

# 市民の公共的活動と行政支援

研究チームの報告から

金子延康

## 一 ― もう一つの公共性

私は「新しい公共サービスの供給方式（市民によるネットワーク社会をめざして）」というテーマの<sup>注</sup>神奈川県自治総合研究センターの研究チームに参加した。このチームによる調査結果のうち、市民の公共的活動と行政支援に焦点をあててその概要を紹介したい。

高度成長期以降、社会の都市化・高度化にともない公共サービス需要は拡大してきたが、安定成長期に入って行政による公共サービスの増大

も難しい状況にある。他方、供給主体についても行政、第三セクター、民間等と多様化しており、行政の守備範囲や行政・市民の間の共的領域の問題等、「公共サービス」のあり方が問われてきている。

私たちが自治体職員の担っている行政サービスは、地域的な市民のニーズに対応しようとするものである。では、自治体職員がこの「公共サービス」をとらえ直そうとする時の鍵は一体何であろうか。

地域の視点に立って見渡せば、そこにはすでに多層的にサービスの供

給がなされている。市民社会が成熟していくなかで、市民参加のまちづくりや、女性、高齢者、障害者の社会参加など新しく市民の主體的な活動が生まれてきている。ここでは、市民が単にサービスの「受け手」であるばかりでなく「担い手」ともな

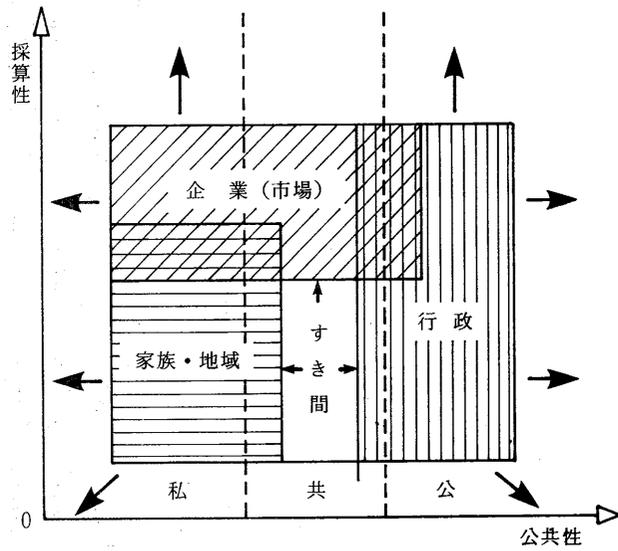
ってきている。例えば、「グリーンヒルズ横浜緑の会」という緑の回復にとり組んでいる自治会の主婦を中心としたグループがある。市の広報記事をきっかけに、団地自治会の役員の女性達

が、身近な緑の回復にとり組んでい

- 一 ― もう一つの公共性
- 二 ― 市民活動への意識と行動
- 三 ― 市民による公共的活動の現状
- 四 ― 行政支援のあり方を考える
- 五 ― 活力あるネットワーク社会を目指して

った。自分達の住んでいる建物の周囲に木を植えることに始まり、周辺の通勤、通学路の緑化を行うまでになった。植栽は周囲の協力に支えられて、彼女達の活動として根づき、住民どうしの交流もできてきた。緑豊かな住環境を取り戻すという彼女達の目標の奥には、ここがふるさとになる子供達のために愛着のもてるところにあること。そして、子供達が土に触れることによって、自然を解する人になって欲しい、という願いがある。また、まだ歴史の浅い自治会のなかで、住民が緑に関心をも

図-1



ち、協力することをテコにして、住民の心がかようまちにしていきたいという希望がある。

また、「あすなる」は、障害をもった人たちが「自らの力で自立生活と社会参加を獲得するために諸々の活動を行う」ことを目的として生まれたグループである。単に受身的な社会参加ではなく、自分の能力を生かし「私にはこれができる！」という自信と目的をもって地域で生きる

こと、そして障害者どうしの連携と障害者をとりまく人々との連携の中で、活動を進めていきたいというのが「あすなる」の活動の願いである。活動は、手工芸品を製作し販売を行ったり、バザーを通して地域での交流の場づくりをしたり、積極的にに行われている。将来は福祉に関する情報の収集、提供の機能も果たしていきたいという希望もある。

このようなことから、私たち研究チームでは、この問題を解く鍵を市民の中に求め、市民活動と行政との関わりを中心に調査を進めた。特に私たちが着目したのは、市民によるこうした活動が、「公」と「私」の間の「共的領域」で求められているものを具現化し、

ある意味では、それ自体が地域において「もう一つの公共性」を担うものとなっているという点である。公共サービスを考えるとき、単に「対象」としてでなく、生活に根ざした普遍的な価値観をもった「主体」としての市民の存在は、今後大きな要素となってくると思われる。

公共サービスは、究極的には市民による「公共性」の判断のもとに、行政で対応するもの、地域で対応するもの、あるいは相互に連携して対応するもの、という分担がなされることが望ましいと思われる。そして行政としては、いま新しく興りつつある市民の主体的な活動や、そこから派生する新たな市民ニーズをより的確にとらえることがまず必要である。

## 二 市民活動への意識と行動

今、地域では、自治会、子ども会等の従来からの居住地域を基盤とした市民の活動に加えて、趣味やスポーツのサークル活動にはじまり、学

習やボランティア活動、消費者運動、障害者自身による自立のための活動など多様な市民活動が噴出してきている。この背景として次のことが挙げられる。

① 経済合理性の追求への反省から生活の中に人間性の回復を求めるようになった。

② 所得の増加や自由時間の増加により、精神的にも文化的にもより高い次元の豊かさを求めるようになった。

③ 市民の定住化傾向の強まりはじめて都市で、人々が再びわが街を、人間性回復の場、精神的安定の拠点として意識しはじめた。

しかし、実際に市民が活動に参加するにはさまざまな制約があり、意識と行動との間にはギャップが存在すると考えられる。

そこで私たちは、「市民活動への意識と行動」に関するアンケート調査を実施した。それにより次のようなことがわかった。

① 地域の環境に対する関心およびまちづくりに積極的に参加しようとする

表-1

(株式会社) ニーレ あすなる はたらけバンク (財団法人) 市民福祉バンク (盛岡市民福祉バンク) 県消連 (神奈川県消費者の会連絡会) 消費者連盟 (日本消費者連盟藤沢グループ) 手をつなぐ会 (生産者と消費者が手をつなぐ会) かまくら土の会 ファミリーサービスクラブ 福祉の風土づくりの会 (社会福祉法人) ボランティアセンター (神奈川県ボランティアセンター) にんじん (にんじん登戸プランチ) カム (グループカム) (株式会社) 丹沢グループ (財団法人) シルバー人材センター (横浜市シルバー人材センター) (財団法人) 生きがい福祉事業団 (藤沢市生きがい福祉事業団)	障害者の社会参加	地域づくり市民会議 (茅ヶ崎市地域づくり市民会議) 青少年地域環境マップ (青少年のための地域環境づくり) 日立市民運動 (日立市民運動推進連絡協議会) 公民館をつくる会 (茅ヶ崎市に公民館をつくる会) こども文化センターにつどう会 (蒼生こども文化センターにつどう会) (財団法人) 市民自治財団 (川崎市市民自治財団) 花とみどりの会 (町田市花とみどりの会) グリーンヒルズ緑の会 (グリーンヒルズ横浜緑の会) グリーンバンク (盛岡市グリーンバンク委員会) (財団法人) 風致保存会 (鎌倉風致保存会) 盛岡のまちづくり (あすを築く盛岡市民運動実践協議会) まちづくり懇談会 (橋本まちづくり懇談会)	地域づくり	地域型活動 都市環境 まちづくり
	消費生活		テーマ型活動	
	福祉サービス			
	産業活動			
高齢者の社会参加				

( 内は正式名称である。)

る意欲が高い。  
②生涯学習やボランティア活動についても参加意欲が高い。  
③これらの分野における市民と行政との役割分担については、市民がより主体的な役割を果たすべきだという考えが強い。

④活動の主体、サービスの担い手となる意識は高いが、一般的には意識と実際の行動との間にはギャップがある。  
⑤行動への阻害要因として、時間的余裕がないこと、参加への機会がない、活動に関する情報がないことなどかなり占めている。このことは、適切な働きかけがあれば、活動の広がりが期待できることを示している。

「サービス」「まちづくり」「都市環境」等の各分野で活動している市民団体や、それを支える公益法人など、三五組織を対象に聴きとり調査を実施した。  
調査項目は、活動の目的や内容、自己評価、一般市民の反応、活動の阻害要因、行政への要望および今後の活動計画など一二項目にわたった。そのうち表1-1にあげている三一の組織につき分析を行い、その概要は次のとおりである。なお表1-2は、その一部を整理したものである。

物屋や仕出し弁当屋を開いた主婦たちもいる。まちづくりの分野では、空き缶やゴミの回収をリサイクル産業として地域に根づかせた若者たちもいる。  
このように具体的な活動は多様であるが、共通点は、市民の生活の論理に根ざした価値を追求し、現在の市場サービスや、行政の供給するサービスでは得られない、よりよい豊かな生活をめざして、市民自身が主体的に活動していることである。  
メンバー構成およびメンバーの得るもの

### 三 市民による公共的

#### 活動の現状

次に市民による公共的活動の現状を調査するため、「高齢者・障害者の社会参加」「消費生活」「福祉サ

活動の一部を紹介すると、福祉の分野では、老人や病人をかかえた家庭に対する家事や介護の手助けをする主婦グループや、きめ細かなボランティア感覚で、障害者や病人や老人の衣服づくりに取り組む女性たちがいる。また、消費生活の分野では、無添加食品や低農薬野菜など自分たちの目で見、足で確かめた安全商品を地域に供給するグループもあるし、それらを使った手作りの食

組織はオープンで流動的なものが多く、メンバーはいわゆる全日制市民が中心であり、職業を持つ女性や男性などメンバーの幅を広げることが活動の充実への課題となっている。  
メンバーは活動によってサービスを提供すると同時に、自らも経済的自立、就労機会、いきがいが、社会参加、学習成果などを得ている。活動の性格上、経済的収入は少ないのが通常であるが、こうした生活の価値

表一-2 サービスの受け手価格等

団体・ 組織名	サービスの受け手			サービスの価格				活動への助成			活動拠点							
	会 員	会員の内訳		一 般	無 料	材 料 費	人 件 費	そ の 他 の 市 場 価 格	補助主体			自力で調達		援助による				
		主 婦	高 齢 者						障 害 者	国	県	市 町 村 他	個 人 宅	自 己 所 有	賃 借	無 料 利 用 の 協 力 団 体 の 施 設 で	公 共 の 施 設 無 償 占 用	共 有 の 無 償 共 用
ニール				○					○									
あすなろ	○	○	○						○ $\frac{1}{2}$	○ $\frac{1}{2}$			○					
はたらけバンク			○						○							○		
市民福祉バンク	○	○	○							○						○		
県消連	○	○	○						○			○				○		
消費者連盟	○	○	○									○				○		
手をつなぐ会	○		○							○					○			
かまくら土の会	○		○							○			○			○		
ファミリー サービスクラブ	○		○						○	○					○			
福祉の風土づくりの会	○	○									○					○		
ボランティアセンター			○								○ 共募					○		
にんじん	○	○	○												○			
カム			○								○							
丹沢グループ	○	○	○									○						
シルバー人材センター			○						○ $\frac{2}{3}$	○ $\frac{1}{3}$	○ 差引					○		
生きがい福祉事業団			○						○	○		○	○			○		
地域づくり市民会議			○						○	○						○		
青少年地域環境マップ			○							○						○		
日立市民運動			○								○							
公民館をつくる会			○							○		○				○		
こども文化センターに つどう会			○							○		○				○		
市民自治財団			○							○	○					○		
花とみどりの会			○							○		○				○		
グリーンヒルズ緑の会			○							○	○				○			
グリーンバンク			○							○						○		
風致保存会			○							○						○		
盛岡まちづくり			○								○					○		
まちづくり懇談会			○						○	○	○					○		



阻 害 要 因	支 援 施 策
(ア) 機能面 <ul style="list-style-type: none"> <li>活動の場所がない</li> <li>他の団体の情報が入らない</li> <li>ノウハウがない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共施設の市民開放</li> <li>多目的利用の推進</li> <li>ネットワーク会議の開催</li> <li>活動団体間の人的交流</li> <li>市民活動コンサルタント制度の設置</li> </ul>
(イ) 組織面 <ul style="list-style-type: none"> <li>参加者が少ない</li> <li>リーダーシップに欠ける</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>活動情報ライブラリーの設置</li> <li>市民活動リーダーズ研修の開催</li> </ul>
(ウ) 経営面 <ul style="list-style-type: none"> <li>収入が少ない</li> <li>補助金の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティジョブの振興</li> <li>市民の公共的活動補助制度 (地域に用途配分をまかせ、地域において市民参加のもとに基準をつくる。)</li> <li>活動支援のための基金の設置</li> </ul>
(エ) 環境面 <ul style="list-style-type: none"> <li>市民意識(参加意識と行動のギャップ)</li> <li>行政の姿勢(タテ割り)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>活動PRの促進助成</li> <li>活動支援のための統合窓口の設置</li> </ul>

方、家族や地域の役割が質的な変化をとげる過程の中で図-1に示されるような、行政、企業(市場)、家族・地域の間、そのいずれによっても主体的に解決されない「すき間」が生じてきたが、市民による公共的活動はこの「すき間」の一部をうめるサービス提供という役割を果たしている。

②な自己の価値観に基づく多様な欲求を、こうした活動への参加により充足すると同時に、都市化の過程において稀薄になってしまった、地域での互助システムの再生に寄与している。

③居住する地域を越えて、同じ目的をもった者どうしの、自由で弾力的な結びつき(新しいコミュニティ)を形成している。④これらのことを公共サービスの構造的変化としてとらえてみると、家族や地域で循環的・複合的に供給されていたサービスが、都市化とりわけ高度成長期において外部化・専門化されすぎ、各種の弊害が生じてきた(図-2 aからbへの変化)。これに対し、市民

による公共的活動は、分水嶺をこえたサービス形態を再び循環的・複合的でエンタロピー(社会的な負の便益)の小さな状態に戻す働きをもっている(図-2 bからcへの変化)。

⑤今後の高齢化社会の進展や女性の社会参加意欲の増大を考えると、その社会的受け皿としての意義も重要となってこよう。

#### 四——行政支援のあり方を考える

このようなアンケート調査、団体の聴き取り調査の結果と阻害要因の分析に基づき、私たちは次のような活動を支援するための施策を考え、提言した。

##### ①——支援の基本的方向

##### ②市民の主体性の尊重

行政の支援は今後ますますその必要性を増してくるであろう。その時、支援施策の判断基準、考え方を何に求めるかが重要な問題となる。その方向は、例えば団体の掌握、動

表一4

機能	事業例
異種間交流の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>ネットワーク会議の開催 活動の活性化を図りうる相互補完機能を持ったパートナーグループ（異種グループ）の交流のきっかけづくりを行う。</li> </ul>
情報の収集と提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>活動団体間の人的交流促進</li> <li>市民活動コンサルタントの派遣 専門的な知識を要する活動に対して、技術指導・運営指導等のコンサルタントを派遣することにより、側面的支援をする。</li> <li>シンポジウムの開催</li> <li>活動情報ライブラリー 内容、時間、場所等活動概要をライブラリーとして登録し広く情報提供することにより、住民にグループへの参加の機会とグループ間の交流の機会をふやす。</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>交流課題リストの作成</li> <li>コミュニティジョブの振興 地域福祉の推進や地域課題の解決をめざす非営利の事業活動に対して、資金援助や信用保証・経営指導・研究活動助成などを行う。</li> <li>ネットワーク促進基金の運用 民間企業および篤志家等からの公共的活動への支援基金で、資金的に「民」と「民」との新たな関係づくりをする。</li> </ul>

員というような、行政にとつての手段的な考え方ではなく、あくまで市民の主体性を尊重し、市民社会のパートナーとして、側面からの支援にとどまるべきであろう。したがって支援の中心は、行動の阻害要因の除去、参加意識が積極的、主体的なものへと高揚していくための援助で、その内容も行政からの一方通行ではなく、地域・市民主体の施策展開が求められよう。

④ ネットワーク化の支援

市民活動とは、共通の目標や価値観によって結ばれた、新しいコミュニティであり、地縁・血縁のかわりに、情報を媒介とした人々の結びつきであり、ひとつのネットワークと言いかえることもできる。しかし一方で、阻害要因の整理でも明らかにように、情報・ノウハウ等の活動資源の不足が隘路ともなっている。

したがって方向の二つめとしてネットワーク化の支援があげられる。これは、市民自身が「送り手」であると同時に「受け手」でもある。双方向性の情報ネットワークを地域に

根づかせることであり、またそれにより有限な社会資源を身近なサイクルで活用できることになる。

特に、異種間の団体のネットワーク（メタネットワーク）は、個々の団体の行き詰まりを突破する契機ともなるであろうし、多重性あるヨコ型情報ネットワークは、地域や家族が本来持っていた適正規模のサービスミックスを指向するものである。

⑤ 既存資源の活用

以上述べた方向とも関連して、こうした支援は、現に行政の持っている情報、公共施設、遊休物品、既存組織等を再編し、リサイクル的活用を図ることによって可能となると思われる。

② 支援のための個別的提言

阻害要因に対応した個別的な支援施策として表一3の施策が考えられる。また、これらの施策を総合的に調整、実施する主体として「ネットワークセンター」の設置が有効と考えられる。その概要は表一4のとおりである。ネットワークセンターに

は、各団体の活動範囲に対応して広域をカバーする広域ネットワークセンターと、地域をカバーする地域ネットワークセンターが考えられる。広域センターとしては、市民と行政との共同出資や人材の派遣による第四セクターの形態が考えられる。地域ネットワークセンターは、地区センター等既存の施設および組織の活用が考えられる。

## 五——活力あるネットワーク社会を目指す

現在展開されているさまざまな市民活動は、それ自体が共通の目標や価値観によって結ばれた自主的ネット

ワークである。私たちはこの研究の過程で、聴き取り調査の対象となった組織の中から七組織の方々に集まっていただき、「市民活動ネットワーク形成の意義を考える」というテーマで話し合いをしていた。消費生活、福祉サービス、地域づくりなどの各分野から一組織ずつで、いわば「市民活動の異業種交流」と呼べる構成であった。

この会で私たちは少なくとも二つのことを確認できたと思う。一つは、市民活動の活性化にとって、情報交換・交流の場はきわめて有効な手段になりうること。二つには、このような場づくりや情報提供を含めて、行政のリエゾン（橋渡し）機能

に大きな期待が寄せられているということである。

しかし、市民活動に関する情報の蓄積は、行政においてもほとんどないというのが実情であり、リエゾン機能を発揮するためにも、十分な情報の収集こそ、基本的条件整備であるといえるであろう。

また、市民による公共的活動は新しく興ってきたものであり、その組織原理や行動様式は、既存の機関とは異なったものがある。これらの団体と行政は、相互に影響を及ぼし、補完しあい、その関係についても一定の変容を迫られることになる。ネットワーク社会の一員として、市民活動とどのように相互補完しつ

つ、活動をおこなってゆくべきか、市民とともに十分に議論を尽くすことこそ、今、最も行政に求められていることではなからうか。

△注▽

・神奈川県自治総合センター研究チーム  
・テーマ

「新しい公共サービスの供給方式（市民によるネットワーク社会をめざして）」

・メンバー

朝倉幸子（神奈川県消費生活課）／姓名  
喜代作（神奈川県団体育成課）／川上和宏  
（神奈川県住宅建設課）／國重正雄（自治  
総合センター）／武内 真（神奈川県  
自然保護課／本地昭勝（厚木児童相談所）  
／水谷 明（神奈川県企業庁）及び筆者

△都市計画局総務部調査課▽