

第1章 「新しい公共」の実現と協働の仕組みづくり

1 序

2005年10月17日、概ね20年後を想定し板橋区の望ましい将来像として「いきいき暮らす緑と文化のまち“板橋”」を掲げ、併せてその実現に向けての目標を示す「板橋区基本構想」が板橋区議会の議決を経て策定された。

新たに策定された「板橋区基本構想」は、今後20年という長期にわたって板橋区政の指針として、区のあらゆる施策分野における拠り所となるものであるが、この新たな基本構想には、板橋区の従来の基本構想と比べると、決定的に異なっている特徴がある。それは、この基本構想が区民と区との「協働」を前面に打ち出しており、協働によるまちづくりを一層進めていくために区と区民双方に共通する目標として策定されたという点にあり、個人・事業者・団体などが担い手となり質の高いサービスの提供をめざす「新しい公共」を実現するという時代の要請に応えようとしているところにある。

この「新しい公共」の実現という命題は、区民と区との協働の仕組みづくりを如何に構築していくかという当分科会のテーマにも十二分に重なるものがある。さらに踏み込んで言えば、協働の仕組みを構築することこそが、「新しい公共」を実現するうえで重要な鍵となるものと考えられる。

本章では、本報告書の第2章以降への橋渡しとして、新たな基本構想で謳われている「新しい公共」を実現するうえで不可欠な協働の仕組みづくりを担保する方策について考察する。

2 新たな基本構想・基本計画・実施計画における「協働」

(1) 基本構想における「協働」

新しい「板橋区基本構想」には、「新しい公共」や「協働」「参加」に関する記述が随所に散りばめられている。

板橋区基本構想（抜粋）

【平成 17 年 10 月 19 日議決】

1. 基本構想策定の背景

（前略）限られた財源の中で多様化・個別化する区民要望に応えるためには、従来どおりの行政主体のサービス提供では限界があります。このため、個人・事業者・団体などが担い手となり、質の高いサービスの提供をめざす「新しい公共」の実現が時代の要請となっており、それぞれの立場から行政と協力して地域課題に取り組む「協働」の仕組みが必要となっています。

既に区内の様々な団体が、区政の各分野に参画し、協働によるまちづくりが進められています。こうした活動をさらに発展させ、区民と区がともに役割を担いあい、未来につなぐ板橋区の持続的発展をめざし、長期的展望に立った基本構想をここに策定するものです。

2. 基本構想の意義

この基本構想は、おおむね 20 年後を想定し、板橋区の望ましい将来像とその実現に向けた目標を示すものであり、区政の長期的指針となるとともに、区民と区との協働を一層進めていくための共通の目標となるものです。（後略）

3. 基本理念

(2)まちづくりへの参画

区民一人ひとりや地域社会を構成する様々な団体が、地域の問題の解決にあたって自ら積極的にかわり、それぞれが対等の立場から役割を担い、区と協働してまちづくりを進める。

5. 基本目標と施策の方向

基本目標Ⅱ：こころ豊かなふれあいと活力のあるまち

区民の様々な活動を通して、世代や文化の違いを超えた交流を深め、支えあいと協働による自立的な地域社会を形成します。（後略）

Ⅱ－１ 地域の課題を協働で解決するまち

- 地域交流や情報提供の充実を図るとともに、活動の場の確保を行うことにより、多様な人々の地域活動への参加を促進します。
- 地域住民をはじめ、町会・自治会、NPO など、多様な主体による自主的なまちづくり活動を支援します。また、警察・消防などの関係機関や企業・商店街などとの連携・協力関係を強化し、地域課題の解決をめざします。

6. 構想実現のために

(1) 区民と行政との協働関係の形成

- 施策の立案・実施・評価等の各段階において、多様な方法により区民参画の機会を拡充します。

(中略)

- 区民、町会・自治会、NPO、事業者などとともに、それぞれの特性と能力を発揮しながら、協働によるまちづくりを進めます。また、「新しい公共」を担う区民、NPO などが活発に活動できるよう、活動拠点の整備や支援の充実を図るなど、協働の仕組みづくりに努めます。

(2) 新しい時代に対応した行政経営の確立

(前略)

- 多様化する区民ニーズに対応するため、民間事業者の発想や経営手法を取り入れて公共のあり方を見直し、公共サービスに対する区の責任を果たしつつ、民間によるサービスの提供を進めます。

(中略)

- 行政サービスの質の向上と区民の区政参加を促進するため、わかりやすい行政評価制度の構築に努めます。
- 基本構想の実現に向け、基本計画・実施計画を策定します。基本計画では、区民とともに明確な目標を共有できるよう、まちづくりの目標と成果を示す指標及びその実現に向けた取り組み方針を定めます。また、区民参加により、計画の達成度も評価していきます。

以上のように、新たな基本構想のほとんど全編にわたり「協働」や「参加」についての記述が盛り込まれているが、その背景として、この基本構想の策定経緯を振り返っておく必要がある。

基本構想の案は、板橋区条例により設置されている区長の付属

機関「板橋区長期基本計画審議会」（以下、「審議会」という。）が区長からの諮問を受けて提出した最終答申がベースになっている。板橋区では、今回の基本構想の策定に先立って審議会の設置条例を一部改正し、区民参加を推進し、区民の意見をより一層区政に反映させるため、審議会の構成委員の中に区民公募委員を追加した。さらに、板橋区では公募委員制の導入にとどまらず、審議会とは別に、公募区民の参加によるワークショップ方式を採用した。この「基本構想ワークショップ」と呼ばれる取り組みには公募区民約 90 人が参加し、板橋区政史上始めて以来の画期的な規模と内容による住民参加が行われたが、この基本構想ワークショップにおける検討の集大成として「区民提案」が区長に提出された。

この「区民提案」は、「全体将来像と基本目標」及び 12 分野にわたる「分野別提案」の 2 章構成となっているが、「分野別提案」の締め括りに、「12 分野に共通して生かす内容の提案」として「区民参画・行政との協働のしくみづくり」が提案されている。この中で、区政を進めるうえでは、あらゆる分野において「協働」の視点を取り入れることが必要であるということが強調されている。

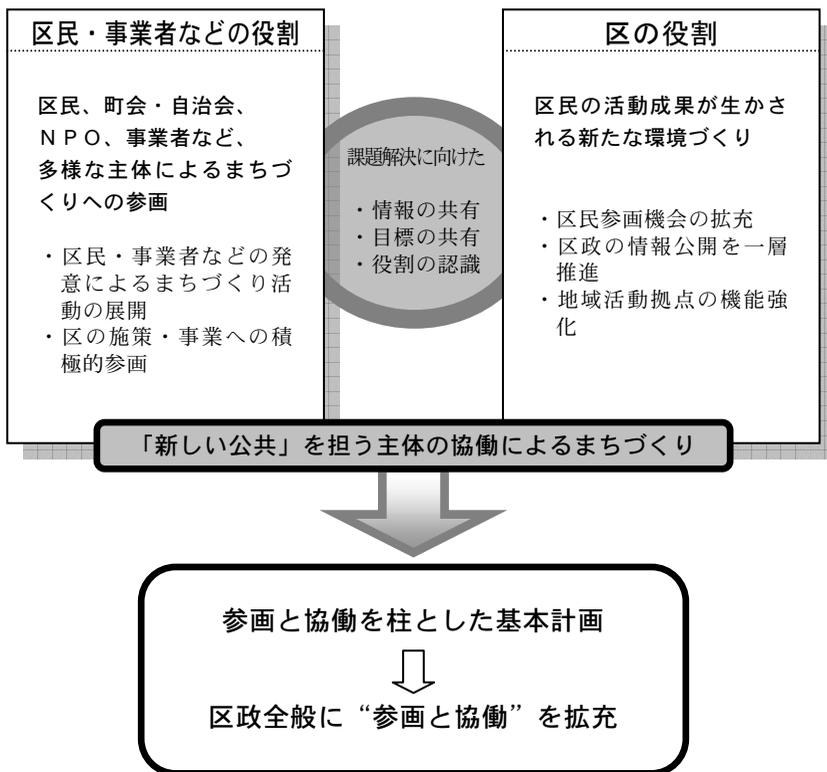
新たな基本構想の中で「協働」が前面に打ち出されていることは、審議会が基本構想ワークショップの「区民提案」を十分尊重して審議を重ねてきた証左であり、提案された「協働」の視点とその趣旨は基本構想の中に明確に息づいていると言えよう。

（２）基本計画における「協働」

「板橋区基本計画」は、新たに策定された基本構想に基づいて、区政を総合的・計画的に経営する長期的指針として、また、区民と区が協働して達成すべき目標となる計画として、2006 年 1 月に策定された。この基本計画は、区民との協働によるまちづくりを進めるため「生活者の視点」に立って策定されている。そのため、従来の基本計画が行政主体による施設整備やサービスの量に

重点を置いた「整備目標明示型」の計画であったのに対し、今回の基本計画は区民と区が協働で目標に取り組む「成果目標明示型」の計画とし、取り組みの評価ができるように成果指標を掲げ、効果的に協働のまちづくりを進めていくことをめざしているという点で大きな違いがある。

図表 1



出典：「板橋区基本計画」（2006年1月）

計画の理念、将来像、基本目標、個別目標や施策の体系などは、上位の基本構想をほぼそのまま踏襲しているが、それぞれの個別目標ごとに、協働によるまちづくりの指針として、「区民」「町

会・自治会、NPO等」「事業者」「区」「関係機関」など各主体別に課題解決のために担う役割を「各主体の主な役割」として明示していることも特徴である。

また、基本構想における「構想実現のために」は、「計画推進のために」として継承されており、「施策の方向」として「区民と行政との協働関係の形成」とそれを支える「区民参画の機会の拡充」「協働の仕組みづくり」が求められるということが、計画の中に確固として位置づけられている。

（３）実施計画における「協働」

「第一次実施計画」は、基本計画に定められた目標を達成するために、板橋区の施策の基本をなす基本計画事業について、2006年度からの当面3か年にわたる各年度の事業量及び事業経費の枠組みを示し、その着実な実施を図るために、基本計画と同時に策定された。基本目標や個別目標、施策の体系などは、基本計画と同様に基本構想に則したものとなっている。

しかし、実施計画においては、基本構想・基本計画に比べると、「協働」や「新しい公共」という理念的な表現・文言は、かなり影を潜めている。「計画の特徴」という項で、3つの基本目標に関わる説明の中に「区民や事業者との協働の推進の観点から」というフレーズが枕詞的に記述されているほか、施策体系図における「個別目標」や「施策の方向」に関しても基本計画と全く同じ表現になっている。しかるに「計画表」においては、「協働」に関する表現は、「地域連携型モデル商店街の育成」「市街地整備計画の策定」「公園の新設」「地区計画の推進」などの事業説明に散見されるのみである。これは、基本計画に掲げた個別目標の実現に向けて板橋区が実施する事業のうち、重点的に実施していく事業について計画化したものが実施計画であるという性格からすれば、やむを得ないと言えるかもしれない。

(4) 基本構想・基本計画・実施計画と「協働」の実体化

これまで見てきたように、基本構想から基本計画、基本計画から実施計画へと、上位から下位、構想という理念的な段階から計画という具体的な段階へとブレークダウンしていくにしたがって、「協働」や「新しい公共」という観念的な表現・文言は鳴りを潜めるようになってきている。これは、具体的・個別的なレベルに近づけば近づくほど、行政（区）が主体となって実施する事業が中心にならざるを得ないのであるが、現実問題として、板橋区の行政評価システムや進行管理システムの対象となるのは事業単位もしくは施策単位である。そのため、計画事業としての位置づけがなく財源が担保されていないものについて、行政（区）の所管部局に対してどこまでインセンティブが働くのか、裏を返せば、規範としての強制力・拘束力をどこまで持ちうるのかという課題が浮き彫りになる。ましてや、区民や事業者など行政以外の各主体に対しては、果たして影響力を及ぼしうるのかということになる。

「新しい公共」について言えば、財政的な効率性・経済性を指向するベクトルと住民参加・協働を指向するベクトルとの2つの側面があると考えられるが、前者については、PPP（Public Private Partnership）の考え方に基づく公共サービスの民間開放の様々な新しい制度や手法が近年次々に導入されてきている。例えば、指定管理者制度や官民競争入札（市場化テスト法案）、PFIなどが挙げられるだろう。ところが、後者のベクトルである住民参加や協働の側面について見るといかがであろうか。本来のあるべき姿から言って、この領域については旺盛な市場原理に委ねることができず、対等なパートナーの成長・成熟を待たなければならないということもあって、有効な処方箋を見出すことが難しいということもあるのかもしれない。

しかし、「協働の仕組みづくり」にしても「新しい公共」の実現にしても、理念や掛け声だけでは実体化は容易ではない。今後の課題として、「協働」の実体化、「新しい公共」の実現に向けてのプログラムの構築が必要不可欠ではないだろうか。

3 「協働」を実体化するためのプログラム（条例）の検討

（1）基本構想の存立

これまで述べてきたように、新たな基本構想は、「新しい公共」という概念と「協働」の視点を一つの大きな“横軸”にして構成が組み立てられ、その策定の過程においても板橋区政史上かつてない壮大な規模と内容により住民参加が取り入れられた。「基本目標と施策の方向」を中心とする基本構想の“縦軸”は、基本計画及び実施計画の着実な実施により、相当高い確度をもって達成されるものと考えてよいだろう。

一方、“横軸”の方は、その実効性が十分に担保されているとは必ずしも言えないかもしれないが、それでも区政の長期的指針として区議会の議決を経て策定された基本構想である限り、「新しい公共」の実現や「協働」に関わる施策は、基本構想を最も大きな拠り所として最大限に尊重して進められていくであろう。

ただ、基本構想の策定を受けて、「協働」の実体化や「新しい公共」の実現に向けての議論が深化する余地は、まだまだ残されていると思われる。むしろ、そのための契機として基本構想の策定を捉えるべきであると考えらる。

ここで、基本構想の策定そのものをめぐる最近の動向に注意しておく必要がある。昨秋、政府の「構造改革特区に関する有識者会議」が過去に実現しなかった特区提案のうち幾つかの復活を認めることとし、その中でも実現可能性の高い項目の一つとして「市町村の基本構想策定義務の廃止」が挙げられた。大多数の市町村は、地方自治法で策定が義務付けられているがために多大な労力と経費を投じて基本構想を策定しているが、悪く言えば「お飾り」に墮し形骸化しているという見方もある。また、社会経済情勢の変化が激しく、スピードが命という時代に長期的な構想は無用の長物、過去の遺物と化しているという考え方もある。

万が一、地方自治法が一部改正されて基本構想の策定義務が解かれた場合でも、板橋区が基本構想を策定しないという事態には

まさか立ち至らないと思われるが、将来にわたって板橋区が基本構想を策定し続けるという制度的な保障は、現時点においては存在しないと言っても過言ではないのである。

(2) 自治基本条例を制定する必要性・可能性

ア 課題として浮上しつつある自治基本条例の制定

新たな基本構想は、その策定過程において大々的に区民の参画を取り入れつつ、板橋区政の長期的指針として、また区民と区との協働を一層進めていく共通の目標として策定された。今後 10 年、20 年の後には再び巡って来る次回の策定について、地方自治法の改正があろうとなかろうと、これを制度的に保障するとともに、基本構想の内容、とりわけ区民参加と協働の趣旨を次期基本構想へと発展的に継承していくことを制度的に保障するための一つの提案として、自治基本条例の制定について考えてみよう。

自治基本条例は、国における憲法と同様に、自治体の基本構造を住民の合意によって明示する自治体の最高規範である。自治基本条例の制定が課題となってきた背景には、2000 年の地方分権一括法の施行により、機関委任事務の廃止に象徴されるように、自治体が国と対等な立場である地方政府として生まれ変わったということがある。「政府」となった以上は、その基本法にあたる自治基本条例の制定が、自治体の当然の課題となってきたのである。

イ 自治基本条例の構成と自治体政策の構造

自治基本条例に盛り込まれるべき項目は必ずしも一様ではないが、次のとおり例示することができる。

- 住民自治の基本原則
- 地域行政の基本課題（自治体の戦略課題）
- 住民の自立と権利
- 住民参加と住民組織（団体・事業者）

- 情報公開・行政手続
- 長の課題と責任
- 議会の課題と責任
- 職員機構の課題と責任
- 外郭組織のあり方
- 法務・財務、監査・入札の原則
- 自治体の国際・外交政策
- 国や他の自治体との関係

また、自治基本条例と自治体政策の体系との関係を見ると、自治基本条例を空文化させないためには、自治基本条例は基本構想や基本計画という総合計画はもとより個別の政策・制度の展開を常に想定し、かつ結びつかなければならないとされている。

ウ 他区の自治基本条例を見る

自治基本条例を既に制定している自治体は、東京 23 区の中では、杉並・文京・足立・中野の 4 区である。また、豊島区が昨年 10 月の時点で条例の素案の公表とパブリックコメントの実施の段階まで進んでいるほか、練馬区では条例について検討を行う区民懇談会の開催が本年 1 月時点で既に 9 回を数える段階まで来ている。検討段階であるため内容がまだまだ詳らかでない練馬区を除いて、「区民の区政への参加・参画の権利の保障とその仕組みの整備」についての規定は、各区に共通して条文として盛り込まれている。また、「基本構想等の策定」についての規定は、文京区以外の条例では明記されている。さらに、「協働」に関する規定も、中野区以外の条例では謳われている。

エ 「協働」を推進する観点から条例に盛り込むべき規定

住民自治を実現し、区民の参加と参画、地域社会に存立・活動する各主体との協働を推進する観点から言えば、板橋区が自治基本条例を制定する際には、①基本構想の策定に関する規定②区民の区政への参加・参画を保障するとともにその仕組みの整備に関

する規定③協働を保障するとともにその仕組みの整備に関する規定については、是非とも盛り込むべきであると考えている。また、区民参加や協働と密接に関連しあうだけでなく、「区民参加」と並んで板橋区の行政経営における理念である「情報公開」と「行政評価」についても、併せて自治基本条例に盛り込むことが望ましい。

オ 自治基本条例制定に至る2つのアプローチ

自治基本条例を制定する場合の方法論として、総合的・包括的な「基本条例」の制定から始めるというアプローチの仕方のほかに、情報公開条例や個人情報保護条例などの行政の各分野に共通する横断的な条例や分野ごとの個別条例などの「関連条例」を先行させて制定していくアプローチの仕方がある。「基本条例」を先につくっても、それだけでは実効性が十分とは言えないために「関連条例」の制定は必要である。また、「関連条例」を先行させるときは「関連条例」同士の間で相互の整合性を保つことが不可欠であるため、やがては「基本条例」の制定を視野に入れなければならない。従って、どちらの方法論を選択するかは、その自治体固有の事情に応じて決めればよいのであるが、現実問題として、新たに忽然と誕生した自治体でもない限り、既定の条例を全く持たない自治体は存在しないことを考え合わせると、後者のアプローチの仕方が一般的と言えるだろう。さらに言えば、「基本条例」に盛り込まれるべき課題が個別に制定された「関連条例」によって全て網羅しうる場合には、それらの「関連条例」の体系を実質的には「基本条例」とみなすことができるので、敢えて「基本条例」を制定するには及ばないという考え方もありえる。

板橋区でも、条例はもとより精緻な自治体法規の体系が既に整備されている。情報公開や個人情報保護に関する条例はもちろん、区民参加や協働に関する規定を見ても、「区民参加推進規程」や「ボランティア活動推進条例」が整備済みとなっている。これらを発展させ不備な点を補強する形で、まず住民参加や協働につい

て規定する条例を整備するという道を選択することもできるし、その方が現実的であろう。しかし、住民参加や協働を規定する条例の整備を先行させたとしても、「住民の、住民による、住民のための」基本構想の策定と、併せて住民参加と協働を制度的に保障し、その仕組みづくりを明確に謳った自治基本条例の制定が早晚必要になってくるのではなかろうか。

4 むすび

ここまで基本構想及び自治基本条例と住民参加・協働との関係を論じてきたが、論点を整理すると次のとおりである。

- ① 区民参加により策定され「協働」「新しい公共」の実現を前面に打ち出した基本構想であるが、その実体化に向けてのプログラムは必ずしも明確ではなく、構想段階から計画段階、計画段階から実施段階へと進んでいくに従って、理念的な「協働」は次第に背景へと後退していく観がある。そのため、「協働」を実体化するための制度的な保障と仕組みづくりが求められる。
- ② 仮に、地方自治法が改正されて基本構想の策定義務がなくなった場合でも、板橋区が将来にわたって区民参加のもとに基本構想を策定していくという制度的な保障が求められる。
- ③ 板橋区の区政経営の理念である「情報公開」「区民参加」「行政評価」の3つの柱のうち、「情報公開」のみが条例化されており、「区民参加」と「行政評価」は行政組織の内部規範である「規程」とどまっている。3つの柱は、いずれ同じレベルで規範化されるのが望ましい。
- ④ 区民参加による基本構想の策定、区民参加・協働の実体化などを制度的に保障するためのプログラムとして、自治体の最高規範である自治基本条例の制定に向けて段階的に検討していくことが求められる。

自治基本条例を制定するためには、住民・行政・議会の関係の整理、住民と区職員双方の意識の成熟化などの課題を解決していくことが必要であるし、また、条例の制定だけで「協働」や「新しい公共」が直ちに実体化するわけでもない。そこで、次章以降で引き続き「協働」の実体化に向けての議論をさらに深めていくこととする。

参考文献

板橋区「板橋区基本構想」(2005年10月)。

板橋区「板橋区基本計画」(2006年1月)。

板橋区「板橋区基本計画 第一次実施計画」(2006年1月)。

松下圭一「なぜ、いま、基本条例なのか」(『月刊「地方自治職員研修」臨時増刊 No. 71』2002年11月所収)。