

第1回・第4期第1回宝塚市協働のまちづくり促進委員会

協働契約のあり方検討部会 議事録

開催日時	令和2年9月28日（月）18：30～19：55
開催場所	宝塚市立中央公民館 203・204学習室
次 第	1 開 会 2 議事 （1）検討内容について 3 その他 4 閉会
出席委員	久会長、足立委員、飯室委員、平原委員、加藤委員、喜多委員、松川委員、 沖野委員、中山委員、檜垣委員
開催形態	公開（傍聴人1名）

1 開会

事務局から、本日の出席者は10名、欠席者は2名であること、宝塚市協働のまちづくり促進委員会規則第5条第2項に規定する過半数の出席要件を満たしているため、会議が成立していること、及び傍聴希望者は1名であることを報告した。

2 議事

（1）検討内容について

ア（会長）本日は第1回であり、今後この部会でどういうことを検討していくか、プレディスカッション的な話ができたらと思う。

イ（事務局）市民協働推進課では、約2年前からNPO担当職員を中心に、関係団体の協力を得ながらNPO団体との契約に関する勉強会を実施してきた。他市の協働契約のハンドブックなどを参考にし、協働の契約の必要性や通常の契約との違いについて、宝塚市の現状を踏まえて考察してきた。市の契約に関する基礎情報を説明した後、「放課後遊ぼう会」の事例について紹介していただく。

（事務局による資料説明→事例紹介）

ウ 委託について、「放課後遊ぼう会」がこれまでどのように市と契約を結び、今に至っているかの話をさせていただく。「放課後遊ぼう会」は20年前にボランティアグループとしてスタートした。子どもたちに「そこに行けば必ず誰かが遊んでいて一緒に遊べる」という遊び場が必要と感じ、同じ思いを持つ保護者で結成し、仁川小学校で放課後の遊び場を作った。当時は専門的な知識がなく、遊具を用意して子どもたちを見守っていた。3年目に兵庫県の「子どもの冒険ひろば事業」を委託されることになり、プレイリーダー（専門職）を2年間派遣してもらい、その後は補助事業として、県から補助金を貰って「放課後遊ぼう会」がプレイリーダーを雇用し、遊び場作りをしていた。その間、様々な

研修を受け、遊び場作りに必要なノウハウを蓄積していった。しかし補助金は年々減少し、手立てがなく困っていたとき、平成 19 年度から宝塚市で「放課後子ども教室事業」が始まった。これは、市が各校区の地域ボランティアからなる実行委員会と委託契約をし、委託金を実行委員会に支払い、放課後の子どもの居場所・遊び場を作ってもらふ、という事業である。「放課後遊ぼう会」を開催していた各小学校区でも、校区毎の放課後遊ぼう会の実行委員会が委託を受けて活動を続けた。委託は、本来は市が実施すべき事業を民間に実施してもらふというもので、放課後遊ぼう会はこの委託により初めて市の事業として放課後の遊び場を作ることになった。この委託事業は国と県からの補助金を財源としており、開催実績に応じて精算する委託契約となっている。

平成 21 年度、緊急雇用対策のひとつとして、青少年課から「放課後遊ぼう会」に市内全体の遊び場作りを支援する事業を委託された。ボランティアグループとして市と委託契約を結んだが、その場合、代表個人と青少年課が契約することになり、委託金も個人の口座に支払われるため、有事の際にお金が引き出せなくなる可能性があった。委託契約は 3 年間で予定されており、委託金を含めると年間の全体の事業費が 1,000 万円を超えたため、このままでは難しいと判断し、NPO の法人格を取得し、2 年目からは NPO 法人として契約した。

3 年経過後も市内の放課後子ども教室を支援する青少年課の事業として委託を受けている。しかし、市からの委託事業でありながら、事業にかかるコストを委託金のみでは賄えない。それは、この契約に限ることではなく、全国的に市民活動団体と行政との契約において課題になっていることだが、事業規模がある程度大きくなると、事務所を借りるなどお金がプラスでかかってくるようになる。そのような費用は、委託事業に使っていることが明確に分かる領収書のある費用ではないが、委託事業を実施するのに必要な費用であり、市から企業への委託事業の場合は委託料に含まれている。しかし、市民活動団体への委託料には含まれていない場合が多い。市民活動団体が市の協働のパートナーとして発展していくためには、必要な費用がきちんと計上される契約が必要と思われる。

エ（会長）委託と補助の話が出てきたが、委託とは、ある業務について自らの仕事だという認識を市が持ちながら、市役所内ではしない・できない部分を民間に依頼するものである。補助は、その業務が市の仕事ではないという認識がベースとなり、民間（地域）が行う事業に対し、金銭的に困る場合には補助金という形でお金を渡すという関係性になっている。補助金は、一定期間経過後は自立を促す期限付きの形が多い。

補助から委託に切り替わった事例として、大阪府泉大津市で、スポーツを教える団体が保育園や幼稚園に行き、子どもたちに教えるという事業を展開していた。スポーツが得意な先生の少なさを補う形だが、交通費や人件費がかかるため、最初は事業の助成・補助という形で手を挙げてきた。市の説明では補助は 3 年が限度との話だったが、審査員側から「市の担当部署として、団体はボランティアとして手伝っているという認識か、それとも子どもたちの教育をしてくれているスタッフとしてこれからも必要だと思うか。もし市として必要な人員なら、教育委員会や児童福祉課の委託事業として行うのが本来の形ではないか。」と投げかけたところ、市の事業として実施することとなり、委託契約

に切り替わった。

市が自らの仕事だと思っているかどうかで委託か補助かが異なり、その認識の違いがきちんと共有できているかどうか。また、グレーゾーンも多々ある。子ども食堂はおそらくほとんどが補助だが、貧困世帯の子どもたちの支援は児童福祉として必要な活動との認識から、委託事業としている市も存在する。市の立場、受け手の団体との話し合いによって、同じ事業でも委託か補助かが変わる事例である。宝塚市においても、どのように委託と補助を見極めていくか、整理しておくほうが良いのではないか。

また、いわゆる間接経費がなかなか市民団体に認められない。市民団体との契約においては、事務所を借りる費用、総務の人件費など、事業を支える側の経費の工面の仕方がはっきりしていない。ここから先は推測だが、民間であれば当然のように認められる経費がなぜ NPO や市民団体では認められないのかということについて、背景には、一方でボランティアとしてやってくれる団体があるからだと考える。間接経費がなくても事業を引き受けてくれる団体と横並びにされると、「なぜ間接経費を付けないといけないのか」という認識になる。

それから、宝塚市は法人格の有無にかかわらず契約を結んでいるが、本来は、法人として確固たる社会的地位を持っている団体と契約を結ぶことが必要ではないか。大阪市は、市のパートナーとして契約を結ぶ相手方は法人格を持つ方が社会的に望ましいとして、基本的に地域活動協議会に対して法人格を取得するように依頼している。しかし、取得したのは2割に満たない程度で、地域活動協議会はまだまだ任意団体のままである。「これまで任意団体のままで協働していたのに、法人格を取るように言ってくるのはどうしてか」という反応もあり、どうしていくか。

さらには、委託は市が事業を一定程度組み立てているもので、受託者に対して事業内容を提示する関係である。一方、協働とは最初の白紙の状態から一緒に組み立てていくことであり、そのことを踏まえると、委託は協働と呼んで良いのか。委託の方法として、スタートラインから一緒に考えていくということが可能かどうか。

オ 現状では、最初から一緒に組み立てていくということではできていない。

カ 様々な行政と契約をしているが、最初から間接経費が認められている場合もあり、宝塚市でも間接経費を30パーセント取らせてもらっている事業がある。宝塚市では契約の設計時に話し合いがきちんと持たれており、長年にわたり契約している場合も、年度毎に振り返り、次年度の内容を決めることができている。企画提案をして契約を取ることもあったが、一般企業と同じ立場での競争のため、予算書には間接経費を入れていた。

キ（会長）大阪市には各区に区民センターがあるが、いくつかの区では従来指定管理を受けていた企業が手を引いた。おそらく儲からないと判断したためと推測するが、民間企業が儲からないと判断するような指定管理の仕方はどうなのかという話がある。また、少ない経費で指定管理者に困難な内容を要求しているという意見もあり、民間ベースで考えると、きちんとした支払いをしているのかという感覚がある。

ク 以前指定管理の企画提案に応募したとき、管理費の中に内勤スタッフの給料を含んでいたところ、審査員に「なぜ NPO なのに管理にお金をとるのか」と言われた。法人であ

れば当然だと説明したが、NPO や市民団体はお金をとらないものだという刷り込まれた認識があるのだろうと思う。審査員側がそのような刷り込まれた考えを持っていること自体、間違っているのではないか。

ケ（会長）NPO が事業者という認識になっていない人がいるということである。自宅を事務所にし、ほとんど経費をかけずに活動している小さな市民団体と同じように見ていると、人件費がかかることに疑問を持ってしまう。実際には事務所経費や人件費などを工面しなければならず、いくつかの事業について契約を取ってきた場合、その何割かは間接経費を計上しないと、事業体としての継続性が担保できないということが認知されていない。社会的に、公益の事業体がまだまだ位置付けられていないのではないかと思う。

コ 末広小学校での放課後子ども教室の実行委員会に所属している。末広小学校の場合、コーディネーターの人件費と消耗品費に予算がつき、その他は地域のボランティアとなっている。経費面のみならず、仕事としてやっている人とボランティアでやっている人とが複雑に絡み合っていて、そのことが見えにくくしている要因のひとつではないか。実際に子どもたちと遊んでいるのは地域のボランティアが多いため、なぜ間接経費が必要なのかという気持ちもわからないではない。

サ（会長）審査員側として見ると、組織として責任ある仕事をする団体である限りは、スタッフ全員への研修が必要である。個人情報保護、人権問題、危機管理などについて研修がなされているか、体制がきちんとできているかでいうと、株式会社はしっかりしているが任意団体は弱い。事業者としてきちんとお金を受け取りたいとなると、組織体としてしっかりとした姿勢が必要となる。一方で、「ボランティアだからそこまで」と言われると難しい。

シ 受託者側が委託事業だという意識を持ってやっているのかどうか。その意識を持っていないと、市や県などが求める本来の趣旨に達していないのではないかと思う。最初から立ち上げる段階における協働の定義の確認、及び既に行っている事業については見直しが必要ではないか。

まち協はボランティアとして立ち上げたが、運営そのものに苦勞し、事務所や備品の管理に際し、ある程度個人の持ち出しも出てくる。大阪市のように法人化して、市としては事業を委託し、かつ間接経費も含めて良いことにするなどしないと、まち協の運営が難しくなるとともに、今後のまちづくり事業が衰退していくのではないか。後継者不足と言われるが、ボランティアだけではやっていけず、きちんとした保証があれば人が集まる可能性がある。短時間でも手伝った分報酬が出るなどの仕組みにすれば、また違った形の中で運営できるのではないか。

宝塚市が現在委託している事業について、適切に行われているかどうかを検証し、そのうえで間接経費について考えていく必要がある。

ス（会長）市のみでなく、受託者側も考えていかないといけないという話かと思う。まち協においてお金の工面が大変との話だが、大阪市は地域活動協議会に「コミュニティビジネスなどをやって稼いで」と言い切っている。交付金に頼らず自立するための仕組みづくりがなされ、実際に稼いでいる団体も出てきている。鶴見区の「榎本地域活動協議会」

「緑地域活動協議会」は、放課後子ども教室事業を行っていることも含め、5,000万～1億円の収入を得ている。また、三重県名張市美旗地区のまちづくり協議会は、市民センターの指定管理だけでなく近鉄美旗駅の駐輪場の管理も引き受け、約1億円の収入を得て事務局員も数名雇える団体になっている。稼ぐ地域団体が出てきているが、大半は市からの委託事業や指定管理事業を引き受けているところが多いため、地域団体が契約を取れるよう、市側が事業をどんどん出していくことも必要である。

セ 「(ある活動に対して) ボランティアでやってしかるべき」「お金を稼ぐのが悪」といった価値観、「お金が発生することがいやしいこと」という考え方を持つ人がいる。ボランティアはあくまで本人が自発的に申し出るものであり、周囲が押し付けで「ボランティアとしてやって当たり前」というのはいけない。一般市民の中で、この意識を超えるのが難しいと思う。

ソ 委託と補助の違いについて、市の仕事とそうでないものとで区分するとの話だが、指定管理制度ができる前の委託事業、及び共存しているときの委託事業との違いについても整理する必要があるかと思う。中山台コミュニティセンターは、最初は市の直営だったが、一部が業務委託となり、その後指定管理制度による管理に変わった。また、コミュニティセンターが指定管理となった後、アウトソーシング計画で図書館中山台分室を市の直営から委託に切り替えることになり、その際に委託と指定管理の違いとは何なのか悩んだ。指定管理が出てくる前後の委託の違いと、委託と指定管理の2種類があるという前提で論議を2つに分けながら話し合うのかについて、確認が必要である。

また、まち協で児童館の指定管理も受けているが、余剰金が収入になっている。コミュニティセンターと図書館分室でも収入があり、まち協で使ってもいいが、事業が赤字になったときの補填と整理して今のところは基金として貯めている。今回話が出ていた間接経費と余剰金の問題がある。

まち協については、きちんとした事務所を持っているところと持っていないところがあり、様々な形があるため、整理して論議する必要がある。

タ (会長) 委託と指定管理との違いについて、指定管理は行政処分ができる、つまり自分たちで許可を与える権限を持っているが、委託だと市に許可を貰わないとできない。行っている内容はほとんど変わらないが、行政処分の権限を持っているかないかの違いである。今回は2つを区別する必要はないかと思うが、議論の中で整理する必要があるれば検討する。

また、事務所の問題は、協働契約のみでなく、例えばまち協であれば行政と地域のどちらが面倒を見るかという議論が根底にあるかと思う。本来、誰のために、どうやって立ち上げるものなのか。市民団体の場合は事務所を自ら管理することについて納得が得られやすいが、まち協に対しては、市が「自分たちでなんとかしてください」とは言い切りにくい。受け皿となる建物については、例えば小学校に1つずつ共通の施設があるとすれば、そこを指定管理に出し、指定管理料を事務所経費に充当する形で地域の拠点にしていく方法が考えられるが、市と団体との関係の中で決まる内容のため、双方で整理が必要である。

チ 指定管理には評価が行われ、監査委員会による監査があるが委託の場合はない。委託は緩く、指定管理はとても厳しいという印象である。

ツ（会長）本来はどちらも同じように報告するのがあるべき姿と思うが、指定管理は全国的にもかなり注目されている制度のため、評価が厳しいのかもしれない。もし違いがあるとすれば、その違いを残したままで良いのか検討しないといけないかと思う。

部会で話し合う内容として、市側の姿勢・体制と受け手側の姿勢・体制、双方の関係性の問題と、大きく分けて3つのジャンルに分かれるかと思う。根本にある問題は、「市役所がすべきことなのか、地域や市民がすべきことなのか」という認識である。地域や市民側からは、「本当は市役所がすることを肩代わりしている」という声がよく出るが、市側の思いはまた違うかもしれない。認識の違いから様々なところに綻びが出てきているのが現状と考えられ、議論の中で根本の話も整理ができたらと思う。

3 その他

委員から旧松本邸一般公開の案内（チラシ）があった。

4 閉会