

2 新宿区における新たな住民自治のあり方について

新宿区における新たな住民自治のあり方について

| | |
|------|----|
| ■概 要 | 70 |
|------|----|

■本 文

《目 次》

| | |
|-------------------------------------|-----|
| はじめに | 72 |
| 第1節 研究の目的 | 72 |
| 第2節 研究の対象 | 72 |
| 第3節 研究の進め方 | 72 |
| 第4節 「中間のまとめ」の構成 | 73 |
| | |
| 第1章 地域コミュニティを巡る概括的動き | 74 |
| 第1節 地域コミュニティが注目される理由 | 74 |
| 第2節 地域コミュニティのこれまで | 75 |
| | |
| 第2章 新宿区における地域コミュニティを巡る現状と課題 | 88 |
| 第1節 新宿区における地域コミュニティを巡るこの間の動き | 88 |
| 第2節 地域コミュニティに対する区民意識 | 95 |
| 第3節 町会・自治会及び地区協議会の現状と課題 | 97 |
| 第1項 町会・自治会の現状と課題等 | 98 |
| 第2項 地区協議会の現状と課題等 | 101 |
| | |
| 第3章 新宿区における地域コミュニティの今後の方向性 | 109 |
| 第1節 基本的な考え方 | 109 |
| 第2節 地区協議会の活性化に向けた提言 | 109 |
| | |
| ◆別 添 | 114 |
| 別表1 | |
| 「新宿区における、コミュニティ施策・特別出張所のあり方検討に係るメモ」 | |
| | |
| ■参考資料編 | 115 |

新宿区における新たな住民自治のあり方について

『中間のまとめ』（概要） 平成 21 年 3 月

《基本的な考え方》

- ◎ 新宿区は多様な特性をもつそれぞれの地域から形成されており、住民の抱える課題や行政への要望も多岐にわたっている。このため、全区的な検討や一律的な施策では適切な対応が難しい地域課題も少なからずある。また、地域社会で、人が人らしく生きていくために必要なものでありながら、行政が提供しないもの、あるいは上手に提供できないものも存在すると思われる。
- ◎ 一方、地域課題に対応し解決をもたらすのは、行政だけではない。町会・自治会などの地縁的住民組織やNPO等も、積極的に地域課題の解決に向けた取組を行っている。
- ◎ 少子高齢化の進行や低成長経済化の厳しい財政状況、地方分権の推進等を背景に、地域住民による、「自分たちのまちは自分たちの手」という地域自治の実現に向けた取組みはますます重要性を増している。このため、町会・自治会、NPO、地区協議会などの地域活動組織がより活性化し、その力を十分発揮できるような環境整備が求められる。

《中間のまとめの主たるテーマ》

- ◎ 主に町会・自治会及び新宿区における新たな取組みである地区協議会に着目し、その現状と課題を整理することにより、新宿区における地域コミュニティのあり方、方向性等について一定の提言を試みる。
(NPO等については、21 年度に整理する予定)

《町会・自治会の現状と課題》

町会・自治会は、地域の課題に積極的に対応しているが、次の課題も抱えている。

※「町会・自治会等活性化に関するアンケート調査結果」（2007（平成 19）年 3 月）より

- ◎ 役員の高齢化又はなり手がいない。
- ◎ 活動に対する地域住民の関心が年々低下している。
- ◎ 事業の企画・運営に役員以外の地域住民の参加が少ない。

▼ 町会・自治会のさらなる活性化支援の推進

《地区協議会の現状と課題》

- ◎ 多様化・複雑化する地域課題に、地域としての確に対応していくための一つの仕組みとして、町会・自治会をはじめとする地域活動団体が一同に会し、地域の課題について話し合い、その解決を目指す地区協議会が構想された。
- ◎ 地区協議会は、この間、都市マスタープランにかかる意見書を区長へ提出するとともに、地区の将来像や安全安心、子育て、高齢者、みどり・環境など、地域の抱える課題について、精力的、積極的に活動を行なっている。特に都市マスタープランの策定では、地域の目標、将来像を共有するなど大きな成果を挙げた。
- ◎ しかし、活動を続ける中、地区協議会が行なう活動と町会・自治会等の行う活動とが重複しがちなことなどから、地区協議会の役割と町会等との関係の明確化などの課題が顕在化してきた。

《上記の状況に対する考え方》

- ◎ 地区協議会の発足に際して区は、その目的、位置付け、役割等についての考え方を示し、取組んできたが、時間的な制約ということもあり、地域住民の自発性や自主性、あるいは地域特性等を必ずしも十分活かせず、一律的にかつほぼ半年という短期間で地区協議会の設立を進めた。
- ◎ このことが、現在、地区協議会の役割や町会・自治会等との関係などが十分理解されず、不明確とされる底流にあるのではないか。
- ★ 地区協議会には、これまで以上に区民に理解され、受け入れられ、そして新宿区の自治を担う一つの組織として成長することが望まれる。
このため、本PTでは、地区協議会のさらなる活性化を目的に、その役割や位置付け等について、原点に立ち戻って今一度明確にするための検討を、区民と行政とが一緒に行なう、地区協議会ルネッサンスを提言するものとした。

■ 提言

【地区協議会ルネッサンス】の推進

《提言目的》

- ▼ 地区協議会がこれまで以上に区民に理解され、受け入れられ、活性化し、そして新宿区の自治を担う組織として成長することを支援する必要があるためである。

《提言内容》

- ▼ 地区協議会の設立時点に立ち戻って、区民の自発性、自主性や地域の多様性を最大限尊重した地区協議会の位置付けや役割等について、区民と行政とが、連携・協力し、地区協議会のこれまでの活動実績を活かしつつ、検討することである。地区協議会の原点からの再構築、これが、「地区協議会ルネッサンス」である。
- ▼ ルネッサンスの主たる検討事項としては、《地区協議会と町会・自治会との関係》と《地区協議会の地域における代表性・正統性》が考えられる。

新宿区における新たな住民自治のあり方について

はじめに

第1節 研究の目的

少子高齢化の進行、財政の悪化、平成の大合併など様々な要因から、人々の最も身近な生活の場における、地域コミュニティの重要性が再認識されつつある。そして、これまで以上に広範な地域住民が自治体の運営に日常的に参加し、地域住民の総意に基づいて自治体政策が形成・執行されることが求められている。

このため、本研究は、上記の状況を踏まえ、新宿区における住民自治のあり方について、その方向性を明らかにすることを目的とするものである。

第2節 研究の対象

地域コミュニティの担い手には、町会・自治会等をはじめとする地縁団体の他に、近年では、子育て、防犯などの多様な活動目的をもつNPOをはじめとする機能団体もある。さらに、インターネットを利用したバーチャルなネットワークコミュニティも最近は多く見られる。

中間のまとめでは、主に町会・自治会及び新宿区における新たな取組みである地区協議会に着目し、その現状と課題を整理することにより、新宿区における地域コミュニティのあり方、方向性等について一定の提言を試みるものである。

なお、NPOをはじめとする機能団体の取組み及び町会・自治会、地区協議会との連携等については重要な課題であるため、来年度に一定の整理を行う予定である。

第3節 研究の進め方

庁内に、PTを設置し、PTが主体となり研究を行った。PTは、研究所職員（2名）の他に、関連する所管からの推薦職員（4名）及びアドバイザーの学識経験者（2名）の計8名により構成した。

研究は、月1回開催するPTにおいて、研究所事務局が用意した資料を基に、PTメンバーで議論を重ねるスタイルで行った。

研究所事務局では、資料の作成にあたっては、文献資料調査によるとともに、必要に応じてアンケートやヒアリング調査を行った。

なお、研究所では、2009（平成21）年2月から、10地区の地区協議会との意見交換を継続的に行っているが、その内容は、最終報告書の中でまとめる予定である。

第4節 「中間のまとめ」の構成

「中間のまとめ」の第1章では、我が国における地域コミュニティを巡る概括的動きをマクロ的に整理し、第2章では、新宿区におけるコミュニティを巡る概括的動き、地域コミュニティに対する区民意識、町会・自治会及び地区協議会の現状と抱える課題について述べる。第3章では、新宿区における地域コミュニティの今後の方向性にかかる視点を示す。

■ 「新宿区における新たな住民自治のあり方について」PTメンバー

| | | |
|--------|------------|----------------|
| 名和田 是彦 | 法政大学 | 研究アドバイザー |
| 牧瀬 稔 | (財)地域開発研究所 | 研究アドバイザー |
| 河原 眞二 | 地域文化部地域調整課 | (20.5月～20.12月) |
| 佐藤 啓太郎 | 四谷特別出張所 | (21.1月～) |
| 舟橋 要 | 柏木特別出張所 | |
| 萩原 啓司 | 若松町特別出張所 | |
| 柳川 治彦 | 柏木特別出張所 | |
| 北野 和雄 | 新宿自治創造研究所 | |
| 久保 善慎 | 新宿自治創造研究所 | |

【文責】

| | |
|-----------|-------|
| 新宿自治創造研究所 | 北野 和雄 |
| // | 久保 善慎 |

第1章 地域コミュニティを巡る概括的動き

本章では、第1節でまず、現在、地域コミュニティに高い関心が寄せられているその理由を整理し、第2節では、我が国における地域コミュニティのこれを概括的に整理する。

第1節 地域コミュニティが注目される理由

地域コミュニティに対する関心が高まっている、と記した。ではなぜ、いま、地域コミュニティが注目を浴びているのか。様々な要因が考えられるが、大きく捉えれば、次の2点と考えられる。

第1に、平成の大合併により、我が国の市町村は住民から、相当に遠い存在となってしまったことが挙げられる。

我が国では、この10年、国の主導により「平成の市町村合併」が強力に推し進められた。その結果、1999（平成11）年3月末に3,232あった市町村数は、2009（平成21）年2月末現在1,781に減少した。約45%の減である。この平成の合併は、「明治の町村合併」「昭和の町村合併」に続く、全国的な規模で行われた3番目のものである。

合併により、自治体の規模が大きくなれば、住民からの自治体に対する物理的、心理的な距離も遠くなる。このことは、住民からみれば、身近な行政サービスへのアクセスや自治体への参加・協働などにおいて近接性が低減することとなる。一方、行政にとっても、身近な生活上の課題に関する地域住民の合意とか、必要なサービスの選択等において、必要かつ十分な情報をキャッチしにくくなることが懸念される。このため、身近な地域であるコミュニティについて、住民や行政からの関心や期待が集まっている、と考えられる。

一方、住民と自治体との物理的、心理的な距離の遠隔化という課題状況は、合併自治体だけでなく、人口が高度に集中している都市自治体においても、同様のことが観測されると思われる。合併自治体のみならず、大都市やその近郊の都市自治体で、都市内分権（あるいは地域内分権）が近年大きなテーマとなっている要因の一つとして考えられる。

第2に、より大きな要因として、バブル経済崩壊後の不況、経済の低成長と少子高齢化の進行による構造的な財政危機が挙げられる。

少子高齢化により、子育て・介護・安全安心などの生活問題を抱える人々が増大する。しかし、不況により平均的な個人所得は減少し、個人の力だけでは解決できず、公共サービスに対する期待が高まる。一方、その公共サービスの提供主体として大きな存在の行政は、財政危機のため、的確な対応が難しい。しかし、だからといって、歳入を上げ財政危機を解決しようとする増税に対しては、国民は合意しそうもない。また、これまでの公共サービスの提供レベルを切り下げることに、国民の理解は得られそうにない。そこでで

てきたのが、「新しい公共」と「協働」という考え方であり構想である。すなわち、民間の側の公共サービスの提供力（「新しい公共」）に期待し、これと行政とが連携・協力（協働）して、全体として公共サービスの質と量を確保していく、という構想、方向性である。地域コミュニティは、この「協働」を支える大きな担い手の一つとして、注目を受け、その活性化が期待されているのである。

こうした我が国の大きな環境変化に対応すべく、1990年代の半ばくらいから、国や各自治体は様々な取り組みを試みることとなった。一方では、より強力に行財政改革に取り組むとともに、一方では、協働のパートナーとしての地域コミュニティ組織づくりに取り組むこととなった。

では、行政とこうした地域コミュニティとの関わり方、関係性はこれまでどのようなものとして推移してきたのか。第2節では、近代地方自治制度が成立した明治以降におけるその概略を整理する。

第2節 地域コミュニティのこれまで

本項では、我が国における地域コミュニティのこれまでの動きについて、そのポイントを主に述べることとし、詳細は、参考資料として別に示すものとする。

なお、1950年代半ば以降のコミュニティ政策等の動きについては、第2章で示す新宿区におけるコミュニティの動きとも密接に関連し、地区協議会などの新たな仕組みづくりが生まれた背景とも考えられることから、本項で触れることとする。

《これまでの動きのポイント》

| およその時期 | 事 項 |
|-------------|---|
| 1888（明治21）年 | ○ 明治政府は、近代国家体制を整備する一環として、市制町村制を整備した。 |
| | ○ 整備に先立ち、明治政府は、眼前にあった江戸時代からつづく自然村では、規模として小さすぎる、として明治の町村合併を行った。（目標は、小学校を経営できる規模とされた。） |
| | ○ このとき人口的につくられた行政村が新たな町村とされ、合併により消失した自然村は法制度の外に置かれることとなった。 |
| | ○ この消失した自然村の地域的まとまりと秩序は、住民が民間団体を組織して守ることとした。これが農村における自治会の起源である。 以降、我が国の地域社会末端の住民自治を支えてきたのは、町会・自治会と考えられる。 |

| | |
|---------------------------|---|
| 第二次世界大戦後 | ○ 戦後改革の一環として、新制中学の設置等が市町村に義務付けられた。 |
| 1953（昭和 28）年～ | ○ 当時の市町村には十分な行財政能力がないことから、昭和の町村合併が行われた。（目標は、中学校を経営できる規模とされた。） |
| 1950 年代半ば過ぎ～ 1970 年代初め | ○ 合併が一段落し、経済の高度成長期が訪れた。その結果、所得の向上と行政サービスの拡大により、町会・自治会は相対的に弱体化した。 |
| 1970 年代 | ○ 町会・自治会の弱体化状況をてこ入れするために、1970 年代に、国によるコミュニティ政策がはじまった。 |
| 1980 年代 | ○ 1980 年代までは、各自治体では参加をベースに、コミュニティセンターを中心にコミュニティ政策が展開された。しかし、経済の好景気に支えられ、行政サービスも充実化したため、切実な生活課題に取り組むものではなかった。 |
| 1990 年代 | ○ しかし、1990 年代に入り、バブルの崩壊で一変した。財政危機が表面化し、行政サービスが縮小を始めた。このため、「協働」が大きな流れとなった。 ○ 一方、行政サービスの縮小、所得の減少により、本来は活性化するはずの町会・自治会は、現実には衰退化の傾向にある。 |
| 2000 年代～ | ○ こうした状況に対し、地域社会の力を高める取組み、政策が、現在追求されている。 30～40 年ぶりのてこ入れである。 ○ 2004（平成 16）年、国は法改正により、地域自治区制度という新たな制度を創設した。 ○ また、幾つかの自治体では、町会・自治会など地縁住民組織と特定テーマにかかる活動グループ、それに行政などが「協働」して、地域生活を支えていく取組みが試みられることとなった。「近隣自治区」とか「コミュニティ・プラットフォーム」とかよばれる取組みである。 |

《高度経済成長期》

「昭和の町村合併」の後、1950 年代半ば過ぎから、我が国は経済の高度成長の時代に入る。つまり、本格的な工業化と都市化の時代を迎えたのである。この時期は、地域社会に即してみると、それは町会・自治会が弱体化していった時代でもあった。

（町会・自治会の弱体化とコミュニティ政策）

町会・自治会が弱体化していった要因は、大きく捉えれば次の2つにあると考えられる。

1つは、この時期に多く誕生した革新自治体が牽引する形で、自治体や国が提供する公共サービスが充実・向上したことが挙げられる。つまり、それまで町会・自治会が行っていた様々な事業は、自治体や国が税金を使い、行政サービスとして提供するようになったのである。例えば、道普請として、これまで町会・自治会が行ってきた道路の維持、補修、管理は、行政が道路管理者として担うようになったのである。

もう1つは、経済成長により、多くの人々の所得が向上したことが挙げられる。つまり、所得が増大した結果、それまでは地域社会でみんなで力を合わせて提供してきたサービスが、普通の個人が市場で購入することができるようになったのである。例えば、地域での旅行会などは、以前は町会・自治会員が待ち望む事業であったが、所得の増により、旅行くらいなら地域でまともになくても行けるようになったのである。

こうして、経済的に豊かになった我が国では、町会・自治会の仕事は減少した。地域における重要度も下がり、加入率も低下し、町会・自治会は弱体化した。

しかし、そうはいても町会・自治会に代表される地域コミュニティの役割がゼロになったわけではない。

それは1つには、地域コミュニティの役割を完全に代替するような行政サービスの充実が、実現したわけではないからである。広報紙の配布、防犯灯の管理など、軽易で地味ではあるが、依然として町会・自治会の仕事として残った。また、もう1つとして、地域の総意形成を可能にする制度装置として町会・自治会が必要とされたからである。例えば迷惑施設の建設など地域の大問題については、首長や議会が決定するだけでなく、地域レベルでの合意形成も求められることがあり、その役割が町会・自治会に残ったのである。

このように、町会・自治会という民間地域組織が支えてきた地域社会が、町会・自治会の弱体化とともに弱体化してきた。しかし、このまま弱体化しきっては困る、という認識から、行政側がこれにてこ入れする様々な政策が試みられることとなった。この政策的な試みを「コミュニティ政策」ということにする。

《1970年代のコミュニティ政策》

経済の高度成長期に弱体化した地域の力を再建するために、「コミュニティ政策」が、1970年代以降、取組まれることとなる。

1969（昭和 44）年に出された、国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復」がその嚆矢とされる。これを契機に、自治省（現：総務省）は、いわゆるモデルコミュニティ事業に取り組むこととなる。また、各自治体においてもこれをきっかけにコミュニティへの関心が高まり、様々なコミュニティ政策が行われることとなった。

この時期はおりしも、経済の高度成長による急速な都市化に伴い、大都市を中心に公害などの諸問題が発生した時期である。このため反公害の住民運動も活発に行われており、その矢面に立った自治体は、その対応に苦慮していた。このため、コミュニティ政策においては、幾つかの自治体で、身近な地域での話し合いの場を整備し、地域の合意形成を図っていく、住民参加型の試みが行われた。よく知られているのは、中野区の「地域センター・住区協議会構想」である。他にも、三鷹市の住民協議会制度や目黒区の住区住民会議制度が著名である。

（中野区の「地域センター・住区協議会構想」）

中野区の「地域センター・住区協議会構想」は、人口 30 万人ほどの中野区の区域を 15 の「住区」に区分する。住民は、地域の諸問題を話し合い、協議する場として「住区」単位に「住区協議会」を立ち上げる。行政は、それに対応する地域センターを設置して、地域問題への対応にあたる、という、地域センターと住区協議会を一对のものとして、参加の区政の推進を図る構想であった。

中野区の住区協議会は、地域住民同士の話し合いの場として、制度設計された組織である。住区協議会の任務は、地域が抱える課題について基本的な方向性を話し合うことであり、住区の中で、何らかの公共サービスを担い、提供する主体として制度化されたものではない。つまり、地域の総意を行政に対し表明し、その尊重を求める「住民参加型」のタイプであると特徴づけることができる。その意味では、コミュニティ組織の任務を、何か地域のためになる公共サービスを実行することにあるとする、現在の「協働」という概念・構想の想定するそれとは異なるものといえる。なお、基本的には、「住民参加型」であったが、一部の住区協議会では「事業」を行う「協働型」も実際にはあったようである。

さらに付言すると、住区協議会は話し合いを通じた地域の合意形成にその役割があるとされたが、制度設計としては、住区協議会の中での議決によって住区の総意を決定し、それを行政に伝える、ところまではいってなかったのである。

このように住区協議会は基本的な制度としては、「話し合い」はするが「事業」は行わない、また「話し合い」はするが「決定（議決）」はできないものとして設計された。このため、メンバーにはフラストレーションが発生し、住区協議会として地区計画づくりなどに一定の提案や行動（事業）を起こした時期もあったが、それもいつのまにか停滞すること

となった。

なお、中野区は、2002（平成 14）年以降、「地域センター・住区協議会構想」の見直しを行い、その方向性を大きく転換しようとしている。具体的には、①住区協議会に対する区の関わり方を変更し、区がこれまで行ってきた住区協議会の「事務局機能」を打ち切る。②地域センターは、区民や地域団体の活動拠点として、（仮称）区民活動センターへ移行する、というものである。30 年近く続いた「地域センター・住区協議会構想」に対する中野区の方針転換は、本研究のテーマとも密接に関わる事項である。

また、1970 年代のコミュニティ政策の特徴には、前述した「住民参加型」であることに加えて、次の 2 点があるといわれる。

1 点目は、中野区の住区協議会もそうであるが、この時期のコミュニティ組織は、条例に根拠をおいていないことである。つまり、明確な権限をコミュニティ組織に与え、その行使した結果に対して行政も対応する、という仕組みにはなっていないのである。中野区の住区協議会は、区域を区分する点では、後述するドイツの「都市内分権制度」と同じだが、ドイツでは我が国とは異なり、区分された区域内の住民代表組織が地域の総意を決定し、それを行政に伝達する権限を付与されているのである。

2 点目は、区域の区分が比較的大きいことである。目黒区の住区住民会議を除くと、概ね小学校区よりも大きい中学校区程度の大きさを区域として設定している。これは、基本的には、「参加型」で地域の合意形成に主たる役割があるとされたことに関係があるのではないか。「事業」を行う「協働型」であれば、もう少し狭い区域設定をしないと実際には機能しないと考えられるからである。

いずれにしても、1970 年代のコミュニティ政策は、住民自身が地域の諸問題を議論し、それを行政に伝える、という合意形成・住民参加が中心的なテーマであった。

《1980 年代のコミュニティ政策》

この時期のコミュニティ政策の第一の特徴は、住民組織によるコミュニティセンターのいわゆる「自主管理」が基調をなしたことである。

コミュニティセンターは、この時期、コミュニティ地区に基本的には生涯学習の拠点として設置されたものである。既に 1970 年代においても、三鷹市や目黒区では住民組織の役割の一部としてコミュニティセンターの管理運営への関与が盛り込まれていた。1980

年代はこの部分をさらに広げ、住民組織が自主的に管理運営することを通じて、コミュニティの自治力が高まることを期待したのである。このため、コミュニティセンターは自治体が整備し、その管理運営を地元の管理運営組織に委託する方法が多くのところ採用された。この管理運営組織を実際に担ったのは、1970年代の住民組織においても実態的にはそうであったが、ほとんどの地域で町会・自治会であった。

しかし、1980年代のコミュニティセンターの自主管理政策を今総括すると、地域住民による自主管理組織の活動は、結果的には施設管理や団体間の親睦にとどまり、当時期待された、施設管理以外の様々な活動や地域が必要としている地域課題の解決に取り組むものとはならなかった。つまり、地域住民が地域施設を自主的に管理運営することと、地域が必要としている地域課題の解決とはうまく結びつかず、コミュニティセンターの自主管理政策は、住民自治の砦やそれを深めていく仕組みとしては殆ど機能しなかった、というのが80年代の同政策・構想の教訓である。

だが、この自主管理政策により、住民は、コミュニティセンターを管理運営するという、公共サービスの提供を自らの役割として担うこととなったのである。つまり、1980年代のコミュニティ政策においては、1970年代の「住民参加」的な色彩よりは、住民自らが集会室の管理運営という公共サービスを提供するという「協働的」な色彩がより強くみられ始めたのである。この傾向性は、1990年代のコミュニティ政策に引き継がれることとなる。

この他の特徴としては、コミュニティセンターが設置されるエリアとしては、概ね小学校区程度の広さとされたことである。1970年代に設置されたコミュニティ組織の範囲より、小さいものとされた。この小学校区は、昭和の町村合併にあたり、制度の外に置かれた「旧行政村」の区域であった。

《1990年代のコミュニティ政策》

1980年代後半から我が国を襲ったバブル景気は、1990年代初頭に崩壊したといわれる。バブル経済の崩壊は、その後の「失われた10年」の引き金となった。すなわち、1990年代以降、我が国は不況と財政危機という2つの重荷を背負うこととなる。不況とは、一般には、個人所得が減少すること、財政危機とは行政サービスが減少することを意味する。所得が減少した個人は、その生活を支えるために、公共サービスの提供により多く依存せざるを得なくなる。しかし、財政危機により行政サービスとして提供される公共サービスは減少しており、十分な対応は困難である。

こうした状況に直面した国と自治体は、1つは、行財政改革に積極的に取り組むと同時に、

もう1つの方策として、「新しい公共」「協働」の構想を政策の基本的な方向性として採用した。すなわち、民間の中にある公共サービスを提供する力（「新しい公共」）に着目し、減少する行政サービスの質と量を、民間の公共サービスと行政の提供する公共サービスとの協力・連携（「協働」）によって確保しようとしたのである。民間へのアウトソーシングの促進、NPOや町会・自治会等との協働事業の展開などは、そうした文脈で捉えることができる。

「協働」には、もちろん、人々の自治意識に根ざした、自らの生活課題の解決には自らが取組むという、積極的に評価すべき面がある。「協働」のもつ意義については、第2章第1節の中で改めて記すものとするが、行政サービスが縮小するなかで、不足する公共サービスを補完するという側面があったことは否めないものと思われる。1980年代のコミュニティ政策から「協働的」な色彩がより強くみられ始めたが、バブル経済の崩壊後の1990年代以降は、上記のように「協働」の構想がコミュニティ政策において定着化してきた時代ともいえる。

（町会・自治会への期待）

この時期、もう一つ注目すべきことがある。それは、町会・自治会と新しい地域住民組織のことである。

我が国では、1950年代半ば過ぎから高度経済成長期に入るが、この時期は、地域社会に即してみると、町会・自治会が弱体化していった時代でもあった。それは、1つは行政サービスが充実したこと、もう1つは個人所得が増大したことにより、地域社会で協力し合い、支え合う必要性が相対的に低下したためと考えられる。

既に記したとおり、バブル経済の崩壊により、財政危機が表面化し、行政サービスは減少した。また、個人所得も多くの人にとっては減少に転じ、平均的所得は低下した。つまり、高度経済成長期に町会・自治会の弱体化を招いた要因が、この時期に2つとも反転したのである。このように考えると、地域社会で支え合う必要が増したのであるから、町会・自治会の力が再び求められている、というのが1990年代以降の客観的状況とみることができる。

しかし、現実には厳しく、町会・自治会の活動があたかも釣り合いをとるように自動的に盛り上がり、活性化するわけではないようである。つまり、客観的には町会・自治会が再びより必要とされる社会状況が生じているにもかかわらず、すぐにはそうならず、町会・自治会の衰退現象は各地で続いているのである。

（新しい地域住民組織）

このため、町会・自治会を基盤にしつつ地域コミュニティ全体の活性化を図るコミュニティ政策が、1990年代以降登場してくることとなる。町会・自治会など地縁住民組織と

特定テーマにかかる活動グループ、それに行政などが「協働」して、生活課題が深刻化している地域生活を支えていく仕組みをつくるのが、コミュニティ政策の基調となった。こうした地域社会の中にある様々な力を寄せ集め、結集して、地域の抱える課題への対応を志向する組織のことを、総務省のコミュニティ研究会は「コミュニティ・プラットフォーム」と呼んでいる。「近隣自治組織」とよぶ言い方もある。

具体的には、宝塚市や北九州市、伊賀市、上越市、新潟市、宮崎市などの自治体で、多くは小学校区程度を基本的なエリアとして、地域住民が自ら地域課題の解決を志向する地域住民組織が設立されはじめた。新宿区において、2005（平成17）年に設置された「地区協議会」も、そのような「近隣自治組織」あるいは「コミュニティ・プラットフォーム」の一種として考えられる。

（新しい地域住民組織の特徴）

こうした町会・自治会を中心とした地域住民組織の立上げは、1980年代までのコミュニティ政策にもみられ、小学校区程度をエリアとする点も似ているが、次の2点でそれらとは異なっていると思われる。

第1に、地域住民組織に求められる役割である。

1990年代以降の新しいタイプの地域住民組織には、それまでの地域の合意をどう形成していくのかということより、地域における切実な生活課題へどう対応していくのかということに、より大きな役割があるようである。つまり、1970年代から「参加」は、コミュニティ政策における基本的な理念として受容されてきたと考えられるが、1990年代になって、これに「協働」が加わった、と考えることができる。

「参加」とは、住民が自治体の公共的意思決定にかかわることに特徴があり、「協働」とは住民が公共サービスの提供を行政とともに担うことに特徴がある。バブル経済崩壊後の、地域社会の現状を反映し、1990年代以降のコミュニティ政策には、「協働型」の特質が強く見られることとなったと考えられる。このため、「近隣自治組織」あるいは「コミュニティ・プラットフォーム」の主要な機能としては、理念的には、公共的意思決定である「参加型」なのか、公共サービスの提供である「協働型」なのか、の2つに類型化できる。なお、この類型はあくまで理念上のものであり、現実の存在としては、二つの要素が混在しているのが実際の姿と思われる。

第2に、地域住民組織の位置付けである。

我が国における基底的な地域住民組織である町会・自治会は、もともと明治や昭和の合併の際に、合併前の地域的まとまりが国の制度の外に置かれたことにその淵源があり、戦時中の一時期を除いては、法制度上の位置付けはされず、あくまで任意団体として取扱われてきた。これに対し、1990年代以降のコミュニティ政策における地域住民組織につい

では、これを制度上に位置付けようとする傾向性が強く現れてきているように思われる。制度上の位置付け、といっても様々であり、法律や条例などの法形式によるものもあれば、自治体の政策として要綱等によるものもある。例えば、上越市や宮崎市などでは、次項に詳しく整理する地方自治法上の地域自治区に基づくものとして地域協議会（＝地域住民組織）を設置している。神戸市では、「ふれあいのまちづくり条例」（1990（平成12）年）に「ふれあいのまちづくり協議会」を位置付け、伊賀市や川崎市では自治基本条例に、地域住民組織の設置を規定している。もちろん、1970年代に設置された中野区の住区協議会なども要綱に基づき設置されていたが、1990年代以降には、要綱や自治体独自の条例、あるいは法に位置付けていく傾向性が顕著になってきたのが、それまでとは異なるように思われる。このようにコミュニティに制度的な位置付けを与えることを、仮に「コミュニティの制度化」という概念で整理すると、1990年代以降には「コミュニティの制度化」への傾向性が強くなってきたとすることができる。総務省のコミュニティ研究会が提唱する「コミュニティ・プラットフォーム」とは、こうした「コミュニティの制度化」の一つの形態として考えられる。コミュニティを「コミュニティ・プラットフォーム」によって制度化し、制度の力をもって、コミュニティの輪の中に地域住民全員を包摂することが、コミュニティの活性化の一助となるのではないかとする考え方である。この「コミュニティの制度化」については、コミュニティの重要要素である自主性との関係など、おそらく色々な考え方があると思われる。このことについては、来年度に一定の整理を試みたいと考えている。

なお、新宿区の「地区協議会」については、性格的には「コミュニティ・プラットフォーム」の一種と考えられるが、その設置は、条例や要綱に基づくものとはしていない。あくまでも住民による任意団体としている。しかし、新宿区においても地区協議会を、住民・議会・行政が現在共同で検討中の（仮称）自治基本条例の中に位置付けるとしており、「コミュニティの制度化」への傾向性は観察できるところである。

《2000年以降の動き》

このような新たな地域住民組織の動きや、平成の大合併により、ますます身近な自治から遠くなる地域の現出を意識してか、国においても、この時期、重要な制度的な仕組みを法制化した。2004（平成16）年の地方自治法、合併特例法改正による、「地域自治区」制度の創設である。

詳細は、参考資料1を参照いただきたいが、明治の町村合併と昭和の町村合併により、2つの地域的まとまりが制度の外、つまり民間に置き去りにされた。1つは、明治の町村合併の際の自然村であり、もう1つは昭和の町村合併の際の旧行政村である。前者は、単位町会・自治会として、後者は連合町会・自治会として民間の力により地域的まとまりとして

の秩序を維持し守ってきた。

国は、今回の平成の大合併により、3 つめの地域的まとまりを制度外とすることはさすがに難しいと考えたのか、合併特例法に、合併後の区域の中に、合併前の市町村を「地域自治区」もしくは「合併特例区」として一定期間残すことができる制度を創設した。また、同制度が一般制度としても使えるよう、地方自治法にも「地域自治区」を規定した。

法改正による実際の適用例をみると、ほぼ合併を機縁としているが、本項では、地方自治法に規定された一般制度としての「地域自治区」について、一定の整理を試みる。

（「地域自治区」制度）

地方自治法は次のように規定している。「市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる」（第 202 条の 4 第 1 項）。そして、地域自治区には、「事務所」を置き（同第 2 項）、さらに「地域協議会」という、地域住民組織を置くものしている（第 202 条の 5 第 1 項）。この「地域協議会」の構成員は、地域自治区の住民の多様な意見が反映されるよう、住民のうちから市町村長が選任する、とされている（同第 2 項及び第 3 項）。

この仕組みは、ドイツの「都市内分権制度」と酷似しているが、幾つかの重要な点で異なっている。地域自治区という仕組み・制度の基本的な考え方についてその成立過程からまず整理することとし、次にドイツとの比較を意識しながら、その特徴を整理するものとする。

（第 26 次地方制度調査会答申）

地域自治区を提唱したのは、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会である。2000（平成 12）年に出された第 26 次の地方制度調査会答申は「新しい住民参加のあり方」の項で、次のように提唱した。「住民参加については、（略）多様な住民組織との積極的な協働関係を構築するという観点も重要である」「地域毎に住民の意向をきめ細かく反映させながら、多様化するコミュニティレベルの行政需要に的確に対応していくためには、コミュニティ組織や地縁団体の役割がこれまで以上に重要となってくると考えられる。（略）コミュニティレベルの行政需要への対応を的確に行うための主体として、コミュニティレベルでの自治組織の重要性が認識されはじめている（略）我が国にとってふさわしいコミュニティレベルでの自治組織のあり方やその法的な位置付け等について、引き続き検討していくべきである」と。さらに答申は「また、住民参加においては、自治会や町内会等の旧来のコミュニティレベルの自治組織に加えて、様々な目的・機能に応じて形成される NPO の役割が大きくなってきている。地方公共団体としても、（略）これまで行政が専ら担ってきた分野についても NPO との適切な役割分担という観点から積極的な業務の見直しを行い、NPO との連携協力を強化していくべきである」とした。

(第27次地方制度調査会答申)

これを受け、「地域自治組織」という用語で、具体的な制度設計を示したのは、2003（平成15）年11月に提出された第27次地方制度調査会答申である。同答申はその前文で、次のように課題を提示した。「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼应して新しい協働の仕組みを構築することが求められている」そして同答申は、「住民自治の充実」の項で、「新しい協働の仕組み」の一つとして次のように「地域自治組織」を提示した。

「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が尊重されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」。

そして、つづく「地域自治組織の制度化」の項で、地域自治組織の設置について、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである」とした。さらに、「地域自治組織の仕組み」の項で、地域自治組織の機関として「地域協議会」を置くとし、その役割については「地域協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、地域協議会は、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の事務に関し、基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができることとする」とした。

つまり、同答申は、地域自治組織について次のように構想していたと考えられる。

- ① 地域自治組織は「住民自治の充実」のために設置する。
- ② 公共サービスの担い手は行政のみではなく、住民やコミュニティ組織、NPO、民間セクターも担い手である。これからの公共サービスは、行政とこれらの多様な担い手との「協働」による確保すべきである。
- ③ ①の「住民自治の充実」と②の「行政と多様な担い手との協働」を推進するために、地域自治組織を設置する。
- ④ 地域自治組織の機関として、「地域協議会」を設置する。
- ⑤ 「地域協議会」へは、住民と地域の諸団体の主体的な参加を求める。
- ⑥ 「地域協議会」の役割は「協働の活動の要」となることである。
- ⑦ 「地域協議会」は、多様な意見の調整を行うとともに、区域の基礎自治体の事務に関

し、諮問に応じて審議し、建議する。

端的に言えば、地域自治組織制度は、住民自治の充実を目指した、協働の制度装置であるべき、と提唱したのである。

なお、ここで留意しておくべきことがある。それは、地域協議会には大きく2つの役割がある、と構想されていることである。

それは、上にみたように、1つは、基礎自治体の事務に関し、諮問に応じて審議し、建議する役割である。これは、住民たちの総意を表明することと考えられるため、「公共的意思の決定機能」と整理できる。

もう1つは、「協働の活動の要」とされていることから、「公共サービスの提供機能」と整理できる。

このように、地域協議会＝住民代表組織の役割・機能には二つあるが、「地域協議会」の役割は「協働の活動の要」とされていることから、どちらかといえば「公共サービスの提供機能」に重心があるように思われる。

（ドイツの都市内分権制度との違い）

実は、この点がドイツの都市内分権制度と異なる点の一つである。

ドイツは、福祉国家型の社会である。このため、基本的には公共サービスは行政が税によって提供することとなっており、住民が行政と協働して何かをすることは基本的にはない。つまり、市民社会側の役割は、地域の諸問題について基本的な方向性を話し合い、何がその地域の公益であるかを決定することにあり、何か地域のためになることを提供、実行することにはないのである。先に示した整理方法を当てはめれば、ドイツにおける市民社会側の役割は「公共サービスの提供」にはなく、「公共的意思の決定」にある。その公共的意思の決定の機能を具体的に担っているのが、議会であり、都市内分権制度に基づく住民代表組織である。そして、そうした公共的意思の決定を受けて、これを実際に執行し実現するのは、行政の役割である。このように住民代表組織のもつ主たる役割、機能がドイツでは「公共的意思の決定」にあり、我が国では「公共サービスの提供」にあることが、両者の相違点である。なお、ドイツでは近年、世界的な財政危機を反映してか、「協働」に類した動きが出始めているという。この動きについては、本研究でも注意を払っていきたい事項である。

ドイツとの二つ目の違いは、1つめの違いとも密接に関連するが、我が国の地域協議会は「決定権」を持たないことである。つまり、地域協議会は当該基礎自治体の事務に関し、地域の多様な意見の調整を行い、地域の総意としてそれを表明することはできる。しかし、その総意には、決定権はなく、法的な拘束力はないのである。このため、地域協議会の構

成員は、市町村長が一定の配慮のもとに選任することとされ、地域協議会は選挙による機関とは位置付けられなかった。

これに対し、ドイツの都市内分権制度においては、住民代表機関の主たる役割が「公共的意思の決定」にあることから、議決の少なくとも一部には、行政を拘束する決定としての効力が認められている。そしてその決定権を正統づけるために、住民代表機関は当該地域の住民によって選挙されなければならないとされているのである。

このように、地方自治法の改正により創設された「地域自治区制度」は、1990年代以降、行政の大きな方向性として採用された「協働」の構想を背景に、基本的には「協働の活動の要」として考えられた制度である。つまり、地域協議会を設置する主たる狙いは、合併や都市化の進展により住民から遠くなった自治体の公共的意思決定を、分権的で民主的なものにするということよりは、「協働」により公共サービスを提供することにあるとされたのである。そのため、ドイツ等における都市内分権制度とは、その主たる役割や住民代表機関のもつ正統性などの諸点で異なるものと構想されたと考えられる。

（協働の課題）

しかし、このような「協働」であるが、近年、そのあり方に懸念が示されることがある。それは、ややもすると、協働により実際に提供される公共サービスに主たる関心が寄せられ、どのような公共サービスをどの程度、だれが提供するのかという、協働の中身の「決定」について、十分な機会や権限が協働する住民側に与えられていないのではないか、という懸念である。

仕事だけやらされ、その結果だけが評価され、協働の中身の「決定」について参加できなければ、地域や住民にはやらされ感が蔓延することになる。合併や都市化の進展の結果、住民からますます遠くなった自治体の公共的意思決定を補う仕組みや場・機会の確保が重要であり、そこに、地域内分権という仕組みの持つ意味がある。行政には、公共サービスを地域や住民との協働により確保するだけでなく、どのような公共サービスをどの程度、だれが提供するのかという協働の中身の「決定」に、地域や住民が関与する権限や仕組みの構築が求められているのである。この点は、新宿区における今後の大きな課題の一つである。

第2章 新宿区における地域コミュニティを巡る現状と課題

第1章では、我が国における地域コミュニティを巡る動きを概括的に整理した。それを踏まえ、第2章では新宿区における地域コミュニティに焦点をあて、この間の動き、その現状・課題の整理を試みる。

第1節 新宿区における地域コミュニティを巡るこの間の動き

この間の動きについては、2つの視角から整理を試みる。

1つは、新宿区におけるコミュニティ政策からみた整理、もう1つは、特別出張所のあり方からみた整理である。本項では、この2つの視角から、この間の動きについて概括的に整理することとし、個々の視角に基づく詳細な整理は、参考資料3として別に示すものとする。

なお、この2つの動きに国の動き等も加え、年表スタイルで簡易に整理したのが、別表1である。

《この間の動きの概括的整理》

新宿区では、1950（昭和25）年に特別出張所制を敷き、以後、特別出張所を地域における区の最前線・要として位置付け、地域行政を進めてきた。1970年代に入り、国によりコミュニティ政策が展開されたことと照応するように、新宿区においても、1973（昭和48）年に策定した基本構想において、コミュニティの基本的な考え方が初めて示された。そこでは、コミュニティをコミュニティとコミュニティ・ブロックという2層の構造として捉え、基層的なコミュニティについては、人口規模を8千人～1万2千人とし、その数を40とした。この基本構想が示したコミュニティの基本的な考え方を受け、特別出張所のあり方にかかる検討・報告が、以後繰り返し行われることとなる。

翌1974（昭和49）年には、特別出張所をコミュニティセンターへ改組し、地域活動の拠点として機能させることを検討すべきとする報告が出された。1979（昭和54）年には、特別出張所は単なる出先機関から「地域センター」として位置付けるべきとする報告も出た。さらに1983（昭和58）年には、特別出張所の機能には、行政事務センター機能と地域センター機能の2つがあり、両機能の統合が求められるとされた。注目すべきは、同年に出された報告では、特別出張所単体に区民組織や区民の代表者で構成する「協議会」を組織する「協議会方式の採用」が提案されていたことである。

このように、1974（昭和 49）年以降の特別出張所のあり方検討においては、ほぼ一貫して特別出張所は「ミニ区役所」を目指し機能拡充を図るとともに、一方では「コミュニティセンター」への脱皮が志向され、最終的には、地域住民の共同生活圏に着目し、特別出張所を「地域のセンター」として整備するという基本的な考え方が示された。

（新宿区コミュニティ推進計画）

区は、上記の特別出張所のあり方にかかる検討状況を背景に、1984（昭和 59）年、新宿区コミュニティ検討懇談会を設置し、「新宿区のこれからのコミュニティ施策のあり方」について諮問した。区初めてのコミュニティ専管組織として 1986（昭和 61）年に設置された地域振興課は、1991（平成 3）年、新宿区コミュニティ検討懇談会報告（1986（昭和 61）年）をベースに、「新宿区コミュニティ推進計画」を策定した。

同計画は、新宿区のコミュニティづくりを推進させるための施策の方向を明確にし、今後のコミュニティ施策推進のための指針とするとともに、関連施策を体系的・横断的に整理し、コミュニティづくりを推進するための目標の明確化を行うことを目的に策定された。また、同計画では、上記の特別出張所のあり方にかかる検討内容と平仄をとるよう、1973（昭和 48）年の新宿区基本構想が示した、コミュニティの範囲についての考え方を変更した。人口規模を 8 千人～1 万 2 千人とし、区を 40 のコミュニティに分割するとした基本構想の考え方を変更し、「区民のコミュニティ活動の重層的実態をとらえ」、特別出張所管轄区域を「コミュニティ地域」として位置付ける、とした。このため、コミュニティの数は、40 から 10 へと変更された。

（地域センター建設と管理運営委員会）

この推進計画の考え方を先取りする形で建設された、1989（平成元）年の角筈地域センターを皮切りに、以後、行政事務所としての特別出張所と地域住民のコミュニティ活動の場・拠点とを併設した「地域センター」を、新宿区は区内 10 地区で整備していくこととなる。

なお、新宿区では、地域センターを地域住民のコミュニティ活動の拠点と位置付けたことから、その管理運営について、地域住民による管理運営委員会を設け、当該委員会へ委託するものとした。管理運営委員会は、地域センターによって特性があるが、基本的には地区町会連合会、青少年育成委員会、商店会、高齢者クラブ、PTA、地域団体サークル、一般公募等で構成されている。この住民組織によるコミュニティセンターのいわゆる「自主管理」方式は、1980 年代のコミュニティ政策の全国的な基調であった。住民組織が自主的にコミュニティセンターを管理運営することを通じて、コミュニティの自治力が高まることを期待したのである。この管理運営組織を実際に担ったのは、実態的にはほとんどの地域で町会・自治会であった。しかし、1980 年代のコミュニティセンターの自主管理政策を今総括すると、地域住民による自主管理組織の活動は、結果的には施設管理や団体

間の親睦にとどまり、当時期待された、施設管理以外の様々な活動や地域が必要としている地域課題の解決に取り組むものとはならなかった。つまり、地域住民が地域施設を自主的に管理運営することと、地域が必要としている地域課題の解決とはうまく結びつかず、コミュニティセンターの自主管理政策は、住民自治の砦やそれを深めていく仕組みとしては殆ど機能しなかった、というのが80年代の同政策・構想の教訓とされている。

新宿区では、これまで設置してきた9つの地域センター全てに管理運営委員会を設け、その管理運営を委託してきたが、指定管理者制度が創設されたことをうけ、2006（平成18）年度からは、管理運営委員会を管理代行者に指定している。なお、2010（平成22）年2月開設予定の区内最後の地域センターとなる戸塚地区では、地域センターの管理運営委員会は、全員が戸塚地区協議会の委員となっている。この方式は、区では新しい方式である。地域センター管理運営委員会と地区協議会との関係のあり方については、今後検討すべき課題の一つである。

（特別出張所のあり方検討の継続）

地域センターの整備が始まった後も、特別出張所のあり方にかかる検討は継続され、特別出張所は身近な区役所として、「ヨコ割り」の発想による総合的で柔軟な地域行政の展開が求められる、などの報告もされたが、特別出張所のあり方が大きく問われたのは、バブル経済崩壊後である。厳しい財政状況を反映し、特別出張所の整理・統合が課題となった。2001（平成13）年、「これからの特別出張所のあり方について」が報告されたが、報告では、容易に結論を出せなかったことから、課題の解決の方向として、特別出張所を整理・統合するという案と、逆に特別出張所の機能を拡充する案の2つを両論併記した。このことについて、区としての方向性が定まったのは、2003（平成15）年である。2002（平成14）年11月に区長へ就任した中山区長は、2003（平成15）年2月の政策経営会議において、新宿区は、他区が出張所機能の整理統合を行う中であって、敢えて10特別出張所を存続させ、「地域にある」ことの意義を最大限に評価し、ミニ区役所としての機能を充実させた地域行政の推進を図っていく、とした。そのために、特別出張所は、「地域との協働」のための仕組みづくりを進めるとした。これまでの「地域懇談会」を発展させ、地域で抱える様々な課題について、協働を基本として、より多くの区民との話し合いで解決策を見出すための「課題別地域会議」を実施する、としたのである。

（「協働」について）

ここで、新宿区において近年「協働」が積極的に推し進められた背景について述べることにするが、その全体像を把握するためには多角的な考察を要し、現段階では十分な用意がない。このため、ここでは粗い分析となることを前提に、一定の整理を試みるものとする。

まず言えることは、新宿区においても、国や他の自治体と同様に、バブル経済の崩壊による税収減が、「協働」の取り組みと大きく関わっていることである。

1995（平成7）年、バブル経済崩壊による景気の後退の影響を受け、区税収入等の減少により大幅な財源不足に陥ったことから、新宿区は、財政建て直しを目指し、財政非常事態宣言を行った。同宣言を受け、1999年（平成11）年、区は「区政改革プラン」を策定し、行財政改革を強力に推し進めることとした。これまで行ってきた行政サービスについて、行政がなすべきこととそうでないものとに峻別するとともに、サービスの量や質についても一定の見直しを行った。すなわち、集中と選択による施策の再構築に取り組んだのであるが、その一方で、行財政改革による区民生活へのマイナス影響を最小に止め、厳しい財政状況にあっても区民の負託に応え、区民が希望を持った生活を送るためには、行政運営においてどのような工夫や仕組みを構築すべきかについては、しばらく模索を続けることを余儀なくされた。

この時期の首長である小野田区長は、模索からの脱却を志向する一つの方向として、パートナーシップ型のまちづくりを掲げた。様々な分野で活動するボランティアやNPO、民間団体などを区政のパートナーとして位置付け、特別出張所を協働の核として、協働の区政を進めていく、とした。

この「協働」という考え方を、より明確に区政運営の大きな柱に据え、強力に推進したのは、2002（平成14）年11月に区長へ就任した中山区長であった。

中山区長は、区民をはじめボランティア・NPO団体や、企業等も含む多様な人々を貴重な地域資源と捉え、そうした人々との協働と連帯により、行財政改革の推進により不足することとなる公共サービスの総体を維持するばかりでなく、より豊かで肌理細やかな公共サービスを区民に提供するとしたのである。

中山区長は、区長就任にあたっての所信表明の中で、区政に対する基本姿勢として、次のように述べている。

「いままで、公共サービスの多くは、行政が直接担うもの、と受け止められてまいりました。一方、環境や福祉等の分野に見られますように、行政の力だけでは解決が難しい領域が広がっており、様々なボランティア・NPO等団体との協働による問題解決や、公共サービスが行われるようになりました。行政の役割も、直接的なサービス提供を中心としたこれまでのあり方から、地域の中でのあらゆる資源を活用して、地域に必要なサービスを提供していくために、総合的なコーディネーターとしての役割を、重視してまいります。したがって、区民をはじめボランティア・NPO団体や、企業等も含む多様な資源の活用を重視し、協働と連帯による区民サービスの向上を図ってまいります。

そのために、積極的な情報の提供や働きかけを通して、具体的な協働のしくみづくりに努めてまいります」

中山区長は、現場・現実の重視を区政運営の一つの柱に据え、区内で活発な地域活動を続けている多くの区民の意欲と熱意を尊重し、「協働」により、ともに助け、支え合う新し

い公共社会を築く、とした。区政に対するこの首長の基本的なスタンスが、新宿区において協働が強力に押し進められた大きな要因の一つである。

さらに、上記の首長の熱い想いを受け止める土壌が、既に新宿区では用意されていたことも、協働が推進された一つの要因と考えられる。

新宿区には、40年近い活動実績を持つ新宿区町会連合会があり、「地域のことは地域に聞け」を合言葉に、「もの言う町会」「行動する町会」として、地域の抱える課題に積極的に取り組まれている。そうした地域における活発な自治活動の存在と、そのことにより地域コミュニティの熟度が高まっていたことも、「協働」という考え方が広く取入れられた背景の一つにあると考えられる。

また、新宿区においては、立地条件の良さもあり、区内に活動の拠点をおくNPOが多く存在する。NPOは、その活動目的を達成するために、行政とも積極的に連携を図ろうとしており、そうした状況も「協働」が推進された背景の一つと考えられる。

すなわち、新宿区においては、財政状況の悪化を直接的な要因としながらも、首長の「協働」により「新しい公共社会を築く」という基本的姿勢と町会・自治会やNPOなどの地域活動団体の活動実態からそれを受け止める土壌が一定程度整っていたことが重なり合ったことにより、「協働」が積極的に押し進められたものと考えられる。

（協働の意義）

上でみたように、不況と財政危機を直接的な要因として、地域が必要とする公共サービスを、行政だけではなく、行政と民間の様々な力が連携して提供するという「協働」の取り組みが、新宿区をはじめ我が国で広く採用された背景には、もともと町会・自治会をはじめとする民間の活動が、身近な公共サービスを支えてきたという基盤があったことが挙げられる。

では、このような「協働」について、どのように捉え、どう理解すればよいのだろうか。

「協働」に関する積極的な取り組みがすすめられる一方で、単なる安上がり行政なのではないか、財政危機にかこつけた行政の責任放棄ではないのか、とする捉え方や批判もある。

確かに、「協働」にはそうした側面がまったくないとは言えないが、しかし、「協働」には、「協働」に固有の積極的な意味や意義があるのではないか。「協働」を、単に財政危機を背景に縮小する公共サービスの「穴埋め」と捉えるのではなく、「協働」という取り組みを通じて、区民が抱える生活上の課題を、区民みんなが共有し、みんなが他人の幸せというものを我が事のように考えるという文化が、新宿区に根付き、定着していくことが、「協働」の活動に期待される意義の一つと、考えられる。

福祉の分野ではノーマライゼーションという理念がある。福祉の基本理念として広く共有されている考え方である。どんな障害を持っていても、それは相対的な問題であり、どんな人でも地域の中で一つの人格として尊重され、ノーマルに、普通に生活していくことが幸せである、とする考え方である。つまり、障害を持つ人を、行政とか、福祉の専門家

とか、施設の職員の方などにお任せし、切り離し、一般の人々は健常者だけの世界で生きるということではなく、地域のなかに障害を持つ人を受け入れることが、障害を持つ人にとっても、健常者にとっても最も望ましいとする考え方である。

換言すれば、同じような生活スタイル、同じような考え方の人たちだけで地域社会を構成し、営んでいくだけでは、地域社会の様々な発展や前進の機会が阻害される可能性が高く、また少しでも異なった考えの人を排除することになりかねないことから、出来るだけ多様性を重んじるコミュニティや開かれた地域社会を築いていくことが重要である、とする理念である。

「協働」には、行政と民間との協働という側面と、民と民とが一定の公共的目的に向けて協働する側面とがある。いずれにしても、「協働」は、地域の様々な課題やサービス提供について、他人にお任せするのではなく、あるときは行政と連携して、あるときは地域や地域に住む人々が自ら動く取組みである。こうした「協働」の取組みが、地域を揺り動かし、地域の持っている多様な力を引き出し、そのことにより地域のなかで人々の豊かな関係が育まれ、地域が活性化する契機となることが期待される。そして、そうした「協働」の取組みを通じて、多様性を重んじるノーマライゼーションという福祉の理念が、地域の中で共有されるきっかけとなることが望まれる。

「協働」に対するこうした取組みの広がりが、次項でふれる「地区協議会」の設立へと繋がっていく。

なお「協働」については、第1章第2節の末尾でも触れたが、協働により実際に提供される公共サービスを誰が分担するのかという議論に主たる関心が寄せられ、どのような公共サービスを、どの程度提供するのかという協働の中身の決定については、十分な機会や権限が協働する住民側に必ずしも与えられていないのではないかと、という指摘もある。この点は、「協働」を今後さらに推進するに当たっての大きな課題であることを繰り返し指摘しておきたい。

（地区協議会）

次に、新宿区のコミュニティ行政に新たな頁が加わったのは、2年後の2005（平成17）年である。中山現区長にとっての実質的な最初の行政計画である「第四次実施計画」が同年2月に策定され、そのなかで、「地区協議会」の構想が示された。この「地区協議会」は、2003（平成15）年2月に今後の仕組みとして提言され、実施されていた「課題別地域会議」をさらに発展させたものである。「課題別地域会議」では企図されていなかった地域における合意形成も役割の一つに加え、地域における常設の住民参画の機関としての地区協議会が第四次実施計画に示されたのである。

「第四次実施計画」では、地区協議会について、次のように記している。

★ 地区協議会の設立・運営

- ・ 「地域の自治意識を高めるには、各地区ごとに区民の区政参画の場づくりや地域の課題を解決する場づくりが必要です。そのため、各特別出張所の単位で、自由な議論や意見集約ができる常設の協議会として地区協議会を設立します」
- ・ 「区が各種の計画等を策定する場合は、計画案の段階から地区協議会とも意見交換や議論を行いながら、計画案を策定します」
- ・ 「各特別出張所の単位で、政策形成過程への区民参画及び地域課題解決の場としての地区協議会を設立し、運営していくことで、住民自治の充実を図ります」

上記「第四次実施計画」に基づき、2005（平成 17）年 10 月～11 月の間に、10 地区の特別出張所単位に、地区協議会が設置された。

地区協議会は、法や条例、要綱等に基づいて設置されたものではなく、住民の任意組織として設置されたものである。

なお、新宿区は、地区協議会を常設の機関として機能させるため、その運営を積極的に支援していくために必要な事項を「地区協議会の運営支援等に関する要綱」として定めている。同要綱では、地区協議会の位置付け、地区協議会の役割等、区の役割等について、次のように規定している。

（協議会の位置付け）

第2条 区は、協議会を区政に関し自由な議論と区との意見交換を行ない区政への参画と、自らの発想と力で地域課題を解決する組織とするため、その主体性を尊重し、地方自治の充実とよりよい地域社会を築いていくために対等な立場で協力し合うパートナーと位置付けるものとする。

（協議会の役割等）

第3条 区が、支援する地区協議会の役割は次に掲げる事項とする。

- (1) 町会・自治会をはじめ、各種地域団体の情報の共有、ネットワークの構築をする。
- (2) 多様で開かれた協議会として、地域内の意見を集約する。
- (3) 地域の日常課題の解決策を検討する。
- (4) 基本計画等、区の計画に関して、区との意見交換・提案をする。
- (5) 各地区の将来の姿を検討し、区に提言する。

（区の役割等）

第4条 区は、次に掲げる役割を担う。

- (1) 協議会の円滑な運営を支援するため、協議会の会議及び活動（以下「会議等」という。）における庶務事務を行う。

なお、庶務事務は協議会の管轄の特別出張所が行う。

(2) 会議等の運営に関する経費を負担する。

第1章で触れたが、バブル経済崩壊後、生活課題が深刻化している地域社会を、「協働」の構想のもとで支えていく仕組みをつくるのが、コミュニティ政策の基調となった。町会・自治会や特定テーマにかかる活動グループなど、地域社会の中にある様々な力を寄せ集め、結集して、地域の抱える課題への対応を志向する地域組織が幾つかの自治体で作られ始めた。このような組織のことを、総務省のコミュニティ研究会は「コミュニティ・プラットフォーム」とよんでいる。「近隣自治組織」、「地域自治組織」とよぶ言い方もある。こうした、コミュニティを再構築あるいは再活性化するための一つの仕組みとして「近隣自治組織」や「地域自治組織」が注目されるのは、我が国だけでなく、世界的な潮流でもある。

新宿区が呼びかけ、2005（平成17）年に地域住民を中心に設置された「地区協議会」は、沿革的には従前から既に実施されていた「課題別地域会議」をさらに発展させたものであるが、性格的には「近隣自治組織」や「地域自治組織」の一種とも考えられる。

しかし、発足して4年目を迎えようとしている地区協議会は、現在、様々な課題を抱えている。次節以降では、地区協議会の現状と課題、町会・自治会の現状と課題等について、一定の整理を試みるものとする。

第2節 地域コミュニティに対する区民意識

2008（平成20）年度に区が実施した「新宿区区民意識調査」では、地域に対する意識、近所づきあい、地域活動等を取り上げている。そこで、新宿区におけるコミュニティの現状等について、「新宿区区民意識調査」からまずみてみることにする。以下は、「新宿区区民意識調査」（2009（平成21）年3月）からの抜粋である。

- ◎ 「自分の住んでいる地域」への愛着度
《愛着がある》約76% 《愛着がない》約7%
- ◎ 「自分の住んでいる地域」での助け合い感
《助け合い感がある》約43% 《助け合い感がない》約26%
なお、《どちらともいえない》は約30%いる。
- ◎ 「自分の住んでいる地域」のために役立ちたい気持ち
《役立ちたい気持ちがある》約61% 《役立ちたい気持ちがない》約9%
- ◎ 地域での相談相手の有無
《大勢いる》約7% 《少しはいる》約65% 《一人もいない》約26%
- ◎ 日常生活における困りごとの相談先
《家族》約74% 《地域の友人・知人》約28% 《地域以外の友人・知人》約2

《親戚》約 24% 《区役所》約 19% 《マンションの管理貴人・管理組合》約 18% 《近所・同じ建物の人》約 18% 《警察》約 16% 《町会・自治会》約 7% 《議員》約 4% 《地域の活動団体・NPO》約 1% 《地区協議会》約 1%

◎ 望ましい地域活動の解決法

《区役所に要望》約 23% 《自分や家族で解決》約 15% 《地域の活動に参加し、解決》約 14% 《町会・自治会など地域の人に解決を頼む》約 13%

◎ 参加している地域活動

《町会・自治会》約 27% 《学習・趣味・スポーツを主目的としたサークルやクラブ》約 16% 《町会・自治会以外の、地域活動団体（高齢者クラブ、青少年育成委員会、PTA等）》約 13%

◎ 地域活動参加のきっかけ

《近所の人や友人を通して》約 31% 《子どもを通して》約 19% 《家族を通して》約 15% 《行事等に参加して》約 12%

◎ 地域活動に参加したことがない理由

《参加するきっかけがないため》約 49% 《時間がとれないため》約 46% 《身近に参加したい活動や団体がないため》約 21%

◎ 今後参加したい地域活動・団体

《学習・趣味・スポーツを主目的としたサークルやクラブ》約 36% 《町会・自治会》約 17% 《町会・自治会以外の、地域活動団体（高齢者クラブ、青少年育成委員会、PTA等）》約 9%

なお、《参加したいとは思わない》は約 28%である。

◎ 地域課題への取り組みに必要と思うこと

《近所でのふだんからの付き合い》約 47% 《一人ひとりが地域への関心をもつこと》約 39% 《活動に参加できるゆとりや時間》約 38% 《活動への参加のよびかけ》約 24%

◎ 地域課題について、中心となって取り組んでほしい組織（上位3位）

▼ 地域の安全・安心の向上

《町会・自治会》約 34% 《区役所》約 22% 《地区協議会》約 14%

▼ 災害時の対応

《区役所》約 43% 《町会・自治会》約 20% 《町会・自治会以外の、地域活動団体（高齢者クラブ、青少年育成委員会、PTA等）》約 9%

▼ 子育て支援・子どもの健全育成

《区役所》約 37% 《町会・自治会以外の、地域活動団体（高齢者クラブ、青少年育成委員会、PTA等）》約 13% 《地区協議会》約 9%

▼ 清掃・美化

《町会・自治会》約 38% 《区役所》約 26% 《町会・自治会以外の、地域活動団体（高齢者クラブ、青少年育成委員会、PTA等）約 6%

▼ まちづくり・まちおこし

《町会・自治会》約 34% 《地区協議会》約 15% 《区役所》約 14%

▼ 活動団体間の連携

《地区協議会》約 22% 《区役所》約 19% 《町会・自治会》約 11%

◎ 町会・自治会への加入の有無

《加入している》約 58% 《加入していないが、あることは知っている》約 20%
《加入していないし、あることも知らない》約 17%

◎ 町会・自治会加入の理由

《加入するのが当たり前だから》約 44% 《親の代から加入していたから》約 29%
《マンションとして加入しているから》約 26%

◎ 町会・自治会加入活動への関わり方（対象：町会・自治会加入者）

《ほとんど何も手伝わない》約 35% 《頼まれたことは、なるべく手伝うようにしている》約 31%
《できることは、すすんで手伝うようにしている》約 14%

◎ 町会・自治会へ加入していない理由（対象：加入していないが、あることは知っているかた）

《加入を誘われたことがないから》約 47% 《活動時間をとれないから》約 42%
《加入方法がわからないから》約 27%

◎ 地区協議会の認知度

《名前を聞いたことがあるが、中身は全然（ほとんど）知らない》約 41% 《名前も知らない》約 40%
《名前を聞いたことがあり、少しは知っている》約 11%
《よく知っている》約 3%

◎ 地区協議会への参加意向

《地域課題に関心はあるが、参加まではしたくない》約 49% 《機会やきっかけがあれば参加したい》約 23%
《まったく関心がない》約 21%

第3節 町会・自治会及び地区協議会の現状と課題

新宿区には、町会・自治会をはじめ様々な地域活動組織・団体がある。主なものを列挙すると、町会・自治会、青少年育成委員会、地域センター管理運営委員会、民生委員・児童委員、PTA、消防団、防犯協会、高齢者クラブ、交通安全協会、地区商店会等々である。

こうした地縁的な活動団体の他に、特定のテーマに即して活動するNPOもあり、また地区協議会もある。

本項では、このうち、町会・自治会及び地区協議会に焦点をあて、その現状と課題につ

いての整理を試みる。その他の団体、とりわけNPOについては、来年度に一定の整理を行うものとする。

第1項 町会・自治会の現状と課題等

(1) 組織の概要

- 区内には、地区町会連合会に加入する単位町会・自治会が201ある。
- 地区町会連合会は11あり、それを一つにまとめ新宿区町会連合会（区町連）を結成している。区町連の役員（理事）は、地区町会連合会から各3名（区役所地区は2名）及び常任相談役1名の計33名で構成されている。
- 加入世帯率は、2008（平成20）年8月現在、46.45%である。平成18年度に比べ約3000世帯増えている。

※ 町会・自治会は、法や条例、要綱等にその設置が定められた組織ではなく、第1章でも記したように民間団体の一つである。町会・自治会をどう定義し、どのような性格の団体と捉えるかについては様々な考え方があるが、本項では、とりあえず次のように町会・自治会を定義しておく。

「市区町村内の一定地区内に、町、丁目などを単位として、その地区に居住している世帯を構成員とした任意的な組織である」

なお、町会・自治会は制度上、市区町村とは無関係の組織であることが建前となっているが、実際には、市区町村などの行政機関と密接に結びついているケースが多いといわれる。新宿区においても、町会・自治会は住民自治をその末端のところで常に支えている重要な存在であるとの認識にたち、区政執行においても、常に町会・自治会と協力・連携を図りつつ進めているところである。

(2) 活動の概要

- 掲示板の管理、慶弔の世話、消防（予防・消火）、地域の清掃や美化、募金活動への協力、防災（自然災害）、祭りの実施、犯罪、非行の防止、交通安全の指導、生活道路や街路灯の管理、リサイクルや省エネ、ゴミ処理・収集、高齢者の支援、学校教育への支援、青少年の健全育成、スポーツや文化活動、地域トラブル調整、まちづくりやまちおこし、など様々な活動を行っている。
- また、新宿区町会連合会（区町連）は、毎月、定例理事会を開催し、各種情報交換、様々な問題に対する対応の協議、区その他行政機関からの周知・要望についての意見交換等を行っている。

(3) 課題

町会・自治会が抱えている課題については、次の2つの角度から整理を試みる。

- ① 町会・自治会長自身が課題と捉えている事項
- ② 町会・自治会長の区に対する要望

① 町会・自治会長自身が課題と捉えている事項

新宿区町会連合会と新宿区は、町会・自治会長を対象に、2006（平成18）年7月～9月に郵送アンケートを共同実施した。送付部数は、198部、回答は130部、回答率は、65.7%である。以下は、その結果をまとめた「町会・自治会等活性化に関するアンケート調査結果」（2007（平成19）年3月）にある「問15 町会・自治会の運営上の課題と問題点は何だと思いますか」に対する回答から抽出した。なお、（ ）内は、回答の%、《 》内はPTでの補足である。

- 役員の高齢化又はなり手がいない。(30.5%)
《新宿区では、会長の平均年齢は70.2歳、役員は64.1歳。会長の就任平均年数は7.5年（同アンケート調査より）》
- 地域住民の活動に対する関心が年々低下している。(23.7%)
- 事業の企画・運営に役員以外の地域住民の参加が少ない。(22.8%)
- 町会へ未加入者が増えている。(13.3%)
《世帯加入率は、この4年ほど50%を割っている。その理由については転出入にみられる住民の流動性の高さやマンション居住者の増などが想定されるが、正確な分析はできていない》
- 事業内容が慣例化している。(7.7%)

② 町会・自治会長の区に対する要望

直接的には課題でないかもしれないが、町会・自治会長が区に対してどのような要望をお持ちかを、上記アンケート調査結果から抽出した。

- 町会は行政機関（都・国・区・警察・消防他）の下請け状況にある。防犯灯他、多少の補助金はいただいているが、町会長は365日、町内に関心を持ち日々を送っている。したがって、町会長は準公務員の身分を与え、区議の半分くらいの給与を支給してもよいのではないかと。予算がなければ区議を4～5名減らしたらよい。15年も20年も町会長をやっている人がいるが、都・国からのいくらかの報酬があってもよいと思う。
- 町会への活動助成、町会長への手当、年間10万円ぐらい。会に対する責任ある仕事ができるのでは。

- 町会活動は町民の為であり、区の下部機関ではない。あまりにも区の名課の要望が多く、ポスター等が多く、横の調整をしてほしい。掲示板の狭さを考慮し、町会役員を区の職員と同一にしないこと。
- 協働とは言っているが、一方的依頼のみが多い。
- 行政・区の活動の実行団体として町会が存在する感があり、住民への要請が多く非常に多忙である。防災・消防・防犯・交通、どれをとっても重要であるが、統一性が望まれる。

《地域課題の多様化・複雑化と地区協議会の構想》

町会・自治会の活動は(2)でみたとおり、多岐にわたり、まさに包括的に地域の課題に対応している。しかし、近年では、子どもや高齢者の見守りあるいは地域の安全安心など、地域において対応や解決が求められる課題が多様化・複雑化してきている。このため、町会・自治会単独では容易に解決するのが困難な場面も増してきているのではないだろうか。こうした地域課題の多様化・複雑化は、町会・自治会が直面する課題の一つであると同時に、新宿区において、地区協議会が構想された一つの背景と考えられる。

つまり、多様化・複雑化する地域課題に、地域としての確に対応していくための一つの方法・仕組みとして、町会・自治会をはじめとする地域活動団体が一同に会し、地域の課題について話し合い、その解決を目指す地区協議会が構想されたのである。

様々な地域活動団体がネットワークを組むことで、互いの不足するところは互いに補い合い、時には連携して一つの課題に取り組むことにより、単独では成し得なかったことが可能となり、単独でやっていた以上の効果を生み出すことが地区協議会に期待されたのである。

(4) 町会の再評価

これは新宿区に限ったことではなく、一般的に言われていることだが、地域課題が深刻化する一方で、近年、あらためて町会へ寄せられる期待が膨らんでいる。具体的には、次のような指摘がある。

- ① 阪神・淡路大震災を契機に、緊急時においては、日常の中で培われた「人のつながり」が極めて重要であることがあらためて認識され、その「つながり」の型の一つとして町会が注目されている。
- ② ごみ問題の深刻化に伴い、個々の住民の行政への協力が要請され、多くの市町村は、そのための個々の住民への啓発、分別指導、資源物の集団回収などについて、町会へ協力を依頼している。
- ③ 地域福祉や在宅福祉サービスなどの分野でも、日常的な生活の場で、援助・助け合

いのネットワークをつくることのできる場として町会が期待されている。

- ④ 地方分権との関連から、地縁団体としての町会の役割がこれまで以上に重要になると言われている。

(5) 町会・自治会の活性化

新宿区では、町会・自治会の世帯加入率が5割を切り、その地位が相対的に低下したとはいえ、他の地域活動組織やNPOなどの活動が町会・自治会の役割を凌駕するほど活発になっているわけではない。

一方、現実の区政の現場では、町会・自治会の協力がないとスムーズな行政執行が難しい事柄が少なからずある。また、後述するが、地区協議会の円滑な運営・活動においても、町会・自治会を抜きにしては実際には難しい面が多々ある。

町会・自治会はこれまで、新宿区における住民自治をその末端のところで常に支えてきた重要な存在であり、それは今後も変わることがないものと思われる。

しかし、様々な要因から、町会・自治会は(3)に記したように多くの課題を抱えており、その活性化が強く望まれていた。新宿区町会連合会は、2006（平成18）年度に、自ら町会・自治会の活性化についての取り組みを決定した。町会連合会では、各地区町連から1名を選出した活性化プロジェクトチームを組織し、現在、町会・自治会の活性化に向け、鋭意検討を進めている。区は、活性化プロジェクトチームの事務局としてその活動をサポートしている。

活性化プロジェクトチームが区と連携し、この間取り組んできた活性化に向けた取り組みは、次の事項である。

- ◎ マンション等集合住宅を対象にしたパンフレットの作成
- ◎ ワンルームマンション条例の改正に際し、コミュニティへの支援の条項の設置
- ◎ 「顔のわかる町会・自治会長」のパンフレットの作成、転入者への配布
- ◎ 建築主の方へ町会・自治会長への連絡の案内

第2項 地区協議会の現状と課題等

(1) 組織の概要

《区割り・地区数》

各特別出張所単位に、10の地区協議会がある。

《委員数》

10地区の合計委員数は、504人。1地区の平均委員数は、50.4人である。（2009（平成21）年1月末現在）

《委員構成》

委員には、団体推薦委員と公募委員がおり、その構成は、団体推薦委員が328人で約65%、公募委員が176人で約35%である。

《委員の推薦母体》

委員を推薦している団体数は、37である（NPO、企業を含む）。

10地区の地区協議会の全てに参加している団体は、地区町会連合会、青少年育成委員会、民生委員・児童委員の3つである。また、地域センター管理運営委員会については、戸塚地区協議会と落合第2地区協議会以外の8地区で参加している。なお、戸塚地区では、地区協議会と地域センター管理運営委員会とは全く同じ委員で構成されている。また、落合第2地区においても地区協議会委員の1/3は地域センター管理運営委員会委員を兼ねていることから、実質的には地域センター管理運営委員会は10地区に参加しているものと考えられる。次に、PTAは、8地区の地区協議会へ、保護司、青少年活動推進委員、地区商店会、高齢者クラブ連合会の4つは、7地区の地区協議会へ参加している。スクールコーディネーターは6地区、消防団は5地区の地区協議会へ参加しているが、その他の団体は、いずれも過半の地区協議会への参加はしていない。

《推薦委員の構成》

団体推薦委員（328人）の内、20人以上の委員がいるのは、次の5団体である。

- ① 地区町会連合会が84人（団体内では、25.6%、全体では16.7%）
- ② 青少年育成委員会が28人（団体内では、8.5%、全体では5.6%）
- ③ PTAが27人（団体内では、8.2%、全体では5.4%）
- ④ 民生委員・児童委員が24人（団体内では、7.3%、全体では4.8%）
- ⑤ 地域センター管理運営委員会が21人（団体内では、6.4%、全体では4.2%）

《公募委員》

公募委員は、10地区の地区協議会の全てにいる。地区協議会ごとの数は5人～28人であり、20人以上いる地区協議会は4地区ある。また公募委員が全体に占める割合も、多い地区では約57%であり、平均でも約35%である。

なお、公募委員の中には、地域でこれまで団体活動をしてこなかった委員もいれば、団体推薦から外れたため公募委員となったケースもある。

《役員》

地区協議会には、会長1名の他に、副会長、会計、監査等の役員が若干名おかれている。会長と役員の任期は、全地域協議会で2年である。また、会長、役員については、9地区で、委員の中から互選により選任している。

《役員会》

基本的な組織形態は、会長の下に役員会を置き、その下に幾つかの分科会を設置している。

《定数》

委員の数について定員を設けているのは9地区である。

《要件》

委員の要件として、住民登録及び日本国籍を課している地区協議会はないが、年齢要件を設けている地区協議会が2つある（20歳以上、18歳以上）。

なお、住民以外の具体的範囲は在勤・在学・在活動までとしている地区協議会が大半であるが、公募委員のみ在勤・在学・在活動を認めている地区、或いは団体推薦委員のみ在活動を認めている地区もある。

《委員 平均年齢》

委員の年齢構成は、正確なデータはないため推定であるが、50歳～60歳が6割程度、70歳以上が2割～3割程度、残り1割～2割が50歳未満と思われる。

《地区協議会連絡会》

10の地区協議会が情報を共有するために、各地区協議会から2名を委員とする「地区協議会連絡会」を2007（平成19）年9月に設置し、定期的を開催している。

(2) 活動の概要

◎ 2005（平成17）年秋の発足～2006（平成18）年8月

この間の活動は、新宿区都市マスタープランの地域別まちづくり方針について、地区協議会ごとに検討し、意見書にまとめ、区に提出することが、その中心であった。

各地区協議会では、都市マスタープランの見直しに区と一緒に取組んでほしい、という区長の依頼に応えるべく、分科会やプロジェクトなどの検討組織を設置し、ほぼ月1回のペースで検討を行った。机上の議論だけでなく、時には実際に地域を歩くとか、各地区でのオープンハウスや中間まとめ報告会の開催、全区的な「まちづくりミーティング」の開催などの活動を通じ、その検討結果を、2006（平成18）年8月に「地区からつくる 新宿のまちづくり」と題する意見書にまとめ、区長へ提出した。

新宿区は、この意見書と都市マスタープランの改定を審議した都市計画審議会の答申とを踏まえ、2007（平成19）年12月に都市マスタープランを決定した。なお、都市マスタープランは、基本計画と一体となった「新宿区総合計画」として策定された。

◎ 2006（平成18）年9月以降

上記意見書を提出後も、地区協議会では、都市計画審議会が2006（平成18）年12月にまとめた「骨子案」や、区が2007（平成19）年8月にまとめた基本構想・総合計画・第一次実行計画の素案に対して意見を提出するなど、2007（平成19）年12月に都市マスタープランが決定されるまで積極的にその策定に関わった。

地区協議会では、上記の計画作りへの関与と平行して、地区のまちづくりや将来像を検討する分科会や、安全安心、子育て、高齢者、みどり・環境などを検討する分科会を

設け、現在、活発な活動を行っている。具体的には、まちの魅力を紹介する地域情報誌の発行、シニアの地域参加を目的とした健康体操講座の開催、再開発事業に関する区長への意見提出など、地区協議会が現在様々な活動を行っている。

(3) 課題

地区協議会が抱えている課題については、次の3つの角度から整理を試みる。

- ① 地区協議会自身が捉えている課題
- ② 特別出張所長が捉えている課題
- ③ 町会・自治会長自身が、地区協議会に対して感じている事項

① 地区協議会自身が課題として捉えている事項

以下は、第4回地区協議会連絡会（2008（平成20）年9月）会議概要からの抜粋である。

▼ 地区協議会と町会・自治会との関係がはっきりしない

- 既存の地域団体との関係をどうするのか。包括する立場か、並列の立場か。
- 既存の団体があり、きちんとした活動をしている。そこに地区協議会ができたが、地区協議会の位置付けというものがやはりわからない。
- 地区協議会も事業を行うのか、それとも全体を調整するのか、明確でない。
- 他の団体を統合して、そのトップに立つのか。町連などを飛び越して一番上に持っていく考え方なのか。
- 現在既存団体の中で一番大きな団体はなんと言っても各町会の町会長会議。そこで決められている問題に対してその上に立つということは一切控えたいと考えている。
- 地域で「地区協・地区協」と言うと、「町連には数十年の歴史があるんだ」「育成会には何年の歴史があるんだ」という反発も受けかねるので、各団体には気を遣って活動をしている。
- 新宿区が地区協議会の位置付けをしないまま出発してしまったことが、町会・自治会等とのねじれ現象が発生している原因である。

▼ 地区協議会の役割がはっきりしない

- 基本的な仕事は何なのか、事業をするものなのか、協議をするものなのか。提案機能だけなのか、まちの事業をするところなのか。
- 発言しただけで終わってしまっている。回答がない。ここが一番の問題。地区協議会というものをどうするかは、何らかの形で発言したことに回答が返ってくる、あ

るいは実現できるというものがないとだめである。

- 既存の町連や育成会がいろいろあるんですけど、地区協議会は新しいことを考えて隙間的なことをやっているのが実情。
- 地区協議会が出来る前は、特別出張所がその役割を果たしていたのだと思うのです。要するに地域のコーディネーターとして、地域の団体とか地域の住民とか地域の情報収集をして、区との橋渡しをやっていたと思うのです。それを今、地域の人たちでやるように下ろそうということではないかと思っています。特別出張所が担っていた役割を地区協議会がやって、住民自身で街づくりに入っていくということだろうと理解しています。

▼ 行政もはっきりしない。

- 新宿区にも、位置付け、役割等について、はっきりしたものが無い。
- 地区協の将来的な位置付けについて、立ち上げの時から質問してきたが、説明を聞いても良くわからない。区に聞いてもきちんとおっしゃってくださらないので、私たちとしてもどのように地区協を持っていったらいいのかがわからない。

② 特別出張所長が課題として捉えている事項

以下は、2008（平成20）年に開催された『2009（平成21）年度予算 区長ブレゼンテーション資料』と各特別出張所長の報告・説明からの抜粋である。

▼ 組織面での課題

○ 地区協議会の位置付け

（町会・自治会との関係）

- ・ 地区協議会へ参加していない町会・自治会長の中には、町会・自治会と地区協議会との関係、位置付けが不明瞭であることから、地区協議会へあまり良いイメージを持たない方もいる。
- ・ 地区協議会へ参加している町会・自治会との関係が良好で、強い連携が図られている地区協議会もあれば、軋轢を生じている地区協議会もある。

（地域センター管理運営委員会との関係）

- ・ 地域センター管理運営委員会の中には、地区協議会へ統合されるのではないかと警戒感をもつところがある。行政が地区協議会との統合を進める考えであれば、地域センター管理運営委員会や地区協議会に任せず、行政が主導するべきではないか、とするまちの意見もある。

（地域団体の統合）

同じようなメンバーによる組織を幾つもつくるのではなく、まちにあるたくさんの団体を一つにまとめ、統合してもいいのではないかと、とするまちの意見もある。

○ 地区協議会の役割

(意見・検討内容の反映)

地区協議会として、都市マスタープラン・地域別まちづくり方針についての意見書を提出したが、その意見がまちづくり方針に十分反映されなかったことから、地区協議会とは何か、というその役割についての疑問が委員の中にある。

○ その他

(認知度・存在感)

地区協議会が、地域の中でまだよく知られていない。(認知度が低い)(平成20年度の区民意識調査では、「よく知っている」は3%、「名前を聞いたことがあり、少しは知っている」は11%、合わせて14%であり、8割強の区民には知られていない、と思われる)

(閉鎖性)

地区協議会が、地域の中で一部の仲良しグループと見られ、新しい参加者が入りにくくなっている状況も感じられる。

(委員年齢)

特に団体選出委員には高齢者が多く、若い層の参加が少ない。

(団体推薦委員と公募委員の関係)

公募委員の中には、これまで地域活動に参加してこなかった人がいる。一方、団体推薦委員の殆どは、長年地域活動に取り組んできた方が多い。このため、なかなか相互理解が得られず、時には感情的に衝突する場面もある。特に、地区協議会の中心となるポストに公募委員が就いた場合には、地区協議会がまとまらなかったり、地域で受け入れられることが難しくなっている。

▼ 活動面での課題

(推薦母体へのフィードバック)

団体推薦委員による推薦母体への情報のフィードバックが十分行われていない。それぞれの母体に持ち帰り、報告し、意見を寄せ合うことによって、地区協議会の効果が生まれるにもかかわらず、ここが必ずしも十分にはされていない。このため、地区協議会の役割の一つである「町会・自治会をはじめ、各種地域団体の情報の共有、ネットワークの構築」が十分果たされていない。

(活動者の固定化傾向)

地区協議会委員の中で、実際に活動する人が固定化する傾向にあり、特定の委員への負担が増大している。

(分科会への参加・分科会間の連携)

分科会へ参加する委員の減少傾向や出席率の低下がみられる。参加者も一部の委員に偏る傾向がある。また、自身が参加しない他の分科会の活動には関心が低く、

分科会間の連携も十分図れていない面がある。

(活動目的の薄弱化)

地区協議会の活動として、一年を通じてイベントの開催に多くの労力を費やすことが多く、そのことに追われてしまい、地区協議会のそもそもの設置目的や活動目的などを見失いがちな面もある。

(他団体との連携)

他の活動団体の意向を尊重しながら、どのような分野で、他の活動団体と連携・協力することができるかを探ること。

中でも、地域センター管理運営委員会や青少年育成委員会等とのネットワークづくりが重要である。

(委員の中での議論)

各委員の中でも、地区協議会の役割や機能について、十分、議論していくことが必要である。

▼ その他

(新たな担い手の発掘)

地区協議会の発足を契機に、地域活動の新たな担い手の発掘がはかられた。

(他団体との連携志向)

地区協議会以外の多くの地域活動団体から「自分たちの活動と関わる範囲内であれば、地区協議会と協力していくことはできる」との意見がある。

一方、他団体からは、団体の活動を地域に広めたり、団体への参加を住民に呼びかけてほしい、という要望が地区協議会へ出された。

③ 町会・自治会長自身が、地区協議会に対して感じている事項

以下は、『町会・自治会等活性化に関するアンケート調査結果』(2007(平成19)年)からの抜粋である。

- いろいろな組織が出来ても参加、活動する人は町会役員を主体にほぼ同じ人が携わっている。町会としては負担が大きいだけである。私は町会連合会を強化すべきと思っている。
- 地区協議会で審議されたことが、前向きに区政に反映すると良いと思っている。
- 町会が抱える問題はたくさんある。その中でもマンション問題は困っている。このような問題を協議会に提案し、皆で話し合っていただきたいと思う。
- 相互理解をし、地域のためにパートナーとして活動することが重要。町会だけでは解決できない課題も多いので、問題解決のための協議と実践活動に展開してほしい。

(住民は足元の問題から取り組まないと意識の高揚につながらない)

- 課題が多すぎる。皆さん働いているので、活動や要望ばかり困る。続かないのは目に見えている。
- 地区協議会がどのような活動をしているのかよく分からない。
- 地区協議会の参加者が町会活動にも理解・参加しないかぎり、机上の空論になるのが心配。
- 町会と重複しない活動は難しい。参加人数が限られ重複しがちである。
- 地区協議会の委員が町会主導で選出され、既存組織の委員と重複しているので、今後の活動については疑問もある。
- 日常的な地域課題については、町会は直面する問題として取り組んでいるところであるが、協議会には地域に環境や施設の整備改善について、中心的会議体として、総合的な検討を要望したい。
- 私も一員で参加しているが、部門制に分かれての協議等なので、あまり性急に成果を期待しないで見守っていく必要がある。町会では出来ない事項が山積みしている。一つ一つ、慎重に運びたい。

第3章 新宿区における地域コミュニティの今後の方向性

第1章で整理した新宿区におけるコミュニティにかかるこの間の経緯、第2章で整理した町会・自治会と地区協議会の現状と課題を踏まえ、第3章では、新宿区における地域コミュニティの今後の方向性について、一定程度のまとめを試みるものとする。

第1節 基本的な考え方

新宿区は多様な特性をもつそれぞれの地域から形成されている。このため、住民の抱える課題や行政への要望も多岐にわたっている。議会や行政は区民生活の福祉増進のために鋭意取り組んでいるが、様々な地域特性があるなかでは、全区的な検討や一律的な施策では適切な対応が難しい地域課題も少なからずある。

一方、地域課題に対応し解決をもたらすのは、行政だけではない。町会・自治会などの地縁的住民組織やNPO等も積極的に地域課題の解決に向けた取組を行っている。また、地域社会で、人が人らしく生きていくために必要なものでありながら、行政が提供しないもの、あるいは上手に提供できないものも存在すると思われる。

新宿区においても既にみたように、町会・自治会を中心にした地縁的住民組織は、なり手不足や役員の高齢化などの課題は抱えながらも、防災等様々な地域活動に積極的に取り組んでいる。また、本中間のまとめではあまり触れられなかったが、特定目的や課題の解決に取り組むNPO等も、子育て支援をはじめ様々な活動に広く取り組んでいる。さらに、新宿区では、2005（平成17）年からは、種々の地域活動団体からの推薦委員と公募委員で構成する地域横断的な組織として、各特別出張所単位に地区協議会が設置され、この間、都市マスタープラン地域別まちづくり方針の策定やまちの安全・安心等に積極的に取り組んでいる。

少子高齢化の進行や低成長経済化の厳しい財政状況、地方分権の推進等を背景に、こうした地域住民による、「自分たちのまちは自分たちの手」という地域自治の実現に向けた取組みはますます重要性を増している。このため、町会・自治会、NPO、地区協議会などの地域活動組織がより活性化し、その力を十分発揮できるような環境整備が求められる。

第2節 地区協議会の活性化に向けた提言

上記の基本的考え方を踏まえ、PTでは、「地区協議会ルネッサンス」の推進を提言する。「地区協議会ルネッサンス」の目的は、地区協議会のさらなる活性化である。

● PTとしての地区協議会にかかる整理

地区協議会は、発足後4年目を迎えているが、この間、都市マスタープラン・地域別まちづくり方針にかかる意見書を区長へ提出するとともに、地区の将来像や安全安心、子育て、高齢者、みどり・環境など、地域の抱える課題について、様々な分科会を設け、精力的、積極的に活動を行ってきた。

特に、都市マスタープラン・地域別まちづくり方針という計画策定においては、地区協議会の活動を通じて、地域が抱える課題や地域の目標、将来像の共有化が図れるなど、大きな成果を挙げた。また、地区協議会の発足を契機に、地域活動の新たな担い手の発掘が図れたとか、地域における新しいネットワークを構築できたとか、高齢者の地域参加について区に提言することができたなど、地区協議会ならではの活動について積極的に評価する地区協議会委員も多い。また、創った地区協議会を、時間をかけてでも、より地域に根付くように自分たちで何とかしようとする地区協議会委員も大勢いる。このように、地区協議会のもつ良さや意義が、徐々に地区協議会委員や地域の中で認識されつつある。

しかし、地区協議会においては一方で、地区協議会が行なう活動と町会・自治会等の行う活動とが重複しがちなことなどから、地区協議会の役割と町会・自治会等との明確化などの課題が顕在化してきた。

区は、既述したように地区協議会の立ち上げを区民に呼びかける際、地区協議会の位置付けや役割等についての考え方を示し取組んできたが、地区協議会委員は、現在、役割や町会・自治会等との関係などについては、それほど明確ではない、としている。

区が示した地区協議会の位置付けや役割について、地区協議会委員に現在必ずしも十分理解されていないのは、次のことが要因と考えられる。それは、地区協議会の発足に際し、地区協議会の目的、位置付け、役割等については、主体となる地域住民の自発性や自主性、あるいは地域ごとの特性等を尊重して制度設計を行なうべきであったにもかかわらず、区は、時間的な制約ということもあり、一律的にかつほぼ半年という短期間で地区協議会の設立を進めてしまったことである。

このことが、今もって、地区協議会の役割や町会・自治会等との関係などが区民に十分理解されず、不明確とされる底流にあるのではないだろうか。ここに地区協議会の課題があると考ええる。

地区協議会には、これまで以上に区民に理解され、受け入れられ、そして新宿区の自治を担う一つの組織として成長することが望まれる。このため、本PTでは、地区協議会のさらなる活性化を目的に、その役割や位置付け等について、原点に立ち戻って今一度明確にするための検討を、区民と行政とが一緒に行なう、地区協議会ルネッサンスを提言するものとした。

● 地区協議会活性化にかかるPTの提言（地区協議会ルネッサンスの推進）

PTの提言は、上に示した地区協議会が抱える課題に、真正面から向き合うことである。

すなわち、地区協議会の設立時点に立ち戻って、区民の自発性、自主性や地域の多様性を最大限尊重した地区協議会の制度設計を、区民と行政とが、連携・協力して今から行うことである。地区協議会を原点から、再構築するのである。これが、「地区協議会ルネッサンス」である。

「地区協議会ルネッサンス」は、地区協議会をはじめ、町会・自治会、地域センター管理運営委員会など既存の多くの団体、そして一般区民や学識経験者、行政など多様な区民が参画し、推進していくことが望まれる。

一方、現在（仮称）自治基本条例の中に地区協議会をどう位置づけるかの検討が、「区民検討会議」において行われている。地区協議会ルネッサンスを推進するにあたっては、「区民検討会議」での地区協議会のあり方にかかる検討を踏まえるとともに、それをより深め、バックアップするための一つの方法として、例えば、地区協議会へ呼びかけ、地区協議会連絡会において、地区協議会ルネッサンスを検討いただくことも一つの案として考えられる。さらに、地区協議会連絡会が、多くの地域団体の代表や一般区民、学識経験者、行政などに呼びかけ、多様な多くの区民等がその検討に加わるスタイルも考えられる。

なお、「地区協議会ルネッサンス」においては、地区協議会と町会・自治会との良好な関係の構築が重要な課題と考えられることから、区町会連合会とは事前に十分その意義等について協議を行い、「地区協議会ルネッサンス」の取組みへ参加いただくことが肝要である。

また、「地区協議会ルネッサンス」は、全体として取組むと同時に、各地区協議会においても個々に取組むことが必要である。

「地区協議会ルネッサンス」で検討すべき事項は多岐にわたり、具体的検討事項については「区民検討会議」や地区協議会連絡会等において決めることであるが、本PTでは、地区協議会の抱える課題から、そのメインは《地区協議会と町会・自治会との関係》と、それとも関連する《地区協議会の地域における代表性・正統性》ではないかと考える。この2つの事項は、後述する新宿区が制定を予定している（仮称）自治基本条例とも深く関わるものでもある。

さらに、「地区協議会ルネッサンス」の推進にあたっては、新宿区では、他の自治体に先行して地区協議会を創ったという、先行のメリットを十分活かすことが大切である。新宿区の地区協議会はすでに数年の活動実績を有する。この実践活動をとおして得られた経験の蓄積は、何ものにも代えがたい貴重なものである。この経験の蓄積を「強み」と捉え、先行のメリットを、これから進める制度設計の検討に十分活かし、反映させることが重要である。

また、「地区協議会ルネッサンス」を推進するのであれば、（仮称）自治基本条例との関

係を考える必要がある。

現在、新宿区においては、区民・議会・行政が一体となり（仮称）自治基本条例の検討を行っている。そして、区はこの（仮称）自治基本条例のなかに、地区協議会を位置付ける、としている。

しかし、言うまでもなく、条例に、地区協議会を位置付けるのであれば、地区協議会とは何か、何をやる組織なのか等々が明確になっており、かつそれが実際に活動している地区協議会委員をはじめ町会・自治会など多くの地域団体や区民に十分理解され、納得されている必要がある。残念ながら既にみてきたように、現在、それは十分整っているという状況にはないと思われる。

地区協議会を、（仮称）自治基本条例のなかに、どのように、どの程度位置付けるのかにも関係するが、PTとしてはいずれにしても現下の状況から、現在、区が予定している、2010（平成21）年の第1回区議会定例会での条例議決を目指す、という日程では、地区協議会や町会・自治会をはじめ多くの地域団体や区民が、本当に自分たちの地区協議会と思えるかたちでの位置付けは難しいのではないかと考える。

「地区協議会ルネッサンス」を推進するのであれば、そしてそこでの検討結果を活かすかたちで（仮称）自治基本条例を制定するのであれば、両者の関係について早急に整理する必要があると思われる。

なお、PTでは、「地区協議会ルネッサンス」の推進、すなわち地区協議会の活性化を提言したが、それと同時に、町会・自治会のさらなる活性化についても積極的に推進していく必要があると考えている。それは、町会・自治会が今後も新宿区における地域自治を支え、実現していく大きな推進母体であるからである。ただ、町会・自治会の活性化については、既に町会連合会を中心に組み込まれている。このため、本PTでは特に言及しないものとしたが、研究所の別のPTでは本年度、マンション居住者の実態調査を行っており、その調査分析結果は、町会・自治会の更なる活性化につながるものと期待したい。

最後になるが、中間のまとめでは「地区協議会ルネッサンス」の推進を提言したが、ルネッサンスの中身、すなわち地区協議会の役割・機能、他の住民組織との関係、地域における代表性・正統性、決定権、さらに具体的にどんな事業を行うのか、人はどうするのか、財源はどうするのか等々については、触れることができなかった。PTではこれらのことについて一定の議論・検討はしたが、結論を得るには至らなかったからである。このため、「地区協議会ルネッサンス」の中身に關わる事項については、来年度の一定の時期までにまとめたいと考えている。

また、NPO等について、殆ど触れることができなかった。さらに、町会・自治会についてはその淵源は一定程度検討したが、戦前、戦中、戦後における町会・自治会のありようについては殆ど議論できなかった。

これらの事項については、来年度にまとめる最終報告書で一定の整理を試みる予定である。

別表1 新宿区における、コミュニティ施策・特別出張所のあり方検討に係るメモ

| | 1950(昭25) | 1960(昭35) | 1970(昭45) | 1980(昭55) | 1990(平2) | 2000(平12) | 2008(平20)～ |
|--------|--------------|-----------|---|--|---|--|---|
| 国等 | | | 69 国民生活審議会報告 | 77 コミュニティ研究会報告 | 83 コミュニティ対策の推進について | 90 コミュニティ活動の活性化について | 00 地方分権一括法施行 03 第27次地方制度調査会答申 04 地方或自治区制度の創設 自治法改正・新合併特例法 05 「コミュニティ再興と市民活動の展開」 国民生活審議会報告 07 「地域社会の再生に向けて」 国民生活審議会報告 |
| 新宿区 | | | 71 モデル・コミュニティ構想 コミュニティ（近隣） に対する対策要綱 | 73 新宿区基本構想① | 84 コミュニティ検討懇談会入 問 86 コミュニティ専管組織 新設検討懇談会報告 87 新宿区基本構想② 88 リーダー ハンドブック 発刊 | 91 コミュニティ推進計画策定 92 ハンドブック発刊 95 96 新宿区基本構想③ 財政非常事態宣言 | 02 中山区政 第1期 04 協働推進計画策定 05 06 中山区政 第2期 第四次実施計画策定 07 新宿区基本構想④ |
| 特別出張所 | 50 特別出張所条例施行 | | | 74 特別出張所問題報告書 79 80 特別出張所の整備に関する報告 特別出張所の書問課分科 会報告 特別出張所の事務改善 に関する報告書 83 特別出張所の事務改善 に関する報告書 | 93～94 特別出張所組織等検討 会報告 96 特別出張所のあり方 検討会設置 | 01 02 新たな業務の方向性・ 中間の報告 03 新たな業務の方向性・ 最終のまとめ | |
| 地域センター | | | | 89 角筈 | 91 蓮薗 94 大柏 八木 保 96 荻野 四谷 松一 | 02 櫻 06 07 落二 ※理脚 指考入 定期 管理 | (10) (戸 上 屋) |
| 地区協議会 | | | | | | | 05 ※地区協議会設立 (10地区) |

参考資料編

■ 参考資料1

我が国における地域コミュニティのこれまでの動き（補足）

中間のまとめ第1章第2節で、我が国における地域コミュニティのこれまでの動きについて、そのポイントと高度経済成長期以降のコミュニティ政策等を述べた。

参考資料1では、明治初期から高度経済成長期までの動きを整理したものを、補足として示すこととする。

[1] 地方自治制度の成立期

1868（明治元）年、明治維新政府が成立した。明治維新政府がその国家運営にあたって最も重視したことは、一刻も早い我が国の近代化であった。江戸時代の封建体制を否定し、集権化を行い、国民国家を創設しなければならないとした。そのために明治政府がまず必要としたのは、国民の把握であった。富国強兵のためには、国民を把握し、徴兵・徴税を実施する必要があったのである。

1871（明治4）年、明治政府は、廃藩置県を行うとともに戸籍法を制定し、全国の市町村に戸籍を編成し管理する事務を義務づけた。そして、この事務の執行に要する人件費等の諸経費についても市町村に負担させた。この戸籍編成にあたり、江戸時代以来の町村ではあまりに規模が小さいため、それとは独立して、戸籍事務を取扱う区を設置した。新たな区を大区、旧来の町村を小区とし、全国を大区・小区に分ける大区・小区制を敷いた。しかし、この大区・小区制は、従来の郡が無視されており、旧来の町村が強く反発した。このため、政府は1878（明治11）年、郡区町村編成法を制定し、大区・小区制を廃し、旧来の郡町村の区域・名称を復活させた。しかし、この結果、府県・郡役所・戸長役場・町村という複雑な4層構造となってしまったため、政府においては、改めて行政執行に適した規模の町村の再編が必要となった。

一方、この間、国政においては自由民権運動の進展により国会開設が近づいており、政府は国会開設前に恒久的、体系的な地方制度を整備する必要があった。こうした状況から、明治政府は1888（明治21）年に市制町村制を制定し、1890（明治23）年、国会開設の年に府県制・郡制を公布した。我が国における近代的な地方制度の始まりである。

このように、明治政府は、近代国家体制を確立する中で地方自治体を整備するにあたり、一旦は旧来の町村とは別の行政単位の創設を試みた。しかし、それでは、旧来の町村の反発が大きかったことから、江戸時代から元々あり、すでにそれなりに組織化されていた地域社会（自然村）を市町村として地方行政組織の末端に位置づけたのである。そして、国

に代わって身近な公共サービスを担う公的な仕組みとしたのである。

[2] 明治の大合併期

[2]－1 明治の町村合併

この近代的な地方制度の確立にあたり、明治政府が考えた近代的な市町村とは、近代的な力量を持った市町村である。近代的な力量とは、具体的には小学校を経営する力である。すなわち、近代国家を創るには、それを担う人材が不可欠であり、そのためには、国民の誰もが必ず初等教育程度の知的能力を身につけることを必要としたのである。そして、この義務教育の普及を基に、我が国を急速に工業化し、欧州諸国に匹敵する国力を具備する、というのが明治政府の意図であった。

こうして、明治政府は、全国的に小学校を設置することを企画したが、当時の明治政府の行財政力はまだ極めて脆弱であった。このため、これらの「国の事務」を国の地方出先機関で直接執行することも、これに要する経費の全額を国の財源から支弁することもできなかった。そこで、これらの「国の事務」は地域住民の生活の向上にも資するものだから、という理由付けのもとに、小学校の設置と新築費用を市町村に押し付けたのである。しかし、押し付けられた市町村においても、国すら脆弱な財政力しかない当時、十分な財政的基盤は持ち合わせていないのが実態であった。

一方、前述したように明治政府は、全国の市町村に戸籍の編製・管理事務を義務づけ、この事務の執行に要する人件費等の諸経費についても市町村に負担させていた。しかし、財政基盤の脆弱な農村地域の「むら」（自然村）の寄合いの単位で、この負担に耐えられないところが続出してくると、明治政府はこれら複数の「むら」を統合した新しい行政上の村（行政村）を設置し、戸籍事務はこの広域の「行政村」の役場に担当させるようになっていたのである。

こうして徐々に地域コミュニティの基底部においては、「むら（自然村）」と「行政村」との二重構造が形成され始めていたが、この動向を一段と加速させたのが、1889（明治22）年前後に全国的に進められた「明治の町村合併」であった。すなわち、市町村に戸籍事務や小学校の設置に要する経費負担が重くのしかかっている市町村の現実や、小学校を全国津々浦々に整備するという観点からは、あまりにも小さい町村に小さな小学校を建てていくことは非常に効率が悪いとされ、明治政府は市制町村制施行に先立って、内務大臣訓令で、各地方長官に町村合併の推進を指示したのである。合併に際しては、町村を最小でも300戸から500戸以上の規模にすることが再編の目安とされ、その結果、当時7万数千あった村は1万5,000ほどに、つまり約5分の1に集約・統合された。

このように、近代国家建設にかかわる政策を実施していくためには、人工的な地方行政区分が必要とされ、我が国における基礎的な自治体である市町村は、江戸時代からの元々

あった自然村、自然集落とは合致しない、やや大きなものに再編されたのである。そして、これら「行政村」に作られた小学校によって、近代工場、近代軍備を支えるための教育が整備されていったのである。

ここで留意しておくべきことは、2点ある。

1つは、この明治の町村合併で設立された市町村、すなわち基礎的な自治体は、人工的に設立された行政主体であり、自然発生的に成立したものではないことである。この点では、我が国と同様に中央集権的な地方制度を採用したフランスが、自然発生的な共同体をほぼそのまま再編成せずに維持してきたことと対照的である。

もう1つは、この明治の大合併のときにできた町村は、いわゆる「小学校区」であるということである。実はこの明治の大合併のときにできた「小学校区」である町村は、続く「昭和の大合併」では再度大きく統合され、合併後は「旧行政村」の区域となるのである。そして、この旧行政村の区域＝小学校区が、その後の我が国のコミュニティ政策における基本の区域ともなるのである。

[2]ー2 町会・自治会の誕生の起源

我が国では、ごく一部の例外を除いて、ほとんどすべての地域に部落会・自治会・町内会・町会などと呼ばれる地域住民の自治組織が存在する（本稿では、「町会・自治会」とする）。この地域社会末端の住民自治を支えている町会・自治会の誕生と上記の明治の町村合併とは密接な関係にある。次にそれを整理する。

(1) 農村地域の自治会の誕生

明治政府が、市町村に小学校の新設を義務づけ、その設置経費についての負担も財政基盤の脆弱な市町村に押し付けたことは既に述べた。このため、「むら」の中には、小学校の新築費用を捻出するため、入会林の樹木を伐採し、その売却収入をもって当該費用に充てたところも少なくなかった。このため、合併に際して、「むら」の入会林にかかる処理は大きな問題となった。すなわち、元々あった旧来の「むら」の共有財産である入会林を、合併により新しく創られた「行政村」の村有財産に変換することには、旧来の「むら」の人々の抵抗が大きかったのである。そこで、このとき止む無く創設されたのが、旧来の「むら」の共有財産を合併後も引き続き旧来の「むら」の人々の共有と共同管理に委ねる「財産区」の制度である。

こうして、旧来の「むら」の入会林の一部は「財産区」として旧来の「むら」に残ったが、旧来の「むら」そのものは合併により独立の自治体ではなくなり、合併後の「行政村」の管轄区域内の一部の地域にすぎなくなった。つまり、それまで純然たる「隣保共助」に基づき最低限の自治を行ってきた自然集落としての「むら」は、明治政府の町村合併によ

り、国の制度上は全くないものとされたのである。しかし、人が地域で住み、地域で日々の生活を送る限り、地域での隣保共助は不可欠のものであり、合併後の旧来の「むら」においてもその必要性はなくなるものではない。さらに、人々の旧来の「むら」への帰属意識はそう簡単には消えるものではないし、それまでに醸成してきた一体感を失いたくないと人々は思うものである。

そこで、旧来の「むら」の住民たちは、この機会に、区、組等々の多様な名称をもつ「自治会」を結成したのである。つまり、国の制度の外に置かれた「むら」（自然集落）には、国はその後何らの制度的対応をしない。しかし、それでは自分たちが困る。だから、旧来の「むら」の住民たちは、国の制度上は抹殺された自分たちの身近な「地域的まとまり」を守るため、民間団体として、生活上の共同組織をつくったのであり、これが今日まで続く農村地域の自治会が発生した起源である。

このように、農村地域の自治会は、「明治の町村合併」に際して、基礎自治体である「行政村」の内部に、旧来の「むら」（自然村）単位の村落自治がその形を変えながら引き続き残存することになったことに、その淵源があるのである。

ここで留意しておくべきことは、我が国では合併により市町村の規模拡大を図った際、合併により消失した地域的コミュニティに対し、制度的な保障を行なわなかったことである。このため、地域の住民が民間団体を結成して、それに自ら対処した。この点は、ヨーロッパにおける対応とは大きく異なっている。

ヨーロッパでは、最基底の地域的まとまりは基本的には市町村であり、それはその後市町村合併を余儀なくされても、様々な工夫のもとに公的な制度として位置づけられ、対応されている。都市部においては、高度な行政需要に應えるため規模のメリットを求め合併はする。しかし、その区域を再びいくつかに区分する「都市内分権制度」を創設して、最基底の地域的まとまりが、公的な制度として住民に十分身近で、民主的なものであるように工夫されてきた。また農村部では、小規模な自治体を残し、新しい高度な公共サービス需要に対しては、幾層もの自治体の連合組織を制度化して対応した。

これに対し、先にみたように急速な近代化、工業化を課題とした我が国では、欧米へのキャッチアップ（追いつき追い越せ）を目指した国づくりが行われた。国家の力はそちらに傾注され、身の回りの住民サービスにまで手を伸ばす余力がなかった。このため、地方自治制度の成立当初から、市町村の区域は地方行政の効率性が優先され、地域生活の最基底のまとまりとは一致しないものとされた。そして、最基底の地域的まとまりは、制度の外に置かれ、代わりに町会・自治会のような民間団体がその秩序を支え、守るという仕組みが採用された、と考えられる。

(2) 農村地域の自治会の性格

では、そのように旧来の「むら」の単位に結成された自治会の性格は、どのような性格を持つ団体であったのか。

自治会が形成される以前の、旧来の「むら」の寄り合いでは、最低限の自治はそれぞれの集落で行われており、そこでは純然たる「隣保共助」に基づく地域自治活動が行われていた。

一方、先に述べたように、明治政府は「明治の町村合併」により市町村の規模を拡大し、合併後の市町村の自治体に小学校の設置を義務づけるとともにその経費についても負担を求めた。このため、合併後の市町村には、国から義務づけられた「国の事務」と、自治体として独自に実施する「自治体の事務」の両方を、その役所・役場の職員の力と財源をもって直接執行することが求められた。しかし、当時は国においてもそうであったが、市町村でも職員は十分に整わず、その財政力も甚だ貧弱なものであった。つまり、市町村が、この「国の事務」と「自治体の事務」の双方を、直接行うことは困難だったのである。

そこで、市町村は旧来の「むら」の単位に組織されていた自治会を、市町村の補助的な下部機構のごとくに看做し、この自治会に種々の行政上の事務の執行への協力を依頼するようになっていったのである。その結果、自治会は純然たる隣保共助の地域自治活動だけでなく、市町村の下請け機関としての役割も担わされるようになった。

(3) 都市地域の町内・自治会の誕生

農村地域の自治会は、「明治の町村合併」に際して合併以前の旧村単位に形成されたものであった。これに対して、東京・大阪・京都の三大都市をはじめとした都市地域の町会・自治会の歴史は浅い。京都の市街とか東京の下町にあるごく一部の例外を除いて、大正時代から町会・自治会が結成され始めた。当時、都市地域にも徐々に誕生し始めた、神社の氏子団体をはじめ、衛生組合、自警団・防犯協会、防火協会などの特定目的を持つ地域組織がやがて統合し、農村地域の自治会に類似の包括的な地域組織として町会・自治会が結成され始めたのである。

都市地域の町会・自治会が広く形成されるのは、昭和 10 年代以降となる。そのきっかけは、東京市と大阪市の両市が 1938（昭和 13）年に着手した「町会整備」事業に求められる。この「町会整備」事業は、その後の町会・自治会の性格に大きな影響を及ぼし、戦前、戦中の町会・自治会のあり方にも関係してくるものだが、その詳細は今後整理するものとする。

[3] 昭和の大合併期

「昭和の町村合併」は、1953（昭和28）年から始まった。この町村合併により、当時1万弱になっていた市町村の総数は、町村合併促進法が失効した1956（昭和31）年には4000を割り込むこととなった。

前述のとおり、「明治の町村合併」の際に目標とされたのは、町村を最小でも300戸から500戸以上の規模にすることであった。それは、その規模が小学校の経営主体たるにふさわしい規模の市町村とされたからであった。

「昭和の町村合併」は、町村の規模を人口8000人以上にすることを目途に実施された。これは、戦後の義務教育年限の延長に伴う新制中学校の新設を全国一斉に進めることが求められたからである。つまり、「昭和の町村合併」では中学校の経営主体たるにふさわしい規模の市町村が目指されたのであった。

この「昭和の町村合併」において統合の対象となったのは、「明治の町村合併」で作られた町村＝行政村である。つまり、「昭和の町村合併」では、今度はその行政村が合併により「旧行政村」となり、国の制度化された単位としては否定されたのである。

「明治の町村合併」で国から制度化された単位として否定された「自然村」は、住民が農村地域の自治会（単位町会・自治会）としてその組織的実体を保持した。それと同様に、「昭和の町村合併」で制度化された単位として否定された「旧行政村（基本的には小学校区）」は、これも生活上必要であったため、住民たちは、連合町会・自治会として、あるいは農村地域ではいわゆる「区」として、組織化し、その実体を保持したのである。

このように、「明治の町村合併」と「昭和の町村合併」をみると、我が国においては、地方自治法上の最基底である市町村は、合併を通じて大規模化し、住民からははるかに離れた遠いものとなった。しかも、そのことによって発生する住民自治の低減に対し国は制度的にはなんら措置を講じてこなかった。そのため、その穴、乖離を埋めるべく、住民は、単位町会・自治会と連合町会・自治会という2層の地域的まとまりを自ら整備してきたと考えられるのである。

■ 参考資料 2

町会・自治会の衰退現象にかかる仮説

中間のまとめ第1章において、町会・自治会の淵源が、明治の町村合併と昭和の町村合併により、それまであった2つの地域的まとまりが制度の外に置かれたため、つまり民間に置き去りにされたため、民間が自分たちの共同生活を支え守るためにつくったことに整理した。1つは、明治の町村合併の際の自然村であり、もう1つは昭和の町村合併の際の旧行政村である。前者は、単位町会・自治会として、後者は連合町会・自治会として、民間の力により地域的まとまりとしての秩序をこの間守り、我が国における地域社会の末端の住民自治を支えてきた。

しかし、この町会・自治会は、近年、二度目の弱体化・衰退化の危機を迎えていると思われる。

1度目の弱体化は、第1章第2節でも触れた1960年代のいわゆる高度経済成長期である。

弱体化した要因は、個人所得の増大と行政サービスの充実にある。すなわち、それまで町会・自治会が中心的に提供していた公共サービスが、1つには個人所得の増大により私的サービスとして市場で調達されることとなり、もう1つには行政が税金によって行政サービスとして提供することとなったため、町会・自治会の果たす役割が相対的に減少したからである。そして、この町会・自治会の弱体化へのこ入れとして、1970年代からコミュニティ政策が始まったと考えられる。

2度目の衰退現象は、バブル経済崩壊後の1990年代後半以降である。この時期の衰退には、2つの側面があると思われる。1つは、町会・自治会への加入率に端的に見られる現象的な側面である。もう1つは、町会・自治会の持つ組織原理に関する本質的な側面である。

PTでは、この町会・自治会の2度目の衰退現象の要因について、一定の仮説をたて議論したが、当然ながら結論を得るには至らなかった。

本項では、仮説にしかすぎないが、今後、町会・自治会の活性化を推進していく際の参考になるかもしれないと考え、参考資料として示すものとした。

[1] 現象的な側面からみた衰退現象

まず、1つ目の現象的な側面から整理を試みることにする。

町会・自治会の活況状況や衰退状況などその在り様を見るには幾つかの切り口や視点、

指標がある。本項では、2つめの本質的側面との関係も考慮し、町会・自治会への加入率の低減傾向に着目することとする。

町会・自治会の加入率は、この10年くらいの間に、多くの地域で漸減している。下表は、横浜市、小田原市、宮崎市の、1981年以降の加入率を5年ごとに追ったものである。

| | 1981年 | 1986年 | 1991年 | 1996年 | 2001年 | 2006年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 横浜市 | 93.7% | 91.9% | 89.9% | 89.9% | 87.8% | 80.3% |
| 宮崎市 | 75.1% | 77.2% | 76.5% | 71.5% | 70.1% | 65.4% |
| 小田原市 | 95.0% | 93.7% | 92.4% | 89.7% | 88.3% | 84.0% |

ここからは次の点を読み取れるものと思われる。1つは、1980年代から1990年代半ばにかけては、おおむね微減の傾向にあること。2つに、今世紀に入った以降、その減少傾向が顕著になったことである。1980、90年代の20年間の減少と、今世紀の5年間とを比較すると、ほぼ等しいからである。

ではこの近年の加入率低下はなぜなのか、どこに原因があるのか。幾つかの要因が考えられる。マンション居住者が増えているが、彼等は地域との接点を持ちたがらず町会・自治会へ加入しない。単身の若者や若い世帯は、流動性が高いため加入しない。単身の高齢者も体力的限界からか加入したがない、等々である。

しかし、マンション居住者は今世紀に入って急増したわけではない。また、マンション居住者や流動性の高い単身の若者や若い世帯が加入したがないという現象も、今始まったことではない。高齢者の急激な高齢化で高齢者の単身世帯は増加しているが、それだけで顕著化する加入率減少傾向を理由づけることは難しいのではないか。

[2] 組織原理など本質的な側面からみた衰退現象

一方、第1章第2節の1990年代のコミュニティ政策の項で見たとおり、バブル経済の崩壊により、財政危機が表面化し、行政サービスが減少したため、町会・自治会の力は再び求められているのである。このように、地域社会で支え合う必要が増大しているにも関わらず、人々は町会・自治会に加入しようとならないのである。

ここに、2つ目の側面である、近年の町会・自治会の衰退化傾向には、それまでと様相を異にして、町会・自治会の持つ組織原理に関係する本質的な側面があるのではないかと考える理由がある。端的にいえば、町会・自治会の持つ組織原理や組織戦略に、一定の限界性が発生してきているのではないか、このため今日の歴史的状況ではもはや機能しにくくなっているのではないか、ということである。これは、まだ仮説の段階であり、今後さらに整理していく必要があるものだが、以下に現時点での考え方を示すこととする。

なお、蛇足だが、ここで町会・自治会の衰退現象を取り上げるのは、その状態をこのまま放置しておくことはできない、という認識からである。現在、国をはじめ多くの自治体で試みられている「コミュニティ・プラットフォーム」構想などの、コミュニティに対する取り組みは、この町会・自治会の衰退現象という文脈の中で正確に捉えることができるからである。

[3] 組織原理の限界性

町会・自治会の組織原理についても、様々な見解があり、一概には言えないが、ここでは次の3つの原理に着目し、その組織原理の限界性と町会・自治会の衰退現象との関係性を整理してみることにする。

- ① 世帯単位の原理
- ② 生活文化の受容原理
- ③ ボランティア原理

[3]ー1 世帯単位原理の限界（世帯構成の変化）

明治・昭和の大合併の結果、制度外におかれることとなったコミュニティの最も基底となる部分を、民間が民間原理だけで「地域的まとまり」としてその秩序を形成するのは、大変な困難が伴うものと考えられる。

このため、町会・自治会が個々人を組織単位とすることは無理と考えたことは自然であり、当時は、例えば三世代の家族が一つの「世帯」を構成するなどの実態があったことから、町会の組織単位としては「世帯」を捉え、全世帯に加入を義務づけることとしたことには合理性があった、と考えられる。

しかし、現在、世帯構成の変化が進み、三世代が一つの世帯を構成することは稀であるばかりでなく、両親と子ども2人で構成するいわゆる「標準世帯」も既に一般的な家族形態とは必ずしも言えず、単身ないし二人世帯が多くなっているのが現実の状況である。

こうした状況下では、世帯を単位として地域の住民を掌握し、1つの世帯から町会・自治会の役員といった実際に活動する者の捻出を求める、町会・自治会の組織原理や組織構成方法に対する考え方（戦略）は、なかなか成立しにくくなってきているのではないかと考えられる。

つまり、世帯構成の大きな歴史的変化は、世帯をその組織単位とする町会・自治会の組織原理とはマッチしなくなってきており、このアンマッチが、町会・自治会の加入率低下の一つの原因と考えられる。さらに、この町会・自治会の組織原理と現実とのアンマッチ、限界性が、近年の町会・自治会の衰退現象の本質的要因の一つと考えられるのである。

[3]－2 生活文化の受容原理の限界（生活文化の変容・許容限界）

町会・自治会の加入については、強制加入とか自動加入とかの表現に端的に現れているように、かつては町会・自治会に入るのはごく当たり前のこととして、多くの人々に受け入れられてきた。それは、町会・自治会が果たす機能に対して、多くの人々がその重要性を共通に認識していたからでもある。つまり、地域において人々が共同的な生活をしていくうえで、町会・自治会は人々にとっては自然なものとして受容され、また、こうした人々の意識や生活文化をその組織基盤の一つとしてきたと思われる。

ところが、近年、こうした意識・生活文化が変化してきているのではないかと。それは、特に若い人に多くみられるのではないかとと思われる。このため、以前とは異なり、自然に、すんなり加入するということがなかなか行われなくなってきていると考えられる。

新しく地域へ転入してきた住民へは、町会・自治会の役員が加入を薦め、会費の納入を促すが、すんなりとは会員になってくれないケースも多いという。近年、特に現在40歳以下の人たちには、地域で支え合うとか、地域の中でごく自然に助け合わないと実は自分が困るということを、ごく自然に分かる人が少し減ってきているのではないかと。

逆に、例えば、動機となる体験やわかりやすい説明などがないと、地域で何かをしようという気持ちにならない人や、何かメリットがないと町会・自治会に入らない人が増えてきているのではないかと、と思われる。

それは例えば、幼少の頃から地域社会との接点をあまり持たなくても、それなりに地域生活が送れるという現実がその根底にはあるのかも知れない。これはこれで重要な課題であるが、いずれにしても特に若い人を中心に、地域活動に参加するのは当然とする意識や生活文化を持たない世代が現出してきているものと考えられる。そうした彼らや彼女らには、その上の世代が共有しているような、地域社会における生活の意味がうまく捉えられず、地域社会がこれまで培ってきた、ある意味、地域の文化と呼べるものについても共有されていないのではないかと。こうした世代が、次第に家族や世帯を構成するようになってきており、今後もそうした世帯が増大していくとすれば、このことは重大な意味を持つと思われる。

町会・自治会活動は、人々が地域において住み、そこで生活するという、人間にとって根源的なあり方を踏まえ、そこにおける「共に住むことの苦しさやわずらわしさ」を、そこに住む人々が自ら一定程度引き受ける、ということにその根拠があるものと考えられる。もしそうであれば、上記のような、地域に対する意識の変化やそれに付随した地域活動への関与動機の変化等は、町会・自治会の加入率低下をもたらす一つの原因と考えられる。つまり、町会・自治会の組織基盤である生活文化の変容、換言すれば従来の生活文化の許

容限界性が、近年の町会・自治会の衰退を招いている一つの要因と思われる。

そうであれば、町会・自治会がこれまで採用してきた組織戦略は有効には機能しなくなると思われる。

今後は、例えば一つの方法として、コミュニティ・プラットフォームとそれを活用した様々な取り組みを実施することにより、若い人たちが地域に触れる機会や場を提供し、地域とそれを支える住民の重要な機能を理解する契機を積極的につくり、増やしていくことが重要と考えられる。

[3]ー3 ボランティア原理の限界

町会・自治会には徴税権がないことから、当然、一定の会費をとって活動することとなる。しかし、基本的には、町会・自治会が持つ組織原理の特徴の一つはボランティア原理にある、と思われる。

しかし、このボランティア原理に基づいて、町会・自治会だけの力で活動していくことは、今、限界にきているのではないか。

地域における課題が比較的シンプルであった時代であれば、有効に機能した町会・自治会は、地域における課題が複雑化し、多様化していくなかで、自分たちだけでその解決を図ったり、地域をまとめていく、ということがある意味、限界にきているのではないか、と思われる。

現在の地域課題を適切に解決していくためには、組織として一定の専門性やそれを維持し支えるための一定の経済力等の確保が不可欠となってきており、ボランティア原理だけに依拠する町会・自治会では的確な対応が困難になってきているのではないか。このことが、町会・自治会の存在意義をうすめ、町会・自治会への加入率低下の一つの原因になっている、と思われる。つまり、町会・自治会の組織原理の一つであるボランティア原理の限界性が、近年の町会・自治会の衰退を招いている一つの要因と考えられるのである。

このことに対処するには、町会・自治会のボランティア原理に基づく自主性・主体性は尊重しつつも、行政が専従の職員によるサポートを行なうとか、町会・自治会に専門的なコーディネーターを配置するなどの仕組みがその方法の一つとして考えられる。

いずれにしても、町会・自治会が、地域をこれまでうまくまとめてきた歴史的な前提や条件が変化してきていること、そのために町会が厳しい現況（限界）に陥っていることについて、その要因を明らかにし、その上で時代の変化にマッチできるような何らかの支援が必要と思われる。

■ 参考資料3

新宿区における地域コミュニティを巡るこの間の動き（補足）

中間のまとめ第2章第1節では、新宿区における地域コミュニティのこの間の動きについて、概括的に整理した。本項では、その詳細を補足資料として示す。

新宿区における地域コミュニティを巡るこの間の動きについては、2つの視角から整理を試みる。

1つは、新宿区におけるコミュニティ政策からみた整理、もう1つは、特別出張所のあり方からみた整理である。本項では、この2つの視角からより詳細にこの間の動きを整理するものとする。

[1] コミュニティ政策からみた整理

コミュニティ政策については、大きく次の4つの節目がある。

1つめは、新宿区において、初めてコミュニティという考え方を示した、1973（昭和48）年である。このコミュニティという考え方は、同年、新宿区が初めて策定した基本構想において示された。

2つめは、新宿区コミュニティ検討懇談会が「新宿区のこれからのコミュニティ施策のあり方」を報告した1986（昭和60）年である。

3つめは、新宿区がはじめてコミュニティ推進計画を策定した1991（平成3）年である。

4つめは、中山区長にとっての実質的な最初の行政計画である、新宿区第四次実施計画を策定した2005（平成17）年である。

以下、順をおってその概要を見ることとする。

(1) 1973（昭和48）年

第1章で触れたように、1970（昭和45）年以降、高度経済成長の影響から町会・自治会などの地域コミュニティが弱体化してきたことに危機感を抱いた国（旧自治省）は、地域コミュニティにてこ入れすべく、コミュニティ政策を展開し始めた。この国が進めたコミュニティ政策のもと、新宿区は1973（昭和48）年に策定した基本構想において、コミュニティの基本的な考え方をはじめて示した。基本構想では、コミュニティの定義、その範囲、数等について、おおむね以下のように述べている。

▼ 課題認識

「高度な産業社会における緊張の連続と非人間的競争の激しいなかで、人間性への

回復の欲求が一段と大きくなりつつあり、コミュニティの形成が主要な課題となっている」

▼ コミュニティの定義

「コミュニティとは、住民の自主性と責任を自覚した個人及び家庭が、生活の場を通じて人間としての信頼の基盤のうえに、各種の共通目標を相互の努力により実現するために形成する集団であるといわれている」

▼ 行政の役割

「コミュニティの生成を図るため、本区は住民の日常活動の行動圏域を単位として地域の特性を考慮しつつ、公共施設の体系的整備を図り、さらに社会教育活動の推進、コミュニティ・リーダーの養成、情報提供など側面的サービスを強化してゆかなければならない」

▼ コミュニティの地理的範囲

「一般には地域住民の日常生活の行動圏域を単位として形成されると考えられる。それは（略）いわゆる第一次生活圏と呼ばれる範囲で、その規模はおおむね 0.5 平方キロメートル、人口は 8 千人～1 万 2 千人が標準であろう」

「さらに区割りしたコミュニティ相互の関連性、地域の特性や交通事情等を考慮して、いくつかのコミュニティを集めてコミュニティ・ブロックを構成することとする」

▼ コミュニティの数

「このようにして、新宿区を 40 のコミュニティ、6～8 のコミュニティ・ブロックに分割して、（略）整備を図ってゆくものとする」

（参考）1973（昭和 48）年 1 月の新宿区住民記録人口 364,615 人

→ 1 コミュニティ当たり人口 約 9,000 人

→ 1 コミュニティ・ブロック当たり人口 約 45,000 人～60,000 人

▼ コミュニティ公共施設

○ コミュニティを単位とした近隣施設

小学校、幼稚園、老人会館、保育所、児童館、近隣公園、児童遊園、公衆便所、集会所、等々

○ コミュニティ・ブロックを単位とした地域的施設

中学校、特別出張所、社会教育会館、図書館分館、集会所、婦人会館、公園、保健所、等々

○ 区を単位とした広域的施設

区役所、福祉事務所、公会堂、中央図書館、障害者施設、等々

この新宿区として初めて示したコミュニティの考え方において、注目すべき点は、次の 2 点である。

1 点目は、コミュニティをコミュニティとコミュニティ・ブロックという 2 層の構造として捉えていることである。

2 点目は、基層的なコミュニティについては、人口規模を8千人～1万人とし、その数を40としていることである。

以後、この基本構想を具現化すべく作成された実施計画に基づき、コミュニティ公共施設の整備が着々と進められた。

(2) 1986 (昭和61) 年

新宿区は、1984 (昭和59) 年、新宿区コミュニティ検討懇談会を設置した。同懇談会は、1986 (昭和61) 年、「新宿区のこれからのコミュニティ施策のあり方について」と題する報告を提出した。報告書は、コミュニティの位置づけ、コミュニティ形成のためのシステムづくり、特別出張所を中心とした地域行政のあり方等について、おおむね以下のように述べている。

▼ コミュニティの位置づけ

報告書は、次のようにコミュニティを位置づけた。

- 1) 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である。
- 2) 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、地方自治を展開する場である。
- 3) 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である。

▼ コミュニティ形成のためのシステムづくり

報告書は、コミュニティ形成を図るためには、次の3つの視点からシステムづくりの必要性があったとした。

- 1) 地縁性を高めるための社会的活動のシステムづくり
- 2) 住民主体による地域運営の組織づくり
- 3) 社会的活動を支えるための物的環境づくり

▼ コミュニティ形成のための特別出張所を中心とした地域行政のあり方

報告書は、iiiとして「コミュニティ形成のための特別出張所を中心とした地域行政のあり方」を記し、「今後の地域行政を推進するにあたっては、この長い歴史と貴重な財産を有している特別出張所を中心として展開していくのが、最も望ましいと考える。特に、これからは、区民主体による地域づくりを促進させ、心豊かな地域社会を形成していくため、地域でのコミュニティづくりの核としての機能を持たせていくことが

必要である」とした。

この報告書は、「はじめに」の中で自ら触れているが、時期的要因等からもコミュニティの概念と位置付けを確認するにとどめ、諮問にあるように、コミュニティの形成を図るための施策のあり方や、特別出張所を中心とした地域行政のあり方に論点を集中し、報告としてまとめたものである。

したがって、コミュニティの基本的な考え方や位置付け等については整理に限定し、1973（昭和48）年の新宿区基本構想に示したコミュニティの地理的範囲やその数等についての考え方に関しては、特段の記述はしていない。

（3）1991（平成3）年

新宿区は、コミュニティ行政に本格的に取り組むために、区としてはじめて、「新宿区コミュニティ推進計画」を1991（平成3）年に策定した。

コミュニティ推進計画は、基本的には、1986（昭和60）年に提出された上記のコミュニティ検討懇談会報告や1987（昭和62）年に策定された2つ目の新宿区基本構想を踏まえ、策定されたものである。

その策定目的は、次の2つである。

- ① 新宿区のコミュニティづくりを推進させるための施策の方向を明確にし、今後のコミュニティ施策推進のための指針とする。
- ② 関連施策を体系的・横断的に整理し、コミュニティづくりを推進するための目標の明確化を行う。

この「新宿区コミュニティ推進計画」において注目すべき点は、「コミュニティの範囲」についての考え方である。

推進計画では、「コミュニティの範囲については、新たな住区という考え方をとらず、区民のコミュニティ活動の重層的実態をとらえ、特別出張所管轄区域を「コミュニティ地域」として位置付け、コミュニティ施策の推進にあたっては、特別出張所を地域におけるコミュニティづくりの核として機能させていくこととなった」とした。

このように推進計画は、1973（昭和48）年の新宿区基本構想が示した、コミュニティの範囲を1コミュニティ当たり人口約9000人とし、区を40のコミュニティに分割するとした考え方を変更し、特別出張所管轄区域を「コミュニティ地域」として位置付ける、とした。このため、コミュニティの数は、40から10とされたが、その理由としては「区民のコミュニティ活動の重層的実態をとらえ」としか示されておらず、詳細は不明である。

以下は推測だが、このあと[2]で取上げる特別出張所のあり方検討における志向性と平仄をとるかたちで、コミュニティの範囲については、40 から 10 に変更したものと考えられる。

特別出張所のあり方については、特別出張所が設置された 1950(昭和 25)年以降、様々な検討がされてきたが、1974(昭和 49)年以降の特別出張所のあり方検討においては、ほぼ一貫して特別出張所は「ミニ区役所」を目指し機能拡充を図るとともに、一方では「コミュニティセンター」への脱皮が志向されてきた。1979(昭和 54)年にまとめられた特別出張所の整備に関する報告は、地域住民の共同生活圏に着目し、特別出張所を「地域のセンター」として整備するという基本的な考え方を示した。そして、特別出張所の将来方向を、単なる出先機関から「地域センター」として位置付け機能させるために、「行政サービス機能」と「コミュニティ・サービス機能」の充実を図る、とした。さらに、1983(昭和 58)年の特別出張所のあり方検討報告書では、コミュニティづくりの方策の一つとして、区民組織及び区民の代表者から成る「協議会方式による組織づくり」が挙げられ、特別出張所を単位とした「地域システム」が提案されている。

加えて、(2)のコミュニティ検討懇談会報告では「特別出張所を、地域の核として位置付け、そこからさらに、コミュニティづくりが、住民の自主と連帯により新たに展開され広がっていくことを、心から期待する」としていた。

こうした、特別出張所の地域センター機能を目指す志向性と平仄をとるかたちで、コミュニティの範囲については、40 から 10 の特別出張所管轄区域へと変更されたのではないかと考えられる。

新宿区では、以後、基本的にこの推進計画の考え方にに基づき、コミュニティ行政を展開することとなった。

(4) 2005(平成 17)年 2 月

新宿区では、1986(昭和 61)年に、コミュニティ専管組織(区民部地域振興課(当時))を設置し、同課が作成した前記コミュニティ推進計画に基づき、特別出張所を併設した区民のコミュニティ活動の基盤となる地域センターを順次建設するとともに、特別出張所には、コミュニティ主査を配置するなど、この間、コミュニティ行政を鋭意展開してきた。

このコミュニティ行政に、新たな頁が加わったのは 2005(平成 17)年である。中山現区長にとっての実質的な最初の行政計画である「第四次実施計画」が同年 2 月に策定され、そのなかで、「地区協議会」の構想が示されたのである。

「第四次実施計画」は、21 の重点項目を掲げたが、その 1 つに、「地区協議会の設立・

運営」を取上げた。

「第四次実施計画」では、地区協議会について、概ね次のように記している。

★ 地区協議会の設立・運営

- ・ 「地域の自治意識を高めるには、各地区ごとに区民の区政参画の場づくりや地域の課題を解決する場づくりが必要です。そのため、各特別出張所の単位で、自由な議論や意見集約ができる常設の協議会として地区協議会を設立します」
- ・ 「区が各種の計画等を策定する場合は、計画案の段階から地区協議会とも意見交換や議論を行いながら、計画案を策定します」
- ・ この考え方にに基づき、「各特別出張所の単位で、政策形成過程への区民参画及び地域課題解決の場としての地区協議会を設立し、運営していくことで、住民自治の充実を図ります」

この「第四次実施計画」に基づき、2005（平成 17）年 10 月～11 月の間に、10 カ所の特別出張所単位に、地区協議会が設置された。

地区協議会は、法や条例、要綱等に基づいて設置されたものではなく、住民の任意組織として設置されたものである。ただ、新宿区は、地区協議会を常設の機関として機能させるため、その運営を積極的に支援していくために必要な事項を「地区協議会の運営支援等に関する要綱」として定めている。同要綱では、地区協議会の位置付け、地区協議会の役割等、区の役割等について、次のように規定している。

（協議会の位置付け）

第2条 区は、協議会を区政に関し自由な議論と区との意見交換を行ない区政への参画と、自らの発想と力で地域課題を解決する組織とするため、その主体性を尊重し、地方自治の充実とよりよい地域社会を築いていくために対等な立場で協力し合うパートナーと位置付けるものとする。

（協議会の役割等）

第3条 区が、支援する地区協議会の役割は次に掲げる事項とする。

- (1) 町会・自治会をはじめ、各種地域団体の情報の共有、ネットワークの構築をする。
- (2) 多様で開かれた協議会として、地域内の意見を集約する。
- (3) 地域の日常課題の解決策を検討する。
- (4) 基本計画等、区の計画に関して、区との意見交換・提案をする。
- (5) 各地区の将来の姿を検討し、区に提言する。

(区の役割等)

第4条 区は、次に掲げる役割を担う。

- (1) 協議会の円滑な運営を支援するため、協議会の会議及び活動（以下「会議等」という。）における庶務事務を行う。
なお、庶務事務は協議会の管轄の特別出張所が行う。
- (2) 会議等の運営に関する経費を負担する。

[2] 特別出張所のあり方からみた整理

[1]では、コミュニティ政策からみたこの間の新宿区の動きを概括的に整理した。[2]では、新宿区が、地域行政の最前線に位置付けている特別出張所に焦点をあて、特にそのあり方を巡る検討の経緯をたどることにより、新宿区のコミュニティに関する考え方や動きについての概括的な整理を試みるものとする。

新宿区が、特別出張所を設置したのは、1950（昭和25）年である。前年12月に「特別出張所設置条例」を施行し、従来置かれていた支所及び出張所を廃止するとともに、特別出張所を区内10カ所に設置した。出張所に“特別”の文字が冠せられたのは、新たに戸籍事務を取り扱うことになったことから、特別の意味を持つもの（法務省見解）とされたことによる。

以後、区では、特別出張所を地域行政の要としてその整備充実を進めていくこととなるが、国によるコミュニティ行政の始まりとともに、特別出張所のあり方についても、様々な検討がなされることとなる。これまで幾つもの検討報告書がまとめられているが、本項では、その主なものを取上げ、その内容を概括的に整理するものとする。

《特別出張所のあり方検討の経緯等》

(1) 1974（昭和49）年、特別出張所問題報告書

1973（昭和48）年の新宿区基本構想において、区としてはじめてコミュニティという考え方が示されたことを受け、翌1974（昭和49）年にまとめられた報告書は主に次のように報告している。

- ① 特別出張所の役割
 - i) 出張所の業務の拡充（窓口、集会室の充実）
 - ii) コミュニティセンターに改組するよう検討
- ② 所管区域

同一町丁は、一出張所の所管とする。

③ 新たな機能

i) 住民情報収集のパイプとして機能

ii) 地域活動の拠点として機能

すなわち、この時期から、特別出張所の役割・機能として、コミュニティセンターへの改組や地域活動の拠点機能が検討されていたことに留意したい。

(2) 1979（昭和54）年、特別出張所の整備に関する報告

前報告書から5年後の1979（昭和54）年にまとめられた、特別出張所の整備に関する報告は、主に次のように述べている。

① 基本的な考え方

地域住民の共同生活圏に着目し「地域のセンター」とする。

② 特別出張所の将来方向

単なる出先機関から「地域センター」として位置付け機能させるために、「行政サービス機能」「コミュニティ・サービス機能」の充実を図る。

すなわち報告は、「地域のセンター」という表現を採用することより、特別出張所整備の基本的な考え方を、「地域のセンター」として整備することにある、とした。

(3) 1980（昭和55）年、角筈特別出張所建替問題分科会報告書

上記報告を受け、翌1980（昭和55）年には、角筈特別出張所建替問題分科会報告書がまとめられた。これは、角筈特別出張所の老朽化による建て替えが喫緊の課題であったことから、建て替えと「地域のセンター」として特別出張所を整備するという上記報告との整合を企図したものであった。

（主な報告内容）

1) 建替に伴う特別出張所の機能の拡充と考え方

① 行政事務のセンターであること

② 地域社会のセンターであること

③ 2つの機能を統合すること

2) 事務所スペースの考え方

① 弾力的な利用ができるようにする。

② ロビー機能の見直しとその積極的活用を図る。

③ 快適な執務環境を確保する。

3) 地域センターへの足掛りとしての整備の考え方

① 住民活動・コミュニティ活動の場とする。

- ② 各種委員等の情報交換の場とする。

(4) 1983（昭和 58）年、特別出張所のあり方検討報告書

上記報告から 3 年後の 1983（昭和 58）年、特別出張所のあり方検討報告書がまとめられた。報告書は、大きく 2 つの項目で構成された。

1 つは、コミュニティ形成と特別出張所についてである。そこでは、特別出張所単位に区民組織や区民の代表者で構成する「協議会」を組織する「協議会方式の採用」が提案されている。

2 つめは、特別出張所のあり方である。そこでは求められる機能として、行政事務センター機能、地域センター機能の 2 つがあるとされ、そしてその両機能の統合が求められる、とした。

報告書では、この 2 つについて概ね次のように述べている。

1) コミュニティ形成と特別出張所

① 協議会方式の採用

○ 組織

- ・ 区民組織及び区民の代表者で構成。
- ・ 幹事会、課題別委員会等を設ける。
- ・ 課題によっては、地域区民集会を開催する。

○ 区域

特別出張所単位

○ 機能

- ・ 地域課題の討議
- ・ コミュニティ事業の実施
- ・ 連絡調整
- ・ 情報提供（広報活動）
- ・ 区行政との窓口

② 支援体制の整備

i) 特別出張所機能の拡充

- ・ 協議会の事務局
- ・ 協議会等の総合窓口
- ・ 助言、相談体制の強化
- ・ コミュニティ事業の実施
- ・ 情報の提供、情報交換の場、資機材等の援助
- ・ 施設管理等の委託

- ii) 組織、施設等の整備
 - ・コミュニティ対策部門の設置
 - ・コミュニティ施設の整備、体系化
- 2) 特別出張所のあり方
 - ① 基本的な考え方
 - ・総合的な窓口サービス
 - ・連絡調整機能の強化
 - ・事業の拡充
 - ② 求められる機能
 - ・行政事務センター機能
 - ・地域センター機能
 - ・両機能の統合
 - ③ 特別出張所の事務事業
 - ・日常生活に関連するサービス事業
 - ・社会的弱者向けのサービス
 - ・コミュニティづくりのためのサービス
 - ・広報、広聴機能

注目すべき点は、約 25 年前の 1983（昭和 58）年の時点で、現在の地区協議会と類似の協議会の構想が提示されていたことである。この構想がその後どのような経過をたどったのか現時点では不明であるが、興味深いものがある。

理念的には、1980（昭和 55）年の角筈特別出張所建替問題分科会報告書及びこの報告書に基づき、以後、行政事務所としての特別出張所と地域住民のコミュニティ活動の場・拠点とを併設した「地域センター」を、新宿区は区内 10 地区で整備していくこととなる。

また、報告にあるコミュニティ対策部門の設置を受け、1986（昭和 61）年に、区としての初めてのコミュニティ専管組織（区民部地域振興課（当時））を設置した。

その後、特別出張所のあり方にかかる報告が出たのは、およそ 10 年後の 1993（平成 5）、1994（平成 6）年度である。そこでは、特別出張所の機能を、①総合調整機能と②総合窓口機能に再編整備した機構とすること、特別出張所の区民センター化が大方完了する時期を捉えて、特別出張所の名称、副所長制の導入及び職員数を含め、改めて執行体制を検討する、とされた。

(5) 1996（平成 8）年、「特別出張所のあり方検討会」設置

新宿区は、1995（平成 7）年に「財政非常事態宣言」を行い、前後して設置された新宿区開かれた区政推進本部では、1996（平成 8）年、「新宿区開かれた区政推進計画」をまとめた。同年、開かれた区政推進本部の下に「特別出張所のあり方検討会」が設置され、全庁的取組みとされた。その検討結果として、今後の方向性が次のように示された。

（今後の方向）

- ◎ 特別出張所は、現行所掌している事務に加えて、区の基礎的サービスを可能な限り提供できるように、事務事業の充実を図る。
- ◎ 特別出張所は、身近な区役所として、地域の調整役として機能していく必要がある。特別出張所が総合調整機能としての役割を発揮していくためには、「ヨコ割り」の発想による総合的で柔軟な地域行政の展開が求められる。
- ◎ 組織形態は、現行の一所二係（地域係・区民係）が望ましい。

これを受け、高齢者を中心とした福祉相談の一部や各種窓口での受付、支給等の一部が特別出張所の所掌事務となった。また、防災関連事業やリサイクル事業の一部、不在者投票事務などが新たに特別出張所で実施されることとなった。なお、副所長制（一係制）については見送られた。

（6）2001（平成 13）年、「これからの特別出張所のあり方について」

次に、特別出張所のあり方が検討されたのは、5 年後の 2001（平成 13）年である。そこでの検討の動機（ねらい）は、2 つあった。

1 つは、2003（平成 15）年度から稼動する住民基本台帳ネットワークシステムに対応する特別出張所の機能・体制のあり方を検討することである。

2 つめは、組織・人員の効率化及び特別出張所の機能充実の両面から、特別出張所が地域に存在することの意義と今後の方向を考える、ことである。

厳しい財政状況を踏まえた課題意識は、次の 3 点にあった。

- ① 特別出張所の行政事務は、戸籍・住民基本台帳事務を基本に所管を定めた経緯があり、戸籍事務が本庁に集中化されている現状において、住民基本台帳事務の機械化・省力化ができれば、職員配置の大幅な見直しが可能になる。
- ② 厳しい財政状況の中、多くの職員（当時：141 人）を配置しているほどには、特別出張所で完結できる仕事が限られており、特別出張所の事務事業の見直しが必要である。
- ③ 地域センターの建設が 8 所まで進み、地域の核として、特別出張所の存在意義を問い直す必要がある。

報告では、容易に結論を出せなかったことから、課題の解決の方向として、次の 2 案を

両論併記として提出した。

《1案》 特別出張所を整理・統合する。

- ・ 10 特別出張所のうち、6～7所を「(仮称) コミュニティ事務所」とし、特別出張所の地域係で所管していた事務の全部及び区民係で所管していた事務のうち収納事務などを取り扱う。
- ・ 3～4所を「(仮称) 区民事務所」とし、現在の特別出張所の機能を引き継ぐ。
- ・ (仮称) 区民事務所の所長は課長級をもって充て、(仮称) コミュニティ事務所の所長は係長級とするか又は(仮称) 区民事務所の所長の兼務とする。

(メリット) 管理職6～7名を含む30名以上の職員数削減が可能。

ただし、本庁の事務量の増に伴う差し引き要素がある。

(デメリット) (仮称) コミュニティ事務所では、住民異動届や戸籍事務を受け付けないことによる一部サービスの低下、及び現在の10地区の事務所に格差が生じることへの地域の心理的な抵抗感。

《2案》 特別出張所の機能を拡充する。

- ・ 機械化・省力化の余力を文字通り「ミニ区役所」の方向を目指すことに充て、区政全体として特別出張所の定数削減に匹敵する効果を上げる方策を考える。
- ・ 地域福祉のコーディネーターとして、広義のコミュニティ事業に取り組む。
- ・ 区民との協働により、地域センターなどを有効活用する中で、地域情報を集約しながら、特別出張所が各部横断的な地域の施設の管理運営に参画し、公共施設の適正配置の課題にも対応していく。

(メリット) 特別出張所が地域の核となることにより、区民との協働による行政の仕組みづくりと地域社会の安定化に資することができる。

(デメリット) 目に見える形での経費削減効果は当面ない。(一係制に移行することによる人員削減効果はある)

なお、1案と2案の共通事項として、副所長制(一係制)を採用し、弾力的な職員配置を行うことが報告された。

(7) 2003(平成15)年2月、「特別出張所の新たな業務の方向性・最終のまとめ」

上記の《1案》《2案》については、2002(平成14)年も継続的に検討され、同年、「特別出張所の新たな業務の方向性・中間の報告」が出されたが、そこでも結論は得られなかった。

区としての方向性が定まったのは、2003(平成15)年2月の政策経営会議においてであった(その前年の2002(平成14)年11月に、現中山区長が就任)。政策経営会議に

は、「特別出張所の新たな業務の方向性・最終のまとめ」が付議された。

政策経営会議で決定された、基本的な考え方は、概ね次のようなものであった。

- ▼ 新宿区は、他区が出張所機能の整理統合を行う中であって、敢えて 10 特別出張所を存続させ、「地域にある」ことの意義を最大限に評価し、ミニ区役所としての機能を充実させた地域行政の推進を図っていく。

すなわち、《2案》を新宿区は採用したのである。そして、そのために次の2点を進めることとした。

(1) 「地域との協働」のための仕組みづくり

特別出張所は、これまでの「地域懇談会」を発展させ、地域で抱える様々な課題協働を基本として、より多くの区民との話し合いで解決策を見出すための「課題別地域会議」を実施する。

(2) 総合案内・総合相談としての窓口機能の充実

特別出張所は、「総合案内窓口」としての機能を果たしていく。担当業務以外のことについても、行政全般について率先して的確な窓口を案内していく、地域のコンシェルジュをめざしていく。

(8) 2005（平成 17）年2月、新宿区第四次実施計画策定

政策経営会議で決定した上記の基本的な考え方を受け、それをさらに充実させることを目指して構想されたのが、「地区協議会」の構想である。

既述したが、2005（平成 17）年2月に策定した、新宿区第四次実施計画において、「重点項目」の一つに、10の特別出張所を単位とした「地区協議会の設立・運営」を掲げたのである。

この「地区協議会」は、2003（平成 15）年2月に今後の仕組みとして提言され、実施されていた「課題別地域会議」をさらに発展させたものである。「課題別地域会議」では企図されていなかった地域における合意形成も役割の一つに加え、地域における常設の住民参画の機関としての地区協議会が第四次実施計画に示されたのである。