

⑭ 地域コミュニティ・協働政策史 (地域課題の解決に向けて)

1 はじめに

今から50年前、昭和30年代の横浜はどのような姿だったのだろうか。昭和39年3月発行の『市民生活白書』に当時の横浜市民の状況を窺うことができる。「市長への手紙」が掲載されているので、引用する。

「私は一昨年10月に結婚しまして、この戸塚区に住むことになりました。東京から横浜に移るときは、横浜市というので、港のあるヨコハマに住めるのだと、今考えるところが大変ロマンチックに考えておりました。ところがこの戸塚区に住んでみますと、港どころか大変な田舎に似たものだとがっかりしています。この汲沢方面は道らしい道が一つもございません。雨が二・三日降れば長靴で半分位は土の中に入ってしまうのです。それを30分もかかってバス停留所まで行かなければなりません。苦情は道路だけではありません。がけ崩れの危険、ごみ回収、水道のことなど、毎日の生活がいやになるくらい

あります。勝手に家を建てた方が悪いと言われるばそれまでですが、もう少しなんとかならないでしょうか。」(戸塚区・主婦)

また、港北区の人は次のように訴えている。

「私が東京から移ってきて感じていることは、東京とヨコハマでは、なるほど都会と田舎の差がはっきりしているということとです。ごみは月に1回取りに来るかこないかという有様ですし、パトロールしてくれる警察官の姿も一度もみたことはありません。ひしひしと自らは自らの手で守る、火事が出たら自分で消さなくてはならぬとまさに西部劇に出てくる主人公のような気持ちで今でもしています。」(港北区・会社員)

横浜市では、昭和30年代から40年代にかけて、人口が100万人から250万人に増加している。当時、広大な田園地帯であった市の郊外部に、毎年6〜7万人の人口流入が起き、その影響から冒頭の「市長への手紙」にあるような、市民生活に直結する不

満、要望が市へ寄せられる状況となっていた。

現在では、上下水道普及率、道路の舗装率もほぼ100%に達するなど、日常生活における利便性を当然のように享受していることから考えると想像しがたいかも知れないが、当時を振り返ると、人口急増に都市基盤整備が追い付かない状況であった。同時に、住民から寄せられる様々な要望、陳情に対しては、区民に身近な区役所に対応できるように、区機能強化に取り組むことも必要であったといえる。

2 地域課題解決に向けた区機能強化

① 局の出先機関としての区役所

横浜市では、区民から寄せられる様々な要望に対応するため、昭和38年から区助役を室長とする「区民相談室」を設置し、要望・陳情の処理や区政についての広報、広聴を行ってきた。

しかし、当時の区役所は、

住民に身近な事務である戸籍、住民登録、印鑑証明や税務を行うなど、定型的な事務の実施機能を有する、いわゆる局の「出先機関」としての役割を担っていたにすぎなかった。

各区域には、各局の指揮監督下にある事業所出先機関として、福祉事務所、保健所、清掃事務所、土木事務所、建築事務所、消防署、水道、交通の営業所などが配置されていた。しかし、区長の指揮監督権は区役所のみにとどまっておろ、都市化に伴う諸問題の解決に直接関係のある道路、下水、水道、保健衛生等については、区内各所に点在する各局の出先機関に対して処理を依頼しなければならぬ状態であり、区民相談室を設置して区民の要望に対応しようとしたものの、単なる「とりつき」に終わっているのが実状であった。

こういった状況を改善するため、昭和44年、行政区再編成を機に、時代の変化や多様化する地域のニーズなどに対応できる区役所機構の拡充、

執筆

市川 雅啓

市民局区域連絡調整課区機能強化担当係長

石津 啓介

都市整備局地域まちづくり課担当課長

藤原 啓子

健康福祉局福祉保健課人材育成担当課長

高梨 潤一

市民局市民活動支援課担当係長

山原 稔生

市民局地域活動推進課担当係長

区長の役割、権限の強化に取り組むこととなったが、この機能強化にはある出来事が大きな影響を与えている。

② 戸塚駅再開発問題

首都圏への人口集中に伴い戸塚区はベッドタウン化し、区内唯一の鉄道駅である戸塚駅では、1日あたりの乗降客数が15万人にも上ることとなった。また、駅前にはバスターミナルを持たないことから、ラッシュ時には駅周辺の街路に人があふれるなど、交通混雑の解消が大きな課題となっ

ていた。

このような背景のもと、昭和34年頃から、戸塚駅周辺の再開発が進められようとしたが、再開発によって生活に影響が出る理由から住民の反対運動が起き、一時は区画整理事務所が現地から引き揚げるなどの事態に至った。

その後、昭和40年7月に、戸塚駅再開発に関する市民参加の場として、区長を会長とし、区内各界の代表者を委員とする「戸塚駅周辺再開発協議会」をつくり、賛成者及び反対者の協議により計画の進展を図ろうとした。しかし、行政も住民も初めての経験である「市民参加によるまちづくり」は、委員構成や話し合いの進め方、また、区役所に市民参加に対応する体制がなかったこと等の理由から頓挫することとなる。

これらの経験から、「区長は区民の立場に立って要望を聞き、事業計画への反映を期待されていること」や「区長が区民の期待に応えるためには、区役所内部にそれなりの組織を持つ必要があること」等がわかってきた。

これを受け、昭和44年10月から12月にかけて、①区独自の企画実施部門である「区長室」の設置、②区民要望を区

長が各局に求める「区民要望制度」の創設、③各局所管の事務事業について、事前に区長と協議、或いは意見を聞くことを定めた助役依命通達などにより、区長に調整権限を与え、区民の期待に応えるための体制を整えることとなった。

新たに設置された「区長室」が中心となって、昭和45年2月に新しい戸塚駅周辺再開発協議会を発足させ、その後3年を経て再開発計画案をまとめることができた。

戸塚駅周辺再開発で市は、まず住民の計画反対の声を浴び、さらに、市民の反対運動を経て「市民参加によるまちづくり」を経験することになった。これらの経験を経て、市民参加の重要性とそれに対応する区役所の役割が確認され、その後の市民参加や市民協働の推進役としての区役所に受け継がれていくことになる。

③市民参加の期待と「区民会議」

昭和40年代後半、多様化・複雑化した都市問題の解決には、市民対行政という図式では不十分であり、市民参加が欠かせない手法と考えられていた。例えば、学校建設への

強い要望がある一方、建設予定地付近の住民からは騒音問題などを理由に強い反対が出るなど、市民相互の利害が相反する例がしばしばあった。しかも、人口急増によって近隣住民同士の関係が十分に築けておらず、深刻な問題として現れることもあった。

そこで、市民の利害が対立する問題や、都市が抱えている様々な矛盾について、市民相互で相手の立場を尊重しながら話し合い、利害調整や合意形成を行い、市政に参加することを期待して設けられたのが区民会議であった。

区民会議誕生のきっかけは昭和48年8月から10月にかけて各区で開催された「あすの横浜を話し合う区民の集い」であった。この集会は市民に好感をもつて受け入れられ、今後もうこうした市民相互の話し合いを続けてほしいとの声を受けて、昭和49年の旭区を皮切りに各区で区民会議が設立されていった。

しかし、発足当初こそ市民や行政を巻き込んだ興奮や期待もあり、「市民参加の場」や「重要な広聴の場」として機能していたが、制度が定着するとともに、「参加者や発言者が固定化している」「陳情・要望に終始し、市民相互

の話し合いが少ない」「地域との関係が希薄である」などの問題点が指摘されるようになり、次第に設置当初期待されていた「市民相互の話し合いや合意形成の場」という機能を失っていく。

やがて、都市基盤整備が進んだ昭和50年代後半頃から、市民の定住意識の高まりとともに、身近な地域において、まちづくりや子育て、介護などの課題に、自ら取り組みという市民活動が活発になり、これらの動きと呼応するかのようになり、横浜市でも、「地域」に目を向けた、コミュニティ施策を展開していく方向に舵を切ることとなった。

④市民主体の地域運営を支える区役所・地域の多彩な活動を支える区役所

政令指定都市の行政区は、東京都の特別区と比較すると、市の内部組織であるため、区独自の条例制定権や課税権、公選による区長や区議会は無いため、都市全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整が可能であり、行政運営の効率性を確保しやすいといった利点がある。このような利点を生かしつつ、地域重視の考え方を踏ま

え、区の自主企画事業費の拡大や、まちづくり、福祉保健分野などにおける区役所機能の強化など、現行の行政区制度の枠組みにおいて、最大限の工夫を行いながら区行政の充実強化を図ってきた。

次ページ以降の表1でこれまでの変遷をみると、平成17年度までは、市民に身近な区役所が地域課題を解決、あるいは調整できるよう機能強化に取り組んできたことがわかつ、平成22年度は、地域が主体的に地域課題の解決に取り組むことを支援する「地域支援」に重点を置いた機構改革を実施した。これは、これから述べる市民協働の成熟や社会経済情勢の変化等を受け、今まで以上に地域コミュニティの充実を力を入れていくことを明確に打ち出したものである。

このように、「市民の要望・陳情への対応」に始まり、「市民参加」を経て、「より身近な地域課題への対応」という経過の中で、区機能強化、市民参加、市民協働、コミュニティ施策を連動させながら実施すること、「市民主体の地域運営」を基本とする現在のコミュニティ施策群が形成されてきたといえよう。

表1 横浜市における区の機能強化の主な変遷（1/3）

昭和44年度 **市民の利便性の向上**

1 区長室及び調整係の設置
 ・区長権限の拡大、区が立案実施する事業の拡大及び局の事務所事業所との連絡調整強化のため、調整機能と企画機能の整備

2 市民課の再編・強化（社会福祉係、地域振興係、社会教育係の設置）
 ・市民サービス向上と地域の実態に応じた施策の実現

3 総合庁舎の計画的建設
 ・福祉事務所、保健所、消防署等を1箇所に集めた総合庁舎を計画的に建設

【改正前】
 市長課 — 市民係
 市民課 — 地域振興係
 区長 — 区民相談室
 農政課（改正後は農政局に移管）
 庶務課

【改正後】
 区長室 — 調整係
 市民課 — 区民相談室
 庶務課 — 社会福祉係
 社会教育係

昭和52年度 **総合機関としての区役所の実現**

1 区要望反映システム（区政重点課題解決のため区要望を局予算に反映）の導入

2 福祉事務所（部相当）と建築事務所（課相当）の編入（昭和52年6月10日）
 ・建築事務所は11年度に区役所から分離、市内4方面事務所に再編。18年度に「建築宅地指導センター」として統合。

3 区政部・福祉部の2部制（昭和52年6月10日）

【改正前】
 区長 — 区助役
 以下区長室等6課
 民生局（福祉局） — 福祉事務所
 建築局 — 建築事務所

【改正後】
 区長 — 区政部 — 建築事務所
 福祉部（福祉事務所）

昭和56年度

1 区の主体性、独自性を発揮できる企画調整機能の確保
 ・区政推進課の設置

平成6年度 **地域総合行政機関としての区役所の実現**

1 「個性ある区づくり推進費」の創設
 ・各区の責任において執行できる予算を、1区1億円に大幅に増額（自主企画分）
 ・局から区への配付予算を大括りにして区予算化。区長の裁量執行可（一般分）

2 区政部から総務部に
 ・経理等担当（係長）の設置（区内経理事務の統轄）
 ・区政推進課の強化・充実（情報提供、企画調整機能）
 ・地域振興課の設置（地域活動支援、自主的活動支援、区民利用施設【地区センターなど8種類の施設】の一元管理・運営）
 ・街の美化担当（課長・係長）の設置（環境事業局事務所長、担当係長兼務。不法投棄対策、リサイクル活動推進）

3 保健所（部相当）の編入（地域における福祉と保健の連携。平成6年7月1日。）

4 福祉保健サービス課、地域福祉課の設置（平成6年7月1日）

【改正前】
 区長 — 区政部 — 建築事務所
 福祉部（福祉事務所）
 衛生局 — 保健所

【改正後】
 区長 — 総務部
 福祉部（福祉事務所）
 保健所

平成13年度 **福祉・保健の連携強化**

1 福祉保健センターの設置（平成14年1月1日）
 ・福祉部（福祉事務所）と保健所の組織を統合し、高齢者、障害者、子ども等、対象者別に再編
 ・相談窓口機能の総合性を強化（サービス課総合相談窓口）
 ・総合的な企画立案を行う「事業企画係」を設置

【改正前】
 区長 — 総務部
 福祉部（福祉事務所）
 保健所

【改正後】
 区長 — 総務部
 福祉保健センター

平成16年度 **区への分権・新時代の区機能強化**

1 経営機能の強化
 ・庁内公募による区長の登用 ・区長を補佐する「副区長」の設置（総務部長兼務）
 ・区長による地域の実情に合わせた独自の執行体制の編成実施

2 地域行政機能の拡大
 ・「保育担当係長」の設置。市立保育所（121 か所）の福祉局から区への移管
 ・まちの計画・支援・相談窓口の設置（身近なまちのルールづくりに関する業務の推進）
 ・道路局「土木事務所」、緑政局「公園緑地事務所」の区役所兼務化

【改正前】
 区長 — 総務部
 福祉保健センター

【改正後】
 区長 — 副区長（総務部）
 福祉保健センター
 市立保育園
 土木事務所（道路局兼務）
 公園緑地事務所（緑政局兼務）

表1 横浜市における区の機能強化の主な変遷 (2/3)

平成17年度 **新時代の区の機能強化Ⅱ**

1 区予算制度の改革

- ・自律編成できる財源枠の拡大(18億円から27億円)
- ・区局連携事業予算の創設(区が局に事業実施を要請して局に財源を提供できる制度(約1.6億円))
- ・区への予算配付の改善(可能な限り局ごとにとりまとめ、年度当初に一括配付)

2 道路・下水道・河川・身近な公園などの維持管理機能の区移管

- ・区役所への土木事務所編入。あわせて公園緑地事務所の一部業務の移管

3 市民サービスの向上

- ・戸籍電算化準備開始、戸籍課証明発行窓口・税証明のワンストップ化の全区展開
- ・行政サービスコーナーの機能拡充(証明書を即時発行できる時間帯を拡大)
- ・市民税特別徴収事務の区から財政局への移管

【改正前】

- 区長
 - 副区長(総務部)
 - 福祉保健センター
 - 土木事務所(道路局兼務)
 - 公園緑地事務所(緑政局兼務)

【改正後】

- 区長
 - 副区長(総務部)
 - 福祉保健センター
 - 土木事務所(公園緑地事務所の一部業務を含む)

平成21年度 **地域の多彩な活動を支える区役所**

1 区の地域支援機能の強化(地域力推進担当の設置)

- ・市民主体による地域運営、協働による課題解決のため地域力向上を推進する「地域力推進担当」の総務部設置

2 福祉保健センターのサービス提供機能の強化

- ・健康危機管理体制の明確化(福祉保健課長及び生活衛生課長を「健康危機管理担当」に位置づけ)
- ・サービス課を「高齢・障害支援課」「子ども家庭支援課」「保護課」へ再編(相談からサービス提供までの一体化と課長の管理スパンの適正化)

3 税務事務の集約化

- ・法人市民税の賦課事務の区から局への移管(7月)

4 税務課滞納整理担当と保険年金課収納担当の運営責任職の兼務

区長

- 総務部
 - 総務課
 - 区政推進課
 - 新設 地域力推進担当課長
 - 地域力推進担当係長
 - 地域元気推進員
 - 地域振興課
- 福祉保健センター
 - 福祉保健課(健康危機管理担当)
 - 生活衛生課(健康危機管理担当)
 - 高齢・障害支援課
 - 子ども家庭支援課
 - 保護課
 - 保険年金課
- 土木事務所

18区設置

危機管理担当係長
(安全管理局危機管理室担当係長兼務)

(兼務)

(再編)

平成22年度 **地域協働の総合支援拠点としての区役所**

1 区の地域支援機能の強化

- ・地域力推進担当課長の専任配置(2区)、係長及び担当職員の全区配置(21年度:13区、22年度:5区)、地域元気推進員の全区配置(20年度:5区、21年度:5区、22年度:8区)
- ・事業企画担当係長の全区配置(21年度:13区、22年度:5区)

2 自主企画事業費の財源配分の見直し

- ・より区の特性を踏まえた配分となるよう、地域特性による配分割合を従来の10%から25%に増加し、新たな指標を導入(学齢前人口比率、高齢化率、外国人登録人口等)
- ・重点政策事業を、提案型でなく、区の自律編成予算とする

3 予算区分の見直し

- ・区配から区づくり推進費に統合した一般事業費について、区の裁量の有無という視点から検証し、性質に応じて、自主企画事業費と局予算に整理し、一般事業費の予算区分を廃止

4 歳入確保強化に向けた対応

- ・滞納整理業務に専念でき、より滞納整理が進むよう、保険年金課保険係に滞納整理担当係長及び嘱託員をモデル的に配置(22~23年度、鶴見区、中区)

5 保育所待機児童の解消に向けた対応

- ・地域特性を踏まえ、区・局一体となった効果的な背景展開を目指し緊急保育対策重点区(8区)の区政推進課に担当係長を配置(子ども青少年局子育て支援課緊急保育対策担当係長兼務)

6 地域ニーズ反映システムの強化

- ・より区の特性を踏まえた配分となるよう、地域特性による配分割合を従来の10%から25%に増加し、新たな指標を導入(学齢前人口比率、高齢化率、外国人登録人口等)

表1 横浜市における区の機能強化の主な変遷 (3/3)

平成23年度

【区役所支援体制の強化】

1 区役所会議の機能強化 <<22年度「局再編成プロジェクト」による検討結果>>

- ・区役所の意向を局に反映させやすくするため、調整会議に諮る案件について、区役所会議に事前に諮ることを明確化
- ・区長会議の機能強化を図るため、22年度に設置された区長会プロジェクトを明文化

2 相談部署の明確化 <<22年度「局再編成プロジェクト」による検討結果>>

区役所の課ごとに、局側に窓口課を設置し、個別の業務上の繋がりだけでなく、相談先が不明なものについても相談を受けることで、区局間のより一層の連携を強化

3 区役所の体制強化

(1) 歳入確保強化に向けた対応

滞納整理業務に専念でき、より滞納整理が進むよう、保険年金課保険係に滞納整理担当係長及び職員または嘱託員を配置(5区)

(23年度～:神奈川区、旭区、港北区(職員))(22～23年度(モデル実施):鶴見区、中区(嘱託員))

(2) 保育所待機児童の解消に向けた対応

地域特性を踏まえ、区・局一体となった効果的な施策展開を目指し、区政推進課に担当係長配置

(こども青少年局子育て支援課緊急保育対策担当係長兼務)(22年度8区→23年度18区)

【地域支援体制の強化】

4 地域運営補助金の創設

地域が主体的・継続的に課題解決に取り組めるよう、団体間の連携を進め、地域活動を支援するための補助金制度を創設

平成24年度

1 元気な地域づくり推進事業の拡充

参加と協働による地域自治の支援を推進するために、地域の団体が連携した取組への補助・情報の提供やコーディネーターの派遣、人材発掘・育成などを区役所が企画し、総合的な地域支援を行えるよう、元気な地域づくり推進事業を拡充(平成23年度 3,300万円から約9,709万円に拡充)

2 区役所の体制強化

(1) 児童虐待対応

不適切養育や児童虐待等に対する体制を強化するため、保健師を配置

(神奈川区、港南区、旭区、青葉区、都筑区、戸塚区、栄区、泉区)

(2) 保育所入所運営事務改善

入所事務の担当を福祉職から事務職に転換し、事務職員を応援配置するとともに、事務の一部を集約化

(モデル実施 鶴見区(2名)、中区、南区、保土ヶ谷区、港北区(2名)、緑区)

(3) 保護課保護係の強化

・生活保護受給世帯における中高生に対する支援等を行う保護課教育支援専門員の全区配置

(平成24年4月1日現在の実配置:神奈川区、南区、保土ヶ谷区、港北区、緑区、戸塚区、瀬谷区)

平成25年度

1 区役所の体制強化

(1) 児童虐待対応

不適切養育や児童虐待等に対する体制を強化するため、H24年度に一部の区に配置した保健師を全区に配置

(H24年度:8区)

(2) 保育所入所運営事務改善

H24年度に一部の区でモデル的に実施した事務改善(福祉職から事務職への事務の転換や事務職員の応援配置、事務の集約化)を全区で実施

(H24年度:6区)

(3) 児童相談所業務の一部移管と体制強化

改正児童福祉法施行(H24.4)に基づき、児童相談所の在宅障害児・者に対する障害相談業務を区へ移管するとともに、全区に福祉職を配置

2 ハローワークとの連携による福祉サービスと就労支援の連携強化

就労支援窓口「ジョブスポット」を開設し、生活保護受給者等への職業紹介を一体的に提供する就労支援の開始

(鶴見区、中区、瀬谷区)

3 税務事務の集約化

納税内部事務の区から局への移管

3 市民協働とコミュニティ施策

① 市民活動の発展

地域課題解決に向けた取組は、行政のみが担ってきたわけではない。「自分たちのまちは、自分たちでよくしていこう」と、市民による様々な活動が活発に行われていた。特に、行政の手が届きにくい分野や領域で、市民が主体となった住みよいまちづくりのための活動が、行われてきたという歴史があった。そのような活動の積み重ねの中から、市民活動と行政とが対等な関係を築き、お互いによいところを持ち寄って、一緒に住みよいまちを作っていくという、「協働」の取組が進められてきた。

は行政施策に対して提案や協議を行ってきた。このころから、横浜市でも地域での様々な市民活動に着目し、昭和48年から、活動の拠点となる地区センター等地域施設の計画的な整備に着手している。

このような経過を経て、横浜には、自治会町内会という地域組織とともに、課題によつてつながるテーマコミュニティ（子育て支援、高齢者福祉、自然環境保全、まちづくり等の課題や興味を共有した人々の活動グループ）が活発化した。昭和50年代後半には、これらが成長して市民活動団体相互のゆるやかなネットワークが形成され、地域社会において様々な問題に対処したり、良好な環境を維持したり、地域の人々の融和を図るなどの役割を果たしてきた。

バブル経済の崩壊まで日本は、右肩上がりの経済に支えられ、一定の行政サービスの提供が行われてきたが、バブル経済の崩壊を受けて、自治体の財政悪化による行政サービスの縮小・重点化がなされ、行政のみで公的サービスを担うことが困難となった。一方、市民活動団体およびNPO等は、公共的なサービスの一翼を担うまでに成長・

発展し、行政との連携や協力関係を築き、地域の課題に取り組む事例もでてきた。

国においても、平成7年の阪神・淡路大震災の際に、130万人のボランティアの活躍と、自発的に寄せられた1720億円を超える寄付金が注目を集め、非営利活動の重要性が改めて確認された。当時、活躍したボランティア団体は、法人格を有しておらず、社会的認知もない状況だった。このため、これらの団体を支援する動きが一気に進み、平成10年に特定非営利活動促進法が制定されて、NPOを法人化する道が開かれた。

② パートナリシップ型行政への転換

市民活動の活発化とともに、在宅支援サービスセンター（現地域ケアプラザ）、コミュニティスクール（現コミュニティハウス）等地域施設建設が本格化するなど、地域コミュニティのニーズにあつた施策展開が必要となつたことから、平成3年度～5年度にかけて、企画局（現政策局）が主催してコミュニティ行政研究会を開催した。この研究会では「今、地域のコミュニティは実際にどう

いう状況にあるか」という実態調査を踏まえて提案がなされ、子育てや介護、自然環境を守る活動、まちづくり活動などテーマによつて結びついている自主的活動を「テーマコミュニティ」、自治会町内会等の地域組織の活動を「地域コミュニティ」と呼び、双方の力が地域のコミュニティづくりを生かされることが重要であるとした。また、これまでサービスの客体として捉えていた「市民」を活動する「主体」として捉えなおし、「互いの立場や自主性を尊重し市民と行政とのパートナーシップを築きながら、身近な地域課題の解決を図ろうとするパートナーシップ型行政」の考え方が横浜市で初めて登場した。

コミュニティ行政研究会で提案された、「地域で活動する市民や団体と協働して、身近な地域課題の解決をめざす」という考え方は、のちに、横浜市のコミュニティ施策の根本となり、現在の「市民主体の地域運営」や「参加と協働による地域自治の支援」に引き継がれている。また、平成8年度からは、18区が行う地域のまちづくり事業を、局（企画局（現政策局）、市民局、都市計画局（現

都市整備局）が支援する形で行われる「パートナーシップ推進モデル事業」が実施されたが、横浜市の政策（中期計画）として位置付けられるまでには約10年を要し、この間は、地域まちづくり分野や地域福祉保健分野において、具体的な協働の取組が実践されてきた。

③ 協働によるまちづくりの推進

まちづくり分野の協働においては、平成3年度に「ヨコハマ都市デザインフォーラム」の一環として行われた「地域展開型事業」（都市計画局）が大きな役割を果たした。これは地域で魅力あるまちづくりに取り組む市民活動を支援するもので、平成4・5年度は「地域まちづくり推進事業」として継続し、3年間で計23の市民グループに対する助成を行った。平成5年11月には発表と意見交換の場として「市民まちづくりフォーラム」をパシフィコ横浜で開催し、市民約1000人の参加で盛り上がった。この助成を受けたグループには、現在も熱心に活動しているものが少なくない（表2）。

前述の「パートナーシップ推進モデル事業」以降は、主

表2 地域展開型事業等で助成をした市民グループ一覧

| 平成3年度 | 平成4年度 | 平成5年度 |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・鶴見川ネットワークフェスティバル ・南太田まちづくりワークショップの会 ・保土ヶ谷宿四〇〇倶楽部 ・まいおか水と緑の会 ・女性の目で見た瀬谷区のまちづくり実行委員会 | <ul style="list-style-type: none"> ・鶴見川とまちづくり研究会 ・のぞみ ・上大岡交流文化とまちづくりフォーラム ・横浜生涯学習まちづくりボランティア協会 ・旭区魅力探検隊 ・金沢の海を生かしたまちづくり区民実行委員会 ・新横浜CITY IMAGE BUREAU ・緑区探検ウォーキング ・緑園都市コミュニティ協会 | <ul style="list-style-type: none"> ・神奈川台場を守る会 ・横浜シティガイド協会 ・「仏向町昔がおいしい」編集委員会 ・磯子郷土研究会 ・港北ニュータウンイベント倶楽部 ・高齢化社会をよくする「虹の仲間」 ・ドリームハイツ・地域のつどい実行委員会 ・栄ヤングシンポジウム実行委員会 ・栄区建築協定地区連絡会 |

に市民局を中心に市民協働に関する施策が展開されたが、都市計画局も、市民グループや専門家との意見交換を行いながら、様々な取組を進めて

いた。主なものとしては、まちづくりセンター機能の検討（平成6年度～8年度）「ヨコハマ人・まち横丁展」の開催（平成8年度）、まちづくり情報誌「ヨコハマ人・まち」の発行（平成9年度～現在）が挙げられる。

平成10年度に開催された「第2回ヨコハマ都市デザインフォーラム」の「市民まちづくり会議」では、「地域発意をまちづくりにつなげる」というテーマのもとに「市民セクターの役割と責任、自立」「地域合意のあり方」「市民発意を受け取る行政の仕組み」について、市民や専門家による活発な議論が行われた。都市計画局が行った一連のフォーラム等は、この後、平成15年度の「協働のあり方シンポジウム」を皮切りに始まった「コラボレーションフォーラム」（市民協働推進事業本部）に引き継がれている。

④ 地域まちづくり推進条例の制定

平成14・15年度の「横浜リバイバルプラン」策定後、市政の各分野で協働による施策を進めることになり、都市計画局は懸案であった「まちづくり条例」の制定に向けて大

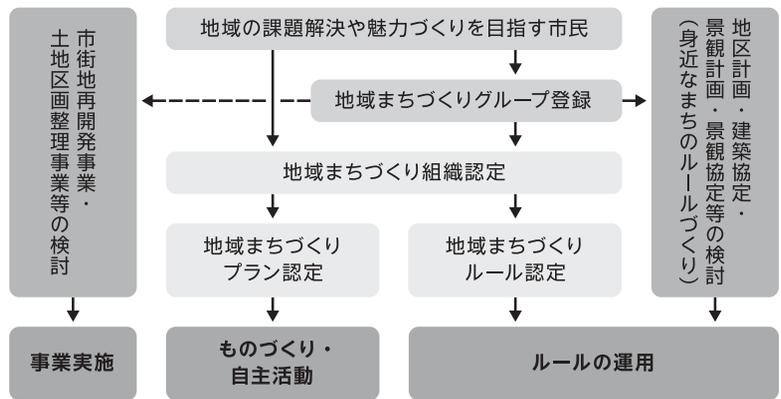
きく動き出すことになった。

平成16年5月には、卯月盛夫早稲田大学教授を委員長とする「地域まちづくりに関する制度検討委員会」を設置するとともに、庁内では、建築協定等による「まちのルールづくり」（平成14年度）や密集住宅市街地における防災まちづくりである「いえ・みちまち改善事業」（平成15年度）を推進していた建築局の協力を得て、関係局とも連携しながら検討を進めていった。

同年10月には検討委員会から条例制定を求める提言書が提出された。その後、議会での審議を経て平成17年2月に「横浜市地域まちづくり推進条例」が制定され、規則や支援制度等の制定後、同年10月に施行された。

条例施行から8年が経過し、条例に基づくまちづくり団体である「地域まちづくりグループ」の登録は128件、「地域まちづくり組織」の認定は23件となっている。また、同じ平成17年度に創設された「ヨコハマ市民まちづくり事業」により助成を受けて

<参考> 条例に基づく地域まちづくりの流れ



行われた市民による身近な施設整備は32件となっているなど、市内各地で地域の実情に応じた様々なテーマのまちづくり活動が展開されている。（件数は平成24年度末現在）

⑤ 地域福祉保健計画の取組

一方、地域福祉保健分野においては、進行する少子高齢化社会や地域のつながりの希薄化等の課題に対応するため、社会福祉法（平成12年改正）に基づき、地域住民の主

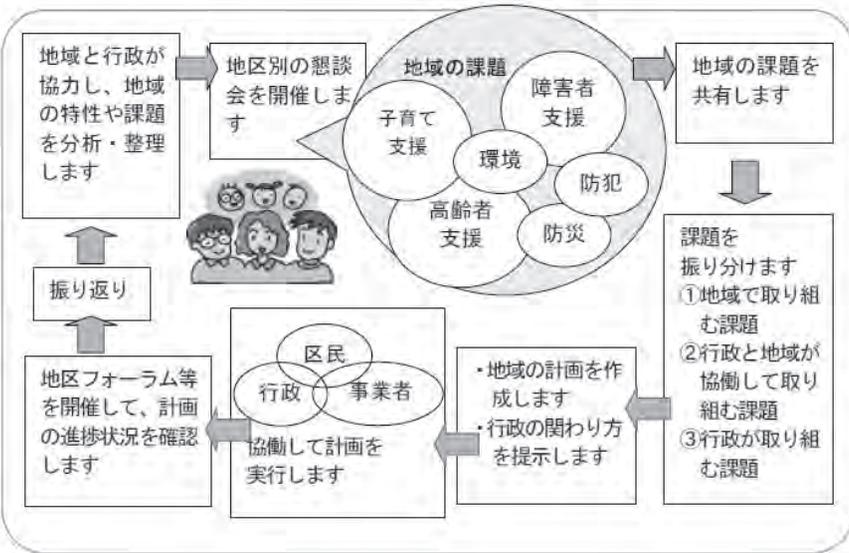
体的な支え合いの取組を、行政等の機関が支援し、地域での安心した生活を協働で創る「横浜市地域福祉計画」が平成16年度に策定された。（第2期計画より地域福祉保健計画）

横浜市の地域福祉保健計画の特徴として、①市計画だけでなく行政区ごとの「区計画」を、さらに第2期計画からは、より住民に近い小地域ごとに取り組む「地区別計画」を全区で住民と行政が協働して策定したこと、②福祉保健の課題に加え、住民が安心して充実した暮らしを送る上で関わりのある防災、まちづくりなど、幅広い分野を生活課題として捉え、地域の課題解決に向け地域と協働で具体的取組を進めたこと、③第2期計画では健康づくりや保健の要素を取り入れ、住民が参加しやすく、主体的に行える活動を重視したこと等が挙げられる。

特に、「地区別計画」の策定・推進にあたっては、それぞれの地区で取り上げる課題や取組を地域の自主的な話し合いの場で決定するというプロセスを重視するとともに、地域住民と行政等公的機関が協働で取り組むための関係づくりに留意して進めてきた。

＜参考＞地域福祉保健計画における協働と合意形成の流れ

地区別計画策定・推進における 地域住民との協働・合意形成の流れ



生活に密着した地域の様々な課題解決のためには地域住民の自主的な活動が不可欠であるが、それを区役所や区社会福祉協議会、地域ケアプラザ等が連携して支援する体制を作り、それぞれの地域にあったペースや内容で、地域課題の共有や目標の検討、具体的取組の決定等を行う話し合いの場づくりを支えたことが、全区での地区別計画策定を実現させた。このように、

地域を尊重したプロセスを各地区で実践していくことが、地域と行政が話し合い「協働」という手法を使いながら課題解決していく「パートナーシップ型行政」を具体化する仕組として、大きな役割を果たしていくこととなる。

⑥ 横浜コードの提案

前述のように、各分野で協働による地域のまちづくりが、進められていく一方、協

表3 横浜コード「協働の6原則」

| 《協働の6原則》 | |
|------------|---|
| 1 対等の原則 | 市民活動と行政は対等の立場に立つこと |
| 2 自主性尊重の原則 | 市民活動が自主的に行われることを尊重すること |
| 3 自立化の原則 | 市民活動が自立化する方向で協働を進めること |
| 4 相互理解の原則 | 市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと |
| 5 目的共有の原則 | 協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること |
| 6 公開の原則 | 市民活動と行政の関係が公開されていること |

横浜コード「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」
(平成11年3月 横浜市市民活動推進検討委員会報告書において提唱)

働を進めるための仕組みづくりについても並行して取り組まれてきた。

平成9年10月から、横浜市長の委嘱を受け設置された「横浜市市民活動推進検討委員会」（堀田力委員長をはじめ有識者等8人で構成）において、市民活動と行政の連携のあり方について、憲法第89条後段の問題（注1）を中心に検討が行われた。

平成11年3月には、同委員会より、市民活動の定義、協

働の原則、協働の方法、公金の支出や公の財産の使用における必要条件、協働の担保などがうたわれた「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」が提案された。中でも「協働の6原則（表3）」が非常に有名であり、現在もこの原則に基づき協働が進められている。

横浜コードを基に平成12年7月には、活力のある地域社会の実現に寄与するために「横浜市市民活動推進条例」が施行された。この条例は、市民活動の推進に関する施策の基本的事項を定めるもので、市民活動の定義、市の責務、市民活動を行うものの責務、協力して事業を行う場合の基本原則、市民活動推進委員会の設置などが規定された。

この条例の趣旨を踏まえ、平成12年10月、桜木町に本拠点を置き、東戸塚と市ヶ尾にプラランチを持つ「市民活動支援センター事業」（写真1）を開始するとともに、平成14年度には、市民活動団体等に、活動の場（共同の事務スペース）と交流の場を提供することを目的に「市民活動共同オフィス」を設置し、協働の実験・検証を始めるな

写真1 市民活動支援センター（桜木町）



ど、協働の実践を積み上げるためのハードとソフトの両面を整備してきた。

⑦ 基本指針の策定

これまでの協働の取組や成果を活かし、地域の課題解決を促進するため、平成16年度に、協働の考え方や進め方の理解を深めるための方針である「協働推進の基本指針」を策定した。また、庁内連携をはかり、具体的な推進施策に取り組むために「市民協働推進事業本部」が設置された。

市民協働推進事業本部では、「協働推進の基本指針」を内外に広めるとともに、協働事業提案制度モデル事業や協働事業の検証等の取組を進めてきた。平成18年6月に策定した「横浜市基本構想（長

期ビジョン」では、実現のための基本姿勢として「市民力の発揮」「行政の役割」の2つが掲げられ、その「市民力の発揮」のなかで、「協働による取組」が項目として掲げられている。

この間、各区局において協働事業提案制度や、前述の地域まちづくり推進条例の制定、地域福祉保健計画の策定推進をはじめとして、G30、地域での防犯・防災活動、地域子育て支援拠点の設置・運営など、協働施策が数多く実施されてきた。また、平成21年3月には、地域に密着した活動の拠点として、区版市民活動支援センターの全区への設置が完了し、協働のための環境整備がさらに進められてきた。

⑧ 新たな条例の制定

このように協働のための環境整備が進められ、協働の実践が進んできた中、平成23年3月には、市民が主体的に行う地域活動を促進・支援するための条例として「横浜地域域の絆をはぐくみ、地域で支え合う社会の構築を促進する条例（絆・支え合い条例）」が議員提案により制定された。また、平成24年6月に協働事業における協働契約の締

結や市民からの提案について明文化するなど規定が加わった「横浜市民協働条例」が、議員提案により「横浜市民活動推進条例」を全部改正する形で成立し、平成25年4月から施行された。さらに、平成16年度に策定した「協働推進の基本指針」も、8年が経過したことに伴う社会的状況の変化や関係条例の制定、協働の新たな課題への対応等を踏まえ、横浜市市民活動推進委員会の審議や市民意見募集（パブリックコメント）など約2年間に渡る見直し作業を経て、平成24年10月に改訂版「協働推進の基本指針」に改正された。改訂版の基本指針では、身近な地域での協働による課題解決を推進するため、様々な主体が共に考え、話し合い、行動することが重要であること、また、中間組織等が市民の立場に立って相談や調整等を行う、コーディネート機能の強化が重要となること、などが新たに記載された。

4 今後に向けて

平成25年6月1日現在の横浜市の人口は、3,702,047人である。明治22年の市制施行時の人口1116,1

93人の約32倍となっており、着実な人口増加が、今日の横浜を支えてきたといっても過言ではない。しかし、平成31年をピークに人口減少に転じることが想定されるなど、いよいよ「少子化、超高齢化、人口減少、経済縮小」といった事態が本格化する。かつて、入居希望が殺到していた団地では空き部屋が目立ち、賑わっていた商店街がシャッター通りとなった地域もある。このような変化に対応し、これからの社会において、いかにしてより良い市民生活を維持し、「世代を超えて住み続けられる地域コミュニティ」を築いていくのかが大きな課題となる。

行政としては、「世代を超えて住み続けられる地域コミュニティ」とはどのような地域コミュニティなのか、また、どのように実現していくのか等について市民と共有することから始め、その上で「自らができることは自ら取り組む」、「様々な主体が課題を共有し、連携して解決を目指す」など、地域が主体的に、継続して課題解決に取り組むことができるよう「協働の取組」や「地域支援」に今までのように力を入れていく必要がある。

さらには、選挙で選ばれた住民代表としての市会議員の役割を十分に踏まえ、たうえで、身近な生活課題など「地域のこと」については、地域活動で汗を流す人々を中心となつて、その地域に適した方法で合意形成等を行い、課題解決に取り組む、そのような地域コミュニティを目指すべきであろう。

多くの住民が自分たちの住む地域に関心を持ち、課題解決のための活動に参加するところが、「世代を超えて住み続けられる地域コミュニティ」の実現につながるのではないだろうか。

一方、今後急速に進行する高齢化とあわせて、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎えることになる。横浜を含めた大都市では、こうした行政課題に対応しつつ、引き続き国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。このような状況を踏まえ、県と市の二重行政の解消と横浜市の自主決定権限の拡大、適正な税財源配分及び住民自治の強化等を目指す、特別自治市について検討を進めているが、特別自治市移行にあたっては、改めて区局の役割を見直し、区役所機能の一層の充実・強化

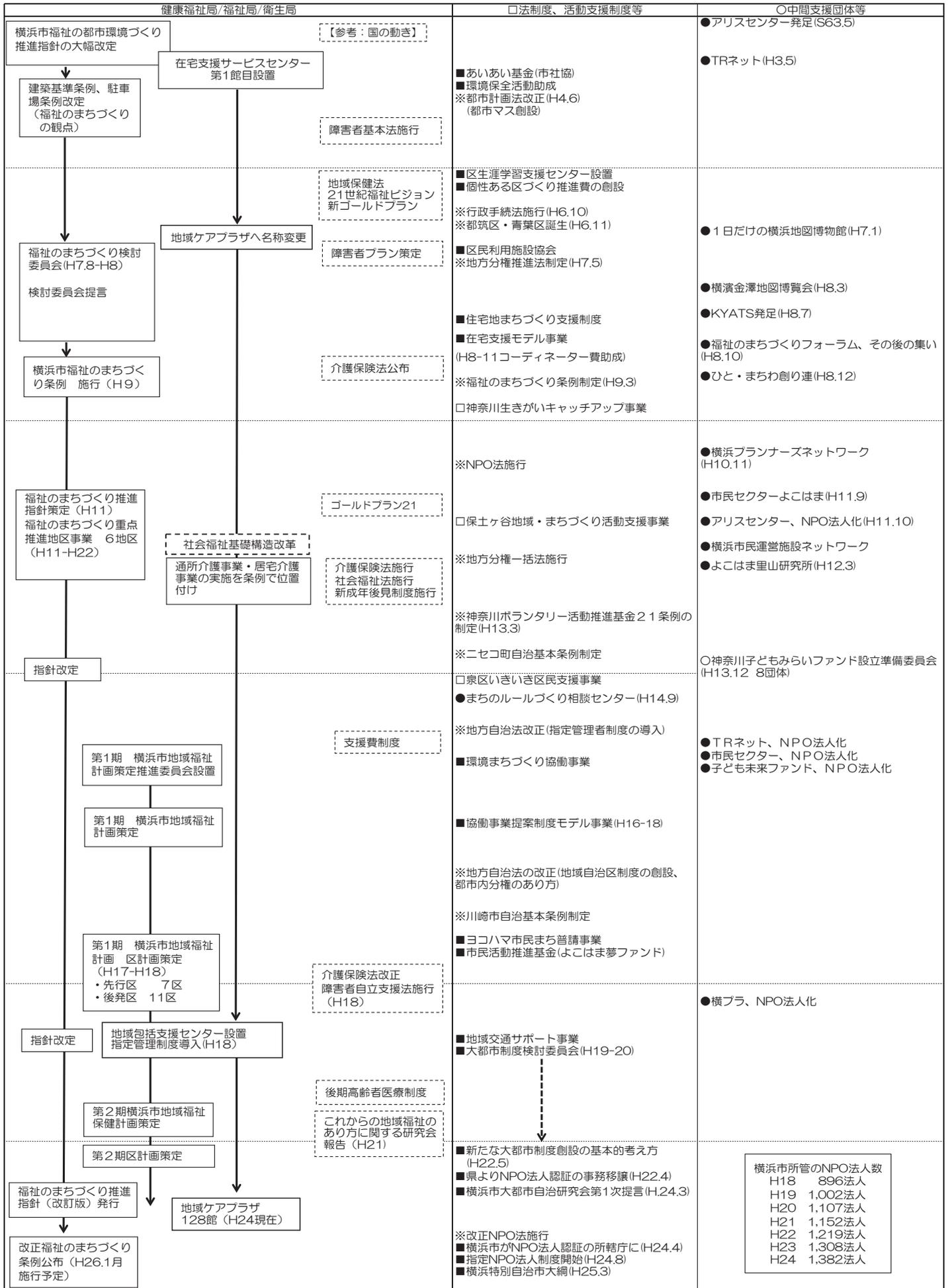
を図る「都市内分権」を進めることが重要と考える。

5 結びにかえて

50年という時の流れを経て、横浜市は大きく発展した。都市基盤整備は一定程度整い、ごみの資源化や待機児童対策など、全国的にも誇れる施策を展開できる自治体となった。しかし、これからの50年を考えると、これまでとは違った意味で大きな変革にさらされるであろうことは想像に難くない。その時、頼りになる「市役所」であるためにも、先人たちの奮闘記録を参考にしていただければ幸甚である。

(注1) 憲法89条後段では、公の支配に属しない慈善・教育・博愛の事業に対する公金その他の公の財産の使用を禁止している。市民活動は慈善・教育・博愛の事業との重なりが大きく、助成金の交付等の支援に関しては、特に憲法89条後段との適合性が問題となるため、「横浜市民活動推進検討委員会」では、検討が行われた。

委員会において提案された横浜コトドで、当該活動に社会的公共性があること、公費濫用を防止すること、情報を公開すること、以上3つの要件を、憲法89条との整合性を図るために、必要とすることが整理された。また、これを踏まえて、「横浜市民活動推進条例」(平成12年制定)では、関係書類の閲覧を求める規定が盛り込まれた。



《参考》横浜市における「パートナーシップ型行政」の推移（概要）（内海 宏氏作）

