

# 市民参加から自治体改革を考える

大石田 久宗

東京都三鷹市生活環境部次長

## はじめに

アニメーション美術館の誘致、SOHOパイロットオフィスの実験、太宰治賞の復活、「効率的で開かれた都市」全国一位、400人近い市民による「三鷹市民プラン21会議」による市民参加、など最近の自治体で最も多くの話題提供をしているのが当三鷹市ではないでしょうか。そこで、政令指定都市でも特別個性的な条件を持つ自治体でもない三鷹市が、なぜ話題性の高い施策を展開できるのか、その理由は何かという問題意識で、客観的に自治体を見つめ、私の問題意識と重ね合わせて、自治体改革の道筋を考える作業をしてみました。最初に述べました新しい施策のくわしい内容については、「三鷹が創る自治体新時代」清原慶子著（三鷹市編集発行）などを参考にしていただければと思います。

## コミュニティ行政から発進

三鷹市は、都心から18キロ、人口16万3千人、16.50km<sup>2</sup>のごく一般的な住宅都市です。他の自治体と同様、1970年代に急速な都市化の波に洗われて、社会的ストックである住環境と公共施設の整備を進め、特に1973年には日本で最初に下水

道100%を達成し、注目を集めました。その後、ポスト下水道行政として、コミュニティ行政を始めました。

この時期は、自治体の課題がフローからストックに変わる転換期でもあり、そのストックをどのように整備していくか、自治体が市民参加の手法を駆使し、施策の選択を迫られていた時期でもあります。住民どおしの新しい近隣関係の創出と市民参加による自治体施策の執行をめざし、三鷹市のコミュニティ行政が全国に先駆けて進められました。コミュニティ行政の内容は、①住民参加によるコミュニティ・センターの建設、②コミュニティ・センター条例の制定、③住民自身によるコミュニティ・センターの管理・運営の3つの柱から成り立っています。

そして、管理運営を担う住民協議会は、市政に対する要望を市に伝える役割を担っており、市民参加の手法である1 コミュニティ・カルテ（アンケート形式による市内全域のまちづくり診断）、2 まちづくりプラン（住民参加によるまちづくり計画の策定）、3 まちづくり懇談会（行政計画の執行状況について懇談形式で確認）の中心メンバーとなり、職員といっしょに知恵をしぼって事業計画の基本の基本構想・基本計画、実施計画の策定に絶えず参加し、市民と行政をつなげる活動を実践しています。このような市民の活動形態は他の自治体には例がありません。市の活力の原点はここから始まったと考えています。

## ● 市民と行政の協働のまちづくり

住民協議会の活動としては、既存の地縁団体である町内会・自治会など諸団体との関係を保ちつつ、コミュニティ・センター祭りや運動会などのイベントを実施しています。合わせて、高齢者への会食サービス、配食サービスに施設を使用し、地域のボランティア活動と一体となったりハビリテーション事業を実施するなど、福祉や教育、まちづくりの分野で住民と行政がともに汗をかき、知恵もだし、責任も分け合うというパートナーシップ型、協働型のまちづくりを進めています。行政も住民協議会との二人三脚による事業実施については、自治の思想を前提に、福祉や教育、環境などの分野で広げる傾向にあります。協働事業を意識的に増やしていくという考え方です。職員も住民協議会の役員や委員といっしょに事業を実施し、議論し課題の検討、予算の修正などを実施することに習熟してきました。市民との協働の訓練の場でもあるわけです。

## ● 市民活動のタテとヨコ

市民活動には住民協議会や町内会・自治会のような地域を対象とした地縁的活動と課題ごとに展開する分野別市民活動があります。これはいわば市民活動のタテとヨコの関係にあり、全国的にもヨコの活動がやや停滞気味であるのに対して、タテの活動はNPOに代表されるように大きく発展しています。自治体によっては「市民活動支援センター」が設置され「市民活動支援条例」が制定されるなど、活動が支援される例も目立ってきました。

ややもすると、これまでのヨコ型の市民活動は古くて問題点が多く、タテ型の市民活動は新しいから

社会貢献度が高いと考えがちですが、ヨコは総合的な活動であり、タテは専門的な活動です。ヨコ型の活動では、役員のなり手が少なく限られており、若い役員が増えないといった悩みがありますし、タテ型の市民活動では専門性は高く比較的若い担い手が多くいるのですが、地域の子ども、高齢者、祭りなどといった多様な活動との連携はまだこれからという課題があります。また、ヨコの活動を実践する人の中からタテの活動を展開する例も多く、市民活動総体としては両者とも意義の深い活動であると考えます。つまり、地域にタテとヨコの市民活動がマトリックス状に近い形で存在する自治体ほど、地域の市民活動に活力があるといえるのです。その意味では、これまでの自治体の地域の市民活動に対する方針や考え方が明確でなければ、新しい市民活動への対応や、協働型の自治体への移行といった課題には対応しづらいということがいえます。

## ● 新しい市民参加の推進と協働型の自治体

三鷹市が他の自治体に大きな影響を与えたといわれる大規模ワークショップ型の市民参加の「三鷹市民プラン21会議」は、現在具体的に基本構想・基本計画の策定中ですので、この形式の市民参加の課題については、公募の手法、ルールづくり、行政との関わり・位置づけ、意見書のやりとりなどで課題があることのみ、指摘をしておきたいと思います。

さて、これまで市民参加の手法は、前述した住民協議会や市民団体の意見を中心に、行政が作成した原案を審議する形式で進められてきました。おそらく多くの自治体でも同様の形式が多かったのではないのでしょうか。そこで、計画の原案策定前からの市民参加を求める意見や、団体の代表ではなく関心を持つ個人の意見を広く聞く開放型の形式がとれないかという問題提起があったわけです。

この問題提起を受けて思い切って公募による原案策定前からの市民参加をワークショップ形式で展開することが議論され、コミュニティ行政で培った市民参加とワークショップの実績を背景に「三鷹市民プラン21会議」の実施が決断されたのです。住民協議会の役員も他の団体の役員も関心のある市民の皆さんは個人の資格で応募し、400人の市民会議が成立し、パートナーシップ協定を結んで10の分科会で自主的な活動を続けています。協働型の市民参加の位置づけになっており、特徴としては、その運営が市民主体で事務局を市民が担っているだけでなく、分科会によっては、提案する内容を自分たちが実践することも含めて考えていることです。

## ● 市民と職員を市民参加へと誘う行政

もちろん、一番最初に記述した市の施策が、市民の皆さんに行政は「おもしろい」と感じてもらい、職員も分権の時代を背景に「自治体もおもしろい施策ができる」ということが分かってきたことが、このような大規模な開放型の市民参加を可能にしている面もあります。ステディな地域政策を背景にした安定した行政運営が、市長を始め市理事者の思い切った政策判断を伴う事業を可能にしているといえるのではないのでしょうか。

このことは、都や国にもいえると思います。都民や国民のために、参加と協働の都政・国政を進めることによる信頼関係を前提に、始めて大胆な事業は成り立つはずです。マクロ経済は専門ではありませんが、経済的な課題も、結果として地域の生活支援事業が多層に展開されているならば、市民はくらしやすいということになります。

市民活動や民間事業が、活発に活動できる地域づくりを基本に、社会経済活動を見直す視点が重要です。つまり市民の要望に沿いながらの市民活動のタテとヨコの連携、拠点づくり、情報交流、人材育成、財政支援といった課題に対応していくことです。

地域経済の活性化策として地域通貨やNPO団体の生活支援事業など、コミュニティビジネスの発想が生まれてきましたが、協働型の自治体づくり、地域づくりの視点で考えられるべきです。

## ● 自治体改革の3つのフィールド ―

以上、私見を述べましたが、自治体にとっては現在の分権化時代というのは、財政事情が悪いからこそ、改革に適した時代ではないかと思います。市民の皆さんも分権や財政を理由にした自治体の努力には、賛同される方が多いのです。

自治体改革には3つのフィールドがあると考えています。一つは対外的にもわかりやすい「政策」の分野です。市民にも他の自治体にもすばらしいと喜ばれるステディな事業・創造的な事業を積み重ねるアイデアと決断の領域です。

2つ目は「職場と組織」の分野です。三鷹市は1965年に現在の庁舎が建設された時に、庁舎の分煙化、ワンフロアシステムの事務室への改善など、今では当たり前になりつつある職場環境も改善し、庁舎管理や清掃事業の一部の委託なども早い時期から取り組み、成果をあげました。各課の人員も少人数にしほり、人件費の総枠主義や、他市との比較しても一目でわかる少数精鋭主義をとったのです。また、コミュニティ行政により市民との協議、検討の場が多い職員は、市民の皆さんに触発され、緊張した職場を維持しています。職員のレベルに大きな差が出てくる時代ではないと思いますが、この緊張関係が職員の重要な原動力だと思います。

最後に、何とんでも「市民との関係性」の分野で協働型のまちづくりを指向することです。時代はストックから市民どおし、市民と自治体・事業者のリレーションづくりの時代に入っていると考えるからです。この3つのフィールドで、いい意味での自治体間競争が激化してくるのを肌身に感じています。