

岩手県北上市における協働事業の検証

－第三者評価の結果より－

Evaluation of Collaborative Activities in Kitakami City, Iwate Prefecture
－Result of Third-Party Evaluation－

○熊谷 智義* 鎌田 徳幸** 岩渕 公二***
Kumagai, Tomoyoshi Kamata, Noriyuki Iwabuchi, Kouji

- * 特定非営利活動法人政策 2 1 副理事長（合同会社地域計画 代表）
- ** 特定非営利活動法人政策 2 1 会員（岩手県立大学）
- *** 特定非営利活動法人政策 2 1 理事長

<要約> 岩手県北上市では、平成18（2006）年度から「北上市まちづくり協働推進条例」に基づき、市民の参加を基本とする協働によるまちづくりを推進してきた。また、平成23（2011）年度～平成32（2020）年度を計画期間とする総合計画に「協働によるまちづくり」を掲げて、10年間、協働事業を推進してきた。筆者らは、同市と市民活動団体や事業所等が協働で実施した事業を対象として、協働手法の質的向上を図ることを目的に、その実態を検証するための第三者評価を行うことになり、その実務に携わったところである。

そこで、本報告では、北上市における協働事業の考え方や事業手法、分野等、協働事業の現状と課題の分析結果より、協働事業を推進する際の留意点を提示した。

<キーワード> 協働事業、市民参加、協働によるまちづくり、第三者評価

1. はじめに

1.1 背景

北上市では、北上市自治基本条例（平成24（2012）年北上市条例第24号）の理念に基づき、「市民、市民活動団体、事業所及び市長等が協働できる体制を構築するための基本的事項及び仕組みを定め、自主的なまちづくり活動の意義について、互いに認識し合い、まちづくりを協働で推進すること」を目的に、「北上市まちづくり協働推進条例」を定めている^{注1)}。

この条例では、「市民＝市内に住む者、市内で働く者及び学ぶ者」「市民活動団体＝公益の増進を目的として行う自主的な市民活動を行う団体」「事業所＝各種サービスを提供する民間営利組織」「市長等＝市長及び教育委員会等の行政事務を管理執行する機関」「参画＝市民、市民活動団体及び事業所（以下「市民等」という）が、議会及び市長等の政策の立案から評価に至る各段階において、主体的に参加し、意思形成に関わること」としている。「協働」の定義については、「市民等及び市長等（以下「各主体」という）がまちづくりに取り組むうえで、共通の目的意識を持って、自主性を持つ対等な立場のもとで、それぞれの持つ能力を持ち寄り、相乗効果を上げながら協力し合うことをいう」としている。

また、平成23（2011）年3月には、後述する『協働手順書』を作成^{注2)}し、平成23（2011）年度から平成32（2020）年度を計画期間とする『北上市総合計画』^{注3)}では、「市民の皆さんと計画内容を共有し、連携と協働のもとに、一体となって取り組む」ことを提示し、協働のまちづくりが進められてきた。協働のまちづくりの取り組みは、既に10年を迎えようとしており、また次期『総合計画』に向けて、社会環境の変化と今後を見据えた検証が必要とされている^{注4)}。

1.2 目的

本報告では、北上市における協働事業の「領域」や「事業手法」「協働による事業実施がふさわしい分野」等を概説すると共に、協働事業の検証結果を分析し、同市における協働事業の現状と課題等を明らかにすることを目的とする。

1.3 先行研究

畑田（2011）は、佐世保市における提案公募型事業制度の評価の実態分析として、2009年度に採択された6事業（うち、4事業は市民提案、2事業は行政提案）を対象に、団体（市民）と市担当課間の評価の比較を行っている。

また、川北（2016）は、2004年から行ってきた調査結果に基づき、今世紀に入って以降、NPOなどとの協働を標榜する自治体が増えたものの、しきみを整えず、ごく少額の補助・助成制度を設けただけで「協働を推進している」としているところが多いと指摘している。また、協働とは本来、予め定められた枠内で、二者間で契約に基づいて行うことを指すのではないとし、従来からある問題であれ、新たな課題であれ、多様な主体がそれぞれバラバラに取り組むより、成果が大きくなるように、つまり相乗効果を生むために、契約に基づかず3つ以上の主体が深く連携して相互の力を生かし合う事も必要であると述べている。

さらに、新川（2017）は、地方創生総合戦略に代表される危機意識が共有される中で、共同生産や相互触発、相互補完の意味を含んだ協働が重要であるとしている。また、協働は、異なる主体が相互に自主的に協力して共通の目標を達成することであり、同時にそれぞれの主体の個別の目標達成にも貢献することがその基本であるとし、協働の当事者たちは、対等を前提とした相互の立場を尊重しつつも、それぞれの資源と能力に応じて役割と責任を分担し、協力して事業にあたると指摘している^{注4)}。

協働事業が10年経過する中、市町村における協働の実態を検証した報告はほとんど見当たらないことから、今後に向けた議論に本報告が寄与するものと考えられる。

1.4 方法

協働事業に関する先行研究の成果を踏まえつつ、協働の推進に向けて北上市が作成している各種資料及び平成29（2017）年度の協働事業の検証に関する報告書^{注5)}などによる文献調査を中心に、現状と課題について分析・考察した。

2. 評価結果

2.1 北上市における協働の考え方

北上市では、協働の推進に向けて手順書を作成している。その中で、最初に、協働の必要性として「地方分権から地方主権へ、まちづくりの意識の変化、市民や企業の意識の変化」を挙げ、まちづくり主体との協働は「地域コミュニティ団体、市民活動団体、企業、行政」それぞれへの波及効果や相乗効果があるとしている。

また、協働を進める際に、お互いが守るべきルールとして、①対等性の確立、②自主性の尊重、③相互の理解、④情報の共有、⑤責任の分担、これらを意識すべき点と示している。協働できる「領域」については、表1のB～Dとされ、「事業手法」については、表2が示されている。また、協働による事業実施がふさわしい分野は、表3のとおりとなっている。

職員が協働を実践する際の姿勢、留意点として、①市民ニーズの把握、②分かりやすい説明、③パートナーとの対話、④柔軟で総合的な力、⑤コーディネート能力の強化、⑥できることから始めて意欲を引き出そう、これらが示されている。

さらに、事業実施のステップとして、①内部検討・企画段階、②実施段階、③終了・評価段階、それぞれの手順について示されている。

表1 協働できる「領域」

	←・・・・・・・・・・協働（B～D）・・・・・・・・・・→				
A：市民単独 市民が責任を持って独自に行う	B：市民主導 市民主導の下で行政が協力する	C：双方対等 市民と行政が連携・協力して行う	D：行政主導 行政主導の下で市民の協力で行う	E：行政単独 行政が責任を持って独自に行う	
自治会行事などの独自事業	補助 事業協力	共催 事業協力 協働型委託	事業協力 協働型委託 協働型指定管理 アドプト	課税・許認可 生活保護など	

出典：北上市（2011）『協働手順書～Ver. 2.0～』（p. 4）

表2 市が協働事業の事業手法として捉えているもの

手法	内容	事業例
共催	その事業の実施にあたり企画又は運営の段階から参加し、協働主催者として責任を分担するもの	・芸能まつり実行委員会 ・北上地域自立支援協議会
事業協力	市又は市民活動団体等が主導する事業について、協定などにより役割分担等を取りきめ、双方が人的、物的、資金的協力を行うもの	・ちいさな親切おおきな安心プロジェクト ・図書館書架整理ボランティア
アドプト	公共施設について、市民活動団体、地域コミュニティ団体、企業等が美化活動や施設の現状報告を行い、市は保険加入や物品の支給など行う形態	・新堰水辺公園アドプト協定
協働型委託	市が行うべき事業のうち、市民活動団体、地域コミュニティ団体、企業等の専門性や先駆性が活かされる事業や将来的に市以外が担うことができる可能性のある事業で、市が直営で実施するよりも成果が期待できるときに、事業全部または一部を委ねるもの	・ごみ減量市民会議運営委託 ・市民活動情報センター事業実施委託 ・地域計画策定支援業務委託
協働型指定管理	公共施設の管理運営について、単に効率的な施設管理だけでなく、施設活用のためのソフト面での事業実施を含めた（目的とした）指定管理	・16地区交流センター指定管理 ・総合運動公園指定管理

出典：北上市（2011）『協働手順書～Ver. 2.0～』（p. 5）

表3 協働による事業実施がふさわしい分野

分野	概要及び事業例
ア．きめ細かな対応が求められる事業	市民公益活動団体の柔軟性や機敏性を活かして重点的にサービスを行うことが必要な事業 例) 預かり保育や学童保育を含む子育て支援事業、高齢者介護支援事業
イ．地域社会との連携が必要な事業	地域課題を解決するために取り組むことが必要な事業 例) 地域づくり事業、グラウンドワーク、地域防犯及び地域防災
ウ．高い専門性が求められる事業	市民公益活動団体の持つ特定の分野に関する専門性やネットワークを活かして取り組むことが有効な事業 例) 芸術、文化及びスポーツの普及の事業、生涯学習の事業、健康相談
エ．計画立案に幅広く	施策について計画立案する場合等その分野における専門知識やノウハウ

意見が必要な事業	ウを持つ団体等の意見を取り込むことが有効な事業 例) 基本条例や都市計画マスタープランなどの基本計画策定
オ. 多くの人々の参加が有効な事業	市民活動団体が持つ広いネットワークを十分に活かし、多くの参加を促す必要のある事業 例) ごみゼロ運動、まつりイベント参加、花いっぱい運動
力. 行政が着手したことのない先駆的な事業	新たな行政課題に対して知識やノウハウを持ち先行的に取り組んでいる事業

出典：北上市（2011）『協働手順書～Ver. 2.0～』（p.6）

2.2 取り組みの概要（平成29（2017）年度）

北上市における平成29（2017）年度の協働推進事業では、まちづくり活動・協働推進に向けた相談・企画などを行う「市民活動情報センター事業」、公募型で地域や団体の活動に補助を行う「市民公募型協働事業補助金」、「地域貢献活動企業の褒賞制度」「協働フォーラム」「市職員の研修」「委員会・審議会の開催」などがある。

また、市民と行政の協働事業として、表4の事業のほか、105事業が行われている。

表4 市民と行政の協働事業（一次調査対象事業／抜粋）

No	担当部署	事業名
1	まちづくり部スポーツ推進課	スポーツツーリズム推進事業費補助金
2	まちづくり部スポーツ推進課	スポーツコミッション推進事業負担金
3	まちづくり部生涯学習文化課	財団法人北上市文化創造財団運営補助金
4	まちづくり部生涯学習文化課	自治公民館活動交付金
5	まちづくり部生涯学習文化課	北上市民芸術祭開催費補助金

2.3 評価の手順

協働事業の第三者評価は、市と市民活動団体、事業所等が協働で実施した事業を対象として、公正かつ客観的視点による第三者評価を実施することで、協働手法の質的向上を図ることを目的に、令和元（2019）年5月から9月に行われた。具体的には、市が協働で実施した事業について、アンケート及びヒアリング等の調査を実施し、協働手法の観点から検証した。

最初に一次調査として、市で指定した事業について、市の事業担当課及び協働相手を対象にアンケート調査を実施した。調査項目は、①費用、②働きかけ、③事業手法、④事業目的、⑤活動概要、⑥成果概要、⑦事業の性質、⑧役割分担、⑨協働の経過。⑩事業見直し、⑪特記事項とした。また、「事業準備」「事業実施過程」「事業実施後」について、仕様書等の想定通りの実績をあげた場合はA評価、それ以上の実績だった場合はS、AA評価、それ以下の実績だった場合はB、C評価とした。仕様書がない場合は、事務事業計画書や当初の事業計画、事業打合せの結果、当初予算及び補正予算要求時の計画等を参考にしながら評価して頂いた。

次に、一次調査の結果より、二次調査対象として、15事業程度を抽出し、関係する事業担当課及び協働相手に対して、ヒアリング調査を実施した。

一次評価及び二次評価の結果をもとに、協働事業評価として、総合評価を行った。

2.4 一次評価の結果

市と市民活動団体、事業所等が協働で実施した事業を対象として、第三者評価を実施することで協働手法の質的向上を図るための評価を実施するうえで、基礎データを

収集するために行った。

一次調査協働相手調査数は延べ471で、対象事業数は105であった。1事業に複数の協働相手がある場合を含み、回答数は延べ326、回収率は、69.2%となった。

市の評価結果は、全体的に仕様書等に則って事業実施していることから、A評価の占有率が比較的高い。一方、検証実施について「B」評価としている事業が全体の約1/4を占めることから、検証実施について課題を感じていることが読み取れる。

協働相手評価結果は、協働相手は、市よりも全体的にプラス評価が多いことが特徴といえる。事業効果、目的実現、実施後総合、総合評価において、それぞれプラスの評価が10%を超えていることから、概ね結果は良好といえる。

一方で、市と比較してマイナス評価も全体的に高い。市ほどではないが、検証実施(9.7%)、事業効果(8.2%)、実施後総合(8.6%)について、マイナスの評価が8%を超えている。また、「市との役割分担」に課題を抱えている事業(9.1%)も、「検証実施」に次いで多いといえる。高齢化等に伴い、協働相手側で事業を継続していけるのかという部分に不安を抱いている事業者も多いことがうかがえる。

市と協働相手の総合評価について、双方の総合評価の記載があった192事業についての傾向を見ると、市の評価が「AA」評価が12事業(6.3%)、「A」評価が179事業(93.2%)、「B」評価が1事業(0.5%)、となっているのに対して、協働相手の評価は「S」評価が2事業(1.0%)、「AA」評価が30事業(15.6%)、「A」評価が151事業(78.6%)、「B」評価が8事業(4.2%)、「C」評価が1事業(0.5%)となっている。協働相手の「AA」評価以上が、市と比べてやや多いものの、市の評価と協働相手の評価には、ほとんど乖離がない状況である。

表5 市評価

No	評価項目	S	AA	A	B	C	合計	A 占有率	プラス評価 占有率	マイナス評価 占有率
①	目的共有	1	4	322	1	0	328	98.2%	1.5%	0.3%
②	事業計画	0	3	320	2	0	325	98.5%	0.9%	0.6%
③	協働必要性	0	5	320	2	0	327	97.9%	1.5%	0.6%
④	役割分担	1	3	321	1	1	327	98.2%	1.2%	0.6%
⑤	準備総合	0	4	273	1	0	278	98.2%	1.4%	0.4%
⑥	進行管理	0	20	306	1	0	327	93.6%	6.1%	0.3%
⑦	達成度	0	6	322	0	0	328	98.2%	1.8%	0.0%
⑧	過程総合	0	4	274	0	0	278	98.6%	1.4%	0.0%
⑨	検証実施	0	5	244	75	2	326	74.8%	1.5%	23.6%
⑩	事業効果	2	3	320	3	0	328	97.6%	1.5%	0.9%
⑪	目的実現	0	6	320	2	0	328	97.6%	1.8%	0.6%
⑫	実施後総合	0	5	270	3	0	278	97.1%	1.8%	1.1%
⑬	総合評価	0	12	264	1	0	277	95.3%	4.3%	0.4%

表6 協働相手評価

No	評価項目	S	AA	A	B	C	合計	A 占有率	プラス評価 占有率	マイナス評価 占有率
①	目的共有	3	24	283	5	2	317	89.3%	8.5%	2.2%
②	事業計画	1	29	272	11	4	317	85.8%	9.5%	4.7%
③	協働必要性	4	29	265	15	4	317	83.6%	10.4%	6.0%

④	役割分担	4	24	260	24	5	317	82.0%	8.8%	9.1%
⑤	準備総合	0	18	208	9	2	237	87.8%	7.6%	4.6%
⑥	進行管理	4	24	266	18	4	316	84.2%	8.9%	7.0%
⑦	達成度	1	29	267	16	3	316	84.5%	9.5%	6.0%
⑧	過程総合	0	14	209	11	1	235	88.9%	6.0%	5.1%
⑨	検証実施	3	21	263	24	7	318	82.7%	7.5%	9.7%
⑩	事業効果	5	29	258	22	4	318	81.1%	10.7%	8.2%
⑪	目的実現	6	37	251	19	4	317	79.2%	13.6%	7.3%
⑫	実施後総合	2	28	183	19	1	233	78.5%	12.9%	8.6%
⑬	総合評価	2	32	178	13	1	226	78.8%	15.0%	6.2%

表7 市と協働相手の総合評価

区分		S	AA	A	B	C	計
市 総合評価	件数	0	12	179	1	0	192
	割合	0.0	6.3	93.2	0.5	0.0	100.0
協働相手 総合評価	件数	2	30	151	8	1	192
	割合	1.0	15.6	78.6	4.2	0.5	100.0

2.5 二次評価の結果

一次調査の結果をもとに、①「S」評価または「AA」評価など評価が高いもの（優良事例～横展開の可能性）、②「B」評価または「C」評価など評価の低いもの（改善事項の抽出）、③見直しが必要など担当課の段階で課題認識のあるもの、④同一事業費の中で、担当課・協働相手において、異なった評価となっているものに注目し、二次調査対象として、「自治公民館活動交付金」「花いっぱい運動推進協議会補助」「公園管理活動交付金」「高齢者見守り安心ネットワーク事業」など15事業を抽出した。また、評価担当課の選定による「公募型定住化事業費補助金」「市民公募型協働事業補助金」などの4事業を加え、全19事業を抽出した。

それぞれの事業について、担当課ヒアリングを実施して事業概要を把握すると共に、協働の実態について、一次評価の際に回収した協働相手の評価結果及びコメント内容を確認した。また、担当課としての現状認識、問題意識などを持って、協働事業を推進しているか、把握を試みた。次に、担当課からの状況把握結果をふまえ、協働相手を対象に、一次評価の内容に関して背景や個別の事情などの聞き取りを行った。

一次評価の結果が、担当課及び協働相手共に、「S」「AA」「A」評価（一部、未記入項目含む）となり、「B」「C」評価のなかった事業は、二次評価を行った19事業のうち、11事業である。これらに共通にみられた傾向として、良好なコミュニケーション、情報の共有、明確な役割分担、事務局機能の発揮などが挙げられる。

一次評価の結果に、「B」「C」評価が含まれていた事業は、二次調査を行った19事業のうち8事業である。これらの共通点としては、担当課と協働相手との間でコミュニケーションが不足している事が挙げられる。その結果、情報共有が不十分な状況となり、目的の共有、協働の必要性、役割分担、さらに、事業実施や実施後の検証等に課題が生じている傾向がみられる。

3. 考察

3.1 事業分類別の傾向

協働できる「領域」による分類では、「B：市民主導」に分類される事業は、「4-2 自治公民館活動交付金」「7-2 バス借上補助金」「20-6 交流センター生涯学習事業」「29 公募型定住化事業費補助金」が該当するものと思われ、それ以外の事業は、「C：双方対等」、また「D：行政主導」に分類されるものは、無かった、

事業手法による分類では、「共催」が、「30-1 市民公募型協働事業補助金」「57-1 市民提案型協働事業」「104-1 北上市ふれあいスポーツ大会」、「協働型委託」が「39 北上市情報センター委託事業」「102-1 手話奉仕員養成事業」、「協働型指定管理」が「20-6 交流センター生涯学習事業」、残りの事業が「事業協力」となっている。

3.2 協働による成果が大きい例

調査結果より、協働による事業成果については、①市民の強みを活かした質の高いサービスの提供、②費用対効果、当初の想定を超えた効果や展開、③市だけでは出来ない成果、事業（活動）の発展や波及、④事業（活動）に関わる市民、職員のエンパワーメント、⑤人材の掘り起こしや育成による事業（活動）の継続といった状態で判断することができると思われる。その場合、どういった背景があるか、本調査の結果より、ケース別に整理すると、以下のとおりである。

協働側の専門性が発揮されているケースでは、第1に、専門性の高さが挙げられ、協働側の有する専門性が高いことが、市との対等性につながっている。第2に、事務局の役割分担が重要で、事業を支える事務局が、場づくりや支援などの役割をしっかりと担うことで、関係性が良好となっている。第3に、市と協働相手の情報共有が十分になされ、それによって相互理解が深まっている。第4に、事業に関係する周辺の方々から協力を得る関係づくりがなされることで、拡がりや発展性がみられる。

また、幅広い人を活動に巻き込んでいるケースでは、第1に、地域において、多くの幅広い参加に向けた時間、場所、内容などの工夫がみられる。第2に、事業を通して、ノウハウの蓄積、人材の掘り起こしや育成、活動の拡がりなど、地域力の向上が見られる。第3に、地域の方々が多く関わり、交流機会が創出され、コミュニティ推進に寄与している。

これら、2つのケースに共通している点として、①活動を通しての満足感や達成感、充実感、②交流・ふれあいによる、様々な関係性の拡がりや深まり、③活動を通してのノウハウの蓄積や人材育成、④毎年の積み重ねと共に、中長期の視点での事業への取り組み等が挙げられる。

4. おわりに

4.1 まとめ

前述したように、協働による成果が大きい、協働側が専門性を発揮しているケースからは、現状の共有と目的・目標の設定、具体的な事業の検討での話し合い、役割分担、事業計画レベルで何を行うかの明確化、事務局の果たす役割などが、留意点として浮かび上がってくる。

また、担当課と協働相手の情報共有も大事である。それぞれの事業における課題に対して、容易に改善出来ない背景としては、財政面、人的資源、ノウハウ蓄積の有無など、様々な要素があると思われる。このため、今後に向けては、担当課と協働相手の現状認識、情報の共有は、不可欠な第一歩と思われ、その上で課題の本質が何か、よく話し合ってみる必要がある。

4.2 今後の課題

今後に向けては、各協働事業のあり方について、領域や事業手法についての再検討が必要である。領域と事業手法により、要求される内容やサービス水準、期待される

効果が異なってくる。そこで、それぞれの事業において始める最初のタイミングで、担当課と協働相手が、情報を共有し共通認識を持って、どのような目標を設定して取り組むか、その点をクリアにするために充分話し合う必要がある。

また、幅広い人を巻き込んでいるケースからは、地域住民の幅広い参加に向けた工夫、地域力の向上、交流の視点など、多くの人を巻き込んでいくため、市と協働側が情報共有に向けた話し合いを行うと共に、必要に応じた市からの情報の提供、地域や団体等の実情に応じた支援のあり方の検討、個別ニーズへの丁寧な対応などが、重要な点として示唆された。

4.3 第三者評価の課題

今回の二次調査では、全てが「A」評価となった事業については問題なしと判断したものの、その評価の実態は、回答者の判断に委ねられている面があることから、これらの事業も含め、担当課と協働相手、両者を対象とした聞き取り調査による第三者評価を継続的に行って、実態を把握することが有効と考えられる。

[注]

注1) 北上市における協働によるまちづくりの推進にあたっては、「市民が一人ひとり主役になって、真の豊かさを実感できる地域社会を実現させる」ため、平成18(2006)年3月に北上市まちづくり協働推進条例が制定され、その後、平成24(2012)年6月の自治基本条例の制定に続き、平成24(2012)年12月に改正されている。改正された点は、「情報共有(第8条)、協働事業の計画、評価及び改善(第10条)、協働提案(第11条)、市民活動の推進(第12条)」等、新たな具体策が示された(文献[3])。きたかみの協働によるまちづくりについては、北上市のホームページを参照されたし(北上市・地域づくり課地域協働係 <https://www.city.kitakami.iwate.jp/life/shisei/sogoseisaku/1/kyoudou/11218.html> 2019年10月22日アクセス)。

注2) 北上市の協働事業の考え方及び手順については、文献[2]による。

注3) 現在の『北上市総合計画』は、計画期間が平成32(2020)年度までであり、次期計画に向けた検討が進められている。

注4) 先行研究については、文献[1][8][9]を参照のこと。

注5) 協働事業の検証の結果に関しては、文献[7]による。

[引用・参考文献]

[1]川北秀人(2016)「あなたのまち・むらで、小規模多機能自治を進めるために」『ソシオ・マネジメント』2016, Vol. 3, pp. 22-51.

[2]北上市(2011)『協働手順書~Ver2.0~』(平成23年3月)

[3]北上市(2013)『北上市まちづくり協働推進条例改正 解説書』(平成25年1月)

[4]北上市(2018)『平成30年度 市民と行政の協働推進事業の取り組み』

[5]北上市(2018)『地域づくり政策の検証と再構築 報告書』(平成30年3月)

[6]北上市(2019)『令和元年度 市民と行政の協働推進事業の取り組み』

[7]北上市(2019)『市民参画と協働の検証業務委託 報告書』(令和元年9月)

[8]新川達郎(2017)「自治体の協働政策と地域ガバナンスの未来」『月刊ガバナンス 2017年12月号』, 株式会社ぎょうせい, pp. 16-19.

[9]畑田和佳奈(2011)「佐世保市における提案公募事業制度の評価の実態分析」『長崎県立大学経済学部論集』, 45(2), pp. 81-102.