

千葉県「市民自治」に係る提言
及び市民自治元気塾公開講座報告書

2013年6月

特定非営利活動法人
千葉まちづくりサポートセンター

はじめに

ちば市民活力創造プラザ公開学習会「市民自治元気塾」を特定非営利活動法人まちづくり千葉と特定非営利活動法人千葉まちづくりサポートセンターの共管で、平成24年10月17日から平成25年2月12日の間、学習会、セミナー、シンポジウムや講演会、計8回開催した。この開催に先立ち2者による6回の準備会と、他のNPOに参画を呼び掛けて3回の実行委員会を行った。

市民自治元気塾終了後、学んだことをまとめ、且つ千葉市民、NPO、千葉市市役所、千葉市議会に向けた提言を加えて、本書を作成した。

尚、本書は千葉まちづくりサポートセンター市民研究所の責任にてまとめたものである。

2013年6月24日

特定非営利活動法人
千葉まちづくりサポートセンター
市民研究所

家永尚志 川本幸立
栗原裕治 鈴木優子

目次

I、提言	
1、提言	・・・1
2、提言の背景～市民自治元気塾で学んだこと	・・・1
II、市民自治元気塾報告	
1、新しいNPO法と市民社会－NPOの歴史と協働のあり方	・・・4
2、新しいプラザ、そのあり方について	・・・9
3、NPO会計基準と寄付金－市民活動の経営ステップアップ	・・・12
4、市民自治とNPOの役割、千葉市の課題	・・・14
4-1 熊谷俊人千葉市長挨拶	・・・14
4-2 関谷昇千葉大学准教授講演	・・・15
4-3 意見交換・質疑応答	・・・19

I、「市民自治げんき塾」を踏まえ、市民自治社会に向けた千葉市民、NPO、千葉市行政、千葉市議会に向けた提言

1、提言

- 1) 「地方自治」「市民自治」「協働」の理念を住民、NPO、行政、議会が共有し、各構成員に求められる使命を理解し、それにふさわしい制度の策定・改正に向けて取り組む。

具体的には、

①「協働」の理念を「市民自治」（政治行政分野の意志決定への市民の直接参加）を見据えたものとして再定義し直し、その視点から市の協働条例や「協働事業」などを再評価し見直す。

②社会参加の機会から排除されている人々への支援（社会的包摂）と当事者参加の確保が喫緊の課題であり、その改善・環境づくりに向けて取り組む

③議会は自らの使命（税金の使途の監視、立法機能）を再確認し、議会活動に日常的に市民参加を保証する仕組みを市民との開かれた対話をもとに策定すること。

④憲法第8章を踏まえて、国から自立する「地方政府」に相応しい「千葉市の憲法」である「千葉市自治基本条例」を策定する。

- 2) 条例申請認定NPOを実現すべく、「地方税法第314条の7第1項第4号に掲げる寄附金を受け入れる特定非営利活動法人を指定するための基準、手続等に関する条例」（仮称）を策定する。

- 3) ちば市民活力創造プラザの委託のあり方を改善する

「協働」「市民自治」の対極にある現状の「公設公営一括下請け方式」を改め、公設公営嘱託委託方式か数次の指定管理者制度・委託契約とする。

2、提言の背景～市民自治元気塾で学んだこと

1) 市民自治と協働

①そもそも「市民自治」とは、当事者である市民（住民）自身が自治の担い手として、自治体運営の意志決定に直接参加しながら自分たちの生活を作り出していくことである。

地方が国から独立し住民の意思で地方自治の組織や運営について事柄を決めるという「地方自治の基本原則」は、日本国憲法（第8章「地方自治」（第92条～95条））に定められている。

②にもかかわらず、戦前の国家統治（官僚による集権型統治）の仕組みが温存されたことにより、戦後の地方政治は、「国⇒地方」という中央政府各省庁縦割りの通達・補助金・

許認可・行政指導・天下り人事などに依存してきた。

③その結果、自治体は「権限なき執行機関」として上位機関の出先機関化し、無力化された議会は行政追隨に終始してきた。こうして憲法の「地方自治」の規定はないがしろにされてきた。

④1999年の「地方分権一括法」により、政府と地方自治体は対等であることが法構造上の原則となり、自治体は、住民福祉実現のため自前でルールや政策をつくることが求められている。

⑤ところで、自治体が自前で政策をつくるには、当事者が対話し議論を積み重ね、ルール、計画をつくっていくというきめ細かな対応が不可欠となる。分権とは、国⇒地方自治体⇒市民自治組織（地域・住民自治組織）へと権限が移譲されてはじめて完成されるものである。

⑥しかし、地方自治体は中央政府への依存体質から抜け切れてはいない。自治体職員は自分たちで政策をつくらうという発想・意欲が乏しく、議事機関である議会は自らの使命（税金の使途の監視と立法機能（条例制定））を果たすにはほど遠い状況にある。自治体自身が独自に条例等の法務手段を使って政策目的を達成したり、政策課題を解決する取り組み（政策法務）では未だ初歩的な段階にとどまっているのが現状である。

⑦そこでポイントとなるのが、地域の課題を今以上に共有し、課題解決に向けた「地域コミュニティの連携」（自治会、NPO、社協、企業など）を柔軟な発想に基づきどう活発化するかであり、それに呼応する行政との「協働」のあり方である。

⑧「協働」には「市場化」と「市民化」の2つの流れがある。行政主導の「協働」はとかく「市場化」にウェット置いたものになりがちでNPOや市民が行政の「下請け」となる恐れがある。「政治行政分野の意志決定」に当事者である市民が直接参加する「市民化」の流れが本来の「協働」である。「協働」を市民自治への過渡的現象と位置付けない「協働」は、「協働」に値しない。

⑨「市民化」の流れをつくる「協議型の協働」が本来の「協働」であり、市民自治の方向に向かわなければ「協働」の意味はない。「協働」は市民自治への過渡的現象ととらえるべきものである。

⑩市民化の流れにある「協働」を活発にするためには、行政、市民、NPO、議会の相互の開かれた対話（何ができるかを徹底的に話し合いそれを積み重ねること）とともに、各構成員の自立、責任が求められる。

2) ちば市民活力創造プラザ（旧「千葉市民活動センター」）の運営委託のあり方

①市から一年契約でNPOがプラザの運営を受託しているが、その運営形態は「公設公営の民間一括下請」であり、行政とNPO間の「対等な協働・パートナーシップ」にそぐわない。行政が不得意な一部をNPOに委託するケースはあるが「公設公営という名で

「市民団体にほとんどの業務を丸投げしている千葉市のケースは珍しい」とも指摘されている。

②運営形態上、運営協議会には直接的な権能はなく、また独自の事業による資金集めも認められず、センターの運営事業は低予算で受託したNPOの人たちの犠牲の上になりたっている。一方、行政には自ら貧困を拡大しているという自覚すら希薄である。

③一年毎の契約の理由として千葉市は、現在の事務所が暫定施設であることを挙げているが、それを言葉通り受け取ったとしても、本来、運営形態に合わせて設置場所を選定するのが本来のあり方であり、本末転倒と言わざるを得ない。

④結局、2005年に市の直営からNPO委託に変更された折に、当時の運営協議会で指摘された以下の課題が、8年経過した現在も課題であり続けていることになる。

その点で、「市民自治」「協働」に対する理解・認識の中身が、行政及びNPO双方に問われるものと言える。

- ・市民参加とは、行政のコントロール下ではなく、対等な協働・パートナーシップに基づくものであること。
- ・運営協議会の積極的な運営への関与が不可欠であり、運営協議会の目的、権能、役割について共有する必要がある。
- ・センターの事業予算は、他の事例と比較しても低水準であり、運営協議会で根本的な見直しについて審議する必要がある。

以上

II、市民自治元気塾報告

1. 新しいNPO法と市民社会－NPOの歴史と協働のあり方（2012年10月17日）

講師：千葉まちづくりサポートセンター副代表 栗原裕治

「ちば市民活力創造プラザ」は、千葉市が設置している市民活動支援施設であり、この事業は市から「NPO 法人まちづくり千葉」に委託されているが、ボーンセンターも少しばかり関与している。今年度、「NPO 法人まちづくり千葉」とボーンセンターが共同で、千葉市の市民自治や市民活動のあり方、また、この「ちば市民活力創造プラザ」という施設のあり方などを講座形式で、「市民自治げんき塾」として公開学習会を開催することになった。一回目の今回はキックオフということで、世界標準の NPO 活動が目指していること、米国や日本で最初に NPO 制度が誕生した背景などについて振り返り、現在の千葉市の市民活動や市民自治について考えることになった。

世界の、とりわけ米国や欧州の NPO は、それぞれの使命を達成することを目標に、周囲に善い影響を与えながら社会変革を促し、また、具体的な事業を通して新しい社会的価値や雇用を生み出している。その事業規模がどのくらいかというところ、民間非営利組織の概念が国によって異なることなどもあって世界共通の正確な統計はないのだが、いくつかの大雑把な試算があり、いずれの試算も事業支出や雇用数は年々増加している。少なめの計算のものでも、NPO の事業規模は世界で 2011 年度に 1.1 兆ドルに達していると言われ、これは、米ドルを 80 円と換算して 88 兆円。日本の GDP を世界全体の GDP の 7% とすると、NPO の事業規模は 6 兆円を超えていても不思議でない。しかし、実際には、東日本大震災を契機に民間非営利組織全体の事業規模は大幅に拡大したといわれているが、それでも 2 兆円にも届いていないのではないだろうか。

※広義の解釈では学校法人、宗教法人、社会福祉法人なども民間非営利組織（NPO）であり、これらを含む内閣府の事業規模推計があるが、ここでは採用しない。

この欧米とのギャップは何が原因なのだろうか。日本の市民活動は、個人ボランティアが中心で、NPO 法人といえどもグループ型のゆるやかな組織が多く、組織としてのまとまりは限定的である。世界標準では「市民活動は、市民自らが主体的に生活をデザインし、実践する活動」といわれているのだが、この主体となる市民の自立性や自発性ということが、日本の政治家、行政、そして市民にも、なかなかイメージしにくいようなのである。

社会的課題の解決は、第一義に政治家や行政が行うものという「お上」意識、市民活動は補完的なお手伝いの活動という観念が根強くある。日本の NPO 法の正式名称は特定非営利活動促進法で、市民活動促進法という名称を取って避けている。

日本の市民活動では、社会的課題の解決という目的以上に、生き甲斐づくりのようなものが目的化している。市民も行政も、「高齢者の生き甲斐づくり」などの言葉を頻繁に使用している。生き甲斐を持つことは大切だが、「生き甲斐」は市民の実践活動のなかで生まれ、育まれるものであり、「生き甲斐づくり」が目的化することは、実践に向けた主体性のひ弱さにつながる懸念があって、本末転倒のように感じるのである。こうした市民活動の社会全体の捉え方や評価が、影響力ある意義ある活動や雇用創出につながりにくい原因になっている。

米国は 1986 年に NPO 活動の制度をつくったが、日本の政府は、国際情勢を横目でにらみながらその制度を段階的に導入してきた。1998 年に特定非営利活動促進法が誕生し、まず法人制度ができた。昨年に法人制度と税制優遇制度が一体化した法律に改正され、形の上

では米国並みあるいはそれ以上の制度が整ったともいわれている。

その間、個人や組織は熱心に啓発活動や実践活動を行い草の根的に NPO 活動の基盤を拡大してきたが、社会的に影響のある社会学者や経済学者、著名人を巻き込んだ継続的な国民的議論に発展することは殆どなかった。マスメディアが取り上げたのは、阪神淡路の大震災、東日本大震災でのボランティア活動の重要性であり、NPO 活動が市民自治活動と同根の課題であるという視点が深堀されることがなかった。

米国で NPO 法人制度が成立した 1986 年は、レーガン政権の時代であるが、1980 年代前後から、米国では市民社会や市民活動の研究が盛んになり、社会に影響のある社会学者、未来学者、経済学者を巻き込んだ論争に発展していた。日本でも有名なピーター・ドラッカーも、熱心に非営利組織の重要性を説いている。その時代に NPO が注目された背景及び論旨は以下のようなことだったと思う。

人類は産業革命以降、発展する経済社会の中で恩恵を受け、この発展を前提に自らのライフスタイルを選択し、生活、文化、社会等の構造を変化させてきた。日本では食糧自給率が問題視されても、消費者として都市住民は、どこか遠い出来事のように錯覚する。経済発展が宗教の教義みたいなもので、経済の発展が全ての課題を解決してくれる。市場経済、競争社会は、人々の意識までも変えてしまったのかもしれない。

しかし、実際には日本だけでなく世界の経済は、1960 年代をピークに、GDP の世界の平均伸び率は鈍化し、特に先進国は横ばいの状態に近づいており、国家の財政や経常収支は深刻な状況に陥っている。世界中で発展途上国を含めて工業化が進み、自国の需要が充たされれば、海外への輸出や海外工場立地までを考えるようになる。工業生産、すなわち【モノづくり】は世界全体では市場の規模よりも過剰になっていて、目に見えにくいところで、ゆとりのないぎりぎりの市場獲得競争が続けられている。そこでは、生活者が幸せを感じるゆとりが減り、私たちを取り巻く社会には閉塞感が漂っている。間接的には、こうしたことが自殺者や精神障害者の増加、弱者への「いじめ」なども大きな社会問題になっているのである。

※脱工業化社会は、先進国では 1970 年代から課題だった。技術革新や合理化によって農業就業人口が減少したように、技術革新や合理化によって工業就業人口も減少する。世界に目を移すと、発展途上国への技術移転によって工業就業人口は世界規模では一時的に増加するが、やがては世界の工業就業人口も、減少せざるをえない。

1970 年代のオイルショックの頃から、成長の限界が指摘され、「脱工業化社会」が叫ばれてきたが、それに十分に対応できず、富裕層に蓄積されたマネーが、新しい価値を生み出すための投資よりも、多くが短期間に売り買いされる投機に回っている。こうした状況の中で最近では社会の持続性を多くの人が疑問視するようにもなってきたが、それらはまだ将来への漠然とした不安であり、社会保障費等の増加によって国の財政が逼迫しても、日本ではまだまだ現実味は乏しく、経済成長神話にすがらざるをえない。

NPO の制度をはじめとした新しい市民活動の基本的な仕組みづくりは、1980 年代の米国や同じ英語圏の英国からはじまったといえる。

財政と経常収支の双子の赤字に苦しむ米国のレーガン政権は、戦略的に世界中を巻き込んだ金融自由化政策（新自由主義）に踏み切り、それによって世界中から資金を集め、国内だけでなく世界中に投資し、急激な世界市場の拡大を目論んだ。アメリカンスタンダードといわれたこの政策に他の国も追随し、規制も次々に緩和され、またたく間に投資は投機に変容、経済はハイリスク・ハイリターンの不確実性が高いものになったといえる。

当時のレーガン政権は、小さい政府の方向に舵を切り、それまで政府の社会的事業に補完的に協力してきた市民団体への補助金を大幅にカットした結果、社会的課題を解消・緩和するための社会サービスが停滞するようになった。

米国や英国のこうした新政策・新戦略には、当然のことながら、成果を疑問視する声や将来を不安視する声が上がっていた。日本での小泉政権時代の規制緩和反対の大合唱にも似ている。もっとも、こうした反対は既得権益者からの声が大きいのだが、それまで政府から補助金を得ていた市民団体も当然のことながらレーガン大統領の政策に反対した。反対は政治を動かす。このような状況下、レーガン政権のもとで、米国の市民活動の新たな仕組みがつくられたといえる。市民自らが社会的課題に取り組み、そのための社会的な投資や行動を促す仕組みなのである。米国や英国でこのような仕組みが先行的につくられたのは、市民自治の土壌があったからともいえる。もっと研究されてよいと思う。

それは、今後の社会が次に進むべき方向を示すと同時に、新自由主義を推進するための保険としてアメリカの NPO 制度は始まったように思われる。今やこの保険を世界中で育てていく市民の実践が必要になっている。

最近の世界は、社会的な課題を解決するための草の根的な市民活動が、多くの地域振興や雇用創出に貢献してきている。それは、これまで政府や大企業が推進してきたような【モノ】の生産や流通での雇用とはいささか違う。工業化のレベルを時間軸で捉え、先進とか後進とか評価する画一的な見方ではなく、地球や資源の有限性や地域や生活者の多様性を認識し、いろいろな場所に様々な人や組織が参加し、善い場所を創造していくといった時間よりも空間を重視した活動である。グローバルな社会的課題に取り組む国際 NGO が注目されがちだが、地域課題に取り組むローカルな市民活動が世界中で急速に広がっている。Think Globally, Act Locally が浸透してきている。

今や市民活動が世界の経済や雇用の一部を下支えしているが、それらはなかなか統計には反映されていない。それらを計測する仕組みができていないからである。新しい社会的価値の多くは、ネットワークや協働によって生み出されている。NPO は、社会的価値を生み出すミッションを達成するために活動するので、最終的な手柄が、行政であっても、企業であっても、他の NPO であっても構わない。

現代社会は、カネで手に入らないものも鮮明になってきている。安全、安心、地域の環境といったものを個人がカネで買うことは難しい。世界を見渡せば、平和もカネでは買えない。個人ではなくコミュニティやシステムの問題、「私」ではなく「共」の問題なのである。医者は選べても、安心できる地域の医療システムは普通の生活者には選べない。新たなシステムやそれを支える新しいコミュニティを協力して創り出していくほかはない。異なる組織や個人や組織が同じ目的で社会的課題に取り組むことを協働、あるいは共創というが、市民活動は、市民が自立し、世界中のあちらこちらに善い場所を創り出していく活動なのである。

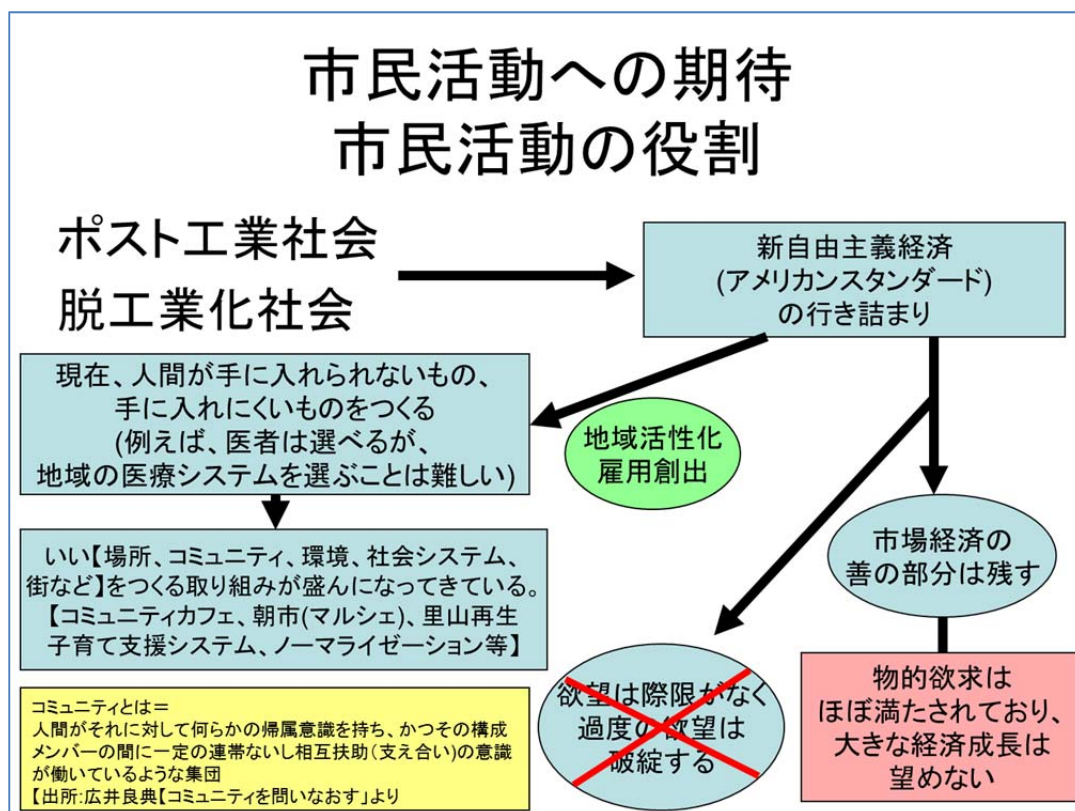
カネで手に入らないものをつくるというと、経済的な効果はないように思うかもしれないが、そうではない。なぜなら、現在の経済社会にとって、それが新たなフロンティアであるからだ。しかし、それはこれまでの経済活動の中心であった私的な市場競争からは生まれない。市民自らが生活をデザインし、地域という目に見える確実なものに資源や資本を投入し、労働を提供し、地域の新しい価値を創造する必要がある。最近の金融市場は、私たちが目に見えない不確実なものに投資を促している。それに比べれば、市民活動が創り出すものは身近な目に見えるものであり、個々の規模はさほど大きくないが、ローリスク・ローリターンである。自分たちでコントロールが可能であり確実性は高い。市民、事

業者、地方行政機関などが相互に役割を自覚・認識し、協力していけば、地域に新たな価値をつくるのが可能であろう。いわば、競争原理の私的な経済活動ではなく、目的を共有した人たちがサポートしあう、ネットワーク型の「共」の経済を構成し、社会的な価値を生み出していくのが NPO 等の非営利組織の活動である。「ちば市民活力創造プラザ」は、そのような市民活動を支援する拠点になるべきである。

こうした市民の自立的活動は、営利を目的とした企業活動にも大きな影響を与えることになる。マーケティングの神様といわれる米国ノースウェスタン大学のフィリップ・コトラーは、大量生産社会、多品種少量生産社会の次のマーケティングは、企業が一方的に消費者や生活者に売り込むためのマーケティングではないと言う。消費者・生活者が善い場所を創るために生産や流通の現場に参加することへのマーケティングが重要と言い切っている。市民の自立的な活動や身近なコミュニティの再生につながる話であり、企業のイメージアップのためでなく、市民と企業の真の協働につながることを期待できる。

ボランティアが中心の生き甲斐づくりを目的とした日本型の NPO 活動は、すでに日常生活の中に溶け込み始めている。しかし、社会を善い方向に改革していくには、主体的かつ自立的に活動する革新的かつ力強い NPO も必要である。こうした NPO は、使命を達成するために経済を活性化させ、雇用を創出していく。ボランティア活動と NPO 活動の二つのタイプの市民活動が連携していけば、市民活動はますます社会にとって重要なものになるはずである。千葉市の市民活動支援センター【ちば市民活力創造プラザ】の運営には、こうしたイメージやそれらを支援する具体的戦略が必要ではないだろうか。

(文責:栗原裕治)



コトラーのマーケティング3.0

マーケティングのイノベーション

資料出所:「コトラーのマーケティング3.0」より

	1.0 製品中心	2.0 消費者志向	3.0 価値主導
目的	製品の販売	消費者満足・繋ぎとめ	善い場所づくり
背景	産業革命	情報技術	ニューウェイブ技術
市場	物質的ニーズ マス購買者	マインドとハート 洗練された消費者	マインドとハートと精神 全人的存在
コンセプト	製品開発	差別化	価値創造(志・精神)
ガイドライン	製品の説明	企業と製品の アイデンティティ	組織のミッション、 ビジョン、価値
価値提案	機能的価値	+感情的価値	+精神的価値
利用者交流	1対多数の取引	1対1の関係	多数対多数の参加と協働

公・共・私の階層 -人間は階層社会をつくる

資料出所: 広井良典【コミュニティを問いなおす】より

	地域 (ローカル)	国家 (ナショナル)	地球 (グローバル)
共の原理 (互助・互譲) コミュニティ	地域コミュニティ	国家というコミュニティ	地球共同体 (グローバルビレッジ)
		NPO・NGO	
公の原理 (分配) 政府	地方政府 (区市町村)	中央政府	世界政府 (グローバル福祉国家)
私の原理 (交換) 市場	地域市場 地域経済	国内市場 国民経済	世界市場 グローバル経済

2、新しいプラザ、そのあり方について

1) 「千葉市民活動センター」から「ちば市民活力創造プラザ」へ

2005年に千葉市民活動センターの運営が市の直営からNPO委託に変更された折、センターの課題として、当時、センター運営協議会会長だった栗原裕治ボーンセンター副代表は「ボーンセンター・ピーナッツ通信」で以下の点を指摘しています。

- ①運営協議会と市担当部署が以下のことについて率直な対話を通じて共通の認識を持つこと。
 - ・市民参加とは、行政のコントロール下ではなく、対等な協働・パートナーシップに基づくものであること。
 - ・運営協議会の積極的な運営への関与が不可欠であり、運営協議会の目的、権能、役割について共有する必要がある。
- ②センターの事業予算は、他の事例と比較しても低水準であり、運営協議会で根本的な見直しについて審議する必要がある。

7年後の今年4月、千葉市は、この市民活動センターと、ボランティア活動の情報拠点であったボランティアズカフェを統合して、新たに「ちば市民活力創造プラザ」を開設しました。この「プラザ」について千葉市は、「これからのまちづくりにおいては、市民の方々の自主的な活動が重要であり、その活動を、情報や活動場所の提供などにより支援していく必要がある」（千葉市HP）としています。

2) プラザの課題

さて、平成24年11月15日に開催された第3回公開学習会では、市担当課、運営協議会、事業受託NPOの当事者にコメンテータの日本NPOセンターの新田英理子氏を交えたシンポジウムが行われ、4つの論点（①プラザの事業評価、②登録市民団体アンケート結果を踏まえた各団体の課題とプラザへの期待、③プラザの役割、④プラザの運営条件を含めたインフラの現状）に絞った意見交換を行われました。

このシンポで明らかになった課題を私なりに整理すると、

- ①現状の「公設公営の民間下請」という運営形態そのものが「対等な協働・パートナーシップ」にそぐわないこと。

行政のコントロール下にある行政窓口では、サービスの提供が中心となり、自治に相応しい「市民教育」ができない立場にあり、運営協議会も形骸化している。本来は民設民営が望ましい。

コメンテータの指摘：「公設公営という名で一市民団体にほとんどの業務を丸投げしている千葉市のケースは珍しい。不得意な一部を市民団体にコンペで出しているケースがあるが、管理の部分を市民団体に任せる意味はない。柏市は公設公営だが、市の囑託としての身分保障がされ、シーリングで切られることはない。千葉市の市としての契約の仕方をみると、NPOの方もよく受託するな、なんで断らないのかというのが率直な感想だ」

- ②なぜプラザが必要なのか？プラザの使命は何か？を明確にすること

ハードとしての箱ものサービス（会議スペース、印刷機サービスなど）はプラザに必要不可欠なものではない。日本 NPO センターの提言「行政と協働する NPO の 8 つの姿勢」に照らせば、現実の地域課題を「市民参画」「市民の自治力」で解決し、「行政お任せ社会」を「市民が自治する社会」に変えることに NPO の価値がある。それを支援する立場にあるプラザは本当の市民自治の促進をあらゆる活動の基本に据えなければならない。ネットワークの結節点やアドボカシーの拠点など、ソフト面を重視しなければならない。

コメンテータの指摘：「元気なのは指定管理などらず、縛られずに取り組んでいるセンターだ。箱ものにしばられない第二のプラザが魅力的だ」

- ③センターの事業予算は低水準で受託した NPO の人たちの犠牲の上にプラザの運営が成り立っている。行政自ら貧困を拡大していることについての自覚が希薄である。また市は、現在の箱物が暫定施設であることなどを理由に 3～5 年の長期契約ができないとしているが、それは行政の責任放棄に過ぎないというものです。

つまり、2005 年に栗原氏が指摘した前掲の課題は 7 年たった現在でも課題であり続けているということです。これは行政側の姿勢もさることながら、今まで市民活動センターの運営に関わってきた NPO の「市民自治」「行政との協働」に対する理解・認識の中身が問われるものと言えるでしょう。

3) 今後の取り組み

3 回の学習会の内容を踏まえ、「プラザのあり方」について「げんき塾」実行委員会として提言としてまとめ、平成 25 年 1 月～2 月に開催される第 6～第 8 回の「千葉市の市民参加の現状と課題」に関する公開学習会でさらに深める予定です。

本稿は平成 24 年 11 月 15 日の第 3 回公開学習会で明らかになった課題を私なりに整理したものです。

（文責：川本幸立）

市民活動センターの運営費（静岡市が H18 年に作成した資料より）

型	No.	施設名	運営費 (A)	内、委託 等の額 (B)	B/A	スタッフの給与水準				
						500万 円超	300-500 万円	100-300 万円	100万 円 以 下	ボラ ンテ ィア
①	1	札幌	21,900	直営				●		
	2	福岡	30,200	25,400	84.1%			●	●	
	3	鎌倉	12,100	7,400	61.2%					●
	4	津	8,200	8,200	100%			●		
	5	横須賀	21,800	21,800	100%		●		●	
②	6	仙台	56,700	56,700	100%			●	●	
	7	千葉	10,500	7,880	75%				●	
	8	長野	100,000	70,000	70%		●	●	●	
	9	川崎	172,800	166,300	96.2%	●		●		
	10	我孫子	11,700			-		●	●	●
③	11	三重	4,000	4,000	100%			●	●	
	12	横浜セ	50,000	50,000	100%		●	●	●	
	13	横浜才	1,200	1,200	100%			●		
④	14	佐賀	24,000	12,000	50%			●		●
	15	藤沢	15,400	14,000	90.9%			●	●	●

3、NPO会計基準と寄付金－市民活動の経営ステップアップ

講師：税理士・行政書士・横浜市立大学 早坂 毅

3-1NPO 法改正に係る NPO 法人会計基準について

NPO 法の改正と、新しい会計基準が示された。この新しい会計基準を導入するためには、事業報告書の作成や更に定款にまで関わってくる。そこで最初に定款に関する留意事項の説明があった。

1)定款に関する留意事項

①NPO 法導入時に、政府等から示された定款例をそのまま使用している場合は、不必要な「その他事業」を削除する。

その他の事業を定款から削除すると、区分経理を行う必要が無くなり、事業報告書、計算書類の作成手間が軽減される。

②総会の議決事項を整理、削減する

必要最低限の事項のみ総会の議決事項とすることを検討する。多くの事項を総会で議決する定款だと、臨機の措置ができない恐れがある。総会の法的議決事項は定款の変更、解散、合併のみで、それ以外については理事会の議決事項と定めることができる。

③定款上の事業の種類を整理、統合して、なるべく少なくする。

NPO 法人会計基準を導入するにあたり、会計報告書に注記を行う必要がある。計算書類の注記にあるように、事業別損益の状況を詳細に記載することを求めている。この事業別損益は、定款上の事業別に記載することになっているので、あまり事業の種類が細かく定められていると、事業報告書の作成作業が膨大になる恐れがある。なお、「その他事業」が、相当の事業規模でなければ、特定非営利活動に含めても問題はない。

④みなし総会を導入する

みなし総会の規定は、2012年4月の改正NPO法で加わった条項である。理事又は社員が、社員総会の目的の事項を提案した場合、当該提案に社員全員が書面等により同意の意思表示をしたときは、当該提案を可決する旨の社員総会の決議があったものとみなされる。

みなし総会を導入することにより、書面やE-mailによる同意で決議を行うことができ、団体の運営を円滑に行うことができる。

ついで

2)事業費と管理費の簡易な按分方法

事業費とは、NPO 法人が目的とする事業を行うために直接要する人件費やその他の経費をいう。

管理費とは、NPO 法人の各種の事業を管理するための費用で、総会及び理事会の開催運営費、管理部門に係る役職員の人件費、管理部門に係る事務所の賃借料及び水道光熱費等をいう。

事業費と管理費の両方にまたがる共通経費は、事業費と管理費に按分する必要がある。共通経費とは、事業費と管理費とに、明確に分けられない地代家賃、人件費、水道光熱費、通信費、そのほかの経費のことである。この共通経費は「明らかに事業に関する経費と特定できるもの」の合計額と、「明らかに管理部門の経費と特定できるもの」の合計額で按分する。

3-2 寄付控除と認定 NPO 制度の昨今の動き

国が認定した NPO 法人に寄付すると、約 40%相当額が所得税から差し引かれる新たな制度が導入される税法改正法と改正 NPO 法が平成 23 年 6 月成立した。この法改正では認定を受ける要件の「パブリックサポートテスト (PST)」などが簡素化された。更に平成 24 年 4 月の改正 NPO 法では、認定機関が都道府県や政令指定都市に移行された。

認定を受けられるのは公益性を行政が認めた場合で、不特定多数の人から支持されていることを証明する寄付がどれだけあるかが判断基準である。平成 23 年 6 月改正 NPO 法では認定基準が大幅に緩和され、例えば「3 千円×100 人ルール」が認定要件に加えられたことは、ハードルが格段に低くなった。

加えて自治体が条例を定めて認定 NPO を指定することが可能となり、例えば川崎市は、平成 24 年 6 月、指定の基準等を定めた条例を制定した。横浜市、神奈川県等続々と条例を定める自治体が増えている。

NPO が寄付を集めやすくなる環境が徐々に整いつつあり、NPO が所在する自治体に対して条例認定 NPO 制度の導入を求めていくことが重要である。

(文責 家永尚志)

4、市民自治とNPOの役割、千葉市の課題

4-1 熊谷千葉市長挨拶

①なぜ「市民自治」か

私たち千葉市は H22 年度に「市民自治推進部」という部をつくった。市民自治こそがこれからの千葉市にとって一番重要な分野の一つであるという思いの中でつくったもの。その中には今まで他の部でもっていた例えば市民向けの広報や市民からご意見をいただく広聴もあわせていた。私たちの思いは、市民に何を伝えるべきか、市民が何を思っておられるのかを担う部署と一緒に、市民自治が進められるべきという考えがある。

なぜ、市民自治という言葉を使っているか、その前はよく市民参加協働という言葉が使われた。市民参加協働はそれはそれで素晴らしいが、市民参加・協働ではなくあえて市民自治を使用する理由は、市民参加だと「市民の皆様が好きにお考えいただいてそのアイデアを好きに行政が活用する」という、結局、行政がまずありきで市民が「従」という形になりかねない。これはある意味、市民団体にとっても都合の良いところがある、つまり好き放題に言ってあとの実行は行政によろしくという形になりかねないし、行政にとっても本丸にはタッチさせないで外延部のところで好きにやってくださいということになってしまう。

まずスタートは市民自らやるんだできるんだというところに立脚しようということで市民自治とした。

②「市民自治」の課題

特定の目的における NPO の活動はかなり活発で、様々な分野で公共的な活動をどんどん担っているのが現状だ。私たちはそうした活動を支援応援することはもちろんだ。もうひとつは、何といても公共の一番重たいところは利害調整だと思う。

ある居場所の中で全員が同じことを考えているのではなく、いろんな考え方をを持った人がいてその考え方を調整をして一つの結論、方向性をつくっていくことが自治だと考える。となると特定目的だけの NPO ではパブリックのすべての部分を担える訳ではない。従って、エリア的な部分に対して自ら治められるようなグループをどうすれば市民の中から作りだしていくか支援連携していくのが課題だと考える。地域には自治会があるが、すべて昔ながらと同じパワーを持ちえているわけではない。自治会を基礎にしながらそこに特定の目的で活動する NPO がうまく連携していくことで、縦と横の組み合わせで進めていこうと思っている。そういうモデル的な地区はいくつか生まれてきているが、千葉市の広いエリアでそうした地域を一つ一つどうやってふやしていこうかということで、ここ3年間毎日のように議論し、チャレンジしウォッチしてきた。

地方分権とは国から千葉市に権限がくるだけでは完成しない。最終的には、区民、市民がその地域のさまざまな事柄について決められる、その枠組みを作っていくことが最終的なゴールだと考えている。そのためには、地域にお帰りになってきているいわゆる団塊の世代の人々はまさしく地域の人材、宝であり、今地域で活動できているこの10年の中でその足掛かりを築いていきたい。様々な活動と公共的な取り組みを組み合わせることにより、大きな成果がうまれるようにやっていきたい。

千葉市が、市民がまちづくりを担っていることを大いに誇りに思って PR できるまちにな

ることを願っている。今回の学習会がそうしたまちづくりに向けた第一歩になることを祈念している。

4-2 関谷昇千葉大学准教授講演－「市民自治の推進と協働の実践」

4-2-1 古代ギリシャからはじまる政治思想史が直接の専門で、現場との関わりの中で自治、参加のことを考え、千葉県下の20いくつかの市町村に出向いて制度設計などに関わってきた。

①時代の大きな転換点に直面する「現在」

グローバル経済の到来、少子高齢化の問題は、社会の構造そのものを問う大きな問題だ。「公共性の揺らぎ」というように公共性の観念が大きく変わりつつある。なによりも自助・公助・共助の区分自体が大きく揺らいでいる。

戦後の施策は人口増、経済発展という2つの前提の上に作られた。しかし、人口減少傾向に入り、国・自治体は借金まみれの中、限られた資源をどう活用するのか？今までのような再分配行政が限界を迎えている。現場を知らない中央省庁が一律的な基準で分配するのではなく、当事者に近い政府＝市町村に委ねる、市町村を優先させることが求められている。

市民自身がつくりうる公共性＝「市民的公共性」を豊かにしていくことができるのか？これはポスト福祉国家の観点からも言われていることで、国家だけでなくもっといろんなレベルで、いろんな人たちが相互支援の網の目をつくりだしていくことの必要が言われている。今日のテーマでもある参加を豊かに考えていけるか？その中で市民自治が問われている。

②市民自治の自治体運営へ

松下圭一氏が「市民自治」を広めた。「官治から自治へ、国と地方の関係を組み直す」ことの必要を60年代から主張し70年代に「市民自治の憲法理論」（岩波新書）を出した。国の観点ではなく市民の目線にあわせて変えていくことを主張した。

この市民自治については、団体自治と住民自治の2点が理論上、言葉として使われる。国と地方との関係をとらえながら自治体はどう自律的な活動を担っていけるのかを追求する視点を団体自治という。

住民自治は市民自身が自治の担い手として、参加しながら自治体運営、自分たちの生活をつくりだしていくことだ。一方、現在行われている地方分権改革は、団体自治の話で権力権限の委譲の話で、国と地方の権力闘争の話だ。ただ、悩ましいのは自治体の職員の中には本音では「権限はいらぬ。国に任せた方がラクだ」と思っている部分もあり、地方分権が進まない要因の一つになっている。団体自治と住民自治の2点から市民自治を考えねばならない。

③補完性の原理に基づく秩序の再構築

市長も先ほどの挨拶で述べていたが、国の権限が千葉市に来ても国から市への権限の委譲に過ぎない。必要なことは、問題の当事者、より現場に近いところ、市ではなく区毎だとか小さなところをベースにしながらかつえ直していくことが課題だ。

④市民参加の位相

市民参加は幅広い位相をもっている。一つは「政治行政の領域」、もうひとつは「非政治行政の領域」がある。もう一つは「意志決定」という側面と「事業実施」という側面を縦軸におくと、4象限で表現できる。そうすると（非政治行政、事業実施）の部分は市民が自発的に活動していく部分への参加の領域で、（非政治行政、意思決定）の部分は地域自治組織、地域が自立していく流れの中で住民が参加していく領域だ。4つが揃うことが市民参加だが、今までは「事業実施」に重きがおかれてきた。

今後は、「意志決定」をどう考えていくのか。自治基本条例（県下では流山市のみ制定）は4つを含むものだ。（政治行政、意志決定）の分野に市民が参加すると行政の都合通りに進まないことから行政が消極的だ。そこで（政治行政、意思決定）の部分が市民に開かれないのが実情だ。

4-2-2 これからの自治・協働・参加

以上を踏まえ、今日は4つの観点から話をしたい。

1) 地方自治原理の再構築

欧米では、「地方は民主主義の学校である」という共通認識にある。1949年のシャウプ勧告では、税制も市町村優先の原則が基調にある。一方、中央官庁が従来の中央集権を残存させようとした経緯もあり、さまざまな力関係のなかで、憲法が制定された。その結果、日本国憲法「第8章 地方自治」では、本来、ローカル・ガバメント＝地方政府というべきところを「地方公共団体」というもあいまいな言葉が使われ、94条では「法律の範囲内」で条例制定というしぼりがある。国の決めた法の範囲内という文言をどう解釈するかが重要なポイントとなり、自治体の自己立法の自発的発展が不十分となった。結局、アメリカの占領政策の転換もあり、自治体は「地方行政機関化」され、権限無き執行機関（出先機関）の立場を余儀なくされた。機関委任事務による同一官庁の縦割り、権限なき機関執行、民選の首長が国の執行機関になるという矛盾の中、議会は無力化されてきた。自治体行政は上位機関に依存し、自治体議会は行政追隨に終始した（自己立法の不在）

縦割り行政の弊害として、

- ・ 中央省庁が補助金等を通じて省庁の縦割りを自治体に押し付ける構造
- ・ 自治体は、地域で起きている問題の解決のために、国の各種の施策を組み合わせ、使い勝手の悪い制度を活用することを余儀なくされた
- ・ 国の省庁による全国一律的な制度がバラバラに存在し、自治体における総合的な対応（課題解決に向けた実質的対応）ができない
- ・ 中央の縛りが自治体行政における責任回避の温床にもなってきた
- ・ 行政の垂直的完結性により自治体議会は監視機能を十分に果たしえず、その裏返しとして利益誘導政治に奔走してきたなどが挙げられる。

1999年の地方分権一括法で行政のあり方を規定してきた機関委任事務が全廃された。国と地方が対等であることが法構造上の原則となった。そこで、政策法務が自治体の一番の課題となっている。政策法務とは、条例などの法務手段を使って、政策目的を達成したり、政策課題を解決しようとする取り組みのことで、今まで縦割り行政のなかで、自治体は国に依存し続けてきた。行政は国のルール・根拠に基づき政策を組んできた。その結果、自治体の職員は振られてきたものをこなすことにあまりにも慣れすぎ、自分たちで政

策をつくろうという発想になっていない。このルールづくり、根拠づくりをすることが今、自治体に求められている。自分たちのまちを自分たちで作る、そのためのルール政策づくりが政策法務だ。

この政策法務と協働がどうかかわっているのか？

①社会の現実、②法的枠組み、③制度化、の3つを相互に結び付ける必要があるが、これまでは①と②③が分離されてきた。①と②③を結びつけることが必要だ。

そのためには以下の5つのプロセスがある。

- ・問題の現状とそれに対する対応状況を調べる
- ・問題に対する現行法を調べ、現行法の間隙を埋める条例と政策の射程距離を検討する
- ・問題の原因と対処を調べて政策選択の視点を定める
- ・自治体の力量（資源と権限）に応じた漸進的な戦略を立てる
- ・当事者が合意しうる法的構成を考える

たとえば、高齢者の独り暮らしの問題をとっても、一万人の高齢者の一人暮らしがあれば一万通りの現実がある。しかし、行政は個々別々の対応は公平性のしぼりでできない。一方で、住民の目線では可能だ。いろんな目線をもっていないと現場の問題をとらえることはできない。自治体が自前の政策をつくっていくことが求められる中で、現場との双方向のやりとりが不可欠だ。当事者が対話し議論を積み重ね、ルール、計画をつくって進めていくことが求められている。

2) 社会的包摂の多様性

包摂（インクルージョン）という、今までは政治行政の包摂だった。しかし、現在、この政治行政面の包摂だけでなく、社会の部分で支援の手を差し伸べる、現行制度で漏れ落ちているそういう人々に手を差し伸べる、そうしたことが「社会的包摂」のポイントとなっている。流動化している現状として、学校、職場、地域における「実感のなさ」、生きづらさが指摘されている。「実感を得る場」が地域活動の現場でも問われている。市民地域活動の意義は「居場所づくり」にあるとも言える。「実感の連鎖」こそが市民力、地域力を育む。「自分が自分であり続ける」ための場として地域活動をとらえられていることも考慮しなければならない。

国民生活白書の社会的「指標」も変化し、GDP はあがっているものの生活の満足度が下がっている。一方向から双方向の流れが顕著になりつつある。そこでも「当事者参加」がポイントだ。たとえば、ものをつくる段階から消費者とともに作る、農業分野では、顔の見える商品、生産者と消費者の接近＝安全性で信頼を高める動きがあり、地方における農業への住民参加もみられる。当事者に接近することで何が必要なのかを把握するという流れだ。

3) コミュニティの縦割りを超える

行政の縦割りを指摘したが、地域コミュニティも縦割り化しているのではないか。自治会、社協、NPO、消防団、民生児童員など、どれほど横のつながり、連携があるのか。それぞれの組織は頑張っているが自己完結する傾向にある。上位団体のしぼりもある。どう解きほぐしていくのか。社会的包摂と言われてもそれぞれが囲い込もうとしている。こ

れらが地域づくりを後退させている側面がある。

これに対して、地域の課題を今まで以上に共有していかないと縦割り状況は突破されない。各組織が持ち寄って、課題解決に向けた連携がどうできるのかを考える必要がある。一つ団体のみである一つの課題を解決できるものではない。横に開いていくという課題がある。

立川市の大山自治会の事例。加入率100%で、従来型発想から脱却し、誰でも自由に提案し議論できる、できるときに参加する、という柔軟な発想を基本としている。自治体がよろず相談引き受け所として機能している。また3種類（全世帯、高齢者、子ども）の名簿を作成している。一般に個人情報をめぐることは硬直的に取り扱われる傾向にある。各個人のコントロールのもとに個人情報を共有活用することが了解されることがポイントだ。地域における組織のあり方を断片化させないでお互いが働きかけ合っていくことが不可欠だ。

その意味で最近よく、出会いフォーラムが各地域で開催されていることは評価してよい。市民活動センターのあり方も、特定の人たちが利用するのではなくて、もっと異質な人たちが出会い、問題共有し、もちよりで何ができるかを議論できる場、行政への提案の場となっていてしかるべき。また、横につながることで地域をマネジメントしていこうという事例もある。

任意団体と市のパートナーシップの取り組みの事例として三重県伊賀市の「住民自治協議会」がある。自治基本条例に基づくもので、縦は自治会、横は協議会で、それぞれで協力し地域の課題をもっと共有する仕組みだ。地域単位の自治組織にどれぐらいの権限を持たせるべきかが課題だが、池田市の事例は、補助金、予算提案権を地域の協議会に持たせ、それに基づき市長が議会に提案するという仕組みがある。また行政の諮問組織としての「地域自治区」という仕組みもある。任意団体か諮問組織か、今は流動的な状況にある。

4) 公私の境界線の流動化と架橋

行政が単独でできることに限界がある中で、今の課題の一つは、根強くあった「公私二分論」という公私の境界が流動化していることだ。公私関係を見直し、「誰が何をなすべきなのか？」という根本的なところから問い直す時期にある。そうした中で、「協働」の2つの流れ～市場化、市民化～に注意しなければならない。市場化とは、「市民の自己責任」の領域を増やすもので、行政が「協働」を使う場合の多くがそうだ。市民化とは「市民の相互協力」による市民参加、当事者参加だ。

「新しい公共」論の危うさとして、「切り捨て」と「民間活力」の利用によって、行政主導による市場化重視の流れに変容していく危険性がある。そこでは、NPOや市民、民間企業は下請けの立場だ。行政側からの協働は、基本的に行政が決めた範囲の中で行政の枠組みに支障がない範囲での「協働」にとどまっている傾向にまだまだ強い。肝心なことは、行政と市民は開かれた場で対話しないとどこで何をするのか見えてこないことだ。対話の場がまだまだ開かれていない。

協働が進まない要因として、「零か百か現象」がある。徹底的に話し合い、できるところからやっていくということではなく、行政より一方的にシャットアウトされてしまう。一方、行政にとって都合の良い提案がでたときは百としている。これをどう開いて公私をつなぐかが課題だ。

また、従来型の枠組みにとらわれ、団体育成に重きが置かれていることも要因の一つだ。今問われているのは、NPO と行政が政策連携していくことが必要だ。行政の側からすれば、住民、NPO への不信がある。途中で放り出すことを懸念している。行政が単独でやった方が効率が良いのではという思いがある。その点で住民側も自立と責任が求められる。

協働は市民自治の方向に向かわなければいけないことにはならない。でないとその場限りの団体支援におわる。今の提案型の事業の多くがそうだ。市民と行政が一緒になって政策をつくるように協働をもっていかないと行政はどこかで間違った方向に進む危険性がある。

協働は過渡的現象だと思う。今問われているのは形式的な参加ではなく、市民、行政、議員が一緒になって何ができるか徹底的に話し合うそれを積み重ねていくことが必要。誰が何をするかは決まっていない。両者の公私二分論が流動化している。

どの自治体でも使われている、「協働」の横浜コードはおかしい。誰がこの区分を決めるのかが抜け落ちている。抜け落ちているということは行政が決めることになっている。これは困り込みの発想だ。これは自治には至らない。協働は「協議型」でなくてはならない。市民参加の4つの事象を示したがまだまだ3、4の領域に限られている。それぞれで広がり意志決定の部分に市民がどんどん参加していくことが求められている。

4-3. 意見交換・質疑応答

コメンテータ：	関谷 昇	千葉大学准教授
	福川裕一	千葉まちづくりサポートセンター代表
司会：	栗原裕治	千葉まちづくりサポートセンター副代表

司会 このセッションでは、会場の皆さんと一緒に、市民自治について掘り下げた意見交換をしてみたい。コメンテータには、講演をいただいた関谷先生のほかに、千葉市の市民参加協働推進会議の会長の福川先生に加わっていただく。会場の皆さんからは、意見や質問を書いたペーパーを提出していただいているので、それを勘案して意見交換を進行させたい。まず、福川先生に市民参加協働推進会議は、何をしているところなのか伺いたい。

福川 簡単に言うと、千葉市の各課が実施しようとする市民との協働事業計画案の審査・承認、また、実施した事業の評価を行う。年度初めに各課から協働事業の計画案が、一覧で出てくる。一年後に実施した事業の内容が一覧で出てくる。それをもとに話し合い、市民自治推進課が取りまとめる。実際には、一覧を見ても一つ一つの詳細はわからないし、それぞれ質問して吟味しては終わるはずがない。それでは形式的な会議になってしまうので、この事業がどちらかという千葉市職員の啓蒙的な要素が大きいことから、協働した市民にも事業の事後評価をしてもらおうなど、各課の協働事業の内容が千葉市の市民参加条例に照らしてどうなのか、今後どのように改善いくべきかなどを中心に協議している。

司会 ペーパーに記載された質問です。地域に関わる社会的組織は、NPO などの市民団体だけでなく、官制の非営利組織や地縁団体なども多い。多種多様な団体と、どのように連携していけばよいか。

関谷 団体相互の認識や理解が、想像以上に不十分である。相手の団体の目的や「思い」を十分に理解せず、自治会とはこういうもの、NPOとはこういうものという固定観念が多い。行政の役割として、普通には接触が難しいこれら団体の出会いの場をつくるのが大きな支援になる。お金をかけずにできる支援だ。方向性がほぼ一致しているならば、互いの活動を否定せず、時には違う価値観を認め合うことも必要だ。協議会のような連携組織をつくる場合も、そこで特定の団体の囲い込みをしてしまうようだと、ほとんどうまくいかない。千葉県内でも、屋上屋を重ねるだけとか、負担が大きくなるだけといった意見が大きくなって続かない、あるいは協議会を組織できないことが多い。私の知っている県内一の成功事例としては香取市がある。水面下での努力があったと思うが、半年くらいの間に22~23ある学区のうち半数以上で地域の協議会ができた。

司会 この「ちば市民活力プラザ」(以下、プラザと表記)からは、いろんな情報がいろいろな形で送られてきていて、中には重複して送られてくる情報もあり、見るだけでも負担になる。

堀 プラザとしては、誰にどのようなタイミングや方法で情報を伝えたら相互に負担がなく効果的かということをしつづつ整理していて、いろいろな方法での伝達を試している。新しい方法で情報がうまく伝わるようになった人もいるので、うまい仕組みを皆さんとつくっていききたいし、簡潔な伝達を心がけたい。

司会 市長への手紙、出前講座、パブリックコメント、公募委員制度など、いろいろな市民参加が行われるようになってきているが、行政サイドの協働は、いったいどこからがスタートと考えたらよいのか。

関谷 市長への手紙もそうだが、市民の声を拾い上げるところがスタートで、その入り口がたくさんあることが必要だ。最近では、ワールドカフェとか、ワークショップなど、やり方も工夫されるようになってきた。しかし、まだまだ不足している。不足の理由は、行政は市民が怖いからだ。なぜ怖いかというと、行政の予定どおりにいかなくなるからだ。それを乗り越えようとしている前向きの行政もあるので、もう少し見守ってもいいかもしれない。行政は組織だということを常に忘れるべきではない。組織で協働を進めるには、役所内分権が必要だ。市民と接触するのは、多くは中堅・若手の職員で、その人たちは市民の意見を一所懸命聞く。でも、それを職場に持ち帰ると、まったく違う結論や方向性になってしまうことがある。それは幹部が慎重といえるのかもしれないし、また、幹部等の上の意識が雁字搦めになっていて、中堅や若手が市民と深く接触できないこともある。しかし、行政の協働の入り口が、市民の声を数多く聞くことであることは間違いない。それぞれの結論には行政なりの判断があるとしても、そこを躊躇してはいけけない。そこで躊躇し、行政のお膳立ての中だけで市民の意見を聞こうとする姿勢からは、本当の協働は生まれえない。中堅・若手をもっと自由に市民の意見を聞けるような役所内分権が必要だ。

司会 県条例と市条例では、どちらが優位性を持っているのか。

関谷 条例に優劣はないはず。ただし、長い間運営上、県は市町村を指導する立場でやってきました。今は、市町村が県の指導を拒否することも多いが、一部に指導の習慣が色濃く残っていることは否めない。しかし、個別に県の役割と市町村の役割が明確に決められていない限りにおいて、少なくとも今は同列に扱わなければいけないことになっている。

司会 条例の制定も含めて、市町村にとって国の法律を変えなければ推進できないような市民との協働事業もあるのか。

関谷 国の制度を変える選択肢はもちろんある。しかし、現行制度の中でやれることはたくさんある。どのように政策を進めていくのかという市町村の政策判断、政治判断の方が極めて重要だ。

司会 コミュニティの縦割りを横につなげる必要性があるといわれているが、うがった見方と思われるかもしれないが、縦割りになっている理由もあるのではないかと。並列にいくつもの組織をつくることで、権力の巨大化を防ぐというか、政治で言われる大政翼賛会的な権力の集中を回避してきた知恵もあるのではないかと。

先ほどの関谷さんの話で、協議会がうまくいく要因として、囲い込みをしない、外に開いていくという指摘があった。行政とは限らないが、気付かれないように恣意的に都合の善い団体とだけ横のつながりをつけて、他を排除するような囲い込みは結構多いのではないかと。

福川 同じ問題に向かって多様な組織が乱立することは、われわれの国ではよくあることで、それはそれで有意義かつ面白いのではないかと。行政の中をみても、同じ問題で縦割りになっていることもある。ひとつの補助金をめぐって混乱が生じることもある。もう少し協力し合ってもいいと思うことは多い。行政だけでなく、関わる市民にこのことはとっても大きな課題だろう。

司会 解決方法が必ずしも一つではないということは、社会にはいくらでもある。横割り、縦割りのどちらの弊害も少なくするには、多様な価値観に基づく多極分散型のネットワーク社会が必要であり、参加するも退くも自由な多極を調整していくことが、これからの市民や行政の役割として重要ではないのか。

関谷 目指すべき社会の方向は、そちらだろう。日本は縦社会の人間関係が強い、と社会学者も指摘している。会社組織も学校組織も縦社会で、なんでも上にお伺いをたてる、上からトップダウンで決める文化的な背景がある。日本では「横」という漢字がつく熟語は、「横槍」とか、「横行する」とか、「横恋慕」とか、イメージがよくない。しかし、縦に対して横に開いていくということは、これから非常に重要になる。横に開くというのは、水平的に展開していくということだ。ネットワークという言葉がよく出てくるが、囲い込むようなネットワークでは意味がない。それぞれの水平的な広がりの中で、結果的にネットワークができていくということではなければいけない。

司会 一方で、それは理想だろうが、他方でそういう社会の仕組みは、例えば効果的な資源配分ができず、資源を分散化することになりかねないという意見もあるようで、効率が悪そうにも見える。そうした調整を行政がやるのがいいのか、果たしてできるのかなのか。多くの市民がもっと前面に出てくるべきなのか。何か理想的な目安や基準みたいなものはあるのだろうか。

関谷 統一基準をつくるという動きも過去にあったようだが、私はあまり信用していない。民間企業ならば徹底的に経済合理的な観点から基準をつくることができる。行政ならば徹底した公平性と行政なりの効率性でやっつけようとする。市民の場合はどうするのか、一つの立場、一つの基準だけで全体を括ろうとすると失敗する。つまり、統一基準は敢えて設けずに、一つ一つを確認していくしかないと思う。そういう意味では、ネットワーク型市民社会は危ういし、ぶれやすい。そこでコミュニケーションを大切にし

て、なるべくぶれないようにしていかないと非効率なものになってしまう。

司会 協働事業を浸透させていくには、どのようなパフォーマンスが必要か。

川本 市民活動や市民運動をいろいろやってきた経験から言うと、基本は情報公開であり、あらゆる人に働きかけることだと確信している。そして、ひとりだけでもやるという覚悟が必要だ。非常時における課題解決のあり方について考え、これまで実践的に取り組んできたが、市民が日常的に市民活動に取り組むには、市民一人ひとりが当事者であるという意識を持つこと、役割を分かち合うこと、自然にネットワークが広がっていくことが必要になる。いろいろな情報が飛び交い、すぐには理解しにくい情報が増えると、だんだん自分で判断せずにお任せになってしまう。その状態が非常に危険だ。

司会 これまでに市民の代表であるはずの議会、特に地方議会の話が出てきていない。議会は、それほど市民にとって身近なものではなくなっているのか。今のままでは、議会不要論も出てくるのではないか。

関谷 優秀な、がんばっている議員ももちろん存在する。しかし、敢えて言うなら、今のままの議会なら、厳しいようだが不要論が当然出てくるだろう。稚拙な政治家が圧倒的に多いし、役割を果たしきれていない。しかし、ここでは個々の議員の資質は横に置いて、議会運用という文脈で言わせてもらいたい。地方分権一括法によりこれまでの機関委任事務がなくなって、国と市町村は対等な関係になっているのに、市町村は相変わらず過去を引きずり依存体質が強抜けきらず、なかなか独自の判断をしようとしにくい。多くが機関委任事務時代のマニュアルに頼った動きになっている。他方、地方議会は行政のそのような事態をしかたがないと思っているのかのように、監視機能を果たしていない。行政からあがってきたものを承認するだけの承認機関になっている。それは、裏を返せば吟味できるだけの知識、技量、能力を今の議会は持ち合わせていないということになる。それ以上に、特定の利益誘導の方に熱心という歴史的な実態がある。市町村は、二元代表制なので、市民は首長と議会の両方に信託を与えている。だからこそ場合によっては首長に、議会に期待するのが自然だ。議会の仕事というのは、主に行政の監視と条例制定（立法）の二つだが、立法の仕事はほぼ皆無で、条例を作る能力がない。「議会は何のためにあるの」というのが、一般的な市民感覚になってしまっている。今後の議会のあり方としては、立法能力を身につけ、もっと監視能力を高める必要があるわけだが、そのためには議員自身が問題をしっかりわかっている必要がある。最近、議会報告会を行うような動きが少しずつあるが、今の議会はほとんど市民に開かれていない。市民はほとんど議会のことを知らない。議員一人ひとりが議会情報を積極的に開いて、市民と多くの会話をすることが必要だ。会期中だけ議会に出席しているのが議員というのは馬鹿げている。議員はよく「民意、民意」と口にするが、予め決まっている民意というものはありえないし、決まっていれば、討議そのものが不要ということになってしまう。しかし、民意というのは、状況に応じて変わってきたり、世論が盛り上がることで人の見方も変わったり、人の話を聞いて意見が変わる場合もあるわけで、民意というのは流動的なものなので、議員はその微妙な変化を多くの会話を重ねることで捉えることを求められている。議員は、行政の情報をいろいろ持っているのだから、情報を市民に提供する、そして問題を提起する、更に世論喚起をする役割を担っている。今はそれができていない。

司会 千葉市の議員の方が参加されているので、一言コメントいただきたい。

議員　今の議会は議決機関だ。例えば市が出してきた予算案を否決することはできるが、新しい予算案を出すとする、いろいろな政党・会派によって意見が違うので、それをまとめることができない。市長は一人なのでまとめることができる。ちょっとだけ変えたいと思っても、その部分を否決しただけで議会在混乱してしまう。しかし、若い熊谷市長になって、また史上最年少の小川議長になって議会在だいが変わってきたし、変わろうとしていると思っている。議会在のあり方検討会もつくられている。今は政党があつて、その下部に議員団がいるという構図だが、本当は市民に負託された市民の代表が議員なので、議員一人ひとりが条例ごとに賛否があつて、その違いを乗り越えて合意形成して条例もつくっていくことが必要だと私も思っている。だが、議員の実態は、お願いして議員にさせてもらって、次の選挙までにせつせとお返しをしていく。投票率が低い千葉市で、3000票をとれば議員になれると分かると、その3000票のための仕事、特定の利益を誘導する動きになる可能性が高くなってしまふ。そうではなく、主体的な市民を応援する側に回つて、自分たちの課題を自分たちで解決しようとする市民を行政がどのようにしたら補完性理論に則つて支援できるか、そうした議論の場をつくっていくことが議員の役割と思っているが、議会在の54分の1の私の力はまだまだ弱く感じている。議会在が変わらなければならぬのは当然であり、今後のコミュニティのあり方を考えるうえで、本日の話は非常に参考になった。

司会　議会在で話し合いによる合意形成ができないようなら、市民の合意形成はもっと難しいかもしれない。合意形成がうまくいった事例などがあれば、その成功のポイントなどを紹介してほしい。

関谷　審議会在などの場での合意形成の難しさの一つは、参加者がそれぞれの団体を代表して出席していることが多いことにある。団体の意向に反することが言えないので自由な議論にならない。議論にならないから、多くの会議は事前に落としどころ、結論が決まっているシャンシャン会議になっている。議会在でも会派を代表した議員同士が自由な議論ができないと同様、会議というのはい歩も譲れないような団体の代表が参加してきても議論にならない。自由な議論ができなければ合意形成はできないし、まず、何が問題なのかということさえ議論のテーブルに上がつてこない。立場を離れて議論ができる環境をつくる必要がある。もう一つ重要なのは、民主主義社会において、議論によって人の考えや意見は変わりうるものだ、変容するものだということをもみんなが認識することだ。議論をして何も変わらなければ、議論をする意味はない。立場が違うから合意できないというのではなく、いろんな立場を知ることでも自分も変わりうるということをも認めなければいけない。そういう前提で議論を重ねることが必要だ。

司会　日本では、小中学校から議論をすることに慣れていないし、そうした教育を受けていないので、大人も議論下手ではないのか。

関谷　日本には、高齢者の生涯学習の場を行政が提供することはあるが、欧米には保育園・幼稚園の頃から、自分の意見を言うだけでなく、人の意見を聞く、人との意見の違いを知るといった市民教育といえるものがある。日本人は、人の意見を聞いて自分考えや見方を変えることに慣れていないから、合意形成が下手ということもできる。

司会　千葉市の教育委員会がその気になればこのような市民教育はできるのではないか。

福川　教育委員会に命令で、洗脳されるようにやりたくはない。私たち一人ひとり、また大学の教育にも問題があるかもしれない。私も欧米の市民教育の教科書を見たことが

あるが、よくできている。自分の家を建てる場合でも、周囲への影響を考えて、自分の考えを柔軟に変えていくことの重要性が説かれている。

会場 市民自治の基本は、市民意識を醸成するところから始まると思うが、普通の市民は市民であることを意識していない。私の経験では、マンション紛争などがあって、初めて自分がどのような法律に守られているのか、どういう権利を持っているのかを意識するようになる。普段は、行政も問題を起こしたくないから黙っているし、市民は問題が起きてから急に権利意識に目覚めて、ごねたりする。市民自治からは非常に遠いのが現実の姿といえる。私は、行政経験も多少あるが、市民自治を推進するには、理屈ではなく、まず行政が動き、行政職員自らが地域に足しげく通い、課題を浮き彫りにしていくことから始める必要があると思う。

司会 人は変わることができると言われていて。特に、価値ある体験や体験をとおしての感動を味わうことで、人の意識や行動は大きく変わると言われている。子ども時から定年になるまで忙しい今の市民は、そうした体験をどこで、どのように得られるのだろうか。

福川 ワークショップやワールドカフェなどが盛んに行われるようになって、小さな価値ある体験の場は広がっているが、現実の現場での価値ある成功体験というものは少なく、また、その体験の価値そのものにはギャップもある。やはり、市民の価値ある体験の場をつくっていくには、行政が触媒的な役割を果たす必要があるようだ。行政だけでなく、それはNPOの役割でもある。NPOもシンポジウムばかりやっていないで、場をつくっていくかなければいけない。

会場 千葉市は、6区に分かれている。その中でNPOには、更に狭いエリアでの活動もあれば、別のNPOは非常にグローバルな場で活動している。社会は、一方で階層的になっていて、NPO同士の接点が希薄な場合も多い。個々のNPOが外に向かって開いていくとすれば、それらのNPOが連携・協働していく効果も大きいと思えるのだが、うまくつながる方法はあるのか。

関谷 自治というのは、小さな単位が原点であり、小さなところから、現場から物事を考えるのが順序だ。いきなり大きなところから考えて、体験を積み重ねようとしても人はついてこない。小さいところでは、意識は共有しやすいし、まとまりやすい。しかし、一方で、広域的な市民ならではの視点というのも重要だ。市民活動には、行政のような区割りが無いが、地方行政は自分の守備範囲を超えることができないから、広域行政が思い切り下手だ。ごみ問題など広域で解決を図るような例は出てきているが、行政の区割りの外へは普通は出て行かない。千葉県観光を見ても、広域連携はうまくいっていない。例えば、九十九里、東金、山武、いすみ市など、うちは宿泊だ、うちは特産品だと個々に頑張っている。それぞれに観光協会があり、そうした分野のNPOも協力している。しかし、行政は区割りの外にはなかなか出て行かない。極端に言えば、区割りの外の利益に協力できないという姿勢が出てしまっている。そうした行政の都合では観光客をなかなか呼べない。市民が広域の視点を持つこと。その中での自分たちのできることを実践していくことで、自分たちの活動も活性化していくことがある。自分たちの活動への眼差し、周囲や広域への眼差しの両方を持っていないと連携はうまくいかないし、活動が広がっていかない。

会場 環境、スポーツ、文化など、テーマ別に自分たちの思いを限りなく広い公共の場

で実現していこうとする NPO と地域を担う地縁組織は、同じ市民の活動でも別々に考えていく必要があるのではないか。地域を担うには、いろいろな機能を総合的に見る必要がある。それには、ユニットの在り方が重要に思える。両方ででもいいが、市民はどちらに関わっていくのか、自分の立つ位置を見据えることが必要な気がする。私は村の研究をしたことがあるが、小学校区程度のユニット、そのなかでの信頼関係とか、コミュニケーションなどが重要であり、基本だと考えている。そうしたユニットにおける研究を盛んにして、重要なものを引き出して継承していくことが求められているのではないだろうか。

司会 議論をする場合、参加した人がどのようなユニットで話をするのか、しているのかは重要だ。NPO 一つとっても広義の NPO と狭義の NPO は違ってくる。人間は、階層的に社会をつくっているのだから、いろいろな階層の話をする場合、参加者がそれをある程度認識していないと話が混乱してしまうことが多いのではないかと。他にご意見のある方は、挙手をお願いしたい。

会場 コミュニケーションができる人数というものがある。何百人でコミュニケーションすることは難しい。空間やエリアは、おのずと限定されていくのではないかと。

会場 行政との協働は、市民の方から行政に積極的に働きかけていくことが必要であり、市民が実績を積み重ねて粘り強く交渉していくと、行政も向き合ってくれるようになる。

会場 全国的な NPO に所属しているが、コメンテータの先生方は、これまでに思わず構えてしまうような、手ごわいなあと感じるような行政のエキスパートに出会ったことがありますか。行政は、数年のローテーションで動いているところがあり、古い職員ほど情熱が失われているような気がする。職員の情熱が結集されているところがうまくいっている自治体ではないか。行政と NPO が互いを知らずして協働はできない。千葉市は大きすぎて難しいようだが、地方へ行くと NPO も社会福祉協議会も交流している。千葉市にはそれがないし、このプラザでもそうしたことができていない。千葉市は、職員も市民団体ももっと現場の声を聞く機会を増やす必要がある。

司会 行政は、何年も前から、市民は主役と言ってきたが、シナリオライターや演出家は自分たちだと思ってきた。市民主体というのは、千葉市ではなかなか聞かれない言葉だったようだ。そんな話をしていた方が来場されているので、最後にお話いただきたい。

会場 行政主体、市民主体などいろいろあり、今は多様な主体ということで簡単にかたづけられてしまうが、主体とは何かをもっと公な議論にしてもよいのではないかと。多様性の次に見えてくるものがはっきりしない。はっきりしない活動には限界があるので人間関係も崩れがちになる。長い間やっている仲間同士で何とかやっていますが、ぐずぐずやっている活動は意味がないように思えてくる。これからは、市民がいろいろな立場で意思決定の場に出て行って意見を言うことが大切であり、その基本は家庭や地域での日常的な話し合いだ。そうしたことが浸透していくには、大人が成熟し、もっと学習して、本当の市民になることが必要と考えている。

千葉県「市民自治」に係る提言及び市民自治元気塾公開講座報告書

編集・発行 特定非営利活動法人 千葉まちづくりサポートセンター

連絡先 〒260-0027 千葉県中央区新田町 10-1 田中ビル 2F

電話 043-241-1818 FAX043-239-6420

<http://www.jca.apc.org/born/>