

公民協働に関するヒアリング調査報告

2010年度地域づくり研究会・北九州 NPO 研究交流会協働部会合同調査研究プロジェクト

山崎 克明

- 1 今次の調査について
- 2 調査結果の分析
- 3 課題と提言

資料：公民協働に関するヒアリング調査 ヒアリング項目

1 今次の調査について

市民と行政との協働が語られるようになって久しい。北九州市においても2009年に策定された基本構想・基本計画『「元気発信！北九州」プラン』では「市民と行政との協働」がまちづくりのキー・コンセプトとして謳われ、2011年の地域福祉計画『北九州市の地域福祉2011～2020』では協働が地域福祉のまちづくりの方法として重要な位置を占めている。このように、北九州市においても、「協働」は、いまやまちづくりの主要な方法として登場するに至っている。そこで、わたしたちは、北九州市における公民協働（行政と市民との協働）の現状（実態）と課題をできるだけ正確に把握することが喫緊の課題であると考えた。今回、「公民協働に関するヒアリング調査」を実施した所以である。

本調査は、北九州市において行政各部署と市民活動団体（以下、団体あるいはNPOと記す）とが協働して地域づくりを進めていく上でさらに有効な協働環境を醸成するため、各団体の協働経験について聞き取りを行い、協働の実態と協働についての考え方、課題の抽出を行い、よりよい協働環境を創出するために必要な方策について提言することを目的に実施したものである。

本調査の対象は、2009年に北九州市総務市民局が行った協働事業に関する調査に「行政との協働経験がある」と回答した市民活動団体128団体に対してヒアリング調査への協力依頼文書を送付し、応諾の回答のあった37団体の中から日程調整が可能であった26団体であった。

調査は2010年8月から12月にかけて、対象団体のヒアリング対応者に対して事前に「調査項目」（資料編参照）を送り、それを基にヒアリング調査を実施した。

2 調査結果の分析

① 分析の視角

調査に先立ち、わたしたちは「協働」について2つのことを確認した。その1つは、「協働とは異なるセクターや機関や団体やグループが、それぞれの自立性と対等性を尊重しつつ、共通の目的ないし目

標を達成するために協力して行動すること」と、協働を構造・機能的に把握するとともに、協働を過程として捉え、その成立条件として過程における双方の対等性と過程の共有を措定することである。ここで協働過程の共有とは、「目的・目標の共有」+「情報の共有」+「意思(政策)形成過程の共有」+「実施過程の管理の共有」+「成果に対する評価の共有」を意味する。

第2に、協働過程の共有における行政の役割は、何よりもまず、協働事業を遂行するに当たっての市民活動団体の活動の環境を整備することであり、次いで、可能な限り協働の各段階に参加することである。ここに環境の整備とは、協働のための法制度の整備ないし制度設計から資金(補助金等)や場所の提供に至る活動のサポート体制の整備を意味する。

わたしたちは、こうした協働過程を通して行政側とNPO側との相互学習が可能となり、この学習過程によって信頼関係が形成され、相乗効果が発揮されると考える。

② なぜ協働事業に取り組み、どのような効果があったのか — 協働の目的と効果

1) 団体の社会的信用と活動の社会的認知

市民活動団体が行政と協働する目的としてまず挙げるのは、団体の信用が、そして活動の社会的認知が、得られやすいという点である。

その第1は行政による団体の認知である。「協働することでこちらが何をやっているかを知ってくれるので次につながる。そこでの評価があって、あ、お宅はよく名前をきいています、とか話が先にすすめやすい」、「よかったのは、ひとつは最初のころは[自分たちの団体のことを]知ってもらえたこと。……こちら行政を知る機会になった」といった発言がこれである。

第2は団体とその活動の社会的認知効果である。「変な団体と思われないため」、「信頼が得やすい。行政が入るとお話をもっていくやすい」、「行政の人も協力してくれてるんです、というのはひとつ大きかったのではないかと思います。……[地域団体の]会長さんも行政の方とお知り合いも多い方なので、そういうところでは『問題ない団体ですよ』とわかりやすく伝えられたのではないかな、と思います」、「市も認めているんだと思われ、安心感がある。関わってもらえる人の信用を得やすい」、「自分たちの所属しているものが社会的なものとして認知される」、「社会に役立っているということで会員がやる気を出す」などの声がこれである。

そしてそれは、当然のことながら、協働の結果として得られた効果としても明らかになる。「団体でいえばなんだかんだいっても行政の仕事はお金にはならないですが、実績にはなりますね」という回答や、「行政と一緒にやっていくと信用度が高まるというか、『行政と共催です』というと市民センターなんかでもスツと動いてもらえる」、「行政が後押ししてくれている、一緒に共同歩調をとろうとしてくれているというところが一つ皆さんの安心感に繋がっているのかなと思うところはある」といった発言がこれである。さらには、「役所が関わってくださったら外部的

評価も違うし、……新聞社が取り上げてくださったり」といった PR 面での効果を挙げた団体もあった。

2) 行政資源の活用

協働の目的の第 2 は、協働することによって NPO がさまざまな行政資源を活用できることである。

その第 1 は資金的資源である。「資金的にも応援してもらえる」、「資金面で、協働してよかった」といった回答がこれである。「コーディネーターのクオリティの維持も大切ですし、活動充実のために経費もかかります。そのような支援をしっかりとしてくれたらよい」と述べた団体もあった。

また、「自ら送迎事業を行うので、それに行政として支援してくれないかとお願いしたところ、様々な経緯を経て、通院介護事業を行う障害者小規模共同作業所として認可を受けることとなり、北九州市から助成金をいただけることとなりました」と答えた団体もあった。障害児者支援活動は多額の活動費を要する事業であるため、行政の多面的な支援を欠かせないが、中でも資金面での支援は重要であろう。

逆に、NPOの自立と尊厳の立場から、行政の資金に依存することの行き過ぎを批判する声もあった。「お金があるのに行政に協力を求めようとするのは問題。中身のある協働を深めていきたい」という回答がこれである。

第 2 は場の資源である。それは「会場費がタダ」で使える、「市が優先して[活動の]場所の確保をしてくれる」、「区役所など(普通は貸さない)会場を貸していただく」、「市民センターなどを利用できています」などの声に表現される。

第 3 は広報媒体である。「市政だよりを広報に使える」、「市民センターなどにチラシを置いてもらえる」、「サポートセンターにファックスを送ればインターネットで広報してくれる」、「こういうことをやっているという広報活動がかなりプラスになっている」、「ボランティアを募集する際にも、市の広報誌を利用できる」、「市政だよりを使って、セミナーの受講者を募集できた」といった声にこのことが示されている。

第 4 は行政の有する情報である。それには「わからないことを教えていただける」、「どこでどういうことが進みつつあるかを教えていただける」という回答や、「北九州市内にどのような団体があって、どういったニーズがあるのか、私たちにはわかりませんでした。要するに[必要なところに物品を]配布することができなかった」が市の情報提供によってそれが可能になったと回答したNPOがこれである。

行政の提供する情報はあまり役に立たないという意見もあった。

今まで行政側が提示されている一律[の情報]ではレベルが低い。[日々の活動の前提となる]情報は日進月歩で、そういう情報をとっていくという作業は[行政より]わたしたちの方が持っている。……行政は一律にやってください、わたしたちは個々の部分に取り組んでいながら情報を取っていく。

第 5 は人的資源の活用である。ある団体は「最新の行政活動に関して担当部署から説明を受けることで、

カリキュラムの作成の参考にしています。もう一つは、実際にその担当者に講師依頼をして講義を行っていたことで、より質の高い講義内容を確保できるようになっています」と答えた。この事例は、講座内容が行政ペースになりうる危険をはらんでいるように見受けられる。また、「人材不足。市も人がどんどん減っているので[かつては]人手が出せたのが[今では]出せなくなっている。結構ぎりぎりで行っている。同じ事業量なのに人が少なくて」と述べた団体の場合は、人材を行政に依存しすぎているように見受けられる。これらの事例は、NPOの自立性と行政資源の活用との間には微妙な関係があることを示している。

その点、「セミナーを実施するだけではなくて、より関係性ももてるようにということでミーティングを入れ」、そこに看護師・保健師・助産師などの専門行政職員に参加してもらい、情報交換をする。さらに「その過程を[行政担当者に]見てもらう。過程を共有してもらう。6回の講座のお母さん方の変化を見てもらう」と語ったNPOの、協働における両者の役割についてのバランス感覚には見るべきものがあるといえる。

なお、「私たちにとって幸運だったのが、障害福祉課の当時の課長さんが厚生省から来られた方で、身内に〇〇の患者がいたので、とても理解していただけて、……積極的に応援していただきました」と語った団体もあった。

NPOが活用できる行政資源として、さらに第6に、協働による活動の機会を挙げることができる。「啓発デーの取り組みなどを皆様にお知らせできる機会」であるとか「意見などを言える機会を持たせていただいている」といった発言、さらにはより具体的に、「北九州市への……予算要望もここ数年出させていただいているが、そういう要望に対する回答もいただいている。それによって少しずつ整備されてきているとの実感を持つこともできるし、どこまで進んでいるかもわかる。要望を出せば市の方もそういうことが必要だったのかと明確に分かるし、どういう方向で、ということも描きやすくなるのだと思う」という発言に、これを見ることができる。

3) 行政の技法の習得・スキルアップとエンパワメント

NPOが行政と協働した結果得られたものとして挙げられるものの1つに、行政技法の習得やスキルアップがある。「事務作業するスキルアップ。企画書を書くとか、対企業とか市民センターとかの、慣れという面ではスキルアップになっているかもしれません」、あるいは「行政とのつきあい方、関わり方を身につけていけたんじゃないか」、「事業に携わることで力をつけられた。セミナーに関わることで、自らも勉強できる」、「スタッフについても、その都度教えたりするので、できる人たちは少なからず増えていきますね」などという回答が、これである。このように、協働による技能の習得・活用の範囲は広い。さらに、あるNPOが「これ[行政の作成したアンケート]は……とても効果的な質問だと思うので活用したいということで、その様式を変えて評価表みたいのをつくった。そういう意味ではこの視点を知ったので、介護保険のサービスの評価にも生かそうという契機にもなったし、実際にそれを活用した」と述べたように、NPOの「行政のノウハウを生かすなど」の意欲は強い。

なお、その前段階として、「行政とつきあって、こんなもんだとわかったのがよかった」と語った団体もあった。この発言は素朴ではあるが、行政との協働にとってはその前段階の認識として重要であると考えられる。

4) 活動の支援

行政との協働の目的として、「行政には資金ではなく、事業を実施する環境を提供していただくことが大切」という声や、「具体的な行動に対して支援してもらいたい」という声もあった。また、「われわれが手を出せないところも支援をしてくれる」、「こちらだけでは困難なことを手伝ってくれる」といった声や、「新しい指導者に外部からきてもらう。行政から紹介があって知らない先生を知ることができる」と語る団体や、協働の効果について「単体では出会えなかった地域の人に出会えた」と語った NPO もあった。この発言は、行政による市民活動の環境整備の重要性を示している。

専門家が活動に協力し、その結果として提供するサービスの質的改善ができたと語る団体もあった。「セミナーに臨床心理士が入って観察し、1 回目と 6 回目に必ずアンケートをとってこの方がどのような変化があったのかを数値として出していただくようにしている。なので、不安感の高い親子にも有効だったということが結果として評価の数字が出ている」と語った NPO の場合がこれである。

また、利用者が増大した、あるいは新たな利用者が確保できたと答えた団体もあった。、「これまでの市民活動の中で年間受けていた、持ち込まれた内容と、今の実際の件数を比べると、もう破格の差。市民活動だけでは十分に抱え切れなかったものが、ずいぶん皆さんに期待され、また周知できたというところは大きかったのかなあと思う」という団体、および、「協働したからこそ不安感の高いお母さん方を集められて新たなことにチャレンジできている」と述べた NPO の例がこれである。

行政の支援が足りないという声もあった。例えば、

事業を遂行していく上で、今まで個別の人々やネットワーク同士をつないでいくことができました。優秀な人材があると活動が促進されますが、それを支える仕組みがないと、その人の思いだけでミッションが終わってしまい、広域連携にはなり得ないと思います。……市民がやりやすい環境をいかに行政側が用意するかがとても大切だと思っています。「行政側がうまくのせたら、木にでも登る」のがボランティアやっている人ならわかる心情だと思います。そうしないと長続きしないでしょう。市民の気持ちを落とすようなことをしてほしくないです。

次の発言も同旨である。

高齢者の活動に対してもっと理解と支援をしてほしいです。講座を進めるうちに、受講者の半数以上が、かなり高価な最新パソコンを購入していきます。……高齢者には、やる気も経済力もある現れだと思っています

ます。まだまだ眠っている力があるのではないか、それを支援する枠組みがあつたらいいなと思っています。

なお、「1 団体単独ではできないことについての支援・助言を期待する。また、行政担当者と話し合うことによって行政にできないことを埋められたらと思う」と述べた団体もあつたが、これは団体側の行政へのアプローチ努力の問題もあると思われる。

5) NPO の先行的活動と行政のニードとの合致

行政と NPO が協働する目的の最後は、行政が NPO の先行的活動を活用することによって、その政策目的を実現しようとするにある。その1つが次の事例である。

まだ「ひきこもり」の概念そのものが確立されていないで、行政の方も……全体像がつかめていない状態。……そこで、わたしどもが 1991 年から不登校がきっかけであつたが、その中にひきこもりの生活を続けている方もいらっしゃるということもわかっていたので、そこがつかんでいるものと行政のこれからの支援のありようを探っていく中で、……〇〇センターの運営をわたしどもが任されている。

同様に、「半分使命感、ウチしかできないことでは？ほかではむずかしいのでは？と」思って、協働事業に加わったという団体もあつた。

逆に NPO がその先行性を生かして行政を協働に引き入れる事例もある。それが次のケースである。

お子さんが生まれたところには希望があれば[保健師や看護師が]全部訪問するという事になっている。……現場の保健師さんからは家庭訪問の後のフォローアップが電話とかぐらいしかできないとの現場の声も聞いて、わたしたちはこういうセミナーを開催しているんですけども、こういうことが役に立つんではないかと市役所の方にも言ったことがあるが、市役所の方では家庭訪問自体が成果をあげているという評価で、なかなか市全体としては協働というところまで至らなかった。それならどこかの区 1 つでもいいのでということで、ちょうど〇〇区に〇係長が……予防ということにとっても関心があつたことと、〇〇区役所は規模が小さいので、それなら〇〇区にいつてみたらどうかということで、それまではずっと自分たちの単独の事業として自分たちで公募して開催していたのを、去年おとし初めて〇〇区と共催で開催させていただいた。

その他、「放置自転車問題は行政や商業施設の民間も困っている。官民一体でやらないと解決できない社会的ミッション」であり、「放置自転車ゼロに向けて[行政と当該団体とが]同じ目的・目標を掲げている」ことを協働の理由としてあげた団体もあつた。

同様の理解は協働による相乗効果を求める議論にもつながる。ある NPO は「互いが単体でするよりも達成度

は高まったと思います」と語った。また行政と協働する過程で活動内容を広げ高めた団体もあった。「地域の人々をつなげた活動にしようと考え、単なる川掃除にとどまるのではなく、社会教育としての活動にシフトチェンジしていったように思います」と語った団体の例がこれである。

なお、あるNPOは、「自分たち[行政]でできないので担当課、部長をはじめNPOを育てようとしている。事業型NPOを育てる環境整備を率先して実施している」と、行政側の事情を分析して見せた。

③ 協働が成立するためには何が必要か — 協働の前提条件

NPO側はどのような状況があれば行政との協働が成立すると考えているのか。この点についての答えをヒアリングの結果から抽出してみよう。

1) 行政側の政策・情報の把握

ある団体は、協働が成り立つためには「行政の政策が何なのかをこちらが知ることがとても重要であると思う。行政側にどのような政策があるかを市民の側が知ること、情報収集が必要である」と答えた。

2) 目的・目標の合致・共有

多くの団体は、行政側との目標の合致・共有を挙げた。「何のためにやるのかを共有する」、「行政の求めるものとマッチングしないと協働にならない」、「わたしたちがやるべきものと市がやるべきことが合致している」といった答えがこれである。この点のあるNPOはより詳しく以下のように述べた。

行政もNPOも出発点は理念、問題点、課題。そこをきちんと共有することが課題。財政的に安上がりとかそういうところからスタートするのもかもしれないけど、実際はそもそも何の問題があるのか、スタートのところをきちんとやるべきではないかな。

具体の事例としては、「このセミナーが、保健師さんたちの課題、家庭訪問の後どうしていったらよいだろうかという課題とマッチングしたというので、初めて事業が協働として受け入れていただいた」。……わたしたちのセミナーの趣旨を理解していただき、向こうもできることは全部協力をしますという態勢で関わっていただいた」と答えたNPOや、「団体の目的が環境保全の啓蒙活動と明確でありますことから、その点の共有は比較的容易だったように思います」と答えた団体がこれである。

逆に失敗例を語った団体もあった。その団体は、「私たちのやっている活動もどのようなミッションを第一義に伝えていくかを常に意識してやっています。といいますのも、以前助成金をとりイベントを行ったことがありました。そうすることでメリットもあるのですが、イベント自体の比率が大きくなり、ミッションがぼけてきてしまい、止めた経

緯があります」と語った。

行政側に協働事業の目的に対する認識が欠落していることを批判して以下のように語ったNPOもあった。

2001年頃、[県から]助成金があるが応募団体が少ないので何かやってくれと。いろんな制限があり、イベントっぽいのをやったが人が集められない。むりやり集めてむりやり事業をした。……行政ってなんとなく予算ありきみたいところがあって、この事業の目的がなんなのかがわかっていないような。……県の事業もそれが何年も続いているけど応募者がなくて、でもやんなきゃいけない、あなたのところやりませんかみたいな。担当者もあまりわかっていないようになっていのはたまにあるような気がします。……なんとなく文書化したり、契約書つくったりというワークはよくなっています、協働の目的がどこを向いているのか、行政とNPOばかり向き合って地域の方を向いているのかなと思います。

行政の側にパートナー意識の共有を求めるNPOもあった。「一緒にやるんだという気持ちが大事」と述べた団体や、「お互いにパートナーなんだという意識を持つ。一緒に汗をかいていきましょう、一緒に取り組んでいきましょう、という」と語った団体が、これである。

なお、NPO側のより基本的な問題として、「協働ってなに？という会員も半分くらい。法人になった以上われわれの努力も必要だけど、協働の話があっても何を基準に検討するのかわかってないといけない。でないとその事業のモチベーションもあがってこない」と答えたNPOもあった。

3) 関係の対等性と対応の柔軟性

行政側の対応の柔軟性を挙げたNPOも多かった。「実際やりはじめると追っかけられる。しんどいですね」という発言もその1つであるが、次の3つの意見はこの点をより詳しく述べている。

この予算の中でといったらもうルールが引かれてしまっていて行き着く先が見える。自由度をどれぐらい自分たちが確保して自分たちでやりたいことがそのフィールドでできるのかというのはやっぱり考えておかないと厳しいと思う。……行政は各年度の仕事の枠(方針)にしばられている。そこに一文でも入っていれば担当者の課題となる。そこから一步出ること、何らかの兆候を読み取り対応する能力こそが担当者に問われている。

行政特有のしきたりみたいなものがあります。これは行政である以上やむを得ないことではあるのですが、それだけでは動くことができません。ゆるさと遊び、決まりの融通など、固すぎる仕組みを今一度考えてほしいと思います。

行政側は半期半期の期限があつて、こちらにはそういう期限がないから、スタートのところはどうしても行政の都合に合わせないと予算が下りないとか、そういう期限の問題がかなり重要になって、そこに合わせよう

とするとこちらの理解が十分に追いついていないところがあつたと思う。それは1年やっていく中で徐々に分かってきて、今にして思えばあの時にもう少しこの部分を煮詰めておかなければいけなかったかなあと思うところも反省もある。

同様に、補助金などの使い方について行政の柔軟な対応を求めるNPOもあつた。「契約では人件費はありますが、一般管理費は認められづらいです」という声や以下の意見などがこれである。

ウチは完全に無償なので、市は人件費は自分たちでお願いしますね、というスタンスは当然だと思んですけど、NPOとしては仕事も休んで時間を割く人もたくさんいるので、資金的理解とかはもう少しあるといいですね。難しいところと思います。活動費はなかったですね。交通費も最終的には認められない部分も。市外から来ている人は、市の助成金なので認められないとか……。そのあたりでいろいろ調整はありました。考慮してくれたらありがたいかな、ということですね。

同様の意見として、「少しでもボランティア謝金がだせる協働があればよかったけど。……事務局の人件費が出るようにしないと継続できないと思う」と述べた団体や、「経費に関してですが、……準備などの費用、いわゆる管理費、企画費等は一切ありませんでした」と言った団体もあつた。

行政の一方的な要求に妥協せざるを得ない状況にあることを述べたNPOもあつた。

去年今年と委託を受けて、去年は〇〇課のみだったのが△△課に関わるようになり、□□を取り込んでという話になり、親子で一緒に食事をつくるとか食べるとか。われわれからすると、ちょっと違うね、という部分で、分けてやってくれないかと先方に出したのだが(もちろんコンペ前の下打ち合わせのときに)、□□含めと押し切られてとまどっている。行政に合わさざるを得ない。反対するということは提案しないということだから。情報を集めて、目的とちょっと違うところでどう柔軟に対応するか、ということですよ。もうすこしハードルが高くなると、どの程度までか、皆で話さないといけないですね。

両者の対等性を確保するため、双方の歩み寄りが必要であると説く団体もあつた。その典型として以下の例をあげることができる。

契約をする中で文言の取り方が若干ずれてた部分があつた。その言葉[文言]の変更を、半期たつてこの年度の契約を取り交わす前に、「ここを修正してほしい」というような要望があつたが、私どもの方ではここは

すぐには受け入れがたい部分だった。これをどう考えるかというときに、行政の方は、次年度の契約をする期限が迫ってきていたので、「ここを飲んでもらわないと契約はできませんよ」という言われ方をされた。……そちらはそちらの組織の範囲の中で変更できない、決定事項なんだというふうにもわかる。でもうちの団体としてはこの変更を受けてうちの団体が改めて今年度のこれを受けられるのかという決定をしないとイケない。そこを、ただ一方的に、こちらの決定にお宅も従ってくださいという言い方だけでは、「ああそうですか」とはいえないということで、行政側の期限がどうのという事情もあろうけれども、新しい年度の契約が、この文言を変えるということひとつではあるが、それは私どもにとっては大変重要な決定なので、……理事会にかけて変更を受け入れるかどうかという決定を仰がないと……ということで、一度差し戻させていただいた。ここで関係を対等にしておかないと、ずっとそういう食い違いを、ただ呑むというかたちだけではどこかで無理が生じると思うから、そういったところでは対等な関係を意識できたというふうに思う。

もともと、「対等にやらせていただいていますね。事前の企画段階で難しいところは難しいといえますし。[契約書の条文とかの]文面は、上下関係はありますが、気にしていませんね」と、契約の文言は特に問題にはしていないという団体もあった。

対等性に関連して、双方の理解と歩み寄りの必要を説くものもあった。「行政は成果を問われるから、わたしたちもできる範囲でそれにこたえたいと思っている。互いに一歩ずつ外に踏み出すことが必要」、「どちらもが自立していないと協働は成り立たない。迷惑をかけたり掛けられたりする信頼の関係性の存在こそが重要である」という意見がこれである。

双方が「歩み寄る」とは、互いの違いを認識し、その上で共通の目標に向かって違いを克服する努力をすることである。あるNPOは次のように述べた。

行政のほうの仕事の常識となっている部分は当然知らないので、お互い悪気がなくてもぶつかることはあると思う。それぞれの関わってきた仕事の中での常識というかやり方というのは当然違う。だから……市のほうも私のほうも目的は一緒でも方法論が違うという形で決裂したり進まなくなってしまうと、一番マイナスになる、迷惑をかけるのはサービスを受ける対象の方。だから協働をするというのは考えの違う、常識の違う、やり方の違う人同士が新しい知恵を生み出していく作業でもあると思う。だからお互いが常識をぶつけ合って通そうとするようなことにエネルギーを使うのはもったいないと思う。その違うことをどのように認め合っていくか、理解しあっていくかということを大切にしよう、違うことは当たり前であることを前提に、最後によるべきところはサービスを待っている方々になるべくよい形でお届けできることを中心にしていけるような関係をつくるということを大事にしたい。

あまり問題が大きくならないうちに、なるべく最初のうちはこまめに違いをお互いに出しあうような場を、面

倒でも何回も、その都度確認しあったり、定期的に来れる人だけでも集まっていただいて、……疑問を感じたことをお互い出し合う。そういう歩調の取り方を最初につくっておきたい。食い違っている部分に早めにお互いが気づき、いいかたちでサービスとしてお届けできるような方向性を持った事業にしたい。

対等性を確保するためにはNPO側が自立し主体性を確立していなければならない。このことを強調する次のような意見もあった。

行政と一緒にやっていると信用度が高まる……。それは非常にありがたい。だからといって何時までも自分たちで努力しないでは。わたしたちが自分たちのフィールドの中でどれぐらいの能力をもっているのかという、そこを努力していかないと。

また、「行政の主体性では動かない。あくまでもネットワークを立ち上げた目的にそって活動できるようにしている」という意見や、「行政がなにを求めて動こうとしているか、それが正しいのかを市民が検証するという関係性が重要だと思います。その上で、行政の活動に対して意見をいうようにしています。行政としてはやりにくいかもしれないが、お互いに独立して、いい関係だと考えている」との意見もあった。

逆に「なにかも向こうのお膳立てで始まったし、事務所も〇〇会館で」と答えた団体や、「団体自体が協働色が強いです。……本当に対等にするためには事務局長を団体独自で持たないと」と、行政依存体質からの脱皮の必要を語った団体もあった。それどころか、「研修に関しては、講師の選任、シナリオなど全てこちら[行政の担当部署]でなければならない」ことを明らかにした団体もあった。

4) NPOの専門性と提案力

いまひとつ重要な前提として、NPOの専門性と提案力がある。専門性に関して、「メンバーの多くがもともと企業のOBなど専門性の高い職業に就いていました。その専門性を退職後生かせないかとの思いがありました。〇〇カウンセラーの資格を取得し、カウンセラー協会に入会して活動する流れです」、「健康福祉の事業は[行政側に]スポーツの専門家がいないので、うちの資源をよりよく活用してもらえるのでよかった」、「メンバーという人的資源を最大限活用して、社会活動のコーディネート事業を行っています」、「委託内容が、とても特殊なものですし、それが実行できるNPOということで選ばれたのだと思っています」などと答えた諸団体の例がこれである。

提案力に関しては、「現況を理解すれば、常にこちら側がスキルアップしながら具体的な方策を提示していかないと、協働は得られないと思います」と語ったNPOや、「こちらから提案します。担当者をやる気にさせる、そういうお手伝いが主です」と述べたNPO、そして「自分たちがやるフィールドを提供してもらい、環境を提供してもらいようなお願いをすとうまくいきますね。大体2年前くらいから再来年に向けての事業を提案します。行

政が考えていないような内部で提案できるものを提案していく」と述べた団体があった。

逆に、専門性と提案力が課題だと答えたNPOもあった。「まちづくりとかの専門性とか残念なならないような気がして、今、[協働事業を]したいけど、専門知識もないし、動ける人もいないし」と答えた団体や、「提案型の活動ができるような体制がわれわれは未熟」「提案できるものをつくって提案することが理想です。行政ができないことでわれわれだったらできますよということ」と述べた団体が、これである。

最後に、機が熟していなければ協働は成功しないと語った団体もあった。「事業を受託することについては、当面はしないという方針です。そこまでまだ成熟していないであろうと。また、やってほしいといわれてやるときにはあまり成功しない」。

5) 人の問題

協働のテーマについての担当者の理解の深さを上げるものもあった。すでにふれたことではあるが、「担当者の係長が、児童虐待とかよく今まで担当されてきているので、予防ということにとっても関心があった」というNPOや、「私たちにとって幸運だったのが、……当時の課長さんが厚生省からこられた方で……とても理解していただけて、……積極的に応援していただきました」と答えたNPOの例がこれである。

逆に、「担当者がダメなときはダメだ。要は人なので、その人が熱い思いを持ってくれているとか、もしくは持つてなくても理解する素地があるとか、全然知らなくてもそのことに関して勉強していこうという姿勢があるとか、なんらかのそういう、向こうに受け皿というか、そういうものがないと、いくらこちらがスイッチを入れようと思っても、スイッチが入らない。そういう場合はタッタと撤退するという姿勢を貫き通している」と答えた団体もあった。

人の問題でいまひとつNPO側が問題にするのが人事異動である。「係長と部下と同時に異動してほしくないですが、そういうこともありますね」という声や、「担当者が替わるごとに、意識の違いはあったように思います」と語った団体があった。異動によって事業の継続性が阻害されることが問題なのである。次のような深刻な声もあった。

行政の担当者の異動で不慣れなところに急に来て……というようなことを若干感じる時はある。替わることもいいことだが、かなりの人が替わると、申し送りなんかがいってないとか、難しいかなとは思う。支援学校でも、わたしたちの……子供は変わるということに弱い子供たちで、……特に新学期が始まるときと先生方の移動とが重なると、……子供たちも大変だろうと思う。

人事異動はやむを得ない、むしろ引き継ぎが問題だという声もあった。

これまでやっとなら関係がお互い築けてきたのに、人が替わるたびにまた改めてという部分も若干は覚悟しなければならぬが、引き継ぎ方というか折角つくってきたものが途絶えてしまわないような、人が替わっても

理念を継承できていくような、思いを共有していけるような工夫というものを今後考えていかなければいけないと思う。市民サービスとして利用される方にそのつど混乱が起きるようなことでは意味がない。

なお、「担当者が替わっても内部で引継ぎしてもらっていると思います。よいパートナーと思っていただけていると思います」と答えたNPOもあった。

6) 協働過程の共有

NPOの多くは行政との協働過程の共有の重要性を説いた。プロセスを共有する中で相互に学習し、信頼関係を構築することができるからである。

その事例の1つとして、これも既に取り上げた例であるが、「わたしたちがセミナーを実施するだけではなく、ミーティングを入れ、……より関係性もてるようにということで、その過程を[行政担当者に]見てもらう。過程を共有してもらう。……[行政担当者に]プロセスを分かっていたかかない」と述べたNPOがある。

しかし多くは行政側にプロセスの共有努力をしてほしいという声であった。「難しいのかもしれないけど、現場にきて見てほしいです。報告書を出して……ではなく、現場を見てほしい」といった声や、以下のような声がそれである、

[行政の方も]肩書きとかを離れて、いろんな方を知ろうしてほしい。出会っていただきたい。……まず出会っていただければ、私どもを支えてくれたいろんな方がまた力を貸してくださる可能性が増える。また、私どもを通して同じ立場で、行政の同じ仕事をしておられる方々とも出会うチャンスが増える。そういうことで、同じ市民、人間同士で病気であれ障害であれ、何か生活しにくい状況であれ、同じ立場で何ができるかということを考える場が広がるということが、何よりの重要じゃないかと思っている。

次の発言の趣旨も同様である。

在宅サービスも自立を助けるためのサービスとして行われたので、2年後に見直しがあり、高齢者のお宅を訪問した実績[の報告]を単にヘルパーが上げるだけではなくて、利用者がサービスを受けてどうなったかとか、自分ができる部分が増えたか減ったかとかの、市が作成したアンケートを月末に出させ、事業所は利用者の自立を助けるためにこういう項目を活用してくださいというのがあった。……事業所は効果的に事業をやっていくために取り入れられた[アンケートによる]利用者さんのヒヤリングというか、事務的記録だけじゃないもの[としてアンケート]を作るところで[委託者である行政側の担当者と]何かやり取りができればよかったんじゃないかと、わたしは事務の担当として思ったが、現場はそういうゆとりがなかった。アンケートをつくる時にはやり取りがなくて、作られたアンケートを活用してくださいということだった。……アンケートをつく

る際に共通する視点・部分もあったので、逆にこっちから担当の保健師とか担当の部局にアプローチすることをおけばもっとよかったと思う。でも、事業所としては「サービスの提供はここまでです」と切られたところまで提供して「はい、終了」というだけでしたので、自分たちで独自にしていることを理解してもらう努力ができたのに、高齢者福祉課とやり取りするチャンスだったのにと、今思う。……行政との関係で、同じ立場で事業を引き受けている事業所との情報交換があつて、それを集めてやり取りすればもっとよかったと思う。……チェックリストのようなものを作る段階で、こういう方が利用者さんが答えやすいんじゃないかという事業所の声を受けてもらうとか、また、終わったあと、チェックリストも活用した後での話し合いの場があつたらよい。

さらにプロセスの各段階での協働の必要を熱っぽく語ったNPOもあった。

まず事業計画の作成段階について、

行政だけでつくってしまうのではなくて市民やNPOを入れた事業をつくる时候にもそこにしっかり予算がついていけばいいかなと思います。ある課でこういう課題があつて行政だけでは解決できない、ではこういう委託事業をつくらうか、というときに、委員会謝金とかではなく、(いいばなしでなく)対価があつて一緒にきちんとつくらうか、と。

さらに委託先の選考段階についても、

コンペがあつてどこがそれをやるかを定めるということ。あとはNPOを育てる意味でも、コンペで落ちた団体に、なんで落ちたのか説明責任をきちっとやったほうがいいかな、と思います。

お金は大切ですが、そこしかみない評価はおかしいのではないかな。ぶつぎりにするのではなくトータルにみるべき。お金をすごく下げて申請をだす団体があつて、なんで下げられるのかということ、学生に管理させたりとか。でも評価は、お金のところでがばつてついでにその団体が勝つたりする。とつたところは任期もたずに[事業を最後までやり遂げずに]やめちゃったんですよ。ではそれを決めた選定委員会の責任はどうなるのかってことですよ。その評価でいいのかっていう。全体として、それが市民のためになったのかどうかを評価すべきですよ。

別の団体も同様に述べた、

協働提案事業にしても、ただダメだったという結果だけではなく、ここがどうだったと指導するようにならわかんと思う。見える化[可視化]してほしい。

先の NPO は評価の段階でも、

特に指定管理者でと思いますが、いつも指定管理者[の側]しか評価しないんですよ。指定管理者では客観的にどうしようもないことさえも、指定管理者のせいになってしまふ。もともとは条例そのものが改正されない限りどうしようもないこともあって、行政[側]も評価しないとイケないのでは？この事業はこの出しかたでいいの？この条文でいいの？とか。

こうした意見は協働過程をより意義のあるものにするという視点からきわめて重要であるとする。

7) 行政と NPO を媒介する機関

ある NPO は、協働をスムーズに進める上で双方を媒介する組織が存在することが有効であったと話した。その団体は「間にパイプ役になっていただけるような機関があって、違いをお互いに大きくせずに、お互いの感じ方を通訳してくれるといったところが必要じゃないかと思う」と述べ、具体的なこととして、「精神保健センターのほうにわたしたちの活動についても周知していただいて、そこから障害福祉課の理解を助けてくれた」と語った。

NPO 自体がこの媒介役を果たしていると述べたところもあった。「最近自分たちと行政が直接なにかするより、どこかの団体と行政がしているのを、間に入ってまわりからアドバイスしたりというのが多いです」と語った NPO が、これである。

8) セクショナリズムと行政内の連携の問題

行政側のセクショナリズムを克服し、行政内部で連携することが協働の前提となると説く NPO も多かった。たとえば「区と市の関係がなかなか難しい。……市の子育て支援課が管轄であるが区に下りてくると生活支援課。生活支援課にはなかなか情報が下りてこなくて、直に子育て支援課から親子ふれあいルームにいろんなことが流されてきて生活支援課には後から情報がいつたりするので、区の中では何か疎外感があるように感じた」と述べた団体や、「ホントに行政として内部でミッションを協議して、場所代をとるほうがいいのか、環境配慮活動をした人に返したほうがいいのか協議してほしいのです。連携が不十分ですね。特に財務とか[は]NPOの存在をどう考えているのか」と述べた団体、「こちらが思い描いているような内部の連携はあまり進んでいない。保健福祉とスポーツはほとんどしていない」といった団体、「当団体が請け負っている事業は、通院介護事業ですから、たとえば高齢者支援事業の範疇に含まれる買い物支援ですとか在宅介護ですとかはタッチできないわけです。制度的には、被支援者はその目的ごとに別の事業者と連絡をしなくてはならないわけで、非効率的だなと感じていますが、今のところどうにもなっていません」といった声などがこれである。

同じ部課の中でも連携ができていないと嘆く声もあった。「所管課と庶務課(財政や管理)との連携等は不十

分と感じた。所管課と親しくやっていますが庶務課との連携が全然できていないように思いますね。お金はかからない、場所貸しますよとか言われて、いざ実施すると土地専用申請を出したら土地代の話が出てくるわけです」と述べた NPO や、「〇〇課の中でヨコの連携ができていない。『こういうのありますよね』と訊ねても担当以外のことは知らないことも」と述べた団体がこの例である。

「協働」とは何か

最後に、各団体に「協働」とは何であると考えているかを訊ねた。その結果はまことに多様で非常に興味深い。それをいくつかのカテゴリーに分けて紹介しよう。

1) 組織文化の違いを超えた共通目的の達成努力

その1つは、「[当事者]を真ん中にして、私どもが同じ市民という立場で自分には何ができるのかをそれぞれが素直に問い続ける、そこから協働が生まれるのではないか。立場を超えたところで。やっぱり仕事の常識の違いというのは当然あるので、お互いに逃げずに違いを知り合う。自分の常識だけを守ろうとすることには何の意味もない。お互いが違いを知ろうとする、そこを恐れずに超えようとするのが協働ではないか」、「協働をするというのは、考えの違い、常識の違い、やり方の違う人同士が新しい知恵を生み出していく作業でもあると思う」という回答である。ここでは「協働」とは双方の違いを超えて共通の目標を達成する手段であると考えられている。

2) 目的達成のために行政の変化を求める

第2は、「北九州市がより子育てしやすいまちになるために、できるだけ行政に関わっていく。行政も変わっていただく。そのためには協働が1つのきっかけになるので、[協働は]とても大切なものだと思っている」との回答や、「まずは市民同士の協働が活発になることによりネットワークが多重になること、そこに『行政も入れてよ』とってくることこそが行政の変革につながるのではないか」という回答であった。ここでは「協働」は、行政の変化・変革を求める手段として理解されている。

3) 相乗効果

第3は、「一緒に何かをつくりあげるっていう感じかな」という答えや、「それぞれの特徴あるものがひとつにまともまれば単独でやるよりもっといいコラボの効いたものができるということ」、「みんなの生活が上がるためにNPOを立ち上げていこうとする人の思いがあって、それに応えるのが市職員。一致点を見出して、みんなが喜ぶ内容であること。こういう問題は自分たちだけでやっても限界があるので、一緒にやることでできる」、「お互いが単体でやっても、協働でやっていたほうが受益者にとってよりよいものになりますよね、というのが大事。……行

政の支出するお金が減りました、ではなくて、一緒に向き合うことで受益者のプラスになること。……単体でできることはいちいち協働する必要はない」、あるいは「1つの団体がやるだけではなくて、2つ3つと関わりあうことで、それが相乗効果で2倍にも3倍にも効果が得られるということが、協働だと思っている。わたしたちにとっても、普段と変わらない労力でたくさんのご提供できてよかったなあと思う。協働のよさってそこだろうと思う」といった回答である。これらは「協働」によってサービスの量と質の向上が期待できるという理解である。

これに対して協働は「自分を高めていきながら皆が高まっていくためにはなくてはならない必要なことと思う」という回答は、むしろサービス提供者側のエンパワメントを「協働」に期待しているといえよう。

その他、「強みを持ち寄って事業をすること」や、「互いにないものを補完しあうってことになるのかもしれないですね。行政は金はあるけど手足がない。情報はあるけどそれを[NPOが]具体化してくれるということですね」という回答もあった。ここでは「協働」は相互補完の手段という認識である。

またある団体は、「協働とは、官民の持つ人的資源を、それぞれの目的のためにコーディネートしていくことだと思っています」と答えた。さらに、自分たちが専門家・専門団体間の橋渡し役を務めていると語った団体もあった。

専門家同士はなかなか一緒に話をしない。[個々の]専門家団体の内部では課題は見えているのに、解決に道筋を立てられないでいる。これを市民が真ん中に入って当事者主体で、他の専門家団体とつなげることで解決の道が見えてくる。……わたしたちは専門職を何でも知っている[人たちだ]と誤解し、専門職[の人たち]は市民には[専門的なことは]わからないと誤解している。互いにできることとできないことを明確にし、できることをさらに深め、手をつなぐことによって課題を解決していくことが必要だ。皆が手を出しかねていると当事者がその隙に落ち込む。

ここでは、「協働」とはコーディネートによってこれまで提供されてこなかったサービス空間を満たし、その質の向上を図る手段として理解されているといつてよいであろう。

4) 新たな課題への挑戦のチャンス

あるNPOは、「セミナーでわたしたちも1つチャレンジできて、保健師さんたちも課題に挑戦できた。そこと協働するならこういうことに挑戦してみたいと思える。それが行政なら行政なりのチャレンジがあったり、ほかのグループならほかのグループなりの、そういうことをする中でこのことにチャレンジしてみたいというのがあるので」と答えた。ここでは「協働」は新たな課題の発見とそれへの挑戦のチャンスと捉えられている。

5) 目標・課題の共有

「一団体がこうしたいというのではなくって、[サービスを]使う人も提供する人もその分野で担当してくれる[行政側の]方も一緒に、目標の、こういうものがいいよねということが共有できるというイメージが協働なんです」という回答もあった。ここでは「協働」はサービスの対象者も含めた関係者すべてが目標を共有する手段として理解されている。

また、「今後、協働を深めていくことで、小規模共同作業所、福祉有償運送、介護保険、高齢者支援などの各制度が一体となって行えるように、そしてそれが普通にならないといけないと思っています」という回答もあった。ここでは制度を越えたサービス提供体制の確立の手段として、「協働」に期待が寄せられている。

3 課題と提言

最後に、今回のヒアリング調査から見えてきたいくつかの課題と、それを克服し協働事業を最大限に効果あらしめる方策について提言したい。

① 行政について

聞き取り調査から明らかになったことの1つは、NPO側が行政の融通のなさに悩まされていることである。行政の側からすれば、法治行政主義や公平性の原理などから、手続きの重視は当然の前提となる。NPOの側もそのことを理解したうえで、なお、行政(担当の職員)に現場において市民の立場に立ったもう少し柔軟な行動を期待しているといえる。個々の現場における担当職員の裁量の余地は決して小さくないと思われる。

いま1つは、縦割り行政、セクショナリズムの問題である。協働のための部署間調整の方法は多様に考えられるのではないか。エンド・ユーザー(サービス受給者)の立場に立ったサービスの提供という視点からは、行政による協働の環境整備の中でも、これは最優先で取り組まれるべき課題の1つであろう。

そして第3に、NPOの思考・行動様式に対する理解である。これは協働における相互学習の過程においてはじめてよく解決され克服される課題であるといえる。

最後にNPOとの対等性についての認識の問題がある。市民の中には行政を「お上」とする認識は過去のものとなりつつあると見てよいであろうが、ときに現れる市民側の「行政依存」体質になおその片鱗を見ることができ。また、制度上も、委託契約の様式に見られるとおり、委託する側の行政と受託側のNPOの間には上下関係が存在する。この壁を乗り越え対等関係を築くには制度自体を換えることが必要であるが、それと共に、行政の側での意識改革が必要である。これなくしては真の協働は成立しない。

いずれの課題もそれぞれに別途抜本的な改革策が必要であろうが、わたしたちは、とりあえずは行政が協働過程を共有することによって当面の解決策を見出すことが可能となるし、またそうでなければ有効な協働の成果は得られないと考える。わたしたちが協働過程は相互の学習過程でもあると説く所以である。

② NPOについて

NPOの課題についていえば、まず団体としての自立性(意思決定の主体性)が確立していなければ始まらない。ヒアリングした団体の中に事務局を行政側に依存しているものがあつたが、これは協働以前の問題である。

NPOは、第2に、自らの活動(事業展開)とエンド・ユーザーとの関係からみて、なぜ・どの部分で行政と協働する必要があるのかを十分に検討することが肝要である。ここの詰めが十分でない、協働が自らの発展につながらないであろう。

第3に、NPOは、活動の範囲を明確にし、その分野での独自性・専門性を高める努力が必要である。これがあつてはじめてNPOは情報収集力・企画力・提案力を発揮し、協働事業を有効に実施することができる。

ただ、NPOがその活動の独自性・専門性を誇れるようになるには、有能な人材を雇用し育成し蓄積すること、すなわち人材のキャリア設計が必要になる。そしてそのためには、NPO自体の一定度の安定的・継続的な活動の可能な環境が整えられていなければならない。これは容易なことではない。それを可能にする社会の仕組みが必要であろう。そこは、寄付税制の整備その他、行政の協働環境整備役割の出番でもある。

③ 「協働」について

「協働」にはいくつかのレベルないし相がある。それはNPOにとっては、後援や助成金を得ることから、事業の企画から評価までのすべての過程における共同作業までにわたる。それはまた、行政の役割との関連でいえば、後援や補助金・助成金、あるいは場所の提供は協働の環境整備の問題であり、企画や評価は協働過程における共同作業の問題である。いずれにせよ、協働において行政の果たすべき役割は、NPOの取り組む事業(活動)内容(計画)との関係およびその有効な実施過程の追求の中で、自ずと明らかになるはずである。

協働過程の中でもこれまで十分に注目されてこなかったものに、協働事業の評価(「ふりかえり」)の過程がある。これまではNPOが期待通りの成果を上げたか、という視点からの行政側の一方的な評価と、事業が予定通りに遂行できたかという視点からのNPOの内部評価にとどまっていたように思われる。行政の側からすれば、NPOとの協働によっては所期の目標を達成できなかった(成果を出すことができなかった)ということになれば、その事業は「失敗」ということになり、行政の無謬性の原則に反することになる。そしてそれは、以後NPOとの協働事業は控えたほうがよい、という結論に導かれやすいように思われる。そしてそのことは、行政の立場に立てば当然のことであり、NPO側もそのような意味で「成果」についてシビアでなければならないこともまた、当然のことであろう。

しかし、その評価には、事業の「協働」過程の全体を評価するという視点が欠落している。すなわち、事業の直接的な結果だけを問題にするのではなく、より広い視点から、それぞれがその役割は十分に果たされたのか、協働事業が行政あるいはNPOの単独事業として行われるよりもエンド・ユーザーにとって有効なものであつた

のか、まちづくりないし地域社会への貢献という視点から見てその事業は効果があったかといったことを含めて、成果を検証することが必要であろう。そのためには評価過程への事業の受益者ないしエンド・ユーザーの参加が、そして第3者の参加が、有効でもあり必要でもあろう。事業内容によっては、協働過程における第3者による評価とアドバイスのシステムが必要であるかもしれない。

このような協働過程とそこでの評価過程があれば、行政の側もいたずらに「失敗」を恐れることはなくなるであろうし、NPOの側もここでの協働体験が以後の活動にとって1つの大きな資産となるであろう。

資料: 公民協働に関するヒアリング調査 ヒアリング項目

これまでの経過

- 1 貴団体はこれまでどのような協働事業に取り組みましたか。特に協働してよかった事業、逆に協働しなかったほうがよかった事業はありましたら1つずつ挙げてください。
- 2 (それぞれの事業について) パートナーはどこ部署でしたか。

過去の協働の評価

- 3 (それぞれの事業について) その事業を協働事業として取り組まれたのはなぜですか。
- 4 その事業で市と協働するにあたって特に注意されたことはありましたか。
- 5 (NPOに対する理解度) 協働にあたって行政側パートナーは貴団体についてよく理解していたと思いますか。
- 6 (目的・目標の共有度) 協働にあたって行政側パートナーと貴団体とは目的・目標を明確に共有できたと
と
思いますか。
- 7 (目的・目標の達成度) 協働することによってその事業の目的(目標)は達成されましたか。
- 8 (関係の対等度) 協働にあたって行政側パートナーと貴団体とは対等な関係が築けたと思いますか。
- 9 (行政情報の提供度) 協働にあたって行政側から必要にして十分な情報を得ることはできましたか。
- 10 (庁内の連携度) 協働にあたって行政内部の連携ができていたと思いますか。
- 11 (評価) 協働することによってよかったと思うこと、および悪かったと思うことはなんですか。
(資金・広報・スキルアップ・単独では困難な目標の達成: 事務量の増加・気苦労・・・)
- 12 協働の結果として、その事業にかかわったスタッフが、そして貴団体が、エンパワーされたと思いますか。

今後の協働

- 13 今後協働するとして、協働の方法についてアイデアがありましたらお聞かせ下さい。
- 14 今後市と協働する場合、市側(パートナー)に望むことはありますか。

協働とは何か

15 これまでの経験から、貴団体では「協働」をどのようなものとお考えになっていますか。

* 本稿は『「地域づくり」に関する調査研究報告書』(北九州市立大学都市政策研究所、2011年3月)に掲載された

報告の一部を削除・修正したものである。

公民協働に関する調査研究プロジェクト代表・山崎 克明 (北九州市立大学名誉教授)