

協働事業のガイドライン

～市民活動団体と行政のよりよい協働を目指して～

小田原市市民活動推進委員会

[目次]

はじめに

1. 作成の目的と背景	3
1-1 作成の目的	
1-2 作成の背景	
2. 協働の定義と基本原則	4
2-1 協働の定義	
2-2 協働の基本原則	
3. 協働に適した形態・領域	5
3-1 市民活動団体と行政はなぜ協働を推進するのか	
3-2 協働の形態	
3-3 事業領域と協働の形態	
4. 協働事業の進め方	9
4-1 計画	
4-1-1 計画のポイント（目的・役割分担・形態等）	
4-1-2 協働相手の検討と手続き	
4-1-3 実施前に確認事項の明文化	
4-2 事業実施	
4-2-1 実施する上での注意事項	
4-3 事業報告	
4-3-1 報告の目的と方法	
4-3-2 評価の方法と着眼点	
4-4 今後の事業の進め方	

おわりに

はじめに

少子高齢化などにみられる社会環境の変化や市民の価値観の多様化により、地域社会においては、福祉、環境、教育など多様な分野で様々な課題が現れてきています。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提供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、行政だけでなく、自治会などの地域活動団体、NPOなどの市民活動団体、企業、大学などの様々な主体が、地域課題の解決に取り組んでいます。これらの主体が、それぞれの持つ特性や資源を活かし、また協力することで、より市民ニーズに合ったサービスを提供し、地域課題を解決していくことが期待されています。小田原市においても、平成23年4月にスタートした第5次総合計画「おだわらTRYプラン」のなかで、市民と行政との協働によるまちづくりの必要性を示しています。

このような状況のもと、「市民力」や「地域力」を十分に活かしたまちづくりを進めるため、市長の附属機関として市民活動に関する制度の改善や重要事項について調査審議している「小田原市市民活動推進委員会」（公募市民・市民活動関係者・事業者・学識関係者等で構成）において、協働事業に関するガイドラインをとりまとめました。このガイドラインでは、協働の定義と基本原則、協働に適した形態・領域など協働に関する考え方について説明した上で、特に市民活動団体と行政との協働事業に重点を置き、その進め方などの基本的事項について取りまとめています。

このガイドラインを手がかりとして、効果的な協働事業がより多く行われるよう期待します。

小田原市市民活動推進委員会

1. 作成の目的と背景

1-1 作成の目的

このガイドラインは、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、協働に関する基本的な事項を取りまとめたものです。

1-2 作成の背景

本市では、平成15年7月、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23年4月にスタートした小田原市総合計画「おだわらTRYプラン」では、地域資源を生かした新しい小田原の将来都市像を描き、その実現のために市民と行政が協働してまちづくりに取り組む必要があることを示しています。また、平成24年1月には「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。

このガイドラインは、協働のまちづくりを具体的に推進するにあたり留意すべき事項を踏まえ、それぞれの主体が共有すべき基本的な考え方をまとめたものです。



2. 協働の定義と基本原則

2-1 協働の定義

小田原市市民活動推進条例では、『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」、また、小田原市自治基本条例では、「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」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

協働をより効果的に進めていくには、協働に取り組むすべての担い手が次の基本的原則を理解し、それを常に意識しながら進めていくことが重要です。ここでは、そのポイントについて説明します。

○目的共有

…地域社会の課題解決に向けて協働するという目的を明確にし、共有すること。

○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、対等の関係で相互に理解し合うこと。

○役割分担の明確化

…互いの役割分担について、相互の合意を形成する機会を設けて決定し、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

…活動が多様な主体において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

…協働のプロセスや成果に関する情報を明らかにし、公開することで、透明性を確保すること。

《ここがポイント①》

「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、あくまでも地域社会の課題を解決するための合理的な手段・過程の一つにすぎません。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過程が協働事業となります。

地域社会の課題を解決していくためには、まずは、解決にあたっていく主体の自主性、役割分担を明確にし、あわせて透明性を確保していくことが求められます。

3. 協働に適した形態・領域

本章以降は、多様な主体の中でも、特に市民活動団体と行政との協働に視点を置き、基本的な考え方や実践的な手法を中心にまとめています。

3-1 市民活動団体と行政はなぜ協働を推進するのか

市民の価値観や行政へのニーズが多様化する中、発生する重要課題に対し、行政が保有する資源を使い、集中してその解決に取り組んでいくことは可能であっても、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多様な地域社会の課題を解決していくことは難しくなってきました。

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行政が協働で事業を実施し、お互いの持つ資源を活かし合うことにより、こうした地域社会の課題解決を図ることができるなど、以下のようなメリットが期待できます。

期待されるメリット

ア 市民活動団体にとってのメリット

- ・自らの特性を活かしながら、団体の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。
- ・行政が持つ資金や情報などを市民活動に活用することで、活動に必要な資源を確保することができる。
- ・団体の持つ情報や知識を行政に伝えることができる。
- ・団体に対する社会的信頼性や認知度が向上する。

イ 行政にとってのメリット

- ・市民活動団体との協働事業に着手することにより、協働に対する職員全般の意識が向上する。
- ・市民のニーズに即した公共サービスが提供できる。
- ・行政への市民参画が進み「新しい公共の担い手」を創出できる。
- ・「公共サービスは全て行政が担う」という考えから脱却し、今後の業務のあり方を見直す機会となる。
- ・施策の企画立案段階から市民が参画する機会が増え、行政の透明性をより一層、向上できる。

ウ 市民にとってのメリット

- ・ニーズに合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、市民活動に参加する動機を得られる。

3-2 協働の形態

市民活動団体と行政との信頼関係に基づいた協働事業を進めるためには、その目的や内容、期待する効果、お互いの特性や保有する資源などに応じて、最も効果的・効率的な形態で取り組むことが重要となります。なお、協働の形態には次のようなものがあります。

(1) 共催

市民活動団体と行政がともに主催者となって、一つの事業を行う形態です。

<ポイント>

※事業の企画・検討段階から、目的の明確化と情報の共有化を図ることが大切です。

※お互いの役割分担、経費負担、リスク分担などの取り決めが重要です。

※参画する主体全て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

市民活動団体と行政など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>

※事業の企画・検討段階から、目的の明確化と情報の共有化を図ることが大切です。

※お互いの役割分担、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

市民活動団体と行政とが、対等の立場で、お互いの得意な役割を提供し合い、経費分担や役割分担などを決めて、事業実施中は継続的に協力して取り組む形態です。

<ポイント>

※一般的に、目的、役割・責任分担、経費負担、有効期限などの項目を取り決めた協定を締結します。また、負担金など、金銭に関する契約行為を伴うものもあります。

※協働相手から出された提案が、内容によっては対応が困難な場合には、その理由を明らかにするなど、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。

※お互い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、日ごろから、率直な意見・情報交換などを行う必要があります。

こんな事業協力も【アダプトプログラム】

アダプトプログラムとは、河川や道路などの一定区間の公共の場所において、市民活動団体や事業者などが「里親」になり、美化活動などを行い、行政がこれを支援（用具の貸出、消耗品の支給など）する制度です。愛情と責任をもって活動が行われることから、「アダプト（養子にする）」に例えられています。

(4) 補助・助成

市民活動団体が主体的に行う公益性の高い事業を支援するため、行政が補助金などを交付する形態です。

<ポイント>

※協働の形態としての補助は、事業を実施することで地域社会の課題解決に寄与するなど、お互いの目的を達成するための手段として適当である場合が該当し、団体の維持・運営を支援することを専ら目的とする補助は該当しません。

※団体の自主性を保持するためには、補助金のみに頼り、行政に依存する体質にならないようにお互いに配慮することが大切です。

(5) 後援

市民活動団体が主催する取り組みに対して、行政が名義後援という形で名を連ねることや、逆に、行政主催のイベントなどに市民活動団体が名義後援という形で名を連ねる形態です。

<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る一方、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。

(6) 指定管理者

公の施設の設置目的を実現するため、民間が持っているノウハウを活用することにより、市民サービスの質の向上などを図ることを目的として、事業者等だけでなく、市民活動団体が指定管理者としての指定を受け、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。

(7) 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、市民活動団体の有する専門性、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。

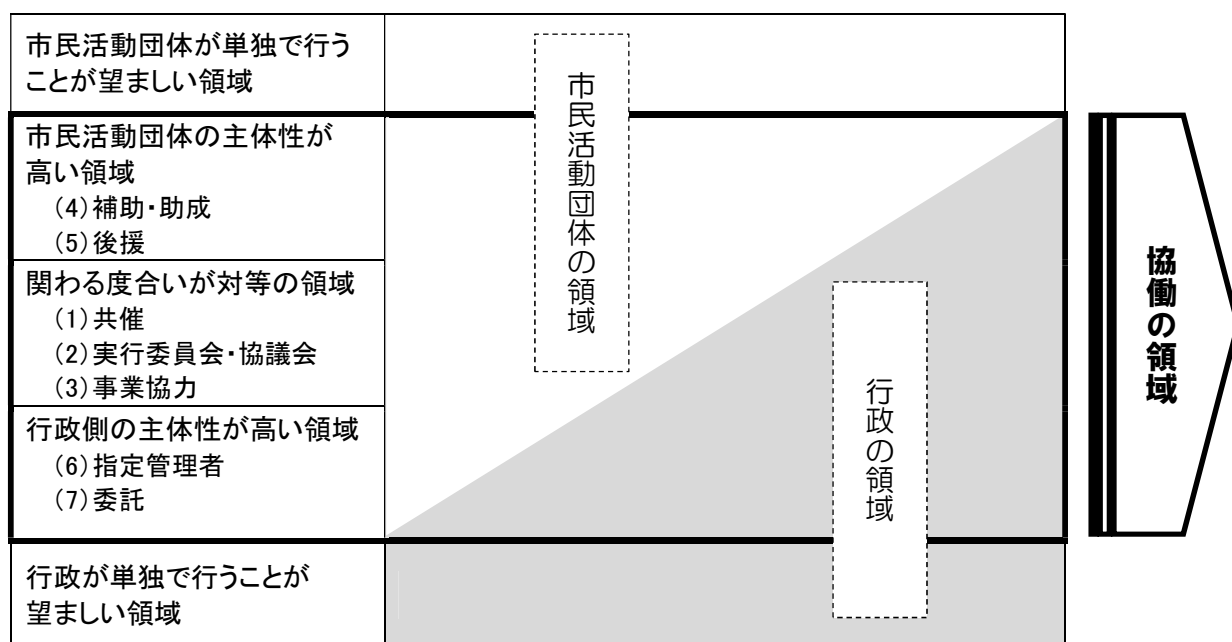
※協働の領域における委託は、財政負担の軽減のみを目的とせず、団体の提案・企画を仕様書に取り入れて事業の実施過程での協議の場を設定するなど、お互いの意思疎通を図りながら、団体の特性を活かす形で実施します。

※事業実施に関する責任は、最終的に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。

※お互いに契約書や仕様書に記載された内容を履行する義務が発生します。

3-3 事業領域と協働の形態

「3-2 協働の形態」を、協働事業を行う市民活動団体と行政の事業領域と主体性の関係
 という観点で分類すると次のようになります。



市民活動団体と行政には、それぞれ単独で行うことが望ましい事業もありますが、どちら
 かの主体性が高い、あるいは対等の領域の事業もあります。

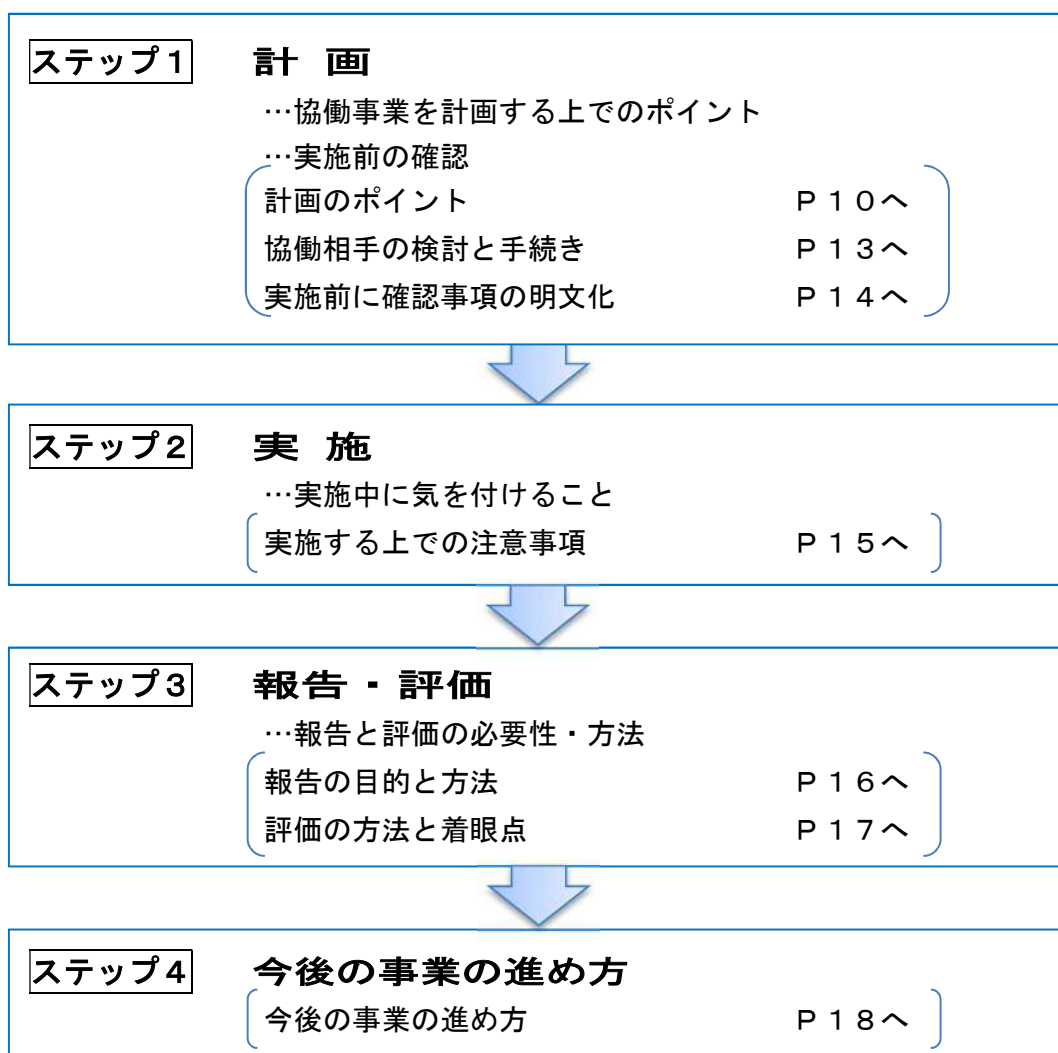
上の表に見られるように、「(1) 共催」「(2) 実行委員会・協議会」「(3) 事業協力」は
 関わる度合いが対等に近いもの、「(4) 補助・助成」「(5) 後援」は協働事業を行う市民活
 動団体側の主体性が高いもの、「(6) 指定管理者」「(7) 委託」は行政側の主体性が高いも
 のとなります。

4. 協働事業の進め方

協働には様々な形態がありますが、本章以降は、市民活動団体と行政が「関わる度合いが対等の領域」を中心に、協働の進め方のポイントや着眼点などを記載します。

協働事業を進める過程は、大きくは、計画（役割分担・意見交換・企画立案）、実施（確認事項・中間確認）、振り返り（報告・評価・見直し）のステップに分かれます。

前章までに記載した協働の定義や基本原則、領域や形態などを理解し、常にお互いが協力し合いながら進めていく必要があります。



《※補助や委託などの形態で一方の主体性が高く、関わる度合いが対等でない協働事業もここだけはチェック！》

計画のポイント	⇒	P 10へ
実施する上での注意事項	⇒	P 15へ
報告の目的と方法	⇒	P 16へ
今後の事業の進め方	⇒	P 18へ

4-1 計画

4-1-1 計画のポイント（目的・役割分担・形態など）

ここでは協働事業を計画するうえでのポイントを紹介します。

ア 協働に適した事業か

「事業を企画するときに、その事業は協働に適した事業かを検討しましょう。」

本市では、もともと多くの協働事業が実施されています。これから、協働事業を行うにあたっては、改めて次のチェック項目に留意しましょう。（すべての項目に該当しなければならぬものではありません）

その際には、行政と市民活動団体との意見交換の結果を踏まえて判断することが重要です。

協働事業のチェック項目

○事業の妥当性

- ・協働によって、市民ニーズに合ったサービスが提供できるか。
- ・公益性が高く、解決が求められている地域社会の課題か。

○事業の実現性・発展性

- ・協働により市民サービスの向上は見込めるか。
- ・協働により事業効率は向上するか。

○費用の妥当性

- ・事業に係る経費は妥当か。
- ・費用と効果のバランスが取れているか。

○協働の効果

- ・協働により実施した場合のメリットは大きいか。
- ・協働でやることの相乗効果はなにか。

○実施主体の能力

- ・目的の達成・解決のために必要なのは誰か。
- ・市民活動団体の特性を活かすことができるか。

イ 形態の選択

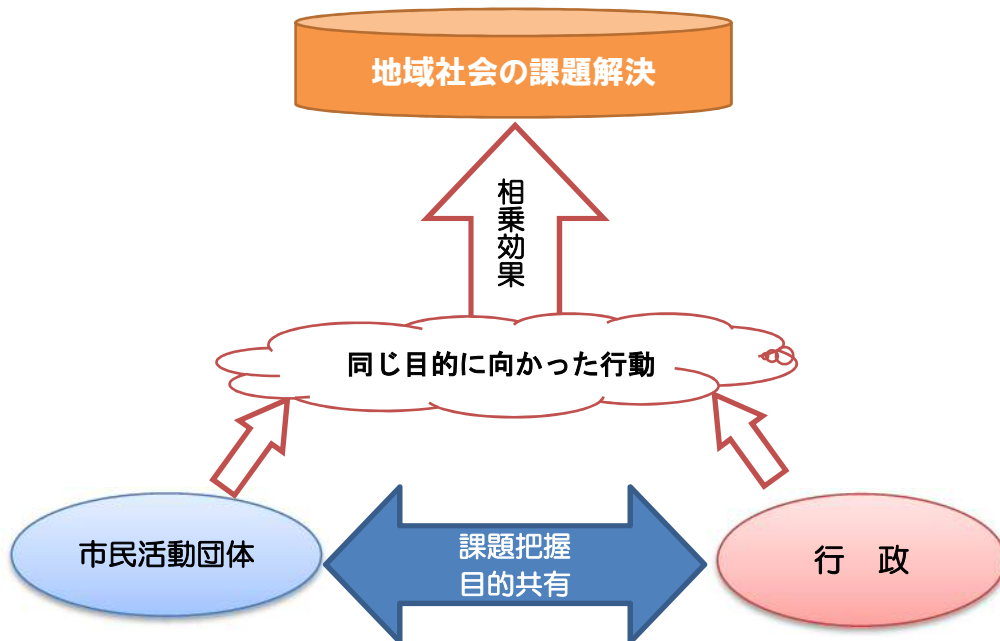
「協働の形態を検討しましょう。」

「3-2 協働の形態（P 6～8）」を参考に、どのような形態で実施するのが適切かを検討します。事業の内容や目指す目的・効果などを十分に検討した上で、最適な形態を選択する必要があります。

ウ 事業目的の共有化

「課題を十分に把握し、事業目的を共有しましょう。」

特性の異なる市民活動団体と行政が地域社会の課題を共有し、同じ目的に向かって協働することにより、単独で対応するよりも効果があげられるよう、解決すべき地域社会の課題や成果目標を理解し、確認することが重要です。



《ここがポイント②》

「互いの違いを認めよう」

市民活動団体と行政は、同じ目的に向かっていても、その捉え方や活動方法が異なる場合もあり、ちょっとしたことで大きな誤解やすれ違いを招きかねません。

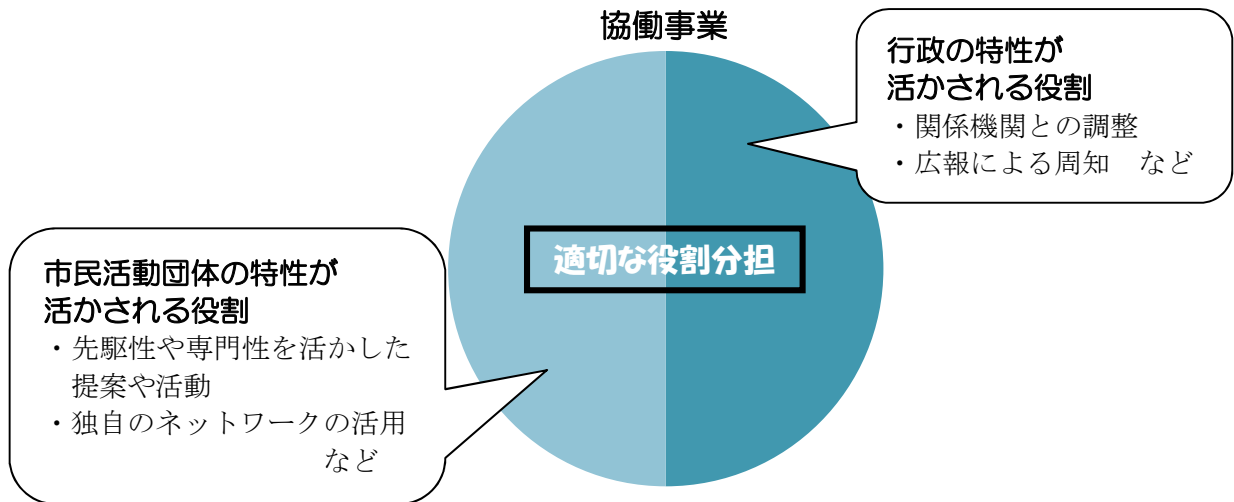
そのため、十分な意見交換により、互いの違いを認め合い、むしろその違いを活かすことが重要です。これにより、事業実施の円滑化やより大きな事業成果といった相乗効果が期待されます。

エ 適切な役割分担

「役割と責任の分担など、事業の実施方法をお互いで確認しましょう。」

協働により事業を実施するためには、お互いの考え方や手法の違いを理解し、もっとも相乗効果が期待できる役割分担の協議が必要です。

このことにより自主性を尊重し合い、対等の関係と相互理解のもとに協働を進めることができます。



オ 経費負担の明確化

「事業経費を想定して経費負担を明確化しましょう。」

お互いに資金管理の方法を明確にし、どの経費をどちらがどこまで負担するのか事前に確定させ、トラブルの無いようにします。

《ここがポイント③》

「協働すると経費削減になる？」

協働は、経費削減のためや行政が果たすべき役割・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ていないことから、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につながったりするなど、結果的に経費の削減につながることはあります。



しかし、あくまでも協働は、地域社会の課題を解決するために行うことであり、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。

カ 評価方法と成果物の確認

「事業終了時を想定し、評価方法を事前に確認しましょう。」

評価の方法を事業開始前に決めておくことで、事業が終了した時の達成度が分かり、事業が振り返りやすくなります。また、冊子を作成するなど成果物がある場合は、その帰属についても明確にしておくことが有効です。

＜ここがポイント④＞

「サービスを受けた人たちの声を活用しよう」

事業の参加者やサービスを受けた人たちの客観的な意見を把握することは、今後の事業展開を図る上で、非常に大切なポイントです。自己評価と客観的な評価を比較するなど、参加者の声を最大限に活かしましょう。（事業報告や事業評価については4-4を参照）

4-1-2 協働相手の検討と手続き

ア 実施内容に応じた協働相手の検討

「事業に最も適した協働相手を選定しましょう」

行政は、市民活動団体の活動内容・実績、団体運営の安定性・継続性、事業遂行能力、財務状況などを十分に把握したうえで、事業に最も適した協働相手を選定することが必要になります。

また、公募する場合には基準や選定方法を明確にするとともに、必要に応じて公開プレゼンテーションや第三者の意見を参考に選定するなど、透明性や客観性を確保する必要があります。



イ 手続き方法

「手続方法を明確化し、十分な準備期間を設けましょう。」

市民活動団体は、企画提案書のほか、応募資格や事業遂行能力などの確認のため組織体制や実績が分かる資料（定款や会則、収支予算書、事業計画書、収支決算書など）を用意します。（必要資料は事業により異なります）。資料の作成には時間がかかるので、余裕を持って準備し、必要に応じて行政に相談します。

行政は、提出書類の種類と部数、提出期限、提出方法について、あらかじめ募集要項に明記しておく必要があります。

4-1-3 実施前に確認事項の明文化

「事業の実施前に計画のポイント（目的・役割分担・形態など）を文書化しましょう。」

計画のポイントで協議した内容を文書化し、協定などを締結します。お互いで合意した内容をいつでも確認できるようにしておくことが重要です。

補助事業など団体の主体性が高い事業についても、協議によって確定した重要事項は文書化しておきます。

《ここがポイント⑤》

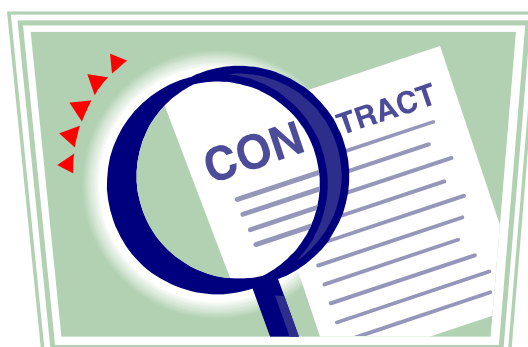
「協定の締結内容は事業の柱」

協働事業では、締結した協定などにに基づき事業を実施します。協定内容は事業の成否に大きく影響しますので、十分な協議をした上で締結する必要があります。

《ここがポイント⑥》

「守秘義務の必要性」

協定などを締結する際には、必ず秘密保持に関する事項を明記し、個人情報などの守秘義務の重要性を再確認し、情報漏えいを防ぐことにつなげましょう。



4-2 事業実施

4-2-1 実施する上での注意事項

「事業の実施段階では、次のことに注意しましょう。また、常に協働の考え方(1~3章)を意識しながら進めましょう。」

ア 協働相手とのコミュニケーション

事業が始まったら一方に任せきりにせず、コミュニケーションを積極的に取り、現場にも足を運ぶなど、事業の進捗状況を共有していくことが重要です。お互いが現場を知ること、コミュニケーションが深まり、相互理解が進みます。

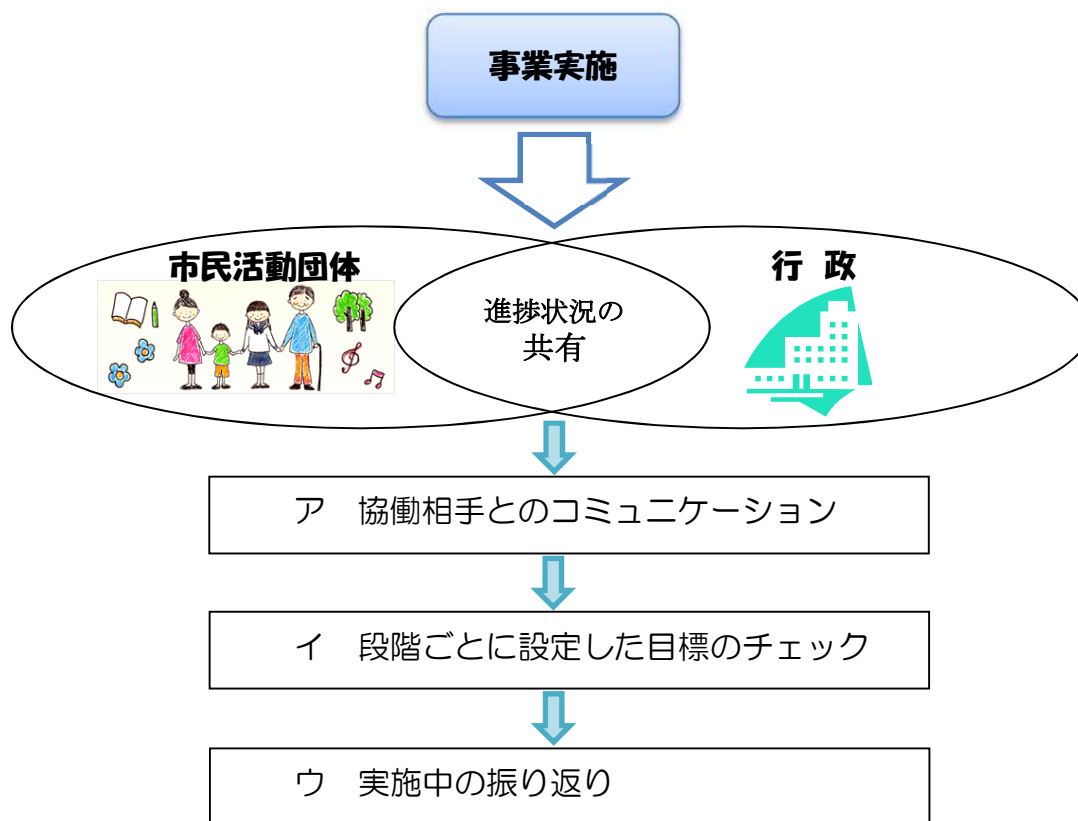
イ 段階ごとに設定した目標のチェック

事業全体の目標だけではなく、段階ごとに目標を設定し、チェックしながら進めることで、課題と進捗状況が把握しやすくなります。

ウ 実施中の振り返り

事業が始まってしまうと、途中のチェックや振り返りを怠りがちです。事業スケジュールの確認や現状の課題について、忌憚なく話し合い、改善点の抽出や事業の軌道修正を図ることで、その後の事業の取り組みがより円滑になります。定期的に意見交換をする場を設けることが重要です。

また、協定書などで取り決めた内容に修正が生じる時は、必要に応じて変更を行います。



4-3 事業報告

4-3-1 報告の目的と方法

「事業の実施内容を振り返り、事業の成果・効果を確認しましょう。また、次年度以降の見通しなどにつなげるためにも事業報告を行いましょう。」

ア 事業成果・効果の確認

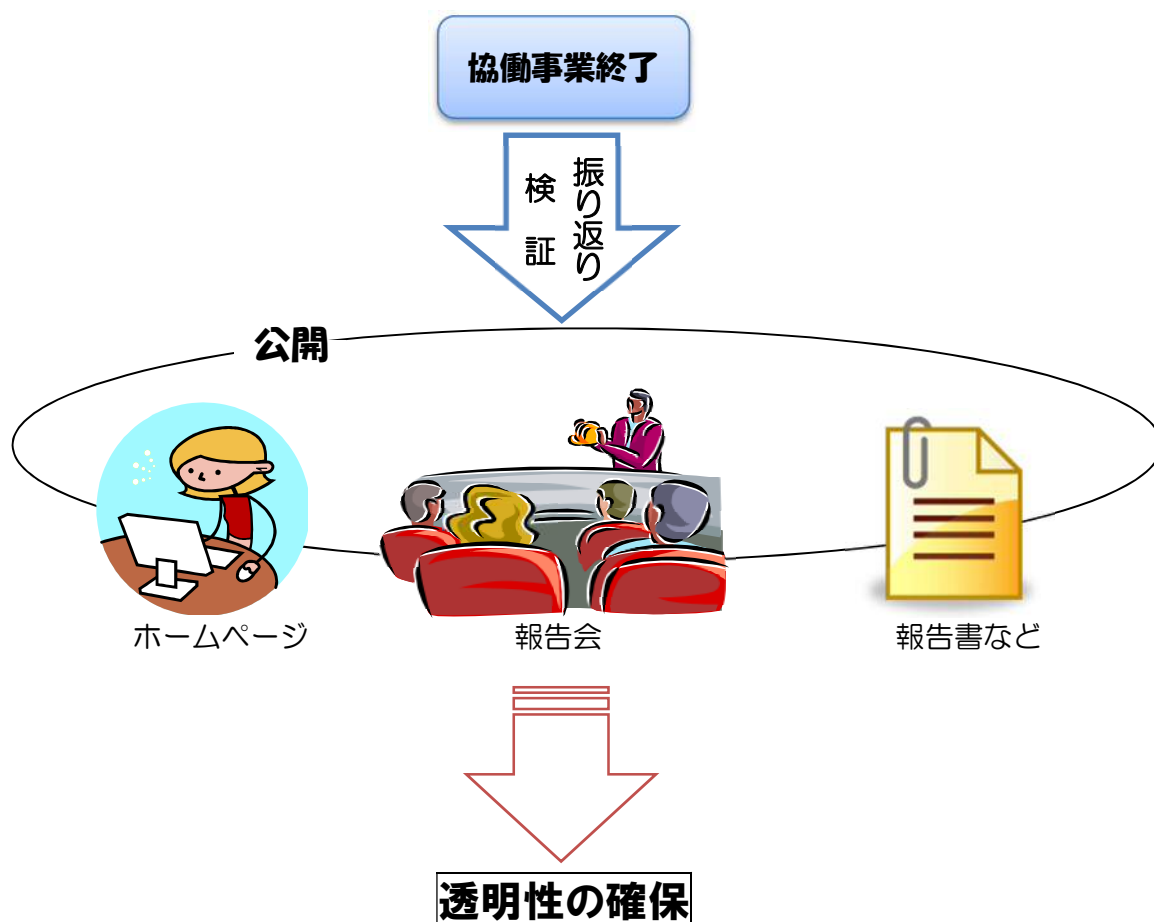
「事業を振り返りましょう。」

当初の事業計画と照らし合わせ、事業の達成状況や協働のプロセスを振り返り、その効果をお互いで検証することは、次年度以降どのように事業を進めるかを考える上で必要になります。

イ 説明責任と透明性の確保

「報告書の公開や事業報告会を催すなど、多くの人に事業結果を伝えるようにしましょう。」

公的事业として実施した協働事業についてはお互いに説明責任が求められます。関係者や受益者への報告をすることで説明責任を果たすとともに、事業の透明性を図ります。このことは、市民活動団体の社会的認知度の向上につなげ、より広い市民から信頼を獲得するには欠かせないことです。



4-3-2 評価の方法と着眼点

「目的・目標が達成できたかどうか、役割や責任の分担は妥当であったかなどの観点から、実施結果を評価・点検しましょう。」

お互い自己評価をすることはもちろんのこと、相互に評価し合い、立場の違いから生ずる着眼点や意識の違いなどを明らかにすることが、事業の発展や改善には大切です。

また、第三者から評価・アドバイスをもらうことで事業結果を客観的に判断することが大切です。

評価の着眼点

○事業目的・目標の達成

- ・ 事業目的・目標の設定が適切であったか。また、事業目的・目標を達成できたか。
- ・ 経費に見合うサービスの提供（費用対効果）ができたか。
- ・ 受益者の満足度は得られたか。

○役割分担の適切性

- ・ 目的共有・役割分担は適切に行えたか。
- ・ お互いの特性や立場を生かすことができたか。
- ・ 十分な協議を行い、お互いが対等なパートナーとして実施できたか。

○協働実施のメリット

- ・ 選択した協働の形態は適切であったか。
- ・ 単独で行うよりも、相乗効果や波及効果は得られたか。

○課題・改善点

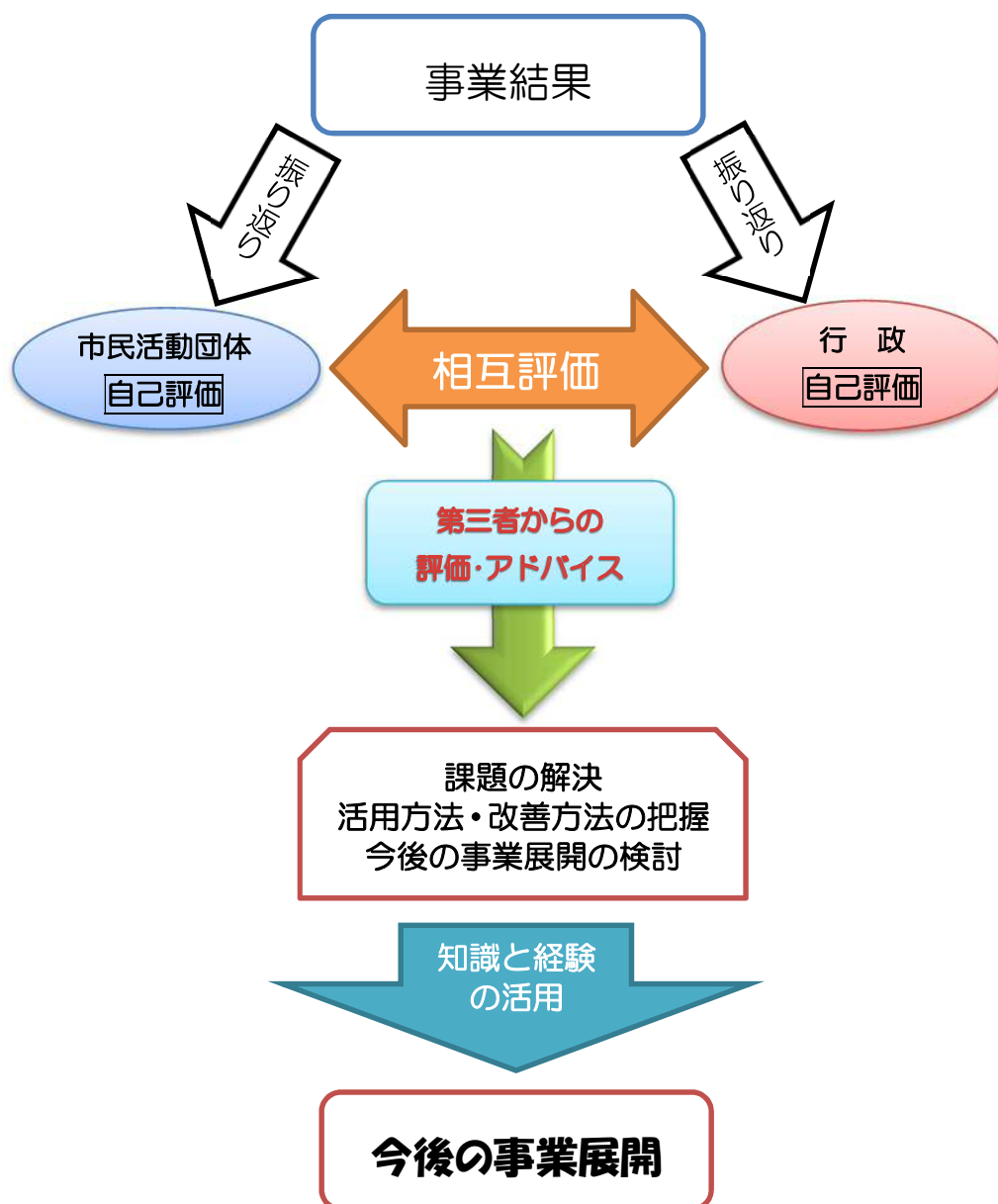
- ・ 協働して明らかになった課題・問題点は何か。
- ・ 明らかになった課題・問題点に対し今後どのように対応するのか。

4-4 今後の事業の進め方

「事業報告や事業評価を参考に、今後の事業の進め方について検討しましょう。」

協働事業の計画・実施・報告が、協働のゴールではありません。その事業を実施したことで得られた結果や生み出された知識・経験、そして事業に注がれたエネルギーは、協働した関係者の意識向上と、行政改革や市民活動団体の意識改革につながります。

事業実施の経過と結果をしっかりと振り返り、今後に発展させるのか、事業を継続すべきか、事業の実施形態の見直すべきか、協働事業としての終了をどう見定めるのかなど、今後事業を企画・実施する際に、得られた知識や経験を最大限に活かすことが重要です。



おわりに

このガイドラインでは、市民活動団体と行政との協働事業に重点を置いて、その進め方などについて示してきましたが、事業の数だけ協働のパターンが存在するともいえます。課題やその状況に応じて、多様な主体が適切な関わりを持ち、十分な情報交換のもと、それぞれの役割を果たしながら協力することが不可欠です。

このガイドラインは、個別的な事項を細部に踏み込んで示したものではありません。具体的な事業を進めていくにあたっては、協働を進める主体が常にオープンな形で相互理解を図る機会を積極的に設け、課題解決の方法を検討していくことが必要です。

また、ガイドラインの内容は現時点の状況を念頭に置いて作成されたもので、今後、小田原市における協働事業の成果が蓄積されていくなかで、新しい視点を加えながら必要に応じて見直していく必要があると考えます。

協働事業に関わる主体の努力の積み重ねを通じて、各主体が協働のあり方を十分理解し、様々な協働事業が生まれ、具体的な地域社会の課題解決へとつながっていくことを期待するものです。