

## 『参加』と『協働』

伊藤雅春

### a. 合意形成から参加、そして協働のまちづくりへ

#### ●協働のコミュニケーションプロセスへの挑戦

新しい公共という概念をめぐるのは、いくつかの議論がある。その代表的なものの一つは、新しい公共という概念が公共サービスの供給主体の問題として問題提起され、協働という言葉で住民組織が公共サービスを下請けさせられているという批判である。確かに協働がさげられる背景には自治体の財政危機があり、公共サービスの維持のために「自律補完（サブシディアリティ）」の原則を根拠に、決定権限の分権化ではなく、役割の分担のみが先行して議論される傾向があるのも事実である。

もう一つの議論として、協働の場と参加の場の関係について整理しておきたい。自治基本条例などを市民参加方式で話し合う場において、市民の方から参加をより発展させたものとして協働があるという説明がされる場面に出会うことがある。確かに参加より積極的にコミットメントする場面として協働があるという意味で、こうした議論を理解できないわけではないが、協働をめぐる先の問題に関連して、協働という言葉がきわめて日本的に使われているという指摘<sup>\*1</sup>もあるので、あらためて日本における協働の意味について一つの現場を通して考えてみたい。

決定権限の分散は、市民参加の課題であり、協働は具体的な公共領域の設定作業として理解すべきであるという指摘がある。一方で、日本の都市内分権制度は協働型であることが特徴であると指摘されるように、日本においては、参加（分権化）と協働が分かちがたく結びついたものとして議論されているという現実がある。確かに参加の権利というような抽象的な議論に終始するよりも、具体的な行動として公共領域を拡大する協働というプロセスを通して、行政と市民の新しい関係を創造していくという戦略は悪くない。行政の懐に飛び込んで行政システムを根本から変革させる現実的な戦略であると考えられるからである。協働による公共領域の拡大は、表面上は権力の移転ではなく機能の移転である。しかし、協働事業の設定プロセスは、行政の内部から改革を引き起こし、結果として市民の決定権限の拡大につながっていくというのが「新しい公共」をキーワードとした協働事業提案制度の重要な側面であると考えられるのである。公共領域の重要性について考える際、「公共の場こそ、公共的なものが人々の交流の中からわき出してくる根源的な空間である」<sup>\*2</sup>という名和田氏の指摘は、傾聴に値する。

協働事業の提案制度では、公共事業で行われている協議会方式の市民参加とはレベルの異なる市民と行政の関係が発生する。市民と行政の立場が逆転するのである。さらに言えば、協働事業の提案制度が広がる中で、市民が提案する協働事業と行政が提案する協働事

---

\*1 「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」 名和田是彦  
コミュニティ政策 4 p44 コミュニティ政策学会編 2006..7. 東信堂

\*2 「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」 名和田是彦  
コミュニティ政策 4 p61 コミュニティ政策学会編 2006..7. 東信堂

業の間にある微妙なニュアンスの違いにもこの逆転現象が見られる。

協議会方式は、市民参加の機会としてより積極的な手法ではある。地域住民に意思決定をする権限を与え、多様な意見を持つ住民が自己組織化するきっかけを与えてくれる有効な制度である。一方、協働事業提案制度は、市民組織の提案に対して、実は多様な意見を持つ行政各担当課の合意形成を迫るものである。行政内部の議論に市民が介入していく機会があるという意味で、決定権限の公開と分権化が行われることになり、結果として行政改革につながる効果があると思われる。

### ●協働決定プロセス組み立ての論理（神奈川県大和市協働事業）

大和市の協働事業提案制度は、「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」により設定されている。成長する条例を標榜し、毎年ガイドラインを見直し 2006 年度で 4 年目を向かえたが、確かにとても不思議な変化を遂げてきた。参加と協働の概念をめぐる日本的な特徴を解き明かしてくれる具体的現場がここにある。大和市の協働事業提案制度のプロセスは、決して公共サービスを分担する作業としてとらえきれものではない、明らかに市民自らが公共領域を発見し、決定プロセスに参加していく場として実行されているのである。

大和市の協働事業設定プロセスを簡単に紹介しよう。<sup>\*1</sup> 条例自体は、全体で 15 条からなる簡単なものである。具体的には、12 条～ 14 条及び協働事業の実施にあたっての基本事項を定める「大和市協働事業推進会議に関する基本協定」（12 条 2 項）に基づき、次のようなプロセスが運用されている。

- 1) 協働事業を前提とした組織の登録
- 2) 公開プレゼンテーション（市民等・行政側からの提案）
- 3) 公開調整（提案者・提案にかかわる市所管課、協働推進会議委員）
- 4) 公開検討会（提案者・市・協働推進会議による評価）
- 5) 協働推進会議の提案（これまでのプロセスと検討会での結果を市長に提案）
- 6) 市の検討結果報告会（市長の意思決定と説明責任）
- 7) 協働事業協定締結（協働事業が可能な提案について市と提案者とが協定を締結）

毎年一回このプロセスが実施され、3 年間で 18 件の協働事業協定が締結され実施されている。2006 年度は、4 件の新規市民提案と 5 件の新規行政提案、5 件の継続市民提案が検討されている。

大和市の協働事業提案制度において、市民は公開検討会の場の討議を中心に公開の原則にこだわったプロセスに徹底的に参加する機会を得ている。このプロセスの中から、市民は多様であり、行政内部も多様な意見をもった職員により運営されているという当たり前のことが見えてくる。多様な意見があればこそ話し合う意味があるし、合意形成が必要となる。

あくまでも公開性にこだわった透明なプロセスの中で鍛えられるのは誰よりも自治体職

\*1 「協働の実践：最前線報告」～大和市条例に『新しい公共』を読む～ 内海麻利 p30

員である。公開検討会の討議プロセスの中では、行政組織内部の論理は通用しない。行政の内と外という不思議な概念は、市民には理解できないものである。しかし、面白いことにほとんどすべてが公開されることでその場を不信感が支配することはない。むしろ深く参加しているという手応えのようなものを市民は感じていると言ってもよい。こうした感覚は、参加の実感である。協働事業提案制度の設定プロセスは参加の本質を教えてくれる優れたフィールドとなっているのである。

参加は、行政と市民と一緒に意思決定するプロセスの問題である。協働事業の設定プロセスが行政改革を引き起こしていく秘密はこのあたりにありそうである。すなわち協働事業の提案制度は、今まで市民から見えなかった行政内部の決定プロセスを開く可能性を持っているのである。その意味で協働は、公共サービスを市民に分担するという機能の分担を越えて、決定レベルで行政システムを変革する参加としての分権の場をつくりだしているのである。日本の官僚機構の分権化に対しては、必要不可欠なプロセスであると言ってもよいかもしれない。

### ●公開検討会の討議デモクラシー

第4回目を向かえる公開検討会（2006年7月23日）に100人を越える参加者が会場を埋めたということに大和市の協働事業提案制度の特徴があらわれている。公開プレゼンテーションと公開検討会に参加する人の数は毎年増えているのである。これは市民が提案する協働事業の協働の対象となる担当課が多岐に及ぶ（今回は10課が参加した）にもかかわらず、縦割りを越えて一堂に集めることに成功していることが一つ。さらに、その場で公共領域の考え方をめぐって、重要で新鮮な討議が毎回交換されることが魅力となっていることも重要な点である。

今回は、3年間の協働事業期間を終えて、継続を希望する協働事業提案をめぐり興味深い議論が行われた。協働は行政サービスの下請的分担ではなく、市民が自発的に始める公共サービスを行政と協働で行う行政サービスに転換していく公共領域の拡大の機会であるという指摘<sup>\*1</sup>がある。継続提案の検討の中で、今まで協働事業として行ってきた事業を新たに法律整備が進んだこともあり、行政単独の事業として行いたいという行政担当課からの見直し提案が行われたのである。この提案に対して、市民が感じたのは、行政が単独で実施できるようになったのであれば、それに越したことはないという気持ちではなく、協働事業が行政事業になることで、何かが市民から取り上げられてしまったという残念な印象だった。その気持ちを反映するように、協働推進会議は次のようなコメントをまとめるに至ったのである。

「今回、3年目を迎えた協働事業の再提案プロセスを通じて、顕在化した懸念事項（行政の変化、その後の法改正などに対する戸惑いの渦中で、市民団体との協働事業を縮小したいなど縮み思考的な動き）に対して、市民(等)を計画段階から積極的に巻き込んだ大和らしい『新しい公共』の実現のための対応策の検討が必要と考える。」

\*1 「協働の実践：最前線報告」～大和市条例に『新しい公共』を読む～ 内海麻利 p30  
季刊 まちづくり 4 学芸出版 2004.9.1

この言葉からは、協働が行政からの下請けになっているという批判を越えて、公共領域の検討の場において、決定権限を日本的なスタイルで分権化する参加のプロセスが実現されているように見えるのである。

もちろん公開検討会の場では議論はあるが決定はされない。あくまでも決定は市長の権限となっている。まさに討議デモクラシーの世界である。この参加の場には意思決定は期待されていない。しかし、具体的に協働事業を実施するために、行政と市民は、その役割等について合意形成する必要がある。

ここで再度、「公共の場こそ、公共的なものが人々の交流の中からわき出してくる根源的な空間である」という名和田氏の言葉に思い至るのである。