

区民による区民のための区政に向けて～協働・参画～

【将来のあるべき姿】

1. 自治のあり方の基本として、「区民の区民による区民のための区政」が実現している。ここでは、多様な人々の多様なニーズを実現させるために、区民が区政の主人公となって、代表制(間接制)民主主義とともに、直接制民主主義(直接的な参画)を推進している。
2. 協働の意識が深まり、行政・区民の共通理解のもとに地域コミュニティからの働きかけ、行政からの働きかけにより、区民のニーズに基づく地域の特性を生かした事業が、NPO・ボランティア団体など地域の多様な主体により、さまざまに展開されている。

【現状と課題】

(1) 参画・協働とは？ 明確になっていない

「協働・参画」という言葉は、十数年前からの各自治体が政策に取り入れてきた比較的に新しい言葉であり、新宿区においては基本構想・基本計画に則り、さまざまな事業が展開され、協働事業の推進が区政運営の大きな比重を占めている。

しかし、言葉の定義・制度の定義そのものも区民に明確には捉えられておらず、行政に協働・参画に対する「哲学がない」ように思えるとの声も聞かれる。(以下を参照)

また、現時点の協働の事例は、区民と区側の意識と認識に大きな誤差を生じており、不満の声も多く、まだまだ軌道に乗っているとはいえない。「協働・参画」についての基本となる考え方の整理をする必要がある。

〈具体的施策〉

課題別地域会議、地区協議会、区長と話そう しんじゅくトーク、区長へのはがき、パブリック・コメント制度、区政モニター、区民の声委員会、新宿区民会議、「新宿区・地域との協働推進計画」、協働支援会議、協働推進基金、NPO 活動資金助成など

ボランティア団体と区政・事業者と区政との連携や連帯・助成金制度での事業は以前からも各地域で行われていた。タバコのぽい捨て廃止・放置自転車の撤去作業・ゴミゼロ運動・地域美化運動などは地域住民や育成会などが中心となって行っている事業もある。他に選挙などの地方自治法上での参加、審議会等の条例上の参加などがある。

〈言葉の定義〉

- ・共同……………2人以上の者が力を合わせ、同一の意識とポジションで関わること。
- ・協同……………共に心と力を合わせ、助け合って仕事をする事。
- ・パートナーシップ…協力関係、提携
- ・コラボレーション…異業種が相互に能力を生かし、協力しあう関係

（協働の形態）

団体が地域コミュニティを目的として公共施設で入場料を取ってイベントを行う場合、公共性の高いイベントでは、区の共催事業や後援事業とみなされ、区の共催や後援で公共施設の使用料が軽減せれる場合がある。

協働の形態は様々であるが、現在、いろいろな形態で行われている事業の次の2パターンがある。

区と区民の対等な連携

- ・共催事業
- ・後援事業
- ・実行委員方式の事業
- ・ボランティア方式の事業

区政の助成など補完的な連携

- ・補助金事業・助成金事業・・・住民が主体となる公共事業に助成（責任は住民）
- ・委託事業・・・・・・・・・・区の事業を住民に委託（責任は区側）

（2）区民側に、行政などに対する不信感が根底にある

意見を出しても、行政にきちんと捉えられているかわからない、区政の情報公開（ITの促進も含め）が不十分であり透明性に欠けるなど、区民と行政との信頼関係は確立されていない。協働事業についても行政主体で行われているものが多いなど、行政の下請け的な仕事をさせられているとの認識が強く、協働の意味・実態がわかっているのか、と手厳しい意見も現場からは出されている。また、行政計画の評価方法が不明確、つまり行政の計画にPDCAサイクルの「評価」が入っていないのでは、という疑問もある。

また、区議会は何をしているのか見えてこないなど、区民を代表して区政に参画しているはずの議員および議会に対する不信感が強くある。

（3）行政とNPOなどとの関係性・それぞれの役割が明確でない

行政は、どういうNPOや活動団体があるのか活動内容全体像を把握していないし、NPOや地域の活動団体も、行政にどういう関連部局があるのか全体像を理解していないなど、相互の関係性は豊かとはいえない。結果として、声大きい団体、既存・既得権をもつ団体が、優遇される結果になっていないか、いつも同じ団体にばかり声がかかり、新しい団体が参画しにくいとの指摘もある。これにはNPO組織等の性格や活動実績を評価する仕組みがないことが一因とも言える。まずは行政組織と“協働のパートナー”としてのNPOや活動団体の役割を明確にする必要がある。

(4) 現行の制度・担い手の具体的な問題点・課題

まちは、住民も含む様々な人々の力によって、つくられ、運営、維持されている。まちなりのあり方は、本来、まちなりの自治活動の中で定まるべきである。しかしながら、現状は、一部有志の力に依存せざるを得ず、参画の意志があっても参加の方法が分からないのが一般的であり、この解決に向けた方策を検討する必要がある。

地区協議会

今後、重要な地域協議体となるべきであるが、現状では地区によって水準にバラツキがある。メンバーに新しさがなく、設置の目的が浸透していない、地域センターとの関係性が考慮されていない、など多くの課題を抱えている。

区民会議

今後、人材育成の意味でも参画した区民や団体を生かす方策が必要。

町会は、役員の高齢化、組織率の低下、一部に非民主的運営がみられる、NPOや地域活動団体との連携が不十分など、多くの課題を抱えている。

区政の実施を末端で担う、地域センター・社会福祉協議会・地区協議会・町内会などの広報活動が不活発。

協働支援会議の位置づけについて、協働推進に当たって「事業目的にふさわしいNPOの紹介など、協働の過程で生じる具体的な問題を協議する場として、中間支援組織の役割を果たす」とあるが、守備範囲が広すぎる。中間支援組織としての役割は別の組織を立ち上げるべき。

現在の「協働推進事業」では、助成金対象がNPO(特定非営利活動法人)に限定されている。ボランティア組織(任意団体)も、対象とする必要がある。また、団体だけでなく、意欲ある”個人”も事業補助金給付の対象になるようなシステムが必要。

【取組みの方向性】

「参画・協働」の「哲学」を区民と行政が一緒につくり、共有化を図る - 運営原則の確立

(仮)「自治基本条例」を制定し、新宿区の自治のあり方、代表制民主主義と直接制民主主義の連携、区民・事業者・行政の役割を規定し、参画・協働の意味やしぐみを明記する。

「自治基本条例」の制定にあたっては、参画・協働の意味を捉えなおし、今一度本来の「民主主義・自治のあり方」を追求することが必要である。本来「自治 = 民主主義」とは、政治の主役は市民、区政の主役は区民にあるということ。その原則にのっとり「区民の区民による区民のための区政」を実現する。

「参画・協働」の基本となる考え方を明確にする。「参加」とは、議会が決定、執行機関としての行政が立てた計画(企画)・事業に加わること。「参画」とは、より早い段階、計画(企画)段階から対等に参加すること。

生活ニーズ・地域ニーズの多様化により、画一的行政が限界にきている一方、地方分権により、自治体の創意工夫が求められ、可能にもなっている。また、財政の逼迫、行財政改革の必要から、区民などの力が求められている。しかも近年、NPOなど市民活動・事業が活発化しており、区民の力量はアップしている。以上の時代背景・社会状況を反映して、「参画」の一つの形態として今、「協働」が求められている。決して財政逼迫を理由にした安上がりの下請け的感覚で「協働」を考えてはならない。「協働」は「参画」の一つの形態であり、区政の主役である区民が主導することが重要である。

また、協働を進めるにあたり大前提となるのが、地域コミュニティの確立である。地域コミュニティが機能していなければ、協働は成立しない。団塊世代の取り込みや若い世代の地域活動への参加意欲を高めるなど、新たな地域コミュニティの成立をめざす。

区民提案を実現していくため、「区民会議」の経験を活かした参画の仕組みを構築する

区民会議の成果である総合計画や都市マスタープランの実現を担保するために、次のような仕組みを構築する。

- ・ 計画推進に関するチェック組織の継続設置。
- ・ 定期的な評価のためのベンチマークの設定。
- ・ 執行状況に応じた計画の見直しと更新の仕組みづくり。

また、区民会議の経験に基づく区民参加組織が役割・責任をもって区政の基盤を支え、予算へのチェック機能も果たしていく。

参画を促し地域の課題解決力を高めるため、地区協議会等の地域組織を充実させる

地区協議会の現状を調査し、見直しも含めたうえで、地域の自治をつくり育てる要となるよう機能させる。地区協議会の構成メンバーは、町会・地域センター運営委員会などの地縁組織、NPO・ボランティア活動団体・福祉団体などの新しいネットワーク、公募など入り口を多くする。地区協議会の運営にあたっては、お互いの団体・個人を尊重しあい、民主的な組織運営を図る。また、提案にとどまらず実行することも必要である。地域が決めたことは地域が実行できるよう一定の権限を地域に持たせ、地域はその責任を持つ。

そのためにも、既存組織(町内会・自治会)と、新組織(NPO・ボランティア団体)との協働を図る。町会全体が内部改革を進めるとともに、地域がテーマを越えた新しい枠組みをつくり、シフトしていく(例えば、NPO、区民会議、地区協議会のネットワーク)。

また、地区協議会は情報の開示・提供に努め、他地域との連携を図る。新宿区の分権推進を支えるため、各地区代表者による新宿区エリアマネジメント協議会を創設する。

既存の審査会・審議会等への区民参加を拡充する

まちづくりに関する区民や地域の声を区政に効果的に反映させる仕組み作りのひとつとして、現在の住民委員制度を拡充し、まちづくりや都市計画に関わりのある、建築審査会、都市計画審議会、景観審議会等での議論が、地域の声、まちづくりのニーズなどと乖離することをさけるため、委員に区民や地域の代表を参加させるなど、審査会・審議会等の条例の見直しを行う。

協働を推進するため、NPO などへの支援を充実させ、ネットワーク化を後押しする

協働の意義・必要性を明確にし、区民・NPOなど団体、事業者、行政の役割などを規定するために、(仮)「市民活動および協働の推進に関する条例」を、区民の参画のもとに制定する。条例では、区民と区民、区民と行政の協働を円滑に進めるように協働のルールを区民が参画してつくり、明記する。協働の主体は区民であり、区はその活動に協力し支援する。

NPOなど活動団体の全体像を把握し、情報を提供し、団体のネットワークづくりを行うなど、団体が連携・協働・支援しあう(仮)「新宿 NPO ネットワーク」を設置する。中間支援組織としての「新宿 NPO ネットワーク」は、財政支援や人材育成なども手がける。

協働事業の推進にあたり、区民参画型事業評価などの制度を確立する

P・D・C・A サイクルのすべての段階に、区民が参画することによって協働の意識は、より深まることができる。協働事業の推進にあたっては、区民参画型の事業評価組織を設置し、以下の評価を行うなど評価制度を確立する。

- 1 企画の評価(事業内容について)
- 2 事業の評価(コスト、目標達成の度合いなど)
- 3 協働の評価(協働のルールを守って実行されているか)
- 4 事業期間により、途中評価を行なう
- 5 住民による満足度調査

「協働事業推進状況報告」に予算額と使用額を表記し、本当に必要な事に適正な予算が組まれたか、評価に活用できるようにする。

事業に伴う区の助成金等についても、申請と報告は現在より簡略化し、区民の立場からもっと利用しやすい仕組みを整える。

協働事業、助成事業の現状(給付団体やその実状)を広報・公開する。

協働支援会議の機能を明確にする。中間支援組織としての機能は、(仮)「新宿 NPO ネットワーク」にゆだねる。

多様な主体との協働・役割分担

自治活動の柱立てとしてのまちづくりの位置づけと多様な参加への誘い

まちづくりは、生活やコミュニティの基盤づくりでありながら、これまでは、ある限られた問題意識をもった人達の活動にゆだねられてきた嫌いがある。しかし、都市生活が一般化し、都市コミュニティのあり方がまちづくりの大きなテーマとなった今後は、都市住民が、主体的にまちづくりに関わるのが大切であり、まちづくりへの様々な主体の参加を積極的に呼びかけていく。

区民は、お互いの地域社会を理解するための足掛かりとして、日本人と外国人の協同作業(例えば、地域清掃活動、コミュニティ・スポーツなどへの参加)を進める。

区民は、バックグラウンドの異なった人たちと理解し合うため、地域団体のネットワーク化を推進する。(外国人ネットワーク化、外国人ボランティアの育成)

地域の企業、事業者の社会的貢献意欲をまちづくりに活かす。

まちづくり情報の普及方策

地域のまちづくりに対する批判として、長期的視野に欠け、短期的な効果のみを重視する傾向にあるとの指摘がある。この懸念を払拭し、よりよい地域主導のまちづくりを推進するため、まちづくりに関する情報を地域に普及していく活動と情報サービスの方策を講じていく。特に、景観や住環境保全のために役立つ制度や手法、防災対策方法など、

専門家からの情報提供の場を設けていく。

行政の組織体制を整備し、体質改善・意識改革を図る

区行政の中で「協働・参画」を推進していくために、巨視的判断を行い、縦割り行政の欠陥を補完する専管組織(企画調整室とか政策室)を設置する。

セクショナリズム・前例踏襲主義・事なかれ主義など、いわゆる「お役所的」意識と行動を改め、柔軟な組織運営を図る。

区は関連NPOや市民活動団体と対等な豊かな関係性を築き、協働事業を推進する。

区民に協働事業について理解と協力が得られるように、広報と啓発を行う。