

第2章 「協働」という住民参加

1 はじめに

今、自治体において住民との「協働」の推進は、必須アイテムであり、自治体運営の特効薬として考えられている。協働を推進しない自治体は、皆無といってよく、住民参加を図るうえからも重要な要素である。

「協働」という言葉は、今から十数年ぐらい前から使われ始めた比較的新しい言葉である。協働が用いられる以前では、一般的に「協同」や「共同」という言葉が使われていた。

時代的には、行政が積極的に住民参加を推進する時期であり、地域コミュニティの推進や地球環境問題のようなグローバルな取り組みが課題となっていたころである。こうしたグローバルな課題を住民一人ひとりが参加し実行していくことが自然に求められていった時である。また、阪神・淡路大震災の発生による住民の協働やボランティア活動が社会に大きく認められた社会背景もあった。

特に阪神・淡路大震災の復興のためには、全国から多くの義援金やボランティアが集結し、国民の全てが一つとなって行動を起こしたことが思い出される。従来から日本では、ボランティア活動は育たないと言われたが、これを覆し、ボランティアの社会貢献が強く認知されていった。その後、平成10年12月に国民の自由な社会貢献活動を促進するために法人格を付与することなどを目的とした特定非営利活動促進法（NPO法）が施行され、ボランティア活動に対する支援や組織の強化など、法による整備が図られた。

そして、ボランティア団体や事業者との協働は、様々な形がとられるようになっていった。

用語

① パートナーシップ

パートナーシップとは、協力関係、提携。

② 共同

共同とは、2人以上の者が力を合わせる事。2人以上の者が同一の資格でかかわること。

③ 協同

協同とは、ともに心と力を合わせ、助け合って仕事をする事。

④ コラボレーション

コラボレーションとは、異種業種が相互に能力を生かし、協力しあう関係。

2 協働の形態

(1) 協働と共催

私たちは、ふだん「協働」という言葉に慣れ使用している。しかし、厳密な解釈や位置づけなどを調べると、あまりに広く用いられながら、曖昧な点の多いことに気づく。

たとえば、ある団体が経費の収支を伴うイベントを役所と協働事業で行おうとした場合、手続きなど、いろいろな面で明確にしていかなければならないことが発生する。

それは、まず、この事業の責任の所在や役所との契約関係などである。相手が個人なのか、任意団体なのかなど事業相手を明確にすることから始まる。次に、「共催」事業なのか、「一部委託」事業なのか、それとも「後援」事業なのかという形態を明確にしていけることになる。これは、イベント会場での重大な人身事故等が発生した場合の責任等を考えると重要なことである。

また、イベントで公共施設を使用する場合、共催事業では、区の事業でもあることから、施設使用料は免除となり、行政財産の目的外使用許可も必要としない。

しかし、共催でない場合は、一般的に使用許可が必要であり、行政財産の使用料を役所に支払う義務も発生する。また、イベントが興業的で収入があると、さらに複雑となる。

では、協働ではどうなるかということになる。共催や後援に当たらない協働ならば、事故発生時の責任や使用料の負担は、一般的に団体が負うこととなる。つまり、(協働) = (共催・後援) 事業でないということである。

このように協働は、広義には共催等を含んだものと理解されるが、届出上は共催や後援など、明確に区分し処理されている。

協働について、もう少し限定した範囲の位置づけが必要であると強く感じる。

(2) 対等な協働関係

協働の形態は、様々な形があり、対等の立場（請負契約関係などのないもの）で行うものの例は、次のものがある。

①共催事業

区は、主催者の一員として、当該事業（行事、催し物）の企画及び実施に参画するもの

②後援事業

主催者が区の目的に沿うと認められる当該事業について奨励の意を表するもの

③協賛事業

主催者が行う事業に区が賛同の意を表示すること

④推薦事業

主催者の映画、図書等の作品に賛同の意を表示すること

⑤実行委員会方式事業

実行委員会を編成し、後援事業等を行うもの

(3) 行政の補完的役割を担う協働関係

①補助・助成

住民が主体となる公共的事業に対し、資金の援助を行うこと。

②委託

区の事業等の実施を委託するもので、責任は委託者が負う。
物事を人に頼んで代わりに行ってもらうこと。

③請負

当事者の一方（請負人）がその仕事を完成することを約し、
相手方がその仕事の結果に対して報酬を与えることを約する
契約。請負契約。

3 協働の原則

(1) 協働関係を築くための7原則

板橋区では、ボランティアと行政の関わり方をボランティアや団体の自主性・自発性を第一義に考え、対等または、ボランティア主導の協働関係であることが望ましいとしている。この望まし協働関係を築くために7つの原則を示している。

①自己の理解と確立

自己の特徴や能力をよく理解し、明示することができること。

②相互理解

互いの特徴や能力、差異をよく理解すること。

③目的の明確化と共有

協働する共通の目的を明確にし、共通のものとする。

④対等で自由な関係

対等で互いに自由な判断ができる関係であること。

⑤自己変革の可能性

相手の価値観を理解し、自らを変革できること。

⑥開放性・公開性

協働関係が誰にでも開放されていること。

⑦時限性・有限性

プロジェクトごとの関係であり、その終了とともに関係も終了すること。

このように板橋区では、7つの原則を基本とし、その団体の自主性や自発性を第一義にしていることが大きな特徴といえる。

(2) 他の自治体の例

他の自治体の例としては、横浜市が、「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」を示している。市民活動と行政が協働して公共的課題の解決にあたるため、協働関係を築くうえでの基本的な事項を定めている。

①対等の原則（市民活動と行政は対等の立場に立つこと）

協働で課題を解決するためには、双方が対等の関係であることが重要となる。上下ではなく横の関係にあることをお互いに常に認識し、各々の自由な意思に基づき協働することが第一歩となる。

②自主性尊重の原則（市民活動が自主的に行われることを尊重すること）

協働にあたっては、公共的課題に対して弾力的に対応できる等、市民活動の持つ長所を十分生かすことが大切であり、市民活動の自主性を尊重することが重要な視点となる。

③自立化の原則（市民活動が自立化する方向で協働を進めること）

公共的課題を協働して解決するパートナーにふさわしく、自立して独自の事業を展開できる市民活動団体が数多く育っていくことが、今後の地域社会にとって重要である。依存や癒着関係に陥ることなく、双方が常に自立した存在として進められてこそ協働は意義のあるもの

となる。

④相互理解の原則（市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと）

相手の本質を十分認識し、理解し、尊重することは、よりよい協働関係構築のために重要なことである。長所や短所も含めてお互いをよく理解してこそ、それぞれの役割を確実に果たすことができる。

⑤目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）

協働による公共的課題の解決は、不特定多数の第三者の利益をその目的とするものである。まず、協働の目的が何であるかを双方が共通理解し、確認しておかなければならない。

⑥公開の原則（市民活動と行政の関係が公開されていること）

協働関係を結ぶ両者の関係が、外からよく見える、開かれた状態であることが必要である。そのため両者についての基本的事項が情報公開されているとともに、一定の要件を満たせば誰もがその関係に参入できることが、公共的課題解決に関する協働には欠かせない条件である。

4 協働とは

2つの自治体の原則を比較しても、自立化の原則が協働には必要なものであり、対等の原則とともに重要な原則であるとしている。

こうしたことから、協働とは、公開のもと、共通の目的を達成するために、対等な立場で、自主・自立を基本に相互の役割と責任を持ち、協力して行うことと言える。そして、できればもう一つの原則として、区と団体が試行錯誤しながら、影響し合い協働事業を継続していく「互助と継続」の原則も付け加えたいものである。

5 自立した協働事業の事例

板橋区において、多くの協働事業が行われているが、特に団体の自主性や自立性を第一にし、区からの補助金等もなく、ボランティアの主導による協働事業の事例を紹介していきたい。

(1) リサイクルサロンまへの事業

このリサイクルサロンまへの（以下、「サロン」という。）事業は、平成7年に板橋区立エコポリスセンターの開設とともに開始された事業である。

事業内容は、家庭で使用していない品物や不用品をゴミとして捨てるのではなく、サロンに出品し、廉価で斡旋し、区民に再使用してもらうことを狙いとする事業である。

具体的には、区民が不用品をサロンに持参・登録し、一定期間陳列し、それを廉価で区民に斡旋し、後日、清算するものである。売れ残ったものは、清算時に持ち帰ってもらう仕組みである。これにより、出品された生活用品が再使用され、ゴミを減らし、資源循環型社会を構築するものである。

運営は、区民による任意団体「えこっぽ企画」⁽¹⁾を組織化し、区が運営費の全てを負担する委託事業として行ってきた。

また、開設当初から、事業の趣旨を踏まえ、利用者に対して出品手数料を徴収せず、無料としてきた。しかし、平成16年4月より、利用者に対して受益者負担の見地から、手数料を斡旋価格の10%を徴収することとし、区の収入確保と受益者負担の徹底を図ることとした。

なお、委託事業では、この収入を運営委託団体の自立資金や団

⁽¹⁾「えこっぽ企画」は、区民から公募し、結成した任意団体で、板橋区のリサイクル事業に協力し、資源の有効利用を推進する活動を目的とする。

体の必要備品の購入費に当てることはできず、区の歳入としなければならぬ制約がある。

(2) サロン事業の協働運営の課題

平成 16 年に団体等による自主・自立運営を行う方針が区から示され、平成 17 年度からの実施が決定された。この決定は、委託ではなく自立運営を基本とするもので、次のような多くの問題があった。

- ①自立運営であるため、区から運営資金（委託費）がいったい支払われず、手数料のみで運営しなければならないこと。
- ②運営については、自由な発想や展開ができるようにすること。
- ③リサイクルサロン存続を多くの区民が要望しており、従来と同じ方式で実施する条件があり、大きな収入が見込めないこと。
- ④民間によるリサイクルショップが開業しつつある社会状況の中、公共施設を使って運営する意義が問われること。
- ⑤団体が公共施設を使用する場合、施設使用料等の負担が発生し、資金面で経営のネックとなること。
- ⑥公共施設の一部を使用することから、団体の選定にあたり、公平性や公開性を満足する必要があること。

などである。

(3) 委託から協働事業へ

こうした問題点を一つ一つ解決し、実行可能なものの検討を進めた結果、NPO 団体等による協働に基づく運営が発案された。つまり「協働」という概念による新たな協働事業である。

現在、運営は、「ぼんぷ」⁽²⁾（任意団体）がサロン事業を行っており、手数料収入で自立運営している。なお、開設当初からの「えこっぽ企画」は、事業の自主運営化に伴い辞退していった。

この新たな協働事業を進めるうえでは、次の点に留意することが必要であった。

- ①従来のサロン事業のように区民要望を満足し、リサイクルの推進を目的とする事業であること。
- ②自主・自立を図るため、最低限の基本条件のもと、自ら企画提案した事業であること。（プロポーザル方式による選定）
- ③公平性の観点から、『広報いたばし』（広報紙）に事業紹介をするとともに、運営希望団体の公募を広く実施すること。
- ④事業運営に基づく収入は団体のものとし、自立を確保すること。
- ⑤事業の運営は、プロポーザルで予め提案された提案書に基づき運営すること。
- ⑥相互に協定書を交わし、協定に基づき事業運営すること。
- ⑦運営条件による一定の制限とともに、光熱水費や使用料の区の負担など協働に基づく役割分担を明確にすること。

プロポーザルの審査選定後、こうした内容を盛り込んだ協定書を締結し、運営準備を進めた。協定書の内容は、次のとおりである。

(2) 「ぼんぷ」（平成 8 年度設立）は、板橋区エコロジー講座の参加者が環境の学びをしていく中で自分たちで行動したいという思いが高まってできた任意団体である。

環境について学び、知り、生活を見直し、できることから行動するグループである。一人ひとりの環境や社会システムについてのつぶやきを吸い上げ、流れに変えていくグループになりたいとの思いを込め「ぼんぷ」と名付けられた。

現在の主な活動としては、砂漠緑化のための種集め、リサイクルサロンの運営、古着回収交換会を行っている。

板橋区と実施団体とのリサイクルサロンまへの の協働運営に関する協定書（抜粋）

板橋区（以下「甲」という）とぽんぷ（以下「乙」という）は、板橋区生活用品再利用事業（以下「再利用事業」という）を協働で行うことに関し、次のとおり協定を締結する。

（事業の目的）

第1条 この協定は、区民等から出る家庭の不用品でかつ十分に活用できる生活用品を他の区民に廉価で斡旋することにより、資源循環型社会の構築を目指すことを目的とする。

（事業所の名称及び所在地）

第2条 再利用事業を行う施設の名称及び所在地は、次のとおりとする。

（名称）リサイクルサロンまへの

（所在地）東京都板橋区前野町四丁目6番1号

（板橋区立エコポリスセンター内）

（事業内容）

第3条 乙が前条の事業所（以下「サロン」という。）において行う業務は、次のとおりとする。ただし、動物、植物、医薬品、食料品及び日常生活にあまり必要でないものは除く。

（1）現物の出品及び目録情報の受付業務

（2）品物の展示・販売・清算及び施設管理に関する業務

（出品手数料）

第7条 第3条第2項に掲げる業務の出品手数料は、5割を限度として、別に定める「板橋区と実施団体とのリサイクルサロンまへのの協働運営に関する協定書にかかる確認書」（以下「確認書」という。）による。

（取扱い品の例外）

第10条 乙は、第1条に規定する資源循環型社会の構築を目的として、第3条以外の業務を希望するときは、甲と協議し、承諾を得なければならない。

2 前項により承諾を得た業務の展示期間、出品手数料、販売価格等

は、甲乙協議の上定める。

(収入の取扱い)

第11条 第7条及び第10条第2項に係る乙が取扱う収入は、乙の収入とする。(甲と乙の費用負担等)

第12条 甲は、乙が第3条第2項及び前条の業務を行うにあたり必要な次に掲げる費用について、免除又は負担する。

- (1) 施設の使用料 (行政財産使用料)
- (2) 施設の補修工事費 (乙に責任が無い場合)
- (3) 施設の使用にかかる電気・ガス・水道料金 (光熱水費)
- (4) 自動ドアの保守経費

2 乙は、前項以外のすべての経費について負担する。

(施設利用の遵守事項)

第29条 乙は、施設の利用にあたって、次の各号を遵守しなければならない。

- (1) 施設の形質の変革をしてはならない。
- (2) サロン運営以外の目的で、施設を利用してはならない。
- (3) 第三者に転貸してはならない。
- (4) 使用期間満了又は使用を取り消された場合は、直ちに施設を原状回復し、甲に引き渡さなければならない。

(個人情報にかかる特記事項)

第28条 乙は、サロンの運営上、直接又は間接的に知り得た個人情報について、別紙「個人情報を取り扱う業務委託契約の特記事項」を遵守しなければならない。この協定を証するため、本書2通を作成し、甲乙記名押印のうえ、各1通を保有する。

平成17年4月1日

(4) サロン協働事業の状況

現在、サロンは自立の目処が立ち、試行錯誤をしながら運営している。開設当初は、従事職員の交通費や昼食代を捻出すること

が精一杯であったとのことである。現在は、利用者も増加し、時給 700 円程度を支給できるようになったそうである。利用者数（平成 17 年 11 月末現在）などは、次のとおりである。

- ・ 出品者数 1,901 人、1 日平均 8.9 人
- ・ 出品点数 27,163 点、1 日平均 127.5 点
- ・ 斡旋取引額 4,681,000 円
- ・ 従事者数 職員 10 名、ボランティア 9～12 名
1 日当たり 2～5 名

6 協働の継続

エコポリスセンターのサロン事業は、自立した協働事業の成功例といえる。これは、①事業目的が区と団体との双方で一致したこと、②団体の自主・自立意識と行動力があったことなどがある。また、③役所の課題に対する柔軟な対応と内部調整が図られたことも大きい。この事業継続には、まだまだ問題点もあるが、関係者がともに試行錯誤することにより運営していけると信じている。

今後も、相互の協働関係を継続し、事業の発展を願うところである。

参考文献

『広辞苑』（第五版）。

「横浜市における市民活動との協働関係に関する基本方針」。

『NPO ジャーナル』（2005 年 4 月）。