

世田谷区における協働政策の展開

田中 陽子

(せたがや自治政策研究所研究員)

1. はじめに

本稿の目的は世田谷区における「協働¹」のこれまでの状況を把握し、今後さらに世田谷区内で「協働」を進めていく上での課題を明らかにすることである。

「協働」の定義については、諸説ある²が、この文章で述べる「協働」（以下、協働）とは公（世田谷区）や住民（個人・組織・団体・事業者等）が、それぞれ単独では解決できない公共的問題や互いに協力して解決したほうがよりよい解決法が見込まれる公共的問題に対して、相互に補いながら協力して取り組み、解決をめざすことを言うこととする³。Arnstein は、公共への市民のかかわり方を「市民参加のはしご（図表 1）」として示している [1969]。市民参加には段階があり、それを参加以前の段階（世論操作）から住民が行政をコントロールする段階（市民による統制）まで 8 段階に整理した。上段に行くほど市民の力が発揮される。協働はこのうち、上段 3 段目の「Partnership」に該当すると考えられ、形式的な参加よりも住民の意見が反映されている状態である。協働に際しては民主的統制と住民ニーズの把握のため、参加の枠組みへの「参加」が進んでいることが前提条件となる。多くの住民が参加して政策の計画・立案を行い、協働で実施することで、より住民の意思が反映された行政サービスの提供が可能になるからである。

¹ 「協働」はアメリカのインディアナ大学 Vincent Ostrom が使用した Coproduction に「協働」の訳を当てたのが始まりとされている（荒木昭次郎「参加と協働」ぎょうせい、1990）。

² 代表的なものでは「協働は、自治体行政・住民（・事業者）などが公共サービス提供のために協力することである。一般には、対等・協力関係に立つことが念頭に置かれている。（金井利之ほか『ホーンプブック地方自治』p229）、「実際に公共サービスを行う執行行為を、行政だけでなく住民自身も担うという政策的考え方が『協働』と呼ばれている。名和田是彦ほか『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』p8」、「『協働の領域』と呼ぶのは、自治体である市区町村の政治・行政とは別に、地域住民が自主的に協働して『まちづくり』に取り組む諸々の活動の領域である。世間一般では、公と民、あるいは公と私が協力して遂行する諸活動を協働と呼ぶ用語例の方が一般的であるが、そういう意味での協働は、私の定義ではすべて『参加』に含めて考える。いわば『役所抜き』でまちづくりを実践する住民の諸活動を協働と呼ぶことにしたい。（西尾勝『自治・分権再考』p36）」

³ 公と住民の協働（公民協働）のほか、住民同士での協働（市民協働）も考えられる。

図表 1 市民参加のはしご

「Citizen Control」市民による統制（コントロール）	住民の権利としての参加
「Delegated Power」（部分的な）権限委譲	
「Partnership」協働	
「Placation」宥和	形式的な参加
「Consultation」相談	
「Informing」情報提供	
「Therapy」不満回避	実質的な民意無視
「Manipulation」世論操作	
	出典：[Arnstein 1969]より作成

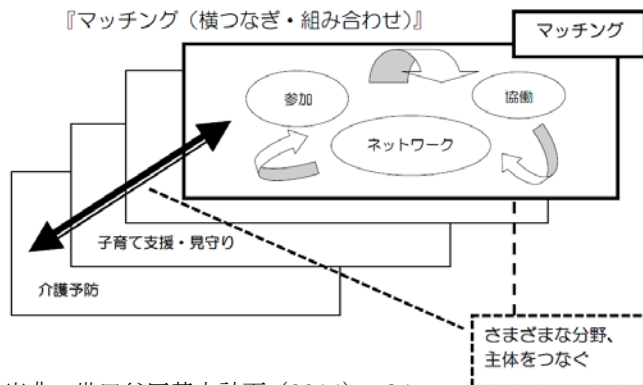
一般的に協働は 1990 年代から使われだした用語で、阪神淡路大震災での活躍をきっかけにボランティアや市民活動団体の存在と重要性が注目されるようになり⁴、1998 年の特定非営利活動促進法（いわゆる NPO 法）の制定などを経て、ここ数十年で盛んになっているといわれている⁵。2012 年からは改正 NPO 法が施行され、認定 NPO 法人であれば個人寄付者は所得税の所得控除の適用のほか税額控除も選択できるようになり、寄付金が集めやすくなった。そのほかにも多くの自治体においては支援基金、協働提案事業や地域活動の拠点作りなど、市民活動がしやすくなり協働を進めやすくするための取り組みが行われている。

一方、世田谷区においては、より早い 1975 年の区長公選より新たなまちづくりと地域社会づくりとして、区民の積極的な参加を促し、その後の協働推進につなげていくためのしくみづくりが行われていた。現在においても世田谷区の協働推進は続いており、2014 年 3 月策定の世田谷区基本計画（平成 26 年度～平成 35 年度）[世田谷区 2014]は「子どもが輝く 参加と協働のまち せたがや」を副題に掲げ、協働という単語を 72 回も使用している。本文中では「目的を共有し、縦割りを超え、さまざまな分野や主体を横つなぎ・組み合わせることで、課題解決の力を高めるよう、相互に協力して政策を進めることをマッチングと定義」し、「参加」「協働」及び「ネットワーク」をマッチングの手法に位置づけている（図表 2）。

⁴ 日本では阪神淡路大震災の発生した 1995 年をボランティア元年と呼んでいる。

⁵ 一方で、財政難からの行財政改革により安価な委託先として市民団体との協働が進められたという側面もある。

図表 2 基本計画における「マッチング」「参加」「協働」のイメージ



— 出典：世田谷区基本計画（2014）p.34 —

今回、自治体経営のあり方研究プロジェクトチーム（以下、PT）での議論において、「住民参加」とあわせて協働の推進はいずれの場面においても重要なキーワードとなった。

- ・多様な人・企業・自治体を巻き込んで一緒に考える。
- ・課題解決の手法として「参加」「協働」をとらえる。
- ・都市内分権的な身近なレベルでの参加と協働の仕組みを構築する。

など、多様化する課題解決の手段として議論されることが多かった。今後さらに公共的・社会的課題が多様化し、すべてのサービスを行政だけでは担いきれないことから、今まで以上に多様な主体による課題解決（協働）の推進が必要となってくるためだと考えられる⁶。

そこで本稿では世田谷区において、協働がいつそう進められるようになるための方策を考えるため、まずは世田谷区における協働のこれまでの経緯と現在の協働政策について整理する。次に、これまで区の協働に携わってきた団体へのインタビューを通じて区の協働に関する課題を把握する。そして他の自治体の先進事例を踏まえて、世田谷区の協働を進めるための方策について考察する。

2. 世田谷区における協働政策

2.1 世田谷区における協働政策のあゆみ

まず世田谷区のこれまでの協働政策について整理する。また、協働推進にあたっては1章で述べたとおり「参加」が進んでいることが前段階にあることから、コミュニティ政策など区民の「参加」を進めるための仕組みに関する事項についても併せて図表3にまとめた。先行研究[原 2009]に習い、第Ⅰ期（概ね1970年代後半から80年代前半）、第Ⅱ期（1980年代後半―90年代）、第Ⅲ期（2000年代）とし、2010年代を第Ⅳ期として参加と協働に関する政策を概説する。

⁶ もちろん協働によって全ての公共的・社会的課題が解決されるわけではないが、多様な主体が色々な側面から取り組むことにより、それぞれが単独で行うよりも良い結果が出ると考えられるときに協働が有利な選択肢となる。

図表 3 世田谷区における協働の推進

年	事項（◎：協働に関する事項、○：区民と行政をつなぐしくみ、◇：区民発意の取り組み △：参加を期待する仕掛け、□：関連事項）
1975	□公選区長誕生
1976	△第一回区政のひろば（区民集会） △災害時民間協力協定を締結 ◇第一回雑居まつり
1977	○老人大学開校
1978	△第一回梅まつり ○「世田谷区基本構想」議決 （「区民生活優先」「区民自治の確立と広域協力の確保」「科学性、計画性の徹底」の三原則、「まちづくりの主体は区民」「区民と区政の協力」など） △第一回ふるさと区民まつり ◇北沢三・四丁目まちづくり開始
1979	○基本計画「福祉社会をめざすヒューマン都市世田谷」策定 ○地域行政基本方針策定 □国際児童年 ◎羽根木公園プレーパーク開設 ○第一次世田谷ボランティア活動推進委員会「ボランティアセンター設置の提言」
1980	○財団法人都市整備公社発足 ○都市美委員会発足 △第一回まちづくり交流会開催 （区内で地域活動を行っている各団体が集まり、活動を発表する会）
1981	○市民大学開講（区民の要請により市民自治の担い手にふさわしい専門的学習の機会を提供） △第一回まちづくり懇談会開催 （区長と地域活動代表者が懇談し、まちづくりに関する提案を受けるなどまちづくりに関する合意形成を目指す会） □国際障害者年 ◎ミニハンディキャブによる障害者の外出支援事業開始 △ボランティアセンター開設・ボランティア協会発足 △群馬県川場村と「区民健康村相互協力に関する協定」を結ぶ
1982	○都市デザイン室・健康村準備室・美術館開設準備室開設 （いずれも政策策定に区民参加を取り入れた事業を行った） △街づくり条例制定 △北沢地区まちづくり提言書 （区内初の区民発信の計画づくり）
1983	○「世田谷区基本計画の調整計画」策定 ○身近な街づくり推進員制度開始 （区民が地域課題を行政に反映させてゆく活動を推進するしくみ）
1984	△桜丘区民センター開設 （建設から運営にいたるまで住民参加により進められた） △下北沢街づくり懇談会
1985	△高齢者ふれあいサービス実施
1986	△用賀プロムナード（いらかみち）開通・世田谷美術館開館 △梅丘中学校前歩道のふれあい道路開通 △川場村に区民健康村がオープン △身近なまちづくり支援制度発足

1987	○新基本計画策定 □ナショナル・トラスト全国大会世田谷区で開催 ○まちづくりセンター構想開始
1988	○地域行政推進計画策定 △バス停・清掃工場煙突色彩デザイン、公共トイレコンペ実施 ○まちづくり地区担当制発足 (職員が地域活動団体の支援を行うしくみ) ◎三宿つくしんぼホーム開設
1989	□情報公開制度開始 ○せたがやトラスト協会発足
1990	△三軒茶屋・太子堂四丁目地区市街地再開発組合の設立
1991	○5 総合支所がオープン ○玉川まちづくりハウス発足
1992	○(財) 都市整備公社内に「まちづくりセンター」発足 ○公益信託「世田谷まちづくりファンド」設定、ファンド助成事業開始
1994	◎区民参加ワークショップ方式での初の区民施設「ねこじゃらし公園」オープン ○新基本構想議決
1995	○新たな世田谷区基本計画「共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷」策定 ○身近なまちづくり推進協議会発足
1996	○地域保健福祉緊急三カ年プラン策定 ◎地域保健福祉推進条例 (区民・事業者・区が協働して世田谷に共に支え共に生きる社会をめざす) ○世田谷区地域福祉審議会設置 □キャロットタワー竣工 ○バリアフリー世田谷プラン 2 1 策定
1997	△喜多見ふれあい広場開設 ◎世田谷区地域福祉審議会答申「世田谷・地域保健福祉社会の構築」 (「新しい公共」ということばが日本で最初に使われた) □公共施設利用案内システム「けやきネット」開始 ○組織改正により企画部が政策経営室に、都市デザイン室は政策企画課都市デザイン担当になる
1998	○風景づくり条例制定 ◎コミュニティバス「タマリバーバス」運行開始
1999	○基本計画(調整計画)策定、行財政改善推進計画策定 ○都市デザイン担当が政策企画課から都市整備部都市環境課へ異動 ○学識経験者および公募区民で構成する行政改革推進委員会設置
2000	◎生活文化部に「市民活動推進課」ができる □介護保険制度開始 ○ごみ減量・リサイクル推進委員会支援制度発足
2001	○「せたがや 21-未来への展望-」策定
2002	○安全安心まちづくり条例施行 安全安心まちづくり協議会発足 ◎協働事業(コラボレートプロジェクト/「協働促進事業」等に名前を変更しながら 2009 年度まで実施)
2005	○なかまち NPO センター開設 ○まちづくり出張所スタート
2006	○せたがやトラスト協会と(財) 都市整備公社を再編した(一財) 世田谷トラストまちづくり発足(世田谷まちづくりセンターの事業を継承) ○あんしんすこやかセンター(地域包括支援センター) 事業開始

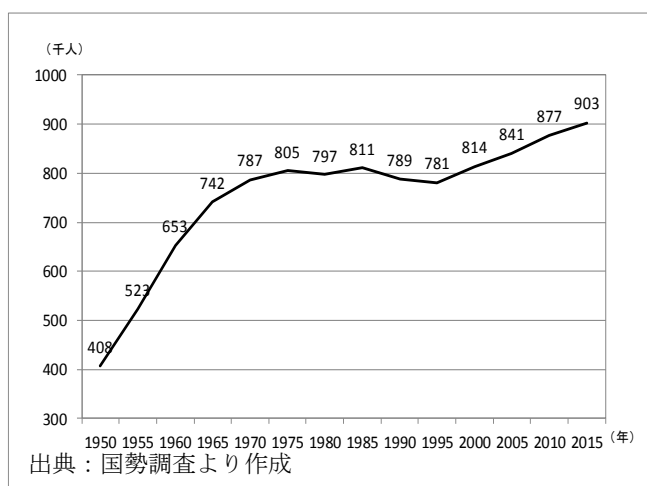
	○子ども子育て総合センター開設
2008	◎地域の絆再生支援事業実施
2009	○まちづくり出張所をまちづくりセンターに名称変更 (世田谷まちづくりセンターとは機能等が異なることに注意)
2010	○街づくり条例改正 ◎NPO 提案型協働事業開始
2011	○基本構想審議会発足 ◎地域の絆推進事業開始
2012	◎提案型協働事業（市民提案型、行政提案型）開始
2014	○基本構想、世田谷区基本計画「子供が輝く参加と協働のまちせたがや」策定 ◎地域の絆ネットワーク支援事業
2015	◎地域包括ケアシステムの地区展開 砧あんしんすこやかセンターで開始 ○オープンデータ公開サイトオープン (官民協働・区民参加の推進を期待して誰でも利用できるように、区が保有する各種情報をオープンデータとして HP に公開している)
2016	◎地域包括ケアの地区展開 全区的に実施開始 ○「NPO・市民活動相談」、「NPO・市民活動のためのステップ・アップ講座」開始
2017	◎地域の絆連携活性化事業開始
2018	○おたがいさまバンク（区・ボランティア協会）開始

(出典：「世田谷区区政概要」、「手作り まちづくり（大場, 1990)、世田谷区における市民の参画と協働のまちづくりの課題と方向」[原 2009, 68-87]、世田谷往古来今 [世田谷区 2017a]、ボランティアセンター HP (<https://www.otagaisama.or.jp/profile>) から作成)

2.1.1 第 I 期（概ね 1970 年代後半から 80 年代前半）

世田谷区の人口は 1950 年には 40 万 8 千人だったのが、その後 25 年間で 2 倍近くに増加し、1975 年には 80 万人を超えることとなった（図表 4）。

図表 4 世田谷区の人口の推移



同年、公選区長が誕生した。住民本位の区政を目指す区長は急激に増加した住民同士の

つながりを作るため、気軽にふれあうことのできる「おまつり」をコミュニティ作りの方策として取り組んだ。1976 年よりはじまった大小さまざまなおまつりは、気軽な区民の参加を期待するために開催されており、区の主催ではなく区民が中心となる実行委員会形式⁷をとっていた [大場 1990, 12-13]。このころ始まったおまつりは、ボランティア活動団体同士の交流からはじまった「雑居まつり」や羽根木公園で春を彩る「せたがや梅まつり」、区内の団体だけでなく交流自治体も参加して盛り上げる「ふるさと区民まつり」など、今も実行委員会により規模を拡大しながら開催されている。

1978 年の「世田谷区基本構想」は区民の意見を取り入れて策定し、「区民生活優先」「区民自治の確立と広域協力の確保」「科学性、計画性の徹底」の三原則を掲げ、「まちづくりの主体は区民」「区民と区政の協力」と明示した。翌年の 1979 年策定の基本計画「福祉社会をめざすヒューマン都市世田谷」では実現の方策として「区民参加の推進」を掲げた。1980 年に都市美委員会が発足し、その提言を受けて 1982 年に設置された都市デザイン室が主導し、まちづくりや区民施設の建設、みどりの保全においても、区民の参加を取り入れていった。都市デザイン室は、区内の住民が増え区民利用施設への要望が高まる中、「区民といっしょに世田谷の景観を、都市の景観を考える。区民の身の回りの環境をいっしょに作ってゆく。あるいは手伝ってゆく。」ことを目的に庁内横断的な組織として企画部内に設置された [大場 1990, 37]。桜丘区民センターの開設は建設から運営にいたるまで住民参加により進められた、初めての施設である。

この時代の区の政策の多くは、おまつりの実行委員、施設設置、条例策定などの枠組み作りを行政が行い、実施にあたって区民の意見を取り入れるために参加を期待するものであった。まちづくりや福祉、みどりの保全などさまざまな分野で、「区民参加」を取り入れるようになっていった。

このころ、協働という言葉はなかったが、国際児童年記念事業の一つである 1979 年「羽根木プレーパーク開設」や国際障害者年の記念事業の一つである 1981 年「ミニハンディキャブによる障害者の外出支援事業開始」などは、現在から見ると協働事業と考えられる。羽根木プレーパークについて小山による先行研究 [2018, 66-141]に詳しいので、ここではミニハンディキャブによる障害者の外出支援事業について紹介する。

もともとハワイのハンディキャブを参考に国内で開発された車両を用いて、地域ボランティア活動として障害者の送迎を行っていたが、世田谷の道路事情から区内自動車整備会社の協力により 1980 年にミニハンディキャブが開発された。区は障害者団体から障害者の移動支援に関して要望を受けて、1981 年に国際障害者年の記念事業として車両を 3 台購入し移送サービス団体に貸与し活動の支援を行った。「障害者の気軽な移動」という公共的な課題に対して、目的を同じくするボランティア団体と区が計画から実施までを協働で

⁷ 実行委員会には色々な主体が参加し、事務局を区の所管が担う。

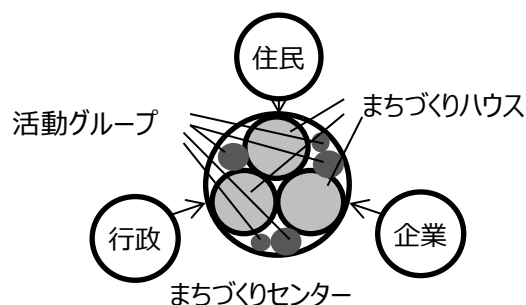
行ったといえる。プレーパークや雑居まつり、ボランティアセンターなど、この時期に始まった活動は発展しながら現在も続いているものが多い。移送サービス団体も、その後 NPO 法人化し、2003 年に世田谷区の「NPO 等移送協働特区」認定を経て、現在も「福祉有償運送」団体として活動を続けている。

2.1.2 第Ⅱ期（概ね 1980 年代後半－90 年代）

1987 年の新基本計画では初めて協働という用語が使われ、「まちづくりは、区民と区政が協働して進めていくものであり、区民と区政は相互の責任に基づく地域社会のパートナーとして関係を作り上げていくことが必要である」と示されている。一方、「区民参加を積極的に推進し、地域の特性に応じたきめ細かな対応」を可能にするため、1988 年には地域行政推進計画が策定され、地域活動を区職員が支援する「まちづくり地区担当制」が始まった。計画に基づき 1991 年に 5 つの地域に総合支所がオープンし、人口や広さの規模が大きいため遠くなってしまっている区行政を区民に近づけるための世田谷区独自の制度である「地域行政制度」がはじまった。

同時に区民の自主的なまちづくりや住まい作りの活動を支援するための「まちづくりセンター⁸」構想（図表 5）が始まり、専門家や住民グループとの検討が行われた。まちづくりセンターの主な機能はネットワークの核となる中間支援組織であり、住民の活動への支援（財政的支援である公益信託「まちづくりファンド」のほか、まちづくりの専門家としてのアドバイスなど）や、行政や企業との間に立って橋渡しする役目とされていた。加えて 5 つの地域にまちづくり活動の核となる「まちづくりハウス」が住民の発意により作られていき、住民による活動を支援するという構想であった。この構想から発足したのが後述する「玉川まちづくりハウス」である。その後、1992 年に外郭団体である都市整備公社内に「世田谷まちづくりセンター」が発足した⁹。

図表 5 まちづくりセンター構想図



出典：[小山 2018]より作成

⁸ 2019 年 3 月現在世田谷区内に 27 箇所の各地区に存在するまちづくりセンターとは異なるので注意。

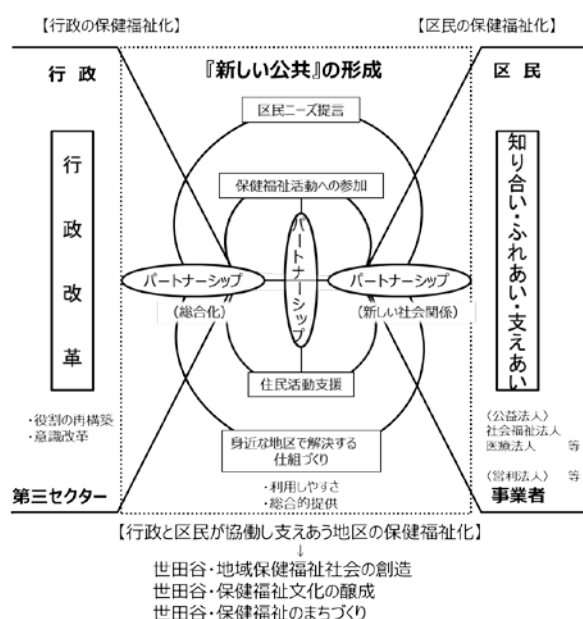
⁹ 世田谷まちづくりセンターについては[小山 2018, 184-236]に詳細な記述がある。

このころ、まちづくりにおける区民参加の方法として始められたのが「ワークショップ」で、参加する区民が聴講するだけでなく意見を出し合い、合意形成する手法として取り入れられていった。1994年の区民と区との協働で設置された初の公園となった「ねこじゃらし公園」の開設にあたっては資材置き場に公園を設置しようとした区に対し、「世田谷まちづくりセンター」と「玉川まちづくりハウス」が協力してファシリテーターを担い、ワークショップを何回も行い、地域住民の意見を集約してどのような公園にするかの提案を設計に反映した。区が提案を受けて実施設計・工事を行っている間にも、完成後の運営・管理に関するワークショップを実施し、ワークショップに参加した地域住民を中心に運営・管理を行う「グループねこじゃらし」が組織された。その後「グループねこじゃらし」と区の間で管理協定が結ばれ、現在も維持・管理を担っている。

1994年には「世田谷区の望ましい将来像の実現に向けて区民主体のまちづくりを進め、自治の発展をめざす区政の基本的な指針」とする新しい基本構想が議決され、1995年には基本計画「共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷」が策定された。この計画の視点の一つとして「協働・共生」は「区民・事業者・行政等が適切な役割分担と相互協力を通して、地域の課題に的確にこたえ、共に支え共に生きる豊かな地域社会の形成をはかる」として、多様な主体の連携や協働による地域課題の解決の重要性を示している。

1996年に区長より地域保健福祉推進計画策定の基本的方向を審議するための諮問を受けて1997年に世田谷区地域保健福祉審議会が出した答申は「新しい公共」という概念（図表6）が初めて提起されたものとして広く知られている。

図表 6 新しい公共の概念図



出典：世田谷区地域保健福祉審議会答申「世田谷・地域保健福祉社会の構築」より構成

従来の福祉サービスはそのほとんどを行政が提供していたが、少子高齢化と税収通減のなか、増え続ける保健福祉需要にこたえるには既存制度では対応ができなくなってきていた。そこで区民による地域活動が活発になってきている機会を捉えて、「サービスの担い手としての区民」・事業者・区との協働で解決できる需要については「サービスの受け手となる区民」に協働によりサービスを提供し、協働では解決できない需要には行政が対応する、という保健福祉のあり方を示した。行政の役割として「公的水準の保障」と共に、「評価（アセスメント）」と「サービスの質・量の確保と調整（コントロール）」、「専門性を高め、行政の質を向上させ、効率的な行政運営を行うこと」が必要であるとも述べられている。この「新しい公共」で示された概念は現在の世田谷区における地域包括ケアシステムに受け継がれていったと考えられる。

区の行政としては地域のまちづくりにおいては地域行政制度のもと、地域計画・地区まちづくり計画などをつくる際に区民参加を推進する、企画部内の都市デザイン室（その後政策企画課都市デザイン担当）の設置により保健・福祉、教育・文化、環境、区民生活など領域横断的な総合的まちづくりを区民参加で考えるなど、区民本位の区政をさらに進める状態が作られることとなった。

2.1.3 第Ⅲ期（概ね 2000 年代）

バブル崩壊と金融機関の破綻による金融不安の後、社会全体で経済が縮減していく中、税収は激減し、基本計画をそのまま進めることができないことから、区は 1999 年に基本計画（調整計画）と行財政改善推進計画を策定した。基本計画（調整計画）には「新たな区政運営のしくみ」の一つとして「1『新しい公共』による施策の展開」があげられており、「区民、事業者、NPO などの民間諸団体が自己責任で行う新しい活動領域」と「行政の責任で行う行政活動領域を明確にして、対等な立場で、それぞれの特性を最大限に生かしながら、協働・連帯して、公共サービスの提供や地域の課題の解決をしていく仕組みを構築する必要がある」と説明している。その後「2 新たな政策形成の仕組みの創造」として区民の視点からの施策の評価、「3 行政改革の推進」として区民の満足に繋がるサービス展開のための構造改革、「4 地域行政制度の確立」として区民ニーズのきめ細かい把握によるきめ細かいサービス提供、「5 公共施設の整備・保全・活用」として既存の社会資源を最大限に活用する視点に立った計画的な整備があげられている。財政的に厳しく、職員の数減らしていくなかで、限られた社会資源を効率的・効果的に配分する方法として、多様な主体との協働や、評価による施策の見直し、既存施設の保全・管理を、区民の視点を取り入れながら行うこととしたのである。

また、同年には住民参加のまちづくりを牽引してきた都市デザイン室が政策企画課から都市整備部都市環境課に異動となった。小山はこのことについて「係への変転、また区の政策企画の中心であった企画部から異動になったことで、役所内の部署を「横断的に」取

り仕切り、総合的にまちづくりを行うには困難な状況となったことが推察される」と指摘している【小山 2018, p.60】。一方、同年に各総合支所に街づくり部を設置したほか、翌年には生活文化部を再編して市民活動推進課ができており、地域における区民ニーズをきめ細かく把握し、市民活動団体を支援することで参加のまちづくりを進めようとしていたことがうかがえる。

2000 年代になると「官から民へ」の大きな流れが生まれてくる。1994 年に策定された基本構想は以前のまま引き継がれていたが、社会情勢からの要請もあり、さらに行政改革を進めていくことになった。本庁に「すぐやる課」、各支所に「すぐやる課分室」を設置し、区民からの要望へのスピーディな解決をめざす一方、各総合支所にあった街づくり部を引き上げるなど 5 支所に分散していた権限を本庁に集中させ、コストを抑える方針を採った。2005 年には窓口業務は 7 箇所の拠点出張所に集約して効率化し、20 箇所の出張所を地区のまちづくり強化を図るためにまちづくり出張所に再編した。その後の 2009 年には区独自の地域行政制度である本庁・総合支所・まちづくり出張所からなる三層構造について再構築を行い、まちづくり出張所はまちづくりセンターに名称を変更した。全区的な統括は本庁、防災・防犯や予防型保健福祉施策など対人での総合的サービスは総合支所、地域活動団体への支援や、身近なまちづくり推進協議会との連携による地域振興等の地区まちづくりの拠点機能は地区まちづくりセンター、と三層の役割分担を明確にした。

なお 2005 年に策定された「世田谷区基本計画 いつまでも住み続けたい『魅力あふれる 安全・安心のまち世田谷』」では「区民が創るまち」の①協働のまちづくりについて、「地域の担い手である区民、事業者、行政相互の協働をさらに進めます」という項目を設け「計画等について、区民から意見を提出してもらい、区の取り組みに反映する仕組みの活用や、各種審議会への区民参加を進め、計画段階から事業執行、評価に至るまで広く区民が参加できるようにします」という「問題解決の方向性」を示している。第Ⅱ期における新基本計画で「まちづくりは、区民と区政が協働して進めていくものであり、区民と区政は相互の責任に基づく地域社会のパートナーとして関係を作り上げていくことが必要である」と協働に踏み込んでいたのに対し、参加の保障に留まる点で対照的である。

また、行政改革の一環として 2005 年に「外郭団体改善方針」を示し、補助金支出と派遣職員数を減らしていくこととなった。前項で述べた世田谷まちづくりセンターが所属する財団法人世田谷区都市整備公社のまちづくりに関する部門と、財団法人せたがやトラスト協会¹⁰とを統合し、財団法人世田谷トラストまちづくりを設立した。結果として、区からの補助金額や派遣職員数等は大きく削減された（図表 7）。世田谷まちづくりセンターの機能は財団法人世田谷トラストまちづくりに継承されたが、活動支援については徐々に

¹⁰ 1989 年区民・企業からの寄付金をもとに、区内の自然環境や歴史的・文化的環境を保全し、やすらぎと潤いのある世田谷の街づくりに寄与することを目的として作られた。普及啓発や緑化推進事業のほか、ボランティアの育成・団体への支援を行っていた。

自然環境の保全や地域の拠点などのハードのまちづくりや住まい作りが中心となっていき、当初めざしていた「まちづくりハウス」のような中間支援組織の持続的な支援を行うことはなくなっていった。

図表 7 世田谷トラストまちづくりの設立による行政改革の効果

財政支援の見直し

(単位：千円)

団 体 名	区分	総計(平成17年度決算)			総計(平成24年度決算)			17年度対24年度比	
		合 計	(構成比)	うち人件費	合 計	(構成比)	うち人件費	合 計	うち人件費
一般財団法人 世田谷トラスト まちづくり	総計				2,654,873	100.0%	298,539	2,654,873	298,539
	委託				580,664	21.9%	80,303	580,664	80,303
	補助				218,804	8.2%	131,818	218,804	131,818
	団体				1,855,405	69.9%	86,418	1,855,405	86,418
財団法人 世田谷区都市整備 公社	総計	3,426,136	100.0%	306,779				△3,426,136	△306,779
	委託	516,393	15.1%	81,989				△516,393	△81,989
	補助	212,030	6.2%	163,916				△212,030	△163,916
	団体	2,697,713	78.7%	60,874				△2,697,713	△60,874
財団法人 せたがやトラスト 協会	総計	207,442	100.0%	111,627				△207,442	△111,627
	委託	55,908	27.0%	7,977				△55,908	△7,977
	補助	142,588	68.7%	94,704				△142,588	△94,704
	団体	8,946	4.3%	8,946				△8,946	△8,946

※「委託」、「補助」は区からの歳入、「団体」は自主財源を示す。

派遣職員の見直し

(単位：人)

団 体 名	平成17年度(当初)		平成25年度(当初)		17年度対25年度比	
	常勤職員	うち 区派遣 職員	常勤職員	うち 区派遣 職員	常勤職員	うち 区派遣 職員
一般財団法人 世田谷トラストまちづくり			29	8	29	8
財団法人 世田谷区都市整備公社	25	16			△25	△16
財団法人 せたがやトラスト協会	10	3			△10	△3

出典：世田谷区基本計画（平成26年度～平成35年度）外郭団体改革基本方針より抜粋

一方、このころから、町会・自治会への加入率の低下が問題になり始めており、2005年の基本計画においても、第2章 計画の考え方では③地域の活動主体として、(1)町会・自治会の加入率が区全体としては低下している（北沢・世田谷は維持、玉川・砧・烏山は50%を下回る）と述べている。次に(2)NPO法人の増加、(3)大学生の増加、(4)事業所の減少と続いており、地域活動の担い手としてNPO法人に期待していることがうかがえる。新たな時代にふさわしい地域行政の推進の項においても、「地域におけるコミュニティの活性化を図」るため、「地区を中心に活動する町会・自治会やNPO、福祉、子育て、環境問題などさまざまな分野で活動している団体を支援」と書かれている。2005年にはNPOの自立と交流を目指し、「自主事業」の展開を支援するための活動拠点として、「なかまちNPOセンター」を開設した。区内のNPO法人が集まり設立した中間支援組織が運営を担い、団体同士の連携・協力・交流を進めることが期待されていた¹¹。

¹¹ 2015年に別のNPO法人に変更となり、現在は主に事務所スペースの貸し出しやシェアオフィス、地域の様々な活動に利用できる共有スペースの貸し出し等を行っている。2020年3月に閉鎖予定。

このような状況の中、2008年に地域コミュニティの活性化を目的として、町会・自治会とNPOなどの活動団体が地域の絆再生支援事業が実施された。まちづくりファンドなどとは異なり、パートナーシップの相手方として団体を育成・支援するものではなく、実施する事業にかかる経費の補助であったが、町会・自治会と地域で活動するNPO法人などの団体を結びつける役目を担っていった。なお本事業は何度か見直ししながら後述する地域の絆連携活性化事業へと続いていく。

財政状況の悪化のなか、何とかして区民本位の行政を実施するため、本庁をスリム化して地域行政制度を進める方向で進めていたが、更なる不況で先の見えない状況の中、「官から民へ」「民間でできることは民間で」の流れに押される形で、「協働」がそれまでと異なる意味合いで使われるようになっていった時期であると考えられる。

2.1.4 第Ⅳ期（2010年代-現在）

2011年3月に発生した東日本大震災とそれに引き続いて起こった原子力発電所の事故により、区内においても防災意識や地域への関心が高まっていくこととなった。行政においては、これまでも問題視されていた高齢化だけでなく防災・減災の観点からも地域コミュニティの重要性がクローズアップされることになっていった。1994年の基本構想から20年後の2014年にむけ新しい基本構想・基本計画を策定することになった。策定に当たっては1年半にわたる基本構想審議会は委員会や各部会の議事録を公開するだけでなく、会議の様子を動画で配信するなど情報公開に努めた。各地域でタウンミーティングを実施したほか、こどもたちとの意見交換や区では初めて無作為抽出による区民参加のワールド・カフェ方式¹²によるワークショップなども行われるなど、区民の参加を強く意識した策定方法となった。

新しい基本構想においては「区だけが公を担うのではなく、事業者や区民の皆さんが公共的なサービスを担っていくことで、自治の原点である『自分たちで自分たちのことをすること』を確立」する、とかかれており、これまで以上に区民の意思が反映されていくことを目指した内容となっている。

この基本構想が策定されている間に「提案型協働事業」がはじまった。この事業については次節で詳しく述べる。また、2006年に設置されたあんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）については、全地区に整備した後、まちづくりセンターと社会福祉協議会地区事務所と一体となって地区を支える独自の体制づくりをはじめた。対象を高齢者だ

¹² 討論のやり方のひとつで、リラックスした雰囲気の中で、数人のグループが各テーブルに分かれて一定時間対話（議論）をし、テーブルには一人を残して全員が他のテーブルへ移動する。グループを再構成し、また一定時間対話を行う、ということを繰り返した後、まとめの報告を全員に行いアイデアを共有する。リラックスした雰囲気の中、小人数での対話を行うため話しやすく、メンバーを次々変えて対話を行うため発言の機会を増やせることができ、参加者全員が意見を言い合えることが特徴である。

けに絞るのではなく、障害者、子育て家庭、いきづらさを抱えた若者、生活困窮者などありとあらゆる困りごとを引き受けることとしたのである。医療・介護事業者や住まい、生活支援、予防健康づくりなどを担う区民・地域活動団体・事業者等、多様な主体が支えあう 2014 年度にモデル地区で始まった地域包括ケアシステムの地区展開は、1997 年の世田谷区地域保健福祉審議会が示した「新しい公共」が意識されたものとなっている。2016 年の国の「骨太の方針 2016」「我が事・丸ごとの地域づくり」の中の「市町村と地域の協働による包括的支援体制づくり」の動きに、「新しい公共」の概念と区独自の地域行政制度が合わさって「世田谷区地域包括ケアシステム」が進められていくことになった。

現在区は、世田谷区基本計画「子供が輝く参加と協働のまちせたがや」のもと、「協働」を「参加」「ネットワーク」とならぶ複雑化・多様化する課題解決に向けたマッチングの手法として捉えている。さまざまな主体との連携・交流（自治体間連携や官民連携、大学連携等）や、情報公開を進めていくことで、区と区民の間だけでなく、さらに多様な主体との協働によるさまざまな社会問題の解決をめざしている。

2.2 現在の世田谷区の協働政策

世田谷区では 2014 年より基本計画「子どもが輝く 参加と協働のまち せたがや」に基づき、協働を推進するための事業を行っている。ここでは直接活動団体を支援するタイプのもものと、間接的に支援する事業に分けて代表的なものをあげる。

2.2.1 直接的な支援事業

（1）提案型協働事業

【目的】

区と活動主体との協働促進を目的として NPO 等の公益的な活動を行う市民活動団体を対象に、対等なパートナーとして活動できるように支援を行う。

【内容】

公共サービスの充実や地域の課題解決に向けた事業提案を募集し、区と協働して実施するもので、団体が公共の課題を設定して事業を提案する市民提案型協働事業と、区が課題を設定し事業提案を募集する行政提案型協働事業がある。事業期間は選定後の 6 月から翌 2 月末の 9 ヶ月程度であり、その中で中間報告と結果報告が求められる。

NPO 法人等が行政に対して協働提案をする場合、直接所管課に出向くと、そのときの担当職員によって対応が異なったり、複数の所管にまたがるような内容だった場合には担当課が定まらなかったりすることが予想される。その結果、たとえ提案内容が良くても、思うように協議が進まない、提案が受け付けられないといった可能性がある。「提案型協働事業」においては間に市民活動・生涯現役推進課やコーディネーターとなる中間支援団体が入って場を整えるため、協議の機会が確保される上、第三者による審査が行われるので担

当職員次第ということはない。

なお区担当所管との事前協議から選定、実施中のサポート、評価は、別途選定された中間支援 NPO 法人による「支援事業」という補助事業（150 万円）で実施している。

事業の運営については世田谷区地域保健福祉等推進基金を活用している。

【補助金の交付決定】

2017 年度は市民提案型 6 団体 6 事業、行政提案型 1 団体 1 事業

（２）地域の絆連携活性化事業

【目的】

町会・自治会等の地縁団体と地域で公益的活動を行っている団体が、相互に協力し、その連携を拡充しながら実施する地域活性化への取組みを支援し、地域の絆づくりを推進する。

【内容】

継続的で公共性・公益性のある、町会、自治会等の地縁団体をはじめとした、他の団体と協力を図る地域活性化に取り組む事業に対し 25 万円を上限に消耗品費等の経費を補助する。

【補助金の交付決定】

2017 年度は 148 団体

【その他】

- ・まちづくりアドバイザー制度

団体からの事前相談や事業実施に際しての助言が必要な場合に、まちづくりの専門家である「まちづくりアドバイザー」を派遣する。派遣費用（まちづくりのアドバイス 1 時間あたり 7,500 円）は区が負担する。まちづくりアドバイザーには、各地域で活動するまちづくりの専門家を営利非営利問わず公募し、経験や実績に基づいて任命する。

- ・交流会の実施

地域のネットワークを広げるため、各総合支所において補助金交付団体および区内で活動する団体参加による交流会を開催し、情報交換、団体間や人と人との交流を図っている。

2.2.2 間接的な支援事業

（１）世田谷市民大学・生涯大学

【目的】

世田谷市民大学は、区民の高度な学習意欲に応え、市民自治の担い手にふさわしい専門的学習の機会を提供するため 1981 年に開校した。

生涯大学は定年退職者を対象に中高年者が経験や知識を活かして、生きがいのある生活と地域の発展と連帯に主体的に取り組むための自己啓発の場として 1977 年に開校した（開

設当時の名称は老人大学)。

【内容】

市民大学では学識経験者等による運営委員会が設置され、講師指導の下に自主的に発表・討論し、研究を進める「ゼミナール」と座学の「講義」があり、4コース、8講座を実施している。平成29年度には、「世田谷区の住民活動から考える自治と協働（講師：東洋学園大学人間科学部 小山弘美専任講師）」などの講座を開講している。そのほか受講生で組織する受講生企画委員により自主講座を企画・講師の調整等を行う単発の講座も実施している。

生涯大学では2年間コースのほか、学習の継続を希望する修了生による自主研究会など、受講生による積極的な学習と仲間作りを支援しており、世田谷区（住民主体型）地域サービス「きららサロン」のように、修了生が講座終了後もグループでボランティアや高齢者向けサロンなどの活動続ける例もある。

（2）職員研修「まちづくり」

【目的】

地区力の向上など、これからのまちづくり、地域コミュニティ活性化に係る多様な視点・視野を身に付けるとともに、コーディネート力等の実務能力向上を図り、日常の業務に活かす。

【内容】

実際に活動しているNPO法人の代表者による講義のほか、講師とのワークショップにより、模擬的な協働事業提案を行う。活動団体との協働事業の進めかたを職員に啓発し、現在協働事業があまり進んでいない所管の職員にも協働の視点を持たせることがねらいの一つである。なお事業の実施はまちづくりの中間支援組織（平成30年度は後述する株式会社世田谷社）に委託している。

3. 協働政策を進める上での課題

本章ではこれまで区の協働政策のあゆみと、協働に携わってきた団体へのインタビューおよびPTでの議論¹³から区の協働に関する課題を把握する。

3.1 インタビュー概要

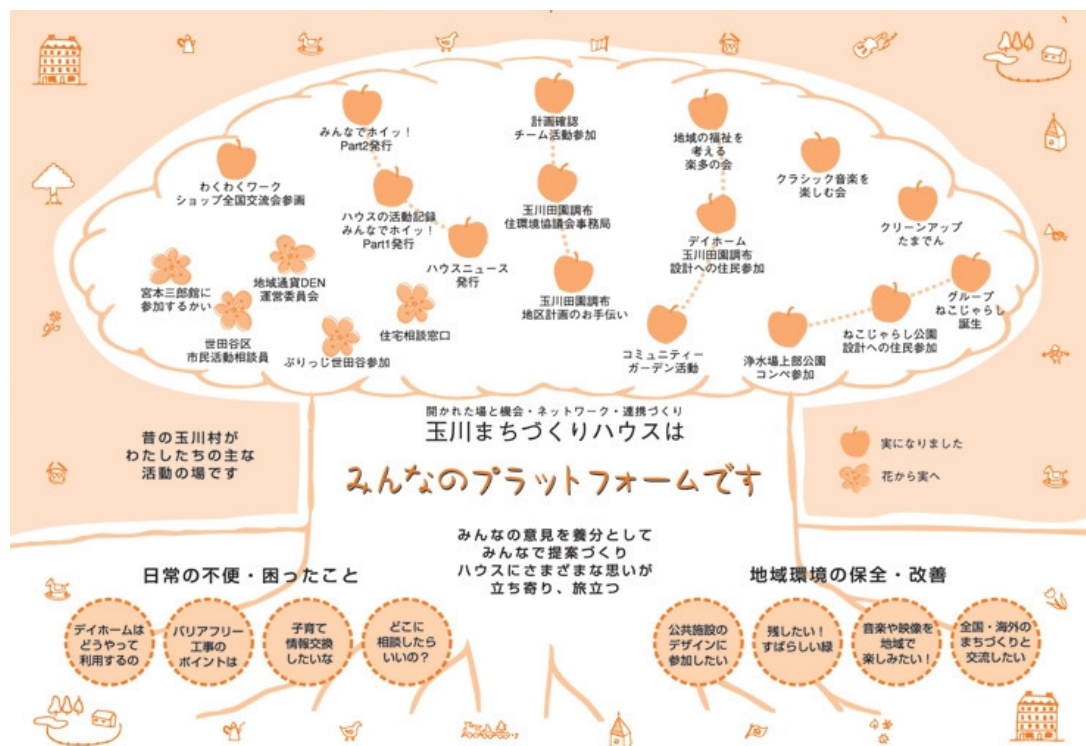
協働政策を進める上での課題を整理するため、中間支援組織NPO法人玉川まちづくりハウスの伊藤 雅春氏と株式会社世田谷社の市川徹氏、世田谷区生活文化部市民活動・生涯現役推進課に話を聞いた。以下に概要を記載する。

¹³ 本報告書 研究報告3「区職員による研究チームの議論から」に議論の概要がまとめられている。

3.1.1 玉川まちづくりハウス¹⁴

2章で述べたとおり、まちづくりハウスの名称は、まちづくりの経験豊富な市民や専門家が中心となって運営する地域の中の組織として、「まちづくりセンター構想」のなかで示されたものであり、地域におけるまちづくりの中間支援組織である。玉川まちづくりハウスは1991年に活動を開始し、住民参加によるねこじゃらし公園やデイ・ホーム玉川田園調布の設計・運用にいたるまでの支援を行っている。玉川まちづくりハウスは、伊藤氏の自宅の一室を事務局スペースとして、住民と行政の間をつなぎ、住民の活動を支援するため、時にはワークショップのファシリテーター、活動する住民のための事務局、講習会等の企画運営と、まちづくりの専門家として九品仏地域を中心にコミュニティ・マネジメント活動を行っている（図表8）。

図表 8 玉川まちづくりハウスの活動



出典：玉川まちづくりハウス HP (<http://www.tamamati.com/house.html>)

もともと地域全体として、まちづくりに関心がある人が多い地域であったが、地元町会の活動だけではまちづくりとして足りていないと感じ、玉川まちづくりハウスを立ち上げた。メンバーは当初より積極的に町会に参加し、身近なまちづくり推進委員や、現在では役員になるなど町会との信頼関係を築くことで、地域の組織として頼られる存在になって

¹⁴ 玉川まちづくりハウス伊藤 雅春氏へのインタビューは2018年11月26日に実施した。

いる。玉川まちづくりハウスが続いてきたのは、それぞれの地域活動が軌道に乗るまでは他の活動グループ等との間をつなぐコーディネーターや事務局を担ったりしながら、活動を任せられるリーダーが出てくると、つながりは保ちつつ、活動自体は活動の中心となるリーダーやグループのメンバーに任せていく、という活動の中間支援(プラットフォーム)に徹したことが大きい。この方式を続けることで、地域に根ざしたまちづくりの専門家の支援を受けて、地域では新しいことを次々と展開していくことができている。

一方で、中間支援組織としては資金獲得が課題となっている。初期の活動はまちづくりファンドの活動助成を受けたほか、HC 財団、日本財団等の活動助成金などを活動資金に当ててきた。まちづくりにおけるワークショップ方式が有名でなかった時代は、他の自治体や活動団体への研修講師を行うことで活動資金を集めていたが、今ではワークショップを企画運営する主体が多様化し、運営費を稼ぎ出す事が難しくなっている。支援を受ける街の活動団体から直接対価を得ることは難しいため、NPO 法人の会費のほかに以前の収益から活動費を捻出し続けてきたが、現在は年間数十万円を持ち出しで活動しているという。区の補助金は事業を実施する団体に、人件費を除いた経費の一部を補助するものが多く、中間支援団体のように主な活動が実施団体への支援である場合は対象とならない。区からの委託を継続的に受けるには、実体的な事業を担うことが必要であり、地域に根ざす中間支援組織に対する委託や助成制度がないのが現状である。

あわせて、担い手の育成・世代交代も課題である。前述の「グループねこじゃらし」においても、公園についての情報紙を発行し、公園の掲示板等で配布し参加を呼びかけているが、新たな参加者の獲得はあまり進んでいない。ハウスとしても、防犯パトロールや子育てに関するシンポジウムなど、これまで参加してこなかった人が集まりそうな活動を積極的に行い、まちづくりへの関心と呼び起こすよう活動しているが、資金などの課題もあり自由な自主活動が難しいのが現状である。

資金面での支援は難しいとしても、区からの情報提供が受けられるような委託事業の受託やインターンシップや人事交流のような形で地区のまちづくりセンターとの新しい協働の形を生み出せると、もっと幅の広い活動ができるのではないかとのことであった。

いくつかの課題はあるが、地域の絆連携活性化事業の補助を受けた九品仏アートフェスタや独立行政法人福祉医療機構の助成事業を受けた地域福祉活動、玉川田園調布住環境協議会の事務局など、地域に根ざした中間支援組織として活動が続けている¹⁵。

3.1.2 株式会社世田谷社¹⁶

株式会社世田谷社は、市川氏と想いを共にする同年代の数人で 2009 年に設立、子育てや福祉、環境、まちづくりなど、地域における活動団体の中間支援組織として、個別の団

¹⁵ [伊藤 2019]に詳細な活動報告が掲載されている。

¹⁶ 株式会社世田谷社 市川徹氏へのインタビューは 2018 年 12 月 5 日に実施した。

体（NPO 法人・行政・地縁団体・外郭団体など）を対象にした、チラシやパンフレット、ホームページなどのものづくり支援やイベント・ワークショップなどの企画運営支援、広報・IT 講座などのスキルアップ支援、団体同士のネットワーク作りなどに取り組んでいる。株式会社の形態ではあるが、活動内容は公共性・公益性が高いものであり、同様の活動を行っている団体は、法人化を考慮する際に NPO 法人など非営利組織として立ち上げることが多いと思われる。しかし、それまでに世田谷のまちづくりに関わってきた経験から、NPO 法人は意思決定において理事会での承認が必要であること、設立当時において収益事業を行う場合に税制面での優遇策が NPO 法人制度になかったことから、柔軟できめ細かい機動力のあるサービスの提供のため、株式会社として立ち上げることを選択した。

一般的に NPO 法人は受益者から対価を取ることが難しいため、ビジネスとして成立するのは大変難しく、しかも寄付文化も広く根付いていないため、区やその他の活動団体からの研修講師謝礼や民間の助成金により活動しているところが多い。しかし、株式会社の形態は NPO 法人とは異なり、収益事業を行うことに制約がないので、中間支援活動とは別に収益事業を行い、そこで得た活動資金を非営利事業に当てていくことが可能となっている。株式会社であれば行政や民間ともほぼ対等に接することが可能であるが、NPO 法人はまだまだ「非営利」という言葉に引きずられて「無償」「ボランティア」のイメージが世間的に強いこともあり、人件費が低廉に抑えられがちという問題もある。

世田谷社で関わってきた活動団体の多くは、資金面だけでなく、担い手や後継者などの人材不足も課題としている。しかし、その一方で、特に活動団体には所属していないが、地域で何か貢献をしたいという人々が増えていることにも実感があつた。そこで、これまでの個別の中間支援の経験を生かして、世田谷社とはまた別の形で、「まちづくりファン」の運営委員の有志とともに、そうした区内の多様な人材をつなぎ、資金・場所・モノなど様々な社会資源を地域内で循環させることで、活動団体の支援を広く持続的に続けられるしくみとして「世田谷コミュニティ財団¹⁷⁾」を立ち上げた。「世田谷コミュニティ財団」では、「まちを支える生態系」づくりをミッションに、今後は資金を支援するだけでなく、「プロボノ¹⁸⁾」による活動支援など人的な支援も行っていくとのことであった。

3.1.3 世田谷区生活文化部市民活動・生涯現役推進課¹⁹⁾

世田谷区では前述したとおり、協働に関する事業をいくつか行っている。なかでも NPO 法人との協働推進については市民活動・生涯現役推進課まちづくり推進係が所管となり、

¹⁷⁾ [市川 2019]に設立の詳細な経緯と活動が報告されている。

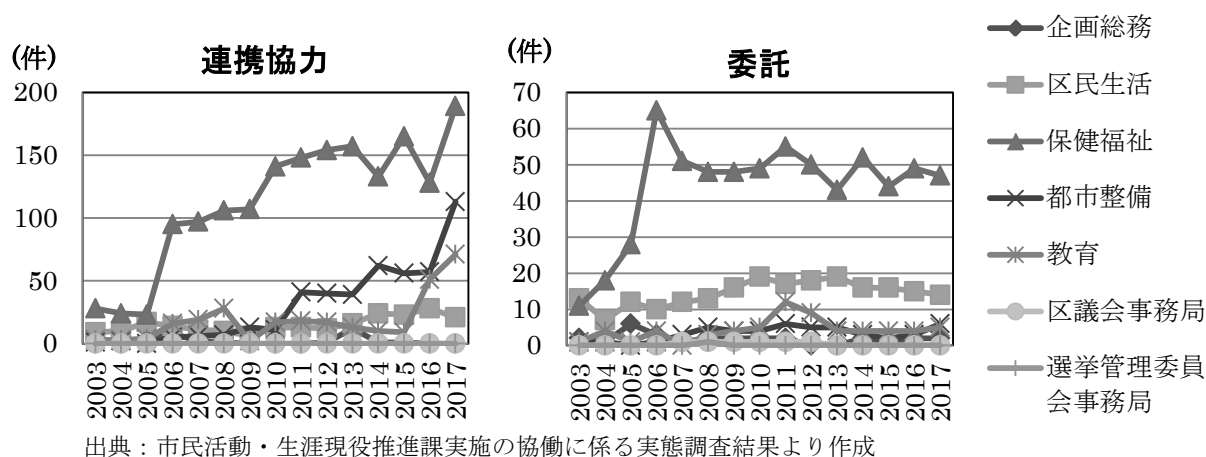
¹⁸⁾ Pro bono publico の略。専門家が職業上持っている専門的な知識・スキルをいかして社会貢献するボランティア活動や活動する人を指す。海外においては業界団体でプロボノ活動時間を定めているところもある。日本においても第二東京弁護士会のようにプロボノ活動を義務付ける団体も存在する。

¹⁹⁾ 市民活動・生涯現役推進課へのインタビューは 2019 年 1 月 8 日に実施した。

前述の提案型協働事業、まちづくり研修の実施や「NPO・協働実務マニュアル」の作成などを行っている。NPO に対する支援としてはボランティア協会による「NPO・市民活動相談」、生活工房による「NPO・市民活動のためのステップ・アップ講座」などもおこなっている。

市民活動・生涯現役推進課は毎年、前年度協働事例の実績に関する庁内調査を行っており（図表 9）、毎年の各所管担当者の認識の差によると思われる増減があるものの、件数自体は増加傾向となっている。委託事業については横ばいであるが、連携協力についてははもともと保健福祉分野で圧倒的に多く、子育て支援等で毎年確実に数を増やしている。2014 年ごろから、都市整備領域において連携協力が増えており、内訳としては風景資産の保全等や緑化等の事業が増えてきている。

図表 9 協働事業調査結果の推移



まちづくり研修については、区と協働事業を行っている NPO 法人等市民活動団体とワークショップを通じて意見交換ができることから、研修を受けた職員からの評価は高い。これまでは希望する職員を対象としていたため、所属部署に偏りが見られたが、本年度より各部の割り当てにしたところ、普段協働事業を行っていない職場の職員も受講することになり、多くの職場に協働推進を啓発できたのではないかとのことであった。

提案型協働事業については事前協議から選定、実施中のサポート、評価は、別途選定された中間支援 NPO が行っているが、選定および評価は区民・学識経験者等からなる公開で行っており、透明性が高い。また中間支援 NPO が間に入ることで応募団体は書類等の書き方の相談に乗ってもらえるなどの利点がある。選定に際しては事業の実現性のほか、協働で行うことの必要性などを評価しており、事後評価に際しては、事業自体の目標達成のほかに協働することによりえられたメリットなども協働事業の成果として評価している。

一方、提案型協働事業には区が課題を設定し事業実施団体を募集する行政提案型協働事

業があるが、予算は市民活動・生涯現役推進課で確保しているにもかかわらず、毎年１－２事業程度に留まっている。また団体が公共の課題を設定して事業を提案する市民提案型協働事業においては事前協議に際して、担当所管の課題認識のずれにより協力が得られずに応募に至らないこともある。提案型協働事業は１年単位で、最長で内容をブラッシュアップしながら４年間事業を継続することも可能となっている。提案型協働事業終了後も引き続き協働することがより良い結果を生む内容であれば、所管課で予算化し事業を行ってほしいところであるが、事業化に繋がった例は少ない²⁰とのことであった。

3.2 世田谷区で協働を推進する上での課題の整理

これまでの世田谷区の協働政策の歩みとインタビューから導き出される協働推進における課題をまとめる。協働相手とのパートナーシップを考える場合、通常よりも多くの労力、費用、時間を要するものであるという [佐藤 2006] ことを前提として考える必要がある。前提を踏まえた上で協働を進めるために、どのような課題があるかを整理する。

① 役割と責任の明確化

P Tにおける議論の初期に、特に若い職員から「区の役割はどこまでなのか」という戸惑いがあるという意見が出たことがあるが、多様な主体との協働においてそれぞれの役割と責任を明確にすることは欠かせない。提案型協働事業がなかなか所管課での事業課に繋がらなかったり、職員体制が整わないなどの理由から提案にいたらないことがあったりするのには、「提案型協働事業は市民活動・生涯現役推進課の事業であり、自分の所管の事業ではない」と考える職員がいると推察される。行政が区民参加のまちづくりを前提に、協働を推進することが原則であれば、区民からの（単なる要望ではない）提案に対し、受け止めて行政として何ができるか、現在所管で抱える課題との関連はないか、などを考えるのが行政の役割である。このような考え方ができないのは、行政の役割と責任が明確になっていないからではないか。

また、区が実施する協働事業の形態としては補助・委託・指定管理・共催・広報・情報提供・情報交換などがある。協働の相手方と対等な関係としてのパートナーシップで事業にあたるのであれば、事業の内容や委託の仕様書については、行政からの指示で決めるのではなく、準備段階から双方の協議により定めるべきである。現在世田谷区では補助金交付規則や、契約事務規則等の通常の企業と行うための契約の仕方しか存在しない。特に委託・指定管理（場合によっては補助も）にあたっては、契約書の約款は共通であるため、仕様書の遵守や契約の解除等について、区の立場が有利になっており、「委託」という、「行政が行うべき事務を受託者に外注する」という通常の契約事務の考え方に引っ張られてし

²⁰ 2019年3月時点で、所管課と引き続き協働しているものが2件、所管課で委託化しているものが1件、所管課で委託化した但終了したものが1件ある。

まうことが考えられる。加えて行政改革の側面から協働を捉えていくと、「非営利」「ボランティア」であることが強調され、結果として「通常の企業とよりも安価な委託」としての「協働」となってしまうこともあると思われる。このような「行政の下請化」を防ぐためにも通常の委託契約とは異なる、区と相手方の対等性を保ちつつ役割と責任を明確にした契約方法が必要であると考えられる。

② 評価方法の確立

提案型協働事業においては、評価に際して事業目的自体の達成のほかに協働することによる成果も評価している。これらの選定・評価については区民・学識経験者等で組織する審査委員会が公開で行っており透明性も高い。しかし各課で個別に行われている協働事業については、公開で審査・評価を行っているものは少ない。毎年、世田谷区では補助事業の見直しを行っており、協働で行う補助事業等も含まれているが、見直しの結果を区HPにて公表するのみであり、その内容も補助事業による成果を示しているわけではない。事業の担当職員としても、その補助金で活動している団体に対し、補助金の減額・終了等を告げることは多大なストレスとなるため、いかに補助をつづけるか、という視点で評価してしまう場合もあると思われる。委託についても予算編成時に金額の見直しをしているが、きちんと評価をして見直しをしている所管は少ないのではないかと。区の行政評価についても、協働していればその点を評価に入れていくことを現在見直しているところではあるが、協働についても同様の視点から評価方法を確立する必要がある。

③ 職員の人材確保・育成

P Tにおける議論において、若手職員の間で大いに盛り上がったのが人材の確保・育成であった。「協働というのは職員の立場からすると自分でやるのではなく、コーディネートする役割みたいな、こういう目的で何か実現するためには、地域の力や民間の力を借りて、というような人材が必要」、「マッチングのキーパーソンとなる人材の育成」、「魅力ある職員を育成・確保する」など、少子化による労働力不足が進み、今後の人材確保が難しくなっていくなかで、どのように人材を確保・育成していくか、という問題意識から来るものである。今後、区に求められる役割が、プラットフォーム・ビルダーであるとすれば、調整能力を持った職員の確保・育成は必須である。

職員の確保という面では、常勤職員の場合、特別区人事委員会による一括採用であり、区独自の採用を行うことは難しい。調整能力の高い人材を外部より登用することも視野に入れる必要があるだろう。

職員の育成も課題である。例えば、なぜ協働するのかについての理解ができていないと「公平でない」「失敗できない」「予算がつかない」「仕事量が増える」などの理由から協働を進めることに対して及び腰になってしまう。割当とはいえ、「まちづくり」研修を受講し

ようという職員は、そもそも協働に興味のある職員と考えられる。もっと多くの職員に対して研修による啓発を行う必要もあるだろう。

また、調整能力を高めるための人材の人事配置も考える必要がある。すでに調整能力が高い人材を適材適所に配置、ということもあるが、図表 10 で示したように保健福祉や都市整備など、協働事業の多い領域では協働の必要性を実感し、NPO 等の公益的な活動を行う団体との付き合い方などを習得することができるだろう。協働に対する意識を高めるための、人事異動も含めた総合的な職員育成を考える必要がある。

④ 相手方となる主体の課題

区の協働の相手方となるためには全区的な活動を求められることが多く、マンパワーがあり、運営基盤が整った、情報収集能力の高い団体でないと委託事業などが受けられない。たとえば提案型協働事業において事前協議から選定、実施中のサポート、評価までの事業をおこなう中間支援 NPO の選定については毎年 1 団体が手を上げるのみで、他の中間支援組織が育っていない現状がある。

前述のインタビューでも出てきたとおり、活動団体の課題としては財務基盤の弱さと、担い手の減少・高齢化、後継者不足がいずれからもあげられていた。収益に関しては社会的課題に取り組んでいるがゆえに、サービス受給者から対価を取りにくいのが通常である。多くの活動団体がボランティアの発想で事業を立ち上げており、活動費用は個人の持ち出しとなっても、ミッションの達成のためと考えて続けていることが多い。新規の参加者についても集めるための努力はしているが、なかなか増えない状態が続いているという。事業継続のためにスタッフや会員のボランティアで運営を続けているのであれば、いくら社会的な使命が満たされたとしても持続的な運営は難しいだろう。

一方、社会性、経済性、革新性の三要素を満たす「ソーシャルビジネス」は新しい公共の担い手として、今後一層発展が期待されている。世田谷区においてもソーシャルビジネスの起業支援や大学と連携してソーシャルビジネス創業プレゼン大会を開催するなど、今後の新しい公共を担う協働の相手方となる組織として欠かすことができない存在となっている。2005 年に会社法が成立(翌年施行)し、NPO 設立のメリットは少なくなり(図表 10)、2008 年の公益法人制度改革などによって最近は低迷していると言われている。株式会社世田谷社のように、法人化する際に株式会社を選択することも考えられる。しかし、区で想定する協働の相手方は NPO 法人等の非営利活動団体に限られており、補助金交付は非営利団体に限られるほか、ホールや会議室などの利用も株式会社では制限されている。大企業が社会貢献活動として地域貢献を行う事例も増えていること、区民・事業者・区の三者がそれぞれの得意分野を活かして行う事業なども考えられること、などを勘案すると、協働の相手方を NPO 法人等の非営利活動団体のみに絞る必要はなく、区と目的を同じくする公益性・公共性の高い事業については、どのような主体であっても協働の相手方になり

うると考えてもよいだろう。

図表 10 社会的企業を法人化する際の各法人のメリット（○）、デメリット（△）

	NPO 法人	一般社団法人	株式会社
法人登記	○無料でできる △認証後の登記のため時間・手数がかかる △3名以上の理事、10名以上の会員が必要 ○資本金は不要	△公証人手数料 5 万円、登録免許税 6 万円他の費用がかかる（→電子認証により以前 5 万円の印紙税がなくなった） ○短期間で設立可能 △非営利型の場合 3 名以上の理事、2 名以上の社員が必要 ○資本金は不要	△公証人手数料 5 万円、登録免許税 15 万円他の費用がかかる（→電子認証により以前 5 万円の印紙税がなくなった） ○短期間で設立可能 ○会社法により資本金は 1 円からで良くなった。
資金調達	△事業収入のほか会費、寄付金を集めて運営する。資本金がなく、融資を受けにくいので大きな金額を集めるのは難しい ○公的な機関からの補助金を受けられる場合がある	○資金を集めて基金の運用をすることができる ○公的な機関からの補助金を受けられる場合がある	○あらゆる資金調達が可能。中小企業向けの融資等もある △公的な機関からの補助金を受けられない
税制上の優遇	○収益事業を行わない場合法人税・法人住民税が免除される	△非営利型（収益の分配を行わない）の場合、収益事業のみ課税される	△通常通り課税される
その他	○新しい公共の担い手として知られている→△「非営利」という言葉のため有料でのサービス提供に難色を示される場合がある △活動には理事会・総会等の承認が必要 △事業報告書の提出が必要	○新しい公共の担い手として知られている ○特に報告の義務はない △理事会をおいた場合理事会・社員総会の承認が必要	△まだ新しい公共の担い手とは思われていない→○有料でのサービス提供に抵抗がない ○活動は取締役が行うので承認等は不要 △株主総会への報告義務がある

出典：会社法、内閣府 NPO ホームページ (<https://www.NPO-homepage.go.jp/>) より作成

4. 先進自治体の協働を推進するしくみ

協働政策の先進的な自治体として二つの自治体を紹介する。横浜市では協働を推進する上での原理・原則を定めており、実際に協働の所管課でない事業の所管課が主体となった協働事業も盛んである。豊中市では、全国に先駆けて「協働事業提案制度」に取り組んでおり、庁内における協働推進の体制も整っている。以下に 2 市の協働政策について概説する。

4.1 横浜市の協働政策

4.1.1 横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）

横浜市では 1999 年より横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（以下、横浜コード、図表 11）を定め、行政は市民活動との協働を積極的に進めるという方針を明らかにしている。横浜コードは「目的」、「市民活動の定義」、「協働の原則」、「協働の方法」、「公金の支出や公の財産の使用における必要要件」、「協働の担保（市民活動と行政との協働が適切になされているかどうかを監視する第三者機関について定める）」の 6 項目からなる。特徴的なのは、なぜ協働を進めるのか、どういう原則でどのような手法をとって実施するのかを簡潔にわかりやすく示していることである。協働の提案を受けたときには、原則と照らして考え方を整理すればよく、職員や協働の相手方の主体が具体的に協働を進める際のわかりやすい指標となっている。

図表 11 横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）

1 目的

市民活動と行政が協働して公共的課題の解決にあたるため、協働関係を築く上での基本的な事項を定め、公益の増進に寄与することを目的とする。

2 市民活動の定義

ここでいう市民活動とは、1. 市民が自主的に行い参加が開かれている活動 2. 営利を目的としない活動 3. 幅広く多くの人々が幸せに生きていくために必要な活動 をさし、政治活動及び宗教活動を主たる目的とするものを除く。また、特定の公職の候補者若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものは除かれる。

3 協働の原則

市民活動と行政が協働するにあたっては、次の 6 つの原則を尊重して進める。

（1）対等の原則（市民活動と行政は対等の立場にたつこと）

協働で課題を解決するためには、双方が対等の関係であることが重要となる。上下ではなく横の関係にあることをお互いに常に認識し、各々の自由な意思に基づき協働することが第一となる。

（2）自主性尊重の原則（市民活動が自主的に行われることを尊重すること）

協働にあたっては、公共的課題に対して弾力的に対応できる等、市民活動のもつ長所を十分生かすことが大切であり、市民活動の自主性を尊重することが重要な視点となる。

（3）自立化の原則（市民活動が自立化する方向で協働をすすめること）

公共的課題を協働して解決するパートナーにふさわしく、自立して独自の事業を展開できる市民活動団体が数多く育っていくことが、今後の地域社会にとって重要である。依存や癒着関係に陥ることなく、双方が常に自立した存在として進められてこそ協働は意義のあるものとなる。

（4）相互理解の原則（市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと）

相手の本質を十分認識し、理解し、尊重することは、よりよい協働関係構築のために重要なことである。長所や短所も含めてお互いをよく理解してこそ、それぞれの役割を確実に果たすことができる。

（5）目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）

協働による公共的課題の解決は、不特定多数の第三者の利益をその目的とするものである。まず、協働の目的が何であるかを双方が共通理解し、確認しておかなければならない。

（6）公開の原則（市民活動と行政の関係が公開されていること）

協働関係を結ぶ両者の関係が、外からよく見える、開かれた状態であることが必要である。そのため両者についての基本的事項が情報公開されているとともに、一定の要件を満たせば誰もがその関係に参入できることが、公共的課題解決に関する協働には欠かせない条件である。

4 協働の方法

協働の 6 原則を基本に、行政は市民活動との協働を積極的に進める。以下はその具体的方法である。

（1）補助・助成（市民活動が主体となる公共的事業に対し、資金の援助を行うこと）

「補助・助成」は基本的に社会的役割を果たす市民活動に対し、その自主性を尊重しながら行うべきであり、選定基準や方法の明確さや透明性が求められる。また、市民活動と行政の関係のレベルに応じ、市民活動の自立化を促進するための配慮が必要となる。

(2) 共催（市民活動が主体的に行う事業に対し、市が企画及び資金面において参加し、共同して事業を実施するもの）

「共催」は双方の発意に基づくものであり、「共同運営」と言い換えることもできる。協定書等を交わすことにより、市民活動と行政の役割分担を明確にし、それぞれが役割に応じた責任を果たし、対等な立場でそれぞれの特性を生かして進めることが前提となる。

(3) 委託（契約規則等に基づき市の事業等の実施を委託するもので、市民活動が相手方となる場合）

委託は、本来行政責任において行われるべき事業であるが、委託業務が実施されるにあたり、市民活動がその技術や専門性などの特徴を発揮できている事例もあるので、市民活動の活発化を促すことのできる協働の方法の一つとして取り上げる。

(4) 公の財産の使用（市民利用施設の優先利用等をルール化する）

市民活動推進にあたって、「場」の確保は重要な要素である。行政は既存施設の有効利用も含め、市民活動の利用できる施設の整備を積極的に行うべきである。同時に、公共的課題の解決にあたる活動に対する施設の優先利用や定期利用等について、明確で開かれたルールを協働して作っていくべきである。

(5) 後援（市民活動が主体的に行う事業に対し横浜市後援名義の使用により精神的支援を行う）

行政等による信用の付与が、市民活動にとって地域での信頼や支持を得ていくうえで大きな意味のある場合もあり、幅広く的確に対応する。

(6) 情報交換・コーディネート等（検討会・協議会の設置、広報紙の発行等により、情報交換や共同事業のための検討等を行う）

市民活動と行政とはよりよい地域づくりのため双方のもつ情報の交換により、それぞれの事業の質を高め、協働して市民への情報提供をすすめることが重要である。

※ なお、市民活動と行政が、公共的課題の解決に対して、ともに行動しようとするとき、(1) から(6)の具体的協働に加えて、あるいはその準備段階として日常の情報交換等が重要な役割を果たすことも多く、その役割の重要性について認識するべきである。

5 公金の支出や公の財産の使用における必要要件

市民活動と行政とが具体的に協働をすすめる上で、市民共有の財産である公金の支出や公の財産の使用をするときには、その適正さを担保するために、以下の3要件を満たすことを必要とする。

また、外郭団体を通じて間接的に財政的なサポートを行う場合もこれに準ずることが必要である。（なお、外郭団体の自主財源による自主事業は除く。）

(1) 社会的公共性があること

社会的公共性のある市民活動とは、幅広く多くの人々が幸せに生きていくために必要な、営利を目的としない、市民が自主的に行う活動を指す。但し、その活動において政治活動、宗教活動及び特定の公職の候補者もしくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対するものを除く。

(2) 公費濫用を防止すること

市民活動との協働においては、市民活動の特性が生かされるよう柔軟な対応が必要であるが、一方、市民共有の財産である公金の支出や公の財産の使用について、適正かつ効率的な執行が求められるため、公費濫用の防止として、公金等の使途に対する財政的監督が必要となる。

協働対象の公正な選定、市民活動と行政の関係の明示、公金の支出や公の財産の使用に関する活動内容などの報告、行政側による交付の取消・返還権の担保、疑義ある時の措置等が必要である。

また、納税者の立場から公費の濫用を防止するためにも「市民と行政がともに監視」していくことが要請される。

(3) 情報を公開すること

協働にあたっては、市民活動と行政はともに、その基本的情報を社会に開示して、市民が誰でもその情報に接して内容を確認することができるようにしておく必要がある。市民活動については、規約、役員名簿、事業計画及び予算、事業報告及び決算等、その組織や活動内容についての情報を公開することが必要である。行政においては、協働することを決定し、実施すること等を記録した公文書、施策に関する情報など行政情報の公開が必要である。さらに、市民活動と行政との関係を示す情報についても公開する必要がある。

また、これらが効果的に行われるためには、情報を公開するための場を行政が提供し、市民が閲覧できるようにする。

このような情報公開により、社会全体の市民活動及び市民活動と行政の協働関係に対する信頼関係を構築することができる。

6 協働の担保

「横浜コード」を踏まえた協働を担保し、その推進を図っていくために、市民活動と行政との協働が適切になされているかどうかを監視し、コードの維持・調整を行い、さらに時代の要請に沿って、不順に見直しを行っていく必要がある。

そこで全市レベルにおいて、必要な事項について議論し、関係者に対し意見具申等をする市民・有識者からなる第三者的機関を行政が設置し、各事業レベルにおいても、対象となる団体・事業等の選定、協働の検証等を公正に行う。

なお、第三者的機関については、制限任期制により委員の固定化を防止するなど、機能が適切に果たされる手立てを講じておく。

(1) 全市的委員会

この委員会では、次のことを行う。

1. 市民活動と行政との協働に関することの全般的な検討と市への意見具申
2. 横浜コードについての疑義への回答、解釈の提示、改正等への意見具申
3. 事業別委員会からの報告受理、見解等照会への回答
4. 横浜コードの運用に関しての市民からの意見・質問に対する、調査、報告、意見具申

(2) 事業別委員会

公金支出を伴う協働による事業毎に、協働の対象の選考等を行う事業別委員会を設置することができる。

ただし、事業毎ではなく、分野毎・局区毎など状況に応じて設置することも考えられる。
また、公の財産である市民利用施設毎にも同様に設置することができる。

出典：横浜市市民局 (<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jourei/sisin/code.html>)

4.1.2 市民協働条例

平成 12 年に制定した市民活動推進条例を平成 24 年に全面改正した。協働を推進するにあたっての市民と市の役割分担をはっきりさせたことが特徴である。具体的には「市の責務」を「市民公益活動及び市民協働事業が円滑に行われるために、情報の提供並びに人的、物的、財政的及び制度的にできる限りの支援をしなければならない」、「市は、営利を目的とせず、自主的に行う、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする活動が活発に行われる環境づくりに努める」とし、「市民等の責務」を「市から財政的支援を受けた市民公益活動及び市民協働事業については公正に行わなければならない」、「市民等は、その特性を生かしながら市民協働事業を行うとともに、活動内容が広く市民の理解を得られるように努めなければならない」としている。「市民の責務」にまで踏み込む内容であり、行政側が一方的に提案するのではなく、市民や活動団体からの意見を取り入れながら市民の代表である議員による提案で成立させたことは意義深いと思われる。

また、「市民協働」を「公共的又は公益的な活動及び事業を横浜市と市民等とが協力して行うこと」と定義し、「協働契約」により対等な立場での協働の基本的事項を定めることを規定している。「中間支援組織」についても、「市と市民等を相互に媒介し、市民等の自立と課題解決を支援するため、市民等のネットワーク化と交流促進、情報収集と提供、相談とコンサルティング、調査研究、人材育成と研修、活動支援と助成又は政策提言等を行う組織をいう」と定義し、その育成は市と市民で行うものと規定している。

4.1.3 ヨコハマ市民まち普請事業の紹介

「ヨコハマ市民まち普請事業（図表 12）」は地域の特性を生かした身近な生活環境の整備を、自ら考えつくりあげる、ということを目的とした事業で、公開コンテストで選考された提案に対して、市が最大 500 万円の整備助成金を交付し、その後の整備・維持管理の実施を市民グループが行う、という横浜市独自の事業である。

大きな特徴は、一次コンテストを通過すると、二次コンテストに向けて整備内容の具体化や近隣住民との合意形成などを図っていくことになるが、その際まちづくりの専門家であるコーディネーターと共に地域まちづくり課の職員も同席し、住民と一緒に「住民の想い」を具体化し、実現できるように支援を行っていることである。この過程を経ることで単に近隣住民の理解を得るだけでなく、住民の想いを近隣住民とすり合わせ、近隣住民も事業に巻き込んでいくことに繋がっている。卯月はヨコハマ市民まち普請事業について「これまで行政の仕事として考えられてきた地域の施設環境整備を、市民の企画と設計によっ

て、公共用地または民間用地内で行うという画期的な事業であり、その審査過程によって、次第に市民が地域課題の解決方法を学習していくプロセスが制度設計されている」と指摘している〔卯月 2019〕。

図表 12 ヨコハマ市民まち普請事業



出典：ヨコハマ市民まち普請事業パンフレット

4.2 豊中市の協働政策

豊中市では「市民公益活動が拓く豊かな地域社会づくり」を具体的に進めていくため、2003年より「市民公益活動推進条例」を制定し、協働事業提案制度、公募性補助金制度、提案公募型委託制度などを制度化している。

協働事業提案制度は「地域課題に対して、事業の企画段階から協議し、実施に向けて市との役割分担や内容を明確にしながら協働することで相乗効果が期待できること」とされている。豊中市の協働事業提案制度で特徴的なことのひとつが、提案団体を非営利団体に絞らず、地縁型組織や市内に事業所のある民間企業も「市民公益活動」を行う場合には、協働の相手方となりうるよう設計していることである。

また、提案から実施にあたっては、実施の前々年度の12月から提案を希望する団体への個別説明を実施し、前年度4月までに申込みを受け付け、6月に公開で選定を行い、7月に対象となる事業を決定する。その後8月から7ヶ月かけて事業実施に向けた検討を行う、というように事業の募集から実施まで1年以上をかけている。事業実施までに十分な

準備ができるだけでなく、予算編成の前に事業が決定するため、予算額を上限に採択される件数が制限されることがない。

庁内体制としては部長会メンバーからなる「協働推進本部会議」および幹事長に市民協働部長、副幹事長に市民協働部コミュニティ政策課長、幹事は各部庶務担当課長からなる「幹事会」を設置し、庁内の協働に関わる案件を所掌しているが、協働事業提案制度で提案された事業の成案化についてはすべて協働推進本部幹事会においてオーソライズされていることも特徴のひとつと言える。

5. 世田谷区に期待される役割と協働政策の提案

以上、本稿で現在までの世田谷区の協働政策を振り返り、時代の移り変わりによりどのように協働が進められてきたかを概説した。次に、協働にかかわりのある団体へのインタビューとPTでの議論などを通じて、協働を進める上での課題を整理した。そして今後世田谷区において参考となる先進的な自治体の制度・政策について記述した。

最後に整理した課題と先進的な自治体の制度・政策を踏まえ、今後、世田谷区で協働を推進するための方策について、今後の方向性を述べる。

5.1 世田谷区に期待される役割

今後、東京圏でさえも若年労働力の不足から人材や税収の確保が今まで以上に難しくなってくることが予想されている。世田谷区の将来人口推計 [世田谷区 2017b]においても、生産年齢人口は2032年には減少に転じることが予想されている。2018年7月の自治体戦略2040構想研究会第二次報告でも示されている通り、人口減少と高齢化により、公共私それぞれの人々のくらしを支える機能が低下する中、自治体には、「プラットフォーム・ビルダー」として新しい公共私協力関係を構築し、住民生活に不可欠なニーズを満たすことが求められる。

今後、「公共私ベストミックス」の構築に向けた今後の世田谷区のあり方を考えた場合、これまで40年積み重ねてきた協働政策を続けていくだけでは、変化していく社会情勢に飲み込まれてしまい、区民本位の政策を実施していくことは難しいだろう。現在のように「官民連携」（行政と「民間企業」の連携）や「公益性のある非営利活動団体との協働」というように、分けて考えるのではなく、行政と多様な主体とそれぞれの強みを活かしながらまちづくりを行っていく（2章で紹介した）「新しい公共」の考え方がヒントになると思われる。新しい公共を担う区民、事業者、区がパートナーとして協働しあえるしくみづくりが必要である。行政と多様な主体とのパートナーシップ＝協働を進めていく上で必要になると思われる政策を次節において提案する。

5.2 協働推進のための提案

現在人口が増加している世田谷区においても、近い将来、人口減少に転じることが見込まれている。特別区は特に景気の波を受けやすいこともあり、これまでどおりの政策を続けていくだけでは、再び時代の流れに飲み込まれてしまうことも考えられる。今後、協働の理念をさらに実現していくためには具体的な制度や環境整備が必要である。庁内のしくみと、相手方に向けた支援策の2点について、以下のとおり提案する。

5.2.1 協働推進を図るための庁内のしくみづくり

これまで述べてきたとおり、これからの区職員には関係者を巻き込み、まとめるプロジェクトマネジャーとしての役割が期待される。労働力不足が進み、人材確保が難しくなっていくなかで、どのような業種においても調整能力の高い人材の取り合いになることも考えられる。限られた資源でどのように人材を確保・育成していくかが課題となる。

まずは現在始めている ICT による自動化・省力化をさらに進めていく必要があるだろう²¹。AI やロボティクスでできることは AI やロボティクスに任せることで、職員は人間でなければできない業務に専念することができる。人間でなければできない業務としては、命に関わるような緊急性の高い業務や感情面のケアに関するものほか、協働事業のような企画・調整の面が強い業務があげられるだろう。また、区で行う業務量を減らす、という面では特別区全体で実施することによるスケールメリットが期待できる業務について、一部事務組合などを活用して集約することも検討の余地がある。このような行政改革を進めることと併せて次のようなしくみづくりが必要である。

① 協働推進方針の策定と庁内体制の整備

これまで述べてきたように、協働は行政改革を目的に行われるものではなく、限られた社会資源の中で、課題を解決するための手法として推進するものである。このことが共有されずに、基本計画や実施計画に「協働を進める」と書かれているだけでは「なぜ事務量が増えるのに義務ではない協働を進める必要があるのか」という職員の疑問は解消されない。横浜コードに習い、協働を推進することの目的と、その具体的な方法についてわかりやすく示した、「協働推進方針」を定める必要があるだろう²²。内容には、「区の役割と責任」、「パートナーとなる主体の役割と責任」、「公益性・公共性とはどういうものを示すか」、「協働で行うべき事業とはどのような事業なのか（協働によるメリットはその課題の解決

²¹ ICT の技術革新はこれまでは考えられない速さで進んでおり、政府の方針でもある行政手続きのオンライン化の流れと合わせて、導入のタイミングには十分に気をつける必要がある。

²² 横浜市のように「条例」とするものひとつの方法ではあるが、区民の行動も条例により縛られる形になるため、まずは方針として定め、十分に協働を進められる下地ができたところで区民からの発意で条例が創られることが望ましい。

だけでなく、協働で役割を担うことが別の課題解決に繋がるなど)」などを盛り込み、職員が協働を進める上でのガイドとなることが望ましい。

方針のなかでは、横浜コードにおける第三者委員会のほかに、豊中市における「協働推進本部会議」のような庁内会議体についても定めると良いだろう。部長会メンバーで構成する「基本計画等推進委員会」「働き方改革推進会議」のような形で会議体を持ち、協働推進の庁内調査結果や提案型協働事業のオーソライズも会議体で行い、庁内全体で議事録等はすべて公開することで、庁外に対して区の協働に対する姿勢を発信することもできる。

会議の事務局を行うのは協働推進担当所管である。住民ニーズは多様化・複雑化しており、区と多様な主体との間で協働する必要がある事案は、既存の区組織の所管事務と必ずしもあわないことが多く²³、領域横断的に活動できるような組織とするほうが良いだろう。3章第2節で述べたとおり相手方となる主体も非営利活動団体に限る必要はないと考えれば、協働の旗振り役となる所管も、現在のように「事業者」「市民活動団体」「自治体」、と、協働する相手方によって分けるのではなく、広く多様な主体との協働を推進する部署とすることが望ましい。

当然方針の策定は、区民の参加により行われる必要があるだろう。区が作成した案に対して意見募集を行う、という程度ではなく、政策策定過程自体が「協働的」であることが大切である。また、区の環境方針においては、方針を定めるだけでなく、関係所管の絶え間ない啓発やコピー用紙使用量調査などを実施し続けることで、職員の間にも環境への配慮を取り入れた行動が身についてきたと思われる。協働推進方針についても、策定すればよいわけではなく、形骸化することのないよう、庁内に対しての発信を続けることが必要となるだろう。

②協働事業の型式

第3章2節で述べたとおり、「行政の下請化」を防ぐためにも通常の委託契約とは異なる、区と相手方の対等性を保ちつつ役割と責任を明確にした契約方法が求められる。現在の補助規則、契約規則の中に協働の場合のルールを盛り込むか、別に協働のための規則をつくる必要があるだろう。横浜市のように「協働契約」という契約方法を定め、パートナーシップを保持したまま契約を結ぶことが求められる。協働契約の種類は委託型、補助型、共催型などが考えられる。契約の基本的な事項に協働の方針を盛り込み、担当職員と相手方となる主体の双方にとって責任の所在や役割分担が明確となるような内容とする。通常の契約条項のような難しい言葉を使わずに作ることで、どのような相手方も安心して契約を結ぶことができるだろう。

協働契約の場合の相手方選定のルールも定める必要がある。現在の区のルールでは基本

²³ 一つの所管で解決できるような課題は、協働提案に寄らなくても、概ねその所管のみで解決に当たることができるため

的に入札（内容提案を受ける場合はプロポーザル等による選定もある）で相手方を選定する。協働契約においては、現在行われている提案型協働事業と同様に、各所管においても公開の場で第三者による審査を行って選定をすることが望まれる。相手方の発意により協働で取り組んでいる事業に対し、区が単年度で協働をやめ、通常の委託契約に切り替えて入札により相手方を決めてしまうと、途中ではしごをはずされた提案者は今後世田谷区に対し、新たな提案をしなくなるかもしれない。経済的な基盤の弱い相手方との協働の場合など、内容によっては予算の債務負担行為を活用し複数年度での契約も考慮すべきであろう。ただし、いったん協働ではじめたからといって、相手方を固定してしまうのも、より良い協働の芽を摘んでしまうことになるかもしれない。単年度契約を繰り返す場合でも、更新回数に上限を定めるなどして、定期的な見直しを行うことが必要だろう。

見直しに際しては評価法の確立も求められる。アウトプットよりアウトカムにフォーカスした評価が求められているが、区の行政評価もなかなか進んでいない。提案型協働事業においては事業実施の評価の視点に協働で行ったことによるメリットなどの視点もあり比較的評価法が進んでいると思われる。評価については①の協働推進を図るためのしくみづくりでふれた「第三者委員会」による審査も必要となるだろう。審査においては、活動の自立を目指すことも大切ではあるが、必要であれば協働の継続や、「補助」とするよりも、必要不可欠な事業なので、区の事業として「委託」にすることが適当ではないか、などの判定を行う。選定、評価、審査を第三者委員会で行い、公開することで透明性を保ちつつ、より良い協働を進めることが可能になっていくと思われる。

③人材の確保・育成

区が求めるような調整能力の高い人材は、若年労働力の不足と ICT 化の進展により、全ての業界において必要な人材であり、奪い合いが激化すると思われる。常勤職員の場合、特別区人事委員会による一括採用であり、経験者採用などを利用して、ある程度求める人材を確保することは可能であるが、区独自の採用を行うことは難しい。その場合、協働の相手方と行政を結びつけることができるような人材を外部より登用することも視野に入れる必要があるだろう。大田区では地域力推進課の非常勤特別職としてまちづくりコンサルタントとして NPO 法人の代表や PTA 連絡協議会会長、青少年委員などの活動を行っている人材を雇用し、区内活動団体のまとめ役として庁内と庁外をつなぐ役割を行っている。同じように地域で活躍する人材を協働の所管課で雇用するほか、地区のまちづくりセンターで地区のコーディネーターとして雇用することも考えられる。

人材の育成という面では、職員の意識を変えるため、協働を進める際に必要となる調整能力を高めるための研修も重要である。まちづくり研修を一步進めて、協働提案を考えるだけでなく、次の 1 年間で協働を実践するような内容であれば、協働事業が少ない領域の職員の理解も深まると考えられる。

また第3章2節で述べたとおり、保健福祉や都市整備など、協働事業の多い領域では協働の必要性を実感し、NPO等の公益的な活動を行う団体との付き合い方などを習得することができるだろう。協働事業の多い領域と企画・財政課等の区の経営感覚を身につけられるような領域とを両方経験することで、協働推進に向けた職員育成ができる可能性がある。また調整能力を持った職員については、地区のまちづくりセンターや協働を進めたい部署などに適正に配置していくことも検討する必要がある。

5.2.2 相手方となる主体と育ちあえる支援策

世田谷コミュニティ財団のような、区民発意の市民活動支援組織が立ち上がったことは、今後区内で公益的な活動をする団体が増え、さらに新しい公共の領域が盛り上がっていくことを期待させる動きである。区においても、まちづくりセンター・地区社協・あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）の三者が連携し、全ての困りごとを受け止め、地区の人材や社会的資源の掘り起こしを担う、という連携・協働を前提とした世田谷区版地域包括ケアシステムを推進しているなど、区も専門性を高め、行政の質を向上させていく必要がある。このような状況のなか、区が行う支援策は、対等な立場でのパートナーシップを確立するために、区と相手方がお互いに育ちあえるような内容であることが求められる。

NPO法ができたころは、事務所と固定電話がなくては活動が難しかったこともあり、なかまちNPOセンターのような貸事務所が支援の形として有効であった。しかし現在ではスマートフォンとPCやタブレット端末があれば、どこでも事務所とすることが可能であり、インターネットやSNSを通じての情報交換や交流が簡単にできる時代となった。ICTを活用すれば特定のオフィスを使用しなくても活発な活動ができるだけでなく、二子玉川ライズ内のカタリストB.Aのような民間コワーキングスペースもある。今後さらに技術革新が進んでいくであろうことも踏まえて、支援策を考えていく必要があるだろう。

① 情報の提供と共有

オープンデータ2.0と言われているように、官民が所有するデータの利活用により、社会問題解決に役立てようという動きがある。地方自治体においてもデータ利活用のしくみづくりを進め、所管保有のデータや民間保有のデータの公表を促して、データに裏付けられた根拠に基づく政策立案・評価を進めていくことが求められている。これを協働の領域にも拡大していくことが必要であろう。

最近では千葉市で行われている「ちばレポ」のように、ICTを活用して市民との協働でデータ収集を行うしくみや、有志のエンジニアがオープンデータ等を活用して社会的課題の解決にあたるシビックテック、行政のデータと企業の保有するデータを災害時等に共有するしくみづくりなどの動きもあり、これまでのように区のホームページで一方的に提供

することだけが情報の提供・共有ではなくなっている。区民は区内だけで生活しているわけではなく、他の自治体のデータと合わせることで有効なデータとなるものも多いだろう。データ利活用の分野においても、行政がプラットフォーム・ビルダーとなることで新たなソーシャルビジネスが生まれたり、広く色々な主体による課題解決の提案が湧き上がったりすることも期待できる。どのようなオープンデータが有効活用できるのかを協働的に考えていくことも必要であろう。個人情報保護・守秘義務と情報提供・共有・データ利活用の両面を充足するためには、抽象化によるデータの匿名性の確保の方法など考慮すべき点が多く、データ利活用については別途研究が必要なテーマであると思われる。

② 人的交流と担い手支援

職員が協働の視点を持つために、人的な交流は良い機会になると考えられる。一例として職員にボランティア休暇のような形で「まちづくり支援休暇制度」を創設し、月に1回程度、地域のまちづくりに参加することを奨励する。活動内容としては一緒に事業の活動をするだけでなく、行政提出資料の作成などプロボノとして地域の活動に必要な事務作業などを担うことも期待される。

最近では年金需給開始年齢の引き上げに伴い、定年退職後の働き方も多様化している。区内では、専門的な職業についていたが一線を退いている人も多くいると考えられる。このような状況においては、シルバー人材センターで斡旋しているような軽作業よりも、ボランティア「おたがいさまバンク」で紹介しているような地域の活動のほうがりがいを感じられるのではないかと。おたがいさまバンクを活用した、「プロボノ」や「有償ボランティア」に特化したマッチングも有効である。高齢者に限らず、空いた時間を気軽に提供できるような働き方や、パラレルキャリアとしてプロボノを選択することもあるだろう。個人の技能を生かしたボランティア的な働き方を提供することで、プロボノ側は空いた時間でやりがいのある業務を行うことができ、組織的基盤の弱い NPO 側も事務作業をプロボノに任せることでミッションに専念することが可能となり、活動が活発になることが期待される。

③ 協働のインキュベーターとしての地区まちづくりセンター

世田谷区は面積が広く、人口も多いため、財務基盤がしっかりしていて、人材が豊富で安定して活動できる組織でないと全区を対象とした協働事業を提案することは難しい。しかし、自分の住んでいる地区のことであれば、わが事として捉えることが比較的容易であり、協働事業の提案も出しやすいだろう。地区まちづくりセンターは職員と区民の距離も近く、地域包括ケアシステムの地区展開を通じて、区民の抱える社会的課題が集まる場となっている。身近な協働提案を受ける窓口として機能するための下地は整っていると思われる。地区まちづくりセンターには地区単位の協働提案を進めていくうちに、区全域に対

としての協働提案ができるような相手方に育てていく「協働のインキュベーター」としての役割が期待される。フリー Wi-Fi が整備されているまちづくりセンターであれば、活動コーナーを、コワーキングスペースとして活用することもできるだろう。協働の相手方が非営利活動団体でなくても、公益性・公共性の高い事業を行うためであれば、区の施設を使用できるようなしくみも検討の余地がある。

協働事業を進めるということは、一定の時間と労力がかかるものである。地区まちづくりセンターは少ない人数で運営しているため、行政と多様な主体とのつなぎ役となるコーディネーターが必要となる。前節③や、本節②にも共通するが、身近な協働の芽を育てていくために、まちづくりの専門家を協働のコーディネーターとして地区まちづくりセンターで雇用するのも一つの手段であると思われる。

一方で、これらの手段は協働を進めやすくなる反面、責任の所在があいまいになってしまう可能性がある。前節①で述べた協働の指針を関係者全員が心に留めると共に、職員の専門性を高め、関係法令等が遵守されるよう気を配る必要がある。併せて地区の領域横断的な課題に対して柔軟に対応しつつ、協働事業の選定・評価の透明性を確保するためには本誌研究報告 2 「住民自治と区民参加」で述べられているような地区ガバナンスの仕組みを整えていくことも必要だろう。

6. 結語

今回は経済的な支援についてはあえて述べなかったが、一般的に区の職員が協働を考えると、ボランティアな活動をイメージすることが多い。協働は決してボランティアだけでは成立しない。活動には資金がかかり、コーディネーターなどの専門的な人材を確保するためには少なくない人件費を見積もる必要がある。コミュニティビジネス・ソーシャルビジネスに期待する声もあるが、十分な事業収入を得られる事例は一部に留まっている。クラウドファンディングのような寄付文化の醸成のほか、事業委託や指定管理制度なども行政と多様な主体が育ちあえる経済的な支援策として考えていく必要があるだろう。

過去 40 年以上に渡り、景気や世相の波を受けながらも、区民本位の区政を実行するため、世田谷区では協働の推進を進めてきた。多様化・複雑化していく公共的・社会的課題を解決するためには多様な主体との協働が必要となってくる。これまでどおりの政策だけでは、また時代の波に飲み込まれてしまうことも考えられる。今後世田谷区でさらに協働を進めていくためには具体的な制度や環境整備などのしくみづくりが必要である。もちろん協働だけで全ての社会課題を解決することは不可能であり、「新しい公共」の概念で示されているとおり、協働で解決できない領域は行政が責任を持って解決にあたることを前提に、区民本位の行政のあり方を考えていくべきである。

〔謝辞〕

インタビューにご協力いただいた玉川まちづくりハウスの伊藤雅春氏、世田谷社の市川徹氏に深く感謝いたします。

〔文献リスト〕

Arnstein S. R. 1969, “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.

原昭夫, 2009, 「世田谷区における市民の参画と協働のまちづくりの課題と方向」『都市社会研究』 1: 68-87

市川徹, 2019, 「世田谷コミュニティ財団、その設立意図とプロセスを中心に」『都市社会研究』 11: 141-150.

磯崎初仁, 金井利之, 伊藤正次, 2014, 『第3版ホーンプブック地方自治』北樹出版.

伊藤雅春, 2019, 「玉川まちづくりハウスの活動報告」『都市社会研究』 11:133-140.

小山弘美, 2018, 『自治と協働から見た現代コミュニティ論』晃洋書房.

西尾勝, 2013, 『自治・分権再考』ぎょうせい.

西山志保, 石山博之, 2011, 「協働推進における NPO の自立支援—行政と NPO の論理の違いを乗り越えるしくみづくり—」『都市社会研究』 3: 42-54.

大場啓二, 1990, 『手づくり まちづくり』ダイヤモンド社.

佐藤徹, 2006, 「第2章 協働の評価、アカウンタビリティ 第1節 協働の評価」山口道昭編『協働と市民活動の実務』ぎょうせい.

世田谷区, 2014, 『世田谷区基本計画』. 世田谷区, 2014.

———, 2017a, 『世田谷往古来今』. 世田谷区: 世田谷区, 2017.

———, 2017b, 『世田谷区将来人口推計』. 世田谷区: 世田谷区, 2017.

卯月盛夫, 2019, 「住民参加とまちづくり」『都市社会研究』 11: 15-37.