

住民自治の拡充と都市内分権

——大規模自治体における住民参加——

志村 順一*

1. はじめに

せたがや自治政策研究所では、研究活動の一環として「地方自治」に関する情報収集を行っている。過去には自治権拡充・都区制度改革、区民参加に関する調査報告をとりまとめており、毎年継続している「世田谷の地域特性の析出」と並んで本研究所が基盤としている研究テーマとなっている。すなわち、研究所の名称が示すように、世田谷区という自治体¹の自治を充実させ、機能させる方策を見出すことが、本研究所に課せられている研究テーマの1つとなっている。

「地方自治」が重要であることは、多くの人々が認める理念であるが、漠然として具体的なイメージがつかみにくい。そこには、住民にとっても、自治体職員にとっても、「地方自治」のメリットが自明でなく、重要さを実感しにくい状況があると思われる。実際に地方自治制度の変更によるメリットを住民は得にくい。公共サービスの改善や保険料・利用料の負担増減などは分かりやすい問題であるが、制度自体の問題となると、直接に制度がどのような結果を生み出したのか、あるいは今後どのように影響するのか複雑で分かりにくい場合が多い。

自治体行政に携わる職員にとっても、地方への権限移譲が業務の増加のみであれば、むしろ地方分権のデメリットを感じる。特に財源を伴わない場合は明らかである。国から地方への地方分権——事務事業の執行権限の移譲や国による統制の緩和・自由度の拡大——とは、自治体行政の立場からすれば、事務量の増加と裁量の余地（すなわち自ら判断して、責任を取らなくてはならない）が増えることと同一なのである。

そもそも、自治体の存在理由とは何なのだろう。自治体固有の仕事は、地域における共通・共同の課題解決である。自らの具体的な課題を身近にいる他者とともに考え、手法を選択しながら解決していく。このようにして、地域が必要とするサービスや財を供給し、コミュニティを維持していくことが地方自治であろう²。当然、住民全体で目指すべき方向やそのために取る選択は、1つではなく議論の余地がある。協議により合意形成を図り、それを実現させることも自治の重要な側面である。

* せたがや自治政策研究所研究員

¹ 本報告書では以下「自治体」という表現を用いるが、法律上の用語は「地方公共団体」である。

² ただし、自治体は、「地域における事務」だけでなく、国の法律により全国的基準が定められた事務や「法定受託事務」（国又は都道府県が、本来果たすべき役割に係る事務）も行っている。地域を超えた国レベルの法に基づく事務を行っており、仕事の守備範囲が広いとともに、法で定められた権利義務に係る仕事にも携わっている。

自治体は、本来的にはコミュニティの性格を有していると考えるが、規模が大きいことと、また、公共サービスの供給を専門処理機関である行政組織などが行っているため、住民間の共同のつながりが見えにくくなっている。

区の自治体シンクタンクが独自に「地方自治」の研究に取り組む意義は、見えにくくなった住民間のつながりを解明し、住民間の共同の取り組みを可能にする仕組みや政策を検討することにあると考えている。

とりわけ、世田谷区は人口 90 万人と規模が大きいうえに毎年の転出入者も多い。新しい住民が多く住む、都心に近い住宅地域という地域特性を持っている。また、東京 23 区の 1 つであり、特別区の位置づけにあることも区における地方自治が制限されている課題と認識されている。

本年度（平成 29 年度）は、新規に地方自治研究に着手する初年として、議論の出発点となる論点を提示することとしたい。本報告書では、まず地方分権の推進を受け「住民自治」がこれからの課題であることを論じる。また、「参加」を住民自治の具体化と捉え、自治体における「参加」の仕組みの大枠を整理する。その際、行政参加が内包する課題にも触れている。後半では、「住民自治」、「参加」をより具体化する方向性の 1 つとして都市内分権を論じる。都市内分権に着目したのは、特に人口規模の大きな世田谷区では鍵になると考えているためである。ここでは、世田谷区との比較・参照資料として使えるよう政令指定都市の都市内分権の事例を若干掲載している。なお、本報告書は区における詳細な政策・制度の分析や検討までは取り組んでいない。今回の研究は、その前段階となる「地方自治」、「参加」、「都市内分権」の位置づけと世田谷区を取り巻く状況の理解を深めるために行ったものである。

2. 地方自治の今日的論点

2.1 地方分権改革

地方自治というテーマで近年に至るまで最も注目されていたのは、地方分権改革である。

1990 年代以降の日本の地方分権改革は、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」（地方分権推進委員会 中間報告）とも呼ばれる。

内閣府ホームページを参照すると、まず、第 1 次分権改革の時期において、国と地方との関係が「上下・主従」から「対等・協力」の関係に変わり、機関委任性務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールなど、地方分権の理念・基礎が形成された。そして、第 2 次分権改革において、義務付け・枠付けなどの緩和や事務権限の移譲が進められた³。（図表 1）

³ 時期区分についてはこれ以外の把握の仕方もある。地方六団体等は第 1 次地方分権改革から三位一体改革までを「第 1 期分権改革」とまとめ、その後を今後の展開に期待を寄せて「第 2 期分権改革」としている。（伊藤正次ほか『ホーンブック地方自治』北樹出版、2010：42）

図表 1 地方分権改革のこれまでの経緯

H5	H7	H11	H13	H14	H17	H18	H19	H23	H25	H26	H27	H28	H29
6月	5月 7月	7月	7月	6月～6月		12月	4月	4月 8月	3月 4月 6月	5月 6月	6月	5月	4月
地方分権の推進に関する決議（衆参両院）	地方分権推進法成立 ※H6.12第1次～H10.11第5次勧告 地方分権推進委員会発足（～H13.3）	地方分権一括法成立	地方分権改革推進会議発足	骨太の方針（閣議決定）（毎年）	三位一体改革（国庫補助負担金改革、税源移譲、交付税改革）	地方分権改革推進法成立	地方分権改革推進委員会発足（～H22.3） ※H20.5第1次～H21.12第4次勧告	国と地方の協議の場法成立 第1次一括法成立（義務付け・枠付けの見直し） 第2次一括法成立（義務付け・枠付けの見直し、都道府県から市町村への権限移譲）	地方分権改革推進本部発足（本部長：内閣総理大臣） 地方分権改革有識者会議発足 第3次一括法成立（義務付け・枠付けの見直し、都道府県から市町村への権限移譲）	「地方分権改革の総括と展望」取りまとめ 第4次一括法成立（国から地方、都道府県から指定都市への権限移譲）	第5次一括法成立（国から地方、都道府県から指定都市などへの権限移譲、義務付け・枠付けの見直し）	第6次一括法成立（国から地方、都道府県から指定都市などへの権限移譲、義務付け・枠付けの見直し）	第7次一括法成立（都道府県から指定都市などへの権限移譲、義務付け・枠付けの見直し）
第1次地方分権改革 →			第2次地方分権改革 →						提案募集方式の導入 → (H26～)				

出典：内閣府ホームページを基に作成

平成の市町村合併を経た現在において、地方分権改革をどのように評価するかは難しい問題である。地方分権改革は「混声合唱」（辻山幸宣）と表現されたように一義的に推進されたのではなかったが、少なくとも地方自治の観点からすれば、機関委任事務の廃止や権限移譲などにより自治体の自由度の拡大が図られ、自治体の「団体自治」は拡充されていると評価できるだろう。

2.2 都区制度改革

世田谷区を含む東京 23 区は、都区制度のもとで特別地方公共団体である特別区に位置づけられており、地方自治制度のなかでも特殊な状況にある。そのため、世田谷区での地方自治を考える際には、地方分権改革とは独自の経緯で進められている、都区制度改革の動きを把握しなければならない。

すでに、本研究所では過去に都区制度改革に関する研究に取り組んだことがあるため⁴、本報告書では、都区制度の変遷は省略する。都区制度については、特別区協議会がわかりやすくまとめた資料を作成しているので、情報収集する場合はそれらを参照すると便利である。都区制度改革を経て、現在の都区制度の概要を説明すると次のとおりである。

都区制度は、「市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する（地方自治法第 281 条の 2）」制度である。

まず、第 1 の特徴は、通常の市と事務配分が異なっている点である。上下水道、消防など都が行う大都市事務がある。第 2 の特徴は、都区財政調整制度が存在することである。これにより、一般の市と異なり、特別区部における固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税を都が都税として徴収し、そのうち条例で定める一定割合（現行は 55%）を特別区財政調整交付金として、特別区に交付するものである。税源の偏在がある各区の行政水準の均衡を図るため、地方交付税に準じた方法で財源不足額が算定され、普通交付金として交付されている。要するに、都と特別区との税の配分と、23 区相互間の税の配分の両方に係る仕組みである。

「平成 12 年改革⁵」によって、特別区は、東京都の内部的団体ではなく、法律上「基礎的な地方公共団体」として位置づけられた。通常の市町村と同じ「普通地方公共団体」と位置づけられていないことから、あいまいな決着であるとの見方もあるものの、一定の成果を経て、制度改革は一段落となった。ただし、「平成 12 年改革」は未完である。基礎自治体優先の原則に基づく都区の役割分担の見直しと財源配分について都と 23 区の間に見解の相違があり、協議は決着していない状況にある。

2.3 地方分権改革の残された課題

地方分権改革、そして都区制度改革においては、完全ではないかもしれないが、機関委任事務の廃止や、特別区の基礎的自治体としての位置づけの明確化により、自治体の自律の度合いが増した。つまり、「団体自治」の側面は拡充したと言える。

他方で、地方分権推進委員会の最終報告に記述されているように、「住民自治の拡充」は今後の課題である。つまり、第 1 次分権改革は、団体自治を拡充することを住民自治拡充の先決要件として進めてきたため、住民自治の拡充策が出遅れている。

また、都区制度改革においても同様に、「住民自治」の側面が課題として残されていると思われる。

⁴ せたがや自治政策研究所『せたがや自治政策』Vol.5-6、2013-14

⁵ 平成 12 年に施行された都区制度改革。都は広域自治体として、特別区は基礎的自治体として法に明記され、都区間の役割分担及び財源配分の原則が定められた。

例えば、これまでの都区制度改革を振り返って、大森彌氏（特別区制度懇談会座長）は、それなりに意義のあった改革運動だったと述べたあと、東京という大都市の住民にとって都区制度改革が意味を持つためには、「23区内の中の住民自治をもっと強めるべきではないか」と思います。制度改革のほうにエネルギーを取られたから、住民自治はあまり目が向かないできたかなと思います」（特別区協議会編 2017：90）と述べている。

また、地方分権推進委員会や地方制度調査会委員を歴任し分権改革に深く関わってきた西尾勝氏も「地方分権改革の『究極』の目的はあくまで『住民自治の拡充』である」（西尾 2013：3）と述べており、わが国の地方自治において「住民自治の側面の充実こそが最も重要であり、次いで重要なのは団体自治の側面のうちの所掌事務について自律的に自己決定し得る権限の拡充である。そして、団体自治の側面のうち自治体の所掌事務の範囲の拡張は二の次の課題である」（西尾 2013：34-35）としている。さらに西尾氏は、地方分権の推進により自治体の仕事量を増やすことが、住民が自治体の仕事の範囲と量を選べないという点で住民自治と対立してしまう可能性を指摘している（西尾 2007：247）。一般に「地方自治」のうちに団体自治と住民自治があり、地方分権の推進は地方自治にとってプラスとなるはずだと考えられている。しかし、住民自治の観点からはこのような逆説、地方分権の推進が地方自治を阻害する場合があります。ケースに応じて考える必要があるのだろう。

2.4 「団体自治」と「住民自治」——地方自治の本旨

大きなテーマである「地方自治」から地方分権について述べてきたが、ここで、地方自治を考えるうえでの、基本的な用語である「住民自治」と「団体自治」について確認しておきたい。

日本国憲法の第92条（地方自治の本旨の確保）では「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と定められている。ただし、この条文からは「地方自治の本旨」が何を意味するのか分からない。

「憲法制定の当初から学界の通説として、『地方自治の本旨』は、①国から独立した地方公共団体が存在してそれに十分な自治権が保障されなければならないという『団体自治』の原理と、②各自治体の中では住民主体の自治が行われなければならないという『住民自治』の原理から成る、と解されてきた」（兼子 1999：37）。また、この2つの関係は、「①は地方自治を国など自治体の外に対して保障要求する対外的自治の原理であり、②は各自治体における内部的自治の原理であるから、両々相まっべき“車の両輪”」（兼子 1999：37-38）という比喻で語られる。両方とも地方自治を維持するために不可欠で、切り離せないものである⁶。

⁶ 地方自治を、団体自治・住民自治の制度保障と位置づけるのは不十分であり、市民が地方政府を創出している主体だと位置づける議論もある（松下圭一『日本の自治・分権』岩波新書、1998）。

つまり、ある団体や組織においては、対外的な面と対内的な面がある。「団体自治」とは、その団体が他の団体から自律・独立している側面である。自治体においては、法的な権限の範囲や実際に何かをなす資源の大きさの側面となるだろう。他方の「住民自治」は、その団体の構成員が公的な意思決定に参加する側面、自分達で自分達のことを決める、「統治者と被治者の自己同一性」という民主主義の論理の側面である。

当然に、団体自治が極めて制限されている場合、住民自治を実現しても、地方自治は不十分なものとなる。他方で、団体自治が拡充されていても、住民自治が機能していない場合、地方自治は不十分である。この点から、“車の両輪”と言える。

一例として、車の両輪であるというのを、条例の制定で考えてみたい。自治体で独自の政策課題に対応するため、条例を制定するには、そもそも権限や財源を有していなければならない。他方で、条例を作るにあたっては、何を課題と認識するのか、どのような状況があるべき姿か、といった規範的な議論が出てくる。その妥当性の根拠として、住民全体の合意が前提とされている。

「団体自治」と「住民自治」は、憲法に基づく地方自治の理念を 2 側面で言い表しているものである。特に「地方自治」の中心関心が地方分権、すなわち団体自治の側面にある状況のなかで、地方自治を捉えなおすために有効な区別と思われる。しかしながら、理念的でかなり抽象的な用語である。現実の政治・行政を分析するのは不十分であるし、実際に制度設計や政策立案をする場合には、抽象的で使えないという限界がある。そこで次に、「住民自治」をもう少し具体的に捉えるために「参加」について考察する。

3. 「住民自治」への方策——「参加」について

3.1 住民（市民）参加

具体的な政治行政過程で「住民自治」の理念を反映しているのは、いわゆる「参加」の機能である。つまり、住民（市民）参加を可能にする各種制度であり、政策理念であり、そこでなされている活動である。

念のため、地方自治の文脈で用いられる「参加」の意味は、日常用語のそれと少しずれていることを指摘しておきたい。「参加」は広義には、参政・参画も含んでいる。もとより「参加」は自治と関連した理念であった。例えば、頻繁に参照される議論としてアーンスタインの「市民参加の階梯」が著名である。

自治体の住民として、あるいは「市民」として基礎自治体の運営に参加する方法はいくつかある。（図表 2）

第 1 に、「参加」の制度として最も重要な首長と議会議員の選挙がある。また、これ以外

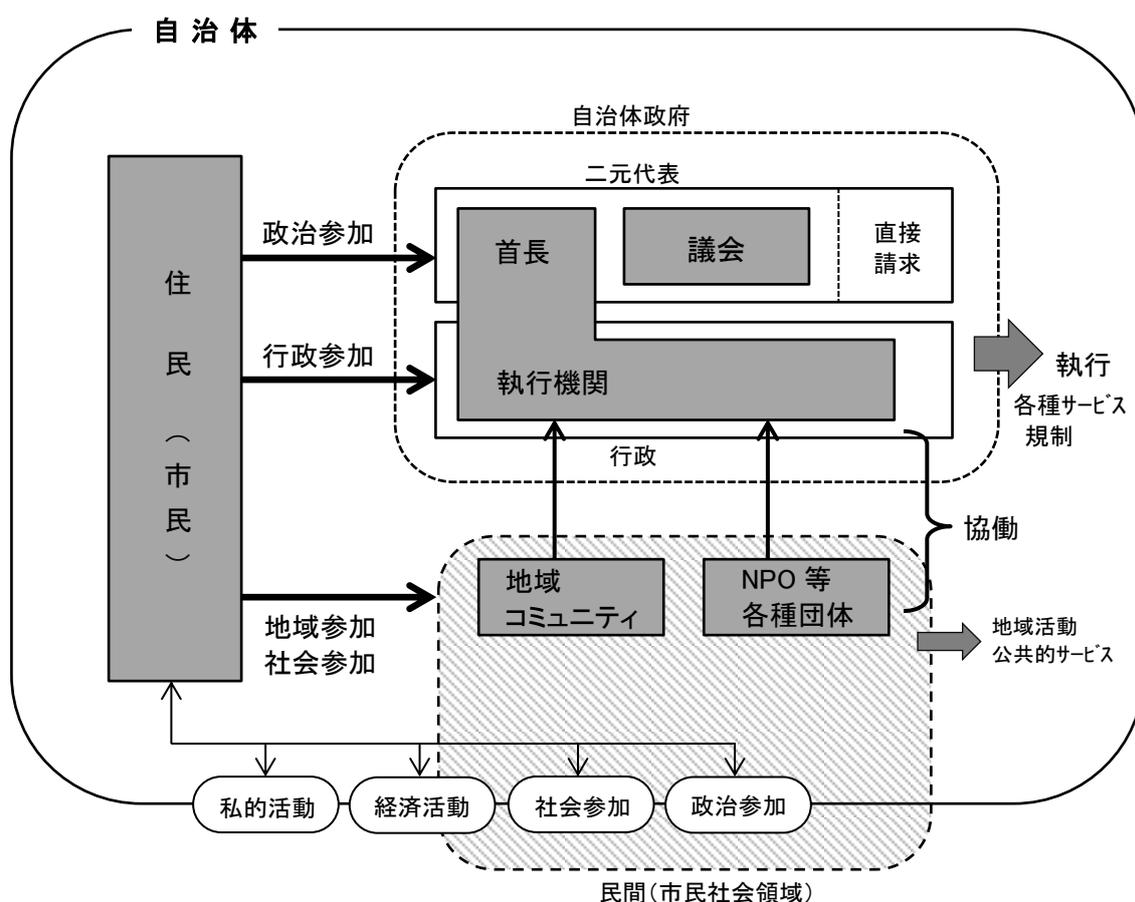
また、団体自治・住民自治は車の両輪ではなく、住民自治が優位するととらえるべきで、法律が団体自治の範囲を決めているのであるが、その団体自治は住民自治が規定するととらえるべきとの議論もある（例えば、今川晃編『地方自治を問いなおす』法律文化社、2014）。

に地方自治法では、直接請求（議会の解散請求、長・議員の解職請求、条例の制定改廃請求等）、住民監視制度（住民監査請求、住民訴訟）、請願・陳情が定められている。こうした参加は「政治参加」と呼ばれている⁷。

第2に公選の首長をトップとする行政への参加がある⁸。現在まで、住民自治の拡充策として行われてきたのは主として、この「行政参加」であった。審議会委員、ワークショップ、パブリックコメントなど政策の立案・執行過程への参加が「行政参加」にあたる（和田 2011：202-204）。

なお、行政参加については、どのような政策領域かの違いだけでなく、行政過程のどの段階かによる違いもある。政策立案、実施または評価のどの段階に参加するかで、同じ参加であっても性質に違いがある。

図表2 自治体への住民（市民）参加



出典：筆者作成

⁷ 「政治参加」は、ここに例示した法律に基づく制度的な参加に限らず、インフォーマルな活動も含まれる。

⁸ こうした「行政参加」には、首長を直接選挙で選ぶ首長公選制を含め、直接行政参加として議会制民主主義とは別の原理があるという見方がある（兼子 1999：46-52）。

ところで、こうした自治体政府への公式な参画、いわば伝統的な住民自治の考え方に對して、「ガバメント」から「ガバナンス」へと呼ばれる新たな自治・協治（「ローカル・ガバナンス」などと表現される）の考え方が登場している。自治体政府による自治体の意思決定と自治体運営ではなく、官・民の多元的な主体（団体や機関）の協働の観点を重視したものと考えられる。図表 2 では、自治体の区域とは一致しない「民間（市民社会領域）」とそれを構成する様々な主体間及び行政との「協働」の部分である。

これと重なりながら、別の方向性を持つものとして、自治体内の「コミュニティ」の再評価がある。図表 2 では「地域コミュニティ⁹」と示している部分である。1970 年代から日本ではコミュニティ政策が行われており、古くて新しいテーマである。近年、再びコミュニティが着目されているが、コミュニティを媒介した、またはコミュニティを単位とした参加、「地域自治」も住民自治の新たな展開として注目すべき動向である。

3.2 行政参加に伴う難問、代表性の問題

「参加」については、様々な論点があるが、次章で論じる都市内分権における「(地域) 代表性」に関わる部分に限って行政参加の問題について少し触れておきたい。

自治体が行政への参加を進めるにあたって、特に法律で規定されていない場合に、どのような方法をとるかが悩ましい問題となる。住民全員の参加は不可能かつ住民は多様であり意見が一致していないなかで、一部の参加している住民が住民全体を代表できるのかという困難がつきまとう。つまり、先ほどの図表 2 の「住民（市民）」は意見対立がなく一体に見えてしまうが、実際には、多様な住民がばらばらの意志をもっているのである。このような状況のもとで、一部の住民の参加は、他の住民にとっての参加を阻害しているということにもなりかねない。一部の参加者が過剰に代表しているとの批判が生じかねないのである。

また、これとは少し異なる指摘であるが、行政への参加は、行政の隠れ蓑や責任の回避と背中合わせとなっているという指摘がある。こうした事情と関連してかもしれないが、あまり住民は参加を求めているのではないか。その結果として、参加が低調となっている可能性がある。本報告書で論じる余裕がないが、ワークショップなどにより、住民が主体的に熱意を持って参加できるようにする新たな手法の開発と改善も重要なテーマである¹⁰。

⁹ ここでの「(地域) コミュニティ」とは、組織化・制度化の程度に関わらず、一定の地理的な範囲をもった地域社会のことである。大きさに幅があるうえに、重層的に様々なレベルの単位がある。ここでは、個別の町会・自治会を包括した連合町会自治会レベルあるいは、小学校区又は中学校区くらいの規模とまとまりをイメージしている。世田谷区でいえば、「地区」（まちづくりセンターの管轄単位）か、それをさらにいくつかに分割したくらいの範囲である。

¹⁰ こうしたテーマも、政策研究の一環として自治体シンクタンクが取り組むべきテーマの 1 つかもしれない。本研究では過去に「区民参加に関する研究」（『せたがや自治政策』Vol.5、2013）で無作為抽出ワークショップの手法をまとめている。

大規模な自治体において、住民総会など住民が直接に参加する方法は、実現可能性が低い。その中で、数少ない方法であるが住民投票がある。自治体は独自に住民投票条例を制定し、住民投票を制度化することが可能である。しかし、条例で設置したとしても、実際には住民投票を実施するハードルは高く、自治体にとっての重要事項に限定して実施するのが普通である。したがって、日常的な参加ではなく、例外的な参加の仕組みである。もちろん、重要事項へ直接参加できる制度を設置しておく意義はあるが、大規模な直接参加の特徴として、対話や協議を通じた合意形成の側面が弱く、あれかこれかの多数決の結果による決定となる課題を持ち合わせている。

このように全員による参加に限界があるなかで参加を推進するには、様々な場面で、住民全員の代わりに代表していると想定される人が参加する方法が採用される。他の参加していない住民にとっては間接の関与となっている。

行政への参加は、自治体行政（の各所管部門）が権限をもっている範囲内で設定された課題となる。多くの場合に採用されるのは、審議会や委員会など協議会形式の会議であろう。そこに参加する住民は、各種団体・地縁団体の代表や公募委員、学識経験者などで構成されることが多い。もちろん、このような方法に限られるわけではなく、これまでの選出方法と異なる無作為抽出による参加も新しい手法として登場している。無作為抽出で参加者を募集する方法などである。その他、納税者が納税額の使い道を選べる1%支援制度（パーセント条例）のような仕組みも参加の制度と言えるだろう。

いくつか例示したが、どのようなものが「参加」に位置づけられ、参加手法はどのように正当化されるだろうか¹¹。足場がぐらついている参加の位置づけを意識的にしっかりとさせる論理を考えなくてはならない。定量的に計測が困難な参加の制度設計を考えるためには、定性的・論理的な整理が必要と思われる。そこで、参加の根拠づけの大まかな類型化を試みた（図表3）¹²。それぞれ異なる原理・原則を持っており、一長一短がある。現実には、入り混じっているし、正誤どちらかの2分法で割り切れない。「参加」を目指した仕組みを導入するならば、こうした類型を組みあわせて折衷したものになるだろうし、完全なものはない前提でより妥当なものを考えざるを得ないのでないだろうか。

なお、どのような政策課題で参加を進めるかによって重点の置き方は異なる。例えば、平均的な市民感覚に基づく評価を行いたい場合、政策や事業の影響を受ける対象者や地域が限定されている場合、良好な住環境を目指して規制を行う場合など、どのような根拠で、どのように意見を聞くのか、誰に参加を求めるべきか違いがあるだろう。

¹¹ 住民参加の正統性（正当性）という問題設定は、金井利之『実践自治体行政学』第一法規、2010：73-82 などから着想を得ている。

¹² 図表3は、筆者の見解で不十分ながら整理したものがある。検討素材としてお読みいただきたい。

図表3 参加（代表）の根拠付けと手法の例示

正統性の根拠付け		手法の例示
直接参加	全員一致	<ul style="list-style-type: none"> ・拍手喝采 ・反対意見の表明なし ・全員の承諾（例えば書面による）
	全員による多数決	<ul style="list-style-type: none"> ・総会での議決 ・住民投票による意思表示 ・全員を対象としたアンケートの結果
間接参加 ¹³	多面的な代表	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙による代表選出 ・各種団体による代表の推薦 ・利害関係者または代理人の参加
	討議による合理性	<ul style="list-style-type: none"> ・利害関係がないと想定される委員（公募・無作為抽出） ・パブリックコメント、公聴会 ・議事録の公開
	自発性（参加に係る責務や負担の引き受け）	<ul style="list-style-type: none"> ・公募委員の募集 ・事業提案 ・ボランティアや寄付
その他	統計学的な代表性 ¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> ・無作為抽出による統計的調査 ・モニターアンケート
	第三者による客観性	<ul style="list-style-type: none"> ・科学的知見を有する専門家（学識経験者等）の登用 ・当事者からの意見聴取

出典：筆者作成

今回着目する都市内分権のような住民参加の仕組みは、地域ごとの「地域代表性」を前提としている。すなわち地域単位での合意形成を前提としており、そこに困難さがある。参加の前段階として、いかにして幅広い層の住民を巻き込み、地域の“総意”だと認められるような合意形成が図れるかが課題となる。逆に、都市内分権的な参加の取り組みに対する懸念や躊躇の根底には、このような問題があるように思われる。もともと、合意形成、すなわち様々な公共的な課題に対する本当の意見の一致は、理想ではあるが現実には難しい。合意形成は、時間的にも労力的にも、大変なものである。

そもそも東京などの都市部において、例えば地区レベルであっても人口数万人規模であ

¹³ 議会を経由しない行政への直接参加や市民討議会は、通例、間接民主主義（議会制）と区別されているようであるが、ここでは、全員が参加できないという観点から間接参加に含めた。

¹⁴ 無作為抽出の住民へのアンケート調査等は、住民のニーズを把握する点で意味があるが、「参加」の1つと見做してよいのか疑問である。

り、地域住民の合意形成は困難である。行政の側からすれば、もし住民主体の合意形成の活動がなされていればそれを尊重するとともに、完全な合意形成が困難なことを認識したうえで、住民の合意形成の不完全さを補うための、なんらかの方策がとられる必要があると考える。残念ながら成功例と思われる取り組みは見つけられていない。

すでに多くの自治体で見られる事例として、次章で取り上げる都市内分権的な仕組みと一体となっている協議会型の住民組織の設置がある。おおむね地域の地縁団体や活動団体から推薦された代表と公募委員による構成となっている。このような協議会を設置した場合でも、地域住民に向けてのPRや認知度の向上が課題とされているようであり、つきつめれば地域代表性が課題となっていることがうかがわれる。次章で述べるように多くの自治体の都市内分権は「参加」と「協働」がセットになっている。各主体（地域の団体や住民）が協議・合意した目標を各主体の自発性に基づき実施することと行政参加が組み合わせされており、協議会の地域代表性の限界を前提に運用されている。

こうした地域代表性の不足を他の参加手法で補うことも可能だろう。協議会の構成員とは別に一般の参加者を対象にした地域単位でのワークショップ型の手法（例えば海外で取り組まれているものとして「プランクスツェレ（計画細胞）」、「未来工房」、「市民参加型予算」等々の事例がある）を導入することは有効かもしれない。単なる個人としての参加であっても、地域の共通・共同の課題解決に向けて参加者が熱意を傾けて議論する（実現のための取組みがスタートすればより望ましい）ならば、真剣な討議と自発的な責務の引き受けという点により正統性の疑義は緩和されるだろう。ただし、参加する住民及び行政側の双方にとって時間とコストは大きくかかる。導入のハードルも高いうえに、必ずしも成功が保証されないという事情を踏まえた検討が必要である。

なお、もっともラディカルに代表を正統化する方法として選挙があるが、日本の都市内分権的な取り組みにおいて準公選の議会を設置している例はほとんどない。おそらく唯一の事例は、新潟県上越市で地域自治区の委員の選挙による選出を行っていることである。その他の検討状況として、日本都市センターが2000～2003年にかけて「近隣政府（ネイバーフッド・ガバメント）」をテーマとした研究を行っており、ここでは、海外の事例も参考にして日本における近隣政府の提案として近隣レベルでの代表機関の設置と準公選での選出を選択肢の1つにあげている（日本都市センター 2004：87-112）。第29次地方制度調査会でも地域自治区での代表の公選制が議論されている経緯がある（石平 2010：195-219）。日本全国の平均的な地域の状況からすれば、コミュニティ・レベルでの（準）公選の導入はかなりハードルが高いように思われるが、それほど突飛な発想ではなく、長い目で見た将来の方向性として、近隣政府の構想が地方自治に組み込まれる可能性があるかもしれない。

4. 都市内分権

4.1 「都市内分権」とは

前章で論じたように住民自治を拡充するための参加のルートや手法は多様である。本報告書は、以下で「都市内分権」について焦点をしばって論じる。人口90万人を擁する世田谷区のような大規模自治体では自治体内のさらに小さな地域単位で、住民に身近な行政を行うことは重要な政策課題と考えられるためである。政令指定都市を除いて人口90万人の規模は基礎自治体の中で突出しているの、世田谷が独自に抱える課題でもある。

ただし、本報告書では、世田谷区において都市内分権をさらに進めるべきなのかどうか、またどのように行うべきかについて、結論を提示できないことをあらかじめお断りしておきたい。おそらく、他の自治体において取り組んでいる場合も、試行錯誤している段階にあると思われる。あるべき理念型も目標とすべき成功事例も存在していない。

世田谷区では、全国に先駆けて平成3年から「地域行政」を開始した¹⁵。世田谷独自の地域行政制度も、ここで論じる都市内分権的な制度である。しかし、全国に先駆けて開始されたこともあり、市町村合併や人口減少、財政難などを背景とした今日的な都市内分権と少し異なっている。区職員が馴染んでいる世田谷区の地域行政のイメージを脇においてまずは、一般論としての都市内分権を紹介したい。

「都市内分権」は、「地域内分権」、「自治体内分権」と呼ばれることもある。本報告書では「都市内分権」を用いる¹⁶。論者によって、把握の仕方に違いはあるものの都市内分権とは概ね以下のようなことを指している。

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) その区域ごとに行政の出先を置き、
- 3) 更にそこに住民代表的な組織を置く、

仕組みである。(名和田 2013 : 61)

ただし、行政の出先がない場合や住民代表的な組織がない場合でも都市内分権的なもの

¹⁵ 世田谷区の地域行政の基本理念は、「都市としての一体性を保ちながら、住民自治の実をあげるため、区内を適正な地域に区分して地域の行政拠点を設置し、これを中核として地域の実態に即したまちづくりを展開するとともに、区政への区民参加の促進を図り、住民自治の確立を目指すもの」である。

¹⁶ 「都市内分権」とは不思議な組合せの用語である。推測であるが、「都市内分権」は、都市化による人口増加や周辺自治体の併合により大規模となった“都市”の自治体内部で、住民が身近なレベルでコントロールするために“分権”する意味だったのではないかとと思われる。日本では「平成の大合併」を経て、合併して規模が拡大した自治体内部での分権が志向されはじめた。むしろ都市部ではない地域を多く含んでいるため「自治体内分権」又は「地域内分権」の用語の方が「都市内分権」より適している事情もあり、異なる表現が並存しているのではないかとと思われる。

もある。そもそも都市内分権を掲げない自治体もあり、都市内分権の取り組みは自治体ごとに多様である。定量的または客観的な基準をもって都市内分権を定義づけることに困難がある（大杉 2016 : 3）。

説明がしづらい都市内分権であるが、大まかなイメージとしては、自治体内のさらに小さな地域単位での「参加」と「協働」の仕組みである。

都市内分権は、基礎自治体の政策として着目されてきている。地方分権との関係では、第 27 次地方制度調査会での地域自治組織、第 30 次地方制度調査会の大都市制度に関する部分で都市内分権的な提言がなされている。このような動向には、平成の市町村合併の影響があると考えられている。また、政令指定都市の増加（合併によるものを含む）も、政令指定都市における都市内分権の動向に影響していると思われる。

全国的に主流なのは、政令指定都市以外の事例であるが、世田谷区における参考とするため、以下では政令指定都市の都市内分権に限ってみたい。特別区である世田谷区は権限の面からは政令指定都市とは比較対象とならないものの、世田谷区の規模の大きさは政令指定都市に匹敵することと、総合支所単位の地域行政が行政区に類似しているからである。

4.2 政令指定都市の都市内分権

第 30 次地方制度調査会答申にあるように、大都市における住民自治の拡充が課題として認識されている。（報告書末尾：資料 1）

政令指定都市は、これまで行政区レベルの住民参加に強い関心はなかったが、2000 年頃以降の分権改革と合併による指定都市の増加により、住民参加制度への関心が高まっている（柏原 2017 : 80）。これ以外に、指定都市での特別自治市の構想も影響しているかもしれない。いずれにしても、市の規模の拡大や権限の増大は、都市内分権を進める方向に作用するようである。規模の拡大した市の権限を行政区に分権する場合、住民自治の観点からは区レベルの行政運営を民主的にコントロールする仕組みが必要となる。ただし、行政組織内の分散と効率性のバランスも配慮せざるを得ない問題である。単純に市の権限・組織が分権・分散される傾向があるわけではない。例えば、大阪市では、特別区制度の検討と平行して、現在の行政区を合区して数を減らし「総合区¹⁷」とする案も出ている。このように住民自治の点から区レベルの権限を拡大させる一方で効率性の観点から区の数を減らす方向性もある。

近年、政令指定都市の行政区レベルで区民会議等の協議会が設置されている。本報告書の末尾に添付している資料 2 のとおり、20 市中 15 市で設置されている。ほとんどが 2000 年代以降に設置されている。例外は、横浜市で「区民会議」が 1970 年代から設置されてい

¹⁷ 地方自治法第 252 条の 20 の 2。平成 26 年に地方自治法に追加された。総合区長が特別職となる点などが一般の行政区と異なる。

たことである。1万人集会に端を發し全区（当時は14区）まで広がったが、現在は4区にしか残ってなく、政策提言の役割が削られるなどしているようである。一方で、1区のみであるが新たな地域協議会が設置されている。ここには、1970年代の参加重視型から2000年代の協働重視型への機能の変化もあるように思われる。

同じく資料2を見ると、行政区レベルの協議会の各市における設置根拠・位置づけは様々である。特徴として、条例を根拠に設置されている比率が意外と高い。

なお、付属機関など行政側の会議体は6市（地方自治法上の「区地域協議会¹⁸」となっているのはこのうちの2市）である。付属機関は、どちらかというとな全市レベルでの行政参加の手法に近いと思われる。行政区レベルという規模が影響しているためだろう。小学校区などのコミュニティ規模の場合、地縁団体を基盤として住民代表的な組織として組織化されることが多いのに対し、行政区のような大きな範囲では、同じ規模での住民組織、例えば連合自治会町内会がないために付属機関などの委員として委嘱し、行政側の会議体へ参加する仕組みが多いのではないかと推測する。

行政区は、1区当たりの平均人口が10～20万人程度である。行政区が一般の市レベルの規模であり、コミュニティと呼ぶには大きすぎる。都市内分権的な住民協議組織の設置は、コミュニティ・レベルの「参加」と「協働」が眼目とされているが、行政区レベルの場合、協働による地域活動を展開するには規模が大きすぎる。次節で取り上げる事例からも、行政区レベルにおいて住民の意見を反映させる「参加」の側面と地域活動団体の協議・調整の場としての役割を担うことに重点が置かれている。また、構成員もコミュニティ・レベルで設置される協議会と比べ、学識経験者が入っていること、NPOなどコミュニティより広域で活動する団体も入っていることなどが特徴である。

4.3 政令指定都市の協議会型組織の事例

世田谷区にとって参考になりそうな政令指定都市の事例を紹介する。先述したように、各自治体においても比較的新たな取り組みであり評価は定まっていまいと思われる。あくまで、先行事例の紹介と考察である¹⁹。

①川崎市「区民会議」——参加と協働の拠点

川崎市では平成17年施行の自治基本条例に基づき各区に「区民会議」が設置された。川崎市の区民会議は、政令市指定都市の中では比較的早い時機に設置され、おそらく他の指定都市においても参考にされたと思われるので、川崎市の仕組みを指定都市の代表的な例

¹⁸ 地方自治法第252条の20。なお、指定都市以外は、地方自治法第202条の4により地域自治区を設けることができる。

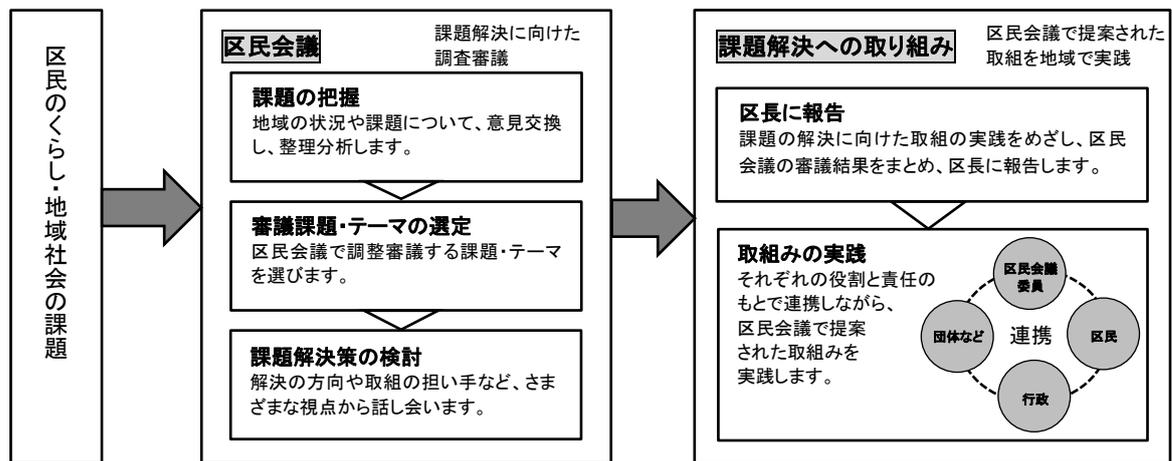
¹⁹ 今回は、現地調査や関係者ヒアリングを実施しておらず、各市が公開している資料を参照した。また、事例に対する分析・評価はすべて筆者の私見である。

として取り上げる。

区民会議の構成員は、地域活動団体、公募、区長推薦の委員 20 名以内である。参与として市議会議員と県議会議員（いずれも選挙区の区に限る）が会議に出席できる。区民会議は、地域課題について話し合い、参加と協働による課題解決に向けて調査審議する。市長、区長、その他の執行機関は、審議結果を尊重することが区民会議条例で規定されている。

区における議会的な性格を持ちつつも、住民代表の機関に位置づけられているわけではない。「区民会議は、区の議決機関として機能させるものではなく、法が定める政令指定都市における行政区のあり方に加え、地域社会の課題を解決するための市民の参加と協働の拠点としての区の機能を補完する機関として位置付け」られている（川崎市『川崎市区民会議 条例の解釈と運用の考え方』）。

図表 4 川崎市区民会議



出典：川崎市ホームページを基に作成

川崎市の区民会議は、地域の課題を把握し、審議する場であり、審議結果については拘束力を持たないが市や区はこれを尊重する義務がある。この点で、行政参加の仕組みといえる。また、地域全体の合意形成には遠く及ばないものの、理念的には地域の意見を施策に反映させることが目指されているようである。例えば、フォーラムや PR 活動を通して、広く意見を聞いたり、多くの住民に認識されるよう努めている。

一方で、参加と協働により地域課題の解決を目指すとされている。行政ができない部分は住民が自らから行動することも期待されている。参加だけでなく協働の仕組みでもある。ただし、区民会議は、実際に自ら公共的サービスを担うというより、地域の課題を共有し、課題解決の方針・方策を検討する役割である。どのように実践されているのかは不明であるが、地域で区民や団体が連携して実践に取り組むことが期待されている。

ところで、区の人口規模からすれば、20人の委員が議論したところで、何の正統性があるのだろうかという疑問が沸く。私見では、区民会議の意義は、行政へ意見・要望する「参加」の側面ではなく、実働して自分達でも解決する「協働」の側面によって維持されていると思う。強制力を持った規制や区行政の方針や計画に公式に意見が反映されるような場合、正統性は強く求められるが、自分達で決めたことを自分達で実施する場合には、正統性はあまり問題ではない。「参加²⁰と協働の拠点」がキーワードになっているが、まさにこのような2つの側面が交差している仕組みである。正統性が弱ければ附属機関として住民の意見を反映させる「参加」の機能には限界がある。他方の「協働」に関しては、正統性はあまり問題でなく、住民の主体的な関与の程度が要となる。住民の関与を引き出せない場合は、課題解決の実践面で役割を發揮できない。逆に、地域活動団体との連携の強化、地域活動の活性化、地域の課題・ニーズと活動内容の調整などの促進が可能となれば、区民会議の重要性も増し、翻って地域代表性が高まり「参加」機能の拡大の可能性があると考えられる。

②横浜市「泉区地域協議会」——2層制の事例

横浜市の泉区の仕組みは、行政区レベルで協議を担う「地域協議会²¹」と連合自治会町内会レベルの「地区経営委員会」の2層構造になっている。世田谷区でいえば、総合支所（「地域」）レベルとまちづくりセンター（「地区」）レベルでの2層に該当する規模であろう。こうした2層での組織化・制度化は、相模原市など、他の指定都市でもみられるものである。2層としている仕組みでは、行政区レベルの協議会で主に参加の機能を、地区レベルの組織で実行機能が期待されており、すみ分けがなされているようである（三浦 2017:80）。図表5のとおり、横浜市泉区でも行政区レベルの地域協議会は、区へ意見・提案する役割に対して、連合自治会レベルの地区経営委員会（行政区に12団体）は、地域自ら解決や協働で解決する役割に分かれている特徴がある。行政区レベルは、地域活動を展開するには規模が大きすぎるため、それより小さい地区レベルにおいて、各地区での活動や事業の実施するための組織が必要となっていると考えられる。

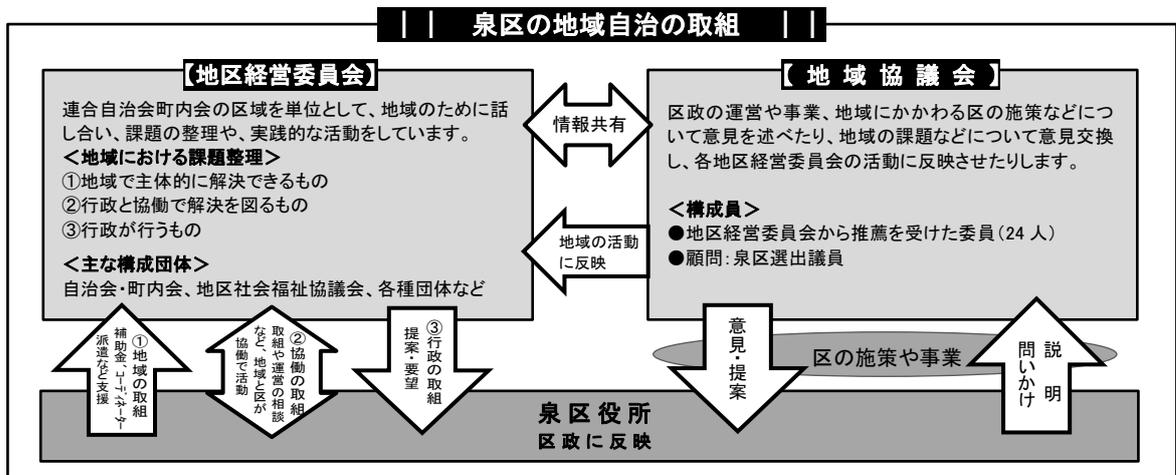
仮に、世田谷区に当てはめた場合どうであろうか。地域行政制度により総合支所を設置しているが、政令指定都市ではないので行政区は存在していない。他方で、世田谷区は総

²⁰ 川崎市では、参加の定義を「暮らしやすい地域社会をつくるために、『主体的に市民が動く』という積極的な意味を含んで使用されることの多い、いわゆる『参画』を包摂する概念として、市政にかかわり、行動すること」（自治基本条例の逐条解釈から）としている。「参加」や「参画」の用法は多義的で、論者や自治体で用法に若干の違いがある。なお、本報告書では、「参加」は次第に意味が拡張しつつあるが、根幹は公的な意思決定への参加であるととらえている。上記の川崎市や他の自治体の自治基本条例でも、市政への参加、政策形成過程への参加といった用法で使われており、公的な意思決定への参加の意味が保存されていることが認められる。

²¹ 同じ名称だが、地方自治法上の地域協議会ではない。横浜市泉区の独自の取組みであり、要綱により設置されている。

合支所だけでなくまちづくりセンターを設置しており、政令指定都市の行政区（区役所）以上の細かな出先組織を持っている。こうした場合、そもそも総合支所レベルでの参加は必要だろうか、身近な「地区」レベルの活動のみでは支障があるのか、このようなことが論点になると思われる。筆者の力量では及ばないが、これらを議論するには、規模の異なる「地域」と「地区」で住民が解決すべき課題の性質の違いや、総合支所とまちづくりセンターの組織体制などを踏まえた具体的な検討が必要である。

図表 5 横浜市泉区地域協議会



出典：横浜市ホームページを基に作成

③相模原市「南区区民会議」における無作為抽出討議会の取組み

相模原市の「区民会議」は、区の課題やまちづくりの方向性について協議を行う場である。大枠は、川崎市の区民会議と類似の仕組みである。また、2層構造となっており、協議する機関である「区民会議」と課題解決に向けて取り組む「まちづくり会議」のすみ分けがなされている。

その中で南区区民会議では特徴的な取組であるワークショップや無作為抽出討議会を実施している。このうち、区民会議の構成員以外の住民が参加する無作為抽出討議会は、住民の幅広い意見を聴取することを目的として行われている。公募ではなく、無作為抽出で参加者を募っている理由は、直接の当事者ではない人達の話し合いによりサイレントマジョリティの意見を導きだすことにあるとされている。

無作為抽出討議会は、過去4回開催しており、年々、参加者（承諾者）は増加傾向にある。2017年は3,000人に通知し、参加者は38人である。また、参加者の感想では議論が深まったとの回答も多く、有意義な討議もなされているようである。相模原市南区の事例は、新たな参加手法を導入した実例として参考になるだろう。

無作為抽出討議会に限らず、区民会議のような組織は、地域住民の様々な意見を広く収集することが求められる。また、直ちに課題解決に向けての行動につながらなくても、地域において、共通・共同の課題を討議する場が設けられるのは重要だと思われる。こうした取り組みは、住民の関心を高め参加の裾野を広げることにつながるだろう。

ただし、当然ながら「参加」は行政側にとって必ずしも好ましいとは限らない。そもそも住民が“主体的に”参加することのうちには、行政の都合の良い参加ばかりでないことが含意されている²²。

5. まとめ

これから超高齢化が進展し、単身高齢者世帯が増加するなど、住民が地域で生活するうえで解決すべき課題も多くなる。地域における参加と協働が必要になっており、地域社会（コミュニティ）への期待が膨らんでいる。その地域社会は、かつてより力を失ってきているし、もともと都市部では組織化が弱い。地域社会の活性化なくして、地域との協働は成り立たないが、その土台が揺らいでいる。

本報告書では、制度的な面を中心に地方自治、参加、都市内分権を論じた。第30次地方制度調査会答申にあるように、大規模自治体では、住民自治の拡充策として都市内分権が1つの選択肢になる。政令指定都市で先行しているような仕組みを参考に、今後、世田谷区においても検討が求められるだろう。こうした、都市内分権的な仕組みを導入することで、地域社会での参加と協働を基盤とした「地域自治」が促進される可能性がある。

もちろん、過去の様々な自治体での試行錯誤からも、こうした取り組みが簡単に上手くいくと楽観はできない。制度的な面を離れて、社会的な状況を少し考えてみるだけで、困難さが目についてくる。地域社会は変化しており、多くの住民は地域レベルの参加に関心を持っていないのではないか。制度を作っても実態が伴わないことが危惧されるのである。

しかし、困難であっても他によい代替案がないのであれば、前向きな検討に値するテーマであろう。政策研究が貢献できることは、先行事例の詳細な分析と制度設計の前提となる世田谷区の地域特性を把握することである。これらは今後の研究課題である。

最後に、地域ごとの参加と協働が重要であるのは言うまでもないが、世田谷の都市の特性を踏まえ留意すべきと思われることを列記しておく。

²² 「参加」は、住民と対面する職員にとって負担となりかねない。住民側に問題がないと限らないが、参加そのものに否定的になりかねない。職員からすると住民参加は「声の大きい」「エゴ」「マニャック」な意見として、また地域社会は「カオス」などと形容してしまいたくなる。参加の拡充のためには、政策理念を明確にし、制度的・組織的な対応が必要であろう。世田谷区は、「区役所を区民に近づける」伝統が受け継がれており、他の自治体と比べても、組織風土と人材の面で利点がある。

① 地域活動に積極的でない多数の住民の意見を反映する機会を設けること。

例えば、参加しやすいフォーラムを身近な地域のレベルで持つ。その際、住民と行政だけでなく、住民同士が異なる意見に出会い、住民間で議論する機会をつくることが肝心である。

②多様性、権利擁護、公平性・公正性への関心を手放さないこと。

課税権を持つ自治体が公費で実施すべきこと、住民に公的に保障すべきものは、自治体全体の課題として取組む。地域社会の自発性・自主性に過剰な期待・負担をかけない。また、地域間の格差が拡大しないよう配慮すること。

[引用文献]

石平春彦，2010，『都市内分権の動態と展望』公人の友社。

大杉覚，2016，「都市内分権の現状と今後の方向性」『都市内分権の未来を創る』日本都市センター，2-17。

柏原誠，2017，「大都市圏ガバナンスと住民自治」，重森暁・柏原誠・桑原武志（編著）『大都市ガバナンスの検証』ミネルヴァ書房，78-113。

兼子仁，1999，『新 地方自治法』岩波新書。

特別区協議会編，2017，『特別区が歩んだ自治のみちのり』学陽書房。

名和田是彦，2013，「都市内分権論から見た世田谷区の地域行政」『都市社会研究 No.5』せたがや自治政策研究所，59-77。

西尾勝，2013，『自治・分権再考』ぎょうせい。

———，2007，『地方分権改革』東京大学出版会。

日本都市センター，2004，『近隣自治の仕組みと近隣政府』。

三浦正士，2017，「横浜市泉区における行政区独自のしくみづくり」『都市自治体における市民参加と合意形成』日本都市センター，78-92。

和田清美，2011，「政策と住民（市民）参加・協働、コミュニティ」『逆発想の都市政策』ぎょうせい，197-243。

第 30 次地方制度調査会（平成 25 年 6 月 25 日）

大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申【抜粋】

第 2 現行の大都市等に係る制度の見直し

（中略）

（3）「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきである。

区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。

このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区の事務所の長（区長）について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期 4 年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

（中略）

以上のような新たな区の位置付けを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである。

3 都区制度

（中略）

住民自治の拡充

特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることとすべきである。

また、特別区の区議会議員についても、中核市・特例市の市議会議員と同様の課題があるため、より地域に密着した区議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうか、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

資料 2

政令指定都市の行政区における住民協議組織の設置状況

(1) 各市の基本情報

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市
指定都市移行年月日	昭和47年4月1日	平成元年4月1日	平成15年4月1日	平成4年4月1日	昭和31年9月1日	昭和47年4月1日
推計人口	195.8万人	108.0万人	128.5万人	97.4万人	372.8万人	149.6万人
区数	10	5	10	6	18	7
1区平均人口	19.6万人	21.6万人	12.8万人	16.2万人	20.7万人	21.4万人
1区平均面積 (平成28年10月)	112km ²	157km ²	22km ²	45km ²	24km ²	21km ²
区役所職員数	3,289人	1,431人	1,670人	938人	7,797人	2,370人
全職員に占める 区役所職員の数	14%	10%	12%	8%	18%	13%
区役所組織への属入 福祉事務所	326人	286人	167人	156人	433人	339人
保健所	x		x			
保健センター						
土木事務所			x			
建築課	x		x			
農政事務所	x		x			

特に指定のない限り、平成29年4月1日現在
 出典：総務省「平成29年度指定都市制度の貨量」に伴う区の状況等の調査結果、を加工

(2) 行政区レベルにおける住民協議組織の状況

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市
区協議等 設置区数	10区/全10区	未設置	10区/全10区	6区/全6区	4区/全18区	1区/全18区
区協議等(区により異なる)	区民協議会		区民協議会	区民対話会	区民協議会、区民協議会など(区により異なる)	区民協議会
<設置根拠> 位置づけ (諸問の有無)	<条例> 連絡調整・情報共有機関等 (諸問なし)		<条例> 協議会 (諸問なし)	<条例> 対話会 (諸問なし)	<条例> 協議会 (諸問なし)	<条例> 附置機関 (諸問なし)
設置時期	区により異なる		平成16年5月	平成22年4月	区により異なる(一番早いと して昭和19年)	平成16年4月
議員 の就任	区により異なる		不可	不可	区により異なる(一番早いと して昭和19年)	不可(参与として参加)
委員数	20~120人程度 (区により異なる)		20人程度	10~50人程度 (区及び回により異なる)	15~110人程度 (区により異なる)	20人以内
委員構成	連合町内会、連絡協議会、校長会、NPO 団体、地域団体等		各種団体又は市民活動団体推薦委員、公 務委員、区長推薦委員、学識経験者等	町内会、町内会、消防団員、自主防災組 織、大学教授、学生、PIA会長等	自治会、町内会、各団体(市 民組織、地域活動団体)、公 募等	団体推薦(区民協議会施行規則に定める分野 で活動している団体)、区長推薦、公募
委員の選任方法	学校、町内会、企業等、地域関係団体から 幅広く選任するなど、地域の状況により区 毎に異なる。		居住地域や男女のバランスに配慮すること も、各種団体、企業、学識経験者、外国 人、公募など、区の特徴、特性を生かした幅 広い人材の選出に努める。委員は区長が 委員する。	区長による指名、団体からの推薦、公募等 (区及び回により異なる)	自治会、町内会、各団体(市 民組織、地域活動団体)、公 募等	市長が委嘱
報酬の有無	なし		なし	区によって異なる。区によっては、専門知識者 (大学教授等)に対し、1回につき最大20,000 円までの謝礼を支給。	なし	あり 全体会：8,000円 専門部会：2,000円
費用弁償の有無	なし		あり	なし	なし	なし
役割・審議内容	選定されたテーマや各団体の活動内容に ついて情報を共有。 ・地域課題を把握し意見交換を行う。 ・情報共有や意見交換を受け、それぞれの 情報団体が活動、実践したり、区と協働で活 動に取り組む。 ・区民協議会の検討や取組を、区の予算の 執行に反映させる。		・地域特性を生かした参加と協働による区 政を実現するため、区民が主体となり、 区内のさまざまな課題等を協議する場。 ・協議内容は、区が主体的に取り組むべき 地域課題等を基本とする。	選定されたテーマについての意見交換を通 じた、地域課題や区民ニーズの把握、 ・収集した情報の所管局への提供や、所管局 への予算要望による市政への反映。 ・区民の意向を踏まえた区自主事 業や、区民との協働事業の検討。	・区政運営や区の事務事業及び地域に 関わる区の施策について構成員の意見 を述べる。 ・地域の課題解決について情報交換を 行い、各地域経営委員会の活動に反映 する。	・区における地域社会の課題を把握し、そ の解決を図るための方針及び方策につい て調査審議を行う。 ・審議結果を適切な時期に区長に提出す る。
課題	市民の参加機会としての区民協議会の取 組や活動を市民に広く知っていただくため、 広報誌やホームページ、ブログ、 SNS等を活用し、より積極的に周知を図っ ていなければならない。		区民協議と各々の市民活動団体等との協働 ・市民活動ネットワークに参画している団 体との連携強化を図る必要がある。	区民対話会により得られた多様な地域課題や 区民ニーズへの対応。	構成団体の確保、会議運営の 円滑化、区民協議会との連携 ・区民協議会との協働による地域課題の 解決を図る。	委員の任期 ・区民協議と関係団体との連携 ・区民協議と関係団体との連携の推進 ・各区区民協議会の交流の推進 ・参与の関わり方

出典：新清市「区自治協議会のあり方検討委員会(平成29.7.28)資料」を基に作成

政令指定都市の行政区における住民協議組織の設置状況

(1) 各市の基本情報

	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市	名古屋	京都市
指定都市移行年月日	平成22年4月1日	平成19年4月1日	平成17年4月1日	平成19年4月1日	昭和31年9月1日	
推計人口	72.1万人	80.3万人	69.9万人	79.5万人	230.3万人	146.9万人
区数	3	8	3	7	16	11
1区の平均人口	24.0万人	10.1万人	23.3万人	11.4万人	14.4万人	13.4万人
1区の平均面積 (平成28年10月)	110km ²	91km ²	471km ²	223km ²	20km ²	76km ²
区役所職員数	324人	2,140人	553人	933人	3,356人	2,077人
全職員に占める 区役所職員の割合	4%	19%	6%	11%	10%	12%
区役所組織への介入	108人	268人	184人	142人	210人	188人
福祉事務所	x		x			x
保健所	x		x			x
保健センター	x		x			x
土木事務所	x		x			x
建設課	x		x			x
農政事務所	x		x			x

特に指定のない限り、平成29年4月1日現在

出典：総務省「平成29年度指定都市制度の貨置しに伴う区の状況等の調査結果」を加工

(2) 行政区レベルにおける住民協議組織の状況

	相模原市	新潟市	静岡市	浜松市	名古屋	京都市
区民会議 設置区数	3区/全3区	8区/全8区	未設置	7区/全7区	16区/全16区	11区/全11区
<設置根拠> 位置づけ (諸問の有無)	区民会議 <条例> 附置機関 (諸問あり)	区自治協議会 <条例> 附置機関 (諸問あり)	未設置	区協議会 <条例> 附置機関 (諸問あり) 地方自治法上の区地域協議会 平成19年4月	区民会議(区により異なる) <条例> なし	区民まちづくり会議(区により異なる) <条例> 協議会 (諸問なし)
設置時期	平成22年4月	平成19年4月		平成19年4月	平成28年4月	区により異なる
議会議員 の就任	不可	不可		可	区により異なる	可
委員数	25人以内	原則30人以内		20人(中・東・南・北北地区協議会) 25人(西・北・東地区協議会)	10~40人程度 (区により異なる)	区により異なる
委員構成	市内22の地区に設置されたまちづくり会議(任 意団体の代表者、公益的団体の代表者、学 識経験者、公募市民等)	地域まちづくり協議会、公共的団体等、学識 経験者、公募市民等		区内に住所を有する市民で、自治会など地 域で活動している各種団体からの推薦者や 学識経験者、公募市民等	自治会組織、各種団体、学識経験者、企業 関係者、大学生、NPO法人、市民公募委 員など(区により異なる)	区長から依頼する
委員の選任方法	委員10名以内で構成する推薦会議で、委 員補足を検討し、推薦団体や公募委員等の 推薦に基づき、公募市民については、公募委員選考 委員会により選考する。いずれも市長が委嘱 する。	委員10名以内で構成する推薦会議で、委 員補足を検討し、推薦団体や公募委員等の 推薦に基づき、公募市民については、区自治協議会 で議決する。		3人以上7人以内の委員で構成する推薦会 が推薦案を作成 区協議会が推薦案を承認 区協議会が市長へ推薦	区長が指名、地域団体が推薦等(区によっ て異なる)	区長から依頼する
報酬の有無	あり 12,600円/日額	なし		あり 5,000円/日額(会長は6,000円/日額)	なし	あり(学識経験者のみ) 10,000円
費用弁償の有無	あり	あり		なし	なし	なし
役割・審議内容	市長より諮問される事項魅力や住みよさを高 めること及び地域課題の解決 地域活動団体等の活動支援や活性化 その他地区民会議の目的達成に必要な事項	区民の多様な意見を調整し、取りまとめ 市民と市との協働の要となる。 区との区域に係る条例制定事項について 市長その他の機関からの諮問に基づき、ま た、必要に応じて自ら、意見を述べる。 区の区域に係る条例制定事項について 決定し、変更する場合に行う市長の必須意 見聴取に対し意見を述べる。		地域の意見調整機能をもつ市民協働の要 市長からの諮問に対する答申 地域課題の解決に向けた建議・要望	区長は、区民会議において、次の事項につい て意見を聴取するものとする。 (1) 区の将来の方向性に関すること (2) 区政運営方針に関すること (3) 区まちづくり基金による事業に関すること (4) その他地区政全般に関し、区長が必要と認 めること	区長は、区民会議において、概ね以下の取組を基 本として開催している。 区基本計画に係る各事業の事業決定、 実績報告 区基本計画全体の進捗管理・評価
課題	区民への情報提供の手段と内容 区民会議の活動のさらなる周知 女性委員が少ない(現比率28.7%、本市基準 40%) 若い世代の委員参加の促進	区自治協議会の認知度の向上		市民協働の要として、区協議会の機能強化 に向け、自主的な活動展開が求められてい る。 区協議会設置から10年経過し、諮問や協議 等の件数が減ってきている。	区民会議の認知度向上 ・日頃から区役所に関わることの多い各種団 体の役員等に限らない幅広い分野・年齢層の 参加促進 ・議論を活性化させる運営手法の検討	幅広い年齢層の参加などとなる区民参加 の充実と、より議論・交流を活性化させる運 営手法(ワークショップ等)の検討

出典：新潟市「区自治協議会のあり方検討委員会(平成29.7.28)資料」を基に作成

政令指定都市の行政区における住民協議組織の設置状況

(1) 各市の基本情報

	大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	北九州市	福岡市	熊本市
指定都市移行年月日	昭和三十九年9月1日	平成十八年4月1日	昭和三十一年9月1日	平成二十一年4月1日	昭和五十五年4月1日	昭和三十八年4月1日	昭和四十七年4月1日	平成二十二年4月1日
推計人口	2,705万人	835.5万人	1,531万人	72.0万人	1,196.6万人	950万人	1,556.6万人	73.8万人
区数	24	7	9	4	8	7	7	5
1区の平均人口	113万人	119万人	170万人	18.0万人	15.0万人	13.6万人	22.3万人	14.8万人
1区の平均面積	9km ²	21km ²	61km ²	197km ²	113km ²	70km ²	49km ²	78km ²
(平成二十八年10月)								
区役所職員数	4,814人	923人	1,838人	520人	1,810人	1,649人	2,550人	949人
全職員に占める	12%	10%	9%	6%	12%	13%	15%	9%
区役所職員の割合	201人	132人	204人	130人	226人	236人	364人	190人
福祉事務所								
区役所組織への属入								
福祉事務所								
保健センター	x	x	x	x	x	x	x	x
土木事務所	x	x	x	x	x	x	x	x
建設事務所	x	x	x	x	x	x	x	x
建設事務所	x	x	x	x	x	x	x	x
建設事務所	x	x	x	x	x	x	x	x
建設事務所	x	x	x	x	x	x	x	x
建設事務所	x	x	x	x	x	x	x	x

特に指定のない限り、平成二十九年4月1日現在
出典：総務省「平成二十九年指定都市制度の賃直しに伴う区の状況等の調査結果」を加工

(2) 行政区レベルにおける住民協議組織の状況

	大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	北九州市	福岡市	熊本市
区議会議員数	24区/全24区	7区/全7区	9区/全9区	未設置	1区/全8区	未設置	未設置	5区/全5区
区政会議	区政会議	区民評議会	区民まちづくり会議	未設置	まちづくり市民委員会 佐伯区のみ	未設置	未設置	まちづくり懇話会
<設置根拠> 位置づけ (諸問の有無)	<条例> 行政運営上の委員会 (諸問なし)	<条例> 階層機関 (諸問あり)	<条例> まちづくりを地域から先導する場 (諸問なし)		連絡調整機関 (諸問なし)			<条例> 懇話会 (諸問なし)
設置時期	平成二十八年7月 地域系別会の施行、平成二十五年6月 条例上、出願、助言ができる	平成二十七年4月	平成六年十月		平成二十二年四月			平成二十五年四月
議会議員の就任	条例で(1)区民等(2)学識経験者等 を有する者から選定され、 適当と認められる者から区長が選定した者に委託すること規定 している。	条例上で規制していないが、議員の就任は 選定していない	条例上で規制していない 50人程度 (区により異なる) 自治会・婦人会・子ども会・老人クラブ、 れおあいのまちづくり協議会などの地域系 団体、ボランティア、NPO法人、大字関係者 区長の推薦に基づき市長が委嘱		定めていない			定めていない
委員の選任方法	条例で(1)区民等(2)学識経験者等 を有する者から選定され、 適当と認められる者から区長が選定した者に委託すること規定 している。	区長の選任に基づき市長が委嘱	区長の推薦に基づき市長が委嘱		委員として任命している わけではない			区長の選任に基づき市長が委嘱
報酬の有無	あり(学識経験者その他区長が適当と認める者から選定 する委員にのみ支給)	あり 10,200円	なし		なし			あり 3,000円/日額
費用弁償の概算	同上	あり(市長が必要と認める場合)	なし		なし			なし
役割・審議内容	条例で区政会議は、各区において、区長等所管の施策・事業 について、立案段階から意見を把握し意見を反映させるとともに、 その実施及び結果の評価に係る意見を聴くことを目的として、区 長が区民等その他の者を招集して開催する会議をいう。委員の 意見を求める事項は以下のとおり規定されている。 (1)区の政策的な計画に関する事項 (2)区の区域内の環境自治に関する施策等のうち、の主要なもの (3)国の区域内外の環境自治に関する施策等のうち、の主要なもの (4)国の区域内外の環境自治に関する施策等のうち、の主要なもの に関する事項 (5)区政会議の開催に必要と認める事項について、区政会議にお いて委員の意見を求めることができる。 区政会議の開催の趣旨をより一層推進するため、区政会議に において区民の意見やニーズを的確に把握するとともに、出さ れた意見への対応について説明責任を十分に果たすことができ るよう、各区において、より効果的な会議運営に向けたPOCを 実施する必要がある。 ・大阪府男女共同参画基本計画に基づき、委員の女性比率の向 上・数値目標40% 策定や提案をいかに施策・事業に反映させ、 効果性を上げるかが課題。	(1)区における施策・事業等に係る総合的な 計画の策定及び改定に関する事項 (2)区民の生活に密接な関係のある課題を 解決するための施策、事業等の方向性及 び方針に関する事項 (3)区内における地域振興に係る補助金 の交付の対象となる事業の選定に関する 事項	話し合いに基づき、必要に応じて活動 を実施する 実践活動の企画・検討、実施、支援、 提案等に関すること 活動等のテーマに開き、広く区民の 意見を聴く その他、協議と参画の理念を活かした まちづくりの提言、提案及び目的を達成す るために必要な活動に関すること、	佐伯区が設定したまちづ くりのテーマ毎に全区 域にわたって活動計画 に基づき自らを導く 区のあるべき姿を実現す るための施策の方向性を 提示するに当たって、新 たな住民ニーズを把握す る場とする。	委員会は5つのテーマに 沿ってそれぞれが部会を 持ち、相互に連携して 活動する。各部会 委員は、協議会 委員として活動する 他、協議会委員として 活動する。各部会 委員は、協議会委員 として活動する。各 部会委員は、協議会 委員として活動する 他、協議会委員として 活動する。	懇話会が、次年度のまちづくりに関する取組 みについて、協議するものとしているが、年4回 の開催では十分な協議が難しい。委員の構成 に女性委員が少なく、若手委員の不足が、若手 代表者が構成委員になりにくい。若手委員の 不足が、女性委員が少なく、まちづくりの観点から 見れば、協議会の活性化が課題。		

出典：新清水市「区自治協議会のあり方検討委員会(平成二十九年7.28)資料」を基に作成