

奈良市市民公益活動推進方針

第1章 協働の理念

1. 協働型社会

「協働」とは、「社会的な役割や考え方の異なる主体が対等の立場で、それぞれの目的を踏まえて、共通して取り組む目的や事業の設定、その事業における役割分担などを行い、その事業に協力して取り組むこと」です。

地方分権社会が進み、自治体が自立することを求められている今、行政主導型の住民サービスには限界が出てきています。それと相まって、市民自らがまちづくりの主体として直接行動し、参画することが必要となってきました。市民公益活動を行うことを通じて、自分自身の充実感を得るとともに、積極的に市政に参画したい、社会貢献活動を行いたいという意識が芽生えてきています。

行政と市民社会のさまざまな主体が役割分担を改めて見直しながら、これまでの「公共」を協働して支える協働型社会を共に形成していく必要があります。

2. 市民公益活動の定義

市民公益活動とは、営利を目的とせず、市民生活の向上をめざし、社会的な課題の解決に向けて、市民（個人や団体を問わず自立した主体）が自発的、自主的な意思に基づいて継続的に行う、不特定多数の者の利益の増進を図ることを目的とした社会貢献活動をいいます。

3. 奈良市の協働の経緯

奈良市は、地域社会で自助、共助の考え方が浸透していく中で、自治連合会や自治会という地縁団体の自主的な活動とともに、ボランティア・NPO等は公共的なサービスの一翼を担うまでに発展し、行政との連携や協力のもとに地域課題に取り組む事例もでてきました。

これらの状況の中で、市によって、平成18年2月に、「奈良市ボランティア・NPOとの協働のあり方に関する指針」が策定され、ボランティア・NPOとの協働の基本的な考え方が示されています。しかし、行政が市民との協働によるまちづくりを行うためには、ボランティア・NPOのみではなく、対象を広く企業、法人、地縁団体なども含めた広汎な市民に拡大し、あらゆる主体との明確な役割分担による新しい関係を築く必要があります。

そこで、協働の相手方を、ボランティア・NPOに限らず、市民、市民公益活動団体、地縁団体、企業などと幅広くするとともに、先の「指針」の考え方を踏まえた上で、全体の内容についても見直し、「市民公益活動推進方針」を提案します。

これからは、活動の主体となる広い意味での市民と、市との役割分担を明確にするなかで、それぞれが責任をもって、協働によるまちづくりを行うことを、この推進方針において再認識し、そして、それぞれの連携による協働を進め、奈良市の市民公益活動を活性化していきます。

4. 協働の原則

市民公益活動団体と行政とが協働するにあたっては、双方が「協働の原則」を充分、理解しておくことが大切であり、協働の取り組みは「奈良市ボランティア・NPOとの

協働のあり方に関する指針」に則って進める必要があります。

- 対等であること
パートナーとして対等の関係を保つこと
- 相互に理解すること
お互いの立場や特性を理解・尊重すること
- 自主性を尊重すること
公益活動が自主的に行えるよう尊重すること
- 自立化を進めること
公益活動が自立化する方向で協働すること
- 目的を共有すること
活動の全部又は一部について目的を共有すること
- 補完しあうこと
活動主体の特性を踏まえ、補い合いながら役割分担すること
- 公開すること
協働事業を公開し、協働に対する市民の理解を得ること
- 共に変わること
共に成長する姿勢や意識を持つこと
- 期限を決めること
達成目標を明確にすること

5. 協働の主体

協働の発展には、市民、NPO、企業等多くの活動主体が特性を発揮し、市と協働した取組が必要です。さまざまな主体が協働することにより、新しい、そしてきめ細かなサービスの提供が可能になります。

そのため、奈良市においても、さまざまな主体との協働が想定されます。

協働の主体は、市民公益活動を組織的かつ継続的に行う団体を言います。自治連合会や自治会などの地縁団体における社会貢献活動も、市民公益活動と重なる部分があり、市民公益活動団体と位置付けられます。また、各種の公益法人についても、その目的に応じた活動を行い、ともに地域社会の構築を目指しているものであります。ただし、宗教活動や、政治活動を行う団体は除きます。

これからは、市民・企業・行政などが、それぞれの役割を分担し、連携し、協働して、まちづくりを行うことが重要となります。

(1) ボランティア

ボランティアの語源はラテン語のボランタス(自由意志)です。自主的・自発的な意思で他人や社会のために貢献活動を行う個人やグループ、またはその行動のことを言います。それぞれが持つ能力・時間・エネルギーを提供してよりよい社会づくりに参加し、自立した市民として自己実現を図ることができます。

(2) NPO及びNPO法人

NPOはNon Profit Organizationという英語の略語で非営利組織という意味です。営利を目的とする株式会社などの企業とは異なり、営利を目的としないで公益活動を行う民間の組織のことを言います。その活動は社会的な課題の解決に向けて、組織的・継続的に取り組むことが多く、市民公益活動とも言われます。

なお、特定非営利活動促進法により認証を受けた特定非営利活動法人(NPO法人)

のみがNPOと思われがちですが、法人格をもたない任意団体も要件を満たしていればNPOに含まれます。

(3) 自治連合会・自治会などの地域コミュニティ団体（地縁団体）

奈良市においては、自治連合会や自治会といった、地域の課題を解決するための地縁団体が結成されており、長年に亘って良好な地域環境を維持し、会員相互の福利向上や親睦を図るなど、地域のために貢献しています。

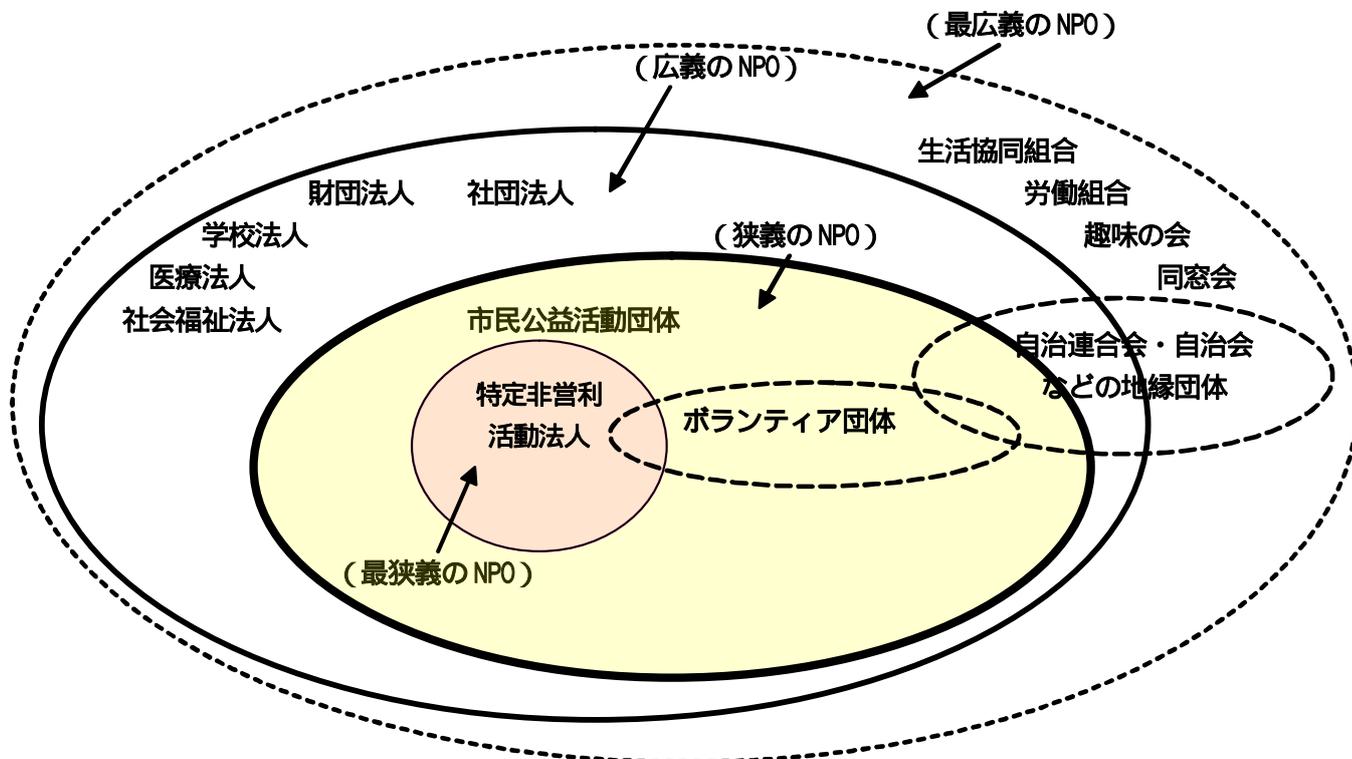
個別の社会的課題の解決という目的をもって活動するアソシエーション型の市民公益活動と、自治連合会や自治会といった総合的なコミュニティ型の活動とでは、行動の原理や組織の性格は違うものの、ボランティア精神に支えられた社会貢献活動という点では、同じ面をもつと考えられます。

(4) 企業

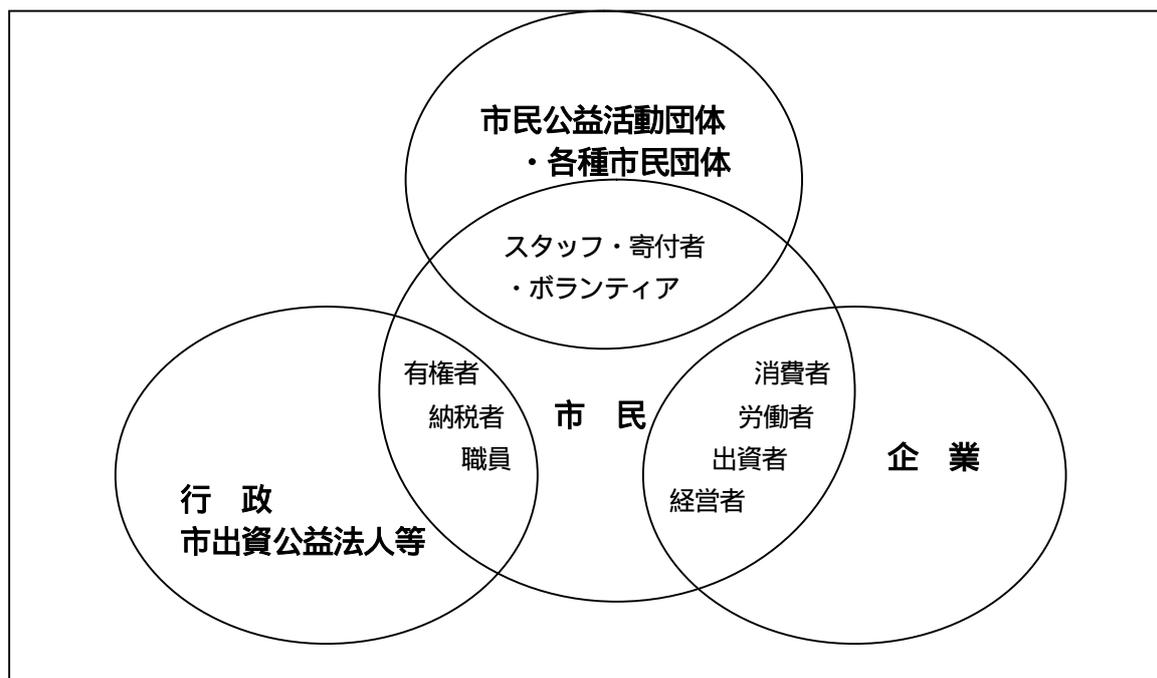
企業は、地域において「法人市民」として位置付けられ、行政と共に公共を担う役割と責任があると考えられます。市民のニーズが多様化してきている今日、行政サービスのさまざまな分野において、企業に参入を促す制度が採られています。

さらに企業においては、今や営利を追求するだけでなく、地域と密着した関係が構築されてきているとともに、以前から社会に寄与するさまざまな活動が行われており、ボランティアやNPOに対して資金援助などの助成支援だけでなく、市民と共にボランティア活動に励むなど、企業の社会的使命を果たすことで地域社会との結びつきも緊密となり、より効果的な社会貢献活動の実現につながっています。

市民公益活動団体等の相互の関係



市民が活動する領域と役割のイメージ



6. パートナーシップについて

行政と市民公益活動団体等においては、対等な関係が求められているところではありますが、実際のパワーバランスにおいてはその対等性の確保が困難な場合もあります。そこで組織の規模や行政に対する立場の如何にかかわらず、活動主体の独立性を認め、対等なパートナーとしてその存在を相互に認め合うことが重要であります。そして、市民公益活動に携わる人々や団体と行政が、協働して事業を展開するときに、基本的な理念や方針を定め、互いの立場を明らかにすることが大切です。そこには、市民公益活動団体等と行政が協働事業を行う理由や内容、双方の責任と役割などを明示して、互いのパートナーシップが確立されることが求められます。

第2章 市民参画のシステムの基盤整備

協働の基盤となる市民参画のシステムを構築していくことで、意思形成過程、政策決定過程、政策実行過程、政策評価過程の全てにおいて、市民に参画の機会が開かれ、行政改革も進み、市民力が強化され、自治力の強い自治体が形成されます。

また、社会貢献や自己実現の意欲を生かす機会が拡大することにより、お互いが新たな連携による生きがいを発見し、心が豊かになります。

そのためには、次のような環境整備を推進していくことが求められます。

1. 自立した市民意識の醸成と職員の意識改革

(1) 市民意識の醸成

市民と行政が協働してまちづくりを行うためには、市民自らが、まちづくりの主体であることを自覚するとともに、その行動や結果に責任を持たなければなりません。そし

て、自分たちのまちは自分たちで良くしていこうという意識や、市民公益活動の重要性を理解しようという意識を持つよう努めなければなりません。

(2) 職員の意識改革

行政の職員一人ひとりが、「公共」や「公益」の事業の担い手は、行政だけではなく市民との協働の上に成り立っているという強い認識を持ち、協働の原則を再度確認する中で、自己の意識の改革に努めることが重要です。そして市民との協働の事業の展開を通し、職員としての政策形成や立案などの対応能力を高めることで、市民が参画しやすい協働によるまちづくりの推進につながります。

2. 相互信頼関係の構築・・・相互信頼と情報の共有

(1) 情報の共有

協働の基盤は、市民と行政、市民同士がお互いに信頼関係を築いていくことから生まれてきます。そのためには、相互の情報をできるだけ共有することが大切です。

特に行政は、市民公益活動に関するさまざまな情報や、行政に関する情報を、広く市民に積極的に、公開することが重要となります。

市が情報を市民に積極的にわかり易く公開することで、それぞれが情報の交換を行い、市民との共通認識が得られ、市民との信頼関係の構築につながり、協働をスムーズに進めるきっかけとなります。

(2) コミュニケーションの促進

情報を共有するためには、市民相互、市民と行政の双方向のコミュニケーションを活発にすることが重要であります。

多様な市民が相互に情報交換し、参画、交流できる機会や、市民公益活動相互の連携や情報交換、ノウハウの提供などを行う場を設けることによって、コミュニケーションの促進と、情報の共有化が図れます。

3. 地域課題の共有・・・身近な地域での課題

(1) 地域課題の共有

市民と行政の相互信頼関係を構築していくには、身近な地域課題を発掘し、より多くの市民と行政間で十分に議論したうえで、地域の課題として共有することが重要であります。

また、それらの課題を、地域と行政だけでなく、市民公益活動団体や企業などとも共有することで、問題解決を図っていこうとするものです。

(2) 課題解決に向けた地域での参画

地域課題は、多様な市民間で意見交換し、まとめることが重要であり、現在の参画のための制度を有効に活用するなどの方法により、地域の施策、課題解決につながるものであります。

(3) 地域コミュニティなどとの連携

ボランティア・NPO団体と行政だけでこれらの地域課題の解消に向けた取り組みを行うことは困難であります。そのため、地域の事情に精通し、状況を的確に把握してい

る地域コミュニティ団体（地縁団体）である自治連合会や自治会との連携が不可欠であり、ボランティア・NPO団体の持つ専門的な知識や行動力に、地域コミュニティ団体の経験や知識、結束の強さなどが加わることで相乗効果を発揮することが想定されます。また、企業などの持つ組織力や社会貢献活動についても期待されるところです。

第3章 協働事業の実施と課題

これまでの協働事業は、行政が主体となって公的サービスを提供していくことを前提としており、多様な主体が協働して公的サービスを支えるという考え方になってないのが現状です。

そのため、現行の制度を協働の視点で見直したり、サービスの質を評価して選定するコンペ方式などの制度を活用するなど、柔軟な対応を可能とする取り組みについても検討を進めなければなりません。

1．現行制度における協働事業の課題

（1）事業者選定の課題

住民ニーズの多様化に伴い、そのニーズにきめ細かく対応していくためには、企画段階においても市民公益活動団体等の意見を十分反映させながら進めていくことが望ましいと考えます。

市民公益活動団体等から提案を受ける制度だけでなく、行政からの提案を受ける仕組みも必要ですが、その選定に際しては、選定理由を明確にしたうえで、十分な公開性、透明性が求められます。

（2）委託、補助等における課題

行政が主導する協働事業の一つに委託がありますが、これは、本来行政が実施すべき事業を他の者に委託するため、実施の主体は行政であり、責任も行政に帰属します。一方、市民公益活動団体などが主導して協働事業を実施しようとする場合、行政は補助や助成などの事業形態をとることが多く、この場合の実施や結果への責任は、実施主体である市民公益活動団体等に帰属するものです。

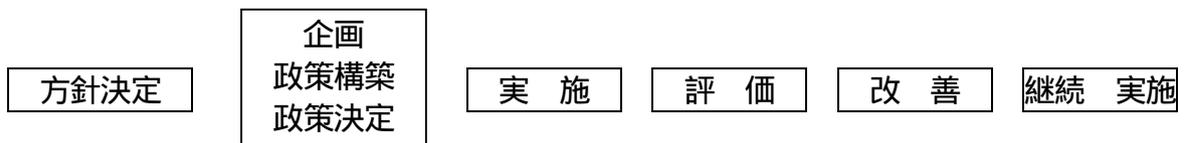
そこで、委託においては目的の共有や役割分担などの確認がおろそかになることや、また、補助や助成においては、資金の使途、事業効果、事業の実施や結果の責任の所在が見えにくいとか、実施主体の行政への依存体質などの問題が生じる懸念があります。

このような問題を解決するためには、目的や役割の確認、実施のプロセスの公開と評価や指導なども必要となります。

2．協働のマネジメントサイクル

協働の事業を、継続的に改善を加えながら実施していくためには、事業の進行管理にとどまらず、効果的な事業全体のマネジメントをシステムとする必要があります。そこで、このためのサイクルの構築が必要です。

協働のサイクルは以下のとおりで、全サイクルを経ることが好ましいですが、事業の形態等により、可能な部分から取り入れることも可能です。



(1) マネジメントサイクル

Plan (企画立案)、Do (実施)、Check (評価)、Action (改善) の、それぞれの局面で、基本姿勢を示して、方法・手順を検討し、検証 (期待される効果を予測) することが大事です。



3. 協働の評価方法

(1) 評価システム

この協働のマネジメントサイクルのうち、CHECK (評価) について評価基準の主な要件を次に示します。

- **目的** ... 何のために評価するのか
 この評価システムでは、協働事業の成果だけでなく、協働や事業の過程を共通の仕組みで評価を行い、「課題の共有や改善のために活用すること」に重点をおき、より良い協働の実現をめざします。
- **対象** ... 何を評価するのか
 協働の内部検討、協議、実施、終了の各段階の過程と事業の成果を評価します。
- **主体** ... 誰が評価するのか
 協働の当事者が評価します。市民・受益者の評価検討は別途行います。
- **手法** ... どのように評価するのか
 協働事業プログラムを基本とする各項目の点数化等により評価を行います。その上で、双方の評価の一致や差異について話し合いを行い、評価の共有化を図ります。より良い協働をめざし、両者が一緒に振り返るきっかけづくりが、この評価システムの特徴です。

➤ **情報公開** ... 公表をどうするのか

事業終了後、協働事業の成果として、協働実績シートにより公表します。

(2) 評価シートの作成

評価システムの内容にそって、協働事業の開始時や終了時での見返りなど、各々の局面で客観的に評価できるよう、予め評価シートを作成し準備する必要があります。

この評価シートの最終の取りまとめたものを協働実績シートとして公表するものです。

第4章 協働推進の取り組み

市民公益活動団体等と行政とが相互理解し、自主性を尊重しあいながら協働することにより、きめ細やかな質の高いサービスが期待できます。市民満足度の高い自治体をめざすためには、協働事業を継続して実施していくことが大切です。

協働を推進する取り組みとして、現在実施している協働推進のための制度を充実させるとともに、協働推進の体制についても強化していかなければなりません。

1. 既存の事業紹介

事業名	協働の形態	協働の相手方	内容
市民企画事業	市民と市との対等な関係による補助や支援	<ul style="list-style-type: none"> ・個人 ・団体 ・NPO等 	市民や団体からの多様な発想による企画事業を広く募り、優れたものを市民と市との協働事業として実施するもの。
市民政策アドバイザー制度	市民の政策提案を市政に反映	<ul style="list-style-type: none"> ・個人 	多様な知恵や発想を持つアドバイザーを推薦や公募によって募り、市民の視点からの意見や提言を市政に反映するための制度。
市役所コールセンター	市民の苦情や要望・意見を施策などに反映	<ul style="list-style-type: none"> ・個人 ・団体 ・観光客 	市民からの電話による問い合わせ窓口を一元化することで、たらい回しの弊害をなくし、ワンストップで迅速・的確な市民対応を行うことで市民の利便性を高め、そして業務の効率化を図ることを目的として設置されたもの。 また、市民の声を聞くのが協働の第一歩であり、市役所コールセンターに寄せられた苦情や要望・意見を施策に反映できる。

タウン ミーティング	市民と市との 対等な関係の構築	・地域住民	自治連合会のブロック単位で開催され、市長が出向いて多くの地域の人々と直接対話を行うことで市の施策を積極的に市民に伝え、市政への理解を深めてもらうために実施。
まちかどトーク	市民と市との 対等な関係の構築	・地域住民	市民が希望する場所に担当職員が出向き、施策情報を具体的に伝えることで、市政に対する理解と関心を深めることができる制度。市民が聞きたいテーマを選べる。
委員会等委員の 市民公募	市民と市との 対等な関係の構築	・個人 ・団体の構成員 など	市民に開かれた委員会とするため、各種の委員会を設置する場合、積極的に市民公募委員を募集する。
パブリック コメント	市民と市との 対等な関係の構築	・個人 ・団体	市の基本的な政策等を策定する過程において、その内容や必要な事項を広く公表し、意思決定に反映するために市民等から直接意見や提言を求めている。
言いたい・聞きたい (相談・ご意見)	市民と市との 対等な関係の構築	・個人 ・団体	市政に関する意見・要望をメールで寄せるもの。

2. 協働推進体制に向けて

(1) 庁内推進体制の整備

全庁的に協働を進めるためには、市の各部局内の代表者による庁内連絡会議を活性化させるとともに積極的に活用し、協働することが可能な事業の提案の機会を設けるなど、協働を進めやすい体制づくりを行わなければなりません。

また、協働に関する職員の意識改革と意識の向上に務め、職員の理解を深めることを目的に「協働に関する研修の実施計画」を策定し、職員の各階層における研修を継続的に実施することや、職員が積極的に市民やNPOと関わる機会を設けること、ボランティア・NPOとの人的交流、市民と職員との合同研修の実施などについても検討することが望まれます。

そこで、具体的な協働の取り組みを示す職員用の手引書の作成なども、必要になると考えます。

そのため、ボランティア・NPOと職員が共通したテーマに協働して検討を行うラウンドテーブルなどの設置や、相互に事務の内容などを理解するインターンシップによる交流の機会を設けること、協働事業の評価を協力して行う委員会の設置なども検討すべ

き課題であります。

(2) 協働の基盤整備

➤ (仮称)「市民公益活動支援センター」の設置

福祉分野だけでなく、環境、国際交流、芸術文化、まちづくり分野など、さまざまな分野の市民公益活動を支援するために、積極的な協働をコーディネートできる幅の広い新しいタイプの支援センターの設置を望みます。

ここでは、「インフォメーションセンター」としての機能であるボランティア情報の登録や紹介、各種の研修や学習の機会と施設の提供、広報活動を実施するため、広く市民活動の状況を把握しているNPOの中間支援組織がその管理運営に携わることが望ましいと思われます。

なお、既存のボランティアセンターは、実践の場として事業の継続を図るべきと考えます。

➤ (仮称)市民参画協働条例の制定

今後のまちづくりにおいて、市民公益活動を行うすべての者との協働の体制を構築し、積極的な参画を得ること及び、市民公益活動を支援するための制度面での基盤整備を行うことを目的として、その根拠法令となる、(仮称)市民参画協働条例の制定を望みます。

➤ 公益活動や社会貢献への学習や研修機会の創設

児童生徒に限らず多くの市民が、社会参画や社会貢献など、市民の公益的な活動に対する関心を惹き起こし、行動に参画できるように学習や研修の機会を持ち、知識や活動の実践への機会を作り出す必要があります。このような研修や学習を契機に、積極的なボランティア・NPOの活動の担い手が誕生するものと考えことから、その支援プログラムの策定や体制の構築を検討すべきです。

➤ 地域コミュニティ団体(地縁団体)との連携

地域コミュニティ団体との連携による地域づくりは、ボランティア・NPOと地域社会とが共通した問題意識と課題の解決に向けた行動を図る上で不可欠であると考えています。

➤ 相互理解の促進

市民公益活動団体(主体)と行政との相互理解の促進のためには、円卓会議、インターンシップ、事業評価委員会の設置など、庁内推進体制の整備とあわせて行うべきであると考えます。

➤ サンセット手法の導入

各種の協働事業の展開に際しては、予め契約期限や活動の期限を定めるサンセット方式を組み込んでおき、事業評価などによってその継続を検討するという手法の導入による事業の評価や見直し、再構築のスタンスをとる必要があります。

➤ 企業の社会貢献活動

企業の社会的責任(CSR)の一つとして、地域貢献や社会貢献の活動があげられ、これからの企業は地域社会を構成する一員として、さまざまな関係者(ステークホ

ルダー)との協調の下で、地域社会との共生を行う必要が生じてきます。そこで、企業の社会貢献活動として、社会への参画による協働の事業や各種の貢献活動の促進などが求められます。

結語：

この推進方針でいう参画および協働の主体となる個人や団体は、その能力に応じた責任のある行動をとり、広く多くの市民と共に地域社会を構築するための努力をする必要があります。

また、この方針は、適切な時期に見直しを繰り返すことで、事業の進捗をチェックし、その都度に、その時点での最良の手段と最善の方策を講じて改訂を行う必要があります。

参考資料

委員からの事例の紹介など

委員からの提案や、部会で他市の事例として紹介したものについて、ここに記載します。

事 例	内 容	実施主体
基金(ファンド)	【おおさか地域創造ファンド】 200億円の出資と年間3億円の運用益	大阪府
	【ボランティア・NPO活動推進基金】 3000万円で使い切り	奈良県
公益信託制度	【まちづくりファンド活動助成】 信託法に基づき、公益的な目的で一定の財産を受託者に委託し、受託者はこれを管理・運営しながら公益活動を行うもの。 基本財産5億円 受託者：中央三井信託銀行 H17実績：17件	(財) 世田谷トラスト まちづくり
提案型公共サービス 民営化制度	【我孫子市提案型公共サービス民営化制度】 公共サービスを企業、NPO、市民活動団体などに委託・民営化するため、事務事業全般をリストアップし、民営化への提案を募集し、スリムで効率的な市役所をめざす。	我孫子市
コンパクト・協定	【あいち協働ルールブック】 NPOと行政との間で、協働のルールを事実上の標準として策定し、当事者を明確にして協働の推進に向けた共同声明に署名する。	愛知県
職員の手引書	【仙台協働本】 【協働手順書】 市役所の内部での協働に対する推進体制を構築するためには、職員の一人ひとりが市民参画と協働への意識を向上させる必要があることから、実務のための手引書を作成する。	仙台市 北上市

奈良市都市経営戦略会議 協働型社会形成部会の経過

	月 日	内 容	出 席 委員数
第1回	平成18年 8月21日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ・部会員委嘱 ・奈良市の協働型社会形成のあり方について 	6人
第2回	平成18年 12月25日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ・奈良市都市経営戦略会議「行財政改革推進に関する建議」について ・庁内推進体制(研修の実施)について ・市民政策アドバイザーについて ・市民企画事業について 	6人
第3回	平成19年 3月1日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・我孫子市提案型民営化制度について ・企業と行政の協働事業例について ・PDCAサイクルについて ・奈良県の協働事業について 	6人
第4回	平成19年 6月27日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・奈良市の財政状況について ・協働型社会形成部会の議論のまとめ(案)について ・「奈良市ボランティア・NPOとの協働のあり方に関する指針」の補強について ・ボランティアインフォメーションセンターについて 	6人
第5回	平成19年 8月21日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ・協働型社会形成部会 中間報告書(案)について 	5人
	平成19年 9月26日(水)	奈良市都市経営戦略会議において <ul style="list-style-type: none"> ・中間報告書(案)の報告 	中川部会長
第6回	平成19年 11月2日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・奈良市都市経営戦略会議において中間報告書(案)を報告した説明 ・市民公益活動推進方針(案)の成案化について 	5人

奈良市都市経営戦略会議委員及び協働型社会形成部会員名簿

(5 0 音順・敬称略)

【奈良市都市経営戦略会議】

	氏名	所属等
	上野 邦一	奈良女子大学COE研究室 特任教授
副委員長	上野ひろ美	奈良教育大学教授 前副学長
委員長	杉江 雅彦	同志社大学名誉教授
	高橋 敏朗	大阪市立大学名誉教授
	中川 幾郎	帝塚山大学大学院法政策研究科・大学法政策学部教授
	中野 理	奈良県企画部長
	野村 正雄	元奈良県教育委員長
	西口 廣宗	南都銀行頭取
	南川 諦弘	大阪学院大学教授 弁護士
	三村 浩史	京都大学名誉教授 関西福祉大学教授
	安村 克己	奈良県立大学教授

【協働型社会形成部会】

	氏名	所属等
	安達 孝雄	富雄地区自治連合会会長
	田中 郁子	奈良経済同友会幹事
部会長	中川 幾郎	(奈良市都市経営戦略会議委員)
	仲川 順子	奈良NPOセンター理事長
	宮坂 靖子	奈良女子大学大学院人間文化研究科助教授
	室 雅博	(社)奈良まちづくりセンター理事長
	八坂 豊	奈良ロイヤルホテル代表取締役社長