

NPOと市が共に汗する仕組みづくり

～協働の第一歩へのメッセージ～

NPOと行政職員による協働推進研究会

はじめに

私たち、「NPOと行政職員による協働推進研究会」は、鎌倉市市民活動センターを運営している特定非営利活動法人鎌倉市市民活動センター運営会議の正会員の有志と鎌倉市役所市民活動課職員で構成されています。

近年、社会的課題やライフスタイルが多様化し、市民のニーズに行政は十分に対応することが難しくなっています。本委員会は、こうしたニーズに対応する新しいサービスをつくりだすため、NPOと行政が協働するにはどうすればよいかというテーマで、市が目指す「NPOと行政の協働システムの構築」に市民としての立場と意見を反映させるべく、昨年7月に発足しました。

この9ヵ月の間に15回の研究会を開催し、真剣な討議を重ねました。平成13年10月に行った鎌倉市職員への「NPOと行政の協働についての意識調査アンケート」などを検討素材に課題を整理し、それぞれの知識と経験を持ちよった上で、協働の第一歩のメッセージとして「NPOと市が共に汗する仕組みづくり」をまとめました。

私たち「NPOと行政職員による協働推進研究会」は、豊かな市民社会の構築をめざし、鎌倉が21世紀の先駆けとなるよう、市民の自覚と自負をかけ、ここに提言いたします。

平成15年3月

NPOと行政職員による協働推進研究会
会長 松本陽子

目 次

第1章	策定の趣旨	1
第2章	鎌倉市における協働の基本的考え方	2
第3章	従来の行政とNPOの関係	3
第4章	めざすべき行政とNPOの関係	5
第5章	協働を進めるための提案	6
第6章	市民から市職員へのメッセージ	9

第1章 策定の趣旨

背景

現在、コミュニティを充実させ、一人一人のニーズに対応した柔軟できめ細かな公共サービスを求める地域的背景、景気低迷による自治体の財政困窮といった経済的背景、行財政改革の促進、地方分権の振興という社会的背景などから「NPOと行政の協働」が求められるようになりました。

しかしながら、市の行財政改革で「NPOとの協働推進」、「NPOに対する市職員の意識改革」などが述べられているにもかかわらず、昨年度実施した市職員約1600名へのアンケート調査の結果では、市職員において協働に対する意識は薄く、残念なことに10人中9人が市民と協働した業務経験がないという結果がわかりました。協働に関する情報・ノウハウの蓄積も少ないようです。

一方、市内には約250団体のNPOが存在するが、グループ的な小規模団体が多く、行政と共にという意識が余り感じられません。また、それを希望する団体においても、行政との対等な関係は持ちにくく、「協働」するについては、さらなる組織の充実や意識づくりが必要です。

趣旨

NPOと行政の「協働」や「パートナーシップ」ということばが頻繁に聞かれるようになりました。全国的にも「支援センターの運営委託」、「講座の委託」など、取り組み事例が増えています。

鎌倉においても、「高齢者配食サービス事業」や「生きがい対応型デイサービス事業」等、市からの運営委託が一つの協働の形として育ち始め、NPOの事業領域拡大も進み始めています。しかし、個々の事例ごとに取り組みされており、地道に活動を続けてきた市民活動団体が行政との協働を模索しながらも相互理解の不足もあって壁につきあたるケースも多く、協働がシステムとして確立していないのが現状です。

NPOと鎌倉市の意見の交流を進め、市民が求める新たな公共サービスを提供する社会をつくるには、「協働」を積極的に進めることが必要です。

市民意識の高まりのなかで、課題を整理し、市民全体、市役所全体の共通認識にまで高め、豊かな市民社会をつくりだすことをめざすことを目的に、鎌倉市とNPOの「協働」を推進する基本的な方針を提言します。

第2章 鎌倉市における協働の基本的考え方

全国的にはNPOと自治体の協働について、様々な議論が進められていますが、ここでは、「鎌倉に豊かな市民社会を構築する。」ことに焦点を当てることとします。

協働の基本は、サービスを受ける「市民」が主体です。ここでは、住民登録など法的に位置付けられる市民のみならず、市内に勤務する、ボランティアなどで鎌倉で活動する人など、鎌倉のまちを支えている人を全て「市民」と呼ぶこととします。

豊かな市民社会を創り出すには、従来の行政主導型公共サービスだけではなく、柔軟できめ細かな公共サービスの提供が必要です。協働はこうした新しいサービスを創り出す手段として機能させていかなければなりません。そのためには、以下の事柄が大切だと考えます。

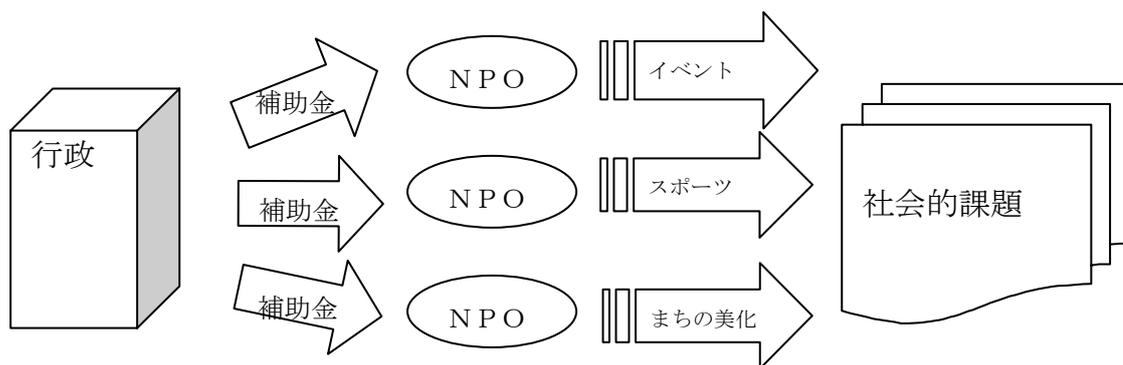
- ① 共通の目標を「市民のための、よりよい公共サービスの提供」とする。
- ② 互いの情報を共有し、それぞれが持つ知恵を出し合い、常に前向きで、課題解決に向けて努力する。
- ③ それぞれの経験がデータとして蓄積される仕組み、双方のメンバーが変わっても継続していける仕組みをつくる。

第3章 従来の行政とNPOの関係

1 団体支援型

NPOが主体となって取り組む事業で、行政は補助金等、後方で支援します。NPOが独自に事業を遂行する運営基盤が、まだ充実していない段階で、行われることが多いようです。

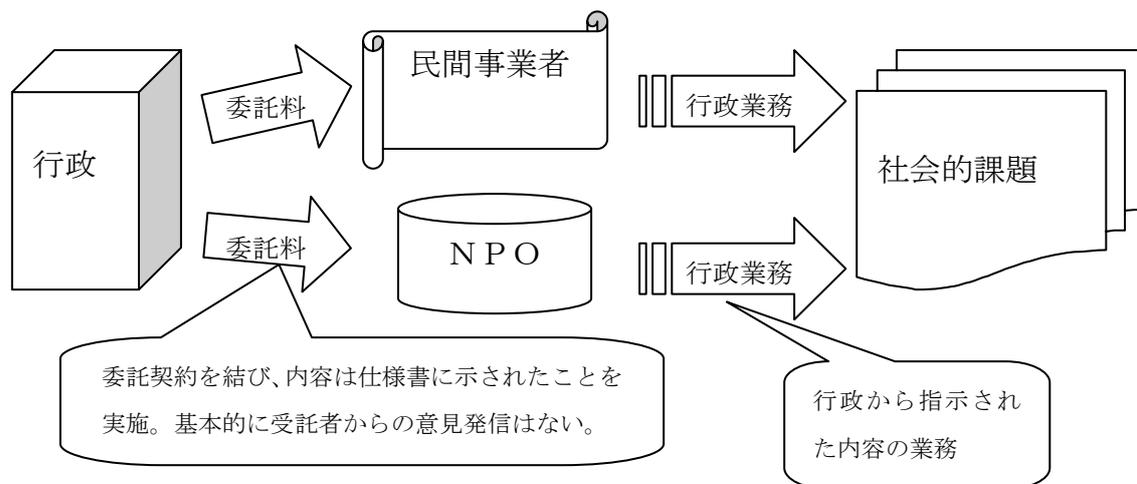
定例的な行事等に多く見られ、互いにあまり改善が見られません。



2 業務代行型

行政がもともと行っていたサービスを、NPOが担い手となり、同等のサービスを提供する事業です。

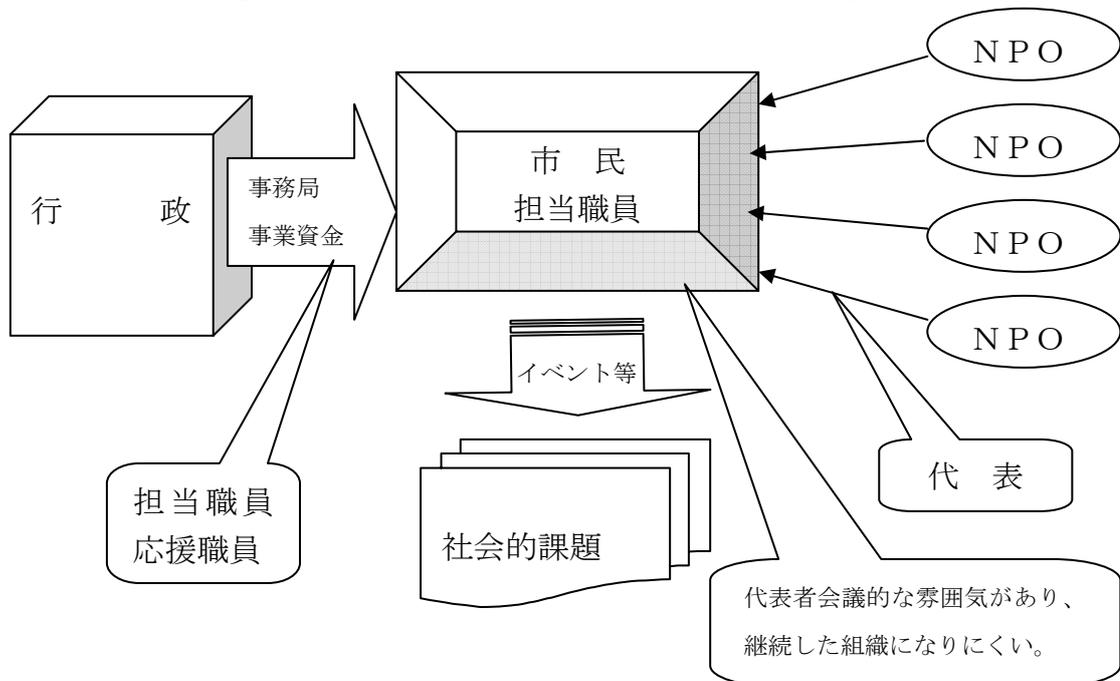
民間事業者に委託するよりも、コストダウンできることに着目されるケースが多く、代替性があります。しかし、市民は事業者同様、労働力の提供にとどまり、意見発信がなされず、行政から指示されたことのみを実施する団体にとどまりがちです。



3 実行委員会型

行政と市民とが共に参加し、別組織を作るケースである。行政職員が事務局になることが多く、組織の存在は行政の予算化に左右されます。

事務局機能を行政が最初に担ってしまうため、各NPOはその後、積極性を欠くことが多く、継続した組織になりにくいようです。

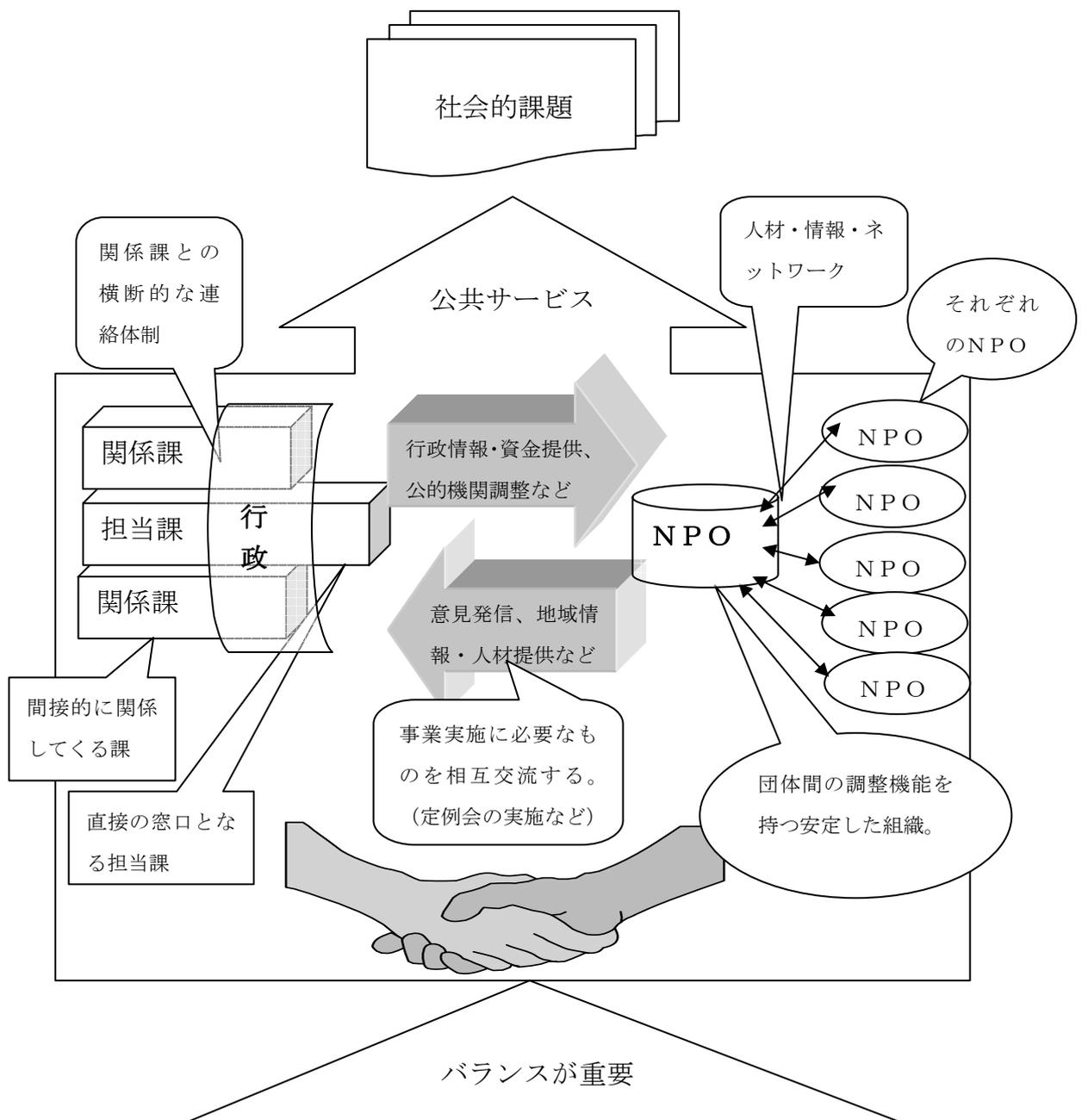


第4章 めざすべき行政とNPOの関係

研究会でめざす協働のかたち、役割分担型

NPOと行政が責任とリスクを分かち合い、明確な役割分担により、行われる事業。どちらが欠けてもサービスは充実しません。そのためには、協働を担うバランスのとれた運営基盤が必要です。また、行政とNPOが得意分野を持ち寄ることにより成り立つサービスなので、状況に応じて臨機応変に対応できる支え合いの関係が必要です。

信頼関係等、人的要素が大きいため、代替性が困難であることから、今後は代替性を備えたシステムを構築し、継続性を保つ必要があります。



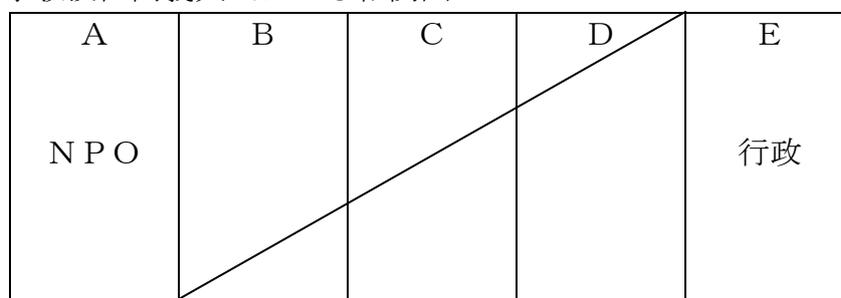
第5章 協働を進めるための提案

1 役割分担とは

協働する領域は常に等分とは限りません。下図のように行政が多くを担う場合もあれば、NPOが多くを担い、行政は後方支援のみの場合もあります。

また、この関係は段階によっても変化します。行政が委託業務の受け皿としてNPOを設立するケースがありますが、その段階では行政が負担する部分が多くても、後に自立した関係にもなり得る機会が必要です。この転機を生かすことが、行政によりかかりのNPOからの脱却点となります。

法政大学教授山岡義典氏による相関図



A：市民固有の領域／行政とかかわらない

B：市民の活動が主体で、行政の関わりも多少あり

C：対等で協力する領域

D：行政が主体で、市民は協力する領域

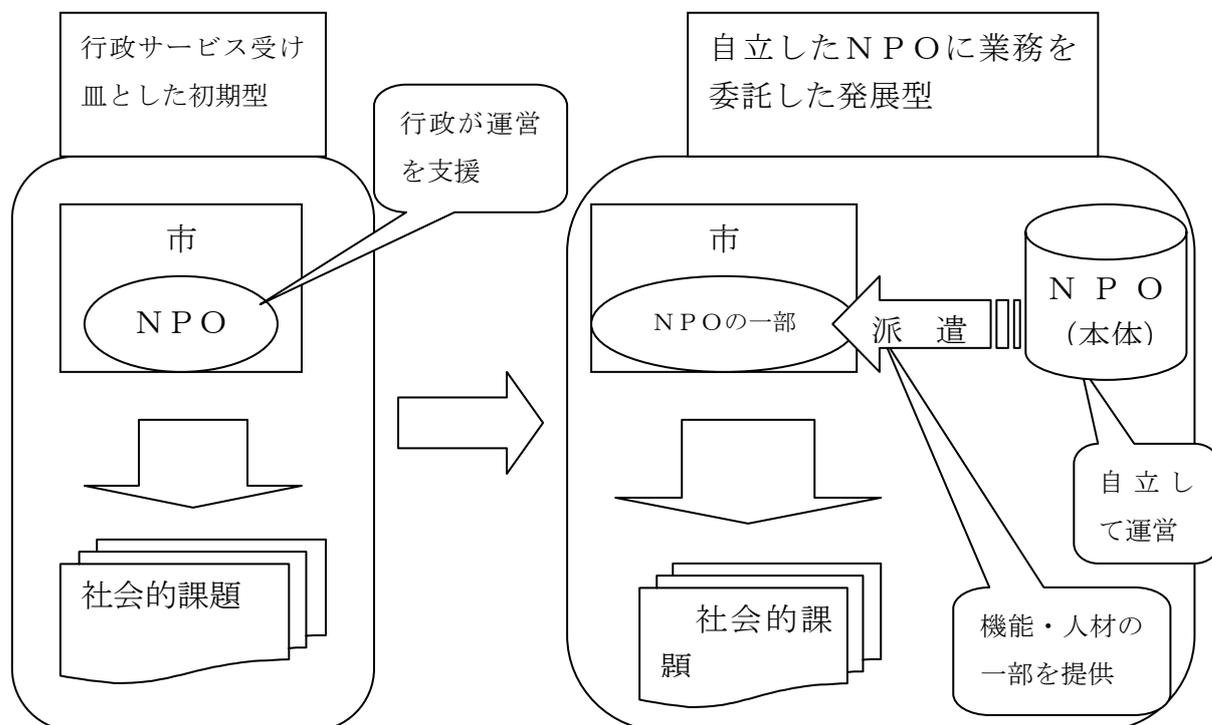
E：行政の責任で行う領域

2 支援から協働へ

協働の効果を最大限に発揮させるには、自発的に発生したNPOにその特性を生かした地域のサービスを任せるのが理想的です。しかし、地域に担い手となるNPOが見つからない場合、その解決策として、「担い手となるNPO設立に行政が協力する。」ことが考えられます。この時点では行政が負担する部分が大きく、この段階にとどまると「行政への依存体質」、「自立性の欠如」、「役所仕事の代行組織」など、NPOの特性とはかけ離れた存在として見られることとなりがちです。

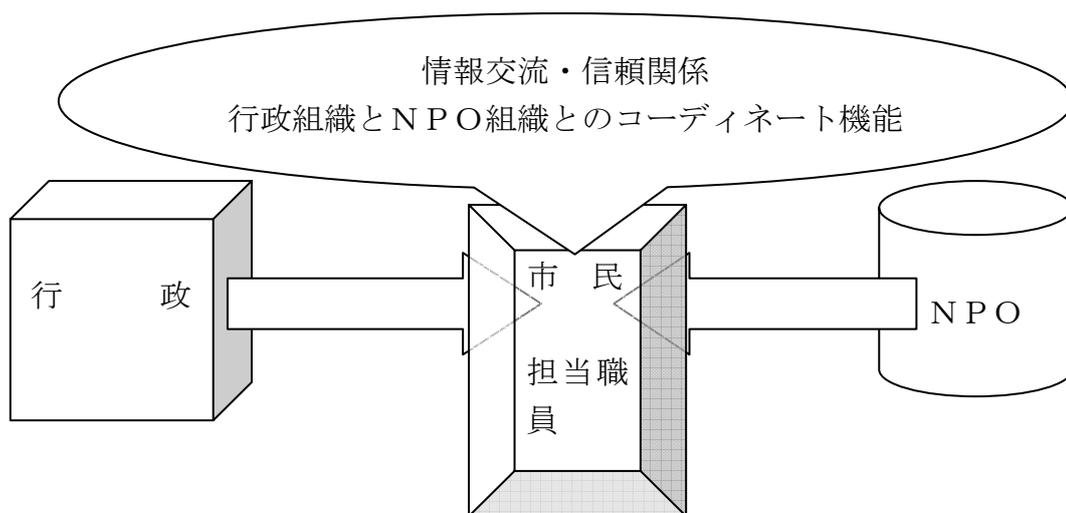
しかし、地域に今までにない試みをして、公共サービスを生み出すのなら、そのための現実的な手段として捉えることも必要です。設立時点では「支援」であっても、その後「協働」に発展していくことも可能だからです。設立時の関係に甘んじることなく、自立した組織を構築することが望

まれます。



3 どの部分で協働となるか

協働に必要なのは、調整機能である。全く別組織であったNPOと行政が協力するために、それぞれの組織、団体間を相互に調整する機能が欠かせません。



4 協働における課題解決の提案

協働する関係を築くには、行政、NPOそれぞれが一端を担える体制を整えることが必要です。本研究会では、解決すべき課題を7つに分類し、次のような取り組み姿勢を提案します。

	行政側	NPO側
信頼関係の構築	団体のキーパーソンと連絡を密にし、基礎となる人間関係を構築する。	キーパーソンをつくり、窓口となる市職員との意思疎通を図る。
意見交流の促進	NPOの提案を受け入れる柔軟な姿勢をもつ。	活動を応援してくれる市民とともに、具体策を提案する。
情報交流の活発化	行政情報を積極的に提供する。	地域情報を提供するとともに、「どんな人材がいて、何が具体的にできるのか。」を積極的にPRする。
周辺理解の促進	関係課との調整機能を持ち、横の密な連絡を行う。	NPO、市民同士の横の連携をもつ。
資金の確保	市民のモチベーションを高める予算措置を行う。	必要経費を確保するコスト意識をもつ。
事業の安定した継続	支援(市のサポートが大きい状態)から協働(自立した対等な関係)へステップアップできる体制をもつ。	組織の意思決定、責任の明確化、事務局機能を整備し、自立した組織づくりを行う。
協働体制のシステム化	人事異動があっても、信頼関係が変わらない引継体制をもつ。	リーダーシップをとる人材が変わっても、安定した組織づくり、人づくりを行う。

5 市内におけるこれまでの協働事例

- (1)高齢者配食サービス事業
- (2)精神障害者地域生活支援センター事業
- (3)再生利用施設啓発事業委託（笛田リサイクルセンター）
- (4)鎌倉市市民活動センター管理委託事業
- (5)生きがい対応型デイサービス事業
- (6)育児家庭支援事業（ファミリーサポートセンター）
- (7)インターネット活用事業

など

第6章 市民から市職員へのメッセージ

21世紀に入り、市民が行政の政策形成や事業に参加する機会が大変増えていきます。こうしたなか、市職員とのネットワークや行政情報を得る人材も少しずつ広がってきました。このような「市民の行政参加」にともない、市民からの地域情報や意見発信がますます必要になっています。

一方、市民の側も、行政からの情報やアドバイスを必要としています。

市職員が、市民として、身近で関心のある活動に参加することを私たち市民は歓迎します。このことは、お互いの信頼を深める最短の道となるでしょう。そしてまた、市職員にとっても、地域の情報を得る絶好の機会となり、市民とのネットワークにもつながります。

市民と市職員が共に汗し、まちづくりに取り組むことが、豊かな市民社会の構築につながる道と考えます。

今回の提言は、協働の第一歩です。これからこれを足がかりに現場での実践と分析を踏まえ、NPOと市のよりよい関係の研究を共に進めていきましょう。

NPOと行政職員による協働推進研究会

松本陽子 相川明子 市川瑞代 一木千恵子 伊藤泰三郎 榎本春子
斎藤博子 白井京子 樽井彰子 橋爪幸臣 坂齋 明 深江南子
山田浩雄 渡邊公子 熊澤隆士 永野則子