

「協働推進の指針」～市民活動団体等と小田原市の協働のガイドライン～

[目次] (たたき台)

1. はじめに

- 1-1 指針作成の目的
- 1-2 指針の位置づけ (背景)

2. 協働の考え方

- 2-1 協働の定義
- 2-2 協働の基本原則
- 2-3 なぜ市民活動団体との協働を推進するのか
- 2-4 協働に適した領域と事業 (対象とするもの)
- 2-5 協働の形態と種類
- 2-6 協働事業の具体例

3. 協働の進め方

- 3-1 事業計画
 - 3-1-1 計画のポイント (目的・役割分担・形態・スケジュール等)
 - 3-1-2 協働相手の検討
 - 3-1-3 手続き方法
- 3-2 事業実施
 - 3-2-1 実施前の確認事項
 - 3-2-2 実施中のチェック
- 3-3 事業報告
 - 3-3-1 報告の目的と方法
 - 3-3-2 評価の方法と着眼点
- 3-4 今後の事業の進め方

4. 関係資料

関係法令や契約書等の様式集

- ・ 小田原市市民活動推進条例
- ・ 小田原市自治基本条例 など

1. はじめに

1-1 指針作成の目的

この指針は、市民と行政が協働してまちづくりに取り組むにあたり、第5次小田原市総合計画に掲げる将来都市像である「市民の力で未来を拓く希望のまち」を実現することを目的として、市民活動団体等との協働に関する基本的な事項について示し、活用していくものです。

1-2 指針の位置づけ（背景）

社会状況の変化や人々の価値観の変化により、少子高齢化や環境や教育の問題などさまざまな課題が現れてきていますが、市民の価値観やニーズも多様化する中、こうした課題に対し、行政が市域全体に一律の公共サービスを実施するという従来型の手法だけで解決していくことは難しくなっています。

また、市民のまちづくりに対する関心や意識も高まっており、自治会などの地域活動団体、NPOなどの市民活動団体、企業、大学等、さまざまな主体が担い手となつてのまちづくり活動も進められていることから、それぞれの持つ特性や資源を生かすことで、より市民ニーズに合ったサービスの提供や、地域に生じる課題に柔軟に対応することが可能になると考えられます。

そして、社会構造が複雑化する中、さまざまな市民ニーズに的確に対応するためには、地域に関わるすべての人々が課題解決の当事者として知恵と力を発揮する必要があり、市民の力・地域の力を核として、行政との協働を育てながら、さまざまな公共的機能を市全体として担うことのできる「新しい公共」をつくる必要があるということを、命題の一つに掲げています。

平成15年7月には、市民活動の活性化と、協働による真に豊かで魅力と活力にあふれる地域社会の実現を目指し、「小田原市市民活動推進条例」が施行されました。平成24年1月からは「小田原市自治基本条例」が施行され、市民がより一層いきいきと暮らし続けられるまちにしていくために、市民が自ら考え行動していく力を生かし、それぞれが自治の担い手として協働することを基本とした自治の推進を目指すこととしています。

この指針では、協働のまちづくりを具体的に推進するために市民と行政が共有すべき基本方針をまとめました。

2. 協働の考え方

2-1 協働の定義

小田原市市民活動推進条例第2条第2項では、「この条例において『協働』とは、市民活動を行うもの、市民、事業者及び市が対等の立場で互いの特性を生かし、協力し合うことをいう。」と定義しています。

また、小田原市自治基本条例第2条第5号では、「相互の立場を尊重し、役割及び責任を分任し、力を存分に出し合い、並びに協力し合うことをいう」と定義しています。

協働の実現に向けては、社会を構成する多様な主体（地域活動団体、市民活動団体、企業、行政等）が担い手となり、それぞれが対等の立場で、同じ目的のもと、信頼関係を持って、それぞれの役割・責任を担いながら協力・連携していく、ということが必要な要素になります。

2-2 協働の基本原則

相互理解

…互いの立場を十分に尊重し、相手との違いを認め、相互に理解し合うこと。

目的共有

…協働することの目的を明確にし、共有すること。

役割分担の明確化

…互いの役割分担について、適切な機会を設けて相互の合意により決定し、活動の場において公平・公正かつ対等な関係を持つこと。

自立・責任

…互いに依存することなく、活動が自主的かつ自己責任のもとで行われていることを理解し、その主体性を尊重すること。

透明性の確保

…相互の関係や協働の内容を明らかにし、透明性を確保すること。

【注意する点】

『協働することが目的？』

協働を進めていく上で注意しなくてはならないことは、「協働することが目的ではない」ということです。協働は、あくまで社会的課題を解決するための1つの手段にすぎません。

より良い「まちづくり」のために、協働という手段を選択し、それにより実施した結果が協働事業なのです。社会的課題を解決していくためには、協働よりも他に有効な手段があるかもしれません。そのようなときには、協働にとらわれることなく、最も有効な手段によって社会的課題を解決することが必要です。

『協働すると経費削減になる？』

協働は、経費削減のためや市が果たすべき役割・責任の軽減のために行うものではありません。市民活動団体は利益の獲得を目的としないことから、営利企業と比較すると低コストでサービスを提供することができたり、行政の既存のシステムを見直すことで行政サービスの効率化を図ったりすることができ、結果的に経費の削減につながることはあります。

しかし、あくまで、協働の目的は、社会的課題・地域課題を解決するというものであり、経費削減はその二次的結果であるということを忘れてはいけません。

2-3 なぜ市民活動団体との協働を推進するのか

市民の価値観やニーズが多様化する中、発生する課題に対し、従来行政が行ってきた市域全体に対して一律の公共サービスを提供する手法だけで解決していくことは難しくなってきています。

そこで、先駆性・専門性・柔軟性・機動性などの特性を持つ、市民活動団体と協働で事業を実施し、それぞれの持つ資源を活かしあうことにより、こうした課題の解決と市民ニーズに即したサービスの提供が期待できます。

期待されるメリット（石川県）

○市民にとってのメリット

- ・ニーズにあったきめ細かで柔軟な公共サービスが受けられる
- ・サービスの選択肢が増える
- ・市民活動を知る機会が増え、自身も市民活動に参加しやすくなる

○市民活動団体等にとってのメリット

- ・自らの特性を活かしながら、団体の設立目的を効果的に実現することができるようになるとともに、活動の場や幅が広がる。
- ・行政が持つ資源や情報などを活用できる。
- ・委託費や補助金収入により財政基盤が安定する。
- ・団体の持つ情報や知識を行政に公式に伝えることができる。
- ・団体やその活動に対する社会的信頼性や認知度が向上する。

○行政にとってのメリット

- ・市民のニーズに即した公共サービスが提供できる。
- ・市民の行政への参加が進み「新しい公共の担い手」を創出できる。
- ・「公共サービスは行政が担う」という考え方から脱却し、これまでの業務のあり方を見直す機会となる。
- ・市民活動団体等が持つ特性に触れることにより職員の協働に対する意識が向上する。
- ・市民が施策の企画立案段階から参画することにより、行政の透明性をより一層、向上できる。

2-4 協働に適した領域と事業（対象とするもの）

市民活動団体が行っている取り組みや事業には、公共性の高いものがあり、市が行っている施策や事業と、その目的・対象が重なり合う領域があります。こうした重なり合う領域を協働で実施できるか、どうか検討する必要があります。

2-5 協働の形態と種類

市民と行政との信頼関係に基づいた協働型のまちづくりを進めるためには、事業の目的と内容、期待する効果、協働事業を行うパートナーの特性や力量等に応じて、最も効果的で効率的な協働の形態を適切に選択することが重要となります。

以下は、事業を実施する上での、行政と協働事業を行うパートナーとの関係性という観点で分類したものです。（１）～（３）は関わる度合いが対等に近いもの、（４）～（５）は行政側の主体性が高いもの、（６）～（７）は協働事業を行うパートナー側の主体性が高いものとなります。

どの形態においても、役割分担や費用分担を明確にしておくことが大切です。

（１）共催

地域活動団体や市民活動団体等と行政が、それぞれ主催者となって、ともに一つの事業を行う形態です。

<ポイント>

- ※取り組みの検討段階から協働し、目的の明確化と情報の共有化を図ることが大切です。
- ※相互の役割分担、経費負担、リスク分担などの取り決めが重要です。
- ※両者ともに主催者としての責任と自覚が求められます。

(2) 実行委員会・協議会

地域活動団体や市民活動団体等と行政で構成された実行委員会や協議会が主催者となって事業を行う形態です。

<ポイント>

- ※取り組みの検討段階から協働し、目的の明確化と情報の共有化を図ることが大切です。
- ※相互の役割分担、経費負担などの取り決めが重要です。
- ※団体にも主催者としての社会的責任が求められます。

(3) 事業協力

地域活動団体や市民活動団体等と行政とが、対等の立場で、お互いの得意な分野を出し合い、経費分担や役割分担などを決めて、一定期間継続的に協力して事業に取り組む形態です。

負担金等、金銭に関する契約行為を伴うものと、アダプトプログラム等、金銭に関する契約行為を伴わないものがあります。

<ポイント>

- ※一般的に、目的、役割分担、責任分担、経費分担、有効期限などの項目を取り決めた協定を締結します。
- ※団体から出された提案は、内容によっては行政として対応が困難な場合もあるかもしれませんが、その場合にはその理由を明らかにするなど、行政は提案内容を率直に受け止め、真摯に取り組むことが大切です。
- ※行政は、日ごろから団体との率直な意見・情報交換等を通じて、団体が自らの特性を活かした具体的な提案をすることができるように努める必要があります。

(4) 指定管理者

施設サービスの向上や管理運営経費の削減等を図ることを目的として、民間企業、地域活動団体、市民活動団体といった団体が指定管理者としての指定を受け、それぞれの能力や特長を活かして、行政に代わって施設の管理運営を行う形態です。

<ポイント>

- ※指定の手続きは条例で定め、管理者の指定には議会の議決が必要となります。
- ※協働事業の位置づけにより行う指定管理者の募集では、協働による施設運営が必要な理由を明確にするとともに、施設の設置目的を効果的に達成するための公募基準を設け、適切な団体を選定することとなります。

(5) 委託

本来行政が責任を持って担うべき分野として考えられている領域において、地域活動団体や市民活動団体等の有する専門性、柔軟性、先駆性などの特性を活用し、より効果的に

取り組みを進めるために、業務を委託する形態です。

＜ポイント＞

※協働の実施形態としての委託は、行政の下請けとしてではなく、行政が自ら実施するよりもより良い成果を上げられるという判断のもとに行います。

※一般的に実施されている業務委託（保守点検等）とは異なり、財政負担の軽減のみを目的として委託するという考えではなく、団体の提案・企画を仕様書に取り入れて、事業の実施過程での協議の場を設定するなど、相互の意思疎通を図るとともに、団体の特性を活かす形で実施します。

※事業実施に関する責任は、原則として委託する行政側が負うこととなります。このため、確実な履行が確保されるよう、委託先の選定に当たっては、相手方の事業遂行能力について十分な検討が必要となります。

（６）補助

地域活動団体や市民活動団体等が主体的に行う公益性の高い事業を支援するため、行政が補助金を交付する形態です。

＜ポイント＞

※その事業を実施することで地域の課題解決に寄与するなど、両者の目的を達成するための手段として適当である場合の補助が該当し、団体の育成を支援するための補助は該当しません。

※団体の自主性を担保するためには、補助金のみには頼り、行政に依存する体質にならないようにすることが大切です。

（７）後援

地域活動団体や市民活動団体等が主催する取り組みに対して、行政が後援という形で名を連ねることです。逆に、行政主催のイベント等に地域活動団体や市民活動団体等が後援という形で名を連ねることも考えられます。

＜ポイント＞

※行政の後援によって、団体の活動に対する社会的な理解や信頼が増すことが期待できます。

※団体からの後援によって、地域社会との密着性や親しみが生まれることが期待できます。

※後援依頼を受けた場合は、その事業の目的や内容を十分に理解して、後援するかどうか、責任を持って判断することが大切です。

２－６ 協働事業の具体例

3. 協働の進め方

3-1 事業計画

3-1-1 計画のポイント（目的・役割分担・形態・スケジュール等）

- ・ 従来も民とともにやってきたことはあるが、それらをあえて「協働事業」と位置づける従来との相違点について、議論が必要と感じた。
- ・ 選考の視点の「協働の効果」が審査のポイントとなると考え、役割分担の内容についてお聞きしたいと思っていましたが、プレゼンでは団体のこれまでの実績報告が中心でした。協働事業の役割の提案（市に望む役割）や合同キャンペーン活動（啓発キャンペーン）等の説明をもう少し具体的にしてほしいです。行政側からの回答も全容が伝わりませんでした。
- ・ 応援補助金や委託事業との違いが曖昧になっているように感じた。
- ・ 行政提案型事業ありきでない。所管課における事業の必要性、効果について十分な検討が必要と思われる。
- ・ 市民提案型協働事業の実施が必要である。協働事業を実施する上で、行政側からの視点だけで、「協働になじまない」「市民活動の特性を生かせる事業ではない」「行政が単独で担うべき事業である」と判断してしまうと、市民視点の提案が生かされない。協働に取り組んでいる部署とそうでない部署がある中、行政提案型協働事業のみでは、テーマに偏りが出てしまう。協働に対する予算を別枠で確保することで、資金面で両者が対等の立場で事業を進めやすく、市民活動団体や市民のモチベーションが高まり、市民力の活性化が期待できる。
- ・ 協働事業を進める上で重要な事項は、最終的に市民の公益に寄与する成果がどの程度上げられたかを適正に評価することである。しかし、実施していくプロセスを共有しなければ、行政で適正な評価をすることはできない。
- ・ 協働の役割分担を行うには、不得意な部分を補い合える関係も必要である。また、自分たちの不得意な部分を理解しておくことも大事である。
- ・ 市民から事業案を求めるといふ形だと、市民には堅苦しく面倒なイメージになるので、ツイッターやフェイスブックなどのツールを使って、書式を定めず呼びかけても良いのではないかな。

3-1-2 協働相手の検討

- ・ 行政提案型協働事業は下手をすると外部発注のようになってしまわないか懸念がある。協働事業パートナーに期待する役割だけではなく、事業に対してどのように関わっていきたいか行政側の希望を述べる欄が概要書にあるとよいかもかもしれない。

3-1-3 手続き方法

- ・ 今回、事業を審査なしで継続させることについて議論になったが、継続について定めることは重要だと感じた。最大何年同じ団体と契約できるのか、年度をまたいだ契約を可能にするのか、複数年契約できるようになった場合は事業に効果が認められない時は契約を打ち切って公募をし直すことができるのか否等問題を多く含んでいるような気がする。
- ・ 単年度で終わる見込みのない長い期間を必要とする行政提案型事業は、複数年の契約を結

んだ上で、年度をまたいで実施することが必要になってくると思う。

3-2 事業実施

3-2-1 実施前の確認事項

3-2-2 実施中のチェック

- ・ 個人的には事業の評価も大切だが、事業においてパートナーとどのように関わっていったかを知りたいと思った。

3-3 事業報告

3-3-1 報告の目的と方法

- ・ 役割分担につきましては、実施報告書では、「協働の効果」で触れている程度で、またプレゼンでも事業内容の報告が主でしたので、具体的な部分が伝わってきませんでした。もう少し団体と行政お互いの取り組み過程が伝わるような実施報告書・プレゼン内容を望みます。
- ・ 協働の観点から、成果や課題に関して、行政とパートナーの役割や分担の内容をそれぞれ具体的に明確に整理した上での報告会であってほしい。
- ・ 報告者はパートナー中心であったが、今回は行政提案型なので、パートナー側と行政側の両者の報告機会（場面）があっても良かったのではないか。（今回、委員の質問が主として、行政側に集中していた感がしましたので）時間的にももう少し増やせるかどうかをご検討を。
- ・ 時期は大変だと思うが、年度始めが良い（次年度公募の前）。継続事業に？がつけば次年度に公募をした他団体と競わせることができる。
- ・ 実施者（行政・事業パートナー）が共同で評価した結果を第三者として聞くことは、透明性の一手段だと思う。報告された内容について質問などにより、公的事业としての役割を明らかにすることができる。
- ・ 報告会には関係機関は全て出席したほうがよい。災害救援ボランティア支援事業において、成果品のマニュアルを使用する社協に対して質問したかったが出席していないため出来なかった。
- ・ 開催方法や評価方法については、問題ないと思います。ただ、協働事業の報告という趣旨を十分理解せず、自分たちの団体の活動についての報告と混同することのないように、行政側の所管課を含めて周知する必要を感じました。
- ・ 行政提案型協働事業報告会については必要性を感じました。

3-3-2 評価の方法と着眼点

- ・ 団体と所管課の実施報告書「その他の成果・今後の課題」の項目で、双方の見解に相違が伺えました。そのあたりは当日のプレゼン内容を重視し、評価票に記入いたしました。
- ・ 評価方法は副委員長がおっしゃっていたように、事業者当人が自己評価をするのが良いと思う。協働事業はまだ初期段階にあるため実際に事業を行った方々の自己評価は今後の発展に有益であると考え。併せて市・団体から協働事業に対する感想・意見・（希望があれば）提言を文書なりで提出してもらえば多くの意見を集約できるのではないか。
- ・ 事業目的・目標達成度、費用対効果、協働の効果、役割分担の実績に関する報告（実施後

の自己評価)があるとよいと思う。報告書式に追加してはどうか。

3-4 今後の事業の進め方

- ・ 事業目的・目標達成度の評価項目は事業内容によっては難しいと考えます。今回のリサイクル・リユースフェア開催事業のようなイベント的な単発事業では、事業の達成度が数値(来場者数・売り上げ額等)から、ある程度捉えやすいですが、他2事業につきましては、冊子やマニュアルの作成そのものが目的及び目標の達成となり得るのか少し疑問が残ります。今後の効果的活用を期待するところが大きく長期的な見通しをもった評価が必要になってくると感じます。
- ・ 中長期の評価方法の検討が必要ではないか。事業終了時の評価だけでなく、例えば子育てマップやボランティアセンターの運営マニュアルなどは、その後どのように活用されたかなどの追跡調査も必要ではないか。