

第1章 市民活動団体との協働の意義



1 なぜ「協働」が必要なの？

市民活動団体の活動は、市民による視点や事業の自由度などの特性から、行政では手が届かないところへ大きな効果を発揮しています。

そこで、行政と市民活動団体をはじめとした地域の様々な主体が力を合わせて地域の課題解決に取り組むことで、市民ニーズに的確に対応したサービスの提供など、高い成果を生み出すことが期待できます。

市民主体の地方自治を実現していくため、行政として、市民活動団体の活動を推進していくことと同時に、パートナーシップ型行政を進めていく必要があります。

《協働が必要とされる背景》

1 社会的状況の変化

(1) 地域課題やニーズの多様化・複雑化

- ・福祉、環境保全、地域活性化、まちづくり、文化・芸術、社会教育、人権の保障など、様々な分野で市民のニーズは多様化し、新しい社会サービスが求められています。
- ・さらに、少子高齢化による人口減少やコミュニティの希薄化による地域での支え合い体制の崩壊など、課題はますます深刻化しています。

(2) 市民活動の活発化と公共の担い手の拡大

- ・大震災などの災害を機に、ボランティアや寄付をする人が増え、市民の自発的な取組である市民活動が活発化しているとともに、それらの活動は、新しい社会づくりの重要な担い手となっています。
- ・また、市民だけでなく、企業や学校など地域に携わる様々な団体が、地域における自分たちの役割として、地域貢献活動に積極的に取り組む事例も増えてきています。

2 地域社会づくりに関する行政の方針と役割の変化

- ・多様化・複雑化する課題の解決や持続可能な社会づくりは、従来型の行政による社会サービス提供のあり方だけでは対応できません
- ・「推進計画」においても、県の取り組むべき重要な施策の一つとして「様々な主体と市民活動団体等の連携・協働の推進」を挙げており、地域の課題を解決するためには、行政のみならず、地域社会の主役である市民の自発的な活動と、地域の様々な主体がそれぞれの特性や強みを活かして連携・協働することが効果的であると考えられます。



2 協働にはどのような効果があるの？

市民活動団体との協働のメリットは、パートナーとなる市民活動団体の行政にはない特性や社会的役割にあります。

県行政として市民活動団体との協働を推進していくことにより、次のような効果が期待できます。



多様化する市民ニーズに、行政がよりの確に応えられるようになる

- ・市民活動団体が持つ独自の視点からの提案力や専門性・柔軟性・先駆性などの特徴を県行政の事業に取り入れることができ、県行政のサービス提供力が向上する。
- ・見えにくい市民ニーズや地域の問題などに対して、行政としても効果的・効率的に取り組んでいくことができる。



市民の自助力をアップする

- ・市民がサービスを受けるだけ（公助）の側から、自ら社会サービスを生み出す（共助・自助）主体になる可能性を増やす。
- ・市民が自治の主体としての意識を高め、民間の活力が強化される。
- ・自助力が高まることで、コミュニティの再構築を促進する。



行政への市民参加を促進する

- ・市民活動団体による行政の事業への参画により、行政への市民参加が促進され、一方通行ではない施策の実施につながる。
- ・行政が今までにないアイデアやノウハウを得られることにより、新しい行政手法が生まれることも期待できる。



行政の構造や職員の意識改革を生み出す

- ・行政の透明性を高めるとともに、説明責任も強化され、行政の事業の必要性や役割の見直しにつながっていく。
- ・市民ニーズの変化や社会状況の変化を、市民活動団体を通して素早く行政に取り入れられるため、市民や行政職員の意識改革を促す。
- ・社会サービスの多様な担い手の間で公正な競争が実現できる環境の構築につながり、行財政改革の新しい可能性を開く。





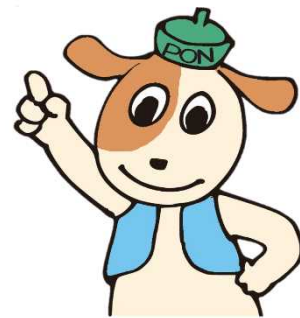
★「協働」自体が目的ではない★

「協働を行うと仕事が増える」と考えて協働に消極的となってしまうことがあります。協働は「課題解決の選択肢が増える」と考えることが必要です。「協働」すること自体が目的ではないことを理解しましょう。



★「経費削減」は二次的効果★

協働の目的は、経費削減ではありません。利益を追求しないという市民活動団体の特性から、低コストで事業を実施できる場合もありますが、そのほかにも役割分担による行政の業務見直し等、協働という手法を取り入れたことによる効果も期待できます。





3 協働を進めるときに気をつけることは？

次に挙げたポイントは、市民活動団体と行政がよりよいパートナーシップを築き、協働を進めていくために、お互いに認識しておくことが重要です。

(1) 押さえておくべき協働のポイント！

① 相互理解

- ◆ 市民活動団体と行政は、それぞれの立場や特性、価値観に基づいて活動している、お互いに独立した存在であるということを理解しましょう。
- ◆ NPOと行政の相互理解が不足していることが協働の最大の障害です。相互に情報提供や意見交換を行うなど、積極的にコミュニケーションを取り、信頼関係を築いていきましょう。

② 公平性の確保

- ◆ パートナーの選択などのプロセスはできるだけ公表し、透明性・公平性の確保に努めましょう。
- ◆ 協働を進めると特定の団体との関係が強くなりがちです。定期的に事業の見直しを行い、内容やパートナーが固定化しないように留意しましょう。

③ 対等性の確保

- ◆ 協働は行政の仕事の下請けや、期待の受け皿ではありません。相互の特性を活かされる手法や手続きを採用し、市民活動団体の主体性や自立性を損ねることにならないようにしましょう。
- ◆ 相互及び第三者による事業評価を行い、一方的な評価を行わないようにしましょう。

④ 役割分担の明確化

- ◆ NPOと行政の役割分担が不明確になりやすい傾向があります。それぞれの特性を活かした役割分担を明確にし、責任の所在や範囲を明らかにしておきましょう。
- ◆ 異動等による担当者の変更があった場合、後任者への引継の際にパートナーを同席させて事業目的や役割も含めて認識を共有するなど、事業への責任ある体制をつくっておきましょう。

⑤ 目的の共有

- ◆ 互いにメリットのある事業でなければならないことを意識して、目的を明確に共有しましょう。

⑥ 効果の可視化

- ◆ 住民にとって協働の効果がわかりづらいとの指摘もあります。協働によってどのような効果があったのか明確にし、協働のメリットをお互いが認識できるようにしましょう。



★「協働」における対等とは？★

市民活動団体の基本的な姿とは、「市民の発意に基づき、市民によって担われる、市民のための活動」であり、協働のパートナーとして、独立・自立していることが前提です。

行政と市民活動団体が、お互いの立場を尊重しあい、どちらかの一方的な意見や方法により事業が実施されることがないように、相手の特性を活かした役割分担と自由な意見・評価を行うことが必要です。



★市民活動団体と協働する行政職員の8つの姿勢★

- (1) 公共は「官」だけが担うのではなく、NPO や企業など様々な主体と共に担う意識を持つこと
- (2) 協働とは特別なことではなく、チャレンジであり、失敗を恐れない意識を持つこと
- (3) ニーズは現場に足を運び、当事者の生の声に耳を傾けてこそわかるという意識を持つこと
- (4) 協働相手とは対等である。本音で語り合えてこそ、協働であるという意識を持つこと
- (5) 協働の現場では、自らの責務として率先して行政内部で連携し、相乗効果を得ること
- (6) 協働には十分なコミュニケーションが必要であり、共感するには時間がかかるという意識を持つこと
- (7) 情報は市民のものであり、市民のために活用してこそ価値がある
- (8) 協働できない理由を探すのではなく、受益者のためにどうしたら実現できるのかを考えること

(平成 18～20 年度 NPO 活動推進自治体ネットワーク「協働を進めるための行政職員の意識改革研究会」作成)

(2) 行政と市民活動団体の特性を知ろう

行政と市民活動団体が持つそれぞれの特性をお互いに理解し、特長を活かした役割分担によって、お互いの課題などを補い合いながら進めることが重要です。

	行政	市民活動団体
組織の基本	法令や制度等に基づいた、業務やサービスの提供を行う。	独自の社会的使命(ミッション)や価値観に基づいた、自主的・自発的な活動。
特長	①分野・業務により担当部署が決められ、権限や責任の所在が明確。 ②人材配置により組織力・広報力が高く、幅広い情報収集が可能。 ③様々な用途の施設を有している。 ④事業に対する信頼性が高い。 ⑤サービスの提供にあたっては、公平性が確保され、予算確保によって採算の取れない事業も実施可能。	①自由な発想により、事業を実施できるので、創造性・専門性・先駆性が高い。 ②社会変化や多様な市民ニーズに柔軟かつ機動的に対応可能。 ③収益性の低いサービス分野での活動も可能。
課題	①組織が縦割りであり、横の連携が難しい。 ②事務処理が煩雑で意思決定が遅い。 ③予算を柔軟に運用できない。 ④人事異動により、事業継続がうまくいかないこともある。 ⑤公平性・平等性確保のため、特定地域や個々のニーズに対応するのが難しい。 ⑥リスク回避のため、例外措置を取ることが難しい。	①人材・資金・組織運営力(会計や労務)の不足により、組織・事業の安定性確保が難しい。 ②自主的活動のため、事業に対しての責任感が低くなることもある。 ③独自の価値観による思いが強く、合意形成・連携が苦手な団体もある。



★相互理解は協働の基本！★

行政と市民活動団体との協働を進めるにあたって、最大の障害は相互理解の不足だと言われています。協働事業を効果的に実施するためには、

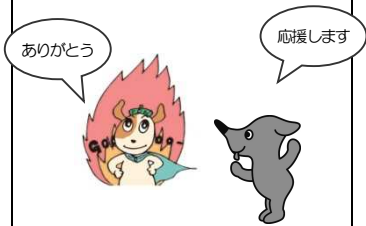

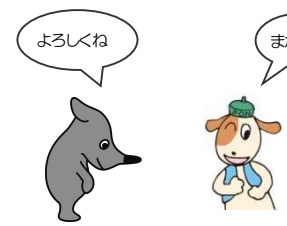
- ・行政職員がパートナーとなる市民活動団体の目的や特性、能力、社会的役割、その活動の在り方などをきちんと理解する
- ・市民活動団体においても、行政の仕組みや施策について充分理解する必要があります。相互理解がないと、協働は双方にとって単なる負担の増加であり、協働を敬遠する原因となります。

相互理解を進めるために、日頃から市民活動団体とコミュニケーションを取ることを意識したり、意見交換や情報交換など対話の出来る場作りに努めましょう。

(3) 「協働」と「支援」「外部委託」の違いを理解しよう

行政と市民活動団体との関係は、様々な事業形態によって成り立っていますが、本書では、その関係を「支援」「協働」「外部委託」の3つに分類しています。

《市民活動団体と行政との関係》

区分	支援 (サポート)	協働 (パートナーシップ)	外部委託 (アウトソーシング)
内容	行政が市民活動団体の自立促進や更なる発展など、 <u>相手を支援すること自体を目的として行う</u>	<u>対等な二つ以上の担い手が共通する目的をもって関係を結び、役割分担をした上で、計画の策定や実施などを行う</u>	行政が事業内容や期待する成果を設計して、それが適切に効率よく実施できる <u>団体に委託を行う</u>
関係	<p>[NPO] 活動に必要な資源が不足 ↑ [行政] 資源を提供</p> <p>ありがとう</p>  <p>「NPO のやりたいこと」を行政が応援する</p>	<p>[NPO] ↔ [行政]</p> <p>お互いに力を持ち寄り、一緒に事業を企画・運営</p> <p>一緒にやろう!</p>  <p>「NPO の目的」と「行政の目的」を一つの事業で実現する</p>	<p>[行政] 仕様を決めて依頼 ↓ [NPO] 決められたことを実行</p> <p>よろしくね</p>  <p>「行政のやりたいこと」をNPOが実現する</p>
成果	多様で自立的・継続的な市民活動の実現	より市民ニーズに沿った相乗効果のある社会サービスの実現、市民の自助力の向上	行政サービスの向上や経費削減
(参考) 具体的な形態例	補助金／制度創設等の環境整備／広報支援／助言など	実行委員会／共催／補助金／委託／事業協力など	委託

「協働事業」とは・・・

- ①一つの事業を行う上で、各主体の目的の刷り合わせ、企画立案、遂行まで、市民活動団体と行政がお互いに協力して、互いの特性を活かし合いながらサービスを提供していくような事業を指します。
- ②「協働事業」には委託・補助・共催など様々な形態があります。詳しくは「第2章 協働事業の進め方」(P. 12)で説明していますが、「支援」や「外部委託」と重なる形態もありますので、同じ形態で行う事業でも「協働事業」との区別が必要です。

《違いを事例で考えてみよう》

「協働」と「外部委託」の違いを、行政が所有する公園の管理業務を例に見てみましょう。

公園の管理業務をどう行うか？

外部委託の場合

行政の代わりに
管理運営を行ってもらおう

①仕様書・応募要項

出入園管理・定められた用法による植林等、行政の目的に基づいた仕様書

②指名または一般競争入札

より低廉な価格で、仕様書の業務が執行できるかが選考基準

③決定・契約

落札決定後、募集時の仕様書により契約

協働の場合

より市民ニーズに合った
新しい公園づくりを目指す

①仕様書・応募要項

入園者の増加等、より市民ニーズに沿った管理運営によるサービスの向上を目的とした仕様書

②企画提案方式による公募

仕様書に基づき、行政サービスの向上が期待できる創造性・先駆性のある提案であることが選考基準

③決定・契約

提案された内容に基づいて協議を行い、行政の目的と団体の目的・特性を反映させた仕様書を作成し、合意の上で契約

協働事業として実施する場合は、パートナーとなる市民活動団体には団体独自の目的があるということが前提です。

例えば、子どもの健全育成のために活動する団体が受託した場合、団体の目的や特性を活かした事業内容や役割分担による委託を行うことで、来園者数の増加及び満足度向上などの行政の目的と、団体の目的の両方が達成できるようにし、公園に新しい価値を生み出していくことができます。

協働事業は、このように事業に付加価値をつけていくことができる手法であると考えてください。





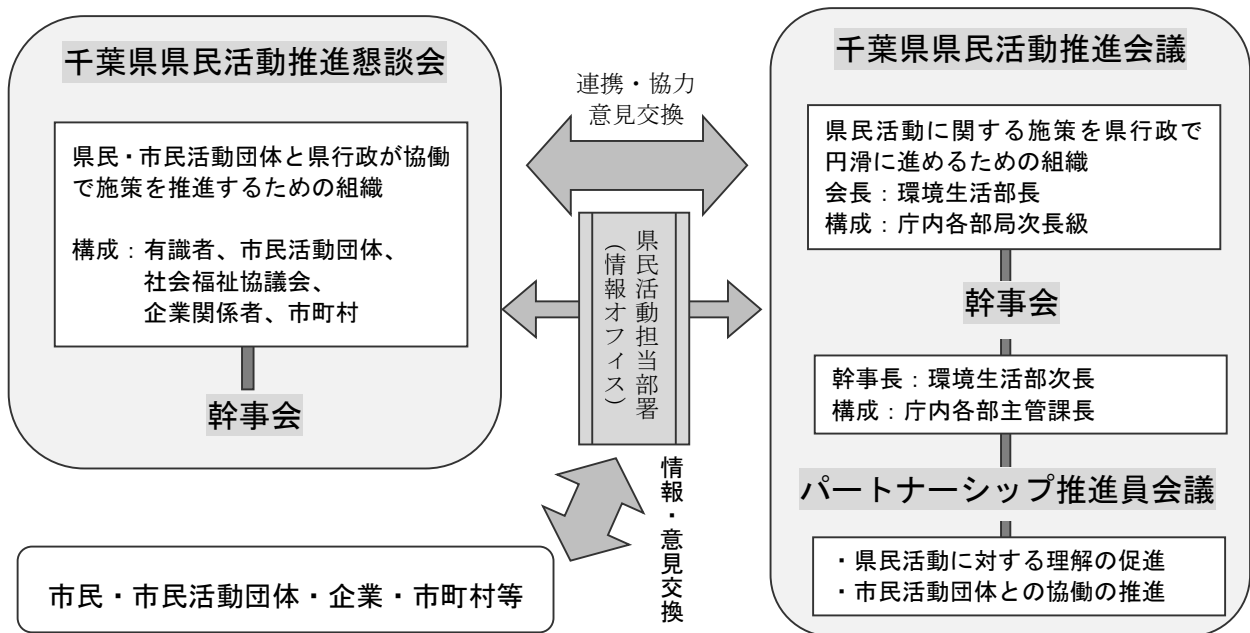
4 県における協働推進体制

市民活動団体の活動分野は、行政のほとんどの分野に及んでいますので、各部局が共通の認識を持って、連携・協力しながら協働を推進していくことが必要です。

(1) 協働推進のための組織

県では、千葉県県民活動推進懇談会及び千葉県県民活動推進会議を設置し、協働の推進に努めています。

県の県民活動推進体制



①千葉県県民活動推進懇談会

県民活動の推進にあたり、各分野の専門的な見地から幅広く意見や助言・協力等を求めるとともに、県民・市民活動団体と県行政が協働して事業を進めるために設置しています。

推進懇談会は、全て公開で開催しています。

②千葉県県民活動推進会議

県民活動に関する施策を県行政で円滑に進めることを目的として設置しています。

推進会議は、推進懇談会と協力し、市民活動団体及び「推進計画」に対する理解の促進、全庁的な取組などを推進しています。

さらに、市民活動団体と県行政の協働を推進するため、市民活動団体・ボランティア関連事業を実施している担当課職員などをパートナーシップ推進員とし、推進会議の下にパートナーシップ推進員会議を設置しています。会議を通して情報を共有し、各部署が共通の認識を持って連携協力を図りながら、パートナーシップ型行政を推進していきます。

○パートナーシップ推進員の役割

- ・ 県民活動に対する県職員への理解促進
- ・ 市民活動団体との協働提案の窓口
- ・ 「千葉県パートナーシップマニュアル」の実践による市民活動団体との協働の推進

③県民活動情報オフィス

県民活動に関する情報提供及び県と市民活動団体等の情報交換の場として県庁本庁舎2階に「県民活動・ボランティア情報オフィス」を設置しています。情報オフィスは、県民生活・文化課の内部組織であり、県民・市民活動団体にとって、県行政の窓口となるものです。

(2) 情報提供・相談窓口

以下の媒体を通して、市民活動に関する情報を提供しています。

①NPO・ボランティア情報ネット（ホームページ）

URL <https://www.pref.chiba.lg.jp/kkbunka/npo/nponet-link.html>

②ちばNPO・ボランティア情報マガジン（メルマガ）

③県民活動情報オフィス（情報誌の閲覧等）

④県民生活・文化課が発行している事例集等

- ・ 協働事例集ちばコラボナビ（冊子、協働の取組紹介サイト）

URL <https://www.pref.chiba.lg.jp/kkbunka/npo/colanavi/zirei.html>

- ・ NPOと学校との連携事例集 ・ ちばコラボ大賞リーフレット（H22～）

《主な提供情報》

県及び市町村が実施している市民活動団体との関連事業一覧	①・③
県内のNPO法人情報 （申請中の法人に関する縦覧情報、認定NPO法人の公示情報、NPO法人認証状況、内閣府ポータルサイト（NPO法人の検索及び閲覧情報）へのリンク）	①
市町村担当課、市町村市民活動支援センター、ボランティアセンター一覧	①
県事業に関わる団体のイベント情報	①・②・③
県内外の市民活動団体の広報誌やイベント情報等	③
県内の協働による取組事例	①・④

県民生活・文化課では、電話やメール、訪問などによる協働に関する相談にいつでも対応します。



市町村の市民活動担当課及び市民活動支援センター・ボランティアセンターでも、その地域で活動している市民活動団体の情報を得ることができます。