

自治体の協働事業提案制度

佐藤 徹

Proposal System of Public-Private Partnership Projects in Local Governments

Toru SATO

要約

わが国では1990年代以降、地域政策やまちづくりの分野において「協働」が提唱・実践されてきた。「市民との協働によるまちづくり」や「NPOと行政の協働」といったフレーズは自治体の計画や行政文書にも頻繁に登場する。「協働」はその内実はともかく、いまや手垢にまみれた感すらある。

そうしたなか、協働を理念として語るだけでなく、NPO等と行政の協働を具現化させる方策の一つとして、ここ10年ほど、全国の自治体に協働事業提案制度が急速に普及してきた。

そこで、本稿では協働事業提案制度の実態と課題等をデータに基づき実証的に明らかにするため、2012年9月から10月にかけて、『協働事業提案制度に関する全国自治体調査』を実施した。本稿の目的は、第1報として本調査結果の概要を報告することである。具体的には、協働事業提案制度の概要、運用プロセス、財源・予算化、効果・課題・改善策といった諸点について分析結果を紹介する。

キーワード：協働、協働事業提案制度、NPO

Abstract

Japan has advocated and practiced co-production in the fields of regional policies and local development since 1990s. The phrases such as “local development through co-production with citizens” and “co-production between the government and NPOs” are frequently seen in municipal plans or administrative documents. However the reality of “co-production” may be, the term seems over-used.

Co-production is no longer just a principle to be discussed and the proposal systems of public-private partnership projects, which are one of the measures embodying co-production

between local governments and NPOs, have spread rapidly in recent 10 years.

This paper aims to demonstrate the reality and challenges of the proposal systems of public-private partnership projects based on data of the “national survey of local governments on the proposal systems of public-private partnership projects” carried out between September and October 2012. The purpose of this paper is to make the first summary report of the survey results and introduce the analysis from various aspects including outlines, operation process, financial resources, budget preparation, impact, challenges and improvement plans.

Key Words : Co-production Proposal System of Public-Private Partnership Projects NPO

1. 研究の背景と目的

2012年9月から10月にかけて、『協働事業提案制度に関する全国自治体調査』を実施した。本稿の目的は、第1報として調査結果の概要を報告することである。

わが国では1990年代以降、地域政策やまちづくりの分野において「協働」が提唱・実践されてきた。「市民との協働によるまちづくり」や「NPOと行政の協働」といったフレーズは自治体の計画や行政文書にも頻繁に登場する。「協働」はその内実はともかく、いまや手垢にまみれた感すらある。

さて、「協働」は「組織間関係としての協働」と「市民会議型協働」に大別される（佐藤・高橋ら2005）¹。後者は、公募市民を中心とした市民会議という組織又は場における多様な属性を有する個人同士の協働であるが²、本稿では主として前者の「組織間関係としての協働」に着目し、NPO等と行政の協働を考察の対象とする。なかでも、組織間関係としての協働の理念を具体化した制度として、2000年代半ば以降、全国各地の自治体において導入運用されてきた「協働事業提案制度」の実態を解明しようとするものである。

それでは、市民が行政に協働事業を提案するには、どのようなルートが考えられるであろうか。主なルートとしては、大きく3つが考えられるだろう（佐藤2006）³。第1は、提案内容に関連の深い担当課へ市民が直接提案するルートである。第2は、自己の提案内容が役所内のどの部署が担当になるのかわからないケースで、そのような場合市民は市民活動課や広聴課などを通じて担当課を紹介してもらい、当該課に提案することになる。そして第3は、協働事業提案制度を活用するルートである。

協働事業提案制度を活用した協働事業成立までの基本的な流れは、「提案の募集→公開プレゼンテーション→事業選定→事業成案化」というように一定の期間と手続きを経る。これは協働事業の選定プロセスを情報公開し、できる限り透明性を向上させるためである。

それでは協働事業提案制度の意義はどこにあるのだろうか。行政の関係課に協働したい事業を

直接提案すれば効率的ではないかと思われるかもしれない。たしかに市民やNPOが関係課と直接協議し、事業化の是非も含めた検討を行えばよいはずである。

しかし現状は必ずしもそうではない。行政の各課からは、NPOとの協働は協働推進課の仕事であって自分たちの「本来業務」ではないと思われるいたり、行政として何ができるかではなく自分の課の所掌事務であるかどうかで協働の実現可能性を判断してしまったりする。NPOが協働事業提案制度を使わず個別に関係課に接触し協働事業を提案するとき、その提案内容が複数の課にまたがるような場合担当課があいまいにされたり、担当課のガードが固く交渉が思うように進まなかったりする。さらには提案を拒否された場合の合理的な理由が明確に示されないなど様々な場面に遭遇することも少なくない。

協働事業提案制度では、協働推進課や市民活動課などがNPO等の提案団体と事業担当課の仲介役となり協議調整の場が確保されたり、行政の恣意的な判断によらず第三者組織による審査が行われるため行政とのパイプを持たないNPOや市民団体などにとって有用な制度である。むしろ本制度のメリットは提案団体だけでなく、協働に要するコストの使途が明確になるなど一般市民にとってもメリットがある。さらにNPOの潜在能力がうまく引き出されることで、行政単独では困難とされてきた公共サービスを新たに提供することが期待される⁴。

以上が協働事業提案制度の主たる意義であるが、協働事業提案制度の運用状況は同制度に応募する提案団体の数が伸び悩んでいたりと、NPOや市民活動団体が提案する意図と事業内容が行政の意識や支援内容と食い違っている場合が少なくないなど、順調であるとは言い難い側面もある(関谷2011)⁵。

本稿では、以上のような現状に鑑み、近年全国の自治体に急速に普及した協働事業提案制度の実態と課題等について、全国調査データをもとに実証的に明らかにしようとするものである。ただし、この種の先行調査が全く皆無であったというわけではない。管見の限りでは、例えばIIHOE（人と組織と地球のための国際研究所）が行った『第4回都道府県、主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書』（2009年11月）において協働事業の提案・選定・公開等に関する設問が盛り込まれている。また、NPO活動推進自治体ネットワーク（協働事業提案制度研究会）による『「協働事業提案制度」に関するアンケート調査』（2008年7月から8月にかけて実施）や『「協働事業提案制度」の見直し事例に関するアンケート調査』（2009年12月から2010年1月にかけて実施）がある。さらに日本経済新聞社が2008年3月と2009年3月に、都道府県、政令市、県庁所在都市の計97自治体を対象に協働事業の実績を調査している。だがIIHOEの2009年調査は都道府県及び政令指定都市・県庁所在地市などの計183自治体であり、またNPO活動推進自治体ネットワークについても同ネットワークのメンバー221団体を対象としたインターネットによる調査であり、いずれも主要自治体を調査したものである。

そこで、本調査では団体規模の大小にかかわらず全ての都市自治体（全国の市・東京都特別区）を対象に郵送法による質問紙調査を行うことにした。都道府県や町村を対象にしなかったのは、

第1に都市自治体における協働事業提案制度の導入事例が多数存在すること、第2に町村レベルでは協働事業提案制度がさほど普及していないと考えられること、第3に都道府県・町村と都市自治体を同列に比較して論じるには無理があることなどの理由による。もっとも本調査では上述の先行調査における知見も踏まえながら、質問紙の全体設計を行った。前述のとおり、本稿の目的は第1報として調査結果の全体像を速報的に提示することにあるが、学術的観点から統計的手法による仮説検証が行えるよう質問紙票の各設問の配置操作を行っている。

本稿の構成は次のとおりである。本章では、まず研究の背景と目的について述べた。続いて第II章では調査概要を記す。第III章から第IV章までは調査結果として、協働事業提案制度の概要、運用プロセス、財源・予算化、効果・課題・改善策に関する分析結果を紹介する。最後に、結論として本調査で明らかになった点を総括するとともに、今後の課題について述べる⁶。

II. 調査概要

本調査は『協働事業提案制度に関する全国自治体調査』と題して実施された。調査対象は、都道府県・町村を除くすべての団体、すなわち全国の市及び東京都特別区810団体（2012年8月現在）である。これら自治体の「協働」担当課宛てに、Q1からQ37で構成された質問紙（A4で12頁）を、2012年9月21日を回答期限として、同年8月末に郵送した。

9月中旬に回答へのお礼を兼ねた督促ハガキを調査対象団体すべてに郵送したところ、同年10月初旬ごろまでに、563団体からの調査票が回収された（回収率69.5%）。なお、Word形式の質問紙を用意した上で、回答者から依頼があれば、質問紙のデータを送付し、電子メールによる回答も受け付けることにした。また、回収された質問紙の中に不明な点等がある場合については、電話や電子メールによって内容照会を行った。

III. 協働事業提案制度の概要

（1）協働事業提案制度の導入状況

まず、「現在、協働事業提案制度を導入しているか」（Q2）について尋ねることにした。質問紙では、「協働事業提案制度」とは「地域課題を解決するために行政と連携してこそ効果が上がるような事業をNPO等に対して公募し、NPO等から提案された事業について第三者組織等が審査・選定したのち関係課との協議を経て成案化を行い、NPO等と行政が協働で事業を実施するもの」とした。図1は回答の集計結果である。「既に導入済み」である自治体は22.6%（126団体）であり、全体の約4分の1を占めた。また「試行中」、「検討中（導入時期決定）」の自治体はそれぞれ1.1%（6団体）、3.1%（17団体）と少なかったが、「検討中（導入時期未定）」とした自治体は27.1%（151団体）と導入済み団体をやや上回っている。今後、本制度の導入が一層進む

自治体の協働事業提案制度

ことが予想される。

しかし一方で、「導入予定なし」と回答した自治体も240団体と43.1%にのぼり、二極化傾向が見られる。また、以前に同制度を導入していたが、現在は「休止中」とした自治体は1.6%（9団体）あり、そのうち半数が平成22年度に休止している。さらに、以前導入していたが、現在は「廃止」している自治体も1.4%（8団体）存在した。

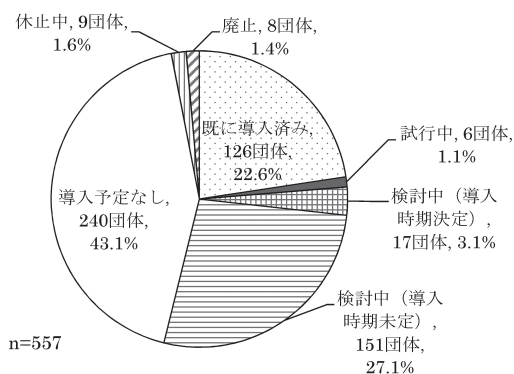


図1 協働事業提案制度の導入状況

(2) 協働事業提案制度を休止又は廃止した理由

協働事業提案制度を休止または廃止した自治体に対して、その理由を尋ねることとした(Q3)。予め用意した選択肢としては、「1. 提案件数が減少したため」「2. 協働事業提案制度の導入効果が感じられなくなったため」「3. 提案団体の制度への理解が不足していたため」「4. 首長が交代し政策転換があったため」「5. 財政的に厳しくなったため」「6. その他」で、マルチアンサー形式とした。回答があったのは17団体のうち16団体で、「6. その他」を除いて最も多い回答が「1. 提案件数が減少したため」（7団体）であった。次いで「2. 協働事業提案制度の導入効果が感じられなくなったため」（6団体）であった。「3. 提案団体の制度への理解が不足していたため」や「5. 財政的に厳しくなったため」はいずれも2団体が選択し、「4. 首長が交代し政策転換があったため」は1団体にすぎなかった。

「6. その他」（11団体）の自由記述を内容分析すると、休止・廃止の理由としては、第1に行政側の問題がある。「協働事業に関する職員の認識・理解が不足している面があり、協働の意義、事業選定、事業の具体化等に対する職員の意識・理解を高めていく取組みが必要」や「各課が予算のつかなかった事業について協働提案をあてこむなど出口戦略ができていないためのひずみが出てきた」などが挙げられた。

第2に提案者側の問題がある。「同じ団体が毎年同じような提案を行うようになった」「同じ団体による継続提案の増加」という指摘や「一過性の協働事業提案が中心であり、事業の継続性や広がり不足している」「単年度採択予算のため主体となるNPOが事業を継続しない。補助金や委託が終了するとその事業をNPOが止めてしまい、費用対効果がうすい」など、協働事業の実施を通じて他の団体や地域社会への波及が進んでいないことが休止・廃止の要因となっている。

また「地域住民や団体等が、地域で取り組んでいる小規模で身近な活動を協働事業に結びつけることが十分にできていない」「活動団体は特定の事業しか実施していないため、新たな取組みをしていくような企画提案は難しい」に見られるように、提案団体の力量不足も挙げられた。

第3に制度上の問題である。「実施当初から3年間のサンセット事業のため」といった時限的

制度であったというものや「NPOを含む市民活動団体を支援する別事業と統合したため」「平成24年度に新たな制度を検討する」「市民公益活動補助金への移行」「事業実施期間が短い等の課題もあったことから、より良い制度となるよう見直しを行い、制度の再構築を図る予定」など新たな展開に向けた方針変更であった。

(3) 制度導入の検討にあたり参考とした自治体

協働事業提案制度導入の検討にあたり参考とした自治体（都道府県・市区町村）があるかについて尋ねた上で、もしあればその自治体名を最大2つまで挙げてもらうことにした（Q4）。

その結果、参考にした自治体が「ある」と回答したのは51.0%（152団体）と約半数であった。参考にした自治体を県・市・特別区ごとに整理したものが表1である。特に参考にされた自治体は大和市（10団体）であり、ついで横浜市（8件）、そして柏市（7件）、相模原市（7件）、豊中市（7団体）となっている。

(4) 類似制度の整備状況

協働事業提案制度と類似しているが別の制度として、公募型補助金制度や提案公募型委託制度がある。いずれも従来型の補助金や委託制度と異なっている点では共通しているが、「公募型補助金制度」（市民公益活動助成金）は市民公益活動団体の事業に必要な経費の一部を助成する制度であり、市民公益活動団体の応募に対し公開審査を経て補助金の交付が決定されるものである。一方、「提案公募型委託制度」は行政側から民間に委託したい事業等を提示し、NPOや市民団体等から提案を公募し委託先を決定するものである。

そこで、協働事業提案制度を「既に導入済み」「試行中」「検討中」の自治体に対して、公募型補助金制度や提案公募型委託制度を整備しているかについて尋ねることにした（Q5）。その結果、公募型補助金制度のみを整備している自治体は50.8%（155団体）と最も多く、ついで公募型補助金制度と提案公募型委託制度のどちらも整備している自治体が11.1%（34団体）となり、提案公募型委託制度のみ整備している自治体はわずか3.3%（10団体）であった。なお、両制度とも整備していない自治体は34.8%（106団体）であった。

さらに協働事業提案制度を「既に導入済み」「試行中」「検討中」の自治体に対して、公募型補助金制度と提案公募型委託制度の導入年度を尋ねたところ、図2に示すとおりとなった。提案公募型委託制度は平成12年度に初めて導入されたのに対し、公募型補助金制度は最も早い自治体

表1 協働事業提案制度導入の検討段階で参考とした自治体

都道府県	団体数	市町村	団体数	東京23区	団体数
佐賀県	5	大和市	10	新宿区	3
岡山県	3	横浜市	8	葛飾区	1
京都府	3	柏市	7	江東区	1
滋賀県	3	相模原市	7	杉並区	1
愛媛県	2	豊中市	7		

自治体の協働事業提案制度

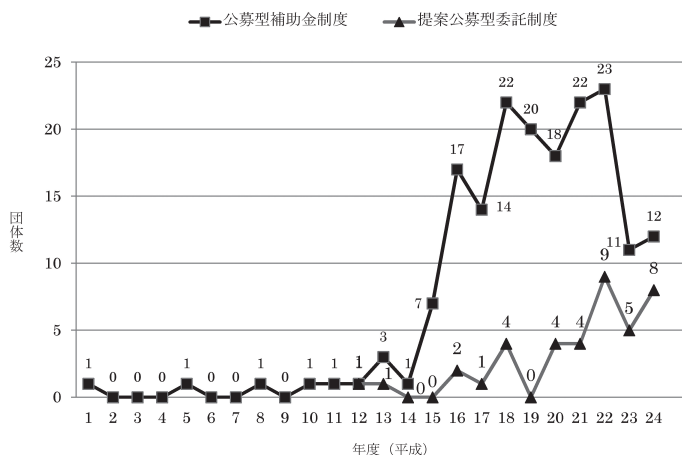


図2 公募型補助金制度と提案公募型委託制度の導入年度

では平成元年度に導入している。また両制度とも平成15年度頃より急速に導入が進んだことがうかがえる。

(5) 協働事業提案制度の種類

協働事業提案制度は、行政が提示したテーマについてNPO等が協働事業を提案する「テーマ指定型」とNPO等が行政に対して協働事業を自由に提案する「テーマ自由型」に大別される。

そこで、現在運用されている同制度がどのようなタイプかについて尋ねることとした(Q7)。その結果、テーマ指定型とテーマ自由型について「どちらもある」と回答した自治体が48.3% (65団体)と最も多く、ついで「テーマ自由型のみ」が35.6% (48団体)であった。「テーマ指定型のみ」と回答した自治体は少数派で、13.3% (18団体)にすぎない。

さらに、テーマ指定型とテーマ自由型のそれぞれの導入年度についても尋ねたところ、図3の結果が得られた。市区レベルでは、同制度導入の先駆けとなった大和市(神奈川県)が平成15

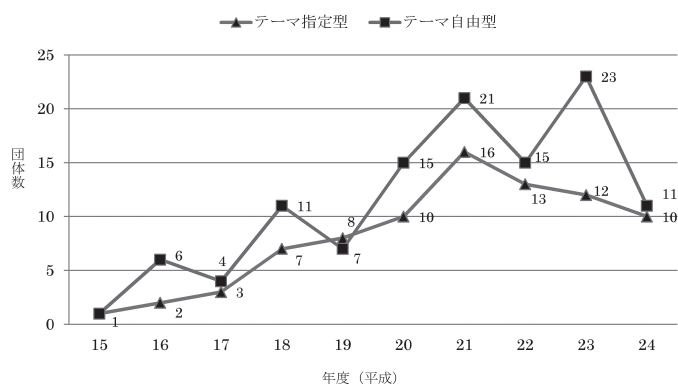


図3 協働事業提案制度の導入年度

年度に導入して以降、制度運用自治体は増加基調にあることがうかがえる。

(6) 協働事業提案制度の法的根拠

協働事業提案制度の法的根拠について尋ねた (Q8)。マルチアンサー方式で得られた回答結果は図4のとおりである。「要綱のみ」が最も多く、69団体であった。次いで、「条例のみ」が14団体、「条例と要綱」が12団体という結果であった。現状では、協働事業提案制度は条例に法的根拠を持たせているというよりも、要綱に規定を置いて運用されていることがうかがえる。

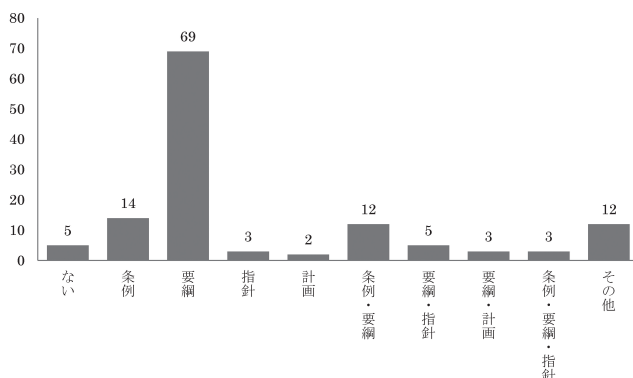


図4 協働事業提案制度の法的根拠

(7) 協働事業提案制度における第三者組織

協働事業提案制度を運用するにあたり、協働事業の審査などを行う第三者組織（協働推進委員会や協働推進市民会議など）を設置しているかについて尋ねた (Q9-1)。その結果、第三者組織を設置している自治体は80.7% (109団体) で、設置していない自治体 (19.3%、26団体) を大きく上回った。

さらに、「第三者組織を設置している」と回答した自治体に対して、第三者組織の内訳と合計人数を尋ねた (Q9-2)。選択肢として「1. 学識経験者」「2. 公募で選ばれた市民」「3. 行政が参加依頼した市民」「4. 団体関係者」「5. 行政職員」「6. その他」を提示したところ、図5の結果が得られた。第三者組織の構成メンバーの属性としては「学識経験者」「団体関係者」「行政職員」の順に多いが、一方でメンバーの人数 (平均) に着目した場合、「団体関係者」(3.2人)、「行政が参加依頼した市民」(2.97人)、「公募で選ばれた市民」(2.86人) の順に多い。

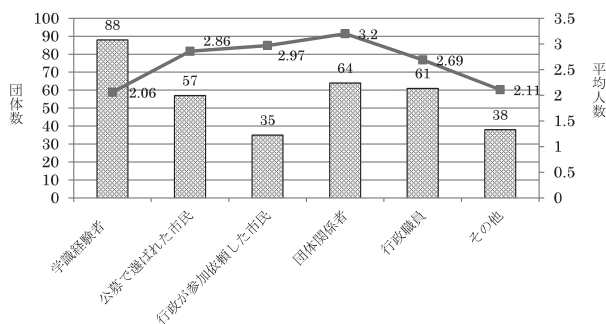


図5 協働事業提案制度における第三者組織の構成

Ⅳ. 協働事業提案制度の運用プロセス

協働事業提案制度を活用した協働事業の成立までの基本的な流れは、①提案の募集、②公開プレゼンテーション、③事業選定、④事業成案化である。事業成案化後は、行政とNPO等による協働事業が実施され、事業の実施又は終了後に評価が行われるものと想定し、調査を行った。

(1) 協働事業の募集段階

a. 提案資格者の範囲

まず、協働事業の提案資格者について検討する。市区内の提案者の範囲として、「1. 市区内在住の個人」「2. 市区内に本部のあるNPO」「3. 町内会・自治会」「4. 市区内に事業所のある民間事業者」「5. その他」を想定した。また市区外の提案者の範囲としては、そもそも「1. 提案を受け付けていない」という選択肢のほかに、「2. 個人」「3. NPO」「4. 民間事業者」「5. その他」を提示し、マルチアンサー方式で尋ねることにした (Q11、Q12)。なお、質問紙上では「NPO」は特定非営利活動法人すなわち法人格を有するものに限らないものとした。

その結果、図6に示す通り、市区内の提案者の範囲としては、「2. 市区内に本部のあるNPO」「3. 町内会・自治会」「4. 市区内に事業所のある民間事業者」とする自治体が最も多く、ついで「2. 市区内に本部のあるNPO」「3. 町内会・自治会」、そして「2. 市区内に本部のあるNPO」のみとする自治体が多い。個人からの提案を受け付けている自治体は少数である。これに対し、市区外の提案者の範囲としては「1. 提案を受け付けていない」とする自治体が圧倒的に多く、半数以上である (図7)。ただし、「3.NPO」からの提案を受け付けている自治体もわずかながら存在する。これはNPOの活動範囲が事務所のある市区内のみならず、広範囲な活動を行っていることを考慮してのことであろう。

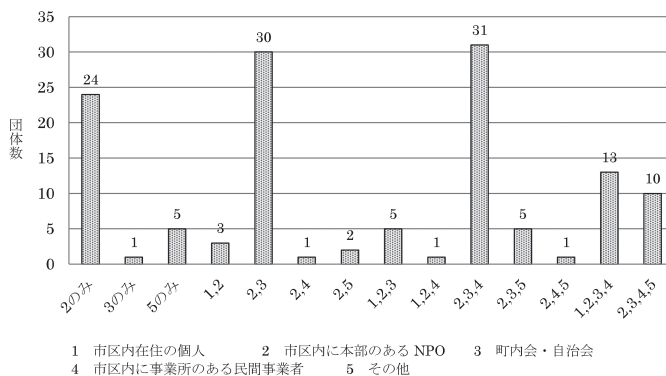


図6 市区内の提案資格者の範囲

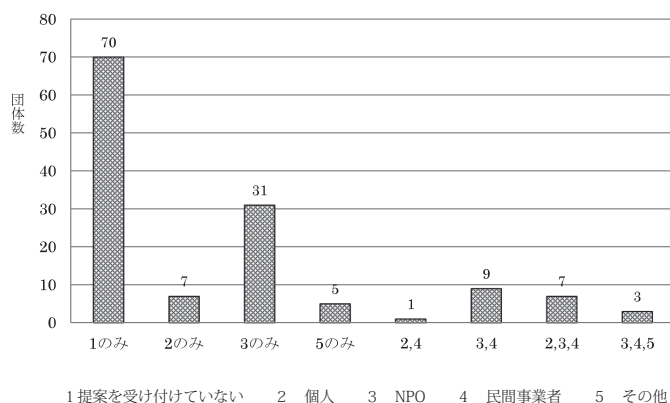


図7 市区外の提案資格者の範囲

b. 説明会や相談会の実施有無

協働事業の募集締切までの間に、事前の説明会や相談会を行っているかについて尋ねた(Q13)。その結果、「1. 説明会も相談会も行っていない」自治体が37.6% (50団体) と最も多かったが、つぎに多かったのが「4. 説明会も相談会も行っている」自治体 (28.6%、38団体) であった。また、「2. 説明会のみ行っている」自治体は26.3% (35団体) であったが、「3. 相談会のみ行っている」自治体はわずか7.5% (10団体) にとどまった。

c. 提案の募集期間

提案の募集期間を設定しているかどうかについても尋ねた(Q14)。「2. 期間を設定している」とする自治体が82.7% (110団体) と8割を超え、「1. 期間を設定していない (年間を通じて随時募集している)」とする自治体 (17.3%、23団体) を大きく上回った。

さらに、「2. 期間を設定している」とした自治体に対して、直近の募集期間を尋ねたところ、図8のように、「1か月から2か月未満」が半数近くを占め、ついで「1か月未満」(34団体)、「2か月から3か月未満」(20団体) であった。

d. 提案募集段階における情報公開

どのような質の、またどの程度の件数の提案が寄せられるかは、行政が募集段階においてどのような情報を公開するかにも依存するはずである。そこで、協働事業提案の募集にあたり、どのような情報を公開しているかについて、マルチアンサー方式で尋ねることにした (Q16)。

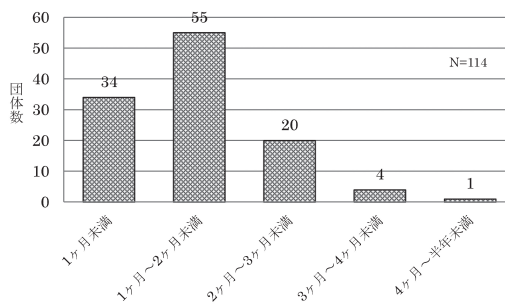


図8 協働事業提案の募集期間

その結果は図9に示した通り、「1. 協働事業提案制度における公募から事業実施・評価までの手順」のみを公開する自治体（44団体）と最も多いが、これに加えて「2. 行政各部署の事業・業務内容の一覧」を併せて公開する自治体も43団体とほぼ同数確認された。ほとんどの自治体がこうした情報を公開しているが、「3. 協働事業提案制度を活用して実施された事業の内容と成果」について公開する自治体は少数派である。NPO等の提案者が協働事業の具体的なイメージを把握するためには、過去の協働事業の内容や成果の公開が欠かせないが、十分に情報公開できていないことが明らかとなった。

（2）協働事業の審査・成案化段階

a. 協働事業の公募から実施までの手順

協働事業提案制度において、協働事業の公募から実施までどのような流れになるか、その具体的な手順について尋ねることにした(Q17)。質問紙上では、「1. 行政が協働事業提案を公募」「2. 行政と協働して事業を行おうとするNPO等が事業計画を提案（提案書・企画書などを提出）」「3. 書類審査を行う」「4. 協働事業提案制度担当課が仲介役となり、事業担当課とNPO等とが協議・調整を行う」「5. NPO等が公開の場でプレゼンテーションを行う」「6. NPO等が事業担当課と協議・調整を行い、事業化の可能性を探る」「7. 公開ワークショップの場においてNPO等が協議・調整の結果を報告する」「8. 第三者組織がこれまでの経緯を総合的に判断・評価し、協働事業として採択すべき事業を選考し、選考結果を首長に提言する」「9. 選考結果をふまえ、首長が決定し、選考結果を発表する」「10. 事業担当課がNPO等とともに協働事業の成案化に向けた検討を重ね、協働事業協定書を締結する」「11. 協働事業を実施する」という手順を例示した上で、各手順の該当有無と例示との相違点について記入を求めるものとした。

その結果、図10に示したように、「5. NPO等が公開の場でプレゼンテーションを行う」のは75.0%であり、「6. NPO等が事業担当課と協議・調整を行い、事業化の可能性を探る」といっ

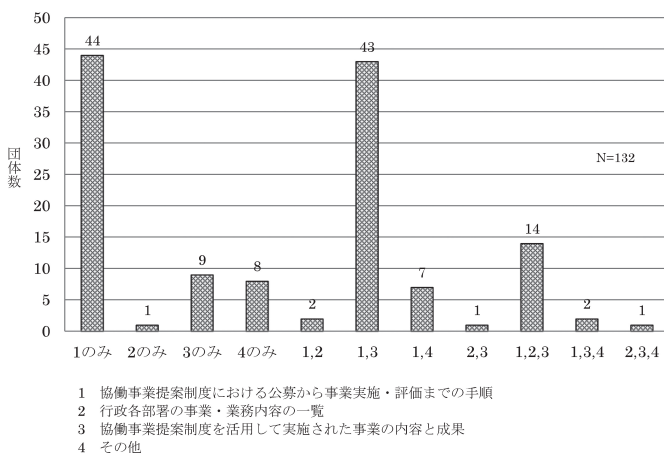


図9 提案募集段階での情報公開の内容

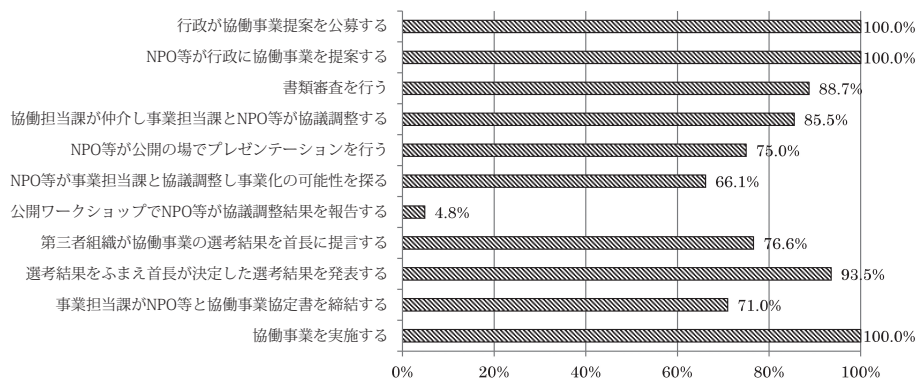


図10 協働事業実施までの手順

た協働にとって重要な協議調整プロセスを行わない自治体が4割弱存在することや、「7. 公開ワークショップの場においてNPO等が協議・調整の結果を報告する」自治体はわずか4.8%にすぎないことが明らかとなった。さらに、「10. 事業担当課がNPO等とともに協働事業の成案化に向けた検討を重ね、協働事業協定書を締結する」自治体は、約7割（71.0%）であった。

b. 協働事業の審査過程における公開の有無

協働事業の審査では、その主な方法として「A. 書類審査」「B. 提案者によるプレゼンテーション」「C. 提案者へのヒアリング・面接」が考えられる。そこで、これらの方法の実施及び公開の有無について尋ねることとした（Q18）。その結果、「A. 書類審査」「B. 提案者によるプレゼンテーション」「C. 提案者へのヒアリング・面接」のいずれについても、実施している自治体が大半であった。また、「書類審査」と「ヒアリング・面接」は非公開で実施されることがほとんどである一方、「プレゼンテーション」については公開で実施されることが大半であることが明らかとなった（図11）。

c. 書類審査とプレゼンテーション

協働事業の審査過程に大きな役割を果たす「書類審査」と「提案者によるプレゼンテーション」が選考にあたり、どのような方法で実施されているかについて尋ねることとした（Q19）。選択肢としては、「1. 書類審査によって、プレゼンテーションに進む提案者を絞り込んでいる」「2. 書類審査とプレゼンテーションの総合得点で選考している」「3. 書類審査では、基準点を下回ると採択しない評価基準を設定している」「4. プレゼンテーションでは、基準点を下回ると採択しない評価基準を設定している」「5. 上記1～4のいずれにも該当しない」の5つを提示し、マルチアンサー方式で回答を求めた。

その結果は図12に示した通り、「3. 書類審査では、基準点を下回ると採択しない評価基準を設定している」とした自治体は20団体にとどまっている。

d. 事前審査の評価基準

自治体の協働事業提案制度

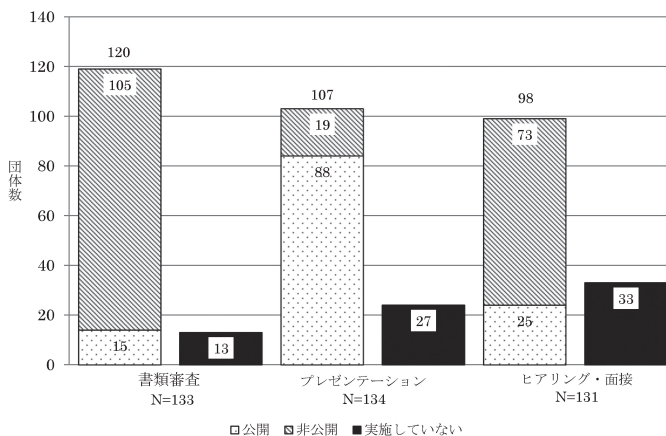
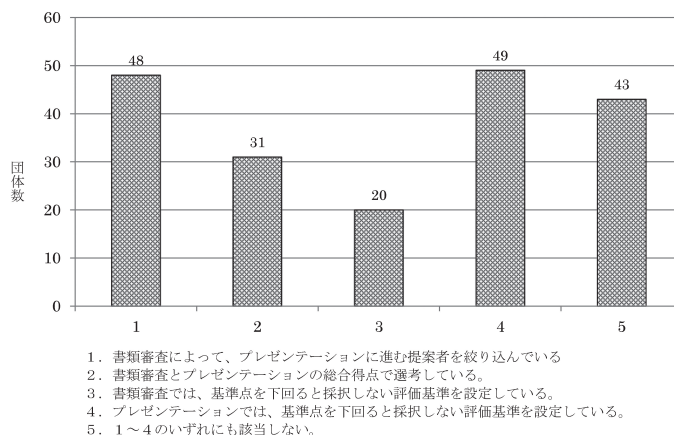


図11 審査方法と公開の有無



1. 書類審査によって、プレゼンテーションに進む提案者を絞り込んでいる
2. 書類審査とプレゼンテーションの総合得点で選考している。
3. 書類審査では、基準点を下回ると採択しない評価基準を設定している。
4. プレゼンテーションでは、基準点を下回ると採択しない評価基準を設定している。
5. 1～4のいずれにも該当しない。

図12 書類審査とプレゼンテーション

協働事業の事前審査において評価基準を定めているか否かについて尋ねることとした（Q21）。ここでは、テーマ指定型とテーマ自由型に区分した上で、それらを公開しているかについても尋ねた。その結果、テーマ指定型で評価基準を定めている自治体は73.9%（65団体）であり、基準を定めている自治体のうち84.6%（55団体）は公開していた。また、テーマ自由型において評価基準を定めている自治体はテーマ指定型よりやや少ないが66.4%（77団体）で、そのうち基準を公開している自治体は78.9%（60団体）という結果であった。

e. 選考結果の公開方法

協働事業の事前審査において、選考結果の公開をどのように行っているかについて尋ねることとした（Q22）。選択肢としては、「1. 採否の結果だけを提案団体のみに通知している」「2. 採否の結果とその理由の両方を提案団体のみに通知している」「3. 採否の結果だけを提案団体

のみならず一般にも公開している」「4. 採否の結果とその理由の両方を提案団体のみならず一般にも公開している」「5. その他」を用意した。回答結果を集計すると、「4. 採否の結果とその理由の両方を提案団体のみならず一般にも公開している」が27.8% (37団体) と最も多かった。ついで「2. 採否の結果とその理由の両方を提案団体のみに通知している」(22.6%、30団体)、「3. 採否の結果だけを提案団体のみならず一般にも公開している」(16.5%、22団体)、「1. 採否の結果だけを提案団体のみに通知している」(14.3%、19団体) となり、また「5. その他」については18.8% (25団体) 存在した。

(3) 協働事業の実施段階

a. 協働事業の実施期間

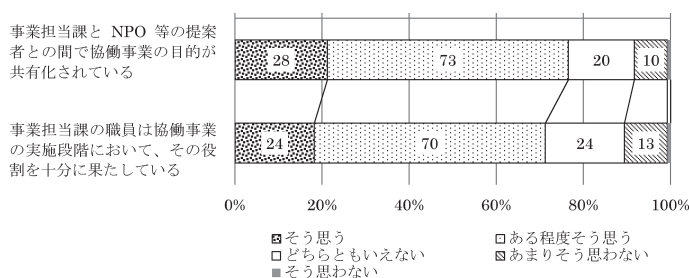
協働事業提案制度における協働事業の実施期間について尋ねたところ (Q23)、「1. 実施期間は決まっていない (事業によって実施期間はさまざまである)」が16.5% (22団体)、「2. 原則1年間であるが、再提案の後、審査を合格すれば、事業を継続できる」が38.3% (51団体)、「3. 原則1年間である。ただし、再提案は認められない」が18.0% (24団体)、「4. その他」が27.1% (36団体) であった。「2. 原則1年間であるが、再提案の後、審査を合格すれば、事業を継続できる」とした自治体が約4割と最も多いことが明らかとなった。

b. 協働事業における目的の共有化

協働にあたっては、行政とNPO等が当該事業の目的を共有化することが重要である。そこで、事業担当課とNPO等の提案者との間で協働事業の目的が共有化されているかどうかについて、「1. そう思う」「2. ある程度そう思う」「3. どちらともいえない」「4. あまりそう思わない」「5. そう思わない」の5件法で尋ねることとした (Q24)。その結果、図13に示した通り、「2. ある程度そう思う」が55.3% (73団体) と過半数を占め、「1. そう思う」(21.2%、28団体) を含めると、4分の3を占めている。

c. 協働事業の実施段階における事業担当課の役割

協働事業の遂行にあたっては、行政がNPO等に対して業務の丸投げをせず、互いに必要な役割



(注) 数値は団体数を示している。

図13 目的の共有化と事業担当課の役割

を分担することが大切である。そこで、事業担当課の職員は協働事業の実施段階において、その役割を十分に果たしているかについて、「1. そう思う」から「5. そう思わない」までの5件法で尋ねることとした（Q25）。図13から、「2. ある程度そう思う」が53.0%（70団体）と過半数を占め、「1. そう思う」（18.2%、24団体）を含めると7割を超えた。

（4）協働事業の評価段階

a. 協働事業提案制度の評価主体

協働事業の終了後、協働事業提案制度自体の評価は誰が行っているのだろうか。この点について尋ねたところ（Q26）、図14に示した通り、「1. 行っていない」と回答した自治体が27団体と最も多く、次いで「5. 第三者組織」のみ（22団体）、「2. 協働事業提案制度担当課の職員」のみ（20団体）、「2. 協働事業提案制度担当課の職員」と「5. 第三者組織」の両方（17団体）という結果となった。協働事業の当事者である「3. 事業担当課の職員」や「4. 提案者」は、同制度自体の評価にはほとんど関与していないことが明らかとなった。

b. 事後評価の評価基準

協働事業終了後の事後評価において評価基準を定めているか否かを把握するため、事前評価の場合と同様、テーマ指定型とテーマ自由型のそれぞれについて評価基準及びそれらの公開の有無を尋ねることとした（Q27）。その結果、テーマ指定型で評価基準を定めている自治体は39.3%（33団体）であり、基準を定めている自治体のうち67.7%（33団体）は公開していた。また、テーマ自由型において評価基準を定めている自治体は38.7%（43団体）で、そのうち基準を公開している自治体は69.8%（30団体）という結果であった。

c. 事後評価結果の公開方法

どのような方法によって、協働事業の事後評価を公開しているかについて、シングルアンサー方式で尋ねることとした（Q28）。その結果、「1. 評価していない」が16.4%（21団体）、「2. 評価しているがその結果を公開していない」が17.2%（22団体）、「3. 評価の結果を文書で公

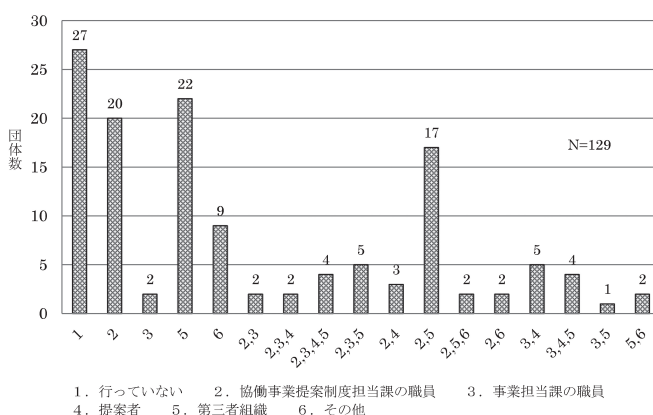


図14 協働事業提案制度の評価主体

開している」が8.6% (11団体)となった。また「4. 公開の報告会を実施している」が25.0% (32団体) と最も多く、「5. 公開の報告会を実施するとともに、文書でも評価結果を公開している」が15.6% (20団体)、「6. その他」が17.2% (22団体) であった。

V. 協働事業提案制度における財源・予算化

(1) 協働事業の経費負担

協働事業の実施に要する経費は、どのような財源から支出されるのであろうか。そこで、協働事業の実施に要する経費（行政職員の人件費や提案者の自己負担は除く）の財源について尋ねることにした（Q29）。予め用意した選択肢は、「1. 提案者と委託契約を締結するため、委託経費の中から支出される」「2. 提案者に補助金を支出するため、補助金の中から支出される」「3. 基金の中から支出される」「4. その他」である。

回答結果から、「4. その他」を除く選択肢では、「2. 提案者に補助金を支出するため、補助金の中から支出される」が34.1% (46団体) と最も多く、ついで「1. 提案者と委託契約を締結するため、委託経費の中から支出される」(25.9%、35団体)、「3. 基金の中から支出される」(8.2%、11団体) という順になった。しかし、「4. その他」(31.9%、43団体) と回答した自治体も一定数あり、これは事業によって財源が異なるとしている自治体が多いためである。

さらに、これら財源の中には、提案者（NPO等）の人件費が含まれているかどうかについても尋ねた（Q30）。「2. 含んでいない」とした自治体が50.0% (67団体) で「1. 含んでいる」とした自治体 (26.9%、36団体) を大きく上回った。しかし、「3. その他」とした自治体も23.1% (31団体) であり、この点についても事業によって異なるとしている。

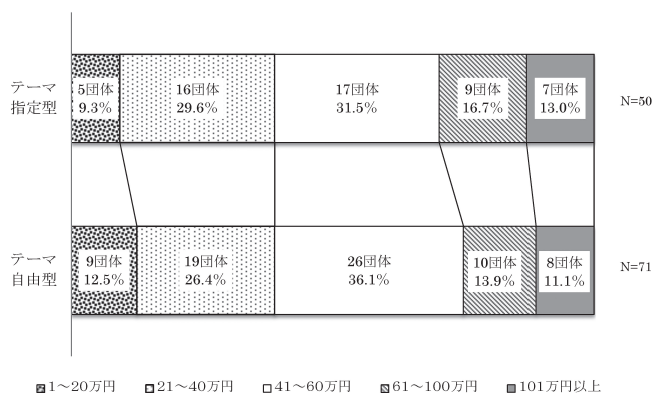


図15 協働事業1件あたりの予算上限額

(2) 協働事業の予算化手法

協働事業の成案化に向けては、予算化も大きな論点の一つである。そこで、協働事業の実施に要する経費（行政職員の人件費は除く）をどのように予算化しているかについても尋ねることにした（Q31）。基本的には、「1. あらかじめ予算を確保せず、事業化が決定した後に予算要求する」か、あるいは「2. あらかじめ予算を確保しておく」のいずれかである。回答結果からは、「2. あらかじめ予算を確保しておく」が61.0%（83団体）と過半数を占め、「1. あらかじめ予算を確保せず、事業化が決定した後に予算要求する」は32.4%（44団体）と少数派であった。なお、これ以外の方法として「3. その他」と回答した自治体も6.6%（9団体）とわずかながら存在する。

(3) 協働事業の予算上限額

協働事業1件あたりの予算上限額を設定しているかどうかについても尋ねた(Q32)。その結果、「2. 設定している」とした自治体が65.9%（89団体）で、「1. 設定していない」とした自治体（34.1%、46団体）を大きく上回った。

さらに、「2. 設定している」と回答した自治体には、テーマ指定型・テーマ自由型のそれぞれについての金額を記入してもらうことにした。図15は回答結果を集計したものである。テーマ指定型、テーマ自由型のいずれも、「41万円から60万円」が最も多く、ついで「21万円から40万円」という結果となった。

(4) 協働事業の予算措置部署

協働事業の予算化にあたっては、行政内部でどのような部署が予算措置を行うかについても論点となる。そこで、テーマ指定型・テーマ自由型のそれぞれについて、協働事業提案制度で実施される協働事業の予算措置を行う部署がどこかについても尋ねることにした（Q33）。

図16に示した通り、テーマ指定型・テーマ自由型ともに、「協働事業提案制度担当課」が過半数を占めている。ただし、「協働事業提案制度担当課」の割合はテーマ自由型のほうが高く、逆

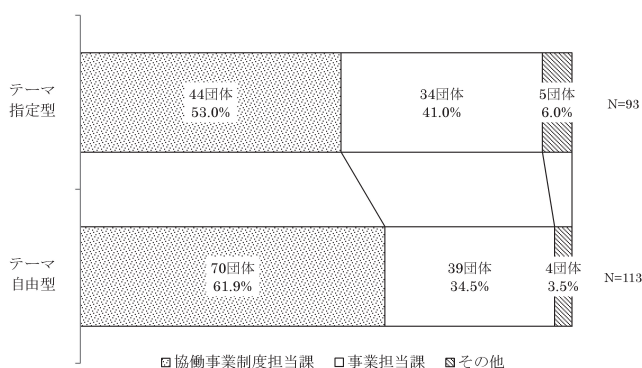


図16 協働事業の予算措置部署

に「事業担当課」の割合はテーマ指定型のほうが高い。これは、テーマ指定型では協働事業に関するテーマ設定段階において事業担当課が何らかの形で関与するケースが多く、それゆえに事業担当課が全部又は一部を予算措置するためではないかと推察される。

VI. 協働事業提案制度の効果・課題・改善策

(1) 協働事業提案制度の導入効果

協働事業提案制度を導入して、実際にどのような効果があったのであろうか。そこで、「A. 「協働」に対する事業担当課職員の関心や理解が向上した」「B. 行政とNPO等との間で信頼関係を築くことができた」「C. 「協働」に関して行政内部の協力体制が得られやすくなった」「D. 行政コストを削減することができた」「E. 地域課題を解決することができた」の各効果について尋ねることにした（Q34）。ただし、協働事業提案制度の導入効果を客観的に測定することは容易でないため、協働担当課からみた効果に対する主観的評価を「そう思う」「ある程度そう思う」「どちらとも言えない」「あまりそう思わない」「そう思わない」の5件法によって回答してもらうことにした。

その結果を取りまとめたものが図17である。「そう思う」と「ある程度そう思う」を合わせた肯定的な評価が最も高かったのは、「B. 行政とNPO等との間で信頼関係を築くことができた」であり、7割を超えている。ついで、「E. 地域課題を解決することができた」、「A. 「協働」に対する事業担当課職員の関心や理解が向上した」の順であり、いずれも6割を超えている。しかし、「D. 行政コストを削減することができた」についての肯定的評価は2割に満たない。また「C. 「協働」に関して行政内部の協力体制が得られやすくなった」と感じている自治体は4割にも満たない。対外的には「市民との協働」を標榜する自治体は珍しくないが、行政内部における協働への理解や組織風土の醸成が協働事業を進める上での課題である。

(2) 地域課題の解決への貢献

Q34の「E. 地域課題を解決することができた」に関連して、実際に「地域課題の解決」に貢献したと思われる協働事業が存在するかどうかを確認するため、そのような協働事業の有無と地域課題の解決に貢献した協働事業の名称を最大3つまで挙げてもらうことにした（Q35）。その結果、「1. ある」と回答した自治体は71.3%（82団体）と7割以上であった（個々の協働事業名は割愛する）。

(3) 協働事業提案制度の改善内容

協働事業提案制度は、最も早く導入した自治体でも10年程度しか経過しておらず、比較的新しい制度である。そのため自治体では試行錯誤を繰り返しながら、制度の充実更新を図っているものと推察される。そこで、今までに協働事業提案制度を改善したことがあるか否かについて尋ねることにした（Q36-1）。その結果、「1. 改善したことがない」とした自治体が52.5%（68

自治体の協働事業提案制度

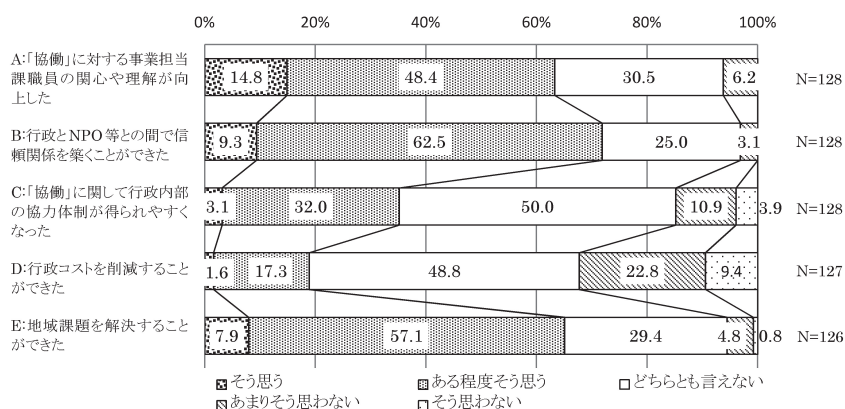


図17 協働事業提案制度の導入効果

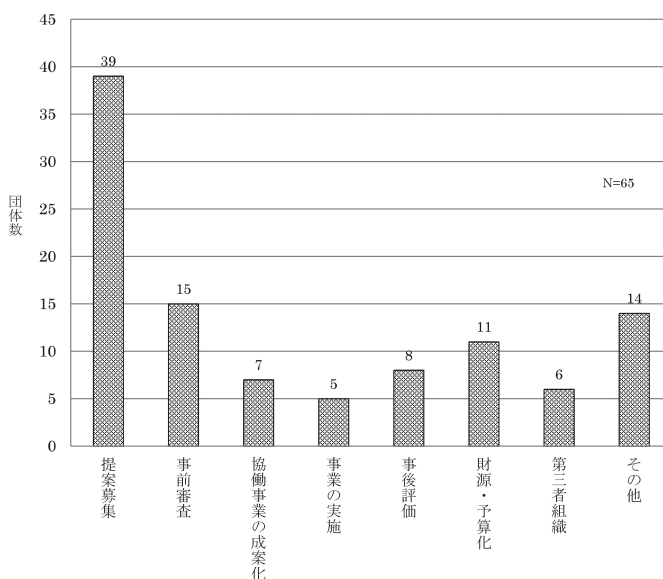


図18 協働事業提案制度の改善内容

団体)、「2. 改善したことがある」が48.5% (64団体) で、半数近くの自治体は何らかの改善を行っていた。

つぎに、「改善したことがある」と回答した自治体に対して、改善内容について尋ねることにした (Q36-2)。ここでは、あらかじめ「1. 提案募集」「2. 事前審査」「3. 協働事業の成案化」「4. 事業の実施」「5. 事後評価」「6. 財源・予算化」「7. 第三者組織」「8. その他」という選択肢を提示して、マルチアンサー方式で回答を求めた。その結果、「8. その他」を除く項

目では、「1. 提案募集」が39団体と突出して多く、ついで「2. 事前審査」（15団体）、「6. 財源・予算化」（11団体）という順になっている（図18）。「8. その他」については「提案前の事前協議の実施」や「相談・受付窓口の増設」「コーディネーターの配置」などが挙げられた。

（4）協働事業提案制度の改善余地

最後に、現行の協働事業提案制度について改善の余地がある否かについて尋ねることとした（Q37-1）。その結果、「1. 改善の余地はない」とした自治体は13.6%（17団体）だが、「2. 改善の余地がある」とした自治体は86.4%（108団体）と9割近くの自治体が改善の余地があると考えていることがうかがえる。

さらに、「2. 改善の余地がある」と回答した自治体に対して、「改善の余地があると思う内容」について尋ねることとした（Q37-2）。選択肢は前述のQ36-2と同一である。その結果、「8. その他」を除く項目では、58団体が「1. 提案募集」を挙げ、ついで「5. 事後評価」と「6. 財源・予算化」がいずれも32団体で改善余地があると考えられている（図19）。「2. 事前審査」についてはすでにある程度改善されたが、依然として「1. 提案募集」や「6. 財源・予算化」について改善余地が残されており、「5. 事後評価」については今後の課題であることがうかがえる。

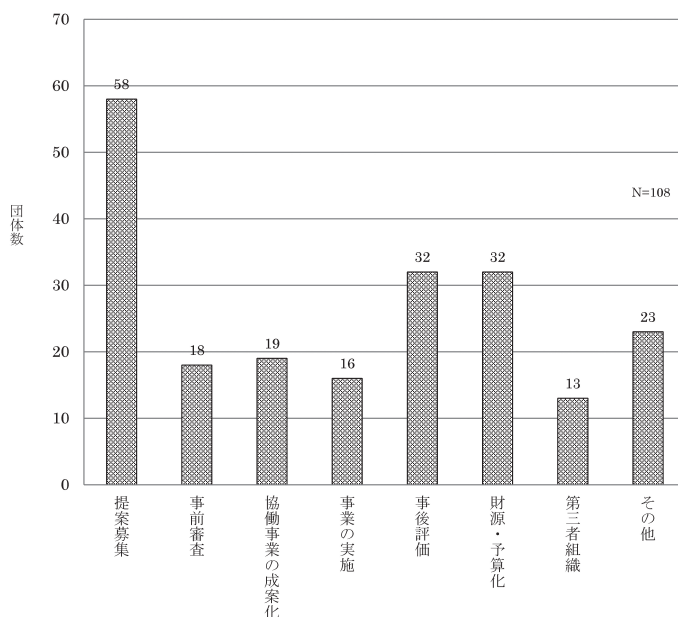


図19 改善の余地がある事項

Ⅶ. 結論と今後の課題

本稿では、2012年に全国の市区810団体を対象に実施した協働事業提案制度に関する質問紙調査の分析結果を提示した。本調査結果から明らかとなった点を整理すると、以下の4点に集約できる。

第1は、協働事業提案制度の全体像に関する点である。調査票を回収できなかった団体の中には同制度を導入していない自治体の割合が高いものと考えられるが、回答団体のうち約4分の1程度の自治体で既に導入済みであり、試行中又は検討中としている自治体も含めると5割を超えていた。こうした自治体では、その6割以上が公募型補助金制度を既に導入している。実際に協働事業提案制度を導入している自治体では、テーマ自由型とテーマ指定型の双方を採用している団体が約半数を占めているが、テーマ自由型のみ採用している自治体も3割強存在していた。法的根拠という観点からは、現在、要綱のみに基づき同制度を運用している自治体が最も多い。また同制度の運用にあたり第三者組織を設置している自治体は8割以上にのぼっている。

第2は、協働事業提案制度の運用プロセスに関する点である。同制度を利用して協働事業を提案できるのは、市区内に本部のあるNPOだけでなく、町内会・自治会、市区内に事務所のある民間事業者とする自治体が最も多い。しかし、市区外からの提案に関しては受け付けていないとする自治体が半数以上で多数を占めている。協働事業の募集段階では、説明会も相談会も行っていない自治体が4割弱と最も多かったが、その一方でそれら両方を行っている自治体も約3割存在している。提案の募集期間については設定している自治体が8割を超え、その期間としては1か月から2か月未満が半数近くを占めている。提案募集段階における情報公開については、公募から事業実施・評価までの手順のみを公開する自治体が最も多かったが、これに加えて行政各部所の事業・業務一覧も公開する自治体も同程度存在している。協働事業の事前審査では、書類審査、プレゼンテーション、ヒアリング・面接などが多くの自治体で実施されており、書類審査やヒアリング・面接では非公開が主流だが、プレゼンテーションは公開で実施されることのほうが多い。事前審査の評価基準については7割前後の自治体で定めており、その8割前後が基準を公開している。協働事業の実施期間については、原則1年間であるが、再提案の後、審査に合格すれば事業を継続できる自治体が約4割と最も多かった。協働事業終了後の評価については、事前審査と比べると、評価基準の設定や公開という点では全体的に遅れている。

第3は、協働事業提案制度における財源・予算化に関する点である。協働事業の経費負担に関しては、提案者に補助金を支出する自治体が3割強と最も多いが、提案者と委託契約を締結し委託経費の中から支出する自治体も4分の1存在する。こうした経費をどのように予算化しているかについては、事業化が決定した後に予算化するよりも、あらかじめ予算を確保しておく自治体が6割以上と多い。また協働事業1件あたりの予算上限額はテーマ指定型、テーマ自由型に関わ

らず41万円から60万円が最も多く、予算措置についてもテーマ指定型、テーマ自由型に関わらず協働事業提案制度担当課が行う自治体が過半数を占めている。

第4は、協働事業提案制度の効果・課題・改善策に関する点である。協働担当課からみた協働事業提案制度導入による効果について、行政とNPO等との間で信頼関係を築くことができたと考えている自治体は7割を超えている。だが、協働に関して行政内部の協力体制が得られやすくなったり、行政コストを削減することができたと考えている自治体は4割にも満たない。そして、今までに同制度を改善したことがあるとした自治体は約半数であった。現行制度に改善の余地があるとしている自治体は9割近くにのぼり、提案募集、財源・予算化、事後評価などについては今後の課題であるとしている。

なお、本稿では仮説検証を目的にした統計分析は行っておらず、この点については別稿にゆだねることとしたい。

(さとう とおる・高崎経済大学地域政策学部教授)

<注>

- 1 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説市民参加—その理論と実際』、公人社、2005年、42頁参照。
- 2 市民会議については、佐藤徹『市民会議と地域創造』、ぎょうせい、2005年を参照されたい。
- 3 詳しくは、佐藤徹「協働の評価」『協働と市民活動の実務』、ぎょうせい、2006年を参照。
- 4 ただし、協働事業提案制度を導入している自治体であっても、制度を活用しなければ協働事業を提案できないわけではない。実際には提案制度を活用して行われる協働事業（制度活用型協働事業）と提案制度には関係なくNPOと担当課の間で個別に行われる協働事業（個別対応型協働事業）が併存している。
- 5 関谷昇「協働事業提案制度の実際と課題」『月刊地方自治職員研修』2011年11月号、pp.22-24
- 6 本稿では紙面の都合上、すべての設問についての調査結果を掲載してはいない。

<付記>

本稿は、埼玉県桶川市受託研究『全国自治体における協働事業提案制度及び先行事例の収集調査と統計分析』（研究代表：佐藤徹）（2012年度）の成果の一部である。なおデータ集計にあたってはゼミ生（第8期）諸君の助力を得た。記して感謝申し上げたい。