

◎地域まちづくりと新しい市民参加

■平成七年度市民参加推進プロジェクト

平成七年度に実施された「市民参加推進プロジェクト」※は、四回にわたる市長との意見交換会を経て、「地域まちづくり」と新しい市民参加」の考え方に沿って報告書をまとめ、それに基づき三カ年にわたるモデル事業を行うことになった。平成八年度は九区がパートナーシップ推進モデル事業を展開しており、また、九年度は残りの九区において実施することになっている。この稿では、そのプロジェクトの報告の一端とモデル事業の内容について紹介することとする。

1 市民参加の前提

① 定住都市としての横浜市の課題

横浜市の人口増加は続いているが、平成六年には戦後初めて転出者が転入者を上回る社会減となった。市民意識調査によると市民の定住意向も平成元年をピークとして下降傾向にあり、定住化傾向に変化の兆しが現れている(図一-1)。

この変化を促しているのは、二十代、三十

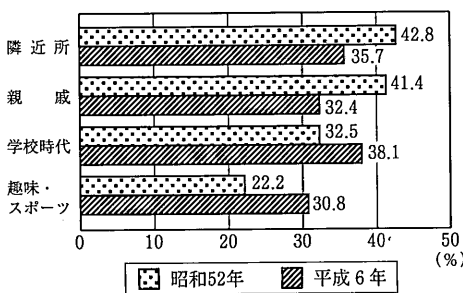
の若年層である。とくに、三十代家族形成期の市民に転出傾向は顕著であり、彼らは「住宅」や「子供の保育・教育」などの心配事を抱えている。また、二十代は「仕事・職場」の心配事を抱えている。不況、手頃な住宅、子育て環境の問題など若い世代が生活していく上での負荷が、市外への転出という現象をもたらしているのだろうか。また、五十〜六十代では、「老後・病気」の不安も大きい。市民が「出生から死」という時間を不安なく過ごせる定住都市としての諸条件を整えることが横浜市の課題となつていることを認識する必要がある。

② 地域コミュニティの変容

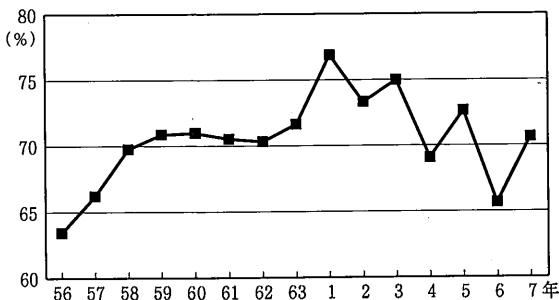
地域コミュニティについての市民の意識の変化は大きく、人の関係は地縁から知縁の関係に変わりつつあり、今の暮らしは「サバサバしていて暮らしやすい」と評価する人も大幅に増加している(図一-2、3)。

また、自治会・町内会への加入率は約九割であるが、所属意識はかなり低下しており、

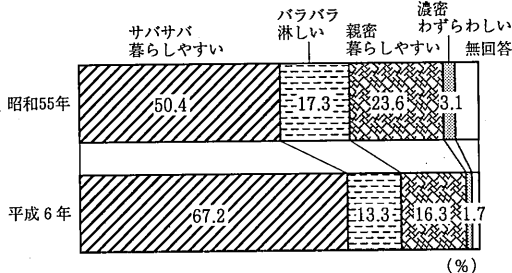
図一-2 つきあいで大切な人は知縁へ



図一-1 市民の定住意向(現住地)は低下傾向?



図一-3 増えるサバサバ派



※「市民参加推進プロジェクト」について
平成七年六月一日、企画局に三つの政策プロジェクトが発足した。「政策プロジェクト」は、企画局の課長をプロジェクトマネージャーとし、プロジェクトメンバーはテーマに関連する局区の係長クラス数名により構成される。企画局長が本部長となり、他局区の職員には企画局に兼務辞令を出し業務にあたる。メンバーは市長との直接の意見交換会を通して政策の具体化を図り、次年度の予算編成に反映させる、というものである。期間は、平成七年度の場合は、六カ月間、十一月までであった。

平成七年度は「市民参加推進プロジェクト」「京浜臨海部再編整備推進プロジェクト」「在宅介護システム推進プロジェクト」の三つが設置された。市民参加推進プロジェクトのメンバーは、企画局、市民局、都市計画局、区役所の計五名である。

既成の地縁組織離れが進んでいる(図14)。活動の中心となる役員も六十代〜七十代の男性を中心とし、徐々に高齢化が進んでいる。

一方、自主的活動グループは増加傾向にあり、市民の約四割が参加している。スポーツや文化などの分野が多いが、子育て、高齢者の地域福祉活動、リサイクル、環境保全の活動など生活課題に対応した活動は、女性の三十〜五十代を中心として活発である。

横浜の地域コミュニティはこのような自主的な活動と自治会・町内会の活動との併存状況にあり、両方の活動の参加者は重なり合う傾向もみられる(図15)。両者の性格の違いはあるが、これからの地域コミュニティは、テーマによる活動と地縁による活動との相互補完的な関係により、地域課題の解決にあたる必要があるとみてこよう。

③ 市民参加、コミュニティ施策の現段階

「市長への手紙」(昭和三十八年)、「明日の横浜を語り合う区民のつどい」(昭和四十八年)等の市民参加の諸制度は三十年以上を経過している。また、横浜市のコミュニティ施策は、活動の場としての地区センターの建設(昭和四十六年)と行政と地域を結ぶ各種の委嘱委員制度(昭和二十年代〜三十年代)〜四十年代と順次)を中心に展開したが、これもおおむねスタートして二十数年が経過している。

平成元年、身近な地域施設メニュー(地区センターに加え、こどもログハウス、在宅支援サービスセンター等)の豊富化とともに整備計画としての日常利用圏(人口約四万人、

全市八十一エリア)が設定された。平成五年には「ゆめはま2010プラン」においてはじめて身近なエリアとして中学校区程度(人口約二万人)にコミュニティハウス、地域ケアプラザの施設計画が登場した。

平成六年には、区役所の機構拡大(保健所の編入等)と個性ある区づくり推進費の創設等により区役所機能の強化がなされた。最も先進的とされる東京都区部などからは大きく遅れたが、これらの充実により横浜市のコミュニティ施策はようやくハード、ソフトともに大まかな形ができたと言える。

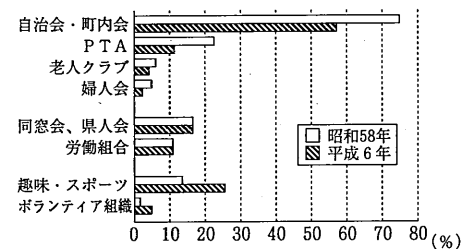
横浜市のみならず、都市基盤整備の段階から地域コミュニティにおける生活基盤の充実の段階に入りその認識の中で新しい市民参加のあり方が考えられるべきである。

④ 区役所と地域組織の関係

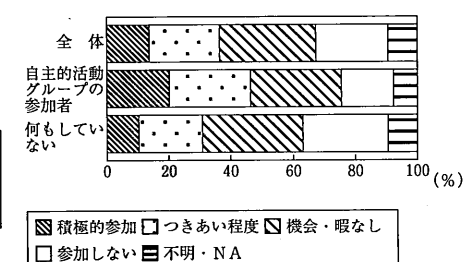
市内の自治会・町内会数は、平成六年四月一日現在で二千七百六団体あり、加入世帯総数は市内全世帯数の八九・二%にあたる。自治会・町内会の組織の構成は、まず十五世帯の班があり、それらが単位自治会・町内会を構成し、それらが集まって地区連合町内会、そのうえに区連合町内会、さらに市連合町内会という整然としたピラミッド型の組織が構成されている(図16)。

区役所を中心とする地域施策の多くは自治会・町内会を通して行われるため、自治会・町内会は十数種類の委嘱委員を推薦し、地区連合町内会長も十数種類の各種委員を兼任しており、密接な関係を有している。毎月の市連会、区連会をおして行政からの自治会・

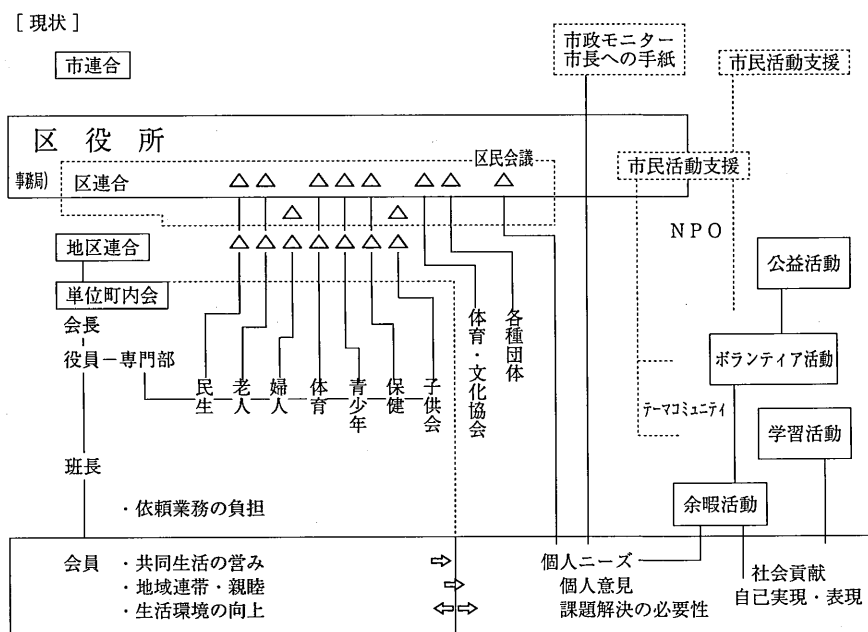
図一四 団体所属意識の変化



図一五 自治会町内会活動と自主的活動参加者の重なり



図一七 区役所及び地域社会の概念図



町内会への依頼業務の件数は、平均的なケースで年間約百八十件となっており、市民からの負担の軽減が求められている。

また、自治会・町内会会長は地域住民を代表する立場として、地区センター等地域施設の建設委員会や施設運営の受け皿としての地元運営委員会の委員就任、住民要望のとりまとめなどの機能を果たしている。図17のように、委嘱委員がそのまま町内会の専門部役員となっているなど一体の構造を見ることが出来る。また、これらの受け身で義務的な活動の仕方が、活動の魅力をなくし、市民の自治会・町内会離れの原因ともなっていると考えられる。

しかし、阪神・淡路大震災では日頃からの近隣の結び付きや助け合いが重要であること、地域コミュニティの自主的な活動の大切さが教訓として伝えられた。活動する地域組織としての自治会・町内会の役割も見直される必要がある。横浜では、昭和四十年代大量に転入してきたサラリーマン市民が定年で地域に戻りはじめており、また、自主的活動グループと自治会・町内会とが連携する地域コミュニティの成熟化傾向もみられるようになってきている。地域住民が主体性をもって自治会・町内会の地域活動に携わり、地域の課題解決にあたり、地域づくりの担い手となっていくよう、行政は自治会・町内会を自主的な組織として改めて認識し、新たな協力関係を指向していく必要がある。

⑤ 市民と行政との距離—市民の参加意欲
区役所と地域社会とのかかわりの現状は、

区民会議、地区センターの建設委員会、運営委員会など横浜の市民参加の諸制度においても同様にみられ、参加者は、自治会・町内会の役員を中心としたメンバーとなりがちで、団体役員以外の市民の参加が得にくくなっているのが現状である。

表11のように、市民意識調査では、「行政に任せておいてはよい街はできない」「行政は一方的すぎ、住民の意見をきくべきだ」と考える市民が多く、一方で「地域施設を作るときは、事前に住民が意見を述べる機会を持つべき」が八十六%にも上り、「まちづくりを進めるときは、市民一人ひとりが十分納得できるまで時間をかけるべきだ」という市民も六割に上っている。こうした、一般の市民の参加の意識、意欲にどう答えて行くかが問われている。

2 地域まちづくりと新しい市民参加

① パートナリシップモデル事業の考え方
② 地域まちづくりの時代（成長都市から定住都市へ）

横浜市は成長都市としての都市基盤整備の時代から、定住都市として良好な居住環境を目指したまちづくりをきめ細かく進める時代になってきている。実際の市民の意識には行政離れや地域離れもみられるが、一方で自らの生活課題を地域で解決しようという自主的活動も活発になってきている。これらの身近な住みやすい地域を築こうとする動きを「地域まちづくり」と称し、自主的グループ活動や地域組織などの活性化を通し、新たな方策

により着実にすすめることが必要となってきた。

④ 市民と行政の係わり方の転換（参加からパートナーシップへ）

地域まちづくりの時代の市民と行政の係わりは、従来とは異なり、行政の要請による特定の市民との形式的な市民参加から、多様な価値観をもった市民が幅広く参加する地域組織とパートナーシップを組んで、お互いの知恵と工夫を出し合いながら地域まちづくりを進めることが必要である。

⑤ パートナリシップ型行政の推進

パートナリシップ型行政とは、行政による市民への一方的なサービスの提供ではなく、時間をかけて、さまざまな市民と十分な対話をしながらつくり上げて行く行政のスタイルを言う。施策の目的に対応して行政ができることと地域住民が行うことを見極め、相互に分担し（責任も含めて）協働する関係を作ることが必要となる。行政の姿勢としては、「サービスをする」「与える」という一方通行ではなく、情報の収集・提供や意見交換といった双方向のコミュニケーションをはかりそれぞれの立場を主張し理解し合う関係を築くことが基本となる。

② 「市民と区役所のパートナーシップによる地域まちづくり」

モデル事業のコンセプトは「市民と区役所のパートナーシップによる地域まちづくり」

図-6 自治会町内会組織の構成



表-1 市民の参加意欲

(1)施設建設への参加意向		
○地区センター等市民利用施設建設への参加	○都合がつけば参加 52.0%	○参加しない 25.5%
○進んで参加 15.2%		
○幹線道路、鉄道建設計画への参加	○都合がつけば参加 41.6%	○参加しない 33.4%
○進んで参加 16.4%		
(2)行政についての意識		
①日常生活では行政の存在は意識しない	YES:45.3%	NO:27.8%
②行政に任せておいてはよい街はできない	YES:76.5%	NO: 5.8%
③地域施設を作る時は事前に住民が意見を述べる機会を持つべき	YES:85.9%	NO: 2.9%
④行政は一方的すぎ、住民の意見をきくべきだ	YES:54.3%	NO: 9.4%
⑤自分の生活に関わる問題なら役所に意見をいいたい	YES:77.0%	NO: 6.0%
⑥まちづくりを進めるときは、市民一人ひとりが十分納得できるまで時間をかけるべき	YES:60.5%	NO:12.0%
⑦街づくりの市民の参加は、時間に余裕がある人や、やる気のある人に任せておく方がよい。	YES:25.8%	NO:43.7%

とし、実施主体は区役所とする。人口三百三十万人の大都市横浜市の行政機構では、地域の身近なまちづくりを総合的かつ機動力をもつて進めるには、区役所の役割が非常に大きいためである。

⑦よりきめ細かく地域へかかわる

地区連合等の地域代表制のみに依存しない、単位町内会以下もしくは他のチャネルを通してなるべく幅広く直接市民と接触していく。

⑧市民の主体性への対応と連携

情報や条件提示を的確に行い、市民が納得のいく議論の過程を経て、かつ市民みずからの発想や活力が十分生かされるよう対応していく。

⑨ケースに応じ、さまざまな市民参加手法を実践する

事業の趣旨や地域の特性を考慮し、適切な責任分担としての視点から、市民と行政の関係のち方を工夫し、多様な手法で実践例を積み重ねる。

⑩区役所の地域まちづくり機能を高める

パートナーシップ型事業の主体は区役所であり、ハード、ソフト両分野の施策において市民との協力のもとに創造的に地域まちづくりをすすめる。

⑪地域まちづくりのステップ

モデル事業は、各区の実情に応じて組み立てるが、「市民と区役所のパートナーシップによる地域まちづくり」を、現実の区役所の仕事の場面に当てはめるて組み立てると図1-8のようになる。

ステップ1/地域コミュニティをよく知り、知り合う関係を育てる

区役所は、まず、地域コミュニティをよく知ることが必要だ。それには、より多くの地域リーダーと知り合うこと、単位町内会の会長、自主的活動グループの活動者などあらゆる機会に地域に出掛け、地域の情報を収集することがまず、必要となる。

区役所各課が連携してアンケート、ヒアリング等の地域の実態調査を実施し、相互の情報交換をはかり、地域の課題を把握する。地域に入るきっかけは、たとえば地区カルテづくりや地図づくり、防災拠点の地区担当制の活用、あるいは、近い将来、整備予定の地域施設のニーズ調査など、漠然としたものより、具体的な方がよいだろう。地域情報のストックがどの程度あるかにより、以降の市民参加のプログラムも変わってくる。

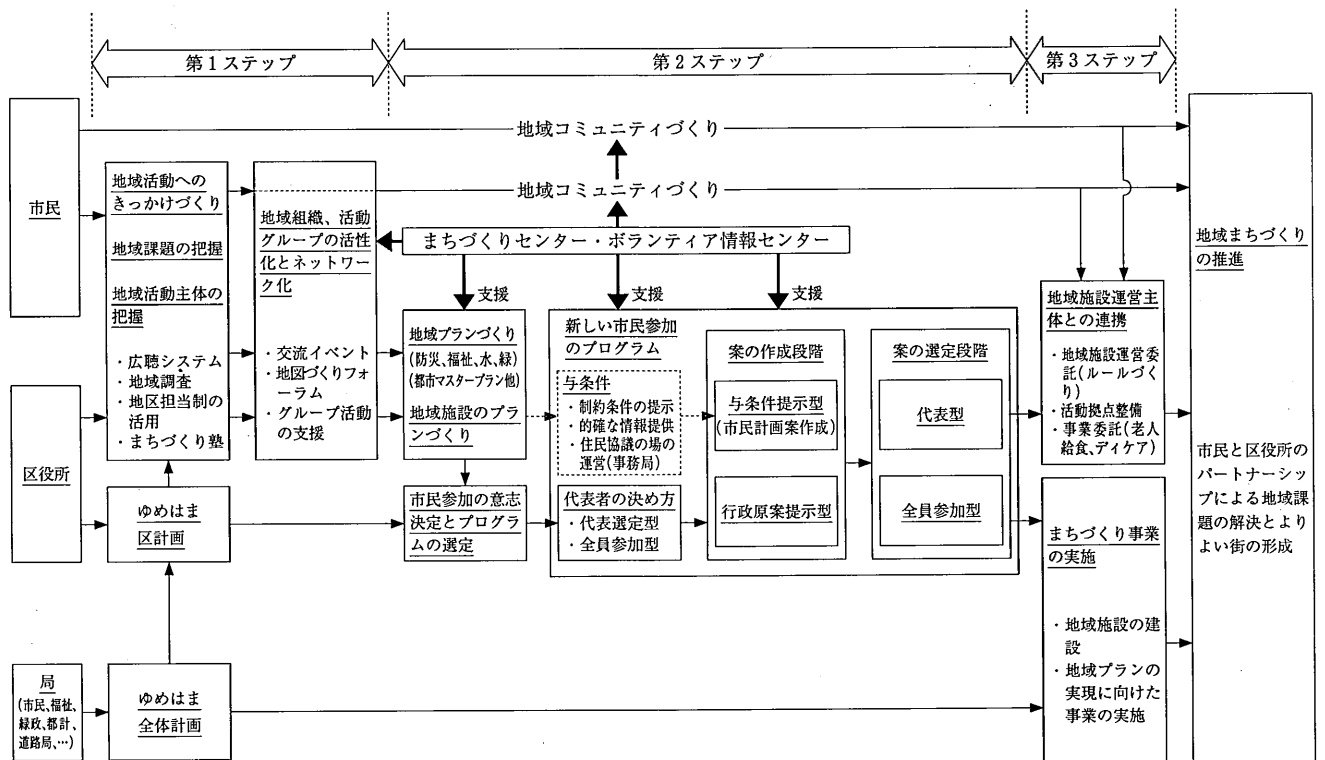
また、地域組織や活動グループのネットワーク化もこのステップには必要だ。自治会・町内会と自主的活動グループとの交流イベントを、たとえば地域施設の整備に伴う地区のフォーラムなどで仕掛けることも考えられる。それにより、地域のつながりができ、地域まちづくりの担い手が拡大していくきっかけを提供できるのではなからうか。

ステップ2/新しい市民参加手法による地域施設づくりや地区プランづくり

ステップ1により地域の盛り上がりのあるところや参加のニーズのあるところに、地域プランづくりや地域施設のプランづくりを新しい市民参加プログラムで行う。

新しい市民参加プログラムとは、まず、手

図一8 市民と区役所のパートナーシップにおける地域まちづくり



続きとしての側面にある。地域の役職者を中心とした代表者に加え公募制の導入等により、より多くの市民にも参加の道を開き、発言のチャンスを増大すること。また、様々な活動をしている市民を、分野、年齢、性別などから選ぶ際には、選ぶ基準を市民に公表することが必要だ。

また、代表者による委員会は案の作成段階で地区の調査等を通して提案の内容を住民のニーズを反映したものとし、また、案確定の段階では、提案内容を再度住民にはかる、などのプロセスを踏むことが考えられる。

内容としての新しい市民参加において重要な要素のひとつは、参加の場面で行政による与条件の提示の仕方である。地域施設づくりでは、スケジュール、敷地、予算などのみの提示にするか。あるいは、行政が案（原案あるいは複数案）を作成し、代表の委員会に図るか、である。いずれにせよ、実施可能な範囲で、市民と行政がどのような実質的なキャッチボールができるかが、市民参加の内実を決定することになる。その結果、合意形成できなかったものについては、建設着手はしない、などの行政側の決断も必要にならう。

市民参加の諸形態は、施策の目的や地域の実情に応じて、「全員参加型」「公募学習型」「代表・公募型」「地域組織型」などのいくつかのパターンに分けることができよう（表1参照）。

ステップ3/地域運営主体との連携

地域施設プランの作成や地域プランづくりをこのような市民参加で行うこと目的は、施設建設、プランの作成そのものではない。

例えば、利用者サイドにたった地域施設の設計や運営のルールづくり、そして、その地域施設の運営に適した人材の発掘など運営面での地域活力を発現することであろう。地域の運営主体との連携は、地域施設の運営に限らず、現に、高齢者への給食サービスを行っている活動グループへの委託事業のかたちをとったり、デイサービスを行っているボランティアグループへの活動拠点の整備のような形をとってもおこなわれている。地域社会の豊かな運営を展望したこの第3ステップこそ最も重要であろう。

3 パートナリシップ推進モデル事業の実施

以上のようなプロジェクト報告の考え方に基づき、八年度からパートナーシップ推進モデル事業を実施することとなった。

- ① 市民と区役所の地域まちづくり協働事業
区役所が主体となって局の協力のもとに、第一期（八、九年度）、第二期（九、十年度）、計三カ年かけて十八区で実施する。モデル事業は以下の三つの種類からなる。
- ② 地域まちづくりモデル事業

身近な地域施設づくり（地区センター、地域ケアプラザ、コミュニティハウス、公園等）をはじめとした地域まちづくりを「新しい市民参加手法」により実践する。

市民参加の前提としての地域課題の把握など地域ニーズ調査を実施することや対象地域の実情に合わせた多様な参加形態を工夫する。

① 総合モデル区事業

複数の地域まちづくり事業を相互に連携させながら、地域課題の把握からまちづくり事業の実施まで地域コミュニティづくりを目指して総合的に展開していく区を総合モデル区とする。

② パートナリシップ推進事業

区役所によるパートナーシップ型事業で、区役所が独自に実施する事業。

図-9 パートナリシップ型

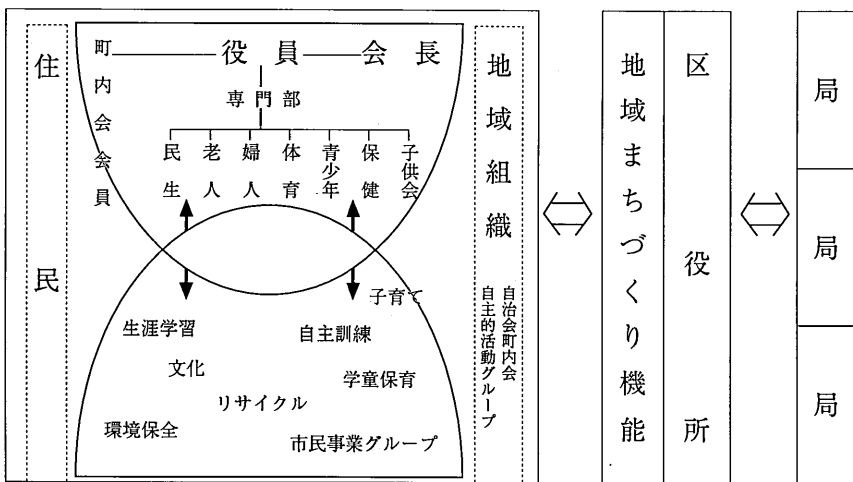


表-2 参加の諸形態

	従来型	全員参加型	公募学習型	代表+公募型	地域組織型
[参加形態の特徴]	行政主導型の効率的な意見調整	住民総参加の地域づくりを目指す。	学習意欲の高い住民の創造性を引き出す。	地域組織の代表と公募市民との調和を図る。	自治会・町内会の活性化を図る。
[参加を呼びかける対象]	既存団体に声をかけ、各種団体の代表者から構成する。	エリア内全市民を対象に志望者全員による住民検討会を開く。	エリア内全市民を対象に公募する。	地域組織内部からの推薦+エリア内全市民対象の公募	地域組織内部からの推薦もしくは公募

また、具体的なモデル事業の進行とともに各事業を検証、解析し、全市へ新たな施策の検討を行う。

② モデル事業実施のための体制づくりと役割分担

区役所は、地域住民とともに個々のモデル事業を具体的に実施し、個々のモデル事業の成果を検証する。市民局は、モデル事業全体を調整、コミュニティづくり及び区行政の推進を支援する。都市計画局は、モデル事業を通じてハード面の地域まちづくりを支援、企画局は、市政全体の市民参加を推進する。このような役割分担を前提として、市民局、企画局、都市計画局は、モデル事業の推進に関する全体調整及びモデル事業を踏まえた地域施策全般の展開に関する協議の場を持つこととし、これを「三局トライアングル」と称することとした。

また、区役所は各モデル事業について、関連局と三局トライアングルの担当局との間で実施プロジェクトを設けて、モデル事業がスタートしている。

八年度からの第一期モデル事業の選定では、区役所の意向調査やヒアリングを重ね、結局九区において、十四のモデル事業が実施されることになった。これら事業の対象分野は、地域施設系統、地域の構想づくり、市民活動支援とバリエーション豊富であり、実施プロジェクトの成立したところから徐々にスタートしてい

る。

また、事業展開に合わせ、その時々当面する課題を解決するための研修会を、モデル事業実施の担当職員を含め、広く職員を対象に開催している。さらに、交流紙の発行も計画されている。

〈企画局市民参加推進プロジェクトメンバー
内藤恒平・港湾局みなとみらい21担当課長
(前企画局調整第三課長) / 中川久美子・企画局調査課担当係長 / 小沢朗・市民局地域振興課企画係長 / 秋元康幸・都市計画局企画調査課課長補佐担当係長 / 竹前大・港南区地域振興課生涯学習支援係長〉

パートナーシップ推進モデル事業（8年度第1期）

■総合モデル事業/区の中で複数の事業を相互に関連させ、地域まちづくりを総合的に展開する

	事業名称 (担当係)
南区	南区子育て支援事業 (保健課保健係・同課指導係)
	ボランティアフォーラムみなみ (地域福祉課地域福祉係)
	蒔田公園の再整備 (区政推進課企画調整係)
港南区	マイコミュニティ港南21 (区政推進課企画調整係)
	港南まちづくり塾 (地域振興課地域活動係)
	港南中央ガーデンプラザ構想検討 (区政推進課企画調整係)
金沢区	金沢区街づくり支援システム推進 (区政推進課企画調整係)
	地域文化生活圏モデルプラン策定 (区政推進課企画調整係)

■地域まちづくりモデル事業/身近な地域施設づくりをはじめとした地域まちづくりを展開

神奈川区	りゅう・かながわりサイクルコミュニティセンター (区政推進課企画調整係・地域振興課、街の美化担当)
保土ヶ谷区	今井地区センター地域ケアプラザの建設 (区政推進課企画調整係)
磯子区	(高須周辺の) 既成市街地におけるまちづくり基本計画の策定 (区政推進課企画調整係)
戸塚区	まちづくりのための地区懇談会 (区政推進課広報相談係・企画調整係)
栄区	(仮称) 中野町公園における古民家活用策検討 (区政推進課企画調整係)
泉区	センターロード地区における魅力施設づくり (区政推進課企画調整係)

図-10 モデル事業の目標とコンセプト

