

公共サービス供給と協働政策

明治大学政治経済学部教授
牛山久仁彦

地方分権の推進による行政体制の改革、人口減少と少子高齢化の深刻化や頻発する激甚災害といった地域社会の変化のなかで、自治体における住民と行政の協働が改めて注目されている。一方で、協働をめぐる様々な議論が存在しており、また多くの自治体で協働を推進する施策展開を行いながら、協働の概念整理や法的位置づけが十分に行われていない状況が生まれていることも事実であろう。こうした点から、本稿では、協働政策が求められるようになってきた背景や理由について考察するとともに、協働政策として自治体に取り組んできた内容や具体的な事例について検証しながら、そこに生じている問題点や解決すべき課題について考える。そして、こうした課題をふまつつも、今日の状況の中で自治体行政が地域社会を支えるには、住民や住民団体・NPOとの連携による協働が不可欠であり、また、それをふまえた協働型の自治体経営を進める必要があることを論じる。協働政策は、分権の時代にふさわしい自治体行政のあり方を検証し、それに向けた自治体行政の刷新を進めるものなのである。

1 はじめに

日本の地域社会において、住民の生活を支える自治体行政のあり方について様々な変化が生じ、それへの対応が求められている。近年の動向としては、東日本大震災やそれに続く激甚災害の勃発、人口減少社会の到来と少子高齢化の深刻化が自治体を苦しめており、行政はそれに向き合わなければならない状況がある。どのようにこれらに対処し、住民に安心・安全・快適な地域社会を提供できるのかが自治体に問われているといえよう。

また、行政の現場では、規制緩和や民間化といった公私の役割分担をめぐる問題が存在しており、適切な公共サービスの提供を進めるために、その提供主体、担い手についての議論が繰り返されてきた。当然のことながら、その役割分担のあり方については、賛否両論が存在しており、必ずしも民間化を進めることばかりが正しいとは言えない面もある。ただ、民間が担うことでサービス向上が認められる場合にはこれを進める必要もあり、あわせて住民自らの取組みによって、地域公共サービスの充実が図られる場合も想定される。

本稿では、こうした状況をふまえ、住民と行政が協働によって公共サービスを担う手法や政策について考えてみたいと思う。いうまでもなく、こうした問題について論じる場合には、住民の自治やNPO論からのアプローチ、公私の役割分担論など、多面的なアプローチが存在するであろう。ここでは、そうした議論は視野に入れつつも、自治体がどのように協働を進めるための政策を展開するのか、すなわち自治体行政が取り組むべき協働政策について検討してみたいと思う。自治体がいわゆる「協働」に取り組むようになり、かなりの年月が経過し、これに関する政策も成熟してきた、と同時に課題も浮き彫りになってきたと考えるからである。

本稿では協働政策について考えるにあたり、以下の様に議論を進めてみたい。まず、最初に地域社会の環境変化によって、協働政策が求められるようになってきた理由について考える。次いで、協働政策として自治体が行っている内容、事例について検証しながら、そこに生じている問題点や解決すべき課題について論じる。これらのことから、自治体協働政策についての現状と課題が明らかになり、今後の協働政策の方向性についても考えることができるであろう。以下、論じていきたい。

2 自治体をめぐる環境変化と協働による公共サービス提供

(1) 地方分権の推進と自治体をめぐる環境変化

地方分権の推進によって、機関委任事務の廃止、自治体への権限委譲等が行われ、すでに13年が経過した。これまでの改革の多くは、「国地方関係」の改革として論じられ、いわば「団体自治の改革」として進められてきたが、その後、合わせて求められているのは、「住民自治」の改革であろう。地方分権の下では、自己決定・自己責任の自治体行政運営が求められ、自治体自らが行政マネジメントに取り組み、まさに「最小の経費で最大の効果をあげる」ことが求められることとなる。そうすると、必然的に行政が提供する公共サービスについて、住民のニーズを的確に把握することが求められようし、「住民自治」のあり方が問われることとなる。地方分権改革が、自治体の自己決定権の拡充と財源の委譲を行い、「身近な行政は、身近な地方政府が担うこと」を基本とするならば、そこで担い提供する公共サービスについての的確に住民ニーズに応えるものであることが求められるのである。そこで注目されるのが、自治体における住民と行政の協働である。この協働政策は、公共サービスの提供を住民と行政が協力して行うとともに、政策の形成や評価にあたってもその役割を分担することが展望されるもので、分権時代の自治体経営には不可欠である。特に、住民のニーズに見合った公共サービスを提供するための行政マネジメントの問題として、住民の参加によって充足すべきニーズを的確に捉え、限られた資源を有効に使っていくためには、住民と共に公共サービスのあり方を協働で議論していくことが求められる。また、そのことは、サービスそのものを住民や市民活動団体などが担っていくこ

ともつながるものである。

(2) 地域社会の変化と協働

こうした地方分権による行政体制の変化に加え、近年の自治体をめぐる環境変化にも触れておきたい。まずは人口減少および少子高齢化についてである。周知のように「消滅可能性自治体」をぶち上げた「増田レポート」によって注目を集め、国の重要な政策として自治体が取り組むこととなったものに「地方創生」がある。これによって、全国の自治体は地方創生の「総合戦略」を策定し、人口減少と少子高齢化の深刻化に対処することとなった。

地方創生の前提となる人口減少・少子高齢化はどのような状況なのであろうか。ここでは、詳細な資料を示す紙幅はないが、全国自治体が策定している人口ビジョンや国・自治体の研究機関等が示している状況を概略すると以下の様なものになる。将来的な状況を見るとき、中山間地など既に人口減少に転じている自治体では、出生率は一定維持されるか改善するものの、人口流出が激しく、女性人口そのものが少ないため、出生率の高さを人口の自然増につなげるためには難しい側面がある。また、首都圏など大都市圏においては、まだしばらくは社会増による人口増加が見込まれるものの、出生率は低く、単身高齢者の増加が深刻化する可能性がある。前者に比べて単身高齢者の割合も高くなると思われることから、孤立死の防止策などにも取り組む必要があり、高齢者福祉に要する費用も増大することが見込まれる。

このように、総じて生産年齢人口が減少し、高齢者の数が増加する中で、全国の自治体は地域の状況に見合った形で政策を展開し、高齢者の生活を支えていかねばならないという大きな課題に直面する。現状でも厳しい上に、「人生90歳時代」を迎えることになれば、行政の取組みのみによって高齢者の生活を支えていくことは困難になり、地域における住民同士の支え合いや見守りが不可欠になるために協働政策に取り組む必要が生じるだろう。

また、人口減少に対処するために、地方移住促進・雇用確保なども求められているが、これらの政策目的が実現されるためには、行政だけの取組みでは不十分であり、民間企業や住民団体等が連携・協働していかねばなるまい。地域社会にとって、集落消滅が具体的な課題となっているところも地方の中山間地などでは多く見られ、公民連携による協働施策の推進によって、これに対処していくことが求められる。

一方、災害大国日本において頻発する激甚災害についても触れておきたい。東日本大震災、その後に起こった関東・東北豪雨災害、熊本地震などによって、自治体に取り組むべき多くの課題が提示されている。その内容は多岐にわたっているが、そこでも、住民と行政の協働の取組みの重要性が指摘できる。もちろん、災害には多様な段階が存在してお

り、それぞれのフェーズに応じて、災害の状況を住民と共有し、住民の不安を取り除くと共に、災害からの安全確保、さらには復旧に向けた歩みを共に進め、民間企業や市民活動団体との連携を進める必要がある。例えば、災害廃棄物の回収や倒壊家屋の復旧に向けた取組みにおいて公民協働が求められる。災害廃棄物の収集にあたっては、行政職員の取組みは当然のことながら、建設業界等の民間企業、あるいはNPOや地域ボランティア等との連携・協働が必要となる。住民同士の支え合いも重要で、東日本大震災では、首長の防災無線による呼びかけに応じ、被災した沿岸部の住民支援に多くの高台住民が協力し、炊き出しや防寒具の提供などが行われる例が見られた。こうした支え合いが、広範囲に及ぶ被害地域への支援として有効であり、さらに災害直後の国や県からの行政支援が受けられない状況の中では、地域におけるこうした協働の取組みが不可欠なものとなる。

(3) 公共サービス供給の多様化

ところで、国・地方を問わない財政危機によって、バラマキ型の行財政運営が困難になり、多くの住民が望む施策に効率的に財源を配分していかないと、自治体運営がままならない状況が生まれたことも協働が求められた要因である。厳しい財政状況によって、企業や住民など、民間の力を借りなければ、安全・安心の地域社会を維持することが難しくなっているといえる。このことも、民間の公的領域への参入や住民と行政の協働を進める要因となっているのであり、行政が担ってきた公共部門の再編成をもたらして公共の担い手が多様化し、協働の問題を浮上させることとなったのである。

こうした公共サービスの担い手の多様化の背景には、財政危機や「小さな政府」を求める潮流も存在しているが、集権的なシステムの改革による分権的で市民自治の強化につながるような側面にも留意する必要があるのではないだろうか。こうした視点の強化によって、ことさら「小さな政府」をめざすことのみに執着する議論ではなく、市民・住民に対して自治体政府がどのようにあるべきかを検証すると同時に、行政と住民の役割分担はどうあるべきかという、課題の検討も求められている。

協働政策を展開する上で、特に重要と思われるのは、行政と住民が、どのような関係を作っていくのか、その役割分担についてのルールはいかなるものかという点である。民間企業等、営利団体に対するアウトソーシングは、行政サービスの効率化・スリム化をめざし、契約に基づいて行われる。いわゆる市場化の中で、企業もNPOもそこに参入していき、できるだけ質の高い公共サービスを確保するよう、事業者選択が行われることとなる。しかし、市民がのぞむ公共サービスは、企業が担うような採算のあうようなものばかりではないし、だからといって、行政が直接担うことが不適切なものもある。そこで、住民と行政が協働して担う地域社会のあり方が追求されることとなる。

協働については、阪神淡路大震災をきっかけとして1990年代から注目され、NPO法の

制定によって具体的な制度設計が行われた。自治体行政においても、それに伴って、協働の考え方が広がってきた側面がある。2010年6月に「新しい公共円卓会議」が発した「新しい公共宣言」は、「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」を創るための当事者達の「協働の場」である」と述べ、協働のための環境整備と制度設計に向けた準備を始めることを宣言した。さらに、そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業者」、「政府等」が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する。その成果は、多様な方法によって社会的に、また市場を通じて経済的に評価されることとなる。」とし、既に生じていた公共サービスの場の変化が追認され、また積極的に受け止められている¹。また、政権交代による安倍政権の誕生以降も「共助社会」の実現と名称は変わったものの、「地方共助社会づくり懇談会」（内閣府）が開催されるなど、依然として協働の取組みは続いている。

その一方で、市場化によるアウトソーシングと協働は、どのように区別されるのかが不明確であり、両者が同一のものとして混同されてよいのかという問題も生じてきた。協働がどのような内容を含むものであるのか、また、行政との法的関係でいえば、委託や請負など、従来の民間との契約関係をめぐって、どこまでを協働に含めていくのかなどについて、議論が十分に整理され、共通の理解になっているとは言い難い。結局の所、協働をめぐっては、様々な議論が存在しており、また多くの自治体で協働を推進する施策展開を行いながら、協働の概念についての理解は十分なものとはなっていないため、両者を混同し、概念整理が不十分な状況が生まれているといえよう。協働型の行政運営についての制度整備や共通の理解を構築する取組みはまだ十分とはいえず、法的位置づけについても課題が多い。その一方で、行政法学の分野でも、全国の自治体で取り組まれている協働の動きをふまえ、法的にこれを整理しようという試みが現れてきている。例えば、これまで漠然と議論されてきた協働であるが、大久保はこれを「分担的協働」と「多元的協働」に峻別し、多元的協働の観点から法的課題を探る議論が見られるが、きわめて重要なものと思われる²。

住民と行政の協働については、基本的な視点を明確にし、住民との議論の下にそれらについてのルール化を図った上で、公共サービス提供における協働のあり方を検討しておく必要がある。また、こうした協働の取組みは、地方自治の本質ともいえるべき、住民自治のあり方と無関係ではないことを確認しておきたい。

¹ こうした動きは、民主党政権誕生以前から見られたものである点に留意したい。例えば、総務省、2005を参照。

² 大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力他編著、2011、223-243頁を参照。なお、この論文では協働についての法的整理が試みられると共に、行政法学における協働をめぐる理論状況が整理されており参考になる。

3 協働政策の展開

(1) 協働政策とは何か

こうした状況をふまえ、あらためて協働政策を考えるにあたって、2つの側面から議論を整理してきた(牛山、2014)。確認しておく、第一に、協働を政策形成時における行政と住民の関係の中で位置づけ、第二に、行政と住民の役割分担をふまえた公共サービスの提供を行っていく、というものである。

これまで見たように、公共サービスの供給にあたっては、多様な供給主体が役割を分担しながら住民の生活を支えていくことが不可欠になっており、現実には様々な政策分野でそうした試みが進められている。しかし、それが行政の責任放棄とみられる場合や、住民への負担転嫁と考えられる場合があることに留意しなくてはならない。それは、結局のところ、公共サービスの供給のあり方について、行政が決定をし、住民や民間企業等に「下請け」をさせるものではないかという住民の不満に起因するものであろう。したがって、第一に指摘した、政策形成時と公共サービス提供時の両方における協働が必要なのである。この両者がセットになって、初めて、本当の意味での住民と行政の協働が意味のあるものになる。

それでは、政策形成の過程で住民と行政が協働していくという場合、具体的にはどのようなことが想定されるのであろうか。すでに全国の自治体においては、そうした先進的な取組みが多々存在してきた。行政の総合計画や各種基本計画を策定する際に行う参加・協働、そして、施策を具体化するために規則制定や条例制定における参加・協働、さらには、政策が執行された後に、その内容を評価し、次の政策執行にフィードバックするための参加・協働などが考えられる。こうした、政策形成の過程での参加・協働は、計画の策定や条例提案に向けた作業において存在しており、市民参加の方法や手続について定めた市民参加条例やまちづくり条例なども制定されている。

一方、既に多くの自治体でNPOや市民活動が公共サービスの提供を担い、行政との協働を進める例が増えている点は、周知のことであろう。高齢者介護や子育て支援の現場で、多くのNPOや市民活動が公共サービスを担い、多くの役割を果たしている点については、多くの説明を要しないであろう。激甚災害が頻発する日本の現状をふまえ、危機管理や災害対策においても協働は不可欠なものとなっている。

それを踏まえた上で、どのような住民と行政の関係をつくり、協働による公共サービスを提供していくのかという点については、様々な展開がありうる。行政の仕事を民間が担う例は、アウトソーシングという形でも進んでいるが、アウトソーシングをめぐっては、市場化テストの自治体版とも言うべきものが推進されたところもあり、こうした自治体版市場化テストに協働やNPO政策がどのように関連してくるのかには注意したい。まさに公共サービスの供給手法として、協働をどのように位置づけ、それにどのように取り組ん

でいくのかという課題が存在するのである。その意味で、自治体で進められてきたアウトソーシングの動きと、多くの自治体で試行されてきている「協働事業」などの取組みの関係や位置づけについて検証する必要がある。

協働政策は、住民と行政が協働して施策を推進することによって、地域社会の厳しい状況に対応して公共サービスを提供していくためのものである。そして、公民の連携・協働によってまちづくりや地域づくりに取り組むことで持続可能な公共サービスの提供が可能になるという意義を踏まえることが重要である。それを抜きにした協働政策では、住民の理解は得られず、単なる「安上がりな」アウトソーシングになってしまうであろう。

(2) 自治体の協働政策のあり方

このように、市民・住民と自治体行政が、地域における公共サービスを共に担い、さらにはその供給のあり方や方法について考えることが重要になっており、公共サービス供給の多様化という観点からも協働を捉えることが求められている。そこで重要な役割を果たす主体として位置づけられてきたのが、NPO や市民活動である。

日本の NPO や市民活動団体は、政府による基盤整備や支援方策が整備される以前から、株式会社や個人企業を設立することで法人格を取得し、「仕事」として地域にサービスを供給してきた。福祉分野において、在宅介護支援としてホームヘルパーの派遣や配食サービスなど、自治体行政から業務委託を請けて地域社会で高齢者を支えてきた。こうした状況をふまえ、「特定非営利活動促進法」(NPO 法) が制定され、NPO 支援の制度が整備されている。そこで、自治体行政に求められてきたのは、NPO や市民活動の促進法策であり、それを具体化する様々なメニューの提示である。それを制度化するためには地域に存在する NPO がどのような活動を行っているのか、またどのような行政との関係を求めているのかを把握しておく必要がある。

そして、こうした協働政策の展開は、当初は NPO 法人の認証を所管し³、それらの活動促進策を担う国や県の対応が中心であったが、地域において多くの団体が協働への取組みを進め、地域住民を支える活動が進む中、市町村にも政策的対応が求められることとなった。もちろん、都道府県による NPO 活動支援策についても様々な取組みがなされており、一定の力量があり広範囲に活動する NPO にとっての協働相手としては都道府県が重要な役割を担うことになろう。また、都道府県の所掌事務に関わる課題についての協働の取組みについては、都道府県が協働の相手方になることも十分に想定される。その意味では、

³ NPO 法制定当時は、複数の都道府県にわたって活動する NPO については内閣府が、一つの都道府県を対象に活動する団体については都道府県が法人認証を行っていたが、制度改正により、現在では、都道府県（複数県に事務所を置く場合には主たる事務所の位置する都道府県）と政令市がその事務を担っている。また、都道府県によっては、市町村に事務移譲が行われ、市町村がその事務を担っている場合がある。

協働施策についても都道府県と市町村のそれを分けて考えることが必要になる点については留意する必要がある。そのことはふまえつつ、ここでは住民への直接的な公共サービスの場となり、具体的な住民へのサービス提供の役割を多くもつ市町村に焦点をあてて住民と行政の協働について考えてみたいと思う。

4 自治体の具体的な取組みと課題

(1) 協働事業の展開

協働政策は、公共サービスの提供という自治体行政にとっての基本的な機能を住民と共に担っていこうとするものであるため、それに関連する事項は極めて広範囲に及ぶものとなる。また、後に見るように、協働についての法的整理が行われていないために、何をもち協働と定義できるのか曖昧な面もある。それゆえに、ここでは、多くの自治体で協働の取組みとして理解されているものとして協働事業提案をあげておきたい。

いわゆる協働事業は、多くの場合、住民自治組織や市民活動団体などの非営利の活動を行う団体等が実施したいと考える事業について、行政に対して提案がなされ、補助金等が交付されて実施されるものである。既にかかなりの数にのぼる市町村で協働事業が制度化されており、成果をあげているものも多い。特に、行政が担うにはコストがかかりすぎてしまうものや、住民が担う方が成果があがる課題などもある。例えば、災害が発生した際の「避難マップ」の作成などはよい例であろう。避難する際に危険で通っては行けない道路を示すには、かなりきめ細かい地元への知識と理解が求められようし、津波避難などの場合でも、実際に高台に逃げるにはどの程度の時間を要するのかを地域で具体的に確認し合うなど、住民と協働することによって効果を高めることができるものは多い。また、地域の諸課題に精通した住民やNPO等が存在することによって、行政がもたない専門性を個別政策に生かせるような場合もあるだろう⁴。

こうした協働事業の実施によって、行政が単独で担うにはコストがかかりすぎて実施困難な施策や住民が担う方が成果をあげやすい取組みが行われる可能性がある。ただし、その前提としては、いくつかの留意点が存在する。一つは、単なる補助金交付による丸投げではなく、協働の相手方として行政の担当部署が団体と連携していくことである。住民と行政の双方が役割を確認し、それぞれのメリット（行政の公平性、住民団体の柔軟性等）を活かした活動にしなければなるまい。二つめには、実施した事業が地域住民にとって意義のある活動になっていたのか、成果をあげることはできたのかといった評価をしっかりと行っていくことである。また、三つめとしては、民間の活動であるとはいえ、行政から

⁴ かつて経験した協働事業評価会では、子どもの安全な通学を支援するNPOが、海外での調査研究をふまえた高い専門性をもって協働事業に取り組み、行政から高い評価を得たことが報告された。海外への調査や専門的知見を得るための努力などを行っており、地域の子どもの安全確保に大きな役割を果たしている。

の補助金を使って活動する以上、原資は税金であり、会計の透明性が確保されなければならないだろう。

(2) 協働の法的課題

ところで、先に述べたように、こうした協働による公共サービス提供といっても、協働という言葉の定義において曖昧なところがあり、かならずしも明確になっていないのが実情である。具体的には、先には「補助金等」による事業実施と述べたが、まさに「補助金」で実施される場合もあるし、仕事の担い方として、委託、請負、さらには指定管理者制度などが存在しており、住民やNPO市民活動団体が公共サービスを担う場合のあり方は様々である。また、企業などの営利団体であっても、その担い方や方法によって、協働の相手方になり得る場合もある。言ってみれば、団体の性格というよりは、活動の公共性や非営利性のようなものが問われると同時に、行政との対等なパートナーシップ性が問題となる。

しかし、協働による公共サービス供給の現状を考えると、それらが確保された形での関係が、住民と行政の間に十分には確立されておらず、協働の法的性格も十分に整理されているとは言い難い現状がある。これについて碓井光明は「『協働』に関して会計法令の適用を受ける契約と性質の異なる面があることを意識してきた」とし、「協働事業法制」を樹立する必要性があることに言及している。これまでの取組みや議論の中で「協働契約」ともいふべきものが提起されてきたことをふまえ、これを従来の委託や請負といったものと峻別し、新しい公民連携のあり方を法的に位置づけようとしている点は興味深い（碓井、2011、261-278頁）。これについては、国による立法が待たれるところであるが、現状では実現に向けた動きはないのが実情である。

そこで、注目すべきは、自治体による条例での取組みである。自治体においては、地方分権にともなう条例制定権の拡大もふまえ、独自の条例を制定することによって、政策目的を実現する政策法務的な取組みが進んでいる。協働に関して定める条例も多くの自治体で制定されており、協働政策の推進の根拠となっている。例えば、愛知県岡崎市の協働推進条例は、市民協働を「市民、市民活動団体、事業者および市が、対等の立場で相互の関係を持ち、地域における公共的活動について、各主体だけでは成し得ない、創造的状況が生まれることをいう」と定義し、市民協働についての基本的な考えを示している。また、相模原市の市民協働推進条例では、住民と行政の協働のみならず、住民同士、あるいは企業との協働などに範囲を広げている。市町村がNPO政策を進める際の基本的な論点を整理し、多様化・複雑化する住民ニーズに応えるために、自治体がどのように対応すべきなのかをふまえて条例を制定しているのである。こうした協働条例に「協働契約」の概念を取り込み、条例制定することも検討すべきであろう⁵。

(3) 協働への財政的支援の課題

ところで、協働事業は、NPO や市民活動、さらには自治会などといった住民の積極的な地域貢献活動を活性化させるための取組みとして注目されるが、これを一層進めるためには、これを支援するための財源の確保が求められる。大都市部自治体の一部を除き、協働事業に十分な財源を確保できている自治体はそれほど多くなく、結果的に協働事業などでの事業採択数が限られる、あるいは、活動を進めるのに十分な資金が供給されない可能性がある。十分な資金が提供されないことにより、事業実施の観点から見ても、公金使用という観点からいっても、成果を示すことができないままに事業を終えるような場合もありうる。とはいえ、自治体の財政危機も深刻であり、協働政策に十分な財源を投入するということも多くの自治体では考えにくい。

これらのことから、協働のための資金確保について、行政による資金の投入に加え、市民の寄付等による基金の創設や民間企業との連携による資金確保などの工夫が必要であろう。NPO・市民活動による自主的な資金確保の経営努力や寄付文化の醸成なども求められているが、行政によるファンド創設や住民団体と行政のマッチングファンドを創設する自治体もある。例えば、相模原市では、認定 NPO 法人「ゆめの芽」が、相模原市と協働してファンドを運営している。ゆめの芽は、2009 年から市民の自主的な活動として市民ファンド事業を展開してきたが、市民ファンドを相模原市と協働運営することによってマッチングファンドとし、集まった寄付金と同額を、相模原市が拠出して市民活動を支援している(上限 500 万円)。一方、横須賀市では、近年話題となっている「ふるさと納税」を行う際に「寄付金の使い道」を選ぶことができるが、その中の「NPO 支援基金(市民の自主的なまちづくり活動を支援するための事業に活用します)」を選択した場合には、寄付金が支援基金に繰り込まれることとなる。こうした様々な工夫も検討すべきであろう。

(4) 人材の育成と地域公共人材

このように、協働についての事業が実施され、法的な整備、資金の確保が進んだとしても、重要なのは、それを担う人材である。協働の取組みが活性化するためには、多くの住民が地域課題に関心を持ち、その解決に取り組む意識をもつことであろう。協働政策にとってのもう一つのポイントは、人材の育成が不可欠なことであろう。特に、ここで言及したいのは、NPO や市民活動、自治会活動、さらには社会的起業などを担う人材の裾野を広げることである。

協働への理解がなかなか進んでいないことは繰り返し述べてきたが、自治体や地域社会

⁵ 日弁連は、2017 年 2 月 14 日「協働契約モデル条例から考える、行政との協働セミナー」を開催し、協働契約条例についての議論を行っており、注目される。

の現状を理解し、課題解決のための取組みとしての協働についての認識をもった住民が増えることが必要である。浦安市、横浜市、厚木市、相模原市などでは、そうした協働の人材を育てるための「地域大学」が創設され、「地域公共人材」⁶ともいべき協働の担い手づくりが進められている。こうした「大学」に以前から取り組んできた杉並区では、「すぎなみ地域大学」の卒業生を、具体的な NPO 活動の現場につなぐ取組みも行われてきており、単に知識を得るのみならず、自治体現場における協働人材へとつなげていく努力もなされているのである。

また、こうした「大学」の設置は、一定の自治体規模（人口・財源）をもった市区町村でないに取り組むことは難しい面があるが、そうした場合にその役割を担うことが期待されるのが中間支援 NPO である。協働事業提案の支援をはじめ、NPO や住民の活動を活性化させるためには、それらの NPO を支援する NPO = 中間支援組織の存在が不可欠である。協働の担い手である民間の活動が、いつまでも行政の支援によって支えられている状況は適切なものではなく、本当の意味で、協働が実現するためには、こうした中間支援 NPO の存在と活動の活性化が求められる。人材育成に関連していえば、中間支援 NPO が行政との協働事業によって講座やセミナーを実施し、具体的な NPO や自治会の活動とをつないでいくことが想定される。現実には、「大学」の運営を NPO が協働で担っている自治体もあり、中間支援 NPO の役割は自治体協働政策の中で大きくなっていくことが予想される。

5 むすびに代えて—協働政策の今後

以上見てきたように、協働政策は、地域社会の環境変化を受けた自治体マネジメントのあり方を変化させている。自治体行政が地域社会を支えるには、住民や住民団体・NPO との連携や協力が不可欠であり、また、それをふまえた協働型の自治体経営を進める必要があるのである。確かに協働についての批判も多く、また、その批判が当を得ている自治体も多いのが現実である。行政主導の住民への安易な負担転嫁があってはならない。

協働については、それが提起されてからかなりの時間が経ち、政策の検証が求められているのも事実である。協働事業への応募団体数が減少し、その内容や意義について疑問が呈される自治体も少なくない。しかし、今日の自治体をめぐる状況は、協働政策の推進による自治体マネジメントを進めなければ、政策目的を実現できないところまで来ているのではなかろうか。そもそも、協働について取り組むこととなったのは、そうした状況を踏まえてのことだったことを忘れてはならない。

⁶ 今川晃は、「20 世紀後半の福祉国家における大きな政府という公共主体が前提であった公共空間が、あらゆる社会的主体が公共に関与する新たな構造転換をすることに伴って、その構造転換を担い主導するために求められる社会的な人材の総称としての「地域公共人材」を考察する」と述べている。（今川晃・梅原豊編、2013、16 頁）

本稿においては、あらためて協働が求められる背景についてふりかえるとともに、それが、なぜ必要なのかを検討した。そして、ここでは、自治体の政策として公共サービス提供のあり方をどのようにしていくのかという点に絞って議論を展開した。十分に言及することができなかった点として、住民との協働による政策づくりはどうあるべきなのかを考えると共に、それを実現するために必要な情報共有のあり方や行政体制についても検証が必要であろう。協働政策は、いわば分権の時代にふさわしい自治体行政のあり方を検証し、それに向けた自治体行政の刷新を進めるものなのである。

参考文献

- ・ 荒木昭次郎（1990）『参加と協働』ぎょうせい
- ・ 磯部力・小早川光郎・芝池義一（2011）『行政法の新展開』有斐閣
- ・ 今川晃・牛山久仁彦・村上順編著（2007）『分権時代の地方自治』三省堂
- ・ 今川晃・梅原豊編（2013）『地域公共人材をつくる』法律文化社
- ・ 碓井光明（2011）『行政契約精義』信山社
- ・ 佐々木信夫、牛山久仁彦他著（2011）『現代地方自治の課題』
- ・ 牛山久仁彦（2014）「自治体協働政策の現状と課題」『季刊行政管理研究』第147号
- ・ 総務省・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（2005）「分権社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」