八王子における地域自治組織を考える

はじめに

自治・分権改革と地域自治

1. 研究のねらい

周知のとおり、今日、わが国の地方自治体は過去にない大きな社会的・経済的諸条件の変化にさらされている。なかでも少子高齢化、経済の低成長というメガ・トレンドは、今後それ自体に大きな変化や好転が期待できないだけに、いやがうえにもこれを直視せざるを得ない状況になっている。結果、中央政府と地方府の双方が、社会保障制度の見直しをはじめ、さまざまな公的諸制度の再設計という、これまでにない課題に直面しているといつてよい。国や地方の両レベルの府が、多くの場合、国民の納めた税をもって対応しなければならない課題は何か。仮に対応すべき課題であると判断して、その責任の範囲はどこまでか。住民や地域社会を含めて、広く民が担うべき事柄は何か。大きく捉えるならば、様々な改革の主眼は、こうした問題に収斂する。1990年代半ばに本格的に始動し、現在なお進行中の地方分権改革は、まぎれもなくそうした制度改革のひとつである。

この分権改革は、単に国と地方との、より明確に言えば、中央政府と地方府との間の権限と財源の再配分を意味するものではない。第一に自治体が、住民と、住民の信託によって成立する地方府から成るといふこと、第二に基礎自治体（市町村）が、最も基本的な自治と政治の単位、民意に根ざした経営と公共サービスの提供の単位であること、この2点を改めて認識したうえで、これを今日的な課題に対応するに最もふさわしい規模や仕組みに転換していくこと。分権改革の本質はこの点にある。すなわち、改革は「団体自治の改革（地方府の改革）」にとどまらず、おそらくは一般に考えられている以上に「住民自治の改革」に深く関わるものとなる。

このように今日のわれわれの社会とその課題を大づかみに捉えるとしよう。ではその先にある課題は何か。上記二つの改革はそれぞれ種々の課題を含むものである。ここでは、「住民自治」の充実という観点から、「地域自治」の再検討という課題の重要性に改めて注目したい。住民自治といつても、町会・自治会の範囲から小学校区・中学校区、一つの基礎自治体を前提とするものまで、それが実践される場は多様であり、重層しているものでもある。とはいえ、日々の生活の場たる地域、むろんその規模の設定については慎重な検討が不可欠ではあるが、ある程度の一体感が得られる地域において住民が自ら課題の発見や共有に努め、地域の合意形成に参加しながら、その解決に主体的にあたっていくこと。異なる地域間で連携と協力のネットワークを張っていくこと。必要や課題に応じて行政との協働を進めていくこと。少子高齢化を持ち出すまでもなく、一方で地域社会の変化が大きく、他方で個々の住民の価値観と地域への帰属意識の多様化が進んでいる今日ほど、地域におけるいわば小さな自治の実践と充実が求められている時代はないのではなからうか。そうした地域の自治は自ずと地方府のあり方にも、ひいては一つの自治体のありようにも影響を及ぼさずにはおかない。「分権型社会の創造」という目標は、遠大な目標ではある。しかしそれは、基本的にはこうした実践の延長線上に、また試行錯誤の蓄積の上にある。

2．調査研究の方法

本報告は、こうした問題意識から八王子市における今後の地域自治のあり方について、どのような方向性や仕組みが考えられるのか、調査・研究を重ねた共同作業の成果である。研究活動はおよそ1年6ヶ月にわたる。

まず「なぜ今、地域自治組織なのか」について問題意識を共有し、八王子市における各行政分野で地域に関わる施策がどのように展開しているのかについて理解を深めることとした。具体的には「ローカル・コミュニティと自治体の地域政策」に焦点を合わせた玉野和志首都大学東京准教授の講演をベースに、研究会議の市民研究員および関係各課からレクチャーを受ける時間を設けた。住民協議会の活動および行政との関わり、地域サービスのあり方に対する市としての考え方、子育てや安全・安心という観点からの環境整備、また災害時の支援体制など、それらは住民のコミュニティ活動の実際をはじめ、地域と密接に関わる市の施策や取り組みについて、認識を新たにする機会となった。

調査・研究活動は、こうした学びの後、より具体的に進められた。活動は前期、後期の二つの部分からなっている。前期は八王子市における地域組織の現状を知ることが目的とした。地域の自主的・主体的な活動がどのようになっているのか、またそこにいかなる課題があるのか。八王子市の市域の広さ、地域によって異なる特性を考慮して、調査・研究対象エリアを、中心市街地、新興市街地、郊外の三つに整理し、3グループが分担するかたちで、アンケート調査やヒアリングによって各地域の現状把握に努めた。また現状の調査・分析から浮かび上がった課題を整理するとともに、今後新たな地域自治の仕組みを検討するとしてどのような方向性が考えられるのか、ある程度の見取り図を描こうと試みた。こうした前期の研究はおおむね5ヶ月間に及んだ。

後期は、この前期の成果を踏まえつつ、どのような地域自治の仕組みが八王子市にふさわしいのか、考察・検討をさらに深めることを目的とした。新たに2グループに分かれ、自治と制度の二つの観点から接近しようとしている。研究期間は約6ヵ月である。前者は、地域住民の自治と活動の活性化という視点にたった時にどのような仕組みが考えられるのか、住民主導の活動によって地域は何を担い得るのかという点を重視した。他方、後者は、行政の視点から考えた時に、地域自治組織と行政との関係をどう整理するのか、制度を設計していく際の行政の課題は何かという点を念頭において、研究を進めた。

また、後期においては、新たな地域自治の仕組みづくりに先駆的かつ意欲的に取り組んでいる3自治体（豊田市、上越市、大和市）を視察調査した。市町村合併を経験している、経験していないなど、背景は異なるが、八王子市における地域自治の仕組みを考えるうえで、それぞれから貴重な示唆を得ることができた。

3．本報告書の構成

本報告書の構成は以下のとおりである。 に続く で、まず前期の3グループによる調査・研究活動の成果がとりまとめられている。 では、前期の研究を踏まえた後期の2グループの研究成果がまとめられている。 ではこうした前期・後期の研究活動のまとめとして、全体を振りかえることとしたい。この調査・研究で得られたことは何か、今後さらに検討を重ねる必要のある課題はどのようなものか、などを念頭においた総括がなされている。最後に先進自治体への視察調査の報告を資料としてまとめている。

研究の経過

地域自治組織についての研究員間での意見交換（平成 17 年 11 月）

八王子市にふさわしい地域自治組織の認識を共通化

基礎的状況の把握（平成 17 年 12 月～18 年 3 月）

行政分野別に施策の地域展開や地域区分の現状を把握

- 講演「都市のローカル・コミュニティと自治体の地域政策」¹
首都大学東京大学院人文科学研究科准教授 玉野 和志 氏
レクチャー「体験談 - 自治会、住民協議会の活動体験を踏まえて」
市民研究員 塚原 京史 氏
レクチャー「本市の地域経営と地域サービスの方向性
- 行革審答申と『地域サービスあり方検討会』報告書について -」
坂倉 仁 行政経営部次長兼行革推進課長
レクチャー「こども育成計画と子ども家庭支援ネットワークについて
- 子育てしやすいまち ナンバーワンをめざして -」
天野 高延 こども家庭部こども政策課長
レクチャー「安全・安心な市民生活をめざして」
岡部 武次 生活安全部次長兼暮らしの安全安心課長²
レクチャー「新潟県中越地震から学んで - 八王子市の支援活動及び教訓 -」
荒木 紀行 生活安全部防災課長

- 1 「まちづくり研究はちおうじ」第3号に講演録掲載
2 役職は平成 17 年度のもの

地域の現状調査（平成 18 年 4 月～8 月）

- 3 グループに分かれ、3 つの地域別に現状を調査分析
- ・ 中心市街地
 - ・ 新興市街地
 - ・ 郊外

後期研究（平成 18 年 9 月～19 年 2 月）

- 2 グループに分かれ、住民側からの自治の視点と行政側からの制度の視点から、八王子にふさわしい地域自治組織のあり方について考察
- ・ 自治グループ
 - ・ 制度グループ

視察調査（平成 18 年 10、12 月）

先駆的に地域自治区等を導入・運用している都市を視察調査

八王子市都市政策研究会議メンバー構成

座長	羽貝 正美	(はがい まさみ)	首都大学東京都市環境学部教授
委員	前田 成東	(まえだ しげとう)	東海大学政治経済学部教授
市民研究員	坂巻 恵理	(さかまき えり)	石川町在住
	関口 志津子	(せきぐち しづこ)	明神町在住
職員研究員	塚原 京史	(つかはら けいし)	西寺方町在住
	浜中 賢司	(はまなか けんじ)	川口町在住
	井上 雄	(いのうえ たけし)	議会事務局庶務調査課主事
	内田 英里	(うちだ えり)	市民活動推進部協働推進課主事
	久保 貴司	(くぼ たかし)	総合政策部広聴広報室主査
	栗林 徹	(くりばやし とおる)	道路事業部建設課主事
	田島 宏昭	(たじま ひろあき)	学校教育部施設整備課主事
	田代 雅人	(たしろ まさひと)	税務部資産税課主事
	富澤 知恵子	(とみざわ ちえこ)	行政経営部経営管理課主任
	福士 大介	(ふくし だいすけ)	まちづくり計画部都市計画室主事
萩原 真由美	(はぎわら まゆみ)	健康福祉部保健センター主事	
村石 雅紀	(むらいし まさのり)	健康福祉部健康福祉総務課主事	
元木 まみ	(もとき まみ)	市民部市民総務課主事	

報告書の構成と執筆分担

はじめに pp. 2 - 5 羽貝

八王子市の地域組織の現状分析

1 中心市街地

pp. 6 - 13

関口、井上、栗林、萩原、
村石

2 新興市街地

pp. 14 - 20

坂巻、浜中、久保、福士、
元木

3 郊外

pp. 21 - 28

塚原、内田、田島、田代、
富澤

八王子における地域自治組織構築に向けた考察

1 「自治」の視点から

pp. 29 - 37

関口、塚原、久保、栗林、富澤、
福士、萩原

2 「制度」の視点から

pp. 38 - 51

坂巻、浜中、井上、内田、田島、
田代、村石、元木

まとめ pp. 52 - 53 前田

資料 先進都市事例

1 豊田市

pp. 54 - 57

塚原、福士、元木

2 上越市

pp. 58 - 61

井上、富澤、萩原、村石

3 大和市

pp. 62 - 65

関口、塚原、富澤、福士、
萩原