

## 改正「岡山市協働のまちづくり条例」と草津市「市民と職員のための協働契約ハンドブック」について

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

協働といえ、その定義や条例における位置づけなどについて、自治体ごとの差異はまったくといってよいほど存在しない。しかし、実際の協働推進施策や協働事業については自治体によって相当に異なっている。

ここで取り上げる改正「岡山市協働のまちづくり条例」と草津市「市民と職員のための協働契約ハンドブック」については、現段階において全国で最先端にあると私は評価している。そこで両市の取組みを事例として紹介したいと思う。

### 1. 改正「岡山市協働のまちづくり条例」について

#### (1) 条例の見直しと協働推進施策の経過～市民協働推進施策の検討と市民案の策定～

##### □ 2012年度

協働推進施策を検討する機関を設置し、NPOと市職員の合同研修等が始まる。

4月 特定非営利活動促進法改正により、岡山市がNPO法人認証・認定の所轄庁となる。

7月 庁内の協働関係課で構成する「岡山市市民協働推進会議」並びに同会議ワーキングチームを設置。

8月 NPO法人役員等で構成する「岡山市・NPO協働推進協議会」（以下「協議会」）発足。

8月・2月 NPOと市職員対象の合同研修会を協議会と協働で開催。

※以下、フォーラム等基本的な動きは市と協議会の協働で実施

11月 NPO法人向け研修会を開催し、NPO法人による「協働でこんなことができますリスト」を作成。

##### □ 2013年度

市民協働推進モデル事業のパイロット実施、「協働Q&A」の作成など、協働推進施策の検討が進む。

11月～2月 NPOと市職員との協働で「協働Q&A」を発行。

11月～3月 市民協働推進モデル事業のパイロットとして協働による調査事業を実施。

##### □ 2014年度

市民協働での条例見直しが始まる。

4月 「岡山市の協働推進に関する提案書」を協議会が市長に提出。

6月 「市民協働推進モデル事業」提案制度開始。

6月 「ESD市民活動推進センター」（現ESD・市民協働推進センター）を開設。

- 8月 市民協働フォーラム「岡山市の協働条例を考える」を開催。
- 9月 行政とNPOの協働の課題を洗い出すワークショップを実施。
- 10月 「地域」をテーマに市民協働フォーラム「岡山市の協働条例を考える」を開催。
- 3月 地域住民組織、大学、事業者、NPOへの「協働の課題に関するアンケート」を実施。

□ 2015年度

市民案から条例改正へ。

- 4月 市民協働フォーラム「岡山市の協働条例を考える」を開催。  
これまでのワークショップとアンケートの結果を踏まえて、条例文案等を考えるワークショップを実施。
- 6月 「岡山市協働のまちづくり条例」見直し市民案を協議会がまとめ市長に提出。
- 8月 「『岡山市協働のまちづくり条例』改正にむけた市の基本的な考え方について」パブリックコメントの募集
- 9月 地域・子育て・企業・若者の4テーマにより、5回の市民協働フォーラム（公聴会）を開催
- 11月 市議会に「岡山市協働のまちづくり条例」の改正案を上程

□ 2016年度

- 4月1日 「岡山市協働のまちづくり条例」（全部改正）が施行

(2) 改正のポイント

- Point 1 条例改正市民案が先行してつくられ、それを尊重する形で改正を行った。
- Point 2 多様な主体の協働による地域の社会課題解決、持続可能な地域社会をつくる。
- Point 3 協働の理念と原則を規定（相互理解、目的共有、対等、自主性・自立性の尊公開）
- Point 4 協働の主体の育成、情報共有・交流機会、協働モデル事業、表彰制度など支援策・促進策を規定
- Point 5 コーディネート機関、提案制度、市民協働フォーラムなど、多様な主体が協働推進施策に参画することを保障
- Point 6 推進員の配置を行い、各課での「協働の視点」での施策の見直しを進め、実行後の検証を規定
- Point 7 協働推進委員会（審議会）を設置し、推進計画の審議・検証を行う。

(3) 条例に基づく具体的な施策

- ① 公民館等、地域を支える職員の研修等の開催
- ② 大学、学校等と連携した人材育成
- ③ NPO法人基盤強化事業、区づくり推進事業地域活動部門の活用促進
- ④ つながる協働ひろばを活用した情報発信、課題解決ワークショップの開催
- ⑤ つながる協働ひろば「助成金なび」の拡充

- ⑥ 多様な主体の出会いの場の提供、課題解決ワークショップの開催
- ⑦ 現行市民協働推進モデル事業、現行特定公益事業指定と土地・建物の無償提供等の支援措置
- ⑧ 表彰

#### (4) 評価すべきこと

条例の施行は2016年4月であるから、具体的な取り組みの成果を云々するにはまだ早い。現在の時点で評価すべきは、条例改正の取り組みの経過である。その経過は、(1)条例の見直しと協働推進施策の経過～市民協働推進施策の検討と市民案の策定～において詳しく触れているので繰り返さない。

簡潔に評価すべき点を上げれば、①約4年という時間をかけて、丁寧に取り組まれたこと、②常にNPOと市の職員とが協働して取り組まれたこと、③市民協働推進モデル事業をパイロット事業として取り組んだこと、④ワークショップやアンケート、協働フォーラム、ワークショップなどの多様な市民参加の機会を設けたこと、⑤「岡山市協働のまちづくり条例」見直し市民案を尊重する形で条例改正が行われたこと、などである。

#### (5) 今後の課題

繰り返しになるが、条例は施行されたばかりであって、どのような成果を上げることができるかどうかは今後の取り組み次第である。資料として条例と岡山市協働推進計画（平成28年度～平成32年度）の第4章に「協働を推進するための基本施策及び具体的な取組」に記載されている「計画体系図」を参照されたい（別紙）。

その他は下記の資料を参照されたい。

#### <資料>

- モデルとなる事業の指定と支援措置について  
<http://www.city.okayama.jp/contents/000271285.pdf>
- モデルとなる事業の審査基準  
<http://www.city.okayama.jp/contents/000271284.pdf>
- 岡山市協働推進計画（素案）  
<http://www.city.okayama.jp/contents/000271283.pdf>
- 協働推進計画に記載された平成28年度実施している具体的な施策に関する資料  
<http://www.city.okayama.jp/contents/000271282.pdf>
- 「おかやま協働のまちづくり賞」選考スケジュールについて  
<http://www.city.okayama.jp/contents/000271286.pdf>

## 2. 草津市・市民と職員のための協働契約ハンドブックについて

草津市は、草津市協働のまちづくり条例を2014年7月1日から施行している。草津市条例は基礎的コミュニティ、市民公益活動団体、中間支援組織などを定め、また、まちづくり協議会を「基礎的コミュニティ等を中心とし、概ね小学校区を範囲として設置される区域を代表する総合的な自治組織」と位置づけるなどの特徴をもっているが、ここで取り上げるのは「市民と職員のための協働契約ハンドブック」である。

「市民と職員のための協働契約ハンドブック」は、初版を2014年度に発行して以来、協働事業の事例を積み重ねるごとに内容を再編集し、2016年4月発行が第4版になる。すなわち、年2回程度更新していることになる。もちろん、そのことも素晴らしいのだが、ハンドブックの内容が時宜をえたものとなっている。

このハンドブックは、本文だけで30ページに及ぶものであるので、全文を資料として添付することはできない。そこで次の課題を抜粋して紹介したい。(なお以下は、パンフレットの言葉遣いそのまま紹介する)

### ◇ 協働契約ハンドブックから（抜粋）

- 誰と誰が協働するの？
- 協働の原則とは
- 協働事業のすすめ方
- 協働契約とは
- 契約書作成のポイント
- 「仕様書」作成のポイント
- 事業費の積算について
- 間接費の積算について
- 協働協定のポイント
- 評価のポイント

### 1. 誰と誰が協働するの？

協働の代表的な組み合わせ例①

#### 市民公益活動団体 × 市

市民公益活動団体と市は、ともに非営利、公益分野を担い、社会的、公共的課題を解決する存在です。その目指すところは、住み良い地域社会の実現であり、同じベクトルを向いています。最も協働事業をイメージしやすく、また取組みやすい組み合わせであると言えるでしょう。

協働の代表的な組み合わせ例②

## まちづくり協議会 × 市

まちづくり協議会とは、地域の町内会等を中心として、概ね1 小学校区域内に1 つ  
設立される住民主体の自治組織をいいます。

地域の住民組織を包括し、地域を代表する組織であるまちづくり協議会は、市のパー  
トナーとして地域と市をつなぐ役割を期待されています。

協働の組み合わせは、その他にも…

教育機関 × まちづくり協議会

町内会・自治会 × 市

教育機関 × 市

市民公益活動団体や地縁団体、企業、教育機関など、協働を担う主体はたくさんありま  
すが、その中でも、このハンドブックでは、協働の主体を市民 公益活動団体と市に絞り、  
協働事業の進め方や留意点などについて示します。

## 2. 協働の原則とは

協働事業を正しく進めるためには、市民公益活動団体と市の双方が協働の原則に基づい  
て行動することが重要となります。

(協働の原則は他の自治体と大差ないため、項目のみ転載する。ただし最後の相互変  
革の原則はこれまでは事例が少ないと思われるので、解説を転載する)

対等の原則、自主・自立の原則、相互理解の原則、共有の原則、公開の原則、評価の原則、  
相互変革の原則

<相互変革の原則> 協働は、従来のやり方よりも良い進め方、考え方があれば、両者共  
に柔軟に対応していく必要があります。こうしたことが、それぞれの組織や仕事の  
やり方を改善していくきっかけとなるので、自己変革をいとわない心構えが大切で  
す。

## 3. 協働事業のすすめ方

### ① 事業の検討

#### ●市から市民公益活動団体へ提案する場合

- ▶新規事業⇒協働で実施するほうがより高い効果が望めないか？
- ▶既存事業⇒協働事業化の可能性はないか？

#### ●市民公益活動団体から市へ提案する場合

- ▶市の施策の方向性と合致するか？
- ▶市との協働で行ったほうが良い事業にならないか？

② 団体の選定

1. 企画競争方式 2. 特命随意契約による選定 3. 価格競争による選定

③ 協議・調整

■事業成立に向けての協議

- ▶ 予算要求の積算根拠となる見積りの作成
- ▶ 契約（協定）書、仕様書の作成
- ▶ 予算の確保
- ▶ その他、取り決めの決定

④事業実施

■協働事業実施

- ▶ 契約締結、前金払い（必要に応じて）
- ▶ 中間評価
- ▶ 実績報告
- ▶ 事業の公開（HPなど）

⑤ 評価

事後評価（公開）

⑥フィードバック

成果の活用、協働事業や協働パートナーの見直し

#### 4. 協働契約とは

協働契約では、市民公益活動団体と市がともに事業主体となります。これまでの委託では、受託者が財・サービスを提供（履行）する対価として、委託者（市）が委託料を支払っていましたが、協働契約では双方が労力などを拠出し、委託者（市）は受託者に対価ではなく、資金を拠出するという考え方のもと、事業を実施します

##### <協働契約と委託の主な相違点>

委託は市の事業を他者に委ねる行為であり、委託者である市に事業の主導権があり、その事業についての最終的な責任や成果も市に帰属するが一般的でした。このような従来型の委託は、協働の原則のうち、「対等の原則」に馴染むものではありません。よって、協働としての委託を「協働契約」と呼ぶことにしました。

##### 協働契約と委託の主な相違点

主な相違点	主な相違点（請負委託）	協働契約
主な相違点	委託者が作った委託契約書、仕様書に基づき、受託者が業務を行う。	市と協働団体で業務の役割分担を行い、協働で業務を行う。
主体間の関係	契約上では対等な関係であるが、全てにおいて委託者主導となる。	市と協働団体は対等な関係にある。

契約書仕様書	委託者が項目を定め、受託者が承認する形をとる。	双方が対等の立場で業務を行うことが明記される。項目は、市と協働団体の協議により決定。
成果の帰属	委託者のみに権利が帰属する。	権利は全て市に帰属するが、市の承認で団体も利用可能。または、市と団体の業務上の役割や責任に応じて権利が帰属。
責任の所在	委託者が最終的な責任を負う。	市が最終的な責任を負うが、事業の実施責任はそれぞれの主体が応分に負う。
協議の内容	予算審議で決まった内容、スケジュール等の進捗管理が中心。	柔軟な対応力が市民公益活動団体の特性であることから、必要に応じて見直しや修正協議を行う。

## 5. 契約書作成のポイント

### <契約書の作成>

契約書作成時には、契約に必要な文書や契約前後のプロセスについて、あらかじめ共通認識をもつことが必要です。事業計画書（企画書）などをもとに、十分に話し合しましょう。また、必要に応じて、個人情報取扱い特記事項やトラブル時の対応手順書など、事業に必要な取り決め書などを作成することも大切です。

協働契約書の書式は、従来からの委託契約書がベースとなりますが、協働の要素を反映するために、下記のとおり、いくつかのポイントがあります。

### ポイント（抜粋）

契約書に書き込む内容例	留意点
事業期間	事業計画や契約、実績報告等の事務手続きに要する時間、期間に配慮しながら期間を決定します。
契約金額	業務の内訳を明らかにするため、勘定科目毎の金額や単価などを示した見積書の作成が必要になります。市は、同種事業との対比を行いながら助言を行うことが大切です
委託料の支払方法	市民公益活動団体は担保となる資産がないため、融資を受けにくく、前金払いが必要になることがあります。支払時期は双方で協議し、前金払いが必要か確認しましょう。 参考：地方自治法施行令 第163条第3項
成果の帰属	協働契約の成果の帰属先は双方にあることを前提として協議を進めることが大切です。ただし、成果物の性質によってはこの限りではありません。

\*契約書の雛形については、パンフレットP34 参考資料様式集をご参照ください。

## 6. 「仕様書」作成のポイント

＜仕様書を作成するにあたって＞

従来型請負委託の仕様書は、委託者が作成し、受託者に業務内容を示すのが一般的です。しかし、協働契約の場合は、協働の原則に基づき、双方の話し合いのもと仕様書を作成することになります。事業内容のほか、役割分担、成果の帰属など、取り決めの詳細を仕様書に明記し、双方に解釈の相違がないよう、十分に確認しておきましょう。

## 7. 事業費の積算について

直接、事業費の対象となる経費は以下のとおりです・

項目	内容
人件費	事業従事者の賃金など
報償費	講師、ボランティアへの謝金など
使用料／賃借料	会場費／物品等の借用費など
消耗品費	文具／日用品など
印刷製本費	コピー代／冊子等の印刷代など
役務費	郵便代、通信費、保険料など 但し、日常の運営にかかる経費は除
会議費	飲食費は、団体構成員以外が関わる会議 でのお茶、コーヒー代程度
交通費	電車賃・タクシー代など
その他事業に必要な経費	事業実施に必要な上記以外の経費

＜対象外経費＞

- 事務所立ち上げに伴う家賃、保証金、敷金、内装・改装費 および光熱水費
- 事務所移転に係る移転費用、原状回復費
- その他日常の運営に係る経費

＜市民公益活動団体に、なぜ人件費を支払う必要があるの？＞

市民公益活動団体のスタッフも労働への適正な対価が得られなければ、質の高い活動を継続することができません。

また、市民公益活動団体も企業等と同様に一定の品質が求められているので、その事業の遂行に必要な人件費は当然見積られるべきで、市民公益活動団体だからといって、無償または低報酬での奉仕を求めることは適切ではありません。

＜人件費積算の目安は？＞

一般的な事務などに携われる場合は、滋賀県が定める最低賃金 764円（27年10月～）から904円（草津市役所における 臨時職員の時間給）の間で見積もってください

い。ただし、専門的な業務に携わられる場合は、市場価格を参考に 社会通念上妥当な額で積算ください。

## 8. 間接費の積算について

草津市で実施する協働事業では、間接費を直接費の 20%を上 限として積算することができます。必要に応じて、計上してください。

### <間接費とは？>

間接費とは、事業の実施とは直接関連しない付随的な費用のことをいいます。具体的には、事務所を管理運営していくために必要な人件費、研究調査費、研修費、通信費、消耗品費等の費用のうち、当該業務に関して必要となる費用の合計額のことをいいます。

### <市民公益活動団体に間接費は必要なの？>

市民公益活動団体は、組織として活動するので、事業実施のための直接経費のほかに、事務所の維持費や、総務スタッフに支払う経費など、事業を間接的にサポートするための間接費が必要となります。

## 9. 協働協定のポイント

協働契約のような業務料が発生しないものを、このハンドブックでは、「協働協定」と呼ぶことにします。市は、予算要求などの手続きをとる必要が無いため、市民公益活動団体と市とが目的を共有し、実施 あたっの条件や役割分担が整い次第、いつでも始めることができるの 協働協定の特長です。

■協働協定で想定される事業 公共施設・設備など、公共財を使用することで成立する事業など

■協定の締結に必要な書類

- ▶協働協定書 内容は協働契約の契約書に準じます。
- ▶仕様書 内容は協働契約の仕様書に準じます。
- ▶その他取り決め書 ・協働契約と同様、必要に応じて作成します。
- ・各自でボランティア保険に加入するなど、関係書類を備えておくことがリスクマネジメントの上で重要です。

■評価について

委託料のある、ないに関わらず、協定も協働で事業を行っていることに違いはありません。協働契約と同様、中間評価や事後評価を実施し、協働の達成度などを確認しましょう。

## 10. 評価のポイント

協働事業の実施中および実施後に、市民公益活動団体と市が事業の成果とプロセスを自己評価することによって、成果や課題を明らかにし、今後の取り組みに活かすことを目的とします。

### ■協働評価の対象、評価者

- ・すべての協働事業を対象とし、事業を実施する市民公益活動団体と市が自己評価を行います。

### ■評価の方法

- ・協働事業評価シートを作成し、シートに基づいて自己評価を行います。

### ■評価作業

- ・協働事業の実施後、双方で自己評価を実施します。

### <評価項目例>

実施のプロセス／協働の有効性／目的・目標設定の妥当性  
対等な関係の保持／情報交換や合意など意思疎通の実現性  
役割・責任分担の妥当性／自分や相手方の特性の発揮の有無  
事業目的の達成度／公益性の達成度／費用対効果の適否

### 市民と職員のための協働契約ハンドブック（全文）

<https://www.city.kusatsu.shiga.jp/kurashi/chikicomunity/shiminkatsudo/handobook.files/handbook.pdf>

▽ ▽ ▽

草津市には、概ね小学校区を範囲として設置される「まちづくり協議会」があることは先に述べた。「地域ぐるみの住民自治組織「まちづくり協議会」の取組み」と題した市のホームページでは次のように述べている。

現在、各学区では、住民の皆さんが自分たちのまちのことを自分たちで考え、さらに住みよいまちづくりをおこなう学区単位の新しい住民自治組織である「まちづくり協議会」の取組みが進められています。

草津市には現在 14 の学区があり、まちづくり協議会が設置されている。「まちづくり協議会の取組みは、地域にとっても、市にとっても初めての取組みになります」ということで、今後の取組みが注目されるが、今後ヒアリングン等ができれば、別の機会に紹介したいと思う。

地域ぐるみの住民自治組織「まちづくり協議会」の取組み（草津市ホームページ）

<https://www.city.kusatsu.shiga.jp/kurashi/chikicomunity/kyogikai/torikumi.html>

資料→[http://machi-pot.org/modules/project/uploads/20170115\\_1.pdf](http://machi-pot.org/modules/project/uploads/20170115_1.pdf)