

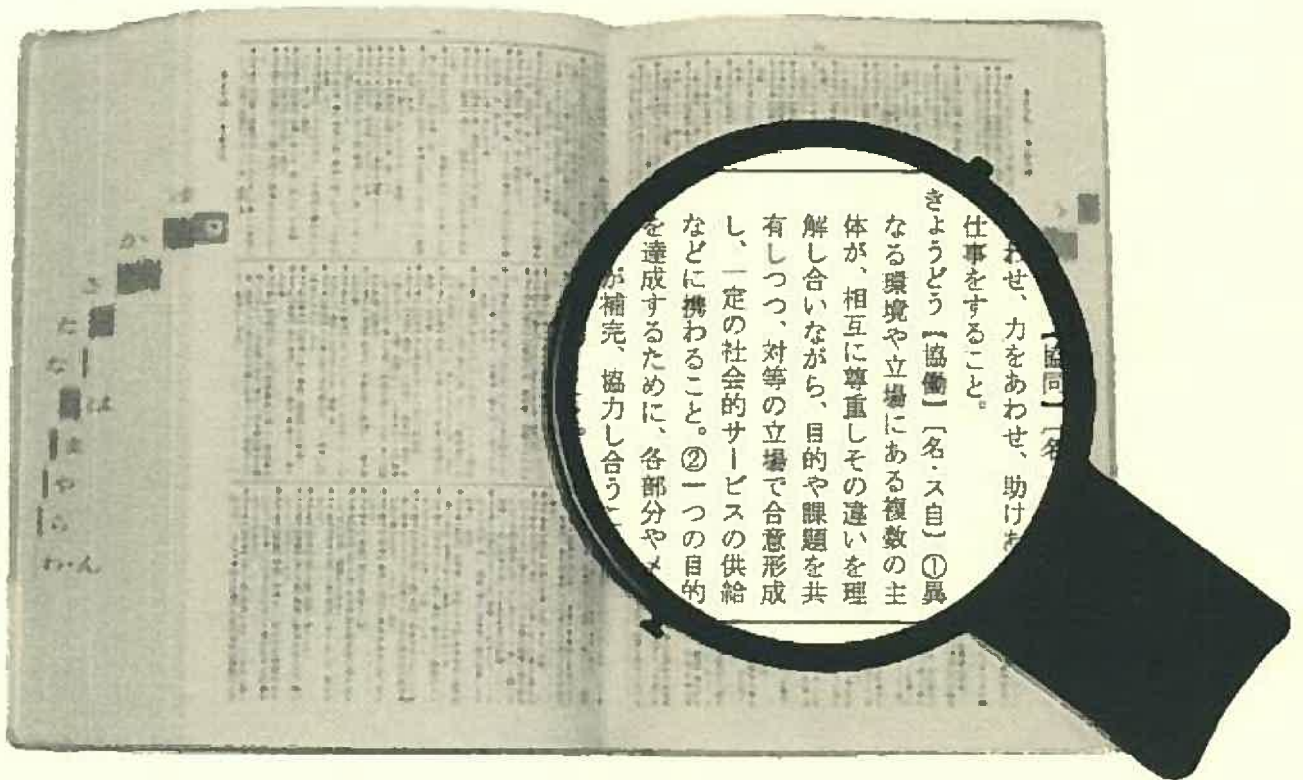


KAWASAKI CITY

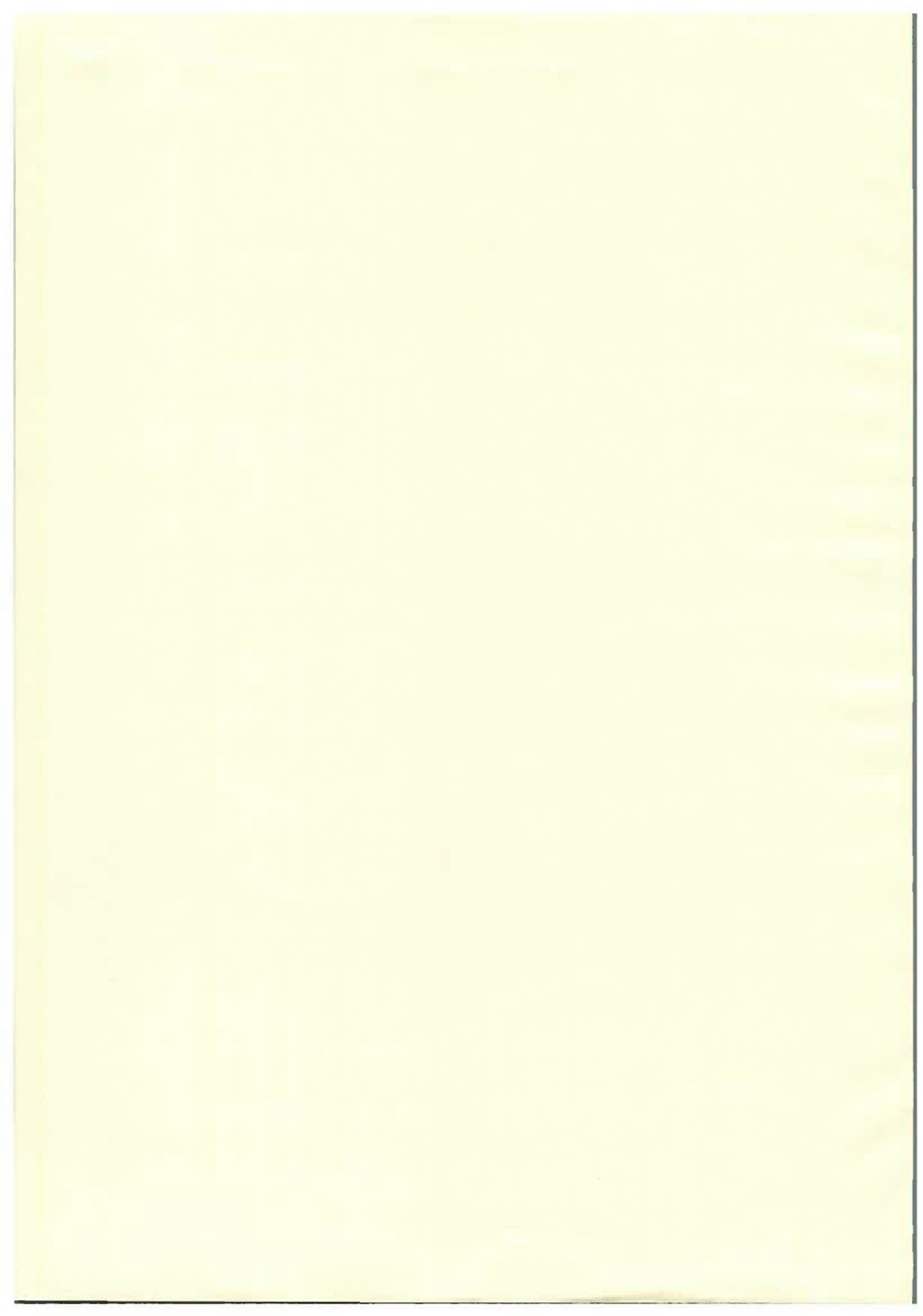
『協働のルール』

～新しい公共サービスのあり方とその手法を探る～

平成15年度政策課題研究 Bチーム 報告書



平成16年3月



まえがき

川崎市では、総合的・市民的視点から政策立案できる職員を養成することを目的として、「政策課題研究制度」を発足させ、今回で9年次目になります。今年度は、「協働のルール～新しい公共サービスのあり方とその手法を探る～」をテーマの一つとして設定し、公募と推薦による各局横断的な5名の若手職員の手によって、この報告書をまとめていただきました。

市民社会の成熟を迎えた今日では、これまでの地域で活動している地縁型自治組織に加え、市民自らが自分たちの手で積極的に問題解決に携わるため、さまざまな分野で自律的な活動主体が新たに生まれ、活発な活動を展開しています。1998年に施行された特定非営利活動促進法も、このような動きを後押ししています。このような市民社会の変化とともに、他方では国や自治体における行財政改革の流れも受けて、これまで行政が担うものと考えられてきた公共サービス・事業についても、介護保険制度や指定管理者制度などの導入からも明らかのように、行政だけでなく、民間事業者やNPO法人等が担うようになるなど、多様な主体が公共活動を行うようになってきていることは、もはや議論するまでもありません。

市民と行政との関係も、いままでの住民運動における対立関係や、補助金行政による一方的な依存関係などから、福祉の分野に代表されるように、互いに自律して自治を担い合う関係へと変化してきています。しかし他方では、都市型社会の進展により、ドメスティックバイオレンスや児童虐待、不登校など、今まで家族や地域内だけで解決してきた課題に対し、当事者間だけではなく、何らかの形で行政が介入しなければならないような事例も増え、新しい公共領域における問題も生じてきています。このような流れのなか、公共性の概念そのものが揺らぎ始めており、今後の協働型社会を見据え、公共性とは何か、改めて問い直す時期にきているといえます。

しかし、公共性の変容と市民社会の担う領域の急速な拡大に対して、行政内部におけるその制度設計や理論構築が必ずしも追いついていないのが現状と思われます。今後の課題として、行政が伝統的に担ってきた公共性と地域が担ってきた公共性を再整理し、行政と市民社会とがそれぞれどのような役割を担って自治を確立していくべきなのか、市民と行政の協働に関するあり方を双方が確認し理念を共有したうえで、協働に関するルールづくりを様々な側面を進めていくことが急務となっています。

このような課題背景から設定されたこの研究テーマに対し、研究チームでは、自らの業務における問題意識を「市民参加とは何か」「協働とは何か」「新しい公共とは何か」という概念にまでときほぐし、「協働」という言葉そのものへ正面から切り込んでいくことにより、言葉の持つ表面的な意味の議論ではなく、他都市の事例はもとより、本市の数次の総合計画から行財政改革プランに至るまでの「協働」への取組事例の検証作業を行っています。そして、具体的にどのような「かたち」がより本市にとって望ましいのか、具体的な「協働のルール」への提案に導いています。

市民自治がより深化していくこれからの社会を見据えて、現在本市では、新しい総合計画の策定や自治基本条例の策定作業を進めていますが、「協働」や公共性概念の議論は、市民の信託を受けた自治体が、その行政運営を検討していく上で避けて通れないものとなっています。そのような意味でも、この報告書は本市の施策にとって大変示唆に富んだものとなっています。より多くの方々に関心をもっていただき、この報告書をお読みになった御感想、御意見を多方面からいただければ幸いです。

最後になりましたが、今回の研究成果は、たいへん多くの方々の御協力によって作り上げられたものです。貴重な時間を割いてヒアリングに応じてくださった市民活動団体や市民活動事業者の方々、大和市職員の皆さま、多忙中、当研究チームへの参加を快く認めてくださった上司の方々、職場の皆さまに対して、あらためて感謝の意を表したいと思います。

2004年3月

総合企画局政策部

目次

はじめに・・・・・・・・・・ 1

第 1 章 協働とは何か？ 協働のルールとは何か？・・・・・・・・・・ 3

- 1 背景 —地方分権の推進と市民意識の変容— 4
 - (1) 地方分権をもたらした要因とポスト福祉国家の流れ 4
 - (2) 市民意識の変容と市民活動の活発化 4
 - (3) 民間活力の活用 ～川崎市行財政改革プランから～ 6
- 2 新しい公共とは 7
 - (1) なぜ協働が必要とされるのか 7
 - (2) 新しい公共 / 協働型社会 8
- 3 「協働」の定義 9
 - (1) 「協働」とは何か / 一般的な「協働」に共通の必要条件 9
 - (2) 「協働」の定義 10
 - (3) 「市民参加・パートナーシップ」と「協働」 11
 - (4) 「協働」は団体間の関係性の概念か 12
- 4 協働型社会を構成する主体の整理 13
 - (1) 協働のパートナーは誰か 13
 - (2) 市民活動団体等とは 14
 - (3) 民間企業との協働 14
- 5 協働のルールとは何か 15

第 2 章 他都市の状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 17

- 1 他都市の協働に関する条例等の比較 18
 - (1) 「協働」のルールの類型等 18
- 2 都市別事例 19
 - (1) 東京都 19
 - (2) 大和市 22
- 3 他都市の事例から 24

第 3 章 本市の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 25

- 1 本市における「協働」の考え方の変遷 —総合計画等から— 26
 - (1) 総合計画 26
 - (2) 川崎市市民活動支援指針 31
 - (3) 川崎市地方分権推進指針 33

(4) 川崎市行財政改革プラン	34
(5) まとめ	36
2 自治基本条例	36
(1) 自治基本条例とは何か	36
(2) 本市における検討状況	36
(3) 今後の方向性	37
3 これまでのパートナーシップ型事業の検証	38
(1) 市民健康の森	38
(2) 子どもの権利条例	39
(3) まちづくり推進事業 ～区づくり白書からまちづくり推進組織へ～	40
(4) まとめ	40
4 新たな事例検証	41
(1) フリースペースえん	41
(2) 市民自治創造・かわさきフォーラム	47
5 職員意識調査アンケートからの考察	50
(1) 調査の目的	50
(2) 調査方法等	51
(3) 調査結果の分析	51
6 市民活動団体等の実態からの考察	53
(1) 調査の目的	53
(2) 調査対象団体	54
(3) 調査方法等	54
(4) 調査結果の分析	54
(5) 調査結果のまとめ	56

第4章 協働企画「市民参加ってどういうこと？」ワークショップ 59

1 開催にいたるまで	60
(1) 麻生市民館市民自主学級	60
(2) ワークショップ開催までの経緯	60
2 開催概要	61
(1) テーマ選定理由	61
(2) ワークショップの設定	61
3 各グループの検討と5つのキーワード	62
(1) グループ[1]	62
(2) グループ[2]	63
(3) グループ[3]	64
(4) グループ[4]	64
4 ワークショップを終えて —成果と課題—	65
(1) 各グループの検討から見えてきたもの	65

- (2) 企画検討と運営について ～「協働の基本原則」から～ 66
- (3) アンケート結果から 67

第5章 「かわさき協働のルール」の提案 69

- 1 本市における望ましい「協働のルール」のカタチとは 70
 - (1) 条例化すべきか? 70
 - (2) 条例でどこまで規定するか? 70
 - (3) 「協働のルール」と自治基本条例 71
- 2 協働の基本原則 — 「協働」が「協働」であるために— 72
 - (1) 自主・自立の原則 72
 - (2) 目的共有の原則 73
 - (3) 対等の原則 73
 - (4) 双方向性（合意形成）の原則 74
 - (5) 相互尊重・相互理解の原則 74
 - (6) 自己変革の原則 75
 - (7) 価値創造の原則 76
 - (8) 公開の原則 76
- 3 協働型事業創出の指針 — “生み” “育て” “継続” させるために— 77
 - (1) 協働型事業の創出 77
 - (2) 協働形態の整理と選択 82
 - (3) 協働相手の選定方法 84
 - (4) 協働型事業の見直しと評価 85
 - (5) 協働推進体制について 88
 - (6) 恒常的な市民参加制度の整備 90
 - (7) 職員の意識改革 91

第6章 「かわさき協働のルール」策定に向けて 95

- 1 協働推進プランの策定と「かわさき協働のルール」検討体制 96
 - (1) 協働推進プラン 96
 - (2) 「かわさき協働のルール」検討体制 96
- 2 現状把握 96
 - (1) パートナリシップ型事業の検証 96
 - (2) 市民活動団体等の現状調査 96
- 3 「かわさき協働のルール」の提案から 97
- 4 自己変革 98
 - (1) 市民・市民活動団体等 98
 - (2) 行政 98

- 1 職員意識調査アンケート 100
- 2 市民活動団体等アンケート 115
- 3 協働企画ワークショップのまとめ 127
- 4 協働企画ワークショップアンケート 131
- 5 参考文献 134

おわりに・・・・・・・・ 136

はじめに

「協働」——74.2パーセント、「NPO」——96.7パーセント。

これらは、本研究の中で取り組んだ職員意識調査アンケートにおいて、それぞれの言葉について「よく知っている」「ある程度知っている」「聞いたことはある」という回答をした職員が占める割合の合計である。この決して低くはない認知度の一方で、実際に各自が抱くイメージは微妙に食い違い、いまだに一般的な言葉として定着しているとは言い難い状況でもあるのではないだろうか。

本研究のテーマは「協働のルール～新しい公共サービスのあり方とその手法を探る」である。私たち研究チームにおいても、当初から「協働」という言葉についての知識をあわせ持ち、共通のイメージを持つメンバーが集ったわけではない。その意味を解きほぐし、ようやく咀嚼できるようになるまで相当な時間を費やしてきた。また、研究を終えた現段階にあっても、どこまでその理解を深めることができたのか、自信を持って答えることは難しい。

しかし、『川崎市行財政改革プラン』の発表から約1年半が経過し、当初の見込み以上に落ち込んでいる市税収入や、市役所の内部改革、大規模事業等の新規着工凍結、市民サービスの見直しなど、どことなく暗い雰囲気漂う中で、市民が積極的に地域のまちづくりに参画し、「地域のことは地域で決めて実行する」市民が主役のまちづくりこそが、こうした状況を打開する大きな光明であるということを発見したのは、大いなる前進であった。

本市では、平成15年度から新たな総合計画づくりや自治基本条例の策定に向けた取組を始めている。これらの取組も、地域で生活する市民の協力がなければ、画竜点睛を欠くことにもなりかねない。

本報告書においては、こうした背景を鑑み、まず「協働とは何か」ということを解きほぐすことから始めている。次に、先進的な取組を見せる他都市の状況を学び、その上で本市における「協働」に関する考え方、取組の変遷に迫っている。

また、ここでは「かわさき協働のルール」の解答を導き出すことは目的としていない。なぜならば、「協働のルール」であるがゆえに、その策定過程も様々な主体の「協働」作業であるべきであると考えたからである。そのため、意見が分かれた箇所や、議論を尽くすことができなかつた点については、いくつかの考え方を併記することで一定の整理を行っている。今後市民も交えたカタチの検討組織を設置し、市民とともにルールを築き上げる際の参考資料として活用できる内容であることを期待したい。

なお、本研究を進めるにあたり、大変ご多忙な中にもかかわらず2度にわたってヒアリングにお付き合いくださったNPO法人たまりば代表の西野博之さん、市民自治創造・かわさきフォーラム終了後間もない時期に貴重なお時間をいただいた実行委員長の松井隆一さん、まだ暑い最中の突然の訪問にもかかわらず丁寧に対応してくださった大和市民活動課主幹の北島次郎さん、同じく副主幹の井東明彦さん、協働企画ワークショップに参加していただいた麻生市民館市民自主学級の参加者の皆さんと職員の皆さん、ヒアリングやアンケートにお付き合いいただいた職員の皆さん、研究を進めるにあたり多大な助言をいただいた総合企画局政策部専門調査員の棚橋匡さん、事務局職員の皆さん、また、最後までメンバーの背中を後押ししてくださった各職場の皆さんに、深く深く、感謝の意を表したい。

平成 15 年度政策課題研究 B チームメンバー

50 音順

氏 名	所 属
◎井川 秀雄	麻生区役所区民生活部区政推進課
○照屋 初美	総合企画局政策部（那覇市派遣職員）
中原 真理子	川崎区役所保健福祉センター地域保健福祉課
宮川 深	市民局市民生活部地域振興課
茂木 政樹	健康福祉局総務部庶務課

◎リーダー ○サブリーダー

第1章

協働とは何か？ 協働のルールとは何か？

「市民参加、市民参加」と繰り返されて久しい。時とともにその意味するところや取組は少しずつ変化し、最近では「市民参加」をそのまま「協働」と言い換える場合もあるようだ。しかし、実際には籠の中の鳥のように心無く繰り返すだけで、ニュースで流れるどこか遠い国の出来事のように、多くは心の表面を流れていくようにも感じられるのは、杞憂に過ぎないだろうか。それがただの“音”ではなく“言葉”として意味を持ち始めていると言えるのだろうか。市民と行政、両者の心の奥底に響いているだろうか。自らの血潮に流れるものとして実感しているだろうか。

今回私たちは「協働のルール～新しい公共サービスのあり方とその手法を探る」というテーマについて、約8ヶ月間の研究に取り組んできた。このテーマは、「協働」という概念がもはや遠い未来のものではなく、現実、今私たちが向き合っているものであるということを前提としている。そこで私たちは、「協働」という概念が示すものは何か、「協働」という言葉に込められた“意志”は何か、こうしたこの研究の源を探ることから始めることとした。

1 背景 —地方分権の推進と市民意識の変容—

(1) 地方分権をもたらした要因とポスト福祉国家の流れ

2004年(平成16年)4月1日、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」いわゆる地方分権一括法が施行されて4年が経過したことになる。この間の各自治体、中でも本市における取組、またその成果についてどのような評価をすることができるのかは別として、現在も私たちを取り巻く「地方分権をもたらした要因」について、中央政府と地方自治体の関係性の再構築という視点ではなく、「協働」という言葉を読み解く上での背景として触れておきたい。

1990年代半ばにおけるバブル経済崩壊の影響は、これまでの高度成長期の一端を支えた本市にとっても例外ではなく、深刻な財政危機としてその屋台骨を揺るがしている。平成9年度をピークに低迷を続ける市税収入や硬直化の進む歳出構造など、高度成長全盛期にその原型が作られた現在の施策体系・サービス提供体制——個人で解決できない課題や市場で購えない課題を次々と公共領域の中に組み入れてきた施策展開——では、今後部分的な改良を積み重ねたとしても、現行の市民負担で現行のサービス水準を確保することすら不可能な状況にある。

一方、予想を上回るスピードで進行する高齢化や少子化、一定の経済的成長を遂げた社会の中で多元化する価値観や市民ニーズの多様化など、その構造をより複雑化させている現代社会の中においては、「公平性」をその施策の基本理念として展開する行政だけでは対処しきれない課題が山積し、必要なサービスが必要としている人に届く、より身近な地域社会での対応が求められているといえることができる。

こうした状況下において推進される地方分権は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることがその目的とされる。かつてのような「福祉国家」としての政府が、積極的な社会保障の整備と完全雇用政策の推進によって国民の生活の安定と福祉の増進を図ろうとしてきた体制だけでは、この目的を達成することは困難である。換言すれば、全国的公共性を達成するためのナショナルミニマム(国家最低水準)による中央主導の政策スタイルから、地域的公共性を達成するためのローカルオプティマム(地域最適水準)による地域や市民との協議・協調を基本とした政策スタイルへの転換が求められているということである。

このように見てみると、地方分権は行政の財政状況改善のために行われているもの、行政の失敗の尻拭いをさせられているもののようにも感じられてしまうが、必ずしもそう言いますることはできない。そのもう1つの大きな要因は、市民自身が「物質的な豊かさ」の次に求めたものにあっただと言われている。

(2) 市民意識の変容と市民活動の活発化

「豊かさとは何か」という命題は、一定の経済的成長を遂げた近年になって随所で掲げられるようになり、国や地方自治体などの各種公務員試験や民間企業の入社試験など、さまざまな場面で一般的な課題として取り上げられてきた。その背景としては、「物質的な豊かさ」と引き換えに失ってきた「心の豊かさ」に気づき始めた人々の意識が次第に顕在化し、さまざまな形で自分自身に関すること以外の分野へと関与するような活動へと発展してきたことが挙げられるだろうか。また「心の豊かさ」とは、決してこれまでの時代で求められることのなかったものではなく、「物質的な豊かさ」を激しく求めるがゆえにその影に身を潜めては

いたものの、「人はなぜ生きるのか」という根本的な問いかけに対する別次元からの回答として、常に存在するものであったということもできるかもしれない。

ともあれ、経済的には世界第2位の所得を誇り、「物質的な豊かさ」についてはかなりの次元まで達成しえたということが出来る現代日本において、いまや耐久消費財といえども、その豊かさの指標たりえるものではなく、新たな機種が発売されては買い替えを繰り返し、その欲求はとどまるところを知らない。その一方で、こうした際限ない消費に満ちた現代社会に対して警鐘を鳴らす公害問題などをきっかけに、かつては「私」の外側に存在するものとして「公」にその解決をゆだねてきた課題を、次第に自らの手に引き寄せ始めている傾向性をうかがうこともできる。これは、「物質的な豊かさ」を手に入れることでは達成し得なかった「心の豊かさ」を手に入れるための必然的な欲求、自己実現の自然な発露であると考えられるものである¹。

こうした市民意識の変容を受けた動きは、大きく分けて2つの流れとして説明することができる。1つは、まちづくりに関する決定権を、行政から市民へと引き戻す市民自治の流れであり、もう1つは、行政による公共サービスの一元的供給から、複数の主体による多元的供給への変化の流れである。

第1点目の「まちづくりに関する決定権」については、改めて前提として確認するまでもなく、わが国の主権者は国民であり、この構図は地方自治体においても同様である。中央政府であれ地方政府であれ、市民の信託により運営されるものであって、主体者は市民でなくてはならない。しかし、現実にはかなりの部分でこの構図が逆転してきたことが指摘されている。その要因としては、政策決定過程における評価制度の欠如、専門的な縦割り組織ゆえの総合的な視点の欠如、行政情報の公開不足、投票率に見られる市民の政治的関心の低下など、様々なものが挙げられているが、ここではその原因や乖離の程度を検証することが目的ではなく、その状況が徐々にではあるが転換してきたことを確認できればよいと考えている。

その転換の兆しは、市民側においては、公害問題に対する市民運動のような、行政の政策の不十分性や失敗を問題視する「反対・抗議型の市民運動」に加え、市民自ら課題を整理し解決策を提案する「問題提起・提案型の市民運動」が活発化してきたことに見ることができるだろう。また、行政側についていえば、従来の審議会形式だけではなく広く市民を公募して検討委員会を組織するなど、新たな市民参加制度を定着させようという姿勢に見ることができるだろう。こうした「まちづくりに関する決定権」を行政から市民へと取り戻そうという流れは、未だ十分であるということではできないが、その障壁を取り除く中で少しずつ勢いを強めながら進められている。

第2点目の「多様な主体による公共サービスの供給」については、一面的ではあるものの、NPO法人²として認定された団体数からもその傾向性を垣間見ることができる。内閣府の統計によると、特定非営利活動促進法（以下「NPO法」という。）が施行された1998年（平成10年）12月1日からの全国のNPO法人認証件数は、2004年（平成16年）1月31日現

¹ なお、平成12年度国民生活白書では、「ボランティアが深める好縁」と題して、「職縁社会」に代わる時代変化を象徴するものとして「ボランティアとNPOの活動」を取り上げており、背景として国民意識の変化なども検証されているため、参照していただきたい。<http://www.npo-homepage.go.jp/sonota/sonota-top.html>

² NPO NPOは、継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称。「NPO法人」という場合には、特定非営利活動促進法に基づき法人格が付与された特定非営利活動法人を指すと解されるが、単に「NPO」という場合、法人格の有無は関係ない。<http://www.npo-homepage.go.jp/>

在、累計で15,296件（解散数含む）である。2003年（平成15年）2月末までの認証数の累計は10,089件であるため、その後1年も経たないうちに5,000を超えるNPO法人が新たに認証されたこととなる。この他にも、あえて法人化することを望まない市民活動団体等³の存在も考えると、実態としてはこの数倍の団体が各地域で活動していることが予想される。こうしたNPO法人に代表される市民活動団体等の活動分野は様々であり、一概に公共サービスの供給主体として自立した活動を展開していると判断することは難しいが、1990年代後半から伸びを高めるボランティアの数やその活動分野からも、行政や民間企業のサービスでは対応することの難しい分野に対して、多様な主体が需要者側から供給者側へと転換し、かつて公共サービスを供給するのは行政だけであったという固定観念を打ち崩し始めていることを確認することができる。

なお、本市における市民参加の歴史については、平成12年度政策課題研究Aチーム（以下「市民参加チーム」という。）『分権時代にふさわしい市民参加手続のあり方について』の報告書15ページ以下に詳しい。これまで述べてきた世の中の流れが本市においても例外ではなかったことを示すものとして、ぜひ参照していただきたい。

(3) 民間活力の活用 ～川崎市行財政改革プランから～

2002年（平成14年）9月、市長の定例記者会見の席上で『川崎市行財政改革プラン』（以下行革プランという。）が公表された。ここでは、市の財政状況が非常に逼迫していること、このままの財政運営では数年後には民間企業の破産に相当する財政再建団体へと転落する恐れがあること、それが決して大げさな表現ではないことなど、財政危機を宣言すると共に高度成長期の日本を支えた川崎の悲鳴ともいうべき財政収支状況が明らかにされていた。そしてこうした現状に対処するため、市役所の内部改革を徹底的に行う「行政体制の再整備」、新規着工の大規模事業等については原則として3年間凍結し、すべての公共事業・普通建設事業を抜本的に見直す「公共公益施設・都市基盤整備の見直し」、真に必要とする人々に、必要なサービスが、迅速に、適正な費用で選択的に提供される環境をつくりあげる「市民サービスの再構築」を3本の柱として、新たな「川崎再生元年」の取組が本格化した。

行革プランの内容については、第3章1で取り上げており、ここでは簡単に紹介する程度にとどめておくが、その基本的な考え方として示されている「民間部門と公共部門の役割分担」と「民間活用型公共サービス提供システム」について、「協働」に関する背景として若干触れておきたい。

厳しい財政状況を前面に出した行革プランの書き方から素直にその内容を読み取ると、財政危機にある行政の建て直しのために民間部門を活用するような文脈の存在を感じてしまう。新しい行政経営の考え方に基づけば、こうした方向性があることも否めない事実ではあるが、地方分権の大きな目的である豊かな地域社会の創造に向けた取組として、それだけで十分なものということができるのだろうか。

公共部門の新たな担い手として、行政以外の民間部門を活用することの目的の1つは、肥大化した行政体制を適正な規模へと再構築し、民間活力を引き出すことで、「市民が求める質の高いサービスを、効率的かつ多様に享受できる環境を作り上げる」ことにあると考えるこ

³ 市民活動団体等については、本章4-(2)において定義する。

とができる。

しかしここで重要なことは、行政運営を適正化することが最終的な目的なのではなく、その結果、市民活動団体等をはじめとする多様な活動主体が積極的に公共性に関与し、豊かで個性的な地域社会を創造することが大きな目的であるということである。

言い換えると、民間活力の活用が、行政経営の適正化を図ることで地域社会の再生を目指すという視点に基づくものなのか、市民活動等の積極的な取組を推進することで地域社会の活性化を図るという視点に基づくものなのかということである。

こうした導入部分の違いは、表裏一体であるがゆえに、「結果的には同じなのではないか」「具体的な施策としては大差ないのではないか」という疑問が浮かんでくることも否めない。しかし、私たちはやはりこの部分にあえてこだわりたいと思う。なぜならば、NPO法人等に代表される市民活動団体等の最も大きな特徴は、その使命性（使命感をもって活動に取り組んでいること）にあると考えているからである。多くの市民活動団体等は、決して肥大化した行政機構の補助をしようとする目的で活動しているのではない。自ら市民社会を構成する一員としての自覚を持ち、その責任を果たすべく活動しているからこそ、結果として市民生活を活性化し、いきいきとした、活力のある、豊かな地域社会の再生に寄与することができるのである。

よりよいまちづくりを進めるためには、仕組みとしての制度や体制づくりも重要な要素である。しかし、その仕組みを動かすのは人——現実に生活する市民であり、そこで働く事業者であり、行政職員——である。ゆえに施策の背景にある方向性やものの考え方、思想・哲学が大きな影響力を持つことは明らかではないだろうか。思想や哲学などというものは目には見えないが個人の行動を左右する。ゆえに社会の命運をも変えてゆく。このことはすぐに効果として現れるものではないかもしれない。しかし、一定の期間が経過すれば確実にその差が現れるものと考えている。

2 新しい公共とは

(1)なぜ協働が必要とされるのか

社会的背景および地方分権をもたらした要因等から考えると、現行の市民負担での行政による一元的な公共領域の維持・実現は、ほぼ不可能なものであることがわかる。市民は、税の大幅な負担増を引き受けて、昨今の社会情勢に一致した多様な行政サービスを楽しむことも可能であるが、その選択をすることはしない。負担増を嫌うということもあるが、現時点において市民自らが市民活動団体等の活動に参加し、豊かな地域社会を構築するために活動している状況から考えても、行政による一元的な公共領域の維持・実現が望ましい姿ということではできないからである。それよりも、市民が今後ますます自分達自身で、可能な限り身近な課題を解決しようとする傾向にあることは前述のとおりである。逆に、将来的に地方分権が進展して活発な市民活動団体等が数多く地域で活動し、あらゆる公共サービスの提供が行政から離れたところで行われるようなことがあったとしても、行政が一切の活動を停止し、市民活動団体等の相互扶助により地域社会が運営されることも考えにくい。なぜならば、そこには何らかの調整機能や決定機関が必要だからである。

このような極論はともかく、それぞれの行動原理の違いから考えると、行政は法律や予算

に基づき、「公正性」、「公平性」を重視して大多数を対象にサービスを提供しようとするがゆえに、その隙間に存在する小さな欲求、少数者の利益に応えることは困難である。これに対して市民活動団体等は、「信頼性」と「安定性」にやや欠ける側面が存在する一方、その自発性を源とする「他者に尽くそう」という勇氣と情熱があるからこそ、「即時性」に優れ、「多様性」、「地域性」へのきめ細やかな対応が可能であり、その能力に大きな期待が寄せられている。これらのことは、時としては両者がそれぞれ独自に活動するよりも、互いに協力し補い合うことで新たな価値を創造する可能性があるということを示しているともいえよう。

地方分権推進の目的は、豊かで活力ある地域社会の創造にある。行政が単独で公共サービスを供給してきた「古い公共」に代わって、多様な主体がうまく連携・協働して公共サービスを供給する「新しい公共」を創造することにより、今までにはない新たな価値——人の顔が見える豊かな地域社会——を生み出していくことが期待されているものと考えたい。

(2) 新しい公共 / 協働型社会

「新しい公共」とは、「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」によれば、「市民、市民団体、事業者及び市が協働して創出し、共に担う公共」のこととされている。これまでの行政による一元的な政策判断に基づく公共に対して、複数の主体による多元性を基本とした公共のことである。

換言すれば、これまで行政があらゆる公共的な課題を独占的に解決してきたこと、その決定や執行を市民が行政に依存してきた体系・構造を「古い公共」と定義すると、「新しい公共」とは、地域社会が必要としている公共的なサービスを、社会を構成する多様な主体（市民、市民活動団体、NPO法人など）が、共に担って生み出す体系・構造であると定義することができる。

これまでも、地域において公益的な活動を担ってきた団体は数多く存在する。「公共」を行政に依存してきたという考え方に疑問符をつける人もいるかもしれない。しかし、程度の多少の違いはあっても、そうした団体が行政との結びつきをもって活動してきたことも否定できない事実である。NPO法人に代表される行政から自立した活動団体への期待が高まっている昨今の社会情勢を見ても、「新しい公共」のうねりを事実として認識しておく必要があると考えている。

ここで重要なのは、行政以外の多様な主体も、自ら「公共」を担うものとしてその責任を自覚し、活動に取り組むということである。それは決して行政が担うべき公共分野を補足するということではない。行政が行う「公共」施策をお手伝いするという姿勢では、「新しい公共」は成立し得ないのである。

しかし、何が「公共」であるのか、そのうち行政が担う分野は何か、地域で担う範囲はどこまでなのか等という課題は、時代によって変化するものであり、一律に固定的な定義をすることは難しい。一度役割分担を決定したとしても、状況に応じて柔軟に見直していくことが求められる。またその際にも、行政と市民や市民活動団体等が幅広く協働して検討することによって、役割分担を明らかにしていくことが必要である。行政が「新しい公共」の気運を安易に利用し、行政として責任をもって取り組むべき分野についても、地域で担うものとして一方的に押し付けるような事は、厳として慎まなければならない。

なお、「協働型社会」とは、こうした「新しい公共」が成立する社会のこと、すなわち、社

会全体を大きく私的領域と公的領域に分けた場合、公的領域についても多様な主体が積極的に関わり、共に支えていく社会のことを指すものと考えている。

3 「協働」の定義

(1) 「協働」とは何か / 一般的な「協働」に共通の必要条件

近年、「協働」という言葉が氾濫しているともいわれている。確かに、使用する人や場面によってその意味するところが微妙に異なっているようにも感じられる。「参加から協働へ」という文脈で、「市民参加」の次の段階にあるものとして捉えている場合もある。しかし、こうした流れを一概に新しい言葉を使いたがる人間の傾向性として簡単に排除することはできない。言葉というものはその時代背景等を反映して、新たなダイナミズムを求めて創造されるという側面をもつ場合があるからである。

先行研究においては、「協働」は「新しい公共」を創造する主体間の関係性を表すものとしてこれまで一般的に用いられてきた「共同」や「協同」よりも、行為・行動に着目した言葉、複数の主体が関係性を持つことによって何らかの新たな価値を創造するという結果までも含んだ言葉、コラボレーションやコプロダクションの訳語、等と定義付け・解説されている⁴。

しかし、これでは具体的にどういうことを指し示すのかよくわからない。そこで、一般的に「協働」という言葉を用いる際、そこに共通して含まれる要素が、程度の差こそあれ存在するものと仮定して、それを「協働」の必要条件として明らかにしてみたい。

①複数の自立した主体が存在すること

「協働」が主体間の関係性を表すものであることから、少なくとも2つ以上の主体が存在し、それぞれが自立して自主的な活動を展開していることが前提となる。

②各主体が異質であること

市民活動団体等と「自治体が連携する意味があるのは、両者が『異なる』からである」⁵。「同様の性質を有する組織が連携しても規模の拡大だけで、質的向上にはならない」⁶。

③目的を共有すること

前述①のとおり、基本的に異なる立場において、独立した活動を展開している主体が連携する際には、少なくともその連携が望まれる活動の方向性や目的、解決すべき課題に対する認識が一致していることが必要である。

④相互に尊重し、相互理解を図ること

「新しい公共」を構成する主体として、それぞれがお互いを尊重しその違いを理解し合うことが重要である。尊重し理解するということと、相手方の主張を鵜呑みにすることは異なる。時には徹底した議論を行うことも必要である。

⑤新たな価値を創出すること

「協働」することが求められるのは、それによって新たな価値を創出することができる場合である。各主体がそれぞれ独自の活動を行うことで高い生産性を確保することができるな

⁴ 辻山幸直編『協働型の制度づくりと政策形成』（ぎょうせい、2000年）216ページ、松下啓一『新しい公共と自治体』（信山社、2002年）36ページ等を参照。

⁵ 山岡義典「NPOと自治体はなぜ連携する必要があるか」『都市問題』91巻1号（2000年）5ページ。

⁶ 前出『協働型の制度づくりと政策形成』239ページ。

らば、あえて「協働」する必要はない。ましてや、「協働」することで新たに調整する事務などが増加するだけで、そうでない時よりも成果が低くなる場合などは問題外である。なお、新たな価値の創出という場合には、何らかの行動の結果であることを想定している。

「新しい公共」という考え方にも、行政が一元的に「公共」を担うよりも多様な主体が「協働」で担う方が効果的であるということが含意されている。

(2) 「協働」の定義

前述のように、一般的に「協働」という言葉を用いる際に共通して含まれる要素などから考えると、ある程度広い概念で「協働」という言葉を捉えることも可能である。しかし、「協働のルール」策定に向けた検討を進める本研究では、現在の地域における「公共」の主要な担い手である行政として、具体的な施策展開により「古い公共」から「新しい公共」へという社会システムの転換を図ることを目指した取組を行いたいと考えている。そのため、各主体の自立した活動が求められるとしても、相互にある程度の影響を及ぼしうる直接的な関係性が必要となる。

そこで私たちは、本研究における研究対象としての「協働」については、一般的なそれより厳しい条件をつけ、絞り込んだものとして整理した。その条件については、「協働」の定義に含まれるべき要素として、第5章にて「協働の基本原則」⁷として詳しく述べることにしたい。

とはいうものの、これまで整理した条件から「協働」という言葉の意義を定義するとしても、1つの文章として表現することはそう容易なことではない。このことは、各都市におけるその定義が統一されていないことから、おおむね推測することができる（次ページ表1-1参照）。

これらの定義に共通することは、一定のキーワードを「協働」に必要な要素として考え、「協働」という言葉の意味をわかりやすく伝えるために、そのうち何点かを選択して1つの文章としてまとめたものということである。どのキーワードを選択したかによって、それぞれ少しずつ定義が異なっている。全てのキーワードを盛り込むことも可能ではあるが、あまり長々とした文章にするとわかりにくく、望ましいことではない。

そこで今回私たちは、他都市の状況や本市のこれまでの取組などを踏まえつつ、いくつかのキーワードを選択し、本章で一定の定義を行うことにした。すなわち、私たちが研究の対象とする「協働」とは、「行政と市民活動団体等とが、相互に尊重しその違いを理解し合いながら、目的や課題を共有しつつ、対等の立場で合意形成し、一定の社会的サービスの供給などに携わること」である。

⁷ 協働の基本原則 ①自主・自立の原則②目的共有の原則③対等の原則④双方向性（合意形成）の原則⑤相互尊重・相互理解の原則⑥自己変革の原則⑦価値創造の原則⑧公開の原則。詳細は第5章2参照。

表1-1 各都市における「協働」の定義

都市名	出典	「協働」の定義
東京都	協働の推進指針	行政と社会貢献活動団体との協働は、相互の立場や特性を認め、共通する課題の解決や社会的目的の実現に向け、サービスを提供するなどの協力関係をいいます。
大阪市	ホームページ	協働：市民と行政が対等の立場でお互いの役割を認識し、協力しながら課題に取り組むことを意味します。
横浜市	協働推進の基本指針（第一次案）	公益的サービスを担う異なる主体が、お互いの特性を認めあい、自主性を尊重した対等の関係のもとに、目的を共有して地域課題や社会的な課題を解決したり、新たな仕組みや事業を創り出す取り組みとその成果をいいます。
横須賀市	横須賀市市民協働推進条例	「市民協働」とは、市民、市民公益活動団体、事業者及び市がその自主的な行動のもとに、お互いに良きパートナーとして連携し、それぞれが自己の知恵及び責任においてまちづくりに取り組むことをいう。
大和市	大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例	市民等、事業者及び市は、相互理解を深めながら対等の関係で協力・連携し、新しい公共の創造に貢献する（以下このことを「協働の原則」という。）。

(3) 「市民参加・パートナーシップ」と「協働」

本章の冒頭でも指摘したとおり、これまで進めてきた「市民参加」をそのまま「協働」と言い換えている例が時々見受けられる。本市各区においても、平成14年度に「魅力ある区づくり推進事業費」が創設されると共に、「区パートナーシップまちづくり事業」という費目が、特に大きな説明もなく姿を消した。このように見てみると、これまで本市の施策において頻繁に用いられてきた「市民参加」や「パートナーシップ」という言葉と、「協働」という言葉・概念の異同について、明確な整理がなされないまま、時代の流れと共に言葉遣いに移り変わってしまってきていると指摘することもできる。そこで、今後「協働のルール」を市民と行政との共通認識として位置付けていくためにも、混乱した形で用いられている「参加」、「パートナーシップ」と「協働」という言葉について、一定の概念整理をしてみたい。

これまで、個人としての市民が個別に行政とかかわる従来型の「市民参加」においては、権限と責任の位置付けが不明瞭であったり、議論の場の設定がなかったりする結果として、総花的、個別的、陳情的要求が提出されるにとどまることが多かった。また、どうしても行政主導による形式（タウンミーティング、モニター制度、世論調査、公聴会、陳情・請願など）が多く、「アライバイ的・形式的」な印象が根強く残っていることも少なからず感じられる。さらに本来「参加」とは、どこかに参じ加わるということを意味する言葉であって、自分とは別のところに主体となるものが想定されているようなイメージがある。行政と市民との関係においては、まちづくりの主体は行政にあるようなイメージである。

「参加」と「協働」を整理している一例として、狛江市の「市民参加と市民協働の推進に関する基本条例」がある。ここでは「参加」を「個人として行政活動に関わる」もの、「協働」

を「団体として行政活動等に関わる」ものとしている。「一般的な用語としての参加や協働の意味はもっと幅広くても良いと思うが、自治体行政に関わる政策用語として用いる場合は、これくらいの絞込みが必要ではないか」⁹という考え方に立っている。

このような整理が適切であるかどうかはわからないが、その背後には、混同する「参加」と「協働」という概念を明確に分けて考えたいという意志を感じることができる。

様々な見解があるものとは思いますが、「市民参加」と「協働」の大きな違いは、その活動の主体が、行政と市民、どちらか一方なのか双方なのか、市民自治に対する責任を、それぞれの主体がどれくらい自覚し分担することができるのか、ということではないだろうか。

市民自身が自治における主体であることを自覚し、自らに課せられた責任に基づいてまちづくりに取り組むためには、総花的な、個別要望的な意見を表明し続けるわけにはいかない。そのためには、個別の市民が単独で行政とかかわるのではなく、市民同士で議論する場を設定し、市民自身が意見の調整に取り組むことで、行政のみが地域における公共性を担う主体ではないという認識を強めていく必要がある。行政としても、その結果として出された提案等の位置付けを明確にするなど、システムとしての市民参加制度の確立を目指す必要がある。

行政が主体的に取り組む施策に市民が参加・参画していくことを「市民参加」と定義するならば、今後も「市民参加」はシステムとして継続していくものであり、「市民参加」と「協働」はシステムとしては別のものであると考えることができる。今後は「市民参加」という形式をとる場合にも、その内実において「協働のルール」が遵守され、自治の主体者としての市民の取組が存在することが重要である。これが協働型社会における「市民参加」のあり方の根幹に関する部分ではないかと感じている。

こう考えると、「市民参加から協働へ」という表現は、「市民参加」の次の段階として「協働」が存在するわけではないため、適切な表現であるかどうか疑問である。しかし、時代的な流れを意識して用いるとすれば、大きな流れを感じさせるものとして有効である。

最後に「パートナーシップ」についても少々ふれておきたい。用語自体の細かい定義はさておき、これまで本市が展開してきた「パートナーシップ型事業」については、「協働」という言葉が一般化する前の段階として、より市民に受け入れられやすい言葉を用いることで、市民と共に事業に取り組んでいくことを最重要課題として掲げてきた本市の姿勢を垣間見ることが可能である。今から振り返っても、十分に新たな「協働型事業」として位置付けることができるものも少なくない。しかし、それをあえて遡ってまで「あの事業は協働型」というような再定義をする必要はないと思われる。これも時代の流れの転換期における本市の施策展開の歴史として、改めて確認することに意義があると考えている。

(4) 「協働」は団体間の関係性の概念か

前述のとおり、「協働」は団体と団体もしくは組織と組織との関係に関する概念であり、市民個人が行政と協働することはないとする見解がある。確かに、地域における公共領域の最も大きな担い手である行政と、市民個人が対等の関係で「協働」して社会的サービスの提供などに携わることは、常識的に考えてかなり厳しい。また、異なった考え方をもち市民1人

⁹ 山岡彦典「協働の土台としての市民参加の重要性」『都市問題研究』第55巻第10号（2003年）6ページ。

ひとりとの間で、1つひとつの課題を調整していたのでは、実際には何も推進することはできないし、その1人の意見がどれだけの市民の声を代表したものであるかということについても、公平性を常に念頭におく行政としては、疑問の目で見ざるを得ない。

さらには、自治体は市民によって構成されるものであり、その運営が行政等に信託されているのだから、市民はパートナーではなく主権者であるという考え方もある。

しかし、これらのような考え方を考慮しても、市民個人が自らの責任において、可能な範囲で公共領域の担い手になることも可能ではないかと思われるし、単に1人ひとりから意見聴取するのではなく、市民同士の合意形成の場があれば、それぞれの要望を地域の課題へと昇華させることもできるように思われる。また、それぞれの自発的な意思に基づいて主権の行使としての参加を行い、行政に信託した活動についても、よりよい地域社会づくりを目指してその責任等を自らの元へと引き戻し、改めて行政と協働して活動に取り組む場合もあると考えることはできないだろうか。

こうしてみると、「協働は団体間の関係である」と限定することが絶対必要条件なのではなく、そこに内在する要素——市民側も団体である必要性——こそが重要であると解することができる。そしてその内在する要素とは、①市民個人が自発的意思により集まった集団は、その内部においてそれぞれの要望や意見を調整し、集約し、合意形成を積み重ね、単なる個人々の要望や考え方を一歩も二歩も越えて、「市民総体」、「地域総体」としての立場に立った、自律した考え方を持つ主体として活動することができる、ということであり、②市民個人と行政の一担当者との間の人間関係というような不安定な関係ではなく、安定し継続的した、組織としての開かれた関係が望まれる、ということである。そこにこそ団体としての優位性を期待されていると換言することができる。これは、「市民参加と協働の違い」について述べてきたとおりである。

すなわち、「協働」関係においては、市民は個人として主体的に参加することが想定されているが、市民個人が単独に関わるということではなく、一定の集団としての議論の場（組織化されていなくてもよい）を経て、安定した関係性を構築するということが重要なのである。

4 協働型社会を構成する主体の整理

(1) 協働のパートナーは誰か

協働型社会は、行政や市民活動団体等をはじめ、個人で活躍するボランティア、民間企業など、幅広い主体によって構成されていると考えることができる。「協働のルール」のあり方を検討する際にも、行政のパートナーとしてどの主体をその主たる対象として考えていくかということが、大きなポイントになる。それぞれの特徴の違いを意識しながら検討をすすめることも重要なことではあるが、あまりそのことを意識しすぎると、焦点がぶれてしまい、効果的なルール策定に悪影響を及ぼすことも否定できない。

そこで今回は、研究テーマである「協働」という考え方の根底にある目的が、市民自治による豊かな地域社会の創造にあることや、地域における公共的サービスの提供主体としての活躍が期待されていることなどから、主として「市民活動団体等」を対象として、行政との「協働」のあり方について検討していきたいと考えている。

なお、このことは決して他の主体を排除するものではない。横須賀市では、NPOに対す

る支援のルールが、行政と町会・自治会との関係性を律するルールにも当てはめられている。地域社会を活性化するという目的のもとに検討したルールは、他の主体との関係性をも改善し、豊かな地域社会づくりに貢献するものと思われる。

(2) 市民活動団体等とは

1998年(平成10年)12月1日にNPO法が施行されてより5年以上が経過し、「NPO」という言葉が新聞紙上に掲載されない日はないほど、その活動は活発化してきているといえる。しかし、いまだに「NPO」という語がどのような団体を指すのか、どのような活動を行っているのか、「NPO」と「NPO法人」の違いは何かなどということについて、まだまだ一般的にその認識が十分であるということとはできない。

そこで今回の研究においては、「NPO」という名称を前面に出さず、「市民活動団体等」という言葉をそれと同義のものとして用いている。「NPO」の一般化、普及啓発のためには、逆に「NPO」という言葉を用いた方がよかったのかもしれないが、あえて第一印象としてのわかりやすさを優先することとしたものである。

市民活動団体等にどのような団体を含むかということについては、様々な考え方が存在する。国内でも海外でもその定義は統一されていない。ここでは、民間非営利の自発的な活動組織であり、社会公益的なサービスを提供する団体であれば、NPO法で認定されたNPO法人に限定せず、組織の形式を問わずに、市民活動団体等を含めてよいものとする⁹。第3章5で触れる「職員意識調査アンケート」の冒頭に掲げた語句の定義の中では、市民活動団体等の例として、NPO法人、任意団体としてのボランティア団体・グループ、町内会・自治会、PTA・老人会・自主防災組織・商店街など、そして、地域住民の組織を挙げている。なお、そこでは、公益法人や企業なども、非営利の公益活動を行うことがあるとして、市民活動団体等を含むこととしている。

(3) 民間企業との協働

本研究では、民間企業が自ら非営利の活動を行う場合や、市民活動団体等の活動をサポートする場合などを除き、協働のパートナーとして民間企業は含めないものと考えている。それは次のような理由からである。

一面では、よりよい地域社会の創造を目指す行政と、自らの営利を目的とする民間企業とは、その目的を異とするがゆえに、「協働」関係にないと整理することもできる。しかし、現代においては、利益を追求する民間企業といえども、社会的公益性または顧客としての市民満足度を意識せずに事業展開することは難しい。その意味から言えば、たとえば廃棄物の収集業務を、市場原理に基づき適正と思われる価格において、民間企業に委託する場合には、豊かな地域社会の創造を目指すという目的に照らして、企業がまったく自らの利益追求のみに終始している場合は別として、行政と企業との間にある種の「協働」関係があるとも考えることもできる。しかし、それでも私たちは、民間企業との協働を考える場合には、非営利の部分に限定したい。その理由は、辻山幸宣氏(地方自治総合研究所理事・主任研究員)が地

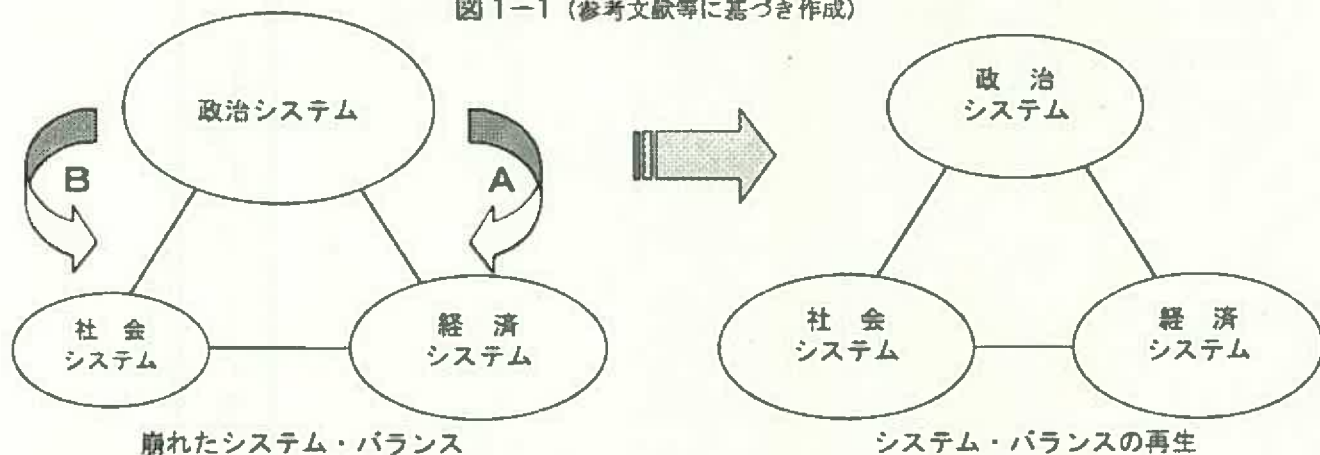
⁹ 『川崎市市民活動支援指針』(2001年)では、「市民活動」を「ボランティア活動をはじめ、市民が自発的、継続的に参加し、社会サービスの提供など、第三者や社会の課題解決に貢献する、営利を目的としない活動」(布教を目的とする宗教活動、特定の政党や候補者を支援する活動は除く)と定義している。

地方分権の背景を説明する際に用いる「システム・バランス」の考え方を参考に考えると、わかりやすく整理することができる。

「システム・バランス」の考え方とは、詳しくは参考文献等¹⁰を参照していただくこととして簡単に説明すると、1つの国というシステムは、その内部に「政治システム」「経済システム」「社会システム」という3つのサブシステムをもっており、それぞれが相互に緊張ある連関性をもっていて、その時々社会全体の課題に適合したバランスを維持してきたというものである。高度成長期を経てきた現在の日本においては、政治システムや経済システムに依存することによってこのバランスが崩れ、国全体の維持発展を推進する力が失われてきたために、地方分権が求められ、本格化したものとされている（図1-1参照）。

前述のような廃棄物収集の例や、PFI等に代表される民間企業との協力関係、民間活力の活用については、市場原理を生かすことによって、より効率的で効果的な事業展開を期待したところにその特徴があると思われる。これは、前述の「システム・バランス」の考え方によれば、政治システムと経済システムの均衡バランスの修正であると考えられる（Aの流れ）。しかし、NPO法の施行に代表される地方分権下の施策展開は、かつての伝統的地域社会に見られたような地域コミュニティの再生、政治システムと社会システムの均衡バランスを修正し、より豊かな地域社会を復興するための社会システムの再生を目指すものであると考えられる（Bの流れ）。私たちが考える協働の仕組みも、この流れを汲むものであると考え、営利を目的とするものは今回の対象から除外している。

図1-1（参考文献等に基づき作成）



社会全体を構成するシステムづくりの理念としては、市場原理に基づく業務委託なども含めて「協働」という概念を定義し、共通の原則を示すことも必要であるかもしれない。しかし、実際のルールづくりに際しては、その基本的な考え方が異なるため、営利非営利の別に検討したほうが望ましいと考えている。

5 協働のルールとは何か

「協働のルール」とは、今回の私たちの研究テーマに掲げられている言葉である。これま

¹⁰ 辻山幸直編『分権社会と協働』（ぎょうせい、2001年）4ページなど。

で述べてきたとおり、行政のみで公共分野を担っていくことが限りなく不可能に近くなった昨今においては、「新しい公共」の創造と、その基盤づくりが早急に求められていることはいうまでもない。しかし、現実の地域社会を振り返ると、そこに存在するべき「ルール」が不在である一方で、「ルール」なくして進められている実験的な「協働型事業」が存在する。その詳しい内容は第3章でみていきたいと考えているが、多種多様な活動を行っている市民活動団体等と行政が「協働」する場合には、主体間の違いが顕著であればあるほど、1つ1つの「ルール」を確認しながら進めていくことが重要であるということは、事例を検証するまでもなく、感じとれることであると思う。

また、第2章でみるとおり、先進都市といわれる自治体においても、「協働のルール」として掲げられているカタチは様々である。それぞれが培ってきた経験や歴史が、そのカタチとして表れている。

ともあれ、「協働のルール」とは、「協働」が「協働」であるために必要な約束ごと、守るべきキマリである。換言すれば、これからの望ましい地域社会を築くための、地域における「自律の規定」ということもできる。カタチは異なっても、それは「ルール」を各地域内で共有し、実効性を高めるための工夫がなされている結果である。

地域社会における「新しい公共」は、現段階ではその萌芽の時期にあるということが出来る。その芽を育み、「かわさき」という萌える大地にそびえる大樹と育てるためには、地域において信頼に裏打ちされた「協働」関係を構築していくことが不可欠である。本市におけるもっともふさわしい「協働のルール」のカタチは何か。そこに含まれるべき要素は何か。そしてそれらを検討し、決定していくには、どのような体制が望ましいか等についても、あわせて検証していきたい。

第2章

他都市の状況

都道府県レベルから市町村レベルまで全国各地で市民活動団体等と行政の「協働」に関する取組が行なわれており、その進め方は様々である。都道府県においては、NPO法施行に伴いその「施行条例」が制定されている以外にも、より一層市民活動を推進するためにその対象をNPO法人に限らない積極的な制度・仕組みを盛り込んだ条例等が策定されてきている。また、市町村レベルにおいても、各自治体の歴史的な背景、地域性等の違いに応じて、市民活動団体等の特性や活動内容は様々であり、それぞれの自治体で特色ある「協働」の取組がなされている。協働の進め方についてのルールは、条例であったり、規則、要綱、指針、マニュアル、あるいは、基本方針や基本計画に委ねるなど様々である。どの自治体でも一定のルールの必要性は認識しているながらも、そのルールの定型は現れてこないし、また、自治体ごとに違って当然なのであろう。どの自治体にもそれぞれにこれまでに積み重ねてきた歴史があって現在があり、その現状も課題も、自分達が求めるまちの将来像も、自治体ごとに違うからである。

本章では、他の都道府県・市町村が「協働」を進めるにあたってどのようなカタチでそのルールを定め、具体的施策に取り組むためにどうその実効性を担保しているのかを明らかにし、本市においてはどのようなルールのカタチが望ましいのかを考える上での材料としたい。

1 他都市の協働に関する条例等の比較

(1) 「協働」のルールの種類等

全国各地の条例等をすべて取り上げて比較することは困難であるため、主に政令市の協働に関するルールの策定状況を取り上げてみる。ここでは、「協働」という名称の条例に限定せず、市民活動を行う団体との協働あるいは支援、参加について規定した条例を幅広く対象としその類型をみる。また、条例の制定以外にはどのようなカタチがあるのかということも考える¹。

政令市のうち、すでに協働に関する条例を制定している市は、京都市、仙台市、横浜市の3つであり、その他神戸市などが今年度中の条例策定を予定している。

京都市は、2003年（平成15年）6月、「京都市市民参加推進条例」²を制定した。同条例は、市民参加推進計画や参加の手続について規定し、また、まちづくり活動の支援として情報提供や活動拠点の確保など必要な措置を講じると定めているが、その具体的手続き等に関しては要綱に委ねていることから、「基本的、総合的な理念条例」といえる。

横浜市は、もともと総合計画（『ゆめはま2010プラン』）に基づき、ボランティア情報センターの設置を進めていた。その検討にあたり、1996年（平成8年）11月に「市民公益活動推進懇話会」が設置された。翌1997年（平成9年）10月には「市民活動推進検討委員会」が設置され、同委員会は、1999年（平成11年）3月、『横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）』³を提案した。この『横浜コード』を踏まえ、2000年（平成12年）3月に「横浜市市民活動推進条例」⁴が制定された。「協力して事業を行う場合の基本原則」と題して、実質的に協働に関する基本原則を定めている「協働条例」であり、具体的施策としては、情報・場所の提供や財政的支援などの措置を規定しているが、京都市と同じように具体的手続き等については要綱に委ねていることから「理念型」といえる。ただ、横浜市は、協働を進めていくための考え方や推進施策についての市民と行政が共有できるルールとして、実効性ある指針づくりを現在行っており、2004年（平成16年）夏頃確定・発表の予定である。

仙台市においては、「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」⁵が1999年（平成11年）に制定された。その前文からは、市民活動が早くから盛んに行われてきたことが条例制定の背景にあることが読み取れる。行政も、1996年（平成8年）頃から市民公益活動に係る課題等調査・研究を行うなど、市民活動促進のためのサポート体制を整えてきた。条例には、市民活動サポートセンターの設置とその事業内容が明記されており、「施設型」条例の典型であるといえる。

政令市では事例がなかったが、条例で基金に関する規定を明記する「基金型」の条例もある。その1つが浜松市の「浜松市市民協働推進条例」⁶である。2003年（平成15年）5月から施行されており、「浜松市市民協働推進基金」の設置を規定し、基金からの助成をする際、

¹ 類型等に関する考え方については、松下啓一『新しい公共と自治体』（信山社、2002年）92ページ等を参照。

² http://www.city.kyoto.jp/somu/bunsho/REISYS/reiki_honbun/ak10211121.html

³ <http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/npo/code.html>

⁴ <http://www.city.yokohama.jp/me/reiki/honbun/ag20212311.html>

⁵ http://www.city.sendai.jp/soumu/bunsho/reiki/reiki_honbun/aa60008181.html

⁶ <http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/lifeindex/partnership/civil/kyoudou/jyourei/jyoureinituite.htm>

あるいは、推進条例に関する事項の調査審議に際しては、第三者機関である「市民協働推進委員会」の審査を経ることになっている。同推進委員会の設置も条例によって定められている。

以上のように、協働のルールとして条例を制定している都市をみてきたが、どのような内容を盛り込むか、手続きとしてどこまで条例で規定するかは、各都市における市民活動の発達の程度によって異なるように思われる。なお、帝塚山大学大学院教授の中山幾郎氏は、自主性、自立性の確立（自立するための支援を行う）を重視した、表2-1のような各発展段階に応じた支援の重点化が必要であると述べている⁷。

表2-1 市民活動の発展段階に応じた支援の重点化

草創期	相談、場・施設提供、情報供給、情報交流、会員募集など
成長期	マネジメント能力開発、研修、人材交流、補助金供給など
発展期	事業企画能力、ファンドレイジング能力、協働事業受託能力の向上など

条例を策定することの意義としては、議会の理解を得ることを通して市民に納得してもらえること、公開性が高いこと、また、施策の実現可能性が高くなることなどがある。ただし、条例にどこまで詳細な内容を盛り込み、規定することが望ましいのかという問題はある。条例改正手続きには時間がかかるため、いったん条例で詳細な内容を規定してしまうと、著しく変化する社会についていけず、硬直化するのではないかという懸念もある。では、条例を制定せず、具体策や手続きを指針、マニュアル、あるいは基本方針や基本計画に委ねている都市の状況はどうなのであろうか。

次節では、条例がなく指針・マニュアルのみで協働に取り組んでいる東京都の状況、および、条例で基本的な制度・仕組みを定めた上で、さらに具体的な事例を積み重ねる中で緩やかに制度・仕組みづくりを進めている大和市の状況を、詳しくみってみる。

2 都市別事例

(1) 東京都⁸

東京都では、社会貢献活動団体⁹との協働について、『「協働の推進指針」策定への提言』（2000年〔平成12年〕10月）¹⁰、『東京都における社会貢献活動団体との協働～協働の推進指針～』（2001年〔平成13年〕8月）¹¹、『社会貢献活動団体との協働マニュアル』（2002年〔平成14

⁷ 中山幾郎「市町村自治体におけるNPO支援政策の課題と展望」『都市問題研究』第55巻第10号（2003年）23ページ。

⁸ 東京都ホームページ・社会貢献活動団体との協働の推進
<http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp/index4files/kyoudouindex.htm>

⁹ 社会貢献活動とは、営利を目的とせず、公益の増進に寄与することを目的として、市民が主体的に取り組む活動をいう。社会貢献活動団体とは、社会貢献活動を継続的に行う民間非営利団体のことであり、宗教活動や政治活動を主な目的とする団体、特定の個人や団体の利益を目的とする団体は含まれない。（『東京都における社会貢献活動団体との協働～協働の推進指針～』1ページ。）

¹⁰ <http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp/index4files/teigen.PDF>

¹¹ <http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp/index4files/kyoudou2.PDF>

年]3月)¹²という3段階のステップを踏んでいる。また、協働マニュアルの策定にあわせて、「市民活動団体基礎調査」を実施することによって、東京都における市民活動団体の活動状況と実態を把握し、市民活動協働事業の具体的な実行可能性を高めている。その流れを踏まえたいうでそれぞれの内容について概観する。

①指針づくり ～『東京都における社会貢献活動団体との協働～協働の推進指針～』～

1998年(平成10年)12月にNPO法が施行されたのを受け、今後ボランティアやNPO関係者との協働をさらに進めるため、1999年(平成11年)5月、東京都は学識者等並びにボランティア及びNPOの13名に委員を委嘱し「東京都とボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会」を立ち上げた。検討委員会は、これまでの協働相手の中心であったボランティアやボランティア団体に加え、NPO法人を新たな協働事業主体として認識し、協働の推進指針策定に向けて基本的な柱を検討し、2000年(平成12年)10月、『「協働の推進指針」策定への提言』をまとめた。

この提言を受けて、東京都は、2001年(平成13年)8月、『東京都における社会貢献活動団体との協働～協働の推進指針～』を策定した。これは、従来からのボランティアやボランティア団体、さらに年々増加するNPO法人との協働の機会が広がっていくものとの考えから、全庁的に社会貢献活動団体との協働を推進していくために、協働に関する基本的な考え方、協働相手の選定など、各部局の事業に協働の手法を取り入れるための進め方、及び、協働を推進するための環境づくりを示したものである。

『協働の推進指針』は、社会貢献活動団体の定義や協働を進める上での基本的な考え方を示したうえで、6つの指針を示している。

- 協働事業の検討 指針1 協働にふさわしい事業の検討や既存事象の見直しにおける協働
- 協働事業の実施 指針2 効率的で効果的な協働形態の選択
- 指針3 事業に最も適した協働相手の選定
- 協働事業の評価 指針4 協働事業実施後の評価とフィードバック
- 協働を進めるための体制・環境づくり
- 指針5 情報の公開と協働推進体制の整備
- 指針6 協働に関する職員の理解促進

さらに、社会貢献活動の支援の方向について言及し、協働の推進の今後の取組として2年間にわたる段階的な協働の推進プランをうちたて、その主な内容を明確にしている。

②マニュアルづくり ～『社会貢献活動団体との協働マニュアル』～

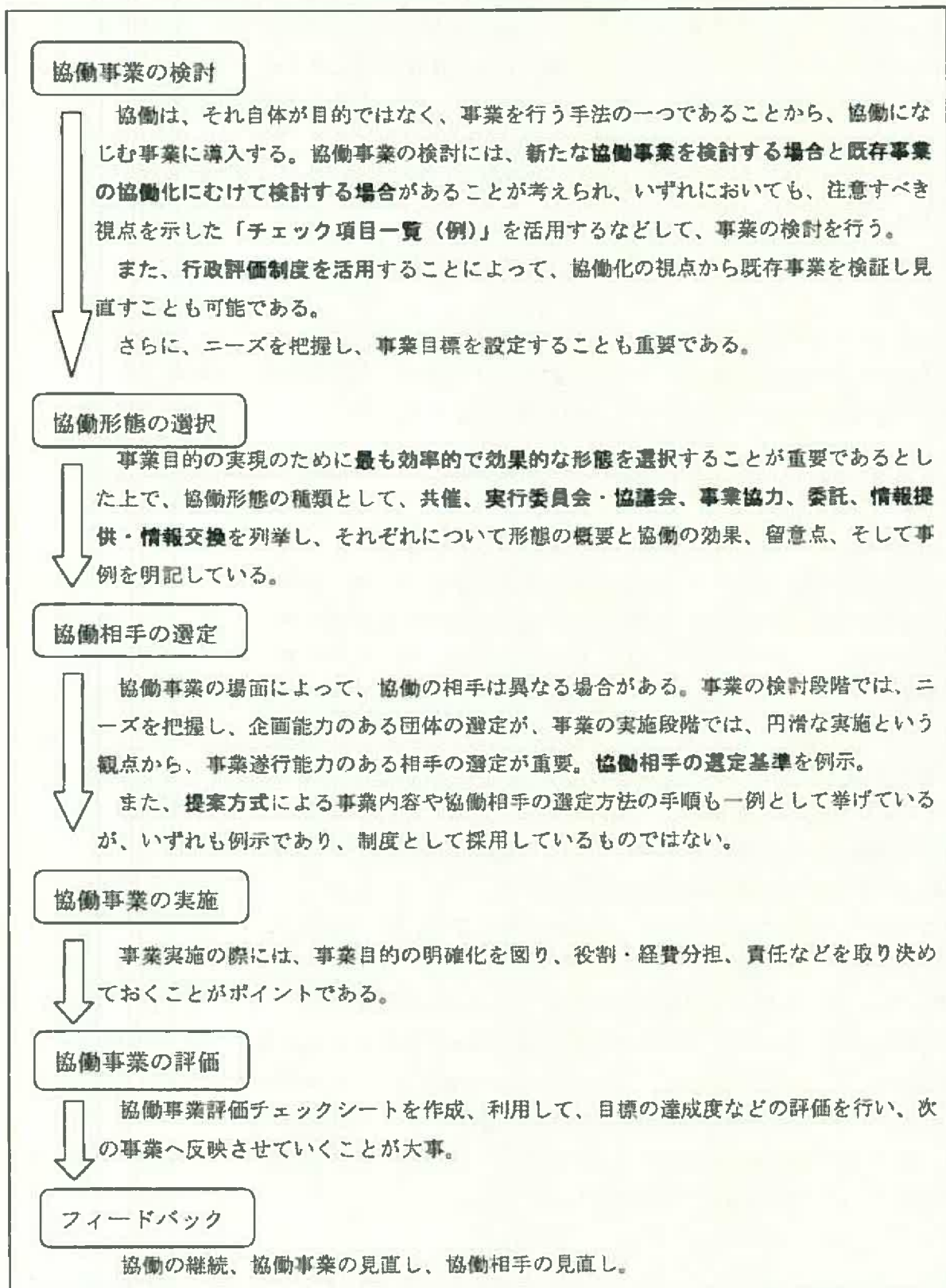
『協働の推進指針』の中で、「協働の推進プラン」ステップ1(協働を推進するための環境づくり)として平成13年度に取り組む内容とされていたとおり、東京都生活文化局は、都庁の事業実施部署が協働を行う際の参考となるよう、社会貢献活動団体に関する基本的な説明や協働を進める手順を示したマニュアルを作成した。

その特徴は、「協働の進め方」として、『協働の推進指針』で示された各指針の内容について、協働事例等を交えながらさらに実務レベルで詳述していることである(その概要は次ページ図2-1のとおり)。また、社会貢献団体との協働とは区別されるものとして、「ボランテ

¹² <http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp/index4files/kyoudoumanual.pdf>

「社会貢献活動団体との協働マニュアル」を巻末に添付している。これは、社会貢献団体との協働の機会が増えその重要性が認識される一方で、依然として、「個」としてのボランティアとの連携についても、重要な意義を認めているものである。

図 2-1 協働事業の進め方（東京都版概要）



『社会貢献活動団体との協働マニュアル』第4章に基づき作成

(2) 大和市¹³⁾

大和市では、2002年(平成14年)7月に「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例(以下、推進条例)」¹⁴⁾が施行されている。同市は、推進条例に先立って、都市計画法第18条の2に規定する「市町村の都市計画に関する基本的な方針(都市計画マスタープラン)」の策定を実現するための仕組みとして、「みんなの街づくり条例」を1998年(平成10年)3月に制定している。みんなの街づくり条例が、総合計画やテーマ別基本計画の事業実施のためのテーマ別自主条例であり、ハード的側面からみた市民参加による街づくりに関する仕組みであるのに対して、推進条例は、ソフト的側面からまちづくりの仕組みを定めた、テーマ別自主条例を総合・横断する条例であるとされている。

そもそも、推進条例づくりのきっかけとなったのは、市民福祉事業支援条例の制定に関する請願がでたことである。その審議のなかで、市としては福祉という特定分野に限らず総合的な条例づくりをしていくとの考え方から、市民活動推進条例づくりの方向性が示されたのである。

当初から、指針や要綱、ガイドライン等の形式をとらず、「条例」としての制定を目指した背景には、市民活動の推進に向けて市役所内部を巻き込んだ全庁的な取組を巻き起こし、実際に動く仕組みをつくっていかうという狙いがあった。

①条例づくり(理念型+手続き型)～「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」～
推進条例は、「新しい公共」という概念をうちたてた「理念」、その理念を実現するための「環境整備」と具体的な「仕組み」で構成されている。

地方分権が進み社会のあり方が大きく変革しようとしている中で、これまでの「行政にゆだねられてきた公共」の枠を飛び出し、社会を構成するすべての人が「みんなで新しい公共を創出し担っていく」という「新しい公共」を基本理念として明示し、市民事業(市民等及び事業者が行う社会に貢献する自由で継続的な市民活動)、協働事業(市民等、事業者及び市が、お互いの提案に基づいて協力して実施する社会に貢献する事業)、そして市が中心的に担う領域における事業と役割分担をした上で、協働事業の実現のためのツールとして「提案制度」という仕組みを盛り込み、条例に基づく具体的手続きや運用のための中心組織として協働推進会議の設置を規定しており、さらに協働推進会議の運営や機能については、推進会議代表と市長との間で基本協定を締結している。

東京都の「協働の推進指針」における「社会貢献活動」に相当するのが、「市民活動」の概念であるが、その定義に、「新しい公共に参加する意思のある活動、多様な価値観を認めあう活動」という、主観的な要素を取り入れている。主観的な要素については、その有無の判断が困難であることから、条例の中で特定概念の成立要件として取り入れることは、ほとんど例のないことである。これは、「新しい公共」の創出には、主体的に取り組む「意思」が必要であるという考え方が強く表れているものと思われ、推進条例独自の大きな特徴である。また、もうひとつの特徴として挙げられるのが、条例の運用機関である「協働推進会議」の設置を規定し、その位置付けを明確にしていることである。

¹³⁾ 大和市民活動課ホームページ <http://www.city.yamato.kanagawa.jp/katudo/index.html>

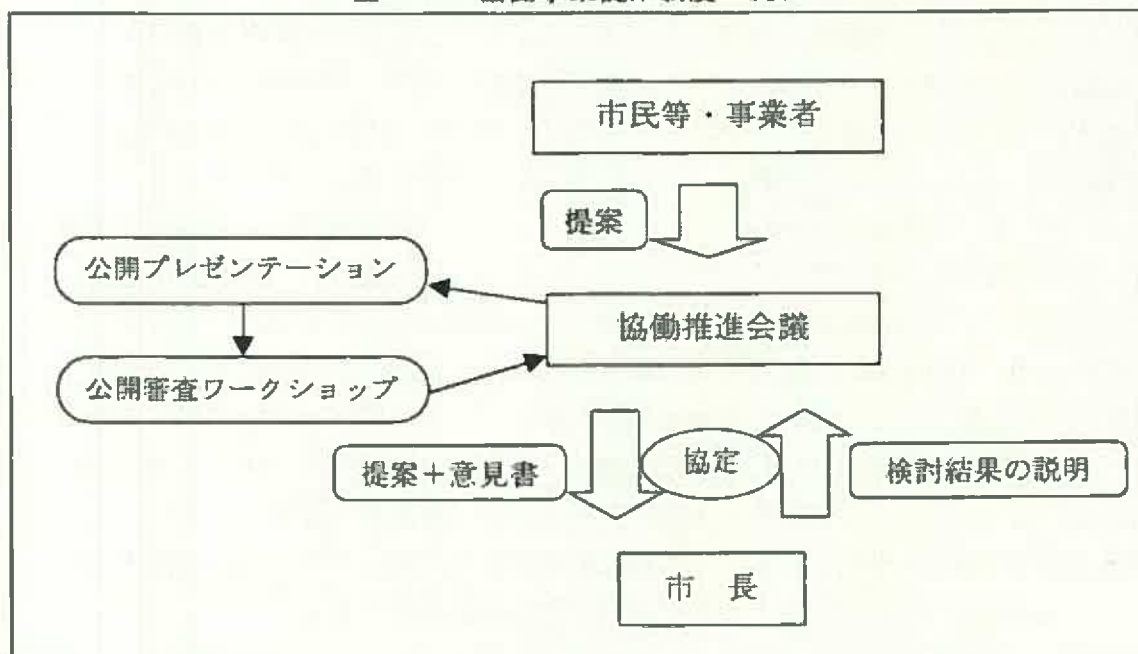
¹⁴⁾ http://www.city.yamato.kanagawa.jp/soumu/reiki/reiki_honbun/ng21505091.html

②仕組みづくり ～基本協定の締結と協働事業提案制度～

推進条例に盛り込まれた重要な制度・仕組みとして、以下のものが挙げられる。

- ・協働推進会議：推進条例 14 条に基づく条例運用のための中心組織であり、学識経験者、団体関係者、事業者、公募、市職員からなる委員 20 名で構成される。
- ・基本協定：協働推進会議と市長との間で締結されたもの。目的や原則（協働の原則・公開の原則）など基本的事項に関する事、委員や会議などの運営に関する事、さらに、機能に関する事などが盛り込まれている。
- ・協働事業提案制度：市民等は、協働事業や、新しい公共の創造に関する市の施策や計画等に関する意見について、協働推進会議に提案できる。協働推進会議は、協議の上、意見書を作成し、当該提案とともに市長に送付する。市長は、提案・意見書の内容を施策や計画等に反映するよう検討し、その結果を説明する責任を負う。

図 2-2 協働事業提案制度の流れ



以上は、推進条例の内容面での特徴であるが、策定過程においても、「新しい公共」を地で行く試みとして市民と行政の協働作業が行われた。作業部会では、議論のたたき台そのものを市民がつくる作業もなされ、行政が条文を作成するというこれまでのやり方に従わず、市民中心に条文素案が作られた。このこともあり、行政主導もしくは行政のみで作成した場合には導入できなかったであろうと思われる考え方などが盛り込まれた。

③概観

推進条例は、新しい公共という概念を用いて、新たな協働型社会の姿を整理しているが、どのような活動が協働の範疇に含まれるのかを明確にすることは必ずしも容易ではない。大和市では、今後具体的な事例を積み重ねることによって、何が協働事業であり、何が協働事業でないかのルール化を図る必要があるとしている。

また、推進条例は、社会を構成する主体として、行政、市民・市民団体に加え、事業者も含めている。これは、社会のあり方を整理する図式としては望ましいと思われるものの、市

民・市民活動団体等と事業者とは特徴が異なり、実際に協働して事業を展開していく際に、事業者との関係をパートナーとして協働の領域内に整理しきれぬのかどうか懸念がある¹⁵。

本市とは都市の規模が異なり、これまで市民活動が盛んに展開されてきた歴史がある大和市のように、協働事業の土壌が十分に醸成されていると思われる場合は別として、推進条例の考え方をすぐに本市にあてはめるのは難しいが、学ぶべき取組は非常に多く、示唆に富んでいる。

なお、事業提案制度により審査を経て提案され、その検討の結果、協働事業として取り組みたい、あるいは、進めるべきであるという結論に至った場合でも、それはまだ事業採択の段階であり、すぐに予算化されるわけではない。また、予算化後は市民活動課の事業としてではなく、各担当課の事業として実行する仕組みとなっている。このことも今後の検証を待ちたい。

3 他都市の事例から

NPO法が施行されて以来、条例やマニュアルづくり、あるいは協働事業の実行可能な制度や仕組みづくりなど、各地でNPO法人や市民活動団体等との協働に向けた様々な取組がなされていることがわかる。この他にも、例えば、大阪府が2001年（平成13年）9月に「NPO協働マニュアル」を、千葉県が2004年（平成16年）2月に「千葉県パートナーシップマニュアル」を、多摩市が2002年（平成14年）4月に「多摩市NPO協働事業推進マニュアル」を、それぞれ作成している。

東京都のように、指針等に基づいて協働事業を行う際の手続きをマニュアル化している自治体もあれば、大和市のように、条例で基本的な制度・仕組みを導入した上で、さらに具体的な事例を積み重ねる中で実際に協働事業を実施するための制度・仕組みづくりを緩やかに進めている自治体もある¹⁶。また、条例づくりあるいは制度・仕組みづくりを市民活動団体等との協働作業で行っている自治体もあれば、そうでない自治体もある。さらに、条例によって協働を市民の権利・義務と位置づけている自治体もあれば、そうでない自治体もある。このように、協働のルールのカタチの選択は自治体ごとに様々である。

¹⁵ 民間企業を協働のパートナーと考えるべきか否かについては、第1章4-(3)参照。

¹⁶ 大和市ではこれを「成長するシステム」と名づけている。

第3章

本市の現状

先進都市の事例を検証し学識者に依頼して検討すれば、理論的には理想的な「協働のルール」を作り上げることができるかもしれない。しかし、ルールというものは、現実に活用されてこそ、その存在意義がある。大きな時代の潮流の中で、「かわさきらしさ」を追求し、「かわさき」で活用することのできる、特徴あるルールを策定するためには、何が必要とされるだろうか。私たちはその土台として、本市における「協働」に関する実状を検証してみることとした。

1 本市における「協働」の考え方の変遷 —総合計画等から—

(1) 総合計画

表 3-1 本市総合計画の変遷

	計画の名称 (計画期間年)	実施年	市の時代状況
1947. 4- 金刺市政	川崎市総合計画 (1963-1968)	1963 -1968	人口 100 万人を予測。→人口増加への対応。
	川崎市第 2 次総合計画 (1968-1975)	1968 -1974	人口増加による住宅不足、道路渋滞、乱開発。→都市環境整備への対応が急務。 1972 年政令指定都市になる。
1971. 4- 伊藤市政	川崎市新総合計画 (1974-1985)	1974 -1982	公害問題の顕在化。→市民生活最優先へ転換。
	2001 かわさきプラン (1983-2001)	1983 -1992	経済の低成長、地方時代、文化の時代、高齢化、情報化、国際化など。→21 世紀を展望。人間都市の創造。
1989. 11- 高橋市政	川崎新時代 2010 プラン (1993-2010)	1993 -2004 (継続)	バブル経済の発生と崩壊、高齢化、国際化、高度情報化。→成熟社会への対応。
	実施計画(中期計画)の策定: 5 年計画で約 3 か年でローリングを図る。 第 1 次中期計画(1993-1997 年度) 第 2 次中期計画(1998-2000 年度) 新中期計画~第 3 次中期計画(1999-2003 年度)		
2001. 11- 阿部市政	(2004 年度作成予定)		

本節では、市民と行政の協働がどのように市政の中で進められてきたのかを見ていく。地方自治法第 2 条第 4 項により、市町村は議会の議決を経て基本構想を作成することが義務づけられているが、この基本構想をより具体化、詳細化したものが総合計画である。総合計画は、市長の施政方針に従い計画的に行政運営を図るためのもので、いわば、行政計画の幹となるものである。本市はこれまでに 5 回の総合計画を作成しているが、計画の内容や項目、策定の方法はさまざまであり、時代状況を反映したものとなっている。計画についての詳細は表 3-1 に示すとおりである。ここでは、策定までの過程で市民参加がどのように取り入れられているのかをみていきたい。

① 金刺市政時代 ~川崎市総合計画・川崎市第 2 次総合計画~

1950・60 年代、日本は高度経済成長期を迎えた。国民所得倍増計画、地域開発政策が推進され、急激な社会変動が進んだ時期である。京浜工業地帯の中央部に位置する本市は、1960 年(昭和 35 年)以降、急速に成長発展をとげ、1972 年(昭和 47 年)4 月には指定都市に昇格した。しかし、そのひずみとして公害問題や衛生問題等がクローズアップされた。国内全体で産業発展が優先され、国民の人間らしい生活環境を整備するまでには至っていなかったのが当時の状況である。

このような時代の中、本市は 1963 年(昭和 38 年)に初めて『川崎市総合計画』を策定している。市としては、地方からの集団就職やベビーブームによる急速な人口増加への対応が重要課題であり、施策として、地域コミュニティを形成し、外部からの人口流入を抑制することが盛り込まれている。市民同士の連携により地域社会を形成していこうという取組は注

目すべき点である。

1968年（昭和43年）の『第2次総合計画』の策定においては、学識経験者7名の専門委員による都市診断、長期的都市づくりについての調査研究が行われている。審議は市長、助役、局長で構成された「総合企画審議委員会」で行われ、市民の計画策定への関与はない。

行政が市民の意見を聞いて対応を考えるというより、行政のコントロールの中に市民生活を位置付けるという時代の総合計画であったといえるであろう。

②伊藤市政時代 ～川崎市新総合計画・2001かわさきプラン～

都市部の生活は、収入は得られるものの公害・環境問題等が激化し、決して快適な生活環境とはいえない暮らしぶりであり、市民の行政に対する不満は根深いものとなっていた。そこで、これまで産業の発展に基軸をおいてきた都市部を中心に、全国各地で、市民側を向いた行政へとシフトさせるために市長を替えて改善を図ろうとするうねりが高まっていた。そのような中、本市においても、1971年（昭和46年）に伊藤三郎氏が現職に大差をつけ市長に当選した。この伊藤革新市政の誕生により、市民に開かれた行政が一気に加速する。

1974年（昭和49年）、『新総合計画』が策定された。市民生活最優先の理念のもと、「市民福祉の充実」「良好な都市環境の実現」「地域民主主義の確立」の3つをテーマとした計画である。策定にあたっては、市民各界代表・学識経験者の参加による総合計画策定委員会を設置した。また、市政だよりで策定の過程を積極的に広報し、市民の意見・要望を募集したほか、市内29会場で市民討議を開催し、1,065名の市民参加を得た。さらに、「総合計画立案のための市民意向調査」として1万人アンケートを実施した。このように、計画の策定段階から精力的に「市民参加」の手法を取り入れ、しかもそれらの手法は「自治行政の確立」を推進するための「市民参加」として明確に計画の中に位置付けられている。計画策定の過程を市民に公開し、市民討議の場を設けたことが、開かれた行政を市民に印象付け、その結果、市民の参加意欲が高まり、多くの市民参加を得たのであろう。

1983年（昭和58年）には、21世紀を射程に『2001かわさきプラン～市民の手によるふれあいと創造のまちづくり』が策定された。策定にあたっては、市民を含む新総合計画改定委員会を設置した。また、市民討議を市内7会場で開催し、914名の参加を得るとともに、区民懇話会討議を市内5会場で開催し、125名の参加を得た。そして、市民1万人と市内在住有識者500名に市民意向調査を実施した。これらは、「市民共同の作業」を通して地方自治の意義を再検討する試みであったと言える。

1980年代には日本は低経済成長期へ移行した。都市部の生活は人と人とのつながりが希薄になりつつあり、地域社会の再生を図る気運が各地で高まっていた。これらの背景もあり、『2001かわさきプラン』では、「人間都市創造」を掲げている。そして、①「政策、行動の変革」、②「行政、市民、事業者など都市の構成員の主体的条件の変革」、③「政策・行動の場、都市生活の具体的展開の場の変革」を三位一体の基本課題とした。前回の『新総合計画』と同様に「自治行政の確立」の部で「市民参加」が掲げられているほか、「地域生活圏の充実」を図るための「コミュニティの基盤づくり」が新たに盛り込まれている。コミュニティの基盤づくりに関しては、「同一の目的に向かおうとする住民意識の高まり」に支えられた自発的、自主的な共同行為がコミュニティ活動であり、市民と行政が明確に役割分担をしながら「市

民と行政による共同性の確立」を図っていくことが必要であると述べている¹。

人間都市は、都市の構成員主体である市民の参加により実現する。伊藤市政は、市民が自らの意思と行動によってまちづくりを推進するという市民自治の原則に立ち、市民の市政参加と地域参加を推進した。市政参加を進めるための条件整備として、市政モニター制度、市長への手紙、移動市役所が発足した。その他、1972年（昭和47年）に区民懇話会が設立された。当初は市民の要望を聞く公聴制度の一環であったが、次第に区民相互間の話し合いの場としての性格を強め、1978年（昭和53年）からは、各区の区民懇話会運営委員を中心として区独自の事業が行われるようになった。現在のまちづくり推進組織の先進的な取組でもある。

しかし、1988年（昭和63年）6月、リクルート事件が発生し、全国に衝撃をもたらすとともに、本市に黒い影を落とした。市民の市政に対する態度は冷ややかとなり、伊藤市政は幕を下ろすことになったのである。

③高橋市政時代 ～川崎新時代2010プラン～

1989年（平成元年）に誕生した高橋市政が直面したのは、多くの人々が物質的な豊かさを求めたバブル経済の始まりと終わりを経て、価値観の多様化により市民のニーズへの対応が極めて難しさを増してきた時代状況であった。国政は五五年体制が崩れて連立政権の時代を迎え、地方分権が叫ばれ始め、バブル崩壊後の右肩上がりが見えない経済・財政状況のなかで、これまでとは異なった手法での舵取りが必須となった。

1993年（平成5年）、『川崎新時代2010プラン』が策定された。策定過程には、これまでで最も多くの市民参加の手法が取り入れられている。具体的な手法は、以下の通りである。
①市議会議員・市民各界代表・学識経験者で構成した長期構想懇談会の実施。
②市民1万人アンケート、市民意識実態調査の実施。
③本市の将来都市像に関する市民意見募集（104通）。
④パソコン通信による市民意見の募集と市民間の意見交換（1,743件）。
⑤市民シンポジウムの開催（市内3会場・515名参加）。
⑥街頭インタビューによる意見聴取（98名）。
⑦市民意見交換会の実施（9回・103名参加）。
⑧計画案の広報、市民討議資料の事前配布。
⑨計画案に関する市民討議（市内7会場・2,765名参加）。
⑩計画案に関する郵送・パソコン通信等による意見募集（235通）。
⑪職員からの提案の募集（38件）。

この『川崎新時代2010プラン』の骨子である基本構想には、初めて「協働」という文字が盛り込まれている。都市づくりの基本理念は、①人権の尊重と国際平和の追求、②自治と分権の確保、③市民生活最優先の原則の堅持、の3つとされている。そして、目指すべき都市像の3点目として「主権者である市民の参加と連携により市民自治を育てる都市」が掲げられ、市は「市民と協働する市政の確立」²（下線筆者、以下同じ。）に努めるとされている。さらに、市民1人ひとりが主体的にまちづくりに参加し、地域連帯に支えられた市民共同のまちづくりを進めるとともに、市民生活に身近な区の自立性の強化を図るなど、地域に根ざした分権型の行政システムの確立に努める、という目標が描かれている。

それでは、基本構想および『川崎新時代2010プラン』の策定に際して、川崎市議会では「協働」というテーマがどのように取り上げられたのであろうか。

¹ 『2001かわさきプラン』（1983年）87ページ。

² 『川崎新時代2010プラン』（1993年）9ページ。

1992年(平成4年)12月、市議会は基本構想を議決したが、同年11月24日、議決に先立つ審議の中で、西山節雄技監・企画財政局長(当時)が、本市が目指すべき第3の都市像を「市民の意思、行動、触れ合いに支えられた市民自治を確立し、市民との協働による都市づくりを目指すもの」と説明している。

翌1993年(平成5年)2月22日に行われた施政方針演説で、高橋市長は、「個性的で活力あふれた都市づくりは、市民と行政の協働と信頼の理念に裏づけられた地域社会を形成することから始まります。」と述べている。これを受けて、同年3月10日、「協働」のあり方が議論された。佐藤洋子議員(神奈川ネットワーク運動川崎市議団)は、合意形成の重要性を述べたあと、市民意見を反映させたまちづくりの手続きと仕組みについて質問している。これに対し、市長は、地域情報を収集するために市民の参加を得ながら区づくり白書の作成を進め、まちづくりに広く市民が参加できるシステムづくりを検討していくと答弁している。

さらに、1993年(平成5年)3月22日に行われた総合計画の全員説明会でも、菅原敬子議員(社会党)が協働について質問している。議事録によれば、菅原議員は、「都市づくりは、市民と行政が共同で推進することが重要である」「市民に理解していただくことが、(計画)推進にあたって協力をいただく、協力、共同の力になる」と、「協働」ではなく「共同」という言葉を使っているが、それに対し、西山技監・企画財政局長は、「市民や行政等の地域の協働による施策、事業の推進を図っていきたい」と、「協働」という言葉で答弁している。

1990年代には「キョウドウ」というと「共同」の文字が一般的に使われていた。「共同」が「二人以上の者が力を合わせて事を行うこと」(『広辞苑』)であるのに対し、本研究のテーマでもある協働は、第1章でも述べているとおり、共に力を合わせる関係からさらに前進し、自立的に対等な立場で、相互に理解しながら創り上げていく関係でもある。したがって、以上の諸答弁は、市民と共に創る新たな自治をめざすことを、行政側から公に宣言したものといえよう。

この『川崎新時代2010プラン』から派生した重要な協働への取組として、「区づくり白書」の策定、パートナーシップ型事業の推進、市政70周年記念事業の実施が挙げられる。

●区づくり白書

『川崎新時代2010プラン』に規定された「市民共同のまちづくり」の一環として行われたもの。区レベルでの幅広い市民の参加機会をつくり、区民の創意にもとづき区の将来像をまとめた。具体的には、各区ごとに「区づくり白書策定委員会」を組織し、市民、企業、行政の協働作業による「区づくり白書」策定作業を行った。

「区づくり白書」の内容は、区の現状把握、問題点の抽出、区の望ましい将来像、実現するための提案からなっており、いずれも、市民と行政の協働作業により、市民と行政が負うべき責任と範囲を明確にした上で、合意形成によるまちづくりを追求している。

●パートナーシップ型事業

『川崎新時代2010プラン』の第3次実施計画として、1999年(平成11年)5月に『新・中期計画』が発表されている。1999年(平成11年)から2003年(平成15年)までの5年間の計画期間とする。計画策定にあたっては、「パートナーシップ型事業手法」への積極的な転換、投資的事業を中心とした「事業再評価」、事業の成果を定量的指標で測定し評価する「計画進行管理・評価システム」の導入、民間の資金とノウハウを活用する「川崎PFI事業方式」の導入など、さまざまな課題への対応の検討を行っている。この計画の主要な柱として、

市民と行政の協働作業による「パートナーシップ型事業」のまちづくりが位置付けられており、事業の導入にあたっては、既定の事業等について、公・共・私の役割分担の明確化に努めつつ、パートナーシップ型へ転換を図ることが基本的考え方とされている。市民の自主性、主体性を尊重しつつ支援をし、市民の活力、民間企業の活力を十分に生かしたまちづくりを推進することを目的にしており、現在にも引き継がれている重要な協働事業といえる。

● 市政 70 周年記念事業（1994 年〔平成 6 年〕）を市民・企業との協働により実施

基本テーマの公募（応募 290 通）、市民が 70 周年を記念し自主的に企画実施する事業としての市民企画事業の公募（応募 93 事業）、市民共同事業の企画案の公募（応募 71 事業）を行った。市民企画事業、市民共同事業ともに、最終選考は実行委員会で行っている。

翌 1995 年（平成 7 年）2 月 9 日には、「地球市民のまちづくり・川崎宣言」が発表された。これは、市民共同事業に参集した市民・企業・行政の共同意志として行われたものであり、市民活動の実践、企業・市民による社会貢献活動、行政による市民の自立的な活動を支える基盤づくり等、市民共同のまちづくりに向けた各々の役割、および、多様で自立的な実践を行っていくことが確認された。

④ 阿部市政

2001 年（平成 13 年）11 月に当選した阿部市長の下で、本市は財政再建団体への転落を避けつつ、民間活力を引き出しながら多様化した市民ニーズに対応したサービスを提供することを目的に、2002 年（平成 14 年）9 月に『川崎市行財政改革プラン』³を策定した。このプランの考え方を的確に反映させ、厳しい状況の中でも確実に改革を推進するために、平成 16 年度末を目指し「川崎再生」に向けた総合計画の策定が進められている。新たな総合計画は、行政運営の基本理念や基本方向を提示する具体性を持った 10 年程度の「基本構想」、施策・事業ごとに具体的な目標を明示した 3 か年の「実行計画」、そして、重点的戦略的に取り組む施策・事業についての「重点戦略プラン」という枠組みを備えたものとなる予定である。

今回の総合計画は、主に下記の 4 つの場で検討を重ね、それらの検討結果が相互に活用されるような循環集束型の検討方法で作成される予定である。

- ・ 総合計画策定検討委員会（学識経験者、有識者により構成される）
- ・ 総合計画市民会議（公募市民により構成される）
- ・ 電子市民会議室（時間、場所を選ばず参加）
- ・ タウンミーティング等の多様な意見集約

総合計画市民会議は、市民から総合計画策定に関する意見具申及び助言を得るため、2003 年（平成 15 年）11 月に設置されたものであり、公募による市民委員 20 名により構成されている。2004 年（平成 16 年）3 月までに計 7 回の会議を開催してきた。また、議長・副議長を含む 3 名の市民会議委員が、有識者により構成される総合計画策定検討委員会にも参加している。また、市長が自ら市民と対話をするタウンミーティング形式が取り入れられている。2003 年（平成 15 年）11 月には計 4 回の第 1 次タウンミーティングを開催し、計 541 名の参加を得た。市民参加としては順調な反応といえる。さらに、2003 年（平成 15 年）12 月には電子市民会議室を開設し、幅広い参加の場を設けている。

³ 『川崎市行財政改革プラン』については、本章 1-(4)で詳述する。

なお、総合計画の策定過程は、ホームページ⁴において逐次情報公開されている。

(2)川崎市市民活動支援指針

本市における市民活動支援のあり方についての本格的な検討は、平成9年度に開始された。1997年(平成9年)4月、市民局に市民活動支援担当を設置するとともに、財団法人川崎ボランティアセンター(1982年〔昭和57年〕4月設置)をより多様な市民活動支援の拠点とするため、所管局を民生局から市民局へ移管した。

平成10年度には、学識経験者・市民活動団体関係者等(計11名)により構成される「川崎市市民活動支援施策検討委員会」が設置され、『川崎市市民活動についての調査研究報告書』(1999年〔平成11年〕3月)を作成した。この報告書は、市民活動が今日、新たな公共サービスの供給主体として期待され、市民主体の地域づくりに不可欠な存在となってきたという認識に立ち、以下の原則に基づいて市民活動支援の必要性和基盤づくりを提言している。

- ①市民活動団体の自主性の尊重(自立を促す支援)
- ②パートナーシップを築く(市民活動と行政、市民活動と企業、市民活動同士)
- ③多様性にあわせた柔軟な支援(活動内容や成熟度に応じた支援施策)
- ④側面的・間接的な支援(妨げになっている要因の排除や、支援組織をとおした支援)
- ⑤新しい市民活動団体が生まれる環境をつくる(市民の関心の喚起ときっかけづくり)
- ⑥公開性と明確性のある仕組みでの支援(市民の理解と支持にたった支援)

翌平成11年度には、学識経験者・市民活動団体関係者等(計7名)により構成される「川崎市市民活動支援指針策定委員会」が設置され、本市が市民活動に対してどのような支援をすべきかについての指針づくりに取り組んだ。その成果として発表されたのが、『川崎市市民活動支援指針策定に向けて一市民との協働のまちづくりのために一(提言)』(2001年〔平成13年〕3月)⁵である。この提言をもとに、本市は、2001年(平成13年)9月、『川崎市市民活動支援指針一市民との協働のまちづくりのために一』⁶を策定した。そこでは、基本的な考え方として、下記の4点が示されている。

- ①支援指針の策定目的は、市民活動の自主性・自立性に配慮した行政の支援基準づくりにあるが、ここでいう「支援」とは、行政が市民活動を支援するという一方的な関係としてではなく、市民社会の中で市民同士が「相互支援」していくことを原則に、それを促進し、応援していく施策とする⁷。
- ②市民活動とは、「ボランティア活動をはじめ、市民が自発的、継続的に参加し、社会サービスの提供など、第三者や社会の課題解決に貢献する、営利を目的としない活動」のことをいうが、支援にあたっては、形式的な面にとらわれず、その活動が担っている課

⁴ <http://plan.net-sinsei.city.kawasaki.jp/lstdisp.asp?tpl=index.html>

⁵ <http://www.city.kawasaki.jp/25/25tiiki/home/iinkai/pdf/teigen.pdf>

⁶ <http://www.city.kawasaki.jp/25/25tiiki/home/katudou/sisin.pdf>

⁷ 「『支援』に代わるものとして、『振興』や『協働(協同、共同)』といった用語も考えられるが、支援策を、行政が市民活動を支援するという関係として考えるのではなく、市民社会の中で市民同士が互いに『相互支援』していく仕組みを作っていく施策として考えることで『支援』という用語を用いることとした。」(『川崎市市民活動支援指針』3ページ。)

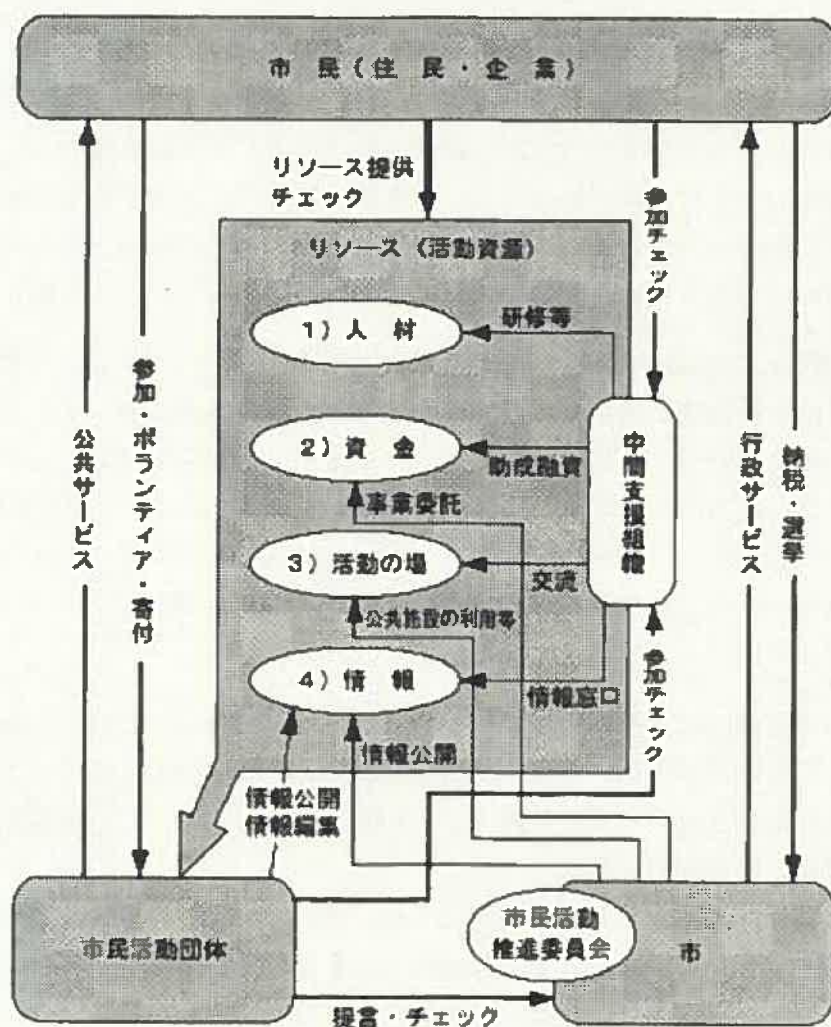
題ベースからとらえる。

③支援に際しては、市民の自己決定の拡大と、市民活動の活性化に留意し、また、市民活動と行政のパートナーシップの推進にあたっては、両者は市民に対し情報の公開と説明責任を負う。

④支援の基本は、必要とされる活動資源《人材、資金、活動の場、情報など》が市民社会の中で提供されていく仕組みを構築するということである。また、行政がそれらを提供する際には、市民活動の自立した社会的役割を尊重し、できるだけ中間支援組織を通して行うようにするとともに、市民活動推進委員会を設置し、支援の推進について協議・検討を行う。

以上のような考え方をより具体的な形で図示したものが、図3-1である。

図3-1 市民活動「支援」の全体構造



(『川崎市市民活動支援指針』7ページ)

この『川崎市市民活動支援指針』を受けて、2002年(平成14年)1月、学識経験者・市民活動団体関係者・公募市民(計8名)により構成される「川崎市市民活動推進委員会」が発足し、2002年(平成14年)11月には『市民活動センターの開設に向けて(提言)』⁸を、2003

⁸ <http://www.city.kawasaki.jp/25/25tiiki/home/teigen02/teigennsyo.pdf>

年（平成 15 年）11 月には『市民活動の活動資金の確保に向けて（提言）』を、それぞれ公表した。

(3)川崎市地方分権推進指針

1995 年（平成 7 年）5 月に地方分権推進法が国会で成立し、国と自治体の役割分担を明確にするとともに、地方自治体の自主性、自立性を高めるという目標が示された。本市では、国の動きにあわせて 1995 年（平成 7 年）9 月に庁内に地方分権推進連絡会議を設置し、検討、国への要望活動などを行ってきた。また、「分権事務チェックリスト」の作成や『分権事始め in かわさき』の発刊、「市民立法ゼミナール」の開催など、市民、庁内へ、地方分権の普及啓発を行ってきた。

そして、1998 年（平成 10 年）から 2 年にわたり学識者で構成された「川崎市地方分権推進研究委員会」を設置し、調査審議を重ねている。第 1 次報告の『川崎市における分権推進の基本的な考え方～条例制定に関する指針を中心として～』（1999 年〔平成 11 年〕3 月）では、市民生活に影響を与える重要事項は条例化を図ることを原則としている。第 2 次報告の『川崎市における分権推進方策～応答性・総合性の確保のために～』（2000 年〔平成 12 年〕3 月）では、区への分権化を視野に入れ、パブリックコメント制度の意義と可能性等について言及している。

この間、国においては、1998 年（平成 10 年）5 月に地方分権推進委員会第 1 次～第 4 次勧告に対応した地方分権推進計画が閣議決定され、国と自治体の役割分担・新しい関係に向けての方向性が示された。翌 1999 年（平成 11 年）3 月には地方分権推進委員会第 5 次勧告に対応した第 2 次地方分権推進計画が閣議決定され、国が策定及び関与する各種開発・整備計画の見直しなどが明らかにされた。そして、2000 年（平成 12 年）4 月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が施行されている。

こうした経緯を踏まえ、本市としての取組の基本方向を示すために、2002 年（平成 14 年）3 月には、平成 15 年度まで概ね 2 か年間を対象期間として『川崎市地方分権推進指針』⁹が策定されている。この中では、地方分権推進の基本目標の 1 つとして「市民協働の応答政府の実現」を掲げており、自治体は「その選択や決定に関する市民の問いに対して誠実に説明・弁証し、かつ合意を獲得し、それによって生じた結果を踏まえて活動」すべきことが明記されている。つまり、行政には、事業の計画、執行、評価のすべての過程において市民への応答性を高める責任があると言え、あらゆる段階において「市民参加手続の充実」が不可欠となるのである。

地方分権推進のために取り組むべき主な課題は、条例による行政運営、市民協働による執行スタイルへの転換、透明で公正な行政内部手続、総合政策評価システムの構築、区役所機能の充実・強化、など多岐に渡っているが、ここでは、「市民協働による執行スタイルへの転換」についての考え方を整理しておく。

- ①市民が担える分野はできるだけ行政から移行する可能性を追求する。
- ②行政の役割は、市民自らが進めていく事業や活動が円滑に推進されるよう支援することである。

⁹ <http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/publication/shishin.pdf>

③市民と協働して進めていく事業や活動を連携・協力して推進する。

④行政自らが進めていく施策や事業は市民への説明責任を果たしながら推進する。

以上の4点が、『川崎市地方分権推進指針』の示す基本的な考え方である。NPO法が制定されたことから分かるように、今日では数多くの市民活動団体、NPO法人が設立され、公共サービスの領域を担い始めている。そこで、この指針では、行政と市民の役割を再構築し、可能な限り市民参加による新しい公共サービスを創造していく執行スタイルを目指している。実際、本市では、市民との協働による事業として、1999年（平成11年）の『川崎新時代2010プラン 新・中期計画』以降、市民とのパートナーシップ型事業に取り組み、各地域で成果をあげている。

今後は、パートナーシップ型事業の領域がより拡大し、実施されやすい流れを行政の中で作ることが必要であろう。事業担当者個人の努力により、市民参加への積極的な取組が維持されているというのが現状であり、脆弱性を抱えている。パートナーシップ型事業の計画、執行、評価の各段階で市民参加の手続が積極的に行われていることをモニタリングする機能を、システムに組み入れることも必要であると思われる。

(4) 川崎市行財政改革プラン

阿部市長の就任から11か月後の2002年（平成14年）9月、『川崎市行財政改革プラン「活力とうるおいのある市民都市・川崎」をめざして～萌える大地と躍るころ～』¹⁰が発表された。この『川崎市行財政改革プラン』の考え方は、行政と市民との協働のあり方について一定の方向性を示唆するものになるため、一部抜粋し、次ページ図3-2にまとめた。

行財政改革は、「行政を小さくして民間活力を引き出す」「受益者負担以外の市民負担の増加を回避する」ということを前提にしながら、行政・市民・民間が一体となり取り組まなければ実現は成しえない。そこで、阿部市長は、行政職員はもとより、市民へも幅広く改革の基本方針を理解してもらうために、2002年（平成14年）10月から11月にかけて行財政改革プラン市民説明会を計7回開催し、4,254名の参加と意見カード915件を得た。

この『川崎市行財政改革プラン』に基づく改革について意見を聴くことを目的として、2002年（平成14年）9月、公募市民を含む委員により構成される「川崎市行財政改革委員会」が発足した。同委員会は、7回の会議を開催したのち、2003年（平成15年）11月、『川崎市行財政改革委員会意見～行財政改革の更なる推進と川崎再生に向けて～』¹¹を公表した。その中では、改革を進めるにあたって考慮すべき点の1つとして、「改革の主眼が、単に財源不足を補うための『コスト削減』にあるのではなく、『活力とうるおいのある市民都市・川崎』を目指すために、限られた財源・資源を最大限活用し、『公平で効率的かつ社会経済環境の変化に即応した、諸施策の再構築を図る』との観点から取組を進めること」が挙げられている。ここからは、単に財源不足を解消するための付け焼刃的な改革ではなく、理想の将来像を実現するための改革であるべきだという考え方がうかがえ、高く評価できる。なお、委員会の検討内容は、ホームページ¹²に随時掲載しており、市民へ広く情報発信を行っている。

¹⁰ <http://www.city.kawasaki.jp/16/16gyosys/home/gyoukaku/plan.htm>

¹¹ http://www.city.kawasaki.jp/16/16gyosys/home/iinkai/iinkai8_srl.pdf

¹² <http://www.city.kawasaki.jp/16/16gyosys/home/iinkai/iinkai.htm>

以上に述べた行財政改革プランの進捗状況と成果は、平成16年度策定予定の新たな総合計画へ反映されるものと期待される。

図3-2 行財政改革の基本的な考え方

行財政改革の基本的な考え方
概要図

【川崎市の現状と課題】

硬直化の進む歳出構造、期待できない財政見通しと従来対策の限界、崩れた豊かな歳入構造

① 民間部門と公共部門の役割分担

- ・ 民間でできるものは民間で、という原則に基づいて、サービス提供を民間に委ねる。
- ・ 市場原理が的確に働かない領域においては、民間部門から提供されているサービスの価格と品質が的確であるかどうかを、公共部門が監視・指導（モニタリング）し、必要な支援をする。
- ・ 市場原理が的確に働く領域であり、なおかつ、5つの条件に該当する場合には、公共部門が直接サービスを提供し、行政責任を果たす。

- Ⅰ 法律等で公共部門による実施が義務づけられている場合
- Ⅱ 民間部門よりも公共部門が効率的にサービスを提供できる場合
- Ⅲ 公共部門がサービスの価格や品質を的確に契約管理できない場合
- Ⅳ サービス提供の一部を公共部門が担うことによって、市場をより競争的にできる場合
- Ⅴ サービス提供の一部を公共部門が担うことによって、提供されるべきサービスの監視・指導に資する場合

効率的サービス提供をするためにさらに

- ・ 適正な職員配置
- ・ 能力・実績に基づく人事給与制度の確立
- ・ 市民感覚に合わない特殊勤務手当などの廃止
- ・ 非常勤職員等の積極的活用

② 民間活用型公共サービス提供システム

【市場原理の活用を大原則に考えた上記システムの実現に向けた主な再整備事項】

職員配置、組織機構、給与制度、人事制度、公営企業の経営の健全化、出資法人の見直し、補助・助成金の見直し、債権確保策の強化、総合的土地対策の推進、その他の見直し



③ 共創的市民福祉社会の実現に向けた市民サービスの再構築

【市民サービス再構築の4つの柱】

- ・ 市民参画による地域主体のまちづくり
- ・ 社会環境の変化に合わせた施策の再構築
- ・ 効率的・効果的な市民サービス供給システムの構築
- ・ 公平性の観点に立った受益と負担の適正化

改革期間は当面平成14年度から3年間、財政は7年間をめどに収支バランスをとる。

(5)まとめ

総合計画等の内容の変遷を見てみると、本市においてはすでに1970年代から積極的な市民参加に取り組んでおり、「協働」という言葉を用いてはいないものの、市民自治の確立を目指すことや市民と行政が明確に役割分担をしながら「市民と行政による共同性の確立」を図っていくことなど、「協働」の理念と共通した考え方もすでに明らかにされてきたことがわかる。

しかし、「協働」という概念がにわかに注目され、「新しい公共」の流れが急激に活発化していることも事実である。こうしたことから現在は、これまでの30年間の変化を上回る大きな時代の転換期に位置しており、その波をいち早く捉え、大きく前進することが求められているということもできよう。

2 自治基本条例

(1)自治基本条例とは何か

地方分権の流れをうけて「国の時代」から「地方の時代」へと名実ともに社会のシステムが大きく変わりつつある。そこに住む者1人ひとりが主体性をもってまちづくりに積極的に取り組み、あるべきまちの姿を選択し実現する市民自治の確立が求められている。各自治体は、政策主体として自立し、地域の自然、風土、文化、まちの歴史などをふまえつつ、今ある地域の課題が何なのかニーズを把握し、民意をよりどころにさらに個性あるまちづくりをしていくことが期待される。分権改革の結果、自己責任、自己決定による自治体運営が可能になり、独自の政策を実現していくための自主条例を制定することができるようになったのである。

そうしたなか、2001年（平成13年）に全国で初めて北海道のニセコ町が「まちづくり基本条例」を制定したのをきっかけに、自治基本条例の制定に向けた取組が全国的な広がりを見せており、それぞれが試行錯誤しながら自治体独自の基本条例づくりを進めている。

自治基本条例は、首長、行政職員による行政活動だけでなく、市民、議会のあり方も含めて、自治体を自ら運営するために必要な理念、制度、運営方式などを総合的に定めた自治体における最高位の条例であり、それゆえに「自治体の憲法」とも言われる。その名称は「まちづくり条例」、あるいは「行政基本条例」など多様である。

(2)本市における検討状況

本市では、平成13年度に学識者委員で構成する「市民自治の拡充に向けた制度・枠組み研究会」（座長：辻山幸宣氏）を立ち上げ、引き続き、平成14年度は「かわさき版自治基本条例研究準備委員会」（座長：同氏）を設置し研究を重ねてきた。

「かわさき版自治基本条例」とは、分権の流れを受けて、国との地方の関係が国家統治の一環としての関係から、対等、協力の関係へと変化するなか、分権時代にふさわしい新たな自治システムを構築するために必要な行動の指針や判断の指針であると考えられる。分権時代の地方自治体の役割は、それぞれの地域で市民の信託に基づくさまざまな目的を達成することであり、そのためには政策の策定や執行にあたっては、常に市民の意思はどこにあるのか、市民の地方自治体への信託内容の確認を図ることが必要である。

検討内容の詳細については、報告書¹³を参照していただきたいが、1点だけ、参加と協働の原則について確認しておきたい。平成14年度「かわさき版自治基本条例研究準備委員会」報告書は、他都市の条例比較を行い、市民との協働・市民の参加については、表現の相違はみられるものの、いずれの基本条例においても規定されていると指摘する。しかしながらどの原則も抽象度が高く、当該原則を実効性のあるものにするためには、それを具現化するための制度設計が必要であるとしている。「参加と協働の原則」を単なる宣言や指針にとどまらないものにするためには、施策の計画・実施・決定・評価の各段階への参加と協働についてどのような内容を盛り込み、いかに具現化できるかが課題となる。抽象的な内容にするのではなく、制度的に担保される具体的な規定をあわせた形で盛り込むことが望ましい。既存の協働・参加の原則を検証するとともに、参加に関する具体的なルールを規定することが必要であるとしている。

(3) 今後の方向性

2003年(平成15年)10月、公募による市民委員30名と学識者委員4名から構成される「自治基本条例検討委員会」が設置され、2004年(平成16年)3月までに計7回の会議を開催してきた。その中では、自治基本条例に盛り込むべき内容として、自治体の組織の役割・責任、自治体における市民・議会・行政の関係、区のあり方、自治とコミュニティ、市民活動の推進、自治を動かしていくための制度・装置が挙げられ、それぞれについて議論がなされてきた。そして、検討委員会の内部には、市民委員4名と学識者委員4名から構成される「報告書案作成委員会」が置かれ、検討委員会で出された議論を整理し、報告書案作成を進めている。なお、検討委員会・報告書案作成委員会の検討内容は、ホームページ¹⁴において逐次公開されている。

今後の検討委員会スケジュールとしては、2004年(平成16年)4月に検討委員会中間報告書を取りまとめ、同月、市内2箇所において同委員会主催の市民討議が予定されている。さらに市民討議での意見を反映させた最終報告書案を取りまとめ、再度市民討議を開催し、2004年(平成16年)8月には市長報告を行う予定である。

本検討委員会の報告書がどのようなかたちで条例に結実するのかまだわからないが、いずれにしても、できるだけ多くの市民の意見が反映され、さらに市民間の合意形成がなされた形で策定され、市民にとって身近で親しみがもて、常に市民が活用できるような実質的に最高位の条例となることが望ましい。

¹³ 市民自治の拡充に向けた制度・枠組み研究会『市民自治の拡充に向けた制度・枠組みの研究～川崎版自治基本条例の策定に向けて』(2002年)

<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/jichi/img/H13zitihoukoku.pdf>

かわさき版自治基本条例研究準備委員会『「かわさき版自治基本条例」の策定に向けて～市民が主役のまちづくり実現のために～』(2003年)

<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/jichi/img/H14zitihoukoku.pdf>

¹⁴ <http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/jichi/index.html>

3 これまでのパートナーシップ型事業の検証

本市において取り組まれてきたパートナーシップ型事業については、これまでも様々な機会にいくつもの事例が検証されている。そこで今回は、市民参加チーム¹⁶によって検証された事例をいくつか選択し、私たちが考える「協働」の視点から検証した場合、どのように捉えることができるのかを考えてみたい。

(1) 市民健康の森

事業名	市民健康の森
概要	市民健康の森事業は「暮らしの中で実感できる、緑の回復と創造に向けて、市民・行政の連携と参加により緑化を推進し、緑の中で市民が語り、憩う“ひろば”としての森をつくり、併せて、地域コミュニティの再生を図ることを目的と」している。 また、市民健康の森は「緑の保全と創造」「健康とレクリエーションの場」「コミュニティづくりに寄与」という性格を持ったものであり、単なる施設整備にとどまらず、「候補地の選定」「コンセプトづくり」「構想・計画の作成・施設整備」「使い方のルールづくり」「維持・運営」までを含め、全てを市民参加で進めるプロジェクトである。
形態	実行委員会（第1段階「検討委員会」：場所の選定、コンセプトづくりを行う。） （第2段階「推進委員会」：実施計画の策定を行い、維持運営組織を立ち上げる。） 委託（第3段階「維持運営組織」：整備・維持運営を行う。）
体制・相手方の選定方法	市民が主体的に取り組む市民組織
期間	各区で異なるが、1998年（平成10年）11月から、検討委員会を平均17.3回開催し、平均15.3ヶ月かけて検討。
市民参加の段階	計画段階（場所選定、コンセプトづくりから市民参加で行われている。）
制度的根拠	—

■ 協働という視点から

検討委員会や推進委員会については、当初行政側が呼びかけた活動であったが、現段階においては各区とも維持運営組織を立ち上げ、自主的な活動および自立的な組織運営に取り組んでいる。参加者及び行政側の担当職員の意識には、行政が上、市民が下というような考え方を見出すことはできない。また、「協働の場」としての委員会は、検討委員会、推進委員会、維持管理組織と、当初より3段階の展開を想定しており、縦ではなく横の連携を認識していたものと思われる。検討委員会だけでも平均して1年以上の時間をかけて検討されている。また、候補地の選定をはじめ、行政情報を積極的に公開して合意形成に取り組んできている。

行政側も、市民側の検討ペースにあわせた活動をし、積極的に定例活動日に参加するなど両者それぞれの立場を理解し合いながら活動を進めているが、緑を保全するという目的は同じでも、市民が考えていることと行政が意図していることにズレが発生する場合もある。市民は陳情型の要求では目的を達し得ないことを学び、行政側も当初から受け皿的な内部組織を想定せずして、局長級による各局横断的な「市民健康の森推進会議」を設置していた。

事業実施については行政が決定したものであるが、コンセプトづくりからその後の維持運営にいたるまで、すべて市民参加で行おうとしている点において、これまでにない画期的な事業であると評価することができる。

¹⁶ 平成12年度政策課題研究Aチーム『分権時代にふさわしい市民参加手続のあり方』（2001年）

(2) 子どもの権利条例

事業名	「子どもの権利条例」づくり
概要	<p>「川崎市子どもの権利に関する条例（以下、子どもの権利条例）」は、2000年（平成12年）12月21日、市議会において全会一致で可決成立し、2001年（平成13年）4月1日から施行されている。子どもに関する条例の制定状況を見ると、個別条例については少し時期を早くして制定している自治体はあるが、総合条例としては本市が日本で初めてであり、条例案づくりを市民参加で行ってきたという点でも、前例のない取組であったといえる。</p> <p>本条例は、子どもの権利の保障を総合的にとらえ、権利の保障を実効性のあるものにしていくように具体的な制度や仕組みを含んだ内容構成となっている。具体的には、権利保障をすすめる際の理念や原則となる基本的な内容（前文～第2章）、子どもの生活に即した権利の保障のあり方や施策にかかわる規定（第3章）、具体的な制度や仕組みの規定（第4～6章）、子どもの権利侵害からの救済の体制整備に向けた市の決意（附則）等からなる。</p> <p>なお、人権オンブズマンの設置に伴い、2001年（平成13年）6月、本条例の一部改正され、子どもの権利侵害の相談および救済の規定が新たに挿入された（第5章・これに伴い第6章以降繰り下げ）。改正された条例は、2002年（平成14年）5月1日から施行されている。</p>
形態	審議会（「川崎市子ども権利条例検討連絡会議」） （「川崎市子ども権利条例調査研究委員会」：上記連絡会議の作業委員会にあたる。）
体制・相手方の選定方法	推薦（学識者・市民団体代表等）
期間	1998年（平成10年）の設置以降、10回の連絡会議、19回の調査研究委員会。
市民参加の段階	調査研究委員会には、9人の子ども委員がメンバーとして加わった。公募による市民約20名からなる「子どもの権利を考える市民サロン」は、1年半の間に28回の会議を開催し、公募による小学4年生から高校生までの31名の子ども委員からなる「子ども委員会」は23回の会議を開催した。その他にも審議の節目ごとに、パンフレットの作成・配布、子ども集会や市民集会の開催、ホームページなどの手段により、経過・途中案を提示して意見を求め、さらに審議で検討して再提示、という作業を重ねた。こうした会議をすべて合わせると200回を超える会合を繰り返して条例案がまとめられてきた。
制度的根拠	「児童の権利に関する条約」1989年（平成元年）国連総会採択 1994年（平成6年）日本が批准

■協働という視点から

子どもの権利条例の策定というテーマは、わかり易く、誰もが身近に感じられるテーマであった。それぞれが立場を異にしながらも子ども、市民、行政三者の条例の策定目的が明確であったという点で、協働で取り組むにふさわしいテーマであったといえる。

また、その取組の進め方については、諮問機関である「子ども権利条例検討連絡会議」のほか、「市民サロン」「子ども委員会」等全て自発的に組織、会議運営がなされ、活発な意見交換、さらに「子ども権利条例調査研究委員会」（子ども権利条例検討連絡会議の作業委員会）への提案がなされた。子ども委員会については、これまでの取組から、本市では子どもの意見表明、子ども参加のしくみが整っており、その土台づくりができていた。子ども参加の土台が既にあったとはいえ、実質的におとなと子どもが同じ会議の場で話し合い、意見交換がなされ、合意形成が図られたことの意義は大きい。テーマや課題によって、多種多様な立場の人の参加がなされることが重要である。

審議会の委員は、市民委員の公募が行なわれず、市民サロンが公募メンバーによる研究会として調査研究委員会へ意見を提出するにとどまった。結果的に、提出された意見は骨子案に反映された形になったが、当時は、市民参加のアリバイ作りなのではないかという不安の声もあり、協働して取り組む際には、その役割と権限を明確にする必要がある。

(3) まちづくり推進事業 ～区づくり白書からまちづくり推進組織へ～

事業名	まちづくり推進事業
概要	市民委員で構成される委員会において市民から発案された地域課題を市民の手で解決していく事業。市は事務局や会場の提供、助言など様々な側面から活動をサポートする。 本事業は「区づくり白書」に基づき、市民組織である「まちづくり推進組織」を立ち上げ、各区で実施されている。 市民委員で構成される委員会において出された課題を市民発案により解決しながら行う、生き生きとした地域創造を目指した事業である。
形態	区によって異なる。
体制・相手方の選定方法	区によって異なる。
期間	2～3年（区によって異なる）
市民参加の段階	企画立案・事業実施など
制度的根拠	設置要綱など

■協働という視点から

市民自身が地域課題を発見し、自らの責任においてその解決を図ることを目指した事業であり、地域社会における市民自治の柱として非常に意義の高い事業である。今後ともその主体的な活動に、より一層の期待がされている。

しかし一方で、課題ごとに市民の役割と行政の役割分担が異なり、どこまで市民が担うことができるのかわかりにくいことや、明確なルールがない場合には、事業に携わる行政担当者や市民の姿勢や考え方によってその取組が左右される部分もあるなど、安定的に事業を展開するという視点から考えれば、いくつかの課題が提起されていることも事実である。

こうした問題は、各区によりその地域性や取組方法が異なることなどから、一概にその原因を特定することはできないが、行政としてはまちづくり推進組織に何を期待しどのような役割を与えようとしているのか、市民としては何を目指し、地域においてどのような組織が必要であると考えているのかというような、基本となる考え方の整理、行政と市民の役割分担のルールを定めることが必要なのではないだろうか。

また、まちづくり推進組織は、市民が主体的に地域で活動する団体であるとはいっても、現状では行政が魅力ある区づくり推進事業の1つとして実施している事業である。独立した市民活動団体等に比べて、行政との結びつきが強いといえることができる。それゆえに、行政と市民それぞれの立場を明確にし、「協働のルール」の下で事業に取り組むことが強く求められるものと考えられる。

(4) まとめ

ここで取り上げた3つのパートナーシップ型事業については、事業内容もさまざまであり、大きな1つの類型として捉えてよいか判断が難しいが、行政が担うべき「公共」部門に市民・市民活動団体等が参加するというよりも、多様な主体が「公共」部門を「協働」して担う事例として考えることは可能であろう。ここであえて位置付け直す必要はないが、十分に新たな時代における「協働型事業」と呼ぶに値するものであり、後進の事業への示唆に富んでいる。特に現在進行中の事業については、あらためて「協働」という視点からの検証を重視し、本市の事業展開に生かしていきたい。

4 新たな事例検証

今回の研究にあたり、新たな事例を2つ検証していきたい。1つは、NPO法人等の自立した市民活動団体等と委託契約等を締結し、その特性を生かした事業展開を行っているもの。ここでは、子ども夢パーク内に設置されている、全国的にも珍しい公設民営方式の不登校対策施設「フリースペースえん」を取り上げる。

もう1つは、これまでの市民参加手続き（実行委員会や検討委員会…行政計画策定への参画など）やそれに準ずる事業展開であっても、明らかに「協働」の基準を意識して取り組んでいるものであり、新時代の「協働型事業」として位置付けることができるものである。ここでは、今年度で第2回目を迎えた市民自治創造・かわさきフォーラムを取り上げる。

この2つの事例を取り上げる理由は、前者については、「協働」という言葉が巷にあふれているわりにはその理解にばらつきがあり、市として今後積極的に協働型事業に取り組むためには、明確なモデルケースを示す必要があるからである。後者については、そうしたモデルケースを検証することの重要性は当然であるとしても、現在の施策展開の中では非常にまれなケースということもでき、実際には市民を公募して実行委員会や検討委員会を組織して事業展開したり、審議会形式の事業展開がとられていたりする場合は依然として多いため、こうした場合であっても「協働」の基準を満たすことによって、「協働型事業」としてよりよい事業展開が望まれると考えられるからである。実際、現時点では後者のような事例のほうが多く、現在の執行体制にはなじみやすいとも考えられる。NPO法人の数が少なかったり、その組織体制などが脆弱であったりする場合は、この傾向がしばらくは継続すると思われる。

(1) フリースペースえん

① 「フリースペースえん」の活動概要

- ・運営主体：NPO法人「フリースペースたまりば」¹⁶
- ・活動目的：学校や家庭・地域の中に居場所を見出せない子どもや若者、およびその保護者とともに、1人ひとりが安心して過ごせる居場所をつくり、学校外の多様な学びや育ち・生き方を支援し、自己肯定感を取り戻す人間関係を育む環境と文化を創造する。⇒いわゆる「通学・不登校児童・生徒の居場所」づくり。
- ・活動内容：子どもが計画段階から参加し、子どもたちが自由に遊び、ゆっくり時間を過ごすことができる青少年活動の拠点の確保。
受入人数 30名程度（当初予定）
開館時間 月～金 午前10時半～午後6時（火曜日は午後2時まで）
- ・場 所：南武線津田山駅より徒歩5分 子ども夢パーク内

② 「フリースペースえん」発足までの経緯

A 子どもを取り巻く社会状況の変化

近年社会問題として、「いじめ、不登校、学級崩壊」などがさかんにマスコミで報道され、既存の教育・学校制度が現在の子どもに対応しきれていないと認識されつつある。本市においても、2003年（平成15年）5月時点の学校基本調査において、市内小中学生の1,485人（小学生297人、中学生1,188人）が不登校児とされた。前年度に比べ、小学生が70人増、中学

¹⁶ 「フリースペースえん」は、子ども夢パーク内に設置されている不登校の児童・生徒の居場所施設であり、「フリースペースたまりば」は、「えん」を運営するNPO法人である。

生が3人増という結果であり、全国平均に比べても高水準を示していた。

イ 「フリースペースたまりば」及び本市の活動の変遷

●1997年（平成9年）以前

「フリースペースたまりば」（代表：西野博之氏）の組織としての活動は、1989年（平成元年）に不登校・高校中退の子ども達を対象に「移動教室」を開いたことから始まっている。その後、子ども達に生きる力を取り戻すための休める場所が必要と感じ、1991年（平成3年）に高津区を拠点に「フリースペースたまりば」（不登校の児童・生徒の居場所）をオープンしている。

しかし、当時「フリースペース」活動に対する社会的認知度は低く、活動拠点の存在に不安を抱く近隣住民との間で問題が生じた経験などから、「フリースペース活動」を「公的なもの」として取り組むことの重要性を実感していた。

また活動は、会員や賛同者からの会費と民間財団の助成金を基本として行われていたが、常に深刻な財源不足であり、現状の活動をより一層充実・拡大させたい、不登校の問題に公費助成を出す流れを作りたいという意識から、公的な支援が受けられないか模索していた。

本市の不登校児に対する施策は、適応指導教室・相談指導学級の設置（適応指導教室3ヶ所、相談指導学級2ヶ所）が中心であった。そのため、公設でないフリースペースの存在は、「子どもたちが学校に戻らない、不登校が増えるのではないか」という懸念から、否定的に捉えられていた。

●1997年（平成9年）以後

本市は、不登校児が増加し続ける現状に直面して、学校復帰を目的とした適応指導教室等のみの施策に限界を感じるようになり、従来の教育・学校制度の延長としての対策ではない「第3の方法」を探っていた。

また不登校児に対する文部科学省の追跡調査（1991～1997年〔平成3～9年〕）が行われ、その中で「フリースペース活動」に対して公的に一定の認知がなされた結果、「たまりば」の活動にも大きな変化が生じ始める。さらには1997年（平成9年）、「たまりば」は生活クラブ生協の「キララ賞（神奈川若者生き生き大賞）」を受賞し、行政と民間の双方から注目されるようになる。

この辺りから本市においても、不登校児対策の一環として、民間団体との関係を見直し始めている。その理由は以下の2点であった。

- ①行政には、既存の施策では対応できない不登校児の課題に対応するためのノウハウがない。そこで民間の蓄積されたノウハウを知りたい。
- ②不登校児と両親は、行政や学校関係者に対して大きな不信感を抱いているため、教育委員会等が直接不登校児に聞き取り調査を行うことは極めて難しい。民間団体を通して、問題解決に向けた重要な情報を収集したい。

教育委員会内部における不登校児童生徒に関する会議においても、行政側から「学校教育に収まらない子が確かにいる。学校外教育の中でも育つ場を保障すべきだ」という意見も出され、議論は学校外に育ち学びの場を作ろうという方向に一気に加速した。西野氏は「不登校児の課題は、本来的な行政課題である」という。この時点において行政もその考え方を取り入れ始めたということもできよう。

もう一つ重要なものとして、「子どもの権利条約」から「川崎市子どもの権利に関する条例」

に至る流れがある。1989年（平成元年）に国連で「子どもの権利条約」が採択され、1994年（平成6年）には日本政府も批准している。同条約は18歳未満の子どもを保護の対象でなく、権利主体として認め、最善の利益が得られるように大人たちに求めたものである。

本市は、1994年（平成6年）に市政70周年記念事業として「子ども会議」を開催した。これは翌年からは地域教育会議¹⁷における子ども会議として位置付けられ、現在も継続している。1997年（平成9年）には子ども参加の新たな場づくりとして、全員公募により選任された小・中学生を中心に、子どもの意見をまちづくりに反映させるために「子ども・夢共和国」事業を発足させた。

2000年（平成12年）12月21日には、全国ではじめて、子どもたち自身の参加によって策定された「川崎市子どもの権利に関する条例」¹⁸が市議会で成立した（2001年〔平成13年〕4月1日施行）。本市が基本理念として掲げている市民自治の実現に向けて、時代を先取りした市民の手による条例づくりを、子どもの権利をテーマに試みた事例といえる。子どもの権利保障については、不登校の子どもを聞かないと十分な対策を検討することができないという考えから、1998年（平成10年）、本市は西野氏に「子ども権利条例調査研究委員会」への参加要請を行い、西野氏は条例づくりに携わることになった。

子どもの権利条例には「子どもの居場所を確保する」「市民活動への支援をする」という内容の条文が盛り込まれ¹⁹、本市としては、居場所を運営する仕組みを生み出す必要性と責任があった。2001年（平成13年）1月、新春市長発表で「夢パーク構想」が打ち出され、翌2月から「夢パーク推進委員会」が始まった。2002年（平成14年）4月には「（仮称）川崎子ども夢パーク運営準備会」が発足し、子ども委員と大人委員が施設の内容や運営方法などについて話し合い、「川崎市子ども夢パーク条例」づくりなどが進められた。西野氏は、推進委員会・その作業部会・運営委員会と、表方も裏方もすべての委員を引き受けた。また、市から「居場所に関する調査研究委託」を受け、「夢パーク内におけるフリースペース」構想のイメージも含めて報告している。

そして、2003年（平成15年）7月23日、「川崎市子ども夢パーク」が開館した。夢パーク全体を管理運営する川崎市生涯学習振興事業団からの管理運営委託事業として、NPO法人「たまりば」が「フリースペースえん」の運営にあたることになった。

③「フリースペースえん」の事業委託内容（平成15年度）

・委託費：1,500万円（10か月）

¹⁷ 地域教育会議 1990年（平成2年）に3中学校区で試行実施し、1997年（平成9年）に全中学校区、行政区に設置されている。子どもを地域から支えることを基本に、学校、PTA、地域住民を構成員として自主自立の中で事業展開している。

¹⁸ 条例案の策定過程については、本章3-(2)参照。

¹⁹ 川崎市子どもの権利に関する条例

（市民活動への支援）

第8条 市は、子どもの権利の保障に努める市民の活動に対し、その支援に努めるとともに、子どもの権利の保障に努める活動を行うものとの連携を図るものとする。

（子どもの居場所）

第27条 子どもには、ありのままの自分であること、休息して自分を取り戻すこと、自由に遊び、もしくは活動すること又は安心して人間関係をつくり合うことができる場所（以下「居場所」という。）が大切であることを考慮し、市は、居場所についての考え方の普及並びに居場所の確保及びその存続に努めるものとする。

2 市は、子どもに対する居場所の提供等の自主的な活動を行う市民及び関係団体との連携を図り、その支援に努めるものとする。

- ・人件費：常勤6人と非常勤3人（1人172,400円、交通費の実費支給）
- ・施設費：夢パーク内の2部屋（各60㎡、計120㎡）を無償で貸与
光熱費、水道、電話経費は市側の無償提供
- ・本市側からの事業運営条件：利用料は無料とすること（公益性の確保のため）。
- ・「たまりば」側からの提示条件：18歳以上でも利用可能とすること。
市外の利用者も受入れ可能であること。

④「フリースペースえん」の事業運営における課題 ～「たまりば」側の主な意見～

- ・この事業の委託形態はいわば我々に「丸投げ」された形に近いが、その結果しぼりがなく、やりやすいともいえる。
- ・「フリースペースえん」受託直前には2,200万円規模の運営資金で同程度の活動をしていたが、現在は委託費1,500万円であり、教材費や講演料は持ち出しとなり、非常に厳しい状態となっている。安価なNPO利用にならないよう、共に創り上げていく仕組みが必要である。
- ・委託事業の契約が単年度契約であることが非常に問題である。長期的展望に立った事業計画を立案したくても、現状では何も打ち出すことができない。1年先も不透明である。少なくとも2～3年程度の複数年契約が必要である。制度的保障がない。
- ・現在、体験と登録をあわせ約90人が利用している。当初30人を見込んでいたが、既に3倍の状態である。電話による問い合わせも多く、現在は対応しきれず新規登録を停止している状態である。今後このような状況をどのように打開していけば良いのか。公設民営のフリースペースを増やすのか。子どものニーズはあるものの、事業を改善、展開していくことに対する展望がない。

⑤事業推進によるメリット ～ヒアリングを通して～

ア NPO法人

西野氏は、「たまりば」が受託に踏み切った理由として、「不登校児へ公費助成をする、新たな流れ、仕組みをつくりたかったから。一点突破したかった」「受託をしなければ公設民営の道が絶たれるかもしれない、これまで取り組んできたことが実現できなくなるかもしれないと思った」と語っている。「不登校児の課題は“公”が担うべきもの、行政課題である。それを民間が代わって担っている」という西野氏の思いが強く伝わってきた。さらに、「大企業であれば、安い金額でも受託をすることができるだろうが、民間が大切にしてきたものが違う形で社会に出て行くかもしれない」という危機感を抱き、不登校児への支援が、営利を生み出す経済システムに組み入れられることを危惧している。

また、13年にも及ぶたまりばの活動を通して、居場所を安定して確保するということの重要性を痛感した。たとえ、近隣の温かいまなざしがあったとしても民間団体の力だけでは居場所の確保は非常に困難だからである。公設民営であれば家賃や光熱費などは市の負担となり、子どもを支える社会の仕組みづくりや行政施策に対する提言も、公に認められた団体としての意見ということで重みを増し、反映されやすくなるメリットがある。

公＝行政ではないが、民間が担う“公”は現段階では非力である。行政と共に連携して取り組むことで、公的な資金（必ずしも税金に限らない）が民間に流れる仕組みができればよいと考えている。

なお現在、行政からの委託金だけに依存しない自立した資金活動ができる仕組みづくりを模索している。神奈川県内のNPO法人がネットワークを組み、2002年（平成14年）12月には「神奈川子ども未来ファンド」²⁰を設立した。自立的な活動が行えるように、自主的にNPO同士がネットワークを組み仕組みづくりを行っている。

イ 行政

行政の子どもへの対策を検討するために、教育委員会（生涯学習支援課、教育指導課、企画課人権・共生教育担当）、市民局（人権・男女共同参画室子どもの権利担当）の4課とNPO法人たまりば（西野氏）による「不登校協議会」が開催されている。子どもという主体を中心に各担当部局が子どもの権利条例の制定、不登校児童への対策、子ども夢パークの具現化などの課題をもちながら話し合う場が実現したのである。不登校協議会を通して、行政内部で縦割りで行われていた各事業を有機的に連携させていくための対応策が話し合われている。各担当部署の連携が深まることによって、各担当で推進する課題がより明確になり、説明責任も生じることになるだろう。本市では、1984年（昭和59年）より政令指定都市で初めて情報公開制度が施行されているが、会議開催、内容の公開は担当者へ任されているのが現状である。市民活動団体等が加わることにより、話し合われている内容は行政外部、市民へ開かれたものになり、行政側の説明責任も明確になるであろう。市民活動団体等との協働が成功するためには、行政側が横断的な連携のもとに役割と責任をどこまで果たせるのか、行政だけで行ってきた市民サービスを、市民活動団体等の柔軟な企画力と発想を發揮してもらい新しいサービスにどう転換するのかということが鍵になるようだ。

「フリースペースえん」の事業担当課では、公設民営で「利用料が無料」である不登校児の居場所があることに意義を見出している。不登校児を対象にした活動拠点は市内、近郊にいくつかあるが、いずれも有料である。横浜市青葉区にある「のむぎ」では初年度利用料は85万円、2年目は200万円と高額であり、保護者に大きな経済負担が強いられることになる。また、その他の施設でも、利用料が1日2,000円などというところが少なくなく、毎日利用すれば、経済的問題が発生しやすいのが現状である。不登校児が経済的問題に左右されずに利用できる居場所づくりに、行政の役割が求められていると考えている。この点については西野氏も、「子どもの権利保障として公費が使われるべき。不登校児の親は受益者ではない。受益者負担という考え方は適用できないと思う。社会で子どもを育てる、育てることが難しい場合は皆で支える、社会問題という発想である。」と語っている。

なお、今年度の実績から利用希望者が非常に多いことを踏まえると、「フリースペースえん」以外にも、公設民営の居場所が必要なのではないかと考えることもできる。また、「フリースペースえん」は、夢パーク内の一部の施設であるため、行政の立場としては利用者の多い夢パークの活動運営も充実発展させていく役割もあり、全市的施設という視野からの整備も検討する必要があるだろう。

⑥まとめ

本事例は、全国的にも珍しい公設民営方式の不登校児童施設である。また、民営の中でも

²⁰ 神奈川子ども未来ファンド 2002年（平成14年）12月、県内外の8つの市民団体によって設立されたNPO法人。子育て、不登校、引きこもり問題などに取り組んでいるNPOを市民の力で支援しようという全国初の市民基金。理事長は「たまりば」代表の西野氏である。自治労川崎市職員労働組合も資金協力を行っている。

市民活動団体等を委託先とした協働型事業のモデルケースになるものと思われる。そこで、本事例の検証を通して感じた「協働」に関連した課題等を明らかにしておきたい。

ア いかにその活動を評価するか

一般的な事業評価を行う場合、評価対象としやすい利用者数の増減や、それに準じた数値目標に対する評価をすることが多い。しかし、「たまりば」が進める不登校児の居場所づくりの取組には、数値で評価したくない、一般的な指標とは方向性が異なる、と考えられるものも多い。これをどのように評価すればよいか。「行政だけに任せていては、適切な評価基準を設定することは難しいかもしれない」と西野氏は語る。数値化できないようなことでも、事業を受託する以上、評価をすることは避けられないことでもある。今後の検討が待たれる課題である。このことは、市民活動団体等に対する委託金の適正額の決定にも影響する。市としては、市民活動団体等の活力は生かしながらも公平性、公正性を見極めながら活動の評価を定期的に行い、委託金を決定する必要がある。この場合にも、行政からの一方的な価値観の押付けは避けるべきであると考えられる。

また、受託者側が競合した場合も問題である。本事例では「たまりば」という1つのNPO法人が、単独で「フリースペースえん」を運営しているが、ここに別のNPO法人がその運営に名乗りを上げたとする。その場合、どちらのNPO法人にその運営を委託するか、一定の活動評価が必要となるが、その評価方法が確立されていない。

さらに、教育産業の民間大企業が名乗りを挙げる場合も考えられる。その企業には、極めて安い委託料でも受託できるだけの体力があり、公設民営の事業を受託できれば、不登校児のモニターが獲得できるだけでなく、企業イメージがよくなり、広告になる。民間企業と市民活動団体等とが競合した場合、どのような基準で委託先を決定するのか、難しい選択を迫られる。

イ 「協働のルール」づくりに向けて

「たまりば」代表の西野氏からのヒアリングを行って、まさに「協働のルール」がないままに、モデル的に「協働型事業」が実施されている実態を感じたように思う。「協働のルール」が確立されていなければ、「フリースペースえん」の活動を行うにあたって、「えん」が「協働型事業」であると考えたり、「協働の基本原則」等を遵守して、より良い協働関係を築いていこうとしたりすることはできない。

しかし一方で、例えば「対等」や「公開」というような、本研究で考える「協働」関係成立のための必要条件である要素などが、西野氏の言葉の端々に活動の経験から得た実感として現れている。これは、現場においては特に意識せずとも、それらの要素の必要性を感じ、活動に取り入れているものと考えることができよう。

西野氏は、NPO法人と行政の関係について「安価なNPO法人の利用につながらないためにも、協働の仕組みづくりが大切」とあり、協働のルールづくりには前向きであった。事業を立ち上げるまでには、行政職員との協議に多くの時間を費やし、協議を通してNPO側、行政側のお互いが顔の見える関係となるが、その過程は、目的を共有し共同で課題に取り組む、双方向性（合意形成）を確認する作業とも言えるだろう。ところが、「事業が立ち上がると行政職員は違うところ、次の仕事を見ていくようになりかねない」「担当者が変わると分からない」というような状態を招かないためにも、制度的な担保が必要であると語っている。行政との関係が次第に変化することを肌で感じていることが伝わってきた。

活動の現場では、行政とNPO法人の責任と役割を明確にし安定的に連携を図っていくためにも、理論ではなく実感として協働のルールを必要としているのである。

(2) 市民自治創造・かわさきフォーラム

① 事業概要

行政側の情報発信等を主として、過去15回行われた市町村シンポジウム²¹だが、平成14年度から、市民参加や市民によるまちづくりに重点を置き換え、名称も「市民自治創造・かわさきフォーラム」として新たに実施された。今回は第2回目となり、2004年（平成16年）2月13日（金）・14日（土）に高津市民館、てくのかわさきにて開催。主催は第2回市民自治創造・かわさきフォーラム実行委員会および本市、協力は財団法人かわさき市民活動センター、実行委員会事務局は川崎市総合企画局政策部（その他関係部局職員も参加）、という形態をとっている。なお、本研究チームのメンバーのうち2人が、事務局として参加した。

前回、第1回は「連携がひらく地域社会」をテーマとして開催され、「豊かな地域社会」を築くため、商・工・農のネットワークをはじめ、市民団体がさまざまな連携を構築する必要性について議論がなされた。

今回、第2回は、「まちを耕そう～小さなまちづくりとコミュニティ・デザイン～」をテーマとし、昨年の連携というテーマを引き継ぎながら、同時に、地域資源を発見・共有し、地域の「小さなまちづくり」を進めながら、豊かな関係性に満ち溢れたコミュニティをつくりあげていく「まち育て」についても考え、議論を深めていくことを目的として行われた。

実行委員会は、第1回のメンバー10名に、各区のまちづくり推進組織のメンバーや、より多様な分野の市民活動関係者を加え、20名のメンバーによる活発な意見交換が行われた。

準備委員会は計2回、実行委員会は計8回（フォーラム開催までに7回、開催後1回）開催された。

② フォーラム実行委員会委員長へのヒアリング

今回、協働の実施に関するヒアリング調査ということで、第1回、第2回の委員長である、松井隆一氏に、忙しい中時間を割いていただき、お話しを伺った。以下は、そのヒアリングを基に、松井氏の了解の下、ヒアリング担当者が記述したものである。

ア 事業の実態把握

● 事業に至るきっかけ

以前から、自分達の活動を推進するために、どうしても行政がらみのことが多く、まめに各局に足を運んだ推移がある。このフォーラムでも、前身である市町村シンポジウムの時から実行委員会に参加していた関係から、引き続き、このフォーラムの準備委員会に参加してほしいと行政側から依頼があった。

● 事業における行政との役割分担

今回のフォーラムでは、多くの市民の方の、自治に対する意識をあげていくためのステッ

²¹ 「地方新時代」市町村シンポジウム 1987年（昭和62年）、日本国憲法および地方自治法施行40周年を機に、本市は全国の市町村に呼びかけて第1回市町村シンポジウムを開催。以来、2002年（平成14年）に至るまで、地方分権と自治の実現を目的として、計15回のシンポジウムが開かれた。主催は、「地方新時代」市町村シンポジウム実行委員会および本市であり、実行委員会は、市長を委員長とし、学識経験者・市内各種団体代表・市職員等により構成された。

ブとなる事業を、市民と行政が協働して行うことが出来たと思う。

事業を行うに際しては、共通の目的意識を形成することはもちろん重要であるが、実行委員会をどのようなメンバーで進めるかなど、組織のあり方が非常に重要になってくる。今回は、新たに市民活動センターから市民活動団体の方の推薦があったり、各区のまちづくり推進組織からの参加があったりと、メンバー構成が非常にうまくいったのではないかと思う。

また、事務局として、総合企画局政策部に入ってもらったことで、プログラミングやスケジュールを上手にこなしてもらったし、プランに関してはそれぞれの実行委員が色々な立場から意見を出し合い、全体会、分科会等を企画立案することが出来た。また、ディレクターとして委員長の私だけでなく、今回は、副委員長として2名の方に新たに御協力いただいたことで、委員会の運営が非常にうまくいったと思う。また、先に述べたが、スタッフとして実行委員会のメンバーの構成は非常にすばらしかったと思うし、コーディネーターとして、また、記録や予算に関しても、事務局が委員に確認を取りながらうまく働いてくれたと思う。



「協働とまちづくり」分科会の様子



フィナーレ、実行委員長による
「かわさき・まちづくり宣言2004」

●事業実施に当たって特に配慮している点

20名の実行委員がそれぞれの思いをもって委員となっている。実行委員会の当初に議論したように、本フォーラムの目的を確認したうえで、どのような表現方法を使えば、実行委員の皆さんの思いが最大限に発揮されるのかということである。

また、行政は行政の立場としての目的があり、それを実行委員会との間で共有化・共通認識化し、我々実行委員会としてはどうしたいのか、実行委員会と行政とはやり方は違っても目的はひとつなのだということを常に意識してきた。

イ 協働についての考え方

●協働という視点から今回のフォーラムを振り返って

協働という視点からということだが、私としては、今まで、特に協働というものを意識して行ってきたわけではない。

行政とは、今まで色々な場面で接する機会があったが、あまり意識せずに自然にやってきたし、本フォーラムでも、第1回の実行委員会で、その意義・目的を確認したように、お互いが目的を共有化し、互いに熱意を持って、共通の目標に共感できた場合は、非常にいいものが出来る。とにかく、何のためにやっているのかという目標や目的がはっきりしていれば、お互いが言いたいことを言い合える。当然のことである。

ただ、行政と我々とは、お互いに立場が違うということも十分理解している。行政は仕事として行っているし、仕事上の責任が伴う。我々は好きでやっている。もちろん、我々も自分達のまちを良くしようと思えば、自分から動かなくてはいけない。ただ一緒に動けばいいというのではなく、一緒に出来ることもあるが、それぞれ役割や分担が違うこともあるということである。

今回、行政には事務局として、準備委員会をはじめ、各委員会の開催の設定をしてもらったが、その回数については適切だったのではないかと思う。

我々は会議室というわけではないので、限られた時間と回数の中で、意見をまとめていかなければならないが、事務局の方でうまく協議項目や、活発に出された意見の論点をまとめてもらったからこそ、短い時間の中で合意を図ることが出来たと思う。

我々も最近良く使うが、付箋に意見を書いて整理していくワークショップ形式の手法も、大勢いる委員の意見を、効率良く取り入れるのに大変役に立ったと思う。

今回に限ったことではないが、色々な立場の人と一緒に物事を行うことで、それぞれの背景の違いから、相手のいい所や、悪い所というわけではないが、色々な考え方や、物事の進め方をどのように行っていくかが、非常に参考になるときがある。ただ、もちろん、べったりと相手の真似をするのではなく、自分達の過去の実績や経験から捉えてやっていくことが必要である。

今回のイベントは、1年に1回、数時間のものだったが、人と人の連携という目的のもと、その場づくり、きっかけづくりになったと思う。

私も今回、丸井前広場で行われた、合唱や演奏、ダンスなど子ども達の元気な姿に非常に感動したし、子ども達にとっても良い経験となり、さらに活動を続ける自信につながるものだと感じた。

いい場づくりがされていけば、後は参加する人たちの意識によるところが大きい。参加した人達が自分達の活動をどうつなげて創造し、活性化させていくかのきっかけとなれば良いと思う。

●協働事業における効果、メリットは何か

実行委員が去年よりだいぶ増えたこともあって、様々な分野で活躍している方たちが委員となり、7つもの分科会を実施することができた。また、その一方で、全体会での基調講演については、行政のもつ幅広い情報を生かして講師の選定をすることができた。そういう意味で、企画内容の決定については、どちらか一方のみの情報だけでは、今回の全体会、分科会のような企画実施には至らなかったであろうと思われる。

また、会場の手配をはじめ、さまざまな事務手続きを、裏方として事務局が担ってくれた。我々だけでは、これほど大規模なフォーラムは開催できなかったと思う。

●協働事業を進めていくための課題、問題点とは

行政は行政としての立場があり、その立場の中で、出来そうなこと、出来そうにないことをはっきりと言うべきである。また、行政マンとしての使命というものがあるから、その思いが伝わらなければいけない。ただ、やりたいことをやってよ、と言うのではなく、行政側の目標というものをしっかり伝え、互いに議論していくべきである。現在の委員会形式では、まだそこらへんが少ない気がする。なにか少し、行政のほうに遠慮気味のようだ。

●協働を進めていくうえでの今後の考え方

フォーラムに関して言えば、今回の結果を受けてさらに核心に入ったプログラムをどう進めていくのか、何をやっていくのかが重要であると思う。

また、まちづくり全般に関して言えば、議会と並んで、小さなまちづくりの協議会等が機能していくことが重要であると思う。まちを良くするためにはある程度のコストがかかるのは仕方ないが、誰が払うのか、どうやって調達するのかなど、協議会等が市民の合意を得ていく、合意形成のための手段や手順を確立する必要を感じている。

●協働の評価に関する考え方

我々が何かイベント等を行う際には、感覚として、費用対効果を常に気にしている。

今回のフォーラムでも、会場の使用料等の目に見える費用のほかにも、行政の方たちが仕事として参加した場合の給料等、目に見えない部分も含めたコストに対して、どのような効果があったのかを考えなくてはいけないと思う。

数値的な部分としては、フォーラムへの参加人数などがあるだろうが、その他にも、実行委員が今回のフォーラムに関わって、やり甲斐があったのかということと、来られた方、フォーラムに参加した人達の満足感がどうだったかということ、また、参加した人が、体験したことや、得た情報を持ち帰って、自分達の活動がさらに活発化したかどうか、また、その周囲の人達に対し、さらに広め、深める活動になっていったかどうかなどが評価の視点となるのではないだろうか。これらのことを見極めるには、時間もかかるとは思いますが。

③まとめ ～研究チームの視点から～

本研究では、市民自治創造・かわさきフォーラムを、従前からある市民参加型の協働形態の事例として取り上げているが、今回のフォーラム実行委員会を振り返ってみると、行政側と実行委員会との関係性が今までとは違ってきていると感じる。

実行委員会開始当初は、事務局は事務局として、実行委員とは一線を画し、席を別々にして開催してきたが、実行委員の方の提案により、事務局と実行委員との隔たりをなくし、席を同じにしようということで、実行委員の方々の間に、事務局の職員が入り行われるようになった。

また、何か意見を言う場合でも、実行委員だから、事務局だからというわけではなく、お互いがフォーラムを成功させるためにこの場にいるのだという意識が、みんなの間に生まれているように感じられた。

松井氏からの指摘にあったが、行政側からの、今回のフォーラムの開催目的等の意思表示については、委員の方々の意見を尊重しつつも、行政側としてしっかり伝えていけるよう、今後の反省点としていきたいと思う。

細かい反省点はもちろんあるが、全体としては、お互い対等の関係として、同じ目的意識を持つことができ、それぞれの役割を果たすことで、すばらしいフォーラムにすることが出来たと感じている。

5 職員意識調査アンケートからの考察

(1) 調査の目的

「協働」の主体は行政と市民活動団体等であるが、行政活動の担い手となるのは、それぞれの分野で業務に携わる職員である。行政側の協働への取組の質は、職員1人ひとりが協働

に対してどのような意識を持っているかに依存するところが大きい。そこで、本研究では、今後協働を進めていく上での参考とするために、「市民活動団体等との協働に関する職員意識調査アンケート」を行い、本市職員の協働に対する意識を探ることを試みた。

(2) 調査方法等

本市職員（ただし、技能・業務職員、教員・大学教育職及び健康福祉局所属の医師・歯科医師並びに看護師を除く）の中から、無作為に 200 名を抽出し、調査票を送付・回収した。なお、調査票の文面は、資料編 100～104 ページのとおりである。

- ・調査時期 2003 年（平成 15 年）10 月 30 日発送
 2003 年（平成 15 年）11 月 14 日返送期限
- ・回収状況 抽出標本数 200
 有効回答数 151
 回収率 75.5%

(3) 調査結果の分析

回答の集計結果は、資料編 105～110 ページのとおりである。ここでは、設問ごとの回答傾向について、分析を行いたい。

問 1 用語などの認知度（資料編 105 ページ）

今後、市民活動団体等との協働を進めていく上で、重要と思われる項目を取り上げたが、「よく知っている」「ある程度知っている」「聞いたことはある」と回答した職員が占める割合の合計を項目間で比較すると、「NPO」が 96.7%、「川崎市行財政改革プラン」が 97.4% と非常に高率であるのに対し、「協働」は 74.2%、「パートナーシップ型事業」は 79.5% とやや低く、「川崎市市民活動支援指針」に至っては 60.3% である。NPO や行革プランという言葉は知っていても、それを協働という概念や本市の協働に関する具体的な施策展開と結びつけて理解しているわけではない職員が、少なからず存在することが示唆される。

問 2 協働して業務に取り組んだ経験（資料編 106 ページ）

協働して業務に取り組んだことがある職員の割合は 34.4% であり、そのレベルはともかく、約 3 分の 1 の職員が協働経験を有している。協働経験者の多い分野は、「地域福祉・保健・医療」「教育・文化」「まちづくり・都市計画」などであり、これらが、協働への取組が盛んになされている分野、換言すれば、現時点で協働に取り組みやすい分野であると考えられる。

中には、「選挙の投票事務」を協働分野として挙げている回答もあり、「協働」の定義づけを明確にする必要性も感じられた。

問 3 市民活動団体等との協働のメリット（資料編 106 ページ）

「市民ニーズへの対応、新たなニーズの発掘」と回答した職員の割合が 82.1% と最も高率であり、「市民活動の促進」が 70.9% でそれに続く。この 2 つに回答が集中している。行政の限界を感じている職員が多いのか、公共サービス提供の新たな担い手への期待がうかがえる。また、「分権型社会への対応、市民自治社会の創造」が 45.7%、「事業の効率化、費用削減」が 32.5% となっている。

協働経験の有無による回答傾向の違いを調べると（資料編 111 ページ）、協働経験者は、「市民ニーズへの対応、新たなニーズの発掘」「市民活動の促進」の回答割合が協働未経験者より

も高く、公共サービス提供の新たな担い手への期待がより強い。また、「行政の肥大化の防止」「事業の効率化、費用削減」の回答割合が協働未経験者よりも15ポイント以上高く、行政改革という文脈で協働を捉える傾向が強いことがわかる。これに対し、協働未経験者は、「分権型社会への対応、市民自治社会の創造」の回答割合が協働経験者よりも22.7ポイント高く、協働を理念的に捉える傾向がうかがえる。

問4 市民活動団体等との協働のデメリット (資料編107ページ)

「合意形成に時間がかかる」と回答した職員の割合が59.6%と最も高率であり、「協働相手の選択において、公平性が確保できない可能性がある」が49.7%でそれに続くが、メリットの場合ほど顕著な傾向は見られず、回答が各選択肢に満遍なく分散している。

協働経験の有無による回答傾向の違いを調べると(資料編112ページ)、協働経験者は、「合意形成に時間がかかる」「業務量が増大する」の回答割合が協働未経験者よりも10ポイント前後高い。これは、協働に伴う様々なコストの増大を負担と感じる職員が少なくないことを示している。逆に言えば、合意形成に時間をかけ、労力を費やして丁寧に業務に取り組むことのメリットを理解する職員が少ないということでもある。しかし、職員の負担感を無視してよいわけではない。協働して業務に取り組む場合にも、時間をかけてもよい部分と、効率的に進めたほうがよい部分とがあると考えられるため、後者の作業をできるだけ効率的に進められるような協働のルールが望まれる。

問5 市民活動団体等に対する不安 (資料編107～108ページ)

81.5%の職員が、市民活動団体等との協働に不安を感じると回答している。その理由としては、「協働して業務に取り組む基準・制度、ルールがない」が52.3%と最も高く、「事業の公平性が確保できるか不安である」が45.0%でそれに続く。これらの不安は、協働のルールを策定し、ルールに沿って業務に取り組むようになれば、軽減・解消されるものと思われる。

協働経験の有無による回答傾向の違いを調べると(資料編113ページ)、協働経験者は、市民活動団体等との協働に不安を感じないという回答の割合が協働未経験者の倍近くあり、実際に協働を経験することによる相互理解の促進に期待を抱かせる。しかしその一方で、協働経験者は、「市民活動団体等に関する情報が少ない」「市民活動団体等の安定性に疑問がある」

「市民活動団体等の能力が不足している」の回答割合が協働未経験者よりも6～8ポイント程度高いという、気になる結果も出ている。特定の団体との協働を経験したからといって、様々な団体に関する情報を幅広く入手できるということにはならず、むしろ、相手の欠点ばかりが目についてしまうということであろうか。

問6 市民活動団体等との協働のために必要な取組 (資料編108ページ)

「行政と市民活動団体等との協働のルールを策定する」と回答した職員の割合が1～3位の合計で72.2%と最も高率であったが、「市民活動団体等の実態を調査し、把握する」の49.7%、「行政内部の協働マニュアルを作成する」の44.4%、「既存事業の見直しによる協働事業化の検討」の42.4%も無視できない数字であり、既存の体制下でも行政側の工夫次第で対応できることは少なくないと考えられていることがわかる。

協働経験の有無による回答傾向の違いを調べると(資料編114ページ)、協働経験者は、「市民活動団体等と行政の協働拠点としての区役所機能の強化」の回答割合が全選択肢のうちの第2位(53.8%)となっているのが目を引く(協働未経験者の場合は第5位[31.3%])。区役所で協働を経験した職員の多いことが、この回答結果に反映されていると推測される。

問7 協働のルール作成に際しての望ましい検討体制 (資料編 109 ページ)

「行政と市民活動団体等、一般公募による市民等による検討委員会」と回答した職員の割合が 58.3%と最も高いが、公募市民を加えた審議会等においてルールを策定するのが望ましいという趣旨なのか、それとも、行政と市民活動団体等との協定という形式でルールを策定するのが望ましいという趣旨なのかは、この結果だけではわからない。他方、「行政内部での横断的な検討体制」「担当部局による専門的な検討体制」の合計も 23.8%にのぼっている。

問8 市民・市民活動団体等と意見交換する機会の有無 (資料編 109 ページ)

「まったく意見交換する機会がない」と回答した職員の割合が 35.8%と最も高く、「あまり接する機会がない」の 29.8%と合わせて、市民・市民活動団体等との意見交換の機会の乏しい職員が 65.6%を占めることになる。回答者の職域分析を行っていないため、一概には言えないが、問9の回答結果から、業務上の機会が少ないことが影響していると推測される。

問9 市民・市民活動団体等と意見交換する機会の具体例 (資料編 109 ページ)

「市職員として、業務上の機会」と回答した職員の割合が最も高いが、それでも 27.2%にとどまる。「市職員として、研修などの機会」という回答はきわめて少ない。また、「個人的な時間を利用して市民活動団体等の活動に参加」と回答した職員が 15 名いる。これは、意見交換する機会があったとした職員全数 (49 名) の 30.6%を占めており、注目に値する。

問10 行政と市民活動団体等との協働の必要性およびその理由 (資料編 110 ページ)

「市民活動団体等との協働は必要であると思う」と回答した職員の割合が 86.8%に達しており、「思わない」に比べて圧倒的に高い。「思う」と回答した具体的な理由は千差万別であるが、協働は市民ニーズへの対応につながるという趣旨の回答が多く目に付いた。

6 市民活動団体等の実態からの考察

(1) 調査の目的

本市における「協働のルール」のカタチとしてどのようなものがふさわしいのかを考えるためには、行政側の意識を調査すると同時に、協働の相手となる市民活動団体等の実態がどのようなものであり、協働することについてどのように考えているのかを認識する必要がある。それがなければ、たとえルールが出来上がってもそれを実際に有効活用することができず、形骸化したものになってしまう。ルールの形骸化を防ぎ、行政と市民活動団体等とがそれぞれの立場を尊重してお互いの違いを認め合い、協働による効果が得られるようなルールとするには、市民活動団体等の現状を把握することが重要である。

また、協働の相手となる市民活動団体等にはどのようなものがあるのか、どのような分野で市民活動が盛んに行われているのか、活動を進めていく上でどのような課題があるのか、などを把握することは、地域の課題がどのようなところにある、どの分野で協働することでさらに効果があがるのかを考える上でも有益である。

本市が行った、市内の市民活動団体等の実態調査としては、データとしては少し古くなるが、1998年(平成10年)に行われた「市民活動支援に向けた基礎調査」²²というものが存在する。これは、当時、市民活動団体等への総合的な支援施策の形成に向けた検討材料とする

²² 『市民活動支援に向けた基礎調査報告書』(1998年)参照。

ことを目的とし、株式会社社会調査研究所に委託して行われたものである。

今回は、市内のすべての市民活動団体等を把握することはできなかったが、今後、市民活動団体等の実態に関する情報を集約し、必要なときに誰もが活用できるようにすることが課題である。それに代わるものとして行ったのが、2004年（平成16年）2月13日・14日に開催された「第2回市民自治創造・かわさきフォーラム」²³への出展団体36団体を対象とした調査である。サンプル的なものではあるが、市民活動団体等と行政との協働のあり方について、今後の施策の検討に資するとともに、実行可能な施策展開への参考としたい。

(2) 調査対象団体

先にも述べたとおり、今回の調査対象団体は、「第2回市民自治創造・かわさきフォーラム」へのブース出展団体36団体である。その中には、NPO法人だけでなく、任意団体としてのボランティア団体・グループ等も含まれている。出展団体の決定にあたっては、第2回市民自治創造・かわさきフォーラム実行委員会を構成する個々の実行委員が出展団体を推薦し、委員会全体で承認するという形式をとった。なお、実行委員は、各区、あるいは、かわさき市民活動センターの推薦に基づき選出されている。

(3) 調査方法等

調査は、基本的にはフォーラム当日、研究員が出展団体へ個別にアンケート用紙を配布し、即日回収としたが、団体によっては、後日電子メールや郵送でアンケートを依頼し、回答を得た。なお、調査票の文面は、資料編115～119ページのとおりである。

- ・調査時期 2004年（平成16年）2月14日（土）
- ・回収状況 配布数 36団体
有効回答数 26団体
回収率 72.2%

(4) 調査結果の分析

回答の集計結果は、資料編120～126ページのとおりである。ここでは、設問ごとの回答傾向について、分析を行いたい。

問2 活動分野（資料編120ページ）

NPO法が規定する特定非営利活動の17分野に即して、活動分野の調査を行った。

その結果、「まちづくりの推進を図る」分野で活動を行っている団体の割合が65.4%と最も高く、次いで、「環境の保全を図る」分野が50.0%、そして、「子どもの健全育成を図る」分野が34.6%、「学術・文化・芸術又はスポーツの振興を図る」分野が30.8%、「社会教育の推進を図る」分野、および、「男女共同参画社会の形成の促進を図る活動」分野がともに26.9%と続いている。本市においては、まちづくり活動や環境活動の取組が活発であることがうかがえる。また、その他の回答には、地域コミュニティづくり活動という回答もあったことから、自分たちの身近なところでより小さなまちづくりに取り組んでいることも考えられる。

複数回答であることから、ほとんどの団体が2つ以上の分野で活動していることが把握で

²³ 本章4-(2)参照。

きた。

また、NPO法の改正によって新たに特定非営利活動に加わった「経済活動の活性化を図る活動（以下、経済活動）」分野で活動を行っている団体が3つあったが、これらは、現在各地で盛んに展開されつつあるコミュニティビジネスに関連があるのではないと思われる。

問3 活動地域（資料編 121 ページ）

「川崎市全域」と回答した団体の割合が30.8%と最も高い。しかし、「1つの区」も15.4%を占めており、これに「その他」のうちの「1つの区とその周辺」「宮前区内の田園都市線沿線地域」を加えると、30.8%となり、「川崎市全域」と並ぶ。「川崎市と他周辺地域」という回答が、川崎市全域と他周辺地域という趣旨なのか、川崎市内の1つの区と他周辺地域という趣旨なのか、はっきりしないため断定はできないが、川崎市全域で活動する団体と、身近な地域レベルで活動する団体が、ほぼ同数である。

問4 財政規模（資料編 121 ページ）

「50万円～100万円未満」および「100万円～500万円未満」と回答した団体の割合が計42.3%、「10万円未満」および「10万円～30万円未満」と回答した団体の割合が計34.6%である。中規模以上の団体と小規模団体とが、それぞれ相当数存在することがわかる。

問5 行政との関係（資料編 122 ページ）

意図的に行政との関わりを持たなかったという団体はなく、行政とは何らかの関わりをもって活動している団体がほとんどである。

問6 行政からの資金支援の有無（資料編 122 ページ）

行政から何らかの資金支援を受けたことのある団体の割合は73.1%（19団体）にのぼる。しかし、その内訳を見ると、「講師等の依頼による謝礼金等」が30.8%と最も高く、資金支援とは言っても、その団体の本来の活動に対するものばかりではなさそうである。

問7 行政との協働経験の有無（資料編 122～123 ページ）

「ある」と回答した団体の割合が53.8%、「ない」と回答した団体の割合が46.2%と約半々である。

問6で行政からの資金支援を受けたことがないと回答した団体の割合は26.9%であったが、協働経験が「ない」と回答した団体の割合はそれを大きく上回っており、行政から資金支援を受けてもそれを協働とは認識しない団体が少なからず存在することがわかる。行政がイベントや職員研修の際に市民を講師として招き、謝礼金を支払って協働したつもりになっても、市民の側はそうは思っていない、ということであろうか。

問8 行政との協働を希望するか（資料編 123 ページ）

すべての団体が、行政との協働を希望「する」と回答した。

問10 行政との協働を希望する分野（資料編 124 ページ）

「まちづくり・都市計画」の分野と回答した団体の割合が65.4%と最も高く、次いで「環境・自然」の分野が61.5%、そして、「教育・文化」の分野が57.7%となっている。これは、問2の活動分野の回答傾向と概ね一致しており、これらの分野が、協働することにより効果があがる分野であると考えられる。

問11 行政と協働する場合の事業形態（資料編 124 ページ）

複数回答としたため、協働の形態として何が最も望まれているのか少しぼやけてしまった面があるかもしれないが、「補助・助成」と回答した団体の割合が69.2%、「事業委託」が53.8%

と、行政からの資金支援を伴う協働の形態がいずれも過半数の団体に希望されている。「後援・共催」という回答の中にも、資金支援を伴う後援・共催という趣旨のものが相当数あると推測され、行政の資金支援に対するニーズはかなり高いと考えられる。

問 12 行政との協働のメリット (資料編 125 ページ)

「市民活動の促進」と回答した団体の割合が 73.1%と最も高く、「市民ニーズへの対応、新たなニーズの発掘」が 65.4%、「分権型社会への対応、市民自治社会の創造」が 50.0%でそれに続く。自らの活動に対する強い自負心がうかがえる。

問 13 行政との協働のデメリット (資料編 125 ページ)

「行政の意向に左右され、活動の目的が十分に達成されない可能性がある」と回答した団体の割合が 76.9%と最も高く、「行政の下請けとして利用される可能性がある」が 57.7%、「単年度契約など、行政の行動原理に合わせなければならないことが多い」が 50.0%でそれに続く。

「行政の意向に左右され、活動の目的が十分に達成されない可能性がある」という回答が最も多かったことから、行政と市民活動団体等とが協働の契約や協定を結ぶ際には、協働の目的をはっきりさせ、その契約内容を詳細にまた明確にしなければならないという教訓が導き出せる。また、「行政の下請けとして利用される可能性がある」という回答は、主に事業委託を念頭においたものと思われるが、この懸念を解消するためには、行政と市民活動団体等とが対等な関係を保てるような委託のルールが必要である。

問 14 行政との協働のために必要な取組 (資料編 126 ページ)

「行政と市民活動団体等との協働のルールを策定する」と回答した団体の割合が 1~3 位の合計で 65.4%と最も高率であり、「市民活動団体等と行政の協働拠点としての区役所機能の強化」が 53.8%、「行政情報をさらに公開する」が 46.2%でそれに続く。

本章 5 で触れた職員意識調査アンケートにおいても、これと同じ質問を行ったが(問 6・資料編〇ページ)、両者の回答を比較すると、「行政内部の協働マニュアルを作成する」「市民活動団体等の実態を調査し、把握する」については職員側の回答割合が大幅に高いのに対し、「行政情報をさらに公開する」「市民活動団体等と行政の協働拠点としての区役所機能の強化」「かわさき市民活動センターの拡充」については市民活動団体等の側の回答割合が大幅に高いことがわかる。興味深い結果である。

問 15 協働のルール作成に際しての望ましい検討体制 (資料編 126 ページ)

「市民活動団体関係者と行政とによる検討委員会」と回答した団体の割合が 73.1%と圧倒的に高かった。

(5) 調査結果のまとめ

今回の調査は対象団体数が限られており、市民活動団体等の実態を数的に把握するには難しい面があった。本市における市民活動団体等の活動分野や財政規模等について、数的にできるだけ正確に把握し、その状況に応じた制度・仕組みをつくる必要があると思われる。

本調査においては、すべての市民活動団体等が行政との協働を希望すると回答し、そのために取り組むべきこととして、「協働のルール」づくりを第 1 位に挙げている。このことから、どのような分野で協働事業をすることが望ましいのかという事業の選定基準を初め、協

働相手の選定方法、事業形態などが盛り込まれた「協働のルール」づくりの必要があると言える。協働の事業形態については、「後援・共催」、「補助・助成」、「事業委託」などが考えられるが、その際にはさらに協働形態別のルールが必要であると思われる。

行政との協働拠点としての区役所機能の強化についても具体的施策の検討が必要であろう。また、2003年（平成15年）に開館したばかりの「かわさき市民活動センター」の機能と役割をさらに周知させ、センターのさらなる機能拡充とともに、市民の利用を高める工夫も必要である。

第4章

協働企画「市民参加ってどういうこと？」ワークショップ

本研究と麻生市民館市民自主学級との協働企画として、市民自主学級に参加している市民と市職員が、率直に思いを語り合い意見交換するワークショップを開催した。そこには、異なる活動を展開していた2つの主体が、発意と熱意しかなかった状況から1つの企画を創りあげたことや、まさに「協働」でその運営に取り組んだこと、ワークショップの成果として各グループが出した「5つのキーワード」など、小さいながらも今後「協働」を進めていくうえでの示唆に富んでいる。「第5章 『かわさき協働のルール』の提案」に進む前に、その内容を検証したい。

1 開催にいたるまで

(1) 麻生市民館市民自主学級

教育文化会館と各区の市民館では、2003年（平成15年）4月から新しい方針「～3つの基本方針・5つの柱～」を打ち出し、従来の事業体系を組替えて事業全体の見直しをしている。その5つの柱の1つ「市民学習・市民活動の活性化」の新規事業として設置されたのが「市民自主学級・市民自主企画事業」である。「市民自主学級」は、地域課題などの解決を目指す継続的な学習を行うもので、これまでの地域セミナー・委託成人学級の流れを組むものとされており、市民自らの企画提案、運営で実施される事業である。なお、「市民自主企画事業」も同様の事業であるが、こちらは継続的な学習という形態にこだわらず、単発のイベント開催も可能とされている。

麻生市民館で行われている市民自主学級「市民参加ってどういうこと？」は、2003年（平成15年）9月から2004年（平成16年）3月まで、9回にわたる学習プログラムが設定されている。企画の意図として、①「市民参加」についての様々な考え方を市民、行政双方から出し合ってお互いの理解を深めてみよう②具体的な事例を学ぶことで「望ましい市民参加」についても考えてみよう③学んだ成果を身近な「市民参加」の場で生かす工夫をしてみよう、の3点が掲げられている。

(2) ワークショップ開催までの経緯

今回のワークショップは、市民自主学級の当初のプログラムに予定されていたものではない。また、本研究としても予定していなかった企画である。開催のきっかけは、本研究チームのメンバーの1人が、市民自主学級の第3回プログラムを傍聴したことであった。終了後の懇談の際にそのメンバーが「市民参加について学んでいくのであれば、どこかで行政職員との意見交換会をするとおもしろいですね」と、市民自主学級のプログラムとして取り組んだらおもしろいのでは、という程度の発言をしたことが発端である。その発言をすばやくキャッチしたのが市民自主学級企画運営委員の市民の方だった。こうして、「市民と行政職員が意見交換する」という発意と、実現にむけた熱意だけが今回の企画を発足させた。

行政職員側の最初の課題は、どのように参加職員を募集するかということであった。すでに市民館の事業として取り組まれている市民自主学級の活動に、新たに職員を参加させるという形式では、市民館に一方向的に負担をかけることになる。自主学級は自主学級、職員側は職員側として、双方が独立した形を前提とすることが望ましいのではないかと考えた。その受け皿の1つとして浮上したのが政策課題研究Bチームの取組である。政策課題研究の拡大研究会という位置付けにすれば、全庁的に職員に参加を呼びかけることも可能であり、研究テーマについても市民自主学級と共有できる部分がある。

そこで、市民自主学級側はプログラムの一環として、行政職員側は政策課題研究の拡大研究会として、異なった立場・環境にあるグループが、まさに「協働」してワークショップを開催するという形式になり、結果的には仕組みとしても今までにない新鮮なものとする事ができたと感じている。

¹ ワークショップ 参加体験型の学習、課題解決に向けた創造方法のこと。世古一徳『市民参加のデザイン』（ぎょうせい、1999年）56ページほか。

2 開催概要

開催目的	市民発意による市民自主学級「市民参加ってどういうこと？」の参加者である市民と行政職員が率直な思いを語り合い、意見交換することによって、お互いの立場や考え方の違いを認識し、相互理解と一層の市民参加の推進及び協働への理解を進めることを目的とする。
対象者	・ 麻生市民館市民自主学級「市民参加ってどういうこと？」に参加している市民。 ・ 市職員のうち、ワークショップへの参加を希望する職員（約20名）。
参加者	28名……内訳：市民11名、職員17名（研究員等を含む）
日時	2004年（平成16年）2月17日（火） 14:00～16:30
会場	麻生区役所4階 第1会議室
テーマ	「市民参加ってどういうこと？」 ～市民参加・協働に必要なルールとは？キーワードを探ろう～

(1) テーマ選定理由

第3章5でも述べたとおり、本市職員に対する意識調査アンケートでは、「日ごろ、市民・市民活動団体等と意見交換する機会」が、「あまり」もしくは「まったく」ないと回答をした職員が65.6%にのぼる。市民自主学級の学習の中でも、「市民と行政職員とが相互に意見交換する重要性」を確認してきた。そこで、相互理解と一層の市民参加及び協働への理解を推進するため、できるだけ双方の研究・学習に近いものをテーマとして設定した。

(2) ワークショップの設定

「ワークショップ」とは、複数の人間が集まって何らかの課題を解決するための手段であり、開催すること自体を目的とすることは、本来のあり方から考えるとあまり望ましいことではない。しかしあえて今回は目的の一つとして、「ワークショップを開催して市民と行政職員が同じテーブルで意見交換すること」を掲げている。これは、「ワークショップ」という手法が、異なる考え方や立場にある参加者同士が同じ時間・多様な意見を共有することで、効果的に意見交換する手法として非常に優れていると考えたからである。

また、もう一つの大きな獲得目標として「市民参加・協働に必要なルール、キーワードを探ること」を掲げた。今後実際に「協働のルール」の策定を検討する際にも、こうしたワークショップを数多く重ねていくことが重要な要素となる。今回は1回限りの短いワークショップであったが、その中で共有した「キーワード」については、今回の研究に生かしている。

なお、今後行政職員として職務を遂行するにあたり、様々な場面で様々な立場の市民と意見交換する機会が増えてくるものと思われるが、実際に業務の中で意見が対立するような意見交換をしたり、何か計画をまとめる段階でワークショップ等に取り組んだりする場合は、かなり高い緊張感や責任感を伴うものと思われる。しかし、今回の企画に関しては、市民自主学級として「市民参加」について研究している市民の方々が相手であること、計画策定などの業務に直結するものではないことなどから、市民の方々と意見交換する入門編として非常に取り組みやすい内容であったと考えている。

ここで、ワークショップでの役割分担及びワークショップの簡単な流れを紹介する。

①役割分担

総合司会	市民（市民自主学級）
グループリーダー サブリーダー	市民（市民自主学級）・行政職員（政策課題研究）がペアで行う
受付	行政職員（政策課題研究）
会場設営	スタッフ全員

②ワークショップの流れ（概略）

ア はじめに

- ・あいさつ（中野勝之 麻生区長）…区長にはゲストとして参加していただいた。
- ・ワークショップ開催の趣旨について…市民自主学級と政策課題研究の協働企画であることを紹介
- ・市民自主学級の取組について…これまでの学習内容を紹介
- ・政策課題研究Bチームの取組について…ワークショップの導入部分
- ・本日の進め方について…ワークショップのタイムスケジュール等について説明
- ・全員の自己紹介

イ グループごとの意見交換（キーワードを探ろう！）

- ・KJ法²を用いた意見交換

ウ 各グループの成果発表

- ・各グループで検討した「5つのキーワード」を発表

エ 全体での意見交換

- ・各グループの発表を聞いて、さらに全体でキーワードを共有

オ おわりに



グループに分かれてワークショップ

3 各グループの検討と5つのキーワード

各グループでまとめられた「5つのキーワード」と、そのキーワードに込められた“思い”については、以下のとおりである。

(1)グループ[1]（資料編127ページ）

①身近な支えあい

そもそも何のために協働するのか。それは、自分たちの暮らしが良くなるように、また自分達の暮らししている地域、まちを住みよいものにするためであり、さらに、次世代へつなげ

² KJ法 日本の文化人類学者川喜田二郎氏（元東京工業大学教授）が考案した創造性開発（または創造的問題解決）の技法で、川喜田氏の頭文字をとって“KJ法”と名付けられている。出されたアイデアや意見、または各種の調査の現場から収集された雑多な情報を1枚ずつ小さなカード（紙キレ）に書き込み、それらのカードの中から近い感じのするもの同士を2、3枚ずつ集めてグループ化していき、それらを小グループから中グループ、大グループへと組み立てて図解していく。こうした作業の中から、テーマの解決に役立つヒントやひらめきを生み出していこうとするもの。

ていくためである。そのためには、お互いが身近で出来る事を出来る範囲で、支え合いながらワークシェアリングをすることが重要である。

②情報交換（コミュニケーション・キャッチボール）・説明責任

とにかく、お互いを良く知り、コミュニケーションを図ることが重要である。勿論、市民と行政の双方向の情報交換でなければならず、異なる意見にも耳を傾け、尊重し合う心をもって相互理解に努めることが重要である。又、その情報については外部に対する説明責任が伴う。

③責任

市民と行政が、違う立場にありながらも同じ目的のために対等な関係で協働をすすめていくためには、それぞれがしっかりと責任をもって事業を実施しなければならない。責任を明確にせず、ただやりっ放しにするだけでは期待される効果は得られない。

④意識改革

流行り言葉のように「協働」と叫ばれているが、難しいことではない。「協働」とは本来、これまでも当たり前のことを、当たり前を支えあいながらやってきたということを確認することなのではないかという考え方がある一方で、「協働」とは、すべての公共サービスを行政で行うというこれまでの市民あるいは行政の考え方を変えることなのではないかという考え方もあり、両面での意識改革が求められている。

(2) グループ[2] (資料編 128 ページ)

市民活動や協働を語る際に重要なポイントは、そもそも何のために参加や協働するのかということを常に意識しておくということである。そしてそれは同時に実現すべき価値やまちの将来像の共有化を前提としておかなければならない。

①情報の共有化

現在の行政と市民との間は一方通行だと感じる。行政はその場面によって「口（情報発信）」だけだったり、「耳（意見聴取）」だけだったりする。行政の情報をわかりやすく公開し共有していくこと、双方向で意見交換することが求められている。

②場づくり

情報の共有化を促進していくためにも、意見交換できる機会を積極的に設けることが必要である。市民も行政も1人でも多く協働の場に参加し、ユーザーである市民の視点に立った協力体制を確立して行くことである。また、その際には役割分担を明確にし、共通認識をもつことも重要である。

③テーマづくり

こうした場を通して、相互理解が生まれ、市民・行政の想像力を育むことにつながる。そして解決すべき課題が明らかになり、具体的に取り組むべきテーマの設定が可能になる。それはまた市民と行政との間で信頼関係を築きあげることになる。

④実践：積極的な参加・参画

設定されたテーマに基づいて実践・活動が展開される。行政のアリバイづくりのための「協働」にならないよう、市民も積極的に参加し、事業やプロセス、解決すべき課題などの条件に適した協働の手法を選択していくべきである。市民の積極的な参加と、行政の新たな実践手法の開発が求められている。

⑤フィードバック

こうした一連のプロセスには、必ずフィードバックのシステムが組み込まれていなければならない。「協働」を進めていく上でも、よりよい方向へ軌道修正していくことができるようにフィードバックする過程を明確にするべきである。プラン→ドゥ→チェックのようなサイクルを確立して行く必要がある。

(3) グループ[3] (資料編 129 ページ)

①行政の細分化?→市民化

生活に身近な課題には、行政の1つの局では処理しにくいものも多い。市民にわかりやすい対応をするためには、横断的な連携をする必要がある。行政が細分化されすぎている。細分化された組織から開かれた組織、市民の視線に立った組織にする——市民化——ことが重要である。総合窓口の充実化も有用な手段である。



ポストイットに各自意見を書いて発言します。

②役割分担の明確化

対等の立場で協働するためにも、市民と行政の役割分担を明確にすることが重要である。市民ができることは市民が担っていく。楽しいことやおもしろいことだけを市民が担って、つまらないことや面倒なことは行政に任せるということではいけない。市民側にも行政側にも課題がある。

③市民の自律化

行政側が進める中に市民が参加するというようなことのないよう、市民も学習して自律化していかなければならない。自立ではなく自律である。お客様意識を捨てること。個人の考えだけではなく、一定の規律とマナーのもとで徹底的に議論してお互いの立場を理解し、違いを認め合うことで、まちづくりの主体としての自覚・意識を持つことができるのではないか。

④目的の共有化

目的を共有することが出発点である。「協働=和=なんとなく合意」ではない。十分な討議をすることが大切だ。途中で目的が膨らむことがあっても、皆で共有できれば良い。市民も職員も立場は違うが「川崎を良くしたい」という思いは共通である。

⑤市民のお友達化

市民活動団体間でも連携することは難しい。市民意見を集約することも困難である。市民の中をコーディネートするNPOがあっても良い。協働のパートナーとして、市民自身がネットワーク化し、必要な情報を交換できる、友人同士のような対等の関係を築くことが重要である。

(4) グループ[4] (資料編 130 ページ)

①市民・職員はお互いに理解し合おう

職員も立場に縛られすぎることなく率直に意見を言うこと、行政の機構を分かりやすくすることも必要だ。ごまかしのない意思疎通のために、お互いの話をよく聞こう。そのために

も、市民・職員のお互いの違いを理解する機会、地域のことを語り合う場を設けることが必要である。行政側の設定でなくても良い。

②市民・職員の意識改革をしよう

市民・職員ともに意識改革をしていく必要がある。市民も自立の精神を持って自主的に市民参加しよう。相互理解を進めるためにも、市民も行政も外見や立場、役職などという偏見を持たずに接し、職員も気軽に市民と話をしよう。また、どこで話をするのか、出てきた意見をどうするのか、もっと明らかにするべきだ。

③目的共有のため、地域の情報を共有しよう

行政に関心のある市民の輪を広げていくためにも、行政側の事業目的や情報をわかりやすく市民に提供することが大切だ。そのためには政策決定過程や予算の公開など、もっと情報を市民・区民に近づけていく必要がある。行政職員が地域課題を知るためには、地域を歩いてみることだ。目的共有することは大前提の条件であり、そのためにも地域の情報を共有することから始めることが重要である。

④市民も職員も市民参加について学ぼう

「市民参加」や「協働」という言葉の使われ方が統一的でなく、行政内部の対応もまちまちであり、理解することも難しい。「市民を安くこき使う自治体」にしないためにも、市民も職員も「市民参加」や「協働」について学んでいくことが課題解決につながる。市民側・職員側それぞれが課題を学び、改善していくことで、よりよい「協働」関係を築くことができる。

⑤課題解決のために

協働になじまない分野や、できない分野もあるが、誠実・公平な対応でユーザーの視点から業務を捉える必要がある。また、市民が協働になじんでも、職員が人事異動してしまうとまた関係が一からやり直しになることもある。今後は業務と予算をセットで小さな単位へ移すなどの必要性が出てくる。



ポストイットに各自意見を書いて発言します。

4 ワークショップを終えて —成果と課題—

(1)各グループの検討から見えてきたもの

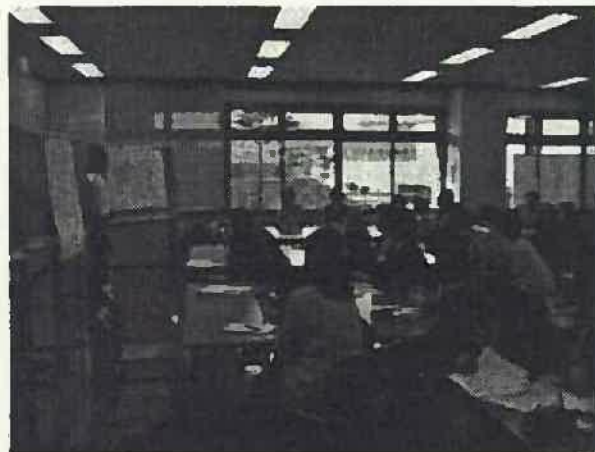
各グループで挙げられた「キーワード」や、思い思いに貼り出されたポストイットには、いくつかの共通した意見を見出すことができる。このことは、ワークショップのグループ別検討成果の発表段階、全体としての意見交換の席でも確認されたことである。

全てのグループに共通していたのは、目的の共有化、情報の共有化というキーワードであった。目的を共有するための情報の共有、双方向の意見交換、コミュニケーションの重要性を指摘している。また、情報を共有するということの中には、行政が保有する情報をわかりやすく、広く市民に開示する必要性が挙げられていただけでなく、行政が保有する情報だけでは知り得ない地域の貴重な情報を、行政職員が自ら地域に足を運ぶことで自らの体験と

して学ぶことの重要性も挙げられている。

第2点目に、市民と行政がお互いを理解しあうため、積極的に意見交換の場を設定し、もっと気軽に率直な意見を述べ合うことも大切であるとした。こうした意見交換の場については、市民発意による設定もこれまで以上に望まれるという意見もあった。

第3点目として、カタチだけの「協働」にしないために、市民も職員も「市民参加」や「協働」について学び、これまでの考え方を改めるべきは改め、意識改革をしていくことが必要であるとされた。「協働」は目的ではなく手段である。責任を持ってまちづくりに携わり、それぞれの役割分担に応じた取組を行っていくことが、より良い地域社会づくりにつながっていくとの意見が確認されている。



グループで検討した結果の発表

(2) 企画検討と運営について ～「協働の基本原則」から～

今回のワークショップについては、政策課題研究Bチームと麻生市民館市民自主学級との「協働」により、企画検討・運営されたものということができる。そこで、私達が考える「協働の基本原則」に照らしてみた場合、その運営をどのように捉えることができるのか検証してみたい。

なお、「協働の基本原則」の内容については、第5章で詳述しているので参照していただきたい。

① 自主・自立の原則

政策課題研究チームと市民自主学級は独立した主体であり、それぞれ自主的な活動を行っている。また、今回は短期間の企画であり、費用負担の問題等の障害となる要素が存在しなかったため、相互に依存することはなかったと思われる。

② 目的共有の原則

各グループの検討でも重要性が指摘されていたキーワードであるが、今回の企画においては、「市民と行政職員とが相互に意見交換する機会を設けること」を目的として共有した。

③ 対等の原則

どちらか一方の主体が自らの目的を達成するために相手方に協力を要請するのでは、対等の関係にあるということはいくつかできない。双方の目的を実現するために自立性に基づいた協力関係を維持することが重要である。今回の企画運営にあたっては、特に対等の関係について意識的に取り組むことはなかったが、双方が自立した活動を行い、目的を共有することで、対等の関係を維持できたものと考えている。

④ 双方向性（合意形成）の原則

企画提案した段階から双方の発意が生かされており、途中経過においてもこまめに意見交換して事業実現に向けた合意を形成した。

⑤ 相互尊重・相互理解の原則

各グループの検討の中で、相互の信頼関係が重要であるという意見が出されていた。その

信頼関係は、お互いを尊重し、理解し合う中で生まれてくるものである。相互の行動原理や考え方の違いを理解し合いながら企画検討することができたと感じている。

⑥自己変革の原則

政策課題研究と市民自主学級という異なった行動主体が1つの企画を共有するためには、開催時間や参加者数の調整など、それぞれの活動を少しずつ変化させることが必要であった。また、検討を進める中で新たな発想が生まれた場合にも、柔軟に対処することができた。

⑦価値創造の原則

今回の企画は、それぞれ独自の活動では実現し得なかったものであり、初めて市民と行政職員の意見交換を体験した参加者もいるなど、協働することで創造された新たな価値を見出すことができる。

⑧公開の原則

それぞれの学習・研究の一環としてのワークショップ開催であり、途中経過から広く公開を意識して内容を発信することはなかったが、職員側の参加者を積極的に募るなど、公開に向けた努力も行われた。

(3) アンケート結果から

ワークショップ終了後、参加者からアンケートを提出していただいた(資料編131~133ページ参照)。基本的に自由記述形式のアンケートであったため、定量的な把握をすることはできないが、ほとんど全員が今回のワークショップに対して肯定的な感想を述べている。今回の参加者に関して言えば、その満足度はかなり高いものと読み取ることができる。これには、市民側の参加者が市民自主学級という自主的な学習を行っていること、行政側の参加者も積極的な研究意欲のある職員が参加したことなど、今回限りの要素も多く含まれており過大に評価することはできない。しかし、今後もこうした意見交換会の開催を望む声も寄せられるなど、一定の成果が得られたものとして素直に喜ぶたい。

