

「住民自治と区民参加」 ——世田谷区の 20 年後を見据えた地域ガバナンスのあり方——

志村 順一

(せたがや自治政策研究所研究員)

1. はじめに

1.1 2040 年の自治体経営の議論から

2018（平成 30）年度に庁内で実施した「自治体経営のあり方研究プロジェクト・チーム」（以下、「PT」と略す。）は、2040 年頃までを想定した自治体運営について全 8 回にわたるディスカッションを行った。この PT は、現在の管理職（主に課長級職員 12 名）と 20 年後にも区行政を担う世代となる 20～30 代の職員（14 名）で構成した。この PT は、現在の行政課題だけでなく、将来に向けた社会の変化をイメージしながら議論を行った。従前どおりの行政運営では世田谷区は持続可能ではなく何らかの転換が必要だという危機感が一方であるとともに、それではどのような自治体を目指すべきなのか、あるいはどのような都市あるいは地域社会にしていきたいのか、職員が通常業務の中で述べる機会がほとんどない「夢」（願望）も入り混じって議論が展開された。現時点（2018 年 3 月）の中間まとめは、まだ荒削りな内容ではあるが、職員の率直な実感や問題提起、斬新なアイデアが詰まったものになっている¹。

さて、PT での論点は、大きく区分して「住宅都市の魅力・活力の創出」、「住民自治（住民参加による地域づくり）」、「執行体制」の 3 つであった。本稿は、このうち 1 つの柱である「住民自治（住民参加による地域づくり）」の論点をさらに掘り下げるために、研究所研究員が独自に「住民自治と区民参加」の具体策を研究したものである。

今から 20 年前を振り返って現在までの変化を考えてみれば分かるように、20 年後の世田谷区を予測することは困難である。さしあたり手がかりとなるのは、区の将来人口推計である²。区の推計（2017 年 7 月）によると世田谷区は人口増加が続き、現在の 90 万人から 100 万人を突破するまで拡大すると予測している。世田谷区の人口増加は、出生数の多さではなく、多くの人の移動による転入超過で維持されており、この状況が今度も継続する想定である³。こうした人口学的な動向を、社会空間次元にうつし都市環境や地域社会のレベ

¹ PT 議論の中間まとめ（概要）は『せたがや自治政策 Vol.11』77～96 頁に掲載。

² 以下、区独自の推計値を参照している。なお、国立社会保障人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）」では、世田谷区は 2035 年の約 93 万人をピークに人口減少に転じる推計となっており区推計とは異なる。

³ 将来人口推計は、過去の人口動向を将来に投影して仮定値を設定している。特に世田谷区の人口動向は転出入による影響が大きく、社会や経済の状況（例えば住宅供給、地価、景気、有効求人倍率、東京一極集中を是正する政策、居住地の選好など）によって左右されるため不確実性が高い。区では 3～4 年に一度、推計し直し推計値を修正している。

ルで考えてみると、人口増に伴い低利用の土地に新たに住宅が開発されたり、住宅の建替えに伴いマンションが増えたり、敷地が細分化したり、農地が減少するなど区内の都市環境や住環境の変化が継続するだろう。また、少子化、超高齢化、未婚化、3 世代世帯の減少など区民の家族構成は変化し、単身世帯の増加も続くだろう。居住形態では、ファミリー層も含めてアパート・マンションなど共同住宅に居住する世帯は 6 割を超えているが、さらに増加が続くと思われる。これらの結果、多くの住民にとって地域社会や自治体との結びつきは弱まり、生活に必要なサービスはほとんど市場で私的に購入し、人との繋がりも個人的なネットワークを通じてつくる状況がさらに進展するのではないかと考えられる。すでに町会自治会の加入率は低下傾向にあり、担い手が高齢化するなど地域社会は水面下で緩やかに変化している。

このまま推移すると 2040 年には、世田谷区は政令指定都市を除く基礎的自治体として、他に類例のない 100 万人都市となる。また、区民全体の高齢化がさらに進み、高齢者の単独世帯が増加するなど区民が地域生活するうえでの課題は大きくなる。介護や子育てだけでなく雇用の不安定性や住民の多様化などの社会的課題に対しても行政ニーズが増大・多様化するであろう。しかし、全国的に地方財政はますます逼迫し、地方交付税の不交付団体である東京都と特別区部においてもニーズを賄うための財源は磐石とはいえない状況である。

住民の家族構成の変化、地域社会との関わりの変化、世田谷区の規模の大きさ、自治体の財源の制約と住民ニーズの増加、2040 年頃までに想定されるこのような課題に対応できる自治体と地域の運営が求められる。そのために、これまでとは違った方法も採用しながら行政、住民、議会、事業者、その他の世田谷区で活動する人や団体によるガバナンスを目指す必要がある。

以上を踏まえて、検討すべきと考える論点をはじめに提示したい。

《世田谷区における「住民自治と区民参加」の論点》

(1) 人口 100 万人の基礎自治体で住民自治を充実させるには、自治体内での地域・地区単位での参加の仕組みが有効ではないか。

⇒【自治体内分権による参加と協働、地域自治の推進】

(2) 「地域共生社会」を実現させるには、地区レベルでの参加と協働が大幅に活性化される必要がある。町会自治会の加入率が低下している中で、どのように新たな地域社会の担い手を生み出すことができるか。

⇒【コミュニティの制度化、ソーシャルキャピタルの醸成、市民セクターの育成】

(3) 財源などの区行政が用いることのできる資源が縮小していく可能性が高い⁴。公共的サービスの担い手を住民に求める点だけでなく、限られた資源配分の合意形成という点で住民（市民）参加の必要性は高まる。新たな参加の手法を検討すべきではないか。

⇒【自治体の意思決定への参加、政策形成過程への住民（市民）参加】

1.2 本稿の課題

本稿のテーマは、「住民自治と区民参加」である。行政の政策文書では「住民自治を拡充する」、「住民（市民）参加を推進する」などのフレーズが多用されるが、それは具体的にどういうことかと問われると容易に説明ができない。「住民自治」や「参加」という単純な言葉のうちに多くのことが込められている。そこで、2章で「住民自治」や「参加」の考え方を整理する。本稿の目的は、「住民自治」「参加」の理論や概念史を論じることではないので必要な範囲で簡単にまとめる。

住民自治や参加それ自体は、区政運営の原則のようなものであり、個別具体的な政策から成り立つものではない。本稿の中心となる3章は、住民自治や参加の全般を論じるのではなく、それを促進する政策をいくつか取り上げ、住民自治の方策を広く見渡せるようにすることを第一の目的とする。いくつかの先進事例を収集し、世田谷区の実状を考慮した論点を提示する。取り上げるテーマ・事例は次頁の一覧のとおりである。これらは必ずしも相互に関連した取り組みではないため、それぞれの箇所のみを資料として読んでいただくこともできる。

本稿の第二の目的は、世田谷区における地区マネジメントの仕組みを構想することと住民参加による公共的なガバナンスを確保する制度設計に資することである。扱うテーマはこのような観点から並べてあり、最後に2040年に向けた地区レベルの地域自治の仕組みの提案を行う。

⁴ 財政面では、区財政に占める民生費の割合は年々増加傾向にあり、一般会計予算の約5割を占めるまで上昇している。また、介護保険・国保・後期高齢への繰出金も増加傾向である。中長期的には生産年齢人口の比率は減少傾向にあり歳出増を支える特別区民税の伸びは見込めない。ただし、それ以外の資源、例えば「地域人材」や「社会関係資本」、住宅都市の魅力「世田谷ブランド」、AIやIoTなどの新技術、あるいは都区財政制度の変更などにより資源（権限）は必ずしも縮小するとは限らない。高齢化も地域を担う人的資源となりえるし、共働き世帯・高齢者の就労は、税収増だけでなく社会的起業と関連させれば地域の担い手となる可能性がある。むしろ、PTでは自治体経営の資源の確保・拡大、都市の持続可能性と成長戦略などに議論の重点があった。

《取上げるテーマ・事例》

○自治体の意思決定への市民参加

- ・ 無作為抽出ワークショップ
- ・ 市民参加を推進する条例

①自治基本条例、②市民参加条例

○自治体内分権

- ・ 地域自治区
- ・ 条例による自治体内分権（豊中市の事例）

○地域運営の仕組み

①エリアマネジメント、②マンション管理組合の自治会化、③地域運営組織

2. 住民自治、参加について

2.1 住民自治の基本的な考え方についての整理

憲法・行政法学の通説では地方自治には、「団体自治」と「住民自治」の2側面がある⁵。なお、「団体自治」「住民自治」の根拠やその関係には諸説がある。「団体自治」については制度保障説が通説とされており、地方自治制度のもとで自治体が国や他の団体から独立・自律している面を指している。つまり、自治体の権限や財源の問題である。世田谷区で言えば、「団体自治」は区が国や都から自律した基礎的自治体であり、自己決定・自己責任で運営できる側面である。特に東京23区は、一般の地方自治制度に加えて都区制度のもとで特別区となっており、一般の市と事務・財源配分が異なっている。このため区は、都区制度における「自治権拡充」を継続した課題と認識している。もっとも、1990年代以降の地方分権改革により「団体自治」の側面は一定の拡充が図られ、とりわけ2000年の都区制度改革によって特別区は法律上、都の内部的な団体から「基礎的な地方公共団体」に改めて位置づけられ、自治権拡充が大きく進展したことを付け加えておく。

「団体自治」に比べて「住民自治」は、より広い意味で使われており、定義しにくい。「団体自治」と対比される「住民自治」の意味は、自治体の意思決定へ住民が参加し、自治体運営が住民の意向に従ってなされていることである⁶。住民自治とは、要するに自治体にお

⁵ 「住民自治とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足することを指し、団体自治とは、国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体の責任において処理することをいう。これは、いずれも、地方的な事務に関する公的意思の形成のあり方に関するものであるが、前者は意思形成にかかる住民の政治的参加の要素に着目されたものであり、後者は地域の団体の国家からの独立した意思形成の点に着目したものである。」（塩野宏『行政法Ⅲ（第四版）』有斐閣、2012：127）

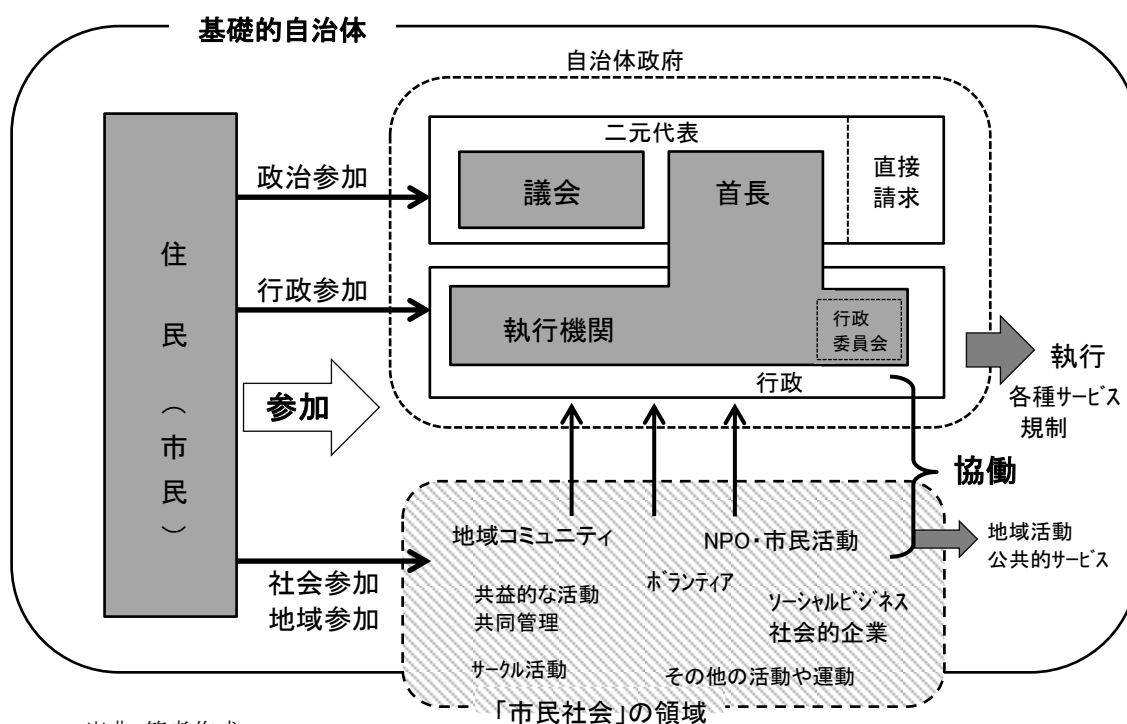
⁶ 『『住民自治』の側面とは、自治体の機能に関する意思決定と、これに基づく事務事業の執行が、どのような仕組みの下にどの程度まで、地域住民の意向に即して実施されているのかという

ける民主的な運営原則で、住民による自己統治のことになるだろう。

住民が自治体の意思決定や運営に参加する最も重要な仕組みとして議会・首長の選挙がある。しかし、選挙は4年に1回程度であり、特に規模の大きな自治体では首長や議員と住民との距離が遠いという問題もある。これまでの基礎的自治体での住民自治の推進・住民参加の拡充は、選挙等により制度化された政治参加よりも首長をトップとする行政への参加（「行政参加」）において拡充されてきた。また、住民参加は、全国一律の法制度によってではなく各自治体の住民自治に対する姿勢と創意工夫によって取り組まれてきた経緯がある。先駆的な自治体で独自に取り組まれた住民参加が、他の自治体や時には国の政策にも影響を与えた。例えば、まちづくり条例、情報公開条例、自治基本条例などがあり、また、地域自治の仕組みとして自治体のコミュニティ政策、都市内分権（世田谷区では地域行政）などがある。

ところで、こうした従来の住民自治・参加の考え方に対して、近年では住民自治の意味をさらに拡張し、“住民による自治”（住民が地域の課題を解決する、住民が自ら地域運営

図表1 住民（市民）参加のイメージ



側面を指している。言い換えれば、地域住民の代表機関（首長と議会）及びその補助機関である職員機構と地域住民との間の意思疎通の程度を問う側面である。」（西尾勝『自治・分権再考』ぎょうせい、2013：34）

する・公共サービスを担うなど）を住民自治と呼ぶようになってきている⁷。これには、「ガバメント」から官・民の多元的な主体（団体・機関）による「ガバナンス」（共治・協治）へという、自治体（政府）と住民（市民社会）の関係についての捉え方の転換があると思われる。自治体行政が地域全般の課題を解決する唯一の主体という見方ではなく、他の団体・機関と並ぶ一つの主体として、「協働」して地域の課題解決にあたるという考え方にシフトしている。「参加」より「協働」に着目する議論もこうした考え方の転換が背景にあると思われる。

とはいえ「参加」の重要性は依然として薄れていないと考える。図表1の政治・行政参加で示すように、住民自治においては、条例制定権や自主課税権など民間団体と異なる強力な権限を持つ自治体（政府）の公共的な意思決定への参加が基礎にある。それを踏まえたうえで、自治体への参加だけでなく、「社会参加」（市民社会への参加）や「地域参加」（コミュニティ・レベルの参加）とそれらの間の「協働」を住民自治の発展型に位置づけることができるだろう。このような方向での住民自治の進化は本来の「新しい公共」⁸とも重なるだろう。

2.2 「自治体経営」と住民自治・区民参加

世田谷区の2040年に向けた自治体経営PTの議論と本稿のテーマである「住民自治と区民参加」がどのように関係するのか少し検討しておきたい。自治体経営の持続可能性という関心からすると、従来型の住民参加を時代遅れとし、コミュニティや市民活動への期待、特に公共的サービスの新たな担い手としての期待だけが先行しがちになるからである。

そもそも「自治体経営」とは何か、自治体を経営するとはどういうことか検討してみたい。自治体経営はどのような領域にわたる活動なのか。PTにおいて明確に定義したわけではないが、「行政経営」だけでなく「地域経営」や「都市経営」にまで守備範囲を広げたものが自治体経営だというのが概ねPTの共通理解であった。

よく自治体とは区役所のことだと思われがちであるが、「自治体」とは法律上の地方公共団体という（公）法人である。行政組織のことではなく住民が構成員となっている団体で、そこに議会や執行機関が設置されている。そうすると、そもそも「自治体」を経営することができるのか、誰が経営するのかという疑問がでてくる。自治体は組織ではないので、例えば首長が補助機関である職員を指揮監督する行政組織のような方法での経営はできな

⁷ こうした「住民自治」の意味の拡張は批判もされている。「近年の実務では『住民自治』という表現で、『自分たちのことは自分たちでする』というような標語に敷衍され、住民が自主的に活動して公共サービスを担うことで、自治体に行政サービスを求めないこと、を意味していることがある。しかし、（中略）職業公務員に仕事をさせるのが『住民自治』の基本である。（中略）住民は本来は、行政に依存したり要求したりするのではなく、行政に指揮命令を行うのである。」（金井利之『実践自治体行政学』第一法規、2010：8-9）

⁸ 世田谷区は、地域保健福祉審議会答申（1997年9月）において、早い時期に地域レベルの「新しい公共」の理念を打ち出した。

いだろう。地方自治の論理からすれば、自治体を経営（運営）できるのは住民しかいないと思われる。とはいえ実際に住民全員で運営できないため、行財政運営や各種計画・条例案の策定を担う行政組織とその職員が自治体経営に大きく関わっており、その責務を負っている。10年後、20年後の世田谷区の持続可能性について漠然とした危機感が職員にあり、それを議論するにあたっては、自治体とその基盤となっている地域や都市の全体を考える必要がある。全体のビジョンや戦略をつくり上げるために「自治体経営」をキーワードにする意味がある。

もう 1 つの疑問は、自治体を「経営」できるのかという点である。自治体は、住民に身近な政治の仕組みでもある。議会・首長の選挙に限らず自治体運営には政治の側面が伴っている。政治・行政過程を「経営」に還元することができない。あるいは自治体経営は、企業の経営と同じ意味ではできない。2040 年の自治体の将来像についても正解は一つではなく、それを実現するには様々な住民との合意形成や協力が必要となる。自治体経営は、住民の参加と協働による自治体の運営という面を持っている。住民参加のもとでの政策形成、様々な担い手との目標の共有、関係者との協議などによる全体調整のガバナンスが自治体経営のあり方として検討すべき中身になるだろう。さらに、「地域運営」「都市経営」にまで範囲を広げると、行政だけで担うものでなくなる。住民や事業者が自発的に地域運営することも自治体経営のテーマである。

はじめに提示した論点のとおり、世田谷区の今後の自治体経営において、①区全域レベルでの計画や条例策定における参加の拡充、②地域・地区レベルでの参加と協働、③地区レベルの地域運営、が重要だと考える。次の 3 章では、この①～③の順で、参考となる政策を紹介、検討していく。

3. 「住民自治」を進める新たな制度・方策について

3.1 自治体の意思決定への市民参加

（1）無作為抽出ワークショップ（ミニ・パブリックス）

①無作為抽出によるミニ・パブリックス

世界的には 1990 年代から無作為に抽出された市民（ミニ・パブリックス）による討議を政策形成に取り込む社会実験が広がってきている⁹。このミニ・パブリックスの討議の手法にはいくつかの類型がある。プラーヌクスツェレ（Planungszelle：計画細胞）、コンセンサス会議、討議制意見調査（DP）、市民陪審などの手法が開発され実施されている。

本節では、日本の市区町村でも導入が広がっている、プラーヌクスツェレ型の「市民討議会」の事例を紹介したい。「市民討議会」は、2005 年に千代田区の事例が日本で初めて実施し、すぐに三鷹市などが続き、全国の基礎的自治体において次第に実施数が増えてき

⁹ 篠原一編『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店、2012：4

ている¹⁰。

世田谷区での無作為抽出ワークショップの実施状況は、基本構想審議会の区民ワークショップ（平成 24 年 6 月）、本庁舎整備に係る区民ワークショップ（平成 25 年 11 月）、基本計画区民ワークショップ（平成 26 年 7 月）である。このうち基本構想ワークショップでは、プラーヌクスツェレにワールドカフェの手法を併用して実施した¹¹。なお、「ワールドカフェ」とはワークショップの手法のことであり、4～5 人の少人数グループでメンバーを入れ替えながら、“カフェ”での会話のようにリラックスした雰囲気で見聞交換するものである。特に結論を求めず情報共有や集合知を産み出すことを目的にしている点で、最終的に結論や提言をまとめるプラーヌクスツェレと若干異なる。

ところで、世田谷区は、参加のデザイン手法など、まちづくりへのワークショップ導入の先進地域であった。かつての太子堂のまちづくり¹²は全国的に有名である。対象地域の住民を巻き込み、合意形成の土壌を作るワークショップは、まちづくりの分野に限定されず展開した。しかし、同じワークショップではあるが、基本計画等への市民参加の一環として行われる「市民討議会」は別の潮流であり、こうした無作為抽出による新しい参加手法で世田谷区は、他自治体に比べてやや遅れている観を呈している。

市民討議会などのミニ・パブリックスは、本来的には、行政側の制度というよりも市民社会の側での民主主義を活性化するための仕組みとして紹介された（例えば、篠原一『市民の政治学』岩波新書、2004）。「住民参加」＝直接行政参加の制度ではなく、住民（市民社会）の側の自治と民主主義の回路に属する仕組みである。

市民討議会の仕組みのユニークさは、参加者が住民全体の構成を反映するように無作為にサンプリングされる点にある。くじ引きで選ばれた人に参加してもらう点が大きな特徴である。また、これまでの他の行政参加の手法のように参加したい人を誰でも受け入れる直接参加、またその制度的な保障を重視する考え方とも異なっている。選ばれた参加者は、市民の代表として熟慮し議論してもらう、したがって参加者には、報酬を払う、というのがミニ・パブリックスの考え方にある。言ってみれば市民全体の利益ためにくじ引きで選ばれた市民が仕事をするようなものである。（なお、くじ引きで代表者を選ぶ方法は古くから存在しており、古代ギリシアでは重要な役職である評議員を抽選で決めていたとい

¹⁰ 「市民討議会」の実施回数の正確な集計は不明であるが、例えば「無作為抽出ワークショップ」や「市民討議会」のキーワードをインターネットで検索すると、多くの自治体のホームページに辿り着く。この 15 年くらいの間に無作為抽出の手法は、日本中の自治体で広がり定着していると考えられる。

¹¹ 基本構想審議会の区民ワークショップは、本研究所発行『せたがや自治政策 Vol.5』「区民参加に関する研究」で実施までの経過と当日の実施状況を紹介している。

¹² 「1980 年代から 1990 年代にかけて林泰義らとともに木下勇や中村昌彦らが主導するかたちで展開した世田谷区太子堂での各種実験的実践（3 世代遊び場マップ、ガリバーマップなど参加型地域情報編纂手法の開発や公園の参加型デザイン）」小泉秀樹編『コミュニティデザイン学』東京大学出版会、2016：11-12

う)。

ランダム・サンプリングという統計学的な代表性の発想を離れ、くじ引きで偶然に選ばれる人のことを考えてみたい。単なる個人でしかない住民達が、住民全体を代表することができるのだろうか。各個人は、さまざまな異なる意見を持っている。意見が分かれるような場合、その時々のお話の流れで結論が大きく振れないか危惧される。市民討議会は議論によって妥当な結論で合意できることを信頼して成り立つので、参加者には(市民として)理性的に討議してもらうことを要請するなど議論や運営のルールに配慮する必要があるだろう。もちろん、市民討議会の提言が直ちに自治体の計画など政策立案に反映されるかどうかは別問題である。どこまで実質的な決定権を預けるかには幅があるものの、最終的な決定は自治体の正式な代表機関(首長や議会)が行うことになる。

市民討議会などの無作為抽出の参加手法を行うことで、自治体の行政にとってどのような利点があるだろうか。直接的な効果という点では、自治体の基本計画の策定や基本条例の立案にあたって、一般の住民の参加と議論を経て、その結果を参考に行政としての意思決定を行うことができる。区の目指す姿や方針について、行政のいわば独断ではなく住民の議論を経ることで正当性が高まると思われる。

ただし、住民からの批判として、行政が行う無作為抽出の手法は、当事者の意見や反対意見を薄めるものだといった声もある。市民討議会を行政参加の手法として用いる場合には、どのようなテーマが議題に相応しいのか慎重に設定するべき点である。

また、「参加」一般について言えるのだろうが、形式的に正当性の調達(受容の調達)を目的としたイベントに化す可能性は常にある。このため市民討議会自体を外部の視点で評価・検証する仕組みがあらかじめ組み込まれるのが望ましい。また、行政が実施するにしても実行委員会形式で実施するにしても、討議の結果が有意義であるためには、はじめから目標ありきの議論の進行は論外となる。理想的な状況は利害関係を離れて各人の理性にもとづくコミュニケーションがなされることである。無作為抽出の新しい参加は、あくまで手法であるので活用の仕方次第で良くも悪くもなる可能性はある。いくつかの自治体の事後の参加者アンケート結果を見ると、異世代交流の機会となった、色々な意見が聞けた、率直な意見が聞けた、意外と皆が共通の意見だった、まちづくり全体への関心が高まった等々の感想も寄せられている。見知らぬ人同士の議論の中で新たな発見が得られる市民討議会は、従来の参加の手法とは違った潜在力を秘めているかもしれない。

②市民討議会の実施事例

ここからは、具体的なイメージを持つために他自治体の事例を参考に見ていきたい。

世田谷区のように総合計画の策定の際に無作為抽出ワークショップを実施する自治体は多いが、それに限らず、例えば茅ヶ崎市のように定期的に毎年実施している自治体があり、自治体ごとに様々である。図表 2 で、定期的に無作為抽出ワークショップを実施している

自治体で、かつ住宅地域が多い点で世田谷区と地域特性が似ている武蔵野市、三鷹市、茅ヶ崎市の実施状況を参考にしてみたい。

図表 2 市民討議会の実施状況（武蔵野市、三鷹市、茅ヶ崎市）

	武蔵野市	三鷹市	茅ヶ崎市
名称	無作為抽出市民ワークショップⅠ～Ⅳ	みたかまちづくりディスカッション	茅ヶ崎市市民討議会
実施日時	2014 年 5 月、11 月 2015 年 3 月、10 月 ※2016 年 3 月は、これまでの参加者のみを対象にしているため除く。	2006 年 8 月 2007 年 10 月 2011 年 10 月 2015 年 10 月 2018 年 2 月	2009 年 10 月 2010 年 7 月、11 月 2011 年 6 月 2012 年 10 月 2013 年 6 月 2014 年 2 月、7 月 2015 年 12 月 2016 年 9 月 2017 年 7 月、12 月 2018 年 7 月
期間	2 日(半日×2 回) ※2015 年は 1 日	2 日(半日+1 日)	1 日 ※2009 年は 2 日
対象者抽出	住民基本台帳に登録されている年齢 18 歳以上の市民から無作為に抽出した 1,000 人 ※2015 年は、上記に 18 歳から 24 歳までの者 500 人を加えた 1,500 人を抽出 ※無作為抽出とは別に前回ワークショップの参加者も対象としている	住民基本台帳に登録されている年齢 18 歳以上の市民から無作為に抽出した 1,000 人	住民基本台帳上に登録されている市民から無作為に抽出した 800 人(20～34 歳、35～49 歳、50～64 歳、65 歳以上のカテゴリ一別に 200 名ずつ) ※2014 年度のみ 20～34 歳を 400 人抽出し合計 1,000 人
承諾率	3.3～10.1% (無作為抽出分のみ)	5.7～8.7%	3.5%～10.2%
参加者数(概算)	60～90 名程度	50～100 名程度	20～40 名程度
テーマ (直近の事例)	長期計画・調整計画、武蔵野市の未来を考える、武蔵野市の将来像	市庁舎建替え基本構想、基本計画の策定・改定、三鷹の魅力、安全安心のまちづくり	近所づきあい、自殺対策、理想的なまち、2030 年の将来像、茅ヶ崎の魅力、移動手段、自然・みどり
謝礼	4,000 円分のクオカード	6,000 円＋美術館招待券	5,000 円 ※2019 年は 2 日で 8,000 円 ※2014 年 2 月は謝礼なし
実施主体	武蔵野市	(実行委員会方式) 三鷹市、三鷹青年会議所、NPO 法人市民協働ネットワーク、大学生など	(実行委員会方式) 茅ヶ崎市、茅ヶ崎青年会議所、文教大学総合研究所
人口総数 (うち抽出対象) ※2018 年 1 月	約 14 万人 (約 12 万人)	約 19 万人 (約 16 万人)	約 24 万人 (約 20 万人)
抽出確率	0.8% 120 人に 1 人	0.6% 160 人に 1 人	0.4% 250 人に 1 人

出典:各市資料を参考に作成

期間は、長くて 2 日間である。対象者の抽出は、18 歳または 20 歳以上となっている。単純な無作為抽出ではなく、承諾率の低い若い年代層の参加者を確保するため、あらかじめ若い世代を多めに層化抽出する方法を取る場合がある。

実施主体であるが、各地の青年会議所による企画立案で実行委員会方式が多く、自治体との共催や自治体の後援を受ける場合が多い。三鷹市、茅ヶ崎市では、青年会議所だけでなく大学などと連携して実施している。多様な主体が入ることで、より発信力が高まり、運営の中立性が増すと思われる。

経費は、参加者数や謝金の単価により左右されるが、概ね 30 名程度の参加であれば、茅ヶ崎市の事例から判断すると 1 回 60 万円程度である（なお、三鷹市の資料では、経費に 150 万円との記載もある）。謝礼は、1 日あたり 3,000～5,000 円程度である。謝礼は承諾率に影響すると考えられる。

事務的な準備等で、開催までには 3～4 ヶ月を要するようである。

【当日のプログラムの例】

1 日目		2 日目	
時 間	内 容	時 間	内 容
10 : 10	開会・挨拶 趣旨・進め方のガイダンス	10 : 10	開会 (講演やビデオレターなど)
10 : 30	【討議①】(計 90 分) ・ 情報提供 (20 分) ・ 小グループでの討議 (50 分) ・ グループ発表・投票 (20 分)	10 : 30	【討議④】(計 90 分)
12 : 00	昼休	12 : 00	昼休
13 : 00	【討議②】(計 90 分)	13 : 00	【討議⑤】(計 90 分)
14 : 30	休憩・ティータイム	14 : 30	休憩・ティータイム
15 : 15	【討議③】(計 90 分)	15 : 15	【討議⑥】(計 90 分)
16 : 45	2 日目の説明	16 : 45	アンケート記入など

※小グループは約 5 名とし、討議の回ごとにメンバーを入れ替える。

※期間は 2 日間ではなく 1 日半や 1 日に縮小しても可能。開催日は土日または祝日とする。

③まとめと考察

最後に、世田谷区での導入のアイデアを述べたい。20 年後を見据えたこれからの住民参加は、町会自治会などの所属団体からの推薦による参加のみでは不十分となり、幅広い市

民参加の方法を模索しなければならない。本節の（２）で論じる市民参加条例の参加手法のメニューの１つとして無作為抽出ワークショップを条例で規定することも可能である。

このように全区レベルでの計画策定などに無作為抽出ワークショップや市民討議会を導入することは重要であるが、90万人を超える人口規模の世田谷区では、住民により身近な地域・地区の単位で実施することで効果が発揮できるのではないだろうか。自治体内分権については3.2で論じるが、自治体内分権と関連させたミニ・パブリックスの可能性を少し考察したい。世田谷区は5つの総合支所が管轄する「地域」と27箇所¹³のまちづくりセンターが管轄する「地区」レベルにおいて独自に3層の地域行政を進めてきた。しかし、多くの住民は「地域」「地区」への帰属意識は薄い（自分の住所が何地区なのか知らない住民も多い）。地区レベルでは、行政組織として各地区にまちづくりセンターを設置しており、その区域に対応した任意団体として町会自治会を中心にいくつかの団体がある（町会自治会連合会、身近なまちづくり推進協議会など）。町会自治会の加入率が低下傾向にあるなかで、住民にとって「地区」の意義はさらに弱くなり、幅広い層が参加するコミュニティにはなりにくい。特に世田谷区では、地域行政の単位である「地区」が小学校区や中学校区と一致していなくコミュニティ形成で不利になっている面があるかもしれない。

世田谷区では、地区レベルにそのエリアを代表するような性格の機関や協議会は存在していない。平成の大合併後に広く見られるようになった自治体内分権の取組みは、町会自治会や地域の活動団体等を構成メンバーとする協議会を作り、行政内の分権体制も同時に行っている。地区レベルの無作為抽出ワークショップというのは、いわば各地区の構成の縮小されたミニ・パブリックスであり、要するに、ミニ〇〇（例えば、ミニ烏山、ミニ祖師谷…等々）となりえる。自治体内分権とセットで行えば、地区における議会に代わるような代表機関は存在しなくとも、地区全体の意見を表明する一つのルートになりえる。自治体内分権を進める場合にそれに伴う協議会組織の不十分さをミニ・パブリックスによる討議で補うことが有効であろう。

4で述べる結論を先取りすると、自治体内分権や地区レベルのコミュニティ・マネジメントをセットで、身近な地区単位で市民討議会を適宜実施することで、これまで積極的に地域参加していなかった層にも働きかけ、住民の公共的な課題への関心を高め、ソーシャルキャピタルを高める意味がある。さらに、これらをソーシャルビジネスなどを含む市民活動のルートとつなげることができれば、長期的に地域コミュニティの活性化と地域での課題解決の仕組みに資することになるだろう。

まずはじめに、地区ごとに地域自治や地域運営をテーマに議論してみると良いのではないだろうか。区行政にとっては平均的な区民の感覚が把握できるし、参加者にとっても自分たちの居住する地域（社会）を再認識する機会になると思われる。

¹³ 2019年7月以降は、二子玉川まちづくりセンターが新設され、これまでの用賀地区は2つの地区に分割されるため、28の地区となる。

（２）市民参加を推進する条例

自治体の意思決定における住民参加（市民参加）¹⁴を充実させる方法として、自治体独自の条例で、方針や手続きを定めることが可能である。自治体運営全般にわたって方針や手法を定めることもできるし、個別分野別の条例の中に住民参加や情報公開に関する規定を入れることもできる。ここでは、住民参加を総則的に定める ①「自治基本条例」と ②「市民参加条例」を取上げる。なお、これ以外に、協働条例、まちづくり条例、情報公開条例、公文書管理条例など住民参加に関係する条例がある。

なお、これらの条例中の「参加」とは、自治体（主に執行機関）の政策形成、執行、評価の過程に住民が参加し、住民の意見が政策に反映されることである。

①自治基本条例

「自治基本条例」¹⁵を制定する自治体が 2000 年代以降、全国的に増えてきた（図表 4）。自治基本条例とは、自治体運営の基本原則や自治の理念を条例で定めるものである。自治体の「憲法」のようなものと喩えられる。「憲法」と呼ぶ理由は、自治体が自ら定める最上位の規範という意味であり、さらには住民の信託により自治体政府が成り立っていることを確認する条例のためだろう。国の法律により与えられた地方自治制度ではなく、社会契約の論理にもとづき住民が自治体の主権者として自治体政府を創出した主体であると読み替えるような特徴がある。したがって、制定過程も通常の条例と少し異なっており、住民参加により時間をかけた議論を経て条例化されている。

2000 年代以降は地方分権の推進によって、基礎自治体が住民に最も身近で総合的な自治・統治の主体になることが期待されている。自治権の拡大とともに、自己決定・自己責任による自治体経営が求められている。特に機関委任事務が廃止され、条例制定権の範囲が拡大したことが大きい。そのような状況の中で、自治体の内側から自治立法で、住民自治を制度化し強化しようとする取り組みといえる。

自治基本条例に関する論点は、数多くある。例えば、参加（参画）と協働による自治体運営、住民との情報共有の重視、住民投票の規定、他の条例への優越性（最高規範性）により法律ぶら下がりではない条例の体系化などである。

ここでは近隣の特別区の自治基本条例を参考に、「参加」と「地域自治」の規定を見てみたい。図表 5 のとおり、新宿区、中野区、杉並区の 3 区の条例だけでも、それぞれ個性はある。条例の構成や目的からすると新宿区は「自治」、中野区は「区民参加」、杉並区は「参加と協働」に力点が置かれているようである。新宿区の独特な箇所は、「地域自治」の章で

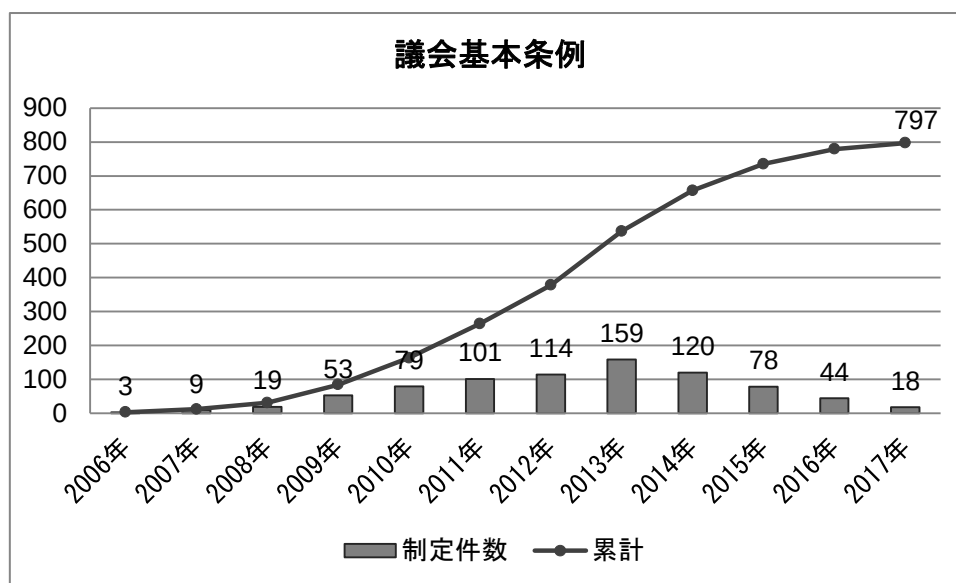
¹⁴ 本稿は、「住民参加」「市民参加」をほぼ同じ意味と考え区別していない。「住民」は、（制度の上で）自治体を構成している人、「市民」は市民社会を担う主体というニュアンスの違いで使い分け、一般の呼び方があるものはそれに従うこととする。また、「区民参加」の区民は、世田谷区の「住民」または「市民」のことで特別の意味はない。

¹⁵ 名称は「自治基本条例」のほかに「まちづくり基本条例」「行政基本条例」などがある。

自治体内の地域ごとに地域自治組織を置くことができるとしている点である。自治体内分権に関する規定を自治基本条例に設けている。また、中野区や杉並区の自治基本条例には、「区民参加」の具体的な手続きを規定している特徴がある。いずれにしても、自治基本条例に「区民参加」についての詳細な手続きまでは規定していないが、その根拠となる規定を持たせている。

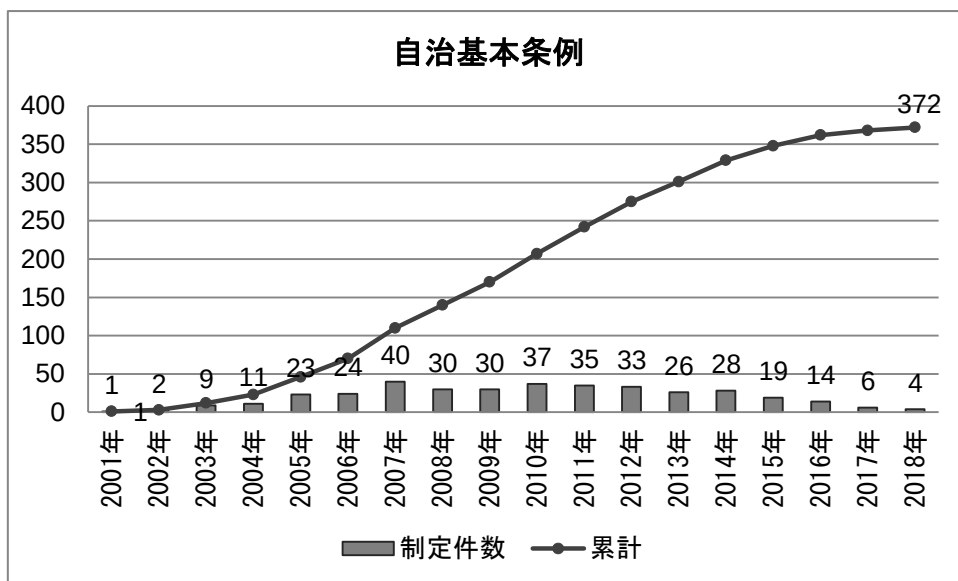
なお、補足として自治基本条例で規定される参加は主に行政参加である。地方分権とともに執行機関だけでなく議会への住民参加と議会による政策提案の強化が重視されてきており、「議会基本条例」を制定する自治体も増えている。参考までに全国における制定の動向を示す。自治基本条例よりも早い勢いで2倍以上の制定件数になっている。(図表3)

図表3 全国の「議会基本条例」制定件数



出典:「自治体議会改革フォーラム」ホームページ上のデータより作成
http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku_kihonjourei.html (2019年1月25日確認)

図表4 全国の「自治基本条例」制定件数



【参考】上記データのうち都内の制定状況

市区町村	条例名	制定年
清瀬市	まちづくり基本条例	2003 年
杉並区	自治基本条例	2003 年
多摩市	自治基本条例	2004 年
文京区	「文の京」自治基本条例	2005 年
中野区	自治基本条例	2005 年
足立区	自治基本条例	2005 年
豊島区	自治の推進に関する基本条例	2006 年
三鷹市	自治基本条例	2006 年
国分寺市	自治基本条例	2009 年
小平市	自治基本条例	2009 年
練馬区	区政推進基本条例	2011 年
新宿区	自治基本条例	2011 年
調布市	自治の理念と市政運営に関する基本条例	2013 年
東村山市	みんなで進めるまちづくり基本条例	2014 年

出典:「NPO法人公共政策研究所」ホームページ上のデータより作成
<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html> (2019 年 1 月 25 日確認)

図表5 近隣3自治体の自治基本条例における区民参加と地域自治の規定

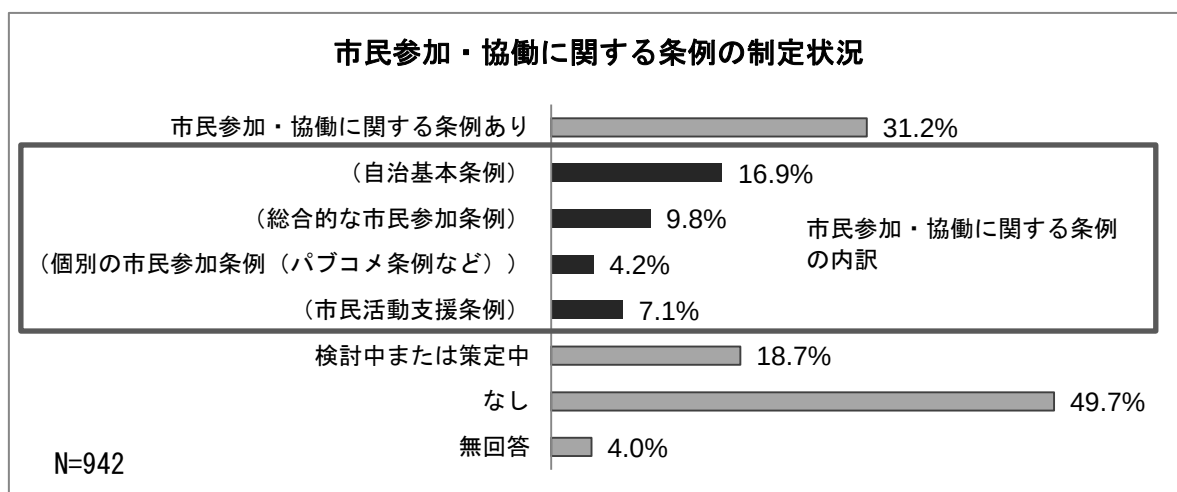
	新宿区自治基本条例	中野区自治基本条例	杉並区自治基本条例
条例の構成	前文 第1章 総則 第2章 区民 第3章 議会等 第4章 区長等 第5章 区政運営の原則 第6章 情報公開及び個人情報保護 第7章 住民投票 第8章 <u>地域自治</u> 第9章 子どもの権利等 第10章 国、他の自治体及び関係機関との連携及び協力等 第11章 条例の見直し等 附則	前文 第1章 総則 第2章 行政運営 第3章 <u>区民の参加</u> 第4章 <u>区民の合意事項の尊重</u> 第5章 条例の位置付け 第6章 雑則 附則	前文 第1章 総則 第2章 基本理念 第3章 区民の権利及び義務 第4章 事業者の権利及び義務 第5章 区の責務 第6章 区議会 第7章 執行機関 第8章 区政運営 第9章 <u>参画及び協働</u> 第10章 国及び他の地方公共団体との協力 第11章 条例の位置付け 第12章 委任 附則
目的	この条例は、自治の基本理念を明らかにするとともに、これに基づく区政運営の原則並びに区民、新宿区議会及び新宿区長の責務等について定め、もって新宿区の更なる自治の実現を図ることを目的とする。	この条例は、中野区の自治の基本原則を明らかにするとともに、区民の権利及び責務並びに区議会及び執行機関の責務等、行政運営及び区民の参加の手續等の基本的な事項について定めることにより、区民の意思を反映させた区政運営及び区民の自治の活動を推進し、もって安心して生き生きと暮らせる地域社会を実現することを目的とする。	この条例は、杉並区における自治の基本理念を明らかにするとともに、区民の権利及び義務、事業者の権利及び義務、区政運営の基本原則並びに区民及び事業者の区政への参画及び協働の仕組みに関する基本となる事項を定めることにより、自立的自治体にふさわしい自治の実現を図ることを目的とする。
区民参加に関する規定（住民投票は除く）	（区政運営の原則） 第14条 中略 5 区の行政機関は、多様な方法により区民の意見を把握するとともに、区民の区政への参画及び協働の機会を提供するものとする。	（区民参加の手續等） 第14条 行政運営への区民の参加の手續は、行政活動の内容、性質及び重要性に応じ、個別意見の提出、意見交換会、パブリック・コメント手續等の執行機関の定める適切な形態及び方法によるものとする。この場合において、次	（参画及び協働の原則） 第25条 区は、区民等の意思が区政に反映されるよう、区民等の区政への参画機会の拡充に努めなければならない。 2 区民等及び区は、協働に当たり、対等協力の原則に基づき、目的及び情報を共有し、相

		に掲げる事項の決定については、原則として、意見交換会及びパブリック・コメント手続を経るものとする。 (1) 区の基本構想及び宣言等の策定又は改廃 (2) 基本計画及び個別計画の策定又は改廃 (3) 次に掲げる事項に関する条例の制定若しくは廃止又は当該事項に係る改正の案の策定 ア 区政運営に係る基本的な方針を定めることと内容とするもの イ 広く区民に義務を課し、又は権利を制限するもの (4) 広く公共の用に供される大規模施設の建設に係る基本的な計画の策定又は変更 2 執行機関は、区民の参加により示された意見を踏まえ、区民の総意又は合意点を見極めるものとする。 3 執行機関は、区民の意見の取扱い等について説明責任を果たさなければならない。	互理解と信頼関係を築くよう努めるとともに、区は、区民等の自主性及び自立性を尊重しなければならない。 (政策等に係る区民等の意見提出手続) 第28条 区は、区民等の区政への参画及び協働を推進するとともに、区政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、住民自治の更なる進展及び区民等の権利利益の保護に資するため、別に条例で定めるところにより、重要な政策及び計画の策定に当たり、事前に案を公表し、区民等の意見を聴くとともに、提出された区民等の意見に対する区の考え方を公表しなければならない。 (附属機関等への参加) 第 29 条 区は、附属機関等の委員への区民等の参加に努めなければならない。
地域自治に関する規定	(地域自治) 第 21 条 区は、地域の特性を踏まえた住民の自治を尊重し、区民が個性豊かで魅力ある地域づくりを行えるよう、地域自治を推進する。 2 区の行政機関は、地域自治を推進するため必要な措置を講ずるものとする。 3 区民は、第 1 項の地域づくりを行うため、地域の区分ごとに地域自治組織を置くことができる。 4 地域の区分及び地域自治組織に関し必要な事項については、別に条例で定める。	第4章 区民の合意事項の尊重 第 17 条 区は、区民の自治の活動を推進するため、区民が地域の課題解決に向けて自ら守るべきものとして合意した事項を尊重するものとする。	

②市民参加条例

次に、自治基本条例よりも参加の手続きを具体的に規定している「市民参加条例」を見てみたい。現時点の市民参加条例の制定件数は不明であるが、2011 年実施の調査によると 1 割程度の自治体で総合的な市民参加条例が制定されている。（図表 6）

図表6 市民参加条例の制定状況

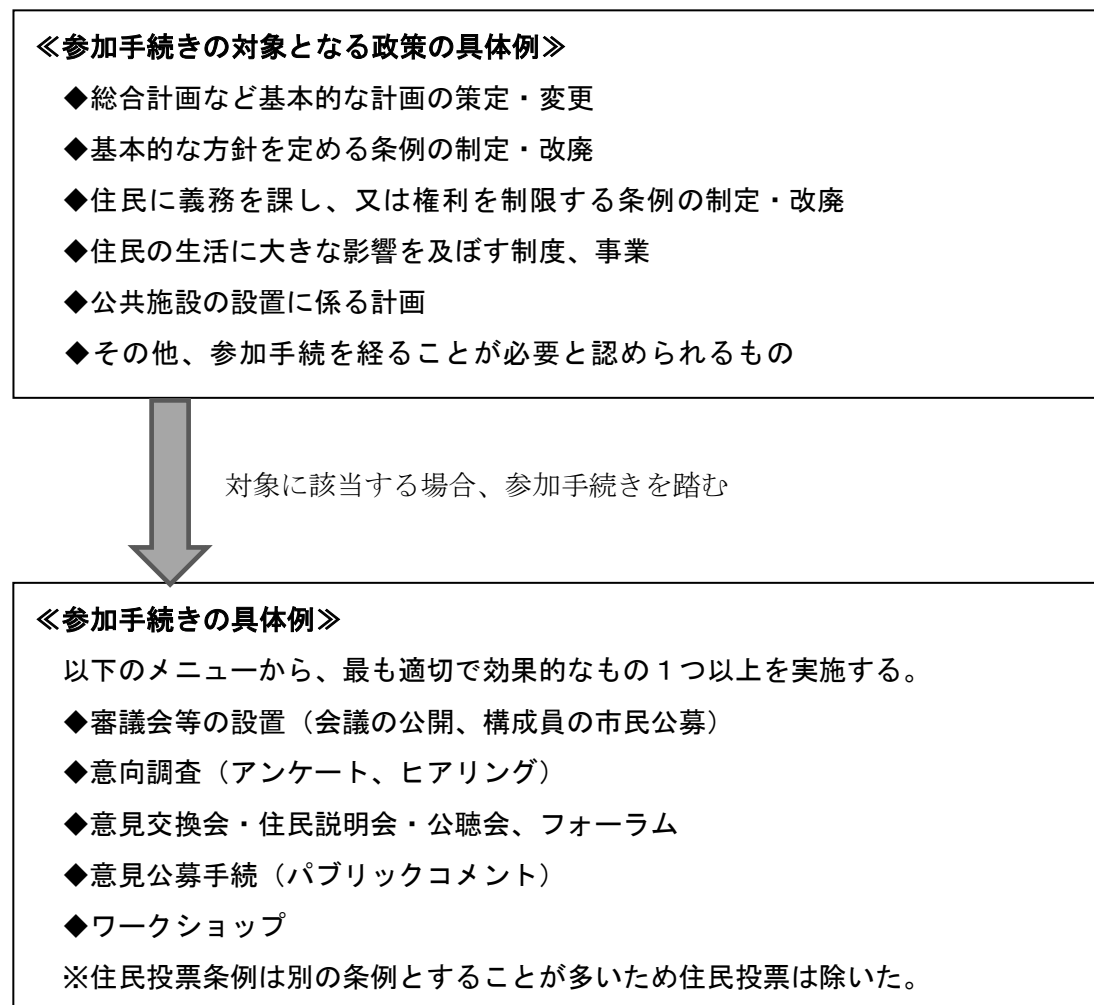


出典：「グリーンアクセスプロジェクト」ホームページで公表されている市民参加・協働条例に関するアンケート調査(2011 年)結果から類似の図表を作成
<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/summary> (2019 年 2 月 12 日確認)

初期の市民参加条例はシンプルな原則や執行機関等の責務を定めたものであったのに対し、現在増えているのは「メニュー型市民参加条例」¹⁶とも呼ばれる。複数の参加手続きのメニューから、対象となる政策と照らして適切な手法のマッチングを要請するものである。また、「市民参加条例」は、行政運営における住民参加に関する総合的な内容となっており、例えば、パブリックコメント条例など特定の参加方法に特化しているものではない。様々な参加方法のメニューが定められており、執行機関の政策形成にあたって、そのうちの適切な参加方法を経ることを義務付けているものである。どのような条例なのか、具体的に見ていきたい。

¹⁶ 高橋秀行・都澤慶『市民参加条例の運用と評価』公人社、2011：7-8

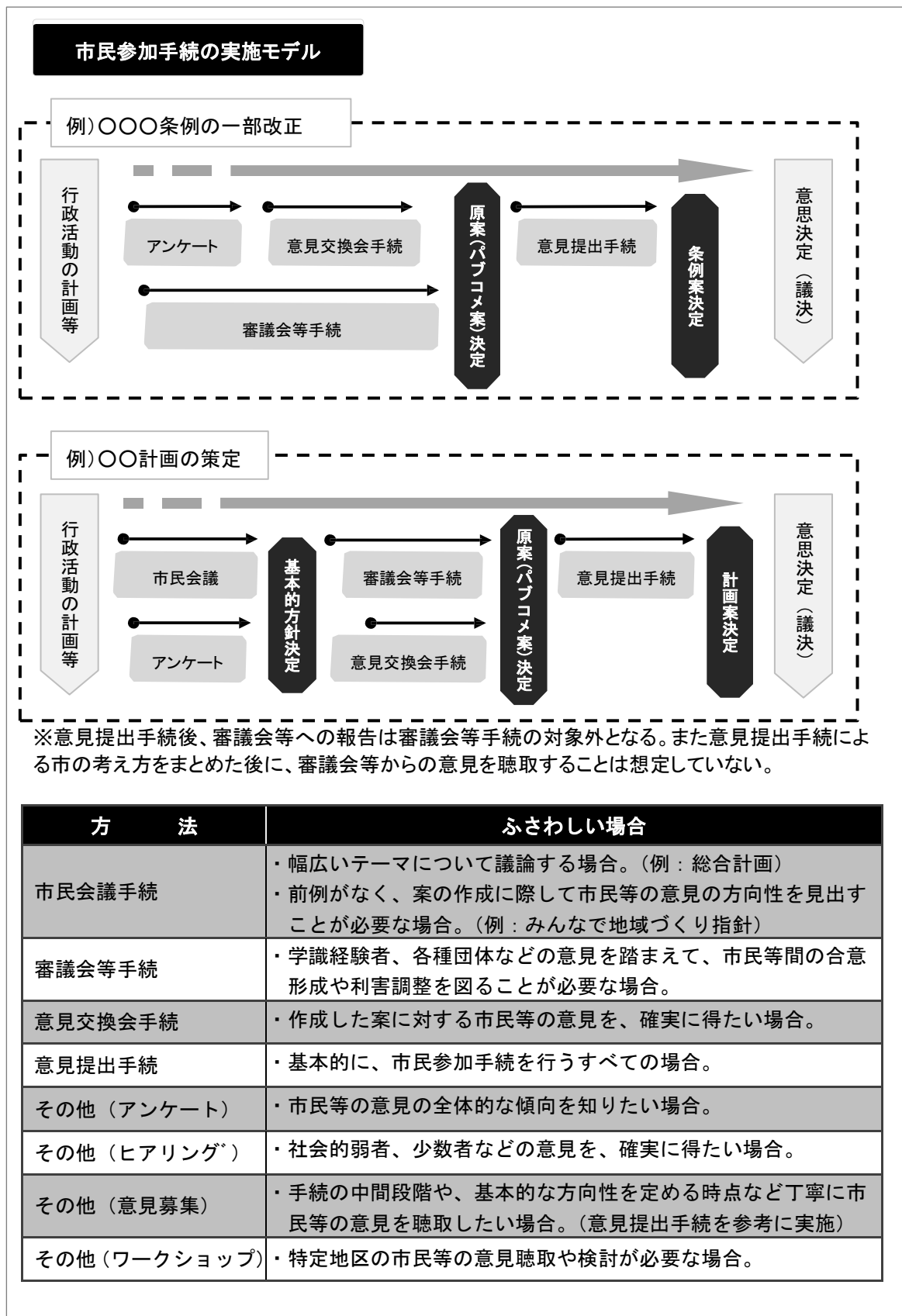
まず、「参加の対象となる政策」および「参加手続き」は概ね次のとおりである¹⁷。



複数の参加手続きを経る場合の例として、図表 7 の千葉県四街道市の図解がわかりやすいので掲載しておく。対象となる条例や計画について、意見提出手続（パブリックコメント）は必須であるが、それ以前の原案作成の段階で、その他の手法を用いるようになっている。図表 7 の下段には、それぞれの手法が適したケースの説明が一覧表にまとめられている。

¹⁷ 西東京市、小金井市、大和市、和光市の市民参加条例を参考にした。

図表7 市民参加手続きのイメージ



出典：四街道市「四街道市市民参加条例図解（二訂版）」2018年1月

③まとめ——世田谷区での適用についての考察

住民参加（市民参加）は、ほとんどの自治体で基本的な運営方針として掲げて取り組んでおり、世田谷区においても同様である。参加の手続きを明確にするには「市民参加条例」が有効であるが、条例に限らず要綱やガイドラインで設定することでも可能である。例えば、調布市は市民参加手続きの指針をガイドラインで詳細に規定している。条例で義務化することと比べて重みの違いはあるとしても条例化が難しいならば、このようなガイドラインの策定をまず進めることができる。

住民参加は、職員が仕事をする上でスケジュール的にも作業的にも負荷になる。区としての方針や理念が示され、それに基づいて手続きの制度化が図られる必要がある。ただし、行政にとっては負荷になるばかりでなく、政策形成過程において定められた手続きで住民参加がされることによって、より説得力のある政策案を作り出すことができる。もちろん、要綱・ガイドラインさらに条例で定めれば参加の問題がすべて解決するものではない。条例化したものの参加手続きが形式的になっているとの指摘がなされている。このような問題を是正するには、事前・事後評価や第三者機関によるチェックの仕組みが重要なポイントになっている。市民参加の担当所管も（広報広聴担当とは別に）必要になるだろう。また、条例でこのような仕組みを作っても、参加する住民が少ない状況にとどまっているという課題があり、効果が伴わないと判断されるかもしれない。市民参加条例は、あくまで参加の制度保障として、参加したいと思ったときに住民が参加できる仕組みである。

次に、自治基本条例については、直ちに効果を発揮するものではないため、必要性の有無について様々な見解がある。また、全国的な策定状況がやや下火になっているのが気になる点で、基礎自治体の標準装備の条例になるとほどの勢いで広がってはいない。世田谷区は、2000年に住民に身近な基礎的自治体に再びなっており、その実質を固める意味で自治基本条例がインパクトにはなるだろう。ただし、自治基本条例は、とりわけ住民自身が参加して作る条例であり住民参加の実績を積み重ね長期的な視野での実現が必要ではないかと考える。早急に理念条例を作っても、形式美だけとなりかねない。自治基本条例制定の順序として2パターンがあるという。一方は、先行して個別の条例や制度を作りあげ、積み上げた先に基本条例策定を目指すという方法である。他方は、あらかじめ「参加」「協働」「自治体内分権」「情報共有・提供」「住民投票」等の制度化を進めるプログラムを組み込んでおき（例えば、〇〇に関しては別に〇〇条例で定めるとしておく）、自治基本条例を先行して制定する方法がある。

全国の自治基本条例の多くは実質的には議会に関する内容が薄く行政基本条例となっているという指摘がされている。図表3で示したように、議会基本条例の制定件数が増えていることから2040年までには、議会基本条例とも統合された自治基本条例が一般になっているかもしれない。この点も検討すべき論点になるだろう。

3.2 自治体内分権（地域内分権）¹⁸

人口 90 万人を擁する世田谷区のような大規模な自治体では、住民と自治体との距離が遠い。住民 1 人は全体からすれば 90 万分の 1 でしかないという意味でそうである。また、世田谷は都心近郊の住宅地であり、日中は都心部など世田谷区外へ通勤・通学する人も多い。交通網は都心に向かうのには便利だが、区内で移動するにはあまり便利ではない。世田谷区がおかれた地理的、空間的な状況では、区民が仕事をする場所、余暇におけるレジャーや消費の場所、あるいは学習や市民活動する場所の範囲は、世田谷区の範囲と当然には一致しない。自治体や地域のことをあまり意識していないとはいえ、誰しも日常生活するうえで自宅近辺の道路を使って移動するし、その他の都市施設も使う。公園や公共施設を使うこともある。地域の人間関係も人それぞれにある。住環境、風景その他の地域資源も近隣で共有している。生活に必要な各種サービスは比較的身近な地域で利用することが多いし、その方が本来的には効率がよいかもしれない。生活するうえで地域の意義が薄まってきたかもしれないが、なくなることはない。

規模の大きな自治体で住民自治を目指すならば、自治体全域レベルだけでなく、より身近な地域・地区レベルでの参加がいまだに必要ではないだろうか。世田谷区では、1991 年から「地域行政制度」を開始し、現在まで継続している。区の執行体制を分権し、総合支所は地域の区役所として、出張所（現在の出張所とまちづくりセンターに該当）は、行政サービス機能だけでなく、区民活動の支援や身近なまちづくりを推進することが目指された。当初より「地域行政制度」は、まちづくりや地域福祉の場面での住民参加を進め地域課題を解決することや行政の縦割りを是正し行政サービスを地域・地区レベルで総合化することを目的に「参加」の受皿として構想された。

世田谷区の総合支所は、政令指定都市の行政区の制度を参考にしたと思われるが、区が独自に執行体制を分権して、総合的な実施機関である総合支所を設置し、さらにそれより小さい地区レベルに出張所を配置した点で、先駆的な取組みであった。しかしながら、地区レベルでの住民参加という観点では、むしろ近隣自治体、例えば、中野区、目黒区、三鷹市などのコミュニティ政策や自治体内分権的な取組みが先進事例とされていた。その点で、世田谷区においては「地域行政制度」が目指した身近な地区レベルの参加は、当初の構想どおりに発展しなかったのかもしれない。しかし、今後の地域ガバナンスのあり方にとって再び重要なテーマになるのではないかと考える。これからは参加だけでなく協働も、そして地域自治さらに地域運営でもある。

¹⁸ 「自治体内分権」「都市内分権」「地域内分権」はすべて同じことである。本稿は「自治体内分権」を用いる。自治体内での分権の意味で理解しやすいためである。なお、世田谷区役所内では以前から「地域内分権」を用いることが多い。

①自治体内分権とは——分散と分権

自治体内分権の議論では「分散」と「分権」が区別される¹⁹。自治体内分権を理解するために、まず「分散」と「分権」の側面に分けて説明したい。

「分散」とは行政組織を自治体内のいくつかの地域に分散させ、本庁から出先へ権限委譲がなされることである。例えば、政令指定都市の行政区の区役所を思い浮かべるとよい。世田谷区は、地域行政制度により 5 つの地域に総合支所を設置していることに加え、27 地区にそれぞれ管轄のまちづくりセンターを設置していることは「分散」といえる。

どれほど分散されているかは、組織体制や機能のほかに予算規模や業務量など様々な側面で見ることができるだろう。ここでは職員数を見ることにする（図表 8）。現在、世田谷区では区職員の 2 割が総合支所に配置されている。これが多いかどうかは、比較対象がないので判断し難い（政令指定都市は、特別区である世田谷区と本庁の業務内容や業務量が異なるので比較しにくい）。そこで単純化したものであるが、政令指定都市の行政区の人口規模的・職員数と比較した（図表 9）。世田谷区の 5 支所の職員数は平均 215 人、人口数は平均 18 万人である。20 の政令指定都市の行政区と比べて世田谷区の総合支所の人口規模・職員数は中央付近に位置している。

図表8 世田谷区職員数（支所別・職種別）

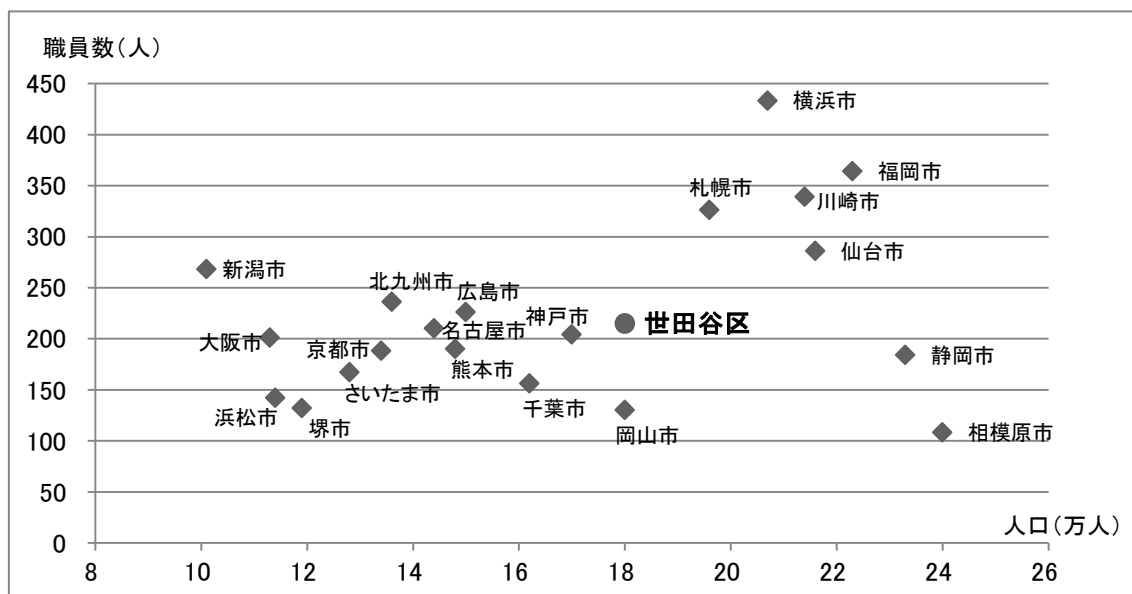
	事務	建築・土木・造園	保育	その他	合計
世田谷区全体	2,474	468	897	1,436	5,275
世田谷総合支所	235	17	0	65	317
北沢総合支所	130	21	0	38	189
玉川総合支所	159	13	0	48	220
砧総合支所	123	13	0	48	184
烏山総合支所	118	12	1	34	165
上記以外	1,709	392	896	1,203	4,200

※2018 年 4 月現在。事務嘱託員等の非常勤職員を除く人数。

※総合支所には、まちづくりセンター（27 箇所）の職員数を含む。まちづくりセンターの職員は、各センター4～5 名程度。

¹⁹ 「分権」「分散」の用語を使うかどうかはともかくとして、行政内の分権と住民組織への分権は、自治体内分権の 2 つの側面として区別されている。

図表 9 政令指定都市の行政区の平均人口と平均職員数



出典：総務省「平成 29 年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」の数値から作成

※世田谷区は、5 地域の平均人口と総合支所の平均職員数

次に分散・分権のうちの「分権」であるが、この分権の意味は、地域住民への分権である。地域に住民を代表する組織があり、それに決定の権限を持たせるというのが理念型である。しかし、実際にはこうした仕組みを作ることが困難である。そこで、その代わりの仕組みとして、自治体の首長が自らの権限の範囲で決定する際に、地域住民の意見を反映させる制度をつくることで分権的な行政運営がなされる。典型的な自治体内分権は、(i) 行政の出先組織を設置し、(ii) その地域を代表する住民組織を設立（または認定）し、その意見を受け止める。(ii) の部分がここでの「分権」である。

【自治体内分権の 2 側面】

分散	行政組織内の分権、自治体内の総合出先機関への権限委譲 ²⁰ 〔例〕（政令指定都市の）行政区・総合区 ²¹ また支所、出張所の設置など ※場合によって公民館、コミュニティ施設を含める。
分権	地域自治区の設置など、自治体内の地域（住民組織）への分権 〔例〕事実上、地域への権限移譲となるような制度 ※地域協議会への諮問、地域単位の予算配分、地域予算提案制度

²⁰ 行政組織内（ここでは本庁と出先）の分権は、法律上は首長の権限の補助執行・委任を超えることはなく、事務分掌上の分権になるのだと思われる。例えば出先組織での企画立案や予算編成、出先に管理職を多く配置し所掌事務を増やす等が出先への分権になると考える。庁内分権の組織・執行体制については別テーマとして検討の必要がある。

²¹ 「総合区」は、2014 年に地方自治法で新設された。総合区長が特別職となる点などが、これまでの行政区と異なる。設置している政令指定都市はまだないが、大阪市は特別区制度と平行して総合区制度の検討を進めている。

典型的な自治体内分権において分権と分散は関連する。しかし、現実には出先機関を統合・縮小したうえでの自治体内分権もありえるし、出先機関を設置するのみで住民の組織化や権限移譲がない組み合わせもありえる。この 2 つのベクトルを用いて分類した場合、自治体内分権を掲げる他自治体の制度と比べて、世田谷区の地域行政制度は、行政の分散の仕組みであり、地域（住民組織）への分権の弱い仕組みだといえる。

とはいえ、地域・地区への分権は簡単にはできない。分散は行政組織の話であるが、分権はそれを担う住民側の組織がない場合、どこに（誰に）分権するのか、ということになる。

分権の担い手となる住民側の組織をどうするかは重要な問題である。特に平成の市町村合併に伴い増加した自治体内分権の事例を検討するにあたっては、都市部の住宅地である世田谷区との地域特性の違いを常に考慮する必要がある。自治体内分権の多くの事例では、1970 年代以降のコミュニティ政策と同様に、町内会自治会を中心メンバーにした協議会組織を設置している。行政側の期待とはうらはらに NPO などの関わりは弱いことが多い。町内会自治会を基盤にしていないコミュニティ協議会の事例として武蔵野市は有名であるが、どの程度、地域を代表する住民組織となりえるか課題はある。

世田谷区で自治体内分権を進めるとした場合、地区単位の住民の協議会組織は、町会自治会と NPO 団体、公募区民等で構成し、それ以外に地区単位での市民討議会や誰でも参加できるフォーラムで補う方法があると思う。これについては 4 で述べる。

②地域自治区

自治体内分権の具体例を見る前に、基礎的自治体での自治体内分権の 1 つの参照点になっていると思われる地方自治法の「地域自治区」について説明する。

総務省ホームページによると、「住民自治の強化等を推進する観点から市町村内の一定の区域を単位とする『地域自治区』を市町村の判断により設置することができる」とされている。なお、この地域自治区に法人格はない。

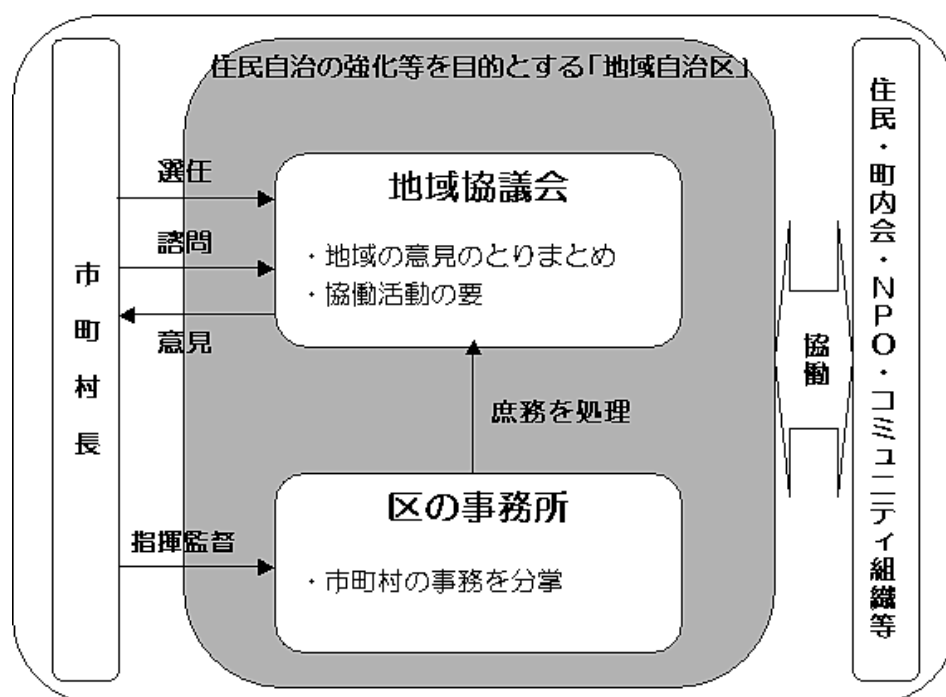
地域自治区には、行政の出先機関（首長の補助機関）である事務所が設置される。そして、その地域の住民から成る「地域協議会」が設置される。地域協議会は、その地域に関する事務などに関して審議し、意見を述べることができる附属機関である。「分散」「分権」の区別に沿って考えると、地域に事務所を設置する点は分散であり、地域協議会を設置して行政の事務等に反映させる点は分権といえるだろう。

地域協議会は、公職選挙法で選出される議員で構成されるのではないため、地域代表としての正当性に弱く地域の正式な代表機関にはなれない限界がある。それでも「地域の意見のとりまとめ」をし、その意見を受けとめた「市町村長」がそれを尊重して実施した場合に、地域の意見が反映することになる。この点で「住民参加」の仕組みである。さらに図表 10 をみると地域自治区は、「協働」の仕組みでもあることが分かる。「住民・町内会・

NPO・コミュニティ組織等」などとの「協働活動の要」として地域協議会は期待されている。

ただし、合併に伴う特例制度ではなく地方自治法に定められる一般制度の地域自治区は、自治体全域に一齐に設置しなければならないなど使いにくいいためか、あまり広がっていない。むしろ、自治体内分権やそれに類似の政策を掲げる市町村はそれなりにあり、独自の仕組みを自治体ごとに作っている状況である。次の③で豊中市の自治体内分権の事例を見ていきたい。

図表 10 「地域自治区」のイメージ



出典：総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html (2019年2月21日確認)

【参考】地方自治法 抜粋 （下線は筆者）

第四節 地域自治区

（地域自治区の設置）

第二百二条の四 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。

2 地域自治区に事務所を置くものとし、事務所の位置、名称及び所管区域は、条例で定める。

3 地域自治区の事務所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもつて充てる。

4 第四条第二項の規定は第二項の地域自治区の事務所の位置及び所管区域について、第百

七十五条第二項の規定は前項の事務所の長について準用する。

(地域協議会の設置及び構成員)

第二百二条の五 地域自治区に、地域協議会を置く。

- 2 地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任する。
- 3 市町村長は、前項の規定による地域協議会の構成員の選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。
- 4 地域協議会の構成員の任期は、四年以内において条例で定める期間とする。
- 5 第二百三条の二第一項の規定にかかわらず、地域協議会の構成員には報酬を支給しないこととすることができる。

※中略

(地域協議会の権限)

第二百二条の七 地域協議会は、次に掲げる事項のうち、市町村長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる。

一 地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項

二 前号に掲げるもののほか、市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項

三 市町村の事務処理に当たつての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項

- 2 市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であつて地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない。

- 3 市町村長その他の市町村の機関は、前二項の意見を勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならない。

③条例による自治体内分権——豊中市の事例

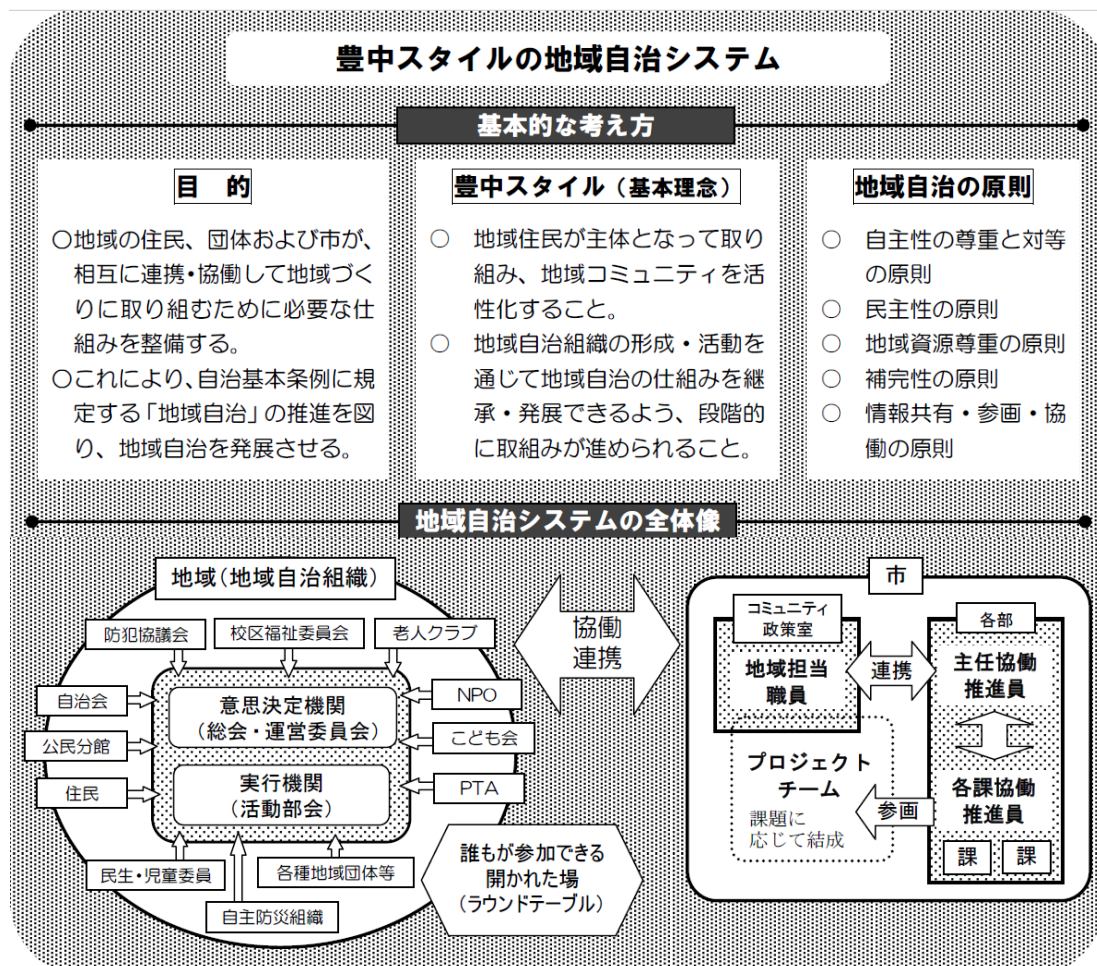
自治体内分権の 1 つの事例として、豊中市の「豊中市地域自治推進条例」を紹介する。豊中市は、人口約 40 万人、都市部の住宅地で自治会加入率は 46%程度であり、世田谷区が参考にできそうな自治体である。もちろん、これまでの校区単位でのコミュニティ活動の蓄積など地域社会の条件は異なっている。

豊中市では、自治会を中心とするコミュニティではなく、小学校区単位に行政主導の機能別の住民団体を設立してきた。しかし、次第に行政の縦割りに対応するかたちで地域活動が分断し情報共有・連携が難しくなった。また、活動の参加者が減少する、少子高齢化が進展するなどの危機感から地域自治システムの必要性を認識するようになった²²。そして、

²² 玉富香代「“豊中スタイル”による地域自治の推進」『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』日本都市センター、2014：80-91

豊中市では2007年に自治基本条例制定した後、地域コミュニティの活性化について検討し、2012年に「地域自治推進条例」を制定している。

図表 11 豊中市の地域自治システム



出典：豊中市『豊中市地域自治推進条例 条文の説明』2012 年

「地域自治組織」は、小学校区程度の範囲に、自治会、校区福祉委員会、公民分館など地域の団体を中心に構成している。豊中市の制度は、地域の各種団体で構成する「地域自治組織」が、条例に基づく市の認定の手続きを経て、その地域の公共的団体として位置づけられる点に特徴がある²³。市は認定した「地域自治組織」に対し、公金の支出を伴う助成金や専門家派遣などの支援ができる仕組みとなっている。

地域自治組織に対しては、地域担当職員の配置など人的な支援や助成金などの財政的な支援がある。この中で大きいものは年間最大で 300 万円（校区ごとに上限あり）の交付金

²³ まちづくり協議会など住民組織の「認定」が決定権限の実質的な分権につながることにについては、名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998

である²⁴。

「地域自治組織」は全区域で一斉に設立するものではない。現在、市内に 7 団体が設立され、3 団体が準備段階である。設立に向けての準備段階で、話し合い、課題の共有と合意づくりのため、ラウンドテーブル（井戸端会議）、ワークショップ、まちあるき、地域カルテなどに取り組むことになっている。設立準備の段階から市の支援を受けられる。なお、地域自治組織（準備段階を含む）を支援する地域担当職員は本庁に 6 名程度配置されている。

【参考】豊中市地域自治推進条例 抜粋 （下線は筆者）

（目的）

第 1 条 この条例は、豊中市自治基本条例（平成 19 年豊中市条例第 4 号）第 12 条第 1 項に規定する地域自治組織の形成及び活動に関し必要な事項を定めるとともに、その他地域自治に関する事項を定めることにより、地域自治の推進を図り、もって地域自治の発展に寄与することを目的とする。

※中略

（市の責務）

第 6 条 市は、地域コミュニティの活性化並びに地域自治組織の形成及び活動の支援その他地域自治の推進に必要な施策を実施しなければならない。

（地域自治組織の認定等）

第 7 条 地域自治組織は、次の各号のいずれにも該当するときは、市長の認定を受けることができる。

(1) 地域住民が、対等な立場で話し合う場を設定し、及び第 4 条各号に掲げる地域自治の原則に即した取組を通じて地域の将来像を共有することにより、形成した組織であること。

(2) 地域自治組織が組織する地域の範囲は、市長が必要と認める一定の区域であること。

(3) 全ての地域住民を対象として、地域コミュニティの活動の総合的な調整その他地域の課題の解決に向けた取組を行う組織であること。

(4) その地域内に居住する全ての者で組織していること及び第 4 条各号に掲げる地域自治の原則に即した運営を行うことを規定した規約を定めていること。

(5) 前各号に掲げるもののほか、市規則で定める基準に適合するものであること。

※中略

（市の支援）

第 8 条 市は、前条第 1 項第 1 号に規定する取組を通じて地域自治組織を形成しようとする組織又は同項の認定を受けようとする地域自治組織に対し、地域における人材の育成、活動に要する経費の一部の助成その他必要な支援を実施しなければならない。

2 市は、認定を受けた地域自治組織に対し、活動に要する経費の一部の助成、活動について必要な情報の提供その他必要な支援を実施しなければならない。

（地域づくり活動計画）

²⁴ 「地域自治組織」への助成金とは別に、現在の各種地域団体への補助金はそのまま継続される。いくつかの自治体で採用されている自治体内分権の取組みとして、地域の各種団体への補助金を統合し、地域単位の一括交付金とする仕組みとは異なっている。

第9条 認定を受けた地域自治組織は、地域の将来像の実現に向けた活動を総合的及び計画的に実施するため、計画期間、活動の内容、役割分担その他市規則で定める事項を記載した計画（以下「地域づくり活動計画」という。）の策定に努めるものとする。

（パートナーシップ会議等）

第10条 認定を受けた地域自治組織及び市は、地域づくり活動計画の内容その他重要な地域の課題について情報を共有し、又は当該課題の解決に向けて協議するための会議（以下「パートナーシップ会議」という。）を開催することができる。

2 認定を受けた地域自治組織及び市は、パートナーシップ会議の結果を踏まえ、協力し、連携し、及び協働して地域の課題の解決に向けた取組を行うものとする。

3 認定を受けた地域自治組織及び市は、前項に規定する取組を行う場合において、豊中市自治基本条例第29条第1項に規定するパートナーシップ協定を締結することができる。

世田谷区で豊中市のような制度を採用する場合どのような点に課題があるだろうか。世田谷区と豊中市の違いの中で検討を要するのは、まず、地域の範囲である。世田谷区の「地区」は、小学校区より大きく豊中市と異なる。一方で世田谷区は各地区にまちづくりセンターが存在しているのが利点でもある。おそらく、世田谷区で自治体内分権を進める場合、これまでの地域行政の経緯からも「地区」単位となるのが妥当であろう（もちろん将来に向かって地区の分割を否定するわけではない）。

次に、地区の規模や地区単位の住民組織の性質と関連して、豊中市のように住民が設立する組織に対して「認定」する仕組みではなく、地域自治区のように条例で直接に協議会の設置を規定する方法もあり、制度設計の論点になるだろう。（なお、住民組織の「認定」という仕組みは、世田谷区の街づくり条例による街づくり協議会でもかつて採用されていた）。様々な住民がいるなかで任意に設立された住民組織を地区の代表の団体として区が認定するハードルは高い。豊中市の条例では「地域内に居住する全ての者で組織していること」等の厳しい認定要件があり、実際にこのとおり判断するならば「地域自治組織」の設立はできないように思えるが、すでに活動している校区単位の団体や町会自治会が加入することでクリアさせているようである。

世田谷区で、地域の公共団体としての認定を満たす「地域自治組織」のような住民の組織を構築できるのかという点も課題である。また、地区単位でこのような「地域自治組織」を立ち上げるとした場合、誰が中心的な担い手となるのかも問題になる。豊中市のように、地区全体を網羅するには町会自治会（連合会）を除いては考えにくい。

豊中市でも、「地域自治組織」の立ち上げは容易ではない様子がうかがえる。一般論として、行政の旗振りで新たな協議会組織の設置するために参加を呼びかけた場合、すでに長年活動している地域の団体からは屋上屋を架すのみでメリットが少なくいと見られることが多いようである。しかし、条例に基づく認定と新規の交付金とをセットにした自治体内分権の仕組みは、従来まで縦割りとなっていた各種団体を包括型の住民組織に統合・再編

するためのインセンティブになると考える。そして、地域自治組織等の協議会の設置（認定）に併せて住民組織に民主的で透明性の高い運営を義務付けることは重要である。このようにしなければ、地域から新たな担い手を生み出し、地域活動を活性化するのは難しいだろう。世田谷区のような地域特性からすると、地域自治を育てるには、仕事の押し付けにならないよう、やりがいを感じて楽しく活動しやすく、潜在的な参加したい人を引き出し、あまり無理なく続けられるようにする配慮がいるだろう。地域住民による持続可能な活動、運営となるよう、地区単位で協議会等を制度化し、自治体が支援することが必要だと考える。このような協議会は、「共同」だけでなく「公共」の場として、多元的な活動を許容し、社会的課題の解決を目指すミッション型活動や地域福祉の活動、生涯学習や趣味のサークル、身近な交流・親睦を求めている人などが自由に連携して動けるよう運営される必要がある。

3.3 地域運営の仕組み——地区レベルのマネジメントのアイデア

本節では、地域運営について扱う。地域運営のテーマについては、事例も多分野にわたり、地域運営の取組みを指す用語も定まっていない。キーワード的にあげると、地域経営、地区マネジメント、エリアマネジメント、タウンマネジメント、地域共同管理、コモンズなどである。これらが共通して意味するところは、（しばしば役所抜きで）住民が自ら地域のマネジメントを行うことである。地域運営の手法としては、合意によるルール の制定、契約・協定（私的自治）、共同での管理・負担・出資、組合や会社などの設立、法人格の取得、土地等の所有と利用の分離、アセットマネジメントなどによっている。

以下では、地区マネジメントの仕組みの参考となりそうなものをトピックス的に紹介していく。

① エリアマネジメント

「エリアマネジメント」（以下、「エリマネ」と略す。）は、エリアのマネジメントという程度の意味である。国土交通省の定義では、地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取組みとされている。商店街振興組合やタウンマネジメント組織も当てはまると思われるが、「エリマネ」と呼ばれるものではより商業主義的な要素が強い場合も多い。特に着目されるのはエリマネの財源において、公的な税金を原資とする補助金ではなく、自分達で稼ぐ、あるいは海外の BID（Business Improvement District）のように分担金・負担金をそのメンバー（事業者、不動産所有者など）に課す方法が取られることである。BID は、そのエリアの改善事業やイベント開催など、地域の価値を高めるための活動が行われ、その結果として、エリアのメンバーに集客力の向上や不動産価値の上昇などのかたちで利益が還元される仕組みである。ただし、公共空間（例えば公園）の管理運営に BID 手法のガバナンスを導入することにつ

いては、公共性が失われる（例えば、一部の利用者の排除につながる）といった批判がないわけではない。そもそも、エリマネに限らず、都市再開発、地域活性化などを民間主導で実施する場合に、多様な利害関係者の参加、市民セクター関与、行政による公益性の維持の枠組みなどガバナンスのあり方により結果は左右されるだろう。

日本でのエリマネの事例において、大阪市の大阪版 BID は、市の条例により分担金を課す点で特徴的である。それ以外のエリマネでは、任意団体、NPO、株式会社などが運営団体となって会員の店舗などからの会費で財源を得ている²⁵。エリマネとして紹介される事例は、商業地域が多く、再開発に付随する事例も多い。例えば、高松丸亀町商店街、元町 SS 会、大丸有エリマネ、長浜黒壁などが有名である。

なお、世田谷区の「二子玉川エリアマネジメンツ」は、玉川町会、東神開発株式会社、東京電鉄が共同で地域のまちづくり活動を推進するために設立した任意団体である。区はアドバイザーとして参加している（区の所管は、玉川総合支所街づくり課）。

住宅地でのエリマネの事例はほとんどない。住宅地で該当しそうなものはマンションや住宅開発に伴うもので、例えば NPO 小杉駅周辺エリアマネジメントは町会自治会に代わるような機能を目指したエリマネである。そのほか、これらと仕組みは異なるが、コモンを有する住宅地・HOA や建築協定も居住者による一定のエリアの管理運営という意味でエリマネになるだろう。住宅地のエリマネは、既存の住宅地というよりも、新たな住宅開発に伴って作られる可能性があり、今後、マンション等の付加価値を高めるために開発事業者によるエリマネ的な取組みの導入が増えるかもしれない。

②マンション管理組合を自治会にする事例

町会自治会など地縁団体に関する評価や今後の展望については論者によって賛否含め様々である。とはいえ、町会自治会は一定のエリアも面的に組織している点で他の団体と性格が異なっている²⁶。現在の地域社会の状況を前提にすれば、特に災害時における避難行動要支援者支援などにおいて自治会（および地区社協）などの住民組織による活動が重要と認識されている。

町会自治会の加入率が低下している理由の 1 つに、マンション等の共同住宅が増加していることがある。自治体独自の政策として、マンションに自治会の設立を促進させる施策も採用することも選択肢としてありうる。一般的に区分所有のマンションであればマンシ

²⁵ エリマネの財源の安定的な確保が課題となっていることから、2018 年に地域再生法改正により地域再生エリアマネジメント負担金制度が新設された。市町村が事業者（3 分の 2 の同意が条件）から徴収してエリマネ団体に交付する仕組みである。ただし、あくまで地域再生の制度であり市町村は地域再生計画の認定を国から受ける必要がある。（なお、大阪版 BID の受益者負担は、これではなく地方自治法の分担金制度を根拠にしている）。

²⁶ もし一定のエリアごとに住民が自力で組織化している任意団体が存在すれば、どのような名称かはともかくとして、おそらく自治会的な団体ではないだろうか。

ン管理組合が存在している。『世田谷区マンション実態調査』（2017 年）によれば、分譲マンションのうち 9 割以上に管理組合が存在している。他方で 8 割のマンションに自治会がない。また、運営上の課題の上位に「入居者の高齢化」「理事のなり手不足」「修繕・設備に関すること」があがっている。

千葉市では、地域活動を行っているマンション管理組合が届出することにより町内自治会と同様に取扱う施策を実施している。マンション居住者へのメリットとしては、「行政事務委託契約や地域的な会議への参加により行政情報が入手しやすくなることに加え、その委託料の収入が得られること。また、周辺の町内自治会等の地域コミュニティとの連携を通じて、地域の安全・安心なまちづくりの一層の推進が期待できることなど」が挙げられている。自治会のないマンションでは、管理組合が自治会機能を兼ねることで、共有の財産であるマンションの管理だけでなく、災害対策や親睦、その他の共有部分の利用などソフト面での活動が活性化され、さらに周辺の地域社会とのつながりができやすいだろう。行政としても政策的に促進できる部分である。

「地域運営」のテーマから少し外れるが、中長期的に分譲マンションの問題は、居住者の高齢化や管理組合の担い手不足だけでなく、建物自体の老朽化、建替えの困難、管理不全などハードの街づくり全体の観点から大きな課題だと認識されはじめている。東京都では 2018 年にマンションの適正管理促進に関する検討会を立ち上げた。今後、都市計画分野を中心に領域横断的な対策が必要になる課題である。

③地域運営組織（RMO）

総務省や内閣府が地方創生戦略の一つとして進めているのが「地域運営組織」である（小規模多機能自治組織という呼び方もある）。人口減少と高齢化の進む農山村地域を念頭に置いた仕組みではあるが、都市部における地域自治の参考にできるかもしれない。自治体内分権で説明した「地域協議会」等は、条例などに根拠を持つ制度であり、地域社会における合意形成や調整のための協議機能が重視されている。この地域運営組織に分類されるものは、地域住民による私的な組織であり、小学校区程度の規模で町内会自治会を構成員として、多方面に事業を展開しているものである。例えば、高齢者サービス、公共施設管理（指定管理）、特産品等販売などコミュニティビジネスや行政事務の受託である。

事業展開するためには法人格を取得する必要性が高いものの、現行の NPO 法人・社団法人等では地域住民を包括する法人にできないため、スーパーコミュニティ法人など新たな法人制度が検討されている。私見であるが、このようになると自治体内にある“ミニ”自治体（＝特別地方公共団体）に近いものではないだろうか。「住民による自治」においても、公共性の高い団体として透明性の高い運営や正当な意思決定のガバナンスが必要になるだろう。

「地域運営組織」のような仕組みを世田谷区で応用できるかという疑問があるかもし

れない。都市部では、生活に必要な各種サービスの供給は、民間事業者に担われており、こうした小さなコミュニティ単位のビジネスが入る余地は少ない。しかし、地域の食堂やコミュニティカフェ、高齢者の見守り・配食、買い物支援、移動手段のシェア、フードバンク、ソーシャルビジネス起業支援など市場では採算が難しいような社会的な事業を展開する場（市民セクター・サードセクター）を創出するツールに応用できないだろうか。

おそらく NPO 等の市民活動が地域で展開されるためには、人・物（活動拠点など）・金において、資源が供給される枠組みが不足している。完全に個人の自発性のボランティアを頼りにしているだけでは難しい。地区単位で、必要な事業を判断して、地域の資源が供給される仕組みのヒントが「地域運営組織（RMO）」の事例にはあるように思う。

④世田谷区における地区マネジメントについての考察

本節のまとめとして、世田谷区での地区レベルでのマネジメントを考えてみたい。2040 年という長期スパンで展望を出すため、当面の実現可能性を無視して思考実験をしてみたい。

○「地区マネジメント」の思考実験

【前提条件】1 地区あたり、人口 32,000 人、世帯数 17,000 世帯とする。

【地区運営の財源】※自力で調達する場合

- ・仮に地区の全員から会費を徴収するとして 1 人当たり月 500 円とすると、年間収入は、
 $500 \text{ 円} \times 12 \text{ ヶ月} \times 32,000 \text{ 人} = 1 \text{ 億} 9 \text{ 千万円}$

【地区運営の予算】

- ・人件費を 9 千万円、それ以外を 1 億円とする。
- ・コミュニティ職員の雇用：フルタイムの職員 1 名にかかる経費を 800 万円とし、10 人雇用すると 8 千万である。※例えば、タウンマネージャー、ソーシャルワーカー、まちづくりプランナーのような職員を想定。その他に地域住民をパートタイム雇用で数名雇用とする。

【実施事業】

- ・年間予算 1 億円あればかなりの事業が可能である。
- ・すべてを施設などの固定資産の取得に充てるとして、例えば、地域の空き家を取得・リノベーションしていくとして、1 戸が 1 億とすると、毎年 1 戸ずつ、空き家を取得し、地域活動拠点へ転換が可能。※維持管理経費は無視しているが、貸出利用料で補填すると想定。
- ・地区でのイベント、〇〇フェスタ、〇〇大会、〇〇講座など、多世代が興味を持ちそうなものを実施する。1 イベントで数十から数百万円くらいの経費として、かなりの

回数のイベントが行える。

- ・高齢者世帯の見守りや相談（民生委員や CSW のような仕事）を行った場合は、この職員数では人手不足と思われる。
- ・ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスを行った場合、利用者などからの収入が見込まれれば、持ち出しの経費はそれほどではないかもしれない。例えば買い物不便地域で、コンビニを出店、交流拠点としての食堂やカフェ、さらに宅配（配食サービス）を行ったらどうか。地域の情報誌の発行。その他、地域の実情に応じた事業ができる。

【地区住民の全員が加入する組織】

- ・強制加入させる組織は現行法で想定できない。任意加入の場合は、加入率は低くなり、このような仕組みは成り立たない。加入しなくても、地域全体の福利を享受できる公共財の性質をもつことが強制力のない地区経営の弱みである。（例外として、地自法 の分担金、地域再生法のエリマネ負担金）

【ガバナンスの仕組み】

- ・加入し会費負担する構成員による運営となるが、32,000 人全員が直接に経営参加することは難しそうなので、代表機関を置くことになるだろう。運営理事会などである（理事は無償で良いか議論の余地はある）。しかし、代表をどのように選出するかは問題である。様々な意見の人がいるなら選挙しかないができるだろうか。

【まとめ】

- ・地区のエリアマネジメントが上手くできれば、地域の価値は高まり、地域全体としてはプラスになると思われる（土地などの資産価値だけでなく、ソーシャルキャピタルが高まる大きい）。
- ・このようなマネジメントを、住民の自治に任せるだけでなく、自治体行政が実施する方向性もある。権限と財源を持つ自治体を実施するほうが容易であるが、財政負担の問題や市民活動の自発性に基づく長所が活かせない。
- ・財源が一番の問題である。コミュニティ税のような目的税を新設するハードルは高いと思われるが、区民と議会の合意のもと予算の範囲内で、自治体から地区への一括交付金という仕組みはありえるだろう。

あくまで思考実験であるが、ここから得られるヒントは、行政の得意な部分（制度・仕組みを作る）、市民活動の長所（自発性や連携のしやすさ）、行政に限らない専門家の柔軟な活用を折衷した、地区マネジメントができるのではないかということである。

4. 2040 年に向けた世田谷区での地域自治の仕組みの提案

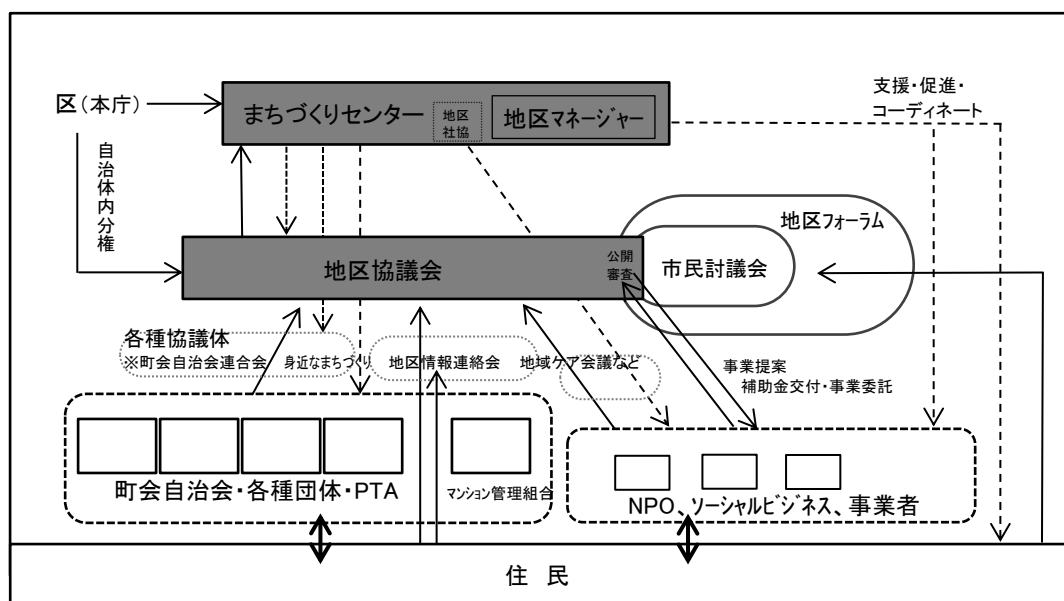
まとめにかえて、これまでに述べてきた、無作為抽出の市民討議会、自治体内分権、地

域経営をあわせた地域自治の仕組みをイメージしてみたい。区の出先組織のまちづくりセンター、住民、町会自治会やNPOなどの団体を構成要素とする地区ガバナンスの仕組みをイメージしたのが図表12である。

まず、自治体内分権により、各地区のまちづくりセンターの機能の拡充を図るとともに、地区ごとに地区協議会を設置する。これは条例で規定する（もちろん自治体内分権を条例化するには各地区で説明・意見交換会など理解を経なければならず、その道のりは簡単ではない）。自治体内分権は、自治体という公的な制度と住民組織（市民社会）を接続させることで、地域での公共性の高い自治の枠組みをつくり、包括型の機能を果たす地域社会の装置となる。

自治体内分権の制度化に伴い、地区レベルにもなんらかの方法で一定の予算を配分し、地区協議会やフォーラムでどのような事業を実施するか検討し、選択できるようにすることは必要だろう。財源をどうするか（交付金・ファンドなど）、金額をどの程度にするのか、時限的な支援にするのかなど論点はある。また、図中に記載したように地区内でのNPO、ソーシャルビジネスなどの市民活動を活性化するため事業提案方式での事業実施や補助金による事業促進策を採用することも検討すべきではないか。この事業提案の審査は、地区のフォーラムなど公開の場で行うことで決定の透明性は得られると考える。なお、地区フォーラムは、誰でも参加できる場として、限定された数十人の委員しかいない地区協議会と一般の住民とが意見交換できるイメージである。この運営は、地区協議会でもよいし公募の運営委員とする方法もありえる。年に1回くらい市民討議会を開催し、地区協議会が公募委員を中心にコーディネートできるのが理想である（事務処理は区職員が行うとして

図表12 2040年を見据えた地区ガバナンスの提案 イメージ図



出典:筆者作成

も)。市民討議会のミニ・パブリックは、地区レベルにおいて参加者の拡大と討議による地域の公共的な意見の形成に貢献するためのものである。

地区マネージャーは、地区での様々な課題解決の実行段階における担い手を掘り起こし、組織化したり、町会やNPO等の団体間の連携を促進したりする役割である。まちづくりセンターや地区社協がこうした機能を担う方法もありえるが、NPOやソーシャルビジネスなど特定分野に専門性をもつ人材を登用する手もある。地区のために働いてくれる、どのような人を登用するのか、地区協議会などで住民の意見を反映してマネージャーを選任、委託できればそのほうが良いだろう。

以上は、あくまで長期的なイメージの1つであり、これをたたき台にして、様々なアイデアを膨らませることができるだろう。2040年の展望として、かなり理想的に描いたものである。

他方で、こうした仕組みを実現するには、詳細な制度設計を検討する必要がある。他の先進事例の参照、法的な面からの検討、地域住民のニーズや意識調査、関係団体へのヒアリング、領域を横断した庁内での検討等を通してより実現可能性の高い方策を固めることができる。また、このような地区レベルの仕組みが必要なのか、望ましいのかどうかは自明ではない。こうした方策を選択することも、選択しないこともできる。制度設計の検討と平行して、庁内および地域・地区で、どうあるべきかの議論がなされ、一定の合意形成を経て目指すことのできるものである。