

横浜会議 からの報告

対等なパートナーシップに基づく 「協働契約」のあり方の研究

執筆

原 美紀

協働契約のありかたを考える研究会

1 地域子育て支援拠点事業からの問題意識

①当事者の活動から生まれた「親と子のつどいの広場」と「地域子育て支援拠点」これまで子育て支援といえば保育であり、在宅での子育てを支援する必要性は大きくは取り上げられることはなかった。しかし近年の核家族化の進展を背景に、子どもに関わった経験の少ない養育者が増え、さらに転入者の多い横浜では、地縁血縁もない中

で、「孤立した子育て」状況が多く見られるようになってきた。この新たな課題に対して親同士が交流できる「居場所」が求められるようになり、これも当事者を含む市民活動としてその居場所が生まれてきた。

行政もその必要性を認識し、広く市民に向けて実施すべきと事業化してきた経緯があり、その1つが「親と子のつどいの広場」事業である。運営の担い手は子育て支援のNPO法人や当事者を

含む任意団体が中心で生まれてきた背景もっている。その発展型として子育て家庭に向けた直接サービス（居場所の提供、子育て相談、情報提供）に加えて、地域の子育て支援施設として次世代育成支援行動計画、「かがやけ横浜子ども青少年プラン」として2005（平成17）年度から「地域子育て支援拠点」の設置が始まった。拠点は市内各区に1ヶ所整備することが決まり、2010年3月時点では市内15ヶ所に設置されている（図1 写真1）。

②協働事業であることの意味

この経緯から、協働事業の意味を理解する上でのポイントとして、2つの重要な側面が見えてくる。1つは『当事者である市民が自主的に始めた事業を、行政が制度として位置づけた』ということと『現在の社会背景による、新たな課題について取り組む新しい事業である』という点である。このような背景があるからこそ、計画上、拠点事業は「民間主体協働型」事業と位置づけられ、「柔軟にきめ細やかなサービスと地域活動のノウハウを活かしていく」という必要がある」という行政の考え方が明確に打ち出され

たとも言える。

③協働協定書と役割分担表

この位置づけを受け、現在拠点事業では契約の基本は委託形態をとりながら、全ての区において実施にあたっては「協働協定書」と「役割分担表」の作成を導入している。

事業開始においては膨大な事務量をこなす中で、通常の契約は行政から出されてきた雛型に押印するだけの行為になりがちであるが、とくに役割分担表を明文化する過程においては推敲を重ねながら甲乙がお互いに「大事にしたいことは何か?」「今どこまで何ができるのか?」を忌憚なく発信できる貴重なプロセスでもあった。各々のスタンス、行動原理などの相互理解が深まり、目標に向かって何をやっていくか、ということが双方クリアになったという意味では、それだけで成果があるものでもあった。

しかし、現行の協働協定書では行政内部において定着、確立したシステムではなく、これだけで運営者と行政の全ての関係が約束されるといふ文書ではない。

協働協定書は協働事業推進のための制度として考えられたものだが、あくまで委

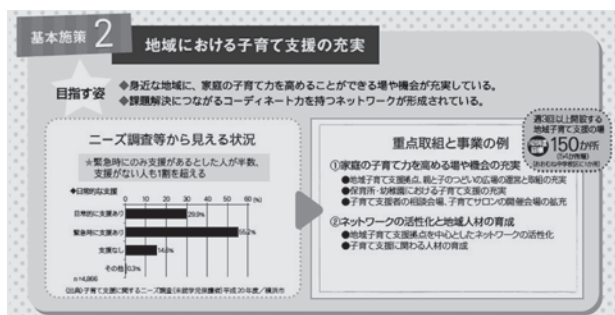


図1 横浜市次世代育成支援行動計画(後期計画)かがやけ横浜子ども青少年プラン(素案 概要版)より

写真1 港北区地域子育て支援拠点「どろっぷ」

託契約である以上、「受注者と発注者」の関係は変わらず本質的には協働には馴染まない。

私達の研究はこのような問題意識からスタートした。

2 研究会の目的―条例、規則等に根拠がない協働事業

協働事業について「協働推進の基本指針」（2004年7月）では「双方が互いを理解・尊重し、対等な関係のもとに、企画段階から参画し、目的を共有し、役割分担と責任を明確にしながら、実施する事業」とされているが、現在横浜市条例、契約規則等に根拠がなく、各々の行政担当者の工夫により様々なやり方で実施されている。

行政と協働で事業を行うとする場合には「行政から事業の委託を受ける（委託契約を結ぶ）」か「行政の補助・助成を受ける」かで、どちらかの関係を取るのが一般的だが、前者は「行政は発注者、NPO等は受注者」であり、後者は「NPO等が事業主体であり、行政は公益性を認め、金銭的補助をしている」ということになる。いずれも対等性、自主・自立性の考え方

とは相容れず、真の協働関係を築いていくための適切な関係性とは言い難い。

1999年の「横浜市における市民活動と協働に関する基本方針（横浜コード）」による協働の6原則」を掲げて以来、2000年の「横浜市民活動推進条例」、2004年「協働推進の基本指針」策定など、「協働」が重要な施策のキーワードになって、

「協働」が重要な施策のキーワードになって、事業が生まれてきたが、横浜だけでなく全国的に公金支出の場面になると、「委託」と「補助」の2者択一しかなく、「負担金」という支出方法をとっている事例もあるが、実際のところ契約との整合性においては、真の協働のスタイルというものは確立されていないのである。

「協働の基本指針」はあるものの、担当者に広く理解されていないと感じることも多く、運よく事業が展開できても、人事異動で担当者が代わってしまうと協働の中身が変わってしまうこともないとは言えず、現場の悩みは大きい。行政担当者の「苦勞と創意工夫」に最終的には委ねられてしまふという恐れもある。

柔軟で幅がないと活動が立ち行かない現場（市民の活動）と、法令等の制約の中で

事業を行わなければならない行政が「地域の課題解決を協働で行う」ことをもう1歩進め、社会的に保障する仕組みはないだろうか。そこには現行の契約行為のどの部分に限界があり、どの部分に活路を見出すことが出来るのか、以上のような実態から今回研究会で目的としたのは以下の主な3点であった。

①協働契約が単なる「理念的な確認行為」から「実質的な契約行為」による推進がどこまで可能か

②①によって地域子育て支援拠点事業【施設運営型】と横浜会議【調査研究型】の2種類の協働事業に関する契約の雛型を提案する

③②を担保するための選考から評価に至るまでのサブシステム＝具体的支援方策を提案する協働事業のあり方について、あえて「契約」という活動をフレームづける仕組みに焦点をあて、より包括的な政策提案を目指した。

3 委託契約約款の問題

横浜市は委託契約においては標準仕様として「委託契約約款」を添付している。

今回、改めて約款の条項を確認したところ、その内容は請負契約として記述されているため「発注者（＝市）、受託者（＝拠点であればその運営者）」の関係性で規定されており、甲と乙が対等な立場ではなく、発注者が優位に立った規定が多いということがわかった。

元々「公共工事標準請負契約約款」という国土交通省所管の審議会が作ったモデル約款をベースに作成されているので、拠点の委託契約には必要ないと思われる条項も多数盛り込まれている。

慣例に従って運用しているだけで、適切な約款のあり方についての議論がされてこなかったのが現状である。協働を推し進める一方で、実は非常に行政優位な契約になってしまっている。

4 協働契約3点セットの提案

こうした課題に焦点をあわせながら、法律に詳しい専門家（弁護士）に相談し、望ましい契約書式とその考え方を整理した。

おりである。

(1)対等性の追求
行政が用意するパターン化された契約書ではなく、市民活動団体が自ら契約内容について積極的な提案ができる力量を持つこと。そしてそのための中間組織の整備の必要性。対等な立場で当該事業遂行のために過不足のないものとしていくこと。

(2)契約当事者たる市民活動団体と一般市民との緊張関係
協働関係の背後に常に一般市民が存在することを意識した契約内容にすること。一般市民の力を施策に生かすのが協働事業の主眼であるが、契約当事者となった市民活動団体は一般市民と同視すべきでなく、行政と同様監視・評価される存在であるということ。

知恵と力を行政施策の領域に生かすことが受益者としての一般市民にとって有益である、という観点から協働事業はスタートしているが、情報公開、個人情報保護の義務などについて免責にはならない。ただし全面的な義務を負わせるかどうかの判断については十分な配慮が必要だということ。

(3)公金支出の適正さの確保
協働事業そのものに費や

される公金の流れについては、行政自体が行う場合と同様に透明化が図られ、かつ適正に使われていることがチェックされること。協働事業によるメリットを求めながら、ある程度のリスクは想定する必要があり、その上で問題を早期に発見し、厳正に対処できる仕組みを設けておくべきである。市民団体に間口を広げると共に、行政にはい

② 協働契約の形式

今までの契約書は難解かつ不要な部分があり、当事者双方が内容を十分理解しないまま交わってきた傾向がある。無駄をなくしてシンプルにすべきであり、互いに理解し明示的に合意したことだけを書くべきである。

そうした意味で具体的な事業内容や分担を明記する具体的な文書として、現行の「仕様書」を協働にふさわしい「合意書」とし、より具体的な進め方や役割分担を定める「役割分担表」を「契約書」に加えた3点セットを「協働契約書」として提案した(図1・2)。

この形式はあくまでも骨組みであり、協働事業の幅

定義は広いことから、事業ごとの性格を見極めながらその内容にあった契約書を個別にアレンジできる雛型をモデル様式として提案してみた(図3)。今回は調査研究型、施設運営型のモデル様式を提案してみたが、そのほかのパターン、イベント開催型や人材派遣型など合意内容を双方が了解していく上での協働契約書3点セットとしては、まだまだ議論を残すところであろう。将来的には具体的事業実施のときに、雛型を活用して個別に契約内容を審議していくことが可能になるような協働の仕組みを位置づけていく必要性があるだろう。

5 協働契約を生かすための選考委員と評価のあり方

契約方式の仕組みもさることながら、その実質を担保していくための大事な視点としては、事業実施にあたる前の選考とその後の評価のあり方についても再考することが必然となってくる。

評価には事業そのものに対する評価とそもそも協働事業であることの意味から見ていくべき評価とがあるということが1つ。2006年から

3カ年にわたり実施された協働事業提案制度モデル事業から生まれた「よりよい協働のためのチェックシート」のふりかえりの段階に明記されているように、受益者が満足を得られたかどうか?という項目に対してどれだけ受益者利用者が事業に主体的に参画したか、意識や行動の変化がもたらされ、どれだけ地域の子育て力が向上したか、などの成果を問う「成果評価」のあり方も大事な視点である。

契約方式を決めていくプロセスの中で、協働の主体者である事業者と行政の中で事業の特性を理解することは元より、それを選ぶ立場にある選考委員の一人ひとりにとっても、事業そのものの理念や目的は共有されていなければならない。

そうなると、現在の業者選定委員会やプロポーザルのやり方など事業者選定のあり方について再考することも必要ではないか。また、選考委員も選定して終了ではなく、年1回程度でもその推移を確認し評価していくことが、運営に責任をもつて関わることであり、継続性や地域との連携環境を担保することにも繋がるのだと思われる。

前述の「よりよい協働の

ためのチェックシート」を活用しながら、一番大事な「自己評価」に重きをおきながら、「受益者評価」「相互評価」場合によっては専門委員会の設置などをしながら「第三者評価」などを受け、公開していくことも必要であろう。

6 今後への提言

私達市民団体は事業運営

の根幹を規定する契約行為について、今までは既にある形の活用や慣例による流用で実施しており、自分たちが目指したいミッションと契約内容が適合しているかどうかを注視することなく、運用や解釈で現場は回ってきた。研究会を通して市民側にとっても、運営の自覚や責任、成長のプロセスに協働契約を位置づけることが実はとても大事なこ



図1 研究報告書 概要版

とであることを再確認した。

研究会提案から生み出された「協働契約書」「合意書」「役割分担表」を合わせた「協働契約書」は、様々な協働事業に対する施策が押し進められてきた成果ともいえ、当事者課題、地域課題を自らが主体的に解決するために動いてきた活動から、新たな公共サービスの担い手に成長してきた、横浜地域における市民活動の広がりや深化の成果ともいえるのではないだろうか。それは自主的、自立的に市民自治が高まっていく動きの一端かもしれないが、永続的にその事業を市民が責任をもって担える環境づくりに向けて、協働推進のステップも第2ステップに入ったと捉えている。

研究成果を発表するなかで、他にも現行制度のなかで工夫しながら協働事業を成立させている例があることがわかってきた。

たとえば「横浜市芸術文化教育プラットフォーム事業」においてのNPO法人S Tスポット横浜、公益財団法人横浜市芸術文化振興財団、教育委員会、市民活力推進局による4者協定による事業運営が挙げられる。資金は市民活力推進局がS Tスポット横

浜に補助する形をとっており、局の要綱にもとづき交付申請を受け交付決定を行っている。

このように同じ横浜市において、担当局の創意工夫と努力により協働事業が行われているがその裏づけとなる指針、ひいては条例などに基づいた「協働事業に対する具体的仕組み」が今こそ必要なのである。

策定後10年を迎えた「横浜市市民活動推進条例」や、5年を経過した「協働推進の基本指針」について、ぜひより具体的な仕組みづくりに向けて1歩を踏み出して欲しいし、そのプロセスに多様な主体が既存の分野やセクターを越えて議論しあう場を醸成していけるよう期待したいと思う。

研究終了後研究会は「新しい協働を考える会」として、他市町村や地域での協働の先行事例や困難事例を持ち寄りながらの勉強会などを実施し、動き始めている。内容や雛型の詳細等について知りたい方や関心のある方はぜひ admin@binoo.org (NPO法人びーのびーの) までお問い合わせ下さい。

目指す拠点の姿、評価の視点、役割分担等 (一部)

項目	目指す拠点の姿	評価の視点	平成20年度行動計画・達成目標	平成20年度行動計画・達成目標
			(法人の役割)	(行政の役割)
親子の居場所	○全拠点共通/☆:どろっぷ独自			
	○利用する人を温かく迎え入れる雰囲気がある。	○利用する人を迎え入れるための配慮、工夫をしているか。 ○利用者の間に交流しやすい雰囲気ができているか。	○初めて利用する人には丁寧に趣旨説明、オリエンテーションを行う。 ○初めて利用する人への声かけを積極的に行う。...	○新規転入者、第1子の親などの来庁時(妊娠届、転入届出時等)等に、拠点を積極的に紹介する。 ○必要に応じて、交流企画への協力を行う。...
	○世代、性別等を超え多様な養育者と子どもが訪れる場所になっている。	○多様な養育者と子どもを受け入れる配慮、工夫をしているか。 ○父親、祖父母等の利用があるか。	○ひろばが親子で過ごすだけでなく、妊婦、多胎児、外国人籍、シッターなど多様な養育者及び子どもの利用のきっかけとなる参加型講座、交流イベントを行う。...	○多様な養育者及び子どもの受け入れに関する助言、協力をする。...

図2 役割分担表 (港北区子育て支援拠点どろっぷ <http://www.kohoku-drop.com/whatisdrop.html>より)

契約書の構成についてのモデル様式 「協働契約のあり方を考える研究会」作成 平成21年3月

① (前文)

当該事業を協働契約という形で実施することを明示する。あわせて、協働契約の性格について説明する。すなわち、横浜コードにある、(1) 対等の原則、(2) 自主性尊重の原則、(3) 自立化の原則、(4) 相互理解の原則、(5) 目的共有の原則、(6) 公開の原則に基づくものであり、契約条項については、これらの原則に従った解釈をすべきであることを一般的に指摘する。

対等性を示すために、「対等の立場で契約を締結する」といった表現を用いるやり方も考えられるが、こうすると、かえって実質的な行政の優位性を無視して「対等な立場で契約したのだから文句を言うな」といった逆手に取った解釈を生みかねないことから、これらの原則を解釈原理とすることを示すことにより、実質的な対等性を実現するような解釈が要請されるようにした。

② (目的)

実施する事業を明示し、かつ、従来行政が行ってきた業務に市民活動団体を導入するのか、市民活動を行政の中に位置付けて取り入れるのか等、経過と業務の基本的な性格を明記する。また、協働事業とすることで一般市民にどのようなメリットがあるかも示す。(以下省略)

図3 契約書の構成についてのモデル様式