

第5回・第5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3年（2021年）12月13日（月）18：30～19：50
開催場所	オンライン及び対面併用 （対面会議実施場所：市役所3階 特別会議室）
次 第	1 開会 2 議事 （1）協働契約に係るガイドラインの作成について 3 その他 4 閉会
出席委員	1 オンライン出席委員 久会長、飯室委員、檜垣委員、足立委員、中山委員、平原委員、沖野委員、上西委員、川上委員 2 対面出席委員 光村委員、井山委員、政処委員
開催形態	公開（傍聴人0名）

1 開会

事務局から、本日の出席者は11名（1名遅れてオンライン参加のため最終出席者は12名）であり、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0名であることを報告した。

2 議事

（1）協働契約に係るガイドラインの作成について

事務局より、「市民活動団体等と市との契約ガイドライン（素案）」について、配布資料に基づき説明を行った。意見の内容は以下のとおり。

ア タイトルが契約ガイドラインとなっているが、市民活動団体等と市との契約は通常の委託契約もあることから、このガイドラインのタイトルは「協働契約ガイドライン」とした方がいいのではないか。また、素案P1の「1 ガイドラインのねらい」の箇所に、「従来の委託契約と異なるから本ガイドラインが必要である」旨の一文が必要かと思う。また、素案P1の「2 私法上の契約」の箇所が、素案を読んでもよく分からない。どういうことを言っているのか補足が必要であると思った。素案P2「4 契約の原則と方法」の箇所について、まず協働の契約とは何なのかについての記載があった方がよいのではないか。草津市の協働契約のハンドブックのP15～16に分かりやすく記載されている。また、従来の契約と協働契約

を並べて分かりやすく記載されている。加えて、素案P2「4(2)契約の方法」の箇所について、協働契約の事業の対象が分かる記載があればよい。あえて協働の契約をするメリットは何かなどの記載が必要。例えば、市民活動団体の専門性や特性を生かすことによって、より市民ニーズに対応でき、よりよいサービスが提供できること、より柔軟な対応ができること、また市民が参加することから市政への参画が促進されることなどが挙げられる。また、営利を目的とする事業者が参画しにくい事業で市民活動団体との協働契約を考えてみるといいのではというような取っ掛かりがあればよいと思う。そういう協働の事業をするに当たって価格競争によらない特名随意契約やプロポーザル方式による選定が生きてくるという流れの記載にすれば素案の内容が分かりやすくなると思う。続いて素案P2「5 市民活動団体等に求めること」について、協働契約を結ぶには素案に記載されている要件は必要であることをはっきり書いてしまった方がよいと思う。また、情報をできるだけ公開し、透明性のある団体という要件も加えてよいと思った。また、素案P4の1つ目のQ&Aに「専門性などを踏まえ、市場価格も参考にしながら、企業等と契約する場合と同様に、適切な金額で積算する必要があります。」とあるが、適切な金額の具体例があれば分かりやすいと思う。また、「経費や手間がかかるかもしれないが、メリットがたくさんある」というような文言がどこかに入るといいと思う。それから、素案P4の「間接事業費」という言葉はインターネットで検索しても出てこない。支出は事業費と管理費に分けて報告するが、事業費の中に直接費と直接サポート費があり、管理費の中に間接サポート費と組織費があるということが愛知県の「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」のP8で記載されている。なかなかこの直接サポート費以下がカバーされていない。よって、「間接事業費」という言葉ではなく「間接費」という言葉を使っていた方がよい。また、「直接事業費」と記載がある点も「直接費」という記載でよいと思った。続いて、素案P5の最後に、協働の事業を実施した後に評価をすることを評価のポイントとして記載した方がよい。草津市のハンドブックの最後のページに評価のシートが付いている。事業が終わったら市民活動団体と市でそれぞれで評価を行った方がよいので、宝塚市のガイドラインにもその記載があった方がよいと思う。

イ (会長) 私がお聴きする中ではすべて妥当かなと思うが、この意見に対して他の皆さんはどうか。

ウ このガイドラインの論議に追いつけない。誰に向けたガイドラインなのか。素案に記載されている言葉は行政が使う言葉をたくさん使用しているので、私には理解できない。「私法上の契約」や「双務性」、「せり売り」という言葉も分からない。こういった素案になっているのは、行政の中ではこうなっているよということを書いているからだと思う。市民と市の両方に理解してもらうためには言葉の選び方を変えていかないといけない。何を書くかという論議が不足していたのかもしれない。

エ (会長) 市職員でも契約行為に携わる方でないと理解できない。そういう意味では

平易な言葉に置き換えてもいいところは普段の言葉に置き換えていただいて、正確性が必要であることから難しい言葉を使わないといけないところは解説を加えるなどし、全体的な言葉の整理をお願いできたらと思う。

- オ (事務局) 誰もが分かりやすいという視点に立ってもう一度再検討する。
- カ この委員会で活動していて「終了」という言葉と「完了」という言葉が、私と市の職員で意味が違うということを学んだ。私は、「終了」よりも「完了」の方が終わったという度合いが強いと考えているが、市の職員は、本当に終わるのが「終了」と考えていた。言葉の意味の確認も必要だが、普段使っている言葉も市民と職員で意味が異なるものがあるかもしれない。
- キ 協働のマニュアルとの整合性を考える必要がある。また、令和2年にできた労働者協同組合法というものがある。宝塚市でも今後、労働者協同組合が行う事業などが出てくると思うので、市民活動団体等に含めるのか含めないのかというところも対象にした方がよい。
- ク 素案に「法人格を有しない団体」と記載されているが、法人格を持つことが前提にあると考えた方がよいのか、それとも契約は法人格を持たない場合でも結べると考えたらよいのか。
- ケ (会長) 素案には「法人格は必ずしも必要ない」と書いてあるので任意団体の場合でも契約できる。ただ、任意団体の場合はこういった要件が必要であると書いている。任意団体であるまちづくり協議会や自治会が市と協働契約を結ぶに当たってガイドラインを読んだ際、この要件を有しているかを確認できるよう記載されている。もう少し書き込んでいただきたい点として、法人格があることのメリットとして、責任の所在の点がある。任意団体の契約の場合は、個人の契約になっているので個人に損害賠償がいくが、法人格を持っていれば法人の責任となる。こういった点でも法人格を持っておいた方がよいという記載も考えてもらえたらと思う。任意団体のままだと責任の所在が少し曖昧になっている部分があると思う。また、「なぜこのガイドラインが必要なのか」というところを冒頭にしっかり記載してほしい。なぜ必要かという理由は私の理解では2つある。1つは「協働」の契約であるという点。「協働の契約は何が違うのか」というところを理解するためには協働の指針をしっかり読んで」という話につなげていけば、契約ガイドラインと協働の指針のつながりが出てくる。2点目は、NPOや市民活動団体等の特徴を行政職員も理解しておいてほしいという点。この点を理解しながら契約してくださいという内容を冒頭にしっかりと記載いただければと思う。
- コ 素案P1の下部に「NPOって無償のボランティアじゃないの？」という記載があるが、「NPO」と記載すると定義が広くなり、ボランティア団体もNPOとなるので、「給料が支払われています」という記載が該当しなくなる。法人の種類や一般社団法人も協働契約の対象となるのかなども関係すると思うので、この箇所の文章は精査していただけたらと思う。
- サ 素案P2の最下部に「代表の方法」とあるが、この点は代表の選出の方法という意

味か。

- シ (事務局) おっしゃっていただいたとおり、代表を選ぶための方法という意味である。
- ス (会長) この点も普段使っている分かりやすい言葉で記載いただけたらと思う。
- セ P 1 の最下部は草津市のハンドブックの表現とほとんど一緒だが、「無償」という記載が追記されている。なぜ「無償」と宝塚市は入れたのか。逆になぜ草津市は「無償」と入れていないのか。
- ソ (事務局) この説明文については、ボランティアは有償のものもあるため、無償と記載した方が説明の整合性がつきやすいという思いで入れた。ただ、そもそもの言葉の定義や文章の作り方が甘いと認識しているので、この点の記載内容全体を見直したいと思う。
- タ (会長) 言葉の定義をきちんとし始めると悩ましい部分もある。そもそも「自分の気持ちでやっている活動」がボランティアである。ただ、日本の場合、ボランティアは無償という感覚が広まってしまっているため、費用弁償等でお金をもらっている場合を「有償ボランティア」という変な言葉が生まれてしまっている。この点も普段使っている言葉として、宝塚で誤解のないように使い分けていただくとありがたい。
- チ 素案P 3で「6 事業内容を決めましょう」とあるが、「選定した相手方と十分に協議して仕様書を作る」という考え方がピンとこない。
- ツ (事務局) プロポーザルでは、「こういうことをやったらどうですか」という企画提案いただくという部分がある。それに基づき選定を実施した後、市と最終の仕様を詰めていき契約行為を行うという流れになるので、そのイメージで記載している。
- テ (会長) そのやり取りをすることそのものが協働である。受け入れる側がきちんと意見を言えて調整の上でバランスのいいところに落ち着いていく。その落ち着いていったことが正式な仕様書になり、両者納得の仕様書に基づいて事業が進められていくというプロセスだと思う。この点はより強調されていくべきだと思うので、もう一文何か強調する文章があってもいいのではと思う。
- ト 素案P 3「6 事業内容を決めましょう」の部分とP 2「(1) 契約の原則」の部分は、一般的な契約のガイドラインを作る場合でも必ず記載される内容だと思うが、従来の委託契約と違う部分として仕様書も一緒に作っていくということが入っているので、そこが前提となる。おそらく「6 事業内容を決めましょう」の記載内容自体が変わってくると思う。
- ナ (会長) ここを強調するとより分かりやすくなるよというご提案だと思う。
- ニ 素案の「2 私法上の契約」「5 市民活動団体等に求めること」「6 事業内容を決めましょう」の部分はすべて市の中のことが書いてある気がする。協働契約は協働の事業として市民と市と一緒にやっていくのではないか。市が現在やっている内容をそのまま書き写している感じがして違和感がある。

- ヌ (会長) 特に素案P 2「5 市民活動団体等に求めること」が典型例であるが、公金を使うという公共性というものが求められている背景がある。この点を「市が求めている」と書くのか、「公金で仕事を行う団体はこういう性質を持つておく必要があり、社会が認めてくれないよ」と記載するのかによって、市民活動団体側の受け取り方が違う。私は後者の方がより積極的に見えると思うので、その点検討いただけたらと思う。
- ネ 素案P 1「2 私法上の契約」とあるが、このガイドラインは私法上の契約すべてに適用されると考えてよいのか。このガイドラインでやらなければならないものとそうでないものとの区別はあるのか。
- ノ (事務局)「2 私法上の契約」の記載内容については具体例も含めて記載するようにする。契約の種類についてはあえて限定しなかった。一番想定されるのは委託契約なのかなと思いつつ、委託契約によらない形ももしかしたらあり得るのかもしれないと考えたため、一旦限定せずに「私法上の契約」としている。
- ハ (会長) このガイドラインがターゲットとするところ明確にしていただけたらと思う。
- ヒ 素案を作るに当たって草津市を参考事例として作っていかれたのか。今までの委員会の中では草津市以外のもも参考事例とされていたのではないのか。
- フ (事務局) 共有させていただいたのは草津市、尼崎市、愛知県の資料である。その中でも特に草津市のガイドラインが宝塚市の言いたい部分を端的にまとめられているのではないかとということで、草津市のガイドラインをベースとして素案を作成するという方向性に第4期の部会でなっていた。
- ヘ (会長) 気になっている部分としては素案P 5の最後に「NPO法人は、事業で稼いだ利益を構成員で分配することは認められていませんが、今後の事業費に再分配するために、繰越金として計上することは認められています。」と記載がある点。この点は、正確に言うと、「NPO法人の中でやっている非営利活動においては事業で稼いだ利益を構成員で分配することは認められていません」という意味である。営利活動もできる。営利活動か非営利活動かという判断において、構成員で分配していると非営利活動にはならない。「NPOがやっている非営利活動は構成員に分配すると非営利活動にならない」というように記載するとより正確な記載となる。
- ホ (会長) 私法上の契約と公法上の契約について記載するのであれば、「様々な法律に基づいた契約の仕方があり、これらは自由に契約できない。このガイドラインでは法律と切り離して自由に結べる契約を対象とし、その中でも協働の契約に絞って協働の契約のやり方を記します」旨を記載するなどして分かりやすくしてもらえたらと思う。
- マ 草津市は「市民公益活動団体」と定義付けている。草津市は自治体基本条例やその他の協働の条例もしっかりと定められており、そうした背景がしっかりとあった上でハンドブックなどができているため、系統的で分かりやすい。宝塚市は全体の

流れが系統的になっていない。そういうことを意識しながらやっていかないといけない。草津市をそのまま参考にしてもだめだなと感じている。

- ミ この素案を拝見すると、行政から見て市民は無料又は低賃金で労働力を提供するだけの存在ではないんだよ、搾取していい存在ではないんだよということ、また、市民側も市に丸投げするのではなく双方で話し合っ進めていくんだよということが根底に感じられる。この基本がぶれないようにしていただけたらありがたい。
- ム (会長) 冒頭の部分で、協働の契約が重要になった背景のような部分で記載いただけたらと思う。また、先ほどの無償ボランティアじゃないよという話の延長上にある問題なので、この点をもう少し丁寧に説明いただけたら今のご意見も反映できるのではないかと思う。
- メ (会長) 三田市では市民活動助成金を申請するとき、面白い複雑な制度を取り入れた。例えば、2分の1の金額を補助してくれる場合、2分の1は手持ちで持つておかなければならないが、三田市の場合は、自分たちがお金に換えられる労働をやっている部分をお金で換算し、それを手持ちの金額と同等に換算するという制度を動かしている。お金じゃない部分で同じような労働が発生しているはずだという観点をお互い持ちましようねということになればより根底の部分が見えてくると思うので、参考にしていただけたらと思う。ただ、この審査で難しいと思うのは、間接費や人件費の妥当な金額とは何かという話になったとき、会議をたくさんやるとその人件費相当の額が発生するので、本当にこんなに会議をやる必要があるのかという回数まで計上されてしまうということもある。いわゆる水増しが起こってしまうため、妥当性の判断は難しい。この点は運用に当たってはいろいろなことを考えないといけない。
- モ 間接費をどの程度まで認めるかというのは、草津市のハンドブックには掲載されている。また、愛知県の資料でも掲載されている。自分の団体で計算してみると23%くらいになる。これは団体によっても変わってくるし、事業内容や規模によっても変わってくると思うので難しいところではあるが、なるべく数字的な物も掲載できたらいいなと思う。
- ヤ (会長) 別の意味でも難しいところで、割合を決めるとそれ以上取れなくなることもある。グレーゾーンを残しておいた方がよいのかもしれない。
- ユ うちの団体で受けている契約は、厚生労働省は25%、他市は30%。兵庫県においては協働契約はないので、人件費のない契約も依頼されることがある。そのようなときはお断りする。
- ヨ (会長) 兵庫県においてもヒアリングをされて兵庫県なりの考え方を決めたくないかと思う。宝塚市はこれから進めていくことになる。

3 その他

- (1) 事務局より、今後の開催方法について、コロナ感染者の減少を踏まえ、広い会場(中央公民館ホール)が確保できた場合は対面開催したいこと、また、会場の予約状況を

踏まえ、令和4年(2022年)1月と2月は対面とオンライン併用開催、令和4年(2022年)3月は対面開催で実施する旨を説明し、各委員了承した。

4 閉会

以 上