

11の力

組む力

健全で成果が出るパートナーシップ



手塚 明美

特定非営利活動法人
藤沢市市民活動推進連絡会
理事・事務局長

公共を支える新しい公共という考え方の中から、『共同』でも『協同』でもなく『協働』が、一般的に使われるようになりました。現場ではその言葉をどのようにコントロールしているのでしょうか。行政との協働は、それぞれの文化が異なるため、まず、互いを理解し、信頼関係を構築することから始めます。数々の協働事例から、社会的に信頼され、健全で成果が出る、協働の姿とNPOの姿勢を学びます。

「協働」その意味と背景

■「協働」の意味

この数年よく耳にするようになった「協働」。まずは、この意味を確認します。協働とは、「複数の主体が、何らかの目標を共有し、共に力を合わせて活動すること」です。英語で表現すると、「コラボレーション:collaboration」「パートナーシップ:partnership」とも言われます。

さらに言うと、協働とは相互にお互いの不足を補い合い、共に協力して課題解決に向けた取り組みをすることであり、協働した方がサービス供給や運営上の効果が高く、効率がよいとされる場合に取り組むもので、なんでもかんでも協働による取り組みが優れているというわけではありません。その際は、それぞれに責任能力と一定の専門性が求められることになります。

■「マルチステークホルダー・プロセス」で「公」を担う

協働を考える上で、この20年ほどの社会の仕組みを見てみることにしましょう。2000年には改正地方自治法が施行され、自治基本条例の制定が各地で進み、官から民への施策が増え、指定管理者制度の導入も始まりました。また、行政改革関連5法(行政改革推進法、公益法人制度改革関連3法、公共サービス改革法)が成立し、行政の施策や事業、施設の見直しが速度を増しました。このような中、これまで政府・行政が担っていた「公共サービス」をNPOや企業などが協力・参画して、より効果的・効率的・迅速に実施する流れがでてきました。そして、近年では「マルチステークホルダー・プロセス」で取り組むケースも増えてきました。この意味は、三者以上の利害関係者(ステークホルダー)が対等な立場で参加し協議する中で、単体や2者間では解決の難しい課題を、協調して解決していくことです。いわば「みんなで作ったルールに則りながら課題を解決する」ことです。ここでは、全員が主体です。対話を通じて納得して行動し合うスタイルで、より抜本的な改革を次々に進めることができるでしょう。

■つながりを大切にした社会…昔と今

この「協働」は、日本社会に最近できた取り組みなのでしょうか?実は以前から協働の土台になる「つながりを大切にした」社会があったのです。江戸時代には、「五人組」や「隣組」といった互助組織がありましたし、「結」とよばれる共助組織がありました。また、「町火消」は有事の際は自主消防団として、平時は町内の力仕事を担っていました。また、地元住民が交代で地域の安心安全を担う「自身番」もありました。

その後、経済的発展と近代化が進み、このつながりの形も変化。生活共同体が主体的に行ってきた課題解決から、税による公共サービスへと変わりました。また、生活と労働が一致していた時代とは異なり、労働の商品化で生活の現場との分離が起こりました。そうして、公共サービスは行政に集中し、住民の依存体質が高まってきたのです。

又、大坂商人・伊勢商人と並ぶ日本三大商人の一つ近江商人の考え方には、協働の元になる言葉も言い伝えられています。「売り手によし・買い手によし・世間によし」とはよく言ったもので、とかく当事者の利益を考えがちですが、世間つまり社会への貢献度も視野に入れているのです。人・もの・財源・情報といった社会的資源が限られていた時代ならではの発想は、現代に通じるものがあり、まさに今の社会的な課題を解決するヒントになると思います。





協働の下準備 協働事業とそのパートナーを考えてみよう。

あなたの団体が感じている地域の課題は。

その課題が解決したら、どんな地域になっていますか。

その課題に関わる関係団体や企業・行政の部署、担当者名を洗い出してみよう。

課題と関係団体を見て、どんな取り組みができそうかアイデアをたくさんかきだしてみよう。

「協働」での行政と市民活動団体の関係と範囲

■行政と市民活動団体の活動領域

では、協働において、行政と市民活動団体がどう連携や役割分担をしていけばいいのか考えてみましょう。(図1参照) 地域課題の解決の際には、市民の責任と主体性によって独自に行う領域(A)と行政の責任と主体性によって独自に行う領域(D)があります。そして、この二つの領域が段階的に混じり合った領域(B)(C)(D)もあります。

■協働の約束例

次に、協働していく組織同士が確認しておくべき約束の例を紹介します。(図2参照) 目的は一緒であっても、組織文化や形態、意思決定の仕組みが違えば、両者が考える当たり前が異なってくるからです。これは、取り組みのはじめの段階で確認しておくといいいでしょう。

■協働の方法の例

協働での取り組み方のイメージや約束を把握した後は、具体的な手法を検討する必要があります。(図3参照) その活動はどんな方法で実施すれば一番効果的なのか、適したものを考えます。市民活動団体は、その言葉の意味と責任、メリットとデメリットをしっかりと理解して選択する必要があります。

「補助」は、行政が直接執行するものではありませんが、公益上必要があると認められる領域において、対象となる団体や個人が補助を受けることによって、社会的課題が解決される場合に用いられます。補助金の交付を受けた側が実施主体であり、事業の成果、最終的な責任も補助金を受けた側に帰属することになります。

一方、「委託」は、本来、行政が行うべき事業ではありますが、自らが実施するよりも、他の団体等におけるそれまでのノウハウ等を生かして実施した方が、より効率的で、大きな効果を得ると考えられる場合、事業を実施してもらうこととしているものです。委託者側が実施主体となり、事業の成果、最終的な責任も委託者である行政側に帰属することになります。

最近、協働運営方式を用いた公共サービスが増えてきました。これは、行政と団体等が協定書を交わし、実施するものです。協定書には、団体等を協働事業者と表現したり、役割分担表や成果物の帰属を細かく明示し、対等の関係をより明確に表すような工夫をしています。

単なる名義貸しと思われている「後援」であっても、一定の信頼性や公共施設の優先的利用、広報の利便性などがメリットとして考えられ、活用の方法によっては協働事業となる可能性があります。

※補助金は、特定産業の育成や特定施策の奨励など、一定の行政目的を達成するために、国・地方公共団体が公共団体・私的団体・個人などに交付する金銭給付で、負担金・交付金・委託費・補給金などを総称する場合もあると広辞苑に記載があり、助成金を補助金的一种あるいは同義と解釈しています。

実際上の法令用語としては、助成金、奨励金、給付金、交付金など種々の語が用いられています。

■相互評価と見直し

協働事業を続けていると、終了するというイメージをつかみ難しくなります。委託事業や補助・助成金の場合は契約期間が決められますが、それでも3年、5年と長い契約となると、惰性で未来まで続きそうな錯覚を覚えます。自主事業だけではなく、協働で取り組んだ事業も、期間を定め、相互に評価しましょう。当初の目標の達成度、事業の効果等、事業結果の振り返りと、対等な立場で協力したか等、協働の原則からの振り返りをします。団体のミッションとの整合性を踏まえ、「続けるべきかどうか、見直しは必要か」などの討議を団体で行い、意識の共有を図りすることも協働事業には必要な手順です。(図4参照)



図1 行政と団体等との協働の領域

A	B	C	D	E
市民の責任と主体性によって独自に行う領域	団体等と行政の協議			行政の責任と主体性によって独自に行う領域
	市民の主体性のもとに行政の協力によって行う領域	市民と行政がそれぞれの主体性のもとに協力して行う領域	市民の協力や参加を得ながら、行政の主体性のもとに行う領域	

市民的義務と権利/公共施設利用など

市民参加/市民への情報公開

図2 行政との協働の約束例

1	対等の原則	団体等と行政は対等の立場に立つこと
2	自主性尊重の原則	団体等が自主的に行われることを尊重すること
3	自立化の原則	団体等が自立化する方向で協働をすすめること
4	相互理解の原則	団体等と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解し合うこと
5	目的共有の原則	協働に関して、団体等と行政がその活動の全体または一部について、目的を共有すること
6	公開の原則	団体等と行政の関係が公開されていること

図3 協働の方法例

1	補助・助成	資金支援(実施主体の資金的補助を行う)
2	共同運営方式	協定書等を交わした事業の実施
3	委託	契約書による事業の委託
4	後援	名義貸し後援における信用の付与
5	情報交換等	協議会・検討会等の設置、実行委員会等

図4 協働事業の振り返りシート例

1	事業の目的・目標	事業の目的・目標を明確に設定し達成できたか
2	スケジュール	計画時のスケジュールどおりに事業を実施できたか
3	成果・効果	市民サービスの向上につながる成果・効果を得ることができたか
4	収支決算	収支は当初の見込みどおりであったか
5	協働の約束	当初に設定した協働の約束(図2参照)は守られたか

「協働」での心得と姿勢



■組織の心得

協働を進めていくにあたり、注意しておくべき心得があります。これらに留意しないと、マンネリ化を招いたり、適切でない関係の温床になることもあります。「公」を担うものは、いつでもどこでも文書に基づいた説明責任が必要です。

- ① 時限性: 協働すべき期間を想定し、安易な継続は避け、相互評価による見極めを行う
- ② 異文化理解: お互いの文化の違いを理解しあい、信頼関係を創る
- ③ 視界の開放性: お互いが向かいあうだけでなく、全方位に視野を広げる
- ④ 明文化: 役割やリスク分担、成果指標等、約束事は協議の上、文章化し、共有・開示する

なお、協働の際に必ず考えておきたいのが「住民参加・参画」について。参考にイタリアとアメリカの専門家が示しているステップを紹介します。

住民参画・参加を考えるはしご

シェリー・アーンスタイン(アメリカ 1969年)

8	住民主導	住民の力が生かされる 住民参加
7	部分的な権限委任	
6	官民の共同作業	
5	形式的な参加機会拡大	しるし 印としての住民参加
4	形式的な意見聴取	
3	一方的な情報提供	
2	不満をそらす操作	住民参加とは言えない
1	世論操作	

子どもの参画のはしご

ロジャー・ハート(イタリア 1992年)

8	子ども主導の活動に大人も巻き込む	参画の段階
7	子ども主導の活動	
6	大人主導で意思決定に子どもも参画	
5	意見提供を求められる参画	
4	与えられた役割の内容を確認した上での参画	
3	形式的参画・建前・名目参画	非参画
2	お飾り参画	
1	操り参画	

■事業を進める時の心得

時に市民活動団体は、自らの使命感から、また地域の問題解決を非営利で取り組んでいるという自負から自らに甘くなる場合もあります。そこで、常に自らの姿勢をチェックし、社会に対しても協働相手に対しても真摯に取り組むことが大切です。右ページのチェックリストで協働事業を確認してみましょう。

■「当事者」となり協働で進める「自治」のまちづくり

私たち市民は、地域の様々な問題の当事者でもあります。ですが、その問題を抱え込んで閉じていると、地域社会に知られることが難しくなり、幅広い共感を集めることにつながりません。ですから、当事者である市民・市民活動団体がより多くの市民に働きかけ情報を発信し巻き込んでいくことで、当事者の輪が広がっていきます。そこではじめて、行政事業を住民に転嫁することではない、市民・市民活動団体が当事者として意識を高めて、出番を見つけ出せる社会づくりになるのです。



図1 NPOの姿勢 チェックリスト

協働にあたって、欄に○、△、×をつけてチェックしてみよう!

1	市民の共感と参加を基本とする事業づくりの能力を持ち、それを通じて、本当の市民自治を促進している	
2	ミッションと協働事業の整合性を考え事業を展開している	
3	行政に依存せず、精神的に独立している	
4	相互のシステムの違いを理解しつつ、解決の糸口を見出していく姿勢を持って努力している	
5	NPOならではの関与によって、協働事業の質を向上できるような専門性・特性を持っている	
6	ルールの違いを乗り越えるための能力を備えている	
7	協働した結果は、市民の共有財産として広く積極的に知らせている	
8	契約にあたって、対等な立場で交渉する力を身に着けている	

作ってみよう!私たちの団体で大切にしたい協働の姿勢

団体のメンバーで話し合っ、大切にしたいことを書いてみましょう。



いのちの椿プロジェクト

住民・企業・NPO・行政、4者協働のまちづくり

～みちのくふる里ネットワークの場合～



緊急支援から復興のまちづくりへと被災地のフェーズが移行し始めた2011年秋から、大船渡の人々が復興に向かって心一つにできる“何か”を探し始めました。

「昔は椿が庭先にあって種を搾って髪に付けていたの」「震災前は陸前高田に椿油の搾油所があった」「復興のまちづくりをするなら大船渡を名実ともに椿の里にしたい」「椿は花が咲き、実をつけるまで10年かかる。椿の実が取れる頃、俺はこの世にいないだろう。それでも俺は椿を植えたい。俺が植えた椿の花を子どもたちが見、孫たちが実を取ることだろう。それでいいんだ」「子どもたちに何か残してやりたいんだ」そんな声に出会いました。

街が復興していくにはおそらく10年以上かかることでしょう。復興が親から子、子から孫へと引き継がれていくように、椿(いのち)を植えるということは子々孫々に生命を引き継ぐことを意味するのではないかと考えました。

2012年5月、資生堂が会社のシンボルである椿を通した復興支援を市の花が椿である大船渡でしたいと聞きました。9月には被災した市立赤崎中学校の子どもたちと資生堂、大船渡市が力を合わせ椿の復興祈念植樹を行いました。

植樹に至るまでには住民(学校)、資生堂、市に何度も足を運び、調整を行いました。復興を進めたいという気持ちは皆同じです。しかしそれぞれがそれぞれに事情を抱えています。大事なことはこの4者、同じ日本語を話しながら実は“言語(文化)”が異なります。話を進めるには“言語”が異なる互いの意図を“通訳”する翻訳者が必要になります。

高齢の方々が植えた椿を、子供たちや若者が育て、皆で種を拾い、障がい者の方が種の選別をして福祉施設で油を絞る。その油を資生堂が買取り、大船渡の産業・雇用をつくる。そんな野望を抱きながら、これからも大船渡の人々と新しい風景をつくっていきたいと思います。

■特定非営利活動法人 みちのくふる里ネットワーク

〒022-0006

岩手県大船渡市立根町字前谷地8-5

<http://www.michifuru.jp/>

阪神・淡路大震災、中越地震等での震災復旧支援活動をへて、東京で生活困窮者支援活動を行うNPOに従事していた仲間とともに、東日本大震災発災2週間後に宮城県・岩手県に入り、復興支援活動を開始。これまでの経験と支援ネットワークを活かし東日本大震災の緊急期支援から復興まちづくり支援まで、移りゆく被災地のニーズに迅速かつ柔軟に対応するため設立しました。支援を必要としている人に適切な支援を届け、支援から協働を目指し、地元の人々を含めた多彩なステークホルダーと共に創り上げる活動を目指しています。