

行政運営における住民参加のありかた ～「新しい公共」の実現をめざして～

千葉経済季報「特別調査」2010年9月発表

受託調査部 淡路 睦

1. 「新しい公共」と行政運営への住民参加の浸透

これまでわが国の公共サービスは、行政の管理の下に提供されてきたが、近年、住民意識・ニーズの多様化、高度化を背景に、地方自治体を中心に市民やNPO・ボランティア団体等が公共サービスを提供する側に回る「新しい公共」という考え方が徐々に浸透しつつある。

そこで、ここでは「新しい公共」という大きな社会的流れを踏まえながら、行政運営における住民参加のあり方や、行政と住民による地域の課題解決方法等について整理するとともに、円滑に住民参加を進めるためには何が必要かをまとめた。

(1) 住民参加とは

近年、地方自治体においては、行政運営の様々な場面で住民参加を促し、行政運営に住民の建設的な意見やアイデアを生かそうとする動きが強まっている。また、これまで行政が主体となって実施していた公共サービスや各種事業、地域の課題解決のための活動について、住民やNPO・ボランティア団体等が行政と一緒に取り組む地域もみられるようになってきている。

なお、自治体によって「市民参加」という場合や「住民参加」という場合があり、「市民」や「住民」、「参加」などの言葉に定義を設けているが、ここでは、その地域に居住している人を中心に在勤、在学など関わりのある人たちも含めて「住民」と表すこととし、「参加」は「行政に対して要望や意見を述べること」から「協働」まで含めた広い意味で用いることとする。



(2) 住民参加の手法

自治体では、これまでも公共サービス等の提供にあたって、住民の意見や要望を聞くことは当たり前のこととして行ってきた。今でも「市長への手紙」や「市民意識調査(アンケート)」などの手法は、ほとんどの自治体で行われている。

しかし、最近、自治体で盛んに取り入れようとしているのは、住民と行政の「対話」である。「市長と語る会」などは、首長が交代した時期に首長の方針によって新たに始められることが多い。また、各種委員会等の付属機関に住民の公募委員の枠を設けることや、ワークショップや市民会議などといった、住民同士が特定のテーマに基づいて議論

し、それをまとめて行政に提案する手法も増加傾向にある。一部の自治体では、住民の提案を具現化し、公益事業として市民団体と行政が共に担う「協働」の仕組みづくりも進んでいる。

図表 1 住民参加の分類と手法等

住 民 参 加	
目標	地域の課題解決と活性化
分類	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  参加 </div> <div style="text-align: center;">  協働 </div> </div>
対象者	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="width: 45%;"> <ul style="list-style-type: none"> ・個人 ・団体(ボランティア団体・NPO等) </div> <div style="width: 45%;"> <ul style="list-style-type: none"> ・同左 ※ほとんどが団体 </div> </div>
対象事項	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="width: 45%;"> <ul style="list-style-type: none"> ・各種事業 ・計画等の策定・変更 ・条例の制定や改廃 ・大規模施設の設置に係る計画の策定・変更 </div> <div style="width: 45%;"> <ul style="list-style-type: none"> ・同左 ※「協働事業」など、具体的な事業として協働する機会が多い </div> </div>
手法例	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="width: 45%;"> <ul style="list-style-type: none"> ・審議会等の付属機関の設置 ・パブリック・コメントほか意見の提出手続き ・住民説明会 ・ワークショップ ・市民会議 ・市長への手紙 ・提案制度 ・市政モニター制度 ・アンケート調査 ・住民との対話(市長との対話会 等) </div> <div style="width: 45%;"> <ul style="list-style-type: none"> ・補助 ・助成 ・共催 ・委託 ・後援 ・事業協力 </div> </div>

2. 住民参加が注目されるようになった背景

(1) 地方分権社会への移行

2000年(平成12年)の地方分権一括法の施行により、国と地方は「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係となった。地方自治体は、中央官庁のコントロールのもとで事務事業を行ってきたが、これにより地方の「自主性」や「自立性」が求められるようになった。さらに、10年(同22年)の「新成長戦略」では、『官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、教育や子育て、まちづくり、介護や福祉などの身近な分野で活躍できる「新しい公共」の実現』という考え方が示されている。

地方自治体の役割は、従来の事務事業に加え、多様な住民ニーズへの対応や独自の施策展開など幅広い分野に広がっている。また、企業等も含めた地域社会を構成するすべての住民にも、地方自治において多くの役割が期待されるようになり、陳情や要望ではなく、行政運営に対して主体的に参加することが求められるようになっている。

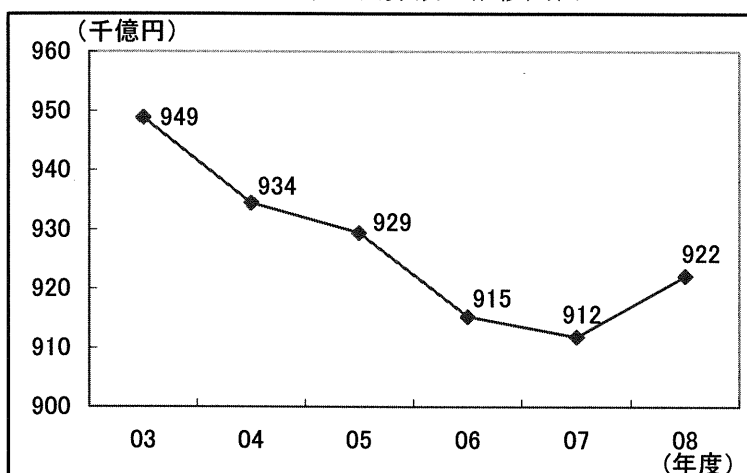
(2) 厳しい地方財政

景気の悪化、高齢化の進展などにより、地方財政は厳しい状況にある。地方公共団体

の歳入決算額をみると、03年度(同15年度)から5年間の間に約2兆7千億円減少し、経常収支比率は08年度(同20年度)では92.8%と9割を超えている。経常的支出である人件費、扶助費、公債費の推移を、03年度(同15年度)を100とした指数で比較すると、人件費は減少、公債費は横ばいだが、扶助費は一貫して上昇しており、03年度(同15年度)からの5年間で2割以上増加している。千葉県内市町村の合計でも同様の傾向にあるが、扶助費の伸びはより顕著となっている。

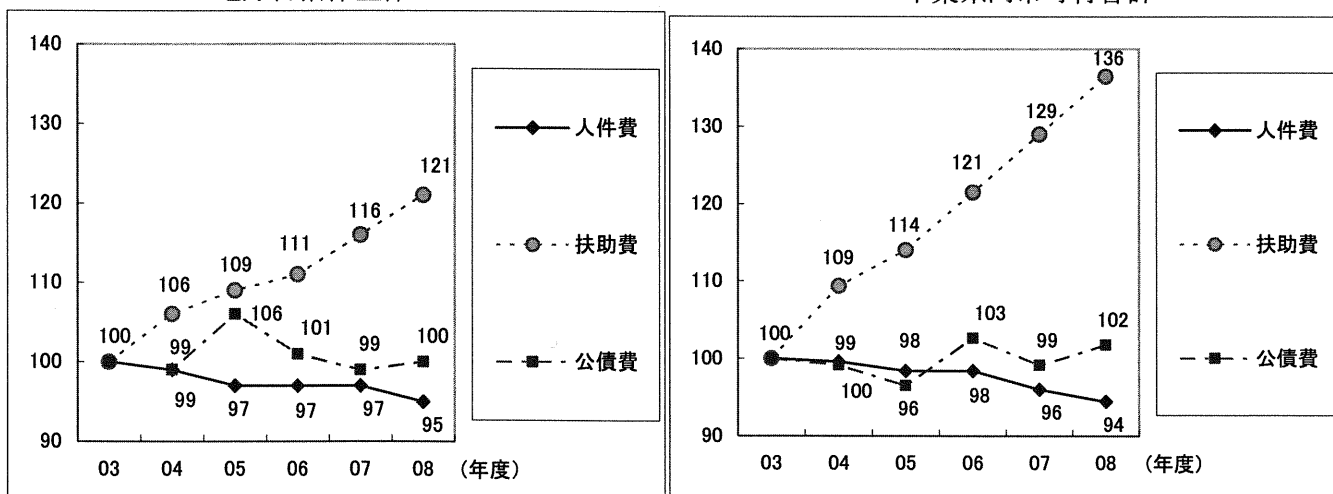
このように、財源の9割以上はもともと使い道が決まっており、地方自治体に独自の事業を展開する余力はほとんどない。行財政改革への取り組みにより人件費を削減しても、それ以上に扶助費は増加し、今後も高齢化の進行に伴って扶助費の増加は避けられないことから、このままでは財政事情はさらに悪化すると考えられる。

図表 2 歳入決算額の推移図表



(出所) 総務省 平成 22 年版 地方財政白書

図表 3 性質別歳出決算額推移 (03年度を100とする) 図表 4 性質別歳出決算額推移 (同) 千葉県内市町村合計



(出所) 総務省 平成 22 年版 地方財政白書

(出所) 千葉県市町村課 平成 20 年度市町村財政の状況

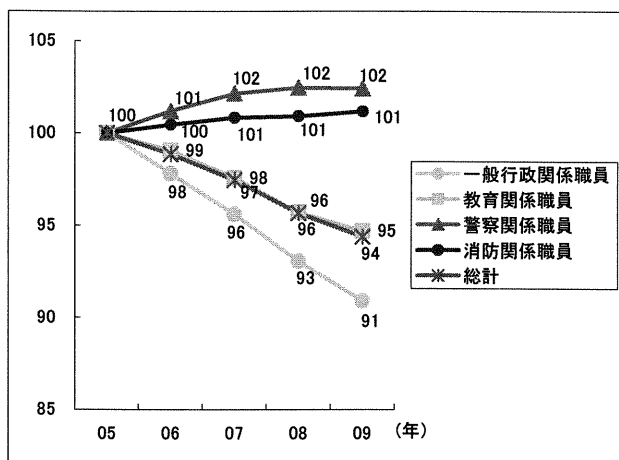
(3) 地方公務員数の減少

地方公務員数の推移を、05年（同17年）を100とした指数で見ると、警察関係職員と消防関係職員は増加しているが、教育関係職員や一般行政関係職員は減少しており、特に一般行政関係職員は4年間で約1割減少している。千葉県市町村合計でも同様の傾向がみられるが、特に教育関係職員で大きく減少している。

公務員数の多さが財政を圧迫していると言われるが、実は多くの自治体では一般行政関係職員や教育関係職員を削減している。公共サービスを提供する側の自治体では、財政面だけではなく人的な面でも余力が少なく、多様化、高度化しているすべての住民ニーズに対応することが困難となっているところもある。

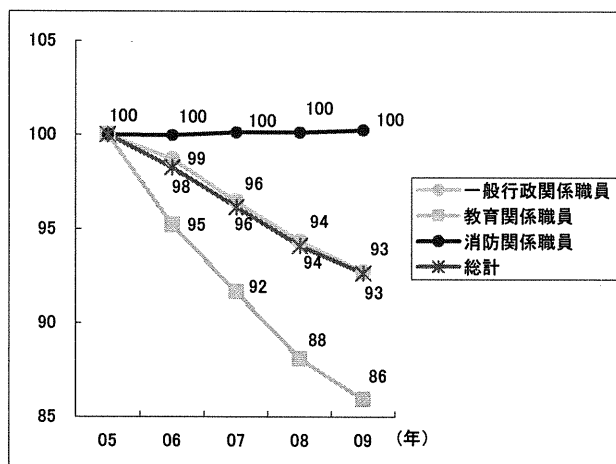
図表 5 地方公務員数の推移（99年を100とする）

地方自治体全体



図表 6 地方公務員数の推移（同）

千葉県内市町村合計



（出所）総務省 地方財政白書（各年4月1日） 地方公共団体定員管理調査結果（各年4月1日）

3. 住民参加の現状

(1) 団塊世代の退職後の状況

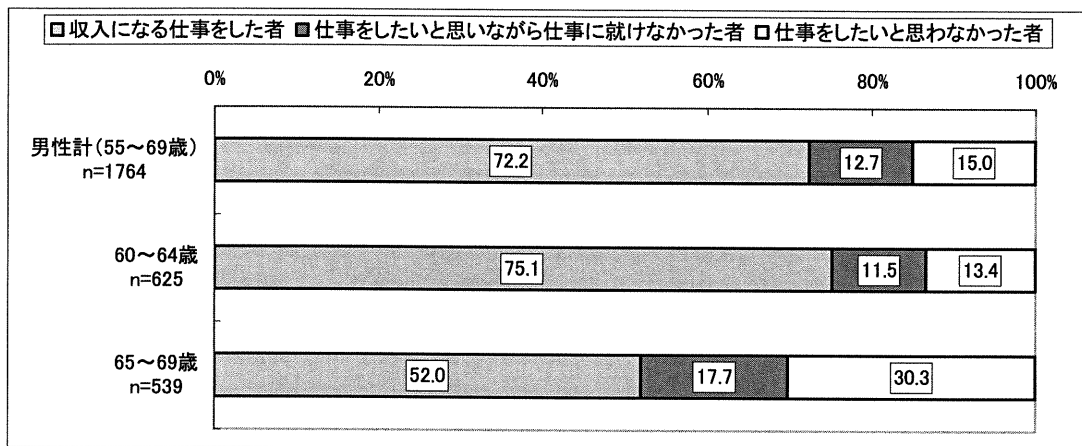
高度経済成長を支えた団塊の世代には、様々な経験や幅広い分野で専門性の高いノウハウを持ち合わせている人が多いことから、それらを地域活動へ生かすことが地域の活性化につながるのではないかと考えられ、07年度から既に始まっている団塊の世代の大量退職に注目が集まった。

しかし、独立行政法人労働政策研究・研修機構の「高齢者の雇用・就業の実態に関する調査」（同09年）によれば、55～69歳の男性の7割以上は就労しており、「仕事がしたいが仕事に就けなかった」割合も12.7%、65～69歳では17.7%を占めている。

地域活動の担い手として期待されていた団塊の世代の多くは現在も就労しており、地域に「大量」に人材が戻ってきたという実感はないのが現状である。今後の経済見通しが不透明な中、健康な間はできるだけ収入を得たいと考えている高齢者は多い。このよ

うな状況を踏まえると、地域活動が無償のボランティアだけではなく、有償、或いはビジネスとして継続性が期待できる活動となるような仕組みづくりも必要であると考えられる。

図表 7 高齢者の就業状況(男性)



(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「高齢者の雇用・就業の実態に関する調査」

(2) 県内自治体の住民参加に対する意向

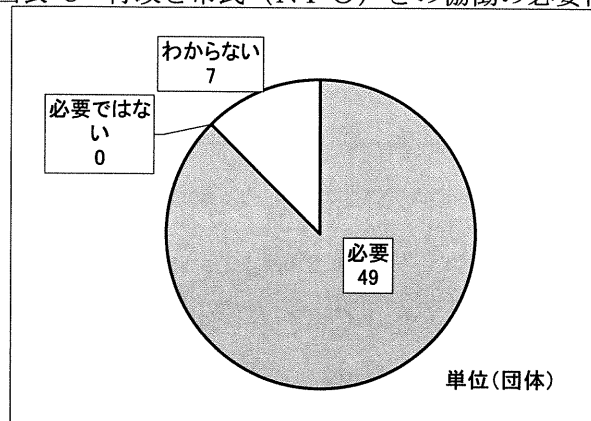
地方自治体は住民参加に対してどのくらい期待しているのだろうか。10年(同22年)2月に、千葉県が県内56市町村(現在はその後の合併により54市町村)を対象に行った「市町村における市民(NPO)との協働に関するアンケート調査」によると、行政と市民(NPO)との協働の必要性について、49団体が「必要」と回答している。

しかし、市民(NPO)からの提案を受け付けるしくみについては、手続きや採択基準等が明確になっている市町村は12団体にとどまり、従来型の「補助・助成制度」のほか、パブリックコメントや首長への手紙等のみで「対応が制度化されていない」団体が多数となっている。

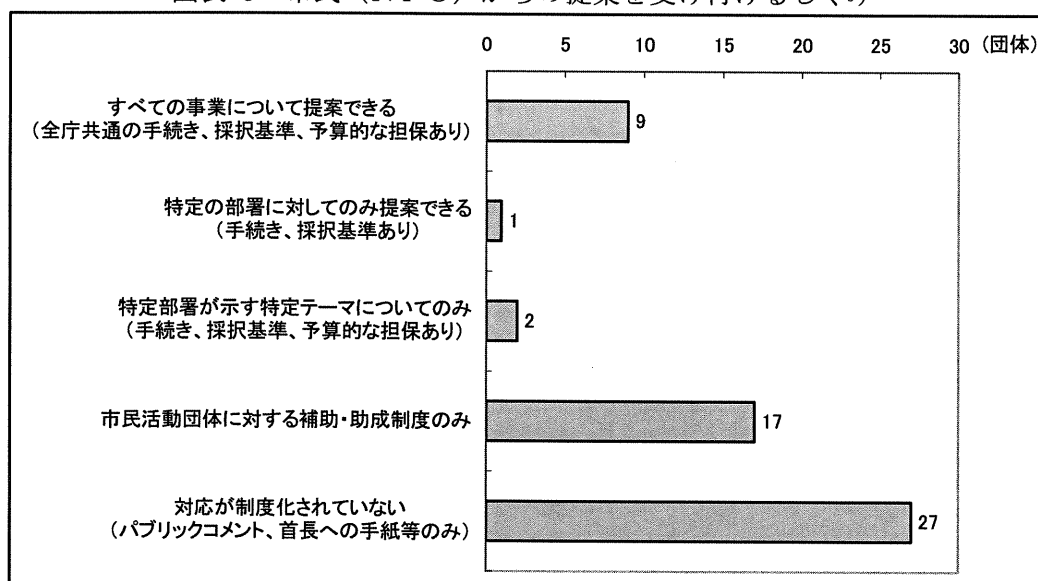
(注) 本調査における用語の定義

市民：市町村民及び社会的に市町村と関わりを持つ個人を意味する。「〇〇市」に居住する住民という意味ではない。
 NPO：市民の自発性に基づき、地域や社会の課題解決のために自立的・継続的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体をいい、市民活動団体とも呼ばれている。ボランティア団体、NPO法人など、法人格の有無に関わらずこうした特徴を持つ団体を指す。

図表 8 行政と市民（NPO）との協働の必要性



図表 9 市民（NPO）からの提案を受け付けるしくみ



(出所) 千葉県環境衛生部県民活動・文化課「市町村における市民（NPO）との協働に関するアンケート調査」（2010年）

(3) 住民参加に関する条例や制度

「すべての事業について提案が可能」と回答した9団体は協働や提案に関する制度を整備している。全庁的に住民の提案を受け付け、具現化するためには、制度整備が重要であることを示している。

多くの自治体では住民参加を進めたいと考えているものの、指針や条例等を制定、或いは検討している自治体は約半数、提案を事業実施にまで結びつけるための制度を有している自治体は一部で、住民の意見や提案を「とりあえず受け付ける」ととどまっている自治体が多数といえる。

図表 10 全庁共通の提案と協議の手続き（制度）の創設状況

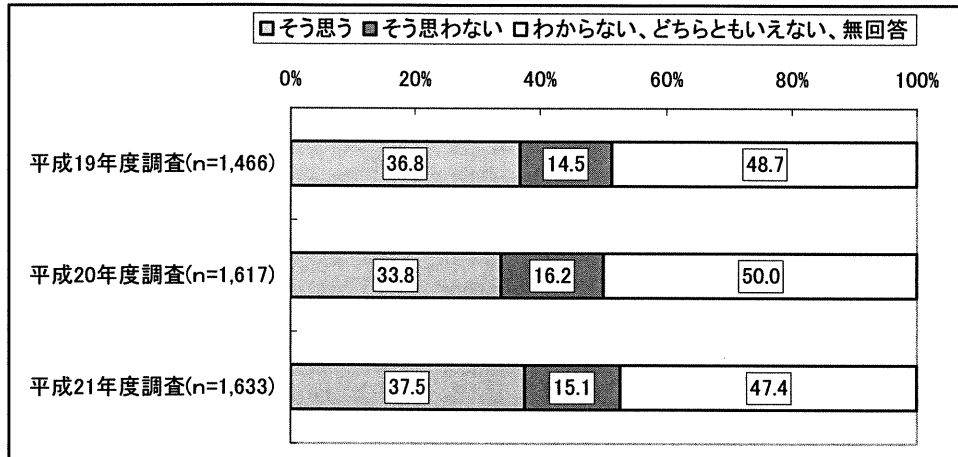
市町村名	手続き(制度)の名称	創設時期
柏市	柏市協働事業提案制度	平成17年4月
印西市	印西市企画提案型協働事業	平成17年4月
鎌ヶ谷市	市民提案協働モデル事業	平成18年4月
我孫子市	提案型公共サービス民営化提案制度	平成18年3月
市川市	協働事業提案制度	平成18年10月
香取市	香取市協働事業提案制度	平成19年4月
佐倉市	「市民協働事業」(市民提案型)	平成19年4月
松戸市	協働事業提案制度	平成19年9月
君津市	君津市市民協働のまちづくり条例	平成21年1月

(出所) 千葉県環境衛生部県民活動・文化課「市町村における市民（NPO）との協働に関するアンケート調査」（2010年）

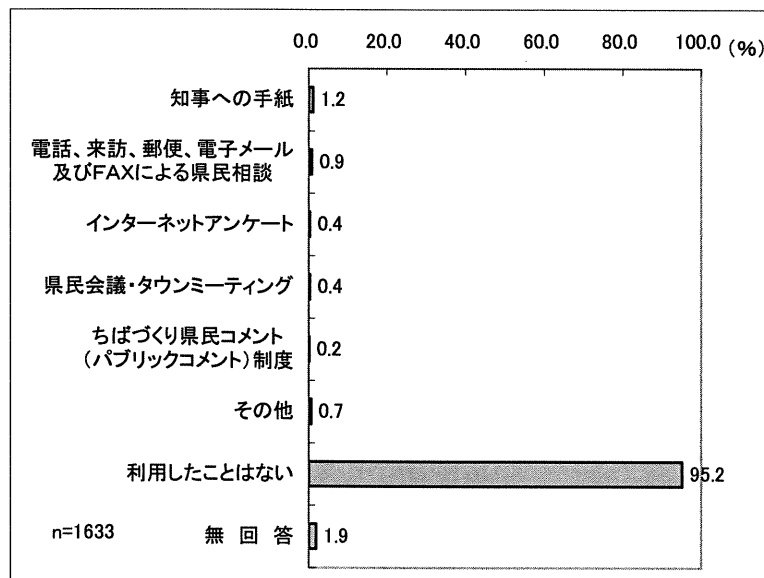
(4) 住民参加に対する住民の意識

住民参加に対する住民の意識はどうだろうか。千葉県の「県政に関する世論調査」によると、県政への意見の反映について、3人に1人は「意見を反映させたい」と回答している。しかし、実際に意見を反映させる仕組みを利用したことがある人はごくわずかで、9割以上は利用経験がない。本調査は県政に対するもので、自分の住んでいる身近な市町村ではないことに留意が必要だが、自治体の既存の仕組みだけでは、意見を反映させたいと考えている住民の声を汲み取ることは不十分であることを示している。

図表 11 県政への意見の反映



図表 12 知事への手紙などで意見を述べた経験（複数回答）



(出所) 千葉県総合企画部報道広報課広聴室 平成 21 年度第 38 回「県政に関する世論調査」

4. 県内自治体の事例

(1) 行政パートナー制度（船橋市）

行政パートナーとは、市民活動を活性化するための施策の企画やイベントの実施などを、市の職員と協力しながら進めていくボランティアで、公募により選ばれた 14 名が市民協働課で活動している。06 年度（同 18 年度）から実施しており、09 年度（同 21 年度）まで 26 名が行政パートナーとして関わっている。

施策やイベントの企画、実施という高度なスキルを必要とするボランティアだが、行政パートナーは、企業において同様の経験を持っているほか、「ふなばし市民大学」出身者が多いことが特徴である。行政パートナーからは、職員と同じ場所で活動していく中

で自発的な提案が複数なされ、そのいくつかは実現している。市民活動に関する常設の相談窓口の設置や、行政パートナーの任期の延長などである。もちろん、提案の実現に至るまでには、行政側の担当者の努力も大きかったに違いない。

行政パートナー経験者は、「行政という今まで未経験の分野を勉強でき、行政に対して理解を深めることができた。経験は大きな収穫となった」と語っている。行政に住民の目線を活かそうと始めた制度だが、結果として「行政のよき理解者」を得たことになろう。行政パートナーは市民と行政をつなぐ役目を果たしている。行政パートナーの活動の場が、市民協働課から他の多くの課へ波及することが望まれる。

(2) 「市原市職員のための協働ガイドブック」(市原市)

市原市が09年(同21年)3月に発行した「市原市職員のための協働ガイドブック」は、全職員が市民との協働に関わることを前提に作られた、協働の意義と取り組み方の基本を示した職員向けガイドブックである。

06年(同18年)に、市民会議から示された「市原市協働によるまちづくりルールへの提言書」を受けて、101人の職員が協働推進員に任命され、職員の意識改革や協働施策の推進を担っている。このガイドブックは、協働推進員が中心となって策定したほか、市民からなる「協働のいちほら まちづくり会議」のメンバーも策定に関わっているため、住民参加に対する誤解を解いたり、協働に向いている事業や住民参加を進める上での注意点を示すなど、実践的でわかりやすい内容となっている。

住民参加に対する「職員の温度差」は多くの自治体の頭を悩ませている。担当課だけが積極的で、その他の課は関心が薄いことが多く、住民と接する機会が少ない職員は、住民参加に消極的になりがちである。このガイドブックは、担当者の異動や首長の交代があつたとしても、住民参加に対する市のレベルを一定に保つことを可能にしている。また、住民の立場でガイドブックを読むと、行政職員がなぜ住民参加に戸惑うのかがよくわかり、行政の仕組みを理解する一助ともなりうる。

市原市では、市民向けの「協働ガイドブック」も整備しており、協働に対する市民、職員双方の理解を深めようとする姿勢がうかがえる。

(3) 協働事業提案制度(柏市)

柏市は、もともと市民活動の盛んな地域で、柏市に登録している任意団体やNPO法人だけでも303団体(10年7月末現在)と多く、市民との協働に関する指針や条例も策定済みであり、住民参加において先進的自治体のひとつといえる。

05年(同17年)から始めた「協働事業提案制度」は、市民活動団体の提案を事業化する制度である。それまでは各担当課で個別に受け付けていた提案を、きちんと受け止めるために設けられた制度で、市民活動団体を育成することを第一の目的としている。そのため、提案内容が不十分でも、一次選考を通った提案は1年かけて成案化し、事業内

容の精度が高められ、実施に至る。成案化の過程では、提案者と職員の対話の場が設けられ、事業実施後にも「ふりかえり会議」で成果を確認するなど、市民活動団体を育成することに主眼が置かれていることがよく分かる。そのため、これまで実施された事業のほとんどが継続実施されている。事業化に至った団体は、公益活動団体として外部から評価されるようになり、また、職員も団体に対する認識が変わっていったようだ。

同様の制度は、船橋市でも10年度から「市民公益活動公募型支援事業」として始められている。こうした制度をより充実させ、住民と行政の協働が地域に根付き、活動の裾野が広がることは、「新しい公共」の実現に向けた第一歩になると考えられる。

5. 住民参加を進めるために

「新しい公共」の実現を将来の目標とするとき、住民の意見を施策に活かすといった従来型の一方通行のコミュニケーションではなく、住民と行政が合意形成を図るための双方向のコミュニケーションが重要となってくる。

しかし、一般の住民にとって行政はまだ遠い存在である。行政情報の公開は進んでいるものの、その量は膨大であり、行政の仕組みも複雑でわかりにくい。また、行政の側でも住民参加の運営に十分慣れてはいない。

実際、弊社では、県内市町村のまちづくり計画策定のお手伝いをさせていただくことが多いが、総合計画や分野別計画の策定は、これまでほとんど住民参加手法を実施していなかった自治体が住民参加に取り組むきっかけとなっていると感じている。策定過程において住民意識調査や懇談会、ワークショップなど、住民参加機会が多いことや、参加目的が「計画策定」とはっきりしていること、策定期間が決まっていることなどが取り組みやすい理由だろう。

一方、行政サービスやまちづくりに関心が高い住民は、日頃の行政運営に対して高い問題意識を持っているか、何らかの疑問を持っている人が少なくないと感じる。このため、行政は住民の建設的な意見や提案を期待して懇談会やワークショップを開催するが、実際には、まず行政運営全般に関する住民の質問から始まることが多く、本格的な意見交換を始めるまでに多くの時間を必要としているケースがみられる。

参加した住民は、自分が日頃考えていることを発言する機会を得るが、地域の事情や行政の仕組みもだいぶ分かるようになった頃、策定期間が満了してしまい、不満が残るケースも少なくない。また、自分の意見がどの程度計画に反映できたのか分かりにくい場合には、達成感も得られにくい。

任意団体等が公益事業を提案する仕組みを持っている自治体では、住民と行政の課題認識がずれていて、住民の実施したい事業と行政の実施したい事業が一致しない場合や、提案内容の細部の詰めが甘く事業実施に至らないケースもみられる。

このように、住民参加に対して期待していることは住民と行政で異なっているということ的前提に、慎重に住民参加を進める必要がある。住民参加を急ぐ余り、他の自治体

の事例を真似て住民参加手法を取り入れ、失敗に終わると、むしろ住民と行政の溝を深めてしまいかねない。

そこで、以下では「新しい公共」実現に向けた基盤づくりとして、4点を提案したい。

(1) 住民の意見をよく整理して活かそう

住民は行政に対して様々な意見を持っているので、それらを「要望」や「苦情」、「提案」などに分け、取り扱い手順を決めておくなど、よく整理したうえで、それぞれ適切に扱うことが大切である。住民は自分の意見がどのように受け止められたのか大変関心を持っているので、回答を公表するなど、その後の対応を「見える化」することも重要である。誠意を持った対応と手続きの明確化により、クレーマーが減少した事例もある。

「市民の声を聞く課」（船橋市）や「すぐきく課」（習志野市）などの名称は、窓口が明確になり、住民の声に耳を傾ける自治体の姿勢がよく現れている。

(2) 住民との対話から始めよう

住民参加がうまく進んでいる自治体の共通点は、担当職員が地域に頻繁に出向き、住民と直接コミュニケーションを図っていることである。職員が地域のことをよく把握していることが分かると、住民と職員の距離は一気に縮まり信頼関係が生まれる。多くの住民にとって役所はまだ敷居が高いことを念頭に置き、職員自らが出向くことが大切である。住民参加がうまくいっている自治体も、過去には住民と意見対立したり、行政批判を浴びたりすることを経験している。そこから対話を進めることで、長い時間をかけて互いを理解し、譲り合い、協力関係に至っているのである。

(3) 焦らず、いまある強みを活かそう

「住民参加」というと条例の制定やNPOとの協働などが思い浮かぶが、それが自分のまちに当てはまるかどうかは別である。住民参加で失敗するのは、たいてい他の事例をそのまま真似た場合である。住民参加の基盤となるのは「住民と職員のコミュニケーションがとれていること」であり、目新しい手法を取り入れる必要性は必ずしもない。「行政に関心の高い住民が多いので行政の仕組みを学ぶ講座を開設する」「活動団体が多いので団体同士の出会いの場を設ける」「昔ながらの自治組織がしっかりしているのでそれを基盤に住民とのコミュニケーションを活性化する」など、既にある強みの延長線上で、焦らず、こつこつと住民参加を広げて行くことが成功の近道である。

(4) 住民は行政や地域に関心を持とう

「行政の事務手続きは手間と時間がかかる」といわれるが、法律や諸規定に基づき「税金」を使って事業を実施するので、どうしても手続きが複雑になり効率化に限界があるのが実情である。そこをきちんと理解せず批判しても、組織を疲弊させるだけで何も生ま

れない。もちろん、行政側でも住民が利活用しやすいように法律や諸規定の見直しに努めることや、事務処理のスピードを速める努力が必要なことは言うまでもない。しかし、「自分たちのまちをもっと良くしたい」と考えているのは住民も職員も同じであり、そのために自分には何ができるのか考えてみるのが大切である。地域に目を向けてみると、既にいろいろなまちづくり活動が行われていることに気づくだろう。地域の活動に参加することも住民参加のひとつである。行政や地域に関心を持ち、自分に何ができるのかをよく考え、できることから始めてみよう。住み良いまちは住民自身がつくるものであることを自覚することが大事である。

以 上