

# 西東京市「市民との協働基本方針」策定への提言

2003年3月

西東京市 市民との協働推進懇談会

## はじめに

昨今、特に都市部では、住民の生活観や価値観が多様化し、公共サービスに対するニーズも従来の行政セクターだけでは対応できない状況が生まれつつある。加えて慢性的な歳入不足の中、限られた予算をいかに効率的、効果的に使っていかは自治体の最優先課題となっている。

こうした状況下、1998年に特定非営利活動促進法が施行され、市民活動団体が従来の公益法人より比較的簡単に法人格を取得できるようになった。2003年1月31日現在、9726もの特定非営利活動法人（以下、NPO法人）がまちづくりや社会教育、国際協力など12の分野にわたって生まれている。これまで行政セクターが担ってきた公共サービスをこれらNPO法人をはじめとする市民セクターがその一部を担っていく、あるいは両セクターがそれぞれの持ち味を活かした形で「協働」することが一般的になってきている。しかしながら良好な「協働」関係を築いていくにあたっては、両者がお互いの考え方や事業の進め方などについていまだ十分な理解が得られているとは言い難い。そこで市民活動団体との協働を進める上での指針づくりに取り組んでいる自治体が増えてきている。東京都でも2001年8月に「協働の推進指針」が策定されている。

西東京市でも「市民との協働の基本方針」策定の計画が進められている。策定にあたっては市民からの意見を反映すべく、2001年には公募市民からなるまちづくり市民会議「市民との協働によるまちづくり部会」が設置され、2002年3月に「NPO、ボランティア団体との協働を進める上での課題」という意見書を市長に提出した。本「市民との協働推進懇談会」は、これを一歩進めて、市が協働の基本方針を策定するにあたっての提言をまとめるために2002年7月に設置された。NPO関係者や公募市民10名によって構成され、上記意見書や他の自治体の事例などを参考にしながら15回にわたって議論を行ってきた。本提言はこの議論の結果をまとめたものである。

市がNPO法人をはじめとする市民活動団体と協働するためには、公共サービスの担い手は行政だけであるという「お上」意識を無くし、戦後長らく続いた「お役所文化」を変えることが重要である。役所の体質改善、意識改革が何よりも優先されるべき課題であり、そういった意味では協働による市政運営の転換は行政改革の大きな柱の一つといえるであろう。

また、協働を推進するにあたっては、職員一人ひとりの意識改革が必要不可欠である。日常業務の流れの中から協働に発想転換することは難しいからこそ、市長の強いリーダーシップや職員研修の積み重ねが重要となる。協働に対する意識がすべての市職員に根付き、一般市民にも理解が浸透するまでの変革期においては、市民とのコーディネーター機能や既存事業の見直しによる協働事業化などが重要となるため、組織内部に強い権限をもつ部署を創設し、そこが中心となって推し進めることが何よりも必要である。

協働の担い手は行政だけではない。対等な関係性を構築しようとするのであれば、市民側にも意識改革が必要である。行政への過度の依存心をなくし、組織的にも財政的にも自立する意思をもたなければ、行政との真のパートナーシップを確立することはできない。本提言はその目的が行政側の指針づくりにあったため、市民側の指針については触れていないが、当然のことながら市民側にも同様のものが必要となってくるであろう。

本提言が今後、市が策定する協働の基本方針に市民側の要請として反映されることを心より期待する。

## 目 次

1．協働の定義 .....	1
2．相互理解と意識改革 .....	2
3．体制の見直し .....	4
4．既存事業の見直し .....	6
5．事前協議 .....	7
6．協働を進める際の留意点 .....	8
7．協働事業の評価 .....	9
8．情報公開 .....	10
9．環境・条件整備 .....	10
10．市民活動団体支援 .....	11
11．交流の場づくり .....	12
12．その他 .....	13
資料 .....	14

# 1. 協働の定義

## 1-1 「協働」の定義

ここでいう「協働」とは、西東京市（以下、市）と市民活動団体とが、市域のニーズや課題への対処に向け、相互に対等な関係のもと、十分な協議と合意の形成を初期段階より図り、その結果を踏まえて共有した目標の達成をめざして、互いに有する情報、経験、技術、ノウハウ等のさまざまな資源をそれぞれの役割に応じて提供しあいながら実施する「地域に開かれた活動」を指す。

## 1-2 「協働」の原則

市は、協働するに際して、以下の原則を遵守するものとする。

1. 協働することに意義の認められる内容を選択すること
2. 協働の目的を市民活動団体と共有すること
3. 市民活動団体の自発性と多様性を尊重すること
4. 市民活動団体を対等なパートナーとして認識し、位置づけること
5. 協働に際しては、特定されない多くの市民にとって説得性のある方向で進めること
6. 協働の事前、実施、事後の各段階に応じて、それぞれ構想・計画、経過、成果を適宜公開すること
7. 協働による所期の目的を達成したら、当該市民活動団体との関係を解消すること
8. 協働事業に関する評価は必ず実施し、その結果を広く公開するとともに、以後の協働のあり方に反映すること

## 1-3 「協働」の内容

協働として、市が市民活動団体と取り組む内容と方法については、以下の通りとする。

1. 補助・助成（市民活動団体が主体となる公共的な事業に対し、資金等の援助を行うこと）  
ただしこの場合、市民活動団体の自発性と多様性を尊重して行うこととし、選考基準の確立とともに、選考方法の明確さや透明性を確保すること。また、市と市民活動団体との関係のレベルに応じ、団体の自立を促進するための配慮も行うこと。
2. 委託（公共性の高い事業の中で、市民活動団体に任せの方がより有効かつ効果的な成果が得られると思われる事業について、契約規則等に基づき、その実施を市民活動団体に委託するもの）  
ただしこの場合、本来は市が行うべき内容であることに留意し、市民活動団体をその代理者としてのパートナーと位置づけた契約内容を確立するものとし、「請負」の際の業者とは明確に区別すること。
3. 共催（市が市民活動団体と共同して事業を実施するもの）
4. 後援（市民活動団体が主体的に行う事業に対して、市の後援名義を提供するもの）
5. 懇談会等の開催（市民活動団体の参加と協力を得て、地域の実情を踏まえた先駆的な政策形成を進めていくための機会を設ける）
6. 情報交換やコーディネート等（検討会・協議会の設置、広報紙の発行等により、情報交換や協働事業のための検討、市民の理解・啓発等を行う）

#### 1-4 市民活動団体の定義と対象

ここでいう市民活動団体とは、「西東京市域において、非営利で自発的な公共活動を展開している民間の団体」を指す。

この場合、対象となる団体としては、主としてボランティア団体をはじめとする民間の非営利組織（NPO）で、不特定かつ多数の人びとに資することを第一の目的とし、かつ、政治または宗教活動それ自体を目的としない団体とする。

#### 1-5 市行政にとっての協働の意義

協働により、従来の行政単独で行う画一的なサービスとは異なり、多元的な地域サービスがもたらされる他、地域の課題解決に向けた力も強化されることになる。

また、このような協働を通して、本質的に異なる文化を有する市民活動団体との交わりによる刺激が、市行政による公共サービスの内容やその範囲等の見直しにつながり、その結果が、市行政全体の構造改革を促すことになる。

#### 1-6 地域特性を活かした指針づくり

市と市民活動団体とによる協働を推進しようとすることは、とりもなおさず、市域における課題の独自性や一般市民のニーズの多様性を尊重することであり、市は協働の指針を策定する際には、市民の視点に立ち、地域特性を活かした個性ある指針づくりを行うものとする。また、協働の前提となる地域のニーズや課題等は、時代とともに変化するものであるため、その変化に機敏、かつ柔軟に対処できるよう、「指針」には必ず「見直し規定」を盛り込むものとする。

なお、「協働」の領域は、社会サービスや事業の側面のみで捉えるのではなく、「条例」づくりや「総合計画」および各種「事業計画」など、政策形成過程における協働も視野に入れていくべきである。

## 2. 相互理解と意識改革

しくみやルールをつくることに完璧を期しても、実際に運営するのは「人」である。市と市民活動団体との協働はいま端緒についた段階にあり、明治以来の中央集権的な官僚機構が完熟している行政と、変化する時代の要請に応えるのにまだまだ初期発展過程にある市民活動団体とのコラボレーションは、当事者間の激しい違和感の上に立って始められているのが実情である。何よりも意識改革と相互理解を進めることが協働の実をあげるためのキーであるといっても過言でない。

### 2-1 市職員の意識改革と協働に対する理解促進

市と市民活動団体との協働は、関係法令や前例がきわめて少なく、定型的な業務執行に慣れた市職員にはかなり強い意識改革が求められる。全ての職員が上意下達で市民をリードしていくものという意識の残滓をもっていたとしても、市民とは窓口で文句をいい、要求ばかり押し付けてくるものと思っているとはいえない。しかし、全庁的にみると協働の意義、進め方などを十分理解している職員、部署はまだ少数派であり、職員ごと部署ごとのアンバランスを是正できるよう協働への理解を促進することが求められる。

## 2-2 市民活動団体の自主性の尊重と多様性への理解

協働は相互理解なくしてスムーズに進めることはできない。従ってまず協働する相手を知ることから始めなくてはならない。

市民活動団体は一つのミッション（社会的使命）に共感する市民が自主的に集まった組織であり、何もかも「行政が決め、実施する」ものと思いついた主体性のない市民から脱して、市民の自主的な活動で社会貢献を進めるということを尊重していかないことには、協働相手の団体そのものの存続すら危うくなる。

団体の活動分野は多岐多様であり、団体の組織運営力、事業遂行能力、人材、財政基盤などは千差万別である。

市内の市民活動団体全体を知り尽くすことは非現実的だが、少なくとも担当部署ごとに関係する分野の団体について、よく情報を収集するとともに、その自主性を尊重し、多様性を理解しておくようにすべきである。これが抽象論でなく実践目標として行政サイドに定着しない限り、市民活動団体を協働の美名のもとに予算や人手のないとき頼る「便利屋」扱いする恐れがあり、こうした状況ではまっとうなパートナーシップは育たない。

## 2-3 意識改革と相互理解のしくみづくり

意識改革と相互理解とを推進するための行政側のしくみとしてまず実施することに、協働に関するセミナーを中心とした職員研修がある。この種の研修は単なる協働論の講義にとどめず、地域の市民活動団体の実情を知る機会とする必要がある。市民活動団体の行動原理、組織運営、収益構造、受益者層などの実態を把握するには、先進自治体で始めているような市職員のNPO等市民活動団体への研修出向の実施を検討する必要があるだろう。また、市民の一員でもある職員みずからが市民活動に積極的に参加体験することも望ましく、ボランティア休暇制度などの一層の拡充を図るべきである。

### 西東京市職員のボランティア休暇制度

（「西東京市職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」別表第2）

事	由	期 間
	職員が自発的に、かつ、報酬を得ないで次に掲げる社会に貢献する活動（専ら親族に対する支援となる活動を除く。）を行う場合で、その勤務しないことが相当であると認められる場合	1の年において5日の範囲内の期間
	(1) 地震、暴風雨、噴火等により相当規模の災害が発生した被災地又はその周辺の地域における生活関連物資の配布その他の被災者を支援する活動	
	(2) 身体障害者療護施設、特別養護老人ホームその他の主として身体上若しくは精神上的の障害がある者又は負傷し、若しくは疾病にかかった者に対して必要な措置を講ずることを目的とする施設における活動	
	(3) (1)及び(2)に掲げる活動のほか、身体上若しくは精神上的の障害、負傷又は疾病により常態として日常生活を営むのに支障がある者の介護その他の日常生活を支援する活動	
	(4) 東京都内における国又は地方公共団体等が主催、共催、協賛又は後援する国際交流事業で、通訳その他の外国人を支援する活動	

## 2-4 市と市民活動団体との交流機会の拡充

すでに市内では西東京市 NPO 法人連絡会との情報交換などが始められているが、市と市民活動団体との交流は広範囲に積極的に拡充する必要がある。また、協働活動の先進地の現地視察に際しては、可能な限り合同で実施した方が実のある交流となるであろう。

## 3. 体制の見直し

「協働」における市民ニーズは多種多様で、今まで行政が経験したことのない要素が多分に含まれている。

市の組織は、行政分野別にタテ割りにできているのが現状で、協働の場においては複数の関連部署にまたがり、処理責任の所在が不明確になるなど、市民との協働に支障が生じ、今まで経験したことのない分野では、どの部署で処理すべきか判断ができず、迅速確実な対応が期待できないと懸念される。

複数の部署にまたがり関係部署の調整が伴う協働事業の想定等

### 障害者や高齢者を対象にした健康推進事業

健康づくりを推進する NPO が市と協働して、障害者（障害福祉課） 高齢者（高齢福祉課）を対象にしたスポーツ・体操（スポーツ振興課） 健康相談（健康推進課）を体育施設（西東京市文化・スポーツ振興財団）で行うような場合。

### 障害者の園芸セラピーと市内緑化の推進事業

障害者の生活を支援する NPO と緑化を推進する NPO が市と協働して、身体障害者通所訓練施設等（障害福祉課） 公園（公園緑地課） 市遊休地（管財課） 農地（産業振興課）等を利用した園芸セラピーと市内緑化を推進するような場合。

### 人権啓発事業

人権啓発を推進する NPO が市と協働して、女性問題（生活文化課） 子育て相談（子育て支援課） 学校でのいじめ（教育相談課）など、人権啓発に関わる事業を行うような場合。

### 街路樹の落ち葉と家庭生ゴミの堆肥化事業

環境問題を考える NPO と子育てグループが市と協働して、街路樹の落ち葉を拾い集め（道路管理課） 家庭の生ゴミと一緒に堆肥化し（ごみ減量推進課、環境保全課） 公園（公園緑地課）や学校（教育委員会）で使用するような事業。親同士の交流、子育て支援の一環でもある（子育て支援課）。

### 車いす利用者向けの移動サービス充実

高齢社会に伴い車いす利用者の増加が見込まれるため、高齢福祉課と障害福祉課で行っている現行移送サービス事業を、はなバス（交通計画課）の活用なども視野に入れ、NPO 等との協働を前提として見直すような場合。

このほか、これまで担当部署（職員）が直接行ってきた事業や、民間企業に委託してきた事業を、市民活動団体との協働事業に転換する場合には、関連部署の調整が必要と思われる。

今後市民と幅広く効果的な協働を推進していくためには、これまでとは違う視点から組織内部を改革したり、人事面の新しいしくみを検討したりするなど、適切な体制の見直しが必要である。

### 3-1 協働に関する独立した担当部署の設置

市民との協働事業は、今後ますます幅広く発展することが考えられ、長期的展望に立てばそれを見越して、強い権限をもつ部署、例えば協働に関する市長直属の独立した担当部署を、早期に設置すべきである。

市長直属ということは、協働の重要性を踏まえ、窓口のたらいまわしや、複数の関連部署にまたがるための責任の不明確さを排除し、迅速かつ的確に対応するために欠かせない要件である。また、市長直属としたことは、市民との協働の重要性の認識を実証するためのものでもあり、組織内部の権限争いや、責任逃れの対応をせず、市民の側に立って対応するための姿勢の現れでもあり、迅速な最終判断ができ、市民のための行政の実現することともなる。この部署には、協働に関係する予算、人事、事業の各面において独自の権限を持たせるべきである。この権限がないと、結局担当部署間の押し付け合いの中で協働事業が埋もれてしまいかねない。

そしてその部署には、全市的に協働に取り組んでいる象徴として他の自治体にも事例があるように「協働推進室」のような名称を冠することが望ましい。

「協働」を組織名称に入れている自治体（都内）

自治体名	組 織 名
目黒区	企画経営部 企画部 協働推進担当
小平市	生活文化部 市民生活課 NPO・協働担当
狛江市	企画財政部 市民協働課
清瀬市	企画部 市民協働課
多摩市	政策推進協働部
稲城市	企画部 協働推進課

### 3-2 協働に関する職員人事面の新たなしくみづくり

市民との協働においては複雑多岐にわたる課題が多く、担当職員が短期に異動すれば、蓄積されたノウハウが無駄になったり、良好な人間関係の保持が難しくなったり、事務に支障をきたしかねない。

従って、この点を踏まえた通常の人事配置とは異なる新たな人事のしくみづくりを検討し実現すべきである。

協働を担当する職員は、行政側の専門家として十分な知識や、待ちの姿勢ではない先見性や、いかなる市民ニーズにも対応できる実践型の能力の発揮が求められる。従って、人間性も加味して真に適材適所の人材を発掘し、これに当てる必要がある。

### 3-3 タテ割りでない統合型の資源活用

多分野・多部局に関わったニーズに対して柔軟な対応をするためには、市長直属の独立した担当部署を設置したとしても、なおかつ、組織内部すべてのタテ割りの壁を無くす運用が求められる。人の運用に関しては組織間の壁を無くして、弾力的支援体制を組んだり、施設・車輛など物の活用については少ない資源でも臨機応変の対応ができる管理体制を構築したりして、統合型の資源活用を実現すべきである。



## 4. 既存事業の見直し

具体的にどのような事業を協働すべきかを考えるにあたっては、現在の市の事業だけを検討するのではなく、市民活動団体が解決しようとしている課題の中にこそ、その可能性が見いだせるはずである。現在「協働」しているとされている事業についても、本当に市民活動団体の力を活かす形で進められているのか点検が必要である。また、市民活動団体への事業委託は、団体の柔軟できめ細かい対応によって市民へのサービスが向上するだけでなく、団体が力を高める、行政との相互理解が進み次のステップへつながる、といった意味でも積極的に進められるべきである。

### 4-1 あるべき協働事業とは

1. 地域社会の課題に対して、市民活動団体と市とが共通認識をもちそれぞれの役割を認識しあい連携して行うべき事業
2. 地域社会の課題に対して、市民活動団体が先駆的に取り組んでいる事業において、行政が連携することで相乗効果が高まるとされる事業
3. 行政のシステム上、市としてはすぐに本格的な実施ができないが、地域社会にとって必要な公益事業であり、市民活動団体と市が協力して実験的な実施が求められる事業
4. 社会環境の変化に対応し、市民活動団体と市とが対等なパートナーとして連携することより今後の行政の取り組みにインパクトを与えることが期待される事業

### 4-2 協働事業に移行すべき市の事業の洗い出し

行政が現在担っている事業のうち、市民活動団体との協働事業に移行すべきものを洗い出し、協働の仕方を検討していくべきである。また、市民活動団体の取り組んでいるテーマは行政の政策課題との接点が多く、協働事業の候補は、市民活動団体が取り組んでいるテーマの中にこそ存在する。行政事業の分野ごとに、市内の市民活動団体のヒアリングを行うことを提案する。

### 4-3 現在市内で実施されている協働に近い事例の調査・分析

協働にあたっては、市と市民活動団体とが対等な立場で、それぞれの強みを活かした形になっているか、さらに展開させるために、どのような措置が必要なのかを絶えず点検していく必要がある。また、委託事業の場合、市民活動団体に業務を実施させるだけではなく、委託の中でみえてくる課題やその業務の将来的なあり方について、市と市民活動団体双方が意見を交換しあい、よりよいものにしていける形になって初めて協働事業といえる。

### 4-4 業務委託の形の協働事業の拡大

市民活動団体の柔軟できめ細かいサービスは住民サービスの向上につながる。行政が担っている事業のうち、市民活動団体にゆだねることが望ましい領域については積極的に事業委託を推進すべきである。また、市民活動団体が行っている先駆的な事業、市とともに行うことで相乗効果の期待できる事業などを業務委託の形とする取り組みも進めるべきである。

業務委託を考えると、「非営利だから、実費の支払いに近づけ、安価なサービス提供団体として、財政の限られた行政を支えてほしい」という消極的な考えでは、市民活動団体にとって、その事業に関わるメリットは非常に少ない。こうした考えでは逆に委託を受けることで全体の業務が煩雑になり、活動自体を拘束し、力を消耗するだけとなる。

業務委託を進めることは、市民活動団体の支援策の一つでもあり、協働を次のステップへ促すことであるべきである。非営利団体は、委託事業による正当な利益を得て専門性をさらに高

め、活動を活発にすることができる。そうすることで、助成金に頼らない、事業収入の割合の高い運営が可能になり、本来行っている独自事業（行政では実施が難しく、採算のとりにくい公共性の高いサービス）を安定して提供できるようになる。

委託を検討する際、市民活動団体の特徴を十分活かすために、市ですでに行われているプロポーザル方式（金銭以外の要素が加味できる競争方式・総合評価方式）は今後も継続していく必要がある。また選考の基準を公開し、オープンな選考会を実施すべきであろう。

市民活動団体への委託事業を継続するに際しては、（１）所期の目的に照らして十分な成果をあげたか、（２）その成果を踏まえて継続の必要性が認められるか等適切な判断を行い、既得権化をゆるさないようなルールづくりを検討すべきである。

#### 4-5 補助金の見直し

市では現在、補助金の見直し作業を進めている。補助金の交付については、定期的な見直しを行い、その時点での有効性をチェックすることが必要である。また、新たに補助金を交付する場合は見直しを前提にしたものであることを確認すべきである。今後、NPO 法人等市民活動団体の立ち上げ時期の奨励助成金を新設するような場合でも、交付の時限性を考慮し、団体の自立を促すものであることが望ましい。

## 5. 事前協議

行政施策の執行にあたって、市が企画立案し予算措置を行い、細部を詰めて、必要に応じて企業に発注するのが通例であるが、発注する段階において、企業に加え市民活動団体をも対象とすることだけで市と市民活動団体との協働があるとしたら、それは安上がりな下請けへの業務発注にしか過ぎない。

確かに納税者の立場からいえば行政サービスのコストダウンは望ましいことではある。また、生活者の身近なことから発想し自発的な活動をする団体に発注することは、営利企業への業務発注で得られない先駆性、多様性のあるきめ細かな行政サービスが期待できる。

しかし、このことだけで市と市民活動団体との協働があるとしたら、「1-2 協働の原則」を十分に満たすことができないため、協働の本格的な発展、拡大は望めない。ここで提言する協働のあるべき姿はあくまでも企画、運営の意思決定に際して双方の参画機会と対等性が保証されていることが不可欠の条件であり、計画立案過程の対等な協議の重要性を特に「事前協議」の項目をたてて提起する。

#### 5-1 協働事業の提案を市側、市民側双方が行えるシステムづくり

協働事業は、議会から提案があったり、行政担当部署で発案したりして始まり、担当部署職員が受けた市民からの相談や要望などに応える形も多い。しかし市民活動団体の活動領域はタテ割り行政の隙間を埋める部分が増えているので、市民側からの発意はたらい回しにされることも出やすいといえる。担当者が必要性を感じていたものだけが優先されることも考えられる。

「3-1 協働に関する独立した担当部署」で、双方の提案を一元化して受け付ける、提案があった市民側と担当部署が同じテーブルにつく場をすぐセッティングするということから、検討、協議、必要によっては担当部署の決定まで行えるようシステム化すべきである。

## 5-2 協働事業発掘の検討プロセスの共有

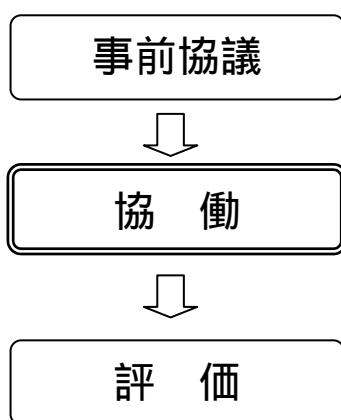
担当部署と市民側の双方からの協働事業の提案が盛んになると当然、玉石混じりになることも予測され、現実性の検討もなされてない素案程度のもも混じる。新しい協働事業を掘り起こすには、これらの提案に十分な検討が必要だが、その検討プロセスの情報が公開され、双方が共有するように努める必要がある。これによって協議がさらに深まり、より有効な事業計画が練り上げられることが期待できる。

## 5-3 市民活動団体による市民ニーズの吸い上げ

市民活動団体は、市民と市の仲介的な位置づけにある。従って市民の多様なニーズを吸い上げる媒体としての価値を市は十分認識して対処することが求められる。また市民ニーズを吸い上げて行政施策案として整理し、市に建議する能力（政策提言能力）を、協働団体選定基準の項目に入れ、高い配点をすべきである。

## 5-4 事前協議と協働事業との連動の必要性

事前協議は協働事業を円滑かつ効果的に遂行するための重要な前作業である。事前協議だけで完結することなく協働事業実施、その評価へと連動していくことを協働の基本的な流れとすべきである。価値観も手法も違う人たちが一緒に事業を進める際に摩擦や意見対立があるのはむしろ当然であり、双方で話し合って改善、修正するしくみとして事前に全プロセスを通しての協議原則をつくり、これを実行すべきである。協働の基本原則ともいえるお互いの信頼感は、現実的には文言を掲げることですぐ持てるものではなく、協議を積み重ねるたびにそのレベルが高まるものであり、事前協議のある協働は強い信頼感で結ばれた協働事業が始まることになるといえる。



## 6. 協働を進める際の留意点

### 6-1 協働事業の実施段階の協議義務と評価義務の明文化

協働事業を行うのは、どちらか単独で行うよりも強力に目標の達成をめざせるからである。そこには目的が存在し、達成するための計画がある。この計画を両方で協議し、期間や効果測定法等も決めておく。また、事業開始後において、どちらか一方に任せきりにせず、適宜事業の進行状況等を話し合う場（協働事業実施段階の協議）を予め定めておく必要がある。さらに、事業実施後に当初の予定と実績の比較や実施による市民への影響、何が良くなったのか（間接的效果・アウトカム）を評価することを定めておく必要がある。これらを双方が確認した上で、協働事業は行われるべきである。

## 6-2 行政と市民活動団体の対等性を重視

協働を進めるにあたり、市と市民活動団体との目的は同一である必要がある。同じ目的を達成するために役割分担をするのであるから、どちらか一方が上位であることはありえない。視点や意見の相違が存在することは当然のことであり、重要なことは、綿密なコミュニケーションと互いに現在担える役割を最大限活かすことである。

## 6-3 種別ごとの協働事業における協定文書の標準化

生活や地域に密着した活動を行っている市民活動団体と市は、お互いの相違を認めた上で、共通理解のもと、事業を行う必要がある。そのため、協議内容を事業の種別毎に標準的な仕様書として作成すべきである。この仕様書には、役割分担、権限、責務、対等性、協議、評価方法、期限、補償、契約や協働事業の性質上定めるべき項目を盛り込んでおく。

## 6-4 協働相手の選定基準の明確化とその公開

目的（市民が享受する益・優先順位）、企画内容（政策提言能力）、事業の継続性、費用等を選定基準の項目として明確にする必要がある。また、公平性を維持するためにその内容は、公開すべきである。

## 6-5 協働マニュアルの必要性

協働事業は多岐にわたるため、臨機応変な対応が必要となる。人に仕事がついていくような経験的な手順ではなく、市の地域特性を考慮し客観的な方法を取り入れた普遍的な協働マニュアルを作成する必要がある。

# 7. 協働事業の評価

## 7-1 協働事業の評価と見直しの重要性

「1-2 協働の原則」で謳っているように、行政と市民活動団体の協働事業においては、事業評価をすることが重要である。ここでいう「評価」とは、協働事業の計画段階、実施段階、成果・課題、協働のプロセスに分けて、行政と市民活動団体双方が振り返りをするを指す。事業期間によって、短期のものは事業終了後、長期のものは一定期間経過後に中間評価をする必要がある。

これまで市と市民活動団体の協働は担当部署レベルで進められてきた。現在、協働指針づくりが検討されているが、すでに協働指針を策定している近隣の三鷹市や東村山市、遠くは三重県や仙台市の例にも見られるように、協働事業が広がるほどに、その評価と見直しの重要性は強く認識されてきている。

しかし、協働事業の多様性と地域社会という大きな集団を対象としている点、また経済性(効率性)と、相反する「市民活動を育てる」という長期的視点の両方を取り入れる必要性など、実際の評価にあたっては難しい点が多々ある。

## 7-2 協働事業の評価システムづくり

まず各担当者が個々の事業の見直しと改善を図っていくことが重要であるが、自己評価とともに、共通の目標が達成されたか、公平性は保たれているか等を、「市民活動を育てる」という長期的な視点も取り入れながら評価し、フィードバックを通じて事業の見直しを行う必要がある。

る。特に「住民の満足度・必要度」という観点から指標を設定し事業の効果（成果）を測定する。そして、その結果を市民に公開し、事業見直しの拠り所としていくべきである。

当面は市側と市民活動団体側との評価を擦り合わせる形になるであろうが、将来的には、第三者の視点も取り入れた協働事業の評価システムを作り上げていく方向をめざすべきである。その場合、「予算・企画力」「実施・運営力」「市民参加度・公開性」「市民社会への信頼度」等の項目と設問、規準を制定し、当事者に専門家等の第三者を加えた評価と話し合いの場の確保が必要であろう。

## 8. 情報公開

昨今、民間であれ行政であれ、公益事業を行う際の徹底した情報公開が求められている。市でも 2001 年に情報公開条例が、また 2002 年には市民参加条例が施行される中で、公式ウェブサイトや庁内の「情報公開コーナー」の設置など市政に関する情報公開に努めてきている。

協働事業を実施するにあっても、その公平性・透明性を維持するために協働する市民活動団体を選定する基準や選定の方法などの情報を積極的に公開する必要がある。また、政策策定過程の段階でも広く市民の意見を聞くための方策が必要である。こうした協働事業に関する情報に市民が容易に接することができるよう一元化された公開の方法が望まれる。具体的にはウェブサイトや協働に関するコーナーを設置したりメールニュースを発行したりするなどの電子媒体を利用したものや「情報公開コーナー」の一層の充実があげられる。

## 9. 環境・条件整備

めまぐるしく変化する社会構造を背景に、市民が福祉や環境、国際交流等幅広い分野におけるさまざまな課題の解決に取り組むことや、しくみ等を的確に理解し、必要なサービスを誰でも安心して選択、利用できるよう、行政、企業、民間非営利組織等のそれぞれが生活や地域社会をよくしていくという目標を達成するためには、「環境、条件の整備」は不可欠である。

### 9-1 目的・情報の共有

協働の成果を高めるためには、互いの役割を認識しあい、組織の性格や規則等の相違を理解し対等の立場で共通の目的に向かい、目標を達成していくことが重要である。相互に信頼しあう関係を築くために、随時交流の機会を設け、的確な情報提供、情報交換を図る。

### 9-2 公平・公正性の明確化

協働相手の理念、特質等を明確にし、最適な選定を行うための基準、手続き他公開性・透明性を図るため基準として、協働マニュアル等を作成する。

### 9-3 協働事業推進のためのしくみづくり

多様化する地域課題等に的確に対応していくために、市と市民活動団体とが協働の取り組みを拡大、活性化させるための交流の場、例えば協働を推進するための会議等の設置を検討する。

### 9-4 市民に対する協働の理解促進

市民に向け、協働活動の必要性の理解を促し、幅広い分野にわたった協働の試みを展開すると

ともに、それらの団体等が連携しあうしくみ、ネットワークの整備を図る。また、市民は自己決定、自己責任を原則に、本当の意味で自立(自律)することが強く求められ、今まで以上に、個人の意識の高まりを実際の行動に結びつけていく機能強化を図ることにより、底辺を広げていくことが重要である。

#### 9-5 人材の発掘、養成、活用

ボランティア育成講座等により、多くの新しい人材の発掘、養成、確保に努める。そのために学校教育、生涯学習との連動、年代、性別、職種を問わず、幅広い層への働きかけ等市民参加を促す。

## 10. 市民活動団体支援

協働の推進には、市と市民の相互理解を深め、信頼性に基づいてパートナーシップを築きあげるとともに、地域社会への市民活動の理解を促進するための広報・啓発はもとより、市民活動団体の立ち上がりの支援をはじめとする新しい動きを生み出すインキュベーション機能を担う中間支援組織の設置等が強く求められる。

特に市が担うところとして、NPO 法人のうち特に公益性の高いと認められる法人に対して、明確な基準を設けた上で、寄付等に対する税制上の優遇措置を図ることも検討する。

また、市行政における生涯学習等社会教育の分野、市内空き店舗の活性化に関連する分野との連携により、活動場所、拠点づくりについても、検討する役割があるとする。

以上を踏まえた、市民活動を支援する中間支援組織の具体的な機能として市民活動に関する総合的な相談、市民活動の内容、NPO 法人格取得、活動場所、人材、資金の確保、その他行政との協働等についての相談に応じる。具体的には下記の通り。

#### 1. 拠点づくり、活動場所（施設等）設備等の提供（確保）

市民活動団体等が自由に活用できる場所、印刷機、点字プリンタ、紙折り機等設備を提供する。またコンピュータについても自由に使用できるよう整備する。

公民館等の公共施設の利用、および地元商工会、企業等連携による空き店舗等の活用も視野に入れながら、設備費、人件費とも廉価でなおかつ効率のよい、活動拠点づくりをめざす。

#### 2. 情報の収集と提供

NPO、ボランティア活動をはじめ、行政や企業等さまざまな分野の動向に関する調査、情報収集を行う。

#### 3. ボランティア・市民活動団体、企業他の連絡調整

地域の団体（自治会、婦人会、育成会、消防団等）、福祉施設（高齢、障がい、児童等）、行政、事業所等との協働を進めるため、相互のネットワークを拡大し、交流の機会を提供する。

#### 4. インキュベーション機能

NPO 法人の立ち上げ、また申請事務および運営に関するノウハウについて研修、講習会等を開催する。活動の専門性を高めるための支援や他分野の情報提供を行う。また NPO 等市民活動団体間の人材活用、技能提供の調整を果たす。さまざまな情報を提供することにより新たな人材の確保につなげる。

## 5. 市民活動の推進

市民活動（団体）等の認識や理解を促進するため、広報や啓発の工夫をする。市民主体の活動が進められるよう協働に関わる人材の育成、養成を行う。育成、養成された人材を幅広い分野の市民活動に、公共的に活かすことができる基盤、ノウハウをもつことが支援組織に求められることを特筆する。

## 6. 協働に関わる問題提起および提言

地域におけるさまざまな協働に関する課題等の提言や、その解決策について提案を行う。

## 7. 資金確保の支援

活動資金獲得のための情報提供および新たな市民活動支援のための基金等の醸成による財政の支援を図る。また寄付金に関わる税制上の政策等資金確保の情報を提供する。

西東京市の特徴としては、中間支援組織について、西東京ボランティア・市民活動センターやNPOを支援するNPO等、既存の人材、ノウハウ等活動基盤を活用し、ボランティア活動、市民活動の機能の拡大、充実に取り組んでいる組織がすでに存在することがあげられる。これらの活動基盤を大いに活用し、NPO他関係諸団体・機関の側に立つ姿勢が強く求められる。

また現在、目的によって活動場所の利用等の所管が異なることによって、活動が、有効的、効率的に展開できない状況を見直し、市の特徴を活かした拠点の活用を組み入れることを検討する。

# 11. 交流の場づくり

協働を進めるパートナーの分母を大きくするためにも、公共性のある活動をするNPO等市民活動団体の交流の場づくり支援を市に求めたい。活動をはじめたばかりの団体は、資金をもち、継続的な収入も見込めないため、活動拠点を定めることが難しい。ある程度広がってきた活動を継続的に行うためには、週日連絡のとれる場所、資料や必要な備品を置く場所が必要になる。このような問題に直面しているNPOはまだ多く、こうした場所を市が整備することで、活動を事業へとつなげていくことが可能となる。地域に事務所機能をもつスペースをもちやすくすることで、ここに集うNPO同士が自発的に関係をつくり情報を交換しあい、新たな活動を生み出す可能性が生まれる。以下に具体的な案を記しておく。

### 11-1 「NPO 長屋」的拠点の必要性

様々な設備が整った大きな施設が一つ市内にあるよりも、各団体が占有するスペースは小さくても、電話やFAX、コンピュータが共用できる環境、団体が予約して使用できる会議室、コピー機、印刷機等、基本的な設備を整えた小規模な「NPO 長屋」的拠点が将来的には地域ごとにある方が望ましい。

共用する備品の補充、会議室使用などの調整、留守番代行業務等の管理業務はそこに入居するNPOに委託する。また、入居する団体には入居できる期限をつけたり、期限前でも事業規模が大きくなった、あるいは、今後活動を拡大する可能性が望めない場合には退去を促すような使用にあたっての時限性を考慮したりする必要がある。具体的な場所としては公共施設のみでなく、民間の施設も対象として検討する。

## 11-2 市民市場

上記「NPO 長屋」に付随し、そのガレージや空きスペース等を有効活用し、地域住民やNPOの交流の場としての市民市場（フリーマーケット）の様な機能をもたせ、様々な生産物、活動の成果物を交換できる場所として活用するような市民主導の新たな住民交流の場の可能性も検討の必要があるだろう。

## 12. その他

### 12-1 防災・災害時の協働システムの構築

阪神・淡路大震災後、防災や災害時の救援復興活動を行政だけの責務とせず、行政と市民とがそれぞれ役割分担を行って取り組む必要性が叫ばれている。実際、行政との協働を見据えた防災のための市民活動団体が設立された地域もあり、今後は市でも既存のシステムの見直しを含め、こうした市民活動団体との協働による防災・災害時の救援復興活動のシステムを構築する必要があるだろう。

### 12-2 コミュニティビジネスの創出と支援

コミュニティビジネスとは、2000年の国民生活白書で、兵庫県の研究を引用して、「地域社会のニーズを満たす有償方式の事業。（自己の）利益の最大化ではなく、地域の利益の増大を目的とする」と紹介されている。

地域のひと、もの、金、的確なニーズをつかんだ情報、そしてそのタイミング等を適切かつ有効に活用した、利益を第一の目的とせず、生活者意識と市民意識のもとに、地域の問題を解決したり、地域の暮らしを豊かにしたり、生活の質をあげるためのビジネス活動である。「住民主体の地域事業」ともいえる。

自己実現や人との結びつきに大きな喜びを見出し、事業形態は市民活動団体から株式会社や有限会社など様々である。市民活動団体・市民参加というセクターにおいては、市民活動団体の自立をめざした直接の支援であるばかりでなく、地域コミュニティの活性化、地域経済の活性化、雇用対策にもつながる。その形態にとらわれることなく本質をよく見極め、市民活動団体と同様の支援取扱いをしていく意義がある。引き続きその動向と創出へ向けた支援を検討していくべきである。

### 12-3 市民が支える市民活動支援システムの検討

市民参加の時代、公益の事業は行政や市民活動団体などの公益団体のみではなく、一般の市民にも参画してもらえるような基盤づくりは重要である。市民活動団体の設立とその活動を支援するしくみの一つとして、市民が積極的に関わられるようなシステムを検討する。具体的には企業や市民が寄付をしたり物品や不動産を供与したりする際に、行政がその受け入れ先となることで便宜を図る。



資料

市民との協働推進懇談会委員名簿

選出区分	氏名	性別	居住地	所 属
学識経験者	坂口和隆	男	柳沢	特定非営利活動法人シャプラニール=市民による海外協力の会事務局長
学識経験者	渡辺 元	男	練馬区	特定非営利活動法人日本NPOセンター特別研究員
関係団体	小野浩一	男	東町	西東京花の会（ボランティア団体）
関係団体	斉藤 睦	女	中町	社会福祉法人西東京市社会福祉協議会地域福祉課長
関係団体	菅原範人	男	新町	西東京市NPO法人連絡会会長
関係団体	瀧島喜重	男	保谷町	社団法人日本青年会議所 2002年度NPO支援委員会副委員長（西東京青年会議所）
公募市民	秋山糸織	女	東町	特定非営利活動法人移動サポートひらけごま理事長
公募市民	須藤慶樹	男	田無町	特定非営利活動法人サポートハウス年輪理事
公募市民	高橋俊郎	男	下保谷	特になし
公募市民	山辺真理子	女	中町	西東京にほんご教室（ボランティア団体）

## 会議経過

会議	年月日	検討事項
第1回	2002年 7月9日	座長・副座長の選出 今後の会議運営の確認、ほか
第2回	7月23日	協働の定義、協働の形態について 市内NPO法人の状況 西東京市の協働の現状、事例報告
第3回	8月6日	まちづくり市民会議の意見書 都検討委員会の提言書、協働の推進指針
第4回	8月20日	協働を進める上での課題・問題点の把握（西東京市NPO法人連絡会報告、NPO法人西東京NPO推進センター〔セブロス〕報告）
第5回	9月3日	外部講師による講演 【神奈川における協働の取り組みについて】 川崎あや氏（NPO法人まちづくり情報センターかながわ事務局長）
第6回	9月17日	外部講師による講演 【協働型「自治」の模索～北区の事例から】 谷本有美子氏（東京財団リサーチフェロー）
第7回	10月15日	提言書の骨子づくり（委員ワークショップ）
第8回	10月29日	提言書骨子の検討
第9回	11月12日	提言書骨子の検討
第10回	11月26日	提言書骨子の検討
第11回	12月10日	提言書骨子の検討
第12回	2003年 1月7日	提言に向けた市民ワークショップ
第13回	1月21日	提言書案の調整
第14回	2月4日	提言書案の調整
第15回	2月25日	提言書案の調整
第16回	3月4日	提言