

◎ 公益的市民活動団体と行政との協働のあり方*

■岸田 一・川崎あや・濱田静江・名和田是彦・中田宏・平岩千代子

1—なぜ協働か—実践から考える

【平岩】 本日は、市民と行政でつくる横浜、横浜から発信する協働のアイデアというテーマで議論を進めてまいります。

最近、行政の方になぜ協働するのですかとお尋ねをすると、実は、協働するということがほんとうにいいのかどうかよくわからないのですけれど、首長の方針で、何か具体策を考えなくてはいけないんですという答えが返ってくることも少なくありません。一方、行政とNPOは協働すべきだとおっしゃる市民の方に、具体的な内容をお尋ねしてみますと、市民が自発的に行う公益的な活動にもっと補助金や助成金を出すべきだという答えが返ってくることもあります。確かに、行政による資金提供は、市民活動を活発にするための一つの手段ではありますが、それがほんとうに協働なのと首をかしげたくなることもあります。

NPOと行政の協働というのは、社会をよくしていくという共通の目的を達成するた

めに行政とNPOという異なる特性を持つ二つの組織が、それぞれの強みを生かして、役割分担と責任分担をし、プロセスこそを共有して、成果をつくり上げることではないかと私は考えています。すなわち、協働すること

自体が目的ではなくて、両者で取り組んだほうがより大きな成果が出せるということが期待できるときにこそ協働すべきではないかというのが私の問題意識です。

さて、ここまでNPOという言葉をつかってまいりましたが、今日は、社会をよくすることを目的として、自発的に活動をしている民間団体というくらの広い意味で考えてまいりたいと思います。ただ、ノンプロフィットというのは、収益を分配しないということでありまして、収益活動をしていくことは、非常に重要だという認識を持って進めてまいりたいと思っております。

それではまず、市長に、施策の中で協働をどのように位置づけられているのか、具体的な施策として何をなさろうとしているのかという点について、お話しいただければと思

います。

一つひとつの実践から

【中田】 横浜市長の中田宏です。

これまでの横浜における市民活動の歴史を振り返ってみると、その足跡には凄いいものがあるのですが、ある意味で、行政とは関わりが無い市民の自発性の中で歴史がつけられてきた部分があります。そして行政も、一緒になっていくという気持ちはありつつも、市民活動と手を結ぶことにはおっかなびつくりのところもありました。しかし、これから先は日本の地方自治を大きく進めるためにも、横浜という自治体の中で、市民活動と行政の協働の形を確立していきたいと思っています。

そのためには、理屈だけ言っていてもしようがないわけで、一つひとつ実践を積み重ねていく必要があります。半年や1年で仕組みや制度ができるものではないと思います。この最初の1年間で、今回のシンポジウムも含めて、市民活動に対していろいろな形の取り組みをしてきました。実践の中でモデルをつ

- 1—なぜ協働か—実践から考える
- 2—協働の成果と課題
- 3—協働のための環境整備へ向けて

*平成15年3月15日「市民と行政で創る」HOT CITY「よこはま」と題する協働のあり方を考えるシンポジウムが開催された。この稿は、第一部のパネルディスカッションを収録・編集したものである。詳しくは14、15頁参照。



コーディネーター
平岩 千代子（ひらいわ ちよこ）

電通総研主任研究員
本業でNPOについて調査研究をおこなう一方、ボランティアでNPO法人まちづくり情報センターかながわの理事などをつとめ、NPOの活動支援に携わる。

共著に「NPOとは何か」（電通総研編、日本経済新聞社刊、1996年）、論文に「NPO調査研究の展開」（日本のNPO/2000—日本評論社刊、所収）など

くり、同時並行で理論構築もして、行政と市民が、また市民活動が、それぞれの形で協働していく仕組みを確立していくということ、を、この数年のうちに進めていきたいと思っています。

協働の三つの理由

なぜ、市民活動と行政との協働が大切なのか、私流に言えば、コーディネーター型行政が大切なのかということなのですけれども、三つの理由が挙げられます。

一つは、公的サービスに対するニーズが非常に多様化していますが、行政はその市民ニーズに対して、柔軟に応じて行くことが苦手なのです。安定した均質的なサービスを公平にあまねく提供するのが行政の本質ですから、かゆいところに手が届くような、多様化したサービスに対する応え方ということになると、行政単独では無理だという前提がまず一つあると思います。

二つ目に、公的サービスの満足度を高めていくためには、市民も一緒になってサービスの供給に参加をしていく必要があるということです。これは、そこに参加する人やその地域の中に暮らしている人々の人生トータルの満足度を高めていくことにもつながっていくと思います。

三つ目は、多様化した市民ニーズへの対応や、あるいは満足度を高めるということも含めて、行政が税金ですべてを賄っていくには、財政的にも無理があるということが現実としてあります。税金で十分に財源を確保して、職員を配置して、多様化するニーズにどう

ん心え続けるといふことになる、地域の活力が失われるほど税金を多く集めるということにならざるを得ないと思います。

中期政策プランにおける事業主体のカテゴリーズ

具体的協働の取り組みを挙げれば、今、横浜リバイバルプランという財政と政策と行政運営の三つを連動させ、一体化させる計画を進めています。このリバイバルプランの政策部門を担うのが中期政策プランですが、このプランにおいて、横浜市は、世の中で初めての試みをしました。

何かと言いますと、中期政策プランは、全部で事業数が380あるのですが、この380の事業を計画の実施主体に応じて、行政主体型、民間主体型、行政主導民間協働型、民間主導行政協働型という四つにカテゴリー化したんです。この4分類によって、それぞれの事業について、皆さんが協働をイメージし、参加しやすいようにしてあります。

協働の実験の場としての共同オフィス

また、昨年の10月に関内馬車道に市民活動共同オフィスを設けました。これも昨年の5月、補正予算に計上しまして、半年後には、公募による市民運営としてオープンしました。そこを拠点に行政も市民も一緒になって、協働について議論し、仕組みを考えていこうという動きが起り、本日のシンポジウムの市民と行政の協働による開催に至っています。

【平岩】明確な目的意識をお持ちになって、

市民と、あるいはNPOとの協働を進めていらっしゃるということがよくわかりました。続きまして濱田さん、お願いいたします。

NPO法人「たすけあい ゆい」——個人的な人生を全うすることに協力をする活動

【濱田】私どもは14年前から南区を中心に、住民互助団体として活動してきました。4年前にNPO法人をとりました。

私たちの活動って、生活そのものですので、

VTRによる「たすけあい ゆい」の活動の紹介 横浜テレビ局作成

南区にあるNPO法人「たすけあい ゆい」は、ホームヘルプサービスをはじめ看護婦が在宅サービスを行う訪問看護ステーション、そしてデイサービスなど、福祉に関する様々な事業を行う拠点となっている場所です。濱田さんは、利用者とのサービスを提供する事業者との調整を行うケアマネジャーでもあり、実際にホームヘルプの仕事も担当しています。

この日は、濱田さんが南区共進町にある川田さんのお宅を訪れました。川田さんは身寄りがなく、何十年も一人暮らしをしています。昨年、肺に大きな病気が見つかったからは不眠も続き、朝起きるのもつらくなりました。川田さんは介護保険で最も重い、要介護5の認定を受けています。しかし、不安の続く夜までホームヘルプを利用するには点数が足りません。そして、現状では自己負担する余裕もないのです。

濱田「川田さん、まだ息苦しくない？ あんまりつらいようだったら、入院する？ 嫌だ？」

川田「嫌だ」

濱田「我慢できる？ だって、つらいとき一人じゃない。いいの、大丈夫？ 朝になるとだれか来るけど、待っているの長くない？ やっぱ病院は嫌？」

濱田さんの思いは、利用者との契約書に込められています。利用者は、固有の歴史を持った個人として尊重され、命と人生の尊厳を維持する権利があります。常に高いサービスを受け、苦情があれば、それを事業者に伝え、改善を求めることができます。この理念を実行すべく、今年第三者委員会を発足、利用者からの苦情ルートを設け、円満な解決を目指しています。

濱田「先日、ちょっと寝ているところにおじやまをして、どういふふうにいるのかな、それから、無理なく自然に闘病生活を続けるにはどうしたらいいのかなという説明とご本人の気持ちを聞きにいったのですが、ご本人も、やはり夜中は非常に心細いという言い方をしているんです。それについて、在宅支援のサービスをこれから横浜市独自のサービスとどうやってくっつけていこうかなというのが私の今の悩みでもあります。もうちょっと手厚くサービスを届けたいのですが、要介護5の範囲ではもう、今が限界でしょうかね。自分なるべくまめに、朝ですとか夜ですとか、訪問するようにはしておりますけれども、どうしていいのやら、ちょっと、私のこれからの知恵の絞りどころでもあります」

濱田「……肺がんの末期なのにタバコを吸いたい。」

川田「自分のわがままがきくからね。ほんとうはね、おれみたいなのは入院したほうがいい。病院に任せとけばね。だけどもあ……、おれはずっと入院生活してたから。おれはここで一生おしまいだな」

時間がたつと消えてしまいます。VTRを見ていただいて、人の生活そのものが仕事なんだなというふうに思っていたらどうでしょう。VTRでご紹介いたします（以下VTRによる紹介参照）。

去年の6月初旬に、この方は自分の意志を貫徹したままお亡くなりになりました。

さつき市長がおっしゃいましたように、350万市民に公平なサービスをお届けするのが多分、行政の役割だと思っておりますが、私たちはその真反対にある最先端、生活の現場で非常に個人的な事情で個人的な人生を全うしていただくために協力をする。14年たつて私どもは365日、24時間、それがきちっとできている団体に成長できたのではないかなと思っております。

鶴見川流域ネットワーク—河川管理者と都市の再生を目指す市民活動の連合体

【岸】鶴見川流域ネットワークの岸といっています。TRネットといいますが、行政区画の枠組みで活動するというのはない団体です。流域というのは、自然がつくった地べたの窪地です。鶴見川は、42キロ半。流域には184万人の人が住んでいます。流域という単位で活動するのは、2つ理由があります。1つは、流域は洪水を起こす単位なのです。この洪水は、源流町田、中流川崎を含んだ鶴見川流域というのが起こします。だから、洪水をとめようと思うと、行政区画にとらわれていたのでは、問題が解決しません。

国を中心とした河川管理者たちが、鶴見川に関して、洪水をとめるために、ふつうの

治水対策ではなくて、森を守ろう、田んぼ、畑を守ろうと、流域の土地利用政策を二十数年打ち出していました。それが我々が一緒に活動ができる根拠です。我々の側は、流域という単位で、治水、安全も確保する。安らぎのある暮らしもつくる。緑を守るときに、行政区画の単位で守るのではなくて、自然な川の流れ、自然な丘陵の広がり、そういうもので守っていききたいと思う。さらに、福祉の問題もそういう視野の中で考えたい。そういうビジョンのもとに、流域で洪水をとめなければいけない河川管理者と自然な大地の広がり都市の再生を目指す市民活動とが連携合体しているものです。

1991年に十数団体が連携してスタートし、今は、名目では59団体参加しています。中心的に動くのは、15から20団体です。河川管理者は、国、神奈川県、東京都、横浜市、川崎市、それぞれの自治体のさらに小さいセクションと組みますので、極めて複雑な連携調整をやらないと動きません。

さらに、鶴見川は全国の都市再生河川モデルとも言っているような川で、99年から水マスタープランという計画を始めています。これは、環境の問題も防災の問題も地域文化の問題も扱っていかうというとても野心的な活動です。今、国、総合治水対策協議会という自治体の組織と鶴見川流域ネットワークが組んで、計画をまとめる最後の段階にあります。

アリスセンター—NPOの独自の力をつけるための中間支援組織

【川崎】アリスセンターの川崎と申します。

アリスセンターの正式名称は、まちづくり情報センターかながわと申します。1988年に発足した、いわゆる中間支援組織です。地域社会の中で、市民が自分たちに必要なこと、それはサービスやルールや制度等いろいろあると思いますけれども、そういったことを自分たちで決めて、実現していくことのできる社会をめざしています。

神奈川というのは、全国的に見ても、市民の活動、NPOの活動が盛んな地域です。福祉、環境といった活動の他にも、例えば、大変重要だと思っているのは、女性や、滞日外国人、こういった人たちの人権擁護の活動、子育て、それから子供のフリースペース、居場所をつくる活動などです。

近年、NPOへの期待が高まって、行政が特に支援、協働ということを熱を入れていただいてはいるわけです。ただ、一面で、大変懸念することもあります。要は、こういったNPOをめぐる状況が、果たして本当に、NPOの自前の力というのを高めていくことになるのだろうか。ややもすると、NPOと行政の相互依存というものを生み出すことにもならないかという懸念です。アリスセンターでは、そういう懸念も見据えたいので、NPOが力をつけていくことを重視しまして、NPOの政策提案力を高めていきたいと考えて、その支援などに力を入れるようになりました。

NPOの政策提案力というのは、NPOが社会に対して、必要なシステムや事業を提案するだけではなく実現していくことです。要



濱田 静江（はまだ しずえ）
NPO法人 たすけあい ゆい理事長
在宅福祉サービスとして、訪問介護、通所介護などの介護保険在宅支援事業や介護付送迎サービス、子育て支援などの活動を行っている。地域の人々による助けあい、支え合いのまちづくりを目指している。

望書を出して提案ができたとは考えていません。

さらに立法活動もあります。最近、NPO法人だから政治にかかわってはいけないとおっしゃる団体もあります。それは、NPOの本質を見誤っていると感じています。また民間で独自にサービスの仕組みをつくることもあるでしょう。行政や企業、幅広い市民と関係形成、合意形成をしていく必要があるのだと思います。

アリスセンターの事務所は、MM21のワールドポーターズという商業施設の中の、NPOスクエアというスペースの一角にあります。NPOが集まって開設した事務所です。実は、濱田さんの「ゆい」のあるビルにも、いろいろなNPOが入って、NPOの共同ビルとみんなで言っているのですが、横浜市内では、自己責任のもとに連携して、拠点を構え、力をつけていこうという動きも出てきております。

また、現在、NPOというのは、財政の状況が大変苦しいです。収益性の低い事業は、行政の補助金、委託金にどうしても頼らざるを得ない。これを何とかしたいと思い、民間での資金開拓、寄附の仕組みづくりの実験の一つとして「神奈川子ども未来ファンド」を立ち上げました。

住民主導型の地域の間接組織をめざす「まちづくりフォーラム港南」

【名和田】 都立大学法学部の名和田です。研究の立場から、まちづくりフォーラム港南という市民活動団体にかかわっております。ま

ちづくりフォーラム港南では、港南区内で市民活動を行っている人たちが集まり、港南区内の市民活動のあり方を話し合ったり、区役所と協働して活動の環境を整えたりする方策を話し合ってきました。一言で言いますと、住民主導型の地域中間支援組織を目指していると言っていると思います。

2000年度は、港南区内の市民活動の可能性を探り、その担い手を育てるためタウンシェフ養成講座と銘打ち行いました。それから、2001年度は、区役所の委託調査で、港南区内の市民活動状況を把握するアンケート調査を行いました。2002年度は、港南区北部の拠点エリア、上大岡に焦点を当て、地域の魅力や資源の掘り起こしをするためストリートガリバーマップを作成しました。これは上大岡を中心とした生活圏を1、500分の1の縮尺にした、5メートル四方の住宅地図を会場に広げ、参加者が自由にその上に乗り、様々な情報を書き込むというものです。

まちづくりフォーラム港南は、今は上大岡を中心とした地域に比較的注目しております。そこで実験的なイベントを行って、この圏域で既に活動されて、大きな成果を上げておられる諸団体と連携しながら、いろんな主体の協働の仕組みを模索しております。もちろん区役所さんも入っております。

まちづくりフォーラム港南が現在目指しているのは、上大岡のどこかに、市民活動をしている人たちをはじめとして多くの区民が自由に集って意見を交換できるたまり場のようなものをつくってみようという事です。これを私たちは、交流交差点と名づけておりま

す。交流交差点は、地域の生活をよくするために活動している人たちが集い、お互いの活動環境を高めるための意見、情報交換を行うとともに、広く地域の中の合意形成のための問題提起を行う場となっていくと思います。

今、横浜市役所が馬車道の共同オフィスを中心に、新しい協働のあり方を模索しております。新しい協働のあり方を模索しておられるわけですが、早く目線をこういう地域の生活圏のレベルにおろしていただきたいということなのです。いわゆる新しい公共というのは、実はこういう地域の地べたのレベルにこそふんだんに見出されると私は思っております。

2 協働の成果と課題

【平岩】 次は協働というところにフォーカスしたいのですが、行政と言いましても、地域に密着した区との協働もあれば、市もあります。そして、川やまちづくりでは、もつと広い行政区域との連携、あるいは国とのかわりというようなことも出てまいりました。

それぞれは、単独ではできない、協働したほうが良いということ、大きな成果を上げていらつしやるのだと思いますが、協働だからこそできたことは何だったのでしょうか。そして、成功の秘訣は何でしょう。また、どんな点が課題になっているのか、具体的にお話しいただきたいと思っております。

それでは、非常に現場密着で、人へのサービスを提供なさっていらつしやる濱田さんからお願ひできますか。

【濱田】 NPO法人をなぜ私どもがとつたか



岸 由二(きし ゆうじ)

慶應義塾大学教授(生態学・科学社会学専攻) 鶴見川流域ネットワークワーキング(TRN)代表、よこはま川のフォーラム代表 鶴見川流域で活動している市民活動団体の交流・連携組織で50団体が参加する。流域を結ぶイベントの開催や、市内河川での環境保全、提案活動などを行っている。
国土交通省鶴見川流域水委員会委員、横浜市市民活動推進委員会委員
著書に「自然へのまなざし」(紀伊国屋書店、1996年)

という説明からしなければなりません。もちろん、介護保険の指定事業所をとらなければ、今まで抱えていた350人の地域の方々とお別れをしなければいけないという差し迫った事情もあります。地域の人が在宅にこだわって、家で死にたいといったときに、だれか家族以外の人が、たくさんの人がサポートしなければいけない。そのときに、医療の行為がたくさん出てくるわけです。

日本初のNPO法人運営の訪問看護ステーションの設立に力を貸してくれた職員

NPO法人でも、訪問看護ステーションをつくれるよということから私たちは協働が始まりました。日本で多分初めてNPO法人が訪問看護ステーションをつくらせていただいたと思います。システムを国がつくっても、それを受けとめて、サービスとして届けていく団体が存在しない限りは、何も行動を起こせないわけです。そのときに、神奈川県庁をお訪ねしたら、目が点になっていました。え、このおばさん、何言っているのかなという感じで始まりました。でも、私が熱心に説き伏せましたら、県庁の若いスタッフが、私に3カ月ほど付き添ってくれまして、一緒に文章を書いてくれて、手づくりの訪問看護ステーションの許可願いを厚生労働省に出してくれました。

厚生労働省は、横浜市の市民、おばさんたちが、10年かかってここまで来たのかというふうな受けとめてくださって、1カ月の審議期間をもって、異常なスピードで私どもに厚生労働大臣の名前で、訪問看護ステーション

の看板が届きました。県庁の若いスタッフがキーを買ってきて、涙をこぼしていました。このように、デイサービスの民家の2階6畳2間で私どもの訪問看護ステーションは始まりました。それがまさに、協働の私たちの始まりだったのです。

行政はシステムをつくりまします。それを人間の生活の目線に合わせて、日々の支え方をつくっていくのは、受けとめた住民の力になるわけです。4年間で協働を通じて行政もNPOも育ち合うことができたと思います。行政も、地域生活を同じ目線で考えていくことが、かなり習慣的にできているようになったのではないかと思います。

権利擁護の横浜モデル

今、権利擁護も含めて協働しています。さつきお亡くなりになった川田さんは、生活保護の方です。身寄りが一人もおりませんでした。私は、後見人にはなり得ないわけです。この人の人生を最後まで見ようと思ったら、ほんとうは私に後見人ができれば、もっとできたことがたくさんあったわけです。最後の借金の整理も含めて、納骨も私がさせていたかったです。でも、それは法的な根拠もなく、私の好意でやったわけです。後で、身内が出てきて、あんたが勝手にやったんだからと訴えられても、私は一切弁解ができる立場ではなかったわけです。ぜひ、安心センターをもっとバージョンアップさせていただいて、NPOと行政サイドで、横浜市では、人が人として最後まで尊重されるんだよ、自分の死に方まで選べる時代が来たんだよ、という権利

擁護の横浜モデルを、一緒に取り組んでいただけたらうれしいなと思っています。

【平出】行政はシステムという入れ物をつくるだけではなくて、それが現場で実際に機能できるように、行政の人たちには知恵と能力を提供してほしい、そして一緒につくっていくことこそ、協働を成功に導く鍵だということだったかと思えます。続きまして、岸さん、お願いできますか。

市民の工夫による行政間連携

【岸】どういう成果が上がったかということ、市民が工夫して、行政間連携を促したことだと思います。河川管理は、先ほども言ったように、国が直轄区間13キロの下流についてやります。神奈川県管理しているところにも事務所が2つあり、川崎市も町田市も東京都も関わっています。横浜市は、準用河川その他も管理していますから、非常に複雑な形で関与します。率直に言いますと、河川管理者同士は必ずしも仲がよいとは言えない。その難しい河川管理者を調整して、あちこちで営業して13年間つないできたのがTRネットの仕事の一つかと思えます。

コンセプトたきと持ち場主義

どうしてうまくいったのかと言えば、一つは、とにかくTRネットはビジョン、コンセプト、課題の共有ということを徹底して重視します。だから、なれ合いでずるずると連携はいたしません。行政とけんかもするし、徹底的に議論する。とにかく、徹底的に、コンセプトたきをします。基本が一緒にならな



川崎 あや（かわさき あや）
NPO法人まちづくり情報センターかながわ事務局長
まちづくりに関する情報収集と提供、まちづくり活動に関する相談・コンサルティング、市民団体に対する事務局支援、協働のあり方についての提言などの活動を行っている。

ければやらない。

それからもう一つは、徹底的な持ち場主義をやるので、空理空論で走り回る人はTRネットの中でほとんど力を持ってません。どこかで子供の世話をしている、地域の世話をしている、その分の発言権を与えろというやり方、自然にそういう文化ができたんですけれども、それが大きな力だったろうと思います。

さらに、とにかく話し合いをする。例えば行政が何かをするときに、どういうことをやるのか、事前に意見交換をするんです。行政の知っていることをみんな言う、こっちが知っていることを全部提供する。何も決めないで、意見交換して、後で一番いい形でもが進むという経験を僕はたくさんしています。提案する、要望するというやり方は、あまりやりません。とにかく、必要な行政セクターに必要な情報はただで提供するというやり方をします。

いかにお金を稼ぐか

それからもう一つが、経済性の重視だと思うんですけども、TRネットのような複雑な組織を運営するには、何人かが会社をやめてスタッフになることが必要で、その人たちは、食べないとけません。そのために有限会社と見なし法人の二つが動いてきました。いかにお金を稼ぐかというのはとても大変なこと、これに対する批判もあつたんですけども、乗り越えてきたなという感じがあります。今度NPO法人になるのですが、実は有限会社や見なし法人の方がはるかに自由度が高いのです。今、日本の社会はNPOは正

義で美しいという方向に流れていますが、そのうち反省する時期が来ると思っています。

【平岩】よく、行政の方とお話をしておりまして、行政同士が連携をしていく、あるいは行政同士の調整をすることが一番難しいのだという嘆きを伺うのですけれども、そういう形でTRネットさんがうまくいったのは、行政側の調整ということに非常に努力されているという点が大ききポイントではないかと思えます。そしてもう一つ、ビジョンの共有と、市民活動側も行政側にあらゆる情報を提供していくという新しい視点をご提示いただいたのではないかと思います。

新しい公共の担い手とは

【名和田】今、全国の自治体で、新しい公共という言葉が流行っています。すなわち、民間の力を信頼して公共を組織しているということですが、実際にこの横浜でそういう「力」が存在しなければ、空理空論になるわけです。そこで、まちづくりフォーラム港南は2001年に、ほんとうにそういう力があるのかということについて知るために、港南区内の市民活動団体についてのアンケートを行いました。対象となったのは、8割程度が区の生涯学習支援センター登録団体でした。にもかかわらず、その半数近くは、自分たちは生涯学習団体ではないと自認していたのがまず驚きでありました。生涯学習団体であると自認している団体とそうではないと自認している団体との間には、明確な傾向差が見られました。生涯学習団体ではないと自認している団体は、いわば社会貢献を直接の目的と

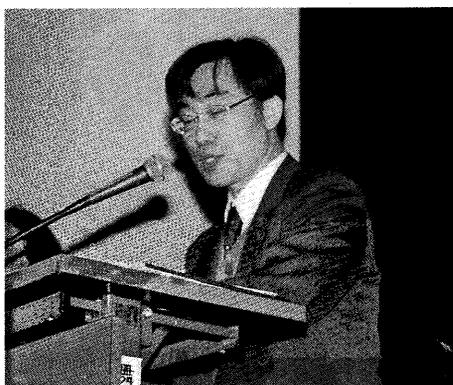
している。まさに新しい公共の具体的な担い手であると言っていると思います。全体の4割ぐらいをなしていたこの社会貢献系の団体の目立った特徴として、3つ申します。

第1に、これらの社会貢献的な団体は、活動範囲がかなり狭い傾向がありました。自治会、町内会、あるいは小学校区程度でありまして。地域に根差し、自治会、町内会をはじめとした地域の団体と協力しながら、地域社会が必要としている公共サービスを提供しているという団体でした。

2番目は、これらの社会貢献的な団体は、活動資金、活動ノウハウ、情報などにおいて困難を抱えており、行政などの支援を強く求めています。ボランティア活動といっても、実はお金が必要であることは、実際やってみればすぐわかることで、いわゆる無償の活動ではないわけですね。これに対して生涯学習団体の場合は、自分たちが楽しむ以上、自分でお金を負担するのが当然であるという回答が目立ちました。社会貢献的な活動のためにこそ公金から支援すべきだと。

それから3番目です。社会貢献的な団体は、活動拠点に困っていました。この種の団体が必要としているのは、事務所機能を持った拠点でありました。地区センターや横浜市がこれまで整備してきた地域施設が提供しているようなスペースではなかったのです。むしろ、市民活動支援センターのような、ミーティングができて、印刷ができて、物が置いておけるスペースが必要とされていました。

ただ、ここで注意が必要なのは、活動拠点のあり方として、市民活動支援センターのあ



名和田 是彦（なわた よしひこ）

東京都立大学教授（法哲学・法社会学専攻）
コミュニティ組織の研究とともに、自らも市民活動団体「まちづくりフォーラム港南」に参加し、地域のまちづくりの実践活動も行っている。

横浜市児童福祉審議会委員

横浜市市民活動推進委員会委員

著書に「コミュニティの法理論」（創文社、1998年）

り方は、地域より区により多様であるはずだ
と思います。今、萌芽的に見られますこの種
の住民主導型中間支援組織の動きを見ます
と、金沢区では海の環境をテーマにネット
ワーク拠点を整備しようとした動きがありま
す。青葉区ではITと情報ネットワークを基
軸としたような拠点整備の取り組みが展開し
ているようです。それは決して画一的な整備
の仕方を求めたものではないということを銘
記していただきたいと思っています。

【平石】 目線を地域にも向けて、各活動団体
が活動しやすい環境をどうつくっていくのか
ということが重要であるというご指摘であつ
たかと思っています。

3 協働のための環境整備へ向けて

それでは、次に発言していただく川崎さん
は、こういった市民活動団体が、まさに活動
しやすいような環境を民間の立場でつくって
いこうということで日々活動していると思ひ
ますので、そういった立場から、皆さんの活
動をどうごらんになったのかという視点でお
話しをお願いしますか。

制度や仕組みをつくることからの協働

【川崎】 濱田さんや岸先生がおっしゃったよ
うな、そこまでできている協働というのはま
だ先駆事例というのが現状だと思います。行
政が行う事業への協力やサービスを供給する
部分で一緒に協力しようといったことは
あちこちで見られるようになってきたのです
けれども、濱田さんがおっしゃった、制度や

システムをつくる、そのところからNPOも
提案し、行政はそれを受け入れてつくってい
くということに対して、まだまだ行政のガー
ドは固いです。先ほどの満足度で申しますと、
サービスを一緒に提供することで市民の満足
度は高くなると思います。それ以上に、その
サービスに自分も参加して、一緒につくり
私のつくった仕組みなのだということをもん
なが言えれば、それはもともと満足度が
高い地域社会だと思います。

それからもう一点、協働とは、必ずしも仲
よくすることではないのだと感じています。
今、協働するためには妥協しなければいけな
いという風潮がNPOのほうにも強くありま
す。行政の側にもいろいろ難しいところがあ
るのだから、それは理解してよという風潮が
あります。公平性と個々へのニーズへの対応
というお互いの特性を踏まえて分担してい
くということだったらいのですが、本来、自
分の組織なり仕組みを変えなければいけない
のを妥協してよということ、逃げてはいけ
ないと感じます。

【平石】 物事を行うプロセスにはプラン・ド
ゥー・シーの3段階があります。現場での活
動はドゥーの部分、そのドゥーで協働してい
くためには、まさにプランとかシーの部分で
一緒に協働していかないと、真の協働はない
し、妥協が必ずしもいいとは限らない、とい
うお話でしたが、市長はどんなふうにお考え
になりましたか。

情報の公開と共有

【中田】 全部そのとおりだなと思って聞き

しました。一定の緊張関係を持ちながら、議
論を徹底的にやっていくという岸さんがおっ
しゃられたコンセプトたつき、これは非常に
重要なことだと私も思います。

その上で、行政側として、何よりも心が
かけているのは、とにかく、情報の公開と情
報の共有ということです。岸さんからは、民
間からの情報を行政に提供するというお話が
ありましたが、情報が共有されていないとこ
ろでの議論はほんとうにむなしいですよ。

政策を立案していくにあたって、情報が
共有されていない限りできるはずがないわけ
です。知る人のみが知って、一番わかっている
人たちがやっているのだから信用してほし
いというのが、これまでの行政のやり方では
いた。これは、ある意味では、日本の社会の体
質だと思います。昨年来、私は情報の共有の
ために、例えば、土地についての実勢価格で
の公開や一般会計以外の3会計の市債残高が
いったい幾らになっているのかとか、市債以
外の横浜市の借金はいったい幾らなのかと
か、あるいは外郭団体も含めたバランスシー
ト、連結決算でこれを出すという形も全部公
開してきました。

さらに、これから先どうなるのかについて
の情報も共有してもらおうと、例えば、横浜
市のこの先5カ年の収支の見通し、このまま
の経済状態であった場合、どうなるのか、や
や上向いた場合どうなるのか、というのを
出しました。また、地下鉄やバスなどの市営交
通、病院、ごみ処理、水道事業について議論
をしていく大前提として、これから先の見通
しを出して、オープンにしなごらの改革を今、



中田 宏（なかだ ひろし）
横浜市長

平成14年4月横浜市長に就任
政令指定都市では史上最年少の市長である。
「民（みんな）の力が存分に発揮される社会」
を基本理念とした施政運営方針のもとに、一
年間で数々の改革を行ってきた。

進めています。

もう一つは、ものが決まっていこうえでのプロセスです。例えば、横浜市として最終的な意思決定については都市経営戦略会議という、私や助役を含めた会議を設置しました。その会議を実施するたびに何が話し合われたのか、決まったことは何かということを開示しています。

また、平成15年度予算についても、今までは、予算案として発表してきました。しかし、何が予算から落とされたのか、わからない。計上された予算はこれだけ、その理由は何か、また、今回は計上を見送った予算とその理由は何かを、主要事業について全部発表しました。最終的には横浜市の予算、2千事業全部を公開します。そういう形で市民の皆さんに見えるようにしています。

さらにパブリックコメントについて政策を決定していくにあたって市民の皆さんが意見を言えるシステムについても、横浜市として網羅的に受け付けられるような仕組みをもうすぐ発表します。情報の共有はまず協働のための環境整備の第一歩だと思います。

【平山】情報公開、共有のために予算を明確にし、その理由を明らかにしていくということとは、NPOが活動していこうえで非常に重要なことだと思います。補助金や助成金が既得権益の団体ばかり流れているのではないかと、公共を担っていく新しい団体は行政からの資金を得にくいという悩みをよく伺います。なぜその活動にお金が流れていくのかということ明らかにしていくことは、協働を進めていくうえでも非常に重要な一歩では

ないかと思っています。

新しい区役所分権のあり方を
【名和田】協働という場合に、公共サービスはどう組織するかというテーマと合意形成と公共的意思決定をどうするかというテーマと二つあるということを常に意識することが大変重要だと私は思っております。

後者の分権とか合意形成とか公共的意思決定への市民の参画とかいった問題について、申したいと思います。自治体の中でさらにその自治体の内部の区域に分権をするということとは今、都市内分権とか自治体内分権とか、あるいは近隣政府という言い方もします。欧米ではごくふつうのシステム、身近な政治のシステムとして定着しています。横浜市の場合、区に議会を置いたりするというのは多分、地方自治法の改正が必要だろうと思いますけれども、例えば区民会議のようなものを基礎にした横浜らしい区役所分権のあり方が生み出されるべきではないかと思っています。

ただ、その場合に、日本という国はもともと、実は民の力を活用して、地域の生活環境を支えてきた国なんです。ヨーロッパの福祉国家のように、国や自治体が地域生活の必要条件をすべて整備するというふうにしてきたわけではありません。だから、自治会、町内会のような地域組織をはじめとする地域の住民たちが協力して、地域の生活条件を整備してきたというわけです。

とすれば、こういう民の力による公共サービスの提供が行われているところでは、こういう主体も巻き込んだ合意形成システムをつ

くらなければ、おそらく権威を持ち得ないと思われず。地域で実際に汗を流して地域住民に公共サービスを提供し、また必要な場合には合意形成や紛争解決をしているのは、自治会、町内会です。

もちろん、民主主義の社会では、正式の決定権を持つ組織をつくるためには選挙制の合議機関を置く必要があります。議会ですね、横浜でいえば市議会です。ヨーロッパの地域社会では、そういう議会に似た組織が各地域に存在します。しかし、日本の場合に、それを今やろうとすると、日本で地方自治法を改正して、選挙制でつくってみても、地域の自生的な民の力との連携を組み込まないと機能しないと思います。ここが日本で自治体内分権、横浜でいいますと区役所分権を考えると、きにもっとも難しい点あると思います。横浜からそういう新しいモデルが出てくることを大いに期待しております。

NPOへの分権を

【川崎】NPOに対する分権という概念を持つたらどうかと思います。特に、コミュニティの中で自己決定できるような規制緩和が重要です。

例えば今、地域社会で、公園の中で何かやるうとしても、法律でだめだったり、福祉などでもそうですよね。命とか人権が脅かされてはいけませんけれども、それ以外は、最大限に規制緩和していく。あるいはNPOが政策提案をするための提案権の仕組みをきちんとつくって、受け皿をつくる。また、公式な情報提供、意思決定プロセスとは別に、いわ



ゆる場のようなもの、考え方を共有化したり、理解し合ったりする中で決定というものが変わってくることはあるのだと思います。そこに参加している人が納得して、こういう状況でこういうふうになったというのを公開していけばそれでいいのだと思います。そういう場と制度の両方をきちんとつくっていくことが必要ではないかと思えます。

大規模なマネーメイキングができる規制緩和
【岸】 仕事しやすいように規制緩和とはそのとおりだと思えますね。その場合に、私の立場からいうと、大規模なマネーメイキングのできる規制緩和です。どういうことかという、草刈りの好きなボランティアを集めて雑木林の管理をしましょうではなくて、そこでしっかりと商売ができるような規制緩和がなくてはいいけない。川の周辺で、周辺の農地とまちと、それから川の環境を統合した何か事業をやるうとしたとしますね。これは河川法と都市計画法と農地法という全然違う法律の領域ですが、そういうところで一体のものを作って、動けるような規制緩和、今、特区で話題になっているようなことをどんどんやらなければだめだと思えます。

それからもう一つは、お金の融資問題です。特に行政と組みますと、大体支払いが1年後というのがふつうです。その間、回転資金は代表者がどこから借りてくるわけです。有限会社の社長なりが自分の家を担保にして借りてきて、それで活動する。

NPO、つまり稼げないところには金は貸さないというのが銀行の原則です。そういう

状況が変わらないとどうにもならない。日銭が入るような努力をするNPOには行きやすいけれども、長期的な都市計画だとか環境問題を大規模に扱うNPOは、資金繰りで死ぬ思いをしているということなんです。

現場に予算と権限を

具体的なことですけれども、TRネットの場合に、行政と連携して川を扱うというときに、行政の形式的な区分はほとんど役に立ちません。横浜市には下水道局河川部というのがあります。そこを組んでもどうにもならないこともあります。なぜかという、土手のわきにあるまちをどうするのというところでお役立ちしてくれる行政のセクターというのは区なんです。鶴見川のことだけで言えば、関連の区の区政推進課が川の問題に取り組む、水と絡んだまちづくりに取り組む権限が大きくなる、そこで予算が使えるというふうになったら、一気に状況が変わります。

【平岩】 行政には、ぜひ行政区というものの考え方ではなくて、それを取り払ってNPOとの協働を考えていこう、そして、NPOの実態を踏まえて、もつとお金が流れる仕組み、あるいは動かしやすい仕組みをつくっていいというご提案だったかと思えます。

【濱田】 私たちも日銭が稼げる団体になるまでに10年かかっております。去年、9千万円ほど銀行から融資を受けました。今年、3千万円ぐらいの事業税を払いますので、実はお金がありません。多分、4億円ほどの決算になると思いますが、それだけ稼いでいても、税金が40・8%かかりますので、現金がない

のです。横浜市の委託費の支払いのシステムも様々で、遅くなることもあるからです。

生活の共感に基づいた協働で世の中は動く

地域で生活している一人ひとりと共感しながら、人間って1人ぼっちでは生きられないんです。私たちの思いは14年間それだけでした。だけれども、やっぱりシステムも区役所の分権も絶対に必要です。人が人として実感を持って、自分らしく生き抜くためにはすべの力が必要なんだ、というふうにお思ってください。お互いに生活の実感が無い協働なんてあり得ないと思うんです。

14年間に見事に区役所は変わりましたね。それから、私どもの提案を受けて、厚生労働省も審議会の前には必ず私どものヘルパーさんや看護婦さんの同行もしてくれるようになりました。世の中はきちんと動きます。それと、情報を共有すれば理解が進み、すぐ変わります。なぜだかわかりますか。私も、こちらにいる皆さんも、市長も、同じようにご飯を食べ、空気を吸わなければ生きていけないからです。そういうふうな素朴な思いを共感できてこそ、協働って多分、ぶれないでできるんだらうなと思っております。

市民が自分らしく生きようとまず努力をしていただくことが協働の第一歩なのだろうなというのは、14年間やってきて思うことです。
【平岩】 ありがとうございます。それでは最後になりましたが、市長のほうからお願いいたします。

積極的に進めている区役所への分権

【中田】全部のパネリストの方から、区との連携、区役所への分権という話ができました。これも今、積極的に進めているところですよ。

私、横浜市長になって一番思ったのは、規模が大き過ぎるということですよ。そのために、分権を積極的に進めてまして、平成15年度の予算案においても、各区から地域のそれぞれの現状に即した予算要求を初めて実施しました。これから区役所が総合行政機関として地域の区民、市民にとって密着した窓口となるために、土木事務所の副所長にまちづくり支援担当課長を兼務してもらい、技術的、業務的に区事業について積極的にかかわれるようにしていくというのをスタートさせます。

それからもう一つ、市民活動支援センターは、今は市内に三カ所ですが、これをぜひレベルに展開をしていけるように15年度はそのための準備をどんどん進めますので、これもご期待いただきたいと思えます。

岸さんから、今の社会はNPOは正義で美しいという方向に流れているとの発言がありました。ただ、その逆もあって、NPOは信用できない、と言っている方もかなりあるわけで、正直に言うと、私はそういう方々との議論をしているのです。実験を積み上げて実証していかない限りだめなのだとはいっています。将来的には、民間会社ももつといういろいろな形で公共を担っていくことにもなる、と思えます。私は民の力という場合の民を広く定

義しているのです。

どう変わればいいか。

【平岩】最後に一言ずつお願いいたします。行政と市民と、何が協働するために変わっていくのか、変わるといふことをテーマに、よろしく願います。

【名和田】第1は、NPOの専従職員がプロフェッションとして認知されて、きちんとした給料をもらって生活ができる。そういう専門家をふつうの住民たちが理事会を構成して民主的にコントロールする。こういうNPOの成熟した姿が早くできないかなと思えます。2番目は、今、一番有力なコミュニティビジネスは、福祉介護分野ではないか。どこかで人が所得を得て、税金を払い、介護保険料を払えるということ前提にしているわけです。そこがとまったら、全部とまってしまいます。横浜市全体として、大きな経済のグラウンドデザインがきちんとなければコミュニティビジネスも細ってしまう、という構造に少なくとも今はなっている。そのところをしっかりとしなければならぬと思えます。

【川崎】私は産業構造ですとか、雇用のことも視野に入れ流通とか経済の仕組み、生産のあり方を変えていく協働、地域の現場で人の命をどのように支えていくかといった視点の協働が、もっと真剣に考えられてもいいかと思えます。

【岸】我々の都市を安全で安らぎのある都市にするためには、行政区画で考えるのをやめ、ランドスケープで考えよう。それに協力してくださるような体制をぜひ行政がつくってほしいと思います。鶴見川流域でいえば、水マスタープランという非常にすばらしい計画を今、策定中です。横浜市がもう一つ、もう二つ前へ出ていただきたい。開港150年がもうすぐ来ます。そのときに横浜市が周辺の丘陵都市全体に責任を持つような、そういう動きもNPOと組んでやっていただきたい。

【濱田】そうですね、やはり地域に目を向けてほしい。それと、子供たちが自分の生まれ育った地域を好きになれるような協働のあり方でありたいというふうにも思っています。

【中田】私はNPO法について国会の中でも一生懸命やらせていただいたのですが、現場に目を向けるという意味で、地方自治の中にNPOがきちっと一緒になつて社会をつくっていくということを進めていきたい。いわば箱があれば、働くその中身もなければいけない、中身があっても、ルールがなければ社会の中に根づかない、このことを一体化させていきたいと思つてます。

【平岩】緊張ある協働関係をどう築き、そしてよりよい社会にしていくなためにどう成果を残すかを考えることができました。活発な御議論をありがとうございました。