ＮＰＯ･市民活動団体と市との協働のあり方　[指針]

草加市

指針策定にあたって

平成１２年４月の地方分権一括法の施行に象徴されるように、草加市に限らず分権改革に向けた様々な取り組みが全国の自治体において始まっています。これらの多くの取り組みから、充実した住民自治に根ざした自治体づくりが新たな課題としてあがっています。

草加市では、市制施行４０周年を契機に進めてきた取り組みである「協働（パートナーシップ）」という考え方が、市民の皆さまの積極的な発想・行動により、ここ数年で広く浸透しており、日本経済新聞社等が全国８０２市区を対象に実施した行政サービス調査の市民参加度では、第５位という大変誇らしい評価をいただけるようになりました。

あらためて、日本に誇る市民の皆さまのお力に心から感謝申し上げます。

今後におきましても、今回策定した指針をもとに、「協働（パートナーシップ）」の取り組みをさらに充実させるために、「みんなで創る　みんなの草加」のスローガンのとおり、ＮＰＯはじめ市民の皆さまとともに、これからの社会変化を見据えつつ、市民の役割、地域の役割、行政の役割などを整理しながら、「みんなで支え合う社会」を築いてまいりたいと思いますので、変わらぬご協力をよろしくお願いいたします。

結びに、指針策定にあたりまして、ＮＰＯ・市民活動団体と市との協働のあり方を考える会議にご協力いただいた各団体の皆さま、そして中間報告説明会にご協力いただきました市民の皆さまに心からお礼申し上げます。

平成２０年１月

草加市長

木下博信

＝ 目 次 ＝

1. はじめに ····· 1

2. ＮＰＯの定義 ····· 3

3. 協働の背景 ····· 4

4. 協働の意義･目的 ····· 5

5. 協働の原則 ····· 8

6. 協働の形態 ····· 9

7. 協働の進め方[基本的な流れ] ····· 15

8. 協働の進め方[各段階の流れ] ····· 18

1．はじめに

草加市では、平成 10 年度、草加市制施行 40 周年にあたり、市と市民活動団体との話し合いを経て、市民と行政のパートナーシップによるまちづくりを推進するためのシンポジウムを開催しました。実行委員会を中心として開催されたこのシンポジウムが、従来の行政主導で展開されてきたまちづくりから、市民が問題解決に向けて参画するという市民とのパートナーシップによるまちづくりへの転換の第一歩となりました。

このシンポジウムの成果として“市民と行政のパートナーシップによるまちづくりを更に発展させるための市民と行政とからなる推進組織を設置し、その課題解決の仕組みづくりに取り組む”ことが確認されました。この姿勢は、後の条例・基本構想の検討やその内容に反映されています。

このような流れの中で、平成 12 年 12 月に第三次草加市総合振興計画基本構想「快適都市－草加－」を策定し、策定後 15 年間に特に力を入れるべき象徴的な施策事業の一つとして「パートナーシップまちづくり」プロジェクトを掲げました。これにより、協働に関する環境の整備が積極的に進められました。

また、草加市で行われてきた幅広い分野の市民活動や、市民、市議会、行政の協働による検討を基礎に、平成 16 年 6 月、市民、市議会、行政のパートナーシップを謳った「草加市みんなでまちづくり自治基本条例」が制定されました。

この「ＮＰＯ・市民活動団体と市との協働のあり方(指針)」は、自治基本条例を具体的に実行していくための一手段として、ＮＰＯ等と市の両者が積極的に活用することをめざしています。

指針の作成にあたっては、ＮＰＯ･市民活動団体と市との協働のあり方を考える会議(以下、考える会議と呼びます)で 49 回にわたって検討されました。

この会議は、平成 15 年度よりＮＰＯと行政の間で開催してきた「ＮＰＯ意見交換会」が母体となっています。当初は、ＮＰＯ等と市、またＮＰＯ相互の情報交換の場であり、この話し合いの中で、今後ＮＰＯ等と行政にとって、協働を進めるためのルールの必要性やＮＰＯ相互のネットワークの構築が課題としてあげられていました。意見交換会の場で市が作成した指針案を示したところ、市民団体と市の両者で検討すべきであることを確認し、会の名称を「考える会議」に改めました。検討を進めるのと同時に半年間広報や各窓口での案内によって、広く市内から会議への新たな参加団体を募集し、新たに様々な分野から多くの市民活動団体、ボランティア団体の検討への参加が得られました。

考える会議では、最終的な提案内容と市が策定する指針内容が大きく変わらないものとするために、指針内容の検討方法から検討をはじめました。そこで、指針の検討過程からＮＰＯ等と市の両者の合意を重視し、その積み重ねの結果として指針が完成することを目指しました。この検討プロセスに従って両者が指針の策定を進める確認として、ＮＰＯ等と市の間で「指針の策定に関する確認書」を取り交わしました。このように検討方法から協働で取り組めたことは、今回の指針策定での大きな成果だと言えます。

市と協働事業を行う対象はＮＰＯ等以外にも民間企業や外郭団体など複数考えられますが、この指針では、市民活動との協働を推進する観点から、ＮＰＯ等と市の協働に特化してその内容を構成しています。

平成18年度、今後5ヶ年の政策運営の基礎となる中期基本計画がスタートしました。この中期基本計画では、計画の実施にあたっての基本的な視点の一つに「協働」を位置づけています。すでに「協働」は、草加市のまちづくりの指針となる草加市みんなでまちづくり自治基本条例や基本構想でも、「協働」の理念やその手続的な保障が規定されていて、草加市の進むべき方向性として、最も重要な位置を占めます。

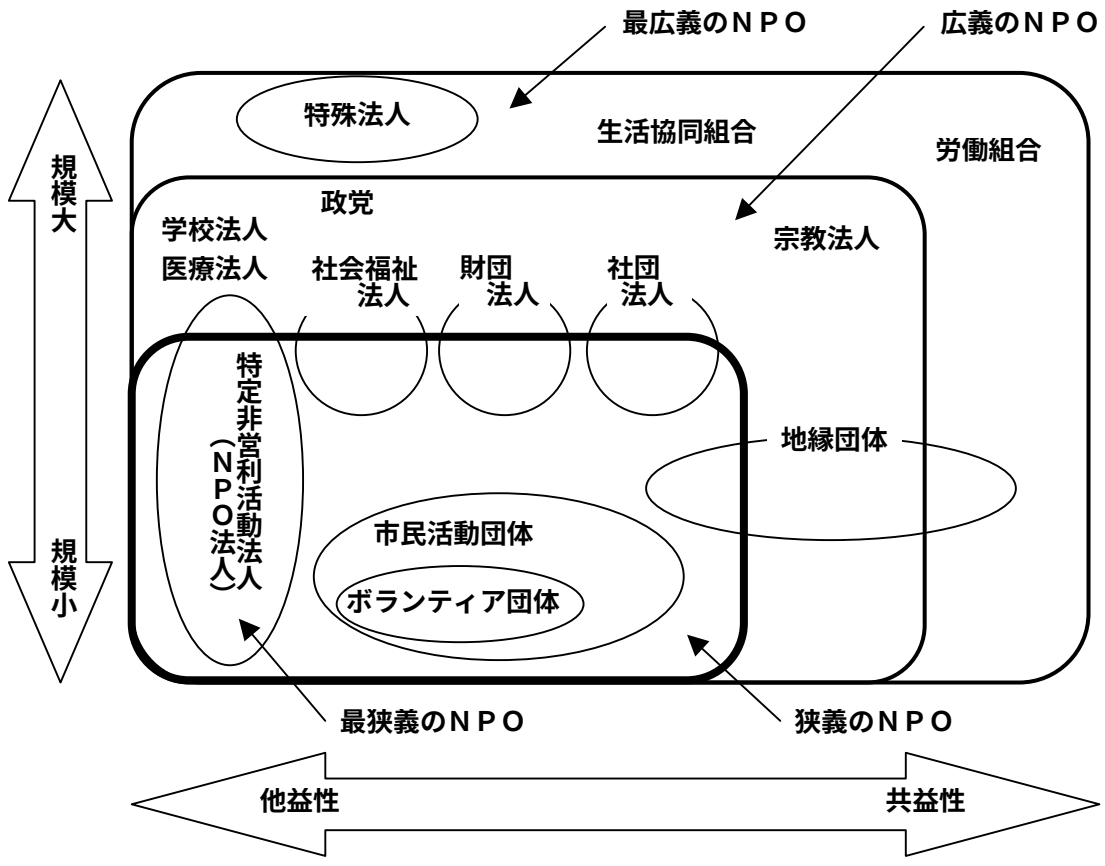
この「ＮＰＯ・市民活動団体と市との協働のあり方(指針)」は、自治基本条例、基本構想の実現に向け、その後の取り組みも踏まえつつ、ＮＰＯ等と市が今後どのような考え方・手順によって協働を推進していくかを明らかにしたものです。この指針によって、今後情報の公開性が高まり、ＮＰＯ等と市がともに説明責任を果たしていくことになります。両者は、この指針に基づき、具体的な協働に取り組み、協働に関する環境の充実に努めます。なお、指針の内容については、ＮＰＯ等と市の双方が意見交換を行いながら、定期的かつ柔軟に見直していきます。

2．ＮＰＯの定義

ＮＰＯとは、Non-Profit Organization または Not-for-Profit Organization の略で、営利を目的とせず、ミッション（社会的な使命）の実現を目的とする民間組織のことです。

広義のＮＰＯには公益法人（社団法人と財団法人）、社会福祉法人、学校法人、医療法人、宗教法人、政党、労働組合、同窓会、町内会などを含みます。一般には、地域や社会の課題解決に向け、公益的で自発的な活動を継続的に非営利で行っている市民活動団体のことを指して使うことが多いようですが、この指針で対象とするＮＰＯは、図の太線の内側部分にあたる狭義のＮＰＯとします。なお、指針の本文中では対象とするＮＰＯを、“ＮＰＯ等”と表現します。

ＮＰＯに関する4つ(最広義、広義、狭義、最狭義)のイメージ



［仙台市「仙台協働本」を参考に作成］

3．協働の背景

＜地域共同体の崩壊、人のつながりの希薄化＞

戦後日本の社会は、高度経済成長による産業構造の変化などにより、地域社会は大きな変貌を遂げました。第一次産業が大幅に減少し、替わって第二次・第三次産業の増加により農村を中心とした大家族世帯からサラリーマン世帯の核家族世帯への急速な変化といったことにより、共同体的な地域社会は解体していきました。その中で少子化や人口の高齢化による介護の問題など新たな問題もでてきました。また、急激な都市化により環境破壊も進んできました。

草加市においても現在(2000 年国勢調査より)核家族は草加市の世帯の中で 63.6%を占めています。町内会に属さない独居世帯やマンション住民の増加、また草加市では昼間市外に流出している人口は常住人口の 35.1%にのぼっています。外国人登録者も草加市の総人口の 1.91%(平成 19 年度草加市統計データ[平成 19 年 11 月 1 日現在])になります。

こうした産業構造の変化、核家族化の進行は地域社会の絆を弱め、地域共同体を解体していきました。その結果人間関係は孤立化し、人と人との関係は希薄なものとなりました。近所付き合いに関する調査結果(2004 年版国民生活白書)によると、全体の約 3 分の 2 にあたる 66.2%の人が「付き合いはしているがそれほど親しくはない」あるいは「ほとんどもしくはまったく付き合っていない」と回答しています。

以前の地域共同体は、子育て、介護、教育など様々な問題があっても、地域の中の濃密な人間関係に基づく相互扶助によって解決が可能でした。しかし、地域共同体の解体は希薄な人間関係を生み出し、以前の地域共同体が果たしていた機能がうまく働かなくなってきました。

一方、新たに従来の行政の枠組みでは対応しきれない外国籍市民の増加や定住化などの状況もあります。このような社会の変化によりいろいろな問題が生じてきていますが、私たちはいかに対応していけばよいでしょうか。

＜市民と行政が共に手をつなぐ必要性＞

これまで行政は、法令や予算に基づき公平性・平等性を原則としたサービスの提供をしてきました。しかし、上のような地域社会の変化から生じる諸問題に対して、行政は今現在有効に対応できているとは残念ながら言えません。社会変化があまりにも急激であったこと、問題が生じてからの事後対応に追われるといったことから、将来を見越したビジョンをもってまちづくりや経済政策に取り組むことが難しかったこと、市民と行政の施策の共有がなかったことなどが理由としてあげられます。

その一方で、市民においては、地域や社会の課題解決に向けて、自発的な活動を行う団体が生まれ活動しています。その中には先駆性、柔軟性、専門性を生かして行政に政策提言をしたり、既に協働を行うなどの取り組みも行われています。

かつての地域社会の機能を、行政のみが肩代わりすることは不可能に近く、地域共同体の解体、人と人とのつながりの希薄化などが、今日の諸問題を引き起こしている大きな要因であるならば、市民自らが主体的に地域社会の再生に向けて立ち上がらなければ、問題の解決は難しいでしょう。ＮＰＯ等と行政との協働が求められる意味がここにあります。

指針中の“行政”とは、市の各所管課だけでなく教育委員会や市の外郭団体も含めた、広く公共サービスの担い手のことを表しています。

4．協働の意義･目的

協働とは、社会的役割・機能の異なる二者以上の主体が対等の立場で、それぞれの目的を踏まえたうえで、共通して取り組む目的及び事業の設定、その事業における役割分担などを行い、それぞれが持てる資源をともに活用して一つの事業を協力して推進することです。効率化という観点のみで、本来は行政がやるべき仕事をＮＰＯ等に委ねるのは協働とは言えず、単に行政の代わりにＮＰＯ等がその仕事をするにすぎません。大切なことは、ＮＰＯ等と行政の双方が目指すビジョンを明確にして、それを共有し対等の立場でともに協力して地域社会を再生していく取り組みを進めていくことです。

行政は、そこに住んでいる人々の「福祉の増進を図る」ことを目的として、法令や予算に基づいて公平で均一なサービスの提供を行っています。「協働の背景」でも見たように、今日の社会の特徴の一つとして、地域の共同体が解体し、人と人とのつながりが希薄になってきているということがあげられます。こうした社会の中においては、本来自助努力で解決すべき問題まで行政に委ねることになり、行政はサービスの提供者であり、住民は単なるサービスの受け手となってしまいます。

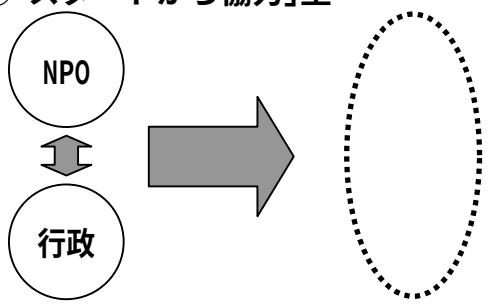
現代社会が抱えている多くの問題を解決していくためには、そこに住んでいる住民自身が主体的に立ち上がり、地域社会の再生を図っていくということがどうしても必要です。「公」の問題を解決していくために、一人ひとりの住民が主体的にどう関わることができるのかということが問われています。住民の基本的な参加を保障し、地域社会の再生を図っていくためにこそ、ＮＰＯ等と行政との協働による相乗効果が求められているのだと言えるでしょう。

地域には様々な知識や経験、能力をもった人材がおり、生きがいづくり、仲間づくりの機会として社会参加活動をする人々が増えています。このような人々の市民活動の受け皿としてＮＰＯ等との協働を推進することは、市民の社会参加の機会を広げることにより、地域社会の活力を育み、それにより地域社会の解体から地域社会の再生へと向かっていくことが期待されます。

協働を成功させるためには、協働事業の始まる経緯や、活動領域、協働の形態がどれにあたるのかを認識しておくことが必要です。

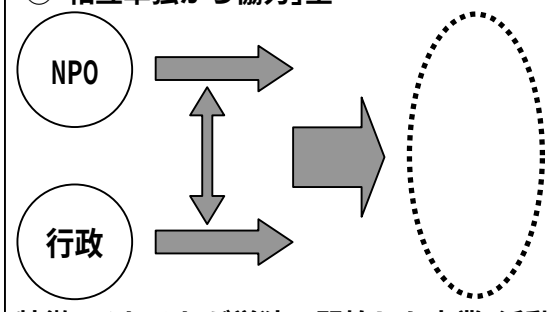
協働が始まる経緯による類型 ［仙台市「仙台協働本」、すぎなみ「協働ガイドライン(指針)」を参考に作成］

①「スタートから協力」型



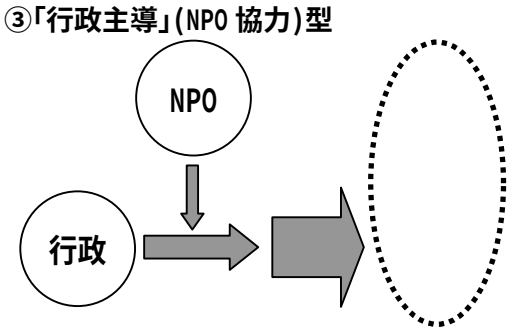
特徴：協働を始める前に、目的や考え方、進め方について相互に共有された上で、スタートする。

②「相互単独から協力」型



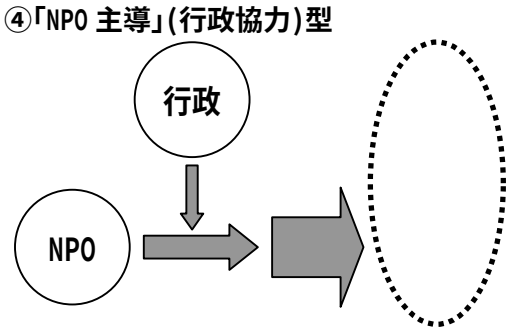
特徴：それぞれが単独で開始した事業･活動について、目的や考え方、進め方を共有して進める。全てを共通化せず、相互単独の部分が残る場合もある。協働の終了後も、それぞれが単独で継続する可能性がある。

③「行政主導」(NPO 協力)型



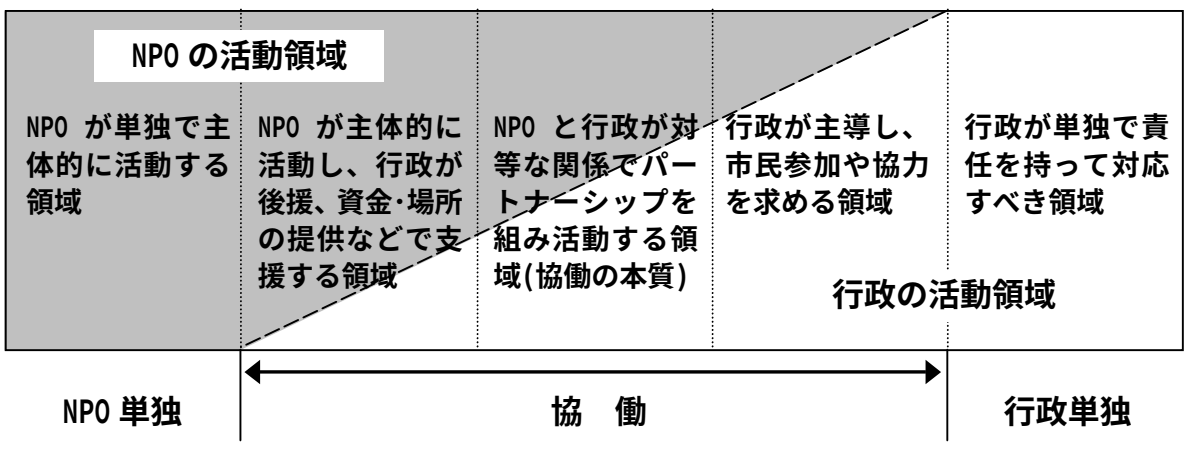
特徴：行政が概要を決定し、NPO に参加を呼びかける。市民の自然発生や、NPO の意思決定への関与は、制限されることが多い。

④「NPO 主導」(行政協力)型



特徴:NPO が先行して取り組む事業･活動に、行政が参加する。市民の自然発生が高く、共感が得られやすい。

NPO と行政の活動領域



5．協働の原則

草加市では、数多くのＮＰＯ等が既に活発に活動しています。その多くが、行政と協働により活動を行ったり、行おうとしており、相乗効果をあげているＮＰＯ等もあり、今後も増加していくことが見込まれます。

この協働領域を整理・拡充していくことによって、既存の活動が、その後に新しい市民活動を生む母体となり、より多くの人々の間に新しい信頼関係が形成され、水平的でオープンなネットワークが拡大され、市民活動の充実、促進、そして最終的には地域社会の再生へとつながっていきます。

そして、ＮＰＯ等と行政との協働は自治基本条例に基づいて、以下の原則の下に行われます。

(1) 主体性　主体性に基づいてまちづくりを進めます。

(2) 対等性　対等の立場に立ってまちづくりに取り組みます。

(3) 協調性　相手を尊重し、相手の立場や主張について理解します。

(4) 柔軟性　従来の発想にとらわれることなく、自己改革を進めます。

(5) 公開性　まちづくりに関する情報を広く公開し、共有します。

(6) 普遍性　市のすべての施策や事業をパートナーシップの観点から実施します。

(7) 発展性　従来の関係に安住することなく、さらに新しい関係への発展をめざします。

【引用：草加市みんなでまちづくり自治基本条例第 2 章第 4 条】

6．協働の形態

協働には様々な形態があります。協働方法の選択にあたっては、個々の協働事業の目的にあった形態を検討するだけでなく、事業過程における波及効果や相乗効果も視野に入れた検討が大切です。

(1) 共催

ＮＰＯ等と行政がともに主催者となって共同で一つの事業を行う協働の形態。

[共催のポイント]

① 事業の検討段階からＮＰＯ等と行政が、事業目的の明確化と情報の共有化に努めます。

② 協定書等の書面により、役割分担や経費負担等の取り決めを明確にしておきます。

(2) 後援

ＮＰＯ等が主催する事業に対して行政が、または、行政が主催する事業に対してＮＰＯ等が、「後援」という形で名を連ねること。主に金銭的支出を伴わない協働の形態。

[後援のポイント]

① 行政が後援することにより、ＮＰＯ等の活動に対する社会的な理解や関心、信頼が増すことが期待できます。また、ＮＰＯ等からの後援を得ることは、行政にとっても地域社会との密着性や親しみが増すなどのメリットがあります。

② 後援を行おうとするときには、その事業・活動の公益性が高く、営利性が低いことに留意します。

(3) 事業協力

ＮＰＯ等と行政との間で、それぞれの特性を活かし、一定期間継続的な関係のもとに協力して事業を行う協働の形態。

[事業協力のポイント]

① ＮＰＯ等だけ、もしくは行政だけといった単独で行うよりも、協力して行った方がより大きな効果が得られる事業を「事業協力」と考えます。

② 事業の検討段階からＮＰＯ等と行政が、事業目的の明確化と情報の共有化に努めます。

③ 協定書等の書面により、役割分担や経費負担等の取り決めを明確にします。

④ 事業を実施している段階でも、適宜、相互の情報交換を行うようにします。

(4) 政策提案･企画立案

ＮＰＯ等などが、行政の施策に対して独自の企画や代案をみんなでまちづくり会議等で提案する協働の形態。
行政が政策を立案するときや事業を企画するときに、ＮＰＯ等から提案や意見などを受けたり、行政が設置した審議会や協議会などにＮＰＯ等のメンバーが委員として参画する協働の形態。

[政策提案・企画立案のポイント]

① 行政は、ＮＰＯ等に提案する場や方法を公開し、明確にします。

② 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知れませんが、その場合には、その理由を明らかにするなど、提案に対して行政は率直に受けとめ、前向きに取り組みます。

③ 行政は、日ごろからＮＰＯ等との率直な意見交換・情報交換を通じて、ＮＰＯ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。

(5) 実行委員会

実行委員会とは、ＮＰＯ等と行政、場合によっては、それ以外の主体も含めた新しい一つの組織を立ち上げ、そこが主催者となって事業を行う協働の形態。

[実行委員会のポイント]

① 事業の検討段階からＮＰＯ等と行政が協働し、事業目的の明確化と情報の共有化を図ることが大切です。また、事業が長期間にわたる場合には、随時、進捗状況を確認し、実施に伴う課題等を話し合っていく必要があります。

② 相互の役割分担、経費負担などの取り決めが重要です。

(6) 情報提供･情報交換

ＮＰＯ等と行政とが行う協働事業やそれに関する課題等について行政の枠組にとらわれず、情報交換や意見交換を行う協働の形態。

[情報提供･情報交換のポイント]

① 必要な情報が公開され、その情報が容易に入手できることが大切です。

② ＮＰＯ等と行政双方が有する情報を提供し合うことで、情報収集の効率化、情報の共有化を図ることができます。

(7) 委託・指定管理者制度

委託は、行政が担当すべき分野の事業を行政にはない優れた特性をもつＮＰＯ等に契約をもって委ねる協働の形態。
指定管理者制度は､行政が担当すべき公の施設の管理を行政にはない専門性､独自性､先駆性をもつＮＰＯ等に協定をもって委ねる協働の形態。

[委託・指定管理者制度のポイント]

① 協働事業としての委託・指定管理者制度は、ＮＰＯ等の特性を活用することにより、行政が自ら実施するよりもよりよい成果をあげられるという判断の基に行われるものです。事業の構想段階から、協働の原則に則った取り組みが重要です。

(8) 補助・助成

補助は、ＮＰＯ等と行政との共通の目的を達成するために公金を配分することで、特定の事業や研究等を育成、助長するために、公益上必要があると認めた場合に、ＮＰＯ等から対価を受けないで行政が支出する協働の形態。

[補助・助成のポイント]

① 協働事業としてのＮＰＯ等に対する補助・助成は両者の共通した目的達成の手段としてとらえます。

② 事業主体であるＮＰＯ等と補助金を支出する立場の行政とは、お互いに対等性を保つよう留意する必要があります。また、ＮＰＯ等の自主性を担保するために、ＮＰＯ等は自主財源の確保等に努めます。

「協働の視点から考える委託・指定管理者制度の捉え方」

「委託」に関して、「委託事業とは市が責任を持って委託する事業であることから、委託者と受託者との関係を明確に区分する必要があり、協働は馴染まない」という考え方があります。確かに、全ての委託事業が、協働に馴染むものではないと考えられますが、考える会議では、協働という観点で捉えた方がより多くの効果を得られる分野があると判断し、「協働の形態」の中に「委託」を含めました。また、すでに他の多くの自治体においても、「委託」は、協働の一形態として取り扱われています。

草加市においても、実際に「協働」という観点で取り組まれている委託事業があります。ＮＰＯ等は、自分たちの持っているノウハウを生かし、地域や事業・活動の受益者との信頼関係を育み、熱意を持って事業に取り組み、その役割を果たしています。ＮＰＯ等は、活動を通して、ただ単に一事業者として個別の事業を行うだけでなく、地域とのつながりを深め、よりよい草加のまちづくりを推進していく基盤を作っているといえます。このように、一方的な委託、受託という関係では望むことのできない、地域社会の再生に繋げていく動きが、協働の目指すものです。

埼玉県では、業務委託を私法上の契約に基づく委託と捉えています。私法上の委託の特徴として、受託者の能力に着目して一定の事務処理につき受託者の自由な判断を信頼して委ねる点があげられます。したがって、委

託契約は委託者と受託者が合意の上、具体的に委任事項を取り決めたものです。そこで、「委託者と受託者の関係」や「責任の所在」を明確にするために、「7. 協働の進め方」の中で、「協働の合意」に至るまでのプロセスを設定しました。全ての委託事業＝協働とはいえないことから、その判断をするために、「3-1-1 協働が適しているか否かを検討する」項目を設定しました。このプロセスで協議された内容を基に、事業実施計画の作成(5-1-5)や合意内容に関する書面の作成と協定等の締結(5-2-2)を行います。

「委託」と「指定管理者制度」を同一の項目で取り扱うことに対する疑問もあるかと思います。確かに、「委託」と「指定管理者制度」では、法律的な位置づけや選定の手順等が異なり、「業務」の委託と「公の施設の管理」という違いもあります。

しかし、市内の児童クラブ(学童保育室)の運営を例にあげると、同じ事業であっても、施設ごとに業務委託と指定管理者制度によって運営されているように、業務委託と指定管理者制度の区別が発展途上段階であるといえます。

「委託」と同様に、「指定管理者制度」も事業の内容によっては、ただ単に一事業者として個別の事業を行うという位置づけではなく、協働という観点で捉えたほうが、より多くの効果をもたらすことができると考えられることから、草加市では「委託」と「指定管理者制度」を区別せず、協働の一形態として位置づけることにしました。

現在、草加市内で指定管理者制度によって運営が行われている施設の中でも、児童クラブや瀬崎コミュニティセンターは、実際に協働という位置づけで取り組まれています。

平成 17 年に決定された草加市の「指定管理者制度導入方針」では、瀬崎コミュニティセンターについては、「当該地域の市民団体育成の観点から別途検討すること」として、同施設は平成 18 年 4 月より、公募ではなく「随意契約」によって「瀬崎まちづくり市民会議」が指定管理者となっています。これは、草加市が地域づくり、まちづくりという観点を重視し、地域住民との協働という観点で指定管理者制度を運用している結果です。

すでに業務委託においても指定管理者制度においても、協働の視点から取り組まれている事業がいくつかあります。指針のプロセスに則り、新たな可能性を検討すると同時に、これらの事例の実績を積み重ね精査することが必要です。こうした活動を通して、今後既存の委託や指定管理者制度の概念では対応しきれない部分への対応策の検討や制度設計等への材料が得られ、より草加らしい協働事業のあり方の創設につながるものと考えています。

7．協働の進め方 [基本的な流れ]

ここではＮＰＯ等が行政と、または、行政がＮＰＯ等と協働事業に取り組もうと考えた場合の基本的な流れを示しています。

各項目の詳細については、[各段階の流れ]のページを参考にしてください。

1.事業・活動内容検討段階

ＮＰＯ等における検討

1−1 ミッションに基づいて、現状分析、課題・目的を検討する

市の各所管課における検討

1−1 現状分析

1−1−1 現状を把握する

1−1−2 問題点を明らかにする

1−1−3 問題解決後の状況をイメージする

1−2 課題・目的・成果目標の検討

2．協働の入口

2−1 情報の一元化

2−2 協働の相談やコーディネート

3．計画段階

ＮＰＯ等における検討

3−1 協働についての検討

3−1−1 協働が適しているか否を検討する

3−1−2 協働の形態を検討する

市の各所管課における検討

3−1 協働についての検討

3−1−1 協働が適しているか否を検討する

3−1−2 協働の理由を明らかにする

3−1−3 協働の目的･成果を明らかにする

3−1−4 協働の形態を検討する

3－2 企画書の作成
3－3 費用の計算
3－4 協働の意思決定

3－2 企画書の作成
3－3 予算の積算
3－4 協働相手の選定
3－4－1 選定基準を明確化する
3－4－2 協働相手の選定方法を決定し、協働相手を選定する
3－4－3 選定基準・方法・結果を公表する

4．協働の合意

5.協議段階
5－1 協議・検討
5－1－1 課題・目的・成果目標を再検討する
5－1－2 ＮＰＯ等と行政の役割・責任分担を明らかにする
5－1－3 トラブルに対する対処法、役割等を明らかにする
5－1－4 その他事業実施に関して必要な事項を明らかにする
5－1－5 事業の実施計画を具体化（確定）する
5－2 協議内容の合意
5－2－1 協議内容について、再度確認し合意する
5－2－2 合意内容に関する書面の作成と協定等の締結
5－3 公表・情報公開

6．実施段階

7．振り返り段階
7－1 事業の評価
7－2 協働の評価

8．協働の進め方 [各段階の流れ]

ここでは[基本的な流れ]で示した各段階の項目について、詳細な説明や留意点を示しています。なお、文章中の枠線部分は、各プロセスの参考として表記しています。

1　事業･活動内容検討段階

事業･活動内容検討段階では、事業に関する情報を整理し明確にした上で、協働に至る作業を行うことになります。この段階の作業は、事業を協働で行う、行わないに関わらず、一般的に事業の検討段階で行われているものです。しかし、ここでは、あえてこれらを項目立てしています。

これまでに行われてきたＮＰＯ等と行政による協働事業のうち、両者にとって十分に満足できる結果に至らなかった原因の一つに、事業に関して検討当初からの情報や目的の共有が十分にできていない点があります。協働による事業の効果を得るためには、検討段階からの情報や目的の共有が最も重要です。そこで、ここではＮＰＯ等と行政の両者が事業を組み立てる際に共有すべき項目を並べています。

また、ＮＰＯ等と行政では、事業の組み立てに関する視点に違いがあることから、ここでは検討項目をそれぞれの視点に分けて説明しています。

ＮＰＯ等における検討

1－1 ミッションに基づいて、現状分析、課題・目的を検討する

異なる二者が一つの事業に取り組み、単なる事業実施に留まらず、協働によって事業を進めることによって得られる効果を増幅させるためにも、初期段階からの相互の情報や考え方の共有が重要です。そこで、両者にとって共有すべき項目を明確にし、統一することで共有の円滑化を図ります。

市の各所管課における検討

1－1 現状分析

異なる二者が一つの事業に取り組み、単なる事業実施に留まらず、協働によって事業を進めることによって得られる効果を増幅させるためにも、初期段階からの相互の情報や考え方の共有が重要です。そこで、両者にとって共有すべき項目を明確にし、統一することで共有の円滑化を図ります。

協働を考えるために、自分たちの活動について、以下の点で整理してみましょう。

① 何がやりたいのか、何ができるのか(専門性)

② 自分たちの活動内容を客観的に整理する (やるべきことを見つける、どのようにやるか考える)

③ 活動の公共性

④ 活動が地域課題に合っているかどうか

⑤ 類似する他の事例があるか

⑥ 他にやっている団体はいるか

1−1−1 現状を把握する

その事業が協働事業であるかどうかに関わらず、まず事業に関わる状況や背景などを調査し、現状を把握することが必要です。事前に現状を把握し、事業に関わる周囲の状況を十分に理解した上で事業を進めることで、問題点の見逃しや事業実施中の行き詰まり等を防ぐことができ、より良い成果を得ることができます。

例えば、現状把握の方法としては、

① 過去数年の市の関連施策の状況調査事業に関わるこれまでの経過の調査

② 他の部署における類似事業の調査

③ 他都市の状況・事例の調査

④ 市民の声などの傾向調査

⑤ 当事者の意見の聴取

⑥ ＮＰＯ等からの情報収集や意見聴取

⑦ アンケート等の実施による市民の意向やニーズの把握

⑧ 新聞記事等による市民ニーズ世論の把握など、があります。

1－1－2 問題点を明らかにする

現状把握によって浮かび上がった問題や、現状に対して市民が求めているニーズを確認し、何をどのように解決することが求められているのか、それらの問題点を明らかにします。

1－1－3 問題解決後の状況をイメージする

問題がすべて解決された状況、理想的な状態を考えます。現状を理想的な状態に近づけるために行うことが事業となり、問題解決後の状態にすることが業務における最終目的となります。

1－2 課題・目的・成果目標の検討

現状を踏まえ、最終目的を明確にした上で、その最終目的を達成するための手段の一つとして事業を企画します。事業を企画するために、課題（取り組むべきテーマ）・事業目的（実現しようとする事柄）・成果目標（いつまでに、どの程度まで実現させるのか）について検討し明確にします。

事業を協働で行う場合、ＮＰＯ等と課題・目的等を共有することになります。そこで、「1 事業･活動内容検討段階」で明らかにした課題・目的・成果目標を文章・図表でわかりやすい状態にしておくことも大切です。

2　協働の入口

ＮＰＯ等による活動が活発化する中、協働に取り組む以前に、行政がどのような事業や分野を協働で行おうとしているのか、またどのような団体が協働で活動を行いたいと考えているのか、といったことなどに関する情報や、そうしたＮＰＯ等と行政をつなげるための制度や体制が十分に整っていないのが現状です。そこで、今後総合的かつ具体的な協働推進の仕組みをつくるとともに、今後の協働事業の実践の積み重ね、検証を通してその充実を図っていきます。

2－1 情報の一元化

現在市内で取り組まれている協働事業の多くは、担当する各課からの募集によるものがほとんどです。ＮＰＯ等からの提案やＮＰＯ等が既に取り組んでいる活動から発展的に協働に至る事例はまだごくわずかです。

しかし、今後自発的な活動を行う団体の増加や、多くの協働事業の展開が見込まれます。協働による事業・活動に取り組もうと考えているＮＰＯ等と行政双方の情報を一箇所に集約し、常に情報が入手しやすい環境を整えていきます。

2－2 協働の相談やコーディネート

現在ＮＰＯ等が市との協働事業に取り組もうとした場合、その提案方法としては、その事業の担当課へ直接相談するか、ふるさとまちづくり応援基金や草加市みんなでまちづくり自治基本条例（以下、条例と呼びます。）第 25 条に規定するまちづくり計画の提案の活用などがありますが、十分ではありません。

さらに、これからの協働推進のために、新しく柔軟な発想を取り入れるためのＮＰＯ等からの協働事業提案制度の創設や、これらの制度等を充実させていくための新しい組織の設置などの仕組みづくりを進めていきます。

条例第 21 条（拠点・ネットワークづくり）、第 22 条（まちづくり支援団体）のとおり、今後協働事業に取り組もうと考えているＮＰＯ等と行政をつなぐための情報共有の機会や場の提供、両者の間を取り持つための機関が必要です。このような役割を果たす機関として、草加市では、市民活動センターを平成 19 年 10 月 1 日にオープンしました。

※　一般的に市民活動センターやまちづくりセンターと呼ばれる機関は、活動支援や情報収集・発信、交流促進や人材発掘・育成などの機能を持っています。この機関は、既に活動している団体だけでなく、これから活動をはじめようとしている団体や個人も支援します。

今後、ＮＰＯ担当部署（みんなでまちづくり課、市民活動センター）が上記の機能を担います。そこで、ＮＰＯ等に関する情報だけでなく、協働事業に関しても情報を一元化していくために、協働事業の実施を考えている場合は情報を「みんなでまちづくり課、市民活動センター」が受け付けます。

3　計画段階

ＮＰＯ等と行政の両者がそれぞれ協働のパートナーとなり得るかどうかを、双方が判断するための材料として、それぞれが検討した結果を企画書としてまとめます。

ＮＰＯ等における検討

3－1 協働についての検討

「2.協働の入口」で得た情報を基に協働の手法を検討します。

3－1－1 協働が適しているか否かを検討する

単に事業の目的を達成するためだけではなく、協働で取り組むことによって新たに生み出される相乗効果等も判断材料に含めた上で、協働するか否かを検討し、事業の方向性を決定します。

大事なのは、ミッションの達成で、事業資金獲得のためだけではありません。

協働を判断するために以下の点について確認してみましょう。

① ミッションの達成につながるか

② 目的の達成、問題解決のために行政の力が必要か

③ 単独で行うよりも行政と協働で行った方が相乗効果をもたらすか

市の各所管課における検討

3－1 協働についての検討

「2.協働の入口」で得た情報を基に協働の手法を検討します。

3－1－1 協働が適しているか否かを検討する

単に事業の目的を達成するためだけではなく、協働で取り組むことによって新たに生み出される相乗効果等も判断材料に含めた上で、協働するか否かを検討し、事業の方向性を決定します。

例えば、協働を判断するために以下の項目を検討します。

① 本来は誰が担うべき事業なのか

② 目的の達成、問題解決のために行政の力が必要か

③ 目的の達成、問題解決のためにＮＰＯ等の力が必要か

④ ＮＰＯ等、行政が単独で行うよりも、協働で行った方が効果的に事業を進めることができるか

④ 協働した場合、ＮＰＯ等は特性を活かすことができるか、また特性を損なわないか

⑤パートナーは行政である必要があるか

⑤ 行政ができないことについて、ＮＰＯ等が実施することが可能か

⑥ ＮＰＯ等ができないことを行政が補うことができるか

⑦ 協働した場合、ＮＰＯ等は特性を活かすことができるか

⑧ パートナーはＮＰＯ等である必要性があるか

これらの項目を検討するために、“ 行政ができること・できないこと（行政の限界）”、“ ＮＰＯ等ができること・できないこと（ＮＰＯ等の特性）”、“ 協働以外の実施方法と、そのメリット・デメリット ”、“ 協働によるメリットとデメリット ”、“ 協働による実施と協働以外の方法による実施の比較（目標の達成率、費用対効果など）”、“ ＮＰＯ等以外との協働の可能性 ”を確認しておくことが重要です。

検討の結果、協働の是非を決定します。

近年市民活動が注目され、多くの自治体においてＮＰＯ等との協働事業が推進されていますが、協働は目的ではなく手段であることに注意しなければなりません。「ＮＰＯ等と協働する」ことを目的とするのではなく、ＮＰＯ等と協働すること(手段)によって「事業を効果的に進めること」「事業の目的を達成すること」「サービスの質の向上」などの成果を目指すことが大切です。

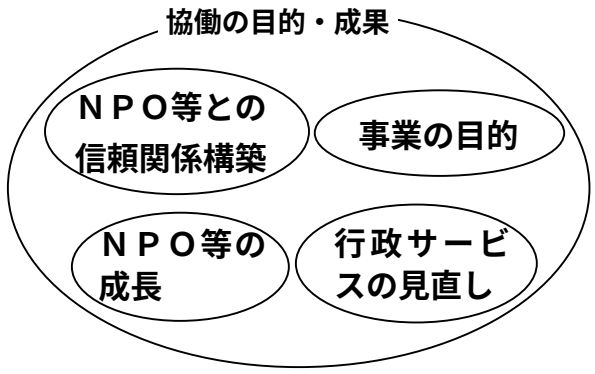
3－1－2 協働の理由を明らかにする

協働事業を進める上で、公表・情報公開の視点から、当事者であるＮＰＯ等や行政だけでなく、広く一般の市民にも協働に至る理由を明確に説明できることが重要です。そこで、協働の理由を分かりやすく文書化しておくことが大切です。

3－1－3 協働の目的・成果を明らかにする

1－2 において、事業の目的等を明らかにしましたが、ここでは、協働の目的・成果(目標)を明らかにします。ここでは、協働の目的･成果と事業の目的・成果が必ずしも同じではないことに注意する必要があります。

「事業の目的・成果」＝「協働の目的・成果」となる場合もありますが、常に同じとは限りません。



(仙台協働本を参考に作成)

したがって、「事業の目的・成果」とは別に、「協働の目的・成果」についても文章や図表を用いて明らかにし、共有しやすいものにしておくことが大切です。

3－1－2 協働の形態を検討する

自分たちの活動・事業目的にふさわしい協働の形態を選択します。

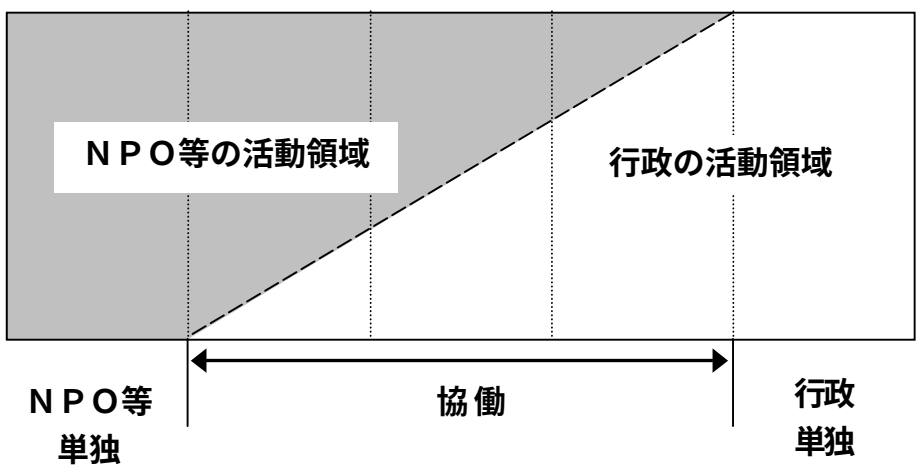
また、協働の形態を考える際に、協働しようとしている事業がＮＰＯ等と行政の活動領域(5 ページ参照)のどの領域にあてはまるかについても考えます。

3－1－4 協働の形態を検討する

「6.協働の形態」のとおり、協働にはさまざまな形態があります。協働相手に求める事項を検討しながら、事業過程における波及効果や相乗効果が高い形態を選択します。

また、協働の形態を考える際に、協働しようとしている事業がＮＰＯ等と行政の活動領域(5 ページ参照)のどの領域にあてはまるかについても考えます。

ＮＰＯ等と行政の活動領域



3－2 企画書の作成

これまでの項目で確認した内容（事業の課題・目的・成果目標、事業内容、協働の理由・目的・成果・形態、活動領域）を文章や図表を用いて分かりやすい企画書としてまとめます。

「委託・指定管理者制度」の場合、業務仕様書の検討の材料になります。

3－2 企画書の作成

これまでの項目で確認した内容（事業の課題・目的・成果目標、事業内容、協働の理由・目的・成果・形態、活動領域）を文章や図表を用いて分かりやすい企画書としてまとめます。企画書を、双方の誤解の回避や、円滑な意思決定のために活用します。

3－3 費用の計算

事業実施に必要な費用を計算し予算書を作成します。

3－4 協働の意思決定

検討項目を整理・検討した結果、行政と協働で活動や事業に取り組むことが効果的であると判断し、さらに、行政側が準備した「1 事業・活動内容検討段階」、「3 計画段階」の結果が協働の相手としてふさわしいと考えられた場合、協働で事業・活動の検討を進めることを決定します。

協働の合意に至るプロセスは、協働が始まる経緯によって異なります。「４．協

また、協働の形態が「委託・指定管理者制度」の場合、協働相手の選定時や契約時に必要となる業務仕様書の材料にもなります。

3－3 予算の積算

協働事業に必要となる金額（予算）の積算を行います。協働の形態によって、積算すべき内容も異なってきます。前例がない場合も多いことから、制度を理解しつつ、工夫していく必要があります。

協働事業は経費節減が主目的ではありません。ＮＰＯ等の持つ新しい発想や提案、専門性に対して適正な対価を支払うことが必要です。

3－4 協働相手の選定

事業を確実に進め、目的を達成するためには、協働事業を確実に実施でき、また、事業目的を共有できる相手を選ぶことが大切です。

3－4－1 選定基準を明確化する

まず、ＮＰＯ等と協働事業を行うにあたって、協働相手に求めること(必要項目)をすべて列挙してみます。列挙した内容を前提として選定基準を作成しま

働の意義・目的」（4 ページ）での説明が参考になります。

す。なお、選定基準は情報公開できるよう明文化しておきます。

選定基準は、後に提案審査型による委託の協働相手を選定する場合の応募資格要件・審査基準となります。

選定基準の項目とそのポイントは、以下を参考に準備します。

①団体の活動目的

②活動実績(過去 2 年程度)

③現在の活動状況

④団体の組織体制

⑤団体の財政状況

⑥団体の運営

⑦団体の能力

⑧その他(基本的事項)

3－4－2 協働相手の選定方法を決定し、協働相手を選定する

事業の内容、協働の手法によって、選定方法は異なりますが、いずれの場合も協働相手の選定は公平かつ公正でなければなりません。

協働の形態が委託・指定管理者制度の場合は、金額の面だけを重視するのではなく、ＮＰＯの専門性・企画力・ネットワーク力等を重視する必要があります。また、さまざまな団体の可能性を知ることからも、選定方法としては提案審査型(プロポーザル方式：企画提案を募り、審査により選定)が有効な方法と言えます。

3－4－3 選定基準・方法・結果等を公表する

協働相手が決まったら、必ずその「選定基準」「選定方法」「選定結果（選定理由・非選定理由・採点結果なども含む）」等の情報を一般に広く公表します。

4　協働の合意

5　協議段階

協働による事業が成功するかどうかは、この協議段階でいかにＮＰＯ等と行政の両者が意思の疎通を図り、目的を共有しながら具体的な事業計画を立てられるか、役割分担できるか、にかかっています。

ここでは、主に両者がそれぞれ計画段階でまとめた企画書の内容を基に、協議・合意しながら事業実施計画を立て、合意に基づき協定書を作成します。

5－1 協議･検討

協働事業を成功させるために、お互いが持っている資源や情報を共有し、事業実施のための詳細事項を決定します。協議の場ではお互いが理解できる言葉を使うよう心がけます。

5－1－1 課題･目的･成果目標を再検討する

それぞれが作成した企画内容の各項目を両者で協議し、一つにまとめます。両者が共通の目的と目標を持って力を合わせていけるよう、十分に意思を統一します。

5－1－2 ＮＰＯ等と行政の役割･責任分担を明らかにする

互いの資源を認識した上で、事業実施におけるお互いの役割や責任の所在を明確にします。

例えば、明確にしておかなければならない事項には次のようなものが考えられます。

- 実施内容（役割分担）
- 権限の範囲
- 責任の所在
- 経費負担
- トラブル対応
- リスク管理　　など

5－1－3 トラブルに対する対処法、役割等を明らかにする

事業実施中の発生したトラブルへの迅速かつ的確な処理や、責任の所在を明らかにしておくために、どちらが、どのように対応するのかをあらかじめ決めておきます。

協議段階で事業を実施した場合に想定されるトラブルを考え、その対処方法、対応に関する役割・責任分担を明確にします。

なお決定事項は、文書化しておきます。責任分担等についてはあらかじめ契約内容としておく方法もあります。

5－1－4 その他事業実施に関して必要な事項を明らかにする

事業内容に応じて、事業実施に関して必要な事項について、あらかじめ協議、決定しておきます。

例えば、事業実施中の連絡体制、照会・問合せ・公式見解の対応先、成果品(報告書、アイデア、ノウハウ)の著作権の帰属、など。

5－1－5 事業の実施計画を具体化(確定)する

5－1－1 から **5－1－4** における協議・検討事項をまとめ、事業実施計画として具体化(確定)します。

5－2 協議内容の合意

ここでは、**5－1** で協議した内容についてＮＰＯ等・行政が互いに合意し、合意内容を基に契約、協定等を締結します。

5－2－1 協議内容について、再度確認し合意する

実施段階においてトラブルを招かないためにも、協議事項についてまとめた事業実施計画の内容を、ＮＰＯ等・行政両者が再度確認し、合意します。

5－2－2 合意内容に関する書面の作成と協定等の締結

今後の実施及び終了段階においても常に確認が取れるよう、合意内容を文書化します。

契約、協定等の手順は、基本的に企業等との契約締結の場合と同様です。ただし、ＮＰＯ等にとって行政の手続きは分かりづらい場合が多いので、書類の書き方や手続きについてあらかじめ説明しておきます。

5－3 公表･情報公開

事業実施前に、内部検討段階から協議段階までの内容をまとめて公表します。

公表内容としては、「協働相手の選考過程」「双方の関係（役割分担）」「協働に係る協議の過程」などがあります。

■ 協定書の例

『(事業名)　　』に関する協定書

事 業 名	

（目的）
第１条 この協定は、○○○○（以下「団体」といいます。）と草加市（以下「市」という。）との間で、「(事業名)」（以下「事業」といいます。）に関して必要な事項を定めるものです。
（事業内容）
第２条 この事業は、・・・・・。
（業務分担）
第３条 団体及び市の業務分担は、次のとおりとします。
(1) 団体の業務分担
ア ・・・・・
イ ・・・・・
(2) 市の業務分担
ア ・・・・・
イ ・・・・・
（経費負担）
第４条 団体及び市は、第３条の業務分担に基づく経費を負担します。
（事業報告）
第５条 団体及び市は、事業終了後、協議して事業報告書を作成します。
（団体の責務）
第６条 団体は、・・・・・。
（市の責務）
第７条 市は、・・・・・。
（協定の有効期間）
第８条 この協定の有効期間は、平成　　年　　月　　日までとします。
（秘密保持）
第９条 団体及び市は、事業実施により知り得た個人情報を第三者に漏らしてはなりません。また、本事業の目的以外に使用してはいけません。
（疑義の発生）
第 10 条 この協定書に記載のない事項については、その都度、団体と市が協議して定めるものとします。
団体と市は本書２通を作成し、それぞれ記名押印のうえ、各自１通を保有します。

平成　　年　　月　　日

団体 住所
○○○○（団体名）
代表者　　印

市　草加市高砂一丁目１番１号
草加市長　　木　下　博　信　　印

6　実施段階

協働事業の実施段階では、協議段階で両者がしっかりと協議し、必要事項を決定していれば、後は事業の目的達成に向けて事業実施計画・協定書の内容通りに実施するだけです。

事業実施中においても定期的な情報交換を行うことで、進捗状況の情報が共有できるだけでなく、改善点等が発見された場合やトラブル時での円滑な対応が期待できます。

7　振り返り段階

協働事業実施後は、事業成果を把握するための評価を行います。評価には事業内容や成果そのものの評価のほかに、協働の評価があります。ＮＰＯ等・行政の両者が事業及び協働の評価を行い、お互いの今後の事業に反映させます。

7－1 事業の評価

事業内容・成果を振り返ります。事業実施計画をどこまで達成し、解決できたかを分析し、反省点も加えて事業結果をまとめます。

ＮＰＯ等・行政の両者が共に意見を持ち寄って、事業の成果を多方面から分析します。

事業実施計画の内容に限らず、実施中の進捗状況や打ち合わせ記録なども結果分析及び評価の材料になります。また、事業実施中や終了時にアンケートを実施することによって、市民や利用者からの評価を得て、それを評価の材料とする方法も有効です。

7−2 協働の評価

協働の手法の過程、内容、結果（協働相手との関係、協働のプロセス、協働の成果）について、両者で意見交換を行います。意見交換の場は、お互いが率直な意見を述べることができるような場とし、評価の客観性を高めるとともに、今後の協働のあり方に反映させていくことが大切です。

協働の評価は、事業成果の評価とは必ずしも一致しないことに注意します。事業が成功し成果の評価が高い場合であっても、協働関係が対等ではなかったり、両者が信頼関係を築くことができなかったなど、協働の評価が低い場合もあります。また逆に、事業はあまり成功したとはいえない場合であっても、協働により別の波及効果があり、その効果が大きかった場合などは、協働そのものは成功したといえるでしょう。

協働事業の場合は、事業成果そのものと、協働という手法と、両面について評価を行い、それぞれの内容を今後の事業展開に反映させることが大切です。

ＮＰＯ・市民活動団体と市との協働のあり方「指針」

発行　　平成２０年１月
発行者　草加市
　　草加市高砂一丁目１番１号
　　〒３４０－８５５０　電話０４８－９２２－０１５１
編集　　総合政策部みんなでまちづくり課