

地方自治体における協働政策の課題

新川 達郎

概要

日本の地方自治体においては、何らかの「協働」にかかわる施策や制度を採り入れることが当然のようになってきている。それぞれに多少の定義の違いはあるが、参加や協働を推進するための条例制定や事業の予算化、またその基本方針や行政計画を策定するところが多くみられる。本稿では「協働」を政策的な課題としている地方自治体の事例を取り上げ、原則として規範的に言われてきているところと、実践的な観点から見た実態とを検討することにした。そのために、協働政策の社会的背景に触れつつ、一般的に協働についてどのような方策がとられているのかを明らかにする。そして、規模の異なる都市自治体現場における協働の課題がどのように捉えられているのかを、協働に関する指針や計画の策定を通じて検討する。そこでは2種類の協働政策があり、「住民や住民団体等と行政との協働」と、「住民、住民団体等、また事業者等の多様な主体間の協働」である。協働政策の方向という観点から見れば、前者の住民等と行政との協働についてはこれを積極的に拡大すること、後者の多様な主体間の協働についてはその環境や条件の整備を行い促進することとされている。今後の協働政策の課題として共通に明らかになったのは、行政の自己認識と相手方理解、そして住民、住民団体、事業者等の側の同様の認識と理解が必ずしも進んでいないこと、そうした意欲があるとしてもそれを具体化する制度と社会経済環境が不十分であること、そして多少は整いつつある環境条件を活かしきれて

いない現場において協働の構築を支援するコーディネーターの役割（中間支援）が重要となることなどが指摘できた。

1. 協働を志向する地方自治体

「協働」という用語はいまや地方自治体の各種の基本方針や計画において、またその施策や事業において全国的に用いられている。もちろんその意味内容はそれぞれに定義されまた独自に工夫されているが、おおよそのところそこには共通するところが多いように思われる。実際、都道府県や大都市においては、何らかの「協働」にかかわる施策や制度を採りいれていないところはない。むしろ積極的に政策化し、制度化を進めているところも見られる（新川、2013）。

例えば、都市のレベルでみると協働にかかわる自治基本条例等を制度化している団体は、全国で800余りの都市自治体のうち、2016年度には既に3割を超えているし、さらに多くが検討中または策定中だという報告もある。そこには、自治基本条例、まちづくり条例、市民参加条例、協働推進条例、市民活動支援条例などが含まれているが、いずれにしてもそうした条例を持つところの多くでは当該条例に基づいて協働を推進することとしているし、またそうした条例がなくとも、参加や協働を推進するための基本方針や行政計画を策定するところが多くみられる。また自治基本条例、市民参加条例そして市民活動支援条例の制定状況を調査したところ市町村全体でも3割が制定済みで2割が検討中という

¹ 大阪大学大学院法学研究科大久保規子教授によるグリーンアクセスポジェクトでは、全国の地方自治体を対象に「市民参加・協働条例に関するアンケート」および「環境条例に関するアンケート」を2011年度に行い、およそ半数の自治体から回答を得ている。2012年度にはその結果を公表しており、本稿はその資料に基づいている。http://www.osaka-u.ac.jp/ja/news/ResearchRelease/2012/05/20120524_1(2015年12月20日参照)

報告もある¹⁾。

本稿では「協働」を政策的な課題としている地方自治体の事例を取り上げ、協働と行政の関係について原則として規範的に言われてきているところと、実践的な観点から見た実態とを検討することにしたい。そのために、以下では、協働政策の社会的背景に触れつつ、一般的に協働についてどのような方策がとられているのかを明らかにする。そして、地方自治体、とりわけ都市自治体現場において近年特に注目されている協働の課題について検討することで、今後の協働政策の展望を得ることにしたい。

2. 協働の社会的背景

今、地域社会は、大きな変化の時期に直面しようとしている。社会保障人口問題研究所の2017年の推計によれば2065年には日本の総人口約8800万人が想定される中で、とりわけ人口減少が進行する地域では少子高齢化のみならず社会経済の基盤条件も大きく変化しており、従来以上にそれらの変化は地方自治体の運営に重大な影響を及ぼすものと考えられる。低成長経済や人口減少は、国と地方を通じてその財政制約を厳しくしているし、少子高齢化は、新たな福祉サービス需要を生みその必要性をさらに増加させようとしている（今川、2014）。

政治や行政制度の変化という点で見ると、地方分権改革が一定進んだ結果、地方自治体が担うべき分野が大きくなる一方で、縮小社会に向けて地方自治体それ自体のダウンサイジングを考えなければならない。そうした状況にもかかわらず、高齢化の進行を通じて高齢者福祉や介護保険、医療保険、生活保護などの負担は大きくなっている。加えて高度経済成長期に建設した公共施設が老朽化してきており、同じく老朽化しつつある道路橋梁などのインフラストラクチャーの維持管理や更新の負担も重くなることが予想される（白石・石田、2014）。

平成の大合併を通じて財政危機の回避が目論まれ一定程度の成果を上げてきた。とはいえ、今後も経済成長が一定続くとしてもプライマリーバランスの確保がせいぜいであることから、今後はさらなる危機的な状況が予想される。その中で、地方自治体行政が取り組むべき課題は

ますます難度の高いものとなっている。明らかに従来型の行政では、地域社会の持続可能性の実現がおぼつかない状況が現れているともいえる。

地域社会を取り巻く環境の変化や従来型の行政運営に対して、住民の意識にも変化が見られる。基本的には従来型の行政に対する厳しい見方であり、コスト意識あるいは成果志向が明らかになっている。しかもその成果主義やコスト意識からは、公共サービスに求めるものが均一・公平なサービスを要求するのではなく、多様で個別的な対応を求めるようになってきている（サントリー文化財団、2015）。住民の多様化した価値体系に対応した行政の展開が望まれる所以でもあるが、これらは従来の行政の活動の標準からすれば対応ができないものを求められているともいえる。

多様化した住民ニーズに対応し、劇的に変わりつつある社会経済的な環境条件をどのようにして乗り越えるのかが行政課題となっている。住民生活が、物質的な側面だけではなく精神的にもより快適で実質的に豊かなものになっていくためには、これまでの行政の進め方、公共的なサービスのあり方を根底から見直す必要がある。従来の行政サービス概念を組み替えて考えていく必要があるし、活動の中心が行政とされてきたものであっても、これからは、活動の役割を果たす多様な主体がありうることを考えざるを得ない。そのために、住民と行政との協働によって推進するという考え方も登場してくるのである（今川他、2005）。

もちろん伝統的には基礎自治体の行政の現場側からすれば、従来から地域住民中心にその協力をえながら事業を進めてきていた。そうした地方自治体からみれば、協働といってもまたその相手方としての住民組織にしても今までやってきたこととあまり変わらないということになるかもしれない（森、2014）。

しかしその一方では、協働の趣旨目的や方法、そして相手側の性質が変化していることを踏まえなければ協働政策は多くの障害に直面することになる。協働の相手方という点では従来の地域住民団体に加えて、ボランティア団体やNPOと呼ばれる市民活動団体が相手方として大きくクローズアップされてきた。阪神淡路大震災以後、東日本大震災の経験に触れるまでも

なく、ボランティア活動への関心が高まったこと、また特定非営利活動促進法（1998年）の制定以来、法人格取得は別にしてこの分野の活動に注目が集まったこと、そして何よりも、地域社会の様々なニーズに応える担い手として、これらボランティア団体やNPO、そしてそれに関わる住民への注目が大きくなってきた（新川、2013）。

なぜこうした住民の活動がとりわけ市町村レベルの基礎的な地方自治体においてことさらに注目されるのか（今川他、2005）。一つには従来の行政のスタイルを転換する必要に迫られていたからである。というのも、もっぱら公益を実現するのは行政の役割であって、住民はその公共サービスの受益者であるという基本的な役割関係を固定した発想では、多様化し高度に専門化した住民ニーズや地域問題に対応できなくなってきているからである。もちろん住民参加手法などによって、これまでも補完をしようとしてきたが、行政主導で進める手法には、明らかに限界が見えてきた。

二つには、行政の利用可能な資源が明らかに限界に達してきているからである。量的には、さらに拡大することは可能かもしれないが、サービスの質や政策の水準を上げることが困難になっている。加えて、財政危機下にあって行財政改革を大きな課題としている地方自治体にとって、現状以上の資源投入はきわめて困難になっている。最も効率的な資源配分を実現し、住民生活に効果的に貢献できるような活動を、再構築しなければならないが、それには、行政資源だけでは、質量ともに不足しているといえそうである。

三つには、これが最大の理由なのであるが、地域社会の力を最大限に生かしていく必要が生じてきているからである。つまり、地方自治体行政のみならず、その住民の持つ資源を有効利用していくことで、これからの住民生活を、支えなおしていかなければならないからである。地域社会が住民にとって最も依拠すべき生活基盤となっていることは、制度的に見れば地方分権改革などに見られるし、また少子高齢化の進んだ成熟社会や安定成長経済社会が人口減少により縮退していく状況の下では地域社会にしかセーフティネット（安全網）はないかもしれないのである。

3. 協働政策の展開

住民と行政との連携協力、あるいは協働と呼ばれる活動は、どのように展開できているのだろうか。基礎的な地方自治体における協働推進にかかわる実践事例を検討してみると、いくつかの特徴がみられる。第1には、前述のように多くの団体でこれまで協働に関する政策を展開してきていることである。第2には、協働政策に関する何らかの計画的な推進方策を持って進めていることである。協働の指針や計画が策定されている事例が多くみられるのである。第3には、そうした指針や計画を持っているところでは、協働政策の成果に関する自己評価を第3者機関とともに行っていることである。そして第4には、そうした評価を踏まえて、新たな計画や方針が策定されていること、つまりは評価が反映され継続的に計画化がされていることが多い点である。

もちろん、都道府県や市町村の場合には多くの団体で総合的で基本的な行政計画が策定されていることが一般的であり、そこにおいては協働の方針が通常基本的な方向として示されることが当然とされている。そうした計画の主要な項目の中には、協働政策が入ってくることもしばしばみられるところである。その一方では、自治基本条例やまちづくり基本条例あるいは参画と協働の条例などを制定して、それに基づき独自の行政計画を策定して協働政策を実施している例も前述のとおり見られる。

こうした協働政策の現状と課題を論じようとすると個別の地域事情に左右されるところが大きい。基礎的な地方自治体にも規模や地域特性の違いが大きいところがあるため、都市の規模と権限及び機能にかかわる制度に応じて、また地域社会の経済や社会構造、伝統や文化との関連でも検討すべき要素は多い。したがって典型的な地方自治体を選択しその協働政策を一般的に論じていくことには無理があるが、他方では、共通する属性を持つ基礎的な地方自治体において共通する環境条件や協働政策の要素に着目してその限りにおいて論じていくことは可能と考えられる。こうした観点から、以下では、具体的に協働政策の計画化を進めてきている基礎的な地方自治体の中で一般市、中核市、そして政令指定都市の事例として、滋賀県栗東市、兵庫

県姫路市、そして大阪府大阪市をとりあげ、それらの協働にかかわる近年の行政計画を紹介し、その特徴を踏まえて地方自治体の協働政策を論じてみることにしたい。

3.1 栗東市市民参画と協働によるまちづくり推進条例行動計画

栗東市では2009年に「栗東市市民参画と協働によるまちづくり推進条例」(以下、「条例」)を制定し、市民参画と協働によるまちづくりを推進してきた。そして2014年度には、さらに条例の具現化を目指し、市民参画と協働によるまちづくりの推進に向け「栗東市市民参画と協働によるまちづくり推進条例行動計画」(以下、「計画」)を策定した²。計画期間は2015年度から2019年度である。以下、本計画における栗東市の協働の課題と方針を確認してみよう。

協働の課題としては、次の4点が指摘される。第1に、市民参画と協働の理解が市民に広がりつつあるが、引き続き市民への周知・活動を促すなどの取り組みが必要だとされている。第2には、市職員にさらに市民参画と協働の理解と行動が広がるよう、職員意識の醸成に努め、市民参画や協働の視点で市政運営に取り組む必要があるとしている。第3には、まちづくりにおいて市民と行政との協働の領域(役割分担と連携協力)を認識し取り組む必要があるという。第4には、今後の公共サービスを担う主体の再構築など、めざす市民参画と協働によるまちづくりの姿を明確にし、市民参画と協働によるまちづくりを支える仕組みの充実を図る必要があるという。

こうした課題に応えるために、計画の目標として、市・市民・事業者が役割を明確にし、それぞれが主体となってまちづくりに取り組むことができる体制を段階的に整えると同時に、市民意識と職員意識の向上を図り、市民参画と協働によるまちづくりを推進するという。計画目標は「『市民参画と協働によるまちづくり』を進めるための基盤づくりを行い、市民意識と職

員意識の向上を図り、行動につなげます」とされている。

具体的な方策としては、5つの推進項目を挙げてそれぞれの実施内容を明らかにしている。第1に、市政への参画については、市民が容易に市政に参画するための仕組みづくりを目指している。そのために、パブリックコメント制度等の充実、広聴制度の充実、市政への市民参画機会の推進の3点が掲げられる。第2に、情報の発信・共有については、情報の発信・共有や連携の充実を進めるとしている。そのために、市広報やホームページ等による情報発信の充実、市民(市民活動団体等)が交流できる場や機会の充実、そして市民(市民活動団体等)が情報発信・共有できる機会の充実の3点が掲げられる。第3には、環境づくりとして、市民活動団体等が活動しやすい環境や市の組織体制の充実が掲げられる。そのために、活動支援及び組織体制の充実、市民提案制度の活用・充実、そして大学や企業等の多様な主体との連携・ネットワークづくりの3点が掲げられる。第4には、担い手づくりとして、市の担い手と市民の担い手の育成が双方ともに目指される。そのために、担い手の発掘・育成の充実を市と市民とがそれぞれ進めていくことが掲げられる。第5に、市の推進体制については、推進体制の整備と職員意識の向上を目指すとしている。そのために、庁内推進体制の整備そして市職員の意識向上を図るとしている。

3.2 第三次姫路市市民活動・協働推進事業計画

姫路市では、2007年3月に「姫路市市民活動・協働推進指針」を策定し、この指針に基づき、2008年3月に具体的な推進施策を定めた「姫路市市民活動・協働推進事業計画」を、さらに2011年3月に「第二次姫路市市民活動・協働推進事業計画」を策定してきた。また「姫路市総合計画2009～2020年度」では、4つの基本目標の一つとして「ふれあいと賑わいある協

² 栗東市では「市民参画と協働によるまちづくり推進条例」に基づいて、毎年事業計画を立てその進捗状況の評価を行ってきた。その客観的な確認のための第3者機関として栗東市市民参画等推進委員会を設置している。今回の行動計画は、従来の単年度の事業計画とは異なる初の5か年計画であるが、その検討も同委員会が当たることになった。今次の委員会委員は、公募市民3名、市民公益活動団体代表3名、学識経験者3名、地域コミュニティ団体代表者2名で構成されており、2014年6月に第1回委員会、11月に第2回委員会、15年3月に第3回委員会を開催して計画の審議を行った。行政内部のプロジェクト型の検討と同時に、14年11月にはボランティア講座で市民意見をアンケート用紙で調査し、15年2月にはパブリックコメントを実施している。

働・交流都市」を掲げるとともに、2013年12月に施行した「姫路市まちづくりと自治の条例」においては、行政運営の基本原則に加えて参画と協働によるまちづくりの考え方を定めている。

第二次計画（2011-2015年）の期間終了を経て、総合計画の基本目標の達成を目指すとともに、「姫路市まちづくりと自治の条例」の原則を踏まえた上で、新たな計画を立案し、2016年3月にはその第三次計画（計画期間2016-2020年）を決定した。第三次計画では、第二次計画に続き協働の推進施策を中心にした取り組みに重点を置くとともに、自治会等の地縁系団体とNPO等の志縁系団体や学校及び企業との多様な主体間の協働を推進することにも重きを置いた計画とされている³。

姫路市では、2007年の推進指針以来、7つの基本指針に基づいて施策を進めてきている。第三次計画における現状と課題の認識を、以下、簡単に紹介したい。

基本指針1は「相互理解が進む仕組みづくり」とされ、市民活動団体と行政との協働関係を構築するためには、お互いの考え方の違いや組織の特徴をそれぞれがより一層理解する必要があることから、市民活動への市民参加の促進、行政職員の意識向上、交流機会の創出と対話の促進を進めてきた。今後は新たに相互理解の進捗度を測るための質的評価の検討をすることとしている。

基本指針2は、「情報の共有を進めます」とされ、市民活動を活性化させるために、市民活動関係の様々な情報や行政に関する情報を市民、市民活動団体及び行政が共有することが大切であり、そのための情報の積極的な公開・提供、ひめじボランティアメールの配信やフェイスブックページの開設などを実施してきた。今後は、情報をどのように有効に発信していくかが課題であるという。

基本指針3は「市民活動等の拠点となる場の充実」とされ、市民活動の普及と参加促進、情報の共有化、人材の育成など、市民活動への支援施策を促進させるためには、市民活動団体と市民、市民活動団体間の交流を深める場の充実

が必要だという。そのため、市民活動・ボランティアサポートセンターの充実や公共施設利用の促進を図ってきたが、今後はさらに情報発信拠点としての場の機能の充実が求められているとする。

基本指針4は「担い手づくり（団体、人材育成）に努めます」とされる。市民活動を活性化し、継続していくためには、市民活動を担っていく人材の育成や、将来的に市民活動を支えていく人材の確保が重要であり、これまで学習機会等（研修会、セミナー等）の提供や人材コーディネート機能の強化を進めてきた。今後は、市民、市民活動団体、地域、行政とともに人材育成の仕組みを検討していくという。

基本指針5は「市民活動支援機能の充実」とされる。市民活動を活性化し、市民活動団体と行政との協働を推進するためには、より実効性を高めるための仕組みづくりが必要であり、これまで相談窓口の充実・協働関係機関との連携強化、財政的支援情報の収集・提供などを行ってきた。今後の方向は、市民活動団体への活動資金支援を含めた支援の検討にあるという。

基本指針6は「民間相互の協働推進」とされる。市民個人や市民活動団体だけでなく、企業や大学の地域社会貢献活動などが活発に行えるよう、異なる団体間の協働への仕組みづくりが必要だという。そのため、これまでも地域における協働や企業・大学と市民活動団体との協働を推進してきた。今後は、地縁系団体を含めた組織、団体の活動や協働を活発にしていける必要があるという。

基本指針7は「行政との協働を推進」である。協働を通して地域社会の課題に市民と行政とが共に取り組み、市民や市民活動団体の持つマンパワーやノウハウを、直接行政サービスに生かすことで、サービスの領域の広がりや質の向上につながるという。これまでも、協働への市民意識の醸成と行政職員の意識の改革、協働マニュアルなどのルールづくり、提案型協働事業などの協働機会の創出を進めてきた。今後は、団体と行政間での協働の促進のために、協働協定（協働契約）などの協働への支援を進めると

³ 姫路市では第三次計画の策定にあたって検討組織として「姫路市市民活動・協働事業計画検討懇話会」を2015年度に設置した。同懇話会は、学識経験者3名、議会代表1名、各種団体代表3名、公募市民3名によって構成されており、15年8月に第1回、10月に第2回、11月に第3回、16年2月に第4回の会合が開かれた。庁内の政策創造プロジェクトチームの提案や従来計画の第3者評価などを踏まえるとともに、15年12月には計画案を作成してパブリックコメントを実施した。

いう。

3.3 大阪市における市民活動の推進に向けた提言～多様な主体の協働による市民活動の活性化～

大阪市では2005年に大阪市市民活動推進懇話会が「市民活動楽市楽座をめざして—市民活動と行政の協働推進のための提言—」を公表して約10年が経過し、2015年10月には大阪市市民活動推進審議会による「大阪市における市民活動の推進に向けた提言～多様な主体の協働による市民活動の活性化～」が明らかにされた。社会環境の変化の下で従来以上の市民活動団体の活発な活動が必要とされ、多様な主体間の協働によってより効果的な活動が求められる状況になっているという問題意識から、新たな提言が編まれている⁴。

市民活動の将来の在り方として、市民が当事者意識を持って参加することそして活動団体が活性化し様々な課題解決に向けて連携協働することで、課題を解決できる状態を作り出すことを目的としている。その実現のためには、一つは、当事者意識を持った市民が参加し、活動団体が活性化する状態を、今一つは、市民活動団体が連携協働する状態を創出することが求められるという。

市民活動団体は地縁型の場合には担い手や参加者の不足、運営能力の不足などに直面しているし、テーマ型の場合には活動の自律性は高まっているものの担い手不足や資金調達力の不足が顕著であるという。情報発信という点でも地縁型では紙媒体が中心であるしテーマ型ではまだまだ認知度は小さい。連携協働という点では、地縁型ではそのメリットを実感できていないし、テーマ型では比較的によく取り組まれているが地縁型との協働はあまり見られない。

そのために市民活動団体は、地縁団体であれNPO団体であれ、組織運営の強化と情報発信力充実によって、連携協働を促進することが必要だとされる。特に地縁型ではネットワークを

広げていくことと基礎的な運営能力を確保することが課題となり、テーマ型では内外への情報発信と活動資源のさらなる調達そして連携協働の相手先の拡大がやはり課題となる。特に情報発信では電子広報媒体の活用や対象を絞った戦略的な情報発信が必要だとされる。また行政は、市民活動団体の自主性を踏まえつつ、組織運営の強化や情報発信の充実、連携協働の環境整備、例えば場と情報提供、つなぐ人材確保、仕組みづくり、中間支援組織やその人材の活用を行うとともに、行政自体も多様な主体の一つとして市民活動団体とのかかわりを作り上げていくべきとされる。

多様な主体の協働に向けた今後の取り組みとして、一つは、単なる場づくりだけではなく、場の雰囲気づくりが重要だとした。また連携協働が生まれ誘発されるための仕掛けとして多様な主体を場の参加へと誘導すること、そのための参加の利点を情報発信することが必要であるという。さらに場の力を高めていくそうした場の雰囲気の醸成をしていくために、お互いを知るための情報公開の主体的な活動の保障をし、活動をできるだけそれぞれの主体に委ねること、各主体の様々な利害関心や弱み強みを調整しつないでいくこと、そして何よりも共感を得ることが必要だとしている。

具体的に地縁型とテーマ型の連携協働を進めるために、地縁型市民活動団体は自らのニーズやテーマにあったテーマ型団体を見つけ協力を求めていくこと、テーマ型団体では積極的に地域に出かけて、自らの活動を広報していくことが必要だとする。行政はそうした協働を促進するために、場所と情報の提供、連携をつなぐ人的資源の確保、つなぎを進める仕組みの強化、中間支援にかかる組織や人材の活用を通じて支援をするとしている。もちろん行政は、多様な主体の一つとして、協働のパートナーとなり、市民活動を共に担っていく必要があるとされ、そのために地域課題や地域ニーズの把握、協働型社会を意識する職員の養成などを市民と共に進めていく必要があるとされる。

⁴ 大阪市では2005年の提言以来、大阪市市民活動推進審議会答申として2010年「協働指針（基本編）」、2011年「協働指針（実践編）」の答申があった。また、大阪市が策定した「なにわの未来2011」（2011年3月）に基づいて「市政改革プラン」（2012年7月）を立て、活力ある地域社会づくりを目指してきた。審議会では2012年10月から新たな取り組みに向けての審議を始め、市民活動調査ワーキング部会を設置して検討を行い、2013年10月には中間報告を取りまとめた。これに基づく提言をまとめるにあたっては、前述の部会が情報収集、調査研究と検討を重ね、さらに2015年8月にパブリックコメントを行い、10月に審議会として提言を答申した。

こうした協働の場をつくるためには、中間支援組織やその人材の活用支援が強調されている。その機能は、多様な主体による協働連携とその必要性を各主体が受けとめる、各主体が調査分析する、それぞれが情報収集する、相互に力づけを行う、相互に支援する、新たな協働連携を作り出す、協働連携に関する情報発信をする、協働の可能性を持つ主体間をつなぐ、協働連携の作業を調整し、協働事業をまとめることにある。またそこにかかわる中間支援の主体としては、大阪市がかかわる新たな地域コミュニティ支援事業であるまちづくりセンターや地域公共人材など、また既にある民間のNPOなどによる中間支援団体などが中心的な担い手となるとされている。

4. 協働政策の具体的な展開と問題

4.1 協働政策の成果と課題

以上、3市の事例から見てきたように、従来、協働政策に取り組んできたことによって、一定程度その成果が上がってきていることは認められている。そうした活動が十分であったかどうか、目的とした水準に到達したかどうかは区々であるし、その評価基準も地域特性に応じて異なっており一概に比較可能なものであるともいえない。しかしながら、基本的に協働政策を一層充実したものとするよう、そして協働活動が地域に定着し広がっていくことを目指していることは共通している。これまでの協働推進がもたらした成果を踏まえつつ、現状における成果を維持すると同時にさらに進んだ段階への展望を求めている。

もちろん、都市規模の差による参画や協働の政策的な重点の置き方の違いはある。小都市の場合には、何よりも市民活動の組織化やそのための支援策に重点がある。中核市の場合には、既存の団体等の活動の活発化と、市民と行政の双方による協働の推進に向けた努力が求められる。そして政令指定都市の場合には、以上の要素に加えて、市民団体や事業者を中心とする市民間の協働の促進が大きな課題とされている。

具体的に協働政策として考えられている内容

は、3市に共通して2つに大別されるように思われる。いずれも対象となる協働のパートナーの違いに起因するといってもよい。その基本的な性質については、一つは、住民や住民団体等と行政との協働という側面であり、もう一つは住民、住民団体等、また事業者等の多様な主体間の協働に区別できる。

協働政策の方法という観点から見れば、前者の住民等と行政との協働についてはこれを積極的に拡大する方策をとることは、都市規模の大小に関わりなく強調されていた。後者の多様な主体間の協働についてはその環境や条件の整備を行い促進することである。そのいずれに強調点を置くかは地域ごとに違いがあるが、後者については、大都市において強調される傾向があり、市民活動団体や事業者の活動量の差が影響しているかもしれない。とはいえ双方の要素が含まれていることが一般的であることは言うまでもない。

以下これら協働政策の中に見られる共通の方向と課題を検討しておこう。

4.2 地縁団体等における協働の現状と課題

実際に住民と行政の協働においても、もう一つ大きく注目されてきているのは町内会・自治会などの地縁団体である。近年におけるこれまでの協働からの大きな変化の一つは、NPOやボランティア団体だけを住民活動団体として考えるのではなく、地縁団体を積極的に視野に入れるようになってきている点である（森・新川、2013）。

従来はNPO活動等とは一線を画した別のものとして町内会や自治会などは考えられてきた。行政協力団体という言い方があるように、あたかも行政の一翼を担うという自意識や、場合によっては行政下請といった評価がされることもあるため、町内会・自治会側もまた行政側も協働という観点から考えることは少なかったのである（森、2014）。

地縁団体に加えて、全国的に組織されている各種の地域住民団体等がある。青少年教育、福祉、保健衛生、防犯防災などの活動団体が、地域住民によって組織されている。これら全国組織を持ち行政との関係が深い地域住民団体が、地縁団体と共に従来型の組織として取り上げら

れることが多かった。こうした地域活動を担う住民団体を、NPOやボランティア活動団体と同列に、協働の相手方として見ようとし始めている。そのことによって、従来からあった地縁団体等が当面する形骸化や高齢化による組織力の低下と、行政の補助金などを通じた不透明な関係や上意下達的な関係の改善にもつなげていきたいという意図が読み取れる。

地縁団体の組織の現状やその行政上の位置づけの程度には地域差があり、一概には言えないが、都市規模が小さい場合には、概して既存の地縁団体の活動を前提にした議論が進められる傾向がある。また、大都市ではその再編や再組織化との関連で、行政やNPOとの協働が問題になる傾向がある。

地縁団体や地域団体を視野に入れる点は住民同士の協働という観点からも重視されている。つまり、協働政策の次の課題が、町内会や自治会など従来からある地縁系の団体と、具体的な目的やテーマを持ったNPO団体との協働連携なのである(今川他、2005)。これまでは水と油のように考えられてきていたが、共に住民団体であること、公共の利益のために働いていること、基本的にボランティア精神に基づいていること、何よりも地域の具体的な問題を解決しようという使命を持っていることなどによって、その協働の可能性が高まっている。

4.3 住民と行政との協働問題

とはいえ、これまでの協働にはさまざまな問題の指摘がある。これらの問題に答えられるような協働の展望が示されているかどうかは改めて検討しなければならない。

住民や住民団体等と行政との協働を考える場合には、ある種の構造問題がある。行政機関においては組織の中の管理体制が上意下達式で、そのことは予算編成や予算執行、そして事業の実施においても同様である。こうした組織の運営手法が基本的な行政文化として形成されていると、それは当然ながら協働においても大きな影響を与えている(田中、2006)。協働を進めようとした補助金制度や委託制度あるいは指定管理者制度が、いつの間にか従来型の上下関係に組み込まれてしまう。

そうした行動様式は、また、行政職員個々に

においても体質化しているところがあり、協働が形だけは言われていても、現場では行政主導や従来型の業務運営が見られることになる。結果的には、重要な政策決定や、予算や決算においても、協働関係をよりよく進めることにならず、行政組織とその職員それ自体が協働政策を進めていくうえで大きく障害となりうる。

例えば、委託事業について考えてみると、それはもちろんあくまでも行政目的に従った事業を進めるものであって、住民やNPOが主体の事業ではない。住民団体等への委託事業については、従来はしばしば行政の下請けとして批判されてきたところである。そしていまだに、地方自治体の中には住民団体やNPOであれば安価に業務の受託をしてくれるだろうという期待を抱いているところもある。そうだとすれば住民やNPOが受託を通じて発揮したいと考えていた市民性や地域性に基づく創造的な活動などという話ではなくなってしまう、結局は当事者の意思とはかかわりなく見目の上では行政の手先となり下請け機関化してしまう。

同様のことは共催事業や補助事業における協働についてもいえそうである。共催は、一見対等の関係を前提としているかに見えるが、実質的には事業内容などが行政主導であって、事業運営に当たっても結局行政当局の意思が貫かれてしまうといったケースも散見される。補助事業は本来ならば住民やNPO等の活動を補助するという趣旨のはずであるが、事業補助的な意味が強くなりすぎて結局は行政の意向に沿った活動になりやすい。行政によって提供される施設や便宜はNPO側の自発的な活動の余地を圧迫するかもしれない。ともあれ、住民個々やNPOに比して圧倒的な財源や組織資源を持つ行政は、よほど注意しなければ気づかぬうちに住民やNPOを下請け化することになる。そしてそれは、これまでの行政による協働の失敗を繰り返すことに他ならない(原田他、2010)。

4.4 住民間協働の政策問題

ここまでは、住民やNPOと行政の関係に限って主に2者関係の協働を議論してきたが、しかしいうまでもなく協働は、企業や住民、地域の住民団体、NPOやボランティア団体などの間でも活発に進められ社会的な成果を生み出して

いく可能性が高い（岸田、2016）。こうした活動を促進することは協働政策のもう一つの重要なテーマになってきたことは前述のとおりである。とはいえ、こうした方向付けは、大都市を除けばやや弱い。民間事業者の活動や、大企業の立地などの前提条件の違いも大きいかもしれない。

企業と住民等、住民等の相互間、例えば各種の地域住民団体とNPOといった、多様な組み合わせで、しかも2者のみならず3者以上の組み合わせで協働が進んでいくことがあり、そこには学校や試験研究機関、公共的団体、そして行政も第3の担い手として参加することもある。協働が民間営利セクターと民間非営利セクターの境目を超えて進むこと、そこに政府セクターが加わる可能性があることこそは、開かれた協働の特徴でもある。そうした様々な担い手が関わるという観点から見たとき、協働が進むための条件を整えることにはやはり相互調整をはじめとして難しい側面がある（今川、2014）。

地域住民活動への行政の関わり方という観点からは、活動を担う各主体がその自主性・自発性に基づく特性を発揮することが基本であり、そのためには行政による介入は好ましくないとされることもある。民間の活動は民間に任せ、行政はその自主的自律的な活動が行われるよう支援することを基本とせざるを得ない。しかしながら協働の必要が指摘されながら、住民等が中心になった協働事業が進んでいない現実を見ると、行政は多様な主体の協働に向けて環境条件を整備するとともに、協働活動を促進すべく行政自身も協働のパートナーの一員として活動に参加していくことも考えなければならない（白石・石田、2013）。

5. 今後の協働のための政策課題

協働にかかわる諸問題を解決していくためには、行政職員の意識改革は元より、行政サービスや事務権限の考え方、組織や意思決定体制そして行政の風土あるいは文化まで含めてトータルに考えていかなければならない。そしてそれは、住民や地域住民団体あるいはNPOやボランティア団体についても同様のことがいえるの

である。本稿の終わりに代えて、これからの協働を進める上での政策課題を明らかにしておきたい。

協働政策推進のためにまず取り組まれていることとして、いずれの地方自治体も住民と行政・職員の双方における意識や理解の問題が重要であると考え、そのための方策を示そうとしている点がある。双方の問題としては、双方の意識や相手方への理解の不足から、互いの立場への認識がなく自分自身の論理や価値を押し付けることになり、具体的には、行政は単なるコスト削減・下請け感覚で民間委託をした気持ちになってしまうし、住民やNPO側は行政に関する知識不足で理解に苦しみ、長いものにまかれるか反発して離脱してしまう道を選ぶ。こうして名前だけの協働が官製協働や住民と行政の癒着現象に変化していく。そうならないようにするためには、まずは相互の立場や活動の趣旨目的についての理解を深め、認識不足を多少なりともなくす努力をする必要がある（小田切、2014）。

そうした努力の第一歩として、行政とその職員は、地域の住民団体やその構成員の活動について知ることが重要である。地方自治体では協働の事例集を作成し、成功事例を示そうとしているケースもある。そこでは単なる情報収集だけではなく、より深く知り関心を持つようになるために、様々な主体との意見交換や話合いの機会を持つことや、自ら地域に出向き、現場の意見を収集すること、さらには地域社会の現状や課題、ニーズを把握することが求められる。様々な住民団体の話を聴くことやその活動を知ること、また各団体の課題やニーズを把握することに加えて、住民団体活動に参加してOJT的に認識を深めることや、人事交流を通じて現場活動を体験することも必要であるとされる（白石・新川、2008）。

住民や地域住民団体の側においても行政をはじめとする協働の相手方についての理解を深める必要がある。例えば、様々な交流会が企画されているが、そうした機会を単なる情報交換ではなく、むしろ協働の相手探しや相手方への理解を深める機会にする工夫が求められている。とりわけ、歴史的にも文化的にも、また組織原理においても目的においても、さらには活動方法や活動手段においても大きく異なっている地

縁団体とNPOとの相互理解には、実践活動において経験を積む機会を提供すると同時に、前述した活動主体同士がお互いを知り合う場において学習していく必要があるし、そうした場を行政が提供していく必要がある。なお、こうした交流の機会に行政の職員も協働のパートナーの一員としてそこに参画し、課題を共有し共感することがあれば、住民団体相互間とはもとより住民と行政との相互理解も深まっていくことは当然期待できる。また行政としての情報提供を進めることで、協働に向けての機運の醸成や触発が可能となることも期待できる。

協働を進めようという意識を持った住民や行政職員の養成が進むとしてもそれだけで問題が解決できるわけではない。協働が結局は何らかの組織活動を実施することを意味していることからすれば、そうした活動を可能とするような制度や政策あるいは社会経済的な環境が整わなければ進むに進めないこととなる(瀬古、2009)。翻って、住民と行政、職員の理解に基づく意識や価値観そして態度などにおける差異がみられるとしても、そもそもの住民と行政の協働の仕組みが整っていれば、否応なく協働は進むであろう。

結局のところ協働をしようとしてもその制度や政策あるいはルールや仕組みが存在しないことには始まらないのである。理念的には英国などにならったコンパクト(協働協約あるいは協働協定)の締結、協働提案型事業制度の実施、協働型契約手法の開発などが進んでいるが、必ずしも広く認知され活用されているとは言い難い。具体的には、仮に仕組みがあったとしても、協働への話し合いの不足や住民と行政の双方の提案力の不足、双方の言語が違うことによる障壁も大きい。協働が成り立つためには当事者双方の通訳者やコーディネーターが必要だといわれる所以でもある(瀬古、2007)。こうした協働コーディネーターを行政として制度的に設けることがいくつかの地方自治体で進んでいるが、その役割や制度設計について確立されたものがあるわけではない⁵。

協働事業の内容それ自体についても、協働の成果や協働のプロセスの評価がしにくいこと、協働事業の役割分担や費用分担が不明確な場合

があること、行政の公平性と住民のミッションとのバランスをとるのに困難があること、成果がいずれに帰属するべきかという問題などが指摘されている(小田切、2014)。こうした問題への対応として愛知県や京都府のように協働協定(コンパクト)を結ぶことや横浜市などのような協働型契約が実現されているところもあるが、これもまた少数派である。

またそもそも協働のプロセスを作っていく最初の手がかりがないことや、協働に関する情報不足の問題がある。たとえば、協働にはパートナーが必要であるが、そのパートナー探しが困難な場合、つまりは情報の不足が住民と行政の双方に見られる場合がある。そのため、行政は地域社会の現状や課題、ニーズを把握すること、そしてそれらに対する活動を行っている様々な住民や住民団体、公共機関などの活動を把握するだけでなく、日常的に対話を重ねるなどコミュニケーションを活発にすることが肝要となる。

今日の地方自治体においては協働政策を展開する中で、単に協働推進という原則論だけを主唱しても協働活動が進展するわけではないことへの自覚が一般的にあるとあってよい。むしろ協働を触発し実践していくこと、そして協働の成果を具体化していくことを意識しているともいえる。協働が進められる各段階において、いわば最低限度、整えるべき条件が考えられ始めているとあってよい。

協働のプロセスは、まずは住民や地域住民団体そして行政がその地域問題を認識し共有すること、そのための相互の交流や知識の交換の場を積極的に作り出していくことが基礎となりそうである。常設型の交流の場と、イベント型の交流機会を組み合わせることが一般化しつつあるが、それをさらに効果的に機能させるためのファシリテーションやコーディネーション機能が必要だとも考えられていることは前述したとおりである。

実際に協働が進むためには、住民団体相互間あるいは行政との協議から始まるが、準備段階において重要なことは、目的と方法そして役割分担を可能な限り明確にしておくことである。その協議はパートナー同士が自主的に行うこと

⁵ 例えば京都府の「協働コーディネーター制度」や京都市の「まちづくりアドバイザー制度」などがある。

が望ましいが、同時に協議を促進するためには行政による協働事業モデルの提示やあっせん、調整なども働かせることが求められる。

協働事業はもちろんその成果を産み出すこと、つまりそこにシナジー（相乗）効果が生まれることが期待されている。ただ単に事業目的が達成されるだけではなく、住民活動の成長そして行政の学習などの副次的効果やより幅広く社会全体への波及効果が見通されなければならない。そうした協働事業の結果をより大きな成果とできる方向付けをしていくことも協働政策の課題である。そのためには協働事業の成果評価を踏まえた協働政策評価を丁寧に実施してフィードバックを重ねていくことが重要となる（新川、2003）。

本稿を終わるにあたって、今後、検討すべき課題について触れておきたい。協働による地方自治体の運営が必須でかつ常態化することが見通しうる現状において、協働の一般的な方針や制度の制定、そして計画的な協働施策の推進は当然のこととなっている。そうした協働の一般的な推進に当たっての問題点は本稿においてすでに指摘してきたところであるが、その一方では、抽象的な協働事業ではなく、個々の協働事業に取り組むにあたってのさまざまな障害や問題を解決し乗り越えていく方法を具体的に提案することは今後の課題である。こうした具体的な協働事業の問題は、その事業分野の特性だけではなく関係するパートナーの個性によって、また地域社会の歴史や文化、その風土や地域資源状況などによって大きく異なってくる。そのような個別の多元的な環境要因を含めた分析を進めることで、協働の政策課題がさらに具体的にかつ普遍化できる形で提示できる可能性がある。

参考文献

- 今川晃編（2014）『地域の自立は本当に可能か』学芸出版社。
- 今川晃・山口道昭・新川達郎編著（2005）『地域力を高めるこれからの協働：ファシリテーター育成テキスト』第一法規。
- 岸田真代（2016）『広がる協働：企業&NPO272事例のデータ分析』パートナーシップサポートセンター。
- 公益財団法人サントリー文化財団・アステイオン編集委員会編集（2015）『アステイオン 83 【特集】 マルティプル・ジャパン——多様化する「日本」』CCCメディアハウス。
- 小田切康彦（2014）『行政—市民間協働の効用：実証的接近』法律文化社。
- 白石克孝・石田徹編（2014）『持続可能な地域実現と大学の役割』日本評論社。
- 白石克孝・新川達郎編著（2008）『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社。
- 世古一穂（2007）『協働コーディネーター：参加協働型社会を拓く新しい職能』ぎょうせい。
- 世古一穂（2009）『参加と協働のデザイン—NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社。
- 田中弥生（2006）『NPOが自立する日—行政の下請け化に未来はない』日本評論社。
- 新川達郎監修（2003）『NPOと行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会。
- 新川達郎編著（2013）『京都の地域力再生と協働の実践』法律文化社。
- 日本NPOセンター編（2013）『2012年度NPO支援センター実態調査報告書』日本NPOセンター。
- 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子（2010）『NPO再構築への道：パートナーシップを支える仕組み』勁草書房。
- 森裕亮（2014）『地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題～「行政委嘱員制度」がもたらす影響～』淡水社。
- 森裕亮・新川達郎（2013）『自治会を基盤としたNPO法人生成のメカニズムと効果—事例研究を通じて—』『ノンプロフィットレビュー』13（1）11-21。