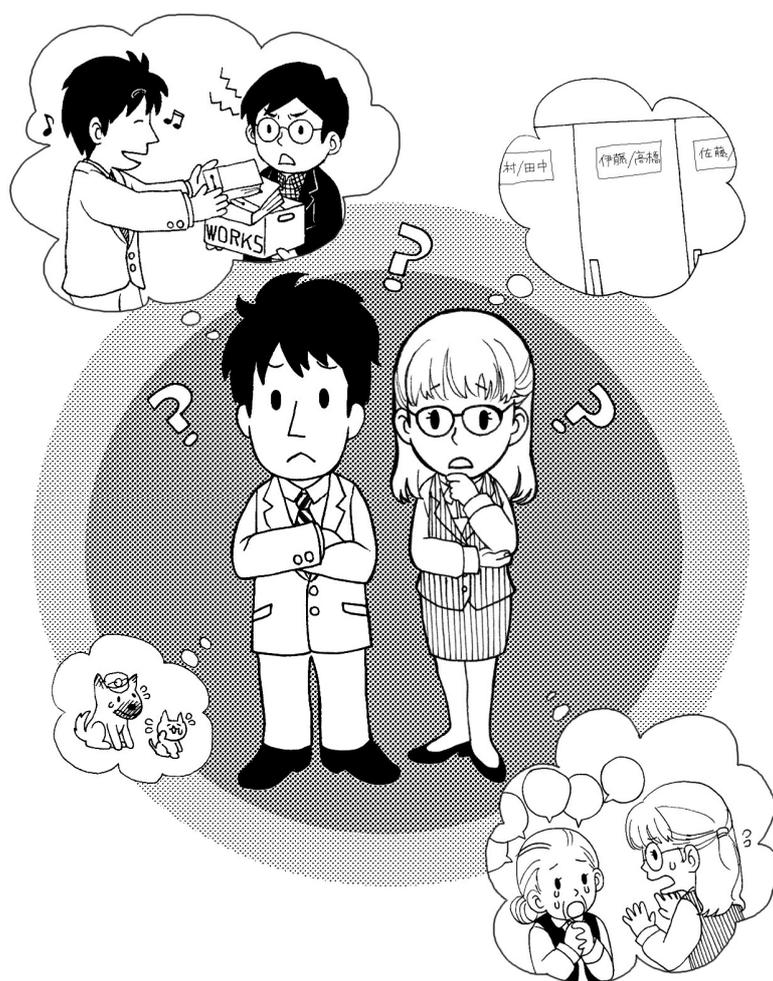


協働ってなんだろう？

～職員のための協働推進の手引～



旭川市市民生活部市民協働室市民活動課

目 次

はじめに	1
第1章 協働とは	3
1-1 協働が求められる背景	3
(1) まちづくりの主体の変化～行政主体から市民主体へ	3
(2) まちづくりの意味の変化～多元的な公共サービス提供へ	3
(3) 地域課題の多様化～地縁型とテーマ型	4
(4) 都市経営手法の変化～行政単独事業から市民との協働へ	4
1-2 市民参加と協働	6
1-3 協働と協働事業	6
1-4 協働の形態としての活動補助と協定型協働と業務委託	7
1-5 協働の原則	9
1-6 協働における目的共存と目的共有	10
第2章 協働の果たす公共的役割	11
2-1 公共的ニーズと協働	11
2-2 協働に期待される効果	14
(1) 行政に対する効果	14
(2) 市民活動団体に対する効果	14
(3) 市民に対する効果	15
2-3 市民活動団体の公共的な役割	16
(1) 「公共サービスの新しい提供主体」としての役割	16
(2) 市民参加と協働の場としての役割	16
(3) 新しいコミュニティとしての役割	16
(4) 自己実現の場としての役割	16
(5) 市民のネットワーク化と社会資源の活用	17
(6) 市民が主体となった地域社会の形成	17
2-4 協働を進めるために求められる役割	18
(1) 市民（個人）の役割	18
(2) NPOやボランティア団体などのテーマ型市民活動団体の役割	19
(3) 町内会などの地縁型市民活動団体の役割	19
(4) 企業の役割	20
(5) 行政の役割	20
第3章 実際に協働を進めてみよう	22
3-1 PDCAマネジメントサイクルの各タイミングにおける市民との協働	22
3-2 協働を進める際の職員の心構え	24
(1) 多チャンネルのアンテナを持つ	24

(2) 分かりやすい説明を心がけよう	24
(3) 柔軟な発想と行動力を持つ	24
(4) 市民の意欲や潜在能力を引き出そう	24
3-3 市民活動団体との協働を検討する際のチェックポイント	25
3-4 協働に適した事業	26
(1) きめ細やかな対応が求められる事業	26
(2) 地域社会との連携が必要な事業	26
(3) 専門性が求められる事業	26
(4) 計画立案に幅広く意見が必要な事業	26
(5) 行政が着手したことのない先駆的な事業	26
3-5 協働相手の選定	27
<選定の際に留意すべき主な項目(例)>	27
(1) 市民活動団体の活動目的・活動内容・活動実績	27
(2) 事業の実施能力	27
(3) 企画や政策提言の能力	27
(4) 財政状況	27
(5) 事務局体制, 会員	28
(6) 適正な法人運営(NPO法人の場合)	28
(7) その他	28
3-6 評価・見直し	29
<協働の評価項目として考えられる主な項目(例)>	29
(1) 「協働」として実施したことの適否	29
(2) 協働事業の妥当性	29
(3) 協働形態の妥当性	29
(4) 協働相手の選定方法の妥当性	30
(5) 協働事業の成果の把握	30
第4章 協働のまちづくりに向けて	31
4-1 狭い公共, 自由な公共	31
4-2 代表性と公益性	31
4-3 協働を取り巻く課題	31
4-4 今後の取組	32
(1) 協働意識の醸成機会の拡大	32
(2) 協働制度の整備	32
(3) 協働環境整備	32
4-5 この先の道のり	33
資料編 他都市の協働先進事例	34

はじめに

同じアパートにA君とB君が住んでいます。B君は自動車を持っていますが、忙しくてなかなか外出する機会がないようです。

ある日、A君がB君の部屋のドアを叩き、「これからコンビニに買い物に行くけどついでに何か買ってくるかい？」とB君に聞きました。

<B君の対応>

①「それじゃ、お言葉に甘えてジュースを1本買ってきてもらおうかな。」

これが、一番初歩の協働です。B君がいろいろがいがまいがA君はコンビニに行くつもりだったので、A君の行動に対してB君が負担をかける部分がほとんどありません。「~をするついでに~をしてあげる。」という考え方です。

ただ、ジュース1本程度なら問題ないのですが、例えばお米を10キロ買ってきて欲しいとお願いする場合は明らかにA君の負担になり協働としての対等性が失われてしまいます。ただ、それを補う方法があります。それが次のパターンになります。

②「それじゃ、僕の車使つかまわないから、お米を10キロ買ってきてくれないかな？」

この場合はA君の負担は増える部分があるものの、それを補填する提案がB君からなされています。車を持っていないA君はもともと徒歩でコンビニに行くつもりでしたが、車を使えるようになったことで、移動手段に関してはかなり楽になりました。元々A君は両手に持てる程度の買い物をしようと思っていたはずですが、車を使えることでもっと多くの物を買うことができるようになりました。A君はここで納得すればB君の車を使ってコンビニに買い物に行くことになります。

これが一番分かりやすい協働のパターンです。元々単独でも行動しようとしていた協働の相手方に対して、ある程度の負担を増やす代わりに、それを軽減するような措置を取ることでバランスを取るわけです。この場合は機材の貸与というタイプですが、金銭的補填（「おつりはいらぬよ。」であったり人的支援（「今度は僕が何か手伝うよ」）であったり、情報提供（「〇〇のコンビニが今セール中だよ」）であったりと、パターンは様々です。

ただ、A君はせっかく車を貸して貰えるという状況になったので、更にその状況を活用するような提案をすることもできます。

<A君の提案>

「車を貸して貰えるなら、郊外の大型店に行ってきた方がいいかな？値段も安いし。僕も新しいテレビが欲しいと思っていたから、ついでに買ってきたいと思うんだ。」

この場合は、A君は当初の目的だけでなく、かねてからの懸案事項を解決するチャンスを得ることになります。

この申し出にB君が賛同するようであれば、車を持たず長距離の移動が困難なA君も、忙しくて外出する時間が取れないB君も、お互いに単独ではなかなか難しいことをクリアする機会を得ることになります。

このように、双方に対してメリットがある結果に結びつくのが協働の理想型です。

協働は一方的であってはいけません。状況的に同じように見えたとしても、例えばB君から一方的にA君に対して「コンビニに行くことがあったらついでにジュースを買ってきてくれないかな？」と頼むのは、一見大きな負担にならないように見えても、A君の気分的にはB君のためにわざわざコンビニに行かなければならない、という気持ちになるでしょう。頼まれた物がお米であった場合はなおさらです。

協働を考える上で、負担、補填、便乗の要素がポイントになります。上記のケースの場合、B君のお米購入はA君に対しての便乗となり、同時にA君の負担になります。それに対してB君が車を貸すことでA君に対して補填し、更にその状況を利用してA君は郊外の大店まで行くことで便乗するという流れです。

これらのバランスが崩れると協働は一方的になります。便乗する側には補填の義務があり、負担する側には便乗する権利があるということを忘れてはいけません。

協働とは、双方の利害の一致に基づく合理主義なのです。

A君とB君の話は、身近な例で協働のイメージを持って貰えればと思い例としてあげました。ただし、この例ではそれぞれの個人的なメリットについて焦点を当てていますが、市民活動団体や行政が目指すべきものは「社会的使命の実現」であるため、協働におけるメリットも個々の組織に対するメリットではなく、当然「社会的使命の実現」に対して何らかのプラスの効果があるものでなければなりません。

そもそも市民活動団体も行政も、市民からの会費や寄付や納税といった形での負担に対して公共的サービスをもって応えなければならないという前提があり、その資産は全て公共的なものであると考えられます。ですから組織の活動においてもそういった公共的資産をどのように社会のために生かすのかが重要となるのです。

市民活動団体と行政との協働は、その公共的存在としての特殊性を踏まえ、社会にとって最大の公共的利益を生み出さうする方策、公共的な財産その他を最も有効に活用できる方法を、共に追及し実現していくことを目指すものでなくてはならないのです。

第1章 協働とは

協働とは、まちづくりに関する特定の公共的課題を解決する際に、市民の経験や技術や知識と、行政が持っている資金や情報や組織力を、融合して効果的に活用するために、お互いに協議をしながら連携、役割分担をし、一つの事業として特定の目的を達成しようとする理念であり、事業手法です。

また、旭川市市民参加推進条例において、協働とは、『市民と市がそれぞれの果たすべき責任及び役割を自覚し、相互に補完し、協力し合うこと』と定義づけています。

なぜ、今協働なのでしょう。それには地方自治体を取り巻く環境の変化と、それに伴い具体化してきた様々な課題が背景にあります。

1-1 協働が求められる背景

(1) まちづくりの主体の変化～行政主体から市民主体へ

まちづくりを進めるにあたっては、もちろん、これまでも市民や市民活動団体と行政とが協力・連携しながら、持てる力を発揮し合い支え合ってきました。しかしながら、今まではまちづくりに関する情報や技術が個々の市民に行き渡る機会が少なかったことや、直接的に市民が活躍できる場が限られていたことなどもあり、多くの場合、情報や技術を集約している行政が市民の意思の代弁者として中心的にまちづくりを進めてきました。

しかしながら、情報化社会の進展により、市民がまちづくりに関する情報や技術を独自に入手できるようになったことや、地方分権の進展により、市民主体の個性的なまちづくりの必要性が高まってきたこと、市民活動団体が一定程度育ってきたこと、また市民自治についての理解が少しずつ社会に根づいてきたことなどの社会環境全般にわたる変化によって、より専門的な知識や能力を持った市民や、まちづくりに対する高い意識をもった市民が独自に公共的な活動を行うようになってきました。

つまり、行政が市民の意思を代弁してまちづくりを行っていた状況から、市民が直接まちづくりの一端を担うように変化してきたのです。

(2) まちづくりの意味の変化～多様な公共サービス提供へ

従来、まちづくりと言えば、道路の舗装や上下水道の整備など日常生活を支える環境整備が中心でした。しかしそうしたハード面における都市基盤が一定程度整備された今日においては、ソフト面においても新たに細かな地域課題や市民ニーズが増え続けており、また内容も千差万別で専門化・複雑化してきております。それに伴い行政だけでは効果的・効率的に解決することが難しい公共的課題も増えてきているのが実情です。

行政は広く市民全体に対して平等にサービスを提供する性質から、個々の市民ニーズに対して一つ一つきめ細かく対応するには、どうしても限界があると考えられます。更に、課題の解決のためには地域の協力や市民の専門的知識・能力が必要となる場合もあり、そういった場合にどのように対応していくかが問題となってきました。

かつては、まちづくりに取り組む際に、市民が直接主体的に参加する方法は限られていましたが、昨今においては、市民の立場において活動を行う団体である市民活動団体の活動などを通して、主体的にまちづくりに参加することが出来るようになってきました。

市民活動団体は専門性、柔軟性などの特性を持つ任意の団体です。そして多くの場合、特定の分野や地域に特化した公益性のあるサービスの提供者であり、また受益者でもあります。一方で行政は市民全体に係わる広範囲なサービスを提供する組織です。そのため、市民活動団体と行政とがそれぞれの特性を活かして連携を図ることで、行政の枠組みを超えた発想や実践に基づいた、市民ニーズに応じた質の高いサービスや、今までにないより細やかで多面的な公共的サービスを提供することが可能になってきたのです。

(3) 地域課題の多様化～地縁型とテーマ型

従来は、町内会や地区市民委員会などの地縁型の市民活動団体が、それぞれの地域が抱える広範な課題に取り組む、地域住民が一丸となって地域コミュニティの活性化に大きく貢献してきました。また、これからも地域社会における地縁型の市民活動団体の重要性は極めて高いものであり続けると考えられます。

しかしながら昨今においては、特定の地域に居住する住民だけでは解決困難なテーマ型の課題も増えてきているのが実態です。そのため地域の枠を超えて多様な課題の解決に取り組んでいるテーマ型の市民活動団体の活躍への期待も高まってきています。

市民活動は自主的、自発的な任意の社会貢献活動であり、受益者への密着性も高いことから、行政や企業が十分に対応しきれなかった市民ニーズを拾い上げ、迅速・柔軟に対応することが可能です。今後、市民活動が質的にも量的にも一層拡大し、多様な事業を展開することで、新たな就業機会の創出や、地域経済の活性化にも貢献するなどの可能性も秘めており、地域社会における社会経済活動の担い手にもなります。

また、テーマ型の市民活動団体と町内会のような地縁型の市民活動団体が、それぞれの特性を理解し、互いに力を発揮できるよう協力・連携することで、様々な地域課題の解決の可能性を広げるなど地域コミュニティの活性化につながることも期待されます。

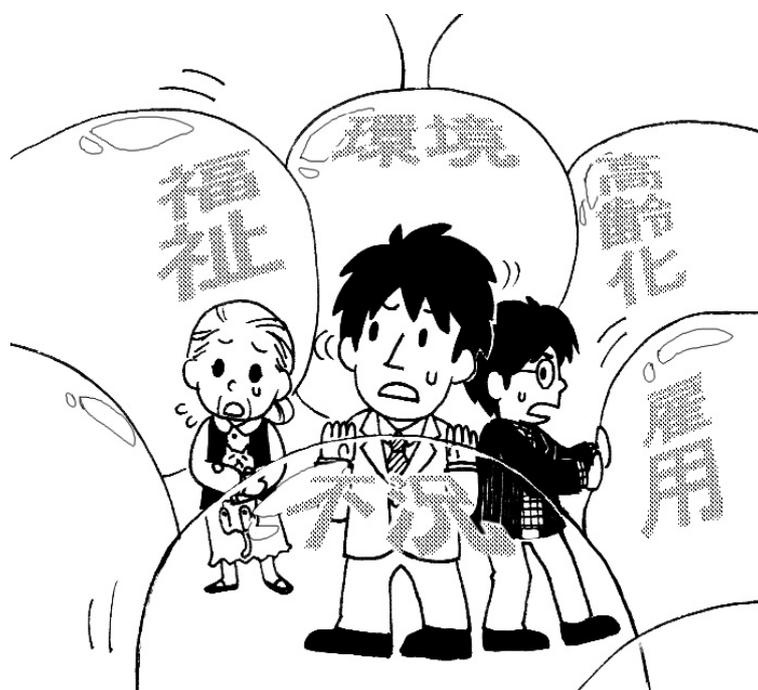
このように市民活動団体は、まちづくりを支える主体として更なる活躍を期待されているのです。

(4) 都市経営手法の変化～行政単独事業から市民との協働へ

現在、行政の方向性は地方分権に移行してきており、それぞれの地域の独自性を活かしたまちづくりが求められるようになってきました。また、既存の社会システムでは対応しきれないような社会的課題も増えてきており、多くの人々が生活不安とまちづくりの必要性・重要性を共有し始めました。そのような状況において、市民がまちづくりの政策立案段階から主体的に関わることで、まちづくりの独自性を発揮できると考えられ、そのための環境整備も必要になってきています。

協働はまちづくりに市民が積極的に関わるものです。そのためには市民と行政との

コミュニケーションが重要なポイントとなりますし、そもそも、市民の直接参加がなければ、行政が市民の意思やニーズをリアルタイムに正確に認識し、代弁して施策へ反映させることは難しいと考えられます。したがって、今後、市民や市民活動団体と行政とがそれぞれの特徴を尊重し合いながら協力して公共的施策に取り組むことで、市民意見を反映した市民の満足度の高い施策や事業を展開できるとともに、市民が主体的にまちづくりを行う市民自治の実現にもつながっていくものと考えられるのです。



1-2 市民参加と協働

市民参加と協働は、どちらも公共サービスの企画・実施にあたり市民の意見やノウハウを取り入れることを目的の一つとしており、同じような意味で区別なく使われることも多い言葉です。

本市においては旭川市市民参加推進条例の中で、市民参加とは「行政活動に関し市民が自己の意思を反映させることを目的として意見を述べ、または提案することをいう。」としています。これは、具体的には、行政が施策を実施する場合に、意見提出手続などの手法により、市民の意見や提言を求めようとするものであり、市民が行政と協力して直接公共的サービスの担い手となる協働とは、若干性質が異なります。

市民参加と協働は本来密接な関わりがあるため、完全に切り離して考えることは難しいですが、市民参加については既に条例も制定されており、手続的にも制度化されていることから、この冊子では、市民参加についての詳細な説明は省略します。

1-3 協働と協働事業

市民と行政との協働はこれまでも様々な場面で、その状況に合わせて行われてきました。しかし、これまで行われてきたようなケースは、その多くが行政が主体的に取り組む事業に対して、市民が補足的にサポートするような形にとどまり、パワーバランス的には圧倒的に行政主導の事業進行でありました。

これからの協働を考えていくうえでポイントとなるのは、事業を行う際に、事業主体として市民（多くの場合は市民活動団体）が大きく関わってくるような協働事業を行うケースです。

1-4 協働の形態としての活動補助と協定型協働と業務委託

補助金や助成金を支給する活動補助（Support）と、協定書などを取り交わし役割分担をしながら1つの事業を行う協定型協働（Collaboration）と、仕様書等に明記した業務内容を委託契約や指定管理者制度により、外部機関に実施を委ねる手法（Outsourcing）は、広義の協働として一括りに語られることも多いですが、実施形態としてはそれぞれ全く別のものであることに気をつけなければなりません。

①補助金や助成金の支給による活動補助（Support）

市民活動団体等に対して補助金や助成金の交付により活動支援するようなケースは、補助金等の交付の可否を決定する以外に、基本的に行政側には市民活動団体の活動内容や目的に対して影響を及ぼす余地がありません。市民活動団体の自由意思の活動に対して、そこに公共的価値を見出せる場合にのみ行政が支援する形であり、活動の主体はあくまで市民活動団体になります。

ただし、市民活動団体側にも、活動内容の報告や補助金等の用途明細の提示が義務付けられるなどの制約があるため、補助金等を完全に無制約に使えるというわけではありません。

（例 補助金、助成金、資金援助、融資 等）

②協定書などを取り交わし役割分担をしながら事業を行う協定型協働（Collaboration）

市民活動団体等と協定書などを取り交わして事業を実施する協定型協働については、事業内容や目的について、市民活動団体、行政双方の協議のうえで決定、実施していく形であるため、比較的对等な関係で事業を進めることができます。ただし、事業の内容や目的により資金負担や役割分担等を双方協議のうえで決めなければならないことなど、状況によって内容がその都度変わってくるため、単純に補助金を交付する場合などに比べれば、手続的に煩雑になりがちであると言った課題もあります。

（例 共催、事業協力、共同研究 等）

③委託契約や指定管理者制度により、業務の実施を外部機関に委ねる手法（Outsourcing）

仕様書等に明記した業務内容を委託契約や指定管理者制度により、外部機関に実施を委ねる手法（Outsourcing）は、行政が取り決めた仕様書の内容を受託者が忠実に実施するものですので、受託者は事業の実施者としての力を発揮することが主になり、受託者の考えや独自性を前面に押し出すことは難しいといった側面も持ちます。

ただ、最近では仕様書の内容をあまり行政側で固めすぎずに、内容や実施方法についても受託者の裁量に委ねる比率を高くするといったケースも増えてきており、協働事業的な要素も強くなってきています。

（例 委託契約、指定管理者、PFI、市場化テスト 等）

このように、一口に協働と言っても、様々な考え方や実施形態があり、ひとまとめに考えてしまうと混乱を招いてしまいがちです。また、ここでは便宜上3つのパターンに区分しましたが、世間一般的に広く認知されている区分というわけでもありません。そもそも“協働”の言葉の意味について、全国統一的に共通認識に立てる解釈は、今のところ存在していないのです。

ただ、今後、市民と行政との協働を推進していくにあたり、市民、職員ともに共通の認識に立っていなければなりません。

この冊子においては、協働について様々な角度から一定の解釈を示していきますので、基礎的な理解を深めることにお役立ていただければと思います。



1-5 協働の原則

協働の取組は、まちづくりを支える市民を含めた市民活動団体や行政、いずれかの一方的な事情や都合で進めるものではありません。共通の課題を共に解決するパートナーとして、“協働の原則”に基づいて、段階を踏んで、協力関係を築きながら進める必要があります。

《協働の原則》

ア 目的共存・共有の原則

市民や市民活動団体と行政が、一つの事業の中で特定の課題の解決に取り組む中で、市民活動団体の活動目的と行政の事業目的の双方が共存・共有できるような事業内容でなくてはなりません。

イ 相互理解、相互補完の原則

お互いの違いを認め、技術やノウハウなどを生かして、効果的に目的を達成します。

ウ 対等の原則

共通の課題の解決に向けて、それぞれの役割分担のもと、対等のパートナーとして取り組みます。

エ 公開の原則

目的、計画、内容、結果などを市民に明らかにしながら取り組みます。

オ 自主性尊重の原則

特に市（行政）は、協働する市民活動団体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、その主体性を尊重します。

協働を行う際には、協働する相手方の特徴を尊重することが必要です。そして、“協働＝経費削減”ではないということも忘れてはなりません。効率化を図ることで結果として経費削減につながることを期待されるだけで、場合によっては経費が上がることもあります。もちろん、費用対効果を意識した適正なコスト意識を持ち、不要な支出を抑える努力は必要となります。

1-6 協働における目的共存と目的共有

市民活動団体は基本的に特定の目的を持った自主的・独立的な組織です。行政と協働して事業を行うことが組織としての主な目的な訳ではありません。場合によっては市民活動団体の活動目的と行政の施策の方向性とでズレがあることも考えられます。そもそも市民全体を対象に平等に公共サービスを提供する行政と違い、市民活動団体は限られた一部の市民のための公共サービスの提供や、特定の地域に密着した活動を行っている場合もあるため、そういう意味では、市民活動団体と行政は“市民のために”という大きな目標は一致してはいても、その手段や方法において意見の相違があるのは仕方のないことなのかもしれません。そのため、市民活動団体と行政が協働して事業を行う際には、市民活動団体の本来の活動目的そのものを協働事業の目的とすることは難しいこともあります。

協働事業においては事業目的を達成することで、市民活動団体、行政の双方にメリットがなければいけません。ただ、それは事業目的そのものの達成に関わる部分に限らず、ノウハウの蓄積や事業費収入などの事業の副産物的な部分でも良いと考えられます。

双方の思惑が違って、一つの協働事業の中でそれを実現できるような内容であることがポイントなのです。

しかし、そうは言っても1つの事業として実施するわけですから、事業としての目的はやはり双方で共有しなければなりません。そうしなければ、自分の組織にとっての目的の達成にばかり目が行き、事業そのものが無責任になったり不合理になったりしてしまいます。個々の組織の目的においては相互の独立性が尊重されるべきですが、それぞれの果たすべき責任が曖昧で不明確にならないようにする必要があります。

☆ポイント☆

- ①それぞれの組織の目的 ⇒ 共存
- ②協働事業の目的 ⇒ 共有
- ③協働事業におけるそれぞれの組織にとっての目的 ⇒ 共存

第2章 協働の果たす公共的役割

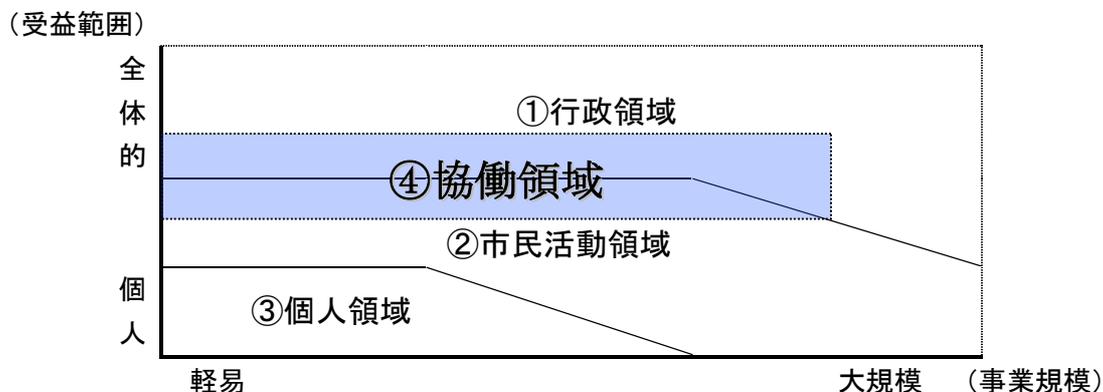
まちづくりを進めるための基本的な計画である第7次旭川市総合計画においても、「行政がすべての公共サービスを担い、多様化、複雑化する市民ニーズに十分に対応することには限界がある中で、市民参加意識の高まりと、企業、NPO法人、ボランティア及び地域の団体などが公共的サービスを担う時代となりました。まちづくりは主役である市民が行政と適切に役割分担しながら取り組んでいくことが求められています。」と明記しており、行政だけがまちづくりを行うのではなく、市民と行政とが協力・連携しながらまちづくりを進めることの必要性を強調しております。

2-1 公共的ニーズと協働

行政の仕事は基本的に市民に対して住みよいまちづくりを進めるものであり、市民全体の公共的ニーズの実現を目指すものです。ただし、行政の取組は公平性、公正性の原則から、市民全体が受益対象となる事業やサービスが優先されるため、受益対象者が少数で選択的である場合や、個人レベルで十分に対応が可能な内容のことは、基本的に各個人の努力と責任において解決を図っていただくこととなります。

ここでは、そうした公共的ニーズに対して、誰が主体的に取り組むべきなのか整理してみたいと思います。

<公共的領域のイメージ図>



①受益対象者が極めて多数であるか、大規模な事業の場合～行政領域

大多数の市民に対してメリットがある必需的な公共的ニーズに対しては、行政が市民を代表して事業として実施することで効率よく公平にサービスを提供することができます。また、受益対象者がある程度限定的であっても、個人や地域では解決できないような大規模で必要性の高い公共的ニーズについては、内容によっては直接行政が担うこともあります。

また、こういった領域においても、行政側が一定程度の環境整備を整えた後は、民間企業や市民活動団体に委託したり、完全に民営化するなどして、行政のスリム化を図る余地があると考えられますし、もともと公益法人や営利企業が担っている分野も

あります。

なお、行政領域は、ほとんどその全てにおいて市民参加領域でもあります。

☆行政の役割

- ・ 直接もしくは間接的に公共サービスの提供を図る取組を進めます。
- ・ 事業を精査し、民営化を図ることが出来る部分を見極め、行政のスリム化を検討する必要もあります。

☆市民の役割

- ・ 市民全体の利益の実現に向けた行政運営の適正化のためのアイデアの提出や、専門的知識に基づいた提言を行うことが大切です。
- ・ 事業を委託された場合は、業務としての適切な実施が求められます。

②ある程度多数の受益者がおり、中規模以上の事業の場合～市民活動領域

市民全体に係る内容ではないものの、ある程度まとまった市民からのニーズがある場合は、一定程度の公共性があると考えられます。しかしながら、市民全体の意思統一が図られているわけではなく、場合によっては市民同士の考えが競合するなど、行政としての方向性を定めづらい領域です。

そのため、この領域においては、それぞれのニーズに基づいた公共的サービスの受益者たる市民が、ある程度は自主的な取組において自分たちを含めた同じ思いを持つ人たちのために、努力していただかなければなりません。

また、収益事業として成立するような内容であれば民間企業が公共的サービスを担う場合もあります。

☆行政の役割

- ・ 市民ニーズの把握に努め、一定程度の公共性が認められるニーズに対して、どのように関わっていくか適切に判断して具体的な取組を実施します。
- ・ どのような市民ニーズや市民活動があるのか、広く市民に対して情報提供し、個々の市民の活動の選択の幅を広げる取組を行います。
- ・ 公共性の高い活動をしている市民活動団体に対しては、補助金の交付などを通じて活動支援をすることも大切です。

☆市民の役割

- ・ 自分を含めた多数の市民の公共的ニーズを実現するために、個人や市民活動団体として積極的に取り組む必要があります。

③個々の市民に関わることで、規模的にも個人レベルでの解決が可能な場合

軽易で個人的な市民ニーズに関しては、原則的に個々の市民での対応となりますが、多少なりとも専門的な知識や技術が必要になる場合もあるため、行政は市民に対して適切なサポートを行う必要があります。

また、こうした個人レベルの取組が更に大きな活動へと発展し、市民活動としてより大きな公共的な意味合いを持つようになることも考えられます。

☆行政の役割

- ・ 市民に対して必要な情報やノウハウを幅広く提供することで、個別の市民の活動を

適切にサポートすることが必要です。

☆市民の役割

- ・個々の市民が担うべき領域と役割を認識し、自らの責任で解決すべきことは、自分自身の創意工夫で解決を図る必要があります。
- ・同じような問題を抱えている近所の人などと、お互いに助け合ったり、支え合ったりすることも大切です。

④**一定以上の公共性があり、協働により高い効果が期待できる場合～協働領域**

個人の取組、あるいは行政の取組だけでは実現が難しいような場合は、どちらか一方の努力だけでは解決できないため、市民と行政が適切に役割分担をして、お互いの利点を相互に生かしながら取組を進める必要があります。

また、市民、行政が単独で事業を実施できる事案についても、双方の協力の元を実施したほうが効果的・効率的な場合は、積極的に協働して取り組むことも必要であると考えられます。

☆行政の役割

- ・従来行政だけでは解決できなかった公共的課題について、協働で解決を図れるかどうか見極め、積極的に取組を進めることが求められます。
- ・既に行っている事業においても、協働で実施することでより高い相乗効果が見込めるものは、積極的に協働の取組を進めることが求められます。

☆市民の役割

- ・実際に現場で課題に直面している市民の目線で公共的課題の解決に取り組むことが大切です。
- ・個々の市民が持つ専門的知識やノウハウなどを、公共的課題の解決のために活用することが大切です。

公共的なサービスや取組は、全て行政が直接行うものとは限りません。公共的効果が及ぶ範囲や規模によって、行政が取り組むべきことや、市民が取り組むべきこと、あるいは双方の協働にて取り組むべきことなど、様々なケースがあります。それらの見極めを正確に行い、適切なサービス主体により効果的にサービスが提供されることで、市民は個々のニーズに合わせて様々な公共的サービスを受けることが可能となります。

その一方で市民が自らの専門知識やノウハウを発揮できる部分においては、公共的サービスの充実のために力を貸していただくこともあります。協働によって提供される公共的サービスは、極めて大がかりな互助制度的な性質を持つものでもあるのです。

2-2 協働に期待される効果

協働は、市民主体のまちづくりの実現につながるだけでなく、その他にも様々な効果が期待できます。ここでは、行政、市民活動団体、市民のそれぞれの立場から、協働の効果を考えてみます。

(1) 行政に対する効果

ア きめ細かなサービスの実現（個別化・多様化する市民ニーズへの対応）

まちづくりの課題が複雑化、専門化し、即応性のあるサービスが求められている中で、各分野や地域において、きめ細かな対応を可能とするのが協働です。

協働を通して、社会の課題に市民と行政とが共に取り組み、解決することで、市民と行政の一体感が生じ、互いの理解を深め合うことができます。

また、市民や市民活動団体の持つ特性、すなわち専門性やノウハウを、直接行政サービスに生かすことで、サービスの領域の広がりや質の向上も期待でき新しい公共施策につながります。

イ 行政の経営改善

異なる発想・行動原理を持つ組織と協働を行うことにより行政の透明性が高まります。また、協働の過程において、市民及び市民活動団体等から寄せられる意見・提案などを基に、既存事務事業の見直しや行政全般の効率化が図られ、新たな事務事業の企画などにつながることを期待され、行政の経営改善が図られます。

ウ 職員の意識向上

市民及び市民活動団体等との話し合いや議論により、相互理解が深まり、お互いの組織や活動の活性化と市民の立場に立った職員の意識向上が図られます。それにより行政が単独で事業を行う場合にも、これまで以上に市民意識の反映が期待できます。

エ 市民の行政理解・支持の向上

協働は、行政が説明責任を果たす機会にもなります。また、双方向のコミュニケーションを通じて、行政に対する市民の理解を深め、支持を強めることにつながると考えられます。

(2) 市民活動団体に対する効果

ア 団体の活動領域の拡大

団体の本来活動を通じて得た知識やノウハウを、公共的施策の実現に活用することを通して、団体としての更なるレベルアップや活動領域の拡大につながると考えられます。また、協働事業の協議の中で自らの団体の活動目的の一部を事業内容に盛り込むこともできるため、団体の活動そのものの活性化にもつながります。

イ 団体の活動の安定化、健全化

会計処理や事業報告などを適切に行う必要性が生まれ、責任ある体制でサービスを提供できるようになります。また公共サービスの担い手として、団体の信頼性の向上も見込まれます。

ウ 団体としての成長

協働事業を通じて行政の持つ知識やノウハウを吸収することができるほか、新たな人脈や、事業経費を得る機会にも成り得るため、団体としての成長にもつながると考えられます。

(3) 市民に対する効果

ア 公共サービスの充実

公共サービスの領域の広がりや質の向上も期待でき、きめ細かで柔軟なサービスを受けられるようになります。また、行政単独では実現が難しかったような今までにない公共サービスの開拓も可能となると考えられます。

イ 市民ニーズの反映

行政への関心が高まり、市政が市民により身近に感じられるようになります。また、まちづくりに直接関わる機会も増えることで、市民ニーズを公共サービスに反映させやすくなります。

ウ 新たな生きがいの創出

多様なキャリアをもつ市民の活躍の場や、新しい形の雇用機会の拡大が期待できます。また、協働により新たな人的交流の機会が広がるなど、仕事や家庭以外での人間関係も形成でき、今までとは違った人生の楽しみ方を見つける機会にもなると考えられます。

エ 地域力の向上

地域の社会資源を有機的につなげ、必要な課題解決に向けて創造的に活用していく社会的仕組みが構築されることで、総合的な地域力の向上が期待できます。

2-3 市民活動団体の公共的な役割

市民活動団体は、“市民が自主的、自発的に特定の目的の達成や、地域の課題を解決するために活動する非営利の団体”です。つまり、そもそも公共的な役割を持った団体と考えられます。

そして、社会情勢の変化や市民ニーズの多様化などに伴い、これまで行政が担ってきた公共的な領域が拡大する中で、地域の資源である人材やノウハウなどを生かして活動する市民活動団体に対して、これまで以上に様々な公共的な役割が期待されるようになってきたのです。

(1) 「公共サービスの新しい提供主体」としての役割

行政は、公共サービスの基本的な提供主体ですが、公平性の原則から、誰に対しても、どこで行うにしても、一定の基準に基づいて平等にサービスを提供しなければなりません。その結果、サービスは、広く浅くになってしまう場合もあります。

他方、企業は、行政とは異なり独自の判断で自由に行動でき、機動性もありますが、営利追求が前提となるため、収益につながらないサービスを継続的に提供することは難しいという現実があります。

このように行政や企業による公共サービスにはどうしても限界があるため、必ずしも公平性や収益性にとらわれることのない市民活動団体に、行政・企業と並ぶ第三のサービス提供主体としての役割が期待されているのです。

(2) 市民参加と協働の場としての役割

従来、公共的課題については、行政が責任を持って対応するものと考えられてきたため、市民が主体的に公共的課題の解決に関わる機会はあまり多くはありませんでしたが、地方分権の進展に伴い、地域のことは自己の責任において決定していくことが求められるようになってきました。

そのため個々の市民が積極的に公共的な取組に関わりを持ち、行政の施策や実施方法に対して専門的な意見や代表的な意見を伝えること、あるいは行政以外で行った方が効率的だと思われるサービスについては、自分たちでまかなうといった姿勢が求められています。市民活動団体には、市民のこうした活動をサポートし、実際に行動に結び付ける役割が期待されています。

(3) 新しいコミュニティとしての役割

地域に根差した町内会等の地縁団体（地縁型コミュニティ）と、公共的課題の解決に取り組むNPO等（テーマ型コミュニティ）が協働することにより、地域課題の解決や地域の活性化を促す、新たなコミュニティとしての役割が期待されています。

(4) 自己実現の場としての役割

経験や能力を活かし、新たな生きがいを求めて市民活動団体の活動に参加する方が増えています。市民活動団体には、このようなニーズに応え、個々の市民の自己実現や更なる人間的成長を図る機会を提供する主体としての役割が期待されています。

(5) 市民のネットワーク化と社会資源の活用

市民活動団体は、個々の課題やテーマに応じて多様な活動を行う中で、地域に潜在する多様な人材や団体を結びつけ、新しいネットワークを形成します。また、知識、技能、情報など様々な地域資源を有機的に活用して活動を展開しています。

市民活動団体には、このような人と資源を「つなげる」機能によって、地域社会を活性化する推進力が期待されています。

また、市民活動団体が生み出す雇用や付加価値は、地域に新しいサービスや産業を創出するきっかけとなるなど、地域経済の活性化につながります。

(6) 市民が主体となった地域社会の形成

市民活動団体は、社会の様々な課題を発見し、課題解決の新たな手法の開発や政策提言、仕組みづくりなど、その解決に向けて取り組む活動を自主的に行っています。

そうした活動により、地域全体の課題解決能力を向上させ、市民が主体となった地域社会の形成のために重要な役割を担うことが期待されています。

2-4 協働を進めるために求められる役割

市民との協働を進める際には、状況に応じて様々な市民や団体と協力しながら事業を展開することになります。そして、それぞれが求められる役割を果たしてこそ、本当の意味での市民主体のまちづくりが実現されると言えます。

(1) 市民（個人）の役割

ア テーマ型の市民活動への参加

自分の持つ知識や能力を、NPOやボランティア団体などの主催事業やボランティアへの参加などを通じ社会貢献に努めることが期待されます。

イ 地域型の市民活動への参加

一人ひとりが、地域に関心を持ち、自分の住む地域の活動（町内会活動等）に積極的に参加し、地域に対して貢献すると共に、自分の住む地域の特色や問題点などを把握することが期待されます。

ウ 情報の収集

まちづくりに関する各種イベントや行政が開催する説明会など、様々な「場」に積極的に参加し、市全体の現状や公共施策の方向性を理解することが大切です。

エ 地域の実情、ニーズ、要望などの提言

市民は説明を受け、情報を与えられるだけの受け身的存在ではありません。むしろ市民こそがまちづくりの主人公なのです。市民一人ひとりが主体的に地域の実情、ニーズ、要望などを行政や市民活動団体等に伝えていくことがまちづくり活動の原点なのです。

オ 公共的ニーズと個人的ニーズの区別

個々の市民は自らの生活環境の向上のために色々な思いを持っていると考えられますが、それらの思いが公共的ニーズなのか個人的ニーズなのか見定める必要があります。そして個人的なことは個人で解決するように努めることが大切です。

カ 情報の共有、幅広い議論と意思決定

まちづくりにおいては様々な利害や価値観の調整、優先順位などが問題になることがあります。市民は主権者として幅広く公共的課題に係る情報を共有し、行政あるいは市民同士でも議論を深め、合意形成につなげていくことが大切です。

キ 生活者としての実践

市民には、まちづくり活動を通じて学んだこと、知ったこと、得たことなどを家庭生活、地域生活、消費生活、あるいは仕事などにおいて実践することも期待されます。こういった日々の積み重ねこそが、実質的なまちづくりなのです。

(2) NPOやボランティア団体などのテーマ型市民活動団体の役割

ア 専門的知識や情報の活用

自らが持っている専門的知識や情報、経験を様々な機会において公共的課題の解決のために活用することが期待されています。

イ 市民に対する新たな活動の場の提供

自らの団体の活動情報を積極的に発信しながら、活動の内容や特性に応じて、市民に新たな生きがいや活動の場、または間接的参加の機会を広く提供することが大切です。

ウ 活動の強化拡大

自ら主催する活動の他にも、他の団体の活動にも協力するなど、多様なネットワークを築きながら、自らの活動を強化拡大していくことが求められてきます。

エ 期待される使命の実現と情報公開

テーマ型の市民活動団体は、多くの場合、一定以上の市民ニーズがある特定の公共的課題の解決を図ることを目的としていることから、組織の本来目的そのものを達成することで公共的役割を果たすとともに、その活動内容を公開することで、活動の透明性を高めることも大切です。

オ 市民の声の代弁

市民活動団体は、公共的サービスの担い手であると同時に、市民自身でもあります。一市民としての意見のみならず、周囲の市民の声にも耳を傾け、代表的な市民の意見を自らの活動に反映させたり、行政に伝えるなど、市民意見の代弁者としての役割も担っています。

カ 行政や企業とは異なる自らの特性・強みを十分に生かした貢献

市民活動団体は当事者性、専門性、柔軟性などの特性を持つ任意の団体であることから、公共的課題に対して現場に密着して臨機応変に対応することが可能です。そのため、迅速な判断力と行動力を発揮したスピーディな社会貢献活動が期待されます。

(3) 町内会などの地縁型市民活動団体の役割

ア 地域の中での組織づくり

市民の生活に一番身近な関わりのある町内会や地区市民委員会などは、防災、防犯、福祉、環境など、日常のあらゆる分野において、重要な役割を担っているため、組織活動の一層の安定化を図るとともに、新たな地域課題に対応できるような更なる組織の強化も求められてきています。

イ 住民同士の交流機会の創出

少子高齢化や娯楽の多様化で、地域住民の交流行事が次第に失われつつあります。住民が参加して楽しめる催しを開催し、住民同士の交流機会を提供することが大切です。

ウ 地域の課題解決

多様化、複雑化する市民ニーズや地域の課題に対して、行政や地縁型市民活動団体だけでは対応が難しくなっています。今後は地域の課題について自ら考

え、行動し、解決してだけでなく、行政やテーマ型市民活動団体、企業などとも協力・連携を図りながら、課題解決に取り組むことも重要になってきます。

(4) 企業の役割

ア まちづくりへの参画

これからは企業も地域の一員として、本来業務を通じてはもちろんのこと、本来業務以外の部分でも積極的にまちづくりに参画していくことが期待されます。

イ 市民活動推進のための環境づくり

従業員のワークライフバランスに留意し、私生活におけるゆとりを確保するとともに、ボランティア休暇の整備など、従業員が市民活動に参加しやすい環境を整備することが大切です。

ウ 地域活動・市民活動への支援

町内会、地区市民委員会等の地域活動やNPOやボランティアなどのテーマ型の市民活動に対して、人的・資金的な支援のほか、持っている情報や技術を提供したり、知識・経験等を活用して活動をサポートしたり、活動場所や広報面での協力を行うことも期待されます。

(5) 行政の役割

ア 情報の提供・共有

市民活動やまちの状況を的確に把握し、行政の事業計画や進捗状況に応じた情報を広く提供し、市民及び市民活動団体と行政がそれぞれ所有する情報を相互に共有することが大切です。

イ 人材の育成

各種研修会などの学習の場を提供して、市民や職員に必要な知識を習得してもらい、協働の担い手を発掘し育てることが大切です。

ウ 職員の協働意識の醸成

協働を推進するために、職員一人ひとりが、公共サービスの担い手は行政だけでなく、それらは市民との協働の上に成り立つという協働意識の醸成に努める必要があります。

エ 協働の啓発

協働に対する理解と実践意識を浸透させていくために、あらゆる機会を通じて、協働事業のPRや啓発を行うことが大切です。

オ 公共的ニーズの把握

協働に限らず行政の仕事は市民の公共的ニーズの解決につながるものでなくてはなりません。そのため日頃から市民がどういった思いを抱いており、そのうちのどの部分が公共的ニーズとして行政が関わりを持つべきかを、常に見定めていかなければなりません。

そのためには、統計情報や調査報告のみに依存せず、積極的に市民や市民活動団体の声を聞き、地域の実情や、市民のニーズ、市民活動の状況などを、より正しく理解・把握するように努める必要があります。

カ 組織の変革

組織の枠組みにとらわれずに、柔軟で創造性のある公共的機能を果たせるように、組織体質の変革を進める必要があります。

キ ネットワーキング、仲介機能

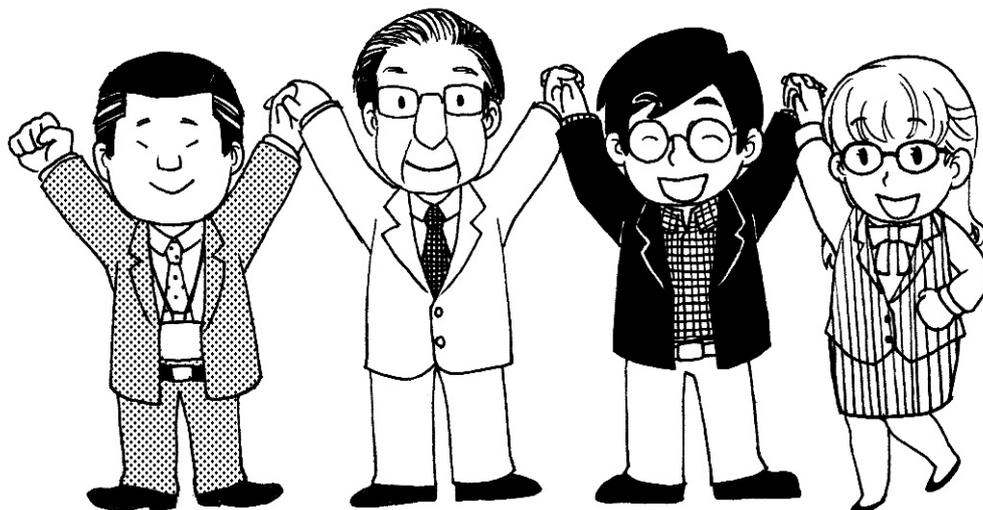
市民活動団体同士、又は、市民活動団体と企業、教育研修機関、国及び道などの関係づくりにおいて仲介的役割を果たすことが求められます。

ク 公共的な社会資源の活用

行政が所有又は管理する土地・建物・施設・物品・情報・人材その他の財産を地域の充実発展のため最大限に活用することが求められます。

ケ 効果的な予算の配分と執行

行政は、貴重な市民の財産を税などとして預かっており、それを公共のために最大限に役立てるよう管理・活用する責任を負っています。行政主体の事業において適切な予算配分と執行を図ることはもちろんのこと、協働の取組においても、各主体の負担や社会貢献度などに応じて、また長期的視点での育成・振興なども考慮して、適切に資源が配分されるように努めなければなりません。



第3章 実際に協働を進めてみよう

協働の必要性は理解できるものの、具体的に協働を進めようにも、こういった手続を踏めばいいのか分からない、といった状況にある方も少なくないと思います。ここでは一般的に事業としての協働を検討、計画する際に気をつけなければならない事について整理してみます。

3-1 PDCAマネジメントサイクルの各タイミングにおける市民との協働

市が新たな事業を計画する場合や、あるいは既に問題なく行われている事業などについても、その中の一部に協働を取り入れることで、より効果的に市民サービスを提供できるようになるものがあるかもしれません。

ここでは、事業を実施するマネジメントサイクルの中に、どのような形で協働を取り入れていくか分類してみます。

①PLAN（政策形成・意思決定）

政策や事業の計画段階において、市民の意見を考慮し反映させていくことは、市民主体のまちづくりを進めるうえでは当然のことです。

新たな政策や計画の立案、策定にあたって市民の持つ専門的な知識や経験、情報等を活用するためには、審議会等へ委員として参加を求める方法や、意見提出手続などを通じて意見や提案をもらう形態が主な手段となります。また、この部分は主に市民参加に関する領域ですので、具体的な手続については市民参加推進条例で既に整備されています。

また、前提として、行政から市民に対して分かりやすい形での情報提供に努めなければなりません。

～企画提案、市民会議、政策提言、事業計画作成、予算原案作成、意見提出手続 等

②DO（政策実行）

政策の具体化や事業の実施段階において、行政が主体的に取り組むだけでなく、市民のノウハウやアイデアを直接的に事業の実施に活用することで、より効果的・効率的に事業を推進することができるだけでなく、市民感覚に沿った政策の展開が期待できます。

～共催、業務委託、指定管理者、後援、資金援助、事業協力、共同研究、委託研究 等

③CHECK（政策評価）

政策や事業を展開・実施した後、内容、成果、過程、手法、必要性などについての評価を行う際に市民の視点での評価を行うことで、事業効果が市民の意に沿うものであるか、確認することができるとともに、市民に対する事業の透明性の向上も期待できます。また、評価の実効性を高めるためには、市民の感覚に合った、市民と共有できる評価手法が必要になると考えられます。

～事業評価、外部監査、決算審査 等

④ **ACTION**（政策見直し）

評価内容を新たな施策へ反映する際や、事務事業の見直しや改善などの分析評価作業等に市民が参加して意見や提案をもらう形態です。

～市民会議，業務改善案提案 等（→PLANへフィードバック）

☆ **PDCA全般を通して**

政策や事業の企画から実施，評価，見直しまでの一連の流れにおいて，市民が一貫して主体的な関わりを持ち，一定程度の責任と判断力を持って事業を推進する形態です。

～実行委員会，協議会 等

これまで，行政が行ってきた事業に対して市民が関わりを持つ場合は，“PLAN”もしくは“DO”のサイクルでのみ独立して協働や市民参加が行われるといったケースが多く見受けられました。

つまり，「事業計画段階には市民意見を取り入れるが，実際に事業を実施するのは行政である」ケースや，「行政側で全て計画を考えた事業について，実施主体として市民活動団体に委託する」ケースのような形態が多く，事業の企画段階から実施，評価，見直しまで一連の流れで協働を行うケースは，あまり多くはありませんでした。

PDCA全てのサイクルにおいて，特定の市民活動団体が中心となって事業を進めることは，公平性・公正性の面でややもすると問題があるかもしれませんが，事業の一貫性，責任性を明確にするという点では優れている場合もあり，高い事業効果も期待できます。事業の内容や期待される効果を見定めた上で，どのような形態で協働手法を取り入れることが一番適切であるのか見極めることが重要です。

3-2 協働を進める際の職員の心構え

市民との協働を進めるにあたっては、市の職員も色々と気をつけなければならないことがあります。協働は組織内外問わず様々な人々との関わりの中で進めていくものです。円滑で効果的な協働を進めるために、次のようなことに気をつけましょう。

(1) 多チャンネルのアンテナを持つ

市民ニーズを的確に把握するとともに、市民からの意見を傾聴し、常に市民感覚を持つ必要があります。自分自身の担当業務に関係することはもちろんのこと、関連する情報をはじめ、そうでない情報にも広く注意を払いましょう。一見無関係な情報が後々になって役に立つことがあります。

(2) 分かりやすい説明を心がけよう

協働を進めるためには、互いの立場を尊重しながら、一緒に考えることが必要です。そのためには、相手の立場に立った分かりやすい説明が重要となります。極力「お役所言葉」を使用しないように心がけ、資料を作成する際も視覚的に見やすく伝わりやすい表現方法も工夫し、行政の考え方を十分に説明することが大切です。

(3) 柔軟な発想と行動力を持つ

協働事業を実施するには、狭い縦割組織の思考ではなく、広く市政全般を見渡して、行動することが必要となります。部課を越えた事業についても積極的に取り組むような柔軟で総合的な行動力が必要です。

(4) 市民の意欲や潜在能力を引き出そう

協働事業を検討、企画する中で、思いがけないアイデアなどが生まれる可能性があります。

行政だけでは対応できない課題でも、市民の皆さんの意見を引き出すことによって解決できることがあります。協働は、行政側の考えだけで事業を行うより、実行力のある手段・方法を生み出し、より効果的な事業の成果を得ることが期待できます。

3-3 市民活動団体との協働を検討する際のチェックポイント

行政が市民活動団体との協働事業を検討するにあたっては、まず最初に、その事業が協働で実施することに相応しい内容であるかどうか検証しなければなりません。具体的な検証方法については、今後、構築していかなければなりません。ここでは事業検討にあたっての一般的なチェックポイントを例示します。

<協働事業検討チェックポイント（例）>

- ・ 事業内容に公益性があるのか。
- ・ 行政の施策や方針、各種計画に沿っているか。
- ・ 行政が責任を持って対応すべき事業なのか。
- ・ 本来、市民活動団体が単独で、又は行政以外との協働によって実施すべき事業ではないのか。
- ・ 市民活動団体又は行政が単独で実施するよりも効果的で質の高いサービスが提供できるのか。
- ・ 協働するために必要なもの（予算、人材、情報等）は協力して準備し合えるか。
- ・ 協働するための準備期間（協議、検討等）は十分にとれるか。
- ・ 市民活動団体を行政の補完や下請けと位置付けていないか。
- ・ 「無償」や「安上がり」を期待していないか。

協働は、市民の意見や知恵を事業に反映させ、取り込むことが可能となるため、市民主体のまちづくりを推進するために有効な手段ではありますが、何でも解決できる万能ツールではありません。本当に効果的と判断できる場合に、必要な部分において協働で実施することが重要であり、まず協働ありきというわけではありませんので注意が必要です。

そのため、協働事業の実施にあたっては、その事業が本当に協働で実施することが望ましいのか、適切な見極めが非常に大切になってきます。

ただし、協働で実施しない事業に関しても、市民参加を図るなどして、事業への市民意見の反映を積極的に行う必要はあります。

3-4 協働に適した事業

市民活動団体と行政が協働を行うことで、新たな公共サービスを提供することができるようになる可能性がありますし、また既に行政が主体的に行っている事業においても、協働で実施することに適している事業もあります。

ここでは、こういった性質の事業が協働に適しているかを、具体的な事業も合わせていくつかのパターンに分けて例示していきます。

(1) きめ細やかな対応が求められる事業

市民活動団体の柔軟性や機敏性を活かして重点的にサービスを行うことが必要な事業

(例 子育て支援事業, 高齢者介護支援事業)

(2) 地域社会との連携が必要な事業

地域の課題の解決を図るために取り組むことが必要な事業

(例 自主防犯活動, 交通安全対策事業, 青少年育成事業, ごみ減量推進事業)

(3) 専門性が求められる事業

特定の分野に関する専門性やネットワークを活かして取り組む公益的な事業

(例 女性総合相談, 文化・スポーツ生涯学習事業)

(4) 計画立案に幅広く意見が必要な事業

施策について計画を立案する場合に、専門知識や関心を持つ市民、団体等の意見を反映して取り組むことが有効な事業

(例 花いっぱい運動, 公園管理事業, 河川清掃事業, イベント)

(5) 行政が着手したことのない先駆的な事業

新たな行政課題に対して、知識やノウハウを持ち先行的に取り組んでいる事業

ここに例示したのは典型的な事業例であり、これら以外にも、協働で実施することで効果が高まる事業も沢山あると考えられます。前述した協働事業検討チェックポイントなども活用して、協働にふさわしい事業を見極めていくことが必要になります。

3-5 協働相手の選定

市民活動団体は、活動分野や活動内容、活動地域、財政規模、組織規模（役員や事務局スタッフ、会員等）など、実に様々です。協働事業を効果的に進めるには、行政側が何のために協働するのかを明確にした上で、最もふさわしい市民活動団体を協働相手に選定する必要があります。

そして、その協働相手となる市民活動団体と、個々の協働事業を実施する目的を共存・共有できるかが重要になります。

協働相手を選定する基準や方法は、選択した協働方法によって異なります。選定の公平性や透明性を確保するためには、選定基準や選定方法をあらかじめ明確にします。その上で協働相手を選定し、その選定理由を明確にしておく必要があります。

また、選定基準や選定方法、選定結果についての情報公開も重要になってきます。情報公開によって、選定の過程や結果の妥当性を市民が確認できることが求められてきます。

協働相手を選定する際に、留意すべき項目としては、次のようなものが考えられます。個々の協働事業の性質や選択した協働方法によって、この中から適当と思われる項目を参考にして、選定の基準を明確にしておくことが必要です。

<選定の際に留意すべき主な項目（例）>

（1）市民活動団体の活動目的・活動内容・活動実績

- ・市民活動の実施内容、活動地域、受益者の状況
- ・協働事業に関連する事業の実施実績
- ・行政との協働事業の実績

（2）事業の実施能力

- ・事業計画の経費、人員、スケジュール等の妥当性
- ・継続的、安定的な事業の実施体制

（3）企画や政策提言の能力

- ・市民活動団体の特性を生かした企画力
- ・地域の課題と現状を踏まえた政策や事業の提案能力

（4）財政状況

- ・収支の健全性、安定性、透明性
- ・会計関係帳簿の適切な記録、管理
- ・監査の状況
- ・事業に係る経理の妥当性
- ・適切な経営感覚の有無

(5) 事務局体制、会員

- ・ 事業を行う事務局スタッフ，会員の構成
- ・ 帳簿類の整備
- ・ 会員数
- ・ 特定の団体や企業などの会員の偏りの有無

(6) 適正な法人運営（NPO法人の場合）

- ・ 事業報告書等の所轄庁への提出状況
- ・ 役員の変更等の所轄庁への提出状況
- ・ 所轄庁による報告徴収，立入検査，改善命令等の有無

(7) その他

- ・ 宗教活動，選挙活動，政治活動，又は反社会的活動の実施の有無
- ・ 暴力団及び暴力団関係団体との関わりの有無
- ・ 特定の個人や団体，企業，自治体等との過度な関係の有無
 - ※特定の個人や団体等のコントロールを受けずに自律的であるか。
 - ※特定の個人や団体等の利益を目的とした事業を行っていないか，など
- ・ 実態としての独立性の有無

選定にあたって，行政側で把握している市民活動団体のみを協働相手の候補と考えてしまうと，協働相手が特定の団体に固定化し，その団体の既得権益化につながりかねません。また，新たな団体の参入機会を阻害することにもなります。

このため，協働事業に関連する市民活動団体の情報については，幅広く情報収集に努める必要があります。

また，協働手法によっては，公募で広く協働相手を募集することについての検討も必要です。

協働相手の選定にあたっては，NPO法人格の有無など組織形態のみで判断するのではなく，活動内容や活動実績なども十分に把握した上で，総合的に検討して選定することが重要です。

3-6 評価・見直し

協働のレベルアップのためには、その都度協働事業の結果を評価し、次の協働事業の企画・実施へとフィードバックさせていく積み重ねが重要です。

協働事業の実施後においては、その事業の結果について、市民活動団体と行政と双方でそれぞれ評価を行うことが望ましいと考えられます。

さらに、お互いの評価についての意見交換によって、評価の客観性、合理性を高めることができるとともに、双方の課題が明確になります。

一般的な事業の評価項目に、下記のような協働の観点からの評価項目を加えて、個々の協働事業の結果について評価を行います。

また、特定の団体との協働が継続している場合にも、必ず評価を行うことが必要です。

なお、下記の項目は、事後評価の段階だけではなく、協働方法の選択や協働相手の選定、協働事業の実施の時点でも、確認する必要があります。

<協働の評価項目として考えられる主な項目（例）>

（1）「協働」として実施したことの適否

- ・社会全体の利益である「公益」の増進を図るために事業が実施されたか。
- ・事業の目的が明確にされ、その目的の元に双方に対してメリットがあったか。
- ・双方が主観的にも客観的にも自立し、対等な関係であったか。
- ・双方の対話と合意の過程が重視されたか。
- ・双方の関係や協働の過程の情報公開が行われたか。

（2）協働事業の妥当性

- ・双方の特性や立場を活かすことができたか。
- ・双方の役割分担を明確にしたか。
その役割分担を果たしたか。役割分担は妥当であったか。
- ・双方の費用分担を明確にしたか。
その費用分担を果たしたか。費用分担は妥当であったか。
- ・双方の責任の所在を明確にしたか。
その責任を果たしたのか。責任の所在は妥当であったか。

（3）協働形態の妥当性

- ・選択した協働形態（活動補助・助成金、協働事業、業務委託・指定管理）は、事業の公共性や目的に対してふさわしいものであったか。

(4) 協働相手の選定方法の妥当性

- ・ 選定基準は明確にされていたか。
- ・ 選定方法は妥当であったか。
- ・ 選定理由は明確であったか。
- ・ 選定基準や選定方法，選定結果の情報公開が行われたか。
- ・ 協働事業に関連する市民活動団体の情報収集に努めたか。

(5) 協働事業の成果の把握

- ・ 事業の成果はあったのか，それを双方で確認したか。
- ・ 目標は達成されたか。
- ・ 資金や人材，情報などの資源が適切に使われたか。

評価の結果，協働事業を実施する上での問題点が明確になった場合は，改善するための対策を考えていく必要があります。

また，協働事業の内容や実施方法，協働の相手についても，絶えず見直すことが大切です。

第4章 協働のまちづくりに向けて

まちづくりを行ううえで、気をつけなければいけないことに、公共性の確保という点があります。協働は主に市民活動団体と共に取り組むこととなりますが、市民活動団体は行政の考え方によらず、独自に自分たちの考えや目的を持ち、それらの実現を図るために活動しているものであり、一定程度公共的な役割を果たしているものと言えます。ただ、それらの全てが必ずしも市民全体に係るような広い公共性を持つとは限らないといった一面もあるのです。

4-1 狭い公共、自由な公共

協働で事業を進める場合、多くの場合は公金の支出を伴ったり行政側の職員が係わることになることから、必然的に広く市民に対して公共的な効果が期待される内容でなければなりません。

ところが世間には、特定一部の人のための限定的な公共分野も存在します。あまり一般的ではなく特定一部の人たちにのみ評価されていたり、必要とされている分野などは、市民ニーズも限定的であるため、行政が係わる必要性は低いと判断できる場合もあると思われれます。

ただ、そういった分野が市民の自主的な活動により次第に注目を集め、広く公共的な影響を及ぼすものに成長する可能性はあります。

また、市民活動の中には行政が係わることによって、自由な活動に不要な制約がかかる場合もあると考えられます。

ですから、何でもかんでも協働で取り組む事を考えるのではなく、時には行政は全く関わらず、完全に市民の自主的な活動に委ねてしまうことも必要であり、そうすることで結果として高い公共性のある市民活動が生まれることもあるかもしれないのです。

4-2 代表性と公益性

協働事業は、公共事業としての性質を持つものなので、公共性を確保するためには、代表性と公益性を伴っていなければなりません。

代表性がある状況とは、協働事業として実施する内容が大多数の市民の意見に合致している場合であり、反対に協働事業が特定一部の市民の意見によってのみ進められる場合は、代表性に疑問が生じます。

また、公益性がある状況とは、協働事業の恩恵を受ける範囲が、ある程度広い範囲の市民に及ぶ場合であり、直接的に恩恵を受ける範囲だけでなく、二次的恩恵を受ける範囲まで含めて見極めなければなりません。例えば地域を限定して実施している協働事業であっても、事業成果やノウハウを他の地域でも活用可能な場合は、長い目で見ると十分な公益性があると判断できる場合があるなど、総合的な判断が必要になってきます。

4-3 協働を取り巻く課題

地方自治体を取り巻く環境の変化を考えると、協働の重要性は一層高まるものと考えられ、今後、市民と行政との協働を更に広げていくことが重要になってきます。

しかし、現在のところ協働の推進基盤は未だ脆弱であり、協働の言葉がひとり歩きして、市民参加の意欲をそいだり、誤解や摩擦を生む恐れもあります。また、市民活動には様々な形態や発展段階があり、個々の活動は活発に行われていますが、活動の安定性や社会的認知度、社会的評価、行政との関係、団体同士の横のつながりなどの面では、まだまだ全体としての発展が期待されるところであります。

旭川市においては、そういった課題の一つ一つを、市民と行政双方の考えを取り入れながら、段階を踏んで解決していきたいと考えています。

4-4 今後の取組

今後、更に積極的に協働事業を推進していくためには、具体的な制度づくりや、環境整備が必要であると考えられます。また市民、職員双方に対する協働についての理解促進を図っていく必要もあります。

(1) 協働意識の醸成機会の拡大

ア 協働意識啓発セミナーの開催

市民、職員の双方を対象として、協働についての理解の促進と意識の共有化を図るための講習会を平成21年度中に開催します。

(2) 協働制度の整備

ア 協働事業提案制度の検討

平成21年度から庁内協働推進会議を立ち上げ、各部局からの意見を汲み取ったうえで、協働事業提案に関する制度の内容を具体的に検討、構築していきます。また、市民からの意見聴取が必要になってくるため、市民活動促進検討会議における検討、協議も平行して行なっていきます。

イ 庁内協働ワーキンググループによるモデル事業成果の検証

平成18～19年度に庁内協働ワーキンググループにて検討を重ね、モデル事業として各部に提案された事業の成果を追跡調査・検討し、協働事業検証手法の構築の際に活用していきます。

(3) 協働環境整備

ア 旭川市民活動情報サイトを活用した情報発信

平成20年12月に運用開始した旭川市民活動情報サイトを通じて協働に関する情報提供を図るとともに、サイトを通じた協働の創出手法も検討していきます。

イ 市民活動交流センター（仮称）の整備・開設

市民活動全般への総合的な支援施策の実施、及び市民活動団体間の交流・協働や、市民活動団体と行政との協働の取組を推進するための拠点施設として、平成22年6月の開設を目指し、条例や指定管理者募集に関する内容を、市民の意見を聴取しながら検討していきます。

4-5 この先の道のり

これまで行政が担ってきた業務の多くは、他に参考にする事例があったり、また国や北海道などから、大まかなアウトラインを示されるなど、何かを手本として取り組むことができました。

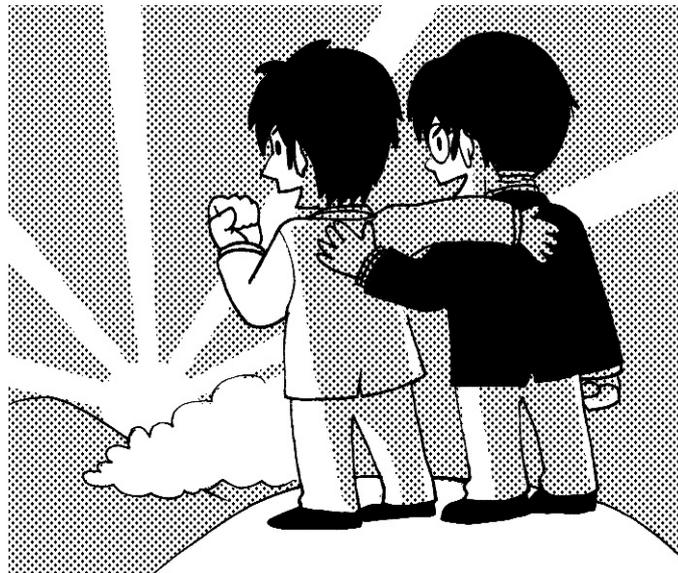
しかしながら、協働で取り組むべきことの多くは、前例のないことや独自性を求められるようなものばかりであり、実際にやってみなければ分らないといった、手探りの状態で事業を進めなければならない状況に置かれがちです。

そういった事業はリスクマネジメントの観点から行政においては敬遠されがちになりますが、今後のまちづくりにおいては、そういった部分についても、市民や職員の創意工夫の元に、積極的に切り込んでいかなければならないと考えられます。

成功の確証がない限り取り組まないという考えでは、いつまでたっても協働は進みません。色々と考えてみることはもちろん大切ですが、時には一步踏み出す勇気を持って「やってみながら考える」という姿勢も時には必要になってきます。そして、そんな状況を切り抜けていくためには、まさに市民と行政が力を合わせ、知恵を出し合いながら進まなければなりません。

そうやって一つ一つ課題をクリアしていくことで、新しい発想や自由なアイデアが生まれることも期待されるのです。

協働の取組は、他の自治体においても、これが正解だ、というような結論に行き着いているものではありません。まだまだ発展途上の分野ではありますが、今後の自治体運営を大きく左右する可能性を秘めているものです。



資料編

これまでは協働がこういった性質のものであるかを説明してきましたが、具体的にどのような事例が行われているのかを知ることで、より明確にイメージすることができると思います。ここでは他の自治体で実際に行われた協働の事例を紹介し、より一層理解を深めていただきたいと思います。

<他都市の協働先進事例>

◇事例1 落書きされない壁づくりプロジェクト

自治体 : 横浜市

協働主体 : NPO法人 I love つづき, 横浜市環境創造局環境活動事業課,
旧西部公園緑地事務所, 都筑区区政推進課, 都筑土木事業所

実施時期 : 平成18年度

事業内容 : 落書きの多い陸橋や歩道橋などの壁面について、落書きを消した後も落書きされないようにモザイク壁面づくりや壁面緑化などを、企画から実施まで市民参加で進めていくとともに、管理が担えるように検討したものです。完成したモザイク壁面や緑化についての印象もよく、地元からも高い評価を得ています。また、ごみのポイ捨てが減るなどの副次的な効果も見られています。

参 考 : 横浜市ホームページ

<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/reporter/tamatebako.html>

◇事例2 横浜駅 さわる地図 バリアフリーマップ

自治体 : 横浜市

協働主体 : 東京急行電鉄株式会社, 京浜急行電鉄株式会社, 相模鉄道株式会社, 横浜高速鉄道株式会社, 横浜市, 横濱ジェントルタウン倶楽部

実施時期 : 平成20年度

事業内容 : 重層化・複雑化した構造のためスムーズな移動が困難な横浜駅において、視覚障害者やベビーカー・車いす使用者, 高齢者が安全・快適に利用できるようにするためのマップです。マップ上に点字等の凹凸によって駅構内の構造やエレベーター, 改札口, 階段, 周辺施設を表示し, それを指で触れることで認識できるようにしました。また, バリアフリー化した乗り換え経路も案内しており, 駅利用者の利便性の向上を目指した内容になっています。

参 考 : 横浜市ホームページ

<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/reporter/tamatebako.html>

◇事例3 地域の高齢者や異年齢児との交流

自治体 : 帯広市

協働主体 : 高齢者ボランティアグループ, 老人クラブ, 小中学生ボランティア, 地域住民, 保育所, 帯広市

実施時期 : 平成17年度～

事業内容 : 高齢者のグループや, 小中学生ボランティア, 地域住民などが気軽に保育所を訪れ, 園児と触れ合うことで異なる世代の人々が交流する機会を設けるものです。地域全体で子どもを見守り, 育んでいくという意識が希薄になり, 子どもが異世代の人々と触れ合う機会が減少している昨今において, 地域のあらゆる年代層が園児と交流することを通じて地域全体で子どもを育てるという意識を醸成するとともに, 保育所のさらなる活用を目指しています。高齢者からは, 昔の遊びの伝承や社会参加に対する喜びの声が聞かれ, 小中学生にとっては, 実際に子どもたちと触れ合うことで, 幼い子どもを慈しむ心が醸成されるとともに, 将来の子育てへの希望を持てるという効果が期待されています。園児にとっても, 異世代と触れ合うことにより社会性等を養う大切な機会となっており, 双方にとって良い刺激になっています。

参 考 : 帯広市ホームページ

<http://www.city.obihiro.hokkaido.jp/shiminkatsudoubu/shiminkatsudousuishinka/D050101zireisyoukai.jsp>

◇事例4 子どもの居場所づくり事業

自治体 : 帯広市

協働主体 : 地域住民 (PTA等), NPO法人, 帯広市青少年課

実施時期 : 平成17年度

事業内容 : 放課後や週休日などに小学校の余裕教室や特別教室等を活用し, 児童に昔遊びや工作・調理などの各種体験活動を提供するとともに, 児童が異年齢や地域住民と交流することにより, 社会性やコミュニケーション能力を育むものです。

地域ボランティアが主体になることで, 地域ぐるみの青少年健全育成を推進するための人材育成, 地域の活性化, 地域の教育力の向上につながるものと期待されています。

参 考 : 帯広市ホームページ

<http://www.city.obihiro.hokkaido.jp/shiminkatsudoubu/shiminkatsudousuishinka/D050101zireisyoukai.jsp>

◇事例5 みんなで公園づくり【くれまち☆公園団】

自治体 : 呉市

協働主体 : 市民, 市民団体, 自治会, 学校, 呉市公園緑地課

実施時期 : 平成12年度～

事業内容 : 地域に住んでいる住民の意見を取り入れて公園づくりを行おうという考えに基づき地域住民とのワークショップを設けて, よりよい公園づくりを目指しています。

平成16年度には, 地元の小学生との協働で, 総合学習の中で, 子どもたちが新しくできる公園のアイデアを出し, 模型を作成するなどしました。

自分たちが使う公園を自分たちで考えることで, 公園を大切にするという思いも生まれてきています。

参 考 : 呉市ホームページ

<http://www.city.kure.hiroshima.jp/~siminsei/>

◇事例6 わんぱくキッズのおでかけプラン

自治体 : 秋田市

協働主体 : あきたNPOセンター, あきた海辺の自然学校, 秋田ランドアート, 秋田市児童家庭課

実施時期 : 平成17年9月～

事業内容 : 小学校区ごとに親子での遠足の場を提供する「わんぱくキッズのおでかけプラン」の企画・募集・事業実施等に関する業務について, NPOが事業の企画運営に参加し, 地域の子育て力を巻き込みながら, 地域子育て支援ネットワークの機能拡充をはかり, 地域での子育てにおける市民協働を実践するものです。

NPOが蓄積してきた豊富な人的ネットワークやノウハウと知識を駆使することにより, 行政が単独で実施するよりも一層高い事業効果が期待でき, 地域全体, 社会全体で子育てを支援しているという機運を高めることにもつながるものです。

参 考 : 秋田市ホームページ

http://www.city.akita.akita.jp/city/copr/plcc_new/jireishu/19/default.htm

◇事例7 公園愛護協力会による公園の管理

自治体：秋田市

協働主体：公園愛護協力会（地域の町内会等），秋田市公園課

実施時期：通年（主に4月から11月まで）

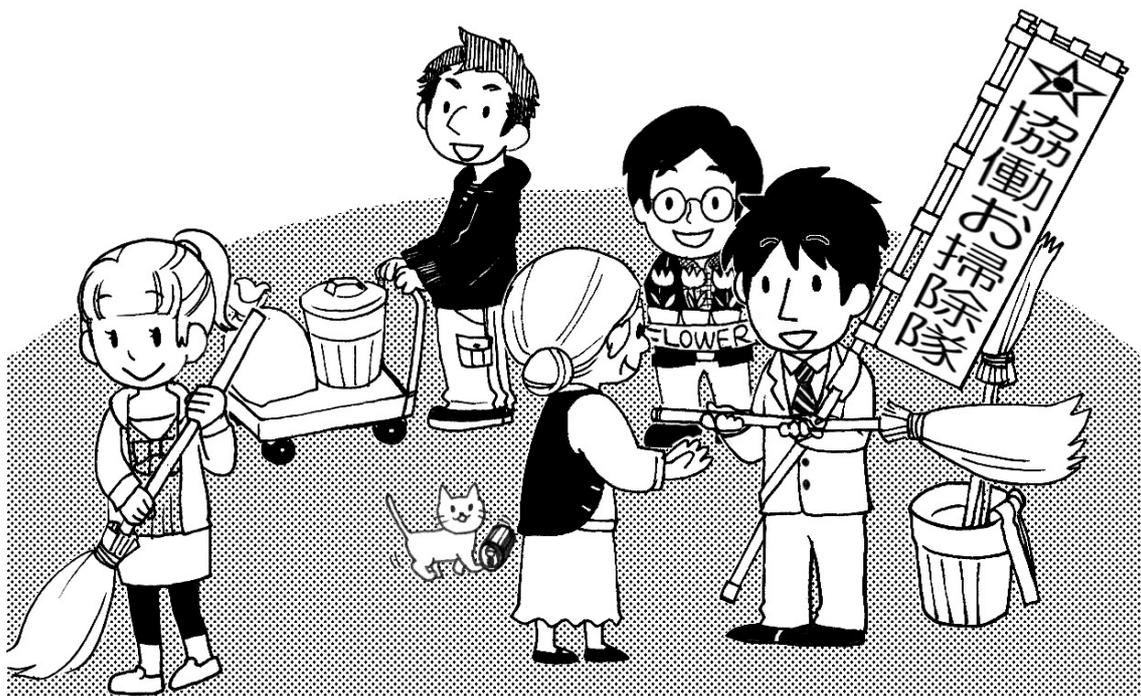
事業内容：公園課が所管する公園や緑地において，地域の町内会などで結成した公園愛護協力会が，自主的に公園の草刈り，清掃及び見回りなどを行い，市民協働で実施するものです。秋田市では，その活動内容に応じて算定基準により報奨金を交付しています。身近な公園に愛着を持ってもらい，市民の公園としての意識を高め，自主的活動への展開を図るものです。

参 考：秋田市ホームページ

http://www.city.akita.akita.jp/city/copr/plcc_new/jireishu/19/default.htm

ここでは他都市の協働事例を例示してきましたが，旭川市においても既に似たような取組を行っている事業がいくつかあります。ただ，これまでは，そういった取組が大々的に取り上げられる機会があまりなかったこともあり，広く一般に知られていない事業もありますが，協働の取組について決して他都市に大きく遅れをとっているわけではないのです。

しかしながら，協働についての制度的な整備が進んでいないことや，情報発信が十分でないという課題があることも事実ですので，今後はそういった課題の解決に向けて他都市の状況等も参考にしながら，具体的な取組を進めていく必要があります。





発行 旭川市市民生活部市民協働室市民活動課
〒070-8525 旭川市6条通9丁目46番地

電話 0166-26-1111 (内線3513)
0166-25-6012 (直通)

FAX 0166-25-6515

発行日 平成21年3月30日