

# **江東区における区民協働推進 に関する基本的考え方**

平成22年3月



## はじめに

区では、人口増加や社会環境の変化に伴い、区民ニーズが多様化・複雑化し、行政の限られた人的・財政的資源だけでは充分な対応が困難になってきました。一方、地域活動に参加する区民の割合は増加傾向にあり、ボランティアやNPO等による活動も活発になってきています。

このような状況の中で区は、平成21年3月に「江東区基本構想」を策定し、江東区の将来像を「みんなでつくる伝統、未来 水彩都市・江東」と定めました。これまでも区は、区民の区政への参加を推進してきましたが、基本構想に掲げた区の将来像の実現には、地域の実情や課題に一番身近な区民が主体となって、地域課題の解決と発展に向けたまちづくりに取り組むことが不可欠になります。

そこで区は、町会・自治会、ボランティア、NPO等団体や事業者とともに、地域課題の解決に取り組む「協働」を推進することとし、必要な施策を検討するため、平成21年4月、庁内に「協働推進検討委員会」を設置しました。「協働推進検討委員会」では全庁的に協働を推進するための第一歩として、「協働」に対する区の姿勢を明確にし、職員が共有する「基本的考え方」の作成に取り組みました。

具体的な検討は「協働推進検討委員会」から下命された幹事会において、組織を横断した中堅・若手職員によるワークショップ方式で行い、その中で、実際に地域において活動をされている町会・自治会、ボランティア、NPO、公益法人の方々との意見交換も実施しました。

今後はこの「基本的考え方」をもとに、職員の意識改革と協働を推進するための施策に取り組み、協働の実績を積み重ねる中で、従来の行政サービスの枠組みに捉われない新たな地域課題の解決方法を構築し、区民満足度の向上を目指していきます

また、この基本的考え方は、区民ニーズや社会環境の変化に応じて常に見直しを図るとともに、柔軟に対応していくものと考えています。

### ＜協働の対象＞

町会・自治会等地縁団体、NPO法人、ボランティア団体、市民活動団体、事業者、その他非営利活動団体。以下「市民団体」とする。

# 1、協働する意義と必要性

「なぜ、協働するのか」、協働する意義と必要性を次のように考えます。

## (1) 区民にとって協働化とは

- 均一で、法令の制限を受ける行政サービスだけではなく、市民団体の専門性・地域性等の特性を活かした、柔軟できめ細かな質の高いサービスを享受できるようになります。また、協働化によって事業の透明性が高まり、区民は行政のもつ情報を得やすくなるとともに、区民の声を行政サービスに反映していくことができるようになります。
- 行政からのサービスを受けるだけではなく、様々な知識や経験を活かしてサービスを提供する立場になることができるようになり、社会参加による満足を得ることができます。主体的に地域課題の解決に関わることで、行政や市民団体と地域課題を共有し、協力して、地域づくりに取り組むことができます。
- 地域社会に参加をする機会が拡大することにより、地域の人々が交流し、つながりを深め、ともに支え合う住みよい地域をつくることができます。

このように協働化によって、区民はより質の高いサービスを得ることができるようになるとともに、地域に対する関心と愛着が高まり、地域づくりの主体であることを自覚することができます。

## (2) 市民団体にとって協働化とは

- 専門性・地域性等の特性を活かしながら行政と協働することによって、団体が掲げる地域課題に対する理念や使命の実現に向けた活動の場を増やすことができます。
- 事業実施に伴う経済的負担を、役割と責任に応じて行政と分担することができるようになるため、組織の運営体制を整備しやすくなるとともに、行政の広報機能や調査・研究機能を活用することで、団体活動の情報発信力及び情報収集力を強化することができます。
- 協働を進める上で、区民・行政などから評価を受けることになり、事業の遂行体制や会計処理の透明性が求められます。そのため、より責任ある運営体制になることで、団体の対外的信頼性が向上します。

このように協働化によって、市民団体は自らが持つ能力を活かしながら新たな公共サービスの担い手となることができます。

一方で、市民団体は、協働することにより、事業に対し応分の責任を負うことになります。

### (3) 行政にとって協働化とは

- 地域で活動し、区民に身近な市民団体と協働することで、区民ニーズを把握しやすくなります。また、行政だけでは対応できない多様なニーズや課題に対し、市民団体と役割を分担することで、個々の状況に応じた、きめ細かで柔軟な対応をすることができるようになります。
- 行政以外の視点が加わることにより、施策や事業内容等に対し、分かりやすく、十分な説明責任を果たすことが必要になります。また、協働の目的、内容、協働相手の情報などの「過程（プロセス）」や「評価」の公開も重要になります。このことによって、行政の透明性が確保され、行政に対する区民の理解と信頼を深め、地域づくりに区民の参加と協力を得ることができます。
- 区民や協働相手と、同じ目線で問題に対処することにより、新たな課題解決方法を得ることができます。また、行政の役割も「主体としての事業運営」から「協働相手との協議」や「関係団体等の調整」がより求められるようになり、行政システムは大きく変化します。その結果、行政システムの改善＝「これまでの仕事の進め方の改善」を図ることができます。

このように協働化によって、行政はサービスの質を高め、区民満足度の向上と開かれた区政運営を実現することができます。

しかし、協働とは行政内部の決定だけではなく、協働相手と十分に協議をする必要があるため、時間と経費が増加する可能性があることにも留意すべきです。行政は、協働化の目的を、経費削減ではなく、区民の行政サービスに対する満足度の向上であることを常に念頭に置く必要があります。

## 2、協働するための基本的姿勢

協働を進める上で、次の基本的姿勢が必要になります。

### (1) 対等性

市民団体と区は、それぞれの主体性や特性に応じた役割と責任を果たす、対等なパートナーでなければなりません。

そのために区職員は、市民団体と区が同じ課題解決に取り組む独立した主体者であることを認識する必要があります。また、市民団体は、自らの活動を積極的に展開できる自立した組織であることが重要です。

### (2) 相互理解

市民団体と区は、それぞれの組織の目標、あり方、運営手法等の違いについて互いに理解し合い、信頼関係を築くことが重要です。その上で、どのようにしたらそれぞれの主体性や特性を最大限に活かし、質の高い公共サービスを区民に提供することができるのか、十分に話し合い、地域課題と協働の目的を共有するとともに、解決するための方法等について互いに提案します。話し合いの結果、協働することが地域課題の解決に最も効果的であると認められる場合には、それぞれの役割と責任を明確化し、両者の特性を発揮して、相乗効果を創出する手法によって協働に取り組みます。

### (3) 評価

協働は、期間をあらかじめ定めた上で実施し、市民団体と区はそれぞれ自己評価を行うとともに、互いに進捗状況を確認し合います。また、サービスを受ける立場である区民や、第三者からの評価を受けるとともに、評価結果を公開し、公平性や透明性を確保することも重要です。効果、方法、協働相手との関係等、協働のあり方に問題があると判断される場合には、十分に話し合い、協働の目的を達成するために必要な見直しを行います。

また、協働のプロセスや評価の公開によって、協働化に対する区民理解を促進し、新たな市民団体と協働に取り組む機会を確保することができます。

### 3、協働するための環境整備

区は、協働を進めるために以下の環境整備に取り組みます。

#### (1) 庁内組織体制の整備

全庁的に協働を推進するため、推進体制の構築、必要な施策の検討等、区の協働推進を総括する専管組織を創設します。既存事業に協働の手法を取り入れる仕組みや評価システムの構築、協働相手となる市民団体の育成と基盤強化に取り組みます。

また、協働の意義や、新たな行政サービスのあり方へ理解を深めるための研修を充実することにより、職員が積極的に協働に取り組むための意識改革を進め、各課における協働の取り組みを牽引する人材育成を図ります。

#### (2) 協働事業の推進

現在区が担っている公共サービスのうち、協働による方が質の高いサービスの提供や地域の発展、区民参加の促進に効果を期待できる事業について、専門性・柔軟性・機動性等を備えた市民団体と積極的に協働を推進していきます。協働の形態は、市民団体の事業遂行力、特性を考慮するとともに、区民ニーズと事業目的に応じて効果的な形態を選択します。

また、多様化する区民ニーズや課題を地域の特性を活かして解決する、市民団体からの提案を施策に反映する仕組みを構築します。

なお、協働を進める上で、現在の区の組織、条例・規則等の枠組みのために十分な対応ができない場合も想定されますが、協働相手と区は話し合い、創意工夫の中で解決を図るとともに、必要に応じて事業の実施体制の改善等も検討する必要があります。

#### (3) 協働のプロセス整備

協働相手と区は情報を共有し、区民ニーズの的確な把握に努め、計画の段階から協働相手との連携を図り、目的、方法、役割、責任、経費負担等について、十分な話し合いの中で明確化し、協定書、覚書等共有できるものを作成します。

また、協働の効果やプロセスを、区民が確認できるように公開します。

#### (4) 団体活動の活性化支援

インターネット等を活用した活動情報の発信の充実を図り、地域における市民活動への関心を高め、誰もが活動に参加できる機会を創出します。市民活動へ参加する区民の増加を図り、団体の人材確保、継続的に活動するための組織化を支援します。

また、市民団体の活動に必要な情報収集及びスキルアップの機会を提供することによって、団体活動の活性化と人材の育成に取り組みます。

市民団体と区は対等な関係を維持するため、活動の活性化を図ることで財源の確保と自立化を支援します。

### (5) 協働意識の醸成

協働が定着するためには、市民団体の地域活動参加への意欲とやりがいを尊重とともに、区民、市民団体へ協働の意義や考え方を広め、地域に協働の土壌を醸成する必要があります。そのため、区民、市民団体へ協働に対する理解を促す啓発活動に取り組みます。

### (6) 連携の強化

区民、地縁団体、市民活動団体、事業者、公益法人、行政等において協働を推進するため、相互理解と交流の場を創出し、団体間の連携強化とネットワークの構築を図ります。

特に、地域課題の解決に効果を得るために、町会・自治会等地縁団体と、ボランティアやN P O等専門的・目的別に活動をしている団体が連携する仕組みを検討する必要があります。

また、事業者の地域における社会貢献活動の促進、公益法人による地域活動との連携強化に取り組みます。

### (7) 活動拠点、中間支援組織の整備

市民団体間の連携を強化し、ネットワークを構築するためには、活動拠点や団体間の連携をコーディネートする中間支援組織等の整備について、検討していく必要があります。他の先駆的自治体の事例等を参考に、地域の特性を考慮したあり方を区民及び市民団体とともに検討していきます。

## 参 考

- 関連用語
- 江東区協働推進検討委員会設置要領
- 江東区協働推進検討委員会・幹事会開催資料

## 関連用語

### **協働**

協働は、協力や共同を意味する英語の collaboration(コラボレーション)、 partnership (パートナーシップ) と、同じ意味で使われることもありますが、90年代後半にアメリカの政治学者が「共通の、共同の」を意味する「Co」と「生産する」を意味する「production」を結合させて「Coproduction」を用い、これが「協働」と訳されたことから日本で定着したと言われています。もとが造語であり、新しい概念であるため、定義のされ方も様々で、その一例を挙げると次のとおりです。

- ・「協力して働くこと。」(引用「広辞苑」 発行：岩波書店)
- ・「政府行政機関、民間（営利）企業、積極的なアドボカシーを展開する民間非営利独立のシンクタンク、そしてNPO／NGOなどが、各々の既成の活動領域を越え、通常、特定のプロジェクトが掲げる共通目標を実現するために、対等な関係を取り結んで活動することである。」  
(引用「ボランティア・NPO用語事典」 編集：社福) 大阪ボランティア協会  
発行：中央法規出版)
- ・「協働とは、「異種・異質の組織」が「共通の社会的な目的」を果たすために、「それぞれのリソース（資源や特性）」を持ち寄り、「対等の立場」で「協力して共に働く」こと、と日本NPOセンターでは定義しています。」  
(引用「知っておきたいNPOのこと」 編集・発行：NPO法人日本NPOセンター)

近年、全国の自治体で行政、市民、NPO、企業等複数の団体が協力して公共的な課題解決に取り組む「協働」が、まちづくりの方法として広がりつつあります。しかし、その一方で定義があいまいなために、定着を図りにくいという課題もあります。今後区が協働の推進と定着を図るために、まず職員が協働化の意義や目的を理解し、目指すべき協働のあり方、取り組む姿勢を共有することが重要です。

また、これまでさまざまなかたちで行われてきた区政への区民参加と「協働」の違いがわかりにくい、という声もあります。ともに、まちづくりに欠かせないものですが、その違いを理解することも必要です。

NPO法人日本NPOセンターは「協働」と「参加」について、「協働は、異なる組織が共通の社会目的を果たすために協力して働くことであり、その担い手は、組織同士であることが基本です。これに対し、個人として市民の立場で行政の施策や企業の活動などにかかわり、市民の意見を反映さ

せながら施策や事業を作り上げていくものは、「参加」と言つたらよいでしょう。」と説明しています。（引用「知つておきたいNPOのこと」 編集・発行：NPO法人日本NPOセンター）

### 市民活動

- ・「市民活動の「市民」とは「社会的な責任を自覚した個人」と考え、そのような個人が集まって組織化して行う活動が「市民活動」ということになります。」  
(引用「NPO基礎講座[新版]」 編著：山岡義典 発行：ぎょうせい)
- ・市民活動団体とは、「市民としての意識をもった一人ひとりが集まって自発的な活動（=市民活動）を行う団体といったらよいでしょう。」  
(引用：同上)

「江東区における区民協働推進に関する基本的考え方」においては、「協働の対象」として、市民意識をもって、主体的に地域にかかわる団体を「市民団体」とすることとしました。（本文 P1 はじめに参照）

### 社会貢献活動

活動の利益が専ら特定の個人や法人その他団体のためになく、不特定かつ多数の人の利益に資するための活動を指す。

社会貢献活動の担い手として、ボランティアやNPOがある。ボランティアは社会貢献活動を行う個人のことであり、NPOは継続的に社会貢献活動を行う団体のことを指す。

(参考「平成20年度市民活動団体等基本調査」 平成21年3月 内閣府国民生活局、「社会貢献活動団体との協働マニュアル」 平成14年3月 東京都生活文化局)

なお、「江東区における区民協働推進に関する基本的考え方」においては、ボランティア団体を協働の対象としています。

### NPO

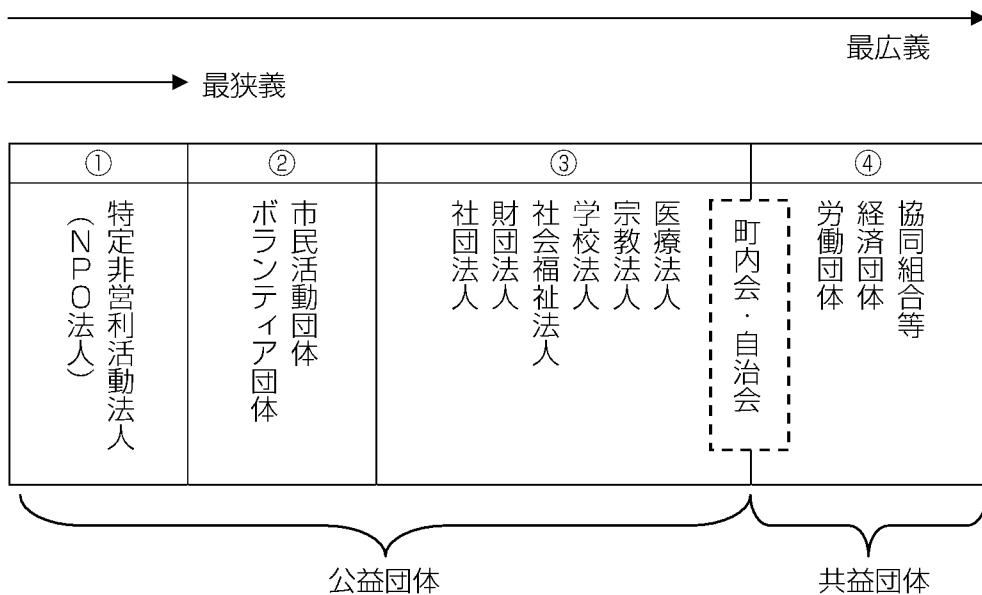
「NPO (NonProfit Organization)」とは、ボランティア活動などの社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称です。このうち「NPO 法人」とは、特定非営利活動促進法（NPO 法）に基づき法人格（個人以外で権利や義務の主体となり得るもの）を取得した「特定非営利活動法人」の一般的な総称です。法人格の有無を問わず、様々な分野（福祉、教育・文化、まちづくり、環境、国際協力など）で、社会の多様化したニーズに応える重要な役割を果たすことが期待されています。

(参考「内閣府NPOホームページ」)

「非営利」とは、「無償」で事業活動を行うことではなく、「利益」を団体の構成員間で分配しないことを意味しています。NPOが継続的に活動を続けるためには、運営費や人件費等必要な経費を得るために有償活動が大切になってきます。

(参考「社会貢献活動団体との協働マニュアル」 平成14年3月 東京都生活文化局)

## NPOに含まれる団体の種類



出典：平成12年版国民生活白書（経済企画庁編）

### 中間支援組織

Intermediary、インターミディアリ。明確な定義はなく、いろいろな捉え方がありますが、NPOと企業・行政をつなぐ仲介組織として用いられます。その機能や役割は次のとおりです。

- 「個々のNPOを様々な形で支援し、さらにNPOと企業・行政をつなぐ結節点となる組織」  
(引用「ボランティア・NPO用語事典」 編集：社福) 大阪ボランティア協会 発行：中央法規出版)
- 「資金提供、情報交流、ネットワークづくり、人材育成など主に扱う課題別にNPO支援組織を分け、そのうちの主に資金提供の部分を担うものをインターミディアリと呼ぶ場合も多い。しかし一方で、それらのテーマをすべて含んだものをインターミディアリと称することもある。すなわち、NPOと資源提供者の間に介在し、それらの仲介・調整をすることによって両者のミスマッチを防ぎ、資源提供機会を創出・発展させる機関ということができる。」(引用：同上) (資源…人材、資金、情報等)
- 「その機能は、資源提供者に向けたものと非営利組織に向けたものの二つに大別される。前者の機能としては、潜在層に働きかける広報やイベント、資源提供（受け入れ）先に関する情報提供、資源提供先へのマッチング、オリエンテーション、モニタリング、調査などがあげられる。一方後者の機能としては、広報、申請受付、審査、交渉、契約、モニタリング、評価などがある。」(引用：同上)

## 協働の形態

市民活動団体等と区が取り組んでいる協働事業の主な形態には、次のようなものがあります。

(「江東区市民活動団体等との協働事業実績調査」における 協働事業の形態)

- (1) 共 催 団体と区が主催者となって共同で一つの事業を行う形態
- (2) 実行委員会 団体と区で構成された「実行委員会」「協議会」が主催者となって、事業・協議会を行う形態
- (3) 事業協力 団体と区の間で、それぞれの特性を活かす役割分担を取り決めた協定書を締結するなど、一定期間、継続的な関係のもとで事業を協力して行う形態（公共スペース等のアダプトプログラム※を含む）  
※アダプトプログラム…区民、企業等が身近な公園や道路の里親となり、愛情をもって継続的に清掃・美化活動を行う。
- (4) 事業委託 本来区が行うべき公共的分野で、市民活動団体等の専門性等特性を活かして効果的に取り組むために、団体へ業務を委託する形態
- (5) 補助・助成 団体の先駆的・実験的な事業に、経費面で支援をする形態
- (6) 情報提供 行政が、団体から事業の提案を受けたり、区民ニーズや事業に関する・情報交換 意見を聞いたりする形態（ネットワークを含む）
- (7) 後援・公有 団体の自主事業に対する信用保証や公共施設の提供等、経費負担を伴財産提供 わない形態

# 江東区協働推進検討委員会設置要領

平成21年4月1日 21江地地第79号

## (設置)

第1条 本区と区民、事業者及び公益活動を行う民間非営利団体（以下「NPO」という。）との協働を推進する施策を総合的に検討するため、江東区協働推進検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

## (所掌事項)

第2条 委員会は、次の事項を所掌する。

- (1) 区民、事業者及びNPO（以下「区民等」という。）との協働の推進のための総合的な施策に関すること。
- (2) 区民等との協働に関する庁内の連絡調整に関すること。
- (3) NPOの活動支援のための総合的な施策の推進に関すること。
- (4) その他、区の協働に関連する事項

## (構成)

第3条 委員会は、委員長、副委員長及び委員をもって構成する。

- 2 委員長は、地域振興部長の職にある者をもって充てる。
- 3 副委員長は、地域振興課長の職にある者をもって充てる。
- 4 委員は、別表に掲げる者をもって充てる。

## (招集等)

第4条 委員会は、委員長が招集し、会務を統括する。

- 2 委員長に事故あるときは、副委員長がその職務を代理する。
- 3 委員長は必要があると認めるときは、委員以外の者を委員会に出席させることができる。

## (幹事会)

第5条 委員会における検討に必要な専門的事項の調査及び検討のため、委員会に幹事会を置くことができる。

- 2 幹事会は、委員長が指名する職員をもって組織する。
- 3 幹事会に幹事長を置き、委員長がこれを指名する。
- 4 幹事長は、幹事会を招集し、会務を統括するとともに、調査及び検討経過並びに結果を委員会に報告する。

(庶務)

第6条 委員会の庶務は、地域振興部地域振興課が担当する。

別表（第3条関係）

政策経営部企画課長、総務部総務課長、区民部区民課長、保健福祉部高齢  
福祉課長、保健所地域保健課長、子ども生活部児童課長、環境清掃部環境  
対策課長、都市整備部都市計画課長、土木部管理課長、教育委員会事務局  
庶務課長

附 則

この要領は、平成21年4月1日から施行する。

## 平成21年度江東区協働推進検討委員会開催概要

第1回 平成21年4月23日（木）午前10時～午前11時

- ・検討委員会の設置について
- ・平成21年度協働推進のスケジュールについて
- ・幹事の推薦について

第2回 平成21年11月2日（月） 午後1時30分～午後3時

- ・平成21年度幹事会実施概要について
- ・江東区における区民協働推進に関する基本的考え方（案）について
- ・江東区内NPO法人実態調査概要について
- ・平成22年度区民協働推進事業（案）について

第3回 平成22年2月1日（月） 午後2時～午後3時30分

- ・江東区における区民協働推進に関する基本的考え方（修正案）について
- ・平成22年度区民協働推進事業について

なお、第2回、第3回検討委員会については、「江東区における区民協働推進に関する基本的考え方（案）」提案のため、検討委員会幹事会のワークショップファシリテーター及び幹事も出席した。

平成21年度 江東区協働推進検討委員会 委員名簿

1	委員長	地域振興部	部長	富所 博
2	副委員長	地域振興部	地域振興課長	若井 利博
3	委員	政策経営部	企画課長	押田 文子
4		総務部	総務課長	渡辺 広幸
5		区民部	区民課長	松尾 実
6		保健福祉部	高齢福祉課長	井出 今朝信
7		保健所	地域保健課長	田島 俊二
8		子ども生活部	児童課長	西潟 誠
9		環境清掃部	環境対策課長	伊東 直樹
10		都市整備部	都市計画課長 (技術担当部長)	石川 英康
11		土木部	管理課長	作田 純一
12		教育委員会事務局	庶務課長	針谷 りつ子

## 平成21年度協働推進検討委員会幹事会開催概要について

### 1、目的

- (1) 「江東区における区民協働推進に関する基本的考え方」(案) 検討
- (2) 協働を推進するために必要な施策 (案) 検討

### 2、検討方法

- (1) 2グループによるワークショップ方式
- (2) ファシリテーター

安藤 雄太氏（東京ボランティア・市民活動センターアドバイザー）

### 3、開催日及び内容 （※…意見交換会）

第1回 平成21年6月24日（水） 午後1時30分～午後4時30分

- ・目的及びスケジュール
- ・「何のための協働か」「協働するためのポイント」

※第2回 平成21年7月21日（火） 午後6時～午後9時

- ・市民活動団体等（町会・自治会、ボランティア、NPO法人、社会福祉協議会、地域振興会）で活動している方との意見交換
- ・市民活動団体の方と職員が4グループに分かれてワークショップを実施

第3回 平成21年8月25日（火） 午後1時30分～午後4時30分

- ・意見交換会の内容を踏まえ、「基本的考え方」の骨子について検討

第4回 平成21年9月24日（木） 午後1時30分～午後4時30分

- ・各グループで作成した「基本的考え方（案）」について検討

なお、第3回以降、各グループによる、グループワークを適宜実施した。

※第5回 平成21年11月30日（月） 午後6時30分～午後8時30分

- ・第2回幹事会に参加していただいた市民活動団体等の方と、「基本的考え方（案）」について意見交換
- ・第2回幹事会と同じグループによるワークショップを実施

第6回 平成21年12月14日（月） 午後1時30分～午後4時30分

- ・第2回検討委員会及び第5回幹事会（意見交換会）の内容を踏まえ、「基本的考え方」の修正及び「区民協働推進施策」の検討

**平成21年度 江東区協働推進検討委員会 幹事名簿**  
**(ワークショップ メンバー)**

	所 属			氏 名
1	地域振興部	地域振興課	区民協働推進担当	藤井 由美
2	地域振興部	文化観光課	観光推進係	小室 智史
3	地域振興部	スポーツ振興課	スポーツ振興係	井上 治
4	政策経営部	企画課	企画担当	下羅 智宏
5	総務部	営繕課	建築担当	谷川 寿朗
6	区民部	課税課	課税計画係	前澤 輝好
7	保健福祉部	高齢事業課	事業推進係	白川 彰悟
8	保健福祉部	障害者福祉課	福祉改革担当	神崎 康範
9	保健所	地域保健課	庶務係	菅原 常人
10	子ども生活部	保育課	指導係	皆川 由美子
11	環境清掃部	清掃リサイクル課	清掃リサイクル係	瀧澤 慎
12	都市整備部	まちづくり推進課	まちづくり担当	川口 敏功
13	土木部	水辺と緑の課	みどりの係	別府 克俊

**ワークショップ ファシリテーター プロフィール**

**安 藤 雄 太 氏**

(東京ボランティア・市民活動センター アドバイザー)

社会福祉法人東京都社会福祉協議会職員、東京ボランティア・市民活動センター副所長を経て、平成21年4月より東京ボランティア・市民活動センターアドバイザーを担う。移送サービスや食事サービスをはじめ、NPOの支援と連携、協働を推進している。また、災害時のボランティア活動を支援する取り組みをおこない、行政の各プロジェクトにメンバーとして参画。江東区では、平成21年度職員協働啓発講演会の講師を務めた。