

6-3. 協働の仕組みを考える～滋賀協働提案制度を事例として

滋賀大学 地域連携センター 客員准教授 阿部 圭宏

1. はじめに

NPO と行政との協働に関して 10 年近く筆者は関心を持ち、多くの自治体との関わりの中で、協働のあり方を模索してきた。1998 年の特定非営利活動促進法（以下、「NPO 法」という。）の施行以来、NPO への関心とともに、協働に対する取組みは、これまでの行政運営に関して大きなうねりとなった。これは、NPO 法の施行だけにとどまらず、2000 年から本格的に始まる地方分権の流れによって加速化されたとも言える。

こうした協働の推進という大きな方向性はあるものの、多くの自治体や NPO では、協働への取組みは模索状態が続いているのも事実である。

協働の場面では、特に、行政側からは実施面での協働に重きが置かれる傾向があり、一方、NPO 側は、政策立案にどれだけ関わられるかという点に関心がある。両者の協働に対する認識の違い、取組み姿勢の乖離といった現状を踏まえ、協働がよりよきものとなるために、NPO と行政の協働型政策形成が大きな役割を果たすのではないかという仮定の下、協働型政策形成の可能性について、すでに「しが協働モデル研究会」での取組みを事例として考察してきた。²

本稿では、「しが協働モデル研究会報告」をベースとしてつくられた「滋賀県協働提案制度」を事例として、協働型政策形成の可能性と課題について再考察したい。

2. 滋賀における協働の定義づけ

滋賀県における協働の現状を見る上で、まず、どのように協働が位置づけられてきたのかをその定義の変遷で概観する。

まず最初に滋賀県が協働を位置づけたのが、1998 年に策定された「県民の社会貢献に活動促進のための基本的な考え方」³である。ここでは、「協働とは、共通の目的の実現のためにそれぞれが自らの役割を自覚し、ともに考え、ともに汗を流して取り組んでいくこと」と規定されている。

2004 年の「しが協働モデル研究会報告書」⁴では、一般的な協働を「複数の主体が対等な立場で、同じ目的のために、協力して働き、相乗効果を上げようとする取り組み」と定義し、それを踏まえて、「NPO と県とが、それぞれ単独では対応できない、あるいは単独では効果や効率が低いと考えられる社会的な課題について、それぞれの特性や特長を活かし、

² 阿部圭宏「都市の自律における新たな公共の担い手としての NPO の役割」(TOYONAKA ビジョン 22 vol11、2008 年 3 月)

³ 協働ネットしが <http://www.pref.shiga.jp/c/katsudo/kyodonet/about/kangaekata/index.html> 参照

⁴ 協働ネットしが <http://www.pref.shiga.jp/c/katsudo/kyodonet/siryo/files/houkokusyo16.pdf> 参照

役割分担や責任を明確にした上で、共通の目標に向かって連携協力して活動すること」としている。

2007年に策定された「滋賀県基本構想」⁵では、「NPO・企業・行政など立場の異なる組織や人同士が、対等な関係のもと、同じ目的・目標のために連携・協力して働き、相乗効果をもたせようとする取組」として、行政の協働の相手方をNPOに限定せず、企業なども含めた多様な主体との関係性を前面に押し出している。

3. 協働提案制度創設の経過

しが協働モデル研究会報告では、協働の仕組みとして「提案方式」や「企画提案公募型委託事業」が提言されており、これらの実現が期待されていた。特に、NPO側にとって、県政運営を協働型に転換させていく上での有力なツールと考えられていた。

しかし、現実には動き出したのは、研究会報告のうち、協働推進ボード、協働部活プロジェクト、ラウンドテーブルしが、しが協働ルームという4つの仕組み⁶だけであり、報告の中で中心的に取り扱われてきた提案制度にかかることは実現に至らなかった。

2007年6月に、「NPOと滋賀県行政の協働を進めるための提案」が滋賀県とNPOとの協働を推進する有志NPO（22団体）から出され、企画提案公募型委託事業の積極的な実施が提案された。また、しが協働推進ボードが同年10月に協働提案制度の創設などの提言を行ってきた。

こうした状況を踏まえ、2008年度に滋賀県協働提案制度検討委員会（会長：新川達郎同志社大学大学院教授）が組織されることとなった。同時期、筆者は知事から請われ、滋賀県協働コーディネーターとして滋賀県における協働推進の一翼を担い、検討委員会にも関わりを持つこととなった。2009年1月には、「滋賀県協働提案制度の創設に関する提言書」が知事に提出された。

検討委員会の提言を受ける形で、2009年度に滋賀県協働提案制度が創設された。

4. 滋賀県協働提案制度の概要

滋賀県協働提案制度は、県民、地域団体、NPO、企業等の多様な主体と県行政が、ともに主体的に地域を支え合う協働型の社会づくりをめざし、地域の諸課題やニーズに対応できる地域総合力の向上を図るため、多様な主体からの現場視点による協働提案に基づき、双方の社会的資源（資金、人材、労力、物財、情報、アイデア、ノウハウ等）や特性を組み合わせながら、ともに公共政策を作り上げていく仕組みである。

この制度に基づき、多様な主体と県とが対等な関係のもと、共通の目的・目標のために連携・協力することによって相乗効果を上げることが期待できる協働事業について、2009年度に多様な主体から提案を募集し、採択された事業を2010年度に協働事業として実施す

⁵ 滋賀県HP <http://www.pref.shiga.jp/a/kikaku/kihonkousou/index.html> 参照

⁶ 協働ネットしが <http://www.pref.shiga.jp/c/katsudo/kyodonet/e-room/index.html> 参照

る。この制度の創設によって、滋賀県が抱える課題の解決と真の協働型県政への転換をめざすことされた。

協働提案制度は、滋賀県が独自に進めた政策ではなく、他の自治体でも広く実施されている。滋賀県内でも、草津市、栗東市、高島市などで行われている。

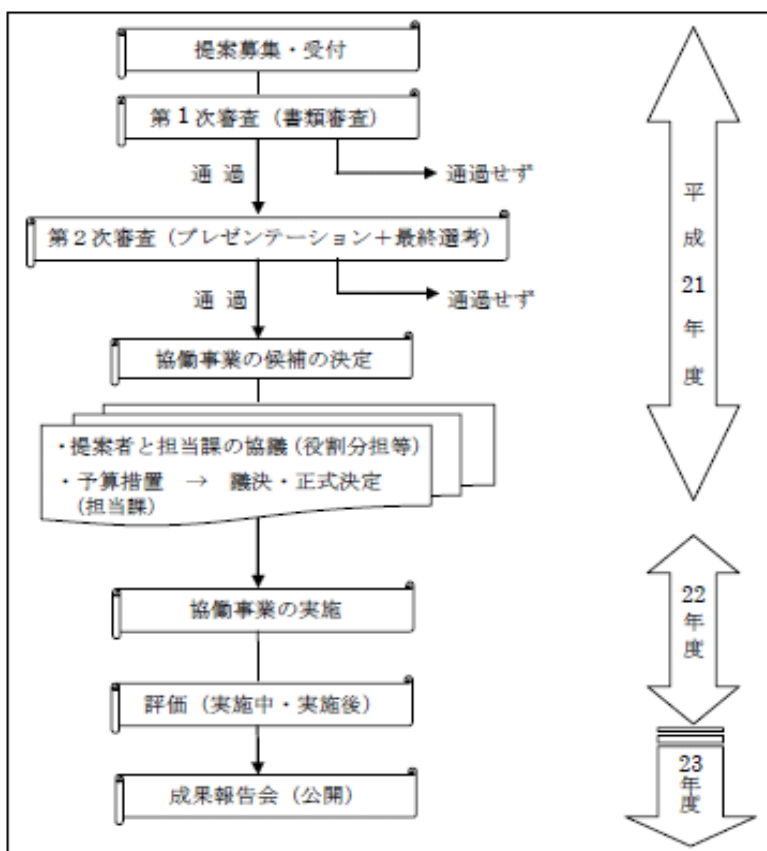
行政が事業を実施する場合、自らが政策立案して実施することが普通であるが、協働提案制度は、行政以外の多様な主体が事業を企画提案するものである。しかも、単に提案するだけでなく、採択されると、提案者が団体の場合は、提案者が自ら事業を実施することとなる。

募集する協働事業は、応募型と創造型の2種類とされた。応募型は、県がテーマを提示して募集する事業であり、創造型は、自由な発想で多様な主体から提案される事業で、かつ県として協働して関わるのがふさわしいものである。

応募型と創造型をあわせて公募し、審査委員会による第1次審査（書面審査）と第2次審査（プレゼンテーション＋最終選考）を経て、協働事業の候補が決定される。一部予算を伴わない事業は、当該年度（この場合は2009年度）の後半に実施する場合もあるが、通常は予算を伴うため、次年度予算に計上され、議会の議決を経て決定される。事業実施は次年度で、次々年度に事業の評価を行う。

提案制度の流れは、図1のとおりである。

図1 滋賀県協働提案制度の流れ（2009年度）



5. 滋賀県協働提案制度の特徴

他自治体と比較して、滋賀の特徴としては、次の点が挙げられる・

(1) 提案者を限定しない

他自治体では、提案者をNPOに限定しているものが多い中、滋賀の場合、応募者を個人・団体いずれでもよしとし、団体にはNPOのほか、地域団体、企業、各種団体など、幅広く対象としている。ただし、団体からの提言が採択された場合は、その団体が実施することになるが、個人の場合は、実施団体を改めて公募することとしている。

(2) 応募型と創造型の2種類

募集する協働事業は、応募型と創造型の2種類とされた。応募型は、県がテーマを提示して募集する事業であり、創造型は、自由な発想で多様な主体から提案される事業で、かつ県として協働して関わることがふさわしいものである。特に、創造型の協働事業が入れられたことにより、提案がしやすくなった。

(3) 実施は次年度

実施年度は、募集年度の次年度とし、この間に予算、実施方法等の詳細を詰めることとした(予算を伴わない提案は、当該年度からの実施も可)。事業実施までに十分な協

議時間がとれるとともに、事業期間が1年間あるため、事業の成果が期待できる。

(4) 審査

審査は、審査委員会を設置し、第1次審査(書類審査)と第2次審査(公開プレゼンテーションと最終選考)で決定する。なお、第2次審査には担当課も出席し、意見を述べることができる。

(5) 協議による事業化

第1次審査通過後に提案者と担当課との協議を行い、必要な修正を行うことができる。また、審査通過後、詳細協議を行い、予算要求に当たっての金額等を煮詰めるなど、事業の精度を高めることができる。

(6) 評価

提案制度に基づき実施した協働事業は、県と実施団体双方による自己評価を行うこととしている。また、評価後、成果報告会を公開で行うこととしているため、透明性が確保できる。

6. 初年度の結果

2009年の4月15日から5月29日までが募集期間とされた。初年度の応募型のテーマは、17テーマが提示された。提案数は28件で、応募型12件、創造型16件となった。

提案者は、NPOが22件(うちNPO法人6件)、特例民法法人が1件、企業が1件、協同組合が1件、個人が3件となった。

第1次審査(書類審査)は15件が通過し、辞退者1件を除く14件が第2次審査(公開プレゼンテーションおよび最終選考)に進んだ。そのうち11件(応募型7件、創造型4件)が候補事業に選考された(表1のとおり)。

結果だけを見れば、行政側が示した応募型テーマも多く、提案数も期待しているものが出たと言えるだろう。採択数も4割に近づき、数字上は成功したと言える。

表 1 候補事業に選考された提案者（団体）名・事業名等

【応募型】

受付番号	テーマ名	提案事業の名称	提案者(団体)
お-①	男女共同参画社会の理念の一层の浸透を図り、地域課題の解決に男女共同参画の視点から取り組む人材を育成する男女共同参画センター事業	地域課題解決の視点から進める男女共同参画推進事業	しかNPOセンター
お-④	若い世代の県民が献血に参加するきっかけづくり	滋賀県内NPOの若者・学生ネットワークで献血PRキャンペーン	しかNPOセンター
お-⑦	森づくり団体が情報交換を行う場づくりと県民への情報発信	森づくり団体の拡大と発展のための連携と広報	特定非営利活動法人木野環境
お-⑩	環境に配慮した企業活動を拡大していく方策について	企業の自主的環境保全活動支援事業	社団法人滋賀県環境保全協会
お-⑪	ニューツーリズム創出事業	「健康をテーマにびわ湖岸の低山地形を活用する」ヘルスツーリズムへの挑戦	協同組合滋賀県旅行業協会
お-⑬	家庭部門からの温室効果ガス排出削減に向けた、家庭CO2削減プログラム「みるエコおうち」の企画および運営	家庭CO2削減プログラム「みるエコおうち」の普及拡大に向けた企画・運営事業	有限会社とーく
お-⑭	地域における適正な救急受診への意識を深める取り組みの推進	Baby & Child 応急手当のノウハウお届け講座	特定非営利活動法人NPO ぽぽハウス

【創造型】

受付番号	提案事業の名称	提案者(団体)
そ-①	NPOの参画による公共交通活性化キャンペーン事業	こほく共同オフィスたまらん
そ-③	子育て家族防災トレーニング	特定非営利活動法人NPO 子どもネットワークセンター 天気村
そ-⑩	官民いっしょ！ みんなでつくる「淡海の川づくりフォーラム実行委員会」を誕生させる事業	北井 香
そ-⑫	(当初提案時の名称) 「いきいき生活支援員」制度創設事業～知的障がい者の介護現場での働きを制度化する～ (第2次審査における修正後の名称) 知的障がい者の働きを軸とした「共に支え合う地域づくり事業～いきいき生活支援員の活躍を広げる為に～」	街かどケア滋賀ネット

7. 制度の課題

数字上はまずまずの評価ができるが、1年目の協働事業の選定過程、予算編成過程を通じて、以下のような課題があると思われる。

(1) 制度の基本的な考え方の整理

協働提案制度は、あくまで協働型県政を推進するためのモデル事業的な位置づけであるため、協働提案制度だけで協働が推進されるものではないという基本認識が必要である。

(2) 政策形成にかかる提案が出た場合の対応

県の中には、まだまだ政策形成は、県自身がすべきであるという考えが根強いので、

政策形成に関わる提案が出た場合、それを積極的に受け止めようとする姿勢が弱い。

(3) 第三者機関が議論している提案が出た場合の調整

審議会、委員会など、附属機関等の第三者機関が議論している提案が出た場合、第三者機関を優先するために、提案が門前払いされる可能性がある。

(4) 担当課が評価していない提案が出た場合の対応

審査に当たって、担当課からの意見が文書で出されたり、審査会に担当課が出席して意見を述べたりするため、担当課が評価していない場合に、採択されにくい面がある。

(5) 提案内容が複数課にまたがる場合の対応

提案内容が複数課にまたがる場合、縦割り意識の中で自分のところで引き受けず、他課に振りたがる傾向がある。

(6) 財政が厳しい中での予算確保

財政状況が厳しい中、この制度への予算を別枠で確保するということがなされなかったため、予算確保面での担当課の反応が弱い。

(7) 応募型事業の積極的な発掘の必要性

各課での魅力ある応募型事業のテーマ出しが必要である。今回は17テーマが出たことにより全体としての応募数が上がったので、各課から積極的にテーマを出すことが求められる。なお今回、県が出した応募型事業のテーマに対して、反応がないものも結構あったので、魅力あるテーマを設定する必要がある。

(8) 事業が3年にわたる

提案制度への応募・採択、協働事業の実施、協働事業の評価が3年にわたるため、スピード感を持って対応すべき課題に対応できないのではないかという課題がある。

8. おわりに

協働型政策形成の取組みとして、滋賀県協働提案制度は一つの可能性を示している。一方で、こうした仕組みを活性化、機能させていくには、まず、行政側の努力が必要となる。

1年目は何とか機能した協働提案制度は、2年目になり、一気にしぼんでしまうこととなった。応募数も少なかったが、採択数は2事業という惨憺たる結果となった。その理由は、各課が予算編成過程で疲れてしまい本制度への不信感を持ったこと、その結果、応募型テーマがあまり出てこなかったこと、創造型事業へ応募する場合に相談会への出席を義務付けたことなど、いくつか考えられる。

3年目は新規事業を公募しないということが決定した。鳴り物入りで制度を創設してこの結果を行政としてどう受け止めるのか、その責任は大きい。

協働型政策形成や協働型への行政の転換の実現は、なかなか難しい。特に、行政の文化を根底から揺るがす仕組みへの転換には多くの困難が伴う。一方、行政内にも閉塞感が漂い、これまでの行政運営では限界であるという認識は、首長にとどまらず、職員の中にも

触れつつある。こうした行政をどのようにサポートしていくかが、次のステップなのかもしれない。

なお、滋賀県の２年目以降の本制度の経過や評価に関しては改めて稿をおこしたい。

参考文献

- 1 新川達郎監修『NPOと行政の協働の手引き』（大阪ボランティア協会、2003）
- 2 今井照編著『自治体政策のイノベーション』（ぎょうせい、2004）
- 3 村山皓司・木村高宏編『政策科学のフィールド』（晃洋書房、2006）