

「NPOと神戸市の協働研究会」第3回公開フォーラム議事録

日時 2001年11月20日(火) 18時01分～20時17分
場所 コミスタこうべ301多目的室
参加者 NPO関係者12名、行政関係者17名、一般16名(合計45名)

協働研の目的とこれまでのWS概要など(市民活動支援課:平川利人氏)

- ・ 今まで2回の公開WSを開催した。1回目(6/26)にこの研究会を正式に立ち上げた。
- ・ 目的: NPOが新たな公共公益サービスの担い手として不可欠な存在になってきており、行政とNPOの協働の必要性が指摘されている。現状は、行政とNPOの価値判断や行動規範が違い、協働を進める原理や方法が手探り。協働の具体的な枠組みをつくるため発足。
- ・ 1回目: 「協働で何を思い浮かべるか」「NPOの強み・弱みは何か」でWS。
- ・ 2回目: 「行政の強み・弱みは何か」でWS。協働の現状とパターンの説明。最後に参加者の関心がある点を聞いた。世話人会で論議し、本日は委託を取り上げることになった。

委託事業「バリアフリーマップ調査」の概要(障害福祉部障害相談課:藤林安穂氏、高安美代子氏)

- ・ 「人にやさしい福祉と安心のまちづくりカルテ事業(震災復興事業/H8~)」を実施し、バリアフリーガイドマップ「ときめきロード」を作成。この事業の一環で、市内公共施設のバリアフリー化の現状を障害者・高齢者の視点でハードとソフト両面から調査・点検する事業をCS神戸に委託した。緊急地域雇用特別交付金事業に基づき実施。
- ・ 内容は、主な鉄道駅舎や不特定多数が利用する公共施設のバリアフリー化の状況、特にエレベーターやスロープ・トイレが車椅子で利用できるかどうかの調査。年度の関係で前期後期に分かれるが、前期は主な観光地を中心とした観光ルート(約35ヶ所)の調査をし、54のモデルコースがつけられた。後期は、車椅子を利用している人と一緒にモデルコースの調査をし、モデルコースの絞り込みをした。HPの素材の作成も入っていた。
- ・ 緊急地域雇用特別交付金事業で、期間中に47名の雇用、1名以上の新規雇用、1ヶ月以上6ヶ月未満の雇用期間の限定、雇用更新ができない、年齢制限を設けない等の条件があった。[この事業については報告後に、進行役の相川氏(神戸新聞社論説委員)より、人件費は国から出ることと、NPOを受け皿にという労働省の方針があったことが補足された。]
- ・ CS神戸に委託した理由として、たまたま国からの緊急地域雇用特別交付金事業があり市として活用したいことがあり、同時期にCS神戸から観光ルート等の調査をすればという提案がありタイミングが良かった。「ときめきロード」ともマッチした。ハーバーランドの「ふれあい工房」の運営をCS神戸にお世話になっていたという実績もあった。
- ・ CS神戸が請負の窓口となり、19団体(15団体は地域に根ざした市内の団体)が調査した。
- ・ 結果は、丁寧なきめ細やかな調査だった。市民の調査ということで、軽易な事項は施設の方で自主的に改善されたような積極性があった。団体ごとの調査レベルにバラツキがあり、荒削りの面があった問題があった。

NPOサイドからの事業委託に関する提言(コミュニティ・サポートセンター神戸:中村順子氏)

- ・ 2000年の介護保険導入によりサービスを受けられなくなる人が出るのではという危機感より、99年7月に10団体ほどでオアシスプランネットワークとして勉強会を持ったのが始まり。市民同士の支え合いの必要性を実感した。
- ・ 市民で事業を起こすには金もかかることもあり、緊急雇用対策を取る事ができるいくつかのプランをまとめ秋に市に持ち込み、滑り込みで受け止めてもらえた。話し合う中で、19団体140名の方々と、バリアフリーマップをつくるという事業に至った。
- ・ NPOの目から見て市民提案らしい20の観光ルートを提案する。ルートは神戸市HPに掲載する。ペーパー情報から電子情報にして納入するのが最終的成果の姿だった。
- ・ CS神戸の役割は、神戸市との契約、19団体からの報告をもとに雇用の労務管理、事業の進

抄マネジメント、調査のレベル調整。

- ・ 成果は、中小の 19 団体が一つの事業を成し遂げたこと。神戸市が NPO のネットワークに事業委託した（法人格を持たない NPO でも中間支援組織があれば事業委託を受けられる）こと。当事者（障害者）が参画でき、一緒に仕事できたこと。行政が委託元だけでなく、会議に入ってもらい一緒に調整できたこと。市民感覚の 20 の観光ルートが提案できたこと。善意だけではだめで成果をあげる、仕事感覚を身に付けることができたこと。
- ・ 課題は、契約の仕様書がアバウトで納入する部品の姿の共有がなかったために、仕事をしなれない NPO の弱さと、行政の NPO への厳しさを欠けた点があったこと。様々な改善提案がなされたが、他の部局に広まらないこと。提案がどれだけ活用されるかということ。

進行役からの論点整理（相川康子氏）

- ・ 委託実現の条件としては、緊急雇用の枠があり、神戸市は他の財源であることと NPO への期待、NPO は情報を早く入手し自分たちで事業提案をした。ふれあい工房の実績があった。
- ・ 成果は、市民の視点の観光ルートができた。
- ・ プロセスは、CS 神戸が取りまとめ、委託経験のない小さな団体を巻き込んでやった。障害者も同じように雇用されてやった。NPO に仕事感覚が身についた。現場の協働ができた。
- ・ 課題は、契約にまつわるイメージの共有ができていなかった。

当事者間としてのコメントと、会場からの質問と意見など

- 【障害相談課】改善提案の多さにびっくりした。障害者と一緒に回られての提案ということを実感した。改善されたのは、阪急王子公園駅のエレベーター表示の件。トイレの件も多かったが、改装時に対応するとの返事もいくつかはあった。これからも各局や企業にもお願いして、少しずつでも分かっていたら広げていきたい。情報公開はコースを選んで HP にするということがあったが、契約期間では出せる形にならず後も無償でもらうことになった問題がある。HP の内容とペーパー情報が別物で、HP の内容を検証する作業が必要で公開に至っていない。
- 【CS 神戸】大掛かりな追跡調査はしていないが、神戸に来られた障害者を案内する NPO が生まれた。そこに活用してもらうために情報公開をお願いしたらこころよく受けていただいた。
- 【質問(NPO)】緊急雇用対策でなかったらどうだったのか。改善提案を局全体で共有したのか。
- 【障害相談課】財政状況が厳しく、事業はこうした緊急雇用対策等を活用してやっているの、なければ難しかったのではと思う。課では共有できているが、局や神戸市では活用しきれていない。
- 【質問(NPO)】いい提案があれば委託するのはいいアイデアだが、一方で公開性や機会という点でどういう判断だったのか。契約書では必要があれば指示・監督ができるというだけで、品質管理については何も書いてなく仕様書も最低限で、レビューするタイミングはなかったのか。他の委託契約でもそうなのか。
- 【障害相談課】提案されてから、他と比較せずに CS 神戸に委託した形。内容が地域のバリアフリーの調査ということであって、当事者と一緒に調査するということと、地域の 19 団体に調査するというので、随意契約の形を取った。品質管理については、通常はきちっとやっている。急な緊急雇用対策事業で、市の準備不足もあったと思う。
- 【意見(行政)】継続性（行政は作ったら終わり）の問題や情報開示が進んでいないことがポイント。提案だが、NPO 側も要望型ではなく一緒にやっていく姿勢が必要。王子公園の例でも、行政だけではなく、つくった市民も一緒に行って話すことを含めて委託事業になれば良かったのではないかと。一般論として、緊急雇用を生かして実施したが、今後こういうものがなくても可能なのか。行政の単年度主義の中で、成果だけを求め継続性を言わないのを打ち破るような意見を。
- 【進行役】緊急雇用対策で、言われてから 2 年間のメニューを出すまで 1 ヶ月なく、公開審査の余裕もなく時間に追われて準備不足だったが、一つの社会実験として実施できたのではないかと。契約書の 9 条指示監督、11 条秘密の保持、この形で提案を受けられる仕組みになっているのか。
- 【意見(行政)】事業委託の法律上では、民民の対等関係の契約では、いろいろなことを盛り込めない。この場合も、障害相談課の中だけのことであれば受けられたと思う。受け入れられなかったのは、

提案が部局にまたがるから受けられる体制がない。委託契約の中で広げていくのは無理。

- 【CS 神戸】今回は提案における機会の平等の確保がなされないままに CS 神戸に委託されている。もっと一般化すべき。年 1 回は公開で生活課題を解決するための NPO の提案を受付ける窓口があり、実行するための予算が特別に組まれる必要性を感じる。今回の委託理由に「ふれあい工房」等の実績があった。実績主義でいくと、今後どんどん立ち上がっていく NPO は実績がなく契約にいたらない。実績主義の払拭の努力が必要。NPO は面（生活）で活動しているので、部局にまたがる提案になっていく。
- 【質問(NPO)】今回作成された資料を使って何かをしたいときに、契約 11 条秘密の保持等が障壁になりできないということはないのか。
- 【障害相談課】条項としてはどんな契約にも入っている。指示監督は、契約が完了するまで。秘密保持は、個人情報について配慮するというので、成果品については使ってもいい。
- 【市民活動支援課】公金を使っている。9 条の指示監督については 15 条の疑義の解明に、定めのない事項・疑義の生じた事項は甲乙協議して定めると書いてある。行政は法律や要綱に基づき仕事をしている。これは役人の頭が固いということではなくシステムとしてつくられている。
- 【発言(NPO)】コンサルの立場から言うと、今回の事例は緊急雇用対策のことがあると思うが、調査目的や成果品のイメージの共有があまりないことが不思議。成果品の目次まで作る。そこまで詰めると調査内容が全部分かってくる。NPO 側は社会的な成果をイメージしている。行政側は投入した予算に対しての成果というイメージがある。そのギャップが出たのではないのか。
- 【進行役】委託のルールがなければ困ったことになる。報告されたのは先駆的取り組み。行政縦割りの問題。NPO の出してくる成果物の品質管理がなければ、相手を選ぶ時に「良く知っている」「実績がある」(癒着)になる。今後を考えるのに今のルールの説明を。

「市の事業委託の考え方」(市民活動支援課：森田拓也氏)

NPO は多様な市民セクターの内の専門化集団。非行政組織全般に対応できるシステム構築を。

- ・ 寄付・補助金は、相手側からの反対給付を求めないが、行政監督がある。
- ・ 委託契約は、民法上の双務契約で、内容に合意の上対等な立場で契約を締結する。
- ・ 憲法 89 条により公金支出はできないが、「公共公益性」がある、「公費濫用防止措置」が講じられている、「情報公開」がなされているの 3 点があれば 89 条を満たすと論じられている。
- ・ 自治法 232 条 2 には、公益上必要があれば寄付・補助ができるとある。
- ・ 民法上では「委託」はなく「請負」で、632 条にて、結果に対し報酬を与える請負が規定。
- ・ 「委託」は「請負」から派生した。形態は請負だが、「コンサル派遣」のように、事務事業の処理を委ねるが客観的基準で仕様を定めにくく、事業実施の処理過程に価値がある契約。
- ・ NPO に対しての随意契約は、特殊の技術（非営利活動の専門性や先駆性）に該当する場合。
- ・ 委託事務執行の適正化要綱

[一般的基準] として、 法令に適合 公共性が損なわれない 行政責任の確保 市民サービスの確保 経済性が期待できる の 5 項目

[類型・基準・留意点] として、 第 1 類型は、専門的情報・知識・技術を活用するもので、留意点として、目的・方針を明確化し伝える、共同体制により職員に知識・技術蓄積を図る、秘密の保持に努める 第 2 類型は、規模の利益が期待され、かつ専門的技術が活用されるもので、留意点は、仕様の明確化、処理の確実性、秘密の保持 第 3 類型は、市民ニーズへのきめ細やかな対応、市民意識の高揚で、留意点は、公平な市民サービスの確保に努めること。

[その他] として、委託先の選定に当たっては、より競争性、客観性及び公平性の高い方法を選択することや、同一委託先との継続契約の条件もある。

会場からの質問・意見

- 【意見(NPO)】契約であるから民民契約と変わらないという話があったが、行政と NPO が契約することとはどういうことか。契約内容が、公に関する何をどう協働していくのかということ

だから、通常の民民契約とは違うと思う。その違いを契約の中（仕様書や目的の明示）にどう表現するのが今日の一番大きなテーマ。

- 【意見(NPO)】NPOは委託というものを理解しなければならない。委託は委託者のために仕事をやるから、指示監督や秘密の保持はあたりまえのこと。民民契約でも然り。行政の中に委託のパターンがあるのだが、協働という新しい契約の仕方を生み出す必要がある。一緒に検証や提案するのは、委託の中では無理。
- 【意見(行政)】新しい契約の仕方ができるかどうかは専門的な意見を聞く必要があるが、以前NPOに調査を委託した経験では、委託契約の形態だったがまさに協働の委託だった。一緒に調査し議論し報告書をまとめた。運用である程度可能。NPOと行政のコンパクト（協約）が必要になる。
- 【進行役】委託契約の枠内で工夫できることはある。別に協働の枠組み（条例、紳士協定、協約）が必要。NPO枠での仕事か、民間企業を含めた枠での仕事をするのか。
- 【意見(行政)】NPOは民間の一つ。防災関係のHPの計画があり、200の避難所の写真を載せる予定。市民の視点から市民の立場で委託できる部分で、協力いただけたいと思っている。ただ今日の報告の中で、どの程度のレベルの仕事ができるのか、成果品への懸念がある。行政の人間は一般的に第3セクターのNPOにがんばっていただかなければならないという思いは持っている。アメリカでは都市計画の分野では、行政の一部分をNPOが背負っていると聞いているので、専門性を磨いて質の高い仕事ができるNPOに育ててもらわなければいけない。請負では詳細に仕様書を決めて契約しなければならないが、委託契約はある程度任せられるので楽な面がある。慣れた業者に委託するとかかなり立派なものが戻ってくるのでより楽。NPOへの委託は双方歩み寄りが必要。
- 【意見(NPO)】NPOは民間の一つ。誰がではなく、誰が何をすることが大切で、企業、NPO、個人へ委託してもらい、お互いに切磋琢磨していいものを提供できるNPOでありたい。流行だから委託するのではうれしくない。
- 【意見(NPO)】そのとおりだと思う。品質管理の話があったが、人選のときからQC(Quality Control)をやっている。
- 【進行役】何をというところで、ここまでやっているというアピールだった。先ほど出たが、行政にとってはアウトプットがある程度見えている民間コンサルに任した方が早い。本日提示の仕様書は簡単だが、第2期ではかなりいい仕様書を一緒に作られたのでは。
- 【障害相談課】1期は簡単でも、協議に基づいて決めているので仕様書だけではなかった。2期は、もう少し詳細を入れてつくっている。
- 【CS 神戸】私たちは新しい価値を作り出すというところでNPO活動をしている。行政もそういうところに来ている。今までやってきた中では、実行委員会的なことができる委託契約が一番やりやすい。

まとめ&協働研世話人からのコメント

- 【進行役】今回は事例研究の第1段目で、特異な事例だが取り上げた。特異性は、労働省から来たもので、社会実験としてやりやすかったこと。成果としてはプロセスのところたくさんあったが、成果物の質としてはちゃんと品質管理ができていないという問題があった。委託に関しては、外のNPOから見ると何故あそこがという不透明性は残った。事前の公開審査の話になるのか、やっている最中の対話での品質の保証になるのか、そういうことをもう少し他の事例を出してやる必要がある。神戸市が独自予算でやっている事例があればいい。第4回のリクエストがあれば。
- 特にリクエストなし -
- 【世話人】今日の事例では、委託をするに際しての目的の共有、成果品の共有の維持が非常に大事。契約の方法云々というよりは、そのへんの共有をしっかりとやるのがNPOと行政との協働の本当の姿ではないかという気がする。今後の進め方としては、神戸市はこういう契約の仕方で行っているが、他の自治体、例えば箕面とか先駆的な協働や参画に関しての条例を作っているところが、実際にはどういうフォームで行っているのかを見ながら次のステップへ行ければいいのではないか。