

『(仮称)佐倉市市民協働推進条例』(素案)に対する意見書

平成 18 年 6 月

市民協働推進条例検討懇話会

～ 目 次 ～

意見書の作成にあたって.....	2
1. 私たちがめざす協働社会.....	3
2. 条例の性格と位置づけ.....	4
(前文).....	5
第1条(目的).....	5
(1) 条例制定の主体について.....	5
(2) 参加と協働について.....	6
(3) 自治基本条例と協働条例について.....	6
3. 協働条例としての検証 (「協働」の意味が明確に表現されているか).....	7
(1) 誰が、なぜ、何を、どのように協働するのか.....	7
第2条(用語の定義).....	7
第3条(基本理念).....	7
「市民協働」の定義について.....	8
「市民」の定義について.....	8
「まちづくり」の定義について.....	9
基本理念について.....	9
「市」と「行政」の使い分けについて.....	9
(2) 市民主体がうたわれているか.....	9
第4条(市民の役割・責務).....	9
(3) 行政の役割が明らかにされているか.....	10
第5条(市の役割・責務).....	10
(4) 市民と行政の関係が具体的に描かれているか.....	11
第6条(市民と市の関係).....	11
4. 「協働」を実現する仕組み (「協働」を実現する有効な仕組みが出来ているか).....	11
(1) 情報公開・情報提供・情報共有について.....	11
第7条(学習の機会・情報の提供・共有).....	11
(2) 市民参加について.....	12
第8条(市政運営の基本方針等への参加).....	12
(3) 地域自治について.....	13
第9条(仮称)地域まちづくり協議会への支援).....	13
(4) 市民による公共課題への取組みについて.....	14
第10条(行政活動における参入機会の提供).....	14
(5) 協働条例の運営体制.....	15
第11条(仮称)市民協働推進委員会の設置).....	15
第12条(委任).....	15
5. 条例制定とその後の協働推進について.....	16
(1) 条例制定のプロセスについて.....	16
市民参加による条例案の作成.....	16
条例の進捗状況の評価・見直し.....	16
(2) 協働社会実現へ向けての行政運営について.....	16

意見書の作成にあたって

市民協働推進条例検討懇話会は、平成15年度から16年度にかけて検討した「市民協働型自治運営の推進方針検討委員会」の委員6名が主体となり、行政側から提示のあった（仮称）佐倉市市民協働推進条例（素案）に対する意見の取りまとめを行うことを目的に、平成17年11月に設置されました。

本懇話会では、これまで9回の会議を開催し、佐倉市に相応しい市民協働型自治運営を推進するための条例のあり方について議論を重ねてきました。

意見書では、条例素案に関して協働条例の性格と位置づけを明らかにするとともに、各条文の構成と表現方法、今後の取り組むべき課題等について、協働の仕組みのあり方を含めて検討したものとなっています。

この意見書は、懇話会における各委員からの発言をまとめたものであり、条例案の見直しのための検討資料であると理解しています。

今後の自治運営は、自分たちの地域は自分たちで治めるという地方自治本来の原理・原則を踏まえ、行政だけが担う自治運営ではなく、市民、企業、自治組織、NPOといった自治体の構成員が、主体的かつ積極的に自分たちの地域のことを考え、それぞれが果たす公共的な役割を分担し、協力し合って自治運営を行っていく『協働型社会』の実現を目指すべきであると考えます。

条例案の策定は、多くの市民の方々の意見を伺いながら策定されるべきであり、さらには今後の自治のあり様についても、さまざまな議論が展開されることを期待します。

また、市民協働型自治運営を進めるにあたり、市の職員のみなさんには、今後の地方分権化時代が要請する市民主体の自治運営の必要性を十分認識していただき、地方自治の活性化に向けた積極的な行動に努めていただくことを強く願うものです。

平成18年6月

佐倉市市民協働推進条例検討懇話会

1. 私たちがめざす協働社会

私たちは、どのような「協働」社会を目指そうとしているのだろうか。その「協働」社会を支える条例はどのような内容を備えているべきなのか。まずこの点について、私たちが話し合った内容を整理しよう。

たとえば、昔から地域の人々に親しまれてきた酒蔵が使われなくなったとしよう。美しい建物だし重厚な作りでまだまだ丈夫なのだが、使わなければ傷んでしまう。大きい建物で、少し直せば使い道はいろいろ考えられそうだ。今までなら、自治会や関係者が市役所に出向いて「市で買い取って、みんなで使える施設にしてほしい」と陳情したであろう。予算の許す限り、この市民の要望を実現するのが、「よい行政」だったはずだ。しかし本当にそれが唯一の方法か、もっと別の可能性はないのか。「協働」社会では、さまざまな立場にある市民が、よりよい解、新しい可能性を見つけてまさに「協働」していくことになる。

まず、さまざまな市民そして市民組織がこの酒蔵の活用についてさまざまな可能性を思い描くことから始まる。自分たちが主体性を発揮できる可能性が高い分、発想は豊かになるはずだ。あるNPOは老化を予防するスポーツ教室に使えないかと考える。ある社会福祉法人は身体を動かす大きな空間のある通所施設としての活用を思い描く。別のNPOは、地ビールをつくり、ヘルシーな地元の食材を使った食事を提供するビアホールを構想する。そして行政は、かねてから懸案となっていた地域の歴史・民族資料等の展示や行政情報を広く周知するための施設の設置を検討する。さらに、酒蔵の有効活用について行政としてどのような支援ができるかを考える。

ここで「協働」がはじまる。それぞれの想いをもちた人々がテーブルを囲み、協議を開始する。最初は意見の対立もあったが、熟議を重ね、ひとつの解に至る。ビアホールを構想したNPOが、市民に出資を募り、土地と建物を買取る。ひとつの酒蔵を市の支援を得て体育館として整備し、スポーツ教室のNPOや社会福祉法人に貸し出すとともに、もうひとつの酒蔵でビアレストランを開設するという解である。この間、協議には市の職員が参加、適確な技術的アドバイスや調整を行い、議論が建設的な方向へまとまるよう黒子の役割を果たした。市はまた、改修費用の補助などの措置を講じることを決めた。

以上の結果は、単純に市が買収して施設を設けた場合とどのような点で異なるのであろうか。基本的な違いは、運営主体が民間へ移行したことである。ただし民間と言っても、事業目的は公益性が高い。「協働」社会が必然化する背景として「公私二元論」から「公共私三元論」へとと言われるが、まさにその「共」の部分を担当する事業といえよう。このように、地域住民みずからが、地域における課題解決や地域の活性化のために有償で行う事業をコミュニティ・ビジネスという。新たなコミュニティ・ビジネスが生まれることで、地域住民の協働的關係が生まれ、地域住民のための公共空間が広がった。そして市は財政への一時的な負荷を軽減することができたのである。

ここに描いたイメージは、広範に亘る「協働」のひとつにすぎない。それでもここから、協働社会がどのようなものであるかについて、いくつかの重要なポイントを抽出することができる：

第一に、コミュニティ・ビジネスのイメージに見るように、もはや公私に明確な境界線はなく、その中間で、多様な市民が公共的な目的をもった多様な活動に取り組む社会である。そして、その目的から必要と判断される事業には、一定の公的な支援がなされる。

第二に、代表制・代理制の限界を超え、各々の問題の当事者に可能な限り即する形で具体的な問題の解決が図られる。「家庭や地域などの単位でできることは、国や自治体などが介入すべきではない。ただし、小さな単位では不可能あるいは非効率的なことは、自治

体や国などの、より大きな単位が行う」という補完性の原則のもと、コミュニティの課題は、できるかぎりそのコミュニティに近い規模の自治組織で解決していく。

第三に、さまざまな立場の市民が、それぞれの役割・能力の違いを尊重し、さらにそれら多様な主体が有する知恵・能力・実行力を有機的に結びつけ、具体的な問題解決にあたっていく。

これらが成立するためには、次の 2 原則が基本的条件として確立されていなければならない：

第一に、市民が市政の当事者であるという原則。

第二に、行政への市民参加と行政の情報公開が徹底されているという原則。

これらは、地方公共団体の構成員である市民が、主体的に市政に参加し、地域課題等の解決に向けてともに考えて行動するという市民自治の考えに基づき、まちづくりを進めようとするものである。また、これを実現するためにも、行政に係る情報が積極的に公開されなければならない。

市民協働推進条例は、このような原則を確立し、かつ上記の市民の動きを促進し、かつ支持するために制定されるものである。条例素案に、そのような内容が十分かつ的確に具備されているかどうか、以下、懇話会での検討結果を整理していこう。

2 . 条例の性格と位置づけ

条例が、協働社会実現へ向けて有用であるかどうかは、直接的には個別の条文が定める各種ツールに委ねられる。しかし、この条例は協働社会に関する基本条例的な役割も有しており、ツールもそれに規定される。そこでまず本条例の性格と位置づけについて整理したい。整理を、次の 3 つの観点について行い、個別の条文との関係を明らかにしていく。

- ・ 条例の制定主体について
- ・ 参加と協働について
- ・ 自治基本条例と協働条例について

条例の性格と位置は、条文全体に係る基本事項であるが、直接的には前文および第 1 条（目的）に的確に表現される必要があるだろう。ここでは、まず前文と第 1 条（目的）を掲げて、検討を行う。なお、前文は当初の条文素案にはなかったが、懇話会からの依頼に応じて事務局が作成したものである。

(前文)

私たち佐倉市民は、豊かな自然環境と歴史的文化遺産に恵まれたこの佐倉の地において、私たちの子孫が心豊かで生き生きと暮らすことのできる活力に満ちたまちが創造されることを願っています。

今日、地方分権の推進のもと、地域の自立が求められていますが、市内の各地域においては、旧来から地域に住む人々による自治活動や多様な分野にわたる公益的な活動が積極的に行われています。

佐倉市の自治運営では、市民がまちづくりの主体として、自らの役割と責任を自覚し、自主と自立によって自治活動を活発化していくことが求められます。また、市は、市民の信託に基づいていることを十分踏まえ、市が分掌する事項の説明責任を果たし、公平・公正で効率的な行政運営の遂行を基本に質の高い行政サービスの提供を図るとともに、市民に開かれた透明性の高い行政運営を推進していかなければなりません。

私たちは、まちづくりの主体である市民と市の相互が協力し支え合い、私たちが望むまちづくりの実現のため協働することを誓い、基本的な理念及びそれに基づいた制度を明らかにするために、ここに、市民協働推進条例を制定します。

第1条(目的)

第1条 この条例は、市民協働型自治運営の基本理念を定め、まちづくりの主体となるものの役割及び責任を明らかにするとともに、市民協働を推進するための基本的な事項を定めることを目的とする。

(1) 条例制定の主体について

本条例は、これまでとは異なる新たな自治の体制を作り出していこうとするものである。しかし残念ながら、一読してもその狙いが容易に伝わってこないというのが、多くの委員の感想であった。佐倉市民とともに自治を活性化していく市民協働の推進に関する条例であることを踏まえれば、なによりもまず、当事者である市民にわかりやすい表現が工夫されるべきであろう。義務感ではなく一緒にやりましょうというイメージが伝わる表現を工夫すべきだろう。前文の「求められます」に類する表現は、押し付けや指導する印象を与える。避けるべきであろう。

しかしわかりにくさの最大の要因は、言葉遣いというよりも制定の主体にかかわる表現にある。前文には「私たちは」という主語が使われているが、本文では「市は」が多用され、主体が行政であると読めてしまう。本条例は市政のうち、行政(*1)の主体を「官」から「市民」へ転換しようとするものである。制定の主体は決定的に重要である。

もちろん、条例は議員または市長が提案し議会が決定する。この条例も市長によって提案されると想定される。この意味では条例制定の主体は議会または市長(行政)である。しかし、ここで「制定の主体」を取り上げているのは、そのような形式的なことではなく、条例の主語が「行政」と読み取れるようであってはならないということである。条文としての制約はあるとしても、少なくとも「市民」が主体であることが読み取れるような文章の構成を工夫したい。

(*1)ここでいう「行政」は、「公の意思や目的に基づいて業務を行うこと」を意図しています。本意見書ではこの他に、行政執行機関を「行政」と省略して使用している箇所もあります。

(2) 参加と協働について

懇話会では、未だ不十分な参加を重視すべきとする意見が出され、条例の名称を「参加と協働」とすべきという意見を含め「参加か協働か」をめぐって議論が行われた。この点について討論の結果、「協働は参加を含むより広い概念である」こと、「参加から協働へ」が本条例の背景となることとおおむねの意見の一致を見た。

参加と協働の関係については今後も同様の議論が繰り返されるだろう。ただ、少なくとも佐倉市におけるこれまでの議論では、「市民協働」は、「市民がヨコに連帯・共生する自治の原理に基づいて、市民の行政への参加とともに、地域社会における公共の利益に資する様々な諸活動への参加を通じて、市民と行政が相互に協力、協調し、自治を全うしていくこと」との合意があった。つまり参加と協働は表裏の関係にあり、「協働」の概念は「参加」を包摂する。

しかしもちろん、このことは「参加」の現状が十分であるということではない。「協働」を強調することで参加の実質が希薄化されることがあってはならない。現状では不十分な「参加」も、「協働」を推進することで実質化され進展していくということが「協働は参加を含む」の真意である。

この意味では前文で参加についての言及がないのは、重要なポイントを忘れていると言わざるを得ない。なお、言及にあたっては、参加は行政から与えられるものではなく、市民自らの主体的な参加であるべきことから、その主旨を損なわないような表現を工夫する必要がある。

(3) 自治基本条例と協働条例について

市民協働は、これまでの代表制・代理制の限界を克服すべく取り組まれるもので、政治(*2)への市民参加、行政への市民参加のふたつを通して実現される。

従ってこのふたつの参加を実質化する仕組みを構築するために、すなわち市民・議会・行政の関係を規定する自治体の設計図として、自治基本条例を定める必要がある。

しかし、佐倉市においては、実質を伴いつつそれを一足飛びに実現するには未だ困難が多い。本条例はその道程の一步を踏み出すもので、まず上記の「行政への市民参加」の仕組みを整備しようとするものである。

地方分権改革が進行中である。その中での今後の地方自治を推察すると、「政治への市民参加」を含めた自治基本条例の制定は不可避であろう。したがって本条例は、施行後の適切な時期に、市内における協働型自治の評価および地方自治を取り巻く社会情勢等を検討した上で、自治の基本原則や、行政の基本ルールなどを定める「自治基本条例」の策定に生かされるべきものである。条例の名称や条例推進のための具体的方策等が、今後さらに検討される必要がある。

(*2)ここでいう「政治」とは、社会に暮らす上で必要となる個人と共同体、あるいは自己と他者の関係(秩序)を形成・維持するために、共存する諸問題の解決を課題とする活動をいうものである。国家、地方自治体、企業、その他共通の目的を持って組織される団体など、組織の大小にかかわらず、その組織内の人間の主体的営為はすべて政治に含まれる。

3. 協働条例としての検証

(「協働」の意味が明確に表現されているか)

本条例は、佐倉市民とともに協働による自治を目指していこうとするものであるから、その内容は協働の担い手となる市民に、わかりやすくなければならない。わかりやすさは、単に言葉遣いの問題ではない。どんなに条例の構成や条文の表現に注意を払ったとしても、協働の意味が明確にされていなければ、わかりやすさは達成されない。具体的には、以下の四点が明快にうたわれている必要がある。

- 誰が、なぜ、何をどのように協働するのか
- 市民主体がうたわれているか
- 行政の役割が明記されているか
- 市民と行政の関係が具体的に描かれているか

条例素案において、このような協働の意味と直接関係のある条文は第2条(用語の定義)から第6条(市民と市の関係)までである。以下、上記4つの視点から各条を検証する。

(1) 誰が、なぜ、何を、どのように協働するのか

本懇話会は、「誰が、なぜ、何を、どのように協働するのか」ということは、主に条例における用語の定義や市民協働により目指すものを言い表す理念的条項において明確にされることが望ましいと考える。

条例素案では、第2条で用語の定義、第3条で基本理念を次のように謳っている。

第2条(用語の定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 市民協働 市民及び行政が相互に、共通の公益的な目的又は目標の実現のため、対等の立場で協力、協調して取り組むことをいう。
- 二 市民 佐倉市に住所を有する住民、当該住民が参加する組織(自治会及び町内会等の地縁組織、並びにボランティア団体及びNPO法人等を含む。以下「市民団体」という。)、事業者及び企業をいう。
- 三 自治運営 市民と市の各主体により創られる佐倉市全体の営みをいう。
- 四 まちづくり 地域社会を形成するために取り組む公共的又は公益的な活動の全般をいう。
- 五 市の附属機関等 地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第3項の規定により、調停、審査、諮問又は調査を行うため法律又は条例の定めるところにより設置する機関及びこれに準ずる組織をいう。

第3条(基本理念)

第3条 市民と市は、市民が心豊かに、生き生きと暮らせる活力にみちた地域社会を実現するため、次に掲げる基本的事項を踏まえ、市民協働による自治運営を推進する。

- 一 市民は、まちづくりに参加する権利を有する。
- 二 市は、多様な市民参加の機会を保障するための環境の整備に努めなければならない。

「市民協働」の定義について

「協働」は市民には必ずしもなじみのある概念ではない。市民と市が協働することによって、何を目指し、何ができ、何が変わるのか。条例は、このことをできるかぎり明快に示す必要がある。「市民協働」とは何かについて、条例で最初に出会うのは、用語の定義である。まず、この定義が、「誰が」「なぜ」「何を」「どのように」協働するのかを簡明・的確に言い当てる必要があるだろう。しかし、それは必ずしも達成されていない。

素案による定義は次のようである：「市民協働：市民及び行政が相互に、共通の公益的な目的又は目標の実現のため、対等の立場で協力、協調して取り組むことをいう。」この定義について具体的に検証すると、それぞれ次の点が問題点として挙げられる：

- ・「誰が」は、「市民及び行政」と明示されている。ただし、続く「市民」の定義に問題がある。「市民」の定義の項で改めて述べる。
- ・「なぜ」は、「共通の公益的な目的又は目標の実現のため」としている。ここで「公益」は「私益」「共益」と対比的に使われる言葉で、公私二元論（公益 v 私益）をひきずっている感が否めない。すなわち、行政官僚や一部の人間が理解を独占しているというイメージを拭えない。「公共の利益」とするのがよい。
- ・「何を」については、触れられていない。私たちが前回の「市民協働型自治運営の基本方針」でもベースにしてきた「市民公益活動に関する提言書」では「「協働」とは、相互に独立した組織や個人どうしが、個別の事業について取り組む方法は少し異なっているけれども共通の目的がある場合に、対等の立場で協力・協調して取り組むこと」としている。「個別の事業」ではやや無限定なので、「まちづくりに関する個別の事業」とするのが妥当であろう。「まちづくり」は第2条第四項で定義されている。ただし、この定義もやはり「公私二元論」を克服していない。「まちづくり」の定義の項で改めて触れる。
- ・「どのように」は、「対等の立場で協力、協調して取り組む」とされる。これは、市民と行政が上下の関係ではないという意味だが、それぞれの主体の役割や能力の違いを尊重し、それらを積極的かつ有機的に結びつけるという点が強調されない行政の免責を認めるように誤解されるので注意が必要である。
- ・なお、「市民公益活動に関する提言書」以来、定義の中で使われてきた「取り組む方法は少し異なっているけれども共通の目的がある場合に」というフレーズが今回の素案では落ちている。この言葉によって、さまざまな主体が「対等の立場で強力・協調する」ことの意味が際立つのである。
- ・これに関連して、「公共」は行政が担うという考え方を見直して、「行政にしかできないこと」と「行政以外でもできること」をもう少し明確にして、民間や公益団体等が参加しやすい環境を整備していく必要がある。

「市民」の定義について

市民の定義では、対象となる市民の範囲以上に、協働社会における市民のあり方に言及することが重要である。すなわち、公私二元論を超えた市政の当事者であることを明記する。

また、対象に言及するのは、範囲を限定することが目的ではなく、協働社会における「市民」は、個人としての佐倉市民に限定されないということを明記するためである。したがって、佐倉市に住所があるというだけでは不十分であり、住居あるいは学校や職場を有する人々も含まれる。なぜなら、協働の主体は個人としての佐倉市民だけでなく、市民団体（地域自治組織、課題指向型組織）を構成して行政に参加する個人も想定しており、住所を有する個人というだけでは説明できないからである。

「まちづくり」の定義について

素案は「まちづくり」を「地域社会を形成するために取り組む公共的又は公益的な活動の全般をいう」とする。しかし、まちづくりは「公共的又は公益的な活動」に限定されない。まちづくりは、地域空間・地域社会に係る市民が、多様な形で展開している活動である。にもかかわらずこのように限定することは、すなわち公私の線引きをすることにほかならず、公私二元論へ逆戻りしてしまう。公私の境界に広がる共の領域を狭めてしまう。

基本理念について

基本理念を規定する第 3 条は、文字どおり、「協働」社会の基本理念を端的に言い当て、より具体的に協働社会のイメージを喚起する文章を盛り込む必要がある。

また、素案では「市民は、まちづくりに参加する権利を有する」と書かれているが、これは自明であって条例に記載する意味が乏しい。ここは明確に「市の政治および行政に参加する権利を有する」と協働社会の基本的要件を規定すべきである。

「市」と「行政」の使い分けについて

条例素案では「市は（市が）」という表記が多用されている。素案における「市は」は、あきらかに「行政は」の意味で用いられている。言うまでもなく「市」の本来の意味は行政も一部門とする市民による統治体である。懇話会ではこの「市は」という表記についてふたつの意見に分かれた：1) 条例中で何カ所が使われている「市は（市が）」の表現はより正確に「行政は」と改められるべきである、2) 日本では「市」が「行政」を指してきた実態がある。それを踏まえれば「市」のままの方が分かりやすい。このように「市は」という表記については両論がある。いずれにせよ、市民との関係が明確になるよう条例文の表現を工夫することが必要だと思われる。

(2) 市民主体がうたわれているか

市民が協働型社会、協働型自治運営の当事者であるという市民主体については、市民の役割・責務と題する第 4 条が係っている。

第 4 条（市民の役割・責務）

第 4 条 市民は、まちづくりの主体として、市政に参加する権利、市政に関する情報を知る権利、及び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、能力等を地域社会に還元するよう、自己の責任において自主的にまちづくりに参加するよう努めなければならない。

素案第 4 条（市民の役割・責務）には、その表現を含めて、委員の多くが批判的な意見を表明した。見出しのうち「責務」は、責任をとれない弱者を考えると表現が不適切である。「努めねばならない」の「ねばならない」という表現は、強制的であり変えるべきである。推進条例なのだから「権利」という表現を使わなくてもよい。「自己の責任において」と書かれているが、これだと知的障害とか認知障害のお年寄りなど責任能力の無い人たちの参加を排除することにつながる。もう少し人に優しい言葉の使い方が必要である。「市民は市民参加にあたり、自ら果たす役割を自覚し、発言と行動に責任を持つよう、努

めなければなりません。」とか「地域全体の利益を考慮することを基本として、公共性の視点を持たなければなりません。」とか、もっと具体的にかつやわらかい言葉としてはどうか、などである。

要するに、素案第4条（市民の役割・責務）からは、市民の多くが、公が私を諭しているようなニュアンスを読み取るということである。市民が市政の当事者であることをうたう条例がこれではまずい。ここでは本来の主旨にもどって市民のあり方を規定すべきであろう。そこでこの条は、次の2段階で構成されるよう改めるのがよい：

- ・まず、市民が市政の主役であって、市政への参加、福利の享受が権利として尊重されるべきであることを確認する。
- ・その上で、協働主体の各存在や権利が、各主体によって相互に尊重されるべきことを述べる。

（3）行政の役割が明らかにされているか

協働型自治運営における行政の役割は、第5条（市の役割・責務）が直接関連している。

第5条（市の役割・責務）

第5条 市は、基本理念に基づき、市民協働による自治運営を推進するために、必要な措置を講じなければならない。

- 2 市は、地域における自治活動への市民参加を尊重するとともに、これを支援する。
- 3 市は、自らの意思と責任において市民公益活動を推進する市民の活動を尊重するとともに、これを支援する。

「協働」社会の画期的な特徴のひとつは、市民が行政へ参加・参画するだけでなく、行政も市民公益活動、地域活動へ参加するようになることである。第5条はこのことと直接に係る重要な条項である。

懇話会では、行政は市民サイドで公的な活動をしようとしたときにいつでも傍にいてくれるというような、障害を持った人たちも含む市民がなるほどと思うような内容が条例でうたわれていて欲しい、ということが話し合われた。第5条は、そのような市民の願望に応えるとともに、市民活動への行政参加の原則を明記したものとなるべきだろう。そこで、第5条はまず、行政が市民公益活動・地域活動へ積極的に参加するという原則を明記する。その上で、そのような参加を行う場合の条件を明記する。具体的には次の二点が重要である：

- ・第一に、行政には行政でしか出来ない固有の役割がある。たとえばシビルミニマム(*3)の保障がそれにあたる。第5条（市の役割・責務）ではこのことを明確に謳っておく必要がある。
- ・第二に、行政が市民公益活動、地域活動へ参加する場合の原則ないし要件が示されるべきである。「公平・公正の観点から関わり、全体を配慮しながら職責を全うする責務」「市民活動および市民公益活動を尊重し、要請に応じて補完的役割を担う」などである。

(*3)「シビルミニマム」とは、地方自治体が住民のために備えなければならない、最低限の生活環境基準をいいます。

(4) 市民と行政の関係が具体的に描かれているか

市民と行政の関係は、第4条(市民の役割・責務)と第5条(市の役割・責務)に続く第6条(市民と市の関係)で述べられている。

第6条(市民と市の関係)

第6条 市民と市は、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ながら、市民協働による自治運営に取り組むよう努めなければならない。

第6条(市民と市の関係)については、第5条までの繰り返しであり不要との意見が強かった。しかし「何をしたいのか」、「何が可能となるのか」というより具体的イメージを描き出せれば意味があるかもしれないとの意見もあった。

たとえば、他者ととも生きる共生社会をめざす理念を規定し、障害がある人もない人も、高齢者も子どもも、あらゆる人たちが相互に助け合い必要な支援を受けながら地域を基盤として暮らそうという考え方を入れているかどうか。「市民活動・行政活動の中で、様々な組織・機会・可能性からまれ落ちてしまうおそれのある人々を、市民と行政が協力してサポートする」といった具体的な理念を規定すれば、この条項は生きてくる。

4. 「協働」を実現する仕組み

(「協働」を実現する有効な仕組みが出来ているか)

ここまでは、市民協働型の自治運営の理念やありかたに関する検討であった。以下いよいよ、協働社会を実現する具体的な仕組み・手段について検討する。「協働」を実現する仕組みとしては、具体的には以下の事柄が整理され、これらにかかわる各種の取組みが、有効な仕組みとして機能するようにしなければならない。

情報公開・提供・共有
市民参加
地域自治
市民による公共課題への取組み
運営体制

条例素案では、第7条から第11条の規定でこれらの事柄を具体化しようとしている。以下では、それぞれの内容について、懇話会としての考えを示すこととする。

(1) 情報公開・情報提供・情報共有について

協働型自治運営のふたつの柱のうち的一本、情報公開は、第7条(学習の機会・情報の提供・共有)が規定している。

第7条(学習の機会・情報の提供・共有)

第7条 市は、市民に対し、必要な学習の機会と情報の提供を積極的に行うとともに、相互の情報の共有化に努めなければならない。

情報公開・情報提供・情報共有は、参加とともに協働型自治運営を支える二本の柱の本である。情報は、単に公開・提供・共有されるだけでなく、市民にわかりやすい形で提供・説明される必要がある。つまり、一歩進めて、情報の公開・提供・共有をどのように行うのが規定されているべきであろう。「学習の機会」の提供が、そのために加えられているが、その背景にある「行政は、情報を市民に分かりやすく説明することに努力しなければならない」という原則が確認されるべきと考える。

さらに、情報の公開・提供・共有の結果についての規定があると、第7条は一層充実する。つまり、情報の公開・提供・共有の結果、新たな課題が見出された場合、市民と行政は協働して取り組んでいく必要がある旨をうたう。さらに、それをどのような仕組みで取り組んでいくかのプロセスがわかりやすく描かれると、なおさらに充実するのではないか。

(2) 市民参加について

協働型自治運営の情報公開と並ぶもうひとつの柱である参加は、第8条（市政運営の基本方針等への参加）で規定されている。

第8条（市政運営の基本方針等への参加）

- 第8条 市は、市政運営の基本的な方針、重要な事項を定める計画及び条例（以下「市政運営の基本方針等」という。）の立案に当たっては、その形成過程において、市民の意見を的確に把握することに努めるとともに、これを反映することに努めなければならない。
- 2 市は、前項に規定する市民の意見を把握するため、次に掲げる事項を行う。
- 一 市の附属機関等の委員の選任に当たっては、委員の一部を市民公募により選考するよう努めなければならない。
 - 二 前項に規定する市政運営の基本的な方針等の立案に関して市民意見を求めるときは、公募の手続きにより行うよう努めなければならない。
 - 三 前各号に規定するもののほか、市は、必要に応じてアンケート調査や市民との懇談会等を行うよう努めなければならない。
- 3 市は、前2項の規定により把握した市民意見を記録し、その意見に対する市の考え方を明らかにするとともに、これを公表しなければならない。

「2. 条例の性格と位置づけ」で検討したように、本条例は、政治への市民参加を含む自治基本条例ではなく、もっぱら行政への市民参加を実現する協働条例である。従って素案第8条がタイトルを「市政運営の基本方針等への参加」としているのは、フライングと言わざるを得ない。「市政運営」は「行政運営」に替えるのが適当であろう。条文の「市政運営の基本的な方針、重要な事項を定める計画及び条例（以下「市政運営の基本方針等」という。）の立案」も同様である。

ただ、第2項の一から三の各号に掲げられた「意見の把握」が参加の具体的な手段であるとすると、すでに行ってきたことが並べてあるだけで、物足りないと言わざるを得ない。「参加」は「意見の把握」よりも立案に対するより能動的な関与の形態であるはずである。「市民協働型自治運営方針の提言」で掲げたように、課題の発見、政策の形成、実施、評価・見直しの、いずれの段階においても市民が関与できるチャンネルを保障し、かつその機能を整備・充実していく必要がある。すなわち「基本方針等」だけを参加の対象とするのではなく、「市民の各種審議会・懇話会への参加」「各種事業への市民参加」「パブリック・コメントの実施」「モニター制度や市民行政監視の充実」などに加え、「市民参加手法であるワークショップ」「市民政策提案手続き」「住民投票」「条例等を発意できる

手続き」なども含まれるべきである。

「意見の把握」に限定してみても、審議会とか組織に入っていない人たちの意見を取り入れるための種々の仕掛け、意見の集め方・扱いについて、様々な立場の人々の意見を公平・公正に集約する努力を行うべきことを明記する必要がある。

(3) 地域自治について

地域自治について、条例素案では、第9条に地域まちづくり協議会への支援に関する規定を設け、以下のような具体の取組みを整備しようとしている。

第9条(仮称)地域まちづくり協議会への支援)

第9条 市は、地域における自治活動を支援するため、市民公益活動を推進する市民団体、事業者、企業、及び次に掲げる事項のいずれにも該当する団体が相互に連携して組織する団体(ただし、市長が認めたものに限る。以下「(仮称)地域まちづくり協議会」という。)に対し、予算の範囲内で、助成することができる。

- 一 当該団体が行う活動の対象となる地域(以下「当該地域」という。)の住民で組織されていること又は当該地域の住民及び市民公益活動を行う者で構成されていること
- 二 当該団体の設置目的が、当該地域の住民の利益に資するものであること又は当該地域の活性化に資するものであること
- 三 当該団体の活動が、当該地域に住む住民に支持されるものであること
- 四 その他、市長が定める要件を満たしていること

2 前項に規定するもののほか、(仮称)地域まちづくり協議会の助成に関する事項は、市長が別に定める。

昔の法律ならいざ知らず、現代の法律としてはこのような書き方はあまりにも説明不足、というのが懇話会的一致した意見であった。

地域まちづくり協議会のあり方から見ても、この書き方には疑問がある。素案条文は、行政からの支援が先にありきという文章の構成になっている。そうではなく、まず地域まちづくり協議会の意義や役割を明快にする必要がある。地域まちづくり協議会は、一定の区割りにおける意見交換の集約のひとつの場であり、市民の相互補完と自治活動の重要な一側面を担う。このことを条文上も明記した方がよい。その上で、これらの活動が市政に重要な意味を持つということを踏まえ、はじめて、どういう支援ができるかという展開になるのではないか。

素案では、地域まちづくり協議会は、市長の認可によって助成を受ける団体となることができる。そのことに異存はないが、認可の基準が重要となる。たとえば、第9条第1項第二号に「当該地域の住民の利益に資するもの」とあるが、「利益」の内容によっては、この団体は役割分担などを含むまとめ役に相応しくないかもしれない。認可にあたっては公共性が担保される必要があり、基準の整備は慎重に、かつ明確な基準となるよう配慮することが求められる。

何に対して助成を行うのか、素案条文では明らかでない。「市民協働型社会における地縁組織等の役割および行政施策のあり方」の結論に従えばよいが、地域まちづくり協議会に対する支援は、運営に対する支援ではなく、事業に対する支援が基本となるだろう。なぜなら、市民参加条例や協働条例が必要になってきている背景には、今までのやり方では埋められない領域が出てきており、あるすばらしい事業をまちづくり協議会が思いついた

ら、それがよいものであれば助成する仕組みをつくるということに意義があるからである。本懇話会では、第 10 条においてそのための新しい提案を行うが、第 9 条にも関連してくるので、条例案作成にあたっては留意されたい。

地域まちづくり協議会は、ほかの自治体ではまだ取り組みの少ない新しい試みである。理論的にはともかく、現実はこの仕組みを動かしていくためには、多くの努力が必要であろう。原則は住民が自発的に形成するものだとしても、市長をはじめとする行政側の取り組みも不可欠である。条文を適切に整備するとともに、地域まちづくり協議会の目的や事業運営・内容等の具体的なイメージ、あるいは区割りについて、さらに市民が動きやすい、地域という区割りを想定した活動について、行政サイドとしてどのように考えているかについてメッセージを発信する必要がある。

なお、新しい試みである地域まちづくり協議会については、ここにまとめた以外に、今後の運営について各委員から多くの意見が出された。それらについては「5. 条例制定と今後の協働推進について」にまとめるので参考にされたい。

(4) 市民による公共課題への取組みについて

市民による公共課題への取組みについて、条例素案では、第 10 条に行政活動における参入機会の提供に関する規定を設け、以下のような具体の取組みを整備しようとしている。

第 10 条（行政活動における参入機会の提供）

第 10 条 市は、市民公益活動を推進する市民の活動を支援するため、市民公益活動団体に対し、規則に定める特定の分野において、行政活動への参入機会の提供に努める。

行政活動への民間参入については、すでに従来からの公的事业への入札に加え、指定管理者制度などが設けられ、実態が先行している。懇話会では、原則を確認するだけならば、第 8 条の内容として列挙すれば十分ではないかという意見も出された。しかし、本意見書の「1. 私たちがめざす協働社会」で述べた検討の結果、すでに確立された行政活動ではなく、「共」の部分に係る公的活動を一定の手続きのもとで新しい行政活動と認定し、市民の参入を可能にしていけば、協働社会の新たな可能性が切り開かれるのではないかという結論に至った。

具体的には、市民の参入の対象となる「行政活動」に、行政提案型と市民提案型の二つを設ける。10 条を、たとえば「市は、市民公益活動の推進に資するため、規則で定める市民公益活動団体と連携し、市民協働を推進するための事業を実施する。」という条文に改め、市が認定し補助する協働事業の仕組みとし、市民提案型と行政提案型を定義する。

「市民提案型」は、行政が市民から市民協働事業の提案を募集する、選定は市長が行うが、選定にあたっては市民協働推進委員会（第 11 条）からの推薦を尊重する、市は、選定された事業を実施する団体に対し、予算の範囲内で次に掲げる補助・助成を行う。具体的には、専門職員の相談・派遣、経営のノウハウに関する知識を有する者の相談・派遣、一定の金銭的な補助・助成、広報といった 4 つの補助・助成が考えられる。

「行政提案型」は、行政が、行政みずからが発意した事業を市民協働事業として募集する、市長は選定にあたって市民協働推進委員会からの推薦を尊重する、市は、選定された団体に対し次に掲げる補助・助成を行う。具体的には専門職員による相談や広報が考えられる。

なお、応募可能な市民公益団体については、規則などで一定の要件を課し、最低限度の条件を満たせる団体であることを担保することが妥当である。

(5) 協働条例の運営体制

協働条例の運営体制について、条例素案では、第11条に市民協働推進委員会の設置に関する規定を設け、以下のような具体の取組みを整備しようとしている。

第11条(仮称)市民協働推進委員会の設置)

- 第11条 市は、市民協働による自治運営を推進するため、地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第3項の規定に基づき、(仮称)佐倉市市民協働推進委員会(以下「委員会」という。)を設置する。
- 2 委員会は、委員 人以内で組織する。
 - 3 委員会の所掌は、市長の諮問に応じて次に掲げる事項を審議する。
 - 一 市民協働の推進に関する施策に関すること
 - 二 市が支援する自治活動の選定に関すること
 - 三 その他市長が認める事項に関すること
 - 4 委員は、次に掲げる者のうちから、市長が委嘱する。
 - 一 公募市民
 - 二 市民団体の関係者
 - 三 学識経験者
 - 四 その他市長が適当と認める者
 - 5 委員の任期は、 年とする。ただし、委員が欠けた場合における後任の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
 - 6 委員は、再任されることができる。
 - 7 前各項に規定するもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、市長が別に定める。

市民協働推進委員会は、本条例を運用する要に置かれる重要な委員会である。第10条(行政活動における参入機会の提供)を本懇話会の提案するように修正した場合、その役割はさらに大きくなる。従って本条は、そのような重要な役割を担う委員会の設置や運営に耐えられる内容となっているかどうか重要なポイントとなる。

どのような点を補強すべきかについて、現段階で具体的な意見があるわけではないが、現段階では、審議事項に、協働型自治運営の評価を含めたチェック機能が所掌されていないことが気になる。Plan-Do-Check Action と呼ばれるサイクルに応じた構成にするのが望ましいのではないかと考える。いずれにせよ、条例案作成にあたっては、本委員会の重要性を見据えた精査が必要と考える。

第12条(委任)

- 第12条 この条例に定めるもののほか、市民協働の推進に関し必要な事項は、別に定めるものとする。

第12条については懇話会では特段の意見はなかった。

5. 条例制定とその後の協働推進について

(1) 条例制定のプロセスについて

市民参加による条例案の作成

本懇話会を進めるにあたって、条文の検討に入る前に、私たちの懇話会での検討に市民の意見をどのように反映させるべきかについて、かなりの時間をかけた議論が行われた。ひとつは、本条例の主旨を考えると、積極的に市民の意見を聞き、懇話会はそれをまとめる立場に立つべきではないかという意見、もうひとつは委員となった以上、限られた時間の中で各委員はそれぞれの想像力を働かせ、自分の考えをきちんと表明しまとめていくことが重要ではないかという意見である。結果的には後者が選択された。理由は、上記の外に、1) 懇話会は公開で記録が公開されており、市民は常に意見を提出する機会が保障されていること(広報紙およびインターネット・ホームページで明記)、2) 意見をまとめた後、市民が意見を提出する機会が保障されていること、の二点があげられた。

よって本懇話会の意見書提出後、本条例の主旨に則り、適切な市民参加の機会が設けられることを要請する。

条例の進捗状況の評価・見直し

条例制定後は、適切な時期に、協働の進捗状況の評価し、協働に係る仕組みや条例の見直しを不断に行っていく必要がある。このようなフィードバックのシステムをどのように保障するか、条例に盛り込むかどうかを含め検討が必要である。

(2) 協働社会実現へ向けての行政運営について

市民協働を実践していくためには、公共の利益を促進するための市民意見を集約し、取り組みを決定し、活動していく仕組みと組織づくりが大切である。組織は地縁組織とテーマ型のNPOをはじめとした市民公益活動団体が想定されるが、これらが全体としてネットワークを組み、まさに協働して協働型自治を実践していく仕組みづくりが重要である。

とりわけ、地域まちづくり協議会のありようが、市民協働の推進に多大な影響を及ぼすことになる。そこには、さまざまな主体が目的・目標を共有し十分な議論のもと公共の利益に資する諸活動を決定し、たくさんの市民がこれに関わることが期待される。

しかし、地域福祉協議会の実情を見ると、必ずしも楽観できない。社会福祉協議会の構成員は、自治会、民生委員・児童委員、ボランティア団体や各種団体の代表者、NPO法人も入っており、地域まちづくり協議会とよく似ている。ところが、連絡長制度が無くなり、その役割が自治会に委譲されるということになって、社会福祉協議会の福祉委員の確保が難しい状況になっている。昨年度あたりから市の財政状況の影響もあり福祉サービスが削減されたり、無くなってしまったりというような状況があり、給付の時代から相互支援の時代が変わってきている。このようなことから、各地縁組織団体や町会に福祉に関心を持ってもらわないと、今後の地域福祉は立ち行かなくなってしまうのだが、必ずしもうまくいっていない。「地域まちづくり協議会」がうまくいか不安である。

このような状況の中で、地域まちづくり協議会を成功させるためには、出席者がいつも決まった人だけということにならないように、老若男女、いろいろな人たちが出てきて、自分のまちのことを意見交換できるような空間づくりが大切である。そのときの最も重要な役割を担うのがコーディネーターである。自分のまちだけではなく全体を見ることができるリーダーを発掘し、育成していくことを意識的に行う必要がある。

とはいえ、初期段階においては、やはり行政側からの積極的な支援や働きかけが不可欠

である。地域まちづくり協議会が取り組む事業には、地域活性の観点からも公金から相当程度の金銭的な助成をしていただきたいと願うものである。また人的支援の側面からは、行政職員が地域に赴き地域住民等と議論を重ね、地域の実態を知るとともに、ときに調整力を発揮し、自治促進のため支援できることは支援していくという姿勢が期待される。行政は、協働に対する高い意識と行動力をもった職員の育成に取り組む必要がある。

最後に、この市民協働の推進に関する条例が協働型社会の実現を後押しする条例となり、佐倉市民一人ひとりが生き生きと暮らせるまちづくりが展開されることを強く願うものである。

佐倉市市民協働推進条例検討懇話会委員

(委員長) 福川 裕一

(副委員長) 近藤 熊吉

安蒜 嘉榮

猪俣 悦子

小川 眞砂子

竹内 淳

市民協働型社会の実現に向けて

市民協働条例検討懇話会アドバイザー
関谷 昇

1. 協働を取り巻く社会的背景

(社会の変容)

わが国の地方自治では、市民・住民の「信託」の下に、首長を中心とする行政執行機関と議員が構成する議会との二元代表制が採用され、運用されている。これは、言わば公式的な制度として、当該地域全体における「公共の利益」の具体的実現を目指すものであり、市民・住民の「信託」に即す形で、行政と議会それぞれの役割を果たすことが想定されているものである。

しかし、右肩上がりの成長経済を前提とした政治社会は終焉を迎え、各方面で持続可能な社会への転換が要請される中、地方自治をめぐる考え方も大きな変容を見せ始めている。例えば少子高齢化に伴う人口比率の変化は、公共サービスの内容と負担比率の変容を迫っているし、市民・住民のニーズの多様化は、さらにきめ細やかな福祉を求めているわけである。こうした社会変容は、従来の行政施策のあり方の根本的な見直しを要請してきていると同時に、政治・行政の構造自体の変革をも迫ってきていると言える。

(代表観念の形式性の見直し)

こうした問題状況は、政治・行政の領域においては、信託を根拠とする「代表」という考え方の見直しとして受けとめられている。公式的な制度が市民・住民の実情を十分に反映しえなくなりつつあるという、構造的・機能的・能力的問題が多方面から指摘されていることは、そうした事態を物語っていると言えよう。

改めて指摘するまでもなく、中央集権的構造の下における政治・行政では、地域の実情を十分に把握し、それに応じた施策を打ち出すことが困難である。その危機意識は、国と地方の関係を見直すという地方分権の動きを加速させてきた。地域のことは地域の当事者がもっとも熟知しているのであり、そこを原点に考えることが必要とされるのである。それに応じて地方の二元代表制に関しても、代表制という形式性に甘んじることなく、公共の利益をめぐる開かれた合意形成とその実質的な実現の必要性が指摘され、それを可能にする発想と仕組みが求められるようになってきている。

(分権化の進展)

1990年代後半になると、自治体における財政状況の悪化という背景もあって、行政の効率性を高める見地から、企業の行政参加形態の一つである民間委託やPFI手法が注目され始めた。また阪神淡路大震災や福井沖地震の災害復旧で顕著になったように、「新しい公共」の担い手としてボランティア・地縁組織・市民団体を含むNPOなどによる公益活動が注目され始めている。これらは、一般的認識や規定から漏れてしまう人々や事例を積極的に取り上げていこうとするものとして注目されているものであり、またこうした諸活動を積極的に活用し、育成・支援していこうとする取り組みには高い支持が集まっている。

こうした流れの中で1998年に施行された「特定非営利活動促進法」(NPO法)は、公式的な制度と市民・住民の間において、より現実に即した実質的なサービス提供や問題への取り組みを担う「中間組織」の活動を、より活性化させた。また2000年に施行された地方分権一括法は、地方分権の動きが新たな段階に前進したことを象徴するものとして評されている。これは、機関委任事務の廃止と必置規制の縮小を伴ったものであり、それによって国と地方は対等・協力の関係に立ち、県や市町村は大幅に自主的な取り組みが可能となった。したがって各自治体は、地方自治における公式的制度と非公式的制度の双方の活動を十分に汲み取りながら、それらを新たな枠組みとして統合していく課題を背負うようになったのである。

(総合的課題としての「自治」)

こうした一連の動きが、いわゆる「協働」ということが叫ばれている社会的背景である。一方で行政や議会という公式的制度は、その代表機能の見直しを迫られ、市民・住民の実情に即した問題共有・討議・決定・政策施行をなしていくことが求められている。その当事者には、二元代表制が採用されていることの意味を自覚し、その固有の役割と権限に基づいた積極的活動が一層強く求められているのである。他方、NPO やボランティアといった中間組織の諸活動には、公式的な制度のみでは反映することが困難な個々の実情を配慮していくことが切実に求められている。そこには、徹底して非公式的な活動であり続けることが必要な半面、逆に公式的な制度と連動することによって、より確実な成果の獲得や問題解決を可能にしていくことも求められていると思われる。

ここで注意すべきは、この両方の活動は決して矛盾するものではないということである。二元代表制の別、公式と非公式の別は、それぞれにそれぞれの役割と能力があるからこそ尊重されるべきだからである。「自治」とは、この両者の権限・役割を最大限に引き出して、緊張関係の下に結びつけていくところにこそ見出される。現在は、各主体間での相互理解、相互協力が求められているのであり、それを踏まえた「自治」のための包括的な取り組みが喫緊の課題となっているのである。この課題への取り組み姿勢は、今後の自治体運営の行方を大きく左右することになると言っても過言ではないと思われる。

2. 協働により目指す社会

(協働型社会へ試み)

こうした政治社会の変容と課題を踏まえ、全国の各自治体単位では「自治」を具体化させるために、協働型社会へ試みが活発化している。行政改革・議会改革を通じた公式的制度の見直し、地域の問題状況に応じた地縁組織の再考やNPOやボランティア団体への支援などは言うまでもないが、とりわけ2000年以降は、そうした個々の動きを「自治」という観点から総合的に捉えていくための総合計画や条例づくりも盛んになっている。

無論、これらの取り組みにおいては、例えば行政と市民との関係、議会と市民との関係、市民相互の関係などの各局面・段階を考えていかなければならない。その取り組み方や順序は、自治体の置かれた状況によって様々である。各種事業を通じた協働の実践を先行させる場合もあれば、パブリックコメントをはじめとした市民の声を聞く機会を充実させる試みもある。それがさらに実質してくると、市民協働条例・市民参加条例(市民と行政の関係)、市民自治基本条例(市民・行政・議会の関係)などを策定し、その下で本格的な協働型社会の実現を目指していくことにつながっていくわけである。

佐倉市では、2001年から市民公益活動の運営を充実させ、さらに2005年には市民協働型自治運営の推進指針とそれに基づいた地縁組織等の抜本的見直しを提起するに至っている。「市民協働推進条例」の策定は、その積み重ねの中に位置づけられるものと言えよう。

以下では、この協働条例を念頭に置いた上で、重視すべき観点を整理することにしたい。

(当事者性の原則)

まず重視すべきは、代表観念の形式性を見直し、分権化の進展、総合的課題としての自治という点を踏まえた、公式的制度たる行政機関と諸々の非公式的活動との統合という視点である。これは「自治」を見据えた長期的展望の基に考えていかなければならないが、市民・住民と行政との協働は、その第一歩と言えよう。そこでは、様々な状況に置かれた人々の現実を踏まえ、何が問題で何が必要とされているかを共有し、その上で様々な施策を行っていく当事者性の原則が求められる。けだし、各種の行政施策と現場との乖離が問題である以上、その原則に立ち返る必要があるからである。

(補完性の原則)

これは、自己決定・自己責任の名の下に公共サービスの範囲を減少させ、格差社会をむ

やみに助長して弱者を切り捨てることとは無縁であることに注意する必要がある。当事者性を尊重するということは、もっとも実態に相応しい問題解決を図っていくということであり、その最適さに基づいて市民・住民と行政との関係が再考されていくことを意味しているのである。したがって、そもそも地域の状況に即した住民の意思や活動に対して、行政がそれを無視する形で介入したり画一的基準を適用したりすることは許されないわけである。それを前提にした上で、市民・住民の諸活動のみでは諸問題の最適な解決が図られない場合に、行政は積極的な施策を実践しなければならないと考えることが重要なのである。それぞれの主体の意思と活動を尊重しつつ、そこから行政の役割をトータルに見直すことによって、市民と行政との関係が改めて構築されていくことになるのである。

（新しい公共）

こうした考え方は、「公共」が一部の主体に独占されないことを要請していくことになる。従来の公私二分論は、公の担い手を同定して独占させ、市民と行政との関係を分断してきた。それが結果としてもたれあいの構造をもたらしてきたのである。これに対して、公私二分論から脱却した「新しい公共」論は、多様な協働主体が自らの立場・責任・能力の違いを自覚した上で、その役割を果たしていくところに初めて公共性が見出されると考えるものである。そこでは、公共的な事柄が各主体に開かれ、問題解決に最適な組み合わせと協力関係を育んでいくことが重視される。地域の人・能力・資金・物資といった人間関係資本の重層的なネットワークが、地域における公共性を可能にしていくのである。

（情報公開・市民参加）

こうした協働型社会が可能となるためには、公式的制度の運用と非公式的な諸活動、さらには両者の接合が分断されてはならない。地域社会における分断は、重層的なネットワークの形成を妨げてしまうのであり、結果として公共が一部に独占されてしまうことにつながる。そうであるからこそ、徹底した情報公開と市民参加が不断に要請されるのである。公共に関する情報は、つねに公開されることが原則である。その上で、行政過程の各段階において、市民・住民が多様な形で関与・参加・参画することを保障する法整備と制度運用が求められるのである。

地域社会には、歴史や伝統・自然環境・異世代・職や立場・多様な経験と能力・自己実現などが内在しており、それらの時間的・空間的結合が、かけがいのない価値と無限の可能性を創出している。自治とは、そうした価値と可能性が存分に発揮され、公共的な事柄への取り組みに活かされていく中で自覚されていくものである。そうであるからこそ、協働の各主体はそれらを発見・共有・発揮していくことができる場を持ち、それらを通して学んでいくことが望まれるのである。市民協働とは、まさにこうした地道な活動の蓄積に外ならない。

3．おわりに

このたび佐倉市が市民協働自治を推進するための条例素案の策定にあたり、私はアドバイザーという立場で意見を述べる機会を得た。上述してきた協働型社会についての考え方を踏まえた（条例素案に対する）私見は、福川裕一委員長（千葉大学教授）がとりまとめをなされた「条例素案に対する意見」に包含されている。

この市民協働条例の策定は、自治に立脚した協働型社会へ向けた試みの重要な第一歩であると考えられる。協働条例が整備され、各協働主体が生き生きと「公共」に参加するまちづくり（地域社会）が実現されていくことを心から願うものである。無論、課題も多く時間も必要とされようが、この佐倉市において、協働主体が積極的に協力し合いながら、今後多様な取組みが継続して行われていくことを期待したい。

1. 佐倉市市民協働推進条例検討懇話会委員等

職	氏名	区分	摘要
委員長	福川 裕一	学識経験者	千葉大学工学部教授
副委員長	近藤 熊吉	団体選出	臼井地区社会福祉協議会会長、 社会福祉協議会評議員
委員	安蒜 嘉榮	団体選出	佐倉商工会議所
〃	竹内 淳	団体選出	佐倉市市民公益活動運営協議会
〃	猪俣 悦子	市民選出	
〃	小川 眞砂子	市民選出	
アドバイザー	関谷 昇		千葉大学法経学部助教授

2. 会議開催状況

- 第1回 平成17年11月7日(月) 午後7時～ 1号館3階会議室
 ・委嘱状交付、市長あいさつ、委員長・副委員長の選出
 ・アドバイザーからの助言等
 ・今後の会議スケジュール、他市事例紹介
 ・意見交換
- 第2回 平成17年11月28日(月) 午後7時～ 1号館3階会議室
 ・資料説明((仮称)佐倉市市民協働推進条例(素案)、他市との条例比較等)
 ・意見交換
- 第3回 平成17年12月24日(土) 午前10時～ 1号館3階会議室
 ・意見交換((仮称)佐倉市市民協働推進条例(素案))
- 第4回 平成18年2月18日(土) 午後5時30分～ 1号館3階会議室
 ・資料説明(市民協働推進条例に係る規則・要綱、前文等)
 ・条例素案等に対するアドバイザー・コメント
 ・意見交換
- 第5回 平成18年3月11日(土) 午前10時～ 1号館3階会議室
 ・意見交換
- 第6回 平成18年4月8日(土) 午前10時～ 1号館3階会議室
 ・資料説明(市民参加の状況、その他)
 ・意見交換

第7回 平成18年5月8日(月) 午後6時~ 1号館3階会議室
・資料説明(「(仮称)佐倉市市民協働推進条例」に対する意見書(案)、「佐倉市市民協働推進条例素案への意見書へ向けて」、その他)
・意見交換

第8回 平成18年5月22日(月) 午後6時~ 1号館3階会議室
・資料説明(「(仮称)佐倉市市民協働推進条例」に対する意見書(案)VOL2、その他)
・意見交換

第9回 平成18年6月15日(木) 午後6時~ 1号館3階会議室
・意見交換
・アドバイザーからの助言等

各委員からの主な個別意見一覧

(1) 条例の体系・構成

全体として元気が出るような表現にしたい。条例の持つ意味などが伝わるような言葉の組み立てと日本語の使い方が必要である。義務感というよりは一緒にやりましょうというイメージを出していく必要がある。

具体的事項でも条例で明らかにした方がわかりやすい場合は、規則等に委ねるのではなく、なるべく条例に載せたほうがよいのではないか。

条例の名称について、「参加と協働」のほうがわかりやすい。

協働の概念に参加を含めるならば、条文の中で、なお一層参加が具体的にわかるようなものが入っていないと、協働ということ自体も曖昧になる気がする。

(2) 個別の条例文(文章表現とことばの使い方等)

〔条例全体〕

「市」という表現が多いが、これは「行政」と捉えるべきではないか。

「市民」という観念は、住所を有する或いは通勤しているというだけでは説明不足である。

「市政」の意味は、「市長」と「議会」を通じてなされる政治活動として一般的にはイメージされるが、「政治」には、市民活動や市民公益活動も含むものである。また、その市政の当事者として、「市民」というものも位置づけられるべきである。

「市民」の積極性を条例に表現して欲しい。

市民と市が協働することによって何を目指し、何ができ、何が変わるのかを具体的に。事業に限らず、政策、地域のまちのことについても明確に具体的に出していったほうが良いと思う。

市政という言葉にするのか、まちづくりなのか、行政への参加にするか、いろいろな参加があるが、基本的には参加できるのだよということがない。

前文

市民が主体となり、市民参加が保障されなければ、対等にも協働にもなりえない。ここに、きちんと市民参加を位置づけ、さらに平和条例、人権尊重・人権擁護都市宣言など、佐倉市の特色を入れるとよいのでは。

与えられた参加という点で、市から与えられてやるよりは、やはり必要だなという形で自発的に出てこないと本当の活性化にはつながらないと思うので、そういう作り方をこの中に入れて欲しい。

「市のまちづくりの主体として…求められます。」の「求められる」というところは、強制的な感じがするので、「市政に参加する権利を有し、」という感じで、市政に参加する権利があるのだよという形で明記すべき。

「まちづくりの主体である市民と市が」という文章は、「まちづくりの主体」が「市民」に係るのか「市民と市」に係るのかがはっきりしない。

「協働することを誓い」の「誓う」という言葉は他の言葉に。

「基本的な理念及びそれに基づいた制度を明らかにするために」は、一般の人が読んだときに、非常に抽象的でわかりにくい。やはり、読んだときに具体的にわかりやすい言葉にしたほうがよい。

第2条（用語定義）

「市民」の定義について

- ・市民の定義に、住民が参加する組織、事業者・企業を入れるべきではないと思う。別にしてはどうか。
- ・市外から佐倉市内にある団体・企業等に勤務している場合も想定していると思うので、誤解があるようであれば、「当該」という言葉自体を変えてしまえばよいのではないか。
- ・「当該住民が参加する組織」といった場合、市外の組織も含めるのか、はっきりしない。
- ・「市民」は住民のことをいい、「市民等」と書いたときには組織や企業が加わるということではどうか。市民も組織も事業者も企業も同じように佐倉市の構成員として義務や権利は持つのだろうが、権利といった場合は市民と企業とでは若干違うのかなという気もする。
- ・市民という定義の中に事業者及び企業等も含まれるということになっているが、事業者というのは大きな役割を持っていて、事業者も相当量この市民協働についての認識を持ってもらう必要がある。

「まちづくり」の定義について

- ・「まちづくり協議会」で使う「まちづくり」を意識したものになりたい。
- ・「まちづくり」を広い意味で市政全般のようなところで使うところと、小学校区を想定した地域で考えていくための組織をまちづくり協議会と呼び、行政への参加もまちづくりとして使っている。ここに混乱が生じる。整理が必要である。
- ・「地域社会」、「公共的又は公益的な」は、用語の使い方としては疑問がある。
- ・「まちづくり」という言葉を、市政一般をあらわす言葉として使ってよいと思う。
- ・一般的に市政というとまちづくりより狭く、行政の官としてのイメージが強い感じもするが。
- ・「まちづくり」は、全体の問題とか全体の利益に繋がらないで、特定の地域に限定されるものであったとしても、まちづくり活動であるというふうに考えるべき。公共的・公益的活動といったことに限定することは、市全体に関わる活動のみが「まちづくり」だと理解されてしまう。公私の線を引かないで、多様なかたちで存在している市民の活動を「まちづくり」として考えるべきではないか。「まちづくり」という概念は広い。

「自治運営」の定義について

- ・抽象的である。わかりやすい表現に。
- ・「市」と「行政」の使い分けができていないように思う。
- ・「市」と「行政」の使い分けについて、明確な2つの違いがわからない市民が多いように思う。「行政」よりは、「市」という言い回しの方が理解しやすいのではないか。「行政」という言い回しにするならば、定義を分かりやすく説明すべき。
- ・「市」と「行政」の使い分けについては、「行政」でよいと思う。「市」というといろんなことを含んでしまい、「行政」というと市役所全般ということで一般的な言葉になっていると思う。
- ・「市民」と「住民」の使い分けができていないように思う。
- ・用語の定義の再確認が必要かと思われる。

市と行政の違い、市民と住民の違い、団体の定義、事業者と企業は分けるのか、市民参加と市民協働の明確性、市民公益活動の定義

「市民協働」の定義について

- ・「共通の公益的な目的」と書かれているが、「公益」というのは、行政あるいは特定の主体が、これが公共性である、あるいは公共サービスであるということを規定し、事実的にサービスとして提供されているというイメージがあるので、そういう意味では公益というよりは「公共の利益」というような言いかたの方が相応しいのではないか。
- ・「対等な立場」と表現されているが、それぞれの主体の役割や能力の違いを尊重し、それらを積極的に有機的に結びつけるという点が強調されないと、「対等な立場」ということが誤解されてしまうので注意が必要である。
- ・「市民および行政が相互に、共通の公益的な目的又は目標の実現のため、対等な立場で協力、協調して取り組むこと」と書かれているが、何に取り組むかがなかった。条例の中で協働とは何かということをしてできるだけイメージしやすいものとして、明確にして欲しい。
- ・検討委員会からの提言書の定義の中で使った「手段が異なっても、目標に向かっていく中で手段、方法が異なっても対等な立場で協力・協調してやっていく」という言葉が、たいへん活動している側にはわかりやすい言葉だと思うので、このような表現を入れた方がよいのかなあと思った。
- ・「佐倉市に住所を有する住民、当該住民が参加する組織（自治会及び町内会等の地縁組織、並びにボランティア団体及びNPO法人等を含む）、事業者及び企業をいう」と書かれているが、これだけであれば「市民」という言葉を使う必要はないのではないか。「市民」という言葉を使うのであれば、事実の列挙だけでなく、市政の当事者という意味を説明する概念と考えることができる。定義の整理が必要である。
- ・事業者と企業の違いが、条例の素案を見ただけではわかりにくい。公益的な活動を実質的に担っている人たちにも、自分たちのことを定義しているというのがもっと具体的にでくるとよいと思う。具体的には、事業者には、NPO法に基づく法人以外にも、公益活動を行っている社団法人、財団法人、医療法人などいろいろあるので、これらを意識して表現してあげること、自分たちの出番だという当事者意識が出てくるように思う。

第3条（基本理念）

「まちづくり」という表現について

- ・抽象的でありわかりづらい。「市政に参加する権利」と書けばもう少し明確になると思う。
- ・「まちづくり協議会」で使う「まちづくり」を意識したものにするべき。
- ・「まちづくり」という言葉は、全ての活動が含まれるものであり、大きすぎるのではないか。
- ・市というものが何か、市民が何か、公共ということが何かという基本的なことが書かれるべき。本来の市政府（ローカルガバメント）とは何かということ踏まえた哲学がはっきりわかるような文章を考えたい。
- ・「市民はまちづくりに参加する権利を有する」というのは、ある意味当然で、そこに住んで、まちの中で自治会に参加することや、暮らすこと自体がまちづくりに参加しているので、まちづくりに参加する権利というのはおかしいと感じる。行政に参加する、市政に参加するというと、普段の生活というよりは、行政と係ったところだという感じがする。この条例は、市政とか行政に関しての参加する権利だと思うので、まちづくりという曖昧な言葉ではなくしたほうがいいのではないかと感じる。

条例の対象としている主体や権利については、総体としての市民というのがあって、個々の市民と言いながら、参加する人間、意識する人間、権利を行使できる人間というのは一部だと思うので、この協働のパターンをひとつ取り入れて条例化していくとすれば、これに参加できない人、していない人に対して、具体的に参加しようとする人間に対して、いつも傍

にいるのだからあなたがやらなくても、いつでも傍にいるから、参加したいときは参加してください、参加できる範囲で参加してくださいというようなものを加えていただきたい。

第4条（市民の役割・責務）

第4条「役割・責務」という見出しのうち、責任をとれない弱者を考えると「責務」という表現は不適切では。

「努めねばならない」の「ねばならない」という表現はいかがか。

表現を、わかりやすいものに。

推進条例なのだから、「権利」という表現を使わなくてもよいのでは。

「自己の責任において」と書いているが、これだと知的障害とか認知障害のお年寄りとか、弱いといわれている内面的効果意思の無い人など責任能力の無い人たちの参加を排除することにつながる。もう少し人に優しい言葉の使い方が必要。

責務ではなく、参加する権利とすべきではないか。強制的感でなく、やわらかいことばで。「…学ぶ権利」のあとの文章を変える。「…学ぶ権利を有する。市民は市民参加にあたり、自らの意見と行動に責任を持たせなければなりません。」

「市民の責務」というのは、市民以外の主体が市民に義務を課すように捉えられかねないので、「責務」という言い方は変えた方がよいのではないか。上から論しているようなニュアンスが読み取れるので、この文がどういう趣旨で書かれているのかということも、整理しておく必要がある。

「責務」でなく「権利」に。「権利と役割」という形にして、例えば「市民は市民参加にあたり、自ら果たす役割を自覚し、発言と行動に責任を持つよう、努めなければなりません。」又は「地域全体の利益を考慮することを基本として、公共性の視点を持たなければなりません。」のような柔らかい言葉で表現してほしい。

第5条（市の役割・責務）

「2 市は、地域における自治活動への市民参加を尊重…」とあるが、「への市民参加」はいらぬのでは。自治活動自体、市民参加そのものなのだから。

…情報の提供を積極的に行うとともに、「環境整備に努める」を入れる。

市職員の意識の醸成が必要である。

（第2項・3項）市の役割・責務として、市民活動を行政が支援するという側面しか書かれていない。行政の役割や行政の責務という点についても盛り込む必要があるのではないか。

第6条（市民と市の関係）

この条文はいらぬ。基本理念で謳えばよい。

市民と行政との関係や責務・役割分担等々について、どのように考えていくかについての検討が必要なのではないか。

「市民と行政の関係」を謳うことは、この条例に必要なことだと思うが、協働して「何をしたいのか」、「何が可能となるのか」という具体的イメージがなければ、実行性の乏しいものになってしまうと思う。

第7条（学習の機会・情報の提供・共有）

この条項は第4条（市の役割・責務）に含まれるべきではないか。

学習の機会の目的と内容が明らかになっていない。「情報の提供・共有」に限定してしまうこともひとつの手ではないかと思う。行政が市民に対して情報を提供するにしても、その

提供のされ方について、もっと具体的に考えるべきではないか。

広報の積極的な活用することによって、関心をもつ人が増えてプラスになっていく。ホームページも、アクセスしやすいものにする事でいろんな人たちが参加するひとつのチャンスにもなると思う。

第8条（市政運営の基本方針等への参加）

条文に書いてある、市民公募委員、パブリックコメント、アンケート調査については、すでに佐倉市がすでに取り組んでいること。新たに、市民参加手法であるワークショップ、市民政策提案手続き、住民投票などのいろいろな参加ができるように、具体的な事項を盛り込むべき。これは、市民参加として位置づけ、冒頭に持っていくべき。

第2項に掲げている具体的事項に、市政運営への参加というものの内容をどこまで考えているのか明らかにしておくべきである。意見の公募だけをもって、市政運営の参加とはいえない。

「市は」は、「行政は」ではないか。また、「市政運営」としてしまうと、狭義の政治を具体的に規定することになる以上、市民協働条例の意味を超えて、自治基本条例の範囲に踏み込むことになる。ここでは、「行政参加」ということに焦点を合わせる形で考えたほうがいいのかもしい。

「市政運営の...計画及び条例」

7条以下は、市民協働を可能にする環境整備の内容を謳っているわけだから、ここでは様々な立場の人々の意見を公平・公正に集約する努力を行うべきことが明記されるべきではないか。

「2 ...次に掲げる事項」一から三の事項は、市民協働として言わなくてもすでに行っていることである。市民協働を推進する条例である以上、もっと具体的なことが盛り込まれるべきではないか。例えば「市民の各種審議会・懇話会への参加」「各種事業への市民参加」「パブリック・コメントの実施」「モニター制度や市民の行政監視の充実」などである。これらは協働を考えると重要な手法である。

協議会とか委員会とか組織に入っていない人たちの意見というのを取り入れるためにはどうしたらよいかを考えると、そのための種々の仕掛けというのが必要で、それが市民意見を集約する仕組みに結びつくのだろうと思う。手続きを含めて、いろいろな手法を具体的に列挙していくことが重要である。

具体的なものをいっぱい出していったって、わかりやすくした方がよい。

「市政運営」は「行政運営」にすべきではないか。行政運営というと、市役所を中心としたいろいろな仕事、事業とかをイメージできるので、わかりやすいのではないかと思う。

「～立案に当たっては、その形成過程において、市民の意見を的確に把握することに努める」について、把握するというのは状況把握とか、意見把握をいうのだろうが、その先は見えてこない。協働条例であるならば、一緒に作り上げるという姿勢が欲しい。

説明にある「政策形成に市民の参加機会を確保するため」というのが条文に反映されていないので、「～立案に当たっては、その形成過程において、さまざまな立場の人々の意見を公平・公正に集約するために市民の参加・参画に努めなければならない」としたほうが、わかりやすいし、はっきりすると思う。「～基本的な方針の立案等に関して」のあとの「市民意見を求める時は、公募の手続きにより行うよう」というのは、今はパブリックコメントといったほうがわかりやすいと思う。また、佐倉市でもすでにやっていることではなくて、新しいこともできるのだよということも盛り込みたいと思う。

多くの市民が参加できる場を設定するためにも、市民公募の枠をもっと増やすというよう

なことを言って欲しい。

具体的な手法として、テーマ別ワーキンググループみたいな手法を取り入れられないか。

第9条（（仮称）地域まちづくり協議会への支援）

9条に「当該地域の住民の利益に資するもの」とあるが、この場合の「利益」はケースにより違いがあるので、この団体がまとめ役となることに対して危惧がある。

「当該住民の利益」をどう判断するか。また、この協議会が、役割分担などの強制的な意味合いを持つことに懸念がある。

「地域まちづくり協議会」の名称を見直すべき。

行政からの支援が先にありきではなく、あくまでも一定の区割りにおける意見交換の集約の場の設定に意味があり、市民の相互補完と自治活動の重要な一側面を担っているということを確認すべきである。これらの活動が市政に重要な意味を持つということを踏まえ、はじめ、どういう支援ができるかという話になると思う。

「地域まちづくり協議会」の運営にあたって、具体的に行政が、どういうふうに関わるかということについて、条例に書く必要はないと思うが、意見として報告の中に書いてもよいのではないか。

まちづくり協議会をどう作っていかうかということに対しては、任意に設置されるものだから手続き等については一切出さないということであったが、こういう手続きによって地域にまちづくり協議会が設置されていくということを示す必要があるのではないか。また、その地域のエリアの公益活動といったものが行われていくまでは、サポートが必要ではないか。

仮称地域まちづくり協議会の目的や事業運営・内容等が明確になっていないので、結局、福祉の政策が地域住民にどのように影響してくるのかが見えない。

地域まちづくり協議会というのは、協働条例の推進に重要な組織だと思うので、地域まちづくり協議会そのものの運営がはっきりと見える形で、このまちづくり協議会そのものはどうしているのかという説明をしっかりと出すようにしていかないと、いろいろと疑義が生じるのではないか。（協議会の設置目的、委員の選任、事業運営等を定める規定の具備等についての明示すべき）

まちづくり協議会の基盤というのは何かということ整理した条例にしていかないと、よくわからない。上が決める、決めないということではなくて、市民が動きやすい地域という区割りを想定した活動の中には、行政サイドとしてはこう考えていますということがどこかにあったほうがよいと思う。

10条に市民提案型が出てくるとだんだん区別が付かなくなってくると思うが、チャンネルはいろいろあるほうがいい。

まちづくり協議会に対する支援は、運営に対する支援ではなく、事業に対する支援を想定しているものである。市民参加条例や協働条例が必要になってきている背景には、今までのやり方では埋められない領域が出てきているからだと思う。あるすばらしい事業をまちづくり協議会が思いついたら、それがよいものであれば助成する仕組みをつくるということだと思う。

地域まちづくり協議会は、許可制なのか、認可制なのか、届出制なのかというところが中途半端である。条例の中で、ある程度明確にしておくべきだと思う。

まちづくり協議会というのは、思いを持った人たちが集まってまちづくり協議会が立ち上がり、支援が必要な場合は市からというのが基本だと思う。

まちづくり協議会は、小学校区や中学校区といったある程度の区割りをはっきりさせた方がよいと思う。

佐倉市という自治体を運営する中で、コミュニティにより身近な会として、どういう組織体制や区割の中で自治運営をやっていくのかということに関して、あくまでも住民の自発的な意思によって形成されるべきだろうとは思いますが、単に住民に任せるだけでなく市が相当程度のリーダーシップをとって、そういうかたちへ市民の方々が動いていくように、努力しなければならない。

第10条（行政活動における参入機会の提供）

第10条として独立して設けていることの意味がわからない。むしろ、第8条（市政運営の基本方針等への参加）の内容として列挙した方がよいのではないか。

具体性に欠けている。

「まちづくりの分野ごとに協働で対応する課題や事業を整理」ということで、協働には様々な取り組みが考えられると思うが、どのようなことを協働していくのかという考え方を整理しないと前には進まない。具体的には条例素案第10条の「行政活動における参入機会の提供」に関する取り組み方針や具体的な基準について、検討していただきたい。

参入機会の提供に努めるとあるが、押し付け的である。参入機会の提案ということにしたらどうか。

行政活動における参入機会の提供の第10条に、行政提案型と市民提案型の双方向からの市が認定・補助する協働事業の仕組みについて制度を整備すべきだ。ただし、募集にあたっては、一定の要件を満たした団体を対象とする基準が必要ということで誰でもよいというわけではない。

例えば、「第10条 市は、市民公益活動の推進に資するため、規制で定める市民公益活動団体と連携し、市民協働を推進するための事業を実施する。」というような条文にして、市民提案型と行政提案型のこれらについて条文の中に入れてどうか。

「市民提案型」は、市は市民から提案する市民協働事業を募集する。市長は選定にあたって市民協働推進委員会(第11条)からの推薦を尊重する。市は、選定された事業を実施する団体に対し予算の範囲内で次に掲げる補助・助成を行うことができる。ということで、具体的には、専門職員の相談・派遣、経営のノウハウに関する知識を有する者の相談・派遣、一定の金銭的な補助・助成、広報のこの4つぐらいが考えられる。

「行政提案型」は、市は市が取り組む市民協働事業を募集する。市長は選定にあたって市民協働推進委員会からの推薦を尊重する。市は選定された団体に対し次に掲げる補助・助成を行うことで、具体的には専門職員による相談や広報が考えられる。

10条をより具体化するために、行政提案型と市民提案型の2つのものに区分けして事業を展開していくことで、活性化した地域やコミュニティビジネスというものが展開できるのではないかと思う。

誰でも応募できるということではなく、あるレベルの縛りの中でその基準を満たした団体だけが応募できるということぐらいは、決めておいた方がよいのではないか。

そんなに厳しい要件ではないので、市民公益活動サポートセンター登録されている団体だけを対象としてはどうか。

10条の関係には、市民公益活動を行うテーマ型の団体がもうちょっと強調されて欲しい。具体的には、団塊世代の方たちもこんなふうには活動できるのかということやサポートセンターを使っていけば何か見えてくるんだなというようなものがわかるものであって欲しい。

第11条（（仮称）市民協働推進委員会の設置）

市民協働推進協議会の設置も条例第11条の4項の委員で、さりげなく市民公益団体の関

係者としか入っていない。これは、公益活動を推進してきた市の流れの中では非常に弱い表現になっている。

市民協働推進委員会の所掌に、市長の諮問に応じて次の事項を審議するとあるが、市民協働型自治運営の推進方針検討委員会の中では、チェック機能について、市民協働の実施状況に対する総合評価の実施とか、3年に1度とかそういう話も出ていたかと思う。推進の検討と改善ということも入っていたし、そういう委員会独自でやるものは無いのか。

市が支援する自治活動の選定ということがよくわからない。自治活動というのは地域の中でみんなが自主的に個々にやっていることであるが、この自治活動への選定という表現が、市が自治会に請け負ってもらおうとする仕事のことなのか、その辺がちょっとわからなかった。選定ということは市が自治会活動を選定するということで、ちょっと並列ではなく、下請け機関とも取れてしまう表現なのでどうかと思う。

第12条（委任）

「別に定める」は、漠然としていてわかりにくい。市長が代ったら、変わる可能性あり。

その他

テーマ別に公益活動をしているNPO団体等と、連絡長制度から地縁組織（自治会・町内会を中心とした）という流れを押さえておきたい。

これまで「参加」と「協働」という言葉を表裏一体のものと捉えてきたが、それぞれの関連性を明確にしていくべきだろう。

誰もが理解しやすい言い回しが基本。制定後に改正や追加ができるような条文を盛り込んでおく。押し付けや指導的な言い回しは避けるべき。素案全体の言葉数が少なく、説明不足の印象あり。

協働を実現するためには、各地区、地縁組織で要となって動く人を見つけ、育てることが大切である。それを担うコーディネーター役が重要である。

協議会とか委員会とか組織に入っていない人たちの意見というのを取り入れるためにはどうしたらよいかを考えると、手続きを含めて、いろいろな手法を具体的に列挙していくことが重要だと思う。

地縁組織や公益活動団体とどのように協働に取り組んでいくのかという具体的な支援策や協働で行う事業といったものが条例を読んだだけでは見えてこないもので、もう少し取り組みについて想像できるような内容を盛り込んでいただきたい。

民間企業や特定の団体ではできない究極のサービスとは何なのかということ市側によく考えていただいて、自身と誇りを持って市民に示していただきたい。公正・中立な立場をとる行政マンだからできることを明確にして、協働型社会への取り組み姿勢・規範といったものを条例に盛り込んでいただきたい。

基本的には、協働条例は市民と行政との関係を規定するものなので、それを確認する必要があると思う。

問題を抱える市民でなければ協働の流れの出発点が見えてこないもので、そこから始まるということも条例の中で見えるようにしていかなければならない。

市民協働委員会なり、まちづくり協議会なり、現在稼働中の市民公益活動運営協議会といったこれらが、特に市民生活に影響を及ぼす分野となってくる。これに組織代表として意見が述べられるようなまちづくりができないか。

行政は市民サイドで公的な活動をしようとした時にいつでも傍にいてくれると、障害を持った人たちも含めて、なるほどだと思えるようなことを条例にはっきりと入れていただくのが

一番よい。条例で無理ならば、規定関係、あるいはパンフレット関係でも明示してもらえればと思う。

「一連の行政活動（政策形成・実施・検証・見直し）」という具体的なことばがあると行政活動ということがわかりやすい。

8条はどちらかというマスタープラン的なことを言っているとすれば、9条・10条というのはもう少し具体的に即したいろんな動きの中から実際に出てくるもの。これはいろんなバランスを取りながらお互いに緊張関係の中で調整を取りあうべきものだと思う。どちらがというものではないのと思う。

まちづくり協議会については、モデル事業から立ち上がっていくようだが、構成メンバーとして、福祉委員たちが参加してくることが想定できる。民生委員にしる、町内会長にしる、だいたい同じ人たちが参加してくる。そうすると、区割りとしては、小学校区、中学校区というような議論もあるが、14に分かれている地区社協で分けるということであれば、合理的だと思う。その中では、福祉委員を地域のキーマンとして認識していくことが大事だと思う。

地区社協は福祉なので、いくら地域福祉が大きくなってもまちづくり協議会に含まれるということは、はっきりしていると思う。実質的に福祉委員がまちづくり協議会を担っていくのだとしても、条例の中で地区社協との関係については当然入れないだろうということはわかるが、これをどんなふうに規則だとかその他のもので示していけるかが問われる。地区社協は無視できないし、活動が活発なことは確かである。

まちづくり協議会とTMOとの係わり合いという部分については、TMOが中心市街地活性化法の中の一作業であるので、市全体からすると、TMOとの係りというのはちょっと外しておいたほうがよいのではないか。

TMOについては、外す、外さないではなく、中心市街地に関してまちづくり協議会を結成しようとした場合は、TMOとかなり似た組織になるのではないか。まちづくり3法の改正では、商業者の組織から、もっとまちづくり協議会的な組織に変えられてしまうので、どういう関係になるかが問題になるが、縦割りの法律の中でいろいろな組織を作られてしまうため、例えば中心市街地でまちづくり協議会を結成しようとした場合は、TMOなども絡んでくるように感じる。

市が実施すべき施策として、下関市では市民参加への導入への意識付けについて、条文が大変細かく整備されている。市民参加の対象とか、市民参加の方法とか、公表とかいう事項は、市民参加を促進するための環境の整備ということであるため、今までの認識とは違う世界を作り出していこうというための整備をしっかりと細かく作り上げておかないと、制度、条例も生きてこないのではないか。環境整備はしっかりと捉えておく必要があるだろうと感じる。

まちづくり協議会については議論があるが、連絡長制度が廃止されその分のお金が、自治会に提案があれば助成するという話である。この助成は、あるに越したことは無いとは思いますが、どうしても必要なことは、市と相談してこれまでもやってきたように思う。地域を活性化させることや、みんなで助け合っていくというのはこれから必要になってくる。それは認識しているが、それぞれの自治会が自分たちの自治会はこのように工夫してやっているとか、今までそういうお金が無くてもやってきたのが一律化され、他のところがこうやっているし、お金も出しているんだからここもこうやってとか、お金や役所の人に来て何かしてくれるから、というように自治そのものが損なわれていかないように気をつけないと、これから益々、みんな忙しいからやってもらおうとか、お金があるのでお金で処理するという形になって行くのが懸念される。そのところを慎重にしていく必要があるのでは。

まちづくり協議会は、自発的な形成によるということだと、全市の中で、この地区にはまちづくり協議会があるけれども、うちには無いということが出てくる。そうするとまちづくり協議会への支援が条例に出ているのに、地区によってはうちの地区はどうなるのかということが現実的に出てくる。

21) ボランティア休暇というような制度を導入し、無給休暇もしくは有給で、7日間程度を佐倉市職員1000人全員がボランティア休暇を取得し活動すれば、7000人もの労力が確保できるとともに地域に出て行ける具体的有効な方法だと思う。

22) 介護保険の説明会とか、何かテーマのあるものに対して、市が説明会に行って住民と小さな単位で細かく話合うというのはよいと思う。

23) 地域の人材や繋がりを確保するためにも、行政の側が社会福祉協議会の方に参加するよう働きかけていただきたい。

24) コーディネート役はどこなのか、サポートしていくところはどこ担っていくのか、明らかにすべき。これが明らかにならなければ、動機付けができない。

25) 社会福祉協議会の構成員は、自治会が全部入っている。民生委員・児童委員、ボランティアや各団体の代表者、NPOも入っている。連絡長制度が無くなり、その役割が自治会に移譲されるということになって、社会福祉協議会の福祉委員の確保が難しい状況になっている。今まで、町会が社協に入って活動をしていたが、本当の意味で自治活動をしていなかった気がする。昨年度あたりから福祉サービスが削減されたり、無くなってしまったりというような状況があり、給付の時代から支援の時代に福祉が変わってきている。そういう状況から、各地縁組織団体や町会に福祉に関心をもってもらわないと、自分の町会の状況を把握できなくなってしまう。

26) 社会福祉協議会というのは、議論をする場ではなくて、実践する場である。行政で補完できないところをそれぞれの地区で福祉委員が課題を把握し、ニーズに沿ったかたちで支援するというのが社協の目的である。それを達成するために、それぞれの地区によって違いはあるが実態を把握して、それに基づいて支援活動を今までも実践してきたし、これからもそのように活動していくものと考ええる。

27) 地区社協には、民生委員・児童委員が全地区社協に配置されている。目に見えないかたちでの児童の虐待や、高齢者の虐待、あるいは配偶者への暴力などへの対応については、社協と地区社協が情報を共有しながら、実際は民生委員・児童委員が対応している。一人では対応し切れないという事実もあるため周辺の民生委員と協力しながら情報の収集にあたり、あるいは行政と連携を取りながら活動をしている。ただし、地域の課題や問題も増えつつあり、民生委員・児童委員の負担が重くなってきている事実もあることから、町会から福祉委員への積極的参加や地域の人々の協力がなければどうにもならなくなることが予想される。

28) 福祉委員を確保するため行政からも後押しが必要。行政から依頼された事業を地区で実施しているが、今後も福祉的な問題を解決するための取り組みについては行政と協力して積極的に取り組むことが必要。また、これからの社会福祉協議会は福祉の分野だけでなく、いろいろな分野の団体とも協働して活動していかなければならないと考えられる。

29) まちづくり協議会にしろ、社協の活動にしろ、全て自発的なものでなくなると、その時点で協働に対しての意識が薄まるということもある。また、福祉委員が何をしているかを地域の人たち自身が多分よくわかっていない、理解されていないということがある。

何をしているのか、地域にとって必要なのかということから始まって、やっぱり必要だという形にならないと、市から言われたから委員を出しましょうというのでは、一歩引いた所で関わり、積極的に関わらないのではないかと思う。

30) 行政から頼まれる存在であることを喜ぶ人も実際にいる。いろんな人たちがいるという

ところから協働は出発しないと、行政から依頼されたことを排除するとなってしまうと、かなり限定された協働しかありえないようなものになってしまう気がする。

地域まちづくり協議会が不明確でありながら、連絡長がなくなろうとしているが、市からの委嘱で委員がすんなりと決まっていたものが、自治会に委ねるということになってしまうと、それこそ行政から頼まれたからやっているんだよという人までもがいなくなってしまう。そうすると、まちづくり協議会というものを自主的にやるものだとなれば、実質崩壊になってしまうのではないかと危惧する。

31) 上から見たような表現がないかどうか、弱者といわれている人に対して条例はどういう配慮をしたのか。このあたりをポイントとして条例を読み返して仮案を作成すべき。

32) 条例の位置づけ、性格、主体が何かとか、参加と協働はどう違うのかとか、あるいは基本条例との関係はどうなっているのかとか、行政参加を主に狙う条例であって、政治参加は次の自治条例になるとか、その辺が論点の一つにある。

33) 協働という概念が明確になっているか。文章の表現も明確になっているか。(条文の)表現が協働向きになっているか、あるいは条文の中に市民の責務は書いているが行政側のやることが必ずしも書いていないのではないかということ。文学ではないので、条例を読んで情景が浮かぶということは難しいとしても、やはり協働という概念が目指す社会のイメージがわかるように、できるだけ言葉遣いも気をつける必要があるということが論点である。

34) 協働する仕組みがこの条文でできているかということ。これは、一つは8条の参加に関する内容がこれでふさわしいかどうか。それからまちづくり協議会がこれでいいのか。それから10条関係、市民提案型と行政提案型の議論が出ていているが、このままでいいのか。それから11条の推進委員会。このようなあたりが論点になってくる。

35) 情報と参加に関する下地というのがきちんとあって欲しい。