

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

Study on the Partnership System with Citizen and Local Government

小川 宏樹

Hiroki OGAWA

Abstract

When citizen and local government carried out a public works project, new relation of "partnership" that each other was concerned with works for the subject became connect. Therefore I have to clarify it about partnership system.

On the occasion of partnership works, it is desirable for a guideline or a manual to get it ready in both sides with a citizen and local government as a usable tool. Furthermore, to utilize guidelines effectively, I think that a policy to determine a right and duty of citizen and local government is necessary in the regulations.

And I have to carry out making for a summary for the spread and learning meeting.

Therefore the establishment of a specialized bureau about partnership is desirable.

Keywords：協働、NPO、政策、ガイドライン

1. 序論

1-1. 研究の背景

特定非営利活動促進法の施行（1998）と前後し、環境や福祉といった公共を担う事業において、NPO の役割の重要性が再認識されている。そして NPO と行政とが共に公共を担う事業等を実施する際、お互いが主体性を持ち事業を進める「協働」という新しい関係が結ばれるようになった。このような NPO や市民活動政策分野における、市民の発意をくみ上げ実践に移す協働の仕組みは、地域の課題をくみ上げ、解決するといったまちづくりの現場でも利用できると考えられる。

現在、協働の現場では実践を通じ、そのあり方について試行錯誤を行なっている段階にあり、次の段階として、この経験を活かした協働するための仕組みについて明らかにする必要がある。

さて協働の現場では、行政がお金を出し、市民が知恵と時間を出すといった、従来の市民と行政との間で交わされる委託や補助といった契約関係では説明できないかたちが存在する。それは、課題の共有、役割分担、コストの分担といった多様なものである。

しかしながら、関係の多様性は確保しつつも、公共を担う事業を実施する際、責任の所在を明らかにするためには、市民と行政の双方が共有できる協働の場での基本的なルールが必要となる。

近年の動きに着目すると、愛知県の「あいち協働ルールブック 2004」、三重県の「パートナーシップ宣言」や「新しい時代の公」といった、地方自治体の基本方針やガイドライン

レベルでの市民と行政が協働するための仕組みづくりを行なう動きがみられる。これらは協働という関係の性格から、従来の法令のような行政側が作成し公表するといった一方的なルール決めのプロセスではなく、市民と行政の双方が参加したオープンな場で作成され、柔軟に運用されることが多い。

1-2. 研究の目的

そこで本研究では、近年、先進的な地方自治体で策定が進められている市民と行政の双方が参加して策定された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。

- ①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 NPO と行政の協働するための仕組みの整備状況
- ②上記の仕組みを活用した NPO と行政の協働事業の実施状況
- ③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

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、多様な協働の現場において柔軟な対応が可能となる①～③の一連の仕組みのあり方についての考察を行なう。

1-3. 研究の方法

①全体調査

全国 47 都道府県及び、14 政令指定としの市民活動担当部署に対し、電話・メールによる平成 7 年度以降に策定された「市民活動に関する政策」に関する予備調査を実施した。さらに、Web、郵送による資料の取り寄せ

②個別調査

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聞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、今後の政策提言につながる要点を明らかにする。なお、研究の流れを図-1 に示す。

1-4. 先行研究から見た本研究の位置づけ

主要な先行研究として、次の 4 編を紹介する。松下⁴¹は、近年、市民と行政との関係を再定義・再構築しようとする条例について、「条例づくりとは、条文をつくることではなく、条文を動かす仕組みをつくることである」ことを述べた。そして、そのような自治に関する新しい条例として①自治基本条例、②市民参加条例、③市民協働支援条例があることを明らかにした。

また山岸他⁴²は(特非)NPO サポートセンターの取り組みから、前山⁴³は自治基本条例の分析から、「協働の概念」を整理し、今後ののぞましいあり方について示唆している。

さらに日本公共政策学会⁴⁴では、15 の都府県市の協働条例の条文を分析し、具体的な事業での対応の可能性といった課題の整理を行なった。

そこで本研究では、先行研究で明らかにされていない、わが国の NPO と行政が協働するための政策や仕組み（条例だけに留まらず、基本方針、ガイドライン、計画等も含む）の現状を全国的に俯瞰し、仕組みづくりの課程についても把握する。さらに具体的な事業レベルで、これらの仕組みを活用している自治

体に関しては、それがどのようになっているかを個別に調査分析し、検証する。

2. 協働に関する政策の現状

2-1. 協働とは

木原⁴⁵によると、「協働という言葉は、今日の行政政策・施策において謳われているが、実態は多くの疑問を抱えながらあいまいに使用されている」とある。このような現状を踏まえ、木原は、東京都や大阪府の基本方針等の事例を基に、協働について次のように整理している。

「公共事業の共通目標を達成するために、パートナーを尊重した対等の関係で共同活動を行ない、活動の成果を相乗効果的に創出させる戦略的、実践的行為」

この他にも多くの先行研究において、歴史的側面や実践的側面からの協働の概念がなされているため、ここでは協働の定義については先例を踏襲する。なお、本研究の着目点は、協働の事業の形態（委託、補助、後援、補助等）だけではなく、事業の進め方の（対等性、自立性等）の部分に重点を置きたい。

また、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。

2-2. 協働に関する政策の整備状況

調査対象の地方自治体 61 件について、市民活動に関する政策を持つもの、その内特に協働に関して定めているものを整理したのが図-2 の通りである。条例：32（内協働に関するもの 4）、基本方針：48（同 24）、計画：12（同 4）、ガイドライン：28（15）となった。さらに、のべ 32 件の自治体で、何らかの協働に関する政策を持つことが分かった。

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。同様のことは、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

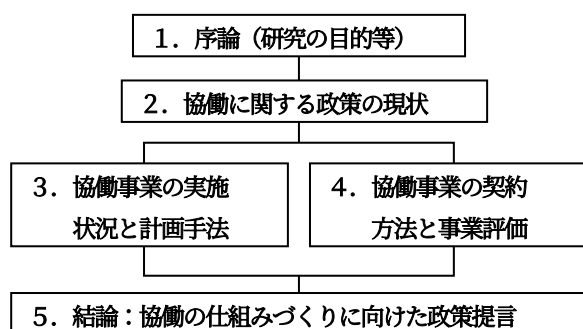


図-1 研究の流れ

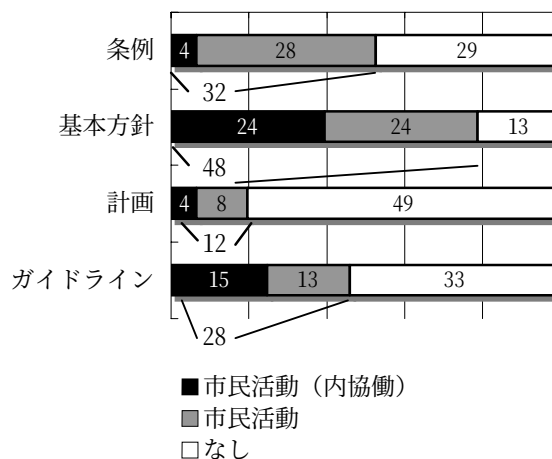


図-2 都道府県・政令指定都市の市民活動政策

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

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。

2-3. 仕組みづくりの方法と普及の課程

ほとんどの場合、行政内部、もしくは学識経験者等が参加する委員会で検討されたものである。しかし、市民と行政の双方が参加した場で議論の進めた事例も存在する。ここでは、2-2でガイドラインに分類したものの中から、策定の方法や普及させる課程に特徴のある事例を紹介する。なお、具体的な記述内容については、参考文献を参照されたい。

①三重県「みえパートナーシップ宣言、同step2」^{*6}

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(表-1)。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STEP2(2005)」としてまとめた。

②愛知県「あいち協働ルールブック2004」^{*7}

「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、①NPO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、②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、(強制的ではない)NPOと行政の協働に取り組むに当たっての基準としていく、③ルールブックの趣旨に賛同する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、といった特徴がある。

2-4. 協働の基本原則

協働の基本原則としては、「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

頃のものであり、これはイギリスの政府とボランティア・セクター(NPO)の関係についての原則や価値観を文書化したcompact^{*8}を参考にし、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32件中、名称を紹介しているものも含め21件)ことから、協働の基本原則に関する議論としてはほぼここ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 step2」では、表-2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^{*9}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。

これらのことから、協働の基本原則は、協働のあり方につながる根幹の部分であり、普遍的な定義を踏襲する傾向にある。しかし、市民と行政の協議の中から新たな視点を追加し、独自の基本原則を作り上げているものも存在する。

3. 協働事業の実施状況と計画手法

3-1. 協働事業の実施状況

調査した61件中、39件でのべ40事例の協働事業の実施されていた。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

表-1 みえパートナーシップ宣言

私たちは、開かれた市民社会を自分たちの市民社会を自分たちの手で実現してゆこうと考えています。

あらゆる立場の人々が信頼で結ばれ、人と命を大切にし、かけがえのない地球へ貢献することを目的として、ここに「みえパートナーシップ宣言」をします。

- 自立した市民が中心の社会をつくる夢を共有します。
- 一人ひとりができる範囲で責任ある行動をします。
- それぞれに違う立場と利益を認めあい、連携します。
- 誰もが自由に選択できる開かれた行動を行ないます。
- 広く情報を公開し、活動の中に循環させます。
- あらゆる変化へ柔軟に対応し、積極的に行動します。
- どんな活動も地球に貢献する大切な活動であることを自覚します。

表-2 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(基本原則)

①夢の共有とコストの分担	⑦合意と相互利益
②個の確立と個人の自立	⑧公開と循環
③自由と自己責任	⑨変化と即応
④選択と共有	⑩柔軟とおもしろさ
⑤相違と連携	⑪継続性と目的意識
⑥相互理解と相互提案	

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

この内、市民との協働事業専用の評価手法を持つ自治体は 8 件であった。その手法は、図-3 のような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」（行政・NPO 評価を専門とする（特）コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」が作成）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。

また三重県では、協働事業に関する課題や必要な制度を整備していくための全庁組織「庁内ワーキンググループ」を組織しており、前節で紹介した「NPO からの協働事業提案事業」や「ふりかえり会議」を通じた協働のための仕組みづくりが、現在も続いている。

5. 結論：協働の仕組みづくりに向けた政策提言

5-1. 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。

①協働に関する政策の整備

協働事業に際し、具体的な現場で利用できるツールとして、市民と行政との双方でガイドラインやマニュアル等の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・義務やルールを定める方策が必要であると考ええる。

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。よって普及・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。

②協働事業の計画

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件設定は避けること、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、公募事業等で時期を定める手法ではなく、行政側に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検討する仕組み（窓口となる専門の部局）を準備し、適宜話し合いの場が持てる体制を整備することが望ましい。

③協働事業の契約方法と事業評価

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想定しておくことが望ましい。

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（場合によっては市民側が資金を出し、行政側が人材を出すといった）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開発しておく必要がある。

また、事業評価の手法として、市民と行政の双方が活用できる事業評価シート等の庁内の共通フォーマットを作成し、できれば第三者を交えて評価を行なうことが望ましい。

5-2. 協働の仕組みを支える行政システムのあり方

上記のような、協働の仕組みをつくり、さらに実行していくためには、協働についての専門部局の設置が望ましい。この部局は、市民提案による協働事業窓口となったり、市民側からも参加者を募った協働の検証機関等、発展的な役割を担うことも可能である。

さらに、環境、福祉、都市計画等、各部局単位で担当者を置き、専門部局との連携を図りながら、行政側からの協働提案をまとめたり、市民側からの協働提案を検討する体制を整えることが望まれる。

5-3. 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（組織）は、環境や福祉といった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 件あるが、具体的な協働事業の実施を想定した記述は見られない。しかし近年、横浜市において「横浜市における地域活動との協働・支援のあり方に関する提言～新しい時代の「協働」を目指して～（2004）」といった、地縁組織との協働を想定した提言がなされている。

今後の課題として、テーマ型の市民組織だけでなく、地縁組織との協働も視野に入れた、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。

<謝辞>

本研究の一部は、（財）名古屋都市センターの助成を受け実施したものです。研究を進めるにあたって、センター職員の皆様より、ご助言をいただきました。

また、聴き取り調査にご協力いただいた三重県、愛知県、千葉

県、名古屋市の職員の方にも、この場を借りて、お礼を申し上げます。

<引用文献>

- *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」 ギョウセイ 2004.9
- *2 山岸秀雄他 「NPOと行政・協働の再構築 これでの10年、これからの10年」 (特非) NPO 査ポートセンター監修、第一書林 2004.10
- *3 前山総一郎 「「協働」概念の歴史的展開--自治基本条例の分析を通して」 産業文化研究(14) 八戸大学総合研究所 p.31-48 2005.3
- *4 大久保規子 「市民参加・協働条例の現状と課題」 公共政策研究 4 日本公共政策学会年報委員会編 p.24-37 2004
- *5 木原勝彬 「NPOと行政の協働とは何か」 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.17-30 2003.1
- *6 パートナリシップ・プロジェクト編 「みえパートナーシップ宣言 step2」 三重県 NPO 室 2005.6
- *7 愛知県 「あいち協働ルールブック 2004」 NPOと行政の協働のあり方検討会
- *8 山崎美貴子 「イギリスのコンパクトから学ぶ協働のあり方」 東京ボランティア・市民活動センター 2003.9
- *9 山崎博史 「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

<参考文献>

- ・久住智治 「「文の京」自治基本条例--「協働・協治」を文京区の自治の理念として」 地方自治職員研修 38(3 524) 公職研 p.74-76 2005.3
- ・安藤裕 「「挑戦」自治体(43)まちづくり条例で、協働の仕組みと開発事業の手続きを明確化--神奈川県葉山町」 ガバナンス(44) ギョウセイ p.94-97 2004.12
- ・「ガバナンス時代の市民協働(4)自立の町を目指し、協働のまちづくり条例を制定--山形県白鷹町」 ガバナンス(40) ギョウセイ p.74-76 2004.8
- ・「議会改革リポート 変わるか!地方議会(39)町民・議会・町の三者協働で自治基本条例の草案作成--北海道遠軽町」 ガバナンス(40) ギョウセイ p.124-127 2004.8
- ・井上明彦 「新ローカル・ルール(5)市民協働、NPO 支援--神奈川県横須賀市「市民協働推進条例」など--住民・NPOと連携した地域づくりを推進」 日経グローカル(8) 日経産業消費研究所 p.32-35 2004.7

- ・山崎克明 「「北九州市 NPO・ボランティア団体パートナーシップ条例」の提案--その準備的考察」 北九州産業社会研究所紀要(45) 北九州市立大学北九州産業社会研究所 p.95-114 2004.3
- ・山崎克明 「「協働(パートナーシップ)条例」をめぐる」 月刊自治研 46(532) p.84-99 2004.1
- ・松原俊雄 「わがまちの条例 狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例--狛江のまちに「新しい風」を!」 季刊自治と分権(14) 自治労連・地方自治問題研究機構編 大月書店 p.109-116 2004/冬
- ・平修久 「埼玉都市経営研究 大和市の市民活動推進条例及び協働事業」 聖学院大学総合研究所 newsletter 14(4) p.16-18 2004
- ・市川嘉一、寺井芳隆 「ローカル・ルール--分権時代の独自条例を探る(1)自治基本・市民協働--自治体の「憲法」、住民協働などの仕組み規定」 日経地域情報(426) 日経産業消費研究所 p.23-27 2003.1
- ・香川憲夫、嶋谷健二 「協働に向けたまちづくり条例の検討について」 研究所報 7 兵庫大学 p.41-63 2003.3
- ・鈴木伸若 「事例 協働のまちづくりに向けて(三鷹市まちづくり条例の改正)(東京都三鷹市)」 月刊自治フォーラム(522) 地方自治研究資料センター編 第一法規出版 p.51-55 2003.3
- ・萩原信幸 「協働でつくる(仮称)パートナーシップまちづくり条例--埼玉県草加市」 月刊自治研 44(514) 自治研中央推進委員会 p.77-84 2002.7
- ・「市民とともにゼロからつくりあげた「市民協働推進条例」--神奈川県横須賀市」 ガバナンス(11) ギョウセイ p.36-38 2002.3
- ・分権条例研究会 「政策法務 分権条例の構造と論理--分権時代の条例を解題する(7)横須賀市民協働推進条例--条例で築く真のパートナーシップ」 ガバナンス(7) ギョウセイ p.100-103 2001.11
- ・福田志乃 「プロデュース&コミュニケーション型行政への転換(5)『条例』は多様な協働の中から生まれる--市民立法に欠かせない"条件"--川崎市」 地方行政(9396) 時事通信社 p.2-11 2001.10
- ・岡内隆博、内田和浩 「住民と行政が「協働で創るまち」--「ニセコ町まちづくり基本条例」と住民の学習」 月刊社会教育 45(9 551) 国土社 p.14-21 2001.9
- ・上田恭生 「住民参加による NPO 条例の制定と NPO との協働」 生活協同組合研究(290) 生協総合研究所 p.10-15 2000.3
- ・松下啓一 「NPO 協働・支援条例の現状と展望」 都市問題 91(1) 東京市政調査会 p.25-38 2000.1

(提出期日 平成 17 年 11 月 28 日)