

協働の指針

平成19年4月

東久留米市

目 次

I 「協働の指針」策定にあたって	3
II 協働に関する基本的な考え方	5
1.協働の必要性	5
2.協働の定義	7
3.行政との協働の主体	7
4.協働に関する7つの視点	8
5.協働の領域	9
6.協働を進める前提	10
7.協働の形態	10
8.協働の効果	13
III 協働のまちづくりを推進するために	15
1.市民意識の啓発	15
2.職員意識の改革、理解促進	15
3.協働のまちづくりを進めるための情報化	16
4.中間支援組織との協働	16
5.協働に関する協定	18
6.市民活動団体等への支援施策	18
7.協働事業の評価・検証	19

I 「協働の指針」策定にあたって

戦後社会は長い間、行政が中心となって公共・公益の実現を担ってきました。しかし近年、そのありようは大きく変化しています。本市においても、少子高齢化に伴う人口構造の変化や、都市化による地域コミュニティの変動は、環境問題や、防犯・防災、地域の振興など、従来の行政システムだけでは対応しきれない地域の課題を浮き彫りにしています。

本市は昭和50年代後半から、施設の整備を柱にコミュニティ行政を推進してきましたが、これも都市化が進展し、ともすれば失われがちな市民同士のつながりを取り戻し、地域社会の再生を目指すものでした。

また、平成12年に策定された第3次長期総合計画基本構想では『水と緑とふれあいのまち“東久留米”』をまちの将来像に掲げ、行政のみならず、市内で活動する誰もが尊重するまちづくりの基本理念を「“人”を大切にするまちづくり」としました。これは、まちづくりの主役である市民一人ひとりが互いに尊重し合い、それぞれの力を主体的に発揮し、協力してさまざまな課題に対応していく上での基本的な考え方を示したもので、市民と市民、市民と行政が協働してまちづくりを推進していくこととしています。

分権型社会においては、地域における公共的なサービスの担い手は、行政だけにはとどまりません。高齢者介護の問題、子育て支援に関する問題、ごみ問題といった分野のさまざまな取り組みや動きからも分かるとおり、市民活動団体、NPO、企業等のいずれかが主体となる場合もあれば、それらの力と行政の力が組み合わせられ、それぞれの特性が生かされることで、多様化する市民ニーズに効果的に対応できる場合があります。

しかし、市民相互の協働、市民と行政の協働とも、基本的な考え方の確立はもとより、その実態に関する情報の集約・提供のあり方や、協働を改善・発展させていくための手

法の工夫など、協働をさらに推進していくための課題は数多くあります。

また、市民がみずからの感覚で地域の課題をとらえ、その解決手法を編み出し、必要な人材や資源をコーディネートすることは、市民の知恵がもっとも生かされる領域と考えられますが、市民活動団体、NPO、企業等の多様な市民力を横に結ぶ顔の見える関係づくりや団体間をつないで課題解決力を高める連携の仕組みづくりは、まだ緒に
ついたばかりです。

市では協働のまちづくりに関わる取り組みとして、平成17年7月、地域再生法にもとづく国の地域再生計画の認定を受けた『“人を大切にするまちづくり”元気計画』～住んで暮らして良かったと思えるコミュニティ再生に向けて』の取り組みを市民とともに
はじめました。

東久留米市をもっと住みよいまちへ……、市民と市民、市民と行政による協働のまちづくりを推進するため、ここに協働についての方針(協働の指針)を定め、地域協働型行政運営を目指していくものとします。

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団塊世代や子育てが一段落した主婦層らを中心に、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。具体的には、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%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は、そのまま税収減につながっていきます。三位一体改革など、市の行財政を取り巻く環境は税収・地方制度両面から極めて厳しい状況に置かれています。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。核家族化の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。したがって、地域課題への取り組みが市民こそで行われているとは言えない現状を考え合わせると、市民が主体的にそうした課題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

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」(平成17年3月29日)には、地方公共団体における行政の担うべき役割の重点化の一つとして「地域協働の推進」が掲げられています。これは、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、住民や、住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おうとするもので、そのためには、

- ①活動主体に対する援助や活動場所の提供、個々の活動主体による活動を支援・調整する役割を有する中間支援団体の設置、まちづくり協議会や地域自治区等の活用など、活動主体との積極的な連携・協力を図ること

②地域協働を実践するため、個々の職員の意識改革や勤務体制の整備などに積極的に取り組むこと

が重要な課題とされています。

地域において、市民活動団体をはじめNPOや企業等の多様な主体が、これまで行政が主として提供してきた公共的サービスを担えるようにするには、さまざまな分野の活動情報が双方向で共有できる仕組みを構築する必要があります。分権と分責による地域と行政との協働ー地域協働ーの考え方は、既存の公共的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することになります。

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、地域の公共的・公益的活動を行うNPO法人、自治会・町内会を含む市民活動団体、中間支援組織、ボランティア団体、社団法人、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、及び企業を位置づけます。

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。

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で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になります。市民が主体になって行すべきもの、行政が主体になって行すべきもの、市民と行政が協力し合って行すべきものを見極め、それぞれの領域にふさわしい方法を採用していくことになります。

6.協働を進める前提

今日、地域の課題は多種多様です。核家族化が進むなかで、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になります。

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可以考虑されます。

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になります。

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で、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。

(6)公の施設の管理運営

公の施設の管理運営は、地方自治法の一部改正により、これまでの管理委託制度から指定管理者制度へ移行します。その目的は「多様化する市民ニーズに、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、経費の節減を図ること」です。

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になりますが、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。

(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と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・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基盤の整備、市民と行政の架け橋となる中間支援組織との連携、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、協働事業の評価手法の開発などの課題に取り組んでいくこととします。

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。

(取り組み1)まちづくりワークショップ等の実施

○取り組み1の具体事例

- ①団塊の世代を対象とした地域活動紹介ワークショップ
- ②自治会・町内会を対象としたコミュニティ講座

2.職員意識の改革、理解促進

協働のまちづくりは、行政と市民活動団体等との協力・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。

(取り組み2)職員研修の実施(接遇、協働、その他)

(取り組み3)庁内向け協働のまちづくりニュースの配信 等々

3.協働のまちづくりを進めるための情報化

行政が行うさまざまな活動は、広報やホームページ、市政情報コーナーや図書館等を通じて行政情報として提供していますが、地域で取り組まれる公共・公益的活動(福祉、安全・安心まちづくり、健康づくり、文化・スポーツ、青少年育成、地域産業振興、教育、国際交流、男女共同参画等々)の多くは縦割りの的に発信されているのが現状です。人と人、活動と活動につながりと広がりを持たせ、地域を活性化させるための情報の収集・提供が、協働のまちづくりには必要不可欠です。地域の課題を地域全体で共有できるような、協働のまちづくりに関する総合的な情報提供の仕組みが必要です。

(取り組み4)コミュニティサイトの運営事業

4.中間支援組織との協働

(仮称)まちづくりサポートセンターの整備は、平成11年に第3次東久留米市長期総合計画策定にあたり、市民の声を反映させるために設置された公募市民10名からなる「明日の東久留米を考える会」から提言された課題です。

市民の活動は活発であっても、縦割りにになりがちな市民活動の横の連携や情報提供・共有の仕組みが希薄です。また、新しい参加者、新しい担い手が広がらない、活動の担い手が高齢化しているなど、市民活動はそれぞれの課題を抱え、悩んでいる実態も垣間見られます。

中間支援組織については、内閣府国民生活局が平成14年6月に「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」をとりまとめたり、前述の「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」(平成17年3月29日)にもその役割が位置づけられるなど、市民団体相互の連携促進や行政との協働に有効な機能を発揮するものとし

て、その存在が認知されつつあります。

東久留米市での中間支援組織＝（仮称）まちづくりサポートセンター（以下「まちさぼ」という。）の具体的な検討は、平成15年11月に立ち上がった（仮称）まちづくりサポートセンター設置に向けての会（以下「まちさぼ設置の会」という。）において、総論として“まちさぼ”とは『まちづくりに関する市民と行政の架け橋』の役割を果たすべきものと位置づけられ、「まちづくり」とは…として以下のとおり定義づけがなされました。

①市民・行政はもとよりNPOや企業などが、地域ぐるみで連携して、そのまちの理想像を実現しようとする、ソフト（しくみ、事業）とハード（はこもの、インフラ整備など）が一体となった生活環境の向上を目指す取り組み。

②地域における市民のつながり、共同活動を豊かなものにしようとする活動。

平成16年度はワークショップや学習会を通じて中間支援組織のあり方等を学ぶ市民活動モデル調査を市が内閣府から受託して実施したほか、財団法人地域活性化センターの助成を受け、先進的な中間支援センターの視察なども通じて、東久留米市における中間支援組織としてのまちさぼについて検討を重ねました。

平成16年7月には、まちさぼが具備すべき役割や機能として、①まちづくりの課題解決支援、②情報の集約・提供、③まちづくりサロン、④まちおこしの取り組み、⑤その他まちづくり・まちおこしに必要な機能、と整理されました。

平成17年度は、市の地域再生計画「“人を大切にするまちづくり”元気計画～住んで暮らして良かったと思えるコミュニティ再生に向けて」が国の認定を受け、それと連携するかたちで、まちさぼ設置の会が内閣府より市民活動団体等支援総合事業を受託し、アクションリサーチとして「子どもの安心・安全」をテーマに、実際にまちさぼを動かす取り組みを展開しました。

その結果、平成18年4月に、これまでの検討や実験の結果を踏まえた「東久留米まちづくりサポートセンター（まちさぼ）」が開設されました。

平成18年度以降は、これまでの検討や実験を踏まえ、前記4プラス1機能が協働の

まちづくりに必要であるとの基本認識に立って、そのための担い手の一翼として中間支援組織「まちさぽ」を位置づけ、市民と行政が中間支援組織「まちさぽ」との協働事業を推進していくこととします。

(取り組み5)市民主体の中間支援組織との協働

5.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。

(取り組み6)協働事業モデル協定書の作成

6.市民活動団体等への支援施策

地縁型の自治会・町内会、テーマ型の活動団体、NPO団体等が協働して行う公益的活動への支援施策を検討します。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する施策を検討していきます。

(取り組み7)市民活動団体等共同事業支援スキームの検討

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。

(取り組み8)「協働事業評価シート」の検討・作成