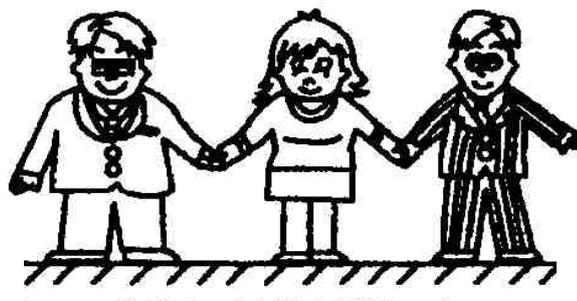


# 「市民と行政との協働」の考え方



平成 18 年 5 月

那 覇 市

市民・・・住民、ボランティア、事業者・企業、地域団体、NPO などを含めた総称として用いています。

## はじめに

那覇市において「協働」という言葉が公に使われるようになったのは、平成 10 年(1998 年)に策定された第三次総合計画においてです。

これを受け 1999 年、有識者・市民活動団体代表者等からなる「協働型まちづくり推進のためのシステムづくり検討委員会」による答申『協働型まちづくりを目指して』がなされ、それに基づいて 2000 年 1 月に「那覇市 NPO 活動支援センター」を設置しました。

その後、市役所の各部署において市民との協働事例は広がりを見せ、審議会・市民委員会等を通じた行政への市民参画、道路や公園などの施設建設の際の市民と行政とのワークショップの拡大、公共施設の住民による管理・運営、社会サービスを提供する NPO 団体等への補助金・負担金等の交付等、さまざまな協働の事例がみられるようになりました。

しかし、このような協働への取り組みが増える一方で、同総合計画の中で協働についての十分な説明がなされていなかったこともあり、協働についての関係者間の認識が統一されず、ひいては協働を推進する上での明確な対象や方向性が不明瞭であったともいえます。

この手引きは、このような問題認識に立ち、那覇市における「協働」のイメージを整理にした上で、協働を進める際の留意事項等を示し、「市民と行政との協働」に取り組む那覇市の考え方を説明するとともに、協働によるまちづくりの活性化に寄せる那覇市の展望を示すものです。

これから市民と行政との協働の取り組みを始めようとする部署はもちろんのこと、これまで積極的に協働の実績を積み重ねてきた部署、そして行政との協働に協力いただいていた市民等の関係各位においても、協働によるまちづくりをより一層促進していただきますよう希望します。

平成 18 年 5 月

## 目 次

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1 . 「協働によるまちづくり」と「市民と行政との協働」 | 3  |
| 2 . 市民と行政が協働することの意義と目的       | 4  |
| 3 . 「市民と行政との協働」の取り組みの例       | 5  |
| 4 . 「市民と行政との協働」の推進の仕組み       | 7  |
| 5 . 公金その他の公の財産の適正な提供のための要件   | 8  |
| 6 . 市民と行政との協働における7つの留意点      | 9  |
| 7 . 今後の方向性                   | 10 |
| 参考資料                         | 12 |

# 1. 「協働によるまちづくり」と「市民と行政との協働」

まちづくりは、地域の総員によって支えられるべきものであり、このようなまちづくりの姿を「協働によるまちづくり」と呼ぶことにします。

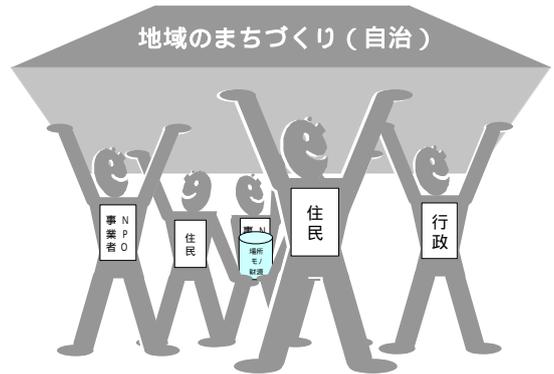
その中で、住民・ボランティア・事業者・企業・NPOなど(=「市民」と行政とが、連携・協力しあってなされるまちづくり活動を、特に「市民と行政との協働」と呼ぶことにします。

## 1 協働によるまちづくり

住民、団体、事業者、NPO、行政という、地域のみならずで担うまちづくりを

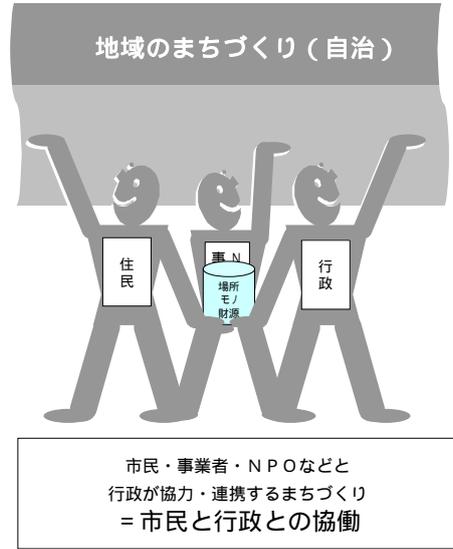
### 「協働によるまちづくり」

とよぶこととし、まちづくりの本来の姿と考えます。



みんなで担うまちづくり  
= 協働によるまちづくり

**まちづくり、って？**  
ここでいうまちづくりとは、道路やまちなみの整備などのことだけではありません。地域の課題にみんなで取り組む雰囲気づくり、ご近所づきあいなどの「人の輪」づくりなども含まれます。  
いわば、「地域を暮らしやすくするための様々な活動」のことを、「まちづくり」ということができるでしょう。



市民・事業者・NPOなどと  
行政が協力・連携するまちづくり  
= 市民と行政との協働

## 2 市民と行政との協働

「協働によるまちづくり」の中で、市民と行政とが、具体的に協力・連携しあってなされるまちづくり活動を、特に

### 「市民と行政との協働」

とよぶことにします。

## 3 協働によるまちづくりを促進する背景

「協働によるまちづくり」が進められるようになった背景には、住民自身によって地域自治を行うという「市民自治の拡充」、行政だけでは多様な公共サービスの提供が困難となってきた「市民ニーズの多様化」、要請される公共サービスを従来の財源ではまかないきれなくなった「厳しさを増す行政の財源」などがあります。

## 2. 市民と行政が協働することの意義と目的

市民と行政が協働することにより、

市民が主体となったまちづくり活動の進展が期待できる

市民と行政の特性が発揮され、よりよく実施できる

行政の事務・事業の改善や市民感覚の導入が促進する

などの意義があります。

### 1 市民が主体となったまちづくり活動が進展する

市民と行政が協働することにより、市民（住民・ボランティア・事業者・企業・NPO等）が主体となったまちづくり活動が進展することが期待されます。

よって、行政が市民と協働する際には、

**「市民によるまちづくり活動が進展する」**

ことが目的とされなければなりません



### 2 市民と行政の特性が発揮され、よりよく実施できる

市民と行政が協働することで、それぞれの得意分野や活動特性を活かすことが期待されます。行政は公益的視点からの資源配分や後方支援を行い、事業者や活動団体には業務特化による専門的・効率的な業務実施が期待できます。

よって、行政が市民と協働する際には、

**「市民と行政の特性が発揮され、よりよく実施できる」**

ことが目的とされなければなりません



### 3 行政の事務・事業の改善や市民感覚の導入が促進する

市民と行政が協働することで、行政の企画や計画のプロセスへの市民の参画が促進され、行政の事務の執行方法の見直しにつながったり、事業の内容がより住民の希望に添ったものになったりすることが期待されます。

よって、行政が市民と協働する際には、

**「行政の事務・事業の改善や市民感覚の導入」**

が目的とされなければなりません



### 3. 「市民と行政との協働」の取り組みの例

「市民と行政との協働」における行政（市）の協働内容には、会議場所の提供、連携事業など、様々なものが考えられます。これらを実施しようとするときには、協働する目的にあっているかどうかには留意することが重要です。

|         |  |                        |                  |
|---------|--|------------------------|------------------|
| 目的      | 市民によるまちづくり活動の進展  | 市民と行政の特性が発揮されよりよく実施できる | 事務・事業の改善や市民感覚の導入 |
| 主体      | 市民   | 市民と行政の双方               | 行政               |
| 市民の協働内容 | 自主活動、事業受託、ボランティア、補助金を活用したまちづくり活動の実施、市政への参画など   |                        |                  |
| 市の協働内容  | 場所・設備等の使用にあたっての便宜の供与<br>情報等の提供、コーディネート 補助・助成・奨励金等の拠出<br>補助・助成・奨励金等の拠出<br>後援<br>負担金の拠出<br>共催事業（イベント、実行委員会への参加等）<br>連携事業（関係団体と合同の街頭指導など）<br>行政事業・事務の委託（請負委託、管理・運営委託、許可等の処分権の委任を含まない）<br>行政業務の委任（許可等の処分権（の一部）も委ねるもの、指定管理者制度など）<br>審議会等への有識者の活用<br>広聴・意見聴取等への市民等の参画（市民委員会、アンケート、パブリックコメント等）<br>行政サポート・ボランティアの機会設置（クリーン指導員、学習支援ボランティア、体育指導委員、など）<br>……等 |                        |                  |
| 典型      | など   | など                     | など               |

典型とは、目的への市の協働内容の分類の代表例であって、必ずしもこれに限定されるわけではありません。

#### 1. 「市民と行政との協働」の事例

場所・設備等の使用にあたっての便宜の供与

公益活動のNPO団体への支援（会議室・事務器等の使用便宜）

情報等の提供、コーディネート

まちづくり関連情報の発信の場の整備、まちづくり活動への呼びかけ・コーディネート

補助・助成・奨励金等の拠出

自治会、各種活動団体への補助金等の交付

後援

地域イベント等への後援等によるバックアップ

### 3. 「市民と行政との協働」の取り組みの例

#### 負担金の拠出

各種事業・サービスに対する負担金の拠出

#### 共催事業

行政と民間とによるイベント等の共催、実行委員会への参加等

#### 連携事業

関係団体と合同の街頭指導、行政と民間との連携・補完による公共的サービスの実施（幼稚園、保育園、小中学校など）

#### 行政事業・事務の委託

（許可等の処分権の委任を含まない）事業の外部委託、請負委託、公園や道路、施設等の管理・運営委託、協定によるボランティアへの委託など

#### 行政業務の委任

（許可等の処分権（の一部）も委ねる）公園や道路、施設等の運営・管理等の地域団体等への委任、指定管理者制度など

#### 審議会等への有識者の活用

各種審議会・委員会等への市民・有識者の参加

#### 広聴・意見聴取等への市民等の参画

市民アンケート・公聴制度・電子掲示板開設などによる市民意見の取得、公共施設建設時の企画立案や行政計画策定時における市民とのワークショップなど

#### 行政サポート・ボランティアの機会設置

民生委員、クリーン指導員、学習支援ボランティア、体育指導員など



## 2. 事例が「市民と行政との協働」の目的に合致するかに留意

市から地域団体・個人等に交付されるいわゆる補助金には、法令に基づくものもふくまれますが、補助することによって「まちづくり活動」の進展が期待できるのであれば、その補助金は「市民と行政との協働」の事例でもある、ということができます。

また、市の公園の管理・運営の一部を地域の自治会などに委託するといった事業の場合、「管理コストが低減する」「住民のニーズにあった運営ができる」などとともに、「公園の管理を通じて自治組織の団結が期待できる」という効果も期待できるでしょう。つまり、「市民と行政の特性が発揮され、よりよく実施できる」という側面と、「市民によるまちづくり活動の進展」という側面の両方が見いだせるといえます。

「市民と行政との協働」の事例には多くのものがあり、またその目的も明確に区分できるもの、複数の側面を持つものと様々ありますが、いずれにしても「市民と行政との協働」の目的に即しているかに留意する必要があります。

## 4. 「市民と行政との協働」の推進の仕組み

協働事業市民提案制度（仮）や協働事業パートナー募集制度（仮）など、「市民と行政との協働」を推進するための仕組みを検討していきます。

なお、これらの制度を整備する際には、まちづくりを担おうとする市民の自発性やアイデアを損なわないように配慮することが重要です。

### 1. 市民と行政との協働を推進する仕組み（イメージ）

#### 1) 協働事業市民提案制度（仮）

行政と協働して行うまちづくり活動の事業提案を、NPOや住民など市民の側から行ってもらうことで、市民の自発性と多様な事業アイデアを活かそうとするものです。

提案を受けた行政は、本指針に基づいた審査観点を設けて審査を行い、補助金の交付や協働事業の決定を行います。また、審査そのものを市民やNPOなどの外部機関にお願いすることも考えられます。

#### 2) 協働事業パートナー募集制度（仮）

行政が提案する協働事例を広く公開して、協力者や受託者、参画希望者などの協働パートナーを募るというものです。



## 5 . 公金その他の公の財産の適正な提供のための要件

市民と行政との協働において市民の共有の財産である公金その他の公の財産を提供する際には、当該事業が特定宗教の組織や団体に関連しないこと、当該事業が公益的なものであり、また「公の支配」に属していることなどを要件として、公の財産の適正な支出・提供に努める必要があります。

憲法第 89 条は「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」としています。

その趣旨は、政教分離の徹底、私的な慈善・教育事業の行政からの独立性の確保などにあることから、まちづくり活動に補助金支出などを行う際には、当該事業が特定宗教の組織や団体に関連しないこと、当該事業が公益的なものであり、「公の支配」に属していることなどを要件として、公の財産の適正な支出・提供に努める必要があります。

なお、ここでいう「公の支配に属している」とは、当該事業が公益的な事業であることを保つのに必要な、行政の発言権・監督権が確保されていることを指します。

具体的には、補助金交付要綱等、公の財産の提供に関する規定を設け、提供の目的・対象・要件などが明記されるとともに、趣旨通りの事業が実施されたかどうかを確認すること、および違背があれば事業の是正や補助金等の返還・取り消しがなされること等が規定され、それを被交付者と双方合意することを意味します。

公の施設を利用に供する際もまた同様です。

### <参考>

平成 11 年 3 月に報告されて以降、市民と行政との協働の標準的指針としてしばしば参考にされる「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」(横浜コード)においては、市民共有の財産である公の財産を提供するときには、その適正さを担保するために、以下の 3 要件を満たすことが必要であると説明されています。

#### (1) 社会的公共性があること

幅広く多くの人々が幸せに生きていくために必要な、営利を目的としない、市民が自主的に行う活動で、政治活動、宗教活動及び特定の公職の候補者もしくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対するものでない活動であること。

#### (2) 公費濫用を防止すること

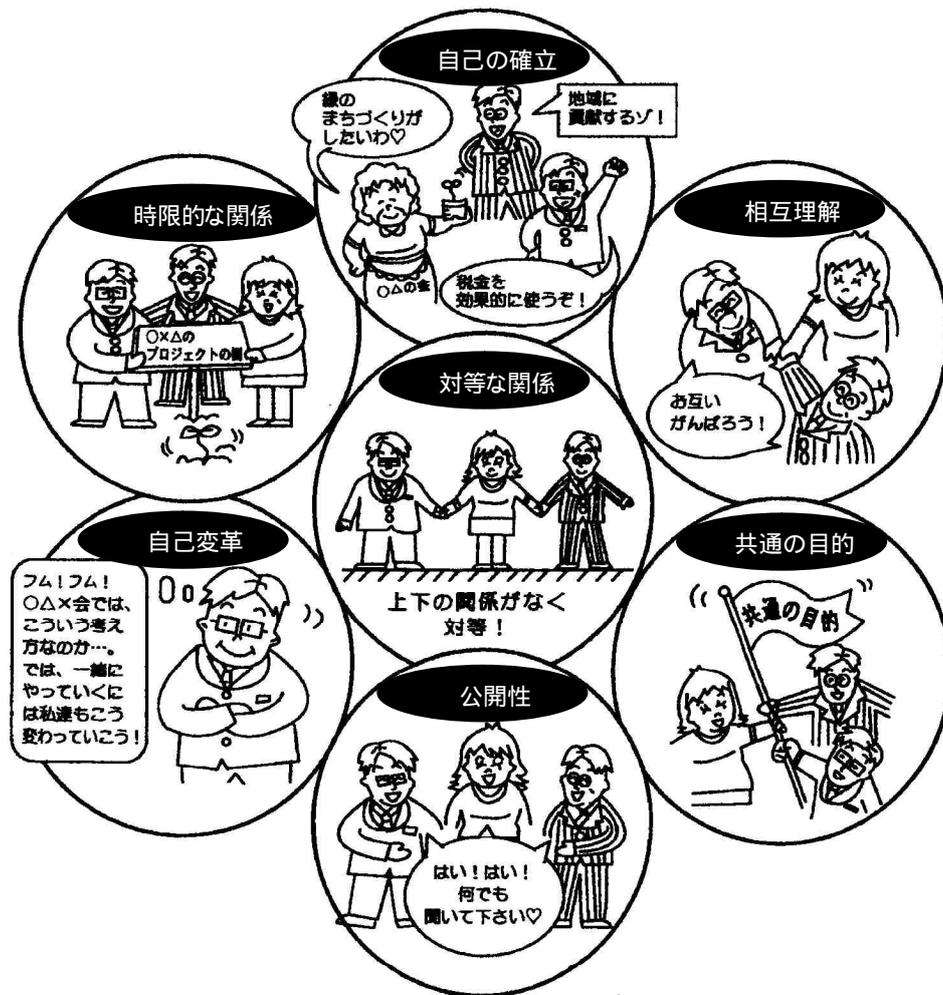
公費濫用の防止として、公金等の用途に対する財政的監督が必要であること。協働対象の公正な選定、市民活動と行政の関係の明示、公金の支出や公の財産の使用に関する活動内容などの報告、行政側による交付の取消・返還権の担保、疑義ある時の措置等が必要であること。また、納税者の立場から「市民と行政がともに監視」していくことが要請されること。

#### (3) 情報を公開すること

市民活動については、規約、役員名簿、事業計画及び予算、事業報告及び決算等、その組織や活動内容についての情報を公開することが必要である。行政においては、協働をすることを決定し、実施すること等を記録した公文書、施策に関する情報など行政情報の公開が必要である。さらに、市民活動と行政との関係を示す情報についても公開する必要がある。

## 6 . 市民と行政との協働における7つの留意点

地域に暮らす住民・ボランティア・事業者・NPO・行政等がそれぞれの機能や特性を活かし、協働によるまちづくりを促進していくためには、まちづくりの主体がそれぞれ対等な関係に立ち、自己の確立と相互理解のもと、共通の目的を持ち、公開性と自己変革に努めながら時限的關係の下で協働を促進していけるように留意することが必要です。



### 対等な関係：

市民と行政が上下の關係ではなく、対等で各々が自由に判断しうる關係にあること。

### 自己の確立：

市民と行政が自らの立場（特性や能力や責任）がわかっているということ。

### 相互理解：

市民と行政が、お互いの違いをよく理解し合うこと。

## 6 . 市民と行政との協働における7つの留意点

### **共通の目的：**

市民と行政が共通の目的が何であることを認識して共有すること。

### **公開性：**

市民と行政の協働の関係が外部に開かれたものであり、情報の共有ができること。

### **自己変革：**

市民と行政が協働する上で、互いに相手の価値観を理解し、それに触発されて、自らを変えていく姿勢を持つこと。

### **時限的な関係：**

市民と行政の協働の関係は、あくまでプロジェクト単位であること。長期短期の別は問わないが、プロジェクトの終了に応じて関係が見直され、継続の必要があれば更新がされるものであること。

## 7. 今後の方向性

市民と行政との協働を適正に行うための仕組みを検討するとともに、協働によるまちづくり全体が活発となるような仕組みや支援のあり方を検討し、那覇市のまちづくり(自治)をみんなで担う態勢づくりを目指します。

### 1 「市民と行政との協働」の促進と適正な運用の確保

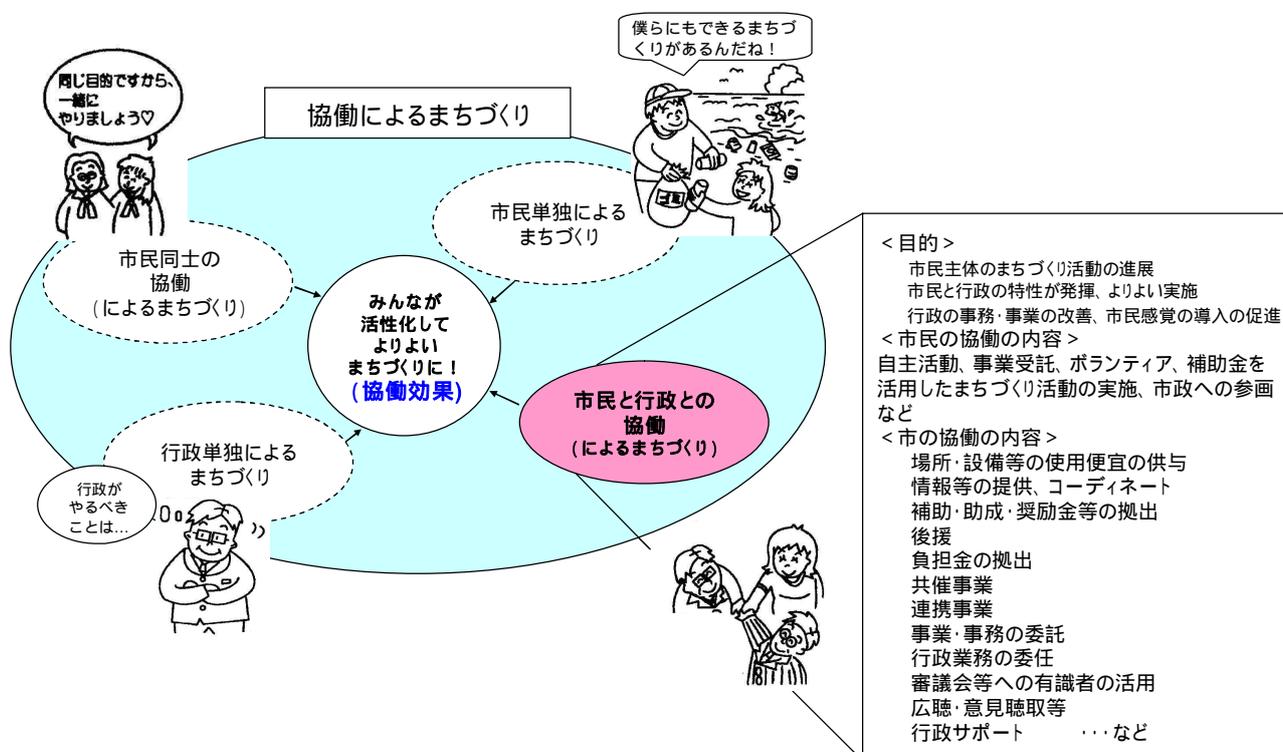
市民と行政との協働を一層推進するためには、関係者が協働の意義や目的、留意点をふまえ、適正な協働の実施に取り組む必要があります。

また、市民と行政との協働の事例において、自立性の阻害となっているケースはないか、地域の公共的課題における、市民と行政との役割分担をどう考えるかなど、関係指針を整備し運用していく中で、適正な協働の促進が図られる体制を築いていく必要があります。

### 2 「協働によるまちづくり」全体が活性化する仕組みの検討

「市民と行政との協働」は、「協働によるまちづくり」の一部です。

「市民と行政との協働」だけでなく、住民、事業者、NPOや地域団体、そして行政など、地域に暮らすすべての構成員が、それぞれの立場でまちづくりに取り組むことで、全体としての「協働によるまちづくり」が活性化していくことが望めます。



### 3 自治のための協働～財政論による協働から、自治論による協働へ～

まちづくりや公共サービスを、市民と行政がともに担っていこうという協働の考え方において、「多様化する公共ニーズに、厳しさを増す行政の財源だけで応えることは不可能です。よって協働が必要なのです。」という、いわば財政論的な説明は、これまで様々な場面でみられてきました。

それは、行政がまちづくりに対する大きな期待を背負い、かつては地域で解決されていた課題までも担うようになっていった結果、体力（財源）に見合わないほどのサービスを行ってきたと批判され始めた近年の状況を省みると、重要な視点であることは事実です。

しかし、少し考えてみましょう。

経済がかつてと変わらず成長を続け、行政の財源も十分に豊かであれば、まちづくりや地域の課題解決に、市民や地域が取り組む必要はなかったのでしょうか？

この手引きでは、「協働によるまちづくり」や「市民と行政との協働」の必要性を説き起こすのに、財政論からではなく、いわば自治論から出発することにしました。

「地域からの恩恵は、地域に暮らす全員が受けます。よって、地域をよりよくする責任と権利は、地域の構成員全員が持つはず。地域の全員で取り組むまちづくりこそ本来の姿であり、それを協働によるまちづくりと呼ぶことにします。」と考える那覇市の協働は、単に「行政の負担を軽くする」ことを目的とするのではなく、地域の自治権は誰にあるのかをあらためて考え、本来の自治の姿を市民と一緒に模索しようとするものです。



< 図版使用、引用資料 >

- (1) 協働型まちづくりを目指して～協働型まちづくり推進のためのシステムづくり検討委員会答申  
～（概要版）（那覇市、1999年3月）

< 参考資料 >

- (1) 那覇市第三次総合計画（那覇市、1998年4月）
- (2) その他（総務省自治行政局、横浜市、我孫子市、呉市他における協働の説明資料など）

「市民と行政との協働の考え方」(2006年5月)

初 版 2006年5月

一部改訂 2006年6月

【発行】

那覇市経営企画部経営企画室

〒900-8585 那覇市泉崎 1-1-1

TEL:098-862-9937 FAX:098-862-4263

E-mail:m-gyousei001@neo.city.naha.okinawa.jp