

## 協働を進めるためのマニュアル (抜粋)

東村山市 市民部 市民協働課

平成 23 年 5 月

### はじめに

平成 22 年 6 月に「新しい公共」宣言が唱えられ、自治体経営には「市民参加」や「市民協働」が不可欠なものとなっております。

東村山市では、平成 13 年度に政策室総合調整課・経営改革推進課・市民部市民生活課の三課共同により、当市における市民協働の基本理念として「市民活動の協働に関する基本的な考え方」をまとめました。また、平成 16 年 2 月には「市民活動の協働に関する進め方(協働マニュアル)」を発行しており、これらに基づいて協働事業が進められてきました。しかしながら、具体的な仕組みが定められておらず、各協働事業はそれぞれの所管課が独自に進めてきたのが現状と言えます。

そこで、平成 22 年度を「協働元年」と位置づけ、新たな自治の核となる市民参加と協働の仕組みづくりとその推進を実現する取り組みを開始しました。平成 13 年度に定められた基本的な考え方を踏まえながら、より具体的な実務の流れをまとめたものとして、このマニュアルを作成しました。新しい協働事業を始めるときの参考にして頂くほか、既に各所管課で実施している協働事業についても活用して頂きたいと思っております。

なお、「市民活動の協働に関する基本的な考え方」は市のホームページにも掲載されていますが、平成 13 年度当時にまとめられた内容のままで掲載していることもあり、当マニュアルに記載するにあたっては古い情報等は若干修正致しました。

# 1. 東村山市における市民協働の基本理念

東村山市では、市民協働の基本理念としてまとめられた「市民活動の協働に関する基本的な考え方」に基づいて協働事業が進められています。また、「定義と考え方」のなかでは基本的な考え方を補足しています。

## 市民活動の協働に関する基本的な考え方

### 1. はじめに

#### (1) 社会的背景

これまで社会サービスを提供してきた主体は、主に行政と企業であり、行政は公益的サービスを、企業は商業的サービスを提供してきた。

しかし、行政をとりまく環境は、高度情報化、国際化、地球規模の環境問題、経済不況や雇用不安、少子高齢化社会の到来等により大きく変化し、行政と企業による画一的なサービスの提供では、多様化する市民ニーズに応えられなくなっている。

こうしたなかで、自己実現や生きがいといった価値を求めて、市民が求めるサービスを自らの手で起こすという動きが出てきた。これが、市民活動であり、ボランティア活動である。

阪神・淡路大震災の際には、行政が行う公平性・平等性という対応では迅速な動きがとりづらかった。このような状況の中で、機動力を活かした救援活動やボランティアの受け入れをコーディネートした市民活動団体の活躍は、その役割と存在が再認識されるとともに社会的に大きな潮流となった。また、平成10年12月の「特定非営利活動促進法」(NPO法)施行により、市民活動への関心も更に高まり、新たな公益的サービスの担い手として市民活動団体が加速的に増加した。

その後、平成12年4月の「地方分権一括法」施行により、国と地方とが対等・協力の関係となり、行政は自己決定・自己責任のもとで地域の実情にあったまちづくりを求められてきた。このような流れの中で、多様化する市民のニーズに対して、市民活動団体がきめ細かいサービスを提供し、注目を集めるようになった。また、平成15年9月の地方自治法の改正により「指定管理者制度」が導入されるなど、NPO等と行政とが協力し合う動きも顕著になってきている。

#### 市民活動の高まりの背景

#### 「定義と考え方」より

阪神・淡路大震災以降、行政の手が届かないサービスに対して、臨機応変の対応をするボランティアの活躍は、注目をあびるようになった。

こうした活動は、ボランティアに対する人々の認識、評価や関心を高め、さらに平成10年3月、「NPO法」が成立し、同年12月から施行されたことにより、益々拍車がかかった。

NPO・ボランティア団体の活動は、多様化する地域ニーズに対して、行政・企業では対応できない、きめ細かく、的確なサービスを実施する主体者として、注目を集めている。

## (2) これまでの取り組み

東村山市では、総合計画のなかにも「協働の推進」を掲げ、これまでも長い間、行政とボランティア・市民活動団体との協働を地道に行なってきた歴史がある。

具体的には、今回の総合計画策定時に行ったワークショップ形式の「東村山の未来を考える市民会議」の開催など施策策定段階からの市民参加のほか、福祉・子育て・都市環境・教育など様々な分野で行政サービスの補完や計画策定、公共施設の管理運営などを行なってきた。

このように、東村山市における市民と行政の協働は既に数多く取り組まれているが、第4次総合計画では重点施策に位置づけられており、「自治基本条例」の策定など、今後さらに市民協働は推進されるものである。

### 市民活動及びNPOの必要性

「定義と考え方」より

1. 高まりの背景としては、阪神・淡路大震災のきっかけと「NPO法」の成立がさらに拍車をかけたこと
2. 活動内容、組織形態、機動力、サービスの視点等を注目している
3. 市は、その役割、重要性を「新たなセクター」として認識している

#### <主な理由として>

1. 生活にゆとりが生じることにより、ボランティア活動を通して、社会に貢献したいという、自己実現をめざす人々が増えた。
2. 知識や技術を身につけた市民が、行政に頼る事なく、社会的課題に自発的に取り組みはじめた。
3. 多様化する社会的課題に対して、公平性・平等性を重視する行政サービスや営利性を求める企業活動だけでは、対応しきれなくなってきた。

## 2. 市民活動の役割と重要性

### (1) 市民活動の役割と重要性

市民活動は、自主的、自立的な活動として、行政や企業にない自由な発想により、地域に密着した、きめ細かいサービスを提供する新たなセクターという役割を担いつつある。

こうした活動は、

1. 先駆的な社会的サービスを提供する
2. 地域の課題に対する的確なサービスを提供する
3. 地域コミュニティの再生・再構築する

という面から見ても、非常に重要な要素を持っている。

### (各セクターの価値観)

主 体	価 値 観
第1のセクター 行政	平等、公平、中立、安定
第2のセクター 企業	市場原理、経済優先
新たなセクター 市民活動団体	先駆性、多様性、個性、創造性

### 市民活動の役割と重要性とは

「定義と考え方」より

1. 市民をとりまく経済・社会環境が大きく変化している。
2. 市民の価値観も変化していくなかで、市民ニーズも多様化、個別化してきている。
3. 行政のサービスは、「行政」と「企業」の二つのセクターによって主に提供されてきたが、市民ニーズに対応できなくなっている。
4. こうした状況の中で、市民活動は、行政と企業では対応できない地域に密着したきめ細かいサービスを提供する「新たなセクター」という役割を担っている。

## (2) 市民活動とは

東村山市では、市民活動を次のように定義した。

1. 自発的かつ自己責任を持った活動
2. 非営利活動
3. 社会に貢献する活動
4. 継続的・発展的な活動

以上の条件を満たす活動を「市民活動」とする。(NPO法人を除く他の公益法人は含まない。)

また、上記の条件を満たす組織的な活動をしている団体を「市民活動団体」とする。

### 市民活動とは

「定義と考え方」より

市内で行われる以下の活動のこと。

1. 自発的かつ自己責任を持った活動  
自らの自由意思に基づき、自主的・主体的に行なう活動で、活動に伴う責任は自らが負うことをいう。
2. 非営利活動  
公益性があり、営利を目的としない活動で、無償のボランティア活動から自ら事業収入を得て運営される非営利の組織活動まで、幅広い活動を含む。
3. 社会に貢献する活動  
自分だけでなく身近な隣人から地域の人々のために役立つ活動をいう。
4. 継続的・発展的な活動  
活動に継続性があり、さらに活動分野の充実や拡大に取り組む活動をいう。

市民活動の定義として4項目を列挙し、これらの活動をすべてクリアーしていることを条件とした。

ここで言う他の公益法人とは、特別法に基づくNPO法人をのぞく、民法第34条の公益法人(社団法人、財団法人)と特別法に基づく民法第34条以外の公益法人非営利法人(学校法人、宗教法人、社会福祉法人、特殊法人(農協・中小企業組合消費生活協同組合)、労働組合、商工組合、等100を超える)をさす。

## 3. 東村山市にとっての市民活動

### (1) 市民活動の必要性

市民の自己決定権が拡大していくなか、自己責任の原則にたった市民活動は、行政が提供するサービスだけに頼る事なく、自分たちの課題は自分たちの手で解決するという『行政から市民への分権』にと流れをつくっており、新たなセクターが地域の課題を担っているという時代の変化がうかがえる。

こうした市民活動が促進されていくことは、公益サービスの量的拡大、質的向上が期

待でき、さらに、事業の一部を市民活動団体に委託する事によって、雇用の促進の一助になるとともに、よりニーズに合致した効果的な事業の推進を図ることができる。

こうしたことは、行政として、新たなサービスを生むとともに行政の変化へと展開していくことにつながっていく。

#### 市民活動を推進していくことによって

「定義と考え方」より

1. 公共サービスの質的向上につながる
2. 地域コミュニティの再生・再構築ができる
3. 市民のニーズ・意見を反映した活動ができる
4. 新たな事業の展開ができる
5. いきがいや自己実現の場の提供になる
6. あらたな政策提言の場の提供になる

## (2) 市民活動の位置づけ

東村山市では、市民活動を内容、組織形態、機動力、先駆性、サービスの視点から見て、公益サービスを提供する新たなセクターとして、なくてはならない存在として認識している。そこで、東村山市第3次総合計画では「パートナーシップによるまちづくりの推進」ということで、市民活動団体を東村山市のまちづくりを推進していくためのパートナーとして位置づけた。

また、第4次総合計画では、まちづくりの基本姿勢として「人と人が支えあう協働のまちづくり」を掲げ、新しい公共の担い手として位置づけている。

## 4. 市民活動団体との協働

行政が提供しているサービス、市民活動団体が提供しているサービスは、それぞれの団体の目的に応じて提供されている。

しかし、それぞれのサービスの中には、行政にしかできないこと、市民活動団体にしかできないことばかりでなく、ともに協力しあうことによって、より質の高い、適切なサービスの提供を図っていくことができるものもある。

このことから、「協働」について、一定の考え方を次のように定めた。

### (1) 協働とは

協働の定義として、「市民や地域のための公共的な事業・サービスを市民活動団体と行政が自主的な意思と責任を担ったうえで、協力して行なうことをいう」とした。ただし、政治活動及び宗教活動を主たる目的としているものを除く。また、特定の公職の候補者もしくは公職にある者または政党を推薦、支持、反対することを目的とするものは除く。

## 協働とは

「定義と考え方」より

「市民や地域のための」とは市民と東村山市内のことをいう。

「公共的な事業・サービス」とは住民の福祉の向上につながる事業・サービスのことをいう。

「市民活動団体」とは、以下の団体で組織的な活動している団体のことをいう。

- ・自発的かつ自己責任を持って活動する団体
- ・非営利活動をする団体
- ・社会的に貢献する活動をする団体
- ・継続的・発展的な活動する団体

「自主的な意思と責任を担う」とは協働の5原則のうち「自主・自立の原則」、「対等の原則」のことをいう。

「協力して行うこと」とは協力の5原則のうち「相互理解の原則」、「対等の原則」、「目的共有の原則」、「公開の原則」のことをいう

### < 協働によって >

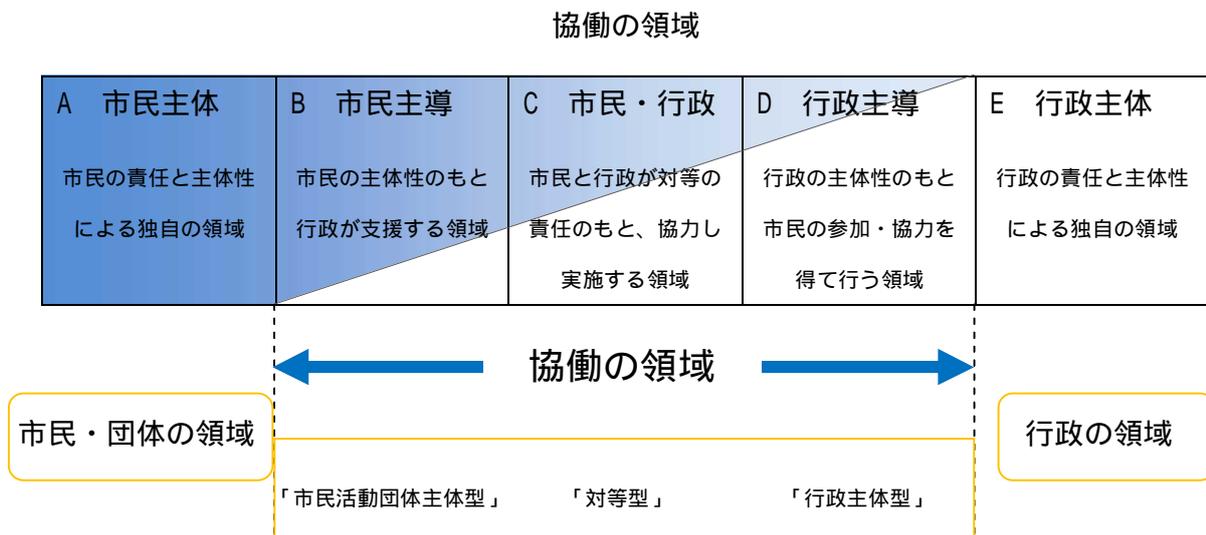
1. 協働していくことによって、公的なサービスに新しい質や広がり生まれる。
2. 個人には「自己実現の場」となり、団体には「ミッションの遂行」となり、地域には「コミュニティの構築」となり、行政には「変革や新しいサービスの展開」となる。

### < 協働していくためには >

1. 行政の姿勢としては、事業の委譲、委託、共催等の手法を通じて、役割分担を明確にしたうえで、委ねるべき分野を拡大していくことが前提となる。
2. 協働の形態は種々あるが、基本的には、自主的な意思を尊重し、役割分担を明確にしたうえで、それぞれの責任も明確にする。
3. 行政は、協働の成果を的確に評価し、それを行政内部に周知していく。
4. 協働していくにあたって、透明性、公開性は必須なので、第三者機関も考慮する。
5. 行政は、協働する相手を、新しい担い手として、必要不可欠の存在であると認識する。

## (2) 協働の領域と形態

行政と市民活動団体とが協力しあって公共的な事業・サービスと提供していける領域は、「協働の領域」のとおり。



協働の形態としては、「行政主体型」、「市民活動団体主体型」、「対等型」があり、当面は、「行政主体型」が多いであろうが、「市民活動団体主体型」に移行していくことが望ましいと考えている。

### (3) 協働の原則とは

協働していくにあたっては、行政・市民活動団体それぞれの立場、責任、相互理解等を明確にした普遍的な原則を次のように定めた。

#### 「自主・自立の原則」

公共的な事業・サービスに対して、市民活動団体の自主性を尊重するとともに、お互いに依存していくのではなく、それぞれの責任において事業が展開できることを目指し、互いに自立した存在と認めることをいう。

#### 「相互理解の原則」

それぞれの長所、短所、立場を十分に認識し、理解し、尊重しあうことをいう。

#### 「対等の原則」

市民活動団体と行政は、上下の関係でなく、常に対等の立場であることをいう。

#### 「目的共有の原則」

市民活動団体と行政は、公共的な事業・サービスの提供が市民の利益につながるという目的を共有することをいう。

#### 「公開の原則」

市民活動団体と行政の関係が公開されることをいう。

#### 協働の原則とは 「定義と考え方」より

##### 「目的共有の原則」とは

1. 市民活動団体がめざす目的と、行政の事業目的と関わりがあることをいう。すなわち、それぞれの目的が市民の利益につながる場合のみ協働の関係となる。
2. 「市民の利益」とは、社会や地域の課題が市民活動団体や行政によって市民ニーズが満たされることをいう
3. 「行政と同じ目的」とは、大きくとらえて「住民福祉の向上」という市民活動団体と行政目的が持っている理念が一致していることをいう。
4. 例えば、行政と関わりを持って目的達成のために共に取り組む市民活動団体だけでなく、行政と関わりをもたないで市民ニーズを満たすことにより、「住民福祉の向上」の活動している市民活動団体も含む。
5. 協働のあり方は様々なかたちがある。例えば、市の基本的な計画の策定については、計画段階からの場合もあるし、既存の事業については、実施段階からの場合もある。さらに、市民活動団体が先駆けて実施している事業を行政が取り入れて、協働になる場合もある。ここで大事なことは市民活動団体が、「市民にとって、有益で行政と同じ目的を持っているか」である。

## 5. 市民活動団体への支援

協働する市民活動団体の活動をバックアップしていくためには、東村山市として支援に関する一定の考え方が必要であると考えている。

### (1) 支援とは

支援に関する原則は、「市民活動団体の自主性・自立性を尊重したうえで、活動促進のための基盤・環境整備を進めること」とし、「自主・自立した市民活動の主旨からして、行政は、直接的な財政支援は行なわない」とする。

支援していくことによって、「市民活動団体が自ら発展していく」ことを基本的な考え方として捉え、市民活動団体の規模の大小、法人格の有無にかかわらず、「機会の公平」は保つこととする。

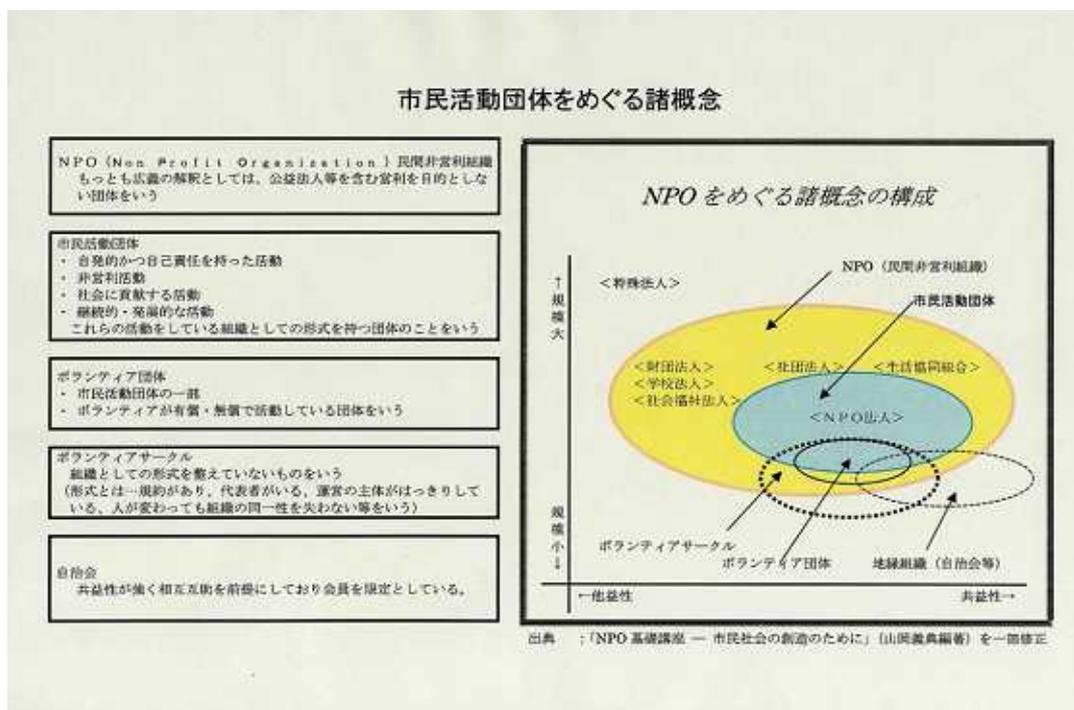
**支援とは** 「定義と考え方」より

<基盤・環境整備とは>  
 公的施設の場の提供、後援、情報提供、助言、相談、催しの開催、事業の委託化、意識の啓発、NPOへの学習機会の提供等が考えられる。基盤・環境整備が一定ととった団体については、支援は必要ないと思われる。したがって、支援には時限的な要素が含まれている。

<直接的な財政支援とは>  
 活動資金のことをいう。活動資金は、自主・自立した市民活動団体であるので、収益事業等により団体が自主的に調達すべきもの。

### (2) 支援する市民活動団体

支援の対象となる市民活動団体は、協働をしている団体とする。



## 6. 市の基本姿勢

激動化の時代、日本をとりまく環境、東村山市をとりまく環境が大きく変わってきている。様々に変化していくなかで、今まで行なってきた行政サービスのあり方、考え方を考えていかなければならないと考えている。

すなわち、「行政が行うべき分野、行政と市民が協力していく分野、市民が独自に行うべき分野を明確にする」ということである。

そのためには、行政自体の新しい認識と取り組みと努力が前提となるが、新しい行政サービスの担い手としての市民の協力が不可欠であると考えている。

市では第4次総合計画のなかでも重点的、優先的に推進する事業をスマイルプロジェクトとして位置づけ、より一層戦略性が高く、実効性を重視したまちづくりを展開している。特に「人と人が響きあうためのプロジェクト」の「人と人のつながりによるまちづくりの推進」のなかでは、重点施策として「市民参加」と「協働」によるまちづくりの仕組みづくりの推進が掲げられ(東村山市第4次総合計画 基本構想・前期基本計画 P36 37)、前期基本計画のなかでも「協働による地域コミュニティの醸成」を筆頭に、多くの施策に協働による推進が謳われている。

また、第4次行財政改革大綱の基本理念の3つの柱でも「市民参加と協働による自治の構築」を掲げ、市民セクターと行政セクターとが相互の役割や責任を明確にしたなかで、まちづくりを進めるとしている。

このように、今後の東村山市の行政運営に対しても、市民協働の考えは重要なファクターとなっている。