

職員意識、市民意識から市民力との協働を考える

編集部

1 横浜市職員の協働に対する意識

横浜市の市政運営の基本理念は、「民（みんな）の力が十分に発揮される社会の実現」である。それは、市長が明確に述べているように「市民、NPO、各種団体、商店、企業など」「民」の意欲と発想と実行力が都市の発展にいかされることであり、同時に、市民との協働で都市を経営すること、すなわち自ら治めるといふ本来の自治体を目指すことである。

中田市長の誕生から、ほぼ1年が過ぎようとしている現在、この協働の都市経営の理念は、私達、横浜市職員の意識の中にどのくらい浸透しているのだろうか。例えば、総務局エンジンルームが実施した「横浜リバイバルプラン・スタートアップ職員アンケート」の結果からそれはある程度うかがい知ることができる。

横浜市の全職員を対象に実施したこのアンケートでは、自らの仕事を見つめ直し、現在の業務における課題（以下『課題』）を述べ、

改善の提案（以下『改善』）をする8、339人も職員の声が寄せられている。（実際には一人の職員が、複数の課題や提案を述べているケースもあるため、課題が10、794件、提案が9、922件となっている。）

現段階での調査のアウトプットが、記述式の質的なデータの羅列という形なので、解釈と分析には慎重を期したいが、逆にそれだけに、このアンケートに答えた一人、ひとりの職員の思いは伝わってくる。そこで、この調査結果から読み取ることのできる横浜市職員の市民・団体との協働の意向をおおづかみに表現してみよう。

まず「多様化する市民ニーズを把握し、市民に積極的に情報を提供し市政をPRしよう。また市民の立場に身を置いて、顧客満足度を高めるためのサービスを提供する」という真剣で積極的な姿勢は、多くの回答者に共通しており、公的サービスの担い手としての市職員の意識の高さがうかがわれる。ところが、1万件近い『改善』の中で、「協働」や

「パートナーシップ」というキーワードで語られる提案はたった9件に過ぎない。それに対して課題にも提案にも、「連携」というキーワードを使った意見が多く見出される（課題204件、提案191件）。ただし、そこで語られる内容のほとんどは、市職員相互の、市役所の各セクション間の連携の必要性を訴えるものだ。視点があくまでも行政内部の協力関係の構築に留まっているのである。「市民・団体への対応」を主題とした提案をみても「一部特定の団体の要望や声に左右されず、市民全体の利益を考えて公平な行政サービスに努めるべきだ」という公務員としてのバランス感覚をうたう意見が主流を占める中で、公的サービスを共に担うパートナーとして市民活動団体との積極的な協力関係を築いて行こうという趣旨の提案は少ない。

横浜市においても他の自治体と同じように長い間、市役所職員こそが「公共」の担い手であった。このアンケートから浮かび上がるのは、市民や市民団体、事業者もまた「公共」を担うのだと言われても、日常の業務の中で、

- 1 横浜市職員の協働に対する意識
- 2 横浜市民の協働に対する意識
- 3 協働のパートナーとしてのNPOを考える
- 4 NPO（公益的市民活動団体）との協働に向けて

（注1）横浜リバイバルプラン・スタートアップ職員アンケート

（1）調査方法
横浜市の職員全員に対して、各局区の人事担当課を通じて調査票を配布し、無記名でエンジンルームあてに庁内メールにより直接返送するよう求めた。

（2）実施時期
平成14年10月25日から順次配布し、概ね11月末日までに回収

（3）対象者
横浜市職員（局・区職員、教職員、嘱託職員）

（4）回収数（率）

	市職員・嘱託職員 (大学以外の教職員等を除く)	学校教職員等 (大学を除く)	全 体
配布枚数	34,766通	17,436通	52,202通
回収枚数	6,608通	1,731通	8,339通
回収率	19.0%	9.9%	16.0%
回答件数	課題 8,237件	課題 2,557件	課題 10,794件
	改善 7,659件	改善 2,263件	改善 9,922件
	合計 15,896件	合計 4,820件	合計 20,716件

（注2）平成14年度 横浜市民意識調査

調査地域：横浜市中心

調査対象：横浜市内に居住する満20歳以上の男女個人

対象者数：3,000名

抽出方法：住民基本台帳をフレームとする層化二段無作為抽出法

調査方法：調査員による個別訪問面接聴取法

調査期間：平成14年9月27日～10月27日

回収率：68.6%

具体的な民との協働のイメージがまだ紡ぎきれないでいる職員の姿ではないか。

職員アンケートの中には「市民とのパートナーシップ、市民と共に」と上司は日頃言っているが、いざ市民ニーズをとりこんだ企画を実施しようとする協働してくれない。改革を本当にやる気があるのか。」という意見もあった。「協働の都市経営」をスローガンに終わらせない、公的サービスの供給主体のありかたそのものに対する発想の転換と市民と協働するための具体的な事業手法の開発が、職員一人、ひとりに求められている。

2 横浜市民の協働に対する意識

それでは、市民の側に、公的サービスを行政との協働で担って行こうという意識はどのくらいあるのだろうか。平成14年度横浜市民意識調査(注2)では、福祉や環境、防犯、まちづくりなど身近な地域における公的サービスの提供を目的とした活動を、市民と行政のどちらで行うべきかという質問を市民に尋ねている。その結果によると、行政が単独で行うことが適当であるという意見が過半数を占める活動項目は一つもない。逆に「高齢者や障害者への手助けや交流などの福祉活動」(68・2%)や「子育て支援や青少年の健全育成」(64・1%)を筆頭に、全10項目のうち7項目で、「市民と行政が協働して」行うのが適当であるという意見の占める割合が、過半数を超えている。(図1) 市民の間では、身近な地域における公益的活動は、行政に委ねてしまうのではなく、「協働で」とい

う意識が浸透しているのである。

問題は、協働のパートナーとして、活動を行う市民の側の主体がどのように形成されているかということである。どれだけ市民に協働の意欲があったとしても、地域にそのモチベーションを引き受け、現実の活動として展開する集団が存在しなければ、それが「市民力」として発揮されることにはならないからだ。

平成14年度横浜市民意識調査では、実際に市民がどのような公益活動に参加しているかということについても尋ねた。これによると、活動に参加していると答えた市民は、全体の4割弱(39・2%)である。活動の内訳を見ると自治会・町内会の活動がもっとも多く18・0%となっている。(図2) 横浜市の世帯の自治会・町内会の加入率は87・6%(平成14年4月1日時点)である。また、従来から、横浜市におけるコミュニティレベルの公益的活動(防災・防犯、福祉活動、資源リサイクル、まちの美化・清掃、文化・レクリエーション等)は、包括的に自治会・町内会によって担われてきた経緯がある。そのため、現在の区役所の地域振興策も、町内会・自治会を中心とする地縁団体への対応を中心に組み立てられている。これらのことを考え合わせれば、自治会・町内会活動が横浜市民にとって最もポピュラーな公益活動であったとしても不思議ではない。ただ、先の職員アンケートでも「地域の公益的団体のかなり多数が、自治会・町内会を母体に活動しているが、高齢化が進み活動が停滞している。自治会等なんでもかんでも期待するのは無理があるの

ではないか」という趣旨の意見が見うけられた。

この平成14年度横浜市民意識調査でも、町内会・自治会活動の参加者のうち40代以上の年齢層の占める割合が、8割を超えており、確かに、参加者層の高齢化が進んでいることがうかがわれる。

一方で、本市では、地縁に縛られずにお互いに興味・関心や感性が合ったもの同士が、子育て、高齢者介護、環境保全、国際交流など活動のテーマに応じて結びつくグループを「テーマ・コミュニティ」として位置づけ、平成元年以降、各局区が、資金助成制度などを通じて育成支援してきた経緯がある。特に平成8年度〜10年度の3年間に渡って、各区でパートナーシップ推進モデル事業が展開され、テーマコミュニティの本格的な育成と地縁団体との融合が図られている。この調査の設問の選択肢のうち、「高齢者や障害者への手助けや交流などの福祉活動」(3・1%)や「在日外国人や海外との交流・支援」(1・5%)、「身近な水辺や緑地などの自然環境の保全」(1・2%)などの活動の多くは、この「テーマ・コミュニティ」によって担われていることが推測される。ただ、テーマ・コミュニティは、生涯学習グループやボランティアグループ、任意のまちづくりグループなどいずれの形をとるにしても、メンバー個々人の「生きがい」に根ざした余暇の活動を原則としている。会員の水平な関係による自由闊達な意見交換やフレキシブルな活動スタイルを特長としているが、その分、組織内の合意形成はあやふやになりがちで、メン

図1-2 参加している市民活動(複数回答)

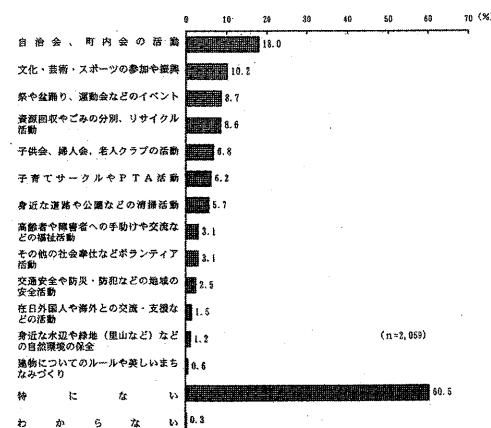
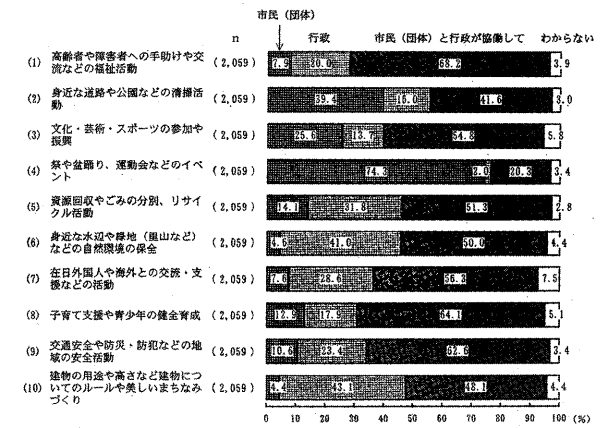


図1-1 活動主体の役割分担



バーの出入りも激しいと言われている。市民意識調査の結果を見ても、参加している市民が5%に満たない活動が多く、このような参加者の層の薄さも含めて、継続的に活動を行うだけの安定性を欠いた団体も多い。

いずれにしろ、市民の協働に対する意識や期待は高いものの、実際にその受け皿になると行政と協働で公的サービスを展開するとすると、既存の市民団体（町内会・自治会、テームコミュニティ）は、それぞれ課題を抱えていることが理解できる。

3 協働のパートナーとしてのNPOを考える

そこで、NPO（民間非営利組織、民間非営利セクター）である。この1年間で、本市においても一躍、協働の都市経営のパートナーとして表舞台に踊り出たNPOであるが、欧米では、既に行政や企業といった従来までの社会セクターと並び立つ第三のセクターとして認知されている。例えば米国のNPO総数は約120万、そのうち税の優遇措置を受けているNPOは約50万に及ぶ。その雇用者は700万人を超え、経済的には国内総生産の約6%を占めるといふ。日本国内でも平成7年の阪神大震災を契機に、その活動が全国に急速に広まり、平成10年にNPO法が施行されたことで社会的な位置付けがなされたことは周知の事実である。NPOの社会的な意義は、①行政と異なり「公平かつ均一」のサービス提供の原理にとらわれず、個々の市民や地域、固有の課題やニーズに応じて、き

め細かく公的サービスが提供できる②企業と異なり、例え利益がでないとか分かっていても、新しい社会的なニーズの発掘や課題の解決にチャレンジできることだと言われている。かゆいところに手が届く「新しい公共」の担い手として、近年、横浜市に限らず多くの自治体で、協働のパートナーとしてのNPOの期待値が高まっているのはそのためである。

ただし、先の職員アンケートの「改善」で、NPOについて触れているものは5件に過ぎず、横浜市の職員にとつては、「協働」と同じように、この言葉がまだまだなじみのないものであることが理解できる。もともとNPOが、具体的にどのような組織・団体の活動を指すのかということについては、ケース・バイ・ケースで、万人に共通の定義・認識があるわけではない。広義のNPOは、「利潤追求や利益配分を行わず、自主的・自発的に活動する組織・団体」の総称として、いわゆる特定非営利法人のみならず、任意のボランティアグループや、社団・財団法人、社会福祉法人などの公益法人の一部や協働組合までも含んだ概念として表現される場合も多い。その点で言えば、町内会・自治会やテーム・コミュニティもまた、NPOである。

その中で、狭義のNPOである「特定非営利活動法人」が、協働のパートナーとして着目されるのは、実は、「活動の経済性・事業志向性」によってである。特定非営利活動法人的場合、コアスタッフとして専従の有給職員を置き、独立した事務所を持ち、なんらかの形で経済活動を展開しているケースが任意団体と比較して多い。（注3）

それは、行政等に依存せず、組織を自立的に機能させ、持続的に活動を続けるためには、重要な要件だからである。職業としての市民活動―そこが特定非営利法人と任意団体であるテーム・コミュニティ等との分水嶺であるといえる。だからこそ、特定非営利法人は、行政と対等の立場で、安定的に公的サービスを提供する主体として位置付けられるし、地域経済の担い手や雇用の受け皿としても期待される。

しかし、逆に言えば「非営利」とはいうものの、従来から行政が関係を築いてきた「町内会」や「テーム・コミュニティ」と比べて、株式会社や有限会社による企業活動との境界は曖昧となり、行政が支援・協働する際には、その活動の公共性をどのように評価すべきかが厳しく問われという側面も持っている。職員アンケートでも「NPO支援が新たな権利化につながることはないよう公平な市政を」、「市としてNPOの会計・実態把握をしっかりとやること」という意見（危惧）がすでに出されている。このことは、将来にわたって行政がNPO法人と協働する際の最大の課題になるはずだ。

ちなみに、今回の調査季報の多くの論稿では、法人格の有無にかかわらず、公益（不特定かつ多数のもの利益）の増進に寄与することを目的に活動している自発的な市民活動団体を、「NPO」（公益的的市民活動団体）として位置付けている。したがってテーム・コミュニティは「NPO」として括られているが、原則として、財団法人や社会福祉法人などの公益法人、町内会・自治会は、今回取り

（注3）後述する「神奈川県内のボランティア団体の実態と行政との協働に関する調査」によると、県内の公益的的市民活動団体において、NPO法人では、69%の団体が「専従のスタッフがいない」と答えているのに対して、任意団体で専従スタッフが存在するのは、19%に過ぎない。また、事務所の有無については、NPO法人では59%の団体が事務所を持ってると答えているが、任意団体で事務所のある団体は8%に過ぎない。

（注4）例えば「生涯学習グループ」を「公益的的市民活動団体」に含めるかどうかは、微妙なところである。生涯学習活動自体は、個人個人の生きがいやスキルアップ、仲間づくりのために行われるものであり、公益的的市民活動とは、本来は別のものである。しかし横浜の公益的的市民活動団体は、生涯学習グループから発展したものが多く、その境は必ずしも明確ではない。実際に、区役所などでも生涯学習支援と市民活動支援が渾然一体として行われているケースが多い。

（注5）調査の実施・分析にあたっては、特定非営利法人まわりの情報センターかながわ（アリスセンター）に委託。団体の選定にあたっては、県民活動サポートセンターのデータベース掲載団体と調査受託者であるアリスセンターが把握している団体に加え、県内市町村・支援機関・社会福祉協議会等への照会により、アンケート調査対象となるボランティア団体の基礎情報を収集し、重複団体を整理し、アンケート調査団体を確定した。

①実施期間…2001年12月～2002年1月

②調査対象数…6888

③有効配付数…6341

④有効回収数…2762

⑤回収率（④/②×100）…40.1%

（注6）各団体が回答した「協議」と「協働」を希望する具体的な内容については、一覧の冊子になってまとめられている。閲覧を希望される方は、4月1日以降都市経営局政策課までご連絡ください。

上げるNPOの範囲からは除いている。そこまで含めてしまうと、議論の地平が広がります。面白くなるけど、收拾がつかなくなるからである。(注4)

4 NPO(公益的市民活動団体)との協働に向けて

公益的市民活動団体としてのNPOが行政との協働についてどのような意向を持っているかについては、平成13年度に「かながわ県民活動サポートセンター」が、神奈川県内の市民活動団体やボランティア団体(約7,000団体)に対して、行政との協働に関する意向を探った「神奈川県内のボランティア団体の実態と行政との協働に関する調査」が詳しく分析している。(注5)

これによると県内の市民活動団体のうち、県なり市町村なりとなんらかの形で、協議したいテーマを持つ団体は49%、また協働で事業を取り組むことを希望する団体は、66%にのぼっている。うち市区町村との協働を望む団体は、41%である。(図-3、4) また希望する協議・協働事業の内容を具体的に記述してもらったところ、「保健・医療・福祉」分野に関わるものが最も多く、500以上の

団体が協議もしくは、協働したい事業があると回答している。次いで、「環境保全」「子ども」「国際協力」分野で、100〜200団体から協働を希望する回答があったという。(注6)

すなわち、県内NPO(公益的市民活動団体)の過半は、行政との協議・協働を希望しているし、協働すべき具体的なテーマやアイデアも持っているということである。

さらに、行政との協働を進めるために、NPOや行政が努力すべきこととして重要だと思ふことを尋ねたところ、「行政が公益的市民活動団体の実態や状況をよく理解すること」(42%)が最も高く、次いで「行政が情報公開や施策等の情報提供をすすめること」(37%)、「団体として企画力や情報収集力などを高めること」(28%)の順になっている。(図-5)

行政の努力の必要性を指摘する回答が目立つ。ところで、本市においては、これまで見てきた通り、「協働」という仕事の進め方について、職員間でしっかりと意識の醸成がされているわけではないし、市内のNPOの実態や状況を十分に把握し、理解しているとも言いがたい。市民活動支援センターや各局区の助成金などNPO(公益的市民活動)を支援する事業メニューはあっても、現在までのと

ころ協働という視点からNPOと連携する全市的な指針や仕組みは、存在していない。この1年間、市民局と企画局が中心になって様々な機会を捉えて、公益的市民活動との協働の理念や仕組みづくりについて庁内で議論を興し、また市内の多様なNPOと意見交換を行ってきた。これから先は、その成果を350万市民に向けて情報発信すると共に、そこから新たな協働の議論をより多くの市民とともに始めていく必要があるだろう。そして実際に実験的な協働事業をそれぞれの局区で多彩に展開し、その成果を積み重ねていく中で、最大公約数の市民が納得できるルールや仕組みを形成していくことが求められてくるはずだ。

△執筆協力 総務局エンジンルーム 漆原順
一/文責 企画局調査課 関口昌幸

図-5 協働を推進するために重要だと思うこと

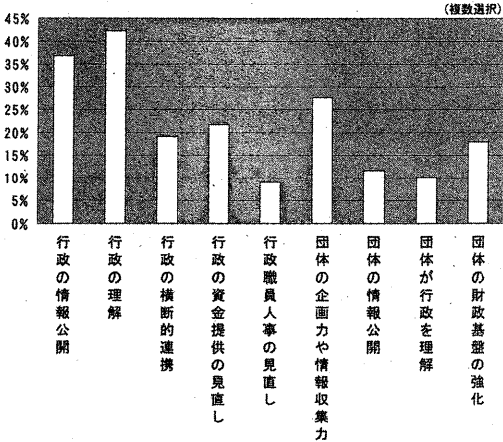


図-4 協働事業の意向と相手先の希望

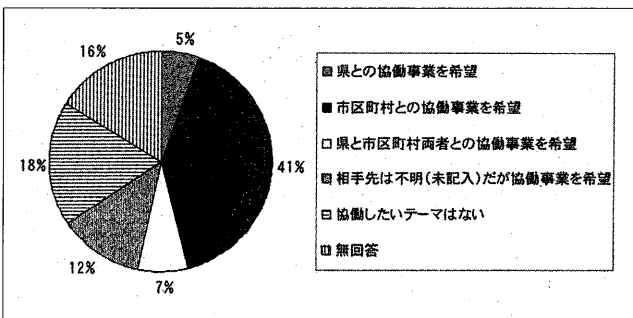


図-3 協議の意向と相手先希望

