

兵庫自治学会 2009年度第3回コラボレーション・プロジェクト 参加と協働のセミナー 対話で始まる‘協働’のまちづくり

●日 時：2010年2月20日（土）13時～17時

●場 所：尼崎市立労働センター3階 集会室

●内 容

基調講演「参加と協働のデザイン」

世古一穂氏（特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事）

海外事例報告「自治体との対等な協約 『コンパクト』について」

細見義博氏（スマイルひろば地域推進委員会 事務局長）

質疑の全体ワークショップ「『参加と協働』をめぐる会場の人々との対話」

コーディネーター：世古一穂氏

【主催】 参加と協働 あまがさき グループ

(Participation and Partnership Amagasaki Group / P P A G)

【共催】 特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター

特定非営利活動法人 シンフォニー

特定非営利活動法人 男女共同参画ネット尼崎

【後援】 尼崎市、県民交流広場 スマイルひろば地域推進委員会

【企画代表者】細見義博（参加と協働 あまがさき グループ 代表）

●目的

（1）行政職員・NPO関係者・議員・市民への学習の機会

参加協働型市民社会の実現にむけ、多くの市民に参加と協働の概念を理解してもらい、実践にむすびつける。

（2）協働のプロセス

開催のために、企画段階から行政、市民活動団体・NPOとの協働で実施していく。

●尼崎市の現状からみた問題意識

尼崎市では、早くも2000年12月に「協働型のまちづくりの仕組みをつくる」ことを「尼崎市第2次基本計画」の4つある戦略プランの筆頭に掲げられていた。しかし、この目標がスタートするのは、2003年度に市長公室に協働参画室を設置からであった。翌年度には、協働参画課として企画財政局内の一部署となるも当初は一般職員の協働担当課の認知度は低かった。協働参画課は、庁内や市民活動の状況を把握するため2005年にアンケート調査を実施した。

職員のアンケートでは、「調整に時間を要する」「相手に依存しがちになる」「考え方や進め方の違いがある」「NPOの組織体制や事業の遂行能力が不安」「仕事や経費の負担が増えた」「行政側の問題意識が低下する」「役割分担次第で非効率になる場合もある」

といった「協働」のデメリットがあげられていた。

また、協働のまちづくりが進んでいない主な原因として、「職員、市民ともに協働の意識が浸透していない」「協働を進める市の基本的な考え方が示されていない」「職員にノウハウがない」が高い回答率であった。また、協働の相手として、NPO（30%）よりも地域団体（35%）の方がよいと答える職員が多いというのが特徴である。NPOに関しては、協働のしくみづくりと情報の共有化を求めている。

こういった現状をふまえ、市民と行政とが協働のまちづくりについて共有するため2004年から2007年をかけて協働のしくみを構築していった。

成立までの3年間という月日は、審議会への諮問、答申を受けて制度化という行政内部の動きではなく、行政職員、市民のプロセスからの参画という協働の基本線に沿った画期的な手法であった。

まず2004年11月に尼崎市職員による庁内検討チームが結成され、翌年2005年4月に「尼崎市における協働について」庁内検討チーム研究報告書としてまとめられた。

次に一般公募市民30人を含む45人で「協働研究会」を2005年6月に発足させ、2006年9月に「市民からみた協働のまちづくりのあり方についての提言」が出された。

続いて、2006年10月に、庁内検討チームに在籍していた職員5人と「協働研究会」の委員12人とアドバイザーであった2人計19人で構成する「協働推進会議」を設置し2007年3月に「協働のまちづくりの基本方向（素案）」としてまとめ、市民や職員の意見を聴きながら、同年7月に正式に「協働のまちづくりの基本方向～きょうDOガイドライン～」が策定された。

このような市民との参画のもとに生まれた協働の仕組みではあるが、まる2年を経過しても、市民も行政も協働に対する理解度は低く、「協働」事業を推進していく中で、行政や市民団体の間での意識のギャップや認識の違いが生じ互いの意思疎通が十分反映されないことも見られた。

この要因は一体どこにみいだせばいいのであろうか。

そのために参加と協働の本質とは何なのかを学び、現状の「きょうDOガイドライン」をいかに発展させるのかを検証するために、参加と協働のセミナーをひらき、協働のまちづくりに向けたワークショップを実施することにした。

●セミナーまでのプロセス

2009年11月21日に行政、NPO、議員など思いを共有する有志があつまり、PPAGを結成する。それ以後3回のPPAGの会とセミナー終了後の反省会計5回実施した。

そこでは、企画内容やプログラムや役割分担、広報など議論を重ね、結果はメール発信等で共有をしていった。

●セミナーの概略

(1) 基調講演「参加と協働のデザイン」

世古一穂氏



はじめに

真の市民社会を作るために、10年間協働を担う人材（協働コーディネーター）育成をしてきた。今後はマスメディアと協働させていく通信社を作っていくことに力を注いでいく。「参加と協働のデザイン」の「デザイン」とは物事を根本的に変革する意味。

参加協働型社会へのパラダイムシフト

パラダイムシフトとは価値観をひっくり返すこと。行政をお上にしないこと。もともと市民がやるべき公共があった。日本では明治維新のときに、公共をすべて行政にまかせてしまった。企業はお金をもうけて利潤を還元していく。行政が手一杯になったから、お金がなくなったから市民登場ではない。1998年にNPO法ができて、現在、法人数は約39,000で毎月450～500の新規登録がある。

参加協働型社会とは、これまで行政にまかせてきた公共のあり方を私たちがかえることから。行政をお上として頼っていく市民運動ではだめで、私たちが公共を切り開いていくこと。

市民が市民社会をつくる時代。市民とは自分の考え方をもって公共的に動ける人をいう。公共する人間である。自分だけの利益を考えるのではない。みんなお互い様で、やれることをやること。

NPOが4万近くできているが、ほとんどサービスを提供するNPOである。しかし、NPOで働く人がワーキングプアーになっている。日本は、市民社会が育つようになっていない。NPOに必要なのは、アドボカシーである。政策提言。もう一つの意見を言う。もっと多様な意見を出すこと。小さな喧きを政策に活かす。「参加と協働のデザイン」は、つぶやきを形にして、思いを仕組みにすること。これが出来る人を協働コーディネーターとして行政や企業、市民、NPOなどいろんなところに作っていきたい。

日本の社会構造

官で非営利な行政セクターが、公共部門を担ってきた。公共はみんなのもの。江戸時代に横井小楠が公共する人間を書いていて、坂本龍馬などがいろんな影響を受けている。パブリックの訳ではなく相互扶助的な日本の「結い」「もやい」に近い。民で営利が企業セクター、民営化といわれるものは行政セクターでやっていたものの効率が悪いので企業セクターになった。「民」へという場合、本当は市民セクターへ行くべきである。市民セクターは、民で非営利の部分である。ここにNPO、NGO法人格がないに関わらず様々な活動をしている市民みんなのもの。ただ、日本ではこの市民セクターは非常に弱い。行政セクターにすべての税が吸い上げられている。しかし、税金を負担すると考えると、

税に対する責任が生まれる。税をチェックし監視をしていく。行政セクターを第1セクター、企業セクターを第2セクター、市民セクターを本来は第3セクターという。しかし、日本では、行政が人や金を出している外郭団体を第3セクター「3セク」といわれるが、1.5セクターである。意思決定をするのに行政のおうかがいをたてないとできない、自己決定ができないところが問題である。天下り先になっている。外郭団体にお金が回り、市民セクターにお金が回らない。税の再配分が本来公共を担う市民セクターにいかず、外郭団体にいつている。市民セクターが成長するには再配分を考えなければならない。税のシステムを変えていくことである。

市民への分権

地方分権は、国、都道府県、市町村への垂直的分権である。この下にNPOをおいている。NPOに委託事業を行わせている。仕事は来るがお金があまりこない。行政の下請けで、市町村自治体職員の何分の一かしかお金がもらえない。行政とは特殊な非営利である。非営利とは利益をあげても配分しないこと。行政は収益事業ができない。予算制で縛られている。そのために収益事業は外郭団体をつくりやらせている。

ここの部分を市民に水平に分権していく。外郭団体もNPOもフェアに参入できるようにすべきである。先に外郭団体に公共の仕事がいつてしまい残りをNPOが奪い合っている。このような構造ではとても市民セクターが育たない。市民に選択肢が狭まる。行政サービスしかない国になる。水平に分権していく市民分権の考え方が必要である。

官がやるべき公益は旧来の公共、企業がやるのが私益。企業の中にも社会貢献の部門があって公共の部分がある。新しい公共とは、市民セクターがやる民でやる公益の部分という。しかし、鳩山政権の「新しい公共」がやろうとしているのは、NPOを下請け化する垂直的分権である。

協働のデザイン

行政セクターと市民セクターの役割分担について山岡義典氏の活動の領域の図をもとに説明（略）

市民参加

8つの段階がある。協働の前提になるもの。「①あやつり」委員会や審議会に市民の代表、町内会の代表が入っている。しかし、その人たちの意見が反映される保証はない。むしろその人たちがうまく利用される。「②セラピー」なぐさめ、なだめること。ちょっと声の大きい人がいると、あなたのいうことはよくわかっておりますからと部長や課長がでてきて聞くが、その人のいたい本質が生かされることはない。これらは市民参加とは言えない。「③お知らせ」決まったことを知らせる。決まるプロセスはわからない。「④意見聴取」アンケートやパブリックコメントで意見を聞く。しかし、ほとんど反映されない。自分たちに都合のいいのがきたらそのとおりにということになる。双方向性はない。一方通行で、お上が意見を吸い上げるだけである。対話とは対等性がなければ始まらない。市民が税金を払って行政の人を雇用しているのに、行政の方が市民の意見を吸い上げる形になっている。「⑤懐柔」は行政側にうまく引き寄せてしまう。印としての市民参加である。「⑥パートナーシップ」対等な立場で参加する。「⑦委任されたパワー」地域が自治に近づいていく。自分たちが自己決定できる。「⑧住民によるコントロール」これが本当の住民自治である。自治体行政と住民が個人でなくいろんなテーマをもって活動をしているN

POなどと一緒に自治体をつくっていくことである。

協働推進のアーリーナ

行政の中の縦割りにNPOもリンクしてしまっている。行政の中に横軸を突きとおす予算と権限を持つ部署をつくる。NPOの方もNPO全体に分野を超えてネットワークできる中間支援組織をつくる。横浜市で協働契約という形でやろうとしている。委託というのは行政の下請けである。行政の責任の範囲でやり、仕様書があり施行できたか検査をしてお金が出る。その責任は行政が取る。それではなく、対等な関係の協働契約のあり方を考え協働契約書、協働協定書、役割分担書の3点セットで契約をする形を考えている。

(2) 海外事例報告

「自治体との対等な協約 『コンパクト』について」細見義博氏



はじめに

政府や自治体と市民セクターNPOが対等な関係を構築していく事例として英国の「コンパクト」を紹介する。

コンパクト (Compact) には2つの意味がある。一つは「小型の」という意味でたとえばコンパクトカー、もう一つは合意、協定、契約といった意味で、今回のケースでは(紳士)協約と訳している。

1998年11月にイングランドで、政府とボランティアセクターの間でコンパクトが締結された。英国では、NPO、市民セクターをボランティアセクターといている。昨年(2009)12月にコンパクトの内容が更新された。それがリフレッシュコンパクトで政府と第三セクターの間で交わされた。第三セクターとは、広範囲のNPOでボランティア組織の他に社会的企業、チャリティー、信頼グループ、協同組合、住宅共済組合を含むものである。

1 コンパクト成立の背景

戦後、イングランドでは労働党政権を中心に社会民主主義政策がとられた。「ゆりかごから墓場まで」と形容される福祉政策と石炭や鉄道、通信などの重要基幹産業の国営化であった。しかし、1973年のオイルショック以降、経済の長期不況、財政難より巨額の財政赤字を抱え、いわゆる英国病といわれ社会全体の活力が失われた。

1979年に保守党が政権をとり、「鉄の女」といわれたサッチャーが首相になった。サッチャーは、フリードマンの理論である新自由主義を掲げ、市場原理のもと国営企業の民営化を、規制緩和による政府の役割縮小と民間活力の導入、行政のエイジェンシー(独立行政法人)化を推進させた。1980年から強制競争入札が開始され、行政セクターだけでなく民間セクター主導による公共サービスの提供が行われた。ボランティアセクターにおいても契約による公共サービス提供、その結果、政府や地方自治体によるボランティアセクターの運営の監視、コントロールが行われ、ボランティアセクターは、行政サービス

の安価な手段と化した。これが契約文化といわれるものである。

英国には、市民権獲得やチャリティーの長い歴史があった。1996年に「ボランティアセクターの将来についての独立委員会」（ニコラス・ディーキン委員長）が報告書「変化への難題を乗り越える：21世紀へのボランティア活動」を公表し、中間支援団体である「全国ボランティア団体協議会（NCVO）」が発行した。市民セクターからのアドボカシーである。

ここで、政府とボランティアセクターとの対等なパートナーシップを求め、中央政府に対して61の勧告を行った。この勧告の2番目に中央政府レベルでボランティアセクターとの基本的関係を明文化したコンコルダート（協定）を作成することが提起された。

1997年に政権交代が起こり、労働党政権のブレア首相は、古い労働党でもなく、保守党でもない独自の第三の道を目指すことを明言した。この中で、ボランティアセクターとの新しいパートナーシップの構築を強調した。労働党政策文書「共に築く未来」において、「請負文化」を「パートナーシップ文化」に変え、政府とボランティアセクターとのコンパクトを制定することを約束した。

2 コンパクトの内容

- (1) ボランティア活動は政策形成のパートナーである。
- (2) ボランティア活動は、社会を含む民主主義の発展の根本である。
- (3) ボランティアセクターとの対等性の確保
- (4) 年次総会をひらき、報告書は議会に提出。

参考；更新コンパクト（2009. 12）

- ・コンパクト制定10年を経て、諸問題を検討
内容が長すぎる。5つの個別の実践規範コードがあり複雑すぎるという意見。
平等と人権に関して黒人とマイノリティセクターに対して不十分である点。
フルコスト・リカバリー（間接費用を含むコストの回復）の問題点。
ヨーロッパからの資金提供にコンパクトが適応できていない点。
- ・地域でのコンパクト（ローカルコンパクト）、地域戦略パートナーシップ、地域協定への考慮。
- ・政府と第三セクターとの3つの確約（政策形成への関与、資源の配分、平等の促進）
政府と第三セクターとの7つの共有原則（尊重、誠実、独立、多様性、平等、市民権利の拡大、ボランティア）
- ・別に「コンパクトの手引き書」
コンパクトの一般的な案内、コンパクトとは何か、経過、対象者、使い方、相違点の解決について

3 地方自治体とローカルコンパクト

イングランドには388の地方自治体があり、2000年の地方自治体法改正で、地方分権の推進、（持続可能な）コミュニティ戦略の策定が義務づけられた。

地域が主体になって取り組むべき最重要課題を特定し地域の様々な課題の包括的な改善リストを提供する。優先順位を設定する。

コミュニティ戦略の実施とその点検のために、地域戦略パートナーシップを各地方自治体に導入。行政セクター、ボランティアセクター、民間セクターの地域レベルでの連携機

関。「地域の中のパートナーシップのパートナーシップ」

地域のニーズと優先課題に応える。公共サービスの提供。

確実な予算の配分のため、2005年に地方政府事務所と地方自治体に地域協定を結ぶ。児童・青少年、安全で強固なコミュニティ、健康なコミュニティと高齢者、経済開発の4領域で地域目標値を定める。達成目標と成果を指標として特定補助金が交付される。

2000年、地方自治体にローカルコンパクト作成のためのガイドラインが示された。これは、地方自治体とボランタリーセクターとのパートナーシップである。ローカルコンパクトは、行政サービスの執行機関である地域戦略パートナーシップや必要な資金の流れを調整する地域協定においてパートナーシップの自主的な相互役割を改善することにある

4 「尼崎市協働のまちづくりの基本方向」

こういったコンパクトの仕組みをふまえて、2007年に作成された「尼崎市協働のまちづくりの基本方向」を検証していきたい。

(3) ワークショップ「『参加と協働』をめぐる会場の人々との対話：世古一穂氏

コーディネーター（世古氏）を中心に参加者全員が輪になり、質疑応答や感想等を発表した。市民による社会活動の事例として「コミュニティ・レストラン」がビデオ紹介された。



●参加者の声から

- ・参加者からは、それぞれの問題意識や参加への思いには違いがあったものの、参加と協働の概念のポイントが押さえられたと概ね好評であった。
- ・世古氏がマスメディアに変革を求め、参加協働型社会を促進するために創設したNPO「ジャクメド」に関して関心が高かった。
- ・具体的事例としてDVDで放映されたコミュニティ・レストランが生み出すつながりの力、魅力というものを感じていた。
- ・中央集権から地方分権にとどまるのではなく、市民分権までいく必要がある点。
- ・「市民参加の8つのはしご」の説明がわかりやすかった。
- ・横浜市が進める協働契約に関心をもった。など

●まとめと今後の方向性について

- 1 アーンスタイン「市民参加の8つのはしご」からみて、「協働のまちづくりの基本方向～きょうDOガイドライン～」策定のプロセスはどの段階であったのか改めて問い直す必要性を感じる。

策定過程を振り返ってみて、少なくとも1、2段階である「あやつりの、不満をなだめる」ではなく、3、4段階の「お知らせ的、公聴的」な段階でもない。5段階目の「懐柔」つまり、市民の意見は救い上げるが、その合法性や正当性についての判断を行政当局が保留している段階ではないだろうか。

次の6段階「パートナーシップ」から市民の力が生かされる市民参加となるが、「パートナーシップ」の条件として参考となるのがイギリスの「コンパクト」である。

- 2 「コンパクト」で示された対等性が「協働のまちづくりの基本方向～きょうDOガイドライン～」で反映されているのかを検証すること。

行政セクターに代わって、「新しい公共」を担う市民セクターが育って始めて対等な関係が保証される。

- 3 市民セクターであるNPOが、行政の下請け的に公共サービスだけを担っているのではないか。NPOのもう一つの機能であるアドボカシーを反映させているのか。提言ではなく批判や苦情、お任せ要求にとどまってははいないのか

- 4 はたして尼崎市民が、地域エゴのみの「住民」から「新しい公共」を担うシティズンシップ（市民権）意識を持った市民として成長するにはどうすればよいのか。町会＝社協としての「地縁型市民活動団体」だけでなく、今以上に「テーマ型市民活動団体」（NPO）との連携が必要ではないか。

- 5 行政セクターに、協働企画課があるように、市民セクターにも、それを統括支援する中間支援組織の強化が必要である。さらには、各セクターをつなぐ「協働コーディネーター」の存在が問われる。それぞれ現在の組織や人物は十分に機能を果たしていないというのが現実であるといわざるを得ない。

- 6 真の参加協働型の社会の実現を促していくには「ガイドライン」にとどまるのではなく、市民との参加と協働のプロセスにより、なんらかの「条例」の制定が必要である。