

# 協働を進めるためのガイドライン（平成 23 年度版）

## I 協働に関する基本的な考え方

### 1 協働が求められる背景

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、地域活動団体や市民活動団体等、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、それぞれの団体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。

第 5 次小田原市総合計画「おだわら TRY プラン」では、小田原の将来都市像を「市民の力で未来を拓く希望のまち」と位置づけています。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、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。そのためには、まず私たち職員が、協働に対する理解を深め、実践していくことが求められています。

本ガイドラインは、行政内部における協働推進体制づくり及び職員の意識向上によって協働を実践していくための「職員向けの手引き」として作成しました。今後は、協働を推進するために必要な情報を追加し、本市の自治を担うさまざまな主体の皆さんとも共通認識を図っていけるような内容にしていくために、随時改訂を進めていく予定です。

○「新しい公共」の担い手には、さまざまな主体がなり得ます。協働事業を行う上では、地域活動団体と行政、市民活動団体と行政、地域活動団体と市民活動団体、地域活動団体と事業者など、いろいろな組み合わせが考えられます。（必ずしも 1 対 1 になるとは限りません。）

## 2 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。

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、①社会を構成する多様な主体（地域活動団体、市民活動団体、事業者、行政等）が担い手となり、②それぞれが対等の立場で、③同じ目的のもと、④信頼関係を持って、⑤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。

協働とはまちづくりを進める上での手段の一つであり、目的ではないので、協働のために事業を実施するというにならないよう気をつける必要があります。

### ○小田原市における協働の原則

行政提案型協働事業では、事業の実施にあたり協働事業パートナーと協定を締結しますが、以上の定義を参考に、その協定書において次のとおり協働の原則を定めることとしました。

- ◆甲と乙は、協働の精神に基づいて、双方とも次の原則を遵守する。
  - ・互いの立場、長所や短所を理解・尊重し、自由に意見を交換できる関係を作る。
  - ・互いの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。
  - ・対等なパートナーとして、互いに自立した関係を保つよう心がける。
  - ・定期的に事業の効果を検証・評価し、改善を行うとともに、事業の継続の可否についても検討する。

## 3 小田原市における協働

### (1) 目指す姿 ～「市民自治」

本市が目指す姿は、市民一人ひとりのいのちが大切にされ、生きる喜びを実感しながら地域社会で暮らし続けることができる市民自治のまちです。

そのためには、市民の力・地域の力を核とした新しい公共により、小田原の豊かな地域資源を十全に生かしながら、持続可能なまちづくりを進める必要があります。

市民の基礎生活圏である地域コミュニティを基本として、地域の課題を地域自らが解決できるような市民の力や地域の力を醸成するとともに、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や地域運営、開かれた行財政運営を進めることで、市民の考えや願いがしっかりと市政運営に反映されるまちを目指します。

## (2) 現状

本市においては、かねてより、豊かで住み良い地域社会を作るためにさまざまな手法（協力や連携など）によるまちづくりが進められてきており、数多くの事例や実績が挙げられます。

自治会をはじめとする地域活動団体の活動も従来から活発に行われ、地域コミュニティの形成や住み良い地域づくりに成果を上げてきています。

加えて、特定の課題の追求を目的として自発的な活動を行っている市民活動団体が、新たな公共を担う主体として、地域社会を支える役割を果たすことが期待されています。

### ①地域活動団体と行政との協働

「地域活動団体」とは、地域において、身近な課題の解決や、地域住民の福祉向上のために活動している、自治会をはじめとする各種団体のことです。

小世帯化や単身世帯の増加、地域活動に対する意識など地域を取り巻く環境の変化により、連帯意識の希薄化や協力体制の低下が生まれ、解決の難しいさまざまな問題が現われ始めています。魅力ある豊かな地域社会の実現を目指すためには、住民に最も近いまちづくりへの参加の場である地域のあり方について考え、住民主体の地域活動を推進することがますます必要になっています。そこで、住民による自立的な行動とより良い地域づくりを目指すために、住民一人ひとりが地域づくりの主体であるという自覚を持って、地域の課題の解決に向けて取り組むこと、そして行政としては行政固有の取り組みに加え、地域自治の仕組みづくりや情報提供、人材育成等の必要な措置を講じる等、適切な役割分担のもとに協力し合うことが必要です。

地域政策課では、地域におけるまちづくりや課題解決の取り組みを行うために、地域の各種団体等による連携を促進するとともに、地域に立ち上がった連携組織と協定を締結してモデル事業を実施するなど、地域コミュニティを推進する事業に取り組んでいます。

「小田原市地域コミュニティ検討委員会報告書」（平成22年10月）では、地域コミュニティの将来像及び新たに必要な機能について、以下のとおり述べられています。

#### ○地域コミュニティの将来像

- ・各種団体がこれまでの活動を通じて得た豊富な人材やノウハウの蓄積といった強みをさらに活かしながら、課題の把握や目標の共有、解決に向けてともに行動することを可能とする新たな連携が必要である。
- ・地域が行政とともに公共的なサービスの提供を担う主体の一つとして、新たな仕組みを確立し、地域課題のうち公共性の高いものについては、両者が協働して取り組んで解決していくことが望まれる。

#### ○新たな地域コミュニティに必要な機能

- ・各種団体の新たな連携
- ・コーディネーター役として求められる人材
- ・参加したくなる交流の場の創出

#### ②市民活動団体と行政との協働

「市民活動団体」とは、小田原市市民活動推進条例第2条第1項において定義する「市民活動」を行う団体のことです。

小田原市市民活動推進条例第2条第1項では、「『市民活動』とは、市民が自主的かつ自立的に行う営利を目的としない活動で、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう」（ただし政治的・宗教的な活動は含まない）と定義されています。

共通の目的のもとに人が集まり、課題解決に向けて活動する市民活動団体は、特定のテーマに対する専門性や行動力を持っており、公平性を重視する行政や、営利を第一とする事業者では充分に対応しきれない分野でのサービスを提供する、新しい公共の担い手として期待されています。

行政がこのような市民活動団体との協働を進めるためには、ともに公共サービスを担うものとして、お互いがある責任を自覚し、適切な役割分担のもとに協力し合うことが必要です。双方が単独で行うより質の良いサービスを提供できるように、お互いの立場や違いを理解し合い、目的をしっかりと共有して、より効果的に事業が実施できるような関係を築いていくことが求められます。

地域政策課では、行政提案型協働事業と市民活動応援補助金制度を実施しています。

#### ○市民活動団体とNPOについて

市民活動団体は一般に「NPO」と呼ばれています。これは「Non Profit Organization」の頭文字を取った略称ですが、営利を目的とせず、社会的な使命を持った民間の組織ということで、日本語では「民間非営利団体（組織）」などと訳されています。

広義のNPOには、社会福祉法人、学校法人、医療法人などの公益法人も含まれますが、狭義のNPOでは、市民の自発性に基づくボランティアグループや市民活動団体といった組織を指すことが一般的です。こうした市民活動団体の中で、特定非営利活動促進法（NPO法）に基づく法人格を持つ組織が、「特定非営利活動法人（NPO法人）」です。

本ガイドラインでは、これらすべてを「市民活動団体」という表現で統一しています。

### ○「協働事業」と「市民活動への支援」の関係

協働事業を実施する主な理由は、公共サービスに市民活動団体の資源や特性を導入し、より質の高いものを提供していくためです。市の事業として実施するという事は、一定水準のサービスの提供が求められるので、行政は市民活動団体に対等なパートナーとしての事業実施能力を期待しています。よって、その事業の実施を通じて市民活動団体の育成を図ることを目的とはしていません。

ただし、市民活動団体にとっては、行政との協働事業の経験が団体のレベルアップ等につながり、結果的に支援と同じ効果をもたらすこともあります。

### ○市民活動団体と同好会の違い

	市民活動団体	同好会
事業や活動は、 何のため、誰のため に行うか。	公益＝利他 必要としていること・人のため	共益・私益＝利己 「私たちだけ」のため
何を満たすために事 業や活動を行うか。	Needs ＝求められること	Wants ＝したいこと
必要な資源はどうま かなうか。	受益者負担も求めつつ、不足は 寄附・助成・補助などで補う (公費であることが多い)	自費

※趣味から始めた活動がだんだん広がっていき、結果として市民活動を実施している場合もあります。その活動が市民活動であるかどうかは、事業の内容によって判断することになります。

### ③事業者との協働

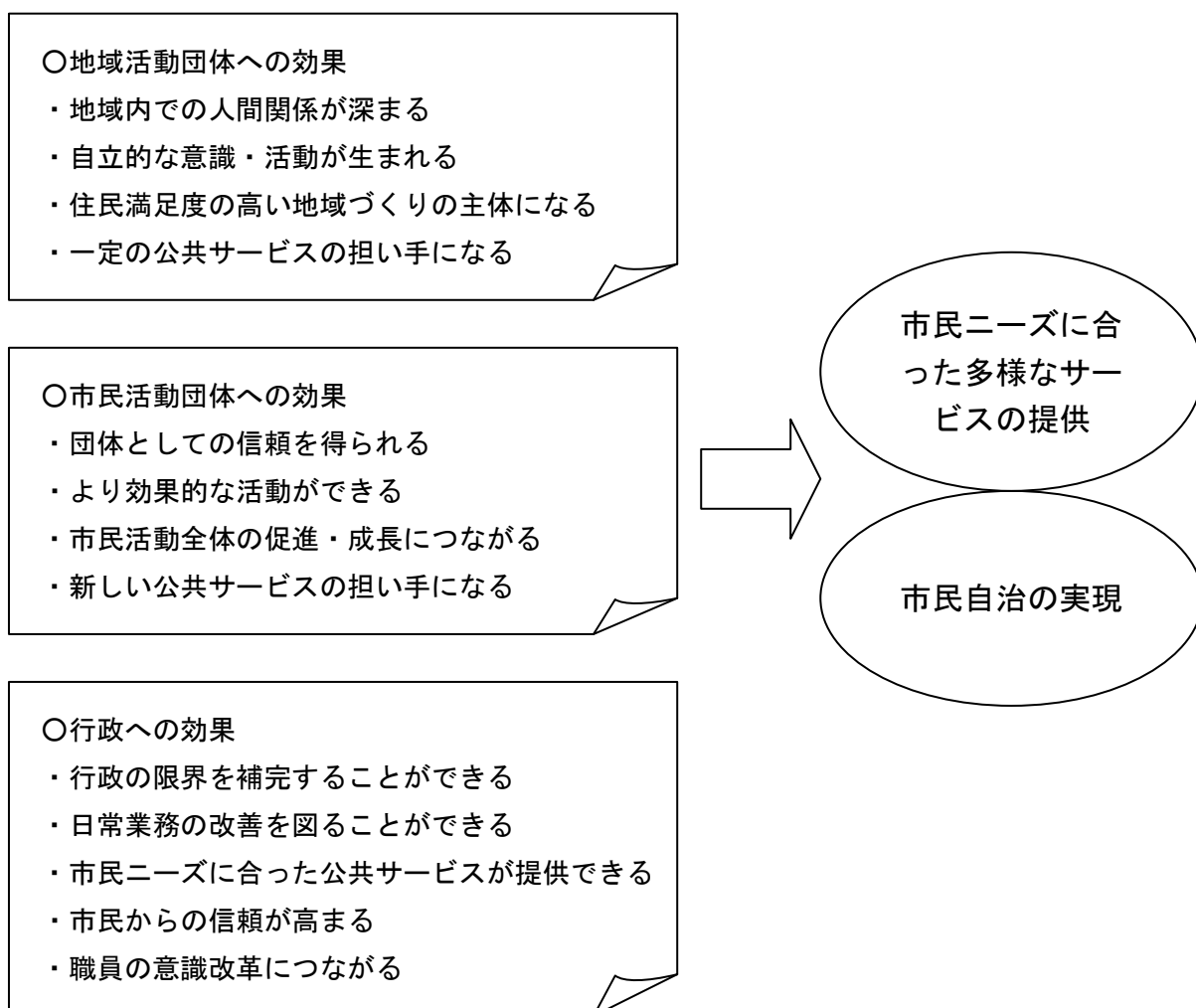
最近、「CSR (Corporate Social Responsibility ; 企業の社会的責任)」が、企業経営の新しい取り組みとして注目を集めています。もともと、事業者の多くは、社会貢献活動の一環として、地域の清掃への参加・協力といった営利を目的としない事業や活動を実施しています。CSRはまだなじみの薄い概念ですが、企業経営における経営戦略の一面が強く、企業利益の創出や企業価値の向上につながるものであることから、今後、積極的に取り組む事業者が増えることが予想されます。場合によっては、事業者と地域活動団体との協働や、事業者と市民活動団体との協働が生まれる可能性を秘めており、地域課題を解決するための有用な手段となることが考えられます。

#### ④協働の事例

平成 22 年 9 月、本市における協働事業の実態を把握するために「地域活動団体や市民活動団体等との協働に関する調査」を実施しました。この調査では、本市と地域活動団体・市民活動団体との協働に加え、相手方が営利団体等であっても、社会貢献活動の一環として実施している場合など、営利を目的としない事業・活動であれば対象に含むこととしました。結果、別添資料のとおり 139 件の実績が確認できましたので、各課において今後事業を進める際の参考としてご活用ください。

### 4 協働の効果

さまざまな主体との協働は、行政が単独で事業を行うよりもより効率的で、いろいろな波及効果を生み出す可能性があります。協働から生まれる相乗効果は、地域における多様な公共サービスの創出や、持続可能な市民自治の構築とともに、市民自身の手によるまちづくりの実現にも結びつくことが期待されています。



## 5 協働の対象とする事業

協働によって取り組む事業は、地域活動団体や市民活動団体等が関わることにより、従来の実施手法よりもサービスの質の向上や量の拡充が期待できる事業や、市民生活に直接的な関わりがあり、団体の機敏性や専門性、当事者性などの特性を活かすことで効果が上がる事業が望ましいと言えます。

### 【協働に適した事業の種類】

- ①行政だけでは対応できない個別ニーズに対し、迅速かつきめ細かい対応が行えるもの  
⇒地域活動団体や市民活動団体等の持つ、課題に対する高い専門性や当事者性、優れた現場感覚を活かして、より効果的な事業を展開できる可能性があります。
- ②より地域性に配慮した事業が行えるもの（施設・河川・道路・公園など、市民に身近な公共スペースを、地域の実情や市民ニーズに合わせて整備し管理する事業など）  
⇒行政が単独で行う場合、公平性・平等性を強く求められるために画一的な事業になりがちですが、協働で取り組むことで、地域の実情に配慮した事業を展開できる可能性があります。
- ③団体等の持つ豊かな発想を取り入れることで、幅広くサービスが提供できるもの  
⇒地域活動団体や市民活動団体等の持つ専門知識や、活動を通じて蓄積したノウハウを活かした新しいアイデアを取り入れることで、今までできなかった事業を展開できる可能性があります。

## 6 協働の形態

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。

※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。

※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。

※地域活動団体や市民活動団体等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。

※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。

※地域活動団体や市民活動団体等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、日ごろから地域活動団体や市民活動団体等との率直な意見・情報交換等を通じて、地域活動団体や市民活動団体等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。

※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。

※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われます。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、地域活動団体や市民活動団体等の提案・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。

※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。

※地域活動団体や市民活動団体等の自主性を担保するためには、補助金のみにより、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。

※行政の後援によって、地域活動団体や市民活動団体等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。

※地域活動団体や市民活動団体等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。