

## 第3章 板橋区への提言

### 1 地域会議のあり方—予算提案権と自治力—

#### (1) 先進事例からの教訓

地域の自治力を向上させる方法は、それぞれの地域でさまざまに試行錯誤され、多種多様な方法が編み出されている。その中で、ここでは予算提案権に焦点を絞り述べていく。その理由として、今回視察した兵庫県宝塚市と大阪府池田市の試みが、板橋区にとってきわめて参考になるのではないかと考えたからである。

宝塚市と池田市の視察報告は、すでに詳細に述べられているので、ここでは簡単にその概要をまとめておく。

宝塚市では、1993年から1999年にかけて、概ね小学校区を単位として、自治会を中核としながら、地域で活動する住民の連携を図り、コミュニティ活動を一層活発にする組織として「まちづくり協議会」を立ち上げた（当初は中学校区での設立も考えられたが、途中で断念した）。人口約22万人の市内全域をカバーする20のまちづくり協議会が組織されている。

宝塚市はこのまちづくり協議会に対し、まちづくり協議会補助金を交付している。それは、組織運営に関する事業、広報紙発行、地域ごとのまちづくり計画に位置づけられた地域事業、自然・伝統・文化などをもとに地域を見直す事業を実施する際の経費に対して交付される。補助額は例年約1,100万円で、各まちづくり協議会あたり平均約57万円である。その他に、市民活動を行う団体が自主的、自発的に行う公益的活動に対し、市が事業費の一部を補助する「協働のまちづくり公募補助金」制度が2009年度から始まっている。これは、対象経費の二分の一の補助率で、上限30万円である。

宝塚市においては、このように先進的な試みを行っているが、それぞれのまちづくり協議会が自主的な事業を積極的に進めるには、市の予算措置では十分ではないように思われる。これを、一層徹底して進めているのが、池田市である。

池田市は、2006年「池田市みんなでつくるまちの基本条例」いわゆる自治基本条例を制定した。翌2007年には「池田市地域分権の推進に関する条例」が成立し、この条例の中で、「地域コミュニティ推進協議会」が導入された。

地域コミュニティ推進協議会は、各地域の既存の自治会、PTA、地区福祉委員会、ボランティア団体、商工団体、民生委員・児童委員などの各種団体と地域住民が連携・協力し、地域のまちづくりのために自発的に活動するための組織で、各地域団体のネットワーク化、相互補完を図り、広域課題に対応するために設置された。2007年には、人口約10万人の池田市内にある11の全ての小学校区に、地域コミュニティ推進協議会が設立された。

この推進協議会の最大の特徴は、予算提案制度である。これは、地域コミュニティ推進協議会が、地域の課題やニーズにあった事業を市に予算提案することができる制度で、予算提案額の限度額は、個人市民税約70億円の1%、約7,000万円である。各推進協議会は、上限600万円から700万円の予算事業を提案することができる。この発想は、池田市の倉田市長の発想で、納税者である市民が納めた税金の一定額を、地域の問題解決に活用できるように、という思いつきからであったということである。協議会から提出された提案書は、市当局と市議会の審査を経て、実施される。

2008年度の予算提案事業は、33事業58件で、予算額約6,900万円であった。2009年度は52事業81件で、予算額は約7,100万円であった。2010年度は55事業90件で、予算額は約7,300万円である。2011年度予算から、各地区約300万円程度、予算提案枠が拡大され、予算総額も約1億円とされる。また、使い切り予算防止のため繰越金制度や、予算の人件費充当のためのルールも新たに作成された。池田市はこの予算提案枠について、その必要性から、最終的には地域コミュニティ推進協議会ごとに1億円を目標としている。

池田市の予算提案権を持つ地域コミュニティ推進協議会制度は、市民が予算提案権を活用することによって、自分たちのまちは自

分たちでつくるという、まさに地域分権を推進する市民自治の画期的な実践例であるといえる。

## (2) 板橋区の現状と課題

板橋区においても、自分たちのまちは自分たちでつくるという「自治力UP」に向けた取り組みを、2007年度から本格的に行っている（なお、「自治力UP」は、現坂本区長がマニフェストで使用した言葉である）。まず、板橋区は2007年11月に「自治力UP」推進協議会を設置し、2009年1月に最終報告書がまとめられた。その中で、地域の多様な主体がお互いの顔を知り交流するための場の設定が協働を拡充していくとして、「自治力UP」地域会議の設置が提言された（なお、1988年には同様の地区協議会の設置が提案されたが、実現には至らなかった）。

この最終報告を受けて、区は2009年8月、「自治力UP」推進会議を設置し、地域会議の設立に向けて具体的な枠組み作りを協議した。地域会議は、地域の共通課題や目標に向かって地域住民、約220の町会・自治会、商店会、企業、NPO・ボランティア団体などが連携・協力して、地域を活性化する活動や地域の問題解決にあたり、地域の自治力UPにつなげていくことを目指している。

地域会議の現状は、2010年3月にまとめられた「自治力UP」推進会議の検討結果報告で、すぐに地域会議を設立するのではなく、段階的に行うことが提言された。まず「地域情報連絡会」を設置することになり、2010年度中に、区内の数か所で地域情報連絡会が開催されている。

地域会議の課題として2点あげられる。第1は、地域会議が必ずしも十分に検討されず、唐突に提案された点である。それは、板橋区には自治会・町会の他に、区から委託費や補助金という助成を受けて活動している青少年健全育成地区委員会や環境行動委員会、自主防災組織などがあり、そこに新たに地域会議を設置するということが、既存の団体を整理しないまま進んできたため、組織の屋上屋を架すという事態に陥っているのではないかという

点である。それが原因で、すぐに地域会議の設立には至らず、地域会議の前段階として、地域情報連絡会の設置になったのではないかと考えられる。また、既存の団体には区からの助成があるが、地域会議への予算措置については、現状では明確ではない。このように、現状では地域会議への移行が積極的に進んでいないのが課題である。

第2は規模の問題である。地域会議の地域の範囲は、区内にある18か所の地域センターを基本単位としている。人口約53万人の板橋区では、1地域会議あたり平均3万人弱である（因みに「自治力UP」推進協議会では、これでは人口が多すぎるので、小学校区の地区割り案も提案されている）。小学校区単位だと、区内には53の小学校があるので、1地区あたり約1万人の人口となる。やはり、この点についても十分議論がなされたとは言い難いのである。他自治体についてみると、宝塚市では概ね小学校区単位で人口は約1.1万人、池田市も小学校区単位で人口は0.9万人である。23区では、目黒区が小学校区を単位としているが、人口約1.1万人である。なお、23区では新宿区では3万人程度、豊島区では3.3万人程度という単位で実施している例もある。

### (3) 板橋区への提言

ここでは、板橋区の地域会議のあり方について提言をする。すでに述べたように、地域会議にはいくつかの課題があるが、ここでは予算提案権に論点を絞って提言を行う。

課題のところでも触れたが、板橋区では地域会議以外に既存の団体が存在し、それぞれの事業を行い、それらの事業に区から委託費や補助金等の財政支援がある。また、いずれの団体も町連（町会連合会）・町会が母体となっているため、事業も重複している。こういう状況をみると、地域会議を実効的なものにするためには、これらの既存の事業を整理することと、既存の団体に出ている資金援助を地域会議に一本化することが必要であると考えられる。具体的に以下の二つのことを提言する。

第一の提言は、既存の事業と補助金の整理である。事業が複数

の団体に重複し、既存の団体には助成があり、新しい地域会議には十分な資金支援がなければ、地域会議を立ち上げようという区民からの自主的な活動は期待できない。一般的には、既存の団体に出ている補助金を廃止するのは、相当難しい。しかし例えば、我孫子市では、福嶋浩彦市長の時代に（1999年に）、市の補助金を1回全部廃した。その上で、新たに市民公募をして、市民審査をするという仕組みを作った。それは、福嶋市長の強いリーダーシップがあったからできたのである。そういった補助金をいったん整理し、事業も整理統合し、新しい制度に移行しない限り、地域会議はまさに屋上屋とならざるを得ない。板橋区にとり、既存団体は言うまでもなく、既存団体に加入していない住民を巻き込み、協働と参加のしくみを作ることは、避けて通れないことである。そのためにも、既存の事業と補助金の整理は急務である。

第二の提言は、新しい地域会議に予算提案権を与えることである。まさに池田市の事例がモデルとなる。板橋区の2010年度予算における特別区民税は、約374億円である。この1%にあたる3.7億円を当面18の地域会議が使えるようにすることである。平均すれば、1か所約2,000万円の予算の事業を提案できる（理想的には小学校区を主張するが、その場合1か所約700万円の予算提案ができる）。そして、これも平均して配分するのではなく、地域会議を立ち上げ、地域会議が提案した事業に限定し、審査の上で予算を配分するのである。

このように、この提言では、まず地域会議が地域の住民主導で立ち上げられるのかどうか、そして、住民自治で事業の企画を立てて、予算を提案できるかという本物の自治力が試されるのである。

予算提案権のない地域会議は、成功したとしても、今の状況では自治ではなく、行政主導にならざるを得ない。板橋区が協働と参加のまちづくりを目指して、地域会議を地方分権時代にふさわしい仕組みにするためには、予算提案権のある地域会議の立ち上げを推進することが必要であろう。

## 2 市民活動への支援—葛飾区・(財)世田谷トラストまちづくり・新開地まちづくりNPOの視察をふまえて—

今回、第2分科会では多くの地方自治体等で視察を行ったが、ここでは住民主導班の研究と関わりが深いと思われる葛飾区・(財)世田谷トラストまちづくり・新開地まちづくりNPOのそれぞれの試みについて触れる。宝塚市や池田市に関しては前項を参考されたい。

### (1) 葛飾区の「市民活動団体協働事業提案制度」

葛飾区では既に第2章でも触れたように、2005年度から「市民活動団体協働事業提案制度」を導入、翌年度からは市民活動支援センターを葛飾区勤労福祉会館に設置し、こうした活動に関心のある個人や団体に情報や場所の提供を行い、市民活動の促進を図っている。「市民活動団体協働事業提案制度」とは地域の課題をNPOと区が連携して解決していこうとする制度で、NPO法人またはNPO法人格を得られる条件を満たしている団体が助成対象となっている。なお初年度にはNPOの自由な発想に基づく事業（自由提案）が17件、区から課題提起する事業（課題提案）が7件というように、それなりの応募があったが、以後減少傾向にある。

### (2) (財)世田谷トラストまちづくり

他方、世田谷区では、区が全面的にNPOを支援するというよりは、財団法人の動きが目立ち、今回視察を行った(財)世田谷トラストまちづくりは、2006年4月に財団法人せたがやトラスト協会と財団法人世田谷区都市整備公社が合併し、トラスト運動等を通して地域協働とまちづくりを進めることを目的として設立された。事業としては、区内の自然や歴史的建造物保全のためのトラスト運動の促進、地域共生のいえづくりの推進、参加と協働のコーディネート業務に代表されるパートナーシップ型まちづくりの推進、人材育成、公益信託によるまちづくり活動の支援が挙

げられる。公益信託によるまちづくりに関して言えば、1992年12月に設置された世田谷まちづくりファンドによる助成が基になっており、初心者グループ活動等にも援助を行い、2000年度には35件が受けていたが、2008年度には微減して30件未満となっている。

### (3) 新開地まちづくりNPO

世田谷区のまちづくりがどちらかと言えば、潤いある緑豊かなまちを維持し、その中で住民間のネットワークを強化しようとしたのに対し、衰退したまちの再生をかけて設立されたのが神戸市新開地地区の新開地まちづくりNPOであった(1999年設立)。神戸市新開地は60年代半ばまで映画興業の町として栄えていたが、テレビ等の普及による映画館の衰退や造船所の工場縮小等もあって、70年代以降にはメインストリートの半分が空き地になり、「行ってはいけないまち」「こわいまち」として神戸市民の間でも知られるようになった。しかも1995年には阪神・淡路大震災の被害をも受けてしまう。こうした中で商店街のアーケードの再建等も進み始めたものの、住民が町を歩いていない状態には変わりがなく、こうした危機感が古田篤司氏を中心とした新開地まちづくりNPOが発足する契機となった。古田氏は市民の誰からも好かれるようなまちづくりというよりは、少数でもまちの魅力を知ってその魅力を発信して貰うことを目的として、新開地映画祭や新開地音楽祭、新開地ツアーを実施、また人が自然と集まって憩えるような場所を整備すべく、湊川公園の再整備にも取り組んでいる。

### (4) それぞれの組織の現状と課題

#### ア 葛飾区の「市民活動団体協働事業提案制度」

葛飾区のNPO法人およびボランティア団体は現在170近くにおよんでおり、市民活動に参加している区民割合は2005年の7.2%から2009年度には10%程度に伸びたが、現実はこの試みが市民活動の増加につながったのかどうかは明確ではない。さらに

問題としては協働事業を区の助成を得て行ったにしても、その事後評価はあくまでも自己評価に留まっており、客観的な第三者の評価が入っていないことが挙げられる。そのうえ、事業成績を見ても、区と提携して事業を行う課題提案型の応募は、2006年度・2008年度・2009年度と0件で、自由提案型の応募でさえ、初年度（2005年度）の17件をピークとして減少しており、最初は物珍しさから一部団体が応募をしたものの、その後は葛飾区のようにした一連の施策に対して関心が薄れたとも考えられる。また葛飾区では市民活動を活性化させることで、行政コストの削減を図っていたようであるが、現実にはどれだけ削減できたのか、区でも把握できていない問題がある。ただ開始6年目ではあるので、これらの問題を以て、葛飾区の試みが失敗であったとはまだ言えないであろう。むしろ、市民活動の活性化を図る施策の改善点が見つかったという意味で、前向きに捉える必要があるのかも知れない。

#### イ (財) 世田谷トラストまちづくり

世田谷区に関して言えば、行政が市民活動を促すというよりは、既にその影響下にある財団法人が市民活動を促し、区民もその期待に応えるといった態勢になっていると言えるが、公益信託世田谷まちづくりファンドは事実上、世田谷区からの補助金を受けた(財)世田谷まちづくりファンドによる出捐・住民と企業からの寄付で成り立っており、今後の景況によっては、現在のファンド(1億4000万円弱)を金額的に維持できるかの問題も出てくる。もっともファンドの受託者は中央三井信託銀行であるが、ファンドの利息運用だけでは活動を進めるにあたっての十分な資金は得られず、基金の取り崩しの問題が起きている。さらにこれらの組織は緑の保全やエコロジー分野以外にも、交流ネットワーク強化や高齢者・障害者問題、子育て問題等にも取り組んでいるが、全体として総花的な活動となっており(緑の保全+エコロジーで活動テーマ別の27%、また高齢者・障害者+子育て問題でも27%)、資金不足が顕著になった場合、テーマをより厳選することも求め



られるであろう。

## ウ 新開地まちづくりNPO

その一方、神戸の新開地まちづくりNPOも資金的には同様の問題を抱えている。(財)世田谷トラストまちづくりと比べれば、年間の事業規模は3,000万円程度であるから、この資金を今後維持・拡張するにはどうすべきかの問題は一層深刻である。無論、(財)世田谷トラストまちづくりが世田谷区全体を施策の対象にしているのに対し、新開地まちづくりNPOは新開地に施策の対象を限定しているから3,000万円でもかなりの活動資金と言えるのかも知れない。しかしまだイベント頼みの傾向があるし、かつ古田氏が軸になって動いていることが大きく、こうしたキーパーソンがいなくなった場合、果たして同様の活動を続けていけるのかといった問題が残されている。付言すると、同NPOによる新開地に関する広報活動は口コミを重視しているが、これは良いように働けば集客につながるが、悪く働けば却って人が来ないことも考えられ、両刃の剣と言える。実際に新開地のファンは増えつつあるとはいえ、現実には私たちが見た新開地では、ボートピア神戸の開催を待つ日雇労働者風の中老年男性がたむろしており、まちを歩く私たちにある種の緊張感を与えていたことも確かであった。さらに同NPOから神戸駅までの経路は僅か5分程度であったが、表の大通りは整備が進んでいたものの、メインストリートから少し外れた西国街道には「暴力麻薬は町ぐるみで追放しよう」「シンナー・ボンド遊びはやめましょう」の看板があり、そのそばにはゴミが取り散らかっているというように、新開地が実際に抱えている社会問題はまだ根底からは解決されていない状態が窺えた。いずれにせよ、これらはひとつのNPOが担う問題としてはあまりにも重く、これからは一層行政との連携が必要になってくると思われる。

### (5) 3つの団体をふまえての板橋区への提言

以上、3つの団体に関する現状と問題点を述べたが、これらをふまえて板橋区に提言したいのは、まずいたばしボランティア基

金の支援事業に関するあり方である。現在、板橋区ではNPO法人や市民活動団体、ボランティア団体に上限15万円となっているが、(財)世田谷トラストまちづくりでさえ、まちづくり活動部門で活動実績のある団体には上限50万円の援助を行っており、15万円では活動促進には十分な額とはおよそ言えないことを留意する必要がある。さらに葛飾区の事例のように、特定団体のみが応募して停滞を余儀なくされる状況を避けるためには、応募回数の制限を設ける必要もあると考えられる。また新開地まちづくりNPOを見ても判るように、特定地域再生のためのNPOを下から立ち上げさせ、NPOに商店街やまちづくり協議会を束ねる役割を担わせることも重要であろう。

ただし西日本では、かつての方面委員制度の誕生を見ても判るように、一旦都市化による相互扶助の解体を経験した後、地方公共団体が住民の自発性を取り込みながら相互扶助組織を再編してきた歴史が長いから、新開地まちづくりNPO的な活動が歴史的経緯の異なる東日本一官の統制が強い傾向一で同様に通用するとは限らない。だが地域再生のための一案として留意しておくことは無駄ではないし、これから立ち上げようとしている地域会議のあり方にも参考になることを私たち研究班は希望したい。