

## ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは、研究事業の一環として、行政課題に関連したテーマを毎年選定し、研究チームによる研究活動を行っています。

研究チームは、公募およびテーマに関連する部局から推薦された県職員、そして市町村からの推薦による職員、概ね8名程度で構成されています。各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員として、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたり研究を進めております。

本報告書は、平成9年度の一般研究チームによる「参加型社会におけるNPOの役割」に関する調査研究の成果をまとめたものです。

少子・高齢化の進展に伴う生活者のニーズや意識の変化、ISOの取得に見られる環境問題への配慮の動きなど、地域社会を取り巻く環境は大きく変わろうとしています。その中で地域の課題を解決していくためには、行政のみならず住民や企業、大学など地域に存在する主体が、自らの役割を認識するとともに、それを前提とした協働を図ることが重要となります。

そうした中、特に公共サービスの分野では市民活動団体の動きが活発化し、その活動促進を図るいわゆるNPO法も成立しました。

今回の研究では、こうした背景をうけ、社会が大きく変わり行く中で、NPO（民間非営利組織）の果たしうる役割を検証し、その結果を整理することとしました。

本報告書を、今後の行政運営の参考としてご活用いただければ幸いです。

なお、研究活動に際してご支援とご協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝を表します。

平成10年3月

神奈川県自治総合研究センター所長

## 目 次

エグゼクティブ・サマリー	5
第1章 今、なぜNPOか	
第1節 変わりゆく社会	14
第2節 参加型社会への兆し	15
第3節 NPOの社会的意義	18
第2章 NPOとはなにか	
第1節 国際的動向	20
第2節 国内の現状	25
第3節 研究チームにおけるNPOとは	27
第4節 本研究における事例調査について	30
第3章 参加型社会におけるNPOの役割	
第1節 市民セクターにおけるNPOの役割	33
第2節 企業セクターに対するNPOの役割	37
第3節 行政セクターに対するNPOの役割	39
第4節 NPO、もう一つの機能	44
第5節 おわりに	46
第4章 行政とNPOのパートナーシップ	
第1節 パートナーシップ論の現状と課題	48
第2節 新たなパートナーシップを考える上での視点	51
提言編 社会資源の最適配分に向けて	57
資料編	
1 市民活動団体事例調査結果	63
2 ドイツにおける政策形成過程への市民参加	88
3 参考文献等一覧	101

---

## エグゼクティブ・サマリー

### 1 研究の目的

本研究の目的は、次の2点である。

#### (1)参加型社会におけるNPOの役割を整理すること

地方分権の動きや少子・高齢化の進展など、社会の大きな変革や個人の意識の変化などを受けて、これまでの日本の社会は大きく変わろうとしている。中央集権型の一元的な価値観の実現に向けた社会から、「個」を基調にした、分権型の、多元的な価値観を認める新たな社会への移行である。

こうした社会を、本研究チームは「参加型社会」と名づけたが、そうした社会に向け、いろいろな動きが見られる。特に、公共サービスの分野では、従来の公・私といった社会主体の役割、また、その範囲の見直しが言われ、サービスの提供主体として、民間の非営利組織（NPO）が注目を集める中、そうした活動の促進を目的とした、いわゆるNPO法も成立した。

しかし、社会全般を見渡してみると、個人をはじめ自治体においても、いまだにNPOに対する認識は弱く、ボランティア団体や市民活動団体といった言葉と明確に区別されないままに使われているのが実状である。

こうした背景を踏まえ本研究においては、まず、NPOとは何か、それは日本の社会が参加型へと向かう過程で、どのような意味を持ち、どのような役割を果たしうるのかについて整理することとした。

**\*タイトルは「参加型社会における」NPOの役割となっているが、参加型社会は固定的なものではなく、常に動きつあるとの認識から、本研究では合わせて「参加型社会を目指す上での」役割として整理している。**

#### (2)NPOの役割を前提とした、社会の新たな枠組について考察すること

(1)で整理したNPOの役割を前提として、従来の公・私という領域に「共」という領域を加えた社会の枠組みについて考察し、その実現にむけた行政の具体的施策について提案することとした。

### 2 研究の手法

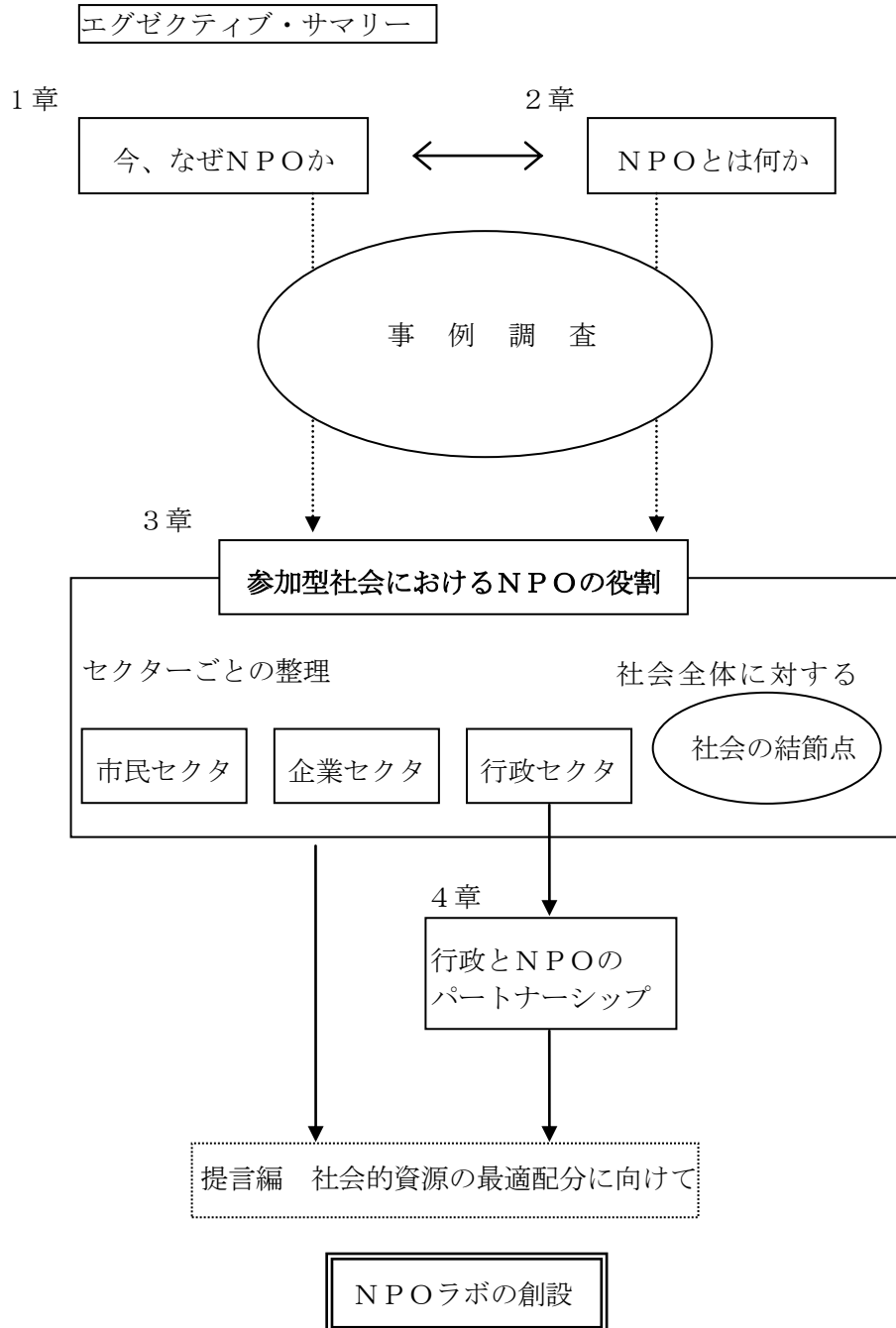
研究チームでは、県内の都市部を中心に活動する団体にヒアリングを行うとともに、一部、実際のボランティア活動に参加するなどして、活動現場の生の声を可能な限り収集した。本研究は、文献調査はもとよりこうして実際に収集した事例からNPOの役割や、行政とNPOのパートナーシップのあり方について考察するなど、実証的側面からのアプローチに努めたものとなっている。

---

### 3 研究の概要

#### (1) 報告書の構成（研究の流れ）

本報告書の構成は下記のとおりである。第3章「参加型社会におけるNPOの役割」を中心に前後のパートでは、NPOが注目される背景や行政とNPOのパートナーシップ等について考察し、最後の提言へとつなげているが、各章がそれぞれまとまりのあるものとなっている。



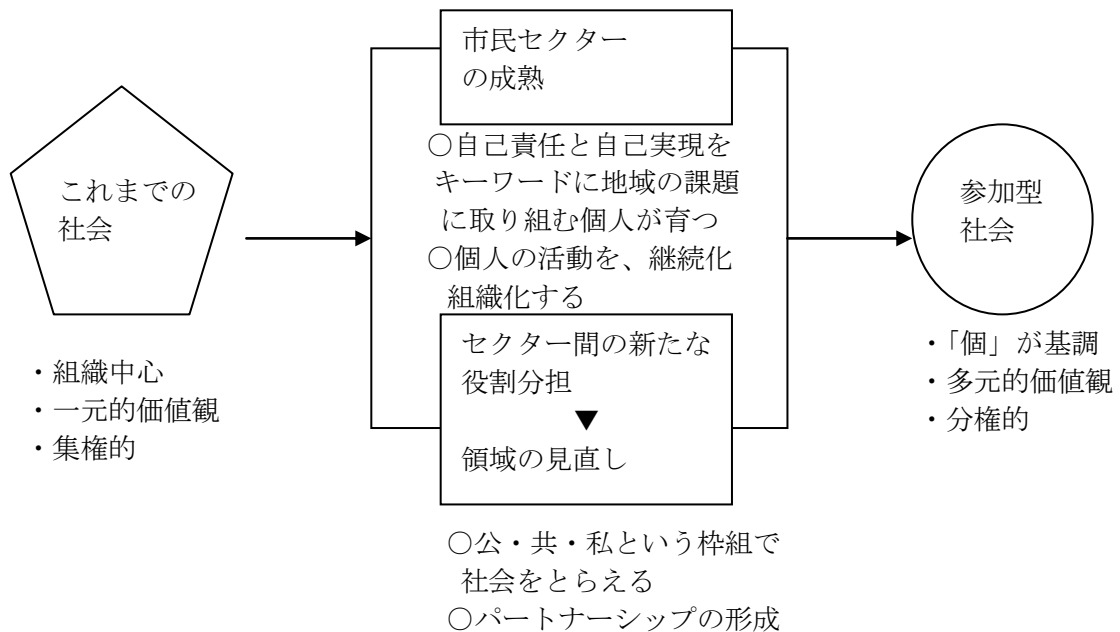
---

(2) 各章の概要

【第1章 今、なぜNPOか】

本章では、社会は参加型に向かっていくものにとらえ、そうした社会の変化のなかでNPOが果たしうる社会的機能を考察し、その注目される背景について整理している。

○参加型社会への移行



○NPOの社会的意義（NPOが注目される背景）

参加型社会へと向かう中で、NPOが有する社会的意義を整理する。

(1) 市民セクターに対する社会的意義

市民の活動を組織化することにより、市民セクターを社会的課題の発掘やその解決に取り組む、責任ある社会主体としていく。

(2) コーディネーターとしての社会的意義

セクター間のバランスを取りつつ、行政に偏重していた社会的資源を再コーディネートすることにより、「共」という新たな領域を創造していく。

---

## 【第2章 NPOとは何か】

本章では、NPOのとらえ方について整理している。

まず、NPOをめぐる国際的な動向について、アメリカとイギリスにおける非営利セクターの現状を中心に紹介し、次いで日本国内の現状、そして市民活動(団体)に対する代表的なとらえ方である総合研究開発機構(NIRA)の定義を紹介している。

そして、そうしたことを踏まえ、研究チームとしてのとらえ方(視点)を提示した。以下の3点であるが、NPOの多様性や今後の社会における可能性等に枠をはめてしまうことを避けるため、厳格な定義はしていない。

③にNIRAの基準にはない目的性を挙げたが、これは研究チームがNPOの機能面を特に重視していることを表すものである。

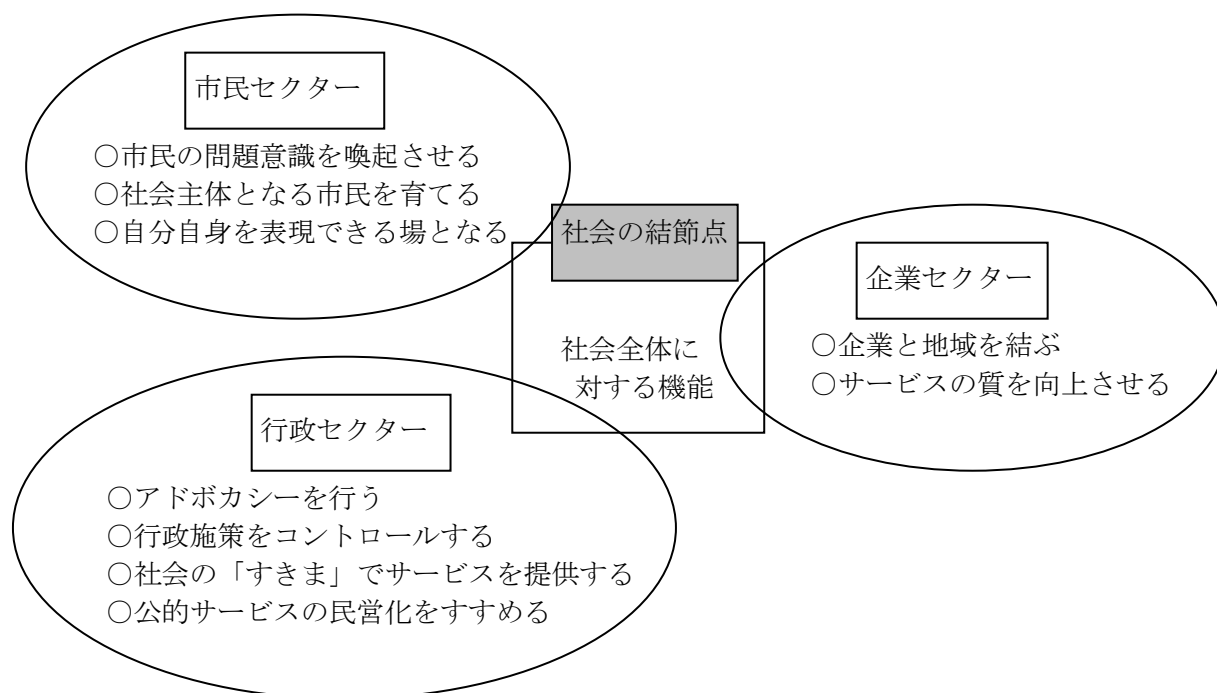
チームの視点(NPOに求める特質)	NIRAによる市民活動団体の基準
①一定の規模を備え、継続的に活動を行う組織体であること	活動が独立性・創造性・非営利性 継続性を有していること
②独立性を有していること	設立主体が行政や業界主導ではないこと
	活動拠点が行政や業界に置かれていないこと
	1/2以上が自前の活動経費であること
②社会的利益の追求を目的としていること	

---

### 【第3章 参加型社会におけるNPOの役割】

本章では、参加型社会におけるNPOの役割について考察している。

NPOの活動には様々な要素が込められており、視点を変えることで多様なとらえ方が可能となる。下記に整理した役割は、事例調査から浮かび上がったものをセクターごとにまとめたものであり、その限りでは実証的といえるが、NPOの全体像よりはむしろその多様性を表しているものといえる。



行政セクターにおいて必要なことは、NPOの行政セクターに対する役割だけに注目するのではなく、それが社会の中で多様な関係性を結びうる活動主体であるということを知り、評価することである。

職員1人1人が、「NPOを知ろう」「NPOとともに社会の在り方を考えていこう」という姿勢に立ち、意識の改革、情報の共有化を図っていくことが重要である。

---

## 【第4章 行政とNPOのパートナーシップ】

本章では、パートナーシップ論の現状と課題について整理し、それを受け、研究チームの考えるパートナーシップの在り方について考察している。

### ○既存のパートナーシップ論

(NPOからの視点)  
「パートナーシップの7つの原則」

- ①自己確立
- ②相互理解・相互尊重
- ③共通の目標認識
- ④対等な関係
- ⑤自己変革受容
- ⑥公開の原則
- ⑦時限性の原則

(日本NPOセンター山岡氏)

(行政からの視点)  
「パートナーシップを構築するための提案」

- ア) パートナーシップの前提
  - 対等な関係
  - 相手方の見極め
- イ) プロセスモデル
  - ①イメージの共有化
  - ②課題の明確化
  - ③具体的内容の検討
  - ④関係の評価
- ウ) キーパーソンを見つける

(横浜市企画局)

従来のパートナーシップ論は、その大半が行政とNPO（市民団体）の関係を、補完・下請という形でとらえるものであった。ここに紹介したパートナーシップ論は、そうした考え方から1歩踏み出したものといえる。

しかし、基本的なスタンスの面では前進しつつも、いざ、実行に移す段階になると、やはり、実行過程での役割分担論であったり、計画策定過程における形式的なアドボカシーといった、補完的な関係を前提としたものが多いのではないだろうか。

### ●研究チームの視点

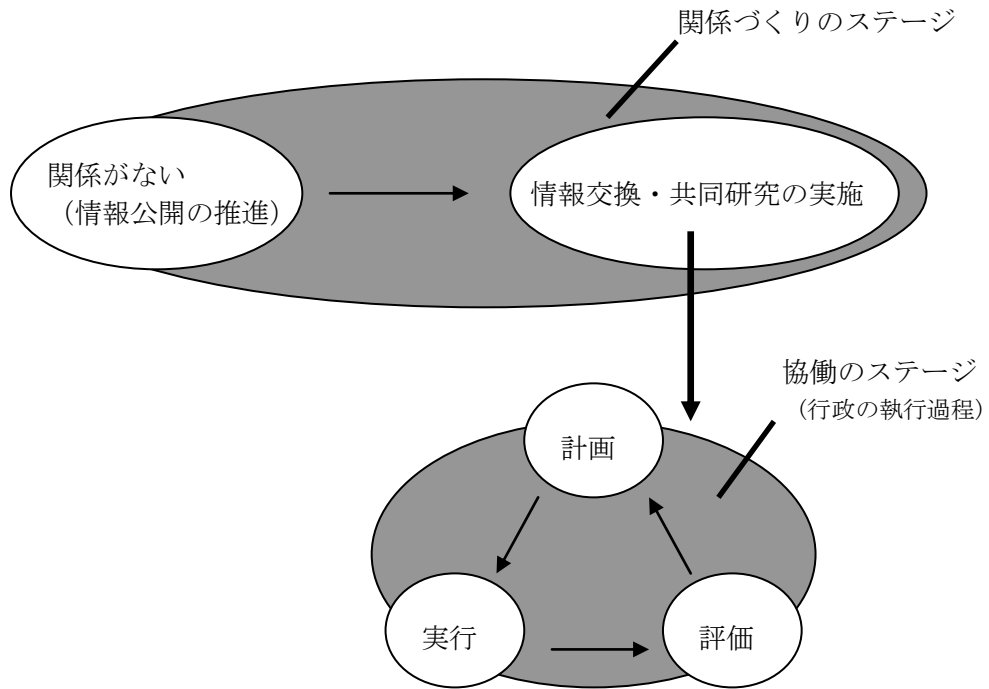
研究チームでは、こうした役割分担論やアドボカシーの前に、NPOと行政による協働の素地づくりが重要であると考え、パートナーシップの段階を、

- 関係づくりのステージ
- 協働のステージ（行政の執行過程）

の2つのステージに分け、特に関係づくりのステージにおける取組を中心に考察した。



パートナーシップの2つのステージ



各ステージでは、下記のような活動を通し、パートナーシップの実効性を高めていことが重要である。

関係づくりのステージ

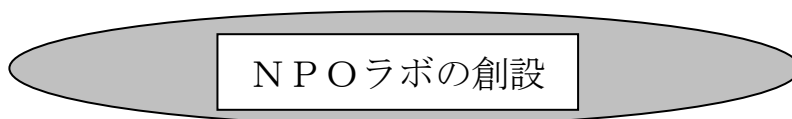
- 関係がない段階
  - △情報公開
  - △イベント参加
- 情報交換・共同研究の実施
  - △情報・ノウハウの交換
  - △共同研究

協働のステージ

- 共同研究の成果を「計画」につなげる
  - △研究に対する支援
  - △パートナーシップの位置づけ
  - △ルール of 制定

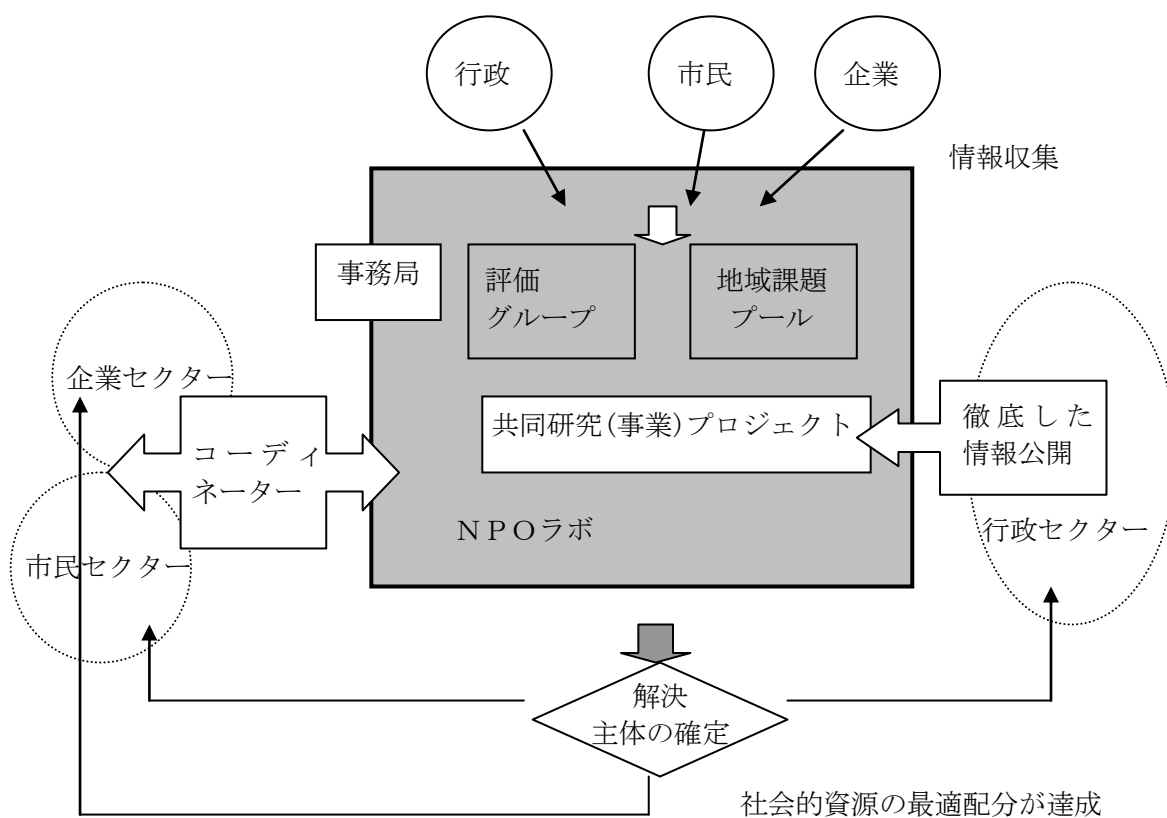
#### 4 提言編

本提言編では、これまでの検討結果をもとに、参加型社会において環境変化に即応する公・共・私の領域の確定方法（社会的資源の最適配分）について整理し、その実現に向けた施策の方向性について提案している。



「NPOラボ」は、行政、企業、NPOなどがお互いのもつ情報、専門的知識などを共有しつつ、共同で研究・実験を進める場であり、情報公開→情報交換→共同研究→実験事業という一連の流れを常に繰り返すことにより、参加型社会における最適な社会資源の配分を可能にする。

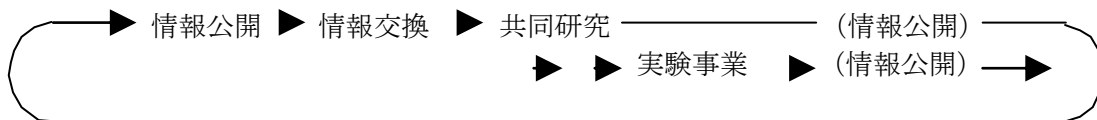
#### ○全体イメージ



\*事務局は、現状では行政に置くことをイメージしているが、将来的にはNPOが担い、社会の結節点となっていくことが望ましい。

## ○共同研究（実験）プロジェクト

ラボにおける中心的な組織であり、ここでは行政、企業、NPOなどがお互いのもつ情報、専門的知識などを共有しつつ、共同研究・実験的事業を進め、課題を解決するために、どのセクターが動くのが、また、どういう組合せで動くのが、社会全体で見て最適かということの判断を下す。



ラボのアウトプットを受け、各セクターで施策化、事業化が検討されるにしても、アウトプット自体が、与件とした環境の変化に左右されうることを考えると、結果云々よりも「環境変化に即応できるよう、常に情報交換・共同研究・実験事業といった一連のプロセスが繰り返され、その成果が蓄積・整理、そして公開されていること」が重要であると考えられる。

## ○ラボの活動活性化に向けて（条件整備）

ラボの活性化の鍵となる施策の方向性、および具体的な施策（例）について提言する。

### （1）優秀なコーディネーターの確保

#### ●NPOスタッフレンタル移籍制度の導入

NPOラボにおけるコーディネーターとして、NPOのスタッフを一定期間、レンタル雇用する。事務局付きの行政職員として、その身分を保証すると同時に、柔軟な活動を可能にする環境を整備する。

### （2）行政情報の徹底した公開

#### ●NPOラボに対する情報公開（提供）のルール化

NPOラボからのリクエストに対して、プライバシーに関わるものを除き、行政内部の未成熟情報なども含め、広く提供していくことをルール化する。

# 第1章 今、なぜNPOか

## 第1節 変わりゆく社会

### 1 これまでの社会

これまでの日本の社会では、明治維新以降の欧米先進諸国へのキャッチアップ、戦後の荒廃した国土の復興などを通じて、政府を中心とした中央集権的社会システムが形成されてきた。

しかし、人口構造の少子・高齢化、社会経済のグローバル化、価値観の多様化など社会情勢の急激な変化は、これまで私たちの暮らしを支えてきた行政と企業を中心とした社会の仕組みの見直しを必要としている。

「自覚と責任ある社会へ」（第14次国民生活審議会総合政策部会市民意識と社会参加活動委員会報告：1994年9月。以下、「第14次国民生活審議会」）は、「日本では、明治以降の近代化の達成過程、第二次世界大戦後の復興過程、そして、高度経済成長以降の発展過程において、政府主導の発展戦略が展開され、…その過程で、…教育、社会福祉を始め、生活全般にわたる資源配分についても、政府、殊に、中央政府が深く関与するところとなった」とし、「今後、国際社会への対応、経済力に見合う真の豊かさの達成、多様なライフスタイルの享受を可能とするためには、これまでの政府主導のシステムでは十分対応できないと言える」としている。

### 2 これからの社会像～参加型社会とは何か

こうした中で、これまでの中央集権型による一元的な価値観の実現に向けた社会から、「個」を基調とした分権型による多元的な価値観を実現する新たな社会に向けた取り組みが必要であり、こうした新たな社会が「参加型社会」であると考えられる。

その実現には、“市民セクターの成熟”と“市民・行政・企業の各セクターの新たな役割を前提としたパートナーシップの形成”が必要と考えるが、以下では、それぞれについて研究チームが考える視点を整理する。

**\*セクターという言葉は、一般的には領域という意味で使用されるが、本報告書では領域における社会主体、活動主体という意味で使用する。**

#### (1) 市民セクターの成熟

まず、市民セクターの成熟について、3つの点からとらえることとする。

市民セクターの成熟とは、第1に、個人の自己責任に基づく、多様で個性的なライフスタイルの実現がなされること。そして第2に、そうした個人の生き方が、社会や地域における新たなニーズや課題に対する共感のもとに結びつき、第3に、それが民間非営利組織(NPO) \*として、継続的・安定的な活動が行われていくことであると考えられる。

**\*民間非営利組織(NPO)については、第2章で詳しく述べる。**

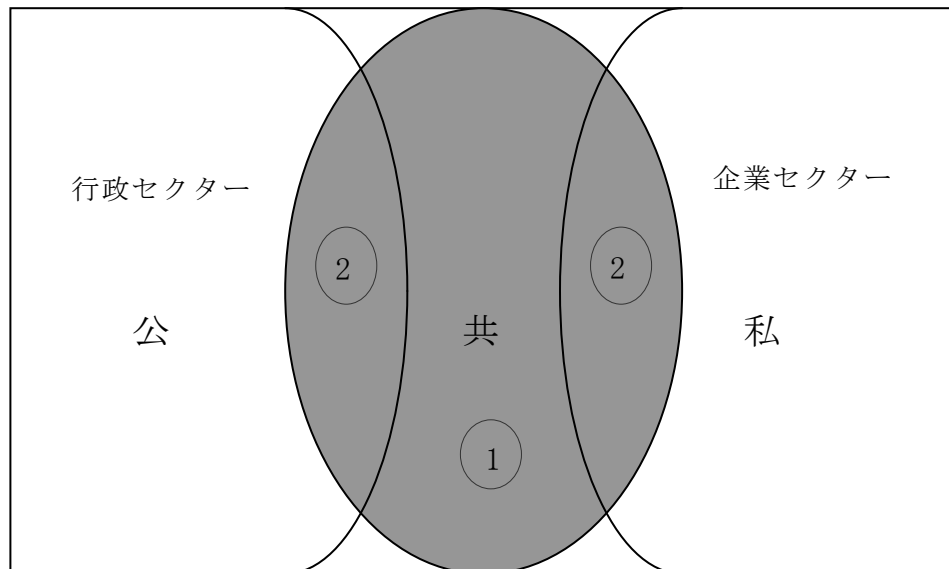
## (2) 各セクターの新たな役割とパートナーシップ

次に、市民・行政・企業といった各セクターの新たな役割とパートナーシップについて、2つの点からとらえることとする。

まず第1に、その前提となる領域を見直すということである。

これは「公」と「私」、行政と民間、というように2分的にとらえられてきた社会の領域を、「公・共・私」という3つの領域でとらえ直すことを意味する。「共」の部分とは、これまで「公」と「私」の双方からもれていた隙間の部分(図-1の①)と、それぞれの領域において、今後、公平性の確保や利潤追求といった行動原理では、効率的なサービス提供が難しくなりつつある部分(図-1の②)とを、合わせもっているものである。この領域の見直しは、市民、企業、行政、各セクター、特に市民セクターの新たな役割の中でとらえる必要がある。

(図-1) 「公・共・私」という領域の概念図



そして第2に、この「公・共・私」という新たな枠組みの下での市民セクター、行政セクター、企業セクター相互の関係を「パートナーシップ」という視点から構築していくことである。

## 第2節 参加型社会への兆し

### 1 個人の意識の変化と市民セクターの成熟

#### (1) 個人のボランティア活動への意欲の高まり

「ボランティア元年」といわれた1995年の阪神淡路大震災、1997年のナホトカ号重油流出事故等におけるボランティアの活躍等、個人のボランティア活動に対する参加意欲は

高くなっている。県内でもボランティア活動への関心は高く、県民課が平成8年に実施した「県内の生活と社会についての意識調査」の報告でも、約6割の県民が何らかの形でボランティア活動をしたいと考えている。

こうした意欲の高まりの背景にあるものを、「NPOとは何か」（電通総研：1996年2月。以下、「電通総研」）では、「社会貢献というよりは、…豊かな時代における…ある種の『消費欲求』であるとし、ボランティア活動への参加の目的を、「人間性を豊かにしたい」、「多くの人と新しいつき合いをしたい」、「自分の能力を社会のために活かしたい」、という3点に整理している。

## (2) ボランティア活動に対する見方

個人のボランティア活動については、様々な見方がある。「ボランティア等の支援方策に関する総合的研究」（総合研究開発機構：1996年1月）は、ボランティア活動とは、「人々の自由意志に基づく、原則として無報酬の社会貢献活動」であるとしている。

「東京都におけるボランティア活動推進のあり方検討委員会報告書」（東京都社会福祉協議会東京ボランティア・センター。以下、「東京ボランティア・センター」）では、ボランティアとは、「個々人の夢や課題、問題意識など多様な思いを実現する一つの生き方」であるとし、「地域社会における様々な社会的な課題に対する取組を通じ、社会的に認知されるようになった」としている。

また、先に見たように電通総研は「ボランティア」を、個人の新しいライフスタイルの実現という視点から、「奉仕（貢献）」という第三者に対する行為というよりは、個人の「自己実現」という自分自身の「欲求」を満たす行為としてとらえている。

いずれにしろ、それらに見られる個人の意識の変化は、社会における個人が「豊かさを享受する」という受動的立場から「豊かさの実現に向け自らが参加する」という能動的立場へと変化していることを示しているものと考ええる。

## (3) 成熟した市民社会と個人の役割

こうした状況について、第14次国民生活審議会は、ボランティア活動は「個人自らが社会を構築していこうという姿勢」であるとし、新しい社会像である「自覚と責任を基盤とした市民社会」を実現するための基本であるとしている。

## 2 各セクターの動向～新たな役割分担とパートナーシップの模索

### (1) 市民セクター～「共」という領域の創造

先の第14次国民生活審議会は、市民セクターの社会的な役割を「市民が自らの社会を自らの手で構築し、柔軟に、社会を変革していく点である」とし、具体的には、「先駆的な役割」、「多面的な価値を確保する役割」、「既存社会に対する批判者としての役割」、という3つの視点で整理している。

「参加型社会」に向け「共」という新たな領域を創造していく上で、こうした役割を果たしうる市民セクターは重要な意義を有すると考える。

これまでも、「共」の領域の「創造」という意味では、環境問題等に対し市民運動が行

われてきた。

電通総研は、1960年代の社会変革への関心の高まりを受け、1970年代から環境問題、食品安全、国際問題などに対する新しいタイプのボランティア活動が盛んになったとしている。

中にはNGO（非政府組織）活動と呼ばれ、先駆的な課題に対する取組、また、既存社会に対する批判的な取組を通じ、新たな価値観を創造するものとして、大きな評価を得ているものもある。最近のトピックスとしては、「地雷廃絶」に取り組むNGOの活動が国際的に認められノーベル平和賞を受賞したり、97年12月に京都で開催されたCOP3（温暖化防止京都会議）や、95年の北京世界女性会議などの国際会議においても、NGOの活躍が注目を集めている。

非政府という立場からの取組は、既存の価値観とは別の視点を提供するものとして、多様化する社会の中で今後ますます重要性を増すものと考えられる。

ここで重要なことは、NGOを「国際協力」をする組織であるという狭い見方でとらえるのではなく、「非政府」という立場から、先に見た市民セクターの役割を具体化している存在として、とらえることであると考えられる。

## (2) 行政セクター～先進国における福祉国家の見直し

「台頭する非営利セクター」（レスター・サラモン他：1996年10月。以下「サラモン」）では、こうした民間非営利組織が世界で台頭してきた背景の一つとして、先進国における「福祉政策の見直し」を取り上げ、1980年代、米国のレーガン政権下において福祉関連支出の大幅削減が行われ、同分野におけるNPOの役割が増加したこと、英国のサッチャー政権下においては、社会サービスの民営化がすすめられ、NPOが公的なサービス供給体として注目されていることなどをあげている。

また、わが国では「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」（厚生省：1993年4月）において、「参加型福祉社会」というビジョンのもと、「社会福祉の基礎的な需要については、…行政が第一義的に供給するものとし、ボランティア活動等の福祉活動は、これらの公的サービスでは対処し難い福祉需要について柔軟かつ多様なサービスを提供することが期待される」とし、公的サービスの領域において、住民参加型福祉サービス供給組織（NPO）の活動活性化の促進をあげている。

## (3) 企業セクター～企業市民としての社会貢献活動

第14次国民生活審議会は、市民社会を構築していく上で、「個人と同様、企業もまた、単に利益を追求する経済的存在であるのみならず、社会を構成する一員（企業市民（コーポレート・シチズン）」として、社会貢献を行なうことが必要であるとし、「企業がその巨大な資源や情報を活用して、活動を行なった場合の効力は非常に大きい」としている。

「行政と民間非営利団体（NPO）」（東京都：1996年8月）の報告によれば、企業の社会貢献活動は、1990年前後において高まりを見せた後、バブル崩壊後に「より有意義な貢献のためには、貢献すべき社会サービスの仕組みや民間公益活動の実状についてもっと知らなければ、という機運が起こった」とし、「なぜ社会貢献をするのか」という点から、「何（誰）に貢献するのか」ということが問われるようになったとしている。

こうした状況の下、企業の社会貢献活動とNPOとの連携が、今後は重要となるものと考えられる。

### 第3節 NPOの社会的意義（今、なぜNPOか）

#### 1 市民セクターに対する社会的意義

～ 市民の活動を組織化し、セクターを責任ある社会主体としていく

現在の社会システムでは、行政・企業という二つのセクターに比べて市民セクターはあまりにも微力で、現状では既存の社会的問題に、ボランティア活動という形態で補充・補完的な関わり方にとどまるほかない。

従来、ボランティア活動は自分たちのできることをできる時にやる、という姿勢であり、例えば、住民運動は行政や企業に対して発見した課題の改善を要求していくというものであった。

新しい「参加に基づく社会システム」を社会全体で創っていかうとしている転換期である今、個人のボランティア活動を活かす組織づくりが望まれている。

「非営利団体と社会的基盤」（日本ネットワークーズ会議：1995年6月）は、成熟した市民社会には「個人の自発性や自立性や自律性がバラバラではなく、何らかの協働性に結実するような人と人とのつながりの場のなかで発揮されていく仕組み」、また、「個人の自発的意志による参加と運営」に基づく、「社会性・公共性を帯びた、民間非営利の、多様で一定の継続性を持った」仕組みが重要であるとし、個人のボランティア活動の「組織化」の必要性についてあげている。

また、東京ボランティア・センターは、ボランティア活動の社会的な役割が高まる中で、「活動に専門性や事業の継続性・安定性の側面が求められるようになってきた」とし、ボランティア活動の特色である「無償性」から、まさしくNPOの「非営利」に基づく活動が注目されるようになってきているとし、個人のボランティア活動の「域」を越えた、NPOの重要性について取り上げている。

今後は、「公・共・私」という新たな枠組みの中で、市民セクターを、「共」という新たな領域における、多様化する社会的課題の発掘者（「共」領域の創造者）とともに、継続的に社会的サービスを提供することにより、課題の解決を図る責任ある社会主体（「共」領域の実現者）として捉えていくことが重要であり、こうした意味において、NPOが果たす社会的意義を捉えていく必要があるものと考えられる。

#### 2 コーディネーターとしての社会的意義

～ セクターバランスを図りつつ、社会的資源の再配分をすすめる

個人のボランティア活動を活かすだけでなく、各セクターの参加型社会に向けた取組を結び付けるコーディネーター的な役割が今後必要となると考える。



多様化した価値観の実現のためには、市民の力だけでなく、各セクター間のバランスを取りつつ（緊張関係をも持って）、社会の重心を市民セクターに移行することにより、市民セクターの役割が十分果たせる組織が必要となると考える。

サラモンの報告で見たように、先進国における「福祉政策の見直し」という流れの中で、NPOは新たな社会サービスの提供者として注目されている。

つまり、これまで「公共福祉」の担い手であった行政セクターの役割の見直しを通じて、市民セクターの新たな役割が求められているのである。

これまで市民セクターは、行政セクターの補充・補完的な役割、または「下請け」的な役割としてとらえられてきた。

今後は、行政セクターの役割の見直しから生まれる、「公・共・私」の新たな枠組みの中で、NPOは行政との「パートナーシップ」という視点に立ち、行政セクターに偏重していた社会的資源を再コーディネートしていくという社会的意義があるものとする。

また、企業の社会貢献活動を通じ、企業セクターのもつ社会的資源が「共」という新たな領域の中でコーディネートされることが重要である。こうした意味においても、NPOは企業セクターの社会的資源のコーディネートとしての社会的意義があるものとする。

## 第2章 NPOとは何か

NPO (Non-Profit Organization) とは、広義には「非営利組織」(=その活動によって利益を得ることを目的とせず、利益が生じてもそれを組織構成員で分配することをしない組織) としてとらえられているが、本来、アメリカの民間非営利法人を意味する言葉である。

現在、民間非営利法人を包括的に規定する法人制度が存在するのは、アメリカだけであり、日本やヨーロッパにおいては、各国の歴史的背景のもとに、様々な形態で民間の非営利活動は成立・発展してきた。

そのため、NPOという言葉も法人制度としてではなく、民間非営利のセクターの担い手としてとらえられてきている。

本章では、NPOをめぐる国際的動向と国内の現状を確認し、それらを踏まえて本研究においてNPOをどのようにとらえ、NPOのどのような点に注目するかを整理する。

### 第1節 国際的動向

#### 1 第三のセクターの台頭

近年、国際的動向として、「企業セクター」、「行政セクター」のいずれにも分類できない活動を担う第三番目のセクターに対して注目が集まっている。

市場にゆだねても、行政に任せでも解決し得ない社会的諸問題が顕在化してきた中、企業と行政という2つのセクターにより社会を概念化しようとする方法を見直し、これまで光があてられることのなかった民間非営利の活動を新しいセクターとして認識していこうという動きである。

例えば、前出の『台頭する非営利セクター』においては、次のように記述されている。

「この第三の組織は、アメリカや、イギリスでは政府の社会福祉支出にとって変わるものとしての機能を求められたり、フランスでは貧困層が社会から排除される問題の解決を求められたり、スウェーデンにおける多元主義を推進するために求められたり、ロシアや中央ヨーロッパにおける「市民社会」を育成する手助けをするために求められたりしてきている。

発展途上国においては、そのような非政府であるが、非営利でもある組織は、草の根レベルの活動を「自立のための援助」を重視する新しい開発問題へのアプローチのための重要な触媒と見られてきている」

こうした、社会を3つのセクターからとらえ直そうという動きは、日本においても活発化している。特に、行政側の視点として、「公・共・私」の役割分担の重要性という形で認識されるようになってきているのは、前章のとおりである。

(注) この第三番目のセクターについては、「非営利セクター (non-profit-sector)」、「独立セクター

(in-dependent-sector)」、「市民セクター (citizen sector)」などと呼ばれている。なお、本研究においては、「市民セクター」の語を統一的使用した。(※ただし、国際的動向については、参考とした文献の使用に合わせ、「非営利セクター」としている)

## 2 国際比較の試み

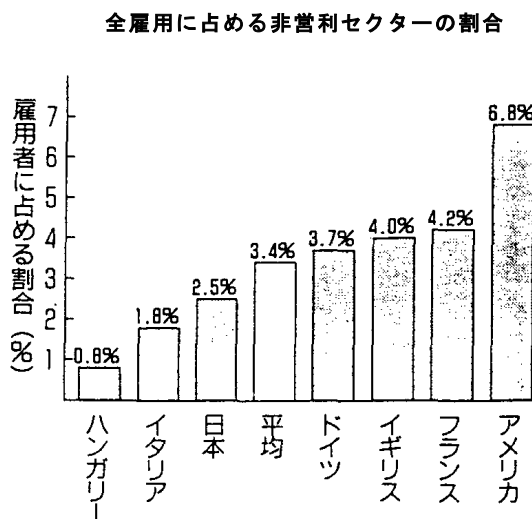
このように、第三のセクターの重要性は国際的にも認められてきたものの、その構成要素となるNPOのとらえ方については各国それぞれ異なっているため、その実態は明らかとはなっていないかった。

そこで、アメリカのジョンズ・ホプキンス大学のレスター・サラモン教授は、世界12か国のNPOの社会的・政策的意義の国際比較を行うため、調査対象を、(1)形式性、(2)非政府性、(3)非営利性、(4)自己統治性、(5)自発性、の5つの特徴を共有する組織とし、さらに、(6)非宗教性、(7)非政治性の2つの制限を導入して考察の対象を限定した。

この調査(※1990年実施)の結果によれば、全雇用に占める非営利セクターの割合は、調査対象国中、最も高いアメリカで6.8%、日本において2.5%であり(図2-1参照)、国内総生産に占める非営利セクターの支出の割合は、やはり最も高いアメリカが6.3%、日本においては3.2%であった(図2-2参照)。(※なお、この調査における日本の調査対象がNPOの実態を反映しきれていないとの指摘があることについては、25頁の第2節において後述する)

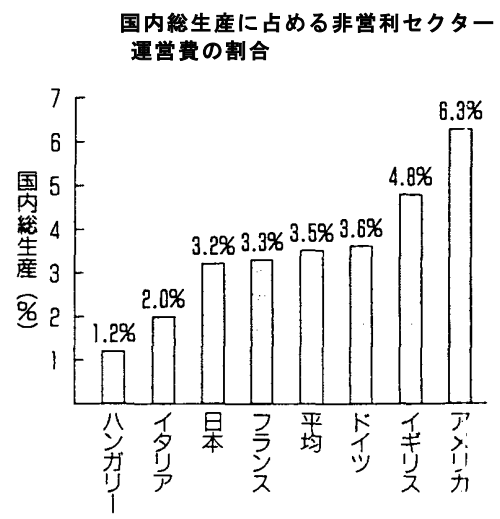
また、活動分野については、調査対象国を平均すると、すべての非営利セクターの支出の4分の3は、①教育・調査研究、②保健・医療、③社会サービス、④文化・レクリエーションにあてられている(図2-3参照)。なお、活動分野の面から各国の状況を比較したものが、図2-4である。

図 2-1



出典：ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクト

図 2-2



出典：ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクト

図 2-3

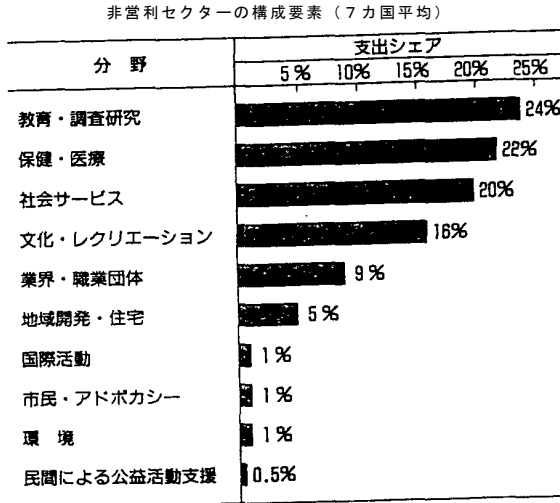
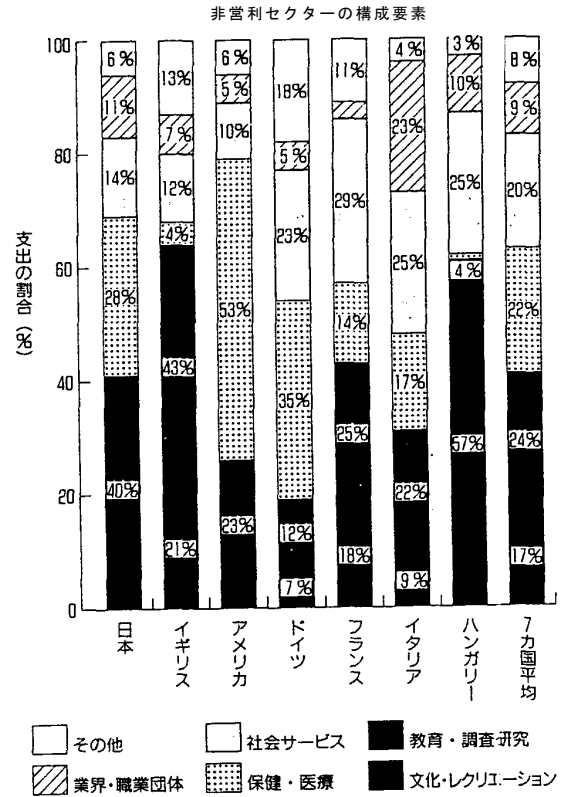


図 2-4



### 3 海外における非営利セクターの制度

次に、非営利セクターの先進国であるアメリカとイギリスの状況を、特に制度の面から考察するため、「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」(総合研究開発機構 1994年)、及び「NPOとは何か」の記述をもとに整理した。

#### (1) アメリカの非営利セクター

アメリカにおける非営利セクターは、その建国の歴史的経緯から、市民自身でできないことだけを政府にゆだねるという「小さな政府」の思想がベースとなって発達してきたものであり、さらに、政府の価値基準がすべてではないとする多元主義がその根底に流れている。

アメリカにおいては、民間の非営利組織は、NPO (Non-Profit Organization) 法人として包括的に州法により設立が認められている。なお、NPOは、法的には、「活動によって生じた利益を設立者や出資者、理事や会員には分配せず、その全てを目的とする活動に再投資することを誓約する民間法人 (=非配当の原則)」と定義される。

日本の公益法人制度とは異なり各州ごとに個別の州法によって取扱いが異なる

が、州務省に法人登録をすることにより、簡易に設立することができる。

アメリカでは、法人格と税制上の取扱いがリンクしておらず、連邦税の税制上の優遇措置を受けるためには、連邦政府内国歳入庁に申請する必要がある。

連邦税の優遇措置としては、租税控除特典（団体の目的に関する所得が免除）と被寄付控除資格（寄付元の寄付分が免税）があり、租税控除特典はNPOであればほとんど受けられるが、被寄付控除資格については、公益性の高い法人のみ認められる（内国歳入法の501条（c）の3項に規定されていることから「501（c）・団体」と呼ばれる）。

このほか、「501（c）・団体」であれば、郵便公社に申請することにより、郵便料金の低減の措置も受けられる。

このように、アメリカの非営利セクターは、建国以来の歴史的背景と、その制度上の裏付けなどから、アメリカの社会において不可欠の社会構成要素となっている。その役割としては、社会福祉サービスの配分や、少数者の意見を政策決定過程に反映するアドボカシー機能などがあげられ、柔らかな変革への社会制度として大きな意味をもつ。

また、経済的な側面からみても、「ノンプロフィット・エコノミー」としてアメリカの国家経済の中に位置づけられており、社会にとって必要な公益目的を担う民間による経済活動として、その経済力が認められているのである。

〈参考〉 表2-1-1 アメリカの非営利セクター

	アメリカ	7カ国平均（注1）	
1. 雇用者数（注2）			
雇用者数	7,120,000		
総雇用者数に占める割合	6.8%	3.4	%
2. 運営費			
総額（単位：10億）	267.8 ECU 340.9		
GDPに占める割合	6.3 %	3.5	%
分野別比率			
文化・レクリエーション	3.2 %	16.5	%
教育・調査研究	23.1	24.0	
保健・医療	53.4	21.6	
社会サービス	10.1	19.6	
環境	0.7	0.8	
地域開発・住宅	3.1	5.0	
市民・アドボカシー	0.3	1.2	
民間による公益活動支援	0.4	0.5	
国際活動	0.1	1.2	
業界・職業団体（注3）	5.2	9.2	
その他	0.9	0.8	
合計	100 %	100	%
3. 主要収入			
全体に占める割合			
政府	29.2 %	43.1	%
民間寄付	18.5	9.5	
会費や事業収入	52.3	47.4	
合計	100 %	100	%

(注1) 7カ国はアメリカ、日本、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、ハンガリー

(注2) 専従雇用者数換算

(注3) 組合を含む

出典：ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクト

\* 表2-5についての(注)、出典は以下、同様である

## (2) イギリスにおける非営利セクター

イギリスの非営利活動の歴史は古く、17世紀以降、富裕な個人によるチャリティ活動が盛んとなり、社会の福祉を支える大きな役割を果たしてきた。

しかしながら、第2次世界大戦後の、貧困や失業を社会的な原因であるとしてシビル・ミニマムを国民の権利として認めることを前提とした、福祉国家の建設により、社会政策論議の中では、ほとんど光をあてられることはなくなっていった。

非営利セクターが再び注目されるようになるのは、1970年代以降であり、サッチャー政権において、セルフヘルプとしてのボランティアリズムを理念として掲げ、市民による自助努力の重要性を強調し、福祉行政を縮小したのを契機に、非営利セクターの役割が見直されるようになった。

イギリスの非営利セクターにおいては、前述のとおり、アメリカのような非営利法人法は存在しないが、法制度化されたものとして「チャリティ」という認定制度がある。この制度は、活動の目的が、「公益」(①貧困の救済、②宗教の振興、③教育の振興、④それ以外)に該当すれば「チャリティ」という公益的な資格を得て、登録することができ、所得税、法人税などが非課税となるなど、税制上の特典も与えられる。活動目的が公益に該当すれば、特に組織形態は問われないため、有限会社、信託、人格なき社団など、さまざまなものがある。

この認定を行うのは、「チャリティ委員会」という準政府機関であり、政府から一定の距離を保つ組織として位置づけられている。

このように、イギリスの非営利セクターにおいては、チャリティという制度が中心的役割を担ってきたが、公益性の規定が現状に合わなくなってきており、現代社会においては、公益的であるアドボカシーを専門とする団体などが認定を受けられないような状況にある。

そのため、現在では、非営利活動を総称して「ボランティア・セクター (Voluntary Sector)」、非営利活動を行う組織を「ボランティア団体 (Voluntary Organization)」という概念的な呼称が一般的となってきた。

〈参考〉 図表 2-1-2 イギリスの非営利セクター

	イギリス	7カ国平均 (注1)
1. 雇用者数 (注2)		
雇用者数	945,883	
総雇用者数に占める割合	4.0%	3.4%
2. 運営費		
総額 (単位: 10億)	36.6 ECU 46.6 US\$	
GDPに占める割合	4.8%	3.5%
分野別比率		
文化・レクリエーション	20.6%	16.5%
教育・調査研究	42.7	24.0
保健・医療	3.5	21.6
社会サービス	11.6	19.6
環境	2.2	0.8
地域開発・住宅	7.9	5.0
市民・アドボカシー	0.7	1.2
民間による公益活動支援	0.7	0.5
国際活動	3.7	1.2
業界・職業団体 (注3)	7.1	9.2
合計	100%	100%
3. 主要収入		
全体に占める割合		
政府	39.8%	43.1%
民間寄付	12.1	9.5
会費や事業収入	48.2	47.4
合計	100%	100%

## 第2節 国内の現状

### 1 公益法人制度

以上のように、アメリカやイギリスにおいては、民間非営利のセクターの概要をとらえるに当たり、NPO法人やチャリティなどのような法制度という視点から確認することができる。

一方、日本においても、民間非営利として分類される活動主体のうち、法制度化されたものとして、民法第34条に基づく財団法人、社団法人を始めとする公益法人制度が存在している。

そのため、前出のサラモン教授の調査においても、公益法人が調査対象の中心となっていた。

しかしながら、これらの法人は、主務官庁の許可制（又は認可制）が採用されていることから、行政の枠により活動が制約されたり、設立後も主務官庁の監督下におかれるなど、行政セクターの影響を大きく受けざるをえないという状況にある。

また、近年、政府・地方自治体の外郭団体として、行政セクター主導により設立される法人が数多くなっており、それらの中には、実態的には行政セクターとして整理すべきものも含まれている。

このように、日本の場合、既存の法制度からとらえていくと、政府外郭団体など、非政府性、自発性等の面から、市民セクターの担い手として疑問のもたれる団体も含まれることとなり、市民セクターの実態が反映しきれないという状況にある。

〈参考〉 図表 2-1-3 日本の非営利セクター

	日本	7カ国平均 (注1)
1. 雇用者数 (注2)		
雇用者数	1,440,228	
総雇用者数に占める割合	2.5%	3.4%
2. 運営費		
総額 (単位: 10億)	74.5 ECU 94.9 US\$	
GDPに占める割合	3.2%	3.5%
分野別比率		
文化・レクリエーション	1.2%	16.5%
教育・調査研究	39.5	24.0
保健・医療	27.7	21.6
社会サービス	13.7	19.6
環境	0.2	0.8
地域開発・住宅	0.3	5.0
市民・アドボカシー	0.9	1.2
民間による公益活動支援	0.3	0.5
国際活動	0.5	1.2
業界・職業団体 (注3)	11.5	9.2
その他	4.5	0.8
合計	100%	100%
3. 主要収入		
全体に占める割合		
政府	38.3%	43.1%
民間寄付	1.3	9.5
会費や事業収入	60.4	47.4
合計	100%	100%

## 2 市民活動としてのとらえ方

こうした日本の法制度上の状況をふまえ、国内の調査研究においては、行政や企業から独立した市民の自発的な活動 (= 市民活動) に注目し、「市民活動団体」をその調査対象としてとらえる傾向が強くなっている。

ここでは、そのうちの「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」(前出)をとりあげる(図 2-6参照)。

同報告書においては、「民間非営利活動の一部で、その中でも特に多くの市民の自主的

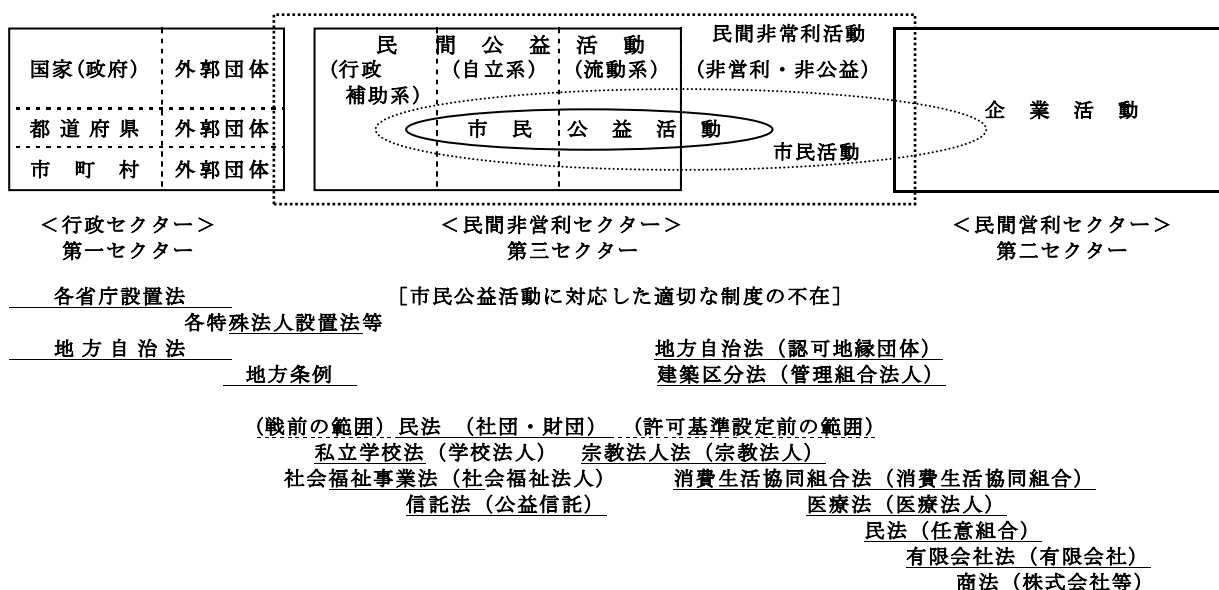


な参加と支援によって行われる自律的な公益活動」を「市民公益活動」と定義したうえで、「公益的であるかどうかの判断は、特に市民的なものの場合、立場や時代によっても異なり一義的に決まるものではないから、個々の団体について区分できるものではない」として、実際には「市民活動」＝「市民の自主的な参加と支援によって行われる活動」という、より広義の定義を使用している。

また、調査対象は「市民活動団体」とし、以下の基準により抽出している。

- ①活動・事業内容に独立性・創造性・非営利性・継続性があること
- ②設立主体が行政機関や業界団体の主導でないこと
- ③活動拠点が行政機関や業界団体に置かれていないこと
- ④活動経費のうち、2分の1以上が自前で確保されていること（行政からの補助金が2分の1を超えないこと）

図2-6 「市民公益活動」の概念的枠組と制度的対応



### 第3節 研究チームにおけるNPOとは

#### 1 NPOのとらえ方

以上のように、NPOのとらえ方については、国際的にも国内的にも様々であり、定式化された定義にまで至っていない。

特に日本においては、NPOのほかにも「ボランティア団体」、「市民活動団体」、「民間非営利活動団体」などの言葉が混在し、それらの言葉も報告書等によってはその意味する

ところが若干異なっている。

こうした現状の背景には、NPOを含む市民セクターの研究が緒についたところであるということだけではなく、それらの活動がこれまでの既成の枠にはまらない、多様性を持っているということにも一因がある。

このような状況を踏まえ、本研究においては、NPOを厳格に定義することにより、NPOの多様性や今後の社会における可能性に枠をはめてしまうことを避けた。

重複する部分もあるが、前章で本研究チームが描いた「参加型社会」を前提に、NPOを次の2つの側面からとらえてみた。

#### (1) 市民セクターの核となる新しい社会主体

前章において、「参加型社会」の実現に向けて、市民が社会的な課題に対して自己実現的な自発的活動を自己責任のもとで成熟させていくためには、「行政セクター」、「企業セクター」とは異なる目的・価値観を有する新たな社会的主体として、「市民セクター」の役割が重要であるということを見てきた。

これまでも、市民における様々な活動は、社会において十分な成果を果たしてきている。しかしながら、これらの力を一つの大きな「セクター」として浮かび上がらせ、「行政セクター」や「企業セクター」と対等な力関係を有するためには、こうした様々な活動をまとめる核となり、「市民セクター」の中心的担い手となる存在が必要とされる。

その「核」となるのが、「NPO」である。

#### (2) 市民と社会を結ぶ新たな接点

前章で整理したように、市民の社会参加の意欲は確実に高まっており、同時に市民と社会との関係の在り方も多様性が求められている。

NPOは、これまでの「企業」中心の生き方に対し、我々一人一人の生き方や働き方の選択の幅を広げるとともに、自己実現の機会を拡充することにより、市民と社会を結ぶ新たな接点として、市民の社会参加の意欲にこたえ、真の「参加型社会」の構築の足掛かりとなる。

## 2 NPOに求める特質

次に、1に述べた2つの側面からNPOをとらえるにあたり、本研究チームが特に留意した点を、NPOに求める特質として整理する。

#### (1) 一定の規模を備え、継続的に活動を行う組織体であること

NPOが、企業や行政と並んで新たな社会システムを構築する「社会的主体」となり得るためには、単発的、一過性の活動ではなく、継続的な活動が可能な組織体として認知される必要がある。

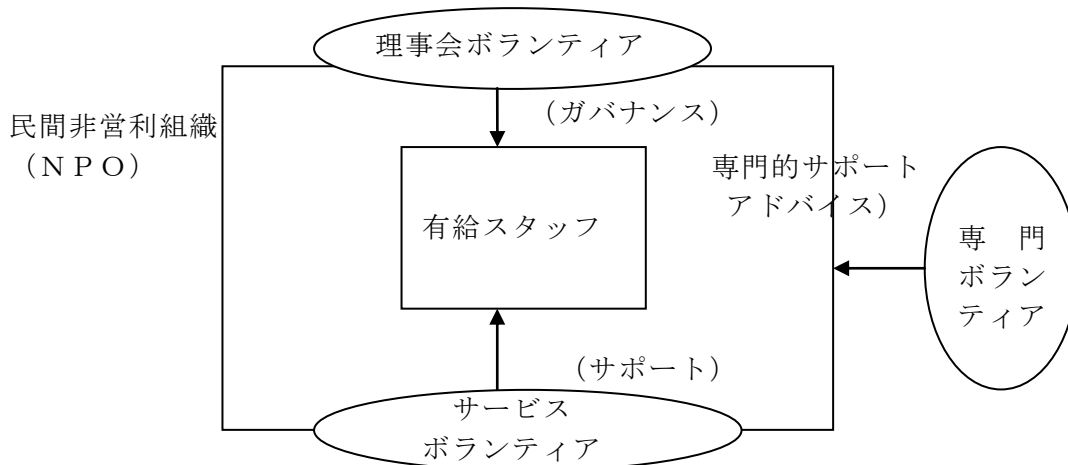
つまり、何らかの意思決定機関を備え、責任の所在を明確にしているということが内部にも外部からも明らかでなければならない。

したがって、組織化にまでは至っていないようなボランティア団体（ここではボランティアの集まりという意味）は、本研究におけるNPOからは除かれることとなる。

組織体として継続的に活動を行っていくためには、ボランティアだけで構成することは困難であり、専従スタッフを抱える必要も出てくることになる。したがって、そのための人件費を捻出できる程度の財政規模も求められるであろう。

例えば、アメリカのNPOの組織の一例が図2-7である。もちろん、アメリカにおいても、すべてのNPOがこのような組織構成となっているわけではない。また、日本とアメリカのNPOをとりまく状況の違いを考えると、あくまでも参考例にすぎないが、組織体として認知され、社会的信用性を高めていくためには、こうした仕組みも必要と考える。

図 2-7 アメリカのNPOと各種のボランティア



出典：「NPOとは何か」電通総研

なお、前節2でとりあげたように、日本においては、民間非営利活動を行う団体を「市民活動団体」としてとらえる傾向にあるが、これは、「市民の自主的な参加」という面を強調しているためである。

本研究においては、NPOを市民セクターの中心的担い手として、組織体としての側面を強調する意味から、「市民活動団体」とは異なる概念として整理する。

## (2) 独立性を有していること

NPOが、社会システムを構築する「社会的主体」となるためには、企業や行政と対等な力関係を有し、一種の緊張関係を維持していく必要がある。

特に、行政との関係では、第2節公益法人制度において述べてきたように、民法第34条に基づく財団法人・社団法人を始め、市民セクターの担い手として、すでに制度化されている公益法人はあるものの、現行の公益法人制度は、中央集権的な官主導型システムの

中から発展してきた制度であり、主務官庁の許可制度が採用されているため、行政セクターの影響を大きく受けているといえる。

そこで、本研究においては、官庁の従属機関的な意味合いの強い、財団法人・社団法人等既存の公益法人制度にもとづく組織は対象としてはとらえないものとする。

個別の団体には、公益法人制度の中でも、行政セクターの影響を受けず、自主的に活動を行っているものもあることから、本研究におけるNPOとしてとらえるべきものも含まれているのはもちろんであるが、行政セクターから独立していることを強調する意味で、あえてこのような整理をした。

### (3) 社会的利益の追求を目的としていること

NPOと企業との違いは、企業は「利潤追求」を活動の理念としているのに対し、NPOは「社会的使命(=ミッション)」をその理念としているところにある。つまり、社会のために意味のある共通の使命をもって組織をつくり、活動していくのがNPOであり、市民はそれぞれが掲げる使命に共鳴し、そこで活動することにより、自己実現を図っていく。

したがって、趣味の会や、会員の福利厚生を目的とした団体は、研究対象としては除かれることになる。

既存の公益法人制度においては、「公益性」という概念が比較的狭義にとらえられる傾向にあるが、NPOにおいては、結果的には社会の一部の人々の利益でしかないものまでも包含する。

このような多元的な価値観に対応できることこそがNPOの特性ともいえる。

## 第4節 本研究における事例調査について

### 1 調査目的について

本研究においての中心的な研究課題である、参加型社会を前提とした「NPOの役割」の検討にあたり、実際に活動を行っている団体、特に神奈川県内で活動している団体を中心にヒアリング調査を行った。

その調査の目的は、既存の文献、調査報告書で整理されている「NPOの役割」を踏まえた上で、団体に直接話をうかがうことにより、実態面からみた「NPOの役割」を検証することを目的としている。

また、ヒアリング調査を行った団体の中で、特に行政とのパートナーシップを意識した事業展開を行っているものについては、その相手方である行政側にも調査を行い、「行政とNPOのパートナーシップ」の現状とその問題点を探ることとした。

### 2 調査対象について

本調査は、NPOというものの社会的な意義・役割を明らかにするためのものであり、個々の団体についてNPOに該当するか否かを選別することは目的としていない。

したがって、事例調査に当たっては、本研究においてとらえた特質がすべて満たされているということは条件とはせず、1つあるいはいくつかの特質を兼ね備えた団体を、できるだけ異なる活動分野の中から広く選定することとした。

また、現在適当な法人格を取得できる制度がないため、有限会社などの営利法人として活動している団体や、ワーカーズ・コレクティブのような市民事業的な活動を行っている団体など、外形的には企業セクターに含まれ得るものもある。これらについても、実際の活動内容から判断し、本研究での事例対象として選定している。

このように、ゆるやかに対象を選定することによって、市民セクターの現状を確認し、そうした現実の活動状況の中から市民セクターの中心的担い手となるNPOに求められる役割を探っていくこととした。

### 3 調査結果と研究報告について

第3章では、ヒアリング調査によって確認したそれぞれの団体の活動目的、活動状況をもとに、本研究チームとしての「参加型社会におけるNPOの役割」について実態面から整理している。

なお、第3章で整理したNPOの役割には、現在の活動状況からすでにその役割を果たしているもののみならず、現状ではまだその段階には至っていないが、ヒアリング調査からそうした芽吹きが感じられ、将来的にはNPOの役割として想定されるものについても含んでいる。

また、第4章の「行政とNPOのパートナーシップ」では、本調査において得られた事例から、行政とNPOのパートナーシップの現状を確認し、将来的な在り方を考える上でのヒントを得ることとした。

(追補) 特定非営利活動促進法 (NPO法) について

平成10年3月25日、特定非営利活動促進法が公布された。

研究終了時点 (平成10年3月31日) では、まだ施行日は決定していないが、平成11年3月までには施行されることとなっており、これにより、これまで法人格を取得することが困難であった小規模な団体でも法人格を取得することが可能となった。

この法律の対象となる団体は、「特定非営利活動 (保健、医療又は福祉の増進を図る活動など12項目の活動に該当する活動であり、不特定多数のもの利益の増進に寄与することを目的とするもの) を行うことを主たる目的とする団体で、以下の要件に該当するもの」である。

- ① 次のいずれにも該当し、営利を目的としない。
  - イ 社員の資格の得喪に関して不当な条件を付さない。
  - ロ 役員のうち報酬を受けるものの数が、役員総数の3分の1以下であること。
- ② その行う活動が次のいずれにも該当する団体であること。
  - イ 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするものでないこと。
  - ロ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと。
  - ハ 特定の公職の候補者若しくは公職に有る者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを主たる目的とするものでないこと。

この法律は、非営利活動一般法ではなく、民法の特別法と位置づけられているため、活動目的が12項目に「特定」されている。

したがって、本法における「特定非営利活動法人」の要件は、あくまでも法人格取得のために求められる要件であり、「NPO」よりも狭い概念となっている。

### 第3章 参加型社会におけるNPOの役割

本章ではNPOが持つ社会的機能とその役割を整理している。前章で述べた事例調査の結果を中心に、市民、企業、行政というセクターごとに分類したものである。

NPOには実に様々な要素が重なり合っており、その活動（事例）を1つの役割に絞り込むこと自体が非常に困難なため、部分的に役割と参照事例がうまくかみ合っていない箇所があるかもしれない。

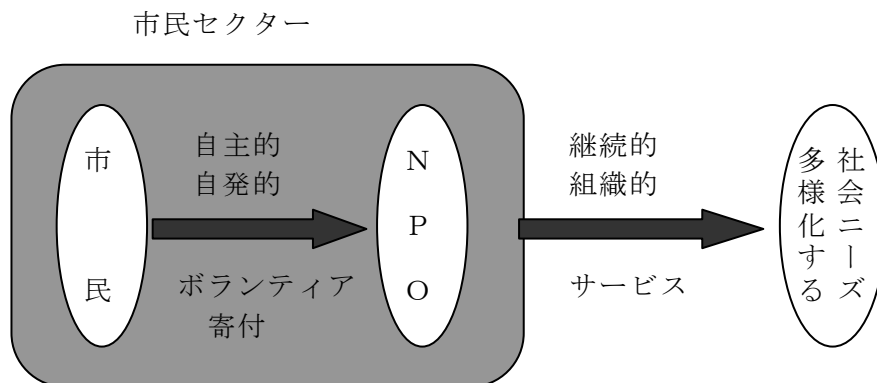
しかし、ここでは活動している団体の生の情報から、彼らが何を目標に活動しているのか、また、何ができるのかを読取ることに重点を置いた。

#### 第1節 市民セクターにおけるNPOの役割

現在、社会には環境破壊や高齢化、国際化等の進展に伴い、様々な問題が噴出している。今後、こうした問題を、個人一人ひとりが自らの問題として受け止め、その改善、解決のために主体的に働きかけることがますます重要となってくる。なぜなら、様々な問題が「行政セクター」、「企業セクター」だけでは十分に対応しきれないほどの広がりを持ち、その解決に当たっては市民自身が積極的な参加や協力をしない限り、十分な成果をあげることは困難だからである。

自分自身を「社会を支え、変革していくための責任ある社会主体」としてとらえ、実際にその思いを行動に移すことがこれからの市民に求められてくる。しかしながら、現実の問題意識を持った市民が具体的に行動を起こそうとしても、一人ひとりの力は小さく、社会参加のための経験もノウハウも乏しいため、実行は難しい。

そこで、こうした市民の自発的な思いを受け止め、市民が社会に継続的・組織的に働きかける“主体”となっていく「過程」と「場」を提供してくれる存在・機能が必要となるのであり、こうした組織として期待されているのがNPOなのである。



## ○ 市民の問題意識を喚起する

NPOは、行政も対応しきれないような様々な問題に対し、実際に自分たちでサービスを提供することにより問題の解決を図るのみならず、その問題の重要性を広く社会に訴え、人々の共感を得ていく過程において、資金、モノ、人材等の社会的資源を引き込みながら活動の継続性、またその成熟度を高めていく。

NPOは地域の現状、地域的特性を十分に把握した上で活動を行っているので、その活動自体が、「問題発掘」や「課題の提起」という地域住民に対する啓発的意義を持っている。地域に起こった深刻な社会的課題も、ともすれば煩雑な日常の中に埋もれてしまがちだが、NPOは自らの活動を通して発掘した社会的課題、さらにはその解決策を外部に対して示すことで、それまで無関心であった市民の問題意識を喚起する機能を持っているのである。

### ◆事例1：ケアセンターあさひ

---

「ケアセンターあさひ」は厚木市にある社会福祉法人「藤雪会」が設立したデイサービスセンターである。ここでは、3つのワーカーズ・コレクティブ\*が連携して、在宅介護支援センター、ホームヘルパー派遣、デイサービス、配食サービスなどの事業（市からの委託）にあたっている。同会は、こうした行政からの委託施設としてシビルミニマム（最低生活条件）を充実させていく一方、活動を通じて掘り起こされた新たな介護ニーズに対処することで、地域の生活最適条件（コミュニティオプティマム）づくりの拠点を目指している。

例えば当初「食事サービスがあれば、ヘルパーがいなくても（要介護者が）やっていけそう」という現場ヘルパーの観察から始まった配食サービスは、やがてその一部が委託事業に取り込まれることとなるが、今でも公的サービス対象外の方への独自の食事サービスとして提供されている。また、家に閉じこもりがちになる老人からの相談が事業のきっかけとなった「ケア付きお出かけサービス」も利用者は跡を絶たない。

このような「市民感覚」によるニーズの発掘とそれに即応する事業展開が、地域に根付いていくことで、地域の関心はさらに膨らみ地域の活性化が図られている。

また、「ケアセンターあさひ」では、組織としての継続性を維持していくうえでは、ワーカーのそれぞれの「思い」を受けとめるだけではなく、同時に責任をも明確に根づかせることが重要であるとの認識から、「あさひ運営会議」という合意形成機関が設置され、運営に関する意思統一が図られている。参加者にとっては、自分たちの「思い」を表明する場でもあり、そのことがまた、自らの活動へのインセンティブとなっているのである。

\*ワーカーズ・コレクティブとは、働く人自身が出資し経営する、雇うのでも雇われるのでもない新しい働き方の非営利事業体。

---

### ◆事例2：ユッカの会（その1）

---

「ユッカの会」は、肉親に代る身元引受人制度により急増した中国帰国者とその家族に対する生活支援、日本語支援の必要性から展開されてきた会である。

「母国を離れてきた人たちが、慣れない異国の環境の中でも自分を見失うことなく、真っ直ぐにそれぞれの道を切り開いていって欲しい」との願いを持った有志たちによって生まれたこの会は、その思いが着実に実を結んでいるためか、会を訪れる人も跡を絶たず、中国帰国者家族が大半ながらも、今では東南アジア、中南米など多く国



の出身者が集う場となっている。

ユッカの会は現在、横浜市内二ヶ所で中国帰国者を中心とした在日外国人生徒への補習教室と日本語教室を開催している。補習教室はボランティアによるマンツーマン方式で、常に30人前後の中高生が定期的に学習をしている。また、そこは自習や教え合い、情報交換にと、OB達も含めて多くの子供たちの集うよき憩いの場、出会いの場となっている。また、交流事業として会員同士による交流会や、他の機関、団体等との国際交流、シンポジウムなども行っている。

---

## ○ 社会主体となる市民を育てる

NPOは、問題意識を共有するボランティアや専門家、地元精通者などと協働し、ネットワークを広げながら、各々のもつ情報を蓄積し、問題解決のための手法やノウハウを培う。

そして、その様に積み上げた資源を活用しながら、市民が自分たちで地域の問題を社会的に解決できるようバックアップしていく。また、問題の性質上、社会全般の改革や他のセクターとの協働が必要であるときは、市民と共に地域からの提案を行政や企業に投げかけていく。

このようなNPOでの活動を通じ、市民は自分たちが社会に参加することの意義、必要性を学んでいく。市民は自らを、「社会を支え、変革していくための責任ある一主体」として自覚するようになり、社会の中で責任ある当事者として自発的、積極的に活動するようになる。そして、こうして力をつけた市民が、更なる地域社会活性化のための原動力となるのである。

---

## ◆事例3：舞岡公園を育む会

横浜市南部の戸塚、港南区にまたがる舞岡公園は、横浜の原風景と言える谷戸地形をそのまま活かした公園である。そして、公園内に広がる水田や雑木林といった里山の景観や生態系を管理しているのが、市民の運営による「舞岡公園を育む会」である。(以下、「育む会」)

「育む会」は、横浜市から委託を受けて公園内田園体験区域の維持、管理を担う全市的な団体で、会員となった市民が水田や雑木林で作業する風景は、地域の風物詩ともなっている。

93年の公園開設と共に設立された「育む会」が行政とのパートナーシップで公園の田園環境を保全するスタイルは、公園開園前の約10年間、「まいおか水と緑の会」(以下、「水と緑の会」)が行ってきた地域主体の実験的活動の成果を受けている。

「水と緑の会」は公園開設予定地内において、一連の水田事業、育林事業等を毎年繰り返し行ってきた。更に、谷戸の産物を使った様々な農芸活動や自然教室の催し、集まりを随時開いて、多様な層の市民の共感、参加を得てきた。

また、「水と緑の会」は、地域に比較的新しく移り住んできた住民によるボランティアや会員の活動をコーディネートするだけでなく、地域で古くから生活している農家や自治会に対しても連帯、協力を呼びかけ、新旧グループ双方の交流による創造的文化活動を実践してきた。

「水と緑の会」が、こうした様々な面で、市民的实践によるノウハウや成果を横浜市に提示し続けた結果、公園

オープンの時点で、公園の管理、運営を横浜市が「育む会」に委託するに至ったのである。

「育む会」は、農的環境の担い手が減少するという地域の抱える課題を、「市民が農家から学び、また、自身も楽しみながら緑地や農業文化の再生を図る」という、新たな手法でクリアしてきた。地域では止められない風土の崩壊に対して、市民的システムによる再生、創造を図る視角を模索し、地域の中で着実にそれらを根づかせてきたのである。

「育む会」は、活動やイベント等を通して段階的に会員を増やしていき、今やその会員層は、家族や個人単位のほか、子育ての会、主婦グループ、子供会、サラリーマンの会、大学のゼミ、サークル、地元の小学校、幼稚園と父母などのグループといった、地域住民の多様な層をカバーしたものになっている。

---

## ○ 自分自身を表現できる場となる

NPOはある特定の価値観、理念を軸に構成された組織体である。自発的な意志と問題意識があれば、そこでは誰もが主体となって活動を行うことができる。NPOの中で人々は、学校や職場では表現することのできない自らの思いを、同じような志を持った人々と共に具現化していくことができる。

---

## ◆事例4：ユッカの会（その2）

前述の「ユッカの会」の生徒達は、平成5年からは神奈川県国際交流協会主催のエスニックキャンプに参加しており、様々な母国をもつ子供たちが集うこのキャンプで、メンバーの多くがリーダーや企画スタッフとして全体を見事にまとめあげている。

昨年(平成9年)の4月には「社会に出てからも、ユッカの会で築き上げた国や年齢を越えた若い人同士の繋がりは大切にしたい」と数名の有志がユッカOB会を結成。中・日翻訳、通訳勉強会を発足させたり、後輩と一緒に全体交流会等種々の集まりを計画・実施するなど、外国人生徒自身による主体的な動き、活動が目立つようになってきている。最近では、卒業したOBから「後輩の補習授業をみてあげたい」との申し出の声も出ている。

また、今年(平成10年)の3月にはエスニックキャンプを通じて知り合った神奈川在住の外国籍の仲間達と多文化交流会を企画。様々な母国を持つ若い人たちが自分達の出身国を中心に世界各国の歌や踊り、ゲームを披露したり、OBが自分自身の経験を生かし、後輩の悩み事に各国語で対応する相談コーナーや情報コーナーなどを開設した。普段、日本の社会の中で、思い切り自分の民族性を表現する機会のない子供にとって、このような空間、時間はとても貴重なもので大変喜ばれた。

そして、OBの活動を単発ではなく、継続性のあるものにさせるための試みとして、今年(平成10年)の4月からは年3回、OBによる情報誌の発行が予定されている。

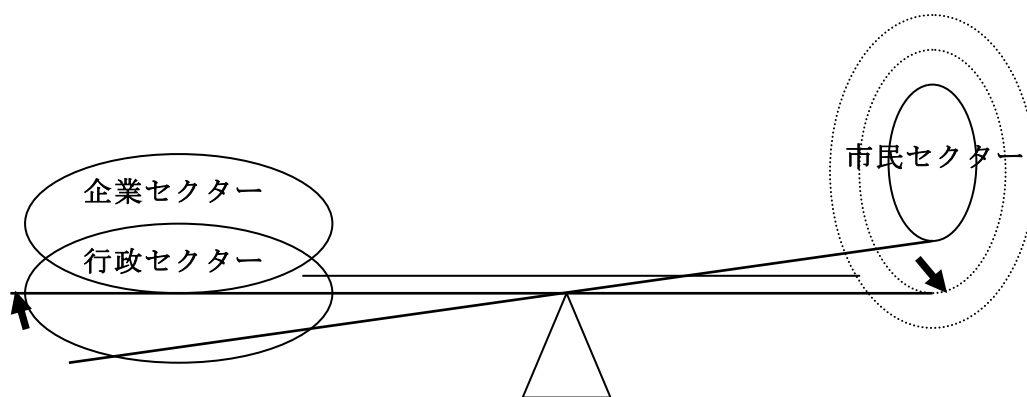
これは連絡の疎遠になったOBとの結びつきを途絶えさせないため、そしてOB及び会内のメンバーと親睦を図るために、OBのイニシアチブのもと、刊行が決められたものである。OB達が自身の向上の試金石とするべく「自分たちの自分たちによる自分たちのための情報誌」づくりを目指している。

そして、この新しい情報誌を媒介とし、会の内部のみならず更にいろいろな人たちに呼びかけながら、様々な文化や考えを持った人たち同士がぶつかり合い、共感できる場づくりをもっと確実なものにしていきたいと思っている。

この事例からわかるように、NPOは構成員である市民の思いを具現化する場にとどまらず、今まではこうしたNPO活動の客体であり、サービスの受け手となっていた社会的に弱い立場の人達—女性、障害者、外国人などを活動の主体に変革させる場にもなり得るのである。

NPOでの活動を通じ、彼らは自分たちの経験が、社会に還元できることを自覚し、そのことが次なる活動への原動力となるのである。

これまで、市民セクターにおけるNPOの役割を整理してきたが、NPOは市民セクターを、「自立した責任能力のある社会主体」、つまり「自己決定権を行使できる実力のある社会主体」に成長させて、ひいては社会の重心をその市民セクターに移行させていく上で、大きな役割を有しているといえるであろう。



\* 「自治体における市民セクター支援に関する報告書」セクター・シーソー図を加工

## 第2節 企業セクターに対するNPOの役割

90年代に入り、経済団体連合会の1%クラブやメセナ協議会の設立といったように、企業の海外進出に伴って社会貢献活動といったものが重視されるようになってきた。

企業にとって、社会貢献活動の意義は「企業のイメージ・アップ」とそれに伴う「販売促進」や「リクルート」といった企業利益に直結した効果にとどまらず、企業の存立基盤である地域社会に対し、より積極的に貢献していくことが「企業市民」としての責務である、という認識へと高まっている。

また、終身雇用・年功序列といった日本的経営システムの中で、品質のよいモノやサービスを安定的に提供していくことこそ社会への貢献に他ならない、といった企業人間に徹した時代から、労働時間の短縮、ホワイトカラーの増加といった内部環境の変化の中で、社員の企業コミュニティへの帰属意識や依存は稀薄な時代になりつつある。

ドラッカーは、『非営利組織の「自己評価手法」』の中で「日本の知識労働者は、20年後

には組織のために働くのではなく、組織で働くようになっていようだろう」と予測している。

このような動きの中で、企業の社会貢献活動のコーディネーターとして、また、企業内部の活性化をもたらす組織として期待されているのがNPOなのである。

## ○ 企業と地域を結ぶ

浜銀総合研究所が県内企業及び県民を対象に行った『神奈川県における企業の地域共生動向調査』（平成4年3月）によれば、県内企業の8割近くが社会貢献活動を実施していると回答している。主な貢献活動の内容は「地元行事への資金的、人的協力」「工場見学、技能広場など自社設備、技術の公開、展示」「会議室、グラウンドの開放など地元住民のための施設の提供」などとなっている。

一方、そうした貢献活動の内容について、県民の4割近くが認識していないことが指摘されており、その理由としては、「県民の関心が未成熟なこと」、「企業の活動内容が地元行事に関わる特定の県民を対象としていること」、また、「県民が企業に期待する活動内容と企業が実際に行っている活動内容のミスマッチ」等があげられている。

先に事例としてあげた「舞岡公園を育む会」は、その前身である「まいおか水と緑の会」が富士写真フィルムの富士グリーンファンドの助成を足場に成果をあげ発展したものである。NPOが「企業」と「地域」の間に入り「企業の思い」と「地域の思い」をコーディネートし、地域のニーズと企業のもつ社会資源（ヒト・モノ・カネ）を有機的に結びつけたことが、地域の活性化につながった好例であるといえる。

## ○ サービスの質を向上させる

今後、行政改革・規制緩和といった流れの中で公共的サービスの民営化が急速に進むものと思われる。公的介護保険制度にみるように、公共的サービスの市場化は、これまでの与えられたサービス（措置制度）から自らが選択するサービスへの転換、いいかえれば市民主体のサービス提供へと導くものであるが、これには適正な競争原理が機能することが前提となることは言うまでもない。

県内の都市部においては、NPOによる在宅福祉サービスがさかんであるが、こうしたNPOは、企業の経営ベースにのらないサービスを提供することによりサービスの幅（選択肢）を広げるとともに、企業のサービスの質を監視し、その向上を促す役割を果たすことが期待できる。

また、NPOは、地域の個別的な課題への対応から設立されることが多い。すなわち、先駆的に市場開拓を行っているわけで、その市場が拡がりを見せればみせるほど、企業としても無関心ではいられなくなるだろう。

企業の経営ベースにのらない事業を効率的に行うことも、NPOのひとつの重要な役割であると考えられるが、それをさらに発展させて市場化することもその役割として見逃してはならない。

また、市場化する過程で、企業へ発見したニーズ情報を提供し、共同研究や商品開発、共同事業などを行うなどの役割も今後大いに期待されるのではないだろうか。

### 第3節 行政セクターに対するNPOの役割

価値観が多様化する現代社会において、様々な場面で行政組織の硬直化と行政自身のもつ体質の限界が見え始めている。また、従来から“行政が為すべき”とされてきた公共事業や社会的サービスは、行政主導で画一的、一方的に押し進められることが多かったが、様々な弊害や事業そのものの問題も表面化している。

こうした状況のもと、行政セクターは、「行財政改革」、「地方分権」、「規制緩和」といった自己改革に動き出してはいるが、その必要性和早期改善は、「市民セクター」という外部から強いられている状況にある。

現状において、「行政セクター」は社会を総括的、かつ、組織的に動かすことができる最大の力であり、参加型社会を構築していく上でも、重要な役割を有している。その役割を果たすためには、行政セクターは顕在化した社会的問題に対応するだけでなく、地域に潜在している問題を十分に認知し、普遍的な問題として解決を図るというインセンティブを持たなければならない。

しかし、現代のような多様化した社会では、行政セクターだけで十分な社会的ニーズの把握や、サービスの提供を行うことは困難となっている。そこで、成熟した市民はそれまでのような受け身の立場ではなく、自らが社会に参加し、そうした役割を担っていく仕組みやルートを求めはじめている。行政はその受け皿を用意することが重要である。

行政セクターと市民セクターが、共に解決を図るパートナーとして協働する必要性がそこに生じてきており、NPOには、その両者を結びつけコーディネートする役割が求められているのである。

#### ○ アドボカシーを行う

行政セクターに対するNPOの大きな役割の1つとして、アドボカシーをあげることができる。アドボカシーとは、一般に、行政に対して市民やNPOが政策形成にかかる提案をしていくことをいうが、ここでは、その背景にあるシンクタンク的な機能や社会的実験なども含めた、やや広い意味のものとして整理している。

NPOは、アドボカシーにより社会的な価値の共有化と、問題の解決を具体化させていく。ここでNPOが、説得力のある提案をしていくためには、その成果や結果を先進例（モデルケース）を使って実証的に示す方法や、地元の精通者、市民や専門家とのネットワークを介して、その独自性・地域性をいかした社会的実験を行い、実効的な結果を示していく方法などが考えられる。

後者の社会的実験とは、現状では行政がその事業コストや成果、時間的制約などを考えると実行が難しいことを、NPOが実験的に行うことである。

どちらの手法を取るにしても、行政に対し具体的で実証性のある提案をしていくためには、NPO・市民活動団体にそれなりの資質（条件）が必要となる。

地域における情報収集、専門的知識の向上やノウハウの蓄積、また、調査結果の戦略的な提案手法など、能力と機能が十分に培われていることが重要な要素となっている。

一方、今後、こうしたNPOからの提案を受ける行政自身に求められることは、様々な

社会的動向を受け止められるシステム（機能）を持つこと、政策形成過程において提案を協議していくことなど、真に社会主体としての市民、NPOの参加を位置づけることである。現在でも、まちづくり等の場面では、市民とのワークショップによるプランの策定などが行われているが、今後はさらに幅広く公共政策の形成過程に市民の視点を取り入れていくことが重要となる。

ドイツでは、“プラーヌングス・ツェレ”という市民参加の手法がとられ、都市計画をはじめ、交通、住宅、エネルギー、環境など多くの政策分野で実施されている。これは無作為で選ばれた一般の市民が、「プランナー」としての訓練を受けながら特定のプロジェクトに対し提言を行っていくというものであるが、「実践を通した民主主義の学習」と呼ばれ、ドイツ以外でも導入の動きを見せはじめている。（詳しくは「資料編2」92頁参照）

行政セクターは、市民、NPOからのアドボカシーをただ待っているだけではなく、このようにきちんとしたルール化を考えるなど、より積極的に市民の視点、感覚を取り入れる努力をすることが必要となろう。

アドボカシーを通し、市民セクター、行政セクターが互いに学びあい、協力し合うところから、社会的システムの変革は開始されていくのである。そして、NPOはそのための提案をする役割を担っているのである。

#### ◆事例5：鶴見川流域ネットワーク

---

鶴見川流域ネットワーク（以下、「TRネット」）は、鶴見川流域で主体的に活動する団体と連携しつつ、行政区画を超えた自然環境重視の流域文化の育成を、行政の河川事業と協働して進めている。

TRネットは、「流域地図の共有」を共通の目標に、安全・安らぎ・自然環境重視の川づくり、まちづくりを併行、かつ独立してそれぞれの地域で繰り広げている市民団体のネットワーク組織でもある。

市民活動との連携を基盤に、行政・企業セクターをも交えた情報・人・企画等の諸分野にわたる交流を促し、各種事業やイベントなどプロジェクトを推進していく全体的なコーディネーターの役も担っている。

TRネットでは、国や地方公共団体が持つ川づくりに関する計画に、初期段階からの参画や市民構想の反映を可能にいくため、地道に流域での活動報告、提案を繰り返してきた。

例えば、流域プロジェクトへの参画では、5年ほど前に町田市が「源流泉の広場」構想の計画を示したところへ、TRネット側から「生物の生息できる場所にしてほしい」との要望書を提出。町田市はその要望を受け止め、自然回復型の泉に計画を一部変更したという結果を出している。

また、建設省と横浜市の共同事業となっている「鶴見川多目的遊水地」についても、TRネットは都市型湿地公園を提案している。また、国が持つ事業の「鶴見川流域総合治水対策協議会」の委員会メンバーにもなっており、行政と協働する基盤と関係を整えつつ、行政の政策決定過程へのアドボカシー機能を果たしている。

TRネット自身の戦略的な行政とのやり取りや人材面での特性を生かしながら、多彩なパートナーシップを展開しつつ、行政との協働を進めていくことを目指している。

---

#### ◆事例6：市民ネットワーク・相模川

---

同じ河川行政におけるアドボカシーでは、「市民ネットワーク・相模川」の活動がある。先のTRネットと同様

に個々の独立した活動団体のネットワーク組織ではあるが、どちらかという行政主導によって事業の展開と活動がはかられている。

その活動の一つとして、流域のゴミ問題、不法投棄問題に関し、個々の市民活動団体がやっている水質調査の結果や、不法投棄の現状を行政担当部署に詳細に伝え、改善をはかるよう提案を行っている。

こうした活動により、行政セクターの問題意識の持ち方や解決手法にも変化が現れ始めている。行政の現場担当者が、今までとは逆に市民の発想や労力の活用を図るため、団体の持っている情報や専門的知識を求めるケースも出てきている。NPOの出す提案や意見が行政にとって参考になっていることを示しているといえる。

---

#### ◆事例7：ケアセンター成瀬（建設促進住民の会）

---

「ケアセンター成瀬」は、在宅高齢者のためのサービスを提供する施設である。

建設にあたって、地域の開業医を中心に、住民や専門家が集い「ケアセンター建設促進住民の会」を結成し、「安心できる老後のため地域に根ざした施設の運営」、「多様な形で多くの住民が参加できる仕組みづくり」を目標に、自らがサービスの需要者であり供給者となれるような事業の展開を望み、試みを開始した。

活動の当初は5つの具体的な活動委員会を設置し、設計段階から行政と共同作業を行い、時には利用者主体の視点で設計に変更を加えるなど、高齢者が真に必要なとする施設建設にまでこぎつけた。

結果的にこの市民の活動は、行政（町田市）の高齢者対策と密接に協働するものとなり、建設計画～建設・設立～事業成果～委託まで、行政の理解と信頼を受けながら展開されてきた。行政側も「ケアセンター成瀬」のこの新しい試みを不安視するばかりでなく、十分な制度的支援を得られるように労力と時間をかけた経緯がみえた。

本来なら行政だけで決定してしまう、建設業者の入札や設計にしても、設計、住民アンケートなど、他に類を見ない住民主体の参加と希望に添う努力が双方から行われてきた。そして、最終的には社会福祉法人「創和会」を設立し、行政からの委託も受けながら、地域の拠点として、自分たち自身のサービスを展開している。

---

事例からもわかるように、政策決定過程での行政と市民との協働は、その連携プレーが有効、かつスムーズに行えるような、日常的なコミュニケーションと情報交流の場があって初めて可能となる。

NPOにはそのような場を設定し、行政と市民の間で価値観の共有化をはかっていく役割もある。また、そこで蓄積した情報や知識、ノウハウなどを駆使して行政へのアドボカシーを行っていく役割を担っている。

行政セクターがこうしたNPOの活動を認め、共に情報や意見を必要とし合うことから協働の第一歩が始まるのであり、その仕組みづくりを考えていくことが参加型社会を構築していく大切なカギとなるであろう。

#### ○ 行政施策をコントロール（監視・評価）する

これまで、行政セクターの社会計画や政策の決定の多くは、市民セクターの参加もなく、閉鎖的、画一的に一方通行で進められてきた感がある。市民セクターの側には、社会的な

サービスは公平に「与えられるもの」という依存感があり、行政の決定権限に関与したり、第三者として外部から監視する機能はほとんど見られなかった。

あったとしても、それらは反対運動や特定の利益を主張する圧力行動であり、行政施策や政策形成過程を動かすことのできる建設的な意見を共有する関係にはならなかった。

しかし、多様な価値観が求められている現代社会において、市民セクターの動向は単なる“豊かさの享受”から、“豊かさを自分達自身で創出する”という、より積極的なものになってきている。

そうしたなかで市民セクターは、行政セクター内部の透明化や明確なルールを望み始めただけでなく、まかせっきりだった課題の解決についても自分たちが活動の主体となり、外部から社会的決定のコントロールが可能となる仕組みづくりを始めている。

今後、市民セクターの中核たるNPOには、社会的ニーズを把握し、行政の事業を事前・事後に明確な基準により評価していけるだけの能力を持つことが望まれる。さらに社会システムや制度をつくっていく過程に、NPO自身が参画していけるだけの成熟度を増すことも期待されていくであろう。

## ○ 社会の“すきま”でサービスを提供する

NPOは、行政の「均一で公平なサービスを提供する」という性質上、その範囲や分野から抜け落ちてしまったり、企業が採算がとれずに手を出しにくかったりした、“すきま”の部分のサービスを支える役割を担っている。NPOの「柔軟で、個別の対応が可能である」という特性が、他のセクターにはできない社会的なサービスの供給体となることを可能としているのである。

### ◆事例2：ユッカの会(前出：34頁参照)

---

### ◆事例8：かながわ女のスペースみずら

---

「かながわ女のスペースみずら」(以下、「みずら」)では、女性(外国人女性を含む)を、男性から受けた精神的・身体的ダメージ(男性から受ける暴力や生活の不和)から保護するため、シェルターを運営している。また、それに関連する人権問題や裁判、帰国手続き等の相談業務活動なども行なっている。

だが、その対象者には不法入国や不法就労で滞在する者もいるため、みずらの活動自体は理解されても、人権保護や生活の保護等に関し、行政が提供する公共的なサービスを受けることはできない。また、活動資金として行政から補助を受けようにも、その活動分野に適合する補助金のメニューが存在しないため、行政からは現在受けていない。

そうした中でみずらは、市民や企業セクターなどとのパートナーシップを模索しながら、行政では提供が不可能な(公)共的な面でのサービスを担い、独自に活動を続けてきた。この継続した活動も今では、口コミで知られるようになり、入国管理局・警察・福祉事務所などから、女性の一次保護や行政が対処できないケースについての救援要請も増加しているという。

---



## ○ 公的サービスの民営化を進める

NPOは、従来、行政や企業が提供してきたサービスが、ある意味では社会の本質的なニーズにもはや見合っていないことを示唆し、自らの活動を持ってその見直しを図っていく役割を担っている。

NPOは、その「独自性」、「利用者主体の活動が可能である」という特質から、行政や企業が提供するサービスよりも、効果的でメリットの大きい社会的なサービスの供給者となる可能性を有している。また、今後、NPOは公的サービスを担う主体となるとすれば、それは利用者にとって選択肢が広がることを意味する。

その結果、利用者の選択が変わることも考えられるが、こうした変化とあいまって公的サービスの事業主体を行政から市民へ移行する役割をもっているといえる。

◆事例1：ケアセンターあさひ(前出：34頁参照) \_\_\_\_\_

◆事例3：舞岡公園を育む会(前出：35頁参照) \_\_\_\_\_

◆事例9：ケアセンター成瀬(支援住民の会) \_\_\_\_\_

ケアセンターの開設と同時に建設促進住民の会(41頁参照)は、「ケアセンター成瀬支援住民の会」となり新しい活動を開始した。会員数も増加傾向で、市からの委託業務を受け多様な事業のメニュー立てと委託内容以上の実績を上げている。

センターの設備や運営については、利用者の視点に立って様々な工夫がなされている。例えば浴室は特別養護老人ホームでの介護経験者からアドバイスを取り込んで設計され、また、利用者、会員の食事サービスについても、月に1度食事会を開き、老人の好き嫌いや料理法の実験などが行われている。そして、そこには現役を退いた調理師をはじめ、活動を支える多数のボランティアが協力し参加しているのである。

ケアセンターの活動に参加する個人は、各々がネットワークの連結節となっている。そして、高齢者福祉の分野においてサービスを受ける側の市民と行政との間に、新たに住民主導のパイ(サービス提供)が選択肢として加わり、それが継続性を持っていくとすれば、それ以外の分野における問題に対しても、住民自治が期待できると考え、地域の実情に合わせた活動を拡大していくことが、今後は更に重要なことと指摘している。

---

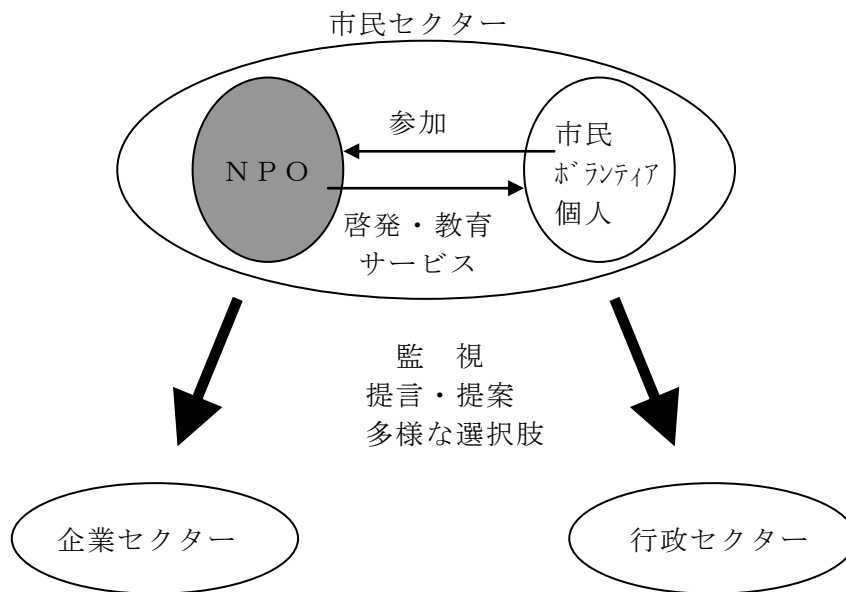
このように、NPOは、価値観の多様化する社会において「行政では十分に対応しきれない」、「企業では儲からない」、「個人では対応に無理がある」部分に対し、他のセクターと併行して重層的なサービスを提供することのできる組織体であるといえる。

福祉サービスやまちづくりといった分野で、NPOが行政より効率的、効果的に社会的資本を活用することができ、サービスに対するより高い満足感を受給者に与えられるのであれば、その分野はNPOを中心とする市民が責任を負っていく領域、すなわち市民セクターの領域に移行していくことが考えられる。

そうした分野においては、行政セクターや企業セクターが自ら退いていくことも、参加型社会においては必要なことであろう。

#### 第4節 NPO、もう一つの機能

前節まで社会を構成する各セクターごとにNPOが果たせる役割についてみてきた。その役割は市民セクターの核として、内向きには「啓発・教育を通じた自己改革（個人の自主性・自己責任の育成）」をすすめ、外向きには「監視や提言、提案、他のセクターでは十分に満たされないサービスの提供を通じた社会変革」を進めることである。いずれもこれまでの価値観や社会構造を大きく変えるものであり、その意味では、NPOは「社会変革機関としての役割」を担っているということになるのではないだろうか。



#### ○ 社会の結節点

今日、社会を変革していくには「参加型社会」の構築が最低限の条件と考えられるが、この点においてNPOは、重要なもう一つの役割を担うものとする。

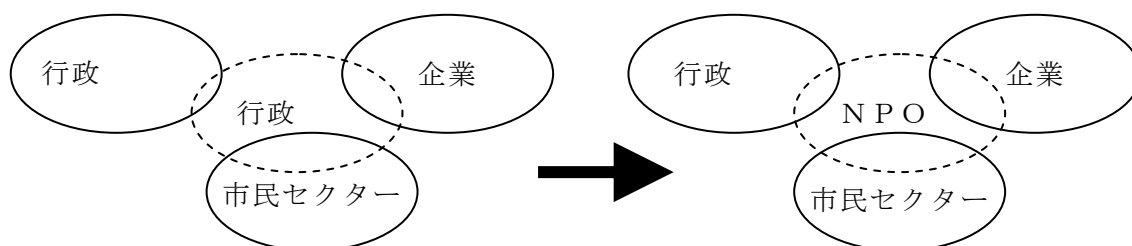
それは、他のセクターと対等であるべき市民セクターの核をなすと同時に、行政セクター及び企業セクターの結節点にあって、社会的資本を効率的に循環させながら互いを結び付け、各セクターとの連携をスムーズにしていく役割である。

これまでの社会システムの中では、この役割を「行政」が担い、補助や規制という手法で調整を行ってきたといえる。また、そのことが、今日の「経済的には恵まれた日本社会」を築いてきたことは疑う余地もないであろう。しかしながら、今後の参加型社会においては、画一的にサービスを提供する「行政」よりも、多様性を有する「NPO」の方が柔軟な対応が可能であることから、「より豊かな社会」を築いていけるものと思われる。

なぜなら、個人のニーズは多くの領域にまたがるものであり、縦割りの組織・制度では自ずとその対応に限界がある。ネットワークを介した結びつきをもつNPOであれば、あ

る時は行政とボランティアを、またある時は、企業とボランティアをコーディネートするなど、それぞれのセクターの持つ社会資源を適切に結合、分配することによって多様な対応を可能とするからである。

また、組織を構成する個々人が、NPO活動に参加するなかで得た経験や視点を仕事にフィードバックすることが、それぞれのセクターの活性化、ひいては社会全体の活性化につながると考えるからである。



#### ◆事例10：まちづくり情報センター・かながわ

まちづくり情報センター・かながわ、通称アリスセンター(以下、アリスセンター)は、神奈川県内の市民活動の情報センターとして1988年5月に設立された団体である。県内の様々なネットワークを結び、その活用を通じて、「交流の場づくり」「市民活動・事業のサポート」「新しいプログラムの開発」などを行っている。

事業としては、(1)市民活動の相談業務、(2)情報網の拡大、(3)県内で開催されるNPO・市民活動の交流会やフォーラム等の事務局、(4)他のNPOの活動拠点(事務局機能)の提供などを展開している。

このように企画運営面では、各セクターのコーディネーター的な役割を引き受け、社会的機能については仲介的な機能を果たしてきている経緯がある。

平成9年6月に神奈川県で開催された「NPOフォーラム」においては、アリスセンターが現地事務局を受け持った。そして、その後も、県下でNPOの研究会を継続して開いている。アリスセンターは、NPOへの注目が高まるのと同様、あるいはそれに先立ち、市民・行政・企業セクターを巻き込みながら、その活動を支える基盤づくりをしてきたといえよう。

アリスセンターが継続的で組織的な活動を進めて来られた理由の一つとして、行政との関係がスムーズであったことが挙げられる。発足当時からスタッフや構成員の中に元行政の関係者がいたこともあり、行政との間には既に関係ができていて、距離感をあまり感じないままに協働して来れたという経緯がある。

また、「よこはま森フォーラム」のように行政のもつ事業を受託した例では、(森を保全するという)行政の事業目的と、(既に行われていた森に関する)市民の自発的な活動とをマッチングさせ、プロジェクトそのものは市民が主体的、かつ柔軟に展開するという、ある意味で市民主導の事業への橋渡し役も担っている。

今後は、市民のために市民の情報を提供すること、ネットワークセンターとしての機能を強化・拡大すること、人材の育成と活動の強化を目指す新しい事業をもつこと、また、発足間もないNPOに対するサポート業務を展開することなど、既存の業務の改善に加え新たな試みに取り組んでいくことを考えている。

## ◆事例 11 : 横浜金沢地域総合研究集団

---

横浜金沢地域総合研究集団：KYATS(以下、「キャッツ」)は、金沢区といったエリアを主たる対象に、横浜市立大学及び関東学院大学の学生、研究者を中心とした行政職員や専門的市民、企業などの会員が、区内の様々な市民活動団体とパートナーシップを組みながら、環境保全や産業振興、福祉の充実といった地域の諸問題を総合的に調査研究することを目的に設立された研究集団である。

平成9年度は、(1)侍従川・平潟湾流域エコアッププロジェクト、(2)金沢産業団地活性化プロジェクト、(3)道と地図のプロジェクト、(4)地域文化生活圏研究プロジェクト、(5)SOCIAL Operator 養成プロジェクト、(6)富岡・並木まちづくりプロジェクトなど、6つの主要な事業と、必要に応じたプロジェクトを展開している。事業資金としては、行政や大学からの調査委託費、会員からの会費などが充てられている。

行政との関係では、金沢区のパートナーシップモデル事業の実施主体として位置づけられ、平成8年度においては、「横浜金沢まち博覧会」の事業主体の中核として活動した。

今後の活動の方向性としては、具体的な事業の主体ではなく、他のNPO・事業主体間の調整、これまで培ってきたノウハウの提供といったコンサルタント的な役割を担う、継続的で中間的な活動団体へと移行していくことを考えている。

---

## 第5節 おわりに：参加型社会への第1歩 ～自治体職員の自己改革

これまで見てきたように、NPOには参加型社会実現にむけて、実に様々な役割を果たす可能性を秘めている。にもかかわらず、NPOの社会的認知が進まないのは、制度上の問題のみならず、これまでの歴史の中で、市民活動というものが、行政セクターや企業セクターからは、相対立する存在として煙たがられていたり、また、市民サイドにも行政・企業まかせの体質が染みついてしまっていること、そしてNPOという組織体に対する情報不足、更にはNPO自身の体力不足などにも、その原因があるのではないだろうか。

しかし、今後、多様な社会を支える一翼としてNPOがその力を十分に発揮していくには、NPO自身が、組織内部のマネジメント能力を高めていくことは勿論、他のセクターも同時に、NPOが活力ある社会主体として生き生きと活動できるよう、既存の制度改革に真剣に取り組むべきであろう。(表「新しい社会参加のシステム」参照)

特に、行政セクターにおいて必要なことは、まず、行政自身が行財政改革・地方分権の推進・規制緩和といった「自己改革」を進めると同時に、NPO(市民の視点による活動)の特性を認知し評価することであろう。制度や施設の整備も大切であるが、点と点を繋ぎ、未来に続く線を描きだす結び目の役割を果たすのは、「NPOとともに社会の在り方を考えていこう」という一人ひとりの認識に他ならない。行政組織の政策運営に携わる我々自治体職員には、それらの社会的動向や価値観を掴み取る能力を意識的に身につけていくこと、さらに「人が変わっても精神の残されていく行政システム」を確立することが求められている。

そのために有益なことは、研修や、行政とNPOとの交流の機会を設定することである。「NPOの活動(特性)を知る」というレベルから、職員の意識の改革と情報の共有化を

図っていくことは、参加型社会を迎えるための第一歩になると思われる。

表 「新しい社会参加のシステム（仕組みづくり）」

	市民セクター／NPO	行政セクター／自治体	企業セクター／企業
	組織としての自律・自己確立	地方分権・規制緩和・行財政改革	社会貢献・地域との共生
参加型社会→新しい社会参加のシステム（仕組みづくり）			
自主管理・自己改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人材発掘・人材活用</li> <li>・場の確保</li> <li>・情報収集・発信能力の向上</li> <li>・企画・運営力</li> <li>・ネットワークの拡充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報公開</li> <li>・職員の市民対応能力の向上</li> <li>・公共事業の見直し</li> <li>・政策評価制度の確立</li> <li>・説明責任の強化</li> <li>・行政手続きの透明性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業市民としての自覚</li> <li>・グローバルスタンダードへの対応（ISO取得等）</li> <li>・消費者ニーズの把握</li> <li>・就業時間の短縮</li> </ul>
セクター間のサポート	行政 <ul style="list-style-type: none"> <li>・情報の提供</li> <li>・人材派遣・人材交流</li> </ul> 企業 <ul style="list-style-type: none"> <li>・資金協力</li> <li>・情報提供</li> <li>・人材交流</li> </ul>	市民 <ul style="list-style-type: none"> <li>・アドボカシー</li> <li>・市民オンブズマン</li> <li>・公共事業の民営化</li> </ul> 企業 <ul style="list-style-type: none"> <li>・規制緩和の圧力</li> <li>・自主管理規程の強化</li> <li>・社会的ニーズ・動向の提示</li> </ul>	行政 <ul style="list-style-type: none"> <li>・企業の貢献度評価</li> <li>・情報提供・支援</li> </ul> 市民 <ul style="list-style-type: none"> <li>・情報提供・問題提起</li> <li>・商品の共同開発</li> <li>・価格牽制・商品チェック</li> </ul>
社会的変革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法人格の取得</li> <li>・社会的認知の拡大</li> <li>・中間的組織の創設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法制度の整備</li> <li>・税制の優遇措置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報公開</li> <li>・企業市民としての共生</li> </ul>

## 第4章 行政とNPOのパートナーシップ

参加型社会においてNPOは、さまざまな役割を担うことが期待されるが、行政との関係でいえば、前章で考察したように広い意味でのアドボカシーや公共サービスの見直しといったことがあげられる。行政とNPOのパートナーシップとは、行政とNPOとの協働・役割分担を進めていく上での新たな関係づくりであり、次の2つの視点で捉えることが重要であると考えられる。第1には、アドボカシーを通じて行政の施策に市民のニーズが反映されること、第2に公共サービスの見直しを通じて社会全体の効率的な運営を可能にすることである。

第2の視点は公・共・私といった領域の確立にも関わるものであるが、本章では特に第1の視点、行政施策をより市民に近いものとするための個別・具体的なパートナーシップの在り方を中心に考察する。第1節では、パートナーシップ論の現状と課題を整理し、第2節以降で研究チームの視点を織り交ぜながら検討を行うこととする。

### 第1節 パートナーシップ論の現状と課題

#### 1 行政とNPOの領域

これまでのパートナーシップ論は「共」領域確立後の、各セクターの協働を進める上での視点を整理したものが多い。パートナーシップ論を言う前にまず、行政とNPOの領域について、日本NPOセンターの山岡義典氏の整理をもとに考察する。

図 4-1 市民活動と自治体行政の関係の諸相の概念図

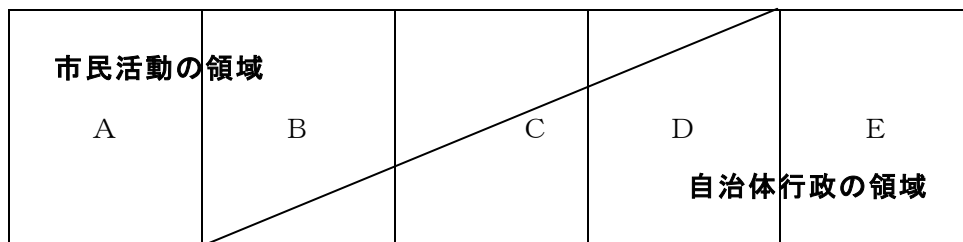


図 4-1 は、山岡氏の作成によるものである。それぞれの領域について簡単に説明すると、まずAとEの領域は、それぞれ行政と関係しない市民の独自の活動領域と、市民との直接の関わりはもたないが行政が責任をもって行うべき独自の領域を意味する。しかし、それぞれの領域での活動は法律や条例の規制を受けたり、情報公開や市民参加を通じてオープン

ンにされるなど、全く無関係というわけではない。

B, C, Dの領域は、広い意味での市民団体と行政のパートナーシップが必要となる領域である。

Bは、市民団体が自己の責任のもと主体的に活動し、行政は、それに何らかの支援をするという形で関わっていく領域であり、Dは、逆に行政が主体となって活動し、民間が従属的に関与する領域である。ここでは行政責任が当然のように問われ、民間の自己責任は発達しない。これまでの民間の活動と行政の関係は、ほとんどがこのDの領域であった。

中央のCは、BとDの中間領域で双方の特徴や問題をもつ、行政と自己責任の曖昧な領域ではあるが、行政とNPOの新しい関係を生み出す可能性を秘めているともいえる。

以上、山岡氏の整理をもとに5つの領域について説明したが、今後、ボランティア活動や市民活動の発達に伴ってBの領域が急速に拡大していくことが予想される。その中にはそれまでの行政との関係をより市民に近いものにしようと、CやDから引き寄せられるものと、市民が独自に展開していた部分が行政との関わりを持とうと、Aから押し出されていくものの双方が考えられること注意する必要がある。

## 2 NPOからみたパートナーシップの在り方

山岡氏は1996年5月17日に開催された「平成8年度地方自治経営学会」におけるパネルディスカッションで“パートナーシップの7つの原則”を述べている。これはパートナーシップ型のまちづくりを進めていくための原則として整理されたものだが、その要旨を紹介する。

### (1) 自己確立

市民側も行政側も「自分は何であるか」を理解すること。特に、市民が自己確立するとは、単なる陳情に止まらず、自分たちでプランを形成するところまでいくことを意味する。

### (2) 相互理解・相互尊重

お互いに確立した相手を理解し、その違いの本質を尊重すること。行政は市民のものの方考え方を認め、市民は行政の限界を認めることが必要である。

### (3) 共通の目標認識

パートナーシップの共通の目標を認識すること。「まちづくり」であれば、よい住環境を保障したいということが、行政・市民の双方にきちんと理解されないといけない。

(4) 対等な関係

パートナーシップは元々水平な関係であるということ。日本ではすぐに縦の関係になってしまう。

(5) 自己変革受容

パートナーシップを組むことによってもたらされる自己変革を受け入れること。両方が変わることを受け入れないパートナーシップはあり得ない。

(6) 公開の原則

他者に対して、お互いの関係を公開すること。世田谷のまちづくりセンターは特別な例だが、ファンドの審査も報告会もオープンにした。

(7) 時限性の原則

組織対組織のパートナーシップは時間を限ってこそ機能的であり得るということ。うまくいかなかったらやめればいい。うまくいったとしても、今度は別の人とパートナーを組もうという姿勢が重要だ。

### 3 行政からみたパートナーシップの在り方

横浜市は、平成8年の「社会貢献活動基礎調査」報告書において、「市民への一方的なサービスの提供ではなく、時間をかけて様々な市民と十分対話をしながら作り上げていくスタイルの行政」をパートナーシップ型行政と捉え、「多様な価値観をもった市民が幅広く参加する地域組織とパートナーシップを組んで、お互いの知恵と工夫を出し合いながら、地域まちづくりを進めることが必要」であるとし、パートナーシップを構築するための提言を行っている。以下、その一部を紹介する。

#### ○「パートナーシップを構築するための提案」

##### ～パートナーシップのプロセスモデル

#### ア) パートナーシップの前提

上下関係や癒着関係ではない対等な関係をつくること。相手が自立した、共通の課題解決のパートナー足り得るか冷静に見極めること。

#### イ) パートナーシップのプロセスモデル

課題解決のための具体的、本格的な関係を取り結ぶ前に、試行的な取組を行う準備期間を設けることが望ましい。準備期間の間に、課題についての共通認識をもつための共同作業を行ってみることで、相互理解が深まり、信頼関係が形成されやすくなる。共同作業のプロセスは、①イメージの共有化、②課題の明確化、③パートナーシップ



の具体的内容の検討、④関係の評価、の4つのステップを確認して進めることが大切である。

ウ) パートナーシップにおけるキーパーソン（翻訳者）の役割

パートナーシップの考え方を理解し、共同作業のプロセスを通じてイ) のステップの確認を双方に対して行えるキーパーソンを見つける。

#### 4 パートナーシップ論の現状と課題

従来のパートナーシップ論は、その大半が行政とNPO（市民団体）の関係を、補完・下請という形でとらえることが多かった。ここに紹介したパートナーシップ論は、そうした考え方から1歩踏み出したものといえる。今後はそれらの視点に留意しつつ、さらに多くの行政の政策形成過程上で対等なパートナーシップの関係が求められるであろう。

その際に重要なことは、ある程度段階を追って進めて行くことである。すでに見てきたように、これまで、「NPOと行政のパートナーシップ」に関しては、それぞれに活動領域があり、それぞれが特性を持って活動していること、また、パートナーシップを進めて行く上での基本的なスタンス（例えば、それぞれが互いに尊重し合うなど）については、議論がされてきた。

しかし、基本的なスタンスの面では前進しつつも、いざ、実行に移す段階になると、やはり、実行過程での役割分担論であったり、計画策定過程における形式的なアドボカシーであったり、そこに至るまでの過程については十分な議論がされてこなかった感がある。

### 第2節 新たなパートナーシップを考える上での視点

今後、NPOと行政のパートナーシップを進めていこうというのであれば、役割分担論やアドボカシーの前に、NPOと行政による協働の素地づくりが重要であると考えられる。

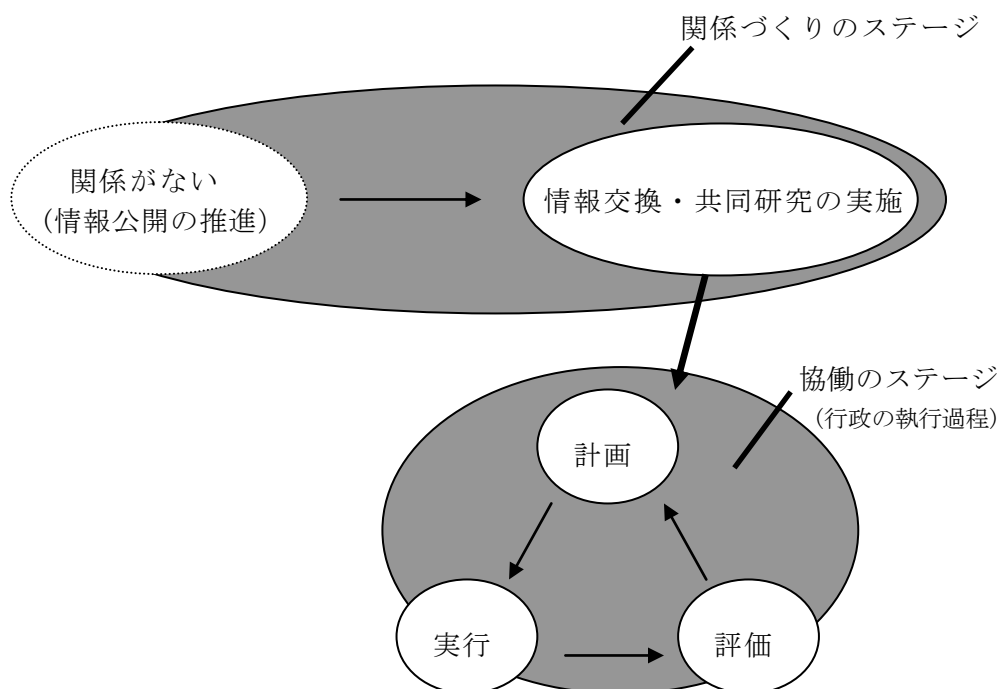
こうした考えのもと、本節ではNPOと行政のパートナーシップを大きく、

○関係づくりのステージ

○協働のステージ

に分け、調査事例等を織り交ぜながら、素地づくりに向けた取組みを段階ごとに整理する。

図 4-2 パートナシップを考える上での2つのステージ



## 1 関係づくりのステージ

### (1) 関係がない段階 ～情報公開の推進～

NPOと行政がそれぞれ独自に活動を行っている段階であり、お互いの必要性をそれほど重要とは考えていない状況である。

NPOからすれば、自らの活動内容はあまりにも個別的であり、本来行政がやるべき仕事ではないと考えている状況である。

ただ、この個別的な活動は公共的なニーズを先取りする場合がある。例えば、前述した女性の人権問題に関わる活動を行っている「みずら」の相談業務は、当初どのセクターも考え付かなかったニーズを受けたものであり、時間の経過とともにその内容が、公共的なサービスの領域に近づいているといったケースといえる。(42頁「事例8」参照)

以上のような事例から、この段階では、NPO、行政の双方が、情報公開やイベントの共催などを通して相互理解を進め、情報交換・共同研究の足がかりを築くことが重要であると考えられる。

#### ①情報公開

ここでいう「情報」とは、各々のセクターが行っている必要最小限の活動状況に関するものである。NPO、行政はこの段階において、互いの本質を理解するための第一歩として、それぞれが情報公開を推進し、いつでも双方の情報が入手できる状態にあることが望ましいと考える。

## ②イベントへの参加

情報公開が推進されると、さらに活動や事業の生の情報により相手方の本質を理解しようとする行動に移ると思われる。

本調査研究においても、ヒアリング調査等でNPOの生の声を聴き、また、場合によっては身をもってその活動に参加することで、より深い認識を得ることができたという経験もある。

近年、行政とNPO（特定の団体に絞らず、開かれた幅広い分野からの参加を得て）が実行委員会を組織して「市民活動フェア」のような共同イベントを実施しているケースが見られる。こうしたイベントを通じ情報を共有することは、相手方の理解をすすめると同時に、関係づくりのステージにおける次の段階、特に「情報交換」へのステップアップに繋がる有効な手だてとなると思われる。

また、こうしたイベントは、NPOにとっては、その活動の発表の場、市民、行政、企業等へ自らの社会性をアピールする場であり、行政にとっては、NPOの多様な活動を通じて新たな公共ニーズを掘り起こし、今後の行政政策を形成する上での重要なひとつのキッカケになりうると考えられる。

## (2) 情報交換・共同研究の実施

関係づくりのステージにおける第2段階は、情報交換・共同研究の実施である。関係がない段階で、行政とNPOの情報公開が推進され、イベントへの参加を通じ相手方の本質理解、目的の共有化が進むと、それをさらに深めていく行動として「情報交換、共同研究」へのステップアップが考えられる。

### ①情報交換

(1)で述べたように、情報公開やイベントへの参加などを通じ、行政とNPOは相手方をより深く理解すると同時に、活動をしていく上での共通した課題を発見することが考えられる。ここでいう情報交換とは、ケーススタディから得た、そうした個別的な課題に対する解決策、ノウハウ（＝専門的な知識）を交換することを意味する。

現場のスタッフ同士の情報交換はもちろん大切ではあるが、ここで重要なことは権限のある者が参加すること、特に行政側の責任者が参加し、交換したノウハウを施策に繋げていこうという姿勢を持つことである。

また、こうした情報交換の場は、必ずしも新たに設定する必要はない。懇談会や交流会のようなものが行われているのであれば、テーマを決めて開催したり、会議の結果をフォローしたりするなど、段階的に発展させていくことも可能であろう。

### ②共同研究

「情報交換」により相手に対する理解はより深いものとなる。両者の間で、NPOにとっては日常、行政にとっては非日常のケースのやりとりも、スムーズに行うことができる。

ここでいう「共同研究」は、情報交換だけでは解決しないような課題が存在する場合に、行政とNPOがその課題を共有化し、解決に向けある程度やわらかい段階からお互いの知恵を出し合いながら研究を行うことをいう。

この共同研究の具体的な事例として「豊中駅前まちづくり協議会」と行政の関係が挙げられる。

駅前の交通渋滞や、まちの衰退に危機感を持った商業者有志がはじめた勉強会が、その活動の拡大とともに、ひろく住民、企業、行政(豊中市)職員などの参加を得た研究会として発展し、駅前のまちづくりの将来構想をまとめた「まちづくりビジョン」を発表した。

この事例の「勉強会」は「共同研究」の一例と言えるが、市民や企業の知恵と力を結集したNPO(豊中駅前まちづくり協議会)が、駅前の交通渋滞やまちの衰退といった課題の解決に向け、行政と共に勉強会を重ね、試験的な取組を繰り返ししながらも、一定の成果(「まちづくりビジョン」)を作成、発表したのである。

このように「共同研究」と前出の「情報交換」との違いは、ある一定の成果を社会に向けて発信するか否かにある。

そうした意味で共同研究を進めるには、課題を発掘、共有化すること、研究の期限及び研究全体のイニシアチブを取るべき主体を明確にすることなどが必要となるであろう。

なお、本事例から、NPO、行政、それぞれの窓口となるヒト、組織の意思を取りまとめるヒト、また、成果を公表するための指導、助言をするヒトなど、共同研究を客観的にみることができる、いわゆる「キーパーソンの存在」が不可欠であることを触れておきたい。

## 2 協働のステージ ～関係づくりのステージから協働のステージへ～

協働のステージにおけるパートナーシップとは、「計画」、「実行」、「評価」という行政の執行過程での、行政とNPOの関係性をいう。

協働のステージをうまく動かすためには、これまでのように、例えば「実行」段階における役割分担論や、「計画」段階におけるアドボカシーから唐突に入るのではなく、前提となる関係づくりが重要であると認識し、本章においてはその在り方について、段階的に整理してきたところである。

こうしたことから、NPOと行政の共同研究の「一定の成果」、言い換えれば「プラン」を行政の「計画(政策形成)」過程にきちんと位置づけ、それを実行することが、「関係づくりのステージ」から「協働のステージ」にステップアップすることとなる。

### (1) NPOとの共同研究を活かすには

前段階の「共同研究」によりもたらされた一定の成果を協働のステージ上で活かすため

には、行政の政策形成過程における「実行」と「評価」を見据えた「計画」づくりが必要となる。前述の豊中駅前まちづくり協議会と豊中市との間では、次のような動きがあった。

**豊中市は研究会からの「まちづくりビジョン」を受け、住民主導のまちづくり活動を支援すべく「まちづくり条例」を制定し、資金的、技術的支援を開始した。研究会組織は、条例にあわせた「協議会」組織に改変され、先のビジョンは、後に同条例の「まちづくり構想提案」第1号として市に提出された。**

また、豊中市は、同協議会を行政計画上のまちづくりのパートナーとして位置付けた「豊中駅前のまちづくりについて」を提示した。

こうした事例から、

- 行政としては、●構想作成のための資金的、技術的支援  
行政の持つ情報の提供
- 構想の受理とそれを基本方針として、  
行政計画上のパートナーシップの相手方  
としての位置づけ
- 上記の担保となるルール(条例)の制定

NPOとしては、○共同研究の成果からプラン（＝構想）の作成

というように、双方がそれぞれの役割を果たしてきたことがわかる。

なかでも、行政によるルールの制定は、共同研究の成果をNPOのプランとして作成するための経費や、NPOの担当者が研究に参加することにより、生活の糧を得るための労働時間を制限されたことによる救済の一部、また行政が政策形成過程で活用できるプランそのものを作成するための経費を担保するのである。

同時に、NPOが担っている「プラン（＝構想）の作成」は、行政の既存の計画のカウンタープランとして十分活用できるものでなくては、NPOと行政が緊張感をもった「対等」としてのパートナーシップの関係にはほど遠いのではないかと考えられる。

### 3 まとめ

繰り返しになるが、従来のパートナーシップ論では、「協働のステージ」上での役割分担のあり方や、アドボカシーをどう受け入れるか等について論じられることが多く、またそうした面での具体的な仕組みが期待されてきた。

しかし、NPOと行政の関係を、人間関係に置き換えてみればわかるとおり、現状ではそのほとんどが初対面と同様の、相手を十分認識することすらできていない状況であると思われる。こうした状況の中で、「仕事をまわせ」、「手伝え」といったカネの絡むやりとりが果たしてできるのであろうか。このことは、冒頭で述べた山岡氏の「パートナーシップの視点」をひとつひとつ考えることでも理解できる。

また、「協働のステージ」における行政の役割として、ルール制定が必要なことを述べたが、豊中市における条例制定は、「共同研究」を通じて行政とNPO双方が相手方の本質を理解し、駅前の交通渋滞やまちの衰退などが解決を図るべき共通の課題として認識された結果であり、まちづくり条例制定自体は副次的なものに過ぎない。

残念ながら現状ではこうしたルール制定を目的として取り組んでいるケースは稀であると考えざるを得ない。

このような状況を考え合わせると、行政とNPOのパートナーシップは、本章でいう「関係づくりのステージ」において、両者が試行錯誤を繰り返すことによって、よりよい形に進んでいくものとする。

---

## 提言篇 社会資源の最適配分に向けて

---

これまで文献調査や事例調査の結果などをもとに、NPOの社会的意義(役割)や、行政とNPOのパートナーシップなどについて考察を進めてきた。その中で浮かび上がってきた「参加型社会」における最大の課題は、共領域の確立とともに、「一層多様化する住民ニーズに的確に対応するため、内外の環境変化に応じて公・共・私の領域(セクター間の境界)を柔軟に判断し、その中で最も効率的な資源配分(役割分担)を図っていくこと」である。

本提言編では、こうした柔軟な体制を構築する上での考え方について整理するとともに、その実現に向けた具体的な取組を提案する。

---

---

提言

## NPOラボの創設

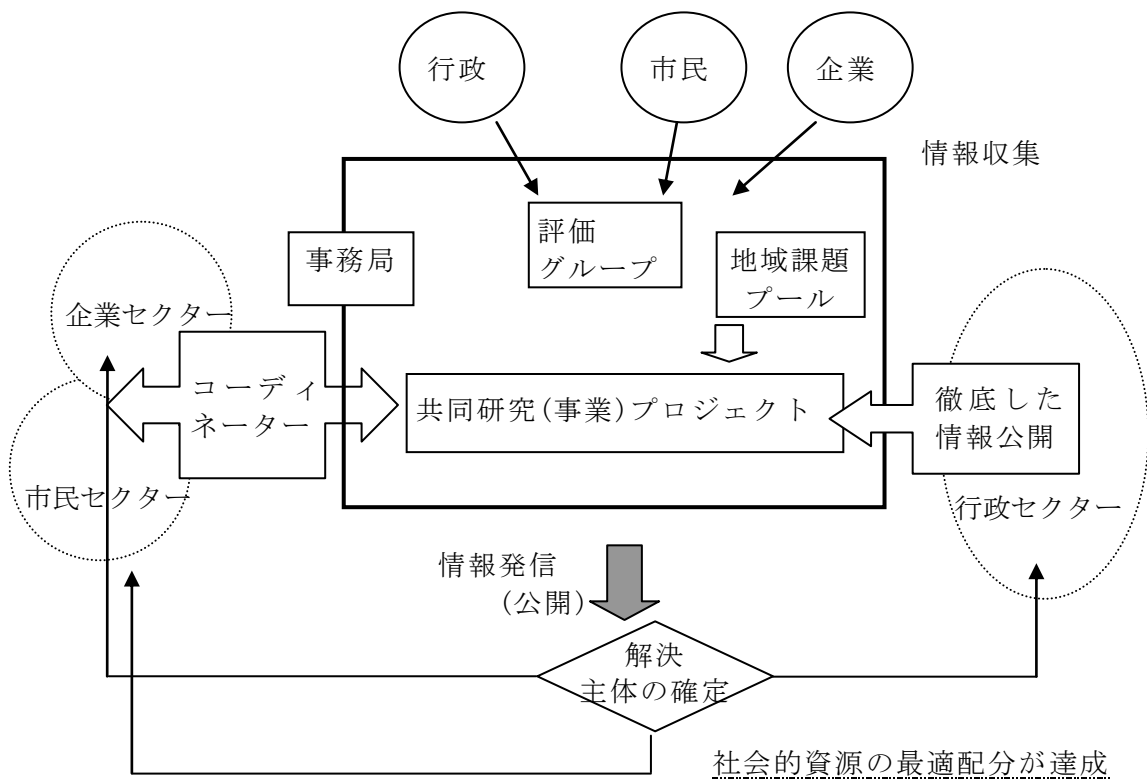
公・共・私の領域を確定していく装置として、「NPOラボ」を創設する。

### 1 「NPOラボ」

NPOラボとは、行政、企業、NPOなどが、お互いのもつ情報、専門的知識などを共有しつつ、共同で研究・実験（事業）をすすめることにより、参加型社会における社会資源の最適配分を図っていく場である。

全体イメージ

### NPOラボ



\*現状では、事務局は行政に置くことをイメージしているが、将来的には、事務局もNPOが担い、社会の結節点としての役割を果たしていくことが望ましいと考える。



## 2 NPOラボ内の組織・活動

### (地域課題プール)

地域社会において顕在化している課題、また今後課題として浮かび上がりそうな種々の状況等について、行政・企業・市民等から情報を収集し、整理する。

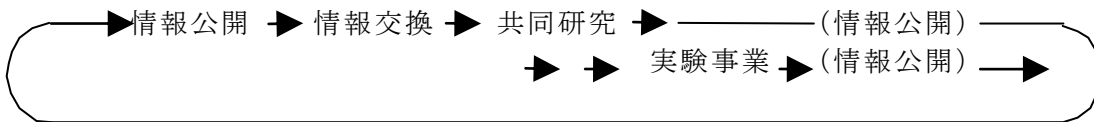
県民相談や県民討論会のような、現行の広聴制度を活用するとともに、地域課題の発掘者たりうるNPOや、企業などとも定期的な情報交換会や共同イベントなどを実施し、広く情報の収集に務める。

### (評価グループ)

ラボの活動成果について検証・評価を行う。特に、特定の課題に対して資源がうまく配分されたかについては、地域課題プールにおいて地域の状況変化を追跡する中で、検証・評価する。

### (共同研究(実験)プロジェクト)

ラボにおける中心的な組織であり、ここでは行政、企業、NPOなどがお互いのもつ情報...専門的知識などを共有しつつ、共同研究・実験的事業を進め、課題に対する解決主体を決定し課題を解決するために、どのセクターが動くのが、また、どのような組み合わせで動くのが、社会全体で見て最も効率的かということの判断を下す。



ラボのアウトプットを受け、各セクターで施策化、事業化が検討されるにしても、アウトプット自体が、与件とした環境の変化に左右されうることを考えると、結果云々よりも「環境変化に即応できるよう、常に情報交換・共同研究・実験事業という一連の流れが繰り返され、その成果が蓄積・整理、そして公開されていること」が重要であると考えられる。

取り組むテーマとしては、地域課題プールで発掘された課題の中から、共同研究のコーディネーターが可能なものを取り上げる。その他のテーマであっても、行政や企業から個別の依頼があれば受託する。

### (コーディネーター)

コーディネーターは、市民セクター、企業セクターの人材、情報、資金等を共同研究プロジェクトに繋げる重要な役割を果たす。市民団体や企業との間に様々なネットワークを持ち、自らの経験から各セクターの行動原理や限界を理解できる者が望ましい。

(事務局)

ラボ全体の事務局として、「地域課題プール」、「評価グループ」、「共同研究(実験)プロジェクト」間の連絡・調整を行なうとともに、特に共同研究(実験)プロジェクトの活動についてコーディネーターのバックアップ、及び行政セクターからの情報入手を行う。

### 3 NPOラボの活動活性化に向けて(条件整備)

ラボの活性化の鍵となる施策の方向性、および具体的な施策(例)について提言する。

#### (1) 優秀なコーディネーターの確保

ラボの成功は、1つには、コーディネーターの手腕にかかっている。力あるコーディネーターを確保するためには、きちんとした身分保障をするとともに、自由度の高い活動条件を設定することが重要となる。

#### ● NPOスタッフレンタル移籍制度の導入

NPOラボにおけるコーディネーターとして、NPOのスタッフとして活動する者を一定期間、行政職員としてレンタルする。レンタル期間のサービス条件は正規の職員と同等のものとするが、勤務時間等については、フレックスタイムや裁量労働制を導入するなど、より自由度の高い活動環境を整備する。

#### (2) 行政情報の徹底した公開

ラボの成功の鍵となるもう1つの要因は、行政セクターの情報公開がどこまで可能かということである。効率的な資源配分を達成するためには、各セクターの情報公開が不可欠であるが、特に現状での最大セクターである行政の情報を徹底して公開していくことが重要となる。

#### ● NPOラボに対する情報公開(提供)のルール化

NPOラボからのリクエストに対しては、プライバシーに関わるものを除き、行政内部の未成熟情報なども広く提供していくというルールを制定する。NPOラボを経由することによって、結果として広く一般市民、NPO等へ情報が公開されることも考えられるが、社会全体のアカウンタビリティの向上に、行政が積極的に取り組む意味からも重要であると考えられる。

# 資 料 編

## 1 市民活動団体事例調査結果

研究チームでヒアリングを行った下記の「市民活動団体」について、活動内容、今後の方向性等をまとめた。(団体名称欄の年月(日)は、ヒアリングを実施した年月(日)である)

かながわ・おんなのスペースみずら  
ケアセンターあさひ(社会福祉法人藤雪会)  
ケアセンター成瀬(社会福祉法人創和会)  
市民ネットワーク・相模川  
タイ国障害児のための財団横浜連絡事務所(FHCY)  
鶴見川流域ネットワーク(TRネット)  
豊中駅前まちづくり協議会  
舞岡公園を育む会  
まちづくり情報センター・かながわ/(有)アリス研究所)  
ユッカの会  
横浜金沢地域総合研究集団(KYATS)  
YMCAフリースペース

(50音順)

かながわ・女のスペースみずら <div style="text-align: right;">1997年8月26日</div>	
代表者：福原 啓子	活動分野：女性のための相談業務
設立：1990年5月	
所在地：〒221-0057 横浜市神奈川区青木町2-1 シーアイマンション613 電話 045(451)3776 FAX045(451)6967	構成員：代表者 1名 事務局スタッフ 5名（内責任者1名） 正会員 225名 賛助会員 300名 ユニオン 81名
<p>活動資金（財政規模）収入：約 2,603 万円          平成8年度 内訳 会費 287 万円 賛助会費 272 万円 活動収入 540 万円 助成金等 425 万円          カンパ 251 万円 シェルター利用料 192 万円 その他 96 万円</p> <p>支出：約 2,007 万円          内訳 相談活動費 1,411 万円（人件費 858 万円 通信費 132 万円          消耗品代 109 万円 活動費 94 万円）          シェルター費 484 万円（人件費 161 万円 家賃・管理費 135 万円）          企画事業費 37 万円          その他 75 万円</p> <p>助成金等内訳：かながわ民際協力基金 75 万円 神奈川共同募金会配分金 100 万円          毎日国際交流賞 250 万円</p>	
活動目的：女性のためのあらゆる相談を受け、サポートし、相互扶助により女性の自決権を保障し、社会的地位の向上を目指す。	
意志決定機関：総会（年1回） 通常業務については運営委員会	規約：有 会則、就業規則
<p>活動内容（事業）</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 女性および関係者からのあらゆる相談を受け、解決に向けサポートする。</li> <li>2 会員の自主活動を尊重し、場所を提供する。</li> <li>3 緊急一時保護活動のため、シェルターを常設する。</li> <li>4 国籍を問わず、女性の相談に取り組む。</li> <li>5 労働相談は、女のユニオン・かながわとの連携を図る。</li> <li>6 問題の解決に向け、国内外のNGOと広くネットワークを形成する。</li> <li>7 行政や関係機関と対等な協力関係を図る。</li> <li>8 会員及び広く市民に開かれた学習、講座、講演会等を随時開催する。</li> <li>9 その他目的達成に必要な活動</li> </ol>	

## 団体の中心的課題

### ○内部マネジメント上の課題

- ・ N P O への資金提供 実績のある N P O には補助金交付、事業委託
- ・ 官設民営の推進 活動拠点は行政により維持管理、活動そのものは N P O
- ・ 人的交流 N P O と行政間の人事交流により相談業務のノウハウの共有

### ○将来に向けての展望

- ・ 法人格取得 N P O 法制定後、法人格取得により行政等からの事業委託を受けるなど、活動の促進、継続を図る。

ケアセンターあさひ（社会福祉法人藤雪会）		1997年9月14日
代表者：施設長 今村 信子	活動分野：高齢者介護	
設立：1993年2月（認可）		
所在地：〒243-0014 厚木市旭町 2-3-13 電話 0462(29)9112 FAX0462(29)9105	構成員：常勤9 非常勤59 （事務管理、サービス提供の全てを上記の ワーカーズ・コレクティブのメンバーが 行う）	
活動資金（財政規模） 〔 ケアセンターあさひ 平成8年度実績 〕	会計収支 1億 2,300万円 収入の8割強が補助金、事業収入は約0.5割である。 支出の内、人件費が6～7割強を占める。	
活動目的：高齢化社会を自分のことと受け止め、福祉に関わり、助け合っていく地域社会をつくるための「参加型福祉」の確立。		
意志決定機関：あさひ運営会議 （藤雪会理事会が最終決定機関）	規約：ケアセンターあさひ・ワーカーズ コレクティブ連合運営要綱	
活動内容（事業）  1 在宅介護支援センター  2 ホームヘルパー派遣事業  3 デイサービス事業  4 痴呆性老人デイサービス事業  5 配食サービス事業  6 ケア付きお出かけサービス  7 食事サービス事業  1～5は、厚木市からの委託事業 6, 7は、あさひ独自事業	今後の目標 ○ 行政からの委託施設として、シビルミナム（最低生活条件）を充足させていくことはもちろん、高齢者が地域でそれぞれの個性に応じた生き方・暮らし方ができるよう、市民の時間・お金・労力・知恵を活かして、地域福祉のための市民事業やたすけあいのネットワークをつくり、地域の生活最適条件（コミュニティオプティマム）をつくりだす地域の拠点となること。  ○ 地域でのワークシェアリングによる生きがいのある働き方を創出しながら、サービスを受ける側としての選択肢を増やす拠点となること。  ○ 直接地域福祉に接する人を増やし、情報や課題を地域に発信し、地域福祉を考える条件づくりを行うこと。	

\* 団体の中心的課題

「ケアセンターあさひ」は、3つのワーカーズ・コレクティブ（市民活動）により、全ての運営が担われている点で、他の社会福祉法人とは大きく異なっている。  
また、厚木市からの委託事業を行っている一方で、その委託事業を通して把握した地域ニーズを受け止める形で、独自事業を行っており、行政によるサービスを補完し、より地域の実情に合った福祉活動が展開されている。

社会福祉法人 藤雪会	┌ ├ └	W. Co きりん	（ケア部門担当）	46名
		W. Co れーどる	（食事部門担当）	14名
		W. Co キャリージョイ	（送迎部門担当）	8名

メンバーは藤雪会と雇用契約

□ 継続性を担保する仕組みについて

- ・意思決定という点において、メンバー全員の合意を基本としており、自らが決定した事項であるがゆえに責任感が保たれている。
- ・組織を大きくすると、合意形成が非効率的になる部分もあるので、あまり組織は大きくしない。（各部門別にグループ化）
- ・なにがしかの金銭（利用者が負担できる料金）を介在させることが、提供側のやる気や責任感、また利用者側の利用しやすさ（気兼ねなく依頼できる）となっている。
- ・リーダーやコーディネーターを育てるという点から、研修はもちろん、各部門ごとに置かれている主任を一定期間で交代している。

□ 先駆性という点について

- ・ヘルパーに行く中で「配食サービスがあればヘルパーは不要では」という事例から食事サービスを開始。（その後、制度化され、一部厚木市からの委託事業となるが、満たされないニーズに対し食事サービスを継続）
- ・公的福祉サービスの対象外ではあるが、家に閉じこもりがちになる老人に対する相談を受け、「ケア付きお出かけサービス」や「ミニデイサービス」を実施。

ケアセンター成瀬（社会福祉法人創和会）		1998年2月10日
代表：創和会理事長 織田 重稔 施設長 西嶋 公子	活動分野：老人デイケアサービス事業 (B型・E型・ショートステイ)	
設立：1996年4月設立		
所在地：〒194-0043 町田市成瀬台 3-24-1 電話 0427(20)2202 FAX 0427(20)2205	構成員：職員 13名(常勤) 14名(非常勤) 理事 14名	
活動資金（ケアセンター成瀬の会計） 平成9年度財政規模 2億7,100万円 財源は市からの事業委託金		
活動目的：誰もが安心して暮らせる、長生きできることを心から喜び合える地域づくりに向けて お年寄りと介護のご家族の暮らし、気持ち、体験を共有していく		
意志決定機関：理事会	ボランティア：約300名	
活動内容（事業） <ol style="list-style-type: none"> <li>1 ショートステイ（全市対象）</li> <li>2 デイサービス （町田市で定めた第8エリアをカバー）</li> <li>3 入浴サービス</li> <li>4 食事サービス</li> <li>5 地域交流スペースの提供 地域住民、ボランティア、利用者等の 交流拠点</li> </ol>		



\*団体の中心的課題（活動の特徴）

○高齢社会を住民自治のチャンスと捉える

- ① 地域ケア活動の蓄積を持つ開業医が有能なコーディネーター役となっている。
- ② 自治会／P T Aなど地域活動経験の豊富なグループが、キーパーソンとなっている。
- ③ 専門家の参加と協力
- ④ 市役所との協力関係が成立
- ⑤ 参加の楽しみ、必要性、チャンスを得られるきっかけづくりをしている。参加は意見を表明するチャンスを増やすことにつながる。
- ⑥ 地域に潜在している条件（資源）、人材を生かすための様々な工夫をすること。特に住民一人一人の発言や活動のチャンスを確保、尊重する仕組みを持つことが、魅力ある活動につながる。

○行政とのパートナーシップを形成する

- ・市は「住民の会」との話し合いや会議、集会への参加を通して住民の力、熱意を理解していた。
- ・市の職員は新しい試みが制度的支援を得られるように、労力、時間をかけた。
- ・互いに影響を GIVE&TAKE できた。
- ・住民が支える大切さを考え直した。
- ・行政に対して住民の意見の反映を具体的に数字や図面で見せた。

市民ネットワーキング・相模川		1997年9月
代表者：小池秀司/川嶋庸子/林 雅信 (代表世話人)	活動分野：相模川流域における個々の市民活動間のネットワーク	
設立：1995年7月1日		
連絡先：〒231-0007 横浜市中区弁天通 2-26-3 アリスセンター内 電話 045(212)5835 FAX 045(212)5826	構成員：スタッフ 1名 (パートタイム) 調査ボランティア 約20名	
活動資金(財政規模) 収入 300万円 平成8年度 内訳 会費、事業収入 80万円 助成金 220万円 支出 300万円 内訳 事業費 200万円 設備費(アリスセンターへ) 60万円 人件費 40万円 (支出面の特徴=事業費に約半分以上支出している)		
活動目的：相模川で活躍する様々な意見を持った団体間のネットワークを形成する。市民の環境保全、環境教育への関心を高め、相模川を愛する個人、団体の参加・情報交換を目指す。(個々の団体は横並びの組織でそれぞれに活動)		
意志決定機関：世話人会 総会を1年に1回開催	規約：有 会員制：個人・団体・準会員 会員数：個人 125名 団体 18 会員層：大半が男性、会社員	
活動内容(事業)	目標と方向性	
1 相模川流域での活動 <ul style="list-style-type: none"> <li>・清掃</li> <li>・自然観察会一年2回+@</li> <li>・学習会ーカップ大学</li> <li>・流域市民団体の紹介マップの作成</li> <li>・流域の情報紙「相模川通信」の発行</li> </ul> 2 桂川・相模川クリーンキャンペーン (3ヶ年計画で実施、平成9年度で終了)の一環として、流域のゴミ問題の解決、水質調査・分析などに取り組む。 3 相模川流域の環境保全 <ul style="list-style-type: none"> <li>・無関心な人たちへ社会的価値観の大切さをPRしていく。</li> <li>・市民側の連携プレー+行政の連携プレーを行政区画を越えて行っていく。</li> </ul>	1 相模川流域の市民活動団体を上手くネットワーク化し、各々独自活動を継続していく。 2 流域に起きた問題に対し、情報の提供と交換をスムーズに行い、セクター間の協議により合意形成による解決を促す。 3 市民自身(特に無関心者)の意識の改善社会的規制(強制)が一番困難な活動 →PR、商業的に呼びかけ社会環境の保全教育と啓発につなげる。 4 地域のキーパーソンを中心に、市民が流域活動に参加できる体制を整える。 →現場担当者レベルの行政人との連携を密にすることから自治体との協働できる仕組みづくりする。	

\* 団体の中心的課題

市民活動の拠点・市民参加のシステム：

\* ネットワーキング

- 流域にある各団体の活動は個々に独立していることが前提。
- 団体対団体では横並びの体制、団体おしりの情報交流の場と相互理解を各流域で図る。
- キーパーソン、独自性ある活動が、人の興味を引き大きくする。
- 流域全体での情報の共有化と機敏な理解⇌ネットワーク

\* 市民参加の促進方法

- 興味ある市民が活動しようとした時の受け皿（窓口）が、行政と近い関係にある市民団体 NPOだと、市民の安心感や信用度が増す。
- クリーンキャンペーンや自然観察会など、個人でも興味を持って参加できるオープンでフレキシブル（柔軟）な体制を整えている。
- 個人で問題意識・興味を持つこと＝流域全体の改善の一役を担う。  
（情報交流からネットワークは拡大する）

\* 市民活動パワーの台頭と成果→行政の意識変化を目指す

・ 行政との関係＝

- 現場担当者でも市民の蓄積した情報、調査結果、提案を求め始めた。
- 行政は縦割り（施設間、部局）を横の連携プレーが取れるようにする。
- 市民活動との連携プレーも有効に生きるようになれば、協働の仕組みも可能となる。
- 日頃からの相互の情報提供とコミュニケーションの場が必要。

・ 事業のあり方＝

- 市民個人レベルでの行動・活動は趣味の範囲、社会的認知のないものに止まってしまう。
- 行政は、「市民のアイデア」、「現場が一番良く知っている人」を受け入れ、また、NPOの自主事業を認め、市民ならではの細かなサービスや活動部分に任せることが必要。
  - 市民意識や責任感が育つ、成果物を出す、責任を持った仕事をする。
  - 行政が委託事業をNPOに出すー必要なアイデア・発想・労力の活用。
  - NPOに活動資金が入り、事業の展開と仕事ができるようになる。

- ・ 自己変革の必要性＝市民側：戦略的な企画と運営、責任、自己マネジメント能力。  
行政側：NPOの仕事の評価する、事業の無駄を極力減らす。

\* ネットワーク機能：目的はネットワークを形成することだが、人材不足もあり、全体的な総合調整機能を持っていない。行政と密着しているため、横並びの団体意識に批判もある。

タイ国障害児のための財団横浜連絡事務所（FHCY）	
1997年10月31日	
代表者：小俣 典之	活動分野：タイ国障害児への支援活動、日本における障害児問題に関する啓蒙、普及活動
設立：1987年9月	
連絡先：〒253-0087 茅ヶ崎市下町屋 3-1-17-201 武内方 電話/FAX 0467(86)7106	構成員： スタッフ12名（内、代表者1名、事務局長1名） ボランティア約50名 （スタッフを含め全員無給ボランティア） 男女比：約 1：1
活動資金（財政規模） 平成8年度 収入 約 212万円 内訳 事業収入 76万円 寄付金 37万円 助成金等 62万円 繰越金 37万円 支出 約 212万円 内訳 10周年記念フォーラム事業費 100万円 機関紙等の発行 13万円 スタッフの日本研修 43万円 さおりプロジェクト 20万円 繰越金 助成金等内訳 神奈川民際協力基金 22万円 いちご基金 30万円 ほか （収入面の特徴＝会員制度をとっていないため、会費収入がゼロ）	
活動目的：タイ国障害児の絵画展を通して、アジアに住む障害を持つ人について社会の人々の理解を深め、市民レベルでの支援の輪を広げること。「障害」という共通項を切り口に、国の壁、一人一人の心の壁を越え、自分達の身の丈にあった草の根協力を通じ、アジアの心の豊かさを学んでいく。	
意思決定機関： 総会（年1回） 運営委員会（毎月第1金曜日）	規約 有（会員の自主的な活動が基本） 会員数 432人（＝ニューズレター購読者） 会費 無
活動内容（事業）  1 タイ国障害児の出前絵画展 2 タイ国FHCスタッフの日本研修 3 スタディーツアー「タイの子供に出会う旅」 4 さおり織りプロジェクト 5 交流、啓発事業「体験トリップ」 6 フォーラム 7 アジアの福祉を考える連続講座 8 アジアいちご基金 9 日・タイ草の根情報誌 「ちゅあむさんばん」の発行	団体の特徴 スタッフやボランティアとして、多くの県や市の職員、特に福祉行政に関わる職員（養護学校の職員や福祉事務所のケースワーカー等）が活動に参加している。

\* 団体の中心的課題

○改善目標と10年先の方向性

10年目を迎えた昨年の3月には、10周年記念フォーラム「横浜発障害者アジアと日本」を開催。障害者の究極の社会参加は就労であるとの視点から、企画の中心を「アジアの障害者の就労問題」とした。

障害者の社会参加はまだまだ厳しい現状にあるが、この恒久のテーマを追求しつづける。

また、新たな10年に向け、国内活動、カウンターパートとの協力関係を再構築し、健全な財源確保による無理のないボランティア活動に立ち返りたい。

○今後の課題

NPO、NGOのマネジメントの最重要の部分である、人材育成が一番の課題。

様々なイベント、事業を数多くこなすFHCYにとってボランティアの確保は最大の課題である。幸いFHCYはボランティアの定着率も高く、幅広い層の人材が定期的に活動に参加していることもあり、「人材が人材を育てていく」循環が自然に成り立ちつつある。

ボランティアを固定化させることは大切だが、同時に人材に流動性を持たせることも必要である。多くの団体間で人の交流が盛んになれば、日常の交流の積み上げから、相互協力のためのネットワークを築くことも可能になるからである。

財政の規模は年度によって幅があるが、ハードの事業を継続して行っているわけではないので、年毎に予算の規模に応じた事業を展開することができる。事業のスタイルが若干変わったり、規模が縮小したりしても、スタッフ、ボランティアは自分たちの可能な範囲内で、団体の目的を達成するための活動を行う。この「自分たちの身の丈にあった草の根の協力活動」こそが、活動の継続性を高めている秘訣である。

鶴見川流域ネットワーク（TRネット）		1997年10月7日
代表者：(株)230クラブ新聞社 佐藤 誠 (世話人)(有)流域法人バクハウス 平山 康弘	活動分野：鶴見川流域における市民活動団体間のネットワーク	
設立：1990年3月設立、1997年4月有限会社バクハウスとして法人化		
連絡先：〒223-0053 横浜市港北区綱島西2-11-2 (有)流域法人バクハウス 内 電話 045(545)9712 FAX 045(545)9773	構成員：専従スタッフ 4名 ボランティア 0名	
活動資金(財政規模)収入 約200万円 寄付金、委託料、協力金 平成8年度 (常時は約100万円) 支出 約200万円 事業費100パーセント 人件費0 (資金面の特徴=国、地方自治体からの事業委託金、関係企業からの協力金あり)		
活動目的：鶴見川流域活動の促進、市民主体による川を軸にした環境保全・改善・まちづくり		
意志決定機関：世話人会＋流域総会 1997.10.1 第1回総会開催	規約：有 会員制：会費なし 会報誌：流域人新聞	
活動内容(事業)と手法  (活動内容) 1 鶴見川流域内で自立的な活動を行なう市民団体の交流・連携を基盤としたプロジェクトを推進する 2 行政セクター・企業セクターと連携したアメニティ、エコロジー重視の流域文化の育成 3 各団体の活動に対する助言や、運営のサポートや研修 4 地元内外の他の流域活動との連携の促進 5 国・自治体主催の事業「鶴見川流域クリーンアップキャンペーン」の市民側事務局 国事業の「鶴見川流域総合治水対策協議会」の委員  (手法) 1 川づくりの計画段階からの提案 2 地道なPR活動	将来像と自主マネジメント  (将来像) 1 流域における個々の市民団体が行政区画を越えた全体的な活動を継続的に行っていく。 2 流域の自然と都市と文化の再発見、再学習を促進する。 3 環境重視のもと、川の保全・再生、自然と都市が共生する流域文化・暮らしを創造する。 4 多彩なパートナーシップの展開 各々の役割分担と連携プレーを大事にしつつ市民・行政・企業間の協働を目指す。 5 持続可能な都市の未来を目指し、流域視野で相互に交流しあう。 6 市民が主体になって社会全体(行政)が認める組織・機能を持つ。 →流域活動センター(仮称)  (自主マネジメント) 1 事務局の強化 2 個々の団体の独立した活動を許可 3 行政・企業との協働	

\* 団体の中心的課題

市民参加を可能とするシステム

○ネットワークの拡充

- ・ 個々の活動団体、市民の独立した企画・運営・活動を促すシステムを持つ。
- ・ 組織的運営、資金調達に長けた人材、キーパーソンが存在している。
- ・ 参加形式（対市民） 定期出版物、パンフ、ホスター等でのPR  
企業名の掲載で活動の規模や認知を広める。  
（対企業） 市民活動団体が流域の企業に参加の呼びかけを行なう。  
企業側も重要性と社会的風潮に賛同（協力金等の負担）  
（対行政） 委託事業をNPOに任せる。  
[総合治水管理] の目標のもと、国事業のPRをTRネットは各流域の個々の活動で遂行している。

○ネットワークのメリット

- ・ 各地域間の情報交換、状況把握がスムーズに効率的に行われる。
- ・ 地域に密着した活動とコミュニケーションが可能となる。
- ・ 行政に、存在と活動意義を知らせることができる。

組織の自主マネジメント

- \* 人材面：後継者育成、研修機関を整備するだけでは、キーパーソンは生まれない。  
セクター間の人材交流が有効である。
- \* 財政面：事業費＋人件費の調達は活動の拡大には不可欠である。  
企業、行政からの資金援助が受けられる体制をつくる必要がある。
- \* 物的面：場所、機材、施設のフリースペースの不足には、サポートセンターのような場  
が有効である。流域内に公的場所が開設されれば、できることはたくさんある。

豊中駅前まちづくり協議会		1998年1月30日
代表者：川本 年男	活動分野：まちづくり全般	
設立：1993年2月9日（活動開始は S63年）		
連絡先：〒560-0021 豊中市本町1-19-12-10 豊中新開地市場事業協同組合事務所内 電話 06(854)3332 FAX 06(854)3315	構成員：会長 1名 事務局長 1名 事務局スタッフ 1名 (常勤パートタイム)	
活動資金（財政規模） 平成8年度	収入：約420万円 内訳 助成金 50万円、会費 247万円 寄付金 36万円 支出：約420万円 内訳 事業費 62万円 まちづくり製本費 77万円 イベント開催費 20万円 広報費 17万円 その他	
活動目的：豊中駅前地域を商業・業務や住宅・文化など複合的な機能を備えた魅力あるまちにするため、地域住民や関係者が協力し合い、まちづくり構想を作成し広く行政や関係機関、専門家等と協働して構想実現に向け方策を検討する。		
意志決定機関：総会（年1回） 臨時会	規約：有 会員数：約621人 会費：個人 300円 団体・企業 10,000円	
活動内容（事業）	協働の仕組み(パートナーシップの在り方)	
1 ハード、ソフトを含む、まちづくり全般にわたる活動の企画、実施。	「まち全体を皆でよくしよう」とのミッションを共有し、商店街・地域住民と市の担当課(職員)が、互いにOPENでCLEARな関係を持つことから協働が始まる。	
2 まちづくり構想に関する調査・研究。 (シンクタンク的な活動)	「勉強会形式→政策・計画過程への参加→実現への活動」と、本来の民主主義的な活動を試みている。	
3 魅力あるまちづくりに向けた各種行事 (ジャズフェスティバル)の企画・実施。	協議会は、	
4 まちづくりに関する広報。 (じゃすとナウとよなか、まちづくり)	①市民(地域)の要求や思いと行政の間をコーディネートする。	
5 その他、協議会の目的達成に必要な事業 ・まちづくりリレー講座(全10回) ・環境部会(主婦層多数)の活動で生ゴミ利用の土づくり、 ・小学校生徒達によるまちの将来像 等	②構想～実現へ市民自身の責任ある参加・活動・仕組作りを展開する。 ③市民としての役割・意識の向上を図る。 等の活動を通し、地域における合意形成を進めている。	



\* 団体の中心的課題

市民参加のできるシステム：

- ①まちづくり協議会は、誰でも（豊中市在住）参加でき、意見を交換し、情報を共有して、自分たちの手によるまちづくりが展開できるよう各種のイベントを仕掛けている。  
（ex.）広報誌の発行、各種委員会の企画する行事や活動—ジャズフェスティバル  
牛乳パック回収作業、土づくり講座の開講等
- ②参加の自由、発言の自由、オープンな議論によって、地域の合意は形成されるが（半数以上の賛成必要）、参加するには市民としての責務を果たすことが求められる。
  - a 戸別訪問による計画の理解と、意見の拡大
  - b 集会（勉強会）での講演や話
  - c 広報誌の作成と送付作業（ボランティアによる）
  - d まちづくり講座の開催
  - e 地域における住民主導の責任ある行動＝自分たちの問題の解決
- ③協議会自体は、事業主体（都市計画上）ではなく、住民が自分自身の地域、独自性、歴史等を考えながら住民主導で問題解決を図っていく上での、ノウハウや意識の醸成、サポートを担っている。

行政内部の変化の必要性

- ・行政の持つ情報は原則公開する。
- ・政策計画づくりへの市民の参加や仕組みづくりを促進する。
- ・手続き等の明確化、簡素化、透明性を高くする。
- ・行政でしかできない支援とは何か、行政の為すことを本当に住民が必要としているか、等を十分考えた上で、役割分担できること、できないことを判断するとともに、その理由を明確にすることが肝心である。
- ・行政は体質的に市民からの提案、提言、計画素案に取り組むことに不慣れである。市民と自治体間の仲介（中間）組織や行政内部での横断的な組織が必要である。

その他：

- ・その街の構想を創っていくのは、地域住民全員（参加・自分の意見を伝えるという市民としての責務を果たす！）の合意があつてのこと。構想を推進するのが自治体とすれば、住民の望む構想と異なる公共事業については、止める（計画変更する）勇気を持つ。
- ・制度を支えるのが自治体、それを地域でやりやすい形にかえて運用し、上手く機能させていくだけの力を持った市民が必要不可欠である。

舞岡公園を育む会		1997年7月20日
代表者：村上司郎	活動分野：舞岡公園内の谷戸環境の保全	
設立：1993年6月		
所在地：〒244-0813 横浜市戸塚区舞岡町1764 舞岡公園を育む会事務所 電話/FAX 045(824)0107	構成員：代表委員 11名 指導員 22名	
活動資金（財政規模）収入 14,676千円 内訳 委託料 12,691千円 （田園体験区域 8,067千円 古民家 4,624千円） 自主事業収入 528千円 会費収入 534千円 繰越・その他 923千円 支出 14,209千円 内訳 田園体験区域事業費 9,589千円 小民家事業費 4,620千円 （収入面の特徴＝委託料9割、会費・自主事業収入1割。委託料は全額横浜市から）		
活動目的：舞岡公園内の水田や雑木林と言った谷戸（山里、里地）の環境を市民の手で保全・活用していくため横浜市から受託して公園内の田園体験区域の諸活動を行う		
意志決定機関：定例会	規約：舞岡公園を育む会会則 会員数：470名 会費：普通会员 1,000円 通信会員 2,000円 賛助会員 10,000円	
活動内容（事業）：  1 定期刊行物、記録冊子づくり 「舞の里だより」月1回 「こだわって一步」年度報告書  2 定例会  3 イベント 田植え、草刈り、稲刈り、収穫など  4 活動 田んぼ、雑木林、畑の作業 自然観察会、農芸教室、 みんなでわいわい  5 谷戸学校 谷戸を知りたい守りたいと思っている人のための「舞岡公園谷戸学校」を開催（年間36単位の座学、実習）	改善目標と今後の方向性  平日谷戸番（田畑の管理、会員・取材などの対応、横浜市担当者との連絡調整）を常勤並みの待遇とした位置づけや、仕組みがてきように「コーディネーター制実現支援カンパ」が始まった。 将来的には、身分保障された常勤の職員が仕事として育む会のコーディネーター役をするという仕組みを実現させたい。	

\*団体の中心的課題

○舞岡公園オープン～育む会誕生までの歴史

谷戸を公園にしようという計画ができた頃、自然を生かした公園にしようと 1983 年に市民グループ「まいおか水と緑の会」が生まれた。

同じ頃、富士フィルムが「富士フィルムグリーンファンド」という資金支援対象の未来の森づくりに力を入れているグループを探していた。

横浜市が「土地」を提供し、富士フィルムグリーンファンドという「資金」を得て、市民による「労力と知恵」をだした公園づくりが始まり、この積み重ねが 10 年続いた。

1993 年に谷戸は「舞岡公園」としてオープンし、同時に「まいおか水と緑の会」とは別に「舞岡公園を育む会」と発足し、横浜市と契約を結んで、田園体験区域の管理運営、維持管理の仕事を開始した。

そして、1997 年 7 月には、同会は建設省の主催する魅力あふれる地域づくりのための「97 年度手づくり郷土賞」に選ばれた。

○育む会の仕組み

会員となった市民（家族会員を個人に直すと約 1,000 人）が、稲を育て、田の草取り、収穫、畑や雑木林の手入れなどの育む会の活動を支えている。会員から選ばれた「指導員」「企画委員」がこうした会員の活動や市民の体験作業の世話をしたり、観察会・行事などを実施している。

作業は週末に集中するので、企画をたてたり日程調整、活動の準備などを平日に行なう必要がある。この役を「平日谷戸番（平日企画委員）」が担っている。

まちづくり情報センター・かながわ / ((有) アリス研究所)		1997年9月
代表者：川崎 あや	活動分野：神奈川県内の市民活動情報センターネットワーク	
設立：1988年5月まちづくり情報センターとして設立 (1994年、受託調査・研究部門を有限会社アリス研究所として設立)		
所在地：〒231-0007 横浜市中区弁天通 2-26-3 Tel 045(212)5835 Fax 045(212)5826	構成員：スタッフ 6名 (内、パートタイム 3名) ボランティア 0名 男女比： 1 : 2	
活動資金(財政規模) 収入 約 650万円 平成8年度 内訳 業務受託料 会費(全体の1/3弱) 寄付金 2万円 支出 約 610万円  (支出面の特徴=人件費大きい(アリス研へ2割強)+通信に関する費用(5000円/1人))		
活動目的：「交流の場づくり」、「市民活動・事業のサポート」、「新しいプログラムの開発」 活動を支えるため有限会社を設立。行政からの委託も受け事業自身の拡大を図る。		
意志決定機関：総会-運営委員会	規約：有 会費：3,000円 会員数：350名(=機関紙購読者)	
活動内容(事業) NPO(市民活動)の立上げの手伝い、基盤づくり、市民の割り振り役  1 市民活動相談業務(アリスの独自事業) 2 定期刊行物「らびっと通信」の発行 →毎月2回、600部(増部を検討) 3 ブックレット「市民参加のまちづくり」の企画・編集 4 「ファイバーリサイクルネットワーク」 「中村地区まちとくらしを考える会」 「市民ネットワークキング相模川」の事務局を置く。 5 「ピアネット」パソコン通信のネットを運営  6 「市民活動応援講座」を行政から受託 「よこはまの森フォーラム」の事務局運営を受託。 7 NPOフォーラム事務局(1997.6開催) →神奈川県内で開催されるイベント・交流会等の事務局機能、コンサルタント業務	改善目標と10年先の方向性  ○刊行物の発行形態の検討 ○情報ネットワーク整備、業務の独立の必要性 ○神奈川県内のNPO活動の推進役 フォーラムや研究会等のコーディネート →NPOフォーラム後、市民、中小企業、NPO、行政、専門家との協働(研究)が継続 「NPO法案の研究会」 「企業とのパートナーシップ」etc ○NPO・市民活動発足に伴うサポート業務 ○アリスセンターの自主事業を拡充する →自主財源、財政基盤を強化  ○アリス10周年に向けて <u>成果の集大成と10年後の方向性を模索</u>  ○市民による市民のための市民の情報・ネットワークセンターとしての機能拡大	

\* 団体の中心的課題

□ 人材面

■ 団体スタッフのレベルアップが必要

- ・ 団体内では、時間・財政・専門的な面での困難さと、研修機会の不足により難しい状態。
- ・ 「講座や研修の機会設定は、行政主導、民間主導、団体独自であっても構わないが、団体により充実度が異なるため、課題を明確にすることが大切である。
- ・ 行政がサポートするのであれば、技術面での研修機会をつくっていただきたい。

■ コーディネーター、ファシリテーター/キーパーソンの育成と必要性

- ・ 育成、研修してできるものでもなく、個人の持つ素質・能力でもある。
- ・ 活動のフィールドで見つける人脈が必要である。
- ・ 市民の思いや活動の希望を適材適所に配分する。人材・資金・もの・情報等の配分を的確に促進することはアリスでも課題となっている。
- ・ 魅力ある活動の持続には、団体にキーパーソンが存在することも重要である。

□ 財政面

- ・ 財源不足は、仕事が増加しても人を雇えず活動の拡充が困難になる。NPOの財源バランスは「助成金：会費・寄付金：事業＝1：1：1」がよいとされる。アリスセンター（含アリス研究所）は「0：0.1：9.9」と事業収入が異常に多く会社のようなものである。
- ・ 「会員」制度の見直しと、会員の間で新しい事業展開を図る必要がある。単なる会報誌の読者に終わらせてはならない。

ユッカの会		1997年8月21日
代表者：沼波 万里子	活動分野：在日外国人への日本語指導、学習補助	
設立：1988年10月4日（前身組織として補習教室は1985年から活動）		
連絡先：〒247-0002 横浜市栄区小山台 2-37-4 中 和子 TEL 045(893)9441	構成員：代表者1名 事務局長1名 スタッフ10名 （全員、無給ボランティア）	
<p>活動資金（財政規模）収入：約160万円（前年度からの繰越金約50万円含む） 平成8年度 内訳 寄付金 16万円 補助金 95万円 会費 0円 支出：約160万円（次年度への繰越金17万円含む） 内訳 教材費：26万円 交流イベント費 84万円 パソコン教室費：16万円他 補助金内訳：中国残留孤児援護基金 80万円、神奈川県社会福祉協議会 15万円 （支出面の特徴：交流・親睦事業費の占める割合が高い、スタッフの人件費なし、事務連絡の電話代・交通費等も自己負担）</p>		
活動目的：母国を離れてきた人たちが、慣れない異国の環境の中でも自分を見失わずにまっすぐにそれぞれの道を開いていくための支援・日本語学習・学科学習の補助・生活進路相談・交流活動など		
意思決定機関：連絡会（3ヶ月に1回）	規約 有（会員の自主的な活動が基本） 会員：ボランティア 180名 会費：無	
活動内容（事業）	改善目標と10年先の方向性	
<p>1 日本語教室（活動日：随時）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>日本語個別対応、フリートーキング</li> <li>日本語担当者勉強会</li> <li>生活相談</li> </ul> <p>2 補助教室（活動日：随時）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>履修科目対応</li> <li>進路・進学相談など</li> </ul> <p>3 パソコン教室（活動日：随時）</p> <p>4 ゆかいの会（交流会の企画・進行）</p> <p>5 フリートーキングの会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>手芸、料理（餃子の会）をしながらの交流</li> </ul> <p>6 その他</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>日本語セミナー主催</li> <li>随時 NGO 活動、関係ネットワーク活動に参加協力</li> <li>広報「通信」「たより」の編集、発行など</li> </ul>	<p>今年で設立10年目を迎えたユッカの会。4月から一部組織を改編し、新体制でスタートを切ったばかり。「常に現状を見つめながら、共に学び共に楽しみ、この会をよき出会いの場としたい」というユッカの会の基本理念を更に充実したものとして、確実に具現化していくために、社会システム全般の改革と、組織内部のマネジメントの拡充を2大課題としている。</p>	

\* 団体の中心的課題

○ 内部マネジメント上の課題

- ・ 日本語補習教室－教授メソッドの確立  
10年にわたり蓄積されてきたノウハウを体系化し、多様で柔軟な教授メソッドを確立することにより、さらに質の高い授業、ボランティアのレベルアップを図っていく必要がある。
- ・ 財政基盤－安定した財源確保  
現状は厳しいが、寄付金や補助金といった不安定な収入源以外に、何らかの財源確保の途を模索し、財政基盤の安定を図っていく。
- ・ 人材育成－ボランティアに対する研修システムの充実・支援者支援  
ボランティア同士でノウハウの交換、学び合いができる循環的な人材育成の場を更に充実させていく。
- ・ ネットワークの整備－NPO、NGO相互間の情報の共有化  
県内で同様の活動をしている団体との連携を強化し、互いのスキルアップとともに、行政セクターに対し、より実効的な提言を行うことを目指していく。

○ 多方面における社会システムの改革（行政に対する要望）

- ・ 学習権の保障  
現行の40人学級では、「外国籍や帰国者の子供に相当の考慮とケア」を行っていくことは、實際上、困難である。1クラスの定数を削減する教育制度自体の改革、また、彼らの母国語が話せる教員が駐在する国際学級の開設等、学校の状況に合わせた独自の取組みが必要とされる。
- ・ 社会権の保障  
現在、中国帰国者一世の大半は50～60歳代となる。言葉や習慣の面で、未だ日常生活に不自由を感じている彼らは、今後迎える超高齢社会の中で疎外されていくのではと恐れている。  
そのような事態を回避するために最も有効なのは「言葉、生活文化、習慣の違いの壁を越えた人間本位の近所付き合い」を日頃から地域社会で実践することである。  
また、行政もこうした人々を見落とし、切り捨てることのないよう、様々なニーズに対応しうるだけのノウハウを身につけ、切実に救済の手を必要としている社会的弱者に光を当てることのできるシステムづくりを一層進めていって欲しい。
- ・ 社会資本（インフラ）の開放  
学習者、ボランティアは、地域にある既存の公営施設を利用し、教室を開校したいという希望を持っている。学習、交流を継続性のあるものとしていくために「歩いて行ける距離」に活動拠点を設けることは、最低限クリアすべき課題である。  
地域社会で大活躍してくれそうな学校、公民館、地区センターなどの“緩やかな条件下での開放”は、早急に実現してほしい要望事項である。

横浜金沢地域総合研究集団（KYATS=キャッツ）	
1997年10月20日	
代表者：特になし	活動分野：まちづくりに向けての地域の諸問題に対する総合的調査研究、企画
設立：1996年7月設立	
連絡先：〒236-0027 横浜市金沢区瀬戸22-2 横浜国立大学経済研究所（村橋研究室） FAX 045(787)2351	構成員： 専任のスタッフは特に置かず、各プロジェクト内で、できる者ができることを行うという体制を取っている。
活動資金（財政規模） 平成8年度 大学・行政・企業との共同研究調査協力実費として、約300万円程度活用、各プロジェクト活動費、調査成果物作成費等に使用している。	
活動目的：横浜市金沢区といったエリアを主たる対象として、メンバー相互の役割分担とパートナーシップに基づき、地域の諸問題を総合的かつ幅広い視野で調査研究していく。	
意志決定機関： 幹事会議（月1回の定例会、臨時会）16名 学生部会（随時開催）20名 研究者・市民部会（月1回の定例会）48名  *幹事は各部会から互選される	規約：有（横浜金沢地域総合研究集団の研究活動方針について） 会費：年会費 学生 1,000円 一般 3,000円 法人 10,000円 会員数 正会員 66名 サポート会員 2名
活動内容（平成9年度事業）  1 侍従川、平潟湾エコアッププロジェクト フィールドワークや体験講座を通して生活の中で活用できるエコアップを検討する。  2 金沢産業団地活性化プロジェクト 金沢産業団地が抱える課題の解決や、将来展望などの街づくりの在り方について検討する。  3 道と地図のプロジェクト 道と地図を媒介に、歴史資源を生かしたまちづくりの在り方を検討する。  4 地域文化生活圏研究プロジェクト 行政の基本計画等を媒介にして、地域開発の在り方を検討する。  (次ページに続く) *	活動の現状  個人会員をベースに活動している。正会員は最低1つ以上のプロジェクトに参加することが条件。地域のまちづくりの推進に対して興味関心をもつ者であれば、誰でも参加可能で、現状でも、全くの素人もいれば、専門家もいる。  各プロジェクトは、当面8名から12名程度の会員で構成されている。行政職員と市民、学生はほぼ全てのプロジェクトに参加している。地元はじめとする企業人のプロジェクトへの参加を、今後いかに増やせるかが課題となっている。  毎週、何らかのプロジェクトが動いている。



\* 団体の中心的課題

○ 組織運営方針

(1) 会員の身分及び意思決定システムの明確化

会員を確定し、義務及び権利を明確にする。また、集団の意思決定の在り方についてもルール化する。

(2) 行政及び大学、他団体からの自立を前提にした連携

行政や大学（ゼミ）、市民グループとは活動内容を一体化しない。あくまでも、会員の総意に基づく自立した活動を目指し、他団体との連携は必要に応じて行う。

(3) 分科会方式からプロジェクト主義へ

イベント開催時の、事務局集権的な分科会方式の活動体制ではなく、個々のプロジェクトの主体性を重んじる分権主義的な調査研究体制へ移行する。その上で、全体としての連携を図る。

○ 活動活性化の視点－学生の参加

活動を活性化する上で、学生の参加が大きな力となっている。学生は、行政と市民の緩衝地帯となると同時に、熱心な学生に市民が引っ張られることが多い。

○ 今後の方向性

6年前に市民団体としての「新金沢発掘隊（SKOP）」がボランティア行政マンの発意でスタートし、それが性格を変えて中間集団として新たに KYATS ができた。

今後は各プロジェクトを推進する中で、行政と市民団体の様々な意見を集約、整理する場、そうした場を設定するノウハウを蓄積したい。また、将来的には行政から自立したシンクタンク系の NPO として、行政や企業からの調査を受託したいと考えている。

○ 今後の課題

- ・ 市民への一層の周知を図り、市民参加を進めていくこと。
- ・ 各プロジェクト間の連携の強化と、KYATS がこれまでの蓄積したノウハウ、情報や活動成果の整理・分類・保管方法を検討すること。
- ・ コーディネーターを養成すること。
- ・ 活動場所の確保と、効果的な情報発信方法を確立すること。

\* 活動内容（平成 9 年度事業）（続）

5 SOCIAL Operator 養成プロジェクト

新しい社会調査の方法論を持つ、地域社会のコーディネーターを養成する。

6 富岡・並木まちづくりプロジェクト

地区カルテ作り等を通じて、今ある街の資源を生かした、誰もが住み続けられる〈街繕う〉の手法を検討する。

Y M C A フリースペース		1997 年 9 月 16 日
代表者：吉村恭二（横浜 YMCA 総主事）	活動分野：小学生～高校生の自由空間・学習補助	
設立：1997 年 4 月		
所在地：〒231-0014 横浜市中区常磐町 1-7 横浜 YMCA 806 号室 電話 045(661)0080 FAX 045(661)0238	構成員：スタッフ 1 名  ボランティア 5 名（大学生）	
活動資金（財政規模） 平成 8 年度 収入 利用者 1 人当たり月 17,000～35,000 円 支出 ボランティアの交通費、調理実習実費（週 1 回）  （支出面の特徴＝今年の 4 月にオープンしたばかりなので、実費だけの支出しかしていないが、賃借料を払えばマイナスとなる）		
活動目的：不登校・いじめなどで学校に通っていない小学生～高校生の交流の場、及び学習補助		
意志決定機関：生徒とボランティアとスタッフ	規約：無 利用者：10 名	
活動内容（事業）：  1 前期、後期 毎週月～金曜日  ・学習活動 ・自主活動  夏休み・冬休み・春休みあり  2 スペシャルゼミナール 生きる上で何が大切かを考える時間  3 連続講演会 ・不登校 ・いじめ  4 野外活動 ・海外ボランティア ・季節キャンプ ・広島平和合宿 ・親子デイキャンプ	現状と 10 年先の方向性：  県内 Y M C A 内に、アフタースクールとしての小・中学生科及び大学進学予備校が併設されているが、フリースクール機能、及びフリースペースを持っているのは本校のみ。  10 年後も、受け皿としての教育機関としての必要性があり、その需要は変わらないと思われる。	

\*団体の中心的課題

○開設の経緯

- ・大検受験コースとして 1983 年 4 月に大和 YMCA にフリースクールが開設され、96 年 4 月からは横浜中央 YMCA に移設された。
- ・フリースクールを運営している中で、子供たちがホッとできる自由空間の必要性を感じ、対象者を大検受検者から、小学生～高校生へと拡げて [YMCA フリースペース] として、横浜中央 YMCA の英語学校の一室でこの 4 月にオープンした。
- ・フリースペースだけの利用者は、10 名であるがフリースクール利用の学生（約 30 名）も利用できる所以交流の場となっている。
- ・サマーキャンプは多くの学生が参加し、ボランティアの大学生の協力で好評であった

○人材について

- ・専任スタッフ 1 名の他、ボランティアが運営に当たっている。
- ・ボランティアは、大学生・主婦の申し出があったが、利用者とコミュニケーションの取りやすい大学生 (YMCA に 1 年以上在籍していた予備校出身の教育・福祉関係の学生) が利用者の学習補助、話し相手になっている。

○課題として

- ・収支面では、教室の賃貸料などを支払えばマイナスになるが YMCA としてはフリースペースを存続させる予定である。
- ・フリースペースは子供たちの落ち着ける場所として確保され、人材面でも問題はない。しかし、一室にすることで、情報が乏しく他の人たちと関わる場面がほとんどなく、情報発信する機会もない。
- ・今後は、県のサポートセンターを利用しながら情報収集や、情報発信をしていくことを考えている。

## 2 ドイツにおける政策形成過程への市民参加

### ～プラーヌングス・ツェレの取組みを中心に

日経産業消費研究所 市川 嘉一

#### 市民参加の様々な形態

##### <7つの参加形態>

ドイツでは70年代以降、いくつかの注目すべき市民参加の実験が行われてきた。ドイツの学者、ヘントラーの分類によると、7つの参加形態がある。①「顧問団」（行政とは独立した私的審議会的一种。構成員は公選で選出）②「都市（市民）フォーラム」③「市民イニシアティブ」④「アドヴォカシー・プランニング」（米国で生まれた、「専門弁護人」を仲介にする計画立案）⑤「公共団体活動」⑥「プラーヌングス・ツェレ」⑦「市民集会または住民集会」——である（個々の内容については広田全男著「現代ドイツ地方自治の潮流」参照）。

この中で、⑥の「プラーヌングス・ツェレ」はドイツで生まれたユニークな市民参加の方法として、他の先進各国にも大きな影響を与えているものである。これについては、後で詳しく説明する。ここではそれ以外に上記に挙げた参加形態で、ドイツの自治体で制度化し、比較的普及している2つの事例を簡単に紹介する。

##### ○「市民集会または住民集会」（Burgerversammlung、Einwohnergemeinschaft）

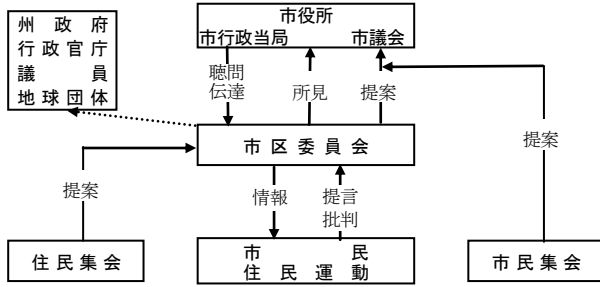
市民集会または住民集会はドイツにおける市民参加形態の主流をなし、古い歴史を持つ。文字通り、地域の住民がある問題について会合を持つもので、多くの市町村で根拠となる法律規定がある。開催は自治体議会が発議するケースがほとんどだが、バーデン・ヴュルテンベルク州のように住民が10分の1の署名で申請すれば発議される場合もある。ちなみに、同州では市町村法に市町村に關係する重要な事項は住民に諮られるべきと定めており、そのため年に1度の住民集会の召集を義務づけている。また、都市区、町区、集落といった小規模地区単位での住民集会開催も可能になっている。

では、具体的なケースとして、ミュンヘン市の市区（計24市区）ごとに設けられている市民集会・住民集会を見てみよう（北住炯一著『ドイツ・デモクラシーの再生』参照）。

この二つの集会はミュンヘン市の市民自治制度として、一種の都市内分権のためのミニ市議会である「市区委員会」（Bezirksausschuss）とともに重要な役割を果たしている。ただ、二つの集会は基本的に役割が異なる。市民集会は当該市区の全般的な問題について審議するのに対し、住民集会は市区内の特定の個別問題（警察署の立地や騒音など）を扱う。また、召集の仕方も違う。市民集会は市長の発議によって、少なくとも年1回召集されるが、市議会が要求した場合でも開かれる。また、市民にも開催請求権が与えられている。一方、住民集会の召集権は市区委員会が握っている。

このような事情のため、市民集会の方が行政当局への影響力を持っている。集会の運営でも、市民は発言通告順に意見・提案を表明、議事の最後にこれら提案が採決され、採決された提案は市当局に提出される。これを受けて、市当局は3カ月以内に当該提案の取り扱いについて、管轄する市区委員会に回答しなければならない。

図1 ミュンヘン市区市民自治の仕組み



(注) 『ドイツ・デモクラシーの再生』(北住炯一著) から引用

ミュンヘン市に限らず、住民集会のメリットとしては、広く住民の参加が可能であることが挙げられるが、一方で能弁な一部住民が発言を独占し、その他大多数の住民が聞き役に終わるという欠点がある。また、高齢者や外国人住民らが参加するケースは非常に少ないといわれる。

なお、ミュンヘン市の市区委員会は大都市の最下位単位でのミニ議会である「都市末端代議機構」(Stadtteilvertretung)の一つである。

この都市末端代議機構は各市町村法に基づいて

設置する州の法規定などによって名称(例えば、ケルン市などは「市区議会」=Bezirksvertretungと呼ぶ)だけではなく、権限や、メンバーである代議員の選出方法などが異なる。

代議員選出では、ミュンヘン市を管轄するバイエルン州は市議会選挙結果の各市区ごとの党派別得票率に応じて名誉職の代議員を間接選出するとしている(選ばれた代議員は政党・選挙団体の推薦をもとに市議会が任命、所属政党などの拘束委任を受ける)が、大半の州は直接選挙方式を導入している。決定権も、ケルン市などを抱えるノルトライン・ヴェストファーレン州などは市の持つ決定権の一部を都市末端代議機構に移譲することを義務づけているが、ミュンヘン市は州の規定により決定権を持たされていない(神谷国弘著『西独都市の社会学的研究』、北住炯一著『ドイツ・デモクラシーの再生』を参照)。

一方、名和田是彦氏(東京都立大学助教授)によると、北ドイツのブレーメン市では条例に基づいて、市域を22に区分けし、それぞれに公共的な問題全般にわたって審議する「地域評議会」を設けている。このメンバーは地方議会選挙と同じ日に有権者が各政党の提出する名簿に投票する形で選ばれ、活動はまったくのボランティア活動という(「自治体学研究」No72号、97年夏号参照)。

○「都市フォーラム、市民フォーラム」(Bürgerforum)

都市フォーラムあるいは市民フォーラムと呼ばれる参加形態は、利益を異にする各団体の代表のほか市民の代表も加わり、都市の様々な問題について審議、合意を探ろうとする市民組織の場で、これもミュンヘン市やベルリン市、ボン市、ドレスデン市、ニュルンベルク市など国内大都市さらにはイタリアのミラノ市でも設けられている。

その中でも行政の政策形成に大きな影響力を及ぼしているのが、ミュンヘンの「ミュンヘン・フォーラム」である。行政に市民の意見を反映させることを目的にする。市内中心部へのアウトバーン(高速道路)乗り入れ計画を市民の反対運動により食い止めたことをきっかけに、元市長の呼びかけで1968年に結成された。建築家をはじめ、大学教授、ジャーナリスト、自然保護団体代表、商工会議所代表など計23団体の代表らが連盟形式で、財政を支える会員として参加。実際の活動は会員の一部と一般市民の計58人からなるグループが担っている。組織を二つに分けているのは、活動の自由を保障するためという。フォーラムの年間予算は約30万マルク。そのうち、市当局から7割の補助金を受け、残りは会費や募金で賄っている。

ミュンヘン・フォーラムでは市当局の責任者や専門家らを招いた独自の公聴会や研究会を開催。その回数は年間40—50回に上る。都市計画コンサルタントのウルスラ・アーマーマン事務局長は「市民に情報

を提供し、判断を下すことができるようにするため」と開催の狙いを語っている（91年10月31日付け朝日新聞「都市の再生 ヨーロッパに見る：3——市民参加のまちづくり」参照）。最近では宮殿の庭にバイエルン州の司法施設を建設する計画について、2年間に公聴会をたびたび開き、最終的に建設規模を縮小させた。

ドイツにおける市民参加の形態としては先に挙げた7つの形態のほか、「評議会」、「未来ワークショップ」、「自助グループ」、それに「市民事務所（代理人計画）」も比較的、ドイツで採用されているものである。

#### ○「評議会」(Beirat)

ドイツでは高齢者、外国人など様々な社会階層の意見を行政に反映させるため、それぞれに応じた「評議会」を自治体の制度として設けているのも特徴的である。例えば、「高齢者評議会」や「外国人評議会」などである。ドイツでは増大する外国人市民（または住民）との共生が大きな課題になっているが、そのための具体策としてノルトライン・ヴェストファーレン州をはじめ多くの州が市町村法で外国人評議会の設置に関する規定を定めている。また、ザクセン州は市町村法で議員と専門分野を持つ市民からなる評議会の設置を規定している。

#### ○「未来工房、未来ワークショップ」(zukunftswerkstatt)

未来工房（未来ワークショップ）は現在、ドイツで広く適用されている参加方法で、社会学のロベルト・ユンク教授が考案した。この方法は参加者を広く集め、最初にある事項についてどこに問題点があるのかを様々な角度から検討（批判のプロセス）、その次に現実から離れ、その事項に関し自らの理想とするモデルを提示（ファンタジー・ユートピアのプロセス）、最後に現実的な解決策を探る（現実化のプロセス）という3つのプロセスを経る。

これまでの問題解決のアプローチの仕方に比べ、未来の理想モデル提示に重点を置いているのが特徴である。このプロセスを通じて、参加者各自の夢が語られるため、参加した市民は創造性が大きくはぐくまれ、その後の問題解決の過程でも自らのイニシアティブで活動をしていくようになるという。作業期間も早い時で2日間と短く、手軽に実施できることも利点となっている。

ニーダーザクセン州のいくつかの自治体では、この方法で環境問題に関するセミナーが開かれ、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では観光行政の改革に採用された。

#### ○「自助事務所」(Selbsthil febüro)

ドイツでは共通の身体的、精神的、社会的問題を抱える人々が連絡を取り合い、共に活動し合うことで様々な問題を解決しようとする「自助グループ」が数多く存在する。日本でいう職業別電話帳に当たる「ゲルベザイテ」には、こうしたグループの連絡先が列挙されており、その活動の幅広さに驚かされる。アルコール依存症、糖尿病、エイズなど病気に関するグループから、片親で子供を育てている人々の会など様々である。自助事務所はこうした様々な自助グループを市町村内で援助するために活躍している。

#### ○「市民事務所、代理人計画」(Bürgerbüro, Anwaltplanung)

ドイツでは他のヨーロッパ諸国に比べ、市民参加の制度上の仕組みはかなり整ってきたと言えるが、いかに市民参加を地に足のついた実践的な活動にするかも重要な課題になっている。それなしでは、「仏作って魂入れず」になる恐れがある。これまで紹介してきた様々な参加形態の事例はそのための試みで

あるが、最後にもう一つ参考になるのが、ハノーファー市が都市開発プロジェクトなどをめぐる行政と市民の対立を和らげる中立機関として導入した「市民事務所（代理人計画）」である。

とりわけ、一般市民の利害に大きな影響を与える都市開発・再開発の問題には、実践的で実効性の高い市民参加の方法が求められている。先にも説明したが、ドイツの都市計画制度は日本に比べ、開発計画に対し市民らに事前に意見を聴取したり、開発計画を一般に公示することが義務づけられるなど、「早期の市民参加」が法的に保障されているが、それでも、こうした法規定は抽象的で実効性を持たないことが多い。

このため、ミュンヘン市などでは様々な利害団体間のコミュニケーション促進を目的とする「都市フォーラム」が有効な方法として活用されているが、この方法も指導者層や専門家らが組織の構成メンバーの中心となり、「声の小さい一般市民」を含めた市民全体の多様なニーズを計画に反映させるのが難しいという問題点を抱えている。

こうした問題を克服しようと、ハノーファー市で導入されたのが「市民事務所（代理人計画）」制度である。ハノーファー市では万博開催や、それに伴う都市開発をめぐる、一部市民の間で反対運動が巻き起こった。このため、市当局は世論の動向に配慮して、開催の是非を問う市民投票を実施することを決めた。その実施までの過程で、都市計画家のクラウス・ゼレ・ハノーファー大学教授（写真 1）が中心となり旗揚げした民間組織「代理人計画・作業グループ」は万博開催や都市開発をめぐる情報が行政サイドに偏らないように、独自の立場で市民投票や都市開発に関する広報活動に取り組むと同時に、万博開催に反対する様々な市民グループなどをネットワーク化し、共同で使用できる事務所を設置した。



写真1「市民代理人事務所」を主宰するゼレ・ハノーファー大学教授

活動期間は1年間だったが、様々な利害者をネットワーク化したことなどは、都市開発の目的と内容に関する開かれた議論を促すのに大きな意味があったといわれる。「代理人計画・作業グループ」の活動は市民投票実施後はいったん中断されたが、市当局は都市開発プロジェクトなどに関する行政と市民の対立を和らげる場として評価。市議会の承認を受けて、市の財政支援を受けながらも中立的な姿勢を保つ「市民事務所」として再生、95年11月に開設した。所長にはゼレ教授が就いた。

市民事務所は一般市民や市民運動家らに対してフォーラム開催など行政への参加の機会を提供したり相談に応じる一方、行政・民間企業に対しては市民との橋渡しの役割を担う。最近では手ごろな価格の住宅提供や、子供にやさしい街づくりに力を入れ、それぞれのテーマについてワークショップを開いている。事務所は毎週、月曜日から木曜日まで開設。ゼレ教授の下、学生らがボランティアとして働いている。

ゼレ教授はかねて、市民の立場に立った都市計画づくりを推進してきた。それだけに、ハノーファー市が人件費など経費の一切を支援しているとはいえ、「カネは出すが、口は出さない」が市との約束になっており、「行政との独立性を失ったら、相談所を閉鎖する」と、ゼレ教授は語気を強める。

ゼレ教授は最近出した著書の中で、「これからの地域行政に求められるのは、市民や首長、官僚といった関係する人たちがいかにより良いコミュニケーションを確立し、主役である市民の福祉の向上につな

げていくか、ということだ」と指摘している。「市民に近い行政」をどのように構築していくか。「国民性として顧客指向が薄い」といわれるドイツだが、その解を探る様々な試みは行政側だけではなく、主役であるべき市民サイドからも出され始めているようである。

#### <市民参加を支える連邦規模のNPO、財団法人「協働」>

以上のように、ドイツでは様々な形態の市民参加が展開されているが、こうした市民活動を連邦規模で広範に支えている組織もドイツにある。ボンに本部を置く財団法人「協働」(Mitarbeit)もその1つである。

同財団は連邦政府から財政支援を受けている超党派のNPO(非政府組織)で、「草の根からの民主主義の発展」を目的に1962年に創設された。創設以来、ヴァイツゼッカー前大統領をはじめ多くの有識人の協力を得て、数多くの市民参加・活動に関するセミナー・会議を開催しているほか、出版活動にも力を入れている。

ドイツではナチス時代の苦い経験から、第2次大戦後、健全な民主主義の発展のために党派の違いを超えた努力が積み重ねられ、そのための行政側の財政支援も行われてきた。「協働」もその収入の約80%は連邦政府からの補助金で充てられている。96年は連邦内務省から112万1,000マルク(日本円で約8,000万円)の助成金を受け、そのほかの連邦の省からも様々なプロジェクトに関する財政支援を受けている。ただ、こうした行政側の財政支援を受けても、財団の活動内容がそれに左右されることはなく、出版活動を見ても、連邦政府に対し辛口の批評をしているものが多い。

#### プラーニングス・ツェレ

##### <実践を通じた民主主義の学習>

こうした中で、ドイツだけではなく他の国々からも注目されている市民参加の方法が「プラーニングス・ツェレ」(Planungszelle)である。ドイツ語で「計画の細胞」を意味するこの参加形態はまず、特定の市民運動家ではなく、無作為抽出で選ばれたごく普通の市民である参加者が「プランナー」としての訓練を受けながら、あるプロジェクトに提言するという点に特徴がある。その点が「実践を通じた民主主義の学習」といわれている大きな理由である。現在、ドイツ以外でも地域の民族紛争解決などのためのモデルとして採用されるなど、世界的な市民権を得つつある。

プラーニングス・ツェレはドイツ・ヴパタル大学のペーター・ディーネル(Peter. C. Dienel)教授(社会学者)が1971年から約4半世紀の間、試行錯誤しながら考案した市民提言の手法である。熱心なクリスチャンであるディーネル教授は7年半に及ぶロクムのプロテスタント・アカデミーにおけるセミナー責任者、その後2年近く勤めたノルトライン・ヴェストファーレン州国務省で政策実務に携わったキャリアを持っており、そうした経験が同氏の思想に少なからぬ影響を与えたとみられる。

都会の喧騒から遠く離れた片田舎にあるロクムのプロテスタント修道院。そこで、第2次世界大戦後間もなく、ドイツ国内だけでなく諸外国からも多くの有識者らが集まり、泊まり掛けで戦後ドイツ社会のあり方について議論を戦わせた。ディーネル教授はそこでのセミナー責任者としての体験について、「様々な考え方を持つ学者らが少人数のグループ単位で顔を付き合わせながら討議を重ねていくと、次第に自らの考え方を変えていくことに気付いた」と振り返る。一方、国務省という巨大な官僚組織に身を置き、行政における政策決定がどのようになされるかをつぶさに見たことも、プラーニングス・ツェ



レを生むためのヒントを与えたようである。

ディーネル教授がプラーヌングス・ツェレの考え方を初めて公にしたのは1970年。そして、それが実地に移されたのは72、73年にかけてといわれる。これまでにプラーヌングス・ツェレが実施された分野は次の通りである。

- 1 都市計画（ケルン市、テューリンゲン州アポルダ市、スペイン・バルセロナ市など）
- 2 住宅（ゾーリンゲン市貯蓄建設協同組合、レンゲリッヒ市、ハーゲン市など）
- 3 交通・エネルギー（ハノーファー市の近距離交通会社「イェストラ」、連邦技術研究省の「未来のエネルギー政策」など）
- 4 環境（ノルトシュバルツバルト地域の廃棄物計画など）
- 5 社会政策・余暇政策（ゾーリンゲン市のレジャーパーク「ペーレンロッホ」など）
- 6 健康（英国の健康サービスなど）
- 7 情報・メディア（ドイツ・テレコム of ISDN 導入など）
- 8 テクノロジー（ウルム市の遺伝子工学の影響についての予想など）

このように、プラーヌングス・ツェレの導入例は広範囲に、しかも国境を超えた地理的な広がりを見せている。

#### <プラーヌングス・ツェレの定義と基本的な特徴>

では、プラーヌングス・ツェレの定義やその基本的な特徴について説明する。

ディーネル教授の定義によると、プラーヌングス・ツェレとは、たまたま選ばれた様々な年齢層の総勢25人程度の市民からなるグループが短期間、仕事などを離れ、素人のプランナーとして、与えられた計画プロジェクトについて、専門家の協力を得て集中的な学習・討議を通じて解決策を考案する一連の作業、もしくはその組織を指す。

一言で言い表せばそうなるが、基本的な特徴（原則）を以下個条書きし、整理してみよう。プラーヌングス・ツェレは理念的であると同時に、プラクティカルな市民参加の方法であるといわれる。そのため、実施方法も個々のケースによって若干違いはあるが、変わらない原則もあるからである。

#### 1 「参加者は無作為抽出で選ばれる」

まず、プラーヌングス・ツェレ（計画の細胞）と呼ばれるグループの参加者は無作為抽出で選ばれる。無作為抽出を採用するのは、様々な年齢層・社会層からなる社会の代表サンプルの抽出に優れているからで、例えば、住民基本台帳に基づき、上から100番までというように選ばれていく。

グループ（プラーヌングス・ツェレ）は基本的に25人程度のメンバーからなる。どのくらいの数のプラーヌングス・ツェレが編成されるかはプロジェクトの内容や規模、予算によって異なる。こうして選ばれた市民には電話や手紙で通知され、その後、主催者が直接訪問のうえ、趣旨や方法などを説明する。

#### 2 「有償の仕事として取り組む」

参加者は実施期間中、欠勤分の給与などが保証される。議員が仕事に対し報酬を得るように、参加者も無償のボランティアではなく、素人と言えども「プランナー」として報酬を得られる。これは参加者の意欲や責任感を高める大きな誘因となる。

ドイツでは州の中に企業がこうした社会参加を教育休暇として給与を保証するところも少なくないが、そうでない場合は主催者が報酬分を負担する。ちなみに、主婦の参加者の場合、家事労働分が報酬として支給される。

### 3 「実施期間は通常 4 日間」

1つのプランニング・ツェレの実施期間は通常、4日間。当初、3カ月や3週間と考えられてきたが、今では4日間でも可能とされている。参加者の集中力などから見て、4日間で十分成果を上げていることが分かってきたからである。

1日8時間のうち、1つのテーマにかかる作業時間は90分で、1日4つのテーマを扱う。つまり、4日間で計16のテーマに取り組むわけだが、実地調査を含む場合、テーマ数は若干少なくなる。

この90分の作業時間のうち、最初の20分ほど、そのテーマについて専門家や行政の担当者、利害関係者らからブリーフィングを受ける。その際、説明は中学校卒業程度でも理解できるように表やグラフ、スライドなどを使い、分かりやすいものにしなければならない。利害対立のある場合、必ず双方の見解を同じ比重でヒアリングする。

4日間という短期間に作業が行われ、しかも同時期に通常、複数のプランニング・ツェレが並行して行われるため、外部からの影響はきわめて少ないといわれる。

### 4 「5人程度の小グループで顔を突き合わせての議論」

プランニング・ツェレの一連の作業で核となるのは、作業テーマごとに5人程度の少人数のグループで互いに議論を重ね、提言を練り上げていくところにある。その際は専門家らが加わることはできず、参加者だけの討議の場となる。

しかし、「参加者は行政サービスの利用者」としての考え方に加え、作業期間中に様々な専門知識も得ているので、徐々に自らの考え方を客観的なものにしていく。こうした参加者が顔を突き合わせて異なった意見を戦わせ、自分の考え方を修正、深化させていくことで、かなり内容のある結論形成が期待されている。

また、この小グループで見逃せないのは、メンバーが次の作業時間に移ると、変えられることである。特定の人間のリーダーシップが確立されることを防ぐためである。

### 5 「中立的機関に運営を委託」

プランニング・ツェレは通常、中立的な機関に運営が委託される。中立的な機関は参加者に適宜、知識・情報を与えるよう、専門家らを招かねばならない。テーマによって利害対立のある場合は、それぞれの意見を持つ関係者を呼ばなければならない。しかし、決定はあくまで参加する市民にゆだねられる。

プランニング・ツェレが「行政における陪審制」とも呼ばれるのはそのため、あくまで本務はプランニング（計画立案）であり、意見を全員一致させる必要はない。意見が一致しない場合には、提言の中に反対意見、保留意見などが明記される。

ここで、筆者が97年、現地で取材したハノーファー市の公共旅客交通機関運営の第3セクター会社「イユストラ」（USTRA）での導入事例を紹介する。

### 【ハノーファー市の公共旅客交通会社運営に適用】

北ドイツ、ニーダーザクセン州の州都であるハノーファー市。世界最大のメッセ（見本市）都市として知られ、2000年には万国博覧会開催が予定されているこの都市で、バスや市電など公共旅客交通機関を運営する市の第3セクター、「イユストラ」が利用者である市民の声を経営に反映させるため、この「ブラニングス・ツェレ」を導入した。

「会社経営のためには利用者のニーズを知らなければならず、これまでアンケート調査などを実施してきたが、十分ではなかった」と、「イユストラ」の市民提言担当責任者であるクラウス・プラッテ氏は導入の背景を説明する。



写真2 ハノーファー市を中心に広範囲なSバーン（市電）路線網を持つ公共旅客交通会社「イユストラ」



写真3 USTRAのプラッテ氏と、アシスタント役のジンニグ女史

住民基本台帳から無作為抽出

「イユストラ」が95年にボンにある市民運動支援を目的とする財団法人「協働」（Mitarbeit）に市民提言の取りまとめを依頼したところ、この手法を採用するよう勧められた。この手法はこれまで、ケルン市やゾーリンゲン市などドイツ国内各地で都市開発や情報通信システム開発などに使われてきたが公共交通機関に採用されたのは初めてである。

では、「イユストラ」の市民提言での導入内容を詳細に見てみよう。

市民提言に参加した市民は、ハノーファー市の住民台帳（約50万人）の中から無作為で抽出された計294人。男女の比率はほぼ同じで、年齢構成も18歳から81歳までと幅広くバランスもとれている。職業も大学教授から船員、浮浪者と様々で、約130に及ぶ。参加者に占める公共旅客交通機関利用者の比率も実際のハノーファー市民の利用率とほぼ同じで、「無作為抽出で選ばれた者が市民を代表していることが実証された」（プラッテ氏）という。

こうして選ばれた市民は電話や手紙で通知され、その後、会社側が直接訪問し、趣旨・方法を伝えた。参加者は約25人単位で1つのグループを編成、計12のグループをつくり、95年6月20日から8月25日までの約2カ月間にわたって、仕事などを離れ、それぞれ4日間にわたる同テーマの提言プログラムに専念した。

図2 無作為抽出の代表性（男女比率）

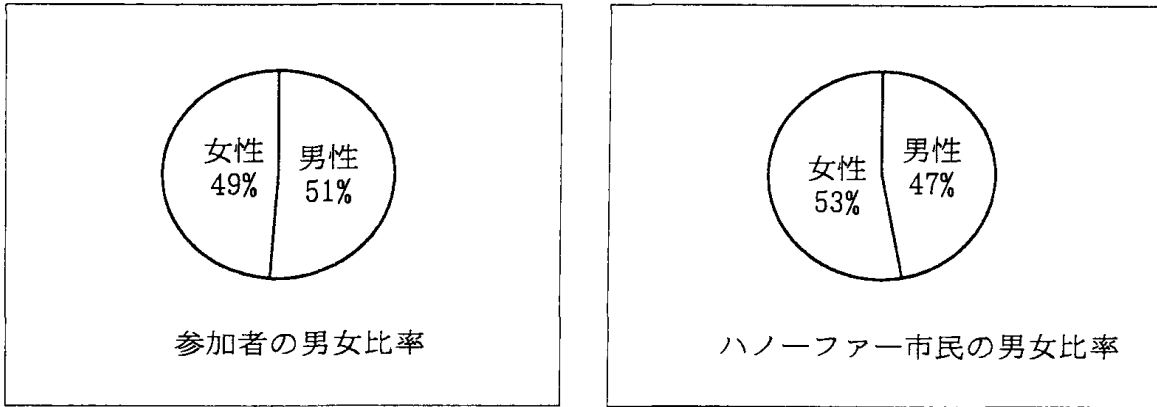


図3 無作為抽出の代表性（年齢分布）

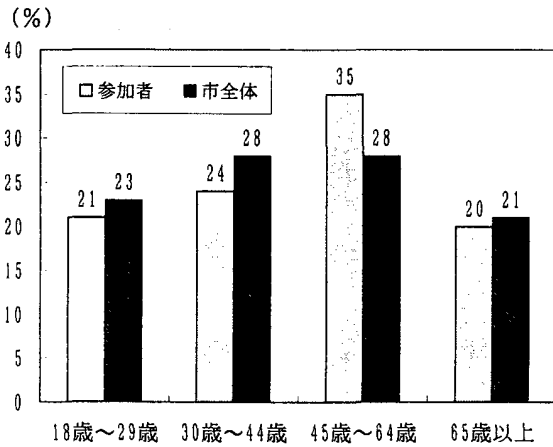
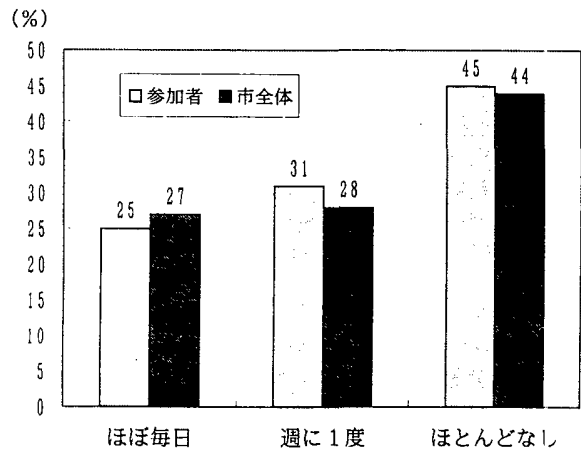


図4 無作為抽出の代表性（公共旅客機関の利用）



報酬も給与に応じて支給

この間、イユストラは仕事を持つ参加者に4日間の報酬を給与に応じて支給。また、年金生活者には200マルクを支払い、子持ちの主婦はこのほか子供の世話をしたほか、車いす使用の身障者には車いすの用意、外国人にはドイツ語の通訳を雇うなど、「参加のためのあらゆる条件整備に力を入れた」。

ハノーファー市を抱えるニーダーザクセン州などドイツの州ではこうした市民活動を教育休暇として認め、企業による欠勤期間中の給与支払いを保障していることも、参加者が安心して取り組める背景になっている。ちなみに、サラリーマン以外の報酬は依頼者であるイユストラが負担した。

提言プログラムは、火曜日から金曜日までの4日間、午前8時から午後8時まで、基本的に会社側が毎日提示する4つの異なるテーマに即して行われた。1日8時間で、1つのテーマにかける作業時間は90分。4日間に16のテーマに取り組む。テーマは、①公共交通機関の利用の仕方②駅までの乗り換え時間③公共交通機関の安全性④利用料金⑤会社と利用客間のコミュニケーション——などが出されたが、参加者が自主的に設定したテーマもある。

**表1 イュストラにおけるプランングス・ツェレの日程**

火曜日	水曜日	木曜日	金曜日
シュプリング(会場)に到着	シュプリングに到着	9.実施テスト	シュプリングに到着
1.あいさつと説明	5.「魅力的な公共旅客交通」	同上	13.講義「乗客とユストラ」
コーヒーブレイク	コーヒーブレイク	コーヒーブレイク	コーヒーブレイク
2.講義「ハノーファー市内の公共旅客交通」	6.「乗車時間と速度」	10.実施テスト(会場に戻る)	14.講義「ユストラにおける市民参加」
昼食	昼食	昼食	昼食
3.講義「公共旅客交通の構造条件と目的」	7.講義「公共旅客交通における安全性」	11.「運賃とその条件(1)」	15.講義「将来のユストラ」
コーヒーブレイク	コーヒーブレイク	コーヒーブレイク	コーヒーブレイク
4.講義「交通手段の選択」	8.講義「安全性の改善」	12.講義「運賃とその条件(2)」	16.講義「評価と最終ラウンド」
帰宅	帰宅	帰宅	帰宅

また、単なる座学だけではなく、通常、木曜日を実践の日と位置づけ、バス乗車やベビーカーを利用しながらのエスカレーター利用、外国人利用などの実地調査をプログラムに組み込んでいる。「綿密で詳細なプログラムにしたが、参加者は違和感なく入り込めた」と、プラッテ氏は振り返る。



**写真4** 5人1組となって議論を話し、提言をまとめていく  
(ユストラでのプランングス・ツェレ)  
出所: BURGERGUTACHTEN USTRA



**写真5** 実地見学もプランングス・ツェレでの大切な仕事  
(ユストラでのプランングス・ツェレ)  
出所: 同左

中立的なアシスタント、専門知識提供の場を用意

参加者の無作為抽出とともに、プランングス・ツェレで見逃せないのは、主催者（ここではユストラ）の意図・思惑が提言内容を左右しないよう、中立的な立場のアシスタントによってプログラムが進行されていることである。このプログラムの場合、ハノーファー市にある民間の地域調査研究所を主宰するハイジ・ジニング女史がアシスタント役に就いて、問題点を提示するなどの形で討議に加わり、報告書作成のおぜん立てをした。

さらに重要なのは、公共旅客交通機関に関する知識を持ち合わせていない素人の市民にも具体的な提言ができるように、期間中に適宜専門知識を授けることである。ここでは、アシスタントが会社の担当者だけでなく、ドイツ国内各地から各分野の専門家を招き、各90分の作業時間のうち、最初の20分ほどはそのテーマについてレクチャーを受けた。

意見を一致する必要はない

こうして出来上がった報告書は約180に及ぶ具体的な提言からなり、翌年の96年3月、294人の参加者が一堂にユストラ本社に集まり、同社社長に報告書を手渡した。ユストラはこの1年間に及ぶプロ

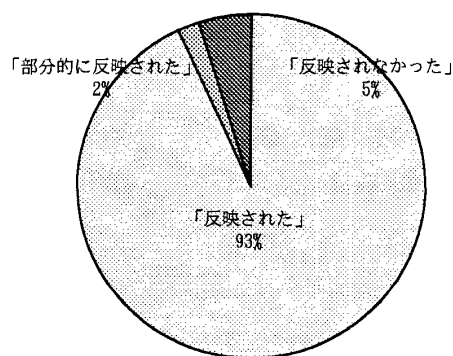
プロジェクトの経費として約40万マルクを投じたが、ドイツでも一般的に計画策定に膨大な経費がかかる中、「むしろ安上がり」（同社）と見ている。

また、プランニング・ツェレによる市民提言について、「カネや手間暇はかかるが、市民の代表的な意見が集中的に出た」と評価、「この提言をもとに事業計画を見直す」と同社は表明している。

報告書提出後、会社側は参加者に市民提言について感想を聞いたところ、93%が「意見が反映された」と回答したという。これについて、会社側は「意見の一致をみない場合は提言とは別に反対意見も明記されるため、少数意見が排除されることはなかったため」と説明する。

プランニング・ツェレは「行政における陪審制」とも呼ばれる。異なる意見がある場合はそれぞれを尊重しなければならないからであり、あくまで本務はプランニング（計画立案）であり、意見が全員一致になる必要はないのである。

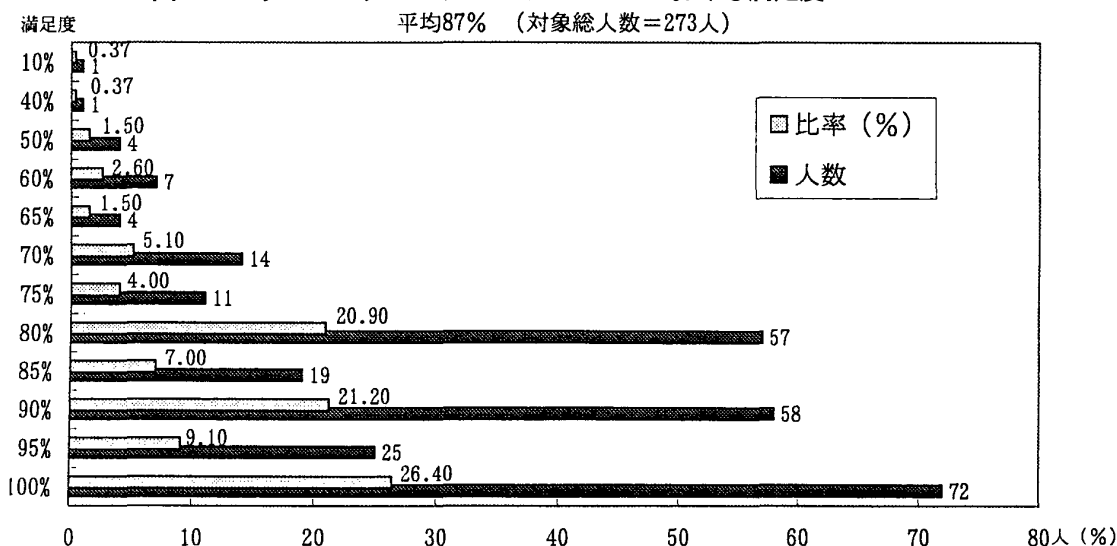
図5 自分の意見が提言に反映されたか



「プランニング・ツェレは理想的であると同時にプラクティカルである」とも指摘される。考案者のディーネル教授は「十分な情報や時間が与えられ、ディスカッションを通じて意見が形成されれば、市民は適切な判断を下す」と見ている。例えば、市民公聴会などでは、発言する者はごく限られた人間で、大半の参加者は単に聞き役。直接民主主義の手法として脚光を浴びている住民投票でも、用意された項目についてイエス、ノーと答えるだけで、住民の真意が結果に出るか定かではないからである。

イエストラでの市民提言はその後、参加者のうち約100人が「さらに考えを深め、提言を具体化していきたい」と、ボランティア組織「市民による実現化のための会」を結成。9カ月間、延べ70日間にわたり会合を毎夕5時から7時までで開き、「地下鉄駅の安全性」について議論を重ね、このほど2,000項目に上るチェックリストを盛り込んだ新たな提言をまとめた。

図6 プランニング・ツェレのプロセスにおける満足度



### <国際会議>

デュッセルドルフから東に 30 キロ。プラーニングス・ツェレの産みの親、ディーネル教授が教鞭をとるヴパタール市は古くからの工業の町として知られ、経済学者エンゲルスの生誕地としても歴史に名をとどめている。ここで、97 年 10 月 9、10 日の 2 日間、プラーニングス・ツェレ 25 周年を記念し、「民主主義を振り返って」と題する国際会議が開催された。

会議場となったのは先年修復されたラートハウス（市庁舎）のホール。歴史的な重々しさと華やかさを備えた同ホールに、世界から集まった学者ら参加者は感嘆の声を上げた。

参加者数は約 200 人。ヴパタール大学のエリッヒ・ヘドゥル学長、ハンス・クレメンダール市長のあいさつの後、ノルトライン・ヴェストファーレン州政府のヨハネス・ラウ首相が記念講演をした。この中で、ラウ首相は「政党をはじめ既存の政治組織に対する市民の信頼が低下する現在、プラーニングス・ツェレのような革新的な思想・方法が表れた意義は大きく、民主主義の再生や活性化につながる」と力説した。ラウ首相はディーネル教授とは 30 年来の友人で、講演の中で教授に「ペーター」と呼びかける姿は長年の友人の苦労を報いるようで印象的だった。

会議はテーマごとに分かれた分科会方式で行われた。例えば、「行政の素人である市民は果たして専門的な課題に対処できるのか」、「実施コストが高くないか」、「情報操作が可能か」、「環境問題や民族紛争などマクロの問題にも適用できるか」、「保険制度や失業問題など今日的な問題にも適用できるか」——などがテーマに掲げられ、それぞれについて活発な意見が交わされた。

こうした国際会議が開催されるようになった背景には、プラーニングス・ツェレがドイツ以外でも導入の動きが広がり始めていることがある。スペインのバスク地方では高速道路の建設計画で適用され、高い評価を受けている。パレスチナのアコ市でも観光を目的にした旧市街地再開発計画に採用されている。

また、英国では「シティズン・ジャーニー」の名で急速に導入件数が増えており、1 年に 10 件以上実施されている。ただ、英国の場合、導入されている案件はすべて、プラーニングス・ツェレ（計画の細胞）となるグループ（参加人員は通常 25 人）は 1 つのみで、ドイツのように数多くのグループからなる大規模なものではない。このため、そこで得られた提言が果たして市民の代表的な意見になっているかどうか判断が難しいともいわれる。とはいえ、ブレア労働党政権ではこうした市民参加に対する関心が高く、現在、アイルランド問題での適用も考えられ、ディーネル教授も頻繁に英国に足を運び、助言活動を続けているという。

### <大切な「市民と行政の橋渡し役」の視点>

ドイツでの市民参加の試みは示唆的である。市民（住民）の行政参加は現在、先進各国で重要なテーマになっているが、どのように実現するかというプロセスをめぐる論議が不十分である。多くの先進国で議会制民主主義が形骸化する中、それを補完する直接民主主義的手法として、住民に地域の重要問題解決の最終的な決定権を持たせる住民投票制度の導入機運が高まりつつあるが、一過性の〇×式では市民参加は育たにくい。

市民参加を実践的な活動にすることが必要なのである。プラーニングス・ツェレの試みが注目されるのは、まずこの点にある。

さらに、プラーニングス・ツェレで重要なのは、主権者であり、行政サービスの最終的な決定権を握る市民が行政にアクセスしやすいように、彼らに専門知識などを提供する橋渡し役を用意している点である。行政知識の高度化・多様化を背景に、市民にとっては行政へのアクセスが一段と難しくなってい

る現状で、こうした橋渡し役はますます求められているのである。市民と行政をつなぐ回路が十分機能して、初めて民主主義は成熟の方向へ向かっていくはずである。

\*本資料は、「市民による政策立案」に関する海外の先進事例について調査を委託した、日経産業消費研究所、市川嘉一研究員のレポートを一部抜粋し、編集したものである。詳細については、平成9年度委託調査報告書「海外（ドイツ・英国）における政策形成過程への市民参加」（1998年3月）を参照されたい。



### 3 参考文献等一覧

(図書・報告書等)

「自覚と責任のある社会へ

～第14次国民生活審議会総合政策部会 市民意識と社会参加活動委員会報告～」

経済企画庁国民生活局 1995年9月 大蔵省印刷局

「NPOとは何か」 電通総研 1996年2月 日本経済新聞社

「ボランティア等の支援方策に関する総合的研究」 総合研究開発機構 1996年1月

「東京都におけるボランティア活動推進のあり方検討委員会報告書」

東京都社会福祉協議会東京ボランティアセンター 1997年2月

「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」 総合研究開発機構 1994年3月

「住民と行政の協働によるパートナー型のまちづくり

～社会貢献活動基礎調査調査報告書」

横浜市企画局政策部調査課 1996年3月

「行政と民間非営利団体(NPO)－東京のNPOをめぐって－」

東京都政策報道室 1996年8月

「非営利組織の経営」 P. F. ドラッカー 1991年7月 ダイアモンド社

「台頭する非営利セクター」 レスターM. サラモンほか 1996年10月 ダイアモンド社

「市民活動レポート ～市民活動団体基本調査報告書～」

経済企画庁国民生活局 1997年4月 大蔵省印刷局

「非営利団体と社会的基盤

～ボランティア活動推進のための仕組みづくりに関する調査研究報告書～」

日本ネットワークーズ会議 1995年6月

「市民活動に対する支援実態に関する調査報告書」 (株)ニッセイ基礎研究所 1994年2月

「柔軟な成熟社会を築くNPOの展望 ～市民活動団体の実態とNPO推進方策～」

住信基礎研究所 1996年6月

「NPO基礎講座」 山岡義典 編著 1997年9月 ぎょうせい

「自治体における市民セクター支援に関する報告書」

市民セクター支援研究会 1997年3月

「民間公益セクターの全体像」 民間公益セクター研究会 1997年10月 公益法人協会

「特集 NPO～市民セクターの可能性～ 都市問題 (88巻第4号) 伊藤裕夫 他」

都市問題研究会 1997年4月

(論文ほか)

「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」

厚生省 1993年4月

「自治体は市民セクターにどう関わるか」山岡義典 地域政策 1996年 夏号

「NPOの現状と今後の可能性」

平岩 千代子 常陽アーク 1996年10月 常陽地域研究所

今回の研究を進めるに当たっては、早稲田大学の卯月盛夫先生、電通総研の平岩千代子さんをはじめ、県の関係者を含む多くの方々より貴重なご指導、ご助言並びに資料の提供を賜りました。研究チーム員一同心よりお礼申し上げます。ありがとうございました。

また、お忙しい中、お時間を割き「事例調査」にご協力いただきました活動団体の方々に、この場を借りて感謝申し上げます。ご協力ありがとうございました。

## チー ム 員 名 簿

(平成 10 年 3 月 31 日現在)

	氏 名	所 属
	清島 裕美	横浜県税事務所
◎	杉本 徹也	藤沢県税事務所
	佐々木 純	(財)神奈川ふれあい教育振興協会 (教育庁総務室)
	佐々木 州美子	看護専門学校
○	小川 恵美	県民総務室
	松家 さおり	建築指導課
	水野 康夫	福祉政策課
	吉田 信雄	かながわ県民活動サポートセンター
	堀田 昌希	神奈川県市町村研修センター(逗子市より派遣)
△	出浦 秀司	神奈川県自治総合研究センター
△	瀬尾 あゆこ	神奈川県自治総合研究センター

◎リーダー

○サブリーダー

△コーディネーター