

市民協働型自治運営の推進指針

平成17年4月

佐倉市

1. 推進指針の策定に当たって

(1) 推進指針策定の趣旨

地方分権や少子高齢化の進展、財政状況の悪化、多様な住民ニーズなど地方公共団体を取り巻く環境は変化しており、自治体運営は変革の時代を迎えています。そのような情勢にあって、佐倉市では、成果と効率性を重視した行政運営を進めるとともに、第3次総合計画のスローガンである「歴史・自然・文化のまち」を重視した市民が誇りの持てる地域の創造をめざして、市民と行政が協力してまちづくりを推進する協働型自治運営を進めています。

この自治運営手法によるまちづくりを進めるためには、市民のみなさんが自主性と責任を持ってまちづくりに参加することや、行政が市民と確固たる信頼関係のもと協力・協調して行動することが必要です。

佐倉市では、行政運営手法の基本に「市民協働」を掲げて、市民とともにまちづくりを進めていくこととし、ここに市民協働型自治運営の推進指針を定めます。

この指針は、昨年9月に「市民協働型自治運営の推進方針検討委員会」から提出された提言書とこれに対する市民意見をもとに策定したものです。

(2) 市民協働とは何か

この指針において、「市民協働」を次のように定義します。

「市民協働」とは、公益的な目的を同じくする市民、市民が参加する組織（自治会、ボランティア団体、NPO法人等を含む。）、事業者・企業、並びに行政が相互に、対等の立場で協力・協調し、それぞれの事業や活動に取り組むことをいいます。これらの事業や活動の目的・内容を定めることも市民協働に含まれます。

本指針における「市民」とは、市民（佐倉市に住所を有するもの）のほか、市民が参加する組織（自治会、ボランティア団体、NPO法人等を含む。以下「市民団体」という。）事業者並びに企業をいいます。

(3) 市民協働型自治運営の必要性

1. 地方分権の進展

地方分権一括法の施行に伴い、地域の自立が求められています。従来までの国主導の画一的な行政サービスによる地域づくりから、地域独自のまちづくりが求められる時代になっています。

地方分権型社会においては、各地方自治体は、それぞれの責任において限れた資源（財源）

をいかに的確に配分し、効率的な行政運営に取り組みむかを自主的に考えて行かなければなりません。

また、国家が広く国民全体に対して保障すべき必要最低限の生活環境水準が達成されてきた現段階では、それを超えるサービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択にゆだねられるべきであり、そのことによって日常生活の場で真の豊かさが実感できる社会が実現できると期待されています。特に、政策立案や具体的な事業の実施などについては、これまで以上に市民の知恵と行動を幅広く活かしていく必要があります。

2. 市民活動意欲の増大

近年では、阪神・淡路大震災や新潟中越地震等の災害時に、多くのボランティア団体が災害救援や生活の復旧・復興に活躍したことから、市民活動団体の存在とその役割が広く社会に認識されてきました。こうした動向の中で、国においては、平成10年12月に「特定非営利活動促進法(NPO法)」が施行されました。そうした制度の創出とともに、多様な領域にわたる社会参加活動が普及してきており、佐倉市においても市民による公益活動が活発化してきています。

3. 地域社会の再生・強化

これまでの自治運営においては、サービスの提供主体としての行政とサービスの受け手としての市民、という関係が生まれ、地域社会の個性や活力を失わせてしまったという反省があります。

市民協働によるまちづくりをすすめることは、地域自治の回復であり、そのことによって生き生きとした地域社会の再生・強化が期待されます。

4. 市民ニーズの多様化への対応

国及び地方公共団体の財政状況が悪化しており、佐倉市においても厳しい財政運営となっています。また、少子高齢化の急激な進行、経済の低迷、犯罪の増加などを背景に、市民のニーズは多様化しており、これまでのような行政主導による一律なサービスの提供だけでは対応できない様々な課題も生じてきています。

このような状況にあっては、行政と自治会をはじめとする地域組織やNPOなどのボランティア組織などが主体となったサービスの提供や効率性と成果重視の行政運営をさらに進めていくことにより、より柔軟で迅速な対応が可能となり、今まで以上に効果的な解決が可能になるものも数多くあると考えられます。

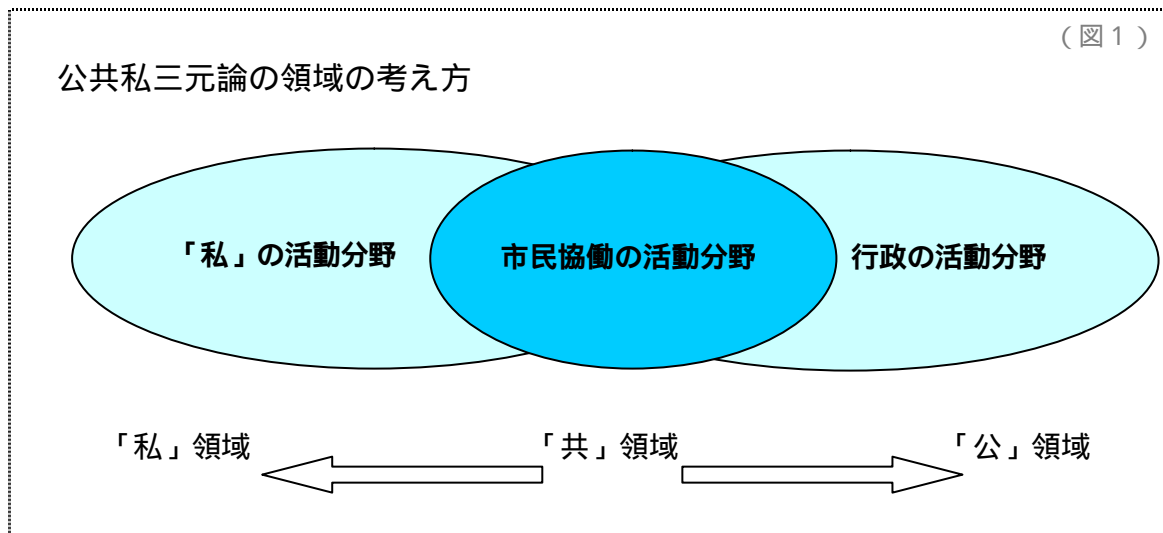
5. 新たな自治運営の考え方

近年、市民社会全体が公共性を担うという公共私三元論の考え方が注目されています。(図1参照)

この考え方によれば、市民社会全体をコミュニティ全体として捉え、個人や家族については自己決定が基本となるものの、個人や家族では無理な部分を全体コミュニティの問題として「公」、「共」が担うこととなります。ここでは、単にこれまで行政が行ってきた公共

サービスを市民や民間セクターとの協働体制で行うというだけでなく、どのようなことを公共サービスの対象とし、それをどのような体制で実現していくかを決定することなど「自治体の意思」を決定することも必然的に市民協働の対象に含まれるという考え方もあります。

また、コミュニティの活動分野を、適正な役割分担のもと、地域社会の協力原理となりうる自助・互助（共助）・公助（ ）の精神によって公・共益を実現していくことが必要であると考えられます。



- () 自助：他の力に依存せずに、独力で事をなすことをいう。自らのことは自らが行なうといった考え方に基づき、市民一人ひとりが自分の生活を守るための活動を言う。この自助のなかには、市民個人のみではなく、各組織が自分の組織を守るための活動も含む。
- 互助（共助）：地域住民の相互理解と連携により地域活動を行ない、相互扶助することをいう。また、自治組織や市民組織が、市民や近隣組織と連携して相互扶助することも共助に含まれる。
- 公助：行政が実施主体となって市民等に対して行なう行政サービスを「公助」という。

2. 市民協働型自治運営の基本的な考え方

(1) 基本理念

佐倉市は、市民一人ひとりが心豊かに、生き生きと暮らせる活力にみちたまちづくりを実現するため、市民協働型の自治運営を推進します。

概念図 1

(目指す状態)

市民一人ひとりが
心豊かに、生き生きと暮らせる活力にみちたまちづくり

(対象エリア)

行政

コミュニティ

その他の公益活動の場

市民協働型の自治運営

(期待される効果)

地方分権の進展
に対する対応
市民活動意欲の
増大
地域社会の再
生・強化
多様化する市民
ニーズへの対応

・行政政策等の意思決定過程への市民参加
・行政活動への市民参加

・地域が抱える特定の課題解決のための活動への市民参加
・地域の活性化のための活動への市民参加

・特定の分野における公益・共益活動への市民参加

公益・共益活動への市民参加

(2) 行動規範

市民協働型自治運営を推進するため、市民と行政に求められる行動規範を次のとおり定めます。

行政は、市民に対し、必要な情報の提供とその共有化をはじめ、市民の意見集約や的確な説明、応答など市民協働に参加しやすい環境づくりを推進していきます。

市長は、市民の信託にこたえ、市政()の代表者として、市民の権利を尊重するとともに公正誠実に市政運営を行います。

行政に勤務する職員(以下「市職員」という)は、市民全体の奉仕者であるとともに、自らも地域の一員であることを自覚し、市民との信頼関係の向上に努めます。

市民は、公共サービスの一方的な受け手ではなく、まちづくりの主体です。市政に参加する権利および市政に関する情報を知る権利、自ら考え行動するための学ぶ権利を行使して、自らの有する技術、能力等をまちづくりに還元するよう主体的にまちづくりに参加しましょう。

行政と市民はお互いにその役割と責任を明確にし、それぞれの立場をよく理解し、相互の自主性、自立性を尊重しながら、対等の関係で自治運営に取り組んでいきましょう。

() 市政：一般的には、地方自治体としての市の政治をいう。

(3) 市民協働のための基本原則

市民協働を実践し、自治を確立していくためには、市民と行政が良好な信頼関係を確保していくことが必要となることから、以下の事項を協働のための基本原則としていきます。

1. 自立共助の原則

市民は、自らがまちづくりの主体であることを自覚し、地域住民の相互理解・連携のもと、自らの意思と責任において地域活動を行ない相互扶助に努める。

2. 補完性の原則

個人自らが実現できることは個人が行い、個人では不可能なことや非効率なことは家族や地域社会が行い、さらにその単位では不可能なことを市町村、県、国が補完していく、という自治の行動原理を尊重することに努める。

3. 対等の原則

市民と行政は、公・共的な活動におけるそれぞれの役割と責任を明確にし、上下関係ではなく対等な関係を保持するよう努める。

4. 相互理解の原則

市民と行政は、話し合いの機会を持ち、相互理解を図り合意形成に努める。

5. 公開性の原則

市民と行政は、市民協働に係る活動の内容やその経過を公開することに努める。

6. 目的共有の原則

市民と行政は、市民協働に係る公・共的活動に関する共通の目標を持ち、その達成に努める。

7. 自主性尊重の原則

市民と行政は、お互いに自立した主体としての認識を持ち、行政は市民の自主的な活動を尊重する。

8. 情報公開・共有の原則

行政は、行政活動に関する情報提供を積極的に行い、透明性の確保に努める。また、市民は、市民協働に係る事項の情報提供に努める。

9. 評価の原則

行政は、市民協働に係る活動の事後の評価と検証を行う。

(4) 市民協働型自治運営の対象と範囲

市民協働は、公共私三元論を基に、公益と共益に資する事業（以下「公・共益事業」という。）を対象とします。

この場合、何を公・共益事業とするかを決定していくことも市民協働の対象とします。

また、市では、政策等の意思決定過程（課題の発見段階、政策の形成段階、実施段階、評価・見直し段階）におけるいずれの段階にも市民が関与できる機会を保障し、かつその機能を整備・充実していくことに努めていきます。

1. 課題の発見段階における市民協働

地域と行政に内在する課題を発見するために、市民による会議や行政との懇談会などを通して、課題の発見を行い整理していくことに努めていきます。

2. 政策の形成段階における市民協働

課題解決のため、どのような行政サービスを行うかという政策の決定にあたり、市民が実質的に参画できる機会を保障し、また、そのための機能を整備・充実していきます。

3. 政策の実施段階における市民協働

政策の実施段階における協働は、単なる行政から市民団体等へ業務を委託するということではなく、市民との協働の意義（ ）を活かして推進していくことに努めます。また、行政

サービスを市民団体等へ外部委託することや市民協働型の受委託・請負契約のあり方について、具体的に検討していきます。

4. 政策の評価・見直し段階における市民協働

行政サービスの目的に照らし、限られた財源で最大の効果をあげるためには、絶えず政策の見直しが必要です。そのために、政策を適切に検証し、改善点を発見し、次年度以降に見直していくための機構整備の検討を進めます。また、政策の実施結果を市民に公開し、それに対する市民意見を収集し、見直しを図っていくことに努めます。

()市民協働の意義： 市民の中にある専門性、地域性を活かすことができる。市民の視点および柔軟な思考を持った運営を迅速に行うことが可能になる。行政と市民が異なった立場から発想することによりお互いに欠けている点を補える。などが考えられます。

3．市民協働のための環境整備

市民協働型自治運営の推進にあたり、次に掲げる所要の整備に取り組んでいきます。

1．推進体制の整備

市民協働の対象となる公・共益事業の範囲を決定し、市民協働を推進するための仕組みを整備します。

(1) 市民協働に関する窓口となる担当部署の設置

市民協働型自治運営を推進するための本格的な体制づくりに向けて、行政組織に専門の窓口を設置し、総合的な連携調整機能の充実を図ります。

機能としては、行政組織内部の調整、公・共益的事業の範囲の検討・把握、市民交流ネットワーク作りのコーディネート、市民協働推進事業を進めるための指針及び計画の立案などが考えられます。

(2) 市民協働の担い手を中心に組織する附属機関の設置

公益活動に従事する者、市民団体等からの代表、有識者、公募による市民、後述の(仮称)地区協議会の代表などを構成員として組織する(仮称)市民協働推進委員会を市の執行機関の附属機関として設置し、市民協働型自治運営を推進します。

組織の機能としては、市民協働を推進するための行動計画への助言・提言、市民協働推進事業の選定・認定や委託団体の選定などが考えられます。

(3) (仮称)地区協議会の設置に向けた検討

市民協働によるまちづくりでは、地域の課題はより身近な場所での解決を目指していくことが重要になります。そのためには、地域の課題を発見し解決していくために、住民自らが考え行動する上での受け皿となる機関が必要になると考えられます。そこで、地域住民を主体として組織する地域自治組織(=(仮称)地区協議会)の設置を可能とする環境整備に努めます。

なお、地域自治組織設置の検討にあたっては、地域住民等により構成するものであること、ひとつの協議会の区域は小学校区程度とすること、地域内分権の実現に向けた組織であることを、基本にしていきます。

(4) 協議・連携促進のための協議組織に対する支援

市民協働事業を推進していくためには、市民公益活動の担い手が情報や意見を交換し、協力していく組織が必要になると考えられます。そのため、公益・共益に資する活動を行う団体や個人が協議する組織を形成・運営していこうという市民の自発的な取り組みを支援していきます。

(5) 委託・請負制度の改善

地域による市民自治や地域の活性化を進めるために、市民団体等に委託・請負できるような市民協働推進事業の選定や制度の導入を検討していきます。また、委託・請負制度に関して、市民と目的を共有し役割分担が確認できる仕組みについても併せて検討していきます。

2．行政等への市民参加制度の検討

市民が行政等に参加できる範囲と手続きに係る制度等について検討します。

- (1) 議会への市民の関心を高める方策を検討
- (2) 市民意見を市政に反映するアンケート調査手法を検討
- (3) 市民からの提言を市政に反映するパブリックコメント(1)の制度化を検討
- (4) 市民が参加するタウンミーティング(2)の制度化を検討
- (5) 市の重要事項について広く市民の意見を問う住民投票の制度化を検討
- (6) 市民・議会・行政の三者による政策・条例等の見直し検討機関の設置を検討
- (7) 公設のオンブズマン(3)の制度化を検討
- (8) その他市民参加の範囲と手続きに係る制度を検討

- (1) パブリックコメント：行政などが規制の設定や改廃をするとき、原案を公表し、国民の意見を求め、それを考慮して決定する制度。1999年（平成 11）から全省庁に適用されており、いくつかの地方自治体においても適応され始めている。
- (2) タウンミーティング：一般的には市民と政治家による対話集会のこと。狭義には、アメリカの一部自治体が開催する住民参加型の政策決定会議をさし、アメリカ民主主義の原点ともいわれている。
- (3) 官製オンブズマン：議会・市長などにより任命され、任命者から独立して行政活動を調査し、国民・市民からの苦情を処理する機関のこと。

3．情報（公開・提供・共有）の推進

市民協働を進めるにあたり、その基礎となる行政に係る情報の公開、提供を進めます。また、行政に係る情報だけでなく地域で行われる様々な活動に関する情報をネットワーク化し市民と行政が共有できる仕組みを整備していきます。

4．市民協働意識の醸成

市民協働を進めるにあたり、市民協働に対する市職員と市民の理解と市民の参加意欲の高揚を図ることを目的に、意識啓発を図るための研修事業等を実施していきます。

5．市民活動団体の支援とリーダー育成

市民協働の担い手としての期待が高い市民団体等を育成するため、早期の自立化を助けるための支援等を行っていきます。また、市民協働を実践するためのリーダーの育成に努めていきます。

6．子どもたちの参加と意思表示が不十分な人()への配慮

子どもたちの視点を大切に、子どもたちが参加する市民協働推進事業を行っていきます。また、意思表示が不十分な人についても、市民協働推進事業に参加できるように配慮していきます。

- () 意思表示が不十分な人：ここでは、精神障害等により内面的効果意思（～したい、～して欲しい）形成が不十分である人又は適切に表現できない人のことを指します。

7. 条例の整備

市民協働を佐倉市の自治運営の基本に据えていく決意を表明し、かつ具体的な運営方法を明示するため、市民協働に係る条例を整備します。

市民協働事業を推進する仕組み

