

大阪市協働指針【実践編】

～実りある協働事業のプロセスと進め方～

平成23（2011）年3月

大 阪 市

「大阪市協働指針【実践編】」の策定にあたって

大阪市では、平成22年8月に地域主権確立に向けた宣言を発表し、自治の主役は地域住民であるとの原則を確認しました。また、今年、「なにわルネッサンス 2011 - 新しい大阪市をつくる市政改革基本方針-」を取りまとめ、「地域から市政を変える」という理念のもと、多様な協働（マルチパートナーシップ）によって、なにわの力を復興し、「元気な地域社会をつくる」ことをめざしています。

「いっしょにやりまひょ！」を合言葉に、市民や企業、各団体の皆様方と力を合わせて重点的に取り組んできた、「地域防犯」「放置自転車対策」「ごみ減量」の3つの課題については、目に見える成果が現れてきており、大阪市が、人の魅力に支えられた「人の都」であることを、改めて気付かせてくれました。

今後、この豊かな大阪の人の力を活かし、たて・よこ・斜めにつなぎあわせて、地域の個性や時代の要請に合った協働を推進していきたいと考えています。

協働とは大変幅広い概念であり、その推進には、市民活動団体と本市職員との間において、協働の理念や協働事業を行う際のルールを共有していく必要があります。

そこで、平成22年3月に策定した「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～」に続いて、このたび、市民活動団体と行政との相互理解を深め、よりよい協働をめざすために、プロセスごとの留意事項を取りまとめた「大阪市協働指針【実践編】～実りある協働事業のプロセスと進め方～」を策定しました。

今後、この指針に沿って、市民や企業、各団体の皆様と一緒に、地域に暮らす人々が支え合い、喜びを分かち合って、心豊かに暮らしていけるまちづくりに取り組み、関西の発展をリードするとともに、温かい人のつながりを持つ「大都市、そしていちばん住みたいまち」を実現してまいりたいと存じます。

本指針の策定にあたり、多大の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心から深く感謝申し上げます。

平成23年3月

大阪市長 平松 邦夫

目次

はじめに	1
第1章 大阪市政における協働推進	2
1 「大阪市協働指針【実践編】～実りある協働事業のプロセスと進め方～」のめざすもの	
2 施策・事業における市民活動団体と大阪市の「協働」に向けて	
3 市民活動団体の主体性と特性を発揮した協働推進	
4 多様な主体の連携・協働による取組み	
第2章 協働事業の進め方と評価の仕組み	6
1 協働で行う意義の確認 ～ 事業を実施する前に ～	
2 協働事業の進め方のプロセス ～ 「協働」にPDCAサイクルを～	
(1) PDCAサイクルでの展開	
(2) PDCAサイクルを協働に応用した場合の具体的展開（各段階の要検討事項）	
3 協働で行う事業の形態	
(1) 委託	
(2) 補助・助成	
(3) 共催	
(4) その他	
4 協働事業の評価	
(1) 評価の目的	
(2) 評価の仕組み	
第3章 協働事業の具体的な進め方	12
1 協働事業のステップ（協働の成立要件）と実行段階におけるプロセス	
2 協働事業のプロセスと進め方の留意事項	
(1) 事業を実施する前の段階（Plan）	
(2) 事業の企画・協議の段階（Plan）	
(3) 事業の実施の段階（Do）	
(4) 評価の段階（Check）	
(5) 改善の段階（Act）	
第4章 協働推進に向けた基盤整備	23
1 協働推進にあたって	
2 協働推進に向けた取組み	
(1) 協働事業に取り組む職員の育成	
(2) 協働の理念や協働のルールの実・発展	
(3) 各局・区における協働推進体制の整備	
(4) 情報の共有及び発信など様々な取組みの推進	
(5) 市民活動推進のための施設の整備	
(6) 新しい形の公共の創出につながる市民活動の担い手への支援	
(7) 市民活動を支える資金等の確保に向けた支援	
事業の「協働」の内容に関する自己評価報告書（ひながた）	26

はじめに

本格的な少子高齢社会の到来に伴い、地域コミュニティの形態や役割が大きく変化しつつあります。景気低迷や国・自治体の財政難が続くとともに、様々な社会的課題が発生するなかで、健康、介護、教育、環境、子育て、雇用など身近な暮らしの様々な分野で市民活動団体が、行政とは違った角度から公益的な活動の取組みを進めています。

このような中で、行政には公共サービス等の提供など本来の責任を果たすと同時に、発想の転換を図り、協働を進めることによって市民活動団体が情報や資源、能力を持ち寄り、その力を活かすことができるようにするとともに、協働を推進するような条件を整えることが求められるようになってきました。

大阪市では、平成21（2009）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、協働をその大きな柱と位置づけ、全庁的に推進しています。

現在、協働で行う事業（以下「協働事業」という）はありますが、協働に関する共通の理念や意義、協働事業を行う際のルールが定まっていないため、事業によって差異が生じています。

また、アウトソーシングを目的とした業務委託と同様の感覚で行政が全ての決定権を保持したまま事業を進めたり、市民活動団体に過剰な期待を寄せて主体性が整わないまま事業を行うと、下請け化や自治力が高まりにくい関係へと変質していくことも指摘されています。

そこで、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、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、平成22（2010）年3月に「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～」を策定しました。

そして、このたび、実践を通じて市民活動団体と行政との相互理解を深め、より質の高い協働をめざすために、「大阪市市民活動推進審議会」と、職員によって構成される「大阪市協働推進連絡会議」の作業部会が一緒になって、「大阪市協働指針【実践編】～実りある協働事業のプロセスと進め方～」を作成し、協働に向けた一步を踏み出しました。

実りある協働は、市民活動団体と行政の双方が協力してなし得るものです。協働による公共的課題の解決は、行政のパートナーとなる市民活動団体との共感と相互理解が不可欠であり、これらの協働指針は、職員とともに市民活動団体にも参考にしていただけるものとして取りまとめています。

今後とも協働を進めていくなかで、協働の事例やノウハウの共有、協働に関する情報の収集と発信、課題解決に向けた実践的な取組みを重ね、さらなる協働の充実を図ってまいります。

第1章 大阪市政における協働推進

1 「大阪市協働指針【実践編】～実りある協働事業のプロセスと進め方～」のめざすもの

「協働」とは、大変幅広い概念です。市民どうしの「民－民」の関係の協働もあれば、市民と行政の「民－官」の関係の協働もあります。また、「民－官」の関係の協働においても、行政の協働の相手は、一人ひとりの市民から、法人格を持つ団体まで様々であり、協働の形態も、一人ひとりの市民の行政協力から、委託、共催のような形態まで多岐にわたります。

このような協働の多様性を踏まえて、「大阪市協働指針【基本編】～実りある市民協働の実現するために～」(以下、「指針基本編」という。)において、市民活動団体と行政(大阪市)による「民－官」の関係の協働を念頭に、「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ある」と定義しました。また、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、それぞれの違いを活かしあえる関係をつくりだすことである」としました。そして、「協働」のパートナーとしては、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)、特定非営利活動法人(NPO法人)、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、当事者団体などの市民活動団体(※)を想定しています。

この「大阪市協働指針【実践編】～実りある協働事業のプロセスと進め方～」(以下、「指針実践編」という。)は、指針基本編におけるこれらの定義を踏まえて作成しています。主に、委託、共催など契約や協定を締結して行う場合の協働のプロセスを追って、協働事業を進めていく際の留意事項を中心に取りまとめているますが、“目的を共有すること”、“相互理解を促進してお互いを尊重しあうこと”などの考え方は、どの協働にもあてはまることから、広く応用できるものと考えています。

今後も、これらの協働指針をもとに、協働についての検討を進め、さらに深化させ、協働の理念や協働のルールを充実・発展させていきます。

※「市民活動団体」とは

大阪市では、大阪市民活動推進条例(平成18年大阪市条例第19号)第2条で「市民活動」及び「市民活動団体」について次のように定義しています。

◇「市民活動」

不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与することを目的に、自主的に行う活動をいう。ただし、次のいずれかに該当するものを除く。

ア 営利を目的とする活動

イ 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とする活動

ウ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反することを主たる目的とする活動

エ 特定の公職(公職選挙法(昭和25年法律第100号)第3条に規定する公職をいう。以下同じ。)の候補者(当該候補者になろうとする者を含む。)若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とする活動

◇「市民活動団体」

地域住民の組織、ボランティア団体、NPOその他の市民活動を行う団体をいう。

【コラム】参加・参画と「協働」の定義について

「協働」に関しては、「参加」や「参画」と対比した定義を自治基本条例などで定める自治体が全国で増えており、近隣自治体でも幾つか事例が見られます。そして、その多くが、参加や参画は市民の行政（政策等）への関わり方を定め、協働は市民と行政の相互の関わり方を定めて意義を持たせています。また、参画を参加より主体的に行政に関与する意味合いが強い言葉として区別して位置付ける自治体もあります。

■各自治体の条例における参加・参画と「協働」の定義（近隣自治体の事例）

条例	参加・参画	協働
守山市市民参加と協働のまちづくり条例 (滋賀県) (H22. 4. 1. 施行)	[市民参加] 市民参画および市民公益活動への参加をいう。 [市民参画] 市民が、市の政策および施策の企画立案、実施および評価に至るそれぞれの過程において、責任を持って主体的に参加することをいう。	市民および市または市民相互が共通の目的を達成するために、互いの自主性および特性を尊重し、対等な立場でそれぞれの果たすべき責任および役割を分担し、協力することをいう。
阪南市自治基本条例 (大阪府) (H21. 7. 1. 施行)	[参画] 市の政策等の立案、実施及び評価に至る過程において、責任を持って自主的かつ自発的に参加し、意思形成にかかわることをいう。	互いの特性を尊重しながら、それぞれの責任と役割分担に基づき、住みよいまちとするために、協力し行動することをいう。
寝屋川市みんなのまち基本条例 (大阪府) (H20. 4. 1. 施行)	[参画] 市民が政策等の立案、実施及び評価に主体的に関わることをいう。	市民、行政その他まちづくりに関わるさまざまな立場の人が相互に尊重し合い、それぞれの役割及び責任を分担し、対等な立場で協力して、ともに活動することをいう。
柏原市まちづくり基本条例 (大阪府) (H19. 4. 1. 施行)	[参加] 市の機関が実施する政策の企画立案、実施及び評価に至る過程に責任をもって主体的に関与することをいう。	市民及び市の機関が、それぞれ自らの果たすべき役割及び責務を自覚して、自主性を相互に尊重しながら協力し合い、又は補完し合うことをいう。
吹田市自治基本条例 (大阪府) (H19. 1. 1. 施行)	[参画] 市民が政策等の立案、実施及び評価の過程に主体的に関わり、行動することをいいます。（「参加」より主体的に市政に関与する意味合いが強い言葉として定義しています。（自治基本条例解説書より）	市民及び市が、共通の目的を実現するため、それぞれの役割と責任を自覚しながら、お互いの立場を尊重し、協力することをいいます。
岸和田市自治基本条例 (大阪府) (H17. 8. 1. 施行)	[参画] 市の政策の立案、実施及び評価に至る過程に、責任を持って主体的に関与することをいう。（「参加」より行政活動への関与の度合いが強くて、原則として責任のある役割を担うこととなります。（自治基本条例逐条解説より）	市民、事業者及び市が、それぞれの責任と役割分担に基づき、互いの特性を尊重しながら協力しあうことをいう。

（資料）各市町村条例から抜粋

2 施策・事業における市民活動団体と大阪市の「協働」に向けて

大阪市では、平成21（2009）年3月に市政運営に関わる基本的な考え方をまとめた「元気な大阪」をめざす政策推進ビジョン」を策定し、「『市民の皆さんと一緒に』大阪を元気にしていく」ことをめざし、ともに考え、ともに取り組む「協働」への移行の必要性を掲げています。この政策推進ビジョンの中の「元気アップ推進事業計画」において、協働のための仕組み

づくりに向けた方策を示しています。

この方策に基づいて、平成22(2010)年3月に指針基本編を協働のルールとして策定し、協働の推進に向けた全庁的な体制として、同年6月に「大阪市協働推進連絡会議」を設置しました。

そして今回、さらに職員の「協働」の意識を深め、実りある協働を推進して行くために、指針基本編の最後でも述べている、実践的な内容についての検討を行い、指針実践編を策定することとなりました。

これらの協働指針を軸に、「大阪市協働推進連絡会議」を中心として研修及び実践を行い、他の施策とも連携しながら協働のための仕組みづくりを進め、政策推進ビジョンの掲げる「元気な大阪」の実現をめざします。

3 市民活動団体の主体性と特性を發揮した協働推進

大阪市の施策・事業においては、地域に根ざした市民活動団体を通じて市民個人がボランティア等の形で参加・協力し貢献しているものが多くみられます。また一方で、様々な分野の課題解決に取り組む市民活動団体が新たに生まれ、活躍するようにもなっています。

地域の課題が複雑多様化する中、これからは、市民活動団体と大阪市がそれぞれにより一層主体性と特性を發揮し、地域の特色を活かして協働で取り組むことで、市民に役立つ事業の充実を図っていく必要があります。

例えば、まちづくりに関する市民活動団体の提案を積極的に受け止めたり、市民活動団体と大阪市の対話から新たな施策・事業や、既存の施策・事業の改善策を生み出したりしていくとともに、大阪市が市民活動団体に施策・事業を提案する場合も、企画の具体的な検討は両者が一緒に行っていくというものです。このためには、市民活動団体は、協働で行う事業の提案を主体的に行える力を持つ必要があります。行政には、市民活動団体の主体的な提案を受け入れるとともに実施を促していく仕組みが必要となります。

施策・事業の実施にあたっては、議会での議論や議決を経て進めることが必要ですが、市民活動団体と行政が協働で事業を進める際には、施策・事業の企画立案から実施に至るまでの各段階において、対等な関係で話し合いを充分に行うことが大切です。協働で行う取組みには決まった形はなく、施策・事業の内容や協働相手に応じて多種多様な形態を取ることになりますが、そうした取組みを通じて、市民個人々の事業への参加・協力もますます充実されるようになることが期待されます。

このように、市民活動団体と大阪市とが対等な関係で互いに主体性をもって特性を發揮しあうことで課題解決を図り、さらには新たな課題を発見するなどの協働の取組みを推進していくことが必要です。

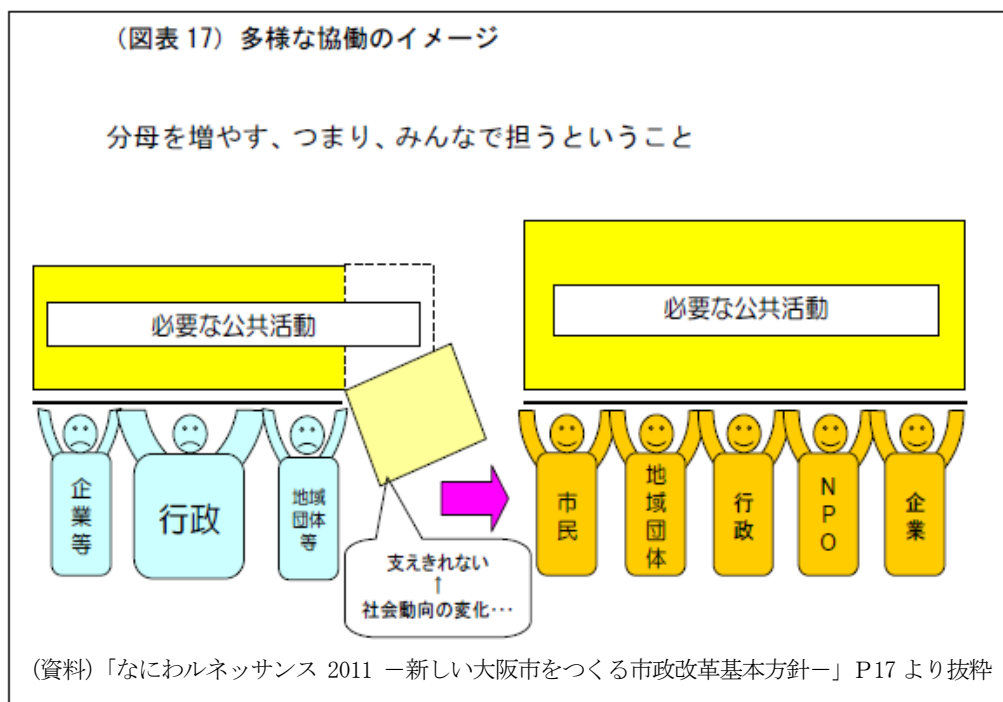
4 多様な主体の連携・協働による取組み

大阪市では、平成21（2009）年12月から「新たな市政改革」の取組みについて検討が進められており、平成23（2011）年3月には、「なにわルネッサンス 2011 ー新しい大阪市をつくる市政改革基本方針ー」を取りまとめて、『「地域から市政を変える」ー地域力の復興と公共の再編ー』という基本的な考え方を示しました。そして、この基本方針の柱の一つとして「多様な協働（マルチパートナーシップ）の取組」を掲げています。

「多様な協働」とは、「行政、市民、地域団体などの市民活動団体、企業など地域社会のたくさんの担い手がさまざまな場面で協働し、それぞれが長所を発揮し補い合い責任をもって社会全体で公共を支える取組」であり、そうした多様な協働によって大阪の魅力や活力の形成につなげ、地域力を復興し、地域社会全体が力を合わせて担う新しい形の公共づくりを進めることが必要であると示しています。

また、大阪市をより魅力あるまちにしていくため、その基盤となる地域コミュニティの活性化に向けて、平成22（2010）年3月に「大阪市地域コミュニティ活性化ビジョン ～“人が輝く元気な地域”をめざして」を策定しており、その中でも、「子育て支援や高齢者支援などに取り組むサークルやグループ、NPO法人などを含む市民活動団体や企業・大学、その他さまざまな活動主体とも協働していくことも一つの解決策と考えます。そして、より多くの市民の参加・協力のもとで地域課題の解決に向けた取組みを進めることが、めざすべき地域の将来の姿となるでしょう」と示しており、地域課題の解決に向けた取組みの一つとして「多様な主体との協働」を掲げています。

このような、多様な協働を実現するためには、あらゆる分野で協働の取組みを進めていく必要があります。市民活動団体と大阪市の協働を進めることで、多様な主体の連携・協働の推進を図り、地域力の復興と公共の再編、また、人が輝く元気な地域の実現をめざします。



第2章 協働事業の進め方と評価の仕組み

1 協働で行う意義の確認 ～事業を実施する前に～

事業を実施する前に、まず、その事業が協働にふさわしいかどうかを検討し、協働で取り組むかどうかを決める必要があります。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。お互いの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るよう、新たな価値を創造していくところに協働で取り組む意義があると言えます。つまり、補完しあう関係に留まらず、相乗効果を生み出し、1 + 1 → 3以上の関係となることをめざすものです。

協働で取り組む意義のある事業とは、次のような効果を得ることができる事業です。

- ①協働で取り組むことにより、単独で行うよりも、より質の高い公共サービスを生み出すことができる
- ②協働で取り組むことにより、市民活動団体や市民にとっても、行政にとっても、地域課題や政策課題を解決するための意識や問題解決力の向上につながる
- ③協働で取り組むことにより、お互いのもつ特性を活かすことができ、事業の効率性、生産性が高まる

これらの効果が得られる具体的な事業は、例えば次のようなものが挙げられます。

事業の特徴	例
多様化した市民ニーズに対応する事業	病児保育、高齢者・障害者介護での買い物代行等の公的制度外のサービスなど
多様な地域圏域における地域密着型の事業	地域防犯、環境保全、公園の多様な活用など
当事者性の高さや多様な専門性が求められる事業	難病患者や家族への支援、家庭内暴力、児童虐待等の防止のサポートなど
潜在的な課題を浮かび上がらせて解決する事業	ニートやひきこもり等の状態にある人や家族へのサポートなど
多くの人と人がつながることで可能となる事業	子どもの見守り、災害救援、リサイクル、多文化共生など
お互いのもつ特性を活かすことで、事業の効率性、生産性が高まる事業	施設等の管理・運営など

これらの事業はあくまで例示ですが、こうした特徴から協働で取り組む意義がある場合には、新規の事業、既存の事業を問わず、市民活動団体と行政とが積極的に協働で取り組んでいくことが大切です。また、すでに協働で取り組まれている事業についても、協働で行う意義を常に確かめておく必要があります。

協働で事業を実施することで、それぞれの立場から見て次のようなことも期待されます。

市民活動団体にとっては、行政と協働することで、その活動テーマが社会的な課題として認知

され、団体の信頼性も高まりやすくなるとともに、より多くの活動資源（人材、資金、情報発信力等）を使って一層高い成果を上げることが期待されます。行政にとっては、市民活動団体と協働することで、潜在的な政策課題を速やかに把握することができ、公平性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、柔軟かつきめ細やかな対応が行えるといった効果が期待できます。

そして、市民活動団体と行政とが協働することで、市民はより一層きめ細やかで質の高い公共サービスを受けることができるようになります。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ることから、協働事業を通じて課題解決の取組みの輪が広がることで、地域の自治を担う人材が生まれやすくなるといった効果も期待できます。

2 協働事業の進め方のプロセス ～「協働」にP D C Aサイクルを～

事業を進める際には、その事業の質を向上させるために「P D C Aサイクル」による執行管理が重要だと言われますが、これは協働の展開においても同様です。そこでまず、「P D C Aサイクル」について解説し、これを協働事業に応用した場合の展開について説明します。

(1) P D C Aサイクルでの展開

「P D C A」とは

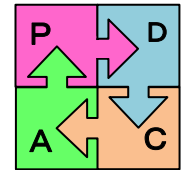
Plan (計 画) : 従来の実績や将来の予測などをもとにして業務計画を作成する

Do (実施・実行) : 計画に沿って業務を行う

Check (点検・評価) : 業務の実施が計画に沿っているかどうかを確認する

Act (処置・改善) : 実施が計画に沿っていない部分を調べて処置をする

という4文字の頭文字をとったもので、品質管理の手法として約60年前に体系化され、様々な組織で広く活用されています。



P D C Aサイクルは、すべてがPlan (計画) から始まるわけではありません。例えば、継続事業の場合には、それまでの事業のCheck (点検・評価) や、Act (処置・改善) を十分に行うところから始めるなど、サイクルへの入り口は事業によって異なります。

また、P D C Aサイクルは、事業の計画から改善までを1サイクルと捉えるのではなく、事業の各段階においても意識してチェックし、改善を心がけることが必要です。事業を大幅に改善するには、十分な期間を持ってCheck (点検・評価) やAct (処置・改善) を行う必要があります。このように、P D C Aサイクルでの事業展開を図ることで、個々の事業の質を高めていくだけでなく、大阪市政全体をよりよい方向へ導くという効果を生みだします。

(2) P D C Aサイクルを協働に応用した場合の具体的展開 (各段階の要検討事項)

協働で事業を実施する際にも、こうしたP D C Aサイクルでの事業展開に努めることが重要です。具体的な事業展開は第3章で詳しく解説しますが、P D C Aサイクルの各段階における留意点は次のとおりです。

① Plan (計画)

協働事業の計画の段階は、市民活動団体から行政への提案、行政から市民活動団体への提案、両者協議による提案など、様々な形でスタートします。また、施策を形成する段階を、

市民活動団体と行政との協働で進める場合もあります。

さらに協働事業のパートナーである協働相手の選定や、選定後、協働相手との協議による役割分担の確認・合意などもこの段階に含まれます。

この段階では、まず、(i)協働の意義と実施方法の明確化や、(ii)協働相手の選定における公平性・公正性・透明性の確保（協働相手選定時の選定基準の設定や公募方式等の導入など）が必要であり、さらに協働相手が決まった後は、(iii)目的・課題等の共有、(iv)役割分担や権限・責任所在等の明確化に留意して進めることになります。

なお、この段階は、下図「協働の進め方のプロセス」及び第3章では、「事業を実施する前の段階」と「事業の企画・協議の段階」の2段階に分けて整理しています。

②Do（実行）

協働事業の実行の段階は、(i)「対等」な関係の構築、(ii)相互理解・プロセス共有等、(iii)透明性・公平性・公正性の確保に留意して進めることが重要です。また、万一、トラブルが発生した場合に協働で対処することも大切です。

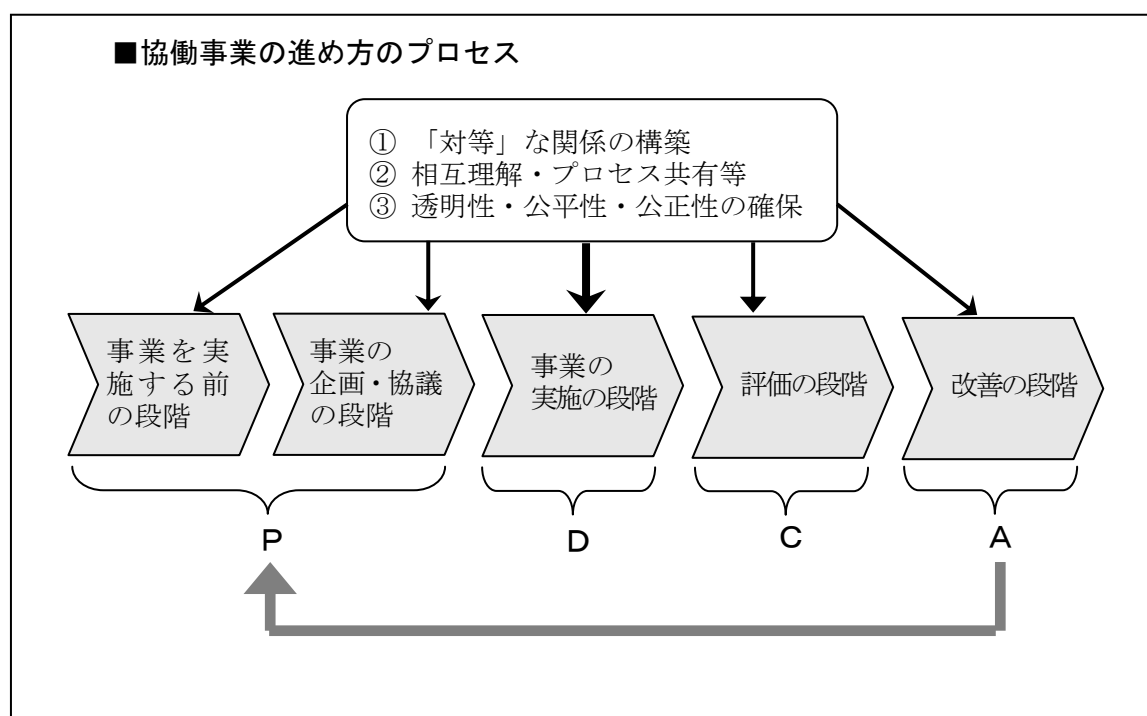
なお、この段階は、下図「協働の進め方のプロセス」及び第3章では、「事業の実施の段階」と呼んでいます。

③Check（評価）

協働事業の評価の段階では、計画、実行の一連の過程を適切に協働して行えたかを市民活動団体と行政とがそれぞれに振り返るとともに、協働相手との間で相互に事業を点検・検証し、目的の達成具合や相互変革・成長の進展具合、そして課題などを共有することが重要です。

④Act（改善）

協働事業の改善の段階では、評価及び課題の抽出・共有を踏まえて、改善策を検討する作業を協働で行うことが重要です。



3 協働で行う事業の形態

市民活動団体と行政とが協働で事業を実施する際には、それぞれの事業に適した事業の形態を選ぶ必要があります。

協働で行う事業の形態には、「委託」、「補助・助成」、「共催」などがあります。これらの形態自体はこれまでも行政が行ってきたものですが、そうした形態で協働事業を実施する際には、「協働」を成立させるための着眼点を持って臨む必要があります。事業の内容にあわせて事業形態を選んで具体化させたり、そのやり方を進化させたり、あるいは協働の進展に伴って新たな形態を生み出したりするなど、それぞれの事業にとって最もふさわしい形態を検討することも必要です。

そこでここでは、事業の形態の概略と、そうした形態で協働事業を実施する際の着眼点を説明します。

(1) 委託

委託は、行政が直接実施するよりも、他の者が受託して実施するほうが効率的な業務、あるいは特殊な技術や高度な専門的知識、特殊な設備等を必要とする業務について行うものです。

委託という形態で協働事業を実施するときの着眼点は、次のようなものが挙げられます。まず、協働相手の選定においては、事業の内容に応じ、コストのみを重視するのではなく、企画内容とコストを合わせて比較するプロポーザル形式を取り入れるなど、よりよい協働相手を選定できるよう、その方法に工夫を凝らす必要があります。また、コストについても、正当な積算に基づいて行う必要があります。そして、協働相手を、同じ目標の実現に向けて協働する対等なパートナーとして位置づけ、事業実施のプロセスを共有していくことが大切です。

一般的な委託は、行政が企画して示した業務内容に沿って行いますが、特に協働事業を委託という形態で実施するときには、その業務内容についてはできる限り事業の企画立案段階から協働相手と協議を進めることで、受託団体が行政とともに主体的に事業に取り組める状況を作ります。

(2) 補助・助成

補助は、様々な分野において施策目的を効率的に実現するための有効な手段となるもの、あるいは行政の補完的役割を担う公益的な事業に対して行うもので、事業主体が自主的に行う公益的な活動であることが絶対条件となっています。また、その実質が補助と同様のものを、助成という名称で行うことがあります。

補助という形態で協働事業を実施するときの着眼点としては、多様化・複雑化した市民ニーズに対応するものや、行政が発見できていない課題に取り組む先駆性・開拓性のあるものに対して行うことなどが挙げられます。

一般的な補助の場合にも、長期間にわたって補助が続くような場合には、その理由を明確にするなど、公平性、透明性を高めて、補助が常態化することのないよう留意する必要があります。特に補助という形態で協働事業を実施するときには、行政はその団体の自立性が失われないように注意することが必要です。また、一般的な補助は、事業主体が企画した事業に対して行いますが、特に補助という形態で協働事業を実施するときには、その事業内容については企画立案段階から協働相手と協議を進めることで、行政も市民活動団体とともに主体的に事業に取り組む状況を作ることできます。

(3) 共催

共催は、市民活動団体と行政の双方がともに実施主体となり、責任を共有し協力して事業を実施する形態です。双方が主体・主催であることから、事業の企画・運営全般において役割分担に応じた責任を負います。

また、共催を行うときには、市民活動団体と行政とで構成された実行委員会や協議会等が実施主体となって事業を行う場合があります。

共催という形態で協働事業を実施するときの着眼点としては、企画段階から双方で十分に対話し検討を進め、互いの組織基盤・組織特性等を活かした役割分担を行い、収支分担や権限・責任の所在を明確にしておくことが挙げられます。

(4) その他

①後援名義

市民活動団体が行う公益性の高い事業に対し、市の後援名義の使用を認めて支援する形態です。市民活動団体にとっては、実施する事業の信用が高まるなどの効果が期待でき、市民活動団体が取り組む活動の多様な公益性を認めて、その活動を支援することで、多様化する市民ニーズへの対応の一助となります。

②市民ボランティアの参加促進

この指針で行政との協働のパートナーとして想定しているのは市民活動団体ですが、市民活動団体と行政が協働で行う事業において、市民ボランティアの参画・連携を得て事業を実施していくという形態もあります。

【コラム】協働の新たな事業形態として増えつつある「協働契約」

従来型の委託契約の形態を見直し、「協働」の理念・あり方を反映した新たな契約の形態として、「協働契約」などと呼ばれる契約形態を導入したり検討する動きも生まれています。

「協働契約」では、

- ・NPO等と行政の双方が意思決定権・主体性を持ち、「共に事業主体」となる。
 - ・NPO等が市民協力で労力・知識などを拠出し、行政が税金等から資金を拠出し、「権利・権限と責任・義務は折半する」という形での役割分担を図るようにする。
 - ・財・サービスの直接的な受益者は行政ではなく市民全般であるとし、NPO等と行政を同等に、市民に対する財・サービスの供給者として位置づける。
 - ・協働事業を通じて新たに発生する成果の権利（知的財産権等）は、両者共有の帰属とする。
- などの規定が盛り込まれます。

このように、「協働契約」が従来型の委託契約と異なる主な点は、甲乙である行政とNPO等を共に「事業主体」としている点、権利・権限や責任・義務の所在など、条項全般で行政とNPO等を「対等」に位置付けている点などです。

(資料)「論壇 「協働契約」の普及による真の協働推進」今瀬政司『住民行政の窓(2009年10月号(No.340))』(市町村自治研究会/日本加除出版)より抜粋して要約

4 協働事業の評価

(1) 評価の目的

協働事業の評価は、事業の成果を向上させていくとともに、よりよい協働を生み出すための大切なステップです。協働事業を実践しその評価の経験を重ねることで、事業を実施する前の段階で協働の意義や効果を見出したり、判断したりする能力を高め、事業の実施にあたって、より質の高い協働を進めていけるようになります。

大阪市では、協働のプロセスを振り返り、達成できたこと、できなかったことを検証することで、課題を抽出し、その改善策を検討して、次に取り組む個々の協働事業に反映していくことはもとより、広く大阪市政全体としても、市民活動団体と大阪市の協働推進を図る取組みへとつなげていくことを目的として協働事業の評価を実施します。

(2) 評価の仕組み

協働事業においては、自己評価と相互評価を行うことで、より効果的な評価をすることができます。自己評価のみで終わることなく、視点を変えて相互評価をし合うことで、独りよがりな評価となることを避け、自己評価では見つからなかった成果や課題を発見することができます。また、相互に評価し合うことで、お互いの理解が進みより深い信頼関係にもつながるでしょう。

なお、大阪市では、協働の自己評価・相互評価を円滑に進めるツールとして、巻末に示している「事業の『協働』の内容に関する自己評価報告書」(ひながた)を活用しながら評価を行います。

①自己評価の方法

事業の実施後あるいは中間時点において、協働事業の企画立案から実施に至る各段階について市民活動団体と大阪市のそれぞれで独自に振り返り、互いに成果と問題点・課題を検証(自己評価)するとともに、今後の協働事業のあり方の改善策を検討します。継続事業である場合や、過去に類似の事業がある場合には、新たな事業を実施する前の段階において、以前の評価から浮かび上がった課題やその改善策を確認(再評価)することも重要です。自己評価にあたっては「事業の『協働』の内容に関する自己評価報告書」を活用し、まずはお互いに相談しないで、それぞれ独自に記入を行います。

②相互評価の方法(合同による相互評価会の開催)

市民活動団体と大阪市が、「事業の『協働』の内容に関する自己評価報告書」でそれぞれ行った自己評価の結果を持ち寄って、合同による相互評価会(振り返り会議)を行います。そこで、互いの自己評価の結果が同じであるか、異なる部分がある場合にはどのような点で異なるのか、といった事柄を中心にして相互評価を行い、浮かび上がった成果、課題、ならびに今後に向けた改善策について一緒に話し合いながら検討します。

③透明性の確保

このようにして振り返った自己評価ならびに相互評価の報告をもとに、協働事業の進捗や好事例の紹介などについてホームページなどを活用して、市民に広く公開します。

第3章 協働事業の具体的な進め方

1 協働事業のステップ（協働の成立要件）と実行段階におけるプロセス

指針基本編では、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」から「6つの原則」を引用しています。この原則の趣旨を反映して協働事業の具体的な進め方における留意事項を整理し、これを踏まえたうえで、協働推進にあたっての方策を進めることが必要です。

■協働推進にあたっての「6つの原則」

※この「6つの原則」は、主に委託を中心とした協働を推進する場合の原則として掲げられたものですが、その趣旨は、様々な協働による事業の形態に応用できるものです。

【企画の段階からの参加・参画】

(i) 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。

⇒3章2(1)「事業を実施する前の段階」(Plan)の進め方の留意事項

【協働のプロセスの公開】

(ii) 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。

⇒3章2(1)② 協働相手の選定における公平性・公正性・透明性の確保

⇒3章2(3)③ 透明性・公平性・公正性の確保（実施段階と全てのプロセス）

⇒3章2(5)② 改善策の幅広い共有

【情報のわかりやすい提供】

(iii) 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。

⇒3章2(1)② 協働相手の選定における公平性・公正性・透明性の確保

⇒3章2(2)②エ 成果の権利帰属や公表・活用方法等の対話による合意

⇒3章2(3)③ 透明性・公平性・公正性の確保（実施段階と全てのプロセス）

⇒3章2(5)② 改善策の幅広い共有

【公正な競争原理と情報公開のもとでの委託】

(iv) 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。

⇒3章2(1)② 協働相手の選定における公平性・公正性・透明性の確保

【公募を原則とした委託の仕組みづくり】

(v) 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。

⇒3章2(1)② 協働相手の選定における公平性・公正性・透明性の確保

⇒3章2(2)②カ 実施期限の設定

【職員の意識啓発】

(vi) 市民活動団体を、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。

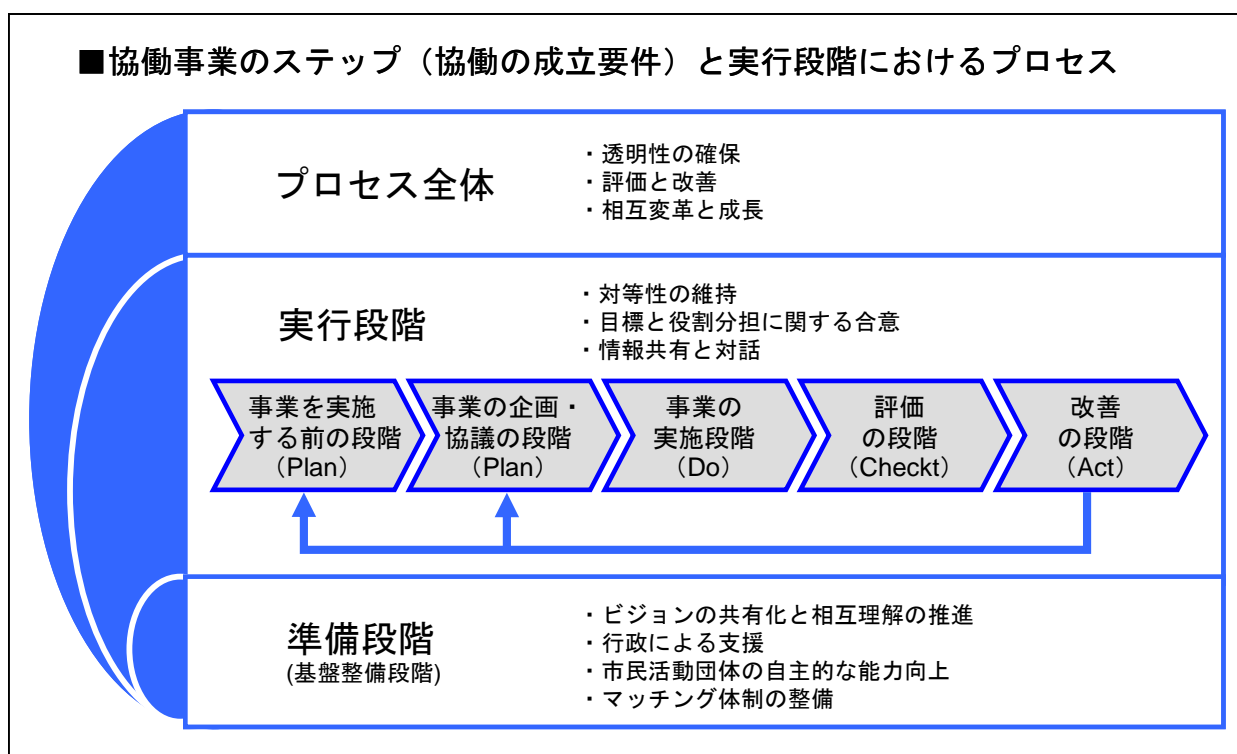
⇒3章 協働事業の具体的な進め方（全般）

⇒4章2(1) 協働事業に取り組む職員の育成

また、指針基本編にあるように、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・組織特性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。

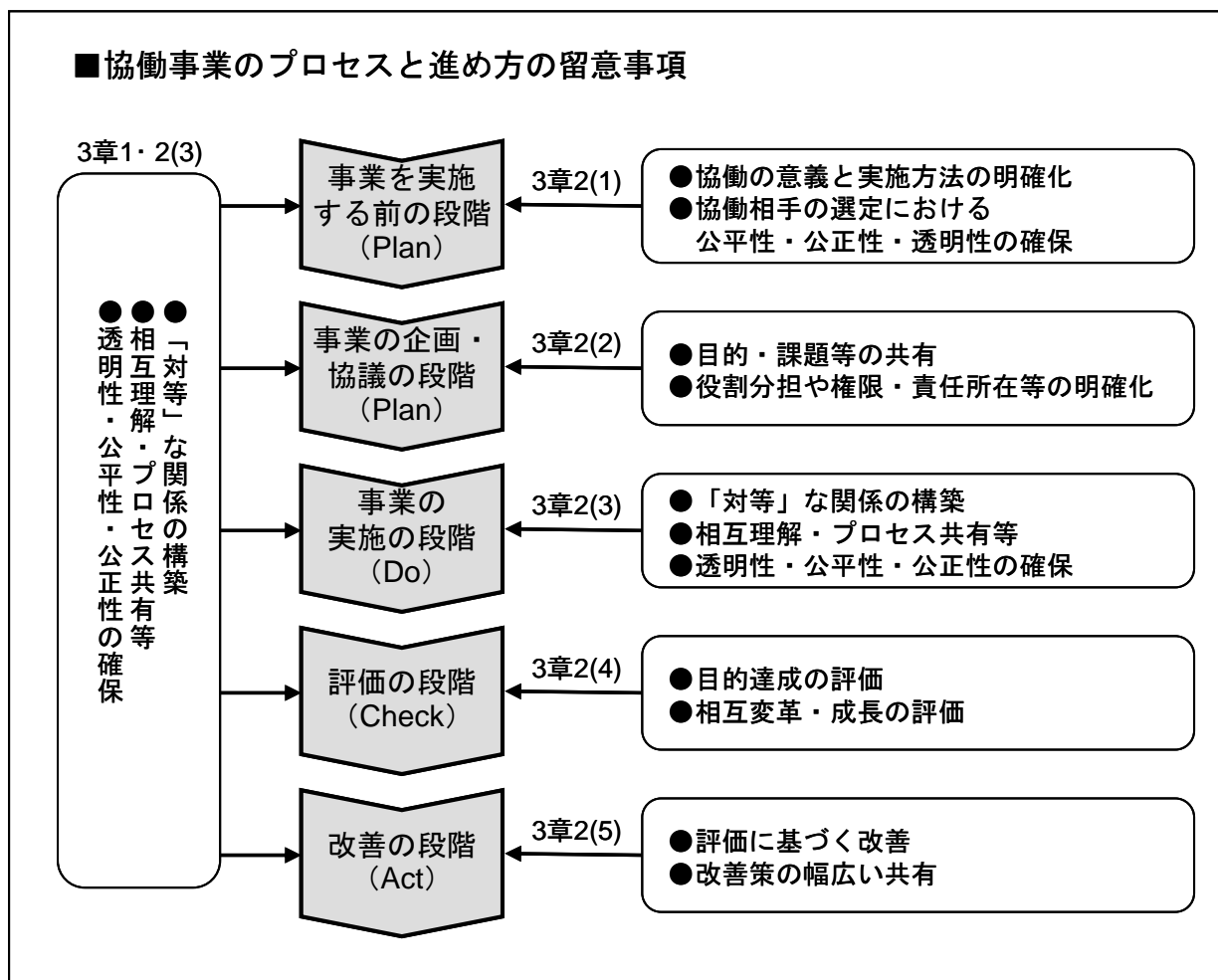
そこで、指針基本編では「対等な関係」ができるまでの「準備段階」と、具体事業の「実行段階」、さらに「プロセス全体」を通じて、という3つの諸相で協働の成立要件を整理しました。

この指針実践編では、こうした3つの諸相から整理した協働の成立要件（協働のステップ）の中での「実行段階」における具体的な進め方について、「事業を実施する前の段階」（Plan）、「事業の企画・協議の段階」（Plan）、「事業の実施段階」（Do）、「評価の段階」（Check）、「改善の段階」（Act）というプロセス（各段階）に分けて整理して説明していきます。



2 協働事業のプロセスと進め方の留意事項

協働で事業を行う際には、全てのプロセス（各段階）において、『対等』な関係の構築、「相互理解・プロセス共有等」「透明性、公平性、公正性の確保」に留意して進める必要があります。そして、「事業を実施する前の段階」（Plan）、「事業の企画・協議の段階」（Plan）、「事業の実施段階」（Do）、「評価の段階」（Check）、「改善の段階」（Act）といったプロセス毎に、以下で示すような留意事項を踏まえて進めることが大切です。



(1) 事業を実施する前の段階 (Plan)

市民活動団体と大阪市が協働事業を実施する際には、両者が主体性・自律性を持ちつつ、実施することで生じる「市民への責任」を十分に認識したうえで、共有する課題や目的に取り組んでいかなければなりません。両者が対等な関係で十分な対話により相互理解を図り、信頼関係を築き合いながら、業務の役割分担や権限・責任の所在を明らかにしたうえで、両者の適正な費用収支のもとに実施されるようにする必要があります。

協働事業には、協働の開始に至る呼びかけ・検討の経緯から分類すると、「市民活動団体から大阪市への提案による協働事業」、「大阪市から市民活動団体への提案による協働事業」、「両者協議の提案による協働事業」の3つに分けられます。

■協働の呼びかけ・検討の経緯

(i) 市民活動団体から大阪市への提案による協働事業

市民活動団体から大阪市に対して協働で事業を実施しようという提案があつて、事業実施にいたるケースがあります。公平性・公正性・透明性などの観点から、提案の事業の公益性がどの程度あるか、市民ニーズにどの程度マッチしているか、また、市民活動団体と共に大阪府が取り組む意義や根拠がどこにあるかなどを検討し、それをできる限り明らかにした上で、実施の判断がなされる必要があります。

(ii) 大阪市から市民活動団体への提案による協働事業

大阪市から市民活動団体に協力を依頼して協働事業を実施しようとして提案するケースがあります。協議を十分にしつつ、事業の意義が活かされるよう、目的や意義を共有して進めていくことが必要となります。

(iii) 両者協議の提案による協働事業

市民活動団体と大阪府が協議の場（ラウンドテーブル）を設けて協働による施策・事業の提案を行ったりするケースがあります。こうしたケースは協働の本質的な意義からして望ましく、今後増えていくことが期待されますが、協議についてはルールに基づいて行う必要があります。

①協働の意義と実施方法の明確化

協働事業を始めるきっかけ（呼びかけ・検討の経緯）としては、こうした様々なケースがありますが、協働で事業を行うにあたっては、「第2章 1 協働で行う意義の確認～事業を実施する前に～」で述べたように、まずどうして協働しようとするのか、協働で取り組む意義（理由・効果）を確認し、より高い効果を生み出すよう事業を進めていく必要があります。

こうした協働の意義の確認を含めて、協働事業をどのように企画立案し実施するのか（継続事業の場合には、実施済みの事業の評価からの改善策が活かされているか）を明確にして、効果的で波及効果の高い事業実施が図られることが重要となります。

また、この段階では、多様化・複雑化した市民ニーズに対応する必要がある政策課題や専門的あるいはきめ細やかな対応が必要な政策課題等をめぐって、市民活動団体と大阪府とが協議し、その結果、事業の企画立案に至ることもあります。

②協働相手の選定における公平性・公正性・透明性の確保

最初の提案が市民活動団体と大阪市のどちらであるとしても、大阪市が携わって協働事業を行うためには、協働相手となる市民活動団体は、原則的に幅広く公募を行い選定する必要があります。公募の方法には、選定委員会を設けて企画競争を行うもの、入札によるもの、申請・登録によるものなど様々がありますが、選定基準やその選定理由を明らかにしたり、選定の過程を広く市民に公開するなど、「公平性」「公正性」「透明性」が求められ、市民が納得する形で行うようにする必要があります。

公募による場合の他に、課題等によっては特定の市民活動団体しか対応できないなどの理由から、特別に依頼や合意をして協働を行う場合がありますが、その場合も透明性・公正性などの観点から協働で事業を行う理由を明らかにしておく必要があります。

また、透明性を図るうえでも、協働事業の形態に応じて契約書・協定書・覚書などの書面の締結も必要となります。

こういった視点から「事業を実施する前の段階」に、あるいは後述の「事業の企画・協議の段階」において、市民活動団体と大阪市それぞれが協働のチェックを行い、よりよい協働が行えるよう確認・準備することが必要です。また、必要に応じて、市民活動団体と大阪市が対話をしながら記入して確認し合うことも重要です。

その協働のチェックにあたっては、「事業の『協働』」の内容に関する自己評価報告書（巻末にひながた添付）における「★『事業を実施する前の段階』あるいは『事業の企画・協議の段階』の協働チェック項目」を活用します。

（２）事業の企画・協議の段階（Plan）

①目的・課題等の共有

協働事業を実施するにあたっては、市民活動団体と大阪市が対等な関係で対話・協議をしたうえで、課題認識や目的などを明確にし、両方で合意・共有することが必要です。

ア．事業の目的の共有

事業の目的を両方で対話のうえ明確にし、合意・共有することが必要です。市民活動団体と大阪市のどちらかの発意・提案によるものであっても、両方で話し合い、必要に応じて修正・変更を加えたうえで合意・共有することが必要です。

イ．事業の成果目標の共有

事業を通じて得られる具体的な成果目標について、市民活動団体と大阪市の両方で話し合い明確にしたうえで、合意・共有することが必要です。また、互いにもたらす組織変化、新しいネットワークの構築、相互理解やふれあいの進展などといった協働による効果についても、両方で対話し確認し合っておくことが必要です。

ウ．市民ニーズの反映

市民ニーズについて両方で対話し、事業に反映されるようにすることが必要です。また、より一層質の高いサービス提供、より一層高い事業の効率性・生産性、市民の自治的問題解決力のより一層の向上といったように、各々単独で実施する場合や従来のアウトソーシング型の委

託等による方法に比べて、協働によるからこそ期待される意義・効果についても、両者で話し合っ
て明確にし、合意・共有することが必要です。

エ. 前回事業での改善策の取り入れ【継続事業の場合】

継続事業の場合には、前回の実施済み事業での評価による課題の改善策を取り入れて実施す
ることが必要です。

②役割分担や権限・責任所在等の明確化

事業を適正に実施していくうえで、両者の役割分担、権限と責任の所在、収支分担などを明確
にして、両者で対話のうえ合意・共有することが必要です。それにより、効率的・効果的に協働
事業を進め、相乗効果をあげることができ、また、両者の間のトラブルを避け、各々が市民に対
して責任を持って協働事業を実施することができます。

ア. 事業計画・収支計画の明確化

具体的な事業計画・収支計画を両者で話し合い明確にしたうえで、合意・共有することが必
要です。事業計画等をできる限り具体的なものにして共有することで、役割分担やプロセス共
有なども円滑に進むようになります。

イ. 役割分担、権限・責任所在、収支分担の明確化

協働事業を具体的に進めるための両者の役割分担、権限と責任の所在、収支分担について、
両者で話し合い明確にしたうえで、合意・共有することが必要です。合意に至った役割分担等
は、文書化し、契約書等として取り交わすことにより（次項）、一層実効性を確保することがで
きます。

ウ. 契約書・協定書等の対話による作成【締結する場合】

協働事業を実施するにあたって、契約書・協定書、覚書、通知書等の書面を締結する場合は、
その書面の内容を両者で対話のうえ合意・作成することが必要です。

エ. 成果の権利帰属や公表・活用方法等の対話による合意

協働事業を実施した後に生まれる成果物の知的財産権の帰属や公表・活用方法について、事
業を実施する前に両者で話し合い明確にしたうえで、合意・共有することが必要です。事業の
成果物や成果内容を盛り込んだ実施・完了報告書等も同様です。

オ. 評価の方法の明確化

事業終了後に協働事業の評価を行う方法について、両者で対話のうえあらかじめ明確にし、
合意・共有しておくことが必要です。事業内容や事業期間に応じて、中間評価を行うことが効
果的な場合もあります。

カ. 実施期限の設定

類似の課題に関心を持つ様々な市民活動団体が大阪市との協働事業に取り組める機会を確保
し、市民に開かれた協働事業にするために、両者で対話のうえ、あらかじめ期限を定めて事業

を実施することが必要です。

また、モデル事業などで、初期投資の期間が限定されており、後には市民活動団体の独自展開が期待される事業である場合にも両者での十分な対話が必要です。

(3) 事業の実施の段階 (Do)

①「対等」な関係の構築

「対等」な関係について、指針基本編では「“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、それぞれの違いを活かし合える関係をつくりだすこと」としています。例えば、相手を下に見たり、相手に対して、一方的に意見を押し付けたり、無理な要求をしたり、逆に全てお任せになったりしない関係です。

ア. 企画・実施・評価等の全ての段階での「対等」な関係の構築

市民活動団体と大阪市が、互いの主体性・自主性を尊重し合い、「対等」な関係を構築したうえで事業を実施することが「協働」の原則ですが、そうした「対等」な関係は、事業の企画段階、実施の段階、評価（結果の把握）や課題改善策の検討の段階といった協働事業の全てのプロセス（各段階）で構築し維持することが必要です。

イ. 「対等」な関係構築への恒常的意識と対話

「対等」な関係づくりを全てのプロセスで常に両者が意識しながら協働することが大切なことであり、「対等」な関係を構築できたか（保持できているか）について、両者で対話して確認し合うことが必要です。

②相互理解・プロセス共有等

市民活動団体と大阪市の間では、考え方や意思決定の方法、業務・活動の進め方などの組織文化が異なります。そのため、目的等を共有し、合意した役割分担等に基づいて協働事業に取り組もうとしても、両者の組織文化の違いを相互に十分理解し合わないと、事業は円滑に進みません。そこで、互いの組織文化の違いを理解し尊重し合って、本音で対話を重ね、事業の一連のプロセスを共有し合うことが必要です。

ア. 相互理解の促進と信頼関係の構築

互いの組織文化、組織基盤・組織特性や専門性、立場・事情などを理解し合い、信頼関係を築き合いながら、それぞれの役割分担のもとで事業を推進することが必要です。大阪市は、制度や組織等に関する情報を市民の視点で分かりやすく市民活動団体に提供するとともに、多様な存在である市民活動団体ごとの目的や組織特性等を積極的に理解するように努めることが求められ、また、市民活動団体も、自らの情報発信と市政の理解に努めることが大切です。

イ. 進捗状況や関連情報の共有

打合せや情報交換などを適宜行うなどしながら、互いの業務の進捗状況や事業に関する情報を共有することが必要です。

ウ. 状況の変化に応じた柔軟な対応

想定外の事態が発生するなどの状況の変化に応じて、互いに連絡し合い、対話し意思疎通を図りながら、柔軟に対応することが必要です。

エ. プロセスの共有

協働事業の企画立案から実施、評価、改善に至るまでの各段階において、対話による合意形成を図り、事業のプロセスを共有することが必要です。そのため、企画立案に向けた検討、事業の実施における役割分担等の調整、事業実施の過程の中での進行管理、事業の評価と課題改善策の検討などあらゆる場面において、両者が対等に対話・協議する機会を必要に応じて積極的に設けることが大切です。

③透明性・公平性・公正性の確保

協働事業の企画立案・決定、協働する市民活動団体の選定、事業を実施した過程や結果（成果）、ならびに実施結果の評価・課題改善策等に関する情報を広く市民に発信するなどして、協働事業の「透明性」「公平性」「公正性」を確保することが必要です。

ア. 市民等への参画・連携の呼びかけ

市民活動団体と大阪市の協働事業は、課題解決に向けて、大阪市の協働が市民と協力して行う取り組みの一環です。そのため、協働事業の相手の市民活動団体以外に、同じ課題に関心を持つ市民活動団体やその他の事業主体、市民一人ひとりが新たに課題解決に関わることができるようにすることが大切です。そのため、互いの機能を活かし合い、必要に応じて市民等への参画・連携の呼びかけを積極的に行うことが必要です。

イ. 大阪市の他の関係部署や施策立案部署との連携

協働事業を実施するうえで、必要に応じて、直接・間接に関わりを持つ大阪市の他の関係部署や施策立案部署との連携を図りながら推進することが必要です。

ウ. 事業の経過や結果（成果・課題）の市民への情報発信

市民活動団体と大阪市それぞれの取り組みや両者の関係が市民に開かれている必要があります。また、協働事業の受益者は市民であり、受益者としての市民が協働事業の成果を検証（評価）できるようにする必要があります。そのため、両者は互いの機能を活かし合い、必要に応じて事業の経過や結果（成果・課題）を積極的に広く市民に情報発信することが大切です。

エ. 事業報告書の市民への公開

必要に応じて事業の報告書を一緒に作り、市民に広く公開することが必要です。事業報告書や事業の経過・結果に関する情報は、一般的な行政情報と異なり、市民活動団体と大阪市の協働により生まれたものであり、それを市民に発信するにあたっては、相互に意思を確認しながら行うことが必要となります。

【コラム】自治体有志がまとめた「NPOと協働する行政職員の8つの姿勢」

NPO施策を推進する「NPO活動推進自治体ネットワーク」（H21.12.7現在、40道府県189市区町村が参加）の「協働を進めるための行政職員の意識改革研究会」では、協働の時代に相応しい職員像を検討し、「NPOと協働する行政職員の8つの姿勢」（H20.11）をまとめました。

- ①公共は「官」だけが担うのではなく、NPOや企業などさまざまな主体と共に担う意識を持つこと
- ②協働とは特別なことではなく、チャレンジであり、失敗を恐れない意識を持つこと
- ③ニーズは、現場に足を運び、当事者の生の声に耳を傾けてこそわかるという意識を持つこと
- ④協働相手とは対等である。本音で語り合えてこそ、協働であるという意識を持つこと
- ⑤協働の現場では、自らの責務として率先して行政内部で連携し相乗効果を得ること
- ⑥協働には十分なコミュニケーションが必要であり、共感するには時間がかかるという意識を持つこと
- ⑦情報は市民のものであり、市民のために活用してこそ価値がある
- ⑧協働できない理由を探すのではなく、受益者のためにどうしたら実現できるのかを考えること

（資料）NPO活動推進自治体ネットワーク「協働を進めるための行政職員の意識改革研究会」ホームページ
（注）ここでいうNPOとは、NPO法人、市民活動団体、ボランティア団体といった志縁組織に限らず、自治会・町内会、婦人会、PTAといった地縁組織を含みます。

（４）評価の段階（Check）

協働事業の企画立案から実施に至る一連の過程について、その成果と課題を自ら振り返り検証する（自己評価）とともに、両者で対話しながら検証し合うこと（相互評価）が必要です。

また、より良い改善策を生み出すために、自己評価とともに相互評価を行うに際して、市民活動団体と大阪市の当事者以外に、一般市民や専門性を持ったコーディネーターあるいは、他部署の職員や中間支援組織スタッフなどの第三者の参加・協力を得ることで効果を高めることが期待されます。

①目的達成の評価

協働事業の企画立案から実施に至る一連の過程と成果目標の達成度合いについて、具体的にどのような状況であったかを評価することが必要です。

ア. 成果目標の結果についての対話による評価

事業の成果目標が達成できたかどうか、その達成内容が具体的にどのような状況であったかといったことについて、両者で話し合うことが必要です。

イ. サービス提供の質の評価

協働により、各々の単独実施や従来方法に比べて、より質の高いサービス提供ができたかどうか、評価することが必要です。

ウ. 事業の効率性・生産性の評価

協働により、各々の単独実施や従来方法に比べて、事業の効率性・生産性がより高まったかどうか、評価することが必要です。

②相互変革・成長の評価

組織文化、組織基盤・組織特性や専門性、立場・事情などの異なる相手と協働するのは、足りないものを補い合うためだけでなく、互いが刺激し合うことで、相互の意識が変わり、それぞれに変革・成長していくことが期待されるからです。そのため、市民活動団体と大阪市の間で相互変革・成長がどのようになされたかを評価することが必要です。

ア. 市民の自治的問題解決力の評価

協働により、各々の単独実施や従来方法に比べて、市民の自治的問題解決力の向上につながったかどうか、評価することが必要です。

イ. 互いの組織変化の評価

協働により、各々の単独実施や従来方法に比べて、市民活動団体と大阪市の互いの組織に何か変化（変革・成長）をもたらしたかどうか、評価することが必要です。

ウ. 新しいネットワーク構築の評価

協働により、各々の単独実施や従来方法に比べて、市民活動団体と大阪市を取り巻く新しいネットワークが構築されたかどうか、評価することが必要です。

エ. 相互理解やふれあいの評価

協働により、各々の単独実施や従来方法に比べて、市民活動団体と大阪市との相互理解やふれあいの機会がより進んだかどうか、評価することが必要です。

(5) 改善の段階 (Act)

自己評価や相互評価の方法で振り返ることで浮かび上がった協働事業の実態（成果と課題）を踏まえて、今後の協働事業の改善を行っていくことが必要です。

①評価に基づく改善

成果目標の達成の如何、協働事業の一連の過程や相互変革・成長の評価を踏まえて、今後の協働事業の改善策を両者で話し合い検討して、より良くしていくことが必要です。

ア. 評価に基づく課題に関する対話

協働事業の評価から浮かび上がった課題について、両者で話し合いのうえ明確にし、その情報・ノウハウ・認識等を共有することが必要です。

イ. 評価に基づく課題の改善策に関する対話

課題を踏まえて、今後、両者それぞれの施策や活動において、どのように改善していったらいいか、その方策について（成果の活かし方を含めて）、両者で話し合い検討することが必要です。

②改善策の幅広い共有

協働事業の評価とそれによる改善策を市民に広く公開することで、情報・ノウハウ・認識等の共有の輪が広がり、協働事業の波及効果をもたらすことができます。

ア. 実態の適確な評価と評価報告書への正確な反映

評価を踏まえた改善策をより良いものにし、その実効性を高めていくためには、協働事業の実態（成果と課題）を適確に検証（評価）するとともに、その評価結果を「事業の『協働』の内容に関する自己評価報告書」に正確に反映することが必要です。

イ. 評価結果や改善策の幅広い共有による波及効果

協働事業の当事者である市民活動団体と大阪市はもとより、広く一般市民ならびに、他の市民活動団体や大阪市の市内全体が、そうした実態が正確に反映された評価結果（「事業の『協働』の内容に関する自己評価報告書」）から浮かび上がった情報・ノウハウ・認識等を広く共有することが重要です。それにより、幅広い協力関係のもとで、事業の成果（長所）を次の事業に活かし伸ばしていけるとともに、課題（短所）を次に改善していくことができるといった波及効果が期待されます。

【コラム】対話（ダイアログ）について

対話（ダイアログ）の手法のひとつであるホールシステムアプローチをご紹介します。ホールシステムアプローチとは、特定の課題に関係するすべてのステーク・ホルダー（利害関係者）を一堂に集めて行うダイアログです。

ホールシステムアプローチの背景は、人の「強み」を連携させることでより高い成果を作り出すポジティブアプローチです。ポジティブアプローチを用いて組織変革を行う際には、次の6つの原則があるとされています。

- 原則1：信頼感のある対話の場を作る
- 原則2：メンバーの「察知力」を高める
- 原則3：一人一人をリスペクト（尊敬）し、強みを認める
- 原則4：主体性を引き出す
- 原則5：自他非分離の場を作る
- 原則6：暗在的リーダーシップでサポートする

具体的な手法としては、ワールドカフェ、O S T（Open Space Technology）、A I（Appreciative Inquiry）などがあります。

（資料）「組織を変える『仕掛け』」高間邦男（光文社）より抜粋して要約

第4章 協働推進に向けた基盤整備

1 協働推進にあたって

大阪市では協働を推進するにあたって、現在、各部局における協働事業の対応・実施に差異が生じている状況にあり、また、市民活動団体の下請け化や自治力が高まりにくい関係への変質を防ぐ必要性も指摘されていることから、協働に関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として、第2章及び第3章で、協働事業の進め方について示してきました。

そして、協働の推進を図るためには基盤整備が必要となることから、この章では、次のような課題を解決し協働を実現していくための大阪市の取組みを示します。

- ①協働の理念や協働のルールを普及し、協働に取り組む職員を育成すること
- ②各局・区において協働推進体制を整えること
- ③協働の事例やノウハウの共有及び情報発信など様々な取組みを推進すること
- ④市民活動推進のための施設の整備を行うこと
- ⑤新しい形の公共の創出につながる市民活動の担い手への支援を行うこと
- ⑥市民活動を支える資金等の確保に向けた支援を行うこと

2 協働推進に向けた取組み

(1) 協働事業に取り組む職員の育成

地域力の復興と公共の再編を実現するために、協働の視点や姿勢をもって事業に取り組む職員を育成することが求められています。協働の理念とともに、協働のルールなどを職員へ浸透させ、協働の手法を積極的に取り入れていく意識を醸成するとともに、協働事業に取り組む職員を対象とした具体的な進め方の理解を促進するための研修等を行います。

(2) 協働の理念や協働のルールの充実・発展

市民と行政とが公共的課題の解決を協働で担うということの必要性が一般に認識されてきていますが、協働とは何か、どのような取組みが協働に適しているのかなどについて、まだまだ定まっていない事項が多くあります。

今後も、指針基本編及び指針実践編をもとに協働についての検討を広げ、また深化させ、協働の理念や協働のルールを充実・発展させていきます。

(3) 各局・区における協働推進体制の整備

各局・区は大阪市の地域社会全体で担う新しい形の公共のかなめとして、多様な協働を積極的にコーディネートする役割を果たすことが求められます。この役割を果たすために、各局・区は所属内の協働を推進する体制を整備し、市民活動団体へ協働を呼びかけるとともに、市民活動団体の主体的な事業の提案を受けとめ協働へと発展させていく仕組みを整えていきます。

(4) 情報の共有及び発信など様々な取組みの推進

各局・区における協働の効果的な推進に向けて、全庁的な協働推進体制を整備し、この体制において、次のような取組みの充実を図ります。

①情報の共有及び発信

協働に関する成功事例やノウハウ、課題解決策などを共有し、情報として発信していく取組み

②課題解決に向けた取組み

協働推進を担う職員によるワークショップを行うなど、課題の解決に向けた取組み

③進捗管理

協働事業の自己評価報告書を取りまとめて分析し、協働の進捗管理を行うとともに、協働事業の進捗状況などを市民に広く公開する取組み

こういった取組みを積み重ねることで、協働事業のいろいろな事例の共有が進み、協働事業がより身近なものとなり、より実施しやすくなるよう環境を整えていくことが重要です。

そのために、大阪市における様々な事業形態で抱えている協働の課題を把握し、それぞれに対応した課題解決策を検討します。

さらには、行政内部の視点だけでなく、市民に幅広く意見を求めるなどして、本来協働で行う方が効果があると思われる事業を浮かび上がらせ、それを協働で行うように促し組織的に取り組めます。

(5) 市民活動推進のための施設の整備

市民活動の推進を図るための方策として、市民活動やその情報交流などの場と機会を充実させることが求められています。既存施設転用等による市民活動推進施設の整備を行い、NPOの集積機能、市民活動に関する情報発信機能、相談・学習機能、市民活動育成機能、交流・ネットワーク機能、コーディネート機能、協働促進機能などを充実させて、市民活動の推進を図るとともに、市民活動団体と大阪市との協働推進へとつなげていきます。

(6) 新しい形の公共の創出につながる市民活動の担い手への支援

地域社会全体が力を合わせて担う新しい形の公共の創出につながるように、市民活動団体のスキル等を高めていく機会を作るなど、市民活動の担い手の支援が求められています。市民活動団体が、活動についての知識やノウハウを学ぶ場や機会を持つようにするとともに、自主的に地域課題や社会的ニーズにビジネスの手法で取り組む「社会的ビジネス」(※)の取組みを広げ、またそのための提案・提言能力を高めていくなど、さまざまなスキルアップの機会を提供していきます。

※「社会的ビジネス」とは、大阪市が新たな市政改革基本方針のなかで定義している用語で、「コミュニティ・ビジネス」(地域の住民が、地域課題やニーズに対応し、その解決のために必要なサービスなどをビジネスの手法で提供する事業。営利目的ではなく、地域の利益を増大させることを目的とする)や、「ソーシャル・ビジネス」(市民が、社会的課題やニーズに対応し、その解決のために必要なサービスなどをビジネスの手法で提供する事業。営利目的ではなく、社会の利益を増大させることを目的とする)のうち、地域全体で担う新しい形の公共づくりに向けた施策・事業の再構築において、新たに公共を担うものをいいます。

(資料)「なにわレッサンス 2011 -新しい大阪市をつくる市政改革基本方針-」より引用

(7) 市民活動を支える資金等の確保に向けた支援

市民活動の推進を図るためには、市民活動団体の資金的基盤の強化に向けた支援を行うことも重要です。このため、市民や企業から寄付金を集めて市民活動を支える市民活動推進基金やクリック募金などの大阪市の基金制度を周知し、寄付金を充実させていくとともに、基金を活用した市民活動団体への活動資金の補助・助成についても拡大を図っていくなど、市民活動団体の資金確保に向けた環境の整備を図っていきます。

また、人材、物品、場所、情報、スキルといった市民活動団体の活動資源について、社会貢献などを行う企業と市民活動団体との間でそのニーズを取り結ぶ大阪市のマッチングシステムの認知を高め、多様な協働（マルチパートナーシップ）の取組みにつなげていきます。

市民活動 団体の役割	
大阪市の 役割	
大阪市の 他課との 事前協議(*)	(協議用件・関係課等)
協働の呼び かけ・検討の 経緯	1. 市民活動団体から大阪市への提案による協働事業 2. 大阪市から市民活動団体への提案による協働事業 3. 両者協議の提案による協働事業
協働相手の 選定方法	1. 公募により選定するケース 2. 特別な理由により特定するケース(特名)

①公募により選定するケース(*)

公募での選定 方法(複数選択)	1. 募集要項を策定し公募 2. 選定委員会を設けて企画競争 3. 入札 4. 申請・登録 5. その他()
選定基準	
選定理由	

②特別な理由により特定するケース(特名)(*)

協働する市民活 動団体を特定す る特別の理由	
------------------------------	--

【2-1】協働事業の自己評価（選択式）

※市民活動団体と大阪市の各回答欄に、お互いに相談しないで自己評価番号を記入して下さい。

自己評価番号： 1. よくできた 2. ある程度できた
3. あまりできなかった 4. できなかった

※評価項目が該当しない場合は、斜線を記入して下さい。

※「回答の不一致欄」には、合同による相互評価会で、自己評価番号の差の数字を記入して下さい。

段階	評価項目	市民活動団体	大阪市	回答の不一致
実施前	協働するのにふさわしい事業の形態を、両者で対話のうえ合意しましたか			
	協働する理由を両者で対話のうえ明確にし、合意・共有しましたか			
	協働する相手の選定方法は適当でしたか			
企画・協議の段階	事業の目的を両者で対話のうえ明確にし、合意・共有しましたか			
	事業の成果目標を両者で対話のうえ明確にし、合意・共有しましたか			
	市民ニーズについて両者で対話し、事業に反映されましたか			
	前回の事業における改善策を取り入れることができましたか【継続事業の場合】			
	具体的な事業計画・収支計画を両者で対話のうえ明確にし、合意・共有しましたか			
	役割分担、権限・責任所在、収支分担を両者で対話のうえ明確にし、合意・共有しましたか			
	契約書・協定書等の書面の内容を両者で対話のうえ合意・作成しましたか【締結の場合】			
	成果物の権利帰属や公表・活用方法を両者で対話のうえ明確にし、合意・共有しましたか			
	評価の方法を両者で対話のうえ明確にし、合意・共有しましたか			
実施期限の設定について、両者で対話のうえ合意・共有しましたか				
実施段階とプロセス	事業の企画・実施・評価・改善策検討の各段階において、「対等」な関係を構築できましたか			
	「対等」な関係づくりを常に意識し、その関係構築ができたかどうか一緒に対話しましたか			
	相互理解を図り、信頼関係を築き合いながら、事業を推進することができましたか			
	互いの業務の進捗状況や事業に関する情報について共有できましたか			
	状況変化に応じて互いに連絡し合い、対話し意思疎通を図りながら、柔軟に対応できましたか			
	事業の企画立案から実施、評価に至る一連の過程においてプロセスを共有しましたか			
	互いの機能を活かし合い、必要に応じて市民等への参画・連携の呼びかけをしましたか			
	大阪市の他の関係部署や施策立案部署との連携をしながら推進しましたか			
	互いの機能を活かし合い、事業の経過や結果(成果・課題)を広く市民に情報発信しましたか			
事業の報告書を一緒に作り、市民に広く公開しましたか				
評価の段階	事業の成果目標が達成できたかどうか、またその内容について、一緒に対話しましたか			
	協働により、より質の高いサービス提供ができましたか			
	協働により、事業の効率性・生産性がより高まりましたか			
	協働により、市民の自治的問題解決力の向上につながりましたか			
	協働により、市民活動団体と大阪市の互いの組織に何か変化をもたらしましたか			
	協働により、市民活動団体と大阪市を取り巻く新しいネットワークが構築されましたか			
改善	協働により、市民活動団体と大阪市との相互理解やふれあいの機会がより進みましたか			
	協働事業の評価から浮かび上がった課題について、一緒に対話しましたか			
	今後の各々の課題の改善策について(成果の活かし方を含め)、一緒に対話しましたか			

【2-2】協働事業の自己評価（記述式）

※上記【2】の評価内容を踏まえながら、協働事業の進め方等の自己評価を具体的に記述して下さい。

段階	評価項目	成果	課題	改善策
事業を実施する前の段階	協働相手の選定における公平性・公正性・透明性の確保			
	協働の意義と実施方法の明確化			
事業の企画・協議の段階	目的・課題等の共有			
	役割分担や権限・責任所在等の明確化			
事業の実施段階、および全てのプロセス	「対等」な関係の構築			
	相互理解・プロセス共有等			
	透明性・公平性・公正性の確保			
評価の段階	目的達成と相互変革・成長の評価			
改善	評価に基づく改善と改善策の幅広い共有			
その他(自由事項)／評価報告書への意見				

≪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～2 月 大阪市市民活動推進審議会 6 回開催
- 平成 21 年 6 月～2 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
. 6 回開催
- 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
- 平成 22 年 3 月～9 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
. 7 回開催
- 平成 22 年 8 月 3 日 大阪市市民活動推進審議会開催
- 平成 22 年 12 月 17 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【実践
編】」（中間とりまとめ）の報告
- 平成 23 年 1 月 25 日 大阪市市民活動推進審議会開催
「大阪市協働指針【実践編】」（素案）策定
- 平成 23 年 2 月 2 日 指針（素案）についてパブリック・コメント実施
～3 月 1 日
- 平成 23 年 3 月 8 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 23 年 3 月 11 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【実践編】
～実りある協働事業のプロセスと進め方～」答申
- 平成 23 年 3 月 「大阪市協働指針【実践編】～実りある協働事業のプロセスと進め方～」
策定・公表

大阪市市民活動推進審議会委員名簿

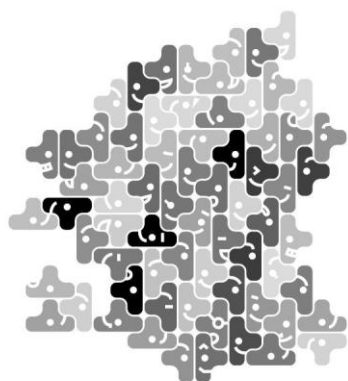
(五十音順)

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 専務理事
	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	前 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 次長 (CSR担当)
	たなか ひろかず 田中 宏和	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
	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 副会長
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
	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



人の都 大阪市

The city of people

大阪市協働指針【実践編】～実りある協働事業のプロセスと進め方～

平成23(2011)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: 06-6202-7180
