

# 《4》協働を基本とした行政運営——その考え方と仕組み

## ◎市民ニーズと協働を基本とした行政運営

### 1 はじめに

成長・拡大を前提とした時代には市民生活の向上のために、公平性や均一性を重点とした行政運営が一定の役割を果たしてきた。しかし、成熟社会を迎えた現在では、地域課題や市民ニーズが多様化し、行政のみできめ細やかに応えていくことの限界が明らかになってきた。これは、市民参加のシステムが十分機能していないことや行政の仕事の仕方や意識がこのような時代の変化に対応できていないことなどが原因と考えられ、その結果、市民ニーズと公共サービスとの質の乖離は一層広がることとなった。

そこで、新時代行政プランの重点改革項目の一番目に、「市民ニーズと協働を基本とした行政運営」を掲げ、市民ニーズの把握や課題解決の手

法を変え、市民参画、また協働を制度的に保証し、市民、行政の双方の意識変革を促し、市民満足度を高めていくための行政運営を進めることとした。

これは従来の行政の意思決定に影響を与えるだけの市民参加から、市民と行政の新しい関係にもとづく行政運営のもとに、地域の公共的課題を掘り起こし、市民と行政が受け止め、より良い政策を一緒になって考え、実践して解決していく「新しい公共」の創造を目指すものである。

### 2 協働推進の基本指針づくり

平成16年7月に、協働の考え方や進め方などへの理解を深め、市民と行政が共通の認識をもって協働を進めていくための緩やかなルールとし

て、市民活動者や市民の方々からの意見や提案をもとに「協働推進の基本指針」を策定した。

実は、この指針には、これまでの行政の仕事の進め方や意識をどのように変え、それを実践を通じて感じとるための制度が盛り込まれている。

#### ① 協働の理念

協働とは、異なる性質の主体が、地域の課題を解決するために、その長所を活かし、相乗効果をあげながら取り組むことである。そして、市民活動団体や自治会・町内会、企業をはじめ、様々な「民」の意欲と発想と実行力が存分に発揮され、主体性や自主性を尊重しあいながら公共に関わる課題に協働して取り組むことにより、受け手、担い手の市民双方の満足度を高めていくことが協働の意義である。

る。協働における対等性や相互理解などの必要性を示した横浜コード(平成11年3月)(注)の協働における原則は、今日においても色褪せず、協働というものを極めるほどにその輝きを放つと言っている。

#### ② 協働の土壌

協働は市民と行政がお互いに信頼できる関係を築くことから始まる。そのために、市民の自治意識を尊重し、職員・市民が自己の意識改革に努め、情報の共有化や市民と行政の双方向のコミュニケーションを活発化するための環境づくりが必要となる。

そして、協働というボラnteティアやNPOに重きを置かれていたが、協働は自治会・町内会をはじめ、様々な公益的な活動がその違いを活かして取り組むことに意義がある。自治会・町内会やボラ

(注)横浜コード「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」

- 協働の原則
- ・対等の原則
- ・自主性尊重の原則
- ・自立化の原則
- ・相互理解の原則
- ・目的共有の原則
- ・公開の原則

ンティア・NPOなど様々な市民がそれぞれの長所を活かして補い合い、協働の土壌となるコミュニティが形成されていくことが必要なのである。

#### ④ 協働のプロセス

協働の手順として、事業の企画段階から市民が参画し、課題を共有したうえで、目的や目標とそのため役割・責任分担を確認し、協働して解決やサービスの提供に取り組み、目的の達成度などの評価を行いながら、次の事業に活かしていく。このプロセスを通じて、市民と行政双方に地域の事情や課題の共有や解決の仕方の違いなど様々な気づきや発見を生み、ニーズに応える満足度の高いサービスが期待できる。

#### ④ 協働を推進する制度や環境づくり

制度や環境づくりにおいて、行政運営の視点を変え取り組んでいく必要がある。

行政が考える市民ニーズをもとに企画した事業ではなく、市民の発想や手法による提案をもとに行政と協働して解決していくための協働事業提案制度がある。現在、市民が企画し、主体的に地域課題に取り組む制度を含めると、

4局・事業本部、6区で同様の提案制度が実施されている。

また、活動の場の整備について、従来、各区に均等に配置してきた方式を改め、地域のニーズに合わせ、遊休施設などを活用した区版・市民活動支援センターが進められている。区が区民のニーズをもとに主体的に計画し、16年度は、神奈川、南、都筑の3区で整備が行われ、17年度も4区で整備が進められている。

さらに、これまでの補助金による活動支援から、市民活動を市民の寄附で支えていく市民活動推進基金も創設されている。

#### ⑤ パブリックコメントの指摘

パブリックコメントでは、310件の貴重な意見をいただいた。協働には、まず、行政職員の意識改革や情報共有が大切であり、職員には社会問題を敏感に捉える目や感じる心を持ち、創造力豊かな人材が求められるとともに、市民が公益的活動に参加できるよう周知や啓発が必要との意見などである。いずれも、行政運営において大切な視点が指摘されている。

この指針は、協働を少しでも進めやすくするために意識の持ち方や手順などを示した

ものに過ぎない。協力することに多種多様な形があるように、まずいろいろな取組の実践を増やしていく、その様々な協働の経験を蓄積していくことが大切である。この積み重ねの先に、市民と行政が目指す新しい公共が構築できるものと思われる。

### 3 市民ニーズをもとに協働して解決していくシステムづくり

#### ① まちづくり ～2つのマンション紛争から～

これまでは、起こってしまったまちづくりの紛争における調停が中心であった建築行政から、紛争を事前に防止するという観点から取り組まれた事例がある。平成14年、15年に起きた2つのマンション紛争をきっかけに制度化された「まちのルールづくり相談センター」と「地下室マンション」の制限条例である。

「まちのルールづくり相談センター」は、山手地区のマンション建設の高さ制限をめぐる紛争をきっかけに、住民側が発意して、合意形成まで行い、その上で市に提案してもらった「住民発意型」のルールづくりをバックアップする仕掛けとして平成14年9月に開

設された。相談センターの開設後、市民からの相談は平成17年3月末現在までで455件にもものぼっている。また、これを受けて16年10月には「山手地区地区計画」が都市計画決定されるに至っている。

「地下室マンション」の制限条例については、斜面地の多い横浜市において建築基準法による全国一律に決めていくことの限界を露呈したものと見える。地下室マンションの階層に関する紛争が続く中、横浜市は、市民アンケートなどにより市民ニーズを把握するとともに、建築や法律の学識経験者からなる研究会を立ち上げ、地下室マンションを規制するあらゆる手法について検証を行った。そして、平成16年3月に「横浜市斜面地における地下室建築物の建築及び開発の制限等に関する条例」を公布し、このことが住宅地下室の容積率の算定の基準となる地盤面の設定方法について、地方自治体が条例で定めることができるとした建築基準法の改正につながった。

これらは、これまで多くの住民がイメージするまちの姿と都市計画や建築のルールが想定しているまちの姿のギャップを埋めるとともに、紛争の事後処理型から予防型へ、

また、地域の実情に法制度がきめ細かく応えていくものであり、従来の行政の発想や手法を大きく転換したものとなっている。

#### ② 市民が公共を支える2つの基金

平成17年度から、市民の寄附や募金で公共的課題に対応していく2つの基金制度がスタートした。「よこはま協働の森基金」と「横浜市市民活動推進基金」（愛称・よこはま夢ファンド）である。

「よこはま協働の森基金」は、市民と行政の協力により身近な樹林地を保全するために5月に全国で初めて創設した。

これまで、1ヘクタール以上の緑地については、緑地保全地区指定や市民の森、ふれあい樹林などの保全策があったが、それよりも小規模な1000～5000㎡の樹林を対象としている。

この緑を残したいという住民の発意をもとに、土地の取得費用の1割以上を募金活動で集めれば、残りを市が基金から拠出するもの。また、そのために事業者、NPO法人、任意団体などに「協働パートナー」として募金活動や制度のPRを手伝ってもらい、これまでの一方的な保全要望から、

地域住民との協働により身近な緑の保全が可能となった。

「よこはま夢ファンド」は、NPO法人などの活動が、公益的活動に賛同する市民や企業等の寄附により支えられ活性化することで、多くの市民が市民活動によるきめ細かなサービスがうけられるよう、4月に創設された。寄附者は、寄附金を積み立てた基金を活用した市民活動団体に対する支援について、特定の活動分野や特定の団体を希望することができ、希望できる団体はあらかじめ登録されたNPO法人（8月現在57団体）で、審査を経て活動経費が助成される。そのため、登録されたNPO法人も市民からの賛同が得られるよう活動することとなり、公益を市民相互が認めあい、支えあう社会づくりにつながることを期待される。いずれの制度も、公共の受

け皿づくりを行政が担い、多くの市民の支えにより、市民の思いの実現につながることを期待できる。

③福祉・地域福祉計画の策定  
平成12年に介護保険制度が始まり、福祉サービスの提供方法が措置から契約に大きく転換した。それと同時に、改正された社会福祉法の中で「地域福祉の推進」がうたわれ、地域福祉計画の策定を市町村で進めることになった。

計画の策定・変更にあたっては、「住民や福祉活動者の意見を反映させる」ことが法律に明記されたわけだが、「住民は暮らしの専門家であり、主役である。暮らしに直結した課題の解決には、主体的な住民参加が不可欠であり、答えは住民が持っている」ということが改めて意識化された。

主体的な住民参加のために策定プロセスを大切にし、全市計画でも、公募の市民が参加する策定委員会の設置、パブリックコメントの実施、フォーラムの開催など様々な工夫を取り入れ、平成16年5月に策定した。

また、中心となる各区の計画でも、公募の市民が参加する策定委員会の立ち上げ、フォーカスグループインタビューやアンケートによる市民ニーズの把握・分析、地区別の懇談会や説明会などが行われ、区民・職員を交えたワークショップを通じて地域ごとの課題や目指す姿を共有するなどに、市民との情報共有や協働に基づく策定が進められ、現在6区で策定が完了している。地域福祉を総合的に推進する理念を明らかにし、個別分野の行政計画をつなぎ、市民・団体・行政が協働する仕

組みを整備する地域福祉計画の策定において、市民参加や協働のあり方、セーフティネットとしての行政が担うべき役割が問われている。

#### 4 協働を通じて行政・市民・地域も変わる。

このように、行政の運営が変わることで、協働の実践が広がり、行政や市民の意識や課題への解決の仕方も変わり、地域の課題を共有し、一緒に取り組むことで地域も変わっていく。一方、協働をめぐり、様々な課題も見えてきた。そもそも資源や体制などが異なる市民活動団体と行政との対等性など関係性における問題や安上がり行政としての誤解、また、協働して目指すべき目標が共有されず協働が目的化して協働の本質を理解しないまま形だけの協働に

なるなど様々な課題が議論されている。

しかしながら、市民の選択と自己決定のもとに、公共的課題を市民と行政が協力して解決して、市民が公共を創り、支えるという市民自治への道においては、起こるべくして当たり前の議論なのである。

そして、改革の成果が検証され、その結果を、新たな改革へつなげなければならない。現在、新時代行政プランの検証が多くの職員の参加によるプロジェクトで行われている。

行政職員が行政のシステムを検証・評価する。行政がどのように変わったのか、評価される職員と評価する職員との双方が問われている。

△荒川義則「市民協働推進事業本部協働推進課長」▽