

初めて取り組む「市民協働によるまちづくり」の現状と課題 長崎県佐世保市における行政・社協の取組をとおして

高橋 信幸

(長崎国際大学 人間社会学部 社会福祉学科)

要 旨

本研究は、ここ数年初めて市民協働によるまちづくりへの本格的な取組を開始した長崎県佐世保市をフィールドとしてその現状と課題を考察し、佐世保市がこれからめざすべき市民参加、市民自治のまちづくりの方向性を明らかにし、その具体的枠組みを提案することを目的とした。そのため、佐世保市における市民参加の前史ともいえる「させば塾」と「教育を考える市民会議」から考察を始め、「市民テーブル会議」を経て、現在同時進行で進められている「市民協働推進計画」、「総合計画」、「地域福祉計画」の三つの計画づくりにおける市民参加・市民協働の展開を論じている。佐世保市の一連のこれらの取組には多くの成果とともに課題もまた数多く指摘できるところであるが、市民自治の確立に向けてとりわけ重要な課題として、「市民自治」への市全体の制度的な枠組みの確立と、「市民自治」の基礎としての地域コミュニティの確立の必要性を結論的に指摘した。

キーワード

市民協働、まちづくり、計画づくり、地域コミュニティ、市民自治

・研究の視点と目的

市民協働もしくは市民参加によるまちづくりは、すでに多くの先進事例が全国的にあり、決して珍しいわけではない。しかし、1970年代から市民参加のまちづくりを開始し、90年代末には400人の市民が「白紙からの市民参加」で基本構想・基本計画の策定に携わった東京都三鷹市のような事例¹⁾がある一方で、未だに市民協働・市民参加に目を向けず、市民の手の届かないところで行政がすべてを決めるという旧態依然たるまちづくりを進める自治体も少なくない。今後、地方分権と人口減少がますます進む状況のなかで、市民参加による自治型の地域福祉の展開こそが、誰でもが住み慣れた地域に住み続けられるまちづくりに不可欠の要件であるといわなければならないが、市民協働における自治体間格差はかなり大きなものになっていると推察できる。

本研究においては、そうした視点から、ここ

数年初めて市民協働によるまちづくりへの本格的な取組を開始した長崎県佐世保市をフィールドとして、その現状と課題を考察する。そして、この考察を通して、佐世保市が今後さらにめざすべき市民参加、市民自治のまちづくりの方向性を明らかにし、その具体的枠組みを提案することを、本研究の目的とする。

・研究の背景

地方自治体における市民参加について、今井照(2003)は「政治参加」と「行政参加」に分類する。その上で今井は、政治参加で最も典型的なのは首長や議員の選挙、法的な決定権がある住民投票であり、総合計画づくりへの市民参加は「役所(職員)組織の長である首長に対して意見具申をし、首長が判断をして決定をしているので、首長の立案機能に収斂されている」のであり、これは行政参加(政策参加)である、としている。したがって、「現在、日本の自治体

で実態的に行われている市民参加は、(中略)行政参加のうちの政策参加か、直接執行、あるいは間接執行経由の執行に関する参加となる」とする²⁾。

他方、佐藤徹(2006)は、市民参加とは「市民が地域的公共的課題の解決に向けて、行政や社会等に対して何らかの影響を与えようとする行為」であるとし、その行為態様(行政の関与度と市民の関与度の濃淡)からみて、行政主導の市民参加、協働、自治へと発展する各段階に分かれる、とする。この段階とはパブリックコメントや審議会への市民公募、この段階は市民会議やNPOと行政による協働事業、そしてこの段階とは市民立法やコミュニティ組織への権限委譲を指している³⁾。この佐藤の指摘は、市民参加の最終段階を市民自治としている点で、特に示唆に富むものである。

市民自治のレベルにかなり近い段階にあるものとしては、東京都三鷹市の事例がある。清原(2000)は前掲書の中で、次のように述べている。

三鷹市が1971年に策定した『第二次中期計画』に定められたコミュニティについての行政の役割では、「市内を住民が徒歩で交流できる中学校区に相当する七つのコミュニティ住区にわけ、それぞれに市民参加の拠点となるコミュニティセンターを建設し、その設計段階から市民の意思を反映するとともに、センター運営を市民によって構成される住民協議会に委ね」ており、これは、「『カネは出すが、口は出さない』方式と表される⁴⁾。前述の「白紙からの市民参加」に至る三鷹市の軌跡は、こうした先進的なコミュニティ行政の中で育まれた市民の自治意識が基盤になっているものと推察できるであろう。

それに比べると、本格的な、そして最初の市民参加への第一歩を歩み始めたばかりの佐世保市の「市民協働」は、まだ自治のレベルには程遠いといわざるをえない。

佐世保市における市民協働とは、「佐世保市

市民協働推進指針」(2005.8)によると、次のように定義される。すなわち、「市民協働とは、市民と市民、市民と行政が相互の主体の理解と尊重、そして信頼の上に立ち、各々の責任を自覚して、対等・平等なパートナーとしての関係で課題の予防や解決を図るものであり、市民が安心して暮らし続けられるまちづくりを目指すためのひとつの手法です⁵⁾」としている。この定義はまさに前述の佐藤が示した「協働」の段階そのものではあるが、第1段階の「行政主導型の市民参加」からは明らかに一步を踏み出したものであるとともに、本稿において後述する市民立法(「市民協働推進条例」(仮称)の制定)の検討や、コミュニティ組織への権限委譲の萌芽をも含むものであり、それらの点において評価すべきものである。

現段階(2007年度)における佐世保市の市民協働の取り組みの大きな特徴は、「市民協働推進計画」、「地域福祉計画」、「総合計画(基本構想・基本計画・実施計画)」という、地方自治体にとって極めて重要な意義を持つ三つの計画が、いずれも市民参加で同時並行して策定作業が進んでいる渦中にある、ということにある。そのなかでも、市民協働の試験的な枠組みづくりが最も早く、2002年度に「第1期市民テーブル会議⁶⁾」として始まっている。その後、市民参加の具体化を図る「市民協働推進指針」策定の検討(2004年度)そして2005年度から現在に続く「市民協働推進計画」策定作業と平行して、2004年度末からの「地域福祉計画」策定作業、2005年度末からの「総合計画」策定作業が取り組まれてきたのである。佐世保市においてこうした重要な三つの計画が、いずれも市民参加で並行して取り組まれるようになった背景には、2004年度に市民参加で検討された「市民協働のあり方」についての報告書が、「佐世保市において今後本当に市民協働のまちづくりが定着していけるかどうかは、まもなく始まる総合計画の改訂が市民協働で行われるのか否かが試金石である⁷⁾」旨の提言をしていることが大き

く関わっているのではないかと推察される。

・研究方法

2002年度に最初に取り組まれた「第1期市民テーブル会議」以降、「第2期市民テーブル会議」を除いて、論者は佐世保市のこうした市民協働の取り組みのほとんどに直接参加してきた。それらは、「佐世保市市民協働推進検討委員会」委員長（2004年度）、「佐世保市市民協働推進委員会」委員長（2005年度～現在）、「佐世保市地域福祉計画策定委員会」委員長（2006年度～現在）、「まちづくり学習会」（2005年度）、「総合計画を考える市民会議」座長（2006年度～現在）、「佐世保市総合計画審議会」委員（2006年度～現在）である。また、「地域福祉計画」策定のための各地区の「お茶の間トーク」（後述）にも、院生とともに数多く参加してきた。

本研究は、こうした一連の会議等に論者が参加することで交わした多くの議論とその経過、そこで得た数々の資料を基礎とする参与観察によるものである。

・佐世保市の取り組みの経過

1. 「市民協働」の前史・「させば塾」

佐世保市における市民協働によるまちづくりの最初の取り組みが「市民テーブル会議」であったことは前述のとおりであるが、その前史ともいえるのが、そこから遡ること10年前、1992年から11年間続いた「させば塾」にあるといえる。

「させば塾」の概要は、解散時の2002年に発行された「させば塾活動報告書」⁹⁾（以下、「報告書」という。）によると、次のようである。

そのきっかけは「ふるさと創生事業」⁹⁾であった。「報告書」によると、佐世保市における「ふるさと創生事業」をどのように展開するのか、市民へのアイデア募集に170名を超える市民から363件もの提案が寄せられた。そのなかでグランプリに選ばれた「星と海と詩の祭り」をベースに、1992年度に迎える佐世保市制

90周年の記念事業と、それを契機にソフト事業を展開するべく、議論が重ねられたとのことである。その結果、1991年5月に、市制90周年事業としての「星と海と詩の祭り」と、市民による新しい文化おこしのための「させば塾」設立を盛り込んだ報告書が提出されるに至った。かくして、1992年2月、市制90周年事業を契機に、「させば塾」が設立された。

「させば塾」の目的と理念は、いわば佐世保市の文化行政を市民自身が担っていくというものであり、「報告書」には次のように記されている¹⁰⁾。

佐世保市は平成4年に市制90周年を迎えるが、この時を契機にして佐世保市の「文化の振興」と文化を推進していくための「人材育成」を図っていくにあたり、ふるさと創生事業として「させば塾」を創設し、広く佐世保市民の中からメンバーを選び、「させば塾」の運営・推進を行っていく。

「させば塾」は、佐世保市民の一人一人が、自己の生きがいを実感するとともに他人の生きがいを理解し、尊重しあえる雰囲気や関係をつくりあげるための「インキュベーター」（保育器）或いは「コーディネーター」（調整役）としての役割を果たすことを目的としている。

こうした目的と理念のうえに、「させば塾」は「ふるさと創生資金」をもとにした補助金を主な財源としつつ、20名の運営委員会のもと、「こだわり塾」、「星と海と詩のまつり」、「させばふるさと夢大学」の三つのプロジェクトで出発した。

出発から解散までの11年間は毎年のように組織体制を柔軟に転換しながらの展開であったが、活動にもその時々で次のような特徴的な展開が見られる。

1993年度：市制90周年事業を終えて、「まつり」から「まちづくり」への転換。

1995・1996年度：事業補助金を出す「特別支

援事業」の公募制導入、運営委員の任期制・公募制導入などの組織改革。

1999・2000年度：市制100周年を意識するとともに、「させば塾」のその後、これからの地域文化振興を研究。

2002年度：市制100周年であり、「させば塾」の最終年。

こうした「させば塾」の活動のなかでも、特徴的なのは「こだわり塾」であったといえる。「こだわり塾」は、佐世保の文化を培うことを目的とした市民活動団体に、年間50万円を限度として助成金を交付するもので、11年間に52の各種団体が対象となった。また、31にのぼる主催事業や特別支援事業も展開され、これらのなかには「YOSAKOI させば祭り」も含めて、現在も引き続き展開されている活動も少なくない。

「させば塾」の活動は、今井照や佐藤徹が言う市民参加、行政参加とは直接的につながるものではなかったともいえるが、しかし、文化や地域イベントを通して人々の生きがいや街の賑わいを市民自身が創出しようとする試みであり、市民にとっても行政にとっても、“佐世保市の市民協働でのまちづくり”の大きな地ならしであったと評価することができるであろう。

2. 教育を考える市民会議

佐世保市のまちづくり全般に関わる市民参加・市民協働の、もうひとつの前史的な取り組みとして見過ごすことのできないのが、2年間の時限付きとはいえ、条例によって市長の付属機関として設置され、2001年10月から2003年2月まで展開された「佐世保市の教育を考える市民会議」の活動である。

設置の目的としては、かねてより佐世保市は、佐世保の「子どもたちの教育の現状と課題を明確にし、21世紀を生き抜く佐世保の子どもたちの育成と活性化を図る目的で、家庭、学校、地域と連携して何ができるかを模索してきた」ところであるが、「この模索の中で、市民の各界各層から意見を聴取し、具体的施策に反映でき

る提言を求めるために」市民会議を設置した、とされている¹¹⁾。

この「市民会議」は10名の公募市民を含む学校関係者や各種団体関係者らの30名のメンバーで構成され、市民公募には53人もの応募があった。会議は、15回の全体会と2回の自主研究会のほかに、「家庭教育支援」、「地域の信頼に応える学校づくり」、「共育を目指す地域づくり」の三つの分科会が各々4～7回の会議と3～5回の自主勉強会を開いて議論するという、極めて精力的なものであった。2003年2月に「提言」を受けた佐世保市は、「教育を考える市民会議提言にかかる推進計画」を2004年2月に策定し、2007年度までの5カ年間で年次的に施策を展開する体制を整えるとともに、2006年6月には、提言に基づく「子ども育成条例」を制定するに至っている。

「教育を考える市民会議」は、佐世保市における今後の市民協働を考えるうえにおいて、次の諸点で示唆的である。

2年間の期限付きではあったが、市長の付属機関として条例により設置するという法的な基礎を持ったものであったこと。

しかしそれにもかかわらず、「各界各層から意見を聴取し」とあるように、これはあくまでも行政の「広聴」活動の範囲に位置づけられていたこと¹²⁾。

30人のメンバーの3分の1を公募市民が占め、しかも53人もの応募があったこと。

その後「提言」が「子ども育成条例」という形で、佐世保市としての明確な意思として示されたこと。

ただし、市議会でのこの条例成立をめぐって、市民も参加して作られた「子ども育成条例検討会議」の案にはなかった「愛国心」が、市民には十分な説明のないままに議員修正で盛り込まれたことは、市民参加・市民協働と市行政・市議会との関係に課題も残すものとなった。

3. 市民テーブル会議

「させば塾」と「佐世保市の教育を考える市民会議」が最終年度を迎えた2002年度から3年間、2期にわたって行われた市民テーブル会議は、佐世保市における行政参加としての市民参加を展開していくうえでのモデル事業として実施された。注6でも示したように、それは佐世保市にとっては公聴活動の一環であり、「いかにして市民の意見に耳を澄ますか」、そのためのシステムをどのように構築するのが良いのかという実験的な取り組みとして出発している。

第1期市民テーブル会議は約20名の市民が集まり、1年間の議論が行われた。ここでは、市民と市民、市民と行政が協働して、何をどのようにやっていくことができるのかを検討するために、2班に分けて「中心市街地の活性化」と「町内会公民館の活用」という二つのテーマでケーススタディを行い、報告書としてまとめた。報告書は、そのうえで結論として、市民テーブル会議のNPO法人化による「まちづくり研究会」としての常設と「市民自治基本条例」（仮称）の制定を提言している。

これに引き続き、2003年度と2004年度には第2期市民テーブル会議が13名の市民によって行われた。その報告書「市民テーブル会議運営のためのルールについて」が、その後の「市民会議」運営の基礎となったことはさきの注6で指摘したとおりであるが、その特徴は次のとおりである¹³⁾。

市民テーブル会議の目的として、「私たちの生活の中でちょっとした問題点や不安なことなどを、このテーブル(会議)に持ち込み、話し合い、解決に向けた行動を起こすことや、佐世保市政におけるパブリックコメント等、「公聴」の手段としての一翼を担う」と、「公聴」を明確にしたこと。

パートナーシップ協定等の仕組みづくりとともに、テーブルの拠点(市民活動交流プラザ)設置を打ち出していること。

日常生活における課題をテーマ(主題)と

すること。

テーブルへの参加者の活動は無償(ボランティア)を前提とすること、と明示したこと。

こうしてみると明らかであるが、第2期市民テーブル会議の結論は、パートナーシップ協定等の記述はあるものの、全体としては残念ながら佐藤徹のいう第1段階の「行政主導による市民参加」の域を出るものではない。内容的に十分に煮詰めたものとはなっていなかったとはいえ、「市民自治基本条例」の制定を結論とした第1期市民テーブル会議のレベルからは若干後退したものといわざるをえない。

4. 市民協働推進計画

二期にわたる市民参加モデル事業としての「市民テーブル会議」の結論が直接に具体化されることはなかったが、2期目の「市民テーブル会議」の後半と重なる2004年度には、本格的な「佐世保市民協働推進指針」の策定を目指して「市民協働推進検討委員会」が14名の構成によって組織された。このうち4名が公募委員であった。

委員会は内部に5名からなる起草小委員会を設け、市民協働にふさわしく、最初の草案から市民委員自身が報告書の起草を行うこととして議論を進め、2005年3月に報告書「佐世保市における市民協働のあり方 まちづくりの主人公である市民と行政の、新しい関わりの創造」を市長に答申した。報告書はその全体が同年8月に佐世保市が正式に制定した「市民協働推進指針～市民協働の幕開けにあたって～」に反映されることとなったが、その主要な内容は次のようであった。

市民協働の概念については「 . 研究の背景」に引用しているとおりであるが、そうした市民協働を貫くものとして、「佐世保市の市民協働は、市民自治と民主主義、そしてすべての市民の個人の尊厳を普遍的な原理とし、市民誰もが安心と幸せを享受できるまちづくりをめざして、共生、参加、平等

の理念を」掲げるとした。

そのうえで、市民協働の原則として、自主性・主体性尊重の原則、対等平等の原則、情報公開・透明性確保の原則をあげた。

「市民」や「行政」という言葉の使い方も大きな特徴があり、「市民」については「住民」という言葉との間に別々の意味を与えることなく「市民」に統一して使うこととし、「佐世保市に暮らし、学び、働くすべての個人と企業・団体である」と幅広く捉えた。

「行政」については、「市民」と対立的に捉えるのではなく、「行政とは、主権者である市民の信託を受けて、様々な公共事務を執行する行為です。市役所は、そうした行政の中で最も大きな組織であり、主体です。しかし同時にまた、委託や委任、各種審議会や委員会などへの参加などの多様な形態で、市民も既に行政の一部に参加し、その一翼を担っています。」とした。

「市民協働のあり方」としては、市民活動の支援として、人材育成、活動拠点の整備、広報活動、財政支援の4点を挙げるとともに、「市民協働の推進」として、全市的な合意形成、推進体制の整備などの基本的な考え方を示した。

これらの内容については、2005年9月の「市民協働推進指針」の確定を受けて同年12月に改めて設置された「市民協働推進委員会」において、「市民協働推進計画」として具体的な内容の肉付けがされることとなった。

「推進委員会」は、「推進検討委員会」とは半数以上の委員を入れ替えて新たに出発し、2006年12月に中間素案の提出、2007年1月のパブリックコメントを経て、同年10月末には2008年度からの5カ年間にわたる年次計画も組み込んだ計画案を市長に答申した。

「市民協働推進計画」案には、「推進指針」を具体化するものとして、従来から継続されてきている事業の充実のほか、「市民協働のまちづ

くり実践研究発表会」の定期開催や提案型公募事業の実施、「市民協働推進条例」(仮称)制定などの新しい事業の提案も数多く盛り込まれている。

それらのなかでも最も注目すべきは、「第4章・市民協働推進のための具体的方策」の「第2節・地域における市民協働のまちづくり活動を推進します」であろう。2005年3月の報告書も、同年8月の「基本指針」も、市民協働の相手方としては、目的型の市民活動団体であるボランティアやNPOにのみ大きな比重をおくものであった。しかし、2007年1月にパブリックコメントにかけられた「市民協働推進計画」(中間素案)の第4章第2節は、次のように述べて、町内会等の地縁型市民活動団体をも市民協働の対象として捉え、佐世保市における地域コミュニティのあり方について検討を開始することを提起したのである¹⁴⁾。

「市民協働のまちづくりは、目的型の市民活動団体を縦系とし、地縁型の市民活動団体を横系として進められます。小地域でのコミュニティづくりは、地縁型の市民活動団体を活性化させ、NPOなどの目的型の市民活動団体とともに地域から民主主義を育み、市民自治をより豊かなものにするでしょう。」

市民協働によるまちづくりについて、このように目的型市民活動団体のみならず、地縁型市民活動団体をも視野に入れて考えていくことは、地域コミュニティを民主主義と市民自治の拠点として再生することであり、重要な視点として評価するべきであろう。「市民協働推進計画」は2008年4月、そのスタートを切る。

5. 総合計画

2005年12月から翌年3月までの毎月1回、69名の公募市民の参加によって「まちづくり学習会」が開かれた。これはいわば、市民参加のモデル事業であった市民テーブル会議を拡大発展させ、「市民協働推進計画」による市民協働の枠組みを先行して実現したものであり、これに続

けて同年4月に発足した「総合計画を考える市民会議」へ向けてのウォーミングアップでもあった。

同年3月にまとめられた「まちづくり学習会報告書」は、その目的を、「来年度の『佐世保市総合計画を考える市民会議』へとつなげていくために『まちづくり学習会』を開講し、ワークショップという話し合いの手法を用いて、様々な立場の人たちが集い話し合いながら、まちづくりの考え方やその具体的な方法などについて学習していただく場を提供し」た、と述べている。

「まちづくり学習会」は、ワークショップ形式で参加者すべての意見を吸い上げながら、佐世保を知るためにグループで佐世保市内の旅プランを考えたり、商店街や斜面住宅地を実際に歩いて「ウォッチングマップ」をつくったり、その地区の将来像を考えたりして、その成果を毎回発表する活動を行って、「市民会議」へと引き継いだ。

2006年度に入ると総合計画の改訂に向けた動きは一気に本格化した。ひとつは「まちづくり学習会」に引き続いて4月に設置された「総合計画を考える市民会議」であり、もうひとつは条例設置で6月から始まった「総合計画審議会」である。「市民会議」には72名の市民の応募があり、以後、2007年8月までほぼ毎月1回、合計13回にわたるワークショップを開催してきている。また、「市民会議」の座長と副座長が審議会のメンバーともなり、「市民会議」の意見・提案を直接に審議会につなぐパイプ役となることにもなった。

「市民会議」と「審議会」の関係は、「市民会議」での「まちづくりの提言」と、「審議会」での「計画書づくり」の間で議論のキャッチボールをする形であった。「市民会議」は、2006年4月から12月までの間に全体会と分科会で9回のワークショップ方式の会合を持ち、市長への「提言書」を12月に提出した。「審議会」もまた同月末に、「基本構想」部分に当たる中間報

告を市長に提出し、パブリックコメントに付された。

「基本構想」(案)は、「市民会議」の5つの分科会(地域コミュニティ、子ども、観光、自然・文化・歴史、都市機能)から出されたまちづくりの主な課題を基礎としつつ、市民協働によるまちづくりを基本理念に、「ひと・まち育む“キラっ都”佐世保 自然とともに市民の元気で輝くまち」を将来像とし、次の7つの基本目標を「市民とともに歩み、変革し続ける行政」が下支えする構造となっている。

(7つの基本目標)

1. 健康で安心して暮らせる福祉のまち
2. 安全な生活を守るまち
3. 心豊かな人を育むまち
4. あふれる魅力を創出し体感できるまち
5. 雇用を生み出す力強い産業のまち
6. 人と自然が共生するまち
7. 快適な生活と交流を支えるまち

2007年4月の統一地方選挙において佐世保市長の交代という事態はあったが、こうした内容は基本的には新市長にも引き継がれた。7月には「市民会議」主催の「まちづくり市民フォーラム」が長崎県立大学、長崎国際大学、そしてアルカス SASEBO だと、3回にわたって催された。

また、市長選後は「基本計画」の議論が重ねられ、2006年6月以降合計6回の全体会と7回の策定部会の議論を経て、9月初めにはその全体が「総合計画」(案)として審議会から市長に答申された。「市民会議」での議論の多くは、「基本計画」のなかに具体的な施策として反映されることとなった。市は最終的な庁内調整を経て9月議会にこれを提案し、12月議会での議決を受けて、2008年度から新しい第6次総合計画の実施期間に入る予定である。

6. 地域福祉計画

市民参加・市民協働で同時並行的に進められている三つ目の計画づくりが「地域福祉計画」

づくりである。こちらは「総合計画を考える市民会議」よりも早く、市保健福祉部と市社協が共同事務局をつくって、2005年1月には「地域福祉活動計画」策定を目指す地区住民懇談会・「お茶の間トーク」をスタートさせている。

これは、市内31の地区公民館を単位とするワークショップ方式の市民懇談会を2回から3回開催して地域の課題と対応策を洗い出し、それをベースに地区ごとの「地域福祉活動計画」をまず策定しようとするものである。「お茶の間トーク」にはすでに延べ約2,000人の市民が参加している。先行した4地区の「活動計画」はすでに出来上がっており、全地区の「お茶の間トーク」が終了するには2007年度いっぱいかかる予定である。

この「お茶の間トーク」が開催されている「市内31の地区公民館」の単位は、非常に注目値する。このブロックは、佐世保市の「地区福祉対策推進協議会」(福対協)⁵⁾の単位区域であり、同時に、介護保険関連の「日常生活圏域」設定の基礎ともなっているものであって、地域住民のコミュニティ・エリアともいえるものである。そうであるからこそ、このエリアごとに「地区福祉活動計画」を策定していくこととされているわけであり、「4. 市民協働推進計画」の項で述べた、地域からの民主主義と市民自治を育む小地域でのコミュニティづくりを、地区公民館を拠点として展開していく可能性を秘めているといえるであろう。

こうした各地区「地域福祉活動計画」を基礎としつつ、行政計画としての「佐世保市地域福祉計画」は、次のような流れで策定されようとしている。

つまり、各地区の「お茶の間トーク」と「活動計画」を踏まえながら「地域福祉計画」の最初の原案を事務局が作成し、市役所関係部局と地区策定委員会、そして「地域福祉計画策定委員会」に設けられる「作業部会」の三つの組織に提示される。市役所関係部局と地区策定委員会は提示された原案に対する「意見書」をまと

め、「作業部会」に送り、「作業部会」は送られてきた「意見書」を踏まえつつ「原案」を検討し、それを「素案」にまとめて「策定委員会」の議論に付す、という流れである。

佐世保市における「地域福祉計画」づくりは、おそらくは3,000人の市民が「お茶の間トーク」を通して参加する、市民参加・市民協働の壮大な実験となり、2008年度末までかかる作業となるであろう。それは、「総合計画を考える市民会議」とともに、「市民協働推進計画」を先取りする貴重な実践でもある。

・結論 「市民自治」への飛躍を

1. 取組の成果

佐世保市におけるこうした「初めての市民協働によるまちづくり」の成果としては、次の点をあげることができる。

まず第1には、佐世保市としてはかつてない大きな規模で、計画づくりへの市民参加が実現してきていることがある。「総合計画を考える市民会議」に72名の市民が手を挙げ、「お茶の間トーク」には3,000人にもなろうとする地域市民の参加がなされている。

「市民会議」には、参加の意思を表明した市民は全員採用されており、佐世保市としては、これまでにはない取り組みである。1998年にも公募市民20数名が全員参加した「介護保険市民の会」¹⁶⁾がつくられているが、それ以降これは、これまで「教育を考える市民会議」などの一定の積み重ねはあったものの、最大の規模である。また、市内全域31地区の地域市民にあまねく呼びかけ、3,000人にもならんとする規模で展開されている「お茶の間トーク」もまた、市民協働の初めての取り組みとしてはきわめて大胆なものといえるであろう。

さらに第2として、こうした大規模な市民参加のなかから、「提案型」市民の萌芽が見え始めているということがある。

「お茶の間トーク」では、「地区福祉対策推進協議会」という地域の各種会議の役員を通して

かなり働きかけているとはいえ、毎回50～100人という相当数の市民が参加してきている。毎回どの地区においても小学生や中学生の姿も見受けられ、役員ではない一般市民もかなりの数で参加してきている。「お茶の間トーク」では、身近な地域の課題を挙げることから始めて、その解決方法を考える議論がなされ、さらには、ワークショップから「活動計画」策定へとつながっていく。そうした流れのなかで、行政への依存型や対決型から、“提案型”市民へと変わる萌芽が芽生えつつあるともいえるであろう。ましてや、「市民協働推進計画」づくりや、「総合計画を考える市民会議」に参加した市民は、十分に“提案型”市民のレベルに到達しているといえるものであった。

そして第3には、市職員の姿勢の変化が見てとれることを挙げなければならない。

「市民会議」の分科会ワークショップには、市役所の若手職員がファシリテーターの補助として、継続して一定数参加してきた。さらに、「お茶の間トーク」にあっては市と社協の職員自身がファシリテーターの役割を担っている。これは、市役所内の若手職員や担当部局の職員、そして社会福祉協議会の職員が市民の中に飛び込み始めたということであり、職員本人にとって市民協働の良い研修となっているばかりでなく、周囲の職員にも大きな影響を与えていることができる。

実際、「市民協働推進計画」策定の過程で、市役所市民協働推進室が市役所職員を対象に庁内イントラネット「WEB ゴングシステム」を活用して実施したアンケート結果¹⁷⁾があり、回答者が、3千人の職員中211人と偏ってはいるが、回答者のかなり多くが「市民との信頼関係構築」や「意識の自己変革」が必要と考えているという報告がある。

これらにより、三つの計画に関わる市職員はもちろんのこと、多くの市職員の目線が市民の目線となり、市民ニーズに耳を傾けようとしていると推測できるであろう。

こうした成果を通して、市民協働・市民参加のまちづくりが、市民にも行政にも徐々に定着してきたことが伺える。佐世保市の市民参加の歴史を振り返れば、1992年の「させぼ塾」から始めて、すでに15年の歴史を数えることができる。とりわけ、「教育を考える市民会議」や「介護保険市民の会」、そして「市民テーブル会議」の経験を踏まえたうえで、まちづくり全般への市民参加が、現在同時進行中の三つの計画づくりによって本格化し始めている。「市民協働推進計画」づくりと並行して、すでに先行して開始されている市民協働の実践は、一定の定着を見せ始めていると評価できるであろう。

2. 取組の課題

しかしまた、次のような多くの課題もこれらの取り組みの中から見えてきている。

その第1は、「市民会議」方式を継続していくためのいくつかの課題が見えたことである。一つには、「市民会議」には参加者の関心領域に沿って5つの分科会が設けられたが、それらが“子育て”や“観光”など限定されたものであり、基本構想・基本計画が取り扱うべき範囲よりもかなり狭かったのが事実であった。そうしたなかで「審議会」が「基本計画」策定段階に入り具体的な施策が見えてくるなかで、「市民会議」の意見がどのように反映されているのかという疑問が続出し、計画素案への「市民会議」意見の反映方法、その表現方法等に課題が残ったといえる。

またもう一つには、市民参加のモチベーションをどのようにして維持することができるのか、という問題もあった。「市民会議」は、“市民協働によるまちづくり”を進める貴重な組織ではあったが、回を重ねるごとに出席者が徐々に減少してきた。意欲的な市民参加には明確な獲得目標と一定の期限が必要かとも思われるが、より多くの市民の参加を得ることも含めて、この「市民会議方式」継続に必要なキーとは何であるのかを明らかにしなければならない

い。また、「計画の推進」「評価」組織としてどのように市民参加組織を継続させるのかの課題もあるだろう。

第2には、まちづくりの単位となる「小地域コミュニティのあり方」が、大きな検討課題として残された。「基本構想」(案)では、「身近なコミュニティ」での「市民協働」が謳われているが、その具体策は今後の検討とされている。佐世保市の場合には農村、漁村、住宅地、繁華街、また、中山間地や離島などの過疎地と、まったく性格を異にする日常生活圏域を市域に抱えている。佐世保市のまちづくりを考えると、こうした地域特性を無視して「佐世保市」として一括するには無理があり、これを「小地域コミュニティ・エリア」として地域特性を踏まえたまちづくりの単位とすべきであろう。

前述のように、この点については「市民協働推進計画」(案)も第4章第2節で触れており、早急に「コミュニティ行政のあり方の検討」を開始するように求めている。

また、「地域福祉計画」づくりにおける「お茶の間トーク」の地区設定は「地区福祉対策推進協議会」(福対協)という、民生委員や町内会長等の地区役員の組織を単位としているが、役員レベルの協議会なので、必ずしも地区住民に十分に認識されている組織体ではない。佐世保市社協はこの「福対協」を地区社協的に位置づけているが、地域住民を会員とする地区社協とは明らかに性格が異なるものである。今回の市民参加による地域福祉計画づくりを契機として、「小地域コミュニティ」と連動させ、この「福対協」を地区社協へと脱皮させて、社協の活動基盤強化を獲得目標とするべきだろう。

そして課題の第3として、あるがままの市民参加では「社会的排除」の課題が出てきていないことに注意するべきであろう。「お茶の間トーク」では、各地区で順次、自分の地域の「よかところ」、「気になるところ」、「みんなのできること」などをワークショップ形式で出し

合って、発表している。そして、これが各地区の「地域福祉活動計画」の主要な柱となっていく。しかしほとんどの地区で、障害児・者や認知症高齢者、児童や高齢者への虐待、DV、ホームレスなどの生活課題や社会的排除の問題は提起されてこない。その主な原因は、それらの当事者やその家族に向けた「お茶の間トーク」への参加の呼びかけが十分ではなく、会場の設定も障害者向きではないために、深刻な課題を持つ市民の参加がほとんどないことによるものと推察される。こうした課題を解決するためには、「必ずしも福祉のプロではない住民」と、福祉の各種専門職の人たちが同じテーブルで議論をする機会が、同時並行的にもたれることも必要であろうと思われる¹⁸⁾。

3. まとめ

こうした成果と課題を踏まえて結論的に考察すると、初めての市民協働の取り組みを確固たるものとし、さらに市民自治を目指していくためには、まず、「市民協働」がこれからのまちづくりの根幹となるための基盤整備や仕組みづくりが欠かせないだろう。

そのために第1には、制度的な枠組みをしつかりと確立する必要がある。「市民協働」は単なる「広聴」なのではない。それは「市民自治」への確実なステップであるべきであり、「市民協働推進条例」又は「市民自治条例」のような形で、「市民協働」の法的位置づけを確立することが欠かせない。その下で市長の付属機関としての「市民協働推進委員会」(審議会)の常設化や「市民会議」方式の定着化を図り、市民協働による市政運営の企画・実施・評価の制度的確立を図ることが必要であろう。

第2には、そうした「市民自治」の基礎として、地域コミュニティにおける市民の協働、自治の仕組みを確立する必要がある。先行する東京都三鷹市の例の最大の基礎は、コミュニティで育まれた市民の高度な自治意識なのである。前項で指摘したように、佐世保市は地域特

性を踏まえたまちづくりをするべきであり、それには、異なる日常生活圏域ごとの地域民主主義の拠点として、既存の社会資源である地区公民館に地域福祉と社会教育の機能を集積する展開が有効であると考えられる。地区公民館を拠点として目的型市民活動団体と地縁型市民活動団体との連携の仕組みを確立し、同時にそこに社会教育主事とあわせてコミュニティ・ソーシャルワーカーと保健師を配置して、この「小地域コミュニティ」を「日常生活圏域」として明確に位置づけ、地域包括ケアを展開するのである¹⁹⁾。そうした取り組みは、市民自身が地域の生活課題を主体的に解決し、市民の自治能力を育むものとなるであろう。

また、検討が残されている大きな課題として、市民協働と議会との関わりというテーマがあることを最後に指摘しておかなければならない。佐世保市における現在の市民協働の試みは、今井(2003)の整理に従えば「行政参加」であって、「政治参加」ではないことは先にも指摘した。たしかに、「市民参加は住民代表として選ばれている議会を軽視するものである」との「意見」は、議員側からはしばしば聞かれるところである。地方から中央まで日本の統治システムは代議制民主主義であり、限りなく直接性民主主義に近づいていく住民参加・市民協働がこれとどこで折り合いをつけていくのかは、まだ完全には整理されていないともいえる。このテーマは、地方自治体における市民協働を、ガヴァメントの問題からガヴァナンスの問題へと捉えなおし、「市民自治条例」のような自治体運営・経営の基本を定める議論のなかで解決の方向性が出てくるものと思われる。しかし、いずれにしても紙数の都合もあり、これらについては次の研究課題としておきたい。

(本稿は、山口県立大学で開催された第21回日本地域福祉学会(2007.6.9・10)における研究発表を基礎に、全面的に修正・加筆したものである。)

注

- 1) 清原慶子(2000)「三鷹が創る自治体新時代」ぎょうせい。
- 2) 今井 照(2003)「市民参加の論点」『地方自治職員研修』2003.11月号増刊、公職研、10-12頁。
- 3) 佐藤 徹(2006)「市民参加の基本的視座」『地域政策と市民参加』ぎょうせい 3-11頁。
- 4) 清原慶子(2000)前掲書、55頁。
- 5) 「佐世保市市民協働推進指針」2005年8月。
- 6) 市民テーブル会議：佐世保市が市民協働のあり方を模索して実験的に設置した市民参加組織。第1期は企画部企画調整課が所管したが、第2期は新設された市民協働推進室が所管するようになった。公募により約10-20名の市民が参加した。市側の認識は「公聴」活動であったが、市民参加で政策の形成を行っていくモデル的なあり方を探るものであった。「第2期市民テーブル会議」が作成した報告書「市民テーブル会議のルール」は、その後の「総合計画を考える市民会議」の運営の基礎となっている。
- 7) 佐世保市市民協働推進検討委員会(2005.3.17)「佐世保市における市民協働のあり方 まちづくりの主人公である市民と行政の、新しい関わりの創造」25頁。
- 8) 「させば塾活動報告書」：発行は、その「あとがき」によると「させば塾平成14年度運営委員長」の名前になっているが、発行主体、発行年月日等については「奥付」がなく、不明である。
- 9) 「ふるさと創生事業」：竹下内閣のときに「ふるさと創生」として全国の自治体(地方交付税不交付団体を除く)に一律1億円を配布した事業。この1億円を使って金塊を購入したり、なかには宝くじに使ってしまった自治体もあったという。
- 10) 前掲「報告書」3頁。
- 11) 「佐世保市の教育を考える市民会議提言書」(平成15年2月10日)1頁。
- 12) 市民協働を行政の「広聴」活動の一環とする捉え方は、その後もしばしば市職員の言動の中に表現されていたと、論者は感じている。
- 13) 佐世保市市民テーブル会議「市民テーブル会議運営のためのルールについて」(平成17年3月)による。
- 14) 佐世保市市民協働推進委員会(2007.1)「佐世保市市民協働推進計画」(中間素案・パブリックコメント版)14頁。

- 15) 地区福祉対策推進協議会(福対協): 佐世保市社会福祉協議会が地区を単位として組織している協議会で、町内会長・自治会長、民生児童委員、青少年健全育成会など、当該地区の地縁型の市民活動団体のメンバー、代表者等で構成されている。
- 16) 「介護保険市民の会」: 1998年から始まった介護保険事業計画づくりにおいて、計画策定への市民参加を募り、応募に応じた市民全員で組織。この会の代表者が市民代表として介護保険事業計画策定委員会に参加した。この一連の経過もまた佐世保市における市民協働の前史の一頁をなすものといえる。また、「前史」ということでは、本稿で取り上げた動きのほかにも、「子ども文庫」活動、「西海アメリカンフェスティバル」、「女性企画懇話会」、「100周年委員会」なども挙げておかなければならない。
- 17) 2006年4月27日から5月11日にかけて実施。主な結果としては、「市民協働推進指針」や「させば市民活動交流プラザ」の存在や内容について、意外と多くの職員が知っていること、また、上位職階の職員ほどその傾向が強かったこと。8割の職員が「市役所内の体制整備が必要」と回答し、7割が「市民と職員との相互信頼関係構築」、「市民も職員も意識の自己変革が必要」と回答した。(2007.1.5「佐世保市市民協働推進計画・中間素案」25頁より)。
- 18) 上野谷加代子(2006)「福祉コミュニティの創造にむけて」『松江市の地域福祉計画』ミネルヴァ書房、55頁。
- 19) おりしも厚生労働省は、2008年度から小地域にコミュニティソーシャルワーカーを新たに配置する事業に着手しようとしている。「小地域福祉活性化事業」といい、これは「独居高齢者などへの見守りや声かけといった住民相互の活動を調整す

るコミュニティソーシャルワーカーとして、社会福祉士を小・中学校に配属するモデル事業で、地域福祉活動の拠点作りや見守り活動を支援する。約100市町村で施行する。」(週刊・福祉新聞2007.9.10,第2355号)。

引用・参考文献

- 大橋謙策ほか(2001)『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉写。
- 清原慶子(2000)『三鷹が創る自治体新時代』ぎょうせい。
- 上野谷加代子(2006)『松江市の地域福祉計画』ミネルヴァ書房。
- 『地方自治職員研修』2003.11月号増刊,公職研。
- 佐藤 徹ほか(2006)『地域政策と市民参加』ぎょうせい。
- させば塾(2002)『させば塾活動報告書』。
- 佐世保市の教育を考える市民会議(2003)『佐世保市の教育を考える市民会議提言書』。
- 佐世保市(2004)『教育を考える市民会議提言にかかる推進計画書』。
- 佐世保市市民テーブル会議(2005)『市民テーブル会議運営のためのルールについて』。
- 佐世保市市民協働推進検討委員会(2005)『佐世保市における市民協働のあり方』。
- 佐世保市(2005)『市民協働推進指針』。
- 佐世保市(2006)『佐世保市まちづくり学習会報告書』。
- 佐世保市総合計画を考える市民会議(2006)『第6次佐世保市総合計画策定のための提言書』。
- 佐世保市市民協働推進委員会(2007)『佐世保市市民協働推進計画(中間素案)』。
- 佐世保市総合計画審議会(2007)『第6次佐世保市総合計画(最終答申案)』。