

自治制度、協働・参画、コミュニティの論点

- 基本的な視点と検討範囲の役割分担 -

(文責:土屋)

【目次】

1. 自治制度をめぐる論点

- (1)自治制度の根幹と特別区の特殊性 - 憲法と地方自治法を中心に
- (2)自治制度への視点 - 準公選運動の歴史と住民の権利保障
- (3)自治制度に対する規制 - 自治体の国政参加と制度内での工夫
- (4)新宿区が定める自治制度 - 協働・参画およびコミュニティとの重なり合い

2. 協働・参画とコミュニティをめぐる論点

- (1)協働・参画(参加)の論点
- (2)コミュニティ形成の主体と行政の役割

1. 自治制度をめぐる論点

(1)自治制度の根幹と特別区の特殊性 - 憲法と地方自治法を中心に

現行の新宿区基本構想・基本計画において、自治制度に関わってくる箇所は、主に第6章「構想の推進のために」です。その中でも6 - 1「自立した区政の確立」が、自治制度の基本的なあるべき方向性を示しているといえるでしょう。ただ、現在進行過程にある第4次実施計画を見ましても、6 - 1「自立した区政の確立」の項目に関わる事業はありません(『新宿区第4次実施計画』1 - 106ページ参照)。自治制度に最も深く関わる分野において進行中の事業がないために、既存事業の問題点・課題の指摘が行えず、自治制度の今後の方向性も議論しにくいことが、我々第6分科会が扱っている「自治制度」というテーマの難しさです。

新宿区の基本構想・基本計画・実施計画を参照しながら自治制度の現状や課題を

議論するのは難しいわけですが、それでは、一般的に言って自治制度とはどういった制度・仕組みを指しているのでしょうか。3月4日の第15回分科会で配付されました三田先生の学識資料や「自治制度について 第6分科会資料」(事務局作成)の3ページにもありますように、端的に言えば、「日本国憲法」の第8章(92条から95条)が日本(新宿区)の自治制度の根幹部分です。

「憲法」で直接的に定められていることは主に六つの事項です。第一に、自治体(地方公共団体の通称)に議会を置くこと(93条第1項)。第二に、自治体の長(区長)や議会の議員は、自治体の住民が直接、選挙で選ぶこと(93条第2項)。第三に、自治体が行政サービスを提供し、規制行政(警察権の行使など)を行うことができること(94条)。第四に、法律に反しない限り自治立法である条例を制定できること(94条)。第五に、必ずしも具体的に書かれているわけではありませんが、自治体に課税権がある(地方税を住民や法人に課税できる)ことも憲法から導き出せます(94条)。第六に、ある特定の自治体にのみ適用される法律を制定する場合は、その自治体で住民投票を行い過半数の同意を得なければならないこと(95条)。これに該当する法律としては、広島市に適用された広島平和記念都市建設法など15件の法律があります。

もっとも、自治制度の内容すべてが「憲法」に書き込まれているかといえば、そうではありません。特に自治体の組織や運営については、「地方自治の本旨」に基づいて法律で定めることになっています(92条)。また、「憲法」には、具体的にどういう団体が自治体(地方公共団体)に該当するのかが定められていませんので、自治体の要件・種類を規定することも法律や憲法解釈に委ねられています。そのため、自治制度の中でも、自治体の種類ですとか、組織や運営の基本的事項(住民の権利、長・議会・補助機関等の役割など)については、主として「地方自治法」で定められています。

では、「地方自治法」では具体的にどういった事柄が規定されているのでしょうか。最も基本的な事項である自治体の種類については「地方自治法」では、普通地方公共団体と特別地方公共団体があることを定めていまして、普通地方公共団体は都道府県と市町村とされ、新宿区を始めとする特別区(23区)や一部事務組合(例えば東京二十三区清掃一部組合)などは特別地方公共団体とされています。この普通地方公共団体と特別地方公共団体の違いですが、普通地方公共団体が全国的に一般的普遍的に存在する自治体とされ、「憲法」上の自治体として扱われるのに対して、特別地方公共団体は存立目的が普遍的なものではなく特殊なものとされていまして、一般的に言って「憲法」上の自治体とは見なされていません。

特別区の特異性は、東京という極めて巨大な大都市を一体的に運営する観点から、本来であれば市町村が担う事務の一部(現在は上下水道や消防など)を東京都が受け持つことが法律(水道法・下水道法や消防組織法など)で定められており、普通地方公共団体である市町村と比べて「憲法」94条に規定された行政サービスの提供や

規制行政の執行といった面で権限が一部制約されていることです。もっとも、現在の権限の制約は従来と比べれば大幅に少なくなっていて、清掃事務の特別区への移管などを実現した2000年4月の都区制度改革によって、権限が普通地方公共団体(市町村)と同等程度まで近づきました(都区制度改革の詳細は「自治制度について:事務局作成資料」9ページ参照)。

特別区は依然として「地方自治法」において特別地方公共団体と位置づけられ、行政事務の一部を都が担っていることもあって、特別区を「憲法」で保障されている自治体として見なしてよいかどうか、学界や行政実務の世界でも議論が分かれています。しかし、消防や上・下水道など、行政サービスの効率的な提供という観点からして、現状どおり都が担った方が良い場合もあるかもしれません。

我々第6分科会としては、特別区が東京の特殊性を鑑みて今後も特別地方公共団体であり続けるとしても、それを理由に区民の権利や区民が受けるサービスが制約されないよう求めていくことが必要でしょうし、あるいは憲法上の普通地方公共団体への転換を求めていく場合でも、東京という大都市に見合った事務の執行体制(消防等の広域行政の必要性など)を維持することを求めていく必要もあるのではないのでしょうか。

(2)自治制度への視点 - 準公選運動の歴史と住民の権利保障

自治制度が「憲法」や「地方自治法」で主に定められており、特別区が自治体の種類の中でもやや特殊な自治体として位置づけられていることを示しましたが、自治制度の内容は「地方自治法」に定められている事項だけでも主に、住民の権利・義務(選挙権・直接請求権等)、議会のあり方(組織・権限・会期・請願等)、長の役割、教育委員会等の執行機関の役割、職員機構(補助機関)の役割、財務(予算・決算・税)、公の施設のあり方、地域自治区(狭域行政・コミュニティ)、自治体間の関係(広域行政)など、多岐にわたります。自治制度について考え議論するとしても、どこから手をつけるべきなのか、なかなか難しい問題です。

考え方としては、広く関心を集める問題を優先事項の高い議題と見なし、まずは議論にあたるべきではないかと思われま。一般的に自治制度について広範に注目が集まるのは、やはり住民の権利に関わる事項が改変されるような場合です。新宿区を始めとする特別区でも、かつて自治制度への関心が非常に高まった時期がありましたが、それも制度改正によって住民の権利が制約されたことが背景にありました。

先に、特別区が特別地方公共団体であり、憲法で保障されている自治体であるかどうか未だ議論の余地があると言いましたが、数十年前はとりわけそのような考え方が強かったのです。ご存じの方も多いと思いますが、「日本国憲法」と同時期に施行さ

れた「地方自治法」では、「憲法」の93条第2項を受けた形で特別区長を公選で選ぶことを決めていましたが、1952年の「地方自治法」の改正により公選制は廃止され区長は議会による選任制(都知事の同意も必要)となりました。

この法改正に対しては住民から違憲無効訴訟が提起され、最高裁判所まで争われましたが、最高裁は憲法で保障される自治体の要件として、第一に「住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在していること」、第二に「沿革的にみても、現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権や自主行政権等の地方自治の基本的権能が付与されていること」を示しました。結論として最高裁は、特別区は上記の要件を満たしていないため、「憲法」上の自治体には当たらないと判断しています(1963年に出された判決)。そうしますと、公選制を廃止しても違憲ではないということになるわけです。

最高裁判決の影響もあり区長選任制が維持されていく一方で、住民意識の多様化を反映して議会の多党化が進んだことによって、自治体によっては区長をなかなか選任できないという事態が現れてきました。過半数の区で、公選制廃止後の区長の不在期間が200日を超え、新宿区や渋谷区・練馬区では区長不在期間が通算500日以上にのぼる異常な事態となりました。

そのような状況の中で、直接公選を求める運動が活発になっていきますが、制度上直接選挙はできませんでしたので、代わりに準公選という方法が用いられました。区長選任にあたって、事前に区民投票を行いその結果に基づき区議会が選任を行うやり方です。1967年に初めて練馬区で区長の準公選条例の制定請求運動が起こり、72年には品川区議会で準公選条例が可決され、初めて準公選投票が実施されました。区長準公選条例はその後、練馬区、大田区、北区で制定されました。そのような区長公選を求める区民意見の高まりに押され、1974年に「地方自治法」が改正されまして、特別区長の公選制が約20年ぶりに復活したのです。

この区長公選が復活に至る過程は、自治制度を考える上で非常に重要なことを我々に投げかけているのではないのでしょうか。いったんは、国会が定める法律(地方自治法)や最高裁の判断で、特別区は憲法上の自治体ではないから、憲法で定められている住民による長の直接選挙を廃止しても問題はないとされたわけですが、区民がその判断に異を唱え、区長の公選制というあるべき自治制度の姿を提示し、同時に自治体も当時の制度の枠内で可能なこと(準公選)を実践してみせたわけです。それが最終的に国の政治を動かし、法改正につながりました。

自治の本質は、みずからのことはみずからが決めるという、自己統治にありますから、自治の仕組みをどのように設計するかということも、本来であれば国(中央政府)だけで決めるのではなく、自治体自身が国に対して意見を表明し、自治制度のあるべき姿を示していく必要があります。要は、自治体は対等な立場で国と協力して自治制度を作り上げるべきなのです。そして、自治体が自治制度を示す以上は、まずもっ

て住民の意見を出発点に自治の制度設計を提示すべきでしょう。我々第6分科会は今まさにそのことを実践しているわけですが、区民の立場からすれば、準公選運動の歴史に示されていますように、住民の権利や権利を担保する仕組みこそが自治制度の核心であり、まずもって検討すべき課題であるともいえるのです。

(3)自治制度に対する規制 - 自治体の国政参加と制度内での工夫

住民の権利や権利を保障する仕組みが自治制度の核心だとしますと、自治制度を議論する上で問題になることは、憲法や法律によって定められているそれらの権利や仕組みが、区民の視点から見て過不足のない、必要十分な規定になっているかどうかではないでしょうか。ここでは選挙の仕組みを例にとって説明したいと思います。

住民には議員や長の選挙権および被選挙権がありますが、自治体選挙の際に主権者だからこそ持っている投票の権利を行使する人が少ないのはなぜでしょうか。もちろん、若年層ほど投票に行かないことが投票率でも示されていますように、有権者の自覚のなさもあるのかもしれません。しかし、投票率の低さには、有権者の関心を引きつけることを妨げているような選挙の仕組みにも、原因があるのではないのでしょうか。

自治体での選挙は国政選挙と同じく、「公職選挙法」で選挙のやり方が規定されています。例えば、選挙運動ができる期間は新宿区のような自治体であれば7日間と一律に定められていますが、果たしてそのような短い期間で有権者に政策を訴え争点を明確化することができるのでしょうか。日ごろ、自治体の政治行政から距離を置いている人は、何が地域の課題で争点なのかを把握できなければ、投票に行く動機が生まれにくいのではないのでしょうか。

また、立候補者は選挙期間中に個人演説会や街頭演説等で有権者に政策を訴えることはできますが、第三者が主催する合同演説会は開催が禁止されています。各種の調査でいわゆる無党派層が増大していますが、その中でも政治に関心の高い人も相当数いると言われていています。個人演説会等は一般に立候補者の支持者が集うことが多いでしょうから、特定候補の支持者ではないけれども政治に関心がある有権者にとっては、各候補者の政策を比較するような場が必要とされているのではないのでしょうか。しかし、現行の制度では、そういった要請に応えることが難しいのです。

近年、政策論争を活発にするために、マニフェストが自治体選挙でも注目を集めています。マニフェスト作成のねらいは、端的に言えば選挙公約をより具体的なものにし、有権者にわかりやすいものにするためです。重点目標を定め、財源の裏付けなど目標の実現方策も示します。加えて、目標値や目標の達成時期も明らかにすることで、任期中や次の選挙で、事後的な評価が可能になるような公約にすることが目指され

ています。しかしながら、このマニフェストも、国政選挙ではパンフレット・書籍の頒布として認められています。自治体の選挙ではそのような規定はなく、有権者に広く政策を訴える手法が限られているのが現状です。

選挙の規制の厳しさは、金銭や威圧的行為等によって選挙の公正さが歪められることを防ぐためにありますので、たしかに一律に規制を緩和すればよいわけではありません。しかし、現行の仕組みが、自治体の政治行政への住民の関心を高める観点からして妥当なものかどうか、今一度検討が必要ではないでしょうか。

もっとも、選挙の仕組みを始めとして自治制度の多くは、法律で規定されています。そうしますと、その中に本来的には自治体が自己決定すべき事項が含まれるとしても、現在のところ国の法律で決まっている事柄を、果たして第6分科会で議論することにどれだけ意味があるのかと、疑問を持たれる方もいらっしゃるかもしれません。結論を言えば、国が定める制度についても自治体が国に意見を示す手段はありますので、まずは自治制度の課題を住民参加の場をとおして整理し、その課題が自治体の中で広く共有された場合は、国に制度の修正を働きかけていくという手順になると思います。あるいは、準公選運動の時がそうであったように、課題の解決が現行制度の枠内でも可能かどうか、代替手段を探ることも含めて住民と自治体が協力して知恵を絞ることも必要かもしれません。

自治体が国の政策に意見を反映させることを、自治体の国政参加と言いますが、日本では国会が個別の法律を制定改廃する際、自治体が意見を反映させる機会は制度的に保障されていません。しかし、まったく国に対して意見を示す機会がないかと言えばそうではなく、議会は(自治体の権限ではなくとも)自治体の公益に関わる事項であれば、意見書を国会や関係行政庁に提出することができます(議会の意見書提出権)。あるいは長は自治体の意思を代表する立場にありますから、長(区長)が内閣等に対して意見を表明し制度の改正を訴えることは当然できるわけです。これらの意見の場合、国会・内閣等は意見を尊重する義務を負ってはいませんが、全国知事会や全国市長会など、長や議長の全国的連合組織である地方六団体が意見を内閣や国会に示した場合、内閣には回答義務が課されています。

自治制度の検討にあたっては、自治体の国政参加を活用したり、現行制度の枠内で創意工夫をして代替手段を開発したりすることも念頭に入れながら、法律で定められている事項も積極的に議論していく姿勢が求められるのではないのでしょうか。

(4) 新宿区が定める自治制度 - 協働参画、コミュニティとの重なり合い

ここまでは、自治制度の中でも、法律等によって国が規定する自治制度を主に議論してきましたが、当然のことながら新宿区が主として条例・規則等によって定めている自治制度というものもあるわけです。新宿区が定める自治制度としては、区民の参加(参画)や協働に関わる自治制度、行政運営に関わる自治制度、議会に関わる自治制度(議会の仕組み)に大きく分けられると思われませんが、個々の仕組み・制度にはどういったものがあるのでしょうか。

例えば、参加(参画)に関わる制度、すなわち行政に区民意見を反映させる仕組みの中では、「パブリックコメント制度」(規則)ですとか、「区民の声委員会」(条例)などが該当します。他にも、附属機関等の各行政分野の「審議会」も、近年は公募委員の仕組みが導入される場合もありますが、区民参加が行われていますからこの種の自治制度になります。我々の「区民会議」をどう位置づけるかは難しいですが、このような仕組みが今後も新宿区で活用されていくのであれば、区の自治制度の一つと見なしてよいのではないのでしょうか。また、コミュニティとも非常に関係してきますが、新たに立ち上がった「地区協議会」も常設の機関として行政の方では位置づけているようですので、参加に関わる自治制度といえるでしょう。

協働は、異なるセクター(団体)同士が協力することで、相乗効果を発揮して社会問題の解決力を高めることを狙っていますが、新宿区の協働に関わる自治制度としては、「協働推進基金」(条例)があります。また、組織改編も視野に入れた班別意見がすでに出されていますが、「協働支援会議」などの協働や支援の手法を検討する場も、今後は自治制度の一つとして位置づけられるべきではないでしょうか。

行政運営に関わる自治制度としては、「総合計画」(基本構想・基本計画・実施計画)の仕組み、「行政評価」(施策評価・事業評価)制度などが該当します。自治体の運営を支える重要な制度が広い意味で自治制度に入るわけです。新宿区では、「予算編成過程の情報公開」を第二次行財政改革計画の主要改革項目に位置づけていますが(「第二次行財政改革計画」2 - 48ページ)、それが今後も定着していくならば、この手の自治制度の一つと見なせます。また、行政組織は、部や課に編成されて初めて具体的な仕事にあたるのが可能になりますから、特別出張所の体制なども含めて行政の「組織編成」のあり方も行政運営に関わる自治制度に入るでしょう(組織条例・規則)。なかでも特別出張所の体制は、コミュニティにも深く関係する自治制度になります。

議会の仕組みも、非常に重要な自治制度です。「議員定数」条例で、住民の代表者の数(38人)が決まってきます(人口に応じて上限数を「地方自治法」で規定)。次に議会を開催する回数ですが、外国では、議会期制といって毎週のように会議を開催する自治体議会もあります。しかし、日本の議会は会期制をとっていますので、「定

例会の回数」を定めます(条例)。新宿区もそうですが、ほとんどの自治体で年4回となっています。また、本会議の会議日数は多くの場合20日程度になっています。自治体に取り組む課題は日々専門性を増し、問題が複雑化していますが、議会も自治体課題への即応性を高めるため、本会議とは別に常任委員会を設け、そこでまずは議案や請願・陳情などを議論しています。「委員会」条例で新宿区の場合、四つの常任委員会が設置されています。

多くはお馴染みの制度かもしれませんが、以上が新宿区の自治制度の概要になります。お気づきになりますように、これらの制度の中には、議会の仕組みのように、自治立法である条例によって定められているものもあれば、そうでないものもあります。自治制度を整備する観点からすれば、重要な自治の仕組みについては条例化していくというのも一つのやり方です。やみくもに条例にすれば良いわけではありませんが、条例制定権は憲法に基づくものですから、自治立法である条例という形をとりつつ、活きる仕組みとして自治体の政治行政の中で機能することができれば、新宿区にとって欠くことのできない制度として、しっかりと根を張っていくことが期待できるのではないのでしょうか。

あらためて区の自治制度をおおざっぱでもリスト化してみますと、重要な自治制度として条例化されても良さそうな事項が、ここで取り上げなかった事項も含めて、思いのほか存在しているわけです。最初に、自治制度の根幹がまず憲法にあり、重要事項の多くが地方自治法等の法律で規定されていることを述べましたが、実のところ、新宿区を始めとする各自治体によって、自治体運営にとって必須となる仕組みが考案され実際に活用されているのです。これは、日本の地方自治の成果であり、大きな自治の蓄積といえます。今回の「区民会議」もそうですが、自治体ごとに必要に応じて新たな制度を開発し、自治体同士が相互に学び合いながら、徐々に自治体サイドから自治制度を構築してきたのです。

ご存じの方もいらっしゃると思いますが、近年、「自治基本条例」という条例が注目を集めています。「自治基本条例」は、それぞれの自治体で積み上げられてきた自治の蓄積を反映させながら、自治制度を総合的・網羅的に整備することを目的としています。そのため、自治体の憲法と比喩的に表現されることもあります。重要な自治制度の条例化にあたっては、それぞれの仕組みの役割分担に留意したり、制度運用の指針となるような自治の理念を示したりすることも必要かもしれません。そのような場合には、「自治基本条例」を制定することも選択肢の一つになると思われます。

2. 協働・参画とコミュニティをめぐる論点

(1) 協働・参画(参加)の論点

協働・参画はすでに班別レポートが出されていますが、集約(案)の1ページなど示されていますように、協働・参画に関わる行政の仕組みや事業は、第一に、議会制度などの代表民主制を補完する直接参加の仕組み(参画・参加)があり、第二に、NPOや町会自治会などと、主に事業の面で協力・連携を図る、協働(協働事業が典型)があります。また、NPO等の活動基盤を充実させる目的で設立された協働推進基金のように、市民活動への支援策も、協働の仕組みの中では大きな役割を占めています。

参加 - 住民投票への期待と「区民会議」の新しさ

第一の参加の面では、地方自治法でも議会制度などの仕組みを補完する直接請求制度が創設されています。例えば、条例の制定改廃請求の場合、必要な署名数は有権者の1/50ですが、これは議会での議決を請求するもので、議会が条例の制定改廃を決定するため、住民の意思が最終決定となる、いわゆるイニシアティブとは厳密には言えません。他方、議会の解散、議員および長の解職請求においては、有権者の1/3の署名数が必要ですが、請求が成立しますと住民投票が行われ、解散あるいは解職が決められます(リコール制)。署名暑めのハードルが極めて高いですが、こちらは最終決定権が住民にあるわけです。

また、直接民主主義的制度としては、イニシアティブ、リコール制以外にも、レファレンダムの制度がありまして、議会や長などの決定権者の側で、ある意思決定をする際に、住民の意思を直接聞く仕組みです。レファレンダムの活用としては、巻町の住民投票などが有名ですが、市町村合併の際にも多くの自治体で用いられ、先週岩国市でも住民投票が行われました。この住民投票に関しては、憲法95条にも規定がありますが、近年行われているのは条例に基づいたものです。現在のところ、条例に基づく住民投票は、その結果を長や議会が尊重することは問題ないとされていますが、住民投票の結果が直ちに自治体の意思になる、つまり解散・解職請求のように住民の意思が最終決定となる、拘束的住民投票を条例で規定することは、長や議会の権限を侵すことになるため違憲であると一般的には解釈されています。

住民投票は合併や基地問題など、自治体の将来を大きく左右する出来事への判断が迫られた際に活用されています。ただ、近年住民投票が広く注目されているのはそれだけが理由ではなく、地方自治法で定められているイニシアティブやリコール制の使い勝手が悪いことや、代表機関である議会の活動に必ずしも満足していない住

民が増えていることとも関係があると思われます。

もっとも、活用への期待が高まる住民投票に批判がないわけではありません。住民投票に対しては複雑な問題・課題を一回切りの投票だけで決してしまい、結果が必ずしも妥当なものになるとは限らないという批判もあります。対して、いわゆる審議会への参加は、参加者がどうしても少数になってしましますが、場合によっては、一つの問題を複数年にわたって検討することが可能ですので、問題を多面的に慎重に審議することが期待できます。その意味では、単純にイエスかノーの二択に区別できないような問題を扱う場合には、依然として従来型の審議会参加が有効です。

今回、我々が取り組んでいます「区民会議」は、審議会参加の良さを取り入れつつ、できるだけ多くの区民の参加ができるよう、参加したい人が誰でも参加できる仕組みになっています(それでも区民全体からすれば少数ですが)。第6分科会としては、「区民会議」のこの新しい特徴を踏まえ、今後このような手法をどういった場面で活用していくべきなのか、自己評価もしつつ、提言に反映させていくべきではないでしょうか。

協働と支援

次に、第二の協働についてですが、協働という言葉には、地域社会を発展させるために、自治体、住民・民間団体、企業が対等な立場で協力しあって、社会的課題の解決力を向上させることへの期待が込められています。自治体行政の協働相手としては、近年NPO法人などの市民活動団体への注目が集まっています。ただNPOの現状としては、組織力のあるNPOもありますが、多くのNPOは、団体が掲げるミッションを実現するだけの組織基盤が整っていません。そのため、現在のところ多くの自治体で、協働とは言っても、行政施策においては市民活動団体への支援策が大きな役割を占めています。

支援における問題は、行政が市民活動団体を支援する際に、市民団体の活動を決定的に左右する資源(金額の大きいお金など)を行政が握るような場合に、保護や育成といった行政の後見的な姿勢や市民活動団体の依存心が現れやすく、両者の自律的で対等な関係が崩れてしまうことです。

各種の調査によりますと、市民活動団体の最大のニーズは活動資金にあるようです。支援策を考える上では、市民活動団体に流れる資金をどのように拡充していくのかに知恵を絞る必要があります。現在、多くの自治体で、補助金等(公募も含む)が交付されていますが、行政側の財政難もあって金額的には多くありません。また、支援が行政への依存にならないようにするためには、単なる補助金とは異なる仕組みも必要だと思われます。

現行の協働推進基金の仕組みは、区民や事業者からの寄付を原資として、NPOに配分していますので、寄付文化の醸成にもつながり、補助金交付の仕組みよりも優

れた制度といえるでしょう。もっとも、現在の寄付金総額とNPOサイドの資金需要とを比較した場合、交付できる資金の絶対量は十分とはいえず、資金量を増やす新たな仕組みが求められているのではないのでしょうか。

ご存知の方も多いと思いますが、市川市では、昨年4月から個人住民税の1%を、納税者自身が選んだNPO活動への助成金とすることができる「1%支援制度」を実施しています。この制度によって、市川では団体に流れる資金が非常に増えました(総額で1120万円)。市民活動団体に流れる資金を増やすには寄付金額を増やすことも必要なわけですが、日本の寄付文化の問題として、アメリカなどと比べた場合、一人当たりの寄付金額が少ないことがあります。寄付金額が少ない理由としては、日本のNPO団体がそもそも寄付をきちんと募集してこなかったこと、NPOが寄付者に対する説明責任や満足度をほとんど考えてこなかったことなど、市民活動団体側の問題点も指摘されています。

市川の「1%支援制度」では、NPO団体が助成金を市民に対して募集するために、選挙の政見放送を模したPRビデオの作成、広報紙の配付、公開プレゼンテーションの複数の場所での実施など、精力的に広報活動を行いました。また、団体によっては選挙活動のように、街頭で市民にアピールをしたり、戸別訪問をしたりして市民に選択をお願いする団体もあったそうです。寄付者への説明責任を果たすという市民活動団体サイドの課題を改善する観点からも、今回の市川の取り組みは注目されるべきかもしれません。

「1%支援制度」は、納税していない市民の意見が反映されないといった指摘も受けていまして、制度として課題がないわけではありません。ただ、現状での市民活動団体に流れる資金ルートの少なさを鑑みますと、十分に検討に値する制度ではないでしょうか。

(2) コミュニティ形成の主体と行政の役割

コミュニティは、現在の基本計画等ではどのように扱われているのでしょうか。先に、地区協議会や特別出張所の体制がコミュニティに深く関係していると指摘しましたように、コミュニティには自治制度と密接に関わってくる側面もあります。制度と関わる側面は、現行の基本計画では、6-3「地域を基盤とした区政の推進」に示されています。そして、第4次実施計画では、重点項目に地区協議会の設立・運営が選定されたわけですが、たしかに、地区協議会が設立されたこと自体、大きな意味を持っているでしょうが、コミュニティの形成という本来の目標からすれば、制度的な側面はあくまで手段であって、中核的な課題とは必ずしも言えないかもしれません。

昨年8月の第3回分科会で配付されました「コミュニティ(事務局作成資料)」の1ペ

ージにありますように、新宿区ではコミュニティを、「区民相互の活発な交流やふれあいと参加により、人間性を豊かにし、自主性と連帯を強める場」、「住民が、共同の目標の達成や共通の問題解決に、積極的に取り組み、地域住民の合意を図り、地域自治を展開する場」、「地域への参加を通じて、自治意識を高め、区政への積極的な参加を拡大していく場」と、位置づけています。

コミュニティは学術的に言いますと、同じ地域に住んでいる(あるいは、働いている・学んでいる・活動している)人同士が、「共同」で生み出だす「意識や行為の形態」を指しています。具体的に言いますと、第一に、祭りなどに典型的に現れる「親睦」があります。地域センター等で活動する趣味のサークルなども、「親睦」を目的としたコミュニティ活動といえるでしょう。

第二に、防犯パトロールや資源回収といった地域で自主的に取り組まれる各種の「事業」があります。また、地域センターの管理運営委員会など住民による施設の管理運営も「事業」といえます。「事業」というコミュニティ活動は、従来まで町会自治会といった地縁組織が大きな役割を果たしてきましたが、近年はNPO法人等の市民活動団体も地域によってはコミュニティセンターの調理室を使って配食サービスを行うなど、「事業」を担う主体が多様化してきています。また、協働という名の下に、行政側が住民団体等と連携しようとする姿勢が強まっていますので、本来的には自主的活動であるコミュニティ活動も、協働事業として位置づけられる場面が多くなっているかもしれません。

第三のコミュニティ活動としては「利害調整」があります。地区協議会は地域の課題を議論し解決していくことを目的としていますが、時には異なる意見・利害を調整する必要も出てくるでしょう。地区協議会の設立によって、「利害調整」を行える場が増えたこととなります。

第四に、現在地区協議会では、都市計画マスタープランの地域別まちづくり方針の策定に向けて議論を重ねていますが、このような「計画」づくりも、コミュニティの重要な活動の一つです。

これらの「親睦」、「事業」、「利害調整」、「計画」づくりといった、コミュニティ活動の積み重ねがコミュニティの形成につながるわけですが、これらは基本的に区民が自主的主体的に行うことです。行政は条件整備しかできません。従来まで行政施策では、地域センターの整備など(基本計画の2 - 3「ふれあい、参加、協働の推進」が該当)、箱モノの整備に力を入れてきました。地域センターの整備は戸塚、落合第二と二か所残っていますが、大方整備の目処は立ったわけです。そうしますと、今後は、地域センターや地区協議会といった場を活用しながら、各種のコミュニティ活動をどのように充実させていくかが大きな課題になるのではないのでしょうか。

コミュニティ活動の良さは、「親睦」機能を担う趣味のサークルが実践していますように、誰もがやりたいことをやりたいように、自由に活動できることでもあります。ただ、

「事業」、「利害調整」、「計画」づくりといった機能は、やりたい人が自由に行う活動では必ずしもないかもしれません。例えば地域で何かしらの問題が起こった場合には、好むと好まざるとに関わらず、関係する区民が課題に向き合うことを余儀なくされます。その意味では、時に負担にもなりうるコミュニティ活動を、共に分担していく意識を区民の間に醸成していくことも必要なのかもしれません。

もっとも、コミュニティ活動の負担になる側面ばかり強調しますと、ますます活動に従事する人が少なくなります。では、どうすればよいのでしょうか。一つの手がかりとしては、コミュニティ活動の中でも、「計画」づくりが持つ特徴を活かすことです。「計画」づくりの良さ(面白さ)は、地域の夢が語れることであり、将来の構想が描けることです。例えば、地区協議会でも、都市計画マスタープラン以外の計画であっても、検討可能な計画は積極的に審議していく姿勢が求められるのではないのでしょうか。あるいは、予算編成過程の情報公開をさらに進めて、地区協議会のような場を活用して予算編成への区民参加を図っていくのも、コミュニティ活動を充実させる一つの手段ではないかと思われます。

ただ、地区協議会のような地域単位での参加はそれを拡大させていきますと、あくまで一般論ですが、時に公共施設などの誘致競争になる場合もあります。そういったことは、地域間での不公平感を招きますし、財政の悪化原因にもなります。参加を上手く機能させるには、どの地域にどういった施設があるのかといったことが容易に把握できるような、政策情報を整備することも必要だと思われます。これは地域生活指標とも呼ばれ、武蔵野市が最初に開発した行政資料ですが、人口から始まり、保育所の位置や道路の整備状況など、主要な統計情報が地区単位で地図上に示されるわけです。このような資料があれば、他の地区と比べて「わが地区」に不足している施設等も一目でわかります。コミュニティの形成の基本は区民の活動にありますが、以上のように行政サイドで行える条件整備(参加の課題と重なり合います)も、まだ残っていると思われます。