

## 「協働」をめぐるいくつかの問題～宇都宮市の協働推進指針をめぐる～

廣瀬 隆人

### はじめに

2004年11月に宇都宮市は「私たちが共に進める新しいまちづくりの考え方～市民協働推進指針～」においてまちづくりにおける市民協働のあり方を提示した。ここ数年、都市部を中心に協働推進指針やまちづくり基本条例が策定されはじめている。内容を読むと否応なしに地方分権の終着駅としての「住民」を意識させられる。地方分権は、当初は中央政府の自治体への権限委譲に見えたが、次第にその終着駅たる「住民(townsperson resident inhabitant)」に対して、これまで以上に社会的責任を果たし、まちづくりに参画する「市民(citizen)」となることを強く求めるものとなっている。協働推進指針やまちづくり基本条例では、市民は行政と「対等」であることや「相互の信頼」「合意」「役割と責任」「協力」を余儀なくされるのである。市民の権利を保障する装いを凝らしながらも自治体がこれまでの住民との関係を清算し、再契約することによって新しい信託を創造していかうとする動きの一つとしてとらえることができる。同時に行政サービスは、地域の連帯や合意、自治能力に見合ったものとなり、住民の自助、互助、公助をベースとしたまちづくりに移行することにより協働は不可欠の手法となった。分権の本質である「自己決定、自己責任、自己負担」の市場論理を市民と行政の関係に敷衍していく全国的な動向の中でこうした指針が策定されている。

しかし、「協働」「参画」といった抽象的で空疎なスローガンがどれほど全国的な潮流であろうとその具体的な事務事業を進めるのは当該自治体職員である。では自治体職員が市民と協働しようとする時に具体的にどのような課題が考えられるだろうか。小稿では、この具体化への道筋にある問題点をいくつかあげておくことによって、協働を構造的にとらえていく手がかりとしたい。

### 1 「協働」の環境醸成と技術的問題

各課・担当レベルで協働を進めようとする場合、最初にどの事務事業が「協働」可能なのかという検討が必要となる。指針等には示されていないが、行政の非権力作用に限定されているものと解釈できる。宇都宮市ではまちづくりに限定されているが、まちづくりの中でも強制力の伴うものは市民協働には馴染まないものとして理解される。したがって行政の全ての部課で協働を進めるわけではない。また、まちづくりについても個々の課題が協働に馴染むものかどうかを判断することはそれほど容易なことではない。

また、近年の地方分権に関する主張の中でしばしば「地域のことは地域で解決できること」が望ましい方向性として語られている。そこでは、住民自らが地域の課題を発見し、住民を組織化し、課題解決へ向けて合意形成し、事業を実施し評価するといった一連のプロセスが予定されている。しかし、こうした自治モデルは、リーダーとなる人材の育成、住民の自治能力形成、課題発見の合理的方法、合意形成の技術、組織化の問題など環境醸成や技術的な論点と方策を欠落させたまま提示されているのである。かかる課題が解決されてこそ自治モデルは正当性を持ち、協働もこうした文脈で理解されるべきである。

市民協働が市役所の事務事業を包括するコンセプトであるが故に市民協働の環境醸成や

技術的問題は具体化を避けて各課・所管機関の個別的対応に委任してしまわざるを得ないのが現状であろう。

現実にはまちづくり分野における協働を考えてみても、市民自身が一つ一つの課題について、個人の責任で行うこと、近隣の数軒で行うこと、自治会等団体レベルで行うこと、市役所と協働で行うこと、市役所が責任を持って行うことがいつも整然と整理されているわけではない。複雑な規制や条例・規則によって地域は、そう簡単に市民の思いのままに変えることはできない。同時に市民は行政が思うようには組織化されないし、形は整ってもやすやすと合意はしない。さらに市民は市役所が責任を持って行うべきと考える領域をより広く解釈し、市役所職員は市民が責任をもって行うべきと考える領域を拡張していこうする傾向にある。行政は主体的に協働できるものを選択できるが、市民は主体的に選択できるのかという問題（自治能力の問題）がある。環境醸成や技術的な論点を回避したままだと、結局は行政主導の市民協働となり、既存の関係を継承するしかなく、新しい信託の創造には至ることは困難である。

市民協働には極端に抽象化された自治モデルだけではなく、実施段階では環境醸成、住民の自治能力形成、合意形成や組織化といった現実的、技術的な問題に対する方策が必要である。既存の団体の代表者による組織化といった体制整備型の行政手法ではなく、プロジェクト型による先行的実験的なモデル事業によって、多様なまちづくりモデルを提示していくことが必要と思われる。

## 2 協働の形態と相手の問題

協働は、協力して働くという意味である。これに意味内容を限定する場合に定義される。例えば、宇都宮市の指針では市民協働は、各地の協働推進指針と同様に「私たちのまちについての共通の目標を実現するために、私たちが対等の立場に立って、相互の信頼と合意のもと、役割と責任を担い合い、お互いの特性や能力を發揮しあいながら連携・協力して効果的にまちづくりに関することに取り組んでいくこと」と定義されている。また、基本原則として相互理解、自律性、評価、公開など重要な視点があげられている。

こうした定義に立って現実的な形態を考えてみると、協働指針の類としては先駆的な例としてしばしば引用される横浜コード（「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」1999）で示された補助・助成、共催、委託、後援、公の財産の使用、情報交換、コーディネートといった協働の形態ではなく、実際には「事業協力」と「委託」に絞られてくる。事業協力には多様な形態が考えられるが、基本は企画段階から評価まで一緒に協力して事業を行う（働く）ことである。具体的には、共催、実行委員会形式による共同企画、運営、人員の提供、施設の貸与をはじめとする公の財産の使用、情報の相互提供、資金援助が考えられる。

さて、行政はこれまでも数多くの市民団体と事業協力の経験があるが、ノウハウが蓄積された市の職員だけで企画立案、運営すれば数日で終了する事業も市民団体と企画段階から一緒に働くと当然にコーディネート業務が発生するので、数倍の日数と事務が発生する。

市民協働によって行政のスリム化、あるいは職員の削減が可能であると考えるのはあまりに短絡的であり、幻想に過ぎないのである。

その協働の相手として想定されるのは、主として社会貢献的な活動を行う団体・グルー

ブ（ボランティアグループ、市民活動団体・NPO、公益法人、自治会・町内会、企業等）など組織化された市民が前提となる。その際、協働相手となる団体の選定が問題となる。

『東京都における社会貢献活動団体との協働～協働の推進指針～』（2001）によれば、選定の留意点として、「事業遂行能力、事業目的の共有化、目的達成のための相互協力の意志、事業における責任」があげられているが、現実にはこのような条件をクリアする団体は数多く存在するのだろうか。

しかし、市民協働が公約あるいは施策として掲げられている以上、ボランティアグループや市民団体、NPO が行政と協働できる能力を身につけるまで待つことは事実上できない。したがって現実には、行政職員の膨大なエネルギー（サービス残業など）を消費しつつ行われる「協働経験」を通じて事業遂行能力や相互協力の意志、責任性が形成されることになる。市民協働は、市民の団体が一定のレベルに到達しているという前提で進められる理念になりがちである。行政の下部的な組織として機能し、下請的な事業協力をした経験のある団体は多いが、参画するという本格的な協働は始まったばかりである。

市民協働の初期的段階では、比較的軽微な事業において企画段階から市民の団体と一緒に進むという経験を積むことが双方にとって必要となる。一気に大きな事業で協働を進めようとする形骸化を促進する危険性がある。そのためには市民と行政職員が一緒にいる時間を確保することや職員のコミュニケーション能力の強化が不可欠となる。

### 3 まちづくり組織の問題

行政の協働の対象は原則として組織化された市民である。環境、男女共同参画などの政策課題の場合は該当する関係団体が存在することから、比較的協働相手は特定しやすい。しかし、まちづくりの場合、課題が地域であることからテーマとは無関係に地域で関係する複数の団体によるネットワーク型の組織化が必要となる場合が多い。

では組織化はどのように行われるのだろうか。その場合、基本的に各団体はネットワークしないと考える方が合理的である。特に同種・類似の団体は連合、連携、合体はしないのが常識である。それは、個々の団体・小集団は独立した個性を持ち、他との違いにこそエネルギーを求めること、団体規模の拡張に伴い一人一人のメンバーの意思が反映されにくくなること、団体内部の権益、権限や責任が変化すること、団体内の仲間意識や人間関係が変化することなどによる。ネットワーク化による情報量の拡大や活動の発展の可能性を超えてこうした組織益が優先するのである。逆に市民の団体がネットワーク形成する要因は、個々の目的のための時限的なものや共通する好ましくない影響、共通する利害の相手が巨大であるかネットワークである場合などである。しかもネットワークは、組織で繋がるのではなく、実際には人と情報で繋がっている。

したがってまちづくり関係で、しばしば見られる伝統的な行政手法による地域団体の代表者を集合するという形の組織化は成功例は少ない。現実の組織は明確なミッションによって構成されるわけではなく、メンバー間の良質な人間関係と相まって形成されるのである。目的や課題の共有は組織化の決定的な要因にはならない。さらに困難にことは、組織化されてから、課題を探し事業を企画し実施するという行程である。行政からの強い求めに応じて組織化された団体やネットワークは、行政が事務局を担わない限り動きは鈍くなるのは当然である。団体自らの内発的な要求に応じて形成された組織やネットワークでない限

り機能することは少ないと考えるべきであろう。

市民協働を可能とする組織化の方策として考えられるのは、まちづくりに関する小グループの形成である。まちづくりに関する学習機会を提供し、関心のある層から 10 名程度の小グループをいくつか形成し、小規模な事業を実施するなど行動を通じて組織化を進めていく手法である。あるいは最初にプロジェクトチームによる企画の実現に必要な組織のメンバーを集めるなど具体的な事業の実施形態に応じた組織化を進めることが必要と思われる。

## まとめ

地方分権の理念は、市民協働推進指針やまちづくり条例などを通じて国民の一人一人に深く浸透しつつある。そこに住んでいるだけでよかった住民が社会的な責任を果たし、行政と協働できる市民となることを求めている。そのために必要なのは、協働し得る市民(団体)となるための学習と経験である。いわば住民から市民へ転換するための自治能力を形成することが不可欠となる。協働は基本的に市民にまちづくりに関する行政の事業を下請けさせることではない。自治能力の形成は住民と行政職員の関係性の中で形成される。

そのためにはまちづくりに関する体系的な学習機会の提供を保障する必要がある。同時に行政職員には、市民の協働する力を引き出すファシリテーション能力の形成、合意形成や組織化援助の能力が求められる。さらに多くの団体が軽微な事業においても様々に行政と協働する経験を持つことが協働の環境醸成としての意義を持つと思われる。

市民協働はこれからのまちづくりに欠かすことのできない手法である。その意味でも宇都宮市の協働推進指針は、時宜にかなった指針である。

しかし、行政はこれまで幾たびも「改革」と言いながら旧来のシステムや慣行を温存させ、「参画」と言いながら原案は行政が作成し、「効率」の名の下に審議を形骸化させ、実効性ある改革を阻止してきた。そしてそれを下支えしてきたのは住民であった。住民自身の変容無く、行政職員のみが変容することによって行政改革が進むと考えるのは幻想に過ぎない。そのためには自己をふりかえる学習の場を持つことが不可欠である。学習が必要なのはここにも理由がある。

## 参考文献

「地域における市民協働のまちづくり」研究会編『地域における「市民協働」推進手法検討調査報告書』宇都宮市 2000

「私たちが共に進める新しいまちづくりの考え方～市民協働推進指針～」宇都宮市 2004

「NPO と行政の協働の手引き」編集委員会編『NPO と行政の協働の手引き』社会福祉法人大阪ボランティア協会 2003

山岸秀雄他『NPO と行政・協働の再構築』第一書林 2004

『とちぎの協働事例集 協働・人がつながる空間』栃木県 / とちぎ NPO 研究会 2004