

<研究ノート>

**東京都多摩地域における市民協働に関する
行政の取り組みの実態と評価**
—多摩地域 30 市町村を事例として—

The Actual Situation and Evaluation of Municipalities' Initiatives
Related to Civic Cooperation in Tama area, Tokyo.
—Case study of 30 municipalities in Tama area—

衣川 智久
Tomohisa Kinugawa

東京都多摩地域における市民協働に関する 行政の取り組みの実態と評価 —多摩地域 30 市町村を事例として—

法政大学大学院政策創造研究科 衣川 智久

要旨

本稿は東京都多摩地域の市民協働の実態と評価に関する研究である。

本研究では多摩地域の 30 市町村への調査を通じて、多摩地域における住民参加と協働の実態と評価を探ることを目的とするものであり、自治体ごとの取り組みの違いを調査し、実態を明らかにし、評価を探ったことに意義がある。

調査方法としては 2015 年に 30 市町村の住民参加と協働を担当している部署に、自治体における協働の実態と評価についてのアンケート調査を行った。その結果、次のことが分かった。

実態については 1) 福祉をはじめとして広範囲に住民参加と協働が行われていること 2) 協働への実際の取り組みが自治体によって異なっていること 3) 協働を推進するためには協働の場の確保が必要なこと 4) 市民討議会が有効に活用されていること。

評価については 1) 住民の声が行政施策へ反映されていること 2) 住民のまちづくりへの参加意識の高揚について効果があること 3) 縦割り行政の弊害があること。

課題については 1) 時間がかかること 2) 自治体内部の縦割り行政による弊害を挙げている。

キーワード：市民協働、自治体、市民討議会、多摩地域

The Actual Situation and Evaluation of Municipalities' Initiatives Related to Civic Cooperation in Tama area, Tokyo.

—Case study of 30 municipalities in Tama area—

Hosei Graduate School of Regional Policy Design
Tomohisa Kinugawa

Abstract

This paper is a study on the actual situation and evaluation of civic cooperation in Tama area, Tokyo. The purpose of this study is to explore the actual situation and evaluation of inhabitants' participation and cooperation in Tama area by conducting questionnaire survey. The significance of this study is that it is about investigating the differences in the initiatives taken by each Municipality and clarifying actual situation in Tama area.

The questionnaire survey's target is the department in charge of inhabitants' participation and cooperation. The results are as follows.

The actual situation : 1)Inhabitants' participation and cooperation are conducted extensively in many fields such as welfare;2) The actual initiatives about cooperation differ depending on

the municipality; 3) It is necessary to secure a place in order to promote cooperation; 4) Vertical division administrations are harmful in promoting inhabitants' participation and cooperation.

The evaluation:1) Voices of residents are reflected in administrative measures; 2)The actual initiatives are effective for raising the awareness of residents inhabitants' participation at town planning; 3)Vertical division administrations are harmful in promoting inhabitants' participation and cooperation.

Issues : 1) It takes time; 2) Vertical division administrations are harmful in promoting inhabitants' participation and cooperation.

Keyword: Citizen cooperation, local government, Citizen forum, Tama area

1. はじめに

2000年4月の地方分権一括法の施行に伴い、都道府県及び市町村が事務処理にあっていた機関委任事務などが廃止され、これに伴い国から大幅な権限が都道府県・市町村に委譲された。これにより自治体はまちづくりのための施策を自らの意思で進めていくことがより可能になった。また、2005年に総務省が自治体とNPO等との協働推進を打ち出したことにより、全国の自治体において協働への取り組みが広まった。

現在、全国の自治体が抱えるさまざまな課題に取り組むためには、地域のことは地域で決定する住民自治の考え方から、これまで以上に住民の行政への参加が必要となっている。この住民参加は当初、行政が設定したメニューが主であったが、やがて行政と住民の工夫により新しいかたちの住民参加のメニューが生まれてきた。それは現在も進行中である。

これまで各自治体において、各種審議会への市民委員としての参加や公聴会、パブリックコメント、自治体による住民へのアンケートへの参加など様々な形で住民参加が行われてきたが、これをさらに進めて行政と住民が施策の立案段階から意思決定・評価などあらゆる段階とともに協働して、まちづくりの施策を積極的に進めていくことが求められている。

東京都多摩地域は東京都の西部に位置し、人口約420万人、1中核市、26一般市、3町、1村で構成されている（図1）。

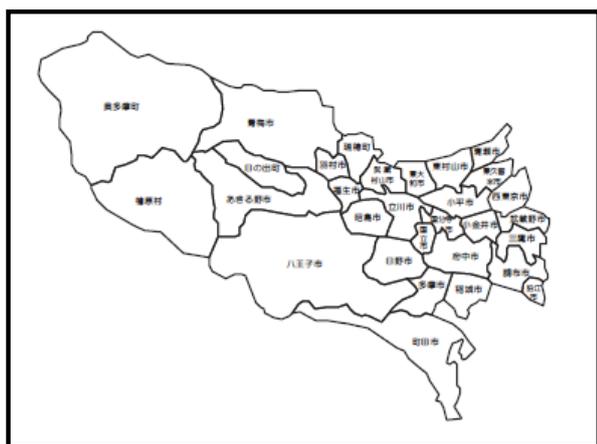


図1 多摩地域「多摩地域データブック2016年版」より引用

多摩地域では1971年より入居が開始された多摩ニュータウンをはじめとして、大規模集合住宅が次々に建設され、長らく、東京都区部のベッドタウンの様相を呈していた。しかし、近年では多摩地域の核都市である立川市などに国の行政機関が次々に移転し、大規模商業

施設も相次いで開業するなど、大きく様変わりを見せている。このように、大きく発展している多摩地域であるが、一方で少子・高齢化が進んでおり、待機児童解消や乳幼児医療制度の充実など子育て世代への支援や、地域で孤立した高齢者世帯に対し、行政と地域が一体となり、高齢者を見守っていくことが課題となっている。しかし、多摩地域各自治体においては市税収入など財政状況に差があり、各自治体の施策においても様々な違いがみられる。

多摩地域においては、今後、これらの課題に取り組んでいくためには、これまでの自治体の施策は自治体自身が行うものであるという考え方から、自治体と住民が協働で施策を進めるという考えかたに基づき、積極的に市民協働を進めていくことが求められる。

多摩地域においては三鷹市が2006年からミニパブリックスの手法である市民討議会（三鷹市では「まちづくりディスカッション」という）を取り入れたまちづくりを行っており、総合計画などをテーマにほぼ毎年開催され、市民協働の手法として定着したものになっている。

また、三鷹市の市民討議会の運営方法は国内各地における市民討議会のモデルケースとなっている。しかしながら、多摩地域で市民討議会の手法を継続的に実施している自治体は現状では三鷹市のみとなっている。他の市町村における協働事業としては総合計画の策定や各種イベントの実施にとどまるなど、自治体により協働の実施体制に大きな違いがみられる。

2. 先行研究と本研究の目的と意義

各自治体における住民参加と協働に関する研究については自治体における実例を分析したものや、研究の方法に関するものなど多くの研究が見られる。

2-1 自治体における実例に基づく研究

田中¹⁾は大阪府吹田市における地域特性を踏まえた「場」のデザインの変遷や行政支援のあり方について分析を行っている。平井ら²⁾は行政との連携による市民組織の仕組みと機能について、情報交流を軸とした連絡会の組織形態に着目した研究を行っている。また後藤ら³⁾は神奈川県大和市の「協働事業」制度について、公定化プロセスに着目して、実態と課題を明らかにしている。また、大石ら⁴⁾は同じく大和市の自治・協働における市民と行政の役割について、施策の成立背景とその内容に着目した研究を行っている。牧瀬⁵⁾は横須賀市の協働型社会に向けた取り組みを事例として、協働に対するこれまでの経緯と活動、その問題点と課題点を明らかにして

いる。

2-2 同一県内全市町を対象とした研究

原口ら⁶⁾による静岡県内35市町を対象とした住民参加と協働について比較・分析した研究がある。

本論文によれば静岡県では35自治体のうち、30自治体において住民のファシリテーターとしての人材育成の必要性を感じており、牧之原市が端緒となり、掛川市や小山町など行政とファシリテーターが連携して、まちづくりを行っていることなど、同一県下にある自治体の取り組みの違いについて、探っている。牧田ら⁷⁾は行政と住民との協働の現状を明らかにすると共に、そのあり方を探ることを目的に、静岡県35市町と117地域（地域の自治会組織・まちづくり団体）への調査を行い、地域住民を協働対象とすることの意義、求められる行政のリーダーシップに着目した研究を行っている。

本研究においては多摩地域全市町村における住民参加と協働の実情を広く調査し、自治体ごとの取り組みの実態と評価を明らかにすることを目的とするものである。

3. 調査方法

本研究では多摩地域30市町村における住民参加と協働の実態を探ることを目的に調査を行ったが、調査方法は以下のとおりである。

3-1 アンケートの実施と調査結果の集計・分析

多摩地域30市町村住民参加・協働所管部署（企画政策課やコミュニティ担当課）などに対するアンケートを行った（表1）。

- ①日程 2015年7月1日～2015年7月31日
- ②アンケート数：30市町村（回収30市町村：回収率100%）
- ③配布方法：郵送および所管部署への手渡し
- ④調査結果の集計・分析 2016年3月末

3-2 調査内容

(1) 住民参加・協働への取り組み

- ①総合計画等における住民参加の位置づけ
- ②行政が住民参加・協働することへの期待
- ③住民参加・協働への取り組み状況
- ④行政が住民参加・協働することへの効果
- ⑤住民参加・協働することによる課題
- ⑥住民参加・協働への取り組みの評価

(2) 住民の参加・協働の環境

- ①住民参加・協働を推進するための指針・条例の策定状況

- ②協働を推進するための指針・条例の策定過程の公開
- ③協働を推進するための指針・条例等の策定への住民の参加

(3) これからの住民参加と協働

- ①住民参加・協働を促進・定着するにあたり必要なこと

表1 住民参加・協働所管部署

	所管部署
八王子市	総合経営部広聴課
立川市	立川市産業文化スポーツ部協働推進課
武蔵野市	市民部市民活動推進課
三鷹市	企画部企画経営課
青梅市	企画部企画政策課
府中市	市民協働推進部市民活動支援課
昭島市	企画部企画政策課
調布市	行政経営部政策企画課
町田市	市民部市民協働推進課
小金井市	市民部コミュニティ文化課
小平市	市民協働・男女参画推進課
日野市	企画部企画調整課
東村山市	市民部市民協働課
国分寺市	市民生活部協働コミュニティ課
国立市	政策経営部政策経営課
福生市	生活環境部協働推進課
狛江市	企画財政部政策室
東大和市	子ども生活部市民生活課
清瀬市	企画部企画課
東久留米市	市民部生活文化課
武蔵村山市	協働推進部協働推進課
多摩市	企画政策部企画課
稲城市	市民部市民協働課
羽村市	企画総務部企画政策課
あきる野市	企画政策部企画政策課
西東京市	生活文化スポーツ部協働コミュニティ課
瑞穂町	住民部地域課
日の出町	企画財政課
奥多摩町	企画財政課
檜原村	企画財政課

3-3 ヒアリング調査

三鷹市における市民協働の拠点「三鷹市市民協働センター」においてヒアリング調査を実施した。

日時：2015年11月26日

ヒアリング対象者：協働センター事務局長および担当職員
 ヒアリング内容：協働センター設立の経緯、協働センターで実施している事業、継続的に行っている市民討議会の実情などについてヒアリングを実施した。

なお、多摩地域は26市3町1村で構成されているため、「市民」ではなく「住民」として本アンケート調査を実施した。また、アンケートに当たり、「協働とは行政と住民が、対等の立場で目標を共有し、自らの役割と責任を自覚し、自主性を相互に尊重しあいながら、協力し合うこととし、住民参加とは暮らしやすいまちを実現するため、施策の企画立案から実施・評価などに住民の意見を反映するための活動をいう」とした。

4. 調査結果

4-1 住民参加と協働の取組み状況

自治体のまちづくりの基本となる総合計画を構成する総合基本計画等に住民との協働が位置付けられているかについては全ての自治体において位置付けられていると回答している。

これは地方自治の本旨における住民自治の考え方からして当然といえる。

ただし、行政側の職員がこの位置づけを十分に認識しているかということには疑問が残る。企画部門の職員や幹部職員などは理解しているものと考えられるが、今後は現場の末端の職員まで研修等を通じて行き渡らせる必要がある。

いずれにしても住民参加と協働を成立させるための根拠は全ての自治体で整っていることが確認できた。

自治体側における協働への期待と効果については行政施策への反映は28自治体（93%）が期待し24自治体（80%）が効果があるとしている。住民が持つノウハウ・人脈等の活用による施策の内容・成果の充実においては25自治体（83%）が期待し16自治体（53%）が効果があるとしている。

表2 自治体側における期待と効果（複数回答可）

（単位：件）

調査項目	期待自治体側	効果自治体側
住民の声の行政施策への反映	28	24
住民が持つノウハウ・人脈等の活用による、施策の内容・成果の充実	25	16
住民の声による、行政の仕組み・制度等の改善・効率化	20	14
行政職員の、住民意識への理解とコーディネート能力の向上	15	11
住民活動の活性化による、行政負担（財政等）の軽減	6	4

住民活動の活性化による、行政の負担軽減については6自治体（20%）が期待し、4自治体（13%）が効果があるとしている（表2）。

住民のまちづくりへの参加意識の高揚については25自治体（83%）が期待し、22自治体（73%）が効果があるとしている。住民でまちづくりが進められる組織・体制づくりについては19自治体（63%）が期待し、10自治体（33%）が効果があるとし、関連団体の連携による、人的ネットワークとコミュニティの強化については17自治体（57%）が期待し、12自治体（40%）が効果があるとしている。（表3）。

表3 住民側における期待と効果（複数回答可）

（単位：件）

調査項目	期待住民側	効果住民側
住民のまちづくりへの参加意識の高揚	25	22
住民でまちづくりが進められる組織・体制づくり	19	10
関連団体の連携による、人的ネットワークとコミュニティ強化	17	12
まちづくりのまとめ役や推進リーダーの育成・輩出	16	12
若い世代の参加とまちづくり活動の継承	13	7

4-2 今まで行った住民参加と協働

施策の各分野別に住民参加と協働について調査した結果からは、住民参加と協働は施策のあらゆる分野において行われていることがわかる。特に顕著なのが福祉、子育て、保健・医療、環境保全、まちづくりなど市民生活に直結した分野である。高齢者介護・医療保険制度・防災対策・まちづくりには住民の理解と協力が不可欠であり、これらの施策をあげている自治体が多い。特に福祉分野においては計画の策定、計画の評価・見直しから、協働事業までの各分野において、ほぼ同件数で行われていることがわかる。また、教育・スポーツ・文化・男女共同参画についても高い件数を占めていることがわかる（表4）。

4-3 住民参加と協働への参加方法

住民はどのようなかたちで住民参加・協働の取組に参加しているかについては各審議会や委員会への参加が28件（93%）、アンケート・パブリックコメントが26件（87%）、ワークショップやまちづくりなどの対話の場への参加が25件（83%）、協働活動への参加が23件（77%）となっている。審議会や委員会への市民委員としての参加は限られた住民にとどまるものであり、特定の意見を持った住民が選出されることもあり、住民参加

表 4 住民参加・協働の施策分野別件数

(単位：件)

項目	計画の策定	計画の評価・見直し	協働事業
福祉	34	28	29
子育て	10	7	19
保健・医療	9	7	16
道路河川	7	6	15
環境保全	10	8	18
防災対策	10	7	18
防災医療	6	5	9
教育	9	7	17
スポーツ・文化	8	6	21
まちづくり	11	8	18
男女共同参画	10	8	18
その他	3	2	3
計	105	80	192

としては限定的なものである。アンケートへの回答やパブリックコメントへの意見などは住民参加のかたちとしては平易なものであり、件数が多いといえる。また、多くの住民が参加できるワークショップやまちづくりなどの対話の場への参加は4分の1程度にとどまっている(図2)。

しかし、住民参加と協働の基本としては多くの住民が対話の場へ出ることが必要である。住民参加と協働に広範な住民が参加することが重要であるが、協働活動への参加も23件(23%)にとどまっており、今後、これらの場の拡充が望まれている(図2)。

(単位：件)

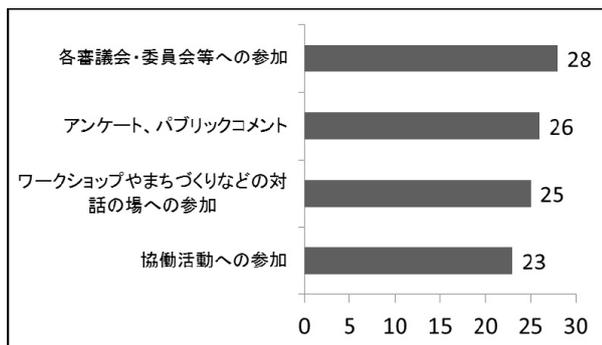


図 2 住民の協働への参加(複数回答可)

4-4 住民参加・協働における課題

自治体が協働に取り組むうえでの課題として時間がかかることが17件(57%)と高くなっているが、行政が施策を決定する場合、各段階(例えば係、課、部さらには政策会議など)を経なければならず、また、パブリックコメントなどを必要とする場合もあるため、ある程度

の時間を要するケースが多い。このことについては各段階における事務時間を精査して標準時間を定め、これに則った効率的な推進が望まれる。

庁内の連帯の困難性、縦割りによる連携の弊害16件(53%)については行政も十分に認識しているところである。協働を所管するのが企画担当課である場合や、または日頃、自治会などを担当するコミュニティ担当課の場合もあり、関係部署間の連携が必ずしも十分にとれているといえないことも多いといえる(図3)。

(単位：件)

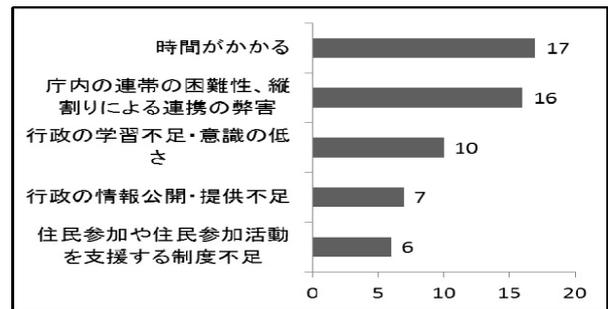


図 3 自治体側における住民参加・協働の課題(複数回答可)

住民側の課題としては、年齢層の偏り22件(73%)については、市民委員を公募しても現役世代は参加するための時間が十分にとれず、応募することを難しくしている。このため既にリタイアしている市民委員が多くなっていることが考えられる。

コーディネーターとなる人材の不足17件(57%)については、既に多摩地域の一部の自治体において養成に取り組んでいる(図4)。

(単位：件)

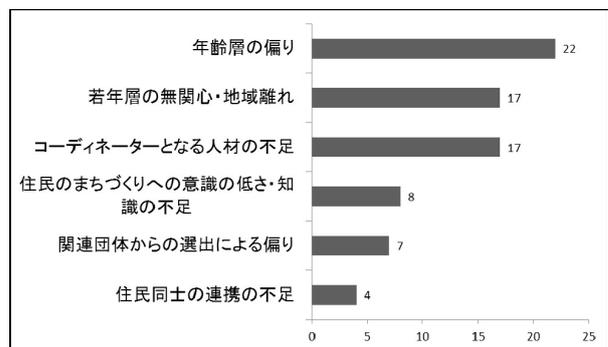


図 4 住民側における住民参加・協働における課題(複数回答可)

また、若年層に市町村行政への関心を持ってもらえるような施策、例えばSNSを用いた施策やイベントの情報提供などを進めるなどの工夫も必要と考えられる。

4-5 協働を推進するための指針・条例等の策定状況

策定済が圧倒的に多く、24自治体（80%）である。また、未策定だが今後、計画があると回答した自治体が3自治体（10%）、未策定で今後、計画なしが2自治体（7%）である。未策定で今後、計画なしと回答した自治体においても、総合計画には協働をうたっており、各種の個別の施策においても協働をふまえて事業を行っている。

これらの指針・条例の策定への参加についてもパブリックコメントや策定のための公募委員として参加しているケースが多い（図5）。

（単位：件）

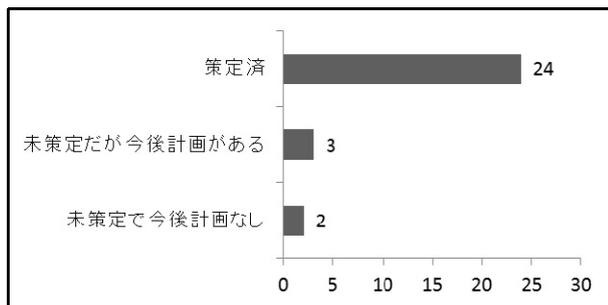


図5 指針・条例の策定状況

4-6 指針・条例等の策定への住民の参加

住民参加・協働を推進するための指針・条例等の策定への住民の参加については、指針・条例等の試案が市民に開示され意見を求める機会が設けられている（パブリックコメント等）12件（40%）、公募による住民が参加・協働しているが12件（40%）などとなっている。多くの自治体で手法は異なるものの、何らかの形で住民参加の機会を設けている。ただし、少数ではあるが、住民の意見を求める機会を設けていない自治体もあり、住民参加・協働とどのように整合性をとるのか、今後の調査が必要であると考えられる（図6）。

（単位：件）

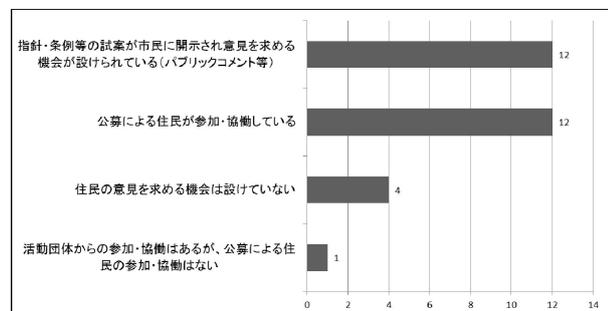


図6 指針・条例等の策定への住民の参加

4-7 住民参加・協働を促進・定着するにあたり、必要なこと

住民参加・協働の場や仕組みづくりの安定化と行政と

住民、住民同士のコミュニケーションの場づくりが各々22件（73%）、職員のまちづくりへの意識向上の研修制度19件（63%）、住民の人材育成が13件（43%）などである。この中で特に注目するのは、まず住民参加・協働の場の仕組みづくりである。住民参加と協働を充実させていくためには住民が活動できる場があることが重要である。（図7）。

（単位：件）

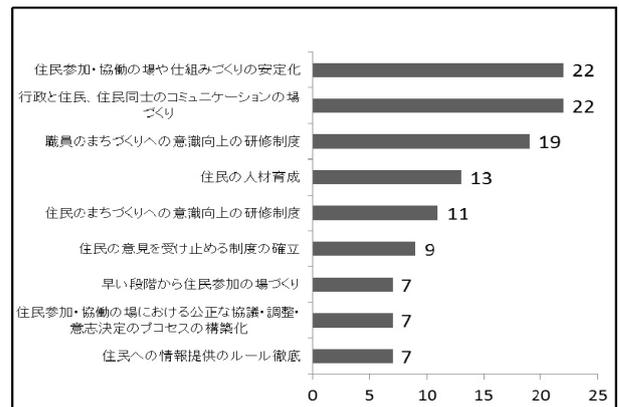


図7 住民参加・協働を促進・定着するにあたり、必要なこと（複数回答可）

4-8 これまでに大きな成果をあげてきた住民参加・協働事業

表5のとおりであり、18市町が該当する。この中で目立つのは基本構想及びまちづくり基本条例の関わるものが4件あることである。基本構想は自治体のまちづくりを長期にわたって支えていく計画であり、広範な住民の意見や提案を反映させる必要があるため、住民参加・協働の事業としてはふさわしいものといえる。

他に羽村市では若者の市民参画を促していくことを目的に「羽村若者フォーラム」を実施している。

また、三鷹市の無作為抽出による市民討議会「まちづくりディスカッション」などが挙げられている。市民討議会は広範な住民の意見を施策に反映させる手法として、注目されているものである。

4-9 現在、具体的に行われている住民参加・協働事業

表6のとおりであり18市町が該当する。前問の大きな成果を挙げてきた住民参加・協働事業にあったように基本計画・基本構想などの計画に関わるものが5件あった。また、注目しているのは三鷹市である。これまで大きな成果を挙げてきた協働事業でも上げられているが、ここでも再びまちづくりディスカッションを上げており、三鷹市においてはこの方法が住民参加・協働の手法として定着していることが伺える。他にまちづくり基本条例の策定に係るものやイベントなど各種にわたっている。

表5 大きな成果をあげてきた住民参加・協働事業

自治体	大きな成果をあげてきた住民参加・協働事業
八王子市	八王子ビジョン 2022 (基本構想・基本計画) の策定 市民企画事業補助金制度
立川市	防災モデル地区推進事業・地域猫活動推進事業・ 楽市の開催等
三鷹市	第4次三鷹市基本計画策定をはじめとしたまちづくり ディスカッション
青梅市	「青梅の森」保全事業
府中市	「JAZZ IN FUCHU」文化の振興や町の賑わいの 創出を目指している
調布市	調布市基本構想の策定 (多様な市民参加手法の実 践)・都市計画マスタープランの策定 (市民サロン から NPO 法人「街づくりの会」設立)
町田市	市民協働フェスティバル「まちカフェ！」
東村山市	東村山市みんなで進めるまちづくり基本条例の策定
福生市	花いっぱい運動 地域猫制度
狛江市	地域猫事業
清瀬市	自然環境保護への啓発活動などを行う「自然保護 レンジャー」の設置
東久留米市	タウンミーティング
稲城市	平和事業 (平和コンサートの実施・防犯パトロー ル・稲城市環境美化市民運動)
羽村市	はむら夏祭り・花いっぱい運動・
瑞穂町	「瑞穂町協働宣言」の実現にむけた提言書の策定

4-10 三鷹市市民協働センターでのヒアリング結果

「三鷹市市民協働センター」は東京都の三鷹労政会館の建物を活用し、2003年に開設された。参加と協働によるまちづくりの拠点施設であり、市と協定を結んだ「みたか市民協働ネットワーク」が運営にあたり、市民、NPO・市民活動団体、住民協議会、町会・自治会などの活動支援、協働の推進、市民参加の機会の提供などを行っている。

三鷹市市民協働センター事務局長および担当係員にヒアリングを行ったところ、三鷹市民はまちづくりへ参加する意識が高いとの見解があった。また、三鷹市市民協働センターでは市民コーディネーターの養成を行っており、市民コーディネーターが市民討議会 (まちづくりディスカッション) の進行に携わるなど、大きな役割を担っているとのことである。

地域づくりにおいては、もともとまちづくりに主体的に関わる希望を持ち、リーダーシップを発揮する住民もいるが、さらには、三鷹市のように、自治体自らがまちづくりのための市民討議会などを積極的にコーディネートしていくことが住民参加と協働を進めるためには効果的であることが分かった。

表6 現在、具体的に行われている住民参加・協働事業

自治体	現在、具体的に行われている住民参加・協働事業
八王子市	パブリックコメント「(仮称) 八王子市市街地化調整区域の活力向上に向けた適正な土地利用に関する条例 (素案) 及び地区計画運用方針 (素案) についての意見募集」(平成 27 年 7 月 15 日から 8 月 14 日まで) その他多数
立川市	防災モデル地区推進事業・地域猫活動推進事業・ 楽市の開催等
武蔵野市	長期計画策定と実施・個別計画策定と実施・その他、子供、環境、福祉など様々な分野で、市民活動団体等の専門性やアイデアを生かした事業を実施している。
三鷹市	無作為抽出による市民討議会 (まちづくりディス カッション)・地域ケアネットワーク・見守りネッ トワーク・安全安心パトロール・コミュニティス クール・がんばる地域応援プロジェクト・地域子 供クラブ
青梅市	毎年各課における協働事業とその評価について 調査を実施し、ホームページに公開している。約 100 事業
府中市	市民協働の取り組みや、担い手である市民活動団 体への理解を深め、協働を身近に感じてもらう機 会をつくるため7団体などが、今年度から、協働 事業が多い11月を「市民協働推進月間」とし、各 種事業の実施を予定している。
調布市	市民と職員が直接対話でき、適切な情報提供と意 見把握が可能な「みちの井戸端会議」を実施して いる。多くの市民が集まる駅やスーパーなどに職 員が出向き、市民と身近に意見交換をすることで、 きめ細かなニーズ把握が可能となる。
町田市	公募した子育て家庭を加えた子供・子育て会議に よる計画策定
小金井市	第4次基本構想・後期基本計画に当たり、市民公 募も含めた長期計画審議会を設置している。
小平市	いきいき協働事業 (平成 27 年実施はまちの居場所 づくり・省エネ)
日野市	各種計画の策定・見直し・評価や、協働プロジェ クトなどに、市民メンバーが参加
東村山市	東村山市みんなで進めるまちづくり基本条例、見 守り、検証会議
福生市	公民館の集い 利用者を中心に実行委員会を組織 し企画の段階から公民館と連携し地域課題などを 共に検討する。花いっぱい運動 地域猫制度も 継続中
狛江市	プレーパーク事業 終戦 70 周年平和祈念事業 市 制施行 45 周年記念事業
稲城市	Iのまち 稲城市民祭 (市民中心の実行委員会をつ くり、事業をすすめている)・稲城市消防団 (稲城 市に居住する 18 歳以上の健康な男女が入団資格が あり、入団者は災害時にそなえ訓練を行っている。)
羽村市	羽村夏祭り・花いっぱい運動・市内一斉美化運 動・羽村市市民体育祭以外に、若者の市民参画を 促していくため、「羽村若者フォーラム」を実施し ている。
瑞穂町	町民中心の委員会を作り、協働の仕組みづくりや 周知・啓発を行っている。
奥多摩町	元気な街づくり委員会

5. 考察

5-1 福祉をはじめとして広範囲にわたって行われている住民参加と協働

多摩地域における住民参加と協働は多摩地域の全市町村において様々な分野において行われている。

住民参加と協働が実際に行われている分野は福祉、子育て、保健、医療、教育、まちづくりなど広範囲にわたっている。協働を効果的に進めるためには、行政と住民の間のみならず、行政の担当部署間における連携も重要である。また、より効果的に住民参加と協働を進めるためには、各々の部署内に住民参加と協働を所管する専任の部署を置き、全庁的、或いは関連する部署同士で連携を密にしていけることが必要である。

5-2 静岡県 35 市町と多摩地域 30 市町村との比較

原口ら⁶⁾による静岡県 35 市町の協働のあり方に関する研究ではまちづくりの分野が最も多く、福祉の分野の割合がこれに続いている。一方、多摩地域では福祉・子育ての分野が大きな割合を占めており、スポーツ・文化の分野の割合がこれに続いている（表4）。また、協働への参加については静岡県では協働活動への参加が上位であるのに対して、多摩地域では最下位になっている（図2）。住民参加・協働の自治体側の課題については多摩地域の方が時間がかかることを最上位にあげているが静岡県では中位にとどまっている。このように両地域における協働ではその傾向に違いがあることが分かる。また、協働の効果については両地域ともほぼ同じ傾向であるが、静岡県においてはファシリテーターが協働を進めるうえで重要な役割を担っていることが分かった。

5-3 自治体によって違う住民参加と協働の実施体制

多摩地域において際立った実施体制を持っているのが三鷹市である。三鷹市は市民協議会（まちづくりディスカッション）や市民コーディネーターの養成など、先進的な取り組みを行っているが、他の自治体ではパブリックコメントや公募委員などへの応募による自治体の施策への参加にとどまっている自治体も多い。その原因として考えられるのは、行政の住民参加と協働へ向けた自治体の姿勢にあると考えられる。

多摩地域においてはほとんどの自治体で住民参加と協働を実施するための指針・条例等を定めているが、いまだに指針・条例等を定めるに至っていない自治体もある。これらの自治体の中には、今後、策定を計画しているところもあれば、これからも策定の計画はなく、個別の施策において住民参加と協働を行っている自治体もある。

5-4 協働を推進するためには協働の場の確保が必要なこと

住民参加と協働を推進するための「場」の確保が重要である。三鷹市の市民協働センターのように住民の活動拠点の確保が重要であり、住民が活動のため、いつでも集まれる場を確保することが望まれる。

住民参加と協働のための専用の施設があれば最良であるが、自治体の財政力によっては困難な場合もある。しかし、この点については自治体の知恵と工夫によって克服できる。例えば自治体では地域ごとに地域住民の集いや学習のための施設を設置しており、このような場所を住民参加と協働のための活動の場として活用できる。拠点となる場を持つことによって、活動も継続していくことがより可能となるといえる。

5-5 市民協議会

多摩地域においても多くの自治体において様々な市民参加・協働の取組みが行われている（表5・6）。

特に三鷹市で行われている市民協議会はこれからの市民協働の手法として積極的に活用が図られていくものと考えられる。従来の住民参加や協働については日中の時間が折り合わない、あるいは積極的に参加することに躊躇、あるいは自治体の施策に関心が無いなどの理由から、一部の市民の参加にとどまり、参加できる住民も限定的であった。しかし、三鷹市においては市民協議会を活用することにより無作為抽出による市民の討議を通して、日頃、市政に対して意見を述べる機会の少ない、いわゆるサイレントマジョリティといわれる市民の意見をくみ上げることが可能になった。また、市民協議会で集約された意見はその地域を代表する平均的な意見とみることができる。

しかし、市民協議会を運営する場合でも財政上の課題がある。例えば住民基本台帳から抽出した住民に、参加を依頼するハガキを送付するための通信費や参加者への日当、消耗品等の調達のための予算措置が必要である。多摩地域の多くの自治体では福祉、子育て、防災などの喫緊の課題に優先的に予算を投入する必要がある。

このように市民協議会などの「場」を継続的に確保するのは行政だけの努力では難しい点もある。これからは、行政と住民、NPOなどが各々で活動するに留まらず、これらを融合した、第3セクター的な機能を有する組織を立ち上げ、協働をより効果的に進めるための機能を充実させるとともに、人的・財政的な裏付けを持った実施体制を強化、整備し、市民協議会を初めとした住民参加・協働の「場」の継続的な確保に努めていくことが必要である。

5-6 自治体による評価

自治体においては協働することへの期待と効果について多くの点で評価している。特に住民の声の行政施策への反映や行政の仕組み・制度の改革・効率化、住民のまちづくりへの参加意識の高揚などについての評価が高いことが分かった。その反面、住民活動の活性化による、行政側の財政的負担の軽減効果については、重視していないことも分かった。

多くの自治体で協働が行政と住民が対等の立場で向き合い、共通の目標に向かって施策に取り組んでいくことを通じて、住民の声をまちづくりに反映させるとともに住民のまちづくりへの参加意識を高めることが重要であると考えていることが分かった。

6. 住民参加と協働における課題

6-1 縦割り行政の弊害

今回の調査でも庁内の連帯の困難性、縦割りによる連携の弊害を指摘する回答が多くを占めていた。縦割り行政の弊害はかねてから言われているところであるが、全庁的な取り組みが必要な協働の推進においては、全庁的に協働に関わる施策を総括する部署が必要である。また、各事業所管部署に協働の専任職員（一定の権限を持つ課長級職員が望ましい）を配置し、協働施策の関連部署間の連絡調整に当たることにより協働を円滑に進めていく必要がある。専任職員の人員確保については財政面の課題もあるが、縦割り行政の問題を解決し、協働を推進するためには必要であると考えられる。

6-2 住民の協働への参加の推進

今回の調査でも住民参加と協働を進めることの課題について年齢層の隔たり、若年層の地域離れ・無関心などがあげられている。有職者や子育て世代の市民は市の各種審議会の委員を努めるには参加する時間の確保など厳しいものがある。このため委員には時間的に余裕のある高齢者や特定の意見を持つ市民がなる場合が多い。多くの市民に参加してもらうためには審議会などに参加しや

すい日程の設定など自治体も工夫が必要である。三鷹市などでは無作為抽出の市民が参加する市民討議会をほぼ毎年、継続的に実施し、施策に幅広い層の市民の声を反映させるように努めてきた。これは準備と実施に時間と費用を要するが、住民参加と協働を進めるためには効果的な手法であるといえる。各自治体においても、このような手法を用いるなど、幅広い住民の参加により、住民の声を施策に反映させていく創意工夫が必要であるといえる。

7. おわりに

これまでみてきたように多摩地域においてはすべての自治体で、住民参加と協働の必要性が十分に認識されているといえる。また、住民参加・協働についても各種施策の分野で幅広く行われていることが明らかになった。現在は住民参加のかたちによるものが多いが、これからは行政と住民の協働による事業を増やしていくことが求められているといえる。そのためにも各自治体においては従来の住民参加・協働のパターンから一歩、進めて新しい住民参加・協働のかたちを構築していくことが求められているといえる。

最後に今後の研究課題として、今回は自治体側からの住民参加と協働の実態と評価についての調査分析であったが、次回は住民参加と協働の一方の当事者である住民、NPO 団体・企業などの事業者を対象に、アンケートおよびヒアリングにより調査分析を行っていきたくしたい。

また、今回は多摩地域と同じ東京都の特別区を対象に住民参加と協働の取り組みについて調査を行い、住民参加と協働の実態を探るとともに両地域の比較調査に取り組んでいきたい。

謝辞

本研究のアンケート調査にあたり、ご多忙の中、ご協力いただいた多摩地域 30 市町村の協働主管課の皆様にご場をお借りして、心より感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 田中見代 (2008)「地域協働型まちづくりにおける市民提案のための「場」のデザインの変遷と行政支援のあり方 - 大阪府吹田市都市整備部の試み - 」日本都市計画学会都市計画論文集No.3-3pp.385-390
- 2) 平井亮雄・後藤春彦・佐藤宏亮 (2008)「行政との連携を築く市民組織と機能に関する研究 - 情報交流を軸に住環境マネジメントを担う連絡会の組織形態に着目して - 」日本建築学会計画系論文集第 73 巻第 624 号 pp.385-392
- 3) 後藤純・渡辺俊一・伊藤香織 (2007)「市民提案による新しい公共サービスの公定化プロセス - 神奈川県大和市の市民提案型協働事業制度を事例として - 」日本都市計画学会都市計画論文集No.42 - 2 pp.54-61
- 4) 大石俊輔・内海麻利 (2006)「大和市の自治・協働の仕組みにおける市民と行政の役割に関する研究 - 施策の成立背景とその内容に着目して - 」日本都市計画学会都市計画論文集No.41 - 3 pp.325-330

- 5) 牧瀬稔 (2002)「協働型社会の実現に向けた取組みとその背景—横須賀市を一事例として—」第 37 回日本都市計画学会都市計画論文集 pp.313-318
- 6) 原口佐知子・牧田博之・上山肇 (2016)「静岡県における対話の場と協働のあり方に関する研究」日本建築学会計画系論文集第 81 巻第 725 号 pp.1569-1578
- 7) 牧田博之・原口佐知子・上山肇 (2016)「静岡県における協働のあり方に関する研究～静岡県 35 市町を事例として～」地域イノベーション vol9 pp.3-14 法政大学地域研究センター
- 8) 東京市町村自治調査会 (2017)「多摩地域データブック 2016 (平成 28) 年版」