

草津市

ここから始める協働読本

Introductory book of co-producton

協働コーディネーター
コラム集

2011～2013



草津市まちづくり協働課



協働 コーディネーター コラム集

■平成23年度市民協働円卓NEWS第4号～8号

- ▶第1回コラム 「協働って何？」
- ▶第2回コラム 「協働が必要な本当の理由」
- ▶第3回コラム 「誰と誰とが協働するのか」
- ▶第4回コラム 「土俵に乗って温度差を埋める」
- ▶第5回コラム 「協働を進めるためのルール」

■平成24年度市民協働円卓NEWS第1号～9号

- ▶第6回コラム 「支援と協働を切り分ける」
- ▶第7回コラム 「委託契約と協働契約」
- ▶第8回コラム 「協働事業の協議と役割分担」
- ▶第9回コラム 「協働における公開性」
- ▶第10回コラム 「行政とボランティアの付き合い方」
- ▶第11回コラム 「協働を評価する」
- ▶第12回コラム 「実行委員会は協働か」
- ▶第13回コラム 「指定管理者制度を協働の視点で」
- ▶第14回コラム 「行政文化を変える」

▽協働コラムとは

協働コーディネーターとして平成22年7月から草津市の協働推進に関わっていただいている阿部圭宏氏に、コーディネーターとしての経験をもとに、コラムを執筆していただいています。

執筆

協働コーディネーター

Abe Yoshihiro

阿部 圭宏

1958年滋賀県生まれ。市民活動・NPOコーディネーター。NPO法人しがNPOセンター副代表理事。

1980年滋賀県庁へ就職。1997年4月淡海ネットワークセンター(財団法人淡海文化振興財団)設立と同時に出向し、市民活動・NPOの支援の業務を担当する。2003年3月滋賀県庁を退職。滋賀県内の市民活動支援のため、2003年9月にNPO法人市民がささえる市民活動ネットワーク滋賀(通称 NPO市民熱人)を立ち上げ代表として8年間活動してきた。NPO市民熱人は2011年8月に解散し、市民活動・NPO支援の活動をNPO法人しがNPOセンターに移している。そのほか、政策フォーラム滋賀代表、NPO法人ひとまち政策研究所常務理事、NPO法人さくらネット理事、市民自治推進ネットワーク関西共同代表、大津の町家を考える会事務局長などさまざまなNPOの運営に関わる。滋賀大学社会連携研究センター客員准教授。2008年4月から2年間、滋賀県協働コーディネーターも務めた。2010年7月からは、草津市コミュニティ事業団の委託を受け、草津市協働コーディネーターを務めている。

第1回コラム

「協働って何？」

■時代のキーワード

最近では「新しい公共」という言葉が広く使われるようになったこともあり、「協働」が何となく色あせた感があるが、やはり協働が時代のキーワードであることは間違いない。協働は、行政、特に地方自治体がNPOやコミュニティ、企業など、他のセクターを関係づける場合に使う言葉として理解することができる。自治体の条例、基本構想、総合計画、行政改革大綱などに位置づけられていることが多い。草津市の場合も、2004年に「行政システム改革行動指針」、2008年には「草津市協働のまちづくり指針」がそれぞれ策定され、草津市における協働が位置づけられてきた。

草津市協働のまちづくり指針では、協働が「共通の目的を実現するために、市民と市民が、または市民と行政が、責任と役割を分担し、相互の信頼と理解のもと、お互いの特性や能力を持ち寄って連携・協力すること」と定義されていることから分かるように、協働は、異なる複数の主体が、共通の課題を解決する、あるいは共通の目的を達成するために協力すること、連携協力して活動すること、などと一般的に理解されている。



■パートナーシップ

もう一つ、協働には重要な側面がある。それは、各セクター間の関係づくりという点である。協働というと、一緒に汗をかきながら活動するイメージが先行しているが、そうしたことだけが協働ではなく、個々の組織を主体と見てその主体間の関係づくりという面も重要で、パートナーシップという言葉がまさにこうした状況を表していると言えるだろう。

では、何のために協働を推進するのか。実は、協働事業と言われているものの中には、協働そのものが目的となっているものがある。

そこには、一緒に仲良くやればよいではないかという視点しかなく、協働によって成し遂げた目標が見えない。

■協働は課題解決のための手段

協働することによって何が達成されるのか、あるいは何が解決できるのかという視点をしっかりと持っていないと、協働が目的化してしまい、協働の本来の意味が失われてしまう。NPOの先駆的リーダーの一人であった、せんだい・みやぎNPOセンターの故加藤哲夫さんは、協働を「異なるセクターの諸組織が、共有された目的を実現するため、互いの力と資源を活かして相乗効果を得るためのプロセス」と位置づけ、「協働は、直接の政策目的ではない」と言い切る。特に行政は、協働を課題解決のための手段と位置づけ、課題解決を図る仕事の仕方が求められているのである。

第2回コラム

「協働が必要な本当の理由」

■ 協働の必要性

協働は、行政運営の中で、大きな流れとして位置づけられるようになってきている。市職員にとっても、協働は必要なものだという認識は、研修などの機会を通じて増えてきているのは確かだ。とは言うものの、「協働は賛成だが、うちの課は関係ない」「協働を考えてもいいが、協働できる相手がない」「協働など考えている時間がない」「協働などしなくても自分たちだけで十分対応できる」「自分たちの思うように市民に動いていただければ十分だ」と思っている職員は、意外と多いように思われる。

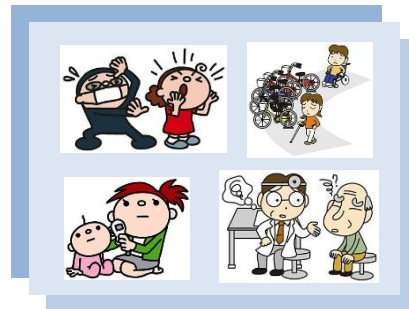
これは職員が単純に協働をすべて否定しているのではなく、協働の必要性を認識していない、あるいは必要性を実際の仕事現場で感じるができないことが原因のようにも思われる。まして、最近の自治体職員は忙しい。地方分権の推進、権限委譲、行政改革による職員削減などを理由として、日常業務に追われる日々を送っていれば、協働などを考える時間もないということなのかもしれない。

■ 複雑化する地域課題

しかし、ちょっと待ってほしい。確かに忙しいのは分かるが、それを理由に、協働ができないのであれば、そもそも自分たちの課題(=行政課題)に十分しっかり向き合っているとは言えないのではないだろうか。重要な案件や取り組まな

ければならない地域課題がたなざらしにしたままにされていないだろうか。

社会が複雑化すればするほど課題も数多く、しかも複雑に現れてくる。例えば、社会問題として大きく取り上げられているニート、ひきこもり、DV、児童虐待などは、かつては、家庭問題だとして行政が対応することはなかった。今は、行政も重要な課題として対応するようになったが、こうしたものも、行政の仕組みや制度、対応だけでは、十分解決できているとは言えないものが多いのも事実だ。



■ 協働が必要な理由

では、どうするか。こうした社会的な課題に向き合う市民活動団体、地域の事情に詳しい地域団体などと行政とが、課題を共有し対応すれば、行政だけではできなかったことも解決に向かう。ここに協働が必要な理由がある。行政だけでは解決しなかったものが、他のセクターとの協働により解決する。複雑に入り組んだ社会をときほぐし、生きやすく、暮らしやすくしていく、そのような理想社会の実現のための一歩となるのである。

第3回コラム

「誰と誰とが協働するのか」

■草津市協働のまちづくり指針

草津市が2008年8月に策定した「草津市協働のまちづくり指針」では、協働を単に行政と市民との関係だけでなく、市民と市民との連携・協力も入れ込んでいる。また、市民を「自治連合会・町内会やNPO・市民活動団体、また大学や企業等も含めて、草津に住み、働き、学ぶすべての人たち」と定義し、さまざまな組織や個人が協働の主体となることを明記している。

■市民と行政の協働

市民と市民の協働も大切であるが、関係が複雑でこれを議論するとややこしくなるので、この稿では、市民と行政の関係に絞って協働を考えてみたい。

市民と行政の協働はよく使われる言い方だが、市民という表現では、行政が現場で実際に協働を進めようとする場合の具体的な協働の相手が見えにくい。協働を進めるには、協働の相手をひとつずつ考えてみる必要がある。

具体的に見てみよう。

まず、市民個人である。市民という「個人」と市という「組織」との協働は、例えば施設ボランティアのようなものも一部あるが、通常は、一緒に汗をかいて何かをやり遂げるというイメージが描きにくい。参加の場合は個人が主体となるが、協働は組織を基本に置いて考える必要があるだろう。

次に、NPOであるが、特に社会的課題を解決するための市民の自発的な非営利組織である市民活動団体を考えると、こうした市民活動団体は特定のテーマごとに活動するため、部局ごとに担

当が分かれている行政として協働しやすい相手と言える。

地域団体(=コミュニティ組織)も行政にとって重要な協働相手である。地域団体には、町内会やその連合体である自治連合会やそれらに付随する組織(子ども会、老人クラブなど)がある。最近では、まちづくり協議会のような一定エリアを活動領域とする地域自治組織もできてきた。こうした地域団体と行政との関係は深く、これまでは補助金の交付を通じて行政の意向を聞いてもらう関係になりがちで、こうした関係の見直しが求められている。

■既存団体との関係

企業や大学との協働関係については、紙面の関係で機会があれば改めて触れることにしたいが、もう一つ重要なことは、行政と既存団体との関係である。既存団体とは、商工会議所、農業協同組合、生活協同組合のような法人、法人格を持たないが行政が補助金や委託料を支出している関係団体、さらには、行政が設立に深く関わり、運営面でも行政の庇護・管理のもとにある団体、あるいは行政が事務局を持つ実行委員会や協議会という組織を総称して指す。こうした団体と行政の関係は、それが古ければ古いほど、外部からは両者の関係が不明朗に映ることがあり、関係を今すぐ見直し、協働関係に再構築する時期に来ているものが多い。

このように、協働の相手を市民という言葉に集約せずに、市民を個々の主体ごとにいていないに見ていくことにより、行政にとっても協働のイメージや協働事業の企画など、協働を進める上での次の展開を描くことができる。

第4回コラム

「土俵に乗って温度差を埋める」

■不幸な関係

協働を組織と組織の関係性を表す言葉と理解すると、まず、その組織に属する人々が同じ目線に立って物事を考えることから、協働はスタートする。現実の市民と行政の関係を見ると、行政はうるさ型の市民やNPOに対しては、どうしても身構えてしまい、一方、行政に対して不信を抱く市民やNPOもあり、市民と行政の不幸な関係に出くわすことは多い。こうした不幸な関係は、相手と腹を割って話をしたことがないとか、相手のことをよく知らないなど、組織と組織の関係でありながら、お互いを理解しようとする人間関係にないことをその理由として生み出されることが結構ある。

■現場に出かける

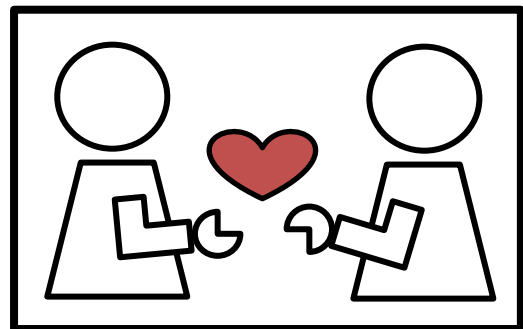
まだ筆者が自治体職員だった頃、20年近くも前のことである。参加していた研修で、グループ研究をすることになり、研究方法をメンバーで話し合っても、どこからアプローチしたらよいか分らず悩んでいたところ、同じ研修に参加していた人から現場の人を何人か紹介してもらった。早速、話を聞きに行くと、問題が何かがよく分かる。机上でしか考えることをしてこなかった職員からすれば、まさに眼から鱗という状況であった。現場を知らない、人を知らないことが誤解を生み出すとともに、不信感や先入観を植え付けることになるが、いざ、現場へ出かけると、そこに新たな発見や問題の本質を見ることが多い。

現場に出かけることは、現場の視点で考えることであり、同じ土俵に乗って本音で話し合おうとする姿勢とも言える。

行政はどうしても市民との間に壁を作ってしまう。「●●市としては…」「●●課としては…」という自治体職員独特の言い方を市民の皆さんはよく聞くとと思う。こうした言い回しには、職員が組織論理に絡めとられているという面も否定できない。ここをどのように突破するか。自治体職員も実は市民なのである。ややこしい壁をつくって、その内側に引きこもるのではなく、市民と同じ土俵に乗ってみるのはいかがだろう。同じ土俵に乗るということは、相手との立ち位置を測りながら、同じ目線で物事を見ることでもある。

■思い切って相手の懐に飛び込む

協働における市民と行政の関係は、同じ土俵にとりあえず乗ってみようとすることである。そこには一定のルールが存在する。この場合に大切なことは、市民よりも権力のある行政が自ら胸襟を開いて、思い切って相手の懐に飛び込む姿勢を持つことである。協働は、行政のパラダイム転換によって驚くくらい進展する。



第5回コラム

「協働を進めるためのルール」

■協働のイメージ

自 治体職員の方と協働の話をしていると、そこで語られる協働のイメージはさまざまである。例えば、「NPOと仲良く仕事をすればよい」「この事業の責任は行政にあるので、市民の皆さんにはここだけ手伝ってもらえばよい」「金がないので、安くやってもらえればよい」「協働事業としてしっかり支援している」「さまざまな協働事業に取り組んでいるので、新たなものは考えにくい」「行政のできないところをボランティアでやってもらえたら助かる」「実行委員会の事務局は行政がやるべきだ」「市民会議や実行委員のメンバーは手弁当である」「協働する事業はない」「政策づくりは行政でやるので、NPOには仕様に基づき実施だけしてもらえばよい」など、挙げだしたらきりがなくない。

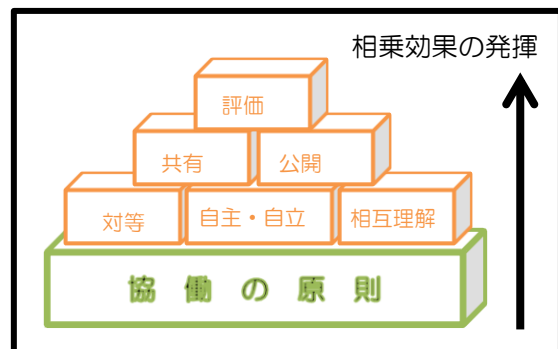
■横浜コード

行政は「NPOとの協働事業」とか「市民と協働している」と、協働を強調することが多いのに対し、市民サイドはなぜか協働という言葉あまり使わない。草津市では市長をトップとする協働推進本部があり、積極的に協働を進めようという意気込みは、市民から見れば非常に頼もしいが、各課が協働を勝手に理解して協働事業というものが進められると、協働担当部局は困ってしまうだろうし、協働の相手方への不信を生むことにもなりかねない。

こうした不信を解消し、全庁的に協働を推進するためにできた自治体初の協働のルールが、「横浜コード」である。横浜コードは、正式には「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」と呼ばれ、その中には、6つの協働の原則(対等の原則、自主性尊重の原則、自立化の原則、相互理解の原則、目的共有の原則、公開の原則)が定められている。

■協働の原則

草津市にも協働のルールはある。2008年に出された「草津市協働のまちづくり指針」には、協働の原則が具体的に記述されている。ここでの原則は横浜コードを参照しながら6つの項目にまとめられている。具体的には、「対等の原則」「自主・自立の原則」「相互理解の原則」「共有の原則」「公開の原則」「評価の原則」である。これらすべてを満たされていないと協働にならないのではなく、協働の原則の視点を常に念頭に置いて、少しでも原則に近づくように進めていくことが協働を進める上で大切だと思われる。



第6回コラム

「支援と協働を切り分ける」

■NPOへの支援

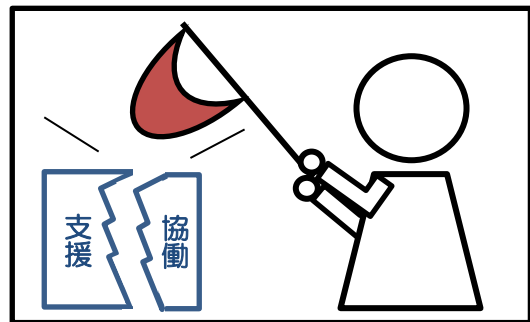
特定非営利活動促進法(いわゆる「NPO法」)は、1998年3月に成立した。NPO法が成立する前後、自治体は市民活動・NPOに大きな関心を寄せ、市民活動支援、NPO支援ということがよく話題にされていた。市民活動支援センター、NPO支援条例など、自治体によって「支援」はNPO政策の中心となっていたのである。

NPO支援に関しては、NPOの基盤が脆弱であるために積極的に推進すべきであるという意見とNPOは自主自律的な運営がされているため、行政の都合で一方向的に支援すべきではないという意見が、行政・NPO双方から出されていた。確かに、支援は、補助金のように、行政が上から目線でNPOに出すというイメージがあり、行政が一方向的にNPO支援をすることは、結果的にNPOを行政に従属させてしまう側面など、いろんな意味でよくないことである。

■支援と協働

こうしたNPO支援の流れは、行政の協働への関心とあいまって、今や自治体では、「協働」が花盛りで、「支援」よりも「協働」という言葉を使うことが多くなっている。NPOは協働のパートナーとして行政から期待されており、両者が対等な関係で協働事業に取り組んでいくことは理想と言える。しかし、行政が協働推進という場合

に、実は協働ではなくて、支援という場合が結構多いのも事実である。それは、まだまだNPOが行政のパートナーとなれるほど育っていないという面もあるが、行政内では、支援と協働の切り分けが行われておらず、支援と協働が同一視されているという面も否定できないだろう。



■支援と協働

改めて、支援と協働は別のものであるという認識が必要とされている。だからと言って、行政のNPOへの支援が全く必要ないと言っているのではない。行政のNPO支援は、協働を推進するに当たり、NPOをエンパワーするための支援といったものに限定的に行われるべきと思われる。あわせて、行政には、支援メニュー開発よりも、協働推進メニューをより多く開発してもらいたいものである。

第7回コラム

「委託契約と協働契約」

■委託契約

委託とは、一般的に本来自らが行うべき事務事業を他の主体に委ねることを指す。委託契約は請負契約の一種で、委託者側が受託者側に業務にかかる経費を委託料という形で渡す。こうした契約の場合、多くは委託者側の力が強く契約書に反映され、金を出す側の優位性が表れやすい。

委託契約を協働の関係でどのように取り扱うかは、行政とってもNPO等の協働の相手方とっても結構厄介な話である。例えば、行政がNPOに事業を委託する場合に協働ということを意識しないと、これまでの契約慣行が継続され、協働がめざす対等性、相互理解、情報やノウハウの共有などが確保されないものになってしまう。草津市の協働の原則には、「対等の原則」「自主・自立の原則」「相互理解の原則」「共有の原則」「公開の原則」「評価の原則」がうたわれており、協働の原則に立った契約と従来の委託契約では、月とスッポンほどの差が出ることになる。

■協働契約

そこで考えられたのが協働契約という形態である。これまでの委託契約という発想を捨て、一から協働の原則を実現する手段として生み出されたものと言えよう。協働契約では、協働相手の選定に始まり、契約を締結し、協働事業を実施、最終的に評価まで行う体系的な試みである。協働契約の大切なポイントはいくつかあ

るが、まず、協働の相手方に丸投げするのではなく、行政と協働の相手方が一緒に創り上げるという思想が必要となる。確かにこうした方法は、成果が得られるものとなりやすい反面、実施に手間がかかるという一面も抱えている。

■協働契約の成否

こうした協働契約の成否は、手間を惜しまず、行政職員が協働の相手方とどれだけ一緒に汗をかけるかという姿勢にかかっている。協働の手間は、協働のコストであり、決してマイナス評価するものではない。もう一つ加えれば、行政側が胸襟を開いて協働の相手方と向かい合えるかである。行政が規定演技を繰り返すだけでは市民の信頼を得られない。現在、草津市では、すでに協働契約ハンドブックが作成されており、今後、本格的な活用を通じて協働契約の本質が行政内に浸透することが望まれる。



第8回コラム

「協働事業の協議と役割分担」

■ 協議の重要性

協働に実効性を持たせるには、協働を担うそれぞれの主体の信頼関係が大切である。草津市では、「協働契約ハンドブック」を作成して、協働事業のスムーズな展開を進めようとしていることは前回のコラムでもすでに触れた。ここで言う協働契約とは、契約の当事者ができる限り対等の関係に立ち、共通の課題解決のために協力しながら進める契約行為であり、草津市が協働を進めるに当たって積極的に取り入れた仕組みである。

協働契約で特に大切な点は、協働の当事者間の協議と役割分担である。まず、協議であるが、事業をよりよきもの、成果が挙がるものにするために、両者の協議は欠かせないものである。まちづくり提案制度を例にとれば、予算化に向けての協議、契約締結に当たっての協議、事業開始のときの協議など、その場に応じた協議が重要となってくる。こうした協議の結果は記録にとどめ、両者の合意事項として積み上げていくと、両者の考え方の違いも徐々に縮まってくる。

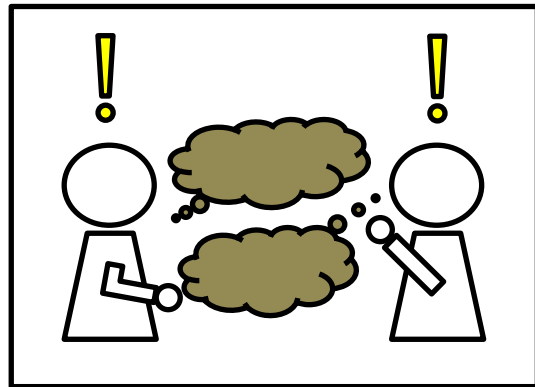
■ 役割分担の重要性

もう一つの大切な視点が、協働の当事者間の役割分担である。契約をしたからといって行政が丸投げしてしまうのでは困るので、あらかじめ仕様書で両者の役割分担を明確にしておくことが重要となる。役割分担を明示することにより、協働事業の成果が挙がるだけでなく、両者のトラブル回避にもつながる。例えば、両者の協議

の記録はどちらが作成するか、事業の広報はどのように分担するか、両者以外の第三者に関わってもらう必要がある場合にどちらが話をするのかなど、事前に想定されることをできる限りていねいに拾い上げておく。当然、想定以外のことも出てくるので、その場合の対処方法もあらかじめ決めておいたほうがよい。

■ 協働の手間

協議を重ねたり、役割分担を定めておくことは、確かに手間がかかるので、どうしても敬遠しがちであるが、こうした手間を惜しまず積み重ねることは、協働事業を成功に導くためには重要な視点である。



第9回コラム

「協働における公開性」

■ 情報公開

情 情報公開制度が自治体に根付いてかなりの年数が経った。情報公開は、今や行政にとっては当たり前のことと位置付けられており、市民の中にも浸透している。草津市では、当初、公文書公開請求にお金がとられたりして、市民に行政情報をあまり出したくないという考え方が職員の意識として強かったような気がする。しかし、今では、意思形成過程の情報、会議の公開といった制度拡充とあわせて、職員の意識も確実に変化してきていると言えるだろう。

こうした情報公開は、協働を推進していく場合にも大切な視点である。協働を推進していく場合における公開性には大きく二つの側面がある。一つは、行政が協働の相手方や市民に積極的に行政情報を公開していくことで、もう一つが協働関係、協働事業そのものを市民に開いていくということである。

■ 行政情報の開示

まず、行政情報の開示という面を見ていこう。行政に都合のよい情報ばかりを協働の相手方に出し、都合の悪い情報を出さないということになれば、協働関係は成り立たない。情報を一元的に行政が保有している状態で、協働を推進しようと声高らかに行政が叫んでも、行政は自分たちに都合のよいことだけを進めようとしていると見透かされてしまうからだ。

情報公開を積極的に進めることは行政が胸襟を開くことであり、市民からの行政へのアクセスをしやすくし、協働推進のハードルを下げることにもつながる。最近では、わざわざ市役所に出向かなくても、情報をホームページから得ることができるようになった。こうした市政へのアクセスを容易にするツールが充実することにより、市民の信頼が得られ協働が進むと思われる。

■ 協働情報の公開

次に協働情報の公開という面を見ておこう。一言で言えば、協働そのものの公開性である。協働関係の情報が公開されないと、協働が癒着、なれ合い、談合になる危険性がある。どのように協働相手を決めたのか、委託料の額は妥当か、協働事業の結果はどうなったのかなど、情報が十分に公開されないと、市民の不信が増大する。協働関係、協働事業のプロセスすべてを公開することにより、透明性の確保、協働事業への信頼性が向上する。市民も協働事業に対するチェックができ、質の高い協働が期待できるのである。

第10回コラム

「行政とボランティアの付き合い方」

■ ボランティアの本質

ボランティアという言葉の語源をご存知だろうか？オックスフォード大辞典によると、もともとは「自警団」で、次に「志願兵」となり、その後一般的に使われている意味になったという。自警団とか志願兵と言われると、一步引きたくなる感じもあるが、自ら進んで自分の地域を守る、あるいは自ら進んで国を守るという意味は理解できる。日本では、こうしたボランティアが含んでいる「自ら進んで」という意味をあまり重視せず、単に無償で働く人とか無償の社会的な活動ということで捉えられがちであるが、ボランティアの本質は自発性、あるいは自分の意思で動くということをまず理解しておく必要がある。

■ 阪神・淡路大震災

では、ボランティアは、なぜ対価を求めず、自分の時間を使って、社会的な活動をするのだろうか？それは、不当な人権侵害に対する「怒り」であったり、自然に対する「愛情」であったり、とにかく社会的な課題に対する「ほっとかれへん」というさまざまな思いが、活動の動機やモチベーションとして現れているような気がする。

阪神・淡路大震災以降、ボランティアは社会に定着し、それまでボランティアとあまり関係のなかった行政もボランティアに大きな関心を寄せるようになった。今や行政がボランティアを募集することが何か当たり前ようになってしまっている。統治の主体、統治の仕組みから言えば

変な話であるが、ここではとりあえず問題としない。それよりも安易に行政がボランティアという言葉を使いすぎているかということが気になるのである。本来、金をかけてしなければならないところに、金がないことによる無償の労働を求めたり、これくらいするのが住民として当然だと言わんばかりの押しつけをしたりといった姿勢である。

だからといって、何も行政がボランティアに頼るなど言っているのではない。ボランティアに関わってもらうことにより、市民的視点での広がりや生まれることもあるし、イベントのボランティアのように、参加者でその成果を共有しやすくなるものもある。また、東日本大震災でも多く報道されたように、今や地震、大雨などの災害復興にはボランティアは欠かせなくなっている。

■ 行政とボランティアの関わり

行政がボランティアと関わる場合、ボランティアの本質を理解するのはもちろんのこと、行政の責任はどこまであるのかということを考えておく必要があるだろう。ボランティアに関わってもらうことによってサービスの質が向上するなど、直接の効果を得ることも大切だし、一方で、ボランティアのモチベーションを高める工夫も必要だ。個々のボランティアと行政の協働は、組織と組織の協働以上に難しい。

第11回コラム

「協働を評価する」

■行政評価

評価という言葉を知って、どのようなことを連想するだろうか。学校における成績の相対評価と絶対評価とか、市場の評価とか、人物評価など、多くの場面で評価という言葉が使われている。自治体においても、行政評価・事務事業評価など、評価自体は普通のこととして受け入れられている。自治体で行われる評価は、本来、P(プラン)D(ドゥ)C(チェック)A(アクション)という政策や施策、事業を評価して改善していく政策サイクルを回すためのものと位置付けられている。しかし、現実の行政評価は、こうした改善につながるものになっていないことが多く、評価のための評価に陥っているという批判も多い。

■協働事業における評価

協働事業に取り組む場合にも、協働事業をよりよくするためには、基本的に行政評価のような仕組みが必要だということは一般的には理解されやすいだろう。協働事業の場合によく行われているのが、お互いに自己評価したものを持ち寄りという方法である。お互いを冷静に見つめ、客観的に評価しあうことにより、協働事業の次の展開が期待できる。また、こうした自己評価をもとに、第三者による評価を加えることもある。

実際の評価方法はいろいろあるが、草津市が行っているのが組織評価とプロセス評価を組み合わせたものである。組織評価は、パートナー

への評価が実施前と実施後でどのように変化したかを見るものである。プロセス評価は、事業実施前、実施中、実施後それぞれの段階で、協議を進めながら期待したとおりに協働事業が進んだかを見るものである。ただ、すべてがうまくいくことは稀で、必ずと言っていいほど改善すべき点が出てくる。大切なのは、この結果を次にどう活かすかだ。

草津市が使用している評価シート

草津市市民まちづくり提案制度 協働事業評価シート	
■協働事業概要	
事業名	草津市内活動団体紹介発信コンテンツ作成事業
事業目的	市内で活動する団体の活動情報を広く収集し、市民の関心を引くような手法を用い情報発信することで、市民活動への参加・参画機会の拡大と、市民活動団体を活発にする。
実施形態	協賛事業 / 協定事業
実施(契約)期間	平成23年 6月15日 ~ 平成24年 3月31日【継続事業/新規事業】
事業担当課	まちづくり協働部 まちづくり協働課
団体名	特定非営利活動法人 アイコラボレーション
■プロセス評価	
※ 評価…1:よくできた 2:ある程度できた 3:あまりできなかった 4:できなかった 5:該当しない	評価値
※ 「5」を複数採られた場合は、下記記号欄にその理由を記入してください。	団体 市
1) 協働で事業を実施する目的を達成できなかった	2 2

■アウトプットとアウトカム

最後に、評価の視点についても見ておこう。アウトプットとアウトカムということを知ったことがあるだろうか。アウトプットは定量評価と言われ、具体的な数値目標を立て、それを達成したかどうかで評価するもので、非常に分かりやすい。一方、アウトカムは定性評価と呼ばれていて、非常に分かりにくい。例えば、子育てイベントに100人の参加があれば、それがアウトプットであり、そこに参加した人が子育て環境を整えるために自らできることを見つけ動き始めるというのがアウトカムとなる。アウトカムは大事な視点だが、現実にはそのための指標を持ちにくい面もあるものの、評価に当たっては、アウトプットだけでなくアウトカムをうまく取り入れる工夫が望まれる。

第12回コラム

「実行委員会は協働か」

■ 実行委員会形式

イベントを実施する場合には、実行委員会という形式をとることが多い。実行委員会は、各種団体の代表や市民などで構成される場合が一般的で、規約を持ち、事業計画・予算を立て、イベント開催に向け取り組む活動主体であると言える。実際、行政が絡むイベントにおいても、実行委員会を組織し、実行委員会主催で行われることが多い。行政が市民と一緒に取り組む仕組みとしては、手軽で手頃なため、よくとられる手法である。

■ 実行委員会の実態

行政がスポンサーのイベント実行委員会の場合、そのトップである会長、委員長には、実行委員会のメンバーの中から市民を選ぶことが普通だが、この場合、候補はあらかじめ行政がシナリオを描いていることが多い。そもそも実行委員会への参加の呼びかけも行政が行うのが普通である。それだけにとどまらず、規約・事業計画・予算・役員の原案はすべて行政が作成しているという状態は珍しくない。事務局機能を担うと言いつつ、実質的には、運営も事業も金も行政が支配する。実行委員会に参加している市民にとっては、会議の場で自分の意見が汲み上げられ、その結果、実行委員会の意思決定に積極的にコミットしていると思ってしまう。

行政が協働事例として紹介している事例には、実は、このようなものが結構入り込んでいる。多

くの団体や市民が参加していることをもって、多様な主体による協働が実現されていると喧伝されることもよくある話だ。確かに、外面的には、多様な主体による協働が実現されている形態のように見えるが、実態は協働にはなっていない。協働であろうとなかろうと関係なく、行政にとっては、実行委員会は非常に便利な仕組みである。市民参加を積極的に進めているということを出せるだけでなく、直接、金の執行面でも、通常の行政の支出ルールとは違って融通が利くというメリットもある。

■ 実行委員会の再検討

多くの実行委員会は、確かに市民参加の仕組みとしては一定機能していると言えるだろう。しかし、これを協働の視点から見た場合は、疑問符を付けざるを得ない。参加は参加であって、協働ではないという理解が大切である。実行委員会を参加の仕組みで終わらせてしまうだけでよいのかと考えると、実行委員会と行政との関係をどのように位置付けるのかという問題に行き着く。例えば、実行委員会の事務局を市民活動団体に担ってもらえるようになれば、まさに協働らしい取組みに転換できる。行政丸抱えの実行委員会は今の時代にふさわしいのか再検討が求められる。

第13回コラム

「指定管理者制度を協働の視点で」

■「官から民へ」

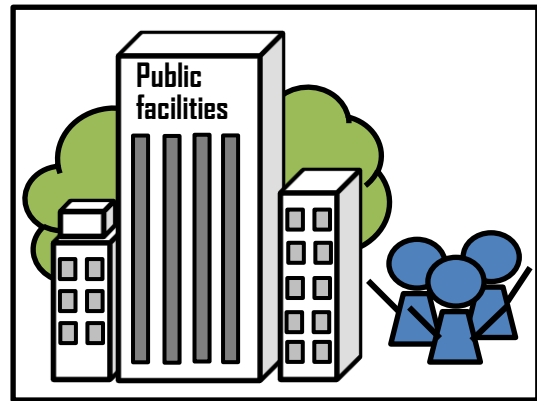
指定管理者制度は2006年4月からに本格導入されたもので、小泉内閣時代の「官から民へ」という号令のもとで実施されたこともあり、施設の効率化という面からの経費削減に重きが置かれてきた。ただ、こうした方向性に舵を切ってきた総務省も「安かろう悪かろう」が横行し、本来の「公の施設」の運営になっていないとの反省を見せ、単なる価格競争ではなく、公共サービスの水準の確保を満たすように要請している。

本来、「公の施設」は自治体、ひいては住民の大切な財産であり、これを施設の設置目的に立ち返り、指定管理を導入する場合の制度設計に積極的に活用していくことが大切だと思われるのだが、そこまでの施設管理に工夫を凝らした自治体の公共施設はまだまだ少ない。しかも、公募さえすれば、責任を果たしたと誤解する行政も多い。

■施設の特性

「公の施設」は多種多様であり、これらに同一基準で指定管理者制度を運用していくには無理がある。駐車場・駐輪場、体育館、公民館、図書館、保育所、博物館、老人福祉施設など、分野、規模、管理業務の内容など、施設ごとに全く違うといってよい。たとえば駐輪場のような

施設であれば、安全確実な管理をやってもらえればよいが、図書館や博物館となると、専門性やノウハウが要求される。また、民間企業が入ってくるのが望ましい施設もあれば、地域団体やNPOに任せたい施設もある。



■協働の視点

こうした施設の性格を考慮しながら施設の管理にふさわしい団体を選び出すことは難しいが、中には、協働の視点に立って指定管理者制度を考えるべき施設もある。例えば、公民館、市民活動センター、まちづくりセンター、男女共同参画センターなどのようなものである。協働を率先して体現できる施設にあっては、単に行政がそういった配慮を行うだけでなく、市民も積極的に指定管理者制度における協働の仕組みを行政に提案するようにならないといけないと思われる。ただ単に公募すればよいという発想は、必ずしも真ではないのである。

第14回コラム

「行政文化を変える」

■「行政文化」

自 治体職員の研修で、行政のよい点や悪い点を出してもらい議論するグループワークを行うことがある。職員からは、よい点として、法に基づき行動、平等、公平公正、安心感、公共の福祉などが挙げられるのに対し、悪い点として、縦割り、前例踏襲、官僚的などの言葉が出てくる。しかも意外なことに、議論が特にその悪い点を中心に行われることが多い。

こうした行政の特徴を総合的に表すものとして「行政文化」という言葉がある。文化は一般的により意味で使われるが、行政文化は、行政の体質、行政の風土といった意味を持ち、行政という言葉が付くことで悪いイメージで使われることが多い。例えば、縦割りは、行政機構の高度化により、行政事務を効率化するために組織を分割しそこに権限を持たせてきたもので、本来プラスの面を持っているのだが、業務が細分化されることで、結果的に市民がどこの課に話をすればよいのか分からなくなったり、そもそも担当課が決まっていなかったりして、縦割りは市民にとってよくないものと評価される。

■「縦割りの弊害」

協働を推進する場合にも、行政文化が邪魔をすることがある。市民側から行政に対して協働事業を持ちかける場合、縦割りの弊害により、担当課が決まらなかったり、担当課が分からないということでは、そもそも協働を推進できない。

前例踏襲も同じである。これまでのやり方に拘泥して変更をしないのであれば、協働の推進力とはならない。加えて、職員の杓子定規な対応も協働にはマイナスとなる。

■「行政の文化化」

一時期言われた「行政の文化化」は、文化の視点から行政を見直すという意味であるが、行政の文化化と今問題にしている行政文化とは似て非なるものと言える。行政の文化化は積極的に推進されるべきであるが、行政文化と呼ばれる体質は変えていくことが求められるのである。そのために、自治体職員一人ひとりが努力していく必要があるだろう。

協働を進めることが行政文化を変えていくきっかけにもなるし、逆に、行政文化が変わることによって協働が進む面もあるという点を十分理解して、「行政文化を変えていく」「協働を推進していく」をいう強い意思を自治体職員・市民が持っていくことが重要であると思われる。



平成25年発行

草津市まちづくり協働課