

参画・協働条例づくりの論点整理

委員 荒木 昭次郎

■ 検討の基礎前提

- 過去から現在までの変化を分析し、現状認識を共有する・・・現状分析
- 近い将来はどうあるべきかを検討し、その姿を共有する・・・規範分析
- 現状からあるべき姿へ向かう手段方法・主体の役割責務・ルールなどの検討・・・政策分析
- 上の各分析で用いる用語には同じ意味を付与すること・・・意味論分析

論点① 参加・参画・協働の登場背景を理解しておくこと

- ・ 90年代は市民力向上（シティズン・エンパワーメント）とその発揮の時代
・・・世界的風潮となる
- ・ 一元的主体による社会的な利益実現の限界
・・・多元的主体の連携の必要
- ・ 地方自治制を有する国では自治権保障の模索・・・分権・参加・自治
- ・ 相互依存・相互補完・相互理解・相互対等を原則とする社会化の浸透
- ・ 政策形成過程のあらゆる段階において市民の参加・参画・協働の推進

例示→大和市（2002）『新しい公共を創造する市民活動推進条例』

特徴=相互理解を深めながら対等の関係で協力連携し、新しい公共の創造に貢献する点

→行政手続法（1993）不利益処分の手続に告知と聴聞の機会を付与し、行政の事前統制を強化する点

→パブリックコメント制度（1999）；情報公開法（1999）；環境影響評価法（1997）；河川法（1997）；海岸法（1999）など、参加の機会を盛り込む規定の制度化

→地方分権一括法（1999）分権化の動きの中で、地域の主体性発揮による地域の特色を生かした仕組み作りの模索が全国自治体ではじまり、参加・協働の条例化へと進んできた

論点② 参加・協働条例の制定状況と特色による分類

- (1) 自治基本条例型・・・自治の基本原則を定めるもの
- (2) 参加理念・原則型・・・参加・協働の理念・原則を定めるもの
- (3) 参加総合型・・・ワークショップ、パブコメ、審議会など多様な参加・協働手法の総合的な体系化を図るもの
- (4) 参加個別型・・・個々の参加協働手法の具体的仕組みを定めるもの
- (5) 公的活動支援型・・・市民・NPO活動の支援・促進に関するもの
- (6) 参加・支援総合型・・・参加協働に関する規定とNPO活動の支援・促進に関する規定を一つにまとめたもの
- (7) コミュニティ型・・・主としてコミュニティ組織について定めたもの
- (8) 個別政策分野型・・・環境保全、まちづくり、福祉など個別分野における施策への参加・協働のしくみを定めたもの
- (9) 相互補完型・・・個別分野だからといって相互に排他的なものではなく、複数の条例を段階的に整備補完しているもの

論点③ 類型別概要（盛り込まれている内容から若干の抽出）

- ・自治基本条例型・・・まちづくりへの参加権・参画権が盛り込まれている宝塚市・東海市・柏崎市・伊丹市・多摩市・吉川町・生野町など
- ・参加理念・原則型・・・参加の権利を明記するものは見あたらないが、参加・協働の前提となる情報の公開・共有および行政過程の各段階での参加・協働、住民投票など、参加・協働の原則を定めているものが多い
箕面市・宝塚市・名張市・東海市・小長井町・猿払村・幕別町・遠軽町・下諏訪町など（2001～2003）
- ・参加総合型・・・これには参加手続の通則、個別の参加手続、参加手続

以外の方法による参加の推進、たとえば対話の機会設定、要望・苦情の扱い方についても定めている。

石狩市・西東京市・鹿児島市・小金井市・和光市・宮代町など意欲的な規定を盛り込んでいる（2001～2003）

- ・参加個別型・・・従来は要綱で対応していたもの。最近では、条例化の方向に進んでいる。例えば、パブリックコメント条例、常設型の住民投票条例、オンブズマン条例等個別条例化の制定傾向にある。横須市（2001）・新座市（2002）・浜北市（2002）・城山町（2003）等。これらの中には、施策の満足度を把握し、意見徴収し市民の意向に沿う施策のあり方を探る方向の規定を設けている。

- A) 支援型という名の参加協働条例・・・1998年のNPO法制定を契機に府県レベル政令市レベルで広まっているもの、盛り込む内容としては、支援の基本原則・施策を列挙するもの、支援の基本原則を条例本文で定め施策の具体化は条例に基づく計画や方針にゆだねる。青森県（1998）岩手県（1998）宮城県（1998）高知県（1999）長崎県（2000）鳥取県（2001）京都府（2003）板橋区（1997）大口市（2000）横浜市（2000）芦別市（2001）蒲原町（2001）大阪狭山市（2002）吹田市（2003）留萌市（2003）志木市（2003）

- B) 基金協力的性格を持たせたもの・・・神奈川県（2001）見附市（1990）浦安市（2002）宮崎市（2001）豊中市（2003）福井市（2004）北海道（2001）仙台市（1999）

- ・参加・支援総合型の条例・・・

- A) 参加の仕組みに力点を置いているもの

・・・二丈町（2002）狛江市（2003）下関市（2003）

- B) 協働事業の実施ルールに力点を置いているもの

・・・神奈川県大和市（2003）福井県鯖江市（2003）京都市（2003）呉市（2003）高知市（2003）浜松市

(2003) 兵庫県(2002)等が参加と支援の両方の施策に関し簡単な規定を置いている。

- ・コミュニティ型の条例・・・自治会(委員会)、協議会、評議会という三層構造の地域自治組織について定めており審議会型コミュニティ組織の制度化をはかる条例として注目される。武蔵野市の場合は、地域コミュニティ、目的別コミュニティ、電子コミュニティという新しい概念を掲げコミュニティ条例を制定している(2001)。それ以外は、大井川町(1999)香我美町(2001)等。

論点④ 参加・協働の意味と原則について

◎そもそも参加・参画・協働・パートナーシップとは何かが問題である

- ・「市民協働」について→市の実施機関と市民公益活動を行う団体が、行政活動について共同して取り組む形のことをいう(狛江市)。
 - 市民活動団体、事業者及び市が互いの相違を認識し、市民が望むまちづくりを目指して多角的及び多元的に取り組むことをいう(浜松市)。
 - 不特定かつ多数のものの利益の増進を図ることを目的として市民、市民公益活動団体、事業者等及び市がその自主的な行動のもとにお互いに良きパートナーとして連携し、それぞれが自己の責任の下に行政運営に取り組むこと(呉市)。
 - 市民公益団体及び市が、対等なパートナーとして連携しそれぞれが、自己の責任の下に行政運営に取り組むこと(志木市)。
- ・「協働の概念」としては、
 - ①「それぞれの役割と責任の自覚
 - ②「対等・連携
 - ③「自主性
 - ④「多元性⑤相互補完⑥目的の共有⑦非営利性がキーワードとなっている。(概念の相違を判断するのは難しい?) 条例には対等・連携や多元性を明記せず、理念・原則の規定に掲げる条例とする。

ここでの論点としては、

- ①「自治体の協働のパートナーとして、多様な主体を掲げるものとNPOのみを掲げるものがある。
- ② 協働の対象範囲を行政活動に限定するものと、より広くとらえるものとの違いをどうするかが問題。

論点⑤ NPO活動の意味について

・NPO活動及びNPOの意味と範囲についてどうするか。

●条例の対象としてNPO活動については、「市民公益活動」としてよいか（石巻市、豊中市、大阪狭山市、呉市、志木市、吹田市、仙台市、横須賀市）

あるいは単なる「市民活動」でよいか。（北海道、大垣市、高知市、下関市、浜松市、平塚市、藤沢市、宮崎市、大和市、横浜市、留萌市）

さらには、「非営利活動」とするもの（鳥取県、岡山市）

または、「公益活動」（池田市、下諏訪町）「民間非営利活動」（宮城県）
「非営利公益市民活動」（福井市）「社会貢献活動」（岩手県）「ボランティア活動等」（青森県、長崎）

論点⑥ 参加協働の理念・原則の規定について

◎参加・協働条例では目的規定および定義規定に続き、理念・原則規定と各主体の役割・責務規定を置くのが一般的の構成となっている。

★参加協働は、自主性・多元性を本質とするものであるから本来、責務規定よりも権利規定を置くことが、重要であると考えられる。しかし、例示では参加権を条例に明記しているのは、少数である。

例えば、宮代町→条例の目的に参加権の保障を唱う。

粕江市→子供を含めた市民参加の権利について定めている。

二丈町→政策提言権と行政過程の各段階における参画権を規定している。

小金井市→積極的に発言しない市民、未成年者、外国人等の意向にも配慮すべき旨定めている。

◎参加・協働の理念・原則について

条例では、以下の用語をキーワードとして掲げている。

- ①多様な価値観の尊重
- ②自主性の尊重
- ③対等性の確保
- ④自律性の確保
- ⑤機会の平等
- ⑥公平・公正性
- ⑦透明性の確保
- ⑧情報公開と情報の共有
- ⑨相互連携

を原則として掲げている。

協働の原則の例示（石巻市の場合）

- ①対等の原則
 - ②自主性尊重の原則
 - ③自立の原則
 - ④相互理解の原則
 - ⑤目的意識共有の原則
 - ⑥公開の原則
 - ⑦非営利・公益性の原則
- を掲げている。

個別規定の例示として（石狩市）

- ①行政活動の効率性の確保
- ②市民参加が市の義務と責任の軽減につながると解してはならないこと
- ③合意に至るまでの尊重（高知市）
- ④市議会の権限・役割の尊重（京都市）

◎市民（事業所等）の役割・責務として

- ・市民はNPO活動等に対する理解を深め、これを促進すること。
- ・事業所等では、従業員に対する啓発研修を行うこと。
- ・従業員が市民活動に参加する場合の支援について規定すること。

◎自治体の役割・責務として

- ・参加・協働やNPO活動の促進のため、必要な措置をとる旨を定め、または具体的施策を列挙しておくこと。

- ・小金井市の場合は、わかりやすく十分に説明することを規定している。
- ・市民の意見などを誠実に受け止めるための窓口を保障すること。
- ・職員の責務規定を独立して設け、
 - ①市民本位の職務遂行
 - ②参加・協働に必要な知識・技能の向上等を定めている（神戸市）
- ・和光市では、議会の役割規定を置き、市民との情報共有、参加・協働の促進を掲げている。

論点⑦ 参加・協働の仕組みについての定め

◎参加・協働の仕組みについての定めは、参加総合型と参加個別型の条例で多くみられる。具体的な参加手法の選択については、事務事業の性質、影響を受けるものの範囲、参加手続の実施段階などを考慮しておくことが重要である。

▲参加総合型は、参加の通則と参加手法のメニューを示し、参加システムの全体像を把握できるようにし、それぞれの事案に応じた最適な手法の選択に資するよう定めておくことが重要。

■参加の通則とは、参加の対象・参加の手法・参加の実施時期・参加実施の公表方法・参加結果の取り扱い・実施予定及び実施状況の公表・他の制度との調整に関する規定をいう

- ・参加実施の際の留意事項
 - ① 効果が期待できる手法であること
 - ② 幅広い参加が期待できること
 - ③ 専門性の施策には、深い知識を有する市民の参加を促すこと
 - ④ 地域性の施策では、当該地域の市民の参加を促すこと
 - ⑤ 営利目的での関与の排除を促すこと

▲参加の対象事項の掲げ方

- ・これには本文か別表に列挙する方法と、抽象的な基準を定める方法が見られる

○列挙方式の場合は、①基本的な計画②基本方針・制度またはこれを定める条例③市民に義務を課しまたは、権利を制限する条例④市民生活に重要な影響を及ぼす制度または、これを定める条例⑤大規模工業施設の設置計画等について

○一般的な参加手法としては、①パブリックコメント②公聴会③審議会④住民投票が掲げられている。最近ではこれに加えて意識調査・アンケート調査（小金井

市と宮代町）・意見交換会（鹿児島市）・フォーラム（狛江市・宮代町）・シンポジウム（狛江市）・ワークショップ方式（鹿児島市）を条例に定めているケースが見られる。

○参加の実施時期について→できるだけ早い時期から参加できるようにし、参加結果を行政決定に活かせるよう適切な時期を規定しておく。

○公表方法→本庁舎、担当窓口、市内掲示板、広報誌、インターネット等。

○参加結果の取り扱いについて→①意見等の考慮義務②意見等の概要とその検討経過と結果と、その理由の公表を義務づけるのを定めとしているのが一般的である。

○参加・協働の推進体制について→この点について事例をみると

- ・協議会（杉並区）市民会議（鹿児島市）市民協働推進会議（鯖江市）市民参加推進・評価委員会（宮代町）見守り委員会（高知市）等のように第3者機関をおくのが一般的な方法である。

▲個別の参加手続に関する規定

・通則以外でのパブリックコメントの場合

- ① 政策案と併せて公表する資料の内容（施策の趣旨や目的論点など）
- ② 意見などの提出期間→20日以上か1ヶ月以上か
- ③ 提出方法→持参、郵送、FAX、メール（その際、住所氏名の記載義務）

・公聴会については

- ① 事前の公表事項
- ② 公述人の要件
- ③ 進行方法
- ④ 公聴会結果の取り扱い（報告書を使って公表するかどうか）

・審議会について

- ① 会議の公開
- ② 委員の公募制とその選任方法（男女比率、年齢、兼職）
- ③ 公募委員を置かない場合の理由の公表（100人委員会、市民会議方式など三鷹方式の制度化）

・住民投票（これを参加の仕組みに入れるかどうか）

- ① 個別の政策の是非を問う

- ② 住民投票の一般的な根拠規定だけを置き、後は個別条例にゆだねる
- ③ 住民投票の対象、資格者、手続などを具体的に定めることが考えられる

▼政策案の作成自体を協働で行うワークショップ方式や、一般的な提案制度によることが考えられるが、その例は石狩市くらいである。なお、鹿児島市が意見交換会やワークショップ方式をパブリックコメントや審議会に並ぶ基本的な参加類型と位置づけている点及び、京都市や下関市がワークショップの実施について明記している点は、注目すべきである。

●本委員会における検討への期待

以上見てきたようにインフォーマルに行われてきた参加手法や協働手法の制度化を熊本市においても先駆的なものとして条例の中に規定していくべきではないかと考える。

以上です。

◆「協働」の概念枠組みについて

(H21.9.28)

熊本県立大学 荒木 昭次郎

- 1 「協働」は手段概念であり、目的概念ではないこと
- 2 「協働」の原初的形態は社会的実践原理に基づくもので、最初から憲政原理に基づくものではないこと
- 3 「協働」は一元的主体だけでは成立せず、必ず二つ以上の多元的主体によって展開されること
- 4 「協働」には「民・民協働」、「公・民協働」、「公・公協働」のパターンが考えられること
- 5 「協働」するにあたっては以下のような、いくつかの原則を確立して進める必要があること
 - (1) 協働する各主体は対等であること(対等の原則)
 - 縦・上下の関係ではなく、横・水平の関係(Co-)であること
 - (2) 協働する各主体は互いに主体の自主自律性を尊重すること(自主性・自律性尊重の原則)
 - 各主体がもっている資源・能力・経験・ノウハウなどには差異があるが、その差異を尊重すること
 - (3) 協働する主体は経営体としての自立性を確保していく必要があること(自立性確保の原則)
 - 自主的に社会参加活動を行う団体が数多く育ってきているが、団体経営面と活動面で行政への依存体質に陥らないよう経営能力の向上をはかり、自立した存在としての協働主体になっていくこと
 - (4) 協働する各主体は解決すべき、達成すべき、実現すべき目標や目的を

共有しておくことが前提となる（目標共有の原則）

○協働の目的が何であることを協働する各主体は共通に知り、理解し、確認しておく必要があること（自主体の資源や能力に見合った役割遂行のために）

（５）協働する各主体は互いに相手の性格や特徴を知り、理解し、尊重し、求同尊異の精神でもって補完しあっていく必要があること（求同尊異の原則と補完性の原則）

○よりよい協働関係を構築して効率的に目標を達成し、協働の相乗効果をあげていくには、協働する相手の特徴を互いに把握し、的確な役割分担による役割を遂行していくことが望ましい

（６）安心・安全の社会を協働によって築いていくためには、協働する各主体間の関係と協働活動が開かれていて、外部からよく見えることが必要である（公開の原則）

○どんな課題解決を目標として協働するのか、その課題に対応する主体の適応能力（資源・ノウハウ・メンバー数・専門的知識など）はどうかなど、外からよく見え、理解されることが不可欠である

6 「きょうどう」の字義的表現の種類と社会科学との関係から若干のアプローチを試みると、次のようなことが導き出せるのではないか

（１）共同・・・一つの目的のために力をあわせること（共同作業）

（２）共働・・・物や現象が互いに作用しあい、また影響を及ぼしあうこと
（相互作用）

（３）協同・・・複数の個人や団体が同じ目的のために事に当たること
（協同組合）

・・・一般消費者や中小商工業者、小生産者がその経済的立場や活動・事業改善のため、協同の出資により営む相互扶助を原則とする団体
（協同組合）

（４）協働・・・同じ目的のために、協力して働くこと（社会生活様式）
・・・相互作用に同じ

（５）collaboration・・・互いに異なる主体が同じ目的をめざし、その異質性や個性を出すことで新たなモノを生み出す、ということに主眼をおいた意味

（６）partnership・・・同じ目的をめざすなかで、主体間の対等・平等な

- 関係を基礎にした協力・連携の仕組みという意味
- (7) co-production ・ ・ 同じ目的をめざす異なる主体が、互いにその異質性や個性を通して、生産性の向上や目的達成の効率化という相乗効果を生み出す「各主体の相互作用関係」に焦点を当てた意味

以上の字義的種類に若干の意味論的分析をくわえて共通点を抽出してみると

- ◎いずれの用語にも「目標の共有」というシェアリングの哲学が根底に横たわっていること
- ◎いずれも「複数の主体」を前提にしていること
- ◎「各主体の相互作用によって新たなモノを生み出す相乗効果」を重視していること
- ◎目標達成のために相互作用しあう各主体は「互いに並立・対等の関係」にあり、主体性・自発性・自治性・自立性・自律性を基礎にしていること
- ◎これらの用語はすべて「手段概念」を意味し、「目的（目標）概念」とはならないこと

以上の五点が導き出されるようである

7 「協働」概念の構成要素

これまでの1～6にわたる検討から、「協働」概念を構成する主要な要素としてはつぎのようなファクターが挙示されるのではないかと

- (イ) 目標共有
- (ロ) 複数主体
- (ハ) 相互作用
- (ニ) 対等関係
- (ホ) 自主自立（自律）性
- (ヘ) 相乗効果
- (ト) 手段概念

以上のことから、「協働」概念を論じる場合には、うえの七つの要素を取り込む必要がある。そこで最後に、それらを参考に「協働」の定義を試みておこう。

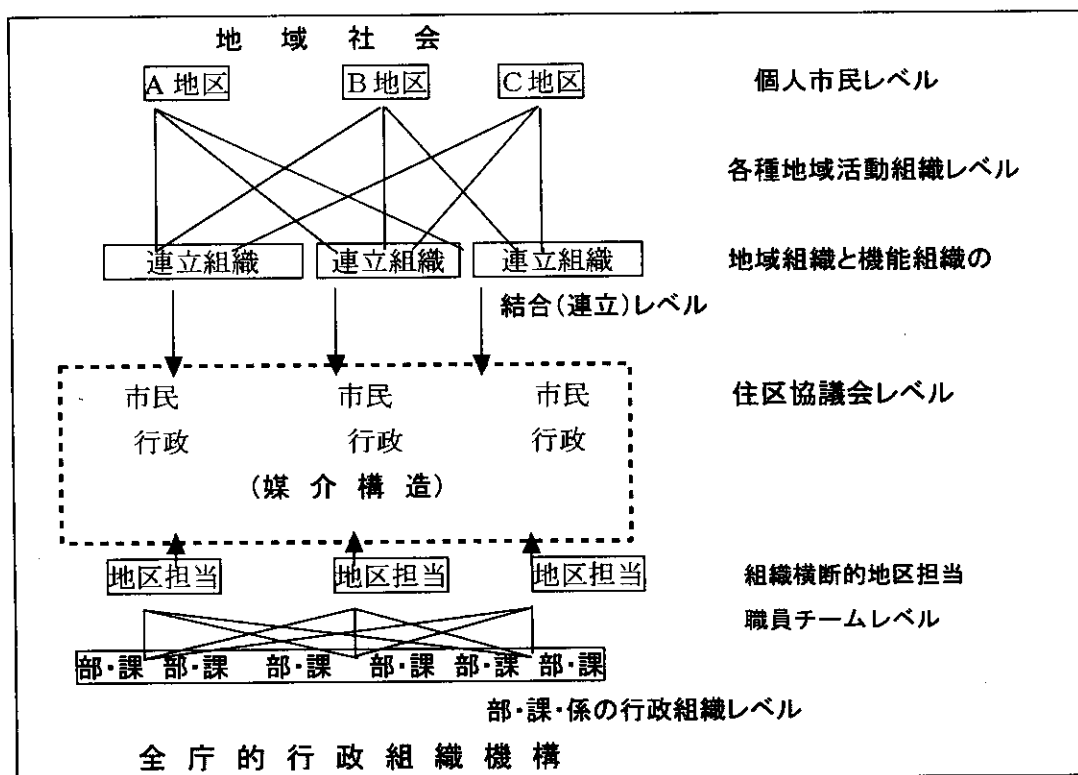
「協働」とは、複数の主体が共有可能な目標を設定し、その達成に当たっては互いに対等な立場に立ち、自主自律的に相互交流し、効率的、相乗効果的に目標を達成していく手段である。

（協働とは、共有目標を達成するための、各主体のもつ資源・能力・ノウハウ・技法などの最適投入ミックスによる行為システムである⇒コプロダクション理論を参照）

（荒木昭次郎による概念規定の試み）

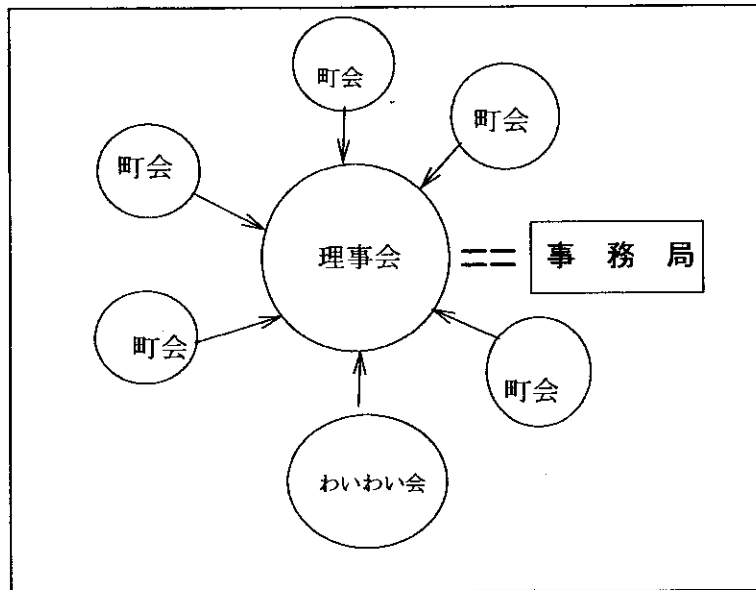
◇民・民協働、公・民協働、公・公協働の概念図

★ 公民協働の仕組みと媒介構造としての住区協議会

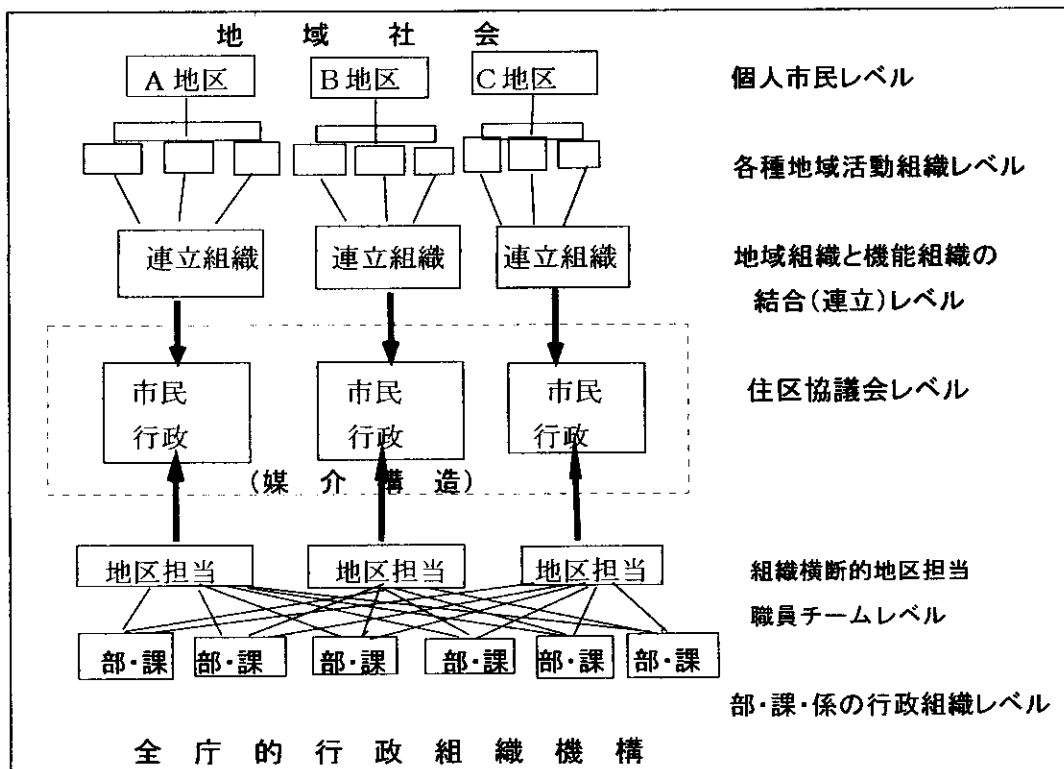


★協働の仕組みづくり(概念図)

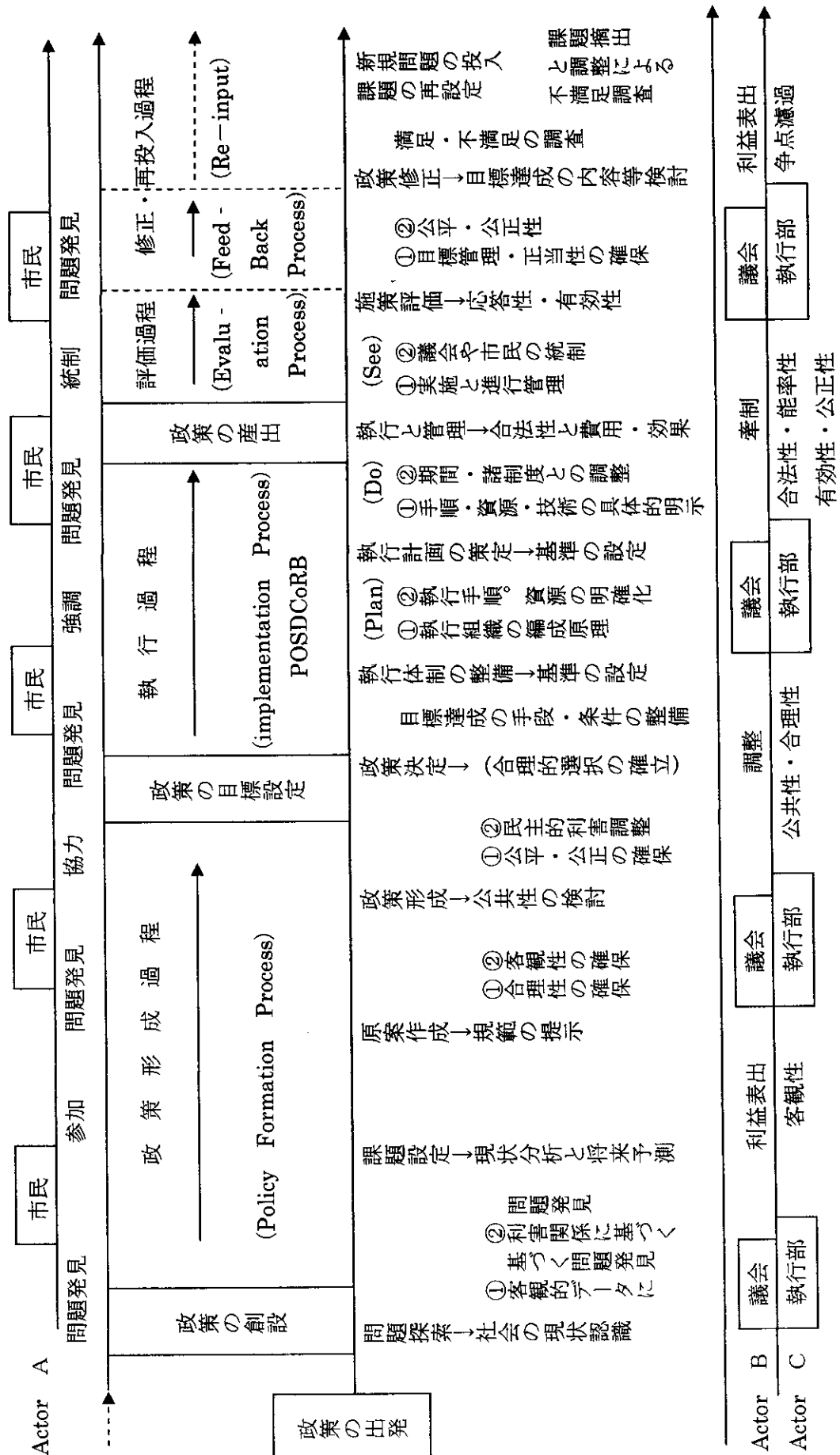
一寺言問を防災のまちにする会(一言会)



★ 公民協働の仕組みと媒介構造としての住区協議会



§ 政策過程の概念枠組 (A Loop Model as Policy Cycle) と問題発見の関係 (あらき作成)



(あらき作成)

[illegible]