

第 10 回大阪市市民活動推進審議会

日時 平成 21 年 10 月 6 日（火）午後 3 時 00 分～午後 5 時 00 分

場所 キャンパスポート大阪 ルーム E

《出席委員》（委員・五十音順）

有田委員 楠委員 坂委員 早瀬委員 廣田委員

松浦委員 三木委員 山内委員

《本市出席者》市民局長 安全・市民活動担当部長 市民活動担当課長

市民活動担当課長代理、市民活動担当係長

《傍聴状況》1 名

《当日資料》資料 1～2

開会

（資料の確認）

（山内会長）

前回の審議会以降、審議会の意見を踏まえ二つのワーキングで協働指針の中間報告と拠点施設の中間取りまとめを詰めていただいて改定案を出していただいています。私も先にざっと拝見させていただいて 8 割くらいはできているのではないかと思いますので、本日できたら後の 2 割の部分を詰めていきたいと思います。

最初に早瀬会長代理のほうから協働指針のワーキングで検討された内容についてご報告いただきたいと思います。

（早瀬会長代理）

前回の審議会以降、2 回のワーキングを行いまして、かなり文章もまとまってきたところで

す。
資料の 1 ページ目を捲っていただいて構成なのですが、変更したところは第 2 章のどのような事業領域で協働が可能かというところで、実際にはほとんどの領域でできるということになるのですが、その辺りに関する記述が変わっています。

以前より具体的に書き込まれているのが第 4 章、第 5 章で、前回まではまだレジユメ的になっていたのですが、少し詳しく書かれています。

内容的には、第 3 章と第 4 章以降が少し書かれているタッチが違いますが、第 4 章、第 5 章は来年以降のより具体化された指針の書き込みの中で、もう少し詰めていくとして、その分どこまで詳しく書いてもいいのかというのがあるので、項目を羅列に挙げていますが、それはまた議論いただきたいと思います。

それでは中身なのですが、まず 1 ページからの「はじめに」の部分では、まず西暦を明記しました。その上で、NPO を作っている地縁団体もあるので図の中に地縁団体も明記しました。実際の主体としては、最近是非営利組織だけが市民活動をするわけではないので、その辺りを

色んな形態があるということを文書で書き込んでいます。そういったものは、ページの下に注釈を付けながら分かるようにしました。

第1章は協働とは何かということで、協働とは何か、協働にはどのようなことが必要なのかというのですが、前回の審議会でご意見をいただいたことを踏まえて、「協働とは」という表現が少し変わっています。「異質な者」と以前には書いていましたが、「経験や立場や情報源の異なる者」と変更しました。協働がなぜ必要かということも、前回のご意見をいただいて文言の並びなどを変えて分かりやすいようにすることを心がけました。

ワーキンググループと事務局でも調整しきれていないのが4ページの図で、注釈にあるように東京ボランティア・市民活動センターの山崎さんがまとめた図を整理したのになります。ポイントは外注というアウトソーシングの場合には行政主導ということが多いけれど、協働というのは市民と行政とが同じ立場で議論しながら作っていくという図なのですが、そこに要求とか入っているのでややこしくなっています。市民が問題提起をしていく場合にも結果的にその解決を行政に任せてしまっただけでは行政主導的になってくるということと、市民が提案をどんどん出していき運動的な動きも協働になっていくことがある。要は、協働は最初から協調的な関係だけではなくて、緊張感を伴うスタートとなることもあるということを入れていきます。協働の時代だから、色んな要求を持ち込んでくるのは違う、というものではないですよという点を表しているのですが、図に表すのも難しく説明が淡白で短いのでちょっと分かりにくいかなと思います。図も文言も生産的な提案とか一方的要求とか表現がこれでいいのかということもあります。

続いて5ページからの第2章「協働する意義と協働の領域」のところ、それぞれの主体にとってどんな意味があるのかを、市民活動団体にとって、行政にとって、市民にとって...と書き、その上で共通の効果あげています。5ページの下から6ページにかけては、以前に箕面市非営利公益市民活動促進委員会でもまとめた整理をやや踏襲しながら文言の表現を修正していますが、どういう領域で協働が実施できるのかを検証すると、結論的には行政が抱えているほとんどの領域において協働という関係は作りえるのだという解説です。いろんな取組みの領域を性格づけで分けてみて、だけど委託などの方法を使えばいろんな活動の領域で協働はありえることを説明しています。そこで7ページの図ですが、一番上の宗教とか特定の価値観の普及というのは協働のありえない民間だけとする部分ですが、それ以外については補助なり、共催なり、委託でできるとしています。この図自体もオリジナリティを出すということで入れていますが、使うかどうかのご意見をいただければと思います。

第3章は「協働の原則と成立要件」で、ここの部分は相川委員にがんばっていただき、オリジナルに作られているところです。例えば1999年に発表された「横浜コード」、つまり横浜市における市民活動との協働に関する基本指針では、いろんなタイプをつけた原則になっていますが、ここでは情報公開は必要だとか実務的な原則にして整理しているというのが、(1)の協働推進にあたっての原則の部分です。そのうえで、協働のステップには根本的には準備段階と実行段階の二つのステップがある。全体を通しての図があつたうえで、準備段階と実行段階

の整理をしています。準備段階では拠点の話だとか資金の話があるという施策の話を書き、実行段階の部分は、具体的には第4章、第5章に書かれているのですが、具体論になっていくと来年度の【実践編】の話になってきます。各部局の担当の皆さんと意見交換をしながら、もうちょっと詰めていったほうがいい部分があって、その辺から言うところまで書き込んでいくかとなって、本当は9ページまでで終わったほうがいいのかもかもしれませんが、10ページ以降もうちょっと具体的な話を書くために第4章、第5章を残しています。

第4章の具体的な話をする前に、協働を進めていくときにどういうことを大切に協働したらいいかを考えていけばいいのかということを考えてみました。実際に協働するときには施策としてやりやすいかを考えるときの目安としてあげたものです。一つは協働によって行政がするよりも、より質の高いサービスができるか。あとは、協働によって自主的な問題解決に繋がるという点と、協働することによって、事業のある種の効率性とか生産性が高まるかという点を3点箇条書き程度ですがあげています。その上で協働を進めるときに必要な点として、協働の成果物の知的所有権について協議したかどうかや、委託と補助の受け止め方に整理がついているか、委託とは何かが分かっているかということと、もう一つは、委託の場合よく言われるフルコスト・リカバリー、間接経費を含めてきちっと算定しないといけないということを含めて、この辺りを箇条書きに書いています。もっと文章にしてみましたほうが、いいかもしれません。

第5章で準備段階、実行段階の具体的な段取りを説明してしまして、第5章の準備段階としては、ビジョンの共有化、相互理解の推進で行政と市民活動団体とそれぞれの特性の理解、それから市民活動団体が活動しやすい活動環境の整備ということで、拠点の問題や資金の問題をあげています。市民活動団体の能力向上ということで、実際協働を作り上げることができる力を市民活動団体自身がつける、能力開発に関することを書いています。目標では、実務能力や自律的運営能力、提言能力が必要だということがワーキングの中でできました。文章の流れの中で、16ページにコラム的にしているのですが、特定の活動を応援するような施策をとるよりも、市民活動は自立で伸びていくので自立で伸びていくためのマーケット、寄附マーケットとかボランティア参加マーケットがあると伸びやすいのではないかとということで、文言だけでは分かりにくいということで図も入れながら示しています。17ページからは、市民活動団体が活発に活動していくことに加えて、具体的な協働を進めるためのマッチング体制が必要だ、例えば大阪市が地域にこんなことを委託に出したという情報を分かりやすくする。一方でどんな団体が委託を受けようとしているのかという情報が分かる状況が整備されていることが必要ですとか、コーディネーションするという機関が必要かもしれない。例えば協働に関する第三者委員会ができないかなというのは、実際にそれをどこがするのかという話はできますが、文言としてはあげています。

18ページになるともっと具体的な話になってくるので、来年度以降の話になるかもしれませんが、実行段階としては協働のメニューをどのように整理するか、補助や共催や委託というものを項目としてあげています。具体的には、プロセスの管理についても説明しているのですが、19ページでは補助と委託の違いについてもあげています。この文章はもっと前にしても

いいかもしれません。20 ページでは、PDCA で協働を考えていかないと評価もできないだろうということで、PDCA 的に考えたときにどのような項目があるかを例規しています。具体的には来年度以降の課題だろうと考えています。最後のページで全体のプロセスとして大事なことをあげていっています。

長い文章になりますが、簡単に説明させていただきました。

(山内会長)

前回から随分と肉付けしていただいてワーキング委員の皆さんありがとうございました。

それでは、中身について議論していきたいと思うのですが、まずはワーキングのメンバーから補足することがあればご意見をお願いします。

(廣田委員)

この文書自体は、専門の方に考えていただくほうがいいと思ひまして、私からは特に申しあげることにはなかったのですが、この文章が市の職員の方が読者であるということが前提でありましたので、市民の立場の目線としてはちょっと難しいかなという感じがしました。市の職員の方が読者であるとするれば、なぜ必要なのかというのが初めにあって、次にだからこうしましょうという話がきているので、これでいいのではないかと思います。

市民目線からすると、もう少し分かりやすくしたものを来年度なりその次の年に考えていただければありがたいと思ひました。

(松浦委員)

先ほどもお話いただいたように、第 1 章から第 3 章がメインとなる【基本編】の部分ですので、第 3 章までが市の職員の方が協働をすすめるための指針の一つというための領域の整備だったり原則の整備だったりというところがメインになっています。具体的にもっと進めていくためには、先ほどもお話があった第三者委員会の組織が必要だったりとか、コーディネートが必要だったりとかいうのは、実際に協働の現場で働いておられる市役所の方であったり、実際に関わっておられる方からも、いままでの協働ということでは進まないところがあるので、来年度以降の実践編のところでは組み込まれてチェックポイントがあり、それを判断する指標なども入れていければ、基本編のところは文書主体になっても、実際にそれを形にできるというのが重要だと思いますので、来年度以降もそれを踏まえてできればいいのではないかと思います。

(山内会長)

それでは、他の委員の皆様よりご意見などあれば聞いていきたいと思ひます。

(坂委員)

いただいた資料から感じた部分から申しあげると、第 4 章以降のところでは気になったのは、第 3 章までの取り扱いが一括りとして、私の意見は 17 ページに協働市場の整備とあって、市民から見れば条件整備は分かったが、協働という名のもとに何が私たちの前に具体的に示されるのかというのが第 3 章の 9 ページのところに出てくれば、指針でこういうことが示されるのかということがイメージとして見せることができるのではないかと思います。

その後にはそうは言っても色々な団体が加入してきて参加するようになるわけですが、そうなった場合に先ほど話しのあった第三者委員会で、癒着であるとか公平に論議されて決定事項としてそれでいいのかという流れのほうが見やすいのではないかと感じました。

(早瀬会長代理)

要は行政がすべて主体で動くということではなく、色々な主体で課題を解決していくことが示されたいと思います。

(有田委員)

早瀬会長代理の説明の間で何度かお話された、今年度はここまで、来年度以降はここからという線引きがワーキングのメンバーでないとうわかりにくい。今回の中間報告はどこまでが言及されるもので、次年度以降はどういうことを検討するのかというところが理解しにくいので、まずそこを伺っておきたい。

(早瀬会長代理)

実際には、第1章から第3章までだけにして、「終わりに」の部分は置いておいて第4章、第5章は来年度のものに入れるというのが一つ。具体的に言うと第1章から第3章が【基本編】になります。第4章、第5章は実践編の骨格になります。だから、その辺を表現したほうがいいのかも。今は、全体が【基本編】になっていますが、第1章から第3章を【基本編】にして、第4章、第5章は【実践編】の骨格というようにしたほうがいいのかも。ですから、【実践編】の骨格を今回は出さずに、【基本編】の部分だけを出すという方法があります。そういう意味です。

(松浦委員)

イメージを分かってもらおうということで、第4章、第5章を入れている部分はあります。

(早瀬会長代理)

【実践編】の本体部分は未完成なのですが、【実践編】の骨格ぐらいならこうなる。

(楠委員)

早瀬会長代理のほうから、第4章以降は骨格ですというお話だったのですが、基本はこれで結構だと思うのですが、例えば第4章の10ページの施策の性格というところに書いてある先例の適用が難しい開拓的課題かという部分は、結構こういうところはNPOの世界では重要な部分ではないかと思うのですが、行政でなく他ならぬNPOが主体とならなければならないとしたら、法だとか制度が追いついていない課題をきめ細かく、あるいは地域密着で解決課題に挑むということだと思うのですが、開拓的課題という言葉は初めて見たのでポピュラーならいいのですが、もう少し表現をしたほうがいいのではないかと思います。

この指針が職員の啓発のためのテキストでもあるという趣旨からすると、NPO側からすると自分たちは主体なので自分は行政とどう協働できるかというのはいいいのですが、市民がご覧になった場合は、例えばニートに対する活動は旭区にあります。住之江区にはそういった活動はありません。ただ市民のニーズは共通にあるはずだろうということになると、それももっと広げて育成していくということも一つのテーマになるだろうという気がします。だからそうい

う意味では、私が読み込めてないだけかもしれませんが、前半の【基本編】の中に啓発とか情報の共有とか市民活動の横の展開というそういう畑を育てるのも行政の役割りで協働の一つの要素になるのではないかと思うので、どこかにその話があってもいいのかなという気はします。今申しあげた 10 ページに(1)で評価のポイントとあるのですが、この評価という言葉もふさわしいのかどうかという気もしました。

育成の話でいくと 16 ページの市民活動の市場というところでも育成という観点がいるのではないのでしょうか。育成という言葉も上から目線になるのかもしれないので、慎重に考える必要はあるのですが、市場が根幹にあることによって新しいニーズに対する市民活動というのが横に展開できることになるのではないか。これは市民活動の当事者側と行政側の 1 対 1 の話でいくとこれでいいのですが、もう少し広がりというもの何かほしいなという気がしました。(三木委員)

全体像については、先ほど説明を受けて第 1 章から第 3 章までが【基本編】の部分で第 4 章以降の具体的話は次回以降になるのかということ分かりました。細かい部分になるのですが、読者が市の職員の方ということで 1 ページの真ん中あたりになるのですが市民活動推進審議会に審議をいただいているというのは、審議会から出す文章とすればおかしいのではないのでしょうか。

それと協働の対象のところなのですが 2 ページの図のところと対比してみると、じっくり読むとあくまで非営利団体という組織を前提において書いてあるので、これだけじゃないというのが分かります。しかし、図にだけ目がいってしまうと二重線のところだけが今回の対象だというふうに読んでしまわれかねないので、外枠に公益法人も出てきますが公益法人の中にも対象となるところがあると思いますので、大きい括りの中では公益法人も社会福祉法人も狭義の部分の中に入ってくることもあるかもしれないですけど、ちょっとその辺が読みにくいかもしれないなと思いました。文章を読むと会社等も含みますという趣旨であるかと思うので、その辺の表現を文章には出てくるのですが、図に示してというのは難しいなと思うのですが、この辺の工夫はもう少し考える必要があるのではないのでしょうか。法人格で表現してしまうと誤解を生みかねないかなと少し気になりました。

それと 4 ページのところですが、図式で比較をされていて、読んでいて大体イメージは掴めるのですが一方的要求という表現がいいのかどうか。少し考えるといいようにも思えるし、この辺は元々東京ボランティア・市民活動センターの山崎所長がまとめられたものとなっていますが、もとの図はどのような表現でどのような議論を経てここに至ったのかということをお教えいただければありがたいと思います。

あと 6 ページのところを目を引いたのですが、箕面市のものを参考にされたということなのですが、私の仕事柄になるのですが、人権保障領域という部分が少し気になりまして「人権として保障すべき課題は専ら行政が主導的に役割りを果たす領域ですが」と文章で切り込まれているのですが、人権という観点でいくとその表現で切り取っていくのはいかがなものかなということがあります。人権には自由権と社会権がありまして自由権というのはどちらかという

行政からの自由、行政が入り込んでいけないという部分ですので、ここに書いてあるのはむしろ社会権になって社会福祉等の制度的保障がまさにここに書いてあるとおりになるのですが、その辺は整理される必要があるのではないかと思います。その辺は区別をして、かつ社会保障の領域においても行政が指導的ですけども、民間も補完的先進的にこれに取り組んでいると思いますので、その辺のニュアンスもあったほうがいいのかと思います。

(早瀬会長代理)

2ページの図は、もともとNPOにはいろいろな階層がありますという図だったのですが、一つは公益法人が許可制から届け出制で非営利性も徹底していない一般社団法人や一般財団法人が生まれたり、公益社団法人、公益財団法人の認定方式が大分変わってきたのでこの位置に置いておいていいのかということがあります。一方、さまざまな社会的企業が生まれてきて協働のパートナーとなりつつあるものの、一般の企業も全部ありかということ、それはそれで違うわけで、図にするのはどうしようかなと悩んでいます。文言だけで説明してもいいのですが、一方でこの図で言いたいのは、地縁団体も一つのNPOなのだし、すごく連携できるという意味合いをこめて書きました。つまり、地縁の組織は関係ないという考えは違うと示したかったんですが、図にするとなると難しい。ビックイシューなども実際は株式会社で名称が有限会社になっているだけなので、そうなるとういう図だけでは説明できなくなる。

(有田委員)

十字にして、指標を公益性とか私益とかにし、それぞれがどこに位置するかという表現にしてみてもどうか。

(早瀬会長代理)

そういうパターンもありますね。階層性は無視してしまうといった形ですね。

4ページの図は、元の図では要求に関する部分がなかった。外注と協働と支援という三つでまとめられていたので、山崎所長が言いたかったのは、外注という形のアウトソーシングになると行政が起案して行政がお金を出すだけになる。協働というのは、そうではなく、行政も関わるし、市民も関わる部分がありますという図でした。一方的要求がどうだこうだということについては、山崎所長は書いていませんでした。もっとも、一方的要求でも生産的提案と思っている人もいると思うので、この辺の表現を含めて図にするのはよく考えないといけないし、とにかく難しいです。

人権の部分は、人権保障の領域なのですが、誤解があってははいけませんし、もっぱら行政が役割を果たすこともある。実際には市民が開発してから制度がスタートするということがよくあるので、ちょっと表現を考えてみたいと思います。

(山内会長)

2ページの図の1は有田委員がお話された形で表現されたほうが分かりやすいと思います。今の形で表現すると、NPO法人が一番偉くてという風にも捉われかねない。それと文書のほうと図があっていない。文書のほうは市民活動団体となっているのに、図のほうではNPOという言葉を使っていて、本当は最広義の市民活動団体とかと表現しておかないと文章とは合っ

てない感じがします。

それから4ページの図は無くてもいいかなと思います。この解説にある文章を活かすかどうかになると思います。7ページの図も斜めの点線ではなく、グラデーションをかけて表現してみてもどうでしょうか。

それから全体の構成で第3章までと第4章以降が違うということで、【基本編】にどこまで載せていくかというのが一番大きなところだと思います。第4章は実践編のほうに回してもいいような感じがするのですが、第5章の一部は割りと基本的なことが書かれているので、第5章の一部をうまく使って【基本編】の中に取り込めないかなと思います。第5章の(2)は実務的なことですが、(1)の中には【基本編】に入れてもいいことがあるので、その辺を繰り替えるといいかなと思います。

(坂委員)

全体のことなのですが、先ほどからこの指針は市の職員の方が見るものだという話なのですが、1ページのところを見ていると、平成13年から大阪市市民公益活動推進指針を出しているというような時系列があって、その中ほどに協働を掲げ、さまざまな協働事業に取り組んでいますということで、今現在も協働ということについては進行形であるという認識をしていました。しかし先ほどからこの指針の【基本編】は改めて示して理解したからこそ、来年度具体的なものに取り組むとなれば、少しスケジュールというか全体で実態として動いていることと、指針を掲げて具体策を示していくことが現場のニーズに追いついているのかというのが、文書ばかりが後追いになって現場では具体的にもっと示してほしい、自分たちはもっと何ができるのかということをもっと早くスケジュールとしてはどこで参加できるのかというような意気込みまでは感じています。したがって、先ほど会長がお話された補足というか追加の意見になるのですが、第5章の具体的なところを入れればそういうところが見えてきて、来年度以降という割りきりがどこにあるのか、すぐに作業を始めて平行してやっていくようなスケジュール感もどこかに入っているといいのではないかと感じました。

(早瀬会長代理)

色々な協働事業は各局ですでに進められ始まっているのですが、来年度といっているのは区も入れると大阪市には50局あって局ごとに違ので、ワークショップ的に作成作業を進めてみたらどうかというイメージです。指針というのはかなり重いものなので、市民局だけで作ってしまうと、他の局ではそれは違うということになってしまうかもしれない。そこで、他の局がすでにやっていることを盛り込みながら、きちんとしたオール大阪のものを作ったらどうかという考えです。そこで、そういう予定を書き込んだほうがいいのかもかもしれません。こういった段取りで考えているとか、より参加型で各局が工夫している事例も加えながらまとめれば、市の職員と大阪市と協働する市民活動団体の皆さんにも分かりやすくなるかもしれません。そういった点で言うと、来年度に作成する第4章、第5章の【実践編】はかなり具体的な事例も含めたものになるかもしれません。市の職員の持っている知恵が集約されたものになればいいなと、夢としては持っていて、本当にそこまでできるのかという部分はあるのですが、そういう

意欲は持っています。

(坂委員)

平成 13 年度にできた大阪市市民公益活動推進指針と今回の指針の違いが明確になればいいと思います。

(早瀬会長代理)

平成 13 年に作ったものは市民活動を応援する指針です。今回は協働する指針なので、同じ指針だけど内容は大分違います。前のものには協働というものが言葉としてもないかもしれない。日本で最初に横浜コードができたのが平成 11 年なので、まだ入ってないかもしれません。ただ、その辺りのことは分かりやすく表現しておいたほうがいいかもしれません。

(市民活動担当課長)

言葉はあります。基本は支援になっています。

(坂委員)

長いことやっていくなかで文書ばかり求めていて、実動はどうするのか早く整理してほしいということになったら、もったいないです。

(楠委員)

坂委員がお話されたことと関連するのですが今と同じ場所の 1 ページの最後の段落になるのですが、しかしながらというところで、統一的なルールがないというのが十分な推進ができていないところになると思うのですが、では今回の指針が統一的なルールを示しているのかといえばそうではないかなと思います。ガイドラインの入口にということなのでしょう。最後の 2 文でいくと本市職員の協働に対する意識の醸成、その後市民団体と行政の認識を共有となっていて、両方とも意識の話になっています。これが坂委員のお話されたこのぐらいでいいのかなという部分だと思うのですが私も気になっていて、統一的なルールを今回整理できないにしても基本的には作っていかないとなかなかうまく行きませんねと、ただ現実的には進んでいるからどう整理しますかというのを文章の定義というか最初を書いておかないと分かりにくくなるのかなという気がします。

(有田委員)

【基本編】で一番大事なものは、「なぜ、協働しないといけないのか」「なぜ、協働が必要なのか」ということと、「協働する意義」「協働する効果」になると思います。が、「なぜ、協働が必要か」という 3 ページ目は文章が流されているのですが、できれば見出しを付けていただきたい。社会状況の変化だとか、市民意識が多様化して主体性が出てきたとか、分権が求められる、公共サービスの担い手とか、いくつかの項目があると思うので、そういうものを具体的に出していただいたほうが、なぜ協働しないといけないのかということが明確になる。そう書くことで、協働で何ができるかということが生きてくるのかなと思います。

それと、第 2 章の「協働の意義」と「領域」は分けたほうがいいと思います。「協働の領域」もすごく大切なところなので、第 2 章で協働の意義、第 3 章で協働の領域に分けていただいたほうがいいと思います。

「領域」に関しては、こういう書き方もあると思うのですが、大阪府の場合は、市民参加を促進する領域、きめ細かく柔軟な対応を求められる領域、対象者や地域の実情に合わせる必要がある領域、当事者性が発揮できる領域など、抽象的ではありますが、そういうことも含めて必要なので、人権保障の領域プラス今のような表現があるといいのかなと思います。箕面市では「市民活動団体へ事業委託を進める意義」ということで、「公共サービスの提供段階の市民参加を通じてコミュニティの再生が進む」とか、「市民活動団体の成長を期待した後押しできる効果」とかという表現で書かれているので、もう少し検討して書かれたら、協働の領域が理解しやすいのではないかと思います。

それと私は補助というのは協働ではないと思っています。意見の分かれるところだとは思いますが、共催・委託は協働になると思うのですが、補助は協働ではないような気がするので、議論が必要かなと思います。

(早瀬会長代理)

横浜コードが出て以来、補助は協働ではないという意見はないと思います。全国的にも補助が入っていない協働の指針はないと思います。確かに委託などとは関係は違うのですが。

(有田委員)

公金の配分ではあるけれども、担い手として行政がどこまで関わっているのか。

(早瀬会長代理)

補助を出すという関わりです。

(有田委員)

そうすると資金援助ということですか。

(早瀬会長代理)

資金援助だけでも一緒ですけど、課題の解決を主体は市民活動団体がして、資金をはじめとする関わり方は協働しています。

(有田委員)

そうすると、補助と助成の違いを書き込まないといけないのではないのでしょうか。

(早瀬会長代理)

補助と助成の違いは実際上はないと思います。本来は行政の用語としては補助という言葉しなくて、行政には助成というものは無いはずなのですが、外郭団体が助成という用語を使っているんで、両者の区別は実態上、ほとんどないと思います。

(有田委員)

そういう観点から、市民活動団体の財政的支援だったり基盤整備だったりという意味で、補助は協働ではないと思います。

(早瀬会長代理)

協働の定義をどうするかになるのですが、お互いの強みを活かし弱みをカバーしていきながらというのが協働だとすると、それぞれ出し合っているんで協働となると思います。実際、以前、まとめた「楽市楽座」構想まではそういうことでやってきていると思います。

(山内会長)

指針なので、カバーする内容は広めに取っておいて性格の違いを丁寧に説明したほうが、実務に携わる人にとっては分かりやすいのではないかと思います。例えば、仮に補助が協働ではないにしても、そこを全くめくってしまうと補助と委託とそもそもどう違うのかという話が出てこなくなってしまう。実際に実務的にも補助から委託、委託から補助に推移するケースがあると思うので、その辺はカバーしておいたほうが良いと思います。

(早瀬会長代理)

それと今回の指針で第3章はもう少し踏み込むとして、基本は第3章までにして、他の部分は参考ということで第4章、第5章の一部の表現を修正しながら入れたいと思います。

(山内会長)

先ほどの話にあった第3章に見出しを入れてみてはというのは、第4章のチェックポイントの中でより質の高いサービスが提供できるかとかは【基本編】のほうでも柱だしておいたほうが良いと思います。より詳細なものは【実践編】にすれば良いと思います。

(坂委員)

活動拠点のあり方のほうを事前に読ませていただいたときに感じたことは、この指針が具体的に進んでいくときに、例えばインフォメーションセンターを整備するとかあるので、指針で言えば協働市場の整備になると思うのですが、関係しているから拠点整備も進めるということ、締めくくりとかどこかにこの二つの取りまとめの文章は別物ではないということを出しておいたほうが、繋がるのではないかと思います。繋がりをもって、活動拠点のあり方も考えているということです。

(早瀬会長代理)

そうなると表現自体もそろえるほうが良いかもしれませんね。

(楠委員)

もう一つ別の話で、4ページの本文の最後のところで、市民主体のまちづくりの展開に繋がっていくという話で、協働することで市民が行政のサービスの枠を超えて豊かにするということになるだろうと思うので、それは市民活動そのものだけが豊かになるということではなくて、職員向けということも意識して、行政のほうも新たな政策課題とか法だとか制度でカバーできていないことに対して時代を先取りして考えていかないといけないということの言葉があったほうが良いと思います。1+1が3になるというような話になるのですが、まだまだ行政から市民活動団体への一方通行の発想で書かれているのではないかという気がします。

それは次の5ページの行政にとってということもそうなのですが、行政が市民から乖離するのを防ぐ効果がありますとか課題解決型の組織に変革するというこの中身を膨らませて、市民と協働することでどういう発見があったとかアドボカシーということになると思うのですが、この辺りが気になったところです。

(山内会長)

ご意見のあった部分はワーキングのほうで修正していただくとして、この後の取り扱いにつ

いては拠点施設のほうの話の後で議論していきたいと思います。

それでは、拠点のあり方の中間取りまとめの案を有田委員のほうからお話いただきたいと思います。

(有田委員)

私のほうで本日の朝まで修正をしていたので、皆さんに先にお送りしているものとは若干違っていています。

目次を見てください。なぜ、拠点施設のあり方の検討が必要なのかということを述べるために、大阪の市民活動の背景・課題、現在ある拠点の現状とそれが果たした役割、そしてそれが今後どうなるから拠点施設が必要なのだということ。そして、拠点に求められるコンセプトや機能、スペースはどうあるべきかという流れでまとめさせていただきました。

「はじめに」のところ、前回から何が違うかということ、先ほど坂委員もお話されたように、すでに市民活動に取り組んでいます、進んでいますというようなことではなくて、社会状況はどのように変わっていて、どういう現状で、大阪市はどういう動きをしていて、この審議会はどういう目的で設置されて、拠点施設のワーキングでどういう話をしているかという流れでまとめさせていただいています。

課題のところは、これまでは行政内部の課題だけだったので、書き込みは少ないのですがNPOにもどういった課題があるかということも書かせていただいています。市民活動との協働ということは指針のほうで述べられるので、こちらの報告書ではそういったことの現状や課題といったことには触れてはいません。ただ、行政課題をあげるだけではないということで、課題をまとめました。

「拠点の現状」では、大阪NPOプラザとpiaNPOが開設された背景と現状を述べて、次のページからこの2つの施設が果たしてきた役割を整理させていただきました。これまでは、(2)から述べてきていて(1)「NPOに事務所スペースを提供するという画期的な機能」はありませんでした。当たり前のことのようにしていたのですが、これは大きなことで、ここを入れておかないと次に拠点が必要だと言えないので、入れさせていただきました。信用の低さ、財政的な苦しさから活動場所としての事務所探しに苦労している団体は多い。財政基盤の弱さから事務所を維持するのに苦労しているNPOも多いことから、金銭的負担を抑えた事務所を提供しようと、賃料は市場価格の平均より抑えた価格で提供。その目的は、管理費を抑えることで事業費のほうに回してもらいたいというような趣旨で書いています。そのために、「(2)信用保証」の順番は入れ替えさせていただいています。ワーキングではとが少し議論になりましたので入れさせていただきました。NPOやNPO法人といえば当然、情報公開なのだけれども、施設に入ってくることによって、より信用保証になるということをとで述べさせていただいています。

これまでなかったところで、ワーキングで提案があったのは(6)「行政との連携促進」です。これもやはり果たした役割の大きなこととしてあったのではないかとということで、入れさせていただきました。それは、企業との連携促進よりも大きな役割を果たしたということで、企業

のところよりも前に置きました。もう一つワーキングで指摘があったのは、(10)の「大阪市の市民活動の発信」です。これまでは書いてなかったのですが、拠点施設の取り組みは全国的に先駆けたことなので、それができたということ自体も高い評価をしたほうがいいということ、NPOの信頼性と活動が促進されて大阪の市民力が認知されているのだということも入れたほうがいいということで、とを追加させていただいています。課題もあるけど、自慢できるいいところは評価していこうということです。

「今後」ということでは、この2つの施設の賃借契約が切れることと、耐震基準を満たしていないので今後の施設利用が難しいという問題があって、だからこそ、2つの施設の果たしてきたことを検証し、市民活動を促進し協働を促進するための環境整備のための新たな施設が必要だということを述べています。ステークホルダー別に、市民活動拠点の必要性と意義を述べたほうがいいということで、これまで述べてきたことを整理しなおして、市民にとって、NPOにとって、地域にとって、教育機関にとって、企業にとって、大阪市にとってどういう意義があるのかということで、整理しました。

それに伴って、これまでコンセプトのところ述べていた前書きのところを市民にとってというところのまでの間に表現を変えて入れました。現実を見るということで、2つの施設の果たしてきた役割は大きく、なくなってしまう。だからこそ必要性があるということは、説明の仕方としてあってもいいのではないかと思います。

そして、「なぜ必要か」というところで、NPO・ボランティアが注目されてきて期待は高まっているけれど、まだ市民社会組織として十分認知されていないし、社会課題を解決していくためには3つのセクターの連携・協働が必要で、そのためにはパートナーシップを構築できる環境整備が必要である、NPOを育てる推進機関が必要なのだということでもとめました。ただ既存の施設がある中で、それと市民活動推進施設は何が違うのかということで、これからの時代に求められる市民活動推進拠点のあり方を述べるというようにしています。

「大阪市にとって」というところでは、市民活動を支援するという観点だけではなく、今後、協働するためには窓口となる場所が必要であるという観点から入れさせていただいています。

次の市民活動拠点のコンセプトは、これまで出していたところと変わりませんが、(3)の表現が変わっています。以前は、「市民が気軽に集まりやすく利用しやすい拠点」という表現でしたが、少し格調高く、「大阪の市民活動の象徴としての拠点」という表現にさせていただきました。

「求められる機能」については、少し整理しただけで大幅には変わっていません。7つの機能のそれぞれが、市民活動にとって、協働にとってどういう役目を果たすのかというまとめ方をしています。

「スペース」としてはさまざまなスペースの形態があるということと、この中に「事務所」と「貸し会議室」と「インフォメーションセンター」が必要だということを述べています。「インフォメーションセンター」では、これまで述べきれなかったメディアや教育機関への情報発信ということも、インフォメーションのセンターに市民活動にかかわる人が情報を得に行

くということだけではなくて、発信機能があるということを強調したほうが良いというご意見もあって反映させていただきました。

「今後の取り組み」の項目は、ワーキングの中では次年度に議論させていただく項目ということで、「今後検討していく」という表現で入れています。また、大阪 NPO プラザも pia NPO も中間支援組織が運営してきたので、中間支援組織という言葉があったのですが、中間支援組織ありきではないという意見があり、反映させていただいたのが変更点です。

以上になります。ワーキングメンバーの皆様からも追加のご意見などあればお願いしたいと思います。

(楠委員)

ワーキングで議論してきた中で表現が書ききれていなかった内容がありまして、10 ページの NPO にとってというところで、NPO 全体にとってこの拠点が重要かということ必ずしもそうではなくニーズは全然違うということがあります。要は地域密着で、その地域にいないと意味がない NPO は拠点施設には入る必要がない。ただ、情報を取りにいったりとか、会議をしたり意見交換したりという意味では、そういう拠点がほしいという団体がいらっしゃる。また、信用保証のためにインキュベーションでも場所がほしい、組織を立ち上げるためやコミュニケーションのための場所がほしいという NPO がいらっしゃる。それともう一つ中間支援組織等で、そこにいることで皆が情報なりをキャッチボールできる拠点というか目に見えること、可視化することが必要だという団体がいらっしゃる。NPO のほうにもニーズはたくさんあるので間違えてはいけないのは、すべての NPO にとって同じニーズで拠点が重要ということはない。それは NPO の種類が違いますという議論はワーキングのときに何度かお話ししたのですが表現しきれていなかった。その部分は入れておいたほうが良いかと思います。ただ、地域活動をする人との拠点という意味でも書いておいたほうが良いかと思います。NPO にとって、地域にとってという部分にもオーバーラップするかもしれませんが少し入れたほうが良いかもしれません。

(廣田委員)

とても分かりやすく、1 ページ見ただけでも内容が頭に入る。うまくまとめた。良かったです。

ただ、楠委員がお話された部分の NPO や地域の団体との関係も入っているほうが良いかと思います。

(松浦委員)

市民活動拠点のほうも、先ほど坂委員がお話されたように協働の指針の部分と関連してくるところがあるので、整理しないといけないかと思います。市民活動推進拠点に関しては、今後のコンセプトとか機能の中で、実際に施設がどこになるのかということが決まってから、もうちょっとたたき上げる部分が出てくるのではないかなと思っています。

私自身も拠点施設に関して、piaNPO や大阪 NPO プラザが担ってきたことは大きいと感じているのですが、それだけで市民活動推進拠点というのが置き換わりということではなくて、

10年後とか20年後にどういうものが見えていくのか、ステークホルダーはもちろんですし、ステークホルダーでも市民の中でも20代でも高齢者でも子どもたちでも、色んな人たちが関わってくるようなイメージが10年後、20年後に見えるようなかたちで出てくればいいなということも考えています。

(山内会長)

中間取りまとめも完成度を高めていただいておりますが、ワーキングに参加されていない人からでも、もうちょっと足りない部分などがあれば意見をいただきたいと思います。

こちらのほうの中間取りまとめは、誰あてに書かれているものになるのですか。指針のほうは市の職員ということになると思うのですが。

(有田委員)

大阪市向けになります。

(山内会長)

そうだとすると、今後代替的な議論を進めるためのデータのことが書かれていてもいいのではないかと思います。二つの拠点を長年運営されてきていて、運営の経験から会議室スペースはもっとあったほうがよかったとか、多少の分析という意味でも入っていたほうがいいのかと思います。

(楠委員)

ワーキングではお話はありましたね。

(松浦委員)

貸し会議室はすごく大事とか、ハードの部分の話もありました。

(山内会長)

例えば、インキュベーターと事務所との関係とか、インキュベーションから事務所にいくことを当初考えていたような団体が理想どろりにいったのかといったことなどがあると思います。

(有田委員)

2つの施設の開設と運営に関わる職員に参加してもらったので、プロセスだとか入居団体の現状や課題、会議室の稼働率などいろんな報告をしてもらったのですが、それを書き込むと、2つの施設ありきで進んでいってしまうのを懸念します。また、それをするなら、他の施設、例えば、クレオ大阪や市民学習センターの稼働率はどうかという分析をしていかないと、2つの施設ありきになってしまう。確かに、2つの施設がなくなるので、議論はしていかないといけないのですが。両施設の入居団体の分類やデータは出るのですが、それが大阪市内のすべてのNPO活動推進施設の分析ではないので。

(坂委員)

参考資料で、資料として今の施設の現状をつければ話はまとまるかなと思います。細かな分析まではいらなと思います。

(早瀬会長代理)

確かに二つの施設がなくなるだけにあったほうがいいかもしれませんね。大阪 NPO プラザはなくなると決まったわけではないですけど。

(山内会長)

他の大都市ではどうなのか。今は割りと恵まれていると思うのですが、今後代替施設を探すときに、都市の規模とか NPO の活動レベルとか比べて、このくらいは必要だということになるのではないかと。

(早瀬会長代理)

神奈川県民サポートセンターは、大阪駅前第 2 ビルの 4 階分ぐらいの規模があるので、本来はそのくらいの規模の施設が必要だと言えらるかもしれない。宮城も広がったと思います。

(山内会長)

実際に決めるときには、いろいろな阻害があるかと思うのですがそれを検討するために、どれくらいのニーズがあってどれくらいのスペースが必要でスタッフはどれくらいいるのかというものがないと、理想だけ言ってもいけないのではないかと思います。

(有田委員)

その議論は、次の段階のハードとソフトと運営形態はどうするかということになるかと考えています。早瀬会長代理が以前お話された普通財産なのか、指定管理になるのかで運営もかなり違ってくると思います。逆に言うと、指定管理ではないので、今の 2 つの施設はすぐ運営しやすくなっています。

(山内会長)

そうなると何のためという部分に戻るのですが、次のレポートをまとめるときには、実際は選択肢がかなり決まっている場合が考えられるので、これを持って交渉することを考えたら理念だけではなくて、データのことも入れておいたほうがいいかと思います。

(有田委員)

そこはワーキングの中でも意見があって、10 ページのコンセプトのところでも 3 つ書きましたが、(3)の場所の問題の部分が一番関心あるところです。スペースでも、具体的なものがないと理想論になってしまうという話は出ています。

この中間報告書でソフトの予算はつけていただいて、来年度には少し具体的な提案をさせていただけるということです。この施設ならこういう機能が果たせるし、賑わいのためにオープンカフェを運営しようとか、そういう提案は出てきているのですが、まだそこまでは書き込めないと思います。

(山内会長)

事務局のほうから見ていただいていた方がいいでしょうか。

(市民局長)

我々も大阪市の中でこういう施設が利用可能ですよというものが、ある程度早い時期に出していくべきではないかという議論はありました。この報告をまとめていただいてから、我々も判

断してこういうことになりましたというプロセスではなく、今の大阪市の持っている資産なりをみて耐震化の問題をクリアできるのはこういうところで、こういうところが用意できる候補ですというものをある程度出すべきではないか。その上で運営形態なりを議論していただくべきではないかなと思っています。

例えば、ここに書かれているものを全部適えるものが一つの建物でできるかとなれば、例えば NPO 村とかということにすれば、同じようなエリアに何箇所かあって、そこは比較的に近接性があればいいということになるのか、ならないとか。大学とかそういうニーズとマッチングするのかということ、なかなかマッチングしないのであれば大学に近いところで特色あるものを入れるとすると、こういうところも活用可能ですよというような選択肢を広げる意味でもそういうものを出すべきではないかということで、そういう施設整理をしているプロジェクトチームにはそういう投げかけはしています。

ただ若干、私が今読んでいた中で感じたことは、縦割りということになるかもしれませんが、piaNPO のほうは入りやすいのですが、大阪 NPO プラザの機能があるので二ついるとか、大阪市にとってこの二つの機能はいるという部分があれば、両方含めたスペースとして何千平米になるとしたときに、大阪府の施設が大阪市にきたのかという議論を呼ぶことを避けたいと思いますので、その部分を入れていただければいいかなと思います。我々も引用できる程度であれば非常にありがたいと思います。

(早瀬会長代理)

有田委員の意見にもあったのですが 18 ページの管理運営の話で、18 ページの部分ではハードとソフトの区分が書いてあるのですが、一般には公の施設として運営しないといけないのか、大阪 NPO プラザでやっているような公共施設活用方式というような普通財産でできるのか。

公の施設にしてしまうと指定管理者制度があるので、直営にするか指定管理者制度を使うかしかない。指定管理者制度になると、一度開館時間などを議会で決めてしまうと、その変更が至難になる。ただ実際の需要というのが運営してみると違うということがあって、例えば開館時間の変更なども大阪 NPO プラザでは行われていて、結果的にコストが下がったりするので市民にとってプラスになる。もちろん議会でフレキシブルに条例を変更できればいいのですが、そんなことは考えられない。例えば多くの公の施設が日曜日の夜にも開いているのですが誰が利用しているのか。日曜とか祝日の夜の利用率というのは低いと思います。ただ条例に明記されている以上、開館しないといけない。指定管理者制度では、そういうことも含めて縛りが出てくるので、もうちょっと市民活動団体が自主的に経営できるようなものになったらいいなと思うのですが、難しいのでしょうか。大阪市内の施設で指定管理者にしていらない公の施設はないですよ。

(市民局長)

公の施設にしてしまうと指定管理でいくか、直営かの選択しかない。逆に資産の有効活用という部分から入って、今やっていることをそのまま延長線上にやることのメリットを書いていただければいいかと思います。現に実績のところその部分を書いてもらえていれば、この文

章の中にはまるのではないかと思います。ことさら、公の施設がマイナスだということではなく、やっていくことの効果というか、こういう効果が図られたとか、NPOの自主性が高まったとか、連携が深まったとか、そういうメリットを強調していただければ、現状が自主運営自主管理になっていますので、あえてそういう流れを止めるようなことはありません。

(楠委員)

指針の話との関係なのですが、指針のほうは協働の中でこの拠点を整備するというのは、どういう観点になるのですか。

(早瀬会長代理)

指針の14ページに市民活動団体の活動環境の整備ところでメニューとしてあがっているのですが、もうちょっと深く書いたほうがいいですね。

(楠委員)

先ほど話した集約的な活動拠点だけではないので、おそらく地域で活動されるNPOでも家賃補助みたいなものがほしいかもしれないし、包括的には場の整理という意味では、協働の役割りとして書かれてもいいのかなと思います。そういう意味では協働の諸形態と、逆に実行段階には含まれない話になるのですかね。

(早瀬会長代理)

基盤整備したうえで、みたいなイメージだったので、もちろん両方とも協働なのだけれど、土台のうえでいろんなプログラムがあるということで実行段階には入っていない。土台の整備ももう少し整理したいと思います。

(山内会長)

もう一つ協働指針の関係で言うと、協働指針のほうはNPOを超えて割りと広めに市民活動団体とされているのですが、拠点のほうはNPOに限定しているような書き方になっている。NPOというのが注釈なしに使われているのと、法人格を有するNPOというのが1600あるとかいう表現になるとこれはNPO法人のことしかイメージしてないので、実際は大阪NPOプラザのほうはNPOしか対象にしていらないのですか。

(早瀬会長代理)

そうではないです。

(山内会長)

実際はどちらの施設ともNPO法人には限っていないということなので、協働指針のほうのイメージに近いと思います。

(早瀬会長代理)

用語の統一は必要だと思います。指針のほうの図のNPOの表現の仕方がおかしいということがあったのですが、一つはNPOという言葉在意図的に避けたのは、NPOとってしまうと地縁系の組織の皆さんは我々とは違うものだと誤解されてしまったりするので、本当は地縁組織もNPOの一部なのですがそういうイメージがないため、わざわざ市民活動団体という書き方をしました。多分今度の拠点施設にしても、地域で活躍しておられる方にも、拠点施設の

効果の一部はおよぶことになると思いますので、そういう意味でいうと広いイメージで捉えられるようにしておいたほうがいいのかと思います。

(山内会長)

言葉としてはNPOという言葉は使っても、それがもう少し広い意味を差していることが分かるように注釈をつけたほうがいいのかもかもしれません。

(有田委員)

ご説明をしておくと、ワーキングでは、拠点施設に入居できるのは狭い意味でのNPOだけではないという意見があって、18ページでは「ソーシャルビジネス」という表現をしているのですが、そういう人たちも使える施設にしたいというのはワーキングのメンバーからも意見がありましたが、全体としては弱いかもしれませんね。

9ページからの「市民活動拠点の必要性」というところで、表現として社会起業家の方たちにとってもというような表現も入れたほうがいいのかもかもしれません。

NPOという言葉は市民活動団体に統一したほうがいいのですか？ あえて「地域にとって」というところで、「地域密着型の市民活動」という表現をして使い分けしました。

(早瀬会長代理)

協働指針のほうは、市民公益活動推進指針という過去の表現があったので、それをそのまま使って市民活動団体という表現にしています。昔は市民公益活動団体という表現をしていましたが、今は市民活動団体という公益という言葉をつけない表現をしているので、過去の流れもふまえ、こういう表現をしています。

それと協働のパートナーとしては地縁団体も意識していると思います。区レベルになるとすごく多いので、その点からNPO法人だけではないということ表現したかったということもあります。拠点のほうはどう書くかは調整していただければと思います。

(山内会長)

ほかに何かありますでしょうか。

それでは、協働指針の中間報告と拠点の中間取りまとめを、今後どうまとめるかですが。マイナーな修正に止まれば、私が責任を持って提出しようと思っていたのですが、拠点施設のほうの修正はあまりないかと思いますが、協働指針のほうは修正事項が多そうなのでどうまとめましょうか。

(早瀬会長代理)

協働指針のほうは15日にワーキングを予定しているので、本日意見いただいたものを反映して15日に検討したいと思います。その後、再度ご審議いただくようにするか、メールで皆さんに見ていただき会長に一任するかのどちらにするかになると思います。

(有田委員)

拠点施設のワーキングも15日に予定しています。

(早瀬会長代理)

拠点施設のほうはワーキングを開かなくてもいいぐらいですね。

(有田委員)

本日のご意見を私のほうで集約して、ワーキングメンバーにメールで確認してもらおうと思います。

(山内会長)

早瀬委員と私のほうが10月11日と日程が立て込んでいるので、10月19日の月曜日なら大丈夫そうなのですが皆さんご都合はいかがでしょう。

本日ご欠席の方もおられるので、事務局のほうで日程を調整していただいて会議が有効に開催できるようなら19日にお願いしたいと思います。