

「協働」の課題と展望

— learning from error のススメ —

NPO 法人 情報公開クリアリングハウス 理事 奥津 茂樹

1. はじめに

夏だから「お化け」の話から始めよう。「協働」なるものは「お化け」かもしれないと、最近思うようになったからでもある。

辞書を引くと「お化け」とは「得体のしれないもの」だという。また、「本来のあるべき姿から大きく変化してしまったもの」も「お化け」である。前者の定義は一般の市民や自治体職員（以下、「職員」）が思い描く「協働」の姿だ。一方、後者の定義は、これまで何からの形で「協働」に関わり、それなりに期待してきた市民や職員が抱き始めた違和感や危機感を表している。

私が「お化け」かもしれないと思うようになったのは、「協働」に対する後者の認識が強くあるからだ。それが失望・絶望・無視という悪循環に陥らぬよう、生業が超多忙であるにもかかわらず、今回の執筆依頼を引き受けることとした。「協働」が「本来のあるべき姿」に化けることを強く期待して…

2. 外発的開化としての協働

そもそも住民協働は内発的なものではなく、外発的なものである。かつて漱石は「日本の現代の開化は外発的である」ことを喝破した（夏目漱石「現代日本の開化」）。漱石によれば「外からおっかぶさった他の力でやむをえず一種の形式を取る」のが外発的であり、その結果「皮相上滑りの開化」となり、「滑るまいと思って踏ん張るために神経衰弱になる」という。

まさに「協働」も、「行政のスリム化（歳出抑制）」という「外からおっかぶさった他の力」で始まった。ただ、それだけでは「皮相上滑り」になり、市民も職員も「神経衰弱」（やってられない気持ち）になるといけないから、とってつけたように「多様化した住民ニーズへの対応」という美辞麗句が、「協働」に添えられる。

全国各地の自治体が住民協働を高く掲げ、自治基本条例やまちづくり基本条例等にも「協働」という言葉を盛り込んでいる。しかし、ごく一部の関係する市民や職員をのぞいて、その実績・効果を実感できていない。漱石のいう「開化」と同様に、「協働」が「皮相上滑り」のままだからである。

私自身は学問の世界ではなく、実際の現場で、市民という一方の当事者として「協働」にかかわってきた（拙稿「市民からみた『市民提案を活かす自治体』」ぎょうせい『月刊ガバナンス』2014年8月号）。

たとえば、NPO 法人「情報公開クリアリングハウス」では、土地開発公社の「塩漬け用地」（長期未利用地）の解消、住民票の「大量閲覧」の原則禁止を自治体に提案し、実現させてきた。また、一般社団法人「ソーシャルコーディネートかながわ」（略称「ソコカナ」）では、神奈川県との協働事業として、かながわ県民活動サポー

トセンターの「アドバイザー相談」事業や「コミュニティカレッジ」事業の企画・運営に携わっている。こうした自らの「協働」経験を通じて、その実績・効果をアピールすることはできる。

しかし、自己を離れて社会全体を俯瞰したとき、「協働」は漱石のいう「皮相上滑り」の感がまだまだ強い。そして、それゆえに「本来あるべき姿」から大きく離脱し、陳腐化してしまう例も散見される。「協働」への違和感や危機感に応えるためには、小さな成功を大きく見せるのではなく、多くの小さな失敗から学ぶことが必要だと私は考える。



市民も職員も自己の「非」を認めたがらない。しかし、福祉・医療分野で取り込まれてきたインシデント（ヒヤリハット事例）の共有化のように、多くの小さな失敗から学ぶことで、「協働」という業務やそれにかかわる市民や職員の体質の改善につながるのではないか。

3. 多くの小さな失敗から学ぶ

インシデントの共有化を成功させるポイントは、当事者に対する「免責」である。そもそも小さな失敗に対して、いちいち責任の有無・程度を問い、制裁を課すのはコストがかかりすぎる。また、各自が責任回避のために、改善に必要な情報を隠してしまうことの方が、将来的には損失が大きい。

必要なことは事案の概要、構造、要因である。それらを数多く集めて分析し、効果的な対策を講じることで同様の失敗を未然に防止できる。そのため、実際に行われているインシデントの共有化では、当事者の組織・個人の名前が伏されることが多い。

そこで、以下にあげる「協働」における小さな失敗事例も同様に扱いたい。いずれも私の周辺で見聞したまぎれもない事実ではあるが、多少の創作を交えたノンフィクションとする。組織・個人の名前も仮名とする。

■事例 A

NPO 法人 A は X 県との協働事業を企画・運営している。若年層の引きこもり支援の活動の負担金として、総事業費の 50%にあたる年 100 万円の負担金が X 県から交付されている。負担金の上限は最大 1000 万円で、最長 5 年間の支出が可能である。単年度の審査・契約になるとはいえ、最長 5 年の支援があることは、事業の継続性、安定性からみて意味のある仕組みといえる。

ところが、厳正な審査を受けたはずの法人 A の財務資料を読むと、気になる点がいくつも出てきた。負担金の交付が審査・決定された時点で、理事長からの長期借入金で 500 万円超あった。そして、負担金 100 万円が交付された年度には、借入金のうち 100 万円が理事長に対して返済されていた。公表されている活動計算書（収支報告）には、他に大きな収益事業がないことから、X 県の負担金が返済の原資になったようにもみえる。

■事例 B

民主党政権時の 2010 年、補正予算で総額 87.5 億円の「新しい公共支援事業」が始まった。全国の都道府県はこれを原資とする基金を設けて、域内の NPO 等の支援になるよう多彩な事業を展開した。以下は、

その交付金を受けた Y 市の NPO 法人 B の事例である。

法人 B は Y 市内にコミュニティカフェを開設するため、「新しい公共支援事業」を活用した。2011～2012 年度の 2 年間で、総額 1000 万円の交付金が支給された。ほどなくカフェは開設されたが、スタッフの必死の努力もむなしく毎年のように赤字経営を続けている。スタッフ人件費を大幅に削減しても経営難を克服できていない。債務超過に陥った法人 B は、理事からの 500 万円の個人借りで急場をしのぎようとしている。協働事業による「投資」が失敗し、法人の存立を危うくしている。

■事例 C

Z 市は「協働」のまちづくりを進めていくため、「市民提案型」と「行政提案型」の二つの協働事業を実施してきた。地域の課題発見の起点は市民と行政のいずれでもよく、事業の企画・実施は双方で協議しながら進めていくのが特色である。「協働」が市民活動団体の一方的な思い入れに基づく企画提案になったり、行政による一方的な補助・助成の類になりやすいことを考えると、Z 市の理念や方法は高く評価できる。

しかし、その実態には課題も多い。たとえば、防災関連の協働事業を提案した市民活動団体 C の企画内容は、まるで行政の復活予算要望の様相を呈していた。実質的には担当課の備品購入であり、団体 C はその使いっぱりのようだった。事業選考を行う審査会で団体 C の説明は要領を得ず、代わりに職員が説明していたことが、両者の関係と事業の性格を物語っていた。

4. 「協働」の課題を探る

以上の三つの事例は、これらの自治体に特有の現象ではない。多かれ少なかれ「協働」の現場では、たびたび見かける事象である。だから、そんなに目くじらを立てるなという意見を、NPO と職員の双方からいただくこともある。中には「政治家や企業はもっと大きな不正をやっているではないか」と、なかば開き直る人までいる。

しかし、これまでの組織や個人のあり方を自ら振り返り、問い直し、新たな社会・世界を構想・実現していくのが NPO である。そして、「協働」の相手方である行政・職員も、同様の気概と誇りを持ってほしいと考え、生ぬるい現状に対して、あえて強いボールを蹴り込むことにしている。サッカー好きな私には、キラーパスこそがゴールに迫る近道だという信念がある。

前述したように、三つの事例はインシデントであり、それぞれの当事者の責任を追及することが目的ではない。これらに表象される「協働」の課題を探り、解消・解決をめざすことが大切だ。それは以下のように三つに整理することができる。

A：信用調査の不備

事例 A から読み取れる課題は、信用調査の不備である。NPO 法人等を担う市民と職員の双方に誤解・混同があるが、協働事業は補助・助成ではない。事業を通じた NPO 法人等のスキルアップやパワーアップに期待してよいが、それが無責任な投げ銭であってはならない。言うまでもなく原資が税金だからだ。

地域課題の解決に向けて責任ある事業を展開していくためには、担い手である NPO 法人等の信用調査は欠かせない。自治体がこれを怠ったのが、NPO 法人「大雪りばぁねっと」による復興事業予算の流用事件である。この NPO 法人の財務はずさんで、事業委託の可否を審査する段階での財産目録には、現金として

「09年度 7,365,000円、10年度は 6,433,000円」と記されているだけだ。大金を現金管理するはずもなく、この事実だけでも「どんぶり勘定」の怪しい団体であったことは見抜けるはずだった。

信用調査という言葉からはコストがかかる印象はあるが、活動計算書や財務諸表だけでも、ある程度のことわかる。かつて「新しい公共支援事業」の一環として、神奈川県内のNPO法人等を紹介する番組をFMヨコハマが制作したことがある。私はソコカナの一員として制作に協力し、紹介する55団体の信用調査と選考を行った。そして、財務や活動の信用性の面で怪しい団体を選外とした。それらの中には活動に対する社会的評価が高い団体や、ある市と協働事業を行っている団体もあった。

協働事業の選考にあたり、団体調書等に活動計算書や財務諸表は添付される。それらをきちんと読むだけでも、怪しい団体を淘汰できるはずなのだが。

B：進行管理の不備

信用調査のような入口ではなく、中間段階にある進行管理の不備が事例Bからは読み取れる。NPO法人Bの事業は「新しい公共支援事業」であり、法人としての信用調査を含めて企画提案は第三者機関によって厳正に審査され、選考されている。しかし、多くの協働事業は入口のチェックは厳しくても、事業開始後のチェックが緩い傾向がある。

もちろん事業の進捗状況を聞き出し、必要に応じて事業が実施されている現場に赴くなど、相応の進行管理をしているはずだ。とりわけ事業費が大きい場合、NPO法人等への丸投げはしないだろう。しかし、問題はチェックの有無ではなく、その程度や質にある。

事例Bの場合も、関係する職員によるヒアリングはあった。しかし、とりわけ協働事業担当課の職員の場合、立ち上げ期にある事業の困難さを理解し、NPO法人等のスタッフの賢明さに共感するあまり、厳しいチェックができないことも多い。その優しさが経営面だけでなく、事業の内容、方法の面での課題を先送りにしてしまい、所期の目的からかい離した状況を生み出してしまう。

そもそも協働事業なのだから、市民と職員が一緒になって、赤字経営等の現状や今後の見通しの厳しさと正面から向き合うべきだ。そして、事業継続のための課題をともに出し合い、その分析を踏まえた解決を同じテーブルについて探りたい。しかし、職員の方にも時間的な余裕がなく、事実上、NPO法人等に丸投げになっている協働事業もある。

C：評価・改善の不備

PDCAは誰もが知る業務改善のサイクルである。協働事業に限らないが、なぜかお役所仕事では、このうちのC（評価）とA（改善）が甘い傾向にある。もちろん、事業の企画提案の段階では事後評価の必要性は認識されており、評価の指標や方法の明示を求められる。

しかし、それらに基づく、通り一遍の実績報告書を提出すれば無事終了という事業も少なくない。私はこれをCA欠乏症と読んでいるが、カルシウム欠乏と同様に、「協働」の成長不良をもたらす深刻な「病気」でもある。

CA欠乏は役所の仕事のやり方にも一因がある。たとえば定期的な人事異動だ。かねてから指摘されているように、これが職員の責任の所在をあいまいにする。しかし、単発的なイベント事業を対象外とする例からもわかるように、協働事業は中長期の継続を前提とした事業である。それぞれの事業が対象とする地域課題は、単年度では解決できない。

ただ、CA 欠乏の要因は、もう一方の当事者である NPO 等の市民の側にもある。良くも悪くも NPO 等の市民活動は、その担い手たちの自己実現の側面がある。それが困難な状況の中でも活動のエネルギーになるのだが、逆に、評価・改善は自己を懐疑し、ときには否定し、根本的な組み換えを必要とするために心理的な抵抗感が強いと思われる。

誤解を招くかもしれないが、これを、あえて「共犯関係」と表現したい。「協働」にかかわる市民も職員も真摯で善良な人たちばかりだが、自己のあり方や組織の変革にためらいがあるため、評価・改善の不備を犯してしまうのではないか。事例 C は市民も職員にも何のためらいや罪悪感もなく、ずるずると「共犯関係」を続けてきた一例である。

5. 本来のあるべき姿へ

住民提案を活かすためには、以上に具体的に指摘したように、これまでの「協働」のあり方を率直に振り返り、改善はもちろん、大胆なスクラップ&ビルドを進めていくことが必要だ。

私の生業は大学受験予備校の講師で、医学部をめざす受験生の論文・面接対策を担当している。マニュアルや情報への過度な依存を否定し、ティーチングではなくコーチングを心がけ、各自の能力・適性を引き出し磨くという仕事である。その中で強調してきたのが、learning from error というマインドである。

「協働」について全国各地には無数の成功例があることを知っている。しかし、それをまねてみたところで成功は保証されない。協働事業とはそれぞれの地域社会の課題を解決するものであり、「解」は他でもない自分たちの足元にある。座学を通じて専門家から「解」を授けてもらうような、パッシブな（受動的な）姿勢は協働に似合わない。ワークショップというアクティブな（能動的な）場を通じて、市民と職員とが協働して探り当てていくことが望ましい。

ただし、そのためには重要な条件がある。「住民協働」の「住民」の要件をもっと広げることだ。すでに企業や大学をアクターとした協働の試みが全国各地で始まっている。私が期待しているのは、豊かなマインドやスキルをもつ企業や大学が、市民と職員という固定化・均質化した関係つまり「共犯関係」にクサビを打ち込むことだ。それは、三つの事例から引き出した「協働」の課題の解消・解決に役立つだろう。

「利」を追求する企業は、銀行のように信用調査を厳格に行い、事業継続に必要な助言をし、情緒に動かされない客観的で現実的な評価・改善を提言してくれるだろう。一方、「理」を追求する大学には、「利」の有無や多寡にとらわれない視点で、若い世代とともに協働事業の PDCA に関わることが期待できる。

「協働」とは「地域社会のあらゆる主体が資源を持ち寄り、地域固有の諸課題を協力して解決していくこと」だと私は考える。多くの小さな失敗を活かして、「協働」が大きく化けることを楽しみにしている。

