

研究ノート

コミュニティの意思決定と協働のかたち ～神戸市東灘区「地域の将来像を描く」の取組みの紹介～

高橋 佳子

目次

はじめに

- 1 東灘区中期計画（2006～2010）とは何か
- 2 東灘区の「地域の将来像を描く」はどう進んだか
- 3 住民と行政の「協働」という考え方
- 4 地域住民の公共的意思決定
- 5 この取り組みをどう活かすか

おわりに

はじめに

筆者が2001～2005年度の5年間にわたり、区長として勤務した神戸市東灘区役所で、最後に策定した東灘区中期計画に「地域の将来像を描く」という項目がある。具体的な姿を示す計画でなく、住民が主体となって計画を描くというのはそれまでにない試みで、5か年計画の中でそれがどう進捗したかというのは、退職後も筆者の関心事で（心配事でも）あった。このたび6地域において計画が策定されたのを受けて、その内容を紹介し、この事業の果たした役割や今後の課題について考えてみたい。

1 東灘区中期計画（2006～2010）とは何か

（1）自治体の総合計画

地方自治法第2条第4項では、総合計画の策定が義務付けられている。

「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経て、

その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本計画を定め、これに即して行うようにしなければならない」

ここでいう総合基本計画とは、神戸市の最高理念である「新・神戸市基本構想」の目標年次である平成37年（2025年）に向けた、長期的な神戸づくりの方向性を示す指針であり、1995年に策定された第4次神戸市基本計画（区別計画を含む）は、2010年を目標年次としている。

東灘区中期計画は、2006年6月に策定した「神戸2010ビジョン」の東灘区版として策定された。選択と集中の観点による計画の重点化やPDCAサイクルによる毎年の検証評価などのしくみを備えている。

また、この計画は行政計画というよりは、住民自身がまちづくりに参加することを前提としたアクションプランであり、その中で、5つの柱の一つとして「みんなが主体となって互いに育ちあいながらまちをつくる」を掲げ、「地域の将来像を描く」ことを中心的テーマと位置づけた。

（２）政策背景と意図したこと

ここで行政区としての東灘区について紹介しておくと、面積30.36km²、人口207,205人、世帯数91,206（2008年3月1日現在）神戸市の9区の中で最も東に位置している。芦屋市と境を接し昔から高級住宅地のイメージがある。

震災で大きな被害を受け、古い酒造工場等が倒壊し新設備を備えたビルに変わり、社宅がリストラにより廃止されるなど、土地利用形態が変わったことで、大規模な土地がマンション用地として売り出された。

この多くは、ファミリータイプのマンションとして開発され、手ごろな価格であったため、購入して移り住んだ住民が過半数に達し、出生数が毎年2,000人を超え多子高齢化が進んだ。また、江戸時代に起源を持つ財産区が残る古くからのコミュニティと、マンションに住む住民が8割を占め、その多くが大阪に通勤するという都会的な現象が並存する状況が生まれた。

このような背景のもとで、地域コミュニティでは多くの課題が発生した

が、中でも行政として解決が困難だったのは、私権のからむ土地利用に関する問題で、300戸を超えるような大規模マンション、ワンルームマンションなどをめぐるマンション紛争の多発、住民の反対運動にもかかわらず、いわゆる偽装ラブホテル建設を阻止できなかったことなどがある。

まちづくりの基本は土地利用の規制であるが、その権限は区や地域にはない。都市計画法による地区計画、建築基準法による建築協定の制度はあるが、地域住民にとって最初からこのような制度を利用することはハードルが高く、すぐにまとまるものではない。しかし問題が起ってから対応するのは手遅れになる。

個人の所有権に対して、地域住民の意思はどこまで影響を与えることができるのだろうか。転入新住民と共生しつつ、地域の土地利用計画に住民の意思を反映することはできないだろうか、と考えた末、「地域の将来像」（仮称・東灘区地域マスタープラン）を描くことによって、予め地域のコンセンサスをつくり、それから地域の課題ごとにオーソライズされた計画に進んで行けばよいのではないかと考えた。

同時に、これらの課題を計画策定の過程で解決しつつ、コミュニティを創造していくことをめざした、神戸市では初めての、ある意味では実験的なプロジェクトと言える。

図1は、「地域の将来像」（仮称・東灘区地域マスタープラン）が、関係する他の計画の中での想定される位置づけを表したものである。

＊地区計画とまちづくり協議会

神戸市では、都市計画法16条2項

「都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案にかかる区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする。」

に基づいて、1983年に定めた「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」があり、この4条に定める「まちづくり協議会」が結成され

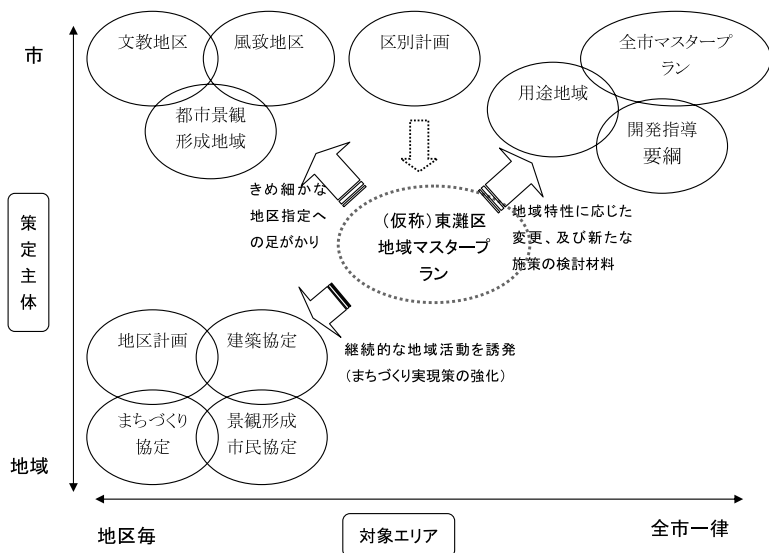


図 1

た地域が東灘区にも10地区（市街地の2～3割）あり、うち4箇所では神戸市とまちづくり協議会の間でまちづくり協定が締結されている。

2 東灘区の「地域の将来像を描く」はどう進んだか

（1）4年経過後の中間報告

計画では東灘区を12から15の地区に分けて策定することになっていた。現在（平成21年度末）区内6地域が計画を作成済みで、残りの地区については今後引き続き策定が進められる予定である。

今回はこの6地域について、各地域の計画内容（形式は統一されていない）を、一覧表のように整理して比較してみた。

①計画策定の主体（意思決定母体、組織）

自治会、まちづくり協議会、ふれあいのまちづくり協議会、財産区などが中心となって策定委員会を形成

②計画づくりに参加している住民及びその地域の住民の特徴

昔からの組織住民・自治会・財産区の役員が中心になっている。

③計画の内容

＊ソフトからハードへ

＊ソフトのまちづくり：あいさつ イベント 美化・見守りなど町のアメニティを高める活動 パートナーシップ協定

＊ハードのまちづくり：街並み 跡地計画 施設要望 土地利用など私権の制限を伴う

＊多くの人を巻き込むためには最初から高い目標を設定しない

＊近隣の風通しをよくする、イベントをやることから始める

＊転入してきて日が浅い人をどう巻き込むか…彼らは地域活動にどう参加していいかわからない、昔から住んでいる人ばかりで固めた計画になじめない、まずその地域を知る、シンボルをつくる、イベントをする、まちを好きになる活動から始める。

＊公共サービスの提供：活動の実績、活発さ

＊土地利用（個人の財産権におよぶ）は最後の課題

④計画の熟度

高いのは御影、六甲アイランド、魚崎

住吉、西岡本、本山南は合意形成途上

この違いはどこから来ているか

（地域の特性 協働の活動の積み重ね 意思決定母体 リーダー 地域住民の自覚 担当職員の力量・問題意識など）

⑤方向性

ハードに進んでいるのは、六甲アイランド、御影

ソフトに進んでいるのは、魚崎

当初意図したことはハードの方向であった。既にまちづくり協議会ができていて地域ではハードにふみ込む可能性は高いと見ていた。

しかし魚崎では方向性としてパートナーシップ協定締結が示唆されている。

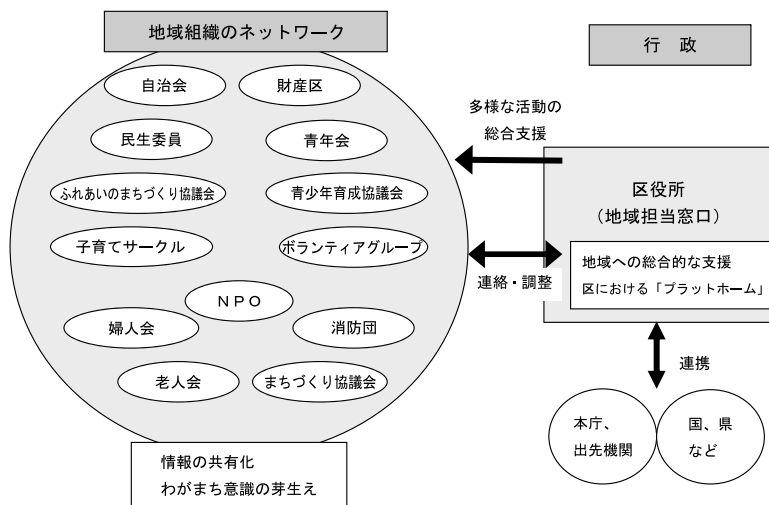


図2 地域組織と行政との関係

⑥区役所の援助体制

＊地域担当制

通常、区役所の仕事は事務分掌によって縦割りになっている。しかし地域の将来像を描くためには、その地域のことは環境から福祉…まで、市役所（国、県を含めて）が関与するすべてのことを、一人の地域担当職員が把握していなければならない。また、たらいまわしでなく、地域住民が安心して相談を持ちかけることができるようになって初めて、その地域のあらゆる情報がその担当者に集まってくることになり、総合的な判断ができるようになる。

この方針に沿って東灘区役所では、地域担当職員（主査）をおいて進めることにした。

図2に示すように、地域にはいろいろなコミュニティが並存し相互に関係を持ちつつ活動している。行政はこれらの組織の自律性を尊重しつつ、支援をしていく。要となるのが地域担当主査である。

地域の将来像を描く（一覧表）

	御影	住吉南	本山西
人口	28,730	18,167	16,724
世帯数	13,345	9,251	6,914
面積	30.36 km ² （区全域）		
計画策定期日	2007年 3 月	2009年 7 月	2009年 3 月
まちの歴史	1950年神戸市に合併	1950年神戸市に合併	1950年神戸市に合併
計画作成主体	御影地区まちづくり協議会	住吉地域の将来像南部エリア検討会	本山西サンフラワープロジェクト会議（ふれあいのまちづくり協議会が中心）
計画の単位	元・御影町	元・住吉村南	本山第二小学校区
主な活動拠点	自治会館 地域福祉センター	地区会館	本山西地域福祉センター
住民の特性	北：高齢者・若年層 南：中間層が多い	中間生産人口が多い	高齢者・子ども人口が増加中
まちの課題	マンション建設に伴うトラブル、南部でのラブホテル等建設問題 駅のバリアフリー、地域資産の減少		小学校から大学まで文教地区の印象があったが、高校がなくなり、町の歴史が薄れていく
計画の特徴	山手から浜手までを4つのエリアに分けて計画を策定 テーマは町並み、景観	旧住吉村の財産を引き継ぐ財団法人・住吉学園の5つのエリアで計画を策定。良質な居住環境のブランドイメージを保ち育てる	文教地区 自然、交流、シンボルをキーワードに、防災意識やまちの歴史を学ぶ

本山南	魚崎	六甲アイランド
10,548	28,295	17,063
4,429	13,169	6,556
2007年 3 月	2010年 3 月	2008年 3 月
1950年神戸市に合併	1950年神戸市に合併	人工島1988年入居開始
本山南夢叶えプロジェクト 会議（ふれあいのまちづくり 協議会が中心）	魚崎町協議会（財産区） 魚崎町将来像プロジェクト チーム	六甲アイランドまちかど 会議 企業・大学等を含む60団 体が参加
本山南小学校区	元・魚崎町	六甲アイランド
本山南小学校 地域福祉センター	地区会館 地域福祉センター	地域福祉センター、 RIC ふれあい会館
高齢者・子ども人口が増加 中。震災後転入のマンショ ン住民が激増	多子高齢化 マンション住民の増加	高齢化率12 ～ 13% 外国人9.5%
子どもの見守り、防犯、交 通安全 新住民と旧住民、転勤族が 多いマンション住民の交流 まちづくり活動の担い手不 足	歴史的なまちなみが失わ れた。高齢化・核家族化 が進んだ。住民のマナー・ モラルの低下	開発が進まず、住民・来 島者が伸び悩んでいる。 住民のマナーが低下して いる
区の中央部にある。 本山南小学校を中心として 子どもの安全を守る、コ ミュニケーションのあるま ちづくりをめざす	活発な市民活動をベース に、神戸市の助成制度を 利用して協働を進め、神 戸市とパートナーシップ 協定締結をめざす	単一自治会 アイランド内の企業、商 店、学校、施設との連携

	御影	住吉南	本山西
地域の計画 ハード	交通アクセス、歩き やすい道路・バリア フリー・緑化生活利 便施設 土地利用・建物用途 に関する紛争解決の ルール策定、阪神御 影駅、阪急御影駅周 辺整備、バリアフ リー、交通安全と賑 わい創出	もっと歩こう すみ よし 幹線道路から生活道 路まで道や、文化交 流拠点・地区会館・ 公園などを整える 旧・東灘区役所跡地 に文化交流拠点を整 備する	まちの美緑化、街路 樹整備、六甲山を身 近に、子どもの遊び 場
協働の取り組 み ソフト	コミュニティの活性 化、まちづくりルー ル策定勉強会、まち あるきによる点検・ 再発見、美化活動、 建物用途規制、生活・ 営業マナーの向上	歴史や伝統のシンボ ルを活かし、落着い た気品のあるまち 並みを育てる	清掃活動、あいさ つ、情報発信、歴史 を語る会、住吉川を 守るイベント、地域 の行事に参加して世 代間交流 ボランティア活動参加
イベント	住民参加型イベント の開催 駅前、酒蔵の道など 町の魅力を発信する イベント		交流をテーマに住吉 川や地域センターで のイベント 小学生や福祉施設と の交流イベント
シンボル	沢の井 御影公会堂 酒蔵	住吉川 本住吉神社 求女塚	まちのシンボルを創 る、新しいシンボル として明るい方向に 向かうひまわり
情報発信		まちづくりニュース を発行	夢叶えプロジェクト カレンダー
企業その他団 体との連携	駅周辺のにぎわい創 出		

本山南	魚崎	六甲アイランド
<p>本山南小学校 本山交通公園の跡地利用として、 テニスコート 地域センター 広い公園 図書館・小ホール・集会所 などを提案</p>	<p>まちなみの修景、景観ガイドラインの策定 公園のユニバーサル化、 防犯、防災活動強化 阪神電車高架下活用、道路整備計画</p>	<p>地区計画の見直し。 地域にとって望ましい開発を進め、住民を増やし 活性化を図る島内循環バスの運行 空地・空施設の活用</p>
<p>子どもの安全を守る教育、安全マップの更新、門灯をつける運動、下校見守りバトロール ふれあい・あいさつ まちのシンボルづくり</p>	<p>まちなか観光プロジェクト、歴史掘り起こしマップ、地域の人材育成 こども見守り 地域での美緑花活動 エコロジー活動</p>	<p>クリーンアップ（落書きけし）大作戦、ゴミ、ベット委員会 芝生広場の管理、ポイ捨て禁止ポスター、青色バトロール</p>
<p>住民交流イベント ハイキング・もちつき、昔遊び、祭り、バザー、イベントへの参加者を増やそう、みんなが企画側に立とう</p>	<p>梅の宴 アーモンドと音楽会 甲南にぎわいフェスタ</p>	<p>学校間・世代間・外国人との交流イベント 地域の工場見学会</p>
<p>失われたシンボルに代わって自慢できるものを創る。 本山南小学校、憩いの場、新しいイベント、テーマに向けた活動</p>		
<p>ふれまち新聞</p>	<p>地域活動の情報交換と地域情報の発信体制を構築する</p>	<p>地域活動のレポート・六甲アイランドまちかどニュース発行（実施） ポータルサイト・TVで情報発信、島内ネットワークの充実</p>
	<p>企業に対し地域へのCSR活動を啓発 地域経済活性化 住民と企業の交流 地域産品PR、地域ブランド力</p>	<p>計画づくりに参加している。 ニーズに沿った店舗誘致</p>

3 住民と行政の「協働」という考え方

「現在（1990年代以降）の日本で、公私の「協働」といわれているのは、財政危機のために行政サービスが縮小し重点化する中で、必要とされる公共サービスを確保するために、「市民社会」の中にある公共的な力（これを「新しい公共」ということが多い）と行政の力とが協力すること⁽¹⁾を意味している。」

ここで使われているサービスということばに注意してほしい。行政サービスが縮小する中で、それを肩代わりする公共的な力が期待されている。

そもそも協働という概念は、阪神・淡路大震災後、ボランティア活動が活発に行われる中で、行政もそれを無視したり排除するのではなくともに活動する体制を構築していった。当然、意思決定過程への参加を含めての概念であったと記憶する。

この前提の下に、神戸市では、「参画と協働」と言う概念で三つの条例が作られた。

＊神戸市民の意見提出手続に関する条例

＊神戸市民による地域活動の推進に関する条例

＊神戸市行政評価条例

である。

しかしその後の展開を見る限り、参画は意見提出（パブリックコメント）に限定され、協働の方は、まちの美化、防犯、防災などの取り組みなど、具体的な行動を伴った実行部隊になって分化したような気がする。

「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」を例に取ると、

「協働とは、単に自治体の意思決定に参加することを指すのではなく、時間や知恵、資金、場所、情報などを出しあってこれからの厳しい時代における公共サービスの量と質を確保することを意味しているのである。そして、こうした協働のパートナーとなる民間主体のあり方を『新しい公共』と称している。」と定めている。この中には、自治体の意思決定に参加することは当然に含まれていると考えられる。

神戸市の場合、行政は、協働ということばの、行政にとって都合のいいところだけを持っていった運用しているという印象がある。

ここで魚崎地域において締結を目指しているパートナーシップ協定について説明しておく。神戸市では、コミュニティ活動の活性化のためにパートナーシップ協定を打ち出している⁽²⁾。

この結果、現在3例が締結されている。

- ① 野田北部 「美しいまち」 H16
- ② 北須磨団地 「友愛のまち」 H19
- ③ 二宮地区 「住み続けたいまち」 H22

目指すまちの像からもうかがわれるように、主にまちのアメニティを向上させることが目的となっている。

この根拠となっているのは、2004年3月に制定された市民参画三条例の一つである「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」第9条により、地域と市が締結する協定であり、協働と参画のまちづくりを進めていくための一つの手法である。

＊「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」抜粋

(市民と市との関係)

第8条 市民及び市は、対等の立場でお互いの役割を理解し、及び尊重しながらパートナーシップ関係を構築するものとする。

2 市民及び市は、地域における市民相互の情報共有及び市民と市との情報共有に基づき、協働と参画のまちづくりを進めるものとする。

(協定の締結等)

第9条 市民及び市は、地域における課題の解決に取り組むため、双方協議の上でお互いの役割分担を定め、協定を締結することができる。

2 市は、様々な地域組織等の多様な活動内容に注目し、柔軟かつ弾力的な地域活動を推進するため、地域組織等のゆるやかな連携によるまちづくりを目指すものとする。

(人材支援)

第10条 市は、市民による地域活動を推進するため、地域を支える人材を支援するための施策を講ずるものとする。

2 市は、地域における人材に対する評価及び表彰の制度の充実に努めるものとする。

(財政的支援)

第11条 市は、市民による地域活動を推進するため、市民の自主的な提案に基づく地域における課題の解決に資する活動に対し、予算の範囲内で助成することができる。

2 市は、市民による地域活動を推進するため、地域に対する助成制度について、地域の実情を踏まえて運用するものとする。

(活動の場の整備)

第12条 市は、市民による地域活動を推進するため、情報の受信及び発信をする機能、活動を支援する機能及び市民による地域に関する提案等を調整する機能を有する場の整備に努めるものとする。

2 市は、市民による地域活動を推進するため、地域内の施設を有効に利用するよう努めるものとする。

(推進体制)

第13条 市は、地域に密着した行政を推進するため、地域を担当する組織及び職員の充実に努めるものとする。

なお、この条例にある財政的支援（11条）は、具体的には、統合補助金（包括助成金）として制度化が検討されている。

地域団体への補助金については、各部局の主要なものを集約すると、現在、約20ある。地域において、補助金の申請や実績報告が煩雑であるという意見や、使途も含めて要綱等による制約が多く、自由度がないため行政の下請けとなっている。補助金を出している各局が、その目的を達成するためそれぞれに地域に入って指導（介入）することにもなる。

統合補助金については、地域団体が相互に連携・協力して地域活動に取り組もうとする機運を高めるための新たな助成制度となりうる。

また推進体制（13条）にいう「地域を担当する組織及び職員の充実」は、先に述べたように東灘区役所が他区に先駆けて地域担当主査をおいているのが一つの典型例であり、地域の将来像プロジェクトの推進にも貢献している。

ここで、行政の援助体制について述べる。

地域で住民が集まって地域の問題について話し合いなどを持つとしても、初めからうまくいくとは限らない。複数ある地域団体の誰がイニシアティブを取るのか、忙しい住民が時間を割いて集まるのか、はじめて顔を合わせた住民がいきなり話し合いに参加できるのか、場所や費用の問題を別にしても、運営上の困難さはどう克服するのか。

まず、組織的には2004年3月に「神戸市民活動を推進するための条例」が制定された後、9月には地域活動推進委員会が組織されて市民活動についての議論が活発に展開されている。

さらに2006年4月には市民参画局に「地域力強化推進課」が設置され、組織的・人的支援体制が整備された。その中で、地域力強化の取り組みが検討され、地域組織と行政の関係についても検討され、パートナーシップ協定は、協働と参画のまちづくりの神戸モデルとして位置づけられている。

人的資源としては、「地域の将来像を描く」では地域担当職員、地区計画条例ではコーディネーターの派遣、パートナーシップ協定ではサポーターの派遣という形での支援を行っている。地域担当職員以外は行政職員ではなく、建築家、学識経験者などの専門家を行政が派遣している。

註

- (1) 名和田是彦 「協働」・「新しい公共」・「市民社会」現代における私法・公法の〈協働〉 日本法社会学会編 法社会学66号 p54
- (2) 平成19年度神戸市地域活動推進委員会報告

4 地域住民の公共的意思決定

ここで、地域の将来像を描くプロジェクトを、地域住民の一つの意思決定としてみた場合、それはどのようなレベルの、どのような重みを持つ意思決定なのかを考えてみる。

(1) 地域を語ること

先に見たように、将来像の内容には

＊地域内でのわが町を知るイベントやシンボル作り

＊ソフトの計画づくり

＊ハードの計画づくり

というような三つの段階がある（あるいは三つが並存して進行する）と考えられる。

地域計画をつくることはその地域に住んでいる住民が、地域課題を総合的に共有することから始まると言ってよい。

すなわちいきなり土地利用などのハードの問題にいくわけではなく、便利さ、居住空間の快適さ、地域の住民のマナーなどのいわゆる住みよさ（アメニティ）が問題となる。住みよさを追求していけば、地域の課題が明らかになり、環境を維持することの大切さが理解される。

また、転入して日の浅い住民にとっては、自分の住んでいるまちを知る、好きになることから始まる。地域の歴史や伝説、史跡、建造物などのシンボルを作ることや、盆踊りや運動会などのイベントの開催、といった地域活動が並行してすすめられる。

地域住民が主体となって地域における土地利用のルールを自主的に策定していく過程において、共同の実践への動機づけが醸成されるための前提条件として、

「第一に、地域社会に生じつつある変化を、望ましからざる事態として捉える解釈枠組を、住民の多くが共有していること（中略）

第二に、地域社会において、住民相互間にある程度の密度の相互作用が

日常的に展開されており、その結果、住民の多くが、自らの住まう地域を一つの共同体として意識しており、他の住民とともにその地域に住まうことに愛着感を感じているということである。⁽³⁾」

これは京都市の中心市街地における事例についての見解であるが、東灘区のように震災後住民が半数以上入れ替わってしまって、地域住民が共有するアイデンティティ自体が未形成の地域においては、「住民相互で語り合う」機会は、地域を一つの共同体と意識し、愛着感を形成する一つの契機になったはずである。

少なくとも、「地域の将来像を描く」プロジェクトは、そのことを課題として地域住民に提示し、六つの地域で作られた計画は、語り合われたことの果実であるといえよう。

（２）計画の正統性の問題

地域コミュニティにおいては、先に図示したような地域組織が存在し、日常的に機能していても、活動に参加しているのは一部の住民だけで、そこに参加していない、あるいは関心のない住民も多い。都市の生活に利便性や快適性のみを求め、地域のつながりをわずらわしいと感じる傾向もある。

特にこの地域において注意しなければならないのは、転入した住民が多いことである。

その多くは、マンション住民であり、管理組合には所属しているが、地域住民組織には参加していない場合が多い。

このような状態で形成された住民意思と言うものに正統性があると言えるのだろうか。

ここで、名和田是彦氏が「公共的意思決定が行政の末端機構として位置づけられるのではなく、市民社会の中にありながら制度上の裏打ちのある決定権を持つにいたる現象を決定権限の分散」という概念で説明しておられるのを参考に考えてみる。

住民の意思決定の分散の概念については、氏は神戸市の「地区計画及び

まちづくり協定等に関する条例」を例に、以下のように述べている。

『地域内で主体的に意思決定ができる』という場合の、決定的な事態は、

第1に、地域住民が自らの総意を形成できるくらいの力能をもち、かつそのような組織的場を獲得していること。

第2に、かかる地域住民の成長を受けて、国家権力の側が、その公的意思の形成にあたって、当該住民の総意を自らの意思とするのが適当であるとの判断をもち、これを何らかの形で制度化することがさらに必要である。」(中略)

しかし実際にはこのような単純な正統化構造では巨大な正統性欠陥が生じてしまうことを、特に二十世紀後半の都市問題の先鋭化ははっきり示した。正統性は今やコミュニティ・レベルのようなミクロのレベルでも調達されなければならない、あるいは少なくとも中央政府レベルと自治体レベルに加えて、コミュニティ・レベルで補完されなければならない。ここに住民参加が必要となる根拠がある。そしてそこに二つの形態の「住民参加」がある。ひとつはコミュニティ・レベルで地域住民の声を(なるべく「公平な」仕方で)集め、その動向を分析した上でこれを斟酌して行政が決定する形態である。

もうひとつは、コミュニティ自身が決定したものを、行政がそのままの内容で受け取って自らの意思とする形態である。これを本書では「決定権限の分散」⁽⁴⁾と呼びたいのである。」

このことを東灘区の「地域の将来像を描く」の例に当てはめると、地域住民の公共的意思決定に必要な条件として

深さ……住民の支持、活動の下支えがあるか

広さ……意思表明の総合性、都市計画からゴミのマナーまで

強さ……行政に対して承認を求めうる意思決定の正統性

があると考ええる。

各地区の将来像の一覧表からもわかるように、計画の広さ、深さは地域の特徴があつていいが、強さについては何をもちて測ることができるのだ

ろうか。

意思決定の正統性という場合は、どれだけの住民をどのような手続で代表しているかが問題になるだろう。しかし一覧表に見るとおりその計画策定主体はさまざまであり、それがその地域で住民全体の承認を得ているとは必ずしもいえない。

こういう場合は、逆にその取り組みの成果を、行政がどう取り扱うかによっても正統性が測られることになるのではないだろうか。

註

(3) 阿部昌樹 ローカルな法秩序～法と交錯する共同性 2002 p153

(4) 名和田是彦 コミュニティの法理論 1998 p12

5 この取り組みをどう活かすか

「地域の将来像を描く」プロジェクトの当初の政策目的は、ハードのまちづくりに踏み込める地域住民の意思決定（少なくともその手がかり）を導き出すことであった。

今までの分析を通して言えることは、ハードのまちづくりにいたる公共的意思決定の困難さである。

地域住民の意思決定が、当該地域の土地利用に関することに踏み込めるほど強固なものでなかったとしても、策定された計画が大方の市民の意思を代表しているものとして尊重されるためにはどういう方法が考えられるであろうか。

(1) 地域住民の公共的意思決定の正統性を補完する

神戸市では現在2025年を目標年次とする新・神戸市基本構想の、2010年から始まる次期基本計画及び区別計画を策定中であるが、これに将来像をどのように反映することができるか、が一つの指標になりうると思う。

（２）地域自治区（地域協議会）への発展

地域自治区（地方自治法202条の４）は正統性という点では、最もはつきりしたかたちである。しかし、これは住民組織を行政機構の末端に位置づけることになる。

この地域自治区の制定に先立つ第27次地方制度調査会答申（平成15年11月13日）を踏まえて、「新しい協働」「地域協議会」と言う二つの注目すべき構想が含まれている、とした上で、

「地域協議会には、協働の活動の要たることのほかに基礎自治体内の一定の区域の公共的な事柄に関わり、意見調整、審議、建議を行うことが期待されている。もちろん諮問に対する答申や建議が、直ちに拘束力ある決定となるのではない。（中略）公的な手続（最終的には議会における予算の議決など）を経て、はじめて正統性のある意思決定の一階梯をなすものと観念されるものである。だが現実政治の局面においてこの制度が当該区域の政策のありように少なからぬ影響を及ぼす可能性は、大いにある。」

「しかしながら、ここで考えたいのは、「地域協議会は住民に基盤を置く組織として、住民及び地域に根ざした諸団体の主体的な参加を求めつつ」という文言の含意である。そもそも地域協議会は「基礎自治体内の一定の区域を単位と」するものとして構想されており、また「住民」は広義の市民とは異なり「基礎自治体内の一定の区域」に住所を有する者を意味する。（中略）これは地域におけるコミュニティ組織とNPOを同列におく行政資源補完指向の協働とは明らかに異なる論理の上に立つ、と言う指摘がある。⁽⁵⁾

ここで、住民を行政資源と位置づければ広域をカバーする市民が妥当であるかもしれないが、逆に、「基礎自治体内の一定の区域」まさに限定された地理的範囲の住民であるということが、意思決定の強さを、言い換えれば正統性を保障することになっている、とする考え方も成り立つのではないだろうか。

協働を目的とするなら、広さも必要であるかもしれないが、意思決定に着目するならこの限定された地域が有効であり、地域自治区はそこにこそ

意義があるのではないだろうか。

しかし、現実には、地域自治区は市町村合併後のもとのコミュニティ維持を主な目的としてつくられた制度であり、それ以外の一般の自治体においての例は少ない。

また、地域自治区は行政区を分けて一斉に施行することを予定している。区役所ごとに、あるいはその中で一箇所ずつ制定していく、ということとは想定されていない。

註

- (5) 宗野隆俊 法化社会と協働の構想 「法化」社会のゆくえ 日本法社会学会編 法社会学67号 p44

おわりに

行政は地域コミュニティを無視しては仕事を進めることはできないし、地域住民は一人ひとりが孤立しては生活を営んで行けないということは、一般的に広く理解された事柄である。神戸市においては、阪神・淡路大震災という未曾有の出来事を経験したために、住民も行政もそのことを深く身をもって知った。

昨今の行政改革の流れは、今まで市役所や区役所がしていたサービスの、もっぱら受け手となっていた市民が、行政との協働で行うことに進んでいっているように思われる。しかしそれが単にサービスの実行部分にとどまっただけではない。

また、行政サービスと言うことばで表される仕事の範囲もその質も、時代の変化や地域の特性で変わる。従って一律の基準や解決はなく、結局その地域、地域で自律的に解決しなければならないことである。

現実に地域で起こっている課題は、住民の間でも利害が対立したり、目の前のことにとらわれては判断を誤る息の長いスタンスを必要とする問題であったり、専門家でも意見の対立があったりする。安易に住民の決定に任せる、と言っても、そのことで地域に対立が持ち込まれたり、あとあと重

い責任を背負うこともありうる。

主体性を持って地域のことを自ら決める自己決定能力を有し、その上で市民自らができることは自ら行い、協働してやれることは協働で解決し、行政に任せることは行政に要求してしっかり見届ける、それができる住民が理想である。

そのような市民を育てるために、行政は何ができるのかを考え続けている。

参考文献

- ・名和田是彦 コミュニティの法理論 1998
- ・原田純孝編 日本の都市法Ⅱ諸相と動態 2001
- ・長谷川貴陽史 都市コミュニティと法 2005
- ・芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編著 まちづくり・環境行政の法的課題 2007
- ・名和田是彦 コミュニティの自治 ―自治体内分権と協働の国際比較― 2009
- ・阿部昌樹 ローカルな法秩序～法と交錯する共同性 2002
- ・秋田典子 地区レベルの事業と計画の連携の意義及び可能性に関する検討―秦野市景観まちづくり条例に基づく庭先協定と横浜市地域まちづくり推進条例に基づくまち普請事業から―日本都市計画学会 都市計画論文集 No. 42-3 2007年10月
- ・地域の法社会学 日本法社会学会編 法社会学59号
- ・現代における私法・公法の〈協働〉 日本法社会学会編 法社会学66号
- ・「法化」社会のゆくえ 日本法社会学会編 法社会学67号
- ・名和田是彦 「協働」・「新しい公共」・「市民社会」現代における私法・公法の〈協働〉 日本法社会学会編 法社会学66号 p54～65