

# 市民活動と行政との関係をめぐって

立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科教授 中村陽一

## ■はじめに

1980年代半ば頃から新しい形で注目を集めるようになってきた、福祉・環境保全・まちづくり・国際協力などの、地域の人々の自発的な諸活動は、「市民活動」という呼び名で今日認識されるようになってきている。

### 「市民活動」の定義

13年前、筆者も4人の総括メンバーの一人として参加した「ボランティア活動推進のための仕組みに関する調査研究」（日本ネットワーク会議）では、そうした活動を「個人の自発的意思による参加と運営にもとづいており、個別私的な関心・問題意識から出発しながらも、何らかの社会性・公共性を帯びた、民間非営利の、多様で一定の継続性を持った諸活動」とした（中村・渡辺、1995）。

こうして、それらの活動は、地域社会のなかでネットワークを推し進

め、より成熟した社会形成の基盤となることを期待されてもきた。NPO/NGOをめぐる近年の論議の高まりを、まずはこのような文脈のもとで理解することが可能だろう。筆者は、この一連の動きを、同時代の内外の地域の現場を四半世紀以上にわたり歩き続けるなかで「生活の場からの『地殻変動』」ととらえ、ボランティアな市民活動の現状や意味、多様な社会的・経済的主体のネットワークを運営主体として含みこんだ社会・経済システムへの組み替えのビジョンについて現場との往復運動のなかで考えてきた（現在筆者が携わっている仕事からいえば、コミュニティデザインや社会デザインの構想ということになる。<http://www.rikkyo.ne.jp/z3000142/sd/index.html> 参照/下図）。

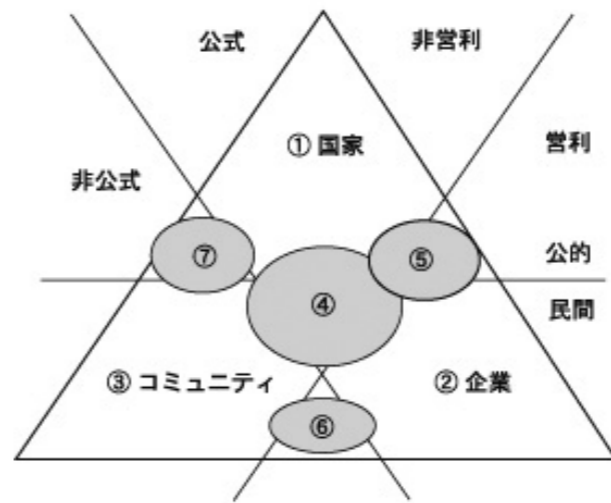
### 構想・政策提案をする新たな市民活動

また、現在のボランティアな市民活動は、問題点の指摘や告発、あるいは反



立教大学 21 世紀社会デザイン研究科サイト

図1 21世紀社会デザインのなかでの市民活動の社会的位置（性格）



	性格区分			組織区分
①	非営利	国家	公式	国家(行政体)
②	営利	民間	公式	民間企業
③	非営利	民間	非公式	コミュニティ(家族・近隣・地域)
④	非営利	民間	公式	NPO等
⑤	営利	公的	公式	公的企業
⑥	営利	民間	非公式	コミュニティビジネス等
⑦	非営利	公的	非公式	

出典 中村陽一・日本NPOセンター  
『日本のNPO/2000』日本評論社、1999年、9頁

対運動だけに留まらず、ではどうすればいいのか、そうするためにはどのような構想、政策、それを実現する手段やプロセスが必要なのかという点を、実際の活動を通じて身をもって提案するとともに、めざす状況を自ら創り出そうとするところに新しい特徴を見出すことができる。こうした特徴については筆者を含め多くの論者が述べてきた（たとえば、中村、1999）。すなわち、社会を変革する力、イノベーションを起こす機能、コミュニティを再編していく機能（コミュニティ形成機能）、新しい政策や社会づくりへの提言・提案を含むアドボカシー（提言・提案を含む一連の具体的なアクション）といわれる機能等々に、ボランティアな市民活動の特徴を見出してきただといえる。

このような文脈のもとで市民活動の未来を見据えるとき、市民活動が主体的に、あるいは単独で切り拓いていくべき課題解決の方向性とともに、欠かせない論点となるのが他セクターとの関係性の問題である。以下、本冊子の性格を意識して、ここでは政府行政部門、とりわけ地方自治体との関係におけるポイントを考えてみたい。

### ■協働についてあらためて考える

市民活動と自治体との関係を考えるとき、やはり「協働」ということばが使

われる場面が広がって久しい現状から出発することが必要だろう。いまや（地域）社会の運営にあたっては、NPO/NGOを含む住民・市民の多様な諸活動、あらゆる面で自らの革新を求められている政府行政、地域社会と消費社会の大幅な変動への対応を迫られる民間企業、などによるネットワーク、パートナーシップ、コラボレーション等々、「協働」関係が不可欠だとさえいわれるようになってきているのである。

### 「協働」に係わる認識不足が課題

だが現実には、その意義と目標設定、原則・方法・条件、判断や評価の基準、具体的な事業内容などは必ずしも明確ではない。「協働」のための「協働」（「協働」の自己目的化）やたんなる流行としての「協働」がはびこる所以である。そこには、協働に至る社会的背景や協働の担い手・パートナーに関する認識不足が横たわっているように思う。そこから、（狭義での）「支援」と協働の見分けが市民活動、行政双方においてついていないといった事態も起こってくる。筆者の関心事である「コミュニティデザイン」をどのように進めるのか、また、異なる社会セクター間での協働と同様に住民・市民の組織相互の協働を重視したい、という点からいえば、上記は何としてで

も乗り越えていきたい状況といえる。

### 市民活動に期待される触媒作用

おなじみの「政府の失敗」「市場の失敗」\*1にふれ、政府行政部門、民間営利部門、そして市民活動を含むサードセクター\*2を平面上に並べてみても、今後の社会デザインのなかでのそれらの位置関係は明らかにならない。図1に見るように肝腎な点は、人びと自らによる第3の部門が、政府行政と民間営利企業とコミュニティ（地域性にもとづく側面のみならず、成員の協同性を基盤とした側面も含めて考えたい）との間にあっ

\*1：主に公共経済学（および公共選択学）の分野で使われ始めた言葉。

「政府の失敗」とは政府行政部門がその政策実施（とくに経済政策）を行う際に、意志決定や組織運営上の問題（いわゆる「官僚的」になること）から非効率性をもたらしたりして、結果的に意図した効果をもたらさないことをさす。「市場の失敗」とは、独占などの不完全競争や公害などの弊害がおきたり、ただ乗りする人がでてくるなどして市場メカニズムがその機能を発揮できずに非効率をもたらすことをさす。また、場合によっては、格差や福祉問題など、市場メカニズムでは本来的に解消できないことも意味することがある。

\*2：日本では第3セクターとは行政がつくる外郭団体のようなイメージが強いが、本来は政府行政部門を第1セクター、民間営利部門を第2セクターとし、そのいずれにも属さない市民の自発的で非営利の活動を第3セクターと呼ぶ。

て、コーディネート役を果たすことが期待されているということである。それはたんなる調整役ではなく、ちょうど、周りに化学反応を生み出していく触媒のような役割ともいえよう。政府行政も民間企業も問題を抱えているから、これからは市民活動が主役となる時代だという単純な図式ではなく、21世紀は各セクター間、それらに属する多様な組織間、そしてコミュニティも視野に入れたさまざまな場の間に形成される協働関係が社会デザインの鍵となる。

市民活動は現場性を強くもつがゆえに、その触媒作用によって、政府行政や民間企業、そしてコミュニティに刺激を与え、アドボカシー機能を発揮してそれらの革新（イノベーション）を促すとともに、変化する時代と社会のなかで、課題解決の担い手が不明確になっている問題領域の場（そこにこそ、緊急のやむにやまれぬ問題が発生している場）で自ら動き、社会的な財・サービスの提供を行う。

#### 協働の意義と目標、原則

協働の意義と目標としては、①情報の共有によるよりの確な活動展開、②多様な社会的資源（資金、人材、物財、情報、ノウハウ、信用等）のより効果的・集約的な活用による社会的課題への対応、③単独では対応できない社会的課題の解決、④この後述べる協働の原則に則って進む場合、協働する組織双方にとって、新しい外部環境により適合した組織革新が期待できる、などが考えられる。

協働の原則としては、たとえば、①異質性—行動原理・組織原理等の相違（の認識）、②対等性—具体的な計画の推進過程における対等な関係、③有期性—癒着に陥らないため、一定の期間ごとの関係性の見直し（具体的な計画ごとの関係の更新）などが重要となる。

協働関係の構築にとって、相互理解、情報公開、協働の目的の具体化・明確化、協働の基準と手続きの確立、（事業）評価方法の確立といった点は特に留意すべきものである。

#### 協働に必要な姿勢とフレームの変革

協働は、住民・市民主体の「コミュニティデザイン」へ向けて有効な方法である。現在多々問題を抱えている「NPOと行政との協働」に一面化せず、組み合わせはどうか、その過程において、たえず地域や社会の変革（および前提となる協働の担い手の自己変革）が追求されているのかどうか、を試金石とすべきであろう。

少なくとも現時点において、市民活動と自治体とは、「協働事業のパートナー」といった関係にはまだないのではないかと考えられる。一つには市民活動の実力の問題がある。しかし同時に、現状、たとえば「随意契約」による委託や、他方依然として広く薄く式の補助が多く、そもそも「市民参加」の安価な担い手への「支援」といった性格の事業が多いという自治体側のフレームの課題も一方にある。

#### 新たな公共の担い手たりうる市民活動

このことは、評価の問題とも相俟って、そもそも市民活動という存在の社会的意義の根幹に関わる課題であることを、より明確に意識するべきではないか。市民活動は、安価であるという理由以外に、本当に行政（や企業）には難しい公共的・社会的事業の担い手たりうるのか。また（そうした方向には少なくとも社会的要請があるというのがこれまでの議論の趨勢であるのだから）そうなるために、市民活動に求められること、行政（や企業）に求められること、社会的制度や仕組みに求められる改革とはそれぞれ何であるのか。それらを一つ一つ解き明かしつつ実践に移していくプランの具体化が求められている。

#### 課題解決のための四つの糸口

糸口は少しずつ見え始めてはいる。第一に、現時点で、データや実績の蓄積は一定程度あるにもかかわらず、まだ開示や共有の手立てが未成熟な、市民活動に関する情報共有の場づくりである。

第二に、現在試行錯誤を伴いつつも進んでいる協働の新しい試み事例の集積と分析である。たとえば、都道府

県レベルからさらに政令指定都市レベル、市町村レベルへと広がる市民活動サポートや支援や協働をうたう施設の運営に関わる実態分析があげられよう。苦勞しつつ市民参加の議論を積み上げて協働型運営方式を模索し、指定管理者制度の現実と格闘しながら進む注目のべき事例がいくつもあり（仙台市、京都市、そして我がさいたま市の事例など）、それらを横断しながらの分析は急務となっている。

また第三に、中長期的に取り組むべき必須課題として、市民活動の活動・組織運営・経営の実態、業務遂行能力、専門性に関する評価の方法論や手法、そして指標の研究開発があげられよう。これまで筆者も含めて仮説的には述べられてきた市民活動の先駆性や共同性や（市民的）専門性をより客観化できる新たなものさしづくりのための協働こそ緊急性をもっているはずである。

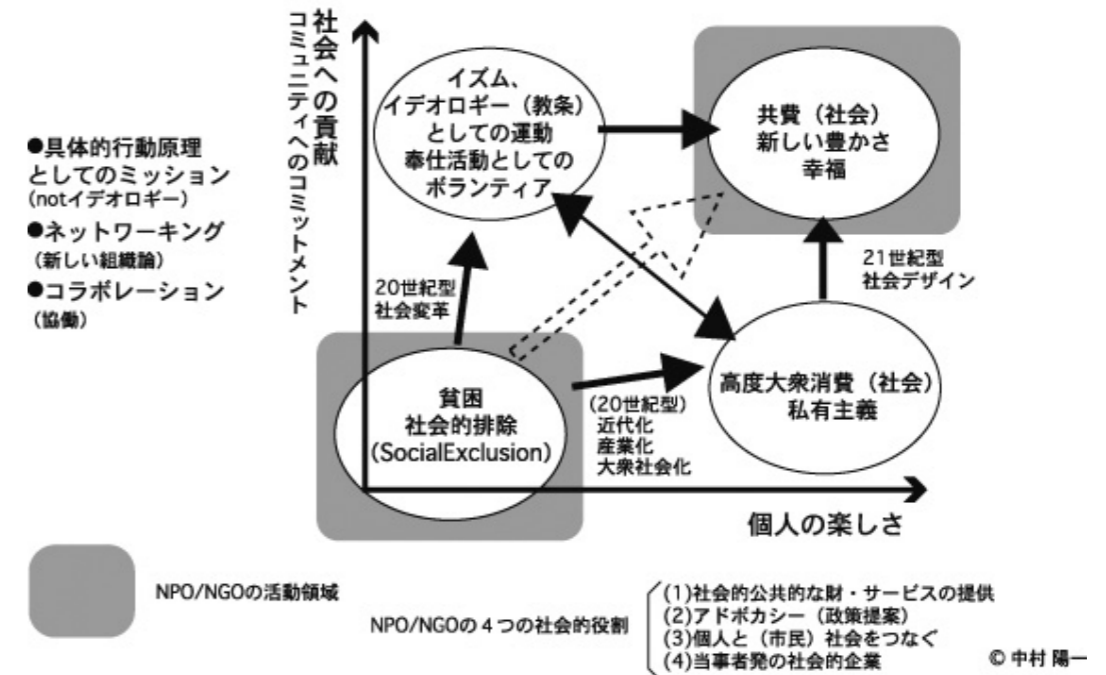
第四に、よりマクロな議論とつながりつつ、しかし重要なこととして、ソーシャル・ガバナンス<sup>\*3</sup>の追究のなかでの、このテーマの位置づけがある。いいかえれば、それこそが21世紀のソーシャルデザインの要諦の一つといっても過言ではない。この議論のなかで、自治体においては、これまで欠落しがちであった議会や議員の役割を視野に入れた協働の理論と方法論と具体的手法も進展させるべきであろう。

#### あくまで現場に即して

ただし、これらの議論は、想定する具体例を明示せずに進めると容易に空中戦に陥ってしまう。市民活動はもはや抽象的な一般論で語れる実態ではなく、具体例にまつわる議論を詰めながら、問題の乗り越えの方途を探るといふ、当然だが地道な作業に帰着することをあらためて確認しておきたい。

\*3：従前、政府行政機関（ガバメント）が担ってきた公共性をもった事柄を、NPO やボランティア組織などの市民が参加する形のガバナンス（非政府的な組織も含めた秩序だったシステムという意味で使われることが多い）が担うこと。

図2 21世紀社会デザインと市民活動の社会的位置・役割



#### ■未来へのキーワード

最後に、未来へ向けて3つのキーワードをあげておきたい(図2も参照)。1つはソーシャル・インクルージョン(社会的包摂)である。私たちの生活を脅かすものとして生じているリスク(格差拡大による社会的排除や現代的貧困、医療・保健・福祉・環境・教育・家族等々をめぐる荒廃や質の低下)にどのような能動的対応ができるか、これがあらゆる社会的組織とその事業・活動にとっての正念場となる。貧困、社会的排除(social exclusion)は決して過去の問題ではなく、それらの現代的な表われにたいして、私たちが生み出してきた諸社会組織はどう対応できるのか、が問われている。2つめには組織と活動のサステナビリティ(持続可能性<sup>\*4</sup>)をどう確保するのかである。そして3つめに、ソーシャル・キャピタル(人間関係資本、社会関係資本)を地域レベルでどう醸成していくのか。人びとの協調行動を導き出す社会的基盤として、人

\*4：単発的・短期的に活動することに留まらず、長期的かつ継続的に活動が続けていけること。

と人との関係性から紡ぎ出される信頼や相互扶助やネットワークといった側面から注目されているこの概念をめぐっては、町内会・自治会など地縁的な活動ももちろん含めて、地域における多様な市民活動の発展がなぜ重要なのか、またどうすればそうした方向が導き出せるのか、という大切な論点につながるだけに、現在、自治体レベルでも実践的な調査研究や各種の模索が各地で開始されている(私が関わっているだけでも、さいたま市はもとより、三鷹市、相模原市など枚挙に暇がない)。

《引用・参考文献》  
 中村陽一・渡辺 元(1995)「日本におけるボランティア活動の現状と課題」『ボランティア活動推進のための仕組みに関する調査研究』日本ネットワークーズ会議  
 中村陽一(1999)「日本のNPO—21世紀システムに向かって」中村陽一・日本NPOセンター編『日本のNPO/2000』日本評論社



中村陽一(なかむら・よういち)  
 立教大学法学部法学科教授。一橋大学社会学部卒業。(株)新評論、日本協連などを経て、非営利ネットワーク型シンクタンク・消費社会研究センター設立、代表。東京大学社会情報研究所客員助教授、都留文科大学文学部助教授、同教授を経て、現職。NPOサポートセンター理事、21世紀社会デザインラボ代表理事、さいたまNPOセンター代表理事、市民社会創造ファンド運営委員、パブリックリソースセンター理事[以上NPO法人]、日本NPO学会発起人理事、日本ボランティア学会副代表、21世紀社会デザイン研究学会常任理事。共編)著『日本のNPO/2001』『日本のNPO/2000』『21世紀型生協論』(日本評論社)、『都市と都市化の社会学』(岩波書店)、『アンペイド・ワークとは何か』(藤原書店)他、多数。

# キーワードは「協働」

## 市民活動サポートセンター計画前夜

さいたま市では、その誕生当初から、市民活動の活性化が必要であるという認識があり、さまざまな計画において市民活動の拠点整備および市民参加による協働のまちづくりが掲げられてきました。(次頁表1参照)

### 新市建設計画で初見参

浦和市・大宮市・与野市が合併するにあたり、その合併協議会\*1が策定した「新市建設計画」で、ボランティア活動やNPO活動など市民の様々な活動の支援を行うため、活動の拠点となる施設の整備を進めるとして、市民活動サポートセンターが挙げられました。

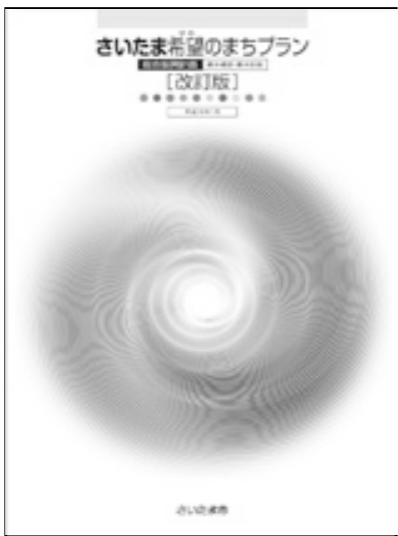
### 総合振興計画で前面に

さいたま市のまちづくりの最上位計画である総合振興計画\*2でも、その基本構想・基本計画のそれぞれで、「市民と行政の協働」がうたわれ、その実施計画で「(仮)市民活動サポートセンター」の整備が定められました。

この総合振興計画自体も、公募市民を加えた総合振興計画審議会で議論されてつくられた\*3もので、公募市民の発案がもととなった、その合い言葉「私たちがつくり、共に生きるまち」が示すように、市民と行政の協働が前面に出されたものとなっています。

### 公共施設適正配置方針でも重視される

総合振興計画に先立ち、'03年3月に、公共施設の整備については、市民サー



さいたま市総合振興計画表紙

ビスの維持・向上を前提しつつ運営面での効率化を進めるとともに既存施設の有効活用を図ることとし、市民誰もが自由かつ選択的に利用できる施設を対象に配置方針の検討が行われました。これは、合併に際してつくられた「新市建設計画」では十分に調整しきれなかった諸施設を整理するものでしたが、ここでも市民活動を支援する施設の重要性が認められました。

### 既存施設の転用も検討される

市民活動サポートセンターの設置場所について、'03年度前半には、既存施設の転用や民間施設の賃貸が検討されましたが、最終的に浦和駅東口の駅前につくられる10階建ての建物(浦和駅東口駅前地区第二種市街地再開発事業)の公共部分(8～10階部分)への設置を検討することになりました。

### 導入機能の調整

'04年8月のサマーレビュー\*4で、浦和駅東口駅前ビルの公共部分(現コムナール)の導入施設が、中央図書館、市民活動支援複合施設、コミュニティセンターとされました。

この時点での市民活動支援複合施設の機能は、下記の内容となっていました。

\*1:「市町村の合併の特例に関する法律」に基づいて、関係市町村議会の議員、市町村長、学識経験者などから形づくられる機関で、合併後の大枠を定める「新市基本計画」を策定する。  
\*2:「地方自治法」を根拠として制定されるもので、長期的な展望に基づいて都市づくりの将来目標を示すとともに、市政を総合的、計画的に運営するために、各行政分野における計画や事業の指針を明らかにする市政運営の最も基本となる計画。さいたま市の場合は、その「基本構想」が2020年度までの約20年を、「基本計画」が'04～'13年の10年を計画年次とし、それらを受けて5年ごとに行われる個別の具体的な事業を実施計画で定めている。

\*3:現在の岩槻区を除いた各区で公募された各12名の市民によってつくられた「市民懇話会」から選ばれた市民が基本構想から基本計画づくりにいたるまで、学識経験者や各種団体代表などと同様に参加した。とくに基本構想では公募市民が多く参加したこともあって、多様な意見をもった市民が合意できる市民参加が大きく扱われることとなった面もある。

\*4:さいたま市において次年度の予算編成にあたって重要施策を検討する会議。

表1 さいたま市の各種計画における市民活動サポートセンターおよび市民と行政の協働

計画名	策定期期	言及ヶ所	言及内容
新市建設計画	2000年8月	5章「新市の施策」 6節「市民に開かれたまちづくりの推進」	「市民活動サポートセンターの整備」
総合振興計画・基本構想	2002年12月	2節「都市づくりの基本理念」	「市民と行政の協働」
		5節「実現に向けて」	「市民と行政の協働による都市づくり」
公共施設適正配置方針	2003年3月	3「施設別の方針」 4「新市建設計画に位置づけのある施設の方針」	10市民活動サポートセンターとして整理され、「ボランティアやNPOなど、市民の多様な活動を支援し、その活性化を図るための拠点機能として整備するものとし、他施設との複合化や既存施設の有効活用、市民との連携による管理運営などについて検討する」と記されている
		3部「都市づくりの進め方」 1章「市民と行政の協働」 2節「市民活動の支援」	「NPO、NGOを含む多様な市民活動を支援する機能を充実して、情報提供や人材育成、相互交流など市民の主体性を尊重しながら、その活動を支援する場を確保する」
総合振興計画・基本計画	2004年3月	同上部章内1節「協働による都市づくり」 2「協働の推進」 2「行政運営の各段階における協働の推進」	「道路や公園の整備、地域イベントの開催などに関する事業計画の策定段階において、ワークショップ手法をはじめ事業特性に応じた形態を考慮しながら、協働による計画づくりに取り組む」
		3編「都市経営の基本戦略」 1章「市民と行政の協働」 2節「市民活動の支援」	具体的手法として、市民活動の場の充実が挙げられ「(仮)市民活動サポートセンターの整備」が、また「活動情報の提供(他団体の活動状況、民間を含む各種支援制度の情報提供を含む)」や市民活動の相互交流とネットワーク化の促進として「電子会議室の設置・運営」「活動情報の発信」などが記される
総合振興計画・実施計画	2005年2月	同上部章内1節「協働による都市づくり」(2)「協働の推進」 2「行政運営の各段階における協働の推進」	具体的手法として、協働の仕組みづくりとして「各種委員の公募の拡充」が、また協働による事業の推進として「協働による計画策定、計画の進行管理、事業の評価」や「市民団体による公共施設・公園等の管理・運営」などが記される
		理想都市実現に向けた行動計画 ～マニフェスト工程表～	今すぐにとやります(2005年実施)
		4年間でやります(短期目標)	番号105「NPOやボランティア団体による様々な市民活動を支援するため、(仮称)市民活動サポートセンターを整備する」が挙げられる 番号106「市民が交流できるワークショップ手法を導入した事業を全庁的に拡充する」が挙げられる
		4年間にスタートします(中長期目標)	番号112「NPOの活動を支援するためのNPO支援条例の制定を検討します」が挙げられる

- ・NPO等の市民活動の支援
- ・国際交流活動等の支援
- ・男女共同参画推進団体の交流
- ・高齢者等へのPC操作等IT理解の推進
- ・消費生活相談、消費者活動の支援
- ・消費生活相談は浦和消費生活センターが転移して担うこと。
- ・高齢者等へのPC操作等IT理解の推進は、ソフト事業とすること

- ・国際交流活動等の支援は、国際交流センターの設置とすることとなりました。
- 理想都市実現に向けた行動計画～マニフェスト工程表～**  
'05年9月に'08年度までの4年間に市が取り組むべき事業として、市長のマニフェストの内容を具体化し、その実施方針・取組の方向性、タイムテーブルなどを示した行動計画を策定されました。その短期目標(4年計画)で市民活動サポートセンターの整備が、「今すぐにとやります」('05年度計画)事業として、ワークショップ手法を導入したモデル事業を実施するとされ、'05年9月に「(仮称)市民活動サポートセンターの整備

に伴うワークショップ」を開始しました。なお、'05年度から約2年間にわたる「(仮称)市民活動サポートセンターの整備に伴うワークショップ」の実施によって得られたワークショップ運営のノウハウを「ワークショップ運営の手引き」としてまとめるとともに、同手引きについて理解を深めるための職員研修が実施されました。

また、'07年4月に市民活動を支援するための条例として、「さいたま市市民活動及び協働の推進条例」が施行されました。

市民参加によるサポートセンターづくりに向けて

市民活動支援室の設置

'04年4月に総合振興計画で示された市民活動の支援と市民と行政の協働の推進を図るため、政策局政策企画部コミュニティ課の課内に市民活動支援室(以下、支援室)が設置されました。

この支援室が、上述の総合振興計画で定めた目的に関する指針の策定と市民活動の拠点施設整備の2つの事業を、市民との協働により並行して進める役割を担いました。

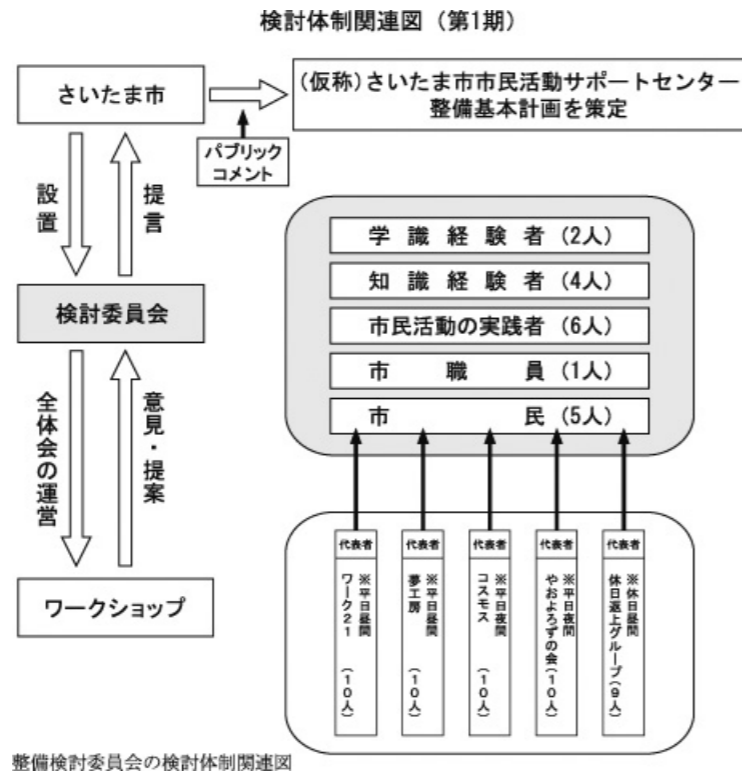
「協働」の具体的なかたちづくり

上記の指針は、公募市民5名を含む17名で構成された「さいたま市市民活動推進委員会」で、'04年8月から'05年7月まで13回にわたって議論され、パブリックコメントを経て策定されました。その指針を受けて、'07年4月には「さいたま市市民活動及び協働の推進条例」が施行されました\*1。

市民活動拠点施設の基本的考え

一方、市民活動の拠点施設については、①市民と行政との協働により施設を整備すること、②市民の自主的参加により「自分たちがつくったサポートセンター」と実感できること、③市民活動を行う(行おうとする)市民・団体に広く活用される施設とすること、④施設整備の検討過程において、市民交流の促進が図れること、の4項目を基本的考えとすることになりました。

\*1:この条例は、市民・市民活動団体や事業者と行政が「対等なパートナーとして、ともにまちづくりを進めていく」ために、基本的な用語の定義、基本原則を定め、市民活動および協働の推進を図るための施策として「市民活動の拠点となる場を提供すること」などを定めたものである。また、調査審議機関として公募市民を含む新たな「さいたま市市民活動推進委員会」が設けられ、'07年6月から活動が開始され、さいたま市の市民活動及び協働を推進するための様々な議論が行われている。



整備検討委員会の検討体制関連図

ワークショップ活動の概要

参加者を広く一般公募

市民活動拠点施設整備の基本的考え方で掲げられた「市民と行政の協働」による施設整備の具体的な体制づくりが、'05年度より支援室で検討されました。そして、さいたま市市民活動サポートセンター(以下、サポートセンター)整備基本計画に、広く市民の意見や提案を反映するため、'05年9月1日から15日までを募集期間として、ワークショップに参加する市民が公募されました。

応募資格は、「15歳以上で、市内に居住、通学、通勤されている方又は市内で市民活動を行っている(行おうとしている)方」でした。このゆるやかな条件は、「正直、どんな人がくるか心配」(支援室職員)だったものの、「できるだけ多くの市民の方の意見・意向を聞きたい」(同上)とのねらいによるものでした。

ワークショップと検討委員会の2本柱

参加可能人数の限定もしていませんでしたから、何人が集まるかも確定できませんでしたが、市民が熱心に議論できるように少人数のグループに分けて、それぞれに議論・提案したものを各グループからの代表者と学識経験者・市民活動経験者からなる「さいたま市市民活動サポートセンター整備検討委員会(以下、検討委員会)」において検討していく体制とされました。(※左下図参照)

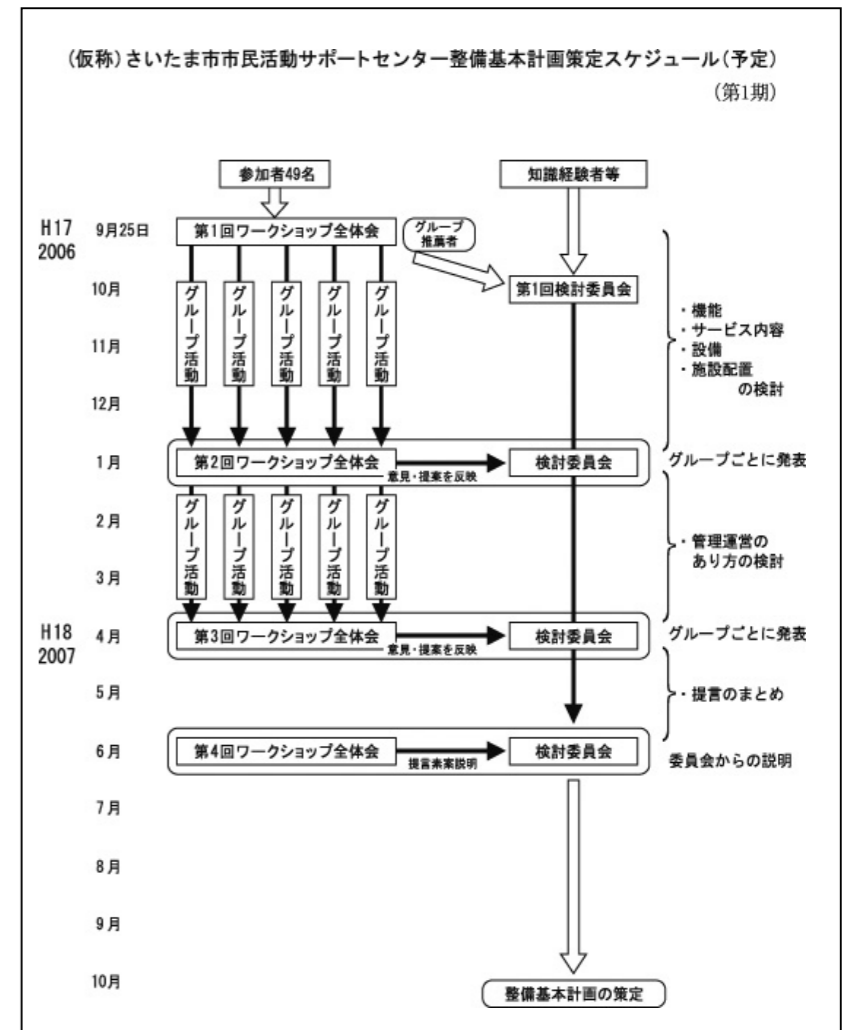


活動時間によるグループ分け

市民活動では、参加する市民が多様であるため、その活動が可能な時間を合わせないと会議も難しいと考えて、まずは参加申込時に記入してもらった活動時間帯をもとにグループ分けを行いました。そして、支援室はグループリーダーの求めに応じて、会議の場として市内の公共施設(公民館、コミュニティセンターなど)を予約したり、必要な書類を送付するなどのバックアップに徹しました。

2期に分かれるスケジュール

ワークショップ活動は、'05年9月の発足から'06年10月に提言書(後述)を策定・提出するまでの第1期と、以降センター開設('07年10月25日)までの第2期に分けられます。それぞれに異なった体制で別々の内容を検討しました。



行ったり来たりで、「協働」今日、どう?で。

ワークショップ活動と市民参加の整備検討委員会

第1回ワークショップ全体会

ワークショップに応募した市民49名(当日出席36名)に、浦和駅東口駅前地区第二種市街地再開発事業と市民活動サポートセンター整備の基本的考え方などが説明された後、5グループに分かれてワークショップを行いました。

示された基本的考え方と前提条件
基本的考え方は、①市民と行政との協働による整備、②「自分たちがつくったサポートセンター」と市民が実感できる、③市民活動を行う(行おうとする)市民・団体に広く活用される、④施設整備検討過程で市民の交流が図れることでした。

また、前提条件として①建物の柱は移動できない、②施設内は極力、天井までの間仕切りを設けず開放的なスペースとする、③会議室は設けず(10階にできる予定の)コミュニティセンター会議室を活用することが示されました。

そして、ワークショップの体制(前頁組織図参照)、第1期と第2期というスケジュール(前頁参照)と、サポートセンターの機能・サービス内容・設備・管

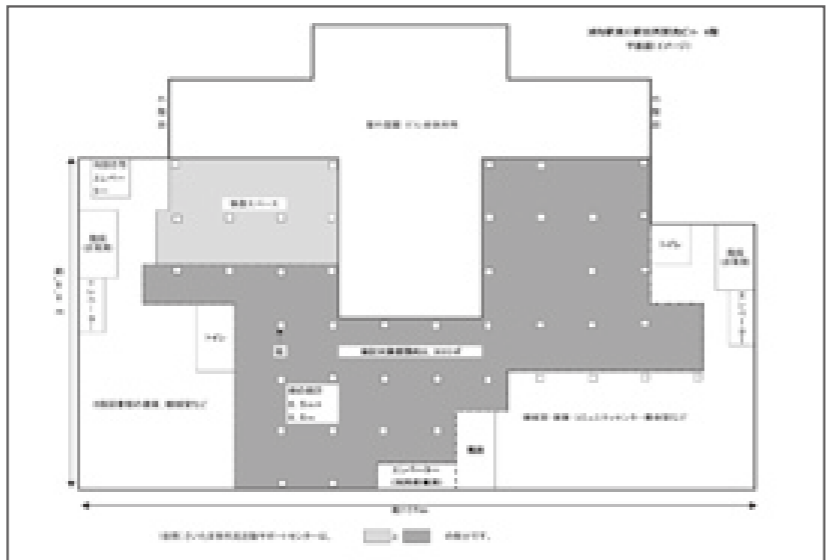
理運営方法などが検討項目として提示されるとともに、グループ内での通信や会議への支援策\*1が発表されました。

ワークショップ・グループセッション
その際、出席者からは、活動時間によるグループ分けに対する不安や、前提条件を設けず白紙の状態から協働で進めたかった、等の意見が出されました。

その後、グループに分かれ、いわゆるワークショップ手法の一つであるKJ法\*2を用いて、サポートセンターに必要な機能について参加者の考えや要望を自由に出し合い整理した後、最後にグループの名称と仮リーダーを決めました。

- ・ワーク21:平日昼間・(p.32)
・夢工房:平日昼間・(p.33)
・コスモス:平日夜間・(p.34)
・やおよろずの会:平日夜間・(p.35)
・休日返上グループ:休日昼間・(p.36)
(2005年9月25日:彩の国8番館)

\*1:送信用切手、文具類などが配布された。
\*2:考えたことをカードに記して、似た内容のものをまとめて全体像を創作的に得る方法。ワークショップの初期に行われることが多い。



第1回ワークショップ全体会で配布された平面図。サポートセンター部分の大きさ、エレベータなどの共通部分、トイレなどの位置が示されている他は柱のみの空間であることがよくわかる。実際にできあがったものとは事務スペースの位置が異なっている。

ワークショップ各グループの体制づくり

まずは体制づくり
市が説明した前提条件について「壁紙の色を選ぶ程度の余地しか残っていない」との印象をもち、参加意欲をなくした人もいたようです。

しかし、それでも各グループごとに会議を行い\*1リーダーと検討委員会委員(以下、委員)を選出しました。多くのグループはこの両者が別の人となりました\*2が、その選出方法・位置づけ・役割への戸惑いも見られました。この頃はグループの参加者同士がよく知らないこともあり、誰を選ばばいいのかも分からなかったからです。

整備検討委員会との関係で戸惑いも
グループで出る意見は多様で、リーダーや委員が集約することは難しいものでした\*3。それに加えて議論を深める時間が足りなかった面もありました。

また、検討委員会では、事前にグループ内で議論のなかった議題がでてくるとも、出席した代表はグループ意見と個人意見の区別が苦勞したといえます。そのような検討委員会での議論が市民の最終的意見とされるのは「変な図式」(田中リーダー)との感も残りました。さらに検討委員会で複雑な議論・概念をグループで共有することは難しく、その情報伝達に大きな労力が必要でした。

\*1:実際に会って話すことはスケジュール的に間に合わなかったため、メールを用いて議論が行われたグループもあった。その後のワークショップや整備検討委員会の活動において、インターネットは大活躍したが、一方でパソコンをもたない人は議論に参加しづらかったり情報伝達が遅れたりする課題も見られた。
\*2:整備検討委員会は平日昼間に開催されるので、平日昼間活動のワーク21以外はリーダーと委員が異なるグループが多かった。
\*3:各グループ活動は市民の多様な意見を出すことが主眼だったが、市から例えば質問シートへの意見記入という形を求められるとまとめる必要性を感じてしまう。最終的に、各論併記で提出したグループもあった。

第1回整備検討委員会

ワークショップグループ(以下、WSG)からの委員選出ののち第1回整備検討委員会が開催され、市からの計画概要とスケジュール、検討体制の説明を受けて議論を交わしました。

オープンスペースに関する議論

10階の浦和コミュニティセンターとの役割分担ともからんで、会議室などの間仕切りを設けるかどうか議論が行われました。市からは、できるだけオープンにしたいが議論・意見によっては間仕切りなども考えられるとの回答がありました。

「市民活動」の共通認識を

WSG代表者から、様々な意見がありましたが、まずは「市民活動」についての共通認識をもたないと「英語とフランス語で話しているよう」(中野委員)と

の意見が出ました。「自分の活動のため」に必要な機能の希望を出すだけでなく、「どういう場所にしていかなければいけないか」(中村座長)を紡ぎ出すことが必要だろうとの方向で議論しました。

そして、市民活動サポートの具体的なイメージをつかむために、かながわ県民活動サポートセンターを見学することを決めました。(2005年11月18日:市民活動ひろば\*4)

整備検討委員会委員名簿は

\*4:市民活動支援室内に、市民活動団体が会議や印刷作業をするために設けられていた施設。支援室移転に伴い閉鎖された。



サポートセンターづくりの市民参加を紹介した埼玉新聞記事(2005年11月20日)

第2回整備検討委員会

市内のコミュニティセンターや公民館の現状、他市の市民活動支援施設の概要紹介とともに、対象とする「活動」や「市民」の範囲、ワークショップでの検討事項が議論されました。

「市民活動」とは？「市民」とは？

公共的な施設として対象とする「市民活動」の範囲について議論されました。政治・宗教や営利活動との線引きをどう引くかで、基本的にはNPO法の枠組みが参考になるにしても、例えば趣味のサークルは公益活動か？というように「公益ということが一番難しい」が「原則として、よほどのことがない限り、排除はしないほうがいい」（東委員）という方向でおおむね一致し、「市民・公益活動ではなくて、市民公益・活動」（中村座長）と考えたいとの意見も出されました。これは、実は開設されてからも課題となり続けています。

また、この施設は「市民活動団体の市民活動団体による市民活動団体のためのサポートセンター」ではなく、「市民のための施設」となるべきで市民活動を既に行っている人、興味はあるが関わり方が分からない人、興味も知識もない人、の3つのカテゴリーの市民\*1にそれぞれ対応できる機能を持ちたい（北川委員）との意見もでした。

「小委員会」の誕生

機能、サービス内容、設備、施設配置の検討を担うワークショップの全体会に向けた細部の詰めを行なうため、5人のグループリーダーと矢ヶ崎職務代理者により小委員会を構成し、検討委員会の合間に活動することになりました。

(2005年12月14日：市民活動ひろば)

\*1：「休日返上グループ」が名付けた分類で、市民A=既に市民活動を行っている人々、市民B=市民活動に関心をもっているが、活動をしていない人々、市民C=市民活動への関心とは関係なくふらりと立ち寄る人々として、分析に便利な用語として使われていた。

小委員会活動の実際

検討委員会では、サービス内容、ワークショップの進め方など、大人数で議論を深めることがしづらいものについて、時間的にも制限のある検討委員会を補うために小委員会を組織し、重要な役目を担いました。

ワークショップと委員会をつなぐ

小委員会は、「ワークショップがどうやったら面白くなるか」という議論から、「提言書の用語や“書きぶり”を揃える作業」まで、全部で7回、3～4週間に一度の割合で開かれました。

当初、ワークショップ全体会の企画・運営、参加者アンケートの実施、提案事項および資料の整理などをして、検討委員会とワークショップとの橋渡しの役割を担っていました。

提言書素案作成も担う

その後、提言書の素案作成の仕事が増え、新たに5人の委員が加わって、提言書の骨子となる基本的な考え方を整理して検討委員会に提案し、逆に、機能やサービス内容・設備については、検討委員会で再度議論を深めてもらうよう要請するなど、提言策定に向けて実働部隊として話し合いを重ねました。小

ワークショップ各グループの活動

各WSGは、リーダー・検討委員も決まり、第2回ワークショップ全体会での発表に向けて基本的な考え方や必要な機能などの議論を本格的に始めました。

各WSGとも、この'06年11月から'07年1月中旬にかけてが最も活発に会議を行っています。ただし、年末年始にもかかわらず、多忙な人びとが実際に多く集まることは難しく、各WSGとも3～4人ほどが参加するのがせいぜいということもありました。それを補うべく、やはり電子メールなどが活用されましたが、

委員会で問題点を整理し、必要な資料を手配することで、過密スケジュールの中で、議論を深めることができました。

開かれた小委員会

小委員会は飛び入り歓迎の開かれた会でしたので、ワークショップリーダーや参加者も一緒に話し合いました。時には、拡大小委員会として、浦和駅東口開発課や設計担当者などの出席を求め、より具体的に突っ込んだ議論をしました。特に、施設配置に関しては、設計図面と模型を見ながら、意見交換をし、「提案を最大限入れた案」と「設計者案」を検討委員会に提出するよう依頼するなど、検討委員会に具体的な検討材料を提供しました。また、管理運営についての議論では、検討委員会での議論を整理し、委員やワークショップグループからの提案をより詳細に検討し、検討委員会での議論を補完する役割も果たしていました。

(2005年12月28日～'06年5月17日)

WSG内での合意形成はたいへん困難でした。

この理由としては、メンバーが多様であり目的も違うため「話し合っている内容が最後までかみあわない感じ」や、じっくり下から議論を積み上げていきたいのに市や検討委員会から指示された検討事項を処理をする形になりがちで、あたかも「敷かれたレールの上を進んでいる」感じがしたという声も複数のワークショップメンバーから挙げられています。

かながわ県民活動サポートセンター視察

まずは類似機能をもった施設の様子を学びたいということで、整備検討委員会委員およびワークショップメンバーのうち24名が参加して、横浜市神奈川区にあるかながわ県民活動サポートセンター\*1を視察しました。

1995年6月の整備方針決定から翌年4月のオープンまで異例の早さで進んだこともあって、あみ出された「歩きながら考える」という運営方針は、市民参加手法を用いて検討しているさいたま市のサポートセンターと通じるものがあるとの意見も聞かれました。

(2006年1月11日)

\*1：ボランティア活動の総合的支援のため、1996年4月に横浜駅近くのかながわ県民センターの6階から11階に開設された。



かながわ県民活動サポートセンターでの質疑



かながわ県民活動サポートセンター見学の様子

第2回ワークショップ全体会

5つのWSGが、それぞれに形式に工夫をこらして機能・サービス・設備・施設配置の提案を発表しました。

整理された提案内容

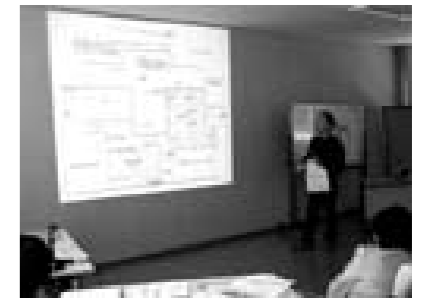
WSGからの提案は、5グループ共通提案と、独自提案に整理され、その後の検討の基礎資料となりました。(詳細は37～38頁の表を参照)

- 共通提案：印刷室、情報発信コーナー、個別相談室、交流スペース、イベント・活動発表コーナー
- 独自提案：メールボックス・レターケース、授乳室、給湯室・自販機コーナー、インフォメーションボード、機材貸出し、庭園の活用など

多彩な発表の様子

各WSGは、PowerPointを用いたプレゼンテーションを行ったり、寸劇形式でテーマを象徴的に示したりと個性的でした。その持ち時間が短かったため、発表が完全に終わられない面もありましたが、自分たちで時間管理も行って、ほぼ予定時間内に済ませられました。

(2006年1月28日：彩の国8番館)



やおよろずの会による施設機能提案



コスモスによる寸劇形式の発表。野宿労働者がサポートセンターに現れ、抽象論に優れるが現場や人を知らない市民団体と現場を知っている地縁団体が協力して、よりよい生活づくりに向けて解決するという筋立てだった。

第3回整備検討委員会

第2回ワークショップ全体会と同日に開催され、検討委員の多くはワークショップ全体会を傍聴していました。そして、各グループの提案をめぐって議論しました。

多様な市民が等しく息する施設に

とくにNPOなどと地縁団体、「市民B\*1」「市民C\*1」などが「等しく息をするような」センターが出来たら特色ある施設になる(中村座長)と評価されました。一方で、「市民C」を呼び込む大変さ、「この立地条件だとおそらく嫌というほど来る」中高生をどう巻き込むかが「必ず大きなテーマとなる」(粉川委員)と

の意見もありました。ほかに、WSGからはあまり提案されなかったレンタル機材は、他の類似施設の状況からみて必要だろうとされ、一方でWSGから提案のあった庭園利用は市から法的・技術的に難しいと説明されました。

また、管理運営方法についても議論が行われ、指定管理者制度\*2も検討されることにしました。

(2006年1月28日：彩の国8番館)

\*1：前ページ注参照。  
\*2：指定管理者制度とは「公の施設」の管理を民間法人(企業・NPO等)が行える制度であり、管理を行う団体のことを指定管理者という。

第4回整備検討委員会

施設の基本的考え方についてのWSGからの意見をまとめたものや、その提案で共通したものと独自のものを小委員会と市民活動支援室が整理した資料\*1を用いて活発な意見を交わしました。

開かれ成長する施設を基本的考え方に

第2回に続いて施設の公益性を議論し、物品販売や宗教・政治活動について、より具体的な検討を行いました。最終的には、NPO法の趣旨を基本線としたルールを持ちつつ、制限を限定的に狭い意味で解釈し、例えば市民活動団体の行う一時的な物品販売は認めるなど、運用面で柔軟に対応することにしました。

また、施設・設備や提供サービスについても、WSGが共通して要望する基本的なものを揃え、その後、徐々に必要に応じて加えていく方向を確認しました。WSGで共通しない提案、例えば、ボランティア人材情報提供サービスについては、機能として入れるのではなく「運用の中で、こんなこともアイデアとしてあるね」（粉川委員）と示唆するかたちで整理を行いました。

ほかに、キッチン/カフェ機能（営利ではないもの）について、特定の事業者を利用を任せると既得権益が生じかねないという問題もある\*2ので、当初から設けられないものの、最小限の設備の余力は備えておくこととしました。

ワークショップ各グループの活動

WSGでは、スケジュール通り支援室や検討委員会から出される「宿題」をこなすのに精一杯という状況だったように思います。サポートセンターに求められる機能やサービス、施設配置、管理運営などについてどう考えるか、項目ごとのシート（右図）が提示され、その枠

基本はオープン&プライバシーに配慮

全てオープンな空間では、個別の相談などプライバシーに配慮する必要のある利用ができなくなるとの指摘がありました。すでにオープンスペースを基本として建築計画が進んでいるため、消費生活センターと相談室を共用する方向で議論を進めました。

なお、屋上庭園の利用については、建物全体の共用部分であるため、困難はあるものの、この時点では市民活動サポートセンターでの独自利用が不可能ではないとの説明が市からありました。

WSGに管理運営の意見を聞くことに

サポートセンターの管理運営については、WSGにアンケート形式で質問を行い（開館日・時間、物品販売の可否、メー

ルボックス・ロッカーの必要性、管理運営主体をだれ\*3が行うかという項目について、意見と理由を書いてもらう）、その結果を待って議論することになりました。

（2006年2月22日：市民活動ひろば）

\*1：例えば、下図のように、まとめた資料が出された。（<http://www.city.saitama.jp/www/contents/1190628036828/index.html>に掲載されている）

\*2：長期にわたった場合。ただし、年限を区切って行うことについては大きな異論は出されなかった。

\*3：質問票には、「最初から民間が運営を担当するほうがよい/最初は行政が運営を担当して徐々に運営業務を民間に引き継いでいくほうがよい/行政が運営を担当するほうがよい」という選択肢が例示された。



第4回整備検討委員会に出された資料。

項目	意見
キッチン/カフェ機能	営利ではないものとする。特定の事業者を利用を任せると既得権益が生じかねないという問題もある。
ボランティア人材情報提供サービス	運用の中で、こんなこともアイデアとしてあるね。
その他	

支援室から配布された意見まとめシート例

を埋めるために話し合いをしました。そうしたお膳立てのおかげもあって、限られた時間と資源の中では、かなり具体的にまとめることができました。ただ、この時期でも会合参加率は高くなく、WSGの総意や合意を反映するのは大変でした。

第3回ワークショップ全体会

検討委員会から示された管理運営方式についての質問\*1に対して、各グループが提案する、開館時間、休館日、館内での販売、管理運営方式等について発表と協議が行われました。

提言書で示される3つの理念、すなわち①市民に対して開かれた、②市民の提案を受け入れながら市民とともに成長する、③市民にとって集まりやすく居

心地が良いは、この時点で提案されました。

（2006年3月18日：彩の国8番館）



\*1：アンケートで示されたことに対して、急にこういう形で問われても、との声もあったが、それぞれに努力してとりまとめた。

第5回整備検討委員会

ワークショップ全体会を受けて

検討委員の半数ほどが傍聴したワークショップ全体会終了後に開催され、小委員会の議論を経て提案された3つの理念、6つの機能などの基本的な考え方と、機能、サービス内容・設備、管理運営について検討を行いました。

基本的考え方などについては提案通り承りましたが「この2年間の論議がちょっときれいに整理され過ぎているかなという印象がある」（東委員）との声もありました。また、キッチンについても第4回に続いて議論となりましたが結論は出ませんでした。ただ、「あったらいいね的なもの」（粉川委員）は費用対効果も考えて慎重に検討すべきということを基本的に確認しました。

ルールの大枠は確認される

休館日は年末年始のみとすること、市民活動に関わる物品販売を認めること、ロッカーなどは独占利用がないよう配慮が必要ということはワークショップ各グループにほぼ共通していた\*1のことで確認しました。

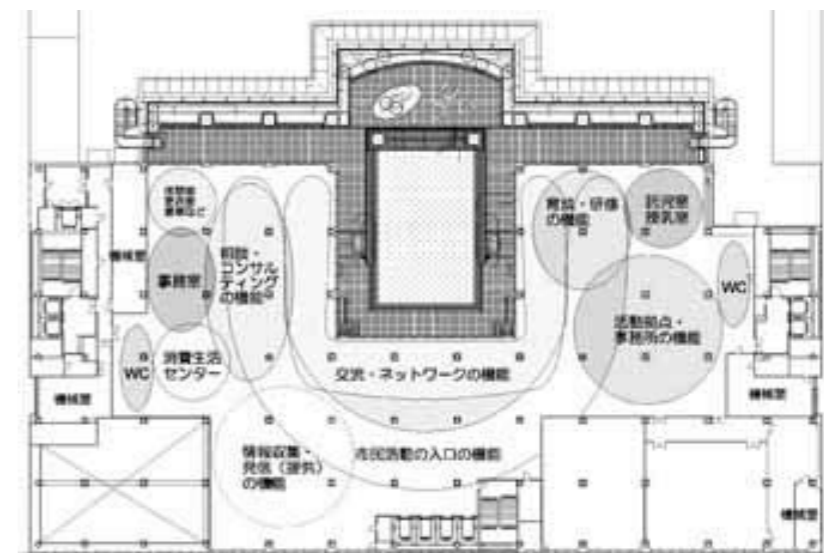
管理運営主体は議論百出

WSGでほぼ共通した意見は、管理運営は当初は公営で行い、3年ほどで見直し、可能なら民営とするが市民参加の運営協議会が積極的に関わるべきというものでした。しかし、他事例をみる

と運営協議会的なものが責任をもって運営するのは難しいし、途中での見直しや頓挫した事例が多くある「棘の道」（粉川委員）だとの意見が出されました。

最終的に、管理・運営の業務を「もう少し精密に腑分けした上で議論していく」（東委員）との意見もあり、「日常的な管理業務と、ルール決めやイベント実施などの業務に分け」（平委員）することも考慮し、厳しいスケジュールの中、管理運営は再検討することにしました。

（2006年3月18日：彩の国8番館）



第5回整備検討委員会で提示された機能ゾーニング図

\*1：コスモスのみは週1日の休館日が必要との意見。

第6回整備検討委員会

管理運営組織、開館時間等の基本的方針、施設配置が議論され、小委員会作成の提言書起草案が説明されました。

さいたま市型協働管理運営方式発案

前回の議論を受けて、公営・民営のどちらでもない「さいたま市型協働管理運営方式」の原案を小委員会の議論を踏まえて粉川委員が提案しました。

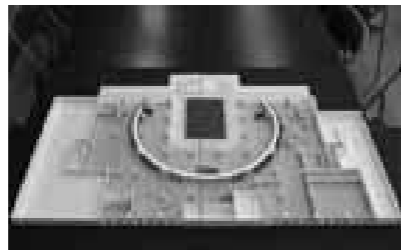
その基本的考え方は、センターの事業企画運営・利用ルール策定等の企画業務等の応用管理・運営と、受付や設備管理・清掃等の基礎管理に分け、応用管理は市民と行政が協働して担い、基礎管理は市が担うというものでした(右図参照)。さらに、協働組織の構成について、市民主体の協働運営組織に市が業務委託する案と、市が協働運営組織をつくり職員を雇用して運営する案の2案が提示されました。

管理運営を2つに分けることは基本的に合意しましたが、その分け方について、例えば受付は応用管理にすべきでないか(大庭委員)などの意見が出ました。また、市民主体案は理想的だが市組織案の方が現実的だという意見(平・青羽委員)も出され、もう少し議論していくことにしました。

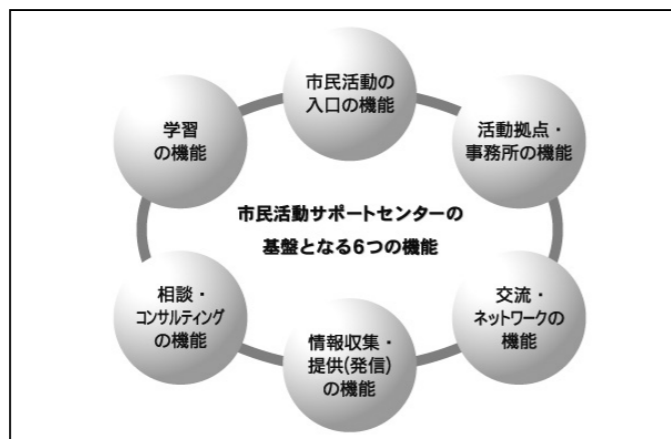
施設配置計画が提示されたが...

前回承認された機能ゾーニングを踏まえ、弧状に掲示ボードが配置される案\*1が設計者から提示されました。スケジュール的に厳しいので、この回の委員会で決めたいとのことでした。しかし掲示ボードの配置はデザインが優れていると感想も少なからずあったものの、死角の発生や大規模イベント時に邪魔だと意見も多く、専門知識をもつWSG市民メンバーの意見も聞いて後日決めることに落ち着きました。(2006年4月19日:市民活動ひろば)

第6回検討委員会で示された施設配置計画案



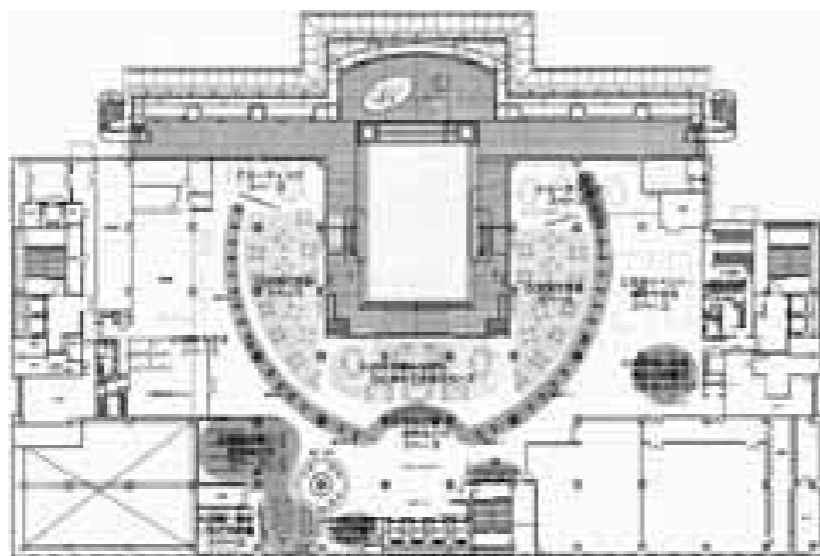
\*1:設計者(RIA)の提案で、8~10階の公共3床に、「新しいまちづくりの流れ」をつくりたいと考え、「友情の輪」を象徴する「輪」を設けた。9階では、中庭を中心にした「交流の輪」を意識して、掲示ボードを弧状に配置した。なお、この時点では掲示ボードは箱状となっていて表面の扉を開けるとパンフレットなどを収納できる計画となっていた。



提言書案で示された、「市民活動サポートセンターの基盤となる6つの機能」のイメージ



第6回検討委員会で提出された粉川委員提案の運営組織モデル



第7回整備検討委員会

小委員会からの提言書の原案、掲示ボードの設置方法、協働管理運営方式の詳細についての説明がありました。

多数決で可動式掲示ボードに

弧状にレイアウトされた掲示ボードをどうするか、設計者より固定・数削減、可動など7つの案が提示されました。

しかし「輪っかのコンセプトができたのがとても唐突」(中野委員)との感想が多く、WSGに持ち帰って議論したいという意見も出ましたが、「いつも持ってきたり持ってきたりして」いて「結局は少数で決めてしまうという感じ」がある(谷口委員)との意見もあり、スケジュール的に難しいから、グループ選出委員が一任されているとして多数決が行われ、最終的に全面固定案と全面可動案(ただし掲示ボードは収納機能のない簡易型)の間で決選投票が行われて、9対6で可動案に決定しました。

さいたま市型協働管理運営組織の議論

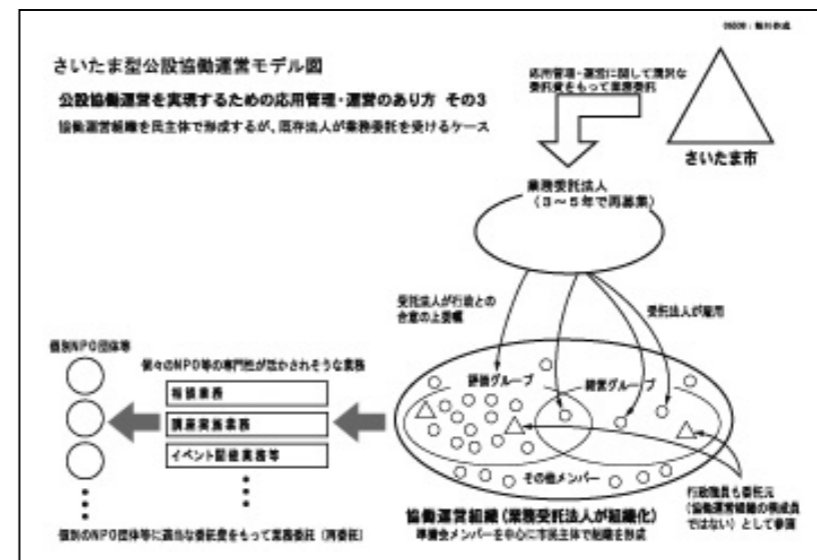
小委員会の議論を経た案として、①管理運営を基礎管理と応用管理・運営に分ける、②応用管理・運営を有給専従スタッフを雇用する経営グループと市民が参加する評価グループに分ける、

③応用管理・運営組織に市民参加の流動性を高める、④応用管理・運営を外部組織に担わせる場合にコスト削減にとられない、⑤長期的視野をもてる組織とする、が提案されました。(下図参照)

この案について、応用管理・運営を担う組織の選定方法を透明にし固定化を避ける必要がある、評価グループの客観性の確保が難しい(五藤委員)などの疑義も出され、一方で指定管理者制度で基礎管理を外すことが可能かという制度的課題も呈され、「そこまで皆さんの議論が煮詰まっていない」(粉川委員)という判断で、提言書では組織図案を記載しないで「基本計画の策定までには何とか片をつけたい」(矢ヶ崎委員)とすることを確認しました。

評価については、「もっと大きい意味の条例\*1を作った時に、さいたま市の市民活動の主體的なことを決めていくための委員会を作るという案」(支援室)もあるとし、委員が賛同しました。(2006年5月17日:市民活動ひろば)

\*1:「市民活動の推進及び協働の促進に関する条例」を指す。



第7回整備検討委員会で議論されたさいたま市型協働管理運営組織のモデル図

提言書の提出

第1期のまとめとなる提言書づくり

第1期ワークショップ活動のまとめとして、検討委員会の小委員会を拡充する形でつくられた起草委員会が、5月26日、6月9日の2回の集まりをもって、それまでの様々な意見や議論を参照しながら各委員が手分けして書いた文章をとりまとめて提言書を作成しました。(提言書の詳細はp.42)

提言書の提出

そして、'06年6月29日に、中村座長、青羽・野田委員が、提言書を市長に提出しました。



市長に提言書を説明する検討委員会メンバー

第8回整備検討委員会に続く P.48

ワークショップ各グループの活動

スケジュールに追われつつも、なんとか検討委員会、さらに市に提案を提示し、一定程度は意見が反映されたことに安堵する反面、このままでは「時間がないから」ということで十分な議論が行われずに計画が進められてしまうのではないかと、との声も出ました。

また、個々のグループで議論しているだけではなく、グループ全体で議論を共有しようという動きも生まれ、グループの垣根をこえて会合に参加し合うことも5月中旬から始まりました。