

論文

市民・NPOと自治体との「協働施策」の実施において求められることー「協働施策」の実施プロセスの可視化を通しての考察ー¹⁾

The requirements for the implementation of Co-production policy between citizen, nonprofit organizations and the local governments: Analysis on the process of such policy .

キーワード：『市民』『NPO』『自治体』『協働』

白井 絵里子

SHIRAI, Eriko

(大学非常勤講師、非常勤国家公務員(調査専門員))

1. はじめに

今日の自治体²⁾において市民・NPOとの「協働」(以下、単に「協働」とする。)は分野横断的なテーマとなっており多くの自治体で「協働施策」³⁾が進められているが、施策への取り組み状況や実施プロセスには自治体間で相違が認められる。

このような状況において、自治体における「協働施策」の実施に共通に影響を及ぼすものは存在するのだろうか、なぜ自治体間で実施状況に違いが生じるのであろうか、そもそも自治体における「協働施策」はどのようなプロセスを経て実施されるようになったのであろうか、という疑問が本稿の出発点となっている。

これまでの研究においては、すでに実施されている「協働施策」の成果を問うものや、個々の「協働施策」が実施されるプロセス(「協働条例」の策定プロセスなど)に焦点を当てたものが多く、それぞれの自治体において「協働施策」がどのようなプロセスを経て実施されてきたのかを時系列的に検証するという試みは少なかつたのではないと思われる。

しかし、各自治体が推進している「協働施策」なるものの“出自”がどのようなものであり、いかなる状況の下でどのような影響を受けて実施されてきたのかを明らかにしておくことが、今後の「協働施策」のあり方を考えるうえで必要である。

そこで本稿では、自治体の「協働施策」の実施プロセスを「可視化」⁴⁾するという作業を通して、第一に、それぞれの自治体の「協働施策」の実施に共通に影響を及ぼすものは存在するのか、存在するとしたらどのようなものか、第二に、自治体間で「協働施策」の実施状況に違いを生じさせるものとは何かを明らかにしたいと考える。

かつて筆者は、国レベルでの「行財政改革」や「地方分権改革」に関する方針や施策と「協働施策」との間に密接な関係があることを明らかにしたが⁵⁾、国レベルにおけるこれらの施策が自治体の「協働施策」の実施にも影響を及ぼしていることが推測される。よって第一の点に関しては、“国レベルでの「行財政改革」や「地方分権改革」に関する方針や施策が、自治体レベルでの「行財政改革」や「地方分権改革」を通じて自治体レベルでの

「協働施策」に影響を及ぼしているのではないか”という視点から分析を行う。

第二の点に関しては、「協働施策」の実施に自治体内部で影響を及ぼしているものとして「市民・NPOの「協働」推進意欲」と「行政の「協働」推進意欲」というものの存在に着目した。自治体が推進する「協働施策」は肯定的に受け止められる場合だけでなく、市民・NPOから「行政主導である」、「コスト削減の言い訳にすぎない」といった批判や反発を受け実施が難しくなる状況が生じることも少なくない。このような状況が生じる背景について、「市民・NPOの「協働」推進意欲」と「行政の「協働」推進意欲」との関係に着目することにより明らかにすることができるのではないかと考える。

本稿では、筆者が以前実施した「アンケート調査」⁶⁾に回答のあった自治体のうち、ヒアリング調査への対応及び詳細な行政文書の入手が可能であった自治体の中から、人口規模や市町村合併の状況、「協働施策」の実施状況で共通点の多い（「協働担当部署」を設置、「協働条例」や「協働指針」を策定、「協働事業」を実施）A市とB市の事例の比較を通して分析を行うこととする⁷⁾。

A市とB市の「協働施策」の実施プロセスを上記の視点から比較的に分析することにより、国レベルでの「行財政改革」や「地方分権改革」に関する方針や施策が自治体レベルでの「協働施策」に影響を及ぼしているのか、自治体レベルでの「協働施策」の実施プロセスに市民・NPO、行政の「「協働」推進意欲」がどのような影響を及ぼしているのかを明らかにしたうえで、自治体が「協働施策」を実施していくにあたって他の自治体にも敷衍可能な示唆を導き出すことを本稿の目的とする。

以下では、A市、B市それぞれにおいて「協働施策」が展開されるプロセスを行政文書や自治体職員などへのヒアリング調査をもとに検証したうえで（第2節、3節）、その結果をもとに考察を行い（第4節）、自治体が「協働施策」を推進していくうえで求められることについて提示する（おわりに）。

2. A市における「協働施策」の実施プロセス

2006年に1町の編入合併を経て人口約35万人となった関東地方に位置するA市は、市内にある河川を利用した大規模工場や水田、森林地帯を有する歴史的な由来のある市である。比較的財政にも恵まれており、20年近くにわたる市議会議員、県議会議員の経歴を持つ市長は、就任以来「市民主導型の市政」を掲げている。

A市の行政文書や「協働担当部署」の職員（以下、「担当者」という。）へのヒアリング調査（当該部署の発足時から着任している職員と、入庁と同時に当該部署に配属されて1年目の職員に対して2007年3月に実施した）、ホームページから入手できる情報などをもとに分析を行った結果、A市の市政において「協働」というものが登場し今日に至るまでの経緯を以下の5つの時期に分類することが可能となった。

2.1 「協働」の胎動期（1999 年以前）

1996 年に、町内会をはじめとする地域活動組織や青年会議所などの地域に関わる約 50 の団体をつないで市民活動を盛りたてようという目的で、市が事務局となって「まちづくり市民公社」がつくられた。同じ頃、市民の複数の有志が「市民参加によるまちづくりは今後大切であり、できればそれを支援する中間支援組織をつくりたい」という思いで「A 市 CDC 研究会」を発足させている（「A 市の市民活動と支援」）。

このことから、この時期は、行政、市民（有志）の双方で“市民活動の推進の必要性”が認識され始めていた時期といえる。

2.2 「協働」のふ卵期（2000 年～2003 年初め頃）

2000 年に策定された「A 市 21 世紀プラン（第 5 次 A 市総合計画）」において、「自助、共助、公助の役割分担を進めるとともに、市民と行政がパートナーシップをとりながらまちづくり活動を推進する」ために「ボランティアや NPO 活動との協働」が要請されている。本プランにおいて行政文書として初めて「協働」という用語が用いられている。

このことから、この時期はまちづくりを進めるうえでボランティアや NPO が果たす役割が行政に認識されるようになり、「ボランティア・NPO の育成支援」の動きが生じてきた時期といえる。

2.3 行政改革の文脈において「協働」が認識される時期（2003 年初め～2004 年初め頃）

この時期には、自己決定、自己責任の原則の下で市民ニーズにこたえていくための重要な切り札の一つとして「市民との協働」が明確に打ち出される。

2003 年に策定された「新 A 市行政改革大綱—ニューステージプラン—」では、国から行政改革の推進を強力に求められる中、「市民主導型の行政システム」を構築するための改革の視点として「市民（市民力）と市（行政力）がパートナーとして連携し、市民との協働による行政を推進する」ことが掲げられている。

ここで注目すべきは、行政改革の視点として「市民、事業者、行政が役割を分担しながら、市民が持つ行政をよくしようとする力（市民力）と行政が市民サービスをする力（行政力）とが協働できる協働化社会の推進」が挙げられている点である。行政改革の文脈の中で「市民との協働による行政の推進」という方針が明確に打ち出され、「A 市 21 世紀プラン」で示されたスタンスがより積極的な方向へとシフトしているといえるからである。

本大綱が策定された翌月には「協働担当部署」が設置されているが、これは本方針を具体化するための第一ステップと位置付けられる。

2.4 「協働施策」が具体化される時期（2004 年初め～2005 年末頃）

この時期には、「市民協働推進指針」の策定により「協働」の実践に向けた本格的な取り

組みが行政内部で開始されると同時に、「まちづくり公社」が「市民活動支援協議会」へと改組され、市民がより主体的にまちづくりの実践を行える舞台が用意された時期といえる。

2004年に策定された「市民協働推進指針」に対しては、市民から「協働という言葉は良いが、具体的に何をやるのかが見えない」、「行政が何をやろうとしているのか分からない」などの声が寄せられたため、策定から半年を待たずに改定版が策定されるに至っている

（「市民協働推進指針改定版」）。本指針は、「市民協働というシステムを通じて行われる既存業務の見直しと新たな市民サービスの掘り起こし、あるいは公的サービスの主体の変革」を提案しており、「行政改革の推進という目的を達成するための手段」として「市民協働」を位置付けていると考えられる。

さらに指針では、「市民協働」を市民にアピールするために「原則として各課1事業をモデル事業として位置付け、行政各分野における市民参加・参画のモデル事業を集約した「協働推進事業計画」を定めること」としており、このような取り組みにより「市民協働」を持続的かつ発展的に推進していくことが目指されている。各課はモデル事業を選定しなければいけなくなったことにより「市民協働」を業務の中で意識せざるをえなくなるという「待ったなし」の状況に置かれることとなった。

翌年には、市民やNPOのメンバーなどから構成される「市民活動推進会議」の委員から「市民発の協働があってもいいのではないか」という意見を受けて「市民協働モデル事業」が開始された。「まちづくりに貢献するもの」、「市民団体と行政とが事業目的を共有できるもの」、「市民団体と行政とで役割分担できるもの」、「協働で事業を行うことでより大きな成果が期待できるもの」といった視点から広く市民やNPOから提案を募り、「公益性」、「費用対効果」、「協働の効果」、「市民と行政の役割分担の明確性」、「実施しやすさ」を基準に審査が行われた⁸⁾。本事業の実施により、A市における「市民協働」の形が具体化する段階に至ったといえる。

2.5 民間委託の文脈に「協働施策」が位置付けられる時期（2006年初め頃～）

この時期は、2005年に国から示された「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（新地方行革指針）」における「集中改革プラン」に該当する「新A市行政改革大綱（改訂版）⁹⁾」（2006）、「民間委託検討指針」が策定されたことにより、A市における「協働施策」が本格的に推進されていった時期といえる。

2006年には、2004年から「市民協働」のあり方を検討してきた「A市市民協働推進会議」が「A市における市民協働のあり方について提言書」をとりまとめている。その中で、「「市民協働」を進めるにあたっては、行政は市民活動を支援する必要がある、それが使命である（下線は筆者。以下同様。）」としたうえで、「市民側には資金、人材といった資源が不足しているため、協働を進める上で市民に役割・責務を負わせるのであれば、市民代表によって構成される議会の議決を経た条例をつくる必要がある、そのような仕組みについては

行政主導でつくるようなことがあってはならず、仕組みづくりから協働を実践することが必要」であることが強調されている。市民側が「市民協働」を“市民に役割・責務を負わせる”ものであると認識していることからすると、少なくともこの段階では市民が“自発的に”協働を行うという状況ではなく、市民側は“行政発”で「協働」が進められていると感じており、そのような状況に対して市民側がより主導権を握った形で「協働」を推進していくことの必要性を認識していたと考えられる。

同年6月には、「全庁的に積極的かつ効果的な民間委託を推進していく」ために「民間委託検討指針～市民満足度の向上を目指して～」と、本指針に基づく「民間委託等実施計画」が策定されている。本指針においては、民間委託を検討するにあたって「民間委託以外の様々な手法についても費用対効果の観点などから比較検討し、最も効率的・効果的に実施できる他の手法を選択することもあり得る」とし、その手法の一つとして「市民・NPOなどとの協働」が挙げられている。この時点で「市民・NPOなどとの協働」が民間委託の検討という文脈に正式に位置付けられたといえる。

さらに指針の中では、NPO・市民団体の一般的な特性として「採算性が低い部門にも独自の事業展開が可能」であることが挙げられているが、この点については“NPOはボランティアという無償の労働力と活動の原動力となる強い熱意を有しているのだから、採算を度外視してでも事業を遂行すべきである”と行政側に都合よく解釈される危険性を多分にはらんでおり、今後の展開を注視していく必要がある。

2.6 A市の「協働担当部署」の職員から見た「協働」とはどのようなものか

以上見てきたような「協働施策」の実施プロセスについて、A市の担当者はどのように見ているのであろうか。

担当者が指摘したのは、市民・NPOと行政を互いに歩み寄らせることの難しさに加えて、行政内部において「協働」に対する理解を得ることの難しさであった。「協働事業」を実施する際に、「協働事業」の所管課となる職員の消極的な姿勢がハードルになっていること、そのような背景には“自らの部署が計画した仕事”ではないから、実施したくない”という思いや、予算要求という“面倒な手続き”への嫌悪感があるためではないかと推測していた（1年目の予算要求については「協働担当部署」でやるが、2年目からは「協働事業」の所管課がやることになる）。また、「協働事業」の所管課には「NPOになわばりを取られるのではないか」という危機感があるために、NPOに任せることができないという状況が生じることもあるということであった。

このような状況について担当者は、「協働施策」を行うためにはパターン化している行政の仕事のやり方を変えることが必要な場合もあるが、そのための一歩が踏み出せないのが現状である。「協働」に関する職員研修をすると「協働」について理解できたという意見は多いが、実践には活かされているとはいえない現状においては「市民主導型行政」はス

ローガンのみのように感じる」と語っていた。

2.7 事例分析を通しての考察

「協働」が行政文書の中で初めて示された「A市21世紀プラン」においては、「協働」は「まちづくり活動を推進するために必要なもの」と定義されているが、その後の「新A市行政改革大綱」において「協働」は行政改革の文脈に位置付けられており、国の「新地方行政改革指針」の意向が反映されていることがうかがえる。行政改革の一環として「市民との協働による行政の推進」という方針が掲げられて以降は、それを具体化するべく「市民協働推進指針」のもとで2005年に「市民協働モデル事業」が開始され、2006年には「民間委託の検討」という文脈に「市民・NPO等との協働」が位置付けられるようになり、2000年に市政に登場した「協働」の定義が行政により変更されていく様子が認められた。

しかし、着実に実施されてきているように見える「協働施策」が必ずしも市民主導で行われたかといえ、市民協働推進会議での検討を見る限りでは、行政側の「協働」推進姿勢が市民には行政主導かつ拙速と受け止められ、反発があった様子がうかがえる。同時に行政内部においても、全庁的に「協働施策」が推進される一方で、職員間（「協働担当部署」と「協働事業」の所管課）で「協働」に向き合う姿勢に温度差が生じている状況が認められたことから、A市においては市民・NPOと行政との間の「協働」推進意欲のギャップと、行政内部の職員間における「協働」推進意欲のギャップが生じていたといえる。

3. B市における「協働施策」の実施プロセス

2005年に2町の編入合併を経て人口約35万人弱となった東海地方に位置するB市は、豊かな天然資源を利用した木製品製造などが盛んであり、就業者の7割以上が第3次産業に従事している。景気の低迷による税収の落ち込みと少子高齢化の著しい進展に伴う社会保障関係経費の増加により厳しい財政状況が続いている。20年以上にわたる県職員の経歴を持つ現在の市長は、就任以来「市民との対話」や「市政への住民参加」を重視する一方で、地方自治の発展に関しても積極的に取り組んでいる。

B市の行政文書や「協働担当部署」の職員（以下、「担当者」という。）へのヒアリング調査（当該部署の発足時から着任している職員2名と当該部署に3年在籍した後に他部署に異動になった直後の職員に対して2008年4月に実施した）、ホームページから入手できる情報などをもとに分析を行った結果、B市の市政において「協働」というものが登場し今日に至るまでの経緯を以下の6つの時期に分類することが可能となった。

3.1 「協働」の胎動期（1996年～2000年頃）

この時期には正式な行政文書の中で「協働」という用語は登場していないが、1996年の市議会定例会における市長答弁の中で「協働」という用語が用いられていることから、こ

の時点ですでに前市長には「協働」を市政に取り込んでいこうとする構想があったのではないかと推測される。

3.2 「協働」のふ卵期（2001 年～2003 年頃）

2001 年 3 月に前市長のもとで策定された「B 市新世紀プラン（第 9 次 B 市総合計画）」の中で初めて「協働」という用語が用いられているが、具体的な内容に関する記述は見られない。本プランが策定された数ヶ月後に現市長が就任しているが、「第 10 次総合計画」（後述）が策定されるまでの期間は、B 市としてどのように「協働」を位置付けていくかが構想されていた時期ではないかと考えられる。

3.3 市政において「市民協働」が明確に位置付けられた時期（2003 年～2004 年頃）

「第 10 次総合計画」（2003）において「市民協働」の推進の必要性が述べられている。同時期に策定された「第 3 次行政改革大綱」においても、「民間活力、民間能力の有効活用」という文脈において「市民力の発揮による市民協働の推進」が位置付けられている。このことから、この時期は市政において“民間活力を有効に活用するための手段”として「市民協働」が明確に位置付けられた時期といえる。

この中で注目すべきは、「道路利用者との連携強化および道路管理に関する市民との協働」において、「道路の維持管理」を“機能的かつ修繕的なもの”と“側溝清掃や草刈りなど地域の道路環境美化的なもの”に区分したうえで、「市民・企業・行政の役割分担によりパートナーシップ体制を協力を推進していく」とされている点である。このような考え方のもとで事業が具体化された段階でどのような状況が生じたのかについては後に詳しく見ていくこととする。

3.4 「市民協働」の実施に向けた基盤づくりの時期（2004 年～2006 年頃）

この時期には、「市民協働」を実施していくための基盤となる「B 市市民活動基本方針」が策定され、「市民活動」に向き合う市の姿勢が明確にされている。基本方針には「Q&A」が付いており、「市民協働」に関する用語の整理が行われている。

2004 年には市長の「市民協働元年」の声かけのもとで「市民活動推進プロジェクト」が実施されているが、本プロジェクトの終了後は継続的な活動が行われていない。市長のトップダウンにより進められたものの、市民や職員の間で「市民協働」を推進していこうという意欲が高まっていかなかったと考えられる。

同年には「市民協働」の推進拠点として「市民活動センター」が開設され、翌 2005 年には「協働担当部署」が設置され、市民と職員に「市民協働」に対する理解を促す目的で「市民協働」の具体例を集めた「市民協働事例集」が作成されている。このことから、この時期は本格的な「市民協働」の開始に向けたウォームアップが行われた時期といえる。

3.5 「市民協働」の推進に向けた基盤固めの時期（2006 年～2007 年頃）

この時期は、国レベルの行政文書の中で示される「協働」の考え方を B 市がどのように解釈し、どのように定着させていくべきか、その方向性について本格的な検討が行われた時期といえる。2006 年 2 月に「B 市行政改革推進市民委員会」がまとめた「次期 B 市行政改革大綱についての提言」において、これからのまちづくりの基本に「協働」が位置付けられ、市民が地域社会の担い手としての自覚を持つことが求められている。

翌 3 月には行政、学識経験者、市民協働推進プロジェクト市民委員の 3 つの視点から「市民協働」の概念について整理を行ったうえで、市民からの意見を集約、修正するという過程を経て「住民自治の創造に向けて」が策定されている。この中で、市民と行政がそれぞれの責任と役割分担のもとでお互いの特性を活かしながら地域の課題を迅速かつ効果的に解決するための新たな手法として「市民協働」と「都市内地域分権」が提起されている。

「市民協働」については「市がサービスを行っている範囲において、市民と市が共通の目的を達成するために協力して働くこと」とされており、「都市内地域分権」については「身近な行政サービスを身近な場所で提供することができること、地域の課題は地域で解決することができること」を目指すものとされている¹⁰⁾。

この文書の策定にあたった担当者によれば、この文書の策定において「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003)と「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」(2005)の影響を強く受けたことは事実であるが、B 市においては「協働」の範囲を無制限に広げることにより「市民協働」を単なるアウトソーシングにはしたくない」という考えから、「市の守備範囲におけるアウトソーシング部分」と「私的から公共的による「市の守備範囲」の拡大部分」に限定して「市民協働」と定義したということであった。B 市として今後「市民協働」と「都市内地域分権」の実施をどのように市政に位置付けていくのか、庁内において十分に議論する作業を経て一定の方向性を示したという点で、この「住民自治の創造に向けて」は B 市において「協働」を推進するうえでのエポックメイキングとなったといえる。

同時期に策定された「第 4 次行政改革大綱」は、総務省から示された「新地方行革指針」における「集中改革プラン」に該当するものであるが、本大綱では「市民協働による地域経営の実現」が掲げられ、行政改革という視点から「市民協働」の具体策が提示されている。

3.6 「市民協働」の取り組みが本格化する時期（2007 年以降）

「住民自治の創造に向けて」で「市民協働」の実践に向けた基盤固めが行われた後、2007 年に策定された「第 11 次総合計画」において、今後取り組むべき課題として「市民協働・都市内地域分権」が提示されているが、「市民協働・都市内地域分権」を 2007 年に「郷土愛創生事業」という形で実施することになった段階で、職員の間で「市民協働」に対する

認識の違いが顕在化することになる。当該事業にふさわしいものを各課から挙げてもらおうとしたところ、「公園愛護協会、街路樹愛護協会などは以前から市民協働でやっている。既に成り立っているものに新たに委託料を支払うような制度を適用すれば、市民の自発性が失われてしまう」、「(道路の清掃管理などを) ボランティアでやっているのに当該事業の対象として委託金を払ったら、同様の活動をしている地域でも委託金を求めるようになるかもしれない。そうなれば予算が足りなくなってしまう」と庁内から強い反発が生じたのである。

「郷土愛創生事業」は、市民が自発的に行ってきた生活環境の保全などに関する活動を市民と行政との「協働」と位置付け行政が関与することにより活動の継続性を担保することを目的として創設されたと考えられる。しかし職員の多くにとって「市民協働」は「住民間で行われる共同作業」というイメージで解釈されていたために、そのような「市民協働」をあえて「協働事業」として位置付け予算措置をするという考え方は受け入れられなかったのではないかと推測される¹¹⁾。

3.7 B市の「協働担当部署」の職員から見た「協働」とはどのようなものか

以上見てきたようなB市の「協働施策」の実施プロセスについて、担当者は「職員の多くは目の前の仕事に追われ、全庁的な動きとしての「協働」にまで関心が行き届いていない」、「目の前に問題がなければ(現状を) 変える必要性を感じないようであり、現状を変えることへの抵抗感が強い」ことが課題となっていると指摘していた。このような状況下で「協働施策」の推進に取り組んできた担当者は、「「協働」は時間、コストがかかるものだ」と認識しているが、「協働」=コスト削減だと思って「協働」を行うと市民・NPO側は「もうやらない」となってしまうのではないだろうか」、「「生きがい」や「満足感」を高めていける「協働」でなければ市民にやる気になってもらえない」、「「協働」と騒がなくても「協働」が当たり前であること(状態)が理想」と語っていた。

一方で、「協働」については「以前からやっていたことをあえて「協働」と言っているのではないか」、「市民が自分たちでやれる範囲でやっていたのに、行政がバブル期に手を広げ過ぎた状態を元に戻そうとしていることを大々的に「協働」と言って、あたかも何か新しい取り組みとして行おうとしているのではないか。従来からあるもの(行われていたもの)をあえて「協働」と言ったから、「「協働」というもの」があるような気がしてきたのではないだろうか」という見方を示していた。この点については、自治体が「協働」というものをどのように位置付けていくかを検討する際の重要な論点になると考えられる。

3.8 事例分析を通しての考察

B市においても、国レベルでの「行財政改革」や「地方分権改革」推進の動きが自治体レベルでの「協働施策」に影響を及ぼしていた状況が認められたが、A市と異なっていた

のは国が考える「協働」をB市としてどのように読み替え、実施していくべきかについて十分な時間をかけて検討を行った点である。当初“民間活力を有効に活用するための手段”（「第10次総合計画」）として定義されていた「市民協働」は、その後「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003）、「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」（2005）の影響を受け、「市の守備範囲におけるアウトソーシング部分」と「私的から公共的による「市の守備範囲」の拡大部分」へと定義が変更されていくが、このようなB市の「市民協働」の定義は、上記のようなアウトソーシングの側面が強調された国の「協働」のとらえ方とは一線を画しているといえる。

さらに、市町村合併を契機として「協働施策」が展開されていったことも大きな特徴である。B市に限らず多くの自治体において、市町村合併が「協働施策」の実施に向けた強力な推進力となっている状況が、筆者が実施したアンケート調査（注6参照）においても明らかとなっている¹²⁾。金井[2006、103p]は「協働は良くも悪くも行政改革が起源であることが観察される」として「行政改革起源型協働」というものを提示しているが、B市のように、市町村合併が強力な推進力となって実施される「協働」の実態も観察されることから、「市町村合併起源型協働」ともいえる「協働」の形態も存在しているのではないかと考えられる。

一方、A市と共通する状況として、「協働施策」の実施にあたって行政内部での調整が難航するという、いわば職員間で「協働」推進意欲のギャップが生じているという状況が観察された。「協働施策」の推進という動きは行政内部では「好まれざる」動きととらえられることが多く、そうした状況の中で「協働施策」を積極的に推進しようとする「協働担当部署」への風当たりも相当なものであったことが担当者の言葉の端々からうかがえた。

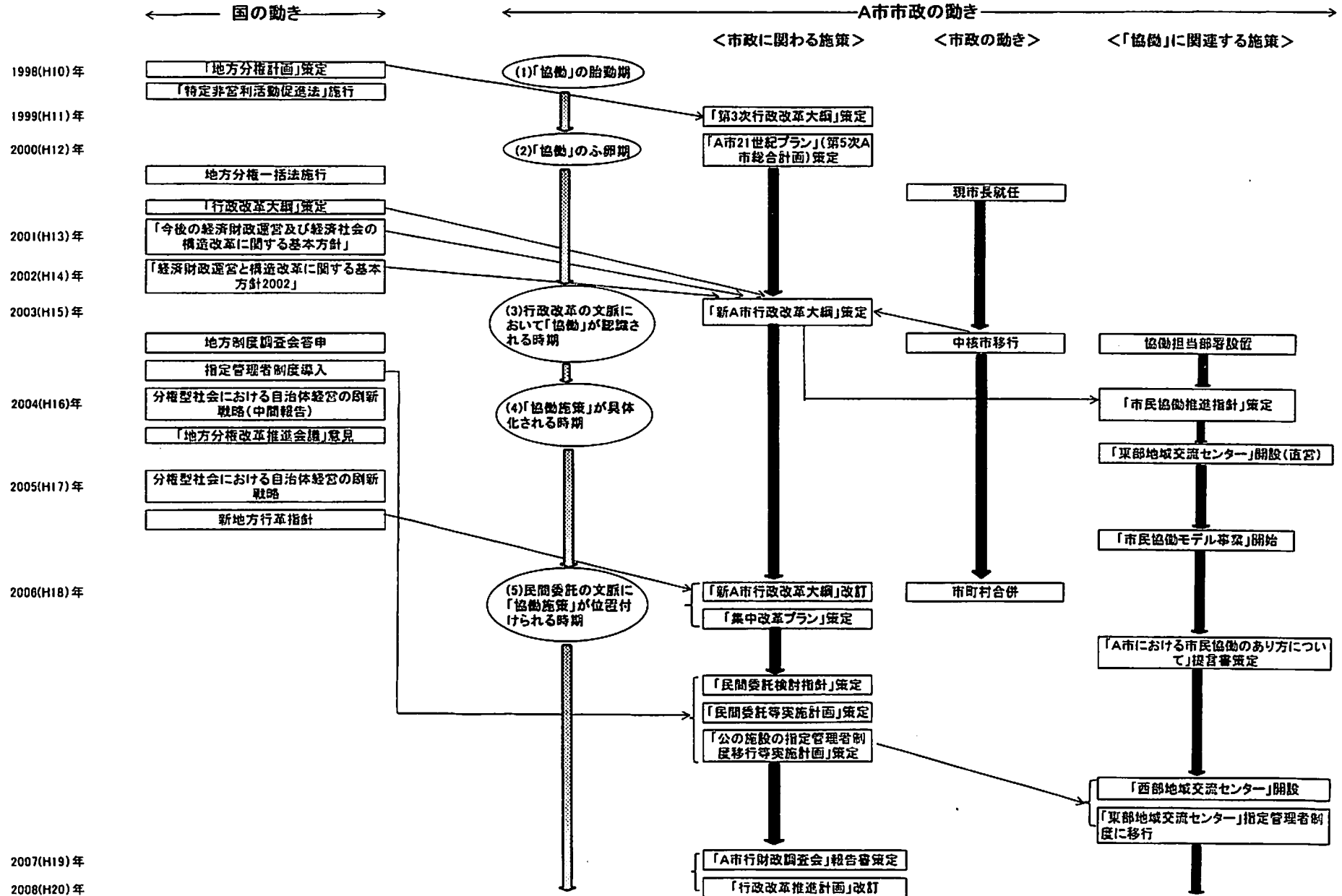
4. 自治体の「協働施策」の実施プロセスについての検証

4.1 自治体の「協働施策」の実施に影響を及ぼす国レベルでの「行財政改革」、「地方分権改革」の動き

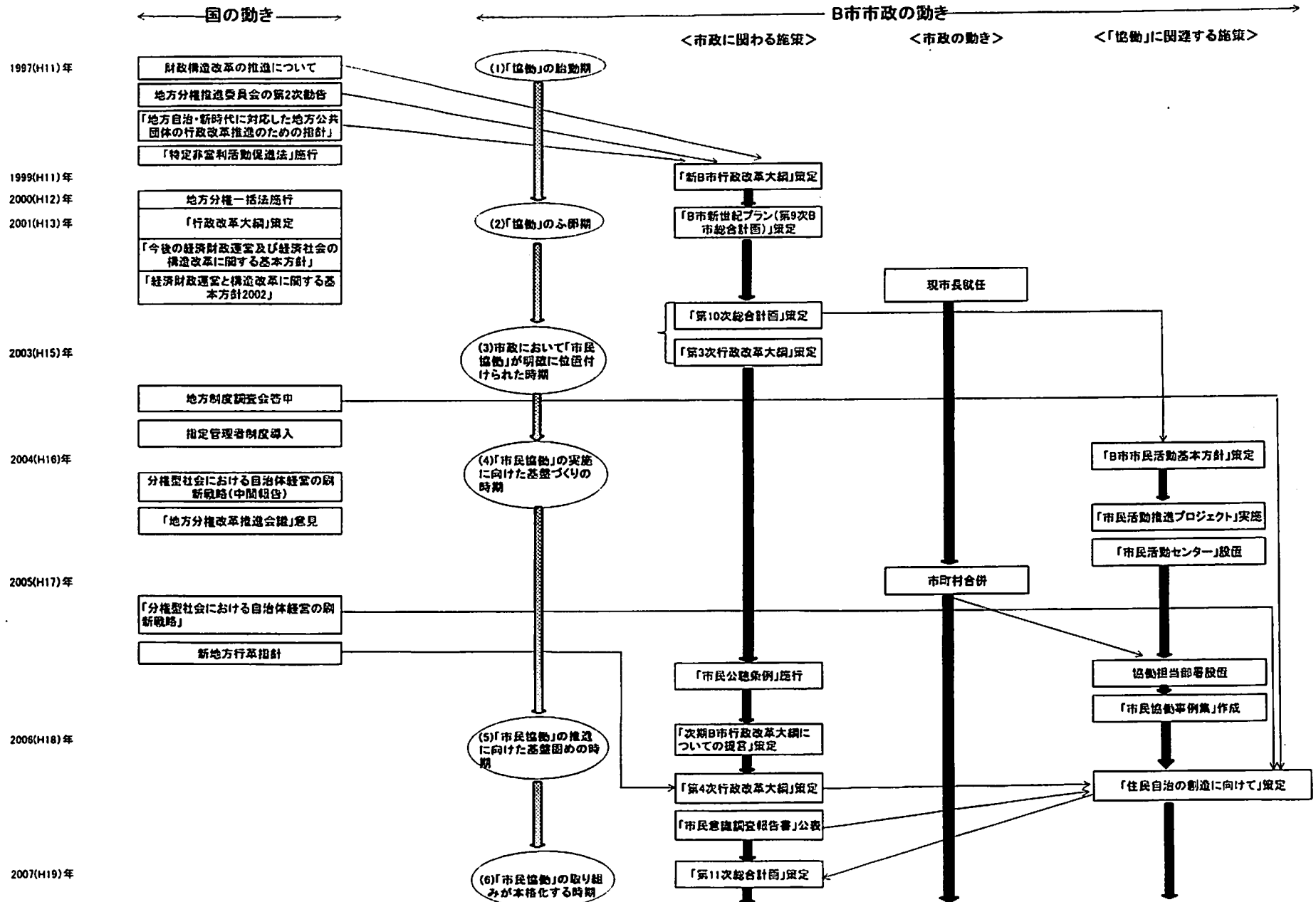
2つの自治体について、今日の「協働施策」の実施に至るプロセスを可視化した結果、国レベルでの「行財政改革」、「地方分権改革」に関する方針や施策が自治体レベルの「協働施策」の実施に影響を及ぼしていた状況が確認できた（図表1：A市における「協働施策」の実施プロセス、図表2：B市における「協働施策」の実施プロセスを参照。）

A市において「協働施策」推進の要となる「市民協働推進指針」が同市の「新A市行政改革大綱」のもとで策定されているが、本大綱には国の「行政改革大綱」、「骨太の方針」、「骨太の方針2002」の方針が反映されており、“行財政改革を推進する手段としての「協働」”という点が強調されている。

図表1：A市における「協働施策」の実施プロセス



図表2：B市における「協働施策」の実施プロセス



2006年には国の「新地方行革指針」を受けて「新A市行政改革大綱（改定版）」が策定されているが、この流れを受けて策定された「民間委託検討指針」においては民間委託の種類に「市民・NPOなどとの協働」が位置付けられており、これ以降民間委託の推進という流れの中で「市民・NPOなどとの協働」の推進が検討されるようになっていく。

一方、B市において「市民協働」を実践していくための基盤として策定された「住民自治の創造に向けて」は、「地方制度調査会答申」と「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」の影響を強く受けていることがB市の担当者によって明らかにされた。ただし、B市の場合にはそれらの方針をそのまま受け入れるのではなく、B市が置かれた状況を踏まえながら「協働」に臨むスタンスを確立しようと腐心した様子が見られた。

A市、B市における「協働施策」の実施プロセスを可視化したことにより、「新地方行革指針」や「地方制度調査会答申」、「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」といった国レベルの「行財政改革」や「地方分権改革」に関する動きが、自治体レベルにおける「行財政改革」や「地方分権改革」に関する方針や施策に影響を及ぼし、それらの影響が「協働施策」の実施プロセスにも及んでいた様子が確認された。国レベルにおける「行財政改革」や「地方分権改革」に関する方針や施策は同じ時期に全国の自治体に示されたものであることを鑑みると、このような影響はA市、B市に限らず他の多くの自治体の「協働施策」の実施プロセスにも及んでいたのではないかと推測される。

一方で、自治体においてそのような国の方針を行政側がどのように受け止め、どのように「協働」の定義を変更していったのか（あるいは変更しなかったのか）によっても「協働施策」に違いが生じたと考えられる。

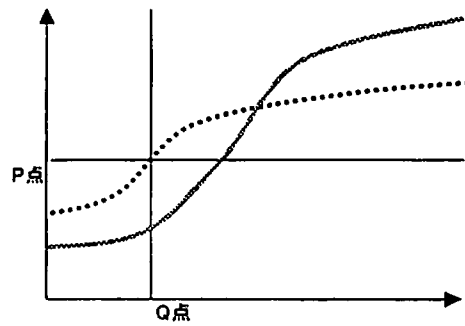
4.2 自治体内部において「協働施策」の実施に影響を及ぼす市民・NPOと行政の「協働推進意欲」

A市、B市における「協働施策」の実施プロセスについて、「市民・NPOの「協働」推進意欲」と「行政の「協働」推進意欲」とに着目して見たところ、双方のバランス関係が「協働施策」の実施に影響を及ぼす状況が観察された。これらの状況をもとに「市民・NPOの「協働」推進意欲」と「行政の「協働」推進意欲」との関係によりどのような状況が生じるのかを概念的に示したのが「図表3：自治体において「協働施策」が実施される形態の概念図」である。

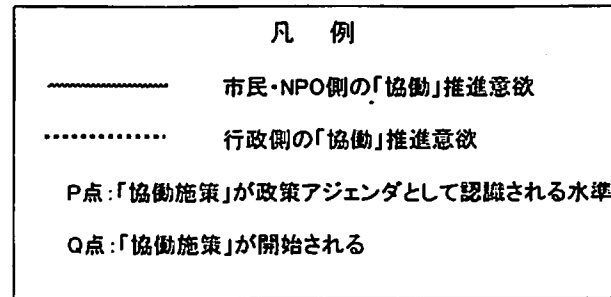
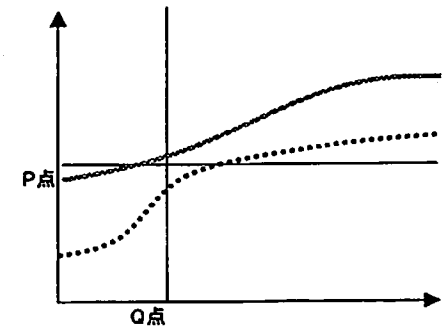
縦軸を「「協働施策」が政策アジェンダとして認識される水準」¹³⁾とし、横軸を「「協働施策」の実施経過」とし、「市民・NPOの「協働」推進意欲」と「行政の「協働」推進意欲」を曲線で示している。この図においては「行政の「協働」推進意欲」が「「協働施策」が政策アジェンダとして認識される水準(P点)に達した時点で「協働施策」が開始される(Q点)と想定している。

図表3：自治体において「協働施策」が実施される形態の概念図

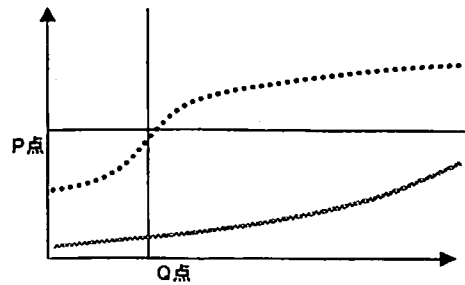
Aタイプ:「行政先行型協働」



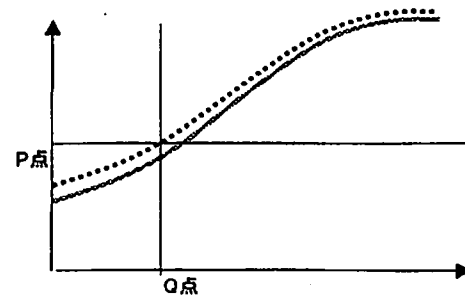
Bタイプ:「市民先行型協働」



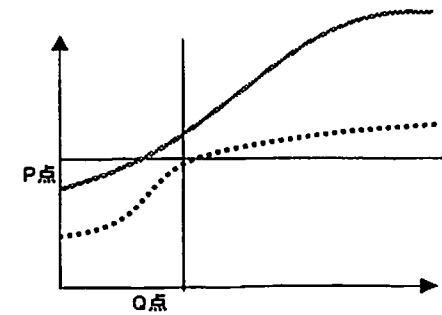
Cタイプ:「行政主導型協働」



Dタイプ:「行政・市民同調型協働」



Eタイプ:「市民主導型協働」



「協働施策」が実施される形態を見てみると、「協働施策」が開始される時点(Q点)においてどちらの推進意欲が高かったかによって、「Aタイプ：行政先行型協働」と「Bタイプ：市民先行型協働」の2つに分類することができる。このいずれかの状態で開始された後、時間の経過と共に「市民・NPOの「協働」推進意欲」と「行政の「協働」推進意欲」に変化が生じていくと考えられる。双方が同じペースで高まっていく「Dタイプ：市民・行政同調型協働」への移行が市民・NPO、行政の双方にとって望ましい状況と考えられるが、実際にはそのような状況を実現することは容易ではなく、両者の間にギャップが生じている場合の方が多いと思われる。

「市民・NPOの「協働」推進意欲」の方が「行政の「協働」推進意欲」よりも高い場合(図中「Bタイプ：市民先行型協働」、「Eタイプ：市民主導型協働」)はともかく、「行政の「協働」推進意欲」が高く「市民・NPOの「協働」推進意欲」が高まっていない場合(図中の「Aタイプ：行政先行型協働」、「Cタイプ：行政主導型協働」)には、A市の事例で見られたように市民・NPOから行政の姿勢が「拙速だ」、「行政主導だ」と反発を買う危険性が高まるといえる。よって、「市民・NPOの「協働」推進意欲」を高めていくために行政からの働きかけが必要となる。このような観点からすると、A市やB市で行われていた取り組み(「協働(モデル)事業」の実施、「市民委員会」の設置など)は、市民が「協働」に関わることでできる機会として重要な意味を持つといえる。

ただし、それだけでは根本的な状況の改善にはつながらない。「市民・NPOの「協働」推進意欲」は、行政が「協働施策」を実施する目的として「コスト削減」や「民間委託の推進」と、「市民のやりがい」や「市民の主体性の発揮」のどちらをより重視するのかによって異なってくると考えられるからである。

市民・NPOと行政との間で「協働施策」を実施する目的に相違が生じている場合には、行政側が双方の目的の相違を埋めていこうとしない限り、「Dタイプ：市民・行政同調型協働」や「Eタイプ：市民主導型協働」を実現することは不可能であろう。

おわりに

A市、B市において「協働施策」が実施されるプロセスを可視化する作業を行った結果、「行財政改革」や「地方分権改革」の推進という国からの要請が、自治体レベルで実施される「協働施策」を“「行財政改革」や「地方分権改革」を推進するための手段”として位置付ける大きな誘因となっている状況が見えてきた¹⁴⁾。自治体レベルの行政において当初は“市民関与の機会の拡大により効率的な市政運営を可能にするもの”と定義されていた「協働」が、国レベルにおける上記の方針や施策によって“「行財政改革」や「地方分権改革」を推進するための手段”へと変更されていったといえる。そのように行政側が考える「協働」の定義が変更されていく過程において、市民・NPO側が考える「協働」の定義との間に相違が生じ、双方の「「協働」推進意欲」との間にもギャップが生じていったと考

えられる。ただし本稿においては、A市、B市において市民・NPO側にヒアリング調査を実施することができなかったため、市民・NPO側が「協働」をどのように定義しているのか、「市民・NPOの「協働」推進意欲」がどのような要因に影響を受けるのかといった点について詳細な分析を行うことができなかったという点では限界がある¹⁵⁾。

しかしこの点を考慮したとしても、「協働施策」を実施していくうえで、市民・NPOと行政との間に生じている「協働」の考え方の相違を解消していくことが喫緊の課題であることはA市、B市の事例分析の結果から明らかである。行政側が考える「協働」は、今後も国レベルでの「行財政改革」、「地方分権改革」などの影響を受けて“変更されていく”可能性がある。よって、市民・NPOと行政との間で「協働」の考え方に相違が生じないようにするための取り組みが必要である。

市民・NPOと行政との間に生じている「協働」の考え方に関する相違を解消していく（そもそもそのような相違を生じさせないようにする）ためには、第一に市民・NPOと行政が互いに実現したいと考える「自治体のかたち」を明らかにし、それを実現するための手段として「協働施策」をどのように位置付けていくのかを双方が納得できるまで議論を重ねたうえで決定していくプロセスが必要である。このプロセスは「協働施策」を進めていくにあたって「市民・NPOの「協働」推進意欲」と「行政の「協働」推進意欲」との間にギャップが生じないようにするためにも避けては通れないものである。

次に、行政内部で職員の間が存在している「「協働」推進意欲」のギャップを解消することも重要な課題である。「協働施策」の実施に関して職員の間が存在する“「推進者」対「傍観者・抵抗者」”という構図を解消しない限り、「行政の「協働」推進意欲」をより具体的な「協働施策」の実施が可能なレベルに高めていくことは難しい。A市、B市の担当者が指摘していたように、「協働施策」の実施場面においては現状の仕事のやり方や職員の意識を変えなければいけない場面が少なくない。よって「傍観者・抵抗者」が現状の仕事のやり方や意識を変えることができるようにするための組織的な取り組みが必要である。具体的にどのような取り組みが求められるのかについては今後現場での調査を継続していく中で明らかにしていきたい。

「「協働」のブームは去った」という声も聞かれる昨今、それぞれの自治体は自らが進めてきた「協働施策」が市民・NPOと行政のそれぞれが思い描く「自治体のかたち」につながるものとなっているのかを改めて見つめ直す段階に来ている。

「協働施策」によって実現しようとしている「自治体のかたち」が市民・NPOと行政とで異なるものとなっているとしたら、早急に軌道修正を行う必要がある。市民・NPOと行政が目指す「自治体のかたち」を共有し、その実現のために「協働施策」をどのように位置付けるのかを決定していくプロセスのあり方が「協働施策」の実施状況を決めるといっても過言ではないであろう。

謝辞 本稿を作成するにあたりまして、調査に多大なご協力をいただきましたA市及びB市の職員の方々をはじめ、アンケート調査を通じて「協働施策」に対する率直なご意見をお聞かせいただきました自治体職員みなさまに心より感謝申し上げます。

また、査読委員の方からいただいたコメントにより本稿に対する論考を深めることができました。ここに改めてお礼を申し上げます。

〔注〕

- 1) 本稿は、立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科博士学位取得論文をもとに新たな視点から考察を行い、加筆修正を加えたものである。
- 2) 本稿においては基礎的自治体を指す。
- 3) 協働条例や協働指針の策定、「協働担当部署」の設置などの全庁レベルにおける「協働」に向けた取り組みを指す。
- 4) 各自治体で進められている「協働施策」に関しては、自治体を一律に規定するものが存在しない。そのため、どのような政策判断のもとで施策が開始されているのかが見えにくい状況にある。同様に、実施過程においても自治体における全庁的な動きとどのような関係性を持ちながら実施されているのかが見えにくい。よって、国レベルでの動き、全庁的な動きと「協働施策」の実施状況を時系列でたどりながらその関係性をとらえて視覚的に表す一連の作業を「可視化」と表現した。
- 5) 国レベルにおける「協働施策」が、「行財政改革」や「地方分権改革」に関連する流れの中で①ボランティア活動が推奨される段階、②「サービス提供主体としての NPO」への期待が高まっていく段階、③NPO と行政との「協働」に関心が高まっていく段階、④行財政改革の文脈において「協働」が位置付けられる段階、⑤民間委託の推進において「地域協働」が注目されるようになる段階、を経て今日の状況に至る様子が確認された。詳細については白井（2010b）を参照されたい。
- 6) 「NPO 活動推進自治体ネットワーク」（2005 年に NPO、企業、行政などが協働のあり方や NPO 施策の実践に関する情報や経験を共有していくことを目的に組織されたもの）に参加している自治体のうち 148 区市を対象に、各自治体で進められている「協働施策」について「NPO との協働の現状」、「NPO との協働に対する考え方」、「NPO との協働関連施策」の 3 つの側面から 2006 年にアンケート調査を実施し、125 区市から回答が得られた。なお、本調査結果については白井（2010a）において詳述している。
- 7) A 市および B 市の事例に関する記述においては、自治体の匿名性に配慮するため支障のない範囲で事業や計画および組織の名称の一部を変更した。
- 8) 「公開審査会で優秀と認められた提案については、可能な限り行政で支援し、事業の実施をめざすこととし、予算措置が必要な場合には次年度以降の事業実施とする。実施にあたっては、提案者と担当部署で詳細な打ち合わせを行い、事業案と予算案を決定する」とされてお

り、事業の実施にあたっては「市民協働事業公募事業実施委員」がサポートすることとなっている（A市の当該事業の説明資料より）。

- 9) 同年（2006年）に編入合併が行われている。
- 10) 「都市内地域分権」の用語自体は、2005年に市が「第11次総合計画」の内容に反映することを目的として実施した調査の結果をまとめた「市民意識調査報告書」が初出である。
- 11) 「協働担当部署」が庁内の各部署に打診しても該当する事業が挙がってこなかったため、「郷土愛創生事業」の実施が難しい状況になっているとのことであった（2008年4月時点）。
- 12) 「遠隔地域で、地縁型NPOの設立やNPOのネットワーク化が進んだ」、「市域が広がり、行政職員は市民参画を得ないと従来通りの行政サービスは提供できないと認識し、市民側も合併前のように行政が身近な存在でなくなったため、自らが動き出す必要性を認識しつつある」、「市町村合併の進展により、広域化に対応した地域コミュニティの役割・重要性が拡大していることが協働の基本ルールを定める背景の一つになっている」といった回答などから、そのような状況がうかがえる。
- 13) 実施の必要性が認識されている段階よりさらに進んで、具体的な施策として検討すべき課題として認識される状態を意味する。
- 14) 自治体の「協働施策」の実施プロセスに影響を及ぼすものについては、さらにより広範な視点からの分析が必要であると認識しており、この点については今後の課題としたい。
- 15) ヒアリング対象とすべき市民・NPOの選定が難しかったこと、時間的な制約があったことなどによりヒアリングを実施することができなかった（ただし、A市については「協働事業報告会」に参加することにより、「協働事業」を実施した市民・NPO側の感想や行政に対する意見を把握する機会を持った）。

[文献リスト]

- ・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会(2005)「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」
- ・第27次地方制度調査会(2003)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
- ・金井利之(2006)「協働型自治体の組織・人事管理方策」『協働と市民活動の実務』ぎょうせい
- ・白井絵里子(2010 a)「立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科博士学位取得論文」
- ・白井絵里子(2010 b)「地域福祉の推進に向けて市民・NPOと自治体との「協働」において自治体に求められるもの—中央省庁の行政文書において「協働」が用いられる変遷を踏まえての考察—」21世紀社会デザイン研究学会、Vol.2
- ・総務省(2005)「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針(新地方行革指針)」