

査読付き投稿論文

中野区地・住構想の一断面

—野方住区協議会の活動を手がかりに—

三 浦 哲 司

A cross section of local governance system of Nakano Ward: A case study of Nogata neighborhood committee

要 旨

本稿では、東京都中野区における地域自治の実践に焦点を当て、15住区のなかでも野方住区協議会の活動について分析を試みた。まずは「地域センター及び住区協議会構想」の大枠を把握し、本稿の視点を明示した。続いて3期に区分し、野方住区協議会の活動実態を検証した。その結果、野方住区協議会では町会関係者が協議会そのものを包摂し、当初の理念からかけ離れて活動が推移してきた実態が明らかとなった。

キーワード

住区協議会、中野区、地域自治、野方、地域自治組織

ABSTRACT

This paper focuses on efforts of local governance in Nakano Ward. Among 15 wards, it attempted to analyze activities in Nogata neighborhood committee. Firstly, it summarized the local governance system of Nakano Ward, and presented perspectives of this research. Secondly, it analyzed the dynamics of activities which was divided in 3 periods of Nogata neighborhood committee. Consequently, it could clarify the actual conditions that members of “chokai” confined Nogata neighborhood committee into their activities. And therefore, Nogata neighborhood committee became to act as a different figure from the first ideal image.

Keyword

Neighborhood committee, Nakano Ward, Local governance, Nogata, Local self-governing organization

I はじめに — 問題の所在

今日のわが国は、自治会・町内会の活動エリアよりも大きい小学校区や中学校区程度の範囲で、さまざまな主体が集うプラットフォームとしての住民参加型協議会の創設が進行している。こうしたうごきの背景には、住民ニーズが多様化するなかで地域社会が抱える問題が複雑化し、

喫緊の対応が課題となっているという事情がある。他方で、自治体行政は歳出削減・職員数削減に迫られ、従来のように率先して問題解決にあたることが難しい状況に置かれている。そうになると、いわゆる地域力にいいよ依拠せざるをえなくなる¹⁾。

とりわけ大都市では人口の流動性が高い一方で、防犯・防災・福祉・教育などあらゆる課題

が山積しており、地域力による対応が要請されている。そのため、自治体内分権や地域自治組織には地域力を引き出す制度的インフラとしての役割が期待され、住民参加型協議会の創設が進んでいくことになる。もっとも、大都市における協議会運営の実態に焦点を当てた学術研究は、決して多くない²⁾。

わが国では1970年代にも萌芽的なうごきが確認されるが³⁾、近年では平成の大合併を契機にして自治体内分権への注目が集まり、しくみづくりが進行した。しかし、実践段階でそれらの多くが機能せず、今日では地域自治組織の形骸化が顕在化しつつある。実際に、地域自治区制度を廃止させた合併自治体の事例も確認される⁴⁾。また、財団法人地域活性化センターが実施したアンケート調査によると、地域自治区制度や合併特例区制度を導入した自治体では、現在のあり方に疑問が抱かれており、しくみや体制の見直しの必要性が認識されているという⁵⁾。

大都市自治体で住民参加型協議会の創設が進むなかで、合併自治体と同様に機能不全に陥る事態は避けなければならない。そうであるならば、とりわけ大都市における協議会のよりよい運営のあり方を模索する学術研究は、早急に着手される必要がある。ここに、問題の所在を求めることができる。

そこで、本稿では東京都中野区の「地域センター及び住区協議会構想」（以下、「地・住構想」とする）の実践に着目し、この枠組みにおける野方住区協議会に焦点を当てる。中野区では1970年代半ばから、すでに地域自治の活性化をめざしてきた経緯がある。中野区の事例を対象とする一連の検証をととして、今日的な動向に対する示唆を析出した。もちろん、1970年代当時と今日の時代状況との間に大きなちがいはある点には、留意する必要がある。

それでは、まずは地・住構想の大枠を確認することからはじめよう。なお、本稿の記述の多くは『野方地域ニュース』を中心とする各種の資料、および関係者へのヒアリング調査に依拠している。

II 地・住構想の大枠

地・住構想とは、中野区行政当局が「参加による区政」を区政運営の基本方針に掲げていた1970年代半ばにはじまり、2006年まで展開された独自の地域自治システムに相当する。中野区内を15の住区に分け、それぞれに「住区協議会」と「地域センター」を設置して、双方の連携によって地域自治活動を推進する内容であった⁶⁾。

このうち、住区協議会の役割は、「施設の建設、環境の改善などの居住地域にかかわる問題を検討し、住区で一定の合意を形成して、区政担当者へ具体的な提案を行うこと」「居住地域にかかわる広聴・広報活動、社会教育活動、集会施設の利用などの実施計画を作成すること」のふたつであった。また、住区内での多様な意見と利害を広く代表しうるような委員、すなわち「地域の団体の推薦する人」「行政協力員のなかで推薦された人」「公募に応じた人」から構成され、民主的な運営が求められていた。

他方、地域センターの位置づけは、「地域の住民が自主的に市民活動や学習活動をくり広げ、相互に交流を深め豊かな地域社会をつくりだしていくためのひろば」「地域の主人公である住民の声がいつでも反映できる区長室」のふたつであった。同時に、「区政に対する要望・苦情の受付、住民との対話集会の開催、各種情報・資料の提供」「地域にかかわる区の施設への参画」「区民の自主的活動に対する援助」「集会施設の管理と運営」「一般窓口業務」の5機能が期待されていた。一般的な支所機能に加え、身近な行政機関として住民活動や住民参加を支える役割が期待されていたことがうかがえる。ちなみに、中野区行政当局が住区協議会に関する業務を遂行する際に根拠規定となったのが、1976年10月に区長決定された「住区協議会事務取扱要領」であった。

このようにみると、多様な主体による自発的な参加と活動を基盤に、住区内の利害調整・合意形成・施策提案を進める住区協議会と、協議会活動の活性化を側面支援する地域センターによって、協働型の地域ガバナンス形成をめざす一連の実践が、地・住構想の要点になる。とりわけ住区協議会は、構想段階では積極的な施策

提案までも期待されていたのである。地・住構想の原点に位置づけられている中野区特別区制度調査会（会長・辻清明）の答申『特別区の制度とその運営について』（1974年4月）でも、「区民が一定地域の共通問題の解決策を、自らの手で、あるいは区政担当者と共同して作成し、それを区の施策の一環として実現することができなければならない」⁷⁾と謳われていた。

なお、地・住構想に対しては、すでに制度設計の観点から先行研究がなされている⁸⁾。ただ、地・住構想の本質はむしろ「制度」ではなく「運動」にある⁹⁾。そのため、15住区の現場で住区協議会がどのような活動を展開してきたのかを把握し、検証を進めることによってこそ、地・住構想の内実は精確にとらえられよう。

Ⅲ 視点としての住民自治

これまでわが国では、「住民自治」と「団体自治」が車の両輪のように機能するところに地方自治の本旨が成立する、といわれてきた。しかし、地域社会をめぐる状況はいつそう複雑化しており、また自治体行政も規模縮小が迫られているなかで、今日ではこうした通説は再考すべき時期にきている。そうすると、団体自治に優先させて住民自治をいかにして機能させるかというパラダイム転換が求められることになる¹⁰⁾。

というのも、今日的な地域社会の状況に目を向けてみると、そこで深刻化している問題に関しては、まずはその地域で日々生活を送る住民の主体性が伴わなければ、将来的な解決が展望できないからである。自治体行政の側もこれまでとは違い、地域社会が抱えるあらゆる問題に対応できる環境にはない。1990年代の一連の地方分権改革の進展は団体自治のあり方を問い直す契機となったが、今後はむしろ住民の自律的な意思に基づいて自治体の決定や統治を行っていくという住民自治のあり方こそが問われる必要があるのではないか。こうした方向性は、個人では対処できないことは地域社会で対処し、地域社会で対処できないことは地方政府で対処し、地方政府で対処できないことは中央政府で対処すべきであるという「補完性の原理」とも符合する。

とりわけ大都市では人口規模の大きさや人口流動の高さゆえに、行政と住民との間に距離があり、地域社会の姿も多様である点を指摘することができる。これらの点をふまえるならば、大都市ではいつそう住民自治の活性化が重要な課題であるといえよう。地・住構想のねらいも当初、地域住民による一連の参加をとおして住民自治を活性化させることにあった¹¹⁾。同時に、地・住構想が機能するか否かは住区協議会のあり様に委ねられるところが大きく、住民自治が根づいていない場合には住区の持続可能性は展望できない。地・住構想には、住民自治を活性化させるねらいと同時に、住民自治それ自体が必然的に基盤となるという両義性を指摘することができる。

こうした点を念頭に置き、本稿では3つの視点から住区協議会の活動を検証していきたい。ひとつは、「参加者の特質」がどのようなものであったか、という視点である。住区協議会が多様な主体の参加と活動を基盤にするのであれば、当然ながら特定の一部の住民のみで住区協議会が構成され続けるのは望ましくない。地・住構想に対してはこれまでも「住区協議会への参加者の固定化」が問題状況として指摘されてきたが¹²⁾、はたして本稿が扱う野方住区協議会はどのような実態だったのか。

ふたつは、「利害調整の実態」がどのようなものであったか、という視点である。住区協議会の参加者の特質が多様であるほど、多様な利害がぶつかる可能性は高まり、ある種のジレンマが生じることになる。こうした局面において、はたして野方住区協議会ではどのように利害や要望の調整を進め、協議会としての合意形成につとめてきたのか。

3つは、「具体的な活動内容」がどのようなものであったのか、という視点である。中野区行政当局は一貫して「住区協議会の自主性・主体性に委ねる」という姿勢で住区協議会と向き合ってきた。つまり、何に対してどのように取り組むかは、住区協議会の判断に委ねられてきたのである。このような環境のなかで、野方住区協議会はどのような領域の問題に対して、どのようなかたちで活動を進め、どのような成果を生

み出してきたのか。

それでは、協議会活動の実態を詳細に描き出すことに力点を置きながら、野方住区協議会の活動について、その前史も含めて3期に分けて検証していこう。

IV 野方住区協議会の活動変遷

1 事例としての野方住区協議会

地・住構想における野方住区は中野区のやや北部に位置し、野方1~6丁目、新井2~3丁目、若宮1丁目、丸山1~2丁目から構成された¹³⁾。2010年国勢調査によると、人口が約3万7千人、世帯数が約2万2千世帯、面積が約1.8km²である。新青梅街道と西武新宿線が東西に、環状7号線が南北に住区内を貫いている。また、西武新宿線野方駅が住区の中心部に位置し、駅周辺の商店街は現在も活気に満ちている。

こうした野方住区における住区協議会を取り上げ、検証する理由はふたつある。ひとつは、野方住区協議会は15住区協議会のなかで最も遅く発足し、中野区行政当局が地・住構想の廃止を決定したのちには継続せずに解散した経緯がある、という理由である¹⁴⁾。この背景にはどのような事情があったのだろうか。

ふたつは、町会との関係を考えるうえで興味深い事例である、という理由である。詳細は後述するが、野方住区協議会では町会をはじめとする地縁団体関係者が活動の中心的な担い手であり、大きな影響力を保ってきた経緯が把握される。役割分担や機能分担、また緊密な連携など、今日では地縁団体と住民参加型協議会との関係が問われ、しばしば論点となる。こうした点を考えるうえで、野方住区協議会の事例は示唆に富んでいる。

2 発足までの前史

(1) 中野区のうごき

地・住構想が各住区で実践されるまでのなぐれは、以下のとおりとなる¹⁵⁾。中野区では、1960年代前半に出張所窓口の事務配分のあり方が問題となり、1968年10月に総合窓口制度をスタートさせた。一方で、上鷺宮地区の道路建設反対運動を契機に、住民同士で合意形成をは

かる常設型の住民参加の機会が求められた。このうごきの延長線上で、中野区特別区制度調査会の答申『特別区の制度とその運営について』(1974年4月)では地・住構想が提示されている¹⁶⁾。

答申を受けたのちは中野区行政当局の側も庁内で検討を重ね、結果的には区内で15住区を設定し、1983年3月までに15住区ごとに住区協議会および地域センターの設置を完了させた。こうして、出張所の窓口事務改善のなぐれは「地域センター」へと、上鷺宮地区の運動のなぐれは「住区協議会」へと、それぞれ結実したのだった。

(2) 「野方地域センターを考える会」の活動

野方住区ではもともと町会活動が盛んであり、防犯活動や親睦活動に力を入れてきた。1970年代半ばの中野区では、地・住構想の展開過程で町会への補助金を整理した推移があるが¹⁷⁾、このときに野方地区町会連合でも他地区と同様に反発の声があがった。というのも、長年にわたり町会が地域活動に取り組んできたわけで、そうした事情もふまえずに補助金を整理するのはおかしいとの考えが関係者にはあったからだった¹⁸⁾。

1978年5月には、それまでの野方出張所が野方地域センターへと移行し、いよいよ野方住区でも地・住構想の実践にむけた体制が整備されていく。こうしたなぐれのなかで、野方住区で地縁活動に熱心に取り組んできた住民有志が参加し、「野方地域センターを考える会」(以下、「考える会」とする)が結成されている。この会はその後、毎月1回のペースで野方地域センターのあり方を協議し、センター職員との情報交換を進めていった。

こうした活動が2年ほど継続するなかで、上鷺宮住区や東部住区ではすでに住区協議会が発足しており、1980年3月には野方住区でも協議会づくりの方向性が確認される。そこで、「野方住区協議会準備会」(以下、「準備会」とする)を発足させるための準備連絡員として、考える会のメンバーが各団体への参加を呼びかけていった。

(3) 野方住区協議会準備会の発足と規約づくり

考える会の呼びかけに応じ、1980年6月には28名から構成される準備会が発足した。委員の属性に関しては、一般公募に応じた者もみられたが、大半が町会や防犯協会といった地縁団体を代表する立場の者で占められていた実態が確認される¹⁹⁾。

準備会はその後、地・住構想の内容や住区協議会の趣旨を確認し、野方住区協議会の規約づくりや運営方針の調整を進めていく。結果的には、1年半の歳月を経て1981年12月に野方住区協議会規約が完成している。この規約における野方住区協議会の位置づけは、実践活動を担うのではなく、あくまでも「民主的な話し合いの場」であった。こののちに、準備会はさらに野方住区協議会の委員選出にかかる細則づくりを進め²⁰⁾、細則にしたがって1982年9月に委員の応募（ないし公募）を実施し、応募者同士による調整を行った。こうして1983年3月ようやく47名から構成される野方住区協議会が発足したのだった。

ところで、野方住区協議会の発足は15住区で最も遅く、最初に発足した上鷲宮住区協議会（1977年5月）に比べると6年ほどが経過していた。その背景には町会関係者を中心とする協議会設置への反対の声があったという²¹⁾。というのも、地域社会の現場で実際に活動しているのは町会であり、彼らの多くが住区協議会は不要という立場だったからである。そこには、先述した町会に対する補助金の整理という経緯も少なからず影響していた。

もっとも、他住区で協議会整備が進んだために野方住区のみ発足しないのでは体裁も悪く、また一部の女性グループの求めもあって発足することになった。この局面では、協議会設置の賛成派と反対派の双方が折り合いをつけるために、反対派のリーダーであった町会関係者の代表が野方住区協議会の運営委員長に就任するというパラドクスも生じている。

なお、のちに詳述するように、こうした事情が野方住区協議会の活動を長年にわたって抑制することになる。住区協議会発足以前から地縁団体が中心という体制であり、考える会や準備

会など一連の過程で彼らがイニシアティブを発揮してきた点には留意されたい。

(4) 野方住区協議会発足前の状況整理

本稿の3つの視点から、当時の状況を整理しておこう。

「参加者の特質」に関しては、考える会から準備会にいたるまでの一連の過程では、町会を中心とする地縁団体関係者が中心的な参加主体であったことがわかる。たしかに、野方住区協議会の発足にむけ、一部の公募委員を募るうごきもみせたが、大半のメンバーはそれまで地縁活動を担ってきた「お馴染みの顔」同士であった。

また、「利害調整の実態」に関しては、住区協議会が発足していなかったために、住区協議会内で委員同士の利害調整が図られたわけではない。もっとも、準備会での規約づくりや委員選出の細則づくりでは、委員間で意見がたたかわされた経緯もあったようである²²⁾。

「具体的な活動内容」に関しては、考える会から準備会まで、協議会発足にむけて情報交換しつつ地域事情を学び、規約づくりや細則づくりを進めてきた推移が確認された。

3 萌芽期の野方住区協議会活動

(1) 中野区のうちごき

野方住区協議会の萌芽期としての第1期の活動期間（1983年3月～1985年3月）には、中野区行政当局も引き続き地・住構想のさらなる進展をめざして対応を継続していく。たとえば、1983年10月には東部住区で新たな地域センターを設置し、また1984年3月には江古田住区でも新たな地域センターを開設した。そのほかにも、地・住構想の活性化を謳った『地域センター及び住区協議会構想推進委員会報告』の公表、第3次中期計画（1985年度～1989年度）における住区要望の聴取などに着手していった。

もっとも、中野区行政当局の側は、すでに活動を展開していた他の住区協議会への対応と同様に、一貫して「住区協議会の自主性・主体性を尊重する」という姿勢を取り続けてきた。そのため、中野区役所本庁の地・住構想担当部局である地域センター部はもちろん、現場の地域

センターにおいても、同様の姿勢で住区協議会と向き合ってきたのだった。こうした事情ゆえに、野方地域センターでも住区協議会活動の担当職員は、会議の開催にかかる事務的な作業や情報提供は担うものの、具体的な活動指南は行わなかった。

(2) 野方住区協議会活動の萌芽

野方住区協議会は発足してまもなく、協議会のマネジメントを担う運営委員会を組織して役員体制を固め、同時に環境部会・教育部会・福祉部会の3部会を設置している。とりわけ、第1期から住区協議会の解散まで24年にわたり、同一人物が運営委員長を務め続けてきた経緯が確認される。彼は野方住区でさまざまな地縁団体に携わり、何十もの団体で会長職に就き、熱心に地域活動を続けた人物である。同時に、考える会の結成当時の中心メンバーでもあり、のちに東京都町会連合会会長や全国自治連合会副会長まで務めあげている。そのため、野方住区における彼の影響力は絶大であり、住区協議会活動は彼のパーソナリティーが影響するところが大きかったといわれる²³⁾。

具体的には、委員間の事前の調整、運営委員会の取り仕切り、地域センター担当職員との折衝などさまざまな局面で、彼はイニシアティブを発揮したのである。彼が町会関係者の代表として野方住区協議会の設置には真っ向から反対したものの、結果的には設置を受け入れる一方で自らが運営委員長に就いた経緯は、先に触れたとおりである。

この時期の具体的な活動としては、環境部会を中心とする環状7号線の沿道整備問題や野方地域センター建て替え問題に関する協議、教育部会を中心とする学童クラブの存続問題に関する協議、第3次中野区中期計画の策定にかかる住区協議会全体としての地区要望のとりまとめなどであった。とりわけ、地区要望のとりまとめに関しては、「地域センター・区民ホールの整備」「北原児童館と学童クラブの建設整備」「環七沿道の騒音・振動の防止対策」「家事援助機能の充実、促進」を中心的な要望内容に位置づけ、野方地域センターを通じて中野区行政当局に提

示していった。

なお、その後に比較してこの時期では、全委員が参加する全体会の開催回数が多かった実態が確認される。この背景には、初期段階では協議会全体としての活動を重視したこと、部会の活動体制が整っていなかったこと、などの事情があった。

(3) 萌芽期における野方住区協議会の活動と特徴

この時期の野方住区協議会の活動状況を整理すると、以下のとおりとなる。

「参加者の特質」に関しては、図表1のとおりで地縁団体を中心とする団体関係者が多くを占めていた。協議会運営は、住区協議会発足にむけて活動してきた考える会のメンバーを中心に進められ、特に長年にわたり地域活動に携わってきた人物の存在は大きかった。

「利害調整の実態」に関しては、野方地区町会連合と同様に野方住区協議会でも地域要望をとりまとめ、中野区行政当局に提示してきた経緯があった。もっとも、その後の活動過程では、住区協議会の場において町会連合と同様の議論をしている実態が委員から疑問視されるようになった。結果として、しだいに地区要望の提示は住区協議会活動から除かれていくことになる。

「具体的な活動内容」に関しては、このように地区要望や意見のとりまとめが主な内容であった。あるいは、協議会が発足して間もない時期という事情もあり、協議会そのものの体制整備につとめた経過も確認される。実際に、環境部会・教育部会・福祉部会の3つが協議会内に設置され、全体会と部会のふたつが同時進行しながら協議会活動が歩まれた。

以上をふまえると、この時期の野方住区協議会の実態は、引き続き地縁団体関係者を中心に体制整備につとめ、住区の意見や要望を集約していたといえる。もっとも、協議会には住区内の多様な利害を調整する機能が期待されていたが、その実態は野方地区町会連合と変わらなかった。協議会委員の大半が地縁団体との関わりをもっていた結果であった。

図表1 第1期の野方住区協議会委員の属性

	団体関係者	行政協力員	公募委員	合計
人数	28名	6名	13名	47名

※野方地域センター・1983、1頁を参照して筆者が作成した。

4 安定期の野方住区協議会活動

(1) 中野区のごき

1980年代半ば以降の中野区では、教育委員準公選が実施され、福祉オンブズマンが設置されるうごきがあった。こうしたなか、野方住区でも住区協議会が発足したことで、全住区での設置が達成される。この時期にも、各地域センターは「住区協議会事務取扱要領」にしたがって住区協議会活動を支えていった。

このような状況下で、大半の住区協議会では「決定の場ではなく協議の場」という前提で活動し続けた。結果として地域課題に関する協議をふまえて中野区行政当局に施策提言する段階には、多くの場合にいたらなかった。たしかに、一部の住区協議会では提言活動も試みられたが、受け手の側の中野区行政当局はなかなか回答を示さなかった²⁴⁾。こうした中野区行政当局の姿勢は、住区協議会の活動意欲を減退させた。

さらに、多くの住区協議会では地縁団体関係者が委員に就いていたが、彼らの交代が進まずにメンバーが固定化し、高齢化も進んだ。住区協議会は活動を続けるものの認知度はあがらず、多くの住民にとって疎遠な存在であり続けてしまった²⁵⁾。

こうした状況でも、中野区行政当局は「住区協議会の自主性・主体性を尊重する」という姿勢を堅持した。なぜなら、将来的には住区協議会活動の事務局機能を委員同士で担い、中野区行政当局に対して積極的に施策提案を行うまでの地域自治活動へと発展していくという展望を当初から抱いており、過度の協議会活動への介入は望ましくないとの考えを一貫させてきたからである。ただ、中野区行政当局側の住区協議会活動の理想像と現実ギャップもあり、しだいに庁内で地・住構想の位置づけが総体的に低下していった²⁶⁾。

(2) 部会活動中心の住区協議会活動

野方住区協議会では活動体制が固まった第2期(1985年3月～1987年3月)から第11期(2003年4月～2005年3月)までの安定期の間は、主に3部会(環境部会、教育部会、福祉部会)が中心的な活動の場になる。同時に、その時々で重要なトピックがあらわれた際には、それに応じた特別部会を立ち上げながら対応してきた。

野方住区協議会では部会を中心とした活動が、2006年の地・住構想廃止まで継続していく。ここでは部会ごとに、1980年代半ばから2000年代半ばまでのおよそ20年間の活動展開を把握していこう。

環境部会の活動推移

この時期の環境部会では、主にふたつの活動内容が把握される。

ひとつは、関係当局に対する住区要望の提示である。環境部会では住区の居住環境問題やまちづくりに関連する事項について、委員同士の議論を経て住区要望を取りまとめ、中野区行政当局に伝達してきた。具体的には、野方住区を南北に貫く環状7号線の沿道整備が進むなかで、騒音問題や排ガス問題の改善、周辺の歩道とガードレールの整備、中央分離帯への防護策の設置、西武新宿線アンダーパスの傾斜度緩和といった要望を関係当局に提示していった。また、中野区行政当局が「中野区中期計画－財政5カ年計画」を見直した際には、野方駅周辺の駐輪場整備や住区内公園への公衆トイレ設置などを求めていったのである。

ふたつは、環境部会の委員による学習会や意見交換である。とりわけ、1990年代には学習活動への比重を高め、多岐にわたる内容を扱ってきた。たとえば、ごみ問題に関しては中野区行政当局の担当者を招いた学習会の開催に取り組み、ときには清掃関係施設の見学会を開き、その結果をもとに野方住区の生活環境のあり方を協議することもあった。

ちなみに、こうした活動はしばしば町会と一心同体で展開された点には留意を要する。たとえば、1992年には環境部会が野方2丁目の暗渠の緑地化をめざした際には、町会とともに中野

区役所建設部へのはたらきかけを繰り返した。結果として、1993年度予算では建設費が計上され、完成にいたっている²⁷⁾。また、西武新宿線アンダーパスの傾斜度緩和に関しても、町会とともに関係当局に対して要望を繰り返した結果であった²⁸⁾。これら以外にも、環境部会はしばしば町会と協力し、その活動を持続させてきた実態が確認される。

教育部会の活動推移

この時期の教育部会の主な活動は、①野方住区の歴史や風土をまとめた史誌編纂、②野方住区のさまざまな教育問題に関する話し合い、のふたつであった。

このうち、前者は第3期（1987年4月～1989年3月）からはじまり、野方住区で暮らす長老への聞き取りをもとに、野方住区の歴史や文化を史誌に残すことをめざした。活動の結果、大正から昭和にかけての野方住区の歴史、学校での生活、人々の暮らし、地域の行事などをまとめた『野方のむかしを語る』（1989年3月）、野方住区における生活習慣、伝統行事、家庭行事などを整理した『女性が語る野方のむかし』（1991年3月）、野方住区における戦前から戦後にかけての子どもの遊びについて経年的にとりまとめた『こどもの遊びの変遷』（1995年4月）、の3史誌が教育部会のメンバーによって発行された。

後者の話し合いに関しては、教育部会が発足してから解散に至るまで、一貫して活動の中心であり続けた。テーマはその時々トピックが中心で、野方住区における生涯学習、地域と学校との交流を中核とした世代間交流、家庭におけるしつけと教育部会としてのサポート方法、週休二日制の実施にともなう学校開放、住区内の運動施設や学習施設の運営、などであった。話し合いの場では、テーマごとにそのあり方が議論され、委員同士で意見交換を進めてきたのである。また、ときには中野区教育委員会の担当者や野方住区内の小中学校長を交え、教育委員準公選の問題、公立学校の適正規模と学区の現状、地域コミュニティと教育の関係などをテーマとして、説明会や懇談会を開催することもあった。

このように教育部会の活動内容を把握してみると、部会発足当初は史誌の編纂に取り組むなど、部会委員が具体的な活動を実践していたことがわかる。もっとも、それ以降はしだいに話し合いや意見交換が教育部会の中心的な活動となっていったとみてよい。

福祉部会の活動推移

この時期の福祉部会の活動をみると、大きくふたつの内容を把握することができる。

ひとつは、「野方の福祉を考える会」の設立にむけた準備作業である。福祉部会では第1期に地域福祉を支えるためのしくみづくりが議論された経緯があり、第2期から第3期にかけて設立準備を進めた。具体的には、野方住区で求められるボランティアの役割、野方住区に即したしくみなどを検討し、4年にわたり準備を続けたのである。この過程では野方地域センターの側も側面支援し、さまざまな資料を整えて情報提供していったという²⁹⁾。その後、1987年9月には福祉部会から派生して「福祉サービスコーナー設立準備特別部会」が発足し、他の部会の委員が兼務しながら調整を進めていった。この過程では、地域住民の関心を高めるねらいでシンポジウムやイベントを開催し、また関係者による先進事例の視察も行った。そのうえで、1989年4月に「野方の福祉を考える会」が発足している³⁰⁾。

福祉部会のもうひとつの活動は、野方住区の地域福祉のあり方をめぐる議論や意見交換であった。たとえば、中野区で高齢者福祉計画や保健推進計画の素案が作られた際には、担当者から内容についての報告を受け、委員との意見交換が行われた。また、介護保険制度の大枠が明らかになった際にも、同様に担当者から報告を受け、委員と意見交換する機会が設けられた。そのほかにも、野方住区の地域福祉の実情について委員が関心をもった事項に関しては、担当者を招いて学習会を開催し、実情を把握することもあった。

こうした意見交換は「野方の福祉を考える会」が発足して以降、福祉部会の主たる活動となった。そのため、第4期（1989年4月～1991年3月）

以後の福祉部会は、地域福祉に関する学習や意見交換を繰り返したといえる。なお、環境部会と同様に、福祉部会も町会と一心同体で活動してきた点には留意を要する。とりわけ、シンポジウムや学習機会といったイベントは、野方地区町会連合と共催してきた。ここにもまた、野方住区協議会は地縁団体、とりわけ町会と極めて緊密な関係にあったという実態が確認される。

(3) 安定期における野方住区協議会の活動とその変容

この時期の野方住区協議会の活動状況は、以下のとおりにとまとめられよう。まず「参加者の特質」に関しては、図表2のとおり長年にわたり地縁団体を中心とする団体関係者の数が多く、とりわけ環境部会と福祉部会では彼らが活動の中心的な役割を果たした。萌芽期に形成された協議会の運営方式は、この時期にも継続したといえよう。もっとも、団体関係者のなかには、所属団体がまったく活動していない委員も存在していた。地縁団体関係者を中心とする新規委員の選考委員会をあえてそのような団体の関係者に名を連ねさせ、地縁団体関係者にとって好都合な委員構成となるように水面下で調整し続けたという。この背景には、熱心な活動家が委員に就くと、協議会運営におけるイニシアティブが握られてしまうおそれが地縁団体関係者にはあったものと推察される。地縁団体関係者にとっては、野方住区協議会の活動をいかにして抑制するかが至上命題であった。結果として、「参加による区政」という中野区行政当局が掲げた理念からはかけ離れていった。

「利害調整の実態」に関しては、この時期には3部会がそれぞれ部会活動の比重を高めたが、時間が経過するなかで3部会とも関連テーマの学習および話し合いを活動の中心としていった。この局面では利害の対立や衝突は生じず、調整の場というよりもむしろ学習機会や意見交換機会へと変容した。たしかに、たとえば環境部会では野方住区内を貫く環状7号線について、周辺環境の改善をめぐり関係当局に対してはたらしかけを繰り返したが、その前段階で環境部会内部において委員同士の利害が対立する事態は起きなかった。このような部会活動の実態であったため、毎年1回開催される野方住区協議会の全体会も各部会の活動報告に終始した³¹⁾。ときには、地縁団体関係者が協議会の主導権を握り続けることを疑問視し、協議会のあり方について問題提起した委員もいたが、地縁団体関係者が一丸となって彼らを牽制したという³²⁾。結果として、活動熱心な委員の意欲はそがれ、彼らは委員を続けることはなかった。こうして、利害対立が生じない協議会体質が醸成されていったといえる。

「具体的な活動内容」に関しては、1990年前後までは部会としての具体的な取り組みも展開したが、しだいに学習活動・意見交換活動に傾斜していった。すでにみたように、環境部会は関係当局への要望提示やイベント開催に取り組んだが、1990年代に入ると野方住区の住環境問題などを学ぶ場へと変容していった。教育部会でも史誌編纂に取り組んだが、ここでは当初から野方住区に関わる教育のトピックについて委員同士が話し合うことが活動の中心だった。福

図表2 安定期の野方住区協議会委員の属性

	期間	団体関係者	行政協力員	公募委員	合計
第2期	1985年3月～1987年3月	28名	6名	13名	47名
第3期	1987年4月～1989年3月	29名	6名	13名	48名
第4期	1989年4月～1991年3月	34名	6名	10名	50名
第5期	1991年4月～1993年3月	34名	6名	10名	50名
第6期	1993年4月～1995年3月	33名	6名	8名	47名
第7期	1995年4月～1997年3月	35名	5名	10名	50名
第8期	1997年4月～1999年3月	38名	4名	9名	51名
第9期	1999年4月～2001年3月	36名	3名	9名	48名
第10期	2001年4月～2003年3月	39名	2名	7名	48名
第11期	2003年4月～2005年3月	36名	2名	5名	43名

※過去の野方地域センター『野方地域ニュース』を参照して筆者が作成した。

祉部会においては、「野方の福祉を考える会」の発足までは精力的に準備や調整をこなしたが、会の発足以降には野方住区における高齢者問題や福祉施設問題など地域福祉のあり方を議論することが主たる活動となった。

こうした内容をふまえると、安定期では野方住区協議会の活動は部会中心で展開され、その内容もしだいに学習や話し合いに重点が置かれていったことがわかる。こうした背景には、地縁団体関係者の水面下での調整によって協議会活動が抑制されてしまったこと、地縁団体と緊密な関係にある性格ゆえに具体的な活動は地縁団体が担当したことなどが指摘できるように思われる。いずれにしても、野方住区協議会はしだいに「活動を協議の場に自己限定する住区協議会」³³⁾へと変容したことはたしかであろう。

V 路線転換する地・住構想

1 地・住構想廃止のうごき

ここまでみてきた地・住構想は、2002年6月に区長選挙が実施され、田中大輔氏が初当選したことで転機を迎える。就任後には、田中区长は住区協議会の代表性に対して疑問を抱き続け、2005年2月17日の中野区議会第1回定例会における所信表明演説では住区協議会の見直しに言及する³⁴⁾。この発言からは、田中区政のもとでは地・住構想を中核に据えた「参加による区政」からの決別の姿勢を看取することができよう。

その後も地・住構想の廃止をめぐり、中野区議会で質疑が行われている。具体的には、2005年6月3日に開かれた第2回定例会の本会議2日めに、野方住区を地盤とする大内しんご議員（自民党）から、田中区长の町会および住区協議会への認識を問う質問がなされている³⁵⁾。これを受け、中野区行政当局側は、田中区长が住区協議会への支援を取りやめ、町会への重点的な支援へと移行させたいと自ら答弁している³⁶⁾。

もともと町会活動が盛んであり、また全国自治連合会副会長もつとめた人物が大きな影響力をもつ野方住区から選出された大内議員が、区議会の場でこのように質問した事実がまず確認される。大内議員は自民党所属議員であり、野方住区では町会役員を歴任した人物である。彼

の支援者には地縁団体関係者も多い。また、田中区长の答弁からも住区協議会を廃止させ、町会・自治会を今後の地域活動の中心的な担い手として位置づけていく姿勢が看取できる。あくまでも推測の域を脱しえないが、革新区政期に作られた地・住構想を廃止させるという動向の背景には、何らかの政治過程が存在しているように思われる。

ともあれ、このようなながれのなかで地・住構想は再考が迫られ、2006年1月には中野区行政当局が住区協議会に関する事務を取り扱う根拠規定であった「住区協議会事務取扱要領」を庁内判断で廃止させた。この結果、15住区の各地域センターの担当職員は、連絡調整や会議録作成といった住区協議会活動に関連する事務局機能を終了させたのである。同時に、各住区協議会の位置づけは、この時点から住区内の任意団体へと移行した。こうして、地・住構想は実質的に廃止されたのだった。

2 野方住区協議会の対応

こうした中野区行政当局による地・住構想廃止の決定を受け、野方住区協議会では今後のあり方をめぐり議論がなされた。地・住構想の廃止のうごきが表出した第12期（2005年4月～2007年3月）には、これまでの3部会は教育部会とまちづくり部会という2部会制に移行していた。このうち、とりわけ教育部会の委員からは、解散によって中野区行政当局から教育行政にかかる情報提供を受けることが困難となるため、協議会の存続を求める声もあがった。もっとも、大半の委員は住区協議会の解散に対して反対の姿勢を取ることはなく、会議がひとつ減って負担が軽減されるために安堵感さえ漂っていたという。

結果的には、中野区行政当局が2006年1月に「住区協議会事務取扱要領」を廃止して以降、住区協議会の活動自体がほとんど行われず、委員の任期が切れる2007年3月までは形式的に協議会が続くことになった。その後は、最終的に2007年3月末をもって、野方住区協議会は24年間の活動に幕を閉じたのである。

3 現在の地域自治活動

野方住区協議会の解散を受けて、委員をつとめていた一部の有志が「のがた井戸端会議」を発足させ、2007年5月から活動をはじめた経緯も見受けられる。この会議には誰でも参加でき、自由な発言も可能であるという地域の情報交換の機会であった。ただ、この活動も長くは続かず、現在は休止中の状況にある。

現在の野方住区においては、地縁団体が地域活動の中心的な主体の位置を占め、チャリティー寄席や野方地区まつりといった親睦活動、野方駅周辺の放置自転車対策といった環境改善活動など、さまざまな領域にわたる活動に取り組んでいる。同時に、野方地域センターも2011年7月に再編され、現在は野方区民活動センターと野方地域事務所とが併設されたかたちになっている。このうち、前者は活動場所の調整業務や地域自治活動の促進業務などを引き継ぎ、管理・運営主体は地縁団体を中心に構成された運営委員会である。また、後者の地域事務所は区行政にかかる窓口サービス機能を引き継いでいる。いずれにしろかつての住区協議会は消滅し、その活動の面影は見受けられない。

VI まとめにかえて

本稿ではここまで、地・住構想の大枠を確認し、3つの視点から野方住区協議会の24年間にわたる活動を検証してきた。そのうえで、地・住構想の廃止をめぐる動向と野方住区協議会の反応をみてきた。まとめにかえて、最後に本事例の検証から得られる示唆について、2点ほど触れておきたい。

ひとつは、住民参加型協議会と町会との関係についてであり、この点はしばしば論点となる。中野区では地・住構想を実践に移す前後で町会への補助金整理に着手し、町会関係者の多くが反発して地・住構想に消極的な態度を取り続けた。こうした事情もあって、野方住区協議会では地縁団体関係者が住区協議会を実質的に包摂するかたちとなり、活動自体を抑制し続けてしまった。ともあれ、今日も町会は依然として地域社会で多様な役割を果たしており、新たに地域自治組織や住民参加型協議会を設置する場合

には、町会との関係をどうするかが課題となる。双方の連携や役割分担が考えられるが、加入率の低下や担い手の高齢化をふまえるならば町会体制そのものを再編させる契機にもなりうるだろう。ただ、いずれの場合にも自治体行政当局の担当者として重要となるのは、町会関係者の誤解を招かないように配慮しつつ、彼らの理解を求めていくことであろう。新たなしくみの導入が町会にとっても活動面で補完的なメリットがある点などを伝えることが、その第一歩となるように思われる。

ふたつは、自治体行政当局としての協議会に対する対応についてであり、この点が多くの場合に担当職員を悩ませている。自治体行政当局として協議会の場づくりまでは担当し、その後は「さあ、ご自由に活動してください」と向き合うのでは協議会活動がなかなか活性化しない。反対に、逐一活動の方向性を指南してしまうと、今度は協議会の主体性が損なわれてしまう。このバランスをいかにとるかは決して容易でない。地・住構想では、職員は住区協議会の自主性を尊重して連絡調整や情報提供といった役割に徹し、活動のあり様は住区協議会に委ねられた。結果として、盛んに活動する協議会もあれば、そうでないところもあらわれた。ただ、多様な地域課題が顕在化しつつある今日的な状況をふまえるならば、少なくともこうした対応では協議会活動に困難が生じるように思われる。そこで、これからの自治体行政に求められる役割のひとつは、ネットワーク管理ではないだろうか³⁷⁾。地域社会では多様な主体がさまざまな活動を展開している。こうした個別の活動を自治体行政としてつなぎ合わせ、主体間のネットワークをよりよい方向に調整・維持していく役割が重要になるように思われる。その具体的な技法に関しては今後の研究課題だが、自治体行政としてこうした役割を果たしていくことは、地域自治組織や住民参加型協議会にとって不可欠なことだけは確かであろう。

なお、本稿では地・住構想の廃止をめぐる政治過程、あるいは中野区行政当局の事業部局による住区協議会への関わりまでには検討が至らなかった。今後の研究課題としたい。

参考文献・論文・資料

参考文献

- ・ 足立忠夫『地域公共学の提唱』公職研、1989年。
- ・ 高木鉦作『町内会廃止と「新生活共同体の結成」』東京大学出版会、2005年。
- ・ 玉野和志『近代日本の都市化と町内会の成立』行人社、1993年。
- ・ 中川剛『町内会』中央公論社、1980年。
- ・ 名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998年。

参考論文

- ・ 石川誠一「東京の町内会の過去・現在・未来－町内会と私の関わり」『地方自治』第676号、2004年。
- ・ 今川晃「新たな地域政策ビジョン」今川晃、山口道昭、新川達郎編『地域力を高めるこれからの協働－ファシリテータ育成テキスト』第一法規、2005年。
- ・ 今川晃「自治体の再編と地域自治－ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス」日本地方自治学会編『第一次分権改革後の10年の検証』敬文堂、2012年。
- ・ 今川晃、三浦哲司「地域力再生の条件－自治体行政としての条件整備を中心に」『同志社政策研究』第4号、2010年。
- ・ 江藤俊昭「住民参加の条件整備としての都市内分権－中野区の地域センターと住区協議会をてがかりに」『山梨学院大学法学論集』第39号、1998年。
- ・ 大森彌「住区協議会と住民自治」『建築とまちづくり』第158号、1990年。
- ・ 長野基、杉崎和久「東京都区市自治体における住区協議会組織の制度設計と運用に関する比較研究」『日本建築学会計画系論文集』第660号、2011年。
- ・ 名和田是彦「自治体内分権と住民参加・協働」人見剛、辻山幸宣編著『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい、2000年。
- ・ 細木博雄「『自主・参加・連帯』参加の区政30年の経験とこれから」『地方自治職員研修』第488号、2002年。
- ・ 真山達志「地方分権時代におけるネットワークの設計と管理－現代の自治体行政求められる能力」『法学新報』第118巻第3・4号、2011年。
- ・ 三浦哲司「自治体内分権のしくみを導入する際の留意点－甲州市の地域自治区制度廃止を事例として」『同志社政策科学研究』第11巻第2号、2009年。
- ・ 三浦哲司「大都市の地域自治組織廃止事例の検討－東京都中野区の地・住構想廃止を事例にして」『同志社政策科学研究』第13巻第1号、2011年。
- ・ 三浦哲司「地・住構想30年における住区協議会の変容－東京都中野区の江古田住区協議会を例に」『龍谷政策学論集』第1巻第2号、2012年。

参考資料

- ・ 財団法人地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題－住民主体のまちづくり』2011年。

- ・ 中野区『地域センター及び住区協議会構想 関係資料集』1987年。
- ・ 中野区特別区制度調査会『特別区の制度とその運営について』1974年。
- ・ 中野区野方の福祉を考える会『野方の新しい風』1994年。
- ・ 野方地域センター『野方地域ニュース』第20号、1980年。
- ・ 野方地域センター『野方地域ニュース』第50号、1983年。
- ・ 野方地域センター『野方地域ニュース』第118号、1989年。
- ・ 野方地域センター『野方地域ニュース』第137号、1990年。
- ・ 野方地域センター『野方地域ニュース』第151号、1992年。
- ・ 野方地域センター『野方地域ニュース』第162号、1993年。

注

- 1) 地域力を引き出すための自治体行政の取り組みに関しては、今川・三浦・2010を参照されたい。
- 2) 数少ない研究成果としては、たとえば長野・杉崎・2011がある。
- 3) 今川・2012、37～41頁参照。
- 4) 三浦・2009、参照。
- 5) 財団法人地域活性化センター・2011、27～31頁参照。
- 6) 制度設計に関しては、中野区・1987を参照した。
- 7) 中野区特別区制度調査会・1974における文面より。
- 8) たとえば、名和田是彦は地・住構想を「制度」としてとらえ、ドイツの自治体内分権のしくみと比較した場合には、住区協議会は住区における一定の拘束力をもつ決定権限を有しているわけではないので「限界事例」とであると位置づけている（名和田・1998、110頁参照。名和田・2000、166頁参照）。なお、地・住構想に関する先行研究はほかにもあり、詳しくは三浦・2012を参照されたい。
- 9) 制度の枠にはめ込むことでかえって活発な地域自治活動の活力が失われてしまう可能性をかんがみ、中野区では1970年代半ば当初から、条例によるのではなく要綱のかたちで柔軟性をもたせ、地・住構想を実践してきた（細木・2002、30頁参照）。
- 10) 今川・2005、2頁参照。
- 11) 中野区特別区制度調査会・1974における文面参照。大森・1990、2～3頁参照。
- 12) 長野・杉崎・2011、383頁参照。
- 13) 2011年7月の地域センター再編により、現在では管轄区域が変更されている。
- 14) 2006年の中野区行政当局による地・住構想廃止後には、自主的に活動を継続している住区協議会もあれ

ば、解散した住区協議会もある。

- 15) 三浦・2012、35～37 頁参照。
- 16) 中野区特別区制度調査会・1974、参照。
- 17) 三浦・2012、39～40 頁参照。
- 18) 野方住区協議会の元委員へのヒアリング調査による（2012 年 12 月）。
- 19) 野方地域センター・1980、2 頁。
- 20) 一部の委員からなる選考委員会を置き、毎期に新たな委員の選考にあたることになった。
- 21) 野方住区協議会の元委員へのヒアリング調査による（2012 年 12 月）。
- 22) 当時の『野方地域ニュース』を確認すると、規約の前文の表現などをめぐって委員間で意見がたたかわされた経緯を確認することができる。
- 23) 野方住区協議会の複数の元委員へのヒアリング調査による（2012 年 7 月、同年 12 月）。
- 24) 細木・2002、31 頁参照。
- 25) 三浦・2011、71～73 頁参照。
- 26) 元中野区職員へのヒアリング調査による（2012 年 7 月）。
- 27) 野方地域センター・1992、2 頁参照。
- 28) 野方地域センター・1993、2 頁参照。
- 29) 中野区野方の福祉を考える会・1994、4 頁参照。
- 30) 「野方の福祉を考える会」は、住民自身の力で在宅福祉を支えるための受け皿となることをめざしたボランティア団体であった。この会は協会員・賛助会員・利用会員から構成され、会費を納めた利用者は 1 時間あたり 500 円の利用料（謝礼）を支払うことで、協会員による家事援助や介助といった有償サービスを受けることができた。野方地域センターを活動拠点とし、サービスは原則として年中無休の 24 時間対応のかたちが採られ、野方住区の高齢者を中心に年々利用者が増加していった。この会の取り組みは「住区協議会としての一つの大きな活動の成果」（野方地域センター・1989、1 頁）と位置づけられ、東京都社会福祉協議会による「有料福祉地区」の表彰にも大きく貢献した（野方地域センター・1990、1 頁参照）。その後も活動財源の確保のためのバザー開催、野方住区の住民の地域福祉に対する関心を高めるねらいから「福祉の集い」「福祉講座」「ボランティア講座」の開催に取り組むなど、精力的に活動した経緯が確認される。こうした一連の取り組みをふまえると、「野方の福祉を考える会」による活動はまさにボランティアセクターによる公共サービス供給という形態の先駆けとして位置づけることができよう。
- 31) 日ごろの活動では部会間の連携はなく、委員は他の部会が何をしているのかは全く分からなかったという（野方住区協議会の元委員へのヒアリング調査による（2012 年 12 月））。
- 32) 野方住区協議会の元委員へのヒアリング調査による（2012 年 12 月）。
- 33) 江藤・1998、133 頁。
- 34) 田中区長はこのときに、「有効に機能する地域全体の合意の場とはなり得なかったという現実を私は直視するべきであると考えます」などと述べている（中野区議会ホームページ「平成 17 年会議録一覧 本会議 第 1 回定例会 2 月 17 日」（2013 年 1 月閲覧 <http://kugikai.city.nakano.tokyo.jp/gijiroku/HONKAIGI/teireikai/h170217-1tei-1.htm>）より）。
- 35) 大内議員は「…今後は住区協議会について、地域の 1 団体として考えていく中で、今までのように地域センターの職員が住区協議会の事務局を担うということはないと理解しています。しかし、以前と現在を比べ、地域センターのかかわり合いについては余り変化が見られません。今後、区と住区協議会はどのような関係になるのかお聞きします。また、今後、町会・自治会などについて、どのような関係を維持していくつもりなのかあわせてお尋ねいたします」と質問した（中野区議会ホームページ「平成 17 年会議録一覧 本会議 第 2 回定例会 6 月 3 日」（2013 年 1 月閲覧 <http://kugikai.city.nakano.tokyo.jp/gijiroku/HONKAIGI/teireikai/h170603-2tei-2.html>）より）。
- 36) 田中区長は「…関与の形を、事務局としての関与をするといったようなことを取りやめていくということにしていきたいと思っています。それから、町会・自治会に関連してありますが、町会・自治会は唯一の地域団体、地縁団体として、地域社会で大きな役割を担っています。そのことを改めて明確に位置付けることが必要というふうに考えています」と答弁した（中野区議会ホームページ「平成 17 年会議録一覧 本会議 第 2 回定例会 6 月 3 日」（2013 年 1 月閲覧 <http://kugikai.city.nakano.tokyo.jp/gijiroku/HONKAIGI/teireikai/h170603-2tei-2.html>）より）。
- 37) ネットワーク管理に関しては、真山・2011 を参照。

受付日：1 月 10 日

採択日：2 月 5 日