

事例研究①

「NPOと市がともにはたらくプロジェクト
福岡市共働事業提案制度」福岡市市民局コミュニティ推進部市民公益活動推進課 主査
藤井 ひろ子 氏

皆さま、こんにちは。ただ今ご紹介いただきました福岡市市民局市民公益活動推進課の藤井と申します。本日は皆さま方の貴重な研修の機会に、私ども福岡市の事例を紹介させていただくことを大変光栄に存じます。せっかくの機会ですので、皆さま方の参考になりますよう精いっぱい説明させていただきますので、よろしくお願いたします。

まず、制度のお話をする前に少し福岡市のことをご紹介します。私ども福岡市は推計人口で146万2,000人、世帯数で70万5,000世帯、七つの区がある政令指定都市です。昨年12月に政令市では2番目に若い高島市長が誕生しまして、人と環境と都市が調和するまちづくりを目指し、私ども職員一丸となって施策を推進しています。また、いよいよ3月12日には九州新幹線鹿児島ルートが全線開通いたします。九州一円で、遠来のお客さまをお出迎えしようとさまざまな準備を進めています。新大阪から鹿児島中央駅まで最速列車の「みずほ」に乗ると3時間45分ということで、九州が随分身近になるかと思われまので、どうぞ皆さま九州まで足を運んでいただければと思います。私ども一同大変歓迎いたします。

1. 創設の経緯・制度の概要

1-1. 制度創設の経緯

まず、「共働事業提案制度の創設の経緯と制度の概要」についてお話いたします。平成15年3月に福岡市の「新基本計画」を策定しました。その中で新しい福岡づくりの基本方向としまして、「自由かつ達で人輝く自治都市・福岡」を目指し、多様な主体とパートナーシップを深めながら、共に汗して取り組み行動する「共働」によってまちづくりを進めると規定しています。このときに初めて福岡市では共に働く「共働」ということを明記しています。これ以降、

福岡市の施策や事業において、「キョウドウ」と言うときは、は常に「共働」という漢字を当てています。

続きまして、平成18年3月に「福岡市負担金に関する提言」が出されています。これは長期化、あるいは慢性化している負担金事業を大幅に見直し、適正な時期に事業内容を見直し、事業評価のシステムを導入する、そして、それを市民に公開する必要があるという内容に加えて、提案団体と市がパートナーシップに基づき、応分の負担をしながら施策を実施する仕組みとして、共働事業提案制度が必要だという内容が明示されています。

これを受けて、平成19年10月に福岡市市民公益活動推進条例に基づく市長の附属機関である福岡市市民公益活動推進審議会において「共働事業提案制度の導入に関する提言」が出され、それを受けて、平成20年4月に「福岡市共働事業提案制度」が誕生しました。

1-2. 制度の目的・概要

この制度は、市民の視点に立った、きめ細やかな市民サービスの提供、地域課題の効果的・効率的な解決、そして都市活力の向上を目的としています。

制度の概要としては、NPOの新しい発想による事業提案を募集し、審査委員会による審査・選考を経て、提案の翌年度に提案団体と市が共働で事業を実施するというものです。事業を実施する前には、双方の経費負担や役割を明記した共働協定書を締結し、実行委員会を組織して事業に取り組んでいます。ちなみに福岡市の予算は負担金になっています。

次に、NPOと行政の共働の関係です。Aが市役所独自の領域、EがNPO独自の領域、広義の共働としては、例えばBの委託やDの補助なども含めた共働という言い方をすることがありますが、私ども福岡市共働事業提案制度においては、真ん中のCのライン、共催という形で実行委員会をつくって事業を実施する形を取っています。

応募資格等は、福岡市内に事務所があり、1年以上活動しているNPO法人やボランティア団体を対象としています。また、福岡市が負担する事業経費は、総事業費の5分の4以内で400万円を限度にしています。つまり、総事業費の5分の1以上はNPOに負担していただいています。また、提案募集・採択の翌年度に事業に取り組んでいます。

事業費に含まれる対象経費ですが、まず事業の実施経費、事業の実施に直接要する経費として、印刷消耗品費や通信運搬費等に加えNPOの人件費も適正に認めています。また、管理運営経費としては、NPOが事業に取り組むために雇う事務補助員の賃金や、共働事業でNPOの事務所を使う場合の事務所使用料等も対象にしています。

事業のスケジュールです。まず1年目にNPO等対象に、提案募集の説明会等を行います。その後に共働事業の公募を行い、6月中旬から下旬に資格要件の審査を行います。7月に第1次審査、9月に公開プレゼンテーションと第2次審査、そして、10月に最終審査となっています。また、審査の過程で提案審査を通過されたNPOと共働のパートナーとなる市担当課の合同面談を2回入れています。市担当課とNPOの意思の疎通を図り、事業の実現に向けて情報交換をしながら提案審査の過程を見守っています。採択された事業については、市議会の予算審議を経て事業が決定し、共働協定書の締結を踏まえて、2年目に1年間の事業に取り組みます。事業の中間期において中間報告会を行い、3年の5月ごろ、1年間の事業が終わった後に最終報告会を行います。その後、1年間の事業の総括として事業の評価を行い、そして評価結果を市民に公表するという、3年間の大きな流れとなっています。

2. 採択事業の紹介

提案事業・採択の推移をご紹介します。20年度から提案募集を行っている共働事業提案制度ですが、20年度に採択された事業は21年度に実施、21年度に採択された事業は22年度に実施しています。

初年度はやはり、NPOの方からこの制度に対する期待も非常に大きかったようで、36件というたくさんの提案が集まりました。ところが、残念ながら補助金と勘違いして提案されたような事業も幾つかあったと聞いています。残念ながら2年目、21年度には、13件と提案数が大幅に減少しました。そこで、われわれ事務局としても、なるべくNPOの方が提案しやすいようにしようということで、今まで窓口で受け付けていたものをメールや郵便でも受け付けるようにしました。また、それまでジャンルごとの提案にしていたのですが、それを廃止して、福岡市の担当課が直接NPOと共働を希望する課題にダイレクトに伝えていただく提案、もしくはテーマやジャンルを一切問わない自由な提案

ということで区分を分かりやすくしたところ、22年度は25件ということで提案数がまた大きく伸びています。22年度については6事業が採択され、3月議会での予算審議を経て、23年度の実施となります。

次に、20年度に採択された事業を二つご紹介いたします。

2-1. ひきこもり青年社会参加支援事業

一つは、「ひきこもり青年社会参加支援事業」です。ひきこもり者の社会参加のきっかけとなる支援をNPOと行政の共働で行うことで今後の支援のあり方を検討するために、ひきこもり者の家族会である福岡「楠の会」、ひきこもりの支援組織であるNPO法人JACFA、福岡市の保健福祉局精神保健福祉センターの三者が共働で事業に取り組みました。

共通目的はずばり「ひきこもり者の社会参加を進めたい」ということです。ひきこもりについては、長期化、当事者や家族の高齢化が大きな社会問題になっていますが、今まで行政とNPOが直接連携した支援などは行っていなかったものを、この共働事業をきっかけに、困難な問題を共に考え、双方の専門力を生かしながら一緒に支援に取り組みました。

事業内容は、福岡市内に居住するひきこもり当事者や家族の方の現状調査、当事者や家族の支援、支援機関・当事者のネットワークの構築です。

具体的な事業をご紹介しますと、まず当事者と家族の現況調査については、ひきこもり当事者57名、家族の方83名、計140の方が実態調査に応じてくれました。特に当事者から57人もの方に回答をいただくというのは、家族会の方に聞きますと、これはもう奇跡でしかないとおっしゃっていました。福岡市としてもひきこもり者の実態に今まで深く切り込む調査が全くできていませんでしたが、共働事業によって当事者とその家族の現実が明らかになりました。

また、市民啓発講演会については、ひきこもり者支援の第一人者である斎藤環先生をお呼びして講演会を行いました。私も参加させていただきましたが、定員の250人を大幅に上回る400人の申し込みがありました。従来行政だけで行っていた講演会でこれほど人が集まったことはないということで、これも共働の大きな成果だと担当係長もとても喜んでいました。

続いて、「共働」の成果です。ひきこもり支援の課題やあり方を官民が共働で考える機会が持てた。また、それぞれの事業の内容がとても充実し、多くの

参加者が集まり、周知啓発が格段に進んだ。福岡市内で初めての公的なひきこもり青年の居場所づくりができて、参加者には前向きな変化が見られた等が挙げられます。特にひきこもり青年の居場所については、毎週金曜日に15時から17時まで、先ほどご紹介した家族会の事務所をお借りして、公的な青年の居場所づくりを行ったのですが、そちらに継続的に参加された12人に明らかに前向きな変化が表れています。派遣社員として就労に結び付いた方が1人、職業訓練校への通学を開始された方が2人、資格取得のための勉強を開始した方が2人、親と会話ができるようになった方が1人、人前に出ることに自信が持てるようになった方が6人と、まさに共働事業の成果として表れています。

この事業は平成21年度に1年間、共働事業として取り組まれました。そして、1年間の成果を踏まえて、さらにあるべき支援の形を実現しようということで、新規事業への展開が生まれています。1年間の共働事業を経て、平成22年10月23日に、国の創設補助金も活用して、福岡市がひきこもり成年地域支援センター「よかよかルーム」を開設しました。ひきこもり支援に向けた官民一体となった総合的な相談窓口です。この相談窓口の運営を、先ほどのNPO法人JACFAに委託しています。行政が単独で行っていたころよりも格段に相談件数なども増え、共働事業の成果が大きく花開いたということで、皆さんとても喜んでいました。

2-2. 志賀島歴史と自然のルートづくり事業

もう一つの事業、「志賀島歴史と自然のルートづくり事業」をご紹介します。こちらは地元や一般ボランティアと一緒に、観光ルート沿いの民間樹林地を整備し、志賀島の歴史的・文化的資源の魅力向上と地域の活性化を図るものです。NPO法人グリーンシティ福岡と、東区役所企画振興課、総務企画局企画調整部の共働事業です。

志賀島は漢委奴国王という金印が出土した島ということで、ご存じの方もいらっしゃるかもしれませんが、金印公園や潮見公園展望台などの歴史や自然の魅力的資源がたくさんある一方で、公園周辺や沿線道路には樹木が生い茂り、見通しが悪く、貴重な有効資源が生かされていない状況にありました。ところが、国定公園であり、民間樹林地であることで、NPO単独では地権者の了解や許可が得られず、調査や伐採もできない。また福岡市単独においても造園や

里山保全に関する専門的知識がない。ならば一緒にやろうということで、共働事業提案制度を通じて、お互いに力を合わせて地域の活性化と魅力向上に努めています。

共働のあり方は、グリーンシティ福岡と福岡市が双方の役割分担に基づいて実行委員会をつくっていますが、こちらの事業については、さらに地元の地権者、校区単位の自治協議会という地元の自治組織、一般ボランティア、さらに志賀島歴史研究会というほかのNPO、そして、福岡「楠の会」などがさまざまに協力しながら事業を進めています。

福岡「楠の会」というのは、先ほどひきこもり者の家族会としてご紹介した団体です。実はこの共働事業に取り組むときに、6月に事業に取り組む実施団体の皆さま方にお集まりいただいて、情報交換会を行っています。そのときに双方の事業を知り、福岡「楠の会」の方が、ぜひ自分の子供たちも志賀島の伐採に参加させたい、自然に触れ合うことで何か自立に向けた一歩が踏み出せるのではないかとということで、こちらの共働事業に参加されまして、継続的に今でも作業にいらっやっています。「楠の会」の方も、これも自立に向けた一つの大きな取り組みとなると、おっやっていました。

事業内容については、まずルートや樹木の現況調査、多くの皆さまにご協力いただいたの伐採や清掃作業、島内の案内マップ・サインの現況調査、そして、史跡ガイドツアーです。こちらがそれぞれの作業の様子ですが、ルートや樹木の現況調査については、それぞれ5回行っています。作業前と後では見違えるように景観が良くなって、地元の方も大変喜んでいました。また、一般ボランティアの方も回を追うごとに徐々に増えていまして、毎回30人くらいで作業をされています。私も一度参加して、距離にして3mぐらいの伐採に貢献したかと思います。ガイドツアーについても、ほかのNPO、志賀島歴史研究会の方とともに行っています。

続いて「共働」の成果です。地元やほかのさまざまな団体の方とつながり、信頼関係ができた。イベントや保全作業の質が向上した。NPOの活動の幅が広がった。公共事業でもボランティア活動でもできない領域の事業が共働によって実現したなどの成果が挙げられています。

2-3. 共働事業 採択事業の展開

今ご紹介した、20年度に採択され、21年度に取り組んでいる7事業が、22年度にどのように展開したのかをご紹介します。先ほどの志賀島の事業も含め、7事業のうち5事業が22年度も引き続き共働事業として継続しています。また、ひきこもり支援を含めた2事業は、1年間の実績を踏まえて、22年度は新たな展開へスタートしています。詳しくはお手元の資料4に共働事業提案制度の3年間の採択事業、提案団体、市担当課、事業内容、そして、20年度採択事業の継続事業と新たな展開事業ということでご紹介していますので、後ほどゆっくり見ていただければと思います。

3. 共働事業提案制度の特色

次に共働事業提案制度の四つの大きな特色の一つずつご紹介してまいります。

まずは何ととっても、委託でも補助でもない、「ともにたたく」共働です。この制度が目指す共働というのは、企画段階からNPOと行政が思いを共有し、共感し、一緒に事業をつくり上げていくことをモットーとしています。ですから、採択事業の選考段階から、2度にわたってNPOと市担当課が面談し、事業の実現に向けて意思疎通を図りながら審査の過程を見守っています。また、実際に事業に取り組むときも、NPOと市担当課合同の情報交換会、事業の中間期、最終期での振り返り会議等を行い、事業に取り組まれる団体相互の情報を共有しながら、事業の円滑な実施を目指しています。

2番目の大きな特色として、NPOもお金を出している点が挙げられます。NPOと市が対等な立場で事業を行うために、NPOにも一定の経費負担を求めている、総事業費の5分の1以上をご負担いただいています。これだけのお金を負担してでも共働で一緒に取り組みたいということで、それだけNPOも本気でこの事業に取り組めます。そして、福岡市のパートナーとして共働で事業に取り組むことで、NPOは市民に信頼され、事業の質が上がり、さらに活躍の場を広げる。まさにNPOのエンパワーメントもこの事業の一つの目的と言えます。

3番目は、ともばたらきの強い味方、「共働促進アドバイザー」です。NPOと市担当課の円滑な意思疎通を図るために、「共働促進アドバイザー」を設置しています。共働促進アドバイザーは必要に応じてNPOと市担当課の両方の

協議に立ち会い、公平中立の立場から意見調整やサポートを行っています。

4番目としては、「選考・評価のプロセスもバッチリ」と書かせていただきました。採択事業の選考の過程で、市民に公開でプレゼンテーションを行っています。また、事業の中間期、最終期には、それぞれ市民に公開で報告会を行い、特に最終報告会の結果は市のホームページで公表しています。

こちらは21年度に実施した7事業の最終報告会で寄せられた市民の皆さまの感想です。どの事業も共働に前向きで、行政・NPOそれぞれ良いところを合わせて素晴らしい事業だったなどの、ご意見をいただいています。この7事業の評価の概要については、お手元の資料5に、平成21年度に実施された7事業についての審査員の評価と、報告会にいらしゃった市民の評価をそれぞれ載せていますので、後ほど見てください。

市民の皆さまには、それぞれの報告を聞いて、いいと思った事業に一つずつ投票していただいているのですが、投票順位を1位から7位まで掲げています。それと審査員の評価を見比べますと、非常に似通っていることがお分かりいただけると思います。市民の皆さまの共働の理解が高まっていて、事業に対する応援メッセージなどもたくさんいただいています。

また、こちらにご紹介しているのは、昨年10月に行った中間報告会で、同じように参加者114人に伺った共働事業提案制度に対するアンケート調査です。どちらも非常に高い数字で、成果が挙がっている、今後も推進するべきだというご意見をいただいています。

4. 課題と工夫点

取り組み中の課題としては、まず「ともばたらき」はとにかく手間暇がかかるということです。今の説明を聞いていただいただけでも何か大変そうだとお感じになられたかと思います。やはり双方の意思疎通を図り、連絡調整を取りながら共働によって事業を進めるというのはとても手間暇がかかり、NPOと市担当課にはまだまだ戸惑いがあるようです。

もう一つ、市職員のNPOへの理解もまだまだ不足しています。NPOへの期待は高まっているものの、やはり職員の中にはNPOへの理解、共働への理解が十分に進んでおりません。そこで、それを克服するために市職員の意識啓発に取り組んでいます。そちらの事例をご紹介します。

まずは、共働事業の事例発表やワークショップにより共働の意義や成果を学ぶ「職員共働研究会」、あるいは、共働に興味関心のおありのNPOや市職員、市民、大学生、企業の方などが気軽に集い、出会い、語り合う情報交換会「共働カフェ」などを実施しています。

また、共働事業を積極的に紹介し、NPOとの共働の意義や必要性を理解してもらうための市職員向けの広報誌「ともぼたらしのススメ」を毎月制作して、職員向けのWeb掲示板に掲載しています。

5. 経験者の声

最後に「経験者の声」です。今年度行った職員共働研究会においては、まさに共働の本音を語ってもらおうということで、21年度、22年度に共働事業に取り組まれたNPO、市職員との意見交換会を行いました。「共働事業、ぶっちゃけどうなの？」ということで、いろいろ聞いてみましたので、それを少しご紹介いたします。

「共働事業に取り組んで良かったことは？」とお尋ねしたところ、NPOからは、市の関係課との協力・連携が図りやすくなった。活動がレベルアップし、成果が評価された。社会的信用や知名度が上がった。市職員からは、行政だけでは取り組めない事業が実施できた。市が持っていない専門性やノウハウが習得できた。人脈が広がったなどのご意見が寄せられています。

一方で「困ったことは何ですか？」と聞いてみたところ、NPOからは、中間振り返り会議など、合同会議が多かった。経理の関係書類、事務処理が難しかった。責任の所在、役割分担が不明瞭だった。市職員からは、全体的に手間がかかった、負担が大きかったなどの声が聞かれました。

やはり提案審査の過程からお互いに意思疎通を図りながら、共働によって取り組むプロセスをとっても大事にしている事業ですので、実際に取り組まれている皆さま方の負担は大きいということがよく分かりました。そこで、私どもも大切な要素は十分残しながらも、例えば事務処理、あるいは会議の数など、減らせるところはこれから減らしていこうということで、今、検討しています。

最後に、「共働事業について自由に語ってください！」ということでお尋ねしました。NPOからは、全国的にも画期的で、行政とNPOがお金も人も出し合い進める事業はないので、共働できたことに非常に満足している。総事業費

の2割負担は重いかと思ったが、官民対等な立場を保つにはいい案だったなどのご意見が寄せられています。共働事業に取り組まれたNPOの方は非常に意識も高く前向きです。また、そのほかにも共働事業を通じて、やはり自分たちNPOの体制、基盤をもっと強化する必要があるというご意見等もいただいています。

続いて市職員です。中間評価は時期が早すぎると思ったが、結果的には、その後の指針につながったので有効だった。共働事業が終了した後にその事業をどう展開していくのが重要だと思った。たくさん苦勞したが、その分たくさんうれしいこともあったなどのご意見が寄せられています。

最後に今後の展開です。共働事業提案制度は平成23年度に、全体の検証を行うようにしています。先ほど職員共働研究会でそれぞれ事業を担当された方々のご意見をいただいたのも検証のための一環ですが、それ以外にもNPOやボランティア団体の皆さまのアンケート調査、あるいは職員のアンケート調査、また、先ほど紹介した市民やNPOとの情報交換会「共働カフェ」を利用して、福岡市の共働事業提案制度への自由なご意見を等いただきました。それらのご意見等も参考に、市民公益活動推進審議会でご議論いただきながら、より良い共働のあり方を研究していきたいと考えています。