

横浜市における今後の協働のあり方について

(意見具申)

2004年2月

横浜市市民活動推進委員会

はじめに

日頃、横浜の市民活動への支援、横浜市民との協働による行政運営に多大の意を用いておられる貴職に敬意を表します。

私たち市民活動推進委員会は、すでに第1期（2000年8月～2002年7月）において、本市における市民活動への支援、市民活動と行政との協働について、諮問に応じて答申を行ったところです（2002年8月）。

このたび、当委員会では、その後の横浜市における推移を視野に入れて、「横浜市における今後の協働のあり方」について意見を取りまとめましたので、ここに具申する次第です。

横浜市におかれてはすでに、協働の取組の一定の進捗を経て、2003年11月28日の「コラボレーション・フォーラム」で、「協働推進の基本指針(第1次案)」を市長が公表されております。この方向性は、基本的に本意見具申の方向と軌を一にするものと思います。

横浜市は2004年を協働元年と位置づけ、「市民協働事業推進本部」を設置し、全庁的な連携のもとに、協働を推進する制度や環境整備を進め、市民との協働に更に活発に取り組んでいくと伺っております。協働への取組は、まだ始まったばかりです。そして、協働には多様なあり方があります。そのため、基本的な協働のルールは、数多くの実践の経験に裏付けられて、はじめて本物になるだろうと思います。

横浜市においては協働の実践に積極的に取り組むとともに、成功や失敗事例を積み重ねるなかで、基本的なルールが見出せ、共通認識へと変わっていくものと考えます。そのため何よりも重要なことは、協働の試みに失敗を恐れずチャレンジしていくことが、行政に求められると思います。

パートナーシップ推進モデル事業以来のここ10年程度の協働の歴史を踏まえ、また現行の協働に関する諸制度(条例、規則、要綱、方針、指針など)を整理して、庁内の検討を活性化させ、庁内はもとより市民とも情報を共有しつつ、「指針」を発展させ施策化していくなど、今後の市政に本意見具申を活かしていただければ幸いです。

2004年2月

横浜市市民活動推進委員会

目 次

1 協働によってつくられる新しい公共世界	1
(1) 「新しい公共」の考え方	1
(2) 「公共」の概念	1
(3) 横浜における「新しい公共」	1
(A) 横浜のこれまでの市民的公共世界の歴史	1
(B) 今なぜ「新しい公共」か	2
2 協働とは	2
(1) 協働の基本原則	2
(2) 協働の多様なあり方	3
(3) 協働プロセスの公開と評価の原則	3
3 協働のパートナー論	3
(1) 行政と市民活動団体との協働	3
(2) 自治会・町内会等、既存の地域組織の位置づけ	4
(3) 公共世界における企業の役割	5
(A) 企業と公共世界	5
(B) 企業そのものが担う公共	6
(C) 企業メセナの文化の発展を	6
(D) 地域における企業と市民活動の連携	6
(E) 行政と企業との協働	7
4 市民活動団体と行政の協働の領域・手法・課題	7
(1) 協働にふさわしい領域に関するこれまでの経験	7
(A) パートナーシップ推進モデル事業の検証	7
(B) 市民活動推進検討委員会報告書における協働の領域の考え方	8
(C) 横浜リバイバルプランでの考え方	8
(2) 協働の領域	9
(3) 協働のステージ	10
(4) 協働の発意	10
(5) 協働の形態	11
(A) 事業における協働	11
(B) 組織における協働	11
(C) 場における協働	11
(6) 協働における費用負担	12
(7) パートナーの決定	12

(8) 協働のための環境整備	12
5 協働のプロセス	12
(1) 情報の共有	12
(2) 信頼の継続	13
(3) 情報技術の活用	13
(4) 早期の参画と事後評価の仕組	13
6 横浜型の間接組織に向けて	13
(1) いわゆる中間組織（インターメディアリー）の役割・機能	14
(A) ネットワーク機能	14
(B) コーディネート機能	14
(C) 政策提案機能	14
(D) 資金面の支援機能	14
(2) 協働の推進役としての中間組織の諸類型	14
(A) 総合型	14
(B) テーマ型	15
(C) 地域型	15
(3) 横浜ならではの視点からの留意点	15
(A) 区における中間組織とコミュニティ形成	15
(B) 区役所と中間組織との連携による市民活動支援体制の構築	16
(4) 中間組織を担う人材	17
(A) 専門家に求められる能力・役割	17
(B) 専門家に対する報酬	18

【資料】

「横浜市市民活動推進委員会委員名簿」	19
「横浜市市民活動推進委員会専門部会委員名簿」	19

1. 協働によってつくられる新しい公共世界

(1) 「新しい公共」の考え方

近年「新しい公共」という考え方が提起されています。私たち市民活動推進委員会の第1期の答申においても、「国家ないし行政だけではなく、市民社会の中にも、公共的な事柄を考えたり、公共的な仕事を自ら担おうとする意思と力が存在している、という考え方がそこに示されています」と述べられているとおりです。「公共」は、行政によってのみ担われるものではなく、民間によっても担われるものです。特に、地域に根差した身近な課題に柔軟に対応する点で、「民」の担う公共は、重要な意味を持っています。今後横浜市が区役所機能を強化し、身近な行政を大切にしていこうとする時に、その協働のパートナーとして地域社会の担う公共はますます重要となっていくでしょう。

それぞれのセクターで、それぞれの組織が公共世界の担い手として、地域社会に責任をもった活動が必要であると考えます。

これら市民社会の中にある公共の担い手の具体的な姿については、あとの「協働のパートナー論」に述べます。

(2) 「公共」の概念

そもそも、「公共」という言葉は、近代の長い歴史を通じて、「市民みんなにかかわるもの」という意味で使われてきた点で一貫しています。ですから、「公共」という概念は、国家や行政の属性のみを表わすものではありませんでした。近代史のある時期には、「公共」という言葉がむしろ、国家や行政に批判的に対峙する市民社会の側の力を指している時代さえありました。その後、行政が市民生活の基盤を幅広く保障する役割を引き受けるようになって、次第に「公共」は国家や行政の属性を表わす言葉となっていきましたが、それでも「公共」が排他的に行政の独占物になったことはありません。ここ10年ほどは、行政と市民とが協働して「公共」を構成するのだ、という「協働」の考え方が提起されてきた結果、「公共」は行政の属性であると同時に、民間の中にある「市民みんなにかかわるもの」を支える力としての意味をももっているということが、あらためて自覚されてきています。

「公共」が市民社会の側の旗印であった時代は、「市民みんなにかかわるもの」をないがしろにしている行政のあり方に市民が不満をぶつけるという「公共」の構造がありました。「公共」が主として行政の属性であった時代は、市民は主として個人的私的な生活と利益を追求していて、「市民みんなにかかわるもの」は国家だけが担うという考え方が優勢であった時代です。これに対してこれからの時代は、「市民みんなにかかわること」を行政と市民社会の諸主体とが協働して支えるような、新しい「公共」の構造を構築せねばなりません。

(3) 横浜における「新しい公共」

(A) 横浜のこれまでの市民的公共世界の歴史

横浜市はもともと市民の自主的な活動のさかんなところであるとよく言われます。経済の高度成長期においては、横浜は東京に就業する人々の住まいの受け皿として人口が爆発

的に膨張し、行政だけでは市民生活の基盤を整備したり地域の公共サービスを提供したりする仕事が多くなり、市民たちは自ら創意工夫を凝らしてこうした仕事に取り組みました。また、都市膨張の結果生ずる様々な紛争の地域共同の力による解決にも、横浜市民たちは様々に取り組んできました。区民会議の仕組みもこうした試行錯誤の中から生まれてきたものです。

このように、横浜市民は、かねてより、地域の合意形成や公共サービス提供の活動において、進取の精神を発揮し自ら取り組んできた誇るべき市民性をもっています。横浜市民は、もともと行政にだけ公共世界を任せてきたわけではないのです。横浜市民はとうの昔から「新しい公共」を実践してきたといってもよいのです。

(B) 今なぜ「新しい公共」か

それではなぜ私たち市民活動推進委員会は、あらためて「新しい公共」という考え方を提案しているのでしょうか。それは、都市横浜が、非「成長・拡大」という新しい歴史的段階に入っており、これに対応する市民的な公共世界の再編成が必要だからです。新しい時代には新しい発想と組織と方法で対応する必要があります。この「新しい発想と組織と方法」をひとことで「協働」ということができるでしょう。以下、この意見具申では「協働」の要目を提案していきます。

2. 協働とは

以上の「公共」の考え方からして、「協働」とは、行政組織、民間組織など異なる組織が、それぞれの得意分野や特徴を生かし、お互いの自立性を尊重しながら固有の機能や役割分担を行いつつ連携し、公共を支えあうことにより、地域や社会に対して相乗効果を生み出し高めること、と定義づけられます。

「協働」によって、地域課題や社会的な課題を解決したり、地域や社会に必要な新たなしくみや事業を創り出す必要があります。地域課題が複雑化し、解決策に対する市民のニーズも多様化する今日、画一的なしくみや事業ではなく、それぞれの課題や地域に即した協働の組み合わせや役割分担が求められています。

(1) 協働の基本原則

協働を進める際の基本原則としては、すでに「横浜市における市民活動との協働に関する基本指針」（いわゆる「横浜コード」）があります。あらためて復習しておくならば次の通りです。

- ・市民活動を行う者及び市は、対等の立場に立ち、相互に理解を深めること（横浜コードの(1)と(4)に該当）
- ・市民活動を行う者及び市は、当該事業について目的を共有するとともに、その情報を公開すること（横浜コードの(5)と(6)に該当）
- ・市は、市民活動の自主性及び自立性を尊重すること（横浜コードの(2)と(3)に該当）

(2) 協働の多様なあり方

公共世界の仕事は多様です。行政、市民のそれぞれが、得意分野があり、活用できる資源に多様性があります。

したがって、行政、あるいはもろもろの市民活動それぞれが、単独で行う方が良い効果を生むときには、あえて協働にこだわる必要はないのはもちろんです。それぞれの課題や必要なしくみ・事業によって、協働が必要かどうか検討されるべきです。協働によって解決することが必要な課題があってはじめて、行政や市民が協働の事業に着手するのです。

その際の提案は、行政からの発意だけでなく市民からの発意によることもあることを認識することが必要です。市民発意を行政側で受け止める制度的な仕組みを検討すべきでしょう。

(3) 協働のプロセスの公開と評価の原則

協働事業を実施する場合、公募・選定・推進・成果・終了などの協働のプロセスすべてにわたって、透明性、公開性を確保する必要があります。これには当然、協働事業の前段階において、そのあり方についての意思決定に参画するという、及び協働の効果を事後的に評価するという、この二つが伴います。

協働によってこれからの非「成長・拡大」の時代における公共サービスとセーフティネットを組織していく場合、当然それに関する意思決定への参画もまた保障されなければなりません。意思決定を依然として行政が独占したのでは、協働とは言えません。また、事後評価については、協働によって問題の解決やしきみや事業の運営にかかるコストが削減されることは、協働の効果のひとつとして考えられることは当然です。しかし、コスト削減のための協働ではなく、地域や社会にとって何が最も必要とされるのかという質的な効果を考えることが重要です。特に、地域社会の自立が促進されたかどうかという視点、地域社会みずからのエンパワーメントの視点が、協働の効果の評価において、最も重要な点です。

3. 協働のパートナー論

協働型の公共世界を構成しているのは、行政組織、民間非営利組織、民間営利組織などです。そのそれぞれの中にも多様なものがあることはいうまでもありません。

行政組織では、各局や区役所などが、民間非営利組織では、市民活動団体や公益法人、自治会・町内会などが、民間営利組織としては、グローバル企業や中小企業、商店等個人事業主、商店街などがあります。それぞれ異なった性質と得意分野があります。これらの特性をいかになく発揮できる多様な組み合わせの協働を考えていく必要があります。

(1) 行政と市民活動団体との協働

一口に市民活動団体といっても、地域に密着したボランティア組織、自助団体などの当事者組織、あるテーマに関するネットワーク組織、シンクタンクや支援組織などの専門組織があり、それぞれの特性に応じた協働を考えなければなりません。

また、一見すると市民活動とは異なる分野のものと見える組織形態の活動にも、今後は注目する必要があります。

社会福祉法人、学校法人、社団法人、財団法人のような公益法人は、たしかにこれまではそれぞれの所轄官庁の護送船団的な保障と規制の中で閉じこもっていた観がありますが、次第に市民活動と連携して地域に貢献しようとする動きが出てきています。また、NPO 法人であった市民活動団体が、積極的に社会福祉法人格を取得することによって、活動を更に発展させる動きも増えてきました。これらの法人は、そもそも非営利法人である点で、法形式的には NPO と言って差し支えありません。協働の重要なパートナーとして位置づける必要があります。

あるいは有限会社のような営利法人の形をとっているけれども実態の活動としては、地域社会に貢献する志向性を強く持ち、活動しやすい組織形式を追求した結果有限会社（場合によっては株式会社）の形式を選択している場合があります。このような営利法人は、実態としては市民活動そのものであるとよく、やはり協働の重要なパートナーです。

すでに横浜コードでは、市民活動団体と行政組織の協働の原則を確立していますが、これらの原則を担保するしくみや制度が、市民活動団体の多様性に従って具体化されることが必要と考えます。私たち市民活動推進委員会の考えは、のちほど述べます。

(2) 自治会・町内会等、既存の地域組織の位置づけ

自治会・町内会は、公共世界を担う民間組織としての役割を果たしてきました。地域住民の大多数を組織して、行政に協力しつつ、地域の親睦や公共サービス、合意形成を包括的に担ってきましたし、行政も自治会・町内会を活用することによって横浜の都市膨張の時代を乗り切ってきました。こうした包括的な地域組織は、日本全国はもちろん、アジア諸国に、広く存在しています。急速な近代化、地域社会の急激な変化と都市化によって行政が提供する公共サービスが不足しがちであったためでしょう。近代化の進展と経済成長の中で、あるいは行政サービスが充実し、あるいは個人所得が向上し、あるいは新しいタイプの市民活動が成長して、自治会・町内会の守備範囲は次第に小さくなってきましたが、それでも自治会・町内会は、地域の中で、行政も、個人も、NPO も、誰も提供しない公共サービスや合意形成を担っています。

ところで、自治会・町内会は公共世界を支える公益団体なのではなく、会員の利益を擁護するいわゆる「共益団体」なのではないか、という疑問が時折提起されます。自治会・町内会のように一定地域をあまねく組織している場合には、当該地域の「不特定多数の人」がいなくなり、みんなが会員となるため、地域の公益のためということと会員の利益のためということとが一致してしまうのです。

NPO 法人の場合も、地域住民のほとんど全員を組織しているものが全国でも数例知られています。例えば、静岡県天竜市熊地区の「夢未来くんま」の場合、会員 670 名を擁し、地区内のどの世帯も必ず一人は会員がいるという状況を実現しています。高齢者は会員・非会員を問わず NPO のサービスを受けるとできるので、不特定多数の利益をめざすという点はクリアされているといえるのですが、それでも定款の目的には「熊地区を中心とした周辺地域に対して」との文言を盛り込んでいます。

このような地域的な団体の場合で「公益」と「共益」が一致している場合であっても、実質的に当該地域の公共世界を担っているということは明らかですから、本意見具申では「新しい公共」の担い手であり協働のパートナーとして位置づけうるものと考えています。

これからの非「成長・拡大」の時代における公共世界の再編の中で、自治会・町内会も活動の点検に積極的に取り組み、地域の諸団体と連携して、公共世界を支えることが期待されます。そのための基本的な視点は以下の通りです。

- ・地域の抱えている問題や将来生ずるであろう問題を常に点検し、計画的に地域の問題に取り組むこと。地域での合意形成力をいかし、データに基づいて地域の将来を見据えたうえで、地域のまちづくりに計画的に取り組んでいく必要があります。
- ・活動の内容やあり方をいつも振り返り、地域の中で情報を共有し、問題を提起し、民主的な運営に努めること。市民や地域との関係でも、行政との関係でも、活動内容や活動費について、情報を公開し、透明性の高い運営に努める必要があります。
- ・地域の中に存在している公共的な諸力をすべて大切にし、これに支援を行なうこと。自治会・町内会に資金面や活動場所の提供などで支えられて活動している地域の市民活動団体はたくさんあり、地域社会の生活にとってなくてはならない役割を果たしています。これは最も身近な地域における市民同士の協働といえるでしょう。新しいニーズに積極的に応えようとする市民の活動を地域として支援していく必要があります。

(3) 公共世界における企業の役割

社会を形成し、公共、公益を担う主体は市民であり行政であることは、論を俟つものではありません。しかし、民間企業体も、それぞれの地域社会の中で「企業市民」として位置づけられ、共に公益を求め、公共を担う「市民としての役割と責任」があることを確認しておく必要があります。市民及び行政は、こうした方向で企業を公益活動に巻き込む強力な動きをしていく必要があります。

(A) 企業と公共世界

従来、企業は営利を追求することを使命とする私的セクターとして考えられ、一般的には公共を担うセクターとは捉えられていませんでした。しかしながら、鉄道運輸、電力・ガス供給事業など、市民生活に直結する「公益性」「公共性」のきわめて高い「公共事業」は民間企業によってこれまでも担われてきており、広く公共というものを捉えると、歴史的に企業も公共を担ってきたという事実があります。

また、社会に貢献する企業、地域社会を構成する一員としての企業、即ち「企業市民」として責任を重要視する考えが企業の側にも大きくなりつつあるし、市民の側にも、企業の社会的責任（公共性）重視を求める意欲が高まりをみせています。とりわけ、近年の環境問題への関心の高まりは、営利、利潤の追求を最優先させる企業の行動様式だけでは、消費者から見た企業イメージが悪くなり、競争にとってマイナスとなる状況が生まれています。むしろ営利事業体として社会貢献をどのように進めるかが重視され、市民（消費主

体者)によって支えられる企業として存在しない限り存続が許されない、との認識が急速に広がっています。

(B) 企業そのものが担う公共

企業が「公共」の担い手であるというとき、まず企業の営利活動のあり方そのものが、公益にそう形のものであることが求められます。企業は、市民(消費主体者)、市民活動団体、行政と協力し、役割を分担しつつ、資源循環型社会システムを構築していく公共を担う担い手の一つとして位置づけられるべきでしょう。

例えば、食品や薬品関連事業は人体に及ぼす健康への十分な配慮に関する法令の遵守(コンプライアンス)が最低限の社会的責任であるし、より安全な製品作りのための市民(消費主体者)の意見、提言を積極的に取り入れている企業が増えつつあります。

一般的に他の製造業でも、省エネルギー、省資源、環境への配慮、さらにはリサイクル可能な資材の使用などへの努力は強化されつつあり、マネジメントにおける方針、計画、実施、運用、点検、評価など一連のプロセスにおいて、あらゆる分野における環境への配慮をする、いわゆる環境マネジメントシステム(EMS)の構築は、今や日本において常識とさえいわれはじめています。この国際規格ISOを取得することが、環境配慮企業として社会的信頼感を向上させ、社会貢献度を高めることにつながると考えられます。そして、これらはゴミ収集分別化、リサイクル化などへの配慮、行政コストの削減化達成などにもつながるものです。

(C) 企業メセナの文化の発展を

また、企業が、営利組織のままでは十分な社会貢献ができないと考えて、財団などをつくり、より積極的に市民活動を支援する役割を果たすことも多く見られます。こうした財団の助成金は今や、市民活動の資金的自立のある局面で、なくてはならないものになっているといいでしょう。

しかし、日本ではまだまだ、企業が社会貢献をする文化の形成が十分ではなく、企業がつくっている市民活動助成のための財団などの規模も、アメリカなどと比べると2桁も3桁も違ってきます。市民活動文化を奨励する気風を企業がさらに発揮することをこの横浜から発信していくことが求められます。

(D) 地域における企業と市民活動の連携

一方、地域社会に点在する商店、その集合体としての商店街なども、福祉、子育て、文化芸術など、多様なテーマをかかげる市民活動団体とさまざまな形で連携、協力し、街おこし、街づくりに関わっている事例も数多くみられます。これらの企業は、地域社会に根差して営利活動を行っているだけに、地域への貢献を強く意識しています。

例えば、「チャレンジド」と呼ばれる障害を持つ人びとが、自らの能力を活かして自立へと挑み製品の開発や販売などを行う過程で、IT技術のノウハウの提供、コンピュータグラフィックスによるデザイン開発へのデザイン事務所の支援、基礎となるマーケティング(販売市場、ニーズ調査などの分野)の協力、カタログ会社の通信販売協力など、いわ

ゆる「産民協力」の事例があります。さらには、そこに行政が「つなぎ」としての役割を担う「産民官」連携など、注目すべき事例もあります。このように企業の持つ諸能力や技術が、市民活動をより活性化させ、充実させていくことに役立っている事例は増えつつあります。

(E) 行政と企業との協働

さらに、企業は行政と協働するパートナーでもありえます。

P F I (Private Finance Initiative) と呼ばれる、公共施設等の建設、維持管理、運営を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法について、「民間資金等の公共施設等の整備等の促進に関する法律」、いわゆる「P F I法」が1999年7月に制定され、この手法による都市経営を進めようとする自治体の事例も多くなりつつあります。すでにイギリスなどでは、P F I方式による公共サービスの提供により、鉄道、病院、学校などの公共施設の整備、再開発などの分野で成果を収めているといわれています。

4. 市民活動団体と行政の協働の領域・手法・課題

以上においては、協働のパートナーの多様な姿について述べましたので、以下においては、市民活動団体に絞って、行政との協働のあり方について提言していきます。

(1) 協働にふさわしい領域に関するこれまでの経験

協働に際しては、あらかじめ固定的に領域を決めずに、その都度社会的な意義を双方で確認しあいながら進めるのが基本となります。一方、どういう事業を協働でやるべきか行政と市民の間に意識の差が見られます。まず、これまでの横浜での実践の経過を整理してみます。

(A) パートナーシップ推進モデル事業の検証

横浜市では、1996年度から1998年度にかけて「パートナーシップ推進モデル事業」を実施しました。25のモデル事業の実施を通じて、行政との協働にふさわしい事業の類型が明らかにされてきました。

a) パートナーシップ型行政が適する事業

・市民に身近な施設を建設、運営する事業

市民参加の条件設定がしやすく、参加により市民の満足度が高まる事業で、身近な公園や市民利用施設などの建設、運営をねらった事業

・社会実験型の地域まちづくり事業

地域の身近な課題の解決に向けて、市民との協働によって効果が高まる事業で、仮説に基づき社会実験などを経て、事業化を図る事業

・課題解決型のまちづくり活動支援事業

地域の人材や資源などを活用して、地域のコミュニティ形成を図る事業で、市民に身近

な課題を解決しながら、地域運営の力を高めるソフト事業

b) パートナーシップ型行政が必要とされる事業

行政ニーズと地域ニーズが対立しがちな利害調整型の事業で、時間をかけて相互理解や調整を進める、暮らしに欠かせない事業。

(B) 市民活動推進検討委員会報告書における協働の領域の考え方

次のステップは、市民活動推進検討委員会でした。この委員会は横浜市長の委嘱を受け、市の市民活動支援のあり方について検討するために1997年10月に設置されています。1999年3月に同委員会から提案された「横浜市における市民活動との協働に関する基本指針（横浜コード）」では、協働の領域について以下の表の類型分けがなされていました。

市民活動団体主導		行政主導		
市民の領域	市民活動と行政が協働する領域			行政の領域
A	B	C	D	E
市民の責任と主体性によって独自に行う領域	市民の主体性のもとに行政の協力によって行う領域	市民と行政がそれぞれの主体性のもとに協力して行う領域	市民の協力や参加を得ながら行政の主体性のもとに行う領域	行政の責任と主体性によって独自に行う領域

(C) 横浜リバイバルプランでの考え方

「横浜リバイバルプラン」は、「民の力が存分に発揮される都市・横浜の実現」を目指し、政策・財政・運営の各分野の3つの計画（中期政策プラン・中期財政ビジョン・新時代行政プラン）を連動させ、「市民とともに都市を運営する」新しい都市経営を推進するため策定された市政運営の基本計画ですが、その中でも協働の類型について述べられています。

a) 中期政策プラン

- ・ 民間主体型（民間主体で独自に行う事業、7%）
- ・ 民間主体協働型（民間主体で行政と協働で行う事業、36%）
- ・ 行政主体協働型（行政主体で民間と協働で行う事業、26%）
- ・ 行政主体型（行政主体で独自に行う事業、31%）

b) 新時代行政プラン・アクションプラン

- ・ 基本理念での「協働」では「市民・企業等の発想と意欲が活かされた 相互信頼と協働 をめざし、市民自治コーディネートの行政運営を実現する」とされています。
- ・ 戦略的改革項目1「市民ニーズと協働を基準とする行政運営」では、次のような具体策があげられています。

幅広い市民ニーズをきめ細かく的確にとらえる仕組みづくり / 市政情報の積極的

な提供 / 地域での市民相互のコミュニケーションの仕組みづくり / 協働指針の策定、協働オフィスの開設など地域での市民活動の支援 / 人材バンクの整備・活用 / 横浜ライセンス制度の創設・推進 / 提案型助成制度 / 市民との協働事業の推進 / 施策立案や施設整備計画への市民参加

(2) 協働の領域

以上の経緯を踏まえて、市民活動団体と行政との協働の領域を考えた場合、先に掲げた「横浜コード」の表の中の B, C, D が、協働の領域となります。一般に行政は、セーフティネットの担い手として、公共の領域のすべてにわたってあまねく公平にサービスを提供しています。その基盤の上に、行政はより充実したサービスや柔軟な工夫が必要な場合に、市民と協働して質の高い公共サービスを実現することができます。その場合に、行政の関与には様々な濃淡があります。事柄の性質に適した協働のスタイルを築き上げていく必要があります。

都市計画・建築等の分野においては、法律上の制度としてのルールを決定する必要があったり、行政のもっている資源が大きいなどの事情から、行政のかかわる濃度が高くなりますが、それでも住民の合意形成力などを活用しなければ満足度の高いまちづくりは望めません。例えば次のような事例です。

都市計画決定などの行政の公権的な作用が必要なケースとしては、都市計画提案制度や地区計画の策定などがありますが、この場合も、前者は土地所有者等の3分の2以上、後者の場合は土地所有者等の多数の賛同が、それぞれ必要で、行政のコーディネートの関与のもとで住民の主体的なルール形成活動が行われなければ、まちづくりは前進しません。また、建築協定の場合は、行政は協定の認可を行ないませんが、協定そのものは建築確認事項ではないため、地元の建築協定運営委員会による自主的なルール遵守活動が行なわれています。また協定の期限切れに当たっての更新なども住民の主体的な取組みが不可欠で、そのために、行政は専門家派遣制度等を用意して、主体的な活動を側面から支援する仕組みを持っています。

地域防災などの分野は、緊急時には地域の力が第一義的に重要であることから、地域住民の自主的な取組みが第一ですが、狭隘道路の拡幅とか、共同建て替え事業などは、合意形成や補助などにおいて行政の関与がやや強く求められます。

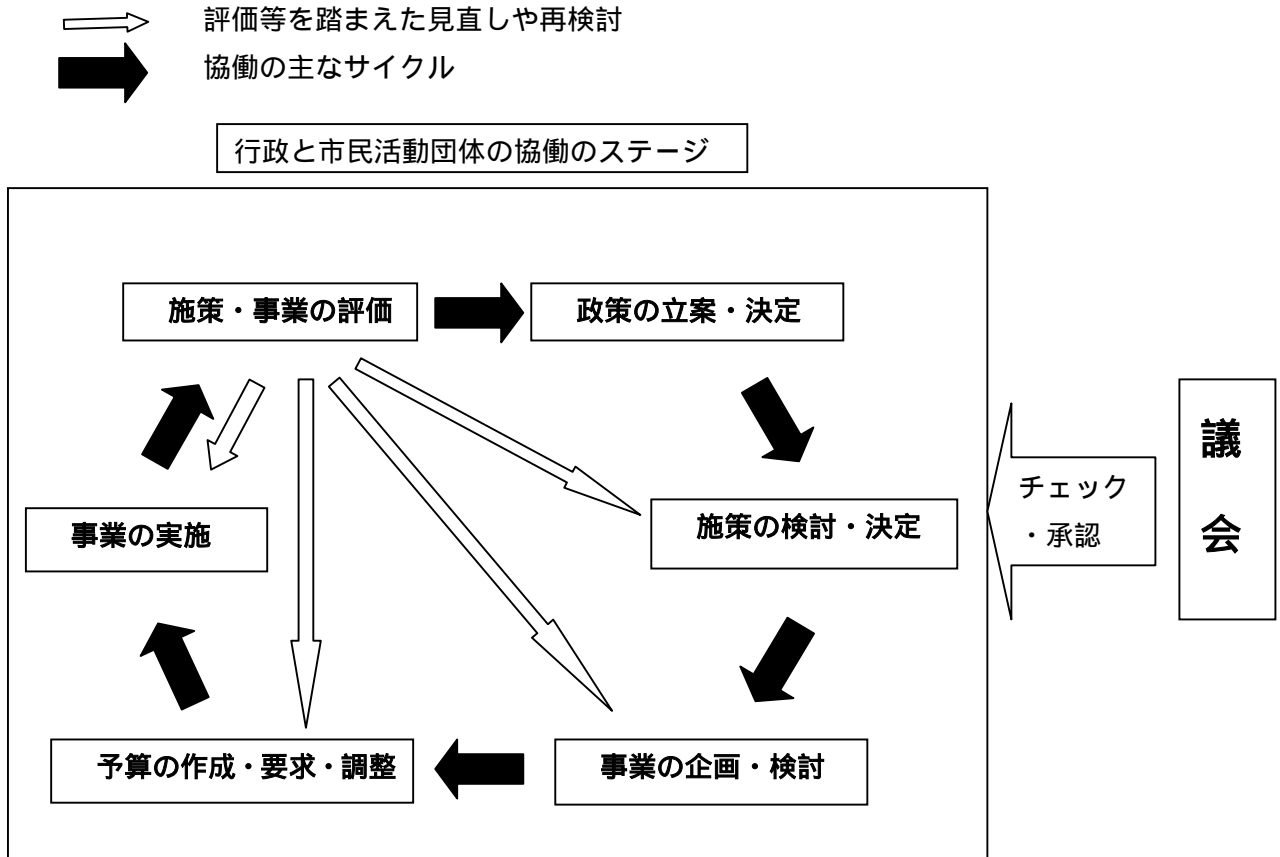
また、コミュニティハウス、はまっ子ふれあいスクール、公園などの施設系の事業においては、行政のもっている資源が大きなウェイトを占めますが、その運営についてはやはり地元の運営委員会の取組みが重要となっています。さらには、地域資源を活用して高齢者の交流サロンや子どもの居場所を提供する先進的な取組みをしている例は、全国的にも注目されており、横浜市民の先進性をあらわしていますが、同じ施設系でもこうしたケースでは、行政の関与が比較的少ない協働の分野といえます。

以上のように、協働と一口にいても、具体的な領域や事業の性格によって、協働のあり方、行政のかかわり方には様々な類型があり、個別のケースに即して適切なあり方が開発されていく必要があります。

(3) 協働のステージ

協働は、政策の立案から評価に至るそれぞれの段階で進められることになり、事業のプロセスに応じて、弾力的に取り組む必要があります。

以下の図は、行政が政策を立案してから実施・執行、更には事後の評価に至までのステージを示したものです、それぞれのステージごとに、協働が考えられなければなりません。



(4) 協働の発意

協働事業の発案にあたっては、次のパターンが想定されます。

	解決すべき課題	必要な仕組み	解決の手法
	行政の発案	行政の発案	行政の発案
	行政の発案	行政の発案	協働で検討し発案
	行政の発案	協働で検討し発案	協働で検討し発案
	行政の発案	市民活動団体の発案	協働で検討し発案
	市民活動団体発案	市民活動団体の発案	市民活動団体の発案
	市民活動団体の発案	市民活動団体の発案	協働で検討し発案
	市民活動団体の発案	協働で検討し発案	協働で検討し発案
	市民活動団体の発案	行政の発案	協働で検討し発案
	協働で検討し発案	協働で検討し発案	協働で検討し発案

(5) 協働の形態

市民活動団体と行政の協働といっても、その形態は様々です。主な協働の形態としては、次の3つが考えられます。

(A)事業における協働

市民活動団体と行政が同じ目的で事業に取り組む形態。同一事業を分担・連携して行う場合もあれば、費用負担や責任は主に行政が担い、サービス等の事業実施については市民活動団体が担うという場合、また、行政が主導して行う事業に対して、市民活動団体がその専門性や機動性を生かして部分的に協力するといった場合もあります。

こうした事業における協働では、費用負担のあり方（両者がどのように費用負担をするのか）、契約のあり方（現在は主に委託契約が準用されているが、協働契約やそれとともなう協定書等の制度化）の検討も必要となると思われます。また、そうした制度の見直しと同時に、事業そのものの企画内容やその決定のあり方（現在の委託事業における企画書や仕様書に該当するものをどのように作成するのか）も、行政主導ではなく、行政と市民活動団体がともに検討し、両者が納得できる内容となるようなプロセスへと転換していくことが必要です。

(B)組織における協働

現在、市長の諮問組織や行政の各担当部署が設置する委員会など、さまざまな政策形成の場に市民活動団体関係者が参加しています。また、市民活動団体が主導して設置するネットワーク組織等に、行政担当者が公式、非公式に参加しているケースもあります。

こうした、何らかのテーマや地域課題の解決方法等について、市民活動団体と行政がともに検討したり、イベント等の実行委員会などの組織に、市民活動団体も行政もともに参加する組織はすでにあります。一方、行政が主導して設置する場合は、市民参加の手法としては有効ですが、そこで多様な意見が出されても最終的な決定権は行政にある場合が多いでしょう。市民活動が主導して設置する場合は、たとえ、行政担当者が参加していても、そこでも検討結果が政策形成に反映されるかどうかは別問題として扱われることが多くみられます。

そこで、こうした組織自体を市民活動団体と行政が協働で設置することも協働のひとつの形態となりえます。

(C)場における協働

組織のようにきっちりした体制や構成を定めるのではなく、市民活動団体と行政が自由に参加できる単発的なワークショップや、定例的なミーティングなどもあります。また共同オフィスや市民活動支援センター、その他の市民利用施設など、日常的に市民活動団体と行政が接点をもつ機会をもつ場もあります。

そうした場においては、その場の運営や進行方法などを、協働で検討し実施することも協働のひとつのあり方です。その際、現状では、検討は協働で行っても最終的にどのような場とするかの決定は行政の権限であったりする場合も多く、事業や組織における協働と

同様に、権限や費用負担について、十分に検討し、個々のケースにおいても市民活動団体と行政であらかじめ合意した上で協働での取組みを始めることが大事です。

(6) 協働における費用負担

協働における費用負担については、それぞれの主体が担うべき領域により区分すべきだと考えます。まず、社会的に必要であるが採算が取れない公的責任領域においては、行政が基本的に負担すべきでしょう。

行政、市民活動団体の双方が担う領域については、費用負担も双方で行うべきです。その際、「費用」といっても市民活動団体がボランティアとして担うのも費用の負担として正当に評価されるべきであり、地域社会の自然的なシャドウワークとして無意識に頼ってはいけません。

ボランティアで十分やっていける、あるいは採算が取れるなどの構造がある場合は、民間で担える「公共」の分野は、主として市民活動団体が費用負担していくことが可能です。

(7) パートナーの決定

協働の組み合わせについては、多くのパターンが想定されます。まず、行政においては、一つの担当部署、複数の担当部署が考えられます。一方、市民活動団体においても、一つの市民活動団体、複数の市民活動団体、公募による市民組織が考えられます。協働は、これらの全ての組み合わせが成立するものと考えます。なお、選考にあたっては、選考機会の周知はもとより、第三者機関が選考し、このプロセスは公開により行うべきです。

(8) 協働のための環境整備

協働を効果的に推進していくためには、そのための環境を整えることが大切です。そのためには、まず、行政がこれまで担ってきた事業や業務（公共とされてきたもの）の情報開示に取り組むべきだと考えます。これにより、お互いの信頼関係が構築され、共通の土俵での議論が始まります。さらに、市民活動団体が「公共」を担うことを阻む行政の諸制度・諸規則・諸規制の見直しや、必要であるならば市民活動団体が「公共」を担うために必要な条例や制度の創設も考えられます。そして、市民に近い行政組織（区役所）が独立して市民活動団体と協働できるように、必要となる権限や財源の委譲も積極的に進めるべきです。

5. 協働のプロセス

(1) 情報の共有

協働のためには、プロセスの初期の段階から相互に情報を共有し、信頼関係を築いていく必要があります。

行政は、市民に必要な情報を伝えるように配慮するとともに、地域についての情報を努めて得るような不断の努力が求められます。

(2) 信頼の継続

行政が市民と協働する時に、実際には職員の異動によって引き継ぎがうまくいかなかったりといった事情で、信頼関係が一挙に失われてしまうことがままあるのは残念なことです。

異動制度そのものは、癒着や腐敗を防ぐために必要であるにしても、信頼関係が継続するよう工夫と配慮をすることが求められます。

(3) 情報技術の活用

ITの発達は、協働の分野でも、環境を大きく変えました。これまでには考えられなかった密度とスピードでの進め方が可能になっています。ITを使って大きな成果を挙げている自治体も出てきています。

市民活動においても、メールやホームページを使って、意見交換や事務連絡、対外的アピールなどを行うことがかなり普及しており、なくてはならないものになっています。

いわゆるデジタル・ディバイド問題には留意しながらも、情報技術の可能性を追求していくことは、協働においても重要なことです。

(4) 早期の参画と事後評価の仕組

協働においては、その全プロセスにおいて、協働にふさわしいスタイルが貫かれる必要があります。

まず事業を発想する段階から、市民側の発意が可能となる仕組が必要です。市民発意型の協働事業を制度的に保障するため、「提案型協働事業制度」の創設が望まれます。例えば「個性ある区づくり推進費」に市民活動団体が提案する仕組を設けるなどが考えられます。

また、協働の事業を行うことが合意された際にも、行政側の都合だけによる仕様書に従って事業を進めるのではなく、いわば「協働契約」のような、市民側の特色が生かされるやり方を開発していくべきです。

行政が主導する「公共」においては、法律や条例に基づいて行政が責任を持って「何が公益にかなうか」を決定し、それに従って、場合によっては市民の協力を得ながら、執行していく、という構造になりますが、協働による「公共」の形成にあっては、可能性のある市民活動にチャンスを試行的に提供することも必要です。その場合には、第三者機関による公開の選考手続と事後的な評価手続とによって、説明責任が果たされるようにすることが大切です。

6. 横浜型の中間組織に向けて

協働型の公共世界の形成においては、市民社会の側の公共的諸力の相互連携・調整、政策提言なども、行政だけが担うのではなく、市民社会側が独自の役割を果たす必要があります。これが近年注目を集めている「中間組織」の問題です。

(1) いわゆる中間組織(インターメディアリー)の役割・機能

中間組織とは、市民活動団体と行政とを媒介する立場(「中間」)にあって、一方で市民活動団体に対して、市民活動相互の連携や情報交換、情報やスキル、ノウハウの提供などの機能を持ち、他方で行政に対しては、市民活動全体の立場を踏まえて政策提言を行なうものです。このようにして行政と市民社会との媒介役を務めるのが中間組織です。横浜での活動実態からすると、特筆すべき機能として次の4つがあげられます。

(A) ネットワーク機能

中間組織の基本的な役割として、特定テーマや関連する情報の共有化や情報交換、課題解決への相互支援などがあり、個別NPOのネットワーク化を図る役割があります(中間組織の自主的な取組)。

(B) コーディネート機能

ネットワーク機能を活かして、市民活動と行政とのつなぎ役、地域のまちづくりでの多様な主体間のつなぎ役などを実践しつつ、合意形成やマネジメントなどの協働のスキルを發揮します。市民活動や行政と連携して、コーディネート機能が社会的に認知される環境整備が重要です。

(C) 政策提案機能

コーディネート機能をいかんなく發揮する協働事業などに取り組みつつ、協働の事業スキームの組み立て、協働にふさわしい業務委託方式のあり方、協働事業を促進する条例や指針などの仕組みづくりなどの提案機能をもちます。

(D) 資金面の支援機能

アメリカなどでは、中間組織というとNPOへの資金面の支援の機能がかなり前面に出ています。日本でも、社会福祉協議会などがこうした機能をもった中間組織として古くから存在してきたといえるでしょう。

中間組織といえども、制度的には一民間団体にすぎないので、資金提供機能を果たしてまたどのようにしてもてるのか、検討していく必要があります。先に述べたように、協働のあらゆるステップでの参画、特に事前の意思決定と事後の評価における透明で民主的なプロセスを保障する中で解決されるべきでしょう。

(2) 協働の推進役としての中間組織の諸類型

横浜の中間組織は、平成に入って立ち上がったものが多く、活動状況をみると次の3つの類型に大別できます。類型ごとに独立して活動しているケースもありますが、相互に連携して動いているケースが多いのも横浜の特長です。

(A) 総合型

NPO・まちづくり・環境などの多様なテーマで、比較的総合的な取組を実践している

中間組織であり、多分野の専門家との連携が特徴です。市民活動と行政の間において、ネットワーク力、コーディネート力をいかした政策提案力の強さが持ち味です。

(B) テーマ型

水と緑・福祉・子育て・施設などの特定テーマで活動するNPOを支援する中間組織で、機動力と専門性の高さが特徴です。市民活動と行政の間において、ネットワーク力と政策提案力の強さが持ち味です。

(C) 地域型

特定地域をフィールドに活動するNPOを支援する中間組織で、郊外部、都心部、河川流域などフィールドとしては多彩なものがあります。市民活動と行政の間において、地域でのネットワーク力とコーディネート力の強さが持ち味です。

(3) 横浜ならではの視点からの留意点

以上のように、中間組織は、協働の観点からしてきわめて注目すべき存在です。そして、このような中間組織は、既に横浜においても多様な姿で存在し、市民活動において役割を果たしつつあります。その状況を踏まえて、より自覚的に中間組織の活躍の場を考えておくことは、これからの協働のあり方の重要なテーマです。

(A) 区における中間組織とコミュニティ形成

横浜のような超巨大都市においては、オール横浜で活動している中間組織(例えば、従来から行政と密接な関係を持ちながら活動してきた社会福祉協議会や横浜市国際交流協会のような団体のほか、「市民セクターよこはま」や「横浜プランナーズネットワーク」のように市民側の主導でできた組織もあります)だけではなく、もう少し地域レベルの、とりわけ各区レベルでの中間組織が今後ますます重要になると思われます。

区レベルでは、区社会福祉協議会のような制度化された中間組織がいくつかありますが、市民活動側から起きてきた中間組織は、まだまだ萌芽的な状態なのが実情です。市民が積極的に参加できる身近な中間組織の発展が望まれます。例えば、区民会議はそのための一つの芽となり得るでしょう。

区民会議は横浜のユニークな住民参加の仕組として長年取り組まれてきました。そして、2003年11月13日に出された、地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」で提唱されている「地域自治組織」は、「住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」ことが期待されており、まさに区民会議の今後の方向性を指し示すものとなっているように思われます。ちなみに、地方制度調査会の地域自治組織の制度設計は、ヨーロッパの都市内分権・近隣政府の設計と比べてみても、協働という視点が前面に出た独自のものであり、これからの日本の地域社会の課題を見据えたものになっているといえます。

たしかに現在区民会議は、有効に機能していない状況が見受けられますし、それだけに区民と区役所はそのあり方を巡って模索を続けています。区民会議を区における中間組織

として位置づけ、ミッションを共有化した人々の中間組織として再構成ができれば、有効な機能が果たせるものと期待されます。いくつかの区では、「まちづくりの会」と名称も変え、政策提案機能を果たしているだけでなく、実践面の力も持たせようとした試みがなされています。今までの区民会議と違うパターンとして期待されます。

なお、多くの自治体で、コミュニティ組織や行政エリアを多層化する構想が見られます。特に政令指定都市のような巨大都市ではそうした必要が大きいはずですが、行政の手が届きにくい身近なまちづくりを市民の力で担っていくためには、区レベルでさえも大きすぎるのです。多くの自治体では最基底のエリアとして小学校区が想定されています。ところが、横浜の場合、急激な都市膨張の負の遺産のため、この身近なエリアのコミュニティを制度化する基盤が十分ではありません。それでも、福祉分野では、地区社会福祉協議会や支えあい連絡会などがおおむね中学校区規模のコミュニティ組織として存在しています。今後はこうした基盤の上に立って、コミュニティレベルの身近な市民活動を重視していく方向が検討されるべきです。

(B) 区役所と中間組織との連携による市民活動支援体制の構築

区のレベルにおける中間支援の機能は、さらに充実させる必要があります。当委員会は、前回の答申で、市民活動支援センターを区レベルで展開していくことを既に提言しており、市におかれてもその方向で進められていることを多とします。

再度強調しておきたいのは、市民活動支援センターの区レベル展開の提言は、決して従来の箱物行政の屋上屋ではありえないことです。市民活動支援センターは、新しい公共を担う市民活動の拠点となる機能をさす言葉であって、その具体的な存在形態は多様であっていいし、非「成長・拡大」の時代においては、既存の施設などを有効に活用しながら、各区、各地域での創意工夫で整備していくべきものです。

その市民活動支援センターの運営の担い手としても期待できると同時に、地域での市民活動の連携や市民の発意や提案を行政につなげていく要となるべき中間組織も、様々なものが考えられます。市内各区で展開されている生涯学習支援センターは、区版の市民活動支援センターの役割を一部担っている部分があります。また、地域ケアプラザなど福祉系の活動拠点も市内に広く展開しており、福祉分野での地域レベルの中間支援の機能を担っています。また、地域によっては、住民の側の主導で組織されている連携組織が有効に機能しているケースもあります。これらの力に依拠して、区レベル、地域レベルで、中間組織的機能を充実させていくことこそが、市民活動支援センターの各区展開の眼目です。福祉系、教育系、生涯学習系、都市計画系、環境系、国際交流系などなどの各分野での市民活動は、活動全般の課題においても、また活動拠点の課題においても、きわめて類似した構図をもっており、縦割り構造を超えた連携が大きな効果を持つと期待されます。各区の創意工夫で市民活動支援センターが連携の要の機能を果たすように進めていくべきです。

そして、こうした動きの中で果たされるべき区役所の機能の重要性についても留意しなければなりません。区民と直接対応し、区民とともに地域課題の解決を行う区役所の機能は、今後最大限に拡充する必要があります。このように強化された区役所と民間主導型の中間組織との連携により、地域の課題解決が促進されます。

(4) 中間組織を担う人材

従来の地域社会において、行政は、誘導・調整など大きな役割を担ってきました。しかしながら、地域ニーズの多様化・増大により、行政だけがすべてを担うことは難しい状況にあります。とりわけ、市民活動・地域活動・企業などと行政との協働の必要性が叫ばれる中で、誘導・調整についても、行政が主体となって進めるべき部分と市民が主体となって進めるべき部分が生じてきています。市民が主体となって進めるべき部分については、個々の活動を行っている団体が直接誘導・調整にあたることには限界があり、ここに中間組織の意義と役割が存在します。このような機能を果たす人材の資質には特別の留意が必要であり、行政職員はもちろん、中間組織で活動する市民や専門家にも、中間支援にふさわしい資質と力量が求められます。

一口に専門家とか専門性といっても、様々なものがあります。

地域社会の必要に根差して長年活動し、研修なども重ねつつ高度な専門知識と力量を持つに至っている、いわば「市民的専門性」を備えた市民が横浜には数多くいます。こうした市民的専門性をもった人材を多数もっていることこそ横浜の市民社会の特徴です。

また、典型的には国の法律に基づく資格のような高度な専門的な知識と力量を持ち、職として保障されて働いている「専門家」も、協働においては重要な役割を担っています。

(A) 専門家に求められる能力・役割

現在の中間組織は、市民活動や協働を総合的に支援するタイプやテーマに特化して支援するタイプなど、様々な切り口で活動を支援しています。この中間組織を有給のスタッフとして支えているのが、専門家です。福祉分野では、「ソーシャルワーカー」などとよばれます。この中間組織のスタッフに求められるものとして、次のことがあげられます。

中間組織とか中間支援というと、不足しているモノ（情報・知識・能力等）を補完・代行したり、課題などによるこう着状態に解答を与えたりするものというイメージが一般的に強くあります。しかしながら、英語の中間支援（インターメディアリー＝媒介者・仲介者）という言葉にも表れているように、媒介役として、こう着状態を揺り動かしていくことが、むしろ求められます。従って、スタッフにも、「私に任せて」的な発想と行動よりも、「私にもはっきりとは分からないがこういうことではないか」という誘導により、当事者そのものに一歩足を踏み出させる言動が求められます。また、中間組織のスタッフは、すべての能力をひとりで身につけることが、必ずしも意味のあることとは思われません。ある特定の人物が、すべての能力を身につけることは、現実的にも困難であり、また、この「専門家」は、新しいエリート市民・新しい権威を作ることが目的ではないからです。

求められるリーダー像についても、従来のように常にリーダーが特定され、カリスマを持って組織を束ねていくのではなく、そのときの状況に応じてもっとも適切な者をリーダーとし、コーディネート力やファシリテート力を発揮することが求められるように変化しているのと同様、中間組織のスタッフも、分担しながらそれぞれの持つ能力を状況にあわせて発揮し、組織として支援・媒介することが求められます。

こうした能力・姿勢を必要とするスタッフを育てていくには、従来の市民活動の「経験

知」だけに頼っていくことにはもはや限界がある一方で、大学など知識や情報が集積される場所における「専門知」だけでも限界があります。この「経験知」と「専門知」の双方を相互に見直すことにより生まれる、新しい「市民知」の形成が、「専門家」を育てるうえで重要となります。

(B) 専門家に対する報酬

また、中間組織のスタッフに報酬を出すべきかどうかという議論については、一律には言えませんが、ボランティアな意思だけを期待してはなかなか育たず、広がらないことから、ある程度報酬を出すことは必要だと思われます。ただし、それだけで生計を立てていくことになると、協働を無理やりマッチングさせようという動きにもつながりかねず、中間支援が中間搾取となりかねないので、十分な注意が必要となります。

しかし、上に指摘した市民的専門性をもった人たちの無償ないしそれにきわめて近い活動によってこそ横浜の市民活動は多彩に展開してきた、という事実の意味を考えてみるならば、こうした人たちの働きが、無償で得られるということに、行政も横浜市民も甘えてきた面があることは否定できません。市民的専門性に対するしかるべき経済的処遇ということは、やはり検討していくべきです。

また、こうしたスタッフの報酬は、原則的には自分たちの中で賄うべきですが、公共の一部を担っているという側面からは、行政も負担するという考え方もあると思われます。ただし、行政の資金に頼ってしまうと安易な協働に走ってしまう恐れがあることから、行政が直接負担するのではなく、双方が負担しあう、民間の支援センターなどを通じて負担する、企業などが設立している財団などの助成金を獲得する、コミュニティビジネス的手法を模索する、などの工夫が必要です。

(以上)

横浜市市民活動推進委員会委員名簿

(委員長) 吉村 恭二	財団法人横浜市国際交流協会理事長
大内 えりか	横浜市神奈川リサイクルコミュニティセンター顧問
岸 由二	慶應義塾大学経済学部教授 (生態学・科学社会学専攻)
嶋田 昌子	特定非営利活動法人横浜シティガイド協会会長
清水 靖枝	長屋門公園歴史体験ゾーン事務局長
名和田 是彦	東京都立大学法学部教授 (法哲学・法社会学専攻)

(委員長の他五十音順)

横浜市市民活動推進委員会専門部会委員名簿

(部会長) 名和田 是彦	東京都立大学法学部教授 (法哲学・法社会学専攻) 横浜市市民活動推進委員会委員
内海 宏	株式会社地域計画研究所代表取締役
川崎 あや	特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ 事務局長
中村 陽一	立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科教授
吉村 恭二	財団法人横浜市国際交流協会理事長 横浜市市民活動推進委員会委員長

(部会長の他五十音順)