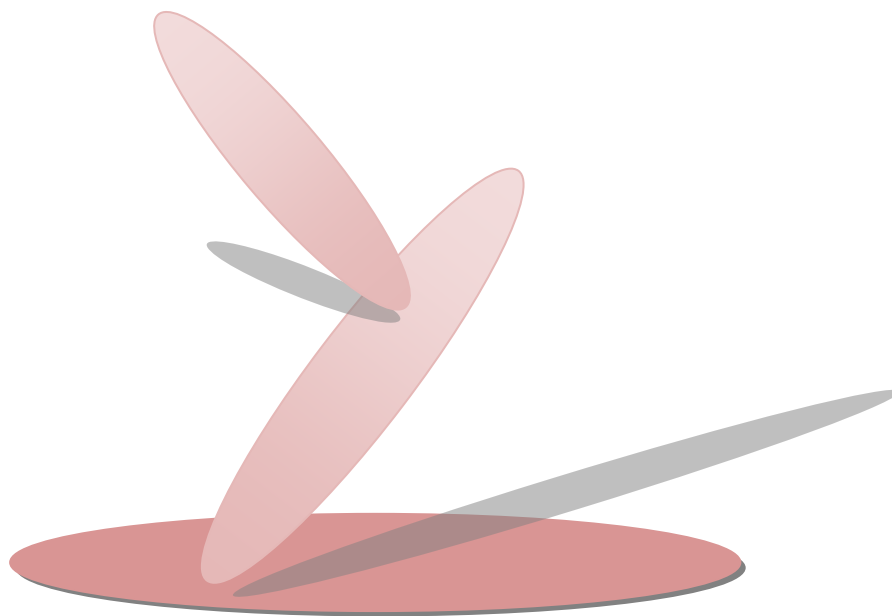


すぎなみ協働推進ガイドライン

－ 参加と協働による地域社会づくりをめざして －

2013 年度版



平成 25 年 5 月

杉 並 区

目 次

はじめに	1
------	---

I 協働に関する基本的な考え方

1 協働とは何か	3
2 協働を担う多様な主体	3
3 協働の目的	4
4 協働に取り組む際の留意点	4
5 協働の原則	6
6 協働の形態	8

II 協働による事業の進め方

1 協働の手順	10
2 協働提案制度	14

III 協働の推進体制

1 協働推進本部の設置	17
2 中間支援ネットワーク会議の設置	17

資料

資料1 協働推進基本方針	19
資料2 杉並区における今後の協働の取組方針	20
資料3 杉並区NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例	31
資料4 協働で進める事業計画の作成(例)	34
資料5 協定書(例)	35
資料6 評価項目(例)	37
資料7 地域活動を支援する仕組み	38
資料8 協働に関連した取組(年表)	40

はじめに

近年、少子高齢化が進展し、区政を取り巻く環境は大きく変化しています。地域においては福祉や教育をはじめ防災・環境やまちづくりなど、多種多様な課題が顕在化しています。また、そうした地域の課題解決にふさわしい公共サービスを創造し提供していく主体が多様化しつつあります。

そうした中、平成20年12月に公益法人制度の全面改正が行われるとともに、大幅改正された特定非営利活動促進法が平成24年4月に施行されました。今後は、公益的団体やNPO法人の一層の活躍が期待される一方、民間企業や事業者による社会貢献活動も活発化していることから、多様な主体同士の協働による公共サービスの提供の可能性がさらに広がることが考えられます。

区は、平成24年3月に策定した新たな基本構想（10年ビジョン）において、「参加と協働による地域社会づくり」を掲げ、この基本構想の実現に向けて、総合計画（10年プラン）の中で「協働推進基本方針」を定めています。

この基本方針に基づく取組項目の一つである「新たな協働のあり方検討」については、杉並区行政経営懇談会での幅広い意見と、区長の諮問機関である杉並区NPO等活動推進協議会の意見などを踏まえ、平成25年1月に「杉並区における今後の協働の取組方針」（以下「取組方針」という。）を定めました。

取組方針では、「協働」の考え方をこれまでの「一つの団体と区との関係」だけでなく、地域社会において活動する町会・自治会、区民団体や公益的な法人、企業等の団体（以下「地域活動団体」という。）同士の取組を含めて捉え直した上で、協働の新たな展開に向けて、これら地域活動団体あるいは地域活動団体相互が、区とその課題を共有化し、課題解決に向けた協議を行うプロセスを重視しています。

この「すぎなみ協働推進ガイドライン」は、こうした「協働」の理解の下、多様な主体同士の協働をより一層推進するための指針として作成したものです。今後とも協働推進の手引きとして活用してもらえよう、定期的に改定を行っていく予定です。

《協働推進の方針・経過》

基本構想(10年ビジョン)(H24.3)

総合計画 (協働推進基本方針)・実行計画(H24.4)

《3つの方針》

方針1

「区民参加の促進～区民参加による地域社会づくり」

方針2

「地域人材の育成と活動環境の支援～協働による多様な公共サービスの提供～」

方針3

「協働を支える情報発信と、区と区民とのコミュニケーション充実～参加と協働を支える区民とのコミュニケーションの充実～」

杉並区行政経営懇談会

意見

意見

杉並区NPO等活動推進協議会

杉並区における今後の協働の取組方針(H25.1)

すぎなみ協働推進ガイドライン

I 協働に関する基本的な考え方

1 協働とは何か

《ガイドラインが対象としている協働》

「相互の立場や特性を認め合い、目的を共有し、一定の期間、積極的に連携・協力することによって、公共的な課題の解決にあたること」をいう。

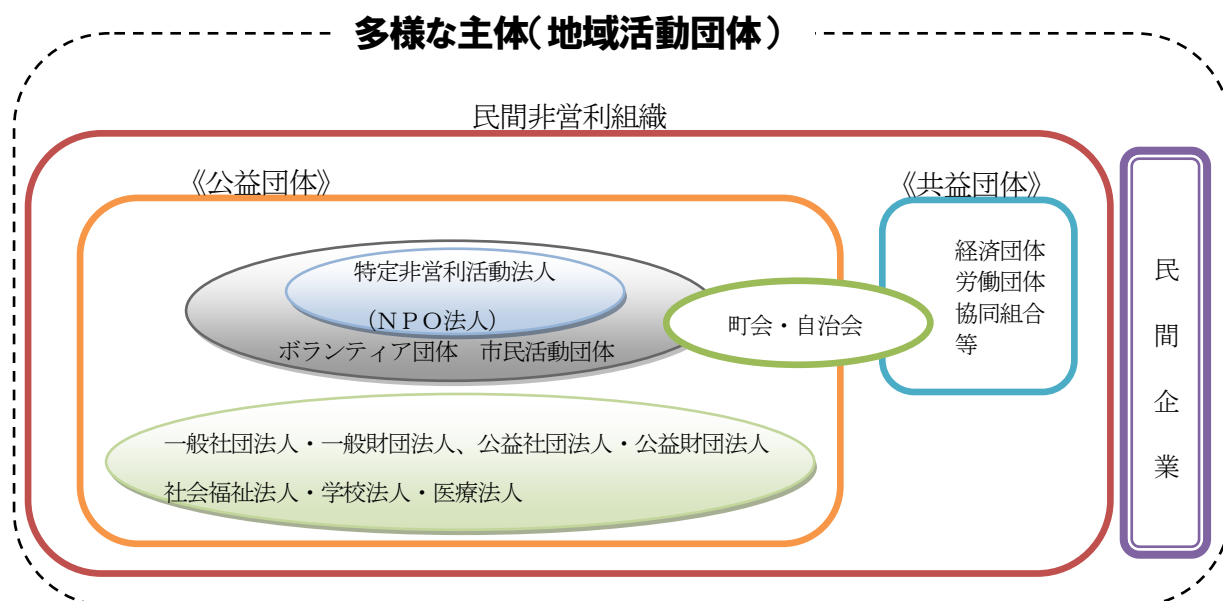
杉並区自治基本条例（第2条第1項第4号）においては、協働の定義を「地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むことをいう」としています。

これからの協働は「区とNPO等（*）」の関係だけでなく、「NPO法人同士」、「NPO法人と町会・自治会などの地縁団体」など、地域で活動する団体同士が連携・協力し自ら主体的に地域の課題を解決していくものも含まれます。

* 「NPO等」とは、特定非営利活動法人（NPO法人）、ボランティア団体及び市民活動団体を指します。

2 協働を担う多様な主体

協働の担い手となる多様な主体には、「区内において地域の課題を地域で解決するために非営利活動を行う団体や社会貢献活動を行う企業」などがあります。



3 協働の目的

協働により多様な公共サービスの提供の可能性を広げることや、区民の社会参加による主体的な地域社会づくり、行政における仕事の見直しや職員の意識向上を図る。

区民が地域社会づくりの主体となる、新たな自治の仕組づくりを進める観点から、積極的に協働を推進していくことが重要です。協働により、より区民の要望に沿った公共サービスの提供が期待でき、地域に潜在化している区民の知識や経験を生かす機会、社会参加の機会を広げることにもつながります。

なお、協働は、それ自体が目的ではなく、「目的を達成するための取組手法の一つである」ことを十分認識することも必要です。

4 協働に取り組む際の留意点

(1) 課題を柔軟に解決する意識

既存事業を改善する、発展させるなどの課題があるときには、協働による課題解決を意識する。

既存の事業について「十分な成果が得られていない」、「もっと発展させられないか」と見直すことや、これまでにない地域の新しい課題に対処する必要があるときは、区が主導で行うあり方のほかに、協働により課題解決が可能かどうかを考えてみる組織風土が必要です。

(2) 協働の相手方を理解する姿勢

地域活動団体、地域の人材について、長所も短所も含めその特徴を知るとともに、特に何を得意としているか、「強み」は何かを把握する。

課題を認識した上で、区の主導ではなく、何らかの協働の形態で事業を行おうとしても、その協働の担い手である団体の存在、特徴を職員が知らなければより良い協働はできません。日常の仕事を通じて、どのような地域活動団体があるのか、その団体の得意とする分野は何か、などを把握しておく必要があります。

また、直接、協働事業の担い手にならなくても、地域の中で「光る人材」、「キーパーソン」を把握することは、地域の課題解決、団体間の調整などに大いに力になることがあります。

(3) 地域を「つなぐ」意識

地域の課題解決に向け、どのように「つなぐ」かという意識を持つ。

地域の課題を認識し、協働で解決していこうと考えたときに、最も重要なことは、その団体や人材の特徴を生かして、地域の課題解決に向け、どのように「つなぐ」かという意識が肝要です。区と団体の協働はもとより、区が直接、事業に参加しなくても、団体間の調整や地域の人材間の話し合いなどに積極的に関わり、「つなぐ」ことを行う必要があります。

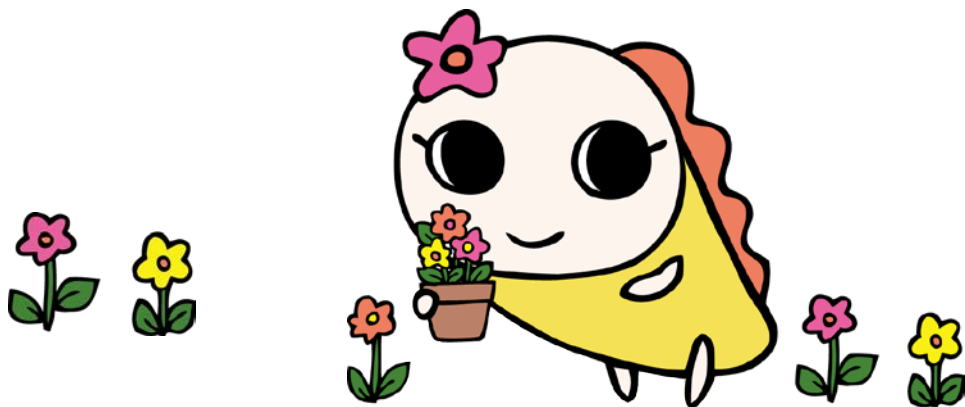
また、協働で得た経験と、そこに関わった団体、人材のネットワークを次の地域の課題解決に向けて生かすことが必要です。そうすることで、より良い協働の実績が団体、人材をさらに育て、その結果として活発な協働による地域社会づくりにつながっていきます。

5 協働の原則

協働を進めるためには、地域活動団体と区とがお互いに「NPO等との協働を進めるにあたっての基本理念（ルール）」を十分理解することが重要です。この基本理念は、「杉並区NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例」第3条で明らかにしています。

基本理念	内 容	ポイント
対等の原則	<p>—どちらも主役—</p> <p>それぞれの役割及び責務を自覚し、対等な立場に立つ</p>	<p>お互いに上下の関係ではなく、対等の関係を保つよう心掛ける必要があります。区は、地域活動団体の金銭的援助者としてではなく、地域活動団体を同じ地域づくりのパートナーとしての意識を強く持つことが大切です。また、地域活動団体の側も一方的に援助を受ける側という意識ではいけません。</p>
公開の原則	<p>—見える関係にする—</p> <p>必要な情報を提供し、共有する</p>	<p>お互いに説明責任を遂行し、協働についての社会的な理解を得るように努める必要があります。また、地域活動団体の協働への参画機会を広く確保する観点からも、協働のプロセスや結果等の積極的な公開に努めることが重要です。</p>
話し合いの原則	<p>—同じテーブルにつく—</p> <p>相互に考え方や意見を交換する場を持つ</p>	<p>日ごろから話し合いの場を持ち、相互理解を深める中で、協働の可能性の模索や協働事業の場の拡大等が図られます。そのためには、特に区側からの積極的な話し合いの場の設定や情報の提供が求められます。</p>
相互理解の原則	<p>—お互いを理解する—</p> <p>それぞれの立場や特性について理解する</p>	<p>価値観や行動原理が異なるため、お互いの立場や特性を理解し、尊重した上で、果たすべき役割や責任分担等を明確にして協働の取組みを行っていく必要があります。そのためには、事前協議やその前の事前相談の段階から、何の目的で協働するのか、また、対象とするのは誰か、などといった基本的項目について、理解を深めることが重要です。</p>
目的共有の原則	<p>—目指すところは一緒—</p> <p>共通の目的を探り、一致した目的に向かう</p>	<p>それぞれが主体的に取り組むべき役割や一体となって行うべき内容等を明確にしつつ、お互いに協働によって達成しようとする目的を共有することで、円滑な取組を進めることが可能となります。</p>

基本理念	内 容	ポイント
自主性尊重 の原則	—自分で決める— 自主性及び自立性を尊重する	地域活動団体との協働を進めるにあたって、区は、地域活動団体の活動が自主的かつ自己責任の下で行われていることを理解し、その主体性を尊重します。 そうすることで、それぞれの特性を生かした柔軟な取組が可能になります。
自立化尊重 の原則	—自分の足で歩く— 自立して活動する	対等の立場に立つという観点から、地域活動団体の活動が自立化する方向で協働を進めることが重要です。区からの支援も、依存に陥ることのないように、地域活動団体の成長・自立を促す支援策を講じていく必要があります。
時限性の原則	—一定の時期に評価を— 一定の時期に評価し、見直す	協働が「馴れ合い」にならないように、地域活動団体と区は、常に良い意味での緊張関係を保ち続けることが大切です。このため、協働事業を客観的に評価し、協働を継続するか否か等を検証していく必要があります。



6 協働の形態

協働には、「意見交換・課題共有」、「事業協力」、「後援」、「共催」、「実行委員会・協議会」、「補助・助成」、「委託」など、さまざまな形態があります。これらの協働の形態については、最も効果的で効率的な協働となるよう、課題に応じて適切に選択することが必要です。

ここで例示している形態は、あくまでも「協働」の形態です。また、このガイドラインで示す「委託」は、事業化に向けた協議のプロセスを十分に踏まえた上で選択された「委託」の形態を指しています。

形態	内容	ポイント
意見交換・ 課題共有	地域活動団体と自由な情報交換や意見交換の場をつくり、コミュニケーションを図ることで、地域の課題やその解決の糸口などを情報共有する協働の形態です。	<ul style="list-style-type: none"> ・課題解決に向けた協議のプロセスを十分行う上で、地域活動団体との課題共有は欠かせません。情報交換の場は、協働の第一歩となります。 ・区は、日ごろからの地域活動団体との率直な意見・情報交換等を通じて課題を共有化し、地域活動団体が自らの特性を生かした具体的な提案をすることができるように努める必要があります。
事業協力	地域活動団体と区との間で、それぞれの特性を生かし、一定期間継続的な関係の下で協力して取り組む協働の形態です。	<ul style="list-style-type: none"> ・事業を実施している段階でも、適宜、相互の情報交換を行うようにします。
後援(☆)	地域活動団体が主催する取組に対して、区が「後援」という形で名を連ねることです。主に金銭的支出を伴わない協働の形態です。	<ul style="list-style-type: none"> ・区の後援により地域活動団体の活動に対する社会的な理解や関心が増すことが期待できます。 ・「後援」を行おうとする時には、対外的に公表されるものであることを踏まえて、その事業の目的、内容を十分に理解し、責任を持って判断することが大切です。
共催(☆)	地域活動団体と区、企業等が共に事業主体となって一つの事業を行う協働の形態です。	<ul style="list-style-type: none"> ・取組の検討段階から地域活動団体と区が協働し、取組目的の明確化を図ることが大切です。 ・協定書などの書面により、役割分担、経費負担、リスク対応などを明確化することが重要です。 ・両者ともに主催者としての責任と自覚が求められます。

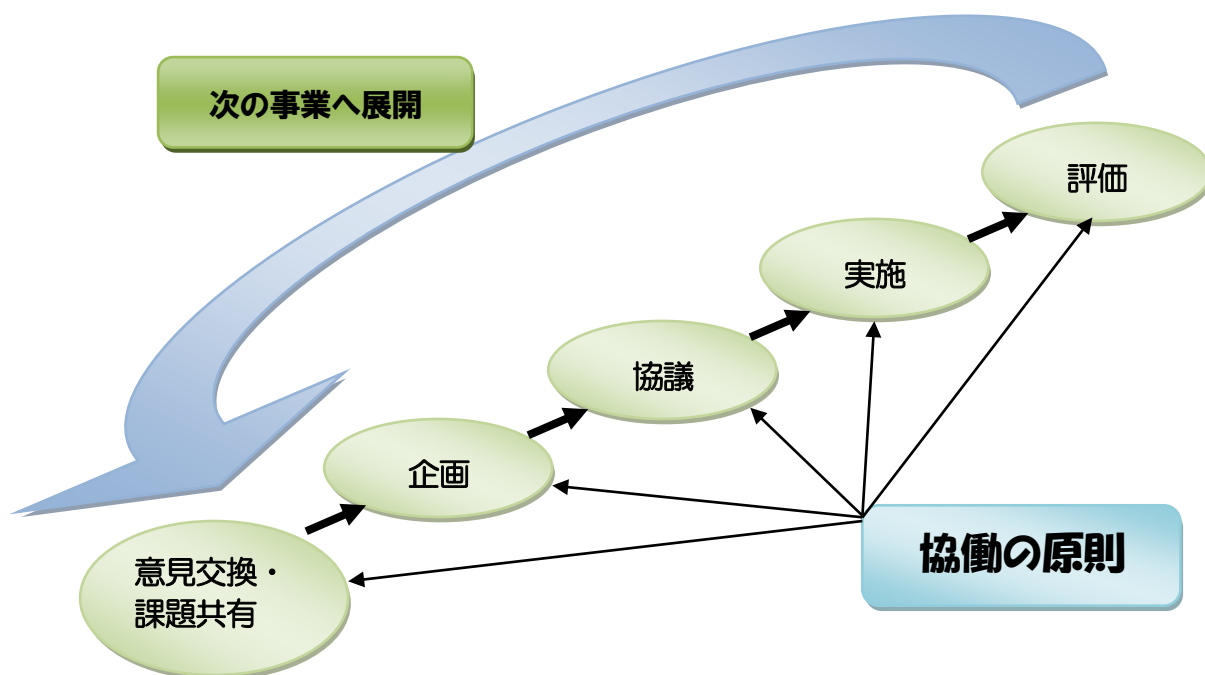
形態	内容	ポイント
実行委員会 ・協議会	地域活動団体と区等で構成された「実行委員会」や「協議会」が事業主体（主催者）となって、事業を行う協働の形態です。	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の検討段階から地域活動団体と区が協働し、事業目的の明確化と情報の共有化を図ることが大切です。また、事業が長期間にわたる場合には、随時、進捗状況を確認し、実施に伴う課題等を話し合っていく必要があります。 ・相互の役割分担、経費負担などの取り決めが重要です。 ・地域活動団体にも主催者としての社会的責任が求められます。
補助・助成	要綱等に基づく補助金など、区からの財政支援により、地域活動団体が事業を行う場合も、広い意味での協働の形態と言えます。 杉並区NPO支援基金による助成制度は、この形態に該当します。	<ul style="list-style-type: none"> ・地域活動団体に対する補助金は、自立支援ということではなく、両者の共通した目的達成の手段としてとらえられるものであれば、一つの協働と言えます。 ・事業主体である地域活動団体と補助金を支出する立場の区とは、お互いに対等性を保つよう留意する必要があります。また、地域活動団体の自主性を担保するためには、補助金のみを頼り、区に依存する体質にならないようにすることが大切です。
委託 （協議の結果に基づくもの）	区が責任を持って行うべき分野の業務について、地域活動団体の専門性等を活用することで、区が自ら実施するよりも区民サービスの向上につながると判断し行う協働の形態です。	<ul style="list-style-type: none"> ・地域活動団体との協働においては、地域活動団体の専門性や組織原理などを尊重し、生かしていく姿勢が重要です。 ・委託業務が確実に履行されるよう、事業の実施過程においても協議の場を設定することが大切です。

☆ 後援・共催名義の取得には、「杉並区後援名義等の使用承認事務取扱要綱」に基づく所定の手続きが必要となります。

Ⅱ 協働による事業の進め方

1 協働の手順

協働の進め方について、意見交換・課題共有、企画、協議、実施、評価の段階ごとに説明しています。



(1) 意見交換・課題共有

地域の課題を解決するためには、区と地域活動団体、また、地域活動団体同士がその課題を共通認識することが、その後の企画、協議の段階に進む上で、大事なはじめの一步となります。そのためには、地域活動団体と自由に情報や意見を交換する場を設定し、相互のコミュニケーションを深めながら課題の共有化を図る必要があります。

(2) 企画

① 協働を導入する視点

十分な意見交換・課題共有を図った後、協働を導入する方向で検討を行うとき、「既存の事業等を協働で行おうとする場合」に加え「協働による新たな事業を検討

する場合」があると考えられます。また、直接、地域活動団体から区に提案されたものが区の目的と合致し、新たな事業として発展していく場合も考えられます。いずれの場合においても、協働を導入する際に留意すべき点を以下のチェックリストに例示します。

【協働の導入チェックリスト（例）】

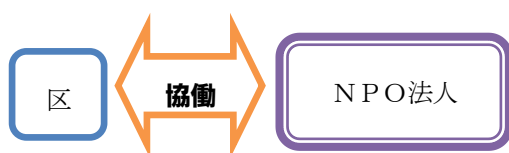
- 区民のニーズを把握していますか。
- 協働することで区単独で実施するよりも質の高いサービスが提供できますか。
- 民間において同様のサービスが行われている場合、協働して実施する必要がありますか。
- 協働で行うことについて法制度上の問題点はありませんか。

※協働で進める事業計画の作成（例）は、資料4を参照

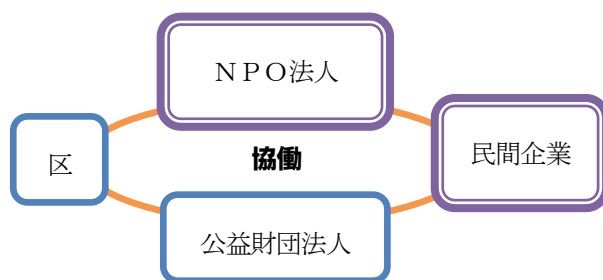
② 協働の相手方

協働にあたっては、2者による協働、あるいは3者以上の複数による協働のいずれが適切なのかを考える必要があります。

《2者による協働の例》



《3者以上の複数による協働の例》



【団体の調べ方】

団体については、日ごろの業務を通して情報を得ている地域活動団体のほか、杉並区NPO支援基金助成制度の登録団体リストや都のNPO法人リスト、すぎなみNPO支援センター登録団体、すぎなみ地域コムなどを活用し、どのような団体があるのかなど調べることができます。（資料7を参照）

【団体を選定するポイント】

協働相手を選定するためのチェック項目を以下に例示します。

【協働相手を選定するための導入チェックリスト（例）】

項 目	内 容
活動内容	<input type="checkbox"/> 活動内容の公益性 <input type="checkbox"/> 相手の社会的使命(目的)と協働する目的との一致性など
業務の遂行能力	<input type="checkbox"/> 執行体制(事務局体制、会員数など) <input type="checkbox"/> 財政状況(収支の健全性、安定的な収入の確保など) <input type="checkbox"/> 実務能力(適切な内容の事業報告書等の作成など) <input type="checkbox"/> 専門的能力(個別事業等の実績、ネットワークの状況など)
団体運営の透明性	<input type="checkbox"/> 事業報告書、経理状況等の積極的な公開 <input type="checkbox"/> 自己評価の有無など

【団体・人材の育成】

協働の相手がない場合若しくは相手の組織・活動能力が不足している場合には、目的に合った団体、人材を育成することも視野に入れます。この場合、「すぎなみ地域大学」を活用することも考えましょう。「すぎなみ地域大学」では、地域社会に貢献する人材及び協働の担い手を育成するためのさまざまな事業を行っています。(資料7参照)

(3) 協議 ～協働事業の具体化に向けての協議～

- 企画の具体化について「協働の原則」に基づいて協議を始めます。
- 協働の意義、目的を再確認した上で、役割分担や費用分担、今後の進め方などについて具体的に検討し、また、必要な予算等の具体的な協議を進めます。
- 協働の形態について検討します。
- 上記の協議の内容を明らかにした「協定書」を取り交わすことが、地域活動団体との協働においては基本となります。

※協定書（例）は、資料5を参照

(4) 実施

実施過程においても、地域活動団体との意思疎通を図り、事業の進行管理や発生した課題等について率直に話し合い、事業の円滑な実施と課題の解決などに努めていくことが大切です。

(5) 評価

地域活動団体や区は、今後に向けた改善点等を検証するために、実施中と実施後に評価を行います。

※評価項目（例）は、資料6を参照

2 協働提案制度

(1) 制度の目的

「協働提案制度」は、区と地域活動団体が、お互いに協働の原則を十分に理解しながら、課題解決に向けた方策を協議していくプロセスを重視した仕組みです。

区は、地域の課題を解決するために、地域活動団体を知り、協働の相手方となる団体を適切に選択することが重要ですが、課題は認識していても、協働にふさわしい地域活動団体を見つけることができないことがあります。また一方で、地域活動団体の側では、協働したいと思っても、区から声がかかるまで、その機会に巡り合えないということもあります。

この制度は、区と地域活動団体が協議を始めるきっかけづくりであり、コミュニケーションの機会を通して、地域の課題の解決に向けた協働事業の具体化につなげることを目的とします。

(2) 協働提案制度の試行

平成 25 年度は、協働提案制度の試行実施として、区が協働テーマ（課題）を設定した上で、提案の募集を行い、事前相談、事前協議、外部評価を経て、具体的な実施事業の決定、計画策定に取り組みます。今年度は、事業化の内定までの結果について評価・検証を行い、平成 26 年度からの制度の本格実施を目指します。

＜1＞協働提案の流れ

①□協働テーマ（課題）の庁内募集（5月～6月）

提案の募集に際して、平成25年度の試行実施では、5月に行う職員説明会后、各課へ協働テーマ（課題）を募集します。各課から提出されたテーマ（課題）をもとに6月に庁内に設置している協働推進本部において協働テーマ（課題）の決定を行います。

② 協働提案の募集・周知（7月）

7月に広報等による地域活動団体への募集の周知、また、制度の概要、協働テーマ（課題）に対する募集内容についての団体向け説明会を開催します。

③ 事前相談（7月～）

地域活動団体からの事前相談票をもとに、すぎなみNPO支援センターで行います。提案内容、協働による効果、団体の主体性・遂行能力などを検討し、適切な協働の相手方を確認します。区以外との協働がふさわしい場合は、すぎなみNPO支援センターがその取組みを支援します。

④ 事前協議（7月～9月）

協働推進課（すぎなみNPO支援センターを含む。）が場の設定を行い、提案団体と区担当課との間で事前協議を行います。協議にあたっては、区で認識している課題に合っているか、公益性があり効果が見込めるか、実現可能性はあるか、どのような協働の形態があるかなど、協働して取り組む場合の詳細について確認します。

⑤ 協働の確認と外部評価（10月～11月）

提案団体と区担当課との間で確認がされたら、相互で協議の上、提案団体が協働提案書を作成し、杉並区NPO等活動推進協議会の委員を中心に構成する（仮称）協働提案評価委員会（以下「評価委員会」という。）の外部評価（書類審査及び公開プレゼンテーション）を受けます。外部評価では、協働により期待できる区民や地域への効果、協働による事業化の可能性や発展性があるかなどを審査します。

⑥ 事業化の内定と協定・契約の締結に向けた事業協議（12月～3月）

外部評価の審査結果を踏まえ、協働推進本部において事業化の内定がされたら、提案団体と区担当課で事業協議を行います。協議にあたっては、事業計画を明確にします。事業化による区民サービスの向上等の効果、事業目的・役割分担（協働の形態）、スケジュール設定、モニタリングなど実施内容を評価する仕組みなどを明らかにします。具体的な実施事業の計画を策定したら、協定書を取り交わします。委託の形態を選択した場合は、予算措置後に協定・契約の締結の準備を行います。

⑦ 事業実施に係るモニタリング（次年度）

事業実施の際には、モニタリングなど事業の評価を適時・適切に行い、事業の継続性の可否についても判断していきます。

<2>制度の評価・検証（12月～1月）

杉並区NPO等活動推進協議会の意見を踏まえ、協働推進本部において、①事前相談・事前協議により十分な意思疎通が図れたか②提案団体と区担当課が協働の原則に基づき協議が行えたか③協働に対する職員の意識は向上したか④地域において主体的な協働の取組が生まれたか⑤制度を本格実施する意義があるか、などの視点により制度の評価・検証を行います。

Ⅲ 協働の推進体制

1 協働推進本部の設置

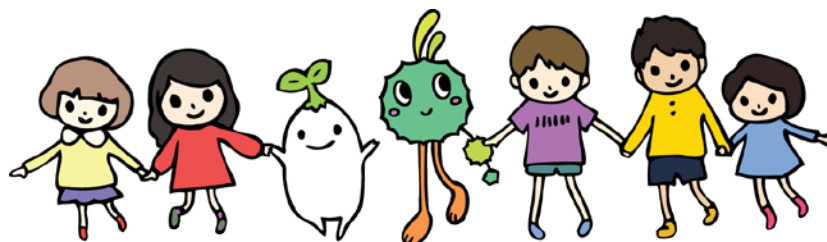
杉並区基本構想に掲げる「参加と協働による地域社会づくり」を目指し、協働の新たな展開に向けた取組を全庁的に推進する体制を整え、全庁をあげて協働の担い手となる職員の意識向上を図り、組織風土の改革にも取り組んでいきます。

このため、全庁的な推進組織として、「杉並区協働推進本部」・「同幹事会」を設置するとともに、本部会の下に「協働推進検討部会」を設け、課題に対する具体策を検討していきます。

2 中間支援ネットワーク会議の設置

地域活動団体の情報収集及び中間支援機能を担う組織同士のネットワークを構築するため、区民生活部副参事(地域担当)、高齢者施策課及び生涯学習推進課を含めた「杉並区地域活動団体中間支援組織ネットワーク会議」を新たに設置しています。

会議の運営を通して、区内における地域活動団体の中間支援機能を担う組織間の情報交流及び連携・協力を促進していきます。



杉並区における協働推進の仕組み

