

③ 身近な地域社会の合意形成の土壌を耕す

■坂田弘太郎・大野木秀子・白川修己・村上佳江・加藤隆章・小林康夫・関口昌幸

1 行政に市民の声は届いているか

地域住民のマジョリティが、日頃からどのような生活課題や意識を抱えているのか、また行政に対して、どのような意見や要望を持っているかを、あらかじめ把握し、施策やサービスへと反映させておくことは、必要不可欠なことである。市民一人一人の顔が見えにくい、声が届きにくい横浜のような大都市行政においては、なおさらのことだ。

しかしながら、平成十一年度に企画局が実施した横浜市民意識調査では、「横浜市へ意見や要望をお持ちになったり、不満を感じた事がありますか。」という問いに対して、「ない」と答えた人が約六割(六一・〇%)存在している。市民局広聴課で実施した横浜市民アンケートでも、同じ質問に対して、約四割(三七・九%)の市民は、「ない」と答えている。

「意見や要望は、持つていないし、不満も感じたことがない」とする市民層もしかし、何らかの生活課題や不安や悩みを潜在的に抱えながら生活している可能性が高く、自身の利害を左右する何かが起こるまでは、それが表面化しただけと捉えることもできる。いずれにしろこうした沈黙する市民層の生活ニーズに対して、既存の広聴手段でアプローチ

することは、なかなか難しい。(図-1)

一方、「意見や要望、不満がある」と答えた市民についても、そのことを市役所や区役所に伝えただろうかを訪ねると、市民意識調査では、そのうちの約半数(五〇・四%)が、市民アンケートでは、ほぼ八割(七九・一%)の市民が「何もしなかった」もしくは「伝えなかった」と回答している。すなわち、不満や意見、要望があったとしても、行政に対してそのことを表明したり、アクションを起こさない市民層もかなりの数で存在するため、その内容がどのようなものであるのかは、市職員が役所のカウンターの中で座して待つている限りは、永久に把握できないことになる。

2 サイレントマジョリティ層にどうやってアプローチするか

これらの調査の結果から判断する限り、自分自身の意見や要望、不満を何らかの方法で、行政に対して表明する―行政の側からすれば、既存の広聴手段によって、日常的に意見や要望を把握できている―市民層は、あくまでも少数派で全体の二割程度に過ぎず、残り八割の市民層―すなわち、要望・意見、不満は「ない」と沈黙する市民層と不満や意見がある

にもかかわらず、行政に対してアプローチしない市民層は、事業実施の合意形成の段階になって、どのような態度行動を示すのか、予測不能の「ブラックボックス」として地域社会に存在している。

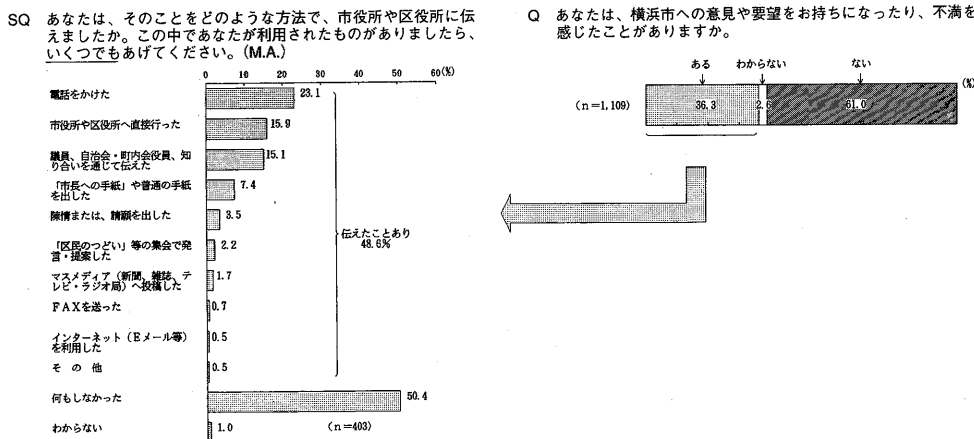
さらに重要なことは、これらの市民層は、行政にとって「ブラックボックス」であるばかりでなく、地域社会そのものにとっても「ブラックボックス」となっている可能性が高いことである。

市民の「地域の行事や活動への参加経験」を訪ねた平成十年度の市民意識調査結果によると、「何もしていない」と答えた市民が四八・二%と過半数に近くなっている。そして、「祭りや盆踊り、運動会」といったレクリエーション活動以外で社会的な活動に参加した市民は、「道路や公園の清掃活動や草取りなどの共同作業」が二〇・三%、「子供会、婦人会、老人クラブへの参加」が十六・六%、「リサイクル活動」が十四・四%、「子育てサークルやPTA活動」が七・七%、「福祉・ボランティア活動」が七・一%といずれも全体の二割程度かそれ以下である。(図-2)

行政にとって市民が、そして地域住民相互が「ブラックボックス」であるとしたら、例えば町内会や自治会から「地域の総意」として

- 1 行政に市民の声は届いているか
- 2 サイレントマジョリティ層にどのようにアプローチするか
- 3 「パートナーシップ推進モデル事業」の事例分析を通じて
- 4 これから課題として、身近な地域社会におけるトータルな合意形成システムの形成を目指して

図-1 平成11年度市民意識調査―市民広聴―



陳情や要望があった市民利用施設を整備して
みたら、一般の地域住民がほとんど利用しな
かったり、貴重な生き物が居る環境を保全す
べきだと活動する市民グループの要望を受け
る形で、行政が保全に乗り出した途端に、周
辺の住民はまるで無関心で、地権者は開発を
望んでいたという事態も十分起こり得よう。

本市にとって、身近な地域社会における合
意形成を考えていく際に、このような「サイ
レント・マジョリティ」ともいえる市民層の
意見や要望を意識的に掘り起こすと共に、住
民自身が地域の課題解決のために社会的活動
に参加するモチベーションを高めていくこと
が、緊急の課題ではないだろうか。

課題解決のアプローチとしては、二つの方
向性が考えられる。行政責任において主導的
に合意形成を進めていくことを前提にするな
らば、まず区役所が中心となって、区民意識
調査などの調査広聴をきめ細かく実施するこ
とで、地域生活圏レベルでの多様な住民層の
意識やニーズの構造を、事業化以前にあらか
じめ把握分析しておく方法が有効である。こ
れを通じて各々の地域の特性に応じて合意形
成が必要と思われる課題やテーマを発見し、
それに即した事業や施策を都市計画マスター
プラン等の地域社会のプランニングに反映し
ていくことが可能となる。

今一つは、地域社会の中に多様な住民相互
の交流と合意形成のための機会や場を創り出
すことである。それによって、サイレントマ
ジョリティ層の中からも活動する市民を掘り
起こし、地域住民自身が地域社会の共通課題
の発見と解決を主体的に進めていくことを区

役所が支援していく方法である。例えば、平
成八年度〜平成十年度にかけて各区で実施さ
れたパートナーシップ推進モデル事業（以下
モデル事業）で「支援系」と分類されるもの
がこの試みにあたるだろう。

3 「パートナーシップ推進モデル事業」 の事例分析を通じて

本稿では、後者の方法にスポットライトを
あてて、西区「ボランティア活動育成事業」、
南区「南子育て支援事業」、港南区「港南ま
ちづくり塾」、金沢区「街づくり支援システ
ム推進事業」の四事業（表1参照）の事例
を取り上げて分析・検証することで、既存の
地域コミュニティ（注1）やテーマコミュニ
ティ（注2）のみならず、サイレントマジョ
リティ層を含みこんだ地域社会におけるこれ
からの合意形成のありかたを展望してみたい。

① 持続的な活動主体を形成する「公募」 という実験

西区のモデル事業は、いずれも事業を実施
するにあたって、パートナーを組むべき住民
側の運営・実施スタッフの過半を、区役所が
日常的に付き合いのある既存の地域組織だけ
には頼らず、不特定多数の区民一般（サイレ
ントマジョリティ層）の中から広く集める公
募方式をとっている。

本市において「公募」という参加の方法そ
れ自体は、目新しいものではない。

例えば、総合計画に対する意見や提案を広
く市民一般から求めたり、区民会議の委員や

市政モニターを公募することはこれまでも行
われてきたことである。今回のモデル事業で
着目すべきは、行政が一定程度お膳立てし、
既に出発点があったシステムやプログラムの中
で市民に参加を呼びかけたのではなく、事業
の大枠は用意するが、具体的な活動のシステ
ムやプログラムは、事業を実施しながら、集
まってきた区民とともに協働で創っていくこ
うとしたことにある。

それだけに、この「走りながら考える」と
いった事業の実験的趣旨を理解した意欲ある
「公募市民」が企画運営スタッフとして集まら
なければ、そもそも事業を開始することがで
きず、さらに集まった区民が自立するまで、
彼らの活動に対する動機付けを持続的に高め
ていかなければ、事業は途中で空中分解する
可能性がある。

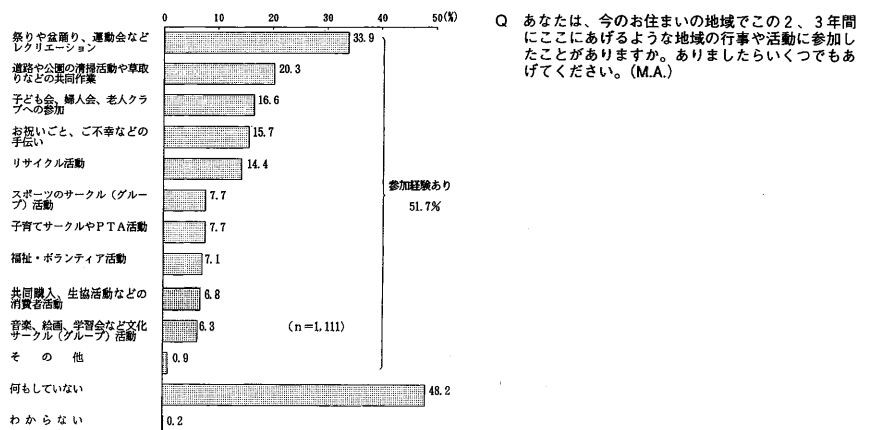
まず、「不特定多数の市民に事業を周知し、
持続的に活動する主体を形成する」という視
点から各区がどのような工夫をしたのか見て
みよう。

ア 西区の事例

西区では、「区民全員がボランティア」を
合い言葉に、事業を始める際（平成九年三月）
に、区の広報を通じて区民一般に参加を呼び
かけたが、その時は応募者が一名しかいなか
った。しかし、その後、事業のコンセプトを、
区民を交えながら区役所内の各課で、議論す
ることによって再構築し、それに基づいて半
年後に参加者をもう一度公募した。

そこで集まった「意欲はあるけれど具体的に
地域で何をして良いのかわからない」二十

図-2 平成10年度市民意識調査—地域の行事・活動への参加—



(注1) 町内会・自治会など地縁によって結び付いた自主活動グループ
(注2) 福祉や環境など共通のテーマで結び付いた自主活動グループ

八名の区民に対して、まず自らの活動ニーズのあり方を体験を通じて明確に認識してもらうために、実際に、いくつかの福祉施設等でボランティア活動を実践するプログラムを、行政と参加者が協同で企画実施した。そのことが参加者間の自発的な活動グループ結成に結びつき、平成十一年一月のボランティア募集説明会の開催にあたっては、これまで活動を行ってきた公募市民の側が中心となって、区民一般に対して活動への参加を呼びかけることにより、百名の応募者が集まっている。単純に数字だけみれば、二年間で区民の関心層が百倍になったことになる。

イ 港南区の事例

港南区の「港南まちづくり塾」では、区民のまちづくり活動に対するアイデアを公募するにあたって、「もう行政だけにはまかせておけない」という刺激的なコピーとそれを実現するための活動費として、最大四十万円を提案者（塾生）の裁量で使えるようにした点が、事業当初大きな話題となった。

これによって従来まで区役所とのかかわりのあまりなかったサイレントマジョリティーから多くの参加（提案五十件・塾生二百名）が得られたことは一つの成果であるが、実はそれ以上に着目すべきは、事業一年度目から、各塾を立ち上げるにあたって、区民からの提案の選考プロセスや選定理由を公開する「公開選考会」を開催したことである。

各提案者にプレゼンテーションを義務づけ、その場で講評とともに選考をすることのみは、事業プロセスの透明性を確保すること

で、「最終的には私達の見えないところで、行政が決めてしまう」という市民参加にまつわるある種のしらせ意識をぬぐい去り、「公募市民」の活動へのモチベーションや緊張感を高めるための画期的なものであった。

② 個別のニーズを地域化（社会化）する合意形成の手法を学ぶ

「公募市民」が地域社会において課題解決のために持続的に活動する主体に転化した際に、大切になるのは、自分自身の意欲やニーズと相異なる他者の意欲やニーズとの調整をどのように図るかということであろう。

先にも述べた通り、地域社会には、様々な利害や意見、立場の異なる人々が潜在的に存在している。市民が自分自身の地域に対するニーズを顕在化させ、解決のための活動を開始した途端に、別の立場とニーズを持つ市民が反対者として立ち現れる場合が往々にしてある。また、既にエリアを基盤に地域全体の課題を網羅して活動している町内会・自治会といった地域コミュニティと上手な関係が結ばず、かえって地域社会の衝突や葛藤の原因になる場合もある。

区役所が、課題やテーマにのみ基づいて活動するテーマコミュニティとの関わり方について悩むのは、この点があるからで、テーマコミュニティの予備軍とも言える持続的な活動を始めた「公募市民」がひるまず、地域の中で多様な立場の人々との合意形成を図るためのスキルやノウハウを共に学ぶ場をつくることなどが、「支援系モデル事業」の大きな目的の一つであった。

表一 各区のモデル事業の比較

事業名称	港南まちづくり塾	街づくり支援システム推進事業	南子育て支援事業	ボランティア活動育成事業
担当セクション	港南区地域振興課	金沢区区政推進課	南区保健所	西区地域福祉課
実施期間	平成8年度～9年度	平成8年度～9年度	平成8年度～9年度	平成9年度～10年度
事業目的	市民の「自分の住む地域で何かをしてみたい」という力を「まちづくり塾」という場を通じて結集する事で、単一の事業への参加から地域の総合的な合意形成へと結び付けてゆく	産業、歴史・文化、緑、水環境などのテーマに応じて市民のまちづくり参加者を公募し、地域コミュニティやテーマコミュニティ、企業や大学研究機関とのネットワークを形成することで区の総合的なまちづくりのシステムを創る	「地域で支える子育て」の実現を目指して、子育て世代と町内会運営世代の交流、また地域社会と子育て世代を結び付け、有機的な子育て支援の実現を図る。	「区民全員がボランティア」を合い言葉に区民が自立的に活動する場となる魅力的なボランティアサークルづくりとその協同運営のためのシステムを構築する。
運営体制	<ul style="list-style-type: none"> 自治会・町内会や区民会議の代表、有識者等から構成される運営委員会を設置 運営委員会をサポートするために、庁内係長会議と、区内在住の局職員による塾支援隊を組織した。 活動実施主体は、公開選考会によって選ばれた各塾長と公募によって集まった塾生。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業全体を調整コーディネートの主体として区内にある大学研究機関の研究者と学生によって構成される横濱金澤地域総合研究集団を結成。 活動実施主体として、公開講座の参加者を中心に、テーマコミュニティ、企業・生産者をメンバーとする街づくりのテーマに応じた5つのプロジェクトを設置 	<ul style="list-style-type: none"> 事業の運営母体として公募参加者を中心に、町内会関係者、有識者行政議員からなる「子育て環境を考える会」を結成。 活動の実施主体は、「考える会」の内部に設置された「人づくり」、「場づくり」、「情報の収集・提供」の3つのグループ 	<ul style="list-style-type: none"> 当初の事業運営母体は、公募参加者が話し合う場としての「全体会」とボランティア実体験の場としての「フィールドワーク」を設定した 平成10年9月以降は、11の自主活動グループが活動を開始すると共に、グループリーダーによる連絡調整係会議が発足した。
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> 原則として活動テーマとプログラムは、各塾に任せられるが、塾長会議等を通じて、全体調整と協働を図った。 	<ul style="list-style-type: none"> 区内を5つのエリアにわけて地域の特性と街づくりのテーマに応じてワークショップ、まちづくりイベントなどのプログラムを展開 	<ul style="list-style-type: none"> 「人・場・情報」の3つのテーマに応じて、調査やワークショップ、交流・学習会、提案活動を展開 	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者介護やまちづくりなどのテーマでグループごとにボランティア活動を展開
区役所のかかわり	<ul style="list-style-type: none"> 事業費及び専用活動スペースを提供。 	<ul style="list-style-type: none"> 活動プログラムを協同で企画立案 	<ul style="list-style-type: none"> 「考える会」の事務局を担った 	<ul style="list-style-type: none"> 事業全体の企画調整を担った
事業成果	<ul style="list-style-type: none"> 事業終了後も、塾長及び塾生がネットワークを形成し、フォーラムの企画開催やフリースペースの運営に参画するようになった。 	<ul style="list-style-type: none"> 「シティガイド」や「森づくり」などをテーマにした自主活動グループが誕生すると共に、従来までの区民活動のネットワークが強化された 	<ul style="list-style-type: none"> 考える会の提案が「地区センターの開放」などの具体的な事業に結びついた 	<ul style="list-style-type: none"> 9つのボランティアグループが生まれ自主的活動を行うと共に、それらのネットワークとしてのサークルも自主的に運営されるようになった。

ア 金沢区の事例

金沢区のモデル事業の特徴は、公募市民と区内にある大学の学生を中心としたメンバーが協働で、地域社会において立場の相異なる、多様な主体を一般区民に開かれた共通のテーマにつけることで交流を図って行くことにあった。海面利用についてとすれば利害が対立する漁師とマリンスポーツの関係者を同席させた『金沢の海を考える連続講座』や産業団地の企業者と隣接する住宅団地の住民との交流を目指した、『逸品逸材博覧会』の開催などは、その典型的な例である。

また、森づくりの講座で集まってきた参加者と市民の森愛護会の地権者との話し合いの場を設けることから、協働の間伐作業へと結びつけていった例もある。

イ 南区の事例

南区子育て支援事業では、同世代で同じ課題を抱える母親同志のグループ化は、比較的進んでいるが、異世代間の交流がないことから、町内会に赤ちゃんクラブを結成することを目指して、モデル地区を選定し、その町内会の役員と地域の母親、そして公募で集まったメンバーで相互に話し合いや情報交換の場を継続的に設けた。

町内会の婦人部役員から、昔の出産や近くの公園と遊び場情報、子連れでいけるお店、伝承遊びについて、また老人会との交流では、町の歴史を話してもらうことを通じて、地域コミュニティのメンバーと「公募市民」等とが相互理解を図るための手段とした。

③ 活動を開きつつ維持継続するシステムを形成する

モデル事業は、事業実施期間が二年間であり、事業終了後に、事業参加者の活動への支援の維持継続のあり方が大きな課題になる。

二年間は活動が地域に根付くための期間としては、長いようで短い。事業が終わった途端に、行政として全ての支援を打ち切ってしまったら、活動そのものが消滅してしまい、行政に対する住民の不信感を残す結果になるだけというケースも考えられる。といって、「個性ある区づくり推進費」等で代替し、同じような支援を続けていけば、今度は市民活動としての自立が阻害され、また参加者に対して、ある種の既得権益を与えることになりかねない。

各区がモデル事業終了後に、その成果を活かしつつ、どのような形で公募市民と適正な距離を取り、支援を持続しているかを見てみよう。

港南区では、各塾に個別に補助金を提供するという支援方式を発展的に解消し、スポーツセンターの未利用スペースを区のまちづくり支援センター的に活用することを視野に入れて、その運営に塾長及び塾生のOBも参画することで、まちづくり塾という枠を超えたより広範な市民層に対して「情報」や「機云」を提供するための準備を進めている。

金沢区では、モデル事業を通じて育成した各テーマコミュニティを自立させると共に、「横浜金沢地域総合研究集団」という区内の大学が中心になって結成された地域シンクタンク型NPOに、モデル事業自体のその後の

フォローとしての都市デザインフォーラムの企画運営や地域調査等への参加を促した。

区行政としては、モデル事業によって蓄積したノウハウを活かし、市民活動に対する情報の収集と提供に取り組んでいる。

南区では、「安全で安心できる遊び場が欲しい」という事業参加者の声を受ける形で、区内の地区センターの場を子育て中のお母さんが自由に出入り出来る場として定期的に開放することとし、その運営をボランティアに担ってもらったり、事業参加者OBが子育て情報誌を発刊することを支援している。

西区でも事業を通じて結成されたサークル間に自主的な「相互支援関係」が形成されるようになり、「ボランティア・フェスタ」のようなイベントが自主的に開催されるなど、ネットワークの輪をサークル外の区内ボランティアグループにも広げる動きも進んでいる。区行政としては、生涯学習支援センターや区社会福祉協議会による、活動に関する相談や活動助成に関する情報の提供、活動・打ち合わせスペースの提供など、側面的な支援へとシフトしている。

いずれも、区行政として個別のニーズを社会化するため、支援の内容を「情報」や「場」の提供という形に意識的に転化する形で継続させ、当初の「公募市民」を核にしながらも、支援対象をより幅広い市民層へと転換しつつあると言えるだろう。

4 これから課題として

身近な地域社会におけるトータルな合意形成システムの形成を目指して

横浜市には、行政に対してアプローチしてこない、そのため既存の広聴システムでは、ニーズをなかなか把握しがたい広大なサイレントマジョリティ層が存在している。

また、地域社会において、社会的な活動に参加している市民も現在のところ決して多いとは言えない。

これまで述べてきたように、全市レベルの実験的な試みとして始まったパートナーシップ推進モデル事業は、「公募」という方法を意識的に活用することで、サイレントマジョリティ層にアプローチし、彼らが持続的に活動するための支援を行うと共に、既に活動しているテーマコミュニティや地域コミュニティと交流する機会を設け、合意形成を図るための手法を開発してきた。さらに各区ともモデル事業の実施を通じて蓄積した経験を、「場」や「情報の提供」という形で、より幅広い市民層を対象とした施策へと転換し、コミュニティの合意形成の土壌を耕す試みを現在も続けている。

このような試みを評価したうえで、次の段階で問われてくるのは、市民の自主的な活動を

を通じて、サイレントマジョリティ層の中から掘り起こされる様々な意見や要望を、どのような合意形成のプロセスによって社会化し、施策や事業へと反映させていくのかという点である。また、地域社会の普遍的な課題の解決に向けて、地域コミュニティとテーマコミュニティ、そして新たに活動を始めた市民が、それぞれの役割を担い、恒常的な協働関係を築いてゆくかということであろう。

そのためには、区行政が中心になって、連合町内会長会や区民会議、区議員団会議との関係を再構築し、テーマコミュニティやサイレントマジョリティ層を含めて、施策決定から事業実施・運営まで、より多くの主体がトータルにかかわる地域社会の合意形成システムを形づくっていくことが横浜市に求められて来るはずだ。(図-3)

△坂田Ⅱ西区地域福祉課／大野木Ⅱ南区保健課／白川Ⅱ港南区地域振興課／村上Ⅱ金沢区政推進課／加藤Ⅱ瀬谷区地域振興課／小林Ⅱ市民局地域振興課／関口Ⅱ企画局調査課

図-3 身近な地域社会におけるトータルな合意形成システムの形成を目指して

