

2 新宿区における新たな住民自治のあり方について

新宿区における住民自治のあり方について

～《地域コミュニティの再生とその仕組みづくり》～

■概要

■本文

はじめに	86
（１）研究の目的	86
（２）本論の構成	88
1 地区協議会の現状	89
（１）地区協議会の発足	89
（２）地区協議会のこれまでの取組	90
（３）「自治体内分権」としての地区協議会	90
2 地区協議会の抱える課題	93
（１）地区協議会と町会・自治会の関係	93
（２）課題を乗り越えるための２つのアプローチ	95
1） 理念的な整理	95
2） 実際的な対応	99
（３）地区協議会とNPO法人等との関係	99
3 地区協議会という取組が求められる理由・背景	102
（１）現在抱えている地域課題へ対応していくための一つの仕組みとして	103
1） 新宿区における地域コミュニティの現状	103
2） これからの新宿区のコミュニティに求められるもの	103
（２）新宿区が近い将来に抱える課題へ対応していくための一つの仕組みとして	104
4 地区協議会が取組む具体的事項	107
（１） 地域を活性化するための具体的な取組（適所事業例）	108
（２） 協働に取り組む積極的意義	115
5 地区協議会の条例への位置づけ	118
（１） 地区協議会を条例に位置づける（制度化する）ことの意味	119
（２） 条例へ位置づける場合の具体的方法について	120
1） 「近隣自治の仕組みと近隣政府」（（財）日本都市センターの整理）	120
2） 地区協議会の条例への位置づけ・制度化の方法	123
6 特別出張所の今後のあり方	130

■参考資料編

資料1	地区協議会の組織	137
資料2	地区協議会意見交換会のまとめ	140
資料3	新宿区内のNPO法人及びボランティア団体にかかるアンケート調査報告 概要版	144
資料4	地区協議会の設置形態・メモ	150

新宿区における住民自治のあり方について

～《地域コミュニティの再生とその仕組みづくり》～
最終報告の概要

▼ 状況認識

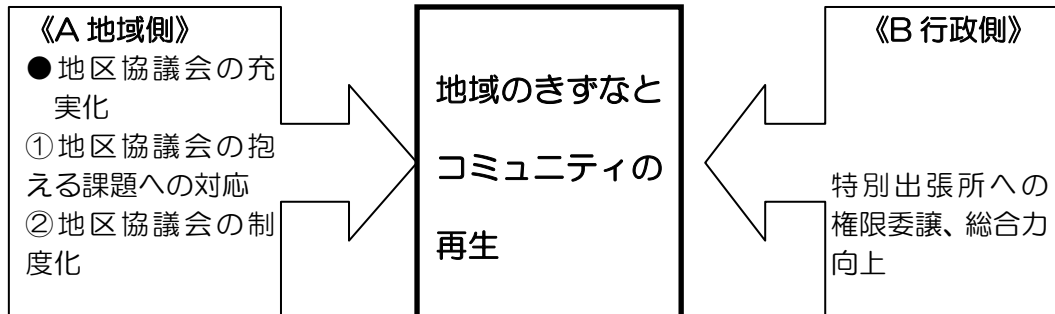
- ・「地域」における人々のきずなやつながりの希薄化など、地域の持つ包容力・包摂力の弱体化が指摘される。→地域活力の衰弱化
- ・近年、我が国においては、「協働」を支え、「新しい公共」を担う主体の一つとして、「地域」（地域コミュニティ）に注目をし、その活性化に向けた、様々な取組が行われている。
- ・新宿区においても「地域の力」の脆弱化が懸念されており、「地域（コミュニティ）」の再生が改めて求められている。

▼ キーコンセプト

「地域コミュニティの再生とその仕組みづくり」

▼ 最終報告の構成

報告は、「地域コミュニティの再生とその仕組みづくり」に向けて、二つの側面から提言を行う。一つは地域住民サイドからの提言で、もう一つは行政サイドからのものである。前者からは、「自治体内分権」の一つとも捉えられる地区協議会に焦点をあて、その充実化について整理し提言する。また、後者からは、特別出張所のあり方に焦点をあて、その総合力アップを提言する。



▼ 地区協議会の取組

地域における人々のつながりや地域のきずなをもう一度作り上げるには、地域の誰もが立ち寄り、アクセスできる、開かれた《公共の場》が必要である。新宿区の地区協議会はそうした《公共の場》として、地域のきずなやコミュニティの再生を目指す一つの取組である。そうした《公共の場》での活動から育まれる、社会を「互いに支え合う」共同の力が、一つの明確なかたちをとり、具体の地域活動へと繋がり、そのことにより地域コミュニティが再生されていくことが期待されている。

▼ 地区協議会の課題（A-①）

最も大きな課題は、町会・自治会との関係である。

（基本的方向性）

地区協議会と町会・自治会との間には、相互理解が未だ十分されていない面もあるが、一方、徐々にではあるが、良好な関係が育まれつつある。今後も、地区協議会と町会・自治会のより一層の活性化に向けて、これまで以上に互いの存在を尊重し、連携協力を深め合うことが求められている。

▼ 課題を乗り越えるために2つのアプローチ (A-①)

① 理念的整理

- ・地域課題が多様化し、複雑化する中で、町会・自治会単体では適切な解決が困難な問題が増えてきている。今後、地域の様々な課題に包括的に対応していくためには、町会・自治会を中心とした地域の様々な団体からなる新たな「参加と協働の仕組み」を構築し、そこを基盤に地域のきずなや地域コミュニティをつくり直そうという公式の仕組みが必要であり、その試みが地区協議会の取組である、という理解が必要である。

② 実際的な対応を工夫

- ・地区協議会と町会・自治会それぞれが主に担う役割を出来るだけ明確にする。地区協議会も町会・自治会も基本的には、その組織が行うのが最も適切であり、最もふさわしいと思われる取組を主に行うこととする。

《地区協議会が取組む「適所事業」》

- ・実際には地域での対応が必要とされるものの、個別の活動団体や地域の中では十分応えきれない課題や地区の計画づくりなど、ネットワーク型の地区協議会の特性を活かした取組が有効な事業を、地区協議会の《適所事業》と捉える。(以下は、その例示)

- (1) 地区の課題をみんなで話し合い、整理すること。
- (2) 地区の中で広く人材を発掘すること。
- (3) 地域センター管理運営委員会と連携すること。
- (4) 地区協議会の取組を通じて、町会・自治会の活性化を希求すること。

▼ 地区協議会の条例への位置づけ (制度化) (A-②)

(制度化のポイント)

- ・地区協議会は、住民に身近な日常的な問題を、より住民に身近な地域というコミュニティ・レベルにおいて解決するための仕組みである。重要なことは、地域社会、コミュニティのあり方は多様であり、地区協議会の仕組みは地域住民の主体的な選択と多様な姿を尊重するものでなくてはならないということ、そして地区協議会はあくまでその中の一つの選択肢であるということである。

(現行法制度下における制度化の方法)

A案：条例に基づき、区長の附属機関として、10の地区協議会を設置する方法

B案：条例に基づき、区長が、地域住民を代表する団体(組織)として、10の地区協議会を認定(認証)する方法

■ 特別出張所の今後のあり方 (B)

(基本的な方向性)

- ・今後の基本的な方向性は、住民に身近な地域課題については、住民に身近な特別出張所で総合的に解決できるよう、特別出張所に出来るだけ権限と仕事をおろし、併せてその事務権能にふさわしい人事体制等を整備することである。そのことにより、地区協議会にみられる自治体内分権の動きに適合的であり、かつ地域における様々な住民組織との連携・協力を容易に行うことができる、真の「地域行政の要」として特別出張所を整備することが求められる。なお、その際、新宿区の財源も人的資源も限られていることから、組織の効率化と組織内分散の推進との賢いバランスに十分留意する必要がある。

新宿区における新たな住民自治のあり方について ～《地域コミュニティの再生とその仕組みづくり》～

はじめに：目的と構成

(1) 研究の目的

本調査研究は、新宿区における住民自治のあり方を検討し、今後の方向性について整理し、提言することを目的とする。

住民自治のあり方を検討する目的は、多くの人々が自分の地域に愛着心を持ち、自分の地域をこれまでどおりに、あるいはこれまで以上に住み続けたいと思うような地域にするには何が必要かを自ら考え、その実現に向けて自発的に行動し、自らの尽力の成果を享受することができるようにすることにある。

つまり、人々が自らの生活する地域を、安全・安心で快適で豊かな地域とするべく行なう地域づくりを愉しむことができるようにすること、そのために必要な考え方や仕組みを検討することが、住民自治のあり方を検討する目的である

したがって、住民自治のあり方を検討するにあたっては「地域」がキーとなる。「地域」とは人々が日々の生活をおくる基底的な場所であり、空間である。そこは日常生活のふれあいや共同の活動、共通の経験をとおして、緩やかな連帯感や共同意識、信頼関係が生み出され、感知される場所である。本論では、この「地域」に着目し、新宿区における住民自治のあり方を検討することとする。

人々が心豊かに暮らしていると実感するのは、その生活の場である「地域」が安全・安心で快適な場として人々に感知される時であり、「地域」において互いに支え・支えられていると感じる時である。

しかし、いま多くの人々にとって、「地域」はそのようなものとして認識されているのだろうか。

多くの人々は、「地域」における人々のきずなやつながりが希薄化し、地域の持つ包容力・包摂力は弱体化してきていると感じているのではないか。

一方、我が国においてはバブル経済崩壊による不況と財政危機から、公共サービスが不足状態になり、これを「協働」で乗り切ろうとする政策的傾向が1990年代以降強まった。つまり、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。

そして、この「協働」を支え、「新しい公共」を担う主体の一つとして、「地域」（地域コミュニティ）は、注目を受け、その活性化が期待されることとなった。

このように、一方では地域の活力の衰弱化が観測され、一方では地域の活性化が期待されているのが、我が国、そして新宿区の「地域（コミュニティ）」の現状である。

こうした状況認識から、本論では「地域」に着目し、キーコンセプトを「地域コミュニティの再生とその仕組みづくり」に設定した。

「地域」における人々のきずなやつながりが希薄化しているいまだからこそ、人々は地域における「つながり」や地域コミュニティの再生を希求しているのではないか。

これまで、こうした地域のつながりや親睦の醸成には、町会・自治会が大きな役割を果たしてきており、それは現在でも基本的には同様である。しかし一方、町会・自治会への世帯加入率は全国的に低減傾向にある。（辻中豊 2009：82頁）

地域におけるきずなやつながりをもう一度作り上げるには、地域のだれもが立ち寄り、アクセスできる、開かれた《公共の場》が必要である。《公共の場》というのは、もともと、不特定多数の人が、特にその資格を問われず、またその属性によって差別されることなく、一定のルールやエチケットを守りさえすれば、誰でも参加できる場や空間を意味している。そうした自由で気楽な、誰にでも開かれている楽しい空間をつくり、そこでの交流の中から、これからの社会を「支え合う」共同の力が次第に組織的な姿をとり、具体的な社会貢献活動に結びついてゆく、と考えられる。

地域ではいま、こうした垣根の低い、人々が集う、開かれた《公共の場》が求められている。近年、各地でつくられているタウンカフェなどもそうした《公共の場》の一種と考えられる。

そうした《公共の場》で、多くの人々のつながりや地域のきずなをもう一度作り上げることを通じ、その中から育まれる、社会を「互いに支え合う」共同の力が、一つの明確なかたちをとり、具体の地域活動へと繋がり、そのことにより地域コミュニティが再生されていくことが期待されている。新宿区で取組まれている、地区協議会という取組はそのような地域コミュニティの再生を目指す一つの取組として考えることができるのではないだろうか。

すなわち、人々のつながりやきずなを基盤に、様々な主体が、ネットワークを構築し、連携し合いながら地域課題の解決に向けて取組むことで、地域力も高まり、人々間での信頼関係がより強く育まれていく。そして、そうした活動がまた、人々のつながりやきずなをより一層強固なものへと高め、新宿区における信頼と納得というソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の活性化にも繋がる、地域コミュニティの再生を目指す取

組と考えられる。

「地域コミュニティの再生」に当たっては、地域住民サイドからのアプローチと行政サイドからのアプローチの両方が必要と考えられる。このため、本論では、「地域コミュニティの再生」に向けて、地域住民サイドに関わるものとして地区協議会のあり方について一定の考えかたを整理し提言するとともに、併せて行政サイドに関わるものとして特別出張所のあり方についても、一定の範囲で整理し提言するものとする。

地域コミュニティの担い手は、地区協議会の他にも数多くある。新宿区においても、町会・自治会などの地縁的住民組織をはじめ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。しかし、「中間のまとめ」（2009(平成21)年）では地区協議会活性化に向け「地区協議会ルネッサンス」を提言しており、本論でも、地区協議会の取組が、新宿区において5年前から取組まれている新たな協働・参加の取組であり、また我が国におけるコミュニティ政策の新たな動きである「自治体内分権」という仕組みの一つと考えられることから、地区協議会に焦点をあてて整理するものとした。なお、本論は、基本的には、現在の地区協議会のあり方、在り様を前提として、その課題や取組むべき事業あるいは条例への位置づけ等々について整理を試みるものである。すなわち、住民に身近な日常的な課題を、より住民に身近な地域というコミュニティ・レベルにおいて解決する仕組みである地区協議会が、より充実化し、より活性化するためにはどうということが考えられるのか、という問題関心に基づいて行なうものである。

また、NPO等については、2で地区協議会や町会・自治会との関わりについて触れるが、町会・自治会については、「中間のまとめ」で現状と課題を整理するとともに、町会・自治会は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との認識を示していることから、本論では町会・自治会と地区協議会との関係に絞って整理するものとした。

（2）本論の構成

本論は、6章構成とする。1から5までは、地域住民サイドからのアプローチとして、地域コミュニティの活性化・再構築を図り、そのことにより住民自治をより豊かなものとしてゆくための一つの方法として、また、地域の住民が、《参加》や《協働》の意義や必要性を地域という場で理解・納得・実感できる一つの仕組みとして、2005（平成17）年度から新宿区で取組まれている地区協議会に焦点をあてて検討する。6では、もう一つの方法である行政サイドからアプローチについて検討する。

具体的には、1では、地区協議会の現状として、地区協議会発足の経緯、活動実績、自治体内分権制度としての位置付け等について整理し、2では地区協議会の抱える課題について、特に地区協議会と町会・自治会の関係に着目して整理する。3では、地区協議会と

いう取組が現在も今後も求められる理由・背景等を整理し、4では、町会・自治会との関係を踏まえた地区協議会として取組む具体的事項と併せて、「協働」の積極的意義についても整理・提言する。5では、地区協議会の条例への位置づけ等の方法について整理する。最後の6では、今後の特別出張所のあり方について、権限の分散や人事政策の視点から整理し提言を行うものとする。

1 地区協議会の現状

本章では、地区協議会の構想や構想の生まれた背景、これまでの取組を概観するとともに、「自治体内分権」という文脈における地区協議会の位置づけについて整理を試みるものとする。

(1) 地区協議会の発足

(地区協議会の構想)

地区協議会の構想が示されたのは、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。

上記計画に基づき、2005（平成17）年10月～11月の間に、10地区の特別出張所単位に、地区協議会が発足した。

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発足したものである。

なお、地区協議会の発足の経緯、第四次実施計画における位置付け、地区協議会の運営支援等に関する要綱に示された地区協議会の位置付け、役割、区の役割等の詳細については、「中間のまとめ」（93 - 95頁）を、また、地区協議会の組織構成等については、資料1を参照されたい。

(発足の背景)

新宿区において、地区協議会の取組が始まった背景の一つに、町会・自治会を中心としたこれまでの新宿区における様々な自治の取組とその蓄積・実績がある。

また新宿区では地域センターを中心とした様々なコミュニティ活動も活発に行われ、近年では区の基本構想・基本計画の作成づくりに参加した新宿区民会議の活動など、多種多様な地域自治活動を見ることができる。

と同時に、少子高齢化の進行や環境問題の深刻化から、地域における課題が多様で複雑なものが多くなってきたことも、地区協議会という新たな取組みが始まった背景の一つにある。地域課題が多様化・複雑化したことにより、その解決には一定の専門

的知識や能力を求められるケースが増し、個別の団体、例えば町会・自治会単体などでは容易に解決するのが困難な局面も増加してきた。

地区協議会という取組は、こうした新宿区における自治の蓄積と、地域課題の質的变化を背景に、地域における様々な主体が、ネットワークを構築し、連携し合いながら地域課題の解決に向けて取組み、地域の持つ自治の力と地域の力をより一層高め、活性化することを目指す先駆的な取組の一つと考えられる。

(2) 地区協議会のこれまでの取組

地区協議会は、現在5年目を迎えているが、この間様々な活動に積極的に取り組んでいる。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、地域における新しいネットワークを構築できた、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。

さらに、自分たちで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、その取組は一定の成果を上げつつあり、今後の更なる活性化と活動の充実化が期待されているところである。

しかし、発足して5年目を迎えようとしている地区協議会は、その一方で様々な課題を抱えている。地区協議会の抱える課題については次の2で整理を試みるものとする。

(3) 「自治体内分権」としての地区協議会

(コミュニティ政策としての自治体内分権)

次に、地区協議会のような仕組みが、コミュニティ政策の中でどのように位置づけられ、考えられるのかについて整理する。

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。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

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。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。

新宿区が呼びかけ、2005（平成 17）年に地域住民が中心となり発足した「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」あるいは「コミュニティ・プラットフォーム」の一種と考えられる。

このように自治体内に「近隣自治組織」や「地域自治組織」と呼ばれる、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住民組織の仕組みをつくるというのが、近年のコミュニティ振興策の中でも有力な政策となっている。

このような仕組みは「自治体内分権」といわれる。いま、我が国では、自治体内分権の仕組みをつくっていくことで、地域を元気にしていこうとする取組が熱心に行われている。

自治体内分権という仕組みには3つの要素がある。1つは、自治体の区域を幾つかの区域に区分をすること。2つ目は、その区分した先に役所の出先を置くこと。さらに3つ目は、そこに住民代表的な組織を置くことである。新宿区で言えば、10の地区に分けられており、そこに特別出張所が置かれ、さらにそこに住民代表的な組織である地区協議会が組織されていることから、新宿区の地区協議会と特別出張所の仕組みは、いわゆる、自治体内分権の一種であるといえる。「自治体内分権」とは、要は、地域における「自己決定」「自己責任」を重視した考え方であり、仕組みである。

（「自治体内分権」が展開される背景とその狙い）

こうした「自治体内分権」の仕組みが我が国で展開される背景には、大きく2つのことが考えられる。

1つは、バブル経済崩壊による不況と財政危機で、公共サービスが不足状態になることから、民間側にも公共サービスを提供することが求められ、それと行政が提供する公共サービスを足し合わせて、何とか今後、不況と財政危機の中でも住民の幸せを守っていこうという「協働」への政策的傾向が強まったことである。

もう1つは、この10年、全国で行われた平成の大合併の進展により、自治体規模が大きくなったことで、民主主義が住民から遠くなり薄くなったことを、この「自治体内分権」の仕組みでカバーしようとする意向が高まったことである。

したがって、地区協議会のような我が国における自治体内分権制度・仕組みには狙いが2つあることになる。

1つは、大規模化した自治体の中の民主主義を身近なものにするという狙いである。地域の身近なことについては地区協議会でも一定のことを決めるということである。そのことによって、「決定権限」が住民の身近に存することとなり、民主主義が身近なものとなる。なお、ここでいう「決定」には、拘束権はない。地区協議会で決定されたことは、基本的に行政はそれを最大限尊重することとなるが、その決定は行政を拘束するものではない。なぜなら、我が国においては、地区協議会のような地域住民組織を住民の直接選挙で選ぶ、という制度は法制化されていないため、厳密な意味での代表性・正統性は付与されていないからである。

新宿区は今回の平成の大合併とは無縁であるが、人口が高度に集中している新宿区のような都市自治体においても、住民と自治体との心理的な距離の遠隔化という課題は発生しており、民主主義を身近なものにすることは重要な政策課題の一つである。

もう1つは、バブル経済崩壊による不況と財政危機のために、公共サービスが不足状態になることから、民間側にも公共サービスを提供することが求められ、そのために、地域の側にその要となる組織をつくるという狙いである。

すなわち、我が国における自治体内分権制度・仕組みの狙いは、①民主主義を身近なものにすること、②公共サービスを住民が担っていく仕組みをつくること、この2点にある。

民主主義を身近なものにする、ということは住民自治の充実ということである。住民自治とは、自治体の内部の民主主義の問題である。自治体の進むべき方向や、やるべき事業を民主的に決めるというのが住民自治である。民主的に決めるためには、住民の「参加」が必要である。したがって、我が国における自治体内分権制度・仕組みの狙いは、言葉を換えれば、「参加」と「協働」ということになる。

(地区協議会に期待される役割)

我が国における「自治体内分権」の仕組みの一つである地区協議会に期待される役割は、大きくいえば「参加」と「協働」の2つと考えられる。

「参加」とは、地域の身近なことについては、地区協議会という住民の代表による民主的な話し合いの場で、民主的に決めるという、「公共的意思の決定機能」の役割である。

「協働」とは、これからの時代は経済の大きな成長が望めず行政だけでは何もかもはできないため、各地区でそれぞれ体制をつくり、地区協議会も公共的サービスの提供を担う、という「公共サービスの提供機能」の役割である。

なお、我が国における「自治体内分権」の法制度的な一つの仕組みである「地域自治区制度」の基本的な考え方を整理した、第27次地方制度調査会答申（2003(平成15)年11月13日）では、「地域協議会」（新宿区でいう地区協議会）の役割は「協

働の活動の要」とされている。この答申に端的にみられるように、我が国においては、上の2つの機能については、どちらかといえば「公共サービスの提供機能」、すなわち「協働」に重心があるように思われる。現に、地区協議会をはじめ、伊賀市、新潟市、宮崎市など他の自治体で取組まれている地域自治組織の取組内容をみると、やはり「参加」より「協働」に、より重心が置かれているように思える。それは、現在の我が国では、特に地方都市においては、財政危機が相当深刻化していることから、なによりもまず「協働」が強く求められていることの現れとみることができる。

しかし、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ないのでは、住民にとっては仕事だけやらされるという、やらされ感が蔓延することになる。住民に汗をかくことを求めるのであれば、予算も含めて一定の実質的権限を与えることが重要である。つまり、より充実した「協働」のためには、より豊かな「参加」が必要なのである。

したがって、新宿区の地区協議会には、《より充実した「協働」のためには、より豊かな「参加」が必要である》という点に留意しつつ、「参加」と「協働」を車の両輪として、「公共的意思の決定機能」と「公共サービスの提供機能」の2つの機能を駆使し、民主主義が息づき、きめ細かで豊かな公共サービスが提供される新宿区の地域社会を形作っていくことが期待されるのである。

また、「自治体内分権」の仕組みは、我が国だけでなく多くの国々でも取り組まれている取組である。例えば、ドイツでは同様な仕組みは「自治体内下位区分制度」と呼ばれているが、我が国の自治体内分権制度とは大きく異なっている。詳細は「中間のまとめ」（86・87頁）を参照されたい。

2 地区協議会の抱える課題

コミュニティ政策という文脈からみた地区協議会の取組については、1で整理した。そうした文脈の中で新宿区において新たに設置された地区協議会は、この間、様々な活動を通して大きな自治の実績を積み重ねているが、一方で課題も抱えている。本章では、地区協議会の抱える課題について整理する。

(1) 地区協議会と町会・自治会の関係

地区協議会の抱える課題については、「中間のまとめ」（104 - 108頁）では次のように整理した。

- 地区協議会と町会・自治会との関係がはっきりしない。
- 地区協議会の役割がはっきりしない。
- 区にも、位置付け、役割等について、はっきりしたものがない。
- 地域の中でまだよく知られていない。等々。

なお、研究所では2009(平成21)年2月から10月の間に、10地区の地区協議会と意見交換を行った。その内容については別添資料2にまとめているので、地区協議会の抱える課題等については、別紙まとめも併せて参照されたい。

(問題整理の観点)

上記のように、地区協議会は様々な課題を抱えているが、その中で最も大きな課題は、町会・自治会との関係である。このため、本論ではこの地区協議会と町会・自治会との関係に焦点をあてて整理するものとする。

なお、ここで留意すべき点は、地区協議会と町会・自治会とをことさら対立構造にあると考えることは、生産的でない、ということである。

地区協議会の発足時には、地区協議会は町会・自治会に屋上屋を架したものである。あるいは、地区協議会の取組は町会・自治会潰しである、とする議論があった。現時点でも一部には未だ残っている。しかし、5年に及ぶ「地域自治の実践」を積み重ねる中、地区協議会と町会・自治会とは互いに役割を分担しあったりするなど一定の協力関係が生まれ始めている。また、地区協議会の活動が町会・自治会など従来から活動する地域団体に、プラスの作用を及ぼしていることも実際にみられる。さらに、地区協議会が出来たことによって、町会・自治会をはじめ様々な団体や分野の人たちが集まり、多様な取組を行う中で「地域全体としての課題解決のレベルの底上げ」も観察される。このため、徐々にではあるが、双方の間に良好な関係が育まれ始めており、このことに十分留意する必要がある。

したがって本章では、地区協議会と町会・自治会とは今後、これまで以上に互いの存在を尊重し、連携協力を深め合い、双方がともにより一層活性化していくことが重要であり、また希求されているという観点から、地区協議会と町会・自治会との関係について整理するものとする。

(問題の不可避性)

地区協議会のようなネットワーク型の地域横断的組織の設置に当たっては、一つの方法としてはそれまでの既存の個別活動団体を一旦解体し、その上で地域横断的組織として整理統合するというやり方や、他にも町会・自治会に既存の個別活動団体を統合吸収し設置するという方法などが考えられる。しかし、それらの方法は既存活動団体のこれまでの歴史や実績などを考慮すると、いずれも相当の困難を伴うことから現

実的には採用されることは殆どなく、新宿区を含め我が国では、町会・自治会を中核におき、各種の個別活動団体から推薦を受けたものや公募に応じた住民を主たる構成員とする形態で地域横断的組織を創設するという方法が、実際的方法として広く採用されている。

しかし、この方法を採用すると、どうしても組織が二重化されているという印象を拭い去ることは難しい。新宿区の地区協議会にも見られるように、具体の構成員や実施する事業等々の場面で既存団体、なかんずく町会・自治会との重複傾向が見られ、そのことが実際に活動する区民にとっては既存団体（町会・自治会）との違いが明瞭でなく、似たような組織があたかも二つあるかのように観念されるのである。

したがって、既存の個別団体の整理統合によらずに地域横断的組織を創設した場合、個別団体（特に町会・自治会）との関係の課題は、ある意味不可避免的に発生する課題と考えられる。

(2) 課題を乗り越えるための2つのアプローチ

この課題を乗り越えるには、2つの側面からのアプローチが必要と考えられる。1つは、理念的な整理をきちんと行なうことである。もう1つは、実際の対応を工夫することである。

1) 理念的な整理

(ポイント)

1つ目の理念的な整理として求められるのは、地区協議会という地域横断的組織が必要とされる理由・意味についての明確な理解である。その理由や意味が、実際に活動する地区協議会委員や町会・自治会等既存の個別活動団体の関係者、そして行政の職員にも共通に理解されることが重要である。地区協議会という地域横断的組織による取組が求められる理由については、1で若干ふれたが、詳しくは次の3で整理する。ここでは、理念的整理における要点について記す。

地区協議会と町会・自治会との関係にかかる問題の最も重要なポイントは、端的に言えば、区民の方が、なかんづく町会・自治会関係者が、町会・自治会という存在をどういうふう考えているのかということにある。つまり、現在の町会・自治会をみて、このままで地域課題の解決は今後も十分やっていると考えるのか、いや今の町会・自治会だけでは必ずしも十分にやれていないことがある、というふう考えるのか、ということである。

地区協議会のような地域横断的な新たな組織が我が国で構想されたその基底には、町会・自治会が単体で地域の課題を担っていくこれまでのような地域コミュニティのやり方では、今後ますます多様化し、複雑化していく地域課題に適切に対処していく

のは難しいのではないかと、という認識がある。

と同時に、地区協議会のような地域横断的な新たな組織は、町会・自治会がやはりその中核に位置付けられないと円滑な運営は困難であることもまた現実的認識としてある。

したがって、地区協議会と町会・自治会、両者の関係の問題を乗り越えるためには、双方が上記の2つの認識を共有しあうことが重要であり、その認識の上に立って、互いの存在意義と役割を互いに認め合い、尊重し合うことが、何より肝要なのである。

すなわち、多様化し、複雑化する地域課題に適切に対処していくには、今の町会・自治会単体では今後十分にやりきれないことがあり、これからは町会・自治会を中心に、地域社会の中にある様々な団体等が力を寄せ集め、結集して、地域の抱える課題へ対応していく地区協議会のような地域横断的な地域住民組織が必要である。このことを、区民とりわけ町会・自治会長をはじめとした町会・自治会関係者が得心することができるかどうか、地区協議会と町会・自治会との関係の問題にかかる最も重要なポイントと考えられる。

(条例への位置づけとの関係)

地区協議会と町会・自治会との関係の問題について、もう1点触れておきたい。それは、地区協議会を(仮称)自治基本条例の中に位置付けることとの関係についてである。

新宿区では、現在、住民・議会・行政の3者が共同で(仮称)自治基本条例の制定に向けた検討を行っており、地区協議会を当該条例の中に位置付けるとしている。地区協議会を条例へ位置づける具体的方法等については、3で整理するが、ここでは地区協議会を条例へ位置づける際に懸念される町会・自治会との関係において、留意すべきと思われる事項について述べることとする。

地区協議会を、条例に位置づけた場合(このことを「地区協議会を制度化する」と捉える)、基本的には、地区協議会は当該地域の総意を一定程度代表する組織として、新宿区が公的に認める(唯一の)組織となる。

このことは、新宿区と町会・自治会とがこれまで築いてきた両者の関係について、制度(仕組み)の面と意識の面の両方に、少なからぬ変革を要請するものと考えられる。このことを、十分認識しておく必要がある。

(制度面)

一例であるが、現在区は、月1回区役所の会議室を使い、地区町連の代表約30名に各種行政情報の伝達等を行なっている。

しかし、地区協議会を当該地域の総意を一定程度代表する組織として条例に位置づ

けた場合、各種行政情報伝達の第一義的相手方としては、地区協議会が考えられることとなるのではないか。

（実際、地区協議会委員からは、区は、町会・自治会へは行政情報を提供するが、地区協議会へは提供しない。これは、自分たちを自治の礎などと言うが、本気でないことの証左でないのか、という声が聞かれる）

上記例の場合、地区協議会を条例に位置づけた後に、町会・自治会への行政情報伝達を止めることとするのか、地区協議会と併せて両方に提供する仕組みとするのか、選択肢は複数ある。しかし、いずれにしてもこれまで各種行政情報を町会・自治会に独占的に提供していたスタイルの変更は、地区協議会の制度化により要請されるものの一つと考えられる。

地区協議会の制度化により要請される制度・仕組みにかかる事項は、上記事項の他にも類似のものが幾つか想定される。具体的に洗い出すとともに、制度化した後の町会・自治会への対応についても、所管部を中心に方針を明確化しておく必要がある。

また、地区協議会を制度化するのと同じく、町会・自治会についても併せて条例に位置づける、ということも一つの方法として考えられる。実際、幾つかの自治体ではそうした事例がみられるところであり、今後検討すべき事項の一つと考えられる。

（意識面）

次に、制度面に併せて、意識面についても一定の変革が要請されるものと考えられる。

最も注意を払うべき事項は、町会・自治会関係者の「自分たちがこれまで新宿のまちを担ってきたという《自負心》」の存在である。

つまり、これまで町会・自治会は、「行政と町会・自治会が新宿区の両輪である」というスタンスで活動をしてきており、その旨を公言している。

それと呼応するように、新宿区も町会・自治会に対して、形式的には一つの任意団体としつつも、実態的には他の地域活動団体に比して一定の優位的な取り扱いをし、行政とまちとをつなぐパイプ役として位置づけてきた面もある。

したがって、新宿区が地区協議会を条例に位置づけ、地区協議会を当該地域の総意を一定程度代表する組織として、公的に認めることについては、町会・自治会関係者からは相当の反発と困惑が想定される。

このため、区が地区協議会を条例に位置づけることについては、町会・自治会関係者にその理由や考え方等について、十分に時間をかけ、理解してもらうことが不可欠である。町会・自治会関係者のこれまでの活動に敬意を払い、今後もその活動を尊重する姿勢を明確に示すとともに、「まちを担ってきたという《自負心》」に配慮した対応が望まれる。恐らく、この部分が地区協議会を条例に位置づけ、制度化する際の最も肝要なところになると思われる。

そのためにも、地区協議会という取組がなぜ必要なのか、また地区協議会の役割は何なのか、町会・自治会の役割との違いはどの点にあるのかを区として明確にしておくことが必要である。

なお、町会・自治会関係者だけでなく、行政サイド（区職員）の意識面の変革も併せて必要である。意識面の変革は、制度面にかかる変革と連動するものと思われるが、地区協議会との意見交換の場では、区の職員は、地区協議会について何をやる組織なのか、十分に理解していないのではないか。個別計画にかかわるものでも、地区協議会（分科会）へまったくコンタクトがない場合が大半である、等々という指摘があることに耳を傾ける必要がある。

すなわち、地区協議会を条例に位置づけるに当たっては、地区協議会の役割や町会・自治会を含む既存地域活動団体との関係等々について、職員研修等を通じて全職員が十分理解することが重要である。住民は、職員の言葉や行動の端々から行政の覚悟の程を見ているのである。

（町会・自治会との関係の整理）

ここで、地区協議会と町会・自治会との関係について整理する。繰り返しになるが、地区協議会のような地域横断的な組織・仕組みをつくれば、地区協議会は町会・自治会の屋上屋ではないか、地区協議会は町会・自治会潰しではないのか、という議論は必ず出てくるものである。

そこで、次の2点について特に述べておきたい。

1点目は、地区協議会の取組は、基本的に町会・自治会を中心におかないとうまく機能せず、成り立たない取組であるということである。

2点目は、地区協議会の取組は、地区協議会の活性化を通して、町会・自治会もまた活性化していくことを希求している取組である、ということである。

つまり、地区協議会は町会・自治会をその中核に置く取組であり、また町会・自治会の活性化も企図した取組であるということである。

地区協議会と町会・自治会との関係の問題に関して、基底におくべき重要な認識は、地区協議会というのは、やはり町会・自治会の加入率がかなり低下した時点で、もう一回町会・自治会を中心においた新たな仕組みを構築し、そこを基盤に地域のきずなや地域コミュニティをつくり直そう、再構築しようとするという試みである、という理解である。

すなわち、地区協議会という取組あるいは仕組みは、町会・自治会を中心に、民生委員、青少年育成委員会、地域センター管理運営委員会、PTA等々の諸団体と、その他地域に思いのある公募委員や地域で活動しているNPO法人、ボランティア団体

にも加入してもらい、そこを基盤にもう一回地域のきずなと地域コミュニティをつくり直そう、再構築しようという仕組みであるということである。地区協議会は、新宿区において地域のきずなを回復し、地域コミュニティを再生していくための基盤となる組織であり、地区協議会を起爆剤にして、地域を活性化し、地域が元気になっていくための体制をつくっていかうとする仕組みである。このことを、地区協議会や町会・自治会の関係者が理解することが肝要であり、そうした理解・認識を行政も含め関係者が強く共有することが重要なのである。そして、地区協議会の活性化を通して、町会・自治会もまた活性化していくことが何よりも希求されるのである。

2) 実際的な対応

次に地区協議会と町会・自治会との関係にかかる問題を乗り越えるための2つ目として、理念的整理とは別の実際的な対応について整理する。

それは端的に言えば、地区協議会と町会・自治会それぞれが主に担う役割を出来るだけ明確にすることである。抽象的な言い方になるが、地区協議会も町会・自治会も基本的には、その組織が行うのが最も適切であり、最もふさわしいと思われる取組を主に行うことである。例えば、次のような考え方により、それぞれの主たる取組を考えることができる。

- ① 様々な地域課題の中でも、小地域単位の取組が有効な分野、あるいは特段の専門性がなくても取組可能な分野等については、町会・自治会が主に対応することが有効と思われることから、主に町会・自治会の役割とする。
- ② 一方、専門的な人材の参加や発掘が必要で、体制づくりについても一定規模の組織化や、切れ目のない対応が必要な地域課題に対しては、地域にある各種のコミュニティ組織を横断的に繋ぎ、協働対応できる地区協議会が有効であると思われることから、主に地区協議会の役割とする。

なお、町会・自治会の役割・取組を配慮した地区協議会の取組む具体的事項については改めて5で詳細に整理するものとする。

(3) 地区協議会とNPO法人等との関係

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、子育て、防犯などの多様な活動目的をもつNPO法人やボランティア団体がある。

研究所では、2009（平成21）年8月に、「新宿区内のNPO法人及びボランティア団体にかかるアンケート調査」を実施した。本項では、同アンケート調査から得られた知見をもとに、NPO法人及びボランティア団体と地区協議会並びに町会・自治会との今後の関係のあり方について整理を試みるものとする。なお、調査結果の詳細については、別添資料3を参照されたい。

(アンケート調査から分かること)

アンケート調査で、主たる活動エリアについて尋ねたところ、区内NPO法人の25%は、「区内特定地域」「区全体」「区全体および近隣区」で活動し、54%の法人は「全国」「海外他」で活動していることが分かった。つまり1/4近いNPO法人は、新宿区内もしくは新宿区周辺で主にその活動を行っている。区内NPO法人の数は713団体であるが、郵送未着の団体を除いた団体数は626団体であるため、単純に推定すると、その1/4のおよそ150団体は新宿区内もしくは新宿区周辺で主にその活動を行っていると推測できる。

また、アンケート調査では、NPO等と他団体(町会・自治会等の地縁的活動団体、他のNPO法人やボランティア団体、行政等)とのこれまでの関係についても尋ねているが、NPO等の76%は、他の団体とはこれまで「関わったことがない」と回答している。これまで関わりのなかった理由としては「機会がない」、「アプローチの仕方が分からない」との意見が多い。一方、他団体との今後の関わりの意向を尋ねた質問に対しては、NPO等の91%は、機会があれば連携・協力関係を持ちたいとの意向を持っている、ことが判明した。

上記のことから、新宿区内もしくは新宿区周辺で主にその活動を行っているおよそ150のNPO法人の大半は、潜在的には、町会・自治会や地区協議会等の活動との一定の連携・協力欲求を持っていると推測できる。

しかし、アンケート調査で、新宿区内もしくは新宿区周辺で主にその活動を行っているとは回答したNPO法人(27団体)のうち、これまで町会・自治会との関わり(連携・協力)を持ったことがあると回答した団体は17団体(63%)、持ったことがないと回答した団体は10団体(37%)である。また、同じく地区協議会との関わり(連携・協力)を持ったことがあると回答した団体は5団体(19%)、持ったことがないと回答した団体は20団体(74%)、未回答2団体(7%)である。

実態として、町会・自治会と新宿区内NPO法人との連携・協力関係はほとんど見られず、地区協議会への参加状況も、10地区の総計525名の地域協議会委員に対し、NPO法人を代表しての参加委員は6名であり、全体の1%強にすぎない。

(2009(平成21)年11月現在)。

(NPO法人と町会・自治会との関係)

一方、新宿区が区内の単位町会・自治会長に対して行った「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)によると、ボランティアグループやNPO法人とは今後どのような関係が望ましいか、という問いに対して、連携していくは35%、一緒に行動していくは27%という回答がなされており、6割を超える町会・自治会長が、ボランティアグループやNPO法人と今後積極的

な関わりを持ちたいとの意向を示している。

このように、町会・自治会とNPO法人の双方に、連携・協力への強い志向性が見られるにもかかわらず、現実的には、連携・協力は進まず、場合によっては両者に軋轢がみられることさえある。

この町会・自治会とNPO法人との関係の問題は、古くて新しい問題である。両者は、構成メンバーのパーソナリティ（個性）が異なることから、往々にして衝突・対立すると言われる。

その原因には、個々の具体的事例ごとに様々な事情があるだろうが、おおむね、ちょっとした初発の相互的信頼関係の欠如が拡大した結果であることが多いと思われる。

しかし、言うまでもなく、この両者が連携・協力しあい、うまくコーディネートされることによって、地域社会の解決力はより一層強まり、増進されるはずである。

そのためには、両者間における信頼関係を構築することが何より重要である。それには、まずお互いが相手を知り合うことから始める必要がある。新宿区の「協働事業提案事業制度」では、応募団体は基本的にはNPO法人であるが、例えば一つの方法として、NPO法人からの提案には、町会・自治会との事業連携を条件として付すなど、NPO法人と町会・自治会とが不可避的に近づき、知り合い、協力し合う仕組みを制度の中に織り込むことなどが考えられる。その際、NPO法人と町会・自治会とがお互いを対等のパートナーとして認め合い、それぞれが果たすべき役割について、各々の得意分野を踏まえ、明確に分担し合うことが重要である。その他にも、例えばNPO法人が事業やイベントの案内に、町会・自治会の所有する掲示板を利用するとか、逆に町会・自治会の催しの案内をNPO法人の事務所にも配布するなど、互いがよりよく知り合えるよう、様々な機会を捉えて、NPO法人と町会・自治会との「お見合い」をセットしていく工夫・取組が求められる。NPO法人と町会・自治会との連携・協力の促進は、新宿区の地域コミュニティの大きな課題である。

（NPO法人と地区協議会との関係）

また、上記のアンケート調査では、新宿区内もしくは新宿区周辺で主にその活動を行っているとは回答したNPO法人（27団体）のうち、地区協議会をよく知っているとは回答した団体は7団体（26%）、名前を聞いたことはあり、少しは知っているとした団体は2団体（7%）、名前を聞いたことはあるが、中身は全然（ほとんど）知らないとした団体は10団体（37%）、名前も知らないとした団体は6団体（22%）、回答なしは2団体（7%）であった。

つまり、地区協議会の活動の中身を知っているのは全体の3割強であり、7割弱

の団体にはその活動は知られていないのである。

しかし、上記の27のNPO法人は、基本的には新宿区内もしくは新宿区周辺で主にその活動を行っているのであるから、本来的には地区協議会はもっと知られていてよいものと思われる。

地区協議会には、今後、自分たちの活動内容をもっと地域に広くPRし、情報発信していくことが求められる。また、例えば上記のように新宿区内もしくは新宿区周辺で主にその活動を行っているNPO法人に対しては、地区協議会から個別にコンタクトをとるなど積極的なアプローチを行うことにより、地区協議会への参加を促すなどの取組が求められる。また、地区協議会とNPO法人とは、例えば地区協議会の分科会や部会との間で情報交換や事業のジョイントなどを積極的に行うことにより、それぞれの組織における人的資源の拡充を図っていく等、互いの連携・協力をより一層促進していく必要がある。

ボランティア団体については、その活動エリアは新宿区内がおよそ9割を占めていることから、地区協議会も町会・自治会も今後はより積極的に連携・協力を深めていく必要がある。

いずれにしても、地区協議会、町会・自治会にも、またNPO法人・ボランティア団体にも、これからの地域課題の解決には、より多くの、そしてより多様な主体との連携・協力が不可欠なことに留意し、互いの存在やその長所・短所、価値を相互に認め合い、尊重し合い、連携・協力のさらなる充実を図っていくことが求められる。

3 地区協議会という取組が求められる理由・背景

2では、地域協議会の抱える町会・自治会との関係にかかる課題を乗り越えるためには、理念的な整理をきちんと行なうことと、実際的な対応を工夫することの2つのアプローチがあるとした。

本章では、一つ目の理念的整理の中身となる、地区協議会という取組が必要とされる理由・背景について整理する。

理由・背景には、大きく次の2つが考えられる。

1つは、新宿区が現在抱えている課題に適切に対応するためである。2つ目は、新宿区が今後抱えると予測される課題に適切に対応するためである。なお、我が国を含め世界的な潮流である「地方分権」の動きも、地区協議会という取組の大きな背景にあると考えられる。

(1) 現在抱えている地域課題へ対応していくための一つの仕組みとして

1) 新宿区における地域コミュニティの現状

新宿区では、現在、安全安心、子育て、介護、環境など種々の課題を抱えている。こうした地域課題に対して、新宿区では行政・議会が積極的にその解決に向けて取り組むと同時に、これまでも町会・自治会を中心に、地域住民がある時は自らが中心となり、またある時は行政と協力・連携して鋭意取り組んできたところである。

しかし、近年、地域課題は多様化・複雑化してきており、解決には一定の専門的知識や能力を求められることもあり、個別の団体、例えば町会・自治会単独では容易に解決するのが困難な局面も増してきている。

また、新宿区では近年、町会・自治会の世帯加入率が5割近くにアップしてきたが、全国的な傾向としては世帯加入率は下がり、地域に積極的に関わろうとする人の数が減少傾向にある。また、その裏返しの現象として、町会・自治会をはじめ既存の活動団体においては中心的に活動するメンバーの固定化・高齢化が進み、地域のコミュニティや地域の活力に弱体化傾向が見られる。

一方、「はじめに」で記したように、「協働」を支え、「新しい公共」を担う主体の一つとして、「地域」（地域コミュニティ）は、注目を受け、その活性化が期待されている。また、地域においては、行政では適切な対応が難しい事柄、あるいは行政が行なうよりも地域住民自らが行なった方がより有効で的確な対応がとれる事柄（例えば、高齢者の見守り等）もある。

さらに、新宿区が2008（平成20）年度に実施した「新宿区区民意識調査」によると、「自分の住んでいる地域」についてどのように感じていますか、との問いに対し、「役立ちたい気持ちがある」とする回答が6割強を占め、「役立ちたい気持ちがない」という回答は1割弱であることから、地域活動へ関わりたいと考える新宿区民は多く、地域活動への潜在的欲求は高いものと考えられる。

このように、新宿区においては潜在的には地域のことは地域の力で何とかしたいという地域力そのものはあると思われるが、それを取りまとめる装置としてこれまで機能してきた町会・自治会をはじめとする個別の地縁的活動団体が、今その力を十分発揮できなくなってきており、地域課題に的確に対処するのが困難になってきていると思われる。これが、新宿区におけるコミュニティの現状である。

2) これからの新宿区のコミュニティに求められるもの

上記の現状から、個々の地域活動団体が自らパワーアップを図るとともに、次

の2点がこれからの新宿区の地域コミュニティに特に求められる、と考えられる。

1つは、地域横断的な協議会組織としての地域コミュニティ組織の常設である。

臨機に発生する多様で複雑な地域課題に適切に対処していくためには、個々の地域課題・テーマに応じて最も担当するのに相応しい団体や人材が集まって、プロジェクトチームを組成する方法が考えられる。こうした臨機の事態に即応できる最も有効な組織化は、地域横断的な協議会組織としての地域コミュニティ組織を常設しておくことである。多種多様な活動団体（地域資源）がより有効にその力を発揮できるようにするため、ネットワークを組み、互いに協力・連携を深め合う組織を常設することにより、多様で複雑な地域課題に適切に対処していくことが期待できる。

いま1つは、敷居の低い、誰もが参加しやすく、交流できる場の構築である。

町会・自治会のようなかっちりした組織も重要であるが、一方では地域課題へ関わり、地域のために何かしたいとする区民の地域参加の欲求を受け止め、地域力を引き出せるような、敷居の低い、誰もが立ち寄り、参加しやすい交流の場の構築も必要である。

こうした新宿区のコミュニティへの2つの要請から考えられた一つの取組みが、町会・自治会を中心に、各種地域団体が情報の共有、ネットワークの構築を図り、地域の抱える課題や区政に関し自由な議論や意見交換を行ない、地域内の意見を集約し、地域の日常課題の解決策を検討する、開かれた協議会としての地区協議会である。

(2) 新宿区が近い将来に抱える課題へ対応していくための一つの仕組みとして

新宿区では今後10年間で、65歳以上の高齢者数はおよそ9千人増加し、85歳以上の後期高齢者もおよそ3千人増加すると予測されている。近い将来、これまで以上に介護や認知症への対応など、高齢者人口の絶対数増に伴う様々な課題の発生が見込まれている。

このことは新宿区だけの事象ではない。大都市部における高齢者人口の伸び率は、その他の地域における高齢者人口の伸びを大きく上回り、特に75歳以上人口においては顕著である。第29次地方制度調査会の専門小委員会（第23回）に出された資料によると、5年後の2015（平成27）年の大都市部の高齢者人口は、2000（平成12）年を100とすると178と15年間で78%増加し、その他の地域では38%の増とされている。また老人福祉費についても、大都市部では2015（平成27）年は2000年に比して72%の増で、その他の地域では38%の増とされている。このように、大都市部における高齢者人口の急増は今後5年、10年の間に様々な課題とそれに伴う財政負担を地域や自治体にもたらすと予測されている。こうした課題にどう対処していくのかは、新宿区をはじめ大都市部

における自治体にとって、避けることのできない喫緊の課題である。

高齢者人口の絶対数の急増に伴ない発生する課題の多くは、介護にしても見守りにしても、人が人に対して行う、いわゆる、対人サービスに関わるものである。このため、課題への対処（対人サービスの供給）に当たっては、できるだけ個人や家族の生活実態に即した、きめ細かで多様な対応が求められる。

また、新宿区は特性の異なる地域から構成されており、各地域はそれぞれ異なる課題を抱えているか、同じ課題であっても対応策や解決策は異なるものと考えられる。このため、課題への対処（サービスの供給）に当たっては、各地域の状況や特性に配慮した対応も必要とされる。

さらに、新宿区では、上記の高齢者人口の急増に伴う課題に加え、これまで整備してきた学校や橋などの区施設についても、経年劣化から更新すべき時期が迫っており、今後はハード施設の更新にも一定の財政支出の増が予測されている。

しかし、経済は低成長下にあり、新宿区においても今後大幅な税収増を見込むことはできない。このため、税収を基盤とする行政の力だけで上記の課題に対応した的確なサービスを提供していくのは、その量においても質においても、難しい状況にあると考えられる。

高齢者人口の絶対数の急増に伴ない発生する対人サービスの供給にあたっては、出来るだけ人々の生活実態に即した対応が求められるため、その供給主体としては、基本的には基礎的な自治体（地方政府）が最適と考えられている。なぜなら、もし国（中央政府）が当該サービスを供給しようとするれば、国は出先機関を相当数設けることとなり、そのコストを考えれば効率的でないのは明らかだからである。また、住民から遠い国（中央政府）では、人々の生活実態を的確に把握することは困難と考えられるからである。

対人社会サービスをより効率的・効果的に実施する主体としては、住民に身近な地方政府（基礎的な自治体）が最も適しているが、さらによりきめ細かな対応を考えるのであれば、対人社会サービスという性格から、より住民に身近な地域という単位に着目することが有効と考えられる。

つまり、少子・高齢者社会において問題を適切に解決しようとするれば、個々人の事情や特性に応じたきめ細かな対応が求められることから、サービス提供を担う行政のサイズを大きくするのは芳しくないのである。出来るだけまとまった地域で、その地域の様々な力を結集して、そこで意思決定が行われるような仕組み

をつくらない限り、有効な施策にはならないのである。

だが、そうした地域を単位とした取組体制や住民の自主的・主体的な仕組みは一朝一夕にできるものではない。一方、高齢人口の急増による地域課題への対応は待ったなしで訪れる喫緊の課題である。このため、今からそうした仕組みの構築に取り掛かる必要がある。

一方、新宿区においては、自分たちのまちを自分たちで創ろう、とする自治意識が高く、これまでも特別出張所に併設されている地域センター等を拠点に、町会・自治会をはじめとする地縁団体やNPOなど様々な団体が活発な地域活動を行っている。こうした新宿区における自治の蓄積をベースに、中山現区長が打ち出したのが、協働と参画による「地区協議会」の仕組みである。

すなわち、新宿区の抱える現在及び将来の課題、新宿区における自治の蓄積と実態、そして新宿区の今後の行財政環境等を踏まえ、区は区としての行政責任を果たすことは当然の前提としつつも、地域における課題は、区民との協働により、地域や地域住民の特性やその状況にできるだけ寄り添い、地域に即したかたちでその解決を図ることが最も効率的効果的であったのである。

そしてそのための取組みの一つとして、10の特別出張所を単位として、町会・自治会を中心に、各種地域団体が情報の共有、ネットワークの構築を図り、地域の抱える課題や区政に関し自由な議論や意見交換を行ない、地域内の意見を集約し、地域の日常課題の解決策を検討する、開かれた協議会として創設されたのが地区協議会である。

なお、地区協議会という自治体内分権の取組が創設された大きな背景として、我が国をはじめ世界各国で進められている「地方分権」の大きな潮流もある。

1985年にヨーロッパ地方自治憲章が採択され、ヨーロッパは地方分権を推進していく方向に舵をきり始めた。そして、その方向はいま多くの国々で採用されている。

地方分権における基本的な考え方は、中央政府の現金給付による社会的セーフティ・ネットから、地方政府（自治体）の供給する福祉・医療・教育などの対人社会サービスによる社会的セーフティ・ネットに張り替えるためには、対人社会サービスを供給する主体である地方政府（自治体）が、必要な権限を持つ必要がある、という考え方である。

「対人社会サービスの供給」をより効率的・効果的に実施するために、「地方分

権」は中央政府と地方政府との政府間における権限の移行をテーマに掲げる。「対人社会サービスの供給」を中心課題とする点では、地区協議会の取り組みと「地方分権」という世界的な潮流とは軌を一にしているとも考えられる。

このように捉えると、新宿区における地区協議会という取り組みは、地方分権という歴史的・世界的な大きな動きと根っここのところに関係しており、ある意味では、自治体レベルにおける地方分権の実践的試みの一つとして位置づけることもできる。

4 地区協議会が取り組む具体的事項

2では、地区協議会の抱える町会・自治会との関係の課題を乗り越えるためには、理念的な整理をきちんと行なうことと、実際的な対応を工夫することの2つのアプローチがあるとし、3では理念的な整理の一環として、地区協議会の取組が求められる理由・背景を整理した。

本章では、2つ目の実際的な対応の工夫の一つとして、町会・自治会との役割分担を踏まえた、地域の活性化に向けての地区協議会としての具体的取組について整理するものとする。

なお、地区協議会は10地区で設置されており、それぞれの特性を持つことから、地区協議会としての取組内容についても地区ごとに異なるものと考えられる。したがって、以下に述べることがそのまま各地区の地区協議会に当てはまるものとは思えないし、本来、このことについては地区協議会が自ら検討し決定すべきものであることから、以下は、その際の一つの参考として活用いただく性格のものであることを付言しておく。

地区協議会は、地域の活性化に向けて具体的にどのように取り組めばよいのか。

2に記したように、地区協議会と町会・自治会の主たる役割をそれぞれ明確にしつつ、各種の地域活動団体を横断的に繋ぎ、協働対応できる地区協議会がその機能を最も有効に発揮するためには、基本的には、地区協議会では単位町会・自治会など個別の活動団体で行う事業については、原則行わないこととすることが一つ考えられる。

地区協議会が行う事業は、抽象的に言えば、例えば次のようなものが考えられる。

- ① 町会・自治会など個別の活動団体が今まで行っていない事業
- ② 単位町会レベルで取り組むのでは効率的・効果的でなく、地区町連規模やレベルで実施する方がより適切と思われる事業

- ③ 個別の活動団体では、規模、体制等の面から実施しづらい事業
- ④ 社会が激しく変化する中で、地域では本当は必要となっているにもかかわらず、町会・自治会など既存の団体がまだ手をつけていない問題等々である。

これらは、見方によっては、各種団体事業の隙間的な事業とも思えるが、本論では、これらの事業は地区協議会としての《適所事業》あるいは《最適事業》として捉えるものとする。

すなわち、実際には地域で必要とされているが、個別の活動団体や地域の中でそれにまだ十分応えきれていない福祉的な課題などはそれなりに存在すると思われる。そうした事業や課題などは、地域横断的なネットワーク型の地区協議会だからこそ、その特性を活かし、洗い出したり、拾い上げて取り組むことができるものである。そのような地区協議会としての特性を活かした事業は、地域がその適切な対応・解決を求めるという意味から、地区協議会にとっての《適所事業》と捉えるものである。

(1) 地域を活性化する具体的な取組（適所事業例）

地区協議会が《適所事業》として取り組むのが有効で相応しいものとしては、次の取組が考えられる。

I 地区の課題をみんなで話し合い、整理すること。

例えば、次の取組などが考えられる。

- ① 地区の将来像、将来の趨勢をみんなで話し合い、地区の課題を整理すること。また、自分たちで研修会等を開催し、地区で必要と思われる事項について学習しあうこと。
- ② 地域の様々な活動団体のもっている、情報、力、課題を寄せ合い、地区の課題を整理すること。
- ③ 現在、地域で、一応行政又は住民組織によって解決されている課題が、今後も解決可能であり続けるか、あるいは、どの組織もまだ手をつけなくて、解決されずに隠れている課題はないか、等について点検したり議論すること。
- ④ 現在は隠れている課題、あるいは将来課題となりそうなことについて、解決のための態勢をつくること。

上記の取組は、町会・自治会をはじめ多くの地域団体や公募委員、NPO、ボランティアなど多様なメンバーで構成する地区協議会の特色・メリットを活かした取組である。

①～④については、以下に詳述するが、基本的なフローは下図《適所事業》への基本的取り組みフローを参照いただきたい。

① 地区の将来像、将来の趨勢をみんなで話し合い、地区の課題を整理すること。

これは、一種の計画企画機能といえる。計画や企画は行政だけがやることではなく、地域の住民が自分たちの生活する地域・地区について、計画したり企画したりすることは必要と思われる。

なぜなら、新宿区では、せいぜい特別出張所単位の計画は作成しても、さらに細かい地区単位での計画は、当該地区に例えば地区計画をかける場合などを除いては基本的にはつukらないし、区役所にはその単位でのデータが基本的でないからである。例えば、行政では10箇所の特別出張所単位での人口予測は行なっても、それは当該特別出張所の地域全体のデータであり、そこでは地域を構成する個別地区の特性は平均化されてしまっている。

しかし、地区の住民にとって最も影響を及ぼすのは、特別出張所単位で平均化された人口予測データというより、自分たちが実際に暮らすさらに小さな範囲のそれである。

したがって、地域の住民が自分たちの生活する地域・地区について、計画したり企画したりする場合、例えば細分化した当該地区の今後の人口予測データについては、区役所から参考になりそうなデータを引っ張り出してくるとか、場合によっては自分たちでつukるしかない。そしてそれを基に、当該地区の将来像や趨勢について地区協議会で話し合い、検討し、実際にこの地区は今後どうという問題を抱えるだろうかということ自分たちで考え、整理することが一つの取組として考えられる。

このように、地区の将来像や地区カルテをつくるなどの作業を通して、地区の諸問題を自分たちで発見し、確認していくというのは、地区協議会の大事な機能として考えられる。また、そのような取組の場として、多くの人たちが関与する地区協議会は非常に適切な場と考えられる。現に、こうした取組は、既に多くの地区協議会で取り組まれているところである。また、自分たちで研修会等を開催し、地区で必要と思われる事項について学習しあったり、テーマに即した講演会を実施することなども、地区協議会として取り組むのが望ましい事業である。

- ② 地域の様々な活動団体のもっている、情報、力、課題を寄せ合い、地区の課題を整理すること。

例えば、見守り活動など 365 日 24 時間切れ目なく必要とされる地域活動などは、単一の組織での取組には限界があり、多種多様な多くの団体が参加する地区協議会で行なう方がより有効に機能すると思われる。

また、地域の様々な活動団体が参加している地区協議会の強みを活かし、地域におけるイベントや行事の情報を網羅的に拾い上げ、それを地域の方々に情報発信することなども、地域の情報を地域で共有し、住民の地域参加への契機となることが期待される一つの取組と考えられる。こうした多種多彩な人たちが集まっているという、地域横断的なネットワーク型組織である地区協議会のメリットを活かした取組が有益と思われる。

- ③ 現在、地域で、一応行政又は住民組織によって解決されている課題が、今後も解決可能であり続けるか、あるいは、どの組織もまだ手をつけなくて、解決されずに隠れている課題はないか、について点検したり議論すること。

これは①や②と似たようなことであるが、例えば、高齢者の生活支援や健康支援などの中には、個別の活動団体では取り組まれていないものやまだ十分対応しきれていないが必要とされる事柄があるのではないか。こうした事柄の有無や点検などは、様々な地域活動団体や公募委員など多面的なメンバーが集まっている地区協議会だからこそできる仕事、取組と考えられる。

また、例えば、独居の高齢者の中には、日常の食材の買い物や家の清掃などがままならないため一定の手助けが欲しいが、かといって見も知らぬ他人に頼んだり、家の中に入られるのは気が進まない、と考える人がいると思われる。そうした人たちに対し、顔の見える地域の人たちで構成する地区協議会がきめ細かなサポートを提供することなどは、地区協議会にしかできない重要な取組の一つと思われる。

- ④ 現在は隠れている課題、あるいは将来課題となりそうなことについて、解決のための態勢をつくること。

例えば、前にも述べたが、この5年～10年の間に高齢者人口の絶対数の急増が予測されていることから、将来的に介護や認知症を地域の中でフォローする態勢づくりを検討することが考えられる。また、近い将来に大きな地震の発生が予測

されていることから、災害時を想定した、地域での態勢づくりの検討なども考えられる。

こうした地域を挙げた態勢づくりの検討などは、多くの地域団体や公募委員、NPO法人、ボランティア団体などで構成する地区協議会の特色を活かした取組の一つと思われる。

Ⅱ 地区の中で広く人材を発掘すること。

2000(平成12)年くらいを境に、全国的に町会・自治会の加入率低下傾向がみられる。

その理由については「中間のまとめ」でも触れたが、一番大きな理由は、40歳以下の若い人たちが加入しないことのように思われる。以前は存在した、町会・自治会に入るのは当然だという地域文化が、40歳以下の若い人たちの間では共有されなくなっているのではないかと。そして、そうした年代の人たちが独自の世帯を構成し始め、加入率計算の分母には入ってきているが分子に入らないということで、全国的に加入率低下が見られるのではないだろうか。

若い人たちの間に、町会・自治会に入るのは当然ではないとする新しい地域文化が生まれた理由や背景については様々なものが重層的に関係しているものと思われる。簡単には分析できないが、その一つに、今までの町会・自治会がそうした若い人たちに町会・自治会の魅力を十分伝えきれていなかったことや、そうした層への独自のアプローチが必ずしも十分ではなかったことがあるのではないだろうか。

しかし、前にも述べたが、新宿区の区民意識調査をみると、一方では、地域に関わりたいという潜在的欲求を持つ区民も少なからず存在することも事実である。だとするならば、これからは特に町会・自治会になかなか入らない40歳以下の若い人たちに対して、町会・自治会の魅力をよりアピールしていく必要があるのではないかと。

こうした若い人をターゲットにした効果的な取組みや団塊世代の地域デビューの応援など、地域における人材を広く発掘するためにはどうしたらよいのかを、地区協議会で話し合い、知恵を出し合い、一緒に取り組んでいくことなども、地区協議会ならではの取組の一つと思われる。

町会・自治会などの地域活動に現在参加していない人の参加を促すためには、多様なライフスタイルに対応した参加しやすい仕組みづくりや、開放的な組織づくりが重要である。例えば、次のような取組などが考えられる。

- 1) 多様な参加形態の選択肢を用意し、参加しやすくすること。
(例えば、正規の会員にならなくても活動メンバーとして参加できるような工夫をする)
- 2) 現在参加していない人にとっても「参加してみたい」と思える魅力ある地域活動の内容を開発すること
- 3) 日常的に活動内容や参加方法などに関する情報提供を、きめ細かに地道に行なうこと
- 4) 一部の住民だけの閉鎖的な組織とならず、開放的で民主的な組織として機能するような工夫をすること
(例えば、一旦加入するとしがらみでなかなか辞められないなどの閉鎖的な雰囲気はなくしたり、役員の任期等のあり方にも、専門性・継続性の視点も加味しつつ、単年度任期制と非任期制の併用などの創意工夫が求められる。
さらに、行政で様々に取り組んでいる地域人材育成講座等の取組とも連携を図り、講座等の終了後、地域コミュニティの実際の担い手として地域活動にスムーズに入れるような工夫や仕掛けも重要である)

Ⅲ 地域センター管理運営委員会と連携すること。

新宿区では、地区協議会とは別に、地域の中に、地域センター管理運営委員会という、メンバー的には重複する別の組織がある点が特徴である。つまり一つのまちの中に、主たる役割は勿論異なるが、似たような地域住民組織が2つあるのである。

こうした形態は全国的にみてもあまり例は見られないようだが、2つある以上、双方の連携は必要である。2つあるというのは、わかりづらい面もあるが、一方では住民は地域全体の事柄と関わるチャンネルを複数持っているとも考えられる。これからは、一つのまちの中に似たような地域住民組織が2つあるという新宿区ならではの特徴を、出来るだけメリットとして活かすような、地域センター管理運営委員会との連携のあり方について地区協議会として検討し、知恵を絞っていくことも地区協議会の一つの取組として重要である。

なお、新宿区では両組織については連携の強化が必要と考え、第一次実行計画において、その一手段として、両組織の役員クラスレベルによる合同役員会を設定し、開催していくことを計画化している。実行計画では、2011(平成23)年度までの間に、両組織の合同役員会を全地区(10地区)で設置するとしているが、現時点では遅々として進んでいないようである。なお、合同役員会の設置は遅れているようだが、両組織の実際の連携は、10地区で一定程度進んでいると

の指摘もある。計画が遅れている理由はやはり、落合第二と戸塚以外の地域センターにおいては、管理運営委員会が地区協議会に先行して設置されており、それなりの活動実績を積み重ねてきていることが影響しているものと思われる。

また、新宿区が合同役員会を全地区で設置する政策意図を明確にしていないこと、つまり将来的に、両組織をどのようにしていこうと考えているのか、例えば統合しようと考えているのか等々について、区民に明確に示していないことも、合同役員会の設置が進まないひとつの理由と考えられる。

確かに両組織は似たようなメンバー構成となっているが、管理運営委員会の大きな機能は、地域センターという施設の適切な維持管理にあり、地区協議会の持つ機能とは性格を大きく異にするものである。

両組織が例えば地域への情報発信・広報等の分野で連携し合うことは重要であると考え、合同役員会の設置に積極的に取り組む地区もある。しかし、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合同役員会の設置に警戒感をもつところもある。両組織の役割の違いは明確であり、それぞれの活動実態・実績を考慮した上で、両組織の今後のあり方について、新宿区はその方向性を明確に示すべきではないか。なお、その際、地域センター管理運営委員会の現在の機能についても見直しを行い、例えば、同運営委員会が指定管理者として有している機能を、専ら地域センターの運営機能を担うものへと特化することなども検討事項の一つとして考えられる。

また、地区協議会の活動には拠点となる施設は不可欠である。地区協議会にとっては、各特別出張所ごとに設置されている地域センターが基本的な活動拠点である。今後も拠点施設として地域センターを活かしていくために、地域センターの使い勝手や施設的な課題等について地区協議会の中で話し合い、検討することも必要な取組の一つと思われる。

IV 地区協議会の取組を通じて、町会・自治会の活性化を希求すること。

このことについては2の(2)で既に述べているが、本論にとって最も重要な事項であることから、再度述べるものとする。

地区協議会のような地域横断的な組織・仕組みをつくれば、地区協議会は町会・自治会の屋上屋ではないか、という議論は必ず出てくる。

しかしそのとき、きちんと押さえておくべきことは、地区協議会という取組あるいは仕組みは、町会・自治会を中心に、もう一回地域のきずなをつくり直そう、再構築しようという仕組みであるということである。

すなわち、地区協議会という取組は、地区協議会の活性化を通して、町会・自治会もまた活性化していくということを希求する、取組であるということである。

■ 《適所事業》への基本的取組フロー（例示）

① 地区協議会のなかで、委員が、それぞれ考える地区の課題について、話し合い、整理する。



② ①で整理した地区の課題について、例えば次の区分に分類・整理する。

- 1) 地域で主体的に解決できるもの
→ ③～⑤の整理を行う。
- 2) 行政（区役所）と協働で解決を図るもの
→ ⑥～⑨の整理を行う。
- 3) 行政（区役所）に委ねるもの

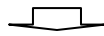
▼ 1) 地域で主体的に解決できるもの



③ ①で整理した地区の課題の解決に向けて、町会・自治会や他の団体等で、既に取り組んでいるかどうかを確認する。



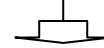
④ 既に取り組んでいる（例えば、町会・自治会で）。



④-2 当該取組に、地区協議会や他の団体等で、連携・協力することはないか、協議する。



⑤-3 協議の結果、Aの団体（例えば、青少年育成委員会）が取り組むこととする。



⑤ 他の団体等では、まだ取り組んでいない。

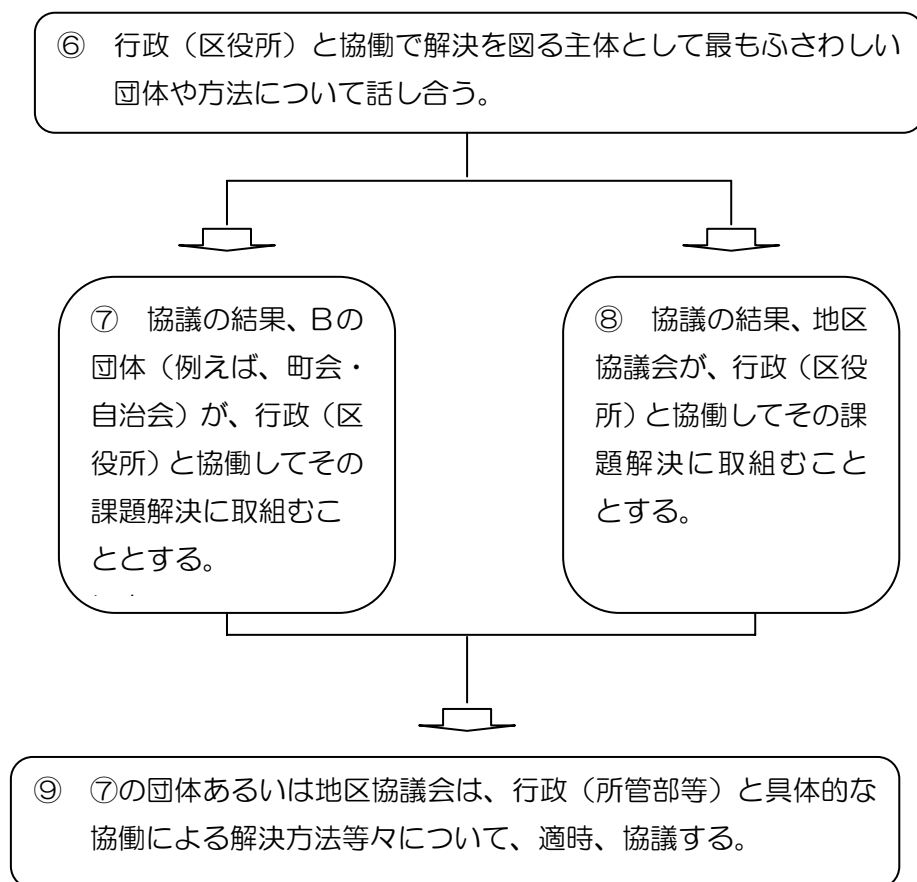


⑤-2 課題解決の主体として最もふさわしい団体や方法について話し合う。



⑤-4 協議の結果、地区協議会が、主にその課題解決に取り組むこととする。

▼2) 行政（区役所）と協働で解決を図るもの



(2) 協働に取り組む積極的意義

ここで、地区協議会にとっても大きな機能・役割の一つである「協働」の積極的意義について整理することとする。

我が国ではいま「協働」という文言の入らない行政計画はほとんど無いと言ってよいほど、「協働」ばやりである。

本論でも、新宿区の地区協議会には、「参加」と「協働」を車の両輪として、新宿区の地域社会を活性化していくことが期待されるとしている。

協働とは、財政危機と不況によって、行政サービスがこれ以上充実できない、むしろ縮小、重点化するという時代になって、その足りない部分を民間のほうで担ってほしいとする構想である、という捉え方が一部に見られる。しかし、協働とは、より本質的には、本来「公共」は行政だけでなく、地域における多くの主体が担うものであり、これまでも担ってきたことに着眼した考え方、構想と捉えるべきである。

我が国においては、財政危機だから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も、国民は同意しそうにない。

しかし、先進諸国はいますべてが財政危機と向き合っている。我が国も、国と地方とを合わせると800兆円超という途方もない借金を抱えている。低福祉低負担国家のアメリカも、高福祉高負担国家のヨーロッパ諸国もすべて財政的危機にあえいでいる。この財政危機という現実問題に私たちは向き合わざるを得ない。この問題を避けて通る訳にはゆかない。この問題に見通しをつけた上でなければ、どういう社会のあり方がいいということはなかなか言い得ない。

そう考えると現時点の日本では、現実的には協働の取り組みをしていくしかないというふうに考えられる。すなわち、基本的な公共サービスは専門的な行政ないしそれに類似した機関でないとできないことから、行政等の責任範囲はきちんと明確にしたうえで、それを超える部分については、住民や企業、あるいは地域住民組織等々の民間側の組織が担っていかざるをえないのではないかと考えられるのである。

では、協働とは、そうした財政危機を乗り切るための住民サイドの我慢にしかすぎないのかということになる。我慢にすぎないのであれば、それはおもしろくないものであるのは当然である。

本PTでは、協働には確かにそういう面もあるが、協働の取り組みは必ずしも我慢だけではないと考えている。協働には、そうした側面とは別に、「協働」に固有の積極的な意味や意義が期待できるのではないかと考える。

1つは、「協働」を進めていくことにより地域社会を活性化し、福祉文化を住民で共有することができるのではないかと、ということである。

もう1つは、協働の取組を進めることで、民主主義の充実を図ることができるのではないかと、ということである。

(地域社会の活性化による福祉文化の共有)

「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」という取組みを通じて、地域社会が活性化し、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「福祉文化」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、本PTでは考える。

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任せ、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。

それは、どんな人間も弱点を持つが、それに対し、基本的な部分はきちんとした行政・社会システムでカバーすることを前提としつつ、併せて、地域の中で人々がお互いに支え合いながらそうした弱点を補い合い、人がどんな人でも相互に尊重し合うという理念、これがノーマライゼーションという理念である。

別の言い方をすれば、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。

この理念はしかし地域という実際の生活の場においては、単なるお題目と化し、現実には差別的感情が根強く残っているという面も垣間見られる。このことについてはただこれを嘆くのではなく、協働という「自治の実践」の取組を行なうことを通じて、やはり本当にノーマライゼーションという理念が地域の中で必要だということが理解され、そのことを心の底から納得する人が増えていくことが「協働」の取組には期待されるのである。

「協働」は、行政と民間との間の協力関係として語られることが一般的だが、最近では、民と民とが一定の公共的目的に向けて行うものについても、協働として語られることがある。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のである。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、「福祉文化」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。これが、協働の持つ積極的意義の一つである。

(民主主義の充実)

「協働」の持つもう一つの意義は、協働の取組を進めることが、同時に住民自治の充実、民主主義の充実に必然的につながっていくことが期待できることである。

「協働」については、前にも述べたが、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考えられる。

しかし改めて言うまでもなく、住民に汗をかくこと（協働）を求めるのであれば、地域や地区に関わる事項については、一定の実質的な決定権を与えることが重要である。つまり、より充実した「協働」のためには、より豊かな「参加」が必要なのである。

したがって、協働の取組を進めることで、我が国においても、必然的に、身近な問題については、身近なところで決定する、決定できるという民主主義の充実が図られる契機となることが期待できるのである。

新宿区においても、地区協議会発足当時は、地区協議会の大きな役割は、地区協議会という常設の場に、地域の課題を持ち寄り、話し合い、分析し、一定の整理を行う、ところにあるとされていた。しかし、時を経るにつれ、そうした「参加」機能より、地区協議会としてなにかしなくてはならない、一体なにをすればよいのか、という「協働」の方に軸足が移ってきているように思われる。「協働」も勿論重要であるが、地域の課題を話し合い、整理するということも地域にとって重要なことであることを、もう一度確認しておくことが必要である。

5 地区協議会の条例への位置づけ

地区協議会の位置づけや役割をより明確にするための一つの方法として、新宿区では現在検討中の（仮称）自治基本条例に地区協議会を位置づけるとしている。これは、これまで任意組織とされてきた地区協議会を条例の中で制度化することと考えられる。

そこで、本章では、地区協議会の条例への位置づけに関し、次の事項について一定の整理を試みることにする。

(1) 地区協議会を条例に位置づける（制度化する）ことの意味

(2) 条例へ位置づける場合の具体的方法について

(1) 地区協議会を条例に位置づける（制度化する）ことの意味

地域社会においては、様々な組織が多様な活動を展開している。地域住民組織が自主的な活動を行うにあたっては、法律や条例の規定は必要ない。自分たちの身近で困っている問題があるから、地域住民で協力して解決しようということになれば、任意団体としてボランティア組織を立ち上げることができる。地区協議会も現在は、そうした任意団体である。また、自主的な活動を行う限りでは、法人格も必要ないが、団体の名義で財産を保有するなどの必要が生じれば、特定非営利法人（NPO法人）格等を取得する道が開かれている。さらに、自分たちだけでは解決できないような問題であれば、議会への請願・陳情、条例の制定・改廃の直接請求、各種の公聴制度等を通じて、新宿区に意見を述べたり、要望を伝えることができる。

このような既存の制度があるにもかかわらず、新しく地区協議会を条例に位置づけ、制度化することにはどのような意味があるのか。地区協議会を制度化することで何が変わるのか。まず、この点について整理する必要がある。

(制度化の必要性)

条例に位置づけることにより、地区協議会を制度化する必要性は、端的に言えば、地区協議会に住民代表性（民主的正統性）を何らかの形で付与することにある。この住民代表性（民主的正統性）をどこまで厳密に解釈するかは、これから区民・議会・行政の3者で十分検討していくことが必要であり、その解釈如何で、具体的な位置づけ方法が決まってくると考えられる。

また、規則や要綱ではなく、条例によって設置することとしているのは、地区協議会の重要性に鑑みて、住民の代表である区議会において議決を経る必要があると考えられるからと思われる。

なお、制度化の方法には、法律に基づくもの、すなわち地方自治法第202条の5に基づく、地域協議会として位置づける方法もあるが、新宿区ではこの方法は採用しないとしている。

(制度化のメリット)

地区協議会を条例に位置づけ、制度化することには、例えば次のメリットがあると考えられる。

- 地区協議会の設置について、住民の代表である議会において議決を経ること（制度化）により、地区協議会が安定的に存在することとなる。
- 地区協議会の目的、役割等が条例に明示されるため、地区協議会に対する信頼性や透明性が増すこととなる。

- 地区協議会が区に意見具申等をした場合、それを区がどのように扱うのかという手続きが条例に規定されることとなることから、その実効性が担保されることとなる。

なお、制度化には、上記のメリットもあるが、一方、条例に規定されることにより、組織運営や活動をその規定に従って行わなければならないことから、あまりに詳細な事項まで規定すると、手続き上の負担や制約が大きすぎ、本来の活動に支障をきたす恐れがあるなどのデメリットも考えられる。制度化する際には、こうした点に留意する必要がある。

(制度化に際してのポイント)

地区協議会は、地域というコミュニティ・レベルにおいて、住民の意思を新宿区という自治体の施策によりよく反映させるための仕組みである。間接民主制の下では、長と住民、議会と住民との間にずれが生じることは避けられない。そこで、住民投票や条例の制定・改廃の直接請求等が制度化されている。しかし、そうした制度は、問題がよほど大きくない限り、活用されていない。また、通常は自治体全域を対象とするため、地域というコミュニティ・レベルの問題を考える上では適当ではない。地区協議会は、住民に身近な日常的な問題を、より住民に身近な地域というコミュニティ・レベルにおいて解決するための仕組みである。

これまで、町会・自治会をはじめとする地域活動団体は、地域のサービス提供を幅広く担ってきた。この役割の重要性は今後も変わらないであろう。そうした取組と併せて、今後は、地域課題についての話し合いや合意形成を重視する必要があるとの考えのもと、地区協議会という新たな仕組みが創設されたのである。

重要なことは、地域社会、コミュニティのあり方は多様であり、地区協議会の仕組みは地域住民の主体的な選択と多様な姿を尊重するものでなくてはならないということ、そして地区協議会はあくまでその中の一つの選択肢であるということである。

したがって、地区協議会を条例に位置づけ、制度化するにあたっては、次の2点を踏まえて行うことが重要である。

1つは「地域の主体的な選択」であり、もう1つは「多様なあり方の尊重」である。この2つの大原則を明確にした上で、制度化を検討することが、重要なポイントである。

(2) 条例へ位置づける場合の具体的方法について

1) 「近隣自治の仕組みと近隣政府」(財)日本都市センターの整理)

地区協議会を具体的に条例に位置づける方法については、(財)日本都市センターが

2004（平成16）年3月にまとめた報告「近隣自治の仕組みと近隣政府」（以下「報告」という）では、次のように整理している。

報告は、設置方法として、まずA：市区町村の機関として設置する型（機関型）と、B：市区町村とはある程度独立した組織とする型（団体型）の2つの方法が考えられる、とする。

次に報告は、Aの機関型について、①審議会型と②委員会型とに分けて整理する。①の審議会型は、答申・勧告を行なう諮問機関であり、②の委員会型は、勧告権に加えて同意権及び審議決定権を持つ議決機関である。

（①の審議会型）

この設置方法は、地区別に、地区の総合的な課題について審議し、市区町村の長に対して意見を述べる諮問機関を設置するというものである。この場合、長の諮問機関であるので、その構成員は住民の選挙で選ばれるのではなく、長が任命することとなる。したがって、厳密な意味での住民代表性は有さない。長は、この諮問機関の意見を尊重しなければならないが、意見に拘束されるものではない。報告はこれを「近隣審議会型」（①型）と呼ぶ。具体的には、地方自治法第138条の4第3項の規定に基づき、市区町村の条例で設置する方法などが考えられる。

（②の委員会型）：

この設置方法は、法人格を持たない市区町村の機関として、住民の直接選挙で選出したメンバーからなる「委員会」を置き、その議決が市区町村に対して一定の拘束力を有することとするというものである。報告はこれを「近隣委員会型」（②型）と呼ぶ。この方法は現行法では認められていないため、この方法を制度化するためには、法律の制定または改正が必要となる。

また報告は、Aの機関型について、本庁の機関とするa型と、支所（特別出張所）の機関とするb型とに区分する。

したがって、Aの機関型は、次の4類型に区分されることとなる。

- ・市区町村長の諮問機関である①-a型。
- ・支所長の諮問機関である①-b型。
- ・市区町村の議決機関である②-a型。
- ・支所の議決機関である②-b型。

次にBの団体型について、報告は、③「認定型」と④「選挙型」とに整理する。

（③の「認定型」）：

この設置方法は、地域の様々な課題に対する「包括性」と、法律または条例による「制度的根拠」を有し、当該地域の住民の大多数が実態として任意に構成員となって

いる組織・団体（法人格の有無は問わない）に対し、厳密な意味での住民代表性はないものの、市区町村の長が条例に基づき、認定（認証）を行うことによって、一定の住民代表性を認めるというものである。そこで、報告はこれを「認定型」（③型）と呼ぶ。「認定型」（③型）は、市区町村に対する勧告権及び事前意見陳述権を持ち、市区町村から委託された事務を行なう組織・団体である。

（④の「選挙型」）：

この設置方法は、自治体と同じく、当該地域に住所を有する者は自動的にその構成員となるような法人格を持つ団体を、制度化するというものである。選挙によって選出した代表からなる意思決定機関または住民総会を有し、その決定は厳密な意味での住民代表性を有する、とされる。この方法を制度化するためには、地方自治法の改正を行い、地方自治法上の「特別地方公共団体」とし、さらに選挙によって選出した代表からなる意思決定機関または住民総会を有することとすることが必要とされる。そこで、報告はこれを「選挙型」（④型）と呼ぶ。「選挙型」（④型）は、さらに「準自治体型」と「自治体型」とに区分される。

「選挙型」（④型）は、勧告権に加えて同意権及び審議決定権を持ち、市区町村から委託された事務のほか、市区町村が現に処理していない事務で、自らの事務として処理することを認められた事務を処理する組織・団体である。

すなわち、③の「認定型」は、市区町村に対する勧告権及び事前意見陳述権を持ち、市区町村から委託された事務を行なう組織である。④の「選挙型」は、勧告権に加えて同意権及び審議決定権を持ち、市区町村から委託された事務のほか、市区町村が現に処理していない事務で、自らの事務として処理することを認められた事務を処理する組織として整理している。また、③の「認定型」は法人格の有無は問わないが、④の「選挙型」は、特別地方公共団体としての法人格を持つこととなる。

（報告の整理）

報告は、上記のように設置方法としては、市区町村の機関として設置する型（機関型）と、市区町村とはある程度独立した組織とする型（団体型）の2通りがあるとし、機関型については、さらにメンバー選出方法において、長が任命する「審議会型」と住民の直接選挙で選出する「委員会型」とに区分する。しかし、「委員会型」を採用する場合は、現行法では認められていないため、法律の制定または改正が必要となるとしている。

また、団体型についても、「住民代表性」において、厳密な意味での代表性ではないものの一定の住民代表性を認める「認定型」と、厳密な意味での住民代表性を有する「選挙型」とに区分する。しかし、「選挙型」を採用する場合は、地方自治法の改正が

必要となるとしている。

新宿区においては、地区協議会の条例への位置づけ、制度化は既にタイムテーブルに上がっていることから、本論では、現在の法制度の下で可能な方法（「審議会型」と「認定型」）に絞って整理するものとする。しかし、例えば先般の第29次地方制度調査会においても、地域協議会（新宿区でいう地区協議会）の公選（公職選挙法による選挙）が一つの論点として議論がなされており、結果として今回は見送られたが、地域協議会への一定の決定権の付与との関係から、地域協議会の公選による、厳密な意味での住民代表性の付与の問題は、近い将来大きな課題となるものと思われる。したがって、法改正等を要することから本論ではこれ以上取り上げない、「委員会型」と「選挙型」についても、今後の自治制度の動向を睨みつつ、継続的に研究していくことが必要と思われる。

	A：機関型	B：団体型
条例（+現行法）	審議会型（①型） ・市区町村長の諮問機関①－a型 ・支所長の諮問機関①－b型 ○ 勧告権 ○ 答申権 ※ 厳密な意味での住民代表性はない。	認定型（③型） ○ 勧告権 ○ 事前意見陳述権 ○ 委託事務 ※ 厳密な意味での住民代表性はない。
新法の制定・改正	委員会型（②型） ・市区町村の議決機関②－a型 ・支所長の議決機関②－b型 ○ 審議決定権 ○ 同意権 ○ 勧告権 ※ 厳密な意味での住民代表性を有する。	選挙型（④型） ○ 審議決定権 ○ 同意権 ○ 勧告権 ○ 委託及び自主事 ※ 厳密な意味での住民代表性を有する。 ※ 「準自治体型」と「自治体型」がある。

※ （財）日本都市センターの報告については、別添資料4「地区協議会の設置形態・メモ」を参照。

2) 地区協議会の条例への位置づけ・制度化の方法

前項で整理したように、現在の法制度の下で、地区協議会を制度化するには、次の2通りの方法が考えられる。

A案：条例に基づき、区長の附属機関として、10の地区協議会を設置する方法

B案：条例に基づき、区長が、地域住民を代表する団体（組織）として、10の地区協議会を認定（認証）する方法

そこで、本論では、「地域の主体的な選択」と「多様なあり方の尊重」という大原則を踏まえつつ、今後の議論のたたき台として、この2つの方法について整理を試みるものとする。

なお、本論では、基本的には現在の地区協議会の在り様を前提として整理しているが、本項は、今後の地区協議会のあり方を検討する項であるため、当該前提を外し、あくまで理論的に考えられる案として整理を試みるものである。

① **A案：地方自治法第138条の4第3項による区長の附属機関として、10の地区協議会を条例で設置する方法**

【概要】

◎ （基本的性格）

基本的性格は、調査審議機関である。

◎ （役割・権限）

地区協議会は、当該地区において行われる住民に身近な事務について、区長の諮問を受けて、調査審議し答申する。また、諮問された事項以外にも、当該地区において行われる住民に身近な事務について、勧告を行うことができる。

→ 勧告権と答申権の付与を条例に規定

◎ （区長）

区長は、地区協議会の勧告・答申を尊重して事務を行う。しかし、地区協議会の勧告・答申には拘束力はない。

なぜなら、A案の地区協議会は附属機関であり、その委員は区長に任命されたものであり、住民による選挙で選ばれるわけではないからである。

→ 区長には、当該勧告・答申を尊重する義務付けを条例に規定

◎ （地区協議会委員）

地区協議会委員は、区長が任命する。一般的には、町会・自治会等の地域活動団体やNPO、企業等の代表や公募の住民等が考えられる。

なお、区長の任命に先立ち、候補者に対する住民投票を行い、その結果を尊重して区長が任命するという方法（準公選制）の採用も考えられる。

◎ （住民代表性）

区長の諮問機関であり、その構成員は選挙ではなく、区長が任命することから、厳密な意味での代表性は有さない。

- ◎ (制度化するメリット)
 - ・それぞれ異なる課題を抱える地区ごとに、住民の意見を表明することができる《公式なルート》が確保できる。
 - ・地区協議会委員の存在・活動が《公的に認められる》ものとなることにより、活動がしやすくなる。
- ※ なお、日本都市センターの報告では、A案の審議会型にはもう一つ、特別出張所長の附属機関として設置する方法が示されているが、地方自治法第138条の4第3項による附属機関は執行機関だけに認められており、補助機関である特別出張所長には認められないと解釈されることから、ここでは選択肢とはしていない。

【A案を選択するメリット】

- ◎ 地区協議会が附属機関となれば、地区協議会は自らは事業を実施しない調査審議機関となるため、これまで課題とされていた既存団体、特に町会・自治会の活動・事業との重複やバッティングがなくなり、地区協議会の役割・位置づけが明確となる。
- ◎ 区長が委員を任命できることから、地域で活動する多様な人々の中から、委員に相応しい人物を、地縁団体、NPO、年齢、性別、国籍、障害の有無などにも考慮して任命することが可能となり、バランスのとれた委員構成が可能となる。例えば、現行の地区協議会委員にはいないが、地域ではマンションや福祉の問題は大きな課題であることから、新たにマンション管理組合の理事長や社会福祉協議会職員を委員に任命することなども考えられる。

【A案を選択する場合の課題】

- ◎ 区の附属機関とすることにより、地区協議会が「住民側の組織」ではなくなる。
- ◎ 現行の地区協議会は、参加と協働の両方の機能を一体的に担っている。しかし、諮問機関として制度化すると、地区協議会は自ら事業を行うことができなくなる。つまり、現在の地区協議会の持つ2つの機能のうち、協働機能を外し、意思決定という参加機能へ特化することとなる。このことは、実際の地区協議会の活動内容やそもそも地区協議会という取組が発想された背景からも区民や関係者の理解は得られにくい。
- ◎ A案の方法では、地区協議会として自ら事務事業を行なえないため、住民サイドとしては《協働》を担う組織を、地区協議会とは別に設置する必要が生じる。
しかし、新宿区において初めて地区協議会を設置するのであれば、そのよう

に意思決定機関と実働部隊の二元的構造とすることも考えられるが、新宿区では既に4年間の間、「参加」と「協働」を一元的組織で担うスタイルで実践してきた実績と歴史を持っていることから、今から二元的構造に変更することは難しいのではないか。

また、この《協働》という実働を担う組織が、例えば新宿区からの補助金の交付先となることが想定されるが、当該組織にかかる規定は、条例とは別に作るにしても、地区協議会との関係をどう整理し、表現するか。また、税金の交付先として正統性を持つ組織・団体としてどう規定するかは難しい問題である。

② B案：条例に基づき、区長が、地域住民を代表する団体（組織）として、10の地区協議会を認定（認証）する方法

【概要】

- ◎ （基本的性格）
基本的性格は、調査審議機関及び協働実施機関である。
- ◎ （認定）
地域住民からの認定申出を受け、当該地域の区民の大多数が実態として任意に構成員になっている団体として、区長が条例に基づき認定（認証）することによって、地区協議会を制度化するもの。一般的には、地域を基盤とする多様な団体からの推薦を受けた者や公募による区民を、区長が委員と認定（認証）することによって、地区協議会として認める。
- ◎ （役割・権限）
地区協議会は、当該地区において行われる住民に身近な事務について、自らの意思で調査審議し、当該事項について行政に対し、勧告や事前の意見陳述をすることができる。また、区長の附属機関ではないため、自らが事業を行うことができる。この自ら事務を執行することができることと、諮問機関でないため答申権を持たないことがA案の附属機関方式と異なる点である。なお、委員は選挙を経て選ばれるものではないため、上記の勧告権や事前意見陳述権に拘束力はない。
- ◎ （代表性）
選挙によらないことから厳密な意味での住民代表性はないものの、区長が条例に基づき認定（認証）することによって、一定の住民代表性を認めるもの。
- ◎ （制度化するメリットとしてはA案と同様、次のことと考えられる。）
 - ・それぞれ異なる課題を抱える地区ごとに、住民の意見を表明することができる《公式なルート》が確保できる。

- ・地区協議会委員の存在・活動が《公的に認められる》ものとなることにより、活動がしやすくなる。

【B案を選択するメリット】

- ◎ 区の附属機関ではなく、区から一定の独立性と自律性を持った「住民側の組織」である。
- ◎ 現行地区協議会の「参加＋協働」という二大機能を一元的に担うスタイルを、今後も継続することができる。

【B案を選択する場合の課題】

- ◎ 現行の地区協議会は、地域活動を行なう種々の団体から推薦されたものと公募に応じたものとで構成する団体であり、委員数は、平均すると50人前後である。また、町会・自治会を中心にほぼ地域にある地縁的活動団体は網羅しているが、NPOなどテーマ別活動団体の参加は少ないし、高齢者が多く、年齢的には必ずしもバランスのとれた構成とはなっていない。さらに、外国人や障害を持つ人などの参加は殆どないのが現状である。

したがって、仮に現行の地区協議会を、実際には地域住民の大多数が構成員である団体であり、当該地域の総意を表明する住民代表性を有した団体として、区長が認定する場合、その認定に合理性は存するのか、という問題を検討する必要がある。

つまり、B案を選択する場合には、区長が当該地域を代表する団体として《認定》するために必要とされる条件について、一定の考え方を整理する必要がある。

- ◎ また、B案の方法では、区長が認定するのは、原則として、当該団体が新宿区に「条例に定めた地区協議会としての認定」を求めた場合に限られる、と思われる。（伊賀市が同様なスタイルを採用している）

この認定申し出により、住民の自発性をより尊重するスタイルとなるが、一方では、10地区のうちで欠ける地区が現れる可能性や、申し出の条件設定にもよるが、場合によって同一地区から複数の申し出が出される可能性も含むこととなる。

③ 制度化にあたっての留意点等

（住民代表性・正統性）

A案、B案とも、地区協議会のメンバー選定にあたっては、住民による選挙を実施せずに決定する方法であることから、形式的な住民代表性や正統性については、厳密性に欠ける方法であることには留意する必要がある。

つまり、例え条例に位置づけ、制度化されたとしても、地区協議会の答申事項や決定事項が行政を拘束するまでの権限は付与されないこととなる。

しかし、現行法制度を前提に地区協議会を制度化するのであれば、この形式的な住民代表性や正統性についてはあまりそこに頓着せず、むしろこれからの地区協議会の活動内容を立派なものとして充実させ、地区協議会としての活動の《中身の優位性》の獲得を目指すことが現実的な方向と考えられる。

例えば、地域の実情を踏まえた建設的な提案を行ったり、これまで行政や他の地域団体では提供されていないが地域では必要とされる事業を《適所事業》として新たに取り組むなど、地区協議会としての活動の中身を地区協議会ならではの充実したものとするのが、実質的な住民代表性や正統性の獲得につながっていくものと考えられる。

（町会・自治会との関係）

また、2でも述べたが、地区協議会を条例に位置づける際に、最も懸念されるのは、町会・自治会との関係である。地区協議会を条例に位置づけ、制度化した場合、基本的には、地区協議会は当該地域の総意を一定程度代表する組織として、新宿区が公的に認める（唯一の）組織となる。このことは、町会・自治会関係者に大きな影響を及ぼすものと思われる。このため、町会・自治会関係者に地区協議会を条例に位置づける理由や考え方等について、事前に、十分な時間をかけ、理解してもらうことが不可欠である。なお、その他にも、地区協議会を条例に位置づけるのと併せて、町会・自治会についても条例に何らかの位置づけを行うことも、一つの方法として考えられる、ということについても繰り返し述べておく。

（区議会との関係）

次に、地区協議会を条例に位置づけ制度化する場合、地区協議会の果たす役割と、区議会との関係についても整理しておく必要がある。

地区協議会が制度化し充実していくと、区議会の役割がなくなってくるのではないか、という疑念を持つ区民もいるかもしれない。

ここでも、しっかり確認しておかなくてはならないのは、地区協議会が制度化されても、またどんなに充実したとしても、区議会として果たすべき役割がなくなることはないということである。住民自治の最終的な砦は議会にある。議会が最終的にきちっと物事を決めない限り、自治体の意思決定は、何一つ出来ない。

一方、地域の自治というのは、たくさんの小さな単位から積み重なっていくような仕組みが一番よいとされている。特に、少子・高齢社会において問題を

適切に解決しようとするれば、大きなサイズで考えるのは適切でない。出来るだけまとまった地域で、その地域の様々な力を結集して、そこで意思決定が行われるような仕組みが求められるのである。したがって、その意味では、議会がどういう観点でどういうふうに物事を決めるかということは、今後さらに重要なものとなる。

そのためにも、その議会における意思決定がより豊かなものになるためにも、各地域に、地区協議会という一定の自治の仕組みを認めてもよいのでないか。

地区協議会は、地区協議会でその地区における身近な課題について議論する。一方、区議会は新宿区全体がうまくいっているかどうかについて議論する。つまり、一定の事柄については地域に委ねた上で、全体にかかわる事柄については区全体の立場から区議会で、区全体の発展に寄与するような議論をする。このように、それぞれの果たすべき役割を整理すれば、二つの仕組みが並存することに矛盾はきたさないとと思われる。

（補助金制度）

さらに、地区協議会が今後も「協働」を担うのであれば、活動に要する経費のあり方についても検討が必要である。地域にかかる補助金については、基本的には地域で考え、決めていくことがこれからの地域運営には重要であることから、制度化と併せて、区が現在地域へ様々な方法で支出している補助金を、地区協議会に一本化し、基本的には地区協議会が当該地域における補助金の使途を審議し、配分する、包括的補助金制度（仮称）の導入についても検討すべき課題の一つと考えられる。

なお、その際には、例えば、包括的補助金制度（仮称）は地域住民の公益活動に対する補助という性格付けを行い、町会・自治会などこれまで区から補助金を受給していない地域団体も、公益活動という要件を満たし、かつ当該団体が必要と判断すれば交付申請が可能な、幅広い仕組みとすることなども考えられる。

ただ、包括補助金の審査・使途・配分について、地区協議会で地域全体を見据えた審議を行い、配分の原案を作成するのは地区協議会の事務とするが、最終的な決定権は区に留保すべきと考える。勿論、区は地区協議会が作成した原案を最大限尊重することから、実質的な決定権は地区協議会が持つこととなるが、税金である補助金についての形式的な決定権は、地区協議会が厳密な意味での住民代表性を持つ組織となるまでの間は、区が持つこととなる。

（サポート体制の充実）

また、行政には、地区協議会の自主性・主体性を尊重することを前提として

つも、今後も、地区協議会を積極的にサポートしていくことが求められる。上記の補助金もその一つであるが、その他にも、例えばまちづくりや保健福祉の専門員やコーディネーターを地区協議会へ派遣するなど、様々なかたちでのサポート体制の充実を図っていく必要がある。

その一方、地区協議会と行政との関係のとり方、具体的には事務局機能をいつまでも行政が担うのか、地区協議会の中で対応するのか、ということについても考え方を整理していく必要がある。

加えて、地区協議会を制度化するとすれば、地区協議会の活動にかかる評価制度の導入についても、制度が安定的になった時点では、検討すべき事項のひとつと考えられる。

上記のように、A案、B案、いずれの方法を採用してもそれぞれにメリットや留意点、今後検討すべき課題はある。また、本PTでは2案しか提示できなかったが、場合によっては別の方法も考えられるかもしれない。いずれにしても、地区協議会が「参加」と「協働」を車の両輪とし、《地域のきずな》を基盤に、より一層活性化することを目指し、区民、議会、行政は「地域の主体的な選択」と「多様なあり方の尊重」という原則を踏まえつつ、地区協議会にふさわしい制度化の方法について、知恵を出し合い、鋭意検討していくことが求められる。

6 特別出張所の今後のあり方

1～5 までは地域住民サイドからのアプローチについて、地区協議会に焦点をあてて整理してきた。本章では、行政サイドからのアプローチについて整理するものだが、《地域のきずな》に行政が直接関与するのはなじまない。このため、ここでは、地区協議会をはじめ町会・自治会、NPO法人、ボランティア団体など地域からの自治・協働の大きなうねりに対して、新宿区として組織体制面でどう対応していくかを整理することとする。具体的には、その対応の一つとして、特別出張所の今後のあり方について整理・提言するものとする。

新宿区では、特別出張所を「地域の核」「ミニ区役所」として位置づけ、これまでも特別出張所の機能充実に取り組んできた。(詳細は「中間のまとめ」(88 - 90 頁参照)

しかし、その業務内容は基本的には、住民の便宜のために、本庁舎まで出向

かなくても済む程度の簡単な窓口サービス業務が主である。本庁の各所管への経由的事務が多く、特別出張所単独で決定できることは限られている。このため、例えば、地域でお祭りを実施する際には、道路の占用許可が必要であるが、その許可事務は特別出張所に降りていないため、住民は本庁まで出向くこととなる。

《地域コミュニティの再生》に向け、いま行政に、なにかんずく特別出張所に求められるものはなにか。

それは、端的に言えば、地区協議会の取組に代表される地域からの自治・協働の大きなうねりに対して、新宿区として、そして「地域の核」である特別出張所としてどのように呼応し、組織体制として対応するのか、ということである。

地区協議会の大きな特徴は、地区協議会という新しい組織は、区全体ではなく、地域を単位として設置されているということである。それは、今後はますます地域に着目したきめ細かな取組が必要になるからである。そして、地域を単位とし、地域に根を下ろした地区協議会だからこそ、地域のきずなを再構築する牽引力となることが期待できるからである。

だとするならば、同じロジックが、行政サイドにも当てはまるのではないか。つまり、これからは「地域の核」としての特別出張所に、より着目した組織対応、組織体制が、地区協議会にみられる自治体内分権の動きとパラレルなものとして、行政にも求められるのではないか。

新宿区においては、今後5年～10年の間に高齢者の絶対数は急増し、介護や認知症などの問題が大きな地域課題となると予測されている。このため、地域の中で高齢者に関わる細かな情報の把握は重要となる。そのためには本庁でただ待つのではなく、特別出張所が中心となり、地域の中を歩き回り、個々の人や世帯に即したきめ細かで重要な情報をキャッチして、それを具体的な施策に反映していくという方向性が求められる。つまり、これからの特別出張所には文字通りの「地域の核」「ミニ区役所」となることが切望されるのである。

そうであれば、地域という身近なところでの問題については、住民にもっとも身近な特別出張所で極力対応できるように、特別出張所長が執行できる事務権限を拡大充実するとともに、配置職員の人事体制や評価システムを再構築し、特別出張所が内実を備えた本当の意味での「地域の核」「ミニ区役所」を志向することが必要と考えられる。

今回の地区協議会の制度化と併せて、特別出張所の今後のあり方についても、新宿区は方向性を明確に打ち出すべきである。新宿区が地域の自治・協働の大

きなうねりに対して、区としてより真摯に対応するためには、特別出張所の今後のあり方を区民に明らかに示すことは重要なことであり、またそのことが、地域からの信頼を獲得することにもつながるからである。

（基本的な方向性）

本P Tでは、今後の特別出張所のあり方にかかる基本的な方向性は、住民に身近な地域課題については、住民に身近な特別出張所で総合的に解決できるよう、特別出張所に出来るだけ権限と仕事をおろし、併せてその事務権能にふさわしい人事体制等を整備することと考える。

すなわち、本庁から特別出張所への組織内分散を推し進め、特別出張所の総合力を高めることにより、地区協議会にみられる自治体内分権の動きに適合的であり、かつ地域における様々な住民組織との連携・協力を容易に行うことができる、真の「地域行政の要」として特別出張所を整備する方向である。

なお、特別出張所への組織内分散を推進した場合、行政の肥大化、大きな地方政府をもたらす恐れがある。新宿区の財源も人的資源も限られていることから、組織の効率化と組織内分散の推進との賢いバランスに留意しつつ、特別出張所の今後のあり方について検討していくことが重要である。

（具体的取組）

具体的取組としては例えば、次のようなことが考えられる。

特別出張所をこれまで以上の仕事ができるように特別出張所を大きくすることである。

例えば、2006（平成18）年4月から港区で採用されている「総合支所制度」を参考に、特別出張所長にこれまで以上の事務権限を委任できるよう、所長は現在の課長クラスから部長クラスに格上げすることである。

また、事務分掌においても、これまでのものに加えて、例えば新たに、住民の関心の高い保健福祉など社会福祉分野や都市計画・まちづくり分野の事務権限を特別出張所長に付与するとか、予算配分においても、今後は特別出張所が独自に使える地域事業枠を拡充し、特別出張所として別枠の一定規模の予算組みを認めることなどが考えられる。

さらに、特別出張所長及び副所長には、地域の中で一定期間落ち着いて安定的な業務を担当することが地域住民との信頼関係を築く上でも重要であることから、通常の人事異動サイクルとは別に一定期間継続配置とすることなども考えられる。

併せて、顕著な実績を挙げた特別出張所長及び副所長に対しては、そのことを積極的に評価する仕組みを構築することも必要である。

加えて、入区後一定期間内の間に、若手職員は必ず特別出張所に配置するとともに、地域からの自治・協働の動きに職員として呼応し、地域住民とともに地域コミュニティ活動に熱心に取り組んだ職員については、勤務評価において加点するなどの方法により、積極的に評価するシステムをつくることも必要と思われる。

なお、特別出張所長への事務権限の移譲ではないが、地域に関する大きな政策決定を行う際には、当該地域を管轄する特別出張所長が政策決定に参加若しくは関与できるシステムをつくることも一つの方法として考えられる。

(段階的取組)

本PTでは、今後の特別出張所の基本的方向性としては上記のように考える。しかし、新宿区の財源も人的資源も限られている。

したがって、最終的には、そうした限られた資源の中で、新宿区としてどこまで特別出張所にヒトとカネを投資する意思があるのか、ということになる。この点は、企画部門や所管部等を中心にきちんと整理する必要があるが、判断の一つとしては、段階的に整備を図るということも考えられる。

そこで次に、一定の時間を経て、段階的に大特別出張所制を志向する際に考えられるステップについて整理する。

第一のステップは、当面は、現行の経路的、取次ぎの事務を、より円滑に、より正確に執行できるような工夫をしていくことが考えられる。

例えば、特別出張所の職員のモチベーションを上げる工夫が考えられる。特別出張所の事務は特別出張所庶務規程に示されている。現行の規程には、窓口サービスに関する事務として、幾つかの事務が列挙されているが、〇〇に関すること、としか記されてなく、特別出張所が実施する経路的、取次ぎの事務について、特別出張所が住民と本庁とをつなぐコーディネーターとしての専門性を発揮するといった明確な規定は記されていない。

特別出張所が経路的、取次ぎの事務を、より円滑に、より正確に執行できるようにするためには、特別出張所がコーディネーターとして具体的にどのような専門性を発揮するのかというその考え方について、規程に明確にしておくことが、職員のモチベーションを上げ、結果としてより適切でより正確な取次ぎの事務の執行につながるものと考えられる。このように、当面は、現行の経路的、取次ぎの事務を、より円滑に、より正確に執行できるような工夫を積み重ねていくことにより、特別出張所のもつポテンシャルを高めていくことが最初のステップとして考えられる。

次のステップは、若干の仕事の権限を特別出張所へ降ろすという形で、小
幅な充実を図る方向である。

例えば、ソフトとハードの代表的な部門として、住民の関心の高い保健福祉、
生活福祉の専門家やまた都市計画・まちづくりの専門家などを各特別出張所に
配置した上で、それに関わる仕事の権限を若干下ろしていく、という方向であ
る。

こうした福祉と都市計画の専門家を地域住民に身近な特別出張所に配置す
るだけで、地域住民は特別出張所において気安く、気楽に相談ができることと
なり、住民の特別出張所への信頼感は増大することとなる。また、地域住民が
そうした福祉や都市計画の専門家との日々の接触を持つことにより、地域活動
のより一層の活性化も期待されるところである。

(基礎的な自治体の強みを活かした取組)

直ちに、特別出張所への権限委譲を進めるのか、段階的に進めるのかについ
てはいろいろな判断があり得るが、いずれにしても、行財政基盤の整った基礎
的な自治体である新宿区としては、総合性の強みを活かした地域行政活動の展
開が今後ますます求められることとなるのは確かである。

そう考えると、例えば、基礎的な自治体としての強みである、「身近さ」「現
場性」「透明性」「先端性」をより活かし、それらの強みを発揮できるチャン
スが、これまで以上により多く与えられると思われる、総合支所制度の導入な
どは今後十分検討に値するものと思われる。

新宿区では、多くの特別区が出張所の縮減を図るなかで、今後も10箇所の
特別出張所を守り、地域の核として機能を充実していくとしている。

《地域コミュニティの再生》に向け、地区協議会の制度化が図られようとし
ているこのときを好機と捉え、特別出張所を真の「地域の核」としてその充実
を図るべきである。

これからは、地区協議会や町会・自治会をはじめとした地域住民の自治・協
働の取組に対し、特別出張所が様々な方法により積極的に支援を行うとともに、
事業や場面によっては地域住民と連携・協力し合っていくことが重要である。

そのためには、本庁から特別出張所への組織内分散を推し進め、住民に身近
な地域課題については、住民に身近な特別出張所で総合的に解決できるよう、
特別出張所の総合力を高めることが必要である。

そのことにより、地区協議会にみられる自治体内分権の動きに対し、様々な
たちでより積極的に支援することが容易となり、また地域住民の動きに合わせて特
別出張所も必要な場合は適切に対応し、地域における様々な住民組織との連携・協

力を効果的に実施することが可能になることが期待できるからである。

《地域コミュニティの再生》に向けた、地区協議会という地域からの取組と、地域行政の要としての特別出張所への組織内分散の取組、という2つの異なる方向からの取組が、一体のものとなり、相乗効果を上げることが、新宿からの自治創造を発信し、新宿区における自治の新しい地平を切り拓く原動力になるものとする。

参考文献

- 名和田是彦, 1998, 『コミュニティの法理論』 創文社
- 名和田是彦編著, 2007, 『社会国家・中間団体・市民権』 法政大学出版局
- 名和田是彦編著, 2009, 『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』 日本評論社
- 神野直彦, 井手 英策(編), 2006, 『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』 岩波書店
- 神野直彦, 2006, 『地方分権のネクスト・ステージ—地方自治体の行政・財政改革』 講演シリーズ(90), 地方財政調査会
- 日本都市センター, 2004, 『近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成をめざして』 日本都市センター
- 辻中豊編, 2009, 『現代日本の町内会・自治会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』 木鐸社
- 辻山幸宣編, 2001, 『協働型の制度づくりと政策形成』 ぎょうせい
- 中邨章, 2007, 『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会』 芦書房
- 寄本勝美編著, 2000, 『公共を支える民』 コモンズ

■資料1 地区協議会の組織

(1) 全地区協議会の概要

区割り・地区数	各出張所単位・全10地区協議会
委員数(10地区合計)	525人
(1地区平均)	52.5人
委員構成	<p>□ 団体推薦委員 ▣ 公募推薦委員</p>
委員の推薦母体	37団体(NPO、企業なども含む)
・10地区全ての地区協議会に参加している団体	地区町会連合会 青少年育成委員 民生委員・児童委員の3団体
・8地区に参加	地域センター管理運営委員会 ⁽¹⁾ 、PTA
・7地区で参加	保護司会、青少年活動推進委員、地区商店会
・6地区で参加	スクールコーディネーター
・5地区で参加	消防団
(上記以外の団体は、いずれも過半の地区協議会への参加はしていない)	

注1

※地域センター管理運営委員会は戸塚地区協議会、落合第二地区協議会を除く10地区中8地区に参加。

※戸塚地区は、地区協議会委員と地域センター管理運営委員会の構成委員は全く同じ委員で構成される。

※落合第二地区は、地区協議会委員の1/3が地域センター管理運営委員会を兼務。

※実質的には、地域センター管理運営委員会は10地区全てに参加していると考えることができる。

推薦委員の構成(団体推薦委員全330人のうち、上位5推薦母体)

	団体推薦内構成比		区協議会委員内構成比
1) 地区町会連合会	92人	27.9%	17.50%
2) PTA	34人	10.3%	6.5%
3) 青少年育成委員会	28人	8.5%	5.3%
4) 地域センター管理運営委員会	26人	7.9%	5.0%
5) 民生委員・児童委員	22人	6.7%	4.2%

公募委員	10 地区全ての地区協議会に参加
・人数	7人～28人（地区より人数は異なる）
・公募委員の割合	最も多い地区 約58%
	最も少ない地区 約15%
	全10地区平均 約37%

（公募委員となって、初めて地域での団体活動に参加するという方や、これまで地域での活動をされており、団体毎の推薦人数枠との兼ね合いで公募委員として参加されているケースもある）

役員	会長1名。その他、副会長、会計、監査等。
・任期	2年（全地区協議会）（役員任期、会長任期とも）
・選任	9地区協議会において、委員のなかからの互選による。
役員会	会長のもとに役員を設置。そのもとに、分科会がある。
委員定数	9地区で定員を規定。
委員の要件	
・年齢	2つの地区協議会で、20歳、18歳以上とする。
・地区協議会会則による住民の範囲	在勤、在学、在活動者までとする地区が大半。
	※公募委員の要件に、在勤、在学、在活動者を認める地区、団体推薦委員のみ在活動者を認める地区があるように、地区毎に特色がある。
	※住民登録や日本国籍の有無は、どの地区でも問わない。
委員の年齢構成	<p>□ 50歳未満 ▨ 50歳～60歳 ▮ 70歳以上 （性格なデータはなく、推定による）</p>
地区協議会連絡会	2007(平成19)年9月より、定期的に行われている。
	各地区協議会から、2名。
	10地区協議会の情報共有を目的とする。

2009（平成21）年11月現在

・各地区協議会の委員構成

(2)地区別 協議会委員構成一覧表

2009年11月現在

No.	四谷 地区協議会	碓氷 地区協議会	奥 地区協議会	吾松 地区協議会	大久保 地区協議会	戸塚 地区協議会	厚台第一 地区協議会	厚台第二 地区協議会	柏木 地区協議会	新沼駅周辺 地区協議会	計
1 町会連合会(町会長)	7	8	4	11	6	9	1	3	6	3	58
2 青少年育成委員会(役員)	1	3	3	2	2	0	1	3	2	2	19
3 地域センター(役員)	1	3	2	2	2	4	1		3	1	19
4 町会連合会(町会長以外)	1	5	0	5	3	0	0	7	0	13	34
5 青少年育成委員会(役員以外)	0	2	0	0	6	6	0	0	1	0	15
6 地域センター(役員以外)	0	2	3	0	2	0	0		0	0	7
7 その他団体選出	10	17	25	13	34	5	17	21	15	21	178
8 公募	23	17	18	17	27	12	28	26	20	7	195
	53%	30%	33%	34%	33%	33%	58%	43%	43%	15%	
計	43	57	55	50	82	36	48	60	47	47	525

No.	四谷 地区協議会	碓氷 地区協議会	奥 地区協議会	吾松 地区協議会	大久保 地区協議会	戸塚 地区協議会	厚台第一 地区協議会	厚台第二 地区協議会	柏木 地区協議会	新沼駅周辺 地区協議会	計
9 民生委員・児童委員	1	2	2	2	2	2	1	5	3	2	22
10 PTA	1	0	4	5	0	6	2	4	4	2	28
11 NPO等	0	1	0	0	0	4	0	0	0	1	6
	(但し、公募 枠23人中2 名はNPOで 活動中の 方)										

(3)推薦委員の構成(団体推薦委員全330人のうち、上位5推薦母体)

	人数	団体推 薦内構 成比	比率 順位	地区協 議会委 員内構 成比	比率 順位
町会連合会(No.1+4)	92	27.9%	①	17.5%	①
青少年(No.2+5)	34	10.3%	②	6.5%	②
PTA(No.10)	28	8.5%	③	5.3%	③
地域センター(No.3+6)	26	7.9%	④	5.0%	④
民生委員・児童委員(No.9)	22	6.7%	⑤	4.2%	⑤

■資料2 地区協議会と研究所の意見交換会のまとめ

- 以下は、2009（平成21）年2月～10月に、10地区の地区協議会と研究所が実施した意見交換会で出されたご意見等をまとめたものである。

《まとめの事項》

- 1 現状と課題
- 2 地区協議会と他団体との関係
- 3 地区協議会の進むべき道
- 4 地区協議会ができたことによるメリット
- 5 その他

●1 現状と課題

1) 地区協議会の目的・役割について

- ・発足にあたっての議論が十分ではなかった。地区協議会の発足時期が定められていたということもあり、急ごしらえの感がある。（若松）（戸塚）（落二）（角筈）
- ・地区協議会の地域代表性が明確でない。（筆筈）（落二）（柏木）
- ・役割に伴う、権限があってしかるべき。（落一）
- ・目的・役割の規定に関しては、各地区に任せてもらっていい時期ではないか。設立4年が経過し、行政による目的・役割というのではなく、住民に任せてもらう時期。（若松）

2) 区民と区職員の、地区協議会に対する認識について

- ・地区協議会の目的・役割の不明確さにも原因があるかもしれないが、区民も区職員も地区協議会を認識することができない。（四谷）（筆筈）（榎）（落二）
- ・地区協議会からの提案や意見に対して、区としての応答が定まっていない。応答が遅い（通常で2ヶ月、最大4ヶ月も待ったこともある）、通りいっぺんの回答しか返ってこない。区長トークでの意見に対する、応答との差がある。（四谷）（戸塚）（落二）

3) 認知度について

- ・地区協議会が区民にも、区職員の間でさえも、認知されていない。（若松）（大久保）（落二）（柏木）（角筈）
- ・住民の認知度が低いと、地区協議会の活動に対する理解も得られない。住民を巻き込んでいかないことには、活動も立ち行かない。（榎）
- ・委員からの意見だけでなく、住民からの意見も広く拾うべき。（落一）

- ・参加者が少ない。気軽に参加することのできる、イベントなどもあるということを知ってもう必要性がある。(若松)

4) 行政からの情報について

- ・地区協議会への行政の情報が十分でない。町会に対しての、情報提供と差がある。(四谷)(落二)

5) 他地区の地区協議会の様子を知りたい

- ・民生委員の間では、会長会が月1回あり、他の地域の様子を知る機会がある。(戸塚)

●2 地区協議会と他団体との関係

1) 地区協議会の役割の不明確さからくる諸課題

- ・既存の地域団体(特に町会・自治会)を、潰そうとしているのかという誤解がある。(落二)
- ・既存団体との事業や催しが重複している。(落二)

2) 特定の人物に役・委員が重複している

- ・特に町会長を中心として、その他の地域での役の重複があり、会合や地域活動の負担が集中する。(四谷)(榎)(若松)(大久保)(柏木)(角筈)
- ・地区協議会のなかでも、各プロジェクト(部会)の会合が増えている。(落一)
- ・効率化や時間的負担軽減のため、また地域の諸団体間のコーディネートを考えるならば、地区協議会を有効に位置づけることを考えるべき。現状では、会議がひとつ増えたという印象を持つ。(四谷)(若松)(大久保)

3) 信頼関係を築いていく

- ・かつて町会と地区協議会の間には、理解不足で反目することもあった。町会と地区協議会による会合などを継続することで、理解を得られるようになってきた。(大久保)

●3 地区協議会の進むべき道

1) 行動をする団体

- ・課題別地域会議は、みんなで知恵を絞り、そして行動するという、有意義な活動であったという印象が残っている。(落二)

2) ネットワーク機能を果たす

- ・ 地区で行うイベントへの参加者集めでの協力や、各団体の会議の重複を減らしていけるような役割を果たすことができるのではないか。(四谷)(若松)(筆筥)

3) 地区協議会委員の増員について

- ・ 委員は多忙すぎる。地区協議会に専念できる委員を増やす必要がある。(榎)

4) 特別出張所の役割について

- ・ 地区協議会の役割とともに、特別出張所の役割・機能も見直す必要がある。例えば、行政資料を地区協議会で使用したいと考えても、特別出張所の分としてしかない場合、それを譲ってほしいとはなかなかお願いしにくい。結局、本庁にもらいにくい。(四谷)

● 4 地区協議会ができたことによるメリット

- 1) 町会・自治会は、原則として会員のためにある団体。地区協議会は、町会・自治会の会員ではない住民に対しても活動をする事ができた。(落二)
- 2) 地域にある諸課題を、所長を通じて区に提言ができた。例えば、危険箇所マップ、無電柱化や放置自転車対策。(榎)(落一)(落二)
⇒ 『参加』が実践されている
- 3) かっても地域(町会)で、課題であると認識はされていた放置自転車に関して、地区協議会に「自転車PT」という部会ができ、課題に対しての取組みを始めることができた。自転車PTは安心・安全PTへと、活動がひろがった。緑の花のコンテスト。(筆筥)(落一)
⇒ 『協働』が実践されている
- 4) 震災ワークショップを開催し、かかりつけ病院等を記した「防災カード」の作成を為しえた。(町会で同様の試みをした際には、この取組みはうまくいかなかったという)(榎)
- 5) 世代を越えて三世代が交流できる取組みや、地域団体間の交流が生まれた。「榎ふれあいデー」が毎月1回開催されるようになった。(榎)
- 6) (地区協議会委員会への参加者が少ないという、課題はあるものの)地区協議会の関係するイベントには、地区から広く参加者がある。(榎)
- 7) 既存団体とは違うオープンな協議のできる場ということで、地域活動に参加し始めるきっかけとなった。地域とつながりをもつことができた。(四谷)(落一)(柏木)

●5 その他

- 1) 行政のタテ割りに伴って、それに対応する地域団体が存在している。地域団体が多すぎる。(四谷)(筆筥)(柏木)(角筥)

- 2) 町会・自治会加入者が減少しているとの実感をもつ。(筆筥)(榎)(若松)(大久保)(落一)(柏木)
活発に活動している町会・自治会もある。(筆筥)

- 3) 「協働」や「自治」という美名によって、本来ならば行政の役割が住民に押し付けられている印象をもつ。地区協議会は、住民の不平のガス抜きをするためのものとの印象を持つ。(若松)(戸塚)

- 4) 住民のボランティア精神にだけ、依存されても困る。(戸塚)(角筥)

- 5) 自治基本条例による、地区協議会の位置づけが先に必要であったのではないか。(若松)

■地区協議会との意見交換会日程

2009(平成21)年2月21日(土)	落合第二地区協議会
2009(平成21)年3月4日(水)	若松地区協議会
2009(平成21)年3月6日(金)	榎地区協議会
2009(平成21)年5月12日(火)	落合第一地区協議会
2009(平成21)年5月15日(金)	戸塚地区協議会
2009(平成21)年5月20日(水)	大久保地区協議会
2009(平成21)年6月11日(木)	柏木地区協議会
2009(平成21)年6月16日(火)	四谷地区協議会
2009(平成21)年6月18日(木)	角筥地区協議会
2009(平成21)年10月19日(月)	筆筥地区協議会

■資料3

新宿区内のNPO法人及びボランティア団体にかかるアンケート調査報告 概要 ～新宿区を主な活動エリアとするNPO法人・ボランティア団体に関して～

●分析の対象

「新宿区内特定地域」「区全体」「区全体および近隣地域」を、活動エリアとしていると回答を寄せていただいた、NPO法人・ボランティア団体の47団体¹。

●本書の目的

新宿区に主たる事務所を置くNPO法人と、新宿区社会福祉協議会の関わりのある団体のうち、回答をいただいた140団体²から、新宿区を主たる活動エリアとして活動する団体について概要としてまとめる。

特に、次の2点を中心についての把握を行う。

- 1、 NPO法人・ボランティア団体の組織的特徴について
- 2、 諸団体との関係（連携・協力）について

報告のポイント

- ①本報告が対象とする団体では、「スタッフの高齢化」が突出した課題である。
- ②地域調整課によるNPO助成施策が、新宿区を主たる活動エリアとする団体にスムーズに届いていない。
- ③本書が対象とする団体は、地域活動団体との関わり意思が特に強いが、スムーズに関わりをもてていない。

¹ 本書では、非営利組織を広義にとらえ、NPO法人とボランティア団体を区別せずに分析をしている。「団体」と記した場合には、NPO法人とボランティア団体の両方を含んだ意味である。

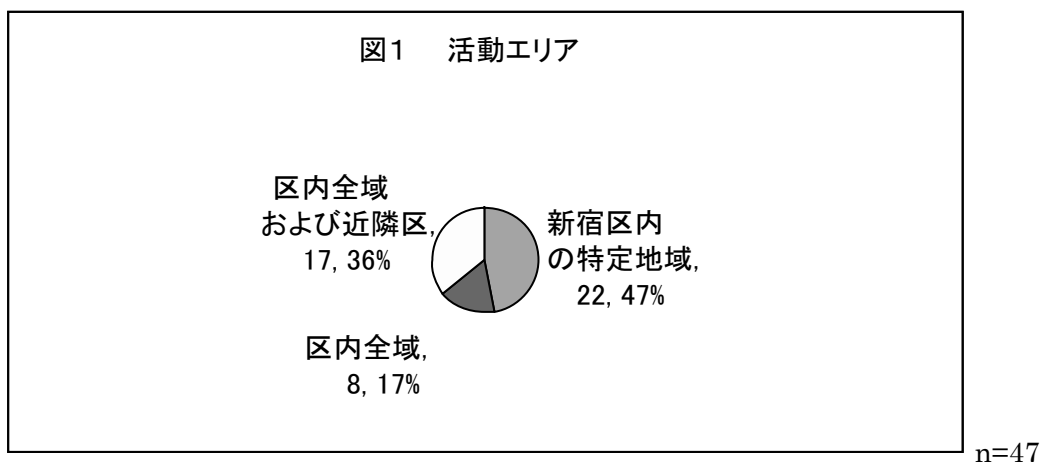
² 実施 新宿区自治創造研究所・新宿区 社会福祉協議会
調査対象全体 NPO法人 713団体（2009(平成21)年7月末時点、新宿区に主たる事務所を置く全NPO法人(内閣府ホームページによる)）
ボランティア団体 139団体
調査方法 郵送によるアンケート調査とインタビュー調査
調査機関 2009（平成21）年8月11日～同年8月24日
（督促分を待って、2009（平成21）年9月15日に集計）
回収率等 配布数 有効配布数 回収数 回収率
852 764 140 18.3%
（有効配布数は、配布数から宛先不明による未達数を引いた数）

■ 1 NPO 法人・ボランティア団体の組織的特徴について

1) 活動のエリア

今回、回答をお寄せいただいた140団体の内、47団体33.5%が新宿区内特定地域・区全体・区全体および近隣地域を活動エリアとしている。

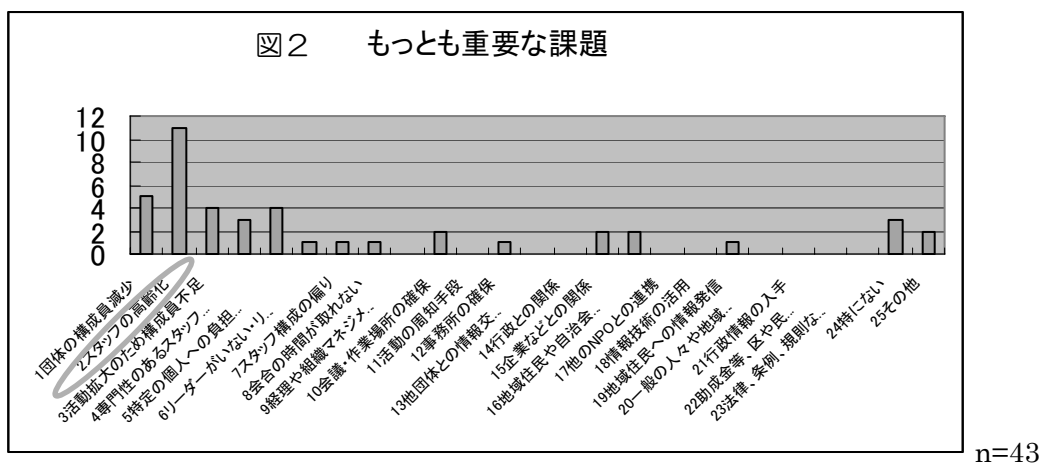
この47団体の回答を詳細に見ると、およそ半数の22団体(47%)は、新宿区内特定地域で活動をしている。区内全域を活動エリアとする団体8団体(17%)とあわせると、実に64%の団体が、新宿区を活動エリアとしていることが分かる。(図1)



2) 課題

全体を調査対象とした結果では、1、団体の構成が減少している。2、スタッフが高齢化傾向にある。3、活動を拡大したいが構成員が足りない。が上位3つの課題として上げられ、それぞれほぼ同率であった。

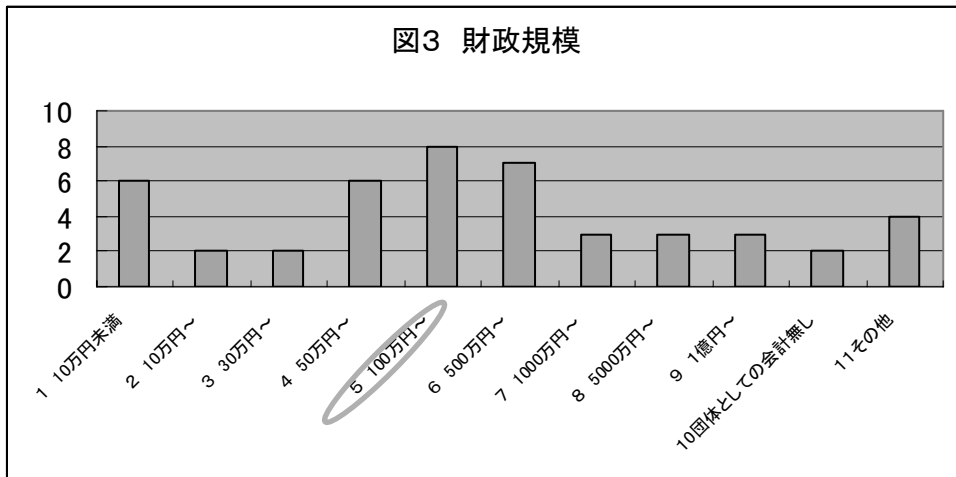
本書では、およそ1/4の団体である11団体(25%)が「2、スタッフの高齢化」が課題であると回答をしている。(図2)



スタッフの高齢化傾向は、調査対象全体と本書とで顕著な傾向が見られる。

スタッフの年齢を尋ねる質問において、調査対象全体での結果は、60歳以上のスタッフが38%を占める。本書の対象では51%を占め13ポイントもの違いが見られる。新宿区を中心に活動をしているとの回答を寄せていただいた団体においては、特にスタッフの高齢化が課題であることが分かる。

3) 財政

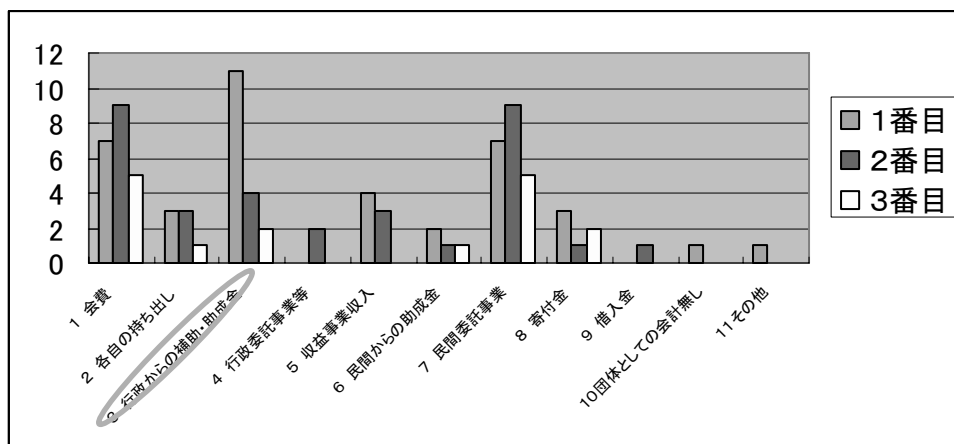


n=46

財政規模は、調査対象全体と同じ傾向で、年間予算は100~500万円であるとの団体が多い。

収入に関して、調査対象全体との差がみられた。未回答の8団体を除く、39団体の内11団体（28%）が、もっとも多き収入は行政からの補助金・助成金であると回答する。（図4）（この11団体は、新宿区NPO活動登録団体、新宿NPOネットワーク協議会参加団体ではないため、地域調整課以外からの助成であることがわかる）

図4 活動の資金（上位3番目まで）



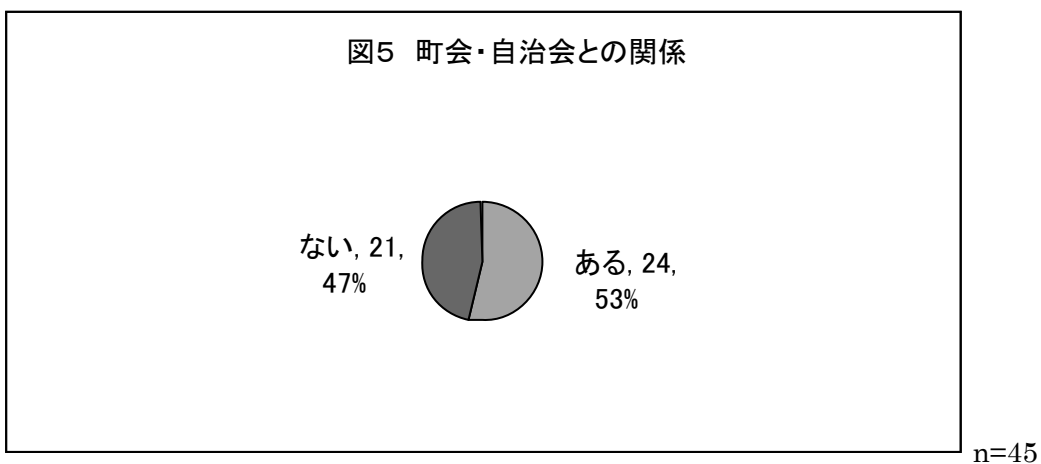
1 番目 n=39, 2 番目 n=33, 3 番目 n=16

■ 2 諸団体との関係（連携・協力）について

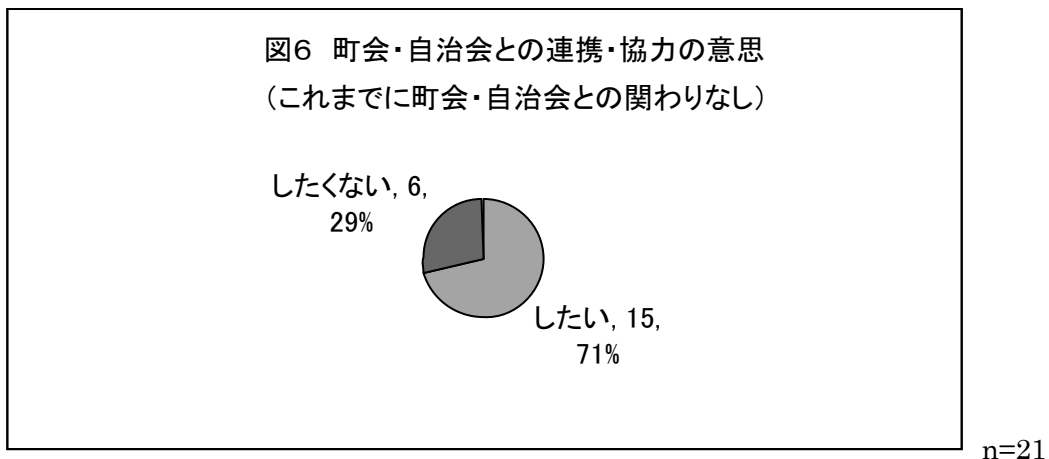
1) 町会・自治会との関係について

調査対象全体においては、町会・自治会との関わりがある団体は32団体で24%であったのに対し、本報告では、53%とおよそ半数が町会・自治会と関わりがあると回答する。（図5）

（この設問については、インタビュー調査を通じ、関わりを持とうとしたが、連携・協力関係を持つにはいたらなかったという一過性の関わりについても、「関わりあり」回答に含まれていることが明らかになっている）



これまでに町会・自治会との関わりがない団体への今後の町会・自治会との関わりを尋ねる問では、調査対象全体では意思あり60%に対し、本書では意思あり71%となった。（図6）

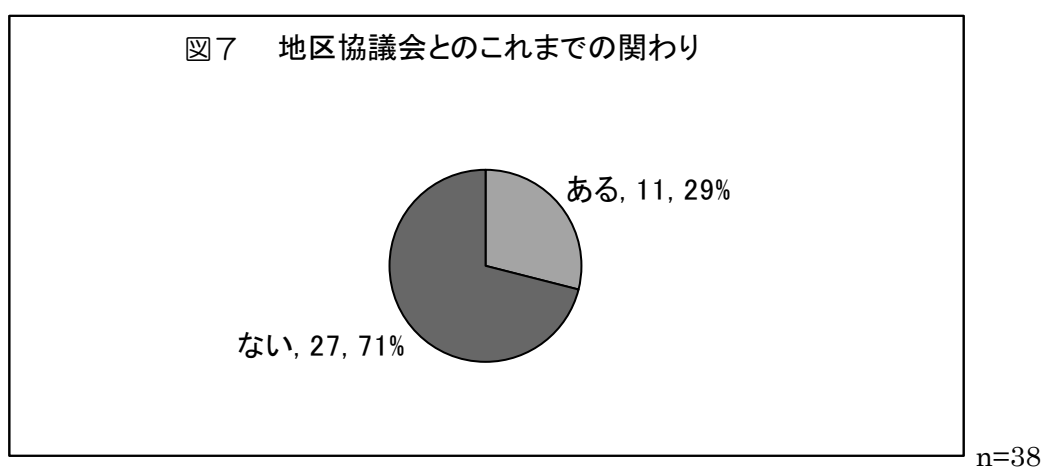


新宿区を中心に活動する団体を精査すると、町会・自治会との関わりは多く、これまでに関わったことが無かった団体でも、関わり意思は強いことが分かる。

2) 地区協議会との関係について

調査対象全体では、地区協議会との関わりがある団体は120団体中12団体10%であったのに対し、本書では、38団体中11団体、29%が地区協議会と関わりがあるとの回答を寄せている。(図7)

地区協議会との関わりのある団体は、多数派ではない。しかし、活動エリアを新宿区を中心に活動する団体に限定した本書において地区協議会との関わりがあるとする団体は11団体である。調査対象全体において地区協議会との関わりがあるとした団体が12団体ということは、地区協議会との関わりをもっている団体のほとんどが新宿区を中心に活動している団体であることが分かる。



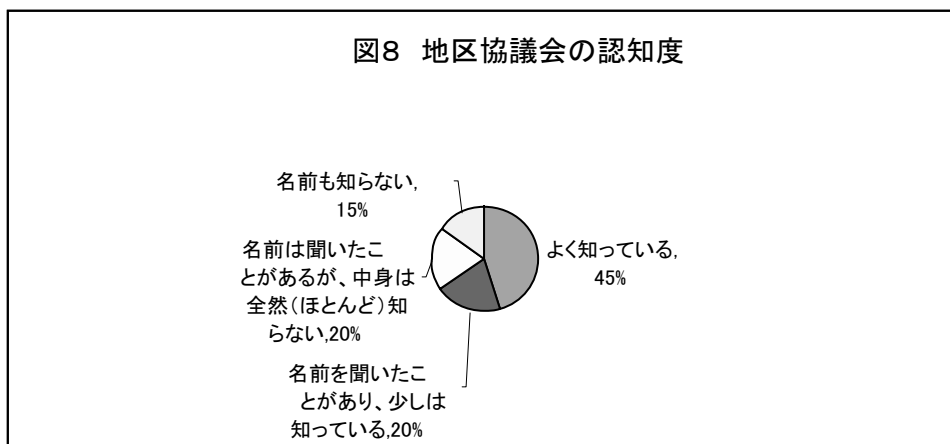
3) 地区協議会の認知度

地区協議会の認知度は、本書の調査対象と調査対象全体との比較では、反対の傾向を示している。新宿区を中心に活動する団体の約半数は、地区協議会を認知している。(表1)

表 1

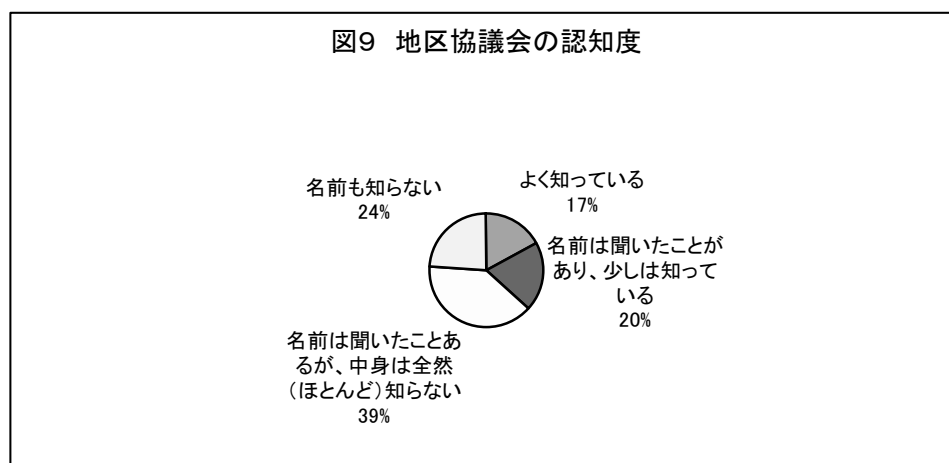
	よく知っている	名前を聞いたことがあり、 少しは知っている	名前は聞いた事があるが、 中身は全然（ほとんど）知らない	名前も知らない
本書 (n=47)	45%	20%	20%	15%
調査全体 (n=140)	17%	20%	39%	24%

【本書の調査対象】



n=40

【調査対象全体】



n=128

図8と図9は、新宿区を中心にして活動する団体（図8）と調査対象全体（図9）の地区協議会の認知度を示している。新宿区を中心にして活動する団体は、地区協議会について「よく知っている」との回答45%である。調査対象全体では、「よく知っている」との回答17%となり、顕著な差を示している。

地区協議会における委員は1%（525人中6人）。10地区協議会のうち、7地区でNPO等からの代表はなし（資料1「地区協議会の組織」）。本書での調査対象団体は地区協議会を認知しているが、各団体からの代表は地区協議会の委員として参加していないという実態が明らかになった。

■資料4 地区協議会の設置形態・メモ

(1) 区の附属機関として設置する型(機関型)			
	① 審議会型	② 委員会型	
内容	<p>▼地方自治法第138条の4第3項による執行機関の附属機関(諮問機関)として、条例で設置する。</p> <p>▼当該地区において行なわれる住民に身近な事務について、その属する機関の諮問を受けて、調査審議し、答申する。また、諮問された事項以外にも、当該地区において行なわれる住民に身近な事務について、勧告を行なうことができる。勧告の内容は、より具体的な提案に及びことも可能。</p> <p>▼①は、「勧告権」と「答申権」を持つ。</p> <p>▼その属する機関は、答申・勧告を尊重して事務を執行するが、その答申及び勧告には、拘束力はない。</p> <p>それは、①は附属機関であること、委員はその属する機関から任命され、住民による選挙で選ばれるわけではないためである。</p> <p>▼委員は、区長が任命する。一般的には、町会・自治会等の地域活動団体やNPO、企業等の代表や公募の住民等が考えられる。なお、区長の任命に先立ち、候補者に対する住民投票を行い、その結果を尊重して区長が任命するという方法(準公選制)も考えられるかもしれない。</p>	<p>▼法人格を持たない区の機関として、住民の直接選挙で選出したメンバーから成る地区協議会を置き、その議決が区に対して一定の拘束力を有することとする。地区における議決機関として地区協議会を制度化する。</p> <p>▼②は、「勧告権」に加えて、「同意権」と「審議決定権」を持つ。この2つは《拘束力》を持つ。</p> <p>▼「同意権」 当該地区の住民生活に密接に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要のある区の事務、当該地区に配分される予算の執行等については、事前に地区における議決機関としての地区協議会の同意の議決を経なければならないとする権限である。これは、上記の事務にかかる区の提案は、地区協議会の同意を得てはじめて実施できることを意味する。</p> <p>▼「審議決定権」 当該地区の住民生活に密接に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要のある区の事務については、地区協議会の審議を経た決定に従わなければならないとする権限である。これは、地区協議会が区に対し、具体的な提案を行い、それが区の決定となることを意味する。</p>	
住民 代表性	<p>首長の諮問機関であり、その構成員は選挙ではなく、首長が任命することから、厳密な意味での住民代表性は有さない。</p>	<p>メンバーは住民の直接選挙で選ばれるため、住民代表性の厳密性は大きい。</p>	
現行法との 関係	<p>現行法+区条例に基づいて設置可。</p>	<p>この②の方法を制度化するためには、委員を住民が直接選挙する必要がある。そのためには、地方自治法を改正し、当該機関を新設する必要がある。(現在区が想定している条例のスケジュールからは難しい)</p>	
制度化する メリット	<p>○それぞれ異なる課題を抱える地区ごとに、住民の意見を表明することのできる《公式なルート》が確保できる。</p> <p>○地区協議会委員の存在・活動が《公的に認められる》ものとなることにより、活動がしやすくなる。</p>	<p>①のメリットに加えて、当該地区の意思・決定の貫徹が可能となることから、より地区の特性に基づくまちづくりを進めることができる。</p>	
設置 方法等	<p>※ 設置主体：2通り</p> <p>a 区長諮問機関 (法138-4-3)</p> <p>b 特出所長諮問機関 ※設置不可との解釈あり</p>	<p>※ 設置主体：2通り</p> <p>a 区の議決機関(自治法改正要)</p> <p>b 特出の議決機関(自治法改正要)</p>	
権 限	勧告権	○	○
	同意権	× 住民代表性が薄いため	○
	審議 決定権	× 住民代表性が薄いため	○
	答申権	○	
事務事業の執行	× 附属機関故、自ら事務を執行できない	× 附属機関故、自ら事務を執行できない	
<p>①及び②の方式では、自ら事務を執行できないため、</p> <p>→ 現行の地区協議会のように、区から補助金を受けて、事務事業を行なうことはできない。</p> <p>→ もし現行通りに行なうのであれば、補助金(交付金)を受け、事務事業を実施する別組織を設置するなどの工夫が必要となる。</p>			

(2) 区からある程度独立した組織とする型(団体型)			
	③ 認定型	④ 選挙型	
内容	<p>▼当該地域の住民の大多数が実態として任意に構成員になっている団体として、首長が条例に基づき、認定(認証)を行うことによって、地区協議会を制度化する。地域を基盤とする多様な団体からの推薦を受けた者や公募による住民を、首長が認定(認証)することによって、一定の住民代表性を認めるもの。厳密な意味での住民代表性はないものの、首長が条例に基づき、認定(認証)を行うことによって、一定の住民代表性を認めるもの。</p> <p>▼「勧告権」「事前意見陳述権」を持つ。拘束力はない。</p> <p>▼「同意権」と「審議決定権」までは持たない。</p> <p>▼区から委託された事務を行なう。</p> <p>●①と異なる点は、③は諮問機関でないため、「答申権」は持たないこと及び自ら事務を執行することができることである。</p>	<p>▼自治体と同じく、当該地域の住民は自動的にその構成員となるような法人格を持つ団体として地区協議会を制度化する。選挙によって選出した代表から成る意思決定機関または住民総会を有する。その決定は、厳密な意味での住民代表性を有する。</p> <p>▼④では、勧告権に加えて、「同意権」と「審議決定権」を持つ。この2つは《拘束力》を持つ。</p> <p>▼区から委託された事務のほか、区が現に処理していない事務で、自らの事務として処理することを認められた事務を行なう。</p>	
住民代表性	厳密な意味での住民代表性はないものの、首長が条例に基づき、認定(認証)を行うことによって、一定の住民代表性を認めるもの。	厳密な意味での住民代表性を有する。	
現行法との関係	現行法+区条例に基づいて設置可。	この④の方法を制度化するためには地方自治法の改正を行い、法上の特別地方公共団体とすることが必要である。 (現在区が想定している条例のスケジュールからは難しい)	
制度化するメリット	<p>○それぞれ異なる課題を抱える地区ごとに、住民の意見を表明することのできる《公式なルート》が確保できる。</p> <p>○地区協議会委員の存在・活動が《公的に認められる》ものとなることにより、活動がしやすくなる。</p>	②のメリットに加えて、当該地区のすべての住民が構成員となることから、一つの近隣政府として、地区の特性に基づくまちづくりを十全に実施することができる。	
設置方法等	<p>※ 法人格の有無は問わない。</p> <p>任意団体、NPO、地縁による団体等</p>	<p>※ 特別地方公共団体として法人格を持つ。</p> <p>a 準自治体型(専らサービス提供事務)</p> <p>b 自治体型(規制行政、条例制定、課税権等)</p>	
権限	勧告権	○	○
	同意権	× 厳密な住民代表性がないため	○
	審議決定権	× 厳密な住民代表性がないため	○
	答申権	× 諮問機関ではないため	× 諮問機関ではないため
事務事業の執行	○	○	

(日本都市センター, 2004, 『近隣自治の仕組みと近隣政府』参照)