

② 委託をとおして協働を考えるー新しい協働事業の仕組みを探るー

中野創・村田和義・秋野奈緒子・中川久美子

1 公的サービスの担い手としての市民・NPOと行政

横浜市では、ここ10年の間に、公園などの公共施設の管理運営や福祉サービスを市民活動団体やNPOに委託するケースが増えてきた。市の仕事の委託先としては、民間の企業や各種法人などが圧倒的に多いものの、市民活動団体やNPOが公的サービスの担い手として確実にその力をあげてきていることは事実と思われる。

市民活動団体やNPOのサービスは、もともと、個々の地域のニーズや課題に対応する形で任意的に行われており、サービスの担い手も受け手もその地域で生活している住民であることが多い。その結果、サービスの内容がきめ細かく多様なニーズに柔軟に対応できるといふ特徴がある。一方、行政の仕組みは、平均的水準のサービスをできるだけ多数の人々に提供するという前提で組み立てられている。市民活動団体が事業委託を受けることができる段階に成長してくると、市民活動団体と行政が委託契約を結ぶにあたって、それぞれの組織の特性の違いが、予測せざる様々な衝突と行き違いを生み出し、関係者はお互いに困惑する事態に直面することが多

い。事業委託という仕組みをめぐって個々の活動団体と行政との関わりは、多くの課題を抱えてきた。

現在のところ、行政の委託事業を受けている市民活動団体は、大きく2種類に分けられる。公園など公共施設の管理・運営団体と食事サービスなど在宅の福祉サービスを担っている市民活動団体である。ここでは、サービスの領域によって活動の特性も行政の対応の仕組みも異なることから、それぞれの課題を分析し、委託契約をとおしてみた「協働の新しい仕組み」を考えてみることにする。また、この稿は、3月15日の協働のあり方シンポジウムに向けた「協働のあり方研究会」の仕組み分科会での市民の方たちとの議論や資料を参考にさせていただいている。

2 公共施設の管理・運営から考える協働ー公園や民有地の市民運営委託を中心に

① 公共施設の市民による管理・運営の歴史
横浜市の公共施設の市民運営委託の歴史は古い。昭和46年以来建設を続けてきた地区センターの管理・運営は、平成7年、各区に区民利用施設協会が設立されるまで地元運営委員会に委託してきた。また、小・中学校の校

庭や市民図書室等学校開放の管理・運営も、「学校開放運営委員会」に委託してきた。これらの地域施設の「地元運営委員会方式」は、ほとんど自治会・町内会の地元組織をベースとしたもので、東京都など行政の直営による管理・運営が主流であった時代に特異であった。その後、全国の自治体で地域施設やコミュニティセンターの自主管理方式や小中学校区等を単位とした住民協議会の設置など、自治会・町内会を基礎としないコミュニティ行政が活発化する中で、横浜市は一貫して自治会・町内会等の地域組織をベースとした地域振興行政を推進してきた。

その一方で、横浜市内の市民活動は、地域の課題やニーズに対応した形で自発的に起こってきた。自治会・町内会とは別に、子育てや高齢者介護、環境保全など課題を共有したネットワーク型の活動を横浜ではテーマ型コミュニティと呼んでいるが、1980年代に入り、テーマ型コミュニティの活動は、行政との関わりが薄い中で、独自の展開をしてきた。その中で事業体として成長した団体は、近年、NPO法人格をとり、市内に公的なサービスを提供するにいたっている。

緑政局でも、市民の森（市内25箇所）やふれあい樹林（市内15箇所）などの管理を地権

- 1 公的サービスの担い手としての市民・NPOと行政
- 2 公共施設の管理・運営から考える協働ー公園や民有地の市民運営委託を中心に
- 3 福祉サービスの委託から考える協働ー食事サービスと介護予防型サービスを中心に
- 4 委託のプロセス
- 5 「協働」と「委託」の矛盾
- 6 新たな課題への取り組み
- 7 協働契約方式の開発の必要性ー補助でも委託でもない協働事業のための

表1 活発な市民活動への管理委託の事例

区分	団体名 (会員数)	活動場所	活動内容
●市民の森愛護会(委託管理)	新治市民の森愛護会 2600名	緑区新治市民の森	活動頻度 週1回 清掃(パトロール) 樹林の手入れ(下草刈り、間伐、枝打ち、炭焼き等)
	荒井沢市民の森愛護会 200名	栄区荒井沢市民の森	活動頻度 週1回 パトロール 樹林の手入れ(下草刈り、枝打ち、炭焼き)
●ふれあい樹林愛護会(委託管理)	まさのりが湖市民の森愛護会(約30名)	戸塚区まさのりが湖市民の森	活動頻度 週1回 パトロール 樹林の手入れ(下草刈り、枝打ち、炭焼き)
	鶴ヶ峰ふれあいの樹林愛護会(約20名)	旭区鶴ヶ峰ふれあいの樹林	活動頻度 週1回 パトロール 樹林の手入れ(下草刈り、枝打ち、炭焼き)
●市有緑地の会(委託管理)	桜ヶ丘緑の仲間 40名	青葉区ふれあいの樹林	活動頻度 週1回 パトロール 樹林の手入れ(下草刈り、枝打ち、炭焼き)
	鳴島緑を育む会 20名	金沢区時長浜緑地	活動頻度 週1回 パトロール 樹林の手入れ(下草刈り、枝打ち、炭焼き)
●民間の森愛護会(委託管理)	無間公園田圃小谷戸の里管理運営委員会	戸塚区無間公園	活動頻度 週1回 パトロール 樹林の手入れ(下草刈り、枝打ち、炭焼き)
	天王森泉園コアソーン管理運営委員会	泉区天王森泉公園	活動頻度 週1回 パトロール 樹林の手入れ(下草刈り、枝打ち、炭焼き)

徴である。

一般に、民間によって提供可能なサービスを行政が提供することは、一つには非効率であり、また一つには民間の活動への圧迫であり、いずれにしても好ましくない。そこで、民間でできることは民間に任せるよう規制緩和を進めるとともに、採算がとれるような仕組み作りが必要になる。介護保険制度では、利用者が費用の1割を負担すれば残り9割は保険給付で賄われてサービス利用が可能になる。こうした仕組みを媒介とすることにより、利用者サイドでは潜在化していたニーズを掘り起こすことになり、事業者サイドでは幅広い新規参入が可能となった。

市民活動団体にとって重要なことは、法人格がない場合でも一定の活動実績があれば事業者の資格を得ることが可能であり、サービス提供に対する適正な対価を得られるようになったことである。

③ 委託による事業展開

介護保険施行後、高齢者の介護サービスの主たる部分は介護保険で賄われるようになったが、介護保険のメニューにないものは、市町村による介護保険外サービスとして提供されることとなった。高齢化の進展とともにこのような介護保険外サービスの需要もまた、増え続けている。行政の直営によるサービス供給を考えていたのでは到底追いつかない。そこで、介護保険外サービスは主として委託による事業展開が進められた。

④ 食事サービスの委託

高齢者食事サービス事業は、平成2年にデイサービスの訪問給食サービスとしてスタートしたため、当初は特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人に委託していたが、平成7年度に社会福祉法人以外の民間事業者にも委託先を拡大してモデル実施の範囲を広げ、平成10年度にサービス提供範囲を全市に拡大した。

一方、ニーズの高まりとともに、ボランティア活動の活発化、区社協や地域ケアプラザによるボランティア支援、さらに平成8年度から11年度まで福祉局で実施した「ボランティア・非営利活動と連携した在宅支援モデル事業」等もあり、市内で配食を行う市民活動団体が増加した。その中から、質・量ともに安定的にサービスを提供できる団体も現れ、各団体から、地域の市民活動を生かした形での市の事業委託を希望する声が上がりはじめた。

その背景をふまえ、平成13年度に委託先を拡大する際に、市民活動が母体の団体が初めて委託事業者となった。

市民活動団体への委託は、地域に根ざした柔軟できめ細かいサービスが可能であるという利点があり、利用者にも好評である。一方で、国庫補助を受け市の委託事業として実施することにより、委託事業の部分には人手や予算がつくが、各団体の側では、従来行ってきた活動がそのまま委託事業になるわけではなくという側面もあり、各団体の特性を生かせないという意見もある。また、市民活動団体に対する委託にあたっては、委託条件等の設定の際に、予め団体の意見を探り入れるべ

きたという声もある。

ただし、行政としては、要援護者への支援策として全市的に安定したサービス供給体制を整える必要があるため、サービス提供地域の限られる市民活動団体だけでなく、広域にサービス提供できる民間企業等も委託先とすることにより、市内全域の安定供給を保障し利用者の選択の幅を広げていくことも考える必要がある。このため、現在は、市民活動団体と企業等が同じ委託事業者として競合しており、市民活動団体側だけに有利な委託条件を設定することは委託先の選定において公平を欠くことになる。

こうした中で事業が進められているが、事業担当者は、平成13年度の委託先拡大により、市内全域での基本的な供給体制が整ってきた現在、利用者にとってよりよいサービスを提供するためには何が必要か模索している。

⑤ 介護予防型デイサービスの委託

介護予防型通所（デイサービス）事業は、介護保険制度の導入に伴い非該当者が要介護者になるのを予防するための事業として、平成12年度にスタートした。

介護保険導入前から、市内の市民活動団体の中で、ミニデイサービスやサロンといった名称で、マンションの一室や地域ケアプラザ等で高齢者等の交流活動を行う団体が複数活動していた。各事業者が、利用者のニーズを把握し、地域の資源を生かしたプログラムで活動する介護予防型デイサービスは、そうした市民活動団体の活動も委託対象となることを想定したものである。

表一2 居宅介護事業者数の推移と民間参入の状況

サービスの種類	市内事業者数の推移						市内事業者の内訳								基準該当
	平成12年		平成13年		平成14年		社会福祉法人	株式会社等	医療法人	公益法人	NPO法人	生協	農協	その他	
	4月1日	10月1日	4月1日	10月1日	4月1日	10月1日									
居宅介護支援 (基準該当)	341 (4)	376 (4)	381 (4)	413 (4)	444 (5)	475 (7)	147	167	90	31	19	10	2	2	7
訪問介護 (基準該当)	182 (9)	243 (14)	255 (9)	273 (8)	307 (5)	343 (4)	31	238	18	5	35	10	1	1	4
通所介護 (基準該当)	128 (2)	142 (3)	153 (3)	161 (1)	177 (1)	187 (1)	143	22	9		9	2	1		1
通所リハビリテーション	49	51	58	58	65	70	6		55	4		1		4	
福祉用具貸与	57	82	99	113	116	129	3	118	1	4	3				

()内の基準該当事業者数はうち数

しかし、実際に委託事業者となった市民活動団体の側では、身体状況や年齢で利用者に優先度をつけている市の事業を実施するため、従来受け入れてきた多様な対象者へのサービス提供は委託内容に含まれないという声や、食事サービスの例と同様に委託条件についての話し合いを求める声も出ている。

また、閉じこもりがちな高齢者を身近な地域で支援するという事業の特性から、地域に根ざした事業展開が求められ、13年度からは、委託事業者の選定を各区単位で行うこととした。だが、現状では、業務委託や委託後の事業者指導といった業務に地域特性が十分反映されていない面もあり、地域での介護予防という事業の意義をふまえた区と事業者との関係構築は今後の課題である。

高齢者食事サービス、介護予防型デイサービスの委託事業に共通して言えることは、市民活動団体への事業委託にあたっては、これまでの委託の概念とは相容れない部分があるということである。

行政の考える「委託」と市民活動団体の求める「委託」には開きがある。利用者の満足するサービスのためには、この溝を埋めるべくお互いに話し合う努力と時間が必要となる。また、各団体の独自性を生かし、行政と対等な立場で活動するためには、行政からの事業委託という形にこだわらない方がよいのかもしれない。

4 一委託のプロセス

行政の委託事業とは、もともと行政が自ら

やればよい事業を、外部機関に契約して任せることとしたものである。庁舎の清掃や設備管理などから廃棄物処理、イベントの会場設営、設計・監理監督、調査・研究、企画デザイン、広告などを専門業者に外注してきた。それは、一つには専門的な技術など民間のノウハウを導入したいという趣旨であり、もう一つには効率的な行政の執行ということが求められている。

いずれにせよ、外部機関に発注するものの、事業主体としての責任は、あくまでも行政の側にある。何らかの公共サービスの提供を委託するという場合、サービスの受け手に適正なサービスを供給していく責任も、第三者としての一般市民に対する説明責任も、ともに行政が負うのである。

ある事業を委託によって執行するという場合、行政は少なくとも次のような点について、説明責任を負うと考えられる。①その事業は何故必要なのか、②何故委託によって執行するのか、③受託者をどのように選んだのか、④受託者は事業の執行機関にふさわしい機関か、⑤委託料は適正な金額か、⑥受託者はどのように事業を執行し、どのような成果を挙げたか、それは行政としての事業目的に沿っているか、⑦委託料の支出は正当な契約に基づいて適正に行われているか、⑧受託者と行政との間に不適切な関係はないか、⑨すべてプロセスにおいて公正で民主的な意思決定がなされているか。このうち③と⑧とが密接に関係することは言うまでもない。委託する側と受託する側との間に癒着関係はないか、それによって受託先が不正に選定されていないか、という問題である。

多くの場合、受託先の事業者の選定にあたっては、公平・公正あるいはプロセスの透明性ということと地域経済の活性化が配慮される。何年も継続する事業においては、いつも同じ事業者にならないよう、新規参入の可能性を確保することも重要である。

発注側としてこのような点を重視する以上、受託先に対するチェックもそれに応じて厳しくなるため、手続きや提出書類等はそれなりに煩雑になる。それは、委託側としての説明責任を果たすための煩雑さであって、それに対して事務的な対応が困難だという機関は、受託側としての適性を欠いていると言わざるをえない。

5 「協働」と「委託」の矛盾

市民活動団体と行政との協働という場合、市民側と行政とが対等の立場でお互いの認識を出し合い、合意の上で事業を進めていくことが望ましい。双方の役割分担も明確にすべきだが、一緒に汗を流すような場面もあつてよい。何より相互理解を深めるためには、議論にしろ作業にしろ市民と行政職員が共に過ごす時間が必要になる。

そうしたことを考慮すると、委託という制度は協働による事業展開と矛盾する側面が多い。まず、委託する以上は、相手方が自力でその事業を執行する能力を持っていることが前提である。「協働」や「支援」が必要な相手に何故委託するのか、という疑問が持たれる。また、委託料も行政職員の人件費も元は

表—4 介護予防型デイサービス委託事業者 (H15.3現在)

	事業者数
社会福祉法人	9
医療法人	3
企業	13
NPO法人	6
その他	4
計	35

表—3 高齢者食事サービス委託事業者 (H15.3現在)

	事業者数
社会福祉法人	18
企業	7
NPO法人	2
その他	2
計	29

税金であり、納税者の立場からすると、「委託による協働」は税金の二重投資と見えるだろう。

また、実際に委託事業を受託したことのあらる団体からは「委託料の使い道が自由にならない」「企画段階から参画することができない」「決定権が行政側にあり、下請けをやらされているようだ」というような不満がある。本来、協働で事業を行うからには対等な関係が前提であるにもかかわらず、行政の言いなりにさせられてしまう、と言う。

行政の立場から見ると、それは上下関係というようなものではなく、単に契約がそうなっているだけだということになる。むしろ、対等な関係が前提だからこそ、契約を交わして互いの権利と義務を明確にするわけである。しかし、委託契約というものは、行政が責任を負うべき事業について委託料を支払って外注するものであり、その事業内容については決定権も説明責任も行政側にあるため、基本的に受託側は委託側（行政）の指示によって業務を遂行することになる。したがって、市民団体から先に挙げたような不満が寄せられることは理解できるが、それは対等な立場で契約を締結した結果であり、そのような不満については契約をする以前に整理しなければならぬと考えられる。

委託という制度の性質から考えて、「受託側が企画し、決定し、自由に執行する委託事業」というのは基本的にありえない。受託側の市民団体が「協働」を望む場合は、契約を締結する際に、事業の趣旨や進め方、特に受託側にどれだけの裁量権が与えられているの

かを十分に確認すべきだし、委託する行政側としても、それらの点について事前に受託側に説明するということが最低限のルールであろう。そこで委託する側と受託する側の認識が大きく違っている場合は、「協働」は望めないということだろう。

ただし、委託事業の目的から考えると、「協働」にならないから駄目だ、ということにはならない。特に福祉保健サービスの場合には、サービス事業者と地域との連携が重要であるため、地域に根ざした市民活動団体に委託するメリットは非常に大きいと言える。食事サービスや介護予防型デイサービスの情報、ひとり暮らし等の虚弱高齢者を見守る地域のネットワークに結びついていることは、地域社会にとっては大切なことである。

6 新たな課題への取り組み

「委託」という制度を活用していく中では、行政側の事業の趣旨と市民活動側の活動の趣旨とが最初から一致していなければ、そもそも「協働」になりえないだろう。また、市民活動団体の他にも競合する事業主体があり、委託先の選定というプロセスを踏む場合には「協働」はほぼ不可能である。行政としては、委託先と多くの時間を共にすることが望ましくないからである。

しかし、市民活動団体以外にはそのような課題に取り組み機関がなく、委託先を選定しようにも競合する事業主体などない、という場合には、状況は別である。特に、社会情勢の変化によって新たに生じた課題に対応する

ため、委託先となる団体をこれから創設しなければならぬ、という場合であれば、そもそも団体の設立というところから、市民と行政とが話し合って進めるべきであろう。

具体的な事例としては、ひとり暮らし高齢者への定期訪問事業がある。これはひとり暮らし高齢者の増加や閉じこもりといった問題に対応して、地域の見守り体制の確立を図ろうとするものである。膨大な数に上るひとり暮らし高齢者を行政職員が定期的に見守ることはできないし、営利を追求する企業活動には、もとより馴染まない。閉じこもりがちな高齢者にどのように受け入れてもらうかという問題やプライバシー保護の観点から、地域の市民活動以外には適当な事業主体は見出せない。

また、定期訪問は、対象者に特に変化がない場合には、単に顔を出して世間話をする程度の活動だが、何かあった場合には区役所のケースワーカーや保健師、あるいは在宅介護支援センター等に速やかに引き継ぐことが必要である。つまり、協働によって進める必要性が高い事業と言える。

そこで、地域の民生委員・保健活動推進員・友愛活動推進員を中心に、ボランティア等による連絡会を立ち上げて訪問活動そのものは自主的に取り組んでもらい、区役所への連絡や訪問員相互の連絡・調整を委託することとした。連絡会設立にあたっては、地域の事情によって、例えば町内会組織を活用した方がよいとか、地区社会福祉協議会に取りまとめてもらった方がよいとか、様々な形態が検討されている。

このように、競合する団体・機関が存在しない、という場合には、企画段階からの話し合いによる協働が実現する可能性がある。ただ、このように「協働」が成り立つ場合であったとしても、委託契約そのものは単なる業務委託の契約であって、それが「協働」の進め方を定める約束にはなりえない。したがって、「協働」で事業を進める場合、後でつまらないトラブルにならないように、委託契約とは別に「協働」のルールを定めて双方で約束を交わした書類（例えば「協働覚え書き」）を作っておくべきだろう。その覚え書きについて、行政側できちんと決裁を取るようにして、公文書で残すようにすれば、たとえ担当者が異動しても引き継がれるはずである。（協働を進める上での市民側の不満の中に、「担当者がすぐに異動になって、前の話がきちんと引き継がれない」という声も多く聞かれる。覚え書きは、そうした不満への対策としても有効であろう。）

委託と協働とは、まったく別の考え方から生まれたものであり、「委託≠協働」というような関係が成り立つわけではない。委託は、何かの価値観や理念というよりは効率性を追求する中から作られた制度であり、ひとつの手法にすぎないと言える。確かに「横浜コールド」の中では、協働の形態のひとつとして委託を採り上げているが、安易に委託という手法を選ぶのは考えものである。協働の意味やあり方を市民側と行政側が十分に議論し、共通認識とした上で、委託は手法の選択肢として考えるべきだろう。

7 協働契約方式の開発の必要性

―補助でも委託でもない協働事業のための―

平成15年3月15日に開催された「協働のあり方シンポジウム」の「協働の制度・仕組みを探る」分科会では、「よこはま1万人子育てフォーラム」(注)の「親子の居場所調査」が協働事業のモデルとして報告された。企画局プロジェクト推進課では、1万人子育てフォーラムに対し、乳幼児期の親子の居場所についての協働調査をもちかけた。協働調査の有効性として「当事者である子育て中の親が実施することにより具体的な提案になり、また、市民として何ができるのかを社会や行政に伝えることができる」という点があげられている。また、「調査で見えてきた課題についても市民と行政とともに考える場をつくる」ことも調査目的としている。実際に調査を実施するプロセスでは、市民によって実際に即した質問ができたこと、行政のバックアップがあることで、各機関が協力的になったことなどのメリットがあげられた。

この協働調査は、実際には、委託事業として行われているが、企画と実施における役割分担、調査結果の共有など、実質は、委託事業でも補助事業でもない協働事業として位置づけられるものである。このような協働事業の形態は、新たに生起している社会的な課題を市民活動団体と行政が知恵や資源を出し合って解決していこうという際に多くみられ、従来の委託契約という制度とは別の協働の新しい契約方式を開発する必要性が高い。その場合、次の様な観点が重要となる。

①市民活動団体・NPOと行政との対等性
あるいは協働性を担保する手続きをとること。

例えば、協働の覚え書きの締結により、その事業の目的や意義を共有する段階が必要である。

②事業の評価と次へ向けた発展的なステップを用意すること。

その事業の結果を評価し、評価の視点を明らかにすること。もし、民間事業者と市民活動団体が競合している分野であるなら、なおのこと、利用者サイドの評価が重要になる。もし、単一の市民活動団体やNPOが継続して事業を行う場合でも、市民による事業の評価と次年度の企画や予算の組み方におけるやりとりを十分すること。

③市民活動団体の自前での資金調達と公金の組み合わせを可能とする「持ち寄り型」の事業を可能とする仕組みであること。

④そのためには、市民活動団体・NPOの自主性、自由度を保障するルールをつくること。とくに、公共施設という行政財産の管理・運営については、法的な条件整備が必要となる。

以上、新しい「横浜モデル」を目指して協働の仕組みづくりは、まだ、スタートラインに立ったところであるが、今後も検討を続けていく予定である。

△中野Ⅱ緑政局企画課担当係長／村田Ⅱ同課担当係長／秋野Ⅱ福祉局企画課／中川Ⅱ企画局調査課担当係長▽

・執筆協力者

△近藤政代Ⅱ福祉局在宅サービス課保健担当係長／石原千草Ⅱ同課／鳥居俊明Ⅱ同課▽

(注) ゆめはま2010プラン5カ年計画事業へ向けた子育てに関する6、357枚の提案カードをまとめた市民提言プロジェクトが、「提言の行方を見守り、実現させるために、自らも行政や社会に要望するだけでなく活動を続けることが必要」として2002年4月に発足した。