

# 多摩市 市民参画白書

～ 21世紀、市民自治推進への提言 ～

多摩市自治推進委員会

平成21年2月

## 目次

はじめに.....	1
I 自治意識と市民参画の意思.....	3
1. 多摩市民の自治意識と市民参画の意思.....	3
(1) 自治意識の意義.....	3
(2) 市民は市政に関心があるか.....	3
(3) 市民は市政参画の意思があるか.....	6
(4) 市民は自治基本条例を知っているか.....	7
(5) 多摩市民とは.....	8
2. 他の自治体の状況.....	9
(1) 市政への関心.....	9
(2) 参画、協働の意思.....	9
(3) 自治基本条例の周知度.....	10
(4) 選挙に見る自治意識.....	11
3. 多摩市職員の意識は変わったか.....	11
4. 多摩市民の自治意識は高いか.....	12
5. NPO法人の活動の状況.....	12
II 市行政への市民参画.....	14
1. 審議会等への委員としての参画.....	14
(1) 委員を公募している審議会等としない審議会等の区別.....	14
(2) 委員の資格などについて.....	15
(3) 委員を公募している審議会について.....	15
(4) 応募について.....	16
(5) 公募委員の感想、意見.....	16
(6) 審議会への参画の問題点.....	17
2. 公聴会、説明会への参画.....	18
3. ワークショップへの参画.....	19
(1) ワークショップ.....	19
(2) 新しいタイプのワークショップ.....	20
4. パブリックコメント.....	20
(1) 多摩市で実施したパブリックコメント.....	20
(2) 「子どもの読書活動推進計画」を例にして.....	22
5. 市民参画のまとめ.....	24
III 市民協働事業.....	25
1. 協働の考え方.....	25
(1) 協働とはどういうものか.....	25
(2) 協働のパートナーはだれか.....	25
2. 協働指定委託事業.....	25
(1) 協働指定委託事業とは.....	25
(2) これまでの実施状況の概要.....	27
(3) 指定事業の性格.....	28
(4) 指定事業の経費.....	28
(5) 協働の効果——メリット・デメリット.....	29
(6) 協働についての認識.....	31
(7) 協働指定委託事業の課題.....	31
3. いろいろな協働事業.....	32
(1) 協働事業にはどのようなものがあるか.....	32
(2) 協働指定委託事業以外の業務委託.....	33
(3) 補助金・助成事業.....	33
(4) 共催事業（分担金を負担するもので、実行委員会形式のものを含む）.....	38
(5) 事業協力.....	39
(6) 実行委員会など.....	39
(7) 後援.....	39
4. 当事者の協働についての意識.....	40
5. 市民協働事業の問題点.....	40
むすびに.....	41

## はじめに

平成 16 年 3 月、多摩市自治基本条例が制定されました。1 年半にわたる市民団体の原案づくり、その後 1 年 3 ヶ月におよぶ行政側の検討、市民との意見交換などを経て、議会で若干の修正を受けて成立したものです。この自治基本条例の制定の過程は市民と行政、議会の協働そのものであったといえますが、自治基本条例によって、多摩市における市民と行政とのかかわり、特に市民参画・協働の理念と具体的な方法等が規定され、それが市民の権利として宣言され、保障されたことは重要でした。

地方自治体における自治基本条例の制定は、多摩市が初めてではありませんが、多摩市自治基本条例が体系的で画期的な内容のものであったことは、多摩市が日本経済新聞社等による「全国優良都市ランキング」(平成 17 年)の市民参画度で全国第 1 位に評価されていることからわかります。

平成 17 年 1 月、多摩市自治推進委員会は、自治基本条例の規定に基づき「私たちのまちの自治の円滑な推進を図るため」に設置されました。

自治推進委員会は、市長の諮問に応じて意見を述べるだけでなく、自主的な活動を行うことができることになっています。この自治推進委員会の自主的活動のあり方については、広く自治の推進に関することとすることが出来ますが、発足当初は若干の戸惑いやいろいろな意見があり、必ずしも明確な方針を持つにいたらなかったのも事実です。このような状況のもとに、第 1 期自治推進委員会は、自治の推進を図るための基本として、まず自治基本条例が市民にどのように認知されかつ活かされているか、市民参画の実態を把握する必要があるという意見を取りまとめて、第 2 期自治推進委員会に申し送りをしました。

平成 19 年に発足した第 2 期自治推進委員会は、これを受け、市民参画白書という形で多摩市における市民参画の実情を把握することにしました。

市民参画白書の目的は、出来るだけ具体的に市民の行政への参画の実態を明らかにして、今後いかにして市民参画を促進し、自治を推進するかの基礎とすることです。

いうまでもなく市民参画・協働は、さまざまな分野でさまざまな形で行われているもので、一定の形式に限定されるものではありませんが、ここでは自治基本条例に規定されている市民参画・協働を中心として実態の把握に努めることにしました。

自治推進委員会において市民参画白書を検討し、作成するに当たっては、次の点を考慮しました。

1. 「市民参画」とは、広く市民参加、市民参画、市民協働といわれるものをすべて含むものです。一般的には、市民参加は行政の政策遂行の各段階で民意を反映させるための活動、さらに市民参画とは行政の政策形成により積極的、主体的にかかわることを意味し、また市民協働は行政と市民が対等の立場で公共的なサービスを担う活動とされていますが、この白書のタイトルではこれらを含めてこの用語を使うことにしました。

2. 市民参画は、市行政当局と市民のかかわりだけでなく、特に協働については、自治会・管理組合、PTAなど広く公共的な領域における市民相互の自主的な活動も含まれますが、今回、ここでは、市行政とかかわりの深いものを中心に取り上げました。
3. 市民参画の実態を示す情報としては、公表されている資料のほか、市民団体、市行政当局、審議会の関係者からの聞き取りなどによるものが少なくありません。これらについては、出来るだけ正確、公平を期しましたが、具体的な出所を示すことの出来ないものがあります。
4. 全体の構成は必ずしも体系的ではなく、内容も十分整理されているとはいえませんが、現在の状況を市民の目線でまとめるよう努力しました。今後、必要に応じて内容を充実させ、活用されることを期待します。
5. この白書は、多摩市自治推進委員会が自主的活動のひとつとして作成するものです。したがって、自治推進委員会において審議を重ね、自治推進委員会としての視点から資料を集め、分析をし、意見をまとめました。白書の内容についての一切の責任は自治推進委員会にあります。

なお、この白書作成にあたり市行政当局はじめ関係者の多大の協力を頂いたことに感謝します。

平成21年2月5日  
多摩市自治推進委員会

# I 自治意識と市民参画の意思

## 1. 多摩市民の自治意識と市民参画の意思

### (1) 自治意識の意義

都市における市民の生活が安心・安全であり、快適であるためには、市民のニーズに合った広い意味でのまちづくりが行われることが必要です。そして、そのためには、地方分権の大きな流れの中で、地方あるいは地域の自治を拡大するとともに、市民参画一特に行政への参加と協働が不可欠です。

行政への市民参加はより質の高い公共サービスを実現し、市民と行政の協働はきめ細かい、そして新しい公共サービスを作り出す有力な手段になるものです。

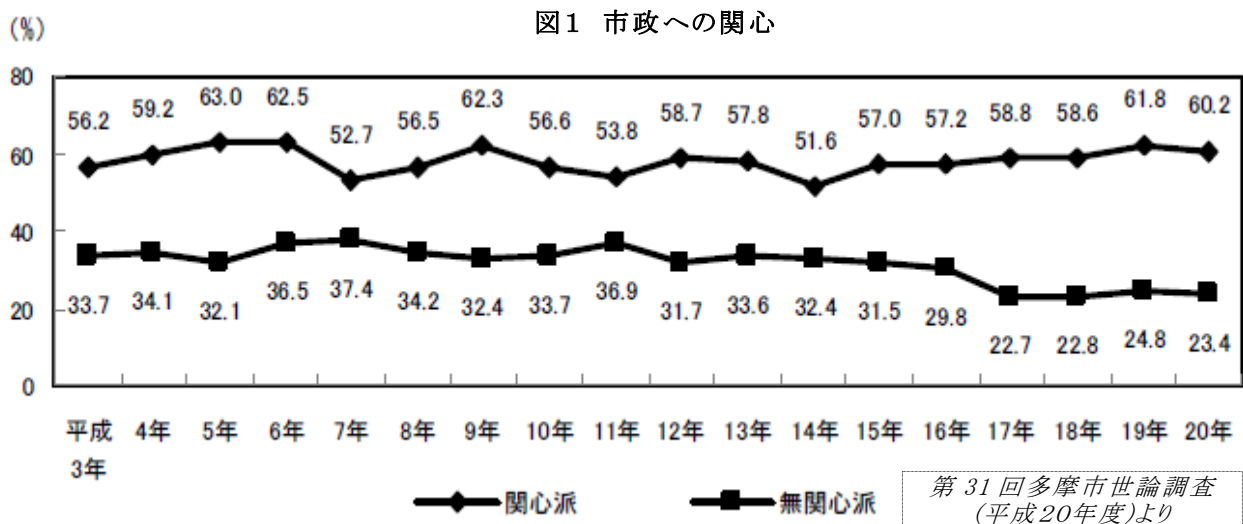
市民参画は、市(市議会を含め)と市民の協力によって実現するものですが、多摩市では他の自治体が手本にするような自治基本条例があり、自治意識の高い都市と評価されています。

市民の自治意識は、いろいろな要素から成り立っていますが、ここでは主として市政への関心、および市政への参画の意欲の面からとらえることにしました。

### (2) 市民は市政に関心があるか

#### ① 市政への関心度

多摩市では、毎年世論調査を行っており、そのなかで市政への関心度を、「非常に関心がある」、「やや関心がある」、「あまり関心がない」、「まったく関心がない」の4段階に分けて調査しています。前2者を関心派、後の2者を無関心派に分けてその推移を見ると次のグラフのとおりです。



関心派は平成14年に減少して以後徐々に増加傾向にありますが、無関心派は17年以来減少しています。

ただ、「関心」の程度については「やや関心がある」47.6%、「非常に関心がある」12.6%、「あまり関心がない」22.2%、「まったく関心がない」1.2%で、いずれも明確な意識とはいえないにしても、市政に関心を持っている市民がかなりいる反面、関心のない市民も4分の1にのぼっています。

年代別にみると、最も関心の高いのは、男女とも70歳代、最も関心の低いのは、男女とも20歳代で、年代に従って関心の度合いが高くなっています。

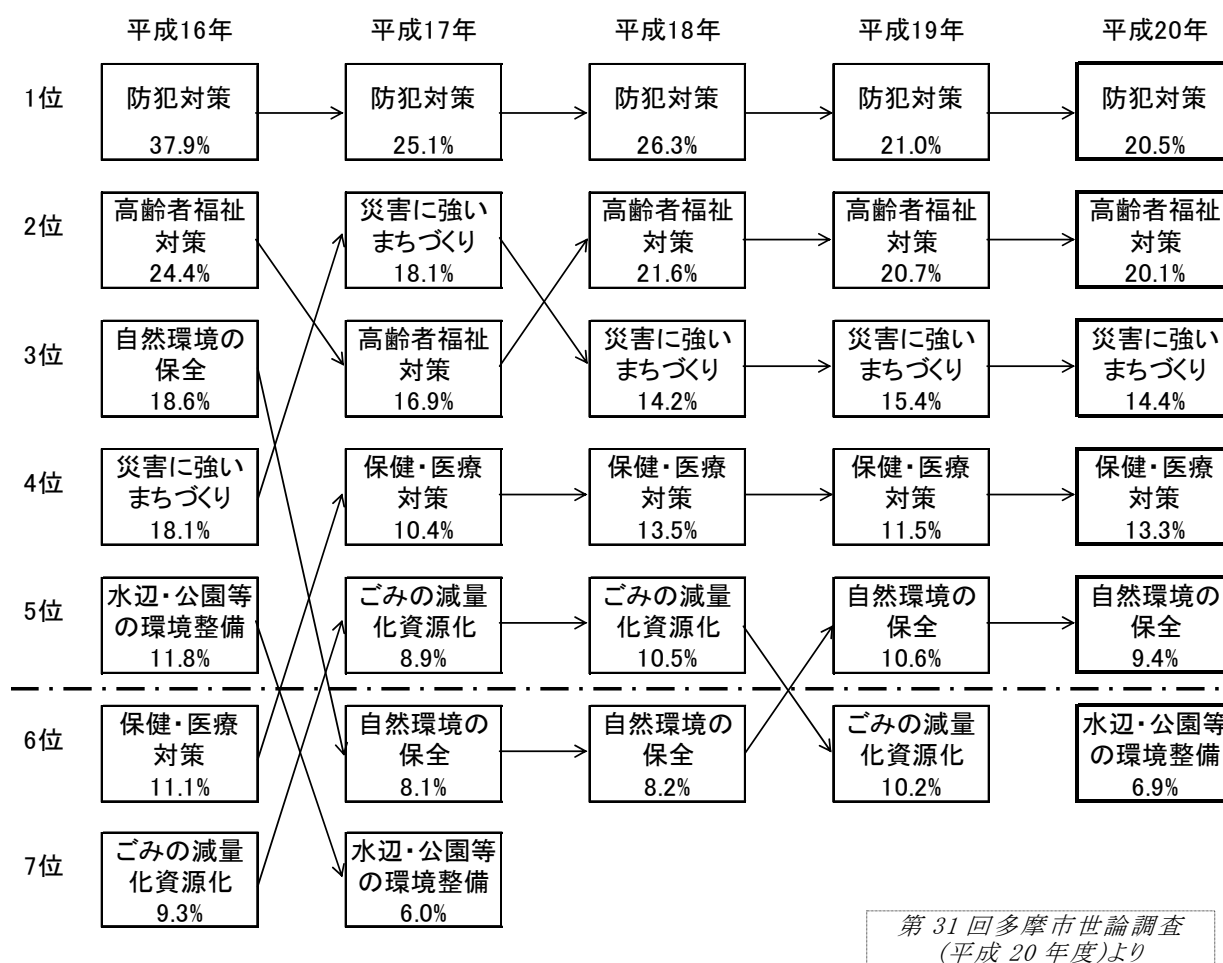
市政に関心がない理由としては、「忙しくて市政について考える暇がないから」44.0%、「市政は難しくてよくわからないから」38.4%、「自分の暮らしむきに関係ないから」18.8%となっていますが、「忙しい」という理由が男性の20、30、40、50歳代、女性の20、30、40歳代で50%以上を占めています。

いわば働き盛りの市民の半数以上が市政にあまり関心がなく、反面、時間に余裕のある市民が関心を持っているという状況を端的に示しています。いわゆる団塊の世代の退職後に期待する声もありますが、会社生活と地域社会を両立させることが實際上中々実現しにくい状況がわかります。また、市政は難しいという理由を挙げるのが女性の各年代でおよそ半数に達しています。市政は、例えば図書館、スポーツ施設、小中学校、保育所など極めて身近なものであるにもかかわらず、市民のイメージする市政とは距離があるのかもしれない。

② 市政のどんな分野に関心があるか

市民が関心を持っていて、行政に力を入れるべきだと思っている施策は、次のとおりです。

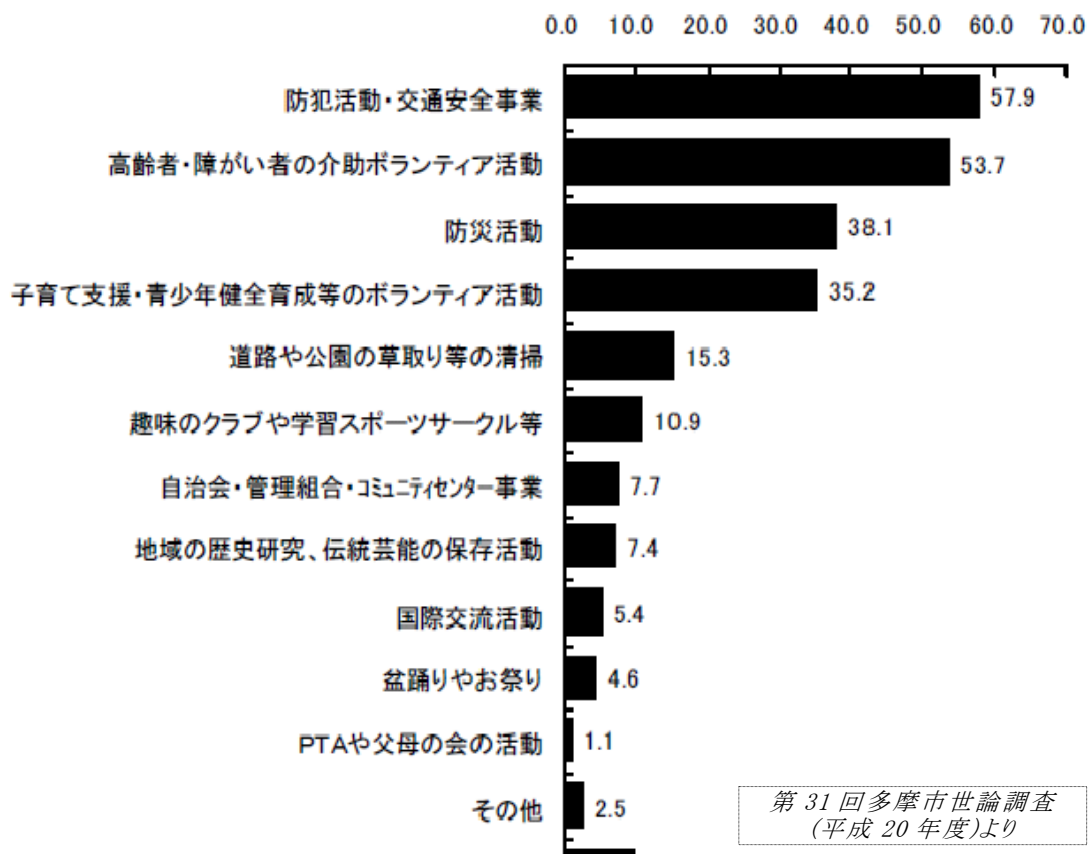
図2 行政に特に力をいれてほしい施策



これは、市民がいわば行政が責任を持つべき領域と考えている行政分野や施策を示すものです。

これをやや詳しく行政が力を入れるべきであると同時に、市民も参加すべきだと思う地域活動で見ると、次のとおりです。

図3 行政が力を入れるべき地域活動



防犯・防災、高齢者支援など行政に対する要望の強い分野については、同時に市民の地域活動の必要性も認識されているといえます。このことは、直接間接市民参画に結びつく動機やきっかけになると思われます。

次に地域活動の中でこれまで参加したことのあるものと今後参加してみたいものは、下表のとおりです。

表1 地域活動への参加状況

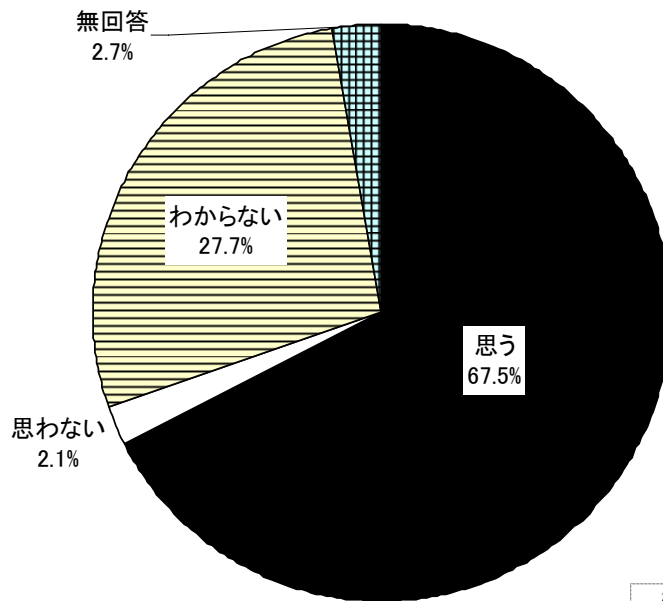
	参加したもの	今後参加したいもの
自治会、管理組合	45.7%	6.8%
道路、公園の清掃	37.1%	17.2%
PTA や父母の会	24.5%	3.6%
趣味やスポーツのサークル	33.3%	53.6%
防犯活動、交通安全事業	5.9%	12.3%
高齢者、障がい者の介護	8.6%	17.2%

地域活動のなかには住民の自主的な地域活動や趣味的活動も含まれていますが、身近で日常的な活動で公共性の高い安全・安心、福祉、青少年育成、環境等の分野で市民の関心と意欲が高いことは、今後の市民参画とくに行政と市民の協働の大きな可能性を示すものです。

### (3) 市民は市政参画の意思があるか

市政への市民参画をアンケートやパブリックコメントへの回答、審議会等の委員への参加、イベントへの参加等として、参画の必要性について聞いたところ、市民の意識は次のとおりでした。

図4 市民参画の必要性



第30回多摩市世論調査  
(平成19年度)より

「必要と思う」が3分の2に上りますが、その一方、「わからない」が27.7%あります。「必要」と応えたのは、男性が女性より約10%高く、「わからない」と答えたのは女性が男性より約10%多くなっています。

実際に何らかの市民参画を実践しているかについては、「したことがある」16.9%、「したことがない」78.6%であり、「したことがある」のは、男性では60歳以上、女性では50歳以上が多くなっています。

「実践したことがない」の理由は、「市民参画について知らない」が全回答者のなかで45.8%あり、「実践したことがない」理由の約60%に達しています。

いずれにしても市民参画を行うつもりはないと答えたのは男女とも20歳台中心の約11%であること、市民参画が必要ないというものが2.1%に過ぎないことと考えると、市民の大多数は適切な情報と何らかのきっかけがあれば市民参画を実行する意欲があると考えられます。

次に市民の協働意識についての調査があります。これは市民と行政の協働を含めて市民相互の支えあう関係の基礎になるものですが、「多摩市は多様な担い手が協働し、人々がつながりを持って互いに支え合えるまちと思うか」という質問には半数以上が「普通」としているほか、「そう思う」と答えたのは10.9%に過ぎず、「そう思わ



ない」28.6%を大きく下回っています。支え合うまちと思わないのは男性の40、50、60歳代が多くなっているのが注目されます。

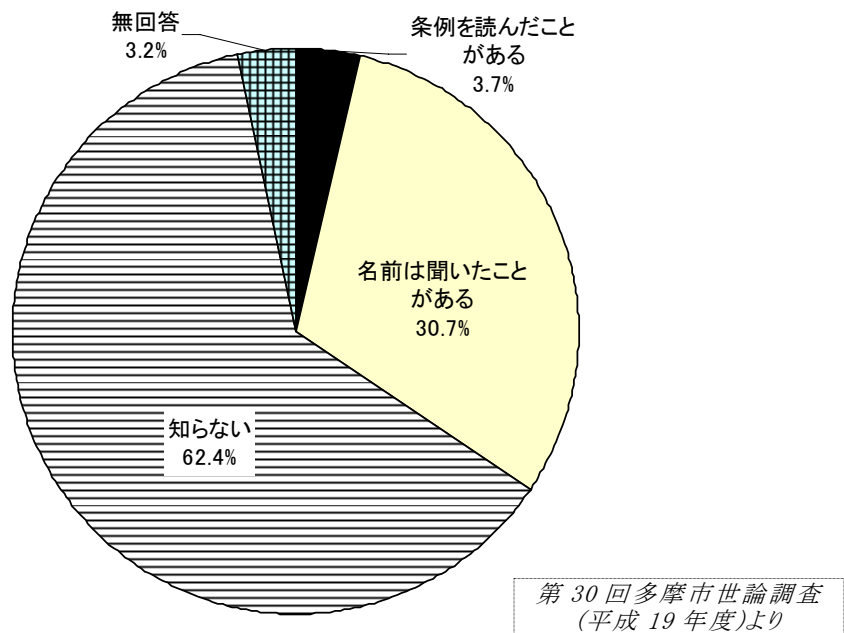
では、「地域で困ったときに助け合える関係を築きたいと思うか」との質問に対しては、「そう思う」が69.2%と大多数を占め、「そう思わない」のはわずか3.8%に過ぎません。

地域や近隣との関係としては、助け合える関係を希望しながら、実際は必ずしもそうになっていない様子がかがえませんが、この意欲や期待をどのように形ある協働に結びつけるかが課題になると思います。

#### (4) 市民は自治基本条例を知っているか

多摩市の自治や市民参画を語る時、必ず言及されるのが多摩市自治基本条例です。多摩市の自治意識の高さを示し、市の憲法とも称されるように、多摩市の自治のシンボルともいえるものですが、多摩市民のうちどれだけの人がこの自治基本条例のことを知っているかといえば、次のとおりです。

図5 自治基本条例の周知度



「条例を読んだことがある」3.7%、「聞いたことがある」30.7%と合わせて条例のあることを知っている市民が約3分の1、知らない市民が3分の2です。男女で大きな差はありませんが、どちらも年齢が高くなるほど知っている割合は高くなっています。居住形態別に見ると「持ち家」が36.2%、「借家」30.7%、「間借り」では「知っている」ものは20%になっています。

市民と言っても、長期間住んでいるかどうか、定住の意志があるかどうか、職業、家族構成などさまざまな条件の違いによって、市政や地域に対する関心に大きな違いがあることは明らかです。

多摩市における自治基本条例の周知度については、いろいろな見方があります。この自治基本条例の制定に携わった人たちは、条例を知っている市民が少ないことを憂慮します。確かに、よく知っている人が3.7%と言うのはかなり低いとも考えられますが、直接市民生活に関係するというよりも理念や市政のあり方を内容とするこの条例のあることを知っている人が34.4%もいると言うのは相当認知されているともいえるのではないのでしょうか。

また、自治基本条例の周知度と市政への関心の度合いの関係は、次の表のとおりです。

表2 自治基本条例の周知度と市政への関心

	市政に関心がある	市政に関心がない	不明
条例を読んだことがある	90.0%	5.0%	5.0%
条例を聞いたことがある	75.5%	15.9%	8.6%
条例のことを知らない	54.3%	30.8%	15.0%

自治基本条例を知っている市民はその多くが市政に関心を持っていることは当然として、自治基本条例のことを知らなくても市政に対する関心はかなり高いことを示しています。したがって、自治基本条例の周知度が高いことは望ましいことですが、それだけをもって自治意識の高さを判断することはできないのではないかと思います。

ちなみに、平成20年度世論調査では、平成18年3月に策定された第四次多摩市総合計画後期基本計画2010への道しるべ多摩市戦略プランを知っているかを聞いたところ、「読んだことがある」1.9%、「名前は聞いたことがある」13.7%に対して、「知らない」と答えた市民が84.4%にのぼっています。市民に直接関係のある個別の施策は別として、市政全般に関心を持つのは、ごく限られた市民だけといえるでしょう。

#### (5) 多摩市民とは

多摩市民のなかには多摩市に住んでいる人だけでなく、多摩市以外の地域に住み多摩市で働く人、学ぶ人もたくさんいます。また、会社、団体などの事業所も市民の一員です。平成17年国勢調査によれば、多摩市では一日に51,420人が市外に出て、43,175人が市外から流入しています。多摩市はベッドタウンといわれますが、出る人だけでなく入ってくる人も多く、昼間人口の3割以上が多摩市以外に住んでいます。

これらの人たちはいわば昼間だけの市民ともいえると思いますが、多摩市に住んでいる市民と同じように行政に参画し、協働のパートナーになります。

これらの人たちだけの意識は明らかではありませんが、品川区で昼間区民の意識を調査したのがあります(平成20年8月「品川区昼間区民世論調査報告書」)。それによると、昼間区民の大部分は区政に関心がないが、案件によって区政に参加したいと言う人も16%いること、事業所の場合は4割以上が街づくりや防災で協力する意思があることなどが報告されています。

多摩市に住んでいるか住んでいないかによって自治意識に違いがあるのは当然として、

この大集団である昼間だけの市民—通勤・通学者にも適切な市政に参画する方途を考えると、これが今後の大きな課題ではないでしょうか。

## 2. 他の自治体の状況

市民の自治意識について、他の地方自治体と正確に比較することは、規模、社会経済的な条件が異なること、同じ調査項目の資料が少ないこと等により困難ですが、東京都で自治基本条例を持っている自治体の調査に次のようなものがあります。

なお、平成 20 年 12 月現在、東京都で自治基本条例を制定している自治体は、多摩市のほか、文京区、中野区、杉並区、豊島区、足立区、八王子市、三鷹市、小金井市、西東京市、狛江市、清瀬市、国分寺市です。

### (1) 市政への関心

清瀬市の調査（平成 17 年）によれば、市政への関心は「非常にある」11.8%、ある程度ある」49.9%、「どちらともいえない」23.1%であり、「関心ない」は 13.7%でした。また、「関心ない」の理由は、「忙しい」30.9%、「生活にあまり関係がない」22.3%、「難しくてわからない」21.3%となっています。

西東京市（平成 19 年 5 月）では、市政への関心は、「関心がある」22.1%、「ある程度ある」50.3%、「関心ない」は 19.3%でした。

自治基本条例はありませんが、武蔵野市では、地域への関心度という調査項目があります。これは、武蔵野市全体と住んでいる地域の動きや出来事について、どの程度関心があるかを問うものです。

表3 武蔵野市民の地域への関心度(平成 19 年度)

	非常に 関心がある	ある程度 関心がある	あまり関心 がない	全く関心 がない	不明
市全体	29.6%	62.5%	5.6%	0.3%	2.0%
住んでい る地域	37.8%	53.2%	4.7%	0.3%	3.9%

どの自治体においても、非常に強い関心を持っている市民はそれほど多くはありませんが、市民の大多数は市政や地域の課題について関心をもっています。市政への関心と言う点では、多摩市は他の都市と大きな違いはないといえそうです。

### (2) 参画、協働の意思

豊島区（平成 20 年 3 月）では、「区政に意見を反映させる機会に参加するか」との問いに、「積極的に参加したい」5.9%、「テーマにより参加したい」38.1%、「参加したいが、時間がない」32.7%、「参加したくない」6.3%となっています。また、防犯、子供の安全など地域の課題を解決するためには、「地域住民が自主的に取り組むことが重要」57.8%、「重要だが、難しい」23.7%などとなっていますが、住民と行政の役割については「住民と行政が協力・協働する」31.8%、「内容により役割を区別する」

22.6%、「区民の参加を助けながら行政主体で行う」21.3%となっています。

足立区では（平成 18 年 9 月）、区政への参加意向として、「積極的に参加」5.9%、「ある程度参加したい」52.2%、「あまり参加したくない」13.6%、「わからない」24.6%でした。

西東京市では、地域活動について、「参加したい」とする市民が 62.1%、「参加しない」37.9%ですが、参加しない理由は「時間がない」38.7%、「関心がない」が 18%あげられています。

どの自治体でも身近な地域の問題に積極的に参加したいと言うのはごく少数ですが、きっかけがあれば参加する意思のある市民が半数以上いるといえます。そして、参加したくても参加できない理由として忙しいことがあげられているのも共通しています。

協働については、多摩市は協働の意思を示した市民が 69%であるので、意欲を持つ市民が多いと言えます。

### （3）自治基本条例の周知度

自治基本条例を制定している自治体のうち「まちづくり基本条例（平成 13 年 4 月 1 日施行）」を全国に先駆けて制定した北海道ニセコ町で、条例の周知度を調査した結果があります。

平成 18 年住民アンケート調査によれば、「まちづくり基本条例」について「知っている」42.1%、「聞いたことがある」37.6%、「知らない」18.3%となっています。人口 5,000 弱の自治体ですが、周知度が非常に高いことに驚かされます。では、この条例によってまちづくりに変化があったかという質問に対しては、「変化を感じている」34.5%、「変化があったとは思わない」38%、「わからない等」27.5%となっています。自治基本条例の効果、影響については、条例の制定により変化があったと感じている住民が 3 分の 1 以上に達しています。行政のあり方が変わり、住民の意識も変わったという両面があると思われれます。

東京都では、文京区が平成 18 年に世論調査で周知度を調査しています。それによると、「文の京」自治基本条例（平成 17 年 4 月 1 日施行）について「良く知っている」1.5%、「少し知っている」8.8%、「聞いたことがある」25.9%、「知らない」63.8%でした。

これは多摩市とほぼ同じ傾向を示しています。自治基本条例を知っている市民が約 3 分の 1、知らない市民が約 3 分の 2 であり、条例をよく知っている市民は 5%にも満たない状態です。

自治基本条例の周知度は高いことが望ましいことですが、周知度だけが市民の自治意識を測るものではないので、条例自体を普及啓発して周知度を高めると同時に、自治基本条例の理念やそこに盛り込まれている諸制度を実際に市の行政や市民自身が行動に移すことによって、逆に自治意識は高まり、自治基本条例も市民の生活に根づくのではないのでしょうか。

#### (4) 選挙に見る自治意識

市民意識を示す指標のひとつに市民の代表である首長および議員を選ぶ選挙があります。多摩市と近隣自治体の直近の首長および議員の自治体選挙の投票率は、次のとおりです。

表4 近隣自治体の選挙の状況

自治体名	市長選挙	市議会議員選挙
多摩市	44.22%(平成18年4月16日執行)	47.95%(平成19年4月22日執行)
八王子市	34.37%(平成20年1月27日執行)	47.07%(平成19年4月22日執行)
町田市	44.10%(平成18年2月26日執行)	44.10%(平成18年2月26日執行)
稲城市	53.43%(平成19年4月22日執行)	53.43%(平成19年4月22日執行)
日野市	43.15%(平成17年4月17日執行)	48.33%(平成18年2月19日執行)

さらに平成19年4月22日に行われた統一地方選挙の結果と比較して見ると、東京都では市長選は7市で行われましたが、いずれも投票率は多摩市よりも高く、多摩市を含め市議会議員選挙は20市で行われましたが、多摩市の投票率は13位でした。

なお東京都知事選挙(平成19年4月8日)の投票率では、多摩市は26市中6位、また、国政選挙である参議院議員選挙(平成19年7月29日)でも26市中6位でした。

選挙の状況をひとつの目安としてみれば、多摩市は自治体選挙の投票率で見ると平均的な都市であり、平均的な自治意識をもっているようです。むしろ身近な地元自治体より比較的国政や都政に関心の高い市民が多いといえそうです。**このことは東京都全体の傾向ですが、地域自治体の市民意識と言うより国政などへの政治意識の高い市民の多いことが特徴といえます。**

多摩市について言えば、東京のベッドタウンとして発展してきた性格、市民の就業の状況などを反映しているものと思われます。

### 3. 多摩市職員の意識は変わったか

自治基本条例の制定によって、最も大きく変わったのは、職員の意識であると言われていることがあります。少なくとも市民参画の規定が整備され、仕事のやり方が変わったことは確かです。

広い意味での市民参画の中でもアンケート調査、審議会委員の公募等の市民参加については、市内部でもルール化されており、各部課の業務執行に当たってこれらの方式を活用することはすでに定着しているようです。市民参加の理念が理解され、意識が変わったのもたしかでしようが、仕事の進め方は市民参加を組み込んだものに確実に変わったといえます。

一方、狭義の市民協働については、概念も明らかでなく、自治基本条例にもはっきりした規定がなく、いわば模索中の段階とも考えられますが、平成17年2月に職員にア

ンケート調査をした結果があります。

市の事業に協働が必要かについては、係長級以下の職員で「必要」54.1%、「やや必要」37.8%、両者あわせると 91.9%とほとんどの職員がその必要性を認めています。残り 8.1%の必要がないという理由は、「公共性のある仕事は行政がすべきである」44.8%、「品質に不安がある」31%、「時間や労力がかかり非効率だから」10.3%です。

今後、協働を推進するかについては、「必要性があれば取り組みたい」65.4%、「積極的に取り組みたい」23.2%、「取り組みたくない」9.6%となっています。職層別に見ると、管理層が積極的であるのに対して、係長以下では多少戸惑いが見られるようです。

なお、多摩市の現状については、協働が進んでいると見るものが 49.6%、進んでいないとするのが 48.3%で見方が分かれています。さらに協働が進んでいない理由としては「協働に関する情報が少なく、現状がわからないから」30.3%、「行政側に問題がある」25.3%、「市民の意識が薄い」15.2%となっています。

行政の専門家である市職員と市民の間には、行政の責任と市民協働の理念や方法の差について、若干認識の違いがありそうです。

#### 4. 多摩市民の自治意識は高いか

多摩市民の自治意識は一般に高いといわれています。このことを市政への関心度、自治基本条例の周知度からはっきりと読み取ることは困難ですが、全国でも早く、市民が主体となって、3年にわたりのべ 1300 人の市民が参加して自治基本条例が制定されたことをみても、自治意識の高い市民が多数いることは確かです。

日本経済新聞社等の「全国優良都市ランキング 2005-2006」では、多摩市は市民参加度で全国 1 位に評価されています。これは、市民が自治体の政策形成に主体的に意見を出すことが出来るなど住民自治が制度的に保障される仕組み(市民参加のインフラ)を評価するもので、多摩市はパブリックコメント、審議会委員の公募等を含む市民参加の制度を包括的に規定した自治基本条例の存在が高く評価された結果です。

このように高い評価をうけていることは市民として誇りにしうるものですが、しかし、このランキングは市民参加の基盤が整備されていることを示すに過ぎず、実際の市民参加度を示すものではありません。

この条例に盛り込まれている市民参画の理念および仕組みが、実際の市民の意識と日常生活に定着し、活用されることが重要です。

#### 5. NPO法人の活動の状況

市民協働の市民側パートナーには各種の市民団体がありますが、その主要なもの 1 つが NPO 法人(特定非営利活動法人)です。

(財)東京市町村自治調査会の調査「住民自治の拡充に向けて」(平成 17 年 3 月)によれば、多摩地域の NPO 法人の活動分野は、①保健・医療 64%、②社会教育 54%、③活動の支援 54%、④子どもの健全育成 43%、⑤まちづくり 42%となっています(法人全体のうちその分野の活動をしている法人数を示します)。

また、NPO法人と行政の関係では、「深くかかわっている」22.9%、「必要に応じてかかわっている」58.9%と全体の80%以上が何らかの形で行政とかかわっています。具体的な関係とは、事業の委託を受けているものが40%、補助金を受けているものが33%となっています。

このようにNPO法人の活動は地域における市民活動の活発さを示すと同時に、市民協働は、行政の有力なパートナーであるNPO法人の存在と活動に左右されると言っても過言ではありません。

平成20年8月現在の多摩地域におけるNPO法人の数は次のとおりです。

表5 多摩地域のNPO法人(上位8市と隣接市)

市名	NPO法人の数	人口1万人当たり
八王子市	161	2.9
町田市	121	2.9
多摩市	76	5.1
立川市	68	3.8
府中市	68	2.7
西東京市	67	3.5
三鷹市	56	3.1
武蔵野市	55	4.0
日野市	35	2.0
稲城市	16	2.0

東京都生活文化スポーツ局都民生活部管理法人課  
「特定非営利活動法人設立認証数及び申請数一覧表」から作成

NPO法人の数で見ると、多摩市はNPO法人の最も多い都市のひとつであり、人口との比率で見れば最もNPO・市民活動の盛んな都市といえます。このことは、多摩市では市民の行政との協働が行われているか、少なくとも協働の潜在的な可能性が大きいことを意味していると思われます。

多摩市のNPO法人を分野別にみると、①活動の支援70%、②保健・医療・福祉65%、③社会教育56%、④まちづくり56%、⑤子どもの健全育成45%となっています。

## II 市行政への市民参画

自治基本条例第 21、22 条には市の行政における、計画、実施、評価の各段階における市民参画と、機会の保障を謳っています。そして第 23 条では参画の方法として、

- 1 審議会への委員としての参画
- 2 公聴会への参画
- 3 ワークショップへの参画
- 4 パブリックコメント
- 5 アンケート調査

など、具体的な参画の方法を提示しています。

### 多摩市自治基本条例第 23 条第 1 項

市の執行機関は、前条の規定による参画する機会を保障するため、次の各号に掲げる方法のうち事案に応じて必要なものを用いるものとします。

- (1) 審議会、懇談会等への委員としての参画
- (2) 公聴会等への参画
- (3) 一定の課題について集団で検討作業を行うこと(ワークショップ等)への参画
- (4) 意思決定過程で素案を公表し、市民から出された意見・情報を考慮して決定する制度(パブリックコメント等)への意見表明
- (5) アンケート調査等への意見表明

本節ではこれらの具体的な参画方法がどのくらい実施され、有効に働いているのかを多摩市のホームページに記載されている内容と聞き取り調査からみていきます。なお、図表の基礎資料は多摩市公式ホームページ等より抜粋しましたので、詳しくは多摩市公式ホームページを参照して下さい。

### 1. 審議会等への委員としての参画

#### (1) 委員を公募している審議会等としない審議会等の区別

多摩市には、特定のテーマについて、市長の諮問に応じて意見を答申する審議会や懇談会が沢山あります。審議会や懇談会は、設置の根拠が違っただけで、基本的には同じものといえます。これらの審議会等の構成メンバーについては、自治基本条例の施行規則第16条に「公正を確保し得る委員構成とし、設置の目的が幅広く市民の意見を聴くことが求められる場合は、設置目的を勘案し、市民委員の募集は原則として公募により行うこと。」としています。

専門性の高い内容を審議することを目的とする場合は、公募しなかったり、市民委員を置かずに学識を持つ者等で構成された審議会・懇談会等になります。

市民委員のいない審議会としては、国民保護協議会のように法律で委員の構成が決められているものや障害児(者)歯科診療運営協議会のように専門的なものがあります。



## (2) 委員の資格などについて

審議会等の委員は、設置目的によって求められる専門知識を持つ、学識経験者、有識者と市民から選任される市民委員によって構成されますが、公募、市民団体代表、PTA代表など市民として審議会等に参加する委員を市民委員としています。公募以外の市民委員は、通常、市内で活動している団体から推薦されて選任され、一定の立場からの意見が期待でき、これも広く市民から意見を求める上で有効と思われませんが、市民参画という面では市民に広く参画の機会を与える公募委員の役割が大きいといえます。

## (3) 委員を公募している審議会について

過去5年間に公募委員が含まれている審議会等は下記のようになっています。

表5 審議会等の委員の内訳

◆平成15年度 審議会等	審議会数	委員数	男性	女性
平成15年度に活動実績のある審議会等	34機関	545人	317人	228人
※ その内、市民委員を含むもの	27機関	229人	-	-
※ その内、公募の市民委員を含むもの	18機関	134人	-	-
◆平成16年度 審議会等	審議会数	委員数	男性	女性
平成16年度に活動実績のある審議会等	41機関	610人	369人	241人
※ その内、市民委員を含むもの	29機関	198人	-	-
※ その内、公募の市民委員を含むもの	23機関	130人	-	-
◆平成17年度 審議会等	審議会数	委員数	男性	女性
平成17年度に活動実績のある審議会等	37機関	538人	323人	215人
※ その内、市民委員を含むもの	27機関	187人	-	-
※ その内、公募の市民委員を含むもの	19機関	121人	-	-
◆平成18年度 審議会等	審議会数	委員数	男性	女性
平成18年度に活動実績のある審議会等	40機関	584人	359人	225人
※ その内、市民委員を含むもの	28機関	205人	-	-
※ その内、公募の市民委員を含むもの	22機関	135人	-	-
◆平成19年度 審議会等	審議会数	委員数	男性	女性
平成19年度に活動実績のある審議会等	46機関	647人	400人	247人
※ その内、市民委員を含むもの	34機関	231人	-	-
※ その内、公募の市民委員を含むもの	28機関	154人	-	-

多摩市においては、原則として全ての審議会等に公募委員を含む市民委員が参加できるようにしていますが、公募委員のいる審議会等の数、公募委員の数は年々増加しており、平成19年度には公募委員のいる審議会等は60%、公募委員は委員総数の24%を占めています。

審議会等における市民委員、公募委員の割合は特に決められていませんが、メンバー全員が公募委員である健康づくり推進協議会は特別として、審議会ごとに公募委員は2、3名というのが多いようです。

#### (4) 応募について

応募者の年齢、職業は問わず、住所は多摩市内、または、多摩市に職場があるなどが、条件になっています。応募者の選考にあたっては、作文の審査の他テーマによりますが、性別、年齢層、地域などが考慮されることがあります。

応募者数は、審議会の目的によって異なりますが、例えば、自治推進委員会では、2名の募集に対して、第一期、第二期とも応募者は6名でした。

また、平成19年度に設置された多摩市街づくり審査会ほか5つの審議会では、公募委員合計22名のところ、応募者は合計29名で、応募者が募集数に達しなかったものもありました。なかなかすすんで審議会委員になろうとする市民は多くないのが実態で、市民参画の手段として十分活用されているとはいえないようです。審議会が難しいと思われるからでしょうか。

#### (5) 公募委員の感想、意見

公募委員の意見は、個人の考え方や審議会の雰囲気などによっていろいろとあると思われませんが、率直な意見を以下に紹介します。これらの意見は、公募委員だけのものではなく、審議会の共通の問題を提起しているともいえます。

##### ① 審議会の意義、あり方について

- \* 市が骨子を決めてそれに沿うような意見を求められたほうがよかった。
- \* 市が審議会に丸投げをしていると感じた。
- \* 審議する内容が、市民参加が必要かどうか吟味する部署が必要だと思う。
- \* 高邁な理念を文章上では語っているのにそれが現実では生かされているのか、疑問に思う。
- \* 結論が先にあった審議会だと感じた。
- \* 踏み絵--「市民の意見は聞きましたよ、という市の姿勢」--にされるのは絶対いやだ。
- \* 審議会に任せっぱなしで、市が意図する方向と違う方向に行くこともあるのではないか。

##### ② 審議会の運営について

- \* 自分の意見を通すより、みんなと意見を戦わせてよりよい意見を出すことを目的にしたが、思うようにいかなかった。
- \* 十分な時間がなかった。意見を言い足りなかったという思いがある。
- \* 市側の説明をもっと丁寧にわかるように工夫してほしかった。
- \* 自分の意見を言い、議論をしながら、よりよい意見を導き出したいと思っていたが一方的な意見に陥りやすいなと感じた。

##### ③ 委員のあり方について

- \* 地域代表とは違う立場で参加したが、いつも地域代表として見られているようで、発言が非常に難しかった。
- \* 地域に関係のない第三者の立場の人が公募委員だとよかった。
- \* 中間的な立場の委員が少なく責任を重く感じた。
- \* 市が何を求めて委員を募集したのか最後までつかめず大変だった。

- \* 公募委員に応募する人は自分の意見を通そうとする人が多いのではないか。
  - \* 公募委員に応募する人は限られた人たちのみではないか。
  - \* 専門的な知識を持っている人や公平性のある、バランス的にも問題のない人選をしてほしかった。
  - \* 議論する委員が発言に慣れていない人が多かった。促されるまでじっと下を向いている人が数人いた。
  - \* 街をどうやって作っていくか、根底に街づくりの確固たるビジョンを持っていないと難しいのではないか。
  - \* よい審議会とはひとえに委員の人選にあるのではないか、と思う。
  - \* 市で都合のよい人選をすることもあるのではないか。
- ④ 委員になった感想
- \* 二度とやりたくないと思っただ。
  - \* もやもやが残った。
  - \* 審議会委員になってよかった。非常に勉強になった。
  - \* やってよかった、ああいう場に出会えたことは自分の財産になった。

## (6) 審議会への参画の問題点

### ① 審議会への市民参加の目的

審議会の委員は、市長などが選任しますが、この構成員の一部を市民から公募することが多くなっています。もちろん、選任の母体は違っても、学識者、市民委員、公募市民委員でその役割は異なるものではありません。委員を公募する目的は、まず、市民の行政への参画ですが、効果として、地域の実情に明るい市民の感覚で多様な経験を吸い上げることができ、又、行政側の一方的な選任によらない、中立・公正な立場の委員が審議に参加することによって、審議会の審議をより多角的、公正なものにするのに役立つものと思われます。今後、市民参画をすすめるためにも出来るだけ公募による委員選任は拡大する必要があります。

### ② 公募による委員と審議会の役割－市民間の利害対立について

審議会の役割は、種々の議論を尽くして一定の合意を形成し、意見をまとめることですが、案件によっては市民の意見が対立するケースがあります。例えば、「多摩市立学校の一定規模及び適正配置等に関する審議会」において、小学校の統廃合を審議した際、存続する学校と廃止する学校を具体的に示すことが出来ませんでした。その主たる理由は、4校を2校に再編成するのに、委員である4校あるいは地域の関係者がいずれも自分の地域の学校の存続を主張して一致せず、合意に至らなかったというものです。

この審議会では、公募委員を含めて利害関係者が過半数を占めていましたが、合意を得るにいたらなかったことについて、i 審議会が利害の調整を図る場として適当なのか、ii 一部の委員に地域代表の意識が強すぎたのではないか、iii 専門的な知識などを有する中立・公正な委員が主導できる委員構成にするべきではないか、iv 利害関係者は委員ではなく参考人などとして意見を聴くほうがよいのではないかなどの問題点の指摘や意見があります。さらに、本来執行機関が責任を持つべきことを審

議会に任せたのが問題であるとの意見、また、この案件が非常に難しい問題であることを認識できたのが成果ではないかという意見もありました。

市民と言っても色々の異なる意見を持っているのが普通です。行政でも重要な問題になればなるほど市民や関係者の間で意見が対立することも考えられます。審議会への市民参画は、市民自治の重要な手段ですから、利害関係者である市民を含めて、関係者の意識を高めるとともに合意を得る民主的なルールを工夫する必要があります。

### ③ 審議会の委員公募の問題点

多摩市では各種審議会の開催時間は夜間とするなどできるだけ市民が参加できるように工夫しています。しかし、多忙な人たちは参加が困難であることに変わりはなく、また傍聴者もあまり多くはありません。

また、前述の公募委員の感想でもあまり満足度が高いとはいえませんが、おそらく十分な情報と議論をする時間がなかったなど、情報不足とコミュニケーション不足によるところが大きいと思われます。

しかし、委員として審議会に参加した市民の多くは、有益な経験をしたという感想をもらしています。

審議会に市民が参加しやすくするためには審議方法、開催時間、開催場所などに配慮して、誰でも参加できるようにするとともに、参加した委員が一体となって十分審議に参加するため、次のことを配慮する必要があると思います。

- ・ 審議会の目的を明確に示す
- ・ 審議会の構成は十分議論できる人数とする
- ・ 審議に必要な情報を予め提供する
- ・ 審議は出来るだけ集中的にする
- ・ 審議会終了後の意見の取り扱いを報告する

審議会委員の公募は、幅広く市民参画の道を開くとともに、市にとっては行政の理解者を増やすこととなります。市として、出来るだけ多くの市民の参画を求めるとともに、実際に参画した市民の経験を蓄積し、活用する工夫をすることも必要です。

## 2. 公聴会、説明会への参画

平成 20 年 3 月現在、多摩市公式ホームページに記載されている公聴会・市民説明会などの案件を見ると、説明会は下記の一件だけです。少ないことがわかります。平成 20 年度医療制度改革に伴う「後期高齢者医療制度」「特定健診・特定保健指導」の説明会が開催されました。医療保険制度が平成 20 年 4 月から、後期高齢者医療制度という形で、大幅に見直されることになり、75 歳以上の医療保険制度がどのように変わるのか、どのような内容なのかなどの説明会でした。多摩市各 12 地区で 1 月 16 日～2 月 20 日の期間、延べ 1000 人近い人が参加しました。後期高齢者医療制度に関する関心の高さがうかがわれます。説明会での市民からの質問や意見の内容は分かりませんが、ごみの有料化説明会でも同様に、直接市民生活に影響を及ぼす説明会は盛況といえます。

◆08 年度医療制度改革に伴う「後期高齢者医療制度」

表6 「特定健診・特定保健指導」説明会 (08年1月開催分)

日程	時間	場所	参加人数
1月16日(水)	14:00～15:30	ゆう桜ヶ丘ホール	92人
1月16日(水)	19:00～20:30	永山公民館ベルブホール	97人
1月19日(土)	10:00～11:30	貝取こぶし館ホール	125人
1月19日(土)	14:00～15:30	ひじり館ホール	81人
1月20日(日)	14:00～15:30	トムハウスホール	98人
1月23日(水)	19:00～20:30	総合体育館第一会議室	53人
1月26日(土)	10:00～11:30	愛宕かえで館ホール	79人
1月26日(土)	14:00～15:30	乞田・貝取ふれあい館ホール	49人

この説明会では、開催日がウィークデーと休日で参加者数に大きな違いがありません。参加者の都合も考慮しつつ、開催日、開催時間は市職員の負担を少なくする必要もあるように思われます。

### 3. ワークショップへの参画

#### (1) ワークショップ

特定の課題について市民が自由に参加して討議する集会在ワークショップです。

多摩市公式ホームページのワークショップの案件を見ますと、表のようになっています。平成16年11月から平成19年9月までの約3年間でワークショップの数は4件で、延べ参加者数は433人となっています。この数が多いのか、少ないかの判断はむずかしいところです。各テーマの話し合われた内容を見ますと、テーマに興味をもっている市民が積極的に参加して、意見を述べ、討論していることがわかります。無関心派の参加がないとも言えます。

表7 ワークショップ案件

年度	テーマ	参加者数
2007	TAMAMIRAI2007 多摩市民まちづくり討議会	73人
2006	旧南落合小学校の教育施設の誘致	137人
2007 2006	まったなし！ごみ減量懇談会	129人
2004	2004秋・市民ケンケンガクガク討論会	94人

「旧南落合小学校への教育施設の誘致に関する市民ワークショップ」は、延べ137人の市民が、3回にわたって熱心な議論がかわされました。参加者は近隣の自治会、利用者だけでなく広く市民の方々も参加され、多くの意見が寄せられました。学校跡地の恒久的再利用、誘致と地域との共存、地域の記憶など参考になる意見も多く出されました。

「まったなし！ごみ減量懇談会」は平成18年6月18日を皮切りに、平成19年7月14日まで、9回にわたって行われました。市民と行政の自由な意見交換を行い、今後のごみ減量行政に反映していく懇談会でした。ここでも各地区の市民からの意見が

積極的に出されたワークショップでした。

「2004 秋・市民ケンケンガクガク討論会」は、見直しを進めていた第四次多摩市総合計画基本計画(平成 18 年～22 年度)に市民の声を反映させるため、市民討論会を平成 16 年 11 月 7 日に開催しました。参加総数 92 人の方々による当日の活発な議論やアンケート結果を、企画運営ボランティアが中心となり、記録としてまとめました。このワークショップの特徴は多摩市広報で運営ボランティアを事前に募集し、準備を進めたことでした。討論会企画運営ボランティアの打ち合わせ会議は 9 回にも及び、準備段階から市民が密接に参画していったことが伺われます。

## (2) 新しいタイプのワークショップ

ワークショップの中でも目を引くのが、多摩市民まちづくり討議会が主催した「つたえようあなたの思い TAMAMIRA I 2007 多摩市民まちづくり討議会」(市民が求める多摩市の図書館・図書館サービス)です。

平成 19 年 9 月 8 日(土)・9 日(日)の 2 日間、多摩市における新しい市民参画の試みとして「多摩市民まちづくり討議会」が永山公民館でおこなわれました。16 歳以上のすべての市民から無作為抽出で選出した 1,000 名に参加依頼書を送り、承諾された 55 名を参加者としました。事前にテーマに関する資料を参加者に配布するなどの準備を実行委員会が進めました。当日の参加者は 1 日目が 38 名、2 日目が 35 名でした。会場で初めて出会い、専門家等からの情報提供を受け、現在の図書館に足りないものは何か、市民が望む図書館とはどのような図書館かなどについて、活発な討議が行なわれました。この討議の成果を実行委員会が報告書にまとめ、平成 19 年 12 月 3 日(日)に「提案・報告会」を行ない、多摩市教育委員会に提出しました。この報告書では手法の検証と評価が詳細に行われていて、非常に参考になります。

このワークショップはドイツで生まれた手法(プランニング planning と細胞 cells を合わせてプランクスツェレと呼ばれています)を用いた、無作為抽出の市民に課題について話し合ってもらうものです。従来から、「今の市民参画の方法は、特定の市民、特定の意見しか出ていないのではないか」という疑念に対する一つの解決法でした。このワークショップのやりかたはこれからの市民意見を吸い上げる方法として優れているものと思われます。市民参画のあり方を考えるうえで貴重な材料にするとともに教育委員会に提出されたこの報告書が、今後行政にどう反映されていくのかを行政も市民に向かって、逐次報告をして欲しいものです。

## 4. パブリックコメント

### (1) 多摩市で実施したパブリックコメント

パブリックコメントは、特定のテーマについて広く市民の意見要望、提案などを聴く手法で、文書、FAX、Eメールなど誰でもいつでも参加できるのが特徴です。

平成 16 年度から平成 19 年度までの多摩市の実績を見ますと、表のようになっています。

表8 パブリックコメントの案件

	案件名	提案 人数	意見 件数
平成 16 年度	「(仮称)戦略プラン」素案骨子に対するアンケート、パブリックコメント、市民説明会の報告について	5人	18件
	公共施設の使用料設定にあたっての基本方針を策定しました	12人	23件
	多摩市環境基本計画(第1次改訂版)	6人	17件
	(仮称)多摩市次世代育成支援行動計画(原案)	112人	177件
	新たな補助金交付システムの内容が決まりました	5人	9件
	多摩市学校跡地施設の恒久活用方針を決定しました	103人	199件
	計	243人	443件
平成 17 年度	第2次多摩市健康福祉推進プラン(改定版)	10人	50件
	「改定版 女と男がともに生きる行動計画(中間見直し版)」を策定しました	7人	18件
	「(仮称)戦略プラン」素案に対するパブリックコメントについて	11人	51件
	多摩市環境基本計画(第1次改訂版)	10人	28件
	多摩市道路整備計画を策定しました	3人	4件
	家庭系ごみ有料化など「今後のごみ減量に向けた基本方針(案)」に係る意見	20人	21件
	多摩市立小・中学校の一定規模及び適正配置等の基本方針を策定しました	25人	74件
計	86人	246件	
平成 18 年度	多摩市障害福祉計画(原案)に関するパブリックコメント	9人	9件
	『竜ヶ峰小学校及び多摩第二小学校並びに豊ヶ丘中学校及び貝取中学校の通学区域見直し計画』を策定しました	2人	12件
	第2次多摩市生涯学習推進計画 後期計画(素案)に関するパブリックコメント(市民意見の募集)を実施しました	4人	10件
	第8次多摩市交通安全計画(素案)に関するパブリックコメント(市民意見の募集)を実施しました	0人	0件
	「多摩市国民保護計画(原案)」に係るパブリックコメント(市民意見の募集)を実施しました	12人	51件
	多摩市ごみ減量協働プランを策定しました	1人	5件
	「平成17年度 多摩市環境報告書(原案)」に関するパブリックコメント(市民意見の募集)を実施しました	0人	0件
	「多摩市子どもの読書活動推進計画」を策定しました	38人 (市内 中学生 24人含 む)	115件 (市内中 学生45 件含む)

	「(仮称)多摩市斜面地における建築物の建築の制限に関する条例(素案)」に係るパブリックコメント(市民意見の募集)を実施しました	3人	3件
	「街づくり条例(素案)」に係るパブリックコメント(市民意見の募集)を実施しました	5人	29件
	「多摩市国民保護計画(素案)」に係るパブリックコメント(市民意見の募集)を実施しました	3人	15件
	計	77人	249件
平成 19 年度	多摩市地域防災計画(原案)に係るパブリックコメント	1人	1件
	多摩市食育推進計画中間のまとめについてパブリックコメント	5人	6件
	「多摩市耐震改修促進計画(素案)」に係るパブリックコメント	2人	8件
	「(仮称)多摩市犯罪のない安全なまちづくり条例」(素案)に関するパブリックコメント	14人 1団体	15件
	「多摩市ストックマネジメント計画(素案)」のパブリックコメント	0人	0件
	「公共施設の配置のあり方に関する基本的な考え方」に関するパブリックコメント	1人	1件
	子育て総合的施設の機能についてのパブリックコメント	3人	20件
計	27人	51件	
総計		433人	989件

これを簡単にまとめて見ますと約4年間でパブリックコメントの数は、31件、延べ提案人数は433人、延べ意見件数は989件、となっています。

この中で提案件数、意見件数の多い案件名を挙げると、

- ・ 多摩市学校跡地施設の恒久活用方針
- ・ (仮称)多摩市次世代育成支援行動計画(原案)
- ・ 多摩市子どもの読書活動推進計画
- ・ 多摩市立小・中学校の一定規模及び適正配置等の基本方針
- ・ 多摩市国民保護計画
- ・ 戦略プラン素案
- ・ 第二次多摩市健康福祉推進プラン(改定版)

などです。

## (2)「子どもの読書活動推進計画」を例にして

最多の「多摩市子どもの読書活動推進計画」の内容を見てみましょう。提案人数38人、意見件数115件です。提案人数38人の内訳は24人が中学生でした。またFAXとEメールをあわせて8人で残りのほとんどは意見募集箱でした。次に、寄せられた意見の概要と教育委員会の回答を抜粋しますと、

「読書への動機付け」「理解の促進」「啓発活動」等学校、役所のことばはやめてほしい。わかりやすく、読みやすい内容で。決めつけられたような言い回しに違和感を感じた。



- ⇒ ご意見を踏まえ、わかりやすい文章表現とするために、部分的な修正を行います。
- ② 日本語以外の母語をもつ人のために、英語版も作成する必要がある
- ⇒ 計画を進める上で、参考にさせていただきます。
- ③ 市立図書館員の対応について、もう少し穏やかに対応してほしい。忙しく迷惑そうで、声をかけられないことがある。
- ⇒ 職員研修に取り組み、対応の向上に努めます。
- ④ ボランティアのことが多く記述されているので驚いた。多摩市が施策としてやるべきもので、実施に市民の力が必要なら研修をきちんと実施して、協力を求めるべきだ。
- ⇒ 活動の担い手であるボランティアや団体等との連携は、多摩市における子ども読書活動推進計画の重要な柱です。
- ⑤ 図書館等の蔵書に対する中学生の要望として、最新の人気・話題の本、映画・ドラマの原作、雑誌、写真集、推理小説、マンガ、DVD等があげられています。
- ⇒ マンガ、DVDについては「本計画は読書の推進を目的にしているため、録画、映像資料については計画に含まれていません」とあります。

「多摩市子ども読書活動推進計画」の意見(市民)と教育委員会(行政)の考え方を見ますと、

- ア) 文章の言葉使いなどに見られるように、行政側から市民へ発せられるメッセージは必ずしも市民の目線ではない。
- イ) 行政の考え方は回答がしづらい場合があることを配慮しても、よりはっきりとした対策を明記する必要があります。
- ウ) 中学生の意見にはことのほか行政の考え方を丁寧にすべきで、「録音・映像資料については計画に含まれていません」との回答では不十分です。読書活動推進の主旨をも損ない、何よりも、これから多摩市を支えていく若い人たちが行政への関心や期待を半減させてしまう結果を招きかねません。
- エ) 多摩市行政はパブリックコメントを行う案件の吟味が必要だと思われます。「パブリックコメントをやっているから市民の意見を聞いている」と思っていたら間違いでしょう。
- 「多摩市地域防災計画」「第8次多摩市交通安全計画」「多摩市ストックマネジメント計画」等の専門的な案件はパブリックコメントに馴染むのかどうかを含めて、市民の意見を求める有効な仕組みを考えてみる必要があります。国や都が行うパブリックコメントと同じように考えるわけにはいきません。
- またメールや書き物で受け付ける方法が市民と行政のコミュニケーション方法として馴染まない案件もあります。そういう意味で、第四次多摩市総合計画後期基本計画の「2004秋・市民ケンケンガクガク討論会」等のワークショップは今後、市民の声を聞く良い方法と思われます。
- オ) パブリックコメントで上がってきた市民の意見には、丁寧な行政側の考え

方を公表したいものです。さらに、これが施策にどう反映されたかを公表していく(途中経過を含めて)ことが大切です。P(プラン)D(ドゥ)C(チェック)A(アクション)の中でパブリックコメントはCに当たります。ですから次のA、すなわち行政にどう反映されたのかを説明する責任が有ります。PDCAの円環を円滑に回したいものです。

## 5. 市民参画のまとめ

この章では、自治基本条例第23条に基づく市民参画の現状を形態別にみてきましたがまとめてみると、以下のようなことが言えます。

- ① 行政の計画段階での意見聴取から施策実施段階にいたる説明会までに、さまざまな市民参画の方法が設定されていますが、行政の意図(市民参画で何を得たいのか?)をはっきりさせて、的確な市民参画の方法を選択する道筋があいまいのようです。それぞれの案件に適した方法を選択し、市民に明確に提示したうえで実施する必要があります。
- ② 市民からの意見を聞いた後、これがどう行政に反映したのか(しなかったのかを含めて)を市民に報告することが必要です。
- ③ 市民参画の現状は形式的には実施されているようですが十分効果をあげているとはいえ、行政側に決め事を無難に消化しているという事なかれ主義が多少見受けられます。行政の側に市民重視の目線が少し足りないようです。
- ④ 問題意識を持った熱心な市民の声が反映されるのは大変よいのですが、「声なき声」をより重視し汲み取るような、市民参画の手法をこれからも研究してほしい。

## Ⅲ 市民協働事業

### 1. 協働の考え方

#### (1) 協働とはどういうものか

多摩市自治基本条例（平成 16 年制定。以下「自治基本条例」。）では、第 3 条で、「協働」を『市民、市議会及び市の執行機関が、それぞれの役割分担及び責任のもとで、まちづくりのために、ともに考え協力し、行動することをいいます。』と定義しています。また、「事業実施における参画」について規定した第 25 条では、市が事業を実施するにあたっての市民の参画とともに、自立的に活動する各種団体等と市との協働をあげています。

市民個人や企業等が様々なかたちで、まちづくりに参画、協力することも、広い意味での「協働」と考えられますが、多摩市作成の「市民団体等との協働事業推進マニュアル」では、特に第 25 条第 2 項にある、市が様々な事業を実施するにあたっての市民団体等との関係に着目して、「協働」という言葉を以下のとおり定義して使用しています。

#### マニュアルで使用する「協働」の定

同じ目的に向かい、その目的をより良く達成する手段として、市（行政）と市民団体など、異なる組織と組織が手を組み、互いの特性を活かし合いながら事業を進めていくこと。

#### (2) 協働のパートナーはだれか

市（行政）の協働のパートナーには、様々な団体がありますが、マニュアルでは、市が協働で事業を実施する場合のパートナーとして、特に市民団体との協働を取り上げ、以下のとおり協働する市民団体の要件を定義しています。

なお、「市民団体」とは、NPO、ボランティア団体、自治会・管理組合等の地域団体など、市民が主体となって活動する団体を総称した用語として使用することとし、NPOについては、法人格の有無を問いません。

#### 市が協働する市民団体の要件

- 1.活動目的に公益性があること
- 2.地域の課題に市民参加の方法で取り組んでいること
- 3.営利を目的としないこと
- 4.自主・自立した運営を行っていること

### 2. 協働指定委託事業

#### (1) 協働指定委託事業とは

「協働指定委託事業（以下、指定事業）」とは市内の関係課長で構成する「市民団

体等との協働推進会議」（以下協働推進会議）において、特に協働事業としてふさわしいと判断された委託事業です。

指定事業については、協働のプロセスや成果について振り返りを行い、今後の事業に活かして行くために協働指定委託事業報告書を受託団体と市の所管課の双方で作成し「市民団体等との協働推進会議」に提出、成果や課題を検証しています。

なお、多摩市においては、阪神淡路大震災時に地域のコミュニティ基盤や、NPO活動が被害軽減などに大きく寄与したことを踏まえ、「非営利団体との協働に関する基本指針」を平成11年2月に策定しています。

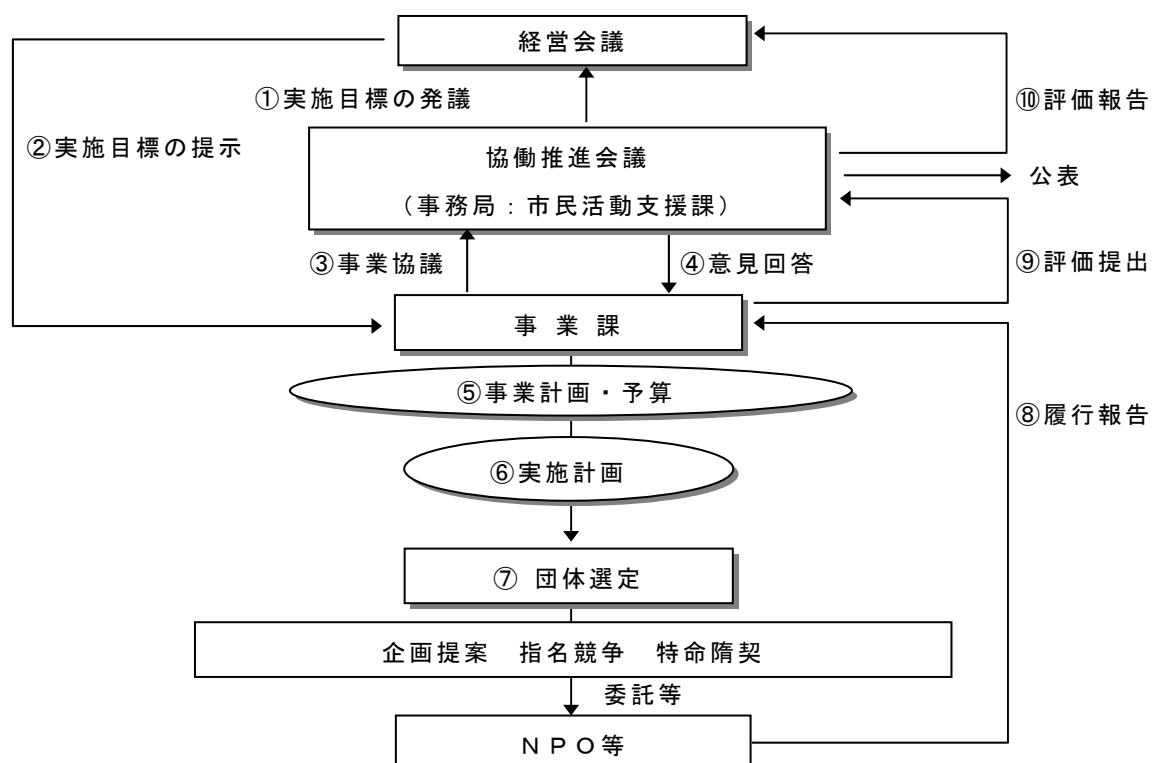
全国的に見ても、NPO等との協働に関する市としての考え方をいち早く示したのものとなっています。また、同指針においては、市民活動を拡充していく上で、委託を柱にしている点に特徴があります。

以下に、マニュアルに位置づけられている「協働事業に指定する基準および理由」、平成11年の指針検討当時に検討された「協働事業の選定及び推進モデル」を示します。「協働事業の選定及び推進モデル」では、NPOとの協働の経験がない事業担当課の負担を軽減するべく、トップダウン型で協働を推進する考え方が採用されています。

協働を進める事業の基準として、マニュアルでは、次のように定められています。

- ① 広く市民相互の支え合いの醸成が必要な事業
  - ② コミュニティの形成や展開が期待される事業
  - ③ 市民団体の専門性、柔軟性、機敏性など特性を活かすことで、より利用者のニーズに沿ったきめ細かいサービスが提供できる事業
  - ④ 市民同士の合意形成（ルールづくり）が必要な事業
- 指定事業の基本的なプロセスは次のとおりです。

【協働事業の選定及び推進モデル】



(2) これまでの実施状況の概要

① 指定事業の推移

指定事業は平成 15 年度から始められ、当初 23 件、平成 16 年度 30 件、平成 17 年度 35 件、平成 18 年度 40 件、平成 19 年度 39 件、平成 20 年度 39 件です。

平成 19 年度には、コミュニテイセンターの管理委託等 3 件が追加された反面、共働の店支援事業が障害者自立支援法の施行に伴い新しい形態に移行する等 5 件が廃止され、平成 20 年度はラウンジ業務等 3 件が新規指定された反面、指定管理者制により体育施設の委託 2 件が廃止されました。また、事業の委託先が NPO または市民団体以外に変わったことに伴い指定から外された例もあります。このように増減はありますが、毎年新規に指定する努力がされております。

② 協働のイニシアチブ

指定事業について協働を呼びかけ働きかけをしたのは、ほとんどが市側です。平成 19 年度の 39 件中、体育協会関係の 3 件を除けば、市民団体から呼びかけたものは障害者支援センター、鶴牧西公園果樹の里維持管理などの 4 件のみです。

これは、指定事業が従来の委託事業の中から選定されていることを示しています。

また、協働が開始された段階については、実施段階が過半を占め、企画段階（約 4 割）を上回っております。

また、協働の段階としては、大部分は市側で企画立案し、実施段階で協働の呼びかけがあったとされています。

協働の呼びかけ等については、受託者である市民団体側と委託者である市側で認識に差がありますが、当初の呼びかけの時期や内容については、大部分が市側主導であるという問題があります。

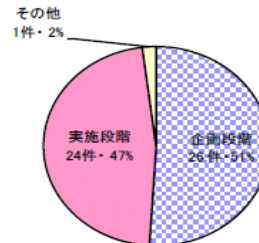
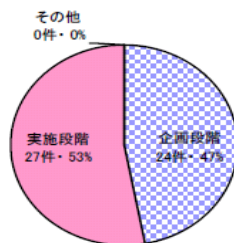
協働の開始された段階がいつか、また協働の呼びかけはどちらかを示したのが、下の図です。

図6 協働の呼びかけ

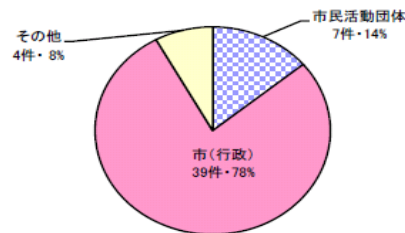
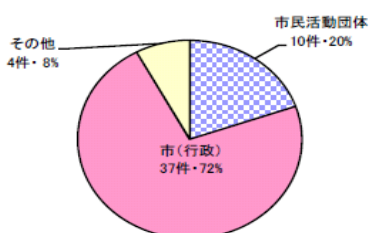
《 受託団体 》

《 委託課(所管課) 》

I-1 協働が開始された段階はいつですか



I-2 協働の呼びかけはどちらからですか



資料) 平成 19 年度実績 市民団体等との協働事例集

また、協働事業の相手方は、ほとんどは既存の団体で、従来からその事業を実施している団体です。

### (3) 指定事業の性格

#### ① 分野別

平成20年度の指定事業は、健康福祉関係10件、くらしと文化関係13件、子ども青少年関係4件、教育関係4件です。その内訳で主なものは、健康福祉関係では障害者関係が6件、くらしと文化関係では従来生涯学習で所管していたスポーツ振興関係5件、子供青少年関係ではすべて子育て支援関係です。

本来、行政の責任によって行うべき公共性の高い事業が指定されています。

#### ② 他の協働との関係

一般的に、協働の中でも委託、補助、共催、事業協力、実行委員会、後援の順に行政の関与が強く、従って公共性が高く、かつ財政支援の程度も高いと見られますが、財政支援を伴わないいわば精神的協働である後援が多いのは別として、市の姿勢として最も優先度の高い指定事業については補助、共催と違い、市民相互の支え合いをキーワードにして行政の支援なしには実施困難な業務を選択したものと思われま

す。ただ公と民の境界があいまいになり公共の担い手も多様化していることを考えると、どのような事業にどのような協働の方法が効果的なのか検討する必要があります。

#### ③ 指定事業の内容

指定事業の種類ないしは内容は、平成20年度で見ると総数39件中、「声の広報の作成・配布」、「障害者の就労・生活面のサポート」などサービス提供が23件で最も多く、次いで「梅林等の維持管理」、「ラウンジ業務」など施設の維持管理が8件、「長寿を共に祝う会」「市民文化祭」など行事・イベントの開催が6件、「放置自転車の台数調査」など調査が2件です。

概ね地域性の強いサービスと当然のことながら行政が直接実施するのが困難な業務が多いわけですが、すべてが本来行政で責任を持つべきものかは議論の余地があるように思われます。

### (4) 指定事業の経費

指定事業は、本来行政で責任を持って執行すべき事務を市民団体に委託して執行するという性格をとっているため、その業務に要する経費は原則的に市が負担しています。したがって、その額について市民団体からの特別の苦情や要望は意見として出されていませんが、その支出の方法等について弾力的な運用を要望する意見がありました。

市民協働については「安あがりの行政」を凶るものだと批判も一部にあります。事業によっては、行政が直接実施するよりも民間委託することによって経費節減につながることは確かですが、これは、公共サービスの質と量によって判断されるべきものと思われま

## (5) 協働の効果——メリット・デメリット

協働して事業を実施することのメリットなどは、実際には協働の形態、事業の性格によって異なり、パートナーの立場によっても異なります。その中でも特に協働指定委託事業に指定する・されることを当事者がどう認識しているかは18年度事業の「協働指定委託事業報告」によれば、次のとおりです。

### ① 行政側のメリット

協働の行政側のメリットとしては市民団体の特性を生かし、地域のニーズに応じたきめ細かいサービスを提供できることとされています。具体的には指定事業選定基準に示されているように、○市民相互の支えあい、○コミュニティの形成や展開が期待でき、○市民団体の専門性、柔軟性を生かして利用者のニーズに応えることであります。

指定事業として健康福祉関係、スポーツ関係、子育て関係が多いことがこのことを示していますが、現在のところ、協働のパートナーは従来から活動しているNPOや市民団体および障害者福祉協会、体育協会など特定目的の団体に限られ、広く自治会、管理組合などの地域団体との協働は実現していません。反面、市内部にも指定されることに伴い手続きなど事務処理の煩瑣さを指摘する声もありました。

### ② 市民団体側のメリット

市民団体は、委託事業の受託者の立場に立ちますが、指定のメリットとして○市民団体の特性を生かす、民間の専門知識を地域に生かすことは当然として、○知名度の向上、○収入の確保、○事業安定化を挙げるものが多い。また、指定されることは会の目的に合致している、さらに行政との協働により事業の一層の発展が図られると言う期待がありますが、いずれも民間団体の存続と経営安定のためには、パートナーになる必要があるという切実な事情があります。

以上のことから、一般的に、当該事業が市行政の一環として位置付けられ、行政と市民団体の役割分担が明確になったという事と協働の意義を市の財政支援と言う理解が多いようです。これは、そもそも事業の協働の呼びかけの大部分が市行政のサイドからのものであり、市民団体側としては従来と内容が変わらないまま指定事業になったとの理解によるものではないかと思われれます。

当委員会で実施した「多摩市ファミリー・サポート・センター」事業の受託団体に対するヒアリングからも、協働の意義やメリットとして、以下の点が示されました。

#### ア) 団体のミッション実現・市民ニーズに即した事業展開

- \*同事業の公募に応募したのは、団体のミッションに一致していたからであり、この事業を受託できなければ、団体の存在意義が失われるとの思いもあった。
- \*協働事業の受託を通して、それまで団体が実施してきた仲介をはじめとする機能が拡充できた。
- \*株式会社の担えるような営利事業ではなく、活動を通して市民相互の支え合いが育まれている。

\*事業も拡大基調にあり、サービスの受け手が担い手へとシフトする動きも見られる

イ) 団体経営の安定性

\*協働事業の受託を通して、団体の経営が安定した。

③ 市民団体からみた問題点

協働が本来の効果をあげる条件として一般に役割分担と責任の明確化、団体の自主性、事業の柔軟性があげられますが、受託者である市民団体側からは、役割分担と責任の明確化、団体の自主性の確保が前提との声が聴かれました。

特に協働がその本来の趣旨を全うする上では、以下の点に留意する必要があります。

\*本来協働は、団体と行政が対等の立場で相互の良さを活かし、各々が役割を發揮するものであり、団体の自主性が確保されることが前提となる。

\*団体と行政が双方の目指す共通のビジョンを明らかにした上で、各々が適切な役割分担を果たす必要がある。

協働に関するアンケートでは、「役割分担を共に共有し、果たしましたか」「事業の目的・成果目標は達成できましたか」との問いには、NPO、行政ともに80%前後は「はい」としていますが、「どちらかといえば、はい」も20%前後となっており、役割分担や協働成果の実現の上でさらに改善の余地があると考えられます。

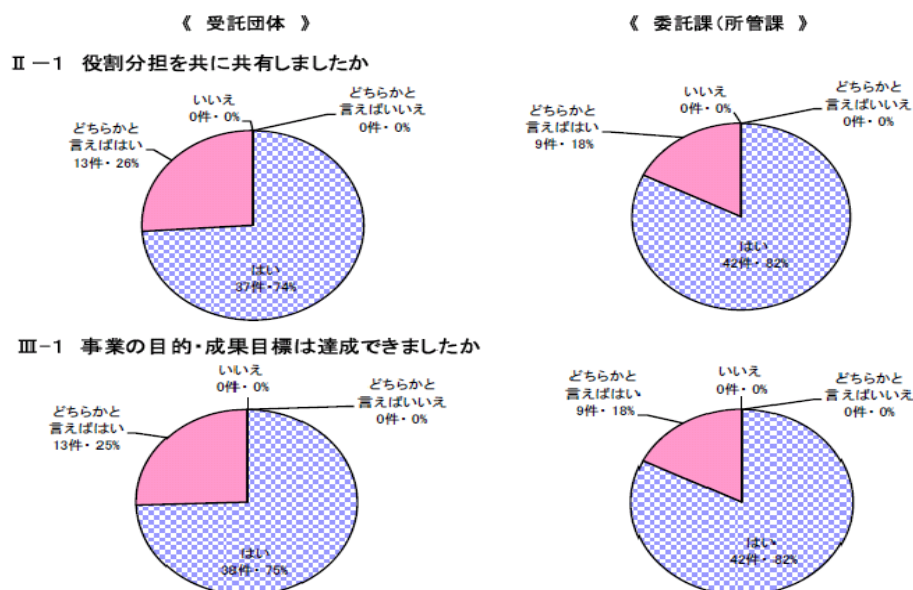
このため企画段階における協議調整や中間時点での中間振り返り、事業実施後における改善課題の討議などを充実していくことが求められます。

また、受託団体へのヒアリングでは、次のような悩みも示されました。

\*単年度契約なので、将来の団体運営や事業継続に不安がある。

\*支え合い活動においては、障害者を対象とするケースなど、提供者との信頼関係が必須となる場合が多い。また、提供者を仲介する機能にもノウハウや情報の蓄積が必要であり、継続した事業が求められる。

図7 指定委託事業の効果



資料) 平成19年度実績 市民団体等との協働事例集



## (6) 協働についての認識

### ① 協働する理由

協働する理由が明確かについて、委託者である市〔所管課〕が「はい」78%、「どちらかと言えばはい」22%と若干の疑問を抱いている者が少なくありません。受託者である市民団体では「はい」79%に対して「いいえ(「どちらかといえはいえ」を含め)」4%です。

これは、指定する立場の市職員側に若干疑問の声があるのも問題です。

### ② パートナー間のコミュニケーション

事業やその進捗状況に関する情報を共有したかについて、市側は「はい」71%、市民団体「はい」71%、コミュニケーションを取りながら事業を進めたかについては市側「はい」74%に対して市民団体「はい」74%、今後の課題、改善策を話し合ったかについても市側「はい」73%、市民側「はい」67%でした。

当事者間の情報の共有および意思の疎通については、全般的にあまり満足度が高いとはいえ、また協働の理由が明確ではないとする事業について意思の疎通が不十分とされています。特に市民団体側よりも委託者の市当局側に不満があるようですが、市職員側には当該事業が本来的には市行政との意識があり、市民団体には自主的な運営をしてきたとの意識があるのではないかと思います。

### ③ 協働事業の当事者、特に受託者の市民協働についての意識

一対等のパートナーと思っているか

団体としては、協働委託事業になることで、団体の本来趣旨に沿った活動ができる、より充実できることが重要で、そして、参加者(受託者)の満足度が高まることが最大のメリットです。そして協働の理念からは、団体の自主的運営の幅をもう少し広げて欲しいという希望が強いといえます。

## (7) 協働指定委託事業の課題

### ① 目標の共有化が必要・企画段階の市と団体間のすりあわせが重要

団体と行政とが協働を通して実現するべき目標を明確化・共有化することが協働の出発点であり、まずこの基本的な考え方を再度徹底していくことが必要と考えられます。

そして、団体から見れば、協働事業を通して、団体の本来趣旨に沿った活動を充実することが可能となり、サービスを得る市民とともに、活動の担い手である参加者(受託者)の満足度が高まることに意義があると考えられます。

また、委託により協働を行う上では、行政が一方的に業務内容を決めるのではなく、市民団体の柔軟性や活動の中で得られるアイデアや発想を活かしていく工夫が求められます。

そのためには、企画段階での双方の協議・調整の機会と場を充実していくことが重要と考えられます。さらに、1年目は企画調整、2年目に事業試行、3年目に本格実施といった長期の観点で協働事業を実施していくことも考えられます。

## ② ふりかえりと改善が必要

ふりかえりと改善の必要性は、マニュアルにも示されていますが、次年度以降の改善が目に見えるような、より実効性のある仕組みを取り入れることが必要と考えられます。

また、協働指定事業を導入して数年が経過した今、年度ごとの指定の方針といった大きな考え方を市民の目に見える形で充実することが求められます。

協働事業の選定及び推進のためには、市民団体等との懇談会を設置し、市民の意見も踏まえてモデル事業や重点テーマを設定する仕組みを取り入れることが望ましいのではないのでしょうか。

マニュアルに示された次のような原点を常に見つめ直し、新たな協働の拡充を図る段階を迎えているものと考えます。

\* 何のために協働するのか、どのように市民団体の力を活かすかを考え、見直していくことが必要です！

\* 見直しなくして協働なし！

\* 協働は目的ではなく手段です！

## ③ 委託・是か非か

前述した通り、多摩市では、委託を柱として協働を拡充していく方針が示されました。一方、協働を巡る議論においては、「委託は協働ではない」とする意見もあります。

しかし、協働受託団体へのヒアリングで示されたように、委託が団体の経営安定化につながるとともに、団体のミッションの実現に寄与し、市民のニーズにも応えている事実が確認されました。

市民団体の一般的な悩みとして資金の確保が挙げられ、市民団体への資金の流れが細い現在の社会環境の中で、委託による協働は、団体にとって大きなメリットもあるものと考えられます。

## ④ 事業継続性と市民の納得性確保

委託事業は、単年度事業として実施されており、市民団体の活動を長期的に保証するものとはなっていません。

しかし、市民の信頼を基礎に事業を展開しているようなケースなどにおいては、受託団体が長期安定的に事業を担うことが求められることも多いと考えられます。

一方で、特定の団体に利益をもたらすものとも捉えられることから、市民が納得できるような評価の仕組みなどを構築することが望まれます。

## 3. いろいろな協働事業

### (1) 協働事業にはどのようなものがあるか

平成19年度実績NPO・市民団体等協働事例集によると、協働指定委託事業以外の協働事例を形態別に見ると次のとおりです。

#### ① 協働指定事業以外の委託事業 6件

主な内訳：外国人支援業務、トイレ清掃業務等

② 補助金による支援事業 17 件

主な内訳：自主防災組織合同訓練、ふるさと多摩夏まつり、せいせき多摩市花火大会等

③ 共催 25 件

主な内訳：陸上競技教室、ノーレジ袋キャンペーン、ごみゼロ大作戦等

④ 事業協力 10 件

主な内訳：パソコン講座、市民活動きっかけづくり事業等

⑤ 実行委員会 4 件

主な内訳：地域ふれあいフォーラム、障害者と共にひとときの和等

⑥ 後援 256 件

主な内訳：生涯学習関係 112 件、くらしと文化関係 7 件、健康福祉関係 17 件

⑦ その他

主な内訳：多摩市総合防災訓練、コミュニティセンター等管理運営事業等

この分類は平成 19 年度版の事例集から始められたもので、いまだ十分整理されているとはいえませんが、協働の範囲が広くなり、さまざまな形態があることがわかります。

## (2) 協働指定委託事業以外の業務委託

協働指定委託事業以外の業務委託事業の件数は下記のとおりです。

表9 協働指定委託事業以外の業務委託の推移

15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度
11 件	13 件	4 件	3 件	6 件

17 年度から 19 年度までの 3 年間では、多摩市ひとり親家庭ホームヘルプサービス事業委託、トイレ清掃業務委託、学校(トイレ)清掃業務委託が継続し、17 年度は 1 件、19 年度は 3 件の新しい事業が実施されています。

19 年度の事業の中で、転入者ごみ分別説明業務委託については、年度当初は協働指定委託事業ではなかったものの、年度途中から指定委託事業に変更しています。

また、今後の課題として同様の事業が指定委託事業にもあり、「指定」対象かどうかの基準がいまひとつはっきりしていませんので、これを明確にすることが必要です。

## (3) 補助金・助成事業

① 補助金による支援事業

市民団体が主体的に行う事業に対して、市が財政的な支援をおこなうもので、事業の成果と責任は市民団体に帰属します。

表 10 補助金による支援事業の推移

15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度
52 件	27 件	24 件	20 件	17 件

多摩市補助金評価市民委員会は、平成18年9月に「補助金の再構築に向けて補助金評価(最終報告)」をまとめています。

その中で補助金事業の再構築に向けて、市民団体に対してアンケートを実施しています。17年度の交付実績がない補助金および対象件数や補助金の性格を考慮し、対象から除外すべきと判断したものを除いた団体に交付されるすべての補助金を対象としていますが、各補助金の交付団体ごとに集約し、300団体へ実施し、227団体から回答を得ました。

結果は、

- ・ 補助金に対する依存度が高い
- ・ 事業の収支状況や活動内容の公開を促すべき
- ・ 補助目的や成果が十分に理解されずに各補助事業をおこなっている
- ・ 17年度から実施されている「市民提案型街づくり事業補助金」の市民周知を徹底する

という課題が浮かび上がってきました。

また、報告書の「4.補助金制度を良くするために」においては、「市補助金全体の課題と制度の改善について」として、

- ・ 運営費補助から事業費補助へ
- ・ 事業の公募制の積極的な活用
- ・ 補助期限の設定が必要
- ・ 補助金の充当費目を明確に
- ・ 成果・効果はわかりやすく
- ・ 団体の財務状況について
- ・ 積立金には上限を

があげられています。

## ② 市民提案型まちづくり事業補助金

### ア) 補助金の性格

市民団体が自主・自発的に行う多摩市のまちづくりに役立つ、公益的な事業に対し、事業の経費の一部を補助するもので「新しい公共」の考え方のもと、「新たな支えあい」の担い手を多数創出し地域の公共サービスを豊かに展開していくために創設され、平成17年度から実施された補助金です。(報告書)

表 11 市民提案型まちづくり事業補助金の推移

	申請事業	交付決定事業	決算額
17年度	17事業	14事業	6,962,000円
18年度	20事業	16事業 ※交付決定後2件申請取り下げ	7,290,000円
19年度	19事業 ※申請受付後2件申請取り下げ	17事業 ※交付決定後2件申請取り下げ	8,407,000円

平成17・18・19年度決算事業報告書より

この補助金は、市民提案型まちづくり事業補助金評価市民委員会が公開による審査を行い、交付の優先順位を決定します。

補助金が交付された事業については、事業終了後に各団体は実績報告書を市に提出します。

20年度に採択された事業は、下記のとおりです。

表 12 平成 20 年度市民提案型まちづくり補助金事業(チャレンジ部門)

No.	事業名	団体名
1	実践的かつ自律的な自主防災活動を	東寺方自治会
2	多摩市における「市民協働」の研究と研究成果の公開	多摩自由大学
3	貝取こぶし館内及びその周辺の美化と癒しの環境づくり	貝取こぶし館 緑花委員会
4	ニュージーランド・中学生語学研修	NPOスポーツ文化国際交流協会

表 13 平成 20 年度市民提案型まちづくり補助金事業(ステップアップ部門)

No.	事業名	団体名
1	第 18 回映画祭TAMA CINEMA FORUM	TAMA映画フォーラム実行委員会
2	「多摩」を音楽で溢れる街にしようプロジェクト ver3. 0	Artists Link Tama
3	小学校にホテルを蘇らそう	東寺方自治会
4	第 21 回文庫展 子どもと本の広場ー本の世界で遊ぼう	多摩市文庫連絡協議会
5	運動会、レクリエーション等の立案企画とその実施	連光寺/聖ヶ丘スポーツ振興会
6	ひじり館を花いっぱい「和みの広場」に	聖ヶ丘コミュニティセンター運営協議会
7	運動会他 イベントの企画・立案とその実施	貝取地域スポーツ振興会
8	市民製作映画『もうオールドタウンとは呼ばせない！(仮称)』上映	多摩ニュータウン映画製作委員会
9	こども古典芸能体験教室	多摩市古典芸能に親しむ会
10	住民がつくる安全なまちプロジェクト	NPO夢のマネジメント社
11	2007 年アジア・太平洋女性国際会議の報告会	プロGRESS・ジャパン

#### イ) 補助金の改善

市民提案型まちづくり事業補助金評価市民委員会では、実施後 3 年間の運用実績を踏まえ、「よりわかりやすく、応募しやすく、活用しやすい」制度になるような見直しを行い、平成 19 年 6 月に「市民提案型まちづくり事業補助金 制度の見直しにむけた意見」をまとめました。

検討した項目は、募集区分、審査項目と配点、経費算定基準、制度の運営、補助金以外のサポートです。また、平成 19 年 4 月に応募 30 団体に対してアンケート調査を実施し、53%が回答しています。

## ウ) 募集区分

過去 3 回の応募状況を整理すると、規模の大きな事業と小さな事業、立ち上げたばかりの事業と実績のある事業、イベント型事業と通年型事業などが混在しています。また、応募者に補助金の主旨や期待がより明確に伝わり、事業の主旨に沿った応募をしやすく活用しやすい制度にすることも必要です。

委員会の意見に沿って、平成 20 年度から「新規事業の立ち上げ部門（チャレンジ部門）」と「継続事業の発展部門（ステップアップ部門）」という 2 区分を設けることになり、チャレンジ部門は同一事業に対して 2 回まで、ステップアップ部門は 5 回まで（チャレンジ部門と合わせる場合は最大 5 回まで）補助金を受けることができることになりました。

チャレンジ部門は、多くの市民団体がチャレンジし応募しやすいように当初補助率は 80%以内、補助限度額は 30 万円。

一方、ステップアップ部門は、当初補助率は 60%以内、補助限度額は 250 万円（平成 22 年度から 150 万円）。補助金の交付が終了しても、事業やサービスが継続的に多摩市民に提供されていくことを重要視し、事業計画や収支計画など、自立に向けたプランを具体的に描くことを目指し、同一事業で 2 回目以降は段階的に補助率や補助金の上限額を抑え、3 年をひとつの区切りとすることになりました。

## エ) 審査項目

審査項目としては、

- ・ 補助金交付の公益性、
- ・ 多摩市らしさ
- ・ 時代性、社会状況、市民ニーズの把握
- ・ 先駆性、独創性
- ・ 目的・目標、計画の妥当性
- ・ 継続事業としての妥当性
- ・ 団体の適正等

でしたが、応募団体アンケートによると、「多摩市らしさ」がわかりにくいという意見が多くありました。また、募集区分を設けるにあたって、審査項目の見直しも必要であることから、委員会では以下のような提案をしています。

両部門共通

- ・ 補助金交付の公益性
- ・ 事業の目的と効果
- ・ 実現性
- ・ 団体の適正等
- ・ 部門ごとの独自項目としては、

チャレンジ部門

- ・ 期待度

## ステップアップ部門

- ・ 事業の継続性
- ・ 自立性

## オ) 応募団体の意見と委員会の見解

### ・ 経費算定基準

応募団体アンケートでは、団体構成員への人件費や謝礼の支払いを認めてほしいという意見が複数ありました。しかし、委員としては補助金の性格からして、応募団体が自発的に行う事業を支援するものであり、団体構成員の人件費や謝礼を支払うという発想はなじまないことから、現行どおりに補助対象経費にはしないことを提案しています。

### ・ 制度の運営

委員会としては、公開プレゼンテーションは応募団体が補助金審査を受けるためのものという以外にも、一般市民や団体に活動や事業をアピールすることができるチャンスでもあることから、参加、協力、共感の輪が広がるような運営方法が必要だと提案しています。

また、審査にあたって、審査員が実際の事業に直接参加して実態把握をしてほしいという応募団体からの意見もありますが、現実的には困難です。そこで、審査のプロセスにおいて、公募市民委員以外にもより多くの市民が参加できるような仕組みづくりの検討が必要であると委員では提案しています。

### ・ 補助金以外のサポート

自立を前提とした補助金であることから資金による支援だけではなく、補助金以外のサポートを充実していく必要があります。

たとえば、

- 資金情報の提供やアドバイスのしくみづくり
- 関連行政部門との連携、積極的な広報
- 市民団体同士の交流・連携の促進

などをあげています。

## カ) 今後の課題

多摩市市民提案型まちづくり事業補助金評価市民委員会では次のような提案をしています。

### ・ 市民団体提案・行政提案による協働事業の必要性について

- 本補助金は、「市民の、市民による、市民のための」事業を、資金面からサポート（応援）する制度である。
- 一方、新たな支え合いの観点からは、全ての事業を市民で行うだけでなく、市民団体と市（行政）が手を組み、協働で実施する、市民のための事業を拡充することも必要である。
- 市民団体提案あるいは行政提案により、両者が対等な立場で協働し、双

方の特長を生かしながら、多摩市民のための事業を実施する仕組みを創ることで、市民主体のまちづくりがさらに進むと考えられる。

- ・ 地域コミュニティづくりについて
  - 今回、募集区分の見直しを検討する中で、地域単位のコミュニティに着目した、地域コミュニティづくりのための市民活動（事業）の連携をもっと支援できないか、という委員の意見が複数あった。
  - しかし一方で、そうした事業は「自立」という概念になじみにくく、また、「地域コミュニティ部門」といった募集区分を設けてしまうと、本補助金の重要なコンセプトの一つである、ジャンルを超えた「連携」や「相互乗り入れ」に結びつかないとの意見もあった。
  - 地域コミュニティを単位とした市民活動と、テーマ型の市民活動との連携を進める仕組みづくりについては、今後に向けた課題としてさらに検討する必要がある。

(市民提案型まちづくり事業補助金 制度の見直しに向けた意見「今後に向けた課題」より抜粋)

#### (4) 共催事業（分担金を負担するもので、実行委員会形式のものを含む）

共催事業は、市民団体と市がともに主催者となった事業を行う協働形態です。市民団体と市の役割分担を明らかにし、互いのミッションを共有しながら、企画段階から十分な情報交換のもとに進めることが重要です。この共催事業の実施件数は次のとおりです。

表 14 共催事業の推移

15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
6件	4件	9件	25件	25件

平成19年度の25事業のうち、14事業は行政も負担金を支出しています。事業規模等によりますが、2万円から151万2千円という幅のある数字が報告されています。高い金額がついている事業は、「市民協働推進事業」で、100の講座を行い、20団体以上がかかわっている年間を通した公民館の事業です。

また、関戸公民館で実施されている3つの共催事業では、人形劇まつり、マンズリーコンサートは継続して事業費がついているのに対し、多摩演劇フェスティバルは、17年度、18年度は市の負担金がなかったものの、19年度は約17万円の負担金が報告されています。

一方11事業は、行政の負担金はありませんでした。共催事業は、市民団体と市が共に主催者である事業をさします。事業費という形で表わすかわりにどのような形態での協働が実現されたのかを「事例集」から読み解くことはできません。会場の使用等の便宜も図られています。



## (5) 事業協力

市民団体と市が互いの特性を活かしながら一定期間継続的な関係で協力しあいながら事業を実施する協働形態です。人的な協力、PRの支援、会場の提供、相談やアドバイスなど、様々な内容があります。

事業協力という協働形態での分類は、19年度版の協働事例集から始まったものです。市の支出が0円から95万3千円の事業まであり、10事業のうち8事業は新事業、1事業は前年度の共催事業、残り1事業は前年度は「その他」に分類されていた「地域ふれあいフォーラム」です。

### ◆地域ふれあいフォーラム

地域ふれあいフォーラムは、旧生涯学習部永山公民館が38万2千円を負担し、地域活動を行っている団体のゆるやかなネットワークを形成するとともに、これから地域活動に入ろうとする市民に情報ときっかけを提供するための事業として、公募委員による実行委員会を組織して運営にあたりました。協働事例集においては、「実行委員会など」に分類されている事業です。

一方、この事業の企画として「地域デビューきっかけお見合いパーティー」が実施され、市民活動情報センター、多摩ボランティアセンター、多摩NPOセンターの各スタッフが当日来場した市民活動を始めてみたい人と新しい仲間を求めている団体とをつなぐイベントでした。14団体が協働団体として報告されています。

事業主体は、旧くらしと文化部市民活動推進課で、事業費0円。「事業協力」として分類されています。

行政の縦割りが市民活動の妨げになっているといわれているが、本事業においては、目的を同じにする部課が連携し、同時に個人や市民団体との協働も生まれ出てきています。

もし、それぞれの部課が似たような事業を行うとすれば、事業ごとに費用負担をしなくてはならないが、連携して実施することにより、経費をおさえられるとともに、質の高いサービスを市民に提供することが可能になります。かかわった市民だけではなく、市職員にとってもよい学びとなるはずです。

## (6) 実行委員会など

市民団体等と市（行政）で構成された実行委員会などが主体となって事業を行う協働形態です。(5)同様、19年度版から分類された項目です。

実行委員会については、共催に分類されているものもあり、その理由が明確ではありません。

## (7) 後援

後援は、市民団体が主催する事業に対して、市が「後援」という形で支援していることを表明する形態です。事業の社会的信用度が高まることから、後援名義使用を申請する市民団体は多くあります。

たとえば、公的な資金がなくても、広報物や看板などに「多摩市」の名前があるこ

とで公共的な事業であることをPRすることができると考えている市民団体は多数あるようです。

共催においては、公費の支出がなくても、優先的に施設の利用ができたり、使用料が免除されたり、職員に準備段階から手伝ってもらえるなどの物的、人的な支援が期待できますが、後援の場合はあくまでも「名義貸し」なので、本来の協働といえるかどうかについては疑問です。

その他、市とは異なる立場・視点からの政策提言を受け、市がともに考え、実行していく事業もあります。

#### 4. 当事者の協働についての意識

多摩市ではこれまで協働事業と言うのはもっぱら協働指定委託事業を指し、その大部分は行政主導で行われてきました。

しかし、「市民協働に関する職員アンケート」によれば、職員が、自分たちが実施していると考えている協働とは、① 事業への協力、ボランティアなど 51%、② 共催、後援 39%、③ 委託契約 28%、④ 補助 15%です。また、取り組みに経費がかかっているものが 54%、かかっていないものが 38%となっています。

そして、今後、市民団体・NPO等とどう関わるのが望ましいかについては、① 事業の共同企画・実施（共催）39%、② 活動情報の提供 39%、③ 活動場所の提供等となっていて、活動資金の提供・補助は7%となっています。

このように、市職員の意識も協働の範囲やそのありかたについては広くとらえていると思われるが、行政当局も平成20年度から市民活動協働事例でも協働の範囲を広げ、いろいろの形態に分類し直すなど、今後新しく協働と取り組む姿勢が見られます。

一方、市民団体でも実際に市と協働して事業をし、そのなかで協働について理解を深めていると思われるが、さらに市民団体「多摩自由大学」のように市民協働のあり方を探り、実践に結び付けようとする活動もあります。

#### 5. 市民協働事業の問題点

市民協働は、未だ理論やルールもあまり確立していない分野の活動です。協働は市民活動に期待される新しい公共分野と考える人もいれば行政の補完や下請けと見る人もいますが、市民相互の連帯や行政と市民の連携の必要性は今後大きくなると思われます。

協働とはどういうものか、どのように協働するか、そして協働を推進するにはどうするかは、市民と行政がともに考え、行動しなければならない課題です。

多摩市当局にも、市民と行政の協働を推進するため、例えば、現在市の内部組織である「市民団体等との協働推進会議」を市民、行政双方で構成するものにして、自治基本条例でも整備されていない市民協働の理念をはじめ、具体的な方法を策定するなどを検討することを提案したいと思います。

## むすびに

### — 21世紀、市民自治推進へのささやかな提言 —

多摩市は、古来交通の要衝として、また江戸への農産物の供給地として位置づけられてきましたが、昭和40年代から始まった多摩ニュータウンの造成によって、全国各地から多くの住民が集まって出来た新しいまちです。住民は戦後の民主主義を標榜する人たちが多く、当然のことながら市民自治への理解も進んでいるはずです。

しかし、現実はいささか違っています。むしろ私たちは多摩市の「市民の世紀」はようやく始まった、との認識をもっています。官や公に頼り過ぎた暮らしのしくみを変えていかなければいけません。本来、主人公であり、担い手である市民に移していくという意識が大切のように思われます。私たちは私的(家)空間、共同(コミュニティ)空間、行政の担う公共の空間という3つの空間の中で生活しています。明治以来、共同の空間は急速に狭められてきましたが、多摩ニュータウンの開発事業は共同の空間を、逆説的にクローズアップしました。私生活の領域と行政の領域との間に、住民の共同体としての準公共的な領域を介在させる事が大切なはずです。市民は、今まで役所が行ってきた公共の場を地域の中に育てていくことが大事です。行政は、トラブルを住民みずからで解決できない自治能力の乏しさを軽蔑しつつ、役所が出張らなければダメだという後見主義的思考方を改めていかなければなりません。「私」と「公共」の狭間にある「共同」の領域を広げる運動をコミュニティ形成に求める事は、コミュニティ活動を行政の肩代わりだ、と見る冷やかな見方に対しても、コミュニティ活動を行政が地域を従える為のご都合主義政策だ、と見る見方に対しても住民自治のあり方を強く主張することになります。

21世紀の多摩市の進むべき道は、間違いなく「新しい公共の創造」にむけて暗中模索しながら「市民の世紀」を育てていくことだと思います。この時間のかかる道のりの入り口に立って、ささやかにでもこの小冊が一隅を照らす事ができましたら幸いです。

多摩市自治推進委員会

檜垣 正巳

江尻 京子

伊藤 雅子

大木 貞嗣

白鳥 光洋

多摩市市民参画白書

印刷物番号
-------

20-36
-------

平成 21 年 2 月 発行

頒布価格 130 円

[発行] 多摩市

[著者] 多摩市自治推進委員会

[編集] 多摩市企画政策部企画課

〒206-8666 東京都多摩市関戸六丁目 1 2 番地 1

電話 042-375-8111 (代表)