

市民活動と行政の協働

1. 協働とは

現在、協働という言葉は、いろいろな意味で使われています。大辞林には「同じ目的のために、協力して働くこと」とされており、この意味ではいろいろな解釈ができます。一方、協働には「cooperation」「collaboration」「partnership」という英単語がよく当てられます。つまり、定訳がないのです。これは「協働」という語の多義性をあらわしています。

「協働」という語は比較的新しい言葉です。したがって、同じ発音をする「共同」や「協同」とほぼ同じ意味でつかわれることも多くあります。

しかしながら、私たちは「協働」と「共同・協同」の間には大きな違いがあると考えます。その違いは「働」と「同」の違いから明らかにすることができます。「協働」は、同じ目標に向かって「それぞれがそれぞれの価値観や判断にしたがってそれぞれの働き」をすることです。一方で「共同・協同」は、「それぞれが同じ組織や行動原理」で目標を達成することです。つまり、前者にはそれぞれの自立した働きが求められるのですが、後者は参加する人びとみなが同質であることが重要となります。

したがって、私たちが考えるのは市民と行政の「共同・協同」ではなく「協働」なのです。つまり、市民と行政それぞれの自立した働きを前提とした関係を築くことが大切だと考えています。

このような考え方を受けて、「協働」とは、次のようにいうことができます。

協働

羽曳野市のめざされる姿が実現されるまちづくりという共通の目標を達成するために、自立した市民と行政が、互いの違いを認め尊重し合って対等な関係に立ち、それぞれがもっているできる限りの知恵や資源を持ち寄り、それぞれが責任と役割を公平に分担して、協力し合い、その関係を続けること。

この場合に重要な点は、市民と行政が相互に自立し、対等な関係でお互いの役割分担を果たすことです。

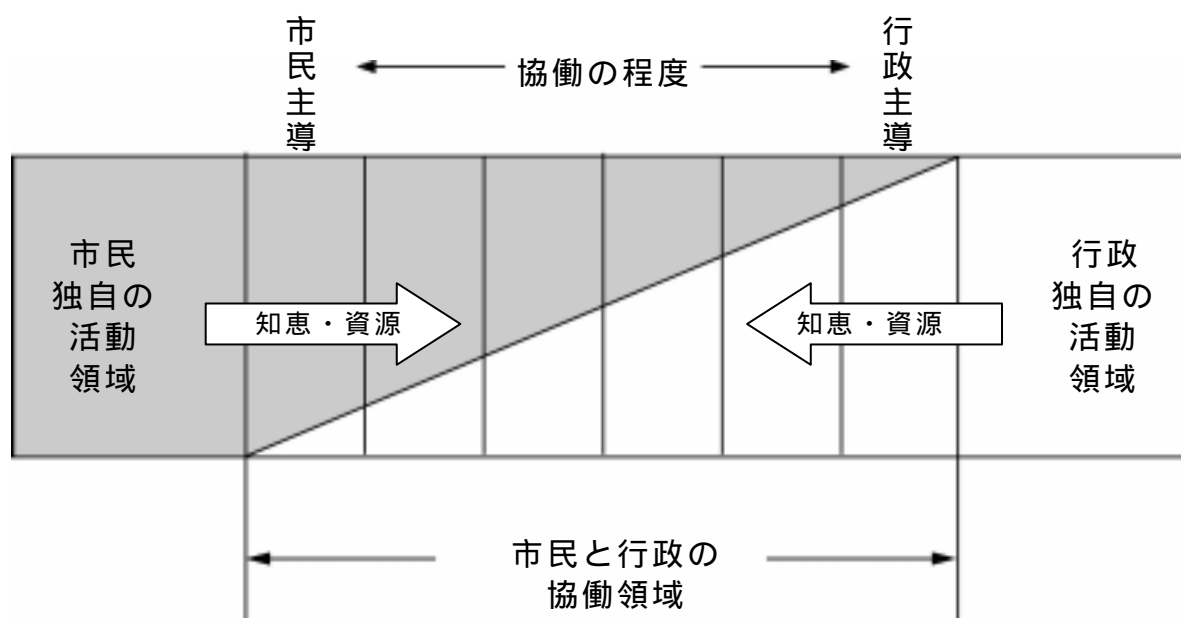
次の図は、その「協働」を概念化したものです。左右にそれぞれの独自の活動領域があります。左右の領域は、それぞれの主体（市民と行政）が自らの責任のもとで自分でおこなわなければならない活動です。例えば、市民にとっては日頃の近所づきあいを通しての相互扶助、行政にとっては税金の徴収などは独自の活動領域です。

市民と行政の関係の視点から見ると、両者は自分たちのまちや地域を創るという共通目標を持っています。この目標の下では、市民と行政は「対等」な関係にあり、協働すべき領域なのです。

対等とは、同じ資源(資金や権限など)をもっているということではなく、お互いの意見や考えが尊重されるということ、そして責任をもって行動することを意味します。したがって、図中の矢印は市民独自の活動領域と行政独自の活動領域両方からでているのです。これは、両者がもっている生活に関する「知恵」や、人材や人員あるいは資金やネットワークといった「資源」を共通の目標であるまちづくりのために持ちよることをしめしています。どちらか一方では、対等とはいえません。ただし、意見が尊重されるということは、どちらか一方の意見を「鵜呑み」にするということではありません。そこでは、様々な意見が持ち寄られ、議論されなければなりません。その議論の中で、どちらかの意見は採り上げられない可能性もあります。重要なことは、他人の意見に耳を傾けるということです。

そしてその議論の主導権は、当該の課題を解決するにはどちらが主導的になるほうがより有効かという点で決まります。例えば、課題が全市的な広がりをもっていて、大がかりな準備や広報が必要な場合、それは行政が主導的にやった方がいいでしょう。しかし逆に、課題が個別でそれぞれに別々の対応が必要な場合は、市民の手でおこなったほうがいいでしょう。そのような協働における程度の違いを表しているのが図中の「協働の程度」です。これは左に行けばいくほど市民が担う部分が、右に行けばいくほど行政が担う部分が多くなることを表しています。

図 市民と行政の協働の概念



2. 市民活動と行政との協働の意義

市民活動と行政の協働にはどのような意義があるのでしょうか。協働を行うことで、何が変わっていくのでしょうか。それは、以下の3つの点です。

①自治意識の向上

地方分権が進行する中で、市民の自治意識の向上と行政の変化が求められています。行政に任せっきりにするのではなく、住民は自分たちの地域やまちを行政と協力しながら、創り、運営する意識が必要となります。協働とは市民と行政が知恵や資源を持ちよってまちづくりに向けて責任と役割を分担するわけですから、市民活動を通じて行政と協働を進めることは、この自治意識の向上に大きく寄与するはずで、つまり、「自分の地域やまちは自分たちで創る」という認識を市民活動に参加することを通じて養うことができると考えます。

一方、行政にとっては市民と協働することによって、直接的にはスリム化や負担軽減などの効果が現れると期待されます。例えば、従来行政がおこなってきた事業を、責任と能力を持った市民活動団体に委託をするなど協働しておこなうことで、自らの役割を限定でき、過度の負担を避けることができます。

そしてさらに、過度の負担がなくなった行政は、自治意識が向上した市民と自治を進めることができるために、よりよいまちづくりにその力を注ぐことができるでしょう。

②多様化する市民ニーズへの対応

行政が提供する公共サービスは、公平にそして均質に住民の最低限の生活環境を保障するというシビル・ミニマムの原則に則り、事業の継続性や公平性の確保から、画一的、一律的な対応を旨としてきました。その一方で、市民のニーズは多様化しているため、行政は市民のニーズを満たすという責務を十分に果たすことができなくなっています。

そこで、市民活動と協働し、市民活動が新たな公共サービスの供給主体となるならば、市民のニーズを満たしていくことが、従来に比べできないのではないのでしょうか。なぜならば、市民活動は規模の面では小さいですが、その活動内容や形態は多様で、組織も柔軟性をもっているからです。そのため、新しい問題に対して、より早く、そしてより多面的に対応できる能力を持っているのです。とりわけ市民活動を組織的に継続して行う NPO などは、その組織の継続性、専門性などからいっても、市民のニーズへの対応策としては有効であると考えます。

このように考えると、市民活動と行政の協働は、私たちが考える「羽曳野市のめざされる姿」を実現する手段の一つであることがわかります。つまり、自治意識を向上させることで、羽曳野市民としての自覚が生まれ、市民の自主的な活動が盛んになります。そして、多様化する市民ニーズへの対応が可能になることで、人びとは快適に暮らすことができるようになります。もちろん、この快適さはただ要望や要求が満たされるというだけでなく、自己実現や達成感というニーズを満たすことでもあります。

③市民と行政の信頼関係の構築

社会が変化し、行政を取り巻く環境が変化することで、市民と行政の間の溝は少しずつ深まっていったといえます。市民は自分たちの要望やニーズを完全には満たしてくれない行政に不満を持ったり、行政組織や機構の非効率性や不透明性を主張するようになりました。一方、行政も個人や集団の利害を優先させる傾向に対して不信感を抱くようになっていたのも事実でしょう。つまり、市民と行政の間で相互不信に陥っていたといえます。

このような状況は、市民と行政が協働しておこなう快適なまちづくりにとってよい影響は与えません。そこで、日本でもオンブズマンという制度に注目が集まりました。

制度としてのオンブズマンの働きとしては、「苦情処理」、「行政監視」、「行政改善」という機能が期待されます。苦情処理とは、住民から寄せられた行政機関等に対する不服・不満を議会や行政から独立した第三者機関が調査して、行政機関等に不備はないか、不服・不満の内容が妥当であるかどうかを審査することです。行政監視とは公正で中立な組織(オンブズマン)が常に行政機関等を監視し、行政機関等に何か問題があればその是正を促すことです。そして、行政改善とは調査の結果、行政に責任があり、その責任が法律や条例に起因している場合、制度改善の意見を述べることです。

オンブズマンの働きを通じて、行政は自らの説明責任と情報公開の義務を果たすことができます。そのことにより、市民が抱く行政に対する不信を取り除き、行政の透明性を高めることで、市民と行政の協働がさらに可能となり、まちづくりを前進させることになります。

このオンブズマン本来の働きは、市民活動と行政の協働によって実現されると考えられます。市民活動と行政の協働は、対等な立場でまちづくりという共通目的を達成することです。したがって、まちづくりの障害となっている市民の不信感を取り除くことは、行政にとっても必要なことです。

協働を行う市民活動団体は、自立的な活動ですので、行政と対等です。したがって、このような市民活動団体が行うオンブズマンの働きは、たとえ制度的であるといっても行政の透明性を高めるはずです。

このように市民活動と行政の協働によって、市民と行政の相互不信を払拭することができます。市民活動はまさに市民と行政の橋渡し役を果たすことができるのです。もちろんその場合、市民活動を行う個人や団体の公正性・自立性、そして行政との対等性が必要となります。

3. 協働における4つの形態

市民活動は多様な形態や性質を持っています。そのため、市民活動の類型には、活動の内容や分野、規模などいろいろな分類の方法があります。行政との協働という視点、すなわち行政とどのような関係を持っているかという点から考えるならば、市民活動の種類はその組織的な特徴から分けるのが最適であると考えます。

市民活動の種類をその組織上の特徴から考えた場合、まず、大きく2つに分けられます。一つが「既存の市民活動(団体)」、もう一つが「最近新しく生まれた市民活動(団体)」です。協働という視点から見ると、この2つの市民活動における大きな違いは、行政との関係の継続性にあります。協働は一般に、継続性が高いものほど目的の達成を予測できるという意味で安定的ではありますが、逆に関係が固定化されてしまい形骸化してしまうこともあります。一方、関係している期間が短いものは信頼性に欠け、安心して協働をおこなうことができないために、協働の領域が限られていたり、十分な協働にまで発展しないこともあります。今までの関係にとらわれない斬新性や先駆性などを兼ね備えている場合があると考えられます。

そして「既存の市民活動(団体)」は、その組織がつけられた目的や構成から3つに分けられます。それは、特定のメンバーやテーマに限った相互扶助・交流などを目的としてつけられた個別の各種団体、そしてこのような個別の各種団体の連合体としての協議会・連絡会、さらに地縁的な結びつきに基づく地縁自治組織としての自治会・町会です。



① 特定のメンバーやテーマに基づく既存の市民活動(団体)と行政の協働形態

福祉や教育をはじめとする私たちの日常生活に関係する分野では、古くからさまざまな市民活動がおこなわれてきました。私たちは、これらを市民の自立的な活動であると考え、市民活動の中に位置づけました。

これらの活動は、歴史の古さや組織の広がりからみるならば、市民の生活や活動の基礎的な部分を占めているといえます。そのような意味で、これらの活動は行政と、おおむね良好な協力関係にあります。

しかし、ともすると活動が形骸化したり、人材が枯渇していったりなどの問題に直面し、本来の意味での自立的な活動とはなっていない場合があります。このような活動の現状や問題点、そしてめざされる姿を第2部で「福祉」に絞って考えてみました。

②既存の市民活動(団体)の連合体と行政の協働形態

上記の市民活動の規模は、一つ一つにおいてはそれほど大きなものではありませんでした。それは、これらの活動が主に住居地を中心とした空間的な広がりをもっているからです。それゆえ、このような活動は市内に点在していました。

しかし、小さな活動は資金・人材の面で問題を抱える傾向にあります。これはどのような活動でもいえることができるのではないのでしょうか。そこで、既存の市民活動の中には協議会や連絡会という組織を形成していくものもありました。

行政が、地域に根ざす様々な組織を一つ一つ拾い上げることは非常に困難な作業です。それよりも、行政がそれらの組織の連絡機関あるいは統轄機関である協議会などを行政の様々なサービス提供の受け皿とする方が、網羅的であり効率的でした。そのような意味で、行政は補助金などをこのような活動に提供してきました。

また、逆に協議会や連絡会という広範囲の地域をカバーする組織が行政の手によって立ち上げられたあとで、個別の活動団体が立ち上がる場合もありました。その場合、個別の活動団体は、行政が整備した制度を用いながら、それぞれの地域において自主的な活動をおこなっていくこととなります。

この活動もまた、行政と良好な関係を保ち、まちづくりに寄与してきたといえます。しかし、この活動と同様に、社会の変化への対応が遅れたり、長年の活動の中で活動する人々が限定されるなどの問題を抱えることとなります。そこで、このような協働形態の具体的な例として第2部で「教育」の場面を取り上げ、そのなかで協議会のような性質を持つ活動がどのような協働を行い、そしてどのような問題を抱えているかを考えてみました。

③地縁自治組織と行政の協働形態

自治会や町会などの地縁自治組織は、「全戸加入の原則」を前提とした場合、構成員の資格や参加の動機という点においては、自立的な市民による活動と呼べないかもしれません。

しかしながら、地縁自治組織は住民自治の最小単位という特徴を備えています。私たちが暮らしていく上で、自らの生活、自らが暮らす地域の創造、管理・運営することが必要となります。そのためには、一定の範囲に住む住民の合意が形成されなければなりません。自分たちの生活、地域を自分たちの手づくり、守ることに参加する、それが地縁自治組織の役割です。

このように考えるならば、この組織は市民が主体となって活動する公益的で非営利の活動であるということが出来ます。つまり、市民活動の一部なのです。

この市民活動としての地縁自治組織と行政の協働は、従来、本当の意味での協働とはいえないものも多くありました。これらの組織が、住民に対する行政からの事務連絡

の窓口であったりと行政の末端組織の様相を呈していました。

しかし、社会環境の変化により、地縁自治組織が単なる行政の末端的な機能を果たすことにとどまっていたすむ時代ではなくなりました。これらの組織は、防災やゴミ問題、地域福祉などの場面で、行政と「対等」の立場をとらなくてはならなくなってきました。私たちは、特に「防災・防犯」に焦点を当て、地縁自治組織と行政の協働について第2部で考えていきます。

④新しい市民活動(団体)と行政の協働形態

ボランティア活動や非営利活動は古くからありました。たとえば、上述の ~ の市民活動の形態はそれに当たります。しかし、1995年に発生した阪神淡路大震災以降、日本各地で誕生したボランティア活動や非営利活動の中には、今までと異なる性質を持っているものも多くありました。

たとえば、活動をしている人びとが今までとは異なっています。今まで、ボランティア活動や社会活動とはあまり縁がなかった若い人びとや男性、そして主婦層などが参加しています。そして、その活動分野も多岐にわたり、ボランティア活動 = 福祉活動という従来あった固定観念を打ち壊すような活動も多く生まれています。

そして、ボランティア活動のような一時的、あるいは生活の部分的な活動にとどまるのではなく、このような公益性や非営利性を持った活動を、自身の生活の中心に据えるような人びとも現れてきました。一般に NPO と呼ばれる活動の誕生です。

誕生と書きましたが、このような組織は以前にもありました。今日においてこのような活動が以前までの活動と異なるのは、その社会的な位置づけです。従来までは、あくまでボランティア = 無償で公益的な活動をおこなうことが主でしたが、現在ではその活動の社会的意義が認められ、公益的な活動が非営利という枠の中で一つの事業として成立するようになってきたのです。そして、この活動は「特定非営利活動促進法」によって法人格を得ることができるようになりました。

さらに、法人格を取得したこれら新しく誕生した公益性を持った非営利活動団体は、これまでの市民活動団体とは異なる協働をおこなうことができます。つまり、行政の末端組織としての位置づけや活動の形骸化を避け、先駆性と専門性をもった事業を NPO が行うことで、行政と対等のパートナーシップを結ぶことができると予想されます。

私たちは、このような新しい市民活動、特に NPO の特徴を第2部では様々な文献や情報を総合し、考えていきます。