

# 市町村におけるNPO・ボランティアとの協働事業等調査－埼玉県調査

## 1. 埼玉県の調査結果

埼玉県の県民生活部共助社会づくり課が「協働事業」等を調査した結果を公表している（2013年9月）。これは埼玉県内市町村の2013年度の取組予定を調査したものである（調査時点 2013年4月1日）。なおNPOの範囲については、「地域性の強い団体や公益性の高い団体等であっても、本来の活動以外に社会貢献活動を行っている場合には対象に含めています」としている。

この調査結果では、事業数は次のようになっている。

① N P O への事業委託	393 事業	
② N P O との事業共催	485 事業	
③ N P O の事業協力	582 事業	
④ N P O への補助	294 事業	計 1,754 事業

私（伊藤）は、「協働事業」とは何かが課題だと考えている。上記の「事業委託」は「協働」といえるのか、「補助」はそもそもNPO等の自主的な事業への補助であって「協働」とは異なるのではないか、「事業共催」や「事業協力」もどのような事業なのかの検証が必要なのではないか、等の疑問がある。今後、その具体的な内容を検証していきたいと思うが、簡単な分析を以下に示したい。

皆さんにもぜひ考えて欲しい課題である。

調査について、詳しくは↓

<http://www.saitamaken-npo.net/H25-SIyotei.pdf>

## 2. 事業共催の分析

さいたま市の事業が最も多いので、事業の内容はさいたま市を例にみると、講演会・講座・交流会・フェスティバル等、コンサート、子育てサロン、高齢者サロン、市民大学・生涯学習相談、活動の展示・展覧会等、啓発活動、防犯指導、環境調査、市民参加のさまざまなワークショップ、〇〇まつり・文化祭等イベント、読書会・図書貸し出し・古本バザール・紙芝居、映画鑑賞会・ホテル観賞会、ウォークラリー、広報誌・冊子・パンフレット・マップ発行、おもちゃ修理ボランティア、工作・遊び体験ボランティア、遊び場提供、など実に多彩である。

最も多いのは、さまざまな文化祭と区民まつり、区民フェスタ等のまつりイベントである。さいたま市は政令市なので行政区が置かれ、イベントは行政区単位で行われることが

多いようである。これらの事業共催は、市と市民（団体）とがどのように相互に関わっているかが課題である。すなわち協働の内容である。本来は全市町村、485 事業すべてを分析の対象にしなければならないのであるが、時間の余裕もないので、やはりさいたま市を対象に、協働の内容をみてることにする（さいたま市：111 事業）。

- ① 市は「共催」とするが、市の役割はない……………15 事業（13.5%）
- ② 企画運営は団体、市の役割は事務的な補助、会場提供など……28 事業（25.2%）
- ③ 企画運営は団体、市の役割は連絡調整、広報など……………39 事業（35.2%）
- ④ 企画運営は両者、両者が運営…………… 3 事業（ 2.7%）
- ⑤ 企画運営は市、団体が運営……………12 事業（10.8%）
- ⑥ 市が広報・参加者募集、両者が運営……………11 事業（ 9.9%）
- ⑦ 市が用具、機材等提供、団体が運営…………… 3 事業（ 2.7%）

①の単に市が名義貸しをするだけの事業は別にして、企画運営は団体（団体には実行委員会も含む）が担い、市は事務的な補助や会場提供、連絡調整や広報などの実務を担う②および③の合計が 50%を超える。①を除いた事業を分母にして考えると 60%を超える。両者が企画・運営する事業は 3 事業（2.7%）しかない。

ところで、⑤⑥⑦のような市が主導権を持って、団体が協力するような事業がはたして協働といえるのかどうかは疑問である。また、この事業共催は、実行委員会を除く市民団体には財政的な支援は行われていないと思われる。

実行委員会方式による事業は 57 事業ある。全体 111 事業の 51.4%と半数を超え、①を除くと 59.4%と訳 6 割になる。そのほかにも、各種推進委員会、まちづくり協議会、ネットワーク広報委員会、防犯ステーション運営協議会、地区文化祭実施委員会、青少年育成会（地区会）などがあり、これらは市から補助金等を受けていると思われる。つまり、本体の意味での NPO はきわめて少ないのである。

事業共催に分類されたこれら 111 事業の実態は以上のとおりである。これら市と団体値が共催する事業を「協働」と位置づけることは、ほとんどの自治体も同様であるが、実行委員会の内容も含めて、もう少しその実態を吟味することが必要だと思われる。

### 3. 事業協力の分析

事業共催と同様に、さいたま市の 142 事業を対象とする。この事業「協力」と「共催」との違いがよく理解できないのだが、少し視点を変えてどのような団体との協力なのかをみてみたい。

多い順位並べると次のようになる。

- ・ ボランティア団体・任意団体……………77 事業
- ・ 実行委員会……………23 事業
- ・ 明るい選挙推進協議会……………12 事業
- ・ 複数の団体の連合による事業……………10 事業
- ・ NPO（個別のNPO）…………… 6 事業
- ・ 災害ボランティアネットワーク・医療ネットワーク等…… 2 事業
- ・ まちづくり協議会等…………… 2 事業
- ・ 自治会連合会：自治協力会…………… 2 事業
- ・ 花いっぱい運動推進会・みどり愛護会等…………… 2 事業
- ・ 未定、その他…………… 6 事業

ボランティア団体・任意団体が 77 事業と最も多いが、そのうちの多くはお話会、読書会、映画会、古本バザールなどの開催である。実行委員会も事業共催と同様多い。また明るい選挙推進協議会の活動も多い。

複数の団体の連合による事業は、数団体から 50 を超える団体の共同事業まで幅広い。50 を超える団体の共同事業は、たとえば「違反広告物ボランティア撤去」（60 団体）、「さいたまロードサポート」（快適で美しい道路環境づくり、62 団体）などであり、桜区市民活動ネットワーク登録団体（団体数不明）もある。

市の「協力」の内容は、「共催」とあまり変わらない。確かに何らかの形で市が協力する事業ではあるが、どこが協働なのか、よく分からないというのが実態ではないかと思われる。

また個別単体の NPO が少ないのも気になる点である。複数の団体の連合による事業に NPO も加わっている場合もあるが、この埼玉県の調査が「NPO・ボランティアとの協働事業」とうたっているので、あえて付け加えておきたい。

#### 4. 協働事業の課題

埼玉県のように、委託を協働の範囲に含める自治体は多い。都内でも、たとえば杉並区は次のように定義している

##### ■ 杉並区－協働事業の形態

- ① 委託 委託を受けた NPO 等は、契約書や仕様書等に定められた内容を履行する義務を負う
- ② 補助・助成 要綱等に基づく補助金など、行政からの財政支援により、NPO 等が事業を行う場合も、広い意味での協働の一形態
- ③ 事業協力 NPO 等と行政との間で、それぞれの特性を生かし、一定期間継続的な

関係のもとで協力して取り組む協働の形態

- ④ 実行委員会・協議会 NPO等と行政等で構成された「実行委員会」や「協議会」が事業主体（主催者）となって、事業を行う協働形態
- ⑤ 政策提案 NPO等が有する専門的な知識、技術や、地域に密着したきめ細かな活動経験の蓄積をもとに、行政の施策に対して独自の企画や代案を提案する協働の形態
- ⑥ その他の形態 共催や、後援等

他方、横浜市は次のように図示し、特にCの領域を狭義の協働として定義している。

■ 横浜コード

(市民の領域) A 市民の責任と主体性によって独自に行う領域	B 市民の主体性のもとに行政の協力によって行う領域	C 市民と行政がそれぞれの主体性のもとに協力して行う領域	D 市民の協力や参加を得ながら行政の主体性のもとに行う領域	(行政の領域) E 行政の責任と主体性によって独自に行う領域

また金沢市は、以下のように定義している。例示されている実行委員会が例として相応しいかどうかについては異論があるが、狭義の協働（狭い意味での協働）とは「企画段階からの協働」でなければならないと考える。

■ 金沢市－協働パンフレット（協働の範囲）

		町会・NPO・行政の活動領域	清掃活動の例
広い意味での協働 	狭い意味での協働 	A 町会・NPOの単独領域	町会・NPOが単独で行う自主事業  自主的に清掃活動をします
		B	町会・NPOが主体的に行い、行政が後援などで支援する事業  公園などの自主的な清掃活動に対し、補助金で支援します
		C	共に対等な対場で行う協働事業  各種団体・NPO・企業・行政の連携で実行委員会をつくり、企画段階から協働で、ごみ削減の啓発イベントを開催します
		D	行政が主導し市民参加や協力を求める事業  市民が分別したごみを集めたステーションに、行政が収集車で回収し、最後まで処理をします
		E 行政単独の領域	行政が単独で責任を持って行う事業  埋立地を管理したり、処分場のデータを公表します

最近では「協働型委託」という考え方も現れているが、委託と協働とは厳密に分けて考えることが必要だと考える。委託は、委託契約書にもとづいて、事業者は行政がつくった仕様書のとおり実施するものであって、協働の要素はない。協働、とりわけ協働事業は、事業の「企画段階」「実施段階」「評価の段階」それぞれに、対等、平等な関係のもとで、相互に協力して実施するものだ。

今年から横浜市では、「市民協働条例」にもとづいて、協働事業は委託契約に変えて「協働契約」書が取り交わされることになっている。行政優位な関係を変えていくきっかけになるものと期待される。

また昨年 4 月から施行されている「多摩市公契約条例」では、行政と事業者とは対等、平等な関係にあることを明記している。現段階では、請負契約と委託契約、指定管理者との協定が条例の対象であるが、この対等、平等の関係を明記した精神は、協働事業にも当てはまる。

今後、行政と事業者、NPO等民間団体の双方が、協働と協働事業のあり方、相互の関係をまさに協働型に変えていく努力を行っていくことが望まれる。