

市民協働の手引き2006



市民の皆さんと市が共に力を合わせて
新しい新潟市をつくるための市民協働事業の手引き

2007年3月 新潟市

目次

市民協働の手引き作成にあたって	P 2
この手引きにおける用語定義	P 3
1. 協働するにあたって	P 5
2. なぜ協働するのか	P 6
3. 市と協働する相手方は	P 6
4. 協働によって期待される効果は	P 7
5. 協働形態と留意点	P 7
6. 協働事業の時間軸	P 11
7. 協働事業を実りあるものにするために	P 13
8. 【参考事例】	
新潟市市民活動支援センターの開設から運営に至る までの協働過程	P 16

市民協働の手引き作成にあたって

新潟市では、これまで市民公益活動を促進するため平成14年3月に「新潟市社会貢献活動推進基本方針～水都にいがたホップ・ステップ・パートナーシッププラン～」を策定し、様々な支援・推進施策に取り組んできました。

一方でNPO法人、NPOや、自治会をはじめとする地域住民が連帯し、かつ、NPO法人などが加わりそれぞれの特性を生かしながら協働の活動を行う、自治会を中心とした各種団体が参加する地域コミュニティ協議会などにより、様々な形で社会的課題解決のための取り組みが行われています。

今後は、時代背景とともに直面する少子高齢社会において、複雑多様化する地域の課題や市民のニーズに効果的かつ的確に対応するためには、NPO等と行政との協働を具体的なまちづくりの方法の一つとして、積極的に進めていくことが、分権型政令指定都市“にいがた”の象徴でもあり、またその発展にとっても重要になってくるでしょう。

本手引きは、これまでの“支援と推進”から“市民の皆さんと一緒に協働へ”とより具現化し、更なる協働事業の推進を図るために、協働事業の実施における基本的な考え方や事業の範囲、具体的な手法や手順などを整理し、市民の皆さんと市との共通の認識とするために作成しました。

この手引きの作成にあたっては、広く市民の皆さんや、日頃から公益活動に取り組む市民活動団体等からご意見・ご提言をいただくとともに、手引きの原案について出来るだけ多くの皆さんのご意見を取り入れ、市と市民活動支援センター運営協議会との協働作業によってまとめられました。

この手引きを活用し、協働事業を市民の皆さんと一緒に育てていければ幸いです。

なお、この手引きは、状況の変化など必要に応じて見直していくものといたします。

この手引きにおける用語定義

1. 市民公益活動（団体）

市民公益活動は、「営利を目的とせず、公益の増進に寄与することを目的として、市民が主体的に取り組む活動」を指します。

市民公益活動団体は、「市民公益活動を継続的に行う民間非営利団体」のことであり、宗教活動や政治活動を主な目的とする団体、暴力団またはその構成員を含む団体、特定の個人や団体の利益を目的とする団体は含まれません。

2. NPO

NPO（Non-profit Organization の略）は、直訳すれば民間の非営利組織のことで、福祉や環境、国際協力、人権問題などの社会的な課題に、市民が主体的に取り組んでいる市民公益活動団体組織を指します。

一般的に使われているNPOの範囲は、狭義から広義まで4つに大別され、国内でも海外でも使われ方は統一されていません。

この指針におけるNPOは、図－1（4ページ）の②「特定非営利活動法人（NPO法人）」と③「市民公益活動団体・ボランティア団体・（地域コミュニティ協議会）」を指します。

3. NPO法人

NPO法人とは、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）に基づき法人格を取得したNPOをいいます。

4. ボランティアとNPO

ボランティアは市民公益活動を行う個人のことであり、NPOは継続的に市民公益活動を行う団体のことを指します。NPOの場合、その運営や活動に、必ずしもボランティアが参加している必要はありません。また、これまで、ボランティア団体を含むNPOは、任意団体がほとんどでしたが、特定非営利活動促進法（NPO法）の施行によって、新たにNPO法人が市民公益活動の担い手として登場しました。

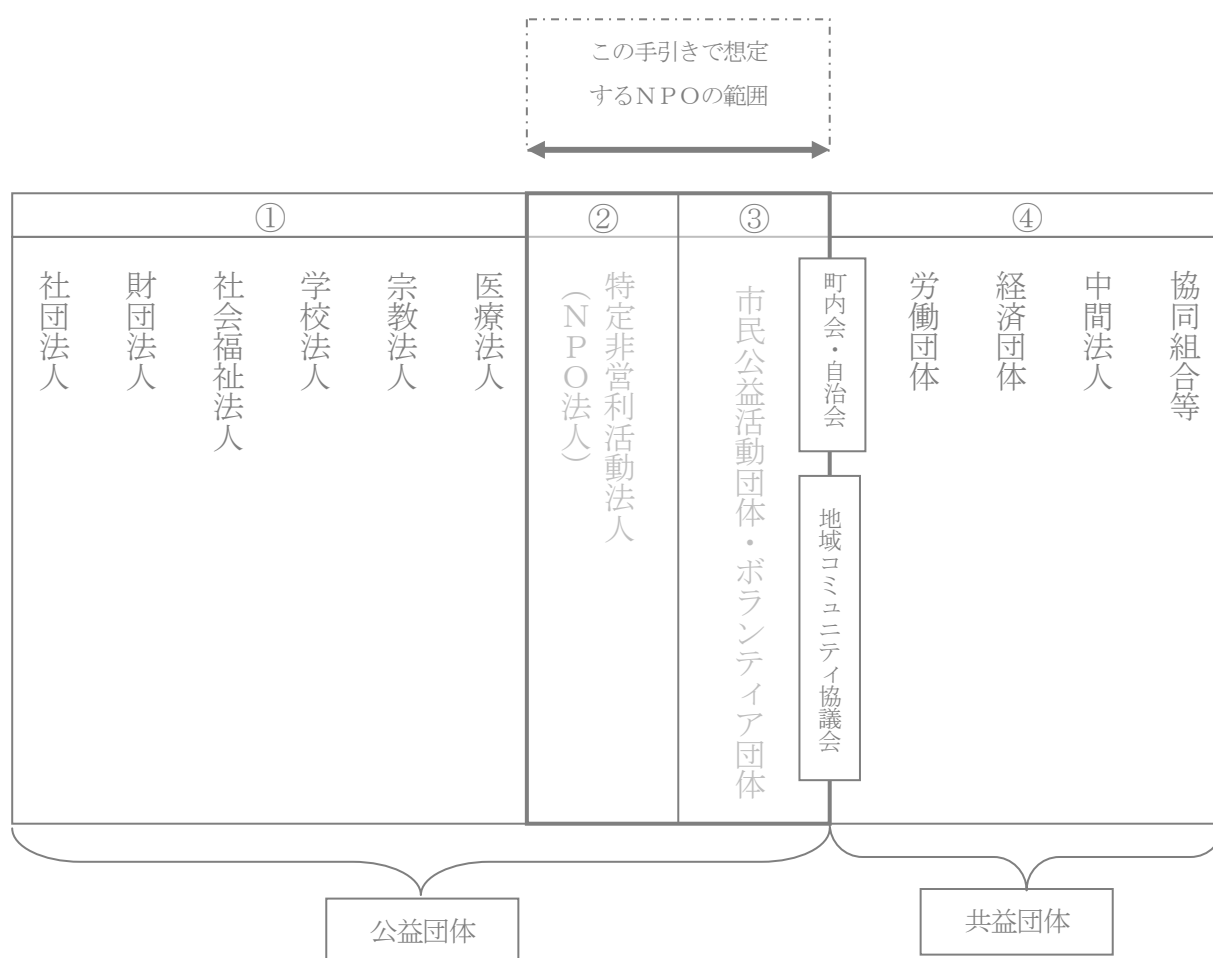
5. ボランティア団体

個人のボランティアが集まってボランティアグループとなり、そのグループが組織化されることによって、ボランティア団体と扱われることが多いようです。「代表者がいる」、「規則がある」、「事務局がある」など組織として継続性を有しているかどうかで、ボランティアグループとボランティア団体を分ける場合があります。ボランティア団体はNPOに含まれますが、その運営や活動をボランティアのみが担っている団体を指すのが一般的です。

6. 地域コミュニティ協議会

地域コミュニティ協議会は、市民と市とが協働して地域のまちづくりや、その他の諸課題に取り組み、住民自治の推進を図るため、小学校区または中学校区を基本とし、自治会、町内会を中心にさまざまな団体等で構成された組織をいいます。

図-1 NPOに含まれる団体の種類



平成12年度版国民生活白書（経済企画庁編）を基に作成

1. 協働するにあたって

協働とは、NPO法人やNPOと行政が、互いの立場や特性を認め合いながら、対等な関係で、目的を共有し、連携・協力することによって、共通する課題の解決にあたることをいいます。

【参加と協働のパターン】

市民が社会の運営に参加し、課題の解決や理想の実現に取り組むことは、住民自治の本来のあり方だと言えます。その場合、個人か、組織か、また、参加の程度が単発的・限定的か、継続的かなど様々です。

しかし、協働は、さらに進んで、課題の解決や理想の実現のために、事業や活動に対して継続的に取り組むことが求められます。このため、「個人として単発的に」ではなく「組織として継続的に」行われることが要件となります。

参加	自覚や関心をもった地域・社会活動への初期的参加。各種ボランティア活動への参加。
参画	地域・社会の公共的活動への主体的な参加。政策・計画への提言・提案。市民委員会等への参加。
協働	まちづくり協議会など市民主体の組織的な公共的活動。市民による組織的計画づくり。計画に基づく実行行動。行政からの委託に基づく市民の公共施設等の管理運営活動。

【協働の原則】

① 相互自立

市民、行政がお互いに「依存」するのではなく、「自立」していることが必要です。

② 対等関係

市民と行政が、上下関係ではなく対等な関係にあり、各々が自由に判断できる関係をつくる必要があります。

③ 役割分担

市民と行政の役割を固定化して考えるのではなく、「市民が役割を担うべきこと」「行政が役割を負うべきこと」を再確認するとともに、お互いに「責任」を持って、共通の課題を持ち、合意による役割分担ができる関係をつくる必要があります。

④ 情報公開・情報共有

市民と行政がお互いに信頼しあえる関係をつくることは、協働するために不可欠です。それには、常にお互いの必要な情報を持ち寄り、公開していくとともに、双方で共有していく必要があります。

2. なぜ協働するのか

人々の生活構造や価値観の多様化，少子高齢社会の進展など社会が大きく変化，複雑化する中で，公共的課題は多様化し，法律や予算に基づいて公平・均一的なサービスの提供を中心とする行政だけでは，個別のニーズに十分な対応が困難な状況になってきています。

一方では，市民の社会参加意欲の高まりとともに，公益・非営利の分野で，自主的・自発的な市民公益活動が活発になっています。

こうした社会の変化の中，市民に直接的な関わりがある行政サービスにおいては，NPO法人やボランティア団体，コミュニティ協議会などのNPOと協働し，その専門性や柔軟性，機敏性などの特性を活かすことで，より市民のニーズに沿ったサービスの提供が可能になります。

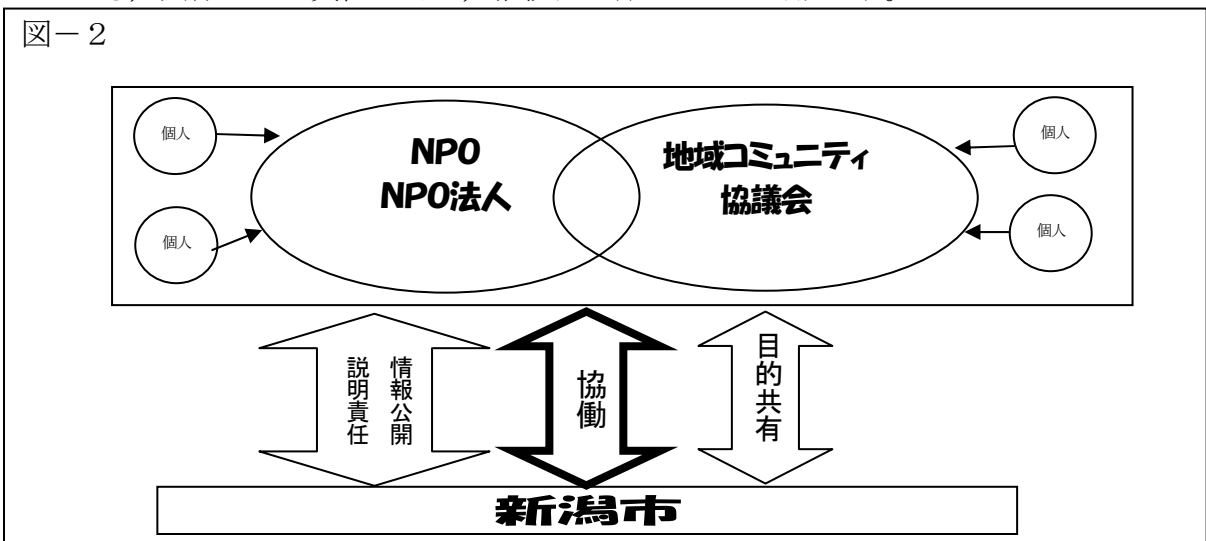
また，協働による取り組みを通じて，NPO法人・ボランティア団体，コミュニティ協議会などのNPOと市のそれぞれの考え方や仕事の進め方の違いなどがわかり，互いの組織や活動の活性化が図られます。

3. 市と協働する相手方は

この手引きでは，市と協働する相手として，組織化したNPO法人やボランティア団体，コミュニティ協議会などのNPOとしています。個人ボランティアの皆さんには，NPOへの参加・参画を通して協働するものと考えています。

これは，NPO法人やボランティア団体，コミュニティ協議会などのNPOの場合，協働に際して，組織としての意思決定という段階を経る必要がありますから，行政や第三者との目的の共有化・明確化・客観化が比較的容易に出来ますが，個人ボランティアの場合，自己実現や自己満足を求めることが多くなることから，協働しようとする目的の共有化が難しくなる可能性があります。

また，個人ボランティアは自発性を原則としていることから，個人的事情によって継続性が保ちにくいのですが，NPO法人やNPOは組織ですから，構成員に何らかの問題が生じて，団体として責任を持ち，継続性を保つことが可能です。



4. 協働によって期待される効果は

<NPO法人・NPO>

- ・ 自らの特性を活かしながら、理念や使命をより効果的に実現することができる。
- ・ 会計処理や事業報告などを適切に行う必要が生まれ、責任ある体制でサービスが提供できるようになる。
- ・ 協働領域の広がりに伴い、新たな活動の場も広がる。

<市>

- ・ NPOの特性を活かすことにより、多様化する公共的な課題に対応できる。
- ・ 異なる発想・行動原理を持つ組織との協働によって、行政の体質改善の契機となる。
- ・ NPOと行政の役割分担のもと、事業の見直しなどにより、サービスの効率化や質的向上、行政機能のスリム化など行政全般の効率化が図られます。

<市民>

- ・ きめ細やかで柔軟なサービスを受けられるようになる。
- ・ 行政への関心が高まり、市政が市民により身近に感じられるようになる。
- ・ 多様なキャリアをもつ市民の活躍の場や、新しい雇用機会の拡大が期待できる。

5. 協働形態と留意点

新潟市では、NPO法人やNPOと市が行う協働形態は、次に掲げる6種類を主な事例と考えています。

協働を行う場合、各形態に共通していえることですが、NPO法人やNPOと市がそれぞれお互いの立場を尊重し、対等な関係による議論を行うとともに、NPO法人やNPOから出された建設的な意見を可能な範囲で事業に反映できるよう工夫し、信頼関係を構築することが重要です。また、NPO法人やNPOにも事業の主催者としての社会的責任が求められることを、あらかじめ確認しておく必要があります。

どの協働形態で実施するのが適切かを判断するためには、その事業の趣旨をNPO法人やNPOと市の双方でよく確認しながら、より効果的かつ合理的であるかを総合的に判断し、効果が最も期待できる手法を選択することが必要です。

- (1) 企画・調査計画策定過程における協働
- (2) 補助金交付等
- (3) 共催
- (4) 実行委員会・協議会
- (5) 事業協力
- (6) 委託

・ 企画・調査・計画策定過程における協働

計画の立案等においては、法律等専門的な知識を持つ市の実効性に加え、多様なNPO法人やNPOの参画により行政にはない柔軟で新たな発想を取り入れ、市民のニーズにふさわしい計画等の策定が期待できます。

【留意点】

- ・ 事業の検討段階から協働し、事業目的の明確化と情報の共有化を図るようする必要があります。
- ・ 事業についての市民ニーズに、より精通したNPO法人やNPOの積極的な企画参加が必要です。
- ・ 事業内容について、企画・計画段階でNPO法人やNPOと市は十分な協議を行っておく必要があります。
- ・ 企画・計画段階におけるNPO法人やNPOとの関与度を高め、市とお互いに当事者意識の向上が図れるよう配慮が必要です。
- ・ 相互の役割分担、経費分担などをあらかじめ取り決めておく必要があります。
- ・ イベント等におけるトラブル防止については、事前に確認と意識の徹底を図る必要があります。

・ 補助金交付等

NPO法人やNPOの行う事業や活動に、補助金等という形で資金面から支援し、協働するものであり、不特定多数者の利益の増進に寄与する活動の推進を図ることを目的とするものです。新潟市ではすでに、補助事業として多くの事業を各種団体と協働で行っています。

【留意点】

- ・ 補助事業は、法令要綱などに基づいて一定の制約を受けますが、あくまでも補助金交付団体（NPO法人やNPO）が自主的に行うものであることに留意します。
- ・ 経年に渡る補助金交付団体の固定化や、行政の過剰な関与などによって、NPO法人やNPOの自立性、自主性を損なうことのないよう注意します。
- ・ 交付決定した補助金にかかる事業計画の内容はむやみに変更できないこと、また、変更する場合には承認が必要なことなどを確認しておく必要があります。
- ・ 補助金の支払は補助事業の履行確認後の支払が原則ですが、概算払いにも配慮する必要があります。
- ・ 補助事業の完了時に実績報告書の提出が必要なこと、補助金の額の確定は実績報告書等の審査後になることなど、事業完了後の手続きについても、事前に十分確認をする必要があります。
- ・ 補助事業により取得した財産や、効用の増加した財産（改修等によって効用の増加した不動産など）については、その処分に限界がありますので注意が必要です。（※国や地方自治体の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用、譲渡、交換、貸付、または担保に供してはならない）

・ 共催

NPO法人やNPOと行政が主催者となって協働で一つの事業を行う形態です。NPO法人やNPOの持つネットワークを活かした企画によってプログラムが充実するほか、事業計画・実施にあたり、合わせ持つ専門的な知識を活かすことが出来ます。

【留意点】

- ・ 事業についての市民ニーズに、より精通したNPO法人やNPOの積極的な企画参加が必要です。
- ・ 事業の検討段階から協働し、事業目的の明確化と情報の共有化を図るようする必要があります。
- ・ 事業内容について、企画・計画段階でNPO法人やNPOと市は十分な協議を行っておく必要があります。
- ・ 企画・計画段階におけるNPO法人やNPOとの関与度を高め、市とお互いに当事者意識の向上が図れるよう配慮が必要です。
- ・ 相互の役割分担、経費分担などをあらかじめ取り決めておく必要があります。
- ・ イベント等におけるトラブル防止については、事前に確認と意識の徹底を図る必要があります。

・ 実行委員会・協議会

NPO法人やNPOと市などで構成された「実行委員会」・「協議会」が主催者となって、事業を行う協働形態です。

【留意点】

- ・ 事業の検討段階から協働し、事業目的の明確化と情報の共有化を図るようする必要があります。
- ・ 相互の役割分担、経費分担などをあらかじめ取り決めておく必要があります。
- ・ 出来るだけ経費の節減節約をし、効率的な運営をするよう努力する必要があります。
- ・ 慣習などにより、メンバーが長期にわたって固定されると、実行委員会の硬直化や活動の低下を生じる恐れがあるので、必要に応じ見直しを行う必要があります。

・ 事業協力

共催や実行委員会・協議会以外の形態で、NPO法人やNPOと市との間で、それぞれの特性を活かす役割分担を取り決めた協定書を締結するなど、一定期間、継続的な関係のもとで事業を協力して行うことを「事業協力」とします。

【留意点】

- ・ 協定書では、あらかじめ目的、役割分担、責任、経費負担、協定の有効期間のような項目を取り決めておく必要があります。
- ・ 市と事業協力団体とでよく話し合いを行った上、協定書の内容を決めるようにします。
- ・ 協定書に基づいて事業を実施している段階でも、相互の情報交換を行うようにします。

・ 委託

市がNPO法人やNPOに対して、協働になじむ業務を委託する協働形態です。この協働形態ではNPOと委託契約を結ぶこととなりますが、入札への参加など契約上の取扱は、原則として企業と同様です。業務委託による協働では、NPOは契約書、仕様書等に定められた責務を履行する義務を負うこととなります。

【留意点】

- ・ NPO法人やNPOの持つネットワークや、行政にはない専門性・先駆性などの特性を活かすことができる事業を選択して委託することが重要です。
- ・ 単なる行政の下請化を避け、NPO法人やNPOの自主性が発揮された効果的な事業が可能となるよう、仕様書の作成に当たってはNPOの特長を参考にするなど工夫をする必要があります。
- ・ 特定の団体の既得権益化につながらないよう、随意契約を行う場合は、その理由を明確にし、選定方法、選定理由等の十分な説明ができるようにすることと、積極的な情報開示が必要です。
- ・ トラブルを回避するためにも、仕様書の内容（条件、期限など）や契約の進め方などを市と受託団体とでよく確認しあい、十分に理解する必要があります。
- ・ 契約の円滑な履行のために必要な場合には、情報提供や情報交換を行い、契約履行状況の的確な把握に努めます。
- ・ 契約の履行に当たってプライバシー保護等に必要なときは、仕様書に明記した上で、守秘義務の徹底が図られるよう準備が必要です。

6. 協働事業の時間軸

協働には次の4つのタイプがあります。協働を成功させるためには、その協働事業の始まる経緯・活動領域・目指す方向・手段がどれにあたるのか認識しておく必要があります。

スタートから協働

新しい事業を始めようとするとき、始める前に目的や考え方、進め方を相互に共有した上で始める型です。お互いが、人や資金、ノウハウを持ち寄って、実行委員会形式等で共催する方法が適していると考えられます。作り上げるプロセスを通じて、相互理解や信頼関係の醸成を図りやすい手法です。

役割分担として、市が資金、NPO法人やNPOが実務を受け持つような場合は、委託や補助の形態をとる可能性もあります。対等な反面、馴れ合いになりやすく、資金不足や事故などの事態になったときのために役割・責任分担を事前に明確にしておく必要があります。

相互単独で事業を進め、途中から協働

それぞれが単独で開始した事業・活動について、相互に補完関係にある場合やスケールメリットが見込める場合に、目的や考え方を共有し、協働事業として実施する型です。すべてを共有化する必要はありません。適した役割分担や手法は「スタートから協力」型とほぼ同じです。

市主導の事業でNPO法人やNPOが協力して協働

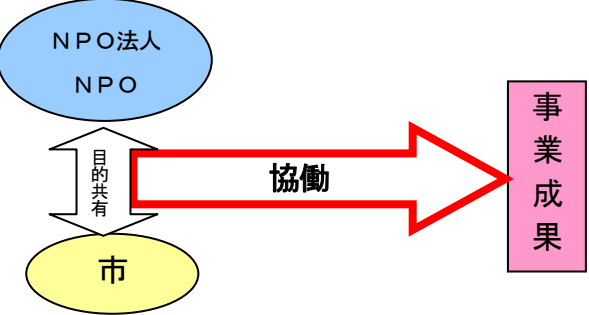
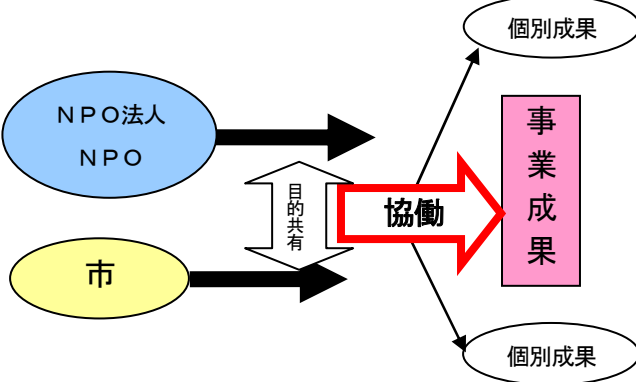
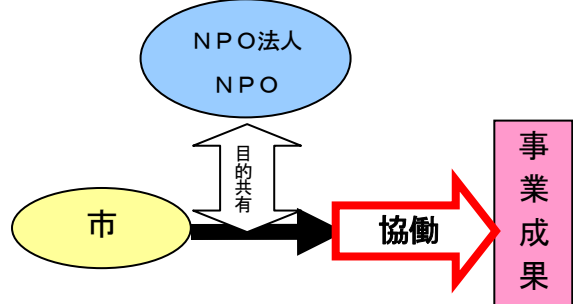
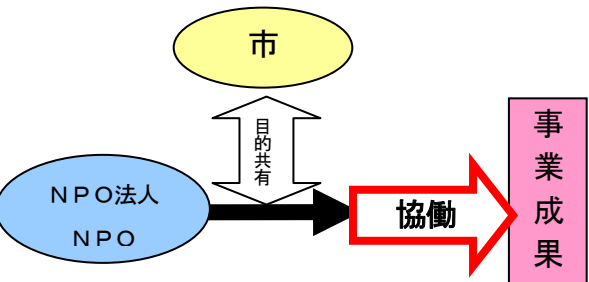
市が概要を決定し、NPO法人やNPOに参画を呼びかける型です。NPO法人やNPOの役割は市が事前に決めておく必要があります。手法としては、委託が適しています。

市民、NPO法人やNPOの自発性や意思決定への関与は制限されやすい手法ですが、NPO法人やNPOの柔軟性や自発性を活かすためには、協議の場を積極的に設けるほか、ある程度の自己決定権を譲る必要があります。

NPO法人やNPO主導の事業で市が協力して協働

NPO法人やNPOが先行して取り組む事業・活動に行政が賛同し参加する型です。もともと、NPOが発案・実施している事業のため、市民の自発性や共感などが得られやすくなります。

手法としては補助が適しています。NPO法人やNPOが市に頼りすぎたり、市がNPO法人やNPOの事業を奪ってしまう恐れもあるため、事前に役割分担を明確にしておく必要があります。

<p>スタートから協働</p> 	<p>事業を始める前に、目的や考え方、進め方を相互に共有した上で、スタートする。</p>
<p>相互単独で事業を進め、途中から協働</p> 	<p>それぞれが単独で開始した事業・活動について、目的や考え方、進め方を共有して進める。すべてを共有化せず、相互単独の部分が残る場合もある。</p>
<p>市主導の事業でNPO法人やNPOが協力して協働</p> 	<p>市が概要を決定し、NPO法人やNPOに参画を呼びかける。市民の自発性や、NPO法人やNPOの意思決定への関与は、制限されることが多い。</p>
<p>NPO法人やNPO主導の事業で市が協力して協働</p> 	<p>NPO法人やNPOが市に先駆けて取り組む事業・活動に、行政が参加する。市民の自発性が高く、共感が得られやすい。</p>

7. 協働事業を実りあるものにするために

1. 共通の目標を掲げ責任感をもって取り組もう

協働とは、団体の目的、長所・短所など性格の異なる主体が、対等な関係で、共通の目標に向けて協力する、または共通する課題の解決にあたることです。このため、共通の目標を常に明確に持つことが大切です。これがあいまいになると、「行政にとっては安上がりで事業を実施できる」「NPOにとっては市から財政支援が得られる」など、両者の利害や思惑に左右される関係になってしまいます。協働は自立したもの同士の間になり立つ関係です。対等な関係を保つためには、それぞれの立場で問題解決を図り、それぞれが「**相手にせよ一緒に汗を流そう**」というスタンスを忘れないことが大切です。決して“もたれあい”にならないように注意し、それぞれの協働の中で、市とNPO法人やNPOとが責任や権限をどのように分担するのかを常に明確にしておく必要があります。また、最終責任を負うものが、最終決定権を有するのが原則です。

2. お互いの特性を理解しよう

性格の異なるもの同士が、それぞれの長所を活かして協力するには、お互いが相手をよく理解するように努めなければなりません。

NPO法人やNPOは、自らが着目した課題を解決するための目的に基づいて活動している団体です。協働事業を行っていくためには、NPO法人やNPOと市が事業目的を各々の課題として共有することが第一です。そのため、事業の計画段階からNPO法人やNPOと市の双方が対等な関係で提案・協議を行い、合意を形成することが重要であり、そうすることで事業をより創造的なものにするができます。また、NPO法人やNPOは、先駆性、迅速性、柔軟性をそなえていることから、こうした特性も十分尊重することが大切です。

市は、市が行う事業について、税金を主財源としていることから、公平性・平等性を保つことが強く求められるとともに、年度単位（4月～翌年3月）で事業を行うことが多く、次年度以降の事業計画について、市議会での議決まで最終的な決定を行うことが出来ない場合もあります。市はこうした特徴や、現在協議している事業が市の内部ではどのような段階にあるのか等を事前に十分説明することが重要です。市とNPO法人やNPOは、こうした互いの特徴を理解しておく必要があります。

3. 協働は目的ではなく手段である

協働すること自体は目的ではなく、市とNPOのやりたいことが合致した場合に、その共通の目的を実現するための手段にすぎません。協働した結果、共通の目的が見出せない、実施方法等に合意できない場合には無理に行う必要はありません。

きめ細かい対応や専門性の高い対応が必要である、当事者の参加が必要であるなど協働が適する事業なのかを見極める必要があります。もちろん、協働相手の特性を活かしてより高い効果が期待できる場合には、積極的に協働することが必要です。

4. 勇気を出して積極的にアプローチしてみよう

NPOから協働事業を行政に持ちかけるとき、背景や目的がまったく異なる組織に初めて話をして、スムーズなコミュニケーションが図れるかどうか不安に思うこともよくあります。なかには得意な人もいるかもしれませんが、知らない人に声をかけるのは、たいへん勇気のいることで、難しく思えるでしょう。しかし、事業を成功させたいという熱い思いを胸に、勇気を出して積極的にアプローチしてみましょう。自分に出来ない能力を持っている相手と組むことが出来れば、より高い成果が期待できます。どうしても、という場合には、お互いの特性をよく知った、中立的立場の仲介役（行政のNPO担当や、コーディネートを得意としたNPOなど）に入ってもらい、お願いすることも選択肢の一つです。

5. お互いの連絡窓口を一本化することが必要

協働事業を行う上でより高い事業成果を得るために、お互いの信頼関係や役割分担、事業に対する考え方などについて、話し合いの場を持つとともに、常に相手と密接に連絡を取り合うことが重要です。このとき、必ずお互いの連絡窓口を一本化することが必要です。毎回、異なる担当者どうしの話し合いでは、伝達引継ぎ等が不十分なことなどにより、話が噛み合わないどころか意思疎通も図れません。

また、行政担当者には人事異動がつきものです。年度が変わり、担当者が異動した場合、これまで蓄積されてきた信頼関係やお互いの役割分担、事業に対する考え方などが継承されるよう、行政担当者は十分な引継ぎを行うと共に、NPOの方からは、次の新しい担当者に、事業に対する経緯や考え方などの意見交換の場を設けて情報を共有し、コミュニケーションを促すようにしてみましょう。

6. 事業が始まったら、広く世間に個々に情報発信しよう。

協働事業を開始したら、事業を行うことばかりに専念するのではなく、常にその情報を市民に公開し、発信していくことが大切です。

特に、自己資金以外の財源を使って行われる場合には、できるだけ情報公開に努め、常日頃、市民の理解を得る努力を忘れないようにしましょう。随時事業の状況を市民に知らせることで、その事業への関心を高めることが期待できるほか、一層、市民の受益者としての当事者意識が芽生えるきっかけにもつながり、より大きな成果に結びつけることができるでしょう。

7. 困ったときは、市民活動支援センターへ行ってみよう。

思わず行き詰まったり、困ったりしたときは、新潟市市民活動支援センターへ足を運んでみてはいかがでしょうか（市民活動支援センターのほかにも、コーディネートを得意としたNPOなどが活動しています）。団体・人との交流による新しい出会い、豊富な情報、そしてスタッフとの会話など、市民活動支援センターでは、様々な活動のための場を提供しています。是非、活用してヒントを見つけましょう。

新潟市市民活動支援センター

〒951-8507 新潟市西堀前通6番町894番地1西堀6番館ビル3階

TEL/FAX : 025-224-5075 E-MAIL : niigata.city.sksc@coffee.ocn.ne.jp

8. 【参考事例】新潟市市民活動支援センターの開設から運営に至るまでの協働過程

