

明治大学経営学部経営学科

2008年度卒業論文

「NPO と行政の協働の現状と課題」

指導教員 小関隆志

学籍番号 1710050153

論文執筆者 石津雄希

目次

序章	はじめに	5
	(1) 期待される NPO	
	(2) 協働の意義	
	(3) NPO と行政の協働の定義	
	(4) 本論文での協働形態	
	(5) 協働について議論されていること	
	(6) 筆者の問題意識と本論文で明らかにしたいこと	
	(7) 二つの事例を選んだ理由	
	(8) 研究方法	
第一章	新潟県の土砂災害状況と愛知県の DV 被害状況及び協働事業概要と NPO の概要	9
	第一節 両地域の現状	9
	第二節 協働事業概要	11
	第三節 二つの NPO について	12
第二章	住民参加から見た協働の現状	12
	第一節 推進されている住民参加	12
	第二節 住民参加から見た新潟の事例	13
	(1) 地域住民参加があった新潟県の協働	
	(2) 協働①での住民参加の背景	
	(3) 協働①での住民参加の効果	
	第三節 住民不参加から見た愛知の事例	15
	(1) NPO 構成員を中心とした愛知県の協働	
	(2) 住民不参加の影響	
	第四節 まとめと考察	17
第三章	NPO と行政の協定から見た協働の現状	18
	第一節 NPO と行政のパートナーシップのための協定	18
	第二節 協定を結んでいる新潟県砂防ボランティア協会と新潟県	19
	第三節 協定を結んでいない、かけこみ女性センターあいちと愛知県	20
	第四節 まとめと考察	21

第四章	予算から見た協働の現状	22
第一節	予算の意義	22
第二節	予算から見た新潟と愛知の事例	22
(1)	事業予算を設けている新潟県	
(2)	事業予算を設けていない愛知県	
第三節	行政予算が協働に与えた影響	23
(1)	協働形式の違いから発生した行政予算の有無	
(2)	協働①での影響	
(3)	協働②での影響	
第四節	まとめと考察	25
第五章	専門家の参加から見た協働の現状	25
第一節	専門家参加の意義	25
第二節	心理カウンセラーの参加から見た愛知の事例	26
(1)	かけこみ女性センターあいちと愛知県との協働における心理カウンセラーの参加について	
(2)	心理カウンセラーの意義	
(3)	心理カウンセラー参加が協働に与えた効果	
第三節	斜面判定士の参加から見た新潟の事例	27
(1)	新潟県砂防ボランティア協会と新潟県との協働について	
(2)	斜面判定士の意義	
(3)	斜面判定士参加が協働に与えた効果	
第四節	まとめと考察	28
第六章	行政職員参加から見た協働の現状	29
第一節	行政職員参加の意義	29
第二節	職員参加から見た新潟の事例	30
(1)	職員参加をした新潟県	
(2)	職員参加の効果	
第三節	職員不参加から見た愛知の事例	31
(1)	職員参加をしなかった愛知県	
(2)	行政職員不参加の影響	
第四節	まとめと考察	31

第七章 協働の課題	32
第一節 協働の現状から見えた課題	32
第二節 各観点から見た課題	32
(1) 住民、専門家及び行政職員の参加から見た課題	
(2) NPO と行政の協定から見た課題	
(3) 予算から見た課題	
第三節 考察	34
終章 結論	34
(1) NPO と行政の協働の現状と課題を振り返って	
(2) 序章の問題意識と本論文で明らかにしたいことにたいして	
(3) 全体としていえること及び本論文で明らかにしたいことへの答え	
(4) これからの NPO と行政の協働の更なる発展のために	
参考文献等一覧	38

序章 はじめに

(1) 期待される NPO

現在、NPO が地域社会での担い手として注目されている。行政だけに対して社会問題の解決が求められた時代は終わり、多様な主体が地域社会の向上のために貢献することが求められる社会となっている。このような現代社会の中で、NPO は地域社会問題の解決を行うことが可能な団体として活躍を期待されている。

(2) 協働の意義

そして、NPO の活動のあり方のひとつに行政との協働がある。NPO が注目されると同時に、NPO が行政と協働する意義が生じている。木原勝彬は『NPO と行政の協働の手引き—NPO と行政の協働とは何か』の中で「NPO と協働することにより、地域に潜在する、あるいは将来に発生しそうな問題を未然に解決するという予防的な政策形成力の強化に結びつく」といっておりさらに、「関係主体の関与と役割分担責任分担により、政策の効率的・効果的、かつ迅速な実現に結びつく」とも言っている¹。このように行政が NPO と協働することは意義があることなのである。

また、NPO にとっても行政と協働することは意義がある。市民団体として地域社会問題に向き合っている NPO にとって、行政と協働することは課題解決をより効率的に行う手段となる。山本啓は『NPO と法・行政』のなかで、「NPO は地域において企業や行政と協働を模索しながら、公共圏の再構築と地域の内的発展を推進していく機能を持ち始めている。」といっている²。このように NPO にとって協働は、地域発展のための事業をより効率的に行うための手段としての意義を持つのである。

もちろん地域住民にとっても協働の意義はある。詳しく言うと、協働に住民が参加することが意義のあることなのである。住民自治が勧められている現代では、住民が主体的に地域社会の問題を解決することが求められている。川上勇は『新自治論集（2）行政への住民参加』のなかで、「自由平等の意識が身につけてきた近代市民は最早や自己に深い関係のあることについて、ほかの人々の決定を受任するだけでは満足できなくなっている」としさらに「住民参加の要請は、より直接的に住民の資格で決定に参加することを要求する直接民主政治的なもの」と述べている³。このことは NPO と行政の協働への参加にも言えることであり、協働は住民にとって主体的に地域自治をするための手段としての役割を持

¹ 新川達郎『NPO と行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会、2003 年 26 ページ。

² 山本啓・雨宮孝子・新川達郎『シリーズ NPO⑤ NPO と法・行政』ミネルヴァ書房、2002 年 12 ページ。

³ 前掲、新川達郎『NPO と行政の協働の手引き』9 ページ。

つのである。

よって、NPO と行政の協働は、行政、NPO そして住民の三者にとって有益な活動であることが言える。

(3) NPO と行政の協働の定義

それでは、ここで扱う協働の定義について述べる。一般的に協働の定義ははっきりしていない。荒木昭次郎は著書『参加と協働』の中で、協働を「地域住民と自治体職員が協力し、自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公的性質を持つ財やサービスを生産し、提供してゆく活動形態」としている⁴。また、東京都の行政とボランティア NPO との協働に関する検討委員会は、『「協働の推進指針」策定への提言』において協働を「行政とボランティア・NPO とが相互に資源を出し合い対等の立場で、社会サービスの供給等の活動をする事」としている⁵。行政、NPO そして地域住民を協働における重要な要素とする本論文では、これらを踏まえて次のように定義することとする。それは、協働とは「行政と NPO や地域住民のボランティアとが、それぞれ資源を出し合い対等の立場で、公共のサービスを生産し供給する活動体系」である、というものである。

(4) 本論文での協働形態

ところで、協働はあらゆる形態のものが存在する。田中逸郎は『NPO と行政の協働の手引き—協働領域と市民参加』の中で、「委託」「補助」「共催」「後援」「実行委員会」など様々あるとしている⁶。田中の言葉を借りるなら、本論文で取り上げる形態は、「委託」と「補助」である。ここではこれら二つの形態の協働事例を扱うこととしている。

(5) 協働について議論されていること

そして、この協働における議論はよく行われている。協働が地域の社会問題解決のために求められることから、協働に求められることについてあらゆる議論がされている。筆者は協働に関するあらゆる文献を読んで、特に次の点について議論されていると考える。

一つ目は住民参加である。住民自治が推進される現代社会では、行政と NPO との活動である協働事業に地域住民を参加させるべきかが問題となっている。このため地域住民の参加が論点として注目されている。小沢一彦は『開かれた市民社会をめざして』のなかで、

⁴ 荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい、1990年19ページ。

⁵ 東京都ボランティア NPO との協働に関する検討委員会『「協働の推進指針」策定への提言』東京都、2000年30ページ。

⁶ 前掲、新川達郎『NPO と行政の協働の手引き』33ページ。

地域社会問題を「住民の生活に直接結びついた問題」⁷とし、地域社会問題に取り組む際の住民参加を勧めている。

二つ目は NPO と行政の間の協定である。行政が外部の団体とのパートナーシップを築くことが求められる風潮のなか、行政と NPO との協定について議論されている。一般的に行政が NPO と協働する際に、NPO と協定を結ぶことが有益であると見られている。例えば松下啓一は『新しい公共と自治体』のなかで、「あらゆる社会問題解決においては行政がどれだけ多くの市民・NPO と協働を築けるかが大切」である、としている⁸。

三つ目は専門家の参加である。協働を効率的に行うために、事業の専門家を参加させることが問題となっている。村松岐夫は『新自治論集（2）行政への住民参加—住民参加と行政』のなかで、地方自治において「行政組織外の専門家は、知識の供給者としても、行政内専門家に対する批判者としても重要である」としている⁹。村松をはじめあらゆる者が協働に専門家を参加させるか否かについて議論している。

そして四つ目は、予算についてである。NPO との協働が行政活動の一環である以上、行政予算のあり方が注目される。行政において予算は重要である。宮元義雄は『＜地方財務＞新地方自治講座第 7 巻』において、「詳細な予算制度を確立し、その予算によって活動しなければ、適切な行政目標の達成はできない」としている¹⁰。宮元の考えに沿うと、NPO との協働が行政活動の一環である以上、協働の際にも予算編成は重要であるといえる。

最後の五つ目は、行政職員の参加である。NPO 構成員が中心となる協働現場をより活性化させる課題や NPO 構成員の負担を軽減する課題のために、行政職員の参加を行うかが議論されている。さらに、行政が地域の現場について理解する課題のためにも、行政職員の現地参加が注目されている。一般的に、協働に行政職員を参加させることが評価されている。佐藤仁は『新自治論集（2）行政への住民参加—行政への住民参加と議会制民主主義』において、「行政の現代適用性への対応を生き生きとしたものにしておくためには、職員に自発性、創造性が望まれ、それを可能にする一つの道が職員参加である」と述べている¹¹。

このように、現代社会ゆえの課題に取り組むために、協働のあらゆる点が議論されている。多くの協働に関する文献の中には、あらゆる論点が存在するが、現代社会のニーズを満たす協働を実現するために以上のようなことが主な論点となっていると筆者は考える。

⁷宇都宮深志・荒木昭次郎『開かれた市民社会をめざして』社団法人日本青年会議所、1977年 2 ページ。

⁸ 松下啓一『新しい公共と自治体』信山社、2002年 4 ページ。

⁹ 川上勇『新自治論集（2）行政への住民参加』地方自治研究会、1974年 43 ページ。

¹⁰ 宮元義雄『＜地方財務＞新地方自治講座第 7 巻』第一法規出版、1973年 43 ページ。

¹¹前掲、川上勇『新自治論集（2）行政への住民参加』22 ページ。

(6) 筆者の問題意識と本論文で明らかにしたいこと

そしてこのような議論を受けて、筆者はいくつか問題意識を持ったのだが、それは五つある。まずは地域住民の参加は協働事業にどのような効果をもたらすのかということである。次は NPO が行政と協定を結ぶことは協働を行うにあたって有益なのかということ。そして協働に当たって専門家を参加させることが協働にどのような影響を与えるのかということ。さらに、行政の事業予算が協働にどのような影響を与えるのかということであり、最後は行政職員の参加がどのような影響を与えるのかということである。本文ではこれらの問題点を踏まえて協働事業例を研究したいと思う。

そして、以下のことを踏まえて、本論文で明らかにしたいことは次の通りである。一つ目は、協働における地域住民、専門家そして行政職員の参加の意義。二つ目は協働における NPO と行政との協定締結の意義。そして三つ目は協働における行政の事業予算の意義である。

(7) 二つの事例を選んだ理由

本文で取り上げる事例は二つである。一つ目は、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県の協働（以下協働①と表わす）、二つ目は NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県の協働（以下協働②と表わす）である。協働①は、土砂災害危険箇所点検業務であり、平成 19 年の夏季に行われたものである。

この協働①は、新潟県が、協定を締結している NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会に委託することで実行された。さらにこの業務は地域住民、事業専門家、そして行政職員が参加をし、行政の設定した予算をもとに進められた。一方で協働②は、ドメスティック・バイオレンス被害者対策事業であり、平成 19 年および平成 20 年に行われたものを取り上げることにする。この協働は、愛知県が協定を締結していない NPO 法人かけこみ女性センターあいちの行っている事業を補助する形で実施された。さらにこの業務は、事業の専門家は参加をしたが地域住民や行政職員は参加をしなかった。また、行政があらかじめ予算を設定することなく計画された協働事業であった。

そして、二つの協働事例を選んだ理由については次の通りである。一つ目は地域住民の参加がある協働①とない協働②の違いを知るため。二つ目は NPO 行政と協定を結ぶことが協働を行うにおいて有益であるかを知るため。そして三つ目は協働に当たって専門家が参加をすることや行政が事業予算を設けること及び行政職員の参加が、協働にどのような影響を与えるのかを調べるためである。

(8) 研究方法

本章の最後に研究方法について述べる。研究方法は、聞き取りと文献調査である。筆者

は実際に NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会を訪問し、理事長を始め 3 人の NPO 構成員の方々からお話を伺った。また、NPO 法人かけこみ女性センターあいちに対しても聞き取りをさせていただいた。本論文ではこのような聞き取りで取得した情報や資料をもとに説明したいと思う。また、いくつかの文献を調べることで二つの協働事例を研究する。

このように本論文では聞き取りと文献調査によって、NPO と行政の協働の現状と課題を研究する。

第一章 新潟県の土砂災害状況と愛知県の DV 被害状況及び協働事業概要と NPO の概要

第一節 両地域の現状

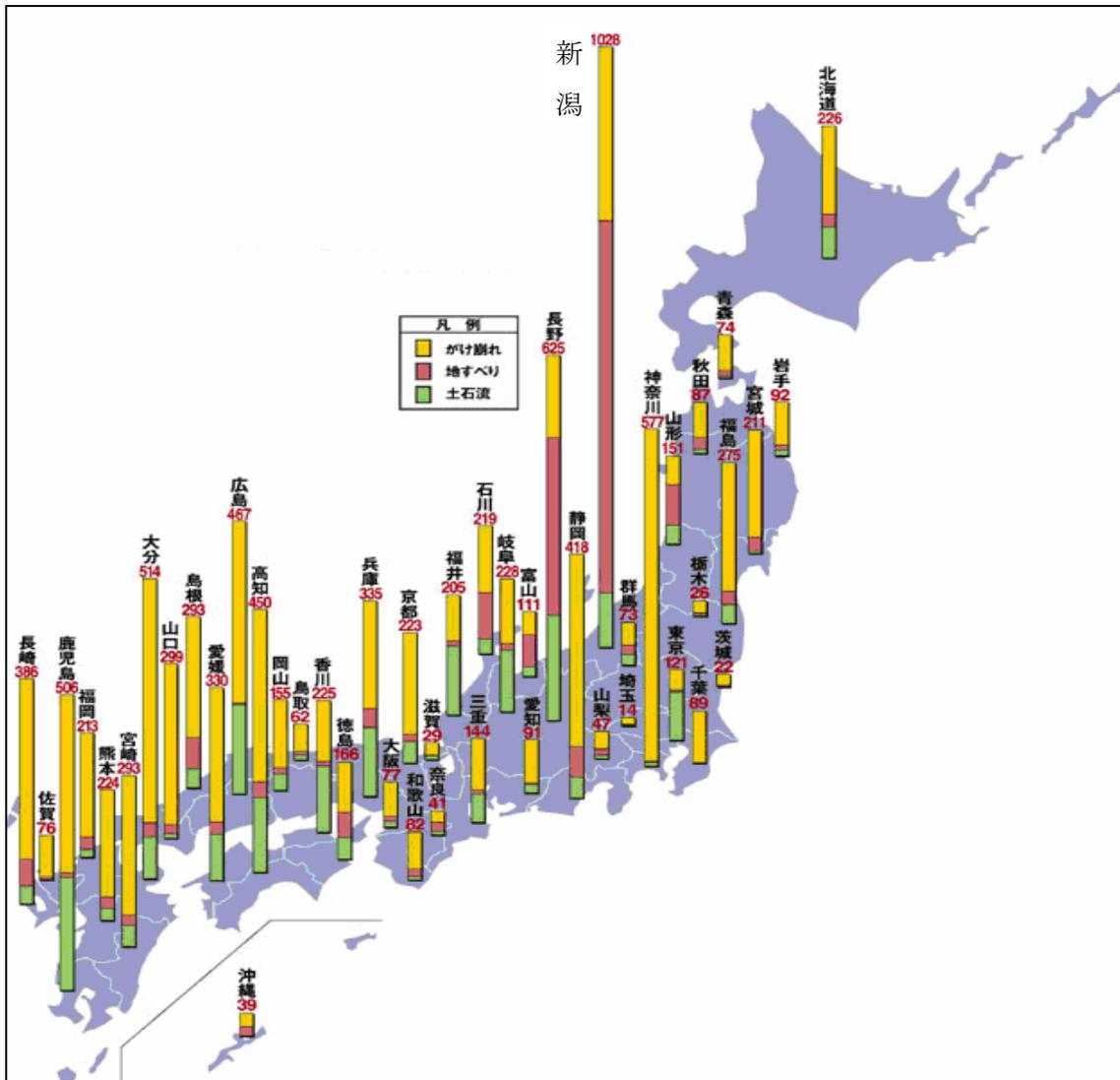
ではまず、新潟県内の土砂災害の状況と、愛知県の DV 被害状況はどのようなものなのかについて述べる。協働事業について考察する前に、地域社会の実情を知ることは重要である

新潟県の土砂災害は深刻である。山間部を多く含む新潟県では土砂崩れは頻繁に起きている。図 1 を見てもわかるとおり、新潟県の土砂災害被害件数は平成 7 年から平成 16 年の十年間にかけて全国で最も多い。土砂崩れは集落を陥落させたり、道路や鉄道などの交通ルートを封鎖したりすることがあるため、その被害は深刻である。また平成 16 年に起きた新潟県中越地震が発生した時は、大規模な土砂崩れが発生したこともあり、土砂災害への危惧は大きい。

一方で、愛知県でのドメスティック・バイオレンスの被害も深刻である。図 2 は平成 14 年から平成 18 年までの DV 被害相談件数の推移である。これによると、各年とも愛知県内での DV 被害相談件数は全国平均を大きく上回っており、全国と比べると極めて事態が深刻であることがわかる。このため愛知県では毎年深刻化する DV 被害の対策を徹底することが求められている。

このように新潟県での土砂災害状況及び、愛知県での DV 被害状況は深刻であることがわかる。このため両県においては、NPO と行政が協働して状況を改善することが求められている。

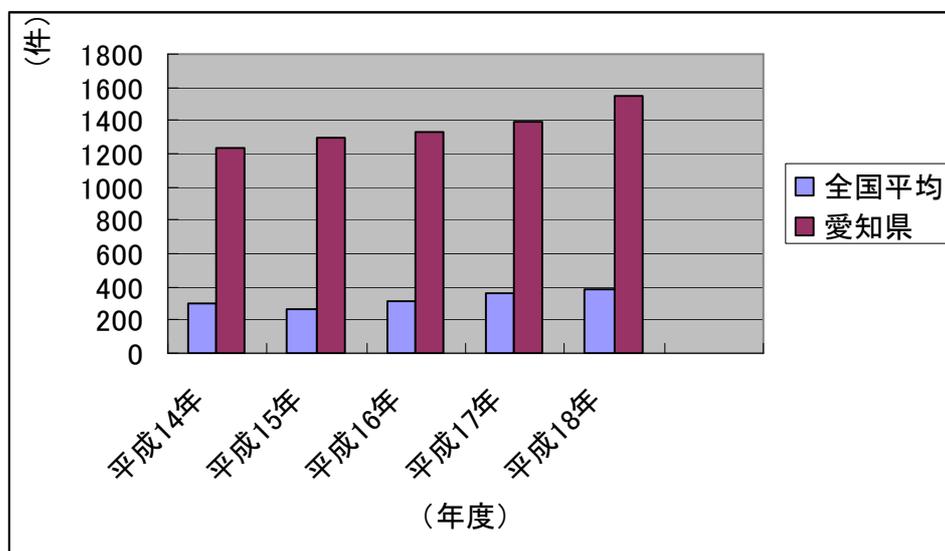
図1 平成7年から平成16年の10年間の都道府県別土砂災害発生件数¹²



(出所) 国土交通省ホームページ

¹² 国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/river/sabo/index.html> (2008年12月4日アクセス)

図2 平成14年から平成18年までの5年間に於けるドメスティック・バイオレンス被害相談件数¹³



(出所) 愛知県庁ホームページ及び警察庁ホームページ内の資料より筆者作成。

第二節 協働事業概要

このような状況のなかで行われたのが、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県の協働及び NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県の協働である。ここでは二つの協働事業について触れる。

新潟県中越地震が起きたのは、平成16年10月23日のことだった。これ以降新潟県内の土砂災害は深刻となり、行政を始め多くの団体が土砂災害対策事業を行ってきた。今回の土砂災害危険箇所点検業務もその一環であり、新潟県のハザードマップ作成の目的で県の予算の下に NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会に委託する形で行われた。実施時期は平成19年の夏季であり、NPO 構成員、行政職員、そして地域住民の協力の下で事業は行われた。実施内容は危険箇所点検と防災懇談会及び防災訓練講習会であり、NPO 内の斜面判定士といった専門家が指導に当たった。

以上が一つ目の協働事例である。そして二つ目の協働事例は NPO 法人かけこみ女性セ

¹³愛知県庁ホームページ <http://www.pref.aichi.jp/0000012699.html>(2008年12月22日アクセス)

¹³警察庁ホームページ <http://www.npa.go.jp/toukei/index.htm> (2008年12月22日アクセス)

ンターあいちと愛知県の協働である。家庭内暴力であるドメスティック・バイオレンスの被害が深刻となっている愛知県で、愛知県の補助によって NPO 法人かけこみ女性センターが行った協働事業がドメスティック・バイオレンス被害者緊急保護事業である。この事業は、民間団体が行う DV 被害者対策事業に対し、県が補助をすることにより、緊急に避難が必要な DV 被害者の安全を図ることを目的に行われた。実施機関は平成 18 年 8 月から平成 19 年 2 月と、平成 19 年 4 月から平成 20 年 3 月であり、NPO 構成員が中心となって事業をした。内容は DV 被害所緊急保護であり、心理カウンセラー等の専門家の参加もあった。

第三節 二つの NPO について

それでは行政と協働を行った二つの NPO 法人についての概要を述べる。まずは、新潟県砂防ボランティア協会についての概要である。

NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会は、平成 8 年 11 月に新潟県の砂防関係の OB によって設立され、平成 14 年 10 月 17 日付で NPO 法人登記された。そして現在は会員数 187 名、斜面判定士 104 名によって構成されている。

そして、NPO 法人かけこみ女性センターあいちは、平成 8 年 6 月に愛知県民によって設立された。かけこみ女性センターあいちは、ドメスティック・バイオレンス被害者のためのシェルター運営を平成 9 年 4 月から行っており、現在の会員数は約 200 名となっている。

本論文で紹介する NPO 法人は以上の二つであり、両者とも今後地域社会の担い手として各々の分野で活躍が期待されている。

第二章 住民参加から見た協働の現状

第一節 推進されている住民参加

では、ここからは協働の現状について言及してゆくことにする。序章でも述べたとおりあらゆる文献の中で協働において、住民が参加することが推進されている。住民が NPO と行政の協働に参加することは、民主的にも合理的にも意義がある。

手島孝は『新自治論集（2）行政への住民参加—行政への住民参加』のなかで、「住民参加は、各人の運命がますます他律的に規定されようとしていく現代にあって、局面打開の展望を与えることによって個人の人格発展に大きく資するであろう」としている¹⁴。これは、住民参加が住民個人のためになるという内容であり、協働における住民参加は民主的な意義があると説明するものである。さらに手島は、同書の中において、「住民参加によって、行政の当地システムはよりの確なフィードバックを行うことが可能となって、その出

¹⁴前掲、川上勇『新自治論集（2）行政への住民参加』25 ページ。

力は質量ともに格段に向上するであろう」と述べている¹⁰。これも住民参加を推進する根拠であり、適確なフィードバックが可能となるために住民参加は合理的であると説明するものである。

このような住民参加であるが実際の協働においては、どのようなものなのか。以下は、住民参加が二つの協働事例にどのような影響を与えるのかについて述べる。

第二節 住民参加から見た新潟の事例

(1) 地域住民参加があった新潟県の協働

まずは協働①から述べるが、新潟県と NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会との協働では、現地住民が参加をした。

今回の土砂災害危険箇所点検業務以外にも、新潟県砂防ボランティア協会は、地域住民と親交する機会が多い。平成 19 年の活動では、住民参加がある事業が多い。防災訓練での講習会には現地住民が多く参加し、数回行っている防災の講演会には毎回数十名の現地住民が参加をしている。このように NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会は地域住民と進行する機会が多い NPO であることがわかる。

そのような NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会が、平成 19 年の夏季に新潟県で行った協働の内容は、土砂災害危険箇所点検業務である。この業務はとても大規模であったことから、住民が参加する必要がある。協働期間は約二ヶ月にわたって行われたが、点検箇所は述べ 325 箇所にも及んだ。これらの箇所を回るために、自治体職員、NPO 会員そして地域住民が、述べ 22 班を構成した。県内の山間部において行われたこの業務は、とても大規模な活動であったため、住民参加が必要とされたのである。

(2) 協働①での住民参加の背景

そして、現地住民が参加した背景には次のようなことがあげられる。一つ目は人材確保、二つ目は現地の情報収集、そして三つ目は住民自治の実行である。

まず、土砂災害危険箇所点検を行うための人材確保が、住民参加の背景にある。先にも述べたように、点検の領域はとても広大であった。新潟県中越沖地震の被災地全体を対象としたこの点検は、NPO 構成員と自治体職員だけでは人手不足であった。NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会の構成員は、新潟県職員の退職者が主であるために高齢者が多い。また点検現場に赴く職員も多くはない。このような人手不足を解消するために、現地の住民が参加をするにいたったのである。

そして、現地の情報収集のためにも住民参加は必要とされた。NPO や行政内部にある

紙の資料だけでは、日々変化する大陸斜面を調査することは困難である。NPO 構成員や自治体職員が手元にある資料だけを持って現場で点検を行うと、形だけの点検となりかねない。資料に乗っていない箇所ですら実際に土砂崩れが起きてしまったら、事態はきわめて深刻となる。そうならないためにも、徹底した点検が求められるわけだが、住民の現地に関する知識がここで重要となる。現地に住んでいる住民しかわからない危険箇所の情報などはきわめて大切である。このため、点検における現地の情報収集のためにも住民参加は必要とされたのである。

そして、三つ目の背景は住民自治の実行である。NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県とによって行われた協働に住民が参加することで、住民自治が行なわれることになる。住民が参加することで、住民が自分たちで地域問題を解決しようとする意識が高まる。このために住民参加が協働①で取り入れられたのである。

住民が自分たちで地域社会を統治することは大切である。住民自治がある地域では、住民が活発に問題解決に取り組んでおり地域の活性化につながる。このために、新潟県の被災地域に活性化をもたらすために住民参加が要請されたのである。

以上のように、協働①において住民参加は人材確保、現地の情報収集、そして住民自治の実行のために行われたといえる。

(3) 協働①での住民参加の効果

このような背景で行われた住民参加だが、実際に協働にどのような影響を与えたのか。大きく分類すると三つであり、一つ目は協働遂行の円滑化。二つ目はフィードバック効果。そして三つ目は住民自治の実現である。

まずは協働遂行の円滑化である。今回の点検箇所は計 325 箇所であったが、住民参加がなかったらこれよりも少なかったことだろう。NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会の理事長である松郷文人氏に話を伺ったところ、現地住民の参加がなければ点検機関は 2 倍にも及ぶところだったとのことである。これは、住民の現地知識と人材力が共同遂行に反映した結果であることだろう。

また、この情報収集のための住民参加は、現場からのフィードバック効果を生んだ。土砂災害危険箇所点検において住民の情報を駆使することで、より詳細な斜面情報を入手できた。これに関して手島孝は「住民参加によって行政はより多量かつ良質の情報とエネルギーを入力として吸収することができ、より適確なフィードバックを行うことが可能になってその出力は質量ともに格段に向上するであろう」といっている¹⁵。住民参加による現地情報が協働事業においていかされたことから、協働①では住民参加は大いに意義がある。

¹⁵前掲、川上勇『新自治論集（2）行政への住民参加』25 ページ。

そして住民自治が達成されたことも効果のひとつである。土砂災害危険箇所点検に住民が参加することで、新潟県中越沖地震の被災地にいる住民に自治意識が生じた。繰り返す述べるが、今回住民はボランティアとして参加をした。ボランティア活動は自発性が大切である以上、ボランティアを通して地域住民は自発的に地域問題に取り組んだといえる。このため住民参加というボランティア活動を通して、被災地に住民は自治意識を高めたことになる。

新潟県民は、平成 16 年 10 月 23 日に中越地域を中心とした大地震を経験した。比喩的な言い方をすれば、この大地震は新潟を襲った「病気」である。その「病気」の治療のためにも、現地新潟の住民参加は必要であった。復興に当たって、住民の力は人材力としても地域に活気をつけるきっかけとしても求められる。山代義雄は、『新自治論集（2）行政への住民参加—行政への住民参加』において「住民参加は、地域病理現象の続発という情勢を背景に、これに対処する住民の権利意識、自治意識の目覚めを主な動機として生じたものといえる」と説明している¹⁶。今回の住民参加は、まさに住民の権利意識、自治意識の目覚めを実現する結果となったのではないだろうか。協働事業は防災活動であったが、災害を地域住民の手で防ぐことは大いに意義あることであった。このため、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県の協働事業において住民が参加したことは意味のあることであり、成功したといえる。

第三節 住民不参加から見た愛知の事例

(1) NPO 構成員を中心とした愛知県の協働

協働②は、NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県との協働である。協働形態は補助であり、愛知県が NPO 法人かけこみ女性センターあいちに事業費を融通した。このため事業遂行にあたっては、かけこみ女性センターあいちの構成員が中心となった。そして、事業において NPO と行政が共有した目的は、緊急避難が必要な DV 被害者の安全を図ることであった。緊急避難は現場で行うことであり、NPO 構成員が現場での担い手として活動した。

事業内容は DV 被害者の緊急保護であり、被害が上昇傾向にある愛知県での事態改善のために行われた。被害者の保護状況は、平成 19 年度がシェルターへの保護が 5 名、宿泊施設への保護が 2 名となり、翌年の平成 20 年度はシェルターへの保護はなく、宿泊施設への保護が 2 名であった。緊急保護に限定したことも影響してか被害者保護件数はそれほど多くはなかったが、愛知県の DV 被害状況の改善につながったことは確かである。

¹⁶前掲、川上勇『新自治論集（2）行政への住民参加』45 ページ。

(2) 住民の不参加の影響

では、住民不参加の影響について述べる。NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県の協働は、繰り返し述べるが住民参加がなかった。しかし、現地住民が参加をしなかったからといって、協働が成功しなかったわけではない。後に詳しく述べるが、住民参加にはメリットとデメリットがある。

まず、住民不参加が与えた良い効果として、被害者のプライバシー侵害を防げたことが挙げられる。DV 被害者の保護において、被害者のプライバシーの侵害を防ぐことは被害者の安全確保のためにも必要である。波田あい子は、『シェルター—女が暴力から逃れるために』のなかで「被害者保護に当たってはいくつもの困難があるのが事実である。まず、シェルターを利用したことが何らかの形で周囲に知れることはプライバシーの侵害に関わる」と述べている¹⁷。このように被害者のプライバシーの侵害を防止することは被害者保護において大きな課題である。例えば DV 加害者であるバタラーが、DV 被害者が保護されている住所を知ってしまうと、被害者保護は失敗してしまう。協働において地域住民が参加をしていたら、地域に情報が知れ渡り、同じく地域住民であるバタラー¹⁸に情報が漏れてしまう可能性がある。

しかし協働②においては、住民参加はなく、そのことが被害者のプライバシー侵害を防止する結果となった。協働の参加者は NPO 構成員が中心であり、電話対応や保護施設の手配そして被害者のカウンセリングといったあらゆる役割を NPO 構成員や専門家が担当した。そのこともあって DV 被害者に関する情報が地域社会に漏洩するといったことは発生しなかった。このように地域住民が NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県の協働業務である DV 被害者緊急保護に参加をしなかったために、DV 被害者の安全保護が実現できたといえる。

次の住民不参加がもたらした良い効果としては、協働事業を行った NPO 構成員や専門化が円滑に業務を行えたことが挙げられる。今回の DV 被害者保護事業において、NPO 構成員は電話相談や宿泊手配などを行い、被害者保護等の専門家が心理カウンセラーを行った。被害者の相談や心理カウンセラーといった仕事はきわめて専門性の高い仕事であり、住民が担当できるかが問題である。川喜田好恵は『家族間暴力のカウンセリング 家族心理学年報 23—女性センターにおける DV カウンセリング』の中で「女性センターに関わる機能は、一般相談、専門的な相談などがある」と述べ、続いて「女性センターにおける相談の場合、女性問題・ジェンダー問題についての意識を持つカウンセラーが、共感的に聞

¹⁷ 波田あい子・平川和子『シェルター—女が暴力から逃れるために』青木書店、1998年134ページ。

¹⁸ バタラーとは、家庭内暴力の加害者を指す。

きともに解決への道筋をさぐる」と説明している¹⁹。このように女性センターが行う仕事は専門性が高く協働において住民が参加をすることは難しいといえる。このことから協働②では、業務を行った者達が住民の専門性の不十分さに困惑することがなかったということが現状として理解できるだろう。

今までは住民が参加しなかったことで生じた良い効果について述べた。しかし一方で望ましくない効果も発生したのが現状である。それは DV 被害に対しての住民自治意識が高まらなかったことである。協働を終えた NPO 関係者によれば、DV 被害者保護の必要性が地域に理解されていないという。NPO 構成員が宿泊手配をした際に、宿泊施設側が DV 防止の利用について十分な理解をしておらず、手配に苦勞したということが報告されている。今回の協働以前にも事業が数回行われてきた以上、過去の協働が住民の DV 防止に対する自治意識を高める結果とならなかったということになる。これは地域に DV 防止の意識が普及していない証拠ではないだろうか。協働②において住民が参加しなかったことが、確かに地域内の DV 防止意識を高める結果とならなかったのである。

以上のように、NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県の協働において地域住民が参加しなかったことは、良い効果と望ましくない効果の二つを残した。住民不参加は、DV 被害者のプライバシーを保つこと及び専門家の円滑な業務遂行というメリットがあり、地域住民の DV 防止の自治意識が高まらない結果となるデメリットがあるのである。

第四節 まとめと考察

ここまでは住民参加の有無が二つの協働事例にどのような効果を与えたかについて述べた。二つの協働を見てみると、地域住民参加は無条件に良いというわけではないことがわかった。

NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県との協働では、土砂災害危険箇所点検が行われ現地の住民が参加をした。この参加によって、人手不足の解消や住民の防災の自治意識が高まった結果となったことは大いに評価できる。一方で NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県の協働では住民参加はなかった。しかし住民参加がなかったからといって協働が失敗したわけではない。DV 被害者に対する電話対応や被害者カウンセリングなどが協働②においての基幹業務であったが、これらの業務は NPO 構成員や専門化が行うのが最適であった。住民が参加をしなかったことが、協働事業を行った NPO 構成員や専門家たちが円滑に業務を遂行できた結果につながったのである。

このため住民参加というものは協働において一概に求められるものではないといえるのではないだろうか。協働において、地域住民を参加させることで民主主義のアピールをす

¹⁹ 日本家族心理学会『家族間暴力のカウンセリング 家族心理学年報 23』金子書房、2005年 46・48 ページ。

ることも確かに大切であるが、事業を成功させることがより必要なことではないだろうか。土砂災害危険箇所点検のような専門性がそれほど高くない事業においては、地域住民の参加は人手不足解消や住民自治を高めるといった効果が期待できるため認められてもよい。しかしドメスティック・バイオレンス被害者の緊急保護といった業務は、被害者への対応がとても素人が行える業務ではないことから住民参加の実施は困難である。ただし、DV 被害防止の広報活動などの業務を行うなら、住民参加は大いに認められるべきであるだろう。

協働において住民参加を実施するかについて、NPO と行政が十分協議することが求められるのではないかと。NPO と行政は、防災や家庭内暴力防止といった協働事業の分野について十分認識し、住民参加の有無を決める必要があるだろう。

以上のように NPO と行政の協働において、住民参加というものは民主的意義と合理的意義の二つを持つ。しかし住民参加は無条件で実行して良いものではない。防災などのように住民自治を高める必要がある分野での協働事業をする場合には、住民参加は必要である。また、行政や NPO の所有する情報が不足しているため現地情報を要する協働事業をする場合においても、住民参加は求められるだろう。しかしそのような事業でない場合には、住民参加について NPO と行政が実行するか否かを十分検討する必要があるのである。このため協働において住民参加を実施するか否かが成功を左右すると筆者は考えるのである。

第三章 NPO と行政の協定から見た協働の現状

第一節 NPO と行政のパートナーシップのための協定

国内の多くの NPO の中でも、行政との協定を締結している NPO は少なくない。筆者が現場訪問に行った新潟県砂防ボランティア協会も、新潟県と防災業務の応援に関する協定を結んでいた。このような協定を締結すると、協働事業が行政の一方的な遂行のもとで行われることが回避できる。そして現在、NPO や行政が地域課題の解決に向けて協力するために、両者がパートナーシップを組むことが求められている。田島平伸氏は、『地域政策と自治 住民と行政との新たな関係』の中で「行政側にも NPO と提携していこうとする機運が強まっている。」としさらに、「今後も自治体レベルにおける NPO の支援施策は積極的に推進されるものと考えられる」述べておりパートナーシップが今後発展すると指摘している²⁰。そのパートナーシップのあり方のひとつとして、協定を締結することが注目されている。

ここでは、締結を結んだ新潟県砂防ボランティア協会と新潟県の協働及び、締結を結ん

²⁰ 今川晃・高橋秀行・田島平伸『地域政策と自治 住民と行政との新たな関係』公人社、1999年 191 ページ。

でないかけこみ女性センターあいちと愛知県の協働を比べる。そして、これにより協定を結ぶことが協働にどのような影響を与えたのかについて述べたいと思う。

尚、二つの協働は委託と補助というように、互いに協働形式が異なるため事業主体が異なるという側面がある。しかし、ここではあくまでも協定の有無の観点から分析を行うため、協定締結のありなしを意識して読み進めてほしいと筆者は考える。

第二節 協定を結んでいる新潟県砂防ボランティア協会と新潟県

では新潟県砂防ボランティア協会と新潟県について述べる。NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県は、平成 18 年 3 月 29 日に防災業務の応援に関する協定を結んだ。平成 16 年の 10 月 23 日に起きた新潟県中越地震によって、県内には防災意識が高まった。これを受けて新潟県は、防災を専門業務とする NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会の協力を求めるために防災業務の応援に関する協定を締結したのである。

そしてこの協定を結んだことが、平成 19 年の夏季に実施された土砂災害危険箇所点検の協働事業においてどのような効果を与えたのか。それは、事前の準備が充実できたことである。新潟県砂防ボランティア協会と新潟県との協定によって、土砂災害危険箇所点検の準備が充実した。

表 1 の協定の条文を見ると第 2 条に、新潟県と NPO はそれぞれ応援業務に関する連絡担当者を定め、この者を窓口として要請等のやり取りを行うことを定めている。実際に土砂災害危険箇所点検においても事前に連絡担当者同士のやり取りがあったと新潟県砂防ボランティア協会の理事長は言う。このやり取りでは、現地の状態や現地で参加することができる住民の人数などの情報が交換され、NPO と行政による十分な準備がなされた。

さらに第 4 条によれば、新潟県は、新潟県砂防ボランティア協会に応援の要請を行うにあたっては、あらかじめ (1) ～ (4) の事項を文書により通知するが、緊急の場合は電話等によることができるとしている。土砂災害危険箇所点検でも協働の要請として、(3) の応援業務の内容が行政から NPO に通知された。内容はもちろん土砂災害危険箇所点検であるが、この通知によって NPO が協働の準備を早急に行えたことは事実である。

この協働の準備では、新潟県と新潟県砂防ボランティア協会が情報交換としてお互いの資料を交換した。資料交換は協定第 7 条にも定められており、地域防災計画などの資料の交換を認めている。そのなかでも土砂災害に関する資料の交換が役に立ったことは言うまでもない。新潟県が保有する土砂災害の資料を新潟県砂防ボランティア協会に与えることで、協会がそれをもとにしてさらに詳細な調査を行うことができた。そしてその調査して作成した報告書を新潟県に回すことで、新潟県は適確な費用の見積もりを行えたのである。

協働①では、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県が、防災業務の応援に関する協定を締結したことで、両者が対等な立場での準備が徹底できた。このことから、両

者の間に締結した協定は大きな意義があったものであり、行政と NPO のパートナーシップの更なる発展に貢献することだろう。

表 1 新潟県と新潟県砂防ボランティア協会との防災業務の応援に関する協定の条文（一部）²¹

第 1 条（趣旨）	この協定は、新潟県地域防災計画に基づき、新潟県が土砂災害に関する行政的視点及び技術的見地を有する特定非営利活動法人新潟県砂防ボランティア協会に対し、県の地域における土砂災害の予防、応急対策及び災害復旧並びにその教育、訓練等を含めた総合的な地域防災に関する応援を要請するときに必要な事項について定める。
第 2 条（応援要請の窓口）	新潟県知事（以下「甲」という。）と特定非営利活動法人新潟県砂防ボランティア協会理事長（以下「乙」という。）はあらかじめ応援業務に関する連絡担当者を定め、この者を窓口として要請等のやり取りを行うものとする。
第 4 条（応援要請の手続き）	甲は、乙に応援の要請を行うに当たっては、あらかじめ次の事項を文書により通知する。ただし、緊急の場合は電話等によることができる。この場合には、事後においてすみやかに文書を送付するものとする。 （1） 応援の場所 （2） 被害の状況 （3） 応援業務の内容 （4） その他必要な事項
第 7 条（資料の交換）	甲及び乙は、この協定に基づく応援業務が円滑に行われるよう、随時次の資料を交換するものとする。 （1） 地域防災計画 （2） 土砂災害に関する資料 （3） 連絡担当者及び補助者の職、氏名並びに連絡方法等 （4） その他必要な事項
第 10 条（適用）	この協定は、平成 18 年 3 月 29 日から適用する。

（出所）NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会訪問時の配布資料より筆者作成。

²¹ NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会訪問時の配布資料より筆者作成。

第三節 協定を結んでいない、かけこみ女性センターあいちと愛知県

NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県とは対照的に、愛知県とかけこみ女性センターあいちが協定を締結していない。では締結していないことが協働にどう影響したのか。

まずは、事前の協議への影響がある。NPO 法人かけこみ女性センターあいちが愛知県と協定を結んでいないため、協議の際に積極的に改善提案などを行った。協働②の事業である DV 被害者緊急保護事業の事前協議において、かけこみ女性センターあいちが行政に対して事業の改善案を積極的に提案した。NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会は新潟県と協定を締結していることから、防災事業を新潟県と協力して行うという自覚があった。確かに、協働②は NPO 主体で行う補助形式のため、かけこみ女性センターあいちが積極的な行動をしたという見方もある。しかし、この協働において、協定というパートナーシップの名目で NPO が行政の言いなりになってしまう事態が回避されたことは事実である。このような事態が避けられたことは、協定の不締結が大きく影響していることだろう。かけこみ女性センターあいちが発したこの改善案は、行政が協働改善のために参考にしている。

このように、NPO 法人かけこみ女性センターあいちがパートナーシップという名目で行政の言いなりになることがなかったということが、協定を締結しないことのメリットである。

第四節 まとめと考察

ここまでは、協定を締結している NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県及び、協定を締結していない NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県の協働について述べた。そして住民参加と同様、NPO と行政との協定も一概に進めてよいものではないということが筆者の考えである。

確かに新潟県と NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会との協定は、土砂災害危険箇所点検業務において有益であった。実際に点検を行う以前にする協議においてあらゆる情報交換が行われたことは、協定を締結したことによるものであろう。行政と NPO それぞれの連絡者を決め、現地情報や応援業務の内容等があればお互いに資料交換をするといったことが行われた。このように協定を締結することで行政の一方的な遂行が避けられた。

しかし、協定を締結していないからといって協働が失敗するというわけではない。愛知県と NPO 法人かけこみ女性センターあいちの協働では、かけこみ女性センターが愛知県に対して改善提案を積極的に述べ結果として協働の改善につながった。このことは、両者が協定を結んでいないことによるものであり、協定の不締結のメリットといえるだろう。

このように協定を締結することが一概に良いというわけではなく、不締結にもそれなり

のメリットがあるというのが現状である。協働①の土砂災害危険箇所点検は行政と NPO が協力して行うことが効率性のために求められる。一方で、協働②のドメスティック・バイオレンス被害者緊急保護は NPO が主体となって行うことが求められる。これは、実際に現場で業務を行うのは NPO 構成員をはじめとした民間人であるためである。

また、協働形式によっても協定締結の与える効果が異なってくる。協働①では、新潟県が主体となる委託形式であるが、協定を結ぶことで行政から NPO への要請が円滑に行われている。一方で、協働②では NPO が主体となる補助形式であるが、協定を締結していたら、かけこみ女性センターあいちが今回の様に主体的に計画と実施を行えたかどうかははっきりしない。

よって、協定の締結が効果を生じるのは、協働の形式や協働事業の分野によって異なるということになるのではないか。このため、行政と協定を結んでいる NPO は、補助形式の協働を実施する際には自らの主体性を確保する姿勢が求められるだろう。そして、行政と協定を締結していない NPO は、委託形式の協働事業を請け負ったときには、行政と協調する姿勢をとったり協定の締結を検討したりする必要があるだろう。また、NPO は協定を結ぶときには、自己の業務分野を十分考慮した上で協定を結ぶことを検討する必要があるのではないか。行政に至っても、協定を結ぶことが自己にとっても相手にとっても有益となるのかについて十分検討する必要があるだろう。

第四章 予算から見た協働の現状

第一節 予算の意義

ここからは、行政の事業予算が協働にどのような影響を与えるかについて述べたいと思う。そしてまずは、予算の意義について説明する。

協働事業が行政の活動であると考え、行政予算は協働に大きな影響を与えることが予想される。新潟県や愛知県をはじめとした全国の自治体は、それぞれが抱える地域問題の解決に向けて財政を調整することが必要である。田谷聡が『財務管理＜地方自治総合講座4＞』のなかで説明しているように、「予算は、地方公共団体の財政運営の指針となるものである」といわれている²²。行政が地域の問題を NPO との協働で解決するには、予算を決めて的確な財政運営を行うことが求められる。

よって行政の予算は、協働をはじめとした地域のための活動実施において、適確に事業を実施する運営を行うために不可欠なものといえる。

²² 田谷聡『財務管理＜地方自治総合講座4＞』ぎょうせい、2002年53ページ。

第二節 予算から見た新潟と愛知の事例

(1) 事業予算を設けている新潟県

新潟県は、土砂災害危険箇所点検業務において、予算を使用しており、計画段階で予算の見積もりを立てた。これは、協働が委託であり、予算をあらかじめ設ける形式であったことが影響している。そして協働を実施する前に、新潟県砂防課の課長が、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会宛に予算の見積依頼書を提出した。見積依頼書には、点検業務、地域防災懇談会、防災訓練講習会などの費用の見積もりが提示してあった。これを受けて、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会は見積書を作成し新潟県に送ったわけである。

このように協働①においては、新潟県の予算に基づいて事業が計画されていったのである。

(2) 事業予算を設けていない愛知県

一方で愛知県は、ドメスティック・バイオレンス被害者対策のための予算は設けていない。これも協働形式が補助形式であるためである。協働において提供した資金は DV 被害者対策特定のために用意したものではない。このため愛知県は事業のための特定の予算を設けず、NPO との協働を行った。

第三節 行政予算が協働に与えた影響

(1) 協働形式の違いから発生した行政予算の有無

協働①は、予算設定が予めしてあることが多い委託形式であり、協働②は、予算設定が予めされていないことがある補助形式である。このことが影響して二つの協働では、行政予算の事前設定の有無という違いがある。

確かに、予算設定の有無は協働形式による影響があるとの見方もある。しかし、やはりここではあくまで予算設定の有無という観点で事例研究をしているために、行政の予算設定の違いの見方を意識して読み進めてもらいたいと筆者は考える。

(2) 協働①での影響

それでは、新潟県が予算を設定したことが協働にどのような影響を与えたのかについて述べる。協働に与えた影響は主に次の二点である。一つ目は満足いく協働計画が行えたこと。二つ目は、行政の協働に対する取り組み具合が向上したことである。

行政、ここでは新潟県が、砂防費の一環として予算を協働に投資したことは、協働計画の円滑化につながった。予算を設けていることから、新潟県は土砂災害危険箇所点検の事前に NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会に対し費用項目が明確な見積依頼書を送った。

その費用項目は土砂災害危険箇所点検、地域防災懇談会、防災訓練講習会そして記念イベントの四つである。

見積もり依頼書を受けた NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会は、依頼書にある項目の費用を算定し、新潟県に対して見積書を送った。見積書には、土砂災害危険箇所点検、地域防災懇談会、土砂災害に対する防災訓練講習会そして「白田切川土石流災害²³から 30 年」記念イベント費用を載せた。

こうして、協働の準備は進んでいったわけであるが、これも行政が予算を設け明確な項目を掲載した見積もり依頼書を NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会に送ったことが影響している。

次の行政が予算を設定したことによる効果は、行政の協働に対する取り組み具合が向上したことである。行政が協働予算を設け投資したことで、行政の協働に対する意識が高まった。これは予算を設け費用を負担したことで協働を成功させる意識が高まったからに他ならない。実際に新潟県は点検地域の自治体職員に参加を呼びかけるなどし、協働の円滑化に力を入れた。

よって、新潟県が予算を設定したことは、協働の計画が充実したことと新潟県の協働に対する取り組み具合の向上に貢献したことになるのである。

(3) 協働②での影響

では、行政が予算を設けていなかった協働②について述べたいと思う。協働②では、協働形式が補助形式であることも影響して、あらかじめ予算が存在しなかった。

行政である愛知県が協働のための予算をあらかじめ設けていなかったことによって、協働①とは正反対に、協働計画が不徹底となった。つまり、計画段階で予算に見合った費用配分を行うことができなかつたのである。これにより、協働開始時は、行政が費用を負担する範囲が不明確となった。このため、協働期間中に誰が費用を負担するのかについてトラブルが生じた。DV 被害者をシェルターや宿泊施設へ避難させた際に、衣類等のクリーニング代や補填費用などを誰が負担するのかが問題となった。このため、NPO 法人かけこみ女性センターあいち協働後に愛知県に意見を提出した。このように、行政が予算を設けないことで、費用の範囲が不明確となり NPO と行政の間に少しばかりの衝突があったということは否めない。

しかし、予算を設定していなかったことにもメリットはある。それは効率的に費用を使うことができたことである。実際協働事業は、緊急保護に費やした費用を NPO が愛知県に申告する形で行われた。このため予算が無駄に残るといったことや、不要なことに予算

²³ 1978 年に新潟県妙高市の白田切川が氾濫したことで起きた土石流災害。

を使うといったことは回避できた。このように、行政が予算を設けないことで、無駄遣い等の予算見積りでの失敗を避けることができた点は評価されることだろう。

協働②では、愛知県が予算を設定しなかったことにより費用負担の問題が起きたが、費用が効率的に使用された。よって、予算を設けなかったことが一概に悪かったとは言えないことになる。

第四節 まとめ・考察

予算設定の有無は、協働形式の違いによるところが大きいですが、このように、予算を設けることはメリットとデメリットがある。協働①では、予算をあらかじめ設けていることで、計画が円滑に進んだ。一方で、愛知県と NPO 法人かけこみ女性センターあいちとの協働②では、予算を設けていないため計画が良行には為されなかった。

これを受けて筆者は、予算を設けることはやはり必要なのではないかと考えた。確かに協働において予算を設けると、予算の無駄遣いなどの失敗が起こりうる。しかし、そのような失敗のリスクを考慮しても、計画の指針となる予算を行政が設定することは意味があるのではないだろうか。行政が予算という枠を設けず、協働後に費用を NPO 側に支払うやり方は、予算の無駄遣いの危険性が少なくなるものの、計画段階での指針がないために NPO が協働を計画することが困難となる。また、予算の無駄遣いは、協働①では発生することがなく、その可能性は大きなものではない。このことから、行政が予算を設けることは計画段階での指針となることが大きな意義を持つため必要なのではないだろうか。

繰り返し述べるが、予算設定の有無は協働形式によって異なる。このため予算設定を行う委託形式の協働が望ましいところだが、すべての協働がそうであるわけではない。そこで、事前の予算設定がない補助形式等の協働においては、行政が予算設定を予め行う必要があるのではないだろうか。行政には、協働形式を問わず予算設定の検討をすることが求められるのではないか。

このように筆者は、その計画段階での意義の大きさ故に、行政は協働における予算設定を行うべきだと考える。

第五章 専門家の参加から見た協働の現状

第一節 専門家参加の意義

ここからは、事業の専門家の参加の観点から、二つの協働を説明する。しかし本題に入る前に専門家が参加することの意義について考えることは無駄ではないだろう。

現代社会では、行政の公共政策に専門性が求められている。あらゆる地域問題が存在する社会では、行政は個々の問題についての十分な理解のために専門知識を活用し、解決の

ために専門技術を行使することが求められる。白井恒夫は『災害と地域社会—自然災害と公共政策』の中で、「国や自治体は、コミュニティが抱えている諸問題の解決のためにさまざまな資源や専門的能力を動員して公共政策を立案・実施することになる」と述べている²⁴。このように行政にとって、専門知識は重要であり、専門家が知識を提供することが求められる。また、NPO にとっても協働で行政と協力するときには専門知識を必要とするために、専門家の動員が求められるだろう。

このように、NPO と行政の協働では、専門家が専門的知識や技術の行使する者として必要となる。

以上のことから、協働において専門家を参加させることは、事業の専門分野へ対応するための意義があるといえる。

第二節 心理カウンセラーの参加から見た愛知の事例

(1) かけこみ女性センターあいちと愛知県との協働における心理カウンセラーの参加について

かけこみ女性センターあいちと愛知県との協働であるドメスティック・バイオレンス被害者緊急保護事業では、心理カウンセラーが精神カウンセリングの専門家として参加をした。この心理カウンセラーは、被害者保護シェルターや宿泊施設に赴き、被害者の精神的治療等を行った。

(2) 心理カウンセラーの意義

それでは、専門家、ここでは心理カウンセラーの協働参加の意義について述べる。尚このように心理カウンセラーの意義について論じる理由は、心理カウンセラー参加の効果について述べる前に参加の意義を論じるとより理解がしやすいと考えたためである。

まずは、被害者保護の向上である。ドメスティック・バイオレンス被害者がシェルター等の宿泊施設で安心して待機するには、精神的安定を保つことが不可欠である。ただ被害者を安全な場所に置くだけでなく、そこで精神的不安定性を解消させることが被害者保護において求められる。そしてこのために心理カウンセラーの力が必要となる。被害者保護の専門家としての心理カウンセラーは、被害者の精神的支柱としての役割がある。

また、協働自体の信頼性を高めるとい意義もある。一般的に、より多くの人に利用してもらうために、信頼性のある内容であることが協働事業に求められる。DV 被害者緊急保護においても、被害者が利用しやすいようにするために充実した保護内容とする必要がある。精神的治療の専門家である心理カウンセラーが協働に参加することで、保護内容が充

²⁴ 峰島旭雄『災害と地域社会』早稲田大学社会科学研究所、1986年49ページ。

実していることを地域社会中に認知させることができる。このように専門家の参加は協働の社会的信頼性を高める意義があるといえる。

(3) 心理カウンセラー参加が協働に与えた効果

では、精神的治療の専門家である心理カウンセラーが、NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県との協働にどのような効果を与えたのかについて述べる。

効果として挙げられるのは、保護する被害者の安心の確保である。ドメスティック・バイオレンスの被害者は、シェルター内で暮らすときに精神的に安定して滞在することが大切である。シェルター内で精神的に安定をさせることが、外部に出て生活を始めるために必要である。心理カウンセラーはシェルター内で被害者の精神的治療を行い、被害者の精神的安定性の確保に大きく貢献した。

また、被害者が安心して保護されたこともあり、利用者からの苦情がなかったということも心理カウンセラー参加の効果であろう。NPO 法人かけこみ女性センターあいちの報告書によると、シェルターや宿泊施設の利用者からのクレームは一つもなかったとのことである。心理カウンセラーが DV 被害者を精神的に安定させる措置を講じたことが、この結果につながっていることは確かである。

第三節 斜面判定士の参加から見た新潟の事例

(1) 新潟県砂防ボランティア協会と新潟県との協働について

NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県との協働である土砂災害危険箇所点検業務では、点検の専門家である斜面判定士が参加をした。斜面判定士は NPO 構成員として、地域住民や行政職員と危険箇所点検に参加し指導者として活躍した。

(2) 斜面判定士の意義

斜面判定士は、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会内に 100 名以上入会しており業務遂行に重要な存在となっている。そしてこのような斜面判定士の意義は主に二つに分けることができる。

一つ目は業務の効率化である。斜面判定士は点検業務の前に現地の地形図を作製する。この図によって NPO 構成員、地域住民そして行政職員は現場で点検を行うのだが、正確な地形図により業務を迅速に遂行できる。

二つ目は、安全な業務執行である。点検の現地では突然の土砂崩れなどの災害が起きる可能性がある。このような被害を避けるためには、専門家の指導が不可欠である。点検に斜面判定士が同行することは、地域住民などの一般人を危機から守るためにも必要である。

このように、斜面判定士は点検業務を効率的かつ安全に行うために参加が求められるの

である。

(3) 斜面判定士参加が協働に与えた効果

このように、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県との協働である土砂災害危険箇所点検業務では、点検の専門家である斜面判定士が参加をした。ではこの参加が協働にどのような効果をもたらしたのか。効果は主に二つに分けられる。

まずは、点検規模の拡大である。斜面判定士が点検の指導者として参加することで広範囲を点検することが可能となった。斜面判定士は NPO に入会していたため、NPO 構成員として計画の段階から参加し地形図作成などの専門的な部分を担当した。また今回の土砂災害危険箇所点検では延べ 58 名が参加し、計 325 箇所を点検することができた。このように多くの点検箇所に調査ができたのは、地形図の作成者である斜面判定士の指導によるところが大きい。斜面判定士の参加により、業務の計画から実行まで効率的に行うことができたのは事実である。

もうひとつの効果は、安全に点検業務が行えたことである。土砂災害危険箇所点検業務では、土砂崩れが起りやすく一般人が立ち入ることが禁止される箇所を回る。このため特に地域住民などの参加者の点検時の身の安全確保が求められるが、斜面判定士が同行したことで点検業務は安全に行われた。新潟県砂防ボランティア協会の理事長の話によると、点検中の事故といったことは一件も報告されておらず、平常に業務が遂行されたとのことである。

このため、斜面判定士が土砂災害危険箇所点検へ参加することによって、大規模な点検業務を安全に行うことができた結果となったのである。

第四節 まとめと考察

ここまでは、専門家の参加という観点から二つの協働の現状を述べてきたが、そのまとめをしておく。

一般的に、協働に専門家が参加することは協働の効率化や行政の一方的な主導の回避という意義がある。NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県との協働では、ドメスティック・バイオレンス被害者の精神的治療の専門家として心理カウンセラーが参加をした。心理カウンセラーは被害者保護の質的向上や、協働事業の信頼性を向上させる意義があり参加をしたが、実際には次のような効果をもたらした。一つ目は被害者の安心の確保、二つ目はシェルター等の利用者である被害者からの苦情がなかったことである。

そして、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県との協働では、地質点検の専門家である斜面判定士が参加をした。この斜面判定士は、点検業務の効率化や安全化のために参加が求められた。実際に土砂災害危険箇所点検業務の協働事業では、斜面判定士は

大規模な点検の実現と怪我人が出ることのない安全な業務執行の達成に貢献した。

このように専門家が協働に参加することは、二つの協働事業に大きな功績をもたらしたといえる。そして筆者は NPO と行政との協働には専門家の参加が必要であると考え。地域内に多種多様な課題が存在する現在では、NPO や行政の行う公共的業務には専門性が求められる。一般に協働は NPO 構成員と行政職員、そして地域住民とで行われるが、現代ならではの業務の専門化に伴い特定分野の専門家の参加が求められる。NPO 構成員達が専門家の役をするには経験が足りない。C.R.ロージャズは『カウンセリングの立場』のなかで、精神的治療の専門家である心理カウンセラーの技能について、「この技能を発達させるには、ある程度までは、経験に代わるものはない」といっている²⁵。協働①に参加した斜面判定士についても、経験を積まないと成れないことは言うまでもない。協働前に NPO 構成員等の者に専門家になるための経験を積ませていては膨大な時間の無駄である。このため専門家の参加は現代の専門的な業務の実施において必要なのである。

よって、筆者は現代での地域社会の専門的な課題の解決のためには、業務の専門家を NPO と行政との協働事業に参加させることが必要であると考え。

第六章 行政職員参加から見た協働の現状

第一節 行政職員参加の意義

第五節は行政職員参加から見た協働について説明する。はじめに行政職員参加の意義について述べることにする。行政職員参加の意義については、主に二つあげることができる。一つ目は地域社会の情報収集、二つ目は行政の透明性の向上である。

NPO と行政との協働に行政職員が参加することで、行政は地域社会の現場の情報を収集することができる。行政職員は住民のニーズに応えるために現地の住民から情報を収集することが求められている。江口清三郎は『職員参加—自治体をめぐる環境変化と職員参加』のなかで、「職員は、住民からあるいは住民の生活実態から学んでいくことによって、住民とともに歩む自治体職員としての自己の職務と使命の認識を高めていくのである。」としている²⁶。

また職員参加には、行政の透明性向上の意義もある。公務員でありかつ住民でもある行政職員は、自ら所属する行政組織と地域住民との交流を実現させるために欠かせない存在である。江口清三郎は『職員参加—自治体をめぐる環境変化と職員参加』のなかで、「職員は生活の問題を吸い上げ、住民による行政への接近に協力することによって、行政を住民

²⁵ C.R.ロージャズ『カウンセリングの立場』岩崎学術出版社、1967年12ページ。

²⁶ 松下圭一『職員参加』学陽書房、1980年47ページ。

に真に身近なものにし、住民生活を守る重要な支えになるだろう。」と述べている²⁶。このため、行政職員は NPO と行政との協働を通して、行政と地域住民との親交を深めることが期待されているのである。

このように自治体職員等の行政職員が NPO と行政との協働事業に参加することは、地域社会の情報収集及び自治体等行政の透明性向上の意義があるのである。

第二節 職員参加から見た新潟の事例

(1) 職員参加をした新潟県

NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会との協働で、新潟県は地元の市町村職員に現地参加を要請した。現地参加をした地元自治体職員は、NPO 構成員と地域住民とで協力して、土砂災害危険箇所点検を行った。

業務では、NPO 構成員やそのうちの斜面判定士の点検技術と、地元の自治体職員と地域住民の現地情報を駆使して、325 箇所にも及ぶ大規模な点検が行われた。

(2) 職員参加の効果

それでは、新潟県が要請した点検箇所の現地自治体職員の現場参加は、危険箇所点検にどのような効果をもたらしたのであろうか。以下はそれらについて説明したいと考える。

まずは、協働現場からのフィードバックの実現である。点検地域の地元自治体職員が事業に参加をすることで、協働期間中に新潟県へ報告を行った。これにより、新潟県は協働の合間に現場からの情報をもとにした事業展開を計画することができた。実際に、点検業務は二期間に分かれており始めの期間は 31 名の参加者による 38 箇所の点検にとどまったが、次の期間では 27 名の参加者により 287 箇所もの点検を行うことができた。この点検作業の急速な効率化は、協働期間中に、自治体職員の報告書をもとにフィードバックをし、計画した新潟県の示唆の功績が大きいといえる。

そして次の効果は、NPO の構想に一致した事業内容が実現できたことである。協働の計画は行政の予算をもとに NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会が計画をした。このため予算設定をした新潟県の要請を受けて現地派遣をされた行政職員は、予算に見合って事業展開をする情報を持ち合わせていることになる。このような職員が現場に参加することで、常に予算を意識した事業遂行が実現できた。このため、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会が予算をもとに構想した点検事業内容は、行政職員参加によって実現されたことになる。

このように、新潟県が要請した点検箇所の現地自治体職員の現場参加は、現場からのフ

ードバックによる協働の効率化と NPO の構想に合致した協働事業内容が実現できたという効果を発生させたのである。

第三節 職員不参加から見た愛知の事例

(1) 行政職員参加をしなかった愛知県

続いては NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県との協働である。この協働では、愛知県職員及び県内の市町村職員は現場での参加というものはなかった。幾度か繰り返すようにこの協働業務は DV 被害者緊急保護であるが、業務は NPO 構成員と精神的治療専門家である心理カウンセラーが中心となって実行された。

この協働において行政は NPO の事業支援の目的のもとに、事業資金補助を重視する態勢をとったため、現地に職員を派遣しなかった。

(2) 行政職員不参加の影響

では、愛知県内の行政職員が協働に参加をしなかったことが、どのような影響を発生させたのかについて説明する。この影響はメリットとデメリットの両方が含まれるのだが、最初にメリットについて述べることにする。

まずは緊急業務が円滑にできたことが挙げられる。以前にも述べたことだが、この協働②のドメスティック・バイオレンス被害者緊急保護事業は、NPO 構成員と心理カウンセラーが中心となって行ったことがよい結果につながっている。確かに行政職員の中にも DV 対策に精通した者がいるかもしれない。しかし、そのような者が被害者支援の現場で多くの経験を積んでいる心理カウンセラーの代わりとなるかどうかは実際に参加させてみないとわからない。しかも業務が緊急性を伴うために、協働事業計画の担い手がそのような職員参加の検討をしている余裕はないだろう。このため、NPO 構成員と心理カウンセラーとで行った結果として事業が成功したことから、職員の不参加の協働体勢は功を奏したといえる。

続いてはデメリット、好ましくない影響についてである。それは、協働内容が現地市町村に認識されなかったことである。協働②では、シェルター等の保護施設の利用に当たって、市町村の窓口に赴く人たちもいたが、事業内容が市町村に認識されておらず、宿泊手配ができないことがあったということが報告されている。協働にあたって、現地市町村職員が参加をしていれば、もちろんこういった事業の不認知の事態は起きなかっただろう。このため、協働事業内容が県内の市町村に完全に認識されていなかったことが、職員不参加の協働における好ましくない効果といえるだろう。

よって、行政職員が参加をしなかった協働②では、緊急業務が円滑に行われたことと、市町村の協働事業の認識不足ということが結果として発生した。

第四節 まとめと考察

ここまで行政職員の協働事業への観点から協働①と協働②について説明してきたが、まとめをしてみる。

行政職員の協働への参加は、地域住民が生活する現場からの情報収集と行政の地域社会に対する透明性の向上の二つの意義がある。協働①では職員参加によって、行政の現場からのフィードバックと NPO の構想に合致した協働内容が実現できた。一方で協働②では職員参加がなかったが、それにより緊急業務が円滑にできたことと協働事業の認識が県内市町村にいきわたっていないという結果となった。

これを踏まえて筆者は、協議の段階で行政と NPO は行政職員参加について十分な検討をすることが大切ではないかと考える。行政と NPO が、行政職員が参加できる部分を見つけ出したり、行政職員に適切な役割を探したりすることが協議において必要ではないだろうか。例えば行政主導である委託形式であれば、現場での指導者として行政職員の参加が求められてくる。NPO 主導の補助形式の協働であれば、NPO の監視役として行政職員を現場に派遣することも必要だろう。今後、愛知県と新潟県をはじめとした全国の自治体が行う協働計画に当たって、NPO 法人と行政職員の参加が可能な部分についての協議が行われることを筆者は期待する。

第七章 協働の課題

第一節 協働の現状から見えた課題

これまでに、いくつかの視点で新潟と愛知の協働事例を考察してきた。住民参加、専門家参加そして行政職員参加は協働にどのような効果をもたらすのか。NPO 法人が行政と協定を締結することは協働事業にどう影響するのか。さらに、行政の予算設定は有益なのか。

そして筆者はこれらの視点から協働を考察することで、それぞれの視点から見た課題が存在すると考えた。

第二節 各観点からの課題

(1) 住民、専門家及び行政職員の参加からみた課題

筆者はあらゆる観点から協働の考察をしてみて特に意識したことがある。それは協働事業の分野である。本論文では防災と家庭内暴力対策の分野を扱ったが、それぞれの協働事業が分野の違いにより性質が異なることを認識した。このため、住民、専門家及び行政職員の参加は、協働事業分野によって効果が異なるのである。

例えば、現地住民の参加は土砂災害危険箇所点検業務では人材補強や住民の防災意識の向上などの効果を生むが、一方でドメスティック・バイオレンス被害者緊急保護業務においては被害者のプライバシーの侵害の要因となりうる。専門家の参加にいたっては、土砂災害危険箇所点検では大規模な点検範囲が可能となったことに対し、DV 被害者緊急保護業務においては被害者の安心確保の効果につながった。つまり専門家の参加は前者では点検事業の量的な効果、後者においては被害者保護事業の質的な効果を与えているのである。さらに行政職員の参加では、土砂災害危険箇所点検では協働主体である NPO の構想どおりの内容の実現に貢献した。しかし不参加であった DV 被害者保護ではその効果として NPO が円滑に業務遂行をできたことが挙げられる。つまり、行政職員が参加をしても不参加であっても、それぞれ事業の主体である NPO により効果をもたらしていることになる。

このようにそれぞれの参加は、協働事業の分野によって全くといっていいほど異なる効果を生み出す。このため協働の課題として、NPO と行政は計画の段階で協働分野について十分な認識をする必要があるのではないか。三者の参加は事業によって援助にもなり重荷にもなる。業務の効率化のために、協働の主体である NPO と行政は計画の段階で事業分野を認識することが課題であると筆者は考える。

(2) NPO と行政との協定からみた課題

次の課題は NPO と行政との協定の観点からのものである。協働の効率化のために大切な協定であるが、協定の締結が効果を発揮するにはやはり事業分野の認識が不可欠である。

NPO が行政と締結するときは、自らの事業分野を考慮して締結するか否かを考えることが必要ではないか。防災のような活動の規模拡大が大切な分野では NPO は活動に威信をつけるために行政と締結を結ぶ必要があるだろう。一方で、家庭内暴力対策といった分野では、NPO 構成員や専門家が主体的に活動してこそ成果を上げることができると考えるならば、行政との協定締結には慎重である必要があるだろう。

また行政側としても、公共政策実施のために各分野の NPO との協定を締結するときは、NPO についての十分な認識が不可欠であろう。

このように、NPO と行政との協定の課題は、締結前に NPO ならば自らの活動が協定締結によって促進されるのかということ、行政ならば締結相手の NPO は協定締結後に更なる発展をするのかということについて十分認識をすることであろう。

(3) 予算からみた課題

予算の課題にいたっては、行政が協働のための予算を設けていることを前提とする。なぜなら、以前にも述べたように、予算は協働事業の大切な指針となるからである。

このように協働において必要な予算であるが、NPO と行政が協働の計画で事業予算を十分認識することが課題ではないだろうか。予算は協働事業の指針である以上、NPO と行政が予算の範囲を認識する意義は大きい。このときに、NPO が協働現場の担い手として予算について意見を言えるようにすることも大切な課題である。よって、行政は協働計画において予算の重要性を認識し、NPO が予算補正の提案をする機会を作ることが求められるだろう。もちろん同時に NPO の提案を受け入れる制度の適用も行政に求められる。そして NPO は、協働事業現場の立場から、予算を把握したうえで事業に見合った予算額を想定し行政に提言する姿勢が求められるだろう。

よって、予算から見た協働の課題は、NPO と行政が協働の計画で事業予算を十分認識することである。さらに行政には、NPO が予算改善の提案をするための機会を作り、それを受け入れる制度を構築することが求められる。そして NPO には、予算についての認識を基とした改善案を行政に提言する姿勢を作ることが課題である。つまり、行政と NPO が協力して予算を作成するという体制の実現が課題なのである。

第三節 考察

ここまで協働でのいくつかの課題を述べてきた。それらは協働を行う NPO や行政が協働遂行のために積極的に取り組んでいかななくてはならないことである。

これらの課題解決のためには、協働を行うものの取り組みが不可欠である。つまり、NPO や行政そして地域住民が、地域社会の問題の解決の手段として協働事業について主体的に行動し考えることが求められている。協働事業は、NPO と行政をはじめとした事業の主体が協力することによって成功するものである。

協働においては、地域社会の問題解決のために、NPO や行政がお互いに頼ってばかりいるのでは効果的な協働は実現しない。筆者はそれぞれが積極的に事業活動に取り組んでこそ、地域社会のための効率的な協働事業が可能となるのではないかと考える。

終章 結論

(1) NPO と行政の協働の現状と課題を振り返って

ここまで NPO と行政の協働の現状と課題を二つの事例を用いて説明してきたが、そこで明らかとなったことについて明確に述べてみる。

まずは二つの協働の現状について住民参加、協定、予算、専門家、そして行政職員参加の観点から説明した。住民参加の参加によって、NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と新潟県との協働では地域住民有する現地情報によって点検現場からのフィードバックを行政が実現できた。さらに協働後に防災について住民の自治意識が高まる効果も現れた。

一方で住人が参加をしなかった NPO 法人かけこみ女性センターあいちと愛知県の協働では、DV 被害者保護事業が円滑に遂行できたという効果が発生した一方で、地域住民の DV 被害対策の自治意識が高まらないという結果にもなった。

続いては、NPO と行政の協定の締結の観点から説明を行った。NPO と行政が協定を締結していた新潟の事例については、協定締結が、協働事業の徹底した準備の実現を可能にした。一方で NPO と行政との協定を締結していなかった愛知の協働事例では、協定の不締結が協働計画の難化という効果を生むことになった。

そして、行政の予算設定の観点から見た現状については、事業予算を設けていた新潟県と NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会との協働で、予算が計画の指針となり、書類交換が円滑に行われる等といった満足のいく計画が実現できた。事業予算を設けていない愛知県と NPO 法人かけこみ女性センターあいちとの協働では、予算の無駄遣いを防ぐ効果があった一方で、行政の負担する事業費の範囲が NPO にとって不明確となり業務遂行に支障が出る結果となったことも事実である。

続いて専門家の観点からの現状について述べた。危険箇所点検の専門家である斜面判定士が参加をした新潟の事例では、専門家の参加により大規模な点検業務をすることができた。また、精神的治療の専門家である心理カウンセラーが参加をした愛知の事例では、専門家の参加によって被害者が安心して保護を受けることができ、シェルター等の利用者である DV 被害者からの苦情が一件もない結果となった。

さらに、行政職員参加から見た協働の現状について説明した。行政職員参加があった新潟の事例では行政職員が参加することで、職員が作成した事業報告書により行政が現地からフィードバックを行うことができた。これに対して職員が参加をしなかった愛知の事例では、行政職員の不参加によって協働事業内容が現地の各市町村職員に伝達されず各役所が事業内容を認識していないということが起きた。しかし職員が参加をしないことで、DV 被害者緊急業務を円滑に行うことができた。

そして、協働の現状続いて課題を説明した。住民、専門家、そして行政職員の参加の観点から二つの協働をみると、NPO と行政は協働事業の前に事業分野を認識し各者の参加を検討する課題があることがわかった。

また、NPO と行政との協定から協働を見ると、NPO は協働のための協定の締結をするに当たって、自己の活動分野を認識することが課題として求められることがわかった。

そして、事業予算の観点から協働を見ると、行政は協働にあたって事業予算の設定を検討する課題があり、NPO は協働時に予算の範囲を確実に認識することが課題として求められることがわかった。

本論文で明らかとなった現状と課題は以上である。住民参加、協定、予算、専門家参加、そして行政職員参加の観点からそれぞれに特徴的な現状と課題があることがわかった。

(2) 序章の問題意識と本論文で明らかにしたいことにたいして

では、序章に述べた筆者の問題意識に対して、本論文での説明によりわかったこと、すなわち答えを述べることにする。

答えを述べる前に筆者の問題意識について改めて言及する。筆者の問題意識は五つあった。一つ目は、地域住民の参加は協働にどのような効果をもたらすのかということ。二つ目は、NPO と行政の協定は協働に当たって有益なのかということ。三つ目は、専門家の参加が協働にどのような効果をもたらすのかということ。四つ目は、行政の事業予算が協働にどのような影響を与えるのかということ。そして五つめは、行政職員の参加が協働にどのような影響を与えるのかということである。

これらの問題意識に対して筆者は以下のような答えを発見した。一つ目の問題については、住民参加によって住民の有する地域現場の情報が活用され協働が効率化すること。そして、その情報を駆使することで現場からフィードバックが実現されることであるが、一方で事業遂行を妨げる効果もある。二つ目の問題についての答えは、協定締結は事業分野によって有益であることとそうでないことがある、ということである。このため、締結に当たって NPO や行政は協働事業の分野について十分に考慮する必要がある。三つ目は、専門家の参加によって協働業務が効率的かつ安全に行われることである。そして四つ目は、行政の事業予算は協働の計画の指針として、計画的事業を実現させる効果があるということである。最後に五つめは、行政職員の協働への参加は、職員の作成する報告書により行政が現場からの情報を有効に利用できる効果がある一方で、現場作業に慣れていない傾向から業務の円滑化を妨げる影響を与えられ、ということである。

以上が、筆者が本論文に当たって意識した問題に対する答えである。筆者は、協働について多くの論点があるなか、地域住民参加、NPO と行政との協定、専門家の参加、行政の設定する事業予算、そして行政職員の参加の五つの論点をもとに問題意識を持った。そして本論文の中でそれらの問題に対する答えを発見することができたことは、意義があることであったと考える。

次は本論文で明らかとなったことである。協働①と協働②の事例を研究することで、次の三点が明らかとなった。

一つ目は、協働における地域住民、専門家そして行政職員の参加の意義である。地域住民の参加は、協働を通して住民自治意識を高める意義があることがわかった。そして専門家の参加は、協働事業を効率的に行う意義があり、行政職員の参加は行政と協働現場の交流を実現させる意義があることがわかった。

二つ目は、協働における NPO と行政の協定の意義である。この意義は、協働計画を円滑にするという内容であった。

そして三つ目は、協働における行政の事業予算の意義である。協働における行政の事業予算は、協働を計画どおりに行うための指針としての意義があることがわかった。

以上の三点が、筆者が本論文で明らかにしようとし、研究を通して明らかにしたところである。

(3) 全体としていえること

本論文において、協働①と協働②についてあらゆる観点から調査してきたが、全体としていえることは何であろうか。

地域住民、事業専門家そして行政職員の参加は協働①と②とで効果が異なっていた。また、今日勧められている行政と NPO との協定についても、あらゆる協働事業に有益であるとはいえなかった。また行政の予算設定についても、事前に設定してもしなくともそれぞれメリットがあったといえる。

そこで、全体を通していえることは、協働事業の分野や協働形式を理解することが大切であるということである。地域住民、事業専門家、そして行政職員の参加は、行政と NPO 法人が協力して行う事業の分野によって効果が異なる。また協定の締結や予算設定の有無についても事業分野や協働形式によって与える効果は異なる。このため、計画に当たっての事業分野及び協働形式の認識が協働主体に求められるだろう。

(4) これからの NPO と行政との協働の更なる発展のために

冒頭でも述べたように、近年 NPO が地域社会の担い手として期待されている。地域社会のために政策を立案し実施する行政にとって NPO は、パートナーシップを組む価値が大いにある存在である。

行政は NPO の専門性に注目し、政策実施のために協働をしてゆくことが求められる。このため、協働に当たって、行政が NPO の特性について認知することは必要である。また NPO は社会の新たな担い手として行政と協働する手段を認識し実行していくことが求められる。そして、われわれ地域住民はボランティア精神を意識し協働事業に参加が可能であるときは参加をする姿勢でいることが大切である。

この先 NPO の更なる成長に伴って、行政との協働事業が活発に行われることが予想される。NPO の専門性と行政の信頼性を兼ね備えてこそ、地域社会のための協働となる。よって、NPO や行政、そして地域住民は積極的でありつつ協調性を重視する必要があるだろう。

参考文献等一覧

愛知県庁ホームページ <http://www.pref.aichi.jp/0000012699.html>

警察庁ホームページ <http://www.npa.go.jp/toukei/index.html>

国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/river/sabo/index.html>

新川達郎『NPOと行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会、2003年。

山本啓・雨宮孝子・新川達郎『シリーズNPO⑤ NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年。

荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい、1990年。

東京都ボランティアNPOとの協働に関する検討委員会『「協働の推進指針」策定への提言』東京都、2000年。

宇都宮深志・荒木昭次郎『開かれた市民社会をめざして』社団法人日本青年会議所、1977年。

松下啓一『新しい公共と自治体』信山社、2002年。

川上勇『新自治論集（2）行政への住民参加』地方自治研究会、1974年。

宮元義雄『＜地方財務＞新地方自治講座第7巻』第一法規出版、1973年。

波田あい子・平川和子『シェルター—女が暴力から逃れるために』青木書店、1998年。

日本家族心理学会『家族間暴力のカウンセリング 家族心理学年報23』金子書房、2005年。

今川晃・高橋秀行・田島平伸『地域政策と自治 住民と行政との新たな関係』公人社、1999年。

田谷聡『財務管理＜地方自治総合講座4＞』ぎょうせい、2002年。

峰島旭雄『災害と地域社会』早稲田大学社会科学研究所、1986年。

松下圭一『職員参加』学陽書房、1980年。

C.R.ロージャズ『カウンセリングの立場』岩崎学術出版社、1967年。