

住民活動と行政

進めたい連携・協働、でも、その方法は？

—— 県のアンケート調査結果に基づく考察 ——

地域の自立を目指し、コミュニケーション促進を

荘銀総合研究所
石川 敬義

県は今年度「行政のアウトソーシングとNPOの役割に関する調査研究」に取り組み、その一環として「住民活動団体と行政の連携・協働に関するアンケート調査」を行い、このほどその結果を中間発表した。わが国ではこれまで、行政が一元的に地域づくりを担ってきた感が強いが、地域の自立が求められる地方分権が進めば、住民、企業、行政を含めた地域全体の総合的な課題解決力が問われることが予想される。今回のアンケート結果から、行政と住民とがパートナーシップを組み地域づくりをしていくための課題が浮き彫りになっている。

これからの
キーワードは「参加」

国の財政をはじめ、多くの地方自治体の財政が破たん状態にある。その根本原因はいったい、どこにあるのだろうか。景気の悪化や行政改革の遅れを挙げるだけでは説明できない要素があるように思う。地域の課題について、行政はあまりにも多くを抱え込んでいないか。住民は自らの課題としてとらえず、行政に任せっぱなしにしてきたのではないか。日本の社会は現在、閉塞感、断絶感、漂流感に満ちているように思うが、このような

状態のままでは地方分権が行われても、本来の自治を確立できるだろうか。さまざまな疑問をめぐり去ることができない。

「自治」とは民主主義社会を構築する基本的な要素であり、住民が自らの意思と責任に基づき、自治体の運営に参画し意思決定することである。民主主義はその発達段階で「未分化型」（宗教、政治、経済がシステム化されていない状態）、「臣民型」（システムはあるが、政治が統治者に委ねられ社会の構成員のかかわりが少ない状態）、「参加型」（政治システム、政策内容、政策実現に住民が積極的に参加する状態）の過程をたどるといふ。日本社会は、政治、経済、宗教が分かれてはい

るが、まだ「臣民型」民主主義の段階にとどまっているのではないだろうか。また、地方自治には「抑制の機能」（国の介入を抑える）、「媒介の機能」（国と住民の間をつなぐ）、「参加の機能」（民主主義を推進する）の三つの機能があるという。三つの機能がどれだけ発揮しているかを考えれば、いずれも著しい機能不全に陥っているのではないだろうか。いずれにしても、地方主権の確立は、「参加」がキーワードになるのである。

日本社会の自治の基本単位としては、古くから「隣組み」があるが、現代でも自治の基礎的単位として「町内会」や「自治会」などがある。だが、いずれも行政の統治機構の末端組織的な色合いが濃く、住民が自主的、主体的に地域経営に当たることは少ない。住民の社会貢献活動も、善行、慈善、社会奉仕などは、人知れず、こっそり行うことを美德とし、企業の寄付行為は地域社会との付き合いの上、義理的に行わざるを得ない状況がある。しかし、近年はボランティア活動として自主的、主体的に社会活動を行う人々が出てきて、

社会参加が人生の自己実現の一形態にもなってきた。企業もフィランソロピーとして明確な目標を掲げた活動を行うようになり、社会参加の形態に変化が見られる。そして、平成十年十二月にNPO法（特定非営利活動促進法）が施行され、住民活動は大きく様変わりする要因を抱え、行政サイドとしても対応の仕方を考えなければならない状況になった。

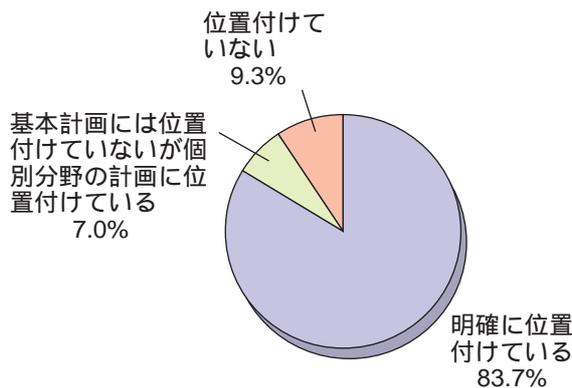
【アンケート結果】多い「住民参加」を計画に位置づけている自治体 行政へのアンケートで市町村の基本計画に住民参加を位置づけているかどうかを聞いた結果、明確に位置付けているが八三・七%、「基本計画には位置付けていないが、個別分野の計画に位置づけている」が七・%で、この二つを合すると九・%を超える自治体が基本計画、または個別計画に「住民参加」を位置づけている。

「参加」の重要性は認識、だが…

アンケート結果は、ほとんどの自治体が「住民参加」の重要性を認識していることである（グラフ参照）。そして、自主的・主体的な住民活動と行政との連携・協働については、「必要ある」が八八・五%となり、地域課題解決のパートナーとして住民活動を強く意識していることが分かった。

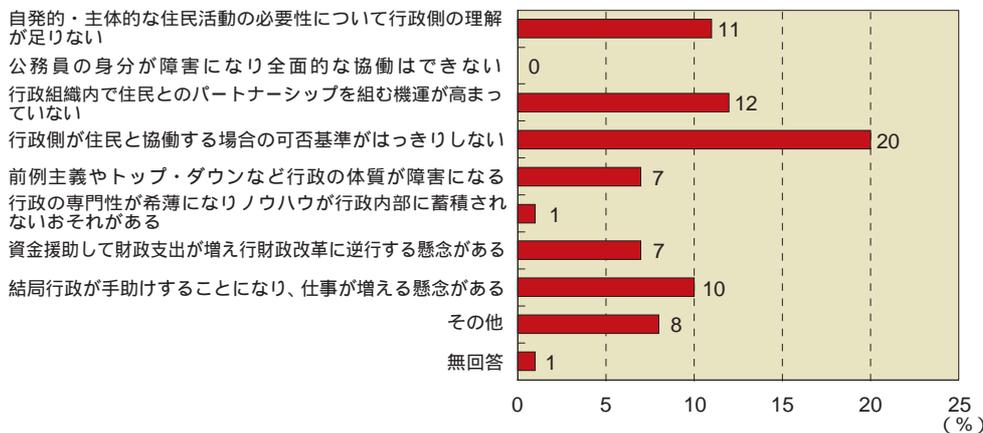
ところが、今の行政組織、やり方で住民活

【グラフ I】 住民参加の位置付け



動とパートナーシップを組み連携・協働できるかどうかを聞いたところ、「全く対応できない」が三・八%、「やや問題がある」が五四・七%、「分からない」が二・八%あり、この三つを合すると七九・三%となり、連携・協働に自信を持っていない回答が八割近くを占める結果となった。この三つの回答者にその理由を聞いたところ、最も多かった回答が「行政側が住民と協働する場合の可否基準がはっきりしない」だった。次いで、順に「行政組織内で住民とのパートナーシップを組む機運が高まっていない」、「自発的・主体的な住民活動の必要性について行政側の理解が足りない」、「結局、行政が手助けすることになり、仕事が増える懸念がある」が多かった（グラフ参照）。住民の一部が自主的・主体的に地域活動を行うようになったのは近年のことである。こ

【グラフ II】 行政と住民団体が連携する場合の問題点



れまでの住民活動は、慣習、しきたり、行政からの要請などで行うケースが多かった。しかし、今は使命感、危機感から行動を起したり、楽しさや自己実現を求めて行動を起す人々が出てきた。一見、行動は同じように見えても、自主的に行うのと義務的に行うのでは、中身は天と地ほど違う。行政側も、

これまでは中央からの補助金がなければ独自に事業を起すことが難しく、住民とともに地域経営する気持ちになりにくい状態が続いたが、今や国も地方自治体も財政が破綻し、住民のマンパワーだけが頼りとなってきた。だが、行政にとつて、住民活動といえは圧力団体であつたり敵対勢力であつたりした時期もあり、住民活動への認識を急には変えられない事情がある。農村部と都市部とでは住民の地域課題についての対応の仕方が違い、それは都市の規模によつても異なる。行政が住民活動団体に補助金を支出することはあつたが、一度つけた補助金は容易に切れず、支出増になりやすい。同じような住民活動が他にあれば片方に補助金をつけ、もう一方にはつけないという具合にはなりにくく、補助金行政の在り方にも絡んでくる。

求められる
行政側の発想の転換

従つて、住民の自主的・主体的な活動が重要とは分かつていても、行政側がそれらにどう対応すればよいか、組織内の共通理解ができていないとしても無理はないし、どのように連携・協働すればよいか、手法が分からないとしても無理はない。しかし、今や地域課題は従来のコミュニティー対応型で解決することが難しい問題が増えている。福祉、環境、地域づくり、産業などのあらゆる分野でテーマ対応型の解決手法が求められている。課題の分野が増え、解決力のレベルの高さが求められる、住民や企業を含めた総合力が問われている。

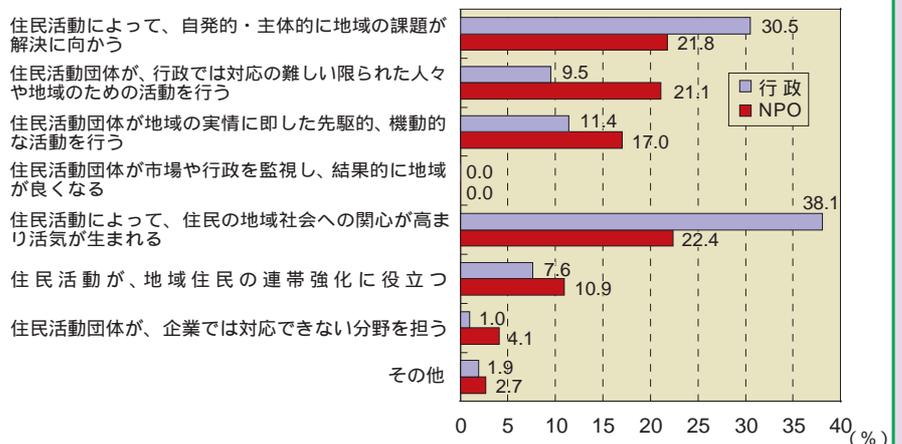
【アンケート結果】地域社会への関心と課題解決力の向上に期待 行政側に「住民活動にとつて必要な機能」を聞き、住民活動団体には「行政から評価・認識してほしい点」を聞いています。その結果、双方とも第一、第二に多かつた回答が住民活動によつて住民の地域社会への関心が高まり活気が生まれる、「住民活動によつて、自発的・主体的に地域の課題解決に向かう」だつた。

アンケート結果 は、行政も住民活動団体も基本的に願ひは同じであることを示している（グラフ 参照）。

また、行政には連携・協働する場合に住民活動団体に求める資格や要件として重要なものは何かを、住民活動団体には団体の強みや存在意義をどう認識しているかを聞いた。その結果、双方の上位三位までを同じ回答が占めた。行政の第一位は「自発的・主体的な取り組み」で、第二位は「地域との連携」、第三位が「活動の継続性や実績」だつた。一方、住民活動団体の第一位は「活動の継続性や実績」、第二位「自発的・主体的な取り組み」、第三位「地域との連携」だつた（グラフ 参照）。

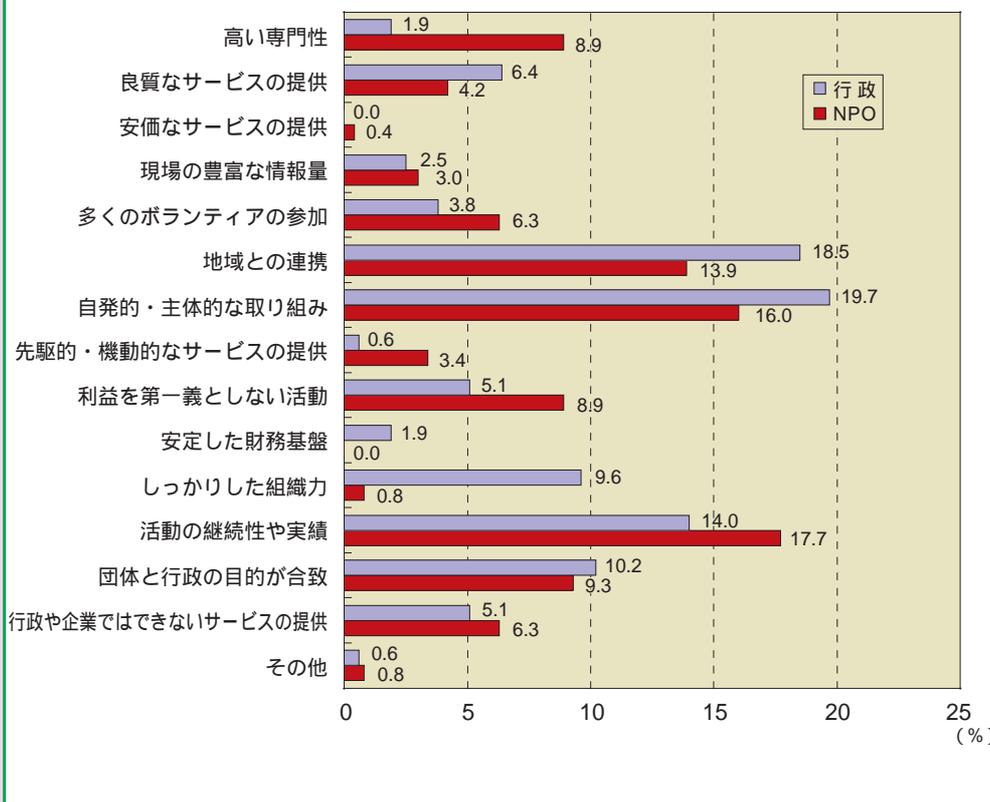
さらに、行政と住民活動団体の双方に、行政と住民活動団体が協働することの効果について聞いた。その結果、双方とも最も多かつた回答が「住民の地域社会への関心が深まり、地域活動に参加しやすくなる」であつた。そして、行政と住民活動団体との双方に、

【グラフⅢ】住民活動の機能・評価認識



住民活動の事業性、組織力、財務力、協調性の四つのそれぞれについて、特に重要視する事項を聞いています。その結果、事業性では「ニーズへの対応力」を、組織力では「事業の継続性」を、財務力では「安定性」を、協調性では「地域住民との連携」を、双方が最も重要視していることが明らかになった。これらのことは、行政も住民活動団体も、これからの地域マネージメントの在り方について、基本的なところでは互いに共通認識を持って

【グラフⅣ】住民活動団体の存在意義



おり、大筋では連携・協働を促進できる余地があることを示している。

行政と住民との
認識ギャップも

ところが、認識や考え方で行政と住民活動団体との間にギャップがあることも明らかに

なった。住民活動団体は自分たちの存在意義として「高い専門性」を挙げる比率が高いのに対し、行政側の要求度は低い。行政側は住民活動団体に対して「しっかりした組織力」を要求する割合が強いのにに対し、住民活動団体は弱い。協働・連携する効果についても、行政側は「役割分担が明確になる」を挙げる比率が高いのに対して、住民活動団体側の期待は低い。住民活動団体側は行政に対して「最小の資金で最大の効果を上げられるなど行政改革が進む」を期待する比率が高いのに対し、行政側はそれほど期待していない。

この辺の認識ギャップはどこから来るのだろうか。それは、自発的・自発的な住民活動に対する理解の仕方の違いそのものによるのではなかろうか。地方分権の進展によって、

地域経営は自立（自己責任）を基調にして行う度合いが強くなる。それだけでなく、「全国総合開発計画・二十一世紀の国土のグランドデザイン」（第五次・平成十年策定）も既に、これからの地域づくりは地方が自ら考え、自らの力で行うことを求めている。基本的には地方自治体の中央依存からの脱却、住民の行政依存からの脱却がなければ、地域経営はやっていけない時代になることを、行政も住民も認識しなければならなくなっている。

自立を阻む障害の解消が必要

まさに、自治の基本、民主主義の基本に戻ることである。住民活動団体が自発的・主体的に地域活動を始めると、目的の実現を阻むさまざまな障害に突き当たる。それらは、行動を起さなければ決して気がつかない障害である。そこで初めて、これまでの自治がいかに住民自治からかけ離れたものであったかを思い知ることになる。そして、その障害は行政目的の実現にとっても障害である場合が多いのだが、中央依存、補助金依存の行政システムに甘んじている行政マンには、その障害が何であり、どこにあるかが感知できない。地方分権という社会のメイン・システムが変わるのであれば、自治を阻んでいるさまざまなサブ・システム（制度、規制、運用など）も変わらなければならないのである。それらの障壁を乗り越えるために最初に打つべき手は、行政と住民とのコミュニケーションを深めることである。