

論文

地方自治体による協働型事業の実施と市民参加

The Implementation of Co-production Program
by the Local Authorities : Citizen Participation

『協働』『市民』『行政』『参加意識』『違反広告物』

若杉 英治

WAKASUGI, Eiji

(大分大学大学院経済学研究科)

1. はじめに

近年、日本の地方自治体では、市民協働推進課¹⁾といった名称の部局の新設や名称変更を行うことが一種のブームとなっている感がある。地域で発生するさまざまな公共的問題を解決するための手段として積極的に「協働」を用いている。

こうした背景には、1990年以降の地方財政の急激な悪化の顕在化がその最大の要因として考えられるが、市民²⁾と行政との協働による事業（以下、「協働型事業」という）が各地域で実施されるようになってまだ数年しか経っていないことから協働型事業が単にアウトソーシングの手段になってしまっていたり、形だけの市民参加で終わってしまっていたりするケースも見受けられる。そこで、現在、日本の各地方自治体において実施されているさまざまな協働型事業について実証的に考察する時期に来ているのではないかと考える。

本稿は、行政による協働型事業として大分市路上違反広告物除却推進員制度を事例として、同制度に参加している市民へのアンケート結果をもとに、同事業に参加している市民の参加意識を分析し、それを行政と市民との関係性を分析するモデルを用いて検証を行っている。協働型事業に参加する市民の特性を探ることで協働のあり方についての新たな知見を得ることを目的としている。

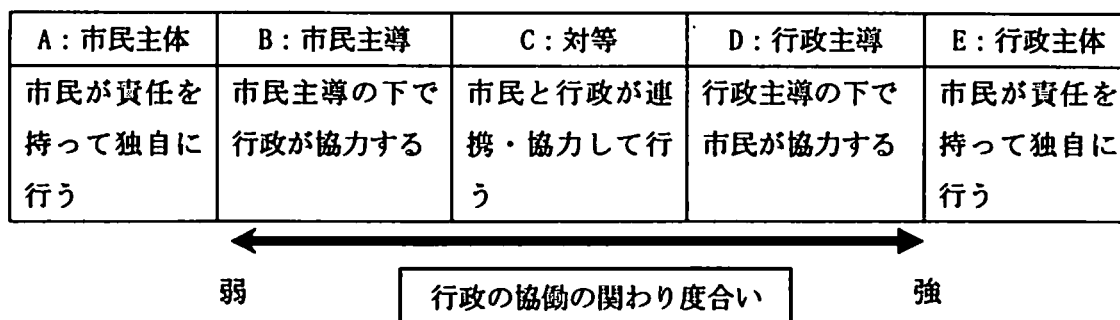
2. 協働の概念と先行研究

「協働」という言葉は、もともとアメリカの行政学者ビンセント・オストロム (Vincent Ostrom) が、「地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしていくこと」の意味を表すために造語した「コプロダクション (Co-production)」という言葉を日本語に訳したもので、その概念を最初に日本に紹介したのが行政学者の荒木昭次郎(1990)であった。荒木によると、協働を「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意志に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系である」と定義している。(荒木, 1990, pp.6-9) その後、主に政治学や行政学の分野において議論がなされている

が³¹⁾、共通する点としては「対等な立場」(対等性)と「価値の生産」(生産性)の2つの要件が挙げられている。

また、市民との協働により事業を実施する地方自治体では「連携」や「協力」といった表現が多く使われており、市民と行政との関係性に注目した定義がなされている。たとえば、青森県八戸市では図表1にあるように行政と関わりの度合いが弱いか強いかにより協働を「市民主導」、「対等」、「行政主導」の3つのかたちで分類しており、同市では協働を「市民及び市民活動団体と行政が対等な立場で、おのおのの組織の目的(使命)の実現や共通する課題の解決のために、それぞれの資源や能力等を持ち寄り、連携・協力していくこと」であると定義している。

図表1 さまざまな協働のかたち



出典：八戸市(2007)『八戸市地域コミュニティ振興指針』

しかし、行政と市民との関係性のみに着目した協働論では、行政の協働への関わりが強くなることで、市民は行政の下請けをしていると感じ⁴¹⁾、協働の2つの要件のうちの「対等性」が失われる可能性をはらんでいる。そこで、本稿では対等であるかどうかの判断基準⁵¹⁾として市民の参加意識に着目し、協働を「何らかの参加意識を持った市民と行政とが、地域に存在する公共の問題に対して相互に理解し、問題の解決のために相互に信頼し、連携・協力し合う活動体系である」と定義することとした。つまり、協働には地域に存在する公共の問題を解決しようと考え参加する市民の意識が重要であり、行政はそうした市民の参加意識に注目したうえで問題の解決のためにお互いの信頼のもとで協力して実施する事業が協働型事業であるとする。

協働型事業とアウトソーシングとは見かけの上では形態が似ているが⁶¹⁾、行政がコスト削減を目的として業務を市民に委託するアウトソーシングと協働は異なっている。協働型事業に参加する市民はボランティアであることが多いことから結果的に行政コストの削減へと結びつくことはあるが、アウトソーシングと協働型事業ではその目的が相違しているのである。

さて、協働型事業の実践事例については多くの地方自治体で紹介されているが、個々の協働型事業について実証的な研究を行っているものは少ない。たとえば、上田(2006)の神

戸市の事例をもとに協働と参画の必要性を論じた事例報告や村田（2007）による横浜市の協働事業の実践の展開を検証し、協働の一般化を目指そうと試みた事例研究がある。さらに、協働型事業に参加する団体の活動実態の分析を試みた若杉（2008）は、市民が地域の公共的問題を自分自身が解決すべき問題と意識化することではじめて協働型市民参加は実現すると主張している。

アメリカで生まれた「協働」という概念が日本の地方行政の中で積極的に使用され、地方自治体にとっての都合のみで普及することは市民にとって決して好ましいことではない。しかし、日本の地域社会において地方自治体に取り組んでいる協働領域は拡大の一途をたどっており、地方自治体を実施している具体的な協働型事業を検証することで新たな協働論が生まれる可能性を秘めているのである。

3. 協働型事業を分析するモデルと事例の分析

現在、地方自治体は様々な形態の協働型事業を実施しているが、そのうちのいくつかを事例⁷⁾（図表2）として取り上げ、モデルを用いて分析を試みることにする。

図表2 地方自治体を実施する協働型事業の事例比較

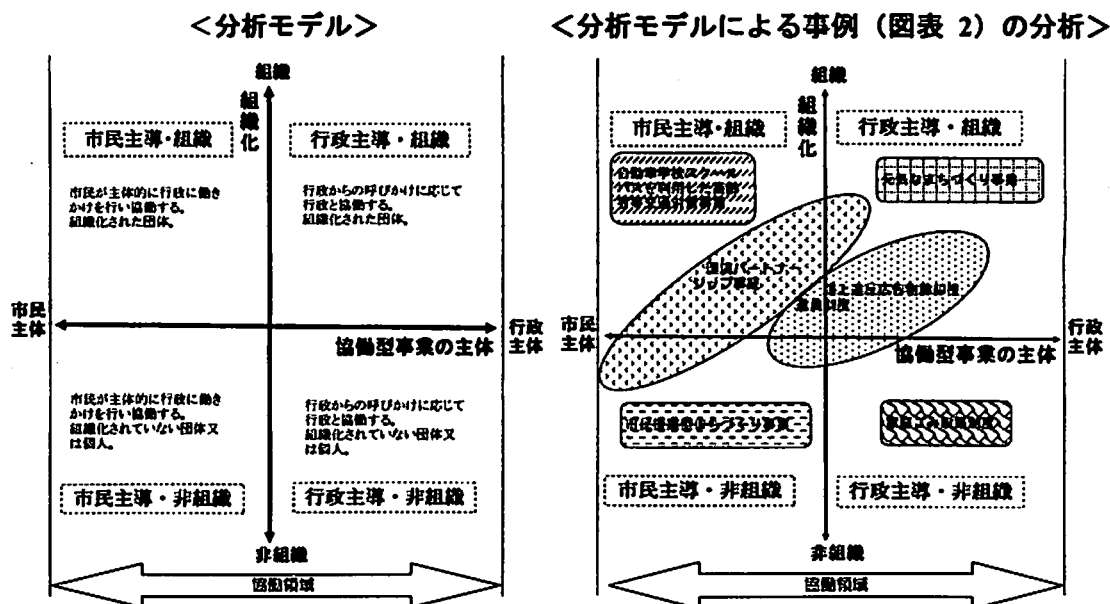
事業名	元気なまちづくり事業	市民提案型まちづくり事業	自動車学校スクールバスを利用した高齢者等交通対策事業	家庭ごみ収集制度	環境パートナーシップ事業	路上違反広告物除却推進員制度
実施自治体	長野県池田町	茨城県常陸太田市	豊田市	北九州市	岡山市	大分市
内容	自治会が地域振興のために取り組むまちづくり活動や、道路、水路等の整備や補修に要する資材経費に対して補助金を交付するという事業。	自分達の方で地域の問題を解決し、地域の活力を生み出そうとするグループ（団体）に対して補助金を交付するという事業。たとえば、普段除草の行き届いていない地域の除草・清掃作業を行うグループなどがある。	公共交通機関を利用することが困難な65歳以上の高齢者や障害者の社会参加を推進するため、気楽に外出できる交通手段を提供することを目的に、豊田市内にある2校の自動車学校が教習生送迎用に運行しているスクールバスの空きスペースを活用し、高齢者等の移動支援を行う。	「市民みんなで、ごみ減量20%！」をキャッチフレーズに新しい「家庭ごみ収集制度」を始めたが、新制度スタート時に、13,000人を超える市民との協働によるごみ出しマナーアップ運動の展開した。	人類全体が直面している様々な環境問題を解決するためには、全ての人々が身近なところから環境にやさしいライフスタイルやまちづくりに取り組むことが大切だと考えから市民や事業者の自主的な環境保全活動をサポートするため、2001年4月にスタートした。	道路上の電柱や街路樹に掲出されているはり紙や立看板といった違反広告物については、表現の自由や財産権を侵害する恐れがあったが、違反広告物の除却の権限を市民に委任し、市民自身による違反広告物の除却制度を2005年9月にスタートさせた。
実施主体	自治会	ボランティア団体	企業	個人	ボランティア団体、自治会、企業	自治会、個人、企業、ボランティア団体

出典：各地方自治体のホームページ等を参考にして筆者作成

こうした協働型事業は行政と市民とがさまざまな関係の下で実施されている。たとえば、長野県池田町が実施する「元気なまちづくり事業」は、これまで道路や水路の整備は行政のみで実施していたのを、市民の参加意識を浸透させることを目的に、行政の末端補完的組織として機能している自治会へ補助金を交付するというやり方で実施されている。同じく補助金の交付というやり方であるが、茨城県常陸太田市の「市民提案型まちづくり事業」は自らが問題意識を持ったグループ（ボランティア団体）が実施主体となっている。自ら

が問題意識を持つという点で共通するのが豊田市が実施する「自動車学校スクールバスを利用した高齢者等交通対策事業」で、社会貢献を望む自動車学校がアウトソーシングという形態ではなく、行政と協働することで地域の企業としてのイメージアップにつながるの考えから企業自らが主体的に行政へ働きかけた事業である。また、ほとんどすべての地方自治体で取り組んでいる「家庭ごみの収集」は、個人と行政との協働型事業ではあるが、北九州市の「家庭ごみ収集制度」は行政が主体的に「マナーアップ運動」を展開している点に特徴がある。さらに、実施主体が複数ある事例としては、岡山市が実施する「環境パートナーシップ事業」で、20代、30代といった若者がごみ拾いを文化にしたいとの思いから実現した事業であり、市民の主体性が見受けられる。それに対して、大分市が実施する「路上違反広告物除却推進員制度」は、行政の権限を市民へ委任⁸⁾という権力作用を伴う領域での協働であり、行政が市民へ参加を呼びかけるなど行政と複数の実施主体との協働で実施している。

図表3 協働型事業における行政と市民の関係性を分析するモデルと事例分析



筆者作成

さて、本稿では行政と市民との関係性を分析するモデルを用いて協働型事業に参加する市民の特性を探ることを目的としているが、その際に、青森県八戸市が用いた行政と関わりの度合いが弱いか強いかといった実施主体についての軸（行動体系）と参加している市民の組織化についての軸（構造体系）という2つの軸を使って把握することとした。その結果、図表3で示したように、行政が実施する協働型事業に参加する市民の特性として4つの象限が図式化された「分析モデル」が出来る。さらに、これを使って図表2で示した協働型事業の事例を分析すると、1つの協働型事業が1つの特性のみ持つとは限らず、いくつもの特性を

併せ持つ場合もあることがわかる。行政はこうしたさまざまな市民が混在する協働型事業を実施する場合において、市民の特性を把握せずに一元的なやり方でのみ実施すると市民の参加意欲を殺いでしまい、事業の衰退を招いてしまう可能性があるのではないか。また、逆に、多様な市民が存在する事業では市民相互の交流により、相乗的な効果が生まれる可能性も秘めているのではないかと予想される。

以上の仮説を検証するため、4つの特性すべてを併せ持つと考えられる大分市路上違反広告物除却推進員制度を事例として取り上げ、同制度に参加する市民へのアンケートを分析し、行政と市民との関係性について考察することとする⁹⁾。

4. 大分市路上違反広告物除却推進員制度の概要

4.1 大分市路上違反広告物除却推進員制度の成立過程

大分市路上違反広告物除却推進員制度が成立する以前は、道路上の電柱や街路樹に掲出されたはり紙や立看板といった違反広告物の除却については表現の自由¹⁰⁾や財産権がからみ、掲出者とトラブルが発生する恐れがあることから行政のみで実施していた。つまり、屋外広告物法第7条第4項¹¹⁾では「知事の命じた者若しくは委任した者」に路上違反広告物の除却を行わせることができるとなっているにもかかわらず、たとえ違反していたとしても広告物であることから、表現の自由や財産権を侵害する恐れがあるためこれまで除却する権限を市民に委任することはほとんど行われていなかった。そのため、違反広告物の除却は行政職員自ら行うほか業者に委託するか、行政が日時と場所を決めて市民に呼びかけそれに賛同する市民と行政職員とが一緒に除却するという方法が一般的であった。

市民へ違反広告物の除却権限を委任する同制度が2005年9月にスタートしたきっかけは、同市が2004年4月から始めた政策形成段階における市民参加にあたる「市民政策提言制度」を実施するなかで、市民自らが違反広告物の除却ができないかといった内容の提言が市民からあったことによる。このことから、同制度の成立過程においては市民自らが企画し、行政が事業化するという市民主導型であった。

4.2 大分市路上違反広告物除却推進員制度の実施状況

大分市路上違反広告物除却推進制度を実施するにあたり、同市では市内に居住又は通勤若しくは通学する20歳以上で、同市が行う違反広告物の除却に関する講習を受講した者を除却推進員の要件としており、除却推進員へは権限を委任したことを証明する推進員証や腕章、除却作業に必要なヘラやニッパを貸与している。

また、同市は2名以上の除却推進員で構成された団体を路上違反広告物除却推進団体(以下、「推進団体」という)として認定しており、認定された推進団体は都合のいい日時と場所を自らの意志で決め除却活動を行った後、除却した違反広告物を一時的に保管することとされている。同市は推進団体から連絡を受けると一時保管されている違反広告物の回収

に行き、一定期間保管した後、産業廃棄物として処分するという仕組みになっている。

除却推進員は行政と金銭の授受がない関係にあることからボランティアであり、また、行政の呼びかけに応じた推進団体が自らの意思のもと自らが定めた場所で都合のいい時間で活動することとしていることから、除却推進員と行政とは対等の関係にあることから協働型事業であると言える。しかし、本稿で定義した協働の概念からすると、はたして「何らかの参加意識を持った市民」によるものであるかどうかについては疑問が残る。そこで、同制度に参加している市民へのアンケートを分析することによりこの疑問を明らかにしていくことにする。

5. 研究の方法

5.1 アンケートの実施概要

大分市は2007年7月から8月にかけて推進団体のうち既に2年間活動を続けている57の推進団体の代表者に対して大分市路上違反広告物除却推進員制度の今後の方向性を探る目的でアンケートを実施している。調査方法は、調査票を推進団体の代表者に直接送付し、後日訪問することにより回収を行うことで回収率の向上を図っている。調査項目は補足資料にあるように除却活動の状況についての項目と制度の効果や問題点についての質問で、多項選択による方法と選択した理由、さらには自由回答質問により構成されている。

調査結果の集計にあたっては、回答のあった30団体（回収率52.6%）を組織形態の面から3つに分類したうえで多項選択質問については単純集計を行い、記述式の回答については回答された内容についてすべてが書き出されている。

5.2 推進団体の分類方法と平均年齢

調査結果を集計するにあたり大分市では推進団体を3つに分類しているが、同市による分類方法は以下のとおりであった。

- ① 自治会型 — 自治会型は、校区自治会が連合した連合自治会で1つの推進団体となる場合と、1つの自治会で1つの推進団体となる場合の2つの類型がある。前者は校区自治会長や連合自治会長が推進団体の代表者となり、構成員は各自治会長となっている団体で、後者は自治会長が推進団体の代表者となり自治会内の班長又は住民が構成員となっている団体をこの類型としている。
- ② サークル型 — サークル仲間や友人同士といったグループが違反広告物の除却を目的として結成された団体をこの類型としている。
- ③ その他の型 — 電柱に違法に貼られた広告物に苦慮しており除却権限の委任を望んでいた電柱広告に関係した企業、金融業協会、広告業組合、少年補導員の活動を行う際に違反広告物の除却活動を行っている少年補導員連絡協議会、防犯パトロール活動を行う際に除却活動を行っている防犯協会がこの類型を構成しており、その

内訳は、企業が5団体、少年補導員連絡協議会が1団体、防犯協会が3団体である。

本稿では、その他の型の団体には3つの異なった団体が混在しているため、その特徴が析出されにくいことから、「自治会型」と「サークル型」を中心に分析をおこなうこととした。しかし、その他の型に属する9団体についてもサンプル数は少数であるものの、本稿が注力する他の2類型における特徴をより鮮明に理解する際に有効であると考えられることから、企業型、少年補導員型、防犯協会型の3類型に再分類し直し、比較分析の対象とすることとした¹³⁾。

各類型の推進団体の平均年齢は、図表4に示したとおりである。これによると、自治会型、サークル型、防犯協会型に分類された推進団体の平均年齢はすべて60歳以上の高齢者であるのに対して、企業型は比較的若い年齢の推進員で構成された推進団体が多いことがわかる。

図表4 推進団体の平均年齢

推進団体の型	自治会型	サークル型	防犯協会型	少年補導員型	企業型
推進団体数	10	11	3	1	5
平均年齢 ※()は推進 団体数	60歳代:70% (7) 70歳代:30% (3)	60歳代:63.6% (7) 70歳代:27.3% (3) 80歳以上:9.1% (1)	60歳代:100% (3)	50歳代:100% (1)	30歳代:20% (1) 40歳代:40% (2) 50歳代:40% (2)

出典:アンケート結果をもとに筆者作成

5.3 アンケート結果分析の枠組み

アンケート結果で得られたサンプル数は30団体と少ないことから、多項選択質問のみで統計的な分析を行うのは困難であると考えられるため、記述方式にて回答されている自由回答欄についてもコーディングを行い、さらに質問6については自由回答方式のみであることから同様にコーディングを行うことによりできるだけ定量的に解明することを試みている。

自治会型とサークル型のどちらの推進団体も地域における地縁組織や人間関係を媒介とした団体であることは共通しており、また、少年補導員連絡協議会や防犯協会についても同様に地域における安全や安心にかかわる団体であることから地域におけるボランティア活動である。それに対して企業、金融業協会、広告業組合といった団体については、違反広告物の除却が業務と密接に関連していることから地元会社組織における人間関係に基づく活動を行っている団体であるという点で異なっている。

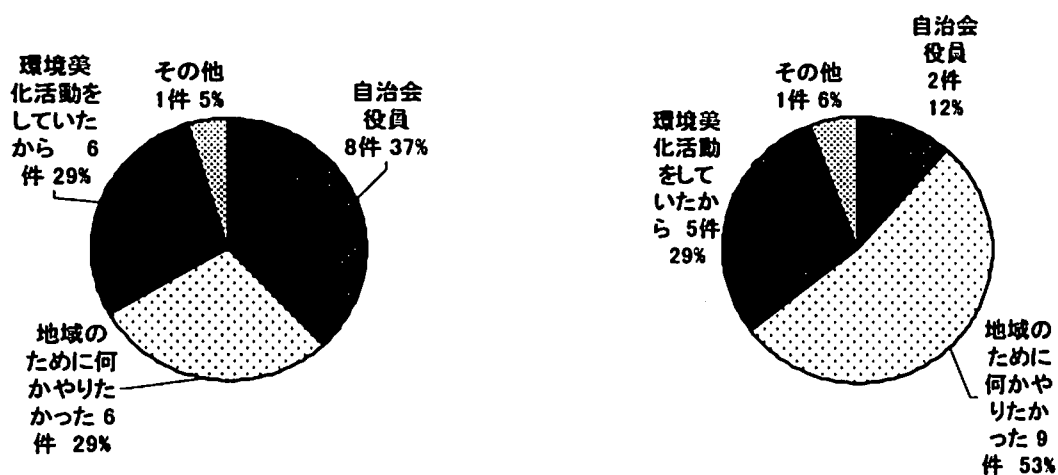
最初に、同じ地域で行うボランティア活動という共通点を持つ自治会型とサークル型でどういった相違が見られるかについて分析を試みることにする。

6. 協働型事業に参加する市民の参加意識

6.1 参加の動機

同調査結果によると自治会型の推進団体の多くは行政から呼びかけがあったことや自らが自治会の役員であるという一種の義務感から参加を決めたのではないと思われる結果となっている(図表5参照)。地域の環境美化活動は自治会にとっても取り組むべき重要な課題の一つであることから自治会型の推進団体の多くは、地域環境美化活動の一環として除却活動を行っていると思われる。

図表5 活動をはじめたきっかけ(自治会型) 図表6 活動をはじめたきっかけ(サークル型)



出典:アンケート結果をもとに筆者作成

図表7 活動地域の決め方

	自治会型	サークル型	防犯協会型	少年補導員型	企業型
自治会の区域内のみ	90% (9件)	36.4% (4件)	33.3% (1件)	0% (0件)	0% (0件)
自治会とは関係ない	10% (1件)	63.6% (7件)	66.6% (2件)	100% (1件)	100% (5件)

出典:アンケート結果をもとに筆者作成

それに対して、図表6で示したサークル型の推進団体は自治会役員という回答は自治会型に比べて少なかったものの、地域のためという動機で参加している推進団体が多くあることがわかる。しかし、地域活動の決め方という質問に対する回答結果(図表7)からは、自治会型の推進団体の9割が活動範囲を自治会の区域内のみと回答しているのに対して、サークル型、防犯協会型の推進団体では、自分の居住している自治会とは関係なく活動していると回答した推進団体が約6割に達し、さらに少年補導員型と企業型ではすべての推進団体が自治会の範囲とは関係なく活動していることから、こうした団体は地域のために

活動しているとはいえ、自治会という区域にとらわれた地域ではないと推測できる。

6.2 満足感や達成感

図表8にあるように、路上違反広告物の除却活動に関する満足感や達成感については自治会型、サークル型、企業型で約8割の推進団体が満足感や達成感を感じており、特に相違は見られない。また、防犯協会型、少年補導員型についてもサンプル数が少ないものの、ほぼ同様な結果であるといえよう。

図表8 除却活動に関する満足感や達成感

	自治会型	サークル型	防犯協会型	少年補導員型	企業型
満足感や達成感を感じる	80% (8件)	81.8% (9件)	66.6% (2件)	100% (1件)	80% (4件)
満足感や達成感を感じない	20% (2件)	18.2% (2件)	33.3% (1件)	0% (0件)	20% (1件)

出典：アンケート結果をもとに筆者作成

図表9 満足感や達成感を感じる理由

	自治会型	サークル型	防犯協会型	少年補導員型	企業型
環境美化	29% (2件)	67% (6件)	50% (1件)	0% (0件)	75% (3件)
地域活動	71% (5件)	11% (1件)	0% (0件)	0% (0件)	0% (0件)
犯罪防止	0件	22% (2件)	50% (1件)	100% (1件)	25% (1件)

出典：アンケート結果をもとに筆者作成

次に、具体的にどういったことに関して満足感や達成感を感じているのかを探るため、満足感や達成感を感じていると回答した記述式の理由を、①環境美化（見苦しい物を撤去して気持ちがさわやかであるといった回答で地域という言葉が入っていない場合）②地域活動（自治会の区域内の環境美化の向上といった回答で、地域に関わる言葉が回答の中に入っている場合）③犯罪防止（ヤミ金融等の広告を取り除くことで迷う人が無くなればよいといった犯罪防止に関わる回答をした場合）の3つの項目でコーディングを行った結果が図表9である。この表から自治会型の推進団体は自治会の地域活動の一環として活動しているのに対し、サークル型や企業型の推進団体は地域活動というよりも違反広告物が無くなりきれいになるといった環境美化に対して満足感や達成感を得ていることがわかる。また、防犯協会型や少年補導員型の推進団体は犯罪が防止されることに満足感や達成感を得ていることがわかる。

6.3 活動の効果

次に、活動の効果についての分析であるが、調査結果では図表 10 のように自治会型ではその他と回答した団体が 5 団体あることから効果の有無の判断が難しくなっている。そこで、その他の欄に記入した記述式の回答についても分析を試みると、「違反広告物が少なくなった」と回答した団体が 3 団体、「少なくなったがまだある」と「ほとんど目立たなくなった」と回答した団体がそれぞれ 1 団体あった。この結果から、自治会内の違反広告物はほぼ剥いでしまっているのではないかと予想される。活動範囲を自治会内に限定している自治会型の推進団体にとっての目標はほぼ達成したことがわかる¹³⁾。それに対してサークル型の推進団体では相変わらず多いと感じている推進団体が全体の 4 分の 1 に達しており、さらに、防犯協会型と企業型では相変わらず多いと感じている推進団体のほうが少なくなったと感じている推進団体を大幅に上回っている。自治会型以外の推進団体では活動範囲をあらかじめ限定していないことから今後もさらに活動範囲を広げていくのではないかと考えられる¹⁴⁾。

図表 10 活動効果

	自治会型	サークル型	防犯協会型	少年補導員型	企業型
違反広告物が無くなった	45.5% (5 件)	66.7% (8 件)	0% (0 件)	100% (1 件)	20% (1 件)
相変わらず多い	9.1% (1 件)	25% (3 件)	66.6% (2 件)	0% (0 件)	80% (4 件)
その他	45.5% (5 件)	8.3% (1 件)	33.3% (1 件)	0% (0 件)	0% (0 件)

出典：アンケート結果をもとに筆者作成

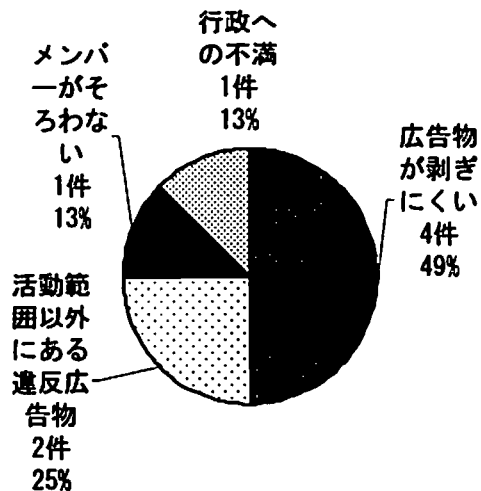
6.4 活動の問題点

次に、活動するにあたってどういった問題点があるかという質問に対する回答は記述式のみであることから、問題点を①違反広告物が剥ぎにくいといった違反広告物に対しての問題、②活動範囲以外に違反広告物があるといった地域についての問題、③掲出業者に対しての問題、④行政に対する不満、⑤メンバーがそろわないといった推進団体自身の問題の 5 つ項目でコーディングを行い、自治会型とサークル型についてグラフ化したのが、図表 11 と図表 12 である。

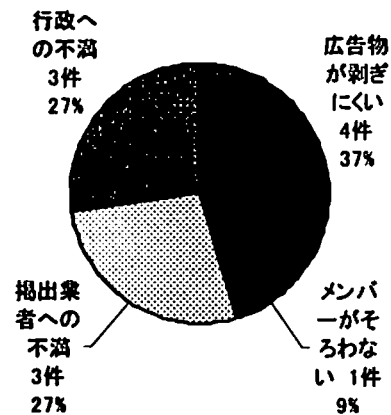
どちらの型も違反広告物が剥ぎにくいといった問題が最も多くなっている。自治会型の推進団体の特徴として言えることは、活動範囲以外にある違反広告物に対して問題意識を持っていることである。これは、自治会型が当該自治会の範囲を自治会活動のテリトリーとしているため、他の自治会にまで活動範囲を広げようとしなないためではないと思われる。それに対してサークル型の推進団体はそうした「範囲意識」がないことから不満の対象が違反広告物を掲出する業者に向けられており、また、そのことが同時に、違反広告物

対策が十分に行われていない行政に対する不満として表れているのではないかと考えられる。

図表 11 活動の問題点（自治会型）



図表 12 活動の問題点（サークル型）



出典：アンケート結果をもとに筆者作成

6.5 行政との協働に関する意識

アンケートの最後に今後も市民と行政との協働により事業を実施していくべきかどうかといった質問がなされている。これによると、推進団体のほとんどすべてが協働により実施するほうが良いと回答している。

分析を行うにあたって各推進団体から出された意見をいくつかのキーワードごとに書き出すことで整理を試みたのが図表 13 である。この表から協働型事業を実施する行政にとってのメリットの一つであるコスト削減について認識している推進団体が、防犯協会型以外のすべての型にいたることがわかる。また、行政と協働で実施することで市民は安心感を得ているが、これは、違反広告物を掲出する業者のなかには悪質な業者も多くいるため行政という後ろ盾が市民がボランティア活動をする上で不可欠となっているのではないかとと思われる。

分析の結果、自治会型の推進団体は行政に対してほとんど不満を感じていないが、自治体型以外の推進団体では行政に対する不満も出てきている。しかし、「不良業者へ情報を提供して欲しい」といった行政にとって問題解決の糸口となるような意見も出されている。また、企業型の推進団体からは、「本来は行政が行ってくればいいのですが、違反広告物をなかなか除却していただけないのでわれわれのような団体も必要になる」とか、「市民の意識を向上させるため」といった意見が出されており、推進団体自身が公共サービスの一端を担っているといった意識が表れている。

図表 13 協働に関する意見

項目	自治会型	サークル型	防犯協会型	企業型
①コスト削減	行政だけだと人手不足。 老人には時間に余裕がある。	コスト削減と税金の有効利用のためには協働が不可欠。		たくさんの違反広告物を除却できるから。
②信頼関係(安心感)	行政と自治会とが連携がとれている。 行政と一体で出来る。	行政との協働のほうが心強い。 不法サラ金業者がいるから。		
③行政に対する不満	まったくのボランティアでいいのか。	行政だけでは目が届かない。 あまり住民に頼りすぎている。 行政がすると反感を感じる。 不良業者へ情報提供をして欲しい。		本来は行政が行って くれればいいのですが、違反広告物をなかなか除却していただけないのでわれわれのような団体も必要になる。
④地域への貢献	地域のことは地域で守る。	地区のことは地区住民が一番良く知っている。		
⑤その他		自治会へ働きかけてはどうか。 年に何回か一斉除却の実施。 団体独自で活動できる。	団体独自で計画的に実施できる。	市民の意識を向上させるため。 捨て看板を立てるような店舗には行かないようにする。

※少年補導員型からの意見は出されていない。／出典：アンケート結果をもとに筆者作成

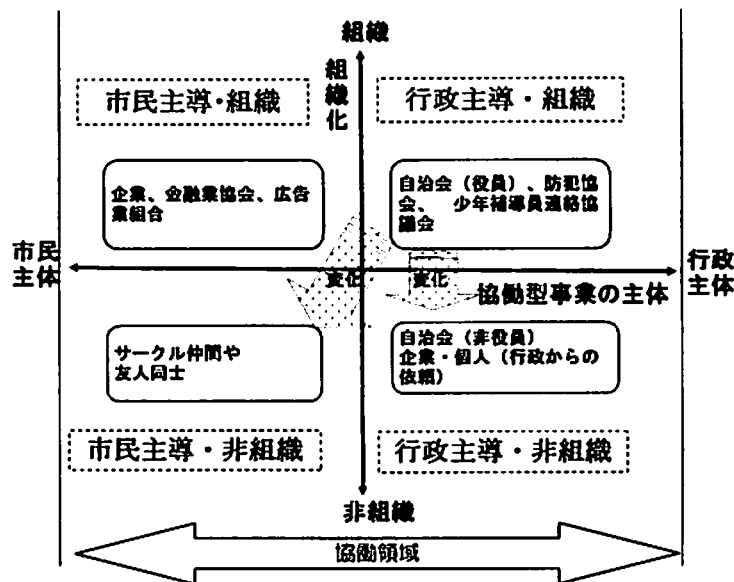
7. 分析結果と考察

これまでは違反広告物が貼られていたとしても、行政のみで対応してしまっており、ほとんどの市民はそうした問題に目が向かないまま解決してしまっていた。しかし、大分市路上違反広告物除却推進員制度の実施により、多くの市民の目が向くようになり、さまざまな動機や目的を持って同事業に参加していることがわかった。

こうした市民の特性を協働型事業の分析モデルを用いて図式化すると図表 14 のようになる。たとえば、行政の末端補完的な組織としての意識で参加している自治会型のような推進団体の多くは行政との互酬性の原理が働いているため、行政主導・組織型の特性を持っている。そうした推進団体の特徴としては、自治会区域内で発生した問題が解決すれば

他の地域に残っていると感じていても一応の目標は達成したことで活動しなくなってしまう。しかし、自治会型であっても自治会の区域外へ活動の範囲を広げている推進団体もあることから、自治会型の推進団体のすべてが領域意識のみで活動しているとも言えないであろう。

図表 14 アンケート結果から得られた各推進団体の特性



※矢印で示した「変化」は、領域意識や互酬性に基づく意識で参加した「行政主導・組織」の推進団体が、環境美化や安全といった規範意識で活動している「行政主導・組織」や「市民主導・非組織」の推進団体へと変化していることを表している。

出典:アンケート結果をもとに筆者作成

市民主導・非組織の特性を持つ地域や環境美化といった活動を通じて個人的な達成感を得ようとしているサークル仲間や友達同士といった推進団体では、除却してもくり返し掲出される違反広告物そのものに対して目が向けられている。こうした特性をもつ推進団体は、違反広告物を掲出する業者に対して怒りを感じる同時に根本的な解決ができていない行政に対して不満を向けている。しかし、行政にとってもこうした不満が顕在化することで問題解決のきっかけを得ることが出来るのである。

また、地域や環境美化といった活動を通じて社会貢献や犯罪防止を目的としている企業、金融業協会、広告業組合といった推進団体からは自らが公共サービスの一端を担っているという自負が感じとれる。こうした公共的意識の高い市民と行政職員とが協働することで職員の意識改革へ与える影響も大きいのではないかと考えられる¹⁵⁾。

以上のように、アンケートの分析から推進団体は様々な参加意識を持って協働型事業に参加していることがわかった。ほとんどの推進団体が行政からの働きかけにより事業に参加してはいるものの、様々な意識を持った推進団体との交流によりそれまでの意識が変化する可能性も秘めている。また、除却活動を通して地域貢献や環境美化といった意識が強くなることで、活動範囲を広げる推進団体も現れている。さらに、自治会役員を辞めてか

らも引き続き活動を続ける推進団体も出てきていることから¹⁶⁾、「行政主導・組織」という特性を持つ市民が活動を続けることにより単なる範疇意識や互酬性に基づく意識からより環境美化や安全といった規範意識へ変化しているのではないかと考えられる。

こうした変化をもたらす最大の誘因は協働に参加する市民同士が協働することである。つまり、範疇意識のみで参加している団体が「捨て看板を立てるような店舗には行かないようにする」といった規範意識を持った団体と連携・協力して活動することにより変化が生まれると考えられる。

その際に行政が果たす役割としては、協働型事業を実施するにあたって協働の相手方である市民がどういった特性を持った市民なのかを分析モデル（図表 3）を使って把握したうえで、市民同士のネットワークをいかに育てるかが重要となってくるであろう。今後、協働型事業をさらに推進するためには、単に行政と市民との協働関係のみにとらわれることなく、市民と市民との協働関係を推進させることができれば、地域社会にとってより有効な協働型事業となり得るのではないだろうか。

〔注〕

- 1) たとえば、千葉県船橋市では、2006年4月に新たに市民協働課を設置した。また、大分市では、2007年4月に市民生活課から市民協働推進課への名称変更を行っている。
- 2) 本稿が取り上げる市民とは、行政と協働しようとする対象としての市民としてとらえていることから、地域で実際に生活する住民個人という意味を表しているだけでなく、自治会や町内会、ボランティア活動を実施する団体、さらには地域で連携するNPO法人や企業も含めて市民と呼んでいる。
- 3) たとえば、高橋（2005,p.33）は、荒木（1990）以降の協働概念の定義について議論をしたうえで、自らは、「地域的公共的課題を解決するために、地域を構成する各主体が目的を共有し、互いの特性や違いを認め、それを尊重しつつ、対等な立場で役割分担を行いながら、相乗効果を発揮するような協力・連携を行うことである。」と定義している。
- 4) 深尾（2008,p.172）は、「現在の協働は、まだ緒に着いたばかりであり、結果として行政側の事情とくに、財政上の問題に帰結するところが多く、非営利組織の特性を必ずしも引き出せているものとはいえない。それどころか、行政からの下請け化が進み、ものいわぬNPOの現状を憂う声が大きくなっている。」と行政を批判している。
- 5) 対等性を判断するうえで、必ずしも市民意識に限定されるものではないが、協働が行政の効率化を最優先するNPM理論を背景として展開されていることから、単に下請けとしての公共サービスの提供と捉えられかねない。その点に関して、玉野（2007,p.42）は行政と市民との関係性において、「行政が何が公的であるかを判断し、自分たちはそれに従わざるを得ないと感じたとき、やる気を失うのである。」と市民の意識に注目している。本稿では、協働型事業を実証的に分析することを目的としていることから、事業の展開に及ぼす影響が大

- きいと思われる市民の参加意識に注目している。
- 6) 協働とアウトソーシングは、どちらも市民参加により公共サービスを提供することを目的としているが、今井（2006）は、市民の側に何らかの主体性が見出せれば協働と捉えられると主張する。協働とアウトソーシングの関係については、総務省（2005）を参照されたい。
 - 7) 事例を選定するにあたっては、図表3の分析モデルの4つの象限に当てはまる事例をそれぞれ1つずつと実施主体が複数表れる事例を2つ取り上げている。
 - 8) 荒木（1990）によると、公権力の行使を伴う規制領域では協働はなじまないと論じていたが、現在、公権力行使を私人に委託するという協働も実施されている。こうした際に生じる問題については、行政法学の立場から研究している武岡（2007）や御手洗（2008）の議論を参照されたい。
 - 9) 現在、路上違反広告物除却推進員制度は、熊本市（2003年4月開始）や鹿児島市（2006年2月開始）など多くの地方自治体で実施されており、その事業内容はほぼ同様なものとなっている。本稿が大分市の制度を事例として取り上げた理由は、同制度に参加する団体数と推進員数が他の中核市と比べて多いことから、積極的な取り組みがなされていると考えられるからである。
 - 10) 日本国憲法第21条第1項及び屋外広告物法第29条の規定を参照。
 - 11) 屋外広告物法第7条第4項では、知事の命じた者若しくは委任した者が除却できる違反広告物について具体的に規定している。大分市は委任の前に開催する講習会で具体的な違反広告物を示しているが、法7条4項で除却できる違反広告物であっても除却することで掲出者とトラブルとなりやすいとの理由から除却しないように指導している広告物もある。
 - 12) 若杉（2008）は、同制度に参加する72推進団体の活動実績を分析するにあたって、①自治会型、②少年補導員型、③防犯協会型、④サークル型、⑤企業型の5つに分類している。
 - 13) 若杉（2008, pp.80-81）は、各推進団体から提出された活動報告書を分析した結果、「地域内の違反広告物を除却することを目的とする自治会型など地縁に根ざした推進団体は、何回か除却活動を行うと地域内の違反広告物が無くなってしまい、その後の活動が行われなくなるという傾向が見られる」と論述している。
 - 14) 2006年10月3日に大分市内で「大分市路上違反広告物除却推進員制度一周年記念集会」が開催され、サークル型の推進団体であるF団地ボランティアの会から活動報告がなされた。同推進団体では活動実績の伸びが見られるがその理由としては、活動範囲を広げていったからであったと報告している。
 - 15) 行政職員の協働意識の研究としては、小田切康彦・新川達郎（2007）を参照されたい。
 - 16) 前掲注14)。また、2008年9月に実施された「大分市路上違反広告物除却推進員による一斉除却」にて配布された推進団体一覧表によると、2005年の制度発足当時は自治会型の推進団体であったが、その後、代表者が自治会役員を辞めた後も引き続き活動している推進団体があった。

[文献リスト]

- ・青森県八戸市 2007『八戸市地域コミュニティ振興指針』
- ・荒木昭次郎 1990『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造—』ぎょうせい
- ・茨城県常陸太田市ホームページ

<http://www.city.hitachiota.ibaraki.jp/katsudou/siminteiangata.html#平成20年度採択事業>
(2008年12月6日アクセス)

- ・今井照 2006『自治体のアウトソーシング』学陽書房
- ・上田剛弘 2006「神戸市における協働と参画の取り組み」『コミュニティ政策 4』東信堂
- ・大分市土木管理課 2006『大分市路上違反広告物除却推進員の手引き』
- ・大分市土木管理課 2006『屋外広告物法令集』
- ・大分市都市計画課景観推進室 2007『大分市路上違反広告物除却推進団体の活動状況に関するアンケート調査結果』
- ・岡山市ホームページ

<http://www.city.okayama.okayama.jp/kankyou/kankyohozen/ps/nl/nl25-2.pdf> (2008年6月28日アクセス)

- ・小田切康彦・新川達郎 2007「NPOとの協働における自治体職員の意識に関する研究」『同志社政策科学研究』Vol.9, No.2, pp.91-102。
- ・北九州市ホームページ

http://www.city.kitakyushu.jp/pcp_portal/PortalServlet;jsessionid=1AAB1D81A085527AC1840BD96155C312?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=18711
(2008年12月5日アクセス)

- ・国土交通省都市地域整備局公園緑地課監修 2005『屋外広告の知識(第1巻)法令編』屋外広告行政研究会
- ・総務省 2005『分権型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—』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
- ・高橋秀行 2005「参加と協働」佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三共著『新説 市民参加その理論と実際』公人社
- ・武岡明子 2007「『新しい公共空間』における私人による公権力行使に関する一考察」『国際文化研修』Vol.54, pp.54-57。
- ・玉野和志 2007「コミュニティからパートナーシップへ 地方分権改革とコミュニティ政策の転換」羽貝正美編著『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社
- ・豊田市ホームページ

http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ad00/ad19/tanto/kyoudoujireisyuu/01.pdf (2008年6月20日アクセス)

- ・長野県池田町ホームページ

<http://www.zck.or.jp/forum/forum/2615/2615.htm#section2> (2008年6月28日アクセス)

- ・深尾昌峰 2008「市民社会セクターを支えるための人材育成」土山希美枝・大矢野修編『地域公共政策をになう人材育成 その現状と模索』日本評論社
- ・御手洗潤 2008「屋外広告物法の理念と運用をめぐる諸問題(三)」『自治研究』第83巻第12号, pp.105-130。
- ・村田和義 2007「協働事業の検証と今後の展開～横浜市が進める『協働の一般化』～」『自治体学研究』第95号, pp.62-65。
- ・若杉英治 2008「協働型市民参加の実態分析と今後の課題－大分市路上違反広告物除却推進員制度を事例として－」『地方自治研究』Vol.23, No.1, pp.73-84。

○補足資料 大分市路上違反広告物除却推進団体へのアンケート調査票

1. 路上違反広告物除却推進員の活動を始められたきっかけは何ですか。(複数回答可)
 - ① 自治会等の役員だから
 - ② 地域のために何かやりたかったから
 - ③ 環境美化活動をしていたから
 - ④ 付き合い上しかたなく
 - ⑤ その他()
2. 路上違反広告物除却推進員の活動をされて満足感や達成感を感じていますか。
 - ① 満足感や達成感を感じる
 - ② 満足感や達成感を感じない
 理由() 理由()
3. 市役所は、除却活動に対してどういった支援が必要だと思えますか。(複数回答可)
 - ① 活動のための資金援助
 - ② 除却用具(たとえば、)
 - ③ 他の団体と意見交換ができる機会
 - ④ 本制度を広く市民に周知するための広報活動
 - ⑤ その他()
4. 貴団体は、活動地域をどのように決めていますか。その理由は？
 - ① 自治会内のみで活動している。
 - ② 自治会と関係なく活動範囲を決めている
 理由() 理由()
5. 約2年間活動されて、どういった効果があったと思われますか。
 - ① 活動地域内で、違反広告物が無くなった。
 - ② 違反広告物は相変わらず多い。
 - ③ その他()
6. 現在、活動されていて、どういった問題点がありますか。ご自由にお書きください。
 問題点()
7. 大分市では、違反広告物の除却を行政と市民との協働で実施しておりますが、今後も市民と行政との協働で実施していくべきだと考えますか。
 - ① 行政(市役所)のみで実施すべきだ。
 - ② 行政と市民との協働で取り組んだほうがいい。
 理由() 理由()
- ③ その他