

大阪市協働指針【基本編】

～ 実りある市民協働を実現するために ～

平成 22 (2010) 年 3 月

大 阪 市

表紙副題の「市民協働」は、協働の中でも、特に市民と行政が協働する関係性を指しています。

「大阪市協働指針【基本編】」の策定にあたって

このたび、大阪市では、本市職員の協働に対する意識を醸成し、協働への認識を市民と行政が共有することを目的として、本市における協働の意義や原則といった基本的な考え方を示した「大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働を実現するために～」を策定いたしました。

本市では、平成21年3月に市政運営の基本的な考え方となる「『元気な大阪』をめざす政策推進ビジョン」を策定し、「市民の皆さんといっしょになって」大阪を元気にしていくために、市民とともに考え取り組む「協働」を掲げ、さまざまな取り組みを行っています。

そのような中、全庁的に協働の取り組みを推進するためには、「協働」することに対する共通の理念や意義、協働を行う際の本市における統一的なルールの策定が急務であると考え、平成21年3月に、大阪市市民活動推進審議会に対し市民活動団体と行政の協働の指針の策定等市民活動の幅広い推進策について諮問を行い、このたび、指針【基本編】にかかる答申をいただき、本指針の策定にいたしました。

今後は、本指針に基づき、より質の高い協働を推進するための手引書となるような実践的な指針の策定に取り組むとともに、“いっしょにやってみよ！大阪”を合言葉に、さらに「協働」の輪を広げ、市民の皆様と一緒に、元気な大阪の実現をめざしてまいりますので、皆様方の一層のお力添えを賜りますようお願い申し上げます。

本指針の策定にあたり、多大なるご尽力をいただきました大阪市市民活動推進審議会の委員の皆様をはじめ、貴重なご意見をお寄せいただきました多くの皆様にご心より深く感謝申し上げます。

平成22年3月

大阪市長 平松 邦夫

目次

はじめに	・・・	1
「協働指針」策定の趣旨		
協働の対象		
第1章 「協働」とはなにか	・・・	3
(1) 「協働」とはなにか		
(2) なぜ「協働」が必要なのか		
「新たな公共」の構築		
住民自治が高まり、「市民主体のまちづくり」につながる		
公共サービス展開の活力が向上し、効率性・生産性が高まる		
(3) 「協働」と既存の施策との違い		
第2章 協働する意義（期待される効果）	・・・	6
(1) 市民活動団体にとって		
(2) 行政にとって		
(3) 市民にとって		
(4) 共通の効果		
第3章 協働の領域	・・・	7
行政権力の行使にあたる領域（許認可・課税など）		
公共財提供領域（社会資本整備など）		
社会保障領域（福祉、義務教育など）		
行政・民間混在領域（各種公共サービスの実施）		
民間主導領域（問題発見・提案、社会実験）		
民間（市民）の自主管理領域（思想信条、宗教、特定の価値観の普及など）		
第4章 協働の原則と成立要件	・・・	9
(1) 協働推進にあたっての原則		
(2) 協働の成立要件		
<準備段階>		
ビジョンの共有化と相互理解の推進		
行政による支援		
市民活動団体の自主的な能力向上		
マッチング体制の整備		
<実行段階>		
実行段階での協働を積極的に進める際のチェックポイントの例		
協働の諸形態		
<全体を通じて>		
今後のステップ	・・・	13
参考資料	・・・	14
策定の経過		
大阪市市民活動推進審議会及びワーキング部会名簿		

はじめに

「協働指針」策定の趣旨

近年の高度化・多様化する市民ニーズに対応した、きめの細かいサービスを提供するためには、NPOやボランティアといった市民活動団体と行政とが連携・協働していくことが必要です。

大阪市では、平成13(2001)年2月に「大阪市市民公益活動推進指針」を策定し、だれもが気軽に市民活動に参加でき、また、市民活動団体が安定した活動が続けられるよう、支援事業の充実や協働にむけた支援策を実施してきました。

平成16(2004)年6月には「大阪市市民活動推進懇話会」を設置し、市民活動を一層推進するための条例制定や協働の推進方策について、平成17(2005)年6月に「市民活動楽市楽座をめざして - 市民活動と行政の協働推進のための提言 - 」として取りまとめ、その提言を踏まえて、平成18(2006)年4月に、市民活動の推進に関する基本理念や施策の基本となる事項を定めた「大阪市市民活動推進条例」を施行しました。

併せて、条例の趣旨に沿って市民活動の推進に向けた総合的かつ計画的な施策を進めるため、専門的な見地から調査・審議する「大阪市市民活動推進審議会」を同年7月に設置しました。

さらには、平成21(2009)年3月に大阪市の市政運営の基本的な考え方となる『『元気な大阪』をめざす政策推進ビジョン』を策定し、これまで行政が主体となって提供していたサービスについても、多様な角度から提供のあり方を検討するなど、市民とともに考えともに取り組む「協働」を掲げ、さまざまな協働事業に取り組んでいます。

しかしながら、行政内において市民活動団体と協働することに対する共通の理念や意義、協働事業を行う際の統一的なルールがないことから、各部局で市民活動団体に対する考え方や対応に差異が生じ、結果として各部局における協働事業の実施にも格差が生じている状況にあります。

同様にここ数年、各地で「協働」の必要性が叫ばれ、実践も行われていますが、その「質」に関しては千差万別です。ルールを定めず、安易に「協働」しようとした結果、市民活動団体と行政との間に癒着などが生じたり、相互不信に陥ってしまったりするケースもあります。このようなトラブルを防ぎ、協働の質を高めるためには、どんな場合に積極的に市民活動団体との協働を進め、何に留意しなければならないか、行政職員が理解しておくことが大切です。

そこで今回、大阪市における協働の意義や原則といった基本的な考え方を示し、市職員の協働に対する意識の醸成はもちろんのこと、市民活動団体と行政との協働への認識を市民と行政が共有することを目的として、この「大阪市協働指針『基本編』」を策定するものです。

協働の対象

この指針において、「協働」のパートナーとして想定している市民活動団体とは、主に図1の破線で囲んだ団体を指します。その主な対象は、特定非営利活動法人(NPO法人)や、地域住民によって広く社会の問題解決に取り組んでいる団体(地縁団体)、法人格を持たないボランティアグループや消費者グループ、人権活動団体、当事者団体などです。

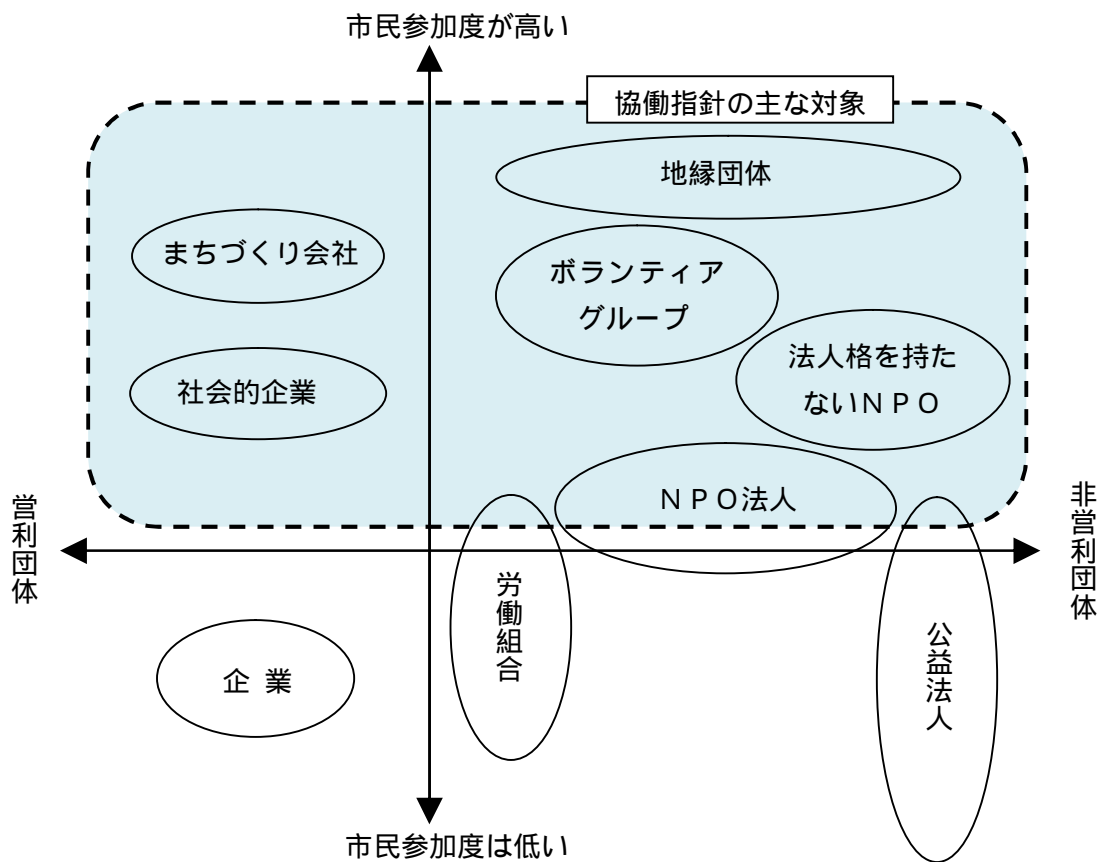
またこれに加え、近年、「コミュニティビジネス」¹などといった形で社会的課題の解決を意識

¹「コミュニティビジネス」とは、まちづくり、地域情報の発信、商店街の活性化、環境・資源の保全、

した事業を展開する社会的企業の活動も増えています。その担い手には共益志向の非営利団体である労働者協同組合（ワーカーズ・コープ²）や、株式会社、LLP（有限責任事業組合）³などの形態を取りつつ「まちづくり会社」⁴といった形で活動を進める営利団体も増えており、これらの団体も協働のパートナーとなる場合が増えています。

なお、図1で破線では囲んでいない企業などでも、CSR（企業の社会的責任）活動などの形で、協働に関わる事例も始まっています。そのような意味では、さまざまな団体が協働の対象となりうると言えます。

図1 「協働指針」の主な対象



高齢者や子育て支援などの地域や社会(コミュニティ)の課題を解決するための取り組みを、ビジネス的手法で展開すること。

² 労働者協同組合とは、働く人たちが皆で出資し、ともに経営し、責任を分かち合って、人や地域に役立つ事業を行う協同組合のこと。日本では、まだこのような「協同労働の協同組合」の法制度がないが、超党派の国会議員によって法制化議員連盟が設立されている。

³ LLP (Limited Liability Partnership:有限責任事業組合)とは、構成員全体が有限責任で、損益や権限の分配が自由にできるなど内部自治が徹底し、構成員課税の適用を受ける事業組合。企業同士のジョイントベンチャーや専門能力を持つ人材による共同事業を進めるため、平成17(2005)年に法制化された。

⁴ まちづくり会社とは、地域振興などを目的に設立された会社。一般的には、中心市街地活性化法で規定されたTMO(タウン・マネジメント機関)を指す。

第1章 「協働」とはなにか

(1) 「協働」とはなにか

「協働」とは、「経験や立場、情報源の異なる者が、共通の目標に向けて各々の能力や労力、資源などを出し合い、対等な立場で協力して取り組むこと」です。違いを活かすことで、単独で行うよりも高い効果が得られ、新たな価値を創造するのが狙いです。単なる補完ではなく「1 + 1 3以上」の関係です。

この「協働」には、政策立案段階からの市民参画に始まり、施策実行段階でも委託（受託）、共催、補助、ボランティアとしての参画推進など、さまざまな形態があります。ただし、単に行政の施策推進に市民活動団体が関わるということだけでは、「協働」の真の成果は得られません。後述するような手順をふまえ、市民活動団体の特性が活かされ、行政としての責任もまっとうした形でなければ、かえって弊害が生じることもあることに留意しなければなりません。

なお、協働には当然「民 民」の関係も含まれますが、この指針は、行政（大阪市）と市民活動団体による「官 民」の関係を想定し、活力のある大阪市を目指して、どのように協働していくかのルールと手順を定めたものです。

(2) なぜ「協働」が必要なのか

・「新たな公共」の構築

本格的な少子・高齢社会の到来に伴い、家族や地域コミュニティの形態と機能が、大きく変化しつつあります。世界的な経済危機や環境の悪化、国や地方の財政難、災害や犯罪に対する不安も高まり、住民のニーズは多様化・複雑化しています。もはや全国横並びの自治体運営や、行政依存型の市民生活は、立ち行かなくなってきました。

その一方で、これらの問題や課題に対し、自分たちでできることから解決または改善していこうと率先して行動する市民が増えています。大阪市内には、法人格を有するNPO（特定非営利活動法人）だけで約1700団体あり、法人格を持たないボランティアグループや地域で活動している団体を含めると、非常に多くの団体が、福祉や環境保護、青少年育成、まちづくり、国際協力など様々な分野で、行政とは違った角度から、多彩なアプローチで課題の解決に取り組んでいます。

この市民活動団体は、専門的な活動を展開しやすく、個々に応じたきめの細かい活動が容易であるなど、公平・公正を基本とする行政を超える特性を持っています。

そこで、このような市民活動団体と行政とが、互いの情報や資源、能力などを持ち寄って協働することで、より質の高い公共サービスを生み出すことができます。それは潜在的な課題を見つけ、多くの人を巻き込みながら解決を図るといった点で、「新たな公共」を構築する作業でもあります。これまでも主に福祉や環境といった分野では協働が試みられてきましたが、今後は市民活動団体の専門性や当事者性を活かし、あらゆる分野で協働の取り組みを広げていく必要があります。

・住民自治が高まり、「市民主体のまちづくり」につながる

また、地方分権の進展により、地域特性を生かした自治体経営やまちづくりが求められ、地方自治体において、これまで以上に市民参画や合意形成の仕組みを強化し、説明責任を果たしていく必要が出てきました。

大阪市では、平成17(2005)年12月に大阪に関わるさまざまな人々が共有すべき目標として「大阪市基本構想」を定め、その理念に基づき市政の基本となる「大阪市基本計画」を策定しました。計画の中では「市民活動団体と行政の協働の推進」を、施策の具体化にあたって重視すべき視点と位置づけています。また、平成18(2006)年2月には「身の丈にあった」市政に向けた「市政改革基本方針」を策定し、これまでの慣行・先例との訣別 大阪市政への“経営”の仕組みの導入 「市民スタンダード」に則った市政運営の確立と市政への市民参画と市民との協働の推進 自律改革を持続する組織基盤づくり といった4つの基本的な考え方のもと、改革に取り組んでいます。

これまでの改革では、主に経費や職員数の削減、事務事業の見直しに取り組んできましたが、今後は、身の丈改革への市民目線の導入として、市民の市政への一層の参画と市民との協働を進めることとしています。特に、区政改革では、平成19(2007)年3月に策定した「区政改革基本方針」に基づき、区役所が窓口サービスの提供にとどまらず、市民の市政参画の場となることで、協働による地域課題の解決を図ろうとしています。このような取り組みが行政運営の透明性を高めるとともに、これまで行政になかったアイデアやノウハウが得られることにより、新しい行政手法が生まれる可能性にもつながります。また、市民が主体的に地域の課題に取り組む機会が増えることで、住民自治が深まり、地域の価値を地域で創造するといった「市民主体のまちづくり」の展開につながっていきます。

・公共サービス展開の活力が向上し、効率性・生産性が高まる

さらに「ほっておけない」「なんとかしたい」という市民の思いもまた、「民間活力」を生み出すものであり、またこうした思いを起点に創造的・挑戦的に新たな活動を進めることで、多くの公共サービスが生まれていきます。公共サービス展開にあたっての活力を向上させるには、こうした市民の力を活かすことも協働の一つの意義だと言えます。

その上、一つの地域に複数の団体が存在し、互いに切磋琢磨を重ねる市民活動団体の場合、企業にも似た競争原理が働き、事業の効率性を高めるなど、あるいはより人々の共感が高まる事業推進に心がけるなど、生産性の高い団体が発展していく場合が多くあります。

そこで、こうした団体との協働を進めることで、公共サービスの効率性・生産性を高めるといふ意味もあります。

(3)「協働」と既存の施策との違い

なお、この「協働」は、従来のアウトソーシング(外注)とは異なる性格をもつ施策です。

つまり「外注」は、従来、行政で取り組まれてきた施策を、民間企業や非営利団体に委託するものですが、仕様書の設定などの委託内容は行政が決めるもので、外注先は、いわば行政の下請け的な関係となります。

これに対して「協働」は、市民活動団体と行政が対等な立場で、共に主体的に、より良い大阪市づくりのために事業を進めるもので、その内容や展開方法を両者の話し合いの中でまとめている

くことが大切です。

なお、この「協働」は両者の協調的な関係の中で進められるものばかりではありません。生産的な提案を提起した「運動」が起点となって、新たな施策が創造されることはすくなくありません。このような形態も「協働」の一つだと言えます。

「運動」が起点となった「協働」の形態の一例

昭和50年代初頭に障害者や支援者が結成した市民団体による地下鉄へのエレベーター設置を求める市民運動があり、この時行政と市民団体との間に緊張関係もありましたが、まずは新設駅にエレベーターを設置するという事で合意しました。

結果、大阪市は地下鉄駅に車いす対応のエレベーターが設置された日本で最初の街となり、地下鉄バリアフリー化の第一歩となりました。

その後、さまざまな形で市民とともに施設改善などが進められています。

第2章 協働する意義（期待される効果）

この協働の意義を、主体ごとに整理すると、以下のようになります。

（1）市民活動団体にとって

潜在的な課題を見つけ、多くの人の関心や協力を募りながら解決しようとする活動姿勢は、市民が主体になった「新たな公共」の領域を切り拓くものです。一つの団体だけでは情報発信力や実行力が限られていますが、行政との協働で施策の一部に参画していくことで、社会的な課題として広く認知され、より多くの資源（人材、資金等）を使って取り組むことができます。とくに新興の団体にとっては、協働の経験・実績を蓄積することにより、社会的な信頼性を高める効果もあります。

（2）行政にとって

市民活動団体と協働することによって、地域のニーズや社会状況を速やかに取り入れ潜在的な政策課題が把握でき、公平・平等なサービスを原則とする行政では対応が難しい、多様な市民ニーズに対して、迅速かつきめ細かに対応することができます。いわゆる「お役所仕事」を見直すことによって、税金をより効果的・効率的に使うことができ、行政自体もこれまでになかった新たな政策を考えたり課題解決型の組織に変革するきっかけとなります。また、副次的効果として、市民活動団体が市民と行政を直接つないだり、その声を代弁したりすることによって、行政が市民から乖離するのを防ぐ効果もあります。

（3）市民にとって

市民活動団体と行政とが協働することで、きめ細かで質の高い公共サービスを受けることができます。また市民は、公共サービスの受け手であると同時に、その担い手になる可能性も持っています。協働事業の中で地域の課題が明らかになり、参加型の解決手法が示されれば、その人自身が、地域課題の解決や自治を担う人材になる契機となります。市民の持っている自助・共助の精神や自治の力を伸ばすことができれば、地域力が高まり、地域全体として課題解決能力（自治能力）が高まります。

（4）共通の効果

立場や価値観が異なる相手と協働することで、コミュニケーション能力が高まり、視野が広がります。具体的な事業の実施を通じて、考え方やスキルを学び合うことができます。そのような対話や協力を積み重ねていくことによって、各主体が成長し、信頼関係と対等なパートナーであるとの相互認識が生まれ、協働の効果が増し、幅の広い質の高いサービスが展開され、地域の魅力や大阪の魅力は格段に高まります。

第3章 協働の領域

このように協働にはさまざまな意義があります。しかし、市民から税金を託されて各種の事業を執行する行政には、市民活動団体に託せない業務領域があるかもしれません。

そこで、行政の取り組む領域、民間で取り組む領域を、以下の表⁵のように整理してみました。

表1 行政の担う領域、民間の担う領域

取り組み領域	具体例
行政権力行使領域	許認可、行政処分、課税
公共財提供領域	道路・河川・公園管理
社会保障領域	福祉、義務教育
行政・民間混在領域	各種の公共サービスの実施
民間主導領域	問題発見、提案、社会実験
民間自主管理領域	思想信条・宗教・特定の価値観の普及

・行政権力の行使にあたる領域（許認可・課税など）

表の具体例であげているように行政に託されている権力を行使する領域で、行政の独占実施が原則とされます。ただし、徴税は金融機関が事務を代行していますし、旅券発給業務や駐車違反の駐車監視員のように業務委託も広がっており、こうした手法を活かせば民間が関わる余地は十分にあります。

・公共財提供領域（社会資本整備など）

公共財の提供に関しては、すべての受益者から対価を得にくく企業による供給が難しいため、従来は専ら行政が供給してきました。ただし、公園保守・河川美化など市民活動団体の自主管理に任される事例も増えており、今後もこうした事例はありえます。そもそも中世には、大坂における道頓堀や淀屋橋などの町橋⁶のように公共財を町人の手で生み出し自主管理することは広く行われてきました。

・社会保障領域（福祉、義務教育など）

憲法で規定されているところの健康で文化的な最低限度の生活を保障する領域。この領域は専ら行政が主導的に役割を果たすことが多い領域ですが、民間の初等教育機関の運営、外国籍住民への支援、視覚障害児の教科書点訳などのように、この領域の活動に取り組む民間団体は数多く存在します。もちろん、事業委託によって民間が担うことも可能です。

・行政・民間混在領域（各種公共サービスの実施）

行政による取り組みと民間による取り組みが混在する領域。既に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。ただし、電気、ガス、放送、公共交通機関、銀行などの免許制、病院、診療所などの許可制、介護保険などの指定制度のように、多様な形で行政が監督する場合があります。また医療保険、介護保険などは、財源を行政責任で確保す

⁵箕面市非営利公益市民活動促進委員会（会長・山内直人）が平成12（2000）年にまとめた「みのお市民社会ビジョン21」を参考に整理。

⁶町橋とは、幕府直轄の公儀橋に対し、町人が私費を投じて架け、自治管理を行っていた橋。

るものの、供給段階で市場システムを活用する形態（公民ミックス）もあります。

・民間主導領域（問題発見・提案、社会実験）

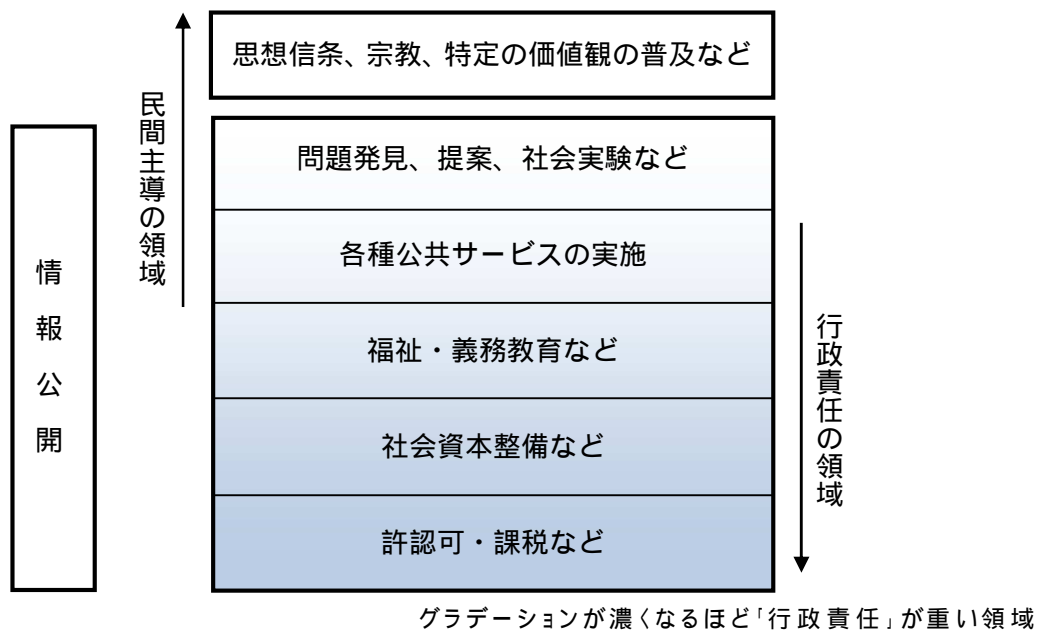
民間が主導的に活動し、行政はその支援・促進役として関わる領域。行政が直接、主導的に関わるのが難しい先駆的・開拓的な取り組みや、現状改革のための問題提起・キャンペーン、政策提言などが行われる領域ですが、補助などの形で行政が関与することは少なくありません。

・民間（市民）の自主管理領域（思想信条、宗教、特定の価値観の普及など）

思想信条や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。憲法 89 条（政教分離規定）が定めるように、原則的に行政の介入は許されません。

このように見ていくと、～ の領域でまったく協働が成立しない領域は、実はないことが分かります。原理的には、自治体としての意思形成（議会での議決）など以外は、委託などの形で民間に託せない分野・領域はないとさえ言えます。

図 2 活動領域



第4章 協働の原則と成立要件

(1) 協働推進にあたっての原則

平成17(2005)年に大阪市市民活動推進懇話会がまとめた「市民活動と行政の協働推進のための提言～市民活動楽市楽座をめざして」では、市民活動と行政の協働推進にあたって、相互理解による信頼関係の構築と、自主性・自立性や多様性の尊重が重要であるとしています。

その上で、以下のような形で6つの「原則」を列記しています。

- ・ 協働の視点から、市民活動団体が公正な競争原理と情報公開のもとで委託に参入できる仕組みづくりを進める。
- ・ 委託にあたっては、特定の団体との契約が既得権化したり、行政の一方的な委託化にならないよう、公募を原則とした仕組みづくりを進める。
- ・ 協働のプロセスと内容が広く市民に公開され、協働の要件を満たせば誰もが協働関係に参画できる機会の創設に努める。
- ・ 行政の施策の構想・企画立案の段階から、積極的に市民活動団体が参加・参画する仕組みづくりに努める。特に行政がまだ取り組んでいない先駆的公共的課題については、できる限り企画段階からの参加を求める。
- ・ そのため、協働に役立つあらゆる情報を、市民・事業者・市民活動団体に対してわかりやすく提供するよう努める。
- ・ 市民活動を、行政の協働のパートナーとして認識するなど、職員の意識啓発を進める。

協働の推進にあたっては、これらの「原則」を徹底させるための方策を進めることが必要です。

これらの原則を踏まえ、安易に協働することによって、市民活動団体が長年かけて生み出した事業のノウハウや人脈を行政が模倣して、直接執行したり、ほかの業者に委託したりすることで、当該団体の運営に支障をきたす事例も出てきており、成果物の利用や知的所有権に関しては、事前に協議するなど、当該事業におけるルールを確立しておく必要があります。

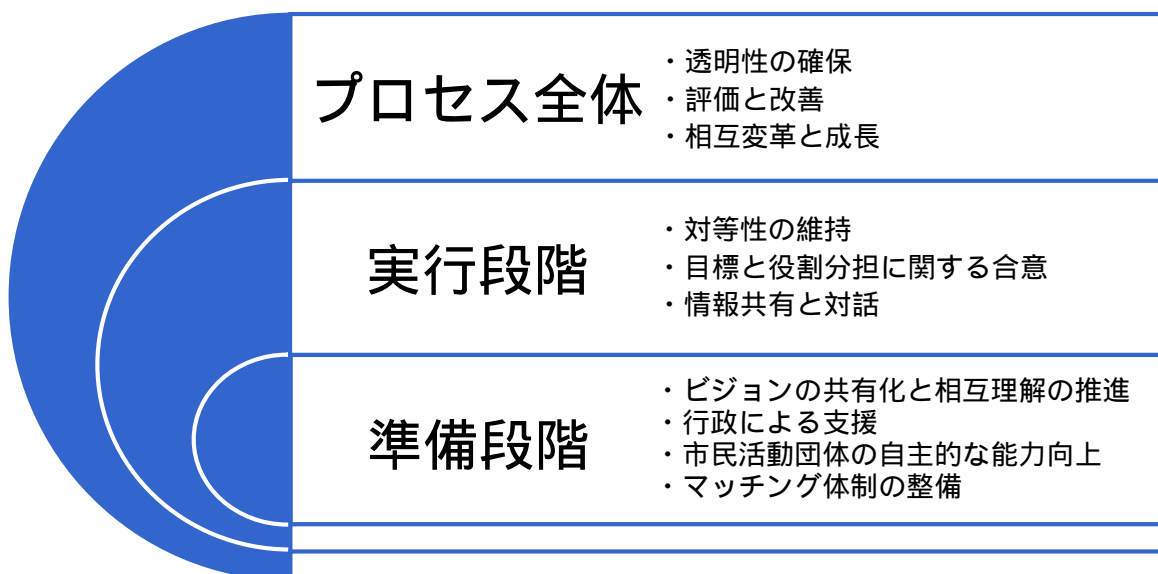
さらには、市民活動団体側の事務処理能力の不足や見通しの甘さから、提出期限が守れなかったり、知識の不足により秘匿すべき情報が漏れるといった事例も発生しており、かえって信頼関係が損なわれたりすることも懸念されますし、コスト削減を重視しすぎると、市民活動団体が疲弊し、協働事業の質は悪化します。このようなことを避けるためには、やはり事前の十分な協議とルールを確立しておくことが必要です。

(2) 協働の成立要件

協働するには「対等な関係」であることが原則ですが、市民活動団体と行政とでは情報量や組織としての基盤(人材、資金等)に大きな差があります。組織基盤などの違いの認識や対等な関係づくりがされないままでは、行政が方針を決定し市民活動団体の主体性が損なわれる、あるいは市民活動団体が求められている責任を果たせないなど、望ましい役割分担にはなりません。

そこで、この指針では「対等な関係」ができるまでの準備段階と、具体事業の実行段階、さらにプロセス全体を通じて、という3つの諸相で協働の成立要件を整理します。

図3 協働のステップ



< 準備段階 >

・ビジョンの共有化と相互理解の推進

まず、「市民が主体的にいきいきと活動できる社会をめざす」など、どんな大阪市にしたいのか、という基本ビジョンを確認し、市民や職員間でビジョンの共有化を図ることから始めます。その上で、このビジョンを実現するための課題を明らかにし、市民活動団体と行政が、それぞれの特徴や行動様式について相互理解しあうことが大切です。

〔行政による施策の事例〕

職員研修（意識改革研修、具体的協働施策の研修、市民活動団体での体験学習など）

スタッフの相互交流（市民活動団体への市職員のインターン派遣、行政への期間限定での市民活動団体スタッフの登用など） 等

・行政による支援

この段階では、組織基盤の弱い市民活動団体に対して、行政が情報提供や活動場所の提供など、市民活動団体の形態や運営状態に沿った活動環境整備などの支援を行う必要があります。

〔行政による支援策の事例〕

市政に関する情報提供

市民活動と行政との協働推進の総合窓口としての市民活動推進拠点の提供・整備（貸し会議室、事務所スペース、インフォメーションセンターなど）

基金制度などを使った活動資金の補助・助成 等

上記のような市民活動団体を直接支援する方法に加え、市民活動団体の実務能力や提案・提言能力を高める研修の実施や、ボランティアや寄付者、助成財団などの支援者と市民活動団体の連携が進むような仕組みを整備することも求められています。

・市民活動団体の自主的な能力向上

社会経済の動向や市政に関心を持ち、適格なタイミングで、政策提言を行ったり、協働を働きかけたりする必要があります。情報を収集・分析する力、企画をする力、提案し、実行する力等を総合的に向上させることが重要です。

〔能力向上策の事例〕

市民活動団体スタッフおよび市民向けの研修

市民活動団体の支援者確保 等

・マッチング体制の整備

このような準備とともに、協働できる事業の開発と掘り起こしも必要です。従来、市職員だけの手で取り込まれてきた事業の中に、市民活動団体との協働がふさわしい事業はたくさんあるはずですが、大阪市では既に「提案競争型民間活用」や「事務事業総点検と事業仕分け」に取り組んではいますが、協働型の政策づくりに向けて、さらに市民の提案を受け止める仕組みや、市民活動団体と行政をマッチングする体制を充実させていく必要があります。

なお、市民からの提案の中には「運動」「要望」といったスタイルをとる場合があります、当初は必ずしも協調的な関係ではありませんが、その中には抜本的な改革を進める起点となる斬新なアイデアが含まれていることが少なくありません。職員のコミュニケーション能力を高め、緊張感を伴う関係の中からも、創造的な施策を生み出す体制づくりが望まれます。

< 実行段階 >

協働で重要な「対等な関係」とは“同質・同一”になることでなく、異質性（相互の特性）を保ちながら、主従の関係になるのではなく、それぞれの違いを生かし合える関係をつくりだすことです。

そこで、事前に当該事業に関する協働する目的と内容の共通認識を図り、十分に協議した上で、目標やスケジュール、評価指標などを決めておき、適切な役割分担のもとで行います。また事業実施中は情報共有に心がけ、適宜、改善や軌道修正のための対話を持つようにします。

・実行段階での協働を積極的に進める際のチェックポイントの例

この協働施策を実施する際には、「協働の意義」をふまえたチェックポイントをもとに検討することになります。その内容は「実践編」の審議で詳しくに具体的に検討しますが、その例として以下のような点があげられます。

・協働により、より質の高いサービスが提供できるか

たとえば、多文化共生に関わる課題や難病、家庭内暴力など「当事者性の高さが重要で専門性が求められる課題解決のための施策」、ニート・ひきこもり問題への対応など「先例の適用が難しい開拓的課題解決のための施策」、「一定の地域圏域を超えた、もしくは特定の地域だけの課題解決のための施策」などで、かつ、それぞれのテーマに取り組む有力な市民活動団体が存在するかをチェック。

・協働により、市民の自治的問題解決力の向上につながるか

たとえば、子どもの見守りや災害救援など「市民の自主的参加が期待できる共感性の高い課題解決のための施策」、当事者間の利害調整の必要なまちづくりなどの「当該事業への市民の理

解・主体的参画の必要性が高い施策」、リサイクル、多文化共生など「市民の参画によって、問題の所在・現状理解が深まり、市民の日常行動の変化によって問題解決が進むと思われる課題解決のための施策」などで、かつ市民参加度が高く、住民間で存在が認知されていたり、ボランティアコーディネーターなど市民の自発性をエンパワメント⁷し市民参加の促進を進める専門スタッフが確保されている市民活動団体が存在するかをチェック。

- ・協働により、事業の効率性・生産性が高まるか

たとえば、当該分野に関わる市民活動団体が複数存在し、一定程度、競争原理が働く領域の施策であるかなどをチェック。

・協働の諸形態

この実行段階とは、具体的には

施策形成段階からの協働（事業の企画・検討段階からのプロセスを共有）

補助・助成事業の実施（市民活動団体が主導的に実施する事業を行政が支援）

共催事業の実施（役割分担によっては補助的になったり委託的になったりする）

委託事業の実施（行政責任で実施されるべき事業を市民活動団体の参画で実施）

行政の取り組む事業への市民ボランティアの参加促進

後援名義の使用許可（市民活動団体が行う公益性の高い事業の信用力向上）

など様々な形態で展開されます。

<全体を通じて>

以上の全プロセスにおいて透明性を確保することが、なにより重要です。癒着やなれ合いに陥らないためにも、「実践編」で検討を予定している評価シートなどを活用して評価を行い改善策を考えるとともに、情報を公開し、説明責任を果たす必要があります。

経験や立場、情報源の異なる相手と協働するのは「足らずを埋める」ためではなく「仕組みを変える＝新たな公共をつくる」ためです。刺激を受けることで、相互の意識が変わり、互いが成長し、元気になれるよう職員一人ひとりが意識して、前向きに取り組む姿勢が重要です。

こうした協働を進めるためにはエンジン役⁸が不可欠です。すべての施策や事務事業について協働型で行えないかどうかを検討し、実行段階では担当者に対する助言を行い、事後には評価を実施して改善を進め、さらに全庁に協働の取り組みを広げていく役割を担う職員や機関が必要です。

また、一方で市民が、本来の自治の担い手としての住民の立場についての自覚を高め、市民活動団体を組織して協働の担い手となる意欲を高めることも必要です。

- ・ 庁内各部局および区役所に「協働」に関する担当職員を配置して全庁的な推進体制としての協働推進会議を設置する
- ・ 指針を活用し、協働の理念への理解を徹底し、全庁的に協働を推進する上で必要な人材の育成が図れるよう、体系的・戦略的に職員研修を実施する

⁷エンパワメントとは、個人や集団が自分の力をつけて、自分自身の生活や環境をよりコントロールできるようにしていくこと。

⁸ 大阪市市民活動推進審議会において、このエンジン役としては、行政内の横断的な推進体制の整備や協働に関する総合的なセクションの設置、さらには第三者的な評価委員会の設置が必要などの意見が出た。

- ・ 協働事業への質を高めるための積極的な情報発信
- ・ 先駆的、意欲的な協働事例の分析、モデル化、広報
- ・ 市民向けの啓発事業（「協働」の可能性と意味を学ぶ研修会、シチズンリテラシー⁹、エンパワメント講座、自治体の仕組みを学ぶ講座など）

今後のステップ

この「基本編」では、大阪市における協働の原理や意義、協働を成立させるための要件や原則といった基本的な考え方を示してきました。

では、実際に協働を実践するにあたっては、本報告書の参考資料でも紹介していますように協働にはさまざまな形態があり、この「基本編」での考え方を基に、以下のような内容について、手引書となるような「実践編」の策定を行う必要があります。

そこで今後、市の各局・各区の協働推進担当職員の代表も交えて、この「実践編」を具体的に検討していく予定です。

〔検討項目〕

協働事業の進め方

- ・ 事業の選定、形態の選択、協働相手の選定等
- ・ ルール（ガイドライン、情報公開等）
- ・ P D C A サイクルでの展開

協働の手法（企画形成段階からの協働・補助・共催・委託・事業協力・後援など）

協働事業の評価

- ・ 評価の仕組み（評価基準、評価シート等）
- ・ 評価委員会（第三者委員会）の設置
- ・ 評価の公表（協働白書）・活用（見直し）

協働推進の体制

協働事例集

Q & A

各種様式集

参考資料、参考文献

⁹ 市民の社会参画に要求される知識や技術。具体的には、社会の成り立ちや制度に関する知識、社会の構成員としての責任を果たし、自ら行動するための能力・要素を指す。

策定の経過

平成 21 年 3 月 23 日	大阪市より大阪市市民活動推進審議会へ諮問 「市民活動団体等と行政の協働の推進の指針等市民活動の幅広い推進策」について
平成 21 年 5 月～10 月	大阪市市民活動推進審議会 5 回開催
平成 21 年 6 月～10 月	「市民活動団体と行政との協働推進指針」策定ワーキング部会 5 回開催
平成 21 年 10 月 19 日	大阪市市民活動推進審議会より大阪市へ「大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働を実現するために～」(中間とりまとめ)の報告
平成 21 年 11 月 20 日	「大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働を実現するために～」(中間とりまとめ)の報告の公表
平成 21 年 12 月 1 日 ～12 月 28 日	「大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働を実現するために～」(中間とりまとめ)に対して職員から意見募集
平成 21 年 12 月下旬	「大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働を実現するために～」(素案)策定
平成 22 年 1 月 6 日 ～ 2 月 5 日	指針(素案)についてパブリック・コメント実施
平成 22 年 2 月 11 日	「市民活動団体と行政との協働推進指針」策定ワーキング部会開催 パブリック・コメントを受けて指針(素案)を修正し、答申案を策定
平成 22 年 2 月 19 日	大阪市市民活動推進審議会より大阪市へ「大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働を実現するために～」答申
平成 22 年 3 月	「大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働を実現するために～」策定・公表

大阪市市民活動審議会委員名簿

(五十音順)

役職	氏名	職業等
	あい かわ やす こ 相 川 康 子	特定非営利活動法人 NPO政策研究所 理事
	あら さき くに ひろ 新 崎 国 広	大阪教育大学教育学部 准教授
	あり た みち よ 有 田 典 代	特定非営利活動法人 関西国際交流団体協議会 事務局長
	くすのき まさ よし 楠 正 吉	積水ハウス株式会社 コーポレート・コミュニケーション部 CSR室長
	さか たか し 坂 貴 之	日本労働組合総連合会大阪府連合会 副事務局長
会長代行	はや せ のぼる 早 瀬 昇	社会福祉法人 大阪ボランティア協会 常務理事・事務局長
	ひろ た かず み 廣 田 和 美	公募委員
	まつ うら まこと 松 浦 真	公募委員
	み き ひで お 三 木 秀 夫	弁護士
	やたがい きさえ 矢田貝 喜佐枝	大阪市地域女性団体協議会 書記
会 長	やま うち なお と 山 内 直 人	大阪大学大学院 教授
	やま だ ゆう こ 山 田 裕 子	特定非営利活動法人 大阪NPOセンター 理事・事務局長

「市民活動団体と行政との協働推進指針」策定ワーキング部会名簿 (五十音順)

役職	氏名	職業等
	あい かわ やす こ 相 川 康 子	大阪市市民活動推進審議会 委員
リーダー	はや せ のぼる 早 瀬 昇	大阪市市民活動推進審議会 委員
	ひろ た かず み 廣 田 和 美	大阪市市民活動推進審議会 委員
	まつ うら まこと 松 浦 真	大阪市市民活動推進審議会 委員
	やま だ ゆう こ 山 田 裕 子	大阪市市民活動推進審議会 委員



大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働を実現するために～

平成22(2010)年3月

大阪市市民局市民部市民活動担当

〒530-8201 大阪市北区中之島1-3-20

TEL: 06-6208-7306 FAX: 06-6202-7074
