

都市政策の再構築と市民協働

——豊島区における基本政策の変容——

**The restructuring of urban policy and coproduction:
the revision of fundamental plan of Toshima City**

高木恒一

Koichi TAKAGI

Abstract

This paper aims at tracing the revision of fundamental plan of Toshima city, one of the 23 Tokyo special wards, after the collapse of the bubble economy in the 1990s. Since 1999 Toshima city has revised the fundamental plan almost every year. This was triggered by the fiscal crisis in the 1990s, and series of revising orientated restructuring of administration and 'choice and concentration' of policies in the context of interurban competition. Moreover, the coproduction has been accentuated. I have described this process and discussed following substances. Firstly, in 'choice and concentration' of policies, the reason is unclear why some policies are chosen while others are not. Secondly, in 'choice and concentration' of policies in the context of interurban competition, there is the direction of selection of appropriate dwellers. Thirdly, there are two basic concepts of citizen: One is as an actor of the public service, while the other is as an agent of self-governance. The relationship between these concepts has not sufficiently been considered, and the latter is tended to be regarded as unvalued. Lastly, the concept of community organization is ambiguous. For example, to make a new type of community organization is actually planned, but the division of roles between the new organization and Chonaikai, an old type of community organization, is unclear.

1. はじめに

本稿の課題は、東京のインナーエリアに位置する豊島区について、バブル崩壊期以降の政策の変遷と特質を検討することにある。

90年代初頭のバブル経済の崩壊後、経済状況は大きく変化したことに加えて、「地方分権」の進展により、地方自治体はそのあり方の変容を迫られている。さらに東京都区部では都区制度改革が進められた結果、区が基礎自治体として、それぞれの地域の特性に対応した政策展開が求められている。このような状況のなかでの今日の区における政策動向について、豊島区を事例として検討していくこととする。

分析にあたっては、基本政策に着目する。区政の動向を検討する際には、個別具体的な政策の展開を検討することで、具体的な区政の動きを捉える事もできる。しかし、個別の

政策は、基本構想などで表現される基本政策に基づいて行われる。このことから個別の政策の前提となる基本的政策を検討することの重要性は大きい。とりわけ本稿が対象とするような変動期にあっては、政策展開の志向性・方向性それ自身に大きな変化が発現することが想定されることから、本稿では基本政策に着目し、その変遷を検討することとしたい。

2. ポストバブル期の地方自治体を巡る状況——財政危機と地方分権

(1) 財政危機と地方分権の進展

1990年代初頭のバブル経済の崩壊後、日本は「失われた10年」と呼ばれる経済の低迷のなかで国・地方自治体とも大幅に税収が落ち込んだ。この不況からの脱出のために国は公共事業を重視したが、その際に地方に対しては地方債と地方交付税の組み合わせによる自治体が事業を展開することを誘導した。この結果、多くの自治体は税収の落ち込みの補填に加え、公共事業を行うための地方債を大量に発行した。この結果、90年代末になるとその累積債務も大きくなり、自治体が相次いで「財政危機宣言」を出すこととなった(山崎、1999)。

一方、90年代は地方分権に向けた動きが加速した時期でもある。95年5月に地方分権推進法が可決・成立し、地方分権改革の検討・推進が本格化した。この年の7月に設置された地方分権推進委員会は5次にわたる勧告を行った。この内容を踏まえて00年に地方自治法をはじめとする関係法律を改正する地方分権一括法が施行された(総務省ホームページ)。これは国・地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再構成などを主要な柱とする多面的な改革であり、明治地方改革や戦後改革に並ぶ「第3の革命」とも位置づけられるものである(村松 2003)。

こうした環境のもとで自治体改革が進められることとなったが、この際に注目されているのがNPM(New Public Management)のマネジメント理論である。この理論は小さな政府志向と市場重視を基軸とする新自由主義的な政策思想を背景として登場してきたものである(武川 2007)。その論点や内容にはバリエーションがあるが、近藤克則はその特徴を、1)自治体・行政あるいは公的セクターの役割の見直し、2)市場メカニズムあるいは競争を重視する動きと民間活力の活用、3)効率の重視、4)成果・結果の重視、5)評価と説明責任の重視、の5つにまとめている(近藤 2005)。ここでは新自由主義的改革方向のなかでの「経営」効率化と透明化が焦点化されることになるといえるだろう。

(2) 東京都の都区制度改革

上記の地方自治体一般をめぐる状況に加えて、ポストバブル期の東京都区部は都区制度改革というもうひとつの大きな環境変化に直面している。

戦後の都区制度は、47年制定の地方自治法で、区を「基礎的な自治体」として、「市」と同

等の機能をもつものと規定されたことにはじまるが、52年の同法改正により、都区部の基礎的な自治体は都であると規定され区は都の内部団体位置づけられ、区長の公選制度が廃止された。その後、74年の法改正での区長公選制復活など、区の権限拡大を経て00年の改正により再び「基礎的な公共団体」と位置づけられた(金井 2008)¹。

都区制度のありかた、とくに区の「普通自治体化」については50年代以来議論されてきたものであり、必ずしもポストバブル期の社会経済的環境のなかで突然に出現したのではないが、21世紀初頭の時点で、地方分権の流れのなかで重要なファクターとなっているのである。

都区制度改革は、基礎自治体としての区が、自立した都市自治体としての性格を強めることを意味している。このことから区は、都の内部団体として位置づけられた時点で形成された社会—空間構造を基盤としつつ、自前の政策展開をしていくことが迫られる(高木 2008)。この意味で23区は、他の基礎的な自治体以上の大きな環境変化のなかで、自らの政策立案が迫られているといえるだろう。

(3)豊島区の概況

豊島区は、JR線と東武鉄道・西武鉄道・東京メトロの結節点となる池袋を持つ区である。池袋は戦後の東京圏の拡大のなかで、渋谷、新宿と並ぶ副都心として位置づけられてきた。高度成長期が終焉した後の池袋の性格は、他の2つとは異なったものとなる。倉沢進は90年のデータに基づく社会地区分析の結果を「かつての副都心のうち、池袋は住宅地クラスターの中に島として孤立し、規模こそやや大きいものの錦糸町・五反田などと同じくターミナルに点在する繁華街Bの一つとなった」と指摘している(倉沢 2004: 39-40)。この時点では渋谷と新宿は、都心3区から延びる業務地区と一体化し、業務地区化が進展したのに対して池袋は孤立し、副都心として地位は相対的に低下しているのである。

また90年代後半以降、東京都区部では人口が増加に転じる再都市化が生じているが、このなかで豊島区ではその動きは弱い。国勢調査のデータによれば95年から05年の間に区部全体は人口が6.6%増加しているが、この間の豊島区の人口増加率は1.8%である。この値は23区中19位で、新宿区の9.6%(23区中7位)、渋谷区7.9%(23区中11位)と比較しても伸び率が小さい。さらに、05年の国勢調査データを見ると、階層構造ではホワイトカラー比率が45.9%(23区中12位)、上級ホワイトカラー(専門職と管理職の合計)比率が21.2%(23区中11位)と中位に位置づけられるが、世帯構成では核家族世帯比率は38.4%(23区中19位)と低く、単身世帯比率は55.5%(23区中6位)と高い。とくに単身高齢者の普通世帯に占める比率は12.1%(23区中2位)と高いのが特徴である。

こうした状況は、再都市化段階にあって区ごとの格差が増大するなかで(高木 2008)、階層構造の面では比較的安定しているものの、人口増加率の低さや世帯構成では不安定要素を抱えている状況といえる。この不安定要素が、豊島区の政策を規定する背景となって

いる。

3. 豊島区における基本政策の展開

(1) 豊島区の基本構想

一般に、自治体の基本政策のなかでも根幹をなすのは基本構想であり、地方自治法により策定が義務づけられている。特別区についても、75年の同法改正により策定が義務づけられた。

豊島区において、最初の基本構想が策定されたのは81年、日比寛道区長時代のことであった。この基本構想では、「自治と参加の確立」「自立と連帯の推進」「生活と文化の創造」の3つが基本理念として掲げられた。この理念の下で、区の取り組むべき政策が網羅的に記載されていることが特徴となっている。

この基本構想はバブル崩壊期まで改定されることはなかったが、95年に新たな基本構想が加藤一敏区長のもとで策定された。この95年基本構想は、基本理念として「人間性を尊重する」「地域の誇りを創造する」「地球市民の自覚をもつ」の3点が掲げられ、目指すべき都市像として「暮らし豊かにこころ輝く都市」が示された。計画の性格は「昭和56年に策定した基本構想の理念を継承し、発展させることを基本として策定するものである」(豊島区1995: 3)とされており、81年構想の継承の色合いが強いとみることができる。

加藤区長の後、99年に区長に就任したのが高野之夫である。高野区長の下では03年に基本構想が策定されるが、これ以外にも基本政策に関わる計画等がほぼ毎年策定・改訂されるようになる。

(2) 高野区政下の基本政策の展開

1) 『平成12年度豊島区行財政緊急再建計画』(99年11月)

高野が区長に就任した99年の11月、区は『平成12年度豊島区行財政緊急再建計画』を公表した。このなかで高野は、区が92年以降、数次にわたる行財政改革を実施し、93年には行財政改革推進本部を設置したのに加えて、94年から96年にかけて豊島区行財政改革計画を策定したものの「これまでの行財政改革の推進への努力にもかかわらず、予想を超える不況の長期化等により、現在の区財政はむしろ深刻化しているのが実態です」(豊島区ホームページ)と述べ、財政危機の深刻化を指摘し00年度と01年度を「行財政緊急再建期間」と位置づけた。ここで盛り込まれた内容は以下の通りである。

① 内部努力の徹底

部門の集約による総合的な課題対応能力の強化、区民の参加と協働の下での地域優先の区政運営の強化、自主・自立的な政策展開の強化、の3点を基本原則として組織再編、管

理職ポストや人員削減を進めることが盛り込まれた。このなかでは区内12か所の出張所を廃止し、代わりに2か所の地域事務所を設置することとされた。

②施策の見直し

「義務的事業や一般財源負担の生じないものを除き、新規・拡充事業は原則として実施しない」ことを基本方針とし、投資的経費の抑制や、庁舎等建設基金の廃止、事務事業の見直し、民間委託等の推進、受益者負担の適正化などが盛り込まれた。

③歳入の確保

区税等の収納率の向上と3か所の区有地売却が盛り込まれた。

④公共施設の運営見直し

施設の廃止、運営方法の見直しが柱である。

⑤財政援助団体の経営見直し

7つある財政援助団体の経営改善が目指された。

ここでは、深刻な財政危機に対応した政策展開の圧縮と組織再編が行われる方向が示されているが、政策の選択化が志向されていることと、施策の見直しの文脈のなかで区民協働の考え方が示されていることには注意しておく必要があるだろう。

2) 新生としま改革プラン(00年10月)

2年間の行財政緊急再建期間が終了した後の政策の方向性を打ち出したのがこの計画で、計画期間は01年度から04年度までの4年間としている。

ここで示された内容は、依然として厳しい財政状況について「経常的経費の硬直的な構造に大胆なメスをいれることができなければ、区財政の破綻は避けられません」(豊島区2000a: 1)との認識のもとで、1)行政サービス体系の抜本的再編成、2)時代の変化に対応した公共施設へ再構築、3)民間の力を活用するとともに、区民との協働を推進する、4)基礎的自治体としての自己決定・自己責任の原則を確立する、5)透明性、迅速性に優れた行政運営システムへの転換、6)100億円余収縮した予算規模への対応、7)2つの計画(「財政健全化計画」「新生としま改革プラン」)による行財政改革の推進の7つの方針が示され、次の4つの「プラン」が提示された。

プランA 行政サービスを再編成し、効率的で質の高いサービスを提供します。

プランB 新たな時代に対応できる公共施設・都市基盤のあり方を確立します。

プランC 区民と協働して地域の活性化に努めます。

プランD 計画的な人材育成を図るとともに簡素で効率的な組織運営、定数の適正管理を徹底します。

プランE 透明性、迅速性にすぐれた行政システムを確立します。

このうち、プランAのなかでは1)施策の重点化と施策水準の見直し、2)区民が利用しやすく、費用対効果の高い行政サービス、3)行政と民間の役割分担を明確にし、民間でできる事業は、できる限り民間に委ねること、の3つの方針が示された。また、プランCでは、1)新たな地域コミュニティづくりの方策の検討、2)非営利活動への支援の強化、3)区政への区民参加の促進の3つの方針が示されている。

これらの点は、『行財政緊急再建計画』の方向性を継承しつつ、自治体の役割縮小と効率化、区民との協働を志向したものであるといえる。なお、財政健全化計画では「計画期間内において、計画的かつ段階的に財政健全化への取り組みを進め、計画最終年度の平成16年度には確実に黒字へ転換すること」を目標としていた(豊島区2000b:12)。

3)豊島区基本構想(03年3月)

『新生としま改革プラン』の推進計画が01年3月、02年3月、04年4月に策定される一方で、03年3月には新たな基本構想が策定された。この構想の期間は「21世紀の第1四半世紀」とされており、『新生としま改革プラン』と比べると、長期にわたる区の施策の方向性を示したものと位置づけることができるだろう。

この構想では将来像を「未来へ ひびきあう 人 まち・としま」として、これを実現するための柱として、次の4つを掲げている。

- ・あらゆる主体が参画しながら、まちづくりを実現していく
- ・安心して住み続けられる、こころのかよいあうみどりのまちを創造する
- ・魅力と活力にあふれる、にぎわいのまちをめざす
- ・伝統・文化を新たな息吹が融合する文化の風薫るまちをめざす

このうち「あらゆる主体が参画しながら、まちづくりを実現していく」の目指す方向のひとつとして、「(仮称)自治基本条例」の策定に言及している。この条例は2006年3月に「豊島区自治の推進に関する基本条例」(以下、基本条例と表記)として具体化した。

4)行財政改革プラン2004(05年2月)

『新生としま改革プラン』を引き継ぐものとして策定されたのが『行財政改革プラン』である。計画期間は、05年度から09年度の5年とされているが、このうち05～07年度の3年間については、「集中改革期間」と位置づけるとともに、毎年度、残りの計画期間を対象として、新たな改革内容を加えつつ、その内容を更新していくとしている。

このプランでは、財政健全化計画の目標が達成できなかったことを受け、より抜本的な区政の改革が必要であるとの認識のうえで、次のような目的が掲げられている。

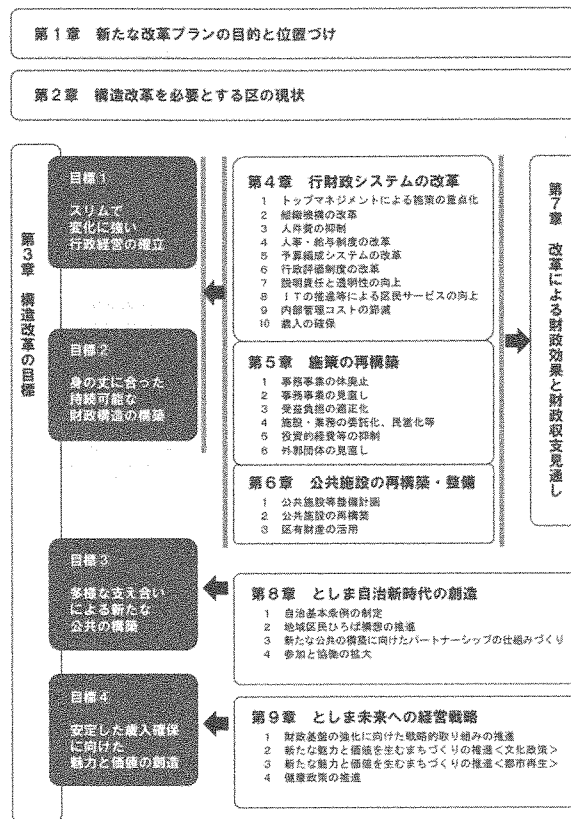


図1 プランの体系（豊島区、2005: 9）

単に財源不足を解消するための経費削減にとどまらず、戦後50年以上続いてきた右肩上がりの社会経済システムに立脚した行財政運営の規範や価値観を転換することが必要です。直面する財政危機を克服しつつ、少子高齢・低成長の時代に対応した行財政運営システムを確立しなければなりません。

そして、改革により新たな課題やニーズにチャレンジする体力を回復し、将来に向け豊島区の魅力と活力を創造する政策を推進していくために、このプランを策定するものです。(豊島区 2005: 7)

ここでは、単なる財政改革だけではなく、より大きな行財政システムの改革の必要性が認識されているということが出来る。こうした認識の下で示された体系が図1である。

ここで注目できるのは、掲げられた4つの目標のうち、①は「行政経営」、②は「財政構造」と、行政体としての自治体運営に関わるものであるのに対して、③の「新たな公共」と④の「魅力と価値」は行政体の外側をも含んだ、地域運営全般に関わる目標の設定である

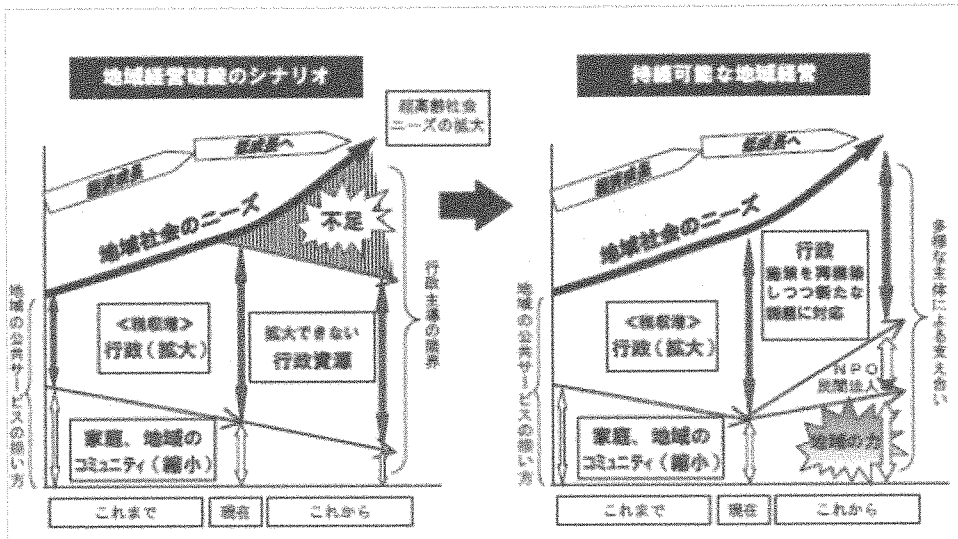


図2 地域経営のイメージ（豊島区、2005: 33）

ことである。そして、①②に関わる事項と、③④に関わる事項は相互に独立性が高い。ここでは、行政経営と地域経営の2本柱の考え方が打ち出されている。

行政経営については、「施策の重点化を図りながら、真に区行政が担うべき事業を『選択』し、限られた財源をそれらに『集中』していきます。身の丈を超えて拡大した行政サービスを、歳入に見合った水準へとスリム化し、新たなニーズに応える力を回復していきます」「民間が担うことができるサービスについては、思い切って民間に委ね、区民や事業者、NPOなど、『民との協働』を広げながら、地域社会が必要とする多様な公共サービスの提供を行う行政経営へと転換を図っていきます」（豊島区 2005: 28）と述べ、行政の担う領域の縮小と、公共サービスの担い手の多様化が示されている。そのうえで、地域経営のイメージとして示されたのが図2である。

また、目標④については魅力と価値を生むまちづくりを推進するものとして文化政策と都市政策、重点的に取り組む政策として健康政策が挙げられている。

このプランは、それまでの行財政改革の不十分さを踏まえて、政策の選択と集中による行政の縮小と、多様な主体により公共サービスを担うという、新たな方向性を明確に打ち出しているといえる。そしてそのなかで、「魅力と価値を生む」ための政策が重視され、その柱が示されていることが特徴である。

なお、この計画は06年3月に改定が行われている（豊島区 2006b）。この改定では、改定前の目標のうち①がスリムで変化に強い行政経営の確立、②が持続可能な構造改革の構築と変更になった。また④が「未来をひらく魅力と価値の創造」と改められたうえで、「『行財政改革プラン2006』（平成19年2月策定予定）において、新たなプランを策定する」（豊島区 2006b: 4）とされた。これに合わせて体系にも変更が加えられた。

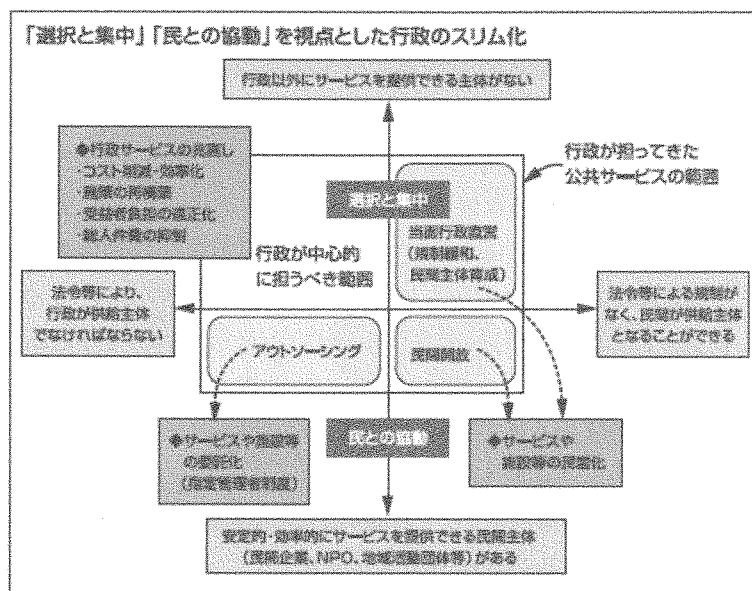


図3 行政のスリム化（豊島区、2006a: 22）

5) 豊島区基本計画 平成18年度～27年度(06年3月)

06年に策定された基本計画は、基本構想に対応したものであるだけでなく、基本条例に基づくものであるとして位置づけられている。そのうえで「新たな地域経営の方針」として、以下の項目が掲げられた。

1. 参加と協働のまちづくりに関する方針
2. 新たな行財政改革に関する方針
3. 分野別計画に関する方針
4. 戦略的・横断的な施策展開に関する方針

このうち「参加と協働のまちづくりに関する方針」では、1)地域の多様な主体による「新たな公共」の必要性、2)区民参加の推進、3)協働のまちづくりの基本的考え方、4)住民自治と協議の仕組みづくりの4つが提示されているが、これらの項目は、『行財政改革プラン2004』を踏襲したものとなっている。また、「新たな行財政改革に関する方針」では、1)新たな改革の必要性、2)スリムで変化に強い行政経営の確立の2点が挙げられ、図3が示されている。この図の原型は『行財政改革プラン2004』に記載されており、ここでも『行財政改革プラン』踏襲の色彩が濃い。

一方、「戦略的・横断的な施策展開に関する方針」では、1)「価値あるまち」の実現に向けた取り組みの重要性、2)戦略的・横断的な施策展開を促進するプランの策定の2つが提示

されている。1)では「都市間競争が激しさを増すなかで、分権改革のメリットを活かしながら、地域社会が総力を結集して、魅力と活力を持続的に発展させていく政策を生み出し、個性を生かしたまちづくりを進めていくことができるかどうかによって、盛衰が左右される時代が到来」(豊島区 2006a: 30)しているとの認識が示されたうえで、2)では「価値あるまち」の創造に向けた総合的な施策展開を促進するためのテーマとして、「文化」「健康」「都市再生」「環境」の4つを設定している。ここでは都市間競争のなかにあるという認識が明確に示されるとともに、この競争を勝ち抜くための政策領域として、4つの柱が提示されていることになる。このうち文化と都市再生は『行財政改革プラン』に示された柱であったが、健康は重点政策と位置づけられていたものの、前2つとは異なる位置づけとなっていたものである。また環境は、この段階で新たに付け加えられた。

6) 豊島区未来戦略推進プラン2007 「文化と品格を誇れる価値あるまち」を目指して

——基本計画・実施計画—— (07年3月)

このプランは、「行財政改革プラン」の名称を変更し、改定したものであり、基本計画の実施計画としての性格をもつものと位置づけられている。計画期間は07年から10年の4年であるが、毎年改定するものとされている。

この計画の冒頭に掲げられた『未来戦略推進プラン2007』の策定にあたって「なかで、高野区長は「これまでの行財政改革の成果が結実し、ようやく長いトンネルから抜け出ることができたところです。財源不足への対応に追われつつある状況を克服し、やっと将来に目をむけることができるようになったのです。」(豊島区 2007)と述べ、財政緊縮路線が一応終息したとの認識を示している。

そのうえで、計画の性格は次のように規定されている。

このプランは、昨年度までの「行財政改革プラン」が担ってきた行政経営改革を継承しつつ、都市経営という視点から、都市としての魅力と活力を高めるための政策形成を展開する役割をも担うものです。

行政経営という観点からは、民との協働による『大きな公共、スリムな行政』という考え方にに基づき、変化が激しい時代に対応した行政経営システムを確立するとともに、都市経営という観点からは、文化、健康、都市再生、環境を重点政策として、少子高齢・低成長社会における都市間競争において『住みたいまち、訪れたいまち』としての評価を得るための施策を戦略的・横断的に展開していきます。(豊島区 2007: 3)

ここでは、これまでの計画のなかで示された政策が「行政経営」と「都市経営」の2つの領域により構成されるものであることが明瞭に示されている。そして、行政経営では行政のスリム化と民との協働が改めて確認されるとともに、都市経営では重点政策としての文

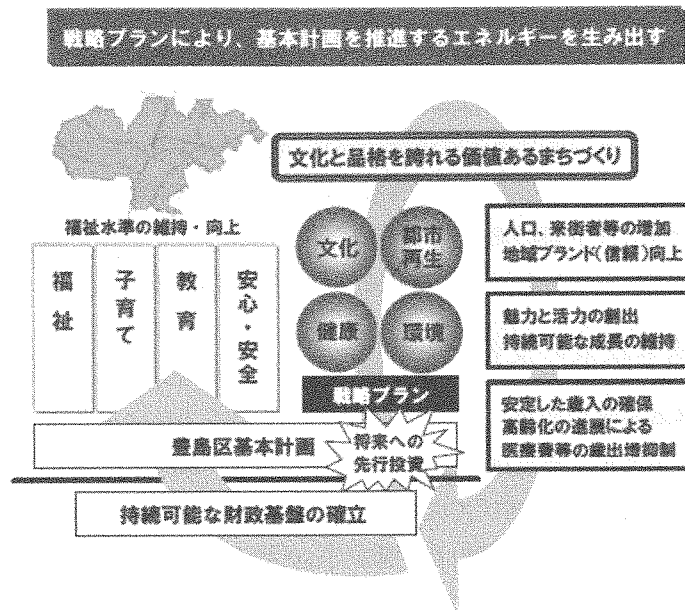


図4 政策の構造 (豊島区、2007: 47)

化、健康、都市再生、環境が、「都市間競争」のなかで「選ばれる」ための施策として再設定された。

その一方で、「区民生活を支える『福祉』『子育て』『教育』そして『安心・安全』は、区政にとって最も基本的な仕事であり、これからも『豊島区基本計画』に基づき、サービスの質的向上に努めていくことが示され、「区政の基本的な使命を果たし続けていくためにこそ、新たな魅力と活力を生み出していくための『戦略プラン』が必要」(豊島区 2007: 41)という考え方が示された。このイメージとして示されたのが図4である。

ここでは、これまで重点政策として位置づけられてきた文化をはじめとする4つの政策が、区の「基本的使命」を果たすための基盤を確立するためのものであることが示されている。

7) 豊島区未来戦略プラン2008 (08年4月)

『豊島区未来戦略プラン』は08年に改定された。この内容は、現時点における、99年以降の一連の基本政策の総まとめになっているとともに、積極的に展開する政策の方向が示されている。

07年に示された福祉、子育て、教育、安心・安全の4つの領域はここで「基本政策」として位置づけられ、「重点政策のエンジンを熱く回し続けることで、新たな魅力と価値を創造し、そこから生まれた活力と財政力によって、区民生活の基盤をなす基本政策の水準を押し上げていくような、好循環をつくりあげていきます」(豊島区 2008: 28、強調は原文)

と改めて整理された。

このうえで、重点政策、基本政策あわせて50の「戦略プロジェクト」が設定されるとともに、平成20年度の最重点政策として「環境都市づくり」を掲げ、「今後10年間を『環境都市づくりの10年』、その元年として位置づけ、平成20年3月に制定する『環境基本条例』をもとに、『環境基本計画』を策定し、今後10年間における環境政策全体の基盤と目標を構築し、先端的でスピード感のある環境政策を展開してい」くとした(豊島区 2008: 29)。

4. 豊島区の基本政策の変容と特質

(1) 財政危機と基本政策の変容

豊島区の基本政策は、高野区長の下で繰り返し策定・改定された計画のなかで、それ以前のものとは大きな変容を遂げてきたといえることができる。日比区長の下で策定された81年基本構想と、これを引き継いだ加藤区長の下で策定された95年基本構想が区の政策を網羅的に並べ、いかにこれを拡充するかという志向が認められる。これに対して、99年以降の展開は、「選択と集中」というフレーズに象徴されるように、区の行政をいかに効率化(スリム化)するのかがひとつの焦点になっているのである。

この転換の契機は財政危機である。『行財政緊急再建計画』が策定された99年度の状況を見ると、歳入の主要部分である特別区税と特別区交付金の合計はこの時点まででピークだった89年度の約619億円のほぼ3/4の約458億円にまで落ち込んだ。一方、歳出は89年には849億円だったものが、99年度は947億円に増大している(ピークは92年度の1042億円)。この間、社会資本整備のための経費である投資的経費の大幅な抑制などの対策が取られていたが、89年度から99年度の間で歳出が約100億円増大した。この結果、99年の経常収支比率は98.5%に達し、財政の弾力性がほとんどないという状況となっていた(豊島区 2000b)。

『行財政緊急再建計画』はこうした状況への緊急対応であり、新規政策の抑制と既存政策の大幅な整理、さらには基金の取り崩しといった厳しい内容のものだった。この計画の後も財政の危機的状況は続いており、この状況を改善することが豊島区における最大の課題であったといえることができる。そして、財政危機が一応終息したとの認識にたつて策定された『未来戦略プラン2007』においても、それまでに危機への対応として示された政策展開のフレームは維持されている。ここでは、財政危機に対応した行政の再構築が、定常的なものとして改めて設定されたといえることができるだろう。

このような基本政策の変更は「行政のスリム化」による公的セクターの役割の見直しと民間活力の重視という2つの基調をはじめとして、NPMの考え方に基づくものといえることができるが、このなかでは都市間競争の文脈のもとでの政策の「選択と集中」と民間の活用が中心的な位置を占めているとみることができるだろう。

(2)政策の「選択と集中」をめぐる

一連の政策体系の再構築のなかで示されたのが政策の「選択と集中」であり、このなかでは文化、健康、都市再生、環境の4つの政策が重視されている。

『豊島区未来戦略推進プラン2008』では、4つの「重点政策」が、豊島区が都市間競争に勝ち抜き、区の基本政策の水準を押し上げるための「エンジン」として位置づけられている。ここでは、区政の目的が都市間競争を勝ち抜くことではなく、都市間競争を勝ち抜くことによって、基本政策の水準を押し上げることが目標であることが示されているが、これは都市間競争の目的とは何なのかという基本的な問いに対して、一定の回答を示しているものとして注目することができるだろう。

しかし、ここまで検討してきた一連のプラン・計画のなかには、なぜこの4つが重点として位置づけられたのかについての言及はほとんどない。また、この4つの政策領域の位置づけをみると、『行財政改革プラン2004』では魅力と価値を生むまちづくりを推進するものとして「文化政策」と「都市政策」、重点的に取り組む政策として「健康政策」が掲げられたのち、『豊島区基本計画』で総合的な施策展開を促進するためのテーマとして、「文化」「健康」「都市再生」「環境」4つが再設定・追加され、さらに『豊島区未来戦略プラン2008』では、基本計画で追加された環境が最重点政策として設定されている。この位置づけの変遷についても言及されておらず、区としてこれらの政策領域をどのように認識し、どのように検討してきたのかが不明である。さらに言えば、ここで掲げられている領域はどれも豊島区以外の都市においても重点化することが可能なものであり、この意味ではこれだけでは都市間競争を勝ち抜く戦略としては弱いと思われる。こうした政策が豊島区の内発的なものとして強く設定されない限り、政策の展開が不十分になることも想定される²⁾。

一方、こうした重点政策が「財政基盤確立」を目的として、「選ばれる」都市を目指すことは、区にとって望ましい来訪者・来住者を選択する志向性を見出すことができる。すでに触れたように、豊島区は23区のなかでの相対的な位置づけは、特に年齢・世帯構成については不安定要素を抱えていることから、こうした選別が、不安定要素を減少させるために必要なものと認識されているものと考えられる。このような選別への志向は、都市間競争の志向性を強めれば強めるほど強化されるものであるが、このことが区にとって「望ましくない」人々(単身者、低所得者などがこれにあてはまるだろう)をどのように位置づけていくのかを、今後の具体的政策の展開にあたって注視する必要がある。

(3)協働をめぐる

民間の活用については「区民との協働」が一貫して重視されているが、ここで提示されている協働には2つの系統があるように思われる。

ひとつは、区民を公共サービスの担い手として位置づける系統である。『行財政緊急再

建計画』において、「区民の参加と協働の下での地域優先の区政運営の強化」が基本原則のひとつ位置づけられたのち、『新生としま改革プラン』ではプランのひとつとして「区民と協働して地域の活性化に努めます」が掲げられた。その後『行財政改革プラン2004』においては、行政経営の観点から行政のスリム化する際に民間が担うことができるサービスについては、「思い切って民間に委ねる」とこととされ、このことは『基本計画』では多様な主体による「新しい公共」と表現されている。この流れのなかでは区民は、行政のスリム化の進展のなかで、行政に代わる公共サービスの担い手としての位置づけを与えられているといえることができる。

もうひとつの流れは、区政への参加という観点から見た住民自治の系統である。『新生としま改革プラン』では「区民と協働して地域の活性化に努めます」というプランが掲げられたのち、03年『基本構想』では「あらゆる主体が参画しながら、まちづくりを実現していく」とし、この具体化として基本条例を制定した。さらに『基本計画』では住民自治と協働の仕組みづくりが課題として提示されている。ここでは、81年基本構想で掲げられた「自治と参加の確立」以来の、自治の当事者として区民を位置づける流れをみることもできるだろう。

このように区民協働の捉え方には2つの像が併存しているが、この結果として描き出される区民像は必ずしも明確ではない。例えば2008年に公表された『としま協働推進ガイドライン(素案版)』では、協働の考え方が示されている。ここでは、民間委託などの官民協働とは異なる、「公益的な区民活動との連携」としての「地域協働」という考え方が示されているが(豊島区 2008b: 5)、ここには公共サービスの担い手としての視点はあがあるが、自治の担い手としての位置づけは弱い。

また、区は地域協働のパートナーとして地域住民組織を想定しているが、この位置づけも不明瞭である。図2では、「家庭、地域のコミュニティ」と「NPO、民間法人」の2つが公共サービスの担い手として挙げられているが、これらがどのような分業することを想定しているのかは言及がない。さらには、「地域のコミュニティ」と位置づけられるであろうものは『としま協働推進ガイドライン(素案版)』では「地域のコミュニティ」として町内会・自治会と地域区民ひろば運営協議会が挙げられている(豊島区 2008b: 6)。地域区民ひろば運営協議会は22の小学校区単位に世代を越えた交流の場・コミュニティ活動拠点として設置された地域区民ひろばの、地域住民による運営協議会である(2008年時点では15地区で設置済み)。このような運営協議会は、三鷹市で見られるコミュニティセンターの運営協議会と類似のもの(江上 2009)と考えられるが、ここでは町内会と運営協議会との関係や役割分担をどのように整理するのか、というコミュニティと町内会の関係問題が生じることが予想される(菊池 1990)。このような不明瞭さを超えて、「区民協働」が実体化するためにはなお課題が多いと言えるだろう。

注

- 1) ただし00年改正によっても基礎自治体としての事務の一部は都に留保され、財源問題もお未解決であるなど、依然として区部の基礎自治体は都と区の2重構造を残している。
- 2) 豊島区は、88年を「国際化元年」と位置づけて以降外国施策を展開していたが、現在ではこの動きは停滞している(渡戸 2008)。この政策は80年代に急増したニューカマー外国人への対応という区に特有の状況に対応したものであったが、こうした政策領域についてさえ、必ずしも十分に展開されていない現状がある。4つの重点領域を一過性のものに終わらせないためには、政策の重要性を常に認識し、展開していくことが必要と考えられる。

文献・ホームページ

- 江上渉, 2009. 「コミュニティ行政の成果と課題——三鷹市のコミュニティセンターと住民協議会」『グローバル都市研究』2: 31-56.
- 金井利之, 2008. 「都区制度改革」『るびゅ・さあんとる』8. Pp.1-10.
- 菊池美代志, 2000. 「町内会の機能」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』, Pp.217-238.
- 倉沢進, 2004. 「東京圏の空間構造とその変動 1975-90」倉沢進・浅川達人編『新編 東京圏の社会地図1975-90』東京大学出版会, Pp.11-46.
- 近藤克則, 2005. 「New Public Management とは何か」『社会政策研究』, Pp.7-12.
- 村松岐夫, 2003. 「世紀転換期の包括的地方ガバナンス改革」村松岐夫・稲継裕昭編『包括的地方自治ガバナンス革命』東洋経済新報社, Pp.1-17.
- 総務庁「地方分権の推進」<http://www.soumu.go.jp/bunken/> (2008年11月14日アクセス)
- 高木恒一, 2008. 「再都市化段階における東京の住宅政策」『立教大学社会学部50周年記念シンポジウム アジアにおける社会学の現状と展望』(報告原稿集) Pp. 91-101.
- 武川正吾, 2007. 「公共政策と社会学」武川正吾・三重野卓編『公共政策の社会学』, Pp.3-45.
- 豊島区, 1981. 『豊島区基本構想』.
- 豊島区, 1995. 『豊島区基本構想』.
- 豊島区, 1999. 『平成12年度豊島区行財政緊急再建計画』<http://www.city.toshima.lg.jp/kusei/houshin/seisakukeiei/8377/h12gyozaisei/004256.html> (2008年12月5日アクセス)
- 豊島区, 2000a. 『新生としま改革プラン』http://www.city.toshima.lg.jp/dbps_data/_material/localhost/010seisakukeiei/010kikaku/plan/newtoshima_plan2000.pdf (2008年12月5日アクセス)
- 豊島区, 2000b. 『豊島区財政健全化計画』http://www.city.toshima.lg.jp/dbps_data/_material/localhost/010seisakukeiei/020zaisei/plan/zaisei_kezenka_plan.pdf (2008年12月5日アクセス)
- 豊島区, 2003. 『豊島区基本構想』http://www.city.toshima.lg.jp/dbps_data/_material/localhost/010seisakukeiei/010kikaku/kihonkousou2003.pdf (2008年12月5日アクセス)
- 豊島区, 2005. 『行財政改革プラン2004』http://www.city.toshima.lg.jp/dbps_data/_material/localhost/010seisakukeiei/010kikaku/plan/gyouzaisei2004.pdf (2008年12月5日アクセス)
- 豊島区, 2006a. 『豊島区基本計画』http://www.city.toshima.lg.jp/dbps_data/_material/localhost/010seisakukeiei/010kikaku/plan/kihonplan-all.pdf (2008年12月5日アクセス)
- 豊島区, 2006b. 『行財政改革プラン2005』<http://www.city.toshima.lg.jp/kusei/houshin/seisakukeiei/8377/002993.html> (2008年12月5日アクセス)

- 豊島区. 2007. 『豊島区未来戦略プラン2007』<http://www.city.toshima.lg.jp/kusei/houshin/seisakukeiei/8377/001573.html> (2008年12月5日アクセス)
- 豊島区. 2008a. 『豊島区未来戦略プラン2008』<http://www.city.toshima.lg.jp/kusei/houshin/seisakukeiei/8377/004252.html> (2008年12月5日アクセス)
- 豊島区. 2008b. 『としま協働推進ガイドライン(素案版)』http://www.city.toshima.lg.jp/dbps_data/_material/_localhost/040kumin/010kuminkatsudosuishin/jichi/kyodo/guideline.pdf (2008年12月5日アクセス)
- 山崎丈夫. 1999. 「地方財政危機の構造的特質と税財政改革」『愛知学泉大学コミュニティ政策学部紀要』2: 103-126.
- 渡戸一郎. 2008. 「通常行政に編入される東京の外国人政策」『グローバル都市研究』1: 9-28.