

博士論文（要約）

成熟した市民社会における市役所の市民協働拠点としての
あり方とアクター間相互関係の構築に関する研究

近藤 早映

論文題目 成熟した市民社会における市役所の市民協働拠点としてのあり方と
アクター間相互関係の構築に関する研究

氏 名 近藤 早映

近年、多くの社会共通資本がリニューアルの時期を迎えている。さらに、2011年3月11日におこった東日本大震災によって、行政庁舎が被災し、地域の安全を守る機能を十分に発揮できない事態に陥った自治体も少なくなかった。これにより、庁舎の防災拠点としての機能強化が焦眉の急となり、多くの市役所庁舎で建て替え機運が高まっている。さらに、地方の中・小規模自治体では、市町村合併に伴う庁舎再編による市役所庁舎の建て替え需要も拡大している。このような背景を有しながら、最近の新市役所庁舎には、単に防災拠点機能を強化しただけではなく、従来の行政執行のための機能空間だけでもない、市民に開かれた空間が散見され、庁舎建築の新しい形が誕生し始めていると考えられる。さらに、我が国の公共政策をめぐる展望は、近年の資源制約下において、官民協働によって進められることが不可欠との認識が広まり、中央でも地方でも地域住民が主体となる参加型・協働型政策開発へと向かっている。これは、ガバナンスが活躍する社会として認識され、注目が集まっている。地方自治体では、「市民協働課」「市民協働推進課」等と銘打つ担当課が設置され、ローカル・ガバナンスの育成と協働を推進する政策に舵が切れ、市民参加や市民協働の名の下に新しい政策が提言されるとともに施策が実行されている。一方で、中心市街地活性化の文脈で、市役所庁舎がまちづくりや市民の交流拠点として機能することに期待がある。

以上の背景のもと、ガバナンス時代が深化するにつれ、地方自治の重心がより市民と地域との関わりにシフトし、それと共に公共施設、特に市役所に市民と地域に貢献する自治拠点としての新しい役割が求められていることに着目し、本論文では、成熟した市民社会において市役所と市民協働拠点がどのように融合するのかを明らかにすることを目的とした。

まず、近年要望されるようになった公共モデルとそこで形成される官民関係を、地方自治理念の変遷からガバナンス論への発展と、市民参加と協働の概念の形成という論の変遷や展開の中から読み解いた。そこから、市民協働を「官民のアクターが並列的で対等な立場で共通の問題解決に取り組む関係」として定義し、市民社会の担い手として台頭してきたアクターの動きや官民相互関係を捉え、市民協働を後押しする官民関係の形成に作用する要素を導いた。

さらに、市役所の空間特性と市民協働に資する空間的要素に着目し、望ましい都市を形成する公共空間概念の整理、市役所の建築空間と機能や市役所に対する市民関心の変遷を整理した。そこから、市役所が「ローカル・ガバナンスのアクターが活動する場」と「市民にとっての公共空間」という空間特性を有していることを示し、これを市民が主役になる空間の特性であると評価して、市民協働に資する空間的要素を導いた。

また、全ての理論整理を踏まえた上で、市民協働拠点を「市全体を対象に利用目的を限定せず、多様なアクターが相互に、あるいは行政や民間団体と交流する場」として定義した。

導いた要素は、

【市民協働を後押しする官民関係の形成に作用する要素】

- 互いに顔が見える関係にあり、フェイス・トゥ・フェイスによる相談が行われること
- 官民の近接性と最適な役割分担があること
- 多様なアクターが対等な関係で共通課題を同じテーブルで議論すること

【市民協働に資する空間的要素】

- 空間形成のプロセスがマネジメントされていること
- 市民が主役となる場が増大していること
- 都市とつながる公共空間を提供していること
- 交流機能が促進されていること

であり、上記から分析方針を

＜官民協働関係の評価＞

- 0 官民関係の成熟度： 官民のアクターが近接し、対等な立場で明確な役割分担の上で協議する。

＜空間の評価＞

- I 空間形成のプロセス： 官民のアクターが近接し、対等な立場で協議することを繰り返す。
- II 市民が主役となる場の増大： 市民に空間が開放され、市民が自発的かつ自由に利用できる
- III 都市とつながる公共空間の提供： 動線の新設で、都市空間とシームレスにつながる
- IV 交流機能の促進： 市民開放空間に市民のマネジメントが投入され、交流活動が促進される

として導き、長浜市、石巻市、長岡市の3市で事例研究を行った。

前提として市役所庁舎の空間形成と手法の実態研究を行い、市民参加手法をプロセスに取り入れる事自体が市民協働の目標となっている自治体があること、空間形成のための市民参加手法であっても、「何のために誰と協働するか」の認識が曖昧な自治体がある、という課題が見えた。

事例研究では、市役所の建て替え方針として一般事例の長浜市、ストック再生型・低

市民参加型の石巻市、空間複合型・市民参加継続型の長岡市として分類をし、分析方針に従って、市役所と市民協働拠点のあり様を明らかにした。

長浜市は官民関係が行政主導型・民受け身型の官民非対等な関係であり、市役所の市民開放空間にも利用の制限がかかって、市民協働を後押しする機能と空間は十分に発現していないと評価した。しかし、長浜市では別敷地において市民協働拠点づくりが進んでおり、市役所と市民協働拠点の空間は庁舎内での合築から隣接立地へと分離し、機能面では、市民協働拠点は地域づくりと産業新興での協働推進や市民・多様な市民活動団体が利用できる機能を、市役所は市民活動を支援する情報発信と空間補完の機能を担うという、明確な役割分担が構築されようとしていることを明らかにした。よって、長浜市における市役所と市民協働拠点の融合は、行政が政策的に位置付けている新しい民アクターとの協働だけでなく、従来の長浜商工会議所との再連携や市民活動中間支援の見直しという官民関係の補完と、これら民アクターが行政と対等に活動できる独立した機能と空間を市役所と隣接させることで両者の融合を図ろうとする様態であると分析した。

石巻市は、東日本大震災被災という特別な事情により、成熟した官民関係構築の中断、市民活動空間の閉鎖という状況にある。震災前は、市役所に民間建物の時代から高度に利用されていた市民開放空間が存続していること、市民生活に必需な商業空間が残されていること等、市民が共有財として認識できる空間を提供していることで、市民が主役になる場や都市とつながる市民協働の空間として評価できたが、物理的な制約によって、市役所の隣地に計画されている津波復興拠点整備事業の内のささえあいセンター（仮称）に市民協働の拠点形成の可能性があることを示した。また、石巻市と震災復興アクターの新しい協働関係の構築と民間協働拠点との連携について課題があることを指摘し、民間形成空間と市役所が機能的・空間的に独立しながらも役割分担できるような、柔軟なあり方が望ましいと考察した。

長岡市は、市役所と市民協働拠点が同一敷地内で独立した空間を持ちながらも機能的には協調し、工夫された敷地の使い方や都市空間とシームレスにつながる公共空間の配置も影響して、訪問目的を持たない市民も受け入れて、行政職員も市民協働拠点の管理者も予期しなかった市民の自発的な空間の利用を発現させているという融合を見せていると分析した。課題を、産業界も対象に、市民、市民活動団体、民間団体、行政が並列して協働するあり方にあることを示し、現在推進中の長岡商工会議所の建て替えを含む市街地再開発計画事業によって、当該地に新しくつくられる空間が既存の市役所や市民協働拠点と融合してガバナンス空間として機能することを示唆した。

以上を踏まえ、市役所と市民協働空間のあり方を、公共施設としてどうつくられるかというプロセスだけではなく、市民協働の拠点が市役所とどのように結びつくのか、という側面から捉えて、一般型、民間ストック再生型、隣接独立型、同一敷地並列型という類型に分類できた。

それぞれにおいて、機能と空間構成に特徴があるが、市民協働拠点としての機能が最大

限発現するためには、民アクターとの協働関係の構築が必要なのは共通している。よって、市民協働と市民協働拠点の概念が、それぞれの自治体で官民ともに共有されることを第一条件であり、その上で各自治体の特色に合わせた類型が選択されることで、市役所と市民協働拠点が独立・並列しつつも市民協働の下で相互に協調・連携するという機能と空間の融合が実現する、と提言した。