

市民参加・協働による新しいコミュニティの形成に向けて

Towards a New Community Based on Citizens' Participation and Collaboration

服 部 信 明*

Nobuaki HATTORI

第 1 章 茅ヶ崎市の沿革と概況

神奈川県の中南部に位置する茅ヶ崎市は、東京都心から電車で 1 時間あまり、東は藤沢市、西は相模川をはさんで平塚市、南は海岸線約 6 km に及ぶ相模湾、そして北は寒川町と接しています。四季を通じて温暖な気候で、明治から昭和初期にかけては湘南の別荘地、保養地といわれ、昭和 22 年 10 月に神奈川県下で 8 番目の市として市制を施行しました。東京、横浜への交通の利便性や恵まれた自然環境を背景に急激な都市化が進み、平成元年 12 月に県下で 7 番目の 20 万都市に発展し、平成 19 年に市制施行 60 周年を迎えました。本市の北部の緑豊かな丘陵地帯に文教大学湘南キャンパスが開設されたのは昭和 60 年 4 月のことで、はや四半世紀の歳月が経とうとしています。

さて、湘南の中核都市として、人口は 23 万人を超え、発展を遂げてきた本市にも、少子高齢化の波は確実に押し寄せています。直近の人口推計によりますと、本市においては今後しばらく、緩やかではありますが人口の増加が続き、今から 10 年あまり後の平成 32 年頃に 24 万 1 千人程度でピークを迎え、その後は減少局面に入ることが予想されています。

各年齢層の動きで特徴的なことが 2 つあります。一つは、15 歳から 64 歳のいわゆる生産年齢人口の割合が急激に減少することです。そして、もう一つが 65 歳以上の人口が一貫して増加していくことです。特に 75 歳以上の高齢者の割合は急増して、平成 37 年には 6 人に 1 人が 75 歳以上の高齢者になることが想定されます。

本市は住宅都市ですので、このことによって市民税を中心に税収が伸び悩むことになります。一方で、高齢者の単身世帯や高齢者のみの世帯の急増により、扶助費や保険給付費などの支出が今後ますます増えていくことになります。平成 20 年秋のリーマンショックに端を発した 100 年に 1 度という金融危機の影響もあり、直近の財政推計において大変厳しい財政見通しが出ています。

少子高齢化や核家族化のさらなる進展や市民ニーズの多様化により、今後、行政サービスの需要はますます拡大していくことが予想される中で、質の高いサービスを継続的に提供していくということが、これからの行政経営にとって一番の課題であると考えています。本市では、市民と協働するまちづくりを政策の柱として、行政運営を行ってきましたが、これまで以上に「民の力」をいかす仕組みづくりを推進していくことが重要になってきています。

第 2 章 これまでの取り組み

それでは、市民と協働するまちづくりに関するこれまでの本市での取り組みをご紹介します。

まず、市民の皆さんの声を市政に反映させ、また、市民の皆さんの優れた力をいかす取り組みであ

*茅ヶ崎市長

る「市民参加」については、平成15年10月に「市民参加推進のための基本方針」を定め、市民が参加しやすい環境の整備と市民が行政と共通の認識を持つための情報提供の充実を柱にして、各種計画の策定や事業実施にあたっての市民参加の推進と策定過程を通じた市民と行政の合意形成を図り、「協働」を基本としたまちづくりの推進に努めてきました。

基本方針制定時の重点施策の一つである、パブリックコメント手続きについては、平成15年度から実施しているものであり、県下では14年度に実施した横須賀市に次ぐもので、全国的に見ても早い時期からの導入となっています。現在では、計画策定等の素案段階において市民の意見を反映させる庁内プロセスとして明確な位置付けがされており、20年度においては10案件についてパブリックコメントが実施され、774件の意見が寄せられました。他市と比べて1案件当たりの意見提出件数は多くなっており、市民参加の手続きとして定着してきたものと考えています。

また、市民が参加しやすい環境の整備として、「会議開催時間の配慮」「障害者等を対象としたボランティアの配置」「乳幼児の一時預かりの実施」を制度化し、市民参加の会議におけるバリアフリー化を図っています。さらに、市民参加の前提となる市民と行政の情報の共有に関しては、従来から行ってきた審議会等の会議録の公表などに加えて、平成20年度からは新たに「市政情報の公表及び提供の推進に関する要綱」を定め、約50の市の重要な計画等の情報について、策定中のものも含めて積極的に情報提供しています。また、市民参加の機会を広く周知していくために、自宅にしながら市民参加情報が把握でき、興味のある会議やイベントを時系列的に検索できる「市民参加情報カレンダー」を19年11月に稼働し、市民参加に関する情報の取得に関して市民の利便性の向上を図りました。情報を一元的に管理し市民へ効果的に提供するシステムとしては全国的にも数少ない取り組みの一つです。

次に、市民活動団体等のテーマ型コミュニティを対象にした支援策についてご紹介いたします。

本市では、平成17年4月に「市民活動推進条例」を施行して、市民活動を新たな公共の一翼として捉え、活力あふれる自立型の地域社会の構築に向けて、様々な市民活動支援施策を推し進めてきました。

市民活動の活性化や団体の自立を図るため、市民活動推進基金、通称「市民活動げんき基金」を設置して、この基金を原資にして、市民活動団体が行う公益的な事業に対して助成金を交付する市民活動推進補助制度を平成17年度にスタートさせました。これまでの5年間で、のべ53の事業に対して770万円あまりの補助金を交付し、「福祉」「まちづくり」「子育て」「環境」などの様々な分野での活動を応援しています。また、補助金の原資である「市民活動げんき基金」への市民や事業者の理解も着実に広がりを見せており、21年8月に寄附金の累計額が300万円を超えました。マッチングギフト方式により市も同額を基金に積み立てることから、基金設置以来の積立額は600万円を超えたこととなります。本助成により、今後も市民活動が活発に展開され、市民に理解され、支援の輪が広がっていくことを期待しています。

また、条例の施行に先駆けて、平成14年4月に市民活動の総合拠点施設として「市民活動サポートセンター」を開設しました。市民活動団体に対する場の提供、情報の受発信、相談、人材育成などを担い、開設以来、利用者数は順調に増加しています。当該施設の管理運営について、本市では市民活動団体との協働事業と位置づけ、現在、特定非営利活動法人NPOサポートちがさきが指定管理者となっています。親切、丁寧をモットーに親しまれる施設づくりを進めた結果、平成20年度における利用者数は27,896人で、1日当たりの利用者数が開設以来初めて80人を超えました。

次に、市民セクター（地域コミュニティ、市民活動団体等）との「協働」に関してですが、本市においてはこれまでも、主にイベントの共催や事業の実施段階での連携・協力といった形で、広く市

民セクターとの協働事業が行われてきました。例えば、市民まつりの開催、緑の里親ボランティア制度、地域集会施設の管理運営などが、「実行委員会」「事業協力」「委託」といった様々な実施形態をとって行われており、「非営利団体との連携及び協力事業」という位置づけで、21年度においては128事業が展開されています。しかし、多様化する市民ニーズや複雑化する地域課題に対応していくためには、これまでの形での取り組みを超えた協働事業を進めていく必要があります。

そこで、平成18年度から市民活動団体を新たな公共の担い手としてとらえ、事業内容を市民自らが企画する形の「協働推進事業」を開始しました。この事業は、市民活動団体の持つ特性をいかし、地域の人達と一体となった地域経営を進めていくために、適切な役割分担と双方の責任により、対等な関係で事業を実施していくもので、これにより行政だけでは困難な多様な公共サービスの提供を目指しています。

行政が事業テーマを出して、企画案を募集する行政提案型協働推進事業の取り組みを平成18年度から、また、テーマ自体を市民が考え企画案を提案する市民提案型協働推進事業の取り組みを19年度から開始し、21年度においては、行政提案型7事業と市民提案型8事業の計15事業が実施されています。本市と同様の企画提案型の協働事業制度を導入している県内他市と比較しても、行政提案型のテーマ数、市民提案型の実施事業数とも多くなっています。

次に、地域コミュニティの核である自治会との連携・協力について、ご紹介したいと思います。

本市には、現在132の自治会（単位自治会）が存在し、住民（会員）相互の連携や地域内で様々な活動に取り組んでいます。自治会の加入率は、全国的に見ても都市部を中心に低下傾向にあり、本市においても同様ではありますが、現在の加入率は80.59%（平成21年4月）で、県内他市に比較しても依然として高い数値を維持しています。自治会には、防犯、防災、交通安全、環境美化、その他多様な分野において協力をお願いしています。地域住民の福祉の向上や地域での課題解決において核となる組織でもあることから、その運営面において継続的な支援を行っており、世帯数などに応じて事務費や交付金として21年度においては1,500万円余りを支出しています。

地域コミュニティ組織としては、地縁型住民組織である自治会のほか、地区社会福祉協議会、青少年育成推進協議会、こども会といった地域別住民組織があります。また、本市には、現在8地区に住民のコミュニティ活動の拠点として地域集会施設がありますが、施設の管理運営は地域住民が管理運営委員会を組織し指定管理者として対応し、地域のコミュニティ形成に一定の成果を上げています。

第3章 現行施策における課題

市民参加の推進や市民活動の支援などに関する様々な施策にも関わらず、社会経済状況の変化、市民意識の多様化などにより、いくつかの課題が見えてきました。

まず、市民参加については、市民参加の会議における参加者の固定化があります。参加者は比較的高齢者層が多くなっており、また、「特定分野における特定の人」の参加も多く、自らの意思で積極的に参加する市民の輪は広がっていません。20代から50代の現役世代や主婦層の声も幅広く反映させていくことが重要であり、また潜在的な市民（サイレントマジョリティ）の声をどのように吸い上げていくかが大きな課題ですが、現在の市民参加手法の延長だけでは解決は難しく、新たな仕組みが必要になっています。

次に、市民と行政の協働の推進に関していえば、協働の担い手である市民活動団体のスタッフの高齢化や固定化が解消されておらず、また、ボランティア型で自己実現のための団体が多く、自らを公共の担い手とする地域課題解決型の団体は限られているという現状があります。また、サービスの受

け手である市民や協働のパートナーである行政側職員に「協働」の意義や必要性が十分に認識されているとはいえません。協働のまちづくりを進めていく上では、公共の担い手となる団体のすそ野を広げていくこと、職員の意識を改革していくこと、また、市民に対して協働事業を啓発していくことが必要です。

また、地域コミュニティに関しては、住民の意識や生活様式の変化、共働き世帯や高齢者世帯、単身世帯の増加、地域活動に対する無関心層の拡大により、地域の連帯感の喪失や住民の孤立化が指摘されています。運営において役員の高齢化・固定化、組織の硬直化が進み、今後のまちづくりにも大きな影響を生じさせることが懸念されます。

第4章 市民討議会の試行

さて、平成21年度において、本市では、市民目線の取材による協働事業の現場の紹介VTRの作成と、「市民参加・協働」をテーマにした市民討議会の開催を柱にした「協働まちづくり普及啓発事業」を実施しています。

協働推進事業のPRビデオは、行政提案型協働推進事業「新たな自治に向けての協働PR大作戦」として実施したもので、タイトルは「協働ゼミナール」、時間は約20分です。大学のゼミを舞台に学生が「茅ヶ崎市の協働」という課題に対して、実際の協働の現場を取材、体験して、感想をレポートとして提出するというシナリオです。協働について知識の少ない学生が協働の現場を取材し、団体や参加者の話を聞いて、何を感じ、どう変わったかを実感として伝えていただきました。

団体との調整、映像の編集や全体の監修は協働推進事業のパートナーであるNPO法人が行っていますが、シナリオ書き、撮影やインタビューは文教大学の学生8名にお願いしました。一般市民目線による手作りの作品であり、市民・職員への啓発資料として活用していきたいと思います。

「協働まちづくり普及啓発事業」のもう一つの柱が、今回、文教大学湘南総合研究所と（社）茅ヶ崎青年会議所と協働で取り組む、無作為抽出の市民による市民討議会の開催です。これはドイツで生まれた市民参加の手法「プラヌンクスツェレ」を日本版にアレンジし、「声なき声」を吸い上げ、まちづくりに反映していく新しい市民参加の手法として全国的にも注目を集めている取り組みです。

前述のように、本市では市民の声を計画や施策に反映させる取り組みを展開してきましたが、「サイレントマジョリティの吸い上げができていない」「審議会等の委員を公募しても他の審議会等と同じ委員である」といった懸案があり、従来の手法ではなかなか超えられない壁となっていました。「プラヌンクスツェレ」については、担当レベルで認知はされていましたが、構想段階であり実施に向けての検討はされていませんでした。しかし、文教大学の藤井教授や山田准教授の研究テーマと合致したこと、また、全国に先駆けて市民討議会を開催し、実績に裏付けられたノウハウを蓄積していた青年会議所の協力が可能となったことで、このたび文教大学湘南総合研究所・（社）茅ヶ崎青年会議所・市の三者協定に基づく実行委員会形式での開催という形で実現することになりました。県内では、既に相模原市や小田原市でも開催されていますが、青年会議所と市に、大学を加えた形態での開催は県内では初めてであり、全国的にも数少ない事例です。

今回の討議会の目的は二つあります。一つは、「市民参加・協働」をテーマに、平均的な市民の視点で討議会の中で集約された意見を、今後の市民参加・協働に関する施策を検討していく上での基礎資料として活用することです。もう一つが市民討議会という手法の有効性を検証して、市民の声を市政に反映させていくための新たな手法の一つとして導入を検討することです。

今後予定されている「市民参加推進のための基本方針」の見直し作業の中で今回の成果をいかして

いきたいと思います。

今回の取り組みの副次的効果として期待していることが本討議会に参加した市民の皆さんの意識の変化です。これまで市政へ関心がなかった、あるいは参加するきっかけがなかった市民が、本討議会を通じて市民参加の必要性を認識し、市政ばかりでなく、まちづくり全体に対して関心を高めていただくことです。参加者の中から地域づくりのリーダーやコーディネーターが生まれ、地域組織に参加し、地域コミュニティの活性化につながっていくことも、本討議会の成果の一つとして期待を寄せています。

第5章 これからのまちづくりの方向性

現在、本市では、今後の「まちづくり」を進めていく上で重要な2つの「指針」の作成に取り組んでいます。

一つが、(仮称)茅ヶ崎市自治基本条例です。

自治基本条例は、自治の基本理念や市政運営の基本原則、それらを実現するための仕組みを定めたものです。(仮称)茅ヶ崎市自治基本条例の策定にあたっては、公募の市民で構成された「茅ヶ崎市自治基本条例(仮称)」市民検討委員会のみなさんに3年7ヵ月にわたって検討していただき、平成21年2月に検討結果を取りまとめた条例骨子の報告をいただきました。これを受けて、市として条例のあらましである「概要」や条例(素案)を策定し、パブリックコメントを経て、22年度からの施行に準備を進めています。条例(素案)においては、地方分権の進展や少子高齢社会の進行などを踏まえて、市政運営の基本原則として「市民参加」を規定し、また市民自治の観点から、コミュニティ、市民と行政、あるいは市民相互の「協働」についても規定しています。

もう一つの重要な取り組みが、平成23年度から32年度のまちづくりの指針となる次期の総合計画の基本構想の策定です。

現行の総合計画の計画期間が平成22年度をもって終了することから、19年度から策定作業を進め、庁内での検討会議のほか、公募の市民による市民提案会議から提言を受けるなど、幅広い意見を集約し、総合計画審議会の答申を基にしながら基本構想の策定を進めてきました。これについてもパブリックコメントを経て、21年度中の策定を目指しています。次期計画では、市が実行するすべての政策・施策に取り組む上で5つの政策共通認識掲げています。「共生」「環境」「生涯学習」「安全・安心」、そして「協働」です。多様な主体との連携・協力である「協働」により、持続して安定した市民サービスが提供できる環境づくりを目指しています。

市民のニーズや価値観が一層多様化していく中で、市民の声を政策にいかし、市民満足度を高めていくためには、これまで以上に市民参加の機会を増やし、幅広い層の市民の参加を得ることが求められます。また、今後も着実に、そして質の高いまちづくりを進めていくためには、行政だけでは機動性を欠き、多大な経費も必要となります。これからのまちづくりは、サービスの受け手でもある市民活動団体や地域コミュニティを核とした市民セクターとの協働を避けて通ることはできません。そして、自治会をはじめとする地域コミュニティとの協働のあり方を見直し、地域の諸課題の解決もこれまで以上に市民自らが積極的に取り組んで地域全体の力を高めていくということが、活力あふれる地域社会を支える新しい公共の実現に向けて必要不可欠です。

少子高齢社会の到来、人口減少局面への転換を目前に控えたこれからの10年の取り組みが重要になってきます。この間に新たな時代に対応できる様々な仕組みを整備しておく必要があります。

前述のとおり、今回の市民討議会の取り組みは、これまで参加をしなかった、参加できなかった市民に市政だけでなく地域コミュニティへの参加を促すという意味で、本市の目指すべき市民参加の将

来像を実現する可能性を秘めた取り組みです。この成果をヒントにして、現行のシステム全体を見直し、より満足度の高い市民参加の環境を整え、実質的な市民自治の実現につなげていきたいと考えています。

また、取り組みから4年目を迎えた市民活動団体との「協働推進事業」については、現在、これまでの成果や課題を検証し、よりよい協働ができるよう新たな枠組みづくりを行っていますが、その中で浮き彫りになった協働のパートナーである行政職員と、サービスの受け手でもあり担い手でもある市民への意識改革に当たっては、今回の「協働まちづくり普及啓発事業」の成果などを反映しながら、将来的には地域住民の自主性をいかした企画提案を受け入れられる事業のメニュー化にも取り組んでいきたいと思います。

地域における課題解決能力の低下が懸念される中で、地域コミュニティが新たな公共の担い手として活性化し再生していくためには、自治会だけでなく、地区社会福祉協議会やこども会といった他の地域別住民組織に、市民活動団体などのテーマコミュニティを含めた全員参加型の新しいコミュニティの形成が大切であると考えております。そして、「市民も地域経営の担い手」という意識のもと、「地域で出来ること」「市民と市とが協働で進めること」「市が責任を持って行うこと」が整理され、一人一人の市民がそれぞれの役割で十分に力を発揮する地域社会が構築されたとき、「新たな時代に対応できる茅ヶ崎」が実現できるものと信じています。

(2009年10月6日記)