

## 平成29年度 第2回石巻市市民公益活動推進委員会 概要

○開催日：平成29年12月4日（月）10：00～11：50

○場所：4階 401会議室

○出席者：

委員＝佐々木万亀夫委員、大槻やす子委員、小林厚子委員、神澤佑輔委員、大浪茂委員、  
木村正樹委員、平塚信一郎委員、小松直子委員、北川進委員（委員10人中9名出席）

市側＝岡復興政策部次長

事務局＝（地域協働課）佐藤課長、三浦課長補佐、鈴木主幹、高梨主任主事

傍聴者＝2名

### ※当日配布資料

- ・次第
- ・【資料1】 NPOへの委託の透明性を確保するためのガイドライン
- ・【資料2】 NPOの課題について

### 1. 開会

### 2. 会長あいさつ

### 3. 議 事

#### （1）NPOへの委託の透明性を確保するためのガイドラインの変更について

【資料1】に基づき事務局説明

《質疑応答》

平塚委員：NPO活動促進検討会議で検討された対象業務について、提出された事業の傾向はどのようなものか。

事務局：震災以降の対象事業なし。合併後に1件協議されたが、採用なし。

岡次長：このガイドラインは現状として定められているものだが、実質今機能していないということ。それを含めて新たな形をどうするべきかご意見をいただきたい。

木村委員：今あるガイドラインの件ということなのか。どこまでというか、市としては意見をもらえればある程度見直しになっていくというところか。

岡次長：NPOという活動に行政側の認知それほど高くなく、行政内部で浸透しなかったということが原因の一つで、東日本大震災後、NPOの活動に対するニーズや市側の評価という部分も大きく変わってきている。そこも含めて、きちんと行政側としてたたき台なりベースを固めていきたい。

佐々木会長：木村委員はその当時から活動していて、ガイドライン制定時期あたりのNPOの課題や状況などをお話いただきたい。

木村委員：ガイドラインを作ったときに「委託のためのパートナー促進検討会議」を立ち上げし、旧石巻市の各課の意見聴取や、すべての団体にアンケート調査をしたところ、当時は認知度が低く、行政側の業務を外に出すということへの市の担当課に抵抗があって、9割以上がNPOに委託する業務がないという結果であった。それを踏まえてガイドラインをこういう形で作ったが、行政としては、ちょっとした業務、例えば福祉の見守りの業務を出すみたいな話で終わってしまった。今回は、民間側から提案し、民間側の意見も踏まえてというところまで踏み込んで作らないと現在と同様の結果になるのではないかと。

また、当時は公益法人、NPOという枠だったが、現在は一般社団、公益社団、

民間でも任意の活動団体など活動形態がさまざまどこまで取り込んでいくのかなどの課題がある。

そして、NPOなどに行政が業務を委託するのに一番の不安は業務遂行を担保出来ないことだと思う。一般企業であれば、一般入札参加承認登録制度があるが、当時NPOで税務申告や納税証明書をもっていた団体などなく、そのなかで市と民間の協働を促進するという意味では少しハードルを下げて、NPO対象の競争入札参加資格承認制度を作ってきた。

その後、承認制度を廃止して、一般と同じ入札参加資格制度になったのだが、NPO法人や一般社団などで業務を行っている団体は資格要件等をクリアできると思うが、任意団体が要件をクリアできるのかという話もあり、それをどこまで掬い上げ、協働の促進に繋げるかというのが難しいところ。市民サービスに対し、欠陥や瑕疵など作らないよう、整合性が求められるかと思った。その後合併などの問題もあって、思うようにいかなかったと感じている。

岡次長：ガイドラインを設定した当時、NPOに対する信頼性、市では外部に出していいのか、また合併したことで、旧6町では活動があまり認知されていない町との認識の開きがあったり、この団体に対して委託して大丈夫なのかという不安があったというのも大きな課題だったと思う。

東日本大震災後は、行政の職員不足などもあり、仮設の見廻りや健康面などの業務を委託し認知度が上がっている今、新たな認識で土台を固めたいと考えている。

小松委員：ガイドライン7ページ目の委託先の要件だが、市民公益活動団体は法人に限っているのか、また⑥の市民に開かれた団体、⑧の独立の組織とはどのようなことを想定しているか。

事務局：市民公益活動団体は法人でなくとも可。市民に開かれた団体及び独立組織の想定は具体的にはないが、条例第2条第2項に準じている。

岡次長：「市民に開かれた団体」は市民の特定を対象に絞って活動ではない。参加要件に条件を付けたりしないような団体で、独立組織とは母団体の影響を受けない、特に宗教的な部分で影響を受けないなど、市民の自由な活動を担保したいとの配慮と考える。

北川委員：考え方の確認だが、平成17年からNPOの認知、必要性が高まってきていて、しかし内部では理解、認知がされていない状況で、いろんな支援策がある中で委託の方法を整備した。内部で認知されたなどのいい影響もあったと思うが、いろんな課題がある中で、このガイドラインのみでいいのか、この内容で正しいのか、そういったところの意見をもらうということでもいいのか。

事務局：その通り。

佐々木会長：それでは、次に「NPOの課題について」、事務局より説明願いたい。

#### 【資料2】に基づき事務局説明

##### 《質疑応答》

佐々木会長：前回に引き続き、各団体が抱える課題をコメントいただきたい。

大槻委員：市立病院で外来患者の手助けをしている団体で、活動内容は限られている。

NPO団体にはなっておらず、震災後NPOの方々にお世話になったこともあり、また自分たちでも何かをやりたいと思っている。

細々とではあるが、会としては20年を迎えた。始めた当初は石巻市内でボランティア団体もあまりなかったが、最近は状況が変わってきており、自分たちができることを協力してやっていきたい。

小林委員：課題の説明そのとおりだと思い、それが叶うといいなと思った。

私たちはボランティア団体の域を出ない小さい団体であり、活動方針もしっかりしたものが決まっていなような団体であるが、障害児を抱えていて明日何が起きかわからないので、大きな柱は決めているが、明日の活動が変わることが多いので、そのあたりのあいまいさがうまく伝わらないことが多い。

いくつかの助成金を申請したが、一時的な助成をしてもそのあとどうするかと聞かれると、ほかに収入源がないこともあり、また活動拠点として仮設住宅の入居も申請したが、居住のためではないので当てはまらない、など助成のどこにも当たらない状況である。それでも、15年ほどアドバイスをいただきながら、共生社会に向けて戦ってきて、いくつかの事案を解決し、地道な活動を続けてきている事実もあるので、小さい団体でも使いやすい支援ができたかと考えている。

今年は、障害者週間において、「きらりスケッチ」という障害者の写真展を市が一緒にやらせてほしい、という申し出があり、まさに協働ではないかと、大きなお金をかけなくても、このようなところから信頼性などができるのではないかと感じた。

神澤委員：うちは高校生に向けた活動をしており、始めたばかりのころ行政側の市立、県立の管轄の違いであまり話がうまくいかなかった。高校生が社会に出ていく時期で社会との接点を作っていくことで、高校生全体への活動を心がけているが、管轄の違いなどでなかなか難しくなっているのは残念である。

地域で若者を育てるという意識を、NPOとしても市としても持って、高校生の変化・成長を与えられる取り組みなど企画する中で、それを実践する場が協働として協働という形で生まれてくると（いい）。

自分たちは活動はじめて2年ほどで、高校生の卒業後の成果等を調査していないが、在籍中には変化が見られていたので、そのような状況を市民に向けて周知し、協働できることを考えていきたい。

木村委員：中間支援という形で旗を振って、15年位前に仙台市に続いて新条例の制定や支援施設の設置などを作って、そこの管理運営をずっとさせていただいている。当初は、「支援をする」といっても、一緒にやってみようという感じで。その後、市として条例を制定し、NPO活動を支援するというで基本方針を決めて、その一つとして透明性を持たせて始めようということでも始めた。

一律に線を引いて、NPOもボランティアも同じ支援をするのは難しいと10数年間やってみての感想である。

活動を始めた理由も自分の身近に課題があって、それにかかわったことがきっかけになっているという方が多いのではないかと思う。

そして、次のステップアップが、活動継続につながり、そこで活動場所だったり資金だったり人材だったりが必要になってくる。行政だけではなく、民間又はNPO同士で支援しあう協力も必要だし、プラスして行政としてどういう支援することが市民サービスの協働となるか検討が必要である。

また、震災後市内で活動している多くの団体が残っていて、他の自治体から比べると石巻市は突出しているの、うまく取り込み、いかに活動していくかが課題と考えている。

あと、ガイドラインで考えなければならない点として、時代は変わり市民公益活動団体の定義をどうするか、NPO法人だけでなく一般社団や一般財団、公益法人改革で出てくるような法人制度も含めてどう考えるのか。

石巻市で協働のガイドラインに則って、検討会議内で一時案件が出たことがある。

NPO団体と民間の事業者が一緒になって業務をやろうとしたが、中止になった経緯がある。

民間事業者からすると民間でできることをNPOも行うことに意見があったようである。

なんでもNPOが優遇されてやればいいということではなく、適正に競争があつてよいと思うが、どこまで委託先として開くかということは重要。

NPOができるもので支援となるものがあればいいと思うが、複数の制度であつたり、市民公益団体への登録だつたりと、事務的に煩雑でもあり、その辺は変えなければいけないとも思う。現状の流れでは、市の決めた予算、業務の中で、何をNPOに出すかという話しかできない。

そして、事業提案なども市が決めたものだけではなく、NPOの提案を組み込んでいって将来的には協働しようという形があつてもいいのではと考える。

佐々木会長：次にNPOと深いかわりのある社協の平塚委員から意見等はどうか。

平塚委員：資金、人材確保、職員の賃金も生活できるレベルではない、活動拠点にしても苦慮している等、団体から同様の課題等は聞いている。

社会福祉協議会で行っている赤い羽根の共同募金も、運営費としての助成は少なくなつてきているし、震災の部分でも九州支援に変わつてきている。

生活支援を行っていた団体も平成27年度に見直し時期が来て、H28年度以降どうするのか岐路に立っていたが、自活できる団体と、限界を抱えてきた団体は継続性の問題などからニーズがあつても石巻市を離れた。

インフォーマルの中でも支援ができなかったのは残念。社会福祉協議会が関わつた団体でも、後ろ髪引かれる思いで撤退した団体もあつた。

大浪委員：地域連携会議について第1回でも紹介したが、旧石巻市と旧6町の自治会を一緒にした団体である。震災後、旧市と旧郡部の自治会の地域格差というか、情報格差が大きく合併直後からの課題だつた。震災後から5年目、合併して10年たった節目の昨年1月に地域連携会議が発足し、隔月くらいで会議・研修会、沿岸部の視察をしたり、包括ケアの研修など情報の格差を無くそうとしている。先週、河北地区の大森仮設団地というのが、最多で700世帯くらい入居していた。新しい復興団地もできて、進んでいるように見えるが、実際仮設住宅に住んでいる人が少なくなつて環境が悪化している。警察、支所などの関係機関とサポーター会議を開いているが、孤独死もあつてこの団地だけで5件くらいあつた。また、自治会や防犯協会などが巡回したが、空いた仮設は草ぼうぼう、家の中に木まで生えているところもあり、衛生状況が悪くなっている。

今の状況では、高齢者の一人暮らしが多く孤独死が増えるのが懸念され、なにかサポートできる人材はないかという意見も出たが、またいろいろ課題も出てきた時にとつたことになった。

佐々木会長：大浪委員の意見にあつたことで、市として、すぐにできることはあるのか。

事務局：仮設の集約が進み、残っている人は再建の見込みが未回答の人、もしくは申込みしているが復興住宅が未完成のため入居できない人であるが、高齢者の一人暮らしが多い。市としては、1人1人に相談員を派遣して、それぞれのニーズにあつた対応を専門職に入ってもらつて対応していると聞いている。

中には、復興住宅に入る要件がない人も仮設にいたつたということも聞いているので、対応が難しいと思われる。

大浪委員：世帯数とそこの住んでいる人口がほぼ同じような感じ、つまり高齢者の一人暮らしが大半だということだと思ふ。

佐々木会長：最後に県の状況として、NPOの課題など小松委員、次に北川委員、意見を願いたい。

小松委員：県も同様にNPO推進事業の発注ガイドラインも持っている。平成10年に制定されているが、県のほうでも当時の状況が変わっているという認識はありつつも、昨年も本年も8事業を選定しており、一定の役割を果たしている。ただ、実際には他にも行政からNPOに委託する事業があり、別建てでNPOにどれだけ委託をしているかという調査をしており、かなりの数となっていることから、両方それぞれ必要であるという認識をしている。

そこで、8P～9Pのガイドラインの課題に沿って、県との違いを説明したい。

1番は一緒であるが、一番違うのは、県は市民公益団体ということではなく、県内全域を対象としていることもあり、対象をNPO法人だけに限定している。

次の本来事業、収益事業はこのとおり。

それから、9Pの「業務選定までに時間を要する」とあるが、当課から各部局へ来年度対象事業はあるか照会を出し、集約してということであまり変わりはない。とりまとめ時間などを要すが、庁内の主管課長をメンバーとして行うことになっているのでそれほど時間はかかっていない。

また、10Pの登録制度だが、県の場合は下の2つの登録制度はなく、それぞれの提案を各課であくまでも事業として選定するので、手続き的には県のほうがシンプルではあるが、県内でNPO法人の数が800以上あるので、あらかじめこういう登録制度、となるとお手上げになり、県でNPOとして認証を受けたということは、一定の評価があるというふうにとらえて、あとは各課でそれぞれやりとりがあると思うので、そのなかで提案があり、各課から選定事業として挙がってくるという感じである。

以上が県と市の違いであるが、課題としてまとめると3つくらいと思う。

まずは、NPOの範囲としてどこまで広げるかということで、NPO法人や公益社団などはきちんとした仕組みの中で説明義務があるが、一般社団などはそういう義務はないので、何らかの担保や規定などあればいいのではないかと。

また、2点目としては登録制度の手続きはシンプルのほうがいいということ。

3点目は、いかに制度を職員に知ってもらうか、またNPOからいかに事業提案をもらうかという仕組みづくりが必要と考える。県では毎年行政職員向けにNPOについて知ってもらう講座をやっている。職員に知ってもらうというのは必要かと思う。

北川委員：私は今日の話聞きながら方向性を考えていて、ガイドラインの成果は石巻市の内部への理解促進など、目に見えなくともあったのだろうと、必ずしも実績はなくても数字に見えない成果がきつとあったと感じている。そこを踏まえて、NPOの委託件数が今のガイドラインを通さなくても増加しており、震災後のニーズにも合致したということも含めると、石巻では前向きに取り組んでいる結果なのかなと感じた。

ともあれ、ガイドラインが使われてないとなると、今のやり方に合致していないということであり、この辺木村委員が言っていたことや資料にも書かれているさまざまな手順や手続きといったことに時間がかかること、またNPOからすればガイドラインのあり方以前に困っていることがあり、そういうところへの問題意識の違いのようなものがあって、ガイドラインの見直し、そこで見直しがいいのか、この先ほんとにこれが必要なのか、などの議論は重要と感じている。難しいのは、収束していくとはいえ復興事業というものがまだまだあるということは、

通常の状況とはまだ違い、復興財源がついていることで、NPOに委託している事業もある中で、どのタイミングを見計らってガイドラインの必要性というのを判断するのか、もう少し待つて結論を出したほうがいいのか、この段階で検討を決めたほうがいいのか、私は個人的にはもうすこし様子を見ながら、この時間でしっかり課題が何なのか検討したほうが良いと思っている。ガイドラインは生活や地域に課題があって、行政やNPOが力を合わせて対処しましょう、ということで始まったと思うので、まずは課題を共通認識していくことがなければ、ガイドラインの必要性というところの判断にもたどり着かないのではと思った。せっかく、これだけの課題を明らかにしているのだから、ここの中で話し合っていくというのも面白いかなと思っている。

前回の小林委員の話にたどり着くが、自分たちのところで歯科診療と思って提案しているのに、行政側ではよかれと思って制度にしまった。こういったところを埋め合わせていくというのが、協働していくためにもっと深めていくと、ガイドラインがどうあるべきか、ガイドライン以外の個別の支援策などにつながっていくのかな、と個人的に感じているところである。

佐々木会長：改めて課題や行政への意見など他に意見はあるか。

木村委員：具体的な話をすると、金額で50万円の業務も5千万円の委託も同じルールでやるのか、百万円以下だったら、人件費などではなく事業としてやるという程度だし、1千万円超えれば人を雇用してやるようなレベルだし、基本ルールは同じにしても、一緒くたに同じレベルでできないのではないかな。今後変更等検討するのであればそのあたりも検討していくべき。

佐々木会長：ほか質問等、①のほうでも何かないか。

なければ、議事(2)その他、事務局からないか。

事務局：今後の方向性も含めて忌憚のない意見をいただきありがとうございました。いろんな団体の意見もいただき、行政との共働というところを、もう少し小さいことのひとつひとつを解決していくというのも共働なのかなと改めて感じた。その中でガイドラインの見直しがいいのかどうか、というところとすぐ見直さなければならぬのかを含めて復興政策部として、どの方向がいいのかを検討したいと思う。ガイドラインの委託の金額を一緒くたにできないのかなというところも市としての考えをまとめてお示ししたいと考えている。

課題の整理ということで、市から以外の課題もいただいたのでそれを整理して次回の会議の前にお示ししたい。

今回は1月29日月曜日の10時、今回と同じ時間を考えているが、決定後お知らせしたい。

佐々木会長：今回はガイドライン変更案、支援に関しても変更案を出して協議ということでよいか。少なくとも17項目を20項目にマイナーチェンジはしておかないとカッコ悪い。フルモデルチェンジにするかマイナーチェンジだけにとどめて様子を見るかのどちらかと思う。以上で本日の協議を終了する。

#### 4 その他

次回開催予定は、1月29日(月)10:00の予定。決定後通知することとなった。

#### 5 閉 会