

Title	協働社会の実現は可能か：藤枝市を例にして
Author(s)	平, 修久
Citation	聖学院大学総合研究所紀要, No.24, 2003.1 : 35-68
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4106
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

協働社会の実現は可能か

— 藤枝市を例にして —

平 修 久

1 はじめに

地方行政において、協働ということばの出現頻度が増加傾向にある。協働も一種の流行語として語られている向きもある。協働には、財政問題といったような現実的な問題の克服を背景として使われることが多いようであるが、その理念には地方行政を大きく変えうる要素が含まれていることが十分に理解されていないように思われる。一方で、協働社会ということばも使われ始めている。

今回、財団法人地方自治研究機構と藤枝市の共同研究である『市民活動の実態分析及び協働・支援のあり方に関する研究』について、基礎調査を担当する機会を得た。同調査及び聖学院大学総合研究所の地域とアソシエーションの研究会における議論などをもとに、市民・市民団体⁽¹⁾と行政による協働社会について論じてみたい⁽²⁾。

まず、協働社会について、その背景、協働の意味、イメージ、実現方策の面から検討する。続いて、協働社会の課題として、意思決定、主体間の関係と調整、協働の評価、責任分担、支援のあり方を取上げて議論する。そして、藤枝市を例にして協働社会の実現可能性を探る。

ケーススタディとして取上げる藤枝市は、藤とサッカーで有名な静岡県の中央部に位置する都市である。静岡市の西に位置しており、同市のベッドタウンの様相も持っているが、自治会や町内会の存在感が大きい土地柄である。面積は140.74平方キロメートル、人口は130,950人(2001年1月1日現在)である。

2 協働社会とは

(1) 背景

1) ガバメントからガバナンスへの統治構造の転換^③

第2次世界大戦後、大半の先進諸国では、行政も市民とともに、行政機関が決定し提供するサービスが公共サービスであるという考え方を受け入れてきた。すなわち、市民は議会及び政府に自らの政治的権利を信託し、地域社会の利害対立は討議の場としての議会において調整され、そこで下された決定に従って政府が政策を実施することとなっていた。したがって、公共サービスとは、まさにこの過程を経て政府によって提供されるサービスを意味する。このような統治形態及びそれに基づくサービス提供形態をここではガバメントと呼ぶこととする。

ガバメントの統治構造は、社会全体が戦後復興、所得倍増といった同一の目標に向いている間は有効に機能したと言える。しかし、1960年代に入ると、高度経済成長の弊害として様々な公害が発生するとともに、下水道や公園など生活関連基盤の整備の遅れが都市問題の一つとして認識されるようになった。それまで万能と思われてきた統治構造の限界が露呈したとも言える。

このような事態に対して、直接の影響を受けた住民は、議会が自らの意思を十分に代表していないとして、住民運動という形で議会・政府に対して既成の秩序や制度の改善を要求する運動を展開していった。このような運動に対して、東京圏を中心に登場した革新自治体が、「官治型行政」から「住民自治」への転換をスローガンとして掲げ、住民参加ということばを象徴的に使い始めた。1970年代に入ると、先進的な自治体が、議会とは別に地域社会の意思を政策に反映させる補完的仕組みとして住民参加制度を導入した。これは、ガバメントという統治構造自体を大幅に変更することなく行われた。

しかし、1980年代になると、導入当初の趣旨が十分に継承されず、早くも参加制度の形骸化や参加のマンネリが指摘されるようになった。その反面、市民グループや消費者団体が地方議会の議員や首長を擁立する等、地方政治への市民の積極的な参加が見られるようになった。

1990年代を迎えると、国際的な視点を持つ市民層が登場し、地球環境や海外援助などに関心を持つ各種のNGO（非政府組織）も登場するようになった。

また、1995年1月に発生した阪神淡路大震災などを契機にボランティア活動が活発化した。このような動きの中から多くの市民団体が生まれた。これらの団体や市民は、政府が担ってきた公共サービスを代替したり、補完したり、従来政府の専任であると見なされてきた領域に進出することとなった⁽⁴⁾。これには、財政状況の悪化により、公共サービスの水準の維持が困難となった政府の側からの要請があったことは見逃すことができない。

このような合意形成及び公共サービスの提供における議会・政府の相対的地位の低下は、統治構造に変化を迫るものとなった。すなわち、議会・政府だけでなく、公共サービスの新しい担い手として台頭した市民団体も地域運営に関わる主体として認知されるようになった。議会・政府が地域運営を独占するガバメントという統治構造に対して、市民団体も地域運営に加わる統治構造をここではガバナンスと呼ぶことにする。ガバナンスの統治構造で重要な点は、市民団体が議会・政府と同等の地位にあることである。

このような流れの中で、合意形成についていくつかの法制度が整備された。

例えば、建設省（当時）は、1992年に都市計画法を改正し、市町村の都市計画マスタープランを導入した。その策定に際して、市民の意見を採り入れる機会を積極的に設けるように法律で義務づけた。そのため、アンケート調査や住民説明会の他にシンポジウムやワークショップなど、新しい参加の仕組みを取り入れる自治体が増えてきている。

また、建設省（当時）は、長良川河口堰に対しての、無駄な公共事業、あるいは、自然破壊という市民からの批判や反対運動に危機感を抱き、河川法を改正し、河川事業の意思決定に市民参加の道を開いた。すなわち、河川に関する計画作成に際して、地元住民に対する意見の聴取を義務づけた。

このほかにも、道路整備などに関して、パブリック・インボルブメントという手法も取り入れられるようになった。これは、政策形成の段階で人々の意見を吸い上げるために、人々に意思表示の場を提供するものである。従来の市民参加と比べて、計画段階から参加を図り、参加の対象も市民だけでなく、種々の関連団体も含めている。

以上のように、従来の統治形態の揺らぎと地域社会の変化により、統治構造はガバメントからガバナンスへと変貌しつつある。

2) 協働の概念の登場

1977年にアメリカ・インディアナ大学のヴァインセント・オムトロムが「地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしていくこと」という意味を表現するために co-production という造語をつくった。協働は、この発想をもとに荒木昭次郎が提唱した概念である。荒木は、『参加と協働』（1990年）の中で、行政と住民との協働は、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせて、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系である」としている。

従来の統治形態の揺らぎの中で、行政が提唱する協働の背後には、行政コストの削減がある。そのためアウトソーシングとしての協働という構図がある⁽⁵⁾。これは、経営的には間違っているとは言えないが、「つけ」を行政機関から市民、市民団体などの外部に押し付けるものであるという見方がなりたつ。市場経済においては弱肉強食という掟により容認されても、公共サービスの提供においては、「つけ」を納税者である市民に押し付けることは言語道断である。このように、行政が行政の都合で提唱する協働はうさん臭さがつきまとう。行政が協働を提唱する背景をしっかりと見極める必要がある⁽⁶⁾。

(2) 協働とは何か

1) 協働の定義と原則

協働は、研究者や自治体などにより、これまで様々に定義されている⁽⁷⁾。既存の定義を踏まえ、基本的な事項に絞り込むと、協働は次のように定義できる。

協働＝市民または市民団体と行政（あるいは市民団体同士）が、共通する地域社会の課題の解決に向けて、相互の存在意義や特性を認識し尊重した上で、対等の立場で、所有する資源を相互に出し合いながら協力し合うこと

この定義は、協働の三原則、すなわち①目的共有の原則、②相互理解の原則、③対等の原則を含んでいる。

① 目的共有の原則（共通する地域社会の課題の解決に向けて）

協働の目的が何であるかを、市民・市民団体と行政がともに十分に理解し、共有する。ただし、主要な目的は共有する必要があるが、共有できない部分があっても、互いに相反しない内容であれば協働は成立する。

この原則を満たすか否かは目的の内容による。例えば、「安全な地域づくり」といったように共有できる目的は多く、比較的確保しやすい原則である。

② 相互理解の原則（相互の存在意義や特性を認識し尊重した上で）

市民・市民団体と行政がそれぞれの長所・短所や立場を理解し、互いの存在を尊重することにより協働が円滑に行われる。また、行政は市民・市民団体の自主的な活動を尊重し、それらに不当な干渉をしたり、自由を侵害したりしない。この原則を確立するためには、行政は説明責任が求められるとともに、市民の感覚・思考を十分に学ぶ必要がある。一方、市民は行政に要求するだけでなく、行政の話を聞き理解する努力が求められる。

③ 対等の原則（対等の立場で）

協働を進めるためには、双方が対等の関係であることが重要である。タテではなくヨコの関係にあることをお互いに常に認識し、各々の自由な意思に基づき協働する。また、市民・市民団体、行政ともに協働の相手に対して必要以上に依存しない。

この原則は三原則の中で最も確立することが難しく、行政、市民双方の意識改革を必要とする。市民の自治意識の向上はもちろん必要であるが、行政の「お上」思想の排除を徹底することが不可欠である。

次の図表1に示すように、協働の原則として上記の三原則以外を含める場合があるが、本稿ではそれらを協働実施の留意事項として後述している。

2) 協働のタイプ⁸⁾

協働のタイプは、図表2に示すように、行政主導型、市民主導型、双方向型、市民支援型の4種類がある。

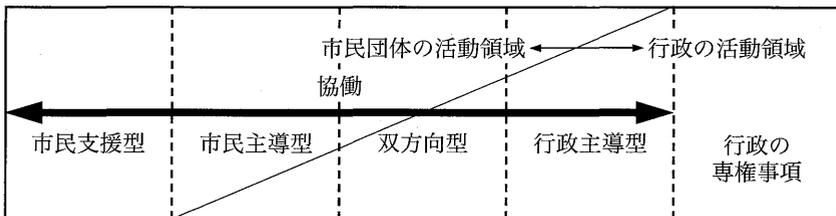
現在進められている協働には行政主導型が多く見られる。行政の都合により、行政が市民団体に働きかけて行われるタイプである。このタイプは市民参加に近く、市民の主体性がないと協働にはならない。市民の主体的な参画により、協働の三原則のうち①目的共有の原則は満たすことはできても、行政側において協働に関する意識が確立されていないと、②相互理解の原則と③対等の原則が確保されず、形式的な協働に終わる可能性がある。

図表1 「協働の原則」の比較

	協働の原則 (本稿)	横浜市 協働の原則	山岡義典氏 (日本NPOセンター) パートナー シップの原則
目的共有の原則	○	○	○
相互理解(と相互尊重)の原則	○	○	○
対等の原則	○	○	○
自己確立の原則			○
自主性尊重(不干渉)の原則		○	
自立化の原則		○	
公開の原則		○	○
自己変革受容の原則			○
時限性の原則			○

出典：横浜市『横浜市市民活動推進検討委員会報告書』（1999年）及び岐阜県『「NPOとの協働のあり方」施策提言書』（1998年）をもとに作成。

図表2 市民と行政による協働の内容



出典：山岡義典『NPO基礎講座』（ぎょうせい、1998年）をもとに作成。

市民主導型は、自然保護運動や公害反対運動などのように、初期には住民運動の形態をとり、市民団体と行政は対立関係に陥ることが多かった。住民運動の段階では協働とはなりえない。行政との協力が必要であるという認識に立って市民が行政へ働きかけ、それに行政側が応じることにより初めて協働関係が

成立する。

最近では、リサイクルや公園づくりなどの分野において、住民が行政に働きかけることにより協働がなされている。例えば、藤枝市では、市民団体が始めた色付きびん・廃油・牛乳パックの回収を、行政が施策として取上げ、全市的に広げている。ただし、このタイプでは、市民団体からどのような提案を受け入れるかという判断基準が行政側にないと、提案に対する反対や利害の調整に手間取ることになる。すなわち、行政の判断能力が問われることになる。

双方向型は、市民団体及び行政の双方からの働きかけにより協働するタイプである。相互理解の原則と対等の原則を最も確保しやすいタイプである。実際には、協働を働きかけた主体が主導する場合が多く、双方向型は限られている。このタイプは、市民団体と行政の双方の「力」がバランスしているため、他のタイプにまして、意見が対立した場合の意見の調整方法を事前に決めておく必要がある。

市民支援型は、市民主体による活動で、市民団体が必要な場合のみ行政に支援を依頼するタイプである。市民団体による登校拒否の児童・生徒へのケアや高齢者への給食サービスなど、行政が対応してこなかった地域のニーズへの対応がこのタイプに該当する。

このような市民の発意による活動以外に、行政が舞台を用意して、市民がその舞台の上で自由に演じるタイプのものもある。典型的な例として、藤枝市の21世紀の森づくり実行委員会がある。藤枝市では、2002年オープン予定の運動公園用地として伐採した山に植林する計画を立て、植樹祭の実施計画の作成と実施を市民で構成する委員会に任せた。委員募集に対して、林業の専門知識を持った市民が応募し、2ヶ月という短期間で計画が作成され、約2,000人もの参加を得て、成功裏に植樹祭が行われた。成功の理由として、専門家市民の参加と行政から市民への権限の移譲があげられる。行政よりも市民に任せた方がより良い成果を得ることができる例の一つである。

ただし、安易な市民への依存はつづしまなければならないとともに、市民に任せた場合の行政の責任も明確にする必要がある。さらには、市民に権限を移譲し、市民支援型で行えるかの実効性の検討が事前に求められる⁽⁹⁾。上記の4タイプは概念的な分類であり、実際の協働がどのタイプに該当するか、判断に迷う場合もありうる。特に、双方向型、市民主導型、市民支援型の違いは、行政関与の程度の差であり、その差は互いに連続しているため、中間タイプがあ

りうる。

重要なことは分類ではなく、協働には幅広いタイプがあり、タイプに応じて特徴と留意点・問題点が異なることを認識することである。

(3) 協働社会のイメージ

地域づくりのコーディネーターとして活躍している世古一穂は、協働の時代を次のように述べている。

「協働」の時代が到来しつつある。それは自ら考え、自ら発意し、自発的に働くボランティアな市民が主体となる「市民社会」の時代でもある。多様で多元的な社会のニーズを市民参加によって実現しようとする、NPOを核とした市民セクターへのパワーシフトの時代でもある。人、モノ、金といった社会資源を「官」から「民」に分権、分責する時代ともいえよう。⁽¹⁰⁾

協働社会とは、協働の時代における市民主体の社会である。本稿では、次のように想定する。

市民主体による楽しい地域運営と行政による地域運営の補完

具体的には、市民・市民団体が、地域運営に関する責任・権限・資源を行政から移すことを望む場合、一定の条件のもとに、それらを行うことである。

市民は公共サービスの受け手であるとともに、地域社会にとっての株主（納税者）でもある。したがって、より質の高い公共サービスをより多く享受したいという要求と、その逆に公共サービスの費用負担を最少にしたいという相矛盾する要求を持ち合わせている。当然、この二つの正反対の要求は、場面、場面で異なる。市民はこの両面性を認識するとともに、自らも地域運営に関心を深め、株主の自覚を高めることが求められる。そこから、自ら地域運営に係るという意識が醸成される。

これまで、ガバメントの統治構造に基づき、公共サービスの提供はすべて行政により行われてきたが、高齢者福祉など、徐々に市民・市民団体が公共サービスを提供する機会が増えてきている。ガバナンスの統治構造のもとに、市民団体がサービス提供などを希望する場合、様々な分野において、その可能性が確保されている社会が協働社会である。すなわち、市民・市民団体は、自分たちでできることは極力自分たちで行うという市民自治を確立することであり、

行政はそれを支援することが協働社会である。また、地方自治の構成要素である市民自治と団体自治の間のバランスを、従来の団体自治よりのウェートを、市民自治よりにシフトさせることを意味する。

自主的な地域運営は、創意工夫を生む。それにより、市民の自己実現の要求を満たし、地域運営は楽しいものになる。このような想定から、協働社会のイメージとして「楽しい地域運営」とした。

市民団体が係わることのできる地域運営は、原則として、公共サービスの提供を含む全ての領域である。すなわち、場合によっては、市民・市民団体は行政組織の競争相手になる。実際には、従来どおり行政が担当した方が、地域社会にとって好ましい分野が多々ある。市民団体が担当した方が良いか、行政が担当した方が良いか、あるいは一緒に担当した方が良いかは、地域社会全体の判断に委ねられる。いわゆる、公共サービスの提供者に関する「ガラガラポン」である。当然、行政のスリム化が求められることになる。

(4) どのように協働社会を実現するのか

1) 協働社会実現に必要な事項

市民参加から協働という流れの中で、多くの自治体が市民活動の促進に取り組んでいる。その一環として、市民活動の促進に関する基本指針の作成や条例の制定が行われている。その次の段階として、市民と行政との協働に関する検討が行われている。このように、多くの自治体では、まず、市民活動を活発化させ、それを踏まえて協働というステップを踏むことを想定している(図表3参照)。

実際には、完全に行政任せの市民がいる一方で、行政との協働に取り組んでいる市民もいる。このように、地域社会の構成員にはかなりの幅がある。言い換えると、すでに、身をもって協働社会を体験している人も存在する。したがって、協働社会は、ステップを踏んで実現するものではなく、実行できることから実行し、少しずつ構築するものである。

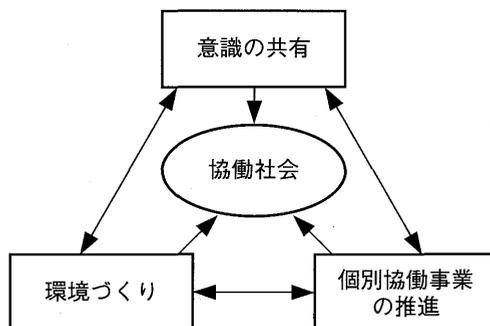
協働社会の実現には、次に示すように、①意識の共有化、②環境づくり、③個別協働事業の推進が必要である(図表4参照)。

図表3 市民活動の促進や市民と行政との協働に向けた政策づくりの例

市民活動の促進
横須賀市『市民活動促進指針』（平成11年2月） 『平塚市における「市民活動」推進の施策（提言）』（平成11年3月） 『横浜市市民活動推進検討委員会報告書』（平成11年3月） 滋賀県『県民の社会貢献活動促進のための基本的な考え方』（平成11年7月） 『旭川市の市民参加を推進するための提言』（平成12年2月） 札幌市『市民活動促進に関する指針』（平成13年） 『加西市市民参画推進基本計画（中間まとめ）』（平成13年度）
市民と行政との協働
岐阜県『「NPOとの協働のあり方」施策提言書』（平成10年10月） 『横須賀市市民協働型まちづくり推進指針』（平成11年2月） 『岡山市協働のまちづくり条例』（平成13年4月1日から施行）

出典：各自治体のホームページより作成。

図表4 協働社会の実現の進め方のイメージ



①協働社会に向けての意識の共有化

○市民・市民団体の啓発，自治体職員の意識改革

協働社会は現在の地域社会の延長線上にある。ただし、ガバナンスの考え方に則した地域運営など、協働社会の考え方はガバメントの統治形態と異なる部分があるため、市民・市民団体、自治体職員の間で、協働社会に関する意識を共有化する必要がある。

市民・市民団体は、市民主体による地域運営のあり方、すなわち市民自治を学ぶ。自治体職員は、行政と市民・市民団体をタテの関係ではなく、対等のパートナーとしてヨコの関係で捉えるように意識改革を図るとともに、協働社会における行政の役割を学ぶ。

協働の議論の中に、しばしば、市民・市民団体と行政の役割分担が登場する。役割分担は現実的には必要であるが、どうしても「べき論」となり、義務感を意識させ、さらには、行政が市民に負担を押し付ける構造になりやすい。協働社会を楽しいものとするためには、使命感に訴えるのではなく、自主的な地域運営を引き出すような市民への呼びかけが大切である。行政が呼びかけるのではなく、すでに地域運営に携わっている市民からの呼びかけの方が説得力を持つ。

○協働事例のPR

市民主導型や市民支援型の協働事例を紹介し、協働社会の実現に向けた動きがすでに始まっていることを地域全体に伝える。具体的な事例のPRにより、協働社会のイメージが強められるとともに、新たな協働が誕生しうる。

②協働社会実現に向けた環境づくり

○協働社会のルールづくり

協働社会の実現に向けての課題など（「3. 協働社会の課題」参照）を洗い出し、それらの対応策を検討するとともに、市民・市民団体と行政が守るべきルールを決める。

○行政の改革

協働社会では、市民・市民団体と行政はヨコの関係が確立されるとともに、市民・市民団体が携わることのできる地域運営の範囲が拡大されるように、行政のしくみを改革する。新しい行政の役割に基づく、しくみと組織づくりが求められる。

その一環として、地縁団体と行政の関係の再構築を図る。これは、協働社会

において、地縁団体を含む市民団体の自主的な地域運営が極めて重要なためである。これまで、多くの地縁団体は行政の下請け機関とみなされ、行政から依頼された事項をほとんど断ることはできなかった。行政は依頼する総量を調整することなく、多くのことを地縁団体に依存してきた。

協働社会では、地縁団体は行政の下請け機関ではなく、行政と対等の関係にある。そこで、地縁団体は、行政から依頼されている各事項について今後も行うか否かを意志決定する。すでに、地縁団体への依頼事項の見直しは、いくつかの自治体で行われている⁽¹²⁾。地縁団体が行わない事項について、行政が対応することを検討する。予算や人材面などで行政が対応できない事項についてはその旨を市民に提示し、行政と市民の双方で解決方策を検討する。

○市民団体や地域の人材に関する情報の共有

地域の市民団体及び市民活動に参加する意思のある市民のデータベース（専門能力などの資源も含む）を構築し、それらの情報を公開し、地域社会で共有する。このような情報の共有化により、新しい協働が芽生える。

③個別協働事業の推進

○個別の協働事業実施のルールづくり

個別の協働事業の実施に向けての課題などを洗い出し、それらの対応策を検討するとともに、共通のルールを決める。

○市民団体の支援

市民団体のニーズに基づき、行政が市民団体を公平・公正に支援する。

○協働の場の創出

協働は自然発生的に行われることが理想的であるが、待ちの姿勢では協働社会実現はおぼつかない。意図的に協働の場を創造することも必要である。そこで、地域のニーズと地域の人材の状況を踏まえて、市民団体あるいは行政が協働の場を創出する。

2) 協働の留意点⁽¹³⁾

協働は前述した三原則に則って進めるとともに、次の点にも十分留意する必要がある。

①情報の公開

協働関係を結ぶ市民・市民団体と行政の関係が、一般市民からよく見えるようにする。そのため、協働関係についての基本的な事項が情報公開されている

とともに、一定の要件を満たせば誰もがその関係に参加できることが欠かせない。情報の非公開は市民・市民団体と行政の馴れ合いを生じさせる可能性があるが、一方、情報の公開は新たな協働を生む可能性がある。

②行政の改革

行政が市民・市民団体と協働することは、行政の役割は何か、行政は何をなすべきかなどを含め、行政の政策目的や政策手法の見直しを意味する。すなわち、行政は、意識・制度などの改革が求められること認識する必要がある。

③時間を限った協働関係

協働関係は目的の達成（または不達成）により解消する。協働する相手は固定せず、地域社会の課題に応じて、その都度、ふさわしい相手を選択する。そうすることにより、互いに良い意味での緊張が生まれるとともに、自己改革に対する意識も高まり、より良い成果が得られる。

④責任の分担

協働事業を行うことにより地域社会に対して発生しうる責任を、市民団体と行政の双方が十分に認識し、その分担を明確にする。現実的には、市民団体が負うことのできる責任の範囲には必ずから限界があり、かなりの部分を行政が負うことになる。一方、一般市民は、問題が発生した場合、過度に責任を追及しないとともに、ある程度の「失敗」は今後の教訓と考え、容認することが望まれる。

3) 市民参加から協働への誘導

多くの自治体では、各種計画づくりや政策・施策の実施などにおいて市民参加を進めている。市民参加と協働はどのような関係にあるのか、以下に、協働の三原則をもとに検討する。

まず、参加という行為そのものが自主的なものである限り、①目的共有の原則を満たすと解釈できる。参加の過程の中で、市民の意識が高まれば、②相互理解の原則も満たすことができる。そして、行政側がこのような市民意識の向上を受け止めることにより、③対等の原則も満たすことが可能である。すなわち、市民参加と協働は同義ではないが、市民参加は協働になりうる。

したがって、行政は市民参加を「アリバイづくり」とするのではなく、協働へと導くよう努力することが望まれる。初めから協働を意識する市民は極めて限られている。そのような市民を求めるのは、現時点においては非現実的であ

る。参加がなければ協働の推進はできない。参加した市民をいかに「のせる」かということが重要といえる。

市民参加を内容面で分類すると、「意見の提出」「計画案等の作成」「実施」に分けられる⁽¹⁴⁾。これらの市民参加はそれぞれ重要であるが、参加の深さの程度について、浅い、深いといったレベルの差がある。

「意見の提出」は参加レベルが最も浅いといえる。具体的には、アンケートへの回答、公聴会や説明会での意見陳述、ワークショップへの参加などがこれに該当する。

市民参加がこのレベルでとどまると、意見の言いつばなしに終わってしまい、市民の意見が計画や政策に取上げられるとは限らない。したがって、このレベルにおいては、協働の原則のうち、①目的共有の原則は確保されても、一方的な意見に終始して②相互理解の原則が確保されなかったり、行政が市民の意見を受け入れることを十分に考えていない場合は③対等の原則が確保されなかったりする。すなわち、「意見の提出」という市民参加は協働に当てはまらないものが多々ある。ただし、そのような市民参加であっても、市民と行政の相互理解や対等の立場の構築に貢献する。

「計画案等の作成」は「意見の提出」よりも参加レベルが深い。これは、計画作成を目的とした委員会などへ市民が委員として参加することなどである。多くの自治体で導入している委員公募制度は市民の自主的な参加であるので、①目的共有の原則を満たしている。また、委員は発言権を持ち、意見を計画案などに反映させることができることから③対等の原則を満たしている。そして、委員会での議論を重ねることにより②相互理解の原則を満足させることも可能である。このように、「計画案等の作成」の市民参加は協働の三原則を確保することは十分に可能である。

「実施」への参加は、主に、行政からのボランティア活動の呼びかけである。したがって、参加者の意識は高く①目的共有の原則は満たされる。行政側がボランティア活動に関して正しく認識し、実施を通しての参加者の意見、感想を行政が真摯に受け止めることにより、②相互理解の原則と③対等の原則を満足することは可能である。

以上のように、市民参加はその内容によってはそのまま協働の三原則を満たすものもある。また、三原則が確保されるように配慮することにより、市民参加は協働に高めることが可能である（図表5参照）。

図表 5 市民参加から協働への誘導

	①目的共有の原則	②相互理解の原則	③対等の原則
意見の提出	○	?→△	?→△
計画案等の作成	○	△	○
実施	○	△	△

注：○＝確保される △＝確保することは可能

4) 政策サイクルと協働

政策サイクルは、立案(Plan)－実施(Do)－評価(See)という3つのプロセスに分けることが多い。実際には、立案の前段階として、これらのプロセスの具体的な内容を設計するプロセス設計が存在する。このプロセスも重要であるため、検討対象に含めることにする⁽¹⁵⁾。

プロセス設計段階における協働や市民参加は、全国的に見て、ほとんど例がない。通常、計画や政策の立案・実施・評価の進め方といったプロセスの設計は、翌年度の予算申請などの際に、自治体内部で行われる。一度プロセスが決定すると変更が難しい場合が多いため、今後、プロセスの設計は、市民の意見を取り入れ、立案段階以降においてスムーズに協働できるようにすることが求められる。

立案段階における協働や市民参加は、ワークショップへの市民参加、市民への委員の委嘱などがある。これらを通じて、市民は地域運営の重要性を認識し、それに自ら携わるという自覚を高めることができる。これらを増加させることにより、実施段階での協働も増加することが期待できる。

実施段階の協働は、公共サービスの提供であり、市民主導型と市民支援型が多い。行政から市民・市民団体への委託という形態をとる場合もある。

評価段階における協働や市民参加の事例は極めて少ない。行政評価そのものを導入している自治体は37都道府県、7政令指定都市、150市町村(2001年月7末現在、旧自治省調べ)と限られている。評価は本来、第三者によるべきものであり、市民自ら行政評価を行うこと(エンパワーメント評価)が望まれる。例えば、三重県の市民グループは、市民と行政の協働事業またはNPO・市民

活動団体の事業を評価する「事業評価システム99」を発表し、事業評価に取り組んでいる。太田市では、専門的な知識を有する市民が市民から寄せられた事項について審査を行い、その審査結果を市長に報告し、市長は審査結果を公表するとともに、市政に反映させるという行政審査制度を設けている。

以上を踏まえて、政策サイクルに沿って内容別に協働（市民参加を含む）を整理すると、次のようになる（図表6参照）。今後、立案や実施段階以外のプロセス設計や評価段階での協働の増加が望まれる。

図表6 今後充実が望まれる協働（市民参加を含む）

政策サイクル 内容	プロセス設計	立 案	実 施	評 価
意見の提出	市民と行政の 意見交換	ワークショップ		モニタリング
計画案等の 作 成		委 員 会 審 議 会		エンパワーメント評価
実 施			公共サービスの 提供	

注1：網掛けは該当するものがない組み合わせ

注2：太字は現在ほとんど行われていないが今後充実が望まれるもの

3 協働社会の課題

(1) 意志決定

一般的に、自治体の法律である条例は議会が、政策や計画などは首長が、それぞれ意志決定を行う。これらは、間接民主主義に基づき、市民に選出された議員や首長による意志決定である。ガバメントの統治形態では市民が意志決定に直接参加する機会はほとんどなかった。しかし、最近では、原子力発電所や産業廃棄物の最終処分地の建設などに関する住民投票も行われており、地域社会にとって極めて重要な事項に関して、市民が意志決定のプロセスに参加する事例が見られるようになった。

真に協働社会を目指すためには、従来の意志決定方法を尊重しつつも、地域の将来を左右するような重要事項について、市民が意志表示できる住民投票制度が用意されていることが望まれる⁽¹⁶⁾。

市民が意志決定に直接参加できるようになると、議会の役割が問われることになる。協働社会では行政組織がスリム化されると同様に、議会のスリム化が考えられる。言い換えると、議会は新たな存在意義を説明する責任を負うことになる。

(2) 主体間の関係と調整

1) 地縁団体とテーマ型市民団体との関係

町内会や自治会といった地縁団体について、NPO法人や市民団体と敵対するという否定的な見方と、地域社会にとって重要な市民団体であるという正反対の見方がある。地域社会の状況や対象とする地縁団体により意見が分かると考えられる。

松下啓一は、『自治体NPO政策』（1998年）の中で、自治会・町内会の活動を、①全住民に共通の課題を解決していく活動、②各自の生活を充実していく活動、③地域コミュニティの醸成となる活動、④対行政の活動（行政補完、参加、要望）に大別している。そして、自治会・町内会は、公益活動という面からは、NPOの活動とかなりの部分で重複していると評価している。

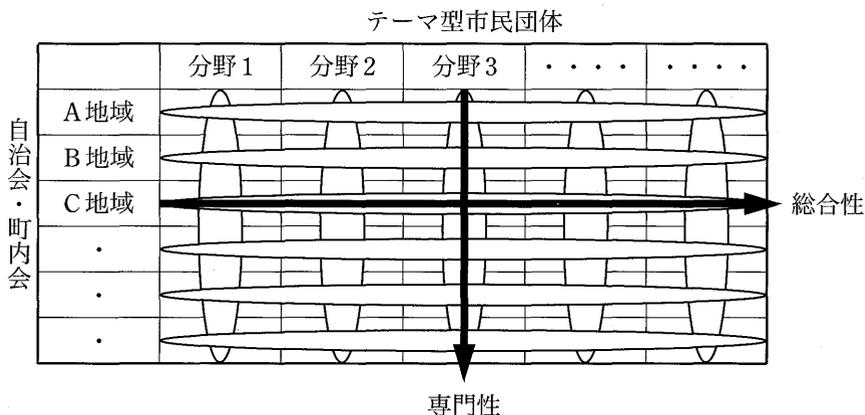
日本NPOセンターの山岡義典は、「優れた地域活動をやっているNPOは、地縁組織といい関係をつくっている。巻き込んでいる。地縁組織のNPO化ということが一方で起こりうるし、NPOの地縁組織化というものもあると思いますが、NPOと地縁組織がちよっと別の立場で協力し合う関係は、大都市近郊ではかなり出ています。」⁽¹⁷⁾と述べている。

このようなことから、本稿では、協働社会において地縁団体も市民団体として重要な主体であると捉えている。

自治会・町内会は、地域に密着し、地域の課題に対して総合的に対応するが、個々の課題に対する専門性は必ずしも十分ではない。一方、テーマ型市民団体（福祉や環境といった特定のテーマ・分野に関する活動を行う市民団体）は、地域性が弱い面があるが、特定の課題について専門的知識・能力を持っているものが多い。したがって、互いの長所・短所を十分に認識し、自治会・町内会とテーマ型市民団体との協力関係、協働をさらに強化、充実することは十分可

能であり、そうすることが望まれる。そのためには、互いの情報交換、交流を
 活発化することが大切である（図表7参照）。

図表7 自治会・町内会とテーマ型市民団体の協働のイメージ



2) 市民団体同士の利害対立の調整

市民団体はそれぞれ独自のミッションを持って設立されており、当然、同一の問題について異なる意見を持つ団体も存在する。藤枝市では、河川改修を巡って、絶滅危惧IB類⁽¹⁸⁾に指定されているカワバタモロコという魚を保護しようとするテーマ型市民団体と、洪水の危険から1日でも早く脱したいという町内会が対立した。青年会議所や藤枝市の担当課が市民団体とともに、カワバタモロコの保護のためにピオトープをつくる一方で、河川改修を行った。

この例では、テーマ型市民団体と町内会の双方にとって納得の行く解決が得られたが、必ずしもそのような解決策があるとは限らない。市民団体の間で利害が対立した場合、自治体が中立的な立場から調整することになろう。そこには、総合的な判断力と説明責任が求められる。

3) 協働相手の選択

協働社会においても市民から大半の地域運営を付託されるであろう自治体

が、協働相手として市民団体を選ぶ際に明快な判断基準が必要になる。市民団体の中には、特定の市民にとっては好ましくても、地域全体でみると必ずしも好ましくないものもありうる。公平性の観点から、協働を希望するすべての市民団体と協働すると、効率性が損なわれ、意見の調整に手間取り、目的が達成できないことも十分ありうる。例えば、NPO 支援センターの管理運営を市民団体に委託するような場合は1団体と契約するわけであり、選定基準の明確性、選定過程の透明性は重要である⁽¹⁹⁾。

4) 市民団体と企業

行政側の都合による協働は、費用の節約という隠された目的があり、ボランティアや委託金額が少なくてすむ市民団体を協働相手に選択しがちである。地域社会全体としては費用の節約というメリットが得られるが、民業の圧迫という危険性ははらんでいる。

ガバナンスに基づく協働社会は、これまで外部化してきた地域運営を再び内部化へ方向転換する。したがって、市民・市民団体ができることは企業に任せず、自分たちで行い、より専門的、高度なサービスを民間企業から購入するということになる。民間企業はレゾンデートルをシフトさせ、市民団体と棲み分けを図る必要がある。

実際には、公園の植栽の維持管理を市民団体に委託すると造園業者の仕事を減らすことになる。あるいは、市民を対象にしたセミナーの企画運営を市民団体に委託すると、そのような業務を中心とする企業は売上が減少する。したがって、地域運営のコストの節約と雇用確保を含む民間企業の振興という政策目的の調整が必要となる。

(3) 協働の評価

前述のように、約200の自治体で行政評価が導入されている。市民団体と市民による協働事業は行政資源を使用することから評価の対象に含まれる。個々の協働事業は、事務事業レベルに相当することから事後に評価がなされ、評価結果は翌年度、あるいは次回の協働への改善のためフィードバックされる。評価の視点としては、事務事業評価と同様に、有効性と効率性が中心となろう。具体的な評価指標は目的などをもとに選ばれることになる。

通常の事務事業評価と異なる点は、行政サイドの評価だけではなく、市民団

体サイドの評価もあることである。したがって、双方で評価指標は異なりうる。協働事業そのものだけでなく、市民団体サイドでは行政のあり方をチェックし、行政サイドでは協働相手としての市民団体そのものも合わせて評価することになる。市民団体も行政も評価対象となることにより、緊張感が継続され、より良い成果を得るような努力がなされる。

(4) 責任分担

ガバメントという統治形態においては、地域運営に関する責任は議会及び自治体がすべて負う。協働社会では、市民団体も地域運営に加わるというガバナンスという統治形態をとるため、責任の所在がガバメントと異なる。

市民団体には行政と同じような権限、財源、人的資源がないことを十分考慮して、市民団体と行政の責任分担を決める必要がある。地域運営の主体が行政から市民団体に移行すれば、その分だけ行政の責任を単純に減少させるという考え方は、行政の責任放棄であろう。

責任を持って地域運営に携わることは必要であるが、失敗を恐れさせるような責任分担では市民団体による地域運営の芽を摘むことになる。問題が発生して、市民団体が対応能力以上の責任を追及された場合、地域運営への市民団体の参加が減少し、元のガバメントに戻ってしまう恐れがある。

そこで、市民団体と行政の協働に関する情報が十分に公開されることを前提に、一般市民も協働を支持したという責任を負うという考え方も必要であろう。すなわち、地域全体で責任を分かち合うという合意形成が求められる。

(5) 市民団体の支援

1) 支援の考え方

協働社会において支援を受けるということには矛盾がある⁽²⁰⁾。協働相手からの支援を受けながら、対等の関係を築けるのかという疑問が生じる。支援は対等の原則という協働の第3原則になじまない。このような従来の議論における支援は、与える者と与えられる者というタテの関係を表している。

ここでは、支援を別の見方で捉えることにする。

協働社会において、市民は地域運営の重要な主体の一つとして、公共サービスの提供を行政に委託するか、自分で行うかの選択権を持つ。納税の応益原則だけから考えると、自分で行う場合、行政支出が削減された分、減税を受ける

か、行政資源（財源、人材、設備・機器など）を提供してもらうかの選択肢を要求できるはずである⁽²¹⁾。したがって、行政資源の提供を受けることは当然の権利と考えることができる。このような考え方に立てば、行政資源の提供は与える者と与えられる者というタテの関係ではなく、権利というヨコの関係で捉えることができる。

権利の行使という見方で捉えた行政資源の提供などを「支援」とし、この節ではタテの関係で考えられている通常の支援と区別することにする。支援は行政側の判断で行われるのに対して、「支援」は市民・市民団体の判断で行われる。支援は、市民団体に公共サービスを下請けさせるために行うということになりかねない。あるいは、行政に都合の良い市民団体だけを支援するという不公平が生じる可能性もある。一方、権利としての「支援」は、行政側の都合を拒否し、不公平な扱いを防ぐことができる。

すなわち、行政側は、上から市民団体を見下ろして支援するのではなく、市民団体のニーズを十分理解して支援し、市民団体側は、「支援」を受けることで卑屈になる必要はなく、「支援」を受けても行政とは対等の関係という意識をしっかりと持つことが必要である。

2) 支援ニーズ

藤枝市の市民団体を対象にしたアンケート調査（回答数124団体）では、市に望む支援内容として「活動資金の補助」が58.2%と最も多い。続いて、「情報提供」（40.0%）、「広報活動」（33.6%）、「研修やセミナー開催」（26.4%）、「活動拠点の設置」（20.9%）が20%以上となっている（図表8参照）。

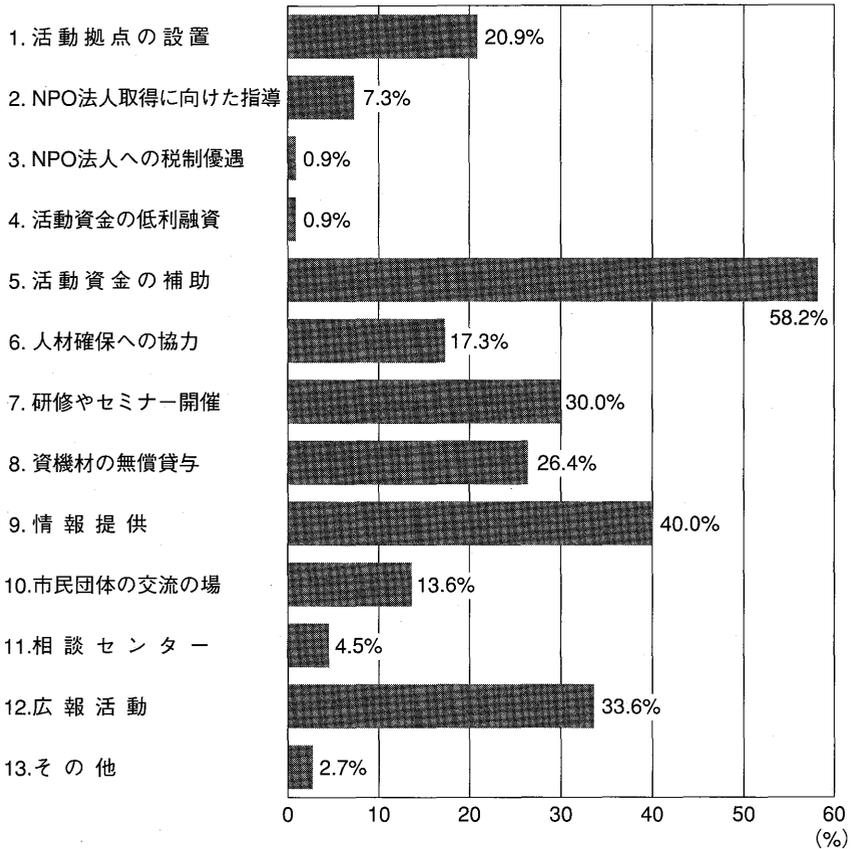
3) 支援の原則・基準⁽²²⁾

行政が市民団体を支援する際に、次の3つの原則に基づいて行うことが求められる。

①自主性・自立性尊重の原則

市民団体は自主的な活動を行う団体であるため、第一に、行政への依存度を高めないように支援する。逆に、行政への依存度を下げるように誘導する。そのため、補助金を交付する⁽²³⁾といった直接的な助成よりも、市民団体による活動の環境づくりといった間接的な支援を主とする。また、市民団体の発展段

図表 8 市民団体が行政に望む支援内容（藤枝市の場合）



注：パーセンテージは有効回答数に対する値。以下同じ。

階に応じて柔軟に支援するとともに、自立を促すため、有限的なもの、時限を限ったものとする。

第二に、市民団体の活動を行政の考えで誘導したり、干渉したりすることにならないよう支援する。行政は支援のメニューを広く公開し、支援を求める団体に対して支援する。

②公開の原則

市民団体への支援の決定に関するプロセスを公開する。公的支援を受ける、

または受けようとする市民団体は、団体の概要、支援を受ける活動の内容などについて、直接または行政などを通じて広く公開し、公費濫用の防止に努める。

③公平性・公正性の原則

支援対象となる条件を満たすすべての市民団体は、行政による公的支援を受ける機会を公平に有する。また、支援に関わる審査や決定の手続きは、地域社会全体の利益という観点から公正に行う。

4 協働社会の実現可能性

協働社会は理想的な社会であり、実現している自治体はない。そのような協働社会が実際に実現可能であるのか否かについて、藤枝市をケースとして概略を検討する。ここでは、協働社会における重要な主体として、市民・市民団体と自治体職員を対象とする⁽²⁴⁾。

(1) 市民・市民団体

協働社会実現の第1の条件は、地域社会を担う自覚のある市民・市民団体の存在である。協働社会は市民主体による地域運営が行われる社会であり、その実現には、地域社会の運営に興味を持ち、自ら進んで運営に携わる自治意識を持った市民・市民団体が必要不可欠である。市民に求められるのは、地域社会を担う主体としての自覚である。そのような自覚を生まれつき持っている人は少ないが、ワークショップや研修などへの参加をきっかけとして目覚める市民はある程度いる。

藤枝市では、「介護・福祉プラン21」の作成以降、各種計画の立案には市民から委員を公募している。当初は3、4人程度にすぎなかったが、2001年度の藤枝まちづくり会議の委員公募には39名の応募があった。自ら進んで計画策定などの委員になる市民は大都市圏の自治体と比べると少ないが、増加傾向にはある。

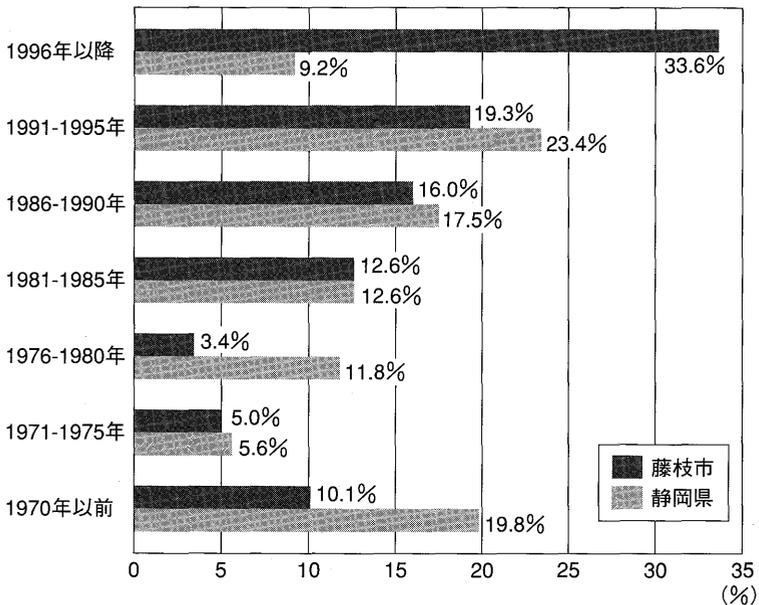
藤枝市には、市が把握している範囲で190の市民団体がある。これらの中には、国体開催時の会場美化や中心市街地活性化といった行政課題対応のため行政主導で発足したものや、行政の支援を受けて発足したものもある。一方で、

市民が自主的に設立した市民団体も数多い。これらの団体の活動分野は、福祉・教育・環境といった生活に密接な分野が中心である。このように、藤枝市には、地域運営に主体的に取り組む市民・市民団体が存在する。

自主的な市民団体の設立の経緯をみると、ボランティア講座などへの参加が契機となったものがあり、きっかけ作りが重要といえる。また、都市部から転入した新しい市民が設立した団体もある。

テーマ型市民団体の設立時期を見ると、1986年以降が全体の68.9%を占めている。特に、1996年以降は33.6%を占めており、最近、市民団体の設立が活発化し、市民活動が拡大しつつあるという見方ができる。また、静岡県全体と比べると、調査時点の差を加味しても、藤枝市の1996年以降の比率はかなり高いと言える。ただし、NPO法人の認証を受けたのは3団体のみで、今後の増加が期待される（図表9参照）。

図表9 市民団体の設立時期



注：調査時期が、藤枝市と静岡県に2年の差があるため、正確な比較はできない。

出典：藤枝市は『市民団体の活動実態把握に関するアンケート』（平成13年9月）、静岡県は『市民活動モデル調査報告書（静岡県）』（平成11年3月）。

特徴的な市民団体の活動は図表10に示すとおりである。藤枝市の市民団体の数及び活動量は、分野によってバラツキがあり十分とは言えない。しかし、行政への提案能力を有する団体、行政以上の専門能力を有する団体、行政がカバーしない公共サービスを開拓し提供している団体などがある。

図表10 藤枝市の主な市民団体の活動

団体名	主な特徴と活動内容
NPO 法人障害者生活支援センターおのころ島	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者が組織の代表 ・カウンセリング、社会生活力を高めるための支援、各種相談窓口の開設
NPO 法人静岡県教育フォーラム	<ul style="list-style-type: none"> ・フリースクール等の運営、いじめ、不登校、高校中退等のカウンセリング、野外活動等の体験学習など ・藤枝市外でも活動
21世紀の森づくり実行委員会	<ul style="list-style-type: none"> ・森林の専門家が主要メンバー ・市民の森の植樹祭の企画・実施と苗木の維持管理
やすらぎの会（藤枝市健康づくり食生活推進協議会）	<ul style="list-style-type: none"> ・会員には、保健委員のOGが多い ・栄養教室、料理教室、交流会などを各地区で実施 ・市の支援から徐々に脱皮
藤枝託児ボランティアサークル	<ul style="list-style-type: none"> ・役員が各地区の自治会員を兼務 ・代表を中心に強い結束 ・公的機関の催しや学習会などで託児サービスを提供 ・市側に対し無理な要望は避け、できる限り自分たちで行い、市の活動能力に応じた要望を行っている
消費者推進協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・環境・消費生活などの分野の4団体で構成 ・生活展の実施、古着回収 ・牛乳パック・廃油・アルミ缶の回収に取り組み、市に働きかけ、市が回収に乗り出した
ふじえだ女性の会	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉・教育・環境等の分野の20団体・グループで構成 ・フォーラムや学習会の開催、市長との懇談、フリーマーケットの開催 ・男女共同参画推進について市を先導

出典：市民団体へのヒアリングより作成。

第2の条件は、地域社会が自覚を持った市民・市民団体を受け入れ支えることである。ガバメントという統治形態に慣れ親しんできた地域社会にとって、公共サービスの担い手になろうとする市民・市民団体の出現は社会秩序を変化させることになる。そこで、従来の地域社会で主要な地位を占めている個人・団体が、新しい地域運営の主体の「抵抗勢力」となるか、「協力勢力」となるかが、協働社会実現の分岐点となる。

藤枝市は町内会・自治会⁽²⁵⁾の存在が大きく、いわゆる「古い」体質が残っている地域社会とされている。したがって、地縁団体とテーマ型市民団体とは協働関係ではなく対立関係になるのではないかという懸念が行政内部にある。

市民団体を対象としたアンケート調査によると、自治会・町内会との交流は、「行事などへの参加」が51.6%と最も多く、「特にない」が36.3%となっている（図表11参照）。

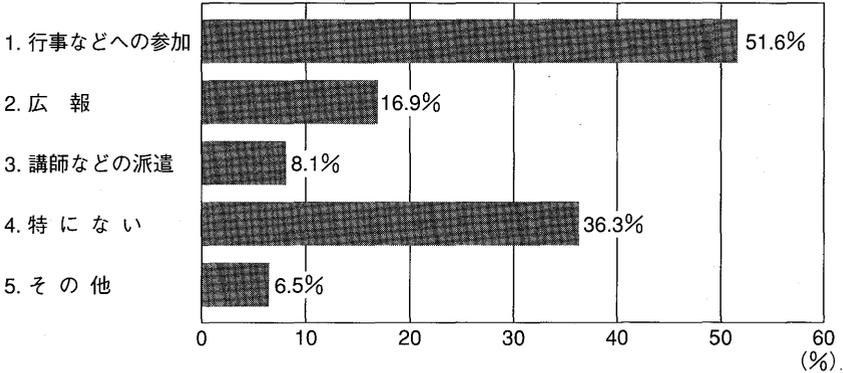
テーマ型市民団体から自治会・町内会への依頼事項としては、「行事などへの参加」（44.4%）、「活動場所の提供」（28.2%）、「活動資金の援助」（20.2%）の順となっている。一方、「特にない」は33.1%であり、自治会・町内会との交流が「特にない」という比率と同程度である（図表12参照）。

以上のように、テーマ型市民団体の約3分の2が地縁団体と交流し、地縁団体の協力を得て活動を展開している。

一方、地縁団体を対象にした調査によると、自治会・町内会は、環境、地域安全、福祉、保健、青少年の健全育成、男女共同参画の分野において、市民団体とイベントなどを共同開催したり、市民団体への活動に参加したりしており、いくつかの市民団体と協力関係にある。

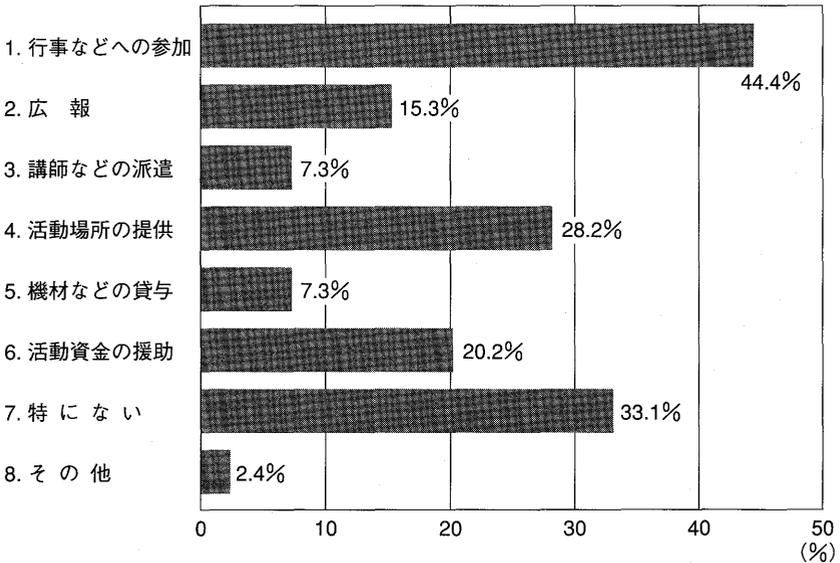
一般的に、自治会や町内会は、市民団体の発展を阻害する存在として見られがちであるが、藤枝市ではそのような判断が当てはまるような状況はなく、第2の条件も満たしているといえる（図表13参照）。

図表11 自治会・町内会との交流



注：複数回答

図表12 自治会・町内会への依頼事項



注：複数回答

図表13 地縁団体とテーマ型市民団体などとの関係

分野	テーマ型市民団体などとの関係
環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ・市と環境自治協議会との共催による「ごみゼロ(530)」運動への参加(自治会をはじめ子供会などが参加) ・市と消費者生活推進協会との共催による「みんなで考える生活展」への参加・協力 ・環境衛生自治推進協議会と消費者生活推進協会との意見交換会の開催
福祉	<ul style="list-style-type: none"> ・社会を明るくする運動(街頭指導) ・地区社協への参画
青少年健全育成	<ul style="list-style-type: none"> ・子供会との交流会の開催
男女共同参画	<ul style="list-style-type: none"> ・男女共同参画モデル地域事業への参加

(2) 自治体職員

1) 協働に対する理解

協働社会の実現には、協働を理解している自治体職員の存在が、当然、必要である。

藤枝市の10の部署⁽²⁶⁾に対するヒアリングにおいて協働に関して質問したところ、「参加は市が主体、協働は市民が主体で市が脇役」「参加は行政の決めたことに市民が従ってもらうことであり、協働は参加とは異なる」「協働とは、市民と行政が同じ土俵で考えること。すなわち、行政は市民レベルで考えることが必要。」「行政の側の意識改革も必要。行政が決めるのではなく、市民が満足したか否かが重要(たとえば、行政の観点から見ると、良いものではなくても)」といった意見が出された。市民参加と協働を区別しているとともに、対等の立場の必要性や市民による判断の重要性を認識していることは評価できる。

ただし、「全市的な団体でない」という意見もある。テーマ型市民団体には全市をカバーするようなものは限られており、自治会・町内会とは異なる協働形態を模索する段階にまでは達していない。

2) 求められる意識など

協働の三原則の確立も協働社会の実現に必要である。そのために、自治体職員には次のようなことが求められる⁽²⁷⁾。

①地域社会の構成員であることの認識

市民・市民団体とともに地域社会の課題の解決に取り組みためには、自治体職員も地域社会の構成員であるという認識を絶えず持つことが重要である⁽²⁸⁾。これは、地方公務員としての基本的な心構えというべきものであり、職員に対するヒアリングから、各職員はそのような認識を持っていると判断できる。

②市民・市民団体に対する理解力

多様性に富む市民団体のそれぞれの特質を十分理解し、行政に批判的な団体も公平に対応するといういわば「度量」の大きさが求められる。

藤枝市には、新住民は意識が高いと評価する職員がいる一方で、新住民は自己主張しすぎると指摘する職員もいる。これは正直な気持ちかもしれないが、自己主張を否定するような考え方では、相互理解の原則は成り立たない。自己主張する人をいかに地域運営に巻き込むかが今後の行政の見せ所である。

市民団体に関する見方として、「団体の資質は高く、活動するにあたり問題は見受けられないと思うが、活動に対する意識の差はある」というものがある。評価しつつも、多様性が認識されている。

市民・市民団体を理解するには情報が必要である。しかし、「町内会、自治会は身近に感じるが、市民団体は距離を感じる」「NPOと接する機会がないため、NPOに関するイメージがない」「道路関係では、老人クラブや小学校の生徒がごみ拾いなどを行っているが、情報がなく、どの団体がどのように活動しているのかわからない」といったように、現時点においては、積極的に市民団体などの情報を収集する姿勢はあまり見られない。

③市民・市民団体とヨコの連帯意識

「お上」意識を払拭し、市民・市民団体を上から見下ろすことをせずに、パートナーとして連帯意識を持つことが協働社会実現に不可欠である。

藤枝市職員の市民に対する見方として、「市民の意識は役所任せであり、自分たちがやるべきとは思っていない」「現在は、市が市民を引っ張って、市民を育てている。今後は市民が政策などを提案する番と言いたい。」「市民は、行政におんぶにだっこでなく参加を」「提案する団体があってもよい。ただし、

偏った考え方は困る」という意見があった。これらの意見の背後には、行政の枠組み、すなわち、ガバメントという統治形態の限界に関する認識、より良い地域運営には市民参加が不可欠という認識などがあると考えられる。しかし、これらの意見は多分に上から市民を見下ろしたものであったり、行政はサービスの側面を持つという認識が欠落していたりする。このような意識が払拭されない限り、対等の原則は確保できず、真の協働社会は実現しない。

3) 協働事業への取り組み

これまで、藤枝市で実施した協働事業（実施中も含む）を、立案—実施—評価という行政サイクル別に整理すると図表14ようになる。

立案段階では、地域防災計画や地区レベルの男女共同参画推進事業計画の作成が、市民団体と藤枝市の協働で行われている。実施段階の協働は、双方向型として交通安全運動やビオトープづくりなど、市民主導型・市民支援型として子育て支援や病院ボランティアなど、行政主導型として介護サービスなどがある。評価段階において、藤枝市では、福祉施設入居者の不満聴取を市民に委託している。このように、協働社会に向けた動きはすでに始まっていると言える。

(3) まとめ

藤枝市の市民・市民団体及び自治体職員の現状を見ると、協働社会の実現の可能性は十分ある。ただし、地域運営を担う自覚と知識を持った市民・市民団体は存在するものの、量の面で十分ではない。また、自治体職員は協働を理解している者が多いが、市民・市民団体を見下ろす意識があるとともに、情報収集が十分になされていない。全体として、自治体職員の意識の改革が遅れ、市民・市民団体が先行している状況にある。

図表14 分野別段階別の協働事業の実績

分野	立案段階	実施段階	評価段階
保健・医療・福祉		<ul style="list-style-type: none"> ・ふれあいサロン・会食会 ・介護サービス（委託） ・介護者相互の情報交換 ・身障者の生活支援 ・徘徊老人の探索 ・健康づくり（委員委嘱） ・病院ボランティア 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉施設入居者の不満聴取（委員委嘱）
まちづくり		<ul style="list-style-type: none"> ・樹木の選定（委託） ・花の管理 ・まちづくりを考える委員会 	
文化・芸術・スポーツ		<ul style="list-style-type: none"> ・芸術・文化意識の啓発 ・グラウンドゴルフ 	
環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ・色付きびん・廃油・牛乳パックの回収（市民団体の提案） ・やぶた湿地帯の保全 ・21世紀の森づくり実行委員会 	<ul style="list-style-type: none"> ・ゴミ出し指導，不法投棄の見回り ・河川，下水，公園などの清掃 ・ゴミ拾い，消毒 ・ゴミ減量運動 ・ビオトープづくり 	
災害救援	<ul style="list-style-type: none"> ・地域防災計画作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・防災，災害復旧 	
地域安全		<ul style="list-style-type: none"> ・交通安全運動 	
男女共同参画社会	<ul style="list-style-type: none"> ・地区レベルの男女共同参画推進事業計画の作成 		
子供の健全育成		<ul style="list-style-type: none"> ・子育て支援 ・不登校児・引きこもり児童の指導 	
その他		<ul style="list-style-type: none"> ・広報活動・連絡調整 ・駅前駐輪場利用者への指導（委託） 	

5 おわりに

財政状況の悪化と平行して、多くの自治体で市民や市民団体との協働を模索している。財政状況の改善のための協働は、後ろ向きの協働であり、市民や市民団体が行政に利用されるだけで長続きしない。

市民主体の地域社会の創造に向けての協働というような前向きの協働が望ましい。このような協働であれば長続きする可能性は大いにある。協働ということばが持てはやされる中で、協働の目的、そして協働を進めることによりどのような社会を築こうとしているのかを明確にする必要がある。

協働は、市民も地域運営の主体であるというガバナンスの統治形態に基づくものである。それにも拘らず、市民・市民団体のことばで語られる協働は限られている。今回の調査においても、ヒアリングした市民団体の中で協働ということばを聞くことができたのは1団体のみであった。行政が盛んに提唱するほどには、協働ということばは市民・市民団体の間には浸透していない。協働のあり方を検討するには、多くの市民を巻き込み、市民と行政の双方が意識を高めながら、双方が理解できることばで語る必要がある。そこには、あるべき論や求められる市民像といったようなものとは異なるものが出てくるはずである。

協働社会実現に向けた動きは、自覚を持った市民と意識の高い自治体職員が存在すれば可能である。今回、ヒアリングさせて頂いた市民団体の方々のお話を伺い、大いにその確信を得た。解決すべき課題が多く残されているが、気長な努力を期待したい。

注

- (1) 本稿では、市民団体として、市民活動を主たる活動としている団体を想定し、趣味などの自己実現や会員相互の親睦だけを目的とする団体は除外している。また、本稿では、自治会・町内会といった地縁団体も市民団体に含めている。
- (2) 本稿は『市民活動の実態分析及び協働・支援のあり方に関する研究 報告書』(2002年3月)のエッセンスを再構成し、加筆したものである。

- (3) ガバメントからガバナンスへの移行に関する議論は、聖学院大学政治経済学部馬場健専任講師によるところが大きい。
- (4) 利益追求のみを求めない企業も同様なことが言えるが、議論を市民団体に絞るため省略した。
- (5) 島田達巳は『自治体のアウトソーシング戦略』（ぎょうせい、2000年）の「まえがき」の中で、「コラボレーションは、アウトソーシングから進化した形態と捉えることもできる」としている。典型的な行政サイドに軸足を置いた協働の捉え方と言える。
- (6) 「市民活動の実態分析及び協働・支援のあり方に関する研究」を受託するに際して、藤枝市が本研究を市民主役の地域づくりを展開するためのものと位置づけていることを確認した。
- (7) 東京都の『「協働の推進指針」策定への提言』では、「行政とボランティア・NPOとが、相互の存在意義を認識し尊重し合い、相互にもてる資源を出し合い、対等の立場で、共通する社会的目的の実現に向け、社会サービスの供給等の活動をする事」、岐阜県の『NPOとの協働のあり方』施策提言書』では、「行政とNPOとの協働は、お互いが公共活動の共通の目的を達成するために、対等の関係で共同の事業を行い、それを通じてお互いの組織や活動を改革するという行動である。」と、それぞれ定義されている。
- (8) 大石田久宗「第1章 総論 深まる協働」（山岡義典編『協働社会のスケッチ』ぎょうせい、2001年）をもとに議論を発展させた。
- (9) このような市民支援型の協働を推進するためには、実効可能性を詳細に検討するのではなく、重要なポイントのみに検討内容を絞る必要がある。
- (10) 世古一穂『協働のデザイン』学芸出版社、2001年、p.3
- (11) シーズ＝市民活動を支える制度を作る会』のホームページ (<http://www.npweb.gr.jp/0502/0502.html>) には、「自治体のNPO支援政策一覧」として、より多く自治体の情報が掲示されている。
- (12) 松下啓一『自治体NPO政策』（ぎょうせい、1998年）p.18
- (13) 『横浜市市民活動推進検討委員会報告書』（1999年）及び『「NPOとの協働のあり方」施策提言書』（1998年）を参考にしてまとめた。
- (14) これらの市民参加は、渡辺俊一『市民版まちづくりプラン 実践ガイド』（学芸出版社、2002年）をもとに検討した。また、「意思決定」という市民参加もあるが、「……協力し合うこと」という協働の枠外に位置づけられるため、ここでは触れず、「3. 協働社会の課題」で議論する。
- (15) 渡辺俊一（2001年）は、これらのプロセス以外に、「公定」（公に意思決定すること）も加えている。プロセス設計段階及び立案段階における協働や市民参加の内容は、渡辺俊一（2001年）による。
- (16) 志木市が1億円以上の入札に関して市民から委員を公募したことは一つの例である。
- (17) 武藤博己編『分権社会と協働』ぎょうせい、2001年、p.252

- (18) ごく近い将来における野生での絶滅の危険性が極めて高い「絶滅危惧IA類」ほどではないが、近い将来における野生での絶滅の危険性が高いもの。
- (19) NPO全国フォーラム2001のセミナー「各地のNPO支援センターの動向を探る～その実践と役割」において、市民活動サポートセンターの管理運営を委託するNPOの選択基準が不明確な事例の紹介があった。
- (20) 三鷹市では、市民主体による地域運営ということから、「市民団体を支援する」という表現は使っていない。
- (21) 納税の応能原則を考慮するとこの議論は必ずしも成り立たない。
- (22) 静岡県『NPO活動に関する基本指針』（2000年）、平塚市『平塚市における「市民活動」推進の施策（提言）』（1999年）、横須賀市『市民活動促進指針』（1999年）を参考にしてまとめた。
- (23) 多くの自治体では、今回調査した藤枝市と同様に、補助金交付要綱に基づいて、個別の部署で特定の市民団体に補助金を交付していると思われる。しかし、我孫子市のように、個別の市民団体への補助金制度を廃止し、市民団体への補助金を公募制度に変更した自治体もある。
- (24) 首長及び地方議会も協働社会において重要な役割を担っているが、今回は調査対象外とした。協働社会における地方議会の役割については、田島平伸「第5章 協働型自治体議員論」（武藤博己編『分権社会と協働』ぎょうせい、2001年）を参照されたい。
- (25) 藤枝市には、自治会が45あり、その下部組織として町内会が173ある。
- (26) 社会福祉課、介護保険課、長寿福祉課、市民健康課、生涯学習課、道路河川課、公園緑地課、生活環境課、市民安全課、男女共同参画推進室
- (27) 谷本有美子は、「協働型」職員像として透察性、誠実性、戦術性を重要視している。（「第3章 「透察性」・「誠実性」・「戦術性」——“転職”を迫られる地方公務員」（武藤博己編『分権社会と協働』ぎょうせい、2001年））
- (28) 武藤博己「第1章 協働社会の構成」（武藤博己編『分権社会と協働』ぎょうせい、2001年）