

八王子市市民参加条例の適切な運用について (答申)

平成 26 年 11 月

八王子市市民参加推進審議会（第3期）

平成26年11月18日

八王子市長 石森 孝志 様

八王子市市民参加推進審議会
会長 進邦 徹夫

八王子市市民参加条例の適切な運用について（答申）

平成25年1月8日付24八政政発第149号により、八王子市市民参加推進審議会は、下記事項について諮問を受けました。以来、私たちは、2年にわたり、全8回の会議を開催し、本市における町会・自治会活動の先行事例の視察及び情報収集、市の関係部署との意見交換等により、それぞれの諮問事項における、さらなる市民参加の推進を図るための方策を議論してきました。

このたび、私たちは、次のとおり意見を取りまとめましたので、答申します。

<諮問事項>

- 1 市民参加条例の運用状況の検証について
- 2 町会・自治会活動や市民活動のさらなる活性化について

目 次

I	はじめに	1
II	市民参加条例の運用状況の検証について	2
	1. 市民参加条例の運用状況について	
	2. 市民参加条例の運用上改善が求められること	
	(1) パブリックコメントについて	
	(2) 市民参加事業の評価について	
	(3) 市民の意見を吸い上げる工夫を	
	(4) 市民が参加したくなる工夫を	
III	町会・自治会活動や市民活動のさらなる活性化について	6
	1. 市民参加のまちづくりに向けて	
	(1) 地域の一員として地域のことは自分たちで解決する	
	(2) 担い手の確保	
	①シニア世代の市民参加促進	
	②女性の社会参加促進	
	2. 町会・自治会活動、市民活動のさらなる活性化	
	(1) 町会・自治会活動のさらなる活性化	
	①運営側への女性の参加促進	
	②運営の効率化と次代への継承	
	(2) 市民活動のさらなる活性化	
	①参加しやすく、つながりを創出する市民活動	
	②中間支援組織等の活用	
	③財源確保	
	(3) 町会・自治会等の地縁組織と市民活動等のテーマ型組織の協働	
	3. 活動の活性化に向けて市が取り組むべき方策	
	(1) 市民との双方向の情報共有	
	(2) 地域の人材や活動団体など地域の資源を生かす工夫	
	(3) 中間支援組織の活用と市民活動拠点の再構築	
	(4) 有償ボランティアについて	
IV	おわりに	16

附属資料

1. 諮問書…………… 附-1
2. 第3期八王子市市民参加推進審議会委員名簿…………… 附-3
3. 審議経過…………… 附-4
4. 八王子市市民参加条例…………… 附-5
5. 八王子市市民参加条例施行規則…………… 附-9

参考資料

- 平成24年度市民参加に関する調査及び市民参加条例の運用に関するまとめ
…………… 参-1

I はじめに

第3期八王子市市民参加推進審議会（以下「本審議会」という）は、八王子市市民参加条例（以下「市民参加条例」という）第11条の規定に基づき、市民参加条例の適切な運用と市民参加の推進を図るため、市長の附属機関として設置され、平成25年1月に市長から諮問を受けた。諮問事項と諮問理由は附属資料1「諮問書」のとおりである。

本審議会は、この諮問事項についての意見をまとめるにあたり、2年間にわたり視察を含め8回の会議を重ねて検討を行った。第2期審議会同様、市民参加を市政への参加に限定せず、「市民が地域社会の創造に主体的にかかわっていく営み」と広くとらえ、市民の立場から市民参加についての議論を展開した。会議では小グループに分かれての議論を何度も行い、様々な立場の委員が限られた時間の中で十分に発言し、お互いの率直な思いを伝え合った。生活に密着した体験に基づく議論を展開し、一部の限られた人ではなく、市民のだれもが参加しやすい市民参加を念頭に、諮問事項への対応策を話し合った。その成果をまとめたものが本書である。

本審議会の任期中、本市は大きな転換点を迎えた。平成25年4月には、「人とひととの支え合い、つながり」と、市民・行政の互いの役割と責任ある行動による「協働」を二本の柱とした基本構想・基本計画「八王子ビジョン2022」がスタートした。この計画は、市民5,000人を対象としたアンケート調査をもとに、184名の市民からなる「八王子ゆめおり会議2011」において232回もの会議を経て素案を策定し、その素案を最大限尊重して策定された計画である。計画の策定にあたっては、素案の反映状況について意見を求める市民委員会の設置やパブリックコメントの実施など、様々な手法により多くの市民が参加しているほか、計画の中には施策ごとに市民が担うべき役割も明記されているのが特徴である。

さらに、『自らのまちは自ら決める』という地方分権の考えに基づき、市政の自主性、自立性を高めるため、平成27年4月の中核市への移行が決定した。中核市になることで、東京都から様々な事務権限が移譲され、その権限を活用してこれまでよりも地域に即した行政運営が可能となる。この機会をとらえて、市民参加の一層の推進と市政全般のレベルアップを図るべきである。

以上の状況を踏まえ、現在を生きる我々だけではなく、これから生まれ来る子どもたちが笑顔で暮らせるまちをつくるために、各諮問事項別に本推進審議会としての意見を述べる。

Ⅱ 市民参加条例の運用状況の検証について

1. 市民参加条例の運用状況について

市民参加条例では、その運用状況や効果等について継続的に検証し、必要に応じて見直しを行うこととしている。そこで本審議会では、平成 23 年度及び 24 年度の庁内各部署における市民参加条例の運用状況についての調査を行い、市民参加の推進についての現状把握と、条例の運用状況の検証を行った。

調査によると、平成 23 年度、24 年度ともに、計画策定や条例の制定改廃等、市民参加条例第 6 条第 1 項で「必ず市民参加の手法を採用しなければならない」と規定されている案件（23 年度 77 件、24 年度 76 件）については、規定どおりすべて市民参加を実施していた。また、第 6 条 1 項以外の条例に定めのある事項についても、条例の規定どおりに運用がなされていた。

また、24 年度からは、上述した条例第 6 条 1 項で実施を義務付けられているものを含め、政策立案から実施段階までのすべてに調査範囲を拡大したところ、全体では 308 事業で 392 件の市民参加を実施していたとのことであった。今後も市政への市民参加の全体像が把握できるよう、調査を継続する必要がある。

平成 26 年第 3 回市議会定例会に、中核市関連条例を中心とする 45 件の条例制定・改廃議案が上程された。上程に際しては、パブリックコメントの周知や意見募集を一元的に行うとともに、期間中に中核市制度と条例案についての説明会を市内各所で開催し、市民への情報提供と市民意見の収集に努めたとのことだった。多くの市民が、「中核市になったことで、自分たちのまちのことが自分たちで決められるようになって良かった」と思えるように、今後も市民が市政に参加しやすい環境づくりを進めてほしい。

市民参加による行政運営を進めていく上では、職員が市民参加の重要性や効果について十分に理解することが必要であり、職員の人材育成研修を継続的に実施することが不可欠である。平成 23 年に初めて実施した、若手職員を対象とした市民参加の推進に関する研修は、24 年度以降は市民参加と協働に関する研修を一体として実施し、回を重ねてきた。また、25 年度には、中核市移行を踏まえたパワーアップ研修を、主査職全員を対象に実施したとのことである。市民参加の推進は、職員一人ひとりの意識に大きく左右される。職員が、市民参加の意義や効果を理解し、今後も全庁一丸となって市民参加を推進していくため、研修のさらなる充実が必要である。

以下、市民参加条例の適切な運用の視点で改善が必要と思われることについて、本審議会の意見を述べる。

2. 市民参加条例の運用上改善が求められること

(1) パブリックコメントについて

パブリックコメントは、市民参加の手法として行政側には認識されているが、寄せられる意見の数から考えると、多くの市民にとっては、依然として身近なものとはなっていないようだ。行政側は、「パブリックコメント」という言葉自体が市民にまだ浸透しきっていないことにも配慮し、市民感覚を敏感にとらえたわかりやすい周知を行ってほしい。

パブリックコメントに対して、より多くの市民に関心を持ってもらうには、説明会などの手法と組み合わせて行うことも効果的である。その際も、単なる「〇〇説明会」ではなく、ターゲットとする市民にとって関心の高い話題を取り上げ、「〇〇について話し合いましょう」といったテーマ設定で行うなどの工夫が必要である。また、市民の関心が高まらない理由の一つとして、意見が反映される余地が少ないため、意見を提出する意欲につながらない現状がある。今後は、パブリックコメントが単なる「形式的な手続き」にならないよう、パブリックコメントを実施した時期が適切であったか、意見がどの程度反映されたかなどについても検証が必要である。

(2) 市民参加事業の評価について

現状では、各事業での市民参加を実施した結果については、各所管課で自己評価を行っている。

自己評価では、市民の立場に立った公正な評価をするには、どうしても限界がある。多くの事業で市民参加の手法を実施するようになってきたからこそ、事業と実施した市民参加手法の組み合わせや、市民参加を実施した効果などについても、本審議会など、第三者による評価を進める必要がある。

また、評価方法の一つとして、市民参加による事業を実施した後に、「参加した市民」の満足度調査と「事業を担当した職員」の意識調査を行ってはどうか。

市民満足度調査は、行政評価ではよく使われる手法である。参加した市民の満足度を調査し、満足度を高めるような工夫を行うことで、また参加したいというリピーターをつくり、今度は仲間を誘って参加したいという裾野を広げる効果が期待できる。

あわせて職員の意識についても調査し、市民参加で事業を進めたことで職員が充実感ややりがいを感じたかどうかを検証してはどうか。市民参加が職員にとって単なる義務や負担になっているとすれば、市民参加を実施した効果も上がらず、参加した市民の満足度も決して上がらないはずである。

(3) 市民の意見を吸い上げる工夫を

市政への参加をした経験のない市民が、おしなべて市政についての関心が低いかと言えば決してそうではない。何かの機会で市民が集まると、市政について「こうすればいいのに」「こういうところが足りない」という話題になることはよくあり、その中で建設的な意見が交わされることもある。しかし、現状では、そうした意見を市に届けるまでのハードルがまだまだ高い。市民の日常の感覚を、意見として吸い上げる工夫が必要である。

そのための一つの方法としては、第2期審議会の答申でも提案したSNSの活用を進めるべきである。

市が平成25年11月にフェイスブック及びツイッターのアカウントを開設し、情報発信を開始したことは評価したい。今後は情報発信の段階から一歩進めて、情報収集のツールとしての活用を進めてもらいたい。

市がSNSに発信した様々な情報のうち、市民が関心を持った情報は、情報共有や市民同士の意見交換に活用される。また、その際に付けられたコメントは市民の貴重な生の声でもある。SNS上での市民のやり取りを分析することによって、市民の関心や意見をリアルタイムで把握することが可能になる。

また、職員が地域活動や市民活動にこれまで以上に主体的に関わり、その中で自然な形で市民の意見に耳を傾けることも必要である。職員は、業務の中で積極的に現場に足を運び市民と接する機会を増やすとともに、一人の市民としても市民参加を意識し、自分の地域の町会・自治会活動や興味のある市民活動に率先して参加してほしい。

活動の担い手不足に悩む多くの地域にとって、様々なノウハウを持つ市の職員は、貴重な人材である。職員にとっては、日常的な地域活動を通して多くの市民と触れ合うことで地域の実情を知るとともに、市民感覚を磨くことができる。そして、市民と職員が同じ目線に立ち、地域の一員として一緒に活動することでお互いの理解が深まり、地域の活性化と市政への市民の声の反映という2つの効果が期待できる。地域にとっても職員や市政にとっても、職員が参加することのメリットは大きい。

(4) 市民が参加したくなる工夫を

市は、市民参加のハードルを下げる工夫をするとともに、参加のきっかけづくりとして、委員や意見の市民公募を行う際の周知方法や応募要件を工夫し、これまで市民参加の機会について知らなかった人たちの関心を喚起してほしい。

具体的には、従来の自発的な応募に加え、無作為抽出等により行政側から声かけをする機会を拡大したり、市主催の講座やイベントの参加者など、市政に少しでも関心を持ってくれた人に対して個別に案内をするなど、今までよりも積極的な働きかけを行い、市民が市政への参加に一步踏み出してもらえるようなきっかけづくりをする必要がある。

また、参加の継続性確保のためには、参加した市民に「参加できた」「自分の意見が市政に反映された」といった充実感を感じてもらうことが重要である。

会議形式のものについては、ワークショップなど楽しい雰囲気の中で一人ひとりが自由に発言できるような方法を取り入れ、コーチングやファシリテーションのスキルを身に付けた市民や職員が、参加者と一緒に会議をつくりあげることも検討すべきである。そのためには、コーディネーターやファシリテーターを養成する必要がある。

市民参加条例では、政策の立案、実施及び評価の一連の過程において、市民が市政にかかわることを「市民参加」と定義している。企画段階から参加できる機会を増やすなど、その意欲に応えるような取り組みを進めてもらいたい。

また、アンケートや各種調査なども、協力した市民に対して、意見がどのように活用され、どのように市政に反映されたかをきちんと伝えていくことが、行政としての責任である。

いずれにしても、市は参加した市民が「また参加したい」と思えるような工夫をしなければならない。

Ⅲ 町会・自治会活動や市民活動のさらなる活性化について

1. 市民参加のまちづくりに向けて

第2期審議会答申を受け、人とひととがつながる地域社会の創出とそれぞれの地域社会への参加を促す効果が期待できる「町会・自治会活動や市民活動のさらなる活性化について」が今回の諮問内容である。

我が国では人口減少と少子高齢化が加速度的に進み、人口構造が大きく変わっている。国は65歳以上の高齢者人口を20歳～64歳の人口で支える割合について、昭和25年（1950年）は高齢者一人に対し10.0人だったが、平成72年（2050年）には1.2人になると推計している。これからの時代は、これまでのように若い世代が高齢者を支える社会のしくみは成立しない。人口増、税収増の時代に整えた、様々な社会のしくみを根底から見直す必要がある。

もともと人々は、地域社会の中で協力し合ってきた。地域社会の中では個人よりも全体の利益が優先される面もあったが、自らの地域のことは自らで解決できるよう、支え合いながら生活してきた。ところが、都市化が進展し、社会が豊かになる中で、自治体と地域、市民の役割意識が変わり、地域で解決すべき問題もその解決を行政に任せる事例の増加に象徴されるように、市民が地域社会の一員としての認識を持つ機会が減少してしまった。さらに、高齢化の影響もあり、一部の町会・自治会では担い手不足により活動の維持が難しくなり、解散を余儀なくされているところもある。

本市においても、平成16年に16.3%であった高齢化率はますます上昇し、平成26年現在23.5%であり、平成29年には4人に1人が高齢者となる見込みである。超高齢社会となるこれからの時代は、一部の人が地域の活動を担うのではなく、地域に住む一人ひとりが役割を分担しながら、お互いに支え合い、安心して暮らしていける地域づくりをしていかなければ、皆が笑顔で暮らせる住みよい地域社会の実現は不可能である。

（1）地域の一員として地域のことは自分たちで解決する

本審議会では今回、地域の現状を把握するため、本市の町会・自治会の中でも特徴的な活動を展開している唐松町会を視察した。唐松町会は、地域の課題は地域で解決するという意識を高く持ち、地域課題を自主的に解決するための手段としてNPOを組織している。学童クラブや障害者施設の運営など、日常的な相互扶助のしくみが確立している唐松町会は、地域の問題を地域で解決している地域社会のモデルの一つである。

人は、本人が望むかどうかにかかわらず、地域の中で人とかかわり合いながら生きている。地域参加の第一歩は、地域社会の一員であるという自覚を持つことから始まり、労働力・アイデアの提供、専門知識の提供、豊かな実践経験や人的ネットワークなど自分のできる範囲で、地域社会に参加すればよい。地域社会、すなわち、町会・自治会や市民活動に参加することは、社会人としての責任でもある。地域参加は、必ずしも難しいことではない。地域社会の一員として、自分にできることを担えばよいのである。

地域参加の中でも、町会・自治会に代表される、住民同士が協力し合い、地域の問題を解決するための活動においては、地域に住む人々がつながり、それぞれ役割を果たす必要がある。地域で生活する住民は、「忙しいから参加しない」ではなく、「忙しくても何らかの地域参加を実践する」という意識を持ち、「世帯で一人」ではなく、一人ひとりが社会的責任を行動につなげていかなければならない。

多忙な現役世代や子育て世代は、「平日は参加できないが、休日には参加する」「高齢者の問題までは手伝えないが、子どもの活動には参加する」、子どもは、「廃品回収に参加する」「お祭りの山車をひく」など、参加できる活動は必ずある。参加することで住民同士のつながりが広がっていくのである。

地域社会は人とひととのつながりで成り立っている。忙しい人、高齢であったり障害を持っていたりと、参加の意識は持っていても参加できない事情を抱える人へは、周りの住民が配慮する必要がある。地域への参加を第一歩として、市民一人ひとりの知恵・経験・人脈を、自由にゆるやかに確かな形をつなぎ、住民自らが地域課題に取り組むことが、未来の住民自治社会の実現につながる。

(2) 担い手の確保

① シニア世代の市民参加促進

高齢者を支えてきた若い世代の人口が減少していく社会の中で社会の持続性を保つためには、若い世代が活気を失わないよう、シニア世代の力で盛り上げるようなしくみが必要である。

本市においても、かつて「新住民」と言われた、人口急増期に市外から転居してきた世代もすでにシニア世代となり、地域社会を支える活動の中心となっている。

これから高齢者福祉は「地域包括ケア」制度を中核として展開される。医療・介護専門家の活動と生活支援を支える市民主体の活動が協働して、包括的に展開されるものである。シニア世代が社会の負担の対象ではなく、社会の担い手となることによって、シニア世代がシニア世代を支えると同時に、子育てに忙しい世代や障害等の理由で支援を必要としている人々を支え、今後の超高齢社会における地域を維持していかなければならない。

シニア世代が地域の中でつながりを再認識し、新たなつながりを育み、深めていくことで、自らの生きがいと健康のため、社会のために何ができるかを考え、

地域社会でもシニア世代が地域の担い手として力を発揮できるような環境づくりをしていく必要がある。

②女性の社会参加促進

現在、社会全体で女性の社会参加の推進とリーダー層への登用が求められている。本市においても「男女が共に生きるまち八王子プラン（第3次）」において重点課題の一つとして“あらゆる分野への男女共同参画の推進”を掲げ、その中で政策・方針決定過程への女性の参画や、防災分野における男女共同参画を推進するとしており、市が設置する審議会等における女性委員の割合を平成35年度までに50%とする目標値を定めている。

しかし、現状では女性の社会参加を阻む様々なハードルがある。「男は働き、女は家を守る」「会社や町会・自治会などの役職は男性の仕事」というような、性別による固定的役割分担の意識が根強く残る社会の中で、女性がリーダーとして社会参加をするには、かなりの覚悟や労力と社会的理解が必要である。様々な困難がある中で意欲的に挑戦していく人もいるが、途中で挫折したり、初めからあきらめてしまう人もいる。女性のリーダー層への参加がなかなか増えない現状の中で、家族の理解や協力はますます得られにくくなり、さらに参加を阻む悪循環となっている。

一方で、市民活動の分野では女性がその力を十分に発揮し、あふれる行動力と地域密着の知識を生かし、生き活きと活動している現状があり、リーダー層でも多くの女性が活躍している。女性が活躍しやすい場とそうでない場の違いをしっかりと分析し、あらゆる分野で女性が活躍できる環境をつくる必要がある。

2. 町会・自治会活動、市民活動のさらなる活性化

(1) 町会・自治会活動のさらなる活性化

平成26年9月現在、本市には町会・自治会が566団体ある。平成元年に79.9%だった加入率は年々減少し、現在では61.4%になっており、役員の手不足など、活動の継続に課題を抱えている団体が多いのが現状である。ところが、高齢者の孤立や高齢者の見守り、空き家・空き地問題、地元商店街の衰退や地域の防災・防犯問題など、地域における課題が多様化・複雑化していく中で、町会・自治会への期待がますます高まっている。以下、町会・自治会活動のさらなる活性化についての意見を述べる。

①運営側への女性の参加促進

町会・自治会活動の中で、実際の活動を担う地区委員や班長クラスでは多くの女性が活発に活動している。ところが、町会長などの役職になるとその割合は激減し、女性の町会長は566団体中わずか43名という状況である。町会・自治会では、

まだまだ女性が役職を担うことに対する風当たりが強く、役職を担ったとしても、男性が大多数を占める集まりの中で、発言や活動がしづらい状況もあるようである。逆風の中で参加の一步を踏み出すのは大変な苦勞があるとは思いますが、女性が思い切ってその一步を踏み出せるよう、女性の意識改革と同時に、受け入れ側の男性と家庭から送り出す家族の意識改革が必要であり、役職を担う一步を踏み出した女性を周囲が支えていくことが必要である。

東日本大震災の被災地の避難所では、運営側に女性が少なかったため、性別や年代ごとの配慮が行き届かず、必要な物資確保ができなかったり、避難所運営の役割分担に支障が出るなど、様々な問題があったとの報道があった。

一般的に男性よりも地域で過ごす時間が長い女性は、地域や生活に密着した様々な情報を持っており、その知恵と力を運営に活かすことは、町会・自治会の新たな展開に欠かせない。

②運営の効率化と次代への継承

「住みよいまちにしたい」ということは、多くの市民に共通する願いであろう。その実現のための身近な団体が町会・自治会であるが、参加に踏み出せない一因として、役員になりたくないという意識や地域コミュニティへの関心が薄く、時間や労力を提供することへの負担感がある。また役員会の中では、役員会や運営委員会がうまく機能しないために役員皆で担うはずであった仕事が町会長や一部の役員に集中するという現象も起きている。

まずは自分に与えられた役割をそれぞれがしっかり果たすことが大切であるが、一部に集中する負担を分散する方法として、町会・自治会の仕事のマニュアル化を図り、共有することで、だれでも担えるよう仕事を明確にすることが有効である。それにより、特定の人への仕事の集中を防ぎ、次代を担う役員へのスムーズな引き継ぎも可能になる。

役員の出番制は、活動の継続性の点で短所があるものの、参加のきっかけとしては大変効果的である。

また、役員としての参加の前に、会員としての参加を促進する必要がある。20代から50代までの現役世代の参加を増やすためには、子育てや仕事で忙しい生活の中でも、活動時間や参加方法の工夫などで、参加する人の負担が少なくすむよう、運営側の配慮が必要である。

会員同士の生活支援のしくみをつくり、参加を促すきっかけとなっている事例もある。片倉台自治会では、電球の交換等の身近な生活支援をしくみとして確立し、展開している。支援を必要とする人の頼みやすさと、活動を担う人の意欲の向上、責任感へとつながり、その活動自体の継続性も担保されるとともに、人とひととのつながりを生むきっかけとなり、町会・自治会への理解を促す効果ももたらしめている。

(2) 市民活動のさらなる活性化

本市の市民活動については、個人の趣味を共有する活動から、地域課題や市全体のまちづくりを考える活動まで、多種多様な活動が数多く展開されており、その機動性と市民ニーズに合った対応が特徴である。

①参加しやすく、つながりを創出する市民活動

市民活動では、多くの市民が活動を楽しみながら、人とひととのつながりを創出することができる。初めは自分自身の楽しみのために始めた趣味のサークル活動が、活動を続けていくうちにだれかに喜んでもらいたいという意識に変わり、公益活動に発展することもある。また、八王子お手玉の会のように、自身の持っている技能を児童館や高齢者施設などで発揮するような「個人的なボランティア活動」から、社会ニーズや地域の課題を解決する「地域的な活動」に発展した例もある。

現役時代に地域社会とは疎遠だったシニアは、退職後に、町会・自治会活動よりも市民活動の一部である生涯学習活動に興味を持つことが多い。生涯学習活動は家の外に目を向けるきっかけとなり、参加がしやすいようである。興味のある活動にはお金を払ってでも参加したいと思い、意欲的に参加することにより、人とつながり、様々な市民活動を知り、地域社会にかかわる道ができる。サークルや講座などの生涯学習活動を始め、市民活動によって地域社会に参加する市民を増やすことが期待できる。

②中間支援組織等の活用

本市には、八王子市市民活動支援センター、八王子国際協会、NPO法人環境活動センター八王子、八王子市ボランティアセンター、八王子高齢者活動コーディネートセンター（八王子センター元気）など、個人や団体を支援する組織があり、活動種別や地域ごとに個人・団体が加盟・登録している。

これらの組織は、個人の活動支援や団体運営のノウハウの提供、コーディネート、活動情報の集約と情報発信等の中間支援組織の役割を担っている。個人・団体の活動のレベルアップと活性化のために、中間支援組織としての機能を再認識し、活動をさらに拡充する必要がある。あわせて、数多くあるそれらの組織が連携し、お互いの力を十分生かしてより効果的に活動できるよう、組織同士の日ごろからのネットワークづくりも重要である。

③財源確保

市民が活動を行うには様々な費用を要するが、自主財源を確保することも重要である。財源の確保のための活動は、自分たちの活動への理解を広げ、他団体との切磋琢磨を促し、結果的に日常の活動の活性化につながるためである。

市民活動団体にとっては、安定的な活動資金と活動拠点（事務所等）の確保が

最大の課題である。市の事業の受託も安定的な財源確保策の一つだが、活動の固定化を招くなどの弊害もあるため、自主財源を確保する独自の努力や創意工夫が求められる。

各団体の自主的取り組みに加え、近年、個々の市民が、賛同する活動に寄付をすることで参加したり、企業が社会貢献の一環として活動助成、寄付行為や活動場所の提供を通じて、市民の活動を支えていく事業を行う例が増えている。このような動きを積極的に活用し、財源や活動拠点を確保していく必要がある。

(3) 町会・自治会等の地縁組織と市民活動等のテーマ型組織の協働

町会・自治会、市民活動団体それぞれの活動の長所を比較すると、町会・自治会には、地域コミュニティの核としての「必要性」と「地域に根付いた活動の継続性」、市民活動団体には、様々な課題の解決に自ら取り組む「自発性」と、活動のテーマが決まっていることによる「参加のしやすさ」といったそれぞれの長所がある。地域のために活動の必要があるにもかかわらず、担い手不足の問題を抱える町会・自治会が、参加しやすい市民活動を活用して参加者を増やし、市民活動団体にとっては活動場所を拡大する結果を生むなど、お互いのノウハウを活動に活かすことや、協働して課題に取り組むことで、それぞれの長所を活かし、活動を活性化することができる。

視察した唐松町会は、NPOを立ち上げ、地域の課題解決のためにテーマごとに対応していた。町会にとってNPOを設立することは、地域で活動する町会会員に対して無償のボランティア活動から有償の雇用へ、地域における義務的活動から自身の参加意欲を持った活動へ、町会費のみの収入から自主財源の増加へと転換する機会にもなっていた。会員でない人が町会活動に触れるきっかけともなり、人とひととのつながりをつくる活動でもあった。

NPOの設立とまではいかななくても、4つの町会が集まり、地域課題の解決のための活動を、町会役員OBや地域の有識者等が、町会とは別組織のグループをつくって担うことにより、町会・自治会の負担軽減や事業の活性化を図っている、めじろ台のような地域もある。地域の中に趣味の活動など、小さなグループの市民活動が育てば、その活動や人とひととのつながりを町会・自治会につなげることによって、結果的に町会・自治会を活性化することにもつながっていく。

また、地域には小・中学校やそのPTA、保育園・幼稚園の保護者会、青少年対策地区委員会、高齢者あんしん相談センターや民生児童委員など、地域で活動する既存の団体・組織がある。PTAなどの団体は若い世代の参加が多く、防犯、環境美化など町会・自治会と共通する役割も持っている。また、高齢者にかかわる課題解決には、高齢者あんしん相談センターや民生児童委員などと、町会・自治会の協働による相乗効果が期待できる。

市内では、青少年対策地区委員会の一部の地区の活動のように、効果的な協働により活動が活性化している地域もあるが、まだまだ協働が進んでいないのが現状である。町会・自治会とこれらの組織が交流や協働を進めること、つまり、地域の問題解決という同じ目標に向かって性質の違う様々な団体が、同列で構成団体となつて協働していくことができれば、今以上に多様なアプローチが可能となる。

趣味の活動などを行っている市民活動団体にとつても、町会・自治会等の地縁組織と協働することは、大きなメリットがある。協働により、子どもから高齢者まで幅広い世代に参加してもらい、次世代への継承や地域に根差した活動ができれば、より継続的で効果的な活動を展開することができる。サークル活動であれば、お祭り等で発表の場を得ることもあるだろう。

また、学園都市八王子の大学や専門学校等は、町会・自治会活動の協働のパートナーとなる存在である。地域活性化、まちづくり、都市問題等の専門家としての学術的知識を有する大学等は、地域にとっては貴重な知的財産であり、大学にとって、地域は生きた教材である。また、そこに通う学生は紛れもなく地域社会の一員であり、お互いに困ったときに助け合えるよう、つながりを築くことが必要である。

3. 活動の活性化に向けて市が取り組むべき方策

市民が暮らしやすいまちをつくるためには、市民と市民、また市民と行政、そして行政と行政との協働が欠かせない。行政の責任で市が担うべきこと、町会・自治会や市民活動が担うべきこと、そして市民個人が担うべきことを認識し、お互いが役割と責任ある行動を踏まえて協働することが必要である。

様々な活動の中には、市民と行政が一緒に取り組んだ方が効果的な事業もあれば、お互いの得意分野を生かして別々に取り組んだ方が効果的なものもある。別々に取り組んではいるが、協働することにより一層の効果を期待できる活動もある。

たとえば担い手養成講座などは、市主催の方が公の機関という信頼感から参加しやすい。市民が初めて参加の一步を踏み出すための安心感があるためである。ところが、受講生が実際に地域で活動し、力を発揮できるまでのフォローについては、市民活動団体等が担った方が様々な展開が期待でき、効果的な場合もある。そのようなときは、積極的に協働を図っていく必要がある。

市民と行政が協働でまちづくりを推進していくために、前章までの内容を踏まえ、市には町会・自治会活動や市民活動の活性化のために、以下のような取り組みを推進してほしい。

(1) 市民との双方向の情報共有

市民と行政との情報共有は、市民が参加しやすい環境を整えるために欠かせない。イベント情報だけでなく、なぜ市民参加が必要なのか、町会・自治会がこれま

で、そしてこれからどのような役割を担っていくのかを含め、市民に適切な情報が提供される必要がある。また、市民の思い・市民活動の実情など、市が関係している分野はもちろん、これまで、市ではとらえていなかった市民独自の活動情報についても、市がしっかりと把握し、発信していかなければならない。

市民にとって最も重要な情報源の一つである市のホームページや広報については、現在は市の事業を中心に掲載されているが、市民活動についても、より多くの情報が得られるよう、工夫を求めたい。また、SNSについては、市からの情報を活用して、市民が市民同士で情報を共有するために、さらなる活用を推進する必要がある。

(2) 地域の人材や活動団体など地域の資源を生かす工夫

ここでは地域活動の活性化のため、「女性」「ネットワーク」「学校」の3つの視点からの提案を述べる。

各地域には様々な資源がある。町会・自治会や市民活動の活性化のためには、それらを活用し、活動を展開していく必要がある。

まず、「女性」の視点である。活動を希望する女性が、制約を受けることなく活動できることは非常に大切である。任意団体である町会・自治会に対して、市が女性の登用を強制することはできないが、市として男女共同参画社会の推進のためにしっかり啓発する必要がある。

次に「ネットワーク」の視点では、地域における市民、町会・自治会、市民活動団体を横断的に把握できるのは、行政と中間支援組織である。市や中間支援組織は、福祉や防災などの市民生活に直結する様々なテーマにおいて、市民個人、町会・自治会、市民活動団体、保育園、幼稚園、学校、大学等の教育機関、地域に住む学生など、様々な人や機関がネットワークを構築してつながることができるよう、情報提供や団体同士のコーディネート支援について、今まで以上に積極的に取り組む必要がある。たとえば、町会・自治会のみ働きかけていた案件について、町会・自治会とNPO及び保護者会組織などとの協働を市がコーディネートするなど、工夫の余地がまだあるはずである。

そして「学校」の視点では、学校施設を活用したコミュニティづくりが展開されている先行事例もある。少子高齢化・核家族化が進む中、子どもたちの活動は世代別に区切られ、同世代同士のつながりはできるが、異世代の交流機会が少なくなっている。子どもたちが学ぶ学校という場で地域の人が活動することにより、子どもたちは地域の様々な大人たちとかわることができ、子どもたちと地域の人とのつながりが生まれる。そして、地域に参加する大人の姿を見る体験は、子ども自身のその後の市民参加につながっていく。学校は選挙の投票場所や災害時の避難所としても使われており、子どもがいない人にとっても身近な地域の施設である。したがって、地域にとっても学校とのつながりは、地域の活性化や災害対策など、様々な

メリットがある。「八王子ビジョン 2022」でも「地域とつながる学校づくり」が施策の一つに挙げられている。近年の教育再生の動きにより、教育行政における責任体制の確立が求められる中、学校を中心にした地域コミュニティの確立という視点を積極的に取り入れ、放課後子ども教室や地域運営学校の運営をきっかけとして、一歩進んだ施策の展開を図る必要がある。

(3) 中間支援組織の活用と市民活動拠点の再構築

市民活動は、市民自ら自主性と自発性を持って展開されるべきである。市民活動の活性化のために市の支援は必要だが、市が直接支援することにより、活動の自発性・自主性が確保されなくなる危険性がある。そこで、個別の市民活動については、中間支援組織がその役割を発揮することを期待する。個別の団体を中間支援組織が支援し、中間支援組織を運営面で市が支援することで、個別の活動の自主性・自発性を損なうことなく、市民活動を活性化していく必要がある。

中間支援組織は、情報発信や団体間のコーディネート、活動団体のレベルアップなど、その果たす役割は非常に大きく、行政ではできない柔軟な対応も可能である。たとえば情報発信については、民間の情報も市政の情報も扱えることから、市民が求めている情報を一元的に発信することが可能である。情報を求める市民が情報を得やすいよう、中間支援団体のホームページに市政情報を盛り込んでもらうなど、市民の情報発信と情報収集の核として、市も中間支援組織を積極的に活用すべきである。

市民の活動拠点として、戦後、全国的に公民館がその役割を担ってきた。公民館は、教育や住民の地域コミュニティの場として整備され、公の中間支援組織としての役割も担っていた。本市では公民館のほかに市民センターが整備され、公民館は生涯学習センターとしての機能を併せ持つ施設へと再編された。今、地域コミュニティの大切さが見直され、改めてこれらの施設の機能を考え直す時期に来ている。多くの住民が利用する図書館、地域事務所の市民集会所などとともに、住民同士のつながりを創出する機能を持つ場所として活用すべきである。

市民センターについては、設置当初（昭和 58 年）の目的は、地域におけるコミュニティ活動の活性化を図るとともに、地域コミュニティ推進組織の育成を図る地域コミュニティづくりの核とするものであり、これに伴い市民センターごとに住民協議会が組織された。現在、市民センターは指定管理者である八王子市学園都市文化ふれあい財団が管理・運営し、貸館業務と地域コミュニティ醸成の事業を行っており、住民協議会は地域コミュニティの醸成のためにセンター祭りや講座などを行っている。

市民センター設置から 30 年以上が経過し、高齢社会となった今、地域のコミュニティ活動のさらなる活性化が期待されている。市民の活動拠点となっている市民センター・生涯学習センターはもとより、その他の公共施設も含め、市民の活動拠

点として、そして、利用者同士、団体同士をつなぐ情報交換の場として、今後どのように生かしていくのかを真剣に検討する必要がある。

活性化した地域コミュニティ活動は、自分たちの課題を自らの手で解決する土壌をはぐくみ、将来の地域自治組織にもつながっていく。

(4) 有償ボランティアについて

近年、受益者負担を前提とした、有償ボランティア活動や市民活動団体等、地域の支え合いシステムが芽生えている。ボランティア活動については全くの無償と考えられがちだが、交通費等の実費負担やポイントの付与など、多少の金銭を介在する有償ボランティアの考え方も広まりつつある。地域課題の解決に奔走している人に実費の負担を強いることは、活動意欲の低下を招きかねない。

市民活動支援センターによると、市民活動にかかわろうとする人からは「市民活動として活動を継続させていくなれば、無償よりもわずかでも有償の方が意欲と継続につながる」との意見も聞かれるという。本市においても、市民が参加する誘因となり、参加意欲につながるような取り組みを展開すべきである。

IV おわりに

第3期の市民参加推進審議会への諮問の一つが、「町会・自治会活動や市民活動のさらなる活性化について」であった。これまでの八王子市におけるコミュニティの中心であった、町会・自治会活動について、八王子市の人口動態を見ながら考察してみたい。

八王子市の人口移動の特徴を、平成22年(2010年)と平成17年(2005年)の国勢調査結果を用い、年齢階級別(5歳ごと)に表示したものが、図1である。

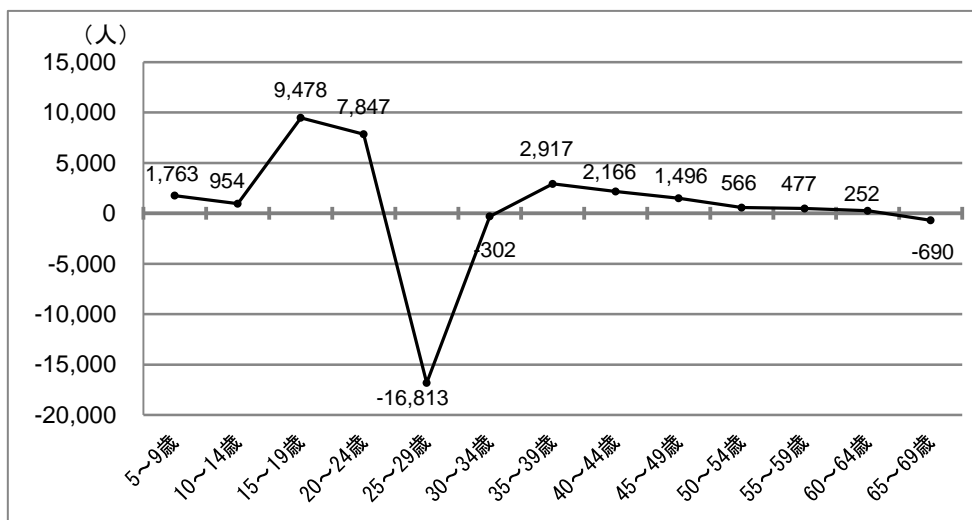


図1 八王子市年齢階級別人口移動の状況(2005～2010年) 国勢調査より

八王子市の人口移動の最大の特徴は、15～19歳、20～24歳で流入が目立つ点と、25～29歳の流出が顕著になっている点である。これは学生の進学や就職に伴う移動であるが、一方で35～49歳までの世代の人口も増加傾向にあり、子育て世代の流入も目立っているのが、八王子市の人口移動の特徴である。

図2は、市内の年齢階級(5歳)別人口のグラフである。年齢階級別人口の第1位は40～44歳、第2位は45～49歳、第3位は35～39歳となっている。

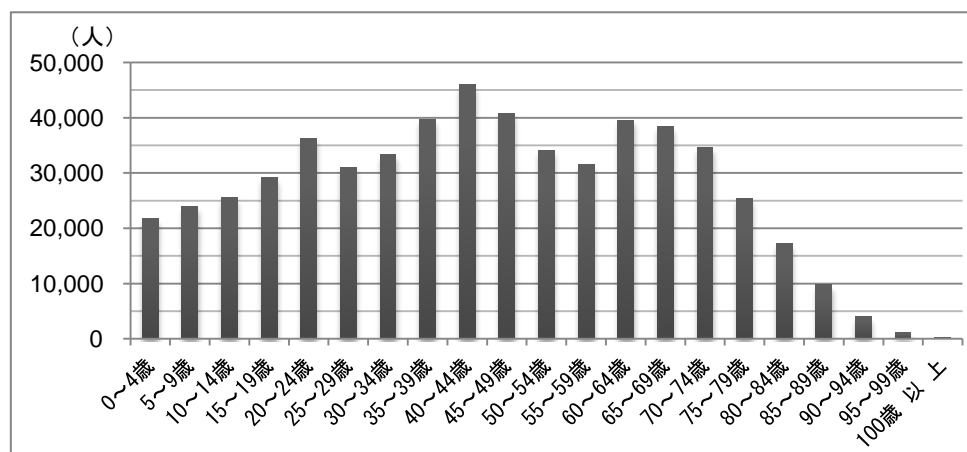


図2 八王子市の年齢階級別人口(平成26年1月1日現在) 住民基本台帳人口より

さらに本市が毎年実施する「市政世論調査」によれば、八王子市民の定住意向は極めて高く、子育て世代である30歳代～40歳代でもほぼ90%が住み続けたい（「ずっと住み続けたい」と「当分は住み続けたい」の合計）と回答している。（図3）

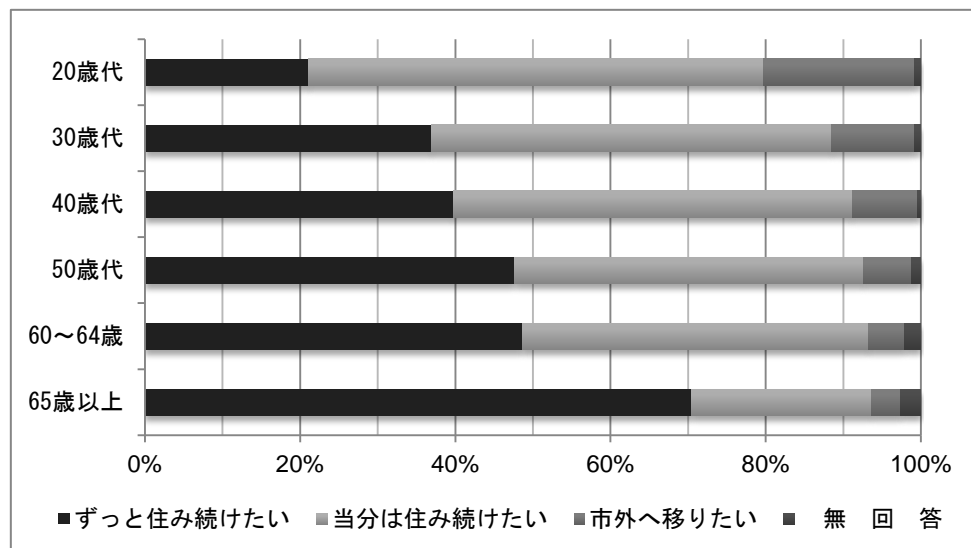


図3 八王子市民の定住意向（平成25年）
第45回（平成25年）八王子市市政世論調査より

八王子市民の定住意向は、図1において50歳以上の人口流入と流出がほぼ均衡していることから、裏付けられよう。

では、「定住意向の高い市民」は地域に関して、どのような意識を有しているのだろうか。本市のシンクタンクである、八王子市都市政策研究所が平成24年に行った「八王子市民の定住意向に関する調査」から、「地域の一員としての意識」に関する回答を見ておきたい。（図4）

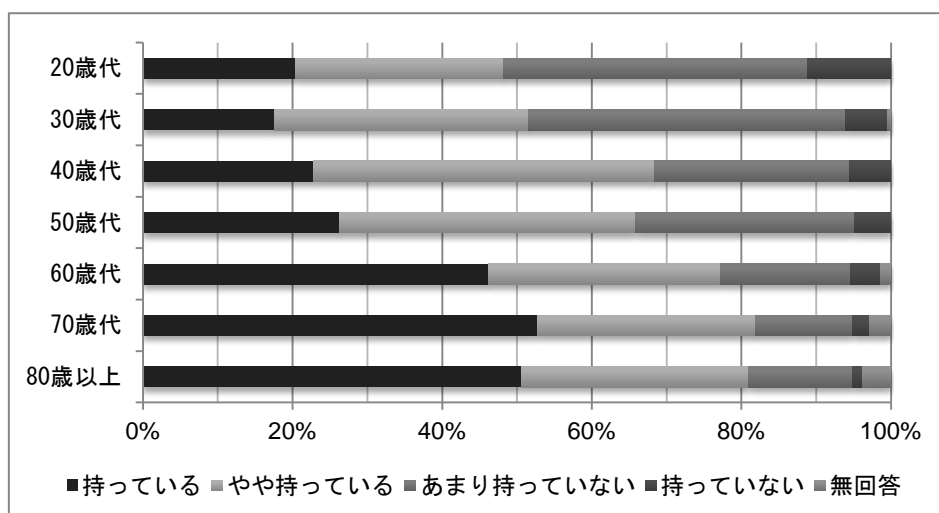


図4 八王子市民の地域の一員としての意識
八王子市都市政策研究所「八王子市民の定住意向に関する調査」より

20歳代と30歳代では、「地域の一員としての意識」を「持っている」（「持っている」と「やや持っている」の合計）と答えた市民は50%程度だが、40歳代・50歳代では60%を超え、70歳代以上では80%を超えている。この調査と同年に行われた市政世論調査では、町会・自治会への加入率を尋ねる質問項目があるが、図5に見るように、同じように年齢が高い方が町会への加入率が高い傾向がある。

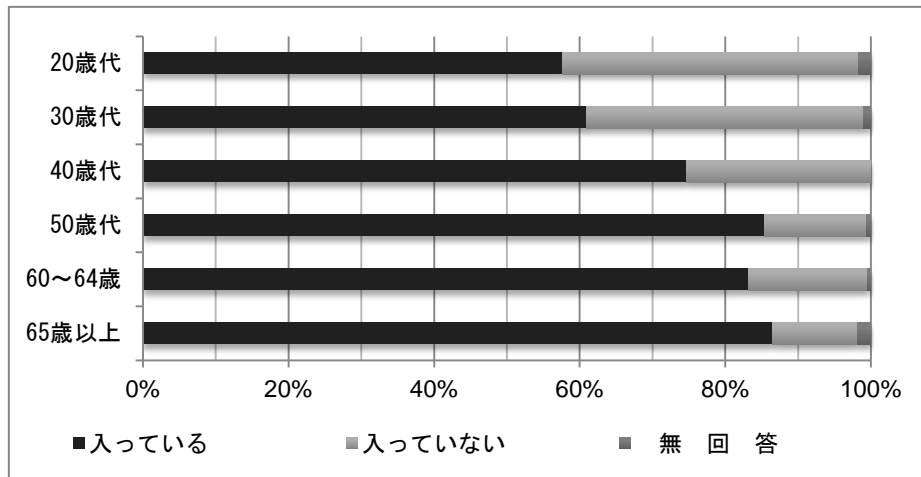


図5 町会・自治会への加入率 第44回（平成24年）八王子市市政世論調査より

ところが、実際の町会・自治会の加入率を見てみると、少し違った結果となっている。平成25年度の町会・自治会の加入率61.4%は、平成11年度の67.6%と比べても6%以上減少している。これまでコミュニティとほぼ同義で使われることの多かった、町会・自治会の加入率が下がってきたことは、厳然たる事実として存在している。新たなコミュニティの創出を目指して、当面は町会・自治会の加入率を上げていくことが求められており、本市でも八王子市町会自治会連合会と協働で「町会・自治会加入促進ハンドブック」を作成して町会・自治会に配布し、役員向けの研修会で活用するなど、既に取り組みがスタートしている。

折しも本市は、平成27年4月に中核市へと移行する。中核市への移行は、市の権限が強化される団体自治の側面を持つが、同時に住民がさらに積極的に地域や市の問題にかかわる機会が増加する、住民自治の拡大も意味していることを見落としてはならない。つまり、これまで以上に、住民と本市が協働を進めていくことが重要となる。これまでの町会・自治会活動と市民活動、そして市政が、より効果的な協働を目指すことによって、住民主体のまちづくりを展開してほしい。

その解決策の一つとして、地方自治法202条の4に定められる地域自治区を設置し、地域自治組織により運営することも、検討すべき課題として挙げられよう。中核市移行に伴う本市の事務権限強化によって、さらに住民の視点に立った行政運営を推進していくためには、自治体権限を住民組織に移行させることも、十分に検討に値すると考える。

本市における市民参加の取り組みが、より一層進展することを審議会委員一同願ってやまない。