

住民・行政の協働と分権型まちづくり

牛山 久仁彦

USHIYAMA, Kunihiko

(明治大学政治経済学部教授)

1. 分権時代の到来と協働政策

1990年代以降の日本の地方分権改革は、機関委任事務の廃止を断行し、三位一体改革の実施や市町村合併を経て、団体自治の改革を現実のものとした。そして、「平成の大合併」にともなう自治体の大規模化は、自治体の能力を拡大し、分権の「受け皿」を用意したことも事実である。

しかし、こうした団体自治の改革と同時に、忘れてはならないのは、あくまでも地方分権改革によって変わらなければならないのは、自治体の現場であるということである。第一次地方分権改革は、機関委任事務の廃止等を中心とする諸々の改革を実現したが、それに対する批判は少なくない。「国の責任放棄」「官官分権」といった批判があり、地方分権は、結局「小さな政府」をめざす新保守主義改革でしかない指摘されることも少なくなかった。しかし、改革に不十分な点があることをふまえた上で、分権一括法が施行された2000年4月以降の分権改革に関する責任の多くが自治体にバトンタッチされたことを忘れてはならない。

ただ、地方分権改革の推進は、結局のところ、自治体側の努力や力量の拡大なくしては完結しないのであり、自治体政府の政策形成能力を必然的に求めるものである。さらに、そうした自治体政府の力量拡大は、もはや行政のみによってもたらされるものではなく、地域社会に暮らす住民にも問われているのである。住民自治の重要性を持ち出すまでもなく、地方自治にとって重要なのは、地域社会に暮らす人々の営為なのである。

分権改革が、住民に身近な行政に権限と財源を委譲することで、地域住民が安全・安心に暮らしていくことを目指すものであることに異論はなかろう。しかし、自治体が置かれている現状が厳しく、社会の激変の中で住民の暮らしが脅かされていることも事実である。国際化や情報化、少子高齢化などの厳しい状況の中、深刻な財政危機が自治体を襲っている。それに対して、しばしば批判されるように、行政の運営には経営的な視点が欠けており、前例踏襲や中央政府に依存した条例運用など、激変する地域社会の状況に十分な対応ができていないのではないかといわれるのである。

実際、PDCAサイクルの確立による自治体経営的手法の導入は、声高に叫ばれるものの、現実には多くの課題を残したままであり、必ずしもうまくいっていないといえよう。自治体行政が、どのようにして、住民サービスを向上させ、住民満足度を高めていくのかという視点に基づいて、改革の方向についての議論を進めていく必要があり、そのために、自

治体現場の実情に見合った独自の判断と、それを行うための権限と財源が自治体に存在する必要があるのである。そして、行財政改革が量的に進められる一方で、住民サービスの質の確保がないがしろにされてはならないのである。

こうした自治体経営の観点は、行政の中に民間の手法を取り入れて、「顧客満足度」を高めるという結果を導き出そうとするが、ことはそう簡単ではないだろう。民間企業の場合には、企業に利益をもたらす事業や社員が評価され、高い収益をもたらす顧客には良質なサービスが提供される。しかし、行政の場合には、高い税金を払っているからといってよいサービスがもたらされるわけではなく、むしろ所得の再分配効果や社会の安定のための格差是正が行なわれるのが通例である。そうすると、住民の満足度を高めるためには、どのようなサービスが必要とされているのか、どこまで行政がそれらを担うべきなのかといった点を検討せねばならず、それに答えを出すのは容易ではない。

しかも、事業を行なえば行なうほど収益があがることを基本とする民間企業に比べて、住民の要求に応えるためにサービス供給をすればするほど、財政の状況が厳しくなるといっても過言ではあるまい。そこで、近年、急激に浮上してきたのが、「新しい公共」や住民と行政の「協働」という考え方である。

2. 地方分権と公共サービスの改革

自治体行政において、とくに住民と行政の協働が求められるようになった理由が、地方分権改革のみに求められるものではないことは当然である。国・地方を問わない財政危機によって、バラマキ型の行財政運営が困難になり、多くの住民が望む施策に効率的に財源を配分していかないと、自治体運営がままならない状況がうまれたことも事実である。行財政危機は、行政による公共サービスの独占的供給を困難にし、サービス供給の担い手が多様化することを必然のものとした。企業や NPO といった民間の力を借りなければ、安全・安心の地域社会を維持することが難しくなってきたといえよう。これらの動きが、住民の地域社会における役割を変化させ、住民と行政の協働を求める背景にある。

しかし、このことは、そうした「都合」にとどまらず、行政が担ってきた公共部門の再編成をもたらし、根本的な問題に立ち返る意味をもつこととなろう。近年、ガバメント (Government・統治) からガバナンス (Governance・協治) への変化がしばしば指摘されていることも、このことと無関係ではない。

もちろん、こうした公共サービスの担い手の多様化の背景には、財政危機や「小さな政府」を求める新保守主義的な潮流も存在しており、これに対する批判的見解も重要ではあるが、あわせてこのように集権的なシステムの改革による分権的で市民自治の強化につながるような側面を評価していく必要もある。また、反対に、こうした視点の強化によって、ことさら「小さな政府」をめざすことのみに執着する議論ではなく、市民・住民に対して自治体政府がどのようにあるべきかを検証すると同時に、官と民の役割分担という、重要な課

題についての検討も求められている。

一方、公共サービスの民間化が進む中、一部の分野では、民間が提供するサービスの「危うさ」も顕在化している。マンションの耐震偽装や民間委託されたプール施設での幼児死亡事故など、民間に委ねた結果、住民が危険にさらされたり、人命が失われたりする例が社会問題化している。そして、形はどうあれ、事故が起こった場合には、管理責任が行政に及ぶことは司法の判断からも明かである。その意味では、公共サービスの提供主体が多様化する中、公共的なサービスである以上、そのコーディネートや監督については行政が公的責任を果たすことは不可欠である。また、公共サービスの担い手が、十分な力量を持っていない、あるいは担い手が存在しない、という場合には、行政が直接サービスを供給しなければならない地域や場合もありうる。

そうした点をふまえると、とくに、重要と思われるのは、行政と住民の関係についてである。民間企業等、営利団体に対するアウトソーシングは、行政サービスの効率化、スリム化をめざし、契約に基づいて行われている点でわかりやすい。いわゆる市場化の中で、企業も NPO もそこに参入していき、できるだけ質の高い公共サービスを確保するよう、事業者選択が行われることとなる。

しかし、市民がのぞむ公共サービスは、必ずしも企業が担うような採算のあうようなものばかりではなく、あわせて、行政が直接担うことができない、ないしは不適切なものも存在する。そこで、住民と行政が協働して公共サービスを担う「新しい公共」の考え方が注目されているのである。同じ、外部化でも、この協働と市場化は混同されてはならない。しかし、協働をめぐるのは、さまざまな議論が存在しており、また多くの自治体で協働を推進する施策展開を行ないながら、協働の概念についての理解は十分なものとはなっていない。

それでは、自治体における住民と行政の協働をめぐる現状はどのようなになっているのだろうか。現実には、協働型の行政運営への取り組みは緒についたばかりであり、まだ手探りの状態にある。それどころか、協働についての否定的な意見や感想が語られることも少なくない。それというのも、協働については、依然としてその概念が不明確な上、住民・行政共に、相互不信が根強いことがある。行政から見れば、住民の提供する公共サービスは、安定性に欠け、供給量にも不安がある。また、住民からすれば、行政が、財政危機の中で困難になっているサービス供給を住民に肩代わりさせようとしている、という疑念がある。双方の対等性や協力のあり方についても意見の相違が存在し、相互理解が進んでいない。行政は、住民を、本当の意味でのパートナーたりうるのか、と考えて参加の拡大に踏み切れず、住民は、行政が負担を転嫁して分任させようと疑心暗鬼に陥っている。また、研究者の中からも、行政が仕掛ける協働の問題点を指摘する批判も多い。

したがって、住民と行政の協働については、基本的な視点を明確にし、公共サービス提供における協働の位置づけを検討しておく必要がある。また、こうした協働の取り組み

は、住民自治のあり方と無関係ではないのである。

3. 住民自治と参加・協働

3.1 住民参加への注目

「協働」という言葉が表す意味・内容については、後に言及するが、90年代以降に進められた地方分権改革に関わらず、すでに参加・参画といったスローガンは、以前からしばしば議論されてきた。参加・参画の課題は、自治の問題と密接に関係しており、地方自治の根幹に関わるからである。とくに、日本の集権的な中央－地方関係の下では、地方自治確立のために自治体の改革を進める住民の参加・参画の取り組みが重要な意味をもってきた。

住民の参加・参画の動きは、かつて高度成長期に大都市圏を中心に数多く誕生した革新自治体において注目されてきた。高度経済成長の下では、急激な都市化・工業化がさまざまな問題を発生させたが、それが公害問題であり、また都市における無秩序な開発であった。それらの矛盾は、大都市や工業地帯で顕在化し、住民の健康被害や生活環境の悪化をもたらしてきたのは周知の事実である。

これらに対して、公害問題を告発する地域住民の動きが活発化し、都市部におけるマンション建設反対運動や日照権の主張などが住民から提起された。こうした動きが、革新自治体誕生の原動力の一つであったともいえ、コミュニティ形成の運動にもつながったのである。こうした市民運動・住民運動の高揚は、政府や企業を告発する性格が強かったため、行政の側からは警戒する向きも強かったが、翻ってみれば、社会問題を顕在化させ、地域住民が安心・安全に暮らせるための課題を政府に提起する役割を果たしたといってもよからう。

さらに、この時期多くの自治体で取り組まれたコミュニティ形成の動きや取り組みは、革新自治体を中心に、行政の運営を住民とともにどのように進めていくのかという今日的な課題を先取りしており、重要な意味をもっていた。大都市部を周辺に、従来、行政が住民の意向を把握したり、役割を分担してきた自治会・町内会の組織率は低下しており、そのあり方・役割をどのように分担していくのが課題となっていた。そこで、いくつかの先進自治体では、地域コミュニティを再構築し、地域住民の参加・参画を進めていくのが課題となったのである。自治体における参加・参画の動きは、戦後地方自治の根本的な課題であり、地方分権のプロセスの中でも、不可欠な取り組みなのである。

3.2 住民の参加・参画と協働

こうした住民参加・参画の動きは、高度経済成長が終わり、低成長の時代を迎える中で変化してくる。その要因のひとつとして、市民・住民の自治体との関わりの変化がある。革新自治体の経験やコミュニティ形成運動は、住民の行政参加を促進し、参加・参画のあ

り方についての喚起を促した。後にみる NPO や市民活動の取り組みも、こうした流れの延長線上にあると考えられる。

行財政の状況にも変化が生まれ、低成長以降や、のちのバブル崩壊に伴う、国・地方を問わない財政危機によって、バラマキ型の行財政運営は困難になり、増大する行政需要に対して効率的に財源を配分していかないと、自治体運営がままならない状況が生まれたことも、こうした状況を加速した。いかにして、住民の意向を反映した施策を実現するのか、そのための住民参加手法が問われたのである。

そして、先に見たように、行政が独占してきた公共サービスの供給が困難になり、担い手の多様化が求められ、企業や NPO といった「民」の力を借りなければ、安全・安心の地域社会を維持することが難しくなってきたのである。このサービス供給のあり方について、考える際にも、参加・参画にとどまらず、住民と行政の協働が求められていくこととなる。

4. 住民と行政の協働へ

4.1 自治体行政と住民の参加・協働

しかし、その一方で、協働については、さまざまな見解があり、また批判も多い。自治体行政における住民との参加・協働について、十分な理解が進んでいない点については、既に触れた通りである。

そこで、協働については、以下のような二つの視点からの整理が必要であるとする。すなわち、第一に、協働を政策形成時における行政と住民の関係の中で位置づけ、第二に、それらをふまえ、行政と住民の役割分担をふまえた公共サービスの提供を行なっていく、というものである。

これまで見たように、公共サービスの供給にあたっては、多様な供給主体が役割を分担しながら住民の生活を支えていくことが不可欠になっており、現実にはさまざまな政策分野でそうした試みが進められている。しかし、場合によっては、それが行政の責任放棄とみられる場合や、住民への負担転嫁と考えられる場合があることにすでに触れた。それは、結局のところ、公共サービスの供給のあり方について、行政が決定をし、「下請け」をさせられるのではないかという、住民の不満に起因するであろう。したがって、第一に指摘した、政策形成時における協働が重要になるのであり、この両者がセットで初めて、本当の意味での住民と行政の協働が意味のあるものになるのである。

4.2 政策形成と住民・行政の協働

政策形成の過程において、住民と行政が協働していくという場合、具体的にはどのような取り組みが行われているのであろうか。全国の自治体においては、すでにそうした取り組みが先進的に行われているが、それは、いくつか整理することができる。

第一に、行政の総合計画や各種基本計画を策定する際に行う参加・協働、第二に、施策を具体化するために規則を制定したり、条例を議会提案する際に行う参加・協働、第三に、政策が執行された後に、その内容を評価し、次の政策執行にフィードバックするための参加・協働などが考えられる。

こうした、政策形成の過程での参加・協働は、計画の策定や条例提案に向けた作業において、すでに全国の自治体で具体化してきている。市民参加の方法や手続について定めた市民参加条例やまちづくり条例などが、その例としてあげられるであろう。

重要なことは、近年、こうした条例の制定過程そのものが、住民の参加・協働によって支えられてきていることである。総合計画の策定過程に住民が参加する手法は、コミュニティ形成の課題と共に、多くの自治体で取り組まれてきており、その手法も、ワークショップを取り入れるなど、多様化、高度化している。同様に、条例制定の過程においても、専門家の助力を得ながら、住民と行政職員、あるいは住民と議員の共同作業で検討、立案される例が増えてきている。このことは、自治体のルールそのものを、行政のみで立案していくのではなく、住民と共に策定していくということを意味しており、まさに、参加・協働による政策形成の実践が行われているといえるのである。

近年の動向としては、自治基本条例を定める自治体も増え、そこでは政策・条例の策定初期の段階からの参加・協働を進めることが当然のこととして実施されている。こうした動きは、拡大しつつあり、これまで自治基本条例を制定した自治体で採り入れられている。

このような取り組みは、分権の受け皿として進められた市町村合併の推進の結果としての基礎自治体の大規模化の中で、市町村を「遠い自治体政府」にしないための地域自治強化の中でも位置づけられる。また、地方自治の本質ともいえるべき住民自治を進める観点からも、積極的に住民と行政の協働による政策形成を進めることが求められる。

4.3 公共サービス提供における協働

一方、既に多くの自治体で公共サービスの提供について、NPO や市民活動がこれを担い、行政との協働を進める例が増えている点は、周知のことであろう。高齢者介護や子育て支援の現場で、多くの NPO や市民活動が公共サービスを担い、多くの役割を果たしている点については、多くの説明を要しないであろう。激甚災害が頻発する中、危機管理や災害対策においても、協働は不可欠なものとなっている。

しかし、その一方で、どのような住民と行政の関係で、協働による公共サービスを提供していくのかという点については、さまざまな論点がありうる。行政の仕事を民間が担う例は、アウトソーシングという形でも進んでいる。アウトソーシングをめぐるのは、「公共サービス改革法」が制定され、自治体においてもこうした市場化の流れを先取りする事例が見られてきてる。東京都杉並区では、社会構造の変化や地方分権の推進を受けて、新しい行政のあり様を模索し、効率的効果的に政策運営を行うための施策として、民間事業化

提案制度を実施してきた。これは、市場化提案委員会が民間事業化の可能性ということで、行政による調整を中心におきながら、「政策判断」と「公権力の行使」という軸において、どういうものが民間事業化に適しているのかを検討し、整理したうえで、積極的に行政の仕事は民間にシフトしようと試行されてきたものである。

こうした試みは、市場化テストの自治体版とも言うべきものである。ここでは、参入を促進するため、事業者には杉並区の事務事業の実施内容が分かるように、杉並区の 869 の事務事業すべての事業名等を記載した一覧を作成し、基本的には聖域なく事業者の提案を受け付けた。民間が担うことが可能な事業については、実際に民間事業者に開放し、コスト削減につなげるという目的を持つ。こうした試みは、佐賀県や和歌山県、我孫子市などでも行われており、公共サービスのあり方を問うものとなっている。

こうした自治体版市場化テストに協働や NPO 政策がどのように関連してくるのかは、重要な論点であろう。そこで問題となるのが、民間事業化提案制度と協働施策との関係である。民間事業化提案制度への NPO 等の参入の問題も含め、行政と区民との協働事業をどのように進めていくのかについては、公共サービスの供給のあり方を考える上で、さまざまな視点からの検討が求められる。

その意味で、こうしたアウトソーシングの動きと、多くの自治体で試行されてきている「協働事業提案制度」とを検証する必要があるだろう。いわゆる「協働事業提案制度」にはさまざまなものがあり、制度設計にもさまざまなものがある。単なる団体への補助金提供にとどまるものもあれば、協働事業として大きな効果を上げているものもある。例えば、静岡県御殿場市では、「市民協働型まちづくり事業補助金」が設置されているが、この事業に採択された神山城址公園整備事業は、多くの示唆を与えるものである。この事業は、荒廃する里山を再生するため、この地域の有志が里山公園計画を作成し、具体的な作業を行なって成果をあげているものである。この過程で地域住民がワークショップを行ない、どのような里山作りをするのが議論され、地域の歴史や文化についての理解が深められた。また、行政との協働関係をどのように創っていくのかについて、市からの人的・技術的支援、残余物資の供給、私有地の民間管理による経費節減などが議論され、単なる補助金提供に伴わない協働のあり方が議論されたのである。これによって、里山保全が着実に実現し、地域の夢と期待をもたらしており、また、もしこれを行政が実施した場合、数千万円を要するという試算もなされるなど、協働事業の効果を検証する好例となっている。

こうした協働事業への取り組みは、全国的に見られるようになってきており、これらがこれからの公共の担い手の事業として、どのように発展していくのか、その取り組みについての検証が不可欠であろう。また、そうした協働事業の制度化がどのように図られているのかについても自治体での事例研究が積み重ねられる必要がある。

5. 協働の担い手

5.1 NPO・市民活動と協働

このように、市民・住民と自治体政府が、地域における社会サービスの役割を分担し、さらにはその供給のあり方や方法について考えることが重要になってきている。また、公共サービス供給の多様化という観点からも協働を捉えることが求められている。そして、そこで重要な役割を果たす主体として位置づけられるのが、NPO や市民活動である。

このうち、NPO とは、Non-Profit Organization の略称で、NPO 法（特定非営利活動促進法）が施行されて以来、特定非営利活動法人と称されてきた。この対象となったのは、従来、市民活動と称されてきた市民の自発的な活動である。

いわゆる NPO などの市民活動が注目を集めたのは、阪神・淡路大震災や日本海重油流出事故の際に、多くのボランティアが被災地に駆けつけ、活躍したことによる。自治体において協働が注目されたのもこの時期に重なる。もっとも、こうした市民の活動は、それ以前から始まっており、発展してきていたといえる。ただ、欧米では、こうした活動に対する認知が早くから進み、活動が活発化していたのに対し、日本では、そうした活動に対する認知や制度化が進んでいなかった。しかし、遅ればせながら、社会・経済情勢の急激な変化によって、こうした活動が日の目を見ることになったのである。

5.2 NPO・市民活動の意義

日本の NPO や市民活動は、政府による基盤整備や支援方策の遅れにもかかわらず、法制以前には、株式会社や個人企業を設立することで法人格を取得し、「仕事」として地域にサービスを供給してきた。福祉分野において、在宅介護支援としてホームヘルパーの派遣や配食サービスなどが、自治体行政から業務委託を請けて地域社会で高齢者を支えてきたのは周知の事実である。こうしたいわば市民事業として展開することが可能になった NPO が存在する一方で、極めて小規模でボランティア・サークルに近い市民活動団体も多い。これらの団体は活動基盤も脆弱で、メンバーも少なく、活動資金も活動の場となる空間も保有していないのが現状であった。

そこで、自治体行政に求められてきたのは、そうした NPO や市民活動の多様性に対応するさまざまなメニューの提示である。そのためには地域に存在する NPO がどのような活動を行なっているのか、またどのような行政との関係を求めているのかを把握しておく必要があるが、自治体行政のこれまでの状況を見ると、そこにはいくつかの問題が存在してきた。ひとつには、これまで、自治体行政にとって、市民の自発的活動がしばしば行政の施策と衝突し、行政が市民の活動を好ましくないものとしてとらえてきたことがある。それゆえに、市民活動や NPO との関係整備に消極的となり、法制度化が進んでこなかったといえる。さらに、もうひとつの問題点としては、行政がもつ縦割り行政のために、自

自治体が総合的に NPO 政策を展開できなかったこともある。所管毎に縦割りに把握された NPO は、例えば福祉 NPO は福祉事務所や社会福祉協議会に、まちづくりの団体は都市計画などの所管課に、文化や教育に関する NPO は教育委員会にと、地域住民が NPO や市民活動についての情報や支援を得ようと思っても、なかなか希望する団体にたどり着けない現状があった。市民の活動が所管毎に系列化されれば、NPO が身近な視点から総合的に施策を判断し、サービスを提供するという利点を、行政の縦割り文化に埋没させる結果になりかねない。したがって、自治体は、NPO 法の制定をふまえて、NPO についての総合的な窓口を整備して担当所管課を新設し、そこへの地域住民の参加や基盤整備を促進することが必要になるのである。その点で、近年、市民活動推進課や協働推進課といった名称の部署がみられるようになり、協働施策を総合的に担う例が増えてきている点は評価できる。今後は、協働政策の特徴に鑑みて、企画部門との関係の整理や、連携のあり方についても検討する必要があるだろう。

5.3 自治体における協働と NPO・市民活動政策

NPO 法の制定は、自治体にも多くの課題を課すこととなった。直接的には、NPO 法人が事務所をおく都道府県知事はその所轄庁となり、法人申請の書類を受理して法人設立の認証を行わなければならない、報告徴収、立入検査、改善命令、認証の取り消しなどの監督を行うこととされている。こうした事務が、自治体の事務として取り扱われる。

こうした都道府県レベルでの取り組みは NPO 法の制定によって始まり、全国的に多くの NPO 法人が誕生し、認証を受けている。また、神奈川県が先駆的に設置して以来、全国の自治体に広がっている、「活動サポートセンター」の設置にみられるように、NPO など市民の活動を支援するための施設設置などの試みも広まっている。

特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等

	受理数	認証数	不認証数	解散数	認証取消数
都道府県	19,634	18,254	46	273	5
内閣府	1,905	1,709	72	37	5
合計	21,539	19,963	118	310	10

内閣府HP (<http://www.npo-homepage.go.jp>) より抜粋。1998/12/01～2004/12/31 累計。なお、認証取消数は解散数の内数

そして、こうした法制定や都道府県レベルでの取り組みの進展は、住民にもっとも身近な政府である市町村にも政策的対応を求めるものである。そこで、自治体は NPO との協働を進めるための施策を展開することになるが、それらの多くは、NPO の活動を「支援」するためのものであり、具体的には、活動場所の提供・資金の提供・情報の提供・人材育

成への協力などが考えられてきた。その内容については、市町村によって違いがあるが、共通しているのはあくまでも「育成」「支援」を行うということであり、「協働」のための方策を前面に打ちだしたものは依然として少ないのが現状である。条例や要綱によって活動の場を提供したり、補助金を交付したりということはあっても、市民の活動を行政が協働するパートナーとして扱う姿勢は不十分であるといえよう。

そうした中、先進的な自治体の取り組みとして、福祉サービスを NPO に委託するなど単なる資金援助ではなく、NPO を行政が協働する相手として積極的に位置づける努力もなされている。こうした条例の特徴は、NPO 政策の柱を「協働」においたことである。例えば、愛知県岡崎市の協働推進条例は、市民協働を「市民、市民活動団体、事業者および市が、対等の立場で相互の関係を持ち、地域における公共的活動について、各主体だけでは成し得ない、創造的状況が生まれることをいう」と定義し、市民協働についての基本的な考えを示している。市町村が NPO 政策を進める際の基本的な論点を整理し、多様化し、複雑化する住民ニーズに応えるために、自治体がどのように対応するべきなのかが問われている。

5.4 行政のあり方改革

ところで、NPO の活動がもつ波及的な効果として重要なのは、NPO との関係をもつことによる行政自体の改革であろう。NPO が公共圏の拡大をもたらすことについては、しばしば指摘されているが、このことは、NPO の担い手たる市民の行政に対する関心を深めると共に、市民が福祉やまちづくりといった政策について、いわばセミプロ化するという効果をもたらす。実際、公共サービスを供給しながら、行政のあり方やその改革について、NPO は多くの貢献をしている。

しばしば指摘されるように、行政改革は行政自ら進めることが難しく、より客観的で、住民ニーズに応える形で進めるためには、第三者的な観点からの提言が重要である。その意味で、NPO が市民・住民の視点から、しかもより政策や制度に精通している視点からの改革に取り組むことの意味は大きい。こうした試みの一つは、NPO による行政評価のシステムの構想である。三重県では、県と共同でさまざまなイベントを開いたり、事業を実施してきた NPO 団体が、それらが本当に市民・住民のものになっているのかを考え、県が進める「事務事業評価システム」も参考にしながら自発的に検討し、実現したものである。この評価システムは、基本的には行政と NPO の協働事業について、行政と NPO のそれぞれが評価を行い、その結果にもとづいて今後の協働事業のあり方を考えるというものである。そして、それは市民活動・NPO の事業へと広げられ、みずからの活動そのもののあり方についても振り返るツールとして発展していくこととなる。こうしたシステムの導入は未だ開発途上にあるとはいえ、NPO が行政を変える契機を制度化する大きな第一歩であると考えられる。NPO の活動は、行政の革新にも一役買うこととなり、行政、

とくに自治体行政のあり方を問い直し、まさに分権時代における市民・住民のニーズに応える行政の実現に大きな役割を果たしつつあるのである。

6. 分権改革の次のステージへ

ここまで見てきたように、経済社会環境が激変し、自治体財政が窮迫する中、積極的に住民との協働を進めることでこれに対応しなければならない事態が進行している。しかも、単に行政の都合のみによって協働が進められることは避けねばならず、協働をめぐる住民との共通理解を深めることが不可欠である。しかし、こうした協働への取り組みは緒に付いたばかりであり、自治体現場には混乱も見られ、住民も当惑している。しかし、多くの自治体で協働推進の取り組みや組織再編が行なわれているのも事実である。こうした試みは、地方分権改革で求められてきた自治体の力量拡大に資するものでなければならない。

第二次分権改革にあたり、地方分権改革推進委員会は、「生活者の視点に立つ「地方政府」の確立」をめざして、国と地方の役割分担を明確にし、「主権者、納税者、消費者でもある住民の視点に立って地方分権改革を推進する」ことを目指している。国からの一層の権限委譲を進めると共に、条例による法令の「上書き」にも言及がなされ、自治体の役割強化が喫緊の課題として提起されている。

そして、そうしたことの正否がここまで述べてきたような住民と行政の協働による政策運営にかかっている点を、最後に強調しておきたい。地方分権改革で、自治体行政の役割と責任は格段に増してきているが、地方行政改革の推進による負担の増加も顕著である。環境変化による自治体の責任はますます大きくなるし、その機能も複雑多様化するであろう。自治体がそうした状況に応えるためには、ここで述べてきたような住民と行政の協働による地域運営を進めることが必然であることはまちがいない。地方分権が「官官分権」ととどまらず、真に住民の生活を「安全・安心・快適」なものにしていくものとして行なわれるためには、自治体がこうした取り組みを進めていくことが求められていることを忘れてはならないのである。

〔文献リスト〕

荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい、1990。

今川晃・牛山久仁彦・村上順編著『分権時代の地方自治』三省堂、2007。

牛山久仁彦監修、大和市企画部編『市民がつくったまちの憲法―大和市自治基本条例ができるまで』ぎょうせい、2005。

新藤宗幸「「協働」論を越えて」『地方自治職員研修』2003.3。

総務省・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権社会における自治体経営の刷新戦略―新しい公共空間の形成を目指して―」2005。