

# 自治体のシチズンシップ

シチズンシップと自治体の政治・行政(今井 照)

職員のまちづくり実践／飯田型公民館制度／板橋フォーラム

南大阪の情報開示を拡げるプロジェクト／かすかべ地域デザイン研究所

渋川まちづくり市民会議／参加のプロセスマネジメント

地方自治職員研修  
46th  
SINCE 1967

# 9

2013. SEPTEMBER  
通巻652号  
創刊1967年

## 月刊 地方自治 職員研修

自治をつくる自治体職員・議員・市民の政策情報誌

pick up!

### 地方の眼

小平市住民投票が問うもの／北爪三記

### 循環型社会を創る!

全員参加型でエネルギーの地産地消を目指す／桑名市

### 自立と支援、支えあいの福祉社会に向けて

「生涯保健師」が健康増進・災害対応をサポート／徳島県

●1年で合格力が身に付く

### 昇任試験V講座

直前対策

# CITIZEN SHIP





職員必読・この一冊! <有須和也> 黒田清 記者魂は死なず <小山秀幸>……………11

特集 自治体とシチズンシップ

シチズンシップと自治体の政治・行政/今井照……………14

私のまちづくり実践/市民として考える職員に/馬袋直紀……………18

自治の担い手・支え手を育てる飯田型公民館制度/木下巨一……………21

市民の責任と積み重ねによる地方自治/鈴木好行……………24

南大阪の公益活動を深化させていくために/特定非営利活動法人SEIN……………27

私たちの街のシビックプライド向上のために/かすかべ地域デザイン研究所……………30

洪川まちづくり市民会議の目指すもの/針塚重文……………33

参加のプロセスマネジメント/杉崎和久……………36

葉上太郎の都政ウオッチング <オール与党>の嘘/葉上太郎……………39

輝け!メンター塾 <ウレゼン?> あがらずに説明するために/木村純一……………48

地方の眼 <小平市住民投票が問うもの>/北爪三記……………49

クイスの森 <通則的なルールの役割と意義>/森 幸一……………53

政策法務講座?・0 <立法事実の意義とその役割>/宇那木正寛……………54

実務で斬る!地方自治制度改革 <神奈川県臨時特別企業税事件最高裁判決の論点>/若嶋 忠……………56

Forum通信 <市民と議員の条例づくり交流会議2013>/編集部……………58

連携・「知」活用 <産学官マッチング>・仙台モデル/仙台市……………60

循環社会を創る! <全員参加型>でエネルギーの地産地消を目指す/桑名市……………63

自治体政策法務の最先端 <公務員制度改革と人事評価十違反建築物への対応と課題>……………66

自立と支援・支えあいの福祉社会に向けて <生涯保健師>が地域の健康増進・災害対応をサポート……………69

topics! <「指導死」を知る、「指導死」を防ぐ>/大貫隆志……………72

新連載 脱力呼吸でお手軽リフレッシュ <背すじを緩める脱力呼吸入門>/瀬戸嶋 充……………75

市民を守る・自治体を支える <市民によるため池保全活動を支援>/高松市……………77

施設から見る自治体の文化水準 <三重県文化会館と津あけぼの座>/松本茂章……………80

皇室外史 <勝海舟>能力で身方は解消できない/童門冬一……………82

自主研究グループからの発信 <自治体職員同士が知恵と機会と「気持ち」を交換する繋がり>……………85

実務

行政実務 地域ブランドの認定制度を構築するにあたり留意すべき点は何か……………90

人事実務 勤務時間内における職員団体活動の許可を行うに当たって留意すべき点は何か……………92

財務実務 新たな「骨太方針」で地方財政はどう変わるか……………94

税務実務 クレジット収納の取扱い拡大に向けた戦略的な取組とは……………96

福祉実務 市町村の児童虐待対応における児童福祉と母子保健の連携をどう進めるか……………98

昇任試験V講座

第12講

憲法/行政法/地方自治法/地方公務員法/実務法/マネジメント論文/時事問題/行財政知識/組織運営/行政判断/知能分野/資料解

101~119

連載

- NETWORK…40 ●争訟法務・最前線! /羽根一成…68 ●47行政ニュース! …76
- BOOKS…88 ●法令速報 <耐震改修促進法改正/道路法等改正/港湾法改正> …120
- 読者のひろば…121

《おすすめです! 公職研の自治関連書籍》※価格はすべて税込みです。



必携自治体職員ハンドブック(第1次改訂版) 公職研編集部・編 定価:2520円

地方自治のすべてを1冊にまとめた「地方自治の教科書」。最新の地方行政の動向と課題をコンパクトに解説。また、地方自治の諸制度を分かりやすく解説し、昇任昇格試験の対策や自学自習のテキストとして最適な内容構成。付録として、「法令用語のママ知識」を収録。

市民自治のこれまで・これから 今井 照・編著 定価:2625円 13人の識者が自治・分権の足跡を振り返り、展望を占う連続インタビュー集。編著者の書き下ろし論稿を加え、自治の深淵に迫る一冊。

自治体の債権回収 自治体債権研究会・編著 定価:2835円 債権の法的性格、回収方法、時効期間等についてわかりやすく解説。債権を適切かつ迅速に管理・回収し、収入を確保する不良債権処理の手引き。

パワハラ対応の基礎知識 金子雅臣・著 定価:210円※201冊以上特別割引 パワハラ防止へ、公務職場で働くすべての人に「役立つ」内容構成(本書は書店ではお取り扱いしておりません。直接小社までご連絡ください)。

都市問題

第104巻第8号 2013年8月号 定価750円 <編集・発行> 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所 〒100-0012 東京都千代田区日比谷公園1-3 TEL(03)3591-1262 (ダイヤルイン) FAX(03)3591-1266 E-mail: toshimondai@timr.or.jp http://www.timr.or.jp/

【巻頭言】中村桂子

特集1 住民・国民投票、直接民主制の課題

間接民主制における住民投票……………岡本三彦

住民投票をめぐる動向と論点……………牛山久仁彦

常設型住民投票条例の制定論理……………金井利之

住民投票、国民投票法、憲法96条改正問題を整理する……………井口秀作

E U統合における国民投票制度……………吉武信彦

【インタビュー】

人と人、人と自然をつなぐ「カバタ」の水 田中義孝 [針江生水の郷委員会会長]

特集2 自治体の広報・広聴

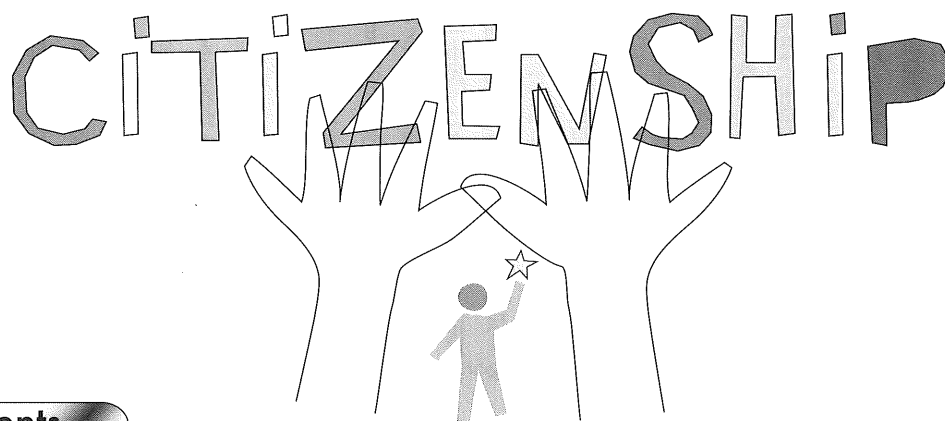
曾我謙悟/片山善博/神原勝/三木由希子/河井孝仁



# 自治体の シチズンシップ

住民の自治力ということが言われて久しい。自治体行政の政策過程に参加の手法が組み込まれるのは、もはや当たり前のこととなり、地域における市民による自治の実践も、幅広く、また深まりを見せてきた。しかし、一方で、参加が一般的になってきたからこそ見えてきた課題もあるようだ。

今回の特集では、市民のシチズンシップの充実ぶりとともに、そのシチズンシップを基礎とする自治体とはどのようなものなのか、自治体行政・職員にどのようなスタンス・振る舞い・取り組みが求められるかを取り上げる。



## contents

シチズンシップと自治体の政治・行政	今井 照
私のまちづくり実践～市民として考える職員に	馬袋真紀
自治の担い手・支え手を育てる飯田型公民館制度	木下巨一
市民の責任と積み重ねによる地方自治	鈴木好行
南大阪の公益活動を深化させていくために	特定非営利活動法人SEIN
私たちの街のシビックプライド向上のために	かすかべ地域デザイン研究所
渋川まちづくり市民会議の目指すもの	針塚重文
参加のプロセスマネジメント	杉崎和久

# 市民の責任と積み重ね による地方自治

板橋フォーラム代表

鈴木好行

## 市民による政策形成とローカルな民主主義

「市民による政策形成とローカルな民主主義」とは、遡ること11年前の2002年、板橋フォーラムが発足し、基調講演を引き受けてくれた山口二郎さんの講演テーマである。講演を依頼した際、山口さんからこのフレーズがスラスラ出てきたので、今でも忘れることのできない言葉である。同時に当会のミッションと活動の方向性を指し示してくれたように、今でも座標としている。

市民主導、住民自治という語句はよく耳にし、使ったりもするが、「シチズンシップ」という言葉はあ

まり使わない。個人的には「市民の責任」という意識が適当かと思うが、同語句をもっと独自に解釈してみると「ローカルな民主主義」と「市民による政策形成」にたどり着くように思う。地方自治は民主主義の学校といわれるが、地方自治体でこそ住民による統治は必然かつ容易である。また統治するには具体的に様々な政策を練り、実行する必要があるが、市民の論議の中から政策を形成していくことが地方自治の理想。

こんな視点と想いから、板橋区（東京都、53・9万人）での当会の活動を紹介しつつ、シチズンシップについて述べさせていきたい。

ては「義」のある活動とはならない。毛沢東は「調査なくして発言権なし」と言ったが、当会も各種の調査・研究を独自に行い、これに基づく政策提言を行ってきた。一例としては、2002年「板橋区における社会貢献団体等との協働事業一覧に関するアンケート調査」、2004年「行政評価に関するアンケート調査」等である。

そこで結果的に学んだことは、行政機関やマスコミでなくても、主旨や内容、設問がポイントをついていれば、民間が行う調査でも回収率が上がるということである。事実、例えば2006年に実施した「指定管理者制度に関する調査」では区内全指定管理施設の管理者および区役所の全担当部署にアンケートを取ったが、回収率は管理者が70%、区役所が100%であった。

リストなどは行政資料も活用させていたのだが、知りたいことがあるなら自前で調査する。論より証拠。やってみれば意外と面白く実情も把握できる。各種の要求や政策を提案する組織・団体はあるが、中立公正なスタンスで独自の調査に取り組む

団体はそうはなく、調査に基づいた政策提言は、当会の存在を支える役割を果たしたように思う。

## 板橋区における区民参加の歴史と区民ワークショップの蹉跎

当会の活動について述べてきたが、この十数年、区民参加に関して行政が試みたことを記してみたい。但しこの記述はあくまで私の主観的な目で見た完全な外史であることをご了承承願したい。

板橋区は2000年前後から、区政経営の基本的理念として三つを掲げてきた。①情報公開による透明性と信頼性の確保、②区民参加と新たな公私の役割分担の確立、③行政の客観的評価の確立、である。そしてこの理念に基づき政策を具現化させてきた。時系列的に記すと、平成12年に情報公開条例、2002年に行政評価の実施、2003年にパブリックコメント制度の制定、2011年度当初予算からは編成過程が公表されるようになった。また区民参加のワークショップも2回実施されるなど、全国的に起きている自治体改革の潮流と軌を一にし進展を遂げた。

## きっかけは2001年「ボランテア国際年」

政治も経済も、そして市民によるボランタリーな活動も、すべては人と人が出会うことから始まる気がする。当会はもともと板橋区で何らかの活動を行っていた人たちが、国連の定めた2001年の「ボランテア国際年」にあたり、行政も含めたオール板橋でイベントを組んだ際に出会ったところから始まる。

私自身はそれ以前から板橋区でボランタリーな活動に係っていたが、国際年にさまざまなことが見えてきた。少し俯瞰して見た場合、ボランテアの活動というものは川の下流でゴミを拾っているようなものである。しかし上流でゴミが発生し、これが流されているという構図がある。そこで翌年から国際年で出会った方や旧知のボランテア仲間と、区民も行政も議会も一緒に議論するための土俵を区民が創るという事業を起した。当時、住民と行政の協働が叫ばれ始めていたものの、行政が住民を都合よく使うための方便のような感じがした。であれば行政に

ただし、そこで問題が起きた。この行政の作った新しい仕組みに、区民とその意識がついてこなかったことである。当然、これらの仕組みを使うのは区民の側である。換言すると区民の意識と行動力が試されている。私はそう見る。板橋区において

は区民の参加に対する意識、さらに言うところの意見は言っても自分たちのこととして考える主体性が醸成されていなかったのだから。それを実感し、気づいたのが自治基本条例のワークショップ（以下、WS）である。過去WSを2回行ったと書いたが、その一つが2010年、自治体の憲法とも言われる自治基本条例の骨子を区民同士のWSで作成する試みである。会合は夜間開催ということもあり、私も個人的に運営委員として主体的に係わることになった。メンバーは全員公募で49人。5グループに分かれ、10ヶ月の間に分科会、全体会、運営委員会、原案作成チームと毎週のように集まり議論・検討を行った。また中間報告を取りまとめ

た後、区内5ヶ所で区民との意見交換会、さらにはパブコメでの意見聴取も行った。同WSは板橋の政策形成では過去に類を見ないほど注目を受けた。意見交換会の参加者145人、パブコメの応募171件という数字がこれを表している。私は当初、WSは好機であり、自身についても楽観的に考えていた。しかし取りまとめが近づいてくる中で「同条例の位置付けとは」「区民の定義とは」といったそもそもの部分で様々な意見や価値観が表面化した。最終的に報告書をまとめたものの、途中で抜けていくメンバーも出た。この過程でわかったことは、議論や意思決定には、まずはじめにルール作りが必要であるということ。そしてとことん議論しても落としどころが見えない場合、最後には多数決の評決はやむを得ないということである。区民参加で行ったWSが区民同士の意見の溝を浮き彫りにし、結果的に軋轢が生じる。区民参加といっても現実にはなかなか厳しく、私にとってもほろ苦い経験であった。

## 住民の叢智を収斂して政策を搾り出す

にもかかわらず、市民の責任と可能性を信じたい。なぜなら、自

住民が参加するのと同様に、区民の側に行政の参加を促してもよいのではないか。また住民代表である議会も、協働の輪の中に入るべきなのではないか、との論理である。

爾来「不偏不党」「やる気・世直し・手弁当」というボランタリーな活動の原理原則を大切にし、行政からの禄を食まず、自前の活動を買っている。

その後、様々な出会いの中で活動も広がり、いつの間にか12年が経つ。具体的な取り組みとしては、毎年テーマを決めて調査研究や政策提言を行い、また著名人をお招きしての講演会、先進自治体の首長や板橋区の職員・議員、学識経験者といった方々が参加するシンポジウム、地域政策勉強会の開催、いたばし政策塾等への協力、ブックレットの出版、模擬事業仕分けや選挙の公開討論会の主催、シニアの地域デビュー支援講座の企画運営等を行っている。

## 生の意見をくみ上げる 独自調査の大切さ

前項で述べた設立の経緯や趣旨が「情」であるならば、「理」がなく成では過去に類を見ないほど注目を受けた。意見交換会の参加者145人、パブコメの応募171件という数字がこれを表している。

私は当初、WSは好機であり、自身についても楽観的に考えていた。しかし取りまとめが近づいてくる中で「同条例の位置付けとは」「区民の定義とは」といったそもそもの部分で様々な意見や価値観が表面化した。最終的に報告書をまとめたものの、途中で抜けていくメンバーも出た。この過程でわかったことは、議論や意思決定には、まずはじめにルール作りが必要であるということ。そしてとことん議論しても落としどころが見えない場合、最後には多数決の評決はやむを得ないということである。区民参加で行ったWSが区民同士の意見の溝を浮き彫りにし、結果的に軋轢が生じる。区民参加といっても現実にはなかなか厳しく、私にとってもほろ苦い経験であった。

自治体においては首長の権力は大きいものがあるが、期間と旬が限られているからである。

当会では毎年、先進自治体の首長をシンポジウムにお招きしているが、2002年に最初に来てくれたのは埼玉県の志木市長（当時）、穂坂邦夫さん——首長が毎年来てくれるようになったのは穂坂氏のお陰であり恩義に感じている——であった。穂坂氏は当時「職員半減計画」を打ち出し、人口減少社会の行政の在り様に一石を投じたが、市長が変わると同計画は取り消されてしまった。

ドラスティックな改革は、揺り戻しがある。市民の意識や常識に依拠した改革でなければ本当の意味で根付かない。つまり日本の社会においては急進的な変革は馴染まない。結局、時代の潮目や社会の変化が生み出す市民の価値観が幾重にも重なりあい、その延長線上に自治体の変革もある、そんな気がしている。

これからの少子超高齢社会、また変化の激しい時代にあつて自治体はどうしたらよいか。その答えに100点満点の解答用紙がないことだけははっきりしている。だからこそ、

その対応や手段においては、とにかく主権者である住民の叡智を集め、そして議論しながら収斂させる。これを徹底させることによってしか普遍的でよりよい方向の政策は導き出せないように思える。これからの自治体は、どれだけ住民が参加しそして政策形成にかかわれるか、結局そこにかかっているように思う。

### 組織ではなく、一人ひとり

行政については、カギは何と言っても職員一人ひとりである。能ある鷹は爪隠すというが、職員を大別すると、爪はあるが意識的に使わないタイプとそもそも爪はないタイプに分かれる。爪の有無は接すれば何となくわかる気がする。爪とは、付け焼刃ではない自らの意見や改革意欲のことである。爪がある場合、こごぞという時にこれを使うのが公務員の「使命」であると思うし、使わなくては或る時必ず後悔をするように思う。爪のない場合は是非、思い切つて住民の中に飛び込んでほしい。実は意外とそのほうが楽であるし、そこそが自治体職員の醍醐味であると思う。その中で爪も伸び、仕事のやり

甲斐や人間関係が築けるはずである。そして、私が何より意識したいのは、行政という組織と仕事をすることではない、担当である職員一人ひとりと仕事をし、ということである。結局、行政と市民の協働というのは、小さいことも含めて実績と信頼の積み重ねによって実現する。その過程で向き合っているのは組織ではなく人であり、その場合、行政と市民の垣根は限りなく低くなる。これは議会に対しても同じであり、議会ではなく必要に応じ議員一人ひとりと係わる。

居丈高な市民が、前例云々、公平性云々という行政の対応を招く。職員のパーソナリティを尊重しフレキシブルな対応をする。筋を通す、相談には乗る、約束は守る。それが職員に対する市民の流儀である。そう思う。

### 地方自治に近道なし

繰り返しになるが、どれだけ住民が真剣に考え自治体に携わるかがカギである。それには平場での議論とそのトレーニングが必要である。最後に、そのための具体的な提案をしたい。方向を出さなければなら

ない地域の課題に関し、無作為抽出された住民が半数以上、そのほか自薦他薦の住民と複数の関係職員が一緒にあってワークショップ方式で議論し、これに権限も与えて方向を擇りだす作業をやってみる。国では構造改革特別区域（特区）制度があるが、自治体では『市民選択特別政策課題』といったところか。

例えば、少子化に伴い各自治体で廃校が出ているが、この利活用をどうするか、というテーマなどはわかりやすく住民にも身近な問題なため、この手法に適しているように思える。行政がやることに意見を言う前に、これを引き取って住民自らが考えることを積み重ねることが大事であるし、行政も住民に託してみることが肝要である。議論を重ねるうちに行政も住民も賢くなるし、何より住民は参加し議論する過程で、自らの住む地域そして自治体のことを好きになる。急がば回れ、地方自治に近道はない。創意工夫で試行錯誤しながらも一つひとつ積み重ねていくことで自治体の未来は在る。知恵と力を合わせてやるしかない、今、つくづくそう思う。

## 南大阪の公益活動を深化させるために

### 南大阪の情報開示を拡げるプロジェクト

(南大阪の公益活動ポータルサイト)

### 特定非営利活動法人SEIN

#### 地域課題の解決と理想実現に向けてスタート!

南大阪とは、政令市1市(堺市)、特例市など7市(岸和田市・泉佐野市・富田林市・河内長野市・松原市・和泉市・羽曳野市)、小規模市7市(泉大津市・貝塚市・高石市・藤井寺市・泉南市・大阪狭山市・阪南市)、6町(忠岡町・熊取町・田尻町・岬町・太子町・河南町)、1村(千早赤坂村)の22市町村のことで、人口は、239万1982人(2012年3月31日現在)。面積は、881平方キロメートルで、森林率は40.5%と自然豊かです。また、岸和田に代表されるだんじりなど、地域の活力の源泉となる秋祭

りが1503町会のうち604町会(およそ40%)で残っており、地縁組織が活発というのも特徴の一つです。

当法人は、堺市内を中心に2004年2月より中間支援組織として活動を続けてきました。事業を行うにあたり「地域課題の解決、理想実現に向けて活動するNPOの信頼度を高めるため」にはどうしたらいいか?」を常に問い続けてきました。その中で、独自に堺市内のNPO法人について調査を行った際に、衝撃的な結果が出てきました。それは、半数近くの法人が、継続した活動ができていない、また一部には事業報告書も提出していないという点です。この状況は、NPOを協働のパートナーと見る市民・企業・行政がNP

Oにアクセスする際に、不信につながると考えられますが、活動していないと把握した団体を羅列してブラックリストを作るわけにもいきません。

そこで、「堺市内のNPOこんなことができますリスト」という、ホワイトリストを発行しました。これは、ブラックリストを「警戒を要する人物・団体のリスト」とするならば、逆に「信頼に値する、もしくはきちんと活動している団体のリスト」とするものです。

ホワイトリスト作成に当たり、全国でNPOや地域支援を行うI・I・H・O E(人と組織と地球のための国際研究所)の代表である川北秀人氏にご指導いただき、千葉県のNPOと学校との連携をめざした「学校とNPOとの連携促進事業」における、『まちのスペシャリスト! 地域のスペシャリスト!』学校と連携を希望するNPO一覧」を参考にしました。

この事例集は、千葉県内のNPOと学校との先進的な連携事例を紹介し、学校関係者にNPOとの連携を行う際のポイントなどをまとめています。またNPO一覧では、「連携できる内容」まで踏み込んでわかりやすく整理され

ていました。

着想のヒントを受け、堺市内の団体の強みや協働実績を掲載し、実験的に堺市職員向けの「NPOと行政との協働」研修で配布することができました。取り組みの中で、これまでNPO支援の対象エリアについて、堺市という行政区域を支援の範囲として意識してきましたが、行政区域を越えて、中間支援機能をもったテーマ型NPOと連携することにより、より自立した市民活動支援が実現できるのではないかと、また地域にとられないテーマ型NPO自体が、自治体を超えた連携や活動を通して、地域のNPOの底上げに取り組んでいくといった動きが必要ではないかということから判断し、南大阪にエリアを広げ、積極的に情報開示していこうという意志のあるNPOと一緒に取り組みを始めました。

### 南大阪の情報開示を拡げるプロジェクトの概要

そして南大阪のNPOの社会的信頼を高めるプロジェクトが、2012年度にはじまりました。本プロジェクトは、大阪府新しい公共支援事業に採択され、南大阪で中間支援の機能を持