

概要

市民と行政とが協働するための仕組みづくりに関する研究

(財)名古屋都市センター 特別研究員 小川宏樹

1. 序論

1) 研究の背景

まちづくり等の公共を担う事業において、市民と行政が共に公共を担う事業等を実施する際、お互いが主体的に事業を進める「協働」という新しい関係が結ばれるようになった。また第 27 次地方制度調査会答申(2003)においても「協働」という言葉が盛り込まれ、国内において定着しつつある。現在、協働の現場では実践的な事業を通じ、そのあり方について試行錯誤が行われている。そこで今後はこの経験を活かし、条例、基本方針、ガイドライン等の協働に関する政策を整備するとともに、さらにそれを踏まえた事業の計画・実施・評価といった実効性のある仕組みをつくることが求められている。

本研究では、わが国における地方自治体の協働に関する政策の全体像や先進的な地方自治体で策定されている協働の仕組みに着目し、実際の協働の現場で使える仕組みづくりの観点から、下記の 3 点について調査を実施し、その分析を行なう。

全国都道府県・政令指定都市における条例、基本方針、ガイドライン等の市民と行政との協働に関する政策の整備状況

市民と行政との協働事業の実施状況

協働事業における契約のひな形や評価手法の整備状況

さらに、上記のような協働の仕組みを実践していくためには、協働の場に参加する行政職員の意識改革だけで達成していくことは不可能である。そのためには、政策・事業の企画立案、予算編成、行政財産の使用法といった行政システムそのものの改革も求められる。そこで、行政システムのあり方にも着目し、従来型のシステムの改革や、新たなシステムの提案を通じて、協働の仕組みづくりについて考察を行なう。

2) 研究の方法

全国 47 都道府県及び、14 政令指定都市の市民活動担当部署に対し、平成 7 年度以降に策定された「市民活動に関する政策」に関する調査を実施し、資料を収集した。さらに、協働の仕組みを持つ自治体(三重県、愛知県、千葉県、名古屋市)に対し、条例、基本方針、ガイドライン等の詳細、NPO と行政の協働事業の実施状況、事業レベルにおける計画策定、契約方法、事業評価の仕組みの整備状況等について聴き取り調査を実施した。

上記の資料を基に、市民と行政が協働するための仕組みについて、現状の分析を行ない、先行事例や課題を整理することで、今後の名古屋市への政策提言につながる要点を明らかにする。研究の流れを図-1 に示す。

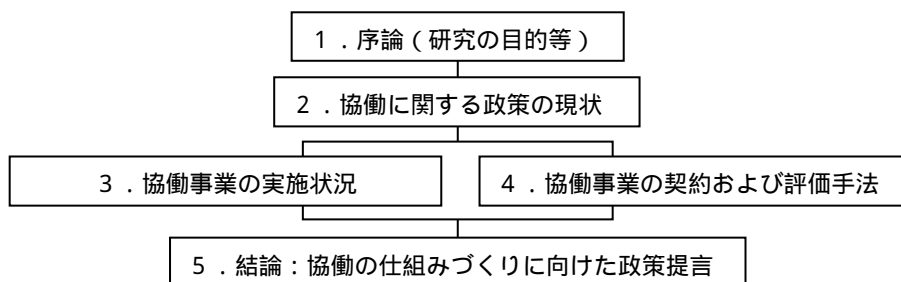


図-1 研究の流れ

2. 協働に関する政策の現状

1) 協働とは

松下(2004)¹は、協働の定義について、市民と行政の間の「主体性・主体間関係」(自己責任、尊重、対)と、「共同活動」(共通課題の解決、連携、良好な社会形成)としている。本研究でも、協働を市民と行政の関係、市民と行政が互いに参加して取り組む活動の2つの要素で捉えている。

なお、本研究での政策とは、条例、基本方針・指針、計画、ガイドライン等の成文化されたものを呼ぶ。

2) 協働に関する政策の整備状況

47都道府県及び、14政令指定の、市民活動に関する政策は図-2の通りである。都道府県ではのべ39団体、政令指定都市ではのべ4団体の自治体で何らかの協働に関する政策が整備されている。

さらに各政策の有無を変数とし、Ward法によるクラスター分析を行なった結果、市民活動・協働に関する政策の策定パターンは次の5つに分類できた(図-3)。

型：協働方針に基づき協働ガイドラインまで策定しているパターン(11)

型：市民活動条例や市民活動方針の一部として協働に触れ、それに基づき協働ガイドラインを策定しているパターン(20)

型：主に協働方針のみ整備しているパターン(9)

型：市民活動条例と方針もしくは市民活動方針のみを策定しているパターン(18)

型：市民活動に関する政策を持たないパターン(3)

協働に関する政策として、現状では条例だけでなく、基本方針やガイドライン等で柔軟に運用していることが言える。このことは、千葉県での聞き取り調査の際に「NPO分野の政策はまだ歴史が浅いため、現状の方策としては、必要に応じて定期的に修正や追加が可能なガイドラインで定めた方が有効である」といった話からも伺える。

¹ 松下啓一 「協働社会をつくる条例 自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方」 ぎょうせい 2004.9

3) 仕組みづくりの方法と普及の課程

協働ガイドラインの多くは、行政内部や学識経験者等の参加する委員会で検討されたものである。しかし三重県や愛知県のように公募の市民・NPO が参加し、議論を進めた事例も存在する。

三重県「みえパートナーシップ宣言、同 step!2」

三重県では、1998年4月に「みえNPO研究会」を設置し、のべ1,500名の県民参加が計120時間もの議論を積み重ねた結果、これからの社会のあり方を「みえパートナーシップ宣言(1998)」としてまとめた。これは、協働のあり方や仕組みづくりまで踏み込んだものではないが、市民・行政の行動規範として定められたものであり、市民・行政の双方が同じテーブルに就き議論を進めるというスタイルは、当時としては画期的なものであった。

さらに6年後の2004年、三重県が実施した「協働事業提案の募集」の中で、市民組織から、先の宣言の理念を踏まえ、協働事業の具体的な現場での基本ルールと、事業の企画・実施・評価に際し活用できるツールを検討することを目的とした事業の提案がなされ、採択された。そして提案団体と三重県NPO室(市民活動担当部署)とが参加する「パートナーシップ・プロジェクト」という組織が結成され、そこでの議論の結果を「パートナーシップ宣言 step!2(2005)」としてまとめた。

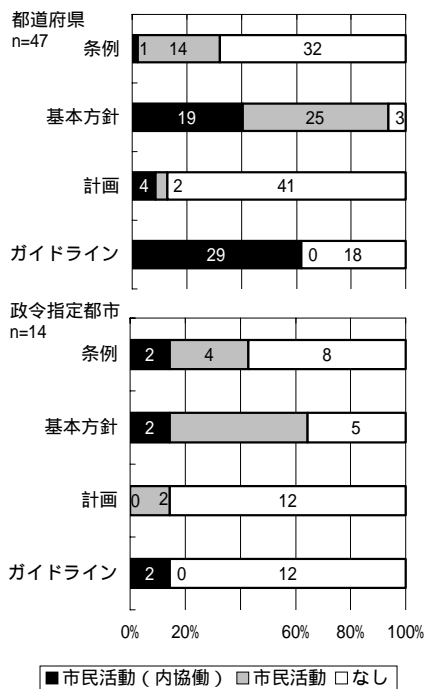


図-2 都道府県・政令指定都市の市民活動政策



- 型：協働方針-協働ガイドライン
- 型：市民活動条例・方針-協働ガイドライン
- 型：協働ガイドライン
- 型：市民活動条例・方針
- 型：政策なし

図-3 市民活動・協働に関する政策の策定パターン

愛知県「あいち協働ルールブック 2004」

「あいち協働ルールブック2004」は、「協働」「人づくり」「分権改革」という三つの基本方針を踏まえ、NPOなど多様な主体と「協働」することが今後の行政のあるべき方向であるとして、愛知県が発行した。これはNPOと行政が協議し、その中で合意した事項についてまとめたもので、全てのNPOに遵守を義務付けるのではなく、協働に当たって、愛知県と賛同するNPOが最大限の遵守に努めることとしている。

このルールブックには、NPOと行政の双方が納得する形で遵守すべきルールを取りまとめ、しかも、NPO側が自ら守るべきルールを具体的に定めた、条例や基本方針等ではなく、ルールブックとしてNPOに普及・定着させることで、NPOと行政の協働に取り組む際の基準としていくとある。そして趣旨に賛同するNPOを幅広く募ったうえで、賛同するNPOと愛知県との間で「共同声明」の署名を行なうという手続きが取られる。

4) 協働の基本原則

協働の基本原則を示したものでは、「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針：横浜コード(2000.3)」が、わが国で初期の頃のものである。これはイギリスの政府とボランティア・セクターの関係についての原則や価値観を文書化した compact を参考に策定された。

この中で、6つの原則「対等、自主性尊厳、自立化、相互理解、目的共有、公開」を定めており、現在、多くの自治体の政策に引用されている(協働に関する政策を持つ43団体中、名称を紹介しているものも含め21団体)ことから、協働の基本原則に関する議論としてはほぼこれに帰着するものと考えられる。

しかし、前節で紹介した「みえパートナーシップ宣言 step!2」では、表-1のような協働のあり方を示すキーワードを提示している他、山内(2003)²も「自己変革受容、時限性、正当な対価」といった、独自の視点を加えた協働の基本原則を発表している。

以上より、わが国の政策に見られる協働の基本原則は、普遍的な定義を踏襲する傾向にある。しかし、市民との協議の中から新たな視点を追加し、独自の原則を作り上げているものも存在する。

表-1 みえパートナーシップ宣言 step2における協働のあり方を示すキーワード

夢の共有とコストの分担	相違と連携	変化と即応
個の確立と個人の自立	相互理解と相互提案	合意と柔軟とおもしろさ
自由と自己責任	相互利益	継続性と目的意識
選択と共有	公開と循環	

² 山内博史 「協働の条件」 NPO シリーズ2・NPOと行政の協働の手引き (社)大阪ボランティア協会 p.59-78 2003.1

3. 協働事業の実施状況と計画手法

1) 協働事業の実施状況

調査した 61 団体中、41 団体（都道府県 33、政令指定都市 8）で協働事業が実施されていた。これらの中には、実質的には既存の市民参加事業に協働のラベルを付けただけのものも存在する。しかし、多くは公募により市民が事業提案を行なう形式のもので、市民と行政が協働事業を実施するための取り掛かりの段階として、このような手法が取られていると考えられる。

2) 協働事業の計画手法

行政側がテーマを設定し、市民側が応募するもの

名古屋市で 2004 年度より実施されている「NPO 提案公募型事業」について、事業概要と平成 17 年度事業の状況について聴き取り調査を実施した(図-4)。行政側からのニーズにより協働事業が行われる場合、総合計画や個別計画等の上位計画により、具体的な事業が位置づけられ、次年度に向けての予算化が容易であった。

しかし市側で複数のテーマおよび事業概要を設定したものの、市内に設定したテーマに合致するミッションを持った NPO がいない場合、応募が極端に少ないテーマが存在するという課題が浮かび上がった。

市民側がテーマを設定し、行政が応えるもの

三重県では 2003 年度より、「NPO からの協働事業提案事業」を実施している。ここでは、市民側から自由テーマで事業を公募し、第三者による委員会で審査し、上位 3 団体程度を採択するという方法がとられている(図-5)。毎年、10 団体強の応募があり、提案された事業テーマは環境、福祉と多岐にわたる。

採択された事業については、審査に関わった委員、県庁 NPO 室の職員が、提案者である NPO と県庁の採択事業担当部局の協議に立ち会い、事業の計画～実施についてサポートするといったきめ細かな対応がなされていた。

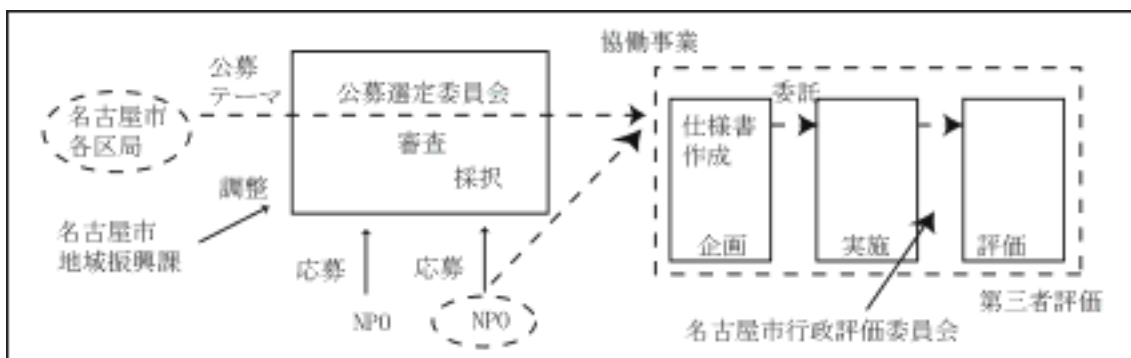


図-4 名古屋市「NPO 提案公募型事業」の事業スキーム

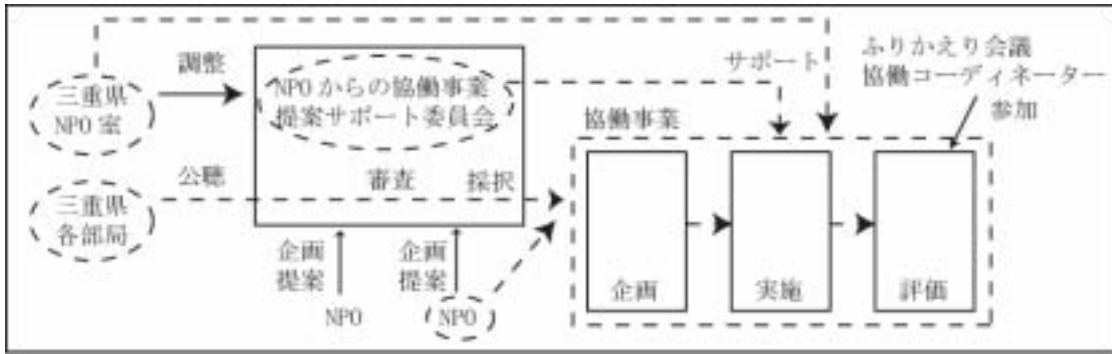


図-5 三重県「NPOからの協働事業提案事業」の事業スキーム

しかし、採択された事業であっても、上位計画との整合性、予算化の財源や時期、NPO側の行政システムの理解不足、県庁の採択事業担当部局の積極性等、様々な理由から協議の折り合いがつかないものが多く、事業化までたどりついたものは、初年度3団体中1団体だけであった。

以上の結果を踏まえると、の行政側がテーマを設定し、それに市民が応募する場合には、あまり詳細な条団体を付けすぎないことや、事業のパートナーとなるNPOが複数存在すること等、事業の公募の前段階の部分で行政側が予備的なリサーチをしておく必要がある。逆に市民側がテーマを設定し、行政が応える場合には、提案する事業が自治体の既存の政策に合致しやすいものか、上位計画との整合性は取れているか等のリサーチが必要となる。

さらに、前章に示した協働の基本原則に照らし合わせると、将来的には協働事業を計画・実施する際には、行政側がテーマを設定する手法や、公募事業等で時期を定める手法ではなく、行政側に市民側からの協働事業の提案を検討する仕組みを準備し、適宜話し合いの場が持てる体制を整備すべきである。

4. 協働事業の契約方法と事業評価

1) 協働事業に適した契約方法

市民と行政とが協働事業の実施に際し、契約書等を作成する必要がある。これらは民間企業との契約のように、仕様書を定め契約を交わすという一般的な契約書と同様のものである反面、両セクターの特性（例えばNPOの財政基盤等）に配慮した内容を盛り込む必要がある。

協働ガイドラインで、このような契約書等の名称でひな型を作成している事例は31団体中、11団体あった。

さて、事業の契約の際に双方で交わす書面については、契約書、協約書、協定書等の様々な呼称がある。一般に協約書、協定書と呼ばれるものは法的拘束力を持つものではなく、市民と行政との双方の取り決め事として作成される場合が多い。これらは、事業という形

態にそぐわないものや、事業の実施の前段階としての計画期間にも利用されていた。

このように、協働事業においては計画段階から市民と行政とが関わりを持つ場合もあることや、必ずしも事業の形態を取らないものもあることから、一般的な契約書だけでなく、ゆるやかな取り決めを定めるような書面（協約書、協定書）を作成するといった手法を取ることも必要である。

2) 協働事業を評価する仕組み

一般的な事務事業評価とは別に、協働事業の専用の評価手法を持つ自治体は17団体であった。その手法は、協働事業評価シート等を用いて、協働事業に関わった市民と行政との双方が、事業の成果と反省点を確認しあうというものであった。

現状での事業評価の事例は、事業に関わったもの同士の確認作業の意味合いが強いが、第三者を交えて事業評価を実施している例もある。例えば、三重県では「ふりかえり会議」を実施しており、NPOと県が協働事業を行った場合、互いに共通のツールとなる「協働事業自己チェックシート」を用いて、双方で確認し合うとともに、協働コーディネーターと呼ばれる第三者をいれて事業を評価するものである。

5. 結論：協働の仕組みづくりに向けた政策提言

1) 協働のための仕組みづくり

市民と行政が協働するための仕組みづくりに向けて、以下の3点について提言を行なう。

協働に関する政策の整備

協働事業に際し、具体的な現場で使用するツールとして、市民と行政の双方でガイドラインやマニュアル等を整備することが望ましい。さらに、ガイドライン等を有効に活用するために、条例、基本方針レベルで双方の権利・義務を担保しておく必要がある。

また、ガイドラインを作成したものの、活用が進まない自治体も見られた。普及・啓発に向けた概要版や事例集の作成、庁内・市民向けの学習会等を継続的に実施していく必要がある。

協働事業に関する仕組みの整備

現段階の目標として、まずは公募型の協働事業実施の仕組みを整備することが望ましい。この際、行政側がテーマを設定する場合には詳細な条団体設定は避けること、また市民側から提案する場合には、提案事業が自治体の政策に合致しやすいものか、上位計画との整合性は取れているか等の検討を行なうといった事前のリサーチが不可欠である。

さらに、協働の基本原則から言えば、将来的には協働事業を計画・実施する際には、行政側がテーマを定める手法や、公募事業等で時期を定める手法ではなく、事業計画の策定段階から市民を参加させる手法や、市民側からの協働事業の提案を受け付ける仕組みを準

備し、適宜話し合いの場が持てる体制を整備すべきである。

協働事業に関する契約方法や評価手法の開発

協働事業の契約の際に、一般的な契約書だけでなく、ゆるやかな取り決めを定めるような書面（協約書、協定書）を作成するといった手法も有効である。

また、従来型の行政側から市民側への補助・委託事業だけでなく、双方が資金や人材を出し合う協働事業も考えられる。情報交換・意見交換、企画立案への参加、事業協力、実行委員会、補助、後援、公共施設等の提供、委託といった、様々な協働の形態を想定し、それぞれにあった契約の手法を整備しておく必要がある。

さらに事業評価では、市民と行政の双方が活用できる事業評価シート等のフォーマットを作成し、第三者を交えて評価を実施する体制を構築すべきである。

2) 協働の仕組みを支える行政システムのあり方

前記のような、協働の仕組みをつくり、さらに実行していくためには、協働の窓口となる部署の設置が望ましい。この部署は各部局を横断的につなげるよう、一般に総務の部局に設置する必要がある。市民提案による協働事業の窓口となり、協働事業の評価機関等、発展的な役割を担うことも可能である。

さらに、各区局に担当者を置き、協働の専門部署との連携を図りながら、各部局の政策に則した協働事業を独自に検討し、市民側からの協働提案を受け入れる体制を整えるべきである。

3) 今後の課題：自治会等の地縁組織との協働

本研究の対象とした市民・NPOは、特定のミッションに基づいて活動している、いわゆるテーマ型の組織との協働を想定している。さらに、総合的な「まちづくり」という視点に立った場合、協働の対象として、自治会や町内会といった地縁組織との関係も不可欠である。本研究の中で調査・分析を行なった政策の中で、協働の相手先として地縁組織を位置づけている自治体は5団体あるが、具体的な事業の実施を想定した記述は見られない。

しかし近年の動きとして、横浜市の「横浜市地域まちづくり条例(2005.2)」による「住民合意形成ガイドライン(2005.10)」が策定された例など、地縁組織との協働を想定したものもある。

今後の課題として、テーマ型の市民組織だけでなく、地縁組織も巻き込み、総合的な市民と行政との協働の仕組みづくりに関して検討していく必要がある。