

協働の指針

平成29年10月

東久留米市

目 次

I 「協働の指針」改訂にあたって.....	3
II 協働に関する基本的な考え方.....	4
1. 協働の必要性	
2. 協働の定義	
3. 行政との協働の主体	
4. 協働に関する 7 つの視点	
5. 協働の領域	
6. 協働を進める前提	
7. 協働の形態	
8. 協働の効果	
III 協働のまちづくりを推進するために.....	12
1. 市民意識の啓発	
2. 職員意識の改革、理解促進	
3. 協働のまちづくりを進めるための情報提供・収集	
4. 協働に関する協定	
5. 市民活動団体等への支援	
6. 地域の暮らしや生活を豊かにする為の協議体の形成	
7. 協働事業の評価・検証	

I 「協働の指針」改訂にあたって

本市は、第3次長期総合計画基本構想（平成13年度～22年度）において、まちづくりの基本理念を「“人”を大切にするまちづくり」とし、同計画後期基本計画（平成18年度～22年度）では、市民がまちづくりへの参加意欲を高められるよう、協働や市民参加の仕組みづくりの整備を進めることとしました。また、総務省が定めた「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」でも、地方公共団体における行政の担うべき役割の一つとして地域協働の推進が掲げられてきました。これらを受け、市民・行政が協力・連携してまちづくりを推進するため、協働についての方針「協働の指針」（以下「指針」という。）を平成19年4月に策定し、現計画の第4次長期総合計画においても、まちづくりの主役は市民であると定め、継続して市民と行政が連携しながら協働の推進を行ってきました。

この指針の策定からおおよそ10年が経過しており、市民ニーズの多様化や更なる高齢化、また平成23年3月に発生した東日本大震災等により社会を取り巻く環境や意識が大きく変化してきております。このように、常に変化し続ける地域の課題や市民ニーズに対応し、住み良いまちづくりを進めていくためには、より細やかな公共サービスの提供を行う必要があります。そこで、これを実現する為には、市民・市民活動団体や企業、行政など様々な協働の担い手が連携を図り、より身近な公共サービスを一体となって実現していくことが大切です。これらの状況を踏まえ、本市での協働の在り方を時代の変化に合わせるため、指針の一部改訂を行うこととしました。

協働の指針 沿革

平成19年 4月 制定
平成29年10月 改訂

Ⅱ 協働に関する基本的な考え方

1. 協働の必要性

(1) 協働によるまちづくり推進の必要性

東京圏の人口が急激に膨張しはじめた昭和30年代から、東久留米市はその受け皿として大規模な団地の誘致を積極的に進めてきました。以来、旧村からの住民と、爆発的な一時的人口増がもたらした勤労サラリーマン家庭を中心とした新しい住民層が入り混じって地域社会を構成してきました。人口ピラミッドを見ると、人口急増期の昭和30～40年代に転入した世代とそのジュニア世代の比率が高いことが特徴です。

地域の人材面から見れば、社会の各方面で経験を積んだシルバー世代や子育てが一段落した主婦層を中心に、潜在的な市民力は大いに期待できますが、定年前は寝に帰るだけで、地域との関わりや接点を持ちたくても仕事との両立は難しいから持てない、あるいは持ちたくない、全く興味がない、といった勤労市民が大半、というのが実態と考えられます。

住みよい地域社会をつくるには、より多くの市民の参画を得てまちづくりを進めていく必要があります。例えば、子どもの安全といったテーマのもとに、地域の市民力が結集され、それを行政が応援するといった、市民と市民、市民と行政の協働の取り組みが進められていく必要があります、そうした取り組みを身近に感じられるような情報の提供や、地域活動への参加を促す仕掛けの工夫が重要となります。

一方で、市税収入のおよそ45%（平成28年度決算額）を個人市民税に頼っている市の財政的な特性から見れば、超高齢社会、人口減少時代の到来による税収の減少は、行政サービス水準の低下や生活利便性の低下につながっていくと予想されます。市の行政活動は「行政でなければできないこと」を基本的な視点として、今後とも行財政全般にわたって不断の見直しが必要になっています。

社会・経済のめまぐるしい変化に伴って、市民ニーズの多様化・高度化・個別化が進行していますが、そもそも公平・平等のサービス提供を旨とする行政の役割や活動領域には、おのずと限界があります。核家族化や、社会構造の変化が進むなかでの高齢者介護や子育て、防犯・防災まちづくりへの対応などは、市民自身の、各地域の実情に合った主体的な行動が何より大切になってきています。

地域における公共・公益的なニーズの所在とその本質を知っているのは、市民自身にほかならないはずですが、したがって、市民が主体的に地域課題への取り組みに向き合っていけるような、

きっかけづくりや地域の団体が課題解決に向け連携できるような仕組みづくりを協働のまちづくりの基本に位置づけていく必要があります。

市民が主体となった協働のまちづくりによる公共・公益の実現は、市民活動団体を中心とした広義のNPO、企業なども含めた地域ぐるみの連携と、行政との適切な役割分担と心の通い合った関係にもとづいて進めるものとします。

(2) 多様な主体が参画する地域協働型のまちづくり

本市は、指針の策定後、地域の課題やニーズに対応するとともに、簡素で効率的な行政を実現する観点から、市民や、市民が参加する団体など多様な主体が公共的サービスの提供を行う、地域協働の推進に努めてまいりました。活動主体との積極的な連携・協力や職員の意識改革等の体制づくりは、引き続き重要な課題となっております。分権と分責による地域と行政との協働—地域協働—の考え方は、既存の公共サービスをはじめとする行政活動の領域と役割の見直しにつながり、市民・行政が協力・連携する体制づくり、すなわち地域協働型の行政運営への転換を意味し、地域の課題解決に取り組み、生活や暮らしを豊かにするための協議組織の形成なども課題となります。

2. 協働の定義

「協働」とは、市民活動団体等と行政が、互いの特性を認め合い、心を通わせながら、共通の目標に向かって知恵と力を出し合うことです。そうすることにより、それぞれが独自で行うよりも、より高い成果を上げられる関係を「協働」と定義します。

3. 行政との協働の主体

この指針では、行政との協働の主体として主なものを、市民、地域の公共的・公益的活動を行うNPO※法人、自治会等の地縁組織、ボランティア団体、一般社団法人、一般財団法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、医療法人、労働団体、経済団体、協同組合等の団体、及び企業と位置づけます。

以下、協働の主体を包括して「市民活動団体等」と表現します。

※「NPO」とは「Non-Profit Organization」又は「Not-for-Profit Organization」の略称で、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し、収益を分配することを目的としない団体の総称です。

4. 協働に関する7つの視点

協働の相手方として、地域の市民活動団体等をはじめ、NPOや企業等の多様な主体を想定した上で、実際に協働事業を進めるにあたっては、以下の7つの視点を基本に据えます。

(1) 目的共有の原則

協働によって地域の課題を解決するには、サービス等を受ける側にある市民ニーズの所在を的確に把握しなければなりません。地域の市民活動団体等と行政が、その市民ニーズに沿った協働のミッション（目的・意図・使命）を共有し、力を合わせて課題の解決にあたらうとする合意を前提とします。

(2) 対等の原則

「協働」とは、共通の目標に向かって市民活動団体等と行政が対等の関係にあることが前提となります。協働で事業を進める際意思決定に始まり、互いの努力の賜物である成果物の帰属等も含めた、対等な関係づくりが重要です。

(3) 相互認識・理解の原則

協働事業とは、市民活動団体等と行政の力が組み合わされた事業推進のかたちですが、それぞれは異なった組織体であり、個々の組織目標があります。相乗効果を見込む事業を展開していくには、互いの長所が十分に生かされるよう、率直な意見交換を重ね、理解を深めながら信頼関係を構築していくことが重要です。

(4) 自主性尊重の原則

地域の市民活動団体等は、それぞれのミッションをもった団体です。行政側も市民活動団体等の側も互いの都合を押し付けるのではなく、それぞれの専門性や柔軟性、先駆性といった特性を尊重し合う関係が求められます。

(5) 情報公開の原則

信頼関係を構築するために、行政と市民活動団体等は、互いに積極的な情報公開の姿勢を持つことが重要です。協働事業に関する情報公開は、そのプロセス及び成果について、説明責任を果たすことにもなります。

(6) 自立の原則

地域の市民活動団体等は、行政の下請けではありません。協働は、市民活動団体等と行政がもたれあう依存の関係ではなく、ミッションごとに互いの特性や長所、柔軟性を生かし、役割と責任を担い合う関係です。

(7) 時限性の原則

協働事業を始めたら、必ずPDCAサイクル(Plan-Do-Check-Action)による見直しを行うこととします。目標が当初意図したとおりに完結する場合もあれば、協働事業によっても成果の向上がみられない場合も考えられます。協働事業による成果の向上のためには、期限を区切って検証を行い、課題を共有して、そこで明確になった問題点を改善していく姿勢が大切です。

5. 協働の領域

地域協働型の行政運営への転換が必要とされているのは、市民参加、市民の自助・共助、互いの協力及び連携による相乗効果、現在の行政の役割に係る限界などの視点からです。民主主義の社会では、市民一人ひとりに地域社会の一員としての権利と同時に義務もあります。公共政策、公共サービス、公共施設、公共事業などの言葉に見られる「公共」とは、不特定多数の人々のためのもので、本来なら、地域社会を形成するすべての人々が様々なかたちで「公共」を担うことがあるべき姿です。

道路を例にとれば、その整備は国や地方公共団体の務めですが、その利用に当たってはごみを捨てない、たばこや空き缶の投げ捨てをしないといった公衆道徳にかかわるマナーや、道路に面

した歩道や遊休地を周辺住民総出の花植えて飾るなどといった取り組みも広く「公共」にかかわるテーマといえます。

不特定多数の市民が共有する「公共」に関わる地域課題の特性に着目しながら、課題ごとにどのような解決の手法が望ましいかを探っていくこととなります。市民が主体になって行うべきもの、行政が主体になって行うべきもの、市民と行政が協力し合っ行うべきものを見極め、それぞれの領域にふさわしい方法を採用していくこととなります。

6. 協働を進める前提

今日、地域の課題は多種多様です。核家族化の進展と共に、晩婚化・未婚化による単独世帯の増加による社会構造の変化による課題も新たに発生してきています。また、高齢者介護などの悩みや、子育ての悩み、安心できるまちづくりのための防犯・防災の対応などといった課題は、地域ごとの特性があり、課題解決に向けた人材や、団体にもそれぞれの特性があります。そうした特性を踏まえて市民活動団体等と行政が、地域課題の実態を共有し、協働による成果をともに期待しながら課題解決に向かっていくこととなります。

7. 協働の形態

この項では、協働の形態について「従来の言葉の意味を今一度、協働の視点から見直すこと」を前提として考えていきます。協働することで、事業実施の相乗効果が最も見込まれるのはどの形態なのかをケースごとに検討し、見極めた上で選択していきます。

主な協働の形態としては、下記の（１）～（７）が想定されます。

（１）委託・請負

業務委託は、本来行政が行うべきものを、他者に行わせたほうが効果があると思われる場合に実施されます。その中でも特に地域性を要するものについては、市民活動団体等を契約の相手方とすることで、業務の質的向上が期待できます。

市民活動団体等と契約を締結した場合、市民団体等には契約の履行という、私法が適用される義務及び責任が生じますが、受託した業務を通じ、行政が行っている事業に対する問題点や市民団体等が行っている地域活動及び事業における課題を発見し、地域の要望などを把握することで、

地域活動の有効性の向上や政策提言等による行政の事業の改善につながる考えられます。

また、契約の履行に必要な体制を市民活動団体等が整えることによって、地域活動の活発化や、より大きな協働を実現できる可能性も考えられます。市民活動団体等との契約にあたっては、市民活動団体等と行政とが、相互の役割、責任、使命を明確化した 契約方法も今後の課題とする必要があります。

（２）助成・補助

助成・補助は、一般的には特定の事業、研究等を育成、助長するために行政が公益上必要と認められた場合に支出するものです。助成・補助の原資は税金であるため、公平かつ適正な使用が求められます。

協働事業として助成や補助を行う場合は、市民活動団体等と行政が対等な立場で共通の目的を達成するために、効果的な公金の活用方法として位置づけることが大切です。事業の実施主体は行政ではなく、協働の相手方である市民活動団体等となり、事業の実施責任も伴うこととなります。助成・補助による協働事業においては、その成果物等を共有することも考えられます。

（３）共催・後援

共催は、市民活動団体等と行政が主催者となり、共同でイベント等の企画・運営から実施・評価にいたるまでのプロセスを共有します。ここでも明確な経費分担、役割分担と責任の所在を確認しておく必要があります。事業遂行には、率直に議論できる関係や綿密な意見交換、情報共有が必要です。

後援は、主として後援名義の使用について、その趣旨等が行政の目的と合致する公益性や先駆性のある事業に対し認めるものです。信用を付与することで支援します。実施主体の社会的信用を高めることも期待できます。

（４）人的交流

協働相手との人的な交流により、そもそもの考え方の違いや共通点、意思決定の仕組みを相互に認識・理解し、人材育成と合わせることにより、より深く協働が進められ、高い成果が期待できます。

（５）公共施設等の提供

公共施設等の提供とは、会議室等の貸し出しを中心とした市民活動団体等の活動の場を提供することです。提供を受ける市民活動団体等は、安定した事業運営を行うことが出来ます。

（６）公の施設の管理運営

公の施設※の管理運営は、自治体や、その出資法人・公共団体等の他にも、多様化・高度化する市民ニーズに効果的・効率的に対応するため、民間事業者等を指定し、その発想とノウハウを生かした多様で質の高いサービスを提供するための、指定管理者制度※による管理運営を行うことができます。

指定管理者は施設の設置目的に沿って事業を展開していくこととなりますが、地域施設は地域住民の利用によって支えられています。施設運営を通じて、地域住民から寄せられる地域の課題を捉え、その課題解決に向かって、協働の取り組みが拡充していくことが期待されます。

※公の施設・・・「住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するための施設」（地方自治法第244条）

※指定管理者制度・・・「多様化する住民ニーズに、より効果的・効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするもの」（総務省通知）

（７）政策提言

政策提言とは、行政が事業を企画立案する段階で、地域に密着した活動や事業を展開する市民や各種団体等からの意見や提案を政策に生かすことです。そうすることにより、行政だけでは見落としがちな課題、市民の多様なニーズへの的確な対応が期待できます。

８．協働の効果

（１）市民側

- 1) 協働による公共的サービスを受ける市民は、個々の多様なニーズに沿ったサービスを受けられることが期待できます。
- 2) 協働事業に参画した市民は、地域を支える一員として、各々の知識や専門性を、地域のために生かすことを通じ、生きがいや自己実現の場を得ることができます。

（２）市民活動団体等側

- 1) 協働事業への参画によって、活動の場が広がり、市民活動団体等同士の交流や連携が生まれることが期待できます。
- 2) 行政との協働によって社会的信用が高まることにより、市民活動団体等に対する理解・評価が深まることが期待できます。

(3) 行政側

- 1) 画一的な行政サービスにはない、市民活動団体等のもつ柔軟性などを事業に生かすことにより、市民ニーズに即した公共的サービスの提供が可能になります。
- 2) 従来からの公共的サービスのあり方を、行政評価と連動させて見直すとともに職員の意識改革、行政の縦割りから組織間連携を前提とした事業実施への展望が期待できます。

Ⅲ 協働のまちづくりを推進するために

協働のまちづくりを推進していくため、市民活動団体等・行政双方向での意識啓発、協働のまちづくりのための情報提供・収集、協働事業を進めていく上での協定、市民活動への支援措置、協働事業の評価などに引き続き取り組んでいくこととします。また、地域コミュニティの核である自治会・自主防災組織などの地縁型組織と、福祉・環境など特定のテーマについて目的を持って活動する目的型組織と地域住民とが一体となり、地域の生活や暮らしを豊かにする為の協議体（国が提唱する「地域運営組織」）などの形成が望まれます。

1. 市民意識の啓発

市民主体で協働のまちづくりを進めるには、市民一人ひとりの自発的な関わりを促し、尊重し、そして、「自分は、まちづくりの担い手である」という意識を高める場や仕組みづくりが必要になってきます。そして、市民一人ひとりの責任と継続の意思に基づく関わり方を通して、心の通じあった市民相互の信頼関係をベースに、地域課題の共有と、その課題解決に向けた行政との連携の土壌づくりを進めていく必要があります。

2. 職員意識の改革、理解促進

協働のまちづくりは、市民活動団体等と行政との協力・連携の上に成り立つという意識を常に持つことが大切です。協働のまちづくりに関する正しい認識と、一市民としてもまちづくりに参画しようとする意識の下で、コミュニケーション力やコーディネート力を向上させるための職員研修が必要です。行政の事務事業は、市民と直接関わり協働事業を行う部署もあれば、あまりそ

の機会が無い部署もあります。その機会が少ない部署に所属する職員でも、いずれは市民と直接協働に携わる部署へ異動することもあるでしょう。これを踏まえて、研修は特定の部署だけを対象とするのではなく全庁的に行うこととし、実務経験の浅い職員から、ベテランの職員まで幅広い世代で行っていき、職員一人一人に協働についての気づきとなるような研修を実施することとします。また、協働に深く携わる部署については、人事異動によって担当が代る際には、これまで積み重ねたノウハウやお互いの関係について、引継を行っておくことが重要になります。

3. 協働のまちづくりを進めるための情報提供・収集

本市での協働のまちづくりを推進するためには、市民活動団体等と行政が、多くのネットワークでつながりを持ち、地域の特色や課題を共有することが必要です。そのために、お互いが情報を相互発信するために様々な媒体を活用していきます。例えば、インターネット上のコミュニティサイトを通じてのつながりや、ソーシャル・ネットワーキング・サービス等のサービスを積極的に活用して、多くの人がコミュニケーションを深められるよう努めます。

4. 協働に関する協定

協働事業は委託や補助等のかたちを取れば契約書等の中に相互の役割や責任の所在が明文化されますが、そのようなかたちに至らない、ボランティア活動と連携するなどの協働形式もありえます。

協働はどのような形式であれ、書面により役割と責任の領域を明らかにする必要があります。書面に残すことにより、対等な関係で公益の実現を志向する協働事業が市民の評価を受け、さらに改善されていく過程を記録しておくことにもなります。

5. 市民活動団体等への支援

行政は、地縁型の自治会・町内会、目的型の活動団体、NPO団体等が協働して行う公益的活動への支援を行っていきます。市民活動団体等の縦割りの現状を超え、人材交流のきっかけをつくり、地域課題の解決に向けて、地域の市民活動団体等が協働して取り組む事業を支援していきます。

6. 地域の暮らしや生活を豊かにする為の協議体の形成

現在我が国では、急速な高齢化の進展や人口の減少が続いています。特に中山間部や、各地方の過疎地域等においては、これらが大きな課題となっており、例えば高齢者が体力を要する雪かきや草刈りなどは「自助」の限界となり、生活環境を維持することが困難になる世帯が増加しています。また、これらの地域と地方の市街地を結ぶ公共交通の民間事業者の撤退により、生活サービスの提供を受けることが困難になること等も予想されます。

都市部である本市においても、中山間部ほど顕著ではありませんが、行政が提供できる「公助」については、おのずと限界があり、同様の課題が起こる事が考えられます。例えば、地域に住まう住民を共に支え合う「共助」の担い手の核である自治会のような地縁組織については、高齢化やライフスタイルの変化などに伴う担い手の減少により、生活を支援する機能が低下してしまうことなどが懸念されます。そこで、これらの地域の課題を解決し、本市に住まう市民誰もがより良い生活を送るために、「公助」としての行政と「共助」の担い手である市民の方々が連携し協働の推進を行っていくことが大切です。

このことから、地域の生活や暮らしを豊かにするため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織を形成し、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した取組を実践していくことが、今後重要になってきます。このような組織を形成す

る際には、地域の住民の方々と、自治会といった地縁型の組織、特定のテーマについて活動を行っている目的型の組織とを結び付け、これをチームとすることにより、地域で解決すべき課題の需要の増加と解決のためのサービスを提供する機能の低下の隙間を埋めることが期待されます。国においては「地域運営組織」として提言されているものです。

このような組織を形成するにあたっては、地域の現状に応じて段階ごとに進めていかななくてはなりません。まずは、何故このような組織が必要なのかを当事者が認識するきっかけづくりをする必要があります。本市では中山間地部や過疎地域が直面している、唯一の生活店舗の撤退や自然災害による急激な人口の減少といったような、個別具体的な問題がきっかけとなり、地域住民が地域の現状や将来を考える機会が得られることは少ないと考えます。そこで、ファシリテーター等の専門的人材を活用することにより、地域の住民の方々が地域の現状を把握し、将来について検討していくための場を作ることが必要であると考えます。その際には、多くの市民活動団体等から多くの世代の方が参加して、その地域が今、どのような現状であり、今後どういったことがやりたいか、やるべきかを優先順位を決めて情報を共有しながら進めていくことが大切です。また、このような組織においては、他の先進的な団体等の取組みを参考にすることが重要になっていきます。例えば、地域で高齢化により孤立した方への定期的な訪問等の見守り活動や、災害発生時の支えあい等が挙げられます。これらの活動を行うにあたっては、初めから大きな事業を計画するのではなく、まずは少人数で小さな目標にむかって、成功の体験を積み重ねていくことが良いと考えられます。

また、このような組織を形成し運営していくにあたり、活動の担い手となる市民活動団体等の人材育成に取り組むことが大変重要になります。総務省が平成28年度に実施した調査において、「地域運営組織が継続的に活動していく上での課題」として回答の多かったものは、「活動の担い手となる人材の不足（84%）」、「リーダーとなる人材の不足（57%）」、「事務局運営を担う人材の不足（50%）」となっており、組織を運営する上で、人材というソフト面の重要性を多くの自治体を感じていることが見て取れます。人材の育成については、市民活動団体等が抱える大きな問題でもあり、行政職員についても、協働に対する意識の啓発や知識の向上を、継続的に研修等を通じて高めていく必要もあります。

7. 協働事業の評価・検証

市民活動団体等と行政の協働は、時間をかけた経験の積み上げが必要です。協働事業は実施後に、想定した事業の目標や成果が達成されたか、費用に見合った成果を達成できたか、などの視点で客観的な検証を行う必要があります。

評価の方法としては、市が行っている事務事業評価に加え、市と市民活動団体等が協働することによって成果が上がったのかという、協働事業としての評価が大切です。行政と市民活動団体等では視点が異なることもあるため、共通の評価項目について 各々が自己評価を行い、その結果を共有することで協働の課題発見につなげていきます。課題を発見し整理することで協働事業の改善に結び付けていきます。仮に、想定した目標や成果が達成できなかった場合は、その原因と改善策を検討し、目標や成果が達成できた場合もさらに効果を高めるための手法等を検討することが必要です。

平成29年10月

協働の指針

東久留米市市民部生活文化課

東久留米市本町三丁目3番1号

電話042(470)7738(直通)