

「新しい公共」の可能性と課題

～その概要と「防犯」分野における具体例～

Capabilities and Tasks of the “New Public” – Outline and Specific Examples in the “Crime Prevention” Field –

少子高齢化や国民の価値観の多様化、複雑化などに伴う公共サービス需要の増大と財政余力の低下により、すべての公共サービスを自治体だけで担うことが困難となりつつある。こうした中で、行政内部への住民、市民団体の人材の登用や、公共サービスの市民団体への委託、市民団体が行う公益的活動の促進・支援など、市民が主体的に公共サービスの担い手となる「新しい公共」の取り組みが活発化している。本稿で事例研究の対象とした防犯のほか、高齢者福祉や子育て支援など、公共サービス需要が急速に増大し、行政による対応力の限界が顕在化している分野では、「新しい公共」の取り組みが既に数多くの地域で実施されており、今後より一層進展すると考えられる。

ただし、「新しい公共」の取り組みによって期待通りの効果を得るためには、適切な事業分野と団体の選定、促進・支援する市民団体による活動の公益性の範囲の明確化、事業分野や事業内容、対象の選定など意志決定に市民が参画する場合の決定の正当性、公平性、合理性の確保、担い手となる団体の育成など、数多くの留意すべき課題がある。防犯分野の実例でも、活動団体や活動内容に対する市民の認知や理解、活動団体の組織基盤や活動の継続性などに関して課題が見られた。しかし、市民の自主的な活動が警察の対応しきれない面を補完し、地域の安全性向上に大きく寄与していることも明らかになった。本稿で指摘したような課題に適切に対応し、地域の実情を踏まえた合意形成と戦略のもとに組み組めば、「新しい公共」は、地域の活性化に大きな効果をもたらすと期待される。

In view of growing demand for public services and the deterioration of financial capacity caused by the aging of the population in tandem with the decline in the birthrate and the diversification and complexity of people's sense of value, it is becoming very difficult to place the responsibility for all public services only on local governments. In this situation, efforts of the “new public” such as recruitment from residents and civic groups into public administration, outsourcing of public services to civic groups, promotion and support of civic groups' activities oriented to public interests, etc., are actively underway with the involvement of citizens who proactively take the initiative in public services. These efforts of the “new public” have already been implemented in many regions not only in the field of crime prevention, the subject of this thesis, but also in the fields of health and welfare for the elderly, support of bringing up children, etc., in which demand for public services is rapidly growing with an obvious limit of administrative responses. It is expected that the efforts of the “new public” will extensively develop in the future.

However, in order to derive expected outcomes from the efforts of the “new public”, it should be noted that there are many tasks, including the following.

- i. Selection of appropriate project fields and civic groups
- ii. Specification of the scope of public interests in activities carried out by civic groups subject to administrative promotion and support
- iii. Security of validity, fairness, and rationality in case that citizens participate in the decision-making process of selecting project fields, content, objectives, etc.
- iv. Nurturing of civic groups to take the initiative in making new public efforts
- v. Other tasks

Taking actual crime prevention examples, problems have been seen in citizens' awareness and understanding of activity groups and activity content, in organizational infrastructures of activity groups, in continuity of activities, and in other issues. It has become clear, however, that self-voluntary activities by citizens complement what the police cannot afford to address, making great contributions to the enhancement of security in certain localities. If the efforts of the “new public” are made in appropriate response to the tasks as described in this thesis and on the basis of consensus building and strategy, with adequate consideration given to the actual conditions, these efforts are expected to have considerable effects on the revitalization of localities.



1 | はじめに

我が国はついに人口減少局面を迎えた。大都市圏においては依然として人口が増加基調にある地域も多いが、地方圏では、多くの地域で人口減少と少子高齢化の急速な進展に見舞われている。これにより、市場の縮小、地域産業の人材確保難などの地域経済への悪影響とともに、税収の減少、福祉需要の増大などの行政負担の増加により自治体の財政が悪化しており、これまでと同様の公共サービスを継続することが困難となりつつある。

こうした中、近年、地域の住民が主体的に公共サービスに参画する動きが活発化している。「新しい公共」と言われるこうした取り組みは、人口減少と少子高齢化により活力低下が懸念される地域が多い中で、地域活性化の有力な手法として期待が高まっている。

しかし、こうした取り組みは、住民主導による公共サービスのあり方に関する地域住民のコンセンサスの形成

や、住民の主体的な取り組みを公共サービスに生かす制度的基盤や活動基盤などが整っていないと、十分な効果が得られず、かえって地域に新たな課題をもたらす結果とも成りかねないリスクをはらんでいる。

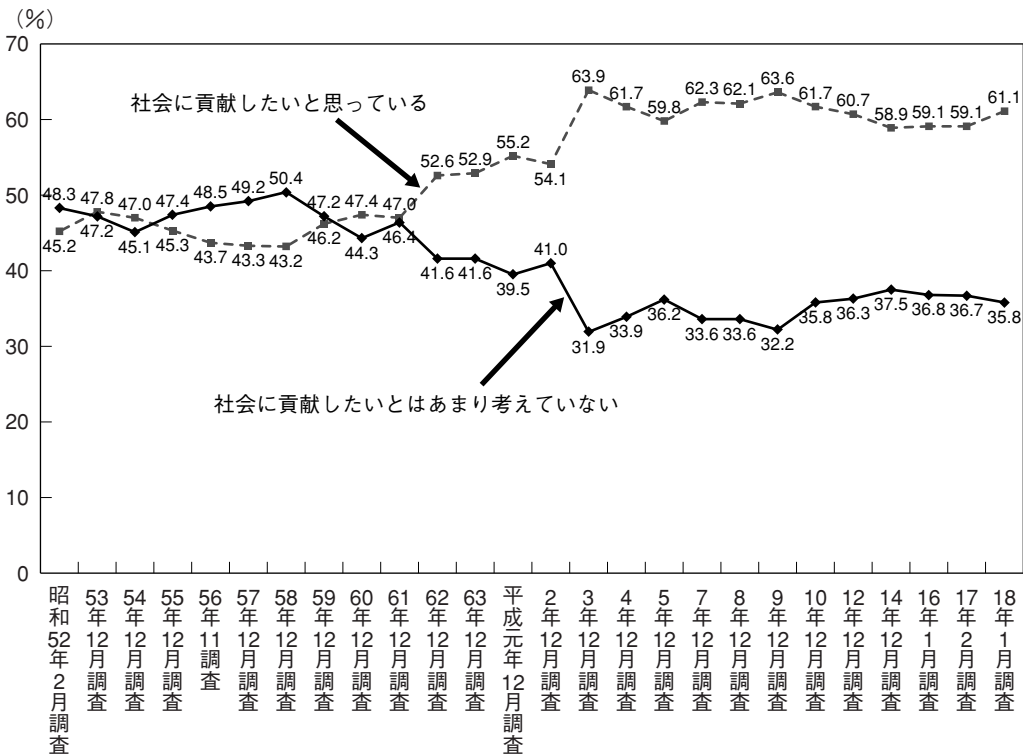
本稿ではこの「新しい公共」の概要を整理するとともに、行政による対応の限界が強く指摘され、その取り組みが特に期待される分野の一つである「防犯」を取り上げ、取り組みの具体例とその分析にもとづく「新しい公共」の効果と課題、今後の方向性などについて述べる。

2 | 「新しい公共」の形成に向けた取り組みの最新動向

(1) 「新しい公共」の形成に向けた取り組みの背景

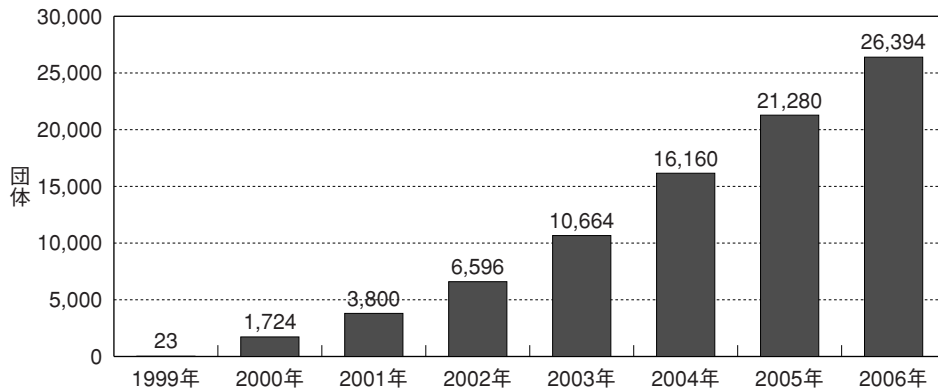
地域において、地方自治体の行政運営に住民が参画する取り組みは、一般に地域協働と呼ばれ、以前から全国の地方自治体で取り組まれてきた。具体的には、従来行政が行ってきた公共サービスにおいて、住民がサービスの担い手として参画するケースや、政策の検討や選択、

図表 1 社会貢献意識を持つ人の割合



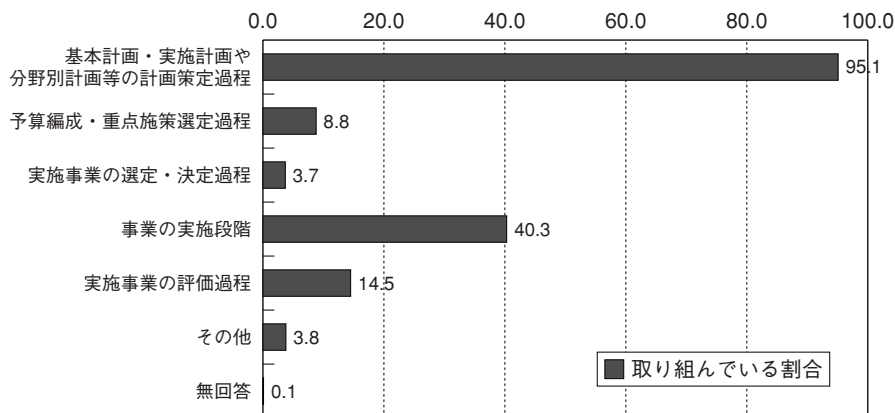
資料：「社会意識に関する世論調査」(内閣府)より作成

図表2 特定非営利活動法人認証数（各年5月末時点）



資料：内閣府資料より作成

図表3 行政運営への住民参画の実施状況



注：* 調査対象：全都道府県47団体および全区市町村2,393団体 計2,440団体（2005年6月時点）

* 回収数 1,158団体

資料：「分権型自治体の行財政運営の改革に関する調査」（2005年7月実施）三菱UFJリサーチ&コンサルティング

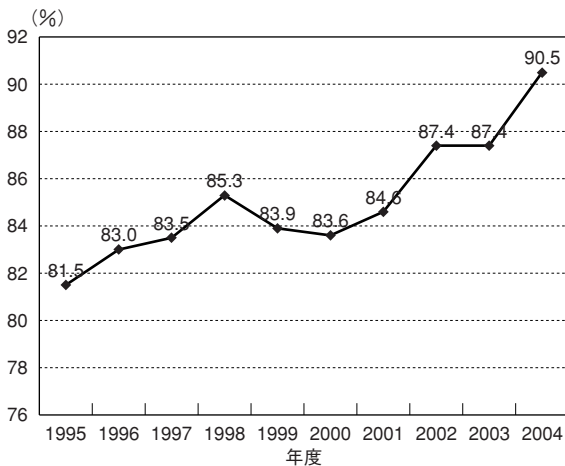
評価等の際に、意志決定に住民が直接参画するケースが増えている。

「新しい公共」が求められる背景には、第一に、住民自らが地域の課題解決や地域をより良くする取り組みに主体的に取り組んでいこうという意識の高まりがあげられる。社会貢献意識を持つ国民の割合は、1980年代中盤まで40%台で推移していたものが徐々に上昇し、1991年に60%を越え、以降60%前後で推移している（図表1）。また、公益的な活動に取り組むNPO法認証法人数は法施行以来急速に増加を続けている（図表2）。さらに、行政の側でも地方分権の進展の中で、国と地方の関係だけでなく、行政と住民の関係においても住民の意志を十

分に尊重した行政運営が行われるべきであるとの意識が定着し、さまざまな政策決定過程への住民意見反映の充実や、住民との協働による事業への取り組みが活発化している（図表3）。

第二に国民の価値観の多様化、複雑化により公共サービスの範囲が拡大するとともに、少子高齢化により財政の見通しが厳しくなり、求められるすべての公共サービスを自治体だけで担うことが困難となっている点がある。特に、近年は少子高齢化に対応して、福祉負担の増大が自治体の財政を大きく圧迫している（図表4）。老人福祉費負担は介護保険の導入により軽減されたものの、少子化対策に係る児童福祉費、高齢化や生活保護費

図表4 全国市町村の経常収支比率の推移



資料：「平成18年版地方財政白書」（総務省）より作成

が増大しており、少子高齢化の進展により福祉負担は今後一層増加し、これにより地方自治体、特に住民に直接公共サービスを提供する市町村の財政は今後これまで以上に余力が失われる可能性が高い。そこで、こうした状況に対応するため、福祉や防犯、防災、教育など基本的なサービスや緊急度の高いサービスなどは引き続き行政が責任を持って行う一方で、これら以外で可能なものについては、市民との協働や、行政は促進、支援にその役割を留め、主体的役割は市民団体に委ねていく取り組みが広がっている。

(2) 「新しい公共」の形成に向けた国の政策

こうした状況の中、総務省は「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針の策定について」（平成17年3月29日総務事務次官通知）の中で、住民が公共サービスに取り組む「地域協働」を推進すべきと位置づけた。そして、公共サービスに取り組む住民団体に対する援助や、活動場所の提供、中間支援団体の設置、団体との連携などの支援を行うとともに、行政の側でも、個々の職員の意識改革や住民との協働に対応した勤務態勢の整備などに積極的に取り組むべきとしている。

また、同時期に総務省が設置した「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の最終報告においても、「地域におけるさまざまな主体がそれぞれ

の立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担をもとに提供されるという公共空間（＝新しい公共空間）の形成こそが、「地方自治体とそこに住む人々が協働して地域の運営にあたるローカル・ガバナンスを実現させるための前提」であるとしている。

さらに、「新しい公共」に実際に取り組む際の課題として、地方自治体と市民団体等が協働で公共サービスを実施する場合にそれぞれが担うべき責任と権限のあり方を検討するため、引き続き総務省が設置した「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会」では、さまざまな民間団体と協働で事業を行う際の契約のあり方について検討しており、平成18年度末に最終報告が取りまとめられる予定となっている。昨年6月に公表された中間報告では、民間委託全般の適正なあり方に関する検討結果の中で、市民団体との協働についても「地域団体等による公共サービス提供の推進のあり方」として、基本的考え方や委託先選定方法、契約のあり方などについて提言している。

このように、国においては、市民団体等との協働による「新しい公共」への自治体の取り組み促進に向けた働きかけを強めるとともに、そのために必要な制度的枠組みのあり方について検討し、その成果を自治体に提供している。

(3) 「新しい公共」の具体的イメージと効果

「新しい公共」による取り組みを、公共サービスの実行に際しての役割分担のあり方によって分類し、取り組みのタイプごとに具体的イメージと期待される効果について整理する。

1) 「新しい公共」の定義と公民の役割分担から見た類型

本稿では、地域社会において提供されるサービスで、公益性があり、行政がその提供になんらかの形で関与しているものを公共サービスとし、これらのそれぞれにおいて住民や地域の市民団体が一定の役割を担うものが「新しい公共」と定義する。

これらは、基本的なサービスや緊急性の高いサービス

で行政が責任を持って行うもの、民間が主体的に取り組む活動のうち一定の公益性が認められる活動を促進するものに大別される。また、前者の行政が責任を持って行う公共サービスは、さらに行政が直接実施すべきものと、外部委託によって直接のサービスは民間団体に実施させるものに分けられる。以下に、それぞれのタイプごとの「新しい公共」の具体的なイメージと期待される効果を整理する。

2) タイプごとの「新しい公共」の具体的なイメージと効果

①行政が直接行うサービス

行政が責任を持って行う公共サービスは、上下水道や福祉、教育、防犯防災など必要性が高い基本的なサービスや災害対策など緊急性の高いサービスで、さらにこのうち法令により行政が直接行うことが定められているもの、行政指導など公権力の行使に該当するもの、行政が自ら判断する必要があるもの、公平性、個人情報保護などの観点から外部に委託することが困難なものなどは、行政が直接行う。

この際、行政内部に非常勤職員や任期付任用職員として外部の人材を活用する場合がある。この枠組みを活用して、住民や市民団体の人材を行政内部に登用し、行政

内部における活動において行政と住民が協働する形が、「新しい公共」の形態として考えられる。こうした人材に登用することで、行政内部にないノウハウの導入や住民感覚を踏まえた行政運営が期待できる。

②行政が外部委託により行うサービス

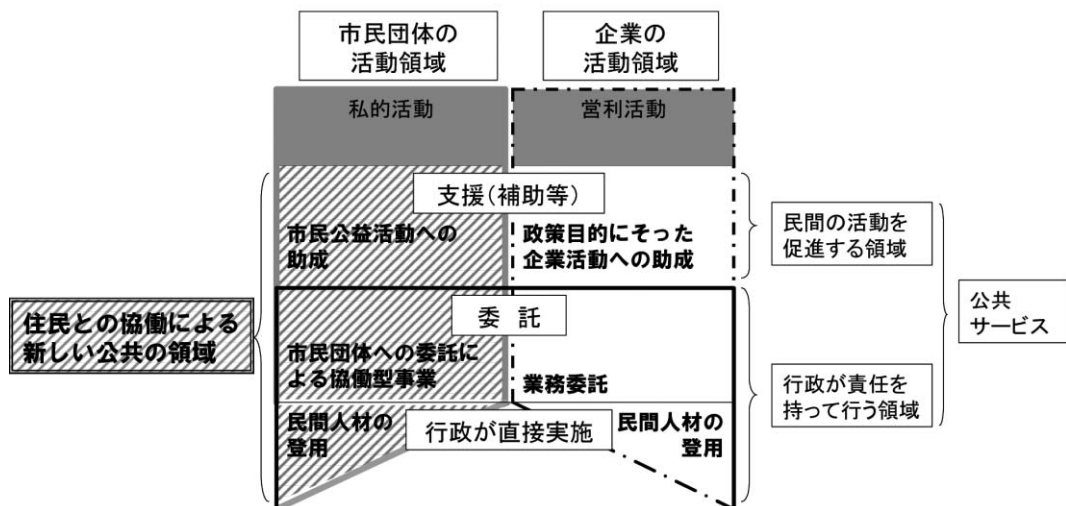
外部委託は、行政が責任を持って行う公共サービスのうち、外部の民間団体に委託することで効率化や行政内部にない資源、ノウハウを活用するものである。

この際、群馬県や三島市、神奈川県葉山町などに見られる市民活動団体の活動、連携支援のNPOへの委託や、数多くの地域で見られる公園や公民館など地域施設の管理運営の住民団体への委託など、外部委託先に専門の事業者ではなく、地域の市民団体を活用する形が「新しい公共」として想定される。市民団体への委託は、専門事業者のように高度な技術を駆使したサービスは困難であるが、地域を良く知る市民団体ならではのきめ細かいサービスが期待できる。

③市民活動の支援により行うサービス

民間の活動の支援による公共サービスは、①や②のような行政が責任を持って行うもの以外で、一定の公益性が認められる活動を民間団体が行うことが政策目的の達成に寄与すると判断される場合に、こうした活動を促進、

図表5 実行に際しての役割分担から見た「新しい公共」の領域



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

支援することにより、間接的に公共サービスを提供するものである。

具体的には、まず条例や指針などの形で市民団体を公共サービスの担い手として位置づけてその活動を促進、支援する方針を打ち出し、その上で、非営利団体であることの他、活動の対象地域、活動内容の公益性など一定の条件を満たす団体に対し、補助金や活動の場の提供など具体的な支援を行う制度を導入する方法が一般的で、数多くの地域で既に導入されている。こうした制度により行われる活動は、生涯学習や地域文化の保存・活用、子育て支援、環境問題への取り組みなど多岐にわたり、外部委託の場合と同様に、住民が自ら行うだけに高度な専門性を要するサービスは困難だが、地域の実情を踏まえた事業の立案ときめ細かいサービスが期待できる。また、こうした活動に参加すること自体が地域住民にとって生きがいや自己実現の場となり、地域活性化につながるメリットがある。

(4) 「新しい公共」における住民の参画の主体性と責任の範囲

(3) で分類した通り、「新しい公共」は、その具体的なタイプによって住民と行政の協働のあり方が異なる。具体的には、公共サービスを提供する事業における参画の主体性の度合いとそれに応じた責任の範囲がタイプによって大きく異なっている。

1) 行政が直接実施するサービスにおける住民参画の主体性と責任の範囲

行政内部に登用される人材はあくまで行政の一員として自らの職務に責任を負い、公共サービスの提供自体はその全てを行政が主体的に行い、その実施とそれに伴って発生する問題のすべては、あくまで行政が責任を負う。

住民に対しては、人材登用を除けば、一般的に公共サービスの選択や内容などの検討、決定のプロセスにおいて、検討委員会、審議会の市民委員枠の設置やワークショップ、意見募集などの機会が設けられ、住民はその場を通じて意見提示を行うのが一般的な参画形態である。

2) 行政が外部委託により行うサービスにおける住民

参画の主体性と責任の範囲

外部委託は、行政が事業内容を決定し、受託した市民団体はその仕様によって業務を行う。公共サービスの選択や内容などの決定は、1)と同じように、意志決定プロセスへの住民の参画は行われるが、最終的な決定は行政が主体的に行う。ただし、委託仕様に定めのない、具体的な事業実施の手法や工夫などについては、受託した市民団体が主体的に判断する。

公共サービスの実施やそれに伴って発生する問題に対しては、委託契約にもとづく責任の範囲内で、行政と市民団体がそれぞれ負う。

3) 市民活動の支援により行うサービスにおける住民参画の主体性と責任の範囲

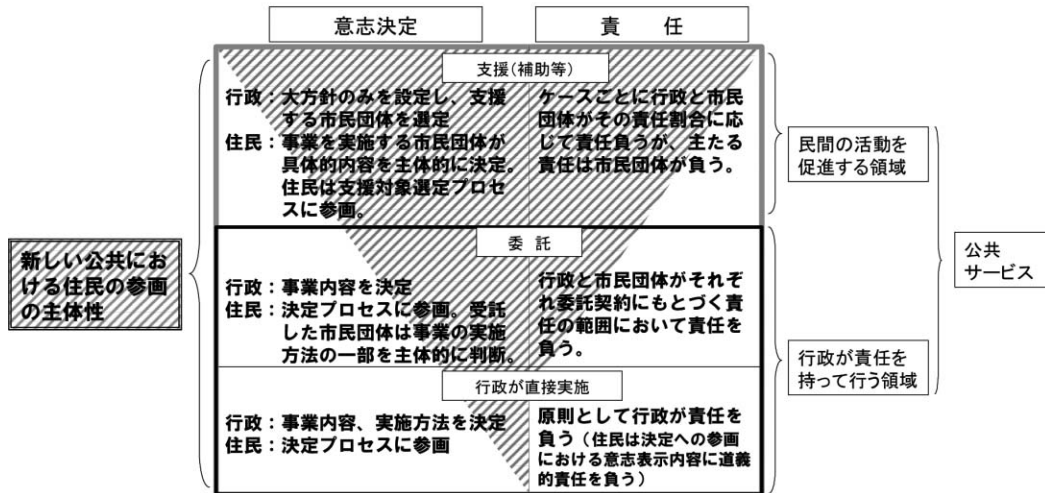
市民活動の支援は、行政が設定した一定の枠組みの中で、市民団体が自主的、主体的に行う事業の中から適切なものを選定し、支援するものであり、行政は大方針のみを設定し、事業として取り組む公共サービスの選定や具体的内容は市民活動団体が主体的に決定する。また、このタイプにおいても1)と同様に大方針の設定段階での意志決定プロセスへの住民の参画が行われる他、支援対象の団体、事業の選定プロセスにも、審査委員会への市民委員枠の設置や、市川市の1パーセント条例のような支援対象団体・活動を住民が直接投票で選択する制度の導入など、公共サービスの選定にも参画機会が設けられる場合が多い。

公共サービスの実施やそれに伴って発生する問題に対しては事業を主体的に行う市民団体が主たる責任を負うが、方針設定や当該団体と事業を選定した行政も相応の責任を負う。

(5) 「新しい公共」の課題

(3) で整理した通り、「新しい公共」の展開により、人材登用や意志決定プロセスへの参画による行政運営への住民ニーズや住民感覚の反映、市民団体ならではの地域の実情を踏まえた事業立案ときめ細かいサービス、参画を通じた地域住民の生きがいや自己実現の場の提供などの効果が期待できる。また、こうした取り組み全般を

図表6 新しい公共における住民の参画の主体性



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

通じて行政と住民や市民団体がお互いにまちづくりに係る問題意識を共有し、連携、分担する体制を構築することで地域の課題解決と活性化が期待できる。

ただし、こうした効果が期待できる一方で、「新しい公共」には以下のような課題があり、これらの点を踏まえて取り組む必要がある。

①適切な事業分野と団体の選定の必要性

行政が責任を持って取り組む領域における市民団体への委託は、行政による直営や企業に委託する場合と比較して必ずしも行政負担の軽減にはならないという点に留意が必要である。非営利団体である市民団体への委託は、多くの場合直営や企業委託よりも直接の財政支出は減少するが、市民団体は多くの場合活動基盤や組織体制、人材などの面で脆弱であり、行政や専門の営利企業が行う場合と比較して効率性、有効性は低い。このため、委託先の市民団体への側面的支援が必要となる場合も多く、こうした負担まで考慮すれば、市民団体への委託によって行政負担がかえって増加する可能性もある。同様に、市民団体の公益的活動への支援も、直接の財政支出は補助金のみであり事業総コストの一定割合にとどまるが、支援対象選定に至る事務コストや選定された団体への側面的支援なども必要となる。これに対し選定団体が提供

するサービスの成果は委託と異なり不確実性が高く、こうした点も考慮すれば、同様のサービスを行政が主体的に行う場合と比較して必ずコスト優位性が見込めるとは言い難い。

市民団体に行政や行政から委託された専門の事業者と同等の責任と能力を求めることは困難な場合が多く、財政余力の低下を理由に、コストダウンを主目的として公共サービスを住民団体に委ねるのは間違いである。地域の実情に照らして、地域住民や市民団体の意欲と能力が効果的に生かされる分野を選定し、さらにそれに適した市民団体を十分に吟味した上で委託先や支援先に選定してはじめて、地域のニーズや実情を踏まえた事業立案やきめ細かなサービスといった市民団体ならではのメリットが期待できる。

(2)で触れた「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会」の中間報告においても、「地域団体等による公共サービス提供の推進のあり方」の中で、役割を担い得る適切な団体であることを確認する仕組みが必要であると指摘し、そのための具体的な方法として、「公共サービスの実施主体として参加機会を得ようとする地域団体等を事前に登録する制度などが有効」と提言している。このように、地域の市民団体の実態を的確に把握

し、適材適所で地域の人的資源を活用するコーディネート能力を行政が有してはじめて期待通りの成果が得られる。

②市民公益活動への支援における公益性の範囲の明確化

市民団体が主体的に行う事業を支援するタイプの取り組みにおいては、促進、支援の対象とする活動の公益性の基準を明確にすることが必要である。既に同様の支援制度を導入している地域で支援対象となっている活動例を見ると、活動主体の趣味的な側面が強い活動など公益性が高いとは言いがたい例も少なくない。

市民公益活動はあくまで市民団体がボランティアに行う活動であり、これを支援するにあたってあまり厳格な基準を設けると活動活性化を阻害することにもなりかねない。また、市民公益活動の重要な成果として、活動に参加すること自体が地域住民の生きがいづくりや自己実現の場の提供となることも事実である。しかし、こうした成果はあくまで副次的なものであり、公共サービスとしての位置づけを付与し、行政資源を投入して支援する以上、公益性に疑義があるような活動が対象となてはならない。どこまでを対象範囲とすべきかに絶対的な基準はなく、各地域がそれぞれの実情や価値観のもとに合意形成を図ることが重要である。

③意志決定の正当性、公平性、合理性の確保

「新しい公共」においては、参画する市民が公共サービスの選択や事業内容などの意志決定に何らかの形で関与することとなる。このうち、行政が責任を持って行う公共サービスの領域においては、住民のニーズや意見を政策に反映することはもちろん重要であるが、基本的なサービスや緊急性の高いサービスが対象であるだけに、最終的な意志決定は行政が責任を持って行うことが必要である。選挙で選出された地方議員とは異なり、通常、事業に直接参画する住民の意見は、地域住民の意見を代表しているわけではない。行政が責任を持って行う公共サービスの事業内容や実施方法の決定にあたって、参画する市民の意見を尊重しつつも、正当性、公平性、合理性の観点から、行政が責任を持って決定を行うことが必要

である。

一方、市民公益活動への支援については、基本的なサービスや緊急性の高いサービス以外が対象であることから、既に取り組んでいる自治体においては、ある程度積極的な意志を有する市民の意見を尊重する手法が取り入れられている。具体的には、支援対象となる事業は、行政が分野や内容を事前に指定するのではなく、市民団体が自由に提案したものの中から選定される手法が一般的である。また、市川市の1パーセント条例の様に候補の中からどの事業を支援対象とするかも意志表示をした市民の決定に完全に委ねてしまうという例も見られる。

しかし、行政資源を投入して支援する以上、基本的には行政が責任を持って行う公共サービスと同様に、何らかの形で意志決定の正当性、公平性、合理性を行政が担保する必要がある。具体的には、市民団体の創意工夫は最大限生かす一方で、一定水準以上の公益性と実効性を担保するため、支援の対象となる団体の資格要件や事業の範囲、事業選定にあたっての評価基準などを、政策目的に即して行政が責任を持って設定しておくことが必要である。

④担い手となる団体の育成

既に述べた通り、行政から外部委託を受ける企業と比較すると、市民団体は多くの場合活動基盤や組織体制、人材などの面で脆弱である。このため、「新しい公共」の推進にあたっては、その担い手となる市民団体の育成、成長支援が必要である。具体的には、横浜市、浜松市、高浜市、大和市、八戸市、青森県鰹ヶ沢町など事例に見られるような市民団体の財政基盤を支援するための基金の創設や、人的基盤強化のための人材育成支援、活動のために必要となる情報の提供、団体間での機能の相互補完を促進するための団体間連携のコーディネートなどが想定される。

「新しい公共」を根付かせ、発展させるためには、こうした取り組みにより公共サービスを責任をもって担いやる体制、能力を備えた地域の市民団体を増やしていくことが必要である。

3 「新しい公共」の具体例 ～住民主導による「防犯」に係る取り組み～

ここでは、「2」で示した「新しい公共」の具体例として、「新しい公共」の役割が期待される分野の一つである「防犯」分野における事例をとりあげ、実際に住民が公共サービスに主体的に取り組んだ場合の効果と課題を整理する。

当該分野における住民主導による取り組みが特に必要とされている背景や、近年の住民主導による「防犯」に関する取り組みの動向を整理するとともに、当該分野の実践例の紹介と取り組みによって得られた効果と取り組みの推進にあたって直面した課題の考察を行い、「新しい公共」の今後の可能性について検討する。

(1) 安心を取り巻く環境の変化

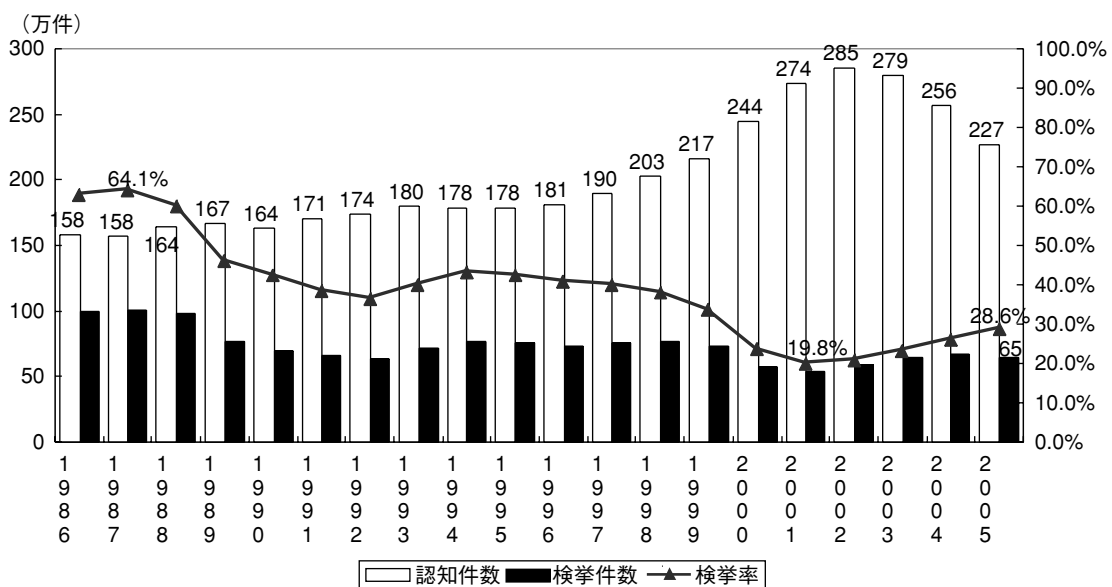
1) 犯罪発生件数の急激な増加による不安感の増大

1997年頃から、全国における刑法犯の認知件数は増加傾向を強め、2002年には戦後最悪の約285万件を記録した。その結果、検挙件数の減少と相まって、検挙率は低下の一途をたどり、2001年には戦後最低となる19.8%となっている（図表7）。

2002年以降、犯罪発生件数は減少傾向を示している。しかし、2005年12月に広島県で発生した児童殺害事件など、特に子どもが被害者となる犯罪の報道が増加していること、地域社会におけるコミュニティの崩壊や外国人の増加など社会を取り巻く環境が変化していることから、内閣府による世論調査では、10年前より体感的治安感が「悪化している」と回答する割合が8割以上に達するなど、依然として市民の安心を取り巻く環境は厳しい状況が続いている（図表8）。

こうした状況を受け、行政では、2003年12月に内閣総理大臣が主宰し、全閣僚を構成員とする犯罪対策閣僚会議において、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画～「世界一安全な国、日本」の復活を目指して～」が策定されるとともに、2005年6月には、犯罪対策閣僚会議と都市再生本部の合同会議を開催し「安全・安心なまちづくり全国展開プラン」や都市再生プロジェクト「防犯対策等とまちづくりの連携協働による都市の安全・安心の再構築」を決定するなど、警察としての取り組みを強化するだけでなく、地域の各主体による取り組みの支援を進めている。

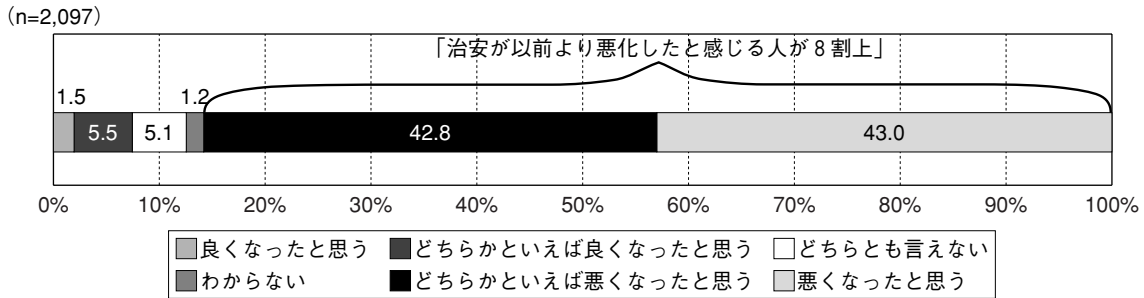
図表7 全国における刑法犯の認知・検挙状況の推移



注：認知件数には道路上の交通事故に係る業務上（重）過失致死傷及び危険運転致死傷は含まれていない。

資料：法務省法務総合研究所「犯罪白書 平成18年版」、警察庁「平成17年の犯罪情勢」（平成18年4月）より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 8 最近の治安に対する認識（10年前との比較）



資料：内閣府大臣官房政府広報室「治安に関する世論調査」（2004年7月）

しかし、犯罪認知件数の急激な増加とそれに伴う検挙率の低下は、警察のみによる治安確保が困難になっていることを示している。その結果、特に身近な犯罪に対して、住民自らが自らの安全を守るだけでなく、地域の安全性を確保するための取り組みを進めることが強く期待される状況となり、後述するように、住民自らが自主防犯活動に取り組む例が数多く見られるようになった。

2) 犯罪から迷惑行為まで幅広い対策の必要性

体感的治安感の悪化を防ぐためには、その直接的な原因となる刑法犯、すなわち「犯罪 (Crime)」の減少が重要である。中でも侵入盗や車上狙いなど、周辺環境によって犯罪の発生状況が左右される機会犯罪を防ぐ環境の構築が重要とされており、こうした環境を構築するための視点が、「防犯環境設計 (CPTED)」と呼ばれる理論により提唱されている。

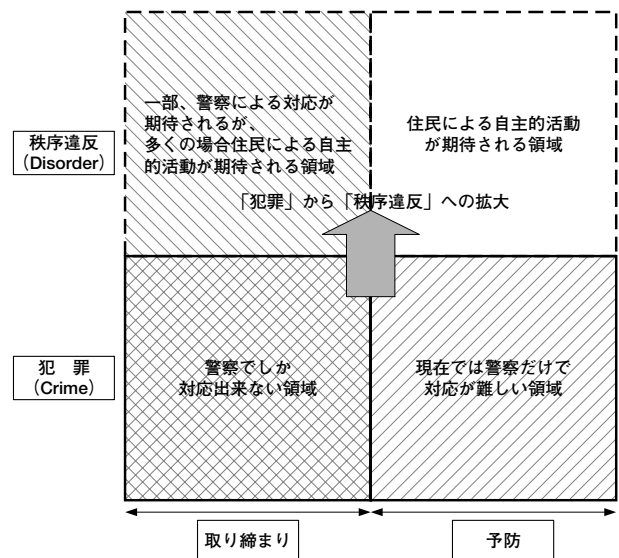
しかし、防犯に対する意識の高まりや取り組みが進む中で、こうした「体感的治安感」の悪化につながる対象が、若者のたむろや落書き、ゴミのポイ捨てなどの「秩序違反 (Disorder)」にまで拡大しつつある。アメリカでは、ゴミが散乱していたり落書きが放置されているといった小さな秩序違反や環境破壊が犯罪の温床となり、犯罪の発生確率が上昇するという「割れ窓理論」が提唱されており、同理論に沿って地下鉄の落書き消去などの活動が行われている。

近年いくつかの都道府県や市区町村では、「安全・安心まちづくり条例」などにより、繁華街におけるキャッチセールスや人混みでの喫煙などの「秩序違反」にあたる

行為を警察等の行政力だけで取り締まることが可能となっている例も見られる。しかし、多くの場合は「警察」が取り締まることが出来ないため、地域住民が自ら合意形成を図ることで「秩序違反」となる対象を明確化し、その防止に向けた取り組みを行う必要がある。

このように、1) で示した状況に加えて、体感的治安感の向上のために対応すべき対象が増加しており、近年、地域の安全確保・地域の体感的治安感の向上のために、行政だけではなく地域住民が果たすべき役割はより一層高まっている。

図表 9 住民の果たすべき役割への期待の高まり



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

(2) 住民主導による防犯活動の取り組み事例

1) 全国における防犯活動の概況

①防犯活動団体の組織

警察庁生活安全局の「自主防犯活動を行う地域住民・ボランティア団体の活動状況等について」(2005年5月)によると、全国の都道府県警察で把握している自主防犯団体は、2004年末現在では8,079団体となっている。2003年末時点では3,056団体であったものが、1年間で約2.6倍となっており、全国的に地域住民やボランティア団体が地域の犯罪抑止力の確保に取り組む、いわゆる自主防犯活動団体が急激に増加している。

こうした自主防犯活動団体は、半数以上(52.4%)が町内会や自治会員等の団体役員で構成されており、平均年齢が60歳代である団体が49.1%、50歳代である団体が29.8%と、比較的高齢者層が多いことも特徴である。このことは、参加者の確保と世代間交流が難しい状況を反映していると考えられる。

②防犯活動団体の活動内容

全国8,079団体の活動内容を分類すると、もっとも多いのが「徒歩による防犯パトロール」で84.7%を占めている。また、通学時等の子どもの保護・誘導など、子どもの見守り活動を含めると、パトロール等により地域の監視性を高めるといふ、(1)で述べた警察による対応力(抑止力)の限界を補うような取り組みが非常に多いことが伺える。

さらに、警察庁がとりまとめている「自主防犯ボランティア活動支援サイト」より、個別の活動内容を整理す

ると、図表11に示す通り、犯罪に強い環境(防犯環境)の構築や情報共有・発信による意識啓発といった防犯に関する直接的な取り組みと、人材育成・確保など各種活動を支えるための取り組みの2種類に分類される。

このうち、防犯環境の構築や情報提供に関しては、防犯パトロールによる監視性の確保や民間交番による常駐監視体制の構築、犯罪情報や危険箇所情報の提供など、警察・行政による防犯対策を補完するような取り組みが多くみられる。また、こうした取り組みも団体単独で行われているものだけではなく、警察・行政や民間企業との連携による取り組みや、活動の効率化・拡充のための取り組みなど、他団体と連携した取り組みに発展している事例もみられ、団体によって取り組み状況の差がみられる。

つまり、各防犯活動団体は、自らの問題意識に基づきながら、パトロールの減少や警官が不在となる交番の増加など、現状の行政・警察による犯罪抑止力の不足を補う形で個別に活動を行っており、その後、行政との連携や各団体同士の連携により、活動内容の拡充や効率化に向けた取り組みに発展していることが窺える。

一方で、「人材育成・確保」に関しては、複数の団体が連携しながら、交流会の実施による知識の拡充や新規人員の確保などの取り組み事例がみられる。

次に、同サイトに掲載されている各防犯活動団体の抱えている課題を整理すると、大きくは「活動の安全確保や連携の促進」といった活動を行う上での課題、防犯活動に対する住民の認知が低く協力が得られないといった「情報共有・発信」の課題、さらに活動を維持・拡充していく上での「組織運営や人材育成に関する課題」の3点に集約される。

「2」で整理したとおり、「新しい公共」の課題は概ね4点に集約されている。このうち「適切な事業分野と団体の選定の必要性」に関しては、防犯活動の分野は比較的住民全体の合意が得やすい分野であることや、当該地域の住民自身が主体となった取り組みが多いことから、既存の防犯活動団体で問題になることは少ない。

図表10 防犯活動団体の主な活動内容

活動内容(上位5種)	割合
徒歩による防犯パトロールを実施している団体	84.7%
通学時等の子どもの保護・誘導を実施している団体	45.5%
危険箇所点検を実施している団体	35.8%
防犯広報を実施している団体	32.5%
環境浄化を実施している団体	30.0%

注：複数の活動を行っている団体は重複して換算している
資料：警察庁生活安全局「自主防犯活動を行う地域住民・ボランティア団体の活動状況等について」(2005年5月)

図表11 防犯活動団体の活動内容の詳細

	団体単独の取り組み	他団体との連携による取り組み	
		複数団体での取り組み	効率化・拡充のための取り組み
防犯環境の構築	<ul style="list-style-type: none"> ■各種防犯パトロール ■町会内の防犯設備の点検、住宅の防犯診断 ■環境浄化活動 ■街路灯等の設置のための行政に対する要望活動 ■民間交番による地域安全活動 	<ul style="list-style-type: none"> ■警察や行政等との合同防犯パトロール ■街頭啓発や各種講習会等の共同実施 ■地域の民間企業と連携した防犯活動 ■大学等、教育機関との防犯に関する共同研究 ■警察との防犯パトロールに関する活動計画の共有 	<ul style="list-style-type: none"> ■輪番制による防犯パトロールの実施 ■活動マニュアルに基づく統一的な活動の推進
情報共有・発信	<ul style="list-style-type: none"> ■防犯マップ等の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ■警察からの提供を受けた犯罪発生データの共有 	<ul style="list-style-type: none"> ■ホームページ、広報誌、テレビ等による広報・PR
人材育成・確保	—	<ul style="list-style-type: none"> ■他団体の防犯活動への参加を通じた研修・交流 	<ul style="list-style-type: none"> ■新規転入者への入隊指導等による人員確保

注：サイトに登録されている168団体の具体的な活動内容を整理したもの
資料：警察庁「自主防犯ボランティア活動支援サイト」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表12 防犯活動団体の活動上の課題

	団体単独の取り組み	他団体との連携による取り組み	
		複数団体での取り組み	効率化・拡充のための取り組み
活動の安全確保や連携の促進	<ul style="list-style-type: none"> ■危険な行動等の回避 ■無理のないパトロールの実施 ■巡回中の事故やけがへの対応 	<ul style="list-style-type: none"> ■高い効果を上げるために行政の防犯関係機関との協働活動が必要 ■大人数による合同パトロール時の安全確保 	<ul style="list-style-type: none"> ■地域ごとの理解・協力度の相違 ■柔軟な活動展開の必要性和マニュアル化の必要性のトレードオフ
情報共有・発信	<ul style="list-style-type: none"> ■住民の認知・意識が低く不信感を与える可能性がある ■新規の防犯活動が浸透するまで時間がかかる。 	—	—
組織運営、人材育成・確保	<ul style="list-style-type: none"> ■組織規模や参加者属性による、活動日・活動時間の制約 ■活動上知り得た個人情報の保護 ■活動予算の不足 	—	<ul style="list-style-type: none"> ■参加者の高齢化・固定化 ■特に若年層の新規参加者の確保の難しさ ■地域の連帯感や組織の一体感の薄れ

注：サイトに登録されている168団体の具体的な活動内容を整理したもの
資料：警察庁「自主防犯ボランティア活動支援サイト」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

一方、参加者の高齢化・固定化に対する対応や参加者属性・組織規模の拡大による活動の拡充、さらには必要な予算の確保といった、「団体の育成」に関する課題は多くみられる。なお、こうした点に対応して、行政等から活動資金や施設の提供・支援を受けるだけでなく、地域の民間企業や町内会に対して資金協力を要請したり、会員から会費を徴収するなど、自主的に財源を確保している取り組みもみられる。

こうした課題に加えて、防犯という内容の特性上、活動を通じて得られる居住者の個人情報の取扱や、住民の認知・意識が低く当初は不信感を与えたり、実際の活動を行う上で高い効果を上げるためには取り締まりに実行

力を有する警察などの行政機関との協働が必要といった状況が指摘されている。これらは、防犯活動団体がこれまで行政が独占していた権限の一部を持つことの「正当性」を明確にすることが難しいことに起因する課題であると考えられる。

2) 自主防犯活動の具体的な取り組み事例

ここでは、特に特徴的な自主防犯活動について取り上げ、その活動経緯や活動内容、団体の抱えている課題等について整理する。

① 暫金時隊¹（神奈川県南足柄市）

南足柄市は人口4万人強の神奈川県西部に広がる旧来からの住宅地である。南足柄市においても1997年以降

図表13 南足柄市における活動

活動名	構成員	主な活動内容
暫金時ボランティア隊	自治会員	南足柄市のいずみ自治会暫金時隊の発足を皮切りに、市民の有志による自主防犯組織が次々と立ち上がり、地域のパトロールや、小学生の下校時の見守り等を行っている。
暫金時ながらパトロール隊	自治会員	散歩・買い物に行くときに「暫金時隊 防犯」とかかれた腕章をつけて、歩きながら会う人ごとにあいさつをするというパトロール活動を行う。

刑法犯認知件数の伸びが著しく、神奈川県全体を上回る伸び率となった。

こうした状況を受け、2005年1月21日に、自治会役員やOBなどによりボランティア隊であるいずみ自治会暫金時パトロール隊が発足した。その後、南足柄市では2005年5月からこうした自主防犯ボランティアを支援する「暫金時推進協議会」を設立するとともに、各自治会への働きかけを行った。こうした結果、市内の各地区で住民ボランティア団体である「暫金時隊」が多数立ち上がり、2006年8月末現在で21団体が活動している。また、散歩・ウォーキング時に防犯の腕章を着けてパトロール活動を行う「暫金時ながらパトロール隊」も活動を行っている。

各暫金時隊は自治会員が主要な構成メンバーとなっており、地区の公民館の他、「大雄山駅前警察官連絡所」及び「和田河原駅前警備出張所」に隊員が交代で詰め、指定の帽子・ジャンパーを着用して地域パトロールを行うとともに、特に子どもの安全確保のために、下校時の見回り活動に重点的に取り組んでいる。

このように、各団体の取り組みの具体的内容はすでに各地区で行われているパトロール活動であり、警察単独ではマンパワーの問題から実施することが難しい、小学生の下校時における見守り体制の確保や地域のパトロールといった活動を代替している。

しかし、この暫金時隊の取り組みは一般的なパトロール活動と異なり、二つの大きな特長がある。1点目は、行政側の支援があったとはいえ、市域の幅広い地域で自治体単位での活動が急速に拡大していることであり、一つの小学校区で複数の暫金時隊が協働で活動を行うなど、面的な活動が展開されている点である。2点目は、活動に利用する帽子や幟、ジャンパーなどが市内企業を初め

とした各種団体の寄付でまかなわれている点であり、市は活動資金に関する支援を行っていない。

こうした暫金時隊の最大の課題は、参加者の平均年齢が高いため、今後の活動の継続性を担保するためにいかに世代交代を行うか、という点にある。加えて、現在は子どもの安全確保が主な取り組みとなっているが、今後のその活動内容を拡大させるとともに、自治会を中心として、PTAや青少年指導員などの暫金時隊以外の各関係主体との連携を図りながら、地域の防犯意識の底上げを図ることが課題となっている。

②春日井市安全なまちづくり協議会（愛知県春日井市）

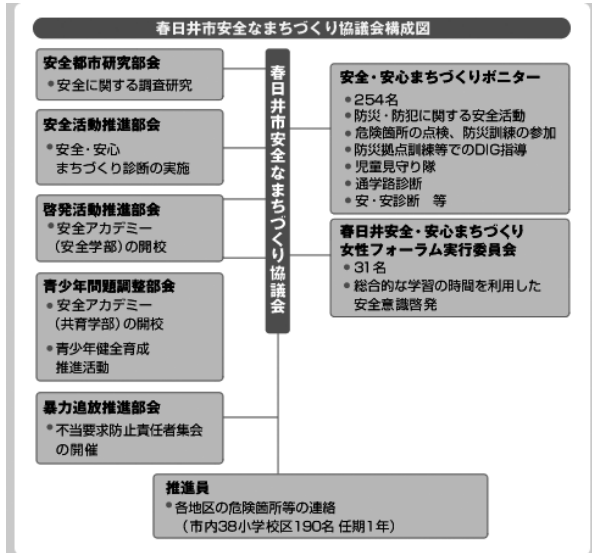
春日井市安全なまちづくり協議会は、1993年6月に全国的にも先駆けて設立された、防災・防犯を目的とした協議会である。協議会は、春日井市長を会長とし、市内の113の各種団体が参加する、市民活動型の協議会となっている。

本協議会は、図14に示す5つの部会を構成し、それぞれの部会が防災・防犯に関する事業を進めるとともに、協議会として安全に関する地域情報の収集などに取り組んでいる。

こうした取り組みの中でも特に着目されるのは、啓発活動推進部会や青少年問題調整部会が1995年度から実施している「安全アカデミー」とよばれるボランティア講座である。この「安全アカデミー」は安全学部・共育学部が設置されており、それぞれ学識経験者や有識者による講義を提供している。

こうした「安全アカデミー」は活動の裾野を拡大することに貢献している。具体的には、「安全アカデミー」を卒業した女性を中心となり、「春日井安全・安心まちづくり女性フォーラム実行委員会」を設立し意識啓発活動等に取り組んでいるほか、1999年から「安全アカデミー」

図表14 春日井市安全なまちづくり協議会の構成



資料：春日井市資料

を卒業した人を対象に「安全・安心まちづくりポニター（ポニターとはボランティアとモニターの造語）」の養成講座を開設し、地域の安全について自発的に行動し、リーダー的役割を担うことができる人材の育成に取り組んでいる。こうして養成された「安全・安心まちづくりポニター」は、地域の防犯に関しては児童の見守り活動や通学路の診断、簡易防犯診断などの活動を展開している。

このように、春日井市安全なまちづくり協議会の特長は、市全体として防災も含めた幅広い安全・安心に対する取り組み体制を構築していることに加え、具体的な活動を推進するための人材育成の仕組みを合わせ持っていることにある。

しかし、こうした人材育成の仕組みを確保しているものの、ポニターは高齢者であることが多く、幅広い年齢層の確保が課題となっており、広報等を通じた参加者の拡大に加えて、春日井市内の企業に対して研修の一貫としてのアカデミーの受講を呼びかけるなどの取り組みを進めている。

（3）具体的事例に見る「新しい公共」の課題と今後の可能性

1) 「安全・防犯」分野の具体例に見る「新しい公共」の課題

すでにみたきたように、安全分野において、住民の自主的な防犯活動はかなり進んでおり、その結果として、認知件数の減少などといった効果が得られている地区も存在する。

しかし、こうした住民の自主的な防犯活動の多くはまだ緒についたばかりであり、数多くの課題を抱えている。ここでは、「2」で整理した「新しい公共」の4つの課題ごとに、自主防犯活動の概況や具体的な取り組み事例に見られる課題を整理した。

①適切な事業分野と団体の選定の必要性

「防犯」分野の場合、社会的関心が高い分野であること、（1）でみたように、地域の住民や市民団体の能力の活用が不可欠な分野であることなどから、この点については大きな問題とならない。

②市民公益活動への支援における公益性の範囲の明確化

「防犯」分野の場合、総論としての方向性の合意は得やすいことから、こうした活動団体に対して支援を行うことに公益性の観点から合意は得られやすい。通学途中や通勤途中、買い物時、犬の散歩時などに、「パトロール中」であることを示す腕章等をつけるといった、いわゆる「ながらパトロール」は参加者の趣味的活動の側面も高まるが、防犯上の観点から効果は期待されるため、一定の支援への合意は得られると考えられる。

③意志決定の正当性、公平性、合理性の確保

「防犯」分野の場合、まず、「秩序違反」に対する取り組みについて地域住民の合意形成が課題となる。その上で、こうした「犯罪」や「秩序違反」の予防（排除）や取り締まりに対して、周辺住民の協力を得たり、取り組みの実効性を高めるための「正当性」の確保が課題となっている。

こうした課題への対応として、秩序違反に対する取り締まりについて、警察との合同パトロールと条例による取り締まり対象の明確化などが行われている。しかし、警察力の限界を補完する目的で実施している住民主導型の防犯活動が、結果的に警察力を活用しなければ実効性が担保出来ないのでは、本質的な意味でその目的を達成

しているとはいいたい。

警察の「取り締まり権限」の民間委譲は非常に困難であることから、警察の持つ「抑止力」（警察官が存在するだけで、犯罪企図者が侵入しにくくなる）と同等レベルの「正当性」をこうした自主防犯活動が確立することが重要となる。

こうした取り組みの一つとして、活動時の服装を統一するなどにより、パトロール活動を実施していることをPRし、地域住民の自主防犯活動への理解向上を図るといったことが各団体で行われている。このほか、近年「青色回転灯」を一般住民のパトロール車両に搭載し、パトロールすることが認められているが、こうした「青色回転灯」の意義を周知し、認知度を高めることが、「青色回転灯」設置車両の抑止効果を高めるとともに、こうした活動の「正当性」の確立にも重要な役割を果たすと考えられる。

④担い手となる団体の育成

「防犯」分野では数多くの自主防犯団体が立ち上がっているが、詳細事例をみても、その構成員の高齢化・固定化が大きな課題となっている。春日井市安全なまちづくり協議会のように、新しいボランティアを育成する仕組みを構築することもその解決策の一つであり、こうした育成支援を行政が主体的に行うことが重要である。

「防犯」分野の場合、他の行政サービス以上に継続的に活動が展開されることが求められるため、活動継続の資金提供だけでなく、こうした人材の育成基盤、さらには世代間交流のための仕組みづくりが大きな鍵を握る。

2) 具体例の考察を踏まえた「新しい公共」への期待

具体例に見られる通り、「2」で整理した課題のうち、公共サービスへの需要が高まり、行政による対応力の限界が顕在化している分野においては、適切な事業分野の選定や活動の公益性については課題となる可能性は低いと考えられる。こうした分野としては、具体例として取り上げた防犯のほか、高齢者福祉、子育て支援などの分野が想定される。

一方、分野に対する疑義はなくとも、担い手となる団体やその活動の具体的内容の正当性、公平性、合理性については課題となる可能性もある。公共サービスとして取り組む以上、地域住民に対し何らかの影響力を行使することとなり、また行政が何らかの支援を行う場合も多い。このため、取り組みの具体的内容や体制のあり方などについて、地域において合意形成を図り、理解を得ることが重要となる。さらに、住民主導の団体の活動基盤はやはり不十分であり、団体の育成に関しては行政が何からの取り組みを行うことが不可欠であろう。

こうした課題に適切に対応しつつ、地域住民の合意と理解を得て取り組めば、「新しい公共」による取り組みは、具体例にも見られる通り、行政の限界を補い、地域住民が望む公共サービスを充実させる大きな効果が期待できる手法であるといえる。さまざまな地域において、それぞれの実情を踏まえた合意形成と戦略のもとに多様な「新しい公共」による取り組みが展開されることを期待したい。

【注】

¹ 「しばらくきんときたい」と読む。歌舞伎十八番の一つの「暫」という演目の中で、悪人が善男善女に良からぬ事をしようとする時に「暫く、暫く」と声をかけて登場し、懲らしめるという一幕があり、これに南足柄をふるさととする「金太郎」を組み合わせている。