

米国における住民主体のまちづくりから大阪市の住民参画施策を考える～シアトル市、ポートランド市の事例を参考に～

大阪府大阪市建設局公園緑化部緑化課
住吉 徹

大阪市の住民参画施策について、シアトル市、ポートランド市の事例をもとに今後の展開を検討した結果、役所全体を対象とした住民参加原則の整備の必要性、住民と接する上での心構えやそれらを浸透させるための人材育成の必要性、住民の声を吸い上げる重層的な組織構造の形成などの課題が浮き彫りになった。本報告書ではこれらの解決策として、住民参画の原則に関する条例の制定、行政職員に対する人材育成の充実、中間支援団体の役割や機能の強化について提案した。

1 はじめに

大阪市では、2012年度より地域活動の活性化や市民による自律的な地域運営の実現のため、概ね小学校区に相当する範囲において、地域団体、NPO、事業所など地域の様々な団体が参加する協議会型の地域組織を地域活動協議会として位置付けている。同協議会は、2022年4月現在、326の団体が活動しており、これらの団体の設立や運営を支援するため、本市では中間支援団体制度や活動のための補助金などの制度を設けている。その他、市民活動を推進するための条例なども制定しており、市民参加のための制度や仕組みは一定整っている状況である。一方、私見ではあるが、地域活動協議会に参加する人は高齢者などが多く、毎年実施される取組みも防災訓練や敬老のつどい、美化活動など、どこの区も同じような取組みばかりであり、各地域の課題に応じた取組みは少ないように感じる。その課題の原因の一つとして、同協議会が地域振興会や社会福祉協議会、スポーツ推進委員など各種団体により構成されており、依然として

帰属意識の強い旧来型の組織による住民自治から完全に脱却できていないということが考えられる。その課題の解決のためには、私は、行政も住民も、個人の自律性を尊重し、目的に応じて団体や個人が柔軟に結集するような緩やかな繋がりによる住民自治をめざす必要があると考えた。このような課題認識のもと、日頃担当している公園緑化業務の枠組みに留まらず、本市住民参画施策のどのような点に課題があり、どのように解決すればよいか、今回訪れたシアトル市、ポートランド市の事例をもとに検討した結果を報告する。

2 今回の研修を通じて把握できた大阪市における住民参画の課題

(1) 住民参画の原則について

ポートランド市では、2010年に住民参画の原則が採択された。この条例は、市全体の各条例や計画、施策など全てに適用され、住民と協働しながら各種計画の策定や事業が取り組まれている。2010年以前より住民参画を支える仕組みは完成されていたが、1990年～2000年初頭の住民自治の低迷を経て、トムポッター市長によって再生された。住民参画の原則は、①行政と住民のパートナーシップ、②早期段階からの参画、③信頼関係の構築、④包摂性と公正性、⑤質の高いプロセスの選択、⑥透明性、⑦住民参画促進の責任所在の7項目が設定されている。今回訪れた市議会、交通関係部署、市民協働の部局などすべての部署においてこれらの7原則がしっかり実行されていた。この住民参画の原則はこれまでの長い歴史の積み重ねによる成果だといえるが、市議会や市役所全体に住民参画を徹底させる

ための基本ルールを設けている事例は、日本ではあまり聞いたことがなく、その先進性に非常に感銘を受けた。

(2)ー1 住民参画における行政職員の姿勢

シアトル市とポートランド市の担当者へのヒアリングを通じて、彼ら自身が住民と良い関係を持ち、話し合いをしながら仕事を進めることを最も重視しているなど感じた。ポートランド州立大学のポール先生の話でもあったが、「世界では、行政によるトップダウンはコミュニティとの親子関係であり、効率が悪いと気づき始めており、住民と共有した統治方法を行っている自治体が増えてきている」と説明があった。そのうえで、住民参画の重要な視点は、「行政とコミュニティが、親と親の関係になることが大事である」と述べられていた。私もこれまでの業務経験を振り返ってみれば、心の底では、「住民参加は対話をすれば時間もかかるし意思決定を停滞させる」、「住民の意見は一部の関心のある人の意見では」、というような考えがあったように感じており、自分自身も、市民と親と親の関係で接することができていないと考えるようになった。

おそらくこのような考えは、私だけでなく組織内部でも文化として浸透しているように思えるし、本市における住民参画の課題も行政と住民の間で親と親の関係、つまり対等な関係を築けていないのではと感じた。本市では1章でも述べたとおり、住民の活動を支える各種制度は整っているが、これらの制度を有効に活用するためにも彼らのような住民と対等に接する姿勢を学ぶべきである。

(2)ー2 住民参画における行政職員の人材育成

今回訪れたシアトル市、ポートランド市の各部局との意見交換では、「まずは地域を理解しどんな課題があるか」「相手との信頼関係構築のために食べ物を一緒に食べながら話し合いをする」など、各ヒアリング先で共通するような回答も多くみられた。これらのヒアリングを通じて感じたことは、シアトル市もポー

トランドの両市とも、行政職員が住民参画を促進するための基本的な知識や技術をしっかり身につけていることである。ポートランド市では、職員のファシリテーション力などの人材育成にも力を入れているようであったが、その成果が実践に生かされていると感じた。

ポール先生の話の中でも住民参画促進のための行政職員の人材育成を力説されていた。例えば、「行政は住民を巻き込むためのプロセスをデザインするにあたって、自分たちに心地よい、自分たちにとって良いと思うプロセスをデザインしがちである。コミュニティが大切にしていることに耳を傾け、手助けをする形で巻き込んでいかないと住民らは参画してくれない。」といった技術的なアドバイスもいただいた。

一方、本市では一般的な市民対応の研修はあるものの、このような住民参画のための知識や技術を学ぶような研修プログラムはなく、住民と効果的に協働するための行政職員のスキル強化が必要であると感じた。

(3) 住民の声を吸い上げる重層的な構造

ポートランド市では、1974年に公式の住民活動組織を支援するネイバーフッド・アソシエーション制度が導入され、この制度の支援をするための部局も設置された。現在、同市には住民活動組織であるネイバーフッド・アソシエーション（以下、NAという）が95団体あり、NAは1団体を除き7つある地区連合のどれかに属している。各地区の地区連合は、域内のNAに対し活動の支援や技術供与等を行っている。7つある地区連合のうち、4つは独立したNPO組織で、域内のNAの代表者からなる理事会により運営されている。残りの3つの地区連合は、市の職員が直接事務運営に携わっている。

本市でも概ね小学校区単位で設立された地域活動協議会を支援するために本市が委託契約したNPO団体等（以下、中間支援団体という）が、会計事務や事業の企画立案、広報などの支援や技術供与等を行っており、ポート

ランド市の地区連合と一部類似するような仕組みが整っている。一方、ポートランド市では、地区連合を通じてNAの意見を吸い上げ、市役所の重要な意思決定に反映するなど、地区連合が市役所と住民活動団体の橋渡し役として機能を有していた。その他にも、地区連合では、NAの会計管理や理事会の選挙支援、選出された理事の研修、会議運営の手引き、企画するプログラムに応じた関係部局との連絡調整、補助金の獲得支援など、NAに対する手厚い支援が多く実施されていた。市役所ではできない業務の多くを地区連合が担うことで、住民活動に参加する人たちの参加のハードルが下がり、参加人数が増え多様性が高まるだけでなく、住民の活動に必要なスキルも高まり、公共事業に関する意思決定においても住民の意思がしっかり反映される仕組みが確立されていることが分かった。

3 大阪市における住民参画の課題に対する提言

シアトル市やポートランド市では、様々な団体を訪れたがどの団体も住民が主体的に参加する意識が浸透しており、それらを実行するための制度も整っていた。住民参画の長年の積み重ねにより、市全体で仕組みが整っていることも分かった。本市でも住民主体の活動は多く実施されているが、大きなムーブメントにはなっていないように感じる。一部の行政職員や住民の地道な活動だけでは限界があり、職員の意識改革や制度改革だけでなく、住民参画に対する人的・物的・金銭的な投資も必要である。そこで以下の3点について提案する。

(1) 住民参画の原則に関する条例の制定

ポートランド市のように、市の基本原則を作り条例や各種計画、事業などにおいて部局横断で徹底的に実施することで、住民参画の積極的な展開が実現するのではと考える。とても大きな政策的判断となるため、市長などのリーダーシップも必要であると考え。市

の施策、計画、事業などあらゆる場面で、これまで以上に住民の声が反映されるのなら、住民も地域の活動に参加してみようと思うのではないかと考える。

(2) 市民を巻き込み協働で取り組むための姿勢やスキルを身に着けた行政職員の育成

今回の研修では、市民を巻き込み協働で取り組むための姿勢やスキルについて多くのことを学んだが、市全体で住民参画の取組みを積極的に展開するためには、職員ひとりひとりが住民参画への姿勢や実現するためのスキルを身につける必要がある。日頃、市民と接する職員だけでなく、すべての職員に対して、住民参画の専門家などの講師を招き研修を充実させる必要がある。

(3) 中間支援団体の役割や機能の強化

本市の中間支援団体は、あくまで住民活動団体の活動支援にとどまり、行政と住民との橋渡し役的な機能までは担保されていないことから、現在の中間支援団体又は新たな組織を組成し、その団体又は組織に役割や機能の強化を図るべきであると考え。具体的には、地域活動協議会で議論された意見をとりまとめ、市役所に意見を述べたり、市役所が提案する計画について、協議会に議論いただくための連絡調整の権限を付与することなどである。他にも、地域活動協議会をより強力に支援するための支援プログラムの充実（会計事務、会議運営の支援、各種研修など）を図る必要がある。