

第2章 市民参加のまちづくりを考える前提

はじめに

最近、全国各地において市民参加によるまちづくり（地域づくり）の事例が増えており、注目を浴びている。「市民参加」（citizen participation）とは「市民が地域的公共的課題に向けて、行政や社会などに対して何らかの影響を与えようとする行為」である（原田寛明監修・佐藤徹編集代表『地域政策と市民参加―「市民参加」の多面的アプローチ』ぎょうせい、5頁）。まちづくり（地域づくり）に限らず、これからは市民が主体となって行政や社会などに積極的に参加することにより、市民主導型の地域社会を創造していこうという視点に立脚している。

それでは、「市民参加」における「市民」とは誰を指すのだろうか。

この点について結論からいえば、論者の発話意図や前後の文脈から判断せざるを得ない。「市民」には、当該地域の在住者だけではなく、在勤者や在学者を含めたり、当該地域に住民票はないが主として市民活動やボランティア活動をその地域で行っているような在活動家、あるいは在住外国人や観光客などを含む場合もある。昨今制定された各種の条例や計画などをみる限りでは、「市民」を広く解釈することが多い。

地域政策において、「市民参加」は学術的にも実務的にもさほど目新しいテーマではない。むしろ言い古された感すらある。わが国では1960年代半ば以降、社会経済の変革とともにさまざまな角度から論じられ、実践されてきた。

1970年代前半には、高度経済成長の負の側面として公害問題や都市問題が顕在化し、全国各地で住民運動が展開された。こうした住民の支持を得て登場した革新自治体の首長たちによって、市民との対話や参加が取り組まれた。やがて高度経済成長の終焉と

ともに革新自治体は退潮していったが、1980年代に入ると「地方の時代」といわれ、今日の地方分権の基礎を築いた。

そして1990年代に入ると、次第にマルチセンター間の「協働」の重要性が論じられるようになった。とくに、90年代後半、福祉・環境・まちづくりなどの多様な分野で、NPO/NGOやボランティア活動が活発化し、種々の制約から行政では供給困難な公共サービスを提供し、地域社会に新たな価値を創造するようになって以来、その傾向は顕著になっていった。

そして2000年4月、地方分権一括法の施行に伴い、自治体の自己決定権が拡大し、新たな世紀の到来は、地方分権の実行段階を意味するものとなった。

これまでどちらかといえば、自治体は国の政策や法制度に基づき、そつなく事務をこなすことに主眼がおかれていた。しかしこれでは、多様化・高度化する市民ニーズに対応し、個性的で特色ある地域を創造することなど到底できない。また、地域が抱える諸問題の解決に向けては、「地域で考え、地域で実践する」ことが要請されているが、行政のみで解決することは容易なことではない。このため、とりわけ市民にもっとも身近な存在である市町村においては、柔軟な発想力と斬新な構想力のうえに自己改革を図り、地域に潜在する市民の参加を一層進める必要がある。

こうしたなか、近年、全国各地で自治基本条例や市民参加条例などの制定が進められるようになった。従来、条例や計画の策定過程では、市民意識調査を実施したり、審議会に団体代表者が参加するのが主流であったが、最近ではパブリックコメント、審議会への公募市民の登用などが一般的となっている。意欲的な自治体では、さらに一步進んで、市民主体の市民会議を立ち上げ、素案段階から多くの公募市民が参加して熱心に議論を交わしながら、条例や計画案を取りまとめる光景も珍しくない。

また一方で、公共サービスの効率化や規制緩和が進むにつれ、指定管理者制度や市場化テストなど、いわゆるPPP（Public Private Partnership：官民連携）の枠組みにおいても、NPOと行政との協働が論じられるようになった。

このほか、政策やまちづくりの評価過程における市民参加や協働、地域コミュニティ再生に向けた都市内分権や地域自治組織、NPOと行政の協働事業提案制度など、市民参加は多様化と深化を遂げており、多方面で「新しい公共」、「ガバナンス」、「地域経営」といった用語が用いられることが多くなっている（原田寛明監修・佐藤徹編集代表『地域政策と市民参加―「市民参加」の多面的アプローチ』ぎょうせい、3－4頁）。

1995年1月の阪神大震災でのボランティア活動の高まりを切っ掛けに、非営利市民活動団体の法人化を容易にする法律制定の運動が巻き起こり、98年3月特定非営利活動促進法（通称、NPO法）が成立、同年12月施行された。その背景には、従来の行政セクター・民間営利セクターに加え、これからの社会を支えるためには、市民セクターを含む民間非営利セクターが不可欠であるという時代の流れがあった。

その後、NPO法人は、新しい公共を担うことを期待されつつ、全国的に順調に増え続けている。2007年1月現在で認証NPO法人数は、全国で30,257団体に達した。また、全国各地において、行政と市民双方で、協働のパートナーシップづくりを進める取組みが拡大している。

これまでの「公共的サービスは行政がするもの」という考えは大きく転換されなければならない。その地域に住む市民も行政職員も「公共は行政の独占物ではない」ことを理解したうえで、「自分たちの住む地域のことは自分たちで決め、必要に応じて自分たちも公共を担う」という「地域社会の合意」を創り出していくことが必要である。

そこで、本報告では、これまで筆者が直接かかわった調査研究をもとに、まず第1に市民参加のパートナーシップとは何かについて述べ、つぎにパートナーシップにおける行政・NPOの現状と課題を明らかにする。

最後に、本報告で用いる「NPO」とは、市民公益活動―民間非営利活動の一部で、そのなかでもとくに多くの市民の自主的参加と支援によって行われる自立的な公益活動―を行っている市民活

動団体ないし市民事業組織を想定しており、必ずしも法人格の有無にこだわってはいない。

1 パートナーシップとは何か

(1) パートナーシップの意味

最近、まちづくりや環境問題をはじめさまざまな社会的課題への取組方法としてパートナーシップ（Partnership：協働）が注目されている。パートナーシップという言葉は、響きが良く、相互の協力関係が第三者に対しても好印象を与えるため、各方面でしばしば用いられている。今日では、パートナーシップを抜きにしては政策を語れないくらい、パートナーシップは行政における政策づくりの新たなパラダイムとなっている。

しかし、現実のパートナーシップはきわめて多様である。国家（行政）間のパートナーシップから市民（個人）間のパートナーシップまで広範な連携関係が想定されている。パートナーシップは、まるで流行語のように使われているため、その意義が拡散し始めており、単に自治体と市民・NPOとが協力する、あるいは自治体が市民・NPOを支援するという程度の意味で使われている場合も少なくない。ただ、最近では行政・企業・市民の三者の間における協働関係をパートナーシップと呼ぶことが多い。なかでも、行政セクターと民間（企業および市民）セクターとの連携・協力（Public Private Partnership）に重点を置き、自治体と市民・NPOとの協働関係をパートナーシップという。本報告におけるパートナーシップもこのような意味で使っている。

近年、市民と行政との関係は、市民社会の成熟や行政資源の枯渇に対応して包括的な概念で捉えられるようになった。パートナーシップはそれに該当する。「市民」という概念が行政と対峙的に捉えられ、しかも市民自身がそのことを意識し、必ずしも利害が一致しない、場合によっては競合することもあり得ることに気づくことで、積極的に行政過程へ参入することとなった。しかし、

そのことが市民に対する行政サービスの質の向上を促すのであれば、むしろ行政への市民参加は肯定的に捉えられるべきである。まさに、その発展型が市民セクターと行政セクターのパートナーシップである。

もともと、パートナーシップが唱えられるのは、公共の分野（非営利・公益活動の分野）は、もはや行政の専権事項ではなく、市民セクター（NPO、NGOなど）もこの分野において独自のサービス機能やアドボカシー機能をもつなど、社会的に大きな役割を果たしていることに着目して、行政セクターと市民セクターとが相互に信頼し、対等の関係で協力・協調していくことによって、豊かな社会の実現に寄与できると期待されているからである。したがって、パートナーシップとは、公共の分野における共通の課題領域に関して、行政セクターと市民セクターとが目的意識を共有し、相互に自立しながら、パートナーの特性を認識・尊重して、対等な関係で協力・協調して活動していくことである（松下啓一『自治体NPO政策－協働と支援の基本ルール〔NPO条例〕の提案－』、ぎょうせい、94 - 95頁）。また、公共サービスの領域におけるパートナーシップとは、行政セクターと市民セクターとの協働によるサービスの創出、提供、さらにその評価を含む一切の連携関係のことである（田尾雅夫『ボランティア組織の経営管理』、有斐閣、195頁）。

21世紀の市民社会においては、行政セクターと市民セクターとの協働、パートナーシップは不可欠のものとなる。しかもその中核を担うのは、NPOに代表される市民活動であり、市民ボランティアであると考えられる。

（2）行政と市民のパートナーシップの必要性

近年、急速に行政と市民・NPOとのパートナーシップが唱えられるようになったのには、それなりの理由がある。それは、市民社会の成熟、市民参加の必然、豊かな社会の実現という、いわば表の事情とは別途に、それを必要とする隠された必然もある。以下、それらを考察してみる。

1) 公共サービスの拡大とコスト節減

社会構造の変化や市民ニーズの多様化などを背景として、公共サービスの領域がむしろ拡大するなかで、公共サービスのすべてを行政が提供しなければならないということはない。公共サービスの領域が拡大するなかで、行政が提供できるサービスには限界があり、市民の多様な要求、行政需要に対し、それを充足できなくなってきたという現実がある。これまで、公共サービスは、政府・自治体の提供する行政サービスと重なり合っていた。公共サービスの領域の拡大に伴う政府や自治体の過剰なコスト負担をどのように改善するかは大きな政策課題として浮上し、行政サービスのコスト軽減は喫緊の課題となっている。サービスの提供にあたって、「大きな政府」モデルによっては、既に資源は先細りか、枯渇寸前の状態にある。すべての公共サービスを行政が独占し、実施することは、到底無理な話であり、またそのような状況が理想的であるとも思えない。

大きな政府を軌道修正して、効率的な行政サービスを実施するためには、相応のダウンサイジングが当然必要となる。いわゆるニュー・パブリック・マネジメントが唱えられ、民間企業の経営方式を採用する試みなども見られる。その一環として、行政の効率化のために、市民を行政サービスの過程に巻き込み、その一部に参加させ、あるいは供給者の一部として活用するということが行われている。行政が市民参加、パートナーシップを制度的に定着させようとするのは、この流れのなかにあり、不足する一方のサービス資源を補填するための当然の対応であるとされる。しばしば言われているところのコスト節減のためのボランティア活用である。しかし、ボランティアが必ずしもコスト削減に役立つとばかりはいえない、という指摘もある。それにもかかわらず、行政がボランティアを含めた市民活動に依存する部分は、確実に大きくなってきている。NPOがそのなかで大きな役割を担うのは自然の成り行きといってよい。

2) 既得権益ネットワークの解体

従来、行政と市民の関係は、片務的であると考えられてきた。行政が一方的にサービスを提供し、それを一方的に市民が受けてきた。極端に言えば、行政はサービス資源を独占し、そのことを市民に認めさせていた。近代化のなかで、行政官僚制の発達は、市民と行政の乖離を促し、いわゆる支配とそれに対する服従を強いるような関係構造をつくりだしてきた。しかし、いまや行政官僚制の硬直化は極限に達し、行政の非効率化を増大させて、それを刷新する必要に迫られている。行政の内部システムの改革への期待がある。パートナーシップが望ましいといわれるのは、公共の領域は、既に既得権益を得た社会集団が多く積み重なって、今後の社会の変化への対処に支障をきたしていることに対し、それを打破する役割を担うことが期待されているからである。

具体的に言えば、議員や経済団体、労働組合など、さまざまな圧力団体が既得権益のネットワークを堅く構築し、その強固さが新しい行政施策の効率化を阻害している。これを変えるのは、組織の外にある市民の声（異議申立て）であり、市民セクターに期待されることである。しばしば、ボランティア活動に先駆性や先見性が期待されているというのは、このことを意味している。

3) 政策過程への取込み

市民をパートナーシップによって、行政過程に参加させることは、現実にその意図や関心を行政施策に取り入れ、活かすというよりも、いわゆるガス抜きに使われることの方が多い。とりあえず市民の不平不満を聞いたというアリバイ作りをして、企画や立案、またその実施をやりやすくするために利用される。

(3) パートナーシップの効用

パートナーシップに望まれるのは、経済的利得、あるいは行政サービスのコスト節減以外にも大きな効用が期待されるからである。むしろ、市民社会の成熟とともに避けようのない非経済的な要因が働いている。いわゆる裏の事情はともあれ、それによって

幾つものメリットを得ることができると考えられている。

1) 時間コストの節減

行政本体がサービスを提供するよりも、時間的にスムーズに対応できる。何よりもサービスの送り手と受け手が近接している。サービスの配送コストだけでなく、問題が生じれば、その場で即決できるのでサービスの遅滞や延滞が少なくなる。行政への信頼を醸成することにも貢献する。

2) 行政サービスの革新

革新的なことを大胆に実行できる。パートナーシップは信頼関係を前提にした関係であるから、些細な問題などは即応解決できるので、施策を実験的に試みることも可能となる。自らのことは自らの手で処理するというのは自己責任が前提であるから、行政サービスの革新に貢献することになる。

3) 個別事例の重視

行政サービスが地域の事情に合わせて手直しが容易となる。行政の施策は、公平や公正を原則としているので普遍性や一般性を重視する。当然、個々の事情は考慮されない。それをそれぞれの地域の実情に合わせて柔軟に細部を手直ししたり、一部をより強調するような変更も可能となる。さらにいえば、個別のニーズに対応することができる。行政の普遍主義と市民の個別事情をすり合わせることで、行政サービスの質の向上が期待される。

4) 潜在的なクライアントの検出

行政では見つからないクライアントに到達しやすい。行政は市民の声（異議申立て）には敏感に反応し、その対応に追われるが、その陰に隠れた社会的な弱者などのクライアントには気づかないことが多い。市民セクターはそれを見つけ出すことに貢献できる。このような事情が、むしろ市民セクターを積極的に活用して、パートナーとして互いに補完的な関係に至らしめる。市民セクター

を積極的に活用して、単なるコスト補填以上の補完的な関係を構築できる。

(4) パートナーシップの要件

行政セクターと市民セクターとの間でパートナーシップが成立するためには、次のような要件を満たすことが必要となる。

1) 公共の分野であること

パートナーシップは公共の分野（非営利・公益活動の分野）における協力・協調である。

2) 共通の課題領域であること

共通の課題領域であることが必要であり、同じ非営利・公益活動の分野であっても、行政セクターの独自領域や市民セクターの独自領域については、パートナーシップは成立しない。ただ、行政セクターや市民セクターの独自領域といっても、それは流動的であり、従来、政府・自治体の政策対象とはいえなかった分野でも政策判断によっては政府・自治体の政策になることから、共通課題であるかどうかはあまり厳密に区別すべきではない。

また、市民セクターが独自領域で活動する場合はパートナーシップの関係は成立しないが、市民セクターが社会的活動を活発に行うことそれ自体が社会全体の利益になることを考えると、その意味では緩やかなパートナーシップの関係にあるといえよう。

3) 目的意識を共有すること

互いに目的意識を共有することが必要である。目的意識の共有は、パートナーシップを構築するにあたって最も重要な要件である。

しかし、行政セクターと市民セクターとはこれまで相互に協働して目的の実現にあたるという経験が乏しいこともあって、目的意識を共有化すること自体がきわめて難しい課題である。とはいえ、これがパートナーシップの前提であるから、双方とも時間を

かけても合意形成に努めていく必要がある。

4) 自立・自己を確立すること

自立・自己の確立については、とくに市民セクターの側で組織目的や目標を明確にするとともに、組織・運営面における自立性を高めていく必要がある。

5) 相手の特性を認識し、尊重しあうこと

相手の特性を認識し、尊重しあうことが大切である。具体的には行政セクターと市民セクターとでは考え方、経験、行動原理が異なることから、両者の共通点や相違点を見極め、両者が歩み寄れる部分と譲れない部分を認識しあうことが必要である。

6) 相互に対等の関係にあること

相互に対等の関係にあることが重要である。行政セクターと市民セクターとは相互に独立した存在であり、政府・自治体は市民セクターの自立性を尊重し、対等の立場にあることを再確認する必要がある。

7) 協力・協調して活動すること

互いに協力・協調して活動することが大事である。2)～6)の要件を満たす場合であっても行政セクターと市民セクターとは常に協働して活動するわけではない。市民セクターの意思で相互に独立して活動する場合（競争・競合）や、政府・自治体の代替・下請けとして活動する場合もある。パートナーシップの関係が成立するためには、互いに協力・協調して活動することが必要である。

2 パートナースhipにおける行政・NPOの現状と課題

(1) パートナースhipの可能性とリスク

1) パートナースhipの可能性

前節で明らかにしたように、公共的なサービスの多様化や効率化への社会的要求は高く、このことが多様な主体のパートナーシップに対する期待につながっている。確かに、行政セクターと民間セクター（市民活動団体や企業）が連携・協力することには、一定の効果を期待できる。図表2－1は、行政・市民・企業の各セクターの特徴と分担できるサービスの特徴を列挙したものである。例えば、行政セクターと市民セクターのパートナーシップが進むことによって、多様な社会的ニーズに対応するような事業を安定的に試行することが可能になる。事例でいえば、車椅子移送サービスの事業が参考になるだろう。車椅子を必要とする身体障害者が外出する際に、リフトカーを用いて車椅子ごと送迎するというサービスは、各地の社会福祉協議会でも行っている。だが、

図表2－1 各セクターの特徴とパートナーシップのあり方

担い手	行政セクター	市民セクター	企業セクター
特 徴	普遍性・安定性 社会的合意・強制力	多様性・個別性 創造性・先見性	多様性・効率性
分担するサービスの特長	平等・公平に提供 ・受益者以外が費用負担	・きめ細かさ・多様性 ・ニーズの先取り ・受益者以外が費用負担	・競争を通じた効率化 ・受益者による費用負担
公共を担う条件（他セクターの役割）	・事業内容・実施方法の外部評価 ・他セクターによる潜在的ニーズの掘り起こしと行政セクターによる制度化	・資源・活動機会・情報などの提供 ・社会的に有用なサービス提供への誘導	・競争のルール設定 ・社会貢献活動への支援

車椅子移送サービスによる同様の事業は、利用時間や目的などの制限が少ないため、利用者からの評価は高く、利用率も高い。こうした事業を行政セクターが側面から支援することによって、このサービスの拡大やさらなる充実を期待することも可能であろう。

このように、民間セクターと連携することによって、公共的なサービスを効率化し、質の面での向上を期待することができる。こうした組み合わせ以外にも、パートナーシップには各セクターの特長を掛け合わせた数だけの事業や公共的なサービスの可能性が存在することになる。

また、公共的なサービスの効率化や質の充実だけではなく、社会的ニーズを先取りするようなサービスの提供に関しても、パートナーシップの構築は有効である。

公共的なサービスに限らず、一般的にニーズは事後的に形成されることも少なくない。大多数の市民による社会的ニーズは、サービス提供者への不満として顕在化するが、生活に関する個別のニーズの中には、回答が提示されて、はじめてニーズの存在が明らかになる場合もある。こうした場合には、性質を異にする主体がサービスの提供者になることが、公共的なサービスの質と多様性を向上させるための条件となる。例えば、市民セクター単独では、社会的ニーズを先取りするような事業を継続的に行うことは事実上困難である。あるいは、行政セクター単独では、社会的ニーズの存在が不明確な事業を行うことは困難である。こうした場合には、市民セクターによるニーズの先取りそのものを、行政による政策として位置づけることによって、継続的かつ効果的に社会的ニーズを把握しつつ、そのニーズに対応し続けることが期待できる⁽¹⁾。

(1) もちろん、無秩序かつ非効率的にニーズを開拓することは公共の利益に反する結果にもつながるため、社会的に有用なサービスへと誘導するような仕組みは必要である。ただし、その際にも誘導手段や基準の公平性に配慮する必要がある。具体的には、事業内容を重視した入札制度や、公益ファンドのような助成金制度といった手法が望ましいだろう。

公共的なサービスの効率化や多様化への社会的要求は高い。このような社会の要求に応えるためには、ここまで述べてきたように性質を異にする主体が連携・協力することが有効な回答につながる可能性がある。また、こうした連携が進むことによって、公共性のあり方そのものの変化を促すことも期待できるであろう。行政セクターの立場からは、地域住民による公共的なサービスへの要求は、時として過剰であるかのようにも受け止められるかもしれない。だが、このことは行政セクターによる「公共」の独占と、「公共」に対する市民の側の依存が、共進的に発展してきた結果でもある。こうした従来の「公共」を再構築する際にも、行政セクターと民間セクターによるパートナーシップは重要な役割を担うであろう。

2) パートナーシップのリスク

このように、パートナーシップには大きな可能性もあるが、これに対して過剰な期待を抱くことはできない。相互に異なる行動原理や特徴をもった主体が連携することによって、各主体が単独で行うことが不可能であるような事業が実現する可能性は存在する。そして、こうした新たな公共サービスへの期待がパートナーシップの構築に向かう大きな推進力となっている。だが、ここで注意しておくべきことは、各主体間で連携を進める際には一定の負担が発生するということである。そして、この負担が連携そのものの阻害要因となる場合もある。例えば、行政セクターと民間セクターとの連携については、一時期注目された第三セクター方式が参考になるだろう。リゾート系の事業を中心として第三セクター方式が失敗した例も多いが、これは行政セクターと民間セクターとの連携によって生じる負担が少なくないことを示している例として理解することができる。

このことは、行政セクターと民間セクターによるパートナーシップに限られた話ではない。行政セクター間においても、市町村同士や県と市町村の連携がスムーズに進まない場合がある。あるいは、企業の合併や市民活動団体間の連携についても、意思の疎

通や共通のルールが確立するまでに長い時間を必要とする場合もある。さらにいえば、同一組織内における異なる部署との連携に困難を生じることも少なくない。複数の個人を組織化する際にも同様の問題は発生するのであるから、一般に行動原理を異にする主体が連携する場合には、何らかの負担が発生することになる。図表2-1における「公共を担う条件」も、こうした負担の例として理解することができる。

このような意味では、パートナーシップを結ぶ際に生じる負担は程度の差はあっても必ず存在するものであり、行政セクターと民間セクターのパートナーシップに限ってこの問題が発生するわけではない。したがって、この負担の存在の有無を基準として、パートナーシップの成否を問うことは無意味である。仮にこの負担をゼロにするという課題を設定したとしても、パートナーシップを構築する際には、構造的なものであれ、偶発的なものであれ、各主体の負担は必然的に発生するからである。つまり、パートナーシップ構築に伴って必然的に発生し、かつある程度は制御することが可能なものとして、各主体の負担を捉える必要がある。こうした理解に基づけば、パートナーシップの構築による各主体の負担は、一定のリスクとして理解することができるだろう。したがって、パートナーシップの成否を評価する基準はリスクの有無ではなく、リスクを上回るような成果（公共的なサービスの効率や多様性）を上げることができるかどうか、という点にある。

パートナーシップの成否は、各主体が負うリスクと成果との比較に基づいて決まる相対的な基準である。同一の成果が得られるような事業であっても負担が大きすぎたために、結果的には「失敗」であったと認識される場合がある。あるいは、各主体に大きな負担があったとしても、得られた成果と比較して、結果的に「成功」であったと認識される場合もある。

パートナーシップの成否は相対的な基準であるため、各主体の主観的な評価も無視できない。このため、一般論としては客観的な基準を設定することは困難である。ただし、パートナーシップに対して各主体が不満に感じている問題や、不安に感じている問

題に基づいて、パートナーシップの成否に影響を与えている要因を分析することは可能である。ここでいう「不満」とはパートナーシップに伴うリスクが具体的な負担感として顕在化した例であり、「不安」とは将来発生する負担に対する意識が現れたものであると理解できる。そこで、次項において各セクターの「不満」と「不安」を理解し、そのうえでこれらをもたらず構造的な問題について考える。

(2) パートナーシップに対する不満と不安

1) 市民セクターからの不満と不安

パートナーシップに関する不満や不安は少なくないが、具体例として表面化することは稀である。とくに進行中の事業に関しては、各主体が不満を表明しない、あるいは具体例として紹介されることを好まないという傾向もある。われわれが以前に行った調査においてもこうした例が数多く存在した。とくに市民セクターにおいてはこの傾向が強く、パートナーシップに関する不満があったとしても、これを表明することによって、問題をさらに複雑化させることやパートナーシップの相手方との関係を損ねてしまうことを危惧しているのである。いずれの調査においても、パートナーシップに関して多様な意見が寄せられているが、そのなかでも行政・市民各セクターの意見がとくに集中しているのは、行政の前例主義と合意形成の方法をめぐる議論である。

企業や行政とのパートナーシップに対する市民活動団体の関心は、決して低くない。行政や企業との協働は考えていないとしている市民活動団体は少なく、パートナーシップの推進に関しては一定の期待が寄せられている。パートナーシップへの阻害要因として指摘されている問題は、人手不足など組織の体制が不十分であることが一番であるが、「自分たちの独自性が制限される」ことへの懸念もある。組織の体制という物理的な限界の次に独自性の項目への指摘が多いということから、実質的にはこのことがパートナーシップを進めるにあたっての、大きな課題となっている。

実際に行政とパートナーシップを結んで事業を行なっている市

民活動団体からは、批判的な意見も寄せられている。一つは、パートナーシップによる事業の進め方に関する不満であり、もう一つは事業の内容面についての不満である。

まず、事業の進め方に関する意見では、市民活動団体からは、パートナーシップによる事業であっても、実際には行政側が一方的に事業の内容や方法を設定することに対する不満や不安が存在している。以下の意見もこうした例として理解できるであろう。

「前例が無いからダメだ」という回答が多すぎる。いわゆる「お役所仕事」的な部分なのだが、活動が続けてもう4年にもなりますが、未だにその厚い壁を崩せずにいます。年に何回かは行政がらみのイベントもお手伝いさせてもらっていますが、正面きって相談するとまだダメなようです。

実績がない…ということで受託業務が出来ない状況があり、法人の活動が資金面で厳しい状況が続くことが予想されます。様々な助成金の制度があり申請しておりますが、その資金も専従者・役員の費用に使うことは禁止されており、法人の運営は何をもって確立すればいいのでしょうか。

ここで、具体的に指摘されているのは行政の前例主義である。つまり、「実績が無い→パートナーシップが進まない→活動を発展させることが難しい→実績を積めない」というマイナスの循環が存在しているのである。

こうした不満は、市民活動団体の「わがまま」であると解釈することも可能ではあるが、自分たちの思い通りにできないという不満を表明しているだけではない。つまり、単なる「わがまま」として扱うべきではない場合も存在する。具体的には、

行政と協力してイベントをしようとする場合、どうしても行政側がしきょうとすることが多く内容がつまらないものになってしまう。物・資金・人の支援は必要だが、口出しはしない方が民間の活力を生かすことが出来る。

内容を重視して選定していただきたい。とくに「各団体の実力等を客観的

に判断する公聴会等を公開して決定する」などの方法をご提案します。

行政についての意見ですが事業を委託するのは良いのですが、委託した事業の数値（実績）だけが優先しているように思われる。行政側としてもその内容を詳しく聴取するなど、現場の活動を理解する力をつけるべきではないか。

といったことが問題であると指摘されている。行政主導による事業の進め方への批判は、市民活動団体の独自性が制限されることに対する批判であると同時に、事業の内容そのものへの批判でもある。彼らには彼らの理想とする事業（公共的サービス）があり、これと現実との隔たりが不満として顕在化している。

以上のように、市民活動団体からは、行政とパートナーシップを結ぶ際には前例主義と合意形成の方法が問題になるということが指摘されている。内容的には行政に対して批判的な意見を中心にみてきたが、こうした意見がどの程度妥当するかどうかということは大きな問題ではない。実際には、批判が妥当する場合もあれば、単なる誤解に過ぎない場合もあるだろう。例えば、行政の前例主義は事業の実現可能性を担保するといった根拠にも基づいている場合があるため、前例主義そのものを問題視することはできない。また、問題視しても解決策が見つからない可能性もある。事業内容への評価も、外部からの評価であるからこそ厳格になっているという可能性がある。

むしろ、重要な点は市民活動団体による指摘が妥当かどうかにかかわらず、こうした点が「問題」として指摘されているということである。行政セクターへの問題点として指摘されているような事実が実際に存在し、対応が可能であれば対応するべきであるし、対応が不可能であれば説明することが可能であろう。そのいずれもが行われていない場合には、市民活動団体が抱える不満や不安が、パートナーシップによる負担として顕在化し、「問題」として指摘されることになる。

2) 行政セクターからの不満と不安

前項においては、市民活動団体からみた問題点について検討してきたが、当然のことながら同様の不安や不満は行政側にもある。具体的には、あるNPOが県庁や市町村の職員に対する質問紙調査に基づいて明らかにしているが、パートナーシップの必要性に対する認識・現状に対する評価・将来の見通しの間には矛盾があり、住民やNPOへの不満や不安も少なくないということが指摘されている。

問題点を少し整理してみると、行政側が感じている点は、2つの水準から捉えることができる。一つは、パートナーシップを具体的にどのように進めるべきかという方法に関する問題であり、もう一つは合意形成をはじめとした行政組織内部の問題である。以下の意見は、この課題を端的に捉えたものとして理解できる。

「行政と住民とのパートナーシップ」という場合の「パートナーシップ」を「行政と共に参画し、あるいは住民の提案や自主的活動に対し行政がサポートしていく」ような捉え方をしているが、パートナーシップの到達点は行政と住民の「水平・平等」関係の構築ではないかと思う。行政と住民が「主従・不平等」な関係にある現行システムの改革と併行してパートナーシップづくりを進める必要があると思う。

その一環として、多様性を増す一方の住民ニーズに対し行政がサービス提供していかなければならないのかを含め、現行事務・事業の精査・スクラップを進め、そのうえで真に必要とされる事務・事業についてパートナーシップ手法を取り入れてみてはどうか。

この意見で注目されるのは、住民と行政の関係性を相互に平等で水平なものとして捉えようとしていることである。こうした関係性の構築を行政組織が目指す場合、新たな関係性に向けた試行錯誤と現行の組織慣行の見直しという2つの作業を並行して進める必要がある。そして、この課題への取り組みは困難である。新たな関係性を構築するために試行錯誤を必要とするということは、参考となるような先進事例が十分に蓄積されていないということ

意味する。また、先進事例が存在する場合でも、他地域の事例をそのまま適用することが可能な場合は稀である。公共的なサービスへのニーズや各地域の文化、あるいは行政と地域住民やNPOとの関係の歴史といった地域特性が異なれば、同一の方法を導入しても同一の結果が得られるとは限らないからである。

こうした状況においては、新たな試みの可能性はリスクを伴う可能性としてしか表現できない。このため、一般論としては組織内部での合意形成を得ることは困難である。実際には、首長などの意思表示が合意形成の根拠になっている場合が多い。あるいは、行政職員個人の裁量範囲内で行われることになる。その一方で、現行の組織慣行の見直しを並行して進めることによって、さらなる困難に直面することにもなる。新たな試みが試行錯誤の最中であるということは、現行の組織慣行に対する代替案の可能性を十分に証明できないということも意味するからである。つまり、誰もが認めるような「正解」は存在し得ない状況下で、とりあえずの解答を求めることになる。

行政セクターが他のセクターとのパートナーシップを構築する際には、組織内部の問題としても以上に述べたような課題があるうえに、パートナーとなる住民や市民活動団体などとの関係にも取り組む必要がある。こうした現状が、行政セクターにおける不安と不満の原因となっている。不安を構成する要因は、「何をすればよいのかわからない」という手法に関するものであったり、住民の反応に関するものであったりする。また、組織内の合意形成や議会との調整も不安材料になる可能性がある。その一方で、住民側の行政に対する態度への不満も存在することになる。

具体的な意見としては、以下のようなものが存在する。

何かをやろうとして、住民に意見を求めたときに、特定の一部の住民からの反対意見が強く、賛成する住民が沈黙している場合が多いのでは。また、反対のための反対でしかないと思われることも懸念される。マスコミも、反対意見のみを強く報道することが多いのでは。住民意見と議会との調整も必要となってくるのではないかな。

小規模の町村にあっては、以前から、行政と住民とのかかわりが強く、パートナーシップ以上の「慣れ合い」的なものがあり、住民の甘えも非常にあると思われます。

中高年の方々はわが町、村の意識も強く、協働の意欲も高い。反面、自己主張も強く地域主義や利己的にもなりやすい。若者たちは、あきらめや全体主義的な行政に批判はあるが表面には出たがらない。自分の身近なレベルの環境意識は高い。行政としては、全体的パートナーシップより住民の得意とする年代や地域での個人的なパートナーシップを考えるほうがよいと思う。苦情対応行政から、提案行政に大きく意識の変化をしなければ財政的にも効率面でも行政主体の存在が危ういのではないだろうか。

前頁で指摘したように、行政の前例主義などには批判もある。だが、行政セクターは確固とした確信に基づいて、このような行動原理に従っているわけでもない。このように、行政の前例主義や合意形成の方法に対する考え方には、市民セクターと行政セクターとの間に乖離がある。しかも、この乖離は誰もが納得できるような「正解」が存在しない領域で生じているため、場合によっては両者の見解が平行線をたどることに終始してしまう可能性もある。つまり、単に両者のコミュニケーションを蓄積するだけでは解決が困難な問題なのである。

(3) アクターの不満と不安を発生させる要因

1) 「誰が公共を決めるのか」という問題

前頁では、前例主義などをめぐって各セクターの不満や不安が発生するということを指摘した。この問題は、広い意味での役割分担の問題である。つまり、パートナーシップにおいて誰がどのように責任と権限を分担するのかという問題である。さらにいえば、この分担方法をどのような場でどのように決めるのか、という問題でもある。

責任と権限の分担は、それぞれ「誰が公共を担うのか」という問題と、「誰が公共を決めるのか」という問題とに置き換えることが可能であろう。パートナーシップに関する従来の議論では、もっぱら「誰が公共を担うのか」という課題が注目されてきた。その背景には、社会状況の変化などによって行政だけが公共的なサービスの担うことが実質的に困難になったという事情がある。だが、この課題と同程度に重要なのが「誰が公共を決めるのか」という課題である。

まずは、「誰が公共を決めるのか」という問題の所在を明らかにしたうえで、「担い手」と「決定者」、それぞれの分担について考察を進める。

パートナーシップづくりを考える場合、公共的なサービスのあり方だけではなく、政治的な意思決定の過程に市民の参加をどう確保するか、ということも重要である。ただ、市民との協働を謳うだけでは、行政にとって「都合のいい」市民活動の利用と取られかねない。行政施策をどのように展開するか、その最終的な決定の判断と責任はそれぞれの行政体や議会にあるとしても、その過程への市民参加の確保は、より合理的で効果的な政策決定のためにも重要である。またこのことは、市民が納得して自分自身のものとして事業を受け入れるためにも、そして民主主義を具体的に実現するためにも必要であろう。

例えば、以前に、あるNPO主催で開催された「市民活動団体等との意見交換会」では、次のような立場でこの意見交換会に参加した団体もいた。「今回の意見交換会に参加を決めた大きな理由は、スキー場建設問題で、行政と企業とわれわれの考えにあまりにも隔たりがあり、その隔たりをなんとか狭めた形で、開発行為ができないのかと考えたからである。」また会場では、一人の大学教授から、行政が進めている、山麓を環状するオオヤマザクラの植樹をめぐる、具体的に次のような指摘もあった。「オオヤマザクラは庭に植える分にはいいが、大量に植えると生態系の破壊、遺伝子汚染となることを行政に認識してほしい。パートナーシップで、われわれ研究者とのコミュニケーションが図られれば、

このようなこともなくなると思う。」

これらの問題の是非については、ここでは問えない。むしろここで問題にしたいのは、こうした形の意見が、さまざまな形で市民の間に潜在しており、また専門家ですらも、表明すべき場を常に求めているということだ。パートナーシップで政策を形成するということは、こうした市民の意見をより積極的に汲み上げて、よりよい政治・行政を作っていくということである。それは、ここであげたような具体的な行政施策をめぐる問題への批判的意見にとどまらず、「こうすべきだ」「こういうことをやるべきだ」という、市民独自の視点から出てくる積極的な提案も含めてである。

もちろん、市民の意見をすべて聞くということが重要なのではないし、また市民の意見がすべて正しいとも限らない。しかしまた、市民が納得する政策形成でなければ意味がない。とくにまちづくりや環境、福祉をめぐることは、当事者や利害関係者だけでない、「一般市民」にも意見をもつ者が多く、しかもそうした人々には現行制度の中では十分な意見表明の機会が与えられていないのが現状である。こうした一般の市民に、現在進めている政策形成の情報をいかに与え、意見を表明してもらい、知恵を出してもらい、パートナーシップ的な施策形成システムを構築できるか、工夫が必要である。そのためにはやはり、何らかの仕掛けが必要となるであろう。

2) 「担い手」と「決定者」を決める方法

パートナーシップによる新たな公共のあり方を考える際には、公共の担い手と公共の決定者という2つの側面から行政と市民の役割分担のあり方を考える必要がある。この問題を図示したのが図表2-2である。図の不等号や等号は、それぞれどちらが主体になるかを意味しており、行政主導・市民主導・対等な関係、として理解できる。図表2-2から理解できるように、それぞれの問題について3つの類型が存在し、パートナーシップのあり方としては9つの類型が存在することになる。

図表 2－2 公共と担い手と公共の決定者の主導権からみた
パートナーシップの類型

		公共の担い手		
		行政＞民間	行政＜民間	行政＝民間
公共の決定者	行政＞民間			
	行政＜民間			
	行政＝民間			

ここで必要なことは、どの類型が望ましいかを判断することではない。既存の行動原理との適合度を基準に、特定の主体にとって望ましい類型が存在するとしても、それが有効な解答になるわけではない。むしろ、ある主体の行動原理に適合するような方法を導入することが、他の主体の不満や不安を喚起する場合がある。前頁で指摘したような市民セクター・行政セクターそれぞれの不満と不安は、各主体の行動原理の違いによって生じる、ある種の文化摩擦として理解することも可能である。行動原理が異なる主体が連携する場合には、独自の方法論やコミュニケーション手段を導入する必要がある。

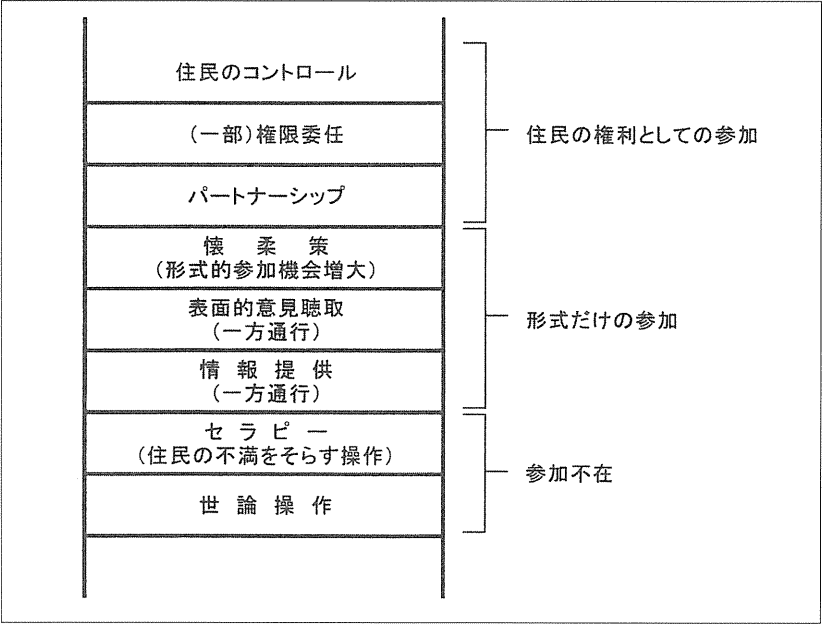
この方法論を構築する際に重要なことは、一般論としての望ましい類型は存在しないということを議論の出発点として確認することである。そのうえで唯一指摘できることがあるとすれば、パートナーシップによって実現しようとする個々の課題の性質によって判断するという方法であろう。具体的には、それぞれの地域社会に必要な事業についてのイメージが共有できた段階で、適切な役割分担についての合意を形成するという手順になる。ただし、こうした手順に従って役割分担に関する合意を形成するという方法は、時間的な制約がある場合には困難であるかもしれない。

こうした場合には、パートナーシップに関する事例を類型化しながら蓄積するサービスが必要であるし、蓄積された情報を整理したうえで伝える手段も必要とされるであろう。あるいは、各主体の合意に基づいて、ある程度普遍性のあるルールや仕組みを設定することも可能である。例えば、「参加のはしご」（図表 2－3）のような目標を設定して、これに従ってパートナーシップづくり

の方向性の指針とするという方法が考えられる。さらに、こうした指針に基づいてパートナーシップを推進するための組織や機関を設ける方法もある。

ただし、こうした手法にも問題がないわけではない。パートナーシップは、あくまでも手段であって目的ではない。重要なことは、パートナーシップを推進することによって何が実現されるかということであり、パートナーシップの推進そのものではない。この点が十分に意識されていないと、パートナーシップの形骸化や自己目的化が発生し、形式としてのパートナーシップの推進と社会的サービスの充実とが関連しないという結果に終わってしまうこともあり得る。場合によっては、形式としてはパートナーシップが進められても、それが社会的サービスの充実には結びつか

図表 2－3 参加のはしご



資料: Arnstein, Sherry R, "A Ladder of Citizen Participation",
in *APA Journal*, July 1969 より作成

ず、各主体の負担のみが蓄積されるという状況も存在しうる。普遍性のあるルールや仕組みを設定する際には、ルールや仕組みの妥当性そのものへの評価や、この評価が反映されるようにルールや仕組みを改善し続けるような方法が必要となるだろう。

ここでは、パートナーシップによる各主体の負担に注目しながら、この負担が不満や不安として顕在化する要因について考察してきた。また、こうした問題を回避するためには、各主体の役割分担を「誰が公共を担うのか」という課題と「誰が公共を決めるのか」という課題という2つの問題の組み合わせとして理解し、必要とされる公共的なサービスの性質に応じて決定するという方法が有効であることを指摘した。

パートナーシップによる事業を漠然と進めていくだけでは、当事者の不満と不安という問題を再生産するだけになってしまう場合がある。あるいは、仮に当事者の不満や不安が少なかったとしても、そのことと各事業の社会的サービスとしての有効性は必ずしも一致しない。このため、個々の事例から問題点を蓄積し、同様の問題を繰り返さないための方法として各主体が共有することが必要になる。また、パートナーシップ事業に対して、社会的サービスの充実という視点から評価することも必要である。個別の事例についての情報は、こうした過程を経て初めて経験則として蓄積し、共有することが可能になる。

こうした情報の蓄積や共有は、個々の組織や個人でも可能ではあるが、情報を広く共有するための方法としてはあまり効率的ではない。このため、こうした情報の蓄積や共有という作業そのものをパートナーシップを進めるために必要な事業として位置づける必要もある。さらに付け加えれば、情報の蓄積や共有には客観性も求められるため、個別の事業による利害関係が生じない場で機能することも重要である。

社会の変化によって、新しい公共への要求が高まっている。だが、新しい公共の創造には困難も伴う。ここで指摘したような仕組みは、パートナーシップによるリスクを軽減し、有効に機能させるために必要な基盤である。

主要参考文献

1. 「地球にやさしいパートナーシップ」プロジェクトチーム『地球にやさしいパートナーシップの形成に向けた調査研究（概要版）』青森県環境政策課委託事業「地球にやさしいパートナーシップの形成に向けた調査研究」発表資料、2001年。
2. 「地球にやさしいパートナーシップ」プロジェクトチーム『地球にやさしいパートナーシップの形成に向けた調査研究』青森県環境政策課委託事業「地球にやさしいパートナーシップの形成に向けた調査研究」報告書、2001年。
3. あおもりNPO研究会『平成13年度自主研究グループ研究成果報告書』青森県自治研修所、2002年。
4. 青森県『青森県パートナーシップづくり懇談会議事録』2001年。
5. 特定非営利活動法人NPO推進青森会議「行政セクターとNPO（市民）セクターのパートナーシップ推進に関する調査研究報告書」特定非営利活動法人NPO推進青森会議、2002年3月。
6. 大東文化大学・板橋区地域デザインフォーラム『協働社会の実現に向けて』地域デザインフォーラム・ブックレットNo.15、大東文化大学国際比較政治研究所地域連携研究班、2006年3月。
7. 原田寛明監修・佐藤徹編集代表『地域政策と市民参加ー「市民参加」の多面的アプローチ』ぎょうせい、2006年3月。
8. 大森彌・卯月盛夫・北沢猛・小田切徳美・辻塚也『自立と協働によるまちづくり読本ー自治「再」発見』ぎょうせい、2004年3月。
9. 松尾匡・西川芳昭・伊佐淳『市民参加のまちづくり〔戦略編〕ー参加とリーダーシップ・自立とパートナーシップー』創成社、2005年1月。
10. 西川芳昭・伊佐淳・松尾匡『市民参加のまちづくり〔事例編〕ーNPO・市民・自治体の取り組みからー』創成社、2005年2月。
11. 浅見良露・西川芳昭『市民参加のまちづくり〔英国編〕ーイギリスに学ぶ地域再生とパートナーシップー』創成社、2006年5月。