

東京都新宿区における市民参加と協働の取り組みに関する考察

A study about actions of resident participation and collaboration in Shinjuku City, Tokyo

- 伊藤 長（法政大学大学院政策創造研究科）
衣川 智久（法政大学大学院政策創造研究科）
上山 肇（法政大学大学院政策創造研究科）

1. 研究の背景と目的

近年、行政は住民、企業、関係団体（NPO など）と合意形成を進めながら地域創生（まちづくり）を行ってきた。市民参加と協働において行政と住民の合意形成を達成するために、行政による住民の意思・意向を施策に反映させるような仕組みづくりや、同時にまちづくりにおいて行政と住民が「一緒に悩む場」^{注1)}が必要とされている。

しかし、市民参加と協働について実証的な立場から見ると、総務省が2005年に自治体とNPO等との協働推進を打ち出した結果^{注2)}、各自治体が取り組み始めたため、協働の理想と現場の協働に相当の乖離が生じていることが考えられる。

協働の定義は、「異なる複数の主体が互いに共有可能な目標を設定し、その目標を達成していくために各主体が対等な立場にたって自主・自律的に相互交流しあい、単一主体で取り組むよりもより効率的に、そして相乗効果的に目標を達成していくことができる手段」^{注3)}である。地方自治の本旨である住民自治を実現していく方法として、市民参加と協働は不可欠である。

そこで本研究では、自治体における協働に関する理想と実際の取り組みに乖離が生じていることが考えられる。東京都新宿区（以下、新宿区）を事例に市民参加と協働の実態を調査することによりその実態を明らかにし、市民参加と協働の新たな方向性を見出すことを目的とする。

2. 新宿区の概要

新宿区は、面積 18.22 平方キロメートル、人口は 337,474 人、世帯数は 212,937 であり（平成 28 年 6 月 1 日現在）、都庁があり東京都の中核を担う区である。昼間人口も 2015 年には 77 万人と非常に多く、都庁が 1991 年に移転されるなど東京都において中核の役割を担っている。新宿区では社会基盤の整備が戦後から急速に行われてきたが、都市の形成を行うにあたってはそれぞれの施策が個別に行われてきたため、子育て・介護・教育・まちづくりなどにおいては多くの課題を抱えている。

また、新宿区では 2004 年から協働推進事業計画を策定し、協働の位置づけを 2008 年に制定した新宿区基本構想にのなかで、「区民が自治の主役として、考え、行動していけるまち」として位置付けている。また、総合計画や自治基本条例においても市民参加と協働に

ついて位置づけているが、その明確な定義には至っていない。

3. 調査方法と調査結果

3-1 調査方法

調査方法は新宿区の協働に関する各部署へのヒアリング調査とし、2016年5月12日から6月24日までの4回にわたり実施した。調査項目は①協働の位置づけ ②協働への取組みの経緯 ③協働の取組み状況 ④今後の課題を選定した。

表1 調査日程と訪問部局

調査日	訪問部局
2016年5月12日	総合政策部企画政策課
2016年5月19日	地域振興部地域コミュニティ課
2016年6月10日	みどり土木部土木管理課、交通対策課、みどり公園課、道路課
2016年6月24日	都市計画部都市計画課、景観・まちづくり課

以上のヒアリング調査の結果に基づき、新宿区各部署における協働の位置づけと取組み状況の現状を把握し、新宿区における市民参加と協働の新たな方向性について考察する。

3-2 調査結果

(1) 新宿区全体の協働の主管課と事業数

2004年から新宿区は「協働推進事業計画」により協働について取り組み始めた。総合計画の制定は総合政策部企画政策課が行い、全庁的に協働を集約する担当部署は地域振興部地域コミュニティ課である。担当部署の役割として全庁的な協働の推進と各課間の連絡調整、協働事業の進捗状況の把握がある。協働に関する事業数は2015年度249事業に及び、各部署の庶務係等が協働事業の取りまとめを担当していることが総合政策部への調査で明らかになった。

(2) 各部署での協働事業の取り組み状況

新宿区の「協働事業進捗状況調査一覧表」において各部署での2015年の取り組み状況、及び、「新宿区平成28年度予算の概要」に協働として明記されている事業は表2で示す通りとなっている。協働事業は地域文化部が最も多く、次いで区長室、福祉部、子ども家庭部、健康部となっている。

表2 新宿区の協働に関する事業数（取得資料より筆者作成）

	区長室	総合政策部	総務部	地域文化部 (地域振興部・文化観光産業部)	福祉部	子ども家庭部	健康部	みどり土木部	環境清掃部	都市計画部	教育委員会	中央図書館
協働事業数 (2015)	26	1	4	85	25	24	21	15	15	14	17	2
予算明記数 (2016)	0	2	5	10	0	1	0	2	7	0	1	0

(3) ヒアリングを行った各部署の協働

①総合政策部での協働を上位計画として「協働推進事業計画」(2004)や、「新宿区基本構想」(2008)のなかで「区民が自治の主役として、考え、行動していけるまち」等と位置づけ、NPOとNPO、企業とNPO、行政とNPOというような、2つ以上の団体が共通の問題を解決する

ために、協力して取り組むことを具体的な施策として捉えていることが分かった。

さらに、お互いの特性や得意分野を活かし、力やスキルを提供しあうことで相乗効果が発揮できることとしている。また、2011年には新宿区第二次実行計画策定に向けた区民等議会も行っている。担当者の課題意識として、区民の区政への参加意欲の向上とサイレントマジョリティへの対応があげられる。



写真-1 区民討議会の様子
(出典：新宿区)

②地域振興部では上位計画として「協働推進事業計画」(2004)が、「新宿区基本構想」(2008)のなかで「区民が自治の主役として、考え、行動していけるまち」と位置づけ、事業計画としてNPO等への協働推進基金を活用した活動資金助成と、協働事業提案制度を活用した協働事業等の推進、新宿NPO協働推進センターの管理運営等を行っている。担当者の課題意識として、各課との連携や他の行政との連携、東京都職員研修所での研修だけでなく新宿区役所内の研修実施がある。

③みどり土木部では上位計画として「協働推進事業計画」(2004)が、「新宿区基本構想」(2008)のなかで「区民が自治の主役として、考え、行動していけるまち」と位置づけ、事業計画として道路を活用したオープンカフェの設置、公園のサポーター、道のサポーター等を行っている。担当者の課題意識として、土木に関わるようなNPOとの活動推進がある。



写真-2 オープンカフェの様子
(出典：新宿区)

④都市計画部では上位計画として都市マスタープラン(2007)の中で区民と新宿の協働を位置づけている。事業計画として地区計画等のまちづくりルール策定や屋外広告物の景観誘導推進、景観まちづくり審議会の運営等がある。担当者の課題意識として各協働事業に関するアンケート調査の回収率(10%)の改善、まちづくり審議会等の参加率の向上がある。

4. おわりに

新宿区の市民参加と協働の取り組みについて調査した結果、次のことがわかった。

- (1) 3-2(2)からは新宿区において広範囲に及び協働に取り組んでいることが分かった。
- (2) 3-2(3)からは各事業において協働の具体的な主体が新宿区とNPOであり、新宿区と区民であり、また新宿区と商店会であるなど様々なかたちで活動していることが分かった。しかし、その協働の内容をしてみると、以前から行っているボランティアやNPO支援など活動が見られる。これらは新宿区と住民やNPOが協働を行うに当たり、新宿区にどう言ったボランティア活動が望まれるのか、どのようなNPO活動やその支援が望まれているのかを「一緒に悩む場」が少ないことが分かった。

以上を踏まえて次のような課題が挙げられる。

① 協働の概要の明確化

協働についての概念は先に述べたように上位計画として明文化・明確化されていない。つまり、各部署で今まで行ってきた事業や今後、行う事業がどの範囲まで協働の範囲になるのか混乱が生じている。また、今後、概要の明確化に伴って、住民・NPO・企業等の参画と協働の体制づくりが必要となってくる。

② 人材育成

市民参加と協働には中核となるようなNPO法人及び行政キーマン、市民まちづくりリーダーの存在が求められる。取り組みにNPOの個々の活動資金助成制度はあるが、NPO同士の活動報告会や先進地研修、勉強会の開催などを行っていく必要がある。また、行政の内部研修と勉強会も同じことが言える。市民まちづくりリーダーの育成については、まちづくり審議会や区民討議会等の活動の中から人材の発掘・育成を行う必要がある。

③ サイレントマジョリティへの対応

政策の策定やまちづくりを行う際には、まちづくり審議会が頻繁に行われることが望ましい。しかし、住民の中でもそういった場に参加する年齢層に偏りがあり、声の大きい住民の意見が施策に反映されることもある。アンケート等でそのような年齢の壁を補うためにも、その回収率が悪いとサイレントマジョリティへの対応にはつながらない。こうした年齢の壁やサイレントマジョリティへの対応として、より広範な住民の意見を反映できる区民等議会を活用していく必要がある。

以上の課題を克服していくことで、さらに協働の活動が推進され、新宿区における市民参加と協働の方向性が見出される。また、これらの課題を克服するために何が求められているのか等を含め、検討していく必要がある。

注釈

注1) 山浦晴男 (2012) 「住民・行政・NPO 協働で進める地域再生マニュアル」朝日新聞出版、pp. 14-16

注2) 総務省 (2005) 「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定」、pp. 1-6

注3) 荒木昭次郎 (2012) 「協働型自治行政の理念と実際」敬文堂、p. 268

参考文献

1) 新宿区 (2007) 「新宿区基本構想」 新宿区総合計画

2) 新宿区 (2012) 「新宿区自治基本条例ハンドブック」新宿区総合政策部企画政策課

3) 新宿区 (2011) 「—新宿区第二次実行計画策定に向けた— 区民討議会実施報告書」新宿区総合政策部企画政策課

4) 新宿区 (2016) 「平成28年度予算の概要」新宿区総合政策部財政課

5) 新宿区 (2012) 「道路を活用したオープンカフェ」新宿区・新宿駅前商店街振興組合