

第5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10月28日(木) 18:00~20:00
- 2 場所 東京都庁第一本庁舎33階 特別会議室N6
- 3 出席者
〔委員〕 江尻委員、木村委員、小谷田委員、中田委員、樋口委員、松原委員、山岡委員、山崎委員、寄本委員、和久井委員、渡戸委員
〔報告者〕 山縣建設局公園緑地部公園課長
 関港湾局開発部海上公園課長
〔事務局〕 喜名生活文化局市民活動担当課長
〔ワザバ-〕 市民活動の促進に関する連絡調整会議 幹事
〔傍聴者〕 4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 「都立公園における市民との協働について」- 地域とともにある公園の管理 -
 報告2 「海上公園と市民活動」
 報告3 「市町村とNPO***市民セクターへのパワーシフト***」(抜粋)
 報告4 「自治体のNPO政策を考える」
 資料1 「海上公園ガイド」(発行：東京都港湾局開発部海上公園課)
 資料2 「東京都立東京港野鳥公園ガイド」発行：財団法人東京港埠頭公社)
 資料3 「東京・多摩リサイクル市民連邦」案内パンフ
 資料4 「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
- 6 会議内容

(1) 市民活動関連事業について

報告1 「都立公園における市民との協働について - 地域とともにある公園の管理 - 」
(山縣建設局公園緑地部公園課長)

1 公園ボランティアとの連携

- (1) 都立公園におけるボランティアグループは、平成9年28箇所・約60団体が現在約80団体、5000人以上と増加し、都・財団法人東京都公園協会の各公募及び自主グループとに分類される。活動内容としては、利用案内、雑木林の更新作業、清掃、花壇づくりなどがある。代表的なものとして、「林試の森公園友の会」「桜ヶ丘公園雑木林ボランティア」「東京動物園ボランティアーズ」などの自主活動グループがある。
- (2) 問題点として、公園管理行政上の基本方針策定の遅れ、活動先行(活動条件拠点施設・保険等)の未整備がある。
- (3) 対応策として、公園ボランティアに関する基本方針・運営要綱を平成11年7月16日策定。自主活動グループの情報交換の機会の設定。ボランティアリーダー研修 新しい公園ボランティアグループの育成・組織化 協働調整組織の立ち上げ

2 地域住民との協働による運営管理

公園利用者の要望の多様化・厳しい財政状況の中では、地域住民の理解と協力が不可欠であり、公園周辺の住民との協働体制づくりが必要である。そのため、効果的な公園の適正利用や施設の維持管理を図るため、公園管理者と地元自治体、自治会・町内会など地域団体との連携の場として「公園を守り育てる会」を水元公園、井の頭恩賜公園に試行設置。また、地域住民が楽しめる公園整備として「ガーデニングができる公園」整備を対応策として考えている。

報告2「海上公園と市民活動」

(関港湾局開発部海上公園課長)

1 事業開始の背景

「海上公園」は、昭和45年12月の「東京都海上公園構想」、その実現する形として「海上公園条例」に基づく港湾施設の位置付けを持った「公園」である。

公園の管理運営のあり方について「自然観察のようにボランティアのグループに経験があるものなどもあるので、管理運営への協力や参画を積極的に図らなければならない。」と昭和52年の「海上公園審議会」で答申されている。

2 東京港野鳥公園の概要

「海上公園」のうち、「東京港野鳥公園」は自然保護運動あるいは市民運動で生まれた20数haの公園である。

3 「海上公園」におけるボランティアの概要

(1) グリーンボランティア

旧大井第7ふ頭公園当時から、各々の意思により、公園や来園者のために無償で手助けをしてきた人々で構成され、人数約50名、土曜、日曜、祝日の年間約100日程度の活動。活動内容は、観察小屋でのガイド、イベント企画、野鳥にとって必要不可欠な自然環境維持活動。

(2) シルバーガイド

(財)東京都地域福祉財団(都から財団に事業助成費として約10万円支出)による事業で昭和62年度開始し、人数は69名、コーディネーター1名、休園の月曜日を除く毎日。野鳥の観察ガイドが活動の内容。

(3) 支援体制

控室(場)の提供、自主企画イベント等の開催協力(物資協力)。

(4) 活動内容

当初は、自然観察の補助、イベント企画の協力に限定したものであったが、現在はボランティア団体からの要望を受け入れ、環境管理、自主企画イベントの開催も行えるようになっている。

(5) 各団体との連絡・調整

野鳥公園推進協議会(ボランティア2団体、大井自然公園推進協議会等12団体及び東京都等で構成)を年1・2回開催。公園管理者及びボランティア団体がお互いの立場を尊重した良好関係が構築。

4 市民との協働事業の課題と新たな展開

最低限の野鳥公園は税金でまかない、充実部分はボランティアが行うなどお互いの活動範囲の整合性・調整が課題。他に、「森づくりボランティア計画と実施」として、ボランティア募集を今年度中に開始予定。

質疑、意見等

〔委員〕つくるプロセス・計画プロセスから市民が参加するのが大切であり、新たなボランティア団体が生まれることもある。ボランティアと事業執行の両面を持つNPOに事業委託する考えは。

〔報告者〕委託先の日本野鳥の会では、建物補修・一般清掃などの業務は、その専門会社に委託すべきとの考えである。

〔委員〕都立公園の一部エリアを地域住民に開放し活用する市民主体の「公園を守り育てる会」の試みにより、地域住民が徐々に公園管理全体に目が注がれてくるのではないか。

〔報告者〕その点では「神代植物公園」での試みをひとつの契機として位置付けている。

〔委員〕「公園を守り育てる会」の構成メンバーに公園内で活動する団体を当初から含める考えはなかったのか。

〔報告者〕水元公園の場合は、会議の呼びかけ準備段階であり、幅広く声をかける中で意見があれば参加いただくことも考えていきたい。

〔委員〕「野鳥公園」関連の予算額及びその内訳は。協働という立場でNPOを認識する

必要がある。運営面において子供や地域の学校を視野に入れ行うべきではないか。また、都立公園の協働調整組織とは。

〔報告者〕年間予算約1億6千万円のうち、来園者への解説やイベント企画実施委託費として「日本野鳥の会」に約4000万円、その他定期・定型的作業のための業者委託費が約5000万円、その他一般管理委託費として（財）東京港埠頭公社に約6000～7000万円。「森づくりボランティア計画」においては、計画段階からNPO代表者との相談を検討中であり、また、地域住民が育てる公園作りも考えている。

〔報告者〕「協働調整組織」は、これからの課題ではあるが、各公園の自主活動グループを面的に繋げ公園にとって有益な組織として広がればと考えている。

〔委員〕都の管理する公園内で委託を前提にしてNPOが独自に売店など収益事業、独自料金設定のイベント事業は可能か。

〔報告者〕制度的には可能であるが収益事業の場合、業者選定委員会での企画競争で選定するのが現状。また、野鳥公園の場合、（財）東京港埠頭公社が売店経営などを行い、その収益は公社の本来事業に還元している。イベント開催での必要経費については公園管理費から支出する形になっている。NPOが独自料金設定するイベント事業は、まだ実例がない。

〔委員〕野鳥公園では、開園当初に比べ利用者が減少傾向だが。

〔報告者〕公園にきて感動を得て帰っていただくリピーターの確保策や「総合的な学習時間の創設」に合わせた地元の小・中学校との連携など利用者の増加を考えていきたい。

〔委員〕公園管理職員の都立公園ボランティアに対する関わり度合いは。

〔報告者〕職員は支援の気持ちはあるが、厳しい状況の中で実質的な施設提供や財政支援などを行うことは、現状では難しい。

〔委員〕都立公園ボランティアについて労働組合の反応は。

〔報告者〕労働組合から特段の要請等はない。

〔委員〕環境や自然保護に関するボランティアの広がりは、大きな変化である。

NPOは自らの活動の積み重ねの中で多くのノウハウを持っているので、「下請け・お手伝い」でなく、パートナーとして計画段階から参加させるべきある。環境保護団体は多様な研修プログラムを有しているので、支援側は団体の持つノウハウを發揮できるような環境理解の啓発の場と交流の場の提供に取り組むべきである。

（２）「行政とNPOとの協働における現状と課題」

報告3 「市町村のNPO（江尻委員）」

1 現状と課題

行政とNPOが協働するスタイルとして、NPOイニシアティブ型、行政イニシアティブ型、対等型の3つに大別できる。現状は行政イニシアティブ型が最も多い。市民主体の社会づくりを目指すにあたっては、対等型、もしくは対等型に近い市民イニシアティブ型が望ましい。

2 「東京・多摩リサイクル市民連邦」

東京都移管100周年記念事業「TAMAらいふ21」事業のひとつである「多摩リサイクルとことん討論会」参加者同士が「横断的ネットワークの形成及び年1回の集まり情報交換しよう」ということで「市民」という概念で結成したのが三位一体の組織「多摩リサイクル市民連邦」。その後「五つの主体：生活者市民、企業市民、リサイクル市民、行政市民、教育研究者市民」で多摩地域のごみ問題を解決しようということで、「五位一体」の連携を主題とした設立した団体。平成11年10月16～17日の開催で「第7回TAMAとことん討論会」を重ねた。

3 地域のNPOと行政のコーディネーターの役割

「とことん討論会」を各地域で行ってきたが、具体的に事業を作っていく主役は、地域のNPOと行政であり、「市民連邦」はそのコーディネーター役であると言える。

行政とNPOが対立関係にある場合や協働というコンセプトを持たないNPOと行政とのペアの場合、コーディネーターの力量によって大きく左右される。「市民連邦」のように、活動の柱そのものに「五位一体」といったパートナーシップを掲げているNPOの活躍が地域のNPOと行政の協働を促進するために欠くことのできない存在となってくる。

4 都の横のネットワークの形成が必要

行政主体のイベントに他の部局が参加する形態より、市民側主催のイベントに都庁の各部局の人たちが参加するほうが容易なのではないか。市民側で「ごみ問題」ひとつをテーマにイベントを実施しても、いいまでは清掃局とやり取りをしてきたが、水をテーマにしたなら環境保全局、環境教育という話なら教育庁、事業所の問題なら労働経済局も関係してくる。市民団体主催のひとつの事業に都の各部局がうまく利用することにより、逆に行政内の横のネットワーク作れるのではないか。

市民生活は、ごみ・福祉・環境など様々な問題が含まれているのだから、様々なNPOと一緒に協働する形がとれるよう横断的な総合的窓口が作られるべきだ。

報告4 「自治体のNPO政策を考える（松原委員）」

1 増加する自治体のNPO支援策

95年の阪神・淡路大震災以降、ボランティアやNPOに対する支援事業を行う自治体が増加。昨年3月のNPO法の成立以降さらに加速。岩手、兵庫、青森など支援条例制定。神奈川、滋賀、東京など市民活動サポートセンター設置。兵庫、三重ではNPOスタッフ研修など実施。この傾向は今後ますます増加が予想される。

2 「支援」と「協働」という2つのキーワード

(1)「支援」をキーワードにNPO政策を考えるグループ。NPOがまだ弱小である現実に着目し「地域のNPOを育成する」を主眼としNPOへの様々な支援策を組立てるやり方。サポートセンターを作り、法人設立や活動に関する相談、機材などの貸出し、交流のネットワーク作り、人材研修講座の開催、助成金という方法。（「支援」重視派）

(2)「協働」をキーワードにNPO政策を考えるグループ。例えば、横浜市では協働の基本方針「横浜コード」を公表。今後、市が公共的課題を解決するために市民活動との協働を積極的に促進するとする。自治体と共にNPOが公共的課題に取り組む点を重視しNPO支援を行い、協働の方法として、補助金・助成金、共催、委託、公共施設等の使用、後援、情報提供・相談などを上げている。（「協働」重視派。）

さらに、自治体の財政難からくる外部委託の進行現状と、NPOが低コストでサービス提供できる事実に着目し委託を中心に考える自治体の長も出ている。

3 問題はどこにあるのか

「支援」重視派、「協働」重視派、どちらもNPOとの関係について様々な指針を提出するが共通に自治体自身の問題には十分触れていない。自治体自身を変えないでNPO支援・協働ができると考えることは間違いであり、ポイントは以下の6点。

(1)自治体がNPOの機能や多様性、NPOが社会に果たす役割や価値、どうすればNPOが育つ社会になるのかをよく理解せず支援に乗り出す例が多すぎる。

NPOの2つの特徴を理解する必要がある。ひとつは、NPOの多様性、多源性に対する理解である。多様なNPOを十把ひとからげにして支援策や協働の方針をつくるのは土台無理。自治体の側から、なぜNPOを支援するのか、どんなNPOと協働するのかなどについて明確な方針を定める必要がある。また、条例でNPO活動に対して事業者、自治体、市民などの連携や協働、理解に努めることなどを条文化する向きもあるが、NPOを全く理解しない条例である。

もう一つは、NPOは特定の目的を優先する団体である。自治体の中には、委託するときなど、NPOを企業などと同様に扱えると考える自治体もあるが、NPOは独自の目的を持ち優先する。この目的性を尊重しないと自治体とNPO

Oの協働といってもお互いに摩擦ばかりが生まれる。

- (2) 自治体とNPOとの関係の捉え方が不十分。自治体とNPOとは、同じ公共サービスを行う者同士、協力できる場面、助け合う場面、同时对立・競合する場面、そして、無関係の場合も少なくない。競合する面而言えば、自治体のNPOサポートセンターは、民間のNPOによるサポートセンターのサービスの圧迫につながる。
- (3) 自治体のサービスも多様化する必要がある。NPO提案の一部を採り入れ自治体のサービス自体の内容見直しや多様化することもある。
- (4) NPOを支援するために、補助金や助成金や相談などNPOに新たな経営資源を提供しなければならないと考えている点である。確かに支援も必要だが、情報や委託事業、政策立案などを広くオープンする方がより重要。また、同時に参加するチャンネルを確保する必要がある。
- (5) NPOを特別視する。たとえば、NPOとの協働や支援の条例で、NPOに事業委託した場合は事業内容・成果の情報公開や透明性を確保するなどという条項を入れる自治体がある。このような「NPOだから行政からの委託事業を受けた場合に情報公開」などという不公平があってはならない。行政は、委託事業などの透明性を一般的に高め、また、介護保険のように夫々が公正競争できる条件整備が行政のすべき役割。
- (6) NPOとパートナーシップを組むことで、自治体の責任が回避できるような姿勢が目につく。NPOとの協働・委託などでは透明性を高めようとするが、企業などとの関係では透明性を確保しないで良いと考えるのであれば、これは行政のNPOを使った責任回避（放棄）だ。

4 自己変革から始めるべき

自治体のNPO政策を考える場合、「支援」や「協働」も重要であるが、現状では、前記の間違いを改めない限り、本当の支援・協働にはなり得ない。これからは、地域における公共的リソースであり、様々な公共サービスを行う事業体のコーディネーターの地位に自治体は変化する必要がある。その上で、次の7つの施策を取ることが要請される。

- (1) ボランティアとNPOとを区別し、NPOは、独自のミッション（目的）、非営利、事業性を持つ。NPOの目的性のある活動、特徴、正当性などを理解すべきである。また、広い社会のトレンドの把握が重要である。（研修の実施）
- (2) 自治体のサービスを見直すことが必要。サービスを自治体が自ら供給量や質を維持する部分、NPOとの協働によりサービスの量や品質を見直す部分、そして、自治体自体のサービスではないが今後地域で育成すべきサービスの3つの部分に分けることが重要。この分業は、それぞれの力関係や社会・地域の状況で決まるので、3～5年ごとに見直すシステムが必要。（業務の見直し・整理）
- (3) 自治体が基礎的な情報や政策立案・遂行・評価のプロセス、その参入をオープンにすること。審議会などを設けて特定者にオープンするのではなく、一般にオープンする仕組みと手続きの明文化が望ましい。事業立案の段階から、NPOが参入することで自治体の業務をより革新できるだけでなく、市民からのコンセンサスや多様な意見の汲み上げ、そして地域のリスク管理にもつながる。（業務のオープン化）
- (4) NPOにとって自治体は見えにくい。自治体は自らの情報や補助金・基金や施設などのNPOが利用できるリソースを整理し、各担当部局で分かれているNPO（市民・企業や公益法人を含む）への情報を統一的に提供することが重要である。（資源のオープン化と情報提供の統一化）
- (5) NPOが独自に活動する分野では、広く薄い支援措置を講ずるべきである。場所の提供や先駆的な活動への基金などはこの分野において有効。（支援施策の方針の明確化）
- (6) NPOとの競合関係を重視しNPOができる分野には行政は進出しない、NPOが進出した場合は撤退か委託の原則を持つこと。（補完性の明確化）

(7) 自治体は、NPOが自治体のリソースを使う新規事業の開発を奨励すべきである。委託事業した資源や施設を利用して、NPO自身が新しい収益活動を展開することを制限すべきでない。(規制緩和)

自治体のNPO政策は、単なるNPO支援策でなく自治体のサービスの範囲・内容を見直し、作り直すプロセスにNPOを組み入れるという自治体の自己改革プログラム。その中で、NPOと自治体との社会サービスの分担が決定することが望ましい。NPO政策に必要なのは、自治体の「自己変革」の視点である。

質疑、意見等

- 〔委員〕NPOとの関係では、広域自治体である都道府県・区市町村では、それぞれアプローチの仕方や補助金の面で対応が異なるのではないかと。特に広域自治体では、NPOの主張やアクセスの強さなど多種・多様であり、どのような形で関係を持つかが大きな悩みではないかと。
- 〔委員〕団体の活動規模による。広域範囲の活動のNPOの場合東京都と組むことで区市町村も動く場合もある。東京都の場合、小規模団体のネットワーク団体と組むことで広がりが出る。
- 〔委員〕地域でなく、事業内容に基づくのではないかと。広域レベルの補助金では、NPOは広域レベルの課題として取り組むことが必要。
- 〔委員〕アメリカでNPOとスモールビジネスとの競合関係が盛んに機論されている。日本の場合、NPOの事業性がそれほどないので、行政とNPOとの関係が議論されるが民間同士の競合もあり得る。
- 〔委員〕都のホームページは内容が薄い。NPOに対する情報発信、例えば補助金の・助成金の審査基準などの情報開示・提供が必要ではないかと。
- 〔委員〕情報提供がないことがNPOの活動域を狭くしている。幅広く情報提供し、相互のキャッチできる行政窓口が必要。
- 〔委員〕ホームページも、目次形式でなく助成金・補助金、国際関係など事項ごとにまとめたホームページを望む。
- 〔委員〕アメリカの連邦政府では、地方政府に対する支出総額よりも地方政府を通じてNPOに渡る額を含めると最終的にはNPOに対する支出額の方が大きい。
- 〔委員〕アメリカの場合、確かにNPOに対する支出額も大きいですが、メニュー選定、メニュー計画からNPOが参加できるオープンな仕組みになっている。自治体がメニューを決めてからNPOにどう委託するか、どう協働するかの仕組みを変えるべきである。
- 〔委員〕アメリカでは行政の持つ特性からできない事業も、たとえ税金が支出された事業でも市民グループが行えば制度に縛られないで民間の特性で自由にもっと弾力的に行っている。日本の場合、行政の仕組みの中に取り込まれて民間の良さが生かされていない問題がある。
- 〔委員〕行政側でも、NPOをイベント実施・調査委託を任せてもどうせできないだろうでなく、どんなにできるのかのプラスの目で、また、NPOとの協働における「買える部分・メリット」を行政は見つけて欲しい。

(3) 今後の開催予定について

今回は、都市計画・消防分野の協働事業について報告を受ける。
委員からの報告は、武藤委員にお願いする。

7 次回の日程

日時 平成11年11月30日(火) 18:00~20:00
会場 東京都庁第一本庁舎33階特別会議室N6