

区づくり白書を契機に 新しいまちづくり活動がうまれる

多摩区

多摩区政推進課主査

芦館 敦

1…はじめに

多摩区の区づくり白書「輝け多摩」は、一九九四年から三年をかけて策定されたものである。この策定過程は、川崎市の総合計画でも示されている「市民共同のまちづくり」の実践であり、地方分権の流れのなか、区民と行政が協働作業によりプランづくりを行ったものである。ここでは、区づくり白書の策定結果と、今後、白書をどうまちづくりに活かしていくかという展望に関して報告していきたい。

2…区づくり白書の背景

九五年の地方分権推進法成立以来の分権化の流れは、国と県や市町村の関係を劇的に変化させようとしている。それにとめない、大都市、いわゆる政令指定都市にとつても、本市と区役所の関係が大きな課題となり、本市においても「川崎区役所機能等調査検討委員会」などにおいて提言がなされ、これらの提言をもとに区役所を地域の総合行政機関とすべく、これまでに区政推進事業の展開や福祉事務所、保健所の区役所編入など一定の権限

強化がはかられてきた。今後とも、その方向性に変化はないものと思われる。

そのような状況下で、各区独自の「区づくり白書」策定が行われた。「まちづくり」における区民と区役所の新たな関係を模索するものであり、重要な転換点であったといえる。

3…区づくり白書の概要

多摩区の区づくり白書は、一般公募を含む区民一五人と団体及び企業代表八人、行政機関から区役所を含む九人、計三六人の委員で活動した。分科会は「水と緑」「ごみ・リサイクル、防災、道路・交通」「保健・医療・福祉、生涯学習、文化」の三つであり、それぞれ分野での課題の抽出を行った。その内容は白書でも書かれているが、今後のまちづくりの課題を八項目あげ、それとともに解決のための基本方向も明示している。

さらに早期に実現していきたい重点要望事項として一五項目を提案（生田緑地の保全と活用、ごみ・リサイクルの推進、区内を循環するミニバスの導入など）し、行政や今後の市民運動に期待すべく関係者、関係機関に配布している。

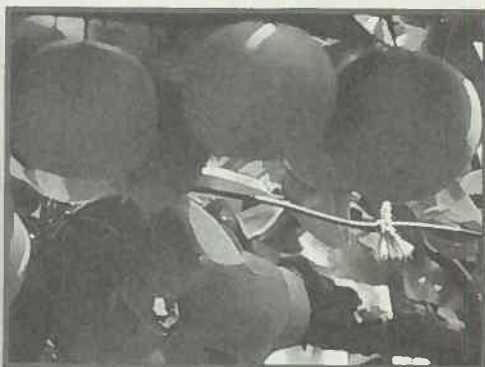
4…まちづくりの区民参加へ

今回の区づくり白書策定の目的は、行政と区民が協働作業により策定作業を進めるということと、策定作業を通してつちかった知識や経験を実際のまちづくりにどのように生かしていけるかということであった。

いま、区づくり白書策定にかかわった区民を中心として、新たなまちづくり活動がいく

輝け
多摩

多摩区区づくり白書



川崎市多摩区

つか生まれつつある。一つは、市民参加により緑地の保全と活用の検討を進める「生田緑地の雑木林を育てる会（仮称）」の発足である。活動内容は、緑地を管理している北部公園事務所との密接な連携のもと、下草刈りなどの作業を行い、雑木林の整備を行うことと、緑地を知ることである。

そこから次のステップを行政とともに考えていき活動を深めていくそうである。

また、多摩区内を流れる平瀬川の支川についても宮前区の例にならって、地元町会が中心となり、協議会をつくる動きがすすみつつある。地元の町会では、何年も前から昔の清流だった頃の平瀬川の話をもとに掲載したり、ウォークラリーなどを実施してきた。これらの内容は、白書策定委員会が開催した地区別住民集会の場で報告があり、その後白書の提言として取り上げたものである。

以上、二つの例をあげたが、白書策定を契機として区民のなかでのまちづくりに対する

関心はさらに高まりつつあり、これからはますます大きな動きとなっていく可能性を秘めている。

5…白書策定後のつぎ

区民の自主的なまちづくりへの参加はすすみつつある。行政としても、白書の提言をいかに実現し、どのような組織づくりをはかっているかが課題であったが、区政推進事業において、平成九年度は「多摩区イメージアップ委員会（仮称）」を設立することとなった。この委員会は、多摩区のイメージアップをはかり、住民参加によるまちづくりを推進することを目的として設置されるもので、シンボルマークや区の花・木の普及活動、また白書の提言を実現させるためにいくつかのイベントを開催する予定である。そこでは区民を中心に企画などを考え、区民間の意見調整が活発に行われることが期待されている。

さらに今後は、区役所だけでなく各事業局も主体となって区民と協働でまちづくりを進めるシステムづくりを構築することが求められる。

6…おわりに

区づくり白書が刊行され、それだけで「市民共同のまちづくり」が完了するのではない。白書については行政内部ではその取扱いがいまいであり、今後白書の提言がどの程度実行されていくのかという問題もある。

しかし、将来的には白書の提言を取り入れた「まちづくり」がすすむことが望まれる。この白書の成果を確実なものとする重要なファクターは、白書づくり策定後の区民と行政との協働での取り組み方如何であることはまちがいない。今後とも、市民と行政がさまざまな形で継続した取り組みをしていくことが必要である。

分権時代の 区役所像を考える

多摩・中原・川崎区長が語る

本誌第二号の投稿「地方分権の現場はいかに」は、区役所等さまざまな職場で反響を呼びました。そこで本号では、分権型社会のいっそうの発展を願って、区役所行政のあり方をめぐり、三人の区長にインタビューを行いました。

1…区長に就任して

区長職について想像していたことと現実のギャップをお聞きしました。

加藤多摩区長 多摩区は町会組織がシッカ

聞き手 総合企画局都市政策部長

多摩区長 加藤邦彦
中原区長 青木茂夫
川崎区長 岸田康宏
峰岸是雄

リしているというのが第一の印象です。行政の遂行にいかに関心を持ってもらうかが区行政のカギだと思っています。市民局の次長時にも区長会議で本音の話し合いがないと思っていました。区長になって区民の皆さんと直に接触していますと、行政の現場は区にありと

加藤区長 在宅福祉をはじめ、今後の保健・医療・福祉行政は市民との連携が不可欠となっています。その意味で窓口一本化は一つの手がかりになると思いますし、区民の評

区役所の機能強化により福祉事務所や保健所が区役所の所管となったことによって、保健・医療・福祉の連携が取りやすくなったと思います。川崎区は高齢者の人口比率が高く、しかも、一人ぐらし、ねたきり高齢者の比率が高いのです。こうした状況の中で、高齢者

の在宅福祉の支援システムの構築のためにも保健・医療・福祉の連携は必要不可欠でした。市民のライフスタイルの変化、価値観の多様

「川柳新時代2010プラン」の中で、市長島貞晴市づくりのひつとめとして掲げられているのが「市民共済のまちづくり」です。

そこで、川柳市企業部役所では今年度から「市民共済のまちづくり」を推進するための検討委員会を実施し、区づくり白書の策定も含めて、市民参加の策定と協議点を整理し、市民共済のまちづくりを策定するための具体的な実施体系についてを進めようとしています。今年度は関係団体等での研究会を開催するとともに、今後のフォーラムのような市民との協議も進めつつ、市民共済のまちづくりの方向性を検討することになっています。

48

化により区民のニーズは日々変化しています。いかに地域ニーズにあったサービスを提供するかは区の手腕がかかってきているといえるでしょう。

3…行政情報過疎地帯からの脱出

本誌第二号では、区役所の職員が区民の意向に沿ったまちづくりを進めようとしても、行政の情報は取りにくく、「壁が厚い」との指摘がありました。区役所職員の投稿を読んだ感想をお聞きます。

多摩区長 行政情報の流れはまだまだ良いとはいえません。区長としても、区民や町会役員の情報の方が早いときがあり困る時があります。土木事務所の事業についても、起案の段階で合議制になってくれれば情報も早いのです。そのため行政連絡会議ですが、隔月開催で情報が遅い欠点がある。多摩区では、区役所内部の情報交換を活発にするため月曜定例の部長会をおこなっています。いずれにしろ、区レベルで対応できるもの、全市的レベルの課題の振り分けが必要でしょうし、そのためには本庁の対応にも問題があると思っています。

中原区長 区民と日々接している職員にとって断片的ではなくトータルに受け止め対応していきたいという思いはあります。ただし、福祉、文化、医療、教育等の施設は全市的なレベルでの実施計画に基づいて整備されていますので、それらの見直しの時に区の要望を反映させていくためには日常的に区民の意見を充分把握し、整理していくことが大切です。他方、それぞれの区の独自性を生かした事業展開がありますし、個々の区民要望については区役所独自の対応が難しい場合は、行政

連絡調整会議を構成している区内の行政機関と情報交換を密にし、協力しあいながら対応しています。

したがって、区のさまざまな問題を発掘し、整理し、少なくとも区で対応すべきもの、全市レベルで対応するものに分け、それを区民にフィードバックし、問題を共有することが大切です。特に全市レベルの課題については私たちライオン部門で働く職員にとって、政策立案に関与するスタッフ部門の職員との日常の情報交換が大変重要なことだと思います。そういった意味で、中原区ではこの七月からセミナーを開催し、区の職員や区内の行政機関の職員と政策立案に携わる本庁などの職員の意見交換の場を定期的に設け、お互いに問題を共有し、少しでも本庁と出先職員の意識が乖離しないよう努めはじめました。

川崎区長 地方分権の現場である区役所に多くの期待が寄せられる一方で、情報の不足、行政内部の調整機能の未整備を痛感させられています。あえて言えば、区役所の機構自体にも問題があると思います。例えば、情報提供に関しては、区役所の総務部の中に、区政推進課があり、区民生活部には相談情報サービスセンターがありますが、広報、広聴機能が重複しており、こういう機構が区民にとって果たして便利だろうかという市民的視点での見直しが必要かと思っています。

4…区づくり白書は成果あり、地区マスタープランに反映を

川崎市では、市政運営の柱に「市民と行政のパートナーシップ」を挙げています。「区づくり白書」の活動はその推進の重要な役割を果たすものです。（中原区は現在策定作業

中）

多摩区長 委員会主導の白書づくりができたと思っています。提言や検討項目の柱だてを区民自身が行い区内の調査を重ね自分たちでデータを集めました。結果として2010プランの多摩区のテーマ「水と緑」を基本的に活かしたものとなりました。現状をシッカリ踏まえていますので、地区マスタープランとして使える内容になったのではないかと思います。

市民協働の理念は、今回の白書づくりで終わったわけではなく、永遠の課題であるわけです。今回の経験はもっと広く、深く、区民の合意形式をつくっていくきっかけであると考えています。

川崎区長 川崎区の区づくり白書「区民まちづくり宣言 夢ひろくかわさき21」については、区内に暮らす人、区内で働く多くの人が、地域の状況を調べ、浮かび上がった課題について解決策を検討し、実践活動を通じての提案もあつて非常に高く評価しています。地方分権の結果、自治体の自己決定権が広がり、住民の声に答えやすくなることとなります。こういった区づくり白書のような地域における生活の場での問題解決について、地域住民が行政と一体となつて考え、協働して方向を見いだす手法によって、分権型社会は具体的になつていくものと思っています。

また川崎区は、生活市民のほか、企業市民が一体となつていくことが特徴といえるでしょう。生活市民と企業市民の交流の場として企業市民推進委員会「インタラクティブかわさきネットワーク」を設け、情報の相互交流をしています。その中から、企業が独自に社会貢献活動を行う、生活市民の要請にこたえる形で活動を行っています。さらに、企業に

働く人が個人の意志で活動に参加するなど、多様なボランティア活動が芽生えてきています。

5:市と区の関係・内なる分権と理想の区役所像

——地方分権では国と県との関係が論議されていますが、分権後の課題は市長と区長の権限委譲です。県と市の関係が市と区との関係になるからです。「自己決定と自己責任」のテーマのもと、区民間の意見の調整の大きな課題もあります。

多摩区長 多摩区は東京都からの転入者が多い。そこで川崎市の区長も特別区の区長と同じと思われる場合が多い。事実、岡本記念館建設について、建設反対派の人から区長が反対の先頭に立って欲しいと言われました。そこで区長は市長に任命されているし、市長の意向をどのように区内に展開するかが仕事であると説明し納得してもらいました。区民が区役所に求めていることは、特別区なみの権限でしょう。多摩区は人口一九万人で一般市でも大きいほうになるでしょう。現行法の中で「内なる分権」と言うことになれば、区のチェック機関として準区議会のようなものが必要になるし、職員ももっと充実することとなるでしょう。

市民局次長のとき、「今日の朝刊」や議会の質問なども区役所に流れるようルール化してきましたが、新年度予算案の発表の際や議会開催中、区長も控室で聞くことが可能になりましたし、本庁と区役所の格差は少しずつ解消してきていると思います。

これからは、本庁の局長と区長の連携が大切となる。区役所の職員は何処でも良くやつ

ていると思います。職員には「上から区民を見るな」「区民と同じ目線でものを見る」と言っています。そうしないと区民は心を開いてくれない。心を開いてくれば相手の期待や要望も分かるし、市の言い分も分かってもらえる。

中原区長 本庁と区が現在の県と市のような関係となれば、基本的には区レベルの固有の課題については、問題点の整理と調整そして解決へと迅速かつ正確に行うことのできる予算や人の体制づくりが必要です。それと同時に区長の権限をチェックし、監視する住民のシステムが必要です。将来的には区選出の市議会議員を含めた準区議会的なもので、区長の付属機関として設けられることが望ましいのではないのでしょうか。

区にはさまざまな問題を抱えた方々が日々訪れてきます。中には二重、三重の複雑な問題を抱えた方もいます。それらの問題をきちんと整理し、制度へと結びつけ問題解決に導くことが、私たち行政のプロとしての役目です。そして将来的にはタライ回しのように、区民を問題別にほかのセクションに移動してもらおうではなく、私たち担当職員自らが相談した区民に対応することができたらと常々思っています。

いずれにしても中原区民が中原に住んでよかった、また、中原に住んでみたいと思われるようにしたい。まちづくりが住民への総合的な行政サービスセンターとしての区役所と区民の対等のパートナーとして協働していけたらと思います。

分権が進む中、私たちは行政のプロとして今まで以上に区民の期待は高まるものと思われれます。必要な情報は受け身の姿勢では入ってきません。自ら発信することによって入っ

てくるものです。従って、情報を得るためにはさまざまなメディアやスムーズに入手できる道具が必要です。これはたんに仕事のためだけではなく、私たち人間がより豊かに生きていくためのものでもあるわけです。そのためには、本を購入したり実際に出かけ見聞したり、パソコンを用意したり、ある程度の投資が必要だと思えます。中原区の人口は、約一九万二千人です。県内同規模の人口を持つ小田原市の平成九年度の一般会計の当初予算は約五八三億円です。区長としてより分権化していく今、小田原市の行政の内容が常に気になっていきます。

川崎区長 区民にとっても身近な行政機関が区役所です。ただし、商店で買い物をするように価格やサービスの善し悪しによって区民が自由に、区役所を選択はできないということを経験に肝に銘じなければいけないでしょう。区民にとって信頼できる区役所、区民にとって役に立つ区役所をめざして「誠実に」「親切に」サービスの提供を努めたいと考えています。

分権型社会とは、生活の場に近いところで起こる問題は区民自らの意志で決定することです。そこで区民に身近な区役所には行政、区民、企業三者の情報の共有や、さまざまな区内の課題を調整する行政機能をますます充実させていきたいと思えます。また、職員も地域の問題は地域で考えるよう、前例踏襲にとらわれず、地域のニーズを的確にとらえ、地域の個性を活かす政策形成能力が求められています。そのため、地域の実情を把握すること、社会の動向を素早くキャッチするためアンテナを高くし、広い視野を持つよう努力してほしいと思えます。

平成8年度政策課題研究チームの報告書を読んで

総合企画局都市政策部では、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、平成七年度から「政策課題研究制度」を発足させました。

平成八年度は、「分権化されて自治体の仕事はどう変わる」、「小さなまちづくりの手法開発」の二つのテーマで研究チームが編成され、研究成果については

朝日新聞の「列島細見」やNHKのニュースで全国に発信されました。

これらの成果をお伝えするために、市職員の目による批評・感想を掲載することになりました。

Aチーム
報告書

『分権化されて自治体の仕事はどう変わる』 ～自己決定権の拡大と自治体改革への提言

選挙制度にも地方分権を

選挙管理委員会選挙課副主幹

小島 勇人

私は、長年にわたり、選挙に関する仕事に携わっています。そうしたこともあり、この

度の数次にわたる分権推進委員会の勧告を受け、地方自治法、公職選挙法等の自治基本法の改正が必至であることから、その改正に際して、住民自治の基盤とされる地方議会の構成員である議員をいかに適切に選出するのか、その選挙制度を律するののかという本報告書における第三章第三節第一「公職選挙法の自治体への一律適用の排除」という部分に、かなり局所的ではありますが、特に興味を持ちましたので、それに対する若干の考えを述べさせていただきます。

地方分権推進委員会の第一次答申によれば、今後は国と地方自治体とはいわば対等・協力

という役割分担の原則を示し、国民福祉の向上を図ることを眼目とすることが確認されました。この実現のため、具体的には、長年懸案とされていきました機関委任事務を廃止して、今後の地方公共団体の事務を原則的に「自治事務」として、一部を例外的に「法定受託事務」とすることとしています。

とりわけ、この地方分権に際しての「選挙に関する事務」の位置づけですが、本年一月二十六日に任期満了により執行が予定されている川崎市長の選挙や平成一年四月に統一地方選挙として執行が予定される川崎市議会議員の選挙は、川崎市における地域住民の代表機関として、地方自治体たる川崎市の最終意思の決定、いわば自己決定に関わる議員と首長を選出する事務ですので、法律に定

めるところにより地方自治体に執行が義務づけられる「自治事務」に整理されるものです。

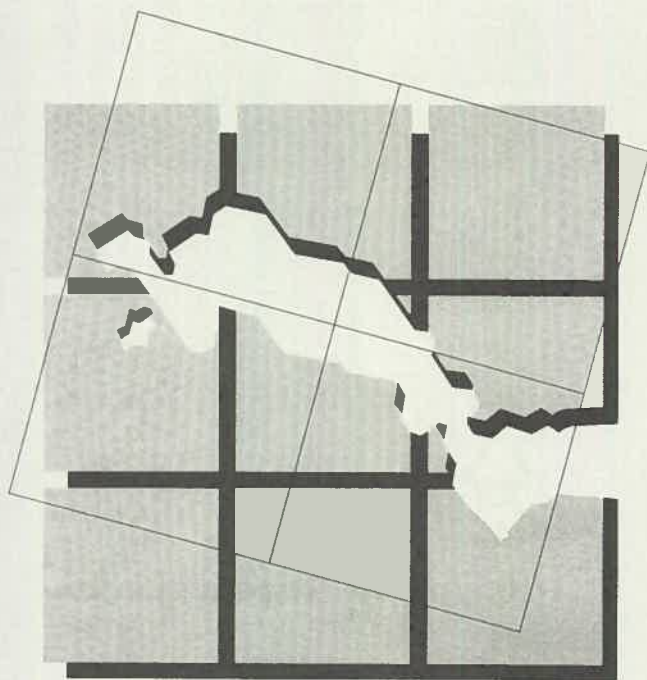
また、国の統治の基本に密接な関連を有する衆議院議員と参議院議員の選挙に関する事務は、国民の代表機関を選出する事務であり、もっぱら国の利害に関係があるものですが、国民の利便性または事務処理の効率性の観点から、法律の規定により国が自治体の選挙管理委員会に委託して行う「法定受託事務」に位置づけられるものとされました。

地方分権は、地域の課題に関する自己決定権の拡充を目的として、地域の実情に合った個性豊かな地域社会の形成の基盤づくりを大きな目的とするものですから、自治体の自己決定に関わる首長と議会議員を選出する選挙制度は、前述のとおり法律の定めのある「自

分権化されて自治体の仕事はどう変わる

— 自己決定権の拡充と自治体改革への提案 —

平成8年度 研究チームA 報告書



平成9年(1997年)3月

「治事務」に整理されるものですが、事務の性質からして最小限の基準が設けられることは別としても、報告書で指摘されているとおり、その自治体の自主的な選択により、その地域の事情にマッチした制度を選択し、適用することが分権時代に合致しているものと考えられます。

機関委任事務の廃止により相当数の事務が自治事務に移譲され、自治体における条例の制定範囲と役割は格段に拡大しますが、従来にも増して条例を制定、改廃をする地方議会とそれを執行する長の役割も重要となってくるわけです。

公職選挙法の自治体への全国一律適用ではなく、地域の住民を代表者たる地方議会を構成する議員と自治体の行政執行を担う長をど

のような制度で選出するか、という自己決定に関わる仕組みをつくる最初の段階から、自治体が自己決定に基づき担うことを可能にする公職選挙法の改正が是非とも必要と考えられるものです。

そこで、まず現行公職選挙法の性格と特色について若干触れておきたいと思いますが、公職選挙法は、①普通選挙主義、②平等主義、③秘密投票主義、④国民主権主義という憲法上の原則に基づいて、国会議員並びに自治体の議会議員及び首長の選挙制度を統一に定めた法律です。従前これらの選挙制度は、別個の法体系によって規定されていましたが、昭和二十五年四月に制定された公職選挙法一本に統一され、国政選挙、地方選挙のすべてに共通して適用されるものとして現在に至って

います。

公職選挙法は、例えば教育基本法のように、単に選挙制度の基本的事項のみをプログラム的に規定した基本法ではありません。同法の対象とする選挙は、いずれも憲法自身において規定された選挙であって、広く一般国民に基礎を置く最も基本的な選挙を指しているものです。したがって、これを規定している公職選挙法は、単にこれらの選挙に係る手続きを律するばかりでなく、広く他の選挙手続きの基準ともなるべきものとされています。こういった意味で公職選挙法は、我が国の選挙制度の基本法であり、統一法と理解されるものです。

このような憲法上の原則を維持しながら、公職選挙法に必要最小限の基準を定め、あとは当該自治体の条例により、当該自治体の実情に適った制度の選択が認められるようにすることが分権時代の自治体選挙を構築するみちであると思います。報告書でも指摘しているとおり議会の定数、任期、選挙区制、選挙期日の決定、投票資格、選挙運動等いろいろ検討の余地はあると思います。

全国的にみても、昨今の各選挙における投票率の低下は、地方分権における住民参加の思想を根底から揺るがすものとなっており、なんとしても解消しなければなりません。低投票率の原因については、争点の不明確さ、政治的無関心の増大、投票義務感の喪失等々いろいろあげられていますが、他方、選挙人を選挙から遠いものとしている現行公職選挙法にも原因があるのではないかと思われます。

選挙を選挙人にとって近いものとし、十分に候補者の政見、政策等を選挙人に知らせ、比較できる機会を作り、選挙への関心を高めさせる方法の一つとして、例えば、選挙運動

期間の短さがあります。市議会議員の選挙では九日間しかなく、政令市の市長選挙でさえ一四日間しかありません。長ければよいというものではありませんが、この程度の期間でどの程度候補者の政策等をうったえることができるのでしょうか。また、立会演説会はかつて公職選挙法で制度化されていましたが、形骸化を理由に廃止されたままとなっており、候補者本人からじかに政見、政策をうったえ、じっくり聞き比べられる機会として

は優れた制度であると思います。さらにおし進めて、候補者同士の公開討論会も一考に値するものといえるものです。
ほんの一例ですがこれらにより、選挙への関心を高め、選挙を活性化させ投票率の向上につなげることが地方分権の時代における住民参加の思想に適うこととなるものと思えますので、是非ともこれらを公職選挙法の改正により、当該自治体の条例により導入できるようにして、選挙を住民にとって近いものと

し、自治体選挙の活性化のみちをひらくべきものと考えるところです。
以上、「研究Aチーム報告書を読んで」と題するには、かなりかけ離れたものとなってしまいました。今後、地方分権に当たり地方議会や地方政府の長を選出する選挙制度のあり方がなんといっても益々重要と考えられますので、これをもつて主題とし、「選挙制度にも地方分権を」という問題提起に変えさせていただきます。

Bチーム報告書

『小さなまちづくりの手法開発』 ～豊かな地域社会をめざして～

区役所改革雑感

総務局行政システム推進室副主幹

中山 博

1 はじめに

～区役所改革の歩みから～

平成八年度の政策課題研究チームBの報告書を読ませていただいて、非常に感慨深いものを感じざるをえません。

それは、「小さなまちづくりの手法開発」のタイトルにも表れているとおり、この度の報告が市の組織機構をはじめとする、いわゆる行政システムの問題について、行政職員としての立場にもかかわらず、できるかぎり住民の視点から再構築を試みようとしている姿勢にあるように思われます。

私は、行政システム推進室で市民局と区役所を担当していますが、実は、平成八年に行政システム推進室に統合廃止された行政管理課から数えますと、その関わりは足かけ五年になろうとしています。

その間、区役所は区政推進課と相談・情報サービスセンターの新設、川崎区役所に三部制の導入、福祉事務所と保健所の移管などさまざまな組織上の再編がされてきたわけですが、いずれも行政サイドからの発想であり、ある意味で組織先行型と言えましょう。

平成七年度の政策課題研修報告書「区役所改革とまちづくり」にも紹介されておりましたが、平成二年の第一次区役所機能等調査検

討委員会報告書には、区政推進担当部門の再編、区政推進費の新設、区政推進会議の設置、区要望反映システムの構築など、すでに、現在の区役所機能の原型が示されており、一連の区役所改革の出発点がそこにあったと考えられます。

しかし、記憶している方も多いかと思いますが、この委員会は、例の市を大きく揺るがしたリクルート事件に端を発しており、昭和六十三年に設置された職員倫理高揚対策委員会報告書が、組織機構分野の取組み項目であった「責任分担と権限の見直し」の中で、権限の下部委譲とともに区役所機能の拡大により、本庁を中心とした権限の集中化を改善



しようというものでした。

委員会は「区を市政の地域的単位として認識し、市（区）民の要望に対応できる政策的機能を持たせるなど、区役所の機能拡充をより一層進め、単なる行政区の事務所ではなく、自治能力を有した総合的行政機関としていくことが必要となる」と位置づけ、主に区長権限と事務配分の観点から区役所の総合調整機能を検討したのですが、理念としては今日を先取りしていたものの、先ほどのように検討の出発点が行政内部の事情による権限分散化にあったため、必ずしも区役所側の体制が整っていないかたではないでしょうか。

その後の区役所の状況を見ると、当初は新鮮さをもって迎えられたようですが、なかなか見直しの趣旨が浸透せず、形骸化の恐れすらあったように思われます。

報告書には、区長の総合調整権を保障する「区における総合行政の推進に関する規則」の制定も提示されていましたが、現状の区役所では形骸化が必至ということで、いまだに陽の目を見ることなくお蔵入りになっています。このことは、いかに実態が遊離していたかを示すものでしょう。

むしろ、現実の動きは、このような官製の理念とは別なところで新しい流れをつくっていたように思えます。

例えば、この「小さなまちづくりの手法開発」で紹介されている平瀬川や小田地区などの地域でのまちづくり事例、高津区におけるまちづくりプラン「キラリたかつ」の作成、市政七〇周年記念事業での数々の取組み、区づくり白書の策定等々、区役所と住民が積極的に参加するケースが増えています。

また、産業空洞化に対するものづくり機能の調査、環境面でのグラウンドワーク事業、

資源物の集団回収、市民総ホームヘルパー大作戦、地域防災ネットワークの構築、教育環境や生涯学習における地域教育会議の取り組み、外国人市民代表者会議の設置など、あらゆる行政領域で、行政の側が市民や企業に働きかける手法が数多く見受けられるようになりました。

このように、行政サイドから行政の論理で区役所機能を考えている間に、現実には真の市民自治、市民参加にむけて大きく変化し、広くは地方分権のうねりとなつて国、地方を通じた我が国の第三の改革とまで言われるような状況を迎えるまでになっています。かえって、区役所の総合調整機能の面では数度の見直しにもかかわらず、行政システムの方が遅れを見せているのかもしれない。

この「小さなまちづくりの手法開発」の視点は、これらの状況を背景に育まれてきた成果であると推察します。第一次区役所機能等調査検討委員会の当時からさほど年数は経ていないにもかかわらず、私が冒頭のように感じるのは、この現実の変化に一種の戸惑いがあるからでしょうか。

2 区役所改革の基本的考え方

〈行財政システム改革の視点から

区役所について考えるとき、やはりもう一つ忘れてならないことは、市を取り巻く厳しい環境でしょう。

今から二年前の平成七年に「行財政システム改革の推進に向けた基本方針」、翌八年にその「実施計画」を策定したのですが、その背景に市財政の深刻な状況があったことは否めない事実です。「基本方針」では、毎年三百億円から四百億円程度の収支不足と表現し

ておりますが、これは市税収入のように市が自由に使うことができる一般財源ベースの数字であり、第二次中期計画事業における単年度の充当一般財源が平均五百億円程度であることを考えると、いかに巨額な収支不足であるかお分かりいただけると思います。この状況は現在でも変わっていないのです。

しかし、今日の分権化の動きはともすると組織階層の多段階化を招き、事務及び権限の分散化による弊害から、財政的には大きな負担となる可能性があります。

「小さなまちづくりの開発手法」では、第八章の改革案をパートナーシップ型まちづくりシステムとして完結的、体系的にまとめているものの、現行システムからの移行プロセスが明らかでなく、現実のまちづくり事例やシミュレーションゲームの内容から考えると、実現までに要するエネルギーとコストは予測しがたいものがあります。

確かに、住民生活に密接な行政事務は地方にという地方分権の精神は、組織論的にも現地の原則と称するもので普遍性があります。また、権限の分散化も地方の特性を活かし、決定を迅速化できる利点において地方分権に適うものであり、区役所機能の拡充が「内なる分権」と言われている所以でしょう。

報告書が「小さなまちづくり」の試みを評して、「効率的というだけではない新しい価値観の創出を可能にするベストシステムとしての行財政の枠組みづくり」としている理由はそこにあると思われるのですが、やはり効率性、経済性の観点は無視できないのではないのでしょうか。

この点を報告書は、「区独自のまちづくり事業など、まったく新しく立ちあげる業務に必要な人員については、市役所全体の機構を

スリム化して捻出することが考えられます。」と数行で触れているにすぎませんが、それにはさまざまな視点からの分析・検討と、庁内及び市民の共通理解を必要とし、パーキンソンの法則を持ち出すまでもなく行政にとっては大変難しい課題とされています。

例えば、報告書の中にたびたび出てくる町内会、自治会の問題にしても、現実には区政推進課地域振興係で交通安全を含め事務局の役割を果たしており、専任的に人員を配置するなど、行政とは多方面で持ちつ持たれつの関係にあります。また、まちづくり支援については、まちづくりセンターの設置とともに各種の方策が提案されていますが、町内会、自治会を含めた市民活動支援と考えられる補助、助成金が、各局から縦割りの支出され、人員を配置している現状があります。（報告書は問題点の指摘に止めています。）

もし、この状況を整理することなく「小さなまちづくりの開発手法」が提案しているシステムに移行した場合には、内容的に重複行政となる可能性が高いものばかりです。

このように、報告書が対象としている現行部署の二つ程度の問題点を挙げても、市役所全体のスリム化に頼り、その困難性を理由にして解決を避けて通るのでは、望ましいシステムは構築できないでしょう。

もちろん、厳しい財政状況が決して市民サービス低下の言い訳にならないことは分かっています。むしろ、先ほどのような新しい流れにも対応していくためには、単なるスリム化一辺倒の手法には限界があり、「基本方針」と「実施計画」が掲げたように、市民・事業者・行政のパートナーシップの構築と分権型行政への転換が併せて必要です。

しかし同時に、市が置かれている財政環境

は厳然たる事実であり、「基本方針」と「実施計画」の底流にはスクラップ・アンド・ビルドによるシステム転換が不可欠であるとの認識があります。

効率性、経済性とシステム転換は相反するものではなく、このような状況下であればこそ、新しいシステムを効率的に運用し、組織機構の再編を有効に機能させるために、旧システムをあらゆる視点からチェックし、既得権を許さない、より厳しい姿勢が求められているということでしょう。

3 区役所改革の現状

「実施計画」の取り組みを中心に

区役所改革では、現行組織でいえば区政推進課に関わるものが多く、他の部課についてはあまり言及されません。この報告書でも、「現在の区役所の中で本当に区長権限下におくべき部署は、総務関連と区政推進関連などかなり限定されてくる」と言いきっています。が、区政推進課はいずれの区も十名足らずの体制であり、区役所では規模的に少数派です。これは、他の部課の所掌事務が機関委任事務であることが多く、報告書が言うように、全市一律基準で実施するタテ割的事務の性格が強いことに起因しているように思えます。

しかし、報告書が提案している区の独自予算の拡充を阻んでいる要因は、まさしく微に入り細にわたる国の補助制度であり起債制度にあります。国への予算要求では、各省庁ごとに膨大な資料と制度面での専門性を必要とし、監査などの執行管理を受けるため、自治体の自由裁量は実質的に許されません。

地方分権がめざしているものは、事務の再配分とともに、財政自主権の確立であること

の理由がここにあります。

このように地方分権と区の予算拡充は無縁のものではなく、多くの部課から多くの議論を呼ぶべき問題であると考えています。

現在、「実施計画」における「二」のプロジェクトの一つとして「第三次区役所機能等調査検討委員会」を設置し、係長級を中心とする四つの分科会で関係局、区をまたがる横断的な検討を行っています。

内容の詳細は、各分科会から報告書が提出されているものもあるので説明を控えますが、平成九年度予算編成の中で区予算・事業調整システムを試行しており、区まちづくりモデル推進事業費の創設と、積年の課題であった「区長における総合行政の推進に関する規則」の制定も予定しております。また、区の情報環境の整備と区自主執行予算の拡充も検討しており、基本的には「小さなまちづくりの手法開発」と考え方が一部共通するものがあるようです。

今後は、区都市計画マスタープラン、市民活動支援、地域防災ネットワーク、区生涯学習システム（報告書あり）、地域青少年行政（報告書あり）、介護保険制度など、多くの行政領域をまたがる具体的な課題が山積している中で、さまざまな部課から参加を得て検討を急がなければならないと考えています。

また、市税システム、公共施設利用予約システム、保健・医療・福祉総合システムなど、区に関係する大規模情報システムが開発途上にあるため、区の情報環境や区役所機能への影響を考慮すると、これらの情報システムについても念頭において検討する必要があるでしょう。

4 おわりに

区役所改革に必要なもの

福祉、医療、建設、教育などさまざまな行政領域の基本的な枠組みは、分権化が叫ばれている今日に至るまで、国による法制化と多種多様な施行基準、補助基準などによって律的な色彩が濃く、自治事務といえども地方自治体が自ら発想するものが極めて少なかったと考えられます。

反面、区役所の問題はその都市の特性を考慮すれば、指針も前例もなく独自の発想を必要とする領域であり、その点に難しさの可能性の同居する理由があると考えられます。

したがって、区役所機能を考える場合には自治体の力量が試されているのであり、予算拡充のところで触れたように、既存の行政領域にとらわれない姿勢が大切でしょう。

中原区役所で分権と区役所行政に関するセミナーが開催されたと聞いていますが、区役所内部のタテ割りを打破し、議論の広がりやうながす組織的な試みと言えます。

「小さなまちづくりの開発手法」では最後に、「まず第一歩」として街に出て、歩き、出会った人の話を聞くことから始めようと提案しています。私がはじめに抱いた感想の原点がここにあるように思えます。

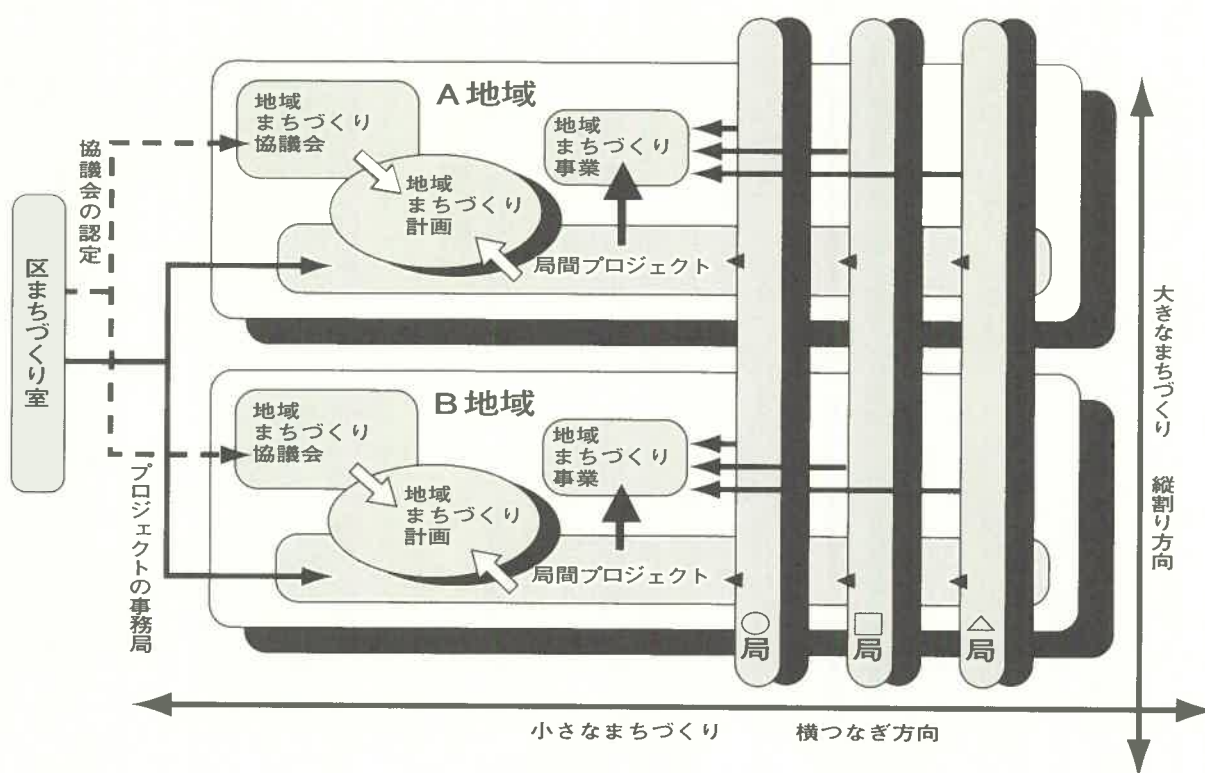
区役所改革は組織機構をはじめとする行政システムの問題だけでなく、職員一人ひとりの姿勢が大切であり、その思いが発想を生むのです。

そのためには、鳥のように俯瞰する能力だけではなく、虫のように小さなことにも関心をもち、複眼をもつてさまざまな視点を駆使することが求められています。

「小さなまちづくりの開発手法」が多くの示唆に富むものとなっている理由は、案外そんなところにあるのかもしれない。

ただし、実行にあたっては果敢さと細心さをもって、はたき落とされることのないようくれぐれも注意してください。

「小さなまちづくりの開発手法」イメージ（報告書より）



政策研修リポートから

研修所では、一般研修の他に政策研究型の特別研修として、フィールドワークを主とした課題発見型の「政策形成まちづくり研修」、法的な制度設計を行う「政策法務研修」、そして総合的視点を重視した政策開発型の「政策課題研修」を実施しています。

今回は、この三月に大学院派遣を終え、職務に復帰した派遣生から二年間の研究内容を報告してもらうとともに、政策研究型の特別研修である「政策形成まちづくり研修」、「政策法務研修」の成果を掲載します。

「大学院派遣研修」

「外国人の子どもの教育を受ける権利」を考えることから見えてくるもの

総合企画局企画調整課主任

高橋勝美

1 はじめに

川崎市は、すべての人々がさまざまな違いを超えて、相互に尊重しあう地域社会の形成を図ることをめざしています(注1)。外国人住民との共生、外国人住民が地域の発展に主体的に参加できる地域社会づくりを進めるために、どのような外国人住民施策を展開していけばよいのか。それが私の大学院派遣研修(注2)での研修テーマです。

医療、労働、教育など外国人住民が抱えるさまざまな問題は、私たちが省みることの少ない日本社会の人権保障の欠陥・問題点を明らかにするものです。外国人住民の人権保障を考えることは、単に外国人だけの問題ではありません。市民の人権保障に対する視野を

広め、障害者や高齢者などの人権保障の問題を幅広い視点から捉えること、実効的な人権保障を実現していくことに役立つものです。

また、外国人住民の人権保障は、地方自治のあるべき姿を問いかけています。日本国籍の有無に関わりなく、「住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること」(地方自治法二条三項一号)は自治体の責務です。国の指導を待つのではなく、現行制度の課題を明らかにし、外国人住民の人権保障のために自治体だからこその取り組みを進めていくことが必要です(注3)。

二年間の大学院派遣研修では、①すべての外国人住民への医療扶助・国民健康保険の適用、②外国人住民の地方参政権、③外国人の子どもたち(注4)の教育を受ける権利などに興味を持って取り組みました。今回の報告で

は、現在、川崎市外国人市民代表者会議(注5)でも積極的に検討されている外国人の子どもの教育問題を取り上げます。具体的には、憲法二六条の教育を受ける権利が外国人の子どもにも保障されることと、そのことの意義について大学院派遣研修中に考えたことを報告します。

外国人の子どもの教育を受ける権利の問題には、民族学校への差別などさまざまな重要な問題がありますが、今回の報告では、ニューカマーと呼ばれるアジアや南米等からの外国人労働者に同伴する子どもたちの問題に焦点を当ててみるものです。

2 外国人の子どもの教育を考える視点

注1 川崎市基本構想(平成四年二月二日議決)。詳しくは「川崎新時代2010プラン」一一頁を参照。

注2 「複雑、高度化する行政に的確に対応できる職員の養成を図ることを目的に平成二年度からスタート。現在までに、埼玉大学、筑波大学、横浜国立大学、東京大学の各大学院へ二名(うち女性是一名)を派遣している。

注3 具体的な「自治体だからこそのできる取り組み」としては、江橋崇編「外国人は住民です」(一九九三年、学陽書房)の三一頁以下の各事例を参照。

注4 外国人とは日本国籍を有しない者と解されるが、この報告では、帰化や両親のどちらかが日本人であることなどから日本国籍を有している場合も含めて「外国人の子ども」という。

注5 川崎市に居住する外国人市民の市政参加制度として平成八年一二月に発足。詳しくは本誌第二号の四三頁、山田貴夫「川崎市外国人市民代表者会議」いよいよスタート」を参照。

注6 川崎市に居住する外国人市民の市政参加制度として平成八年一二月に発足。詳しくは本誌第二号の四三頁、山田貴夫「川崎市外国人市民代表者会議」いよいよスタート」を参照。



共に学び遊ぶ
(川崎区桜本小学校)

日本国も批准した子どもの権利条約(注6)では、二条、二八条、二九条などで外国人の子どもの教育を保障することが規定されていますが、国内法でこのことを明らかに規定した法律はありません。「外国人の子どもの教育の保障まで、日本(政府)がわざわざ行う必要はない」と思う人がいるかもしれませんが、この問題は外国人のためだけの特別な問題ではなく、すべての子どもにとつての問題です。教育を受ける権利の大切さを再認識すること、教育の目的を問い直すことです。

外国人の子どもの教育というと、日本語ができないという表面的なことにとらわれがちです。しかし、外国人の子どもにとつて大切なことは、単に早く日本語をマスターすることではなく、彼ら彼女らが自分自身を大切に思うことができるようにすることです。日本で生活していても、中国人の子どもは中国人であり、ペルー人の子どもはペルー人です。外国人の子どもたちが自分の母国の言葉や文化を誇りに思つて生きられるようにすることが大切です。この大切さに気づかずに日本語を早く習得させようとする教育は、日本での生活に早く適合できるようにしてあげたいという思いでなされているのですが、外国人の子どもたちをさらに心理的圧迫状態に追いやってしまう危険性を持っています(注7)。

現在、教育現場では就学の希望があれば外国人の子どもの入学を認めています(注8)。「不法滞在」(注9)の場合にも入学させるように柔軟に対応しているようです。しかし、その一方で、実数は把握されていませんが、「不法滞在」であることが発覚することを恐れて、親が子どもを学校に通わせていない事態が生じています(注10)。

日本では「不法滞在」状態の下にある外国

人の子どもの教育を受ける権利の問題を争つた判例はなく、法的に検討する論文も多くありません(注11)。自治体が「不法滞在」外国人に生活保護法の医療扶助を適用したことに対して、厚生省が「不法滞在」を助長させないために生活保護法の医療扶助の適用対象者を制限したように、「不法滞在」の子どもの教育を受ける権利が主張されて「不法滞在」の子どもの就学が増えると、文部省が「不法滞在」を助長させないために就学を制限する動きをすることを懸念しているからなのかもしれません。しかし、この報告では、教育を受ける権利の重要性を再認識し、このような懸念を現実化させないために、この問題を取り上げました。

「不法滞在」の状態にあるからといって、直ちにすべての人権が否定されるわけではありません。なぜなら、「不法滞在」の状態にあるからといって、「人」であること(人間性)を否定することはできないからです。外国人だから、「不法滞在」だから、保障する必要があるのは当然だという視点からは、教育を受ける権利の「人」にとつての重要性、教育を受ける権利の法的性質が見えなくなつてしまします。「不法滞在」外国人の人権保障を考える場合、対象となつている基本的人権の性質を個々に検討することが重要です。

3 外国人の子どもの教育を受ける権利の保障

(1) 外国人の人権享有主体性

日本国憲法が保障する基本的人権の享有主体(権利保障の対象)に外国人はなるのかという点について、かつては認めることに消

極的な説もありましたが、現在では、人権の性質上日本国籍を有する者のみを対象としたものを除いて、外国人にも保障されるという権利性質説(注12)が通説となっています。しかし、権利性質説においても、①入国・在留・再入国の自由 ②参政権 ③社会権は外国人には保障されないとされてきました。社会権の法的性質は国家帰属性と把握され、外国人の社会権の保障はその外国人の母国の責任であると理解されてきました。社会権といつても、生存権、労働基本権、教育を受ける権利とその内容は同一ではありません。社会権に分類される権利にも違いがあり、個別に検討されなければなりません(注13)。

(2) 教育を受ける権利の性質

憲法二六条の教育を受ける権利の法的性質については、かつては、主として経済的弱者の教育の機会均等を実現するための経済的配慮を国に対して要求する権利と理解されてきました。しかし現在では、子どもは現在そして未来における可能性を持った存在として、生まれながらにして学習によつて人間的に成長していく権利を持っているのであって、教育は個人の人格形成にとつて必要不可欠なものであると、教育を受ける権利は学習権(注14)であるという考え方が強く主張されています。

また、「国民」でない外国人には憲法二六条の適用はない、教育を受ける権利の保障はその外国人の属するそれぞれの国の責務であるとして、外国人の子どもの教育を受ける権利を否定することが通説でありました。しかし、これに対しては、教育とは国籍・国家を超えた人間的なものであること(注15)が指摘

注6

一九九四年五月二二日に日本でも発効(一五八番目の締結国)。政府訳は「児童の権利に関する条約」。「児童」とは行政の保護や措置の対象の意味合いが強い例、権利の主体として子どもを捉える条例の趣旨には「子ども」が適していると考えられる。

注7

日本子どもを守る会編「子どものしあわせ」一九九二年一月臨時増刊号(草土文化)九一頁。

注8

一九五三年の文部省通達では「外国人子弟の就学義務はなく、日本の法律による就学義務はなく、また外国人がその子弟を市町村立学校に入学させることを願った場合、無償で就学させる義務はない」と許可制をとっていた。しかし、一九九一年、日本に居住する外国人に対して、希望すれば入学させると通達している。

注9

本報告では、「不法滞在」とは日本国内における滞在が出入国管理及び難民認定法上の非合法状態にある外国人をいう。不法(illegal)という用語を用いることはかなり一般的であるが、不法という用語は適切でないとして未登録(unregistered)という表現を用いる文献もみられる。この報告では不法に括弧付きで「不法滞在」という用語を用いる。

注10

前注(7)五八頁、森田俊男「平和国際教育論」(一九九三年 平和文化)二五〇頁。

注11

アメリカ連邦最高裁は一九八二年の「アメリカ連邦最高裁は一九八二年の公立学校教育から違法入国外国人の子どもを排除するテキサス州の一九七五年改正法を違憲と判示している。

注12

芦部信喜編「憲法Ⅱ 人権(1)」(一九七八年 有斐閣)六頁 芦部信喜執筆箇所。

注13

「別冊法学セミナー・憲法Ⅱ」一七頁 青柳幸一執筆箇所。

注14

兼子仁「教育法(新版)」(一九七八年 有斐閣)二二八頁。

注15

芦部信喜編「憲法Ⅲ 人権(2)」(一九八一年 有斐閣)三七〇頁、三八〇頁 奥平康弘執筆箇所。

され、次世代の子どもの教育は全地球的な規模の課題であり、日本国は管轄が及ぶ範囲内のすべての子どもの教育に責任を負うのであって、「不法滞在」の場合を含めて外国人にも適用すべきであるということが主張されてきています（注16）。

4 おわりに

外国人の子どもが自分の文化、民族に誇りを持って生きていくためには、日本人が外国人の文化を理解し尊重する心を持つことが必要です。しかし、このことが日本人にとって積極的な意義を持たないとの誤解を持たれかねません。外国人の子どもの教育を受ける権利を保障することや日本人が外国人の文化を学ぶことの意義は、「日本人が外国人を蔑視し、差別する貧しい人間性に陥ることなく、

人権を尊重し、人間性豊かに生きることを学ぶ機会である」（注17）ということがあります。

私は、日本国憲法は「不法滞在」の場合を含めて外国人の子どもの教育を受ける権利を保障するものであると考えます（注18）。憲法二六条の教育を受ける権利は、それを具体化する法律によって、はじめて具体的な権利となるとしても、国家に立法や政策を通して、外国人の子どもの教育を受ける権利を具体的に実現すべき努力をつくすことを課していると考えています。外国人の子ども、日本人の子どもが共に人間性を豊かにする教育こそが憲法が保障する教育です。

子どもたちが自分らしさを確立するための教育は、他の民族、外国人の子どもを排除したり、「みんな同じ」に扱うという名目の下に画一的に「日本人と同じ」ようにさせるためのものでよいのでしょうか。日本の教育は、

子どもたちが、世界の人々と自由で対等な関係を持つことができるようになるためのものとなっているのでしょうか。外国人と共に生き、共存していく自分を育むものとなっているのでしょうか。外国人の子どもの教育を受ける権利の保障という問題は、単に外国人のための問題ではなく、このことを考えることを同時に求めています。

外国人の子どもの教育を受ける権利を保障すること、外国人の子どもが誇りを持って自分らしく生きていける社会を築くことは、外国人の子どもだけでなく、すべての子どもたちが、自分に誇りを持って、自分そして他者を大切に思い、自分らしく生きていける社会を築いていくことを意味しているのだと思います。

注16

江橋崇・戸松秀典『基礎演習憲法（一九九四年）有斐閣』一五二―一五三頁 江橋崇執筆箇所。

注17

かながわ在日外国人問題研究会「多文化・多民族社会の進歩と外国人受入れ現状―神奈川県事例にそくして」（一九九二年 神奈川県）九六頁。

注18

「不法滞在」の場合に親が子どもを学校に行かせない状況が生じていること、子ども的人格の発達にとって教育が不可欠であることを考えると、外国人の保護者にも就学義務が課されていると解することが必要です。しかし、このことは民族学校などに子どもを通わせる権利を否定するものではありません。子ども的人格発達のために必要な場合には、民族学校など他の教育制度を利用することを含めて就学義務を果たしていると解すべきという意味です。詳しくは前注（16）一五二―一五三頁を参照。

【政策法務研修】

本市行政手続条例の展望と課題

Bチームメンバー

市民局消費者行政センター	南 昭子（報告者）	水道局経営調査課	高田俊博
まちづくり局建築調整課	星野孝子	水道局総務課	大畑達也
まちづくり局施設整備部	澁谷晃子	消防局中原消防署管内出張所	小島正之
中原区役所保護課	高橋みゆき	川崎区民	岸田明彦
多摩区役所資産課	佐藤乾也	（はりた）	（はさふりた）

1 行政手続条例施行で 何が変わったか

平成六年（一九九四年）一月一日、行政手続法が施行さ

れました。昭和二〇年代後半からその必要性がいわれながら、なかなか成立を見なかった本法も、日米構造協議の経過において日本の行政の透明性確保を強く求められ、国際圧力に押されるように成立したのです。

これを受けて、川崎市においても平成六年一〇月から平成七年七月までに「行政手続制度調査検討委員会」を設置し、行政手続条例の策定に当たってきました。その結果、平成七年九月、市議会定例会で「川崎市行政手続

条例」が可決成立し、平成八年一月一日施行されました。

本市行政手続条例は、行政手続法と内容において大きく異なることはない、つまり、上乘せ・横出し」のないものになっています。検討過程では、国法より踏み込んだ規定を置くことも検討されましたが、結局、行政手続法とほぼ同様の内容に落ち着いたようです。

さて、本市行政手続条例は、第一条において定めるように、市の行政運営における公正性の確保と透明性の向上を図り、市民の権利利益の保護に資することを目的としています。その内容は、ここでは詳しくは触れませんが、「行政の守るべき作法」を定めたものといえます。市民の権利を、実体だけでなく手続上も尊重する仕組みを定めているのです。行政手続条例施行にともない、本条例の主旨を踏まえた形での対応が各部署においてなされました。例えば、審査基準や標準処理期間を定め、窓口に備え付けたり、要綱の条例化（例：中高層建築物の建築指導）や施行基準の要綱化（例：住宅・宅地事業調整要綱）など、内容面の見直しとあわせて、手続的な整備を行ったところもあるようです。

しかし、各職場において行政手続条例を意識した取組みがどれだけなされているか、職員一般にどれだけ条例の精神が浸透しているかという点、どうでしょうか。

2 行政手続条例を 実務から検討する

そこで、実務に携わる者として、建築確認、消費者行政、福祉行政を題材に、行政指導及び要綱に基づく給付行政に関して検討しました。学問的なレベルではさまざまな議論が行

われ、検討がなされていますが、実務レベルでの実際を見ないことには自治体職員の研修の意味がない！というわけです。

建築確認申請手続においては、建築基準法の審査基準の他に、関係法令等に関する関係部局との協議や許可、関係条例・基準等に照らしての支障の有無を記した「裏判」の押印を求める、といった行政指導が行われています。申請者側にとっては、計画の最終段階にきて不適合の指摘をされ変更を余儀なくされるといった不都合をなくするため、一方、行政側にとっても、申請敷地に対し二度の審査をするといった非効率を排除するため、必要不可欠のものと考えられます。しかし、あくまで行政指導なので、申請者の任意の協力により実現されるものです。

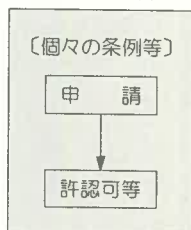
以上のことから、今後の対応として、①任意の協力が得られる範囲においては行政指導を継続すること、その理由を申請者等に説明できるように職員に徹底を図ること、②これまで要綱や指導基準に盛り込まれていた内容について見直し、極力条例化すること、③横浜市のように行政手続審議会（横浜市行政手続条例第三九条）を設置することなどが考えられます。

消費者行政においては、条例で不当な取引行為の適正化のための行政指導と、それを拒んだときは公表できる旨の規定を置いています。また、「不当な取引行為」の具体的内容や指導の形式などについては、「〃の事項は規則で定める」という規則制定の委任もなく、条例においてはもちろん、規則にも定められていません。何が「不当」なのか示されなければ、事業者も「不当」に当たるかどうか判断できないし、行政としても判断の根拠が抽象的で、不当な取引行為として指導するのは、

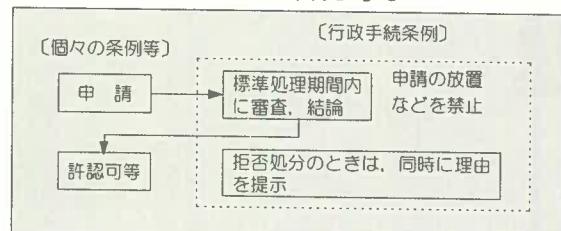
よほどのケースでなければ事実上難しくなります。

また、消費者条例制定当時（昭和四九年）の考え方では、公表は社会的制裁を加えるためのものであって、現在、行政手続条例で「行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」として公表のもつ制裁的機能に十分配慮するよう定められているのは大きく異なっています。また、消費者行政については、「今後の消費者行政の在り方について」の消費者保護委員会の答申が出されており、それを踏まえて、行政手

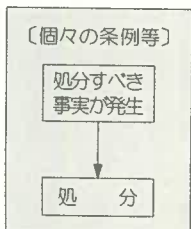
今までの許認可等



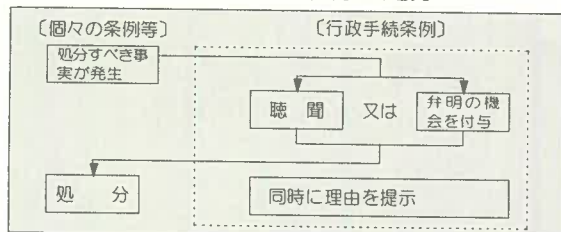
これからの許認可等



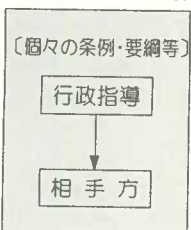
今までの不利益処分



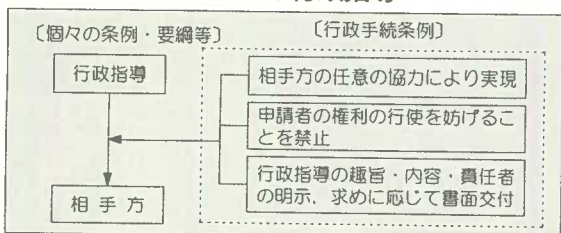
これからの不利益処分



今までの行政指導



これからの行政指導



目で見える「行政手続条例」のポイント

統条例に則した形で条例改正が予定されています。

以上のことから、今後の対応として、①「不当な取引行為」の具体的内容を規則で定めること、②調査の請求や勧告の様式、公表の形式を規則で定めること、③公表に際して、相手方の意見聴取の場を設けること、④情報提供や公表に際しては、消費者保護委員会の意見を求めることとすること、⑤住民参加の一つの形態として「消費者の申し出」制度を設けることなどが考えられます。

福祉行政においては、サービスの多くが要綱を根拠として行われています。また、職権による措置であつて申請による処分ではないとして、行政手続条例の適用から除外されています。しかし、市民の立場から見れば、申請による処分と何ら変わるところのないものであり、根拠が条例であるか要綱であるかの違いで手続的保障の枠外に追いやられてもよいのかという疑問が残ります。

この点を踏まえ、本市では、「補助金交付等に係る事務処理手続要綱」を定め、要綱に基づき給付、福祉の措置などについても可能なかぎり本市行政手続条例と同等の手続的な措置を求めています。この要綱が、福祉の現場で活かされているかどうかの検証も必要ですが、手続的保障の実効性を高めるための検討はなされるべきであると考えます。

今後の対応として、①要綱の条例化、②行政手続条例に、適用除外分野のうち手続条例と同等の手続的な措置が特に必要と認められる手続を列挙した条項を設けることなどが考えられますが、要綱の条例化については、福祉行政が事実上要綱により行われてきたという歴史的問題もあり、要綱に基づく福祉サービスがかなりの数にのぼり、早急な条例化は

困難であると思われます。また、それらのサービスを行政手続条例に当てはめると業務が滞り、結果的に福祉レベルの低下を招く可能性があり、一概に行政手続法及び本市条例と同様の手続保障をすべきとは言いつれず、長期的な課題と考えました。

3 残された課題は何か

こうして具体的に検討していく過程で、課題のままだった問題もありました。

行政指導について、神奈川県や横浜市のように公表規定を盛り込むなど、行政指導を継続していきける定めを置くことはどうか、という問題もその一つです。行政指導の強化になるので、相手方の救済策を定めてバランスをとる必要があります。横浜市のように行政手続審議会を設けることも併せて考えました。しかし、行政手続条例が行政手続法を下回つてよいのかという根本的なところで、結論が出せませんでした。

要綱とは何か、なぜ条例でなく要綱で定めるのか、という問題もそうでした。条例化できるものは条例化することで、議会の議決という民主的な手続を経ることになるし、行政手続条例も適用になり、理論的にはすっきりしますが、実際は、要綱はどれも条例化できるといふわけではない、要綱は必要であるというのが現実です。しかし、要綱では、判例が処分性を否定しており、行政事件訴訟の対象とならず、本市行政手続条例の手続保障からも除外されます。このように、条例と要綱の間の開きは大きいので、現在ある要綱が要綱の形式で存在する必要性を個別に再検討することも必要になってくるものと思われます。

行政手続条例に住民参加に関する条項を設

けることについても、住民参加とひとくちにいつてもその段階はさまざまで、また、住民とはどの範囲を指すのか、どうすれば参加したことになるのか、住民参加で決定したことへの責任はすべて行政が負うのか、等々、議論はいくらしてもし尽くせないほど盛り上がりましたが、結論は出ず、結局、現段階では住民参加の条項を盛り込んで、努力目標程度の効果しかないのではないかということで、見送りました。

4 行政手続条例をより実効性あるものとするために

以上、本市行政手続条例の内容に検討を加えてきましたが、私たちが最も問題だと感じたのは、行政手続条例や行政手続法が風化しているのではないかと、ということでした。

制定当時、説明会や研修誌によるPRが行われていましたが、個々の職員に浸透していないのではと危惧される状況が数多く見られます。自分の職務と行政手続条例や行政手続法との関わりを把握しないまま今日に至り、それでも表面的には特に問題なく職務を遂行できているのではないのでしょうか。

行政手続条例や行政手続法を充分に理解している「組織」を即座に作ることはできませんが、時間をかけて、一人でも多くの職員が行政手続条例や行政手続法に触れる機会を持てるよう研修体制を充実させることが、研修のテーマでもある「行政手続条例を実効性あるものとするために」最も有効な方法なのです。

「政策形成まちづくり研修」

ホームレス対策をテーマとして

Aチームメンバー

総務局職員厚生課 清水健太郎（報告者）
 境北部公園事務所 成沢重幸
 健康福祉局川崎病院 手塚順子
 健康福祉局陽光園 山崎隆史
 川崎区役所大師支所 斎藤大介
 川崎区役所保健所 菅原一子
 川崎区民（福祉士） 荒井敬八
 川崎区民（主婦） 指方明恵（順不同）

「ずいぶん難しいテーマを選びましたね」と研修担当者に漏らしたコーディネーターの横道清孝埼玉大学助教授のコメントを引用するまでもなく、われわれ八名のグループにとってもキツイ作業だったな、というのが、九月一日の最終報告会を終えての偽らざる思いである。

「政策形成まちづくり研修」と題された本研修は、地域課題の発見を目的とし、テーマに関連する行政区、担当局に所属する職員のみならず、当該地域に居住する職員と市民もメンバーに加えたチームが「現場からの視点」で解決策を模索しようというものである。今回、Bチームの「防災対策におけるボランティアとの連携の可能性」と並び、われわれに与えられたテーマが「ホームレス対策」。駅や公園を中心に約四五〇名（平成八年七月の民生局調査より）に上るとされる川崎の「ホームレス」と、それを取り巻く地域への対応を検討せよ、というご下問（？）である。

政策案に向けての作業は、①情報の収集、②情報の分析、③政策立案の方向性の検討、④実現可能性の検討の順で行うとよい、との横道助教授の示唆に従って進められたが、何

よりもまず必要であったのは「ホームレス」についてのわれわれなりの定義づけであった。

一般に、定まった住居を持たずに路上や駅、公共施設等で起居し、場合によっては生活の本拠として無職者がいわゆる「ホームレス」であり、「怠惰」「不潔」「怖い」「迷惑」といったイメージが偏見や差別、いじめを生み出す原因となっているが、現実には、近隣と親しく声を交わしたりする人や、繁華街の清掃作業に協力している人もおり、一概に嫌悪の対象として見てはいけなのではないか、との指摘が市民メンバーからあった。

そこで、健康福祉局作成の資料や各メンバーの見聞をもとに、(1)居住地域・形態から見た分類、(2)生活実態から見た分類、(3)発生原因から見た分類、によって分析した上で、A…労働意欲はあるが雇用がない、B…高齢・疾病のために就労不能、C…知的・精神障害のために社会不適応、D…就労能力はあっても就労意欲がない、とする四類型に分類した上で、それぞれについて現在実施中の対策である、①パン券支給事業、②越年対策事業、③健康診断、④緊急一時宿泊事業（*注）の効果と、今後必要とされる対策を、①就労

対策、②住宅対策、③衛生対策、④法的保護、の観点から検討した。

現行の対策についての問題点は「援護を本当に必要とするホームレスに対して、情報や施策が行き届いているのか」「路上生活の長期化に比例して、自立に向けた困難の度合いも大きくなるが、初期対策が立てられているのか」「物心ともに不安定な生活を送るホームレスに対する「心のケア」がなされているのか」に集約される。また、今後の対応については「現行の住民登録制度では、ホームレスは「国民」ではあっても「市民」ではないため、自治体の財源で施策を行うことに対する住民の理解が得にくい」「地方財源の柱である地方交付税の算定基礎には、都市独特の現象であるホームレスが含まれていない」「ホームレスの問題は一時的・局地的問題ではなく、恒常的・社会的問題である」等の理由で国の積極的関与あるいは権限・財源の委譲を求めていく必要がある、という認識で一致した。

本研修は「現場からの視点」を重視するものであるから、平行して実地調査も行った。さまざまな事情により、ホームレスの声を直

*注：「豊家」における緊急一時宿泊事業は、最終的には、そこを住所地として生活保護の適用を図るものであり「ホームレス」を対象とした援護事業とは一線を画す。生活保護の適用があれば、住宅扶助として保護費が支給される仕組みである。

接聞くことができなかったが、緊急一時宿泊事業に協力している「豊家」とパン券の支給所の見学、公園事務所と教育委員会からの資料協力とヒヤリング、東京都及び横浜市への視察を行い議論の参考とした。

こうした経緯を経て、われわれが報告会において提案した「ホームレス対策」は次のとおりである。

①まず清潔の確保

住民がホームレスを敬遠するひとつの、あるいは最大の理由は、悪臭をはじめとする彼らの衛生状態にある。単純ではあるが、清潔が維持されれば医療機関での受診や就労相談も今よりは容易になるはずである。移動あるは常設の入浴施設を設置し、衣料品のリサイクルシステムの整備などで清潔な身なりを提供してはどうか。

②「心のケア」

ホームレスが駅や繁華街に集まるのは、残飯等食料の確保だけではなく「人恋しさ」もあるからではないか？ 人は話を聞いてもらうだけでも心が落ち着くものであり、街頭相談や生活・就労相談のための専門員を置いてはどうか。

③本当に医療を必要とする人のために

行き倒れ同然の人は無論、パン券の引き換えや検診会場へ足を運ぶことはできない。きめの細かい状況を把握し、的確な措置をするために、巡回員や専門の医療チームの編成で対応してはどうか。

④ホームレス発生の原因は雇用情勢にある

出稼ぎ、日雇いといった不安定な雇用関係がホームレスを生み出しているとすれば、労働基準監督の強化や雇用関係法令の整備、成人後見人、身元保証人、金銭信託など、労働

対価の管理制度を活用してはどうか。

⑤行政は全庁的な取り組みを

ホームレス問題を人道や福祉の課題として限定せず、地域全体の課題として対応するために、総務・企画・財政・市民・経済・健康福祉・教育・区などのセクションが共管あるいはプロジェクトを組んでみてはどうか。独立した組織でもよい。

⑥幅広い市民参加を

市民に対しては、偏見や差別、いじめの解消のための啓蒙活動のみならず、巡回員や相談員、あるいはボランティアとして積極的に協力を求めているかどうか。

⑦夢物語ではあるが：

単なる援護・保護ではなく、生き甲斐をもつて社会復帰してもらうために、自立支援施設としての工場や農場を開設し、製品や作物は地域に還元する。社会訓練や教育の機会も併せて提供してはどうか。

調査内容や議論が不十分だったとはいえ、横道助教授から「よく頑張ったと思います」との講評を得ることができたのは、少なくとも本研修が市民と職員との共同作業によって進められ、提案にいたる過程が行政的思考に偏らなかつたことによるところが大きい。個々の行政課題にもよるが、こうした手法は有効な成果を得るひとつのサンプルになろう。本文の責任は全て筆者にあるが、今回の研修にあたってご協力いただいた全ての関係者に対し、メンバーを代表して厚くお礼申し上げます。

	現 行 の 対 策				今 後 の 課 題			
	パン 券	越年対策	健康診断	一時宿泊	就労対策	住宅対策	衛生対策	法的保護
A 労働意欲はあるが雇用がない為路上生活を余儀なくされている	○	○	○	×	◎	○	○	就労・賃借の場合の保証人制度
B 高齢・疾病の為就労が不可能で路上生活を送っている	○	○	○	◎	△	△	○	施設入所や入院の際の身元引受人制度
C 知的・精神障害の為、社会適応ができずに路上生活	○	○	○	○	△	△	○	拘束や抑圧ではなく、生活指導や自立支援の観点からの法的保護
D 就労能力があっても就労意思がなく路上生活をよしとしている	○	○	○	×	×	×	×	行政の限界？
問 題 点	全てのホームレスに行き届いているか？ ①本当に必要としているB・C層は、その原因ゆえに支給所等へ行くことができず、情報も入手できない。 ②路上生活に長期化に比例して自立までの時間を要する。上記はいずれも対症療法的施策であり、初期対策がない ③市民の敬遠→H.Lの卑下→社会不適合→市民の敬遠の悪循環は彼らの心理状態を不安定にさせる。「心のケア」を念頭に置いた対策があってもよいのではないか。 ④申請主義ではなく、職権主義で対応すべき。				国の積極的関与が必要である ①現行の住民登録制度では、H.Lは「国民」であっても、「市民」ではないため、自治体の財源で施策を行うことに對する住民の理解が得にくい。 ②H.Lの発生要因は雇用政策によるところが大きい。経済政策は国家存立の根幹である。 ③地方交付税の算定基礎には、都市独特の現象であるH.Lは含まれていない。現在の財政構造では施設の建設等、国の補助が不可欠である。			

本市の政策展開から

新百合丘における 市民共同のまちづくり



次々と立ち上がる駅周辺開発（平成8年12月）

まちづくり局都市計画課

宮崎伸哉

新百合丘のまちが大きな変貌をとげ、待ち望まれていた新都心としてのまちづくりがようやく実を結ぼうとしている。ここでは四半世紀にわたって「市民共同のまちづくり」〔注1〕が行われてきた。

「1」まちのあゆみ

(1) まちづくりの発意から

まちの骨格づくりへの流れ

テレビ・洗濯機・冷蔵庫の三種の神器が家庭に始まる、団地族が羨望の眼差しで見られたその当時、大都市近郊の農村地帯は、高度な経済成長とともに急速な都市化の波を受けはじめていた。都市計画の土地利用体系もなく、スプロール現象が重大な社会問題となっていた。多摩ニュータウンへの足の確保のため小田急電鉄が多摩線を計画し、当地区への新駅設置を発表したのもその頃である。

地権者の大部分が農家という当地区周辺も当然のごとく開発計画の話が持ち上がり、農家の人々は生活基盤である土地の行方に危機感を募らせ、地元の農協を中心に農地の保全

注1

本稿の意図する内容を表現する明確な言葉は現在のところ見当たらない。「民間活力の活用」「パートナーシップ型」等も考えられるが、ここでは総合計画で謳われている「市民共同のまちづくり」の一環として行われているととらえ、表記の題目にした。なお、「きょうどう」は広辞苑によれば、いくつかの意味があるが、本稿の意味するところは「協同」の概念を含めた「共同」と考えられる。

(1) 共同 (common) ①二人以上の者が力を合わせる。②二人以上の者が同一の資格で関わる。③「協同」と同義に用いることがある。

(2) 協同 (後漢書) ともに心と力をあわせ、助けあって仕事をすること。協心。

(3) 協働 (cooperation; collaboration) 協力して働くこと。

オープンした商業施設に人々が集う（平成9年9月）



と住宅地開発の両立方法を模索しはじめていた。そのような折り、「地域住民が自主的結集によって、時代の要請に適応した新しい地域社会を建設すること」をねらいとした「農住都市構想」が発表された。昭和四四年のことである。「単なる土地の切り売りはしない」とする住民による住民のための街づくりは、「農住相談会」による住民の勉強会からはじまり、やがて区画整理組合準備会を結成するにいたった。

その後、本市総合計画において市の副都心と位置づけられ、北部の拠点形成をめざして行政と地元が一体となったまちづくりの推進が始まった。官民協調体制として昭和四九年五月「百合丘南部地区総合開発協議会」が組織され、都市計画事業としての手続きをはじめるとともに市の現地事務所も開設された。やがて農地等の計画的な市街化の促進を主眼として「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法（大都市法）」が公布され、「農住構想」をベースに事業を進めることが制度上可能になり、昭和五二年四月、同法に基づき「新百合丘駅周辺特定土地区画整理事業」（約四六ヘクタール）がはじまった。

(2) 上物建設の指針づくりへの流れ

つぎに、区画整理組合は、通常の区画整理のように土地利用が地権者ごとに個別に行われ、ばらばらな上物建設や土地の細分化へといきつくことを危惧し、基盤整備のみならず、上物建設の計画的な誘導を行う全体的視点からの指針づくりを市へ陳情した。

市は副都心らしい総合的な指針となる「上物建設マスタープラン」を関係二〇課におよ

ぶ協議や区画整理組合との事前調整を経て、昭和五五年六月に策定した。さらに昭和五七年七月には総合的なまちづくりを進める組織として、市、地権者、周辺住民、商業代表者で「新百合丘駅周辺広域的街づくり推進協議会」が発足、全国にも例のない官民協力体制によるまちづくりがさらに進められた。昭和五八年には総合計画「2001かわさきプラン」で新都心として位置づけられ、市の顔づくりとしてさらなる計画的誘導が求められた。市は指針の担保を求めて「指導要綱」を定めるとともに、昭和六二年九月には中心商業業

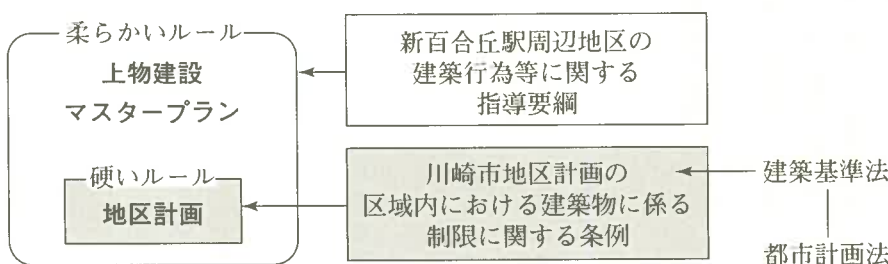


図1 上物建設マスタープランと地区計画

務地区を商業地域・容積率六〇〇%へと変更を行い、土地利用等を都市計画的に担保するため「新百合丘駅周辺地区地区計画」（約二一ヘクタール）を策定、状況の変化を踏まえながら一二月には「上物建設マスタープラン」を改訂した。区画整理事業は昭和五九年四月に竣工している。

(3) 上物建設から運営管理への流れ

また、地権者たちは上物建設だけでなく管理まで含めて自らが主体的にまちづくりに関わることが必要と考え、「新百合丘農住都市開発株式会社」を昭和五六年に設立した。継続的で一貫した体制づくりがここでも進められたのである。その後麻生区が誕生し、さまざまな公共施設が開設されるとともに、まちとして本格的な活動がはじまった。

さらに、昭和六一年三月には新都心を中心とした麻生区のまちづくり活動を支援・促進するための組織として「川崎新都心街づくり財団」が設立されたことで、建設から運営管理にいたるまで、まちづくりを総合的に取り扱うことのできる体制が補完された。

(4) 文化・芸術・情報の創造への流れ

麻生区誕生後は区としての文化活動を支える組織も次々に設立された。また、昭和六二年三月には新都心快適環境計画が策定された。平成五年三月に市は総合計画「川崎新時代2010プラン」を策定、新都心地区は万福寺地区も含めたエリアへ拡大を図ることとされ、市民生活を支援する業務や商業機能等の集積の促進とともに「芸術のまちづくり」の拠点をめざすことが位置づけられた。現在も「芸

注2

例えば、駅前に立地する中核的な商業施設の申請においては、当初その壁面がこれまでに守られてきた新百合丘の色彩の基準とはほど遠いコーポレートカラーであったが、全国画一基準の大型店舗に対し、協議と指導を行うことで「しんゆり」化させることができた。その際、①仮に指針に沿わなくても法的には問題がない②これまでのまちづくりの方向とは大きく異なる③地域住民からの指摘の可能性がある④沿わない場合、推進協議会において協議される、などを説明した上で協議を行った。最終的には推進協議会専門部会の委員である専門家に細かな技術的指導を受けながら、いくつもの趣向を凝らして現在の建設計画となった。

注3

大型店舗によく見られる垂れ幕広告などは見られない。個々の商店の宣伝競争だけではどこまでも存在する魅力のない商店街になってしまうということが理由の一つである。今後とも「しんゆり」でしか実現できないイメージ形成に、各事業者が協力できるかが問われる。

注4

単なる施設整備にとどまらず、地域の景観を守り屋外広告物の実態を把握するため、新百合丘駅周辺広域的街づくり推進協議会を中心とした自主的な点検活動などのソフト面での取り組みが行われている。また、駅周辺の公共施設等の案内看板についても区づくり白書策定委員等をメンバーに加えながら地域意見の反映を重視して検討を行っており、今後さまざまな主体の協力を得て進められる予定である。

術のまち構想」を核としてさまざまな事業が実施されている。

(5) 市民の手による育成への流れ

さらに、総合計画には「市民共同のまちづくり」がうたわれており、基盤整備や上物建設の目処がつき、まちを育成する時期を迎えつつある当地区においても、地元意向を受けながらさまざまな施策が行われてきている。特に「行財政システム改革の推進に向けた実施計画」(平成八年四月)において、当地区は「地域の市民や地権者、企業と区役所、関係局等の行政が役割分担と連携をはかり」まちづくりを進めることとされており、これまでに積み重ねてきた意識や体制、まちをどのように育てていくかが問われている。後段に示す最近のいくつかの試みもそのきっかけとなるであろう。

2 大きなつぼみを開花させた「しんゆり」

今年度になって、核となる施設が次々に誕生し、ついに人が集う新都心となってきた。また、「しんゆり芸術フェスティバル」が文化庁の「文化のまちづくり事業」にも指定され、さまざまな活動の展開が予想される。

立ち上がってきたまちの姿を見てみると、まちの色彩は、自然環境との調和などを考慮し、基調色を中心部は薄く、周縁部は濃いアイスカラーとした段階的なデザイン指針に沿っていることが確認できる(注2)。屋外広告物などに関しても、まち全体での広告体、すなわち「しんゆり」というブランドイメージが実現されつつある(注3)。今後は、人々が

常に訪れるような回遊性のあるまちをめざしてまちづくりを進めることが求められよう。

また、駅周辺の拠点施設や公共施設整備に合わせた共同のまちづくりも、つぎなる展開をはじめている(注4)。

3 新たなまちづくりの方法論の可能性

(1) まちづくりの発想の転換を

高度成長が過去のものとなり、大規模公共事業による開発利益や開発による市税増収などの経済効果が望めない時代が到来している。民間活力を活かした社会資本整備や官民協調型の大規模事業などにおいては、その行く末が見えにくくなっている。一方で、要綱行政による安易な開発者負担を求められないことも周知のとおりである(注5)。

また、既成市街地における公共空間整備においては、その考え方が転換を迫られている。交通問題で言えば、使い手の視点や問題の発生源そのもののあり方を含めて環境的な視点が必要とされている。

さらに、開発に対する市民意識も敏感な社会となり、本市のような成熟都市においては地域の論理を重視してまちづくりを進めることが必須となってきた。基本的な考え方や基準を明確にし、地域へ及ぼす影響度と貢献度を周辺住民へ説明できるか否かは、今後事業者と行政の両者にとって大きな課題となるであろう。

(2) 新百合丘におけるまちづくりの特徴

発想の転換と新たなまちづくりの方法論が

求められている現在、新百合丘において四半世紀にわたって実践されてきたまちづくりは、多くのことを私たちに教えてくれる。

新百合丘におけるまちづくりの最大の特徴は、当初から農住構想に象徴される地元発意による実践と、市の位置づけ等をよりどころにしながらも、常に市民・企業・行政が共同で、互いの役割と責任を分担し、調整を行いながらまちづくりを進めてきたことである。決して対立関係ではない、いわゆるパートナーとしての関係が成り立っていたと言える。このようなまちづくりを進めるにあたっては、以下の四つのしくみが重要であったと考えられる。

第一は、まちづくりの意識の共有である。農住構想、新都心、芸術のまち構想等、当地区では常に「しんゆりらしさ」を求めてまちづくりが行われ、長期にわたってまちの独自性を模索し、意識を共有してきた。

第二は、まちづくりのルールの共有である。一つは要綱で定められている上物建設マスタープランであり、法的根拠はないが地域が守ってきた「柔らかな」ルールである。もう一つは法的根拠をもつ地区計画であり、良好な環境づくりのために必要な「硬い」ルールとして担保されている(注6)。

第三は、まちを守り育てる地域主体の存在である。熱意ある地域住民の他、組織として「新百合丘駅周辺広域的街づくり推進協議会」がある。地権者中心の組織としては「新百合丘農住都市開発株式会社」、支援組織としては「川崎新都心街づくり財団」がある(注7)。

第四は、地域的視点に立った行政の体制である。柿生担当、新都心担当の存在など、総合的な調整が可能な地域の視点に立った体制となっていた(注8)。

注5

いわゆる要綱行政については、「川崎市『団地造成基準』始末記」村松紀明(宅地開発一九九号一九九六年所収)を参考にされた。

注6

上物建設マスタープランでは、土地利用から施設建設、街なみ形成に関するデザイン等、さまざまな指針を定めている。手続きは、事業主が建築確認に先立ち担当課に届出を行い、関係各課と協議を行う。必要があれば推進協議会において協議することになっている。平成八年度は二八件の届出があり、商業施設や専用住宅の他、色彩とサインの変更のみの申請などもあった。市は「新百合丘駅周辺地区の建築行為等に関する指導要綱」を定めて指導している。行政指導は、相手方の任意の協力によって実現されている。行政手続法第三十二条、行政手続条例第三〇条参照。

地区計画は都市計画として定められたものであり、区域の整備・開発及び保全に関する方針の他、建築物の用途の制限や壁面の位置の制限などを建築基準法にもとづいた条例でも担保している。(図1を参照)

注7

「推進協議会」は、学識経験者を座長とし、地権者代表、周辺地域住民代表、周辺商業者代表、市議員からなる。上物建設マスタープランの策定及び具体的推進に関することや個別の上物建設等の総合的調整などを行っている。市は設置要綱を定めている。また、「景観部会」「交通部会」が置かれ、専門的な事務を協議している。

「川崎新都心街づくり財団」は、新都心をめぐる麻生区のまちづくり活動を促進しており、調査研究、各種講演会やイベント等の開催、公共施設の管理の他、麻生区に全戸配布している新都心のまちづくりに関する情報誌の発行なども行っている。(図2を参照)

注8

以前は柿生地区開発担当、平成八年度までは都市計画課に新都心担当があった。特に駅周辺整備の動きが顕著になった平成八年度には土木局においても企画課を中心にプロジェクトが組まれ、地域の実状に詳しい麻生土木事務所などと一緒に、現在、新百合丘の街なみ形成に係る指針が街なみデザイン課の所管となり、その他の業務は担当課に分割されている。

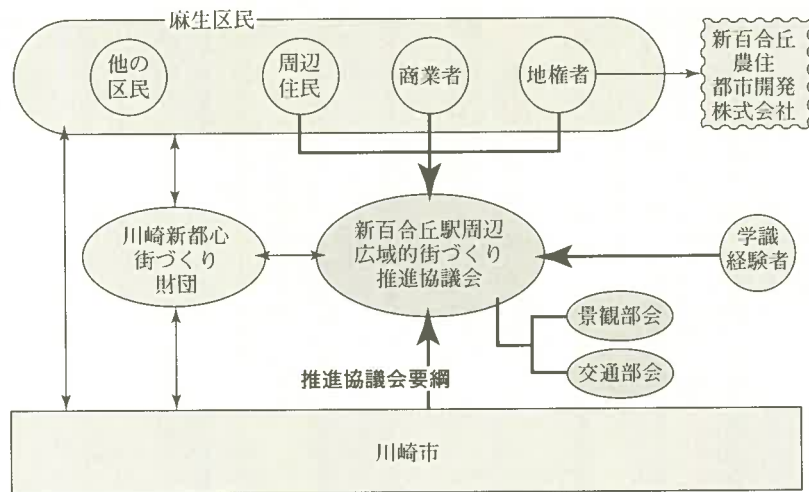


図2 新百合丘のまちづくりの推進体制

4 事業者協力による

新たな共同のまちづくりの実践

(1) 交通対策を中心とした新たな試み

まちづくりが進む一方で、新たな問題も浮かび上がってきた。幹線道路等の道路整備水準の低さに加え、車社会による家用車の増加等による交通混雑である。地域住民の意見の他、市議会等でも指摘され、麻生区からの区要望においても対策が求められた。

このような状況の中、市は平成七年度から

八年度にわたって検討を行った「新百合丘地区交通計画（適正化）調査」（注9）を前提とし、駅周辺の交通機能の見直しとして、南北駅前広場の機能分担の見直しと周辺交差点の改良を行うこととなった。

その際、北口広場の改良において事業者の協力を得るとともに、都市計画道路新百合丘駅南口線においても、事業者に対し協力依頼を行って事業が完了した（注10）。

さらに南口線の歩道部分に関しては、施工を行う表装部分のデザインにおいて地元小学校の児童が参加して行うこととなった。まちづくりに積極的に関わってきた方々が高齢化してきた今日、将来を担う世代がまちづくりに主体的に参加したことは、新百合丘にとって極めて意義のあることである。このことが一つの架け橋となって次なる展開が生まれてくることが待ち望まれる（注11）。

また、敷地に面するデッキについては、完成からかなりの年月が経過しており、数多くの落書きが目につくものとなっていたため、良好な環境づくりのため、事業者が率先して消去を行っている。

(2) 公的な空間整備に関わる一般的な課題

本来の公共空間整備では、行政が用地買収を行い、その整備費を負担するところだが、新百合丘では事業者の協力を得て進められた「公的な」空間整備を行った。行政としては近年の財政事情から、新規の用地買収などは望めないのが実状であり、事業実施が各地区で困難になってきている。一方、事業者としては一時的な負担はあるものの、事業採算性を考慮した上で、利便性の向上や地域貢献、価値の上昇等を期待することができる。また、

周辺住民によるまちづくりの観点からの指摘の増加なども事業者の意識をかき立てる原因の一つである。

しかし、このような方法も現実には多くの問題を生じる（注12）。特に維持・管理などは空間整備以上に大きな課題である。民地における公的な空間の整備の課題として、今後制度面でも総合的な検討が必要である（注13）。

5 新百合丘における

これからの課題

駅周辺の施設がほぼ立ち上がり、新百合丘のまちづくりもようやく「終わった」と認識している人々が多い。しかし、まちづくりとは永遠に回り続ける園車のようなものであり、農住構想という一つの園車から区画整理、上物建設マスタープラン、街づくり推進協議会、新都心街づくり財団など、さまざまな園車が組み合わさって、今ようやく全体像が動きはじめたにすぎない。次に新たな園車が必要となるのか、動かなくなった部分に潤滑油が必要なのか、常に多様な角度から見守ってゆく必要がある。特に市は当地区を新都心として位置づけていることもあり、これからさまざまな事態への積極的な対応が求められる。最後に、新百合丘のまちづくりにとって大切と思われる課題を七つほどあげて本報告の結びとしたい。

(1) 将来の都市像を共有すること

将来まちがどのようなものか、様々な市民が協議し、共有することが必要である。推進協議会では地権者を中心とした議論が行われてはいても、これまでのまちづくりの経緯

注9

当時、中間報告。平成九年三月に取りまとめられ、八項目を柱として三七項目の短期・中期・長期の整備メニュー案が提案されている。交通問題の検討は調査の他、推進協議会交通部会などでも行われ、多岐にわたる意見が出されている。

注10

北口広場の改良においては、広場に面した部分の空間確保や右折帯設置に伴う空間確保が必要とされたため、広場に面した敷地で平成九年秋の竣工をめざして施設計画を行っていた事業者の協力により、敷地内の地区計画で担保された空間等を公的な空間として整備することで実現が可能となった。さらにこの施設計画においては、駅改札と同レベルで連結するデッキ状の歩行者空間の確保と整備も行っている。

注11

事業者が新都心まちづくり財団に取りまとめを依頼。専門家と市職員が協力して実現した。推進協議会交通部会での事務局提案と協議に基づいている。まちづくり局街なみデザイン課、都市計画課、建設局企画課、麻生土木事務所、総合企画局企画調整課、麻生区役所政推進課の職員が協力し、ワークショップ方式で、約三〇名の児童が三回にわたって検討した結果「季節のぬけ道」と題するデザインができた。

注12

例えば、事業者の敷地を用地買収せずに道路法の道路とした場合、その部分は建築敷地とはならなくなってしまうため、事業者は「道路」とされること否定的となり、結果として道路法上の道路として道路管理者が管理しない歩道状の空地が生じることとなる。

注13

特に既成市街地の空間整備ではさまざまな問題が生じる。実際、都市計画中央審議会答申「安心で豊かな都市生活を過ごせる都市交通及び市街地の整備のあり方並びにその推進方策は、いかにあるべきか」（平成九年六月）においても、具体的施策の推進方策として、機能ある結節点や歩行者動線を建築物と一体的あるいは連続的に空間を確保するための仕組みの確立が課題として示されている。整備から維持管理まで含めた総合的な対策が必要である。

を知らずに麻生区に住み、新百合合丘駅を利用するような広域の周辺住民も含めた議論は不足している。そのような周辺の住民といかに共同しながらこれまでのまちづくりを継承させていくかは、感情論も含めていくつかの困難が伴うであろう(注14)。その際、今後策定される都市計画マスタープランにおける地域別の構想づくりなどは、そのための舞台の一つとなるはずである。

(2) まちづくりの意識を転換すること

単なる要望しかない市民とは共同のまちづくりは実現できない。新百合合丘では地権者を中心に、常に市民としての義務を果たした上でまちづくりが進められてきた。一方で、交通渋滞を激しく批判しながらも、家族の送り迎えや買い物には自家用車を走らせ、自ら渋滞の原因を生み出しているような市民が多いのも事実である。まちの使い方に關する市民意識を含めた議論ができるかどうか。交通計画(適正化)調査の整備メニュー案において示されている「市民の協力による交通マナーの向上・交通需要管理の推進」をいかに具現化するかも課題であろう。

(3) 「市民共同」のための仕組みを確立すること

総論としての市民共同のまちづくりを提唱すること自体は容易であるし、いわゆるソフト面での施策も注目すべき施策が出てきている。しかしハード面では、実務上極めて多くの問題が生じてくるのが実態であり、新たな仕組みの確立が課題である(注15)。

(4) 役割分担を明確にすること

新百合合丘で、これまで様々な主体の役割分担が進められてきたことは確かである。しかし、それぞれの役割分担はそれぞれが置かれている立場、考え方によってズレが生じてくるものである。互いが合意できない役割分担に対しては、そのための新たな組織形成を考へることも必要となるであろう。

市民と行政の役割分担を明確化し、民間でできることは民間にまかせ、民間が必要なのはもちろんのこと、民間非営利団体やその他の支援組織の活動を視野に入れて枠組みを描き、その中で、行政がすべきことを確認して支援していくことが求められる。

(5) 行政の体制を整備すること

平成九年度からは機構改革にとともに、新都心全般の問題に対応できる担当は消滅した。地域のおおむねの土地利用の目的がいつたといえ、市が重点的に取り組む地区として、何らかの形で地区の問題を総合的に調整する担当が求められている。その際、片道一時間かかる職場にいる職員が地域の細かな課題に対応することは非効率的であり、将来的にはそのような地区担当が区に置かれ、地元と担当部局との調整を図るのが望ましいであろう。当面は、市内のプロジェクトを組むことで対策を講じることが必要であろう(注16)。

(6) 手続きとルールを明確にすること

行政手続法や情報公開等を考慮に入れば、手続きを明確にしておくことは重要である。

現実問題としても、行政指導を行うには担当者として多くの矛盾を感じることがあるだろう。あくまで「相手方の任意の協力」によってしか成り立たないため、地域が守ってきた秩序を著しく乱すような強硬な事業者に対しては、何らかの成す術がないからである。善良な市民が損をする、という意識が今後まったく生まれなくなるとは言い切れない。特に、まちづくりに熱意を持って取り組んできた世代に交代が生じるであろう今後一〇年間程度は、相続による土地の分割など、新百合合丘でも未体験な事態が次々と生じてくることが予想される。現在の上物マスタープランなどで示した内容などは単なる要綱では担保不可能な内容を含んでおり、今後条例化を行い法的に根拠のあるものとするこや、地元の協議組織への協議事項として付託することなどの明確な選り分けが必要である。例えば、景観面に關しては都市景観条例における都市景観形成地区への指定が望ましいであろう。

(7) 歴史を理解すること

新百合合丘のまちづくりでは、市民・企業・行政のそれぞれが、自らができること、すべきことを認識し、常に受け身ではなく、積極的に何らかの行動を起こしてきた。そして何より地元権利者や地域住民、行政担当者などの計り知れない尽力によって今日のまちができてきた。それらを無視した新たな展開は考えられない。歴史と意図を理解し、共有することが、全ての人にとって今後最も必要とされていることかもしれない。新百合合丘での試みを活かすことができるかどうかは、これからまちづくりに携わる一人一人の手にかかっている。

注14

各地において「旧住民と新住民の対立」が起こっている。新百合合丘においても以前からこの地域に住み、情力的にまちづくりを行ってきた地権者と、団地造成等で新たに居住してきた住民との意識の差は少なからずある。今後の協議の仕方も課題の一つである。地域の協議組織のあり方も今後の課題である。

注15

市街地再開発事業など、法定事業として大規模な再編を伴いながらも、おそらくは真の意味での「市民共同」のまちづくりとなり得る制度は、極めて厳密に組み立てられてきた。しかし、既成市街地において個々の建築物の自律的な更新を支援しながら公的空間を整備する仕組みは不足しているのは、すでに述べたとおりである。その際、単なる空間整備や制度のみならず、地域の意識や運動を、いかにまちづくり、育てていくことへつなげることも重要である。

注16

少なくとも市が重点的に取り組む地区に關しては、市街地整備全般を所管する地区担当が望まれる。過渡期の対策としてはプロジェクトを組む方式が最良であろう。景観の視点からは本誌第二号の行政課題報告で和田氏が指摘。区役所の視点からは同号の投稿で山内氏と澤田氏が指摘している。また、平成八年度・九年度の「政策課題研究」報告書も参照されたい。

本市の政策展開から

川崎市福祉のまちづくり条例 の制定にあたって

健康福祉局地域福祉課 主査

澤里秀樹

はじめに

「川崎市福祉のまちづくり条例」は、平成九年第二回市議会定例会において議決され、同年七月一日公布された。

同条例は、障害者、高齢者等をはじめすべての市民が、安心して快適に日常生活を営めるよう、その都市環境の整備について、市、事業者及び市民の責務、市の基本方針、施設の整備基準など必要な事項を定め、福祉のまちづくりを促進することを目的としている。

本稿では、福祉のまちづくり条例の制定の背景、取り組みの経過、条例の目的などを概括的に記述したい。

1 条例制定の背景

福祉のまちづくりの基本にある考え方は、「ノーマライゼーション」という、一九五〇年代の後半にデンマークの知的障害者の施設で産声をあげたものである。それまでの知的障害者を社会から隔離収容する政策から、同じ人間として、同世代の人びとと同じ生活環境に変革しようとするところから始まった。

今日では、障害者、高齢者等の生活環境を考える大きな「キーワード」となり、福祉社会の実現をめざす基本的理念となっている。一九八一年の国際障害者年のテーマ「完全参加と平等」は、この理念を表わしたものである。

また、近年理解が深まっている「バリアフリー」は、もともと障害者、高齢者等の自立的生活や社会参加の物理的バリアを取り除く整備手法であったが、最近では障害者、高齢者の心の壁、社会の壁、物理的壁を取り除く、社会環境をつくる運動として理解されはじめています。

そしてこのような障害者、高齢者等が、自立的に生活し、社会参加できる社会は、同時にすべての人々が、安心して快適に生活できる社会に「まち」でもあることが理解されはじめています。

2 本市の都市づくりの理念

本市の都市づくりのめざす方向を定めた、「川崎市基本構想」は、人権の尊重を基本とし、施策の基本方向において「だれもが共に生き、共に担いあつて暮らしていける地域社

会づくりに向けて、総合的な視点に立った地域福祉推進体制を確立する」と明記している。すなわち障害者や高齢者などすべての市民が、地域社会の中で充実した豊かな生活を送れることを目標としている。

3 本市マスタープランとの関係

本市の基本計画である「川崎新時代2010プラン」は、生涯福祉都市づくりにおいて、「住み慣れた地域で安心して生活できる福祉社会づくり」を掲げている。さらに施策の体系として、福祉のまちづくりのための環境整備を明記している。

実施計画である第二次中期計画（一九九六～二〇〇〇）においては、福祉のまちづくり条例を一九九七～二〇〇〇の間に制定・施行すると策定している。

*本年六月に策定された「かわさきノーマライゼーションプラン―障害者保健福祉計画」においても第六章「ともに暮らすまちづくり」の課題1福祉のまちづくりの推進の1バリアフリーのまちづくりにおいて「福祉のまちづくり条例」制定を明記している。一九九三年に策定された「川崎市高齢者保



「健福祉計画」においても第六章「高齢者が活力を持って暮らせる社会の基盤づくり」の2高齢者や障害者にやさしいまちづくりの(1)福祉のまちづくりを明記し、福祉のまちづくりの推進を掲げている。

4 制定に至る経過

(1) 国の取り組み

国における福祉のまちづくりは、一九七三年の厚生省の「身体障害者福祉モデル都市」設置事業から始まった。そして現在の「障害者や高齢者にやさしいまちづくり」推進事業へと展開されている。

運輸省における取り組みは、一九八三年三月に策定された「公共交通機関ターミナルにおける身体障害者用施設整備ガイドライン」の策定に始まる。

建設省の取り組みは、一九九一年から「福祉のまちづくりモデル事業」として実施されてきたが、一九九四年「人にやさしいまちづくり事業」をスタートさせ、さらに、建設省建設審議会の答申を受け、「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」(ハートビル法)を施行した。この法律は、全国の地方自治体の福祉のまちづくり条例制定及び整備基準に大きな影響を与えている。

(2) 県の取り組み

県は、一九九六年四月「神奈川県福祉のまちづくり条例」を施行した。県条例の特徴は、対象施設について、ハートビル法の対象施設を網羅し、整備基準については、ハートビル

法の整備基準(基礎的基準)と同程度とし、実効性に重点を置いて点にある。

(3) 本市の取り組み

本市においては、一九七四年、市の建築物について「身体障害者のための公共建築物設計指針」を定め、整備を進めてきたが、全国的な福祉のまちづくりの進展の中で、市の建築物のみならず、不特定かつ多数の人々が利用する施設についても、整備対象とする「川崎市福祉のまちづくり環境整備要綱」を一九八五年施行した。

さらに、一九九三年七月には、それまでの要綱を廃止し、新たに「川崎市福祉のまちづくり環境整備要綱」を施行した。この見直しにおいては、整備対象施設の拡大を図るとともに、通路、階段、スロープの幅員の拡張、障害者用駐車場、エスカレーター等の設置基準の新設を行った。この現行の要綱においては、一九九六年度約三三〇件の事前協議(建築物を新築する前に、市に対して本要綱に基づいて事前に協議すること)があり、着実に成果をあげてきた。

5 条例制定の取り組み

条例制定の取り組みとしては、庁内の検討組織として、民生局、現健康福祉局を所管する助役を委員長に、関係二局長を委員として検討委員会を設置した。さらに、その下部組織として、関係課長による幹事会、直接施行事務にかかわる関係各課の職員による作業部会を設置し、検討を進めた。

他に、障害者団体を含む市民団体の代表九名、事業者団体の代表五名、学識経験者四名



車椅子に乗ってみれば……

及び行政から民生、建築の二局長を委員に、川崎市福祉のまちづくり推進協議会を設置し、協議を行った。さらに、本年三月には、推進協議会主催による「福祉のまちづくり市民シンポジウム」を開催し、広く市民の意見、提案を受けた。

6 条例制定の意義

(1) 要綱から条例へ

本条例は、地方自治法第一四条に基づいて

制定するものであり、現行の要綱から条例化を行い、行政指導の実効性を確保しようとするものである。

また、本条例は、福祉の観点から配慮を促すものであり、法的強制力はもたず、事業者が整備を行う場合に、整備基準に適合させる自主努力を誘導することを本旨としている。このため行政指導においては、行政手続条例制定の趣旨からも、透明性、明確性を確保する必要があり、市民、事業者の理解、協力を得る上でも条例化が求められた。

(2) 県条例の施行と本市要綱

県条例の施行事務について、本市も昨年四月受任しているが、行政指導内容に差異がある。本市要綱で規定していない、整備基準に適合しない場合の取り扱い、既存施設の整備方法、さらに、県条例の広い整備対象施設、整備対象箇所、また、比較的高い基準にある本市要綱の整備基準等であり、これら行政指導内容の差異を条例化により一元化し、施設整備の推進が求められた。

(3) 本市要綱の高い整備基準の維持

県条例は、ハートビル法の整備基準を基本としているが、ハートビル法は、全国レベルの最低限の基準であり、また、本市においては、現行の高い整備基準で整備を進めてきた経過もあり、基本的に現行の整備基準を条例化して維持していく必要がある。

7 条例の概要

本条例は、本則四章建て、二六ヶ条及び付

則により構成されている。

(目的) 第一条 本条例は、この条例の目指す「福祉のまちづくり」の内容及びこれを実現するための方策を明らかにしている。目指す方向としては、「川崎市基本構想」、「川崎新時代2010プラン」の内容を取り入れたものとなっている。

(定義) 第二条 本条例は、「障害者、高齢者等」として、身体上の継続的又は一時的ハンデキャップにより、公共的施設を利用できない又は利用が困難な状態にある人々としている。次に「公共的施設」として、不特定かつ多数の者の利用に供する施設とし、比較的に広い範囲を整備対象とする予定である。

(市の責務) 第三条、(事業者の責務) 第四条、(市民の責務) 第五条 第三条から第五条は、それぞれの責務の内容を明らかにし、福祉のまちづくりの推進を明記している。

(協力及び連携) 第六条 本条例は、第三条から前条までに定めたそれぞれの責務を三者が相互に連携して福祉のまちづくりを進めていく必要性を規定している。

(施策の基本方針) 第七条 本条例においては、本市の施策の基本方針を掲げている。

第一号において、ソフト面である市民の理解と福祉のまちづくりに取り組む意識の高揚を掲げ、第一号において、ハード面である施設整備を相互の連携に配慮し進めることを明記している。福祉のまちづくりは、このソフト面、ハード面があいまって進展するものといえる。

(事前協議) 第十五条 指定施設(公共的施設のうち一定規模のもの)の新築等を行う者に對し、事前に市長への協議を義務付けた規定である。

(勧告) 第十八条、(公表) 第十九条 勧告

は、1事前協議を行わずに工事に着手したとき、2事前協議を行ったが完了届を提出しなかったとき、3完了検査後の指導又は助言に従わなかったとき、の三つの場合に行うとしている。そしてこの勧告に応じない場合に公表すると規定している。

(適合状況の報告等) 第二〇条、第二一条に既存施設の整備基準への適合努力について規定しているが、さらに指定既存施設については、市長が施設の管理者に對し、整備基準に適合しているか、報告を求めることができ、適合していない場合は、指導又は助言できると規定している。

8 おわりに

本条例は、本年七月一日公布され、一九九八年一月一日施行される予定である。

現在、具体的整備基準を定める施行規則の一〇月公布をめざし、検討を進めている。庁内における検討は、建築物、駅舎整備におけるまちづくり局、道路の整備における建設局及び公園の整備における環境局と条例を所管する健康福祉局が中心となり検討を進めているが、条例施行後もこれらの局が中心となり、福祉のまちづくりを推進していく必要がある。これとともに福祉のまちづくりは、なんといつても市民の皆様の理解と協力がなければ進まないものである。今後の推進機関として、障害者団体の代表、事業者団体の代表を構成メンバーとする「福祉のまちづくり推進協議会」(仮称)を拡充設置し、同協議会の御意見等をいただきながら、福祉のまちづくりの推進に努めていく必要があると考えている。

『富士見公園どうする会』の四年間を振り返って

川崎区文化協会常任理事（地域振興部会長）『富士見公園どうする会』代表

渡辺達夫



川崎競馬場の中で「どうする会」を開く

『富士見公園どうする会』は平成五年（一九九三）四月一七日（土）川崎市教育

文化会館で開かれた、第一回富士見公園シンポジウム『富士見公園はどうなる、どうする、どうしたい』で始まりました。呼びかけたチラシには、

『区民の宝・富士見公園一帯を、ほんとうに楽しくて夢のある公園に！』

まずは、自由奔放に話し合ってみよう！

テーマは

◇このあたり一帯の使われ方について、実は日頃からこう思っていた。

◇自分だったら、あそこの地域にはこんな施設を配置して、面白くしたい。

◇二一世紀にむかって、こんな利用のあり方を提案してみたい。

*

富士見公園は一六・二ヘクタールの市有地で日比谷公園と同じくらいの面積があります。その中に、教育文化会館、県立図書館、川崎球場、競輪場のほか、テニスコート、プール、相撲場、弓道場のスポーツ施設

設があり、隣接敷地に富士見中学校、川崎市体育館などの公共施設があります。さらに民間施設のトキコと富士見団地、よみうりランドの競馬場があり、この範囲を富士見周辺地区としています。

川崎区文化協会は平成四年に設立されましたが、『市立富士見中学校校舎改築計画』が持ち上がったことがきっかけで、富士見周辺地区一帯八三ヘクタールを区民で考えることにしました。

会の目的は、第一回のシンポジウムの冒頭、『この会では競輪、競馬廃止論は行わない。むしろ、競輪事業は廃止できないことを前提に考える会』であり、また、『行政に対して“こうしてほしい”とお願いする会ではなく、区民である私達自身が、公園のあり方を考え、勉強する会』であると説明しました。後日、この二つの問題は、私を悩ませることになりました。

第一回シンポジウム終了後、当日の提案・発言者、また富士見公園に関心ある有志と、川崎区文化協会関係者を合わせて二六名が『富士見公園どうする会』を設置（現在は三四名）し、随時、実行委員の構成を図りながら、今日までに五回のシンポジウムと、二二回の実行委員会を開いてきました。

その間、一般市民に呼びかけ“東京の日比谷公園よりもずっと広い地域を、私なら将来こんな公園に…”自由で、楽しい、夢のあるアイデアを募集します。と『富士見公園・アイデア・コンクール』の企画をしました。結果、計画案（二〇点）と論文（九点）の応募があり、作品の展示を教育文化会館で行い、展示会場でのご意見を

入れて優秀作品を審査し表彰しました。

作品の中には川崎市と姉妹都市シエフィードで活躍していたイギリスの英雄にちなんで“夢と冒険の森”『ロビン・フッドの森』や『川崎フタコブヤマ公園』『川崎に富士山を！』『川崎ビックマウンテン構想』という夢のような壮大な計画から、『緑に囲まれたお医者さん付きの老人ホームを！』と現実的なものもあり、楽しい試みでした。

市民意識調査は市民祭りの場で行い、郵送されたもの（八七通）アイデアコンクール展示場で集めたもの（九六通）合わせて一六三通の回答をいただきました。また、三年後には“周辺地区整備基本計画”についての意見調査も行いました。

この四年間のさまざまな事業については、そのつど、議事録や限られた部数の『報告書』を作成し、川崎市の行政関係者、市議会議員、学識経験者に配布し、私達の行動を理解してもらいながら、貴重なご意見と情報を、そのつどいただきました。ある時は、施設の見学、行政関係や市議会議員との懇談会も開き、たいへん勉強になりました。

*

これらの事業の中で、私が考えさせられたことは二つありました。

その一つは、『競輪事業は廃止できない』の前提で進めてきたこの会に、『なぜ、市民の最も支持する“競輪廃止の議論”をしないのか』ということでした。

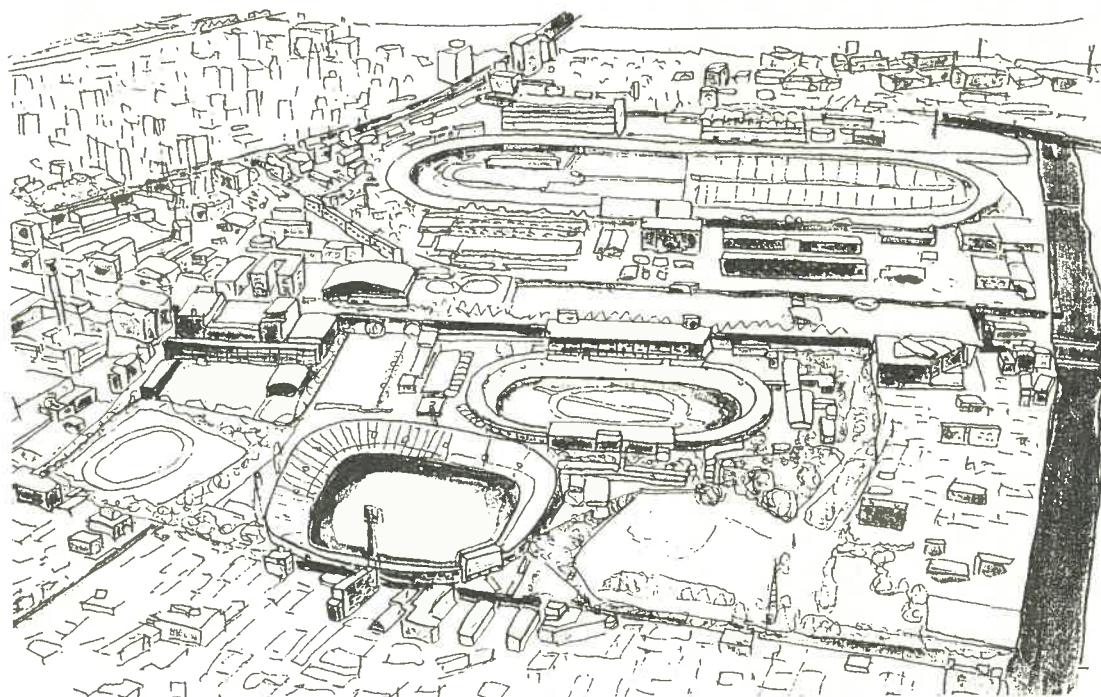
確かに市民意識調査によると、“出来たら…”を入れると七〇%以上の人が“廃止してほしい”というのですから、納得できる意見でした。

ただ、川崎区民とその他の区民では、競輪事業に対して考え方は大分違うよう

す。それは、一年の五分の一、約七二日間
だけですが、開催時の近隣に対する迷惑は
大きい反面、競輪事業に従事している人達
の心情も理解している川崎区民と、競輪の
イメージの悪さだけを取り上げる他区民と
は同一には出来ないでしょう。

しかし、現在のままでは生活者にとって
迷惑施設であることには違いありません。
だから川崎区民は何とかなうと考えてい
るのです。

私は「長い間、川崎市長だった伊藤三郎
さんが廃止出来なかったんだから、我々が



富士見公園周辺イメージ図

昭和二四
年に開場し
た川崎競輪
は全国第一
位の売上げ
を保ち、川
崎市の教育
施設改善に
寄与してい
ました。昭
和四十六年、
一〇年を目
途に廃止を

いくら議論
しても進展
はないでし
ょう。むし
ろ、廃止の
議論をする
より、競輪
事業を上手
に扱い、市
民生活に支
障なく活用
する方法を
考えたらど
うでしょ
う」と答え
ました。

試みましたが、二六六年を経過した今日、施
設に不安を感じながらも開催しています。
今こそ、官民が一体となって、早急により
良い結論を出し、実施する時が来ていると
思います。

二つ目は、行政に要求しない市民運動と
いうのは、「一見聞こえが良く、格好の良い
運動に見えますが、“行政という目標”が
ないので議論にメリ張りがなく、刺激が薄
く、運動がしづらいことです。ちょうど、
霧の中でゴルフをしているようなもので、
ナイスショットと言われても打ったボール
の行き先が、さっぱり見えない、分からない。
こんな時、打ったボールはOBじゃないの！
と言われると、落胆し、解散した
くなるのが度々ありました。

いまだに霧が晴れないし、打ったボール
が見えないので、プレーを続けている者
は、真に芯が疲れます。今は、霧が晴れる
のをじっくり待つべきか、またはプレーを
止めるべきか、苦労と悩みの多い運動だ
と思っています。

また反面、会の運動があったからこそ、
川崎市の「富士見周辺地区整備基本計画
(素案)」が公表されたではないか、と会員
から良い評価をしてもらうと、嬉しくなり、
また元気が出て来ます。

この運動の中で感じたことが幾つかあり
ました。

まず、テンポが違います。私たち区民と
行政とは立場が違うので、どちらが正しい
と一概にはいえませんが、なかなか理解出
来ないところがありました。

シンポジウムを開いて意見交換して、
区民の意識感覚を持続できるのは、長くて

三カ月です。しかし行政からの反応は、早
くて六カ月ですからテンポが合いません。
区民は一日でも早い成果を求めますが、行
政は慎重に、落ち度のない、誰にも迷惑の
かからない確かな答えを求め、時間をかけ
て作成します。

それでも、答えが出れば良い方で、予算
処置の裏付けを考えているうちに担当者が
変わる場合がありますからますます遅れ、
区民の情熱は徐々に失われていきます。

生活者である区民の環境は変わらないの
に、行政の担当は変わってしまいます。こ
んなことを続けていけば、「生懸命提案して
いた“街を愛する市民”は情熱を失い、疲
れはてて消えていくことでしょう。

できたら早い時期に庁内の動きや考えて
いる方向などが、非公式にでも運動の責任
者に示してくれば、いっそう、運動をし
ている人々には励みになることでしょう。

市民運動はボランティアなので、いつで
も何処でも好きなことを自由に発言できま
すが、行政には制約があって、言葉の切れ
が悪くなります。

これからは、お互いの立場を正しく理解
して、広い視野に立って、自由に意見交換し
ながら、確実に一歩前に進むことができる
ようにしたいと思います。そして、そのよう
な“場”や“仕組み”をどう工夫すればこ
うした思いが可能になるのか、行政サイド、
市民運動サイドの双方で、真剣に考える時
期に来ているように思います。

記者の目

住民の論戦で 市政の活性化を

東京新聞社生活部

浅田晃弘

この原稿を書いているのは九月上旬で、十月の市長選の投票率がどこまで低くなるかということが話題になっている。低投票率が予想されるのは、共産を除いた各党派の相乗りや対立候補の知名度不足などが理由に上げられるが、もっと本質的な問題は市民の多くが市政に関心が低いということに尽きる。「いまの市長の名前を覚えてください」というアンケートを市民に無作為に行ったらどうだろうか、なんてことを冗談で話していたことがある。フルネームで答えられる人は、決して多くないような気がする。

この八月に東京本社に異動となりお世話になった川崎市を離れることになったが、四年半の間、地域向けの川崎版紙面を作ってきた経歴を振り返ると、連日色々な話題があったものの、百二十万市民が共通して関心を持つ問題というのはあまりなかったと思う。

いまさらながらではあるが、南北に細長い市域が広がり、区が違えばまったく住民性が異なる土地柄、北部住民の関心が高い自然環境保護の問題には南部の人たちはそれほど興味をひかれないし、臨海部開発や公害の話題は、北部住民にしてみればどこか遠い地域で起きていることのような気がする。私の住んでいた麻生区も「あさおく」と正確に読めない人が、南部ではかなり多かった。朝日新聞は行政区域ではなく私鉄沿線で地域の属性を定めた田園都市版の発行に踏み切った。

実際に区役所機能の強化が言われたり、住民参加の「区づくり白書」策定などの取り組みは始まってはいるが、そんな程度のものでお茶をにごしてはいけけない。本気で区役所に権限を持たせて、地域の施策については住民の賛否を問うシステムを作るのだ。

そこでは住民が地元の身近な問題について自由に意見を述べあえるような場を設定し、意見の対立があれば、住民投票にかけて市はこの結果をできるだけ尊重することとする。

新潟県巻町や沖縄県、岐阜県御嶽町の例は、首長が住民から支持を得ていることを示すために行った政治的な意味が強いが、ここでは住民の意思を行政の施策として実現させるため、あるいはやめさせるためにやる。

岡本美術館の例では、市は「一部の反対」といって反対派の感情を逆撫でしていたが、住民投票をやってみれば市民の意思ははっきりと数字で表れる。

こう言う岡本美術館のように、いつてみればあつてもなくてもそれほど深刻な問題につながらない件についてはともかく、ゴミ処理施設の建設計画など市民生活に直結する施策が、反対ですべて立ち行かなくなってしまうたら困ると心配する人がいるかもしれない。

しかし本当に単なる住民エゴで無責任な反対をしたら、必要な行政はストップして結局は自分たちの生活に跳ね返る。そこまで住民は愚かなものではないはずだ。それに行政に対する責任が重くなれば、「川崎都民」などといって市政のことに無関心ではいられなくなるだろう。ここまですれば市長選の投票率も上がると思うのだからどうだろうか。

今年度の大卒者採用試験の一般事務職に、韓国・朝鮮籍の三人が合格したという

ニュースを聞いた。川崎市はこれまでも在日社会と積極的に関わり、日本人だけの発想では到底困難だった「共生」の思想を、市政運営の基本理念として取り込みつつある。

日本社会のなかで異なるものを体現してきた彼らが入庁することで、過去の方針や前例にしばられた行政の硬直性を打破するきっかけとなり、住民一人一人の意思が反映されるシステムづくりに歯車がかかることを期待する。

※筆者は、平成五年一月から平成九年七月まで川崎支局に在籍。



市民共同のまちづくりフォーラムにて

松下圭一 著

『分権段階の自治体と政策法務』を讀んで

総合企画局企画調整課主査

伊達知見

分権段階の自治体と政策法務



はじめに

この本は、平成九年二月に、山梨学院大学五〇周年記念シンポジウムの基調講演に基づいて出版されたものだ。

いま、国や地方の行財政改革が議論されているなかで、この本は「分権」と「自治体法務」について、その背景や理論を実務に即して述べている。とくに自治体の職員が「分権」を自らの問題としてとらえ、日常の仕事や組織・制度の見直

し、そして将来計画を考えるときに多くの示唆を与えてくれるだろう。

以下、本書の章ごとに要旨を簡単に追いつけながら、私なりの問題関心に引きつけながら若干の感想を述べさせていただくことにする。

◆自治体は「枠組み」から「中身」の時代へ

第一章「新段階に入った自治体課題」では、一九八〇年代以降を都市型社会の成熟ととらえ、シビル・ミニマムの量充足から質への転換の時期と位置づけている。これまで政府・省庁が機関車となつて近代化をおしすすめた官治・集権政治が終焉を迎え、これからの地方自治は、単に「地方分権」に備えるということだけではすまないことを具体的に説明している。つまり自治体が「政府」として、政策自立を果たすためには、政策法務の取組みが不可欠になってくると指摘しているのだ。

いわゆる量的拡大時代には国と地方との法的・制度的「枠組み」が重視されてきた。これにたいして分権化とは、地域特性を前提に、自治体みずからによる「中身」を重視する思想にほかならない。この「中身」をささえるシステムが政策法務の実現にあると理解できる。しかしながら、「枠組み」から「中身」の思想への切り替えは容易にできるとは思えない。

なぜなら、国庫補助金による事業が典型だが、補助金、通達等による地方の従属姿勢が組織にも職員の意識レベルでも根付いているからである。

このような中央集権的な手法を自治体

内にもちつづけることは分権化の意図するところではない。つまり「分権」の考え方は、政策の国に対する「説明責任」ではなく、自治体内や市民に対する「説明責任」や透明性を一層たかめることが求められる。

このためには職員参加による庁内コンセンサスや市民参加で政策形成する手法を定着させておくことが重要になる。このような仕組みによる成果の積み重ねから政策法務が結実してゆくものと考えられる。

◆分権化と長期総合計画

第二章「変わる長期総合計画」、第三章「政策・制度再編と企画分権」では、今日の分権化時代における自治体の計画行政と企画機能のあり方に鋭い問題提起がされている。つまり、一九六〇年代以来、シビル・ミニマムの公共整備は、今日の視点で考えれば、「国法の執行」を前提に、国法基準の内部における地域整備計画として、財源と人材を庁内で最適配分する手法として有効であったが、一九九〇年代に入ると、公害の半永久的課題は別に、老人介護と下水道などをのぞけばほぼ終り、その後はシビル・ミニマムの質をめぐって、政策・制度の再編成の段階に自治体は入ったとしている。

著者は、この政策・制度の再編成は、①地域特性をふまえた個別、具体的な政策・制度開発というビルドと②飽和して老朽化した既成の政策・制度の改廃、つまりスクラップ・アンド・ビルドを基軸として展開すると主張している。そして、このスクラップとビルドを中核とした自

治体の政策・制度の再編は、自治体の長期総合計画の意義を変えるときにも、総合計画を統轄していた企画部門の変容をうながしてゆく。

なぜなら個別施策の質的転換は、必然的にスクラップ・アンド・ビルドをとまなうため、「現場」での調整がなければ、長期総合計画はもろろん中期計画すらその実現にとりくめない。このためには企画部門と現場をめぐる人事配置の循環が不可欠となり、企画当局は企画集権から企画分権型に変わるべきと述べている。

著者が言う、課題別中間計画を基軸とした、分権化時代の政策再編による長期総合計画の考え方は、おそらく本市の計画行政への鋭い問いかけでもあることはまちがいない。

ところで、指摘されている企画の現場性には異論のないところであるが、著者の主張する企画分権型には政策論議の場がきちんと機能していることが前提になるだろう。

さらに、このような政策論議の場においては、①事業の正当性②予算配分の合理性③意思決定過程の透明性など要求される。これにこたえるためにも政策のめたらすさまざまな効果を科学的に評価する手法が必要になる。

例えば、道路や港湾などの公共投資の経済波及効果を計測してプロジェクト評価の一端を担う試みがこれにあたる。このように、可能な限り客観的な評価情報が必要だが、あわせて定量化になじまない要因も含めて総合的に評価する手法の開発も必要になる。今、このことが社会的にもつよく求められている。

以上のプロセスを経た上で、各政策を横断的にみた総合調整や政策的な位置づけは、たとえ企画が分散したとしても必要な機能となるであろう。

◆出発点からの分権化議論を

第四章「職員組織をどう再編するか」では、分権化にともなう機関委任事務の廃止は行政機構・職員組織の弾力的な再編・再生をうながすと展望したうえで、今後の自治体における政策・制度の最適設計を開発・策定・実現するためには、たえざる機構改革ないし職員参加の再編が不可欠と述べている。

さいごの第五章「政策の制度化と政策法務」では、再び政策法務の重要性を繰り返している。機関委任事務の廃止をはじめとした今回の分権改革により、通達依存体質からの脱却、さらには行政手続法の制定にともなう行政指導のあり方が問われる中、自治体の自由かつ責任ある

政策・制度開発とその運用基準の設計が不可欠となる。このため、自治体法務の展開が緊急となると主張している。

さいごに自治体は地域の政府ないしシンクタンクとして地域総合性をもつ市民生活の質整備をめざした「面」型の政策展開が必要であると結んでいるが、そのために「現場」とリンクした中間計画の策定は重要な戦略拠点となる。

以上各章の内容を簡単に紹介して、若干のコメントをさせてもらったが、このような機会を得て、改めて分権化の問題が多面的で、多義性をもったテーマであることを認識した。それらは、具体的には本書には述べられていないが、重要な課題として簡単にまとめてみる。

第一は、効率性と規模の問題だ。道路、上下水道、住宅、社会保障などサービスの種類により効率的な規模について考えることが必要であろう。

第二に、政策の効果と評価の問題だ。

しかも複数の政策の組み合わせや集積の効果をもどように評価し、どのように政策に役立てるかということである。

第三に、受益者と負担者の問題である。インフラ整備の成熟から、人的社会サービスへ移行してゆくなかで、サービスの質、環境の質など公共サービスの利益の帰着性を把握し、応益の負担のあり方などを考える必要がある。

以上のことは、成熟社会を迎えて、今日の自治体の組織機構、なかならず企画、財政をめぐる改革の問いかけであることに気づかれると思う。

今日の地方分権のながれはもう止められない。だからこそ、分権化イコール善ということを前提に考えると、この第一から第三の問題点に加えて、自治体の内部的な意識改革を置き去りにするなど重大なことを見落とすおそれはないだろうか。大事なことは、出発点にもどって「分権」の意味をもう一度問い直すことだ。

◆おわりに

地方自治法が施行されて五〇年をすぎ、この間の経験を教訓にして、「二世紀」を展望した自治体を築き上げてゆくことは、自治体職員に課された責務と考えたい。

今回、地方分権について、このようなかたちで勉強する機会を得て大変感謝している。検討していないところは後の課題としたい。

なお、この本の要約について、著者の意図を適切に説明していないところがあれば、私自身の責任である。できれば読者が実際に読んで確認してもらえば幸いである。最後に、これを機会にあらためて分権化の「中身」の議論が、自治体職員のなかで深まっていくことを念じてやまない。

(公人の友社 本体一四五六円)

第11回「地方新時代」市町村シンポジウム/PART2

「地方政府」政策シンポジウム企画

『分権勧告後の地方政府像を展望する』

地方分権推進委員会における数次の勧告を経て、地方自治の憲法ともいえる地方自治法が大きく変わります。国と地方、都道府県と市町村が対等・協力の関係を築いていくための制度的枠組みが法律として作り上げられています。

そして、改正地方自治法に基づいて自治体の条例が変わり、自治体の仕事が変わっていきます。この変革が市民自治の拡充にどれほど貢献するかは、ひとえに自治体の変革に対する姿勢とそこに住む市民の情熱にかかっていると考えます。地方分権により、自治体実務の現場においても、新たなステージを迎えることとなります。

このような状況を背景に、自治体の実務をどのように変えていくかを、そこで働く職員はもとより、議会・市民の視点からあらためて検証してみたいと思います。

◆第1日 2月6日(金) ◆会場 ホテル・ザ・エルシー

全体会 (10:00~11:50) 対論「地方分権を議会はどう活かすか」

地方分権推進委員会の勧告、地方制度調査会の審議状況など

分科会 (13:30~17:15)

第1分科会「自治立法の担い手を考える——分権時代の法と政策——」
条例制度範囲の拡大(法律との関係、自治体規則・要綱との関係)、自治体立法、市民提案など

第2分科会「地方分権の受け皿を考える——市町村合併・広域協調——」
広域連合、市町村合併、都道府県の関わり、住民の視点で見た望まれる広域課題への対応策など

第3分科会「かわさき発——こどもを主体に考える——こども権利条例の制定を——」
保育、学校、不登校、非行、国際化、ネットワーク、地域教育会議など

◆第2日 2月7日(土) ◆会場 川崎市国際交流センター
特別分科会 「外国人市民代表者会議の現在——深まりと広がり求めて——」

申込み・問合せ 川崎市総合企画局都市政策部(川崎市川崎区宮本町1番地 TEL044-200-3708 FAX044-211-8354)

1月30日(金)までに希望の分科会・住所・氏名・電話を記入の上、お申込み下さい。

川崎市政日誌

(一九九七年一月～六月)

(川崎地方自治研究センター編)

一月七日

市長、年頭記者会見で、スタッフ職に限って外国籍職員を局長級理事まで登用できる形で人事運用規程を作成していることを明言。

市は町内会などで地域の振興に貢献している市民に対する「自治功労賞」の受賞者六名を発表。

一月八日

市庁舎の市民相談コーナーの中に宅地建物相談コーナーを開設(開設日は毎週水曜日午後一時～四時)。

一月十五日

市主催の「成人の日を祝うつどい」(とどろきアリーナ)開催。新成人向け小冊子「THINKING」配布。新成人は過去一〇年間で最低の約一万七千人。

一月十六日

「環境基本計画年次報告書」の発表。廃棄物削減については順調だが、特定フロンの使用廃止、熱帯材の削減など目標の未達成、窒素酸化物(NO_x)排出量の実態把握の遅れを指摘。

一月十七日

職員ら約六〇〇名の参加による「災害対策本部」(本部長・高橋市長)の訓練。川崎・災害ボランティアネットワーク会議の主催で市内の七区役所などを会場に

独自の防災訓練

一月二十日

多摩区総合庁舎の業務開始(市民館・図書館については二一日にオープン)。

一月二十三日

一九九七年度留守家庭児童施設への入室申請の受付の開始(「待機児童」の多い新一年生受け入れの新基準を一時棚上げ)。

一月二十八日

川崎ボランティアセンター、ロシアのタンカー・ナホトカ号の重油流出事故で救済物資とともに二〇人前後のボランティアの派遣を決定。

二月一日

「市民事業女性起業家支援融資制度」発足(一件の上限額は一千万円、最長七年融資)。政令市では福岡市に次いで二番目の試み。

二月三～四日

ロシア籍タンカーによる日本海重油流出事故に関して、川崎市は、「災害時における相互援助協定」を結ぶ三市(福井、富山、新潟)に見舞金贈呈を決定(三日)。また市は、同事故に関し、被災地で重油撤去作業に当たった職員に最大五日間まで有給休暇を認める職務専念義務免除の制度を定める(四日)。

二月七日

県農協中央会は、十月に合併予定の川崎市内四農協(川崎市中央、川崎市多摩、川崎、川崎信用)合併調印式を開催。新組織の名称は公募により「セレサ川崎農協」(JAセレサ川崎)となる。

二月七～八日

第一〇回「地方新時代・市町村シンポジウム」開催。

二月十三日

川崎市が九七年度予算案を発表、一般会計の伸びは政令市移行後二番目の低率。

二月十四日

川崎市市民オンブズマンが第六年次(九五～九六年度)報告書を市長および議会に提出。申立件数は一四〇件。

二月十六日

「川崎市外国人市民代表者会議」の九六年度最後の会議が開催され、外国人の入居差別を禁じる住宅条例の制定等を提言。

二月十八日

川崎市と岩手県東和町は、災害時の相互応援協定を締結。高橋清市長と小原秀夫町長が川崎市で調印式を行う。

二月十九日

「新エネルギービジョン」の策定の一環として市主催のシンポジウム「エネルギーと地域そして地球を考える」が開催される(産業振興会館)。

二月二十日

一九九六年度「毎日・地方自治大賞」(毎日新聞社・主催)の審査結果が発表され、川崎市は「職員採用における国籍条項の撤廃」が評価されて奨励賞を受賞。

二月二十一日

前年九月に外国人学校卒業生にも受験資格を認めた川崎市立看護短大(幸区小倉)の入学試験が実施され、外国人学校生五人を含む六四四人が受験した。

二月二十二日

市民館等で日本語学級を運営するボランティア団体が初めて一堂に会し「川崎市地域日本語ネットワークの集い」(同実行委員会主催)を開催(国際交流センター)。

三月四日

川崎市立看護専門学校で最後の卒業式と閉校式。

川崎市「平成八年度環境白書」の公表。

三月五日

市長が川崎区浮島町に予定されていた七万人収容のサッカー場建設計画の見直しを表明。

教育委員会が教育関係者・学校給食団体・PTAなどで作る「中学校給食調査委員会」の設置を表明。

三月六日

教育委員会が中原区の市立橋高校の新校舎完成時に県内初の「体育学科」と「国際学科」の新設を表明(開設は二〇〇〇年度以降)。

市は国内初の高齢者用海外保養施設「シニバービレッジ」構想からの撤退と、静岡県南伊豆町に市民保養施設を建設する計画を表明。

市は「ボーイ捨て防止条例」の散乱防止重点区域に再開発完了後の溝口駅周辺も追加指定する方針を表明。

市は川崎競輪場の選手宿舎(幸区)の移転計画を変更し、現宿舎の改築を決定。

三月七日

川崎市立看護短期大学で一般入学試験の合格発表(朝鮮人学校など外国人学校卒業生の合格者はなし)。

三月八日

市立桜本小学校でふれあい館が朝鮮民族の伝統文化を子供たちに楽しんでもらうための祭「ウリマダン」を開催。

三月一二日

市衛生局が市内在住の一人暮らしの高齢者患者の実態調査結果をまとめる。

三月一三日

ふれあい館で、日本で暮らす外国人の市政参加を考えるフォーラム開催。

三月一四日

市は古紙価格急落の影響で市民のリサイクル熱を憂慮し、地域で古紙の集団回収に取り組み「一三五団体」に、活動の継続依頼文書を送付。

中原区内のボランティア・福祉グループが総合自治会館で福祉交流集会(三〇団体から二〇〇人の参加)。

三月一五日

一九四四年に空襲で校舎焼失のために卒業式ができなかった日吉国民学校(現市立日吉小学校)生徒が五二年目の卒業式。

三月一六日

働く女性の悩みや迷いに答える懇談会「仕事につこう・ついたら・ついたとき」開催(教育委員会主催、幸市民館)。

三月一七日

「川崎・こみを考える市民連絡会」が市

内のスーパー等のリサイクル状況調査をまとめ、買い物ガイド「私たちが変わればお店が変わる」を発行。

三月二〇日

市民ミュージアムで全国初の試みとして、消音機能を備えた楽器による「サイレントコンサート」開催。

三月二一日

市は各区ごとの地域防災組織を統合し連携を図る「川崎市自主防災組織連絡会議」の設立総会。

三月二三日

市民ミュージアムで、川崎区稲毛神社に伝わる県の無形文化財「川崎山王祭りの宮座式」の模様をまとめたビデオの試写会(四月から一般公開)。

三月二五日

小児ぜんそく児童の治療・学習の場であった市立井田病院内「あおぞら学園」の閉鎖。

三月二七日

多摩区総合庁舎正面玄関前に「核兵器廃絶平和都市宣言」記念モニュメント「平和の歓び」が完成、除幕式催行。

三月三一日

市は「外国人代表者会議」の広報のため、「ニューズレター」を日本語他六カ国語で刊行開始。年四回発行予定(人権・共生推進担当)。

四月一日

市の定期異動で過去最大の組織再編により、対象者が昨年の倍の一九一〇人に。三六の管理職ポストの削減。初の女性局

長の誕生(市民局・飯村富子氏)。

四月六日

横浜・川崎両市による立川断層の合同調査の結果、同断層が二市域に達していないとの判断。

四月八日

県内初の「福祉科」が開設された市立川崎高校で入学式。一期生は三九人。

四月一〇日

市営バスの運転手採用試験で初めて女性にも門戸を開放(二三日まで応募受付)。

四月一五日

市立井田病院に建設する県内初の公立ホスピス「川崎総合ケアセンター」の実施計画の発表。

四月一九日

川崎競馬場でナイター競馬「スパーキングナイター」が開幕。

四月二一日

川崎市と千葉県木更津市を結ぶ東京湾横断道(東京湾アクアライン)全長一五・一キロの海底トンネル貫通式。

四月二二日

市環境政策審議会が九五年度の市環境基本計画年次報告書を作成、自動車の排ガス抑制の遅れを指摘し「アイドリリング・ストップ」等の対策を答申。

四月二三日

市幼稚園教育振興検討委員会が幼児人口の減少で「研究実践園」二園を除く公立幼稚園の廃止を提言。

四月二五日

九七年度の県と川崎・横浜両市の公立学校教員採用試験実施要綱で、外国籍者を任用期限を付さない常勤講師として採用する旨を明記。

四月二六日

県内各地で活動するボランティア団体などが、災害時に備えた全県的なネットワーク組織「神奈川災害ボランティアネットワーク」を設立。

とどろきアリーナで「かわさき健康都市宣言」(三月一七日市議会で可決)の記念式典。

四月二七日

外国人市民代表者会議の会合で、相互理解教育の推進、入居差別の禁止、外国語による広報の充実の三提言を正式に決定。

四月二八日

家電量販チェーン・ワットマン大師支店の携帯電話売り場で外国人に対する不買表示があったことに関し、同社が「民族差別と闘う神奈川連絡協議会」に謝罪。

五月一日

川崎市議会はインターネットに専用ホームページを開設(県内の市では初)。

五月八―一一日

川崎市代表団(団長・高橋清市長)が友好都市・瀋陽を訪問。

五月一四日

証券取引等監視委員会が野村証券を証券取引法違反容疑で告発したことに関連し、川崎市は六月発行予定の市場公募地方債の引受けから野村証券の除外を決定。

「かながわ市民オンブズマン」は、水道業者談合で価格つり上げの容疑ありとして、県と横浜、川崎市に監査請求を提出。

五月二一日

市内女性農業者たちの交流と農業経営を考える「あかね会・川崎市女性農業担い手の会」が結成さる。

五月二六日

市は大地震の被害を受けたイランに救援物資として医薬品等（約百万円）の提供を決め大使館に届ける。

五月二七日

市は「北部医療施設」（仮称）建設予定地を多摩区役所仮庁舎跡地に決定。

六月五日

市は財政構造を抜本的に見直すため、学識経験者らによる「財政問題検討委員会」（委員長、深谷昌弘・慶大教授）を設置。委員会は「行財政システム改革推進本部」の下部組織。九八年度中に最終答申提出予定。

六月五日

川崎市消防職員協議会が「第一回川崎消防自治研究集会」を開催、消防行政の諸問題を討議。

六月二二日

高橋清市長はこのたびの定例議会で発言し、任期満了に伴う十月の市長選挙に出馬を表明。

六月一六日

市は「付属機関等の設置等に関する要綱」

を制定、女性は一〇%以上、兼任は五機関まで等を盛り込む。

六月一八日

市は「川崎市高齢者保健福祉計画」（一九九三年～九九九年）の進捗状況を調べる中間報告を発表。

六月二〇日

市は外国人市民の日本語学習支援のための、地域日本語教育推進事業の報告書をまとめる。

六月二四日

市は平成一〇年度改正予定の公害防止条例に、ダイオキシン対策の条文を盛り込む方針明らかに。

六月三〇日

市の資産公開条例に基づき、市長・議員等の昨年の所得、増加資産、報酬を得ている企業などを公開。

投稿

会議公開のインパクト

行政・メディア・市民

読売新聞社川崎支局 前田恭二

川崎市の統合的情報公開制度の最終ランナーである「会議公開制度」が九八年度にも条例化される。

それじたい公開の形で運営されたこの制度の研究委員会の論議の進み行き、九七年三月末に出された答申について取材し、記事を書いた。書きながら、心中面白く思ったのは、「行政―市民」の関係を変えるであろうこの制度が、当然ながら、その間に位置する私たちメディアのあり方にも変化を迫るだろうということだった。そして、答申に関して不十分な内容だという批判は存在するが、それはそれとして、行政、メディア、市民がそれぞれのあるべき姿をつかみなおす契機となるとよいという風にも考えたのである。

幸い「情報公開法を求める市民運動」事務局長の奥津茂樹氏が最近、「メディアと情報公開」（花伝社、九七年五月刊）という本を出された。その意見を引きながら、

まず「情報公開」が行政とメディアの関係はどう変えつつあるのか概観しよう。

奥津氏の指摘する通り、もともと記者が自ら情報公開制度を使うことはほとんど行われていなかった。「時おり市民の中に私（＝奥津氏、筆者注）のような変わり者がいて、制度を使って何かを公開させたりすると、物珍しそうに寄ってきて取材、報道する」という体であり、「情報公開制度は取材対象でしかなく、取材手段の一つとは意識されてこなかったのである」。ところが、九五年、全国市民オンブズマン連絡会議が情報公開制度を使って官官接待問題を追及したことから、「記者たちも『これではいけない』と思ったのだろう。その後、『〇〇新聞社が情報公開条例に基づいて入手した資料によると……』という新聞記事が目立つようになる」。

経過は概ねこの通りである。ここでは、どういことが起こっているのだろうか。端的に言えば、行政と、集中的に行政情報の提供を受けてきた記者クラブの関係を軸とする秩序が、情報公開制度の及ぶ領域では崩れつつあるということだ。まずメディアの側から見れば、この領域では、行政情報へのアクセスにおける優位性が原理的に失われたことになる。

情報公開制度では、請求者が何人であれ、開示・非開示は一律的に判断される。そこに記者云々という話は入り込む余地はない。むしろ市民は記者クラブへ提供されたものと同じ情報入手することが可能だ。じつさい市民オンブズマンの活躍に見る通り、メディアが遅れを取る場合も生じている。優位性が残るとすれば、メディアは職業としての対応であり、市民サイドは往々

にして時間の制約があるゆえに、情報を入力する速さ、安定度に差が出るということくらいだろう。

他方、行政の側に立てば、市民ないしメディアに対し、好ましい内容の情報のみを提供することが一層難しくなると思われる。

これまでも意図した通りの情報を発信する試みは、しばしば不十分な結果に終わってきたはずだが、少なくとも記者クラブに取材拠点を置くメディアとは一定の協議が行われてきた。しかし、情報公開制度はかなる内容の請求であっても、非開示理由に当たらないければすべて開示すべき制度である。官官接待問題などでやり玉に挙がった自治体ならば、こうした情報公開制度の性格は骨身に沁みただけではないか。

断っておくと、これは情報公開制度の領域内の話であり、メディアの取材領域はそれに限定されるわけではない。また、こうした変化は進行中の事柄であり、じつさいは行政情報の提供先として記者クラブは主要な位置を占めている。また、私などは情報公開制度を使うことになお複雑な思いがある。記者はあくまで取材先との信頼関係に基づいて情報を得るべき仕事（本当はもっと寂しい仕事だとしても）という考えがあり、他方、もはやそういうことにこだわった時代ではなくなったという認識がないというわけではない。

事柄は過渡期的な状態にある。しかし同時に、私にとっては、この変化は不可逆的な事柄に属すると思われる。

さて、会議公開制度である。会議公開も統一的情報公開制度の一つであるので、これまで述べた大半は妥当するだろう。加え

て、公文書あるいは領収書といった事後的な情報でなく、会議という進行中の事象を公開の対象とすることによる、この制度特有の影響を及ぼすことになるはずだ。

ここからしばらく、川崎市で体験したことを思い出しながら話を進めよう。

じつさいに公開の形で進められた会議公開制度研究委員会について、われわれは毎回の会議のたびに、そう長くない経過報告の記事を書いたのだが、まず驚いたのは、同じ会議を取材したはずのメディアの記事なのに、ポイントの置き方が随分違ったことだ。

原因を推測すれば、会議においては論議が分かれたり行きつ戻りつする場合があり、その場で情報の意味を整理することが難しい面がある。記者会見ならば、行政側はあらかじめ情報を整理し、ポイントを絞っている。記者の側も、じつは会見席上で各メディアが質疑を行っているうちに、いわば「記者クラブ内世論」というようなものが形成されるということがある。この結果、出てくる記事はあまり違わないということになるのだが、会議ではそうはいかない。また、市民にも公開されている場である以上、記事の上で記者側の不勉強がさらけ出される場面もしばしば生じることになるだろう。

会議公開制度研究会で学んだ第一の点は、いわゆる「シバリ」というものが意味をなさなくなることだ。

行政と記者クラブの間で、あらかじめ協議の上、記事を掲載・放送する日時を「○日夕刊から解禁、ラジオ・テレビは○日正午以降解禁」などと取り決めることがある。これが「シバリ」だ。審議会の答申などで

は、市長へ答申書を手渡す日時、あるいは議会側に報告する日時まで「シバリ」を設けることがある。また、「シバリ」を設けなくても、原局側から、記事にするのは、そうした答申・報告の後にしてほしいと要請されることは、実にしばしば起こる。

しかしながら、答申の肝心な部分、すなわちメディアの側からいえば報道価値のある部分というのは、ほとんどの場合、最終会合の前に固まっているものだ。それ以降答申までは、文案調整などの作業を行うための日時が置かれることになる。私自身も会議公開制度研究会の答申が固まりつつある中、どの段階で全容を伝えるべきなのか迷う、という初めての体験をしたのだが、会議公開制度の下では、どのタイミングで記事に扱うかはメディアの判断に委ねられることになる。

行政の側について言えば、審議会など会議公開制度の対象となる場面では、「市長に答申してから」だとか「議会に報告してから」といった慣用句が、メディアに対しては広範な市民に対しても正当な根拠を失うことになる。ことに議会の中には、報告以前に記事が出ると感情的になる方もあると仄聞するが、会議公開制度がスタートすれば、それは会議をフォローしていないのが悪い、ということにしかならない。しかし、私見では、会議公開の制度化を進めているにもかかわらず、川崎市役所の中ではこうした事態が迫っている認識が薄いのかどうか、何かの審議会の途中経過を尋ねると、さも当然らしく「大したことは決まってませんから」「そのうち報告書がまとまりますので」といった答えを返されることになる。

ところで、こうした「シバリ」が生まれできたもう一つの背景を推測するならば、そこには中間的な状態の情報が市民に提供され、それゆえの批判を招くことに対する行政側の抵抗感があったのではないかとと思われる。だが、会議公開がスタートすれば、そうした批判に耐えなければならなくなる。

いま公開の形で運営されている会議に、財政問題検討委員会があり、これまで二回の会合を経て、ごみ収集手法によるコストの違いといった点にも踏み込んでいる。それに対して、あるいは論議が拡散しはしないかという懸念を抱き、会議の途中で痛烈な批判を行うメディアないし市民があるかもしれない。じつさい会議公開制度研究会では、職員だけによる、いわゆる「内部会議」を制度の対象にすべきかどうかで、終盤に先の奥津氏から異議が寄せられた。また、その異議の取り扱いをめぐる至極簡単なやりとりも公開の場でなされ、そのことに対する批判も一部の記者の間で口になされていたと記憶している。

さて、こうして考えてみると、これまで行政情報の提供は、しばしば提供先が記者クラブなどに限定され、そのタイミングや内容についても、一定のルールが成立していたことを改めて強く意識せざるを得ない。しかし、情報公開制度の原則は、メディアを含む広範な市民を対象に、行政側の意に沿う・沿わないを問わず、可能な限りの情報を提供することだ。さらに会議公開制度がスタートすれば、情報提供のタイミングについても、行政側がコントロールできない場面が増えていくを得ない。それでは無秩序になるばかりではないか、という声があるかもしれない。

たださしあたり会議公開制度の条例化とともに論議を迫られるであろう、「シバリ」の問題について言えば、答申日をもって解禁とする、といった慣例はこの際、見直すのがよからう。いつ詳細な報道を行うのかは、やはり各メディアの責任において判断すべきことだ。広く市民に公開された場において、行政と記者クラブとの間で中途半端な約束をしたところで意味をなさない。むしろ会議の審議過程で、詳細な報道を行い、適切な批判を行うことは当然のこととしてなされるべきだ。批判に取り合えば、予定された論議のコースから外れる場合もあるだろうが、少なくとも行政側は、市民参加といった手続きが本来的に時間を要するということを前提にすべきである。

行政情報 資料室の 設置を望む

財政局財政課
筒井康仁

はじめに

二一世紀を目前にして、現在の地方行政をめぐる動きは、地方分権の推進と自治体の行政改革が大きな流れとなっている。この二つはそれぞれ独立したものではない。地方分権の時代に相応しい簡素で効率的な行政システムを確立するため、事務事業、組織・機構の見直しをはじめとする行政改革が必要とされているのである。

本稿は自治体における行政改革の推進のための重要課題の一つである職員の能力開発の推進、具体的には政策形成能力育成を念頭に置きつつ、私自身の個人的経験をもとに、自治体の職員にとって行政情報の持つ重要性を指摘するとともに、職員が自由に利用することのできる行政情報資料室の設置に関して意見を述べるものである。

なお、文中意見にわたる部分は、私の現在及び過去において所属した組織の見解ではなく、個人的見解であることを念のためお断りしておく。

2 日常業務の中で感じる不便

今年五月の人事異動で現在の職場に配属

されたが、日常業務の中で、さまざまな資料を作成する機会が多い。これらの資料を作成するためには、多くの場合、国・地方で発行されている各種の社会経済統計書や報告書、あるいは専門書等の印刷物となった行政情報（以下、単に「情報」という）の収集が必要であるが、この作業にかなり手間がかかるのである。

いうまでもなく国勢調査報告、事業所統計、国民経済計算等の重要な統計資料は総合企画局統計情報課にある統計資料室で閲覧できるが、統計資料室にない情報については、その情報に関心を持つ部署を突き止めて、そこへ照会しなければならない。

頭も身体も使わずに情報が集集できるはずがないことは承知してはいるが、その情報が一体どこにあるか判然としないことが少なくないのである。また、身近にあるはずの情報を入手するのに時間がかかるのは非効率極まりない。

一般に役所は情報の宝庫といえるが、一定の重要性を持つ情報が一元的に収集・管理されているとはいえない。本市の場合、各部署が莫大な筆算預金を抱えているようなものであるから、情報収集に時間と労力が余分ににかかるのである。先の統計資料室にしても、資料のリストが用意され、職員にとつて有用ではあるものの、執務室の一面にあるため空間的な余裕があるとはいえず、複写機もないため利便性に欠ける憾みがある。

情報収集の労を厭うわけではないが、本市の各部署が保有する情報へのアクセスがもう少し容易になればと思う。情報収集の目的はそれ自体にあるのではなく、情報を利用することにあるのであるから、身近にある情報の収集に手間取るのは、決して登

められたことではない。また、こつこつと忍耐強く情報を収集する経験が収集方法の改善以外に役立つとも思えないのである。

3 行政情報への距離

ところで、一般に、組織の構成員は配属された部署によつて入手できる情報の質・量が異なるのが普通であらう。しかし、本市の場合にはその差が余りにも大き過ぎると感じていた。というのも、本市の基本計、画等の重要な情報が入ることのない職場、あるいはそのような情報を与えてもらえない職場を私自身が経験したからである。

確かに当時は、情報がなくても日々の仕事に支障があつたわけではない。日々の多忙な業務は情報を必要としなかつたし、情報に接する余裕など与えてくれもしなかつた。組織の構成員が重要な情報から切り離されると、私自身の場合には、市政からの疎外感と無力感を覚えた。

この疎外感と無力感を長い間、自分自身の僻みによるものと考えていたが、平成七年度政策課題研究Aチームが区役所職員に、対して実施したアンケートの回答をみると、私の疎外感と無力感は単なる僻みではなさそうである。すなわち、「市や区の情報、たとえば2010プラン等は各課一冊くらいあっても良いと思う。まず職員への情報提供を徹底してほしい。」「区役所に流れてくる情報量がかなり少ないと思う。」(1)といった回答がでているのである。

本庁と出先といった配属部署による職員の職務に関する満足感や意欲に差異があるかどうかは不明であるが、情報が不足しているためにこのような意見が出るというこ

第 3 号

1997 November no.3

政策情報 かわさき

Review of public policy, KAWASAKI CITY

川崎市総合企画局都市政策部

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