

NPO と行政の協働のための ガイドライン

平成16年(2004)1月

島根県

目 次

策定の趣旨	1
章．N P O と行政との協働の必要性	2
1．行政のあり方の変化	2
2．地方分権と自治力向上	3
3．地域の潜在力	3
4．N P O の現状と社会的な役割	4
5．新たな地域づくりに向けた今後の取り組み	5
章．協働に関する基本的考え方	6
1．N P O とは	6
(1) N P O の定義	6
(2) N P O の意義・特徴	7
2．N P O との協働の意義及び効果	9
(1) 協働とは	9
(2) 協働の意義・効果	9
3．協働の領域	10
4．協働の基本原則	11
章．協働の推進方策	12
1．協働推進のための課題解決	12
(1) 行政の意識改革	12
(2) N P O の自立支援	13
2．N P O 活動活性化のための環境整備	13
(1) 県による取り組み	13
(2) 市町村との連携	14
章．協働事業実施に際しての留意点	15
1．協働の手順	15
(1) 協働にふさわしい事業の検討	15
(2) 協働に適した分野	16
(3) 適切な協働形態の選択	17
(4) 協働の相手方の選定	18
(5) 協働事業の実施	18
(6) 協働事業の評価	19
章．協働推進のための体制づくり	19
1．協働推進のための庁内組織	19
2．協働推進に向けた総合調整機能	19

策定の趣旨

いま、ボランティアやNPOの活動が活発になってきており、活動分野も福祉、まちづくり、子どもの健全育成、環境保全など様々な分野に広がっている。

その活動内容も地域が抱えている様々な課題について考え解決を目指しているものや、新たな社会的要請に住民自身が応えようとするもの、人と人との信頼関係に基づく福祉活動を行うものなど多方面にわたっている。

ボランティアやNPO以外にも、「まちを良くしたい、地域のために自分の力を発揮したい」という思いのもとに意欲的な取り組みをはじめている団体が多数生まれている。

本格的な地方分権時代が到来し、「個性ある地域の発展」や「知恵と工夫の競争による発展」が求められるなかにおいては、「地域の将来は自ら創っていく」という意欲あふれる県民やNPOなどの様々な「主体」と「行政」が「協働」し、地域のなかでの支え合う力や自治力を向上させていく必要がある。

また、少子・高齢化や過疎化、核家族化など大きな社会経済情勢の変化により、新たに生じている住民ニーズへの対応や厳しさを増している本県の財政状況等、これまでの行政手法や価値観を改める必要に迫られている。

本県では、平成14年度に策定した「島根県新行政システム推進計画」で、今後取り組むべき改革の視点の一つとして、「市町村や県民との新たなパートナーシップの構築」を掲げ、県民による自主的・主体的な地域社会を構築するために、行政とNPO等との協働を推進していくこととしている。

また、新たに策定される「総合計画」においても、「様々な主体との協働」を位置付けており、信頼と共感のもとに知恵と力を結集しながら活力ある多様な地域づくりを目指すこととしている。

このガイドラインは、「NPOと行政の協働のあり方検討会」から平成15年9月に受けた報告に基づき、NPOと行政とが協働を進めていくうえでの本県の基本的な考え方や推進方策などを示すものである。

章．NPOと行政との協働の必要性

1．行政のあり方の変化

現在は、「成長社会」から「成熟社会」に入ったといわれ、人々の価値観も「もの」の豊かさから「こころ」の豊かさへ変化し、暮らしの質を重視する考え方が増えつつあるといわれている。

このような価値観の多様化にあわせ、少子・高齢化や地域力の減退という社会的な変化もあり、これまで考えられなかった社会的なニーズが生じ、そのニーズもまた多様化・高度化している。

これまでは、「公共的なことはすべて行政が担うべき」という考えが住民・行政双方にあり、ほとんどの公共サービスは行政の責任で提供してきた。

しかしながら、多様化・高度化するニーズに対し、きめ細やかな公共サービスの提供を、公平性を基本とする行政ですべて担うことは困難になってきていることを認識する必要がある。

また、行政が行う公共サービスの中で、行政の縦割り機構では十分に対応できない課題も増えており、組織の横断的な取り組みや施策の総合化などがこれまで以上に必要となっている。

なお、本書でいう公共サービスは、広く社会一般の利益の増進や社会全体の課題解決を目的とした活動全般を指している。

2 . 地方分権と自治力向上

地方分権が進展するなか、国・県・市町村の関係は上下的關係から対等・協力の関係へと変化し、住民により近い地方自治体の権限が拡大していくことになる。

地域住民にとっては、これまでと異なり、より身近な自治体で自主的、自律的に公共サービスを実施していくものへと変化することになり、住民の公共に対する関心や参画意欲がこれまで以上に高まるものと期待される。

地方自治は、団体自治と住民自治とがバランスよく機能しあってこそ活力が向上すると言われている。

地方分権においては、行政間の権限委譲にとどまらず、日常の身の回りの問題は個人や家庭が解決し、個人や家庭で解決できない問題は地域で解決し、地域で解決不可能な問題は行政が解決するという、いわゆる「補完性」の關係の自治システムが大切である。

住民自身が、自らの意思と責任をもって地域の自治を支えていくような仕組みや、その担い手となる人材を育成していくことが、これからの自治体の極めて大きい課題でもある。

このような観点から、地縁組織や公共的団体、NPOなどの活動の活性化を図る一方、地域の自治を担う多様な主体の育成・強化が必要となっている。

3 . 地域の潜在力

本県は、全国に先駆けた高齢社会を迎えていることや人口が少なく、都市の規模も小さいことなど地域活性化に不利といわれる状況も多々あるが、見方を変えれば地域の自治力を高めていくための大きな力となる可能性もある。

すなわち次のような特性を地域づくりに活かすことによって、地域の潜在力を引き出すことができる。

人口規模が小さいということは地域課題や思いを共有できる可能性が高い
開発の波にさほどさらされなかったことから、多くの地域で互いの顔が見える
關係が比較的保たれている
高齢者比率が高いということは、豊かな経験や技術を持った人材に恵まれている
ということでもある

4 . N P O の現状と社会的な役割

今日、注目されているNPOは、次のような社会的役割・意義を有している。

NPOは、個人だけではできない地域の様々な課題解決に組織的に取り組んでおり、住民の継続的な社会参加や行政への参画の母体となる

NPOに参加する人は、福祉や教育、まちづくり、環境、リサイクルなどの課題解決に共通の使命感を持って取り組んでおり、新たな形での地域の連帯感や帰属意識（地域コミュニティ）の強化につながる

NPO活動は、住民自身が考え実行していくことにより、行政や企業にない価値観や新たな視点での公共サービスを生み出し提供していくことができる

このような特性を持つNPOは、公共サービスの有力な担い手や行政のパートナーとして、本県の今後の自治力向上に大きな役割を果たしていくものと期待される。

NPOは、ボランティア団体をはじめとする公益活動を行う市民団体であり、多岐にわたる任意団体を含むことから、その現状を正確に把握することは困難であるが、法人格をもつNPOの状況は次のとおりであり、本県は絶対数でも人口10万人当たり法人数でも全国的には低い位置にある。

	NPO法人数	法人数 / 人口 × 10万人	
全 国	12,908	10.13	
島 根 県	50	6.61	
順 位	46	39	

H15.11現在

一方、総務省の社会生活基本調査（平成13年）によればボランティア活動の行動者率（注）は全国第5位と上位にあり、活動の受け皿の拡大やリーダーの養成など活動環境を整備していくことにより、今後NPO活動が一層活発化していく可能性があると思われる。

	全国平均	1位	2位	3位	4位	5位
順位		滋賀県	山梨県	鹿児島県	岐阜県	島根県
行動者率	31.1	39.1	39.1	38.8	37.5	36.6

（注）15歳以上の住民の内、1年間にボランティア活動を行った者の割合（%）

5. 新たな地域づくりに向けた今後の取り組み

社会環境や地方分権、市町村合併の進展など「公共」を取り巻く状況が大きく変わろうとしている今、行政が担うべき役割や手法を見直すとともに、地域の潜在力をいかに引き出し活発化させていくかが今後の地域づくりにおいて極めて重要である。

本県では地方分権時代にふさわしい新しい島根づくりを進めるにあたっては、これまで取り組んできた各種の基盤整備等の成果を活かしながら、県民やNPOなど多様な主体と協働し、知恵と力を結集しながら活力ある多様な地域づくりを目指すこととしている。

NPOは、「まちをよくしたい。地域のために自分の力を発揮したい。」といった、意欲あふれる県民の活動の場や、自己実現の場となっている。

NPOに対しては、県民参画を一層進めていくための母体の一つとして、また、多様できめ細やかな公共サービスを提供していく新たな担い手としての役割が期待されている。

このような観点から、本県としては、以下の考えの基にNPOとの協働等を進めることとする。

NPOと行政との協働

双方の特性を活かした協働により、多様できめ細やかな公共サービスの効率的な提供を目指す

協働を通じて県政への県民参画を促進し、地域の自治力向上を図る

協働による県政への県民意見反映を進め、施策の有効性や効率性の向上を図る

協働プロセスの経験を様々な改革に活かしていく

NPO活動に対する支援

NPOが活動をしやすい環境を整備する

組織運営に必要な専門情報の提供等、NPOの組織基盤の強化を目指す

中間支援組織の充実・強化によりNPO活動の活発化を目指す

NPOに対する理解を深めるための情報提供を行い、県民のNPO活動への参加や、市町村・企業の支援を促進する

章．協働に関する基本的考え方

1．NPOとは

(1) NPOの定義

NPOとは、「Non Profit Organization」の略で、直訳すれば「非営利組織」であり、福祉や環境、人権問題など社会的な課題に住民が主体的に取り組んでいる団体を指す。

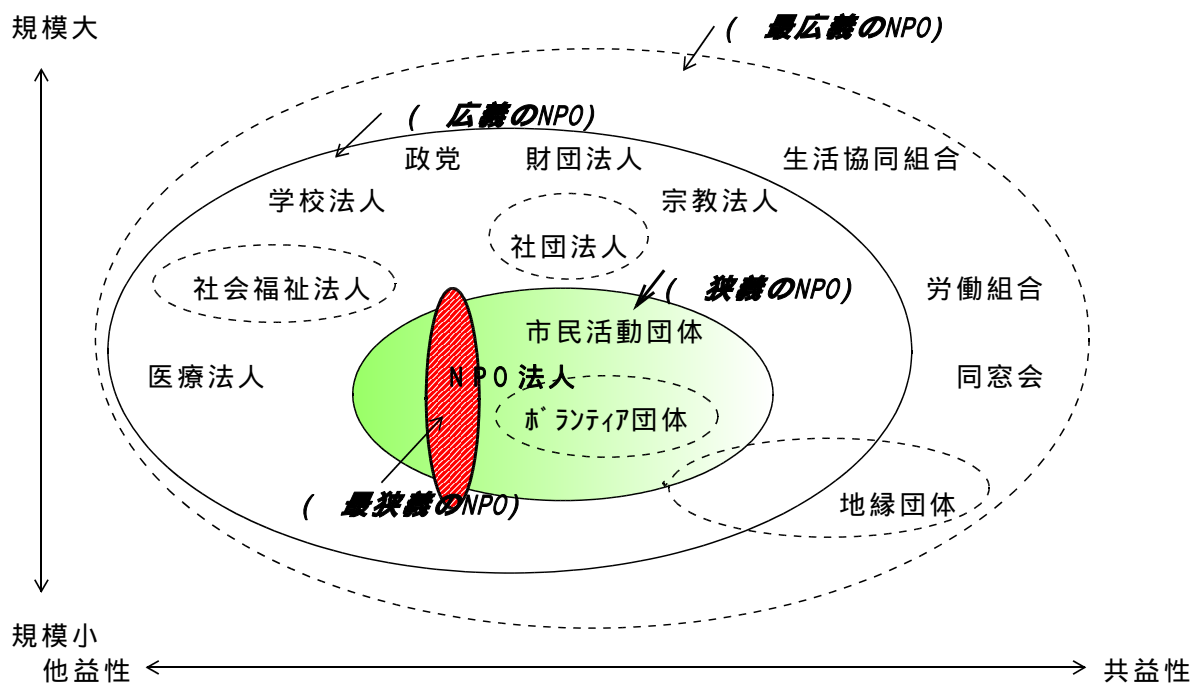
NPOに含まれる団体の範囲は下図のとおり狭義から広義まであり、必ずしも使用方は統一されていないが、このガイドラインでは、「住民主体の非営利組織で、社会的課題の解決など一定の公益的活動を継続的に行うことを目的に組織された民間の団体」をNPOと定義する。

具体的には

- a, 特定非営利活動法人(NPO法人)
- b, ボランティア団体・市民活動団体
- c, その他、活動がガイドラインの趣旨に添ったものを行っている団体

を対象としている。

【NPOの概念図】



出典：市民活動団体(NPO)と行政のパートナーシップのあり方に関する研究報告

共益団体を含んだ全ての民間非営利活動団体を指す場合(最広義)

制度化された財団法人や社団法人を含んだ公益的な民間非営利活動団体を指す場合(広義)

ボランティア団体をはじめとする一定の公益的目的を有する市民活動団体を指す場合(狭義)

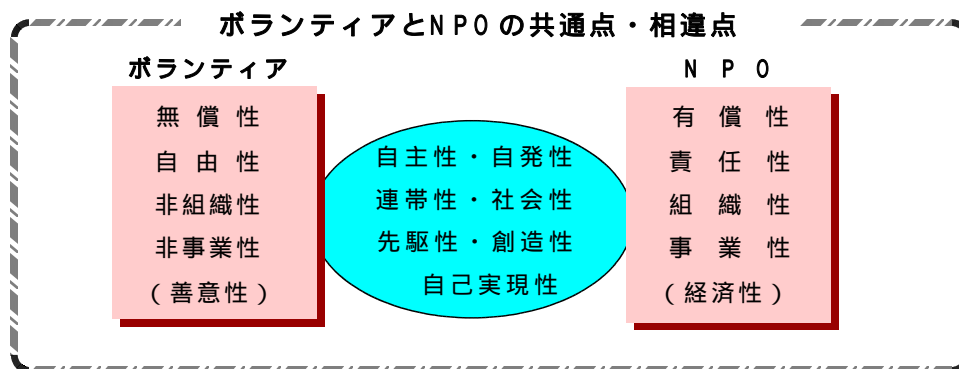
特定非営利活動促進法に基づく特定非営利活動法人(NPO法人)を指す場合(最狭義)

【NPOの理解】

ボランティアとNPOの違い

ボランティアとNPOはいずれも公益的な活動を行う主体であり、下図に示すように、共通点もあるが、基本的に異なるものであるという理解が必要である。

ボランティアは個人の自由意思に基づく善意性を主体とした活動を行う個人を指すのに対し、NPOは継続的に経済性を伴った活動を行う組織体である。



無償と非営利の違い

NPOは非営利という概念のもとで活動している組織体であるが、「非営利」と「無償」とは性格を異にすることに注意をする必要がある。

非営利とは「組織」の目的が営利でないことを意味する。すなわち、収益が上がった際に、その収益から経費（管理運営費、人件費等）を差し引いた余剰金は、次の活動に充当することはあっても構成員などに「分配や配当などをしない」ということである。

ボランティアとNPOを同一視したり混同すると、ボランティアの無償性に着目し、NPOはコストがかからないものと考えたり、「非営利組織なのだから、有料のサービス提供はいけない。」「無報酬で活動するのだから人件費はいらぬ。」という発想となりがちだが、これは誤解である。

(2) NPOの意義・特徴

NPOは「自主性」、「自立性」、「先駆性」、「柔軟性」、「多様性（多元性）」など様々な特性を持っており、（行政の持つ公平性や企業の持つ利潤追求という社会的価値にとらわれない）社会的課題に対して、迅速で先駆的な取り組みができる。また、自由な意思により、個別的で柔軟な公共サービスを提供することが可能である。

NPOは、今後の自治ないし公共サービスを担っていく有力な主体であり、行政、企業と並ぶ新たな主体として、三者がそれぞれの特性を尊重しバランスよく機能していくことにより、豊かで活力のある社会の構築が進むものと期待される。

具体的には、NPO 活動は以下のような機能を有している。

多様なニーズへの即応性

NPO は自らの社会的使命に基づいて自由に行動するため、法令や公平性の原則に基づいて行動する行政とは異なり、多様な個々のニーズに対して、迅速かつきめ細かな対応をすることが可能である。

地域課題・ニーズの発掘

NPO 活動のほとんどは、地域に密着した活動であるため、行政区域や行政施策の縦割りにとらわれることなく地域の抱える課題に取り組み、必要な社会的ニーズを発見することができる。

地域社会における支え合いの機能

NPO は、かねて地域が有していた相互扶助機能を補い、個人や家庭では解決できない課題への対応が可能であり、住民同士の支え合いの場として、人々が安心して暮らしていくための仕組みの一つとして機能する。

意識改革

NPO のもつ地域への熱意や行動力は、それに参加する人やサービスを受ける人のみならず、多くの住民の共感を呼び、社会参加に対する住民意識の向上につながる。

自己実現や生きがいの場の提供

個人の経験や能力を社会のために活かしたい、新たな生きがいを求めたいという県民にとって、多様な活動分野をもつNPO は、自己実現や生きがいの場のひとつとなる。

行政に対するチェック機能と提言機能

行政と類似領域で活動するNPO は、異なった視点でのサービスを提供しており、行政に対する緊張感や事業に対するチェック機能としての役割を果たす。

また、住民生活に根ざした活動を続けるNPO は、斬新な政策アイデアの提供や行政手法の変革を促す力となる。

新たな雇用創出・地域経済の活性化

対価を得て継続的に事業を行うNPO は、新たな視点での産業創出や地域経済の活性化につながる存在として期待される。

また、事業基盤の拡大や安定化は、雇用の場としても機能する。

2 . N P O との協働の意義及び効果

(1) 協働とは

N P O も行政も、地域の課題の解決や、より良い公共サービスを提供するという共通の目的を有している。

「協働」とは、N P O と行政が、共通の目的を達成するために、お互いの特性を認識、尊重し合い意思の疎通を図りながら協力、協調する関係及びその過程をいう。

(2) 協働の意義・効果

協働には次のような意義や効果が期待できる。

県民ニーズへの適切な対応

多様化・高度化する県民ニーズには、画一的・均一的になりがちな行政のみでは対応が困難であるが、住民ニーズの迅速な把握や柔軟な対応に長けたN P O と行政が協働することで、きめ細やかで適切な公共サービスの提供が可能となる。

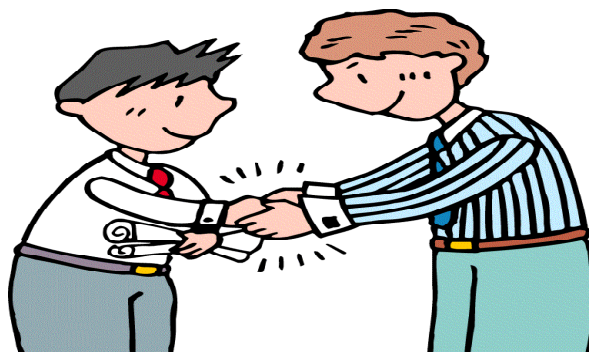
県政への県民参画の推進

住民ニーズや地域の実情を反映した行政を推進していくことが大切であり、多様な県民によって組織されているN P O と行政の協働は、県政への県民意向の反映手法の一つとして、県民参画を進めるものである。

行政サービスの効率化

N P O と行政との協働により、N P O 単独や行政が単独で行う場合よりも、地域課題の解決にとってより質の高い効果や望ましい結果が得られる可能性がある。

また、行政とは異なる特性を持ったN P O の考え方や活動に直接触れることは、行政の事業のあり方や職員の意識を変えていくことの契機となり、効率的な行政システムの実現につながる。



3. 協働の領域

NPO は地域の課題の解決やよりよい公共サービスの提供のために活動しており、行政と活動領域が重なる部分や極めて近い部分がある。

このような領域においては、事業や公共サービスをNPO が単独で行う、または行政が単独で行うよりも、NPO と行政とが双方の特性を活かして協力・協調して行うことにより、より大きな効果や望ましい結果が得られる場合があり、こうした領域が協働に適した領域といえる。

また、この領域は固定的なものではなく社会状況によって変化していくものと考えられる。

次の図のとおり、NPO と行政の活動領域のうち、それぞれが独自に行うべき A , E 以外の B、C、D において協働が可能である。

NPO と行政との協働領域				
市民の領域	協働領域			行政の領域
A 自発的・先駆的活動 を行うNPO による 独自の領域	B NPO の主体性の下 に行政が協力する領 域	C NPO と行政がそれ ぞれの主体性の下に 特性を活かし合い事 業を行う領域	D 行政が主体性をもつ て事業を行い、NP O が協力や参加を行 う領域	E 行政の責任と主体性 によって独自に行う 領域
	NPO が主体となっ て行う事業に対して 行政が後援したり、 補助・助成する事業 等	NPO と行政が共催 や実行委員会などに より事業を行ったり 企画立案段階から協 力して行う委託事業 等	行政が事業の大枠を 決めて実施する委託 事業や、NPO から 施策の提言を受けて 行政が実施する事業 等	
協働形態の例				

協働領域における事業の形態は上記のような例が考えられるが、あくまで協働事業の範囲や手法などは行政が一方的に決めるのではなく、NPO と事前協議のうえ決めていくこととなるためこの分類形態にとらわれる必要はない。

【形態別の事業例は「協働事業の手引き」P3～9を参照】

4. 協働の基本原則

NPO と行政が協働事業を行うにあたっては、それぞれが対等な立場で実施していくという意識と姿勢を持ち、事業の実施を通じて相互理解を深め、信頼関係を構築することが重要であり、次の基本原則に沿って行われるべきである。

(1) 対等

双方はパートナーの関係であることを常に意識し、一方が主導、他方が従属するような関係であってはならない。

NPO は行政の監督下にあるような存在ではなく独立した組織であり、いずれも同じく地域を担う主体として、対等・平等の立場でなければならない。

(2) 自立

協働は、自立した主体間に成り立つものであり、依存や癒着関係に陥ることなく、それぞれが自立していることが不可欠である。

(3) 合意

「対等」と「自立」の原則に立てば、協働においては行政とNPO が十分に協議し、事業・目的の遂行にあたって企画段階から評価の段階にいたるすべてにおいて、目的、手段、手法などについて対話を重ね、双方の「合意」に基づいて行う必要がある。

(4) 信頼

NPO と行政とがお互いの違いや特性を認め、長所・短所を認識したうえでそれを相互に補い合うという意識・姿勢が必要である。

また、対話を通じて相互理解に努め、信頼関係を築くことが、目的の達成や事業の遂行をより効果的に進める役割を果たす。

(5) 責任

協働は、責任の所在が曖昧になりがちでもあり、互いに責任を分担・共有していく姿勢と仕組みが不可欠である。

それぞれの主体の目標が違っていても、協働事業における目的の共有化と守備範囲や役割分担を明確にする必要がある。

(6) 公開

NPO と行政の協働は、直接には関与しない県民等に対してもその関係が透明でなければならない。そのためには、協働事業の結果はもとより、相手方の選定や実施のプロセスについても情報が公開されていなければならない。

(7) 公平

協働事業に参画する機会は、原則として様々な主体に等しく開かれていなければならない。また、協働相手の選定や協働事業の評価などは、広く理解を得られるような基準に基づいて行われる必要がある。

章．協働の推進方策

地方分権が進展するなか、県民による自主的・主体的な活動により地域社会を築き、「自治力」、「地域力」を向上していくためには、行政とNPOとの協働を通じた取り組みが有効である。

このため、協働を推進していくための課題の解決や協働の一方の相手方であるNPOの活発化、さらにはすそ野を拡大するための環境整備を図っていくことが必要である。

1．協働推進のための課題解決

(1) 行政の意識改革

社会経済状況が急激に変化していくなか、これまでの行政手法では解決が困難なものや十分な対応ができないものも増えている状況にある。

公共サービスは行政が担うといったこれまでの既成概念にとらわれることなく、住民にとってより良いものとなるための提供手法や提供主体を柔軟に考えていく姿勢が必要である。

NPOとの協働は、県民生活に直接関係が深い施策を中心に、実際にその問題に取り組んでいる県民とともにより良いものを作り上げていくことであり、施策を効果的に実施するための一つの手段であることを理解する必要がある。

このような視点にたって、行政が行っている各種事業やその執行方法を常に見直していくことが求められる。

職員個々の意識改革

NPOとの協働にあたっては、まず相互の違いを認識することが大切である。立場が異なれば、その発想や価値観も違うため、「考え方は一つとは限らない」ということを認識し、NPOの発想を理解し、取り入れる努力と姿勢が必要である。

NPOと行政の関係は、「NPOは行政の監督下にあるような存在ではなく、あくまで独立した組織」であることを認識し、事業の実施場面において、監督を行うという意識で一方的に行政側の理論を押しついたり、行政と意を異にするNPOを排除したりしないように留意する必要がある。

NPOや協働に関する理解の促進、情報の共有化

NPOの活動特性を適切かつ十分に理解することは、協働を円滑に推進していくために必要不可欠である。

このため、理解を促進するための職員研修を継続・充実するとともに、NPOや協働に関する情報を全庁的に共有できるようにする。

(2) NPOの自立支援

NPOも、新たな公共の担い手として自立した存在であるためには、NPO自身による次のような取り組みが求められるところであり、行政として自主性を妨げない範囲で支援していく必要がある。

社会的信頼を確保していくため、自らのサービスの質を高める努力並びに積極的かつ効果的な情報公開と広報の実施
組織力向上のための自主財源の充実及びそのためのマネジメント能力の向上
異なった活動分野の団体などとの多様な連携による課題解決能力の向上
住民自らが自治の中心となる社会に向けての政策提言および実現に向けた努力



2. NPO活動活性化のための環境整備

(1) 県による取り組み

県では、これまで「しまねNPO活動支援センター」(財団法人島根ふれあい環境財団21)を設置して活動拠点の整備を行ったり、県税の課税免除やNPO法人設立助成など様々な支援を行ってきた。

県内におけるNPO活動は急速な広がりをみせているが、地域での理解や協力が不十分であったり、体制的にも財政的にも脆弱な組織が多い現状にある。

今後、協働の取り組みを拡大し、地域力の向上や地域自治の実現を目指していくためには、県内の至るところでNPOの活動が活発化することが望まれる。

中間支援組織の充実

NPO活動の活性化や運営基盤の強化のため、「しまねNPO活動支援センター」の機能を今後とも逐次整備していく必要がある。

また、NPOや県民の積極的な参加を得るよう、その運営手法についても検討していくこととする。

NPOの抱える課題を解決するために必要となる各種情報の提供機能。

NPOのニーズに基づき、資金や人材などの諸資源の提供者とNPOとのマッチングを図る仲介機能。(具体化の検討)

経理、財務、税務などの専門的知識やコンピュータ技術等の人材育成機能。
組織運営、資金調達、財務処理、人材確保など、各種のマネジメント能力向上を
目指した支援機能。

多様なNPO間を結びつけ、各NPOが有する諸資源を有効活用するために調整を
行うネットワーク・コーディネート機能。(具体化の検討)

NPOの運営改善、社会的認知の向上、アカウンタビリティ(説明責任)の遂行、支援先の
選定などのための評価指標の開発および実際の評価機能。(具体化の検討)

個々のNPOが活動を通じて発見した課題の共有化や問題解決手法の提案機能。(具体化の
検討)

県下の複数地域での「センター」機能の配置。(具体化の検討)

地域づくりなどに関する助成金等の情報収集と提供、ワンストップサービスの検討。

情報提供の充実

協働事業に関する各種の情報を共有するため、NPO、中間支援組織、行政との情報交換
や意見交換のできる場を設ける。

また、協働に関するデータベースの充実等、情報収集と提供を行う。

活動拠点の整備

活動を支援するため、人々が交流したり利用できる活動拠点を提供するため、遊休公共施
設の活用などを検討する。

NPO活動のPR

NPO活動に対する県民の関心は高まっているが、社会的認知度はまだ高いとは言えない
ため、県民の積極的な参加や企業による支援等、NPO活動に対する県民理解を深めるため
の広報・啓発に努める。

(2) 市町村との連携

市町村は、住民に身近で直接的なサービスを提供しており、県よりもNPOとの協働の領域
が広いといえる。

NPOの多くも、県全域というよりもその拠点地域に密着した活動を行っているため、市町
村がNPOと協働することにより、地域の特性に応じたきめ細かいサービス提供が可能となる。

都市部・中山間地を問わず多くの市町村にとって、コミュニティの衰退が大きな問題となっ
てきているが、市町村合併など行政と住民の新たな関係の構築が求められているなか、NPO
が地縁組織などと協働し、住民自らが地域の課題に取り組み、新しいコミュニティをつくって
いくことが期待される。

県としても、NPOと市町村との協働事業が推進されるよう、情報交換や市町村職員を対象
とした研修を行うなど連携を強化していくこととする。

章．協働事業実施に際しての留意点

NPOとの協働や支援にあたっての基本的事項として、透明性の確保が優先されなければならない。

そのためには、協働・支援の結果については当然のこと、その選定や実施のプロセスについても情報が公開されていなければならない。

また、協働事業に参画する機会や支援を受ける機会は、原則として様々な主体に等しく開かれていなければならない。

さらには、協働相手の選定や協働事業の評価などは、広く理解を得られるような基準に基づいて行われる必要がある。

1．協働の手順

(1) 協働にふさわしい事業の検討

行政サービスと類似領域で活動することの多いNPOと協働して事業を行うには、行政単独或いはNPO単独で行う場合よりも地域や県民にとってより質の高い効果や望ましい結果が得られることが重要であり、事業の見直しや協働事業の選定にあたっては次の視点により検討する必要がある。

【検討の視点】

既存事業の協働化をする場合の留意点

- ・ 事業効果がより向上するか
- ・ 県民参画の向上につながるか
- ・ コストと事業効果の向上等とのバランスはどうか

新たな協働事業を検討する場合

- ・ 高い県民ニーズがあるか
- ・ 行政が実施すべき事業か
- ・ 協働の特性を活かした事業となるか
- ・ 県民参画の向上につながるか
- ・ コストと事業効果の向上等とのバランスはどうか

(2) 協働に適した分野

多くの県民の参加が望ましい事業

NPOは多彩な人的ネットワークを有するとともに、県民自身がNPO活動に参画していることから、参加者の立場にたった運営が期待され、県民の参画につながるイベントや講習会・研修会など普及、啓発事業に効果的である。

地域の実情にあわせることが必要な事業

NPO活動のほとんどは、地域での実践をモットーとしているために、地域の環境保全や福祉サービス、伝統文化保存などの事業を実施する場合には、NPOとの協働によって、事業がより地域の実情を踏まえたものとなり、一層の事業効果の向上が期待できる。

NPOのもつ様々な長所を活かせる事業

NPOはそれぞれの分野で継続的な活動をしており、その活動分野における専門知識やノウハウ、ネットワークを有しており、企画段階から参画を求めることで、行政にない発想を盛り込んだ効果的な事業実施が期待できる。

きめ細かく、柔軟なサービスを必要とする事業

公平性や普遍性が求められる行政と異なり、NPOは社会的使命の達成を目的としており、個別のニーズに対して、迅速かつきめ細やかな対応が可能である。

NPOと協働することにより、行政だけでは対応できない個別ニーズに応えた事業が可能となる。

NPOの特性を活かした先駆的な事業

NPOは制度や公平性にとらわれず自主的・自発的に活動を行っており、ニーズがあっても行政が制度的に対応できにくい分野においても、協働することにより効果的なサービスの提供が可能となる。

(3) 適切な協働形態の選択

行政とNPOとの協働形態としては次のようなものが考えられる。

なお、NPOからの協働提案を既存の形式に無理に当てはめたり、合致しないとして退けるのではなく、「より良い協働のかたち」として検討するといった柔軟な姿勢も必要である。

共催

行政とNPOがともに主催者となって、共同して事業を行う形態。イベントなどにおける実行委員会が典型例である。この形態においては、参画団体それぞれがもつノウハウやネットワークが活用されるメリットがあるとともに県民の視点が活かされる。

【留意点】

実施段階になってNPOの参画を求めるのではなく、企画段階から、運営、評価に至るまで、可能な限りあらゆる局面で協働関係を保つことが必要である。

委託

行政が実施主体となりNPOとの委託契約関係により共同で事業を実施する形態。

例えば、施設の運営・管理、各種調査、啓発活動、研修などがある。この形態においては、NPOのもつ専門性や地域性を活かした効果が期待でき、県民ニーズにあったサービスが提供できる。

【留意点】

事業責任、事業成果物の帰属先及び事業結果責任は原則として行政側にあることから、まず行政の責任を明確にして実施する必要があるとともに、行政が直接実施するより委託とする方が県民ニーズを満たし、より効果があることが前提である。

また、安上がり、下請けという意識ではなく、NPOの自主性を尊重した効果的な事業が可能となるような仕組みとする必要がある。

補助

NPOが主体的に行う公益性の高い事業に対し、その事業等を育成・助長するために、補助・助成等を行う形態。この形態においては、行政が対応しにくい先駆的・実験的な事業などの実施により、きめ細やかなサービスが可能となる。

【留意点】

事業の社会貢献度や客観的効果を的確に把握しておく必要がある。

また、補助選定の公正さや事業プロセスの透明性が担保されていなければならない。なお、助成金・補助金は短期的には効果があるが、NPO本来の自主性を阻害する可能性もあるので期限を定める等の配慮が必要である。

事業協力

NPOが行う公益性の高い事業などに対して行政が後援等をする協働形態である。行政が後援することで当該事業の社会的な信用度が高まり、事業効果の向上が期待できる。

【留意点】

事業に対する後援であって、団体に対するものではない。事業内容が行政施策方針と合致しているかなど、事業毎に公益性を判断する必要がある。

施策提言

施策検討にあたって、NPOから専門分野に関する提言を受けながら企画立案していく形態である。地域における実践活動を通じて得られた県民の視点を踏まえた提案を受けることにより、より充実した施策となることが期待できる。

【留意点】

多様で幅広い、客観的な意見を求めることにより、より効果のある施策が可能となるが、当然のことにその施策が地域課題の有効な解決につながるかどうかの判断は行政の責任である。

(4) 協働の相手方の選定

予算の伴う協働形態については、公金からの支出という観点から組織運営や経理状況、活動実績等に関する客観的基準を設けて協働相手を選定するなど、協働事業における公平性・妥当性を確保する必要がある。

また、公募・提案型事業や補助・助成事業における協働相手は、原則として審査機関により選定することとし、必要な場合は第三者を加えて審査を行うものとする。

なお、協働の相手先の選定基準や選定方法、協働事業の内容を積極的に公開する。

(5) 協働事業の実施

事業の実施にあたっては、協働の枠組みを明確にすることが必要である。事業の目的、期限、責任の明確化、費用負担の事前協議などの重要な事項については、事前に文書化して取り交わしておくことが必要である。

また、事業実施中においても定期的な交流機会を設けるなど実際の進行を適切に運営していく必要がある。

(6) 協働事業の評価

協働はそのものが目的ではなく、事業を行うための手段であるので事業実施後の効果に対する評価等が重要である。NPOとの協働により実施した事業は、その目的、達成状況、成果などを客観的に分析し、今後の協働事業に活かしてより効果的なサービスにつなげていく必要がある。

事業評価とフィードバック

協働事業実施後においては、協働事業評価表を作成し、相互で協働事業の目的、協働形態・相手及び事業成果について効果的なサービスが提供できたかどうかを評価し、その結果判明した問題点や利点を次の協働事業実施に反映させ、常に改善していかなければならない。

評価の公表

評価結果については、協働事業の透明性・信頼性を高め、県民の参加と理解促進のために、県のホームページに掲載するなど広く適切に公表していくことが必要である。

評価の手法

評価の手法としては当事者の評価・第三者評価機関の評価・県民参加による評価などが考えられるが、当面は、行政とNPOによる当事者の評価を行い、評価結果の公表や協働事業の受益者に対するアンケート実施などにより、県民からの評価を得る仕組みとする。

章．協働推進のための体制づくり

1．協働推進のための庁内組織

各部局で協働を着実に進めるためには、全庁的に協働を推進していく仕組みが必要となる。このため、協働を推進していくための庁内会議を設置し、定期的に協働事業への取り組み状況の点検や調整を行うことにより全庁的な合意形成のもとに協働事業の推進を図る。

2．協働推進に向けた総合調整機能

協働を着実に進めていくため、庁内はもとより市町村や、団体相互の連携が図られるよう総合的な調整を行う。

協働への理解促進のため、NPOに対する協働意向調査や活動実績などの情報収集及び提供、協働事業実例集の作成などを行い、協働に関する総合窓口としての機能を充実させる。

N P O と行政の協働のためのガイドライン

平成 1 6 年 1 月

島根県環境生活部環境生活総務課

N P O 活動推進室

〒 6 9 0 - 8 5 0 1 松江市殿町 1 番地

TEL 0 8 5 2 - 2 2 - 5 0 9 6

FAX 0 8 5 2 - 2 2 - 5 0 9 8

<http://www.pref.shimane.jp/section/npo/>

Eメール : kanso@pref.shimane.jp