

協治(ガバナンス)の仕組みづくりについて

1. 協治(ガバナンス)の仕組みづくりの目的

本区は、江戸からの伝統が息づく歴史あるまちであり、かねてより地域内での共助の意識が強く、その特性は「下町人情」と言われるなど、区内全域に町会・自治会が存在し、親睦活動から地域の課題解決までさまざまな活動を行っています。しかしながら、近年、その活動も加入意識の低下や参加層の固定化・高齢化に伴い、地域社会の連帯意識が希薄となるなど、今後、地域コミュニティの沈滞をいかに活性化していくかが課題となっています。一方、成熟社会の到来の中、個人の自己実現欲求の高まりなどにより、本区にあっても、ボランティアやNPO活動が活発化しており、今日では、その役割と重要性が多くの人々に認識されるようになってきています。

また、区では、「やさしさ」や「おもいやり」の心を大切にして、「人」と「地域」と「環境」にやさしいまちづくりを図っていこうと、先に「すみだやさしいまち宣言」を実施しました。さらに昨年 11 月には、新しい基本構想を策定し、区政運営を協治(ガバナンス)の考えのもとで行い、区民、事業者、区が力を合わせて、あるべきすみだの将来の姿を実現していくこととしました。

今回、区民の区政への参画方法や協働の仕組み等協治(ガバナンス)の仕組みづくりを行うなど、今後、協治(ガバナンス)による地域社会を構築していくための具体的な方策について検討を行おうとするものです。

2. 協治(ガバナンス)が求められる社会的背景

(1) 地方分権の進展

平成 12 年 4 月、地方分権一括法の施行により、機関委任事務が廃止され、地方自治体の事務は自治事務と法定受託事務の二つに整理されるなど、日本の自治制度は「中央集権型から地方分権型へ」、国と地方の関係は「上下・主従の関係から対等・協力の関係へ」と大きく変わりました。また同時に、特別区制度改革の実現により、区は「基礎的地方自治体」として生まれ変わり、区民に最も身近な政府として、歩み始めています。

本格的な地方分権時代の到来にあって、区は「自己決定と自己責任」に基づき、意思決定を行うなど、地域の特性を生かした自主的かつ自律的な自治体運営を進めていく必要があります。そのためには、区政情報の共有と区政への区民参画が不可欠であり、区は、区民への説明責任を明確にし、積極的な行政情報の提供を通じて、行財政運営の透明性を確保するとともに、区政への区民の参加・参画が十分に行われる仕組みを整えることが求められています。

(2) 公共ニーズの多様化、高度化とガバメント（従来の統治）の限界

少子高齢化や高度情報化の進展、環境問題の深刻化など社会が大きく変化し複雑化する中、区民ニーズも多様化、高度化するなど、地域に必要な公共サービスは量的にも質的にも拡大傾向にあります。これらの課題に行政がきめ細かに対応するとするならば、行政組織の肥大化を招くことにもなりかねないなど、厳しい財政状況のなか、年度単位の予算や法令に基づいて公平・均一なサービス提供を中心とする行政の硬直した体制では、めまぐるしく変化する課題に十分な対応を行うことが困難となっています。

一方、地域の身近な課題について、地域で生活する住民や専門的な知識を有するNPO等のほうが、よりの確・迅速に課題解決を行えるなど、ガバメント（従来の統治）の限界が指摘される中、必ずしも行政が公共サービスを独占して提供する必要はないという意識が高まっており、もっぱら行政が独占してきた公共分野に、民間参入を可能とする法整備などが進められています。

(3) 求められる、新たなコミュニティ

成熟社会の到来の中、自由時間の増大などに伴い、区民の価値観や生活スタイルは多様化しています。特に、個人を単位とする価値観の成熟化により、家庭や職場以外の様々な場で、自己の価値観に基づいた様々な活動を通して、自己実現を図りたいという欲求が高まっています。

また、阪神・淡路大震災や三宅島の復興等にあって、ボランティアやNPOの活躍には目覚ましいものがあり、その活動が広く再認識されるにいたりました。このような中、平成10年12月「特定非営利活動促進法」が施行されるとともに、平成15年5月には、特定非営利活動分野の拡大などを内容とする法改正が行われるなど、市民活動のさらなる広がりが期待されています。

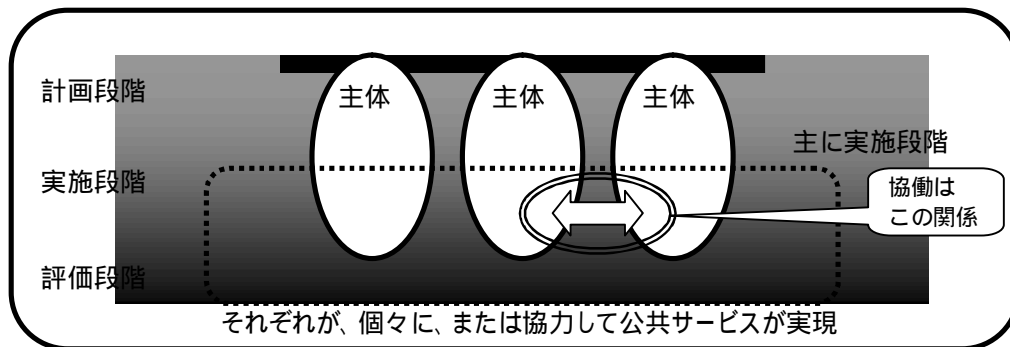
一方、度重なる災害や体感治安の悪化のなか、防災や防犯施策など地域社会と密接な連携の必要な課題が山積しており、地域における継続性や総合性など、地域組織としての町会・自治会の役割や重要性も見直されています。しかしながら、旧来のコミュニティだけでは、新たな課題に柔軟に対応するには限界がみられており、市民活動との融合など、新たなコミュニティの創造が求められています。

3. すみだにおける「協治（ガバナンス）」の定義(案)

すみだにおける「協治（ガバナンス）」とは

区民、地域団体、NPO、企業と行政などの多様な主体が、地域の課題の解決に向けて、お互いに知恵を出し合い、それぞれの責任において、ともに考え、行動すること。

ガバナンス(多様な担い手により公共サービスを実現)



すみだにおける「協働」とは

協治（ガバナンス）の実践の部分で、2 つ以上の主体が協力して同じ目的で行動すること。協働の定義は、多くの場合「役割」「責任」「協力」という「関係」について説明している。協働が主体間の「関係」に主眼をおいた定義であるのに対し、協治は「多様な主体」に主眼をおくものであると考えられる。

また、協働は、事業の実施・評価段階に行う関係であるのに対し、協治(ガバナンス)は、通常時の情報共有から課題認識や目標設定の際の意思決定、実施、評価のすべての段階、各主体の公共の担い手としての能力の強化などの環境整備までを含めた状態を対象とする。

上図が、ガバナンス全体だとすると、その中の「主に実践段階」「2 つ以上の主体が協力」する部分が協働であると考えられる。また、ガバナンスが並存・コントロール(協働管理)の形態であるとする、協働は2 者の関係を説明するものと考えられる。

なお、詳細については、別紙「資料6 すみだの協治（ガバナンス）の定義（案）」のとおり

4 . 学説や他の自治体等による協治の定義など

『21世紀日本の構想』懇談会報告書（2000）

第1章 .1. 統治からガバナンス(協治)へ ~ 2. 個の確立と新しい公の創出

日本では長い間、「上から下へ」、あるいは「官から民へ」という官尊民卑型の統治のイメージが横溢してきた。しかし、国民が政府に負託し、政府は国民に負託されるという両者の間のある種の契約的な緊張関係を含意とする「ガバナンス」はイメージを結びにくかった。また、自発的な個人によって担われる多元的な社会で、自己責任で行動する個人とさまざまな主体が協同して、これまでとは異なる「公」を創出していくような「ガバナンス」はイメージから遠かった。

国民、個々人は様々な組織や機関に託して自己実現を図るが、果して、その託し、託される仕組みは十分に機能しているのか、参画の機会が公正か、平等か、ルールは明確か、託す側の権利は十分に確保されているか、自己実現は十分に達成されているか、託された側は十分に期待に応えているか、それをどう評価するのか、託す側と託された側の対話と情報伝搬は双方向に行われているのか。そういった本来のガバナンスの性格と質が根幹から問われてきたことは少なかったのである。(中略)

個の確立が公を創出し、公の創出がより大きな選択と機会を個に与える共鳴効果が、社会に新しいガバナンス(協治)を生み出す。そうしたガバナンスが、個人の潜在力をよりよく引き出し、その自己実現のフロンティアを広げるのである。

第4章 .2. 住民主体の地域ガバナンスに向けて

地域住民の参加のもとに、透明性のある意思決定システムをつくりあげれば、政策の実効性が高まる。住民が自主的に地域社会の目標をさだめ、目標を実現するのにかかる負担について認識をもち、目標達成のための志と、実施過程における義務と、そして事後的な責任をになうことが地域のガバナンスの基礎である。

明治大学 中邨章『自治体主権のシナリオ ガバナンス・NPM・市民社会』（2003）

「政府や自治体の役割には限界がある。それをNGOやNPOが補完する時代がやってきた。また、政府や自治体が民間企業や住民と従来以上に協働しなければならない社会が到来している。こうした新しい政治体制を「ガバナンス」と呼ぶ。」

「新しい「ガバナンス」の環境では、中央政府と自治体の関係は、それまでの上下から水平の関係に移行をはじめ。両者は肩を並べ、その間に水平レベルの関係が生じる。同じように、中央政府や自治体と民間企業や住民との関係にも変化がおこる。ここでも、相互の関係はタテからヨコに並列した水平型が基本になる。

水平志向がよくなる状況では、中央政府はそれまでのように「統治」を一手に引き受ける強力な管理組織ではなくなる。それに代わって、中央政府の機能は、自治体や企業、それに住民との間に協力関係を生み出す調整機関に成長する。「ガバナンス」を「協治」や「共治」と訳す試みが生まれているが、それらの新しい表現には政府と自治体、それに企業や住民が、それぞれ同じ目の高さに立ち、足並みをそろえて社会問題の解決にあたる、協調型政治の実現を期待する意味が込められている。」

「『ガバナンス』による政治や行政が、『市民社会』と呼ばれる成熟した生活環境を究極の目的にしているからである。」・・・(中略)・・・「『市民社会』を舞台に展開される『ガバナンス』の政治では、政策を作成すること以上に、政策そのものの検討と、最適な政策ミックスをつくることにエネルギーが割かれる。」

文京区「文の京の区民憲章策定に向けて 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会報告書」（2003）

もともと公共性は自治体政府だけが担うものではなく、市民・NPO・事業者も各々公共性を担う主体であり、そうした主体の間でのネットワークを形成して、公共的な問題の解決をはかるといふ協働の仕組み・考え方の潮流が強まってきました。これが「ガバナンス」という言葉で表される考え方です。