

平成24年度 自治体とNGO/NPOの連携推進セミナー 第1回「協働をすすめるための基礎知識」

市民国際プラザ

【1 実施枠組み】

日時：平成24年6月27日(水)14:30～17:30

会場：(財)自治体国際化協会 大会議室

参加者：45名

アドバイザー：(公財)日本国際交流センター 執行理事 毛受 敏浩氏

14:30	開会挨拶 財団法人 自治体国際化協会理事 三枝健二
14:40	【本セミナーアドバイザーからの話題提供】 講師：毛受敏浩氏（公益財団法人 日本国際交流センター執行理事）
15:00	【講演】「協働をすすめるための基礎知識」 講師：坂口和隆氏（特定非営利活動法人 日本NPOセンター事務局次長）
16:00	休憩
16:10	【ワークショップ】「違いを活かして協働をすすめるために」 進行役：坂口和隆氏（特定非営利活動法人 日本NPOセンター事務局次長）
17:25	市民国際プラザからの案内
17:30	閉会

【2 実施概要】

本セミナーアドバイザーからの話題提供

講師：毛受 敏浩氏

はじめに、本セミナーのアドバイザーを務めていただいている毛受氏に、このセミナーや自治体とNGO/NPO それぞれの特徴等についてお話ししていただいた。

＜内容＞

自治体とNGO/NPOの連携推進セミナーについて

自治体とNGO/NPOの連携推進セミナーは、今回は初回ということで、「協働を進めるための基礎知識」を全体のテーマに、この後、坂口氏から専門的なお話をいただく。これから回を経るごとに、国際協力や多文化共生をテーマにして行う予定である。ぜひ次回以降も参加していただき、理解を深めていただきたい。

最近「自治体とNPOの連携」とよく耳にするが、なぜそれが大切かというと、それぞれが持っている役割やリソースが異なり、それらを出し合って協働していかなければ、なかなか地域の課題解決は難しいからである。しかし、日本社会は非常にタテ割りであり、なかなか自治体とNPO間でお互いに顔を合わせる機会がないといった現状がある。本日の参加者は、様々なセクターから構成されているため、ぜひ率直な意見交換を行い充実した時間にしていただけたらと思う。

地方公務員の職場と非営利組織の職場

公務員の職場というのは、タテ割り、予算主義、年功序列、数年おきの人事異動、前例踏襲主義などの特徴がある。市民との関係というと、中には「ものをいう市民は怖い存在」と考えている方もいるのではないだろうか。

一方で、非営利組織の職場というのは、身分保障がない世界であり、組織名、役職が意味を持たない社会である。また、資金調達が必要であるため、ハングリー精神、競争意識が求められる。また基本的には、自分の気持ちに正直にやりたい仕事ができる可能性があり、社会を変革するという課題にやりがいや手ごたえがある。

役所の場合は、個人ではなく、あくまで組織として行うが、NPOの場合は個人としての経験を積み、ネットワークを構築し、それが自分自身の財産になっていく。しかし、NPOは様々な事業を行っている一方でその組織基盤が弱い、ということもある。「組織基盤が弱いまま、個々のプロジェクトが一見豪華になっていないか」という視点も大事にしなくてはならない。

両者のパートナーシップとは

公務員とNPO職員は、「公益を目指し社会的な課題解決に寄与する」という共通点はあるものの、水と油の組織文化というように、組織内の考え方・文化やアプローチの取り方も異なるため、なかなかパートナーシップが上手くいかない。またNPOは自治体の資金に依存しがちという現状もある。

対等なパートナーシップ関係を築くために、NPOは、絶対優位の実力を持つ必要がある。そして、自治体は、「現場で起こっていることこそが重要である」という認識をもつことが大切である。自治体の方々がそういった視点で考え、NPOがどういった役割を果たしてくれるのか、どのようにしたら力を発揮できるのかを考えて協働を行えば、本当の意味で地域にとって役に立つパートナーシップができるのではないか。



＜写真：講演を行う毛受氏＞

講演「協働をすすめるための基礎知識」

講師：坂口 和隆氏

次に、日本NPOセンター事務局次長の坂口氏より、「協働をすすめるための基礎知識」というタイトルでご講演いただいた。

＜内容＞

何のための協働か？

理由がなければ協働をする必要はない。しかし、地域課題を解決していく中で、現在そのニーズが多様化している。それに行政だけでは対応できない場合もあるため、NPOと協働する必要がてきた。住民に対して公正公平の立場をとる行政ではできない対応を、NPOは行うことができるからだ。

また、地方分権による地域の独自性を出していくには、市民の声やNPOの声を反映していくことも必要、という行政側のニーズもあるのではないか。その他、新しい公共支援事業ということで、NPOが公共の担い手になっていく、ということも協働において大事なポイントである。



＜写真：講演を行う坂口氏＞

「参加」と「協働」の違いとは

「市民参加、住民参加、協働」という言葉はよく使われるが、参加と協働は異なる。参加とは、一般市民の「個人」が自分の責任を持って組織の企画や活動にかかわることであり、協働とは、異種・異質の「組織」同士が、対等に協力して社会的な活動を行うことである。「異種・異質」というのが1つのキーポイントであり、協働には「異種・異質」の人たちがお互いに協力し合って行うことでの成果が生まれるという意味がある。

「協働」の関係

事業の中には、「市民・NPOが行うべき市民活動の領域」、「協働していく可能性がある領域」、「行政が行うべき領域」がある。しかし、本来行政が行う方が効果的である事業にも、市民を取り入れて行こうという動きや、市民が行った方が効果的である事業に関して行政へ働きかけが行われるといったケースもあり、何を連携しようかと考える際には、本来の目的が何かをよく議論することが必要である。

一般的な「協働の原則」

一般的な「協働の原則」としては、下記の点が挙げられる。

- ① **相互理解** …NPO と行政との間では言葉や考え方が違うため、お互いの理解が必要である。お互いに理解した上で、双方のプラス面を活かすことでより効果が出る。
- ② **対等性**…協働事業の中には、行政側が財源を供出し、それを活用して NPO が実施する場合が多い。委託事業の場合は最終的なオーナーシップは行政であるが、これは上下関係とは異なり、それを生まないように「対等性」を維持することが必要である。
- ③ **目的の共有**…行政側からのオファーがあり、それに対して NPO/NGO が手を挙げるケースも多い。しかし、双方から協働事業の提案を行える関係や、互いで協議をする、特に事前協議を行うことも必要である。
- ④ **事業プロセスの共有**…この点は行政側と NPO 側に異なる場合が多い。NPO で行っている PDCA という、「計画をして実施をし、評価をし、次につなげるために改善をする」というプロセスを、ぜひ行政にもご理解いただきたい。NPO への補助金や助成金なども、本来は各ステージに対して行政側もコミットすることが大切である。
- ⑤ **役割と責任の明確化**…それぞれの組織、セクターによって役割、特性が異なる。お互いの役割分担と責任の所在を明確にしておくことが大切である。
- ⑥ **自立と自律の違い**…行政側には、横断的な資源の活用や風通しが良い担当部署が必要である。また、NPO 側の自立も求められる。下請け化せず、市民からの共感を得て支援を受けられる自己財源を持ち、いかに市民に開かれているかという民主的な意思決定の体制などが必要である。
- ⑦ **透明性**…協働事業の情報公開をし、市民をどんどん巻き込んでいくことが重要である。
- ⑧ **関係の時限性**…良い NPO と連携し、双方での協働をずっと続けたいと思っていても、「癒着」と誤解される可能性がある。良い関係・活動を続けるには、既得権とさせないことが必要である。

行政の協働施策

行政としては、一般的に協働する際、下記のような施策を持っている。

- ① **情報提供**…最近は HP や WEB サイトだけでなく、ソーシャルメディアを活用したものもある。NPO に関する情報提供は、基本的にどの自治体も行っている。
- ② **協働のルール**…これは、市民と行政がどう連携していくのかという原則作りである。職員側のマニュアル作成の場合と、市民と行政、両方のための原則作りの場合もある。条例や指針など形式も行政によって異なる。

- ③市民活動・NPO 支援センター…自治体自体がやっている場合、自治体が設置し民間に委託している場合など設置形態は様々であり、全国に 300 ほどある。一般的には NPO が受託しているケースが多い。
- ④事業提案制度…NPO 側から申請するものであり、補助金、委託など形態やその金額も様々である。多くの場合、公開プレゼンテーションを行い選考する。
- ⑤事業評価制度…事業を行った以上は、評価をすることが重要である。どんな形態かにもよるが、「評価のない事業は事業ではない」と言われるように、しっかり評価をしなければならない。JANIC のアカウンタビリティ・セルフチェックや評価みえの評価シートなども参考になる。
- ⑥財政支援…基金などを作る場合の支援。山形の例では、やまがた社会貢献基金として、一般市民や企業から寄付を集めて NPO を支援していくものがある。また、香川、岩手、埼玉などにも直接財政的に支援する制度を企業などと組んで行っている例もある。
- ⑦活動場所提供的…小さな NPO の場合、自宅を事務所にしている場合が多いため、NPO を支援するセンターに私書箱を設置したり、備品の貸し出しを行ったりしている。

さまざまな形態の協働事例

全国で行われている協働事例としては、行政と市民にて地域の先進的な NPO を訪問し、見学する「ぐるぐるツアーア」を実施している愛知県の事例、協働における対話の場を、ステップを踏んで実施しあいの理解促進に繋げている西東京市の事例、コミュニティーソーシャルワーカーという市民と行政をつなぐ相談窓口を設置している豊中市の事例などがある。



＜写真：講演の様子＞

また、企業・行政・NPO の協働としては、マイクロソフトが地域課題に対し、自社の IT 技術を活かして実施している「地域活性化協働プログラム」の事例、また、東京都民、NPO、企業等が連携して森林整備や木材利用に参画する仕組み作り等を行っている「森づくり推進プラン」の事例などもある。

最近では、このように2者から3者、多者という形で連携し、地域を良くしようというマルチステークホルダープロセスというものもある。これは、様々な立場の方が関わり議論しながら社会課題を理解していくプロセスの 1 つであり、その具体例の 1 つとして地域円卓会議がある。様々な利害関係者が、上座下座がない円卓で座り、みんなで議論する形式である。

協働の課題

協働における課題としては、首長公約や予算先行の協働などがあげられる。また、NPO に委託する場合、コストを抑えた形で行われる場合が多いが、本来は行政がやるだけの費用(フルコスト)を NPO に出すべきである、安いからではなく、いい仕事をするから NPO と組むべきであるという議論もある。

また、行政側が NPO の目利きができないことも課題としてあげられる。行政側はいろいろな立場で情報を得て、組んでいく団体を見極めることが必要である。その際は NPO を見るポイントとして、情報公開がされているか、組織運営がされているか、財源の構成はどうかなどの判断基準が求められる。

協働事業の実施の際、NPO 側は自団体のミッションと照らし合わせながら、事業を行っていく必要がある。組織を継続させるために、ミッションとは関係のない事業をやる NPO もたまに見受けられるが、事業を始めるにあたり、自団体で行う必要があるのかよく議論しなければならない。そして、物事を決定するプロセスなど、お互いの特徴を理解しながら協働事業を進めることも大切である。また、行政側が、地域課題に対しての当事者性を持てるかどうかも重要になってくる。

協働に関する8つの姿勢

NPO 側、行政側、それぞれの立場から関係者が集まり、協働に対する 8 つの姿勢としてまとめ、日本 NPO センターで「知っておきたい NPO のこと【協働編】」という書籍を作成した。今日お話しした内容が集約されているので、ぜひご覧いただきたい。

ワークショップ「違いを活かして協働をすすめるために」

進行役：坂口和隆氏

後半は、坂口氏の進行でワークショップを行った。まずは各グループで自己紹介を行い、その後「協働の取り組み 企画シート」をもとに各グループで話し合い、全体共有を行った。

◆協働の取り組み 企画シート 「外国人のお子さんを支援しよう」

【状況】自分たちの町にバングラデシュからお父さんの仕事で来日したハビブ君。少し知的障害があり、両親も本人も日本語はほとんどできない中、特別支援学級にも入れず、通常学級に通うこと。ハビブ君が地域で安心して暮らせるよう、協働して何ができるかを考える。

- | | |
|---------------|--------------|
| ・想定される課題 | ・具体的に何ができるのか |
| ・協働して取り組む際の課題 | ・協働すべきパートナー |

最後の全体共有ででた意見は、下記の通り。

(※他のグループでは出でていないのではと思う項目のみを共有)

◆課題について

- ・親(特に母親)は、そういう子供を抱えて孤立していることでストレスを感じており、虐待につながるのではないかという課題がでた。
- ・宗教上、豚肉を食べられないのではないか。
- ・日本語がわからないため、母親が学校からの便りや薬の説明が読めないという識字の問題がある。

◆協働すべきパートナーについて

- ・心理的ケアに関し、福祉だけではなく医療や心理の専門家を入れることが重要ではないか。
- ・友達づくりやいじめ防止には、同じクラスメイトの存在が大切。
- ・同じ境遇を持つ外国人の子どもや、在日外国人のネットワークがあるとよいのではないか。



<写真：ワークショップの様子>

坂口氏のコメント

「協働は手段であり、目的ではない。」

最近は、協働が目的化してきてしまっているケースが非常に多い。そうではなく、協働はあくまでも手段であり、真ん中にいるのは社会的課題や困った人たちであることを忘れないようにしなければならない。先ほど説明したように、行政だけでできることやNPOだけでできることをお互いが無理に取り込み、協働でやれば全てバラ色かというと、そうではない。本日のセミナーでそのことを少しでも感じていただければ幸いである。

以上