

# ◎ NPOを巡る都市間の競争と連携―隣接する他都市の市民協働の動きから横浜を振り返る

■井東明彦・熊澤隆士・小座野信吾・寺谷啓一・中村茂・羽生謙五・荒川義則

## 1―各自治体で始まる協働の試み

【編集部】本日の座談会は、「市民力との協働」というテーマで、自治体として市民の方々と共に、協働で都市を経営して行くための仕組みやノウハウについて、率直に情報交換、意見交換するという趣旨で、横浜市に隣接する他都市の職員の方々に集まりいただきました。

近年、大都市部では、NPO（公益的市民活動団体）に象徴されるように新しい形で市民の力が台頭するようになって、これまで行政が取り組んで来なかった課題に対しても、市民の方々が独立独立で、どんどん取り組み始めているという局面が起こってきています。このような新しいタイプの市民の活動とどのように連携しようと考えているのかという点について、まずそれぞれの都市の特徴も踏まえて、お話しただければと思います。

●市民活動共同オフィスを拠点にした協働の取り組み

【荒川】横浜で、市民との協働を考える際に、まず、都市のスケールということを考えるを得ません。350万の市民が生活し、都市形成上も戦前までにその骨格が出来上がった中心市街地と昭和40年以降に急速に宅地開発進んだ郊外部といった対比で考えても、地域のそれぞれの地域の成り立ちや市民の意識も違っている。決して一瞥して顔の見える都市の規模ではないということです。市民活動団体の方々と話しをしても、地域によってニーズや課題、活動している層やスタイルが随分違うことでその事は実感されます。

そういう意味では、横浜のような大都市で、例えば福祉の分野などでも、行政が画一的な制度で、サービスを提供していると、どうしても地域のニーズとミスマッチの部分が出てしまう。そこを市民活動団体が地域の特性をふまえた柔軟なサービスをすることで補い埋め合せているという実態がある。また、市民活動推進条例を平成12年に制定したのですが、全市一律に適用しようとすると、結局理念条例で終わってしまう。それはそれで条例

の一つの性格なのかもしれませんが、手続き条例に踏み込みにくいところがある。これもまた、スケールがもたらす難しさの一つではないのかなと感じていて、今後の区への分権の議論の中で克服していかなければならないと思っています。

その中で、都市経営としての協働の仕組みを創るということになると、やはり、それぞれの現場での様々な成功事例を積み重ねて行くしかないと考えています。そのため、昨年10月10日に、関内馬車道の旧富士銀行横浜支店を活用して、具体的な協働の実験・検証の場として市民活動共同オフィスを開設しました。余談ですが、このオフィスは、3年間という期限がありましたので、昨年6月末に補正予算が可決された後、施設の改修と並行して、公開プレゼンテーションによる選考会などの公募手続きを、わずか3か月という短期間で行いました。ここには、行政と協働について考え取り組めることを基準に、選考された管理運営団体と福祉、文化、まちづくりなど14の団体がオフィスを構えています。既に、

- 1―各自治体で始まる協働の試み
- 2―協働に向けた行政改革と職員の意識改革
- 3―NPOを巡る自治体間の連携と競争

### 小座野信吾

（横須賀市市民部民生生活課主任）



入居する団体が、横浜の夜景を演出する事業の企画に参加するなど協働事業が始まっています。

そして、ここを拠点として、様々な市民活動団体の方々と、情報を共有しながら議論を重ね、協働のモデル事業を通して、その成果を市民局と企画局でつくる庁内横断的なプロジェクトで検討し、仕組みづくりに反映するという枠組みが、現在、出来つつあるところ

### ●横須賀市の出前トークの試み

【小座野】本市では、市民協働に関する、指針や条例の策定を始めとする総合的な企画の立案などを市民協働推進担当が行い、その趣旨に則って各部署が様々な市民協働事業を展開しています。

本市は横浜市ほど大規模な自治体ではないのですが、43万都市ですからそれ程小回りもきかない。かといって各地区毎に委ねるということも難しい状況があります。横須賀市の場合には本庁の他に、行政センターという役所のサテライトが市内に9カ所あります。そこが戸籍事務を始め、地域の町内会との連絡事務、観光協会等の業務をやっているのですが、ここに地域の課題を市民と一緒に見つけて、一緒に解決していく機能を持たせようということも徐々に始めています。

また、まちづくり出前トークという制度があります。出前トークの場合職員が伺い、市民と一緒に課題を見つけて、解決の糸口を見出していく。従来のおねだり型や要望対応型ではなく、協働によって役割分担をし

ながらまちづくりを進めるというスタンスで取り組んでいく趣旨の事業です。(注1)

出前トークには現在、132のテーマを持ったメニューも用意されています。例えば、行政センターに関しては「地域の課題について一緒に考える」、「地域のイメージアップについて考える」などのテーマがあります。地域によってそれぞれ課題やニーズが違います。例えば、横須賀に浦賀という地域があります。そこはずっと造船の町として栄えてきた。しかし、今の造船不況で住友重

機械工業の浦賀造船所が縮小更には撤退した後、地域が益々衰退してきている。パブルのピーク時に浦賀の再開発計画があったんですが、パブルが弾けて頓挫してしまっただけで市民の側から、そういうハードに頼らないでもっとソフト面でまちづくりをしていこうという市民団体も生まれてきている。その団体と出前トークをする中から市民協働事業として発展していったものもあります。このように当然市民ニーズから市民協働事業へと発展していったものもあれば、逆に行政側からニーズがあつて仕掛けて市民協働事業として展開していったものもあります。そういうものを地域の特性に合わせてながら、今探している一緒に立ち上げています。

それから市民の提案制度として、バーチャルの世界では、まちづくり電子フォーラムという電子会議室を持っています。そこには行政エリアと市民エリアがあります。行政エリアについては、まず政策とか施策展開を前提にして設置しており、そこでの議論は事業化を進めていくことが前提となっています。市

民エリアについては、二つの流れがあります。まず一つは自分たちがやっていきたいという市民の思いを育てる。その場合には当然市民が参加して熟度が高まった上ですが、企画提案型補助制度に応募してもらおう。もう一つは、自分たちだけでできないような大きな課題については、市に提案してもらい、それをできること、できないこと、行政がやるべきこと、市民がやるべきこと、中期的な課題、長期的な課題、短期的な課題などを仕分けながらやっていこうというものです。

### ●藤沢市の市民電子会議室の取り組み

【寺谷】藤沢市でも、慶応義塾大学(SFC)や藤沢市産業振興財団とプロジェクトを組み、平成9年度にインターネットを利用した市民提案システムとして「市民電子会議室」を実験的に開設しました。運営委員会の特色としては、当初の第一期から公募による市民が運営委員として参画し、平成13年度に本格稼働しました。現在は、9名の運営委員によって運営されています。

市民電子会議室は、「市役所エリア」と「市民エリア」の二つに分かれています。市役所エリアでは、運営委員会がテーマ設定して開設し、実名で発言していただくことが原則となっています。例えば、市役所エリアの会議室としては、「くらし・まちづくり会議室」や「鶴沼海浜公園をみんなで話そう」などがあり、会議室での意見が市政に関わることであれば、運営委員会が意見を取りまとめ市へ提言することができるようになっていきます。この提言を市役所として、政策や事業

(注1) まちづくり出前トーク  
行政が日時、場所を決め、話し合いの段取りまで設定してしまう通常の広聴会と異なり、市民の希望するテーマについて、担当する部署の職員が市民の希望する場所、時間に出席し意見交換をする市民主導型の広聴システムになっているのがポイント。団体でなく市民個々でも10人以上メンバーが集まれば開催を申請できる。会場も申し込んだ市民が用意する。

### 寺谷啓一

(藤沢市市民自治推進課)



に反映するための手順も整備しており、検討結果については、市民自治推進課が窓口となり運営委員会へ回答しています。また、環境基本計画など市の計画策定過程への参画についても、そのつど個別テーマの会議室を開設して意見を取りまとめられました。

また一方、市民エリアでは、実名でなくニックネームで発言ができるルールにしており、会議室も市民自らが好きなテーマで開設することができま。現在、「バリアフリーを考える」会議室など70余りの会議室があり、市民の方向士の活発な意見交換の場となっています。また、いずれのエリアの会議室においても、登録をさせていただきますと市外の方でもルールに従って発言することができま

す。  
現在、藤沢市の電子会議室登録者は2250人、開設以来のアクセス件数は36万件を超えています。市民電子会議室は、市政への実効的な政策提言の場として、ネットワーク上のコミュニティ形成の場として、市民の間で着実に根づいてきているのではないかと思います。(図1)

●大和市の協働の条例づくりの試み

【井東】大和市では、昨年6月に「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」が制定されましたが、その特徴の一つとして、市民が考えた素案を基本としたことがあげられます。協働の条例をつくるんだから、条例づくりそのものを協働体制で進めましょうという取り組みをいたしました。すなわち素案をまず市民の方が中心になってつくっていただ

き、その市民素案を受けて市側が条例案をつくり、最終的には議会で審議され決定するという3段階方式で進みました。

市民素案は、行政がたたき台を示してつくるやり方ではなく、「協働ルール検討会議」を中心として、市民の皆さんが白紙の状態からつくり上げていくとともに、そのプロセスをきちんと公開するという形をとりました。たたき台1から5まで進むなかで内容が固められていきましたが、途中で職員側からこんなものを入れちゃおかしいという意見が出て、最終的には市民が絶対ここは必要だと判断すれば、その条文は残っていくわけですね。このように、市民素案の段階では決定権は市民にありました。それを受けて条例案の段階では、今度は市が当然市長提案条例として定めるわけですから、市が責任を持ってその条例案をつくる必要があります。ただし、例えば提言をいただいて後は閉じてしまうというようなケースもよくあると思うんですが、閉じないで開きなさい、ということがあって、情報を提供しながら参加の場を設け、意見交換を進めるなかで条例案づくりが進みました。

おそらく従来型の手法では、新しい公共という概念は条例には位置づけられなかったと思います。私が担当者として条例、条文のたたき台をつくっても、今あるような内容の条例はできないと思います。市民素案がだんだん形になってきた時、果たして市長提案条例として議会に提案できるのかという疑問・不安があったんですけども、結果的にはほとんど細かい語句の修正だけで条例が成立しま

した。この仕事を通じて、協働の重み、プロセス公開の重要性を痛感しました。

この条例は成長するシステムとして、柔軟でゆるやかな制度化を進めていくことが確認されています。私たちは複層的・複線的な検討体制と呼んでいます。条例運用の中心組織としての協働推進会議、自由な参加の場としてのワークショップ、時間や空間に左右されない参加の場としてのメーリングリストや電子会議室など、さまざまな参加・協働の場を通じて、条例の運用が進められているところです。(図2)

●鎌倉市のNPOセンターの取り組み

【熊澤】鎌倉市は人口が16万7000人、この中ではおそらく最も小さいところではないかと思えます。隣の横浜市金沢区が20万7000人です。横浜市の一部の区よりも人口が少ないまちです。

市内には市民活動団体が約260団体あります。その中でNPO法人は現在25団体です。NPOセンターを利用してはいる団体は、そのうち252団体。つまり、ほとんどの団体に利用されており、「顔が見える関係」を築ける規模であるため、センターを通じて様々なNPOの情報を得ることが出来ます。(注2)

NPOセンターは、様々なNPOが分野を超えて、それぞれ課題や意見を議論する場をつくり、地域活動を活性化させていくという目的のもとにつくりました。どうすれば「まち」が元気になるのか、多数決の方法をとらず、皆が納得するまで議論を続けます。何度も議論を重ねるうちに、共通の目標が見えて

図1 藤沢市市民電子会議室 イメージ図

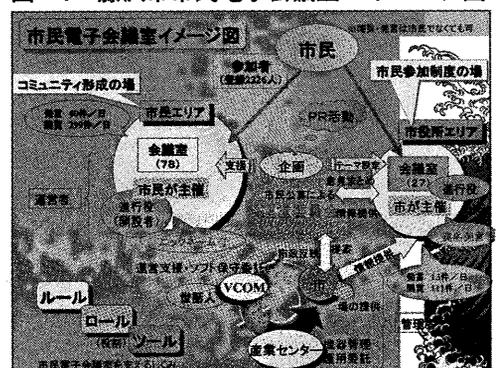
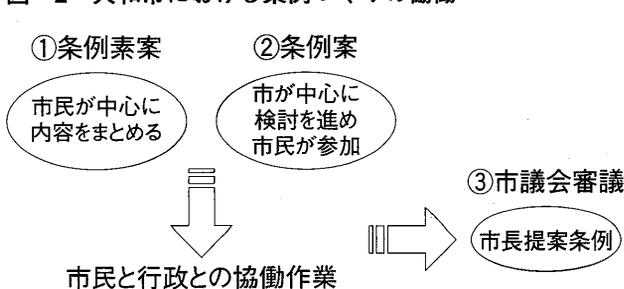


図2 大和市における条例づくりの協働



きて、陳情・要望ではない、めざすべきビジョンに到達します。一部の市民だけの声は、全体のニーズとして捉えにくい場合もありますが、多様な市民の議論の末に生み出された結論は、市民全体の意見として施策に反映しやすくなります。また、分野を超えたNPOのネットワークは、それぞれの分野の意見、地域の意見が発信されてきますから、多くの市民・地域の情報に基づいた方向性が生まれ、行政としてもこうした意見発信をするNPOとは協働で事業が興しやすくなります。また、こうしたノウハウをNPOセンターに蓄積しておけば、新たに協働事業を試みようとする際に、センターが情報提供や事業協力をすることもできるようになります。行政とNPOの協働は、行政職員と市民の個々の信頼関係、すなわち人間関係による部分が非常に大きいと言われています。しかし、継続的な協働関係を築くためには、それをシステム化していく必要があります。例えば、行政の職員が人事異動で変わっても、また市民側もリーダーとか役員が家庭の事情などで交代したとしても、同じサービスを提供できるようなシステムを残していかなければなりません。そのため、今、鎌倉市では、「NPOと行政職員による協働推進研究会」を立ち上げ、様々な事業や試みで蓄積された経験やノウハウを整理、検討し、協働システムを構築する取り組みを始めています。(注3)

るのは、70年代に出来あがった「市長への手紙」やボランティアセンターのようなものが大半で、電子会議室や市民活動支援センターのような新しい仕組みやシステムは、町田市にはありません。ただ、日ごろから自治会、町内会のみならず、様々な地域の市民活動団体との接触の機会は、たくさんありますので、そこで出てきた問題、あるいは提案をできるだけ実現させようということで、制度づくりというよりは、住民の方から言われたことを、具体的な協働の事業にして展開することを努力してきた実績はあるのかなと思います。例えば「ケアセンター成瀬」という施設の整備運営を地元住民との、協働で実現した事例があります。成瀬台という地域が町田市内にあるのですが、ちょうど1970年代に開発で形成された地域で、現在、人口は、8千人ぐらいですが、駅からちよつと離れていて、近年高齢化が急速に進んでいます。その地域のなかに将来の公共施設用地として、市が所有していた土地があり、そこに地域のコミュニティセンターか、あるいは高齢者の施設が欲しいという要望の声が地元から上がりました。建物を市のほうで整備してくれるなら運営は地元でやりますよという提案だったのですが、ちょうど市のほうでも市民参加をテーマに高齢福祉の計画を策定していた時期だったので、参加による地域の施設づくりのモデル事例にしたかどうかということで事業化に向けた検討が始まりました。

ただ、住民で運営はやりやすよというけれども、本当にそれが地域全体の意志なのかということはおそらくわかりませんでしたので、地域住民を対象にアンケート調査をしました。すると、アンケート回答者の約6割の方が地域でのボランティア活動を希望しているという結果が出て、それならばということで、市のほうも動き出しました。この地域には、もともと地元のお医者さんと患者さんを中心とした「暖家(ダンケ)の会」という会があって、これに地元の自治会連合会が参画して生まれた住民の会が施設の母体となりました。ただ、何か実績があるという団体じゃありませんから、行政としてその団体に任せるというのはかなりリスクを負っている面はあったと思います。ただ市にとつても、渡りに船というところもあり、お互いにリスクを共有する形で事業をスタートさせました。まず社会福祉法人が運営しないといけないということで、市のほうで施設を建設し、住民の会がその施設を財産とするような形で法人を設立して、スタートしました。さらに施設を運営する中で、いろんなニーズが生まれてきたので、事業部門について独立させ、NPO法人格を取って、そこが様々な事業を展開するという形になっています。(注4)

すなわち任意団体としての住民の会に、NPO法人が事業部門を受け持って、それに施設の運営にあたる社会福祉法人、それと行政が連携してという多様な主体との協働関係によって施設が動いています。こういう地域福祉施設整備についての協働の事例が町田市では幾つかあり、協働のモデルケースになっています。

(注2) 鎌倉市市民活動センター  
鎌倉市が市内2ヵ所に設立した公設市民運営のNPOセンター。構想段階から各分野のNPOが主体的に参加し、企画、立案、準備を進めた。開設にあたっては、そのネットワークでNPOを支援するNPO「NPO法人鎌倉市市民活動センター運営会議」を組織、センターの運営を担っている。

(注3) NPOと行政職員による協働推進研究会  
協働推進は、NPOと行政職員がそれぞれもつ特性を生かして行うものだとする「NPO法人鎌倉市市民活動センター運営会議」の提言により、運営会議委員の有志と鎌倉市市民活動課職員により組織された。平成15年3月「ともに汗する仕組みづくり」協働の第一歩へのメッセージ」を提言。

(注4) ケアセンター成瀬の事業部門を受け持つNPO法人「アップルサービス」は、ホームヘルプ事業に始まり、移送サービス、介護用品の販売、施設内のレストラン・喫茶の運営、高齢者の住環境の維持・改善を目的としたすまいサービス事業など多角的に事業展開をし、現在、年間予算規模は、4千万円を超えているという。

羽生謙五  
(町田市市民活動振興課)



【中村】川崎市の人口は128万人で、14万人から20万人程度の7つの行政区があります。

川崎市における協働の取り組みについて振りがえってみると、三つの大きな波があると思います。一つ目が「区づくり白書」策定事業です。これは市民と行政が各区の将来プランを協働作業でつくるというもので、94年から取り組んできました。市民と職員が一緒にあって、現状把握から始まり、地域の課題発見をし、その課題の整理をした上で、望ましい将来像は何なのか、将来像を実現するための具体的なツールは何なのかということ提案という形でまとめたものですが、その策定作業に、「新しい市民」がかなり入ってきたのです。地縁型の自治会・町内会組織の人もいますが、例えば「男が地域に帰ってきた」という言われ方をしていますけれども、これまで地域を見向きもしなかったような企業戦士たちが、地域で何かやりたいなどと思って新しい場にどんどん入ってきてくれる。その他にも多彩な市民層の参加があり、そうした動きを受けて、区づくり白書ができた段階で、その策定組織を母体に新たに「まちづくり推進組織」を立ち上げました。現在各区ごとに様々な部会が設けられ、区によってやり方は違いますが、市民と行政のパートナーシップで事業提案・実施をしたり、あるいは情報提供や活動場所の提供、資金助成などの市民活動支援をするなど、様々な事業を展開しています。

二つ目の大きな波は、98年から取り組んでいる「市民健康の森」推進事業です。これは

里山管理活動の一種ですが、多摩三浦丘陵群の崖線部や谷戸田、里山の緑をどのように都市において再生・保全していくべきかということ射程に置きながら、各区で身近な森づくりに取り組んでいるものです。これは市が七つの場所を選定してという形ではなくて、市民自らが各区単位で一カ所自由に選んでください、それに対して施策を一緒に考えていきたいと思います。それぞれが推進組織が、熱心に里山管理活動を展開していて、さらに参加の層も広がってきています（注5）。

そして最後の第三の波は、都市計画マスタープラン策定事業です。川崎市は三層制の行政区レベルの区別構想の策定を、各々に徹底した市民参加で進めています（注6）。このような「区づくり白書」、「市民健康の森」、「都市計画マスタープラン」という参加のステージを、市民と行政が一緒につくりあげていく中で、市民活動がより多様な広がりを持ち、質的な変化を生んできていると感じています。

そして何よりも一番大事なことは、この区づくり白書策定以降、職員が育てられてきたということ。職員の資質も大分変わってきて、より現場重視型で市民と同じ目線で考えることができる職員も増えてきて、ここ10年近くで市役所全体の組織風土が少しずつ変わってきたかなと思っています。

昨年、川崎市でも新市長のもと「行財政改革プラン」が出されました。「共創的市民福祉社会」というキーワードを出して行革プラ

ンを立てたわけですが、そういった市民活動の深まりと広がりを受けて、新しい地域における公共サービス、市民とともに担えるような新しい仕組みづくりをやるうとしていきます（注7）また、この4月には、市の市民活動支援指針（注8）に基づき設置された市民活動推進委員会からの提言に沿う形で、従来の「川崎ボランティアセンター」を新たに「かわさき市民活動センター」としてスタートさせると同時に、中学校区ごとにある児童館施設「こども文化センター」のうち58館を、市民活動の地域拠点として活用していくことになっていきます。ようやく、これまで幾つかの実験的な試みが、具体的な事業の形になってスタートする段階にきたという感じですね。

## 2 協働に向けた行政改革と職員の意識改革

【編集部】皆さんのお話を聞いていて、どの自治体も、NPO（市民団体）との本格的な協働の事業や仕組みを、今まさに、つくり始めているところだということが良くわかりました。同時に、協働の仕組みづくりは、それを運営する職員の意識改革と密接に結びついているのではないのでしょうか。幾ら、新しい協働の仕組みや制度を立ち上げたとしても、職員の意識とか仕事のスタイルが協働に向かつて変わっていかないと制度が機能しない。

### ●協働を基準にした行政改革の試み

【井東】当初私どもでも、NPOの持つ多様性と先駆性とか柔軟性を生かした形で、行

（注5）「市民健康の森」推進事業 98年に中原区、宮前区、麻生区から先行的にスタートし、現在では全7区で事業地も決まり、下草刈りなどの里山管理活動や野鳥観察会、樹木調査など、多くの取組みが展開されている。候補地の選定から、基本構想や整備計画の策定、完成後の利用ルールや維持管理にいたるまで、すべての決定のプロセスに市民が主体的に参画し、行政と連携を取りながら協働作業で森づくりを進めている。各区の推進組織のネットワーク組織である「市民健康の森交流会」も発足し、「市民健康の森フォーラム」などが開催されている。

（注6）都市計画マスタープラン 川崎市の都市計画マスタープランは、「全体構想」、「区別構想」、「まちづくり推進地域別構想」の三層制を取っている。現在、98年に全体構想の素案が示された後、区民自らが区民提案を策定する「つくる参加」と、それを都市計画決定の手續きに準ずる手續きで決定する「決める参加」の二段階の参加という考え方をもち、各区で区別構想づくりが進められている。

（注7）2002年9月に公表されたもので、副題は「活力とつながるおいのある市民都市・川崎」をめざして、萌える大地と躍るこころ。行政体制の再整備、公共施設・都市基盤整備の見直し、市民サービスの再構築、再構築の3つを基本的考え方に掲げ、大胆な事業の見直しを提起している。キーワードの一つが「共創的市民福祉社会」で、①市民参画による地域主体のまちづくりを最優先の原則とし、②社会環境の変化に合わせて施策の再構築を行い、③効率的・効果的な市民サービス供給システムを構築し、④公平性の観点に立つて受益と負担の関係を適正化する、としている。

政の手が届かなかった部分についていろんな提案があつて、新しい市民ニーズに基づいた公共的な事業が行われていく、という点をポイントに置いていましたが、実際に協働事業の仕組みを動かそうとしてみると、行政内の改革が必要だということが改めてはつきりわかってきました。

市民の皆さんが求める新しい事業は確かにあるわけですが、その反面で、今やつてい行政事業、これは本当に市民と協働する余地がないのか、もっと開けないのか、そもそもこれは本当に行政がやるべき事業なのか、その辺をまずはつきりしてくれという要求はやっぱり非常に大きいんですね。

ただ、これは既存システムをいじることになるので一長一短にはいきませんが、今年度の試みとして、行政評価の事務事業評価システムに協働領域指標というのを入れました。すなわち、今行っている事業は本当に行政が独自に行うものなのか、それとも市民が独自に担えるものなのか。それとも協働の領域なのか（市民が中心、行政が中心、全く対等）という、その5区分のどの辺に位置しているのかということ、今現在の状態と将来的な目標に分けて、その指標化をしてもらいました。あくまでも自己点検ですので、なかなか厳しいところまでいかないのですが、これは公開されているので、もし何かこの辺の事業に興味がある市民が見た時に、これはほんとうにこの領域なのかと、そこから対話が生まれるという、そういう一つのきっかけづくりにはなるので、協働の視点から既存事業の見直しについて取りかかったところです。（図

【荒川】横浜市でも政策の柱として、昨年の12月に打ち出した中期政策プランでは、すべての事業の実施主体を「民間主体型」、「民間主体協働型」、「行政主体協働型」、「行政主体型」に4分類することで、個別事業の執行レベルまで市民、市民団体、事業者との協働ですすめて行こうという姿勢を市民に明確に示しています。これは、「民の力が存分に発揮される社会」の実現を、市政の運営目標に掲げる市長の意志が確固としてあるからこそ出来ることだと考えています。ただ、実際に事業を担当する一人ひとりの職員の意識や発想が、協働型に変わって行かないといくら素晴らしいビジョンでも絵に描いた餅に終わってしまう恐れがある。そういうことから、今、企画局と共に進めている協働のための庁内プロジェクトでは、YCANという職員相互の庁内情報ネットワークを活用して、プロジェクトの検討状況を、全職員に向けて逐次知らせて行くと共に、それぞれの職場での協働の取り組みについて報告してもらう中で、協働に向けた職員間の情報と意識の共有化を図っています。

●意識改革のための職員マニュアルの必要性  
【寺谷】藤沢市では平成14年度から各部の調整課長で構成される市民自治調整会議のメンバーをそのままメンバーとした市民活動推進計画策定委員会を発足させました。その下部組織として、関係する課の課長補佐級職員以上で構成される二つの作業部会を設置し、市民活動推進の支援方策や条例で定めている参

入機会の提供等の協働のための仕組みづくりなどについて議論を進めています。その中でNPOは、ボランティアだから費用が少なくてすむのではないかという意見を聞くことがあります。しかし、実際にNPOに事業委託を協働により行っていくと、通常の営利企業より費用と時間がかかるケースもあり得ます。NPOとの協働は、費用対効果だけでは計れないものもあり、単なる安上がり行政のために協働するわけではないと思います。職員のNPOに対する認識を変えていかないとNPOとの協働は進まないのではないかと考えています。

先程ご紹介した市民電子会議室においても、開設当初には庁内の関係各課からの情報提供などの発言が、なかなか出てこないといった状況が見られましたが、平成13年4月から職員の積極的な参加、発言と情報提供を目指した「e-スタート」をスローガンにして、庁内対応の推進を図りました。具体的には各部の調整課長による推進会議を設置し、若手職員による研究会の開催、職員向け講習会の実施、対応マニュアルを全課に配付するなど職員への周知とスキルアップを図った結果、現在では職員の迅速な対応ができていくように思います。そういった意味では、藤沢市では職員の意識改革が進んできていると思います。

【小座野】実は、横須賀市が出前トークを始めたのは5年前なんですけども、当時はやはり市の職員が現場に向いていって、市民の方と話すということにまだ抵抗がありました。出ていって話すということにも馴れてい

（注8）川崎市市民活動支援指針は2001年9月に策定された。市民社会の中で市民同士が「相互支援」していくことを原則に、それを促進し、応援していくための基本的な考え方もまとめたもの。市民活動を「ボランティア活動をはじめ、市民が自発的、継続的に参加し、社会サービスの提供など、第三者や社会の課題解決に貢献する、営利を目的としない活動」と定義し、必要とされる活動資源（人材、資金、活動の場、情報など）が市民社会の中で提供されていく仕組みを構築することとしている。

図—3 大和市の協働領域指標を使った事業評価シート

市民活動との協働		目標領域	C	達成年度	14年度	年度
(1) 目標とする協働領域およびその達成年度		13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
(2) 事業年度ごとの目標領域および実績	目標領域	C	C	C	C	C
	実績	C				
(3) 目標とする協働領域と実績の説明		協働のルールづくりは、市民と行政とが対等な立場で行う必要があるためC。今後は、協働推進会議を中心とした協働による条例運用を進めていく				

※市民活動との協働領域

協働領域	A	B	C	D	E
	市民活動の独自領域	市民主導型	市民・行政対等型	行政主導型	行政の独自領域

ませんし、自分の所管以外のことについては全く答えられないということがあって、わざわざ出向いていっても自分に関係ないことが出ると、私の立場では答えられないとか、それについてはわからないとか平気で言ってしまう。そこで出前トークの立ち上げ当初は、必ず企画調整課の職員と一緒にいき、コーディネートから記録まで行うようにしていました。自分の立場じゃ答えられないんだつたら、あくまでも私見ですがこうは考えられませんかとか、それから自分の所管ではないことだつたら、持ち帰ってもう一回調べまして後日お電話しますとか、この一言が言えるかどうかで全然対応が違うんです。そこで、そのような対応のノウハウを出前トークのマニュアルとして配ったこともあります。

さきほどの電子フォーラムでも出前トークでも、まだ残念ながら部局による温度差があることは事実です。例えば、ごみ行政のように課題が山積しており、何とかしていかなければならないというところは積極的なのですが、道路行政になると一歩引いてしまっているところがある。そこで原課にねじを巻く手段が必要となってくるんです。決定のプロセスを透明化することが大切です。そこで「市民の声」データベース（VoiceBank）という制度を作りました。これは市民からどのような苦情や意見が来ているか、それに対して横須賀市がどう回答したかなどをインターネット上で閲覧できるようにする。これによって、まず職員に今市民が何を問題としているのか、それに対して横須賀市はどうしているのかというのを市民の目線で見えてほしい。逆

に市民にも今まちづくりで何が問題になっているのか、自分たちは何をすべきかを考える材料を提供し、その中から市民公益活動につながり、まちづくりを行っていく。（注9）

### ● 体験としての職員研修の重要性

【熊澤】鎌倉市でも、職員の意識改革と叫んでも何も変わってないじゃないかという声が聞かれます。協働推進研究会では、会を立ち上げる前の準備段階で、市職員約1600人を対象に協働意識アンケート調査を実施しました。そのなかで、「あなたは市民と一緒に協働して仕事をしたことがありますか」という問いかけに対しては、10人中9人がやったことがありませんという結果が出ました。つまり市民と接する職員はたくさんいても、住民票を交付するとか、税金を納めてもらうといった窓口業務が大半なのです。これは市民との協働とは言えません。市民の方と一緒に仕事をしたことがある職員というのは、現実にはほんのわずかしかないこととなりません。経験がないのに協働を肌で感じる事ができるのかと、研究会では大きな議論になりました。

そこで、少しでも市民活動を身体で感じる経験を積むため、市職員の研修カリキュラムでは、市内のNPOの活動を体験したり、グループ研修にNPOセンターの会員を加えることが行われています。実際に活動をやっている市民と、仕事では出会う機会がなくても、「顔が見える関係」の場をつくるのが重要であるからです。研修が終わっても、何かあれば顔見知りの職員、市民に相談することが

できるといふ人と人とのつながりを残そうという試みです。

【中村】職員自身が市民性を身につけるといふことは基本的に重要な視点だと思っています。川崎市の職員研修所の研修の中でも、合意形成の手法を学ぶ「ワークショップ研修」や、新規採用職員と若手職員を対象として、市民の方と一緒にまち歩きを行い、地域課題を見出し、提案づくりを行う「まちづくりワークショップ研修」を実施しています。ようやく今年度からNPO派遣研修も新たにスタートしました。それ以外にも、例えば職員の自己啓発を促進するための職員自主研究グループへの助成制度もあります。そのうちのいくつかのグループが、自発的に時間外や土日などに、ボランティアな形で実質的に市民活動を支えるようなネットワーク型の活動をしている。そういう幾つかの経験や、具体的な市民とのやりとりを通して育てられ、職員自身が市民性を身につけ、コミュニケーション能力も向上し、結果として自治体職員としてのモラルも高まってくるようになると思います。

### 3 NPOを巡る自治体間の連携と競争

【編集部】今、みなさんからお話があったように各自自治体の中で様々な協働に向けた工夫や努力を重ねて行くのと同時に、一方で新しい協働社会のシステムをデザインしていくために、国や県との役割分担をどうしていくかという大きな課題があると思います。また、これは、ある意味で、今回座談会のメインテーマだと思のですが、NPO政策に関して

（注9）「市民の声」データベース（VOICE BANK）平成14年7月1日から稼働。もちろん職員が閲覧するだけでなく、「市民の声」と市の回答に対して、閲覧した市民が自分の意見を主張することにも、市民同士が同じテーマで議論することの効果も狙っている。議論が盛り上がった場合には、「まちづくり電子フォーラム」上に「テーマ」を設定し、施策展開することも視野に入れている。

熊澤隆士

（鎌倉市市民活動課市民活動推進担当係長）



近接する自治体相互の連携をどう形づくっていくかという点に関して、最後にお話しいただければと思います。

【中村】行政セクターとしての大きな政策目標があつて、それを達成するための政策手段を、補完性の原則に基づきながら、基礎自治体、県、国がどういうふうなパッケージにして、その組み合わせで効果的に達成するかという話だと思ひます。今、協働の領域を語るために一番大きい制度的な課題は市民活動支援のための税制問題と公益法人改革です。国の税制に関わるような大きな枠組みの部分というのは、どうしても自治体では触れない部分です。地方分権改革によって自治体と国は対等な関係になつたとされてはいますが、現実には残念ながら提案という名前の要望活動を行うだけの部分もありますので、そうしたところは国としてより市民に向いた形で制度設計をきちんとやつてほしいと思ひます。新しい市民像というか、これからの協働型の市民社会をどうつくり上げていくべきかという大きな政策目標を達成するためのグラウンドデザインづくりは遅れている。今、様々な課題の中で一番大きいのは活動資金の問題で、それは税制改革とセットで考えなければならぬと思ひますが、究極的には納税者としての市民の側にイニシアチブがあつて、市民自らが意思を持って税を払うかそれとも市民セクターとしてのNPOへの寄附を選択するのか、そうしたことが可能な制度の柔軟性が必要だと思ひます。こうした国の制度設計の遅れを、基金条例などを制定するなどして、いくつかの先駆自治体が知恵を出しながら補っている

のが現状ではないでしょうか。

【井東】この国、県、市の役割分担と関係性の問題は、政令市、中核市、特例市、一般市による違いもあり、一概には言えないと思ひますが、しかし、国であろうと県であろうと市であろうと、NPO側から考えれば、目的に応じて協働のパートナーを選べば良いわけです。例えば基金21の制度というのは非常に大きいですが、その分競争率も非常に高いし、なかなか応募してもどうだろうかというときに、身近な基礎自治体の制度はもつと使いやすいかもしれない。スケールは小さくなりますけれども、そういった使い分けというのはおのずとNPO側からしてもらえらると思ひます。

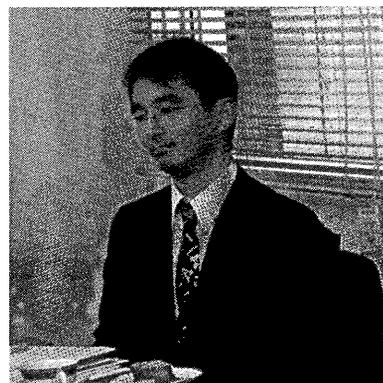
今年度、協働事業について考えるワークショップを行い、具体的な協働事業の題材を仮に設定して議論しました。そのときに一つ出てきた提案で、今回のNPO法の改正にも入つてきた再就職支援関係の協働事業をやりたいという提案があつたんです。これは市はどうやって協働するのかというときに、市では今の権限なりやつていける仕事の範囲では、なかなか協働はできないという話が出てきた。ただし、再就職支援の中身というのはカウンセリング機能が必要です。そして、ほかに青少年居場所づくりに関する提案も題材になっていたので、それらもカウンセリングがやっぱり必要だと。だったら、市民同士のネットワークでカウンセリング事業を起こして、そのほうを市と協働しようというような話し合いがされました。これはまだあくまでもシミュレーションなので、実際にどう動

くかはわかりませんが、そういう形で本来、国、県の領域であつたとしても、大きな枠組みの中ではほれ落ちてしまつてしまうような細かい市民ニーズとNPO活動を、基礎自治体ならば、まさに具体的なところでマッチングすることができるのではないのでしょうか。

#### ●協働を巡る近接自治体相互の連携と競争

【寺合】国や県との関係とは別に、近隣の自治体同士が連携して、市民活動との協働の仕組みや事例について、情報、意見交換を重ねることは大変重要なことだと思ひます。藤沢市でも市民活動推進条例制定や市民活動推進センターの開設に係わり、横須賀市さんや鎌倉市さんにお伺ひし、参考にさせていただいたものも多いと思ひます。もちろんそれぞれの自治体の事情と特色は大切にすべきと思ひます。県内ではいくつかの市民活動サポートセンターが開設されていますが、運営面でも公設公営や公設市民運営などにより、特色を持って運営されています。ただ市民活動は生き物ですから、施設や制度ができたからわりというのではなく、今後はより良い運営やより良いシステムを各自自治体が切磋琢磨しながら検討していく必要があると思ひます。そのためには近隣の自治体とは、Eメールなどの手段も駆使して日常的に情報交換を進めていくべきだと思ひます。

【羽生】近隣自治体との連携ということ言えば、町田の場合、多摩市だとか八王子市との境に分水嶺があつて、降つた雨は神奈川県に流れて行く。つまり町田は、多摩川水系では無く、鶴見川水系なんです。そういった



井東明彦

(大和市民経済部市民活動課副主幹)

意識してみると、東京都下の自治体というよりも、むしろ神奈川県下の自治体との連携志向があるのかもしれない。市民活動についても、相模原市民と一緒に活動している団体が多くありますし、鶴見川流域では、川崎市だとか、横浜市の活動団体とのネットワークができています。また、歴史的なつながり而言えば、「絹の道」で横浜とつながり、「鎌倉道」で鎌倉とつながる。一時期多摩地域は神奈川県でしたし。都と県という行政界を超えて、流域といったランドスケープや歴史や文化性といった視点でも県下の隣接する自治体さんとNPOを介して、連携してできることは、もつと、もつとあると思います。

【中村】まさに、自治体が広域連携の視点でネットワークを組みながら、本当により良い生活の質をどうやって保障していくかが問われるべきだと思います。公共サービスの質とか提供体制のあり方を考えると、自治体が直接担うべき公共サービス、NPOが提供すべき新たな公共サービスも含めて、トータルにサービスの量だけでなく質が問われている。そういう意味では、協働に向けた政策開発のレベルでの知恵比べと連携をどんどんやっていきたいと思っています。具体的な施策連携は、実はハード系では結構進んでいますよね。廃棄物や広域防災、排ガス規制、鶴見川の流域水マスタープランなどの取組みがありますし、横浜市と町田市と川崎市では、新たに緑地保全のための連携も始まろうとしています。ソフトの面での政策開発の分野でも、特にNPO施策の部分で、もつとぎっくばらんに意見交換が可能で、生の政策情報をきちんと

とやり取りできる装置をつくって、政策の質をきちんと競い合うような仕掛けづくりが必要だと思っています。

### ●NPOの育成・誘致を巡る自治体間の連携と競争

【小座野】NPO施策での行政の連携と競争でいえば、例えば本市の市民活動サポートセンターはその管理運営をNPO法人に委託していますが、概ね3年を目途に再度公募していくことになっています。そうすると場合によっては、同じNPO法人が選考されない場合もありうるわけです。そうした場合、そのNPO法人の職員の雇用形態が非常に不安定になります。そこで今回は横須賀市のサポートセンターの運営委託を取れなくても県域内のNPOセンターが同じ時期くらいに公募することによって、他の自治体では選考される可能性があるなど、もう少しNPOの流動性があってもいいのかなという気がするんです。

そうなるのと、逆に力のあるNPO法人に対しては、例えば、横須賀に来てもらうためには条件を上げていくとかいう状況も出てくるかも知れません。さらには隣接する自治体同士で良いNPO法人を誘致し合うための競争が当然出てきます。

【熊澤】今のお話を聞いてみると、NPO自体の規模が大きくなってくれば、そうしたNPOを、どこの自治体が誘致できるかという話にもなりますね。NPOが行政の枠を超えて活躍するような社会ができれば、自治体同士も競争しますので、非常におもしろい気が

します。ただ、鎌倉では、小規模団体が多いことからネットワークでNPOセンターを担えるNPOをつくりあげています。横須賀市さんと相模原市さんのような規模の大きな自治体で、大規模なNPOが多い自治体と、鎌倉のように小規模なNPOが多い自治体との関係が、今後どうなっていくのかなと思います。そういう意味では、広域的な交流を進めれば、地域、自治体を超えた、いい意味での競い合う仕組みが生まれ、それまでの土壌や地域性を刺激する可能性をつくりだしていく気がします。

### ●NPOと行政職員の競争

【羽生】競争と言う点でいうと、自治体間だけじゃなくて、NPOのスタッフと自治体職員との競争が出てくると思うんです。どこの自治体でもそうだと思いますが、地域のNPO相互の情報交換とネットワークの動きが進んでいて、町田市でもこの2月に市内のNPOの連合会が立ちあがりました。こうしたNPOのネットワーク化の動きは、自治体の垣根を越えて進んで行く。さらに専従の職員を置き、本格的に組織をマネージメントしたり、安定的に公的サービスの提供を行うNPO確実に増えてきている。そうするとそのときに自治体があんまりはやばやしている、ほんとうに政策形成力でも公的サービスを提供する実力でも、NPO抜かれてしまう可能性がある。

【小座野】日本では行政の職員の雇用は安定しているけれども、NPO法人の方は不安定



中村 茂  
(川崎市総合企画局政策部主査)

ですよね。例えばイギリスの場合にはNPOと行政の職員がうまく混じってお互いに刺激しあいながら働いている。向こうは公務員が永久就職じゃないですから、少し公務員としてやって専門性を持っている人が今度は公務員を辞めてNPOで働く。逆にNPOで働いていた人が専門性を生かした公務員に付くというように、公務とNPOの間に雇用の流動性が非常にあるんです。日本でももう少し雇用形態の柔軟性があってもいいのかなという気がします。

【荒川】皆さんの意見に全く同感ですね。将来人口推計では、わが国の人口は早ければ平成16年にピークを迎え、以降人口減少社会に

突入すると言われてます。特に、超高齢社会を迎えたときに、市民によって都市がもっと明確に選択される時代が必ずやってくる。その時、市民からすれば別にNPOなどの市民活動からでも行政からでも、支払ったお金の対価に見合う質の高い多様なサービスを受けられればそれで良いわけです。市民に選択される都市となるためには、市民活動と行政がうまく連携をして、あるいは競いあいながら限られた財源の中で、サービスの質を高めた

形成するかという点で、自治体の経営手腕が問われてくる時代になったのかなということをつくづく感じますね。

今日お集まりいただいた自治体というのは、横浜にとつて、自治体間競争の大きなライバルであるし、NPOなどとの協働という点で共に経営手腕を磨いていくことでは、適度な緊張感のある連携関係を築ける関係でもあると思います。自治体を超えて広域的な活動をする団体にとつては、行政の単位である自治体の境は何の意味を持たないものなので、これを機会に、皆さんとの連携をさらに深めていきたいと思えます。

荒川義則

(横浜市市民局市民活動推進担当課長)

