

特集

## 都市内分権論から見た世田谷の地域行政

名和田 是彦

NAWATA, Yoshihiko

(法政大学法学部教授)

## はじめに

世田谷区は現在新しい基本構想の策定を控えており、そのために基礎自治体の今後のあり方についての特集が組まれた。私に与えられた役割は、都市内分権をめぐってこの特集の意図に貢献することである。

私は主として横浜市をフィールドにコミュニティ政策の問題を研究してきたが、1980年代から世田谷区の地域行政についても大きな関心を抱いてきた。とはいっても、数年に一度くらい訪問しては資料を集めたり議論をしたりした<sup>1)</sup>程度で、世田谷について十分な知識を持ち合わせているとは言い難い。本稿では、手元にある資料をひっくり返しながら、都市内分権とコミュニティ政策の観点から、世田谷区の地域行政について若干の問題提起を試みる。

実際に執筆してみると、都市内分権の一般論にかなり字数を要してしまったため、世田谷区に関する分析が薄い印象を与えるものとなってしまった。

しかし、読者はおそらく私よりも世田谷についてよく知っている人たちであろう。都市内分権とコミュニティ政策の理論的観点や内外の事例との比較などから、世田谷の今後の地域行政とコミュニティのあり方について、何らかのヒントを得ていただければ幸いである。

## 1. 基礎自治体をめぐる政策状況

基礎自治体<sup>2)</sup>(市町村のほか特別区を含む)は、1990年代以降のバブル経済崩壊後の厳しい状況の中にある。この状況をひとことで言うならば、不況と財政危機の中で「協働」が追求されているということである。

現行の「世田谷区基本計画」によれば、「1990年代に入り、経済の高度成長を前提としたこれまでの社会構造を転換する必要性が明らかとなり、少子・高齢化の進展や環境問題への対応など、さまざまな基本的な課題に直面し、あらためて区政運営の長期的な方向を見定める必要が生じ」(世田谷区政策企画課(2005)、10頁)たため、基本構想を改定し、これに基づいた新しい基本計画を策定したと回顧されているが、この1995年度を初年度とする基本計画(現行計画の一つ前の計画)においてすでに「協働・共生」が謳われていた(同)。そして、現行計画でも、「世田谷区基本計画は、将来目標の実現に向けて区民、事業者、行政が協働し、取り組んで行くことを基本としています」とされている(14頁)。

ではこの、どの自治体の政策文書にも、さらには国の政策文書にも、しばしば登場する「協働」とは、どのような意味か。現行計画は、「基本的考え方」の中で「協働の推進」という標題のもとに、次のように説明している。

「一方で、世田谷区では、町会・自治会をはじめとする区民団体やボランティア、NPO、企業が、福祉や教育、まちづくり、環境問題など、さまざまな分野で活躍しており、住まい方や働き方など区民生活の多様化が進む中で、公共的な役割を担う場面を増やしています。区は、行政の責任領域を見定めた上で、地域で活動を繰り広げる区民、事業者等と、これまで主に行政にゆだねられてきた公共の領域において新たな関係を発展させ、連携・協働の一層の充実を図り、区民生活に必要なサービスを総合的に実現することが必要となっています。世田谷区は、この基本計画をとおり、活力ある地域社会の実現に向けて、区民、事業者等との連携・協働を一層発展させていきます。」(17頁)

ここに見られるように、「区民生活に必要なサービス」(これを「公共サービス」とよんで差し支えない)が「これまで主に行政にゆだねられてきた公共の領域」だったのが、「分権改革の進展により、区の役割や実質的な権限が拡大する一方で、国、地方の関係における税財源の確保の問題を含め、今後も中長期的に厳しい財政状況が続くことが予想される(17頁)一方で、「少子・高齢化や災害への備えなど増大する区民ニーズ」(同)という現実に対処するため、「サービスの目的や対象、提供主体や事業手法などを、適切に選択していく」(同)必要から、「地域社会を構成する区民、事業者等が、さまざまな問題の解決に自ら主体的にかかわり、それぞれに応じた役割を果たすこと」(16頁)を求め、この区民等の行動による公共サービスと行政の提供する公共サービスとによって「区民生活に必要なサービスを総合的に実現することが必要となって」いると認識されている。

このように、行政の提供する公共サービスと区民等の提供する公共サービスとの連携・協力によって、安心できる公共サービスの体系を保持していく政策が、「協働」とよばれているのである。

そして、この現行基本計画は、「協働」の区民サイドのパートナーとして、特に「コミュニティ」に注目しており、「区は、主体性と責任をもって、こうした行政の役割を果たしていくとともに、協働とコミュニティの展開に基礎をおいた区民自治の推進により、将来目標を実現していくことを目指す、あるいは「こうした区民の力を活かして、高齢者や子育て世代への支援、災害時の助けあいや環境問題への取り組みなど、社会変化に伴い増大

し多様化する地域の課題を解決していくには、地域におけるコミュニティの一層の強化と区民の主体的な活動が不可欠です」と述べている（16 頁）。本稿が対象としているのは、まさにこの「コミュニティ」であり、それを基盤に「協働」の仕組みを築いていくための制度である「都市内分権」である。そして、これらの考察を通じて世田谷区の地域行政のこれまでを点検し、これからの政策的方向性を見定めるヒントを得ることが、本稿の目的である。

## 2. 都市内分権における「分散」と「分権」

「都市内分権」という言葉とその内容は、近年だいたい市民権を得てきたように思われる。先般公表された第 30 次地方制度調査会中間報告においても「都市内分権」の語が使われている。学術論文や各自治体の政策文書を見ると、ほかにも、「自治体内分権」、「地域内分権」、「地域自治システム」などの言い方が見られる。本稿では「都市内分権」の語を用いたい。

### 2.1 都市内分権とは

一般に「都市内分権」とは、

- 1) 自治体の区域をいくつかに分け、
- 2) その区域ごとに役所の出先を置き、
- 3) 更にそこに住民代表的な組織を置く、

仕組みである。

まずは直感的に理解していただくとするならば、世田谷区が 5 つの区域に分かれてそこに総合支所が置かれている現状や、27 の区域に分かれてそこに出張所が置かれ、更にこれに「身近なまちづくり推進協議会」という住民組織が組織されている現状を想起していただければよいだろう。たしかに、27 出張所のレベルには「住民代表的な組織」があるが、「身近なまちづくり推進協議会」を「住民代表的」といってよいのか、あるいは 5 総合支所レベルにはそうしたものがない、つまり上記の 3 番目の条件が欠けている、といった疑問がすぐさま湧くだろう。この問題については、おいおい論じていくので、とりあえず、本稿が対象としている都市内分権というのがだいたいどのようなものをまずイメージしていただきたい。

さてこの直感的なイメージの範囲内でも、世田谷区における都市内分権とは、これまで世田谷区が「地域行政」の名の下に取り組んできたこととほぼ合致することが分かるであろう。したがって、本稿の対象は、具体的にはこの世田谷区の「地域行政」だと言ってよいのであるが、考察を厳密なものにするためには、更にもう一つの理論枠組を導入しなければならない。

## 2.2 都市内分権における「分散」と「分権」

比較的大きな自治体において、役所の出先をいくつか設置して、住民の便宜に供することは、世界的によく行なわれていることである。これは先の都市内分権の三つの要素のうちの一つ目と二つ目を實現することにほかならない。しかし、これに加えて、三つ目の住民代表的組織を設置するという措置まで行なわれるかどうかは、様々である。

日本の場合は、こうした措置はあまり行われてこなかった。あとで述べるようにこれが日本の特徴でもある。

このような事態を分析するために、ドイツやフランスの行政法学では、「分権」と「分散」を区別する。「分散」とは、単に役所の行政機能を地域に分散することであるが、「分権」はそこに住民代表的組織を置くなどして権限をも移譲することを意味する。ここにいう権限の移譲は、組織内の単なる決裁権の体系の構築以上のものを指しており、したがって行政への民主的コントロールの要請からして、移譲された権限を行使する者（当該役所の出先の長）を直接選挙するとか、この者を監視する選挙制の住民組織を付帯するとかいった仕組みが必要とされるのである。

ヨーロッパの都市内分権では、この「分権」の要素が非常に強く意識されているが、日本では、特に前世紀まではほぼもっぱら「分散」のみが意識されてきた<sup>3)</sup>。「分散」のみでは、上記の三つ目の要素を欠くために厳密に言うところ「都市内分権」とは言えないのであるが、意識はあまりされていなかったとはいえ、そこに住民組織を置く以上、どうしても「分権」の要素は入ってくるので、都市内分権の一種として取り扱うことが適当である(後述)。

世田谷区ではどうか。

5つの総合支所と27の出張所は、「分散」の仕組みであるが、総合支所レベルには「分権」の仕組みはない。出張所レベルには、「身近なまちづくり推進協議会」という住民組織が付帯されており、「分権」の少なくとも萌芽があるといえる。

しかし、「身近なまちづくり推進協議会」は特に当該エリアの住民によって選挙されたわけではない。したがって、「分権」の本格的担い手にはなれないのではないかと。そもそも、そのようなある意味で中途半端な住民組織をつくったのはなぜなのか。

これを考えるためには、都市内分権の日本的特質を考察しなければならない。

## 3. 日本型都市内分権としてのコミュニティ政策

### 3.1 合併と都市内分権

実は都市内分権は、市町村合併の政策的帰結である。

基礎的自治体である市町村は、本来、近代的な条件のもとで地域社会の運営を可能にするために、一定のまとまりある身近な地域社会に、その管轄領域を公的に画定し、法人格を付与し、条例制定権と課税権を付与する仕組みであったと考えられる(名和田(2011a)を参照)。

ところが、その後、公共サービスに対するニーズが高度化すると、これを市町村に担わせようとした国（例えば日本やドイツ）では、一定の時期に全国的に大規模な合併が行なわれた。

そうすると、それまで市町村としての制度的枠組を持っていた地域社会は、その制度的枠組を失ってしまうという不都合が生ずる。具体的には、役所が遠くなって不便になるということ、及び、自らの身近な地域社会を維持発展させるために必要な措置を講ずるための決定を行なうことができなくなる（今後は大規模な合併自治体の中の一つの声としてしか取り扱われない）ということ、である。

これは多くの国で不都合であると考えられた。そこで、上記二つの不都合のうちの前者には「分散」の仕組みで、また後者には「分権」の仕組みで、それぞれ対応することとなった。これが都市内分権である。

ところで、都市内分権が、合併の帰結として、合併前の市町村であった地域社会に制度的な枠組を与える仕組みであるとする、この地域社会に再び法人格や条例制定権、課税権を与えるのは、合併前の状態に戻ることであり、背理であると思われるかもしれない。しかし、この市町村内市町村とでもいうべき準自治体は、その権限を適当に定めれば、合併の政策的意図とまるで矛盾するわけではない。現に、イギリスのパリッシュやドイツの各州にある小規模自治体の連合制度、あるいはフィリピンのバラングイという準自治体など、実際の例が多くある<sup>4)</sup>。

しかし、合併後の制度枠組のこのやり方は、主として農村部で行なわれている。都市部では、まさに狭義の都市内分権とでもいうべき次のようなやり方が採用されるのが普通である。

即ち、合併前の市町村であった身近な地域社会を次のように扱うのである。

- 1) そのエリアは、新市町村の条例その他によって公的に画定される。
- 2) 法人格を付与するのではなく、役所の出先を置いて、市町村の組織の内部の機関とする。
- 3) 条例制定権は与えないが、この役所の出先に選挙制の住民代表組織を付帯させ、何らかの権限を移譲する（場合によっては、市町村当局をも拘束する最終的決定権を付与する）。
- 4) 課税権は与えないが、当該都市内分権組織のみで用途を決定できるまとまった交付金を与えたり、予算の一定の項目をこの都市内分権の地域ごとに見積もるなどの、財政的措置を行なう。

つまり、自治体としての制度的枠組をそのまま返すのではなく、やや薄められた自治の仕組みを与えるというものである。

思うに、都市部の合併というのは、単に上記のような公共サービスの水準への現代的要請という要因だけではなく、膨張する都市空間の一体的管理の必要性という要因もあるため、あまり分散的なシステムでは適しないと考えられたのであろう。また、フランスのように、高度な公共サービスへの対応は市町村には担わせずに国の出先をつくって行ない、したがって市町村合併がほとんど行なわれなかったといわれる国でも、都市的領域は合併しているのは、都市には上記のような固有の合併の必要性があるからであろう。

ともあれ、薄められた自治ではあっても、「分散」と「分権」の両側面を備えた制度的枠組を身近な地域社会に保障しながら、現代的な都市行政の仕組みを作ったのが都市内分権である。

### 3.2 日本の合併史とコミュニティ政策

ところが、日本の近現代史のこれまでを見ると、これとはやや様相が異なっていることが分かる。

日本は、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併というふうに、全国的な大きな合併政策だけでも三回も行なわれており、これ以外にも個々の自治体をとってみれば、様々な合併が繰り返されてきている。これだけでもおそらくヨーロッパの目で見れば異様であるが、さらに自治を奪われることになる合併前の市町村への制度的手当（都市内分権）がほとんど工夫されてこなかったという点でも、日本の合併史は異様である。

昭和の大合併に際しては、新しい自治体の統一性を早期に達成するために従来の役場をなくしたりしたというが、多くの場合、日本でも、合併前の自治体の役所は、新しい自治体の出先として残された。したがって、「分散」の仕組みは日本でも実施されたのである。しかし、「分権」はほとんど行なわれなかった。

これでは、身近な地域社会は地域運営の仕組みを持ち得ず、困るのではないか。

そこで登場したのは、民間の力だけで地域運営の仕組みをつくるという、おそらく欧米人の目から見れば途方もないやり方であった。地域運営というのは、公権力を持った政府でしかできないからこそ「地方政府」＝地方自治体が組織されたはずだが、そうした制度的枠組を奪われた日本の地域住民は、公権力という武器を持たずに民間の合意原則のみに基づいて地域運営を行なうという困難を強いられたのである。

その具体的なやり方はよく知られている。運営すべき地域社会の区域の住民を全員会員にする組織を作る、つまり町会・自治会を組織するのである。

地域住民全員を会員にすれば、先に列挙した自治体の特徴と類似の条件を、民間の力で実現できる。即ち、

- 1) そのエリアが公権的に画定されることはないが、会員が住んでいるエリアとして管轄領域が画定され、かつ隣接する同様の民間組織との相互了解のもとで社会的に認知される。
- 2) 法人格は持たないが、いわゆる「権利能力のない社団」の法理によって、団体としての独自存在性が対外的対内的に認知される。
- 3) 条例制定権はないが、全員が会員であれば、規約や総会の議決が当該領域に秩序として妥当する。
- 4) 課税権はないが、全員が会員であれば、会費によって財政が構成でき、かつこれを当該地域における公共サービスに使うことができる。

問題は、この独自のソリューションが、当該地域に住む全員を会員にするという困難な条件に依存していることである。特に、3) と 4) の点が問題となる。

会員でない人には規約や総会の議決の効力が及ばず、一定の地理的範囲全体に妥当する拘束的秩序が実現できない。具体的には、ゴミステーションの管理のルールなどで困ることになる。

また、会員でない人は会費を払わず、したがって負担を負わずに、町会・自治会が提供している排除性のない公共サービスを享受できる。お祭りへの参加や防犯灯（街路灯、民有灯）などを想起されたい。

それでも、自治体行政の提供する公共サービスだけでは地域生活が成立しないことが明白であった時代には、生活の必要のためにこうした民間的ソリューションが支持され、町会・自治会の加入率はほぼ 100%であった。

しかし、経済の高度成長を通じて日本社会が本格的に工業化し都市化すると、一方で、税収の増大によって自治体行政の提供する公共サービスが向上し、他方で、個人所得の増大によって、それまでは地域社会で共助として組織されていた公共サービスが、個人が市場で購入する私的サービスに転換することとなり、町会・自治会の必要性はやや見えにくいものとなった。もしこのいわゆる「右肩上がり」のトレンドが継続していけば、日本もヨーロッパのように町会・自治会のない社会になったかもしれない。だが、このトレンドは、1973年のオイルショックで大きく後退し、さらに1990年前後のバブル経済崩壊によって完全に逆転したのであった。そしてこの時期に至ってもなお、町会・自治会の加入率は低下を続けていて、地域社会の共助力は低下している。

合併による不都合を地域住民の民間的努力に押し付けてきた日本ではあったが、この状況を目の当たりにしては、何らかの政策的対応をとらざるを得なかった。これが1960年代末から始まるコミュニティ政策であり、その内容はなにがしか都市内分権的仕組みを含まざるをえないことになる。なぜならば、身近な地域運営を民間で行なうことの限界が見え

てきたのであれば、すでにヨーロッパなどでは随分前から行われてきたように、身近な地域社会に再度何らかの制度的な枠組を返すことを考えざるをえないだろうからである。

### 3.3 日本型都市内分権

1960年代の末から始まった日本のコミュニティ政策の歴史をここで述べている暇はないが、それは開始から今日までももちろん一定不変であったわけではない。にもかかわらず、そこには、特に諸外国と比較すると明確に見出される、不変の側面もある。

第一は、日本のコミュニティ政策は都市内分権と云ってよい性格を持つのであるが、それでも上記の「分権」としての意味合いはやや希薄であり、しかも「分散」の側面も不十分であるという点である。

第二は、これに関連して、大きな特徴として、住民に自治体の意思決定への関与の場を身近な地域社会において保障するという面（「分権」の側面）よりは、住民に自らの共助的生活課題に自ら取り組んでもらう実働を期待してきたという点である。今風に言えば、「協働」のパートナーたることを住民組織に期待したのである。

第三は、これも以上の特徴に関連していると思われるのだが、都市内分権の区域区分がドイツなどと比べてやや小さく、小学校区が定番となったことである。ただこの論点は、紙数の関係で本稿では省略する。

これらの点を明らかにし、1960年代から現在に至る日本の各自治体のコミュニティ政策が独特なタイプの（「日本型」の）都市内分権に他ならないことを説明するために、特に1990年代以降の動きに注目して述べる（より詳しくは、名和田(2009)の第1章及び第2章（名和田執筆部分）を参照していただきたい）。

1980年代までの多くの自治体のコミュニティ政策は、コミュニティ・センターを身近な地域エリア（小学校区程度）に整備し、その「自主管理」を地元住民に求める、というスタイルのものであった。これを既に述べた都市内分権の定義に即して見るならば、自治体の区域がコミュニティ・センターのサービスエリアに区分され、そこに役所の出先とまではいかないがコミュニティ・センターという公共施設が整備され、それに地元のコミュニティ・センター管理運営委員会が置かれる、という姿である。したがって、「分散」の側面も弱い、何よりも「分権」の側面が非常に弱く、住民組織の役割は、コミュニティ・センターの管理運営という公共サービスを提供する実働の面が強いものとなっている。

この、「分権」の側面が弱く、住民組織に公共サービス提供活動を求めるという点こそ「日本型」といえる点であり、1990年代以降の、バブル経済崩壊後の厳しい局面において、やや違った形でより明確に現れてくる。すなわち、1990年代には、いくつかの自治体で、住民組織に、コミュニティ・センターの管理運営のみならず、コミュニティ・センターを活動拠点として地域の生活課題全般に取り組むことを求めるような都市内分権の仕組みが試行されていく。これはまさに「協働」の仕組みとしてコミュニティを再編する試みといえる



5)。

そして、こうした動きを受けて、これまで合併後の身近な地域社会の運営制度をつくることに消極的であった日本において、初めて都市内分権制度を法制化しようという動きが生じた。2004年の地方自治法改正でできた「地域自治区」の仕組みがそれである。ここで重要なのは、この制度の設計思想である。

この制度を「地域自治組織」として提唱した第27次地方制度調査会答申(2003年11月13日)は、次のように述べている。

「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。」

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

ここで「住民自治」とは、本稿でいう「分権」の要請であることは明らかである。「地域自治組織」という都市内分権の新しい仕組みは、平成の大合併によってあまりにも大規模化して住民の声が届きにくくなった自治体において、身近なエリアにおいて住民の声を反映した行政が行われるようにするための制度として構想されたのである。

しかし注目すべきは、「地域自治組織」制度の目的はこれにとどまらないと考えられていることである。

すなわち、答申は「また」として続けて、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」と述べるのである。

日本初の本格的な法律上の都市内分権制度である地域自治区制度は、最初から、「分権」

の仕組みであると同時に、コミュニティにおいて協働の仕組みを作るための制度装置として設計されたのであった。

この地域自治区制度は、やや使いづらいところがあって、その後それほどよく使われているわけではなく、多くの自治体は独自に条例や要綱を制定して独自の都市内分権を展開しているのだが、その多くはやはり地域自治区制度と同様に「分権」と「協働」の二つの政策理念を追求するものとなっているとあってよい。このようなタイプの都市内分権を試みる自治体は現在もどんどん増え続けている。

こうして今世紀になって日本型都市内分権は、その姿の上でも量的拡大という点でも、成熟したあり方を現してきたといえる。その特徴を今二つの点について指摘してみる。

第一は、何とんでも「協働」が大きな政策目標となっている点である。

例えばドイツの都市内分権は、地域の声を市政に届ける、市行政を地域の立場からコントロールする（場合によっては市行政を法的に拘束する決定を行なう）ということが主眼であって、「協働」の要素は全然ないといってよい。都市内分権の住民代表組織のメンバーたちは政党ベースで選挙され、月に一回程度の会議で各議題に明確な多数決の議決をして、行政はいかに行動すべきかを地域の総意として決めるのであり、その地域の総意を執行するのは行政の役割なのである。それは、条例制定権などは持たないが、様相からいってミニ議会のようなものである。ドイツは高福祉高負担福祉国家であり、公共サービスを提供するのは原則として行政の役割である。住民の役割は、それを支える高額の税金を支払うことと、その税金が正しく使われているかどうかを、上はEU議会から下は都市内分権の住民代表組織に至るまでのあらゆる地域レベルにおいて民主的に監視することである。

これに対して、日本の都市内分権の住民代表的組織は、たしかに地域の総意を議決によって示すのであるが、それを執行するのは、一部は行政であり、残りの一部は住民自身である。まさに「協働」の制度装置なのである。この点に、日本の都市内分権の「日本型」たるゆえんがある。

第二は、これと関連するが、「分権」の要素、つまり地域の総意を行政に届ける機能は、やや弱いという点である。

地域自治区制度の設計思想の中には、先に見たように「住民自治の充実」という理念があるのではあるが、住民代表組織である「地域協議会」を公職選挙法による選挙で選任するというようにはなっておらず、したがって地域協議会の議決には拘束力がない。

この財政危機の時代にあっては、行政側の視線はどうしても「協働」のほうに向きがちであり、独自の仕組みを作っている自治体の中には、都市内分権における「分権」の要素を自覚的にはほとんど考慮していない制度設計も見られる。

しかし、そうではあっても、住民組織を協働のパートナーとする場合には、ほぼ必然的に「分権」の要素が出てこざるを得ない。仕事をやってもらう以上、一定の権限を事実上認めざるを得ないのである。地域を基盤とした住民組織の意向は行政としてやはり尊重せ

ざるを得ないし、よく行なわれているように一定のまとまった交付金を措置している場合は、その（税金を原資とする）お金の使い道は当該住民組織が決定するのである。

弱いとはいってもやはり「日本型」都市内分権においても、「分権」の要素は厳然としてあるし、また政策的になければならない、ということを経験すべきである。

### 3.4 諸外国の「協働」政策の動向～ドイツを中心として～

「協働」という政策方向が、バブル経済崩壊後の不況と財政危機を背景としているとすれば、同様の状況は諸外国にも存在すると予想されるだろう。高福祉高負担を誇ったヨーロッパ福祉国家諸国も、現在のところやはり不況と財政危機の問題に悩まされているのである。いわゆる「第三の道」とか「新中道」と言われるヨーロッパ社会民主主義の新しい模索は、「市民社会(civil society)」が国家に代わって公共サービスを担ってくれることを期待しており、これは日本における「協働」と同じ政策方向である。

このいわばポスト福祉国家的政策方向を日本とヨーロッパで比較することにより、今日の日本型都市内分権の特徴がより明確に把握されると思われるが、私の研究の限界から、主としてドイツを比較対象に据えるほかない。ここでは、より詳しくは、名和田(2004)及び名和田(2009)の第3章を参照していただくとして、ごく簡単に述べたい。

ドイツでも、不況と財政危機の状況の中で、次第に高福祉高負担によって充実した行政サービスを国民に保障していくことが難しくなり、1997年に日本の消費税にあたる間接税（付加価値税）の税率を上げたものの、根本的解決には至っていない。

このため、1990年代からいくつかの自治体で、市民活動を奨励して、民間（「市民社会」）の力で公共サービスを補おうとする政策が試みられた。これを受けて、連邦レベルでも、1999年に連邦議会の全会一致の議決によって「市民活動調査委員会（Enquete Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements）」が設置され、2002年に報告書を出している（Enquete Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (2002)）。その後も連邦レベル、自治体レベルでこの試みは継続されている。

ここで奨励される「市民活動」とは、端的に言って無償のボランティア活動のことである。この点では、基本的な方向性は日本の「協働」と同じであるといつてよいものの、無償の活動だけでは限界があるとの認識が広がり、コミュニティ・ビジネスなどの試みが盛んな日本とは、やや趣きを異にする。そこはやはり、高福祉高負担体制と日本の中福祉中負担体制との違いというべきであろう。

またこうした方向性に対する都市内分権の住民代表組織の反応は概して鈍いといつてよい。

それでも、上記委員会報告書が次のように述べているのは、我々としても参考にしてよいのではないか。

「社会政策の質を巡る議論においては、市民活動は、もはや財政的に賄えなくなったサービスの代替物ではなく、その固有の生産性を発揮して、介護、青年への援助、児童福祉や学校の質の改善をもたらすものだ。よく、社会国家の諸問題から、市場プロセスのための国家責任の後退の必要性が論証される。だが、市民活動という観点から社会国家を見るならば、別な見方ができる。市民活動は、社会国家の生き生きとした側面であると。市民たちは、社会国家のサービスに協力する共同構築者として立ち現れる。」(Enquete Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements(2002), S.105)

協働とは安上がり行政あるいは無責任行政のことだという批判がよくあるが、そうではない、すべての公共サービスを行政にゆだねて各国民は自分の私生活のことにのみ専心しているような社会ではなく、公共サービスを自ら行なう民間側の諸主体が存在して、民間社会も生き生きとしている社会が、よい社会というものではないか、というのである。

この言説のイデオロギー的性格を批判するのは容易であるが、「協働」という政策に理念的な意味があるとしたら、このようなものではないであろうか。

第二次世界大戦後の先進諸国において政治体制の安定と経済の高生産性に寄与した福祉国家は、今大きな転換点を迎えており、そのことは、高福祉高負担のヨーロッパ諸国も、中福祉中負担の日本も、低福祉低負担のアメリカも、変わらない。そしてどの国も、民間の力の活用に活路を見出そうとしているのである。このことはコミュニティと都市内分権にも大いに影響しているのである。

#### 4. 世田谷区の「地域行政」の展開と課題

さて、日本の都市内分権とコミュニティ政策の現状を以上のように把握するとき、世田谷区の「地域行政」はどのようにとらえられ、その今後の課題としてどのようなことが指摘できるであろうか。

残り少なくなった紙数を有効に活かすためには、世田谷区役所その他が発表している多くの文書によって本稿の読者にとっては周知以上のことであるはずの事柄、即ち総合支所や出張所の構想、経緯、現状など、あるいは街づくり条例の制定やその後の展開などについて、いちいち確認することは一切省略し、これまで論じてきた都市内分権論の観点から見えることを箇条書き的に述べていくというようにしたい。

##### 4.1 大都市における二層制の都市内分権

まず世田谷区の「地域行政」が、都市内分権としての意味を持っていることは既に指摘

したが、その場合でも、大都市的な構造が見られることに留意しなければならない。

例えば、ドイツにおいても、人口 170 万人を擁する大都市であるハンブルクは、7 つの区に分かたれ、その区がそれぞれさらにいくつかの地域に分かたれている<sup>6)</sup>。同様に、人口 80 万人の大都市世田谷も、5 つの総合支所のエリア（これを世田谷区では「地域」とよんでいる）に分かたれ、そのそれぞれがいくつかの出張所のエリア（これを世田谷区では「地区」とよぶ）に分かたれている。

一口に都市内分権といっても、大都市では、このような二層制にしなければ、身近な行政を実現することは難しい。

大都市といえど何といっても日本では政令指定都市がある。そもそも世田谷区は、その「地域行政」を考えると、常に政令指定都市を意識してきた。世田谷区地域調整室調整課(1993)における座談会では、横浜市、千葉市、仙台市といった政令指定都市の担当者を招いているのである。このころ、札幌市、仙台市、広島市、千葉市などが政令指定都市となった、いわばラッシュの時期であり、これらの新しい政令指定都市でも、また既存の政令指定都市でも、いわゆる「大区役所主義」の考え方のもとに、区役所機能の強化が進められていた時期であるが、人口 80 万人を抱える世田谷区も、大都市行政に適した制度の姿を考えるにあたって、こうした政令指定都市の動向は大いに参考にしていたであろう。世田谷区の地域行政の取り組みの評価に当たっては、政令指定都市と比較することが何かにつけて有効である。

そのような観点で見れば、このような二層構造を持っている政令指定都市はそれほど多いわけではなく、世田谷区の仕組みは充実しているといえる。また例えばドイツにおいて、人口 360 万人を超えるベルリン市も、二層構造をもってはおらず、それどころか財政危機の中で東西統一直後の 23 区体制をその後 12 区体制に後退させたことと較べても、世田谷区が二層構造を発展させてきたことは高く評価できるのである。

しかしこのことはもう少し深めて考察する必要がある。即ち、本稿が提示してきた「分権」(=「住民自治の充実」)、「分散」、「協働」の推進、といった観点から見てどうであろうか。

#### 4.2 総合支所

まず、政令指定都市の行政区レベルである。世田谷区では、総合支所がそれに当たる。

「分散」の仕組みとしてみた場合、多くの政令指定都市は、この二十数年ほどの間区役所機能強化(規模の面でいえばいわゆる「大区役所主義」)に腐心してきたといつてよい。そこでの論点は、福祉事務所、保健所、土木事務所が区に入るかどうかということのほか、多くの仕事と権限を担う区役所が区民に対して総合的な役所として振る舞えるための企画調整機能をどのように充実させるかということであった。また、実は、区長(総合支所長)の職階の問題も大きい。更に、細かいことであるが、土木事務所以外に、政令指定都市の

区役所にあるハードの街づくり専門の部署として建築確認を行なう課が置かれるかどうかにも注意されるべき論点である（横浜市などは、建築課を区役所から引き上げてしまった）。

この観点からすると、世田谷区の総合支所は、福祉事務所、保健所、土木事務所にあたる組織を含んでおり、また地域振興課内に総合調整担当の係が置かれているので、行政態勢としては遜色ない。

では、「分権」の側面はどうか。上記世田谷区地域調整室調整課（1993）における座談会では、総合調整機能が「分散」の重要論点としてさかんに議論されているが、「分権」の仕組み（住民参加の仕組み）については、低調であり、わずかに横浜市の「区民会議」の仕組みが取り上げられている程度である。

しかし、この間の政令指定都市における区役所機能の充実の展開を見ると、もはや「分権」の制度（例えば、横浜市が現在国に提案しているような、行政区に公選制の審議機関を附置する仕組みなど）をビルトインしないではこれ以上「分散」もできないところまで来ているように思われる<sup>7)</sup>。

世田谷区も含め、今後大都市においては、「分権」の仕組みを充実させていく課題があり、第30次地方制度調査会中間報告の問題意識もその方向にあるといえるだろう。現行制度の下では、地域自治区制度の政令指定都市における特例を活用して「区地域協議会」を各区に設置している新潟市の取り組みや、条例で「区民会議」を設置している川崎市の取り組みが、先頭を走っている事例といえよう。

#### 4.3 出張所と身近なまちづくり推進協議会

今度は、世田谷でいうところの「地区」のレベルではどうか。いわばコミュニティ・レベルであり、地域組織で言えば連合自治会のレベルである。

既に述べたように、1990年代以降のコミュニティ政策では、ここに「分権」と「協働」の意味合いを持ったコミュニティ組織を設立することが広く行なわれている。

本稿では詳しく述べることができなかったが、日本のコミュニティ政策はこの連合自治会のエリアを基盤にすることが多く、地方都市ではこのエリアは小学校区とほぼ重なる<sup>8)</sup>。大都市では、小学校区というわけにはいかないが、やはり明治の町村を基盤にした連合自治会のエリアがコミュニティ政策の基本エリアとなることが多い。世田谷の場合は、人口の膨張と高密度化のため、明治の町村はむしろ総合支所のエリアとなっているようであるが、連合自治会はほぼ各出張所のエリアごとに組織されており、「身近なまちづくり推進協議会」という「分権」と「協働」の仕組みの基盤となっている。

世田谷では、この「地区」レベルにも「分散」の仕組みである出張所が整備されており、「分権」と「協働」の仕組みである身近なまちづくり推進協議会とあわせて、制度的姿としては申し分ない。今後の課題は、これに実態上の実績を積み上げていくことであろう。すなわち、「分散」の仕組みである出張所は、今世紀に入るあたりから、身近な役所として

窓口サービスの充実を目指してきたことが IT 化の進展でかなり省力化されて達成されたことから、もっぱらまちづくり機能、即ちコミュニティ・コーディネートの機能が強調されてきている。また、「分権」と「協働」の仕組みである身近なまちづくり推進協議会は、メンバーに公募委員を入れるなどして地区内のあらゆる力を糾合することや、いくつかの自治体で行なわれているように一括交付金のような予算的な裏付けを与えられて本格的な協働の活動を組み立てることなどが、今後進められていくべきではないか。

このことを、政令指定都市との比較において見てみよう。

政令指定都市の場合は、このコミュニティ・レベルの「分散」の面は、多くの出張所を持つ札幌市を除くと不十分で、住民に最も身近な役所は区役所というところが多い。コミュニティ・レベルでは、役所の出先に代えて、コミュニティ施設を配置しているケースが多い。

しかしこの場合でも、例えば横浜市などでは、指定管理制度を通じてコミュニティ施設の指定管理者に、コミュニティ・コーディネートの機能を果たすべきことを強く求めたり、中学校区に一つ地域福祉の拠点である「地域ケアプラザ」を整備し、そこに「地域福祉コーディネーター」を配置して、地域の「協働」の活動を推進する仕組みを追求していることには留意すべきである。横浜市は、今世紀に入ってから地域福祉計画への取組みを通じて、特に全市計画、区計画のほかに、地区別計画を策定し（ほとんどの場合連合自治会ないし地区社会福祉協議会のエリアで策定している）、この地区別計画の推進に住民自身が取組むことを通じて、「分権」と「協働」の取り組みが実質上進んでいる。そして、その取り組みに、区役所側は、地区別担当制を敷いて支援している。世田谷区のように充実した制度的姿は一見すると見当たらないが、実質上の成果を着々とあげていると評し得よう。

このほか、神戸市はつとに 1990 年に「ふれあいのまちづくり条例」を制定して、コミュニティ・レベルに「ふれあいのまちづくり協議会」を住民につくってもらい、そこに老人憩の家を改築するなどして「地域福祉センター」という拠点施設を置き、地域福祉を中心とした「協働」の取組みを推進してきた。新潟市、京都市、名古屋市、北九州市、福岡市なども、連合自治会（＝小学校区）のエリアでコミュニティ組織とその拠点施設を設置して、「分権」と「協働」の取組みを進めている。

世田谷区の出張所と身近なまちづくり推進協議会は、これらの政令指定都市の動向と切磋琢磨しつつ、先進的な取組みを進めていくことが期待される。

#### 4.4 地区街づくり条例

「まちづくり条例」とよばれる条例の類型がある。都市計画分野の条例で、都市計画法だけでは実現できない身近な地域のまちづくりを可能にするために各自治体が工夫して制定しているものである<sup>9)</sup>。

これはまさに世田谷区が、神戸市とともに先頭を切って制定したもので、「地区」よりも

さらに狭域のレベルで、住民主体の街づくりを可能にするものである。本稿の最後に、これについて簡単に触れておきたい。

都市計画という分野は、1990年代以降のコミュニティ政策の通奏低音的テーマである地域福祉の分野と違って、私有財産規制を内容とするものであるから、公権力性が強く、住民自身が取り組むにはややハードルが高い。だからこそ世田谷区も、防災のような公共性が高く住民の納得も得やすいテーマを掲げて狭域の街づくりに取り組んできた。

まちづくり条例は、1980年に都市計画法の中に地区計画制度が創設されたのを受けて、これを身近な街づくりに生かそうとした神戸市と世田谷区がいち早く制定したものである。その後追随する動きがなかったが、規制緩和の流れの中で再び建築紛争が増大する気配を見せると、多くの自治体が制定し始めた。

コミュニティ論の立場から見れば、まちづくり条例の中には、身近な街づくりに取り組む住民組織を首長が認定し、これに首長への提案権や、首長との協定締結権を与え、その内容が地区計画にもなっていく、という仕組みを持っている点が重要である。

これはコミュニティにとっては、自らの隣人の私有財産権に口を出す行為であるから、ハードルが高い。しっかりしたコミュニティが求められる。そしてこの点に、各自治体のまちづくり条例の制度設計の最大の苦勞の一つがある。自分の自治体の地域性からして、街づくりの課題が大きな地域に果たしてこうした自主的な住民組織が立ち上がると期待できるか、しかもそれがただ1つだけ立ち上がって行政との交渉相手となれるか、という見定めが必要となり、その判断によって、この住民組織の認定の仕組みも微妙な違いを見せる。

世田谷区は、1998年の街づくり条例の改正で、この認定の仕組みを廃止してしまった。このことの地域行政としての意味、コミュニティ政策としての意味を、今後も関係者は考えていくべきではないか。

## おわりに

政令指定都市と比較してみると、世田谷区は、30年来のたゆまぬ努力によって「地域行政」において充実したシステムを作り上げてきている。世田谷区役所本庁―総合支所―出張所という三層の「分散」の仕組みを持ち、出張所には、身近なまちづくり推進協議会という「分権」と「協働」の仕組みを持っている。

この制度のどこに穴があるかは、いくつかの政令指定都市との比較を通じて述べておいたが、総体的に見て他の大都市と比較して世田谷の「地域行政」が充実していることは明らかである。

今後の課題は、こうした制度的仕組みに魂を入れていく不断の努力ではないか。もちろん区役所も区民もである。



## 〔注〕

- 1) 2001年度には、地域行政の見直しのための庁内研究会「地区まちづくり研究会」に学識者として参加させていただいた。
- 2) そもそもこの「基礎自治体」という言葉そのものが、1990年代以降の新しい状況を受けて行なわれた地方分権改革の結果形成された「基礎的地方公共団体」たる市町村の新しい性格を表現するために、第27次地方制度調査会答申ではじめて使用されたものであった。この事情については、山崎(2004)、山崎(2005)を参照されたい。
- 3) 実を言うと、日本ではこの「分散」の側面も時として曖昧である。すなわち、自治体の区域を区分して、そこに役所の出先ではなく、コミュニティ・センターを置くといったコミュニティ政策が特に1970年代、80年代には一般的であった。そうなるとこうした日本流のコミュニティ政策を都市内分権の一種として論じてよいのかがそもそも問題となる。しかしこの問題は世田谷区では該当しないので、本稿では省略させていただく。
- 4) さしあたり、イギリスのパリッシュについては、竹下(2000)及び武岡(2007)を、ドイツの小規模自治体連合制度については、名和田(2006)を、フィリピンのバランガイについては、荒木(2009)を、参照していただきたい。
- 5) 結論的に言えば、このように「分権」と「協働」とが車の両輪になって今日のコミュニティ政策は行なわれているといえる。この「分権」と「協働」は、全国で制定が進んでいる自治基本条例で「参加」と「協働」として自治体の政策理念とされているものに当たると私は考えている。名和田(2011b)を参照されたい。
- 6) かつては、区レベル(世田谷でいう「地域」レベル)には「分散」の仕組みとして「区役所(Bezirksamt)」、「分権」の仕組みとして選挙制の「区集会(Bezirksversammlung)」が置かれ、さらに区内を世田谷でいうところのいくつかの「地区」に区分して、「分散」の仕組みとして「地域事務所(Ortsamt)」、「分権」の仕組みとして「地域委員会(Ortsausschuss)」が置かれていて、制度的な姿としては申し分のない大都市型都市内分権制度であったが、その後地域事務所、地域委員会は廃止されてしまった。しかし、二層制の仕組みはまだ残っている。ハンブルクについては、幸田雅治氏の一連の論稿があるので参照されたい(幸田(2009a)、幸田(2009b)、幸田(2009c)及び幸田(2009d))。
- 7) つまり、市長の持っている権限を大幅に区長以下の区役所に委譲した場合、区役所が区民の意に沿わない決定をしても、選挙民はこれをコントロールできない、という事態が生じかねない。選挙でコントロールできない権力が生ずることは、民主政治においては認められない。この問題は、都市内分権制度の設計において、ドイツでは憲法裁判で争われてきた。詳しくは名和田(2000)を参照されたい。
- 8) 明治の大合併でできた町村は、小学校経営主体たることを要求されて成立したのであり、小さな町村は小学校区であった。これが今度は昭和の大合併で消滅して、それを民間側が連合

自治会として組織し、地域運営組織を保持したのであった。したがって人口がゆるやかに増加した地域では、連合自治会が小学校区と重なるのは当然なのである。ここに、日本のコミュニティ政策がエリアとして小学校区を定番とした根拠がある。

9) まちづくり条例についての私の捉え方は、名和田(1998)や名和田(2011b)などに述べておいた。

#### [参考文献]

Enquete Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements(2002) *Bericht Bürgerschaftliches Engagement : auf dem Weg in eine zukunfts f ahige Brgergesellschaft*, Enquete-Kommission: Leske + Budrich.

荒木千晴(2009)「フィリピンの自治体内分権と地域協働—メトロ・マニラ首都圏ケソン市におけるバラングイの事例から」, 名和田是彦(編)『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, 第7章, 209-249頁.

幸田雅治(2009a)「ハンブルク市の市議会と区議会について(1)その仕組みと特徴」,『自治研究』, 第85巻, 第3号, 38-64頁, 3月.

———(2009b)「ハンブルク市の市議会と区議会について(2)その仕組みと特徴」,『自治研究』, 第85巻, 第4号, 104-123頁, 4月.

———(2009c)「ハンブルク市の市議会と区議会について(3)その仕組みと特徴」,『自治研究』, 第85巻, 第5号, 87-111頁, 5月.

———(2009d)「ハンブルク市の市議会と区議会について(4・完)その仕組みと特徴」,『自治研究』, 第85巻, 第6号, 76-99頁, 6月.

世田谷区地域調整室調整課(1993)『せたがや—地域行政のあゆみ(世田谷まちづくりの記録・4)』.

世田谷区政策企画課(2005)『世田谷区基本計画(2005年度～2014年度)』.

武岡明子(2007)「イングランドにおける<準自治体>{パリッシュの機能と役割(特集準自治体・考)」,『月刊自治研』, 第49巻, 42-51頁, 8月.

竹下譲(2000)『パリッシュにみる自治の機能: イギリス地方自治の基盤』, 神奈川大学法学研究叢書, 第17号, イマジン出版.

名和田是彦(1998)『コミュニティの法理論』, 創文社.

———(2000)「ドイツ・ブレーメン市の地域評議会制度にみる決定権限の地域分散の法的性格 ~二つの憲法裁判を軸として~」, 飯島紀昭・島田和夫・広渡清吾(編)『市民法学の課題と展望 ~清水誠先生古稀記念論集~』, 日本評論社, 65-89頁.

———(2004)「自治体内分権と地域社会」, 白藤博行・山田公平・加茂利男(編)『地方自治制度改革論』, 自治体研究社, 131-164頁.

———(2006)「コミュニティ組織の役割と現在」, 辻山幸宜(編)『新しい自治のしくみづく

り』, ぎょうせい, 第3章, 79-108頁.

—— (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.

—— (2011a) 「「コミュニティ・ニーズ」充足のための「コミュニティの制度化」の日本的類型について(地域社会の法社会学)」(全体シンポジウム地域社会の法社会学の意義と方法), 『法社会学』, 第74号, 1-13頁.

—— (2011b) 「コミュニティ組織の役割と現在」, 北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁(編)『自治体政策法務』, 有斐閣, 100-113頁.

山崎重孝(2004) 「新しい「基礎自治体」像について(上)」, 『自治研究』, 第80巻, 第12号, 36-66頁, 12月.

—— (2005) 「新しい「基礎自治体」像について(下)」, 『自治研究』, 第81巻, 第1号, 62-88頁, 1月.