

③ 協働事業原論—環境まちづくり協働事業から

③ 市民主体のまちづくりを支える仕組みと仕事

1 環境保全活動の支援

① 助成金制度

横浜市環境保全活動助成金制度は、横浜市環境保全基金（6億円）の運用益を活用し、平成4年度から市民活動団体への支援策のひとつとして実施している。平成17年度まで延べ332団体へ1億百六十八万円を助成している。

事業開始から11年を経た平成15年に、活動団体の意識や団体を取り巻く社会状況等の変化、果実益の減収などにより、イニシャル・アシストの最高限度額を50万円から現在の30万円に、助成を受けられる期間を開始から3年未満を5年未満に変更し現在に至っている。

これは、平成12年度に実施した「横浜市環境保全活動団体実態調査」により把握された、団体の現状、ニーズや過去11年間の実績を踏まえた上で変更されたものである。

イニシャル・アシストにおける、過去11年間の一団体当

たりの平均交付金額は約28万円、12年度の調査によると、団体の年間の活動費は10～49万円が28%と最も多く、これを含めて約7割の団体が年間予算を100万円未満としている。

また、今後の活動への希望についても「これまでの活動を地道に継続していきたい（70・3%）」という意向が強く、活動年数3～5年未満の団体が80・0%を占めていた。行政との関わり方について、「活動を支援して欲しい」という項目を挙げているのは、活動年数3～5年未満が90・0%、1～3年未満の団体でも83・3%となっている。

② 環境保全活動の特徴

環境保全活動は、水辺、里山、竹林など限定されたフィールド下内での活動であること。また、対象が川、山、動植物など自然や生き物であることから、福祉活動の場合であればサービスの相手から活動の対価が得られるが、環境

保全活動では相手からの対価が得られないという特徴があり、活動の発展性、組織の拡大などがあまり望めない。環境保全活動は、華々しさより地道さが要求される活動といえる。

このような中で環境保全活動助成金は、やがて生まれる市民活動といううねりの、ひとつの推進力になったといっても過言ではないが、バブル後の低金利時代をむかえ、運用益の減少とそれに伴う交付団体数の減少は、助成の仕組みを考え直す必要に迫られていた。

平成15年に金額の変更及び助成が受けられる期間の延長だけでなく、支援そのものを変えようとしたのがステップアップ・アシストに変わる市民提案型「環境まちづくり協働事業」であった。

2 環境まちづくり協働事業

① 負担金

この事業は、コトバが示す

ように「環境」「まちづくり」「協働」それぞれの趣旨が生かせる内容をねらいとした。そこで、コトバの意味するものを規定してみる。まず「環境まちづくり」とは、地域やまちの姿、社会の仕組み、人々の生活スタイルなどが、ごく自然に環境に配慮したも

のになっているようなまちをつくること。また、「協働」とは、横浜コード「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」（平成11年3月）が示す協働の原則が、事業を進める上で市民活動との間で保たれていることを基本的な理念にした。

市民活動が、今日のように社会的地位が認められるまでに、市民活動と行政の間で「補助金」か「委託」かの論議があった。市民活動と行政とが対等の立場にたつた場合、行政の下請感が強く、制約条件の多い委託という方式への疑問がでた一方、補助金はなかなか受けられないというジレンマの中で、立場を対

執筆者

小林 康夫

環境創造局環境活動事業課
環境学習・協働担当

等にする協働の契約のあり方を議論したものであった。

結局、はっきりした結論は出なかったが、おおむね役割分担、責任分担などを明記した「協定書」を取り交わした上で事業を進めていくことに落ち着いていったようである。

本来補助金とは、市民活動を活性化し「市民参加のまちづくり」を推進するための「投資」であり、市民側から見れば市民活動を立ち上げ、発展させるための呼び水的な効果を持つている。しかし、要綱の段階で交付先が決められていたり、旧来から実行しているものは既得権化しているハードルが高かった。

環境まちづくり協働事業では、協働の原則に則り、対等な立場で、それぞれの役割、

責任、経費等の分担に基づき事業を進めることから、補助金ではなく負担金とした。

② 協働の考え方

平成8～10年度に、新たな市民参加を進めるために区役所を対象とした「パートナーシップ推進モデル事業」が行われた。このモデル事業から分かってきたことは、行政のやり方を「管理」から「支援」に変えなければならぬということであった。

従来の行政サービスは、素早く市民の要求に対応できる上意下達型がよしとされてきた。すぐやる課などがもてはやされたのが良い例だ。

現在は、早さより多様性に対応したきめ細やかさが求められる時代であり、ひとつの問題に対して様々なことが同時多発的に起こってくる。子どもや学校の問題、地域の問題は従来のような一律的なサービスではカバーできなくなっている。一律的な管理から、多様な支援へ、私たちの頭をまず切り替えていくことが必要だ。

③ 人、もの、金、情報の支援とは

支援の難しさは、決まったやり方がないことだ。つまり、

支援される相手方が満足しなければ支援したことにならないから、相手の要求に応じて支援の方法は一定していない。

支援とは、自分がガンバっても、相手の意図が実現できないければ意味がない、相手が本当に要求しているのは何かをつかむのが支援への第一歩だ。

また、押しつけてあつてはならない。対象となる人たちに合った形で提供しないと、押しつけになる。よくマニュアルどおりに、というが、管理型の代表選手がこのマニュアルである。行政に求められる公平性を保つためには必須であるが、相手の要求を満たしていくには阻害要因になりかねない。相手やそれをとるまく状況によって自分を変えることが必要だ。

以上は、自分が心がけなければならぬ自分自身の変革であり、さらに要求されることは、支援は金だけではないことである。一般的に支援のツールは、人、もの、金、情報といわれる。支援ではこれらのツールを、相手の要求に応じて使い分けていくことが最も大事なことになる。

この中で気をつけて欲しいのは金と情報。金は、補助金とか委託料とかだけを考えていてはダメだ。具体的には金

銭の動きはなくても、事業の中に取り込むとか行事の一部に参加させるなどによって目的が達成できる場合もある。

情報は、相手が求める情報をすべて記憶しておくことには限界がある。直接提供することを考えずに、情報源情報を持つことだ。何々のことはあの人に聞け、何々はあの人・・・、という風に間接的に情報を蓄えておくことが大切だ。

④ 協働の原則

パートナーシップ推進モデル事業と並行して市民活動推進検討委員会の検討を経て「横浜市民活動推進条例」が平成13年に制定された。

横浜コードは、市民活動推進検討委員会の検討の中から提言された、行政と市民活動における協働の基本的な考え方だ。協働するにあたって尊重しなければならない6つの原則を挙げている。

① 対等の原則

市民活動と行政は対等の立場にたつこと。：意外と守られないのが対等の立場だ。市民活動を動員していませんか？なんでもかんでも依頼していませんか？

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。：あれをしちゃあいけない、これは前例がないからダメと言っていますませんか？

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。：何でもやってあげていませんか？金の切れ目が縁の切れ目ですよ！

④ 相互理解の原則

協働に関して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。：行政では考えつかない発想をもっていますよ！

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。：お金を出すからと言ってやらせていませんか？目的は共有しても必要性を認めない場合もありますよ！

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。：書類が閲覧に供されていますか？
以上の6原則が保たれているときに、行政と市民活動の協働が成立しているといえる。

3 協働を進める上での課題

① 協働が成立しない
提案事業は外部審査委員に

よる第1次審査、公開プレゼンテーション、第2次審査を経て、協働の相手方となる行政内の関係部署との協議が整った場合に決定される。

これまでに、審査会では認められたものの、関係部署との協議が整わず実施できなかった例がある。ひとつは、公園内で臭いを出さない炭焼きの実験事業である。協働の相手方になる公園の管理事務所は、実験段階では臭いが発生するので、近隣からの苦情は避けられないし、苦情を受けないでやれる適当な公園がないことから事業が承認されなかった。

もうひとつは、公園建設にあわせて、公園の内容や建設後の管理運営を市民が担う方法についての提案をしていく事業である。この事業は、公園予定地の確保が当初の計画通りに進まず、工事計画そのものが進まないため事業化できず、2年間継続した事業ではあったが、1年見送ることになった。

前者は、事業の課題や目的は共有できるが、具体的な展開において協働が成立しなかった例といえる。市民側の熱意は汲み取れるが、担当部署において、障害を乗り越えても課題を解決していききたいと

いう、課題への必要性が熟していなかったものと思われる。

また後者は、協働は成立しているが提案事業そのものが成立、というより行政側の都合で成立しなかった例である。しかもこの事業は2年継続で進められてきたにもかかわらず、3年目を向かえ事業が進まなくなってしまうため、残りの1年を保留にした。

実施要綱では、ひとつの事業は3か年の継続が認められている。残りの1年で、建設後の市民による管理運営提案だけ実施することも考えられたが、市民と行政が協働で進めるといふ趣旨にそぐわないので審査委員会からも提案を受けて保留とした。しかも3か年の考え方は合計で3年とし、次年度に計画が進展した場合に再度提案ができることとした。

②参加のテーブル

協働事業は、環境に配慮したまちづくり事業であることから、提案される内容によっていろいろな局や区の部署が協働の相手方になる。この場合、担当部署からみれば押し付けられた事業と捉えられ、ともすると積極性に欠ける可能性がある。

こうしたことを考えると、

市民と行政が協働して進めることへの担保をどうするかは課題であった。

事業が進捗するにつれて、様々な事業の阻害要因が発生する。その都度市民が問題解決に当たっては、問題が少なければ苦労はないが、問題が複雑化した場合、ひとつひとつ窓口を訪ねなくてはならなくなり、そのエネルギーは大なものになる。

そこで、市民側だけに足を運ばせるのではなく、目的や課題を共有する立場から、行政内の担当部署との調整は事務局の役割分担とし、個別に解決するのではなく、事業の進捗状況にあわせて関係者が一堂に会する全員参加のテーブル（調整会議）を用意することにした。

最近、映画産業の振興を図る目的で、ロケのために必要になる膨大な許認可申請を、ひとつの窓口で済ませるようになっているフィルムコミッションがあるが、この調整会議はこれに似て、いわば環境コミッションである。

③行政内部の協働

調整会議の参加者は、事業の内容や構造によって大小まちまちである。最も多いのはアマモ場再生の事業である。

この事業は金沢湾の浅場にアマモ（海藻の一種）を植え、貝や小魚の生息場所や海を浄化し再生させようというものであるが、関係する部署は環境創造局、港湾局、金沢区役所など総勢20人近くになる。

市民から見ると、海の浅場にアマモを植えるだけと思われるが、許認可の関係で複雑な関わり方をしなければならぬ。海岸の海の部分には港湾区域があり、港湾局が許可を出している。また、漁業区域もあるので環境創造局の漁業担当、海の部分も公園区域になっていて南部公園緑地事務所、その公園及び海辺の管理を委託している（財）横浜市臨海環境保全事業団、区役所のプランにも関係してあるので金沢区役所、さらにアマモを養殖している県水産技術センター、国の東京湾再生事業にも関わっている。国土交通省関東地方整備局、神奈川県水産課など。ひとつの事業を実施するのには、これらの部署を一つ一つ廻らなければならぬことを思うと、相当の忍耐と我慢を市民側に要求していたことになる。

①事業化へのプラットフォーム

環境まちづくり協働事業の狙いは、行政では気づかない、市民の目線でみた事業を提案し、行政と協働して進めることにあるが、本来の目的は担当部署において提案されたものが事業化されることにある。

3年やれば終わりではなく、この3年間は事業化へのプラットフォームで、この間に団体との協働を深め手法の開発や実験を繰り返し、本格的な事業化へと乗り換えていくための事業である。事業化することで環境に配慮したまちづくりが、市民、市民活動団体、企業など様々な主体により、いつでも、どこでも行われていることが目的である。

②次へのステップ

環境保全活動の多くはフィールドがあつてはじめられることを前述した。また、環境まちづくりというものを考えると、この協働事業も区役所の事業として主体的に関わったほうが効果的である。

一方で、局だからできる事業もある。たとえばフィールドが複数の区にまたがる場合、流域を対象とした活動や源水域での広域的な緑地保全などがそれである。

協働事業をより効果的にす

るには、現場となる区役所の関わり方、その区役所を支援する局の役割分担などの仕組みが必要になってくる。市民提案型の協働事業は、いろいろな分野、局・区で現在取り組まれているが、それらはいずれも市民と行政が協働という関係を保ちつつ地域の自主的な課題解決や合意形成を図りながら、地域のまちづくりをめざしているものである。

パートナーシップ推進モデル事業では、パートナーシップ型市民参加プロセスについて5つのステップ論を提唱している。「地域・人を知る」「参加の機会を開く」「課題抽出と協議」「プロセス重視の合意形成」「自立化へむけての体制づくり」がそれである。協働事業の実施は、このステップにおいて、参加の機会が開かれ、地域課題を事業提案することで協議を重ね、事業実施にむけて合意形成を行うというステップを踏んできたことになる。

最終ステップにむけて、パートナーシップ（協働）による地域と行政のまちづくりを定着させること。それが次なる課題であると感している。