

市民共働の実現に向けて ～アメリカの地方自治における住民参加から学んだ「参加しやすさ」 という視点～

香川県坂出市総務部税務課
亀井 大聡

1 はじめに（地域課題等）

近年、グローバル化、IT・ICT化、少子化・高齢化…等、多種多様かつ急速な社会変化の中、住民のニーズも多様化し、行政が果たすべき役割も広範囲になってきている。一方で、財政赤字が膨らみ、必要と思われる事業全てに予算をつけて、実行することは困難な状況にある。また、民間企業の活力任せでの地域活性化も難しい。

そういった状況において、これからの行政運営において必要不可欠な観点が「市民共働」、つまり、公共の利益のために、行政だけでなく、市民、ボランティア、自治会、NPO、企業等様々な主体が同一の目的を持って、相互に協力・連携して課題解決に向けて取り組む考え方である。市民の側も、税金を払っていれば行政に「やってもらえろ」という考えではなく、市民自らが自分たちの地域をどのようにしたいかを主体的に考え、行動していかなければ、今後の地域社会の活性化は見込めない。

2 アメリカの地方自治と住民参加の手法～住民自治を活発にしている文化と仕組み

(1) アメリカの地方自治制度の概要～地域住民が有する大きな選択オプション

まず、アメリカの地方自治について、日本と大きく異なる点は、自治体が住民投票によって住民の意思で作られるということだ。基本的な住民サービスは州の下部機関のカウンティ（郡）が担うが、より細かなサービスを

住民が希望する場合に自治体を作られる。その他、メトロという広域行政政府が作られる場合や、逆に無自治体の地域も存在する。日本の市町村が、明治維新以降に中央集権の推進のためになされた区割りであるのに対し、アメリカでは、自治体成立の段階から住民自治が行われている。

また、地方政府の権限が大きく、中央の連邦政府の権限は合衆国憲法に限定列挙されており、それ以外の権限は地方に属する。とりわけ、地方税の税率が州によって大きく異なり（例えば、売上税について、10%程度の税率を設定している州が多い一方で、オレゴン州では0%）、税制面を考えて居住地を選ぶ人もいるということには驚いた。

地方自治体の統治構造も様々で、日本と同様の「市長－議会型」の他、ベンドのような「議会－シティマネジャー型」、ポートランドのような「理事会型」があり、住民が望む統治構造を選択できる。

(2) 視察地における住民参加のための組織と手法

① ネイバーフッド・アソシエーション（NA）

ポートランドでは、ネイバーフッド・アソシエーション（NA）という地域課題解決のための自治組織がある。NAは希望する地域住民が個人単位で加入する市公認の組織で、市から予算を与えられ、市の予算編成や都市計画等の高度に政策的な内容の議論も行い、低所得者住宅の開発など、日本では行政が担う仕事の一部も担っている。

市はNAに義務を与え、NAはその義務を果たすことで、発言権を有している。また、市はコミュニティ及び市民生活局（OCC）という部署を設置して、住民の声を吸い上げるとともに、コミュニティに対してリーダーシップ養成研修や技術支援を行っている。

一方で、全ての人が地理的境界線によって意見を一にする訳ではないので、その他多様なコミュニティからの意見の吸い上げが課題となっている。

②NPO

アメリカでは課題解決の主体として、NPOが大きな役割を果たしている。その背景としては、(i) 行政とNPOの連携関係ができていて（行政の資金援助のもと、NPOがサービスを提供するシステムが定着している）、(ii) 寄付文化があり、税制優遇（寄付控除）やNPOへ資金助成をする財団の存在がある、(iii) ボランティア文化があり、活動を行う人的資本が豊富なこと、などが挙げられる。

③ベンド市議会における住民参加

視察先のベンド市議会では、開会前に市民に発言の機会があり、また、日中仕事をしている市民も参加しやすいように、開会時間が平日夜に設定されていた。議会を傍聴している市民も老若男女様々で、若者も発言していたところが印象的であった。

3 日本の地方自治体における応用可能性と日本型共働システムの提言

(1) 住民参加の現状

先に挙げたとおり、日本の地方自治体において、住民の意向の反映が大きな課題となっている。その手法として、現在、各種委員会への自治会長や一般公募委員の参加、各種計画等に対するパブリックコメントの募集などが行われているが、形式的な意見の反映の域を

脱していないところがある。

私が携わってきた公共交通業務においても、法定計画策定のための議論をする協議会に「地域公共交通の利用者」を含めることが法律に定められており、真に公共交通を必要としている利用者（当事者）の声を反映させることが意図されているが、実際にそういった人を抽出し、会に参加してもらうことは難しく、どのような人がどの程度交通手段に不自由し、どれだけのニーズがあるのか把握することに苦心した。

(2) アメリカの事例の応用可能性

この研修を通じて学んだアメリカの諸制度は、日本にはない多様な主体を活かした自治制度であるが、次のような理由・違いから、日本の自治体にそのまま当てはめることは困難と思われる。(i) 地方自治法等の法律による一定の縛りがあり、アメリカほど自治体の権限が広くない。(ii) 住民自治組織の自治会に直接政策決定に関わる権限はなく、また、個人単位で自主的に加入するNAと異なり、構成員は住民自治に強い関心を持った人ばかりではない。(iii) NPOの数が少なく、行政とのパートナーシップも不十分。(iv) 「税金さえ払っていれば良いようにしてもらえ（行政サービスは当たり前）」という住民意識((i)～(iii)の制度上の違いを克服し、参加しやすい仕組みを作ってもそれだけでは住民参加は見込めない)。

住民自ら地方政府を作り上げてきたアメリカと比べ、住民自治精神の地盤が弱い、「自分たちの力で地域を変えられる」という意識の醸成、また、そもそも「地方自治に参加しよう」という意識の醸成が、市民共働のためにまず必要となってくる。

(3) いかにして参加してもらうか～「参加しやすさ」だけでは参加しない

ポートランド州立大学の西芝雅美先生の講

演の中で、「市民参加の推進のためには、『楽しい』、提案が通って『受け入れられた』と感じてもらえることが必要」ということ、「アメリカの学生は、『楽しい』『ネットワークが作れる』という理由で、進んでボランティアに参加する。一方で、日本の学生はボランティア経験が少なく、参加している学生も『やらされて』『義務感で』という理由が多い。」という話が印象的であった。

逆手にとれば、責任感の強い日本人は義務感があれば参加すると考えられる。むしろこの「義務感」こそが日本人にとっての「参加しやすさ」であり（義務感があつたほうが参加しやすくなり）、仕方なく参加した人が「楽しい」「ためになる」からと引き続いて参加したくなるような取り組みが必要だと考える。

(4) 政策提案……まずは「参加してもらう」 取り組み

住民自治を考えるにあたって欠かせない主体は、やはり自治会であり、防災・環境美化等の地域に根差した世代を問わない課題については最重要な主体となる。しかし、100%自治会頼みで住民自治が完成するかといえば、利害関係者が限られた課題（特に若年層向けの、数十年先のまちづくり計画や子育て支援等の課題）について、自治会に意見を募っても建設的な意見はあまり期待できないと思われる。

そこで、計画策定や政策立案の際の若年層・現役世代との共働のために、企業のCSR活動との連携を提案したい。近年、企業価値向上のためのCSR活動として、環境美化活動や地域の祭へ従業員を参加させる企業も多いことから、使用者に地域社会への貢献として働きかければ、従業員の参加が期待できる。アメリカ人のライフスタイルと比較して日本人は仕事に縛られる傾向にあり、仕事関係であれば真剣に取り組むので、個人参加のハードル

が高ければ団体で、「仕方なく」でも参加してもらえばよい。

以上のような方法で、まずは参加してもらうこと。そして、その提案を現実化すること。その1つの実現により、参加者に「自分の発言が受け入れられた」と思ってもらえることこそが、継続して住民自治に参加したい（参加すれば楽しい、メリットがある）と思ってもらう一歩になるのではないかと。

4 おわりに……いかにして取り組むか

漠然とした大きな提言となってしまったが、結局のところ、多様な主体との連携のために最も必要なことは、「関係づくり」だと考える。ポートランドの成功事例も、早い段階から市民と対話し、しっかり「関係づくり」ができていたからこそだと感じた。住民自治に「参加してもらう」ことを考えるに際して、まず最初に、関係づくりのためにこちらから「地域に出ていく」ことが必要不可欠だと思う。

また、当然、市民共働は地域課題解決のための重要なテーマであるが、共働はあくまで手段であり、目的・求められる成果は地域社会の活性化であることを忘れてはいけない。そのためには適切にPDCAサイクルを回すことが必要で、いかに上手く共働し、時間をかけてP（計画）し、D（実行）しても、それだけでは継続的効果は得られない。目的を見失わず、実行したことをC（評価）し、A（見直し）する手順が大切だ。

今回の研修を通じて、新しい視野を得られたこと、全国の自治体職員との関係づくりができたことは、私にとって貴重な財産になったと思う。ここで学んだことを活かし、地域に出ていく公務員となって、本市の市民共働の推進に貢献したい。