

も く じ

参考文献 80

は じ め に

「NPOとのパートナーシップ」「住民と協働で取り組むまちづくり」…
自治体職員のみなさん、
最近、こんなフレーズを目にしたり、耳にすることが多くありませんか。

「NPO」や「協働」という言葉は、
今や新聞やニュースにのぼらない日がないくらい、
私たちの生活に身近な存在になっています。

けれども、この言葉の意味について、自信を持って説明できる職員は
どのくらいいるのでしょうか。
むしろ、身近な言葉として、頻繁に目にするようになったために、
「今さら、恥ずかしくて人には聞けない」と思いこみ、
きちんと理解しないまま、やり過ごしている人も案外多いのではないのでしょうか。

思いだしてみてください。あなたは、自治体職員どうしの会話で、
こんな発言を耳にしたことがありますか。
「NPOってボランティアをやる人たちの集団だろう？」
「予算が削られちゃって金がないから、
安く請け負ってくれるNPOに委託しようかな。」
「NPO支援を掲げると市役所のイメージが良くなるから、
NPO向けの助成金を出すことにしたよ。」

さて、あなたはこの発言について、どう感じましたか。
この発言にまったく違和感を感じないあなた。
日々の仕事が忙しくて、NPOについて勉強する時間なんてないというあなた。
自分の仕事はNPOとはまったく関係ないと考えているあなた。
まずは第1部をめぐってください。

第1部では、忙しい業務に追われるあなたでも、
昼休みに読み終えることができるくらいコンパクトに、
NPOや協働に関する基礎知識をまとめてみました。
読み終えたら、もう一度さっきの発言のどこが間違っているのか、
自分で答えを探し出してみてください。

第2部は、こんな人向きの内容です。

「自分はNPOについて関心もあるし、できればNPOの人たちと一緒に役所の仕事について意見交換したり、協働で仕事をしてみたい。でも、職場の上司になかなか理解してもらえなくてね。庁内の人たちに、もっとNPOを理解してもらえるような研修はできないかな。」

職員が、等しくNPOや協働に関する知識を身につける一つの機会として、NPOについて学ぶ職員研修を導入することが考えられます。実際に、NPOに関する研修を新設する自治体も増えてきました。第2部では、職員のためのNPO研修の実態と、今後目指すべき研修の方向性についてまとめました。

第3部は、平成14年2月21日に春日部市中央公民館で開催したシンポジウム「NPOと自治体のパートナーシップ」の講演録です。このシンポジウムは、NPOについて基礎から学びたい自治体職員を対象に春日部市と当広域連合の共催により実施したものです。当日、熱く交わされた発言等を誌上で再現しましたので、参加できなかった自治体職員の方にも、会場の熱気が伝わることを期待しています。

書店に行けば、NPOや協働について書かれた本は数多く並んでいます。そんな状況の中で、私たちが、あえて「NPO入門書」ともいうべき本書をつくった理由は、「NPO」や「協働」は、21世紀の地方自治を担うすべての自治体職員が、正しく理解しなくてはならない重要な概念であり、欠かすことのできない政策情報であるという認識があったからです。NPOや協働について知ることは、教養としての知識を身につけることではなく、自分自身が公務員として携わるあらゆる業務に関し、今後の仕事のあり方を考える上で重要な示唆を与えてくれるはずです。

この本は、あなたがこれからのあなたの仕事のあり方について、そしてあなたが住むまちの将来像について考える、長い長い思索の入口に立つための、ほんのきっかけにすぎません。しかし、その小さなきっかけを、できるだけたくさんの自治体職員の方に共有していただきたい、そう考えてまとめられたものなのです。



「NPOって、そもそもどういう意味？」

「NPOとボランティアって、どう違うの？」

「協働って言葉、最近よく目にするけど、どうして？」

こんな疑問を持ちながらも、忙しくて調べることができなかったというあなた。

今さら恥ずかしくて、人には聞けなかったというあなた。

そんなあなたのために、NPO入門ガイドをご用意しました。

この入門ガイドは、どんな忙しい人でも短い時間で読めるように、

必要な情報をコンパクトにわかりやすくまとめました。

登場人物は、あなたと同じように

NPOについて基礎から学びたいと考えている自治体職員まなぶ君と、

ナビゲーター役のNPOスタッフ、きょうこさんの2人です。

この入門ガイドは、NPOや協働に関し、基礎中の基礎ともいえるべき情報を扱っています。

このガイドをきっかけに、さらに深い知識を身に付けたいとなった方は、

さらにステップアップして、巻末の「参考文献」に掲げる書籍等に進んでください。

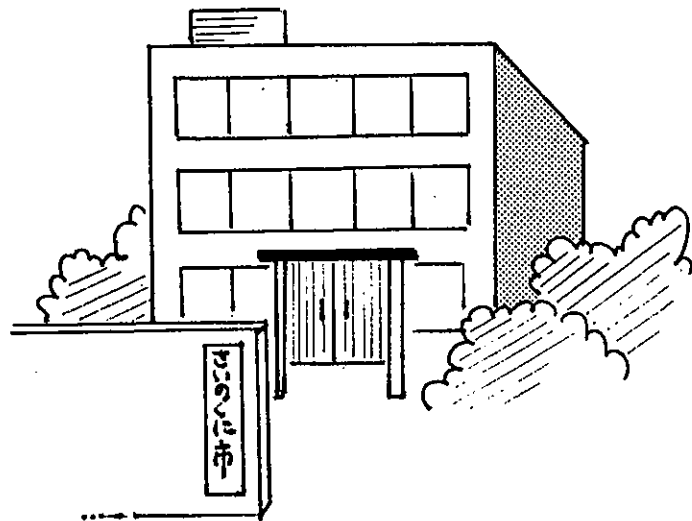
さいのくに 彩の国市職員「NPO支援プロジェクトチーム」奮闘記

～ まなぶ君と一緒に、あなたもNPOについて学びませんか ～

いちじょうまなぶ さいのくに
一条学くんは、彩の国市職員になって6年目。
昨年から職員課に配属され、
職員の研修を担当しています。

「一条さん、ちょっと来てくれないか。」
ある日の午後、まなぶ君は二宮課長に
声をかけられました。

（まずい……！さっき課長に回した起案に
誤字でもあったかな。うちの課長、
結構細かいところまでチェックするからなあ。）



まなぶ君がおそろおそろ課長席まで出向いていくと、
課長は1枚の通知を取り出しました。

「実はね、今度うちの市役所でもNPO支援策に取り組もうという話になったんだ。
NPOとのパートナーシップを実現するためにはどうしたらいいか、プロジェクト
チームをつくって検討するよう、市長から企画課に指示があったらしい。」

「はあ。そうですか。企画課はいつも難しそうな仕事ばかり任されて、大変ですね。」
まなぶ君が、すっかり他人事気分でのんきな返事をすると、
二宮課長の瞳が眼鏡の奥でキラリと光りました。

彩の国市職員プロジェクトチーム結成
「NPOとのパートナーシップを考える」
市内横断プロジェクトメンバー募集！
下記関係課から各1名〇月〇日までに
企画課まで推薦してください。
・企画課
・職員課
・介護福祉課
・児童福祉課
・生涯学習課
...

「それでね。

そのプロジェクトチームなんだが、
庁内の関係課からメンバーを推薦することにな
ったんだ。

うちの課にも1名割り当てが来ているんだが…。

まあ、こういうことは、

若い人の柔軟な頭脳とバイタリティに期待した
いと思ってね。

うちの課からは、キミを推薦することにしたんだよ。」

予想外の展開に、まなぶ君の頭の中は真っ白になりました。

「え、え、NPOのプロジェクトチームですか。わたしなんて、なんの知識もないですよ。だいたい、NPOという言葉の意味もよくわかりません。」

「いやいや、そういう先入観のなさがいいんだよ。来週さっそく、第1回目の会議があるんだが、それまでにNPOについて各自勉強しておいてくれとのことだ。」

（あーあ。もう、こういうことは全部、
課で一番若い自分にお鉢が回ってくるんだよなあ。）

失意のまま席に戻ったまなぶ君を見て、
同僚の三沢^{みさわ}さんが気の毒そうに声をかけました。

「大変そうね。NPOか…。」

わたしもよくわからないけど、高校時代の同級生で
NPO団体を主宰している知人がいるわ。

今度紹介してあげましょうか。」

「助かります。ぜひよろしくお願いします。」

わらをもすがる思いで、まなぶ君は三沢さんの
厚意に甘えることにし、その週末、さっそく
その知人のオフィスで会う約束をとりつけてもらいました。

あーあ。
いつもオレ
こういう役回り
なんだよな…



基礎から
“じっくり”
学んで
くださいね！



市内のとある小さなオフィスビル。

まなぶ君は階段を上がり、「さいのくに市民ネット事務所」
というプレートのかかったドアをノックしました。

「こんにちは。彩の国市役所の一条です。」

「どうぞ、お入りください。お待ちしていました。
わたしが事務局長の四谷^{よつやきょうこ}教子です。」

きょうこさんは、応接テーブルにまなぶ君を招くと、
NPO関連のパンフレットを数冊並べました。

「あとう、すみません。自分は本当に勉強不足で、
NPO活動について何も知らないんです。

基礎の基礎から教えていただきたいんですが…。」

「かまいませんよ。わたしたちも、市役所のかたには、
NPOに対する誤った認識を取り除いていただきたいと
思っているんです。先入観のない状態で、
基礎から学んでいただけるのは、
こちらとしてもありがたいところです。」

（ありがたい…！なんて親切な人なんだろう。）

きょうこさんのソフトな対応に、まなぶ君の緊張感はすっかり解けていきました。

「それでは、NPOという言葉の意味から始めましょうか。」

1. NPOって何？

まなぶ 「NPOって何の略ですか？」

きょうこ 「NonProfit Organization、
民間非営利組織という意味です。」

まなぶ 「非営利…つまり、無償で活動する
ボランティアということですか？」

きょうこ 「いいえ。非営利とは、事業で収益が出て、
それを関係者で配分しないということです。」

~~NPO=無償で活動する団体~~

知らなかった…。



NPOとは、「Nonprofit Organization（非営利組織）」または「Not-for-profit Organization（利益を目的としない組織）」の頭文字を略した言葉で、一般に「民間非営利組織」と訳されることが多いようです。

非営利という言葉から、「NPOとは無償で活動するボランティア団体だ」とか「NPO活動はお金をとったり、儲^{もう}てはいけないのだ」と誤解する人もいます。しかし、NPOは収益活動もできますし、実際に収益事業を行っているNPOもたくさんあります。つまり、非営利とは、儲^{もう}けを出してはいけないということではなく、儲^{もう}けが出ても関係者で配分しないということです。ここが、利益を出資者や株主等に配分する企業と異なる点です。NPOは、儲^{もう}けたお金は配分せずに、今後の活動の事業資金として再投資したり、研究・学習の資金として使います。

自治体もNPOなの？

非営利組織がすべてNPOということではありません。一般に、NPOは次の6つの要件を備えるものとされています。*

① 公益性	公益（＝不特定多数の利益）に寄与する組織であること。
② フォーマル性	会則、代表者などを持つ、公式な組織であること。
③ 非政府性	制度的に政府から独立している、民間の組織であること。
④ 非営利性	利潤追求を目的としないこと。利益を配分しないこと。
⑤ 自己統治性	自分たちの活動を自主的に管理できる能力を備えていること。
⑥ 自発性	自発的な要素を持っていること。

特定メンバーの利益を目的とする組合や親睦会などは、①公益性に該当せず、政府や自治体なども、③非政府性に該当しないことからNPOにはなりません。

*1 ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授が提唱した「非営利セクターの特徴」に基いて作成。

ここでは、松下啓一『自治体NPO政策』（ぎょうせい）の記述を参考に整理しています。

まなぶ 「なるほど。NPOっていうのは、行政のコントロールを受けずに、自発的に事業を行う組織という点では企業に近いわけですね。

ただ、事業で得た利益を分配しない点だけが違うということか…。」

きょうこ 「そうです。でも、それだけではありません。

NPOが提供するサービスは、企業や行政では提供できないようなサービスであることが多いのも特徴です。

「営利追求」を目的とする企業は、採算の合わないサービス分野には参入しませんよね。

また、公平性や統一性を重視する行政は、少数派のニーズにすべて対応することはできません。

こうした、市場原理や多数決の論理では排除されてしまうような人々の様々な願いを実現していく組織がNPOなんです。」

「営利追求を目的としない組織」であるNPOは、何を目的に活動しているのでしょうか。それは「ミッション（社会的使命）の実現」です。ミッションとは、たとえば、「働くお母さんが安心して子どもを預けられるよう、地域の住民で支えあうしくみをつくりたい」とか「地域の高齢者の話し相手になりたい」といった、ひとりひとりの「思い」や「^{こころざし}志」です。NPOは、こうした個人の思いを社会化し、実現していくためのしくみといえます。

それでは、なぜ、NPOは利益の追求よりも、ミッション実現を優先させるのでしょうか。それは、NPO活動の本質が、「ミッションを実現したい」と発意した人々が集まって、「自発的」に取り組む行動であるからです。人は、自分のやりたいこと、例えば自分の趣味で何かをしようとするとき、その行為を通じてもうけたいとは思えないはずです。その代わり、「少しでもいいものをつくりたい」とか「誰からも命令や指図を受けず、自分のやりたい方法でやりたい」と思うでしょう。

これと同じように、NPOも、自発的、自立的にミッション実現に取り組める環境にあつてこそ、真価を発揮することができるのです。このため、行政や企業がNPOと連携したり、支援を行う場合には、NPOの自立性を損なわないような配慮が求められます。

NPOとNGO、どう違うの？

「NGO（Non Governmental Organization：非政府組織）」は、難民問題など、国家間レベルでは解決が難しい課題に取り組む民間組織を指す言葉として使われるようになりました。

NPOも、NGOも非営利で非政府な組織という点では共通していますが、一般に、政府との対比を強調する場合や、飢餓救済、平和活動など、国家や国境を越えた活動を表す場面ではNGO、非営利性など主に企業との対比を強調する場合にはNPO、といった使い分けがされているようです。

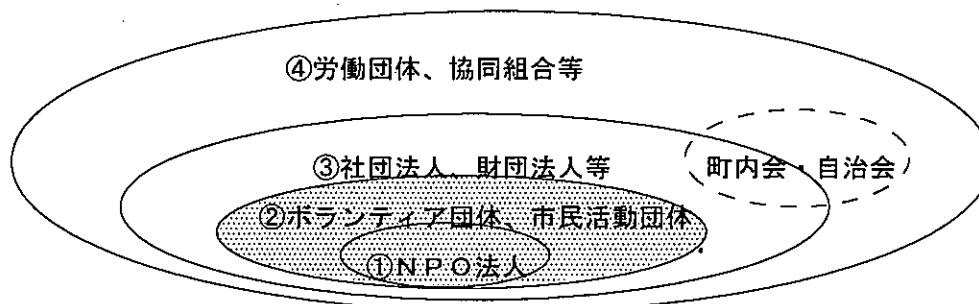
2. 自治会や町内会もNPOなの？

まなぶ 「そういえば、財団法人や社団法人のような公益法人もあるけど、これもNPO？」
 きょうこ 「これらは確かに民間の非営利組織ですね。でも、中には主務官庁のコントロールを受けているものもあるため、公益法人すべてをNPOとみなすことについては議論があります。」

まなぶ 「ふうん。じゃあ、自治会や町内会はどうですか。NPOに含まれるの？」
 きょうこ 「これも意見が分かります。今日では様々な民間組織がいろいろな活動をしていて、どれがNPOに該当するかについて、明確な基準はありません。」

平成12年度の国民生活白書によれば、NPOという言葉の示す範囲は、大きく次の4つのレベルに分類されます。

- ①狭義のNPO : NPO法人（NPO法^{*2}に基づいて認証された特定非営利活動法人）
 - ②一般的なNPO : 上記①+ボランティア団体、市民活動団体
 - ③広義のNPO（アメリカにおけるNPOの範囲）: 上記②+公益法人（社団法人、財団法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、医療法人）
 - ④最広義のNPO : 上記③+共益団体（労働団体、経済団体、協同組合）
- なお、地縁組織である町内会・自治会をNPOに含める場合もあります。



一般には②の基準に従うケースが多いため、本書でも基本的にNPOの対象を②とすることとします。本書において「NPO」という場合には、個人の意思に基づき、任意に構成された市民活動団体等を想定するものとし、町内会・自治会等といった従来型の地縁組織は除外することとします。

*2 特定非営利活動促進法（平成10年3月25日 法律第7号）

3. なぜ今、NPOが注目されているの？

まなぶ 「なるほど。NPOっていうのは、
これまで市役所となじみの深かった
自治会などとはまた違う存在なのですね。」
きょうこ 「自治会など昔から続くコミュニティ組織も、
地域の中で重要な役割を果たしています。
でも、ライフスタイルが変化する中で、
人々の思いを実現するための
新しいコミュニティが必要になっています。
それがNPOなのです。」

自治会・町内会

N P O

どちらも人々の思いを
実現するための
重要な役割を
持っています



人は、たった一人では生きてゆくことができません。太古の昔から、人は他者との間に、何らかの「つながり」を見いだしながら、集団（コミュニティ）で生活を営んできました。

人類の歴史は、先祖を同じくする人たちの集団、つまり「血縁社会」から始まりました。その後、農業が始まり、同じ地域で土地を耕し、水を使う人たちで構成される「地縁社会」が現れました。今日でも、このような地縁コミュニティが大きな影響力を持ちながら存続している地域もありますが、都市部などでは、自治会や町内会といった従来型の地縁型コミュニティの崩壊が進んでいると言われています。

従来の地縁型コミュニティが崩壊し、住民がばらばらになってしまった地域では、人々が日常生活の課題について疑問や不満を感じていても、個人のままでは効果的な行動を起こすことができません。そこで、従来型の地縁組織に代わる新しいコミュニティ^{※3}の存在に注目が集まるようになったのです。個人として地域や行政に働きかけることが難しい場合でも、問題意識やミッション（社会的使命）を共有する人々で構成される「NPO」というコミュニティを通じて、人々は自らの生活について考え、提案し、行動していくことが可能になります。

NPOとは、従来のコミュニティが弱体化し、人々の孤立化が進む社会の中で、関心のあつてテーマ別に人々をつなぎ合わせ、大きな力を生み出すしくみであり、地方分権が進み、地域住民の自由意思と自発的な行動を基盤とする21世紀の地域社会の形成には欠かせない存在なのです。

^{※3} 日常生活圏の広がりに伴い、今日では様々なコミュニティが構成されるようになりました。共通のミッションのもとに集うNPOをはじめ、同じ学校や職場に通う者どうしのコミュニティ、共通の趣味を通じてつながるサークル、パソコンのネットワーク上でつながるバーチャル・コミュニティなどがあります。

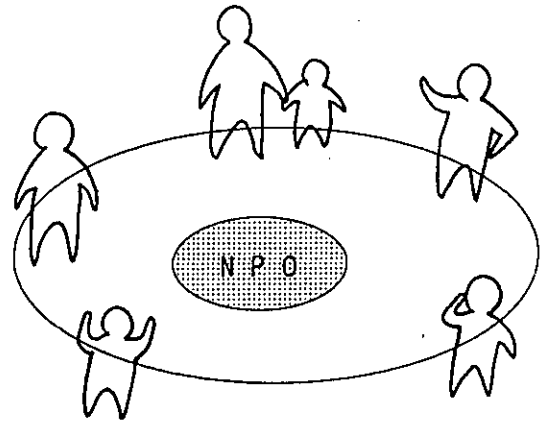
4. NPOに期待される役割

まなぶ 「NPOには、自治会などのコミュニティ組織がカバーしきれない部分を補って、人々をつなぎ合わせる役割を期待されているんですね。

でも、市役所の仕事とNPOって何か関係があるのかな。」

きょうこ 「NPOは、公共サービスの新たな担い手。つまり、市役所の仕事の目的と共通する部分も多いはずですよ。

だからこそ、みなさんにはNPOを正しく理解し、連携してほしいんです。」



NPOに期待される社会的役割を整理すると、次の4点になります。

第1に、「新しい公共サービスの担い手」です。

今日の住民ニーズは、多様化・高度化が進み、行政だけでそのすべてのニーズに対応することが難しくなっています。行政は、均一で画一的なサービスを幅広く供給することには適していますが、住民の個々のニーズにきめ細かく対応するには、法令や予算等の制約を伴います。また、高水準で多様なサービスを公平に供給するには多大なコストや時間を要しますが、昨今の厳しい財政状況のもとで、財政支出を拡大することは困難です。

このため、今後は、柔軟な発想と機動性に富むNPOや企業等の様々な民間主体が、行政とともに新たな公共サービスの供給者となり、住民ニーズを反映した多面的なサービスを提供することが期待されています。

第2に、「社会変革の担い手」です。

行政活動やサービスの内容を住民の視点でチェックし、問題点があればそれを提起したり、代替案を提示するという役割です。公費の不正支出問題や薬害エイズ問題、NPO法の制定等の場面において、NPOによる問題提起や提案活動は大きな影響力を持ちました。

第3に、「住民の社会参加を広げる場」としての役割です。

住民ニーズの中には、「誰かの役に立ちたい」「地域に貢献したい」「仲間を作りたい」といった生きがい探し、自己実現願望などもあります。NPOが新たな社会活動参加の場となり、住民の自己実現ニーズを充足するとともに、孤立した個人どうしを結びつける新しいコミュニティとしての機能を担うことが期待されています。

第4に、「住民自治の実現」へと導く役割です。

これまで、公共サービスを提供するのは行政のみであり、住民はサービスの受け手として、サービスを要求したり、不満や苦情を口にするしかありませんでした。

しかし、今後、NPO活動への参加を通じて、住民自身が公共サービスを提供する立場に立つようになると、住民が自己責任でサービスの内容や水準について決定し、統制する機会が増えます。その結果、サービスの受け手と与え手の距離がなくなり、住民意思をサービスに直接反映しやすくなります。すなわち、住民自身が社会を担う主体となって、地域における公共サービスのあり方を決定する「真の自治」の実現に近づくことになります。

NPOって長所がいっぱい！でも、NPOって万能なの？

「NPOブーム」ともいえる昨今の関心の高まりは、「小さな政府」志向の行政改革論議ともあいまって、NPOに過大な期待を寄せる傾向を生みだしています。

NPOが大きな可能性を持っていることは確かですが、一方でNPOの特質ゆえの「限界」を持っている現実も正しく知ることが必要です。

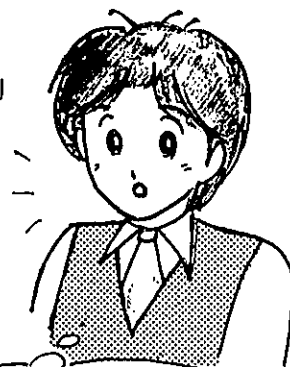
例えば、NPOはメンバーひとりひとりの自主性、自発性を原動力に活動していますが、メンバーの意欲が低下した場合などには、サービス水準が落ちたり、安定したサービス供給ができなくなるおそれがあります。また、リーダー個人の影響力が大きいNPOの場合、リーダーが欠けるとすぐに活動が停滞してしまうケースもあります。このように、行政と対比した場合、NPOは「サービス提供の安定性・継続性」の面で不安な要素を持っています。

こうしたNPOの長所や短所など、その実態を正しく踏まえた上で、行政とNPOが相互に補完しあい、公共サービスの水準を向上させていく姿勢が求められているのです。

まなぶ 「そうですね。NPOが注目されてるからといって、
『なんでもかんでもNPOに期待』
というのはちょっと安直かも。
なんだか行政が責任放棄してるようにも聞こえるし。」

きょうこ 「NPOに過剰な期待が集まりすぎるのは、
かえって危険だと思うんです。
まずは等身大のNPOの実態について
行政職員のかたに
知っていただきたいですね。
そのほかにも、NPOについて、
いろいろと誤解していたり、
勘違いしているケースもあるんです。
たとえば、一条さん、
NPOとボランティアって、どう違うかわかりますか。」

まなぶ 「えっ。NPOとボランティアって違うんですか…？」



えっ…。
ボランティアとNPOって
違うの…？

5. NPOとボランティア、どう違うの？

まなぶ 「NPOとボランティアって違うんですか。」

きょうこ 「そもそも、NPOは『組織』、
ボランティアは『個人』
をあらわす言葉です。
だから、行政との関係性でも
NPOとボランティアでは
大きな違いがあるんですよ。」



ボランティア



NPO

NPOとボランティアの違いを一言で言えば、NPOは「組織」、ボランティアは「個人」を示す概念ということです。

ボランティア (volunteer) に含まれる「vol」という語には、火山 (volcano) という言葉からも連想されるように、「噴き出す」という意味があります。[＊] つまり、ボランティアとは、「火山のように、内側から噴き出てくるエネルギーに突き動かされて行動する人」のことであり、そのエネルギーは個人の善意や問題意識から生まれます。

ボランティアは「個人」の善意等から生まれる「自発的な行動」であり、次の2つの側面を持ちます。

第1に、ボランティアには、個人の熱意が低下したり、問題意識がなくなると活動も終わってしまうというように、継続性に関する不安定さがあります。第2に、善意に基づく行動であるため、「無償の奉仕活動」になりがちです。また、行政との関係においても「個人（ボランティア）」V S. 「組織（行政）」という構造になり、対等な関係性を維持することは困難でした。

このため、とにかく「行政に協力する」「奉仕する」という立場に陥りやすく、このことが「ボランティア＝行政の下請け」という誤った認識を招く原因となっていました。

一方、NPOは、「組織」としての目的や運営ルールを持ち、使命の実現に向けた継続的活動を行います。このため、「責任」を伴う「継続的な仕事」が発生するので、専門の有給スタッフを持ち、事務所を構えて継続的な活動を行うケースも多くなります。また、行政との関係においても、対等の立場で提言を行ったり、独自の公共サービスを提供するようになります。

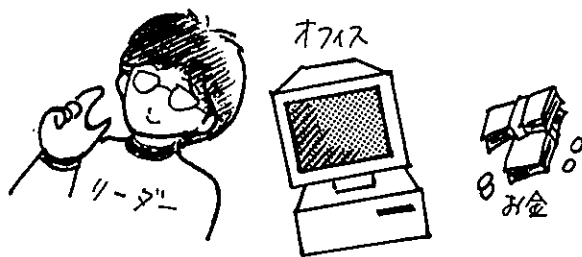
[＊]4 早瀬昇「NPOとボランティア」(『NPO基礎講座』ぎょうせい) より引用

まなぶ 「ふうん。じゃあ、ボランティアの人をたくさん集めて、ボランティア団体という組織をつくれれば、NPOになるんじゃないですか？」

きょうこ 「必ずしもそうではないんです。組織目的が共有され、責任を持って、継続的な活動を行う体制が整っていなければ、NPOとはいえません。たとえば、学園祭で学生がワイワイ集まって1回限りの模擬店を出すのと、企業が継続的な販売活動を行うのを比べると、責任の重さも専門性のレベルもまったく違いますよね。」

まなぶ 「なるほど。」

企業のように継続的な活動をするために
NPOには優れたリーダーの存在や、
拠点となるオフィス、
専門的知識を持つスタッフが
必要になるわけですね。」



ボランティア団体は、目的意識や価値観を共有する複数のボランティアの集合体ですが、集団（組織）であるからといって、これがただちにNPOになるものではありません。仮にボランティアがどれほど数多く集まったとしても、継続的なサービス供給を行うことが予定され、組織化されていない限り、ボランティア団体が自立したNPOとして、責任あるサービス供給主体になることはありません。一人一人のボランティアは、自立したNPOという受け皿があってはじめて、下請としてではなく、効果的にコーディネートされた集団として、主体的に活動することができるのです。

したがって、行政が地域のNPO活動の活性化を図ろうとして、ボランティア活動を積極的に支援し、ボランティアの数を増やしたとしても、そのボランティア集団が自然にNPOに発展し、様々なサービスを展開するようになると考えるのは無理があります。

行政や企業の「対等なパートナー」として、責任ある自立的な主体となりうるのは、「個人」としてのボランティアではなく、「組織」であるNPOです。したがって、住民自治の実現に向け、「行政のパートナー」を育成していきたいと考えるのであれば、NPOの自立に向けた政策を検討することが必要です。

個人としてのボランティアへの支援と、組織としてのNPOが求める支援の内容は、おのずから異なりますので、各自治体は方向性を明確にした上で、目的に見合った政策を選択していかななくてはなりません。

6. NPO法人になると、どんなメリットがあるの？

きょうこ 「NPOも法人格を取ることができるんですよ。それがNPO法人。」

まなぶ 「NPO法人っていうと、なんかプロフェッショナルな組織って感じがしますね。」

きょうこ 「これもよく誤解される点なんです。

法人格を持っていなくても

・ プロフェッショナルなNPOは多いですよ。

法人格の有無でそういう判断をされると困ります。」

まなぶ 「…すみません、NPO法人のこと、一から教えてください。」



1998年に制定された「特定非営利活動促進法（NPO法）」は、NPOに法人格を付与することを目的とした法律です。NPOが法人になると、どんなメリットがあるのでしょうか。

NPOが、法人格のない任意団体のままで事業を行うと、いろいろな不都合が生じます。たとえば、資産を所有する場合、土地や建物は個人名義で所有するしか方法がないため、その個人が死亡した際には、相続に伴う煩雑な問題が発生します。しかし、法人格があれば、団体として不動産の登記等が可能になるので、こうした問題は回避できます。

また、NPOが事業契約や賃貸借契約等を結ぶ際にも、任意団体の場合にはNPOの代表者個人が契約することになります。このため、代表者に事故があった場合のリスクを考え、行政や企業もなかなか任意団体と契約を結びたがらなかったというのが実情です。

しかし、法人格を取得すれば、団体としての契約が可能になります。

こうした直接的なメリットのほかにも、①社会的信用が高まる、②寄付や補助金が受けやすくなる、③営利目的でないことを理解してもらえる、といった効果もあります。

NPO法人になる条件は、不特定多数の利益増進にかかる非営利活動を行うことを目的とする団体で、①10人以上の社員（＝総会で議決権を持つ会員）がいる、②社員や会員の資格の得喪に不当な条件がない、③宗教や政治を主たる活動目的としない、④暴力団の統制下でない等の要件を満たすことであり、活動の内容が法の定める12の活動分野のいずれかに該当し^{*5}、組織に関する要件が整っていることが必要になります。

^{*5} NPO法は、一般法である民法の特別法に位置づけられ、民法の定める公益法人の設立要件より範囲を拡大すると法体系上の矛盾が生じてしまいます。このため12分野の限定列举になったという背景があり、活動範囲のとらえ方はできるだけ幅広く解釈することが妥当とされています。

まなぶ 「法人格を取るメリットがあるのなら、行政としては、なるべく多くのNPOが法人格を取れるように支援していったほうがいいのですか？」

きょうこ 「法人格を取得すると、新たな事務負担が生まれるので、小規模NPOには負担になるケースもあります。

本来、法人格の取得は、各NPOごとに判断すべきものなので、すべてのNPOに法人化を促す必要はありません。」

法人格取得の要件を満たすNPOは、設立総会を開催し、申請に必要な書類を作成して所轄庁（都道府県知事。事務所が2以上の都道府県にまたがる場合は内閣総理大臣）に申請します。所轄庁は2ヶ月間の縦覧を経て審査を行い、書類が法律に定める要件を満たしていれば、設立が認証されます。

NPO法人には、公益法人設立の際に必要な多額の基本財産や活動実績等は求められていないため、簡便で迅速な設立が可能になっています。しかし、それでも、規模の小さいNPOにとっては、様々な手続きに要するコストは大きな負担になります。

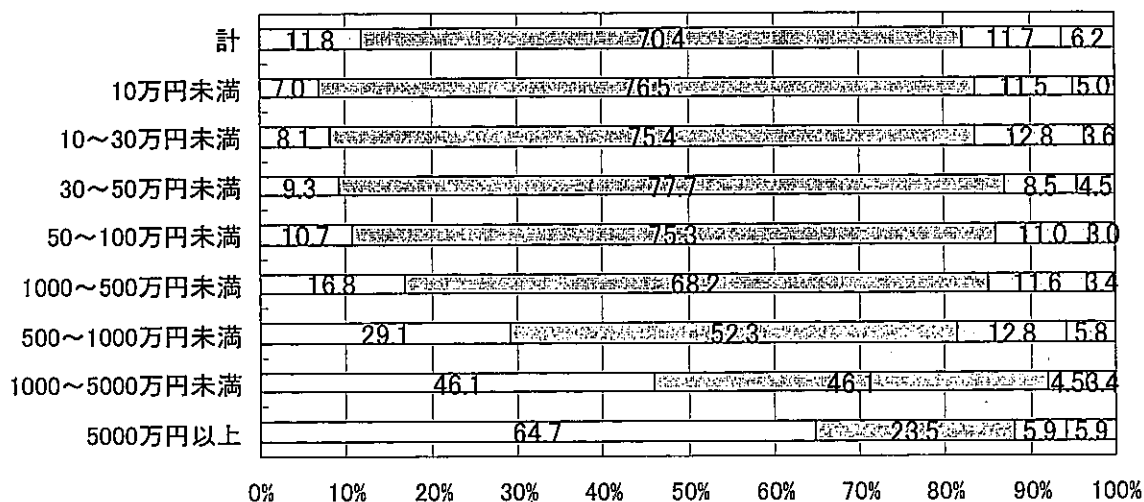
また、法人設立後も、組織維持にかかる様々なコストや、所轄庁に提出する書類の作成などの負担が生じます。

このため、法人格が必要と考えるNPOは財政規模の大きい団体が多く、小規模NPOになるほど法人格取得を望む比率は小さくなります。

出典：平成12年版国民生活白書

法人格取得の必要性があると感じる団体の割合

□ 必要性がある ■ 必要性はない □ わからない □ 無回答

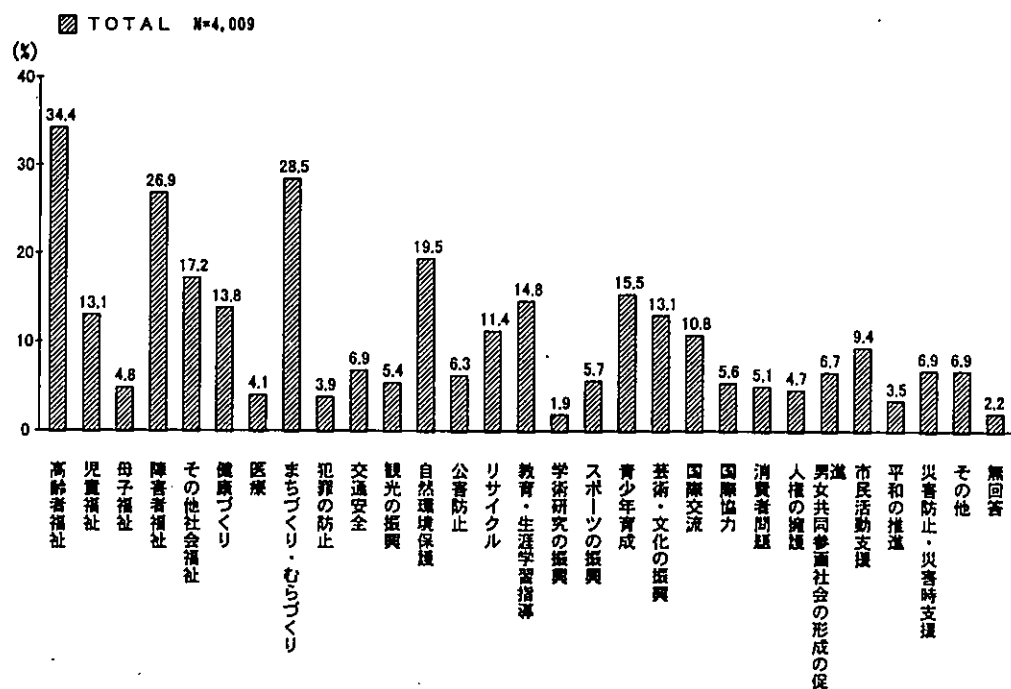


7. NPOはどんな活動をしているの？

まなぶ 「ところで、NPOってどんな活動をしているんですか。本当にみんないいことをやっているのかな。市役所のやり方に反対するNPOだっていますよね。」

きょうこ 「たとえば、『行政に反対意見を述べるから、良くないNPOだ』とか、『行政に協力しないのは、役に立たないNPOだ』という考え方は、まずいですね。役にたつかどうかは、行政の都合だけで考えずに、社会全体にとって役にたつかどうかを見極めることが必要ですね。」

NPOの活動範囲は社会のあらゆる分野に広がっています。たとえば、福祉分野では、高齢者や障害者の介護や配食、移送サービス等を行うNPOがあり、まちづくりの分野では、景観保全や歴史的建物の保存活動、商店街の振興に取り組むNPOがあります。また、リサイクル活動や自然保護に取り組む環境NPO、地域の文化・スポーツ活動に携わるNPO、女性や子どもの人権を守る活動に取り組むNPO、被災地の救援活動を行うNPO、このほかにも社会教育、国際協力、政策提言など、枚挙にいとまがありません。このほか、NPO活動を支援するNPO（インターメディアリーNPO）もあります。



NPOの活動分野（出典：2001年市民活動レポート）

まなぶ 「NPOが幅広い分野で、組織的な活動を展開していることはわかりました。

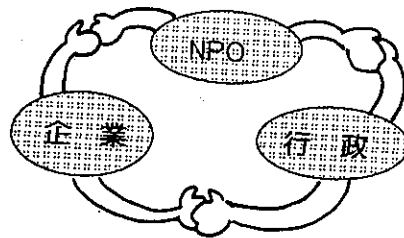
でも、そうしたら、行政や企業の活動と競合することもあるのではないですか。」

きょうこ 「そういうこともありますよ。

でもね、NPOには行政や企業とは異なる、いくつかの特徴があるんです。

NPO、行政、企業はそれぞれ違った強味があるので

互いの長所を理解した上で、うまく役割分担していくのが理想ですね。」



行政の活動は「公平性」、つまり「誰に対しても、どこに対しても、同一水準のサービスを提供すること」を基本原理としています。このため、一般的に「広く、薄く、総花的にサービスを提供する」「慎重を期するため、意思決定に時間がかかる」と言われます。

行政と対比した場合、NPOには選択性（対象をしぼることができる）や、個別性（相手に合わせた対応が可能）という特質があり、柔軟できめ細かなサービス提供が可能になります。また、公正さを確保するため厳格な手続を重視する行政と異なり、NPOは使命や目的の達成を優先し、自由な発想のもとに自発的に行動するため、先駆性や機動性に富むという側面もあります。

なお、企業も先駆性や機動性に^な長け、顧客（サービスの受け手）のニーズを反映したきめ細かなサービスの提供を行うという特質を持っていますが、利益につながらない事業には参入しません。一方、NPOは、企業が参入できないような非採算分野のサービスにも、冒険的に取り組めるという面を持っています。

NPOの本領発揮 ～大震災の現場では～

NPOの特質から生まれる強みが存分に発揮されたのが、阪神淡路大震災の現場です。

行政は「全体の奉仕者」という立場上、被災地全体の状況を把握し、意思決定に必要な多数の同意を得たり、所定の手続きが完了するまで、機動的に動くことができませんでした。

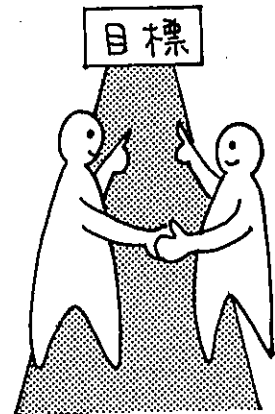
一方、NPOは被災者の救済など、目の様々な問題に対し、自らの判断で迅速に取り組むことができました。また、高齢者や障害者、外国人など、特に弱い立場にある被災者にきめ細かなサービスを行ったり、被災したペットの預かりサービスなど、行政では対応できないような独自のサービスを次々に展開しました。

8. 「協働」ってどういうこと？

まなぶ 「最近、行政と住民の協働という言葉、よく使われますよね。」

きょうこ 「協働というのは、簡単に言うと、異なる主体が、相手を正しく理解し、立場の違いを認め合った上で、共通の目標に向かって、知恵と力を出し合い、大きな成果をあげることを目指す関係のことです。」

まなぶ 「(あまり「簡単」じゃないなあ…。) もう少しくわしく教えてください。」



行政、企業、NPOは、それぞれ異なる性格を持つ主体です。

協働とは、異なる主体が相互に理解し合い、違いを認め合った上で、共通の目標を設定し、対等の立場で、お互いに知恵や力を出し合いながら、課題解決に取り組む関係のことです。したがって、協働が成立するには、次のような条件が満たされていることが必要になります。

- ①各主体が自立し、お互いが相手の自立性を認めていること
- ②各主体が対等であること
- ③共通の目標を有していること

協働という概念はなぜ生まれたのでしょうか。

住民は、自分たちで処理できない課題は行政に委ね、選挙で選んだ代表（議会）に地域の運営を託しています。その際、行政や議会における意思決定と住民意思の間に隔たりがなく、住民のニーズに過不足なく対応していくことができれば問題はないのですが、実際には住民のニーズを正しく汲みとり、政策に的確に反映させていくことは非常に困難です。

このため、住民と行政とが地域におけるパートナーとして、対話を密に交わしながら、ともに政策展開に取り組むことが必要になるのです。

公益に関する「決定」や公共サービスの「供給」を、行政が独占していた時代は変わりつつあります。地域を支える主体が、行政だけでなく、NPO、企業など多様化する中で、「Government（政府）からGovernance（ガバナンス＝共治・協治）へ」という動き、すなわち「みんなで決めて、みんなで行う」（＝政策形成過程と政策実施過程での協働）という新しい動きが現れているのです。

9. 協働のメリット

まなぶ 「協働すると、本当に住民に喜ばれるサービスが提供できるようになるのかなあ。」
きょうこ 「成功事例もありますよ。協働で公園をつくった事例を紹介しましょう。」

たとえば、公園の整備にあたり、自治体職員が懸命に知恵をしぼって、多額の予算を投じた公園を造成したとしても、それが利用者である地域住民のニーズとかけ離れていたら、質の高いサービスを提供したことにはなりません。

一方、最初から「どのような公園をつくるか」について、住民自身に意見を求め、設計を委ね、管理運営を任せることにしたほうが、無駄な出費もなくなり、住民ニーズに合った、質の高いサービスを提供する可能性があります。

これは単なる経費削減をめざす「理念なきスリム化」の発想とは趣旨を異にします。

住民が地域運営に参加すると、事業経費の節減以外にも次の6点が期待されます。

- 1 住民の自由な発想や地域情報・知恵などの「生活の知恵」を反映できる。
- 2 縦割り行政による弊害を排除し、地域の実情に応じた総合的な行政として、弾力的に対応することができる。
- 3 議会制民主主義を補完するものとして民意を吸収できる。
- 4 住民自身が参加を通して行政業務と公益判断について学ぶことができる。
- 5 住民の納得と責任のもとで業務をスムーズに遂行できる。
- 6 議論の場を設けることで、住民どうしの間で公益に対して合意の形成が期待できる。

実際に「協働」で公園を整備したら、どうなったか？

1996年に整備された稲城市の押立堀公園は、構想から整備・管理に至るまで、市ではなく周辺住民が中心になって行いました。

「押立堀景観整備委員会」は、自治会員、PTA、用水委員ら住民団体関係者で構成され、住民主導で「どのような公園が望ましいか」を議論する一方、市事務局は、委員会で提案された事項の技術的裏付けや法令的チェックを行うなど、裏方に徹しました。

そして、委員会メンバーや地域住民が資材や労働力を無償提供した結果、3,000～5,000万円相当の公園ができあがりましたが、市は建設委託費として500万円を支出しただけでした。（土木業経営者がガソリン代のみで整地を行ったり、生コン工場が資材を提供したり、200人ほどの住民がボランティアで公園整備に参加したそうです。）

また、完成後の公園管理も住民が行っており、整備後4年が経過しても、苦情等はいっさい市に寄せられていないということです。

（加藤秀樹・布施吉章「整備・管理段階の協働も視野に構想づくりを」『地方行政』2001.1.18）

10. 「協働＝安上がり」ではない

まなぶ 「なるほど。『協働』によって、住民の本当にほしい公園が、さしてお金もかけずにできてしまうわけですね。こいつはすごいや。うちの市役所も年々財政がきびしくなるし、これからどんどん協働を進めていく必要がありますね！」

きょうこ 「『地方財政が厳しいから、協働を進めよう』というのは、安直ではありませんか？『協働』は、公共サービスを安く調達するための手段ではないのです。」

行政とNPOの協働の方法としては、補助・助成、共催、委託、公の財産の使用、後援、情報提供・相談・助言・コーディネートなどが挙げられます。^{*6} このうち、近年増加している「NPOへの委託」を例に、行政とNPOの協働が、どのような意味を持っているかを考えてみましょう。

NPOへの業務委託は、一般に、行政が直接その事業を実施するよりも、NPOに任せたほうが効率的であると判断される場合、たとえば、NPOが委託業務に関する専門知識や強味を持っている場合等に行われます。NPOに業務を委託するメリットは、事業の効率化にとどまらず、次のような効果が期待できます。

①住民ニーズの掘り起こし

行政職員にはなかなか言いにくい要望や苦情も、NPOスタッフには比較的伝えやすい場合があります。NPOが、住民の「小さなつぶやき」を聞き出し、新たな住民ニーズを行政に伝えることにより、よりきめ細かなニーズの把握が可能になります。

②公共サービスの担い手の拡大

NPOのスタッフは地域の住民であることが多いので、NPOへの事業委託を通じて、「地域住民が公共サービスの担い手になる」ことが実践されます。事業委託の経験を重ねることで、公共の担い手としての住民が成長していくことが期待できるのです。

このように、委託という協働を通じて、公共サービスへの住民参画が進展し、住民本位の地域社会づくりに近づくことが可能になります。したがって、行政は、安価な労働力を期待してNPOに業務を委託することなく、住民とともに担う「新しい公共」のあり方を模索する長期的な視点で、NPOとの協働をとらえていくことが必要です。

^{*6} 「横浜市内における市民活動との協働に関する基本方針」（横浜コード）から引用

NPOへの事業委託がもたらすメリット

2000年11月に箕面市非営利公益市民活動促進委員会が策定した「みのお市民社会ビジョン21－自治体とNPOの新しい協働のあり方－」では、NPOへの事業委託を進める意味を次の7項目にまとめ、「行政だけでは実現できない多彩で開拓性のある多様な公共サービスを創出し、豊かな地域社会を実現できる」としています。

①公共サービス提供段階への市民参画を通じて「コミュニティ」の再生を進める

NPO^{*7}が公共サービスの提供に直接関わることにより、市民が主体的に、または行政と協働して、その問題解決にあたらうとする気運を高め、市民自らの手で「コミュニティ」の再生を進める契機となる。

②「市民分権」を進めるテコとなる

従来、行政の担当分野とされていた領域の事業をNPOに委ねることは、「行政から市民への分権化」のきっかけとなる。市民自らが公共サービスの担い手になることで、「市民自治」意識が醸成され、公共サービスの実施を通じてNPOの成長が促進される（委託費を得ることによってNPOの運営基盤も強化される）。

③市民活動団体の機動性、効率性を活かす

NPOの幅広い人材や市民個人のつながりを活かして、より市民に有益なサービス提供が行われる。

④市民活動団体の専門性を活かす

市民自らが企画実施しているがゆえに、市民にとってより身近で地域ニーズに即した質の良いサービスを提供している例がある。このように、NPOに委託することで市民の視点からの刷新が期待できる。

⑤行政の代替機能を市民活動団体に蓄積

事業委託を通じ、市民が日ごろから行政の事業を代替する経験を積むことによって、阪神・淡路大震災などのような非常時に行政の機能が麻痺した場合でも、市民が一定程度行政の機能を代替することが可能となる。

⑥市民活動団体の成長を期待した「投資」的意味

NPOへの事業委託には多くの意義があることから、将来、地域における多様な公共サービスの提供主体として市民活動団体が育つことを期待し、政策的に市民活動団体への積極的な委託を促進することが必要である。

⑦地域経済の発展を促せる

地域内での雇用を生み出し、購買力が高まったり市税収入の増加をもたらしたりすることで、地域経済の発展にもつながる。

*7 原文では「市民活動団体」となっている。

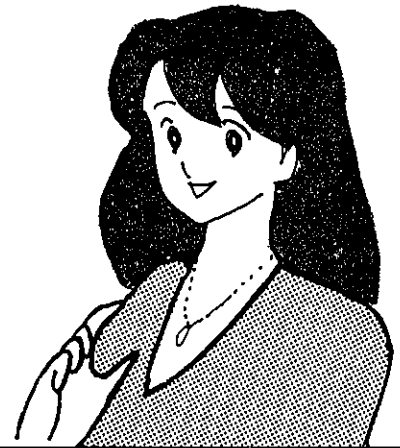
1.1.2 1世紀の「公共」の担い手

まなぶ「なるほど。協働の効果というのは、ある事業を効率的に実施できるかどうかという短期的な視点だけでなく、もっと長期的な『行政と住民の関係のあり方』まで視野に入れて考える必要があるんですね。

でも、公共サービスって、本来行政が担当する領域でしょ？これからは、行政だけじゃなくて住民も公共を担うようになるってことですか？」

きょうこ「一条さん、『公共サービスは行政だけが供給するもの』っていうのは、思いこみじゃありませんか。

実は、長い歴史の中では、行政があらゆる公共サービスを提供するほうが例外的で、住民が行政的サービスを担っていた時代のほうが圧倒的に長いんです。こうした認識に立って、公共サービスをめぐる新しい役割分担について考えていきたいものですね。」



江戸以前の時代には、村落の課題は住民自らが解決する「村落自治」が長く続きました。江戸時代になってからも、消防（火消し）、警察（目明かし）、教育（寺子屋）など、今日的な行政サービスの多くは地域住民が自主的に行っていました。農村では、山や川、井戸などを住民が共同で管理し、祝い事や悔やみごと、田植えや稲刈りなどの農作業も集落全体で人手を出して行い、住民が相互に支えあっていました。道の整備や川のしゅんせつ、橋の修復、堤防の補修など今日の公共事業に相当する作業についても、村落の構成員である住民自身が、自ら道具と労働力を持ち寄って対応していました。

その後、明治の中央集権国家に移行すると、それまでの自治組織は住民の管理監督のために利用されるようになり、コミュニティ意識は急激に衰えていきます。さらに、産業が発展し、都市化が進むと、居住地を離れて職を得る「通勤」という新しい生活形態が生まれ、日中、居住地を離れる住民は地域の共同作業などに加わることはできなくなりました。

こうして、これまで地域の様々な作業を担っていた住民に代わり、「地域の公共サービスは行政が担う」という発想が生まれたのです。

さらに、戦後の高度成長期を迎えると、人々は所得の向上と物質的な豊かさを追い求め、個人や家庭の暮らしを重視する一方、地域に対する関心は低下しました。住民は、自分では解決できないことは行政に解決を求めるようになり、行政も高度成長がもたらした潤沢な財政資源を背景に政策領域を拡大し続け、様々な公共サービスを独占的に供給するようになります。その結果、財政支出は肥大化の一途をたどり、今日では財政の破たんが危ぶまれるまじになりました。今後、多様化・高度化する住民ニーズすべてに行政が対応していくには限界があるのは明らかです。

本来、住民に利益をもたらすことが「公益」である以上、真の自治を実現するには、当事者である住民自身が公益にかかる意思決定過程等に関与していくことが不可欠なはずですが、しかし、これらをすべて行政に任せていたことが行政の肥大化を招いたのではないのでしょうか。

一方、住民の意識やライフスタイルも変化しています。物質的な豊かさを手にした人々は、次第に自分らしく生きることなどを求めるようになり、身の回りの環境等に関心を持ったり、自ら公共サービスの担い手としてボランティア活動に参加する住民も現れています。このような変化が、これまで行政が独占していた「公共」の領域を住民の手に戻し、「公共」や「公益」に関する判断や実施を住民に委ねようとする動きを生み出しているのです。NPOとの協働は、行政サイドの財政問題やマンパワーの不足を解決する手段などでは決してなく、住民と自治体がパートナーとして政策の形成・実施・評価に携わることにより、住民意思を反映した豊かな地域づくりをめざす取り組みとして理解しなくてはなりません。そして、これこそが、地方分権が本格化する「21世紀の地方自治」のあるべき姿なのです。

補完性の原則

「補完性の原則」とは、行政は住民に最も近い自治体である市町村が行うこととし、市町村にできない事務を都道府県が補完し、都道府県にできない事務を国が補完するというものです（基礎自治体優先の原則）。

今後、NPOも公共サービスの担い手になった場合には、NPOが住民に最も身近な存在となり、NPOにできないことを市町村が補完するという新たな「補完関係」が生まれるでしょう。現状では、行政サービスを補完するかたちでNPOが活動しているケースが多いようですが、将来はNPOを自治体が補完するといった逆転が起こるかもしれません。このように、公共サービス提供にあたっての優先順位を明確にすることで、行政とNPOのサービスの競合を防ぎ、適正な役割分担を行うことが可能になります。

12. NPOにはどんな支援をすべきなの？

まなぶ 「うーむ。なんだかNPOって奥が深いなあ。

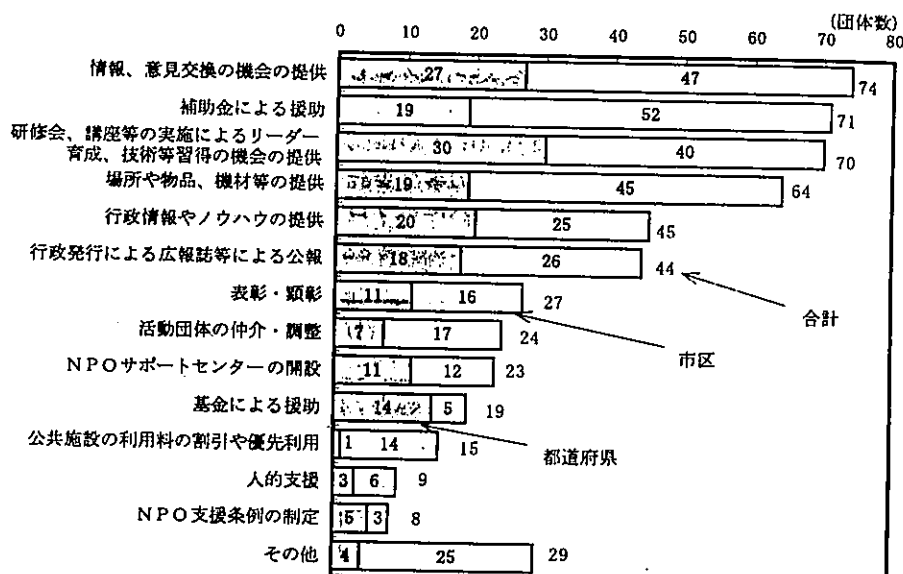
NPOが活躍するような社会になるということは、
『公共のあり方』、『公共の担い手』が変わるということ、
つまり、行政自身が変わるということでもあるわけですね。
これはひとごとじゃない、まさにぼくたち自身の問題だ！

きょうこ 「わたしの願いは、1日も早く、すべての行政職員のかたに
いま、一条さんがまさに気付いた点を理解してもらうことなんです。
これが、本当の意味での『NPOへの支援』になると思うんです（笑）。」

まなぶ 「NPOへの支援かあ…。

実際のところ、NPOにとって一番役にたつ支援策って何ですか。」

現在、NPOが直面している課題としては、①安定した収入の確保、②専門スタッフや会員の確保、③活動拠点（事務所など）の確保、④情報発信などが挙げられます。^{*8} こうしたNPOのニーズに応えるため、NPOに対する助成、NPOのネットワークづくり、活動拠点としてのサポートセンター設置、活動場所や機材の貸出などを行う自治体も現れています。NPOの基盤がまだ弱く、NPO活動が軌道に乗るまでの間、行政がサポートする必要がある場合には、このような支援政策も必要になってくると考えられます。



(備考) 1. 経済企画庁「市民活動モデル調査報告書－地域の公共サービスを担うNPOの実態と今後の行政の役割－」(1999年度)により作成。
2. 回答数は、都道府県41、人口10万人以上の市147、東京特別区10の合計198団体。
3. NPO支援施策として該当するものの複数回答。

様々な方法で行われている地方公共団体のNPO支援策（出典：平成12年度国民生活白書）

しかしながら、協働の成立条件は「各主体の自立」であることから、いつまでも、行政がNPOを「支援する」「育成する」という視点を持ち続けることには問題があります。NPOの自立支援はあくまでも時限的なものとし、その後は次のような観点から、NPOが活動しやすい環境整備とともに、行政自身のあり方を見直す取り組みに移行することが必要ではないでしょうか。

1 NPOが自立的に活動できる環境を整備する

NPOへの事業委託等を行う場合、NPOが他の企業や公益法人等とともに競争に参入でき、公正な競争が行えるような環境を整える必要があります。（たとえば、NPOのみ特別な審査を行うなど、他の主体に比べて不当な差別を行うことは問題があります。）

また、行政がすべて企画し、事業実施段階のみ委託するのではなく、企画・立案の段階から民間主体が参画できるようなシステムを検討することも必要です。

2 NPO支援の方向性を確立する

行政内の各セクションが、それぞれ場当たりの支援策を講ずるのは問題があります。長期的な展望のもとに、今後、「地域のNPOとどのような関係を築きたいのか」、「そのためには何を今支援すべきなのか」という観点から、自治体としての統一的な見解をまとめ、公表していく必要があります。

3 協働に対する正しい認識を持つ

NPOとの協働は、「事業を安上がりに済ませることができる」「行政の人員不足をNPOのマンパワーで補う」といった、行政の都合だけで進めてはいけません。住民が、政策の形成・実施・評価の各段階に参画し、豊かな地域づくりをめざす取り組みと位置付け、協働を通じて「行政自身が変わる必要性」を認識することが重要です。

まなぶ 「『協働を通じて行政自身が変わる』……か。確かに、今後、行政が提供しているサービス分野にNPOがどんどん進出してくると、大きな変化が起こりそうですね。」
きょうこ 「今、『行政のサービス分野にNPOが進出する』なんて言ったでしょ。それはまだ、『公共サービスは行政が提供するもの』という先入観に支配されているんですよ。今後、NPOをはじめとする民間主体が大半の公共サービスを提供するような時代になれば、『民間が供給できないサービスだけを行政が提供する』ようになるかもしれませんよ。」

まなぶ 「それって、行政がどんどん小さくなって、なくなっちゃうってこと？
ひょっとして、リストラとか……？」

まなぶ 「NPO活動がさかんになると、行政のやる仕事がなくなって、
ボクらはリストラされちゃうんでしょうか…？」



きょうこ 「まあそんな心細そうな顔をしないでくださいよ（笑）。

大丈夫。行政にしか供給できないサービスだってあるんです。

たとえば、阪神淡路大震災のときには、

NPOやボランティアの活動が高い評価を得ましたよね。

『行政にはできない、きめ細かいサービスを行った』って。

確かに、NPOは、障害者や外国人の方々など、少数派のニーズにも
耳を傾けて丁寧な対応をしたと思います。

ただし、見落としてはいけないのは、不特定多数の住民のための、
基礎的なサービスは、やはり行政が責任をもって供給していたんです。

行政部門のサービスの安定性や公平性は、

今後も維持されるべき重要な部分です。

まなぶ 「そうか。要するに、

行政より民間が得意なサービスはNPOや企業に任せて、

行政は行政にしかできないサービスに

資源や能力を集中すればいいのか。餅は餅屋。

民間の得意分野は民間にお任せして、

行政は自分の得意分野をさらに伸ばせばいいわけですね。」

きょうこ 「そうすれば、行政の提供するサービスの水準も、今より向上するはずですよね。」

いずれにしても、

サービスの受け手である住民が満足できるように、

『公共サービスの提供』にかかる適切な役割分担をしていく
発想が求められてくるんです。」

まなぶ 「しかし、NPOについて勉強してみたら、
思いのほかスケールの大きい話になっちゃって、
正直驚きました。」

きょうこ 「本当にお疲れさまでした。
でも、今日の一番の収穫は、
市役所職員的一条さんと、NPOのスタッフであるわたしが
ホンネでいろいろな意見交換ができたことだと思うんです。
わたしも市役所のひとたちの考えが知りたいし、
市役所のしくみも勉強したい。
できれば、こういう意見交換の場が持てないかしら……。」

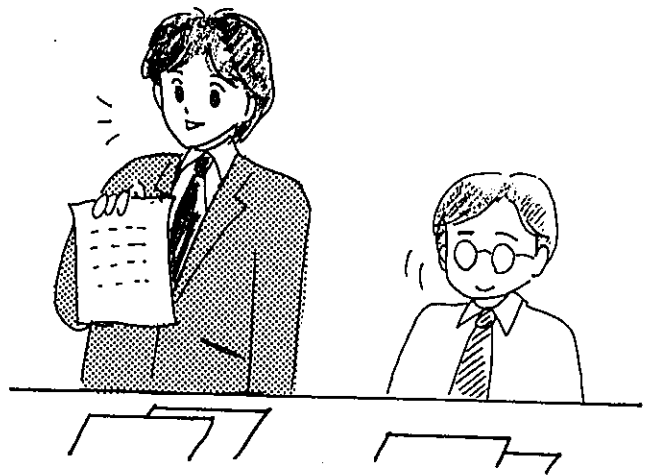
まなぶ 「まったく同感です。今度は同僚の連中も連れてきますよ。
職場のみんなにも、きちんとNPOを理解してもらわなくちゃ。
いや、実は、正直言って、ボクはここに来る前、
『NPOなんて、自分の好きなことやってる人たちのグループだろう。
勝手にやらせておけばいいじゃん。
なんで行政が支援しなくちゃいけないんだ。』
くらいに考えてたんです。とんでもないことでした。
NPOを知ることは、これからの公共サービスのあり方、
つまり公務員である自分の仕事について
考えることにつながるんですね。」

第1回「NPO支援プロジェクトチーム」会議録

～ その後のまなぶ君 ～

きょうこさんのレクチャーを受けた翌週、市役所の会議室で第1回のプロジェクトチーム会議が開催されました。

各メンバーは、自己紹介のあと、NPOに対する考えなどを発表することになりました。まなぶ君は、週末にもらったパンフレットやメモをもとに、NPOに関する基礎知識を紹介し、NPOとの協働のあり方について意見を述べました。



まなぶ君の発言を聞いて、介護福祉課の五十嵐^{いがらし}さんは、感嘆したように言いました。「一条さんって行動力ありますね。プロジェクトに任命されたら、すぐにNPOのオフィスに出かけていくなんてすごいや。オレなんて、課長から1冊、NPOの本を渡されたけど、結局読めなかったよ。」

「いやあ、何も知らないものだから、深く考えずに押しかけていっちゃったんです。でも、それがかえって良かったみたいで、本には書いてないようなことまで、いろいろ教えてもらいました。」と、頭をかくまなぶ君。



座長に指名された生涯学習課^{ろっこう}の六甲^{ろくが}さんは、「確かに、どんなにいい本があったとしても、座学には限界があるよなあ。それに、我が市で活動するNPOの実態を知り、それに基づいた支援策や協働のあり方を考えるには、こうしたNPOのメンバーの方々と直接お会いして、生の声を聞き、腹を割って話することから始めるべきだと思うよ。」と発言し、メンバーの顔を見渡しました。

児童福祉課の七尾^{ななお}さんが、即座に挙手して発言しました。

「六甲さん、それってナイスアイデアじゃありませんか？！」

市の職員が市内NPOのメンバーと直接会って、

ディスカッションしながら政策を考えていく。

わたしたちもNPO活動について

知らないことが多いけど、

NPOの人だって、市役所の内情や

職員の本音を知りたいって言ってたんでしょ。

お互いを正しく知るところから始める、

それが本当のパートナーシップじゃないかしら。」



「そうですね。特に、日ごろNPOと接することの少ない課の職員にとっては、NPOの人たちと話をする機会は貴重ですね。

たとえば、職員研修の一環として、『協働についてNPOと職員が意見交換する』なんて講座をつくれば、全職員が参加できますよ。」と五十嵐さん。

五十嵐さんの意見を、六甲さんはうなずきながら聞いていましたが、まなぶ君のほうを向くと、こう言いました。

「よし！じゃあ、プロジェクトチームから市長への提言第1弾は、『協働についてNPOと職員と一緒に考える研修を実施する』にしよう。研修係の一条さん、来週までに事業案を練り上げて持ってきてくれないか。」

（え、え、え～！また、ボクですか?!）
まなぶ君は、声にならない声をあげ、目の前が次第に暗くなるのを感じながら、手元の携帯電話できょうこさんの電話番号を探し始めました。

つづく第2部では、
NPOに対する認識を深めるために、
自治体が行っている職員研修の実態や
「NPOとの共同研修」を実施している
先進事例等の紹介をします。



1. 自治体職員のためのNPO研修の重要性

地方分権の本格化に伴い、豊かな地域社会の構築に向けて、自治体と住民がパートナーとなって、政策の立案・実施・評価に取り組むことの重要性はますます高まっています。こうした時代の趨勢を認識し、自治体職員は、公共サービスの担い手となりうるNPOの役割や位置づけについて正しく理解した上で、今後、自治体とNPOがどのように協働していくべきかを考えることが求められています。

しかし、NPOやコミュニティ活動等を所管する職員や、自分自身がNPO活動に携わっている一部の職員を除き、一般に、自治体職員のNPOに対する理解度はあまり高くないのが現実ではないでしょうか。

「NPOって、ボランティア団体のことでしょう？」

「法人格を持っていないNPOに仕事を任せても大丈夫だろうか。」

「NPOに仕事を頼めば、少ない予算でも対応してもらえるよ。」

「NPOって何だかよくわからないから、できれば関わり合いになりたくないよ。」

このような会話が繰り返されている状態では、自治体とNPOの間に良好なパートナーシップを築くことは難しいでしょう。

ほんのわずかの時間を割いて、NPOに関する本を手にとったり、勉強会に出向いていたり、あるいはNPO活動に携わる人たちの話に耳を傾けてみるだけで、誤解や先入観を排除することができるはずなのです。しかし、その「最初の一步」を踏み出すことができない自治体職員が案外多いのではないのでしょうか。

そこで、日ごろNPO活動と接する機会の乏しい職員が、NPOについて学び、考え、自らの認識や意識を改める機会として、「自治体職員のためのNPO研修」の重要性に注目が集まっています。

第2章では、都道府県及び埼玉県内市町村における「自治体職員のためのNPO研修」の実施状況を調査した結果とともに、自治体職員がNPOへの理解を深め、協働について考えるNPO研修の先進事例について紹介します。

2. 自治体におけるNPO研修の実態

自治人材開発センターでは、都道府県及び県内市町村における自治体職員のためのNPO研修の実施状況を把握するため、アンケート調査を実施しました。

調査時期：平成13年12月21日～14年1月18日

調査対象：46都道府県及び県内90市町村の職員研修担当課

	回答数	回収率
都道府県	41	89.1%
市町村	79	87.8%

調査方法：郵送による調査

調査票：巻末資料参照

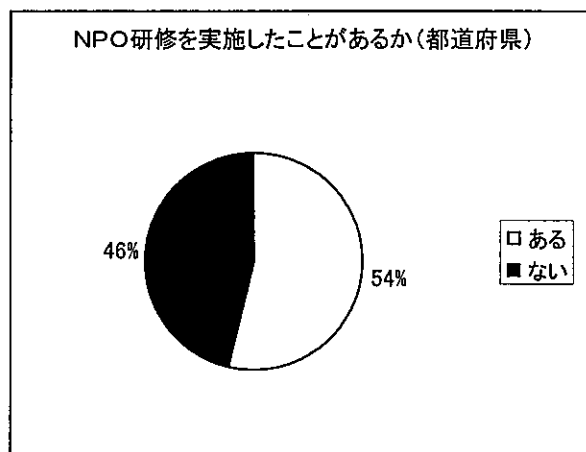
ここでは、アンケート調査の結果をもとに、自治体職員のためのNPO研修の実態や、研修の実施にあたって解決すべき課題等について考えてみたいと思います。

1. 自治体職員のためのNPO研修の実施状況

(設問1：今までNPO研修を実施したことがありますか？)

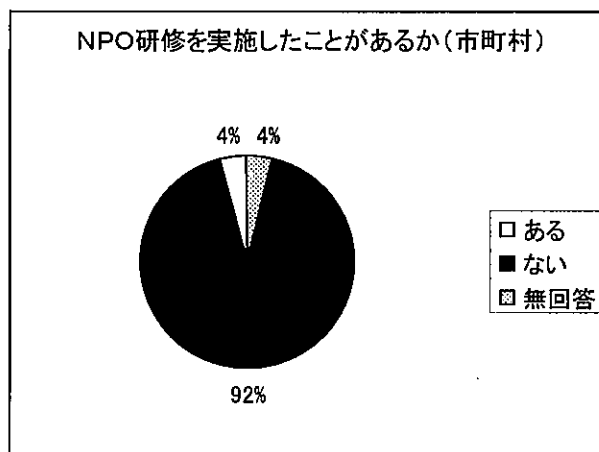
職員のためのNPO研修の実績をたずねたところ、都道府県と市町村では顕著な差があることがわかりました。都道府県では過半数の団体で実施したことがあるのに対し、県内市町村ではほとんど実績がないことがわかります。

回答数41



図表Ⅱ－1

回答数79



図表Ⅱ－2

都道府県と市町村の間に、このような差が生じたことについては、次のような理由が考えられます。

まず第一に、これまでのNPOと自治体の関係をめぐる議論が、NPO法人格の認証など、主に都道府県の所管する事務分野を中心としていたことから、NPOに対する理解を深める必要性に関し、市町村と都道府県の間に認識の差があったのではないかとということです。

しかし、NPOと自治体の協働について考えた場合、住民生活により密着した自治体である市町村は、住民サービスをめぐる連携をはじめ、今後、都道府県以上にNPOとの良好なパートナーシップの構築と、NPOへの理解を深める方策を講じることが求められるようになると考えられます。

第二に、市町村が、職員のためのNPO研修を実施しようとしても、それを阻害する何らかの要因が存在するのではないかとということです。その原因がどこにあるかについては、設問5において検証したいと思います。

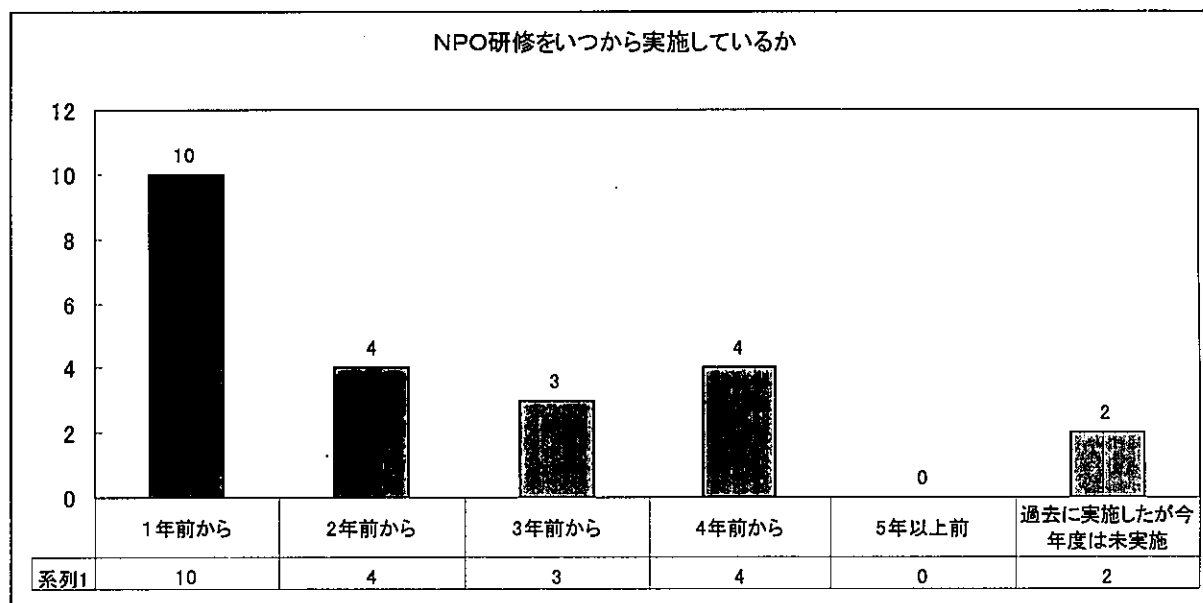
以下、設問2～4については、職員のためのNPO研修を実施したことがある団体への設問、設問5は職員のためのNPO研修未実施の団体への設問の結果をまとめたものです。

2 職員のためのNPO研修の開始時期

(設問2：いつ頃から実施していますか?)

職員のためのNPO研修を実施したことがある団体に対し、いつから実施しているかをたずねた結果は、次のとおりです。

回答数23



図表Ⅱ－3

回答結果から、職員のためのNPO研修の大半は、この1～2年の間に開始したものが多くわかります。調査時点（平成13年度）の4年前はNPO法が成立した年であり、その後NPO法の施行（3年前）や、それに伴うNPO法人数の増加等の影響を受けて、各自治体ともNPOに対する理解を深めるための研修の実施を検討するようになったと考えられます。

③ 職員のためのNPO研修を実施する目的・ねらい

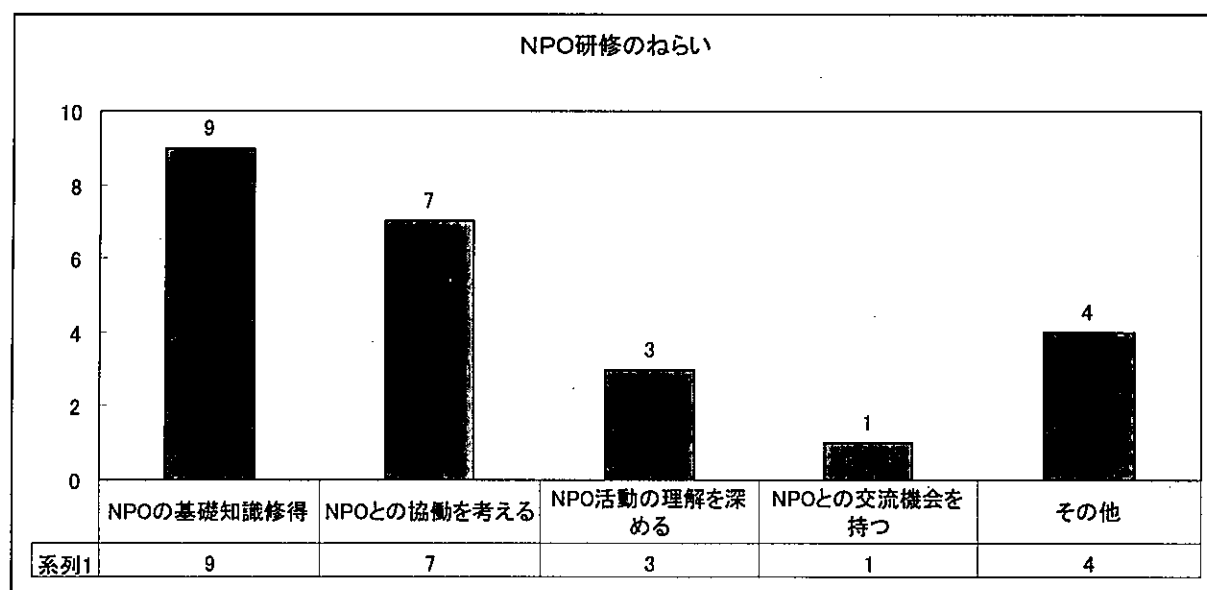
(設問3：NPO研修を実施した主な目的・ねらいは何でしょうか?)

この設問に対しては、「NPOに関する基礎知識の修得」と回答したものが最も多くなりました。現時点では、職員のためのNPO研修も緒についたばかりの段階であり、NPOに対する基礎知識を身につけ、誤った認識や先入観を排除するという、第1のステップを重視する自治体が多いことを反映していると考えられます。

次に多いのは、「NPOや住民との協働について考えること」です。協働のパートナーとしてのNPOについて学ぶ重要性もさることながら、「協働」という概念そのものを理解することも同様に重要であると考えられる自治体が多いためではないでしょうか。

一方、「NPO活動についての理解を深めること（参加・体験プログラムを含む）」や「NPOと住民との交流の機会を持つこと」と回答したケースは少なく、実際にNPOと接したり、NPO活動の体験を通じて、NPOへの理解を深めようとする研修スタイルはまだ少数であることがわかります。

回答数24



図表Ⅱ－４

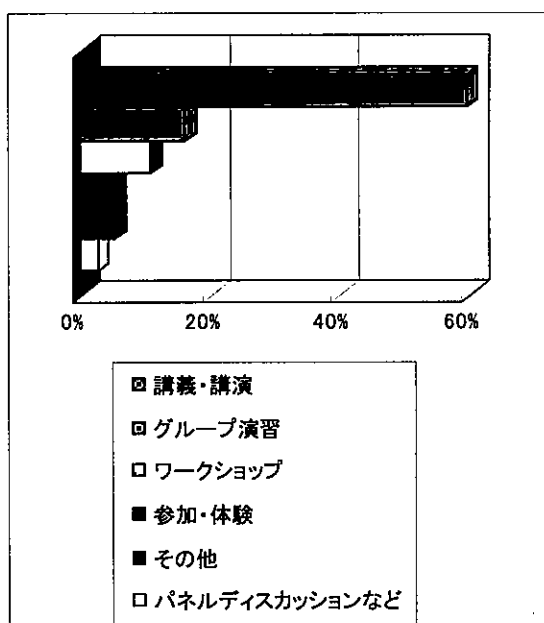
4 職員のためのNPO研修の形式

(設問4：実施したNPO研修の研修形式は、次のうちどれでしょうか？複数回答2つまで)

職員のためのNPO研修の実施形式をたずねたところ、大半が講義・講演形式であり、次いでグループ演習、ワークショップ^{＊1}と続きます。

設問3及び4の回答結果から、現時点における職員のためのNPO研修の主なパターンは、「NPOの基礎知識の習得」、「協働に関する理解を深める」ことを目的として、主に講義・講演スタイルで行われていると考えられます。

研修形式…[複数回答]	回答数	割合
講義・講演	22	59%
グループ演習	6	16%
ワークショップ	4	11%
参加・体験	2	5%
パネルディスカッションなど	1	3%
その他	2	5%



図表Ⅱ-5

なお、現在行っている職員のためのNPO研修の内容に関し、研修担当者の92%は「研修実施前に予想していたとおりの成果が得られた」と感じています。

そして、当面は、現行の研修内容及び形式を踏襲したいと考えている自治体が多く（巻末資料：設問6-1参照）、新たな研修スタイルを取り入れたいと考えている自治体では、ワークショップ（2団体）、グループ演習（1団体）、NPOやボランティア活動の参加・体験（1団体）を導入したいと回答しています。（巻末資料：設問6-2参照）

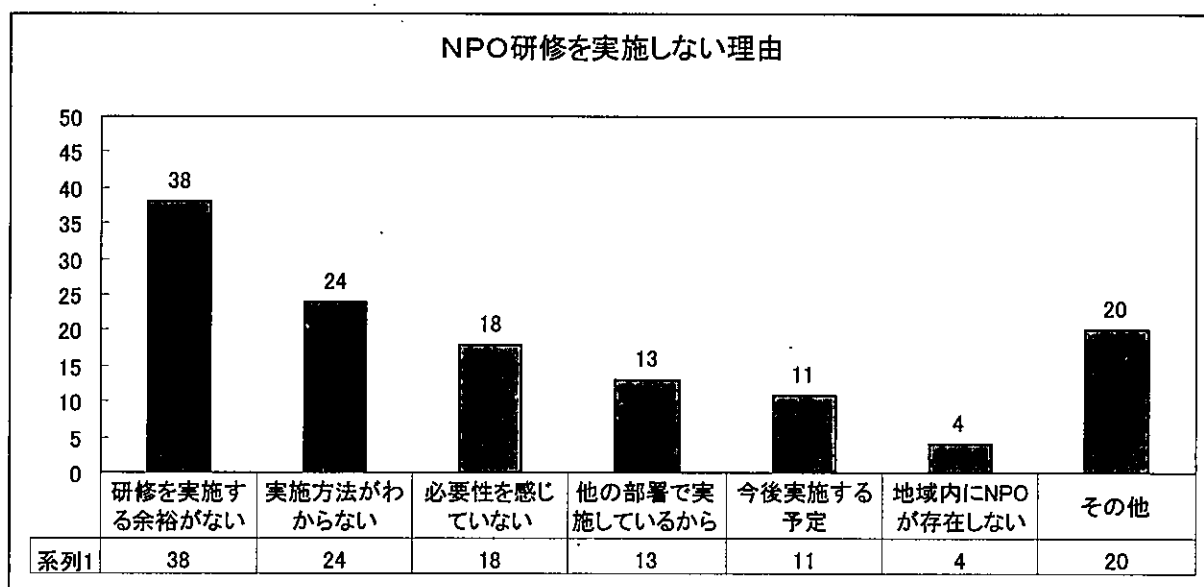
*1 workshop。研修集会、講習会、作業場等の訳語があるが、一般に参加体験型の学習や創造法のことをいう。まちづくりに関するワークショップの場合には、参加者が現場を見ながら、ともに討議し、提案をまとめる作業等を行う集まりのことを指す。

5 職員のためのNPO研修を実施しない理由

(設問5：実施しない理由は何ですか？複数回答2つまで)

NPO研修を実施していない自治体に対し、その理由をたずねたところ、「NPO研修を実施する余裕（予算、人員、業務量など）がない」と回答した団体が最も多く、全体の3割を占めています。

実施しない理由…[複数回答]	回答数	割合
NPO研修を実施する余裕(予算、人、業務量など)がないから	38	30%
実施する方法が分からないから	24	19%
その他	20	16%
必要性を感じていないから	18	14%
他の部署で同様の研修を実施しているから	13	10%
今後実施する予定	11	9%
地域内にNPOが存在しないと思っているから	4	3%



図表Ⅱ－6

なお、都道府県（未実施率46%）の場合、「今後実施する予定」「他の部署で実施している」という回答が多いのに対し、県内市町村（未実施率92%）では上図の結果とほぼ同様、「NPO研修を実施する余裕がない」「実施する方法がわからない」「必要性を感じていない」の順に回答が多くなっています。

アンケート結果から読みとれること

◆県内市町村では、なぜNPO研修が実施されていないのか

各設問に対する回答結果から、職員のためのNPO研修の実施に関し、都道府県と市町村の間には認識や実態に大きな開きがあることがわかりました。

都道府県レベルでは、現時点で約半数の団体が職員のためのNPO研修を実施しており、未実施団体についても、今後の実施を検討していたり、職員研修担当部門以外のセクション主催によるNPO研修により既に対応済みなど、職員のためのNPO研修に対する具体的な取組が進んでいます。

一方、県内市町村の場合、職員のためのNPO研修を実施済み（3団体）、今後実施予定（4団体）のものは全体の1割にも満たない状況です。その理由についても、研修を実施する余裕（予算、人員等）がない、実施する方法がわからないといった要因に次いで、職員のためのNPO研修の必要性そのものを感じていないという回答が多く寄せられていることに注目する必要があると思います。

研修実施のための予算、人員が不足しているということは、庁内にNPO研修の必要性が広く認識されていない結果、組織・予算上の措置がなされていないと考えることもできます。また、NPO研修の実施方法がわからないこと（ノウハウの不足）についても、職員のためのNPO研修実施の必要性が各自治体に理解され、研修事例が増えることにより、ノウハウの蓄積が進むと考えられます。したがって、現在、市町村において職員のためのNPO研修がほとんど実施されていない根本的な原因は、「職員のためのNPO研修を実施する意義が、研修担当課や関係各課に十分に理解されていない」点にあるといえるのではないのでしょうか。

本来、NPOと良好なパートナーシップを形成し、連携・協働して事業を進めることの重要性は、都道府県と市町村の間で何ら違いはありません。むしろ、生活と密着した住民サービスを提供する基礎的地方公共団体という立場上、都道府県より市町村のほうが、住民意思やニーズの代弁者としてのNPOや、公共サービスの新たな担い手としてのNPOとの関係性が深くなる可能性があります。このため、職員のためのNPO研修を、市町村に円滑に導入するために、職員研修担当課及び関係各機関への情報・ノウハウの提供等、何らかの支援措置を講ずることが必要になります。

◆NPO研修を導入するにはどうしたらよいか

組織が、新たに何らかのアクションを起こす場合には、アクションを起こすための動機が存在し、その動機の正当性や重要性が組織内部で正しく理解され、関係者の間で問題意識や認識が共有されていることが必要になります。

職員のためのNPO研修の実施に当たっても、研修を主催する担当課のみならず、業務等を通じてNPOとの関わりや接点を持つ様々な課所が、現場の情報やニーズを研修担当課に提供するなどのサポートを行い、研修の実現とその充実に向けた、全庁をあげた取組が必要になります。とりわけ、研修導入当初の段階においては、NPOやコミュニティ活動を所管する課所が蓄積した知識やノウハウを活用し、研修担当課を主導・サポートする場面が多くなると考えられます。

しかしながら、現状ではNPO・コミュニティ担当課の職員ですら、日々の業務に忙殺され、NPOに関する体系的な知識を身につける時間を十分に確保できない状況にあるようです。

一般に、市町村においては、幅広い分野の業務を、限られた人員で対処しなければならないケースが多く、研修担当課やNPO活動等所管課においても状況は同様であると考えられます。したがって、これらのセクションの職員に対し、新たに職員のためのNPO研修を導入するために必要な情報やノウハウを効率的に伝える手段を検討する必要があります。

具体的には、NPOや協働に関する基礎知識を簡潔にまとめた冊子の配布や研究会の実施、各自治体の研修担当者の情報交換の機会を設けることなどが考えられます。今、ご覧いただいている「自治体職員のためのNPO読本」の作成や、第3部で御紹介するシンポジウムの開催などは、市町村における、職員のためのNPO研修の実施促進に向けて、自治人材開発センターが試みた支援のひとつのあり方です。

職員のためのNPO研修のあり方については、いずれの自治体においても緒に就いたばかりであり、十分な知見が確立した状態にあるとはいえません。したがって、研修の導入に当たっては、先行自治体の事例を参考にしながら、必要な情報を収集するとともに、関係各課・機関との調整を通じ、研修実施にむけた庁内のマインドを高めていくことが必要でしょう。

なお、研修の企画にあたっては、自治体職員の視点に偏った内容に陥ることのないように、地元NPO・ボランティア団体等の助言を求めたり、意見交換の場を設定することなども求められます。

◆どのような形式の研修を行えばよいか

アンケート結果から、職員のためのNPO研修を実施している自治体の大半は、講義・講演形式の研修を実施していることがわかります。いわゆる座学形式の研修は、短時間で多数の職員に一定の知識を付与する上で効率的な方法であり、職員のためのNPO研修の導入段階においては有効な方法と位置付けられるでしょう。

講座形式の研修については、選択制研修メニューのひとつとして、または単発の研究会（シンポジウム等）でNPOをテーマに取りあげるパターンのほか、階層別研修のメニューにNPOの講座を定着させ、すべての職員がNPOの基礎知識を必ず身につけられるようにするパターンなどが考えられます。

しかしながら、一定水準の知識を身につけた職員が、NPOや協働への理解をさらに深め、協働の取組を具体的な業務に反映させていくためには、NPOスタッフとの対話やNPO活動の参加・体験の機会も盛り込んだ研修メニューを開発したり、NPOと自治体が連携して職員のためのNPO研修を企画・実施することも必要になります。

次ページ以降に紹介する2事例は、いずれもNPOとの連携が相当程度に進んだ自治体で実施されている「参加・体験型研修」です。

最初の事例は、神戸市職員のためのNPO研修を実施するNPO団体「コミュニティ・サポートセンター神戸（CS神戸）」の事例です。NPO団体が研修を企画して市に提案し、市と連携しながら体験型のNPO研修を実施した点が、大きなポイントです。

二つ目は、滋賀県政策研修センターの「自治体・NPO協働セミナー」。20日間にも及ぶ本格的な現場体験プログラムを研修に盛り込んでいます。NPOの現場を知る、というレベルにとどまらず、自治体職員とNPOスタッフとの間にネットワークをつくる、NPOの視点から行政を見つめ直す、といった効果をねらう点に先進性が認められます。

いずれの事例も、これから初めてNPO研修を導入しようと考えている自治体にとっては、はるかに先行する事例として、いささかハイレベルに感じられるかもしれません。

しかし、職員のためのNPO研修の実施目的を、教養としての「NPO基礎知識」の修得ではなく、自治体実務の中に協働の思想を根づかせ、NPOや住民とともに取り組む豊かな地域づくりの実現に置くのであれば、この2つの先進事例は、私たちが目指すべき到達点のイメージを形成する上で、様々な示唆を与えてくれるはずです。

◆コミュニティ・サポートセンター神戸

【組織の概要】

コミュニティ・サポートセンター神戸（以下「CS神戸」）は、阪神・淡路大震災をきっかけに生まれたボランティア・グループ「東灘・地域助け合いネットワーク」を母体に、1996年10月にコミュニティづくりを支援する中間支援団体^{*2}として発足。1999年4月にはNPO法人格を取得し、「地域の人による、地域のための市民活動や、市民事業を支援し、より住み良い環境による市民型社会の実現」をめざす活動を展開しています。

会 員 数：約150人（正会員13名、賛助会員（個人126人、団体41））
 スタッフ数：法人有給スタッフ5人、プロジェクト有給スタッフ20人、
 ボランティア110人
 事業規模：約1億円（2000年度）

CS神戸の事業は、中間支援団体としての活動（他のNPOの起業支援・活動支援）のほか、自主事業、受託事業、研修、調査、講座事業、コーディネート事業、出版、記録事業など多岐にわたります。このうち、研修・講座事業として、一般市民、行政職員、企業（労組）職員向けの研修等を実施しています。ここでは、神戸市職員向けに実施されたNPO研修の内容について紹介します。

【神戸市職員NPO研修】

神戸市職員のためのNPO研修が始まったのは、2000年1月。NPOに対する行政職員の理解不足を解決するため、CS神戸が「行政職員のためのNPO研修」の企画案を神戸市（市民活動支援課、市職員組合）に提出したのがきっかけでした。市側も、「NPOとの協働」「パートナーシップ」という決まり文句は耳にするものの、理念と現実のギャップは大きく、NPOに対する理解を深める方法を模索していたこともあって、座学ではない体験型のNPO研修に取り組むことになりました。

初年度の研修は、神戸市のNPO活動の現状、歴史、概念を理解し、今後の課題を探るとともに、実際にNPO活動に参加して行政とNPO団体とのパートナーシップのあり方を考えることを目的として次のようなカリキュラムを組みました。

1 日 目	・ 神戸市のNPO支援の現状、NPOと行政、NPO団体からの実際の活動報告、NPOと行政との協働の可能性にかかる講義（80名参加） ・ 体験研修の受け入れ先（NPO10団体）のオリエンテーション
2・3 日 目	・ 体験研修（体験研修対象者20名）
4 日 目	・ グループ別に研修結果の発表会

^{*2} NPOを支えるNPOのこと。（自団体以外の）NPO団体の立ち上げや運営に関する質問・相談等に応じたり、情報や拠点の提供、資金助成を行い、NPO活動が軌道に乗るまでの支援活動を行う団体。

この研修を通じて、市職員は、劣悪な待遇・環境の中でも瞳を輝かせながら活動に取り組むNPOの実態に驚き、何としても市として応援しなければならないという前向きな姿勢に変わるとのことです。このことから、職員とNPOスタッフが直接対話する体験の重要性がうかがわれます。また、最終日の発表会では、「空家の市営住宅をNPOの拠点に」「市職員の寄付運動」「生活者の立場の施策づくり」といった具体的な提案が行われました。

その後も、毎年同様のカリキュラムの研修が実施されており、他の自治体からの問い合わせも多く、NPO研修のひとつのモデルとなっています。

◆2001年1月の研修カリキュラム

1日目 講義（対象者：係長級職員100名）	
13:00～13:30	神戸市NPO担当課長によるレクチャー 「神戸市のNPO支援の現状」
13:30～17:00	6分野のNPO団体の各代表によるレクチャー 「NPOの活動状況と課題」
17:00～17:15	現場体験先説明（CS神戸）
2日目 現場体験（対象者：初日受講者のうち20名）	
8:45～17:15 初日にレクチャーした各NPO団体に赴き、1日体験研修。 ＜受け入れ先NPO団体の活動分野＞ 中間支援団体（2）、まちづくり（2）、保健医療福祉（2）、 環境保全（1）、子どもの健全育成（1）、外国人支援（1）	
3日目 発表会（対象者：係長級職員100名）	
13:00～16:00	体験研修発表会（発表、質疑応答、講評） *コメンテーターは市職員とCS神戸スタッフ
16:00～17:00	神戸大学助教授による講義 「パートナーシップの構築に向けての課題と展望」
17:00～17:15	オリエンテーション（市職員研修所）

受講生の感想としては、「NPOの現場を知ることができ、いい勉強になった」というものが多いそうです。研修担当者は、「研修で学んだ成果を実務に活かすというところまではまだ来ていないかもしれませんが、まずはNPOの現場、現状を知ってもらうところから始めたい。」というスタンスで、今後もこの事業を続けていく予定です。

「目からウロコ！」

… NPOスタッフへのインタビューで気付かされたこと…

今回、NPO研修の先進事例としてお話をうかがったCS神戸。
インタビューの目的は「神戸市職員NPO研修の内容」でしたが、
それ以外にも行政職員としてハッとさせられる指摘がいくつもありました。
NPOとの協働について考える際の参考として、
そのいくつかを御紹介します。

- 行政は縦割りで仕事をしているので、NPOについて知っているつमりの職員でも、たとえば福祉関係の課の職員は福祉ボランティアの実態しか知らないというように担当以外のNPOの実態については案外知らないものなんです。
- 神戸の場合、多数の震災ボランティアが活動していた影響もあって、いまだに「NPO＝無償」というイメージが根強く残っており、大きな障害になっています。
- 行政でも企業でも、何か仕事を動かしていく場合には、当然人件費がかかります。それはNPOでも同じなのに、「適正な人件費・妥当な経費」の水準が認識されていません。このため、NPOは安い経費で事業を受託して、無理を重ねて燃え尽きてしまうことが多いのです。行政から委託される事業の多くも、NPOの人件費を見込んでいません。適正な人件費を織り込んでいかないと、責任を持って仕事を継続していくことは難しいのです。
- 最近、公共施設の管理運営をNPOに委託するケースが多いのですが、こうすると経費が半額に圧縮されるといいます。圧縮分は結局人件費。いかに行政職員とNPOの人件費に差があるかがわかります。

●企業とNPOは何が違うか。企業は採算の合わないことはしないが、NPOはやることもある。それは、「企業が手を出さないような『採算の合わないこと』をやる」のではなく、「安くても『やることに意味がある』と思えば、やる」のである。「NPOを使えば安上がり」という発想は間違いです。

●企業とNPOの違いはこんなところにもあります。

「被災者就労事業」をCS神戸といくつかの企業が行政から受託したことがあります。失職者に「まちのポイ捨てごみを調査する」仕事を提供し、1日あたり5,000円を支給するというもの。企業が受託した場合、仕事を希望する者を、当日調査の現場に集合させ、1日働いたら交通費等を払うというパターンが多いようです。

一方、CS神戸では、仕事の当日、まずCS神戸の事務所にきてもらい、事務所で仕事着に着替えてもらいます。そのとき、わざと目立つ作業服を着てもらうんです。ごみの収集調査は、最初は誰だって恥ずかしい。できれば目立たない格好でこっそりやりたいでしょう。

でも、「自分は仕事をしているんだ」と自覚し、仕事をしている自分に誇りを持ってもらうことが大切だから、敢えてこうするんです。

1日の仕事が終わったら、また事務所に戻って意見交換をする。

「仕事をしている」自覚を持ってもらうため、日銭ではなく、1月後にまとめて銀行振込にします。

同じ事業のやり方でも、企業とNPOではこれだけ取り扱いに差がある。効率を追求する、それも必要ですが、同じ様に人を大切に思えるかどうかで違いが出てきます。CS神戸では、失職者に対し、仕事を持つ「自覚」を持ち、「自立心」を培ってもらうような工夫をし、その結果、より多くの就業者を輩出することに成功しました。

「事業体」としての企業とNPOが競合した場合、NPOにはこんな強味があるのです。

●このように、NPOには企業とは違う仕事ができます。このことが、受託金額を向上させる正当性につながると思います。こうした「NPOだからできる」仕事があることを認識してもらえよう、NPOもっとアピールしていくべきだし、行政もそれを知るよう努めるべきではないでしょうか。NPOサイドも、やみくもに仕事を請け負うのではなく、「なぜ、その仕事を受託するのか」を自ら問い直すことが大切だと思います。

◆滋賀県政策研修センター

滋賀県では、「生活者原点」「県民が主役」の理念のもと、「県民とのパートナーシップで築く活力ある県政」の創造を目指し、NPOや住民と良好なパートナーシップを築くことができる人材の開発に重点的に取り組んでいます。なかでも、NPO活動の体験を通じてNPOの現状を理解し、課題や社会的役割について認識を深める「自治体・NPO協働セミナー」は、本格的なNPO体験型研修として内外の注目を集めています。セミナーを実施することとなった経緯や反響等についてお話をうかがいました。

【パートナーシップ関連研修の体系】

滋賀県では、これまでも昇任時研修の中で、NPOに関する講義等を実施してきました。しかし、数時間限りの講義では期待される効果にも限界があるため、11年度には住民を交えた共同研修、12年度以降はNPOの現場体験を含めた研修を行うなど、新たな試みに意欲的に取り組んでいます。

13年度のパートナーシップ関連研修は、多数の職員を対象とし、主に意識改革を目的として実施する「自治公開セミナー」と、少数のキーパーソン育成を目的とする「自治体・NPO協働セミナー」の2体系となっています。なお、いずれも県職員と市町村職員の合同研修であり、自治体職員とNPOとのパートナーシップとともに、県職員と市町村職員のパートナーシップ構築にもつながっています。このうち、「自治公開セミナー」は、「住民主役の開かれた行政を考える～分権時代の地方自治体とアカウンタビリティ～」（11年度）、「分権時代の住民と行政～パートナーシップ型社会とは何か～」（12年度）、「男女共同参画社会の実現に向けて～県民・事業者・行政のパートナーシップを考える～」（13年度）をテーマに基調講演とパネルディスカッションを行う公開セミナーで、住民を含め、毎回300名前後の参加者を得ています。

【自治体・NPO協働セミナー】

座学を中心とした従来型の研修では、住民やNPOへの理解を十分深めることができないという認識のもとに、12年度から、職員がNPOやボランティアの現場に入り、体験や対話を通じて協働を考えるプログラムを開始しました。初年度のカリキュラムは、18団体のNPOにおける現場体験（2日間）を軸に、パートナーシップの必要性等について学ぶ事前研修と、現場体験を通じて得た考えなどを話し合う事後研修で構成されています。

◆平成12年度NPO・ボランティア体験研修

事前研修（1日間）	これからのNPO・ボランティアと行政、県内のNPO・ボランティア活動の現状と課題等にかかる講義
体験研修（2日間）	NPO活動体験・スタッフとの意見交換
事後研修（1日間）	体験研修メンバーによる討議、報告

体験研修を盛り込んだ結果、「体験を通じて数多くの発見があった」と、受講者から高い評価を得たものの、「2日間の体験では短い」「もっと長期間の研修でないと、NPOを十分理解することはできない」という意見も寄せられました。

こうした受講生やNPOの意見とともに、「NPOの実態を知り、理解を深めてほしい。そのためには、行政サイドにNPOの人を招いて講義や議論を行うよりも、職員がNPOに飛び込んで体験をしてほしい。」という知事の強い意向を受けて、13年度からは、現場体験研修を20日間まで拡大した長期研修「自治体・NPO協働セミナー」に改めました。

◆13年度自治体・NPO協働セミナー

事前研修（1日）	・「NPOの基礎知識・県内NPOの特徴」「パートナーシップの現状と課題」に関する講義 ・オリエンテーション
体験研修	事前研修から事後研修までの7か月の間で15日以上20日以内 ・NPO活動の体験実習 ・NPOスタッフ等との討議（レポート作成）
中間研修（1日）	・中間発表
事後研修（1日）	・成果発表会

研修対象者：部局等の長が推薦する県職員（主幹・副主幹級）、市町村長が推薦する市町村職員

（13年度研修生：県職員14名、市町村職員2名）

*主幹・副主幹級職員を対象としているのは、この研修が各部局にキーパーソンを養成するためのものであること、このクラスの職員はすでに行政的思考やセンスが身につけており、NPOとの情報交換や意見交換をしやすいこと、意識改革のターゲットとすべき年齢層と考えられることから。

*体験研修では、2人1組で受け入れ先のNPO（8団体）に赴く。

このような長期にわたる体験研修を盛り込んだNPO研修は他に例がなく、試行錯誤を重ねながらの運営になっているようです。研修事務局の希望としては、単にNPOの現場を体験することだけが目的ではなく、NPOになりきって『NPOから見た行政』を知ることが大切であり、NPOは行政に何をしてほしいのか、何をしてほしいのかを感じ取ってきてほしいとのことです。また、研修の最後には、パートナーシップや協働についての考察・提案等についてレポートを作成してもらうことになっていますが、提案内容そのものの出来よりも、現場体験を通じてNPOスタッフとのネットワークをつくり、行政とNPOのパイプ役（キーパーソン）を育てることを何よりも重視しているそうです。

なお、成果発表会でNPOの方から出された意見としては、自治体職員を長期間受け入れるNPOには、相応の負担が生じる反面、メリットも大きいそうです。「行政は、組織として行動する場合には発想が堅く、融通もきかないが、職員ひとりひとりとは話もわかるし、柔軟に対応してくれる」ということをNPOサイドも学び、NPOが要望や提案を行うとき、どうすれば話が通じるかという「ツボ」を学んでいるとのこと。こうしたことから、徐々に行政とNPOのパートナーシップが深まっていくのかもしれませんが。

今後は、研修の成果をあげるため、この研修を修了した職員が、各部局のキーパーソンとして活躍できるようフォローアップを行っていくとともに、人事異動の面でも配慮されるよう人事課に働きかけているとのこと。

自治体・NPO協働セミナー成果発表会

滋賀県では、県と市の職員16名がNPOの現場に飛び込み、7ヶ月の長期にわたり、体験実習を行った研修の成果を共有するため、平成14年2月13日、県政策研修センターで成果発表会を開催しました。体験実習を通じて、研修生やNPOスタッフが何を感じたのか、当日の発表者のコメントをレポートします。

自治体職員研修生の声

- 立場が変わると、行政の敷居の高さを実感した。(文化活動NPOへ派遣)
- NPOに対する各助成金はあっても、事業に関して助成するだけで、人件費の助成はないことがわかった。(文化活動NPOへ派遣)
- とにかく、NPOを“知る”ということが非常に大切だと思う。そのためには、県や市が何かイベントをするときには、必ずNPOに(企画段階から)絡んでもらうようにすると良いのでは。(文化活動NPOへ派遣)
- NPOは、何をするにも決断が極めて速い。(子育てNPOへ派遣)
- 行政は平等と安定を第一に進めているが、NPOは「今、社会が必要としているもの」に対し、熱い思いのもと積極的な取り組みをしている。走りながら考える、臨機応変、自由奔放さがNPOにはある。(子育てNPOへ派遣)
- 自分が一生つき合っていけるNPOを見つけた。この研修に感謝している。(子育てNPOへ派遣)
- 「パートナーシップ」と安易に言うが、その根底には、きちんとした科学的・論理的な批判と徹底的な話し合いが必要。(環境NPOへ派遣)
- NPO(NGO)の主体性と自立性が損なわれないような配慮が必要であること、現場に出かけることの重要性を痛感した。(環境NPOに派遣)
- 行政がNPOの政策提案を受け入れていく土壌づくりも必要である。(エコマネー活動NPOに派遣)
- とにかく忙しい。現場スタッフは3人しかいない。現場スタッフと委員会スタッフとの間で、実態と理念のギャップをめぐり、しばしば紛糾する。個性の強い運営スタッフの意見を調整し、その方向性を見定めていく現場のリーダーは、心身両面で激務。使命感が彼らを支えている。(エコマネー活動NPOに派遣)
- 行政はよく施策の目標を定めるが、「こんな社会がいいんだよ、こんな方向性を持つんだよ」というイメージを本当に持っているのだろうか。NPOは確実に持っている。こうしたNPOの志に共感しあえないようでは、次が始まらないと思う。(地域情報発信NPOに派遣)

- 行政・NPOとも、互いの資源や情報を明らかにして理解を深めないと、いくら共同事業をしても、NPOには行政側の事業消化や隠れ蓑としてしか理解されないのではないかと。(環境NPOへ派遣)
- 今の状況としては、経済的支援よりも人的支援の方が先。(環境NPOへ派遣)
- 行政が行う四角四面のサービスとは違う、NPOの温かさが理解できた。人を扱う厳しさ、手をさしのべる優しさを知った。(介護NPOへ派遣)
- NPOが行政の下請け、押しつけにならないように、企画段階から対等な立場で協議の場を持つことが大切。人間関係を築くことができれば仕事ははかどる。行政マンはまちに出ること。一緒に汗をかく。(まちづくりNPOへ派遣)

受け入れ先NPOからのコメント

- 研修生を、お客さんではなくスタッフとして迎え入れた。行政の人は、事務方のプロとして頼りになる。むしろ私たちの方がサポートを受けたと感じている。できればもう少し、こうした派遣期間を延ばして欲しい。
- 事務所に人手ができる、とスタッフ一同喜んだ。研修が終わり、人手がなくなるのは大変寂しい。
- NPOの原点は、まず自分が面白いと覚えることである。面白いと覚えることがなくなったら、活動を続けていくことはできない。行政の方々には、私たちのことを面白いと思っていただきたい。そして、支援という形ではなく、「仲間」になっていただきたい。
- 皆の話し合いで、今後は行政に「助成」や「支援」を求めないことにした。「仲間」としての行政にしかできないこともあるはずである。共感して、面白いと思って、仲間になってほしい。そうやって仲間がもっともっと増えていったら、滋賀県全体が面白くなるんじゃないか。

最後に、講評として、NPO政策研究所理事長の木原勝彬氏から次のようなコメントがありました。

「発表を聞いて、感動を受けた。体験実習を通じて、自治体職員にNPOの魂が乗り移ったようだ。何か新しいエネルギーが宿ったのではないかと。地域の支えがなければ、NPOは成り立たない。

今回の研修は、一面ではNPOに対する人的支援にもなっている。役所の各課でNPOと何らかの関わり合いがある事業をリストアップし、個々にその関係性を高めるようにボトムアップすると良い。

何のために協働するのか、どんな社会を目指すのか、絶えずこれを考え、補完性の原理を念頭に置くことが大切。ある問題に対し、誰がコミットメントするのが適当か、順番に考えていく。これが民主主義である。」



第2章でふれたとおり、自治体職員がNPOや協働について学び、自らの認識や意識改革に向けて考える貴重な機会となる「自治体職員のためのNPO研修」の重要性に注目が集まっています。そして、職員のためのNPO研修の導入段階では、より多くの職員を対象に、NPO等に関する基礎知識を付与する講義・講演形式の研修を行うことが効率的と考えられます。

そこで、自治人材開発センターでは、県内自治体における職員のためのNPO研修の実施促進に向けた情報提供・啓発事業として、平成14年2月21日、春日部市中央公民館において、「NPOと自治体のパートナーシップ」をテーマとした研究会を開催しました。

研究会は、野島正也文教大学教授による基調講演、平成13年度職員総合研究会としてNPOをテーマとした政策研究に取り組んだ春日部市の研究発表、野島正也教授と3名のパネリストによるシンポジウムで構成され、133名の参加者を得ました。

- | | | | |
|---|-------------------------------|-------|-------------------|
| 1 | 開会 | | |
| 2 | 挨拶（自治人材開発センター所長／春日部市総務部長） | | |
| 3 | 基調講演 | 野島正也 | （文教大学教授） |
| 4 | 春日部市職員総合研究会（テーマ：NPO）研究経緯・概要発表 | | |
| 5 | シンポジウム | | |
| | ○ 進行 | 野島正也 | （文教大学教授） |
| | ○ パネラー | 新木田信明 | （越谷市企画課） |
| | | 金尾美知子 | （大宮ボランティア連絡協議会代表） |
| | | 熊澤隆士 | （鎌倉市市民活動課） |
| | | | （五十音順） |
| 6 | 閉会 | | |

第3部では、研究会における基調講演、シンポジウムの内容を御紹介します。いわば、「誌上NPO研修」になりますが、これをお読みいただくことで、NPOに関する基礎知識を確認していただくとともに、職員のためのNPO研修のイメージをつかんでいただきたいと思います。

なお、職員総合研究会の研究成果発表をはじめとして、貴重な情報・資料等を快くご提供いただいたほか、研究会の実施に当たり多大な御協力をいただいた春日部市の関係各課所の皆様に、厚く御礼申し上げます。

「NPOと自治体のパートナーシップ」

日 時 :	平成14年2月21日(木) 13:00~16:00
会 場 :	春日部市中央公民館

■基調講演「NPOのとらえ方と支援・協働のあり方」

野島正也(文教大学教授)

こんにちは。今、紹介いただきました野島です。この春日部市の隣の町の越谷市に、大学があるのですが、そこで25年程、若い学生に話をしています。今日は1時間お時間をいただいた中で、細かいところはなかなかお話できないのですが、標題の、NPOのとらえ方と支援、あるいはその協働のあり方、仕方について、ポイントを押さえて、お話をさせていただきたいと思っています。

◆まち社会としてのコミュニティの重要性

まず市民活動のとらえ方ですが、私たちの周辺、特に地域とかコミュニティといわれているその地域は随分と変わってきています。それぞれの自治体で、お仕事をされている方々は、そのことがよくわかりだと思えますが、私なりに整理しますと、2つのキーワードで表わすことができると思います。それはムラという言葉と、マチという言葉です。もちろん行政村、行政町というのはありますが、それとは別に、ムラ的な関係、マチ的な関係というのは、やはりあるのだらうと思います。

ムラ的な関係というのは、例えば1つの自治会、町内会がありますと、その中では、人々はうまく仲良くやっています。誰か会長さんがいて、その方がずっと長くやっています。その会の方々は、みんなそれぞれを知っていて、昔からどこに住んでいて、どこで生れて、家族はどうでとか、そういうことは全部互いに知っているのです。そういう中で、地域活動が行なわれていたわけです。

しかし、今は情報社会で、地域の中でも、いろいろな活動が出てきますので、そういう関係というのが、比較的少なくなってきました。いまでは地域を越えていろいろな人たちが、一緒に活動するようになったわけです。細かいことですが、私たちは地域という言葉と、コミュニティという言葉を使っています。地域というのは、例えば地区のような、春日部市なら春日部市、越谷市なら越谷市というように、ある範囲を表しているわけですが、非常に広い意味合いがあるので、コミュニティという言葉は、わざわざ日本語に訳さないでそのままコミュニティという言葉で使っています。これは例えば、社会奉仕という言葉を使わないで、ボランティアという言葉を使うのと似ています。片仮名語を使うということは、それなりに意味があるのだらうと思います。

1つの例を申し上げますと、私は前に大学からの派遣で、アメリカの大学に、1年間行かせてもらいました。ロサンゼルスに住んでいたのですが、そこには日本人コミュニティというのがあるのです。リトルトーキョーという、日本人が割と多く住んでいる地区があります。それではそこが日本人コミュニティかという、そうではないのです。その周辺には、会社がたくさんあります。それで例えば講演会があるとか、あるいはその当時は大変人気の八代亜紀の公演があるなどという、周辺の地区から日本人が集まってきます。あるいは日本人に関していろいろな問題が発生したりします。例えば、日本から行った若夫婦で、お父さんは一生懸命働いて、それで家庭を顧みないわけです。母親は子育てにだんだん疲れてしまって、自分たちの子を殺してしまったのです。無理心中を図ったのですが、母親だけが生き残りました。そういうようなことが、実際に私が行ったときにあったのです。そのときに、在カリフ

オルニアの日本人、日系人も多いのですが、その人たちから刑を軽くして欲しいという署名運動が起こったのですが、それはリトルトーキョーというところだけで行われたのではないのです。周辺のいろいろなところで、その情報を聞き付けて、そして関わっていくのです。だから日本人コミュニティというのは、ここだという確かな場所というのはないのです。日本人同士、活動を通してできた関わりを総称して日本人コミュニティといっているわけです。コミュニティというものの考え方は、そういうところがあります。

1つの例ですが、ここにケーキがあります。下のほうにスポンジがあって、その部分が、たぶん地域とか、地区と呼ばれているものです。それだけだったら、これはケーキにならないわけです。その上にクリームが載ったり、チョコレートが載ったり、イチゴが載ったりして、そういうものがあって初めて、これはケーキなのです。コミュニティというのはそういうもので、スポンジだけでは、コミュニティとはいわないのです。地域の上に人々の実際の活動があり、そして市民と市民の人間関係が確実にあるというのが、コミュニティだと考えていいと思います。

それを言葉で地域といってもいいし、地域コミュニティといってもいいし、コミュニティといってもいいと思いますが、そういうものが、マチ社会だということです。今まで必ずしも十分に知り合っていなかった人たちが、ある目的、ある興味を持って、地域で互いに関わっていくとか、いろいろな活動と一緒にしていくとか、そういうことができる社会というのが、マチというものだろうと思います。村でもマチ的な社会ができてきます。町でもマチ的な社会、市でもマチ的な社会が、できてくるわけです。ですから、今までずっと家庭にいて、子育て、あるいは家事をやっていた人が、地域に入っていくと、いろいろな出会いがあって面白いわけです。

昔から二足のわらじという言葉があります。一足分の足は家庭にあって、もう1つの足場を地域に置くとか、あるいは勤め人が、週休2日で、土曜日、日曜日を使って地域の活動をやっていききたいとか、あるいはアフターファイブに少しでもいいから何かをやりたいとか、そういう形で、地域に関わっていくわけです。これからはマチ社会というものを、地域の中でどう作っていくのかということが、非常に大事になると思います。

埼玉県内のことですが、私が公民館に行ったときに、たまたま催しに来ていた高校の同級生に会ったのです。奥さんを連れてきていました。その夫婦は別の市に住んでいるのです。かつてはその公民館の地区に住んでいたのですが、家を一軒買って、それで引っ越したのです。

ところが、引っ越したところがほとんど文化的な活動がないところだったのです。だから結局は元のところに、車でずっと通っているわけです。引っ越したところでは、確かに家は一軒立派なもののができたのですが、その地区の中でいろいろな関わりがまだ持てないでいるということです。これからはコミュニティを作っていくということは、そこでマチを成り立たせていくということだと思います。当然その主体は、そこに住んでいる市民ということになりますが、その環境をどう支援していくのかということが、大きな課題になっているということです。

◆市民活動のとらえ方

レジュメに、去年の3月に県が示した、NPO活動の促進に関する行政方針というのがあります。その中で市民活動団体とか、NPOというものを、どうとらえるかということが書いてあるのです。それを3行で、そのまま書き写してきました。「市民が主体となって継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体で、特定非営利活動法人(NPO法人)及び市民活動団体やボランティア団体などの任意団体」。こういうふうにNPO活動、あるいは市民活動をとらえているということです。つまり、その地域の一人一人ということではなくて、ある程度組織的に、グループでいろいろな活動をやっている団体。その中心になっているのは、NPO法人と、それからボランティアなどの任意団体になるという

ことです。この辺が、今日のシンポジウムの課題の一つでもあるのです。

自治体との関わりでいいますと、どちらかという、今NPO法人の時代だということで、法人格を取った団体とのお付き合いを、積極的に進めているわけです。それは悪いことではないのですが、その一方で昔からやっている、いろいろな地域の団体があるわけです。その人たちに、目が向いていかないということがあるわけです。これから地域の環境をよくするためには、新しくできた法人格を持った団体や、それから今まで伝統的にずっとやってきた小さな団体も含めて、そういう団体に対して、どう支援ができるのかということが非常に大事だと思います。ある種のバランス感覚です。一つのことをやると、どこか他がおろそかになるわけで、行政というのはある種の総合性、最近の流行の言葉でいいますと、ポリシー・ミックスということになりますが、ある方針一つでやるのではなくて、いくつかの方針を組み合わせ、一貫した施策にしていくということが、非常に大事だと思うのです。

現在埼玉県には、137のNPO法人があります。埼玉県内自治体(90市町村)は、乱暴な割り算をすれば、だいたい1自治体1.5のNPO法人があるということだと思います。これからはこの数は、さらに増えていくと思います。しかし、まだ多くの団体は法人格を取っていないとか、あるいは法人格を取ろうという気持が今はないという比較的小規模な任意団体ということになるかと思っています。

市民の人たちが、NPOをどうとらえているかということで、皆さんの自治体でも、そういう調査があるかも知れません。昨年たまたま私が関わった調査があります。千葉県の浦安市で、市民意識調査をやり、私もデザインを考えた一人で、そのデータが出ましたので、少し紹介したいと思います。

市民への質問として、「NPOという言葉聞いたことがありますか」と聞いたのです。そうしたら、聞いたことが一度もない、知らないという人が、37.3パーセントです。だいたい6割ぐらいの人が、NPOを知っていると答えているわけです。だんだんその認知度は上がっていくと思います。そして大事なことは、NPOをどうとらえているかということになりますが、これについてはこう聞いてます。

NPOでどういう団体を、一番思い浮かべますかと聞いているのです。回答比率が高い項目は四つでした。まず、一番比率が高くて、6割を占めたのが「非営利で、自分たちの手で、暮らしやすい地域や社会を作るために、活動する団体」です。ここに丸を付けた人が、一番多いのです。これは内容的には、法人格を取るか、取らないは別として、NPOやボランティアの活動を指していて、これをNPOだと考えている市民の方が、約6割ということになります。ちなみにこれは複数回答で聞いています。

それから4割を取ったもの、これが2番目になりますが、「平和活動や国際貢献、環境問題などで、非営利組織として活動する団体」です。このようにNPOをとらえている人が、約4割です。これはご存知のように、概念としてはNGOです。NPOとNGOは、だいたい同じだと考えているという方々です。これはいい悪いの問題ではなくて、そうとらえているという事実は事実としてあるだろうと思います。

そしてずっと下がって、10パーセント台になりますが、3番目が、「特定非営利活動促進法、NPO法で、認可された団体」です。これが14パーセントということですから、一般にNPOといわれるものと、NPO法人というのは、必ずしも同じものとはとらえられていないということがいえると思います。

それからもう一つ。10パーセント台で、「行政の行き届かないところを補い、行政に協力する団体」ということで、これが11パーセントということになります。

だいたいNPOというのは、このようにとらえられているということになるわけです。NGOをNPOと考えるというのは、私たちとしては、もう少しわかって欲しいというところはあるのですが、だいたいボランティア活動と、広い意味でのNPOというものをとらえているということで、世間の常識というのは、わりと健全なところがあって、常識の良識というものがあるという感じがいたしました。

◆NPOに期待される役割とNPO法人の仕組み

それでは次に、法人格を取った団体についてです。

まず、「市民セクター」という言葉について、触れておきたいと思います。一般に社会の中で、個人ではなくて団体、一人よりも組織を作ったほうが、そこでの発言力とか、影響力というのは、大きいわけです。団体・組織の性格からすると、例えば政府ですとか、自治体。官公の団体の影響力というのは、非常に大きいわけです。それからもう一つ社会的影響力が大きい団体がありまして、これが株式会社などの、民間セクターといわれている企業セクターです。ここでもいろいろな企業活動をやって、その影響力は、経済的なものを中心にありますが、非常に大きいわけです。このように、自治体セクター、企業セクターというものが、非常に大きな組織としてある中で、市民はどういう存在かということ、市民は組織を持っていませんから、一人一人ですべてに発言をしたり、思いを語るわけです。しかしそれは大きな声になっていかないわけです。こういうことでは、社会の健全な発展のためには、発言の影響力という点でバランスがよくないわけです。

そこで市民もグループを作って、そして発言力を高める必要が、社会の健全な発展のために大事なのだということになってくるわけです。個人ではなくて、グループを作って、組織を作って、そのネットワークの力でもって、いろいろな発言を社会に生かしていこうとか、提案をしていこうということになってくるわけです。これが「市民セクター」です。レジュメに「真の三セクの役割」と書きましたが、第三セクターという言い方があります。自治体にも、「三セク」という言い方があって、これは自治体のほうに偏った組織が実際には多いわけです。市民セクターはこれとは違って、政府・自治体セクター、企業セクターに対して、真の意味での第三セクターなのです。この市民セクターを、その自治体の中で育てていく、活動しやすい環境を作っていくということが、これからの行政課題ということができると思います。

それではNPO法人の性格、どういうものをNPO法人というかについてお話をしたいと思います。細かいところは抜きにしますが、ご存知のように、法律で12の特定の分野が定められています。そこから「特定」という形容が付くわけです。NPOに関する学会がいくつかあるのですが、その中で学者の議論として、特定非営利活動法人を「NPO法人」と略す言い方は、誤解を招きやすいところがあるということがあります。NPOというのは、いろいろな活動があります。「NPO法人」というのは、12分野に限定されている点がうまく表現されていないので、誤解を招きやすいということなのです。

それで研究者の中には、非常に主張が強い人もいますので、「特非法」という言い方を選択している人もいます。特定非営利活動法人ですから、略して「特非法」です。つまり、特定分野なのだということを、はっきりいいたいのだということです。なぜこういうことを申し上げたかということ、NPOという領域というのは、非常に広いわけです。その中の12分野に限定して、法人格が認証されるというところに、この法人格の特徴があるということを上げたいと思います。

◆NPO法人が活動していく上での課題

それでは次に、NPO法人活動の問題点、あるいは自治体対応の問題点というところです。この辺りは、今日パネリストとして、鎌倉市から熊沢さんがお見えですので、のちに具体的なところを、お話をいただけたと思いますが、私なりに整理しますと、三つぐらいあるのではないかと考えています。

まず一つは、小規模NPOの運営の難しさということです。法人格を取ってみると、結構いろいろ帳簿類を揃えなければいけないし、その組織を維持するためには、結構お金がかかります。もちろん税金もかかります。それならば取らなかったほうがよかったのではないかと。こういう声が聞かれますと、取ったほうが本当に自分たちの組織のためになるのか、あるいは今までのまま、法人格をとらないで活動を続けたほうがいいのか、そういう議論になってくると思います。

実際に法人格を取った方々とか、そして目的を持って活動を展開したいという方々にとっては、こう

した運営の難しさというのは、今でも程度の差はあれ、あるということだと思います。この辺についてはNPO法人の中でも、領域別にいきますと12番目の、いわゆる中間支援組織といわれている団体がありますが、そういう団体が、個々のNPOを支援していく活動をやっているわけです。埼玉県でも数団体ですが、この中間支援組織としての活動を、積極的に展開しているところがあります。例えば、県民活動総合センターの中にある「彩の国市民活動サポートセンター」では、現在、県で認証を受けたNPO法人が運営に当たっています。そこでは、「私たちはNPOの法人格を取りたいのですが、どうしたらいいでしょうか」といった相談が、比率として非常に多いと聞いています。また、さいたまNPOセンターなど県内有数のNPO法人では、いろいろな研修会とか、講習会を開いて、法人格取得や市民団体の経営に関心が高い方々に、具体的な技術や知識などを提供しています。実際に、NPOというと何となく自立しているような感じがしますが、必ずしもそうでない小規模の団体が、多いということを申し上げたいと思います。

それから2つ目は、事業における市場性の浸透ということです。特に介護保険制度ができてから、介護事業に出ていくNPOが、数多くあります。またそれを目的として、法人格を取っていく団体もあるわけです。レジュメに『「認証」の制度の限界』と書きましたが、制度的にはしっかりと法律に基づいて非営利活動をやっている、実は民間企業とほとんど同じような内容となっているものがあります。全体としてみれば営利ではないのですが、収益事業を通じて、そこで働いている人たちの雇用をしっかりと守っていくわけです。その経営の理念からすると、かなり企業に近いNPO法人が出てきているわけです。

その辺りは、法人格を取ったNPOの方々というのは、お互いにネットワークがありますから、そうした実情がだんだんとそれがわかってきます。そこでそういう団体とは、あまり付き合いたくないなどという話にもなってくるわけです。NPO法人の認証を受けたからといって、非営利の市民活動に邁進しているとは必ずしもいえないわけです。そういう団体も、全体から見れば、多くなってきているということはいえると思います。そうした問題はあるのですが、収益性に関心が高いNPO法人は、新たな雇用の受け皿になっているということは確かです。今は大変な不況です。そういうときにNPOとして、雇用の受け皿を用意していくというのは、それなりの社会的な意味があるといえると思うのですが、今までのNPO活動、事業の展開の経緯からすると、ややそれているという印象を、私自身は持っています。

この春日部市というのは、雪印の基幹企業があるところですが、この周辺はその関連の会社を含めて、たくさんの方々が、雇用問題を抱えているところがあるかもしれません。これは春日部に限らず、こうした雇用不安が非常に大きいところでは、NPOは、雇用創出という点で、一定の評価をしているのではないかと考えています。

3番目は、法人格を持たないNPOとの不公平感が、増大しているという問題です。NPOを2つに分けると、法人格を持っているNPOと、持たないNPOということになるわけですが、自治体としてはどちらかというと、そのパートナーとしては、法人格を持ったところがいいということになるわけです。

私自身は、法人格の問題とは直接関係がないのですが、例えば、自治体から私に調査の依頼がくるとき、「先生、何でもいから何か組織を作ってくれませんか」といわれるのです。それでしょうがないから、「関東何とか研究会」とか、そのときだけの団体名を作って対応したりするのです。つまり、個人には業務委託をしにくいわけです。だから任意団体をつくってほしいということになるのです。できたら任意団体よりも、法人格を持った有限会社など、会社組織のほうが、自治体にとって都合がいいということはあると思います。自治体は、信頼性という点では、法人格をもったNPOに目を向けていくことになりがちです。また法人格を取った方々は、自分たちは法人としての組織の中で動いていくのだという自信を持っていますから、そのことをどんどん主張していきます。それで、法人格を持たないほうの団体は、多少忸怩たるものがある、^{とくじ}「私たちのやっていることはいいことなのですが、そう(法人格がないと)いわれるとな…」と、やや自信を喪失するとか、あるいは不公平感を募らせることが実際に

あるわけです。

NPOというのは、ご存知のようにノンプロフィット・オーガニゼーションということです。レジュメにはNPGという言葉も載せました。これはポピュラーな使い方ではないのですが、ボランティア団体などで巷間こうかんいわれている言葉です。これはもじりでありまして、パロディーなのですが、ノンプロフィット・グループということになります。これはオーガニゼーションなどという、そんな大げさな立派な団体ではなくて、ノンプロフィット、非営利のグループ、集まり、ということです。それでもそれなりのよさは、私たちは持っているのですということを主張しています。小規模のNPO、すなわちNPGに対して、行政は対応の面で、ある種のバランス感覚というものが要求されていくのではないかと思います。NPO法人に関しては、取りあえずこの三つということで、まとめさせていただきました。

◆NPOは今後どのように発展していくか

次に、NPOの発展的要素についてお話します。これは法人格を持った団体に限らず、通称NPGといわれている小さな団体も含めてということですが、これから地域の中で、団体がどんな形で発展していくのか、その要素を見ていきます。

1番目ですが、活動目的が明解で、民主的な組織運営、参画の自由さが明示されることです。これはかなり一般的なことです、しかし非常に大切なことだと思うのです。

例えば、自治会があります。引っ越してきたとき、まず自治会に入りたいとは、あまり思わないわけです。だいたい付き合っていくときに、これは入っておくべきだとか、そういう気持ちで入る方が多いと思います。つまり、自治会に入ると何ができるか、あるいは婦人会に入ると何ができるか、PTAだと何ができるかというのは、必ずしも明確ではないのです。組織が大きくなりますと、その目的としていろいろな要素を持ちますので、人がその中で何を実現できるかというのは、明解でなくなる場合があります。

それから民主的な組織運営です。これも伝統的な団体の中では、どうもうまくなっているということもあります。そして参画の自由さですが、これはどういうことかということ、ある地区に引っ越してくると、その自治会に入るわけです。それから例えばPTAという、お父さん、お母さんが入る組織があります。この場合などは、子どもが学校に行くと、そこでPTAの会員に自動的になるわけです。「会員になりますか、どうしますか」とは、だいたい聞かれないと思うのです。私自身は聞かれたことがないのです。例えば中学校だったら、父母は3年でその資格を喪失するということになるわけです。自治会、PTAいずれにしても、その地区ですとか、あるいはその子どもの在学期間とか、そういうことで資格の得喪というものが、生れてくるということになるわけです。その団体への参加が自由ということは、簡単にいうと、いつやめてもいいし、いつ入ってもいいという自由な雰囲気、NPOの中には必要なのではないかと思っています。改めてみてみますと、昔からある伝統的な組織の中には、こういうところが、必ずしも自覚されていないことが多いのではないかと思います。この辺りが新しいNPOの動きの中では、重視されるということです。

2つ目が、特定の人々にでなく、広く市民に事業、組織が公開されるということです。よく話題として、こんなことを聞かれます。自治会は法人格を持つNPOになれるのですかということです。これはなれるわけです。但し、ここに住んでいる人しか、会員になれませんということです、これは不特定かつ多数の人々の利益に寄与することにはならないということです。特定の人々の利益になるのは、NPO法人にはなれないわけです。だからもっと広く、どうぞというように、その地区を中心にはしますが、地区を超えて広く多くの人たちの参加を認めていくというような形でしたら、これは当然NPO法人になることはできます。

これからは、どこに住んでいるとか、子どもが学校に行っているか行っていないとか、あるいは女性だからとか男性だからとか、そういう形で、会に入れるか、入れないかというのは、だんだんと少なくなっていくのではないかと、入退会に関してオープンになっていくと思っています。最近、特に情報

公開、それから説明責任ということが言われます。特に自治体では、かなり前から対応が進んでいますが、NPO組織でも、当然のことながら、説明責任というのはあるわけです。これは法人格を取る、取らないに限らず、自分たちのやっていることを広報して、それから組織の基本的なことについて情報公開していくということは、これから市民組織には非常に重要になってくると思いますが、その仕方などについて、必ずしもまだ経験が積まれていないところもあると思います。

以前、ある自治体で、自治会活動の調査をしたことがあるのです。それぞれの町内会の会長さんにお会いして、そこでどんな活動をしているのかとか、その組織の運営のやり方や工夫、そういうものを聞いて回っていたことがあるのです。そのときに自治体職員の方が、だいたい一人とか、二人とか、調査についてきてくれるわけです。それで例えば会長さんの前で、「この地区のだいたい世帯数はどのくらいですか」と聞くわけです。そうすると、会長さんは「えー」といって、答えないのです。職員が、「ここは700世帯です」とか、サッと答えるわけです。「だいたい1年間で、どんなことを中心的に活動しておられるのですか」と聞きます。また会長さんは、「えー」とやり始めるのです。そうすると職員が、ここではこういうことをやっていますとか、一覧表を見せて、ぱっと示してくれるわけです。そういうのを見てみると、自治会では、自分たちで活動の情報を管理し、市民等に情報提供していくことに慣れているように思えないというところがあります。それぞれの組織が自立して、そうした情報を管理し、公開していく力というのは必要だろうと思います。これは自治会やPTAだけでなく体育協会、いわゆる体協でもみられます。体協も一つの組織ですから、自分たちのやる活動内容に関しては、自己管理していくという発想は必要だろうと思います。

3番目は、企画運営の自立性を持つことです。今申し上げたのに関連しますが、特に団体の事務局機能を、自治体のあるセクションのところに置くというのは、基本的には好ましいことではないだろうと思っています。すぐにということではなくても、自立した団体として、役所、役場から別のところに、移していくという必要があるだろうと思います。そうすると、そうしたNPOの拠点を、どこに置くのかということが、次の課題として出てくるということになります。

4番目に、団体が経済的に自立の道を開くということも、非常に大事なことです。例えば社会福祉協議会は、福祉系のNPOの活動を支える中間支援組織として重要な役割を果たしています。ところが社会福祉協議会自身、自治体からの事業委託などが非常に少なくなってきました。そうすると、資金が少なくなりますから、そのネットワークに属する団体に、また事業委託していくとか、資金援助をしていくというのは、難しくなってきました。

今、それぞれの組織が、お金の面で非常に困っているというところがあるわけです。しかし、だからといって、それでは自治体が、どんどん助成金を出していいのかという問題があるわけです。NPOの経済的自立の道を開くということが、非常に大事になってくると思います。この辺のノウハウを、どう提供できるかということです。NPO支援センターなどに行きますと、助成金とか、補助金を出すいろいろな団体についてのリストが、ちゃんと置かれていて、それらについて、相談にも乗ってくれるわけです。NPOでは、会の何人かが手分けして、今自分たちはこんなことをやっていますので、だからパソコンを1台くださいという書類をいろいろな助成団体に出すわけです。10万円でもいいから、こういう活動に助成して欲しいのだということを、自分たちのほうからアピールして、書いていかなくてはいけないわけですが、どうやったら資金面でメドがたえられるかというノウハウも、まだまだ団体には不足しているのではないかと思います。申請書を書くときも、マツ正直に書かないで、できたら少し色を付けて、私たちはこんなにやっていますとか、だいたい1.2倍とか、1.3倍ぐらいボリュームをつけて書いていくということです。そういう知恵も、もしかしたら必要かもしれないと思います。

私は大学に勤めていますと、よく奨学金の審査というのがあるのですが、学生でうまいのがいます。申請書では、お父さんはもう少しでリストラされそうとか、お母さんは病弱とか、家ではお婆ちゃんが寝たきりとか、実に克明で、そこに行ったような臨場感さえ漂っています。その文章力というか、あるいは申請の熱意というか、そういうものは確かに伝わってきます。

◆NPOに対する行政の関わり方

それでは、次に行政の関わり方です。今日のテーマはパートナーシップですが、これを協働と訳すことがあります。行政の関わり方としてレジュメに「監督、支援、協働」と書きました。監督というのは、いってみれば、それぞれの自主的にやっている団体を、監督するということですが、これは自治体が関わる仕方ではないと思います。その次の支援と協働というのが、この関わり方と考えていいと思います。

今回のテーマは、協働、パートナーシップを組んでいくということなのですが、しかしまだ一面で支援というものが、非常に重要だと思っています。まだまだ行政の情報収集力はNPOの大きな支えになっています。

インキュベーターという言葉があります。インキュベートというのは、育てていくということです。鳥の卵を孵化器に入れておいて、温かくして孵化させるとか、あるいは小さく生れた赤ちゃんを、しばらく保育器に入れて、成長を促します。こういうのをインキュベーターと呼ぶのです。このように、まだ自立できない状態の団体や人を、ある程度自立して自分でできるところまで、育てていくわけです。そうした役割というのは、行政にはあると思います。これがNPOを支援するということです。

現在支援として、どんなものがあるかということなのですが、ある自治体で、行政に何の支援を要望するかということで、調査がありました。その調査の結果を見ますと、順番に、まず資金が欲しいということです。これは手っとり早くて、非常にわかりやすいです。2番目が、場所を提供して欲しいということです。いつでもここに行ったら、自分たちは集まれるという場所です。活動の場所でもあるし、事務局機能とでもいいと思います。みんなが活動の拠点にできるような場所が欲しいということです。3番目に要望が高かったのが、備品とか、機材の提供です。例えば、イベントをやるときにテントが欲しいのですが、そういうものは団体にはないわけです。そういうことになると、行政が持っているものでも、他のルートでもいいですから、貸してもらいたいということになります。それから4番目が、メンバーの研修をやって欲しいということです。グループとしてやっていくためには、メンバー一人一人協力していかなければなりません。だから基本的なマネジメントですとか、あるいは人間関係ですとか、ある特定の活動領域ですと、それについて深く学習していくとか、そういう研修の機会が欲しいということです。だいたいこの4つぐらいが、行政への要望として、出てくるわけです。これはいずれも支援という形で出てくるということです。

ボランティアの現場で、「依存ボランティア」という言葉があります。だいたいボランティアで、こういう形容が前に付くのは、悪口が多いのですが、お節介ボランティアとか、わがままボランティアとか、依存ボランティアとか、いろいろ出てきます。その依存ボランティアというのは、だいたいボランティアの中でも、ベテランの人が、そうでない人に対していう言葉なのです。つまり、「これをやって」といわれど、「はい」といって、やるのです。そういうふうに、人からの指示を待っていて自分から主体的に何かをやらないわけです。行政のほうから見て、ボランティア団体そのものの性格が、依存的であるということは、よくあることです。それでは困るのだといえます。パートナーシップ、協働の関係に入らなければいけないというのは、しかし、多くの団体は、立ち上がりは依存的だと思うのです。インキュベーターというのは、最初から独り立ちできないから、育てていくわけですので、依存的であることを前提にしているのです。団体運営の中には、依存的ではいけないとはいえない段階があるのだと思うのです。「依存ボランティア」と呼ばれる人たちに対して、どのような支援をすれば、その人たちが主体的に自分たちの活動の場を作って、楽しく、社会的な活動を展開できるようになるか、そこまで持っていくことが大事だと思います。今は、支援の必要性という点で、依存的な団体とか、あるいは依存ボランティアの方々が、まだまだ多いということです。このことは否定的に見ることではなくて、むしろ可能性として

とらえていくということが大事だと思うのです。

ジェンダー論の中で、アクション・プランという言葉があります。例えば、今なかなか活動しにくい状況にある人たちがいた場合に、この人たちに、いろいろな研修会とか、学習の機会を提供して、参加してもらおうではないかということで、そこに集中的にお金を使っていくわけです。あるいは活動したくても場所が足りないということもあるでしょう。重点施策として場所をきちっと提供していくということも大事です。これについて、公平さという点から、なぜあそこだけにお金を使っているのかという不満がでるかも知れないのですが、ここは本当に大事だと思ったときには、思い切って優遇的にそれを作っていくとか、優先的に事業を展開していくということが必要なのだと思います。そしてある程度事態が進んだら、今度は団体が安定して自立の道に入っていくのだと思います。

そこで、NPOへの行政の関わり方についてですが、レジュメに要点を7つ程挙げました。

まず、1点目に、市民の活動参加の促進ということですが、これは非常に大事です。活動情報とか、人材バンクなどを通じて人材の情報とか、こうした情報を提供していくということです。情報提供というのは、自治体としては非常にやりやすいし、また期待されやすいものです。

2点目が、助成金とか、補助金です。施策の効果や透明性に、留意していくということです。

そして3点目が、業務委託です。具体性のある委託契約をしていくことが重要です。また、委託した事業に対しての管理、監督責任は、当然生じるものと思っています。パートナーシップだから、後はNPOに任したというわけにはいかないということです。これはある自治体の例ですが、以前、大型の学習センターを作りました。それについて取材をさせていただいたのですが、年間6千万円から7千万円の費用が、その自治体からNPOに出ているわけです。つまり、業務委託ということになります。それではどういうものにして、業務委託をしたのですかという、それが具体的な条件はなく、全部任したということです。丸投げということになりますが、それはおかしいわけです。自治体として、こういうことに使って欲しいのだということは、明確にしておくことが大事です。そして事業の評価されなければ、税金の使い方としては、好ましくないのだと思います。具体的ところで条件を掲げながら、業務委託していくということが大事だと思うのです。

4点目は、共催とか、後援という形で、関わっていくということです。実行委員会方式などで、共催をすることがあります。特に、公金を支出する場合に大事なものは、そこには管理の責任とか、場合によっては、監督の責任というのが、当然生じてくるということです。つまり、そのお金が、どのように効果的に使われたのかということについて、管理していく必要が生じてくるということです。パートナーシップというのは、なかなか言葉としてはいいのですが、行政から見たときに、その背後には市民がいるわけですから、市民の方々に対して、それが十分説明できる委託であるか、あるいは補助金の出し方であるかということが、常に問われていくということです。

5点目は、活動拠点の整備ということで、例えばNPOセンターの設置ということです。これなども、これから大きな課題になると思いますが、特別にこれがNPOセンターだということではなくて、多くの人たちが集まって、そこでいろいろな活動ができる場所を提供するということが大事なことだと思います。実は以前、鎌倉NPOセンターに伺ったことがあります。また別の自治体のNPOセンターにも伺って感じるのは、NPOセンターは、あまり立派なものでないほうが、むしろ何か活気があるような気がするのです。一つの例で申しますと、ある公民館で活動しようします。そうすると、まず予約をするわけです。この部屋と、この部屋を使いたいということで取るわけです。そこを何時何分から何時何分までということで、使っていくわけです。NPOセンターの利用では、あまり予約制度というのはないのです。

空いていたら使ってくださいということです。そうすると、後から行った人は、困るではないかということになりますが、それが困らないところがいいのです。つまり、一つのテーブルしかなかったら、みんなが詰めればいいのです。それでもう1人どうしてもといったら、また詰めればいいわけです。これはちゃぶ台と同じです。ちゃぶ台は、3人掛けだなどというのはいないわけです。一人増えたら4人掛けになるし、もう一人増えたら、5人掛けになるわけです。そのように、お互いに譲り合っていくわけです。またそういうところのよさというのは、情報が多少流れていくことなのです。こっちでやっているのですが、どこかで他のグループの声が聞こえるわけです。向こうで何かいっているぞ、面白そうだとか、こういう状況がNPOセンターの中に作られているところが、一番魅力的に思いました。こうした活動の拠点を作っていくということが、大事だと思います。

6番目は、税の減免措置ということです。レジュメでは、市民税・法人住民税均等割分の減税と書きました。今、市町村民税というのが、5万円かかるわけです。これは当然かかるわけですが、これを減免するようなやり方もあろうかということです。

それで7番目、最後ですが、NPO活動促進に関する基本方針の策定ということです。これから各自自治体で、NPO活動について、どのように取り組んだらいいかということで、いろいろな動きが出てくると思います。既に春日部市でも、そうした動きがありますし、また越谷市でも、取り組みが進んでいます。そのときに、最初からNPOの方々に、これは法人格を取る、取らないは別ですが、ちゃんと参加してもらって、基本方針を作っていくということが大切です。基本方針なのか、あるいはさらに具体的な基本計画になるのかということはあるのですが、NPOの参加を得て、そこでコミュニティの青写真を作っていくということは、非常に重要になってくると思います。ここ1、2年で随分と動きがありますので、周りを探しますと、既に取り組んでいる自治体が見つかります。そういうところから、いろいろな情報を得ながら、少なくとも基本方針というものを、作っていくということが大事だと思います。そういうことを通して、NPOから見ると、こういう方針を立てている自治体と、どうパートナーシップを取ったらいいのかということが、わかりやすくなるのだと思います。役所の方々がどんどん異動等で入れ替わって行って、その度に職員の言うことが違うというのは、NPOはなかなか関わるのが難しいわけです。自治体として、どういう方針で取り組んでいくのか、できたら基本計画のような形で、この10年間でどういう形で、コミュニティの活動を支えていくのか。こういうことが自治体レベルでアウトラインだけでも決まっていると、大変いいと思います。

以上で、今日の私の話を終えたいと思います。いろいろなことを申し上げ過ぎたかも知れませんが、そこで何かご意見やご質問がおありの方は、是非アンケートでお寄せいただくと、その後のシンポジウムで、それを役立てることができると思います。それではこれで失礼します。

■シンポジウム

進行役 : 野島正也 (文教大学教授)
パネラー : 新木田(あらきだ)信明 (越谷市企画課)
金尾(かなお)美知子 (大宮ボランティア連絡協議会代表)
熊澤隆士 (鎌倉市市民活動課)

五〇音順

(司 会) それではこれより、シンポジウムを開会いたします。

司会進行は、基調講演に引き続きまして野島先生をお願いいたします。

パネラーの方を紹介させていただきます。皆様がたから向かいまして一番左側から、越谷市企画課副主幹の新木田信明さんです(拍手)。続きまして中央の方が大宮ボランティア連絡協議会代表の金尾美知子さんです(拍手)。最後に鎌倉市市民活動課副主査の熊澤隆士さんです(拍手)。

それでは野島先生よろしくをお願いいたします。

(野 島) コーディネーターの役割を果たさせていただきます。

今、パネリストとしてご登壇いただいている方のご紹介がありましたが、新木田さん、金尾さん、熊澤さんです。

それぞれお立場がありまして、新木田さんは、NPOを市として育てていくというお立場にいらっしゃいます。それから先程、私は「NPO法人」と、「法人格を持たない、ボランティアを中心とした方々(の団体)」とご紹介しましたが、金尾さんは、そのボランティア団体についてのいろいろな実情をご存じですので、そのお立場で発言していただきます。そして熊澤さんは、NPO法人を非常によくご存じな行政マンでいらっしゃいますので、今、法人格を持ったNPO法人がどのような活動をなさっていて、行政との間でどのような課題・問題を抱えているのかという辺りをお話いただければと思っています。

それでは新木田さん、お願いいたします。

(新木田) 皆さんこんにちは。私は越谷市の新木田と申します。

さて、きょうは、越谷市の事例を3つほどお話しさせていただきます。

まず、1つ目に「市民活動団体調査」からご紹介いたします。この事業は、支援する対象がわからずに施策は展開できないということで、平成12年6月から11月にかけて市民活動団体の調査をしたものです。1つは、それぞれの課から市民活動団体の情報をいただき、もう1つは、越谷市の広報とホームページを使い、市民から情報を収集しました。

市民が主体となって、継続的・自発的に社会活動を行う、営利を目的としない団体に限定して調査したところ、越谷市内には約150の市民活動団体があるということがわかりました。一番多いのが「保健・医療・福祉」の分野です。これが80ほどあり、「子どもの健全育成」が33団体、次に「環境保全」が21団体ということで、この調査結果をフィードバックするため、現在、「NPOハンドブック」をつくっています。

続いて、2つ目の「庁内ニューズレターの発行事業」ですが、これは、市役所の全職員を対象に、NPOに対する理解を深めてもらうことを目的に定期的に、庁内LANを使って発行しているA4・1枚のものです。

創刊号は、私たちも異動したてでそれほど知識がなかったものですから、職員と同じようなレベルで始まっています。それから月日がたちましたので、最近のものについては、ある程度NPO

がどういふものかという共通の認識が職員の間でできているのではないかということを前提に、記事が書かれています。

この記事については、基本的には会話調でやっていこうというスタンスでつくっています。この中で、「NPOの数が多いということは、何を意味しているのだろうか」ということで問題提起をし、「数が多ければいいというのではない」「微妙なんですね」ということで最後は終わりにして、常に職員に問題を投げかけて考えてもらうことを考えています。

3つ目に、「市民活動団体室の整備」について紹介します。これはトップダウンで始まった事業ですので、そもそも何のために市民活動団体室が必要かということを市民と議論しない中でスタートしました。

市民側からは、以前から打ち合わせ場所がないことに困っているという声が寄せられていました。中央市民会館に部屋が空き、これをうまく利用しようと前向きに考え、翌平成13年9月のオープンに向け、担当が準備することになりました。

ほぼ予算が固まりかけてから、市民活動団体の方に「うわさでそういう部屋を整備すると聞いたんですが、市民の方と相談しないで進めるつもりですか？」と言われました。「じゃあ、一緒にやっていただけますか」ということで協力をお願いしました。

中央市民会館の4階の14坪のスペース、開館時間は朝9時から夜9時半まで、公設公営、予算は350万しかない、利用は登録制で無料で自由に使える、というようにすでに基本的な部分が決まってしまってから市民参加で整備しましたが、それでもとりあえず行政側が歩み寄ったということで、評価していただいたかと勝手に解釈しています。

それから現状ですが、当初40団体くらいの方が積極的にこの部屋を整備にかかわっていたわけですが、現在53団体の登録があり、月平均20団体の方がこの部屋を使っています。延べ利用者数は約千人ほどになりました。

以上で越谷市の事例の紹介を終わらせていただきます。ありがとうございました(拍手)。

(野 島) ありがとうございました。

それでは続いて、金尾さんお願いいたします。

(金 尾) 皆様こんにちは。私の方は、現場の立場から申し上げさせていただきます。

「ボランティアの現状」、そして「行政に望むもの」、この2つに重点を置いてお話しさせていただきます。

ボランティアもだいぶ様変わりをして、昭和50年ごろは無償のボランティアが普通で、有償というものはほとんどありませんでした。それが、だんだん変わってまいりまして、皆様もご存じのように、「有償ボランティア」という言葉もきちんと放送を通じて聞かれるような時代になり、特に阪神淡路大震災以降、立派に動いているような気がします。その後介護保険が始まり、ホームヘルパーや私たちのような老人福祉ボランティアの、無償と有償のボランティアが、なんとなく同じようなこともしつつ、絡み合いながらやっているという現状です。

そしてボランティアを受ける今の70歳代、60歳代の方は、ホームヘルパーやボランティアの人となかなかうまくコミュニケーションが取れず、どうしても上下関係、女中さんかお手伝いさんのような見方をする、そういう中でボランティアが動いているという現状だと思います。

そして今日は、市役所・県庁の方が多く、ボランティアを育成してくださる立場の方も多いと伺いましたので、私たちがいつも感じている重要なこと、皆様とはまた立場の違う考え方を聞いていただきたいと思います。

さいたま市の合併後、社協も合併し、ボランティア連絡会ですとか連絡協議会も統合した方がいいという話が持ち上がり、その会議を昨年2月から持ってきました。ところが、浦和も与野も大宮も、ボランティアの連絡会の成り立ち、育成のされ方が全然違っていることが初めてわかりまし

た。浦和のボランティア連絡会は、本当に連絡会として、コーディネーターもその中に入っているような連絡会でした。与野福祉ボランティアは福祉ですから、国際関係や、環境や福祉に関係しないボランティアはそこには入っていませんでした。それ以外はどこに入っていたかというと、市役所の市民課や教育委員会の中に入っていました。大宮のボランティア連絡協議会は、NPO法に網羅されているような12団体が全部入っています。ですから紙芝居の人もいれば、環境の人もいるし、それから行政の方の「花いっぱい」もあるし、大学生たちのグループもあるしという、いろいろなグループが雑多に入っているものでした。改めて、行政のかかわり方と育成の仕方で、こんなにさまざまなボランティアの連絡会なり協議会なりができるのだということを実感しています。

情報交換をしてベターな連絡協議会がつかれるようになるといいと考えて、来年政令指定都市になってから、より充実したボランティア活動のできるような連絡会をもう一度考えようということ、さいたま市の方は今落ち着いています。

そしてこれはお願いさせていただきたいことの1つですが、世の中が大変な状況になっている中で、おじいちゃん、おばあちゃんになっても自立した考え方を持つような人間を育てるためには、地域の私たち一人ひとりが考え、行動し、そして行政の人たちも一緒になっていかないと、なかなかしないのではないかと考えています。

PTAをやっていたとき、給食などのことについて、お母さん方の要望がたくさんありましたが、「ここまでは行政でできるけれども、ここは家庭の中で教えてください」と行政からお伝えいただくと非常にありがたいと思いました。私たちも同じお母さんの立場として、そういうことは伝えましたが、行政の人も一緒になって同じ視点で見ただけだと、もっと早く、要望を出したお母さんたちも気が付くのではないかと思うことも多々ありました。人を思いやる、相手の立場になって考えられるようなボランティア精神と共に、そして地域全体を考える行政の人と一緒に行動できれば、よりよい地域が、市ができるのではないかと考えています。そういうことも今日のせっかくの時間ですので、お願いしたいと思います。

今、私も連絡会をさせていただいておりまして、NPO(法人格)を持っているグループよりも持っていないグループの方が多いです。そして埼玉県は、連絡会というものはありません。県社協にはありません。ネットワークのつくれるボランティアグループと、活動が多岐にわたってつけないボランティアグループもあるということを、ぜひご承知おきいただいて、そこも今後連絡会などをつくる、かかわるときにお考えをいただきたいと思っています。

ボランティアというのは、NPOもそうですが、ただで丸投げできることもあるとは思いますが、そういった考え方ではなく、スタートから行政も共に考えてやっていく、共に成長していくというスタンスで、ボランティア活動も行政も、相手を思いやるような人間として互いに勉強していくという考えでやっていけるといいと思いながら、今やらせていただいています。貴重なお時間をいただきありがとうございます(拍手)。

(野 島) ありがとうございます。それでは熊澤さん、お願いします。

(熊 澤) 鎌倉市市民活動部市民活動課の熊澤隆士と申します。1996年からNPO支援を担当し、一方でNPOにかかわっているほかの自治体職員と一緒に、NPOに関する協働支援という共同研究をしています。今回は、鎌倉市における事例に、若干そこからの視点の補足を加えてお話しをしたいと思います。

まず鎌倉について簡単に申し上げますと、人口は16万7千人、小さめの都市で、人口減少と高齢化が非常に進んでいる町です。また鎌倉は従来から「緑を守れ」とか、「マンション建設反対」といった住民反対運動が非常に盛んに行われ、行政不信という市民意識も非常に根強く残っていたところもあります。

ところが近年になりまして、環境・福祉・まちづくり・災害・国際支援と、活動がいろいろと多岐にわたってきたことから、市でも市民活動の支援を積極的に打ち出そうということになり、1996年に私どもの部署が出来上がりました。トップダウンで、自治体町内会の事務をやっているところにいきなり「NPO支援をやれ」と指示が下りてきて、「職員1人と予算付けるからやれ」ということで、以来6年間そこに置かれているような状況です。

既存の行政システムを見直しながら考えてきたなかで、最も大きい存在が「NPOセンター」です。これは「市民活動支援の拠点」ということで、鎌倉市には2か所設置してあります。ここには、会議や作業、打ち合わせに必要なスペース、印刷機、コピーなどの機器類、パンフレットコーナー、レターケースといったものが用意してあります。

既存施設を利用したもので、建物自体にほとんどお金をかけておりません。また、鎌倉市は非常に財源が厳しく、ハードにそこまでお金をかけられないという財政事情もあります。

大きな特徴がありまして、この2つのセンター建物には、市役所と雇用関係にある職員というものがいっさい配置されていません。これは、実はNPOの方が自主的に運営するというかたちを取ってまして、そのNPOの方も、もともとあった1つのNPOに任せて運営しているのではなく、250くらいある小規模団体全部に市の広報で公募をし、集まってきた約35の団体を中心にセンターを立ち上げたという経過があります。

市内には250のNPOがあると申し上げましたけれど、現在このセンターを利用している団体は227団体です。両方とも84平米前後の狭いところに年間1万2千人以上の人を訪れ、またそこでこの交流が非常に盛んになってきています。

このセンターは、一応鎌倉市から委託契約というかたちで契約を結びまして、ハード部分については市から資金を提供する、ソフト部分と人力と運営方法については市民側から提供することになっています。設置条例によって鎌倉市からこのセンターを運営しているNPOに委託しているのですが、非常にシンプルな条例で、「このNPOに委託する」ということしかほとんど書かれていません。したがって、ここのルールは全部、運営しているNPOの人たちが決めているということになっています。煩わしいルールはいっさいなく、「空いている席があれば、ずれてもらってそこでやればいいじゃないか」というまさにそのとおりのことをやっています。

なかでも印刷機は非常に人気があり、年間100万枚印刷したという記録が残っています。印刷も受益者負担ということで、紙やトナーは全部利用者の負担です。それにもかかわらず、非常に多くの方に利用していただいています。また、各団体が刷ったパンフレットを交換するのをきっかけにして、例えば、図書館の団体とユネスコという国際支援の団体と一緒に絵画展を開いたり、聴覚障害の団体と太鼓の団体とが一緒になってイベントをやったりとか、今までの我々の意識の中では結び付かなかっただろう異分野の交流が、少しずつ生まれてきています。

行政が何か施策をつくるときは、市民のニーズを先取りし、例えば箱をつくって「皆さん、運営しませんか」というようなことから入ります。私どもも、神奈川県が県民活動サポートセンターをつくったときに、NPOセンターというものを打ち出したら、「ルールが敷かれた市民参加だ」と言われましたので、全部白紙で、設立の構想段階から、企画・立案・準備・運営までこの集まった方々で考えていただくということにしたところ、NPOセンターをつくらうということではなく、分野を越えたネットワークをつくる必要があるということが1つ出てきました。それからもう1つ、行政とNPOとの協働の実現というものが必要だということで、その2つのポイントを実現する場として、「NPOセンターをつくらう」という目標が非常に明確になりました。そこで、NPOセンターが生まれたということになります。これが最も大事なことだと思います。

「市NPO支援委託事業と運営会議独自事業」というものがあります。市の委託を受けて無料の講座などをやっている、民間のNPOが独自にやっていることの市場を荒らしてしまうことから、運営会議の独自事業というものをどんどんやっていこうということになりまして、講座などは今、独自事業ということで、利用者からお金を取って市の委託料は使わないようなかたちを取っ

ています。また、こうした「市民活動白書」(ぎょうせい出版)などを出版して、鎌倉のNPOについて広める活動をしています。

こうしたNPOに関することを進めていくうちに、「NPO法人」という問題につきあたりました。

「NPO法人を取った方がいいのか、取らない方がいいのか」ということが、はっきり言って当時はわかりませんでした。ポイントは、「(法人格を取得すれば)行政から委託がある」ということでした。委託があるということは、委託に対しての責任があり、何かあるとその代表の人に無限責任になってしまいます。そこで団体として責任を取ることがまず必要だと、正直当時はそのくらいしかメリットを思い付かなかったのです。そこで、まずNPOセンターを運営する団体「鎌倉市市民活動センター運営会議」がNPO法人格を取って、その情報を、ここを利用するNPOに提供し、いろいろな相談を受けるというかたちを取るようになりました。

そうしていくうちに、果たして建物を運営するだけで「協働」と言えるのかということにつながってきます。自治体がNPOを支援する場合には、助成金を団体に出す、センターをつくる、講座を委託するということが最近非常に多く行われてきました。ところがこの委託というのは、市民側と行政側で視点が非常に違っていきまして、行政が委託するというのは、まず基本的に「安上がり」ということを考えます。要は「職員がやるよりも低コストできるからやる」という自治体経営論からまず入ります。

僕などは委託できるNPOというのはポイントが3つあると思うのですが、1つには委託できる信用があるかどうか、2つ目は仕事が任せられる力量があるかどうか、3つ目は役所に多い「氏素性」、政治的背景がどうなっているかということです。前に自治体側とトラブルを起こしていたり、あるいはどこかの会派に組み込まれているような団体である場合、議会等の問題から、そこを手を結ぶということはやりたがらないケースが多いです。逆に市民側からいうと、自分たちのやりたいことに対してお金をを出してくれるのが委託だととらえるケースもあります。その意識の違いから、コストが必要以上に安く見積もられて、かなりNPO側に負担が大きい状態で委託が進行します。したがって、本来NPOが行うべき、きめの細かいサービスとか、あるいは先駆的なサービス、特に今多いのは、高齢者の配食サービスですとか、市民向けのホームページの管理などがいろいろと進んでいますが、そうしたものに対して、きちんとコストが維持できるのかということが現在課題であると思います。

最後に私どもで考えていることで、行政の中でNPO法人と付き合いしていく際のポイントを、4つほど紹介させていただきます。

1つは、「行政内部のコーディネーション」です。協働というのは、非常に曖昧でどこもよくわかりません。ましてや委託というものもだいたいコスト論から入りますから、本当に効果的な実績が得られるかどうかわかりません。そのためにはやはり専門セクションがちゃんとノウハウを蓄積して、各セクションにアドバイスできるような体制が必要だろうと思います。それから2つ目は「きちんとしたガイドライン」です。「契約保証金」の問題などがよく出てきます。NPOに対して、「初めてだから、契約保証金を払いなさい」となりますが、当然NPOには払うだけのお金はありません。ではその分をどうするのかという問題。それから3つ目は「予算制度有効活用」です。委託という方法が果たしてベストなのか、あるいは今の補助とか報償費とかいろいろな方法があるのですが、現行の予算制度をもう一度考えてみた方がいいのではないかということです。それから最後に「職員の意識改革」です。昨年、NPOセンターで実施した鎌倉市の職員の意識調査では、協働の現場にかかわったことがないという職員が90%以上おりました。かかわったことがないのに、協働の意識改革をせよというのも非常に難しい話で、これからはいわゆる座学だけではなく、NPO活動の体験ですとか、そういったことから鎌倉市内部の各職員へのそういった周知も図っていかねばならないと実感しています。

以上で私の方からの報告を終わらせていただきます。どうもありがとうございました(拍手)。

(野 島) ありがとうございました。

たくさん質問をいただいていますので、それに触れながらご発言をいただきたいと思います。

最初は非常に基本的なことで、こういうご質問をいただきました。

「NPO法人はだれが認可するんですか、認可する基準はどんなものでしょう」、それから「法人職員の収入源はどうなるのでしょうか」ということで、これはほかの方からもありました。

まずNPO法人の認可は、県内だけで申しますと県知事で、埼玉県に申請をすることになります。例えば会員(社員)は10名以上だとか、役員をちゃんと置かなければいけないとか、事業報告は当然ある、財産についての目録もちゃんと用意されているというふうないくつかの条件があり、それを満たしたものを提出するわけです。県民生活課の別室に窓口があり、そこにしばらく置かれてだれでもがそれを閲覧できるようになっています。そして一定期間をいおいて、その条件を満たせば認可が下りるということになります。ですから条件を満たしているかどうかだけを見ることになり、活動趣旨の点からもすばらしいのか、そうでないのかということは判断の対象外ということになります。

最近困っていることとして言われるのは、不況で業者さんが行政からの委託事業がなかなか取れなくなっています。そうしますと、株式会社でだめならば、NPO法人をつかって仕事をしようということになり、そうして出てきたものはだいたい勤でわかります。わかったとしても、それ自身は規定に合っていますから、最終的に許可が下りるということもあるわけです。ですから、そういう認定されたものがお墨付きですばらしいということでは決してない、いろいろなものがNPO法人の中にあるということだと思います。

それから収入源に関しては、法人の職員として当然正規の報酬を得る職員はいてもいいわけです。会社に勤めていると同じような感覚で報酬を得るということが可能です。

それから「ボランティア団体とNPOの違い。この2つは並べて書かれているけれど、本当はどうなのか」ということでいくつかご質問をいただいています。

NPOは非営利の活動をしますが、そのために必要ならば収益を上げるほかの事業を持つことができ、非営利の活動に資金を充当していくこともできるわけです。しかし多くのボランティアの場合、収益活動はしていないわけです。そのためにいろいろと収入面で大変な思いをされているというところが一番大きな違いだと思っています。基本的にはNPOの中にボランティアがあるわけですが、そのボランティアの活動の性格からして、収益活動をほとんどしていないということがありと思います。

パッと目に入った質問票が1つありまして、「敵は近くにあり」と書いてあるんです。何だろうと見ましたら、そのまま読ませていただきますが、「市民に自立してもらうことより先に、理解しない職員、理解できない職員がいるのではないか。職員の理解が進めば、NPOの支援活動も進むと思うが、この辺りはどうなのか」ということです。

地域団体とのかかわりは、それぞれのセクションでいろいろとあると思います。あるにもかかわらず、「NPOの支援」というかたちで全体を見ていくという視点は少ないかもしれません。きょうの御紹介いただいた春日部市の研究事例などは、それが1つの大きな課題だということで取り組まれた例だと思います。

(新木田) 越谷市でも、職員だけではなく、認識の違う議員さんもおりまして、私どもの組織ができた年に、「市民が勝手に活動している組織・団体をなぜ行政が支援するのか」というお電話をちょうだいしたことがありました。また職員も、かつての住民運動のイメージが強いのか、「反対ばかりする市民団体に支援するとは何ごとか」という批判的な声もありました。今、本当に健全なN

POは、政策を提案するほど成熟していますので、一概にそういった色眼鏡で見えてはいけないと思いますが、中にはいろいろな考えを持った職員がいるのだということで、これから一つずつ誤解を解くようにやっていかなければならないという気持ちになった経験があります。

(熊 澤) 昨年10月に、鎌倉市の職員1600人、技能員、技術員も含めて全職員に個別にアンケートを取りました。その中で、協働の現場にかかわったことがないという職員は9割以上でした。ところが「NPOに対してどう見ているか」というと、「もっとNPOと協働してやっていくべきだ」というものが半分以上返ってきています。おそらく現場を知らなくても、いろいろなところから市民との協働という意識を持っていて、ところが現実には今いる職場ではそれを生かすすべもないし、またそれを勉強する場もぶつける場もない。職場環境なり、その人の置かれている環境もあるのではないかと思います。今後そうした意識のある職員がやはりそういった場にどんどん出ていけるような環境づくりが必要なのではないかと思っています。

(野 島) 助成金についての質問がいくつかありました。

「自治体で予算が少なくなって、助成金が出にくくなっています。これから行政がボランティアを含めたNPOにかかわっていくときに、どうかたちが一番いいのでしょうか」ということです。
非常に大事なことだと思います。

現実問題で言いますと、例えば、今NPOでいろいろな活動をされている方はそれなりにお金を工面することはできますが、例えば社会福祉協議会のグループの中で活動しているわりと小さなグループは、今まで助成金などで支えられてきたわけです。実際にはそれがだんだん少なくなっていくと、どうしたらいいのかという問題になって、では委託に変えられるのかということ、どうもうまく乗り換えられないという問題もあるように思います。その辺りも含めて、どうかたちが現実的なのだろうかということです。

(新木田) 越谷市は、団体助成は基本的にはしないという方針を、議会でも市長が答弁しています。しかし、社会貢献活動をしている市民の自主的な活動をなんとか支援したいという思いもあります。「しらこぼと基金助成金交付事業」というものがありまして、4つの活動分野について事業助成を行っています。ちなみに平成12年度までに116件の助成の実績がありまして、金額が3千万ちょっとです。これからも事業助成はやっていきますが、NPOだからということで金銭的な助成支援をすることは今の時点では考えていません。

(熊 澤) 鎌倉市の事例を申し上げますと、今のところはいわゆるNPO支援という名目の助成はありません。鎌倉市においては、このセンターの運営会議が、「NPO支援鎌倉ファンド」というものをつくりました。これはNPOセンターができたことによって、寄付をしますという方がどんどん出始めまして、ただ「何に使われたかは明確に」ということなので、こちらは15万から20万くらいの額ですがそれを元に5万円くらいずつ、市内で名乗りをあげた団体に対し公開審査をやって助成をするということになっています。

公開審査で助成をすることにより、お金の支援だけではなく、今までにかかわったことのない団体が名乗りをあげるという効果も現実的にありました。そこがまたネットワークを組むという新しい縁も出始めてきますので、助成金を、ネットワークをつくる1つのツールとして考えることも大事ではないかと思っています。

(金 尾) では、もらう立場ということで一言。助成金を毎年私どもはいただいているわけですが、さいたま市も平成14年度は、それぞれの事業全部が1割カットと伺っています。私たちボランティアは要求団体ではありませんので、いただいた助成金の中で活動をしていくということで

す。大幅に、去年の1割しか出ないというような状況は困りますが、1割カットであれば、あとはコミュニケーションと、人間の知恵と工夫でやらせていただいている状況です。

(野 島) 非常に具体的なところでありがとうございます。

ほかにこういう観点からもありました。「NPOには政治との関連は全くだめなのか」、政党とのかかわりということですが、これに関しては私の方で簡単に申しますと、NPOとしては、政治団体あるいは宗教的な活動も当然ありえるわけです。けれども、行政がかかわる団体としては、政治団体、特に政党にかかわる団体、それから宗教、宗派にかかわる団体に関しては最初から対象から外す、区別する。いけないという問題ではなく、その活動はそうだけれども行政とのかかわりという点では一線を画するということが基本になっています。埼玉県のNPOの指針でもそういう考え方で臨んでいるということで、これはだいたいのコンセンサスと言ってもいいと思います。

こんなご質問もいただいています。「自治会組織と行政とのかかわりをどのようにすればいいでしょうか」ということです。自治会組織に関しては、NPOとしてどう扱うのかということですが、岩波の本からの引用図によれば、町内会・自治会というものが右側の少しはずれにあります。なぜはずれにあるのかと言いますと、特に不特定多数の活動が必ずしも浸透していない。地区ごとですとか、そういう点ではNPOというくくりの中では少しはずれにあるということです。

しかし、その自治会だけということではなく幅広く、例えば祭りがあれば、この地区の子どもたちだけにということではなくて、多くの周りの人たちもそれを楽しみにしていくことは当然あるわけですから、NPO的な発想でそれをとらえていくことも大事なことだと思います。

自治会をこれからどうしたらいいかということですが、これは特に助成金などが大変少なくなってきた、高齢化も進んでいるということもあって大変です。それで例えば、行政が市や町のお知らせを自治会にやってもらう、つまり業務委託をするわけですが、そういうかたちで資金をそこに入れて、それを元に活動してくださいということをやっていたとすると、ところが、「そういうことならば、私たちNPOの方が自治会費を納めていないところにもきちんと入れていきますから、こっちの方が絶対効率的でいいです。だからそれは自治会をやめてNPOに仕事を回してください」というようなことも出てくるわけです。ですからよけい自治会としては、将来がよく見えないということもあります。これから自治会の活動に対してどういうかたちでNPO的な活動に向けて支援できるかということは、非常に大きいと思いますが、この辺りで何か感じられることはありますか？ NPOの支援という観点でご発言いただくとありがたいのですが。

(熊 澤) うち、NPO支援と共に自治町内会の業務を担当してまして、鎌倉市の場合は、自治町内会の広報配布などの委託はいっさいやっていません。会長さんとうまく付き合いながら全部お願いだけでやっていたのですが、ここ数年、その状況が非常に変わってきています。というのは、非常に高齢化が進んできたことによって、地域の中で介護・配食のサービス、いわゆる助け合いの動きが出てきています。うちのセクションが、いわゆる自治会館を修繕する場合に補助金を出してまして、その際に、「今後そういうことも考えてキッチンも充実させたい。ついてはだれかそういう助け合い活動をやっているNPOの先駆者の方のアドバイスも聞けないか」ということが最近とみに増えてきています。そうした中では、単純に回覧板を回すとか、赤い羽根共同募金を集めるとかというかたちだけではなく、そういった福祉の活動、ごみの分別の問題などもありまして、自治町内会が主体的に取り組んでいます。その中でNPOとの情報交流の必要性も出てきてまして、今のところまだ公式な連携はやっていないのですが、非公式には、そういった相談があった場合には、うちの方でNPOの方を紹介して、できるだけそうした自治会の活動がNPOの活動に結び付いていくようなかたちを取り始めているところです。

(野 島) ありがとうございます。

こういうこともいただいています。これは、「公立図書館のNPO」という、非常に個別の領域なのですが、特にボランティアとの違いについてどう考えたらいいかということです。特にこれは公立図書館についておっしゃられています、博物館や郷土資料館、そうした公的な施設でNPOの活動をどのように考えたらいいのかという問題になってきます。

多くの施設は、その施設内で収益活動をやるということに対して条例などで禁止しているということが多くて、なかなか収益活動という意味でやっていくことは難しい状況にあります。施設ボランティアは徐々ではあります、いろいろと広がってきており、その収益も含めて自立した活動になるかどうかということは、今、いい例があまりないのですが、この先の可能性としては、やはりあるだろうと思います。

例えば博物館などでは「友の会」を中心にして、例えば自分たちでほかの博物館巡りをやるとか、あるいは講習会を自分たちで館の活動とははっきり分けながらやっていくとか、ミュージアムグッズなどをつくって販売するというもの、これは図書館にしても、博物館にしても、はっきりとそこを区別してやっていくと。それはボランティアでも非常にそういう考え方が強いのですが、可能性としてはあると思います。なかなかやり方としては難しい感じがします。

これに関しては何かありますか？ 施設のNPOに関して……。

(新木田) 日本ではないのですが、アメリカでは博物館をNPOが管理運営をしているという事例があるそうです。ですから将来的には、博物館や図書館といったものも管理運営をNPOに委託するということはあると思います。ただ、今の時点ではまだ1つの講座とか館内の案内とか、そういったかたちでボランティアに協力をしていただいている状況かと思います。

(野 島) 私の家の近くに公民館があるのですが、夜間業務は別です。業者に委託しているのですが、もう9時の何分前かに待っていて、ぴたっとカギを閉めるということで、「あと10分あったらな」ということがなかなか難しいそうです。公平さという点ではそれは大事なこともかもしれませんが、こうした管理業務などで、今までの業者委託に対してNPOが委託していくということも、今後はありえるだろうと思います。

またご意見の中で、「会社とNPOが同じ1つの業務をめぐって競合関係に入るということは当然ある。その場合にNPOはそれだけの競争力を持てるのだろうか」ということですが、この辺はどうでしょう？ 領域によっては持てそうな感じもするのですが……

(熊 澤) 委託という分野でいろいろ問題になっている、最終的に選ぶ基準というのは、おそらくまずはサービスの質だと思います。私もNPOセンターを通してのサービスを提供していますが、最終的には、その町がいかに良くなるかということが最終基準ですので、そのサービスの質がどうであるかということだと思います。

その中では業者に委託して、安くていいサービスが提供できれば多分そちらを選ぶということもあるでしょうし、NPOに委託した方がいいということもあると思います。おそらくNPOがそこで勝ち抜く要素というのは、業者とかあるいは一般の行政マンではわからないような生活者としての視点、それから柔軟できめの細かいサービス対応、心のこもったサービス対応といったものがおそらく特性として、いわゆるセールスポイントというかたちで出てくるのではないかと思います。

(野 島) ありがとうございます。

そろそろ予定時間になっているのですが、最後に一言ずつ、「ここはきょうは発言したかった」というところを、申し訳ないないのですが短い時間でお願いします。

(新木田) 新聞に出ていた広告に感動しましたので、それをご紹介します最後にします。

「くしがあると食べやすいのは、市民活動も同じでした」というNPOの広告なのですが、旭化成がNPOにネットを使って支援していこうという、このおでんの一番上が「市民」、真ん中「市民活動」、下が「自治体」ということで、これからくしの通った施策を展開していけば市民の方にも満足していただけるのかという、広告から感じた話をご紹介します。

(金 尾) 市民の意識が非常に今までと変わってきてまして、「自分たちの町を住み良くしよう」という意識はすごく高まってきているような気がします。遊水池の中で子どもを遊ばせていて非常に危険である、そばに親がいるのに何も言わない、あそこに柵を全部つくったらどうだという市民の方がいらっしゃいました。そうしたら違う市民の方が、「そんなこと親の責任じゃないですか。そういう親の責任をきちんと言えるような市民関係をつくっていくことが、良い町をつくることじゃないですか」とおっしゃいました。そんなことを行政の人が言ったら、きっと「怠慢だ」とか「責任はどうする」とかという話になると思うのですが、市民同士がそういう話し合いをすることによって、市民の意識が高まって、町全体が良くなっていくというようなこともすごくあると思います。

市民の人も、行政マンもお互い人間ですから、公開、公開と何でも「文書」で公開するのではなくて、むしろ「心」を公開していただきたい。一緒に町を良くしていきましょうというスタンスで、話合ったりしてコミュニケーションが取れると、市民も絶対に安心しますので、ぜひ、これからも話合っていていただくようお願いしたいと思います。ありがとうございました。

(熊 澤) 私は6年間やっていて思ったのは、市民との協働というのは、市民との戦いではなくて内部との戦い、庁内での調整が最も大変だということを実感いたしました。特に、例えば財政に対して、「市民の方が自主的にやっています」というと、「じゃあ、自主的にやっているならお金も出してもらってください」と言われてしまうのです。「あれは俺たちがお金を払ってやってもらっているんです。あれは役所の仕事です」と言うと予算を付けてくれる。でも市民の人たちにはそういうことは言えないですから、その辺りをうまく調整しながらやってきた部分があります。

以前、他の自治体の方から「上司と市民の板挟みにあってどうしたらいいでしょうか」というお話をいただいたことがあるのですが、「この仕事は調整が仕事ですから、あきらめてがんばってください」と言ってしまったのですが(笑)、市民との協働というのは、庁内とも市民とも非常に調整が求められることだと思います。既存の概念に、役所の常識にとらわれることなくまい進していくということが、僕が6年間やってきて学んだ最も大きなことです。ありがとうございました。

(野 島) ありがとうございました。

最後に、こういう感想をいただいていますので紹介いたします。「行政マンの中には、自分の自治体内にNPOがないと不安になり、周りの自治体にNPO法人ができはじめるとさらに焦りが増す。」確かに今、自治体の中には、地域内にNPO法人を持たないところはあると思いますが、しかしそれ自身が問題であるとは私は思わないのです。岩波書店の本の図のように、輪を描いていき、真ん中にNPO法人を置く図がわりと一般的です。そうすると、NPO法人がないということは、中核、核がないから、だからこの自治体では不安なんだということにもなってくるわけです。

しかしこの書き方というのは、どう見ても、NPO法人を中核にしたいという見方に立っているものであって、決してこれだけが見方だとは思いません。その周りにはボランティア活動というものもあるわけですが、これは決してNPO法人の周辺にあるものではありません。基本はやはりNPOというNon-Profit Organizationという、つまり収益を上げない、あるいはボランティア活動としてやっている地域の活動なんです。これがあるかどうかが大変なことであると思います。

先程冒頭にも申しましたが、ポリシーミックスという考え方、つまりNPO法人という核をつくっていくという活動をしながら、なおかつNPG(Non-Profit Group)、小さくても本当に几帳面に

一つ一つのことをこなしていく団体にも同じくらいの比重で支援をしていくという、いくつかのものを合わせて、そこに一貫性のある方針を立てていくということが非常に大事だと思います。

今、非常にNPOに関しては動きがあって、行政に対してNPOが提案などしてきた場合に、基本的にはこういう対応をしようという内部資料、規則、条例ですとか、あるいは市の基本方針の一部に、そういうNPOを想定した方針が盛り込まれているところです。

これから地域の中で多くの人たちが職場・家庭以外のところで自分たちの居場所を見つけ、そこから自分たちの活動をしなが、そこからまた次の人とのつながりをつくっていく、こういうまちづくりをめざしているわけで、NPOに対する支援というのは、そうした視点を忘れてしまいますと、非常に技術的なことになってしまうと思います。

きょうはお三方に、いろいろなお立場から、非常に具体的にお話をいただきました。ありがとうございました。これできょうのシンポジウム、一部パネルディスカッションもありましたが、これで終わりたいと思います。

卷 末 資 料

自治人材開発センターでは、自治体における職員のためのNPO研修の実施状況について把握するため、都道府県及び埼玉県内市町村を対象とするアンケート調査を実施しました。参考として、調査票及び調査結果を掲載します。

調査時期：平成13年12月21日～14年1月18日

調査対象：46都道府県及び県内90市町村の職員研修担当課

	回答数	回収率
都道府県	41	89.1%
市町村	79	87.8%

調査方法：郵送による調査

NPO研修の実施状況等について

行政と住民との協働に注目が集まる中、自治体職員がNPOに対する理解を深め、パートナーシップについて考える機会として、NPOについて学習したり、NPOの参加・協力を得て実施する職員研修（以下「NPO研修」という。）への関心が高まっています。

そこで、貴団体におけるNPO研修（ただし、職員研修担当課が実施するものを対象とします。）の実施状況について御回答くださるようお願いいたします。

（該当する回答番号を右の枠内に記入し、必要な箇所は記述願います。）

問1 今までNPO研修を実施したことがありますか？

- ①ある…問2へお進みください
- ②ない…問8へお進みください

●問1で「ある」と回答された研修機関への質問です。（問7まで）

問2 いつ頃から実施していますか？

- ①5年以上前から
- ②4年前から
- ③3年前から
- ④2年前から
- ⑤昨年
- ⑥過去に実施したが、今年度は未実施 … [実施年度 年]

問3 NPO研修を実施した主な目的・ねらいは、何でしょうか？

- ①NPOについての基礎知識の修得
- ②NPO活動についての理解を深めること（参加・体験プログラムなど）
- ③NPOと行政との交流の機会を持つこと
- ④NPOや住民との協働について考えること
- ⑤その他 []

問4 実施したNPO研修の研修形式は、次のうちどれでしょうか？（最大2つまで可）

- ①講義・講演
- ②パネルディスカッション（シンポジウム・フォーラム含む）
- ③受講生によるグループ演習
- ④ワークショップ
- ⑤NPO・ボランティア活動の参加・体験 を追加してください。
- ⑥その他

問5 研修企画担当者としては、どう評価しましたか？

- ①自分の予想していたとおりの成果が得られた。
具体的には：[]
- ②自分の予想していたような成果は得られなかった。
具体的には：[]

問6 問5の評価を踏まえ、今後、NP0研修をどのように実施しますか？

1 従来と同じ形式で実施する（最大2つまで可）

- ①講義・講演
- ②パネルディスカッション（シンポジウム・フォーラム含む）
- ③受講生によるグループ演習
- ④ワークショップ
- ⑤NP0・ボランティア活動の参加・体験
- ⑥その他 [

]

2 従来と違う形式で実施する（最大2つまで可）

- ①講義・講演
- ②パネルディスカッション（シンポジウム・フォーラム含む）
- ③受講生によるグループ演習
- ④ワークショップ
- ⑤NP0・ボランティア活動の参加・体験
- ⑥その他 [

]

3 実施しない

- ⑥しばらく実施するつもりはない

●問1で「ない」と回答された研修機関への質問です。

問7 実施しない理由は何ですか？（最大2つまで可）

- ①必要性を感じていないから
- ②NP0研修を実施する余裕（予算、人、業務量など）がないから
- ③他の部署で同様の研修を実施しているから
- ④地域内にNP0が存在しないと思っているから
- ⑤実施する方法が分からないから
- ⑥今後実施する予定
- ⑦その他 [

]

御協力ありがとうございました。

アンケート集計結果

「NPO研修の実施状況等について」都道府県のみ回答

(回答自治体数 41)

設問 1 今までNPO研修を実施したことがありますか？

選択肢	回答数
ある	22
ない	19

→ 設問 7 へ進む

設問 2 いつ頃から実施していますか？

選択肢	回答数
昨年	9
4年前	4
2年前	4
3年前	2
過去に実施したが、今年度は未実施	2
5年以上前	0
無回答	20

設問 3 NPO研修を実施した主な目的・ねらいは、何でしょうか？

選択肢	回答数
NPOについての基礎知識の修得	8
NPOや住民との協働	6
NPO活動についての理解	3
その他	3
NPOと行政との交流の機会	1
無回答	20

設問 4 実施したNPO研修の研修形式は、次のうちどれでしょうか？（最大2つまで可）

選択肢	回答数
講義・講演	19
グループ演習	5
ワークショップ	4
参加・体験	2
その他	2
パネルディスカッションなど	1
無回答	20

設問 5 研修企画担当者としては、どう評価しましたか？

選択肢	回答数
予想していたとおりの成果	20
成果は得られなかった	1
無回答	20

設問 6 設問 5 の評価を踏まえ、今後、NPO研修をどのように実施しますか？

1 従来と同じ形式で実施する（最大2つまで可）

選択肢	回答数
講義・講演	16
グループ演習	5
ワークショップ	3
その他	2
参加・体験	1
パネルディスカッションなど	0
無回答	23

2 従来と違う形式で実施する（最大2つまで可）

選択肢	回答数
ワークショップ	2
グループ演習	1
参加・体験	1
講義・講演	0
パネルディスカッションなど	0
その他	0
無回答	39

3 実施しない

選択肢	回答数
実施しない	0

● 問1で「実施しない」と回答された研修担当課への質問です。

設問 7 実施しない理由は何ですか？（最大2つまで可）

選択肢	回答数
今後実施する予定	7
他の部署で同様の研修を実施しているから	6
その他	6
NPO研修を実施する余裕（予算、人、業務量など）がないから	2
実施する方法が分からないから	1
必要性を感じていないから	0
地域内にNPOが存在しないと思っているから	0
無回答	21

アンケート集計結果

「NPO研修の実施状況等について」県内市町村のみの回答

(回答自治体数 79)

設問 1 今までNPO研修を実施したことがありますか？

選択肢	回答数
ない	73
ある	3
無回答	3

→ 設問 7 へ進む

設問 2 いつ頃から実施していますか？

選択肢	回答数
3年前から	1
昨年	1
5年以上前	0
4年前から	0
2年前から	0
過去に実施したが、今年度は未実施	0
無回答	77

設問 3 NPO研修を実施した主な目的・ねらいは、何でしょうか？

選択肢	回答数
NPOについての基礎知識の修得	1
NPOや住民との協働	1
その他	1
NPO活動についての理解	0
NPOと行政との交流の機会	0
無回答	76

設問 4 実施したNPO研修の研修形式は、次のうちどれでしょうか？(最大2つまで可)

選択肢	回答数
講義・講演	3
グループ演習	1
パネルディスカッションなど	0
ワークショップ	0
参加・体験	0
その他	0
無回答	76

設問5 研修企画担当者としては、どう評価しましたか？

選択肢	回答数
予想していたとおりの成果	2
成果は得られなかった	1
無回答	76

設問6 設問5の評価を踏まえ、今後、NPO研修をどのように実施しますか？

1 従来と同じ形式で実施する（最大2つまで可）

選択肢	回答数
講義・講演	1
パネルディスカッションなど	1
グループ演習	1
その他	1
ワークショップ	0
参加・体験	0
無回答	76

2 従来と違う形式で実施する（最大2つまで可）

選択肢	回答数
講義・講演	0
パネルディスカッションなど	0
グループ演習	0
ワークショップ	0
参加・体験	0
その他	0
無回答	79

3 実施しない

選択肢	回答数
実施しない	0

● 問1で「実施しない」と回答された研修担当課への質問です。

設問7 実施しない理由は何ですか？（最大2つまで可）

選択肢	回答数
NPO研修を実施する余裕（予算、人、業務量など）がないから	36
実施する方法が分からないから	23
必要性を感じていないから	18
その他	14
他の部署で同様の研修を実施しているから	7
地域内にNPOが存在しないと思っているから	4
今後実施する予定	4
無回答	3

主要参考文献

【住民との協働について学びたい人に向く本】

	書名	著者	発行	
1	分権時代の自治体職員7「住民・行政の協働」	辻山 幸宣	ぎょうせい	1998
2	市民・住民と自治体のパートナーシップ2「協働型の制度づくりと政策形成」	辻山 幸宣	ぎょうせい	2001
3	市民・住民と自治体のパートナーシップ3「協働社会のスケッチ」	辻山 幸宣	ぎょうせい	2001
4	「官」から「民」へのパワー・シフト	五百旗頭真	TBSブリタニカ	1998
5	公共を支える民	寄本 勝美	コモンズ	2001
6	地域政策と自治	今川晃	公人社	1999
7	社会実験－市民協働のまちづくり手法	山崎一真	東洋経済出版社	1999
8	市民参加のまちづくり	渡辺俊一	学芸出版社	1999
9	分権型社会を創る8「市民の世紀へ」	松本克夫	ぎょうせい	2000
10	住民自治と行政改革	山崎正	頸草書房	2000
11	住民協働型地域づくりシステム	志村重太郎	ぎょうせい	2000
12	市民参加のデザイン	世古一穂	ぎょうせい	1999
13	協働のデザイン	世古一穂	学芸出版社	2001
14	ボランティア活動の進展と自治体の役割	山梨学院大学行政研究センター	公人の友社	1999
15	「協働」による公園づくり読本	建設省関東地方建設局		2000

【NPOについて学びたい人に向く本】

1	NPO基礎講座	山岡 義典	ぎょうせい	1997
2	NPO基礎講座2	山岡 義典	ぎょうせい	1998
3	NPO基礎講座3	山岡 義典	ぎょうせい	1999
4	NPO実践講座	山岡 義典	ぎょうせい	2000
5	市民プロデューサーが拓くNPO世紀	大阪ボランティア協会	ぎょうせい	2000
6	公務員のためのNPO読本	仙台NPO研究会	ぎょうせい	1999
7	自治体NPO政策	松下啓一	ぎょうせい	1998
8	NPOはやわかりQ&A	辻元清美ほか	岩波ブックレット	2000
9	2001年市民活動レポート	内閣府国民生活局		2001
10	特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査	経済企画庁国民生活局		2000
11	平成12年版国民生活白書	経済企画庁		2000
12	非営利組織の経営	P. F. ドラッカー	ダイヤモンド社	1991