

# NPO・ボランティア団体との協働の手引き

平成20年3月

広島県県民生活部文化・県民協働室

はじめに

社会の成熟化，経済のグローバル化，分権改革の進展など，時代が大きく変化し，人々の価値観やライフスタイルが多様化する中で，公共サービスに対する住民ニーズは，高度化・複雑化してきております。

こうした中，「地域の課題は，地域の住民自らが決定し，解決する」という意識の高まりにより，住民自治活動が活発化するほか，NPO・ボランティア団体などが担う公益活動の広がりが見られます。

今後の公共サービスの充実には，地域の実情や特性を踏まえ，サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた，NPO・ボランティア団体，住民自治組織，地域公益団体，企業，県民などの多様な主体の参画と知恵の結集が不可欠となっています。

このため，広島県では，総合計画において「協働連携」を県政運営の基本的な姿勢の一つとして位置付け，NPO・ボランティア団体，企業や行政等がそれぞれの特性を活かし，相互に連携しながら多様な公共サービスを提供できる協働連携の仕組みづくりなどの環境整備に取り組んでおります。

こうした中で，公共サービスの大きな担い手であるNPO・ボランティア団体との協働については，様々な形態による協働をさらに積極的に推進していく必要があると考え，平成17年度に県とNPO・ボランティア団体との協働に関する基本的な考え方をまとめた「NPO・ボランティア団体との協働指針」を策定するとともに，協働推進のための事業に取り組んで参りました。

その後2年が経過し，協働への取組も進んできており，協働をより推進させるため，協働事業の実務にあたる県職員等を対象とした「NPO・ボランティア団体との協働の手引き」を作成したものです。

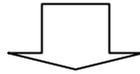
この「手引き」には，協働の基礎的な考え方と協働事業の事例等を掲載しており，この「手引き」を活用していただき，協働に対する理解を深め，積極的に協働事業に取り組んでいただきたいと考えています。

# 目次

はじめに	1
目次	2
利用の仕方	3
第1章 NPO・ボランティア団体との協働	
1 協働とは	5
2 協働の必要性	6
3 協働の意義・効果	9
4 NPO・ボランティア団体とは	11
5 協働の基本原則	13
6 協働を進めるに当たって、基本的な流れは何か。	15
I PLAN	16
(1) 協働を始める前に	
(2) 協働事業の選定	
(3) 協働形態の選定	
(4) 協働相手の選定	
II DO	25
(1) 事業の準備	
(2) 事業の実施	
III CHECK 事業の評価	26
IV ACTION フィードバック	26
第2章 協働の実践事例	
1 県の協働実践事例	30
事例1 「『減らそう犯罪』広島県民総ぐるみ運動」	31
事例2 「広島県道路里親制度」	35
事例3 「食べる！遊ぶ！読む！」キャンペーン・応援プロジェクト	37
事例4 「ひろしま版プラットホーム構築推進事業～新しい国際貢献の推進」	39
事例5 「高齢者被害交通事故防止対策事業」	41
2 市町の協働実践事例	43
事例6 「広島市の協働の取組について」 ～ 広島市	44
事例7 「協働のまちづくりへの取組について」 ～ 福山市	47
事例8 「地方分権（権限移譲）から新しいみよしのまちづくりへ」～ 三次市	51
事例9 「円卓会議による協働の取組について」 ～ 廿日市市	55
事例10 「安芸高田市の協働のまちづくり」 ～安芸高田市	59
第3章 参考資料	63

## 手引きの利用の仕方

- 「協働」について、知りたい方
- 「協働」に初めて取り組もうとされている方



### 第1章 NPO・ボランティア団体との協働 をご覧ください。

- ① 協働の基礎的な概念となる「協働とは何か」「協働の必要性」「協働の意義・効果」などについて説明しています。
- ② 協働の進め方（基本的な流れ）について説明しています。

第1章は、初めての方に分かりやすく・理解しやすくというコンセプトに基づき構成されています。

## 見方

### 1 第1章 NPO・ボランティア団体との協働

#### 1 協働とは

◆ NPO・ボランティア団体との協働指針（平成18年3月）からコアとなる文書（重要なポイント）を抜粋しています。

#### 協働の定義

「協働とは、組織や行動原理の異なる主体が、相互理解と信頼を前提とし、……」

◆ 上記の重要なポイントを図などで分かりやすく表現しています。

#### 【ポイント1】

#### 協働の仕組み

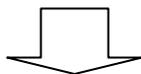
… … … … …

◆ さらに、Q&A で、内容を掘り下げ、関連知識を含め、分かりやすく解説しています。

#### ■組織や行動原理が異なる主体とは、何ですか。

⇒ 現在の社会で、主な主体である行政、企業、NPO・ボランティア団体は、それぞれ下記のような行動特性を持ち、社会に貢献しています。…

- 「協働」の具体的なイメージを持ちたい方



**第2章 協働の実践事例** をご覧ください。

- ① 県及び市町で取り組んでいる「協働」の現在の姿を紹介します。  
これから「協働」に取り組もうとされている方に「協働」のイメージが持てるよう、以下の特長を持つものを取り上げています。

**特 長**

- 地域課題に対して、地域を挙げての取組を実施
  - 身近なボランティア活動を通じ、新たなコミュニティの形成へ
  - 家庭や地域に対し、課題を顕在化させ、参画・応援を求めて
  - 多彩な協働の取組
  - 協働のためのシステムの構築と住民との対話
- 等

第2章 協働の実践事例

1 県の協働実践事例

事例1

『「減らそう犯罪」広島県民総ぐるみ運動』

1 経緯

平成8年ごろから長引く経済不況、青少年を取り巻く環境の悪化、地域コミュニティの希薄化などにより、街頭での強盗、ひったくり、自転車盗、車上ねらいなどの県民に身近な犯罪が多発しました。平成13年・14年には、刑法犯認知件数が6万件（1日平均160件以上）に迫り、県民だれもが犯罪の被害者になり得る状況が広がるなど、治安情勢はまさに「危険水域」に達していました。……

- 「協働」に取り組もうとされていて、細かな点が知りたい方



**第3章 参考資料** をご覧ください。

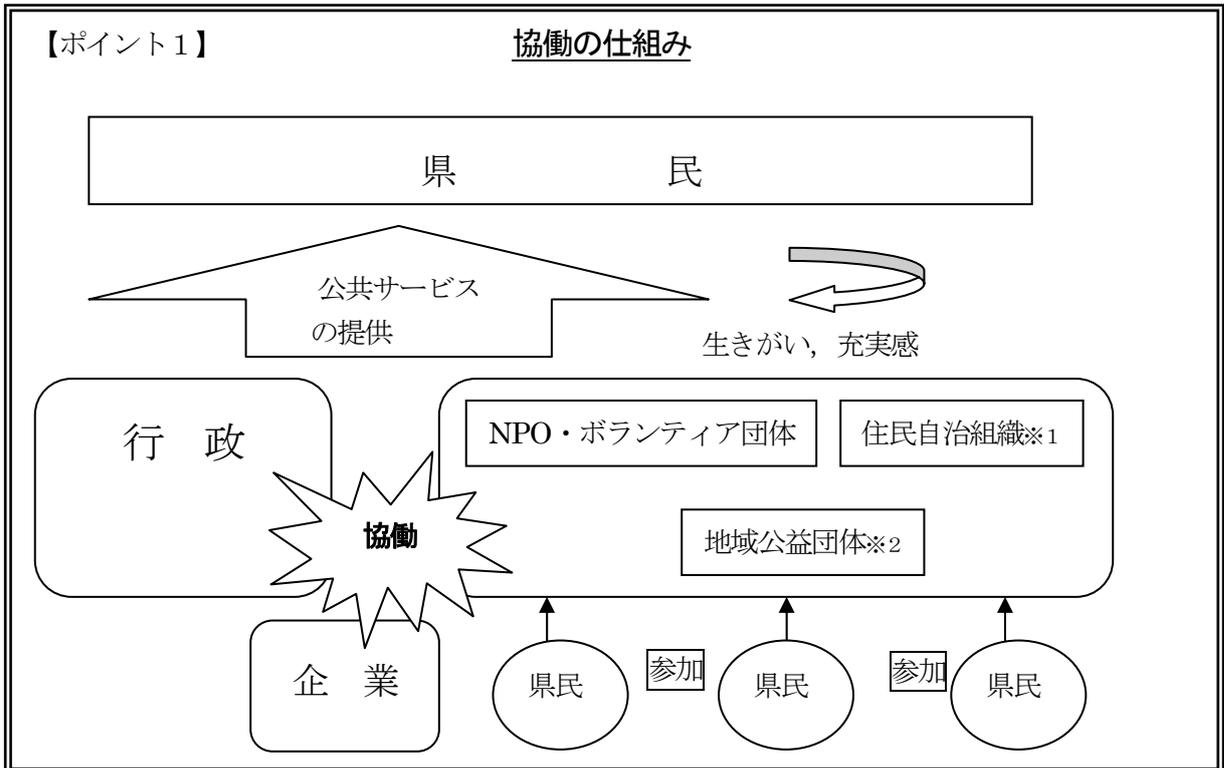
- ① 実際に使用した提案公募型事業の公募概要・応募様式や契約書を添付しています。事業を実施する際の参考にしてください。

# 第1章 NPO・ボランティア団体との協働

## 1 協働とは

### 協働の定義

「協働とは、組織や行動原理の異なる主体が、相互理解と信頼を前提とし、共通の課題を解決したり目的を実現させるために、お互いを尊重しながら一緒に考え、それぞれの資源や特性を持ち寄り、対等の立場で協力して取り組むこと」と定義します。



### ■組織や行動原理が異なる主体とは、何ですか。

⇒ 現在の社会で、主な主体である行政、企業、NPO・ボランティア団体は、それぞれ下記のような行動特性を持ち、社会に貢献しています。

中でも、NPO・ボランティア団体は「自主性」、「先駆性」、「専門性」、「迅速性」、「柔軟性」、「多様性」など様々な特性を持ち、行政の公平性や企業の利潤追求という行動原理にとらわれず、社会的課題に対して迅速で先駆的な取組を行うことができることから、公共サービスや自治の担い手として大きな役割を果たしていくものと期待されています。

社会的主体	追求する社会的価値, 行動原理	行動特性	サービスの受益範囲
行政	公平・平等（法令）	均一性・画一性	全体的（画一・平均）
企業	利潤追求（競争）	能率性・採算性	選択的（対価に応じて）
NPO・ボランティア団体	社会的使命（共感）	自発性・多様性	部分的（個別・多様）

※1 「住民自治組織」：行政と協働連携しながら住民が主体的に地域づくり活動に取り組む住民組織。

※2 「地域公益団体」：農業協同組合、社会福祉協議会、商工会議所、商工会、消防団など地方行政と密接に関連した公益活動を行う団体。

## 2 協働の必要性

### <公共の在り方に関する変化>

少子高齢化や人口減少，社会の成熟化など社会構造は大きく変化しています。多様化・高度化する県民ニーズにきめ細かく応えるためには，従来の「公共的なことはすべて行政が行うべき」との考え方を換え，県民，NPO・ボランティア団体，企業など地域にかかわるすべての主体が担い手として積極的に社会参画し，また，それぞれが責任を果たすことにより社会全体で公共・公益を担うことが求められています。

協働による領域においては，多様な主体と行政がネットワークを形成し，「新しい公共」※3を担っていく必要があります。そこでは，多様な主体が役割分担に基づき，相互に強みを生かし弱みを補い合い，補完し合う関係となります。

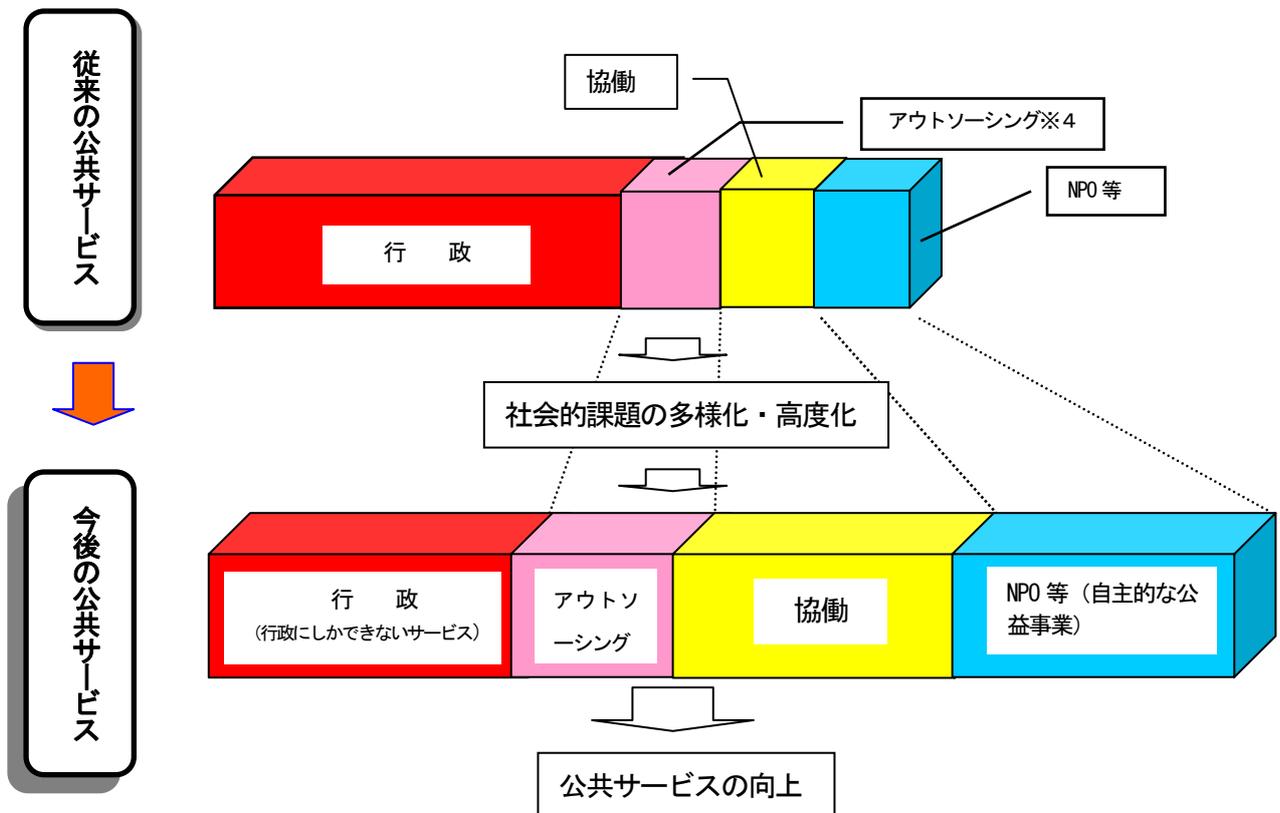
### <行政手法の変化>

協働による領域においては，行政自体も，多様な主体の資源を持ち寄り問題の解決を図る水平型ネットワークスタイルへの変革が求められています。そして，その基本として多様な主体とのパートナーシップの構築が必要です。

今後は，県民やNPO・ボランティア団体など多様な主体と協働して担う公共サービスの領域を広げ，多様な主体がそれぞれの個性や能力に応じ，本領を発揮していくことが，より豊かな社会形成を導く鍵となります。

《参考》

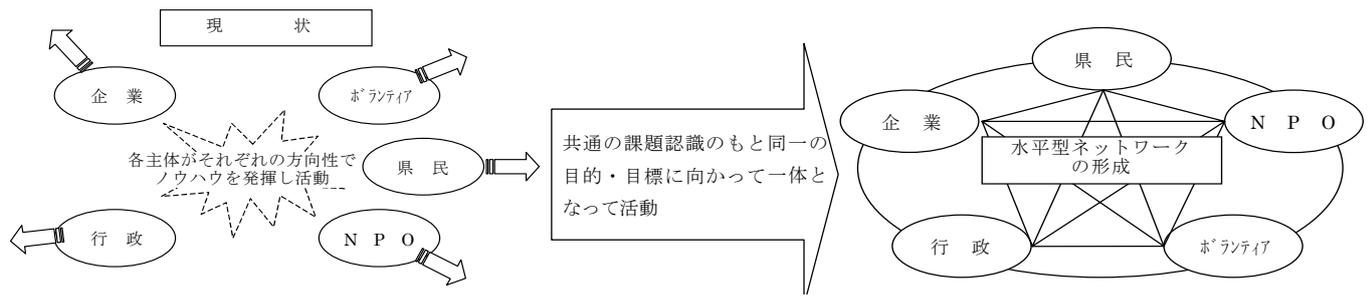
### 公共サービスの担い手の変化



※ 3 「新しい公共」：平成 16 年版国民生活白書では，「国や地方公共団体といった「官」が創りあげてきた単一の「公共」に対して，福祉やまちづくりなどにおける特定の問題に関心を持ち目的を共有する人々が自発的に活動して創り出す「公共」はいくつもあり，それらが複層的に存在するような状況は新しい形の「公共」と言えるのではないかと記載されている。

※ 4 「アウトソーシング」(outsourcing)：外注(がいちゆう)，外製(がいせい)ともいい，企業や行政の業務のうち専門的なものについて，

《参考》 水平型ネットワークスタイル



■協働が必要とされる背景とは、何ですか。

① 住民の社会参加の拡大

社会の成熟化とともに、住民に地域の課題解決に参画したい、人や社会に役立ちたいというマインドが高まり、従来の自治会等の地縁団体※5に加え、NPO・ボランティア団体などの志や共感でつながった志縁団体※6で活躍される人が増加しています。

② NPO・ボランティア団体や企業等が提供するサービスの有用性の認知

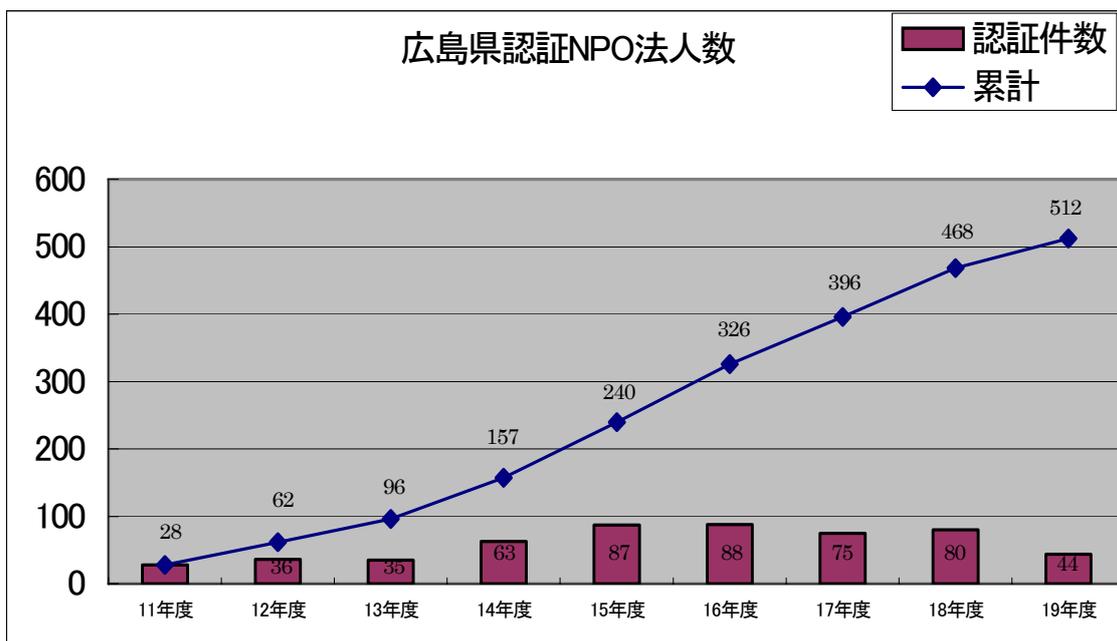
行政が提供するサービスは公平かつ平等に提供されることが必要であるため、画一的な対応となり、個別に迅速な対応ができにくいという特徴がありますが、最近では、NPO等から創造性に富んだサービスや地域に密着した質の高いサービスが提供されていることなどから、NPO等が提供するサービスが認められ、また、その活躍が期待されています。

③ 住民ニーズの多様化と行政の厳しい財政状況

社会の成熟化とともに、住民のニーズが多様化し、介護サービスなどのように公共サービスの範囲も拡大が求められていますが、国・地方を通じ厳しい財政状況であるなど、公共サービスを行政だけで担うことが困難になっています。

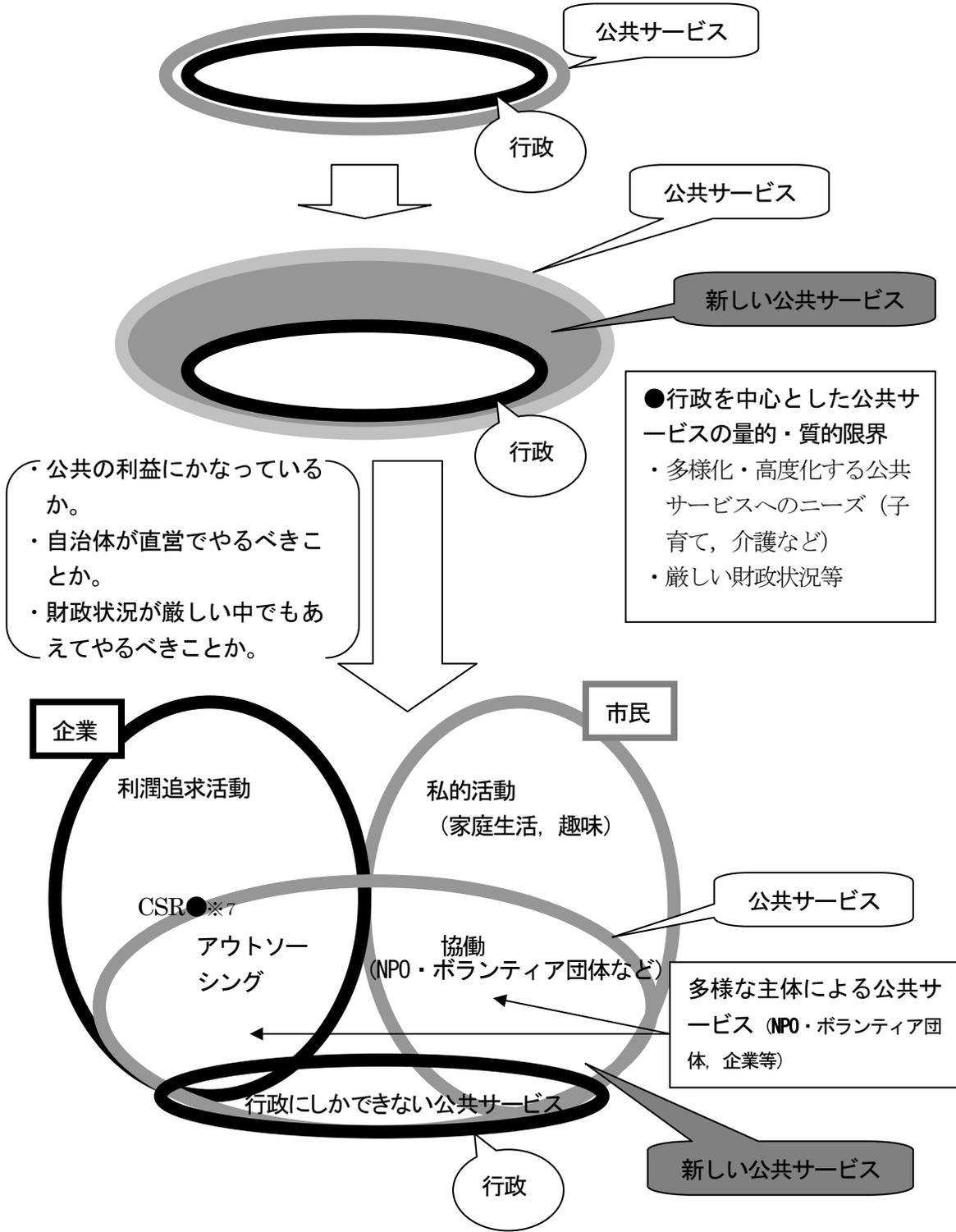
※ 5 「地縁団体」：地域共同体、町内会、向う三軒両隣といった近隣住民の生活上の助け合い、相互扶助の団体。  
 ※ 6 「志縁団体」：NPO やボランティアなどの志で繋がった団体。

《参考》 広島県認証NPO法人の推移（平成19年12月末現在）



【ポイント2】

行政が担うべき役割と「新しい公共サービス」の担い手の多元化



<出典> 分権型社会における自治体経営の刷新戦略（平成17年3月）を参考に作成

※ 7 「CSR」（企業の社会的責任）：企業は利益追求だけでなく、社会を構成する一員として社会倫理や法令を守り、社会貢献や環境対策などの面でも一定の責任を果たすべきであるという考え方（Corporate Social Responsibility）。

### 3 協働の意義・効果

NPO・ボランティア団体と協働を行う意義は、単独では得られない公共課題の達成における「相乗効果」を創出することにあります。

また、活動を通じて共に学び、共に育ち、共に変わることで、お互いの組織や活動内容を改善向上することが大切です。

NPO・ボランティア団体の活動は、社会に貢献することを目的とするとともに県民の社会参画の場でもあり、NPO・ボランティア団体との協働を積極的に推進することによって、次のような効果が期待できます。

(1) 県民の多様なニーズに対するきめ細かで柔軟なサービスの提供

多様化する県民のニーズに対して、公平性・一律性にとらわれがちなこれまでの行政サービスでは対応が困難な場合があります。

専門性・先駆性を持ち県民ニーズの迅速な把握や柔軟な対応が可能なNPO・ボランティア団体と協働することで、行政にない発想を盛り込んだきめ細かで柔軟なサービスの提供が可能になります。

(2) 県政への県民参画の推進

多様な県民によって組織されているNPO・ボランティア団体が企画立案などに参画し、行政と協働することは、県政への県民参画推進につながるものであり、県民ニーズや地域の実情を反映した行政を推進することが可能になります。

(3) 行政サービスの質の向上と行政体質の改善

社会的課題を自発的に解決しようとするミッション（社会的使命）に基づいて活動するNPO・ボランティア団体と行政が協働することにより、行政が単独で行う場合よりも、より質の高い効果や望ましい結果を得ることが可能になります。

また、行政とは異なる特性を持つNPO・ボランティア団体と協働することは、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、行政の体質改善の実現にもつながります。

■協働するのは、目的ですか、手段ですか。

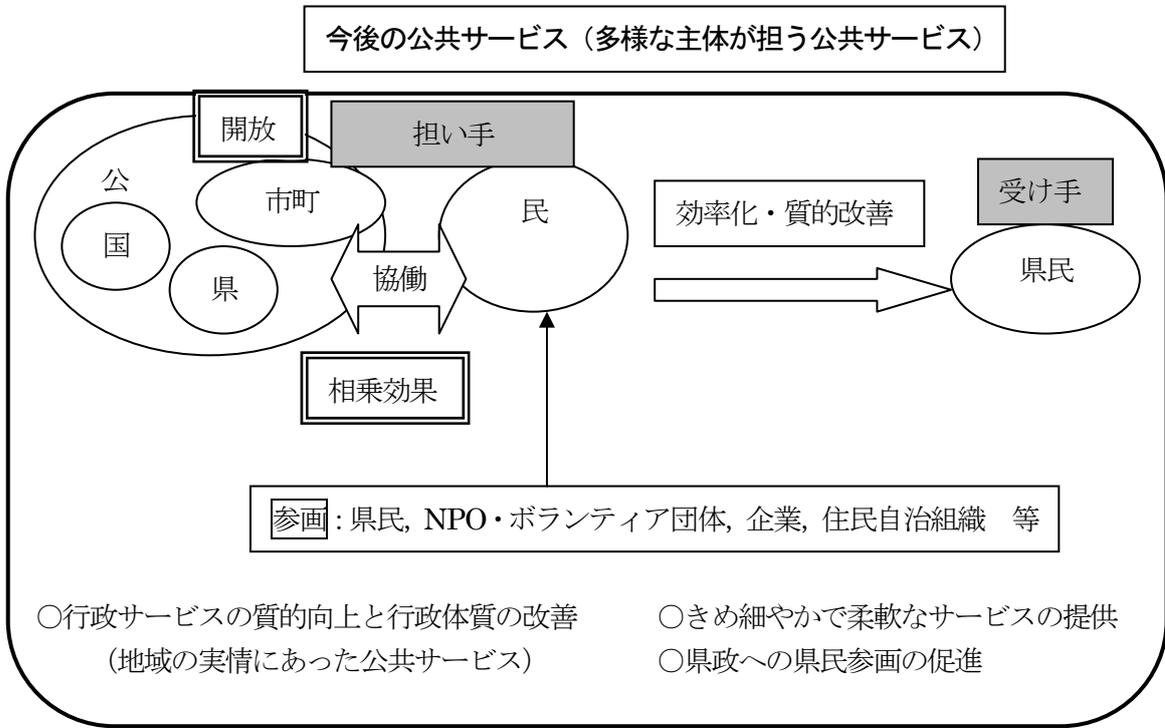
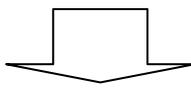
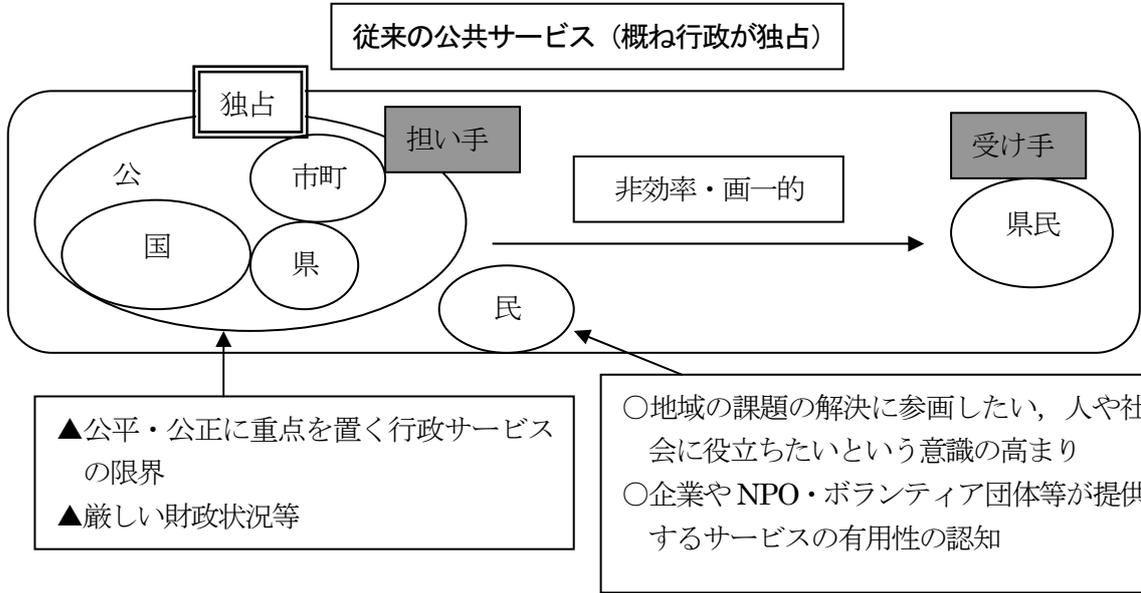
⇒ 協働することを目的とするのではなく、協働という手段によって、単独では得られない相乗効果を発揮し「事業目的を達成」したり、「よりよいサービスを提供する」ことが目的です。

このため、なんでも、協働すれば良いわけではありません。

協働により、成果が上がる事業もあれば、単独でも十分事業効果の上がるものもあり、事前に協働という手段をとるべき事業かどうか検討する必要があります。

【ポイント3】

協働の意義と効果



#### 4 NPO・ボランティア団体とは

NPOはNon Profit Organizationの略で、一般的に「民間非営利組織」と訳されており、福祉や環境問題、子どもの健全育成など社会的な課題に取り組んでいる団体を指します。

NPOの概念としてどのような団体を含むかについては、次頁の図のとおり最狭義から最広義まであり、統一された使い方はありませんが、指針では、「不特定かつ多数の人の利益の増進のため、自主的・自発的に社会貢献活動を継続して行う、営利を目的としない民間団体」と定義します。具体的には特定非営利活動法人及び任意団体であるボランティア団体・市民活動団体（狭義のNPO）を指しますが、一般的に「NPO＝特定非営利活動法人」と認識されることが多いことから、「NPO・ボランティア団体」という表現を使用しています。

##### ■ボランティアとNPOは、どう違うのですか。

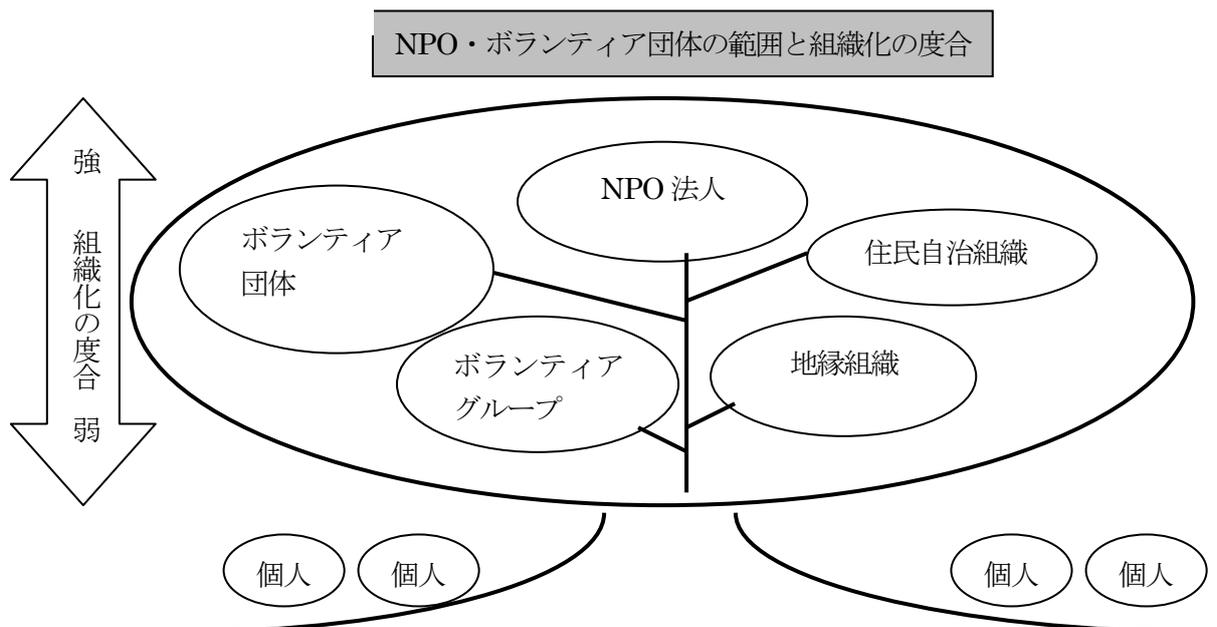
⇒ 自主的・自発的に社会貢献活動を行うという点では同じですが、ボランティア～個人、NPO（ボランティア団体を含む）～組織・団体という捉え方ができます。

##### ■非営利とは、どういうことですか。

⇒ 非営利とは、利益を団体の構成員に配分しないことをいい、無償という意味ではありません。株式会社が利益を株主に配当するの対し、NPOは利益を構成員に配分せず、継続的な社会貢献活動の財源に充てるものです。

##### ■NPOとNPO法人は、どう違うのですか。

⇒ 法人格を持っていないNPOは一般的には任意団体と呼ばれ、実態は団体であっても法律上は個人の集まりとしての扱いを受けます。それに対し「特定非営利活動促進法（NPO法）」により設立の認証を受けた特定非営利活動法人（NPO法人）は、法人格を有し、権利関係や責任の所在を明確にできるというメリットがあります。



■NPO法人は、県が認証しているのだから大丈夫ですね。

⇒ NPO 法により設立の認証を受けた NPO 法人は、民法の公益法人とは異なり、法的要件が整っている場合には、認証される仕組みとなっており、団体の情報を公開することで、大丈夫かどうか（団体の評価）は市民にゆだねられています。これは、行政による監督よりも市民による監督のほうが望ましいというNPO法の趣旨によるものです。

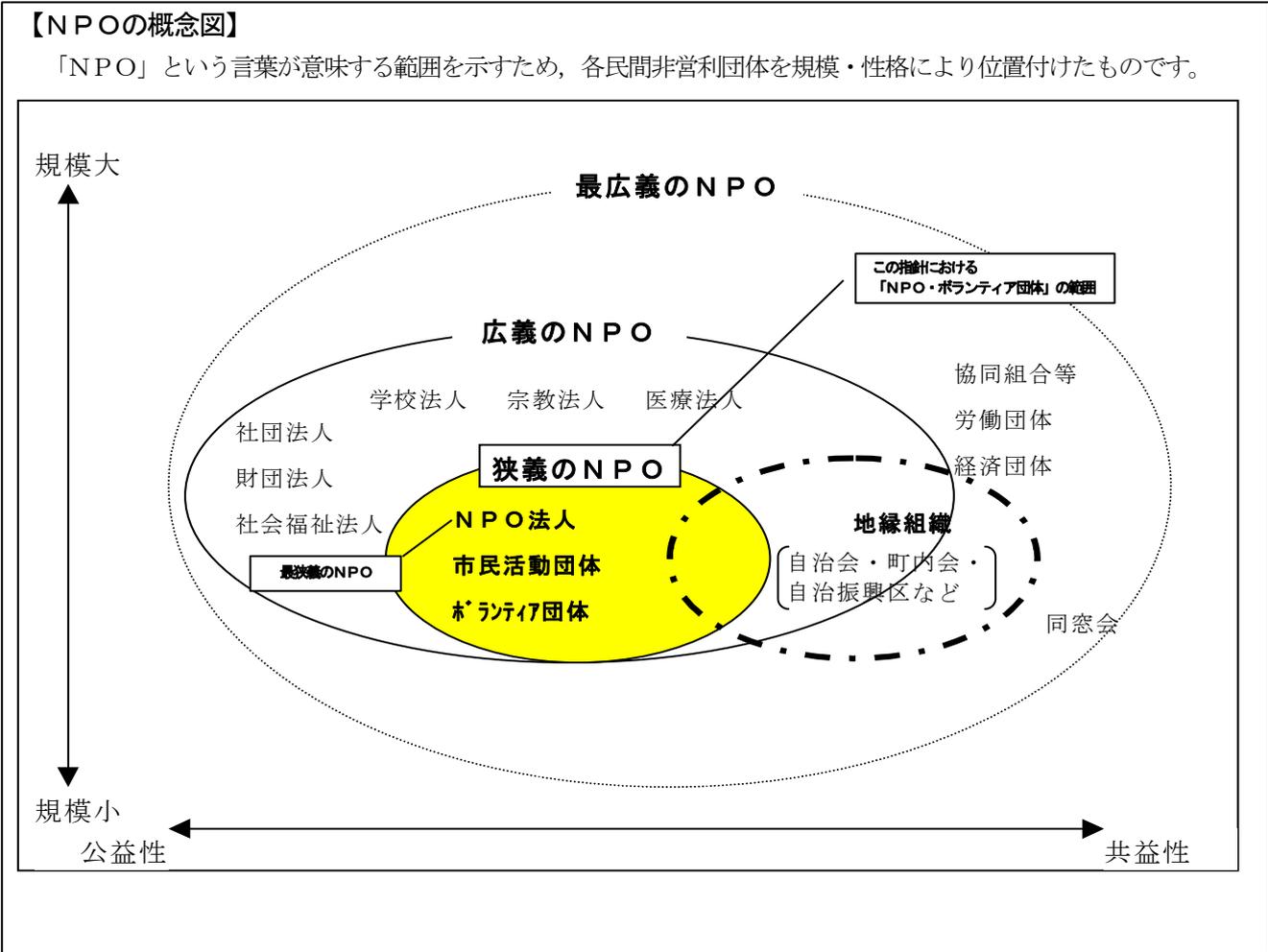
■NPOとNGOは、どう違うのですか。

⇒ NGO は、Non Government Organization の略で、一般的に「非政府組織」と訳されており、国連憲章の中で使われた言葉です。NGO は政府であるかないか、NPO は非営利かどうかと団体を見る視点が違うだけです。（詳細は、P72 をご覧ください。）

**【ポイント4】 NPO・ボランティア団体**

NPO・ボランティア団体とは、「不特定かつ多数の人の利益の増進のため、自主的・自発的に社会貢献活動を継続して行う、営利を目的としない民間団体」をいう。  
下記の概念図の狭義のNPOにほぼ一致します。

**具体的には** ① 特定非営利活動法人（NPO 法人） ② ボランティア団体  
③ 地縁組織等（町内会・自治会等）のうち公益の増進を行うもの



## 5 協働の基本原則

協働事業を実施するに当たっては、単なるアウトソーシングではなく、多元性・地域性を重視した公共サービスへ転換していくために、次の原則を踏まえ、多様な主体の特性を生かした協働を進める必要があります。

そのためには、次の原則を踏まえる必要があります。

### (1) 相互理解・尊重の原則

お互いの違いや特性を認め、長所・短所を認識した上で、それを相互に補い合うという意識・姿勢が必要です。また、対話と情報の共有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一層効果的に進める役割を果たします。

～協働を進めるために必要なのはやはり信頼関係の構築である。そのためには、双方が違いを理解しなければならない。

### (2) 対等の原則

能力や資源の対等ということではなく、双方が同じ課題解決の当事者であり、対等なパートナーの関係であることを常に意識することが重要です。NPO・ボランティア団体は独立した組織であり、主体性・自主性を尊重した対等な関係を保持する必要があります。

～市民が公益を担おうとする志を尊重し、効果的に社会のニーズに応える事業を共に創ることに協働の大きな意義がある。そのためには、真に対等な立場でなければならない。

### (3) 相互変容の原則

協働を通じて、「共に学び」、「共に育ち」、「共に変わる」という姿勢や意識で行動する必要があります。

～定例的な関係者ミーティング等を開催し、事業改善策などについて一緒に話し合い、対応していくことが必要である。

### (4) 目的共有の原則

お互いが課題認識と達成しようとする目的の共通理解を深めた上で事業を開始し、実施の各段階で協働の目的を再確認しながら事業展開を図る必要があります。

### (5) プロセス共有の原則

協働事業の企画立案、実施、評価の各段階において、県とNPO・ボランティア団体とが対等に協議する機会を設けることなどにより、協働事業のプロセスを共有することが必要です。

### (6) 責任の明確化と時限的な関係の原則

お互いが自立した存在として役割分担や責任の所在を明確にするとともに、事業の期限を設定することで緊張感を持って協働を進めていく必要があります。

### (7) 情報公開の原則

協働する相手方の選定基準や選定方法、実施のプロセス、成果に関する情報などを県民に公開することにより、その関係の透明性を確保することが必要です。

### (8) 公平性確保の原則

協働事業に参画する機会は様々な主体に公平に開かれていなければなりません。

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ります。

【ポイント5】

ファシリテーション機能の重要性

協働は、行動原理の異なる主体である県民、NPO・ボランティア団体、民間企業等が、共通の課題を解決したり目的を実現させるために、お互いを尊重しながら一緒に考え、それぞれの資源や特性を持ち寄り、対等の立場で協力して取り組むこととです。

そのため、協働を促進するに当たっては、その運営者としては、チームワークやマネジメントの重要な働きとしてファシリテーション機能について、心がけることが重要となります。

ファシリテーション能力とは、直接メンバーに指示したり、教え込んだりするのではなく、メンバーとのコミュニケーションを大切に、個人やチームの能力を十分に発揮できるように支援する能力を指しています。その機能を果たせる人材をファシリテーター（促進者）と呼びます。

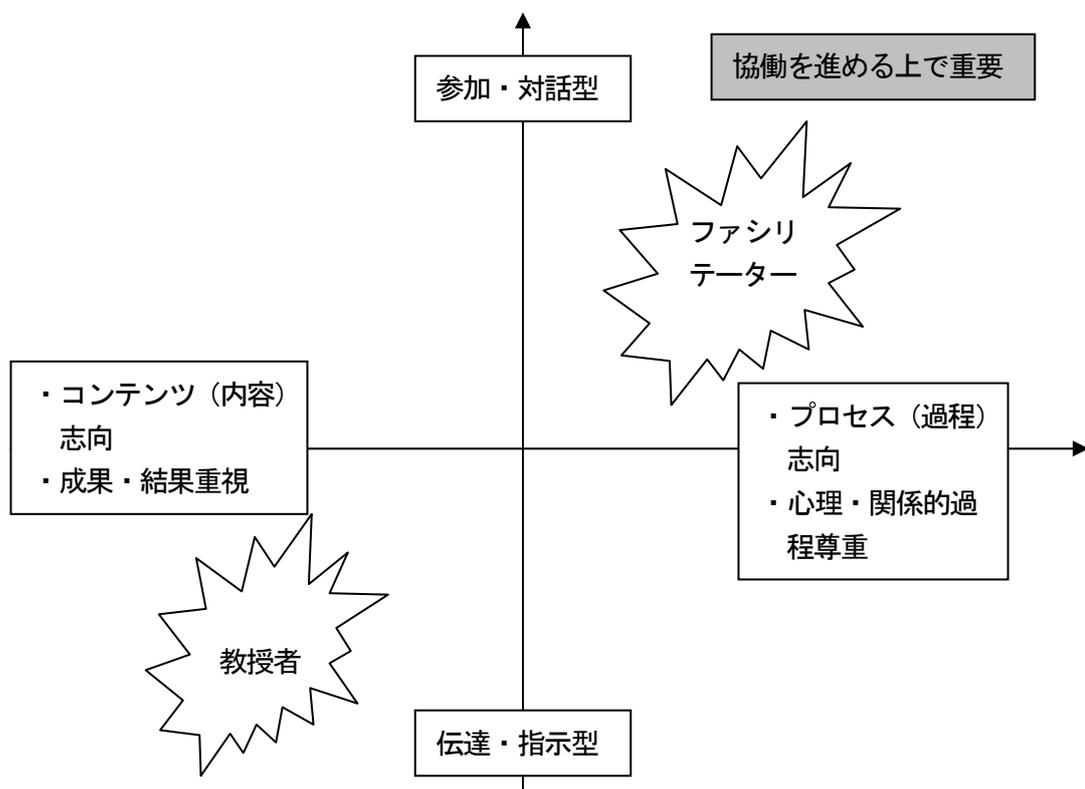
特に、地域を挙げた連携・協働型の「協働」では、上から下へといった組織内の意思命令の主なものである伝達・指示ではなく、参加者と対話しながら行うグループ運営を基本として、参加者との心理・関係性を重視し、参加者自身の自発的な行動が起こるのを待つような会の運営が必要となります。

これにより、水平的「公」と「民」の間のパートナーシップを構築すること（協働）によって、単独では得られない相乗効果により公共課題を解決することができるようになります。

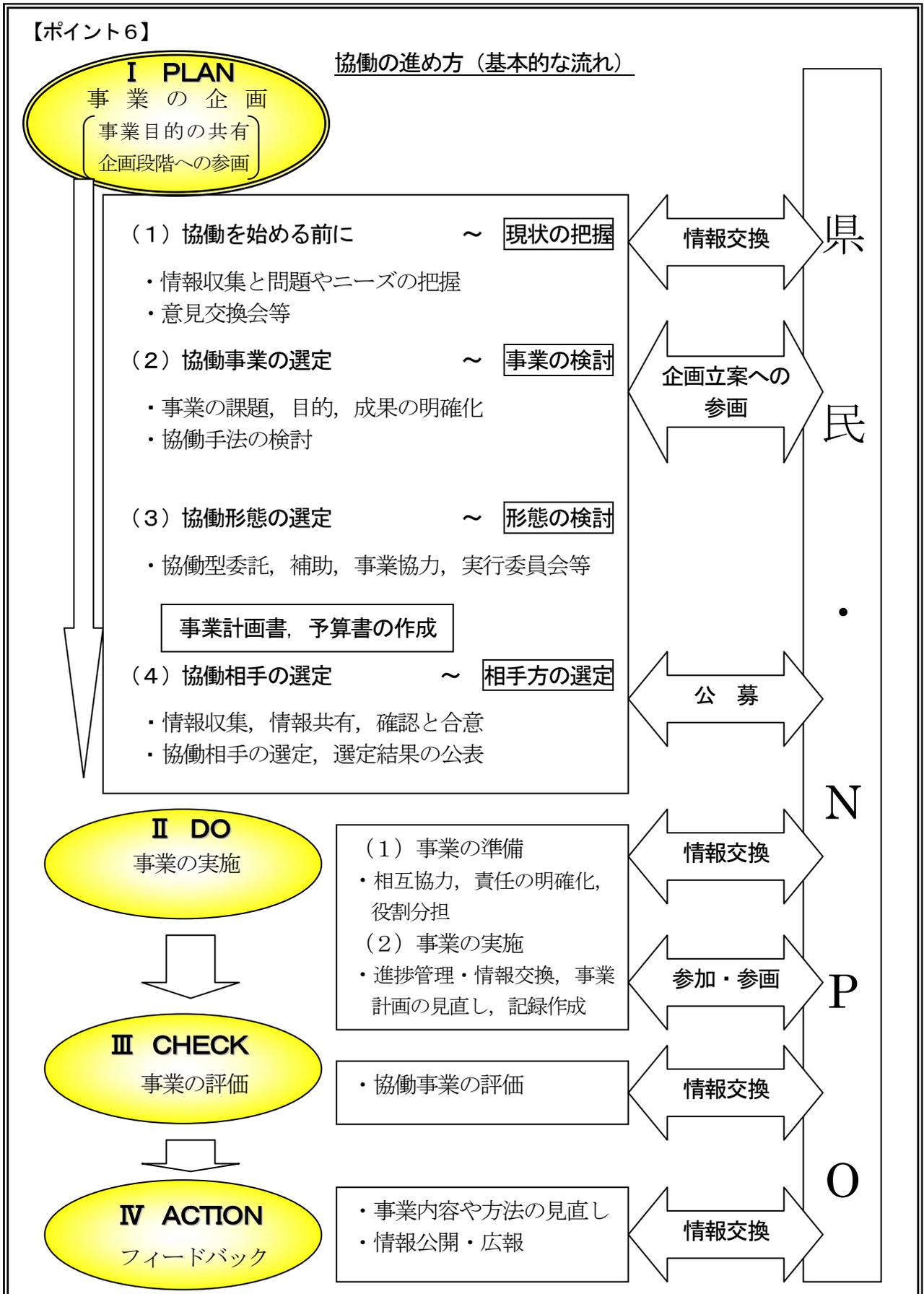
ただし、立ち上げ段階では、人とのコミュニケーションに時間と労力が必要であり、パートナーが育つのを待つことが必要です。その過程を省略して、伝達・指示型で短期的な目標達成を意図した場合、協働が短期的なもので終わったり、住民や関係者からの反発に合うなど事業の成否がおぼつかなくなる恐れがあります。

《参考》協働の進め方の留意点

～ファシリテーターの目指すべき在り方



6 協働を進めるに当たって、基本的な流れは何か。



## I PLAN

### (1) 協働を始める前に ～ 現状の把握

行政単独では解決できない地域や社会の課題について、意見交換会等を通じて情報収集と問題やニーズの把握を行います。

#### 事業目的の共有・企画段階への参画

NPO・ボランティア団体と行政が協働して課題解決に取り組むには、双方が地域の課題と解決する目的・目標を共有します。

また、事業の企画に当たっては、NPO・ボランティア団体の先駆的で柔軟な発想が生かされるよう、行政が考える事業を示して協働の相手方を求めるだけでなく、制度の制約等を踏まえ可能な限り、事業の企画段階へのNPO・ボランティア団体の参画を求め、協力して解決の方策を探ります。

こうした企画段階からのNPO・ボランティア団体との協働は、これまでの行政の事業のあり方を変えていくことにつながります。

#### ■情報収集と問題やニーズの把握とはどういうことですか。

⇒ 地域や社会の課題を解決するためには、課題を正確に把握した上で、適切な対応をとることが必要となります。そのためには、関係者・NPO等に事情を聴く、他の事例を調べる等の詳細な調査により、課題の構造や現在の取組方法とその限界の把握等が行政の側で協働を行う出発点となります。

### (2) 協働事業の選定 ～ 事業の検討

公益、非営利という行政サービスと類似領域で活動することの多いNPO・ボランティア団体と行政が協働して事業を行うに当たっては、行政単独あるいはNPO・ボランティア団体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す。

<視点>

- ・協働で取り組む方が事業効果がより向上するか。(NPO・ボランティア団体の特性を発揮できるか。)
- ・県民参画の拡大につながるか。
- ・協働する場合と直接実施する場合の費用対効果はどうか。
- ・行政が実施すべき事業であるか。(提案公募型事業の場合)
- ・県民のニーズを満足できるか。(提案公募型事業の場合)

#### ■協働事業の検討すべき点とは、具体的には何ですか。

⇒ 概ね以下のように考えられます。

##### ① 既存事業の場合

- ・現在の取組方法とその限界を確認したか。
- ・NPO・ボランティア団体の参画によって、どのような変化があるのか。(現在の隘路を、NPOの特性を生かすことで、どのように解決するのか。)
- ・協働する場合の費用はどうか。

② 既存事業がない（新規事業の）場合

- ・行政課題とすべきものか。
- ・県が実施すべきものか。
- ・県が直営する場合はどうか。
- ・NPO・ボランティア団体の参画によって、どのような変化があるのか。  
(現在の隘路を、NPOの特性を生かすことで、どのように解決するのか。)
- ・直営の場合と協働する場合の費用はどうなるのか。

**【ポイント7】**

**協働事業の選び方**

事業の課題とめざすべき姿（成果目標）を明確にし、そのギャップを埋める解決策を検討します。その上で、解決策にふさわしい事業を検討し選択していきます。

ここで重要なのは、行政とNPO・ボランティア団体が協働することが目的ではなく、協働することによって地域の課題を解決することを目指すことです。

ただし、地域の課題を解決するためには協働以外の方法がよい場合があり、協働ありきではなく他の方法を含めた広範な検討が必要です。

**■協働に適している事業とは具体的には、何ですか。**

⇒ 概ね以下のようなものが考えられます。

① きめ細かく柔軟なサービスの提供が必要な事業

NPO・ボランティア団体の特性である柔軟性や機動性を発揮し、行政だけではカバーしきれないサービスを個別のニーズに応じて柔軟に行う事業

② 地域の実情に合わせることが必要な事業

地域の実情に精通するNPO・ボランティア団体と連携して、地域特有の課題解決を図ったり、地域に根ざした事業を展開する事業

③ 特定の分野の専門的な事業

高い専門性やノウハウなどを有するNPO・ボランティア団体と連携して、専門的な事業を展開する場合

④ 先駆的な事業

先駆的なノウハウを有するNPO・ボランティア団体と連携して、行政では制度的に対応できない新しい社会的な課題への対応などを行う事業

⑤ 県民が当事者性を発揮し、主体的に活動することが期待される事業

NPO・ボランティア団体の当事者性が発揮され、県民が主体的に関わることで事業実施に有効な事業

⑥ 多くの人の参加が有効な事業

NPO・ボランティア団体の広範なネットワークによって効果的な啓発活動を実施するなど、県民の参画に有効な事業

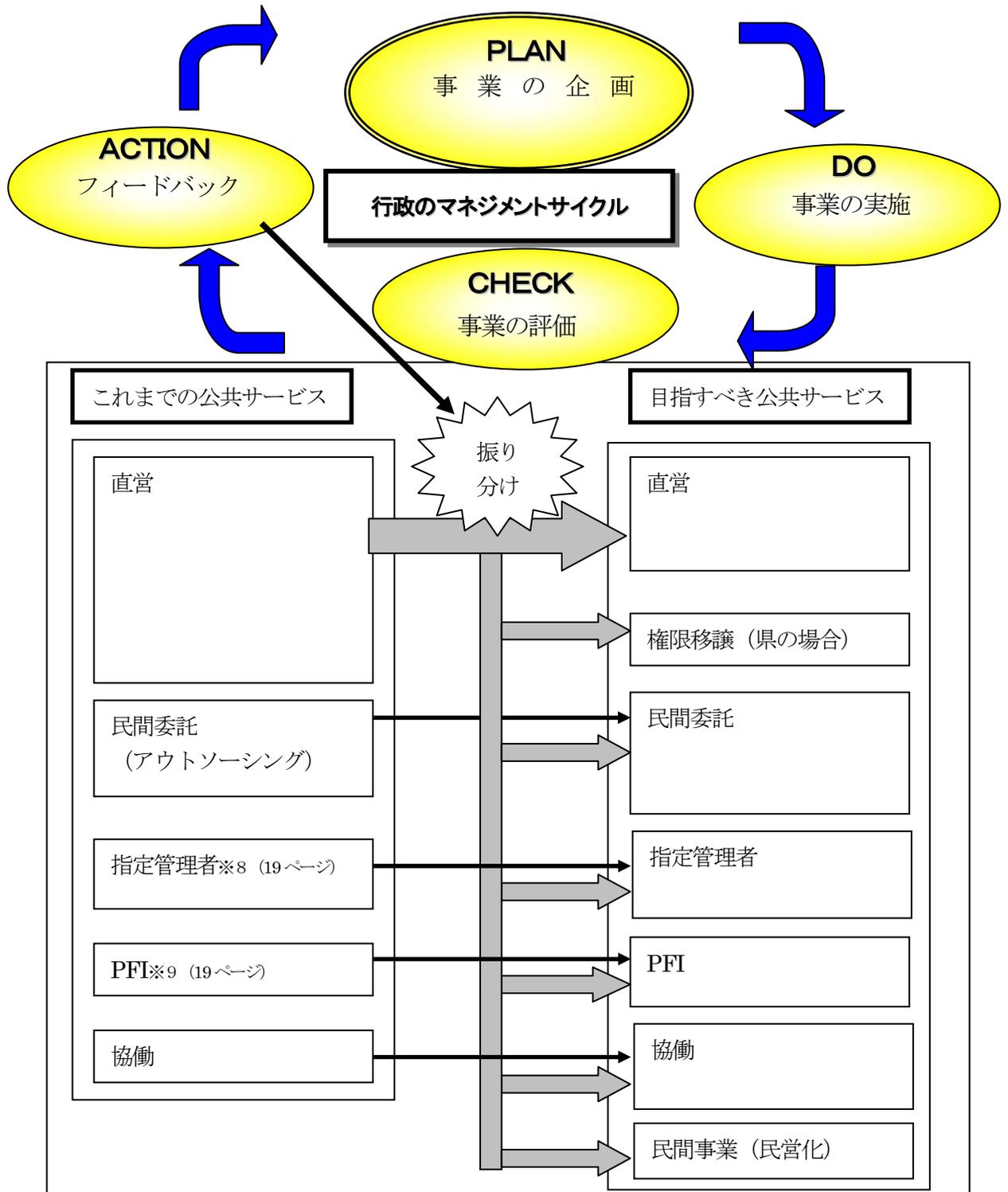
**■協働を始めるにあたって、他の事業を含めた広範な検討とは、具体的には何ですか。**

⇒ 「公共的なことはすべて行政がおこなうべき」という考え方にとらわれず、住民へのサービス向上が可能なものは、これまでのやり方や仕組みを、協働を含めた新たな方法に変えていく必要があります。

特にこれまでやってきた仕事の仕方を見直すため、行政のマネジメントサイクルを活用し、事業評価に基づき、事業の見直し（振り分け）を実施していくことが重要になります。

振り分けの考え方 <行政が直接実施すべき活動や公共サービスを明らかにする>

- ・ 法律等の規制の調査
- ・ 現在の事業手法・効果等の検証（場合によっては、廃止）
- ・ 民間等への委託、協働の可能性検討（事業手順・手法の見直しを含む。）

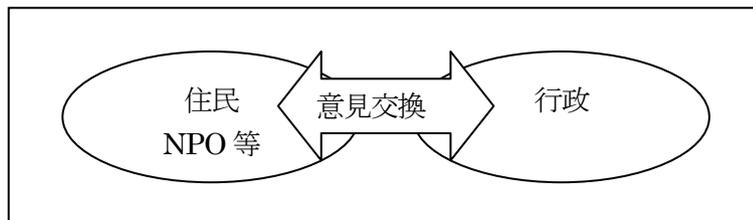


### (3) 協働形態の選定

### ～ 形態の検討

協働には次のような様々な形態があり、形態ごとに得られる効果や留意点が異なることを考慮し、よりふさわしい形態を選択します。

#### ① 情報交換、意見交換等



##### <概要>

住民ニーズや行政サービス、協働事業に関する意見を聞くことや、お互いの持つ情報を日常的に交換することです。一般的な意見交換の場の設定のほか、フォーラム（集団的な公開討論の手法）やワークショップ（意見交換を通じて解決方法を見出す参加型の会議手法）などの方法もあります。

地域では、住民一人ひとりが自分たちの地域のことは自ら考え、みんなと一緒によりよくしていくこと、そして、行政と協働していくこと、つまり「住民自治」が大切です。

##### <協働の効果>

- 双方の情報を交換し活用し合うことにより、情報収集の効率化や情報の共有化ができます。
- 考え方の共通点や相違点が明確になり、誤解を避けることができます。
- 専門的な知識や技術に基づく提案や地域・生活の現場からの問題提起を受けることができます。

##### <留意点>

- 参考となる資料や情報は分かりやすく提供しましょう。
- 社会問題は分野横断的になっていますので、幅広い部局の職員がNPOと意見交換を行いましょう。
- 特定の団体の意見が県民全体の意見を代表するものではないことを認識しましょう。

※8 「指定管理者制度」：従来、公共的団体に限られていた公の施設の管理について、民間事業者を含む法人その他の団体から、より低コストで、より効果的に運営できる相手方（指定管理者）を指定する制度。

※9 「PFI」：民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の建設、維持管理、運営などを行う手法（Private Finance Initiative）。

## ② 施策提言（企画立案への参画）

### <概要>

施策検討に当たって、NPO・ボランティア団体から意見や提言を受ける形態です。各種委員会や審議会などに継続的にNPO・ボランティア団体のメンバーに参画を求め方や企画コンペ方式で施策提案や事業提案を受ける方法のほか、随時施策についての提案を受けることも大切です。

住民ニーズを把握しているNPO・ボランティア団体が各種計画づくりなどに参画することは、住民とともに施策を推進していくことにもつながります。

### <協働の効果>

- 先駆的で地域に密着した提案を生かすことにより、新たな行政課題や行政だけでは見落としがちな課題に対応できます。
- 専門的な知識や技術に基づく創造的で先駆的な提案・意見を受けることができます。
- 行政の政策形成への市民参画を促進できます。

### <留意点>

- 提案・意見の募集にあたっては、参考となる資料や情報を積極的かつ分かりやすく提供しましょう。
- NPO・ボランティア団体からの提案や意見は、真摯に受け止めて政策等に反映できるかどうか検討し、提案どおりに反映できない場合には、その理由を分かりやすく説明しましょう。
- 行政側が委員を指名する場合は、選定理由を明確にしましょう。

## ③ 共催、実行委員会

### <概要>

NPO・ボランティア団体と行政が共に主催者となって、共同して事業を行う形態です。行政区域を越えて事業を行うこともあります。

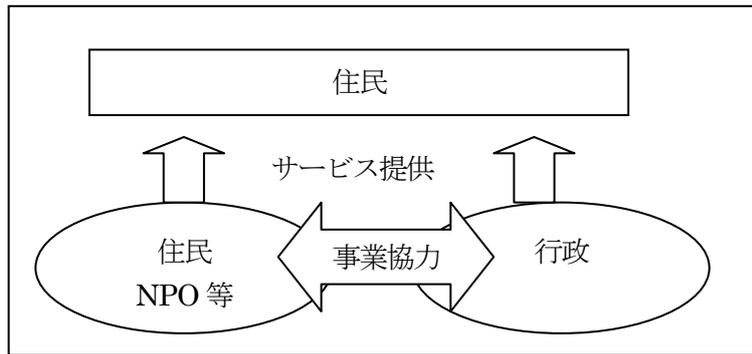
### <協働の効果>

- 参画団体それぞれが持つノウハウやネットワークが活用されます。
- 県民の視点での事業の企画・実施が可能となります。

### <留意点>

- 実施段階になってNPO・ボランティア団体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ステージ（段階）で協働関係を保ちましょう。
- 参加団体相互の役割分担、経費分担などを取り決めておきましょう。

#### ④ 事業協力



##### <概要>

NPO・ボランティア団体と行政が合意のもとに、双方が持つ人材・情報・ノウハウ等を提供し合い、一定期間、継続的な関係のもとで事業を協力して行うことです。

NPO・ボランティア団体と行政だけではなく、企業とネットワークを組むことも可能です。

##### <協働の効果>

- 双方の特性が生かされ、単独で行うよりも、より効果の高い事業を行うことができます。
- 地域に密着した団体が協力する場合は、住民の注目度が高くなります。
- 行政にはない専門性やネットワークを生かすことができ、規模の大きなイベント等の実施が可能となり、幅広い市民の参加が期待できます。

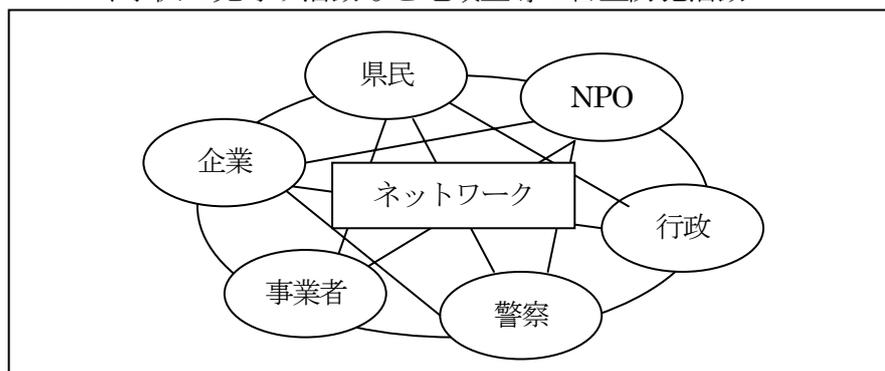
##### <留意点>

- 事業の構想・計画段階から協働し、事業目的の明確化と情報の共有化を図りましょう。
- 十分な話し合いを行った上で、内容（役割分担、経費分担、予算など）を決めましょう。

#### 《参考》 地域を挙げた連携・協働

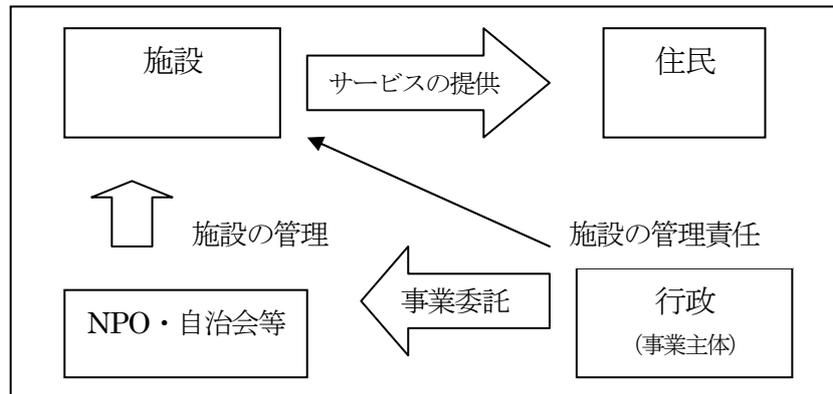
事業協力の発展形ともいえるもので、一定地域の住民・住民自治組織・NPO・大学・行政等が地域を挙げて特定の地域課題の解決に取り組むものです。参加者が自発的に事業に参画しやすいようにネットワークを形成していくことが重要であり、初期段階では行政がその求心力の中心とならなければなりません。

例：「減らそう犯罪」県民総ぐるみ運動の盛り上がりの中で芽生えた、防犯パトロールや子供の見守り活動など地域主導の自主防犯活動



## ⑤ 協働型委託

例：NPO・自治会等が施設の管理を受託する場合



### <概要>

行政が実施する事業のうち、その性質や内容から事業の有効性、効率性が向上すると認められる場合に、企画立案等のプロセスをNPO・ボランティア団体と共有し、その事業の実施を委ねることで。

教育、文化など専門性が必要な事業について、NPO・ボランティア団体が地域の自然や文化などの資源を活用して行うこともできます。施設の管理などをNPO・ボランティア団体が受託する場合があります。

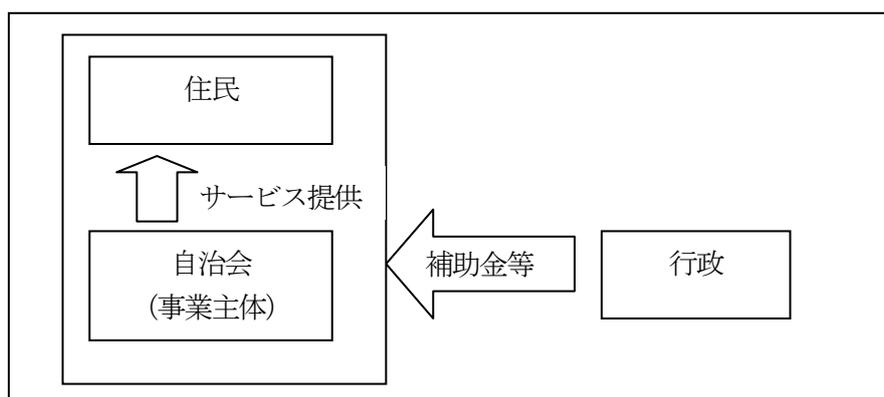
### <協働の効果>

- NPO・ボランティア団体の持つ当事者性や地域性を活かすことで、県民ニーズに合ったサービスが提供できます。
- NPO・ボランティア団体の持つ専門性などが発揮された企画や実施方法が期待できます。
- NPO・ボランティア団体にとって、ミッションに合致する事業を展開する機会が増えます。

### <留意点>

- 単なる行政の下請化を避け、NPO・ボランティア団体の自主性が発揮されるよう、仕様書の作成に当たってはNPO・ボランティア団体の意見を参考にするなどの工夫をしましょう。
- 相互の役割分担や責任分担を明確化しましょう。
- 仕様書の内容（条件、期限、個人情報の保護など）や契約の内容について団体に対して事前によく説明しましょう。
- 事業実施に伴うNPO・ボランティア団体の人件費や事務費を適切に積算しましょう。

## ⑥ 補助



### <概要>

NPO・ボランティア団体が主体的に行う公益性の高い事業に対し、その事業を育成するために、行政が資金面で協力する形態です。NPO・ボランティア団体との協働事業として補助を行う場合は、NPO・ボランティア団体と行政が対等な立場で共通の目的を達成するための資金として位置付けることが大切です。

### <協働の効果>

- 行政が対応しにくい先駆的・実験的な事業や行政ができないきめ細やかなサービスを提供する事業に対して補助を行うことにより、幅広い県民サービスが提供できます。
- NPO・ボランティア団体の自主的な活動を促進するとともに、財政基盤の弱いNPO・ボランティア団体が活動を継続していくことができます。

### <留意点>

- 交付先については公募を原則とし、それによりがたい場合には交付先の選定理由や交付決定の過程、用途等を明確にし、透明性を確保しましょう。また、事業プロセスの透明性も確保しましょう。
- 補助金を継続的に交付すると行政への依存が高くなり、NPO・ボランティア団体の自立性を損なうことにもなり、補助期間や補助率等に制限を加えることも必要です。

## ⑦ 後援

### <概要>

NPO・ボランティア団体が行う事業で行政にとってもその事業の趣旨及び実施が行政の目的と合致する場合、後援名義の使用を認めて事業を支援するものです。

### <協働の効果>

- 行政が後援することで、NPO・ボランティア団体が行う事業の社会的信用が増し、実施効果の向上が期待できます。

### <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ので、事業ごとに公益性を判断して行う必要があります。

#### (4) 協働相手の選定

NPO・ボランティア団体は、活動内容や組織の形態、運営状況など個々に特徴を持っています。そのため、NPO・ボランティア団体に関する情報を広く収集し、質の高いサービスを提供できる企画力や事業遂行能力のある団体を選定します。

また、その選定基準や選定結果を公開し、透明性・公平性を確保します。

##### ① 選定基準

選定基準としては、次の要素が考えられますが、個々の事業の特性を踏まえて事業ごとに基準を作成することになります。

##### ア 協働事業の目的とNPO・ボランティア団体の活動目的の整合性

協働事業の目的とNPO・ボランティア団体が本来行う活動の目的が一致しているか、また、宗教や政治活動を主たる目的とした団体でないことを確認します。

##### イ 事業の遂行能力

業務執行体制、事務局体制、専門性やネットワーク力などの人的資源や自主財源がNPO・ボランティア団体本来の活動によって確保できているかなどの要素を勘案し、事業ごとの遂行能力を判断します。

##### ウ 団体運営の健全性

事業報告・決算の公開状況、総会や理事会の開催状況など団体運営の透明性が確保されているかを確認します。

##### ② 選定方法等

業務委託契約において協働手法を採る場合は、NPO・ボランティア団体の独自性や柔軟性を生かし事業効果の向上を目的とすることから、プロポーザル方式※10などにより相手方を選定することが適当です。

協働事業の透明性、NPO・ボランティア団体の参加機会の公平性を確保するため、事業名、選定基準、選定方法、募集要項、選定理由等、選定に関する情報の公開を行わなければなりません。また、第三者を加えた審査会等に諮って決定すれば、より透明性・公平性が高くなります。

#### ■協働相手の選定は具体的にどのようにやればよいのですか。

⇒ 県で平成18・19年度に実施している地域協働リーディングプロジェクト推進事業では、プロポーザル方式により、NPO等からの提案を募り、審査会を設け（書類及び面接）選定を行ないました。詳細は、第3章参考資料編（64ページ以降）をご覧ください。

#### ■協働相手の選定にあたって、心がけるべき重要なことは何ですか。

⇒ 協働は、選定した委託相手に行政が定めた一定の行為を執行してもらう単なる委託とは大きく異なり、NPO・ボランティア団体等が有するノウハウやネットワーク等の能力を自発的に発揮してもらうことにより、相乗効果をあげていくものです。

このため、協働相手の選定に先立って、広く潜在的な協働相手と意見交換会等を実施するなど、十分な意見交換を行いお互いの信頼関係を構築することが、事業をうまく進めるための前提となります。また、地域団体を含めNPO・ボランティア団体が育っていない場合には、協働しやすいテーマに取り組むことで十分な意見交換を行い、まず信頼関係の構築を図ることも、協働の相手方を育成する一つの方策となります。

※ 10 「プロポーザル方式」：対象業務に係る発想や課題解決方法および取り組み体制等の提案を審査し、最も適切な創造力、技術力、経験などをもつ事業者を選定する方式。

## II DO

実施段階においては、次の重要かつ基本的事項について、事前に十分確認し文書化（協定書の締結等）しておきます。事業実施中は、プロセスを共有する工夫をします。

- ① 事業目的
- ② 相互協力関係
- ③ 責任の明確化
- ④ 役割分担
- ⑤ 協働関係の時限性
- ⑥ 事業実施中の定期的な協議の実施

また、事業の実施過程で知り得た個人情報等の守秘義務を果たすことなど、各種法令等の遵守を求めます。

### ■責任の明確化・役割分担等は、具体的にどのように進めていけばよいのですか。

⇒ 事前に、行政と NPO・ボランティア団体が協議し、実施内容について合意しておく必要があります。その上で、合意内容について文書化し、お互いが確認できるようにすることが望ましいです。文書は、合意内容により、業務仕様書、協定書等が考えられます。契約書の例を、第3章参考資料編（P87以降）に掲げていますのでご覧ください。

### ■NPOは非営利で行政と対等な立場なのだから、いわゆる協働型委託契約を結ぶ場合は、通常の契約ではなく特別な契約になるのではないですか。

⇒ 行政が事業を委託しようとする場合は、競争入札によるのが原則ですが、事業の性質上、NPO・ボランティア団体によってしか事業の目的を達成できない場合や NPO・ボランティア団体の特性や特長を活かしたりするため、価格以外の要素を含めた評価を行い相手方を決定する必要がある場合は、プロポーザル方式による随意契約を行うことが可能となります。その際、その特長を活かせるように企画・提案公募等の実施の手続きに配慮が必要です。これらの手続きを経た後、行政と NPO が締結する委託契約は、通常の委託契約であり、特別な契約となるわけではありません。

なお、広島県が発注する委託・役務業務（建設工事、測量・建設コンサルタント等業務、物品の売買、修理及び借入れを除く）の競争入札・随意契約に参加するためには必要な競争入札参加資格を得る必要がありますので、留意してください。（詳細は、広島県の入札契約情報 <http://www.pref.hiroshima.lg.jp/category/1000000000208/index.html> をご覧ください。）

### ■委託契約等の場合NPOへの支払いは、具体的にどのように進めていけばよいでしょうか。

⇒ 委託契約における経費の支払いは、事業が終了し履行確認がされて支払われる（精算払い）のが原則ですが、NPO・ボランティア団体の多くは財政的な基盤が弱いため、立替が難しい場合は、委託金の概算払い等によって円滑な執行を行うことも必要です。

参考：① 概算払とは、債権者は確定しているが、債権金額が未確定の場合において、あらかじめ一定の金額を債権者に交付することです。後日債権金額が確定したときに精算します。

② 前金払いは、債権者・債務金額が確定しているものについて、支払うべき事実の確定前又は時期の到来前において、その債務金額の全部又は一部を支払うものをいいます。

### Ⅲ CHECK      Ⅳ ACTION

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す。

また、協働事業の評価結果を公表することは、事業への県民参加の促進や、他のNPO・ボランティア団体や市町、企業の取り組みの促進につながります。

#### (1) 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りません。

このことは、相互理解や信頼関係の構築につながります。

#### (2) 評価の手法と視点

行政とNPO・ボランティア団体が共通の評価項目について各自自己評価を行い、その結果を共有することで、それぞれが気付かなかった問題を発見することが可能となります。

このほか、第三者評価機関の評価や県民参加による評価などが考えられ、協働事業の受益者に対するアンケートの実施などもその一つの方法です。

事業成果の評価とともに、協働の実施プロセスを経たことの評価も明らかにしていきます。

#### (3) 評価結果の公表

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、県のホームページに掲載するなど広く公表していきます。

#### ■評価は具体的にどのようにやればよいのですか。

⇒ 協働事業を進めるに当たってのステップごとの協働チェックリストを以下に明示しました。事業を進めていく上で、留意しながら進めてください。

#### 協働チェックリスト

ステップ	チェック項目	Yes	No
I PLAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対等な立場で対話をしたか。</li> <li>・ お互いの立場を理解しようとしたか。</li> <li>・ 事業目的の共有、企画段階への参画がされたか。</li> <li>・ 企画書を作成したか。</li> <li>・ 役割分担を話し合ったか。</li> </ul>		
II DO	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現場で話し合いながら進めているか。</li> </ul>		
III CHECK	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 振り返りの場を設けたか。</li> </ul>		
IV ACTION	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 改善点を共有し、双方で認めたか。</li> </ul>		

III CHECKの評価シートの例を、次ページに掲げていますのでご覧ください。

## 協働事業の評価シート（例）

### 1 事業名

事業名		
実施団体	NPO 等	
	行政	

### 2 事業の内容

(1)目的 (現状と課題, 想定される解決策)	
(2)概要・実施期間	
(3)成果目標	

### 3 協働手法での取り組み

(1)協働の目的・目標等	<評価項目> ①「対等な関係」双方が対等な関係で事業等を進めることができたか。 ②「目的・目標の共有」めざす事業の目的・目標を明確化し, 共有できたか。 ③「協働の意義の理解」協働で事業を行うに当たり, 意義・効果を検討したか。
(2)協働事業の内容	<評価項目> ①「役割分担」互いの強みや長所が活かされるような役割分担等が明確で文書化されていたか。 ②「スケジュール管理」適切なスケジュール管理がされていたか。

### 4 実施結果

(1)事業の実施状況	<評価項目> ①「目標の達成」県民・市民の満足度を図る視点を含め, 成果目標の達成度合いは, どうであったか。 ②「進行管理・危機管理」事業の進行管理, 不測の事態への対応はどうであったか。
(2)協働による効果	<評価項目> ①「協働効果」協働によって, お互いの強みや長所が発揮でき, 通常の事業より質的や量的に高い事業効果が得られたか。 ②「協働への満足度」今後の協働事業へ役立つものを得ることができたか。

※アンケート等による対象者（受益者）の評価も含めて記載。

### 5 NPO・ボランティア団体の感想・気付き

<ul style="list-style-type: none"> <li>・準備段階で十分な意見交換ができたか…</li> <li>・協働してどんな気持ちでしたか…</li> </ul>
---

## 【ポイント8】

### 協働の好循環を目指して

地域課題は、多種多様で益々増大しており、多くの人に参加していただき、協働を量的・質的に拡大していくことが大きな課題です。

このため、事業の評価に当たっては、行政として取り組んだ課題の達成度合い等々を確認・評価するとともに、一連の活動を通じ、参加者がどのように関わり、どのように感じたかという参加者の立場に立った評価が必要です。

事業の初年度で参加者同士のネットワーク作り等が大変な場合もあり、予定していた効果をあげられない場合もありますが、次の年度以降はこの評価に基づいてフィードバックさせ、大きな成果が得られるのです。

また、住民に喜ばれた体験等を通じて参加者の満足感が達成される、社会的使命を果たせた等々の参加者の気持ちを大切に、次回も協働の取組やボランティア活動をやってみたいと感じてもらうことがもっとも重要となります。

この満足感をさらに多くの人に共有してもらえるようにしていきたいものです。

### 協働の評価ステップ（概念図）

