

# V 市民協働によるまちづくりの展開

## 1. 基本方針

「市民協働の基本的な考え方」にあるように、市民協働とは、家庭や仕事など市民の日常生活の一コマ一コマから、その地域に継承されてきた歴史・伝統・慣習、さらには課題に応じた自発的な有志による活動までを含む総体としての文化創造とその成熟の中から漸次的に導かれていくものです。その現実には、多様な主体・目的・利益が複雑に入り組んだものであり、決して平面的に一括りにできるようなものではありません。したがって市民協働の観点からするならば、多様に展開している現実の中で、それらをどのように知り、違いを尊重し、いかにして市民協働自治へと結びつけていくのかということが問われてきます。

そこで以下では、「環境」「体制」「仕組み」という三つの推進方策に焦点を合わせて、段階的な実現のあり方を示すことにします。

### ＜三つの推進方策＞

1. 市民協働に関する環境づくり
2. 市民協働に必要な体制づくり
3. 市民協働を推進するための仕組みづくり

具体的には、

- (1) 【理解】：市民協働についての理解の促進…………… 1
- (2) 【基盤】：地域内分権の推進…………… 1, 2
- (3) 【手法】：手法の工夫と適用機会の拡大…………… 2
- (4) 【事業】：民による公共サービスの展開…………… 2, 3
- (5) 【規範】：条例策定と政策法務の推進…………… 3

について、各々段階的に推進を図っていきます。市民協働によるまちづくりの展開イメージとしては、次頁に掲げるような総括図で表されます。

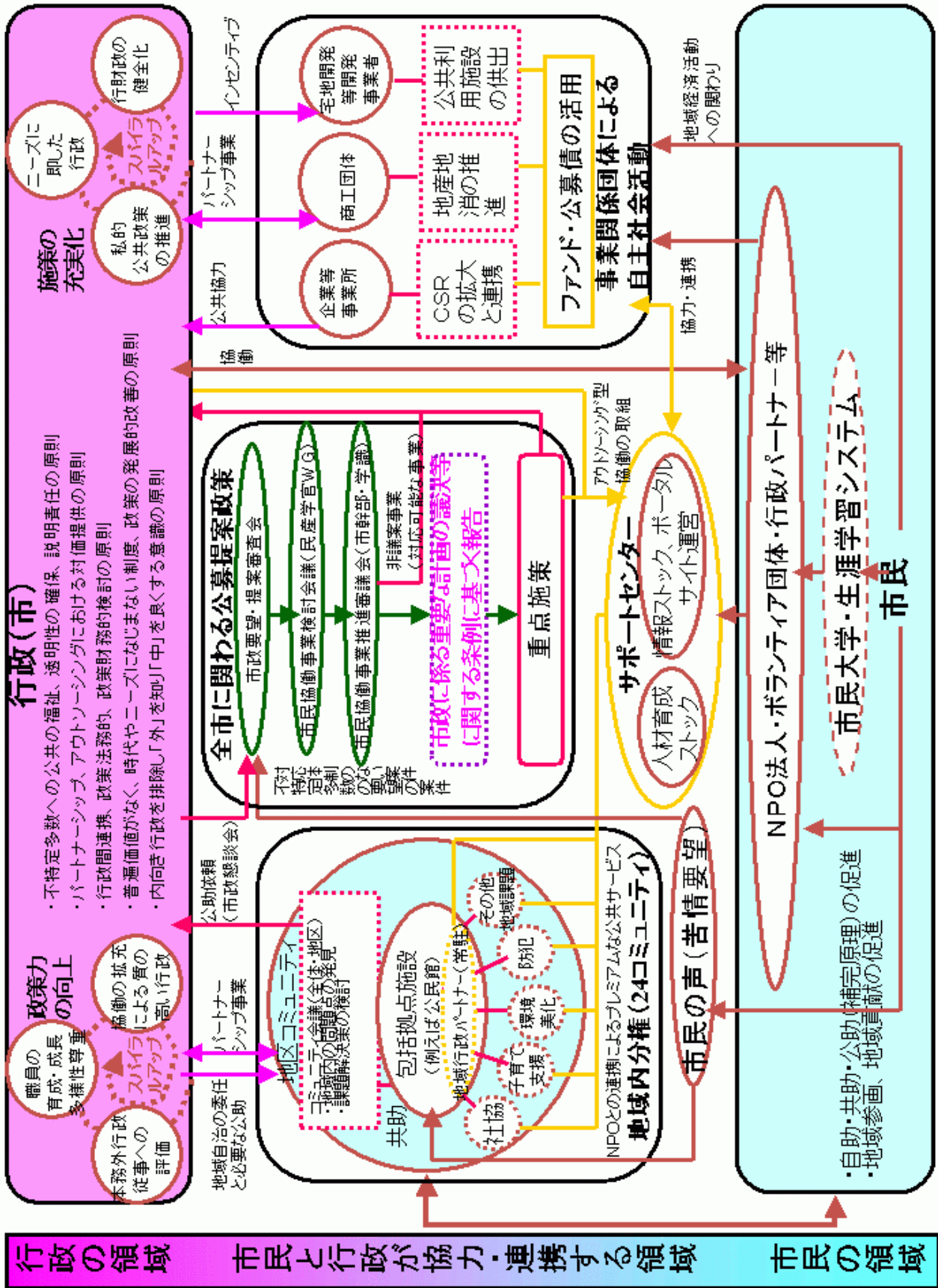


図5-1 市民協働によるまちづくりの展開イメージ

## 2. 市民協働の推進方策

### (1) 【理解】：市民協働についての理解の促進

～市民協働についての理解を進める環境を整えよう～

市民協働を発展的に展開していく土台として、まずは誰もが市政を知り、解かり、関わることのできる機会が必要です。その手段としては、広報紙や町会・自治会を通しての回覧など、情報を受ける市民の側に受動的な形態で伝達が行われていますが、反面、知りたい情報を気軽に知る機会についてはインターネットによる手段があるものの、パソコンを使わない方々にとっては必ずしも容易な手段とはいえないところがあります。

また、市民それぞれが直面している社会的課題をそれぞれが抱え込んでしまうのではなく、時には情報を共有・交換したり、助け合いや支え合うことで改善できるようなこともありますし、自らの能力によって社会的な課題の解決に役立つようなこともあるといえます。

そのような観点からも、市民生活の中における興味事や関心事が、社会のさまざまな接点を通して知識・能力を高める機会となること、さらには自らの課題解決や地域の発展にも寄与するような「市民力」の醸成と、「興味」→「学習による能力育成」→「実践の機会」へとステップアップすることにより実践力を発揮できる風土づくりを、以下のような手法により誘導していく必要があると考えます。

表5-1 市民協働についての理解促進による効果

| 現 状   | 市民協働によって期待される効果  |
|---|--|
| 市政に関する情報伝達の機会は様々にあっても一方通行になりがちで、市政への参加機会、実践機会へと円滑な橋渡しがなされていない傾向にあります。 | 市民それぞれが有する多様な「市民力」を育み、ライフスタイルに応じた市政への参画機会へとつなげていくことで、市民主体の自立した公共活動が促進されるようになります。 |

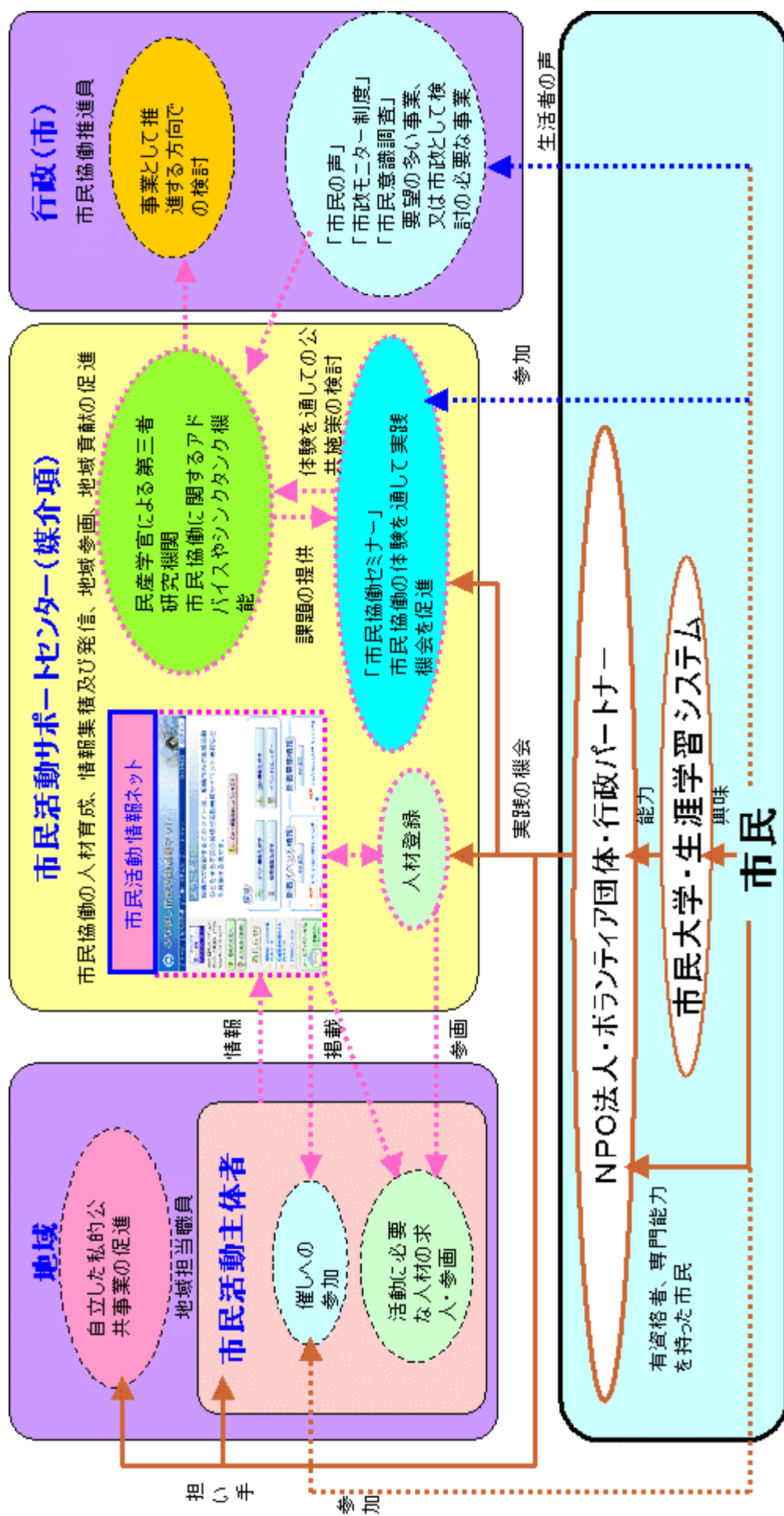


図5-2 市民協働の醸成イメージ

## ①市民活動を支える担い手の育成

市政を知り、解かり、関わることのできる機会を創出し、市民生活の中における興味事や関心事の知識・能力を市民協働の場面に活かしていくことをねらうものとして、「生涯学習サポート事業」、「まちづくり出前講座」、「ふなばし市民大学校」との連携が望まれます。

また、市民協働に関わる様々なテーマについて考えるワークショップの機会としての「市民協働セミナー」やキッカケづくりの場としての「市民活動団体見本市」などを開催し、市民協働の体験を通して実践機会を促進していくことが求められます。

## ②市民と行政をつなぐ行政パートナー・市民協働推進員・地域担当職員制度の創設・拡充

### 1) 行政パートナー

市民協働事業として推進することが望まれる施策の提案作業などを通して、市民協働に関する理解を深め、将来的には市民と行政をつなぐコーディネーター的な役割が、市民の側、行政の側からも必要な場面が多くあります。平成18年度（2006年度）から開始している行政パートナーは、市民の側からの立場に立って社会問題の解決に向け、行政と一緒に知恵を出し



【平成18年度行政パートナー】

対策などを検討してきました。今後も行政の実情を理解し、地域の要望や苦情を咀嚼し、他の地域の情報を収集しながら、市民と行政の間に立ったコーディネーター的な役目を担う新しいタイプの地域におけるリーダーとなることが期待されます。

短期的な推進方策としては、市民協働課の活動だけではなく、各事業課において市民の知恵や力を活かして事業を推進しようとする場合など、行政パートナーを必要に応じ配置することも有効と考えます。単に受益者としての市民ではなく、第三者的な立場で、より多くの市民の理解を得ることができるよう、行政に関する理解はもちろんのこと、より客観的な市民の視点に立つことが行政パートナーには求められます。

また、市民活動を支援する目的で設置した市民活動サポートセンターにおいて、個々の市民活動団体だけでは実施困難と思われる中間支援的な部分を行政パートナーが担うことも考えられます。例えば、市民と市民をつなぐコーディネーター的役割や、情報発信を促進するための



市民活動団体への積極的な働きかけ、意識向上のための啓発活動といった市民活動の更なる活性化を図る取り組みなどについて、行政パートナーが市民活動サポートセンターを拠点として実施することも有効と考えます。

## 2) 市民協働推進員

行政の側からとしては、制度や規定では拾えない取り組みの提案があっても、公共性が高く不特定多数に好影響をもたらすような事柄であれば、公共政策として適宜取り込んでいくような前向きな検討が必要です。そのサポート役として、行政経験の豊富な中堅職員を対象に各課より1名が選出されている市民協働推進員の更なる活躍が期待されます。

市民協働推進員は、平成19年（2007年）1月、市民協働によるまちづくりを推進するための全庁的な体制整備の一環として各部・各課に152名配置され、市民からの提案事業の調整や市民協働に関する情報等の職員への周知などを所掌しています。また、提案などに基づく新規事業だけでなく、各課で所管している既存事業についての市民協働の観点からの見直しについても中心となって行っているところです。裏を返せば、今後の行政改革の一環として職員が削減される一方で政策官庁として高い能力がこの市民協働推進員には要求されることにもなり、そのためのトレーニングとしての各種研修会の開催やイベントへの参加、実践経験をもって能力を養成することが重要です。それと同時にこれらの職員は、日常の業務と平行に政策を作り上げるという難易度の高い事務を責務を持って担うことにもなり、職員への負担も決して少ないとはいえません。このことから、市民協働推進員が活躍しやすい職場風土づくりやボトムアップの体制、さらには人材育成における加点評価への反映も必要不可欠です。

## 3) 地域担当職員

地域における課題解決の担い手となりうる職員として、例えば現在実施されている退職者再任用制度の一環として、行政のベテランでノウハウの豊富な定年退職等再任用職員を地域担当職員として各地域自治拠点となりうる場に配置することも有効と考えられます。その役割としては、地域住民からの多様な相談事の対応をはじめ、その場では解決できない内容については「市民の声を聞く課」との連携を通してダイレクトに担当行政に橋渡しをすること可能になるなど、「縦割り行政」の垣根なく対応ができるようなメリットがもたらされるようになります。

以上掲げた行政パートナー、市民協働推進員、地域担当職員は、それぞれの持つ役割を適正に果たすことはもちろんのこと、市民（地域）と行政とをつなぐ媒介項として有機的に連携を図る必要もあります。

### ③ 市民活動サポートセンターの機能の拡充

市民活動サポートセンターの「場の提供」、  
「情報の提供」といった現行の機能から一歩  
踏み出して、市民協働の総合的な役割・機能  
を持たせることの検討が必要です。

具体的には、市民力向上のための人材育成  
・啓発、市民と市民をつなぐコーディネーシ  
ョン機能、市民活動の調査研究や市民協働に  
関するアドバイスを行うシンクタンク機能  
などを持つことによって、市民活動を活性化  
し市民協働推進の拠点とする検討が求められます。

そこで、市民活動サポートセンターの運営について、適正な機能・役割を果たすことができ  
るようサポート・チェックする機関の設置が望まれます。また、次の段階として、市民活動サ  
ポートセンターを市民協働課に移管することや、市民活動サポートセンターの運営を市民の手  
にゆだね、市民の知恵と活力を導入して市民活動の多様性に柔軟に応える体制づくりも必要と  
なります。



【市民活動サポートセンター】

### ④ 「船橋市市民活動情報ネット」の拡充と「市民の声」の公共施策への反映

地域の活動やNPO等による活動を紹介  
し、市民活動への関心を促すとともに、市  
民活動への参加機会を広げ、市民活動が更  
に活発化していくことを目的として、「市民  
活動情報ネット」をインターネット上に開  
設していますが、今後は個人の意識啓発の  
みならず、団体同士の情報共有や、地域内  
にある異種団体間の連携など、活動の充実  
・発展に寄与できるような活用のあり方、  
発信する情報内容の検討が望まれます。



【船橋市市民活動情報ネット】

また、インターネットの優位性を活かし、ともすれば「特定の方のための限定的課題に関する意見」になりがちな市民の声を「個別苦情・陳情型」、「公共政策提案型」に区分けした対応

を行う必要があります。すべての市民の声に対して回答することを目的とするのではなく、有意義な提案に対しては市民の得票が得られ、公共施策に反映できるよう市民と行政の双方向型の開かれた仕組みの確立が望まれます。

短期的な推進方策としては、情報ネット開設から1年に満たないことから、まずは情報発信会員の登録増加により情報内容を充実させていくほか、個人会員（メルマガ配信）の登録を増やすための分かり易い画面表示などの工夫が必要です。また、情報発信会員のみが情報を伝えるのではなく、受信者も意見を述べることのできる双方向の意見交換の場についての検討も考えられます。

### ⑤市民公募提案事業制度の確立

行政が行う公共事業は、そのほとんどが法令根拠や事業計画に基づいて行われるものですが、地方分権の推進により地域の実情を踏まえた行政対応があらゆる場面で要求されています。こうした、いわゆる「法定外自治事務」としての公共事業を積極的に推進していくためには、従来のように総合計画や基本計画あるいは各種事業計画を根拠に委ねて公共事業を行うのでは、時代やニーズの変化に迅速に必ずしも呼応できないことも起こりえます。また、事業予算についても個別画一的かつ慣例的に「消化」するのではなく、政策や財務情報を適切に公開し市民も財源を意識して政策形成に関わりながら使いみちを考える「政策財務」の視点も大切です。

一方、市民のニーズや市の課題に対応していくためには、市民と行政とが知恵と労力を出し合いながら取り組んでいくことが、これまで以上に必要となってきます。

そこで、公共性や必要性が高く、実施可能な取り組みについては速やかに事業化対応できるような制度として、「市民公募提案事業」の確立を目指す必要があります（図5-3）。そして、公募により提案のあった施策や、市民の声を施策に反映できるかどうかを研究し、事業化に向けた検討を行い政策として提言することのできる民産学官による第三者研究機関を設置することも望まれます。

短期的な推進方策としては、市が抱える課題等に関して、市民の創意と意欲を活かして取り組む「市民協働モデル事業」を公募により実施し、提案者（団体）と行政がそれぞれの責任と役割分担を明らかにしてモデル的に取り組むことが必要です。公募にあっては、提案者（団体）と行政との市民協働による相乗効果などを審査選考するとともに、「行政サービス改善プラン」との連携を視野に入れつつ、波及的に幅広い市民協働の実践に繋がるモデル的な取り組みとなることが望まれます。



なお、「市民協働モデル事業」の実施については、市民のみならず市職員における市民協働の理解促進にも有効であることから、取り組みの各段階の状況などを広く市職員に情報発信していく配慮が必要です。

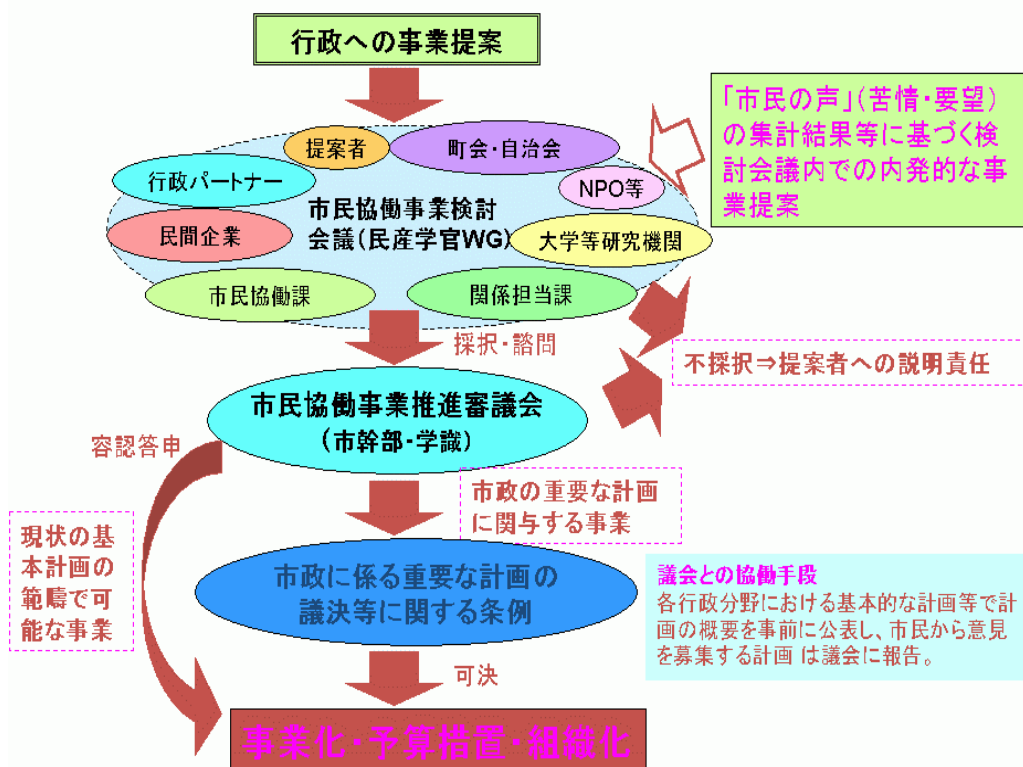


図5-3 市民公募提案事業制度のイメージ

### ⑥映像による市民協働のPR

策定する「市民協働の指針」を広く市民に周知するにあたり、従来であれば紙ベース（広報、パンフレット、チラシ等の配布）によるものや、出前講座などの講義形式の説明が想定されるところですが、誰もが理解しやすく、市民活動に対する意識向上等に資するため、市民協働を映像で紹介するビデオ制作の検討が必要です。

具体的には、船橋市内で行われている身近な市民活動の実践事例を各分野ごとに紹介し、各事例の市民協働による相乗効果等の評価とともに、市民協働の理解と「市民協働の指針」の周知促進を図ることが求められます。また、作成したビデオ（DVD）はあらゆる機会（図書館への配架、団体への貸し出し、職員研修等）を捉え使用する取り組みも必要となります。

なお、ビデオ制作にあたっては、内容的に画一的になつたり情報自体が古いものとならないような技術的な工夫が大切であり、継続的な市民参加型による見直しとともに「市民活動情報ネット」との連携などについても検討する必要があります。

## (2) 【基盤】：地域内分権の推進

### ～市民協働自治の環境・体制を作ろう～

船橋市では、市民自治の増進と、地域の課題の解決を自立的に対処する役割を担う組織として「町会」や「自治会」などの地縁組織が大切な役割を果たしてきました。これらの個別の町会・自治会を24地区コミュニティ毎に区分した「地区連絡協議会」があり、さらに24地区全体の町会・自治会を総括する形で「自治会連合協議会」があります。

また、地域の福祉課題を地域のボランティアの手で解決していくことを目的とする社会福祉協議会は、23の地区に設置され公民館等を拠点に活動を展開しています。そのほかにも、小中学校ではPTAによる児童・生徒の見守り活動（スクールガード）、乳幼児の子育てに関しても保育園を基盤にした交流が行われ、いずれも地域に根ざした大切な取り組みとなっています。

これらのような地域が主体となって実践されている取り組みは、「船橋市地域福祉計画」において活動が一層充実するための方向付けと、公助のあり方や実践による効果の評価が年度ごとに綿密に行われており、その過程を通して社会的課題やニーズに対処しうるための方策が打ち出され、実行に移されています。

しかしながら、近年になって、住民自治をとりまく社会情勢は、生活様式の多様化によって従来どおりの仕組みや方法では対応できないような場合が増えてきており、そのためにも地域の実情や生活様式に沿った地域の仕組みをつくり、状況に応じて市と適切な連携をとることのできる体制づくりが必要となっています。

表5-2 地域内分権の推進による効果

| 現 状  | 市民協働によって期待される効果   |
|--|---|
| 地縁組織として、町会・自治会、地区社会福祉協議会などがあるが、個人主義社会の進行により地域との関わりが希薄化したり、高齢化の進行により担い手が不足するなど、住民自治を維持することが困難になっているところも発生しています。 | あらゆる地域問題を対処する場としての包括的な地域拠点の確保と、住民自治のみでは対応しきれない課題に、NPO、行政パートナー等との連携関係を結ぶことで対処を可能にする仕組みによって、社会変化に対応しうる市民協働自治の体制が構築されるようになります。 |

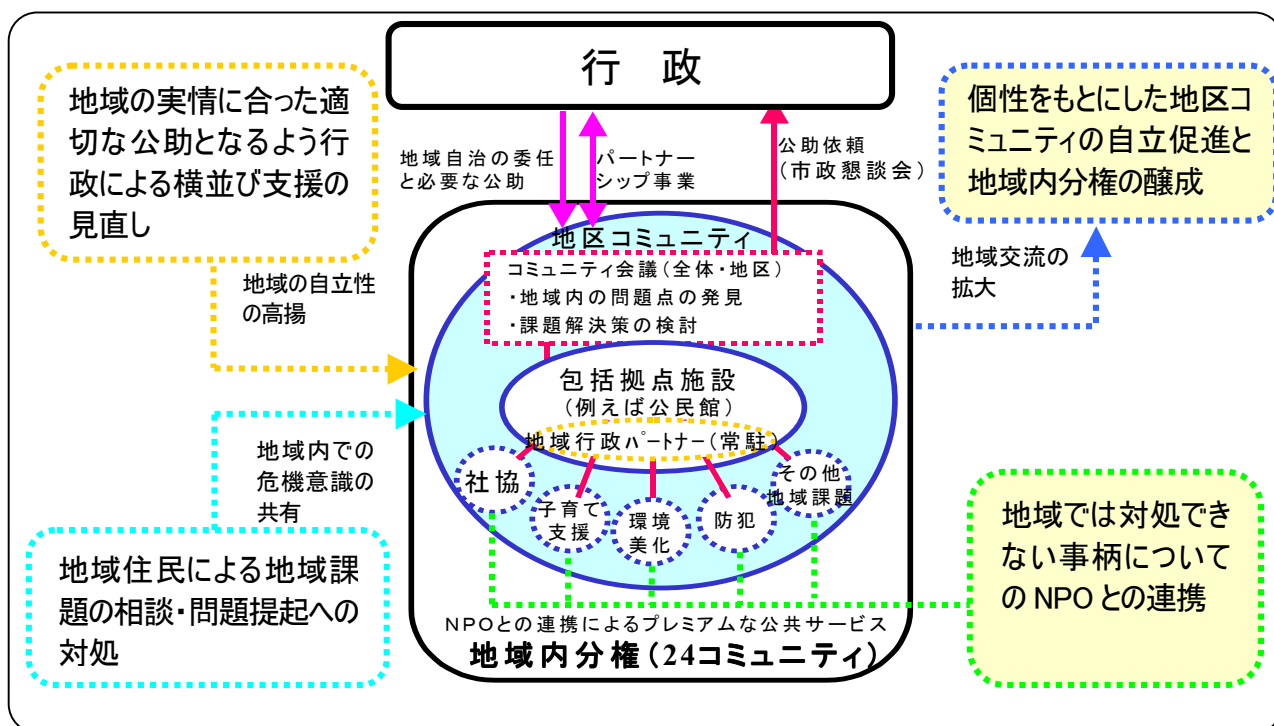


図5-4 地域内分権体制のイメージ

### ① 「地域内分権」の醸成に向けた各地区コミュニティの仕組みづくり

地域の助け合いで住民同士が力をあわせて取り組むこと（共助）については、住民自治の最も基礎的な単位でもある町会・自治会といった地縁組織において担っていくことが理想的です。換言すれば、地域毎に特性がある以上、行政が各地域に対して横並びで対処するのでは適切な公助とはならないこともあり、そのためにも、様々な地域課題に対する対処を地域の実情や生活様式に沿うかたちで行えるよう、町会・自治会の役割、地区社会福祉協議会の役割、そのほか地域に根ざした取り組みが包括化できるような仕組みについて、24地区コミュニティ毎に確立していくことが望まれます。

### ② 地域を取りまとめる拠点づくり

地域住民の身近なコミュニケーションの場として、あるいは地域の課題を地域の皆さんで知恵を出し合いながら考える場として、住民との接点をより充実化させる必要があると同時に、町会・自治会、地区社会福祉協会等の各種の目的で取り組まれている地縁組織が定着できるような拠点が重要です。このことから、現在地区社会福祉協議会が拠点施設となっている各地区の公民館等をはじめとする既存の公共施設などを地区コミュニティの活動拠点として活用し、地域を取りまとめるための様々な機能を持った施設にすることが求められます。

### ③分野を越えて課題解決できる体制づくり

子育て・防犯・環境美化など、地域における様々な課題に対して、役所の縦割り行政から離れた自由な発想に基づく新たな公益活動・公共サービスを提供できるよう、分野を越えて課題解決に対応できる体制を整えることが必要です。たとえば、住民同士ではできないことを行政との連携により対処すること（公助）や、それぞれの地域が抱える課題に対しての必要な補完措置としてNPOによる質の高い公共的な取り組みと連携するなどの仕組みづくりが望まれます。

### ④地域を支える多様な人材の参画の誘導

地域の人材だけでは対処が困難であったり、解決できないような課題に対する備えとして、拠点施設には、地域行政パートナーや地域担当職員などを常駐させ、地域の課題に関する相談業務や地域のリーダーとなる人材の育成にも取り組むことができるような体制づくりが望まれます。

そのひとつの方策として、市民大学の受講修了者や各種有資格者のうち、ご協力をいただける方を各場面に派遣できるような人材登録・派遣制度の確立も有効と考えられます。

### ⑤地域毎のコミュニティ会議の設置と政策提言機能の拡充

地域の課題発見と解決方法の検討を行い地域住民の総意を形作る仕組みとしてのコミュニティ会議（仮称）の設置が求められます。


コミュニティ会議は、単に地域が実施すべき事項を定めるための住民同士が共有する機会としてだけでなく、地域のみでは対処できないことは必要に応じて市政懇談会などの場において提言し、行政との連携が円滑に行われやすくなるという効果も期待できます。こうした地域と行政との連携を市民協働の趣旨に沿って展開させていくことで、市民協働自治の機能が充実し、地域の元気を地域住民みんなで育てていく動きへとつながるものと考えられます。

### (3) 【手法】：手法の工夫と適用機会の拡大 ～市民協働のできる体制をつくろう～

船橋市では、市民の行政参加について、市政モニター制度、市民意識調査、市政懇談会、審議会委員への市民公募の機会など、従来から市民からの声を聴取する手法を適宜取り入れてきました。これらの手法は今後も市民協働の観点から生かしていくことが必要ですが、事業の計画段階から実施段階、さらには維持管理に至るまで様々な手法の工夫と適用が求められます。

その考え方としては、従来のように行政の立場で事業を行うことによって機能面や住民満足度に課題を残さないようにすることと、事業内容や規模に応じて市民参画の機会を得たり、地域住民やNPO等が主体的に実践できる領域を持たせるなどによって、機能的で住民満足度の高い事業成果へとつなげていくことが、いずれの市民協働のケースにおいても共通する目的となります。

表5-3 手法の工夫と適用機会の拡大による効果

| 現 状  | 市民協働によって期待される効果  |
|--|--|
| 既往の計画のまま工夫なく公共事業が行われたり、事業過程において市民の参加機会がなく行われることで、必ずしも市民にとって機能的な整備とならなかったり、場合によっては不便さや無駄な要素も生み出すこともありました。 |  様々な公共事業において、市民の意向や私的公共活動の機会を随所に取り入れ、市民満足度の高い整備へとつなげることで、愛着を持って大切にされる公共空間が整備されるようになります。 |

#### ①活動レベルに応じた行政とのパートナーシップ体制の整備

まちづくりは多様な参加と結集があって手がけられるもので、「意識醸成」と「合意形成」のプロセスがきわめて重要となります。意識をしなければならないことは、段階が進むにつれて一部の関係者の関心事から地域全体の関心事になるように広げていくこと、地域関係者のそれぞれの立場、得意分野（役割、仕事）が全うされることと、お互いの連携を意識し紡ぐことにあり、それぞれの資源は誰によって育てられているのかをお互いに認め、尊重しあうことです。

図5-5は市民活動のレベルと行政支援との関係を示したものです。この図において活動の



レベルを正三角形とすると、左辺側に示す市民活動のレベルが初級的であれば行政の関与のレベルは学習的な啓発にとどまり、この段階での活動による波及効果は逆三角形の下点部に表されるようにあまり生み出されません。しかし活動が中級、さらに上級になってくると行政との関係は連携的、あるいはほとんど行政との連携を必要としない自立的なものとなり、波及効果も社会貢献度として補完的から包括的になり、これに付随するセクター（担い手）の関わりも線的から面的になります。

このような関係からも、行政は活動のレベルに合わせて手を差し伸べることが活動関係者を成長させることにもなり、その結果まちづくりにおいても広がりを持つことにもなるので、このような観点に立った市民協働プロセスの普及と誘導に向けて行政は計画的に支援プログラムを用意する必要があるといえます。

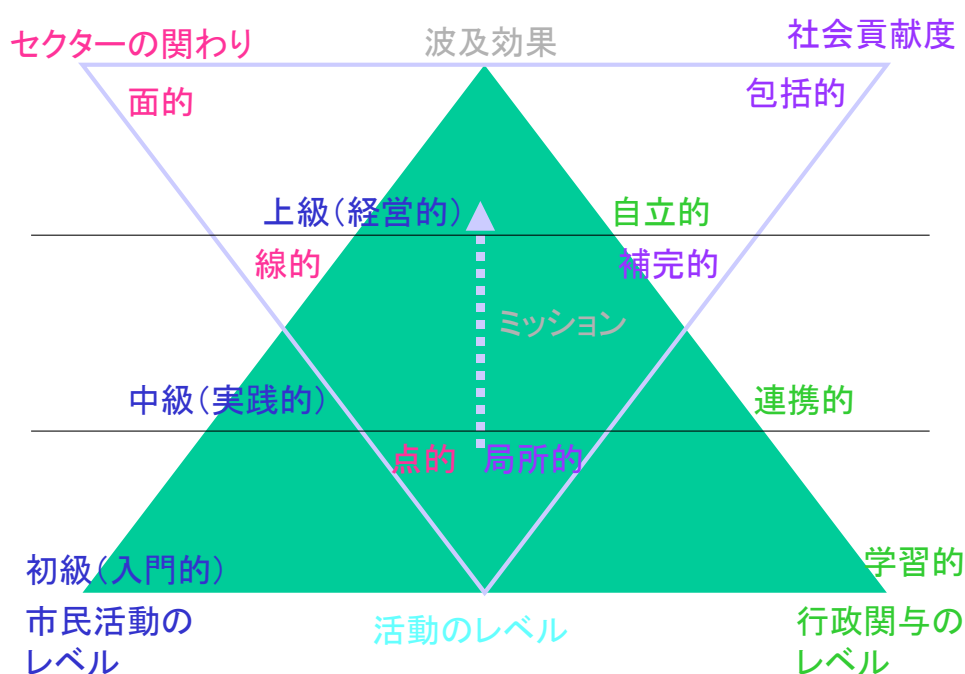


図5-5 市民活動のレベルと行政支援との関係相関図

## ②行政が主体で行う市民参画【パブリックインボルブメント（P I）】

パブリックインボルブメントとは、行政の行う計画の策定や公共事業を、市民の参加、参画を積極的に募り、意見、要望を反映させながら行うことをいい、船橋市においても公園づくりや道路の整備、公民館の建設など、主に建設事業において用いられるようになってきています。

パブリックインボルブメントの効果としては、行政のみの観点から公共事業が行われることで、利用者が使いにくい部分や必要のない無駄な整備を見直す効果があります。それだけでなく、設計段階から地域住民の参画の機会をもつことによって、整備された以降も大切に利用さ

れるきっかけにもなります。市の事業のみならず、国、県が主体となって行う事業、さらには民間の開発事業によって供出される公共施設についても、パブリックインボルブメントの活用が求められます。

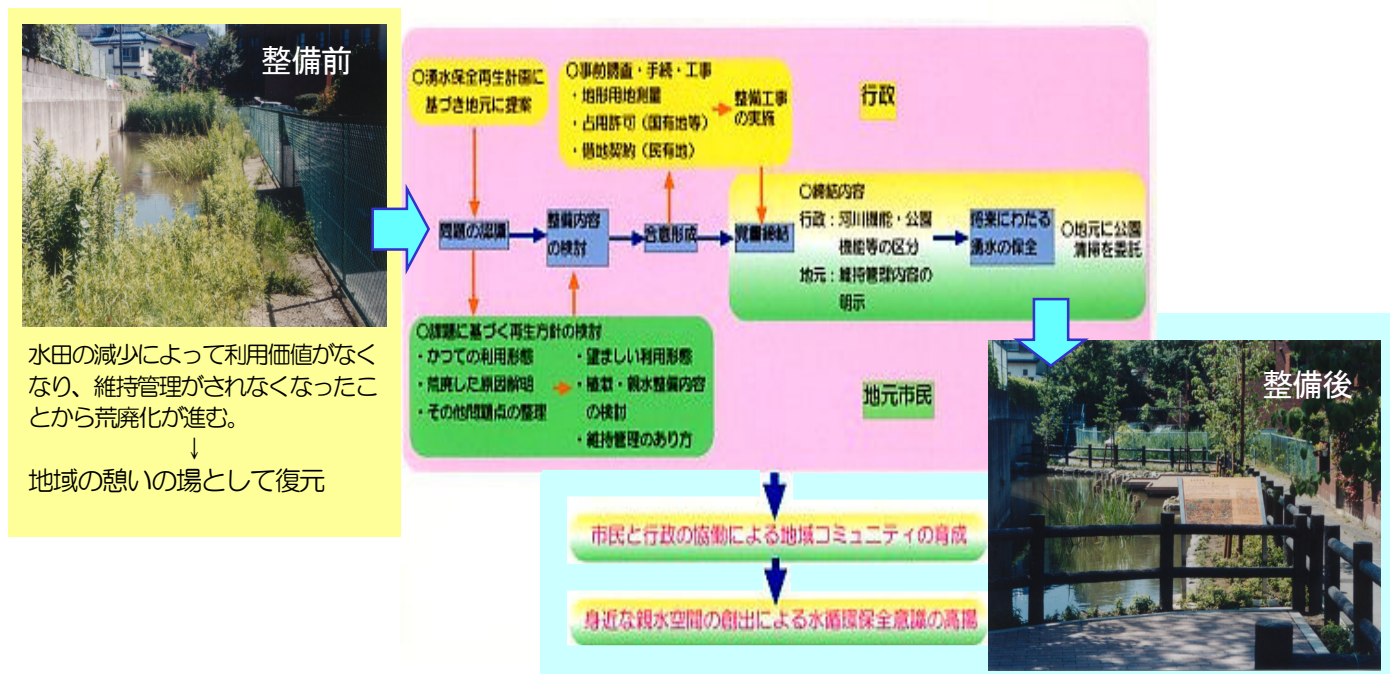


図5-6 パブリックインボルブメントによる地域住民との市民協働による整備

(印内地区ゲエロの池 印内町会・まちづくり推進課・みどり管理課・河川管理課 平成11年度事業)

### ③市民と行政のそれぞれの役割を果たすことによる取り組み【アダプトプログラム（AP）】

アダプトプログラムとは、道路や河川など一定の区画をアダプト（養子…ADOPT）にし、住民、NPO、企業などによって、愛情と責任をもって維持管理や清掃美化を行う手法です。アメリカが発祥地で、わが国でも、地域住民らによる道路や公園の環境美化活動の場面において全国的に普及されています。仕組みそのものも、グラウンドワークと酷似し、両者の明確な分類はできませんが、どちらかといえば、行政が管理・所管するある公共の場の管理を地域住民やNPOに委ね、行政が行う維持管理の目的を果たすこと以外に、住民の参画による多彩な文化創造的効果や地域におけるコミュニティの活性化を促す取り組みでもあります。

このことから、行政の側としては管理している公園や緑地、歩道などの公共の場を住民側に維持管理を適切に行っていただく機会をできるだけ増やしていくことが必要といえます。

#### ④市民が主体となって公共的な施策を行う仕組み【グラウンドワーク（GW）】

グラウンドワークとは、地域を構成する住民やNPO、企業、行政の3者がパートナーシップを組み、生活の現場（グラウンド）に関する創造活動（ワーク）を行うことにより、自然環境や地域社会を整備・改善していく手法です。イギリスで発祥したもので、企業と行政は資金、人材、土地などを供出し、住民はボランティア活動による労力を提供することで目的を達成していく仕組みでもあり、わが国ではNPO法人グラウンドワーク三島による様々な取り組みが先駆的となっています。船橋市でも平成6年度（1994年度）に策定した「船橋市都市環境計画」において、「エコシティ（環境共生都市）」づくりの柱の一つとして「パートナーシップで取り組む身近な環境改善」が位置づけられています。

グラウンドワークの特徴としては、ある場所の改善に向けて住民やNPOが自ら主体的な立場での担い手となりますが、全ての取り組みを主体者のみで行うものではなく、あらゆるネットワークを通じて協力しあいながら創り上げていくところにあります。パートナーシップの一翼となる企業の参画は、スポンサーとしての役割を果たすことで自らの営利的な効果が生まれたりもします。パートナーシップのもう一方にあたる行政においても、公共性の高い取り組みを面的に捉えながら、行政施策として実施可能な事業を推進又は委託したり、共催や後援、助成、貸与等様々な組み合わせで連携や支援をしていくことが必要です。

#### ⑤市民による公共活動を支えるための行政の体制づくり

次頁の図5-7は、アダプトプログラムとグラウンドワークによる事業の展開例を模式したものです。両手法とも共通していることは、市民等による公共活動を「民による取り組み」として決め付けるのではなく、その取り組みにおいて広く公共的な効果をもたらすものであれば、これまでの行政上の規定を拡大解釈しながらニーズにあった公共的機能を誘導する「政策法務」に基づく対応が基盤になっています。また、受益と負担の関係を明確にしたうえでサービスの水準を判断し、既存の公共事業よりも多角的な公共効果が得られるような市民協働型の取り組みについては、その予算の範囲内において事業課の判断のもとで柔軟に行財政的に対応することも重要です。これらの観点に立った全庁的かつ一元的な行政対応がニーズに迅速に対応する意味でも必要といえます。

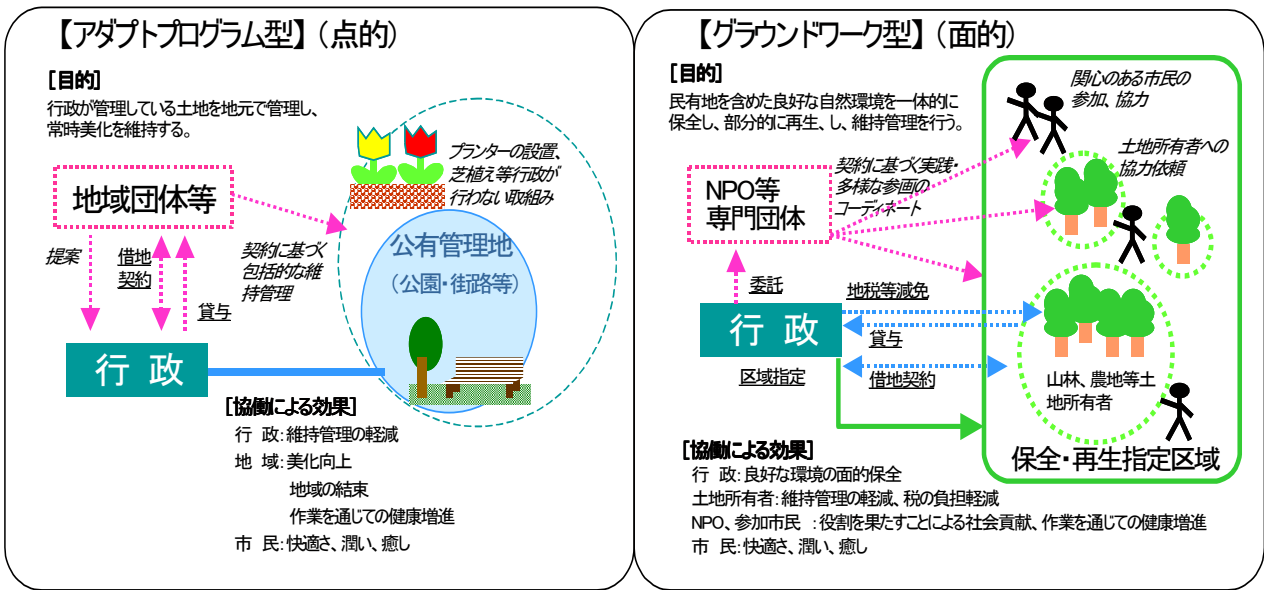


図 5-7 アダプトプログラムとグラウンドワークの展開例

## (4) 【事業】：民による公共サービスの展開

～あらゆる主体が公共サービスの担い手になろう～

平成 15 年（2003年）9月の地方自治法の一部改正の施行では、「公の施設」（福祉施設・体育施設等の市民が利用する施設）の管理について、地方自治体が直接行わない場合における従来の「管理委託制度」にかわる手法として「指定管理者制度」が位置づけられています。この制度の目的は、多様化する市民ニーズに対して行政の守備範囲では行えない市民サービスの向上を図るとともに、民間による独立経営により効果的かつ効率的な施設の管理運営が行われることで、経費の削減等を図るところにあります。

指定管理者制度に先立ち、民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法として P F I (Private Finance プライベート ファイナンス Initiative) 制度が確立されています。本制度の場合は、地方公共団体が発注者となることと、事業期間内において一定の収益性が見込めることが前提となりますが、民間に有利な条件があり、かつ安くて優れた品質の公共サービスの提供を実現することを目的としています。

これらの制度の背景としては、市民の価値観やニーズの変化に伴い、行政だけで「公共」を担っていくことが困難になっていることに基づくこととされています。換言すると、今後の公共施設の確保のあり方としては、市民や市民活動団体、企業なども含めた多様な主体による「新しい公共」の考え方に基づいた公共政策の普及や展開に取り組むことが求められるようになるといえます。

表 5 - 4 民による公共サービスの展開による効果

| 現 状  | 市民協働によって期待される効果  |
|--|--|
| 行政と民間企業が社会的に果たす機能として着眼すると、行政は公共機能、民間企業は営利活動という形で分立し、まちづくりの面で閉そくの分断要素を誘発させてしまっています。 | 民間企業においても、公共機能を確保することで賑わいの創出やビジネスの拡大にもつながり、民間企業をはじめ市民・NPO・商工団体・行政が連携したまちづくりを行うことで、便利で快適なまち並みが形成されるようになります。 |



## ①民間活力の導入機会の拡充

民間活力の導入の考え方は、PPP (Public Private Partnership) <sup>パブリック プライベート パートナーシップ</sup> の概念に基づくものとされ、いずれも様々な民間のノウハウを活用することによって公共サービスの拡大の誘導を図ることがねらいとされています。図5-8は民間活力の差異による導入効果の関係について表されているものです。

これら以外にも、様々な「民間活力の誘導による公共事業」が必要とされ、その場合公共機能の確保に対しての金銭的支援措置や、規制緩和等の優遇策など、対価としてのインセンティブの付与が重要とされており、このことに着目した制度の普及が求められます。

| 民間委託の程度     |      | 各手法の内容 |   |   |   |   | 導入効果                       |
|-------------|------|--------|---|---|---|---|----------------------------|
|             |      | ①      | ② | ③ | ④ | ⑤ |                            |
| 小<br>↓<br>大 | 直営方式 | ■      |   |   |   |   | ↑ 公共性担保の確実性<br>↓ 事業全体の経費抑制 |
|             | 部分委託 | ■      | ■ |   |   |   |                            |
|             | 民設公営 | ■      | ■ | ■ |   |   |                            |
|             | 公設民営 | ■      | - |   | ■ |   |                            |
|             | PFI  | ■      | - | ■ | ■ |   |                            |
|             | 民営化  | -      | - | - | - | ■ |                            |

①清掃や法定点検等、常識的な範囲の民間調達  
 ②運営の一部委託      ④運営の一括委託  
 ③施設の民間整備      ⑤官民事業契約なし

図5-8 PPPのタイプと導入効果の関係

## ②公益信託・基金制度の拡充

個人が公益活動のために財産を提供しようという場合や、法人が利益の一部を社会に還元しようという場合などに、公益のために不特定多数に助成することを目的とした基金を「公益信託」といいます。まちづくりの分野にも応用されていて、住民・企業・行政から信託を受けた基金を中立の運営委員会によって助成額を決定の上で、申請のあった活動団体に助成することとする(財)世田谷区都市整備公社の中に設立された「世田谷まちづくりセンター」が皮切りとされています。

船橋市で活動するNPOの一部には、公共性の高い取り組みであっても活動のための資金の確保に苦慮していることもあり、そのためにも公益性の程度に応じて助成する仕組みが必要な

場合もあります。その場合、たとえば既存の基金の定款や要綱を改正するなどにより、アダプトプログラムやグラウンドワークなどの取り組みに対して透明性や公開性の確保された審査過程を経て助成を可能にするような制度の普及が望まれます。

### ③市民参加型市場公募地方債の発行・拡充

市場公募地方債とは、地方自治体が目的を明示した上で住民などを対象にして公募する地方債のことで、近年新たな資金調達的手段として注目されています。平成14年（2002年）3月に群馬県が発行した「愛県債」（5年満期・利率0.66%）が第1号で、以後全国の地方自治体で採用されています。

行財政上のメリットのみならず購入者側にとっても魅力的な投資の機会となっており、償還期間は5年が主流で10万円単位で買えることなどに加え、行政が発行することによる安心感と手軽さからか人気が高く、発行と同時に完売するケースも少なくありません。取り組み内容も多様で、富山県氷見市の「ひみ市民債」（5年満期・利率1.3%）の場合、購入者には市立病院の人間ドック料の1割引きが適用されるなど、購入者に対して特典を設けるケースもあります。

船橋市においても、市制70周年記念として、また市民の市政への参加意識を醸成するため、総額5億円の市民参加型市場公募地方債（「船橋みらい債」）を発行し、リハビリテーション病院を建設するための資金として活用することとなっています。今後とも市民参加型市場公募地方債の積極的な活用が期待されると同時に、市民協働の視点からも公募により起債対象事業から選定する方法等も有効と考えられ、建物などの施設以外にも、要望が多く寄せられている交差点の改良や、駐輪場の整備、バリアフリー化などへの活用の検討が期待されます。

### ④コミュニティビジネスの推進

コミュニティビジネスとは、市民が主体となって地域が抱える課題をビジネスの手法により解決し、またコミュニティの再生を通じて、その活動の利益を地域に還元するという事業のことの総称です。地域性・社会性+事業性・自立性を伴った地域事業体のことを指し、地域の特性を活かした新しい地域社会づくりとして商店街・まちの活性化、顔の見える地域社会の再生、地域での雇用創出、生き甲斐づくり、というように営利的な効果のみを追求するのではなく、地域の豊かさや地域経済循環を意識しつつ、その地域に合ったまちづくりの推進を図り、市民が主体となって特徴のある地域社会の創造を目指すものです。

図5-9は、コミュニティビジネスモデルのイメージを、表5-5は、地産地消を意識したコミュニティビジネスモデルの展開例を示したものです。

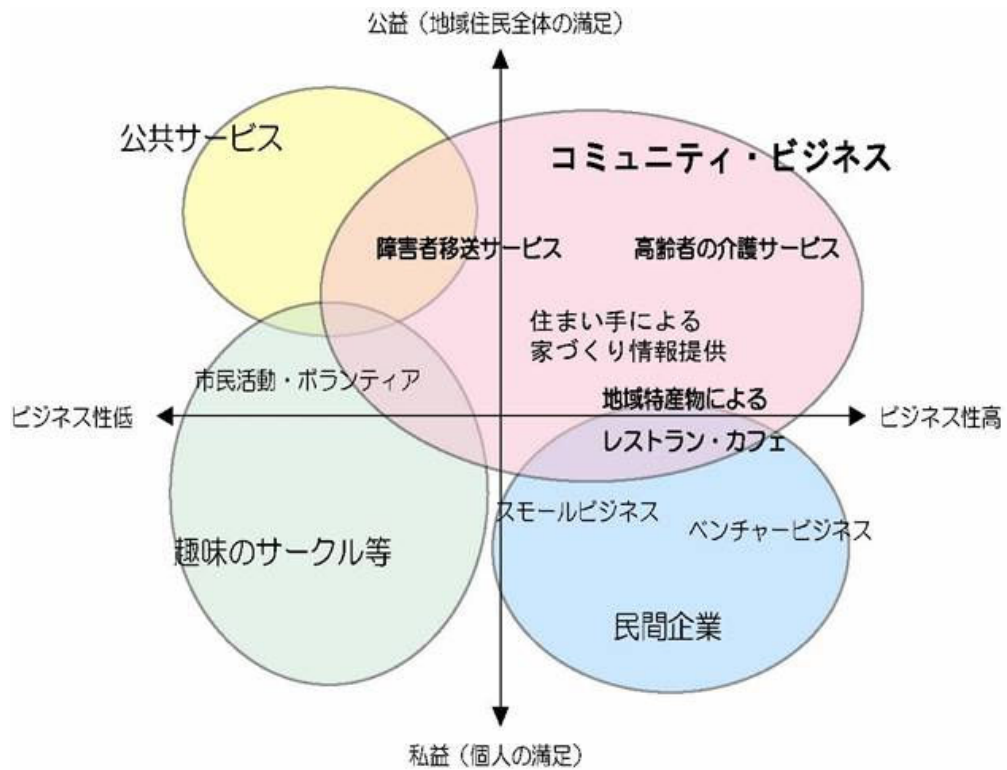


図5-9 コミュニティビジネスモデルのイメージ図（出典：千葉県ホームページ）

表5-5 コミュニティビジネスモデルの展開例

| コミュニティビジネスの仕組み                    | ビジネスモデル例 | 自治又は公益的効果         |
|-----------------------------------|----------|-------------------|
| 1.環境教育の実施<br>↓                    | サービス     | 地域への関心の醸成<br>社会教育 |
| 2.地域の環境リサイクルによる生ゴミ処理<br>↓         | サービス     | ごみの減量によるごみ処理経費削減  |
| 3.生ゴミをリサイクルした堆肥を販売または農家で利用<br>↓   | 物販       | 地域ブランド型の農業振興      |
| 4.その農家でできた地元野菜を販売<br>↓            | 物販       | 地産地消による地域経済循環効果   |
| 5.またその農作物を利用したオーガニックレストランの経営<br>↓ | 店頭販売     | 商業振興・賑わい          |
| 6.高齢者向けに宅配弁当の実施                   | サービス・物販  | 福祉サービスの充実         |

また、千葉県内においても、我孫子市をはじめ取り組みが広がりつつありますが、コミュニティビジネスが地域に根付いていくためには、活動を側面から支援する中間支援組織が必要と言われており、媒介項としての検討が期待されています。さらに、新しい分野・新しい事業への進出に取り組む中小企業等を支援するために設置されたインキュベーション施設（ベンチャープラザ船橋）を活用したコミュニティビジネスの展開も期待されるところです。

コミュニティビジネスの成否は、各分野にわたる多くの人の参加、協力による活動ができるかどうかにあります。そのような観点に立つと、船橋市の場合、歴史文化的な共有財産として三番瀬や船橋港をはじめとする「船橋の海」や桜並木や谷津田のある「海老川」があり、市民、商工、農業、漁業、NPO、行政など広い関わりがあります。このような優れた地域資源を生かすことにより船橋らしいまちづくりが発展的に展開されるよう、地産地消や環境共生を基盤としたコミュニティビジネスの展開が期待されるところです（図5-10）。



**環境保全と地域育成の「等価交換」の誘導**  
 参加、体験⇨癒し、関心、健康増進、環境学習、文化伝承、地域交流の効果  
 自然環境の維持、多様な共生⇨地域循環による環境負荷の削減、良好な生産資源の収穫

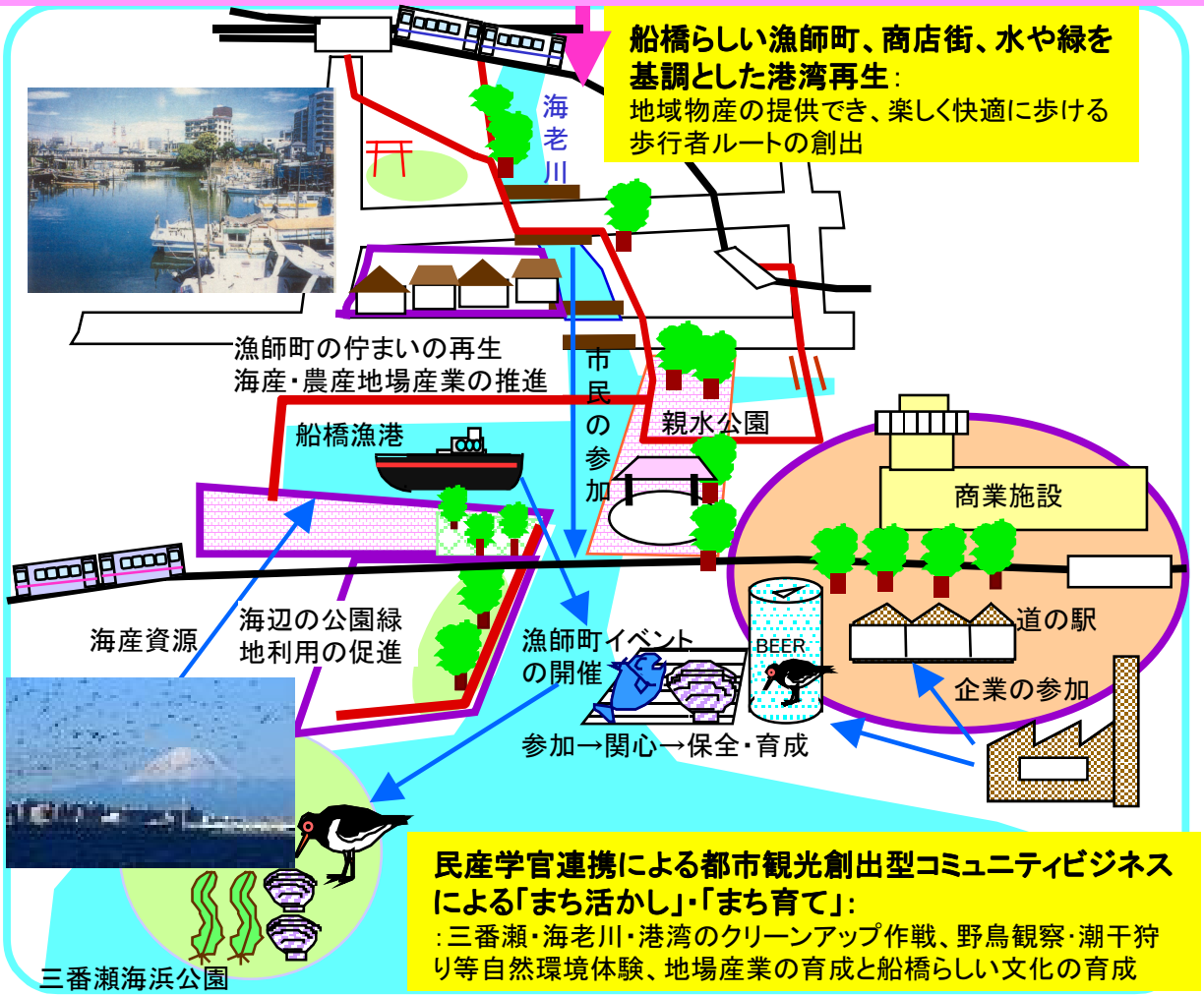


図5-10 船橋市におけるコミュニティビジネスモデルのイメージ



### ⑤民間における公共機能の確保に対する優遇策

事業者団体においては、企業社会責任(CSR : Corporate Social Responsibility)<sup>コーポレート ソーシャル レスポンシビリティ</sup>が社会風土として定着しつつあります。もはや「公共」は行政のみが担う時代ではなく、民間においてもビジネスの一環として「公共性」を果たす時代となりました。そのためには、市民や市民活動団体、事業者なども含めた多様な主体による「新しい公共」の考え方に基づいた公共政策の普及や展開に取り組むことが重要です。

なかでも中心市街地における公共施設の整備にあたっては、従来のように行政が用地取得から建設・整備に至るまで全ての事業を行うことは難しく、民間開発の機会を活用することにより誘導することも有効といえます。この手法によって住宅・商業・公共施設を集約的かつ機能的な誘導の可能性が広がり、これも一種の市民協働型の取り組みとして考えられます。この場合、民間事業者、住み手、周辺住民、行政においてもメリットが得られるような接点が良いなまちづくりの誘導策となり、たとえば行政がオーソライズ（意思確定）した地区整備指針に沿って公共用地の供出をした事業者への見返りとして計画建築物の容積率を緩和したり、法人税や固定資産税等の減免をするというような、「等価交換」の仕組みに立った創意工夫が求められます。

また、民間事業者に限らず、各種の社会貢献に資する市民活動を包括化する手法として、事業の横断的なネットワーク化をすることで公平性を確保する方法があります。これにより同じフィールドで活動する市民活動団体間同士の軋轢を軽減することができたり、多様な事業効果を誘導することができるようになります。こうしたコーディネートや支援についても行政において前向きに対処することも求められます。

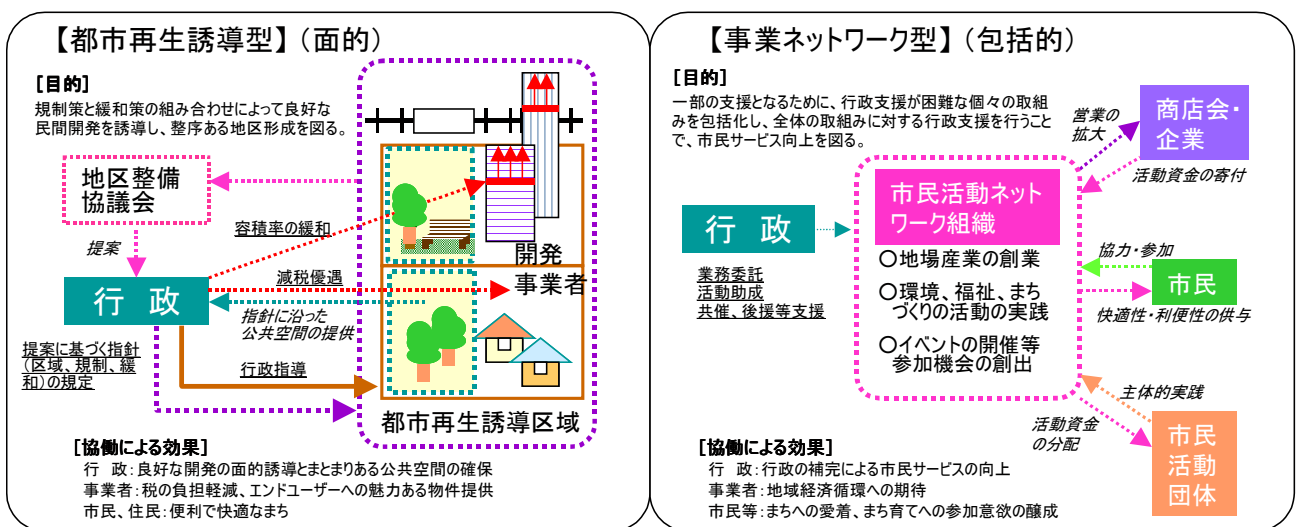


図5-11 民間における公共機能の確保と優遇策のあり方のイメージ

## (5) 【規範】：条例策定と政策法務の推進

### ～市民協働自治の仕組みを固めよう～

#### ①条例策定の検討

第V章(1)～(4)までの推進方策は、市民が自立した活動と公共の創造を果たしうる権利があること、行政が市民の信託に応え、公共活動を保障・支援すること、議会が行政活動をチェックし、市民意見の調整・集約・反映をおこなうことを必要とします。そのためには、あらゆる市民協働の主体の相互連携が停滞することなく推進されるための手続きや仕組みを記した「自治のルール」が必要になってきます。それは、具体的な状況と市民協働主体の成熟に応じて、様々な水準や形態によって考えていくものであると言えます。

もっとも、ルールのみが先行して、それを守るべき当事者の中で十分な理解の下に共有されなければ、市民協働の具体的な展開を望むことはできません。重要なことは、それぞれの現状→課題→推進方策→効果→検証というプロセスを十分に踏まえ、当事者が守るべき必要事項を自覚しつつ行動できることを配慮するという点であり、その積み重ねの中から「自治のルール」を確立していくということです。

まずは、市民協働の原則を共有するところから「自治のルール」への理解の浸透を図り、ルール意識を市民・議会・行政の間で醸成していくことが肝要です。その中で、個別状況に応じて規則や要綱の見直しと整備をおこなうと同時に、市民参加条例や市民協働条例、さらには自治基本条例を段階的に策定していくことが重要です。そのためには、今後の市政の方向性を視野に入れながら、市長の強いリーダーシップと市民の積極的な参加の下に「自治のルール」をめぐる検討・準備を推し進めていくことが必要となります。

表5-6 条例策定と政策法務の推進による効果

| 現 状   | 市民協働によって期待される効果   |
|---|---|
| <p>市民・NPO・民間企業・行政等の各主体間はもとより、行政内部においても市民協働に関する捉え方が様々であるため、一丸となった事業展開が困難な状況です。</p> | <p>規範としての自治のルールが定まることで、市政において市民協働を通して果たすべき目的、その目的に向けて市民・NPO・民間企業・行政等の各主体がお互いに立場を尊重し、役割を担うこととする行動理念、具体的な手続き、その他自治システムにおけるルールが明確となり、船橋市の発展のための地方分権にふさわしい仕組みが確立されます。</p> |

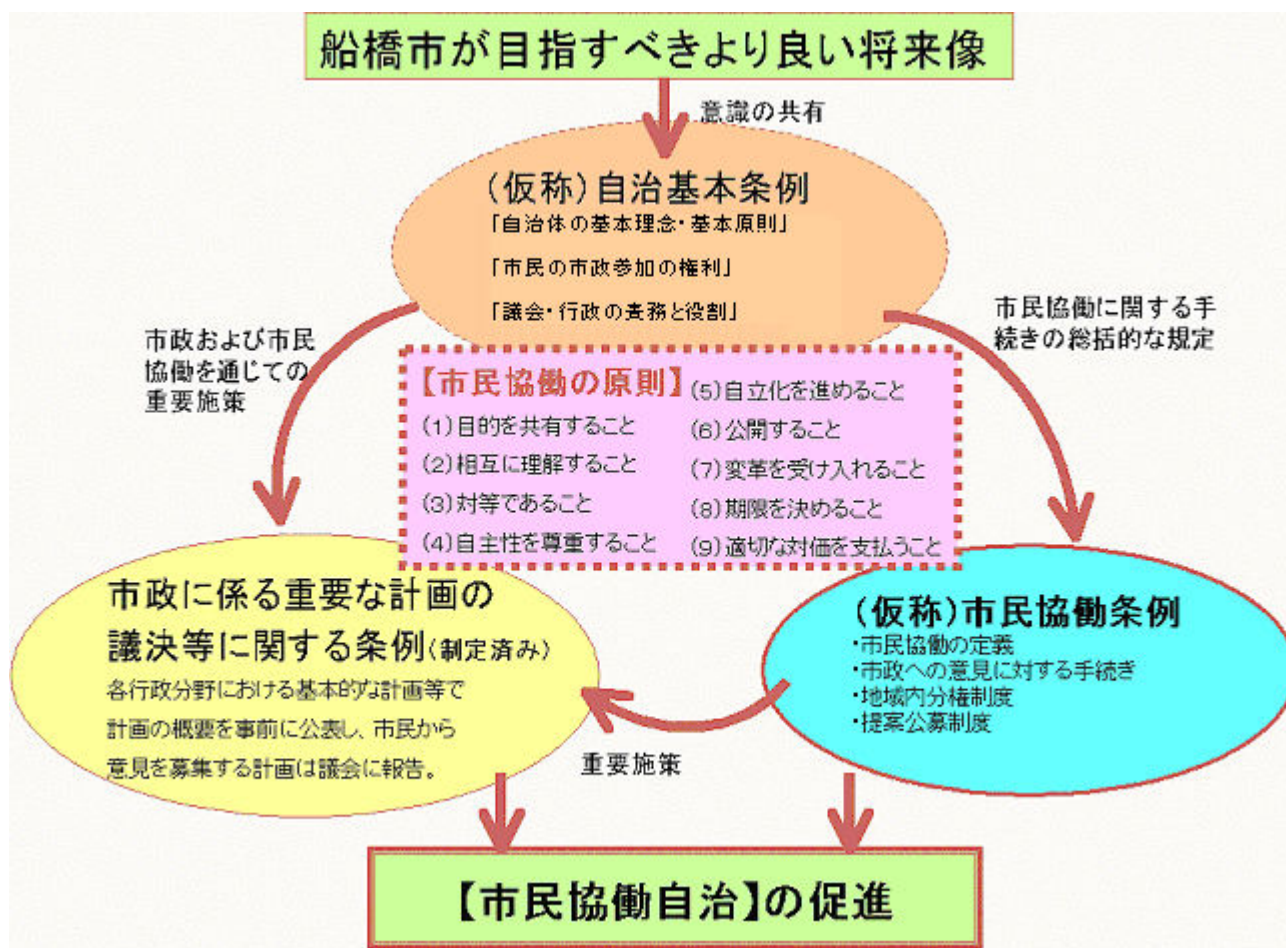


図5-12 自治のルールとしての市民協働に関する条例のイメージ

## ②政策法務の推進

また、「自治のルール」の確立とは、こうした条例の策定のみならず、大半の個別具体的な事業推進にかかわる諸法令の解釈や運用のあり方を捉え直すことをも意味しています。各自治体で進められている法務改革の動きは、市民協働の推進において必要不可欠の課題となっています。

政策法務と呼ばれる課題は、既存の法体系や国の法令解釈および判例との整合性を重視してきた審査法務に対して、自治体固有の観点から政策とルールの融合化を図っていくことを目的としています。言い換えれば、地域社会の様々な現実の中から見出される諸課題とその解決に向けた合意形成に即しながら、立法・解釈・運用をおこなっていく必要があるということです。それらを通じて、事業や政策にかかわる当事者間の意志疎通や対話が可能となり、市民協働に立脚した制度設計が可能になっていくのです。

しかし、自治体の職員の法令解釈を支えているのは、依然として通達を集積した法令集やマニュアルと、前例踏襲や自治体間の横並び意識にあることは否定できません。機関委任事務の廃止によって通達制度が廃止されたにもかかわらず、中央省庁への照会を通じた法令解釈が残存していることが自治体の自立を妨げていることは事実です。とりわけ、市民の意向を行政が十分に汲み取ることができていないといったことや、公共サービスの提供が現場の必要性に対応していないといったことは、こうした行政構造上の問題に原因があると言えます。

そうである以上、地域に固有の課題を解決するためには、行政職員が法令所管省庁の法律解釈を鵜呑みにしたり、首長や市民の意向から乖離した事業推進をおこなうことがあってはならず、現場の実情に即した法令解釈を独自におこなっていくことが要請されていきます。行政職員には、現場を認識して実態を把握し、問題解決と法政策の整備にあたる能力養成が求められ、また行政組織には、政策法務体制を整え、各課に法務担当職員を配置するなどして、条例策定と政策形成の一連のプロセスに関与することが望まれます。このように政策法務能力の育成と推進体制の整備が、上述した(1)～(4)の推進方策と有機的に結びつけられてこそ、市民協働の実行可能性が保障されていくとすることができます。

### 3. 市民協働自治の確立に向けての展望

市民協働を推進するにあたっての方策については、「理解」「基盤」「手法」「事業」「規範」といった要素ごとに整理立てし、それぞれにふさわしい手法を提示しましたが、これらの手法を掲げただけでは市民協働が促進されるものではなく、市民、地域、NPO等ボランティア団体、事業者、学術研究機関、行政といった担い手が適切なかわりの中で役割を果たしていくことが不可欠です。

その中でも大切なことは、それぞれの担い手が地域のため、あるいは社会のために意識して取り組むことにあり、すなわち「自助」「共助」が幅広く展開されることが基盤となるものの、このような取り組みを促進・育成・拡大していくには、「自助」「共助」を受け止められるような行政における体制を確立していくことが必須です。

ここでは、これまでに示されている市民協働に関する方策を受け、図5-13に市民協働型自治のための方向性と市が確立すべき主要な事項を示しました。この図において、左側の項目は第V章で掲げられている各方策が示されており、これらについては図の中央に推進体系として区分した「①媒介機能の充実、②地域力の増進、③手法・事業の検討・導入、④自治ルールの推進体制の確立」、という概念で捉え直されています。さらに、これら①～④のそれぞれの考え方をもとに、図の右側には各体系区分に基づく行政（市）が確立すべき項目が表されています。

これらの行政（市）が確立すべき項目を具現化していくための基本行程を示したものが、図5-14です。本図では、市民協働型自治の熟度を徐々に高めていくことを念頭に置きつつ、行政が確立すべき項目を短期（概ね1～2年）・中期（概ね2～3年）・長期（概ね3～5年）といった時系列的な形で示していますが、社会情勢等に鑑み、この設定に関わらず具現化できるものについては適宜確立を図る必要があります。

また、必ずしも本図で示す体系どおりの展開とならないことも想定されますし、①～④の推進区分内のみで捉われず、常に有機的な連携や橋渡しを意識して実情に合った総合的な仕組みを構築することが肝要といえます。



## 方策の要点

## 推進体系区分

## 市が確立すべき主要な事項

### 地方分権への対応 自助・共助・公助の確立

#### (1)【理解】：市民協働についての理解の促進

- ① 市民協働を支える担い手の育成
- ② 市民と行政をつなぐ行政パートナー・市民協働推進員・地域担当職員制度の創設・拡充
- ③ 市民活動サポートセンターの機能の拡充
- ④ 「船橋市市民活動情報ネットワーク」の拡充と「市民の声」の公共施策への反映
- ⑤ 市民公募提案事業制度の確立
- ⑥ 映像による市民協働のPR

#### (2)【基盤】：地域内分権の推進

- ① 「地域内分権」の醸成に向けた各地区コミュニティの仕組みづくり
- ② 地域を取りまとめる拠点づくり
- ③ 分野を越えて課題解決できる体制づくり
- ④ 地域を支える多様な人材の参画の誘導
- ⑤ 地域母のコミュニティ会議の設置と政策提言機能の拡充

#### (3)【手法】：手法の工夫と適用機会の拡大

- ① 活動レベルに応じた行政とのパートナーシップ体制の整備
- ② 行政が主体で行う市民参画【パブリックインボルブメント(PID)】
- ③ 市民と行政のそれぞれの役割を果たすことによる取り組み【アダプトプログラム(AP)】
- ④ 市民が主体となって公共的な施策を行う仕組み【グラウンドワーク(GW)】
- ⑤ 市民による公共活動を支えるための行政の体制づくり

#### (4)【事業】：民による公共サービスの展開

- ① 民間活力の導入機会の拡充
- ② 公益信託・基金制度の拡充
- ③ 市民参加型市場公募地方債の発行・拡充
- ④ コミュニティビジネスの推進
- ⑤ 民間における公共機能の確保に対する優遇策

#### (5)【規範】：条例策定と政策法務の推進

- ① 条例策定の検討
- ② 政策法務の推進

### 理念・責務

#### ① 媒介機能の充実

日頃からの市政への参加が難しい市民も、気軽に市政に直接参加できる制度を拡充

#### ② 地域力の増進

地域自治活動の基盤となり、住民が気軽に地域に参加でき、行政課題、非行政課題を問わず対応できる仕組みの構築と、そのための交流の場づくりの推進

#### ③ 手法・事業の検討・導入

市民ニーズ・社会ニーズに即した事業推進体制の確立と積極的な誘導

#### ④ 自治ルールと推進体制の確立

市民協働を自治ルールにのっとり推進していくための責務、規定、基準、手続きの明確化と推進体制の確立

- 1) 「生涯学習サポート事業」、「まちづくり出前講座」、「ふなはし市民大学校」などの学習制度の連携
- 2) 実践力を養う「市民協働セミナー」等の開催
- 3) 「行政パートナー」の市民活動サポートセンターへの配置(市民活動へのサポートの拡充)
- 4) 「市民協働推進員」の積極的な登用
- 5) 市民協働に関する職員研修・実践懇話会の拡充
- 6) 「市民活動情報ネットワーク」及び情報提供の充実化
- 7) 公共施策に反映するための「市民の声」制度への見直し
- 8) 政策や財務情報を適切に公開し、市民が政策形成に関わる「政策財務」の推進
- 9) 市民ニーズ・社会ニーズを政策に随時反映するための「市民公募提案事業」の確立及び民産学習検討体制整備

- 1) 地域との公助連携体制の構築
- 2) 各地区公民館等の公共施設の地域拠点活用
- 3) 地域のみでは対応できない様々な補充連携の仕組みづくり
- 4) 拠点施設への「地域行政パートナー」「地域担当職員」の配置
- 5) 市民大学受講修了者や各種有資格者等の人材登録・派遣制度の確立
- 6) コミュニティ会議の設置と市政懇話会との連携

- 1) 活動レベルに応じた行政とのパートナーシップ体制の整備(市民協働の対象となりうる事業の洗い出しと手法の確立)
- 2) 民による公共機能に対する優遇制度の導入
- 3) 行政上の規定を拡大解釈しながらニーズにあった公共的機能を誘導する「政策法務」の促進

- 1) 法定委任条例に委ねた行政ではなく、地方分権に基づく法定外自治事務に関する自治基本条例・市民協働条例の制定の促進
- 2) 市民協働型自治を進行管理するための体制づくり

図5-1-13 中間報告で示された推進方策の具現化の方向性

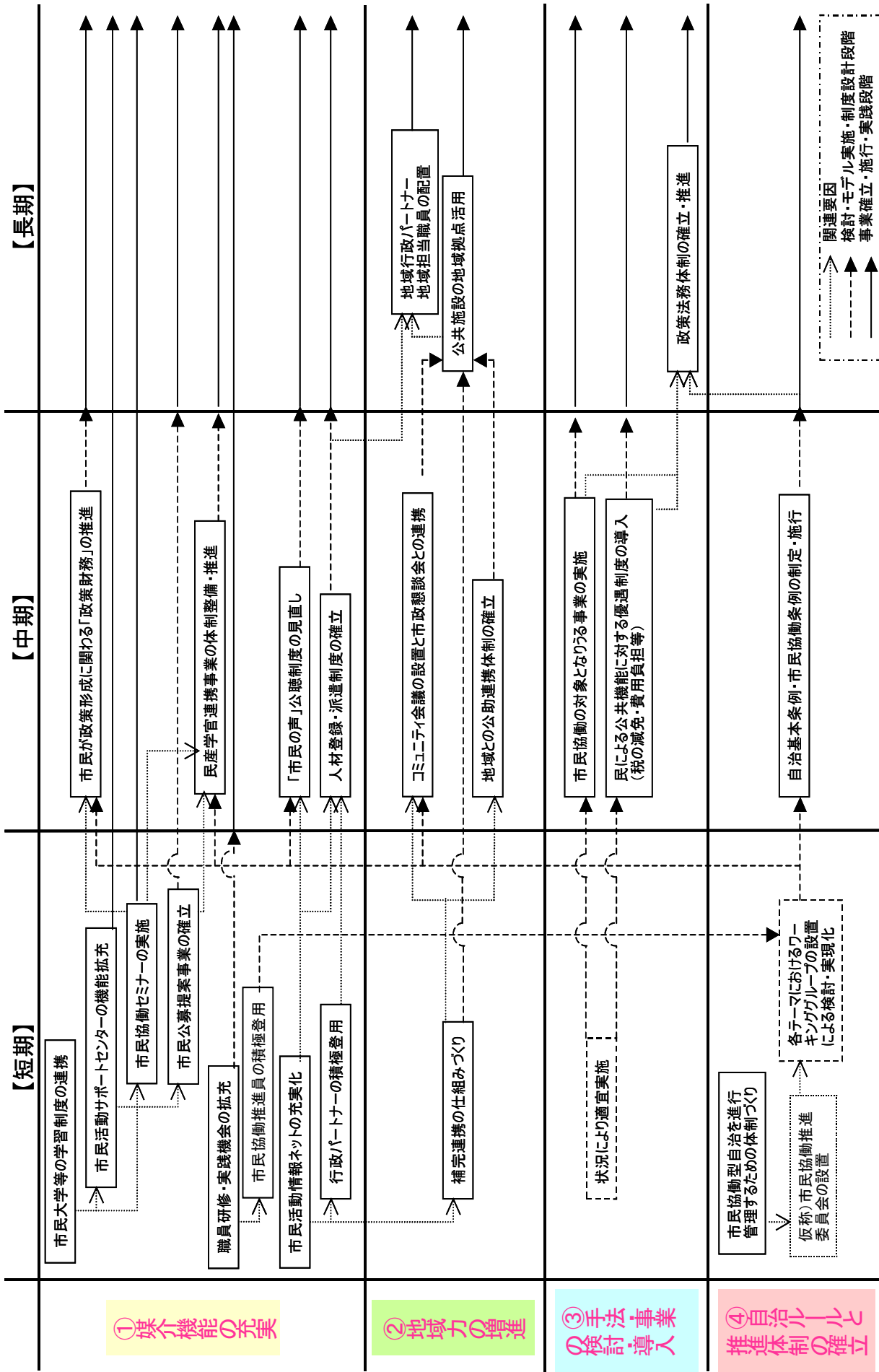


図5-14 市民協働型自治の確立に向けての基本行程