

第4回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会議事要旨

- 1 日時 平成11年9月30日(木) 13:30~15:30
- 2 場所 東京都庁第二本庁舎31階特別会議室21
- 3 出席者
 - 〔委員〕 江尻委員、加藤委員、中田委員、樋口委員、松原委員、武藤委員、山岡委員、山崎委員、寄本委員、和久井委員、渡戸委員
 - 〔報告者〕 月川環境保全局環境管理部環境計画室調整担当課長
矢渕清掃局ごみ減量総合対策室広報普及担当課長
 - 〔事務局〕 喜名生活文化局市民活動担当課長
 - 〔オブザーバー〕 市民活動の促進に関する連絡調整会議 幹事
 - 〔傍聴者〕 2名
- 4 議題
 - 1 市民活動関連事業について
 - 2 行政とNPOとの協働における現状と課題について
 - 3 今後の開催予定について
- 5 配付資料
 - 報告1 「環境保全局の事業と市民活動」
 - 報告2 「ふれあい体験学習事業」
 - 報告3 「協働にあたって留意すべき行政とNPOの違い」
 - 報告4 「東京都とボランティア・NPOとの協働推進について」
 - 資料1 「東京都内非営利有償ホームヘルプ実施団体ガイドブック(抜粋)」
(発行:東京都社会福祉協議会)
 - 資料2 「高齢者の生活像を考える懇談会報告書」
(発行:東京都高齢者施策推進室高齢政策部企画課)
 - 資料3 「第3回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会」議事要旨
 - 追加資料 「公的介護保険制度施行にむけて:住民の幸せのために地方自治体は何をすべきか(首長編)」「同(職員編)」(発行:財さわやか福祉財団)
 - 「ふれあい社会づくり事業報告書」(発行:財さわやか福祉財団)
- 6 会議内容
 - 1 市民活動関連事業について
 - 報告1 「環境保全局の事業と市民活動」(月川環境保全局環境管理部環境計画室調整担当課長)
 - 1 今日の環境問題への取組の考え方
環境基本条例に基づき策定した「東京都環境基本計画」の基本理念は、環境への負荷の少ない持続的な発展を目標とする。目標達成の仕組みの一つが、パートナーシップの形成。自動車公害等生活に密着した今日の環境問題の対処には、行政、事業者、都民、民間団体の各主体が、密接な協働と連携のもと実践していく広範かつ強力なパートナーシップを地域社会に形成することが不可欠。
 - 2 パートナーシップの形成
 - 1 環境情報の収集・提供の推進
平成7年度より「東京都環境白書」を発行、本年2月には環境保全局ホームページを開設。
 - 2 環境学習の推進
学習をベースに環境保全活動の行動に結びつける趣旨。学習の推進と拠点機能として1環境学習センターを平成6年11月に開設。主な機能は、地域で環境保全活動の核となる人材の育成、展示コーナー等による情報提供、研修室・セミナー室による学習機会の提供、環境保全活動団体の交流・支援。学習機会の提供として、活動団体セミナー、都民・企業・親子対象別セミナー、都・区職員研修(市民活動との関わりをテーマとする。)、小・中学

生対象のエコクラブサポーター交流会。

人材育成として2環境学習リーダーの育成。講座終了者 218名、現在第6期生が1年2ヵ月の講座を受講中。終了者は国・都・区市町村やNGO・ボランティアの企画に参加。

3 民間団体への支援

「民間団体環境保全活動への助成」と、区市町村事業に対する支援として「区市町村環境学習等支援事業」がある。

4 環境パートナーシップ東京会議

平成9年設置。一般公募都民、学習リーダー、民間団体、事業者団体、行政機関等66名で構成。環境家計簿に当たる「エネルギーダイエットノート」、東京版環境ISOに当たる「グリーンノート」を用いた取組。

3 環境学習センターの課題

1 環境学習リーダーの支援

活動の場の提供として、今後はリーダー企画の講座等を開設予定。

2 区市と連携した人材育成

現在、環境関連の活動やまちづくりなどのコーディネーターが必要。都は、基礎・専門・応用に限らず、区市と連携・役割分担しながら人材育成を図る。

3 環境学習活動のネットワーク化

環境保全活動全体のネットワークや交流が今後必要。今後、学校教育で創設される総合的な学習の時間に対応するためにも、ネットワーク化が重要。

4 環境NGO・NPOとの連携

共同企画、センター施設の活用等が今後の課題

その他、緑地保全指定地域内でのボランティアによる「自然のふれあい事業」がある。

報告2 「ふれあい体験学習事業」(矢渕清掃局ごみ減量総合対策室広報普及担当課長)

1 事業開始の背景(平成11年度新規事業)

1 適正処理から減量・リサイクルへ

清掃事業の役割変化として、適正処理から発生抑制への大きな流れがある。1生産・流通・消費の各段階で、ごみの発生を極力抑える。2それでも出たごみは、再利用・資源化を徹底し、ごみを減量する。3最終的に出たごみは、より一層適切に処理する。

2 環境学習事業への取り組み

清掃事業や減量・リサイクルへの取り組み上で、住民、事業者の理解・協力が不可欠。従来の普及啓発の視点を踏み出し環境学習の取り組みが必要であり、1清掃施設見学、2清掃児童画展等行う。3「こどもごみ会議'98」は「東京ごみ集会」のメイン事業として、環境保全局の環境学習リーダーとの協働で、クリーンエイド、子どもたちの活動発表など実施。学校に清掃事務所が出向いて行う4「ふれあい授業」がある。

2 「ふれあい体験学習事業」概要

1 事業の目的

環境に配慮した企業の取り組みや清掃施設の資源回収など、ものごとみの流れを体験し、環境にやさしい行動をとるきっかけづくりがねらい。

2 本事業の特徴

従来の清掃施設見学のみでなく、民間の生産・流通施設も同時に体験。また、一般廃棄物関連施設だけでなく、産業廃棄物関連施設も対象とする。

体験学習スタイルとして、ごみ・資源の分別ゲーム、収集車の積み込み作業の体験、スーパーの店内での再生品の発見などがある。

協働事業として、ファシリテーターがこの体験学習の支援スタッフとして同行。

3 スケジュール

参加者募集を6月に行い、申込者 1,500名、参加者 1,000名、ファシリテーター28名で、7・8月に6コース延べ24日間行った。現在は報告集会(11月3日)開催準備中。

その後報告書の発行予定。

4 企業・清掃事業体験のコース

生ゴミリサイクルの試み、資源のリサイクル、ごみゼロ工場体験、ごみをつくらない暮らし方、ドイツの環境への取り組み、産業廃棄物の行方の6コース。

3 ファシリテーターの役割

6コースに直接参加するほか、清掃局・企業等への事前打合せ、当日、その後の報告集会や体験報告書のまとめ段階での参加者の問題意識の啓発など参加者の体験学習の支援。平成12年4月以降区に清掃事業が移管されるので、体験報告書は学習事業の実施マニュアル的な意味も含め作成する。

4 その他

住民との連携では、昭和30年から続いている清掃協力会という、清掃事務所管内に1ないし複数の清掃事業協力団体がある。平成3年から、都民・事業者・行政の協働体「東京ごみ会議」が、毎年1回「東京ごみ集会」を開催。連携事業として「とことん討論会」を多摩・区部で昨年まで実施。本年度は後援のみ。「東京ごみ会議」を通じ「ごみ減量行動計画」を立て、「マイバッグキャンペーン」、清掃工場や事務所等での住民参加の「クリーン東京フェスティバル」を実施。区では地域住民による集団回収に対する財政支援などの取組がある。

○質疑、意見等

〔委員〕地域での活動団体の情報をどの程度収集しているか。また、行政サイドと対立的な団体をどのように位置づけているか。

〔報告者〕活動事例をはじめとする様々な団体情報の収集は、不十分。学習センターが拠点となつて、交流の仕方を含め情報収集を検討中。

行政とNGO・NPOでは考え方に違いがある。「パートナーシップ東京会議」の中に専門部会を設けて議論し、試行錯誤の中で協働の方向を探りたい。

〔委員〕職員に環境の専門家を採用したり、運営そのものをNPOに任せる考えがあるかなど環境学習センターの運営のあり方は。

〔報告者〕現在は職員3名、再雇用4名の7名体制で運営。職員は人事異動があるため、環境保全行政全般の知識はあるが、環境学習や市民活動との連携の面での経験が積み上げられていけない面がある。開館時間も現在平日が7時まで、土日は土曜日のみで制約がある。運営方法は、環境学習に係わるNPOの発展状況等の推移を考慮のうえ今後の検討課題。

〔委員〕環境学習センターの運営コスト、見学者の人数は。

〔報告者〕約5,000万円が環境学習推進事業、約1億5,000万円が賃借料等建物の維持管理費。入館者は、昨年度実績で約1万5,000人。人材育成やセミナー開催等を重視した運営から目的意識を持った入館者が多数を占める。

〔委員〕清掃局の「ふれあい体験学習事業」に環境学習リーダーをお願いするという考えは、環境保全局との連携という中から出てきたのか。

〔報告者〕事業実施の中でパイプができ、環境学習リーダーの協力を得たら「こどもごみ会議」が成功するとのことでお願いした。環境学習リーダーのうちごみ問題に関心のある方を中心に口コミで協力者を増やした面もあった。「ふれあい体験学習事業」では広く公募したが、応募者の中に環境学習リーダーの方が含まれていた。

〔委員〕教育庁などとの、環境学習の部分での連携の考えは。

〔報告者〕環境学習推進校の指定を行った結果を踏まえ、教育庁、政策報道室、環境保全局と環境学習リーダーなどで構成する検討会議で、総合的な学習の時間の創設に伴い、環境リーダーや地域の人材との連携を図り、学校・地域一体となったカリキュラムづくりのため、情報の提供方法を検討中。環境教育研究会委員が含まれる「パートナーシップ東京会議」で具体的な協力方法を検討中。

〔委員〕新知事のもとで、市民グループとの協働や支援などで基本政策に変化はあるか

。

〔報告者〕地球環境問題は、いままでは事業者の排出の面が多かったが、市民生活の運輸部門も大きなウェートを占めている。知事は、都民自身が被害者にも加害者にもなり得る、都民自ら意識改革して行動に移し、痛みを感じないと環境問題は解決できないと発言されている。連携した取り組みは問題解決には必要と思う。

〔委員〕都の環境保全や清掃行政に反対の立場の団体に対して、情報や意見交換のチャンネルを設けている事例、または設ける方針はあるか。

〔報告者〕環境保全局では、定期的な交流の場はまだ発足していない、今後の課題。

〔報告者〕清掃局では、清掃工場の建設時や稼働時から、住民をメンバーとする建設協議会や運営協議会を設置している。

〔委員〕かつて、都の委嘱委員にもかかわらず、都とある程度距離を保つ制度の一つに東京都公害監視員があり、行政と距離をおいて発言していた例があるが。

〔報告者〕今は、環境保全推進員という形で、知事が委嘱し、知事に対し意見を述べる。行政施策に関し意見書を2年ごとに提出し、それに対し行政の措置、対応状況を報告している。

〔委員〕分野別センターが多く存在するが、今は意味がなくなっている。場所提供の観点からなら、東京ボランティア・市民活動センターのように様々な団体が分野を越えて使える施設が各所にあった方が団体の活動も非常にアクティブとなる。ネットワークも一分野だけでは限界が生じるが、他分野間となると非常に活気を持ったネットワークとなる。今後の地方自治体の施策としては、特殊専門的な施設機能を除き、活動分野を越えて団体が自由に使用できるセンターが各所に数多く所在する形が良い。

(2) 「行政とNPOとの協働における現状と課題」

報告3 「協働にあたって留意すべき行政とNPOの違い（山岡委員）」

ボランティアは個人、NPOも行政も組織。あくまで組織と組織の協働として考えないといけない。行政とNPOは本質的に違う。異質なものが協働することを明確にしておくべきである。

1 受益圏・受益者

行政は行政区域の住民限定。市民活動団体は都内一部地域、複数都県、全国など非常に無限定。住民と市民との違い。メンバーの半分以上が都民でない団体と、都はどう関わるか、実際に市町村レベルではよく問題となる。また、行政は受益圏全体に対しての公平性が大原則。市民団体は地域的にも対象とする人間も恣意的。

2 時間感覚

行政は年度サイクルの感覚が非常に強いが、市民団体は年度にとらわれない。時間感覚の違いも非常にある。会議でも、企業、市民団体、自治体で時間、曜日の希望があわず日程調整が難しい。

3 組織形態

組織規模の大小の相違。行政・企業と市民団体・NPOの違いも、5割以上は組織規模の大小で説明可能。中小企業や村役場は感覚的にNPOに近い。

任務分担の明確と不明確。行政組織は縦割りで事務分担が明確、責任も明解。NPOは、上下関係がなく横のつながりで活動する。

4 行動原理

行政は法定行為。市民団体は任意行為で事業計画も流動的であるが、そのことが活気要因でもある。行政の縦割りトップダウン型と民間団体の横繋ぎボトムアップ型

5 収支感覚

行政は予算主義。市民団体は外からは無責任な組織に思われることもあるが、基本的に予算に縛られず活動する。行政の予算主義に批判もあるが、行政は市民の税金で事業を行う性質から予算主義を採用していることをNPO側も認識すべきである。

6 言語文化→次第に近づきつつある

文書用語の違いと会話の言葉遣いの違いなど文化が違う。お互いに出会う機会が増える

につれ近づきつつある。

7 人間像→次第に近づきつつある

行政は女性管理職が増えてきたが基本的に企業と同じで、男性中心社会と年功序列。NPOは、メンバーの約3分の2が女性、リーダーも約半分は女性。若いリーダーと年配のスタッフの場合も多い。非常に多様性がありそれが活力にもなっている。その他、NPOの中でも運動型と事業型で相違がある。

行政とNPOの違いにはそれぞれ意味があり、違いをお互いに認識し合い、協働とは何かを考えていかなければいけない。

報告4 「東京都とボランティア・NPOとの協働推進について（和久井委員）」

1 市民活動の社会的意義と行政との協働の意義

日本社会は現在第3の開国期とも言え、NPO法と介護保険がキーポイント。行政依存型でなく市民・住民が自ら選択し決定していく自立した市民社会がくる。また、行政が行う部分のみが公益でなく、市民が行う公益があるという考え方が大事。公益分野には行政や企業ではできない分野が十分にある。

2 協働の基本

原則はイコールパートナーであるが、行政側の意識改革とNPOや市民側の主体的な力をつけることが前提。情報公開も大事な部分。NPOについて非常に進んでいる三重県では、情報公開とコラボレーション（協働）がキーワード。行政のみならず議会の情報も予算も含め全て情報公開。県職員や議員の意識も変わり、市民の動きも活発である。

3 協働の課題と対策

行政側から事業の計画段階から情報発信されているか、また、計画・実施・評価の各段階でNPOなどがパートナーとなっているかが大事。同時に市民・NPO側の提案力、実践力の向上も必要。

意識の問題では、相互理解の場が必要。その例として「さわやか福祉財団」では自治体職員を受入れ、NPOの一員として活動してもらっている。

制度の問題では、特に国税、地方税とも税制優遇が課題。

地域福祉推進事業の助成の継続は、都から区市町村への単なる移管でなく、財源問題も明確にし区市町村が行える仕組みを進めるべきである。また、行政も各分野の中間支援団体とのネットワークが必要。

4 マーケティングと費用対効果

都、外郭団体、第三セクターを含め厳しく事業評価すべき。同じサービス内容で、市民団体より行政が3～4倍管理部門で費用がかかる例もある。行政の中にマーケティング、費用対効果の見方が必要である。

5 NPO活動に期待

地域の課題は地域で解決する視点で、身近な日常生活の中にNPO、ボランティアのネットワークの形成が大事。行政は、高齢者の社会参加の場として老人クラブなど地縁型組織しか想定しない。高齢者の多くの活躍（社会参加）の場としてNPOに注目すべきである。体の安心は介護保険で得られるが、介護保険で得られない心や生活の安心を得る場として、NPOやボランティア活動があり、介護保険と市民活動は車の両輪。

6 緊急地域雇用特別交付金とNPO

NPO事業サポートセンターが、都労働経済局に情報の開示、活用方法につきNPOとの協議、事業委託について申し入れた。

○質疑、意見等

〔委員〕行政は通常、予算、事業などはボトムアップで、縦割りトップダウンとは本庁主義的なことと思う。本庁内部ではボトムアップ、第三セクターや財団は本庁からのトップダウンという意味ではないか。

〔委員〕行政の一人ひとりの職員の市民感覚が問われる時代に入っている。公共・企業・市民の各セクター間の人事交流が活発になれば相互理解に役立つ。市民感覚を兼ね備えた職員

を、協働関連職場の中間管理職や窓口に配属させる。また、市民団体との関係構築の経緯を継承する人事配置が望まれる。

〔委員〕 行政は、市民が読みやすい開かれた文書にするのも協働の一つの形態。

〔委員〕 インドネシアの公務員制度に、公務員になって5～7年経過すると1年～1年半の休暇制度があり、無給だが復職が保障されている。休暇期間中、学校で勉強したり、NPOで活動したりできる。この制度は、公務員数も減らさず雇用確保もでき、民間での活動経験が復職後の職場で生かされる制度である。日本でも、公共と民間の相互理解につながる方策を検討すべきか。

〔委員〕 税金の使い方、資源の有効利用に視点を置き、行政と中間支援団体との関わりの中で事業の進め方、施設運営のあり方など検討すべきだ。

〔委員〕 行政が声をかけ市民・都民が行政主催事業に参加する形は、都や区市町村でもとられているが、市民団体・NPO主催の行事に行政職員が参加する形は余り見られない。「行政参加」の仕組みをつくる必要がある。

〔委員〕 共催、協働など事業の積み重ねにより双方が歩み寄れ、相互にメリットも生じる。

〔委員〕 協働は、人と人との繋がりであり、人事異動という人事行政の根幹に関わる問題提起は、重要な課題。いまでも有名な広島市の分別収集は、十数年前、提案した職員が市民団体と苦労を共にしてつくった。このような例は個々にはあるが、制度としてはどう考えたら良いのか。日本の公務員制度は、西洋諸国のようにポスト採用でなくゼネラリスト採用なので定期人事異動となる。

〔委員〕 21世紀型の公共セクターと市民セクター、企業セクターとの協働に向けて、人事交流、情報の流れなど、行政機構のあり方自体が変わらざるを得ない。都にはスーパーバイズが要請されている。NGOの方がスペシャリティーがあり、行政は人事異動のたびに一から勉強の繰り返しとなる面がある。

〔委員〕 NPO団体の企画力・実践力を、行政は素直に学ぶべき。そこからイコールパートナー意識も生まれる。

行政のローテーションの問題は、人事権もあるが、各自治体でNPO・市民活動に適した人を選定して配属することが大事。神奈川県では駅前のビルに三つのボランティアセンターがあるが、しっかりした運営をし利用者が多いセンターは、市民活動を理解した職員が配属されているセンターである。

〔委員〕 神奈川の工場を改造してできた芸術関連施設では、市民管理の運営で24時間使用可能。市民ルールが守られ市民も誇りの施設がある。行政と市民との良い協働関係の一つの象徴。これは施設関係だが、活動関係でも同じようなことがいえる。

〔委員〕 行政は企業に比べ人に対する依存度が高過ぎる。行政は組織のミッションが不明確なため、人事異動により対応が変わるのではないか。市民活動との協働では、ミッションを常に見直す装置、ミッションを外部に示す装置が重要。協働を進めるには、行政・NPOの相互の関係、それぞれのミッションの相互理解と事業の目的・対象と効果の共有化が必要。

〔委員〕 民間事業に比べ行政事業に管理費と事業費のアンバランスを感じる。企画力、実践力、柔軟性のあるNGOグループならあり得ないこと。事業費確保やバランスを正常にする、第三セクターや行政は民間の力を使う方策を考えるべきだ。

(3) 今後の開催予定について

次回は、建設・港湾分野の協働事業について報告をうける。

委員からの報告は、江尻委員と松原委員にお願いする。

7 次回の日程

日 時 平成11年10月28日(木) 18:00～20:00

会 場 東京都庁第一本庁舎33階特別会議室N6