

東京都特別区における「協働」に関する行政の取り組みの実態と評価

—東京都特別区を事例として—

7. 都市計画—7. 制度と行政—f. その他

正会員 ○衣川 智久^{*1}

正会員 上山 肇^{*2}

特別区 協働 縦割り行政 区民参加
東京都

1. はじめに

2000年4月の地方分権一括法の施行により、国と都道府県及び市町村などの自治体が対等な関係になり、それまで自治体が行っていた機関委任事務などが廃止された。これに伴い国から大幅な権限が都道府県・市町村に委譲され、自治体はまちづくりのための施策を自らの意思で進めていくことがより可能になった。

現在、多くの自治体においては、高齢者対策や子育て世代への支援の充実、医療保険制度の改革など多くの喫緊の課題を抱えている。

自治はこれらのさまざまな施策に取り組む必要に迫られているが、財源は限られており、新たな収入減を得るべく努めているものの多くの需要に対応するためには、まだ足りていない。また、施策に取り組むための人材確保についても、職員の増加を図ることは難しい状況である。

このような状況下において自治体がさまざまな課題に取り組むためには、地域のことは地域で決定する住民自治の考え方から、これまで以上に住民と行政が対等の立場で責任を分担し、共通の目標に向かって施策を進める協働への取り組みが求められている。

これまでの協働のパターンとしては住民が総合計画などや各種施策の策定などに市民が参加するものや、協働事業提案制度のように市民からの提案に基づき行政が支援するものなどさまざまである。

2. 研究の目的

特別区は長年にわたり東京都の内部団体としての位置付けであったが2000年4月の地方自治法の改正により基礎的な地方公共団体となった。

特別区の全体面積は627.57平方km、また、人口は約9,300万人で東京都の全体人口のうち約3分の2を占めている。特別区は全体で大都市としての東京を形成し、一体的な

行政を展開しており、2020年のオリンピック・パラリンピック開催に向けてのインフラ整備などのまちづくりが進捗している。しかし、各々の区においても少子高齢化や子育て世代支援策の充実など喫緊の課題を抱えている。

本稿では特別区における協働の実態と取組状況について行政へ調査を実施し、この結果を踏まえ特別区における協働のあり方を探ることを目的とするものである。

3. 研究の方法

- (1) 調査方法 住民参加・協働所管部署を訪ね、直接にアンケートを依頼
- (2) 調査対象 特別区
- (3) 調査期間 2017（平成29）年7月12日～8月31日
- (4) 調査時点 2017（平成29）年4月1日現在
- (5) 調査項目

- ①住民参加と協働の取り組みについて
- ②住民参加と協働の環境について
- ③協働の推進に向けた事業等について
- ④市民（区民）討議会について
- ⑤住民と行政の対話の場（ワークショップ等）におけるリーダー的存在について
- ⑥これからの住民参加・協働を促進・定着するにあたり必要なことについて
- ⑦マンションと地域との交流について

※23の特別区を調査対象にしているため、本文中の（）内の％表示は回答件数ごとに23で除したものである。

4. 調査結果

4.1. 住民参加と協働の取り組みについて

4.1.1 住民参加あるいは協働の必要性

住民参加・協働の必要性はすべての自治体の共通認識であることが分かる。住民参加・協働の必要性について研修等を通じて、すべての職員が認識し、今後の施策に

反映させていくことが重要であると言える。

4.1.2 自治体として協働することによって期待すること (複数回答可)

「自治体側」住民のまちづくりへの参加意識の高揚が20件(87.0%)、関連団体の連携による、人的ネットワークとコミュニティの強化が16件(69.6%)、若い世帯の参加とまちづくり活動の継承が13件(56.5%)。

「住民側」住民のまちづくりへの参加意識の高揚が21件(91.3%)、関連団体の連携による、人的ネットワークとコミュニティの強化が20件(87.0%)、住民でまちづくりが進められる組織・体制づくりが15件(65.2%)、地域を担う若い世代の育成が14件(60.9%)、となつて

いる。このことは自治体側・住民側ともに多くの自治体で市民意識の高揚と住民参加・協働を成立させるための組織の整備、人材の育成を期待していることがうかがえる。しかし、意識の高揚だけではまちづくりを進めることはむずかしく、住民がまちづくりを進められる組織や体制を整備していくことが求められているといえる。

また、多くの自治体で市民意識の高揚と住民参加・協働を成立させるための組織の整備、人材の育成を期待していることがうかがえる。

このことは従来の自治会などの地縁的団体の外に関連団体が連携して人的ネットワークとコミュニティを形成することに期待しているといえる。同様にまちづくりを推進するためのリーダーの育成にも期待しているが、育成はどのように行っていくべきか、検討を要する課題である。若い世代の参加や地域を担う若い世代の育成についても同様といえる。

これまでの自治会などの既存のコミュニティ組織で中心となって活動している層の高齢化などに対応していくためにも、これからのまちづくりは若い世代の参加をいかに増やしていくかが重要であると考えられる。

(単位：件)

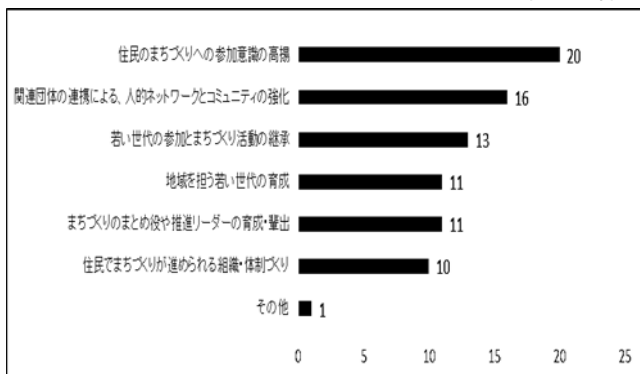


図1 協働について期待すること「自治体側」

(単位：件)

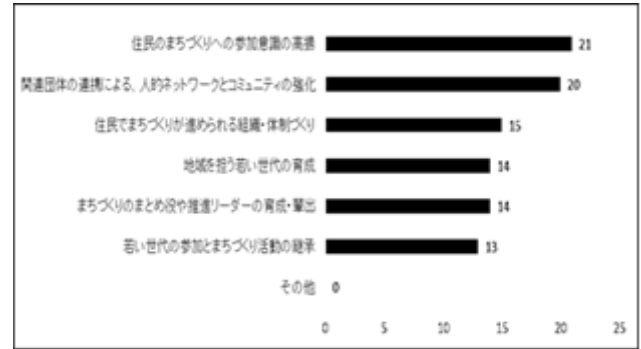


図2 協働に期待すること「住民側」

4.1.3 協働による効果(複数回答可)

「自治体側」住民が持つノウハウ・人脈の活用による、施策の内容・成果の充実が19件(82.6%)、住民の声の行政施策への反映が18件(78.3%)、行政職員の、住民意識への理解とコーディネート能力の向上が13件(56.5%)などとなっている。

回答から見ると多くの自治体が住民の声を行政施策に反映させることができたことと住民が持つノウハウ・人脈等の活用により、施策の内容・成果が充実したが上位であり、概ね肯定的に捉えている。また、住民参加・協働を行うことによる行政の負担軽減については効果としてはあまり重視していないことがうかがえる。この点については住民参加・協働は行政の負担軽減が主目的ではないが、財政効果を生むことにより、さらに他の施策を充実させることができるため、自治体としては積極的に考えていく必要があるといえる。

「住民側」行政職員の活性化による、行政負担(財政等)の軽減が18件(78.3%)、住民の声の行政施策への反映が18件(78.3%)、住民の声による、行政の仕組み・制度などの改善・効率化が11件(47.8%)、住民が持つノウハウ・人脈の活用による、施策の内容・成果の充実

(単位：件)

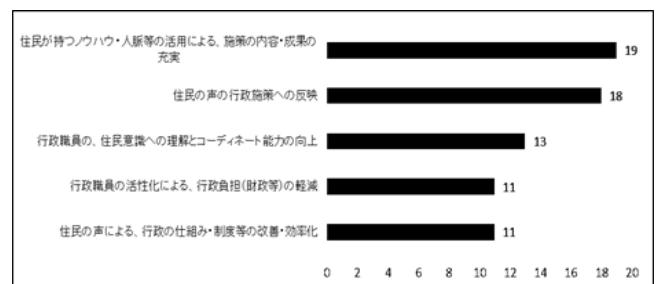


図3 協働による効果「自治体側」

(単位：件)

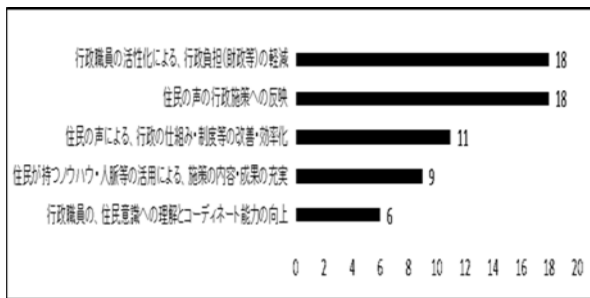


図4 協働による効果「住民側」

が9件(39.1%)などとなっており、行政職員の活性化による、行政負担(財政等)の軽減が住民の行政施策への反映とともに上位になっている。

これは協働に取り組んだ結果として住民側に掛かる行政負担が軽減されていると捉えているといえる。

4.1.4 協働の施策分野別件数

施策の各分野別に協働について調査した結果からは、協働は施策あらゆる分野において行われていることがわかる。特に顕著なのが福祉、子育て、保健・医療・環境保全、まちづくりなど市民生活に直結した分野である。高齢者介護・医療保険制度・防災対策・まちづくりには住民の理解と協力が不可欠であり、これらの施策をあげている自治体が多い。特に福祉分野においては計画の策定、計画の評価・見直しから、協働事業までの各分野において、ほぼ同件数を占めていることがわかる。また、教育・スポーツ・文化・男女共同参画についても高い件数を占めていることがわかる(表1)。

表1 協働の施策分野別件数 (単位：件)

分野	計画の策定	計画の評価・見直し	協働事業	合計
福祉	4	3	18	25
子育て	4	3	18	25
保健・医療	3	3	12	18
道路河川整備	1	1	8	10
ゴミ問題	5	4	12	21
防災対策	5	3	16	24
防災医療	2	2	7	11
教育	4	2	16	22
スポーツ・文化	6	5	18	29
まちづくり	7	5	14	26
男女共同参画	4	3	14	21
その他	1	0	8	9
合計	62	34	140	236

4.1.5 協働における課題(複数回答可)

「自治体側」庁内の連帯の困難性、縦割りによる連携の弊害が17件(73.9%)、時間がかかるが14件(60.9%)、行政の情報公開・提供不足が8件(34.8%)、住民参加や住民参加活動を支援する制度不足が7件(30.4%)、行政の学習不足・意識の低さが7件(30.4%)となっている。

上記のとおり庁内の連帯の困難性、縦割りによる連携の弊害や時間がかかることを上位にあげているが、このことについては行政が単独で事業を進めれば一時的には時間短縮されるが、十分な住民との合意形成がなければ事業途中で停滞する恐れもある。このためにも時間をかけて住民参加・協働に取り組んでいくことは重要であるといえる。

また、縦割り組織の弊害は行政も十分に認識しているところである。住民参加・協働を所管するのが企画担当である場合や、または日頃、自治会などを担当するコミュニティ担当課などの場合もある。そしてこれらの関係部署間の連携が進めていくことが重要であるといえる。

「住民側」若年層の無関心・地域離れが14件(60.9%)、コーディネーターとなる人材の不足が14件(60.9%)、年齢層の偏りが13件(56.5%)、住民同士の連携の不足が10件(43.5%)、関連団体からの選出による偏りが8件(34.8%)、住民のまちづくりへの意識の低さ・知識の不足が7件(30.4%)となっている。

課題として年齢層の隔たりについては今後、市民各年代層の参加を促しやすい環境を整備していくことが必要であるといえる。

協働を進めるうえでコーディネーターの人材育成も必要である。コーディネーターの養成については既に一部の自治体で行われている。

また、若年層に感心を持ってもらえるような施策、例えばSNSを用いた施策やイベントの情報提供などを進めることも望ましい。

(単位：件)

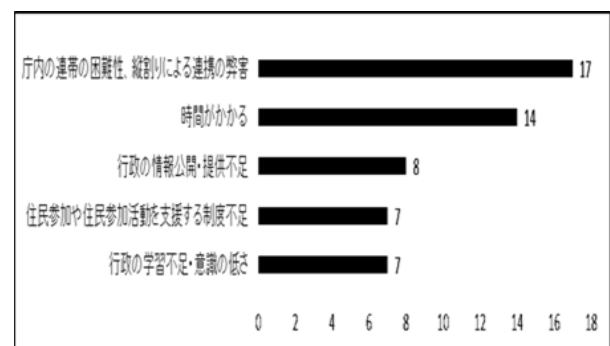


図5 協働における課題「自治体側」

(単位：件)

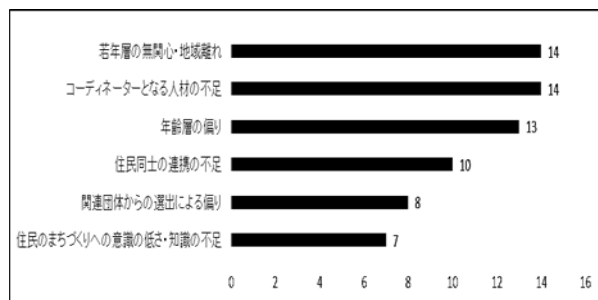


図6 協働における課題「住民側」

4.2 協働の環境について

(1) 協働を推進するための指針・条例等の策定

策定済が18件(78.3%)、未策定で今後計画なしが4件(17.4%)となっている。

8割近くの区で策定されていることが分かった。指針(ガイドライン)については区民に公開している区もあれば、職員専用として庁内で活用している区もあった。いまだ未策定の区においても今後、指針の策定を検討していくことが望まれる。

(2) 協働を推進する指針・条例等の策定過程の公開

ホームページや広報誌などで周知しているが15件(65.2%)、情報提供していないが2件(8.7%)、その他が2件(8.7%)となっている。

策定過程については個々の自治体の事情にもよるが、今後、積極的に公開を図っていく必要があるものと考えられる。

(3) 指針・条例等の策定への住民の参加

公募により住民が参加しているが11件(47.8%)、指針・条例等の試案が市民に開示され意見を求める機会が設けられている(パブリックコメント等)が8件(34.8%)、区民の意見を求める機会は設けていないが4件(17.4%)、活動団体からの参加はあるが、公募による住民の参加はないが1件(4.3%)、その他が1件(4.3%)となっている。

現在、協働に関わる指針・条例などはパブリックコメント等により住民の意見を求めることが一般的である。少数ではあるが住民の意見を求める機会を設けていないケースもあり、住民参加・協働とどのように整合性をとるのか、今後の検討課題であると考えられる。

(4) 推進する部署の設置

協働を推進する部署が設けられているが21件(91.3%)、設けられていないが2件(8.7%)となっている。

協働を推進する部署については多くの自治体で協働を推進する部署が設けられている。その規模はさまざま

あり専任の協働担当課あるいは係として設置されているものもあれば、企画部門や町会等の担当者が他の業務と兼務で行っているところなど、さまざまであるが、協働の施策を充実させるためには専任の担当部署の充実が望まれる。

(5) 協働に関する研修

全職員向けに協働に関する研修を行っているが6件(26.1%)、特に何も行っていないが5件(21.7%)、研修は行っていないが、情報提供(資料配布)は行っているが3件(13.0%)、協働関係の業務に携わる職員に研修を行っているが3件(13.0%)などとなっている。このように特に何も行っていない自治体もあることから、今後、自治体により、住民参加・協働を所管する部署が中心になって研修を行い、住民参加・協働の意義と必要性を周知していくことが必要である。

5 考察

5.1 体制の整備

協働は行政と区民が対等の立場で責任を分担し、共通の目標に向かって施策の推進に取り組むべきものである。このためには協働の取り組むべき行政の体制が整っていることが必要である。しかし、今回の調査でも庁内の連帯の困難性、縦割りによる連携の弊害を指摘する回答が多くを占めていた。縦割り行政の弊害はかねており言われているところであるが、全庁的な取り組みが必要な協働の推進においては、全庁的に協働に関わる施策を総括する部署が必要である。多くの区で所管部署を設けているが、未だ設置に至っていない区もあるなど温度差があり、体制の整備が求められる。

5.2 指針・条例の策定への区民参加

指針・条例への区民の参加についても策定済の区は18区にとどまっておらず、策定過程について情報提供していない区も見られた。また、策定に当たり区民が参加していない区も見られた。各区により状況も異なるため一概に評価することはできないが、協働を推進するためには広汎な区民の参加と区民への積極的な情報提供が求められる。

【参考文献】

- 1) 原口佐知子・牧田博之・上山肇：日本建築学会計画系論文第81巻第725号「静岡県における対話の場と協働のあり方に関する研究」pp1569-1578, 2016.7
- 2) 衣川智久・上山肇：多摩地域における住民参加と協働の実態 東京都多摩地域における協働に関する研究その1 日本建築学会2016年度大会(九州) 学術講演梗概集, pp691-692, 2016.7

*法政大学大学院 政策創造研究科 博士後期課程 修士(政策学)

**法政大学大学院 政策創造研究科 教授 博士(工学), 博士(政策学)

* Hosei Graduate School of Regional Policy Design, Doctor's Course, Master of Policy, Planning, and Development

** Hosei Graduate School of Regional Policy Design, Prof., Dr. Eng., Ph.D.