



## 基調講義「行政とNPOの協働のあり方について」



相模女子大学人間社会学部社会マネジメント学科 教授  
松下 啓一 氏

2

皆さん、こんにちは。相模女子大学の松下です。私は実は4～5年ぐらい前まで、枚方市にある大阪国際大学に4年ほどおりました。その関係で大阪の方にはたびたび来ていて、いろいろな知り合いの方もいます。私の話を聞いたことがあるという人も時々おられますが、そういう人は、思い出しながら聞いていただければと思います。今日は「行政とNPOの協働のあり方」という観点からお話をしようと思います。

実は、私は横浜の市役所に勤めていました。横浜の場合は、50歳を過ぎると定年退職していいということで、50歳になったときにさまざまな縁があって大阪国際大学に移りました。そんなわけで、26年間役所にいたので役所のことは大体のことは分かります。できること、できないことを含めてよく分かります。今日は役所の人を中心ですので、役所の人たちの立場からお話をしようかと思っています。

### 1. 私の協働体験から

最初に、横浜市に入ったときは、私は、区役所で住民票を出す仕事を6年間しました。その後、特命係長というのになり、これがいろいろな仕事で面白いのですが、6年間、さまざまな仕事をしました。その後、1992年にリサイクルの仕事をしています。これが協働との出会いです。

私は正直言って、リサイクル、ごみのことは、この仕事をするまで全く興味もなく、関心がなかったのですが、担当になってリサイクルの条例を作ることになりました。

横浜市は、ごみ収集員だけでも2,500人います。大きな工場が五つも六つもあります。どんどんごみを出して、どんどん燃やしてしまうというのが1990年代の半ばまで続いていました。しかし工場はすぐにはできないので、立地計画を毎年のように立てて、少しずつ進めていくわけです。ごみは減らないという前提で仕事をしてきたわけです。

そんなことをしてきましたら、どんどんごみが増えて、これはえらいことだということになりました。それで、それまでの発想を転換してリサイクルをする、あるいは、ごみを減量化するという制度に転換していこうということになりました。

これが私の初めての協働体験です。なぜかという、ごみを集めて燃やすという関係は、市民と行政との関係を見れば、市民はごみを出す人、役所は片付ける人という関係です。ところが、リサイクル、減量ということになると、そういう関係ではないわけです。つまり、ごみの減量やリサイクルは役所だけではできません。役所がいくら頑張っても、市民が本気になって自分たちの問題としてごみを減らす、あるいはリサイクルしないとできないわけです。これは、市民もごみ減量、リサイクルの主体ということです。

私は条例を作る仕事ですから、そういったことを条例文に書いて理念を表すわけですが、そこで困ったわけです。つまり、市民もごみを減らす主体、リサイクルをする主体、言ってみれば公共の主体です。それまでは市民はごみを出す人で、一方通行でしたが、これからは市民も自らごみを減らす、あるいはリサイクルをする主体ということを経文に表そうとしたら、それを適切に表現する言葉が見つからなかったからです。何と書こうか悩みました。でも、結局、時間切れになりまして、市民の協力とか市民の主体的参加、行政との連携と書いたのです。何かわだかまりが残り、ちょっと違うのではないかと思っていたのですが、そのように書いて、その仕事を終えたわけです。

その後、1994年に今度は都市計画の企画調査に移ったわけです。そこに移るまで、リサイクル条例で悩んだことをしばらく覚えていたのですが、このときには忘れてしまっていました。それで、94年に都市計画局へ移ったときに、「あっ」と思ったのです。なぜならば、横浜の都市計画局では、1991年から「国際パートナーシップまちづくり」、「パートナーシップ型まちづくり」ということをやっていました。そのとき「しまった」と思ったことをはっきり覚えています。私が適切な言葉がなくて悩んだ、市民も主体、市民も減量をする、リサイクルをするということを表す言葉は、まさにパートナーシップだと思ったからです。うかつですが、同じ役所の中でしたが知らなかったわけです。リサイクル条例に「パートナーシップ」と書けばよかったと思ったのをはっきり覚えています。

ところが、懲りずにまた忘れてしまうわけです。そして、1995年1月に阪神・淡路大震災がありました。当時は、私は横浜の都市計画にいましたので、地震が起こって10日ぐらいいましたか、若手の係長を連れて神戸に行きました。神戸の市役所に「そちらへ行きたいのだけど」と電話したら、「来なくていい」と言われました。都市計画などが来ててもしょうがないのです。でも、やはりこれは行って、若い人たちに勉強してもらわなければ困ると思って、10日ぐらいたって連れていったわけです。そこに行って、私はまさに頭がぐるっと変わるような思いをしたことを思い出します。

一緒に行った人たちは技術屋ですから、建物を見て、道路を見て、「勉強になるな」ということですが、私は事務屋ですから、連れていっただけですから、特に何も無いわけです。私はそこへ行って、何を見て、何に驚いたかという、神戸のまちで生き生きと張り切って働いている市民の人たち、NPOの人たちを見たのです。そのとき、リサイクルのことを思い出しました。あらためて思い出すと、私たちは役所において、都市計画において、まちを自分たちがつくっていると思っていました。もちろん私たちもつくっているけれども、それだけでなく、市民、NPOの人たちもまちをつくっているのだと、あらためて思ったのです。1992年のリサイクル条例のときに思ったこととつながったわけです。

地震を受けて、神戸の市役所が当時つぶれていました。都市計画は古い建物のほうにあり、つぶれて書類も出せないくらいでした。そのつぶれているまちの中で生き生きと、伸び伸びと市民の人たちが活動していたのです。まちは、もちろん私たち行政もつくるけれども、市民の人たちもつくっているのだと思ったわけです。それが私のもうひとつの協働体験です。

そんなことがありまして、1995年のいつぐらいいましたか、「市民活動支援研究会」という集まりが東京の方で開催されましたので参加するようになりました。メンバーは役所の人たちが多かったように思いますが、大震災に触発された研究会でした。日曜日でしたが、何回か、私も参加しました。

そのときの研究会の名前が、実は「市民活動支援研究会」でした。何か変だなと思いました。違うのです。私が体験したリサイクル条例や阪神・淡路大震災のときに考えたものは、市民活動を行政が支援するという関係ではないからです。私が神戸で見たのとは違うなとは思いつつも、参加していました。そして翌年、この研究会の人たちが、補助金をもらおうと考えて、そのときに「協働

という名前をつけてお金を申請しました。それが、私にとっての「協働」と言う言葉の初体験です。皆さんはいつごろ「協働」に出会いましたか。私は1996年に初めて「協働」に出会いました。

しかし、この会のメンバーが、「協働」という名前にどのような意味を持たせようと考えたのか、そのいきさつは詳しくは聞いていないので分からないのですが、実は「協働」という名前が付いたために、私がリサイクル条例や阪神・淡路大震災のときに思ったものとは、またずれてきてしまったのです。

ところが、「協働」という名前が付いて、これが瞬く間に社会に広がります。自分自身で考えてみると、1998年にぎょうせいから『自治体NPO政策・協働と支援の基本ルール』という本を書きました。私は初めて本を書いたのですが、その本のタイトルに「協働」という言葉が出ています。ですから、もうこのときはかなり広く使われていたのだと思います。この本についてはいろいろ思い出がありまして、実はこの本は、私にとっては全く予想外のことですが、韓国で翻訳されています。時々、韓国から電話がかかってくるので、韓国に来てくれませんかと言うのです。どうも韓国の人は、この本が初期に紹介されて翻訳されたので、私のことを何か偉い人だと思って誤解しているようです。だから、間違っ、て、そういう問い合わせがあるのでしょうか。韓国に行くと、私が偉くないことが分かってしまうので、私は行かないようにしていますが、ともかく、これが私の協働体験です。

今日は、この「協働」をめぐって、皆さんが思っている「協働」と私の体験の「協働」とは違うというお話をしようと思います。

「協働」とは本当は何なのか。皆さんは協働というと、行政とNPOと一緒に汗をかくと考えていますが、私の原体験から考えていくと少し違います。そして、2002年に『新しい公共と自治体』を書きました。「協働」と「新しい公共」はつながっています。そういう体験の中から、今日は「協働」の話をしてみたいと思います。皆さんの考えるヒントになればと思っています。

## 2. 参加・参画 VS 協働

協働とは何であるかを考えるときに、参加・参画との違いを考えると協働の意味が分かってきます。ここから考えていくと、協働ということを言いだした意味も分かります。つまり、よく協働は、行政と市民が一緒になって汗を流す

というのですが、本当にそうなのかという問題意識です。

まず、参加と参画は違うといわれています。参加とは何か、参画とは何か、これは役所の人は皆さんすらすらとお答えになります。すでに決まったことに加わっていくのが参加です。決まったことに形式的に加わるのが参加だと皆さん言います。他方、初めから一緒にやっていくのが参画、企画段階、計画段階からやっていくのが参画だと役所の人は皆さん言うのです。市民の人たちも同じように言います。いろいろな委員会をやると、皆さん一生懸命参加と参画を議論するのです。私は正直、どちらでもいいと思っています。要するに参加と言ったって、参画と言ったって、できるだけ最初から一緒にやっていくことが大事なので、言葉を作ったらそれでもが進むわけではないと思っているからです。

また、参画といっても簡単ではないのです。易しいことではないわけですが、それをどう行かうかということに関心があるので、言葉はあまり関心がないのですが、どちらでも決めればいいのです。

ただ、余談ですが、決めたら必ず参画と言うのです。最初から集まっている人は参加者というわけにはいかないのですよ。これからは参画者と言わなければいけない。参画といたら、とにかく基本的なことからやっていくことが大事で、一つひとつのことからやっっていこうというのがポイントです。

問題は、協働との違いは何かというと、イニシアティブを誰が取るかです。参加あるいは参画というのは、行政がイニシアティブを取って、そこに市民が加わっていくのが参加です。行政がイニシアティブを取るが、最初から加わるのが参画です。もちろん逆もあります。市民がイニシアティブを取って、そこに行政が加わっていくこともあるでしょうけれども、一般的には行政がイニシアティブを取って、そこに市民が加わっていくわけですが。ここにはリーダーシップ、イニシアティブ、あるいは上下関係が出てきます。

協働とは何なのか。役所がやること、あるいは住民がやることに住民が参加して、一緒に汗を流す。それだったら参画ではないですか。協働ということの意味がありません。協働というのだから、協働という意味があるはずですが。協働という概念をつくるのだから、協働という概念をつくる特別な意味があるはずだというのが、ここでのお話です。

つまり、何が違うかというと、行政もイニシアティブを取る、そして市民も

イニシアティブを取る、両方が公共の主体だというのがももとの協働です。

先ほどの話を思い出してほしいと思います。リサイクル条例です。役所もやる、市民も減量し、リサイクルをする。あるいは阪神・淡路大震災、行政もまちづくりをする。しかし、市民やNPOも救援活動やさまざまなまちづくりをする。私が体験してきた、あるいは私が見てきた協働というのは、まさに両方が公共の主体としてまちをつくっていく、公共の主体としてまちにかかわっていくということだったはず。協働というのは、ももとはそういうものだったのではないのでしょうか。私にとってはそうなのです。ところが、協働という言葉を使うことによって、「働」という言葉が非常に強いのだと思いますが、一緒に汗を流すということになってしまったように思います。

しかし、ももとはそうではないのです。ももとはそれぞれが公共の主体として自立する。だから対等なのです。お互いが公共の主体だから対等なのです。お互いが対等だから、責任をそれぞれが持つということです。それゆえ、信頼関係を持っていくということです。いわば車の両輪のようにしながら、まちをつくっていく。リサイクル条例や阪神・淡路大震災で見たのはそうでした。そういうことがこれからのまちづくりに必要なのです。こういうまちづくりが出てきたということが、協働を論じることになった意味、背景だということです。

つまり、参画というのは大事だけれども、参加・参画というのはあくまでもイニシアティブは行政が取って、それに市民が加わってお手伝いをする。あくまでも役所がいつまでもやるという発想です。役所はやらなければいけないのですが、役所だけがやっているという発想ではなく、リサイクル条例や阪神・淡路大震災で見たのは、役所もやるけれども住民もやっていく、それらが両輪となって、まさに公共をつくっていくことが、まちを豊かにしていくことではなかったでしょうか。これが、これからの私たちのまち、私たちの国をつくっていく大きな骨組みになるのではないかと私は考えるわけです。

よく一緒に汗を流すと言います。汗を流すのはまさに重なり合っているところ。重なり合っている部分、一緒に汗を流すこともあるだろう。しかし、一緒に汗は流さなくても、時々一緒にやるけれども、基本的には役所とは別で、自分たちが公共の担い手としてまちをつくっていく。つまり、重ならない部分をやっていくのも大事です。それも含めて協働だと考えたらどうで

しょうか。まちをつくっていく、公共を共につくっていくという意味で協働だと私は考えています。ですから、テキストには「一緒にやらない協働」というです。つまり、重ならない部分、一緒にやらないけれども、まちのために活動しているということは山ほどあります。むしろそちらの方が多いです。それも含めて協働です。それも含めて価値があると考えていくことが大事ではないかと思っています。

ですから、皆さんのイメージする協働と少しずれてきてしまって、訳が分からなくなったかもしれませんが、阪神・淡路大震災やりサイクル条例を思い出してください。「協働とは何ですか」と聞かれたら、「協働というのはそれぞれが公共の主体として、特に市民が公共の主体として、まちをつくっていくことです。それぞれが自立（自律）・対等、責任・信頼を持って、それぞれがまちをつくっていくことです」と私は定義しています。それが私の体験であるし、そのように位置づけることに価値があると思っているからです。

なぜ、それが価値があるかということですが、例えば、今、日本は人口減少社会になっていきます。ピークは2004年で、1億2,774万人の人口が日本にいました。その人口がどんどん減ってきていまして、50年後の2050年には9,000万人になります。3,800万人の人口が日本からなくなるのです。3,800万人は大変な数です。数えていきますと、九州・沖縄で800万人、四国は400万人、中国地方は700万人、兵庫県を乗り越して、大阪の枚方を除いたところから西が3,800万人です。それだけの人口が日本でなくなるということです。数の大小はともかく、人口減少は確実です。もちろん今の政権は何とか子供を増やそうとしていますが、簡単にはいかない。もしこのままで推移したら、それだけの人口が日本で減るということです。

そんな中で、皆さんどうやってまちをつくっていきますか。人口が3分の2になるということは、簡単に言うと税収が3分の2になります。それでまちを運営していくわけです。3分の2に減っても、小さくしていけばいいのではないかと考えますが、そうはいかない。高齢化の問題です。65歳以上のお年寄りが40%になります。高齢化というのは、おじいさん、おばあさんが病院に行って病院代がかかる、年金でお小遣いがかかるということです。税収が3分の2、給料で言えば、30万円もらっている人が20万円になるわけです。それでやりくりしなければいけません。しかし、おじいさん、おばあさんは病院代やお小遣

いがかかると、お金がかかるといことが、これからあちこちで起こってくるわけです。

もっといろいろなことが起こります。このような建物も、あと30～40年でみんな建て替えます。30万円が20万円に減って、今度は家まで直すということになるわけです。そういうことが見えてくる中で、地震の問題もそうですが、今までのように行政が全部やるということで行くわけがないではないですか。私はそのように思います。そのときにどうするか。

新しいパラダイムというのは、まさに行政、それから潜在力、あるいは実際の力を持っている市民が公共の主体ということです。市民というのは広い意味です。企業市民も含めて一緒にまちをつくっていく。そのようなまちづくりをしていこうというのが、実は協働だったのではないかと思うわけです。そのように考えていくと、協働の意味、概念が広がっていくように思いました。

### 3. 「協働」に対する批判

今日は役所の人なので、特に理解していただけると思うのでお話をすると、実は「協働」に対しては厳しい批判を受けています。どういう批判かということ、お役所というのは主権者、市民から雇われています。その雇われている行政と雇い主の市民と一緒に協働する、一緒に力を合わせるなどというのはおかしいという考え方です。こういう議論をする人もたくさんいます。むしろ多いかもしれません。

もう一つ、市民の方からも疑問が出ています。行政は金がないから、協働などと言い始めたのではないかということです。結局、安い下請けにするのではないかという議論がされています。協働は怪しいというのです。確かに、もともとの出どころは怪しいのです。そこからスタートしたのは間違いのない。しかし、本当にそれだけでものが済むかということです。

実は信託論の考え方というのは、簡単に言うと、役所だけが公共を担っているという発想なのです。歴史的に見ると、フランス革命以降、公と私を分けています。公のことは役所がやって、民間は私的利益を追求していればいいというのが憲法の秩序です。そんな馬鹿なと思うかもしれませんが、憲法89条には、公の支配に属しないボランティア活動、つまり市民がやるボランティア活動に税金を出してはならないと書いてあります。日本の憲法は、ボランティア活動

に行政がお金を出したら憲法違反なのです。なぜか。ボランティア活動のような公のことは公共がやる、あるいは、公共的なボランティア活動ならば税金を出してもいいという組み立てです。それが日本の憲法です。それは公私二分論、公のことは役所がやる、市民は自分の利益だけ追求していればいいという組み立てで作られています。

それが今の憲法秩序ですが、その結果、何が起きてきているかというと、役所と市民の関係は、言ってみると「おれたちは主人だ。だから、おれたちの言うとおりにしろ」ということです。原理的には正しいかもしれませんが、それが現実には、お任せ民主主義、無関心になります。行政の方は市民との上下関係の中で、結果的には市民を統治している関係になっています。役所に任せておけばいい、役所が何とかしてくれるのではないかということが、長い間の公私二分論の中からずっと生まれてきました。

#### 4. 協働の理論 新しい公共論から見えてくるもの

もう一度思い出してください。阪神・淡路大震災です。先ほどの公私二分論で考えると、公的利益（A）と私的利益（B）しかありません。公的利益は政府が追求して、民間は私的利益を追求するというのがこれまでの考え方です。つまり、担い手と何をやるかというのがセットでした。しかし、リサイクル条例や、阪神・淡路大震災で見たものが何かというと、政府もまちをつくっている、公共を担っているAの領域もあるけれども、民間も公共を担っています。NPOや企業、市民といった人たちも公共を担っている、Cの領域もあるということです。それが阪神・淡路大震災で私が見たものです。つまり、公共というのはAも公共だし、Cも公共だということです。これを含めて公共と考えたものが実態に合っているのではないかというのが、新しい公共論です。AとBだけではなくて、つまり担い手と何をやるかということが分かれています、民間でも公共利益を追求するCの領域がある、つまり、公共というのはAだけではなくて、Cも公共だということが、新しい公共といわれるわけです。

この新しい公共論の立場に立って、先ほどの「協働は怪しい」、あるいは「市民は主権者であり、主権者から任されている政府は主権者と一緒にするのはおかしい」という議論を考えてみると、よく分かります。確かにAの領域では、主権者は市民で、政府は市民に雇われているのだから、市民のために政

府は大いにその力を発揮するということになるわけです。ところが、Cの領域は、公共の担い手としての市民がいます。公共の担い手としてのNPOがいます。その公共の担い手としてのNPOや市民とAが同じ目標に向かってまちをつくっていく、だから協働なのです。このようにCという領域を見つけると、協働ということの意味が明確になるわけです。共に公共を担っているから、協働なのです。一緒にやる協働もあるし、一緒にやらない協働もあるけれども、共に公共を担っているという意味で協働だということです。そうすると、先ほどの批判、雇われ主が雇い主と一緒にやってやろうという議論は、Aでは通用するけれども、AとCとの関係では通用する話ではないと考えられるのではないかと思います。

実は先ほど一緒にやらない協働という説明をしました。よく分からなかったと思います。一緒にやらない協働とは何なのか。まさに重なり合わない部分です。

ここに「水源林を守る活動」と書きました。私は最後には水道局の企画という仕事をしました。水道局というのは公益事業です。水を売ってなんぼの商売です。その水道局に協働などはないかと思ったら、あるのです。私たちの水源林、山梨県の道志村ですが、その水源林を大事に守っている市民の活動の人たちがいます。会ったことはない、一緒にはやらないけれども、その人たちは私たちの公共を守っています。公益企業だけれども、同じ公共を担っています。一緒に会ったことはないけれども、公共のことを担っている活動があって、そういう活動を大いに育てていく、それがまちを豊かにしていくことではないでしょうか。

つまり、Cの領域があるということがまちを豊かにしていくのだと思います。Aだけでいくと、今どんどん職員が減少してきます。お金がなくなってきました。役所だけでやっていたら、どんどん小さくなっていくわけです。それではまちの課題に対応できないわけです。このCの領域があるということが私は意味があると思います。

もう一つ具体例でお話しすると、1990年ぐらいでしたが、DV（ドメスティック・バイオレンス）問題をしている市民の人たちが私のところへ来たのです。DVの活動を行政が支援してくれないかという話です。1990年のころです。要するに、DVは、まだまだ一部の人たちのことでした。私は正直、意味が分か

らなかったのです。そんな家庭内のことを、どうして公共がやるのか分からなかったのです。

役所というのは、みんなのことでなければ活動できない組織です。なぜならば、税金でやるからです。仮に相手が一部のことだけれども、それが全員にかかわることなら全体のことです。しかし、本当に一部の人たちだけの利益のために行政は動けないのです。税金で動くからです。そうすると、その当時、DVのようなまだ社会的には認知されていない活動は、まさにCの領域での活動です。

ところが、その人たちは「分かりました」と言って帰っていったわけです。Cの領域の下の方で活動している人たちです。その人たちがどんどん活動し始めるのです。こちらで活動していると思うと、こちらでもDVの活動をするのです。そうすると、その活動があちこちで起こっていくようになって、気が付いたらその活動がたくさん広まっていったわけです。そうすると、Cの下からどんどん上に上がって、今はAの領域になっています。だから、今はDVに対する行政の施策が行われているのです。つまりCの領域でさまざまな活動があって、その中には、スジが悪い活動もあり、うまくいかない活動もあります。みんなの合意が得られない活動もあるけれども、なかには、みんなの合意を得ていく活動が起こってきて、そしてそれがAの領域に移っていく、そういう社会が、実は豊かな社会なのではないかと思います。

つまり、Aだけしかなく、役所だけでやっていると、どんどんジリ貧になって小さくなって、市民のニーズに応えられなくなっていきます。まさにAとCの両方を活発にしていくことがまちを元気にする、市民を豊かにしていくことではないでしょうか。それが私は協働だと思っています。

## 5. みんなの力をエネルギーにする それが協働ということ

そうすると、協働とは何なのかというと、私は市民や地域を豊かにするのが協働だと言っています。よくアウトソーシング、下請けがあります。これも大事です。アウトソーシングをして、行政がスリムになり、筋肉質になるのは大切です。しかし、それは協働だと言ってはいけません。それはアウトソーシングと言いましょうと言っています。行政をスリムにし、筋肉質にするのも大事ですが、協働というのは市民や地域を豊かにするのです。市民とNPO同士、

NPOと町内会同士といったそれぞれの力、エネルギー、パワーをどんどん生み出していく。そうすることによって市民や地域を豊かにしていくことが、私は協働だと思います。市役所の仕事は何か。こういうエネルギーをあちこちに生み出していくことです。あちこちからエネルギーを、火を燃やして、そして、そのエネルギーを束ねて大きな力にして、まちをよくしていくというのが役所の仕事です。役所の中だけでやっていたらどんどん小さくなると私は思います。ですから、協働というのは地域や社会を豊かにすることだと思います。

## 6. 協働が目指すもの 本来の意味の公共・柔らかな公共

協働が本来目指すものを、公共というキーワードでまとめてみました。公共というのは何なのか。思い出してください。役所のやるのが公共ではないのです。市民も公共を担っています。その価値を認めようではないですか。公共の担い手を役所だけでやる。そんなことをしていたら、どんどん小さくなるばかりです。市民も企業もまちの当事者にしていかないと担い手が広がりません。公共の中で、それぞれのルールが必要だと思います。みんなでまちをつくっていくのですが、お互いのルールが必要です。市民のルール、行政のルール、議会のルールがあって、そのルールの中でみんなでまちをつくっていく、それが自治基本条例というものです。

全国のまちで自治基本条例が作られています。何のために自治基本条例を作るかよく分かっていないところがあります。みんなの力を出す、みんながそれぞれ力を出せるようなルールを決めていくのが自治基本条例です。そうしていかないともうまちがもたないからです。人口が減る、税収が減る、このまま役所だけがやっている仕組みではいけないわけです。公共を議論する仕組み、だから、役所だけで議論しては駄目です。まちに出て行って、まちの人たちと一緒に議論する。当事者になってもらう。そうすると、今までの行動原理とは違ってきます。市民といえば「役所がやってよ」と、役所でいえば「市民は文句を言うな」と、それでやってきました。そんなことをやっていたのでは、とても当事者になれないわけです。そのようになっていく、それをどう実践していくかということが今の課題だと思います。言葉だけではなくて、どう実践していくかです。

## 7. 協働（公共）を分かりやすくいえば 野球は9人でやろう

それを私は簡単に「野球は9人でやろう」と言っています。説明をする相手、頑張ってもらう相手は、普通の市民の人たちです。信託論や新しい公共論などと言っても、ぴんとこない。それで、私が言っているのは、「一緒に野球は9人でやろう」ということです。今まで役所が内野、議員が外野、そこだけで野球をやっていたのです。市民は観客席にいて、野球を見ていたのです。そうではなくて、グラウンドまで来て一緒にやろうということです。そうしなければ、これからのまちは元気にならないからです。

もう少し言うと、私たちのまち、私たちの日本の強みは何かです。この写真に写っているのはWBCです。1回目、2回目、日本はWBCで優勝しました。なぜ優勝したかということと全員野球です。私たちは人しか資源がない、だから、「みんなでやっぺいこうぜ」とやってきました。

どちらかという、今まで内野の行政だけで野球をやっていたのです。外野の議会も、今日は議員さんの研修会ではないのであまり言いませんが、議員さんも大いに野球をやってもらいたいのです。議員さんはイチローだと思います。ライト、イチローは、レーザービームでびゅっと投げて、三塁タッチアウトにするのです。議員さんはイチローのように大いに頑張ってもらってほしい。それから、観客席にいた市民も、グラウンドの上で一緒になって野球をやりましょう、要するにそれが協働なのだと思います。だから、一緒に汗をかくかもしれませんが、それよりも、同じグラウンドの中でそれぞれ自分のパートを精いっぱい頑張っぺいこうというのが協働です。

## 8. 9人で野球をやるとは

9人で野球をするとはどういうことなのか。まず、行政の仕事ぶりを見直していくということです。信託された主権者としての市民の期待に十分応えているか、あるいは、市民がその力を発揮できるように仕事をしているかの見直しです。具体的に言うと、去年の2月27日に、チリの方で地震があって津波が来るということがあって大騒ぎになりました。なぜ覚えているかということ、2月28日が私の長男の結婚式でした。津波が来るといって電車も全部止まって、結婚式とかみんなできなかつたのです。だから覚えています。

今、まちで何が問題なのか。例えば個人情報保護ということで、どこに寝

たきりの老人の人がいるか、役所が情報を教えてくれないということがあります。先ほどの津波で言えば、津波が来るといったら、誰がどこに住んでいるか分からないから、自分一人だけ逃げるといことです。本当にそれでいいのかという問題意識です。そんなまちをつくっていいのか、そうではないでしょう。私たちがめざすのは、困った人がいれば助け合うまちです。そうすると、確かに個人情報を守って、情報を目的外に使わないことは大事ですが、同時に個人情報を使って困った人を助けられる。困った人に市民が手を差し伸べるということが必要ではないですか。今までの発想でいけば、役所は個人情報を守っていけばいい。でも、違うのです。そう考えていくと仕事ぶりが変わってくるわけです。そんなことがたくさんあります。

今までは信託論で考えていて、役所というのは市民から信託されている。だから、役所は悪いことをしないようにがんじがらめにするという発想でずっと組み立てられてきたのです。1789年からずっと組み立てられて、今もそれが続いています。それを取り換えようと言っているわけです。そうすると、個人情報の保護で言えば、個人情報を守るのはもちろん大事です。同時に個人情報を使って市民が活動できるようにしていこうというように仕事ぶりが変わることです。それは今までの発想と違うから簡単ではないです。だけど、そのように仕事ぶりを変えていくことで、本当の意味での市民の信託に応じる、あるいは市民の力を生かすようにやっていくわけです。全面的な見直しが必要だと思います。そうでないと、なかなか市民が、当事者になるといっても、やりようがないのです。

あるいは、市民が存分に力を発揮するといっても、例えば自治会や町内会ですが、それが単なる任意組織で、海のものとも山のものとも分からないでは力が出ないではないですか。だったら、きっちりとそれは公共の担い手として重要だと位置付けて、その人たちが力が出るようにしていくことだってあると思います。

要するに、協働して力を出してもらおうとすると、やるべきことが山ほどあると思います。それを書くのが自治基本条例です。そうやってまちを元気にしていく、私たちが幸せに暮らしていくには、それしか方法はないと私は思います。ほかの方法があるならば、その方法でやればいけれども、ないと思います。ますます税金が減る、ますます高齢化でお金がかかる中では、みんなの持てる

力、9人の力を発揮していくしかないのではないかと私は思っています。そのためにこれまでの仕事ぶりを変えていく。簡単ではないのは承知です。私も役所にいたからよく分かります。簡単ではないけれども、変えていくべき、それが協働という概念です。だから、協働というのは、単に一緒に汗を流して楽しくやろうという話ではないのです。

## 9. 取り組み事例

少し話が変わりまして、そうはいっても、なかなか参加する市民がいなくて、また勝手なことを言う人がいたりします。もちろん、いい人もいますが、等身大の市民は、さまざまです。そういう中で、公共の担い手を獲得していく。つまり、市民も公共の主体だ、担い手だといっても、人がいなければ絵に描いたもちです。そのための技術、あるいは、そのための取り組みを最後の15分ぐらいで紹介しようと思います。

### 9-1. 無作為抽出市民・市民討議会

今、私はこれに力を入れていますが、「無作為抽出市民・市民討議会」というものです。抽選で市民を当ててしまいます。そして、その市民の人にまちの課題、例えば自治基本条例づくり、あるいは市民参加の仕組みづくりに参加してもらおうという仕組みです。まず住民基本台帳で抽出します。1,000人抽出すると大体住民の階層と同じ構造になります。1,000人抽出して、手紙を出します。そうすると、大体50~60人は参加する人がいます。その人たちに参加してもらって、まちの課題を考えてもらうという手法です。

この手法のよいところは、意識の高い市民を引き込むという点です。まちのことに関心があるし、時間もあるけれども、なかなか自分から手を挙げてはいけないという人たちがたくさんいます。むしろそういう人たちが多くでしょう。そういう人たちに声を掛けて、まちのことを一緒に考えませんか仲間をつくるのです。よくサイレントマジョリティといいますが、参加する人はせいぜい10%です。全体が参加するわけではないけれども、ポイントは意識の高い人です。そういう人たちをまちに引き込むという手法で、この抽選で当てています。

このシステムでは面白いことが起こるのです。みな一生懸命考えて議論をし

ます。一日中議論をしています。若者も参加します。若い人は20～30代です。行政が市民参加をいくらやろうとしても、20～30代の人、40代の人には参加しないではないですか。大抵50代、60代以上です。20～30代の人たちも参加します。思いはあるのです。この呼びかけに出てくる人は、市役所の人にとっては98%は見たことがない人です。これまでの参加であると、見たことがある人、いつも同じ人が参加しますが、そうではなくて、見たことのない人が参加をします。こうした新しい工夫で、若者の参加、あるいは意識のある人たちの参加を求めていって、市民の枠を広げていこうと思っています。

実はこれは「プラヌングスツェレ (Planungszelle)」といいまして、ドイツの方式ですが、ドイツでは報酬を出します。日本では市民評議会といって、JC (青年会議所) が中心となっていますが、ここではドイツのパターンを踏襲するので報酬を出します。1回出てくると3,000円とか5,000円です。私自身は、報酬は要らないのではないかと考えています。私の関係するところで秦野市があります。秦野市は総合計画でこれをやりました。そのときに、1回出ると200円の地域貢献券という役所が発行する券を渡します。それが3枚たまると600円です。秦野は丹沢のふもとなので、鶴巻温泉というのがあって、市の日帰り温泉施設があります。温泉に入れるという券です。面白いですね。この券をもらおうとみんな喜ぶのです。200円ですよ。買えばいいではないですか。でも、うれしいですね。だから、別に2,000円、3,000円出さなくてもいいと思います。地域で使える地域通貨を発行するということも考えられます。そうやって、市民がまちづくりに参加をして、もらったお金がまたまちに戻っていくようなことを考えたら面白いと思います。新しい人たちが参加して、その中からまちのことに加わる、やってみるといって人が増えるようにも思います。

## 9-2. 市民PI (パブリックインボルブメント)

次は公共性の獲得ということですが、よく市民の参加というと公募です。公募というのが実は二面ありまして、一面は、確かに参加は広く開かれているのだけれども、実際に参加する人はほとんど同じ人になります。これは役所の人には体験があると思いますが、参加の機会が開かれているけれども、実際に参加するのは同じようなメンバーになります。そうすると、その意見は本当に市民を代表した意見なのかというところで疑義が出てくるわけです。

これは私が実際の話ですが、ある公募で集まった市民の人たちが、市民参加条例を作りまして、市民の人たちの前で説明をしたのです。このような案を作りましたということで説明しました。そうしたら、前に座っている一般の市民の人から、「あなたは誰ですか。なぜあなたは前にいるのですか。私はあなたに頼んでいないでしょう」と言われたのです。そういうものなのです。市民から頼まれている人は議員と市長だけです。確かに、公募で集まった市民の人たちは熱意があり、やる気もあるのだけれども、一般の市民の人たちから信託を受けていないという弱さもあります。

それで、私は流山市やいろいろなことをやっていますが、「だったら、まちへ行ってみんなの意見を聞こう」と言っています。つまり、自分たちは確かに市民の代表ではないけれども、市民の意見を聞く中で、市民代弁性と言っていますが、市民の思いを受けて、それを文章に表して、それを計画に表現することができるのではないかということです。そうすることによって、先ほどの「あなたは誰なのですか」という批判に対して、私たちは市民の人たちの意見を聞いてまとめてきたといえるわけです。これがパブリックインボルブメント、市民P Iといわれるものです。

これをやっている面白いことが起こるのです。要するにとっぴな意見、あるいは一部の意見は、まちでは通用しないのです。「あなた、そんなことを言っても、それはおかしいよ」と言われてしまうのです。そのようにやっていく中で市民の思いを表現していく、市民が市民の思いを代弁していく中で公共性を獲得していこうという取り組みが、流山市や米子市で行われています。こうしていくと説得力がでできます。「それはあなたたちの意見じゃないの」という批判に対して、「そうではないですよ」と言えるからいいのです。大変ですが、こういう発想が大事だと思います。

流山市や米子市でやってきたことは、実はとても大変なので、私はお勧めをしていません。そこで今はもう少し簡易版をやっています。たとえば、流山市の自治基本条例づくりですが、写真に写っているのは会長さんですが、この人は、全部の会議に出席して、300回ぐらいは出席していると思います。それは本当に負担なわけです。あまりに負担が大きいのので、例えば市民の人たちで案をまとめたら、今度はほかの市民の人たちに来てもらって、その中で、自分たちの意見が本当にみんなの気持ちを代弁しているかということを議論する場を

つくるという方式はどうかと思っています。小田原市では、オープンスクエアという名称でやっています。そんなバリエーションがあると思いますが、ほかの人の意見を聞いて、その意見をブラッシュアップしていくやり方は、たくさんあると思います。これを地域で開発してほしいと思います。

### 9-3. 公共を論議する技術

それから、公共を論議する技術も大事です。ポストイットワークショップは最近どこでもやりますが、声の小さな市民、協議が苦手な市民も参加ができる方式です。

米子市ですが、市民のひとと多数会派の議員さんが一緒になって議論をしながら、まちのことを考えていくわけです。

これも面白い体験がありまして、自治基本条例をつくったときに、ある市民の人たちの集まりで、市民の人たちが、議会・議員をテーマに議論をしようということになったのです。そのとき、議員さん10人ほどに参加してもらったのです。地方都市ですから20人ぐらいの議員さんですが、10人ほど参加されました。もし議員さんが参加していなかったらどういうことになったかという、議員さんは給料が高いとか、仕事は何をしているのかよく分からないという話になるのです。ところが、議員さんも一緒になって参加するといろいろなことが分かるのです。議員さんは365日勤務で、市民の実にいろいろな要望を聞くのだと分かるわけです。その議論の中で出てきた案は、議員さんが政策づくりできるように、議員秘書みたいなものを置けないかという提案が市民から出ました。要するに、苦手だからといって遠巻きにしていると駄目なのです。一緒になって議論をすると分かるのです。そういうことが大事だと思います。

皆さん行政職員の方は、議員さんと議論するのが苦手です。市民のひとと議論するのも苦手です。しかし、一緒になって議論すると分かるのです。そこから信頼関係が生まれてきます。そのときの議論の技術というものもあると思います。ワークショップが一番いいと思います。

### 9-4. 市民と行政がまじめに議論しよう

結局、協働がうまくいくのは何か。あるいは参加がうまくいくのは何か。私は簡単なことだと思います。まじめに議論することにつきます。

実はこれまで行政と市民がまじめに議論をしてきたことがあるでしょうか。私も昔、体験があります。市民の人たちが提案をしてきました。一見して、これはもうできない、無理だと分かるわけです。でも、そのときは、「どうもありがとうございました」と言ってもらいます。出した方は、受け取ってくれたのだ、理解してくれたのだと思います。そこから、糸がこじれてしまうのです。もうそれはやめなければいけません。

例えば、これは流山市での体験ですが、市民の人たちが出してきた案があります。他方、行政が考えた案があります。両者の案は違うのです。同じわけがない。同じだったら変です。立場が違う、情報が違うので、案が違うのです。大事なものは、その溝を埋める努力をすることです。流山市では、すべて裏取引一切なし、全部オープンな場で徹底的に議論しようとしていました。行政側と市民側の人たちがオープンな場で議論をします。そして、足して2で割るのではなくて、より良いものを見せていくということをするわけです。

私が決めたルールが二つあります。市民側については、先ほどの主権者、私たちは雇い主だから、雇われ主、市役所に「あんたたち、私たちの言うことを聞けよ」と言うのはなしです。そんなことを言ったら議論にならないわけです。行政の方は、やる気もないのに「分かりました」というのは、なしです。市民の方が、もしそれを言ってしまったら、1回目はイエローカード、2回目言ったらレッドカード、退場です。行政の方は、できもしないのに「やります」みたいなことを言ったら、私は役所のことはよく分かるので、できるかできないかが分かるので、本当にできるのか、どうやってやるのかを徹底的追求します。お互いに、できるものはできる、できないものはできないといって、まじめに議論していこうということにしました。

そうすると、不思議な共感が生まれてくるのです。まじめに議論していると仲良くなるのです。最初はぎくしゃくしますが、そのうち仲良くなるのです。面白いことがおこります。そのうち同じ行政の中で意見が分かれるのです。企画部長と副市長が、「副市長、それは違いますよ」、「企画部長、それは違うでしょう」とやりだすのです。議論しているのですから、同じわけがないのです。そうなっていくと不思議な共感が生まれてきて、本当に仲良くなってどんどん進むのです。

これを実践するのは難しいけれども、やっていくことが大事ではないかと思

います。難しいのはよく分かっています。しかし、そういうふうにしないとみんなの力が出ないのです。今日では、自治が、その段階に入ってきたと思います。

#### 9-5. まちづくりは楽しくやろう

最後に上田市で学んだことです。「まちづくりは楽しくやろう」です。当たり前前のことです。自分たちのまちをよくしよう、自分たちのまちを住みよいまちにしようと言っているのに、なぜ目を三角にして腕組みをしてやるのか。おかしいですね。いいまちにしようとしているのに、なぜ楽しくやらないのかです。それを上田市で教わりました。ここはサマーウォーズのまちです。

この写真は市民の人たちの集まりです。難しい話を朝から晩までやるのですが、お昼は一緒にカレーライスを食べます。終わった後は、一緒になってギョーザを作るのです。議員さんも一緒です。そうすると途端に仲良くなってしまうのです。一緒に食事をしたり、一緒に楽しむことをしながら、まちのことを考え、つくっていくことだと思います。この後の報告の中でも楽しいお話がたくさん出てくると思いますが、私はこれが究極的な答えのように思います。まちづくりは楽しくやろうです。

ずっとお話をしてきました。協働の意味、協働をどのように実践するか、簡単ではないのはよく分かっています。しかし、少しずつ一歩ずつ始めていかないと、もうまちはもたないです。税金でやっているまちは、もはやもたないです。これははっきりしています。だから、暮らしやすい、住みやすいまちをつくるために、大変だけれども一歩踏み出して、一歩ずつ、少しずつ前へ進んでいこうではありませんか。