

市民参加促進の為の政策提案¹

～ 千葉県内市町村へのアンケート分析～

千葉大学 倉阪秀史ゼミナール Aパート

2005年12月

山田哲也

綿地雅彦

赤田啓伍

森下麻奈

酒井正紀

¹ 本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、倉阪秀史助教授（千葉大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

地方分権の流れが進展する中で、我々はこれからの地域社会、自治体にふさわしい市民参加のあり方についての研究を行なった。まず、市民参加をめぐる歴史的経緯や、財政との観点から市民参加の必要性の再認識を行なった。

次に、我々は現在試みられている様々な制度・手法について目を向けた。パブリックコメント制度を巡る現状の論点を述べ、続いてワークショップ等を通じた住民との協働を実現するパブリックインボルブメントの制度を確認した。そして、それらの問題点の検討と共に、今日の市民参加をめぐる重要な議論である「市民参加のデザイン論」世古(2001)の考察を行なった。結論としては、市民参加形態の内実の問題より、市民参加制度をもっと普及させるべきという問題意識に立ち返った。

これらのことを踏まえた上で、我々は千葉県下の全市町村に対して、市民参加の実情を知る為のアンケート調査を行なった。アンケートは千葉県内74の市町村に送付して8割を超える回答率を得た。質問では主に制度の有無について選択式で行ない、分析においては項目ごとの分類とポイント分析を調査すると共に、クロス集計を行ない、要因ごとの相互の関係を調べた。

その分析の結果としては、都心に近い自治体において行政評価やパブリックコメント制度などの市民参加制度が定着していたが、中小規模自治体では定着率が低かった、という問題が表面化した。

最後にこれらを踏まえた政策提案を2つ提案する。第1の政策提案としては、市民参加が進んでいない市町村に市民参加の制度を強くはたらきかける人材の養成を目的とした「市民参加コーディネーター」の国家資格を、研修を通じて認定するシステムである。第2の政策提案は、小規模自治体への市民参加の定着を目指し、総合行政ネットワークシステム(LGWAN)を通じて、NPOや市民から構成される「市民参加コーディネーター」を、一定期間を市民参加の進んでいない自治体に一定期間、都道府県管理のもと、派遣するというシステムの構築」である。

目次

はじめに

第1章 市民参加の歴史と必要性

第1節(1.1) 市民参加の背景と歴史

第1項 市民参加の背景

第2項 市民参加の歴史

第2節(1.2) 市民参加の必要性

第1項 社会の変化と市民参加

第2項 公共事業と市民参加

第2章 市民参加の制度を巡る論点・問題提起

第1節(2.1) パブリックコメント手続き制度

第2節(2.2) パブリックインボルブメント(市民参画)制度

第3節(2.3) その他の公共サービス委託や市民活動支援に関する手法

第4節(2.4) NPO・NGOの市民参加における役割

第3章 市民参加をめぐる論点と先行研究

第1節(3.1)

第2節(3.2) 問題意識の再確認

第4章 県内アンケートによる現状分析

第1節(4.1) 現状分析の手法

第2節(4.2) アンケート調査

第3節(4.3) 評価別分析

第1項 ポイント評価

第2項 市民参加実施自治体に見られる傾向

第3項 人口分析

第4項 財政分析

第5項 職員数

第4節(4.4) 項目別分析

第1項 目的

第2項 分析結果

第3項 分類別分析

第5節(4.5) まとめ

第5章 政策提案

第1節(5.1) 人材活用政策の必要性

第2節(5.2) 「市民参加コーディネーター」の国家資格の認証

- 第1項 「市民参加コーディネーター」とは？
- 第2項 政策を巡る流れ
- 第3項 政策手法
- 第4項 政策効果

第3節(4.3) LGWAN を用いた地方自治体の人材派遣ネットワークシステムの構築

- 第1項 政策を巡る流れ
 - 第2項 政策手法
 - 第3項 政策効果
- 第4節(4.4) 今後の政策研究課題
- 第1項 現在の政策に関する研究課題
 - 第2項 人材活用に関する研究課題
 - 第3項 その他の政策に関する研究課題

第6章 おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

近年、中央集権型国家による権限の一極集中が問題となる中で、地方分権推進委員会による地方分権に関する制度改革の成果として、2000年4月に地方分権一括法が施行された。これにより、中央に集中していた権限が地方に移譲され、自治体の政策決定の可能性が広がり、その地域独自の行政を行うということが自治体の課題となった。地域独自の行政を実現するためには、以前のように中央政府を向いた行政ではなく、市民の声を反映させていくために自治体と市民が「協働」して政策を進めることが重要となっている。

このような現状の中、一部の自治体では「市民参加」を実施し始めた。ここで言う「市民参加」とは、ただ単に自治体の政策に参加するというだけでなく、市民と行政、市民がある試作に能動的に取り組むことを指すと考える

現在でも、さまざまな市民参加のための制度がある。しかし、職員の自主的裁量が大きいことにより行政の側からの一方的な政策決定がなされ、市民の意見がうまく反映されず無視されてしまっているケースがあるといえる。

今後、公共事業の適正化やスマートな行政を行うためにも市民の目が必要になってくる中で、このような問題を解決するための行政におけるよりよい市民参加のあり方とは何か、に関して以下で検討、考察を行う。

第1章 市民参加の歴史と必要性

第1節 市民参加の背景と歴史

第1項 市民参加の背景

1980年代以降、国政で行政改革が重要課題となってくるにつれ、国家主導の行政活動をこれまでより限定的にすべきである、という意見が広範な支持を得るようになった。この点について、宇賀(2004)は、「1989年以降、閣議決定などにより地方分権型行政システムへの転換が提言されるようになり、さらに地方6団体からも『地方分権の推進に関する意見書』により国の所掌事務を具体的に限定する提言がなされている。」と述べている。また、地方分権推進法4条を踏まえて、地方自治法1条の2、第1項において、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と定められている。また、同条2項においては、「国においては国際社会における国家としての存立に関わる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と定められている。このように自治体と国の行う行政活動には、本来の目的において大きな違いがあるといえる。

その後、2000年4月に地方分権一括法の施行により実現した地方分権改革は、機関委任事務の廃止を中心に大きな成功を収めたといえる。財政面においても、法定外普通税において許可制から総務大臣の許可を要する協議制に移ったこと(地税259条・669条) 法廷外目的税の設置が認められたこと(地税4条1項・5条7項・731条1項・735条2項)により、自治体が自主裁量で使えるお金が増えた。そして、現在では、小泉内閣が国庫補助金の削減、国税の1部の地方税化、地方交付税改革を三本柱とする三位一体改革を実施している。この三位一体改革が本格的に実施されるようになると、自治体が自主裁量で使えるお金がさらに増えることになる。したがって、これまでのように国から命じられた仕事を行ない、国の側を向いた行政活動から、自治体独自で考え判断し、市民の側を向いた行政活動を行なうことが求められるようになってくる。つまり、各々の地方が抱える問題の解決に、自治体が市民や地域の実情に合わせて独自性を持った行政活動を行うことが必要になってくる。そして各々の地域の問題を見つけ出し、それに見合った解決法を実施していくためには、自治体が市民の意見を取り入れた行政活動を行っていくことが必要になってくると我々は考えた。

第2項 市民と行政の関係の変化

一方、世古(1999)は、「1950年代後半～1960年代にかけて、公害問題、開発・公共事業などの高度経済成長によるひずみによる問題に対する反対・抵抗という形で市民は団結

し、行政とは敵対しているという関係であった」と述べている。しかし、1980年代後半に自治体は、公害問題や環境保全などに対する取組みの際に国の法令の基準を超える、環境基準を設定した条例を作るようになった。この動きに伴い、その他の行政政策においても、自治体は市民を無視して事業を進めにくくなった。その現状について、世古(1999)は、「市民の視点からの総合計画の策定などを契機に、計画の策定や意思形成・意思決定過程に市民の意見を反映させる市民参加について様々な試みがされるようになり、その後のコミュニティ、保健・福祉、文化行政、国際化、女性政策、生涯学習、個性豊かなまちづくりなどを軸に、ようやく行政は市民にとって快適な環境づくりを模索・追求し始めたのである。一方この頃から市民は『市民運動』という形で、コミュニティ活動、まちづくり協定、まちづくり協議など単に反対だけでなく行政との協働する道を選択するようになってきた。そしてコンサルタントなどの専門家の協力を得て市民自らが自治体に対して提案するなどの創造的な活動を行うようになってきた。このように市民と行政の関係は『対立から協働へ、抵抗型から創造型へ』と変革してきたといえるのである」と述べている。

第2節 市民参加の必要性

第1項 社会変化と市民参加

かつて地域住民といえば地縁でのつながりをもった同質的な人々であったが、現在、都市化が進み集合住宅に住む人間が多くなってきたことにより、違う価値観を持ち、ライフスタイルやビジネススタイルが大きく異なる人々が同じ地域に住む状況が増え、以前とは異なった関係を持つようになった。このような現在の状況で求められているのは、地域住民と自治体との協働関係である。現代の人々は、個人主義的な考えを基に自らのライフスタイルを模索しているが、個人では解決できない社会的な問題、例えば、児童福祉や老人介護、ごみ収集に関して、自治体に行ってもらいたいと考えている。しかし、近年では自治体任せではこのような問題の解決方法は明確に見出せず、市民の側からどのように住みやすいまちを作っていくのかというビジョンを考える必要性が出てきたと考えられる。

第2項 公共事業と市民参加

平成12年度末の段階で地方債の残高は総額で約188兆円も存在し、この赤字を解消していくのも、現在の自治体の大きな課題の一つである。さらには、莫大な費用がかかると共に、環境への影響も大きいものが多い公共事業の見直しについても、耳にする機会が最近多くなってきた。公共事業の多くは無駄な経費削減や環境破壊を軸にしたものが多いが、本来、作られるものの必要性をもっと審議する必要があるのではないだろうかという疑問が生まれてきた。各地で行われているダム工事や埋め立てといった公共事業において、作ろうとする側の自治体とこれまでの生活が変化してしまう住民の間に、公共事業に対する温度差がある。この差を埋めるためには自治体が市民に分かりやすい情報を提供し、市民からの意見を取り入れて政策決定を行うことで自治体の財政再建にもつながっていくと考える。

このような現状から、市民が政策立案段階から関与し自治体と協働して地域づくり・まちづくりを行う市民参加が重要な課題となりつつある。

第2章 市民参加の諸制度

第2章では、市民参加に関する諸制度の手法、目的、対象、利点、問題点などの概要を説明する。

第1節 パブリックコメント手続制度

パブリックコメント手続制度とは、「規制の設定又は改廃に当たり、意思決定過程において広く国民等に対し案等を公表し、それに対して提出された意見・情報を考慮して意思決定を行う提出手続」(「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」平成11年3月23日閣議決定)とされており、その目的として「規制の設定又は改廃に伴い政令・省令等を策定する過程において、国民等の多様な意見・情報・専門的知識を行政機関が把握するとともに、その過程の公正の確保と透明性の向上を図ること」(同)を挙げている。具体的には、行政が行う政策に関して一定の期間内に市民から意見を募集し、それらの意見をふまえて最終的な決定をするというものである。特に、国の行政機関の場合には、このような機会を設けることとしている。郵送や直接訪問など、自治体の首長や行政機関への意見・提案などの方法は従来もあったが、パブリックコメント手続制度の普及によって問題の対象を絞り、より効率的に意見を収集(提案)しやすくなった。

パブリックコメント手続制度の利点は、電子メールなどで比較的簡単に、かつ広範囲にわたって市民の意見・情報を把握することができるという点である。一般的に意見の募集期間は開始から30日程度で、懸案に関する資料(メリット・デメリット)も公表し、寄せられた意見に対しては個別に、あるいは総括的に、行政側の姿勢や反映された結果をWeb上などで公表していることが多い。逆に、問題点としては、行政側からの一方的な意見の募集という性質もあって、双方向のコミュニケーションと議論による政策内容のスパイラルアップが制約されているという点が挙げられる。

第2節 パブリックインボルブメント制度

パブリックインボルブメント制度とは、特定の政策や行政計画の立案・検討に、公募市民や学識経験者からなる審議会・ワークショップなどを開き、市民と行政が協働して政策を作っていく市民参加の形式である。市民が直接その場に参加するという性質上、その主体には地方自治体とその地域住民が想定されている。パブリックコメントと違うところは、市民と自治体と一緒に政策や計画を作っていくということで、現場の利害関係者の意見が深く取り入れられ、その地域の現状に合った、より密度の濃い内容になることが期待されるという点である。今日では特に再開発地区計画や都市マスタープランといった総合計画の策定、あるいは地域事業の計画・実施にあたって、市民と自治体が協働してまちづくりに臨むという事例がある。このような協働型のまちづくりによって、行政と市民双方が地域の現状・課題などについて議論し認識を共有し、その地域独自のまちづくりの目標像や具体的な計画をつくりあげることができると言える。

この制度が持つ問題点として、そこには様々な意見を持った市民が集まり議論するため、多角的な視点から問題をとらえることができるが、意見を交換したり意識を深めたりする過程において市民同士の意見の対立が起こることが考えられる。また、全員の意見がうまくまとめられなかったり、市民が行政への不満に終始して建設的な議論がなされなかったというリスクがあることもパブリックインボルブメントの問題点であろう。たいていの場合、市民側に入っている何人かの有識者と呼ばれる人がその中でファシリテーターとして話し合いの調整役を担っているケースが多い。

第3節 公共サービスの提供

前述のような行政機関が行う政策・計画の立案・検討に市民が参加するといった形の他に、市民参加を促す別な手法として公共サービスのボランティアへの委託もある。その具体的な例が、アダプト制度がある。

アダプト制度とは、行政が管理する公共の場所（公園や道路、河川、空き地など）を養子（アダプト）として捉え、行政の合意の下、ボランティア住民が里親となって自主的な清掃・美化活動をするというものである。掃除用具や必要な道具は自治体が提供し実働面で民間企業や住民が参加して自治体を実施内容などを報告する。この制度は 1985 年にアメリカで導入されたのが始まりで、日本では 1998 年、徳島県の神山町で初めて実施された。現在ではおよそ 120 の自治体で運用されていると言われている。

このように、住民が自分たちの住んでいる地域環境の整備・美化への積極的な取り組みを通して公共の意識を喚起することは、都市計画の策定に参画するようなものではないが、社会の成熟化を促し、色々な意味で市民にとっても自治体にとっても意義のあることである。

第4節 住民の自主的な活動への支援

近年の NPO・NGO などの活躍は、公共サービスを行政か、それでも市場原理に任せるかという、政府の大小二者択一問題に、市民セクターという新たな選択肢を提示している。もちろん、今までも公共部門への参加を目的とするボランティアは存在しており、既述のアダプト制度のように、住民にとって意義あるものである。しかし、そうしたボランティアは、“行政のお手伝い”に終始しているという意味で自立した市民参加ではない＝行政の補完的役割との批判を受けることもある。

反面、NPO などの市民団体は、従来の地縁型コミュニティに取って代わるテーマ型コミュニティとして、それぞれが独自の理念や意志を持ち、目的に向かって活動するという意味で自立した存在である。このような NPO による活動は、運用次第では、例え行政からの支援が無くても、市民による公共部門への参画・協力を可能にするだろう。特に最近話題となっている社会起業家の活躍などを見れば、自治体の公共サービスの一部への代替的な役割にとどまらず、行政や企業では実効性・効率性の面で実施が難しい、多種多様なニーズにも対応できることを証明している。つまり、市民セクターとは、少しニュアンスが違う NPO セクターの台頭により、行政や企業の補完的役割ではなく、行政、企業、NPO でそれぞれの独立した社会的役割が分担されるようになった。それだけに、NPO の社会公共サービスのアクターとしての役割は大きいと言える。しかしながら、一部の団体を除いて、多くの NPO は行政や企業から何らかの支援を必要としているのが、現状である。住民の積極的な市民活動の支援策としては、条例によって助成金を出し、市民団体の活動・情報交換・相互交流の場・施設を提供するといったものが挙げられる。しかし、行政側のより根本的な支援策としては、住民ニーズの受け皿となる NPO の規模や活動の機会を

もっと増やすような(これは行政の仕事を放棄すべきということではない)インセンティブ付与が求められている。

第3章 市民参加をめぐる論点 と先行研究

第3章では本稿に先行して調査された市民参加度の事例を参照する。また、市民参加制度をめぐる今日の代表的な議論とそれに対する我々の見解を示し、どのような視座をもってこの問題に取り組むか改めて考察してみる。

第1節 先行の住民参加度調査

日経産業消費研究所(2003)による住民参加度調査(調査時期:2002年7月末~8月末 対象:全国675市・23区)では、住民参加のインフラづくり、ITと住民参加、コミュニティ行政の進展度の3テーマ10項目の指標についてそれぞれ対象自治体を評価し、最終的にはランキングを出している。調査結果は下記参照。大まかに見てみると、基本構想策定などに関する審議会・委員会に一般市民を公募する取り組みについて、公募したことがある自治体は全体の58.4%(390自治体)であった。この結果から、審議会委員などへの市民の公募がかなり取り入れられていることが分かるが、逆に見るとこれは4割強がまだ「公募していない」という状況である。一方でパブリックコメント手続制度を実際に運用している自治体は41.4%あったものの、「条例や要項で保証していない」は58.6%で「条例や要項で制度的に保証している」所は3.0%であった。NPO支援条例については、既に制定してある自治体は18自治体、03年度までに制定予定の自治体も18自治体と5.1%ほどしかない。しかも、住民参加推進の包括条例を制定してあるところは1%強(9自治体)しかなかった。調査では市民参加度上位100市区ランキングに入った千葉県の自治体は旭市(14位)と四街道市(53位)、逆に下位100市区には君津市(1位)、流山市(31位)、勝浦市(42位)、成田市(89位)、八街市(89位)で、県別では千葉県は35位であった。ちなみに県別で見た「住民参加度」は47都道府県中35位であった。

- ・パブリックコメント制度...有:41.6% 03年予定 無:58.6%
- ・審議会・委員会への一般市民の公募...有:58.4% 無:41.6%
- ・NPO支援条例...有:2.7% 03年予定:2.7% 無:94.6%
- ・電子メールでの意見やりとり...有:58.9% 03年予定:3.3% 無:37.8%
- ・電子メールで受けた要望などの期限付き回答...有:90.4% 03年予定:5.3% 無:4.3%
- ・電子会議室設置...有:22.1% 03年予定:6.7% 無:71.2%
- ・電子会議室で受けた要望などの期限付き回答...有:48.2% 03年予定:21.2% 無:30.6%
- ・地域施設の運営管理委託...有:57.9% 03年予定:1.3% 無:40.8%
- ・地域施設建設へ住民意見の反映...有:42.2% 03年予定:0.7% 無:57.1%
- ・住民参加推進の包括条例...有:1.3% 03年予定:6.4% 無:92.3%

市民参加が進んでいない自治体はなぜ進んでいないのか。もちろん、市民による公共部門への参画という意味では、自治体だけでなく市民の積極的な働きかけが不可欠なのは言うまでもない。行政がやる気になっても市民の方が消極的ならうまく機能しないのは当然であろう。だからこそ、市民が「やってやろうじゃないか」と思うような環境作りが必要になってくる。ボランティアやNPO活動の推進はその1つであるし、自治体の情報公開は市民参加を。そうした、自治体における全体的な市民参加度が自治体評価の基準の1つとしてあるべきであり、今後は、市民参加度を上げるような、全体的なレベルアップを図る政策を構築していかなければならないだろう。

第2節 問題意識の再確認

「市民参加」や「行政と市民の協働」という言葉は数年前に比べてはるかに頻繁に聞くようになり。市民が政策の立案・検討に参加したり、自主的な活動が盛り上がりつつあるが、言葉だけの“市民参加”で実際は骨抜きになっているのではないかという批判は多い。

“市民参加”とはどういうものであるかという問いに対して様々な答えがあるように、“市民参加”はどうあるべきなのかという問いに対して一元的な答えは簡単には見出せない。市民と行政との「協働」という観点からは、パブリックコメントや単なる市民ボランティアは完璧な制度であるとは言えないだろう。しかしだからといってそれらの市民参加の形態が全否定されるようなものではなく、それぞれのメリットを活かすべきだというのは言うまでもない。少なくとも市民参加が進んでいない所では市民参加を促すにあたっての導入的措置として意義はある。また、第1章でも触れたように、いきすぎた市民参加、直接民主制的な住民自治の考え方は今の時代に馴染まないように思う。行政には行政機関にしかできないプロフェッショナルな仕事があり、市民には市民の生活がある。行政の仕事は行政評価や議会によってチェックされ、議員は市民の意志で選ばれる。行政機関にも民間企業のような経営理念や手法を取り入れ、経営サイクルの中で業務内容を評価・フィードバックし、より効率的で質の高い行政サービスを目指すべきだというニューパブリックマネジメントと呼ばれる行政運営理論も注目を浴びている。

このように様々な価値観が混在する中では、様々なレベルの市民参加の手法をどう組み合わせるか、あるいは行政・企業・市民・NPOなどの各アクターがどのような関係性の元にコーディネートされるべきかといった「市民参加・協働のデザイン」(世古 2001?)が、多文化・多様化する住民ニーズへの対応や行政機関の柔軟性の確保、地域独自のまちづくりに合った市民参加の形を探る手だてとなる。

しかし、こうした高レベルの議論が盛んになっている反面、高い関心に比例して市民参加が全国的に浸透しているかどうかについては、今日ではなおざりにされている。特に市民参加の重要性が言われている基礎自治体においても、より普及させる為の政策についての議論が活発に行なわれていない。

第4章 現状分析

第1節 現状分析の手法

これまでの議論を踏まえ、果たして、現状においてどれほど市民参加が果たされているかに関する現状を調査するため、我々は千葉県内にある全市町村を対象とした、市民参加に関するアンケート調査を実施した。以下、この手法を選択した根拠を用いた目的を述べる。

第1項 なぜ、千葉県内市町村を対象としたのか？

まず、千葉県を対象として選定した目的としては、次に挙げる3点である。

第1に、3章2節で触れた、日経産業消費研究所による住民参加度調査（調査時期：2002年7月末～8月末 対象：全国675市・23区）において全47都道府県、千葉県は35位と下位に属しており、下位である理由を探求するという目的が挙げられる。

第2に、我々が千葉大学に属しているため、より身近な対象である点である。千葉県内にある国立大学として、県内に権限を有することから高い返答率が予測された上、今後、行政と市民との協働を進めていくことを考えると、将来にわたってより建設的な関係を構築でき、市民と行政との橋渡しの役割を担える可能性があるのではないかと考えたためである。

第3に、県内情勢として、西部に首都東京が存在し、東京のベットダウンという様相を見せる一方で、南部には農村、漁村を中心とした市町村が連なり、他の都道府県と比べ、県内で様々な側面が見られ、多様な自治体について調査できるという点である。

次に、県内の市だけに限らず、町村までを対象としたのは、町村を対象とした市民参加状況を示すデータの希少性が挙げられる。市を対象として行った市民参加状況を把握する調査は、比較的、現状で行われているのに対し、町村までを含めたアンケート調査の例は、まだ稀である。そして真に民意を反映した自治を実現するためには、住民により身近な自治体でこそ市民参加が進まなければならない、と考えるからである。

以上の点から、我々は千葉県が対象として適していると考え、以下に述べるアンケート調査を実施するに至った。

第2項 なぜ、アンケート調査をしたのか？

市民参加の実情を調べる手法として、アンケートによる分析を採用した理由は、主に3点挙げられる。

第1に、実際に自治体で働いている職員に聞くことで、より現場に根ざした正確な情報が得られるという点である。現在、情報公開が進み、各自治体はホームページ等を用いて、予算、組織、活動等の基礎的な情報は公開している。それらの情報を収集、集計し、分析を行うという手法も

考えられる。しかし、自治体により公開している情報には、ばらつきが見られる。公開していないが、実際は行っているという事も、考えられる。アンケート調査によって、実際に職員に聞くことで、それらの問題が生じること防ぎ、よりもれのない情報を手に入れることができるのである。

第2に、アンケートではこちらの知りたいことを知りたい分だけ、文書の形で送付するので、一度より広い対象を調査できるという点にある。

以上の2点から、我々は、市民参加の現状を調べる手法としてアンケート調査を行うに到った。

第2節 アンケート調査

第1項 アンケートの手法

今回発表するアンケートは、2005年8月3日に千葉県内の74市町村に郵送にて送付し、約2週間の回答期間を設けたものである。アンケート送付の結果、千葉県内全74市町村中、62市町村から回答が得られた。その中から無効回答を除いた有効回答は61市町村から得られた。アンケートの回答率は、82%という高い回答率を示した。

第2項 アンケートの概要

アンケートの概要としては、市民参加に関する分野を「住民意見を反映するしくみ」「住民の自発的活動の支援」「行政評価」の3つに分類した。そして、それぞれ関連する分野の質問を、役所の担当部あるいは課にまわして直接、筆記できるように送付した。

第1の「住民意見を反映するしくみ」では、関連する事柄として、パブリックコメントの実施状況とその取り扱い方、審議会への住民の参加動向、住民主体の市民会議やワークショップの実施、住民アンケートの実施、主張への意見提言の仕組みの有無と意見の取り扱い、公聴会の実施の有無に関して、選択式の質問で計8項目に及ぶアンケートを実施した。

第2の「住民の自発的活動の支援」では、住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる条例(市民参加条例など)、要綱の制定の有無と、具体的なその内容に関して選択式で、また個々の制度の実施状況として、管理委託制度、指定管理者制度、アダプト制度の実施例を調査すると共に、市民と共同して行なわれた特徴ある市の代表的な事業を明記するという形で、計6問のアンケートを実施した。

第3の「行政評価」では、行政評価を「定期的に一定の基準に照らして行政施策の効果を評価すること」と定義し、行政評価の有無と施策の実施との関係を調べた。そして行政評価の内情を調べる意味で、評価後の住民の反応、住民の評価への参画姿勢、今後の行政評価の実施姿勢について選択式で、のべ8問の質問を実施した。

アンケート項目の特徴としては、より客観的な評価ができる点と制度によって市民が行政活動に関わる手段を保障する必要がある点の2点の理由から制度の有無について問う質問事項を多くした

1点目として、制度の有無を聞くことで、より客観的な評価ができる点である。これは返答する自治側は事実の有無だけを解答することになる為、自らの自治体をよく見せようとする余地がないためである。

第2に、先行研究でも触れたが、制度によって市民が行政活動に関わる手段を保障する必要があるという点が挙げられる。首長の変更により、市民参加の進捗状況が変化することがあっては、それは真の意味において市民参加が確立されているとは言えない。また、一部施策において市民参加を促進するような制度を採用していたとしても、それは自治体の側の裁量を大きく残し、恣意的な判断を行う予知を残してしまう。いつ行政の活動に参加するのかを行政の側が決め、市民はその判断に委ねられているだけでは、真に市民参加が進んだ自治体とは言えないだろう。それは、アンケートを文書で送付し、選択項目を多くした理由としては、回答率を向上させると共に、客観的な解答を自治体側で行えるよう配慮したためである。

第3節 千葉県における市民参加制度現状

第1項 項目ごとの分析

市民が行政の活動に参加する手立てとなる制度が、千葉県内では果たしてどれほど普及されているのか？

ここでは、アンケート項目ごとに分析を行うことで、千葉県内の市民参加の現状を分析する。各項目の解答数については、以下の表(補足資料1)を参照にしたい。

項目ごとの分析の結果から、千葉県内における市民参加の現状として、大きく3つの傾向が浮かび上がった。

まず、第1に千葉県内においては、住民が自治体の政策決定過程に参加ができるような制度が未発達であることが分かる。

例えば、パブリックコメントの制度を導入している自治体は、一部の施策分野において行政評価を実施している自治体も含めても37%の自治体にしか至らない。そして、パブリックコメント制度を、自治体の条例、要綱によって保障している自治体にいたっては13%にしか到らなかった。

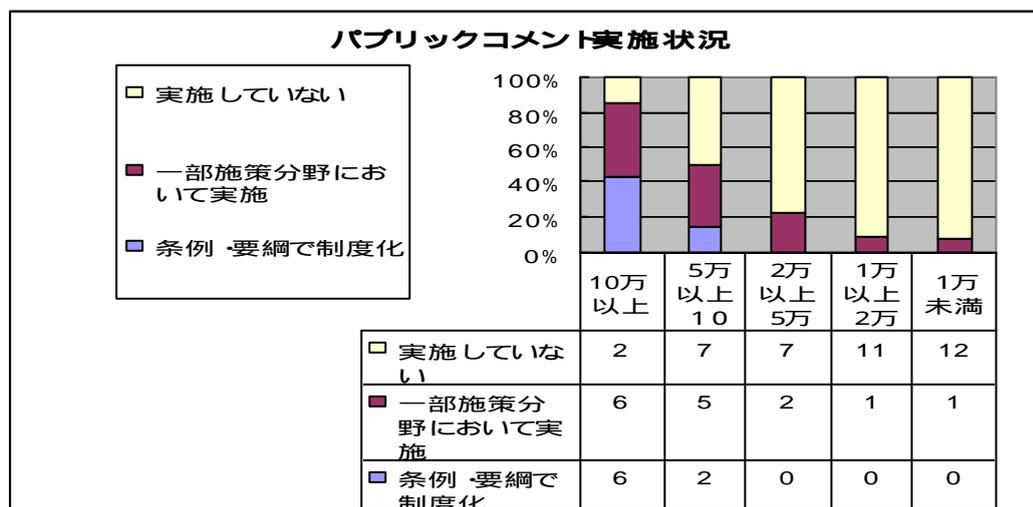


図1：人口分類によるパブリックコメント実施状況

パブリックコメントに限らず、住民がNPOやボランティア等の住民の自発的な活動の支援状況、行政評価の実施状況において後述の補足資料から同様のことが言える。

また、住民の自発的活動を支援に関する条例または要綱の有無を問う設問においては、そのような制度を条例として制定している自治体は、全体の13%であり、そのような要綱を制定している自治体は、全体の21%であり、両者を足し合わせても、自主的活動を制度的に保障している自治体は34%にしか至らない。行政評価制度の導入においても同様のことが言える。

大部分の施策分野において適応される一般的な行政評価を導入している自治体は、全体の29%、そして、一部分の施策分野において行政評価を実施している自治体は8.1%と、両者を合わせても37%にしか至らないという現状である。

しかも、これらの制度が整備されているのは、一部の自治体に偏っている。

図1は、人口規模を大きな順に5つに分類して分析を行ったグラフである。人口とデータは、千葉県庁の総合企画部統計課から毎月発表されている月間統計資料の市町村別推計人口と世帯のデータを用いた。

図1からも明らかなように、グラフの青い部分が、パブリックコメントの条例、要綱を有している自治体であり、赤い部分が一部施策において、実施している自治体の比率である。

千葉県全体では、37%の自治体において一部も含めパブリックコメントを実施していると上記で述べたが、そのパブリックコメントを実施している自治体は、人口の多い自治体、つまり、規模の大きな自治体に偏っている

この偏りは、パブリックコメントを顕著な例として、他の制度、自主活動支援の条例要綱、行政評価においても同じ現象が生じている。

第2の分析点として、制度は存在するのだが、その質の問題で改善を要する場合があるという点である。

図2は、首長への意見をE-mailや手紙で受け付けるという仕組みを有している自治体の比率を現した円グラフである。

上記で述べたパブリックコメント等の制度より、この制度を導入している自治体が多いことが右図からも見て取れる。

この仕組みの構築状況が高い理由としては、制度導入時には、その設計にコストを要するものの、比較的的人的、資金的コストが低く、広範な意見が聞けるという利点から考えられる。

しかし、このように市民からの意見を取り入れる仕組みを整えていたとしても、集められた意見の取り扱い方によっては、せっかく市民から意見が集められても、無意味な結果に終わってしまう

図3は、首長への意見提出の仕組みによって、寄せられた意見の取り扱いについてのグラフである。意見の採用・不採用について公開したことがない自治体が大部分を占めることが図から読み取れる。

これでは、行政に意見を提出提案した場合でも、その意見がどう扱われたのかが不透明であり、その後、意見を提出しようというインセンティブが働かなくなる。

自治体においては、市民の意見を何らかの形で政策・行政活動に反映させるという、本来の意味をきちんと果たすような制度運営が今後求められる

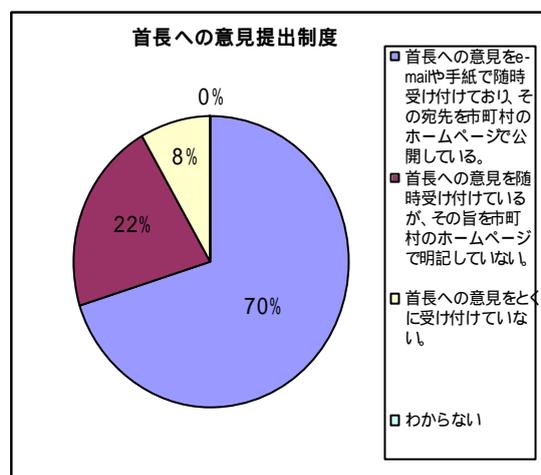


図2：首長への意見提出導入状況

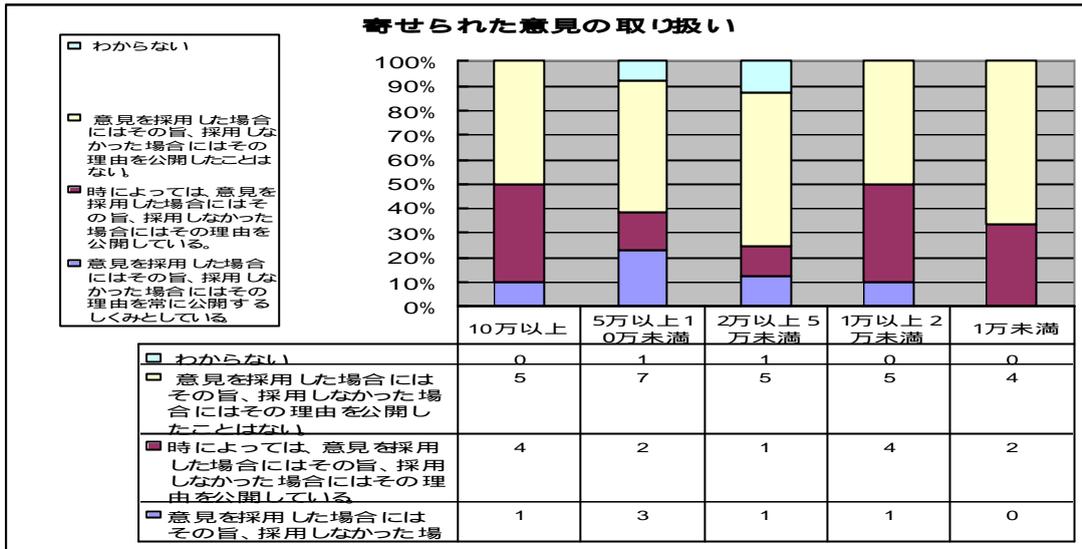


図3：人口規模別首長の意見提出の制度によって集められた意見と取り扱い状況

第3の分析点として、比較的規模の小さな中小規模自治体にも、その規模の自治体に適した制度、市民参加の形があるということである。その例として挙げられるのが、公聴会である。

右図は、政策反映を目的とした、住民が参加する公聴会の実施状況に関するアンケート項目の結果を現したものである。

この項目では、他の自治体の規模の影響を受けたアンケート結果とは異なった傾向が見られる。全体的な実施状況は低いものの、ここでは、大きな規模の自治体よりも、人口が5万人以上10万人未満の自治体、または、人口が1万人以上2万人未満の自治体において、実施状況において高い値を示している。

また、審議会への住民の参加状況を問う項目があるのだが、全ての審議会に代表住民を参加させていると答えた自治体は神崎町と旭市であり、それぞれ上記2つの人口分類グループに属している。

人口等より規模の大きな自治体で、パブリックコメントや、条例、行政評価の制度を運用している傾向が読み取れたが、以上の2点から、市民参加の形には、その自治体に適した政策、制度というものが存在することが述べられる。

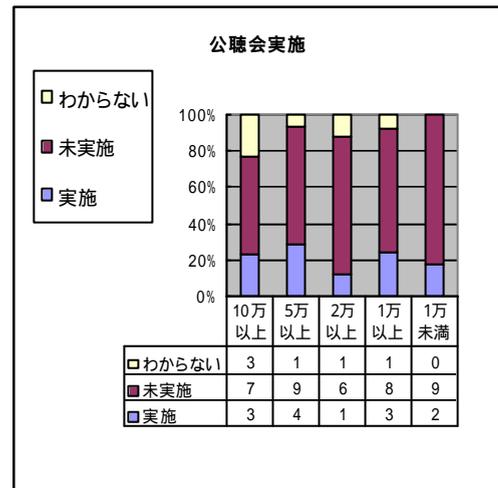


図4：人口規模別 公聴会実施状況

第2項 市民参加度による分析

千葉県内のどの自治体において市民参加がより実現されているのか。このことを調べるため、アンケートの項目ごとに得点を付け、各自治体に「市民参加度」をつけることで分析評価を行った。全55点満点（複数回答を含む）のアンケートにおいて、千葉県内自治体の市民参加度の平均点は16点であった。

評価点数については、補足資料1を参考にしていきたい。

点数の評価の基準としては、制度の有無に重きを置いて評価を行った。制度の有無を基準とした理由としては、2点挙げられる。

1点目としては、上記でも述べてきたとおり、市民参加を進める上では、制度の保障が重要だと考える点である。

2点目としては、現在、パブリックコメント、パブリックインボルブメント、アダプト制度と、行政が市民参加を促進することを考えた上で、導入・運用すべき制度は、数多く存在している。アンケートでも、その制度の有無を問う質問項目を数多く用意した。アンケート結果を踏まえた後の議論でも述べるが、これらの制度は、どれか一つの制度を全ての自治体において進めるという画一的な推進はすべきではないと考える。従って、各項目で、どの制度についても、それを有している自治体には一律して得点を配分することにした。

そして、千葉県内のどの地域の自治体において、市民参加度が高いのか。千葉県内自治体遺体を6つの地域に分類し、分析を行うことで、その傾向を分析した。

そして、市民参加度と幾つかの指標の相関関係の分析を行った。市民参加を進めていくには、一体どのような要素が関わってき、また、必要となってくるのか、ここではそれらに対する分析を深めていくことにした。

第3項 千葉県内における市民参加先進自治体

各アンケートに得点を振り分け、各自治体の市民参加度数を求めた。市民参加度評価による分析の結果、千葉県内で最も市民参加が進んでいる自治体は市川市であった。

市川市では、制度についても幅広く運用している。また、その制度の運用においても質に高いことが見て取れる。例えば、パブリックコメントにより寄せられた意見に対し、市川市では常に採用した場合はその旨を、また採用しなかった場合にもその旨を公開するなど、情報公開が進んでおり、意見が政策に反映されているという点が保障されている。

また、市川市では、より多くの市民が市政に参加できる機会や仕組みづくりを検討するための懇談会を実施し、この懇談会に公募市民を参加させている。そして、ボランティア団体やNPOなどの活動を支援する制度として、市民が支援したい団体を選定し、そして、市民税額の1%相当額が選定された団体の支援に充てられる「1%支援制度」を全国で初めて実施しているなど、市民参加の分野においてより先進的であることが見受けられる。

第4項 職員数、財政指標を用いた分析

市民参加を行政が進めるうえで必要となってくる要素を考えると、2点挙げられる。

まず、1点目が、財政の問題である。図8は、市民参加度と自治体一人ごとの歳入の相関関係について分析した結果である。x軸の一人当たりの歳入は、右に行くほどその値が高くなっている。図8から見てわかるとおり市民参加度と歳入の2つの指標における相関関係はあまり強くはないということが言える。

1人あたりの歳入が多いほど、市民参加が果たされるわけではなく、むしろ、一人あたり歳入が低い指標を示す自治体における方が、より市民参加度が高いという負の相関関係も見られる。

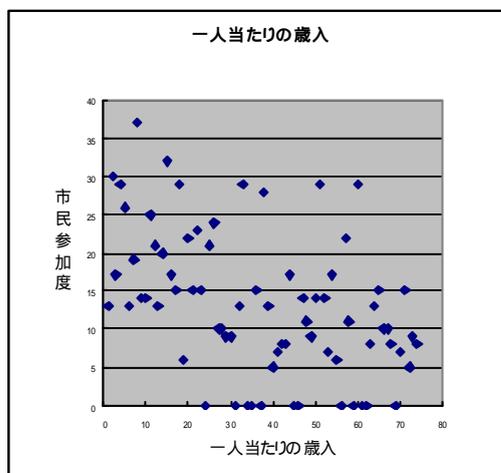


図5：市民参加と人口一人当たり歳入相関図

次に、人口一人当たりの職員数の指標を用いた分析の結果を図9に示す。

まず自治体ごとに、一人当たりにおける自治体職員数の指標を求めた。x軸は、その指標で、右に行く程、人口に占める職員数が多いことを示している。一人当たり職員数が低い自治体ほど、市民参加度が高くなっているという負の相関関係がここでは見られる。

一人の職員の行政サービスを行うべき対象人数が少ないということは、そういった自治体における職員には負担が少ないといえる。しかし、負担の少ない自治体においては、市民参加が行われていないという現状が示されている。自治体職員の負担が少なければ、わざわざ行政活動を市民と協働してやろうというインセンティブが働かないのではないのかということが考えられる。

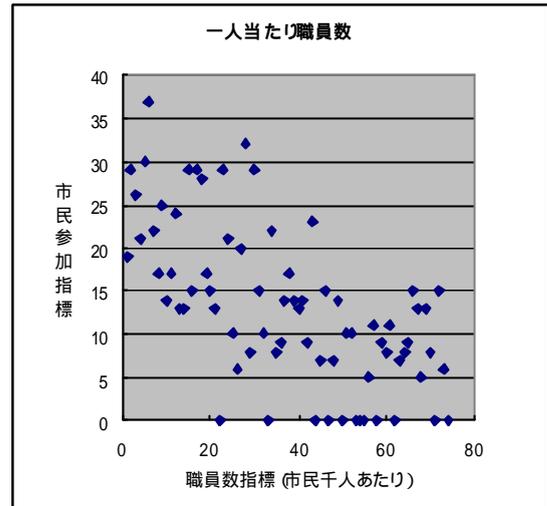


図6：市民参加度と一人当たり職員数

第5項 地域分析

次に、千葉県内の自治体を全地域ごとに分類して分析を行う。

地域の分類方法としては、千葉県庁ホームページ上に掲載されている、地図を参照に、6つの地域に分類した。詳細な分類に関しては、下の地図を参照にしていきたい。



図10：地域分類一覧図

出典：千葉県庁ホームページ 県内市町村マップ

引用元： <<http://www.pref.chiba.jp/dailylife/directory/city-map-j.html>> (2005/11/7 アクセス)

分類した地域ごとに、市民参加度の平均を求め、地域ごとの市民参加度の水準を求める分析を行った。

千葉県内の自治体における傾向として、まず、町村と市により大きな格差が生じていることが分かる。

市と町村ごとの市民参加度の平均点を見ると、市は 20.6 点、町村は 11.3 点とその差は 10 点と大きな値を示している。

次に、地域ごとの平均点を見ている。ここでも、市民参加が実施されている地域と実施されていない地域の格差が一目瞭然と現れている。

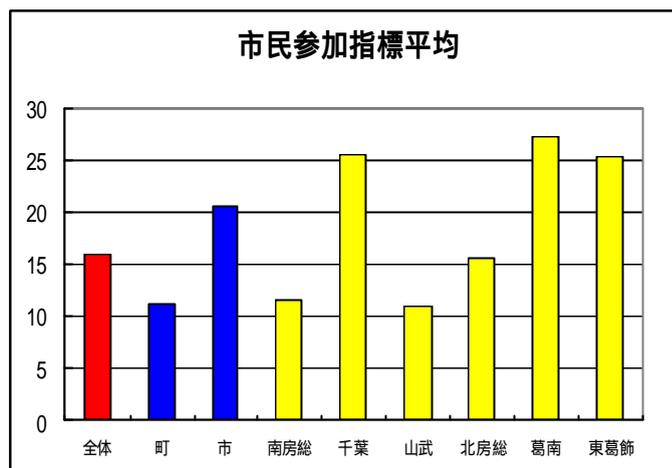


図 8：千葉県内自治体市民参加度数の傾向

以上の分析から、一番市民参加が行われている地域は、葛南地域であり、その平均は、27.2 と高い。葛南地域に属する自治体は 5 つあるが、千葉県内の市民参加度の上位 10 自治体において、一番市民参加が進んでいる、市川市をはじめとして、葛南地域は 3 自治体も含まれる。

一番市民参加が行われていない地域は、山武地域である。平均点は、10.9 点と、最も市民参加度が高い葛南地域との格差は 16.3 点と、大きな格差を示している。山武地域に属する自治体は、22 自治体であり、その中から有効回答を得られた自治体は、15 自治体である。

千葉県の平均市民参加度は、16 点であるが、山武地域では、その平均点を下回る自治体が 13 市もあり、山武地域において有効回答のあった自治体の 87% という高い比率を占めている。

以上述べたように、地域ごとの格差の問題も存する一方、地域内での格差も問題も存在する。

まず、北房総地区によりその例が見られる。

北房総地域に属する自治体は 25 自治体あり、有効回答が返された自治体数は 21 自治体である。そして、北房総地域内での市民参加度を見ると、上位 5 自治体の内の 4 つの自治体が都心部に近い地域に限定されている。

また、山武地域でも地域内での格差の問題が見られる。山武地域では、地域全体としても市民参加指標が、低いことは上記した通りだが、市民参加度の低い地域が、山武地域内北部に集中しているという傾向が示されている。

第4節 まとめ

以上、この章において、我々は大きく 2 つの分析を行った。

第 1 に、アンケート項目ごとの結果による分析調査を行った。また、自治体における傾向を掴むため、人口規模の指標を用いて、各項目における分析を深めた。

二つ目として行ったのが、「市民参加度数」による分析調査である。

アンケートの回答ごとに得点を割り振り、各自治体で「市民参加度数」なる得点を付け分析を行うことにより、どこの自治体において市民参加が進んでいるのか分析を行った。そして、地域ごとに分類し、分析することで県内のどの地域において市民参加が進んでいるのかを、その傾向を調査した。

千葉県内自治体における市民参加の現状についての問題点について、アンケートの分析ごとに見てきたが、ここでもう一度まとめると、以下の 5 点である。

1 点目は、千葉県内自治体における市民参加が十分進んでいないということである。

2点目は、偏在の問題が挙げられる。人口規模別に分析を行った結果、市民参加が進んでいる自治体は、人口規模の一番規模の大きなグループに集中していた。

3点目は、市民参加の質の問題である。制度的には保障されている項目でも、その制度の実際に運用において、問題点が見られた。

4点目は、地域間格差の問題である。都心部に近い地域、特に東葛地域、葛南地域、千葉地域においては市民参加が進んでいるのに対し、県東南部にある山武地域、南房総地域においては地域参加が十分進んでいないという現状が生じている。その格差は大きく、市民参加度数にも大きく反映されていた。

5点目は、地域内格差の問題である。地域ごとの格差と併に、地域内でも格差が見られた。

例としては、山武地域において、市民参加が進んでいない自治体が偏って存在していたという点が挙げられる。

しかし、この地域内の格差は、何も問題点ばかりあるわけではない。都心部に近い自治体においては市民参加が進んでいると上記でも述べてきた。それらの地域では、人口規模が小さい自治体においても、他の同規模の自治体と比較して市民参加がより進んでいるという現象が見られた。白井市、印西市、栄町がその例である。これらの地域では隣接する自治体同士で相互に影響し合い、または刺激を与え合うことで、市民参加における制度の設備、運営状況においても高い水準を保っていることが伺える。

また、一部の項目においては、人口規模の小さな自治体の方が、規模の大きな自治体よりも市民参加が進んでいる事例も存在した。神崎町、旭町がその例である。市民参加を進める上で、この制度をどこの自治体でも進めるべきだという画一的な制度の導入は、自治体の財政、人的資源等の制約がかかってくることを考えると望ましい形であるとは言えない。また、我々が市民参加をこれから普及させるべきだという考えに到ったのは、今後地方分権化が進み、より地方の独自性を活かした自治を行う必要性があり、政策立案段階、行政の活動において、市民の意見を取り入れることが有効だという考えに立ったからである。画一的制度の導入は、そういった自治体の独自性を損なうという点においても、今後進めるべき形ではないと言える。

神崎町、旭町の例が示すことは、自治体ごとにそれぞれ市民参加を果たす上で適した制度というものが存在するということだ。各自治体が、それぞれに適した制度というものを上手く選択することができれば、現在、市民参加があまり進んでいない自治体においても、今度市民参加が進む可能性は大いに存在するのである。

第5章 政策提案

第4章では、これまでの分析を踏まえたうえで、政策提案を行う。具体的には、自治体の市民参加に関わる「市民参加コーディネーター」の公的な資格認証制度の確立、LGWANを用いた市民参加の進んでいない自治体への人材派遣制度の構築を2つの柱とする。以下、政策提案における人材活用の必要性を述べ、その後、政策ごとに、その現状と具体的な政策案と効果の分析を述べる。

第1節 人材活用政策の必要性

これまでの千葉県内の市民参加に関する分析から、住民が政策決定過程に参加することができるような制度を備えた自治体が少なく、県内の発展具合の差による地域間格差の存在、市民参加を果たす上での方法や手段さえ上手く選択すれば、小規模自治体においても導入できる制度はある、ということがわかった。

この結果から、本来は小規模な自治体でこそ住民と距離が身近である分、積極的に住民参加を行なえる環境にあるのに、現状では各市民活動の必要な場所とそれらの促進を必要とする行政との関係がミスマッチを生じているといえるだろう

これらの問題の大きな根幹にあるのは、財源の問題でも権限の問題でもなく、人をうまく活用できていない点である。市民のニーズに合わせて効率よく権限や財源を用いるかが、市民参加を行ない、住民の意見を取り入れながら政策を行なうことができるようになるため、人材面の改革が最重要課題になっている。2000年改革や三位一体改革以降、財源や権限があっても人材活用がうまくしないために自治体がよくあるケースとしては、大阪市のように赤字を抱える団体であるにもかかわらず、予算の使い方を誤り、市民との関係をあまり省みない公共事業を続けて、無駄に赤字の垂れ流しを続けさらに財政悪化を起こしている、といった自体を起こすことになる。

この赤字体質を打破し、市民参加の実現を行い、自治体の行政経営を効率化するという観点から、我々は市民参加を行うべき人材の育成と効率的な活用方法が必要であると考え、市民参加を育む人材活用のための2つの政策を提案する。

第2節 「市民参加コーディネーター」の国家資格の認証

第1の政策提案として、市民参加後進市町村に市民参加の取り組みへのインセンティブを与えられる人材の多数発掘、養成を目的とする「市民参加コーディネーター」の国家資格による認証を行なうべきであると考えられる。

第1項 「市民参加コーディネーター」とは？

ここでいう「市民参加コーディネーター」制度とは、自治体の市民参加に興味のある市民、すでに活動を行なっている市民や、これから市民参加に携わる自治体職員を対象に、各自治体の市民参加政策に対し第3者的な立場から助言を行うコンサルティング的な役割を兼ねそなえると共に、市民会議やワークショップといった市民参加に必要な手法を援助するアドバイザー的な役割、市民会議やワークショップ等の開催を行なうプロデューサー的な役割等を兼ね備えて、住民と自治体が対等に市民参加を行なう総合調整を行なうための能力があることを、国家として認証し、市民参加の現場に派遣するという目的のプログラムである。

なお、「市民参加コーディネーター」とは、自治体が市民参加の事業を行なう際に、自治体と市民、NPO、企業が協働を行なうために、第2章で述べた市民参加の手法を用いつつ、その地域にあった市民参加のあり方を自治体職員と共にコーディネートしていく者をさすこととする。

「市民参加コーディネーター」に求められるスキルとしては、知識面で自治体法務にある程度は精通していることに加え、市民参加をリードしていく為に、住民側の意見と自治体側の相互の意見に中立な立場に立ち、議論を通じてよりよい「気づき」や発見を促せるファシリテーション能力が求められる。先行事例としては、世古一穂（2001）がその著書『協働のデザイン～パートナーシップを開く仕組みづくり、人づくり』の中で、「協働コーディネーター」を『参加型の会議やワークショップ全体のプロセス、参加者の構成、選択のデザインを行い、専門家やスタッフを集めてくることも含めた全責任者である。資金づくりや資金計画、運営を行うプロデューサーでもある。』と述べ、「協働コーディネーター」のスキルとして下の図1にまとめた23項目を整理している。1なお、世古氏によれば、『項目のうち、1から19は協働コーディネーターに必要なファシリテーターとしての能力、技術、20から23までは協働型プロジェクトを進めていく上で協働コーディネーターに必要な資質、能力である』と述べている。

我々の考える「市民参加コーディネーター」でも、この「協働コーディネーター」の必要とする23のファシリテーション能力は、求められる重要な能力の1つといえるだろう。

「協働コーディネーター」に求められる資質、能力

- 1 学習のためにリラックスした雰囲気を出せる
- 2 参加者のニーズをよく聞き、理解できる
- 3 参加者との信頼関係を築き、中立性を持つことができる
- 4 参加者を批判してはいけないが、必要な時には引き締める
- 5 ユーモアのセンスを持っている
- 6 積極的な聴き役になれる
- 7 質問後や参加者が答えた後に「待つ」ことによって、参加者が自主的に活発に参加できるようにすることができる。
- 8 議論や論点などポイントを提示できる
- 9 ポイントを提示することは必要だが、参加者を圧倒して黙らせることはない
- 10 時間・教材・参加者を効果的に、うまくまとめることができる
- 11 よく準備することができる
- 12 ワークショップの参加者から、フィードバックや質問を出してもらうことを奨励することができる
- 13 終始落ち着いた、親しみのある立ち居振る舞いができる
- 14 必要な時は誰に対しても「NO」とはっきり言える
- 15 意見はコントロールしないが、プロセスをコントロールすることができる
- 16 情報を整理、分析して参加者にわかりやすく提示できる
- 17 臨機応変にさまざまな選択肢を用意できる
- 18 リーダーシップの技能を高めるために、自ら進んで間違いや体験からも学ぶ姿勢も持っている
- 19 全体状況を常に把握して、個々の事態に対応できる
- 20 どのような参加者に対応する時も、肩書きや外観にとらわれず対等に対応できる
- 21 多様な評価の手法を持っている
- 22 多様な合意形成を考えることができる
- 23 多様な分野の専門化とのネットワークを持っている

図9：協働コーディネーターに求められる資質、能力

引用：世古一穂(2001)『協働のデザイン～パートナーシップを開く仕組みづくり、人づくり』学芸出版社 p120-p122

第2項 政策を巡る現状

現状でも市民参加、住民と自治体との協働を推進する為の人材を育成する組織は存在する。例えば、日本ファシリテーション協会 や、NPO 研修・情報センター や環境市民 といった特定非営利法人(NPO)で、定期的に、自治体の市民参加に関するコンサルタントやコーディネーターの養成を行なっている。また、(株)博報堂 や(株)ピープルフォーカスコンサルティング といった企業、大手のコンサルタントにおいても、自治体向けのまちづくりのための人材育成事業や自治体政策へのコンサルタントを行なっており、地域ごとそれぞれの立場、方法で、市民と自治体との協働を行なう為の人材を養成している。

しかし、これらの活動が多く成果をあげている反面で、各分野で行なっている範囲が狭く、加えて細かな手法がまちまちであるために、一部の自治体に対してのみ行なっていくのが精一杯で、多数の自治体の市民参加の促進にまで貢献しているとはいうのは難しい面がある。

なぜなら、現状の特定非営利法人(NPO)での活動は、自治体に比べてその活動範囲と事業規模が限定的なものになりやすく、マンパワーや予算の面でも限定的なものになりやすい。例え

ば、「環境市民」の活動では自治体とのパートナーシップとして環境基本計画策定の「市民参画コーディネート」や地域リーダーの育成として数々の実績を上げているが、本部にある京都などの地域的な制約や、運営する人々が仕事を掛け持ちすることでの時間的な制約もあるためか、小規模な市町村にまで目を広げた幅広い事業展開は必ずしもできてはいない。

博報堂などの営利企業やシンクタンクに関しても同様である。まちづくりのためにプロの人材を派遣して行なうのも、法務から行政全般の業務までの専門的な分野を網羅するのは難しいことに加え、自治体の内部の情報が外からは見えにくい。しかも、一部の官僚には、いまだに民間を低く見る傾向も根強くあり、利潤追求を求める企業としては、積極的な自治体から要請を受けて現場での実践を行なうことになってしまい、この部門に対しての参入は限定的なものにならざるを得なくなる部分があるといえる。

一方、行政側でも、市民参加が盛んな自治体においては、これらの企業、NPOを多く活用し、市民参加の実践のためのワークショップ等に生かしているが、逆に市民参加が行われていないところでは、市民参加に関する政策を統括的に行う組織体形や機能さえ存在しないために、アンケートにもあるとおり、一部の活気ある自治体においてのみしか行われていないという実情がある。つまり、市民参加の活動が行政側も市民側も双方が居所的にバラバラに行なっているのが現状である。

資格面の実情では、非営利法人NPO研修情報センターの例のように、ファシリテーターを私的に認証している場合はあるが、公的に認証する制度は存在していない。

情報面でも、市民参加という言葉は世間でよく知られている一方、それを行うためのコーディネーター、ファシリテーターといった概念は世間的な知名度はあまり高くない。加えて、ファシリテーターに関する情報も市民側と、民間側と自治体側が双方向に一方的に出し合うのみで情報共有しているケースは少なく、こちらもバラバラに動いている面は否めないという状況にある。

第3項 政策手法

以上の現状を踏まえて、市民側と行政側を結び付けるべき人材の育成、活用の観点から、「市民参加コーディネーター」の国家資格による認証を行なうべきであると考えられる。

我々が考えるそのための制度設計の一案としては、総務省を管轄とした独立行政法人「市民参加コーディネーター協会」を設立し、そこが、各都道府県と協力して資格の認定を行なう形を取る。資格検定方法としては、都道府県ごとに市民や自治体職員から募集を行ない、人数をある程度選抜した上で、8日間程度の研修において、市民参加に関する基礎的な講義と、実際に、市民参加の計画を作る為の実務的や手法、市民会議やワークショップの開き方やその運営方法、まとめ方をその道の専門家から学びながら、市民参加を行なう上で必要な、基礎的な企画力やマネジメント能力、ファシリテーション能力の定着を図る¹。そして見事8日間の研修を修了し、複数に渡るチェック項目で合格した場合に、晴れて「市民参加コーディネーター」として資格を認定する。

研修職員の選定は、自治体職員の他に、日本ファシリテーター協会や環境市民といった、すでに行政と市民との協働において実績を持つ団体から、有償で依頼を行なう。研修場所は全国の公民館や市民センターといった公共施設を利用し、研修予算は参加費と都道府県財政から算出し、一部を国家負担で補助する。

研修修了後には、「市民参加コーディネーター」の認定書が与えられ、後に述べる「市民参加人材派遣ネットワーク」を通じて、市民参加のノウハウが必要な自治体を公募し、そこに人材を派遣されながら、各市町村で行政計画立案や市民参加プロジェクトなどで市民の行政への参画を円滑に促進させる役割を担うことができる、また、既存のまちづくりに関する団体やその他市民参加に関する活動においても十分通用するスキルを見に付かせる。

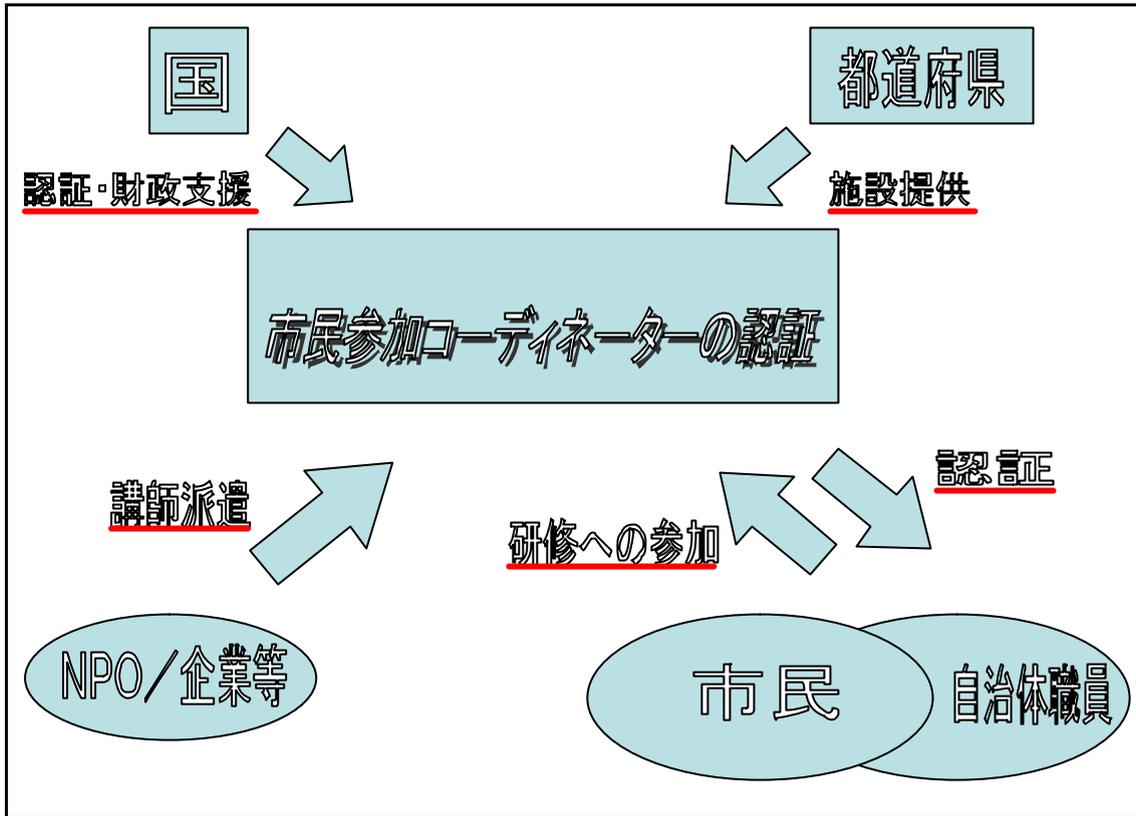


図10 市民参加コーディネーター制度のイメージ

第4項 政策効果の分析

これまで述べた政策を行なうことで得られる正の効果としては、以下の4点があげられる。

1点目として、今まで市民参加のノウハウを知らなかった人が市民参加にも関わりを持つ機会を得ることで、市民参加の裾野が広がると考えられる。以前にも述べたように、市民参加に自治体や企業ごとに個々の情報が氾濫しているが、資格を1つの指標として、参加しやすい上京を生み出せるはずであろう。

2点目としては、認定者に市民参加への自覚や責任感が生まれることで、市民側にも行政との活動にいい意味での緊張関係が生まれることである。市民との協働を行なう際には自治体と市民との意見対立が生まれた際に、資格認証によりプロ意識を持つことで、市民が自治体に対して遠慮をせず正面から意見をぶつけ合うという状況になるといえる。

3点目としては、市民側としても資格を持つ人が政策に関わる機会が増えることで、市民との協働の際のコーディネートがうまく行き、建設的な議論が展開され、市民参加の政策がスムーズに進むという点が挙げられる。

4点目としては、資格認定により、行政側が彼らに安心感を持ち、市民参加活動に彼らを用いやすくなり、市民参加が促進されることが挙げられる。能力が未知数であれば自治体側も一歩引いてしまうが、公的な資格認定を受けることで市民参加に関してある程度の能力があることを証明されるため、自治体側が安心して彼らを採用することができるようになるであろう。

一方、負の効果として、以下の2点の問題が考えられる。

第1に、さまざまなコスト、費用が増大するという問題である。具体的に、行政側では資格を整備する為の制度的コスト(制度設計の作成、制度案の審議から、法案広報にいたるまでの手続き上の負担)、資格認定に伴う事務経費、研修費がかかる可能性がある。参加者側は、一定期間の研修費を払う必要があるため、金銭的な負担が生じると考えられる。この問題に関して、国が

らの援助金を厚くすることや、施設設備の利用等で節約を行なうことである程度、参加者の研修費下げることが可能であろう。講師費用も、初期は指導人数が少ない為にかかるであろうが、認証者が増え、講師を行なう人が増えれば相対的に安くなる可能性もあるため、長期的な経済コストは解決できる。また制度設計も、資格の認定の基本は他の資格制度と関係する部分が多いので、特別、大きな負担になることもないと考えられる。

第2に、資格保持者に対する需要は十分にあるのか、という問題がある。現状で市民参加の問題に対し関心を持つものは多いが、資格を取ることの苦勞から資格認定までを必要とせず、制度を敬遠する可能性がある。また、同様に、現在活躍する市民参加に関する専門家との関係で、資格を保持するインセンティブが生じるのか、という問題もある。

これに対して、専門家の数は現在あまりいないので、専門家のみで多くの自治体において行なうのは物理的に厳しいが、そこで資格を広く認めるシステムであることと、アンケートより市民会議等のうち、手軽な市民参加の企画が都市部では行なわれている現状を踏まえると、それらに参画していくニーズは十分あるといえるだろう。また、現状でも多くの町でまちおこしを行なっており、それを市民と協働して円滑に進める上では参加することも増えており、彼らをこの制度に巻き込むことも可能である。

第3節 都道府県管理による、地方自治体の人材派遣ネットワークシステムの構築

第2の政策は、都道府県を通じて、市民参加の進んでいない自治体に対して市民参加コーディネーターやNPQ、職員の人材派遣を行なうシステムの構築である。先に述べた「市民参加コーディネーター」や県内のNPQ、市民参加政策のノウハウを持つ市民を県からの派遣という形で、一定期間、市民参加の進んでいない自治体に派遣できるようにするというシステムである。

第1項 政策を巡る現状

現状で行政同士を結びつけるネットワークとしては、行政同士を結びつける電子的なネットワークシステムとして、財団法人地方自治情報センター(Local Authorities Systems Development Centers)の持つ、総合行政ネットワークシステム(Local Government Wide Area Network、通称 LGWAN)がある。

LGWANでは、地方自治体の組織内ネットワークを相互に接続し、高度情報流通を可能とする通信ネットワークとして整備して、地方自治体相互のコミュニケーションの円滑化、情報の共有による高度利用を図ることを目的に運営されている。基本サービスとしては、市町村間の電子文書の送受信、情報掲示板による情報の共有の他、地方自治体・国をASPとしたアプリケーションサービスも行なっている。



図11: LGWAN のサービス概要

引用：財団法人地方自治情報センター(2002,6)「総合行政ネットワークアンケート」p4
 (http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/lgw/shiryou/pamphlet_0604.pdf, 2005/11/12 アクセス)

加えて、運営状況としては図4にあるように、総合行政ネットワーク運営協議会において議論して運営方針を決定し、その事務局を通じてアプリケーションサービスを提供する。総務省は協議会への財政支援と自治体への政策支援・財政支援を行なうことでネットワークへの参加を促している。セキュリティについても独自のシステムを有しており、自治体間の秘密情報の管理をお行なっている。

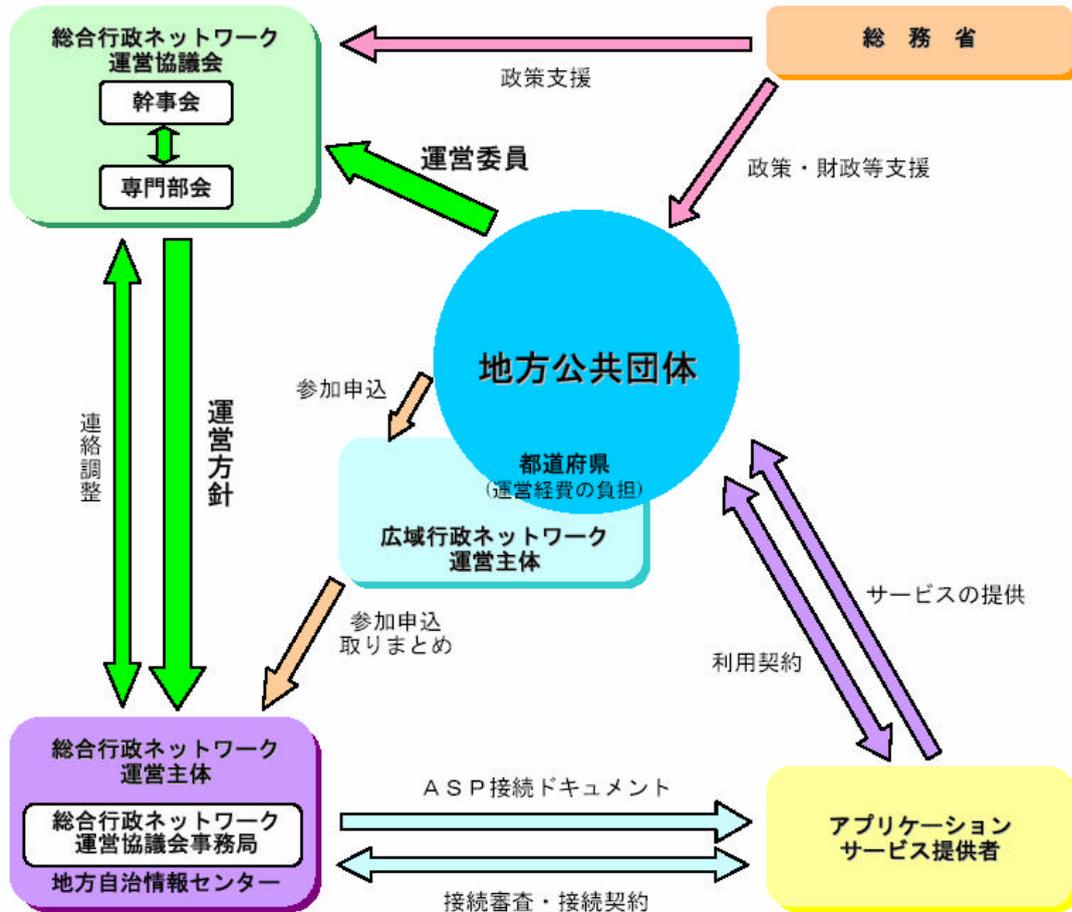


図 1.2 LGWANの運営体制の概念図

図 1 2 : LGWAN の運営体制

引用：総合行政ネットワーク運営協議会、総合行政ネットワーク全国センター(2002,6)
 「総合行政ネットワーク概念」
 (http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/lgw/shiryou/L-2_gaiyou_20030529.pdf 2005/11/12 アクセス)

今後、LGWAN の整備が進むことにより広範な情報交換、情報共有を実現することで、行政事務の効率化・迅速化が図られ、地方公共団体におけるネットワークの維持・運営費削減、及び運営負荷の軽減による重複投資の抑制が可能になるとされている。また、住民生活に必要な行政情報の提供、申請・届出等の手続きの電子化等、国と地方公共団体を通じた一体化された行政サービスを提供し、住民サービスの向上が可能になるとされている。

このように、LGWAN では、自治体同士の電子情報による情報共有で重要な役割を果たしているが、電子情報等での文書やアプリケーションサービスといった電子自治体を推進する上での政策は行なわれている一方、市町村同士の人材派遣交流はここでは行なわれてはいない。

自治体職員の人材派遣面では、主に市町村の総務課を中心に行なわれている。しかし、総務課における人材交流は、多くが内部交流に限られ、外部交流は少ないといえる。

加えて、先のアンケートでも見られたように、市民参加の制度があまり定着していない自治体は、財政力のない小規模な町村に多いことから、小規模町村に対する対策を強力に推し進める人材を必要としているが、現状ではそうした自治体に対する市民参加の協力体制は、主に電子情報におけるノウハウの提供となっている。

第2項 政策手法

その上で、我々は、この電子システムの持つ行政同士のつながりに注目して、都道府県管理による市民参加の進んでいない自治体に対する、「市民参加コーディネーター」の人材の人材派遣ネットワークシステムの構築を提案する。

政策手法として、まず各都道府県を管理主体とした人材派遣拠点を設定し、その具体的な方法であるが、人材派遣が必要な市民参加の進んでいない自治体は、都道府県が開設した LGWAM の専用ページでフォーマットを通じて要望を行い、新着情報ページにおいて、それを告知する。それに対して派遣対象となる自治体職員や、先ほど述べた「市民参加コーディネーター」は LGWAM の「人材派遣」に登録し、その新着情報から派遣先の自治体を決定し、ネットを通じて連絡を取る。そして、何度かの協議を経て、自治体に「市民参加コーディネーター」の派遣をするかを決定する。

派遣は年度始めの4月から最大1年とし、半月ごとに更新可能とする。派遣員の給料は派遣先の市町村より出すが、一定割合を県から市町村への補助金という形で行なう。

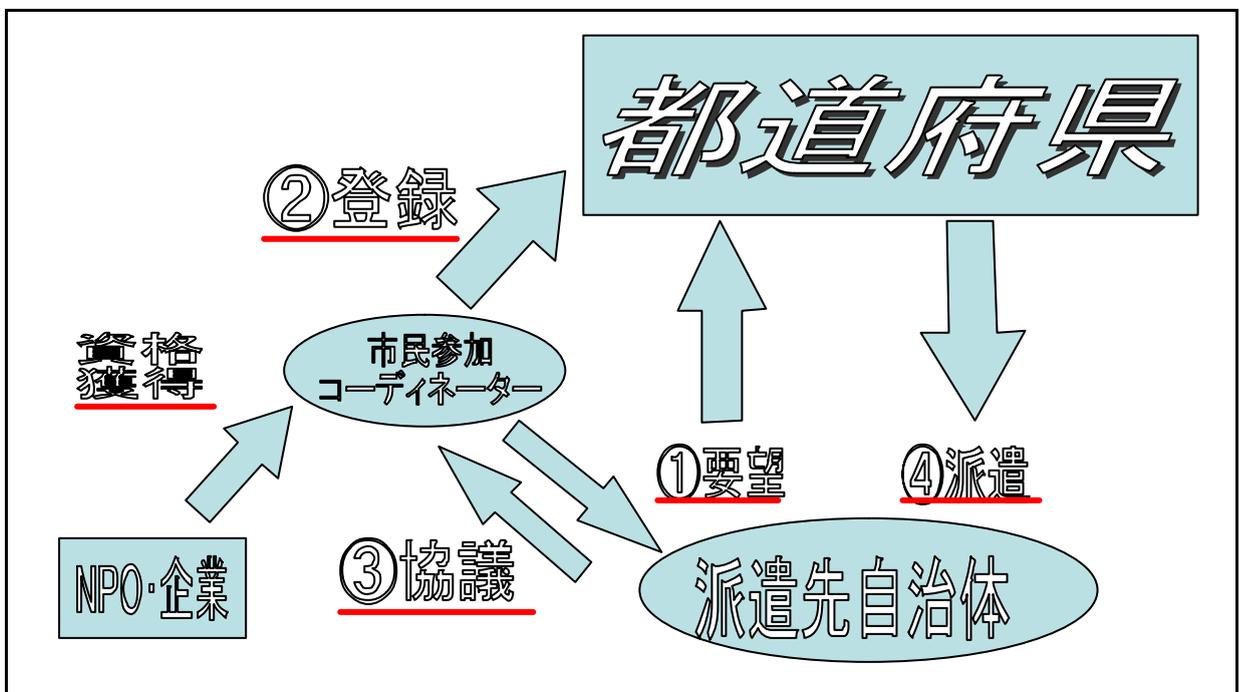


図13 市民参加ネットワークシステムの運用形態

第3項 政策効果

これまで述べた政策を促進することで得られる、正の効果(メリット)としては以下の3点があげられる。

1点目としては、自治体の現場で住民と行政との相互理解・対話が進む機会が増えることが挙げられる。これまで地域ごとにばらばらであった市民参加の政策が、このネットワークを通じてノウハウが市民参加の進んでいない自治体にも直につながるができる。またノウハウを「人」を通じた共同作業をしていくことで培うので、日本各地でそれぞれの自治体にあった市民参加政策が展開できるようになる。

2点目としては、人材派遣により、成功したノウハウをじかに一定期間享受することにより、長期的に市民参加を実現することができる点があげられる。現状の自治体では政策課題に対し、先進自治体の事例を行なう際には現地への視察や本や報告書を閲覧する手段等、外的な手段しか存在しない。しかし、この人材派遣を行なうことで、一定間地域に派遣されることでじかに指導を受けることができ、職員の成長を促し、長期的な市民参加政策の継続につなげることができる。

3点目としては、行政運営に市民参加で実績を上げ専門とする、第3者たるが入ることで、これまで役所の中の観念で行なっていた政策から変化し、市民の方を向いた政策が計画的に行われていく点があげられる。例えば、それまでその自治体では市民参加とわれていなかった事業が、市民参加に精通したコンサルタントが入ることでそれに改めて気づかされる。例えば、地域の防犯パトロールに見られるように、今までは行政任せにしてきた地域安全対策でも、少しの予算と市民の協力により、今では多くの自治体で行なわれている。この事例に限らず、これまで行政の側だけでは思いつかなかったアイデアを派遣員が入ることにより見つけることで、行政の効率化につなげることができるだろう。

一方、負の効果、問題点を大きく2点ある。

第1に人材派遣を行なった市の業務の引き継ぎ対処の問題がある。自治体から人材派遣を行なった場合には当初あった役所業務の引き継がねばならず、その分、それまでいた自治体にとっては人事面でやりくりが必要で、行政サービスの低下を招く可能性がある。

第2に、地方行政が多様性を持つ中で、果たして現地を知らない派遣員の持つ市民参加への知識が通用するのか、むしろミスマッチを生むのではないか、という問題が存在する。これに対して、まず都道府県の仲介に関しては、県は場を提供し、人材の紹介をするだけで政策決定に介入はしないという方針を貫く為に、県の設けた場の中で相互に担当者が会って行なうことで、その可能性を薄くすることができる。

第4節 今後の政策研究課題

第1項 現在の政策提案に関する研究課題

今後の研究課題としては、今回、政策提案を行なった2つのプランの更なる具体的な研究の必要があろう。

第1の政策では、資格を利用する人物はどうすべきかといった顧客に関する分析や、最大効果を与えるカリキュラムは何かといった実務面の分析を深める必要があろう。

第2の政策ではシステム自体の方向性はあるものの、みられる細かいケースの分析や、費用対効果の分析が不足しているため、分析を深める必要がある。

第2項 人材活用に関する研究課題

人材活用の面では、公務員研修における市民参加人材の育成が今後の課題として注目できる。特に公務員になる上で必要不可欠となる自治体研修の場での、協働に必要なファシリテーション能力の育成の機会を導入することで、自治体職員の市民参加に関するスキルの向上に寄与する可能性は高い。現状でも、例えば、千葉県職員能力開発センターでの平成17年度研修ではファシリテーションに2日間で12時間行なう研修授業を設けて、市民との協働に関する自治体職員の育成を行なっているのに対し、同じく千葉県内の市町村の研修を担当する、千葉県自治センターの基にある千葉県自治専門学校では、カリキュラムにファシリテーションやワークショップに関する研修項目が平成17年度においては入っていないという、違いを生じている。自治体職員の能力向上の基本となるものが自治体研修である以上、市民参加の実現の上では、自治体研修における市民との協働に関する研修科目を増大させていくことが必要になるであろう。

第3項 その他の市民参加政策に関する研究課題

その他の市民参加の政策については、市民参加政策の今後を考える上で、パブリックコメント制度やパブリックインボルブメント、指定管理者制度といった、近年大きく変わりつつ、市民参加に関する個別政策のあり方まで分析を深める必要がある。特にパブリックコメントについては、制度的に正の側面と、意見が固まりやすいという負の側面があり、双方を加味した上でパブリックコメントを市民参加にいかに関活用するかという、分析が求められるであろう。

図14 協働コーディネーター要請講座の体系

引用：世古一穂(2001)『協働のデザイン～パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり～』学芸出版社 p.150

表6-7 協働コーディネーター養成講座の体系

	ねらい 目標	構成			テキスト	プログラム	評価方法
		日程	参加人数	注			
入門A	参加のデザインの基礎的概要を理解する	平日全講座	30人以上 何人でも	×	レジュメ 『TRCブックレット3』『市民参加のデザイン』	-2〜3時間の講義と質問	・ふりかえりシート記入
入門B	上に進んで参加のデザインの企画形成のWSを体験して、その活用を実施する	1日WS	30人/1班	○	『TRCブックレット3』	-2〜3時間の講義と質問 ・WSの体験	・ふりかえりシート記入
初級	①ブックレット『参加のデザインを学ぶ』を実践的に学ぶ ②参加のデザインの3つのデザインの意味をきちんと理解する ③情報整理学入門を学ぶ	2日間 (1日×2回) or 2日間×1回	30人/1班	○	『TRCブックレット3』	1.アイスブレイキング 2.レクチャー 3.情報整理学WS 4.企画形成WS 5.課題の抽出と整理WS	・情報整理学が理解できたかどうか ・参加のデザインの3つのデザインの意味と位置付けが理解できたかどうか
中級	①グループファシリテーターができるようになる ②参加のデザインの理論を活用して参加のデザインのWS企画を立てられるようになる ③情報整理学を復習し、実践的に使える	2日間×1回 or 2日間×2回	30人/1班	○	『市民参加のデザイン』『TRCブックレット3』	1.アイスブレイキング 2.レクチャー 3.情報整理学の応用WS 4.企画づくりWS 5.評価のWS	・グループファシリテーターができるようになるかどうか ・情報整理学の実践の場ができるかどうか ・参加のデザインのWSの企画ができるかどうか
上級	①参加のデザインのWSの企画、運営、実施にいきるプランニングができる ②グループファシリテーターを取りまとめるコーディネーターができる	2日間×1回 or 2日間×2回	20人/1班	○	『協働のデザイン』『市民参加のデザイン』『TRCブックレット3』	1.アイスブレイキング 2.レクチャー 3.共同プロジェクトの企画、運営、実施のプランニングWS 4.評価のWS	・WSの企画、運営、実施の一環のプランニングができるかどうか ・参加のデザインの3つのデザインに含まれる企画がつくれるかどうか ・グループファシリテーターを取りまとめるコーディネーターができるかどうか
トレーナー養成	協働コーディネーターとして自立できる	1年間のフォロー	10人以上/年	×	『協働のデザイン』『市民参加のデザイン』『TRCブックレット3』	・ワークショップでの実践 ・オン・ザ・ジョブ・トレーニング	・行政とNPO、NPOとNPO、NPOと企業などの協働コーディネーターの役割のファシリテーターができるかどうか ・協働プロジェクトの企画、運営、実施ができるかどうか

第6章 おわりに

地方自治体はこれから少子高齢化で人口が減少して財源が下降していく中で、ますます厳しい行政経営を迫られ、公共部門を行政だけで賄うことは質量共に限界を迎えている。行政と市民との関係は、それまで市民と行政の相互の、依存から共存へと大きく変化しつつある。

また、1990年代後半以降の地方分権改革以降、自治体は地域の持つそれぞれ違った個性を持ち、それを生かすことが求められるようになり、そこに住む市民が主体となって行政と協力、参加して地域づくりを行なう動きが出てきている。

その中で、今後重要となるのは、自らの工夫を作るのは自ら考え、新しいものを作っていくのが「創造」と、市民・行政相互の対等な立場からの対話やふれあいから共に生まれる「協調」である。その市民との「創造」と「協調」を持つ自治体こそが、真に住民が住みやすい地域を作らざらう。この2つの政策提案により、一部ではなく多くの自治体はその「創造力」を構築する一助になれば、結果として地方から日本はまた住みやすく、いきいきとした社会ができるであらう。本提案がその一助となることを期待する。

補足資料：アンケート項目、点数一覧

アンケート 1 「住民意見を反映するしくみ」	%	点
問 1 あなたの市町村では、パブリックコメント制度（規則の制定など重要な政策についてその原案を公開して住民等の意見を聞く制度）を実施していますか。該当するものにひとつ をつけてください。		
a) 市町村の条例または要綱でパブリックコメントを制度化している。	12.9%	3
b) 一部の施策分野において、運用によってパブリックコメントを実施している。	24.2%	1
c) パブリックコメントを実施していない。	62.9%	0
d) わからない	0.0%	0
問 2（問 1 で a) または b) と回答した方のみお答えください。）パブリックコメントによって意見提出があった場合、どのように取り扱いますか。該当するものにひとつ をつけてください。		
a) 意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を常に公開するしくみとしている。	50.0%	3
b) 担当者の裁量によって、意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を公開している。	27.3%	2
c) 意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を公開したことはない。	9.1%	1
d) わからない	13.6%	0
問 3 あなたの市町村では、審議会に住民を参加させていますか。該当するものにひとつ をつけてください。		
a) すべての審議会で公募住民を参加させている。	0.0%	4
b) すべての審議会で住民代表を参加させており その中には公募住民が参加している審議会もある。	3.3%	3
c) 一部の審議会で住民代表を参加させており その中には公募住民が参加している審議会もある。	55.7%	2
d) 一部の審議会で住民代表を参加させているが、公募住民ではない。	34.4%	1
e) 住民代表が参加している審議会はない。	3.3%	0
f) その他	3.3%	0
g) わからない	0.0%	0
問 4 あなたの市町村では、平成 16 年度に、政策に反映させることを目的として、市町村の予算を用いて、住民が委員・参加者の過半数を占める会議（市民会議・市民フォーラム・市民ワークショップなど）を開催しましたか。該当するものにひとつ をつけてください。		
a) 実施した。	37.1%	2
b) 実施していない	59.7%	0
c) わからない	3.2%	0

問5 あなたの市町村では、平成16年度に、政策に反映させることを目的として、市町村の予算を用いて、住民に対するアンケートを実施しましたか。該当するものにひとつをつけてください。		
a) 実施した	43.5%	2
b) 実施していない	54.8%	0
c) わからない	1.6%	0
問6 あなたの市町村では、首長への意見提出のしつみを備えていますか。該当するものにひとつをつけてください。		
a) 首長への意見を e-mail や手紙で随時受け付けており、その宛先を市町村のホームページで公開している。	70.0%	1
b) 首長への意見を随時受け付けているが、その旨を市町村のホームページで明記していない。	21.7%	0
c) 首長への意見をとくに受け付けていない	8.3%	0
d) わからない	0.0%	0
問7 (問6でa)またはb)と回答した方のみお答えください。) 首長への意見提出があった場合、どのように取り扱いますか。該当するものにひとつをつけてください。		
a) 意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を常に公開するしつみとしている。	12.8%	3
b) 時によっては、意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を公開している。	27.7%	2
c) 意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を公開したことはない。	55.3%	1
d) わからない	4.3%	0
問8 あなたの市町村では、平成16年度に、政策に反映させることを目的として、市町村の予算を用いて、住民を参加者とする公聴会を実施しましたか。該当するものにひとつをつけてください。		
a) 実施した	24.1%	2
b) 実施していない	65.5%	1
c) わからない	10.3%	0
アンケート2 「住民の自発的活動の支援」		
問1 あなたの市町村では、住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる条例・要綱(市民参加条例など)を制定していますか。該当するものにひとつをつけてください。		
a) 住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる条例を制定している。	12.7%	3
b) 住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる要綱を制定している。	20.6%	2
c) 住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる条例・要綱は持っていない。	66.7%	0

d) わからない	0.0%	0
問2 あなたの市町村で、住民の自発的活動の支援に関して、市町村条例または要綱によって制度化している内容はどのようなものですか。当てはまるものすべてに をつけてください。(問1の条例・要綱以外でも、関連する条例・要綱を幅広く対象とします。)		
a) 公の施設を住民の自発的活動のための貸し出す際の条件と手続きを定めている	20.6%	1
b) 公的な資金を住民の自発的活動の支援に用いる際の条件と手続きを定めている	22.1%	1
c) 公の施設の管理を住民に委ねる際の条件と手続きを定めている。		
d) 道路や公園の美化を市民が「里親」となって実施する「アダプト制度」の手続きを定めている。	25.0%	1
e) 市町村と住民との間の各種協定制度的について定めている市町村(独自のものに限る)	13.2%	1
f) 住民の自発的な団体の認定を行う条件と手続きについて定めている(市町村独自のものに限る)	4.4%	1
g) 住民による企画を後援するための条件と手続きについて定めている	2.9%	1
h) 住民の自発的活動を支援するためのその他の施策について定めている	10.3%	1
i) わからない	1.5%	1
問3 あなたの市町村において、平成16年度に、住民の自発的活動への支援のために住民あるいはその団体に支出した助成金の額はいくらですか。		
問4 (問2においてc)に をつけた団体にお聞きします)平成16年度において住民団体に管理を委ねた公の施設の事例があれば、具体的にお教えてください。		
		3
問5 (問2においてd)に をつけた団体にお聞きします)平成16年度のアダプト制度の実施状況を具体的に教えて下さい。		
		3
問6 あなたの市町村において、最近、市町村と住民が協働して実現した特徴のある企画があれば、自由にご紹介ください。		
		3
アンケート3 「行政評価」		
問1 あなたの市町村では、定期的に一定の基準に照らして行政施策の効果を評価すること(以下「行政評価」といいます。)を行なっていますか。いずれかに をつけてください。		
a) 大部分の施策分野に適用される一般的な行政評価制度を導入している。	29.0%	4
b) 一部分の施策分野において行政評価を実施している。	8.1%	2
c) 現在のところ導入していない。	62.9%	0
問2 (問1においてa)またはb)と答えた方だけ、お答えください。)あなたの市町村で行政評価を導入した理由は何ですか。あてはまるすべてに をつけてください。		
a) 国や県からの指導	0.0%	4

b) 住民からの要請	3.1%	2
c) 首長の発案	28.1%	0
d) 職員による提案	31.3%	0
e) 議会からの要請	18.8%	1
f) 有識者による助言	9.4%	0
g) わからない	0.0%	0
h) その他	9.4%	0
問3 (問1において a) または b) と答えた方だけ、お答えください。) 行政評価を行ったことに対する住民の反応はどうですか。いずれかに をつけてください。		
a) とても好意的	22.7%	3
b) 好意的	22.7%	2
c) 以前と変わらない	4.5%	1
d) むしろ悪い	50.0%	0
e) わからない		0
問4 (問1において a) または b) と答えた方だけ、お答えください。) あなたの市町村での行政評価に住民はどのように参画していますか。あてはまるものすべてに をつけてください。		
a) 行政評価のための委員会に住民が委員として参加している。	6.9%	1
b) 委員数の過半数が住民である行政評価のための委員会を組織している。	6.9%	1
c) 行政評価に関してパブリックコメント(原案を事前に公開して住民の意見を求めること)を行っている。	0.0%	1
d) 行政評価の結果を公表して、事後的に住民の意見を求めている。	27.6%	1
e) 行政評価に際して住民アンケートを実施してその内容を評価に反映している。	13.8%	1
f) 行政評価の基準に住民からの苦情の有無を含めている。	3.4%	1
g) その他の方法で住民の参画を図っている。	3.4%	1
h) 行政評価に住民は参画していない。	37.9%	0
i) わからない	0.0%	0
問5 (問3において a) から g) までのいずれかに をつけた方だけ、お答えください。) 行政評価に住民が参画することとなったのはなぜですか。あてはまるすべてに をつけてください。		
a) 国や県からの指導	0.0%	0
b) 住民からの要請	0.0%	1
c) 首長の発案	7.1%	0
d) 職員による提案	50.0%	0
e) 議会からの要請	14.3%	0
f) 有識者による助言	7.1%	0

g) わからない	0.0%	0
h) その他	21.4%	0
問6 (問3においてh)と答えた方だけ、お答えください。) 行政評価に住民が参画していないのはなぜですか。あてはまるすべてに をつけてください。		
a) 行政評価が直接住民とは関係ない事柄だから	0.0%	0
b) 評価する能力や技術が住民にはないから0%	0.0%	0
c) 導入時に検討課題にならなかったから	15.4%	0
d) 住民が評価すると客観性を欠くこととなるおそれがあるから0%	0.0%	0
e) 市にとって費用対効果があわないから	0.0%	0
f) 市民にとって負担が増えるから	7.7%	0
a) その他	76.9%	0
b) わからない	0.0%	0
		0
問7 (問3においてh)と答えた方だけ、お答えください。) 今後、行政評価に住民が参画するしくみを取り入れる予定はありますか。いずれかに をつけてください。		
a) 来年までに実施する予定である。9%	9.1%	2
b) 数年内に実施したい。46%	45.5%	1
c) 実施する予定はない。0%	0.0%	0
d) その他 27%	27.3%	0
e) わからない18%	18.2%	0
問8 (問1においてc)と答えた方だけお答えください。) 今後、行政評価を実施する予定はありますか。いずれかに をつけてください。		
a) 来年までに実施する予定である。	10.5%	2
b) 数年内に実施したい。	28.9%	1
c) 実施する予定はない。	18.4%	0
d) その他	23.7%	0
e) わからない	18.4%	0

《参考文献》

< 引用文献 >

- 世古一穂(2001)『協働のデザイン～パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり～』学芸出版社 p.122～123,p150
 世古一穂著(1999)『市民参加のデザイン～市民・行政・企業・NPOの共同の時代』ぎょうせい p 83引用
 宇賀克也(2004)『地方自治法概説』有斐閣 p 4、p 5引用

< 参考文献・ホームページ >

- ・佐藤竺監修,今川晃・馬場健編(2005,4)『市民のための地方自治入門～行政主導型から住民参加型へ～』実務出版社
- ・NTTコミュニケーションズソリューション事業部 <http://www.ntt.co./sol/>編(2002,4)『電子自治体導入の手引』日経BP企画
- ・日本経済新聞社/日経産業消費研究所(2003)『全国住民サービス番付 2003-04』日本経済新聞社 pp.197-207
- ・総合研究開発機構(1999)「政策決定と市民参加」『NIRA 政策研究』(1999年 Vol.21No.12) 総合研究開発機構
- ・総合研究開発機構(1999)「21世紀の社会づくり」『NIRA 政策研究』(1998年 Vol.11No.1) 総合研究開発機構
- ・環境市民ホームページ
- <<http://www.kankyoshimin.org/jp/activity/partner/government/index.html>>(2005/11/12 アクセス)
- ・(株)博報堂ホームページ
- <http://www.hakuhodo.co.jp/news/2003/20031028_0.html> (2005/11/12 アクセス)
- ・(株)ピープルフォーカスコンサルティング ホームページ
- <<http://www.peoplefocus.co.jp/>>(2005/11/12 アクセス)
- ・特定非営利法人日本ファシリテーション協会 ホームページ
- <<http://www.faj.or.jp/facilitation/tools/index.html>>(2005/11/12 アクセス)
- ・特定非営利法人NPO研修情報センター ホームページ
- <<http://www2u.biglobe.ne.jp/~TRC/>> (2005/11/12 アクセス)
- ・財団法人 地方自治情報センター (Local Authorities Systems Development Centers)
- <<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/>> (2005/11/12 アクセス)
- ・市川市ホームページ 広報いちかわ
- <http://www.city.ichikawa.chiba.jp/media/kohopdf/np0_P1.pdf>
(2005/11/12 アクセス)
- ・千葉県職員能力開発センター
- (http://www.pref.chiba.jp/syozoku/a_kensyuu/h17taikei/jissikeikaku.htm 2005/11/13 アクセス)
- ・千葉県自治センター
- (<http://homepage3.nifty.com/jichi/jigyou-shoukai/jichisenmonkou/index.html>)
- ・(株)博報堂ホームページ
- http://www.hakuhodo.co.jp/news/2003/20031028_0.html
(2005/11/12 アクセス)
- ・(株)ピープルフォーカスコンサルティング
- <http://www.peoplefocus.co.jp/>
(2005/11/12 アクセス)
- ・特定非営利法人日本ファシリテーション協会

<http://www.faj.or.jp/facilitation/tools/index.html>

(2005/11/12 アクセス)

・特定非営利法人NPO 研修情報センター

<http://www2u.biglobe.ne.jp/~TRC/>

(2005/11/12 アクセス)

・財団法人 地方自治情報センター (Local Authorities Systems Development Centers)

<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/>

(2005/11/12 アクセス)

・「ニュー・パブリック・マネジメントによる地方公共団体の経営改革」

<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/journal/0502/bs01.html>

(2005/10/10 アクセス)

・「国際市民参加学会 1997年トロント大会参加記 - 市民参加実務担当者に求められる倫理」

<http://www.seiryo.ac.jp/iaia-japan/news/news3/d00003.html>

(2005/10/10 アクセス)

・「市民参加型環境づくり ~ ワークショップと情報ネットワークの両面から ~」

<http://www.watsystems.net/~trust/sasatani.html>

(2005/10/3 アクセス)

《データ出典》

県内市町村マップ 千葉県庁ホームページ

<<http://www.pref.chiba.jp/dailylife/directory/city-map-j.html>>

(2005/11/7 アクセス)