

NPOを活用した地域づくり支援手法に関する研究

—大分県をモデルとしたオープンハウスの設置と運営に関する制度づくり—

大分県土木建築部 二宮 仁志*

By Hitoshi NINOMIYA

市民の多様化するニーズを公共サービスに反映する役割の担い手としてNPOが注目されている。市民レベルでの活動が社会的に認知され活発化する中、地域やコミュニティのあり方が問われ全国各地で市民による地域づくりが実践され始めている。しかし、市民、NPO、行政が協働するための社会的枠組みや制度は必ずしも十分に確立されておらず、現場では試行錯誤が繰り返されている。現時点においては各NPOの能力には差異があり、加えて、その経営基盤も脆弱であり、公共サービスの安定的供給という観点からの問題も指摘されている。本研究では、地域づくり支援にNPOを活用する場合の問題を制度的に克服する手法をオープンハウスに関連する政策として提案した。本政策でのオープンハウスでは①単なる施設ではなく、制度と規定した点、②要求性能毎に2分化した点、③既存施設を有効利用する点、④NPOの活用を前提とした点、⑤法的位置づけを明確にした点がその特徴といえる。本政策提案により、行政と市民が協働して地域づくりに取り組むための社会基盤を経済的かつ効率的に整備する可能性が示された。その具体的な検証については、今後の課題としたい。

【キーワード】NPO、地域づくり、協働、オープンハウス、法的整備

1. はじめに

(1) 背景と目的

市民の多様化するニーズを公共サービスに反映する役割の担い手としてNPO（非営利団体）が注目されている。1995年の阪神淡路大震災では、危機状況において行政システムが機能不全に陥る中、市民が自主的に公共サービスの一端を担うことが示された。1998年には、特定非営利活動促進法（NPO法）が制定され、NPOが社会的に急速に認知されるようになってきた。その数は増加の一途を辿っており、地域づくりやまちづくり等に関連する法人だけでも2003年現在で5,000団体を越えている¹⁾。また、市民レベルでの活動が社会活動として活発化する中で地域やコミュニティのあり方が問われ、全国各地で市民による“地域づくり”が始められている²⁾。その過程においては、市民、NPO、行政が互いに理解し、学び、補完し合う必要性が指摘されている³⁾。地域コミュニティづくり研究会は、

地域を1つの区切られた静的エリアではなく、多様な価値を持つ人々が織りなす多元的關係社会と捉え、その人々によるダイナミックな相互作用により自立した地域づくりを目指している³⁾。しかし、現時点においては、市民、NPO、行政が協働するための社会的枠組みや制度は必ずしも十分に整備されておらず、現場では試行錯誤が繰り返されている。また、NPOは、公共サービスの安定的供給という観点からの問題も多いといえる。特に、地域づくりにおいては、行政と住民の架け橋としての役割⁴⁾に期待が寄せられるが、社会サービス関連のNPOは、公的補助への依存度が高く⁵⁾⁶⁾、その収入構造が市民からの信頼確保を困難にする場合も少なくない。各NPOの能力には差異があり、公平かつ適切なサービスの提供が保証されない可能性もある。

本研究では、市民と行政が協働して地域づくりを実践するための支援手法を政策として提案することを目的とする。NPOを活用した新たな市民関与システムを示し、その制度的提案を試みる。

* 国東土木事務所道路課 TEL: 0978-72-1321

(2) 本論の構成

1章では、本研究の背景と目的ならびに構成について述べる。2章では、地域に関する住民の潜在的不満を抽出する。3章では、市民関与における先進事例を調査し、その適用可能性と問題について考察する。4章では、地域づくり支援を目的としたオープンハウスの具体化について検討する。特に、NPOによる管理運営上の問題について考察する。5章では、地域情報の共有を目的としたオープンハウスに関する政策立案を試みる。6章では、地域ニーズの具体化を目的としたオープンハウスに関する政策立案を試みる。7章では、2つのオープンハウスに関する政策実現において必要とされる法的整備について検討する。8章では、得られた知見と今後の課題を整理し本研究のまとめとする。

2. 行政データに埋没する市民の不満の抽出

大分県広報広聴の概要によれば「いきいきエコーライン」や「知事への提案」等を通じて、850件/年(H14年度実績)あり、その約70%にあたる601件は、その趣旨に沿って実現ないし努力されているとされている。しかし、この報告には、各担当部署ないし機関に住民から直接寄せられる苦情、要望、相談等は含まれておらず、このデータのみに基づき県民ニーズを県政に反映できていると結論づけることはできない。また、住民からの苦情相談窓口は、県政やくらしに関するものが29窓口、福祉や健康に関するものが19窓口と数多くあり、一見すると十分に見える。しかし、これらの相談窓口は担当部局毎に存在しており、住民がほしい情報に簡単にアクセスし要望や意見を気軽に言える体制が整っているとは言い難い。例えば、道路に関する苦情や要望がある場合、国道、県道、市町村道、都市計画道路、農道、林道、港湾道路、漁港関連道等ではその窓口は異なっている。このような表層的データに埋没した現状に焦点をあてることで初めて真のニーズにアクセスできると考えた。そこで、税務、商工労働、福祉、教育、農水産等、県民に接する現場経験を有し、かつ、地域のインフラ整備の実務に従事する担当者6名と地域づくりに携わるNPOのメンバーでワークショップを実施し、県民からの苦情、要望、相談等、県政に対する不満の声を整理した。

その範囲内において、少なくとも以下に示す5つの問題が存在することが分かった。

- ① 事業の決定プロセスが不明確
「いつ、誰が、決めたのか？」
- ② 説明責任の不徹底
どこまで説明する義務があるのかが不明確で、現場担当者による差異が大きい。
- ③ 情報開示の不十分
情報開示レベルが低い。請求のあったものしか公開していない傾向にある。手続き的に煩雑で気軽に情報を入手できない。
- ④ 意見を言うしくみの欠如
説明会以外で意見や要望を言う機会が殆ど無い。たらい回し的な待遇が目立つ。
- ⑤ 意見集約システムの未発達
意見の集約方法(単純多数決)が必ずしも適切とは言えない。対象地権者も不明確である。

これらの不満の声は、事業や施設管理を担当する部署に集中していた。また、その不満は、住民と行政のコミュニケーションや情報共有の問題に帰着し、それらは消化不良のまま蓄積されているといえる。この潜在的不満の蓄積が、地域のインフラ整備における市民関与⁷⁾あるいは合意形成の場でしばしば噴出しているものと考えられる⁸⁾。

3. 市民関与に関する取り組み事例

(1) 米国におけるパブリックインボルブメント

米国では、様々な公共政策の計画策定過程に市民や各種団体を関与させることが一般化しており、この関与プロセスはパブリックインボルブメント(PI)として普及している⁹⁾。PI手法は現場に応じて異なるが、それらは連邦政府の監修のもとにマニュアル化されている¹⁰⁾。特に、PIでは問題の背後にある関心や懸念を調整する必要性から、対面コミュニケーションが重視されている。その代表的手法にパブリックミーティングやオープンハウスがある。オープンハウスでは、計画概要に関するパンフレット配布やパネルや模型による分かりやすい情報提供からゲーム感覚のイベント開催まで幅広く、様々な手法が用いられている。また、事業計画に対する理解を促すだけでなく、必要に応じ特定の問題に対する代替案の作成を支援する役割等も担っている。オープン



図-1 米国におけるオープンハウスの開催状況¹¹⁾

ハウスの開催状況の一例を図-1に示す。このオープンハウスは、地域の図書館を会場とし、事業計画に関するパネル展示等の情報提供や意見交換会、アンケート等を実施している。手書きの案内からも気軽に開催され、気軽に立ち寄れる雰囲気が伺える。また、ウッドロー・ウィルソン・ブリッジ・プロジェクト（Woodrow Wilson Bridge Project¹²⁾）では設置されたオープンハウスの運営は、専門のコンサルタントに委託されている。普段は専門のコンサルタントが対応し、週2回、行政職員がオープンハウスに来て意見交換（パブリックヒアリング）を行う運営形態を採用している。オープンハウスで提供されるサービス内容や運営等は地域住民のニーズに併せて変更され、その柔軟な運営形態が民間活力導入のメリットの1つといえる。

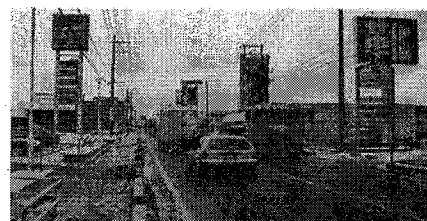
（2）我が国におけるオープンハウス

我が国での市民関与に関する先進事例として、東京外かく環状道路整備事業（国土交通省関東地方整備局）ならびに国道116号線道路整備事業（国土交通省新潟国道事務所）の2つの事例を調査した。

東京外かく環状道路の関越自動車道と東名高速道路を結ぶ工事区間における道路整備事業の実施途中で生じた反対運動に対処するために設けられた経緯がある。当該オープンハウスは“外環オープンハウス”と呼ばれ、主に事業計画とその必要性を説明する資料等が展示されている。なお、説明や質問に答える専属スタッフは常駐していない。設置箇所は、事業の計画路線内の工事事務所の一室と駅周辺ビル一室の合計2か所あるが、交通の便が悪く、場所も

これは、国土交通省新潟国道事務所所管のもとで、「地域インフラ研究会（特定非営利活動法人、NPO法人）」が町と協力して、2月中旬、婦人会館の一室を利用して開設するものです。「仮称」地域マネジメントセンターよしだ（略称RMC-Y）は、町の道づくりの情報発信拠点となります。

昨年11月、まちづくり委員会によって策定された整備計画の実現に向け、特に道路整備の主体である国道116号を核としたまちづくりを目的としています。住民の皆さんと行政が共に取り組み、連携した新



●問い合わせ先 RMC-Y事務局（吉田町婦人会館内）
開設準備中につきしばらくは下記へお願いします。
・地域インフラ研究会 ☎025-233-1250
・新潟国道事務所調査課 ☎025-246-7761
・吉田町役場建設課 ☎92-2111（内線241）

図-2 RMC-Y 開設に関する広報¹³⁾

分かりにくいとの声も有り、誰もが気軽に立ち寄れる施設とは言い難い。そのマイナス面を補うため、一定期間の仮設巡回型オープンハウスを開設、広報誌の配布、ホームページの開設等の工夫はなされている。外環オープンハウスの管理運営は国土交通省が直轄で行っており、その事実が事業実施に都合の良い情報のみを提供し、住民を説得するための施設であるとの誤解を生む要因となっていると思われる。

新潟県吉田町には、国道116号線バイパスの整備事業における道路整備とその周辺のまちづくりにおけるオープンハウスが開設されている。当該オープンハウスは“地域マネジメントセンターよしだ”と呼ばれ、国道116号線バイパスの整備に関する情報提供やアンケート調査、勉強会、セミナーの実施、ワークショップの開催、広報誌「みちづくり・まちづくり吉田通信」の発行等の活動を行っている。特に、ワークショップでの議論の内容や意見等を取りまとめ、事業者に提言する活動も行っており、当該事業の実施における市民参加の促進と合意形成を支援している。また、当該オープンハウスは、道路整備の事業主体である国土交通省が、NPO法人「地域インフラ研究会」にその設置運営を委託している。そこには専属スタッフ1名を配置し、常設している



図-3 「地域マネジメントセンターよしだ」の開催状況

点も外環オープンハウスと異なる点である。その開設PRを図-2、開設状況を図-3に示す。運営主体である地域インフラ研究会は「市民と行政のパートナーシップを構築しながら“地域の人々が心から望むまちづくり”をともに考える場を提供し、形にすべく、企画・構想からマネジメントまでを支援すること」をミッションとしている。平成14年度の活動実績としては、「吉田地区の国道116号線道路整備計画を考えるワークショップ企画運営」及び「登川滝谷地区の川づくり企画運営」であり、何れも国土交通省からの委託を受けたものである。その事業者との委託契約が、住民から事業実施のための説得と誤解され、ミッション遂行を困難していた事実はNPO導入における課題の1つと考えられる。

(3) 我が国のオープンハウスにおける問題点

米国のPI手法は、必ずしも事業に対する合意形成を目的としていない^{10),14)}。一方、我が国では、住民の事業計画への理解を促すことによる円滑かつ効率的な事業実施を図ることに主眼が置かれており、その意図が当該施設の信頼を低下させていると思われる¹⁵⁾。オープンハウスの設置には、事業主体である行政が直接関与しており、信頼性及び中立性の確保という観点からの問題が示された。管理運営をNPOが実施した場合でも、事業主体との委託契約による金銭的繋がりが不信を呼び、その信頼回復に多大な時間を要しており、中立性の確保の問題は残った。また、オープンハウスの諸活動の対象は特定のプロジェクトに限定されており、日常における相談窓口としての機能は想定されていない。オープンハ

ウスの活動が事業実施期間のみの開設であることは、地域情報の共有支援の観点からは十分とは言えない。

これらの問題を克服し、地域ニーズに適応可能な我が国独自のオープンハウスは、地域づくりを支援する一手法として有効と思われる。

4. 日本型オープンハウスの具体化の検討

(1) 基本コンセプトと要求性能

本研究におけるオープンハウスの基本コンセプトは、“地域づくりへの協働”とする。協働とは「ある社会目的のために市民（行政を含む）が各々果たすべき役割と責任を自覚し、協力して行動すること」と定義する。協働のもとに地域づくりを実現するための政策には、少なくとも以下に示す3つの機能が備わっている必要がある。

“情報共有”機能とは、行政側からの一方的な情報の発信ではなく、住民が関心を持ち必要とする情報が容易に得られる場となると共に、住民からの要望や苦情、相談を適切に受け止めるための場となることを意味する。住民からの意見や要望は、ニーズとしてではなく単なる個人的意見と受け止められやすく、その意図が行政側に的確に伝わらない等の問題がある。一方、行政側の説明や回答も専門的ないし技術的内容が多く含まれていることもあり、住民に説明内容が十分伝わらない場合も少なくない。このような住民と行政とのコミュニケーション不良を解消し双方の情報共有を図るための方策が必要となるといえる。

“ニーズの具体化”支援機能とは、地域の環境や歴史的背景、日常生活から創出される要望やアイデア

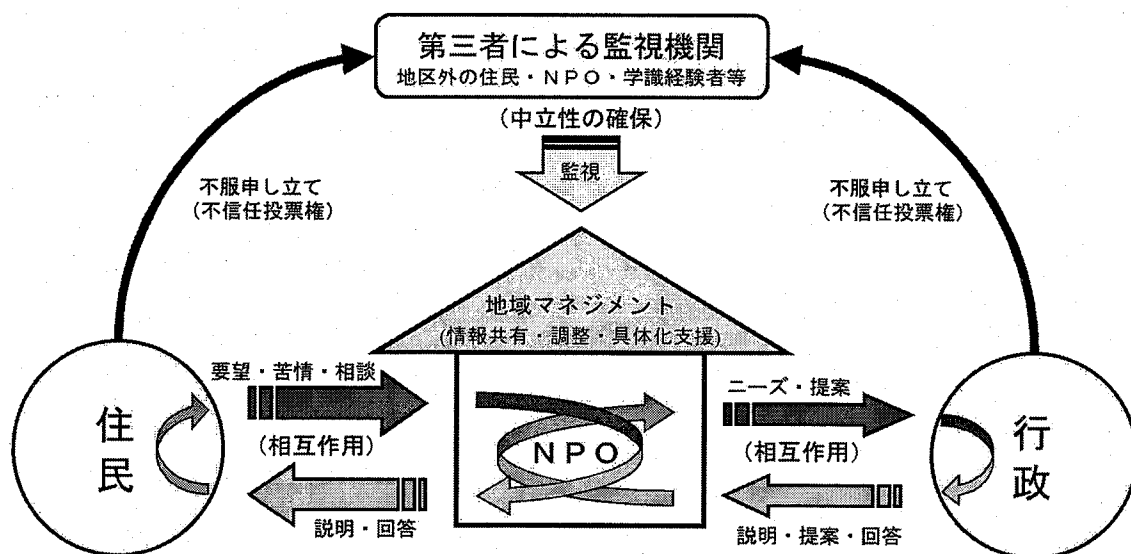


図-4 オープンハウスの果たす役割と位置づけ

を地域ニーズとして熟成させ、政策ないし施策に反映させるための支援を意味する。そこで、住民の要望等を具体化するための専門的知識や技術を有するアドバイザーを導入することにより、住民側からの企画立案、行政の示す事業計画への代替案の作成を可能し、対等な立場で議論できる環境を整備する。

“調整”機能とは、住民の意見や提案等に係る調整を意味する。各個人の価値やものの見方には相違があり、創出される意見や要望は同一の問題に対しても異なる結論や方向性を示すことは多々ある。この価値に帰着する問題を根本的に解決することは困難であっても、意見交換や意思疎通の場を設定し、民主的プロセスを通じて市民の意見集約を支援する。

本研究で提案する地域づくり支援手法は、この3つの機能を1つの制度的枠組みで解決するための政策といえる。

（2）2つのオープンハウスの提案

“情報共有”は、協働を図るための基本機能といえる。この機能を有するオープンハウスは住民の身近により多く、常時開設されていることが望ましい。その役割と位置づけを図-4に示す。“ニーズの具体化支援”や“調整”機能は、住民の意識がある程度成熟し、明確な目標とその実現に向けて動き出そうとする段階に必要とされ、基本機能に対し発展的な付加機能と位置付けられる。従って、当初から3つの機能を兼ね備えたオープンハウスを設置することは経済的効率性であると考えられる。そこで、当初

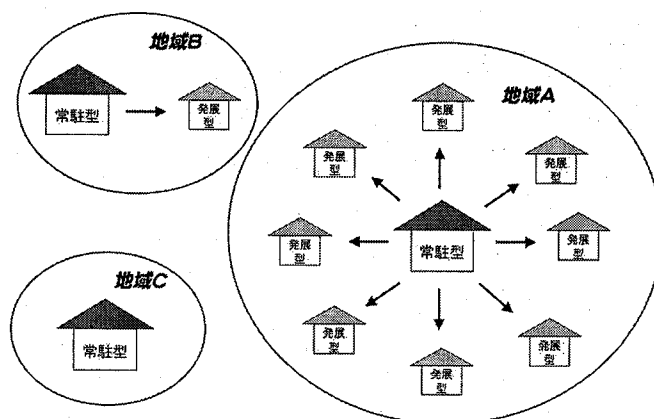


図-5 2つのオープンハウスの概念図

は“情報共有”機能のみ有する常駐型のオープンハウスを全ての地域に設置し、その活動を通じて、更に地域ニーズの具体化が必要とされる場合、発展型のオープンハウスを設置するものとした。その概念図を図-5に示す。つまり、常駐型オープンハウスのみによる情報共有を基本とするサービスが開始され、地域のニーズと意識の高揚度合いに応じて発展型オープンハウスが設置される。常駐型オープンハウスは当該地域に1箇所であるの対して、発展型オープンハウスは各ニーズに対して設置されるため、全く設置されない場合もあれば、同一地域内に複数設置される場合もあり、それらは時間の経過と共に流動的であるという特徴を有する。このようにオープンハウスを機能面から分割することで地域特性の差異を制度的に吸収でき、経済的かつ現実的な政策立案が可能となると考えられる。

(3) オープンハウスの担い手

オープンハウスの担い手は、中立性担保と住民との信頼醸成の観点から、住民と行政の中間に位置する団体が望ましいといえる。そのような中立の立場を確保できる団体として、NPO法人が考えられる。しかし、国道116号の事例からもその導入においては、①運営主体としての適正審査に関する問題と②契約に関する問題の2つが考えられる。

①問題については、NPOの能力やミッションには少なからず差異があり、その差異がサービス水準に影響を及ぼす可能性があることに帰着する。オープンハウスは、公共サービスの一端を担うため、運営主体には一定の能力や信頼を有する団体が選定される必要がある。加えて、その責任は行政で負う必要がある。その安定的確保には、資格審査制度等の明確な選定基準の確立が必要となると思われる。

②問題については、「常駐型」と「発展型」のオープンハウスでは、そのサービス内容や機能が異なるため、各々に適切な契約形態が存在すると考えられる。常駐型オープンハウスでは、どの地域においても一定水準以上のサービスが提供されることが求められる。従って、公共サービスの提供者として一定の基準を満足するNPOが、行政と直接契約を締結し、その運営を受託する方法が適切であると考えられる。発展型のオープンハウスでは、参加する住民の意見や要望が公平に取り扱われ具体化される必要がある。従って、その運営主体は、得意とする専門分野や地域住民からの信頼を主たる条件に選定され、住民と直接契約を締結することが適当であると考えられる。例えば、行政は、一定の基準を満たす団体を選定した有資格者リストを公表し、住民がその中から希望の団体を選定し契約するといった仕組みが考えられる。その際、行政は発展型オープンハウスの運営経費相当分を地域住民に対して助成することもあると思われる。NPOによるオープンハウスの運営は、その活動が行政サービスの一環であるという位置付けから、公共性や公平性が強く要求される。その安定的確保には、管理運営主体の適正を審査し、監視するための仕組みを同時に整備する必要がある。

(4) オープンハウスに期待される効果

要求性能毎に2つのオープンハウスを設置するこ

表-1 オープンハウスに期待される効果

	直接効果	間接効果
行政側	- 蓄積された地域情報へのアクセスが可能 - ニーズを反映した施策実現 - NPO等の民間活力導入によるサービス水準の向上	- 行政の信頼回復 - 地域マネジメント分野での雇用の創出（行政OB等の知的財産の再利用）
住民側	- 公共施設に関する手軽な相談窓口の確保 - 要望等の実現による利便性や満足度の向上 - 参加に対する満足度の向上	- 安心の確保 - 公共意識の高まり（公共心の活性化への期待） - サイレントマジョリティの意識高揚

とで多様なサービスの提供を低コストで実現するシステムを提案した。住民、行政、各々の視点からオープンハウスに期待される効果を表-1に示す。住民側の直接的な効果として、公共施設等に関し、手軽に利用できる相談窓口が確保され、情報共有の促進が図られる。それに伴い地域社会基盤整備における住民の要望実現による利便性の向上、整備プロセスへの参加に対する満足度の向上が期待される。間接的な効果としては、安心の確保や公共意識の高まり、活動を通じてサイレントマジョリティの意識高揚も期待される。一方、行政側の直接的な効果は、オープンハウスに蓄積された地域情報へのアクセスが可能となるとともに住民のニーズを反映した政策実現が可能となる。本研究では、この情報蓄積を地域ニーズデータベース（RNDB）と称する。NPOの導入により、ニーズに敏感かつ柔軟なサービス提供が期待される。間接的な効果としては、住民との情報共有や透明性の確保への取り組みを通じ、行政への信頼が次第に回復も期待される¹⁶⁾。また、NPOでの人材育成ならびに活用促進により、地域マネジメント分野における雇用創出効果も期待される。

5. 常駐型オープンハウスの制度設計（案）

一大分県をモデル地域として一

(1) 常駐型オープンハウスの位置づけ

常駐型オープンハウスは、既往の相談窓口を一元化することで迅速な対応を可能とし、末端行政サービスの質的向上を図ることを視野に入れている。当面は、現行の窓口との整理統合は行わず新設（併設）とし、住民の自由選択による自然淘汰的統合に委ねるものとする。従って、魅力的なサービスが提供されない窓口は競争原理に従い、閉鎖ないし他の窓口と統合されていくものと考えられる。

(2) 提供メニューと施設レイアウト

常駐型オープンハウスでは、表-2に示す提供メニューを効果的に配置し、住民のニーズに応じて柔軟に運用する。その施設レイアウト（案）を図-6に示す。各地域に展開するインフラ整備計画に関する資料を展示し、参考図書等を配備する。特に、構想段階にある計画図や関係資料を公開することで早期から地域住民の興味と関心を引き出し、建設的議論を促す。事業パンフレットの地域版の作成や情報誌の定期発刊により地域に根ざした情報を発信する。各種事業に関する録画ニュースや独自取材による地域の声等を放映することにより、事業に対する様々な視点を提供する。インターネットを活用することで地区内のみでなく、他地区の情報（RNDB）へのアクセスを可能とし、情報収集や意見交換が容易に行える環境を備える。また、専任スタッフを常時配置し、要望、意見の受付、案内サービス、事業計画に関する説明、個別相談に応じる。インフラに関するセミナーの開催、高齢者や障害者への情報アクセス支援等の活動も行う。必要に応じて、座談会、ワークショップ、パブリックミーティング等の開催を促し支援する。住民の興味と関心の高まりにより、適切な時期に発展型オープンハウスの設置を促し、申請手続き等を支援する。

(3) 施設配置計画

施設の配置計画（案）について、大分県をモデルに検討する。都市部と中山間地域では、地理的条件の格差も考慮して配置計画を行う必要がある。また、常駐型オープンハウスを新しい施設として設置することは、施設用地の確保や建設に多大な資金や期間を要するため極力避け、交通の利便性、認知度が確立されている既存施設の有効利用を優先した。その結果、県庁、地方振興局、市役所、町役場、道の駅、里の駅等の一角に配置することとした。その配置計画（案）を図-7に示す。現在、道の駅は大分県下に12箇所を設置され、特産品の直売や地元観光施設のアピール等、各々の地域の特色を活かした施設運営を行っている。道の駅に常駐型オープンハウスを設置することで地域における情報が効率的に集約、提供できると思われる。また、日曜祝日も営業を行っており、利用実績、集客実績は既に確立されてい

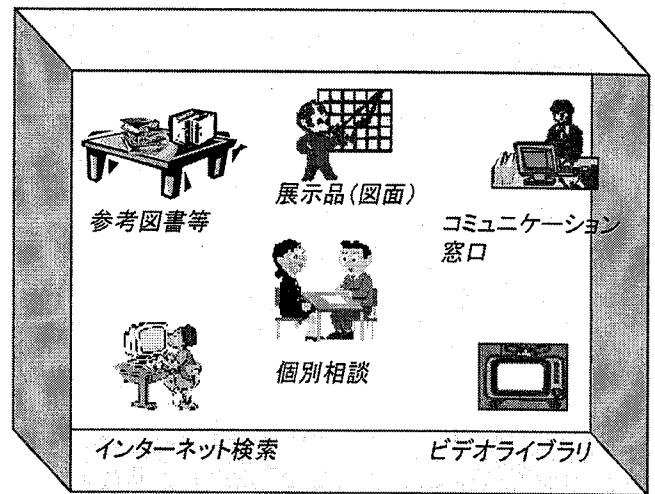
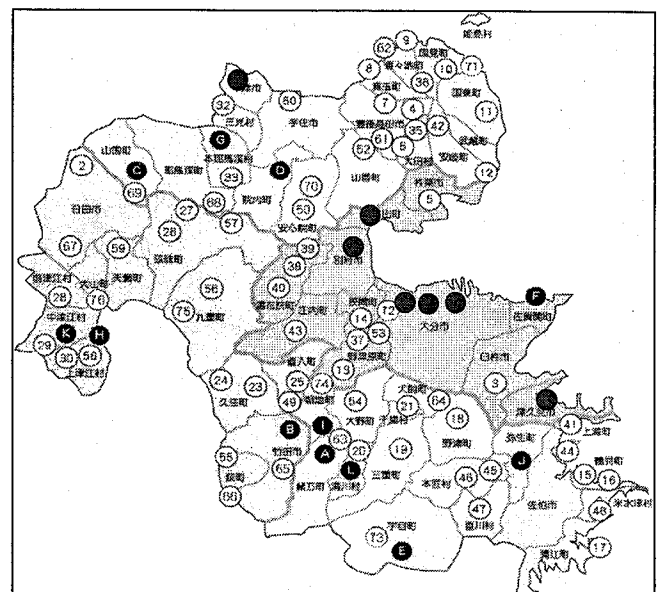


図-6 施設レイアウト（案）



- 県庁、県立図書館、大分、別府、中津土木事務所、別府遠見振興局、津久見港湾管理事務所（7箇所）
- 道の駅（12箇所）
- 里の駅（50箇所）※全74箇所中から選定

図-7 施設配置計画（案）

るというメリットがある。里の駅は、中山間地域の文化的活動拠点として既に活用されており、道の駅と同程度の潜在能力を有しているといえる。大分市や別府市等の市街地には、道の駅や里の駅は設置されていないが、これらの地域には既存の行政窓口が集中しており、図書館、美術館、準公共施設の会議室等の補完的利用も考えられる。立地条件格差を是正するための広報活動を積極的に行い、オープンハウスの認知を更に高める努力も重要と考えられる。

表-2 オープンハウスに要求される機能と活動内容

機 能	要求性能		具体化手法	内 容
基 本 機 能	情報共有	○意見・要望等の受皿となる	事務局の開設	核となるスタッフ(コーディネーター)を事務局に配置し、住民からの要望や苦情等に対応。
		○行政に対する情報等を送致	資料・設備等の整備	関係資料等の閲覧やパソコンを活用したウェブサイトにより情報提供を実施。
		○行政からの回答等を報告	広報の実施	パンフレットの作成・配付、電子メールやインターネットの活用により制度の広報を実施。
		○行政情報等を解説・伝達	説明会・セミナーの開催	行政の制度についての説明会や県政出前講座、セミナーなどを開催。
			高齢者や障害者への配慮	社会的弱者に対する物理面・情報面のバリアフリーを諸活動の原則とする。
	調 整	○住民の参加促進	アンケート調査や広報イベントの実施	住民の要望や意見などを調査するとともに、地域づくりに対する関心等を高める活動を実施。
		○地域からの提案等を整理	座談会・公聴会の開催	住民からの要望・意見等を広く全般的に、もしくは、問題点や対象者を特定・限定し聴取。
		○受益者と負担者の調整	公開討論会の開催	議題を特定したうえで、意見の異なる住民や住民と行政による問題解決に向けての討論会を実施。
		○重点課題の選択・選定	意見交換会の開催	異なる立場の者たちや利害関係を有する者たちを対象に意見の交換を実施。
			選考会の実施	地域における最重点課題を選択・選定する選考会を開催。
付 加 機 能	具体化	○参画者のコーディネート	プロジェクトチームの編成	課題解決に取り組む体制を確立するとともに、アドバイザーによる技術的な支援等も実施。
		○ニーズの具体化を図る	ホームページの公開	活動内容についての広報を実施するとともに、検討プロセスの透明化を図る。
		○検討案の実現化を促進	見学会の実施	住民などにより、事業対象地や事業実施の影響を受ける地域等の現地調査を行う。
			ワークショップや問題解決会議の開催	問題解決に向けての会議を開催し、その結果のプロモーション・プレゼンテーションを実施。
			行政案とのコンペティションの開催	オープンハウスの検討案と行政案とを競わせ、よりよい施策の実現を目指す。

(4) 運営管理

常駐型オープンハウスの運営は、中立的立場づけにおいて適切に活動できるNPOを基本とする。しかし、配置計画(案)では相当数の設置が必要であり、現状では全てをNPOで確保することは現実的ではない。そこで、当面は資格審査をクリアし十分な責任能力を有するNPOと行政経験を十分に積んだ行政OBの再任用制度を補完的に採用することで初期段階の有資格者不足を解消することも有効と思われる。有資格NPOの増加に伴い順次NPO単独運営にシフトし、中立的立場の原則に基づく体制を目指すものとする。

6. 発展型オープンハウスの制度設計(案)

(1) 発展型オープンハウスの位置づけ

常駐型オープンハウスでの情報共有活動を通じて、地域ニーズの具体化への気運が高まった場合、住民からの申請により、発展型オープンハウスが設置される。NPO支援によるニーズの具体化イメージの一例として、意見や要望事項等を平面図に貼付け、話し合いにより、張り直し(時には削除)を繰り返すことで地域ニーズとして集約した成果の一部を図-8に示す。発展型オープンハウスの機能、要求性能、提供手法に関する提案を表-2に示す。発展型オープ



図-8 ニーズの具体化イメージ¹⁷⁾

ンハウスは、現行の苦情相談窓口では対応されていない新たなサービスを提供するため、それらとの競合は無いといえる。当該オープンハウスは、窓口や施設ではなく、市民と行政が対等な立場で議論し協働できる環境を提供する“制度”と位置づけられる。

(2) 設置申請と手続き

発展型オープンハウスは、住民の申請により設置される。その際、私益を目的とした申請を抑制するため、申請者に一定の条件を付した。対象となる地域社会基盤に関係のある住民10名以上の団体でなければ申請ができないものとした。住民とは、対象地域に住居を有すること、対象事業に利害関係を有すること、対象地域に通勤または通学することのいずれかを満たす者とした。申請にあたっては運営計画書の提出を義務づけ、その公開により活動目的や運営計画を明確にし、透明性を確保するよう配慮した。発展型オープンハウスにおける申請、審査、認定、契約、活動に至る一連の手続きを図-9に示す。

(3) 運営団体の選定と契約

運営団体の選定は、基本的に申請者が行うものとする。発展型オープンハウスは、NPOの能力の差異がサービス水準に直結することから、運営団体の選定には、一定の審査基準が必要と考えられる。その基準案について以下に示す。

- ① NPO法第13条第1項の規定により、法人格を取得している団体であること。
- ② NPO法別表第1号から第11号までに掲げる活動のうち2以上の活動を行い、または同表第12号に掲げる活動を行っている団体であること。
- ③ 過去の実績等により、その能力と運営に関する継続性が確認できること。
- ④ 県の行政運営の基本原則に賛同し、公益に資する活動を行う団体であること。
- ⑤ 暴力団またはその構成員の統制の下にある団体、その他反社会的活動の恐れがある団体でないことと認められること。

これらの基準は、規則により規定し、それに基づく審査は知事の権限において行うものとした。実務上は、この明文化された基準に加え、公開プレゼンテーション等による企画力、行動力、地域でのネットワーク等も判断材料となるものと思われる。なお、その審査過程および認定基準は、公平かつ公正で透明性の高いものであることが要求される。

運営団体との契約は申請者(住民)と運営団体(NPO)との間で締結するものとする。NPOと行政との直接契約方式では、住民がNPOの活動意図に

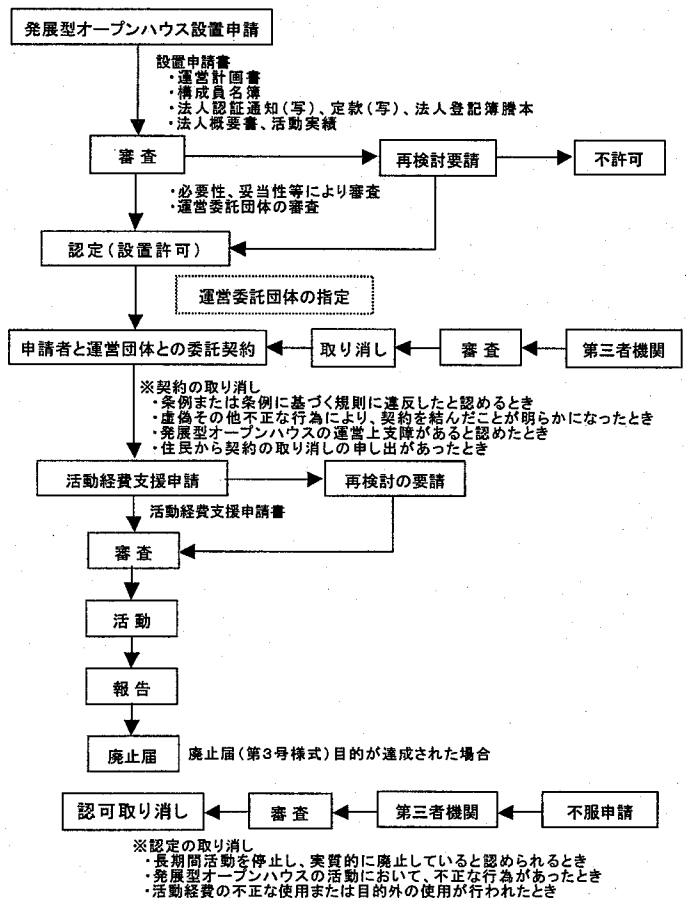


図-9 発展型オープンハウスの申請手続き

懐疑的になり、中立性確保を困難にしたことが事例研究で明らかになったためである。運営委託に係る経費についても行政から住民へ交付した後、住民が運営団体に支払う形を採用する。運営経費の助成は公的資金で行われる点を考慮し、その執行に対する妥当性は知事の権限において審査することとした。認定された助成金の使途や活動内容についても毎年の報告と公開を義務づけた。また、運営団体が契約締結後、中立であり続ける保証はないため、第三者による審査機関を設置し、その審査結果に基づき運営団体との契約を取消すことを可能とした。この取消条項を当初契約に盛り込むことにより、運営団体の中立的行動を維持するインセンティブを与えることが可能となると考えられる。

7. 政策実現のための条例案の検討

(1) 条例制定の必要性とその目的

公的資金をNPOに投資するためには、明確なルールの制定と公開による周知が必要となる。自治体における政策は、条例により規定し、その施行という形で実施することが原則といえる。実際には、緊

急性や重要性の度合いにより、行政内部での意思決定による事業化や要綱等に基づく実施といった手法が各自治体で多用されている。この手法では、議会での審議や議決を経ずして策定ないし実行可能（事業予算の面での議決を受けるものの）であるため政策決定プロセスの透明性の観点から不十分と言わざるを得ない。オープンハウスによる合意形成支援に関する政策は、県民の県政情報を“知る権利”や県民の行政運営への“参加権”の制度的保障という性格を有すると同時に、住民にもその権利に付随する発言と行動に責任が求められる。また、NPOが公共サービスの一端を担う点において、管理運営における手続的公正や透明性が強く求められる。従って、本政策は行政の内部規定に終始する要綱ではなく、民主的プロセスを経た“条例”に基づき実施される必要があると考えられる。

（２）条例案に関するモデルの構築

一部の地方自治体では、自治基本条例¹⁸⁾や行政基本条例¹⁹⁾、あるいは、まちづくり基本条例といった条例が制定されている^{20),21)}。神奈川県自治総合研究センター（自治基本条例研究チーム）によれば、平成15年度現在で、都道府県1、市町・特別区で15の制定事例がある。これら基本条例についての明確な定義は存在しておらず、各自治体が独自の理念に基づき制定しているのが実状といえる。地方分権推進本部の調査研究報告²²⁾によると自治基本条例は、行政全般にわたる理念や基本原則を明らかにする条例とされている。

オープンハウスに関する政策実現に必要な法的整備は、自治体の基本理念から各オープンハウスの設置運営や申請手続きに関する規定まで多岐にわたる。これらを1つの条例で規定することは、その目的や主旨が明示できないだけでなく、流動性の高い地域ニーズに柔軟に対応できる運用を行う上で支障となる可能性がある。本研究では、目的毎に条例、規則を制定し、その組み合わせにより、1つの政策形成を試みる。その条例（規則）に関するモデルを図-10に示す。地域づくり支援手法を具体的に定めた条例である「地域づくりにおける県民との協働を図るための条例」に、体系上上位に位置する条例として、県政の基本理念と行政運営の基本原則を定

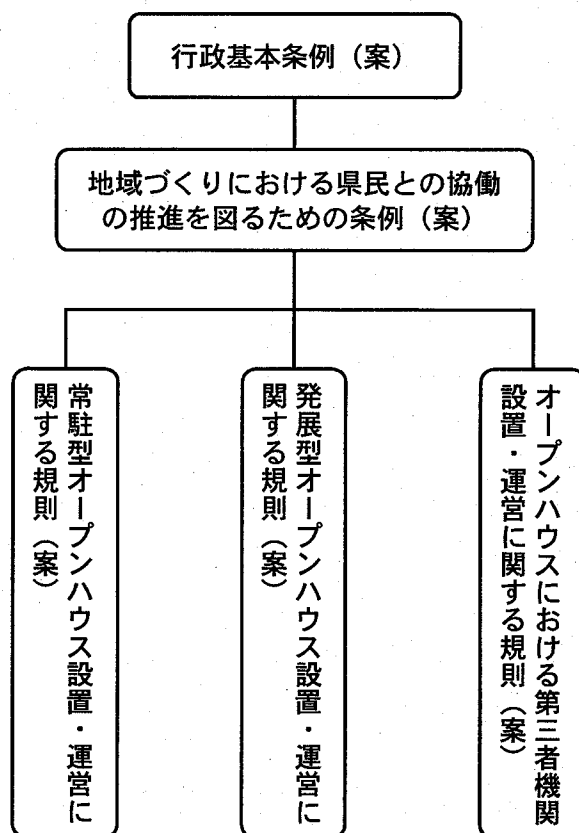


図-10 条例及び規則の体系化モデル

めた「行政基本条例」を置くことを提案する。また、常駐型及び発展型の2つのオープンハウスならびに第三者機関の位置づけと運用の規定は、ニーズへの柔軟な対応を重視し、個別に“規則”として制定することが現実的であると思われる。

（３）各条例案の骨子と概要

（a）行政基本条例（案）

行政基本条例（案）では、行政運営において欠くことのできない自主的かつ基幹的な制度を一定の理念のもとで体系化する。本条例の目的（条例第1章）は、日本国憲法第29条で定める地方自治の本旨の実現とする。地方自治の本旨の実現とは、団体自治、住民自治の確立であり、地域のことは地域に住む者が自主的かつ責任をもって決定することを意味する。第2章において自主・自律的な県政の確立、協働を行政活動の基本理念として掲げる。この理念をもって行政を運営し、団体自治、住民自治を確立する。第3章では、その目的や理念の実現に向け、行政運営の基本原則を規定した。その原則として、①情報共有の原則、②県民中心の原則、③県民参加の保障、

④透明性・公正性及び信頼の確保, ⑤総合的・効果的かつ効率的な政策の推進, ⑥財政運営及び執行体制の確立の6つを定める。なお, 本政策は, 主に①及び③の原則を具体化するものと位置づけられる。第4章では, 公共・公益的活動における協働について規定する。これは, 公的サービスの民間セクターへの配分についての規定であり, オープンハウスの運営主体となるNPOと県との関係や役割分担に原則を与える。第5章では, 国及び他の自治体との関係を規定する。第6章では, 本条例の位置づけとして, 他の条例に対する上位性を認め, 県政の理念, 原則の体系化を確立させる。

(b) 地域づくりにおける県民との協働の推進を図るための条例(案)

本条例の目的は, 行政基本条例の理念に基づき, 地域づくり(地域基盤整備)における県と県民との協働の推進を図ることにより, その地域がより住みやすい生活拠点へと形成されることを目的とする。条例第1章では, 目的や条文において用いられる“地域”, “地域づくり”, “社会基盤”といった用語を定義する。第2章では, 地域づくりにおける県民や知事及び県の職員の責務を明確にする。第3章では, 県民と県との協働を推進するための基本理念やその施策について規定する。地域づくりにおける協働を推進する施策としては“情報共有の推進”と“ニーズの具体化支援”に取り組むとし, そのための機関の設置や制度の実施については別途規則により定める。第4章では, 市町村や国との連携や協力等について規定する。第5章では, 本施策における公平性を確保するための第三者機関の設置について規定し, その設置要件等については別途規則により定める。第6章では, 条例の位置付け及び施行後の改定について規定した。

これらの条例策定には, 議会による意思決定(議決)のみならず, そのプロセスへの市民の積極的な参加と多様な議論が必要と考えられる。

8. おわりに

本政策における理念は, 地域づくりへの協働であった。その実現には, 行政と住民の間に生じている摩擦や軋轢を可能な限り軽減しておく必要がある。

本研究では, 地域に潜在する問題を抽出するため, 住民から日頃寄せられる苦情相談の声に着目した。住民の不満は, 事業や施設管理を担当する部署に集中しており, 主に“情報の受け渡し”に関する問題に帰着していた。更に, その問題は“情報共有”, “具体化”, “調整”の3つの欠如因子により構成されていた。この問題解決の一手法として, “常駐型”と“発展型”の2つのオープンハウスの設置運営を1つの政策として提案した。特に, オープンハウスを①単なる施設ではなく“制度”と規定した点, ②要求性能毎に2分化した点, ③既存施設を有効利用する点, ④NPOの活用を前提とした点, ⑤法的位置づけを明確にした点は本研究での政策提案の特徴といえる。本政策提案により, 行政と市民が協働して地域づくりに取り組むための社会基盤を経済的かつ効率的に整備できる可能性とその具体的手法が示されたと考えられる。

協働の実現には, 行政と住民, 双方のパラダイムシフトが求められ, その実践的かつ処方的アプローチが“地域づくり”であると主張する。

最後に本政策実現に向けて, 残された検討課題を以下に整理する。

- ・条例案の細部検討と関連法令
関連法令や条例案と規則案の関係, 各条文の精査
- ・既存の施設や制度の統合
地域情報センター等の情報提供施設の合併統合
- ・常駐型オープンハウスの実施設計
予算的制約下での配置計画及び施設設計
提供する情報やメニューの検討
- ・発展型オープンハウスの制度設計
予算的制約下での採択基準の検討
- ・オープンハウスの担い手の選定基準
有資格者の評価基準の検討
- ・第三者機関の運営
公平性を担保できるメンバーの選定基準

【謝辞】

本研究を行うにあたり, 有益な御指導ならびに御示唆を賜りました東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻の國島正彦教授, 高知工科大学フロンティア工学専攻の渡邊法美助教授に深謝致します。有益な御講義を賜りましたNPO法人地域インフラ

研究会の松本健一様に厚く御礼申し上げます。貴重な政策研究機会を与えて下さいました大分県総務部人事課、職員研修所の皆様ならびに熱心な議論を頂きました県民参加班の皆様にご心から感謝致します。

【参考文献】

- 1) 山内直人 編：NPO白書 2004，大阪大学NPO研究情報センター，2004
- 2) また訪れてみたい地域づくり研究会 編著：地域づくり実践の手引き，ぎょうせい，2004
- 3) 国土交通省総合政策局事業総括調整官室 監修 地域コミュニティづくり研究会 編著：自立型地域コミュニティへの道，ぎょうせい，2004
- 4) 渡邊法美：地域社会における持続可能な発展とNPOの意義に関する一考察，第22回建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会 講演集，pp41-44，2004
- 5) 山内直人：NPO入門<第2版>，日経文庫，2004
- 6) レスター M. サラモン／山内直人 訳・解説：NPO最前線-岐路に立つアメリカ市民社会-，岩波書店，1999
- 7) 加藤浩徳：インフラ整備事業における合意形成プロセスへの市民関与の影響に関する分析，東京大学大学院工学系研究科博士論文，1999
- 8) 二宮仁志：道路整備事業における合意形成プロセスに影響を与える要因に関する考察，建設マネジメント研究論文集 Vol. 12（発表予定）
- 9) 矢嶋宏光：市民参加としてのPIの現状と課題，土木学会誌，Vol. 89 pp9-12，2004
- 10) 矢嶋宏光：参加型意思決定プロセスとその技術，土木学会誌，Vol. 87 pp29-32，2002
- 11) 合意形成手法に関する研究会 編：欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント-海外事例に学ぶ道づくりの合意形成-，ぎょうせい，2001
- 12) www.wilsonbridge.com（公式サイト）
- 13) 広報「よしだ」，2003.2月号
- 14) 屋井鉄雄：社会資本整備の合意形成に向けて，土木学会誌，Vol. 87 pp46-48，2002
- 15) 山岸俊男：信頼の構造，東京大学出版，1998
- 16) 渡邊法美：インフラ整備における信頼関係の分析と信頼回復にNPOが果たしうる役割，建設マネジメント研究論文集 Vol. 11，pp269-280，2004
- 17) 「地域マネジメントセンターよしだ」で具体化された地域住民案（提案書）
- 18) 辻山幸宣：自治基本条例はなぜ必要か，公人の友社，2003
- 19) 神原勝編著：行政基本条例の理論と実際，公人の友社，2003
- 20) 田中孝男：自治基本条例の現状と課題，2003
- 21) 田中孝男：自治体法における自治基本条例・市民参加条例の意義と「市民参加」の保障の位置づけ，2003
- 22) 地方六団体 地方分権推進本部：「地方分権時代の条例に関する調査研究」の中間まとめⅡ，2003

A METHODOLOGY FOR FACILITATING COMMUNITY DEVELOPMENT AND MANAGEMENT BY INVOLVING IN NPO

By Hitoshi NINOMIYA

NPO is focused on community development and management as a bearer of the role to reflect a wide range of citizen's needs on public service. However, the social system for citizen, NPO and administration to cooperate is not enough established, and it has several problems, based on difference in the ability of each NPO, or their management base is fragile, to supply of the public service steadily. This paper proposed that a new methodology for facilitating community development and management to get over those problems as a policy related to the Open- House. Our policy has the following five characteristics, which is (1) prescribed with the system; (2) 2 differentiated by requirement performance; (3) the effective use of the existent facilities; (4) managed by NPO; (5) having a legal regulation.