

みんなと進める
新しいまちづくりのあり方

- 大東市 市民と行政との協働指針 -

平成18年2月

大東市

- 目次 -

はじめに

1 . 指針策定の目的	1
《なぜ市民協働なのか》	
(1) 社会背景	
(2) 市民と行政との関係	
2 . 市民協働とは	2
(1) 協働の意義	
(2) 協働の基本原則	
(3) 協働の領域	
(4) 協働の形態	
3 . 大東市の現状と課題	7
(1) 現状と経過	
(2) 課題	
4 . 市民協働を進めるために	9
《協働の進め方》	
(1) 今までの手法、これからの手法	
(2) 市民活動団体への事業委託の進め方	
5 . 協働を進めていくための環境整備	11
(1) 中間支援組織の整備	
(2) 行政内の推進体制の整備	

おわりに

は じ め に

社会をとりまく環境はめまぐるしく変化し、市民の生活環境や考え方も多様化・複雑化し、行政にとってもこれらの変化に柔軟に対応していく必要があります。

これまでは、公共的な領域のほとんどすべてにおいて行政が均一で平等なサービスを提供してきました。

しかし、これからは市民の多様なニーズに対応していくためには、市民と行政が協働してきめ細かな公共サービスの提供方法を工夫していく必要があります。

市民すべてに関わる公共的な問題は行政任せにするのではなく問題解決の担い手であることを認識し、市民と行政との協働によって、より満足度が高く、効率的・効果的な方策を講じていかなければなりません。

一方、平成 10 年に「特定非営利活動促進法(NPO 法)」が制定され、全国的に NPO 法人が公共的な領域で様々なサービスを担うようになってきました。

また、経済の低迷により税収が減少し、国、地方とも厳しい財政状況のなか、地方分権の本格化に伴い、地域にふさわしい政策を立案し、自治体自らが政策を展開することが求められるようになっていきます。

このように、財政的な制約と公共的なサービスに対する市民の要求の増大という、相反する課題に対して、地域でできることは地域の自主性や主体性に委ね、市民活動団体・NPO 法人や企業など民間に任せの方がよいものは民間に任せる。そして市民と行政・企業がお互いに協力し合いながら政策を進めていくという、新たな行政のスタイルを構築していく必要があります。

本市においても市民活動が年々活発化し、市民と共に協力していく必要性を認識し、平成 16 年 9 月に学識者と公募による市民の皆さんや職員で設置された「大東市市民活動に関する市民懇話会」に対して諮問し、平成 17 年 9 月に答申をいただきました。

この答申を踏まえて、このたび大東市市民と行政との協働指針を策定し、今後、この指針をもとにして、より多くの市民がまちづくりや政策立案過程に参画し、市民と行政との協働によって、更に成熟したまちを共に築いていきたいと考えています。

1 . 指針策定の目的

《なぜ市民協働なのか》

(1) 社会背景

市民ニーズの多様化、高度化

社会の急速な変化や国際社会の進展などによる生活様式や価値観の多様化にともない市民のニーズは複雑化・高度化しています。そのため、新たな課題が次々に現れ、行政だけでそのすべてに対応していくことは困難になってきています。

地方分権の進展

平成12年4月の地方分権一括法の施行により、地方分権が進み、地域に根ざしたまちづくりが求められています。地域の個性を活かした魅力あるまちづくりを進めるためには市民の参画が不可欠です。

まちづくりへの関心

自らの生活の質を向上させるため自主的に地域の課題に取り組む市民の活動が活発になり、新たな公共サービスの提供が現れ始めました。本市においても多様な市民活動団体が活動を展開しており、今後の可能性に大きな期待が寄せられています。

厳しい財政環境

バブル崩壊後、経済は低迷し、法人市民税等の税収が大きく落ち込みました。また国と地方をめぐる財政構造の転換により地方交付税や補助金が削減され財政環境は非常に厳しい状況にあります。限られた予算の中で質の高いきめ細やかなサービスを提供していくことは、行政主体による従来の方法では限界にきています。

(2) 市民と行政との関係

こうした社会状況の下、行政の持つ公平性という特性から不得意としてきた多彩なサービスの創造を得意とする市民活動団体が公共サービスの担い手として注目されるようになりました。右肩上がりの経済状況においては、行政が市民の代理として地域の課題を解決してきましたが、多くの市民が何らかの形で社会に貢献したいと考えている現在、市民が主体となり行政と連携しながら地域の課題に取り組むという新たな市民と行政との関係について考える必要がでてきました。

このように地域の実状に応じた自己決定・自己責任の原則による市民満足度の高い分権型社会を実現していくことを目的として協働指針を策定します。

2 . 市民協働とは

(1) 協働の意義

市民と行政が同じ社会的目的を果たすために、互いの得意分野を活かし、対等な立場で協力して課題の解決に取り組んでいくことで次の効果が期待できます。

市民自らが自分たちのまちをつくるという、市民主体のまちづくり

まちづくりの主体として市民活動団体が育ち活躍することで、市民の自治意識が高まり、主体的に社会問題に関わる自立した市民社会の形成が期待されます。

質の高い公共サービスの提供

市民活動団体には行政だけでは限界のある課題により効果的に対応できる場合があります。市民活動団体には機動性、柔軟性、などの特性があり、行政と協働することでより質の高い公共サービスを提供することができます。

多様化するニーズへ対応する

市民活動団体の旧来の枠組みにとらわれない自由な発想とこれまでに行政が蓄積してきたものが組み合わせられることにより、新たなニーズに対応することができます。

公共サービスの担い手を多様化する

これまでのように公益的な課題やニーズに行政だけで全て対応していくことは困難になってきています。地域社会や市場も含め広く社会全体で対応していくことが期待されています。

協働とは？

- ・ 「公共活動の共通目標を達成するために、パートナーを尊重した対等の関係で共同活動を行い、活動の成果を相乗効果的に創出させる戦略的、実践的行為
- ・ 「協働を通じてお互いの組織や活動内容の刷新・向上を図るための変革を前提とした行動

NPOとは？

営利を目的としない民間の組織のことで、法人格の有無、種類を問わず、民間の立場で社会的な課題を解決するために活動する組織のことです。

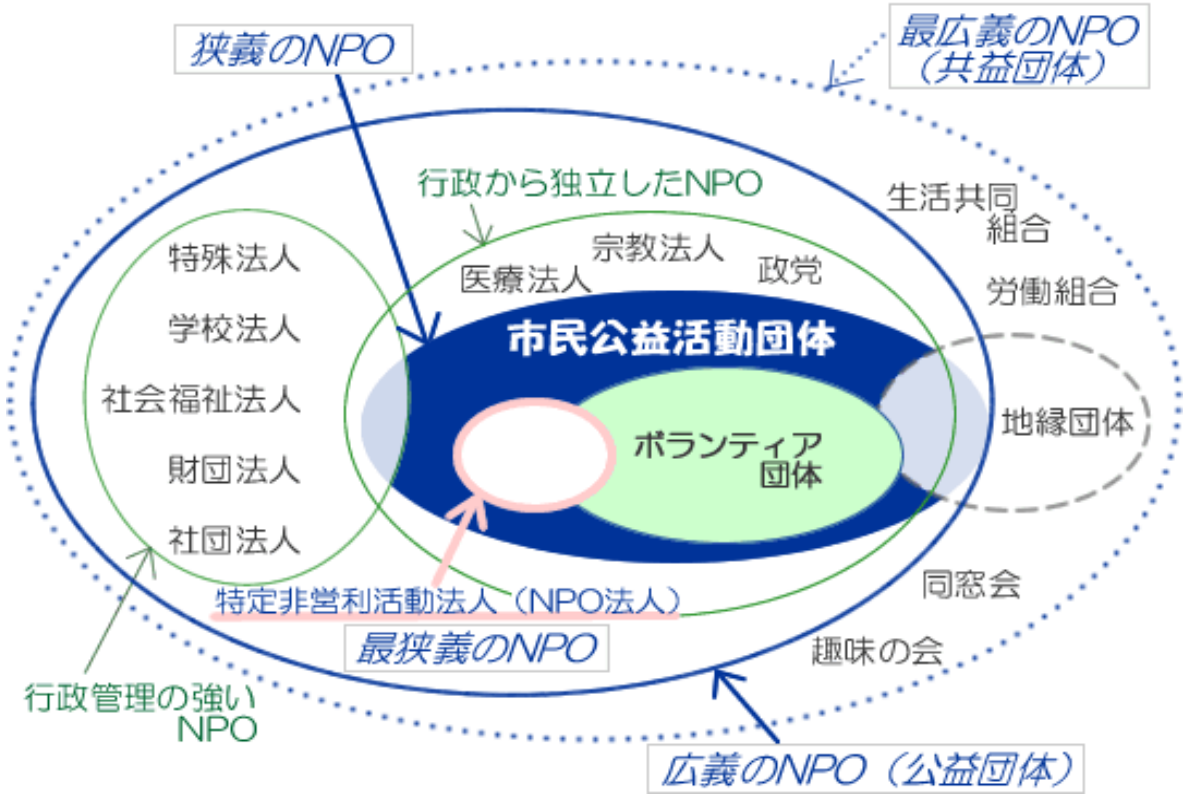


図2 . NPOの概念図

(2) 協働の基本原則

より効率的で効果的な公共サービスを提供するためには市民活動団体と行政とがお互いの特性を理解し合い良好な協働関係を築くことが大切です。そのため、協働を進める際には以下の原則を踏まえた上で進めることになります。

目的・課題の共有化

市民活動団体と行政は、何のために協働するのかという目的を共有し合意形成を行います。

相互理解と相乗効果

行政と市民活動相互の特性を十分認識・尊重しながら協働を進める中で、信頼関係を築きあげ、両者が単独で事業を進める以上の効果（相乗効果）を生み出すよう努める必要があります。

対等性

市民活動団体と行政が協働して課題を解決する際、特に市民活動団体の特性を發揮するためには、双方が対等な関係で連携する必要があります。

自主性尊重と自立化の推進

市民活動の特性を發揮し、自治意識の向上を促すため市民活動の自主性・主体性を尊重することが重要です。また、自立化できる方向で協働し、依存や癒着関係に陥らない促進策とすることが重要です。

公開・機会平等

特定の市民活動団体と行政が協働関係を結ぶ際は、外からよく見えるよう協働相手の選出過程・基準などの基本的事項が情報公開されている必要があります。また、協働を希望する市民活動団体には平等に協働の機会が開かれている必要があります。

補完性

従来行政が行ってきたサービスでも、市民活動団体が行政に代わって担うことのできるサービスは積極的に市民活動団体に委ねていくことが重要です。

期限の明確化

市民活動団体と行政が協働する場合は、目的達成もしくは事業が終結したときなどに協働関係を解消することを明確に決めておくことにより、協働関係の既得権化等を防ぐことができます。

(3) 協働の領域

行政権力の行使にあたる領域：

行政が独占的に実施することが原則とされる領域。ただし銀行による収納代行のように事業委託の形で民間が関わることはあります。

人権保障領域：

憲法や国際人権規約などで規定された基本的人権の保障を図る領域。専ら行政が主導的に活動しますが、自主防犯組織や民間の初等教育機関の運営（私立学校）、視覚障害児の教科書点訳のように、この領域の活動に取り組む民間団体も存在します。

公共財提供領域：

市場で調達しにくい公共財の提供領域。企業による供給が難しく、従来は専ら行政が供給してきましたが、近年は郵便事業のように民間の進出が著しいものもあります。

また公園保守など住民の自主管理に任される事例も多くあります。中世には、道頓堀、淀屋橋など町橋のように公共財を町民の手で生み出し管理することは、普通に行われてきました。

行政・民間混在領域：

行政による取り組みと民間による取り組みが混在している領域。極めて広範な公共サービス分野で、両者がそれぞれに活動を進めています。協働形態がある一方、逆に郵便貯金と銀行のように両者が激しく競い合う事例も見られます。

民間主導領域：

民間が主導的に活動し、行政はその支援・促進役として関わる領域。行政が直接、主導的に関わるのが難しい先駆的・開拓的な取り組みや、現状改革のための問題提起・キャンペーン、全体の合意となる以前の政策提言などが行われる領域。

民間（市民）の自主管理領域：

宗教をはじめとする特定の価値観の普及などに関わる領域。行政の介入は許されません。

（４）協働の形態

協働を進めるにあたり、事業目的を達成するために最も効果的な協働の形態を選ぶことが必要になります。

補助金

市民活動団体が主体的に実施する事業で公共性が高く、補助をすることで事業が更に充実し成果の広がりが期待できる場合などに実施します。事業の実施主体は市民活動団体であり、実施責任や成果の帰属は市民活動団体になります。

実施する際には、市民活動団体が補助金だけに依存し自立性を失うことがないように立上げ期間のみに限定した補助や、段階的に補助額を減額していくなどの工夫が必要になります。

委託

行政が実施すべき分野の事業を行政にはない優れた特性をもつ市民活動団体と契約をして委ねる協働の形態です。契約を結ぶことで、市民活動団体には契約書や仕様書に定められた内容を履行する義務が生じます。しかし、実施主体はあくまで行政であり、事業についての最終的な責任と成果は行政に帰属します。

共催

市民活動団体と行政が共に事業主体となり、お互いの得意分野を活かした役割分担をしながら事業を実施します。双方が実施主体となることから役割分担に応じた責任を負います。

後援

市民活動団体が公共性の高い事業を実施する際、社会的な認識や信用が高まることを期待し行政が後援という形式で名前を連ねる形式です。市民活動団体は自らに実施責任がありますので、責任を持って事業を遂行します。

3 . 大東市の現状と課題

(1) 現状と経過

阪神・淡路大震災の際、ボランティアや市民活動団体が救援・復興活動を展開し、市民参加の重要性が改めて認識され様々な分野で市民活動団体が活躍するようになりました。こうした全国的な状況を踏まえ、大東市においても平成15年度に市民活動支援の基盤整備として市民活動団体を実態調査した冊子の発行や市民活動フォーラム等を実施しました。その結果、多様な市民活動団体が市内で活発に活動されていることが分かり、同年にはファミリーサポートセンターの運営を市内NPO法人への委託を行いました。その他、自治会活動の広がりからボランティアで地域の道路管理や河川の清掃など環境美化に取り組む動きも出てきました。

このように市民活動が徐々に活発になる一方で、市民と行政のつなぎ役の拠点となる市民活動の中間支援施設を含め、市民と行政が良好なパートナーシップの関係を築いてまちづくりを推進するための仕組みが整っていない現状があり、市民と行政との基本的なガイドラインの策定や施策の実施が求められていました。

そこで、平成16年9月に「大東市市民活動に関する市民懇話会」を設置し、市民と行政との協働を進めるための施策について検討してきました。

(2) 課題

本市の現状と経過から、市民協働を推進していく上での課題を次のとおりまとめます。

情報の共有化

互いに理解し尊重し合う関係を築く上でそれぞれが有する情報を共有することは欠かせない条件となります。市民活動に関する情報収集とともに活動事例や行政等の情報提供を行うことが課題となります。

環境整備

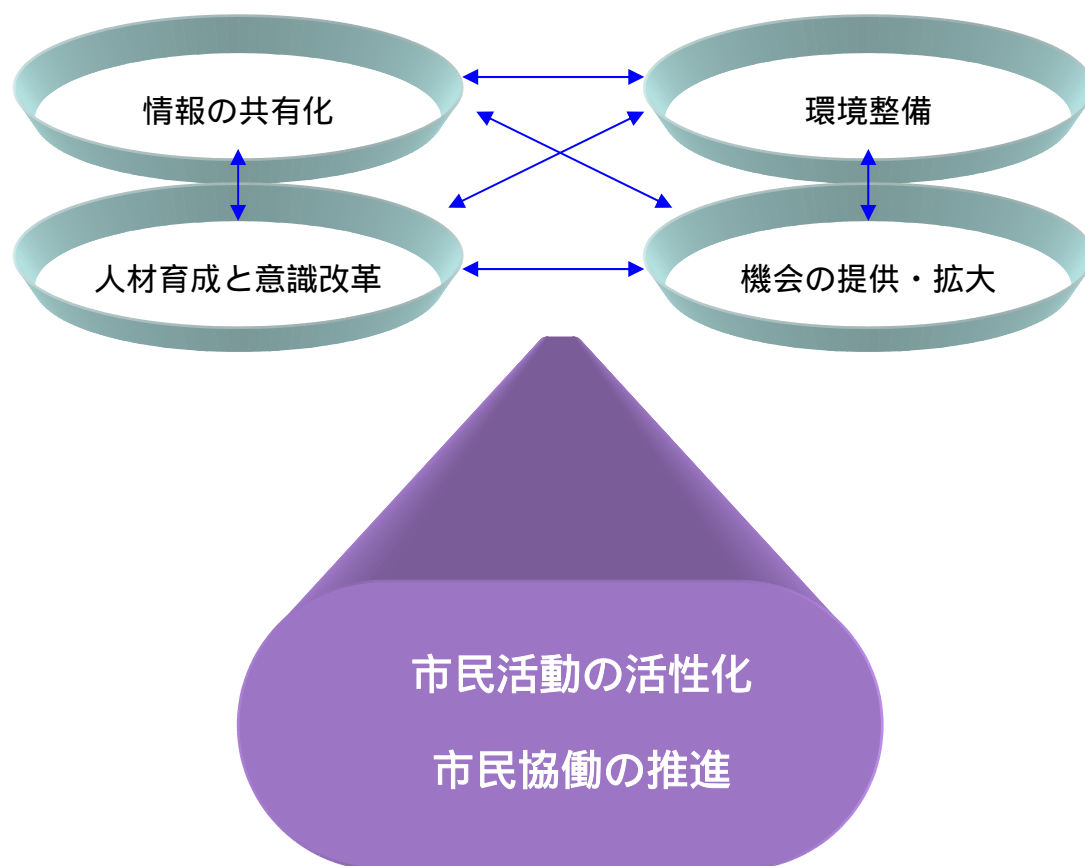
相互交流や情報交換できる活動拠点機能やボランティアやNPOなどの活動状況などを集約し提供する仕組みが不十分なため、市民活動団体の活性化につながる環境の整備が課題となります。

人材育成と意識改革

市民の活動に対する指導・助言できる人材の不足と協働の担い手となる人材を育成していく仕組みが不十分のほか、市民と行政の役割分担に基づき、連携・協力する意識改革を行うことが課題となります。

機会の提供・拡大

参加や参画、協働を促す工夫や機会の提供が不足していることや計画の立案段階での協働の取り組みが不十分であることが課題となります。



これらの課題を解決していくことにより、市民活動が更に活性化し、市民と行政との協働が着実に推進していくものと考えます。

4 . 市民協働を進めるために

《協働の進め方》

(1) 今までの手法、これからの手法

今までの手法



これまで公共サービスは行政が主体となり担ってきましたが、社会が求めるニーズが多様化・複雑化し財政状況も悪化し続けている現状では行政が全ての課題を解決することは困難になっています。

これからの手法

行政主導から市民自身が自治の担い手として、主体的に社会問題に関わることで地域への愛着と誇りを生み、より良い暮らしを楽しむことができると期待されます。

(2) 市民活動団体への事業委託の進め方

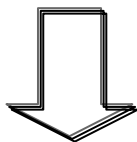
方針

従来型の委託は財政効率を重視してきましたが、協働の領域における委託については事業プロセスを重視し総合的に判断します。

委託先の選定では実施方法に工夫し、できる限り多くの市民活動団体に参入機会を与えるよう努めます。

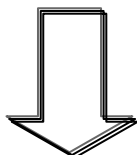
委託のプロセス

現行の「直営」「補助」「委託」の区分の見直し



現在直営で実施している事業や補助金の中に、市民活動団体への委託が望ましい事業がないかどうかの見直しを行います。

市民活動団体への委託を優先させるべき事業の選定

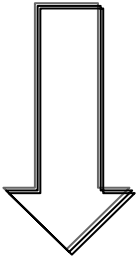


市民活動への委託は特定の分野に限定する必要はありませんが、市民活動団体の特性を活かせる分野には以下のものがあります。

市民参加領域 特定分野の専門的な事業

きめ細かく柔軟なサービスを提供する事業
地域の実情に合わせながら進める事業
機動性を求められる事業 先駆的な事業

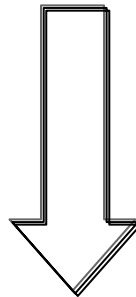
事業遂行能力を持つ市民活動団体であるかの評価



委託先を選ぶ際には安定してサービスを提供できるかどうか等の評価を行う必要があります。

企画力が優れているか 運営力を保持しているか
事業遂行に関する専門性があるか など

計画段階からの協働を推進

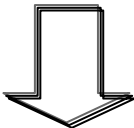


提案公募枠を設ける

市民活動団体には課題やニーズを把握し、解決に向けたアイデアを有する団体も少なくありません。市民活動団体がもつ独自の発想を活かすためには企画段階からの協働を検討します。

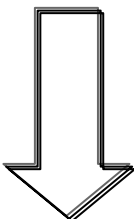
(例) プレゼンテーション方式、公開コンペ方式

参入機会の拡大と競争原理の導入



民間企業に随意契約している事業を市民活動団体にも開放する
市民活動で効果をあげている事業を審査し委託事業とする

協働の目的・成果を共有する



協働の効果をあげるためには、市民活動団体と行政の間で事前に事業内容を十分に協議し、適切な役割分担のもと事業を進め、目的・成果を共有する必要があります。

実施事業の評価

補助金と同様に審査会による審査と評価も必要です。実施事業の評価の結果、明らかになった改善点についてはその後の事業に反映させ、常に改善していくことが大切です。

5 . 協働を進めていくための環境整備

市民協働を推進していくことと市民活動団体の育成や活性化と密接に関係しています。そのためには、市民と共にまちづくりを進めていくための活動しやすい環境整備が必要です。

(1) 情報・活動拠点整備

市民活動団体が社会の期待に応え様々な分野で活発に活動していくために、様々な情報提供や団体間同士あるいは市民と行政との情報交換、人材を育成するための研修や講座などを行う中間支援組織による支援が求められています。

本市では、平成18年(2006年)5月にJR住道駅前にオープンする生涯学習センターにおいて各種の情報提供機能を付加した形で市民活動支援を実施していきます。

中間支援組織に求められる機能とは??

【情報の収集・提供】

市内の市民活動団体やボランティア組織の活動内容等の情報の紹介や、活動団体に対する支援情報の提供

【人材育成】

人材育成研修・講座を開催しマネジメント能力の向上を支援

【相談・助言】

市民活動に関わりたい人や関わっている人・団体に対する相談・助言

【コーディネート(仲介)】

市民(団体)と行政あるいは市民(団体)と市民(団体)をそれぞれの特性を活かせるようマッチングし、行政との協働が円滑に進めるための調整

【インキュベーション】

市民活動の立ち上げを支援するために、事務所スペースの提供など

【ネットワーク】

様々な活動を行っている団体同士や団体と行政職員との交流の促進

【評価】

助成する機関に対する推薦のほか、協働事業の評価、自己評価制度の構築

【調査研究】

市民活動の実態調査、市民ニーズの把握、課題に対する事業展開の研究

(2) 行政内の推進体制の整備

庁内体制

市民活動団体の活動は多岐にわたり、その活動内容が行政内部において複数の担当課におよぶケースも少なくありません。そのため、市民活動団体側は相談に行く窓口がわからず、行政側は他の分野で活動している市民活動団体を把握できないといった弊害が生じています。こうした状況を解消するためには、行政内部において縦割り意識を払拭し、情報の共有化を図る必要があります。また、将来的には市民活動の活性化や市民協働推進に関する専門部局の創設を検討する必要があります。

職員研修

良好な協働関係を築くには、協働相手の特性や役割について十分認識する必要がありますが、行政職員の市民活動や市民活動団体に対する理解はまだ十分とはいえません。職員はこれからの公共サービスには市民活動団体との協働が必要であるとの認識が求められます。そのためには市民活動団体に対する理解を深め、協働意識を向上させるための研修を充実させることが重要です。

また、研修内容に市民活動団体が実際に活動している現場での体験も取り入れていくことなども相互理解を深めていく上で必要なことです。

お わ り に

大東のまちをより良くしたいと考えているすべての人と行政との協働のまちづくりを推進していくためには、互いに個性や能力を発揮できるよう尊重し、自立した市政を実現していかなければなりません。そのステップとしてこの指針を策定いたしました。

今後、市民協働の進め方を周知するとともに、新たな事業や市民協働の手法などについても積極的に取り組み、市民と行政が協働していくことが当たり前になるように、まずはこの指針を市民と行政すべてにおいて共有していくよう努めていきます。

本市の市民協働の取り組みは始まったばかりであり、市民の自主性・主体性を尊重し、継続的に長期的な視点で考え方の定着を図るとともに、様々な地域や分野で展開される協働事例を参考に、時代に適した協働指針となるよう、必要に応じて見直しを行っていく考えです。

本市は、協働によるまちづくりが継続的に展開されることによって、子どもから高齢者まで誰もが心豊かに安心して住み続けることができる大東市と活気ある大東市を目指していきます。

大東市政策推進部企画調整課

〒574 - 8555 大東市谷川 1 丁目 1 - 1

TEL 072 - 870 - 0404

FAX 072 - 872 - 2291

e-mail kikaku@city.daito.lg.jp

HP:<http://www.city.daito.osaka.jp/>