

平成23年度

特定行政課題調査研究報告書

住民と行政との実践的な協働のまちづくり

……「絆」を紡ぎ出すまちを目指して……



財団法人 神奈川県市町村振興協会市町村研修センター

はじめに

地方分権が本格的に実践の時代を迎え、各自治体では、地域の特性を生かしたさまざまな取り組みを行っているところですが、複雑化・多様化する市民ニーズに対して、行政だけでは十分に対応できない地域の課題が顕在化しています。このような中で、地域の特性を生かしたより良いまちづくりを実現するためには、まちづくりの主役は住民であるという基本理念のもと、住民・地域・行政などが対等な立場で協力・連携を図りながら進める「協働のまちづくり」が求められています。

そこで、平成23年度特定行政課題調査研究では、「住民と行政との実践的な協働のまちづくり」をテーマとし、協働についての現状と課題を分析し、先進事例の取組状況などを調査することを通じて、各自治体が抱える課題を市民と協働して解決していくためのより実践的な協働の在り方について検討することといたしました。

当研究は、神奈川県内の自治体から推薦を受けた研究員が、月に1～2回の割合で集まり、8カ月にわたり、研究を重ね、ここに研究成果を報告するものですが、今回の研究成果がそれぞれの自治体の施策の参考になれば幸いです。

また、本研究のアドバイザーをお引き受けいただいた産業能率大学情報マネジメント学部の齊藤進教授ならびに神奈川県内外の自治体などの各関係者の皆様に、貴重な時間を割き、研究員の調査などに御協力・御指導を賜りましたこと、この場を借りまして厚くお礼申し上げます。

平成24年1月

財団法人神奈川県市町村振興協会
理事長 服部 信明

目 次

第1章	本研究の目的と構成	
1	本研究の目的	1
2	本研究の方法・構成	4
第2章	協働の現状と課題	
1	協働の社会的背景	5
2	これからのまちづくり	7
3	協働の現状 ～国民生活白書から～	10
4	協働の現状 ～神奈川県内自治体の取組～	19
5	協働の課題	21
6	本研究のテーマ設定	25
第3章	協働プロセスの透明性を目指して ～愛知県日進市	
1	愛知県日進市の概要	26
2	日進市における協働のまちづくりの現状と課題	27
3	日進市における協働事業提案制度	28
4	にしん協働ルールブック 理念編	31
5	ルールブックの内容	34
6	まとめ	39
第4章	市民参加から市民協働へ、市民がつなぐ「協働」 ～三鷹市市民協働センター	
1	東京都三鷹市の概要	44
2	特徴的な市民自治のまちづくりを目指した取組	45
3	三鷹市の市民参加と協働の理念	45
4	三鷹市市民協働センターの概要	47
5	協働による具体的な取組	49
6	まとめ	58
第5章	地域協働の実践 ～NPO法人金太郎プロジェクト推進委員会	
1	南足柄市の概要	61
2	金太郎プロジェクト推進委員会の概要	62
3	主な活動内容	64

4	視察の報告	68
5	まとめ	70
第6章 地域自治への挑戦 ～藤沢市		
1	藤沢市の概要	73
2	「地域経営会議」前史	74
3	「地域経営会議」の仕組み	76
4	「地域経営会議」の実際の運用場面	79
5	今後の課題	85
6	まとめ	88
第7章 実践的な協働のまちづくりに向けて		
1	協働を定着させるための組織づくり	90
2	協働のための人材育成	99
3	協働のまちづくりの将来展望	106
研究員名簿		111

第1章 本研究の目的と構成

1 本研究の目的

(1) 「協働」とは何か

近年、少子高齢化、環境問題、情報社会、団塊世代問題など社会情勢が著しく変化している。そうした中、各自治体では、本格的な実践の時代を迎え、地域の特性を生かしたさまざまな取組を行っている。しかしながら、複雑化・多様化する住民ニーズに対して、行政だけでは十分に対応できない課題が顕在化している。

平成7年の阪神・淡路大震災をきっかけに、多くのボランティアが災害救援や生活の復旧・復興に活躍し、あらためて地域や市民の力が見直された。このことがきっかけとなり、平成10年3月25日には「特定非営利活動促進法」（以下「NPO法」という。）が制定され、市民活動団体が法人格を取得できるようになった。全国では4万3,631団体（平成23年9月30日現在）¹のNPOが設立されており、その活動が期待されている。

また、地域の特性を生かしたより良いまちづくりを実現するためには、まちづくりの主役は市民であるという基本理念の下、市民・地域・行政などが対等な立場で協力・連携を図りながら進める「協働のまちづくり」が求められている。

内閣府の「新しい公共」円卓会議（平成22年）においては、国・自治体などの業務実施にかかわる市民セクターとの関係の再編成として、①民間提案型業務委託、②市民参加型の公共事業などについての新しい仕組みの創設、③市民セクターと政府の連携に関する包括協定、④フルコストリカバリー²による質の高いサービス提供が提案されている。これは、市民、企業やNPO³などの事業者と行政とが協働することによって、地域社会に失われつつある活力を取り戻すことを目指すものである。

一方、自治体においては、民間活力を積極的に導入することで、限りある財源の下、より良い公共サービスを提供するための取組が行われている。

このように、「協働」が地域社会を考えていく上での一つの重要なキーワードにな

¹ 内閣府NPOホームページ（特定非営利活動法人編）<https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>

² 委託における経費全額保障のこと。

³ Nonprofit Organizationの略。広義での非営利団体（各種ボランティア団体、市民活動団体、地域の自治会など）を示す。狭義のNPO（NPO法人）とは違う。

っている。

そこで、本研究では、「参加」と「協働」について考えてみた。「参加」は、ある主体がNPOや行政が行なう活動や取組に加わることを言い、「協働」は、お互いを自立した主体として認め合い、対等な関係を維持しつつ連携・協力することといった考えもあり、はっきりと、「参加」と「協働」を分けて考えるのは難しいことが分かった。

そこで、本研究では、「協働」の定義（イメージ）として、①相互理解、②目的の共有、③対等、④役割、⑤責任の5つを決めて、研究員の共通理解とした。

（２）協働が求められる背景

今、協働のまちづくりが求められる背景をまとめてみる。

ア 財政悪化

本格的な少子高齢社会の到来、都市問題の複雑化、環境悪化、多様化する市民ニーズといった初めて直面する課題が顕在化する中、「できることは何でもやります」という福祉国家体制は完全に行き詰まりをみせ、公共的な価値を実現するための「コンテンツ」の提供を重視した従来型行政は限界にきている。

イ 行政主導の都市整備の限界

前例・先例主義の手法では課題解決に限界があり、また縦割り行政の弊害も顕著となっている。これまでのように手続きや規則を通じて「管理」をするのではなく、さまざまな資源を「マネジメント」により、地域における新しい価値観を実現することが求められている。

ウ 住民参加形態の限界

自治体では、住民説明会や審議会に代表される市民参加の仕組みを実施してきた。しかしながら、こうした参加形態には、①参加する住民が限られている、②計画策定プロセスへの住民の不参加（決定後の説明・情報提供）、③行政の意向を追認するだけ

の審議会など、多くの課題が指摘される。住民参加はなされているものの十分ではないといえる。

エ 地域社会の管理・運営を求める声

市民の意識も変化している。これまでの中心的要求であった社会資本の整備や物質的な充足のみではなく、①自ら地域の問題を発見して課題を明確化し、合意形成プロセスに基づいて改善・対策を話し合うこと、②具体的な地域課題に迅速な対応をすることにその関心の多くが向けられるようになった。

オ 市民と行政の協力、パートナーシップ社会の実現を望む声

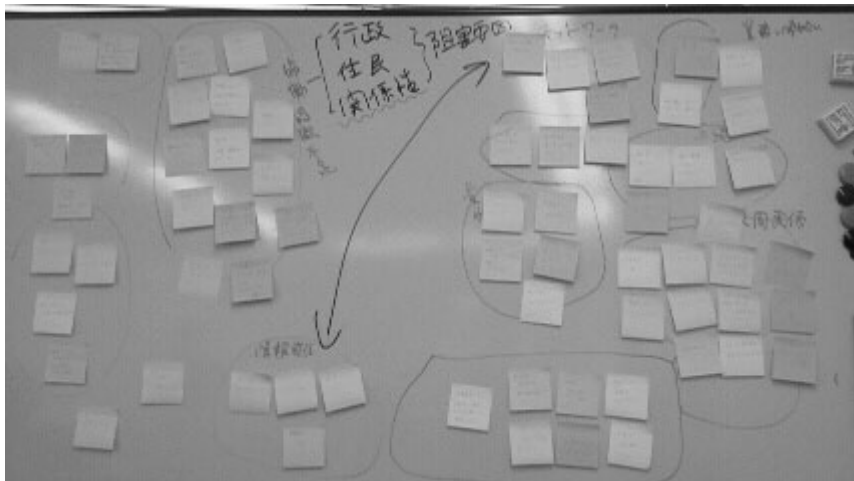
これまで、行政と市民との関係は上下・主従の関係（相互依存の垂直的な関係）であったといえる。しかし、市民の自治意識が高まるにつれて、垂直的な関係ではなく、対等・協力の関係（調整能力・創造能力が働く水平的関係）を望む声がでてきた。そのため、市民の責務、自覚、共有価値観の形成、協議による合意形成とその仕組みづくりの必要性が生じてきた。

（3）本研究の目的

本研究では、まず「なぜ協働事業が浸透していかないのか？」に着目した。そこには、協働を阻害している何らかの要因があるのではないかと考え、研究員で洗い出しを行った。

阻害要因として、主に①NPOと行政やNPO同士とのネットワークの脆弱性、②縦割り行政などの組織体制、③相互理解の不足、④プロセスの不透明性、⑤協働に関する認識不足、⑥NPOなどの組織の脆弱性などが挙げられた。

この阻害要因を踏まえながら、各自治体が抱えている課題などを住民と協働して解決していくためのより実践的な協働の在り方の提言をすることを目的とする。



阻害要因の洗い出し

2 本研究の方法・構成

本研究は、神奈川県内の自治体から推薦された職員6人によって、月1から2回程度の定例会を開催しながら進めてきた。研究を進めるに当たっては、「住民と行政との実践的な協働のまちづくり」について、アドバイザーの助言を受けながら、必要に応じて先進自治体や地域の活動団体への視察、聞き取りを行った。

以下、第2章では「協働の現状と課題」について分析し、第3章では「プロセスの透明性に向けた取組」、第4章では「市民参加から市民協働への取組」、第5章では「行政参加型の協働」、第6章では「地域自治への取組」について先進事例を調査研究し、第7章では、本研究の総括として実践的な協働のまちづくりに向けての提言を行った。

なお、本研究は、研究員の視察において貴重なご意見を賜った自治体や活動団体などの協力がなくては成り立たなかった。関係者の皆様に、この場を借りて厚くお礼申し上げます。

第2章 協働の現状と課題

1 協働の社会的背景

今回の研究テーマである「住民と行政との実践的な協働のまちづくり」を検討するに当たり、まず、まちづくりの時代背景を考えてみる。

(1) 1960年代「対立と抗争の時代のまちづくり」

1960年代は、高度経済成長社会であり、政府の所得倍増計画が提唱され、所得格差が広がった時代である。

この時代は、高度経済成長社会の弊害である大規模開発や公害に対する反対運動が激化した。

そのような中、開発ではなく市民生活を意識するようになったり、経済成長中心から福祉政策へ方向転換したり、また、中央追従型から地域中心型へ移行するなど革新自治体が誕生し、「市民」に目が向き始めた時代であった。

(2) 1970年代「試行の時代のまちづくり」

1970年代は、地域でのつながり、いわゆる「コミュニティ」が注目された時代である。

マンション開発など開発紛争が地域化し、コミュニティの再生に向けた動きが見られるようになった。

また、市民によるまちづくりのルール化が検討され、市民憲章、市民協定、建築協定などが策定された。

高度経済成長は継続しており、人口や産業の都市集中傾向に歯止めはかからず、村おこし運動に代表されるように、過疎化対策など地方では地域振興を模索した時代でもある。

この頃からさまざまな市民活動団体が生まれ、独自の活動を展開し始めた。

(3) 1980年代「実践の時代のまちづくり」

1980年代に入ると、地区レベルでの「市民参加」の取組が始まる。地区レベル

でのまちづくりとドイツをモデルとした地区計画制度が創設された。

また、「対話型」のまちづくりが推進され、まちづくり協議会が発足し、市民と行政による協働型まちづくりが注目されはじめた。

（４）１９９０年代「社会定着の時代のまちづくり」

１９９０年代は、リゾートマンションが乱立したバブル経済とその破綻があった時代である。

自治体独自のまちづくり条例が制定され、都市計画マスタープラン制度が導入された。市民参加の促進に寄与することとなったのが、この都市計画マスタープラン制度である。

また、市民参画によるまちづくりワークショップが導入され、市民の幅広い参加、自由な意見の話し合いの場の確保、分かりやすい情報の提供など市民との話し合いに基づく合意形成によるまちづくりが志向されるようになる。

また、１９９５年に発生した阪神・淡路大震災を契機として、多くの市民がボランティア活動を行うようになったため、同年は「ボランティア元年」とも呼ばれる。１９９８年３月２５日にはＮＰＯ法も公布された。

このＮＰＯ法の成立には、ＮＰＯがかかわり、立法に国民側の視点を反映させることができるという動きが生まれ、その後のさまざまな法律の立法課程に大きな影響を与えることになった。ＮＰＯ法の成立によって、ＮＰＯが法人格を取得できるようになり、活動や事業の幅が広がっていった。

なお、１９９５年には、地域性、市民性を重視する地方分権推進法も施行された。

（５）２０００年代「自治・協働の時代のまちづくり」

２０００年代になると、都市社会は成熟期を迎え、少子高齢化が顕著になってくる。バブル経済の破綻を受け、これまでの拡大重視の視点から、安定、生活重視の視点へと国民意識に変化が生じてきた。

また、この時代になると、できることは何でもやりますという福祉国家体制は完全に行き詰まりをみせた。さらに、中央集権から地方分権へと地方行政制度が大きく変化し、自治体は地方自治政府としての機能を果たさなくてはならなくなった。

自治体は、バブル崩壊による財政危機を乗り切るために行財政改革に取り組み、N

PO活動をはじめ市民の地域社会貢献活動が注目を浴びるようになり、市民と行政との「協働」という新しい自治の形が取り入れられはじめた。

2001年には、租税特別措置法の一部が改正され、NPOに対する優遇税制措置である認定NPO法人制度が盛り込まれた。この法改正によって、一定の要件を満たし、国税庁の認定を受けたNPO法人に寄附する個人や企業などに対する税の軽減措置が設けられた。しかし、認定NPO法人の認定要件は、制度開始の頃はハードルが高く、ほとんどのNPO法人は制度の恩恵を受けることができなかった。その後、認定要件の緩和など3回にわたり制度の一部が改正されている。

（6）最近の状況

自治体においては、限りある財源の下、民間活力を積極的に導入することでより良い公共サービスを提供することが求められている。

内閣府の「新しい公共」円卓会議（平成22年）においては、寄附税制などの「新しい公共」の基盤を支える制度整備、基金の設置などによるソーシャルキャピタル¹育成に対する投資や支援、社会的活動を担う人材育成・教育の充実、国・自治体などの業務実施にかかわる市民セクターとの関係の再編成、市場を通じた「新しい公共」の促進、企業の公共性などが提案されている。また、同年に「新しい公共宣言」がされている。

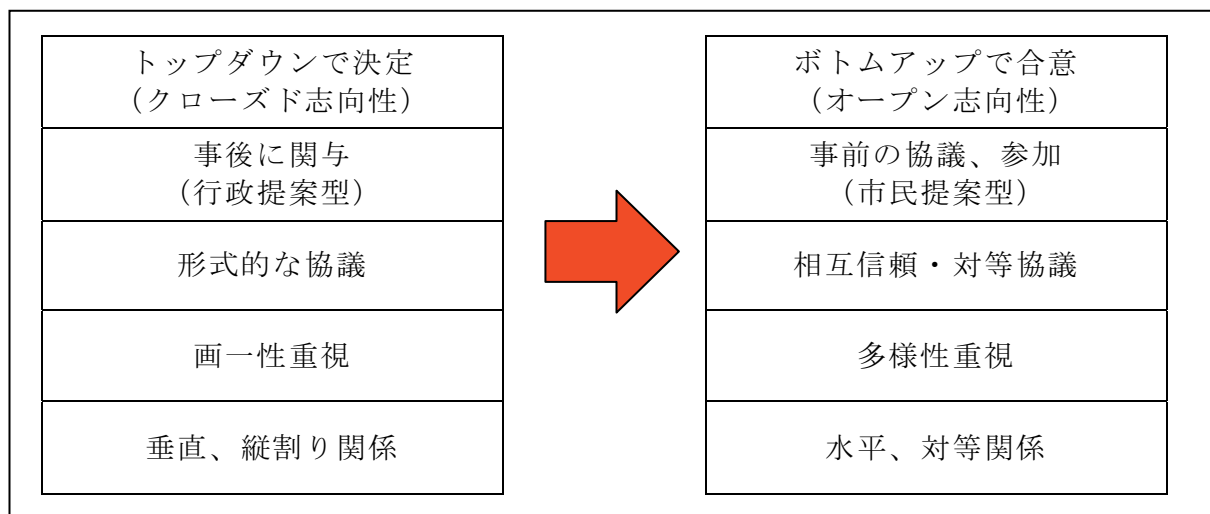
2 これからのまちづくり

（1）指導から協働へ

今まで述べたように、行政と市民との関係は、指導から協働へという変革の時期にきている。（図表2-1）

¹ Social capital：社会関係資本。人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織。

図表 2 - 1 行政と市民との関係の変化



(2) これからのまちづくりに求められる姿勢

これからのまちづくりに求められる姿勢や意識しなくてはならないことは次のとおりである。

- ①まちづくりとは、その時代の市民の意識や価値観、地域の歴史性が投影されたものでなければならない。
- ②経済的豊かさの追求だけではなく、市民自らが生きがいや喜びを感じる地域社会づくりが求められている。
- ③少子高齢化社会において、人と人とのつながり、身近な生活環境の改善や生活サービス支援の強化など地域社会の再生が課題となっている。
- ④これまでの地域の取組を振り返り、どこに問題があったのか課題解決のためのアイデアや提案を生み出し、市民自らが望ましい社会づくりに取り組むこと。
- ⑤市民が責任と自覚を持ち、望ましい地域社会をつくりあげるための自己管理体制を確立する。そのため、市民の徹底参加、徹底協議を基本とする。
- ⑥話合いの過程こそが市民参画の場とし、その策定作業を広く公開し、情報提供を徹底し、多くの市民を巻き込む。

(3) 市民の意識向上のための行政の工夫

まちづくりは、市民、行政、事業者などがそれぞれに責任と自覚を持ち、対等の立場で作り上げていくものである。市民の協働に対する意識向上のために次のようなこ

とを考えることが重要である。(図表 2 - 2)

図表 2 - 2 協働に対する意識の向上策

課 題	解決のための方向性
主体性の強化をどう図るか。	他人任せにしないで取り組む。
問題意識をどう高めるか。	まちを見る目と一人ひとりのまちへの関心を常に高める。
まちづくり実践のための参加機会をどう増やすか。	現場で考え、住民の知恵と工夫を生かした生活環境の改善を常に追求する。
まちづくり協議をどう進めるか。	市民、行政、事業者間の相互に対等で信頼できる話合いとその場の存在。
情報の共有をどう図るか。	事前段階の呼びかけ、協議プロセスの公開、事後管理などまちづくりプロセスに応じた情報の的確な提供。

(4) 自治体職員の意識改革・能力育成

協働事業を実践していくためには、自治体職員の意識改革・能力育成も重要である。自治体職員には、職務を遂行するに当たり、常に次に掲げることを自問する必要がある(図表 2 - 3)。その上で、自己変革のための努力、市民目線の重視、市民活動への理解、市民との信頼、対等な関係づくり、仕事へのこだわり、市民のための事業創造、自治意識の向上などが求められる。

図表 2 - 3 自治体職員の意識改革

- ① 市民意向を把握するための努力を常に行っているか。
- ② 現地へ出かけ、問題を発見しようとする行動力はあるか。
- ③ 情報を進んで公開しようとしているか。また、そのための方法を常に模索しているか。
- ④ 分らなければ市民と行政が協議し、方針をまとめる決意があるか。
- ⑤ 互いに協力し、問題解決に当たる姿勢があるか。
- ⑥ 異なる意見を持つ人を排除しようとしていないか。
- ⑦ 協働のまちづくりを本心から進めようとしているか。

3 協働の現状 ～国民生活白書²から～

(1) 地域の活動を支える基礎は「人と人とのつながり」

地域における近所付き合いや活動に対する意識と行動、近所付き合いと活動の関係を見た上で、活動の受け皿となる組織・団体の状況を考えてみる。

ア 「人と人とのつながり」に関する住民の意識と行動

(ア) 近所付き合いはそれほど親しくない

国民生活白書によると、現在の近所付き合いは、それほど親しくないと感じている人の割合が高い。全体の約3分の2に当たる66.2%の人が、付き合いはしているがそれほど親しくはない、ほとんどもしくはまったく付き合いがないと思っており、地域における関係性が希薄化している状況が示されている。

(イ) 地域の活動に現在参加している人の割合は約1割

近所付き合いがそれほど親しくないという状況の中で、地域活動への参加状況はどのようなになっているのだろうか。

² 平成16年度国民生活白書『人のつながりが変える暮らしと地域—新しい「公共」への道』を参考に作成

NPOやボランティア、地域の活動などへの参加については、現在参加している人は全体として10%程度にすぎない。しかし、現在は参加していないが今後は参加したい人を含めると61.8%であり、参加に前向きな人が多いことが分かる。

このように、現在地域活動に参加している人の割合は必ずしも高くないが、参加に前向きな人が多いことから、人々の意識が地域から離れてしまっているわけではないと考えられる。

(ウ) 活動できないのは時間がないから

では、なぜ活動に参加できないのだろうか。

NPOやボランティア、地域の活動などへの参加を妨げる要因の第1位は「活動する時間がないこと」で36.6%である。次いで「参加するきっかけが得られないこと」が14.4%、「身近に団体や活動内容に関する情報がないこと」が11.3%となっている。なお、参加するきっかけが得られない人の82.3%がいずれ活動に参加したいと考えている。

このように、今後の参加意欲が高いことから、きっかけがあれば地域活動などへの参加者は増えると考えられる。

(エ) 地域の活動から得られるものは人と人とのつながり

現在活動に参加している人は、活動に参加することでどのようなことが得られると感じているのだろうか。

地域のさまざまな人々とのつながりができた人の割合が、すべての世代で最も高くなっている(20歳代21.6%、30歳代24.8%、40歳代・70歳以上24.0%、50歳代21.4%、60歳代21.2%)。多くの人がある内容にかかわらず、活動を通じて人と人とのつながりができていくことを実感していると言える。自分に合った、自分の好きな活動を通じて、人と人とのつながりを築いていくことが活動の一つの魅力である。

活動を通じて、年齢層、世代や職業・所属が異なる人やこれまで付き合いのなかった近所の人など地域の人との新たな交流がもたらされると感じる人が多いということが分かる。

イ 地域の活動の受け皿となる組織・団体の状況

これまで近所付き合いや活動を通じて得られるもの、活動を妨げる要因といった地域で活動する個人の状況について述べてきた。一般的に、ある人が地域で活動するときは、個人ではなく、複数の人々と共に活動することが多い。そこで、次に活動の受け皿となる組織や団体の状況について見てみる。

(ア) 活動の受け皿となる組織・団体とは

地域での活動の受け皿となる組織や団体としては、居住を契機として組織され活動する近隣住民による組織、すなわち地縁に基づいて組織される町内会・自治会と、地域の特定の問題などに対して関心のある市民が主体的に活動する組織（NPO）がある。

こうした地域の活動に参加している人はどのようなきっかけで参加しているのだろうか。

地縁的な活動を行っている人は、地域的な慣習・ルールと感じている人が56.9%で最も高くなっている。一方、NPO活動を行っている人は、自身の関心や必要性によって参加している人が最も高く、53.3%である。

また、地域の人々が中心となって取り組む必要があると感じている分野は、防犯・防災に向けた対策が85.3%、次いで高齢者への介護・福祉が79.1%となっている。

地域の活動について機会があれば参加したいと考えている人が多いことから、地域に必要な課題に取り組む活動で、関心を持てる機会があれば、参加しようとする人は増えると考えられる。

a 地縁組織－町内会・自治会について

町内会・自治会は全国に広範に存在している。平成14年11月時点で全国の各都道府県には町内会が6万5,685団体、自治会が11万4,222団体存在し、そ

の他部落会や区会などを合わせると29万6,770の地縁団体が存在する³。

(a) 町内会・自治会には世帯単位の加入が主流

町内会・自治会への加入状況はどうなっているのだろうか。

全国の自治体における町内会・自治会への市民の加入状況は、ほぼ8割の自治体において町内会・自治会への市民の加入率が7割を超えている⁴。

また、加入単位が世帯か個人かについては、人口規模85万人以上の都市では個人単位での加入が14.3%と比較的多く見られるものの、世帯単位での加入が90.9%となっており、町内会・自治会への加入は世帯単位が一般的となっている。

(b) 町内会・自治会の活動は多岐にわたる

次に町内会・自治会の特色について見てみる。

まず、町内会・自治会の活動は、環境美化・清掃・リサイクル、防災・防犯、市民相互の連絡、親睦のためのイベント開催に加え、行政からの情報連絡など多岐にわたっている。

98.3%の自治体が町内会・自治会は必要であるとし、その理由として市民相互扶助や住民自治の拡充が75.7%、まちづくりを進める主体が43.4%、コミュニティ組織の中核的な主体が41.4%などとなっている。

このように、地域において大きな役割を果たしている町内会・自治会であるが、若年層のリーダーが育たない(71.0%)、新住民の加入が困難となりがち(66.7%)、行政への依存度が高い(37.4%)、活動内容が形骸化している(32.9%)といった課題も指摘されている。

b NPOについて

NPOのうち、NPO法人の数は平成16年3月31日現在1万6,160団体であり、また、全国のボランティア団体の数は平成14年4月現在10万1,972団体である。

³ 総務省『地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査(平成15年)』

⁴ 財団法人日本都市センター『自治体におけるコミュニティ政策等に関する実態調査(平成13年)』

NPOの認知度を平成12年と16年で比較すると、十分に知っている、新聞などである程度は知っている人は合わせて21.1%から50.3%に増加し、逆に全く知らない人は47.2%から10.5%と大きく減少しており、NPOの認知度は活動組織の増加とともに高まっている。なお、NPOの活動分野を見ると、福祉、まちづくり、自然環境保護、青少年教育などの分野での割合が高くなっている。

(2) 地域の中で進む協働

地域の活動については、組織や団体などといった「人と人とのつながり」によって営まれることが多く、自治体、事業者など地域のさまざまな主体の支援がその活動に大きな影響をもたらす。

ここでは、活動の受け皿（町内会・自治会やNPO）と自治体との連携・協働について現状と課題を探ってみる。

ア 自治体との連携・協働

(ア) 町内会・自治会と自治体との連携・協働

町内会・自治会は、従来から自治体とかがわりが深い。ここでは、両者の協働の実態がどうなっているのかについて見てみる。

a 自治体と市民との橋渡し役として機能する町内会・自治会

町内会・自治会と自治体との協働の形態について、全国の市・区に尋ねたアンケート調査によると、回答した自治体の5割以上が町内会・自治会に対して行政情報の提供や事務・事業の委託を行っている。このことから、自治体は地域に密着したサービスの提供に当たり、町内会・自治会という既存の住民ネットワークを活用しており、町内会・自治会は自治体と市民との橋渡し役としての役割を果たしていることが分かる。

b 地域づくりの担い手として期待される町内会・自治会

では、町内会・自治会との今後のかかわり方について、自治体はどのように考えているのであろうか。

まず、今後地縁組織と協働したい分野については、地域安全（94.3%）や災害救援（91.3%）など公共性の高い分野とした自治体が多い。

また、町内会・自治会の今後の在り方については、自主的な活動を中心としつつ、自治体とのパートナーシップを確立すべきであるとした自治体が90.4%と圧倒的に高く、町内会・自治会の自主的な活動を尊重しつつ、協働を推進していくという自治体側の意向があることが分かる⁵。

さらに、今後の町内会・自治会との協働の在り方については、各種行政情報の提供を行うとした自治体の割合が66.9%と最も高く、政策計画づくりへの参加促進が50.8%、公共的工作の一部を任せるが35.0%でこれに続いている。このことから、自治体は、町内会・自治会に地域づくりの担い手としての役割を期待しており、現在多い各種行政情報の提供に加え、政策立案や事業実施においても今後町内会・自治会の力を生かしていこうという意向がうかがえる。

（イ）NPOと自治体との連携・協働

a NPOと自治体との協働の実態

近年、NPOによる地域の活動は活発化してきており、自治体がNPOと協働事業を展開する動きが見られる。NPOとの協働事業について自治体に尋ねたアンケート調査によると、回答があったすべての都道府県で協働事業を実施している。また、市区町村についても約7割が協働事業を実施していると回答しており、協働事業がかなり普及していることが分かる⁶。ここでは、その実態について見ていく。

（a）NPOと自治体との協働の形態は事業委託が多い

自治体はどのような形で協働事業を展開しているのであろうか。

NPOと自治体との協働の形態について見ると、自治体からNPOへの事業委託が都道府県100.0%、市区町村80.9%で圧倒的に高いことが分かる。

⁵ 財団法人日本都市センター『自治体におけるコミュニティ政策等に関する実態調査（平成13年）』

⁶ 内閣府『コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート（平成16年）（「協働調査」）』

また、自治体がNPOに委託した事業の種類を見ると、イベントの実施とした自治体の割合が高くなっている（都道府県71.7%、市区町村53.9%）。市区町村では自治体の施設の運営（41.6%）や介護・家事援助などのサービス提供（40.4%）の割合が高くなっている。このことから、市区町村ではより地域に密着したサービスを委託する傾向があることが分かる。

（b）自治体はNPOとの協働による多様なサービスの提供に期待している

自治体が考えるNPOとの協働の意義については、自治体だけでは提供できない多様なサービスの提供とした割合が最も高く（都道府県100.0%、市区町村81.3%）、NPOに対する地域サービスの担い手としての期待の高さがうかがわれる。

一方、事業経費の縮減についてはあまり高くない（都道府県2.6%、市区町村21.5%）。

（c）自治体は協働による地域の人々の生きがいや人と人とのつながりの醸成に期待している

NPOとの協働事業が地域社会にどのような効果をもたらすと考えているかについては、協働事業によって地域の人々の生きがいをもたらされることを期待している様子がうかがわれる（都道府県60.0%、市区町村55.3%）。

また、地域社会の一体感の醸成（都道府県55.0%、市区町村66.1%）など地域内での人と人とのつながりが強まることを期待する傾向がある。

b 協働事業をより良くするためには

これまで自治体とNPOとの協働の実態について見てきたが、「協働調査⁷」によるとまちづくり、福祉などをはじめ、ほぼすべての分野において、7割を超える自治体が今後NPOと協働したいと考えている。

では、今後より良い協働を進めるためにはどのようなことが必要なのであろうか。

⁷ 内閣府『コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート（平成16年）（「協働調査」）』

(a) 自治体・NPOの相互理解が協働事業をより良くするための出発点

今後協働事業をより良くするためにNPOが自治体に求めることについては、両者の対等なパートナーシップ（31.8%）となっている。

一方、自治体として必要だと思っていることについては、NPOへの理解を深めること（都道府県70.0%、市区町村55.8%）、庁内での横断的連携の促進（都道府県52.5%、市区町村41.8%）、協働を行う目的の明確化（都道府県47.5%、市区町村57.8%）とした割合が高く、協働事業を円滑に行うためには意識面での改革が重要と認識されていることが分かる。こうした認識から、自治体においては職員のNPOへの理解を深めるための職員研修が実施されている。NPO関係者や有識者による講演・講座（都道府県81.8%、市区町村81.9%）や自治体関係者による講演・講座（都道府県42.4%、市区町村35.1%）など座学による研修が中心となっているが、体験型の研修の実施を推進していくことが効果を高める上で有効と考えられている。

このように、協働を円滑に進めるためにはまず自治体とNPOの相互理解が必要であり、両者が情報や意見の交換を行う機会をより積極的に設けることが重要である。

(b) 情報公開の促進や広報・普及活動が地域の活動を促す

NPOが自治体に求めることについては、市民活動を促すための広報・普及活動（29.2%）や施策実施の初期段階からのNPOとの協議の実施（28.4%）など、情報交換や情報発信に対する支援の割合が高い。このことから、自治体が行政に関する情報公開に努め、開かれた形で事業を進めるとともに、広報・普及活動を強化することが地域の活動を促進する上で重要であると考えられる。

他方、自治体がNPOとの協働事業を実施していない理由としては、NPOに関する情報が足りない（41.7%）、協働になじむ事業が思い当たらない（33.2%）とした自治体の割合が高く、情報不足が原因で協働事業が行われていないことがうかがわれる。自治体が協働相手となるNPOを選択する際の情報収集方法について見ると、事業報告書や収支計算書（都道府県34.2%、市区町村19.9%）、NPOへのヒアリングやアンケート（都道府県23.7%、市区町村23.5%）を特に重視していることが分かる。一方、自治体と協働しているNPOに尋ねたアンケート調査によると、情報発信の方法として「NPOの事業報告書や収支計算書の開示」と回答

した割合は21.2%にすぎず（「協働調査⁸」）、NPO側も十分な情報提供に努めることが重要である。

（c）NPOに対する効果的な支援が重要

自治体による支援として公共施設や機材の利用に関する便宜供与（28.7%）を求めるNPOの割合が高い。また、NPOは資金面での基盤が弱い団体が多く、資金提供など支援の在り方の見直し（25.9%）を求める割合も高い。しかし、補助金による支援については、用途が制限されることなどから結果としてNPO活動の自由度を妨げてしまうという問題がある。このため、資金援助のための独自の制度を模索しているところもある。また、NPOの安定した資金調達を可能とするためには、寄附の促進が重要である。自治体の中にはそのための制度を設けているところもあり今後の参考となると考えられる。

（d）NPOの事業実施能力の向上や人材育成が重要

協働事業をより良くするために自治体がNPOに求めることとしては、団体の組織運営能力の向上（都道府県77.5%、市区町村64.1%）や専門知識やノウハウの蓄積（都道府県55.0%、市区町村53.6%）など事業実施能力を求める割合が高い。また、人材の育成を求める割合が都道府県と比べて市区町村では目立って高い（都道府県40.0%、市区町村57.1%）。これは市区町村の協働事業では、地域密着型のものが多いことから、質の高いサービスを提供するために人材育成を重要視しているためと考えられる。NPOもまた同様に人材育成が必要とされていることを認識している（56.0%）。今後NPOが自治体と対等の立場でパートナーシップを築くためには、NPOによる事業実施能力の向上や人材育成が重要であり、自治体がNPOに協働事業を実践する機会を提供することも事業実施能力の向上のために有意義である。

（ウ）自治体と住民主体の活動との連携・協働が地域再生につながる

自治体がこれまで専ら担ってきた事業をNPOなどに委託するなど、住民主体の活

⁸ 内閣府『コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート（平成16年）（「協働調査」）』

動と自治体とが連携・協働する動きが広まっている。こうした動きは、住民が地域の活動に参加するきっかけを生み出し、地域の事情に応じたサービスを効率よく提供することにつながる。こうして地域の独自性や魅力が生まれ、地域への愛着が強まることで、活力ある地域づくりにつながることを期待される。現在地域再生が重要な課題となっており、こうした好循環はその解決に必要と考えられる。

4 協働の現状 ～神奈川県内自治体の取組～

ここでは、神奈川県及び県内市町村の協働についての取組状況を確認する。(図表2-4)

図表2-4 神奈川県内自治体の取組

(1) 推進環境		
市民活動推進等の条例制定	35.3%	横浜市が平成12年3月に市民活動推進条例を制定したことを皮切りに、現在、神奈川県を含む11自治体が条例を制定済みであり、1市が制定を検討している。
市民活動推進指針等の策定	32.4%	横須賀市が平成11年2月に横須賀市市民活動促進指針、横須賀市市民協働型まちづくり推進指針を制定した。その後、10自治体が策定をしている。
推進施策検討の場の設置・運営	55.9%	推進施策検討の場は、19自治体で設置・運営されている。
(2) 活動支援		
ア 活動の場の提供		
市民活動支援機関の設置	67.6%	市民活動支援機関は、23自治体で設置されている。

市民活動への施設等の提供	14.7%	市民活動への施設等の提供は、検討を含めると5自治体が行っている。
イ 情報の提供		
情報誌、冊子等の作成配布	58.8%	情報誌、冊子等の作成配布は、20自治体で行われている。
情報システム整備、ホームページでの団体情報等の提供	76.5%	情報システム整備、ホームページでの団体情報等の提供は、検討を含めると26自治体が行っている。
ウ 相談窓口		
ボランティア活動相談窓口の整備	41.2%	ボランティア活動相談窓口は、14自治体で整備されている。
エ 助成制度		
市民活動団体への助成	47.1%	市民活動団体への助成は、市民活動推進ファンドや市民活動推進補助金など、16自治体で行われている。
まちづくり団体等への助成	11.8%	まちづくり団体等への助成は、4自治体で行われている。
(3) 市民活動団体等への事業委託		
サポートセンター運営等の委託	32.4%	協働管理運営などを含め、サポートセンター運営等を委託しているのは、11自治体。
作成・制作等の委託	2.9%	茅ヶ崎市が情報誌などの企画・編集・発行、センターホームページ維持管理を委託している。
イベント等の企画運営委託	11.8%	4自治体が、イベントなどの企画運営を委託している。
その他の委託	2.9%	神奈川県では、相談事業や講座開催を委託している。

(4) 協働推進事業等		
協働推進事業等	38.2%	神奈川県が実施している県提案型協働事業をはじめ、13自治体を実施している。
(5) その他		
NPO法人に関する税制優遇	100%	法人市町村民税（均等割）免除は、収益事業を行わない場合は、県、全市町村が実施しており、加えて、鎌倉市は固定資産税などを減免している。
ボランティア保険	58.8%	ボランティア保険に、20自治体が入入している。
その他の取組	55.9%	普及啓発イベント、人材育成など、19自治体は何らかの取組を実施している。

出典：神奈川県『県・市町村の主なボランティア活動関連施策（内容別）』を参考に作成

5 協働の課題

それぞれの自治体で取組の差はあるとはいえ、NPOとの協働事業については、自治体の多くが既に実施している。

しかしながら、NPOとの協働への期待の一方で、協働事業の仕組みづくりと推進に当たっては、自治体やNPOがさまざまな課題を抱えている。

平成17年4月に作成された「地域づくりにおけるNPO・自治体の協働の事業化・制度化・システム化の現状に関する全国自治体アンケート調査報告書⁹」では、協働事業の仕組みづくりと推進に当たっての自治体とNPOの課題として、次の8つが挙げられている。（図表2-5）

⁹ 文部科学省オープン・リサーチ・センター整備事業『コミュニティ開発におけるNPO・行政・地域企業・大学の戦略的パートナーシップに関する研究』

図表 2 - 5 自治体と N P O が抱える課題

<p>(1) N P O に関する情報と理解の不足</p> <p>重要な課題としてあげなければならないのは、自治体内において N P O に関する情報や理解が不足している点である。このことが N P O と自治体の協働の制度化やシステム化の大きな障害となっているといえる。協働事業を行わない、あるいは庁内連携が進まない理由として、そして、協働事業や協働の推進にあたっての課題として最も多かったのは、この N P O への理解不足である。</p> <p>協働事業の仕組みづくりにおいて、自治体内における N P O に関する情報と理解度を強化することが今後重要な課題となると考えられるが、自治体単独での努力や首長のリーダーシップだけで達成するのは困難であろう。外部の N P O や中間支援組織、高等教育機関などとの連携が必要になると考えられる。</p> <p>一方で、N P O の側にも、情報公開や社会的認知を高めるための努力が求められている。N P O はその社会的な使命・目的を達成し、事業を継続・拡大させていく上で、自治体が重要なパートナーであり、マーケティングの対象であることを認識すべきであろう。</p>
<p>(2) 協働事業の範囲の限定性</p> <p>N P O と自治体との協働事業の形態はきわめて多様であるが、協働事業の範囲についてはいまだ限定的である。政策立案や事業評価などで協働事業を組むケースは少なく、事業の実施過程での協働事業が主である。</p> <p>N P O との協働事業を行う理由として、住民参加の促進もあげられているが、実際には政策の形成よりも実施過程でのサービス提供者としての役割が期待されているといえる。N P O は地域ガバナンスの担い手としていまだ十分に認識されていないようである。</p>
<p>(3) 協働事業の制度化・システム化の未整備</p> <p>協働事業の制度化とシステム化は、自治体間で格差があるとはいえ、全体として整備が進んでいないのが現状である。</p> <p>この制度化やシステム化にあたって、自治体の首長のリーダーシップはきわめて重要である。首長が N P O との協働事業について、N P O をパートナーとしてみなし、協働を公共政策の有効なツールとして活用しようという明確な理念と目的をもっていることが求められているといえる。N P O のネットワークの未成熟や基盤整備が進んでいない現状からすれば、政策形成を主導する自治体首長のリーダーシップは、協働事業を制度化し、定着させていく上で不可欠である。</p>

	<p>しかし、一方で地域のNPOからの提案で協働事業が推進される側面もあることからすれば、地域のNPOの側にも、その社会的認知を高め、ネットワークを形成し、協働事業の制度化・システム化の整備を求めていく取り組みが必要となろう。</p>
<p>(4) 協働事業の審査・評価体制の未整備</p>	
	<p>協働事業のシステム化の未整備と関連して、審査・評価の基準づくりやその体制も、全体として未整備であることが明らかとなった。審査体制や評価体制についても、全庁的な仕組みとしての基準や体制が整備されていないのが現状である。審査方法についても、書類審査のみで済ませる自治体が多いことからすれば、審査の透明性・公正性という点では課題がある。評価の手法も自治体によって多様であるが、内部評価や当事者による自己評価が依然として主流のようである。</p>
<p>(5) 協働を推進する組織体制と自治体内部の連携の未整備</p>	
	<p>協働推進に関する専管組織や特定の部署等の設置については、半数以上の自治体がまだ未整備というのが現状である。この協働事業の組織体制と関連して、協働事業にかかわる庁内連携も進んでおらず、協働事業が各部署所管の事業ベースで個々ばらばらに実施され、組織全体としての体系的な戦略を欠いているのが現状のようである。</p> <p>庁内連携が進まない要因としては、前述したように、「NPOや協働に対する認識や理解度に差があり、調整に時間がかかる」といったNPOの理解不足が大きいといえる。協働事業や協働促進にあたっての課題として、この庁内連携の不足をあげる自治体が多かった。行政の縦割り構造を克服して、組織横断的に庁内連携を進めていくことが緊要の課題といえる。</p>
<p>(6) 協働事業における体系性・戦略性の欠如</p>	
	<p>協働事業における審査・評価体制の未整備や庁内連携の不足の背景には、協働事業の企画と実施と評価における体系性と戦略性の欠如があると考えられる。そもそも協働事業という公共政策手法が、自治体全体の政策・戦略のなかに十分位置づけられていないのが現状といえよう。協働事業をより戦略化していくには、首長のリーダーシップも重要であるが、協働事業の専管組織に人材を適切に配置し庁内連携を推進する権限を与えること、外部の有識者やNPO・中間支援組織などとも連携していくという方向性も検討されるべきである。その際、協働をコーディネートする人材を庁内の職員や地域住民・NPOのなかで育成していく視点・施策も必要となると考えられる。</p>

(7) 協働事業の公正性・透明性・対等性の確保の未整備

協働事業については公募する自治体も多いが、それだけでは事業の公正性・透明性の確保としては不十分である。協働事業の基準・ルールを明確にし、そうした基準や審査・評価のプロセスもできるだけ公開していく取り組みが求められよう。調査結果によると、審査会そのものの公開にまで踏み出す自治体は必ずしも多くはない。評価体制についても、評価の手法は自己評価・内部評価が中心であり、第三者評価などの外部評価の導入にはいまだ消極的なのが現状のようである。

また、協働の相手方であるNPOとの対等性の保証の現状についても、協定書など、事業実施に関わる条件等について互いに協議の上作成した文書を交わしている自治体は相対的に少数である。協働の条件についても自治体主導で決められているのが現状のようである。

協働事業において基準の明確化や公開性が弱ければ、一部の行政委託型の公益法人にみられるように、癒着や行政の下請け的な関係が新たに再生産されていく可能性もある。協働の当事者どうしの対等性が保証されず、トップダウン・アプローチで協働が推進されていけば、NPOの組織運営に対する行政介入が結果的に強まることも考えられる。そうなれば、NPOのもつ自立性・柔軟性・多様性などの価値が失われ、NPOがますます行政依存的になっていくことが懸念される。

新たな「行政癒着型NPO」を生み出すことなく、NPOの自立的な発展を促進していくためにも、協働事業における公正性・透明性・対等性の確保は重要である。それらを保証する仕組みを協働事業の戦略のなかに組みこんでいく必要がある。

(8) コーディネート機能を担う中間支援組織の未整備と専門性の未成熟

自治体単独の努力で協働事業を整備し発展させていくことは困難である。戦略的な協働事業の仕組みづくりにおいて、外部の資源を活用した連携・協働のアプローチを進めていくことが重要である。

その際、協働のコーディネート機能を担う中間支援組織の役割や協働をコーディネートする人材の育成が重要となると考えられる。しかしながら、自治体における中間支援組織の位置づけは依然として不明確であるのが現状のようである。自治体の協働にかかわる事業や戦略のなかに中間支援組織が具体的にどのように位置づけられているのかは、本調査からだけでは十分読み取れない。

しかしながら、中間支援組織に期待される役割として、協働にかかわる仲介機能や情報提供機能への期待の高さの一方で、NPOの基盤整備や政策提言・経営支援・人材育成にかかわる専門性についての期待がかなり低いというのは問題といわざるをえない。こうした分野での専門性の高い中間支援組織が日本で育っていくことが協働事業の健全な発展にとって不可欠であるし、NPOの基盤強化にとっても重要であると考えられるが、中間支援組織の主要なパートナーである自治体がこのような認識にとどまっているという現状は大きな課題であろう。

一方で、中間支援組織の側も、特に民設・民営の中間支援組織は、その専門性を高め、むしろ自治体に対して、協働にかかわる戦略や政策を提言し、その企画・実施・評価において連携・協働できるほどの力量をつける必要があるだろう。NPOと自治体との健全な協働の発展には、中間支援組織の専門性の向上が不可欠なのである。

6 本研究のテーマ設定

本研究では、以上の八つの課題を参考にしながら、第1章で挙げた阻害要因を踏まえ、重点的に取り組むべきテーマとして、①プロセスの透明性、②市民参加から市民協働へ、③市民参加から行政参加へ、④地域自治への取組の四つを選定した。

課題解決のために、先進の取組をしている自治体や地域活動団体などについて、まずインターネットを活用しながら35の先進事例を研究した。その中から各テーマにつき1箇所を選定し、まず文書による調査を行い、次いで視察を行った。

第3章 協働プロセスの透明性を目指して ～愛知県日進市

地域政策の実現のためには、市民やNPOと行政の協働が必須である。NPOと行政とが協働を進めるためには、お互いの独立性・対等性が保障されることが前提となる。行政の下請けとして市民が働くことは、協働ではない。

第2章で明らかになったように、協働事業の公正性・透明性を確保するために、協働事業の基準・ルールを明確にし、審査・評価のプロセスも含めて公開する取組が求められている。

これまで多くの自治体では、協働の指針づくりが進められてきた。これからは、そこから一歩進んで協働の条件を明確にし、ルール化する必要がある。そこで、本研究では、協働プロセスの透明性を目指し、先進的な取組を展開している愛知県日進市を視察した。

日 程	平成23年8月17日（水）
視察先	愛知県日進市 市民生活部市民協働課 課長 杉浦 淳司氏 係長 市川 英子氏 主任 野村 圭一氏

1 愛知県日進市の概要

日進市は、愛知県のほぼ中央部、尾張と三河の境に位置し、西は名古屋市、東は豊田市・みよし市、南は東郷町、北は長久手町（平成24年1月4日市制施行により「長久手市」）にそれぞれ隣接している（図表3-1）。自然豊かな丘陵地に発展した市である。行政区域は東西8.9km、南北6.8kmで、面積は34.90km²である。人口は、平成23年11月1日現在、8万3,711人。市の中央部を天白川が東西に流れ、その流域には農耕地が広がる。

図表3-1 日進市の位置



近年は、名古屋市や豊田市のベッドタウンとして急速に発展し、人口の流入、特に若年夫婦が増加している。平成22年国勢調査によると、人口増加率は全国の市の中で15位（7.2%）であった。平成17年国勢調査では、2位（12.0%）、平成12年調査では1位（16.4%）と高い人口の伸びを示している。

大学や短期大学などの立地が進み、学園都市としても栄えており、比較的高学歴で高収入の世帯が多い。また、市民活動が盛んで、250を超えるNPO、ボランティア団体が活動している。

2 日進市における協働のまちづくりの現状と課題

平成23年度を計画初年度とする第5次日進市総合計画では、市民と行政の協働により「市民自治力と行政経営力の向上」を目指すことが基本目標の一つに掲げられ、「これからのまちづくりは、NPO等の市民団体や企業等を含めた市民と行政が、それぞれの役割と責任を担いつつ、ともに考え行動していく協働によって進めていくことがより一層重要」とされている。

日進市では、平成19年に自治基本条例を制定し、地方分権の進展による国や県との適切な役割分担のもと、市民参加と協働を柱とする「市民主体の自治」の実現を目指している。

それ以前、平成17年には、市民のさまざまな交流の促進と健全な地域社会の形成に寄与するために、「日進市にぎわい交流館」が設置され、NPOや市民自治活動の支援や国際交流、大学交流の拠点として、また、広く市民が交流できるサロンとして幅広く活用されている。（図表3-2）

図表3-2 日進市にぎわい交流館の概要¹

名 称	日進市にぎわい交流館		
開設年月	平成17年11月		
構 造	鉄骨造	3階建	
延床面積	493.10m ²		
1階	230.14m ²	市民サロン、調理室、団体専用事務室、職員事務室	
2階	262.96m ²	会議室（6室）	

¹ 日進市市民協働課提供資料をもとに作成

さらに、平成18年には、第3章のテーマでもある「にっしん協働ルールブック 理念編」を策定し、NPOと行政とが同じ公共を担う組織として協働する際のルールを定めた。

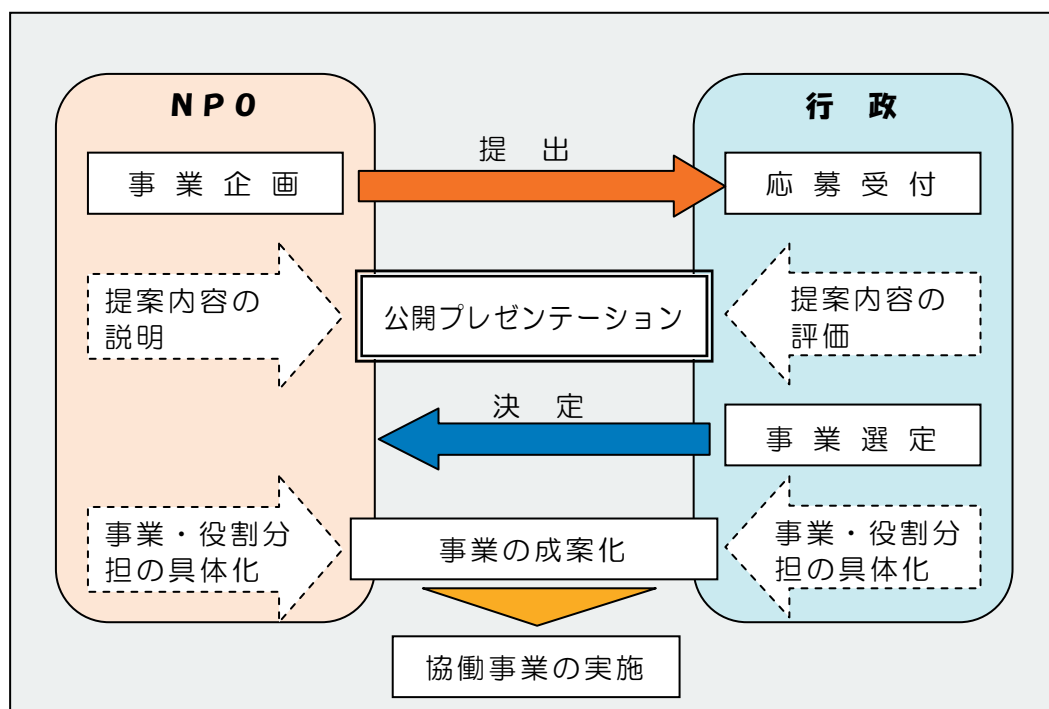
また、次世代の担い手や活動資金の不足、活動資金の助成、活動スペースおよび情報の提供というNPOからのニーズに対応し、加えてNPOが公共サービスの担い手として自主性や自律性を確立し、自らの社会的信用度を高められるようにするため、「NPO公募提案型事業委託」や「市民自治活動推進補助金」といった制度が設けられている。

市民参加の手法としては、附属機関などへの公募委員の登用やパブリックコメント、各種アンケートの実施といった複数の手段が用意されているが、公募委員への応募は減少傾向にあり、応募する市民の固定化などの傾向も見られるため、より多くの市民が行政にかかわれるような市民参加の仕組みが求められている。

3 日進市における協働事業提案制度

NPOと行政との協働を促進する仕組みとして、多くの自治体で協働事業提案制度が導入されている。(図表3-3)

図表 3 - 3 協働事業提案制度の流れ



協働事業提案制度を活用することで、中間支援組織や協働推進主管課の仲介により、NPOと事業担当課とが協議する場が確保され、行政とのパイプを持たない団体にとっても、協働への道が開かれやすくなる。

協働事業提案制度は、一般の市民にとってもメリットがある。事業実施までのプロセスが明確になることに加え、NPOの特性を生かした事業が展開されることで、行政単独では対応が困難な新たな公共サービスの提供が可能となる。

日進市でも、NPOと協働することで、その特性を生かした市民サービスを提供することを目的として、平成20年度から「NPO公募提案型（テーマ提示型）事業」を実施している。（図表3-4）

図表 3 - 4 協働推進事業の概要²

	公募テーマ	成案化事業の内容
平成二〇年度	①日進市にぎわい交流館をPRする事業	○第4回天白川展 ○にぎわいまつりの運営委託 ○トークセッション「私のまち自慢 まちの元気は人と人の集まる場から」
	②地域の課題把握事業	○伝統文化子ども教室（全5回） ○講演会「2010年に名古屋市で開催される生物多様性条約締結国会議（COP10）に向けて、私たちが考え、行動すること」 ○理美容ケアを用いた「ふれあい介護教育」プログラム作成 ○環境のメガネをかけてまちを歩こう（「にっしんグリーンマップ」改訂版作成）
平成二一年度	①多文化共生社会の促進	○アジアとの地域づくりワーカーとの交流会「いろいろな英語で聞く各国の多文化共生」 ○あいあいの家多文化ふれあい事業
	②にぎわい交流会利用団体間交流の促進	○「仲間づくりは地域づくり」にぎわい交流館利用団体交流の集い
	③にぎわい交流館まつりの実施	○「にぎわい交流館まつり」企画推進事業
	④地縁型コミュニティとテーマ型コミュニティの協働	※提案はあったが、選定委員会の審査により不採択
平成二二年度	①NPOスキルアップ講座の企画実施	○地域活動のための講座「つながるスキルでスケールアップ」
	②セカンドライフ応援講座の企画実施	○セカンドライフで始めよう地域の生態系保全活動
	③「(仮称) にぎわいだより」(市民自治活動情報誌)の企画編集	※応募なし
	④にぎわい交流館まつりの企画実施	○にぎわい交流館まつり…であって・ふれあって…
平成二三年度	①NPOスキルアップ講座の企画実施	※応募なし
	②(仮称) にっしん協議の場づくりモデル事業の企画実施	○地域のキーパーソン会議 ～実践事例から学び、考える地域の協働～
	③異世代交流の場づくり事業の企画実施	※応募なし
	④木祖村交流事業の企画実施	○木曽木材でおもちゃを作ろう ～水源の里の自然を知る～ ○木曽川源流“奥木曽湖”からのプレゼント

² 日進市市民協働課提供資料をもとに作成

一見して平成20年度の成案化事業が多いことが目立つが、これは、公募テーマが比較的フリーテーマに近かったため、提案件数が多かったことによるということである。

また、日進市の特徴として、必ずNPO支援に関するテーマを設定していることが挙げられる。第2章でも言及したように、「コーディネート機能を担う中間支援組織の未整備と専門性の未成熟」がNPOを取り巻く課題の一つに挙げられている。協働施策を推進するためには、行政と中間支援組織とが連携して、NPOに対する支援やNPOを取り巻く社会基盤の整備に取り組み、「民が民を支える」仕組みを構築することも大切である。そうした点で、日進市の取組は理にかなったものであると言える。

4 にっしん協働ルールブック 理念編

これまで、日進市における協働のまちづくりの現状と課題、協働推進事業についてみてきた。次に、これらを考える上での基本となる、「にっしん協働ルールブック 理念編」について検討する。

(1) イギリスにおけるコンパクト

日進市で策定された「にっしん協働ルールブック 理念編」（以下「ルールブック」という。）は、イギリスにおけるコンパクトに範をとったものである。ルールブックについて論ずる前に、イギリスにおけるコンパクトに触れる。

コンパクトとは「合意、協定」という意味であり、ボランティア組織と行政（政府）との関係性を定義した覚書である。1998年にブレア首相率いる労働党政権下で策定された。ボランティア組織を社会の発展のために不可欠なセクターとみなし、ボランティア組織と行政（政府）が「独自の役割」を有しながらも、「多くの補完的な機能と共通の価値観を持つ」ことを前提としている。その上で、両者の対等なパートナーシップによって社会の改善を目指すという理念と、そのための責務を提示している。コンパクトは、契約とは異なり、法的な拘束力を持たない。活動を実践するのは、あくまで当事者としてのボランティア組織であり、行政（政府）である。

コンパクトとは、ボランティア組織と行政（政府）との関係性の強化を可能とする仕組みであり、パートナーシップを推進するための枠組を提供するものとみなされている。協議のプロセス自体を重視している点に特徴がある。

（２）ルールブック策定の経緯

日本版コンパクトの締結に向けて、いち早く本格的な取組を進めたのが愛知県である。平成16年5月に発行された、愛知県版コンパクト「あいち協働ルールブック2004～NPOと行政の協働促進に向けて～」は、NPOと行政が対等の立場で、協議、合意した事項を取りまとめたものである。同年8月には、愛知県知事とNPOが、「あいち協働ルールブック2004～NPOと行政の協働促進に向けて～」を遵守する姿勢を確認するための「共同声明」に署名した。

こうした県での動きに呼応する形で、市町村レベルでいち早くコンパクトの策定を進めたのが日進市である。

「あいち協働ルールブック2004～NPOと行政の協働促進に向けて～」の共同声明署名式に関係していた市民の発意により、「日進市でもルールブックの策定を」といった気運が高まった。

そのような中、署名式翌月の平成16年9月には、「日進市NPO法人連絡会（仮称）」が発足し、これを母体として、同年12月に「日進市民グループゆるやかネットワーク」が発足した。

「日進市民グループゆるやかネットワーク」は、日進市の市民団体のうち、規模の大きな約150団体（NPO、NGO、国際交流協会、婦人会など）が作った連合組織である。「市民の団体が公共の担い手としての力を発揮するよう、市民活動団体が、緩やかなネットワーク化を図り、情報交換や交流の輪を広げ、連携、協調のもと、地域まちづくりの推進に寄与すること」を目的として設立された。組織の延べ会員数は約1万5,000人である。

中間支援を目的としたNPOが、行政主導で設立されることが多い中、市民主導でつくられたことが特徴的である。この団体が、ルールブックづくりに関する発案者となり、素案も作成した。（図表3-5）

図表 3-5 ルールブック策定の経過

年	月 日	主 な 事 項
平成 14 年	3 月	日進市市民活動推進検討会議が、「市民活動推進に関する提言書」を市長に提出 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> 主な内容①市民活動とは ②市民活動と行政の協働のあり方 ③市民活動を推進するための課題と支援策 ④「市民活動推進センター（仮称）」の設立 </div>
平成 16 年	8 月 9 月 10 月～11 月 12 月	「あいち協働ルールブック 2004」共同声明署名式 日進市 NPO 法人連絡会（仮称）発足 日進市 NPO 関係団体連絡会（仮称）開催（全 3 回） 日進市民グループゆるやかネットワーク発足
平成 17 年	1～3 月 4 月 4～3 月 7 月 8 月 11 月 12 月	ゆるやかネットワーク 運営委員会（1～3 回） ゆるやかネットワークに「協働ルールブック策定及び協働署名支援事業」を委託 ゆるやかネットワーク 運営委員会（4～15 回） 第 1 回研修会「日進版、市民・行政の協働ルールづくりに向けて」 講師：武長脩行氏（あいち協働ルールブック検討会議委員、相山女学園大学教授） 第 2 回研修会「あいち協働ルールブックの協働署名から一年を経過して」 講師：石井伸弘氏（NPO 法人・市民フォーラム 21・NPO センター理事） にぎわい交流館オープン にしん協働ルールブック素案完成 NPO と行政の合同学習講演会 講師：後房雄氏（名古屋大学大学院教授）、戸谷静夫氏（愛知県民生活部社会活動推進課長）
平成 18 年	1～3 月 2 月～3 月 3 月 15 日 3 月 30 日 4 月 22 日 5 月 27 日 7 月 28 日	行政内で素案検討 ゆるやかネットワークと行政関係課職員による合同検討会議 広報にしん「協働のルールブック」掲載 にしん協働ルールブックー市民活動団体と行政の協働指針～理念編 完成 にしん協働ルールブック～理念編 説明会 にしん協働ルールブック共同声明調印式（138 団体） 第 1 回にしん協働ルールブック合同検討委員会 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> 委員構成：職員：10 名 ゆるやかネットワーク：12 名 事務局（市民交流課（当時））：2 名 </div>

平成19年	1月18日 3月31日 10月16日 11月13日 12月11日	勉強会「NPOの果たす役割と自治体行政」 講師：後房雄氏（名古屋大学大学院教授） 「にっしん協働ルールブック実行編」素案提出 （日進市民グループゆるやかネットワーク） 第2回にっしん協働ルールブック合同検討委員会 第3回にっしん協働ルールブック合同検討委員会 第4回にっしん協働ルールブック合同検討委員会
平成20年	3月11日 6月12日 6月17日 7月15日	第5回にっしん協働ルールブック合同検討委員会 協働ルールブック実行編市職員検討会 「にっしん協働ルールブック実行編」素案に対する 市としての修正案の検討 第6回にっしん協働ルールブック合同検討委員会 「にっしん協働ルールブック実行編」素案B提出 （日進市民グループゆるやかネットワーク） 第7回にっしん協働ルールブック合同検討委員会 合同検討委員会はいったん休止し、第三者（学識者 等）を含めた別の協議組織を立ち上げることとなる。 （実際には、協議組織の設置はされず、現在に至る。）
平成21年	1月31日	「にっしん協働ルールブック実行編」素案2提出 （NPO法人ゆるやかネットワーク）

出典：日進市市民協働課提供資料をもとに作成

5 ルールブックの内容

（1）構成と内容

ルールブックは全4章で構成されている。

第1章「日進市における市民活動の背景と位置づけ」では、市民自治の実現という立場から、市民活動団体を行政と共に公共を担う組織として位置付けている。

第2章「協働の基本的な考え方」では、

協働の必要性とその原則を説明し、第3章「協働の進め方」で、協働の種類をより具体的に設定した上で、第4章「実効性の確保」で、今後の展開としての「実



にっしん協働ルールブック

行編」の策定や、行政と市民活動団体との合同組織による分析、評価について言及している。

（２）ルールブックの特徴

ルールブックの核となるのが、「第２章 協働の基本的な考え方 ２ 協働の原則」である。ここでは、「市民活動団体は、自治のひとつの主体であり、公共を担う市民活動団体は、行政の下請けではありません。」と明示した上で、次の五つの原則を提示している。

すなわち、①対等の原則、②相互理解の原則、③目的・目標共有の原則、④公開の原則、⑤時限性の原則の５原則である。

まず「対等の原則」では、行政が市民活動団体と比較して、財政的、組織的に大きいことを認識した上で、市民活動団体との対等性を確保するために、行政が十分な配慮をするよう求めている。

「相互理解の原則」では、市民活動団体と行政とが、価値観や行動原理が異なることを前提として、お互いの立場や特性、長所・短所を理解し、尊重し合うよう求めている。

「目的・目標共有の原則」では、協働について、協働すること自体が目的ではなく、多様化する市民ニーズや新たな社会的課題に対応するための一つの手段であるとしている。「協働すること」が目的化してしまうことが多い中、協働によって得られるアウトカムを重要視していると言える。

「公開の原則」では、事業の透明性を確保し、社会的な理解を得るために、協働のプロセスを積極的に公開することとしている。

ルールブックで定められている五つの原則の中で特にユニークなのが、最後の「時限性の原則」である。ここでは、行政と市民活動団体との協働関係は、事業実施期間や事業の目標達成により終了することを明示している。この「時限性の原則」は、ゆるやかネットワークによる素案の段階で既に盛り込まれている。

日進市でお話を伺ったところ、本項目を盛り込んだ理由は不明とのことであった。しかし、事業が上手くいっていることを理由に、半ば独占的に協働事業が行われるケースも見られる中、相互依存のないクリーンな関係の構築を視野に入れた本原則は、自治体に示唆する点が多い。

○にっしん協働ルールブック（抄）

第2章 協働の基本的な考え方

2 協働の原則

市民活動団体は、自治のひとつの主体であり、公共を担う市民活動団体は、行政の下請けではありません。したがって、より市民活動団体の柔軟性や専門性が発揮され、協働の効果を上げるために、市民活動団体と行政はお互いの使命や事業内容を十分に理解しなければなりません。ここでは、市民活動団体と行政が、パートナーとなり、協働を成功に導くために、守らなければならない原則を示します。

（1）対等の原則

協働を進める前提として、市民活動団体と行政は、お互いに上下の関係ではなく、ともに自治の主体として対等なパートナーであることを理解しなければいけません。

また、協働を進めるにあたり、行政は、市民活動が自立的・自主的に行われていることを理解し、その主体性を尊重し、その特性を活かした柔軟な取り組みを支援しなければなりません。

特に行政は、市民活動団体と比較して、財政的、組織的に大きいことから、自治の主体である市民活動団体の活動の主旨を尊重し、十分な配慮をする必要があります。

（2）相互理解の原則

市民活動団体と行政は「言語が異なる」、「文化が異なる」と言われるほど、価値観や行動原理が異なります。協働を成功させるためには、お互いの立場や特性、長所・短所を理解し、尊重し合う必要があります。

行政は市民活動団体の“想い”を受け止めるとともに、市民活動団体は、行政の仕組みを理解しなければなりません。また、そのために、日頃から積極的に話し合いの場を持ち、相互理解を深めることが必要です。

（3）目的・目標共有の原則

市民活動団体と行政は、協働しようとする事業の目的と目標を相互に共有することで、それぞれが主体的に取り組むべき役割や一体となって行うべき協働の内容等を明確にすることができ、円滑な取り組みを進めることが可能になります。

協働とは、協働すること自体が目的ではなく、多様化する市民ニーズや新たな社会的課題に対応するための一つの手段であるということであることを基本とします。

(4) 公開の原則

協働事業に関する情報は、事業の企画や協働相手の選定の段階から、事業の実施、事業実施後の評価に至るまで、原則すべて公開として透明性を確保し、社会的な理解を得るよう努める必要があります。また、多くの市民活動団体の協働への参画機会を広く確保する観点からも、協働のプロセスを積極的に公開するよう努めます。

(5) 時限性の原則

市民活動団体と行政は、それぞれの使命を大切にし、相互に依存しないように協働をします。そのためにも事業実施前に、事業期間や事業の目標達成によって関係を終了することを明確にしておく必要があります。また、事業実施後は必ず事業のふりかえりを行い、協働の継続や協働相手の適否も含めて検証を行う必要があります。

(3) ルールブックの意義

NPOと行政は、組織の成立過程も文化もまったく異なる存在である。ルールブックは、これら異なる存在の基本的な考え方や方向性を共有するためのツールであり、協働事業を進める上で疑義が生じたとき、迷ったとき、あるいは意見が対立したときに原点に戻るための拠り所であると言える。

行政職員は、ともすると「協働すること」を重視するきらいがある。結果として、本来は手段であるはずの協働が目的化してしまい、ある種の強迫観念のようなものが生まれてしまう。

協働を進めるためには、NPOと行政がそれぞれの役割を自覚し、責任を果たすことが大前提となる。その上で、相互の信頼関係を築き上げ、一緒に活動することにこそ意味がある。行政の事務すべてを協働で行うということではなく、協働という「手段」を選択することで、より効率的・効果的な課題解決策が見いだせるときに、期限や役割を決めて協働することが重要であると言える。

日進市が、平成21年12月に実施した『「市民参加」及び「協働」に関する職員アンケート』では、42%の職員が、「NPO等との協働事業を経験したことがある」と回答しており、協働のメリットも感じているとのことである。

一方で、協働を経験してみて、「責任や役割分担が曖昧であった」などの課題も指摘されており、より具体的な協働のルールづくりを求める意見も多くあるということであった。

また残念ながら、NPOと行政とが協働事業を実施するに当たって、ルールブ

ックの理念を双方が確認し合うことはほとんどないとのことである。

加えて、ルールブックの「第4章 実効性の確保」に掲げられている「実行編」も未だ策定されていない。「実行編」は、主として委託契約や積算のルールを定めることを想定しており、平成18年度には、素案の作成をNPOへ委託した。素案が出された段階で、NPOと市職員で合同委員会を組織して、すり合わせ作業を行ったのだが、法的な問題が浮上してきたため、一時中断しているとのことである。「実行編」の策定に関しては、NPOから早期策定を求める声も寄せられている。

日進市では現在、日進市自治基本条例第15条および第16条の規定に基づき、市民参加と協働の基本的なルールを定める「日進市市民参加及び市民自治活動条例」の検討を進めている。それと並行して職員向けに条例制定後の具体的な実施の手引きを検討しているとのことである。

○日進市自治基本条例（抄）

（市民参加）

第15条 市民は、市政に関わる政策等の立案、実施、評価のそれぞれの過程において、自主的に参加することができます。

2 子どもは、それぞれの年齢にふさわしいかたちで市政に参加することができ、能力に応じた役割を果たすことができます。

3 市民は、子どもが能力に応じた役割を果たすことができるよう、適切な支援に努めます。

4 市議会及び市の執行機関は、市民が市政に参加する場や機会を多く提供し、誰もが参加しやすい多様な工夫と環境づくりを行わなければなりません。

5 前各項に規定する市民参加に関して必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

（市民自治活動）

第16条 市民は、それぞれの地域において、住民自治組織等によるコミュニティ活動を通じ、市民自治活動の推進に努めます。

2 市民は、NPO等によるコミュニティ活動やボランティア活動を通じ、それぞれの役割のもとで、自らできることを考え、行動し、市民自治活動の推進に努めます。

3 市民は、コミュニティが市民主体の自治の重要な担い手となることを認識し、これを守り育てるよう努めます。

4 市の執行機関は、市民自治活動の自主性及び自立性を尊重し、その活動を支援するものとします。

5 前項に規定する市民自治活動の支援に関して必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

このように、ルールブックに規定されている「実行編」や「附属マニュアル」の策定に関しては、その方向性がやや変わってきている。

しかしながら、ルールブックが策定された翌年度、平成18年度には、日進市契約規則などに基づき、福祉や環境、市民交流など59事業でNPOと契約を締結し、事業を実施している。これにより、NPOとの協働が促進され、従来の行政では成し得なかったフレキシブルな公共サービスの提供が行われ、職員や市民の意識改革が進みつつあるとのことである。

6 まとめ

協働には、対等な主体間の関係性に着目した「パートナーシップ」と、行為・行動に着目した「コラボレーション」があるといわれる³。これらが協働の両輪であり、両者がそろって初めて、新しい公共空間が形成される。

現在の協働は、NPM⁴の流れから派生した概念であり、行政改革をその起源に持つ。そのため、協働事業は次の二つの側面を持っていると言える。すなわち、①市民参加によって行政の在り方そのものを改革する側面、②行政の事務事業や予算を削減しようとする側面の二つである。

これら二つの側面のうち、「行政の事務事業や予算を削減しようとする側面」が強調され、協働の両輪の一つである「パートナーシップ」を欠いてしまうと、その事業は、市民との協働を名目とした「事務事業のNPOへの無償若しくは低料金での押しつけ」となってしまい、行政の責任放棄、負担転嫁といった批判を受けることとなる。

これまで自治体では、「協働の指針」が策定されてきた。その背景には、市民と行政との間に意識の乖離があり、それが協働の推進を妨げているという状況認識がある。具体的には、市民側からは、「市民参加・協働といっても、行政の実態は変わらない」といった不信感であり、逆に行政側からは「協働を盾にして特定の市民が自らの要求をとおそうとするだけ」という不信感である。このことは、本研究で協働の阻害要因を検討したときにも挙げられている。

³ 松下啓一『新しい公共と自治体』（信山社、2002年）

⁴ New Public Management の略。民間企業における経営手法などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るという考え方。

「協働の指針」は、策定のプロセスで市民参加の手法が取り入れられたとしても、最終的には自治体が定めるものである。その内容は、「行政としては市民に責務を要求したい」「行政としては市民に公共サービスを担ってもらいたい」という行政側の意図が宣言されているものとも理解できる。そうした意味で、協働の指針は、市民に権利制限・義務負荷を「お願い」する「規制的行政指導要綱の末裔」であるといった指摘がなされることもある⁵。

今後、さらに協働施策を推進するために、行政はNPOなどからの絶対的信頼を獲得することが不可欠である。そのために自治体は、政策機能を強化し、現場本位の総合政策機関へと転換しなければならない。

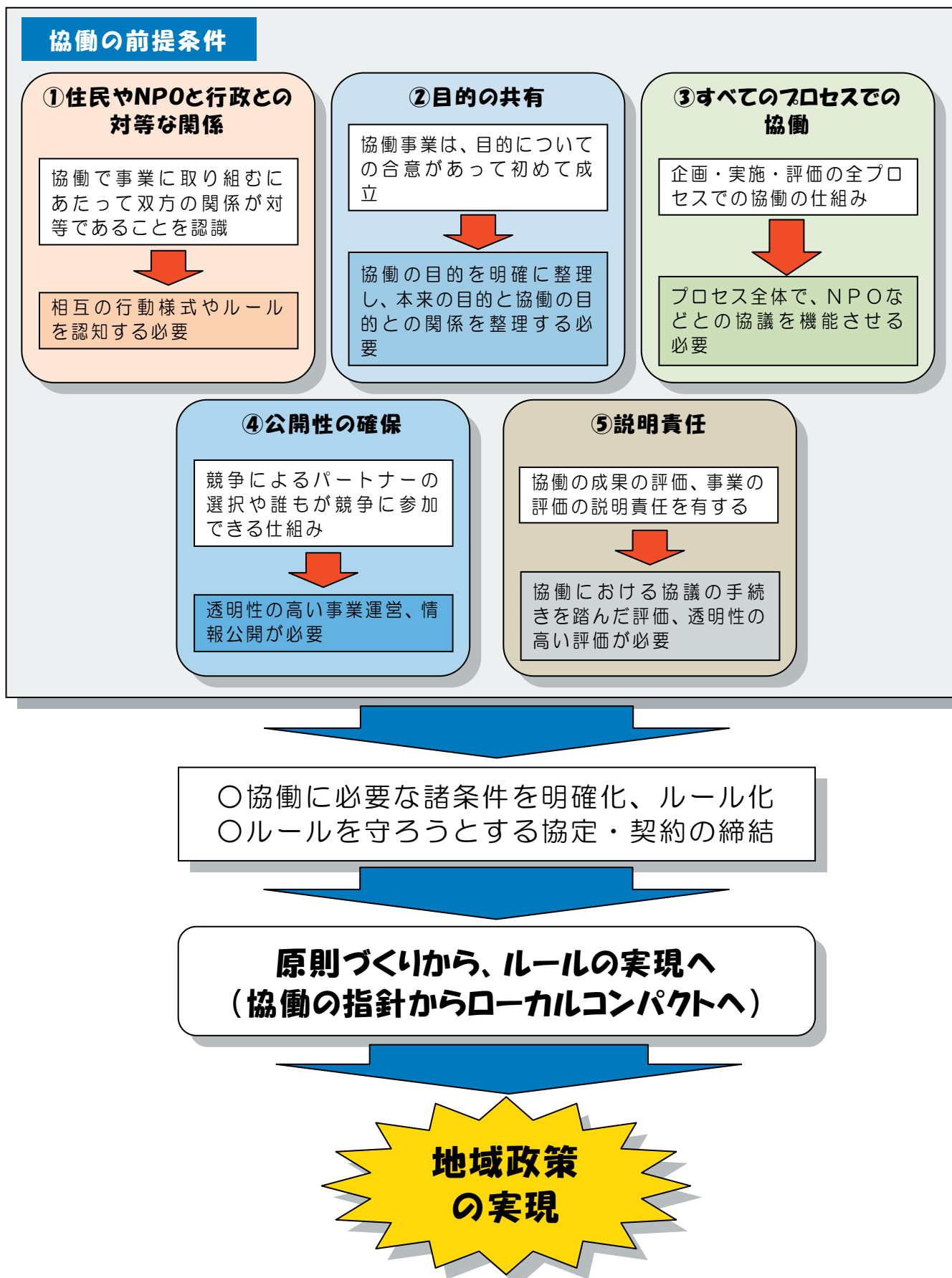
同時に職員は、NPOの思いやビジョン、行動様式などを理解し、NPOの役割を単に「サービスの提供」に限定せず、市民活動の受け皿として、また、地域の課題解決、政策形成に関与する主体として考える必要がある。

今回先進事例として取り上げた「にしん協働ルールブック 理念編」は、市長および半数を超える市議会議員、ルールブックの趣旨に賛同するNPOが署名する形で発効した。そして、平成18年5月に公開で行われた署名式では、市議会議長や多くの市民団体などの立会いの下、市長とNPOの代表との間で署名が取り交わされた。行政とNPOの双方が署名することで、ルールブックが単なる「協働の指針」ではなく、市民主導による「新たなまちづくりのルール」であるということを強く印象づけている。

協働のまちづくりを推進するためには、その土台となる目的やプロセスについてNPOと行政とが共通した認識を形成することが重要である（図表3-6）。行政は、協働に向けた環境整備にこそ注力すべきであり、過度に協働の主体であってはいけない。むしろ、NPOなどの自治に対する意識や自発性、創発を大切にしなければならない。その上で、行政の発想や方法論を押し付けるのではなく、場合によっては行政がシステムを変える勇気が求められると言える。

⁵ 山口道昭編著『協働と市民活動の実務』（ぎょうせい、2006年）

図表 3 - 6 協働による地域政策の実現



「にっしん協働ルールブック 理念編」の策定には、日進市の持つ独特の風土が多分に影響していると考えられる。しかしながら、「対等性（partnership）」を前提とした「事業の共同実施（collaboration）」を通じて、新しいまちを「共に生み出す（co-product）」まちづくりを実現するために、これまでの「原則づくり」から「協働のルールの実現」へと向かう日進市の取り組みは、大いに参考にすべきものである。

お話を伺っているときに、市民協働課の杉浦課長がおっしゃった、「理想を持ちつつ、地に足のついた仕事がしたい。」「一人の百歩より、百人の一步が大切である。」といった言葉は、これからの協働まちづくりを考える上で非常に示唆に富んだものであると感じた。

第4章 市民参加から市民協働へ、市民がつなぐ「協働」 ～三鷹市市民協働センター

視察先の選定の話し合いの中で、三鷹市が昭和の時代から市民参加が活発に行われている自治体という話を聞いていたことがあり、候補の一つになった。

市民参加や協働の取組が先進的と言われるような自治体が数少ないとはいえ、ほかにも存在する中で、なぜ三鷹市の話をよく耳にするのか。なぜもっと市民参加や協働の取組がほかの自治体で増えていないのか。また、協働であるからには自治体単独で取組を発展させていくことは困難であり、協働のコーディネート機能を担う中間支援組織の役割やコーディネートを行う人材が重要であると考えられているが、先進的とされる三鷹市では、そのコーディネート機能や人材が充実しているのではないかという研究員の結論により、市民との協働の拠点として市民の声から生まれた三鷹市市民協働センターと指定管理者である特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワークを視察先として決定した。

なお、行政としての姿勢・見解も調査したいと三鷹市コミュニティ文化課に交渉したものの、こちらが提案した視察時期は対応困難とのことで、市民協働センターのみの視察となった。

日 程	平成23年8月29日（月）
視察先	三鷹市市民協働センター 特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワーク 代表理事 正満 たつる子氏 同 事務局職員 田口 武氏 （三鷹市より派遣）

1 東京都三鷹市の概要

三鷹市は都心から西へ約18km、東京都のほぼ中央に位置し、東は杉並区、世田谷区の2区に、西は小金井市、南は調布市、北は武蔵野市にそれぞれ接している（図表4-1）。

面積は16.50km²、東西は6.35km、南北は5.24kmで、東京の西郊に広がる武蔵野台地は、北西は入間川、北東は荒川、南は多摩川の沖積低地、そして東は東京低地によって界されたおよそ500km²にもおよぶ、日本で最も大きな洪積台地の一つで



図表 4-1 三鷹市の位置

あり、三鷹市はこの武蔵野台地の中央部南端にある。

三鷹市の人口は、大正12年の関東大震災による、区内からの移住者によって増加し始めるまで5,000人～6,000人という規模で、純農村地帯の時代が長く続いていた。昭和5年の三鷹駅開設、昭和10年以降の軍需工場の進出などによって急増し、昭和15年の町制施行時に約2万1,000人、戦後の昭和25年の市制施行時には約5万5,000人となり、東京周辺のベッドタウンとして発展していく。

昭和30年代には、牟礼団地、新川団地、三鷹台団地などの大規模な公団住宅が建設され、都営住宅や民間アパートなどが急増して、10年間でほぼ倍増している。昭和52年ごろから16万人規模となり、平成23年9月1日現在では、17万6,740人、8万7,669世帯を数えている。

また、三鷹市の財政は、歳入の約6割を市税収入が占め、その大部分が個人市民税と固定資産税で構成される安定的な財源構成に立脚している。普通交付税の不交付団体として全国有数の財政力を有し、安定財源を背景に、都心に隣接した住宅都市としての市民ニーズに対応した高環境・高福祉のまちづくりを展開してきた。しかし、バブル崩壊後の景気の低迷による市税収入の伸び悩みや、景気対策として行われた国の恒久的減税による収入減、さらには三位一体の改革の影響による財源不足など、近年の財政運営は非常に厳しいものとなっている。こうした中、財政の健全性を維持しな

から新たな行政課題に適切に対応するため、行財政改革を推進するとともに、選択と集中による施策の重点化などに努めた財政運営を行っている。また、平成15年度からは、市の予算・決算に関する情報を市民に的確に伝えるため、分かりやすい予算概要や決算概要の作成に努めるとともに、自治体経営白書やホームページを活用した市の財政状況の公表を進めている。

2 特徴的な市民自治のまちづくりを目指した取組

三鷹市は、昭和48年に全国の自治体で初の公共下水道普及率100%を達成したことで知られているが、さまざまな先進的取組の中でも市民自治の視点から言える最も大きな特徴は、1970年代から既に始まっている計画づくりなどへの市民参加の取組である。コミュニティ施設の市民による運営管理の実践、市民協働センターの協働運営、無作為抽出の市民によるまちづくりディスカッションの計画や施策への反映、地域を市民が歩きまちづくりを提案するまち歩きワークショップの実践など、多様な市民参加と協働の取組を基礎として、平成17年9月に市民の参加と協働をさらに進める三鷹市自治基本条例が制定され、平成18年4月に施行された。この条例の実効性を高めるために、パブリックコメント手続条例や市民会議・審議会等の公開に関する条例も同時に施行され、多様な市民参加と協働の取組が強化されている。

このような協働のまちづくりを基礎とした三鷹市の自治体経営への数々の取組は、平成20年12月に公表された日経新聞・日経産業地域研究所による全国の市区を対象にした行政サービス調査（隔年実施）において、行政革新度調査で4回連続5度目の日本一に評価されるとともに、行政サービス水準調査でも初の日本一に選ばれている。こうした評価の背景には、行政サービスの「質の向上」を実現するために、毎年度、各部の運営方針と目標、市の仕事についての事業評価に基づく自治体経営白書の公表を行うなど市民との情報共有を進めていることや、市民の意見反映の仕組みづくりを基礎として、財政運営の最適化、事務事業総点検運動の実行、適正な人事政策の推進に取り組んでいることが挙げられる。

3 三鷹市の市民参加と協働の理念

三鷹市自治基本条例が施行されるのを前に、市政運営を進める上で市民参加と協働のまちづくりを基礎とするとともに、新たなステップへと進めるために職員向けの手引書として協働推進ハンドブック¹を作成している。このハンドブックは、「1 協働推進ハンドブックとは」から「1.5 評価を生かすために」の1.5項目21ページに渡って協働を進めるためのポイントが詰まっている。また、補則に個人の参加について、資料として三鷹市自治基本条例や三鷹市基本構想の全文が掲載され、総ページ数は61ページにも及ぶ。冒頭の「はじめに」では清原慶子三鷹市長は次のように述べている。

「いよいよ三鷹市の最高規範である『三鷹市自治基本条例』が施行されます。この条例の前文では、『三鷹市政は、参加と協働を基本とし、市民のために行われるものでなければならない』と明確に定められています。（中略）こうした、これまでの多くの実践の歴史から得た成果を共有し、その経験を引き継いでいくために、若手職員を中心としたプロジェクト・チームにより、市民の皆さんのご意見も反映した本ハンドブックが作成されたことは画期的なことだと思います。」（協働推進ハンドブック 抜粋）

そして、これまでの実践の歴史から得た成果の共有の前提となる協働の定義付けが次のようになされている。

「『協働』にはさまざまなとらえ方がありますが、特に本ハンドブックでは、次のように定義することとします。『協働』とは、『多様なグループ・団体と市が、自治にかかわる地域の目標を共有し、それぞれの役割分担を明確にし、対等な立場で相互協力をしながら、それぞれの特性を最大限発揮し、その実現のために共に汗をかき、さらには評価や改善も共に行っていくこと』を言います。また、本ハンドブックでは、市と協働して事業を行うグループ・団体を『パートナー』と呼びます。」（同 抜粋）

また、この定義のもとに、なぜ協働が必要なのか、協働の効果やパートナーの特性について書かれた後に協働の基本原則があり、この原則をパートナーと三鷹市のお互いが理解し、協定書を取り交わすなどして、ルールを明文化が重要としている。基本原則は、目標一致の原則、相互理解の原則、自主性尊重の原則、対等の原則、相互自立の原則、情報公開の原則、検証・評価の原則、以上の7項目で、中でも対等の原則については、別途、記述がある。

¹ 『協働推進ハンドブック』（平成18年3月）http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/002/002166.html

「対等な関係とは、協働事業を行う際に、すべて平等に役割（仕事）を担うということではありません。協働による効果を最大限に高めるには、お互いが持つ力を十分に生かし、相乗効果を発揮することが必要です。そのために自由に意見を交換でき、お互いに納得して事業を進める関係を築くことが必要です。（後略）」（同 抜粋）

市長自らが市民参加から協働に発展してきた歴史を次へと発展しながら引き継いでいくことに重点を置いていること、さらには市民とともに歩むための職員の力量を高めるために必要な情報と条件をまとめることで、参加と協働が当たり前に行われるまちづくりへの意気込みが感じられるハンドブックである。

4 三鷹市市民協働センターの概要

市民参加と協働の取組を進めていく中で、課題解決型の市民活動が地域に広がり、まちづくりにおいてNPOの市民活動が果たす役割はますます重要になっている。一方で地域のNPOとのネットワークづくりやその支援体制づくりなど、新たな課題も生まれてきた。そこで、市の研究機関であるまちづくり研究所において、新しい協働型社会の在り方を研究テーマとし、特に市民との協働推進のための中核施設として、市民協働センターの在り方に関する提言を受けた。

（1） 協働の拠点となる市民協働センターの開設

市民活動を総合的に支援し、市民との協働によるまちづくりを推進するため、三鷹市市民協働センター（以下、「センター」という。）を平成15年12月に開設した。これからの地域社会の在り方として、市民とともに新しいアイデアを生み出し、汗を流し、ともに事業を進める協働のまちづくりを進める拠点となる施設である。

この施設の特徴は、NPOとの連携や交流などの市民活動の支援機能だけでなく、場の提供と交流機能（交流拠点や会場、機材などの貸し出しや交流事業の実施）、情報交流機能（地域や諸活動の情報収集・提供や学習会の企画・実施）、市民参加窓口機能（まちづくりに関する調査・研究、市民参加の支援）、協働推進機能（市民・NPO間のコーディネート、企画提案のサポート）といった五つの機能を持っているところにある（図表4-2）。多くの自治体においては、これらの機能は行政が担って

いるが、三鷹市においては、市民やNPOなどが主体となって、市と協働で事業展開を目指している。

図表 4 - 2 市民協働センターの機能²



出典：三鷹市市民協働センターホームページ³

(2) 市民による運営

開設後、平成20年度までは直営だったが、公募市民を含めた運営準備委員会・企画運営委員会を立ち上げて、運営体制や支援策などセンターの機能について具体的に調査・検討を進め、報告書を市に提出するなどしていた。この企画運営委員会を前身とした、特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワークが、平成21年度から平成23年度までが有効期限の協定を三鷹市と結び、指定管理者としてセンターの管理・運営を行っている。

法人となる前の平成19年3月には、企画運営委員会が主体となって市民向けの協働推進ハンドブックを作成・発行している⁴。前述の職員向け協働推進ハンドブックを受けた上で、多くの市民活動にとって協働の意義がもたらすことへの理解と参画の必要

² 『市民協働センターの機能』 <http://www.collabo-mitaka.jp/about.html>

³ 『三鷹市市民協働センターホームページ』 <http://www.collabo-mitaka.jp/index.php>

⁴ 『市民の協働推進ハンドブック』 http://www.collabo-mitaka.jp/pdf/2007_handbook.pdf

性をまとめた、市民向けに分かりやすく、軽量の協働推進ハンドブックを作成することとなり、その作業段階では、センターの利用者を中心としたNPOとの懇談会を開催するなどして、より現実性のある内容としている。

センターの機能を表す言葉として、「つなぐ（協働）」「ささえる（支援）」「つむぎだす（参画）」というキーワードも企画運営委員会で考えた。なぜ協働が必要なのか、なぜ協働によるまちづくりなのかというメッセージも、企画運営委員会が思いを込めて紡いだ言葉であり、市民の手で作ったハンドブックであることの意味がここに凝縮されている。

5 協働による具体的な取組

三鷹市の概要を認識した上で、実際の取組内容などについて話を伺うために現地を訪れた。その概要は次のとおりである。

（1）三鷹市の取組と市民のかかわりについて

三鷹市では、1970年代から市民参加による計画行政が始まった。基本構想策定のためのまちづくり市民の会が発足し、おおむね中学校区単位の地域住民で組織される住民協議会によるそれぞれの地区にあるコミュニティ・センターの運営が行われるようになる。三鷹市にとってコミュニティ行政⁵の始まりである。

1980年代になると市民参加が広がり、前述の住民協議会が自ら地域の課題や在り方を協議・検討して示したコミュニティ・カルテ報告書が作成される。これは後の三鷹市基本計画・第2次実施計画に反映されている。

平成に入ってからワークショップを通じたまちづくりとして、公園の整備や学校の建設の検討などを市民自らが行った。この頃が市民参加から市民協働への移行時期でもある（図表4-3）。

ここで、市民参加から市民協働への移行として、重要な機会となっている「みたか市民プラン21会議」について報告したい。

⁵ コミュニティ行政は三鷹市を七つのコミュニティ住区に分け、住区ごとに市民が利用できる複合施設であるコミュニティ・センターを建設し、住区内の団体や個人から選出された委員により構成された住民協議会が指定管理者として、施設の管理・運営を行い、市民自治の地域づくりを目指すというもの。

図表 4 - 3 三鷹市における市民参加と協働のまちづくり年表 1

年代	協働への変遷	内容・特長
1950～		三鷹市市政の幕開け→都市基盤の整備 (1973年：公共下水道普及100%)
1960	市民参加の胎動	市民参加による計画行政の始まり
1970～ (S45～)	コミュニティ行政 地域性支援	基本構想策定のための「まちづくり市民の会」 発足、住民協議会によるコミュニティ・セン ターの運営
1980～ (S55～)	市民参加の広がり	第1回「コミュニティ・カルテ報告書」作成 →三鷹市基本計画、第2次実施計画に反映
1990～97 (H2～H9)	参加から協働	ワークショップ形式によるまちづくり(公園、 学校など)
1998 (H10)	協働の多様化 まちづくり研究所	第1分科会から「新しい市民参加のありかた」 について市へ提言

出典：三鷹市市民協働センター提供資料をもとに作成

(2) みたか市民プラン21会議の取組とその効果

昭和63年に設置された三鷹市まちづくり研究会を前身とし、平成10年にまちづくり研究所を設立し、翌平成11年には、三鷹市の基本構想の見直しと第3次基本計画策定に向けて、市民の視点からの提言の作成及び市民意見を反映させることを目的とした、みたか市民プラン21会議設立のための準備会を発足した。(図表4-4)

この準備会には58名の市民が参加し、会の組織や役割分担、参加資格などを定めた会則や、会議を円滑に運営するための会議の基本ルールなどを議論しながら案を作成した。その後、準備会を一度解散し、白紙からの参加としてあらためて公募を行い、平成11年10月9日にみたか市民プラン21会議(以下、「21会議」という)が設立され、準備会で作成した案は設立全体会で承認されて、決定した。

21会議の活動開始に当たっては、その協働関係を明確にし、お互いの役割と責務や協定の有効期限などを明文化したパートナーシップ協定を締結した。このことは、市民協働の先進的な取組として全国から注目が集まっていた。

会議のメンバーは、参加人数に制限を設けない大量参加型の市民参加組織として、

375名の市民が登録・参加し、会の運営全般について、市民が自立的にボランティアとして行う、NPO的な組織運営を行った。具体的には、全員で決定する全体会のほかに、運営委員会、事務局、コミュニケーション推進委員会、起草委員会などを設置し、役割を分担しながら活動した。

特に、事務局については、市役所内の一角を市民事務局スペースとして使用し、市からの補助金も事務局として市民が管理するなど、市民自身が市と21会議の揺るがない信頼関係を築いた。それも、当時事務局長だった正満氏がほかの事務局員とともにほぼ毎日事務局スペースに通いつめ、熱心に取り組んでおられたからだろう。

また、10のテーマからなる分科会に分かれて活動しており、環境や福祉など個別の分野別テーマの分科会5つと、人権や自治体経営など各分野に共通した、共通テーマの分科会5つで構成され、それぞれに座長を置いて個別に検討を進めながら、全体会で共有を行っていた。

発足後約1年間の検討を経て、平成12年10月に提言書が市に提出され、その後新基本構想と第3次基本計画の素案をそれぞれ第一次素案、第二次素案として提示、21会議からは計4回の意見書の提出があった。これらの検討の結果、新基本構想は平成13年5月末までに最終案としてまとめ、6月議会に上程・特別委員会での審議後に修正し、平成13年9月に議会の議決を経た。第3次基本計画は、新基本構想の議決を受けて最終調整の後に平成13年11月に確定された。

パートナーシップ協定に定められた有効期限に従って、惜しまれながらもその活動は平成13年11月30日に終了したが、約2年間・784日の活動の中で延べ773回の会議を開催したという記録が残っている。

また、この21会議における副産物的な効果があった。21会議の設立総会後に職員を講師にした三鷹市のことを知るための学習会が連日開催され、市民が勉強する機会を設けていた。よく勉強するメンバーばかりだったこともあり、「これが知りたいカード」という、市民が行政に対して聞きたいことをまとめるカードを作成した。知りたいことを個別に行政に聞くのではなく、まとめたものを分科会が承認し、事務局から行政に回答を依頼するという流れであるが、このカードによって、市民にとっては論点を整理して伝える訓練になったので、限られた協定の有効期限内にまとめることができたと代表理事は振り返っている。一方で、行政から見れば、説明しているつもりでも、知られていない・理解されていないということが課題として認知されただけ

でなく、市民が知りたいことが多いということも分かり、その後論点データ集などが作成されたという。

図表 4 - 4 三鷹市における市民参加と協働のまちづくり年表 2

年	協働への変遷【主体】	内容・特長
1999 (H11)	みたか市民プラン21会議準備会【市】	第3次基本計画策定のための21世紀市民プラン検討会議「準備会」発足。58名参加
	自立的市民会議発足 (試行的)【市民会議】	「みたか市民プラン21会議」発足385名参加(2001年11月まで)白紙からの参加、全員公募、パートナーシップ協定締結、市民事務局 第3次基本計画「市民協働センター(仮称)の設置」
2002. 4 (H14)	まちづくり研究所【市】	第1分科会「新しい協働型社会のありかた」提言(同年11月提出)、第2次提言2003年6月提出、市民研究員の参加
2003. 12 (H15)	テーマ性支援【市】	三鷹市市民協働センターオープン/運営準備委員会(市民)、公設公営
2005. 4 (H17)	【企画運営委員会】	協働運営に関する検討会議→「安心していきいきと暮らせるまち三鷹」同年12月報告書提出
2006. 4 (H18)	自治基本条例施行【市】	同年12月「協働運営のありかたについて報告書2」提出、市民向け「協働推進ハンドブック」作成
2006. 8	パートナーシップ協定 【市・JC】	みたかまちづくりディスカッション2006: テーマ「安心安全のまちづくり」 無作為抽出による市民参加、実行委員会方式
2007. 10 (H19)	【市】	基本計画に向けたまちづくりディスカッション: テーマ「三鷹の魅力について」ほか 実行委員会方式
2008. 2 (H20)	【企画運営委員会】	「協働運営に関する報告書3」提出

2008. 8	まちづくりディスカッション【国・都・市】	テーマ「東京外郭環状道路中央ジャンクション」 三鷹地区検討会、検討会メンバーの参加
2008. 10		NPO法人みたか市民協働ネットワーク 設立

出典：三鷹市市民協働センター提供資料をもとに作成

（３）NPO法人みたか市民協働ネットワークの取組

平成21年4月から市とNPOにより、パートナーシップ協定⁶を締結し、センターの協働運営を行っているが、運営協議会を設置するとともに、行政からの事業委託などを受けている。（図表4-5）

今年度は、「がんばる地域応援プロジェクト（町会・自治会などの地域自治組織の活性化を図る事業。地縁型の地域自治組織と目的型のNPO法人とのコーディネートなども行う）」や「第4次三鷹市基本計画策定におけるまちづくりディスカッション」を開催するほか、独自事業の企画運営を行っている。

ほかにも市民活動支援事業の一環で、センターの秋まつりとして市民活動の祭典でもある「みたか市民活動・NPOフォーラム」を実行委員会形式で開催していて、三鷹市から協力をもって開催している。今年度は、第10回開催となる。補助金が出ているため、予算計上の際には10%は戻入するつもりで組んでいるとのことだった。ボランティアとしてのかかわりである市民にとっては、自らの持ち出す資金がないだけで十分フルコストという意識になる。それよりも税金を使用しての開催ということで、より効率的・効果的な予算の使い方を目指しているとのことだった。また、NPOとしては、タダ働きとならないためにボランティアに対する費用面での補償をどうしていくのが課題として挙げられているところであるとの話があった。

なお、七つの住民協議会と運営協議会への参加について手法を話し合った際に、住民協議会は住区にかかわること、センターは市全域の協働にかかわることという役割を明確にしているとの話があった。地縁型と目的型のコーディネートを行うことで、WIN-WINの関係になり、そのためには丁寧なコーディネートが必要であるとのことだった。

⁶ 『特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワークと三鷹市とのパートナーシップ協定』
<http://www.collabo-mitaka.jp/data/update/attach/0341.pdf>

図表 4-5 特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワークと三鷹市とのパートナーシップ協定

特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワークと三鷹市との
パートナーシップ協定（抄）

1 パートナーシップ協定の目的

本パートナーシップ協定は、特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワーク（以下「市民協働ネットワーク」という。）による三鷹市市民協働センター（以下「協働センター」という。）の運営に関して、市民協働ネットワークと三鷹市（以下「市」という。）との間の関係や役割分担、相互協力の内容などを協働の精神に基づいて定めることを目的とします。

2 役割と責務

（1）市民協働ネットワークの役割と責務

ア 自立した責任ある組織運営

市民協働ネットワークは、自立した活動主体として公平性・平等性・中立性を堅持することにより、社会的信頼性を高めるとともに責任ある組織運営を行います。

イ 市民の意見や要望を広く取り入れた運営

市民協働ネットワークは、ワークショップや利用者懇談会などを通じて幅広い民の意見や要望を取り入れ、協働センターの運営に反映します。

ウ 積極的な情報公開

市民協働ネットワークは、その活動や運営状況などについて、市民に対して積極的に情報公開や情報提供を行います。

エ 運営協議会の設置と開かれた運営

市民協働ネットワークは、協働センターの事業を推進するため、運営協議会を設置します。運営協議会の構成メンバーは、固定化を避け、新しい人財が参加できる組織とします。

(2) 市の役割と責務

ア 市民協働ネットワークへの協力、支援

市は、市民協働ネットワークに対し、健全な運営と活発な事業展開を図るため、適切な協力及び助言を行うとともに、市民参加と協働のまちづくりに向けた事業に対して、毎年度予算の定めるところにより必要な支援を行います。

イ 情報の収集、提供

市は、市民協働ネットワークに対して、必要な情報の収集及び提供を行います。

ウ 活動場所の提供等

市は、市民協働ネットワークが行う自立的な活動に対して、必要な場の提供等を行います。

3 連絡調整会議の設置

市民協働ネットワークと市は、相互の連絡調整を円滑に行うため、連絡調整会議を開催して協議します。

4 評価・検証

(1) 市は、評価委員会を設置して協働センターの運営について評価・検証します。

(2) 市民協働ネットワークと市は、評価結果を踏まえ、協働センターの運営に反映します。

5 パートナーシップの有効期限

本協定は、市民協働ネットワークと市との合意をもって発効し、平成24年3月31日を有効期限とします。

6 その他

本パートナーシップ協定に定めのない事項で、今後本パートナーシップ協定に基づく事業などを実施する上で必要と認められるものについては、市民協働ネットワークと市とが協議して定めるものとします。

平成20年12月26日

出典：三鷹市市民協働センターホームページ

(4) 協働の取組を進めるために

視察前に市民協働センターに研究員の疑問などを質問し、その回答をもとにしなが

ら当日は話を伺ったが、事前質問の冒頭に、「センターの職員の方々の協働に関するお考えなどをお聞かせください」という項目をあえて設定した。

市民参加と市民協働が新たな段階へと移行し、参加と協働の日常化が進んでいるという三鷹市の協働の拠点となる施設に働く職員の意識というのは、施設の目的や施策以上に我々研究員にとっては気になるところだったからである。

その回答としては、職員の協働に関する考え方としては、「つなぐ」「ささえる」「つむぎだす」ということが意識としてあり、もう一方で「共に汗をかく」という意識があるというものだった。以下は、田口氏による回答の抜粋である。

『つなぐ』とは、異なる立場からの地域の課題解決のために連携を進め、それぞれの特性を生かしつつ融合し、単独ではできない新しい可能性を開くことを言います。

これは、市民活動団体同士だけをつなぐのではなく、市民活動団体と行政はもちろんのこと、企業も含めてつなぐことを考えています。企業の場合は、CSR（企業の社会的責任）を考えている企業が社会貢献活動をしている場合があり、企業側からすれば宣伝にもなり、市民活動団体側からすれば補助金や物品の寄付などを受けられ、両方がともにメリットがある場合（WIN-WINの関係）があります。三鷹市内には、地元貢献を考え賛同してくれる企業もあります。

『ささえる』とは、市民活動に対し、情報、学び、場、機器の提供など、さまざまな方法で応援し、自由で自律（自立）的な市民活動の発展と、広く市民層の形成に寄与することを言います。支援活動ではありますが、単なる支援ではなく、協働の担い手である市民層を形成することにも気を付けています。

『つむぎだす』とは、市民が責任ある担い手として、このまちの仕組みをつくる計画づくりに参加する道を開くことを言います。

職員の協働に関する考えとしては、『共に汗をかく』ということが意識としてあります。詳しく記載をすると『多様なグループ・団体と市が、自治にかかわる地域の目標を共有し、それぞれの役割分担を明確にし、対等の立場で相互協力をしながら、それぞれの特性を最大限発揮し、その実現のために共に汗をかき、さらには評価や改善も共に行っていくこと』ということになります。これは、三鷹市の市職員向けの協働推進ハンドブックに書かれていることです。

特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワークの職員は、市役所の職員が出向で来ています。ですから、市の考えも協働を考える際には大切なこととなります。

また、普段、協働を意識して行っていることは、なにかを決める際や開催する際には、情報提供及び情報開示を行うこと、同じ目的を持った団体と連携して事業が出来ないかを考えることを意識しています。協働を意識して事業を行うには、連携等を調整するため時間がかかることが多いため、時間には余裕を持って事業計画をしています。」

この回答から、三鷹市とNPOとの関係性（職員が出向しているなど）をあらためて認識するとともに、ごく当たり前のことを言っているように感じながらも、それを当然のこととして行っていることに驚きを隠せなかった。

また、正満氏は、協働で取組を行っていくには、ガイダンスに参加することが条件であるとも話していた。前提となる条件をお互いが確認すること、また、市民のコンセンサスを取るには、段階的かつ複層的に行い、細かい規則は設けずに進めながら個別のニーズを取り入れていくことが大切だという。

併せて、市民が行政にかかわるときには、市民層・年齢層別のかかわり方があり、それに応じた行政のかかわりが求められている。そもそも、三鷹市には職員が地域に入る歴史があった。1970年代の市長は、新人職員を水道のメーター確認などに配属して地域を回らせ、市民の顔を見る機会を作らせていた。現在は、1980年代のコミュニティ・カルテの考えを継承し、まち歩き・ワークショップとして、行政職員が市民とともにまち歩きを行っている。まずは、行政が地域を知ることが必要として、正満氏は、「市民は職員の育ちが見たいと思っているし、市民が職員を育てていると思っている」と話す。

さらに、正満氏は、協働は自然と醸成されるもので、制度ではなくニーズがあるから協働で行うと話していた。センターでは市民からの要望によって独自事業を展開しているため、その市民の声に対して、どんなことであっても丁寧に説明していくことが重要であるという。

協働の取組を進めていくに当たっては、その時々課題によって、スピーディに対応策を取り入れていた点にも注目したい。みたか市民プラン21会議準備会では、時間が取れにくい委員でも参加できるようにインターネットによる電子会議室を試行的に導入したほか、21会議では、移動会議として参加者の居住地区を順番に回っていくことで、参加しやすさに配慮を行った。会議に主婦の参加が多いとなれば、子どもの預かりを買って出る保育チームが発足し、計画づくりに勉強の必要性を感じれば、

市民向けの公開講座を無料で開講し、受講後は知識の還元ということで自主グループが発足するなど、課題に応じた対応を市民自らが行うことで、あたたかな、良い循環を生んでいるように感じられた。

6 まとめ

三鷹市の歴史及び三鷹市市民協働センターの取組、さらにはみたか市民協働ネットワークの沿革などを調査し、視察を行ってきたが、ここで三鷹市を視察した理由を確認しておく。

なぜ三鷹市の話を目にする人が多いのか、また、なぜもっと市民参加や協働の取組がほかの自治体で増えていないのか、そして、協働のコーディネート機能を担う中間支援組織の役割がどのように機能しているのか、といった視点である。

これらの経緯や状況を知ることによって、神奈川県内で協働によるまちづくりを進めていく際のヒントになるのではないかと、そんな期待を持って調査したことは言うまでもないが、結論として、一朝一夕では協働の意識の醸成はできないということがよく分かった。

とはいえ、三鷹市には歴史があるからできると言うことは簡単で、それを言い訳に我々の自治体では無理だと言うこともできなくはないだろうが、その言い訳は地域主権、住民自治を目指す今の時代とは逆行している。歴史の一步を創りだし、創り続けていく三鷹市民・行政の力や思いに敬意を表し、姿勢を見習う覚悟を持ちたいものである。

また、地域が主体的に取り組むという意識の高さは昔からあるものだと正満氏も田口氏も口を揃えて言っておられたが、市民自らが自分たちの住むまちに誇りと愛着を思っているからこそその意識なのだろう。ならば、その誇りと愛着は、三鷹市に限ったことではないはずだ。どの自治体にも、種は埋まっているのである。

そして、中間支援組織としてのみたか市民協働ネットワークや、センターが持つ機能は、行政が持つ機能ではないかと思われるかもしれない。我々も、民が民を支えるということについてNPOとしてはどう考えているのかを質問した。

すると、「協働推進機能については、行政ではなくNPO法人が行うことには、相談にくる方々の意識が変わりますので、とても意義があります。一般の市民の方から

すると、市役所等の公共機関に相談しに行くというのは、正式な相談や行政の圧力を感じるようなようです。

これが、同じ市民活動団体ということで、気軽に相談にお越しいただけるようになりました。指定管理者制度と同様に行政直営で行うよりも、民間ができることは民間がするという方法の方が市民の方々にはメリットが多いように思います。」との回答を得た。

さらに、視察時にNPOとしての今後の展望についても尋ねたところ、「センターの運営をなぜNPOが担っているのかをきちんと示せていないので、それを示したうえで市民との協働運営を目指していきたい」と正満氏は答えてくれた。

このNPOが非常に機能しているように見えたのは、「つなぎ・ささえ・つむぎだす」ことの先にある達成感や楽しさなどの効果・効能を知っているからではないだろうか。その感覚が自然と彼らを行動させているのではないかと考えられる。また、正満氏が語ってくれた多くの言葉の一つにこんな印象的なフレーズがあった。「市民の一本釣り。釣られた市民は行政からの信頼を得ると対立できない。」という言葉だ。もし現状では信頼と程遠い関係にある市民だったとしても、まずは我々が信頼することで力強いキーマンとなってくれるかもしれない。市民がつなぐ協働の未来に期待が持てる言葉だ。

一方で、協働で取組を進めていくことによる、行政側（職員）の負担増加という点は否めない。センター内を見学させていただいた際に聞いた話だが、事実としてさまざまな弊害が生じたこともあったという。どんなに先進的に取り組んでいる自治体でも、良い面ばかりではないことを改めて感じた。

しかしながら、否が応でも、住民自治の時代はすぐそこまで来ている。市民と行政、両者にとっての参加と協働の仕組みを再構築する 때가来ている。それぞれの役割をそれぞれが認識し、少しずつ積み重ねていくしかないのではないか。協働という言葉にアレルギー反応を起こすのではなく、まずは行政職員が手法としての協働を体験すべきである。その体験が、市民に寄り添える行政として、ともに汗を流すための信頼関係を築くきっかけになるものとする。



三鷹市市民協働センターにて正満氏・田口氏と

第5章 地域協働の実践

～特定非営利活動法人 金太郎プロジェクト推進委員会

南足柄市には、活気ある地域づくりを目的として、自ら事業を企画・立案・実施し、行政には必要な時だけ参加してもらおうといった考えで活動をしているNPO法人が存在する。

従来から言われている「市民参加型」の協働事業とは異なる、市民が主体の活動に行政が参加していく「行政参加型」の協働事業を展開する特定非営利活動法人金太郎プロジェクト推進委員会（以下「金太郎プロジェクト推進委員会」という）について、市民協働の一つの成功例としてとらえ、その協働体制をNPO法人の視点から調査した。

日程	平成23年9月15日（木）
視察先	金太郎プロジェクト推進委員会（南足柄市） 理事長 佐藤 修一氏

1 南足柄市の概要

南足柄市は、神奈川県西端に位置し、東西約12km、南北約9km、面積76.93km²の広がりを持ち、山北町、開成町、小田原市、箱根町および静岡県小山町に接している（図表5-1）。

最高峰の金時山（1,213m）を中心として、東方の明神ヶ岳にのびる箱根外輪山と北方の足柄峠、矢倉岳にのびる足柄山塊に囲まれ、約90度の扇形に開けた中に、丘陵地、台地、さらに西から東へと市内を流れる狩川、内川の河谷平野と酒匂川の沖積層からなる西高東低の地形で、平坦地は足柄平野の一部を成している。

市周辺の主要交通網としては、東名高速道路、国道1号線および国道246号線が東京まで直結しており、また伊豆箱根鉄道大雄山線で小田原駅を経由し、小田急電鉄や東海道線、東海道新幹線で東京や横浜などの首都圏へのルートが整備されている。

基幹産業は工業で、豊かな自然に加えて交通の利便性に恵まれているため、市の前身である南足柄町時代（1950年代）から化学・精密機械工業を中心に発展し、工

業の発展とともに地域も発展を遂げてきた「企業城下町」である。近年では、交通体系の整備などにより、新たに産業の集積が進み、怒田丘陵にビール工場や東部工業団地内に企業が進出し、発展が期待されている。

高度成長期には大きな増加を示した人口の伸びも、出生率の低下などにより次第に鈍化し、近年では、自然増を中心とした微増となっていて、人口減の傾向にある自治体もある中、南足柄市では4万4,000人弱の人口で推移しているのが特徴である。

図表 5 - 1 南足柄市の位置¹



2 金太郎プロジェクト推進委員会の概要

金太郎プロジェクト推進委員会設立の背景や取組の詳細について理事長の佐藤修一氏に話を伺った。佐藤氏には、事前にこちらの質問にも回答いただいている。

南足柄市では、市の都市機能が集積する伊豆箱根鉄道大雄山線大雄山駅前が商業や観光の振興の要であり、市全体の活性化を図る上で大雄山駅前の活性化が重要であると考え、平成19年度に市民を中心に構成した大雄山駅前活性化計画策定検討協議会を設置し、「大雄山駅前活性化計画」を策定することとなった。

南足柄市における課題の一つとして、観光客を集めるためのサービス向上の方策が

¹ 『神奈川県ホームページ』を参考に作成 <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6548/p18544.html>

挙げた。この課題を解決し、大雄山駅前を活性化するためには、市全体に人を呼び込み、にぎわいを創出する必要があるとして、基本理念を大雄山駅前に限定した取組ではなく、「足柄地域として南足柄市および5町全体の活性化を通じて、大雄山駅前の活性化を図ること」と設定し、計画が策定された。

この計画のまとめでは、南足柄市を魅力あるまちにするために、市民一人ひとりが主体的に取り組むことや、行政、商工業者などの各団体が市民の取組を理解し、各々の役割の中で協力連携することにより、市全体の活性化にもつながると考えられている。

こうした考えに基づき、計画内で提案されたさまざまなアイデアは、すぐ実行に移せるもの、移せないものがあり、大雄山駅前活性化計画策定検討協議会内から実働部隊として「自分達でできることは行政に頼らず自主的に実現していこう」というメンバーが集まってできたのが、金太郎プロジェクト推進委員会である。

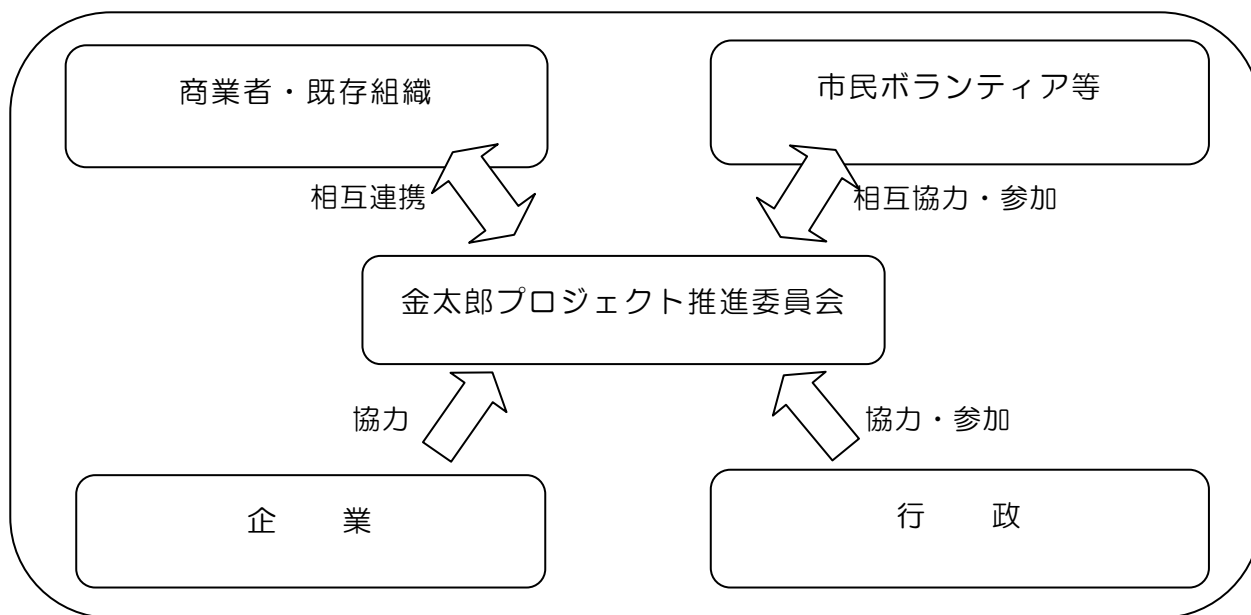
金太郎プロジェクト推進委員会は、南足柄市を中心に中井町、大井町、松田町、山北町、開成町を含む足柄地域の活性化を主とするまちづくり全般に関する事業を行い、市民が有する専門的な知識、技術、経験を生かし、調査、提案、交流、研修、実施および広く地域住民に情報提供を行うことにより、活気ある地域づくりに寄与することを目的として平成20年11月12日に設立された。その活動内容は、まちづくりの推進を図る活動や経済の活性化を図る活動などを行い、具体的には、「まちなかの活性化に関する情報収集・発信事業」「地域の自然・歴史・文化を生かしたまちづくりの調査・研究・実施に関する事業」「地域に関連した特色ある商品・キャラクターグッズの開発、商標および意匠の使用許諾に関する事業」「催事等の実施および支援に関する事業」などを行っている。

まちの活性化を進める組織作りや協働体制を進める上で、この金太郎プロジェクト推進委員会の位置付け・推進体制は、商業者や既存組織と相互に連携し、市民ボランティアや企業や行政などには事業に協力・参加してもらうことで、事業を推進し、地域の活性化を目指している。(図表5-2)

発足から3年弱経過し、現在の金太郎プロジェクト推進委員会の人員構成について佐藤氏に質問したところ、「正規メンバーについては、年齢層は30代から50代です。これ以外にイベント時などのお手伝いをしていただけるボランティアさんはもっと幅が広く20代から60代の皆様のご協力を頂いています。最近ではまちおこし

に興味のある大学生のグループの協力も得られるようになり、多種多彩な人員構成と
なっています。」との回答をいただいた。正規メンバーは、発足時は18人であった
が、現在は31人とのことである。正規メンバー以外に、幅広い世代のボランティア
の協力を得ながら事業を実施している状況が分かった。また、本研究内で調査したさ
まざまな先進事例の中で、比較的若い世代も参加している団体との印象を受けた。

図表5-2 金太郎プロジェクト推進委員会の位置付けと推進体制（イメージ図）



3 主な活動内容

金太郎プロジェクト推進委員会の設立の背景や活動の目的を伺ったところで、次は
実際の活動内容について具体的に確認した。

(1) まちなかの活性化に関する情報発信事業

ホームページ²による情報発信事業である。これは、金太郎プロジェクト推進委員会
単独で行っている事業である。

² 『金太郎プロジェクトホームページ』 <http://www.kintaro-project.com>

(2) 地域の自然、歴史、文化を生かしたまちづくりの調査、研究、実施に関する事業

南足柄市には、数々の金太郎伝説があり、金太郎プロジェクト推進委員会では、取り組む事業の総称を金太郎のまさかりにちなんで「プロジェクトAX（アックス）」と名付けた。その実施事業の第1弾として全国的な知名度を誇る金太郎を利用したストーリーを作っている。(図表5-3)

このストーリーをもとに、金太郎「まさか利」神社の本社および分社を大雄山駅前をはじめ足柄地域の各観光スポットへ設置したり、「まさか利」グッズ（ストラップ・貯金箱）の販売など、足柄地域を外部に向け発信している。

図表5-3 金太郎を利用したストーリー

足柄地域には古来金太郎伝説という全国に知れ渡った物語がある。
この金太郎は健康な子どもの象徴であるとともに、たまたま巡り会った人との出会いにより立身出世を果たした大変運気の強い人物であった。
足柄地域を訪れた人々がこれにあやかれる様、金太郎「まさか利」神社の建立を実現する。現在に至ってもこの「まさか利」のご利益は絶大で、2007年には南足柄市はなんと10億円の寄付を受けている。

(3) キャラクターグッズの開発、商標・意匠の使用許諾に関する事業

市および観光協会と連携し、金太郎キャラクターの着ぐるみを開発・制作し、イベントなどに出演させ、情報発信を行う事業である。

この金太郎のキャラクターを企画・開発した際には、民官学が協働している。これは、「南足柄市」「市が大雄山駅前活性化および開発を研究するため委託契約を結んだ市外の大学」「金太郎プロジェクト推進委員会・観光協会」の三者による事業展開である。特徴的なのは、行政とNPOのほかに、市外の大学から若い感性を取り入れ、既成概念を排除した斬新なアイデアを生み出していることである。

観光の活性化を進める上で魅力ある素材の発見と提案ということで、金太郎をモチーフにしたキャラクターをインターネットで募集したところ、全国から689作品の応募があった。また、その選定についてもインターネットを利用したところ、一時は論争にまで発展するなど思わぬ反響があり、アピール効果も高かった。

入選した作品については、ご当地キャラクターとして着ぐるみを作成し、各イベントの中で足柄地域のPRを行っている。(図表5-4)

図表5-4 入選した金太郎キャラクター



金太郎プロジェクト推進委員会が提案した「誰にでも受け入れられる新しい金太郎」というアイデアから始まり、行政とともに具現化する中で、市外の大学にもアプローチをかけ、参加・協力してもらった。この民官学の協働体制は、地域の意見だけでなく、客観的な意見を取り入れたことにより、結果として地域に新しい魅力を引き出すことができた事例である。

金太郎キャラクターのPR活動の様子³



³ 『金太郎プロジェクトホームページ』 <http://www.kintaro-project.com/blog/?p=761>
<http://www.kintaro-project.com/blog/?p=725>

(4) 地域に関連した特色ある商品の開発

より足柄地域を売り出すために、金太郎の「まさか利」に関連した新たな商材を作っている。その商材企画の基本コンセプトは、足柄地域独自の特徴を生かしたものであること、現実の顧客ニーズに合った企画であること、顧客が楽しめる「食」の提案を盛り込んだ企画であること、メディアに対して話題性のある企画であることなど、地域の活性化につながる商品になるようポイントを設定し、検討を重ねた。

その結果、平成20年に「足柄まさカレーシリーズ」が誕生した。この金太郎のまさかりに掛けたネーミングのカレーには、地元産の足柄牛や金太郎の息子の「金平」になぞらえカレーの具材には珍しいゴボウを使用している。また、そのレシピに関しては、カレーでも有名なホテルの総料理長がプロデュースしているため、足柄地域の特色を生かしつつ、話題性のある商品となっており、通常のカレーライスだけでなく、様々なバリエーションの商品がシリーズ化されている。

足柄まさカレーシリーズの一例⁴



まさカレーの登録商標も取得し、「足柄まさカレーシリーズ」を足柄地域の新名物として地域に定着させ、足柄地域の知名度を上げるために、テレビや雑誌などのメディアの活用や「B-1グランプリ」など各地で行われるイベントにも積極的に参加し、地域の宣伝に努めている。平成22年度に厚木市で開催された「B-1グランプリ」では、南足柄市は送迎バスを提供し、職員もボランティアで参加している。

また、地域の寺院や商業者と連携して、カレーの日である1月22日に、南足柄市および開成町にある「福」の名のつく寺を巡るスタンプラリーに参加して、まさカリ

⁴ 『金太郎プロジェクトホームページ』 <http://www.kintaro-project.com/html/nakami/index.html>

ーを1円で食べる「カレーなる感謝祭」を開催している。

そのほかには、県および市と連携し、平成22年度に南足柄市を植樹会場として開催された全国植樹祭の記念品「足柄茶チョコサンドクッキー」を開発している。

足柄茶チョコサンドクッキー⁵



(5) 催事等の実施および支援に関する事業

話題性のある事業として、「金太郎ダックレース in 酒匂川」を実施している。

これは、足柄上地域1市5町の広域の合同企画イベント「あしがらリバーフェスティバル」内の企画で、酒匂川に1万5,000羽のおもちゃのアヒルを一斉に流して順位を競うビッグレースである。これに関しても、メディアを巻き込み足柄地域を全国に売り込んでいる。

そのほかの取組としては、「足柄金太郎まつり」で、金太郎ねぶたを企画するなど、話題性の高い活動も実施している。

また、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の支援活動として、被災地への炊き出しやチャリティーグッズの販売も実施している。

4 視察の報告

今回の視察に当たり、事前の質問の中で、南足柄市との協働体制を知るために、金

⁵ 『金太郎プロジェクトホームページ』 <http://www.kintaro-project.com/blog/?p=242>

太郎まつりなどイベントへの市民参加について、「官主導から市民が主体となる流れになっているか」という質問をしたところ、佐藤氏からは「金太郎プロジェクトとしては、どちらが主導でもよいと考えます。重要なのは金太郎まつりの場合、まつりを開催する目的を明確にすることだと思います。金太郎プロジェクトは外部からの観光客誘致を目的としたまつりであるべきと考えています。これを市外からお金を獲得するための一手段とし、市内商業の活性化の一助にすべきと考えています。」との回答をいただいた。

また、行政との協働形態についての質問をしたところ、「あしがらりバーフェスティバルにおけるダックレースの場合を例にとると、実行委員会を立ち上げ、その委員としてプロジェクトのメンバーや1市5町の首長の皆さん、神奈川県職員の皆さんにも参加していただき運営しています。これは共催かだと思います。また、昨年（平成22年）のB-1グランプリ in あつぎの場合はプロジェクト主導で出展いたしましたが、南足柄市の多大なバックアップをいただきました。個々の事業の内容によりさまざまな協働の形態があると思います。」との回答があった。

金太郎プロジェクト推進委員会では、南足柄市だけでなく足柄地域全体の活性化を目指して、さまざまな事業展開をしている。その実施する内容により、民間が独自で行うもの、民官・民学・民官学で協働して事業を実施していくもの、また協働の形態も実行委員会形式や共催、支援など、事業展開のバリエーションは多様であるが、目的達成のために形式にはこだわらず、事業の形態によって行政と民間の協働のバランス配分を変えながら柔軟に対応している。これから、協働を目的達成のための手段の一つとしてとらえていることがうかがえる。

また、組織を立ち上げた時から「自分達で出来ることは行政に頼らず自主的に実現しよう」という考え方を基本として持つ中、事業を進める上で行政に求めていることは何か、質問をぶつけてみた。すると、「私達の活動を理解していただき、バックアップしていただけるよう是非お願いしたいと思います。こちらが行政に頼るようになってしまっただけではいけないと思います。自主独立した活動・運営が基本ですが、お手伝い・援助いただけることについてはご協力いただきたいと思います。」と、具体的な支援ではなく、プロジェクトを理解してほしいとの回答であった。市民と行政、双方の信頼関係を重要視しているNPOらしい明快な回答である。

実際、金太郎プロジェクト推進委員会では、補助金など行政の財政支援を前提とし

た企画立案は行わず、活動資金を0円の状態から自分達で計画し、資金を調達し、事業を展開しているとのことだった。結果として、人的あるいは財政的支援を得ることもあるそうだが、その支援を得るために何よりも重要なことは、まずプロジェクトを認めてもらい信用を得ることとしている。

このことから分かるように、協働事業を展開するためには事業主体とパートナーの相互理解が不可欠であると言えよう。金太郎プロジェクト推進委員会の場合は、大雄山駅前活性化計画策定検討協議会から派生した組織である。その協議会の中で分析した地域の課題を自分達の手で解決する姿勢を、各協働パートナーが理解し、信頼しているのだろう。前段の「主な活動内容」でも述べたように、平成22年のB-1グランプリに参加した際には、市民ボランティア以外にも、このプロジェクトに賛同した南足柄市の職員がボランティアとして多く参加している。NPO（市民）主体の事業に行政が参加する協働の形態も、金太郎プロジェクトにとっては、地域活性化のための手段の一つとしてごく自然に行われているが、実はこの協働の形態こそ、「市民参加」から一つステップアップした市民主導の事業に「行政が参加する」という協働事業の理想的な形の一つではないだろうか。

5 まとめ

本事例で取り上げた金太郎プロジェクト推進委員会は、地域活性化を目標に掲げ、自分達でできることは自主独立して事業を展開している。そこで、自分達だけで対応できないものに対して、形式にはこだわらず、行政や企業など、各団体の協力を得ている。このような事業展開が、結果としてNPOと行政の協働体制を形成している。

これが、例えば協働体制を前提とした事業展開あるいは協働を目的とした事業展開であれば、NPOと行政の間で役割分担や責任の所在などの問題が発生して、結果的に円滑な事業実施が難しくなる可能性が考えられる。本研究内でも意見が出たのだが、協働事業を展開しようとする自治体には、市民とどう協働事業を展開していくかにとらわれて、肝心の市民ニーズや地域課題の解決は二の次になっている傾向があるようだ。それでは、お互いの認識は共有されず、手段であるはずの協働が事業の目的となってしまう、結果として協働に必要なパートナーとの関係が手間・負担になりかねない。

本事例のように、まず目標に向けて事業を展開した中で、足りない部分をパートナーに補ってもらうこと、協働を事業展開の一つの手段としてとらえることが重要であり、協働の在るべき姿なのではないだろうか。

さて、第1章でも述べたように、協働が求められている背景とは、市民ニーズの多様化により従来の行政サービスだけでは補いきれない地域課題などがあるからである。

本事例の注目すべき点は、地域活性化という地域課題の解決を「NPO主導」で進め、それを行政が補う形の「行政参加型」の協働事業の展開である。市民あるいは民間団体ならではの柔軟な発想から事業を展開することで、きめ細かい効果が期待できるとともに、市民が自らまちづくりに参加できる。しかし、市民がまちづくりに取り組む場合、制度や活動資金など、どこかで制約や限界が出てくるだろう。市民の意欲をまちづくりに生かすために、行政はその事業に参加し、お互いに目的を共有しながら達成していくことが重要である。そう考えると、この事業展開はまちづくりの協働事業の理想的な形の一つだと考えられる。

また、この行政と市民との協働の発展形の一つが、金太郎プロジェクト推進委員会の活動内容にもあった、民官学による協働であると考えられる。地域の課題について、その地域の行政や市民だけでなく、市外の大学を加えることで、第三者の客観的な意見を取り入れることができる。この協働のパートナーは、大学に限らず、企業などほかにもいろいろ考えられる。共通して言えることは、お互いに目的を共有しながら、事業を進める上で発生する課題を解決するため、協働パートナーが相互に補い合うことが重要であるということだ。

そう考えると、やはり事業主体とパートナーとの信頼関係の構築が必要となってくる。佐藤氏の回答の中にも、行政に求めることは「プロジェクトへの理解」というものがあつた。本研究の中でも、「誰かに言われたからとか、しょうがないからといった気持ちでは、信頼関係や相互理解が生まれず、円滑な事業展開は難しいだろう。」と関係性の構築や相互理解の重要性について議論していたが、実際に活動されている佐藤氏からも同じ意見が聞けたことで、重要な視点であることがあらためて確認できた。

また、佐藤氏は協働の在り方について「相互の信頼関係とその継続である」と答えている。確かに、構築した信頼関係はその場限りのものでは意味がないし、継続することで大きな効果を発揮できるはずである。金太郎プロジェクト推進委員会では設立から3年弱が経過し、事業展開をしながら、各種イベントに積極的に参加し続けてい

るが、これは事業主体とそれを取り巻く行政・企業・NPOなどパートナーとの信頼関係が継続しているからこそその結果と言えよう。

本事例では、NPO主導の中で、まず目的に向けて事業を展開し、パートナーから信頼や理解を得ることで、目的が共有され協働の体制が図られている。それを継続して、進めているからこそ着実に成果が現れているのだろう。

以上、本事例を通じて、協働は事業を進める目的ではなく、目的を達成するための手段の一つであり、協働パートナーとの相互理解や信頼関係を継続することで大きな効果が期待できるという、協働の本質・在るべき姿が分かった。それと同時に、理想的な協働によるまちづくりは、地域住民主導のまちづくり事業に対して、行政が参加する「行政参加型」の協働事業であるという一つの結論に達した。

その理想を目指すため、まちづくりに取り組む自立した市民団体の育成と、その市民団体の活動をバックアップするための支援メニューの充実が、行政にとって課題だと考えられる。では、どうすればいいだろうか。

上記で述べたように、協働とは継続して展開し、熟成されることによって大きな効果が期待できるものである。そのため協働の浸透が進んでいない場合、市民からの動きを待つだけではなく、やはり行政側からアクションを起こして、まずは協働事業をやってみるしかないと考えた。これは、佐藤氏からの話の中にも、ヒントがあった。

「行政主導にしろ、民間主導にしろ、まずは行動を起こして信頼や理解を得ることが大切である。」

行政側からアクションを起こすことによって、行政内の職員の意識改革も期待できるし、何より市民とのコミュニケーションが図れ、それが信頼や理解につながると考えられる。また、市民にとってみれば、行政の動きや方向性を把握でき、まちづくり事業に参加しやすい環境になることも考えられる。この様に、まず行政として受け皿を広げ、市民とまちづくりを推進する環境を整えることで、将来的には市民自らまちづくりに取り組むことが期待できる。その中で、市民との相互理解をもとに行政が事業に参加して市民をサポートする形が自然に展開できることが望ましい。

第6章 地域自治への挑戦 ～藤沢市

協働という住民参画の手法について、それが必要になってきた時代背景など過去のことを整理していく中で、協働という手法の歴史的な意義について話が及んだ。その議論の中、研究員の間で出された仮説が、「協働とは、住民自治への過渡期の手法である」というものであった。

協働というものは、「低迷する自治体の財政状況」「複雑化する住民の要望」「失われた住民自治力」などを背景とし、現在では自治体必須の施策との位置付けがなされている状態である。この中で「失われた住民自治力」という点に研究員は注目した。

かつての日本では、自治会などに代表される地縁組織が地域のことを担う体制が取られていた。しかし、時代とともに個人主義が台頭し、地縁は薄れ、地縁組織も徐々に力を失い、これにより、地域で解決できない問題が行政の解決すべき業務として大きくなるようになってきた。

この解決には、やはり、「住民自治力」の復活こそが重要となってくる。そのために、市民が問題解決の手法を協働により学ばなくてはならない。また、行政の側も協働を通じて行政組織を見直し、市民自身が解決すべき問題を積極的に委譲していかなければならない。

このような考えから、協働を「過渡期」と捉え、その先にある「住民自治」が達成されているような事例を探し、神奈川県藤沢市における「地域経営会議」による地域内分権の手法に着目した。

1 藤沢市の概要

藤沢市は、神奈川県中央南部の湘南地域と言われる場所に位置している。(図表6-1)

面積は69.51km²、人口は41万3,826人である¹。市は、周辺の村を合併していった経緯から南北に長い形となっている。市内は比較的起伏が少ない地形となっている。北は相模野大地と高座丘陵が広がっており、南は相模湾に面している。

¹ 『藤沢市ホームページ』<http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/bunsho/data01175.shtml>

特に、相模湾沿いの湘南海岸と言われる地域や海に浮かぶ江の島は、マリンスポーツや観光スポットとして人気が高く、年間1,300万人が訪れている。

図表6-1 神奈川県藤沢市の位置²



図表6-2 13地区の位置³



江戸時代には、東海道6つ目の宿場町である「藤沢宿」が設置され、交通の要衝としてにぎわっていた。現在も、JR東海道本線、小田急江ノ島線、湘南モノレールおよび江ノ島電鉄が藤沢駅を構えている。また、市北部の小田急江ノ島線湘南台駅は、相模鉄道いずみ野線および市営地下鉄ブルーラインの始発駅にもなっており、現在も鉄道網の整備されている地域である。

2 「地域経営会議」前史⁴

藤沢市では、現在、住民と行政の協働の取組として、地域経営会議制度を施策として取り入れている。市との協働のパートナーとして条例により位置付けられている地域経営会議は、市内の13地区ごとに住民の意見を取りまとめ、地域課題を解決させ

² 『神奈川県ホームページ』 <http://www.pref.kanagawa.jp/info/syoukai/chizu.html> を一部修正した。

³ 『藤沢市ホームページ』 <http://www.cityfujisawa.kanagawa.jp/jiti/page100384.shtml>

⁴ 藤沢市市政調査担当『湘南の海に向かって 藤沢市の市民参画・協働』（平成17年3月31日、ぎょうせい）参照。

る役割を担っている。この制度は現市長のもと整備されたものだが、藤沢市における協働の取組はこれ以前から行われていた。まずは、そちらを見ていきたい。

（１）「地区市民集会」時代

昭和５６年度から導入された「地区市民集会」は、平成８年度までの１６年間に渡って実施された。市内を１４の地区に分けて、年１回開催され、市長や市役所の部長級職員が直接、市民と対話し、要望を聴く場となっていた。

普段、あまりかかわることのない、市の幹部職員と意見を交換することによって、市民の施策への意見を聴取することができる制度であった。

（２）「くらし・まちづくり会議」時代

平成９年、藤沢市は協働の取組をもう一段階進める施策を導入する。それが、「くらし・まちづくり会議」である。

１９９０年代は、いわゆる「バブル崩壊」による景気低迷の時代である。自治体も税収が減少し、日本社会全体が、官民間問わずそれまでの路線を大きく転換しなくてはならない時代であった。

このような中、「本格的な分権時代の到来」や「市民との協働のまちづくり」が社会の命題として出てくるが、その流れの中、藤沢市は、従来の「地区市民集会」で行われてきた「意見聴取」から「くらし・まちづくり会議」における「市民参加」へと大きく舵を切った。

「くらし・まちづくり会議」は、市内を１３の地区に分け、各地区に２０人程度の市民で構成される運営委員会が設置された（図表６－２）。この運営委員会は、定期的な会合を開きながら住民意見を集約し、地区内の課題を探し出す役割を担っていた。また、委員は、無報酬のボランティアであった。

運営委員会は、まとめた意見を市に対して提言する。それを受けた市は、市長および助役などで構成する政策会議に諮り、市政運営に取り入れていくこととした。

また、各地区に設置された市民センター・公民館が「くらし・まちづくり会議」の事務局として機能する形となっていた。

平成１１年度から運営費を補助金として各地区運営委員会に６０万円を交付する制度に変更がされた。このことにより、地域課題に対する素早い対応が可能となった

ことに加え、地区住民の判断がさらに重要となった。

また、運営委員には市長が委嘱状を発行するが、その選定に当たっては、「地区推薦」と「公募」の2通りの手法が取られている。地区推薦者が8割を超えているのは、地域団体とのつながりを持ち、より地区住民の代表組織としての位置づけを明確化する効果が期待されたためである。

3 「地域経営会議」の仕組み

このように、藤沢市では市民との協働を実に29年間続けてきた。その中で、いよいよ今回の本題である、地域経営会議が成立する。一見、表面的な名称が変化しただけのように見受けられるが、この制度の導入により、さらなる住民自治が進展している。

(1) 導入の経緯

平成21年6月に、湘南台地区をモデル地区とし、地域経営会議が設立される。同年10月からは、他の地区にも地域経営会議が設立され、全市13地区において新たな組織として運営されている。設立の理由としては、新市長のもと、藤沢市がまちづくりの取組として、地域内分権を進めていく方針を取り入れたからだ。

平成22年9月27日に制定された「藤沢市新総合計画基本計画」では、具体的な手法として、地域経営会議が市民センター・公民館との協働により「地域まちづくり計画(案)」および「地区別まちづくり実施計画(案)」を策定することが盛り込まれている。つまり、市は、画一的に「計画」をとりまとめるのではなく、大きな方針・構想をまとめる。それに基づいた具体的な計画案を住民組織である地域経営会議が自主的に作り出していく住民自治の仕組みが用意されているのだ。そのために、「くらし・まちづくり会議」を発展・拡大させる形で、組織の変更がされた。

制度を導入した海老根市長は総合計画について、地域紙のインタビューで「自分の言葉が入っていれば目が向き、興味も持ち、自分の総合計画になる。」と答えている⁵。

さらに、協働の取組を進めていくことについて「市民は今まで経営者ではなくサポ

⁵ 『タウンニュースホームページ』<http://www.townnews.co.jp/0601/2011/01/01/86108.html> (平成23年1月1日号藤沢版)

ーター役だった。(中略) 市民が経営すべきで、市民が主体となる。」と述べ⁶、住民自治を強く意識していることがうかがえる。

(2) 制度の概要

委員構成であるが、「くらし・まちづくり会議」と基本的に変わらず、無報酬のボランティアで参加してもらい、各地区で30人程度の構成となっている。委員の選出についても、基本的に同様であり、地区推薦(団体推薦)と公募が混在している。

しかし、大きく異なるのは、委員の選定を含めた会則を各地区に任せている点である。

また、その他の大きな変更点としては、「くらし・まちづくり会議」が要綱による設置であったことに対し、地域経営会議は条例によって位置付けられた制度であることだ。

地域経営会議も、元々は「くらし・まちづくり会議」同様に要綱による設置であったが、市の内規で設置することに対し、「自主的な団体なのか、市の附属機関なのか役割が不明瞭となる。」という意見が出たことを受け、地域経営会議を明確に住民自治組織として位置付けるために条例制定に動いた経緯がある。

補助金についても、金額に変動はあるものの、「くらし・まちづくり会議」と同じく、各地区の地域経営会議に対して出されている。

そして、前述のように、「地域まちづくり計画(案)」及び「地区別まちづくり実施計画(案)」について自ら策定し、市に提出をする。これは、自らの地区の将来的なビジョンを、自分達で考えてもらい、行政が何かするのを待つことや、行政が提示したものに反対意見を述べるのではなく、自らの考えで自分達のまちを変えていくのである。提出されたものは、市長が審査した後に、議会に予算案として提出されると規定している

このように、「くらし・まちづくり会議」に比べ、地域経営会議は市民への分権、すなわち地域内分権がより進んでいるといえる。

次に、具体的な条例の中身について見ていきたい。

⁶ 『タウンニュースホームページ』<http://www.townnews.co.jp/0601/2011/01/01/86108.html> (平成23年1月1日号藤沢版)

(3)「藤沢市地域分権及び地域経営の推進に関する条例」及び「同施行規則」について

前述のとおり、地域経営会議は要綱ではなく、条例によって位置付けがなされている組織である。そこで、条例および施行規則を見ていくこととする。

まず、注目すべきは、条例第4条第1項である。「市民は、地域分権及び地域経営の推進のための自助の取組を実施するとともに、第1条の目的を達成するための活動への参加、連携及び協働に努めるものとする。」とあり、市民個人の役割を規定している。

ここで「自助」というキーワードが出てくるが、自分達でできることは自分達で解決する原則が確認されている。

また、「連携及び協働」という言葉について、藤沢市市民自治推進課に取材した際に「藤沢市においては、連携と協働がセットであり、市民と役割分担を明確にしていくことが重要と捉えている。」との回答をいただいた。

次に、条例第4条第3項に地域経営会議の役割の規定がされている。「地域経営会議は、(中略)地域における魅力及び課題、地域のあり方、将来の方向性等について、当該地域における様々な意見の集約等を行い、地域自治としての課題解決に向けた意思決定を行うとともに、それぞれの地域の特性に応じた永続的な地域のまちづくりの推進に努めるものとする。」とあり、文中に「地域自治としての課題解決」という一節が出てくる。ここから、地域経営会議には地域内の自治、すなわち、地域内分権の担い手としての役割が期待されていることになる。

具体的な手法については、施行規則に定められている。施行規則第4条第3項には「地域経営会議は、(中略)市が基本構想に係る基本計画または実施計画の策定をするときは、市長が別に定める様式により、その存する地域における地域まちづくり計画案又は地区別まちづくり実施計画案をそれぞれ策定し、市長に提出することができる」とある。また、これを受けた市長は、施行規則第5条第1項「市長は、前条第3項の規定による地域まちづくり計画案若しくは地区別まちづくり実施計画案(中略)が提出されたときは、その内容を精査し、それぞれの地域における基本計画としての地域まちづくり計画及び実施計画としての地域別まちづくり実施計画を決定するものとする。」に基づき、計画案を審査する。

施行規則同条第2項では「市長は、前項の地区別まちづくり実施計画の実施に要する経費の予算化に努めるとともに、地域経営会議の運営に必要な予算の措置を講ずる

ものとする。」と規定されており、予算案を議会に提出することが定められている。

しかし、最終的な予算案の議決権は議会にあり、市民の思うとおりの予算が決まるわけではないことに注意が必要である。

また、条例第3条は地域分権の推進について規定している。中でも、第2項では「市が効果的に地域内分権を支援し、かつ、市民サービスの向上を図るために市民センター及び公民館の機能を高める」と定められており、地域の出先機関であり、地域経営会議と一体となり住民自治を進めていく市民センター・公民館の機能強化をすすめている。

具体的には、公共物の維持管理や美化事業などの環境保全事業およびその予算、自治会・町内会への市民組織交付金、地域コミュニティ拠点施設整備支援事業などの地域活動への支援事業およびその予算などが挙げられる。

このように条例を見ると、地域経営会議は市に対して計画案を出し、市はそれに基づいた予算案を立て、議会はそれを審議するという図式になっていることがわかる。

最終的な計画自体は市が策定するが、その具体的計画案については、各地区の地域経営会議が作成している。条例にも定められているこの点が、住民自治の大きな進展と言えるだろう。

図表6-3 「地域経営会議」「くらし・まちづくり会議」新旧比較表

	新（地域経営会議）	旧（くらし・まちづくり会議）
根拠	会則（条例）	要綱
構成員	約30人、無償ボランティア	同左
市との関係	委員を <u>認定</u>	委員を <u>委嘱</u>
役割	<u>地域まちづくり計画案などの策定</u> <u>（予算要求含む）</u>	<u>施策の提案</u>
目的	<u>地域主権型・地域完結型</u>	<u>共生的自治</u>
形態	<u>分権</u>	<u>協働</u>

4 「地域経営会議」の実際の運用場面

制度の変化によりどのようなことが藤沢市で起こっているのかを確かめるため、視

察に行くことになった。なお、制度を運用している本庁である市民自治推進課と、実際に動いている現場に当たる市民センター・公民館および地域経営会議の両方を視察した。

(1) 市民自治推進課（本庁）へ

日 時	平成23年8月25日（木）
視察先	藤沢市役所市民自治推進課 参事兼課長 田代 富二夫氏 主 幹 加藤 敦氏 課長補佐 村山 勝彦氏

まず、大きな枠組みを運営している、藤沢市役所市民自治推進課を訪問した。様々な質問をさせていただいた中で見えてきたものが以下のことである。

一番の変化は、「市民対行政」の図式が減ったことが挙げられる。地域経営会議以前の状態では、市の施策に関して説明する職員に対して地域住民側から質問があり、職員と住民の間で答弁を行う一般的な光景が見られていた。しかし、地域経営会議では地域まちづくり計画案などを住民自身が作成することとなった。そして、地域住民から何か質問があった際には地域経営会議の委員が答弁に立ち、答える。つまり、地域住民の間での意見交換や情報共有が進んでいるのだ。

市民センター・公民館の職員に関しては基本的に、運営支援の役割にとどまり、市の組織内部に関するものや、予算措置に関する質問のみの答弁をする状態へと変化している。市民センター・公民館の職員は「暮らし・まちづくり会議」時代も事務局と位置付けられていたが、地域経営会議となったことにより、さらに地域住民側による自主的な運営が促進された。

そして、最も大きな変革と考えられるのが、具体的な提案を出してもらえるようになったことだ。今までは、地域内で何か問題があった場合には、「〇〇で困っている。なんとかしてくれ」という、非常にあいまいな要望が多かった。

しかし、制度が変わったことにより、具体的な地域まちづくり計画案などの提出が必要になった。そこで、もっと具体的な「〇〇の解決として、こうしたいのだが」と

いう提案型の要望が増加した。

また、提案についても、「くらし・まちづくり会議」の時代には、会議が取りまとめたものだけを提出してくる場面が見られ、やや一方的な感があった。

しかし、地域経営会議になり、市民センター・公民館の職員やその仲介で本庁の職員と協議したりする機会も増えてきている。そのため、一方的な取りまとめを提出するような形式ではなく、事前に色々と話を詰めていく過程が形成されてきている。

その他、細かい点について質問をした中で、「議会との関係」について伺った。おおまかに言えば、地域経営会議も議会も役割は「市民の意思を市政に反映させる」というものである。自身の職域を同じ様に担う他の団体が出てくると、議員によっては、党派の違いによる反対を抜きにして、制度への反発が出たりはしないのか研究員の間で疑問が出た。

これに関しては、特にないと回答を得た。しかし、一部の議員からは、「市民に対してどこまで責任を負わせるのか」という質問が出ている。

このように、制度の変更は、地域住民の活動自体に影響を及ぼしていることが、市民自治推進課への取材から見えてきた。

(2) 長後市民センターおよび長後地区地域経営会議（現場）へ

日 時	平成23年10月20日（木）
視察先	長後市民センター・公民館 長後地区地域経営会議会長 小菅 文夫氏 長後地区地域経営会議副会長 安田 宗弘氏 長後市民センター館長・公民館センター長 新倉 力氏 長後市民センター地域経営担当課長 渡邊 信昭氏

ア 長後地区の概要

藤沢市は先に述べたように南北に長い。長後地区は藤沢市の北端に位置する地区であり（図表6-2）、綾瀬市、大和市、横浜市と隣接している。

江戸時代の長後は宿場町として栄えた。その後、明治維新後に養蚕業が盛んになり

周辺地域の中でも繁栄していた。しかし、その後、1990年代ごろから隣接する湘南台地区の駅前再開発が進んだこと、また、大和市の高座渋谷駅も再開発されたことからその谷間となっているのが現状である。

また、昔からの街並みであるため、道路が狭く、歩道の設置などの歩行者安全策を講じにくいのがまちづくりの上で問題となっている。

しかし、反面、地縁に関してはまだ機能している。

イ 視察

まずは、市民自治推進課で伺った話について確認を取らせていただいた。

1点目「『市民対行政』の図式が減ったか。」について伺ったところ、そのとおりに変化しているとの回答を得た。地域経営会議の方からも「基本的に分かることはこちらで答えている。行政内部の話になった場合には、センター職員の方に出てきてもらう。」のが現状となっている。

具体的には、地域住民に対して地域まちづくり計画案などの説明をする、「全体集会」というものを地域経営会議が開催しているが、この場では、地域経営会議委員が前に並び、地域住民と対話している。

次に「具体的な提案を出してもらえるようになったか。」について話を伺ったところ、小菅氏から以下のような回答があった。

「くらし・まちづくり会議の時よりも、地域まちづくり計画案などの策定や予算案の計上など、目に見えて住民意見が施策に反映されるようになった。これにより、非常にやりがいを感じている。苦労は多いものの、まちを良くしていこうという考えは以前よりも強くなっている。」とのことである。

上記から、市民自治推進課で伺った話の裏付けが取れた形となった。やはり、地域経営会議になり、色々と変化が見えている。

次に、自治会との関係の話について伺った。現在会長を務められている小菅氏は長後地区自治会連合会の会長でもあり、副会長の安田氏は長後地区社会福祉協議会の会長を務められている。その他の委員に関しても、地域の団体で役員をされている方が多い。従って、自治会と地域経営会議が違う方向を向いて協力関係が築けないことはないようだ。

地縁団体との協力関係ができている点は非常に良い状態と言える。一方で、NPOとの関係については円滑さに欠ける。原因としては、NPO側の行政への不信感が強いことである。「下請けにされるのではないか。」という意識があり、地域経営会議を含めたまちづくりの輪になかなか入ってきてくれない状態が続いている。

これに関しては、市民センター・公民館としては、「根強く対話をしていくしかない。」との考えであり、現在は、意見交換の場を積極的に設けている。

さて、住民側との関係について質問してきたが、今度は、本庁でも質問した議会との関係について伺った。それによると、一部の議員から2つの点で指摘をされている。

1つ目は、やはり責任の問題である。まちづくり計画案の策定まで踏み込んだ制度に変わっているため、道路行政などにも地域経営会議は影響をもっていくこととなる。こういった物理的なまちづくりを行った際の利害関係からくる諸問題について、地域経営会議の委員に責任を負わせることが果して適切なのかという疑問を提示される。

2つ目は、民意を代表する団体として適格かどうかという問題である。ともに「市民の意思を市政に反映させる」ことが目的であり、共通のものである。しかし、議会は公的な選挙によって有権者に選ばれた団体であるのに対して、地域経営会議の委員は公選制ではない。この点に対して「代表ではないのではないか。」「民意を代表する団体が2つもあるのはおかしい。」という批判が出てきている。

地域経営会議が地域住民代表であるかどうかという点は非常に重要なものである。

これに関して、地域まちづくり計画案を策定する際に、市が実施した「気づき」調査によって出てきた「ふじさわ未来課題」83項目について、地区内で独自に住民アンケートを行った。1,000人にアンケートを実施し、約半数の回答が得られた。これを基に、地域の課題を32項目に整理し、まちづくり実施計画案を策定した⁷。この調査活動によって、公選制の委員ではなくても民意は反映できているとの説明を受けた。また、その結果、市は、今まで進展の見られなかった都市計画道路の整備をまちづくり実施計画に盛り込み、交通渋滞の緩和に結び付けようとしている。長後地区では、交通渋滞などの道路の問題を抱えており、住民ニーズにかなっているものである。

⁷ 平成22年1月20日、第5回長後地区地域経営会議にてとりまとめ。

『藤沢市新総合計画 長後地区まちづくり実施計画』⁸



長後地区経営会議広報誌「長後まちだより」（長後地区経営会議提供資料）

長後地区地域経営会議広報誌
長後 地域経営会議
 まちの輪・ひとの和・みどりの環

2011年9月25日
 まちだより第1号

発行/長後地区地域経営会議
 印刷/長後市民センター
 電話/0466-44-1622
 FAX/0466-46-7034

ご挨拶

「地域経営会議」とは、地域住民による地域自治の意志決定機関です。地域の事は地域で決め、実行するとうい海老根市長の市民自治の考えに基づき、平成21年10月より藤沢市内13地区で動き始めました。

私は初代会長の大役を仰せつかり、微力ながら多くの皆様の協力を頂きつつ、より良い長後のまちづくりを目指して参りました。「長後地区地域経営会議」は、長後地区の皆様の声をお聞きし、共に長後まちづくりの将来像・目標・地域の魅力・長後らしさを検討し、23年度はこれらの課題を実施して参ります。まちだより第1号の発行に伴い、「長後地区地域経営会議」を身近に感じて頂ければ幸いです。

今後とも宜しくご指導ご鞭撻の程をお願い申し上げます。

長後地区地域経営会議
 会長 小 菅 文 夫

地域経営会議とは

市民センター・公民館を拠点として地域の事は地域で責任をもって決定、実行する地域住民による意志決定機関です。権限と予算を地域に移譲され地域主体のまちづくりを進めます。

長後地区地域経営会議広報誌 **臨時特別号**
長後 地域経営会議
 まちの輪・ひとの和・みどりの環

2011年10月25日
 まちだより臨時特別号

発行/長後地区地域経営会議
 印刷/長後市民センター
 電話/0466-44-1622
 FAX/0466-46-7034

第3回 地区全体集會開催のお知らせ

平成21年10月よりスタートした長後地区地域経営会議は、平成22年12月には、31事業の実施計画を策定し、平成23年4月からは9名の新しい委員とともに、その実現へと動き始めました。

この度下記の日程で、その実施計画と事業の進捗状況を皆様にご説明する機会を持ちたいと考え、長後地区全体集會を開催いたします。

3月11日に発生した東日本大震災を体験して、まちづくりをさめいりいな面でも、私達は生活や行動を考え直す必要性に気づかされました。長後地区地域経営会議では、今後も皆様のご意見をお聞きし、まちづくりをすすめてまいります。

多くの皆様のご参加をお待ち申し上げます。

平成23年度 第3回長後地区全体集會
 ～ 語ろう、長後の未来を！～

- *日 時 11月13日(日) 9:30～
- *場 所 長後市民センター 3Fホール
- *主 催 長後地区地域経営会議

※当日は手話通訳・保育室の用意をいたします。
 ※車でのお来場はご遠慮ください。

(資料の事前配付) 当日までに全体集會の資料をご希望の方は11月7日(月)より長後市民センターにて配布いたします。

(資料の配付) 全体集會に参加が困難な方には、当日の資料を配布いたします。

- *期間 11月14日(月)～(土・日・祝日を除く)
- *時間 午前8時30分～午後5時
- *場 所 長後市民センター
- *閲覧資料 当日の資料、全体集會議事録

(第3回長後地区全体集會に関する記録が閲覧できます)
 (閲覧) 住民の皆様には、全体集會の資料と議事録などを閲覧していただけます。

- *期間 12月12日(月)～(土・日・祝日を除く)
- *時間 午前8時30分～午後5時
- *場 所 長後市民センター
- *閲覧資料 当日の資料、全体集會議事録

⁸ <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/content/000348470.pdf>

ウ 2つの視察から見る全体像

以上、2つの視察を行った。その結果、両者の話を総合すれば以下のようなになる。

制度が変わり、市民の意思がより施策に反映されやすくなった。その結果、市民側もより力を入れて地域経営会議の活動をするようになっている。また、市民の意思を代表する組織としては、計画案策定の際に市民アンケートを取ることによって、その役割を果たす努力をしている。その結果、地域まちづくり計画案は市民の意思が反映されているものとなっている。

これにより、藤沢市の目指す「地域主権型・地域完結型」の体制を構築できている。この点は、我々研究員の思い描く、協働から住民自治への移行が進んでいるものと考えられる。

5 今後の課題

地域内分権を進め、住民自治へと大きく舵を切った藤沢市の事例を見てきた。発足から約2年となるこの制度は、現在、非常によく機能していると言える。

しかし、視察を通じて、現在抱えている問題点も見えてきた。以下、そのことについて触れていきたい。

(1) 担い手の問題

ア 年齢の問題

これは、既存の自治会・町内会も同じ問題を抱えているが、次世代への引き継ぎがうまくいかない例が考えられる。地域経営会議の「13地区地域経営会議委員 男女別・年齢別一覧」⁹を見てみると、委員の年齢構成は60代以上が7割を超えている。

定年を迎える前の年代の委員が少ないのは、働きに出ているためなかなか時間が取れないということが原因であろう。

⁹ 藤沢市市民自治推進課提供資料。

この点に関して、長後地区取材の際に興味深い話を聞くことができた。

それは、地域デビューの高齢化である。今までは60歳で定年退職を迎え、年金生活に入り、時間が出来たところで地域の活動に本格的に取り組むという流れができていた。しかし、年金受給開始年齢が延びて65歳からの受給になり、また、その金額も生活ができるだけのものには達していない状況である。

その結果、仕事を続ける人が増え、自由な時間が少なくなり、地域に参加する人の年齢層が上がってきている。

しかし、それとはまた異なる話も伺えた。

昨今の経済状況から時間外勤務が減らされているのは、広く聞きおよぶところである。これにより、働く世代が休日に家にいることが増えている。その結果、地域経営会議の活動をする際に声をかけると、今まで参加が少なかった40代から50代の男性の方々が、地域活動に協力してくれるようになった。

状況としては、上の世代の代わりに下の世代が加わったことにより、ある意味世代交代がなされている。

イ 構成員の問題

担い手の問題としてもう一点挙げられるのが、構成員に関してである。

現在、団体推薦委員と公募委員がおよそ3：2の割合となっている。団体推薦というのは、地域の団体から出してもらった固定枠である。従って、長後地区の例もそうだが、自治会や社会福祉協議会などの昔からある団体に推薦委員を出してもらっている形である。これは、上記の年齢の問題と関連してくる。

自治会や社会福祉協議会など、昔からある地域団体は前段のように役員の高齢化が進んでいる。加入率も徐々に下降していることから、推薦委員を出し続けられるのかという点に疑問が生じる。

そうは言うものの、公募委員を増やすことは簡単ではない上に、単に増やせばいいわけでもない。やる気のある人物が手を挙げて委員として加わるのは良いが、実際に地域のことを動かせる人、つまり、人を集めることのできる人物が加入しないと、いざ何かする際に企画倒れとなってしまう可能性も考えられる。団体推薦委員には、そういう役割も求められているため、短絡的に枠を狭めるわけにはいかない。

そうすると、どこに人材を求めていくか。期待されるのはNPO団体である。現在は地域経営会議と一線を引いているものの、これからの「地域主権型・地域完結型」のまちづくりには協力が欠かせないものとなってくるはずである。

（２） 代表性の問題

先に述べたとおり、代表性に対して多少なりの疑問が呈されていることは事実である。また、まちづくり計画に関して住民ニーズ調査を行いつつ取りまとめている現状があるとはいえ、「代表性」に関しては永遠についてくる問題であると考えられる。

この解決には、いかに制度を住民の間に定着させるかが重要となってくる。藤沢市民の間に地域経営会議が浸透し、地域住民自身が自治を担う住民として活動に参加するようになっていけば十分に住民代表組織となりえる。

また、最終的な予算議決権は議会にある。地域経営会議が発展することにより議会の役割がなくなるわけではなく、地区代表と市全体の代表という大きさの違う代表組織が並立する状況が生まれてくると考えられる。

（３） 職員の問題

現在、職員の中に地域経営会議や協働の取組に対する反発があるわけではないが、制度というものはできた時点から劣化が始まってしまう。成立時の熱というものは年月とともに冷めていってしまう可能性もあり、だからこそ、定期的な見直しが必要となる。従って、制度を運用していく行政の側としては、せっかくのものを形骸化させない努力を常に行う必要がある。

そのために、地域経営会議制度に限らない「協働」に関する知識などを得た職員の育成が重要となってくる。

本庁取材の際にその点を質問したところ、「研修などによる教育に関しては、まだ足りない部分があると考えている。住民と職員ともに必要なことは、『やらなければならない』という意識である。これを発信していくことが重要であると認識している」とのことだった。

ただし、「協働」に関するスキルは、これと限定できるようなものではない。藤沢市に限らず、この点は多くの自治体が苦慮しているものと考えられる。

また、両視察ともに話が出たが「この制度はまだ完成ではない。実際に、現在も運

営しながら検証を進めている状況である。」とのことである。今後、現場から色々と検討課題が上がってくるものと考えられる。

6 まとめ

(1) 協働とは何なのか

本研究では、協働の取組が進展していくことにより、住民自治の時代がやってくるという予測を立てている。

協働の手法を使い地域の課題が解決される過程において、携わった市民はまちづくりの手法を学ぶことができる。それと同時に、行政は今まで抱えていた事業について、市民に渡すべき事業か否かを精査することができる。その結果、行政は住民自身で解決できる課題についての権限を市民に渡し、それを受けた市民は自らの手により地域の課題を解決することとなる。

この一連の流れが、協働から住民自治の時代へと移行する流れである。

しかし、現在、住民自治の流れになかなか動いて行かないのは、協働というものを目的化してしまっているからに他ならない。行政の業務を見直すきっかけとなるはずの協働が、いまや、自治体の業務そのものとして大きくなってしまっているからである。つまり、「どこかに協働事業はないだろうか」と探している姿に他ならない。

これでは、本末転倒である。目的は「課題の解決」そして「失われた住民自治力の回復」に他ならない。

(2) 藤沢市が行ったことの意義

前述のとおり、目的と手段を取り間違えると業務の肥大化を招いてしまい、結果として「協働事業にはもう疲れた」という状態になりかねない。さまざまな自治体で、協働事業について職員から苦言が呈されているのは、この問題点があるからといえる。

さて、藤沢市の取組である地域経営会議に関しては、「連携と協働」をキーワードに考えているとの回答をいただいたが、本研究では、もうひとつ掲げている「地域主権型・地域完結型」というキーワードと、海老根市長の言葉である「市民が経営すべき

で、市民が主体となる。」¹⁰という2点こそが、この制度の核ではないかと分析している。つまり、藤沢市がすでに「住民自治」の時代へと足を踏み入れているのではないかと見ている。

その根拠は、長後地区を視察した際の地域経営会議委員の方の言葉にある。

「くらし・まちづくり会議の時よりも、地域まちづくり計画案などの策定や予算案の計上など、目に見えて住民意見が施策に反映されるようになった。これにより、非常にやりがいを感じている。苦労は多いものの、まちを良くしていこうという考えは以前よりも強くなっている。」

ここに、全てが集約されているのではないだろうか。

第2章で述べたように、かつては、市民と行政が対立する時代があった。しかし、長後地区で見えた両者の関係は、信頼関係そのものであったと言える。

権限を与えられ、その範囲内でまちづくりを決めていく。その結果としてまちが良くなれば、さらなるやる気生まれる。このスパイラルアップな状態こそが住民自治の原動力である。

確かに「住民に責任を負わせるのか」という意見もあるだろう。しかし、そこで止まってしまえば、今までのように市民の声が施策に反映されにくい状況が続いてしまう。

制度というのは言い換えれば、行政そのものである。行政が変われば、市民も変わる、そして、まちも変わっていく。その流れが見える事例ではないだろうか。

¹⁰ 『タウンニュースホームページ』<http://www.townnews.co.jp/0601/2011/01/01/86108.html>（平成23年1月1日号藤沢版）

第7章 実践的な協働のまちづくりに向けて

本研究では、市民と行政との協働を阻害する要因について検討し、それらを解決するために参考となる事例の検証を行ってきた。

第7章では、それらを踏まえて、本研究のテーマである「住民と行政との実践的な協働のまちづくり」のために必要な組織および人材育成の在り方について論じ、協働のまちづくりの将来展望について一定の結論を示す。

1 協働を定着させるための組織づくり

自治体では、行政手法として協働が盛んに取り入れられてきた。しかしながら、それらの手法が本来期待されるべき成果を上げているかは、議論の余地を残している。

平成17年4月に作成された「地域づくりにおけるNPO・自治体の協働の事業化・制度化・システム化の現状に関する全国自治体アンケート調査報告書」¹でも、協働がうまく機能しない一つの要因として、行政およびNPOの組織の在り方が挙げられている。

そこで、協働のまちづくりが定着し、機能を発揮するための組織について、行政側、NPO側の両面から論ずる。

(1) 行政組織の在り方

協働による取組は、究極的には、市民個人と自治体職員個人との関係で成り立っているため、市民および職員双方の資質によるところが大きい。その意味で、協働推進のカギとなる職員が存在することは重要である。しかしながら、協働のまちづくりを自治体の基本政策の一つに位置付け、推進していくのであれば、特出した個人に依存するのではなく、組織全体として取組がなされ、かつ適切にマネジメントされる必要がある。

協働が必要となるのは、ある課題の解決のために、市民と行政とが協働するこ

¹ 文部科学省オープン・リサーチ・センター整備事業「コミュニティ開発におけるNPO・行政・地域企業・大学の戦略的パートナーシップに関する研究」

とで、より効果的な解決が図れる場合である。課題の多くは、往々にして縦割りの行政組織では、その解決が困難なものである。ある課題に対して、単一の部署では課題解決ができない場合に、組織横断的な対応が求められる。それでも行政だけでは課題解決が困難なときに、企業やNPOの協力が必要となる可能性が考えられる。

市民本位の効率的で質の高い行政活動を行うためには、地域や市民の視点に立った成果重視の事業推進が不可欠であり、従来の「縦割り型行政組織」から脱却し、使命を重視した「成果志向の横断型組織」へと組織体制を変革する必要がある。そのような中で、本研究として注目したいのが、市民にとって身近な施設である支所や公民館などの出先機関の存在である。

協働事業は、課題解決に向けた発想から始まる。市民提案型の協働事業も、行政提案型の協働事業もその点は同じである。常に情報収集のためのアンテナを張り、市民の理解と信頼を得ながら、事業企画を提案していかなければならない。協働時代の行政には、「新たな地域課題を発見し、市民とともに解決する」という姿勢が求められる。

市民に身近な存在である出先機関は、必要に応じて市民とともに実地調査を行うことができ、地域課題を発見しやすい機関である。しかし、その多くは、公民館などの社会教育施設を除き、「市民の利便性の向上」を謳い文句に、諸証明の発行事務や、申請受付事務といった「市民により身近な」定型的行政サービスの提供に特化されてきた。社会教育施設でこのような定型的事務を行っている自治体も散見される。

加えて、自治体の財政難に起因する行政改革の流れや、コンビニエンスストアや自動交付機、電子申請の活用などにより、出先機関は縮小再編の傾向にある。また、出先機関自体は存続させるとしても、正規職員が定型的業務を担う必要はないとして、人員の削減や非正規職員化、委託化などが進展している。

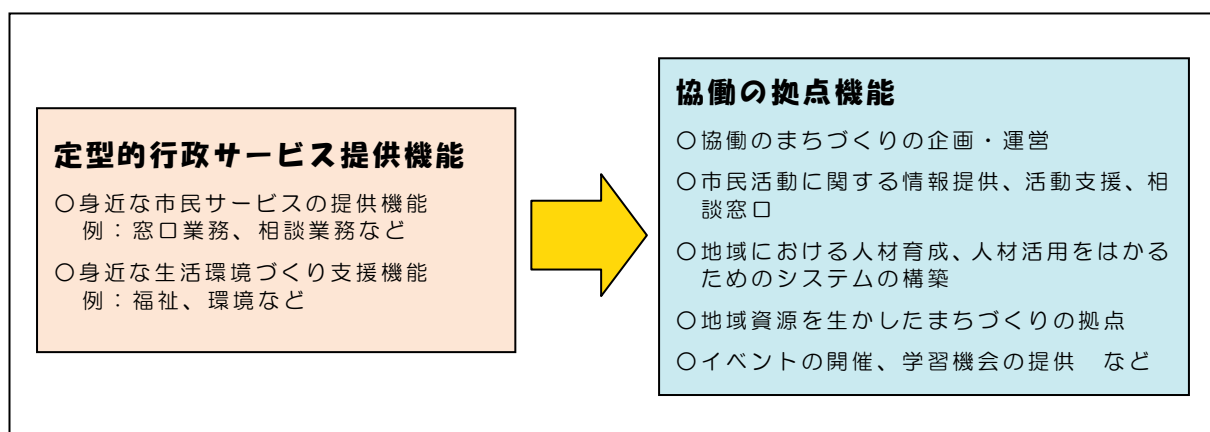
第3章（39ページ）では、行政改革の二つの側面、すなわち、①市民参加によって行政の在り方そのものを改革する側面、②行政の事務事業や予算を削減しようとする側面について触れた。この二つの側面のうち、②の「行政の事務事業や予算を削減しようとする側面」が強い場合、人員削減への高い志向性があり、市民と接する最前線の人員、つまり、行政側の協働の担い手が減少する。この場

合、自律的な地域経営の可能性を探るための出先機関の機能が生かされない。

そこで、出先機関の機能を考える場合には、定型的行政サービスの提供に関しては規模を縮小し、地域における「協働の拠点」としての機能を強化する方策を打ち出すべきである（図表 7-1）。第 6 章で検討した藤沢市では、市民センター・公民館が「地域経営会議」の事務局として、地域課題を解決するため中心的役割を担っている。これからの出先機関には、本庁機関とも連携を図りつつ、市民とともに課題解決を図るための機能が求められる。

協働のまちづくりをさらに進展させるためには、既存の出先機関を活用するなど地域の拠点となる場をハードとソフトの両面から整備する必要がある。

図表 7-1 協働の拠点としての出先機関



(2) NPOの基盤強化

ア 組織経営のための四つの要素

組織経営のためには、一般に「ヒト」「モノ」「カネ」「情報」が重要である。しかし、NPOにあっては、これらの要素が不足しているという議論がある。

これら要素の中で、「モノ」に関しては、物理的には不足して困るという事態は生じていないと考える。

では、「ヒト」と「カネ」はどうだろうか。

まず「ヒト」についてみると、多くのNPOは、人材を継続的に雇用するための経済的基盤に欠けているという指摘がある。NPOは、その活動の多くをボランティアに依存している。一方で、ボランティア活動を継続するために必要

なマネジメントを行う人材も不足している。結果として、人材の固定化および組織の硬直化を招いている。

このことは、「カネ」の問題とも密接に関係している。

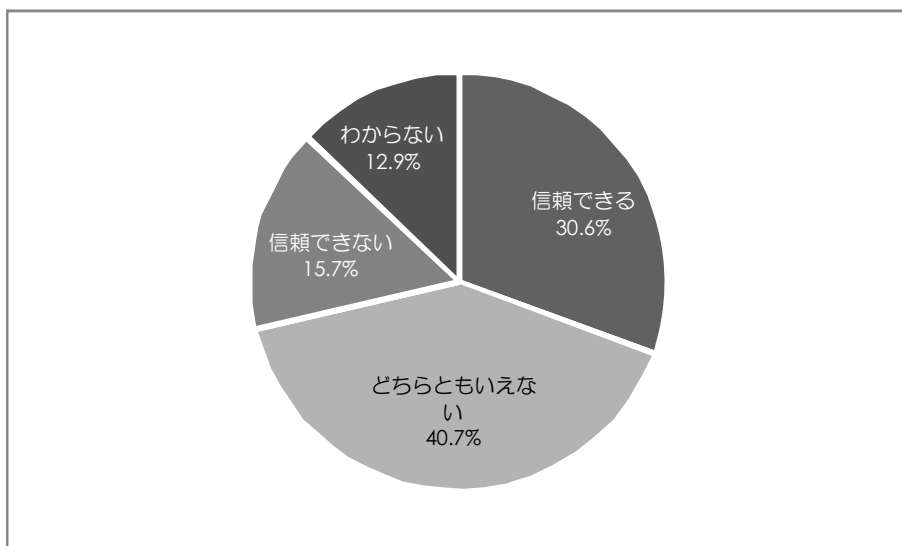
NPOの財政基盤は、公共サービスの一端を担い、地域課題解決のための主体として活動するには脆弱である。財政基盤が弱いと、社会的に責任のある事業を継続的に行うことが困難となる。このことは、社会的責任や説明責任の低下を招く可能性もあり、市民からの信頼と共感を得るためには大きなハードルとなる。

自治体等では、NPO支援のために、さまざまな補助制度、助成制度を用意している。NPOはそうした制度を活用することも可能である。しかし、資金調達を行う人材が不足しているために、十分に活用しきれていないのが現状である。

このように、NPOにおいては、「カネがないからヒトが集まらない。ヒトがないからカネを獲得できない」という、負のスパイラルが形成されている。

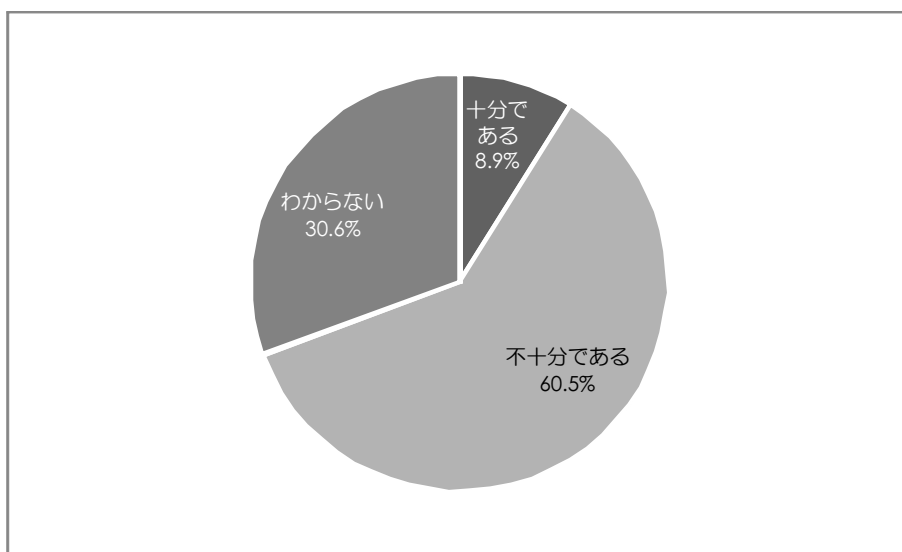
「情報」についてはどうか。内閣府大臣官房政府広報室が、平成17年に実施した「NPO（民間非営利組織）に関する世論調査」によると、NPO法人に信頼できる印象があるかとの問いに対して、「信頼できる」とする者の割合が30.6%、「どちらともいえない」と答えた者の割合が40.7%、「信頼できない」とする者の割合が15.7%となっている（図表7-2）。調査から6年が経過し、改善がみられているかもしれないが、新しい公共の担い手の一つとして期待されているNPO法人が、一般の市民からは支持を受けていないという現状がうかがえる。

図表7-2 NPO法人に信頼できる印象があるか



市民からの支持を得られていない理由の一つとして、情報発信の少なさがあると考えられる。先の調査によると、現在入手できるNPOに関する情報量は十分だと思うかという問いに対して、「十分である」と答えた者は、わずか8.9%に過ぎない。逆に「不十分である」と答えた者は、60.5%にも及んでいる。(図表7-3)

図表7-3 NPOに関する情報量は十分だと思うか



市民の信頼と共感を得られなければ、経営資源である「ヒト」「カネ」の流入は阻害される。先に述べた負のスパイラルを断ち切るためにも、NPOは情報発信に注力する必要がある。

NPOの基盤が脆弱である理由の一つに行政側の問題もある。NPOの基盤強化のための施策の一つとして、協働事業を実施している自治体は多い。しかし、NPOが、狭義の行政改革における行政事務のアウトソーシングの受け皿として認識され、結果として安い委託料での「行政事務の下請け企業」化しているケースも散見される。本来、NPOがステップアップするためのきっかけであるべき協働事業が、その役割を果たしていないのである。

イ NPOの基盤強化

協働を進める前提として、NPOと行政は、ともに自治の主体として対等なパートナーでなければならない。

行政は、NPOと比べて、組織も予算規模も大きい。そのため、行政は、パートナーであるNPOに対して十分な配慮をする必要がある。一方、NPOにもガバナンスを確立することが求められる。NPOが行政の下請けから脱却し、公共の担い手として活動するためには、「NPOだから・・・」という姿勢は許されない。

新しい公共の担い手として、市民からの信頼と共感を得るためには、NPOがマネジメント能力を高められる仕組みを構築しなければならない。

NPOのマネジメント能力を高めるためには、自らに足りない力を補えるような次のプロセスが考えられる。

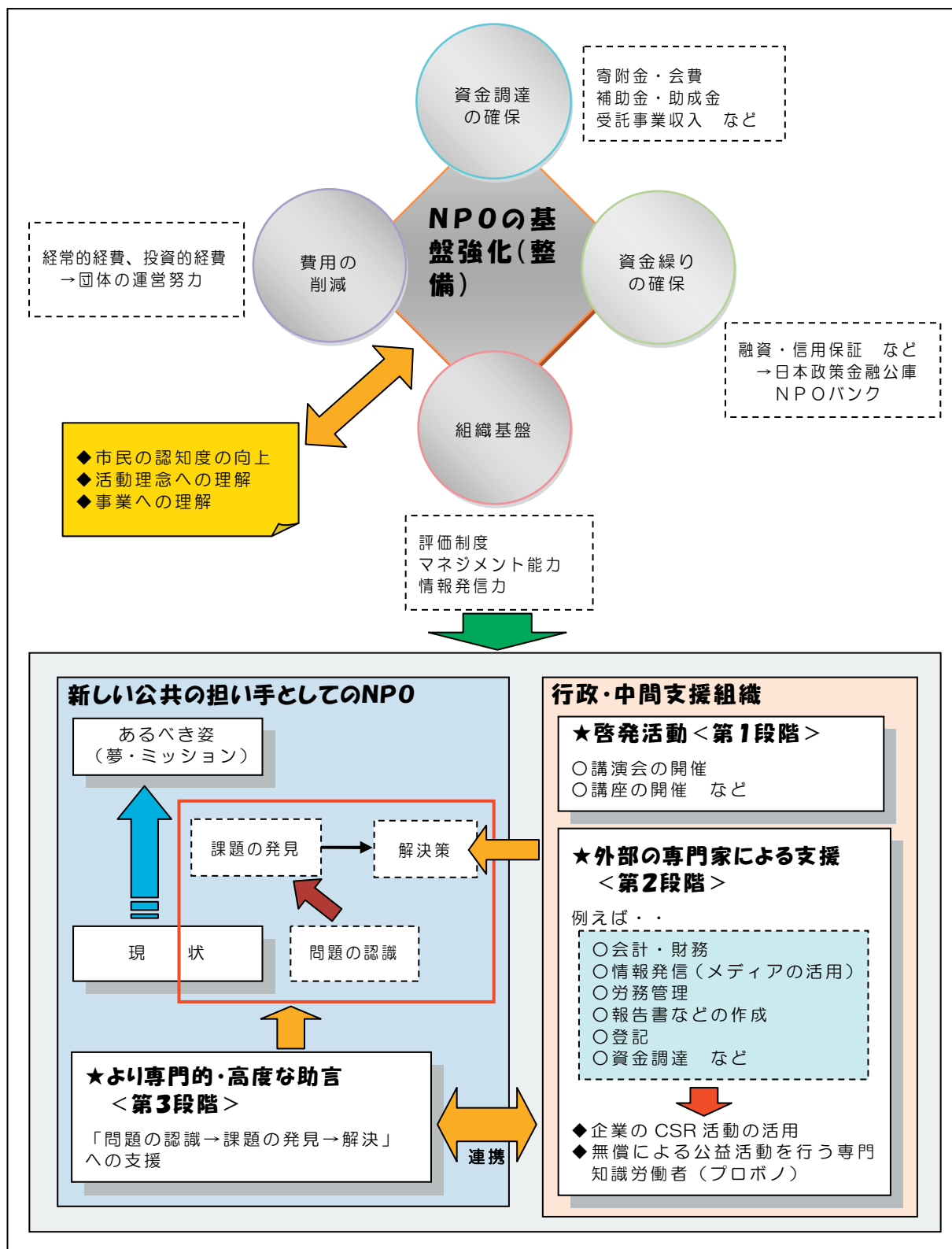
第1段階は、講座・講演などを通じ、理論やノウハウを学び、他のNPOと経験や情報を共有することである。講座のテーマの設定にあたっては、NPOのニーズを十分に把握し、NPOが求める内容とする必要がある。

第2段階は、外部の専門家を入れた中で、問題を明確化し、改革方針を立案することである。組織運営や活動に必要な専門技術（税務、会計、法務、労務、企画立案、情報発信、資金調達など）のサポートを必要に応じて受けることができる仕組みを検討すべきである。この段階では、行政や中間支援組織が積極的にかかわることが必要である。例えば、NPOのニーズに即した解決策を提供できる人材をデータベース化し、NPOからの要請に応じて派遣する「市民活動支援人材バンク」の構築などが考えられる。

第3段階として、外部の専門家の協力を得て明確になった課題について、NPO自らが改善につなげることである。前段階とは異なり、専門家との契約締結などの上で、より専門的・高度な助言を継続的に受けることで、ガバナンスを確立できると考えられる。

こうした仕組みの構築は、①資金的支援に関する課題、②個別の課題に対応できるコンサルティングのスタイルに関する課題があり、一朝一夕にできるものではない。しかし、NPOの基盤を強化するためには必要なのである。（図表7-4）

図表 7-4 NPOの基盤強化

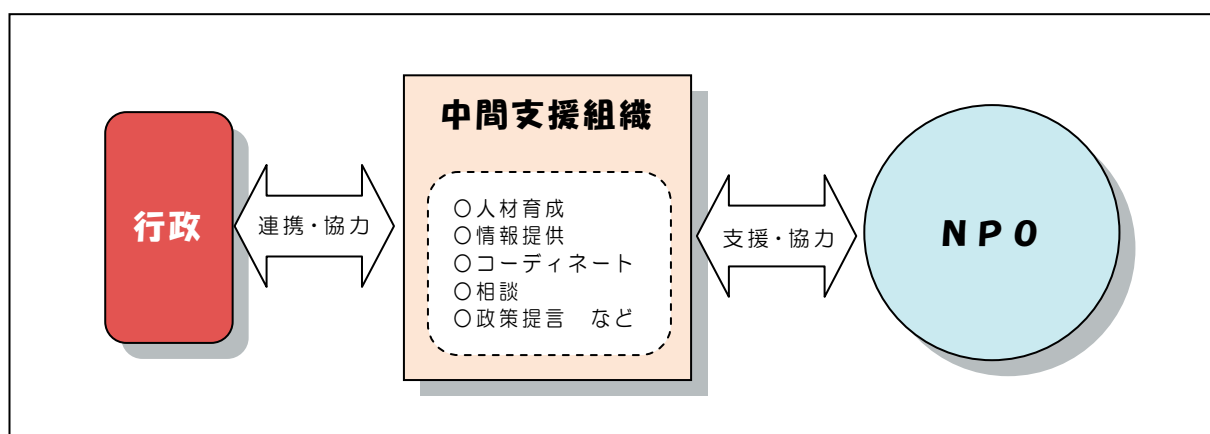


(3) 民が民を支える仕組みづくり

ア 中間支援組織の在り方

各地でNPOを支援する中間支援組織が活動している。協働の屋台骨となる、「パートナーシップ促進」「NPOの基盤整備やネットワーク化」において、重要な役割を担っているのが中間支援組織である（図表7-5）。内閣府が平成13年に実施した「中間支援組織の現状と課題に関する調査」によると、中間支援組織の機能・役割として、①資源（ヒト、モノ、カネ、情報）の仲介、②NPO間のネットワーク促進、③価値創出（政策提言、調査研究）が挙げられている。「地域のNPOの育成」「地域でのネットワークづくり」「NPO活動に関する一般社会への啓発」などを目的に活動している団体が多い。

図表7-5 中間支援組織の役割



中間支援組織の顧客は、NPOに限らない。新たに市民活動を始めたいと思っている個人や、時には行政からも相談がある。

協働のまちづくりをさらに推進するために、中間支援組織には、支援サービスの提供能力に加えて、①地域のNPOの利害に関する代表性、②説明責任、③政策分野での専門性、④ネットワーク化やコーディネートの能力が求められる。

中間支援組織の在り方としては、三鷹市市民協働センターの取組が参考となる。第4章で検証したように、三鷹市市民協働センターは、「つなぐ（協働）」「ささえる（支援）」「つむぎだす（参画）」という三つの機能を有し、トータルなまちづくりの力を発揮している。特に「つむぎだす」をキーワードとして、「市民センター

は、市民が責任ある担い手として、このまちの仕組みをつくる計画づくりに参加する道を開きます。」²と宣言している点は、これからの中間支援組織の在り方を考える上で重要である。実際に、三鷹市市民協働センターでは、「論点データ集懇談会の開催」や「まちづくりディスカッションの支援」などを通じ、地域の課題解決、政策形成に関与する主体として活動を行っている。

第2章でみたように、中間支援組織の脆弱性を指摘する声もある。それは、資金不足や組織をマネジメントできる人材などの少なさに起因していると考えられる。こうした状況を自助努力だけで改善することは、現実的に困難である。

愛知県や日進市が協働ルールブックを策定するに当たって参考としたイギリスでは、NPO支援の公的資金を中間支援組織に重点的に供給する仕組みがあり、強力な中間支援組織が形成されている。「民が民を支える仕組み」の構築のために、行政は、中間支援組織に集中的に公的資金を供給し、中間支援組織の育成に注力すべきである。

近年、市民活動センターなどの公的施設の指定管理者となり、NPO支援を行う中間支援組織も増えている。しかし、団体の維持のために、NPOのネットワーク化やコーディネートといった機能よりも、事業者としての機能を優先する事例も見られる。

中間支援組織は、何よりも地域のNPOとの関係性を強固なものにしなければならない。その上で、他団体の人材育成支援や行政への政策提言など、地域に根ざした形で専門性を高めた組織形態を志向すべきである。事業と運営の両面において、地域のNPOの模範となることも中間支援組織の大きな役割である。

イ NPOへの支援

そこで、本研究では、「民が民を支える仕組み」を構築することを提案する。「民が民を支える仕組み」とは、新しい公共の担い手として意欲のあるNPOに対して、中間支援組織が中心的役割を担って支援を行う仕組みである。

このことは、NPOへの行政の直接支援を否定するものではない。行政、中間支援組織それぞれが強み・弱みを持つ。一般的に、行政は資金助成や大量の情報

² 特定非営利活動法人みたか市民協働ネットワーク『市民の協働推進ハンドブック』（2007年）

整理、場や機材の提供、「公平・平等」に提供する支援にその強みを発揮する。しかし、NPOに対して行政が過度に直接支援を行うと、NPOの行政への依存が強まり、自立性を阻害する恐れがある。

一方、中間支援組織は、個別対応やネットワークを生かして団体への支援ができることが強みである。

両者がそれぞれの強みを生かしつつ、相互に連携して市民活動の基盤強化を図る必要がある。その際の連携の仕方が重要である。

NPOを対象としたマネジメント支援プログラムを分野別に整理すると、人材育成、NPO法人設立、広報、会計・財務、資源・資金の分野で実施されることが多い。しかし、NPOのビジョンやミッションの明確化、戦略計画・組織見直し、事業企画・開発といった支援はほとんど行われていない。

NPOが、市民の信頼と共感を得て、新しい公共の担い手となるためには、次のような課題を解決するための支援を行うことが必要である。

一つ目は、組織マネジメントに関する課題である。具体的には、ミッションの見直し、戦略計画の立案、組織の見直し、資金調達、人材確保などが挙げられる。この分野は、NPOの組織運営の根幹にかかわる分野であることから、特に重点的に取り組むべきである。

二つ目は、NPOへの支援を行う人材に必要とされる資質を明確化することである。NPOを支援する人材には、マネジメントに関する専門知識のほかに、市民活動やその担い手の思い、ニーズなどに共感できる人物であることが求められる。

三つ目は、支援の手法に関する課題である。これまで、自治体で行われてきた支援は、講義・講演形式の研修が多かった。しかし、広く浅く知識を付与するだけの支援では、真に自立したNPOは育たない。これからは、NPOのニーズに対応したより実践的な支援を実施することが求められる。

2 協働のための人材育成

これまで、行政と中間支援組織、NPOの組織の在り方について、本研究の考え方を述べてきた。次いで、そうした組織を支える人材の育成についての考え方

を述べることにする。

(1) 協働の相手方としての自治体職員

ア 協働のために求められる能力

協働のまちづくりを進めるために、職員は、市民にとって「協働するに値する職員」とならなければならない。

協働するに値する職員とは、市民と行政を対立軸で考えるのではなく、行政側に軸足を置きつつも、必要に応じて市民の視点に踏み込める職員である。すなわち、①市民の視点に敏感で、②実態から問題を発見し、③必要な解決策を市民とともに模索できる誠実性を持った職員である。ただし、市民要求に流されてしまっただけではいけない。常に「目的」「ゴール」を意識し続けることが求められる。そういう意味では、行政組織の限界と可能性を知った上で、行政と市民との論理の違いを橋渡しできるような戦術性も必要である。

協働は、地域内の多様な主体を対象としている。地域に存在する多くのステークホルダー³の能力や知識を地域課題の解決のために結集し、生かしていかなければならない。従来の自治体職員は、公共領域の拡大を背景として、サービスの提供者として市民の効用を高められる能力が重視されてきた。しかし、協働するためには、市民を公共の担い手としてとらえ、役割や責任を明確にした上で、一緒に課題を解決するための「プロセス」が最も重要である。そのため、協働時代の自治体職員には、考え方に相違があることを前提として、互いの意見を傾聴し、話し合い、合意点を見いだすための調整能力も欠くことができない。

これからの自治体職員には、地域の「プレイヤー」であると同時に、常にまちの将来展望を意識し、公共活動全体の調和を図る「プランナー」としての役割が求められる。

イ 協働できる人材の育成

本研究で協働を阻害する要因について検討をした際に、「協働は余計なもの」「で

³ Stakeholder：企業・行政・NPOなどの利害と行動に直接・間接的な利害関係を有する者のこと。

できればしたくないもの」と考える職員が多いのではないかという点が議論になった。実際、協働に過剰な拒否反応を示す職員も少なくない。こうした職員は、①住民と接した経験が乏しい職員と、②協働そのものに否定的な職員とに大別できる。

自治体経営の基本理念の一つとして「市民との協働」を掲げている自治体では、本来、市民との協働を避けて通ることはできないはずである。しかし、ある程度の規模の自治体では、内部事務を中心とした部局のみしか経験しない職員も散見される。こうした職員は、市民との接し方のノウハウが蓄積されず、協働に不安を感じるようになる。こうした、市民と接した経験が乏しい職員をつくらないために、自治体には人事上の工夫が求められる。

例えば、採用からあまり年数を経ないうちに、出先機関など「市民の顔が見える職場」に配属することで、市民と接する機会を増やし、市民とともに課題を解決するという意識を醸成することも必要であろう。また、NPOに一定期間派遣するなどし、市民活動を体験させることも有効である。

一方、協働そのものに否定的な職員を協働に向かわせることは難しい。国レベルでワークライフバランスが課題となる中、趣味やプライベートを重視する職員も多い。協働を推進するためにはプロセスが重要であり、非常に労力を要するの事実である。協働事業を行えば、休日勤務や時間外勤務が増えることは容易に想像がつく。そのため、「面倒な協働」はしたくないのである。

こうしたタイプの職員には、協働による成功体験が重要となる。その前段として、余暇を活用して当事者として市民活動に参加してみることが重要ではないか。職員も職場を離れば一市民である。何らかの形で、ボランティアな活動に対する意識を高める仕組みを検討すべきである。

本研究では事例として取り上げなかったが、群馬県桐生市では、「桐生市職員ボランティア活動推進要綱」に基づき、課単位でのボランティア活動を推奨している。その目的は、職員がボランティア活動の重要性を認識し、自らの意志に基づきボランティア活動を行い、市民や企業とともに元気なまちづくりの推進を図ることである。活動は、休日ではなく、始業前または終業後に行っている。また、ボランティア活動であるため、①活動は課のリーダー（課長とは限らない）にゆだね、②出欠は取らないようである。平成22年度には、64課、延べ1,15

6人の職員が、ボランティア活動を行っている。(図表7-6)

図表7-6 職員ボランティアの実績⁴

年度	回数	延べ人員	実施部数	実施課数
平成13年度	178	1,800	13	72
平成14年度	139	1,534	13	68
平成15年度	131	1,245	16	50
平成16年度	144	1,477	13	61
平成17年度	145	2,026	15	65
平成18年度	135	1,355	14	64
平成19年度	130	1,326	15	67
平成20年度	127	1,117	14	63
平成21年度	111	1,018	18	58
平成22年度	120	1,156	18	64

協働のまちづくりをさらに推進するためには、「住民と接した経験が乏しい職員」や「協働そのものに否定的な職員」を減らし、これまでの「市民参加（市民が行政に参加）」の仕組みに加えて、「行政参加（行政が市民活動に参加）」の仕組みを構築することが必要である。

ウ 職員研修

多くの自治体で、協働に関する職員研修が行われている。しかし、例えばファシリテーションスキルの習得や協働マインドの醸成といった点に着目して研修が展開されることがほとんどであり、協働の実践に結びついていないのが現実である。協働型職員は座学ではなかなか養成されない。協働には実践が必要だからである。自動車の運転免許を取得するのに、学科と実技があるのと同様である。

協働を成功させるための条件として、自治体職員が政策形成過程や政策の評価

⁴ 第10回都市政策研究交流会「都市自治体職員の地域活動等への参加のあり方について」資料より

という行政過程の中でNPOの活動に触れ、視野を広めるという体験を積んで行動様式を転換することが挙げられている。⁵

市民と共に協働のまちづくりを推進する職員を育成するためには、実際にまちに出て市民により近い感覚で地域を感じることに、あるいは市民との関係づくりのきっかけとして、市民活動と接点を持ち、自治体への期待や要望を聞くことが重要である。例えば、職員がグループとなりまち歩きをし、そこで活動している人たちと交流を持ちながらまちづくりにおける課題を発見し、解決策を導き出すような実践的な研修を取り入れるべきである。

また、自治体によってはすでに実施されているところもあるが、職員研修をNPOに任せるのも有効ではないか。NPOと行政とでは、その行動様式が異なるため、時には批判的な意見も出るかもしれない。しかし、協働できる職員は、実際に市民と接することで育成されるのであり、市民活動との関係を築き上げるためにも、NPOによる職員研修は有効ではないか。

自治体職員には、先進的な成功事例があるとそれをコピーしようとする傾向が少なからず見られる。しかし協働の形態は、自治体の風土やそこに暮らす人々の考え方によって千差万別であり、ある地域での成功事例が、他の地域で成功するとは限らない。これからの自治体職員には、さまざまな成功事例を参考にしつつも、それを鵜呑みにすることなく、自らの自治体に適合した協働のまちづくりの在り方を探ることが求められる。

(2) まちづくりの主役としての市民

高度成長期以降、右肩上がりの時代には、市民からの要請に応じて、行政はその守備範囲を広げてきた。一部自治体に設置されている「すぐやる課」などは、その象徴といえる。

市民には、「行政に任せておけば何とかなる」「面倒なことは行政がやってくれる」といった行政依存の考え方が根強くある。従来、市民の行政へのかかわり方の多くは、「要望」であった。それは、行政に対する、「顧客」としての「サービスの提供」の要求、あるいは「納税者」としての「権利」の主張が中心である。

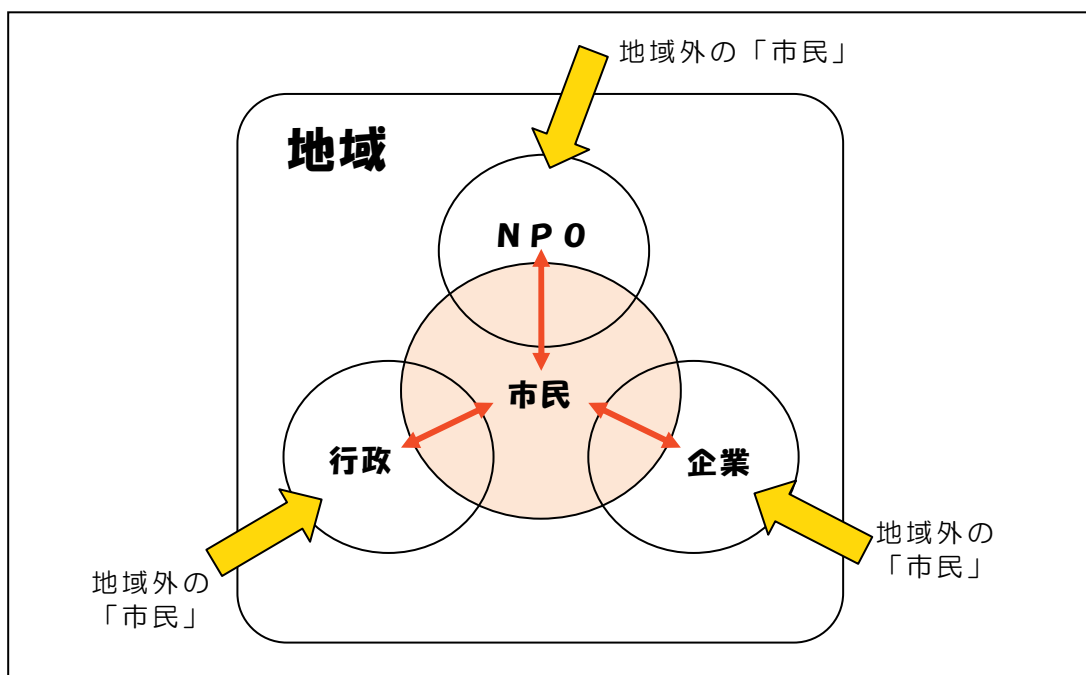
協働のまちづくりを進めるために、市民には、①公共の担い手の一員としての

⁵ 塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子編著『NPOと新しい社会デザイン』（同文館出版、2004年）

自覚と責任を持ち、まちづくりに参加する、②まちを良くしたいという情熱を持つ、③まちづくりのために自律的に学習する、④自ら汗をかき、行動するといった姿勢が求められる。行政に依存する意識を改革し、自らが積極的に行政へ参加する意識、すなわち自治意識を育み、地域づくりの担い手として自立しなければならない。そして、行政へ要求をする「市民運動」から、地方自治の主役として自律的に課題を解決する「市民活動」へと行動様式を転換する必要がある。加えて、市民の自立を促すために、行政には、時には「できないことはできない」と伝える勇気も求められる。

まちづくりの主役は市民である。市民は地域に存在するあらゆるステークホルダーと関係を持っている（図表7-7）。その中で、協働のまちづくりを目指す社会像は、市民がまちづくりの「当事者」としての意識を高め、地域における「居場所」と「役割」を見つけて、それにより、人々の「絆」を紡ぎ出す社会である。

図表7-7 地域の主役としての市民



行政は、自治の担い手としての市民を育てる必要がある。しかし、すべての人が一気に意識を変化させることは難しい。そのため、行政は、「リーダー型人才」の育成を意識することが多い。このことは、「市民は地域課題の解決に関心がある」という前提に立てば、一定の妥当性のある考え方である。しかし、市民が「課題

解決に関心がない場合」や「現状に満足している場合」には、仮にリーダーが存在していたとしても、市民活動は発生しない。これからは、「多くの人が地域の課題に関心を持てる環境を創出すること」が行政に求められる。

NPOは、特定のミッションやビジョンを持って活動しており、常に問題意識を持っている。そうした意味で、これまで行政が担ってきたリーダーの育成は、市民活動を通じてなされている。

市民が地域課題を発見するきっかけとして、行政からの情報提供も大切である。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」の施行により、行政の保有する情報の公開は進んでいる。しかし、これは公開請求のあったものに対する公開であり、消極的な情報提供である。市民が地域課題を発見し、行政との協働を進めるためには、積極的な情報提供が欠かせない。行政の情報を公開している自治体もある。しかし、そのほとんどは、事務事業を羅列しているだけで、職員でも見るのが苦痛になるようなものである。その点、三鷹市で作成している「三鷹を考える基礎用語事典」や「三鷹を考える論点データ集」は、非常に分かりやすく整理されており、各自治体で参考にすべき取組である。

情報の公開に当たっては、市民活動の支援拠点において、協働事例のデータベースを構築し、誰もがいつでも気軽に活用できるようにすることも有効である。また、行政がNPOと協働して行いたい事業ニーズとNPOが実施可能な事業ニーズをマッチングするような仕組みも検討すべきである。

NPOと行政とが協働し、相乗効果を生むことができれば、まちづくりの主役としての市民が育っていくのである。中間支援組織やNPOとも意見交換をしながら、自ら行動することでメリットが得られ、自治を担うことが苦にならなくなる仕組みを構築しなければならない。

もちろん、組織を考える上でも、人材育成を考える上でも、行政とNPOとがそれぞれミッションを持ち、お互いに共有していることは大前提である。また、どのようなまちを創造するのか、まちづくりのビジョンを共有することも欠かせない。

第5章で述べたように、「協働」を目的とするのではなく、目指すべきまちの将来像に近づくための「手段」としてとらえ、必要に応じて協働を進めるための具体的なルールを、市民と行政が一緒に創りあげることも必要である。

3 協働のまちづくりの将来展望

本研究の結びとして、本研究が考えるまちづくりの将来像について述べてみたい。

(1) 地縁組織とNPO

地縁組織は、地域の相互扶助機能と維持管理機能を果たしてきた。包括的・総合的な地域課題や政策テーマに対応した組織である。また、地縁組織の代表者は、行政からの協力要請を受け、市民と行政とをつなぐパイプとしての役割も担ってきた。ところが、1960年代以降、都市化の進展や生活様式・価値観の多様化などにより、地縁組織の機能は変化してきた。加えて、行政がその領域を拡大してきたために、地縁組織の相互扶助機能は低下し、人々の地域への帰属意識も低下してきた。しかし、財政状況のひっ迫を背景とした行政サービスの選択と集中が進む中、地域にとって必要だが行政だけでは提供しきれないサービスの提供主体として、地縁組織の役割が注目を集めている。

さらに、平成23年3月11日に発生した東日本大震災以降、「自助」や「共助」といった精神が見直されており、より身近な存在としての地縁組織の役割も見直されている。

一方、NPOは、特定のテーマに基づいて人々が結び付いた組織であり、自然発生的に形成された地縁組織とはその性格を異にする。そのためNPOと地縁組織とは、相互の関心が薄く、交流することが少なかった。

しかし、NPOの活動テーマそのものが地域課題であることも多く、こうした場合には、NPOと地縁組織は、お互いに協力をした方がより効果的に課題を解決できる。現在、まちづくりをミッションに掲げる多くのNPOは、地縁組織との連携を模索している段階である。今後は、地域に存在する資源を再発見し、ともに地域の活性化に取り組んでいくことが求められる。

(2) 協働から自治へ

市民活動の高まりとともに、地域には多くの自治の担い手が登場してきた。行

政は、その中でNPOに着目し、協働施策を推進してきた。

協働とは、「手段」であり「目的」ではない。協働により何を目指すのかがはっきりしないと協働は機能しない。

本研究では、さまざまな協働の形態を調査してきた。そして、協働とは「まちづくりの主体者を行政から地域へ返還するための中間段階」ではないかという結論に達した。

行政がそのサービスを拡大させてきた結果、行政の役割は拡大し、市民の役割は縮小してきた。しかし、本格的な高齢社会の到来を迎え、税収の増加も望めないこれからの時代、拡大した行政機能を維持することは困難である。そこで、市民の地域社会貢献活動の活発化を背景に、協働事業の成功体験をきっかけとして、本来あるべき地域経営の形を取り戻そうとするのが協働事業の目指すべきところでないかということである。

自治体の目的には、「基本目的」「組織目的」「事業目的」がある。「基本目的」は、「地方自治の本旨の発展」であり、「組織目的」は、「組織が獲得すべき目指す価値」、すなわち公共の福祉を提供するために必要な経営資源のことである。そして「事業目的」は、「事業を通じて提供すべき目指す価値」である。⁶

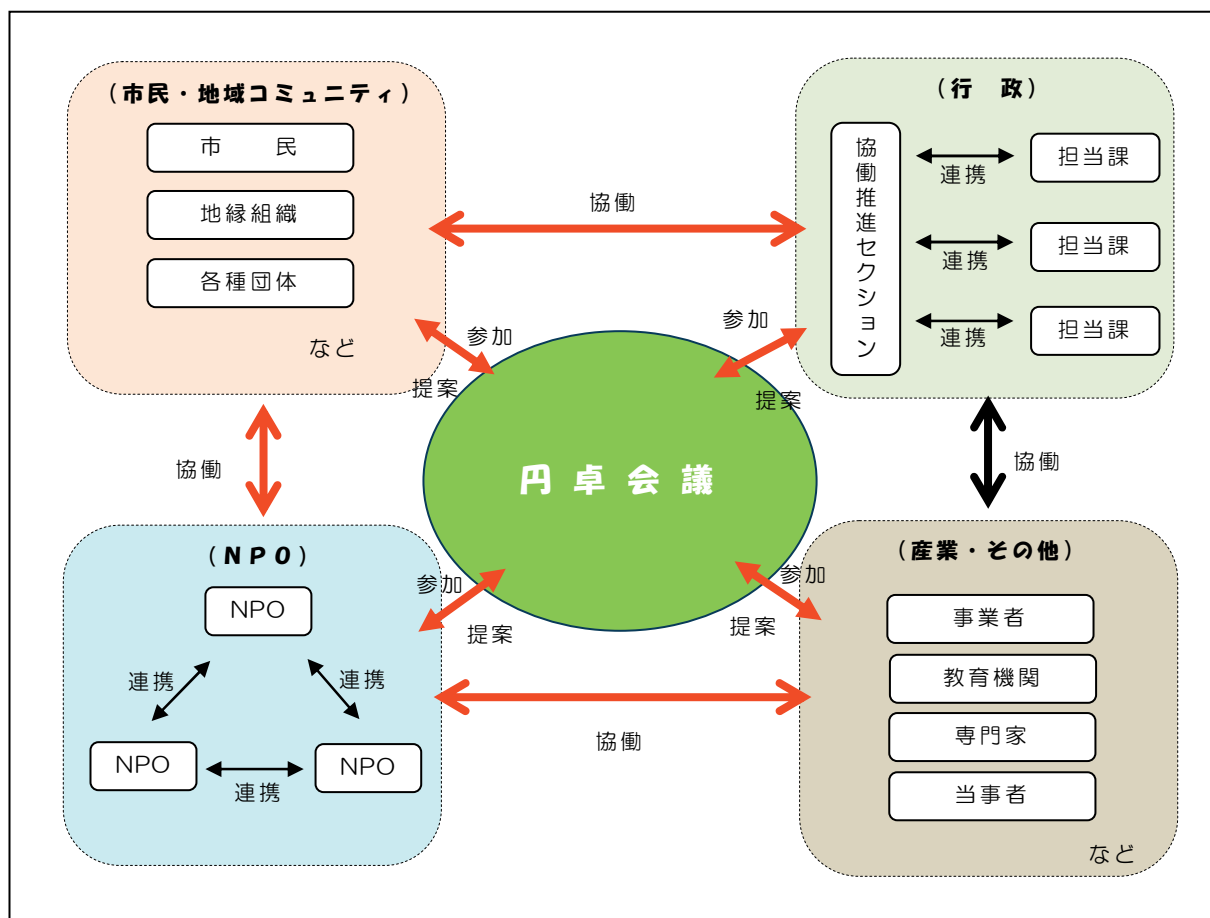
このうち「組織目的」は、市民から「このまちにいつまでも住み続けたい」「このまちに住んでいてよかった」と思われることとも言えるのではないか。自らが住むまちを誇れる市民が増えることで、持続可能なまちが創造される。そのためには、旧来の考え方にとらわれず、行政と市民とが役割を考え、目標を共有する必要がある。

例えば、NPOと地縁組織、事業者などが一堂に会する円卓会議を設置するなど、地方自治の本旨の一つである「住民自治」を発展させるために、市民が責任と自覚をもち、市民がこうありたいと感じる地域を創るための協議の場の設定とマネジメントが、これからの自治体には求められる。そうすることで、市民が主役の地域経営が実現され、活力にあふれた持続可能なまちが形成されるのである。

(図表7-8)

⁶ 本多鉄男『自治体は自治体らしく 即！職場で実践できる自治体マネジメント』(ぎょうせい、2010年)

図表 7-8 円卓会議のイメージ



出典：茅ヶ崎市新しい公共研究会「NPOと行政による合同調査研究報告書」より一部改編

(3) まとめ

協働の本質とは、「目標（目指すべき状況）を共有し、それぞれが自分のできることをしっかりやること」である。つまり、目標さえ共有されていれば、一人ひとりの動き方は違っていても構わない。むしろ、それぞれの能力や機会などに応じて活動することが求められる。目標達成に向けての道筋は無数にあり、それぞれにメリット・デメリットがある。一つの目標に向かってさまざまなアプローチを試みるからこそが重要なのである。

目標を共有し、自らのできることを認識できれば、自然と役割分担が生まれてくる。もちろん、役割分担を前面に押し出し、責任の転嫁、あるいは責任のなすり合いをしてはいけない。相互の信頼関係に基づくスマートな関係の構築が求められる。

これまでも多くの自治体で、協働のまちづくりを目指し、さまざまな取組が行

われてきた。しかし、行政は、協働を「予算の削減」を図るための狭義の行政改革の一手段としてとらえることも多い。こうした考えは本来の協働のあるべき姿ではないことはこれまで述べてきたとおりである。

市民が地域における自らの役割を再発見し、自律的に行動するという意識を持つこと、それが協働の目的の一つである。協働は継続することで大きな成果を発揮する。市民は、協働を通じ、自らが地域課題の解決に貢献することで、達成感を味わい、また喜びを感じることができる。こうした成功体験が蓄積されることで、市民が自らを地域の中で価値ある存在、責任を持った存在であると自覚することが、市民自治への第一歩である。

協働から自治への流れを実現させるためには、市民も行政も、これまで以上に努力しなければならない。

市民には、これまでの要求を中心とした行政依存の体質から脱却し、提案型の自立した市民となることが求められる。

一方、行政には、これまでのように市民に行政に参加してもらう「市民参加」だけではなく、市民と同じ目線で市民活動に参加する「行政参加」の意識・姿勢が求められる。

市民が住み続けたいと思えるまち・後世に誇れるまちは、行政だけでつくるものではなく、市民とともに作りあげるものである。それは決して特別なことではない。本来あるべき自治の自然な姿を取り戻すだけである。

市民からの負託を受けて公務を行っている私たち自治体職員は、市民が総意に基づいて運営するまちの実現を市民とともに目指さなければならない。

そして、「協働」の先にある、真の意味での市民自治が実現したまちをつくり出すためには、一人ひとりが自らのまちを思い、責任を持って行動していく中で、互いに絆を紡ぎあえる新たな地域社会を構築しなければならない。

市町村研修センター501研究室にて



前列左から正田研究員、齊藤アドバイザー、杉田研究員、藤林研究員
後列左から諏訪部事務局員、榎本研究員、小林研究員、姥貝研究員

平成23年度 特定行政課題調査研究員名簿

	氏 名	所 属
研 究 員	藤 林 園 恵 (サブリーダー)	川崎市教育委員会 企画課
	榎 本 浩 二 (リーダー)	茅ヶ崎市 市民自治推進課
	正 田 美知子	座間市 市民協働課
	杉 田 倫 子	南足柄市 市民活動課
	小 林 久 幸	南足柄市 企画課
	姥 貝 亮 佑	財団法人神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター（川崎市）
アドバイザー	齊 藤 進	産業能率大学情報マネジメント学部 教授
事務局	諏訪部 紀 保	財団法人神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター（愛川町）

平成23年度特定行政課題調査研究報告書

住民と行政との実践的な協働のまちづくり

…「絆」を紡ぎ出すまちを目指して…

発行日 平成24年1月

編集・発行 財団法人神奈川県市町村振興協会

市町村研修センター

〒247-0007 横浜市栄区小菅ヶ谷 1-2-1-4

TEL 045-896-2288

FAX 045-896-2930

E-mail fureup3@ks-sinko.or.jp

印刷 株式会社 シーケン

