

# 答 申 書 (案)

熊本市自治推進委員会  
平成 2 6 年 3 月



平成26年3月 日

熊本市長 幸山 政史 様

熊本市自治推進委員会  
委員長 上野 真也

市長等の行う情報共有、参画、協働の取り組みの検証結果について

熊本市自治基本条例第37条第2項に基づき、市長等の行う情報共有、参画、協働の取り組みについて、当委員会において慎重に検証した結果、下記のとおり答申します。

## 記

はじめに

平成24年5月の市長からの諮問に対して、自治推進委員会として1年間にわたり、次の検証活動を行った。

市民の参画や協働が不可欠な市の事業から、事例を2つサンプリングし、行政・地域コミュニティへのインタビューや現地調査を行った。市民参画・協働の手法が生かされている場面では、行政担当者の役割や資質、市民が自発的に行動するための動機付けや継続・発展的取り組みのための地域組織のつくり方など、多方面から優良な実践的知識が得られた。

今後、今回の検証で取り上げた事例のように、効果のあがる市民との情報共有、参画、協働の方法について、市全体の事業に模倣し、広げ、さらに試行錯誤しながら取り組みを進化させていく工夫が行われることが、熊本市の自治を推進するエンジンとなる。成功事例の中でもとりわけよい成果をあげている事例、いわゆる「積極的逸脱(positive deviance)」の存在に気づき、特異な例外としてみなすのではなく、なぜこの方法や配慮があるとうまく目的を達成できるのかを考えることは有効である。今回の答申では、既に市で試みられている積極的逸脱事例に見られる優良な実践的知識やアイデアを改善し、多方面に応用・普及させていくことについて、市民協働課や区役所が意識的に政策目標を実現していく手法として認識し、組織力として強化することを提言する。

## 検証の目的と方法について

今回の検証は、熊本市の情報共有・参画・協働の取り組みがまちづくりの成果を上げるための取り組みになっているかを分析するために、検証の着眼点（注1）に照らして確認することとした。

検証方法については、検証対象として、熊本市において情報共有・参画・協働の取り組みがなされているものから、特に市民の参画や協働を必要とする地域性の強い取り組みで、市民生活に直結するようなテーマを2つ設定し、それぞれの担当課からの取り組みの状況の聴取、また現地の見学を通して、委員会が情報共有・参画・協働に対する課題、提案を取りまとめた。検証した2つのテーマとその概要は以下のとおりである。

テーマ	主な取り組み内容
地域の防災対策	○まなぼうさい 地域団体と一体となって防災・避難訓練イベントを実施。地域住民と協働で実施することを通じて、地域住民が自ら学び、防災意識を高めていくもの。
	○自主防災クラブへの結成促進  ○地域版ハザードマップ作成 行政が配布している洪水・高潮ハザードマップ等を基に、過去の災害情報をはじめ、地域で想定される危険箇所や避難場所までの経路及び注意することなどを実際のまち歩きにより地域住民の手でマップに記したもの。
地域の健康づくり	○校区単位の健康まちづくり 地域や職域で生活習慣病予防を推進する人材の育成。市民協働により生活習慣病改善のための取り組みを校区単位で実施。同様の取り組みを歯科、高齢、子育てなどの分野でも実施。

（注1） 検証の着眼点

参画・・・ 多様な市民と情報共有を行い、参画の手法や実施時期、公表などを適切に行い、市民の意見、アイデアを事業に反映しているか。

協働・・・ 互いを理解し対等な立場で目標を共有しながら、自主性、自立性のもと協力し、継続的に事業に取り組んでいるか。

## 現地調査を行った取り組みについて

### ・地域の防災対策（大江校区第3・4・5町内ハザードマップ作成）

地域の防災対策として、行政（危機管理防災総室、各区まちづくり推進課）と地域が協働して行うハザードマップ作成における市民参画・協働の具体的な内容や効果面について調査を行った。ハザードマップ作成は、希望する自治会単位で作成するもので、熊本市では平成30年度までに全ての自治会での作成を目指している取り組みである。町内の参加者が市担当者とともにまち歩きを行い、危険箇所について確認をしたものを白地図に落とし、ハザードマップを作成。その内容を町内の地域住民または行政で共有し、災害時の避難等に生かしていくこととしている。

大江地区は中央区の白川沿いに位置し、平成24年7月の九州北部豪雨災害の際に一部冠水した地域である。白川、大井手川に囲まれ水害の危険性について認識している住民も多く、ひとつの町内だけではなく、3町内合同で作成に取り掛かった。当日は、大雨にも関わらず、性別、年齢を問わず、近隣の住民が多く集まり積極的な活動が行われた。

### ・地域の健康づくり（松尾北校区健康まちづくり）

地域の健康づくりとして、行政（健康づくり推進課、各区保健子ども課）と地域が協働して行っている健康まちづくり事業における市民参画・協働の具体的な内容や効果面について調査を行った。健康まちづくり事業は、もともと若い世代からの健康意識を改善し、生活習慣病対策をすすめることに重点を置いた市の取り組みであり、これまで6校区において、市民との協働により生活習慣病改善モデル事業を実施していたものを、現在、全ての校区で行うよう施策を拡大し、全庁挙げて取り組んでいる事業である。地域の中に、健康づくり組織を設置し、健康の視点を盛り込んだ催しを開催するなど、校区全体での健康づくり活動に繋げることを目的としている。

松尾北校区は西区金峰山の山頂付近に位置し、60世帯程の小さな校区である。松尾北校区では、自治会、校区自治協議会、PTA、婦人会、農区等で構成される健康部会を組織し、住民の総意により取り組みを進めている。食生活のアンケート調査について、農区を活用して実施し、多くの住民の意見を取り入れながら健康まちづくりの方針を協議するなど、地域のまとまりが比較的良好な松尾北校区の特性を生かしたまちづくりが行われている。

取り組みの様子の写真

取り組みの様子の写真

### 1. 市民の自覚から自主・自立的な活動へ

ハザードマップや健康づくりなどは地域住民の関心が高く、住民の参画・協働を進めていくには、非常に適している取り組みであったと言える。それぞれの取り組みにおいて、地域住民全体に情報が共有され、住民一人ひとりが自分の問題として自覚し、情報を生かしていた。その結果、目的を多くの住民で認識し、地域役員だけの活動に留まらず、住民全体の自主的・自立的な参画・協働につながっていることが見受けられた。

このような状況を見ていると、市民に対して、ただ事業の内容について端的に伝えるだけではなく、その校区の健康状況や全国的な防災活動の高まりなど、事業のバックグラウンドをうまく伝え、市民の市政・まちづくりへの興味・関心を引き出すことが重要であることがわかる。

地域の役員の活動に留まらず、性別、年齢を問わずたくさんの参加者が集まっており、様々な住民が対等な立場で協力・連携できている取り組みでもあった。役割として参加するのではなく、目的を共有し危機感を持って、自主的・自立的に参画している様子がうかがえ、住民自らが学んで経験を得るところに、参画の効果が見受けられた。

さらに、地域の人口構成を考慮した参加者を設定していたならば、今以上の効果的な参画を得ることができたであろう。

### 2. 強い信頼関係の構築と協働

地域住民と行政が度重なる説明会や協議、連絡等を行い、密に情報を共有しあうことで、お互いの信頼関係が保たれていた。また、地域住民と語り合い信頼される職員が育っていることを実感できた。区役所が設置された効果も出てきていると思われる。

地域住民同士も、健康づくりや地域防災という住民生活に直結するテーマで集まり、一緒に協力して何かを作りあげることで、これまでの地域活動の役割を超えて、地域内での信頼が生れているように感じられた。

ただ一方で、まちづくりの情報があまりにも地域団体だけに集中しているのではないかと。今後は、地域代表者を通じた情報提供、情報共有だけではなく、誰がどのような情報を必要としているのか、情報の伝わり方などをじっくり検討し、市民公益活動団体等様々な主体への情報提供、情報共有を心がける必要がある。多種多様なまちづくりの団体との信頼関係が結べるよう進化していくことを期待したい。

また、協働の過程では、お互いの役割をそれぞれで行うだけではなく、お互いの動きなど協働のプロセスを相互に共有する、説明責任を果たすことが重要である。行政が作った資料に基づいて市民が動くというケースだけではなく、一緒につくりあげて

いくことが必要である。今後は、行政の施策、制度を説明し実施してもらうだけでなく、しっかりと施策の背景を示しながら市民自身が納得し工夫していく協力体制を構築していくことが自立した地域コミュニティを形成するための必須の目標となる。

### 3. 地域の特性を生かした取り組みと施策への反映

特に、地域のまとまりが良い地域性を持つ松尾北校区においては、組織づくりや目標の設定の段階から住民の参画があり、頻繁に住民総会を開くなど多くの住民の参加を得られていた。その結果、自主的な住民の健康確認についても非常に高いアンケート回収率をあげることができている。

また、大江のハザードマップ作成においては、本来、自治会単位でマップを作成するところを、九州北部豪雨災害の際に被害にあった3つの自治会が協力し、合同で行っていた。このように、3つの自治会合同で行ったことは、実際に災害が発生した際の自治会をまたがった柔軟な活動や日頃の住民間の情報共有の活発化に期待できよう。

市民自らが学び、力を発揮し、住民の特性、創意工夫を生かすことができた取り組みが増えれば、自分たちの手によるまちづくりの活動に市民も意義や達成感、喜びを感じ、市政・まちづくりに対する意欲・関心も深まると考える。また、住民の参画により得られた成果を行政と共有し、その後の様々な事業への反映や、地域での有効的な活用ができるようになれば、さらなる参加へとつながっていくことが期待される。

例えば、現状では住民の作成した自治会ごとのハザードマップを、行政がきめ細やかに地域の危険性を把握するための情報として収集・活用する体制が出来ていない。市民の啓発や情報提供という意味の参加から、さらに市民の実践知を政策に生かすことについても、市行政の政策形成能力向上の視点から工夫を求めたい。

### 4. まちづくりのネットワークを構築する

それぞれの取り組みにおいて、担当部局だけではなく、区役所の職員もサポートするなど、日頃から話し合いによって相互理解を図り、その後の地域づくりに繋げていこうとする姿勢も見られた。健康まちづくりにおいては、健康づくりというある程度広いテーマに対し、多様な主体や行政の担当者に関われる、顔を合わせて話しあえる組織づくりから取り掛かっている。ひとつのコミュニティの活動分野、ひとつの行政部局の担当課のみが縦割りの課題に対応するのではなく、地域内での各分野の活動者の交流や行政内部の協働関係が生まれ、その結果、地域コミュニティの能力が向上していくような仕組みとなっている。

このように、ひとつの分野の取り組みをきっかけとして、様々な他の取り組みへとつながり、一体的に地域づくりを考えることができる要素が入っていることが、地域のネットワークを強め、次の継続的な協働の取り組みにつながる契機となっている点

で評価される。今後も、市民と行政が複数の所属をまたいで幅広く問題関係を共有できるよう、庁内でのマネジメントの向上に工夫してほしい。



## 1. 効果的な住民との協働手法を他プログラムへ波及させることを期待

それぞれの事例は、地域に職員が出向き、住民と密接に語り合いながら事業に取り組んでいた。今後の取り組みの広がり期待でき、他の取り組みへの応用可能性を感じる優良な事例であった。

大江校区第3・4・5町内については、実際に平成24年の豪雨災害に遭ったこと、松尾北校区については、60世帯という小さい校区で、7、8割が高齢者ということが、それぞれの地域の危機感となっていた。このような地域の背景に合わせ、地域と顔の見える関係で語り合える職員が育ちつつあり、市の施策、制度をマッチングできたことが、この取り組みの成功につながっている。住民自らが学び、課題に気づき、自分達のこととして解決に取り組む、まさに住民自治によるまちづくり体制がうまくコミュニティに埋め込まれていた。

そして、区役所の設置による行政と住民の距離の近接化の効果が現れはじめていた。それぞれの事例を見ると、地域の背景、地域の声に敏感に対応できる組織、関係部署一体で対応できる組織が育ってきている。その結果、地域住民との密な情報共有や新しいネットワークの誕生、実際に市民の声を生かして協力する際の細やかな対応能力が高まっている。次のステップとして、このような区役所機能の特性を生かした取り組みを他の分野にも波及できるように市役所の各部署が不断に工夫していくことを今後も期待したい。

## 2. 地域づくりの限界を超える挑戦

ただ一方で、地域の課題や情報が地域の代表者間だけで共有され、必ずしも地域住民全員に伝わっているとは言えず、協働の取り組みの継続性、その後の有効的な活用に至っていないという問題が見られる。地域に新しく移住してきた住民や学生、マンション世帯などは、住民としての認識が薄く地域づくり活動への参加が少ないという課題は大きく、さらに地域づくりの担い手不足という問題も不断に見られる。これらの問題は、啓発や情報提供をすれば参加度が上がるというものでもなく、現代の大衆社会、都市化における人間関係の変化という要因も大きい。自由主義的な風潮が拡大し、人々は「個」となり、限られた地域での強く結ばれた関係よりも、仕事や友人など住んでいるエリアを越えた緩やかな社会ネットワークの方を求めるようになった。地縁的な組織や近隣住民のつながりは、依然として第一義的なコミュニティとして重要である。しかし、都市部のコミュニティでは、これまでの「地域」だけで集まり地域づくりを担うことには限界がみられることから、緩く広くつながる住民・企業・NPO・行政などのネットワークとの協力体制を地域の日常生活レベルにも作り出していくことが必要となってくる。

### 3. 多様な地域コミュニティのネットワークを強くするために

#### (1) 多様なネットワークとの協働

このような社会の課題がある中で、今回の検証で得られた優良点を生かしながら、更なるまちづくりの展開を期待するのであれば、多様な主体が補完しあうような、ネットワークを地域コミュニティに築き、共助を豊かにしていくことを考えなければならない。

情報化が進展する社会においては、広く緩やかな関係で、それぞれの関心事について活動するグループが様々なところで生まれている。いわゆる市民活動団体、例えば、NPO法人、ボランティア団体、市民団体、ソーシャルビジネス、公益団体等々である。地域団体は、彼らと補いながらネットワークを強化し、社会づくり、まちづくりをすることの有効性に気づき共に行動することを求められている。

#### (2) ネットワークの構築

地域に根ざした団体だけではなく、多様な主体とのネットワークを構築しながらまちづくりをすすめていくには、①対等にお互いを理解すること、②課題・目標を共有すること、③ネットワークをマネジメントすることが重要となる。

##### ①対等にお互いを理解する

まずは、多様な主体の相互理解であるが、NPO法人などの市民活動団体は社会的役割を意識した自発的な組織であり、その社会的役割とは、基本的に自分達がやりたい、楽しいと感じていることを原点に活動している組織である。その一方で、地域団体は、市民生活を維持するための基盤的役割を分け合いながら担う活動という一面を持っている。そのような性格の異なる組織が共にまちづくりを行っていくためには、相互理解と協働する場の設定が不可欠である。特定非営利活動法人促進法が施行され15年経つが、NPO法人の活動について市民に十分に理解されているだろうか。さらには、活動の原理は異なるが多種多様な公益を追求するソーシャルビジネスなどの新しい組織が活動してきている。このような中では、それぞれの団体が自らの活動について説明責任を果たすことももちろんのこと、お互いの組織を理解し、連携補完しながら活動していくこと、また行政はそれをサポートしていくことが求められる。

##### ②課題・目標を共有する

次に、多様な主体と課題・目標を共有することが必要である。まず、情報共有のあり方を考える必要がある。情報というのは、誰に聞いたか、どこで聞いたかなど、伝わり方によっても印象が変わる。これまでの地域の代表者だけへの情報提供だけではなく、情報の内容によって伝え方を考慮し、広く多様な主体が情報をキャッチし、自分のこととして捉えることができる仕組みが必要である。また、住民が相互に、必要と思われる人に伝え合うコミュニティ内の関係性が、一番効果的な情報共有手段であ

る。情報を発信する行政には、一方向な情報提供だけではなく、健康まちづくりやハザードマップ作成のように、職員が地域に出向き相互の情報共有を図ったり、市民活動支援センター等の窓口を有効的に活用したりと、分かりやすく市政・まちづくりの状況を示し、地域の情報を積極的に拾っていく姿勢が肝要である。多くの市民が市政・まちづくりに関心を持ち、学びあい、課題に気づき、共に解決のために協働できるような自治の構築に向けた具体的な試行錯誤の行動を求めたい。

### ③ネットワークのマネジメント

最後に、ネットワークのマネジメントであるが、市には、市民のニーズを的確に把握し、行政の関係部署と市民、団体をコーディネートできる職員の育成や、そのような機能を向上させるための組織改革をしていくことが求められる。

地域や行政内に、新しくネットワークが構築され動きただけでは効果は少なく、それらが互いに有機的に結びつくことで、課題解決の幅の広がり、次への取り組みへの発展につながる。市民と協働していかなければならない行政組織は、それらが結びつくプラットフォームの役割を果たしていかなければならない。市民協働課は、今回の事例のように、地域の人々と語り合い、広い視野をもったまちづくり担当者が育つ環境をさらに整えていく方策を検討し、行政内の市民参画・協働の推進の道筋を立てていくべきである。

区役所ができたことによる効果についても、行政が近くなったとの市民からの声やまちづくり懇話会への期待も出てきている。区においても、柔軟な地域のネットワークを活性化させるようなマネジメントを意識して、区役所のまちづくりの窓口の機能強化、本庁との連携強化について充実が図られることを期待したい。