

# 大牟田市における市民と行政との協働の推進について

## 目次

1	はじめに	・・・ 1
(1)	時代の潮流	
(2)	本市の状況	
2	市民との協働についての考え方	・・・ 4
(1)	基本方針の位置付け	
(2)	「参加」から「協働」へ	
	大牟田市における市民と行政との協働に関する基本方針	・・・ 6
3	市民との協働の方法	・・・ 8
(1)	企画立案段階	
(2)	サービス提供段階	
(3)	事業評価段階	
(4)	あらゆる段階(場面)	
4	大牟田市における市民と行政との協働に関する基本方針逐条解説	・・・ 15

平成15年3月

大牟田市



## 1 はじめに

### (1) 時代の潮流

#### 地方分権の進展

全国的に一定水準の行政サービスが概ね確保された現在、より一層の豊かさを実感できる地域社会を形成することが求められています。

このため、地域自らの意思で個性的なまちづくりを進めることができるよう、国と地方との関係を見直す地方分権一括法が平成12年4月に施行されました。

このような地方分権が進展した社会においては、地域自らが決定し、その責任も自らで負うという行政システムを構築することが必要になります。

言い換えれば、市政の主役である市民とともに考え、行動していくことを通して、地域の特性を生かした住みよい地域づくりを推進していくことであると言えます。

#### 価値観の変化

労働時間の短縮により増加した余暇時間の過ごし方は、人びとの価値観により大きく異なります。

近年、経済の成熟化や高齢化の進展により、人びとの価値観は、「ものの豊かさ」から「心の豊かさ」へと移行してきていると言われます。

また、「心の豊かさ」も、レジャーや芸術鑑賞などの経済的な余裕を前提とするものから、新しい価値観を持って、自らの心を満足させるものへとその質が転換しつつあります。

その現われとして、余暇時間の過ごし方が、レジャーからボランティア活動をはじめとする社会貢献活動に変化しています。

これは、阪神・淡路大震災におけるボランティアの活躍によって人びとの関心が高まったこともありますが、背景には、社会への貢献ということはもちろん、それ以上に自らの充実感や生きがいを得るために活動しようとする気運が醸成されてきたことがあると思われれます。

さらに、高齢化の進展により、社会の第一線を退いた世代が地域に回帰したことから、経験豊かで時間に余裕のある人材が地域に増え、地域に活動の場を求めていることも、市民の社会貢献活動に対する意識の高まりにつながっていると考えられます。

このような市民の社会貢献活動に対する意識は、地域を通し、まちづくりへの関心の高まりにもつながっているとと言えます。

#### ニーズの多様化・複雑化

人びとのニーズは、高度経済成長期においては他の人と同じものを求める指向が強く単純なものでしたが、経済が成熟した今日においては他の人とは違うものを求める指向へと多様化・複雑化しています。

このような状況下では、個々のニーズに対応して行政が行うサービスは、おのずと細分化され、サービスの受益者も分散化してしまいます。

しかしながら、私たち行政が行うサービスは公平・平等に提供することが前提条件となっていること、また、簡素で効率的な運営を目指し行財政改革を進めていること

から、すべてのニーズに対応することは限界があると言えます。

### NPOの台頭

市民によるボランティア活動が活発化するにつれ、その活動を広げ、継続的に行うために個々人のボランティアが組織化されるようになってきました。

それらの組織は、利益の追求を目的としない非営利目的の団体であるため、NPO（民間非営利組織）と呼ばれています。

NPOは、それぞれの設立目的にしたがって社会的な課題の解決のために活動し、公共サービスを提供するため、この面では、行政と同じ活動分野を担う民間の組織であると言えます。

NPOでは、活動によって生じた利益は、営利企業のように団体の構成員に分配されず、次の活動の原資として使われます。

国においては、社会貢献活動を行う非営利組織に法人格を付与すること等によりその活動を促進する目的で、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）が制定されるなど、NPOを介した市民による社会貢献活動に対する環境整備が進められています。

### 公共サービスへの民間参入

福祉分野や環境分野などの公共サービスに事業を展開する企業やNPOが増えていきます。

これは、先に述べたように、市民ニーズの多様化・複雑化が進んだ結果、新たな公共サービスが生まれ、それらに行政のみで対応することに限界が生じているためと考えることもできます。

一般的には、採算がとれるような場合は企業が、採算は見込みにくい自分たちで何とかしようとする場合はNPOが、新しい公共サービスの担い手になっていると考えられます。

介護保険事業においては、NPOが事業者として認められるなど、従来は行政が独占的に供給していた公共サービスへの民間参入の可能性が拡大しています。

また、国が進める規制緩和もあいまって、行政が行うサービス提供においても民間活力を導入することが可能になり、民間への業務委託も増えています。

しかし、公共サービスに民間が参入することのメリットは、一般的に言われるような効率性だけではありません。

特にNPOの場合、ニーズを持つ市民により近いところにサービスの供給主体が存在することになり、行政よりも柔軟に、きめ細かい対応が可能になることから、市民の満足度が高い公共サービスの提供が期待されるというメリットもあります。

## （２）本市の状況

本市には、市民自らが「みずからの責任において、互いに力を合わせ」、まちづくりを行うことを宣言した大牟田市民憲章があります。

まちづくりに市民もまた行政同様に責任と役割を持つというこの市民憲章の理念は、地方分権により地域の自己決定・自己責任が強く求められるようになった今日にこそ、

大切にすべきものと言えます。

本市では、まちづくりの基本となる第三次総合計画基本構想において、市民が自主的・積極的に参加したまちづくりの推進に努めることを掲げるとともに、これを受けた後期基本計画においては、「市民と行政との協働」を横断的な視点の一つとし、さらに計画の推進において市民参加の推進を主要施策としています。

これは、後期基本計画策定の際、職員参加のもとで進められた課題別プロジェクトチームによる「市民活動と行政との協働について」の報告を受け、今後の行政における市民との協働の重要性について改めて認識するに至ったからです。

この後期基本計画の策定過程においては、初めての試みとして総合計画審議会委員を公募の市民に委嘱するとともに、計画の素案を公表し広く市民からの意見を求めるパブリックコメントを実施しました。

その後、各種計画の策定において、審議会等における市民公募の採用やパブリックコメントが実施されるようになりました。

また、現在策定中の都市計画マスタープランにおいては、市民によるワークショップを実施するなど、各部局において市民と協働した取組みが広がりを見せています。

## 2 市民との協働についての考え方

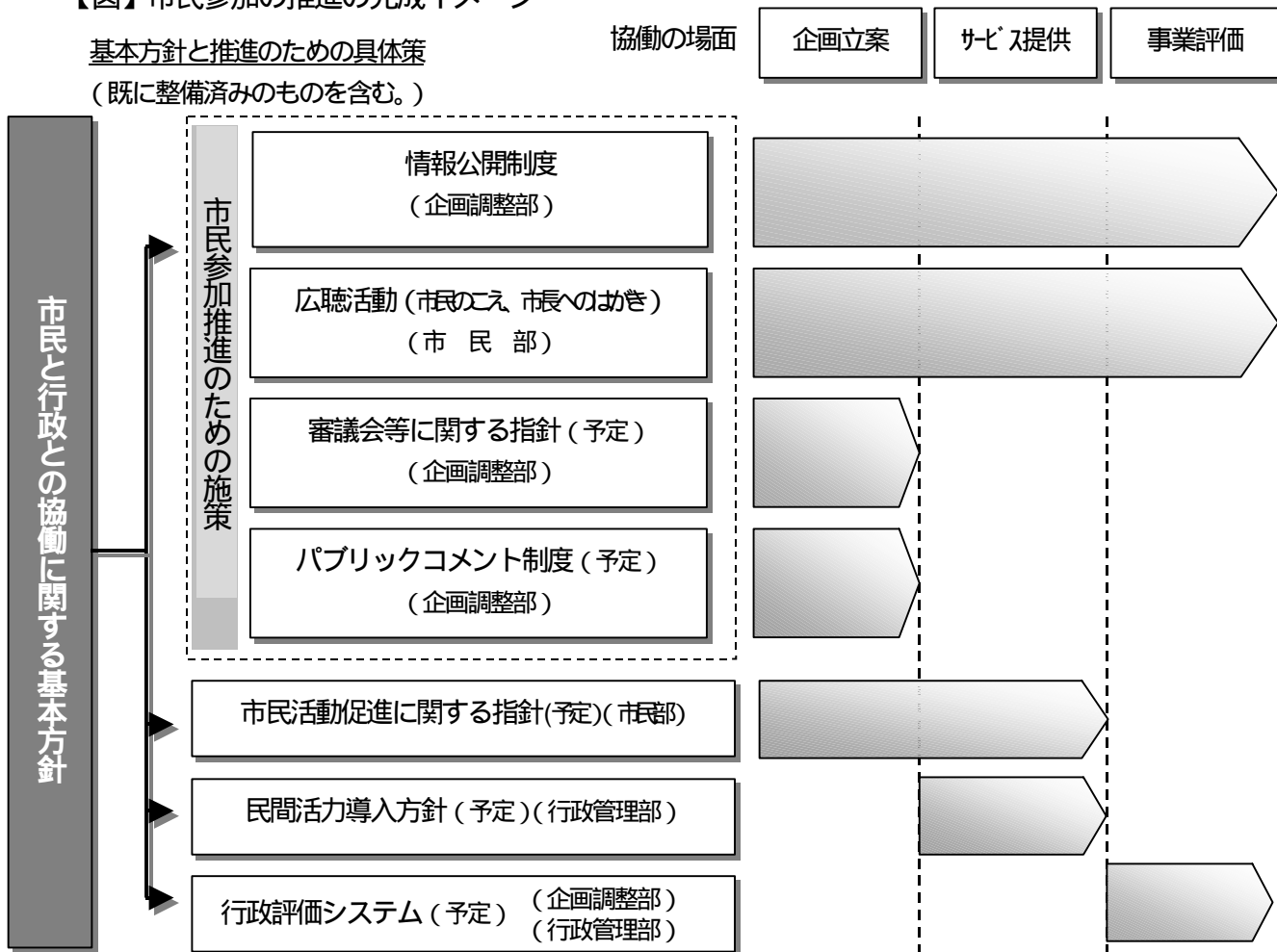
### (1) 基本方針の位置付け

今回策定を行った市民と行政との協働に関する基本方針については、今後の市政運営にあたっては、市政の主役である市民とともに考え、行動していく意思を表明するとともに、市政へのさまざまな段階(場面)、さまざまな形態での市民参加を明文でルール化し、まちづくりへの市民参加を推進することを目的としています。

また、この基本方針は、既に一部で行われている市民公募委員やパブリックコメントの取組みなどを根拠として支えるものであり、このような取組みをさらに広げていくこととなります。

さらに市では、この基本方針の内容を具体化し、市民との協働を進めるために必要な環境整備についても、同時に取り組む必要があります。

【図】市民参加の推進の完成イメージ



## (2)「参加」から「協働」へ

これまでの市民参加は、行政が行うまちづくりの施策に対して市民の皆さんに参加してもらうことで進められていました。

一方、近年のボランティア活動の活発化にみられる市民の社会貢献活動に対する意識の高まりは、市民の自主的なまちづくり活動へと広がりを見せています。

また、このような市民の活動は、NPOへと組織化されることにより、活動の継続性も高まります。

このように、行政だけではなく市民もまた、まちづくりの主体になりうるということは、市民憲章の理念であると言えます。

そこで本市では、市民と行政がそれぞれ自主的に行動し、お互いにパートナーとして連携し、役割を分担しながらまちづくりを推進するため、「市民と行政との協働に関する基本方針」を策定しました。

この基本方針において「協働」とは、「市民と行政とが、それぞれに自己の責任と役割を認識し、相互に補完し、協力し合う」とことと定義されています。

市民との協働によるまちづくりは、市民と行政とがそれぞれ自主的に行動し、お互いにパートナーとして連携し、役割を分担しながらまちづくりを行うことです。

計画の策定段階から市民と連携して行ったり、市民と一緒に事業を実施するなど、市民により広範囲な参加を求めることと、市民がまちづくりの主役であることを意識して、「市民との協働」という言葉を用いています。

市民と行政との協働は、市民と行政のそれぞれの役割が果たされて完成するものです。

しかし、今回策定した基本方針は、市の役割についてしか規定してしていません。

これは、市民の役割を規定するには、市民による十分な検討の過程が不可欠であり、行政の責任だけで定める今回の基本方針にそれを規定することは、市から市民へ一方的な役割の押し付けであるとの誤解が生じることを避けるためです。

基本方針は、市民と行政との協働を進めるために、その第一段階として、まず行政の役割を示す目的があります。

今後、市民の役割について検討し、市民と行政のそれぞれの役割を明らかにする必要があります。

## 大牟田市における市民と行政との協働に関する基本方針

### 大牟田市における市民と行政との協働に関する基本方針

(前文)

大牟田市(以下「市」という。)は、市民が将来にわたって安心して住み続けることができ、「住んで良かった」と自信を持って語ることができるまちを目指しています。

このようなまちを実現するためには、市民自らが自分たちのまちの運営は、自分たちで責任を持って決めていく、自己決定・自己責任によるまちづくりを進めていく必要があります。

そのことは、大牟田市民憲章においても、大牟田市民が「みずからの責任において、互いに力を合わせ、未来にはばたく大牟田の町をきずく」と宣言されており、市民にはまちづくりに参加する権利と、自らの役割を果たす責任があります。

今後、より良い地域社会を実現するためには、まちづくりの主体である市民と行政とが、それぞれに自己の責任と役割を認識し、相互に補完し、協力し合う、協働によるまちづくりが、より重要になります。

そこで市では、市政運営において市民の積極的な参加を求め、市民と行政との協働によるまちづくりを推進するため、この基本方針を定めることとしました。

この基本方針は、市民と行政との協働を進めるための第一段階であり、今後、市は、市民と行政のそれぞれの役割を明らかにしつつ、市民と行政との協働によるまちづくりを推進します。

### 第1章 目的

(目的)

第1条 この基本方針は、市が市民と協働するにあたり必要な事項について定めることにより、本市において市民と行政との協働によるまちづくりを推進することを目的とする。

### 第2章 基本原則

(協働の原則)

第2条 市は、市民と相互に役割を分担する協働のまちづくりを推進する。

(対等の原則)

第3条 市は、まちづくりの主役である市民との対等なパートナーシップの構築に努める。

2 市は、市民がまちづくりのために行うボランティア活動をはじめとする自由な社会貢献活動としての市民活動の促進に努める。但し、市は、市民活動の健全な発展に留意しなければならない。

(市の役割)

第4条 市は、企画立案段階、行政サービス提供段階及び事業評価段階等まちづくりにおける様々な段階において、市民との協働を行う。

2 市は、様々な形態による市民との協働を行うことにより、まちづくりへの市民参加の機会の確保に努める。



3 市は、その行う施策の目的、過程及び結果等について市民に説明する責任を果たす。

### 第3章 市民との協働を進めるための環境整備

#### (情報の共有)

第5条 市は、市民のまちづくりへの参加が推進されるよう、市が保有する情報を市民へ提供し、情報が市民と共有されるよう努める。

2 市は、市民との情報の共有にあたっては個人情報の保護に努めなければならない。

3 市は、継続的に市民から提出される意見・提案等の把握に努める。

#### (計画立案における市民意見の反映)

第6条 市は、市政運営にあたって必要な計画の立案に際しては、広く市民に意見を求める手続を経なければならない。

2 審議会等(地方自治法第138条の4第3項の規定に基づき設置された付属機関及び要綱等の規定により市の事務について審議、審査、調査等を行うため市民、学識経験者等を構成員として市長その他の執行機関に設置された審議会、審査会等をいう。)に付議することにより市民の意見を反映する場合にあつては、その審議会等の会議の公開に努めるとともに、構成については、公募により委員を選任するなど、市民の多様な意見が反映されるよう努めるものとする。

#### (行政サービス提供段階における民間参入機会の創出)

第7条 市は、行政サービスの提供を行うにあたっては、市民との協働を進める観点から、民間(民間非営利組織を含む。)参入の機会の積極的な創出に努める。

2 市は、民間参入の前提となる事業の見直しを行うものとする。

3 市は、公正な方法により協働の相手方となる民間を選定することとし、その過程及び結果については、公開するものとする。

#### (事業評価の実施)

第8条 市は、その行う事業について評価を行い、評価に基づき事業の改善を行う。

2 市は、前項に掲げる評価を実施するにあたっては、広く市民にその結果について公表するとともに、市民の意見を求め、事業の改善に反映するよう努める。

#### (職員研修等の実施)

第9条 市は、市民と行政との協働に関する啓発、研修等を行うことにより、市民と行政との協働の重要性についての職員の認識を深めるよう努める。

#### (制度の改善)

第10条 市は、この基本方針の推進に必要な制度の整備及び見直しを行う。

### 第4章 市民への啓発

#### (市民への啓発)

第11条 市は、市民に対し市民と行政との協働によるまちづくりについての啓発を行う。

#### 付 則

この基本方針は、平成15年4月1日から施行する。

### 3 市民との協働の方法

市民と行政との協働について、市政運営のさまざまな段階（場面）を想定しながら、どのような方法で実施していくかを説明します。

#### （１）企画立案段階

##### 【これまで】

行政においてさまざまな計画を立案する際には、市民のニーズを把握する方法として、市民へのアンケート調査が利用されています。

また、計画案については、各種団体から選出された委員で構成される審議会等に審議を依頼しています。

その他、地域懇談会など市民と直接話す方法も取られています。

##### 【これから】

企画立案段階における市民との協働については、これまでも一定の取組みが行われていましたが、今後は、それをさらに進め、より多くの市民が関わるができるよう見直すとともに、新たな手法の採用についても検討し、市民の意見を反映する機会を確保する必要があります。

市民意見の反映方法については、とくに定型はありませんが、計画等の内容によって、対象となる市民毎に、最もふさわしい手法を選択しながら実施していくことになります。

以下、具体的な市民意見の反映方法の一部を紹介します。

##### 市民アンケート

市民アンケートは、幅広く市民の意向を把握し、全体的な傾向を探る上で有効な手段です。

アンケートの実施にあたっては、どのような層の市民（年齢、職業等）に調査するか、どのような方法（郵送、聞き取り等）で実施するかをテーマ毎に検討する必要があります。

また、統計的に処理することを考えて、有効回答数が一定程度確保できるようなサンプル数の設定が必要になります。

##### 審議会等

審議会等は、各分野の専門的な意見を委員から求めることができます。

各種団体に依頼して選出された委員は、市民としての立場もありますが、市民としての意見より、自分の専門的な分野に対する意見にとどまる傾向があります。

そこで、より幅広く多方面からの議論を審議会等に求める場合には、公募による市民を委員として加える方法があります。

本市でも総合計画審議会や都市計画審議会等では、既に公募の市民委員を採用しています。

また、市民公募委員と併せて、特定の個人が複数の審議会等の委員を兼任することや、長期間、同一個人に委員を委嘱することについて見直すことは、より多くの

市民に審議会等への参加機会を増やし、審議会等を活性化することにつながります。さらに、実際の会議についても公開で行ったり、議事録を公開するなどにより、市民への情報提供を一層進め、透明性の高い審議会等の運営に努める必要があります。

#### ワークショップ

従来、計画策定のスタートラインである素案については、行政で作成していましたが、市民によるワークショップを行い素案を作成するということは、現状の分析や課題解決に向けた方策を市民の手で検討することになり、案の作成を行政だけでなく市民と協働して行うことになります。

ワークショップでは、市民が主体的に行政課題に向かい、自らが意見を取りまとめるやり方です。

そのため、事務量も増えるし時間もかかるなど負担が大きくなりますが、市民のアイデアやノウハウを行政に活用できる効果があります。

本市では、たくま公園の設計（H13年度）や原の前公園の設計（H14年度）に際し地域の市民によるワークショップを開催したり、都市計画マスタープランの策定においてもワークショップを取り入れるなどの事例があります。

#### パブリックコメント

パブリックコメントは、計画案を公表しそれに対して市民からの意見や提案を求める手法で、平成11年度から国において新たな規制や規制内容を改正する際の手続きとして採用されました。

国のパブリックコメントが規制に関することを対象にしているのに対して、他の自治体におけるパブリックコメントの制度はさまざまな計画策定においても幅広く採用されています。

パブリックコメントに寄せられた意見は、基本的に、意見に対する行政の考え方を付して公開することとなります。

この手続きは、市民の意見等を計画に反映する機会を確保するとともに、行政の意思決定過程における透明性の向上につながります。

本市では、第三次総合計画後期基本計画、環境基本計画、中心市街地活性化基本構想など多くの計画策定において既に実施されています。

#### パブリック・インボルブメント

パブリック・インボルブメントは、計画策定や事業化の際に、市民の意見・意向を調査する時間を設けるとともに、計画づくりの過程を情報公開しながら決定するものです。

パブリックコメントとの違いは、計画案を提示する場合は、複数の案を示して意見を求めたり、計画案の提示ではなく検討すべきテーマを示し、それに対する意見を募集する点です。

市民と行政との協働に関する基本方針では、「市政運営にあたって必要な計画の立案に際し、必ず市民に意見を求める手続きを経ることを求めています。

したがって、計画等を策定する場合には、この手続きを意識したスケジュールの組立てが必要です。

## (2) サービス提供段階

### 【これまで】

これまで公共サービスについては、行政が提供者であり、市民はそのサービスの受益者であると理解され、行政以外が公共サービスの提供主体になるとは考えられていませんでした。

一部の分野では、行政から民間への業務委託が行われるようになってきましたが、行政の責任で公共サービスを提供するという点は変わりありません。

市民のニーズが多様化した今日では、財政状況の厳しさもあいまって、その全てに対応することには限界があります。

また行政は、新しいニーズに対応する場合、調査・研究・制度の作成というプロセスを踏まえることが必要であり、意思決定に時間がかかるという面があります。

行政の行う活動は、公平・平等に行わなければなりませんから、このようなプロセスは大切なことです。

しかし、市民のニーズは待ってくれません。

このような状況から、市民自らが、行政の対応の準備ができていないような公共サービスを充足しようとする動きがあります。

この動きの受け皿となるのが、市民によって組織されたNPOです。

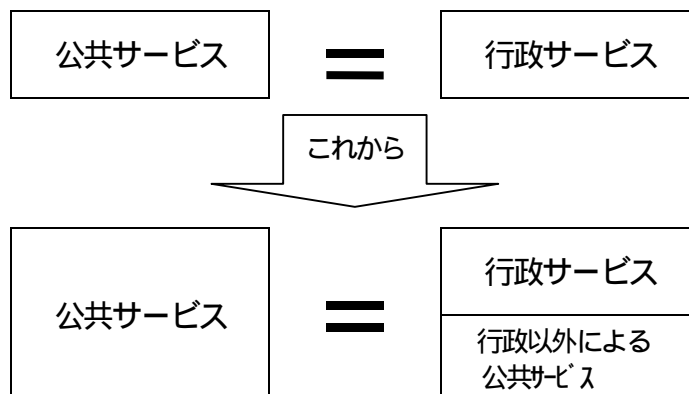
平成10年には、このようなNPOが法人になることを可能にする特定非営利活動促進法が施行されました。

行政の関与なく公共サービスを提供するNPOの台頭は、行政が独占していた公共サービスに、新たな提供主体が参入したことを意味しています。

公共サービスにおける行政の役割については、政府の規制緩和もあり、民間の参入促進と合わせて見直されています。

このため、民間が提供する公共サービスが拡大しているということもできます。

### < 公共サービスと行政サービスの関係の変化 >



### 【これから】

### 行政と民間の役割分担

これまで行政が提供してきた公共サービスについては、既にその役割を終えたものや行政だけでなく民間においてもサービスを提供するようになったものがあります。

したがってこれからの行政としては、まず、自らが提供するサービスが、今後とも行政において提供すべきサービスなのかを点検する必要があります。

特に、民間において同種のサービス提供が行われている場合は、民間にできることは民間に任せることを基本とした事務の見直しが必要です。

### 民間参入の機会の創出

行政と民間との役割分担の見直しにおいて、今後とも引き続き行政においてサービス提供を行うとした場合、その提供方法について検討する必要があります。

行政サービスの提供方法には、行政が直接サービス提供を行う方法と、民間と協働して提供する方法とがあります。

これまでも行財政改革の観点から民間活力の導入が進められていましたが、これまで行政の協働の相手方となる「民間」は企業だけでした。

今後は、NPOも協働の相手方になる可能性があります。

費用対効果だけを追求するならば、安価なサービス提供を実現してくれる企業を探して委託等をすれば良いかもしれません。

しかし、企業は採算に合わない分野には参入しません。採算が取れないけれども、市民のニーズを満たそうとするのがNPOです。

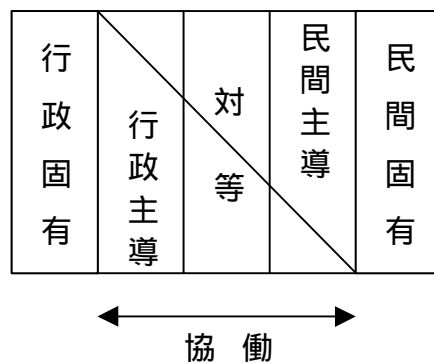
NPOは、ニーズを持つ市民自らが、そのニーズに対応しようとするものであるため、きめ細かく、柔軟なサービス提供が可能であると言われます。

この点は、法律や規則にそった活動しか行えない行政にとっては苦手な部分です。

行政としては市民に必要な公共サービスの提供を実現すれば良いわけで、必ずしも行政が直接サービスを提供しなくても、行政が責任を持って民間に委託等することでその役割を果たすことができると言えます。

NPOの台頭により、行政にとっては協働の可能性が拡大したとも言えます。

### <民間と行政との役割分担のイメージ>



### 市民との協働を進める観点

行政サービス提供段階での民間参入については、これまで、行財政改革の観点か

ら進められていましたが、今後は、市民満足度の向上を重視しながら効率的・効果的な行財政運営を実現する観点で、行政と民間との役割分担を検討する必要があります。

NPOやNPOを通じた市民との協働は、市民の満足の高い公共サービスの提供を実現させるためには有効な手段であると言うことができ、このような取組みは既に本市でも行われています。

例えば、都市公園の除草、清掃等の愛護活動を自発的に行う団体に報奨金を交付する制度（都市公園愛護報奨金交付制度）があります。

これは、公園の維持管理という公共サービスの提供を市民による団体の活動に任せ、行政はその活動を助成するという協働の例です。

サービス提供段階での協働には次のような方法が考えられます。

分 類	概 要
補助・助成	民間が主体となる公共的事業に対して資金の援助を行うこと
共 催	民間が主体的に行う事業に対し、市が企画及び資金面において参加し、共同して事業を実施するもの
委 託	契約規則等に基づき、市の事業等の実施を委託するもので、民間が相手方となる場合
公の財産使用	市民利用施設の優先利用等をルール化する
後 援	民間が主体的に行う事業に対し、市の後援名義の使用により、精神的支援を行うもの
情報交換・コーディネート等	検討会・協議会等の設置、広報誌の発行等により、情報交換や共同事業のための検討等を行う

今後の行政がサービス提供を行う段階には、市民との協働の可能性について検討するとともに、協働するとした場合どこがその相手先として相応しいかを検討する必要があります。

また、市民と協働する場合には、その選定の過程と結果について公表するなどにより、公正さの確保に努めなければなりません。

ところで、公共サービスの提供において市民との協働を進めるためには、行政側の準備も必要ですが、協働の相手方となる市民がいなければ成立しません。

行政が役割を分担するためには、市民による活動が継続的かつ確実に進められている必要があります。

そのため、協働の相手方の活動が活発になるまでの間、行政においては、市民の社会貢献活動に対する意識の高まりを実際の活動に結びつけ、そのような市民が集まったNPOの活動が活発になるような仕掛けが、必要であると言えます。

### (3) 事業評価段階

#### 【これまで】

行政が行う活動については、計画（PLAN）- 実施（DO）の一話完結型で運営がなされていると言われることがあります。

しかし、今日では、市民への説明責任の重要性が認識されるようになり、事業実施の成果が重視されるようになってきました。

また、厳しい財政状況から、行財政改革は喫緊の課題であり、より効率的かつ効果的な行財政運営が求められています。

行政が行う事業の評価は、客観的な指標を用いて行政の活動を評価することにより、限られた行政資源（ヒト、モノ、カネ）を有効に活用することを可能にすることから、行財政改革を進める上で有効なツールであると言われています。

#### 【これから】

事業評価は、行政の活動を計画（PLAN）- 実施（DO）- 評価（CHECK）- 改善（ACTION）のマネジメントサイクルでとらえるものです。

特に、評価においては、事業の成果のとらえ方に市民からの視点を加えることで、より市民の満足度が高い行政運営ができると言われています。

事業評価については、現在、行政評価システム導入に向けた取組みが、本市でも進んでいます。

評価の実施自体は、まずは行政自らが行うことになると思われますが、行政が行った事業の成果を市民に公表し、市民と協働して改善につなげることが必要となります。

### (4) あらゆる段階(場面)

#### 【これから】

企画立案、サービス提供、事業評価といった各段階における市民との協働を実現するためには、その前提として、市民と行政との間で、情報を共有化しておく必要があります。

行政の持つ情報の市民への提供については、情報公開制度として整備がされています。

また、市民から意見や要望を集める仕組みとしては、市民のこえや市長へのはがきといった広聴制度があります。

市民の積極的な意見提出やアイデアの提案を促進するためには、意見の対象となる行政の情報を市民に提供しておかなければなりません。そのためにも、積極的な広報活動も重要となります。

今後は市民との協働を推進していくために、行政の持つ情報については、いつでも市民に提供できるようにあらかじめ準備をしておく必要がありますし、市民から寄せられる意見等を速やかに検討する仕組みを準備しておく必要があります。

市民と行政との協働に関する基本方針においても、市の役割として「施策の目的、過程及び結果等について市民に説明する責任を果たす」と規定しています。

情報の共有化は、情報の発信者である行政がピッチャーであり、キャッチャーである市民がきちんと受けとめて初めて成り立つものです。

そのためには、情報を確実に伝えるメディアの選択が重要になります。  
広報おおむたの活用やマスメディアの活用、さらにはインターネットの活用など市民の情報の入手しやすさに配慮することが必要です。  
また、市民に分かりやすい形で情報を提供することも必要であると言えます。



## 4 大牟田市における市民と行政との協働に関する基本方針逐条解説

(前文)

大牟田市(以下「市」という。)は、市民が将来にわたって安心して住み続けることができ、「住んで良かった」と自信を持って語ることができるまちを目指しています。

このようなまちを実現するためには、市民自らが自分たちのまちの運営は、自分たちで責任を持って決めていく、自己決定・自己責任によるまちづくりを進めていく必要があります。

そのことは、大牟田市民憲章においても、大牟田市民が「みずからの責任において、互いに力を合わせ、未来にはばたく大牟田の町をきずく」と宣言されており、市民にはまちづくりに参加する権利と、自らの役割を果たす責任があります。

今後、より良い地域社会を実現するためには、まちづくりの主体である市民と行政とが、それぞれに自己の責任と役割を認識し、相互に補完し、協力し合う、協働によるまちづくりが、より重要になります。

そこで市では、市政運営において市民の積極的な参加を求め、市民と行政との協働によるまちづくりを推進するため、この基本方針を定めることとしました。

この基本方針は、市民と行政との協働を進めるための第一段階であり、今後、市は、市民と行政のそれぞれの役割を明らかにしつつ、市民と行政との協働によるまちづくりを推進します。

【要旨】

なぜ、本市においてこのような基本方針を定める必要があったのかを説明するため、前文を設けました。

【解説】

1 市民が将来にわたって安心して住み続けることができ、「住んで良かった」と自信を持って語ることができるまちを実現するには、市民自らがまちづくりに参加し、行政と一体となってまちづくりに取り組むことが不可欠です。

2 本市には、市民自らが「みずからの責任において、互いに力を合わせ」、まちづくりを行うことを宣言した大牟田市民憲章があります。

この市民憲章からは、市民にまちづくりに参加する権利と役割があることを読み取ることができ、市民は行政と同様にまちづくりを行う主体であると言えます。

参考

大牟田市民憲章

昭和57年7月21日制定

私たちは、三池山と有明の海に抱かれ、燃ゆる石のふる里に住む大牟田市民です。

私たちは、みずからの責任において、互いに力を合わせ、未来にはばたく大牟田の町をきずくため、この憲章を定めます。

1. 活気ある豊かな町にしましょう。

1. 自然と調和したきれいな町にしましょう。

1. 教育を重んじ、文化をはぐくむ、健やかな町にしましょう。

1. 親切な、心あたたかい町にしましょう。

1. きまりを守り明るい町にしましょう。

3 一方で、国と地方との関係を見直す地方分権一括法が平成12年4月に施行され、地域自らの意思で個性的なまちづくりを進めることができるようになりました。

このように地方分権が進み、地域の自己決定・自己責任によるまちづくりを行うことが可能となった今日では、この市民憲章に掲げるようなまちづくりに対する姿勢があらためて重要になっていると言えます。

そこで、本市では、まちづくりに市民と行政とが一体となって取り組むことを再認識し、その実現に向けた行動として、第三次総合計画後期基本計画において重視すべき視点の一つとして「市民と行政との協働」を掲げるにいたり、その具体的な取組みとして、市民と行政との協働に関する基本方針を定めることとしました。

本基本方針は、今後、行政が市民と協働してまちづくりを行うという姿勢を示すものであり、これを実現するための行政の行動規範とするため、行政が行うことについて規定しています。

4 前文第4段において「協働」は、まちづくりの主体である「市民と行政とが、それぞれに自己の責任と役割を認識し、相互に補完し、協力し合う」ことと定義されています。

したがって、真に市民と行政との協働に関する基本的なルールを定めるためには、市民の役割についても確認して、規定する必要があります。

しかしながらこの基本方針においては、市民の役割について規定していません。

市民の役割を規定するには、市民による十分な検討の過程が不可欠であり、行政の責任だけで定める今回の基本方針にそれを規定することは、市から市民へ一方的な役割の押し付けであるとの誤解を生じる恐れがあるからです。

この基本方針は、市民と行政との協働を進めるための第一段階として、行政の役割について示したものです。今後、市民の役割について検討し、市民と行政のそれぞれの役割を明らかにする必要があります。

#### 【定義】

1 この基本方針において「まちづくり」とは、公共施設や都市基盤などのハード整備だけでなく、市民生活や文化、環境面への配慮、また、各種制度の整備などのソフト面も含めた、将来にわたって安心して住み続けることができるより良い地域社会の実現に向けた取組みを意味します。

2 この基本方針において「市民」とは、大牟田市に住所を有す個人又は通勤若しくは通学する個人並びに市内に所在する法人若しくは団体を意味します。

3 この基本方針において「地域」とは、大牟田市の行政区域を意味します。

#### 【Q&A】

(問)なぜ、今回の基本方針は、条例でもないのに条文スタイルなのか？

(答)今回の基本方針の策定にあたっては、他の自治体で制定されているいわゆる自治基本条例やまちづくり基本条例等を参考にしています。

条文スタイルにしたのは、行政が行動すべきことについて、明確かつ端的にし、分かりやすく示すことで、本基本方針を着実に推進して行くための手法として採用したものです。

また、本基本方針に市民の役割などを加味していくことで、将来的には、自治基本条例やまちづくり基本条例として結実することを想定しています。

## 第1章 目的

### (目的)

第1条 この基本方針は、市が市民と協働するにあたり必要な事項について定めることにより、本市において市民と行政との協働によるまちづくりを推進することを目的とする。

### 【要旨】

本条は、市民と協働するために行政が行う必要がある事項について定め、本市において市民と行政との協働によるまちづくりを推進するという、この基本方針を定める目的を規定しています。

## 第2章 基本原則

### (協働の原則)

第2条 市は、市民と相互に役割を分担する協働のまちづくりを推進する。

#### 【要旨】

本条は、市が市民と協働してまちづくりを行うという姿勢を規定しています。

#### 【解説】

- 1 「協働のまちづくり」とは、市民と行政がそれぞれ自主的にまちづくり活動を行い、相互にパートナーとして連携し、役割を分担しながらまちづくりを行うことです。
- 2 この基本方針において協働の原則は、市が推進するという一方向からだけの規定となっていますが、まちづくりは行政だけが行うものではなく、市民にも役割があり、今後のまちづくりは市民と一緒にやって行う必要があります。
- 3 協働のまちづくりは、市民と行政のそれぞれに役割があるわけですから、行政の役割や責任が軽減されることはありません。

今後、市民との協働を進めていく過程で多くの市民意見を求めていくこととなりますが、最終的には、今の市民だけではなく、将来の市民のことまで総合的に判断し、行政の責任でまちづくりに取り組むことはこれまでと変わるものではありません。

#### 【Q & A】

(問) なぜ、市民との協働が必要なのか？

(答) 地方分権が進展した社会においては、地域自らが決定し、その責任も自らで負うという行政システムを構築することが必要になります。

また、市民の行政に対するニーズも多様化しており、行政だけでそのニーズを充足することは難しい状況になっています。

市民との協働を行うことは、これらのニーズに行政より身近に存在する市民自らが対応することとなり、きめ細やかな公共サービスの提供を図ることも可能になると考えています。

このように地域の自己決定・自己責任によりまちづくりを進め、市民の満足度の高い行政サービスを実現するためには、まちづくりの主役である市民との協働が不可欠であると言えます。

(対等の原則)

第3条 市は、市民との対等なパートナーシップの構築に努める。

2 市は、市民がまちづくりのために行うボランティア活動をはじめとする自由な社会貢献活動としての市民活動の促進に努める。但し、市は、市民活動の健全な発展に留意しなければならない。

【要旨】

- 1 本条第1項は、市と市民は、それぞれまちづくりを行う主体として対等な関係にあり、行政がまちづくりを行う上では、パートナーとして市民と連携し、役割を分担しながら推進することを規定しています。
- 2 本条第2項は、市が、まちづくりのパートナーである市民のまちづくりを促進することを規定しています。
- 3 本条第2項但し書は、対等な相手である市民が行う市民活動に行政が関わる際には、市民活動の健全な発展を阻害することがないように留意することを規定しています。

【解説】

- 1 本基本方針において「協働」とは、「市民と市がそれぞれに自己の責任と役割を認識しながら、相互に補完し、協力し合うこと」とされていますが、その前提として、市民と行政とは、まちづくりにおいて相互に依存することなく対等である必要があります。  
本条第1項は、市民と市が対等な立場に立ちパートナーシップを構築することが協働の第一歩という趣旨で規定しています。
- 2 本条第2項は、協働の相手方となる市民によるまちづくりが活発化しなければ、市民と行政との協働のまちづくりは実現しませんから、市は、市民によるまちづくりを促進することを規定しています。
- 3 「市民活動」は、本条第2項において「市民がまちづくりのために行うボランティア活動をはじめとする自由な社会貢献活動」と定義されています。
- 4 市民活動は、行政の対等なパートナーである市民の自主的・自立的な活動です。  
本条第2項に規定しているように活動が活発になるためには一定の行政関与は必要になるとは思われますが、対等なパートナーに対して関与することは、相互に依存することがないように注意が必要だと言えます。  
したがって、行政が市民活動に関与する際には、自主性や自立性を阻害することがないように、十分配慮することが必要なことから但し書を設けています。

(市の役割)

- 第4条 市は、企画立案段階、行政サービス提供段階及び事業評価段階等まちづくりにおける様々な段階において、市民との協働を行う。
- 2 市は、様々な形態による市民との協働を行うことにより、まちづくりへの市民参加の機会の確保に努める。
- 3 市は、その行う施策の目的、過程及び結果等について市民に説明する責任を果たす。

【要旨】

本条は、市民と行政との協働によるまちづくりを実現する上での行政の役割について規定しています。

【解説】

- 1 本条第1項では、行政がまちづくりを行う際には、企画立案段階、行政サービス提供段階及び事業評価段階等様々な段階がありますが、あらゆる段階において市民との協働を行うことを規定しています。
- 2 本条第2項では、市民との協働の形態について、特に定めがありませんが、市は様々な形態を駆使することで、まちづくりへの市民参加の機会の確保に努めることとなります。
- 3 この基本方針では、対等な相手である市民の行動を規定することはできないため、市民に参加の機会を確保といった環境整備が主な役割になると考えています。
- 4 本条第3項では、市民との協働を進めるためには、行政はその行う施策について透明性の確保が前提として必要であることから、市が市民への説明責任を有していることを規定しています。

【Q & A】

(問) 協働の相手方である市民の役割についても規定するべきではないか？

(答) この基本方針は、行政の責任において定めるものであり、自らの行動規範となるものです。

真に市民との協働を実現するためには、市民の自主的なまちづくりの活動が不可欠です。しかしながら、市民の役割をこの基本方針で規定することは、行政が一方的に市民の自主的行動についてまで言及することになります。

もし、市民の行動まで行政が言及するとすれば、明確な法的な根拠として条例化が必要になると考えられます。

そこで、基本方針においては、行政だけでできる範囲のことを規定することとし、市民に対しては、市民との協働によるまちづくりについて啓発を行うこととしています。

(問) 市は、どこまで説明すれば責任を果たしたことになるのか？

(答) 一概にどこまでとは言えませんが、説明を受ける市民の立場に立ち、適切なタイミングで説明を行うことが大切だと考えます。また、説明時点で把握している情報については、ありのままに説明し、市民から寄せられる質問に丁寧に、はっきりと答えることが求められていると言えます。

市民からどのような反応が寄せられるかが不安なために説明を避けるのではなく、予測可能な質問等にあらかじめ備えておきながら説明を行うことがここで言う「説明責任」の趣旨であると考えます。

### 第3章 市民との協働を進めるための環境整備

#### (情報の共有)

- 第5条 市は、市民のまちづくりへの参加が推進されるよう、市が保有する情報を市民へ提供し、情報が市民と共有されるよう努める。
- 2 市は、市民との情報の共有にあたっては個人情報の保護に努めなければならない。
- 3 市は、継続的に市民から提出される意見・提案等の把握に努める。

#### 【要旨】

- 1 本条第1項では、市民との協働を推進するための環境整備として、行政は市民との間で情報の共有化を図ることを規定しています。
- 2 本条第2項では、市民との情報の共有化を進める上で、市は個人情報の保護に努めることを規定しています。
- 3 本条第3項では、広聴活動など継続的に行う市民からの意見・提案等の把握に努めることを規定しています。

#### 【解説】

- 1 市民と行政との協働によるまちづくりを実現する前提として、市民と行政との間で、情報を共有化する必要があることから、第1項では市からの情報発信について、第3項では市民からの情報収集について規定し、双方向による情報の共有化を目指しています。
- 2 ただし、市からの情報発信においては、個人情報の保護に留意する必要があることを再確認するために第2項の規定が置かれています。
- 3 本条の規定により、市は個人情報保護制度を含む情報公開制度について充実を図るとともに、広聴活動についても充実していくこととなります。

#### 【Q&A】

(問) 行政が保有する情報については、個人情報を除き、市民と共有するよう義務化すべきではないか？

(答) 行政が保有する情報には、個人情報以外にも法令秘情報等市民に提供することができない情報も含まれていることから、努力規定としています。

また、情報の共有を実現するためには、情報の受け手である市民側の準備が必要であり、行政からの一方的な働きかけだけでは限界があることから努力規定としています。

(計画立案における市民意見の反映)

第6条 市は、市政運営にあたって必要な計画の立案に際しては、広く市民に意見を求める手続を経なければならない。

2 審議会等（地方自治法第138条の4第3項の規定に基づき設置された附属機関及び要綱等の規定により市の事務について審議、審査、調査等を行うため市民、学識経験者等を構成員として市長その他の執行機関に設置された審議会、審査会等をいう。）に付議することにより市民の意見を反映する場合にあっては、その審議会等の会議の公開に努めるとともに、構成については、公募により委員を選任するなど、市民の多様な意見が反映されるよう努めるものとする。

【要旨】

本条は、市は計画立案段階において市民意見を反映する機会を確保することを規定しています。

【解説】

1 本条第1項では、行政が計画等を策定する過程において市民の意見を反映する機会の確保を求めた規定です。

しかし、どのような手法によりそれを行うかについては、本基本方針では規定していません。

実際には、策定を行おうとする計画等の内容を勘案し、最もふさわしいと思われる手法を選択すればよいことになります。

2 本条第2項前段では、計画等の策定に際し審議会等を設置し、そこでの議論を通じて市民意見の反映を行おうとする場合には、その会議の公開に努め、議論の過程の情報提供に努めることを求めた規定です。

同項後段では、審議会等の委員の構成についても公募により選任するなど、市民の多様な意見の反映を図ることを求めた規定です。

参照条文

地方自治法（抄）	昭和22年法律第67号
〔委員会・委員の設置〕	
第一百三十八条の四（略）	
3 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。	

【Q&A】

(問) 行政の策定する全ての計画について市民意見反映の手続を求めることになるのか？

(答) 基本的には、行政の計画等のすべては、市民の意見を反映して策定することが望ましいと言えます。

しかし、施策の方向性が市民の意見を反映して作られたものである場合で、単に実施にかかる計画等は、行政に委ねられていると解される場合もあると考えています。



(問) どのような手法で市民意見の反映を図ればよいか？

(答) 市民意見を反映する方法に明確な決まりはありません。

従来から行われている市民アンケートの実施や地域懇談会などのほか、最近採り入れられてきたパブリックコメントの実施やワークショップの実施など、策定しようとする計画等にふさわしいと思われる手法を選択し実施することになります。

(問) 行政の施策に対して反対する意見を市民から出された場合、どのように対応するのか？

(答) 行政は、提出された市民の意見を受けて、計画等を見直すこともあれば、見直さない場合もあります。

行政の施策に反対する意見が寄せられた場合であっても、その意見について検討を行わなければなりません。

もし計画等を見直さないと判断した場合は、その理由を明らかにする必要があります。

また、意見によって計画等を見直した場合においても、なぜ見直したかを説明する必要があります。

(問) 審議会等において、市民の多様な意見を反映することができるようにするためにはどうすれば良いか？

(答) 委員を公募したり、複数の審議会等間の委員の兼任や長期間の委員委嘱をさけることにより、多くの市民に審議会等への参加の機会を提供することで、多様な市民意見の反映を目指すことが考えられます。

また、委員の年齢構成や男女比についても考慮する必要があると思われます。

(行政サービス提供段階における民間参入機会の創出)

- 第7条 市は、行政サービスの提供を行うにあたっては、市民との協働を進める観点から、民間(民間非営利組織を含む。)参入の機会の積極的な創出に努める。
- 2 市は、民間参入の前提となる事業の見直しを行うものとする。
- 3 市は、公正な方法により協働の相手方となる民間を選定することとし、その過程及び結果については、公開するものとする。

**【要旨】**

本条は、行政サービス提供段階において参入を図ろうとする民間については、企業だけでなく民間非営利組織(NPO)も選択肢の一つとして認識し、提供する行政サービスに最もふさわしい「民間」を公正な方法により選択することを求めた規定です。

また、行政サービス提供への民間参入の機会を創出するために、市では、その事業を見直し、今後とも行政が行うべきものなのか否かについて検討を行い、民間に任せることが適当なものを洗い出すとともに、今後とも行政が責任をもって提供すべきとされたサービスについては、提供の方法として民間活力が導入できないか検討することになります。

**【解説】**

- 1 「行政サービスの提供段階」とは、行政が立案した計画を実施する段階を意味しており、実際に市民にサービスを提供する場面を想定しています。したがって、例えば施設の建設などは、サービスの提供段階ではなく、施設の完成後にそこで行政が行うサービスの提供を行う段階が対象になります。
- 2 「市民との協働を進める観点から」とは、これまでの行政サービスの提供への民間活力導入が、どちらかというも行財政改革の推進という観点から進められていたものを、今後は市民との協働による市民満足度の向上を重視しながら効率的・効果的な行財政運営の実現を図るという趣旨を表したものです。
- 3 本条第1項では、行政の事業を見直す中で、民間に委ねることができるものと法令の制定など行政でなければ行えないものがあることから、民間にできることは民間に任せるという意味で努力規定としています。
- 4 本条第2項は、第1項で求める民間参入の機会を創出するため、現在行政が行っている事業について、民間に委ねることができるものか、そうでないものかを見直しを行うことを規定しています。  
民間に任せることが適当とされたものについては、行政はその事業を民間に移譲することになりますが、引続き行政がサービス提供すべきとされた事業についても、行政が直接サービス提供するだけでなく、委託などの形態によって民間と協働してサービスを提供することができるか否かについて検討することになります。
- 5 本条第3項は、民間と協働して行政サービスの提供を行うと決定したあとでは、誰を協働の相手とするかを公正に選定する必要があることから、選定の過程と結果を公開するよう義務づけています。

(事業評価における市民意見の反映)

第8条 市は、その行う事業について評価を行い、評価に基づき事業の改善を行う。

2 市は、前項に掲げる評価を実施するにあたっては、広く市民にその結果について公表するとともに、市民の意見を求め、事業の改善に反映するよう努める。

【要旨】

本条は、市が事業評価を実施することを規定するとともに、評価を受けて事業の改善を図る場合において、市民の意見を反映するよう努めることを規定しています。

【解説】

1 事業評価は、行政の活動成果を評価し、次に行う事業の改善につなげるというマネジメントサイクルの確立をめざすものです。

本条第1項は、本市においても事業評価を行うことを明確にした規定です。

2 本条第2項は、事業評価に市民意見の反映をすることは、評価の客観性を高めるとともに、より市民満足度を高める方向で事業の改善を図ることを可能にすることから用意された規定です。

【Q&A】

(問) 本条の対象となる事業評価は、事後評価に限定したものか？

(答) 本条でいう事業評価は、事後評価に限定したものではなく、事業によっては、事前、事途中で実施する評価も含まれます。

(職員研修等の実施)

第9条 市は、市民と行政との協働に関する啓発、研修等を行うことにより、市民と行政との協働の重要性についての職員の認識を深めるよう努める。

【要旨】

本条は、市民との協働を実現するために、職員に対して、市民と行政との協働に関する研修等を行うことを規定しています。

【解説】

この基本方針では、行政活動のあらゆる段階において、市民との協働を求めています。

このため、市民と行政との協働を実現するためには、行政の制度だけではなく、職員の仕事のやり方についても、市民との協働を意識して見直す必要があります。

また、市民との協働を実行する過程では、これまで以上に透明性の高い行政運営を行う必要があることから、その運用にあたる職員には、それに対応する心構えも必要になると思われます。

そこで、本条においては、市が、職員研修等を通し、市民と行政との協働についての職員の理解を深めていくことを規定しています。

(制度の改善)

第10条 市は、この基本方針の推進に必要な制度の整備及び見直しを行う。

【要旨】

本条は、市民と行政との協働を進め、本基本方針に定める事項を実施するために必要な制度を整えることを規定しています。

【解説】

市民と行政との協働を実現するためには、現在の行政の制度を市民との協働を可能とするよう見直す必要があります。

また、市民との協働を進めていくために新たに必要となる制度も想定されることから、必要な制度の整備を行うこととしています。

## 第4章 市民への啓発

### (市民への啓発)

第11条 市は、市民に対し市民と行政との協働によるまちづくりについての啓発を行う。

#### 【要旨】

本条は、行政の協働の相手方となる市民に対して、市民と行政との協働によるまちづくりに関する啓発を行うことを規定しています。

#### 【解説】

1 市民と行政との協働によるまちづくりは、行政だけでは実現することはできません。

第2条（協働の原則）に規定しているように、協働のまちづくりには市民にも役割があります。

したがって、行政としては、市民のまちづくりへの関心を高めるような取り組みが必要であると考え、市民への啓発を行うことを規定しました。

また、これらの啓発を通し、市民自らが行う市民活動が活発になることも期待されることです。

2 本条は、市民との協働を進めていく上で行政が行うことができる環境整備策の内、唯一、市民に対して直接働きかけるものです。