

# 「協働」のまちづくりをめざして

1

平 18 年 11 月

奄美市企画調整課(市民協働推進室)

# 目 次

	目次
1 協働とは	3
2 多様な主体とは	3
3 協働の基本原則	4
(1) 相互理解	
(2) 対等の関係	
(3) 関係の公開性	
(4) 関係の時限性	
4 協働になじむ事業	5
(1) 多人数参加型	
(2) 個別対応型	
(3) 地域対応型	
(4) 市民当事者型	
(5) 高度専門型	
(6) 施設運営型	
(7) 先駆的取組型	
5 協働の形態	7
(1) (協働型)委託	
(2) 補助	
(3) 共催	
(4) 後援	
(5) 事業協力	
(6) 政策・企画立案への参画	
Q & A	9

# 1 協働とは

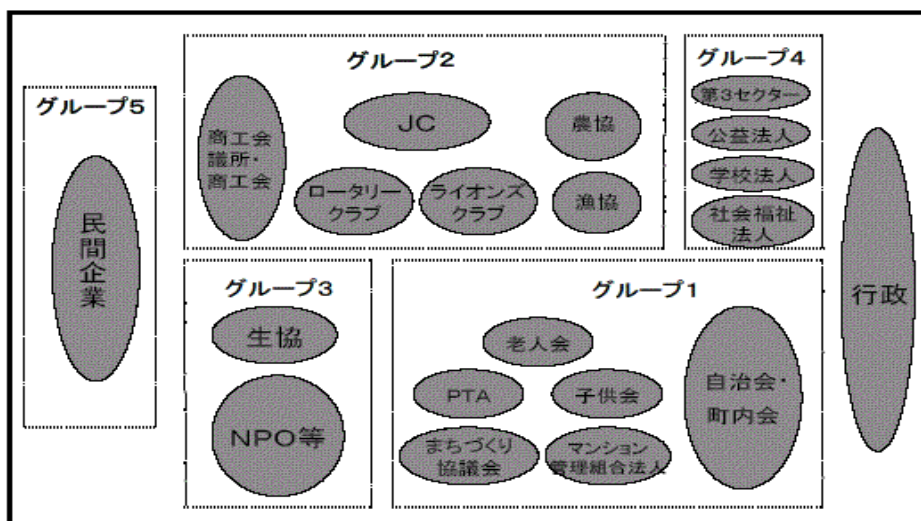
「共生・協働の地域社会」とは、行政のみでなく、地域の町内会・自治会、集落、ボランティア、NPOなど多様な主体がともに協力し、支え合う活力ある地域社会をいう。

「協働」とは、共生・協働の地域社会づくりを推進するため、多様な主体が、相互に特性や役割を認識・尊重し合いながら、対等な立場で、共通の目的を達成するために協力することをいう。

# 2 多様な主体とは

協働の相手方となる「多様な主体」は、地域内に存在し住民が参画する様々な団体が想定される。

～多様な主体のイメージ図～



(1) 地域にどのような主体が存在しているのか。

- ・ グループ1：当該地域における住民であれば参加が可能となる団体（自治会・町内会、老人会、PTA、子供会、まちづくり協議会、マンション管理組合等）
- ・ グループ2：当該地域における住民であることに加え、参加に一定の資格等を必要とする団体（農協、漁協、商工会議所・商工会、ライオンズクラブ、ロータリークラブ、JC等）
- ・ グループ3：住民から組織されるその他の団体（NPO等<sup>\*</sup>、生協等）  
※NPO等とは、NPO法人及び法人格を有しないボランティア団体等を含む。  
《留意点》グループ3の性格の分類  
－趣味系か、社会貢献系か。  
－専従職員がいるかどうか（人件費を負担できるかどうか）  
－その他
- ・ グループ4：住民とは直接の関係はないが、法律や出資などを通じて公益的活動の枠組み・位置付けが与えられている団体（公益法人（民法34条法人）、学校法人、社会福祉法人等）
- ・ グループ5：（純然たる）民間企業  
※但し、企業活動の一部としての地域貢献活動（CSRやメセナ活動等）行う場合がある。

（総務省『分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書（平成17年3月）』から抜粋）

### 3 協働の基本原則

市とNPOが協働を行うにあたって、以下の原則を尊重することが重要である。

#### 【協働の基本原則】

相互理解	対等の関係
関係の公開性	関係の時限性

#### (1) 相互理解

行政とNPOの特性を十分認識・尊重する。その上で両者が単独・独立に事業を進める以上の効果（相乗効果）を生み出すよう努める。

##### 【行政の特性とは】

継続性，公平・公正性，画一性

行政部門の活動は、法律・予算等に基づくことが条件になっており、安定的な財・サービスの提供を行い得るが、公平・公正を重んじるために、画一的なものとなりがちである。また、新たな状況やニーズに、即時的、機動的に対応することは容易ではない。

##### 【NPOの特性とは】

機動性，先駆性，多元性，人間性

NPOの活動は、様々な活動を柔軟かつ機動的に展開することが可能である。つまり、時代とともに発生する課題に対し、独自の発想で前例や採算にとらわれずに試行的・先駆的に対応することが可能である。また、多様な国民のニーズに対して、行政や企業の行動原理とは異なる多元的な価値観によりサービスを提供することが可能である。更に、NPOは人間の心に関わる課題に対して、人間としての立場に立脚したきめ細かい関わりを持つことが可能である。

#### (2) 対等の関係

NPOと行政が協働して課題を解決する際に、特にNPOの特性を発揮するためには、対等の関係を維持することが重要である。行政が自らの下請けとしてNPOを使うという発想ではなく、NPOの特質を認め、その独自性、自立性を尊重することが必要である。

#### (3) 関係の公開性

特定のNPOと行政が協働関係を結ぶとき、両者の関係は、外からよく見える、開かれた状態であることが必要である。そのため両者の関係についての基本的事項が情報公開されているとともに、一定の要件を満たせば誰もがその関係に参入できることが必要である。

#### (4) 関係の時限性

目標の達成（または未達成）によって関係を終了することを明確にしておき，相互の惰性的な関係継続を廃することが必要である。慣れ合いや癒着を回避し，特定のNPOにとっての既得権益化につながらないように注意しなければならない。

## 4 協働になじむ事業

既存事業の見直しや新規事業の検討にあたっては，NPOと協働で実施することができないか検討する必要がある。

NPOの特性を活かし，より質の高い事業効果が期待される協働になじむ事業を類型化すると，次のとおりである。

### 【協働になじむ事業（協働事業の選定基準）】

多人数参加型	イベント，啓発事業 など
個別対応型	子育て支援，高齢者介護支援 など
地域対応型	地域防犯，環境保全，道路・河川管理 など
市民当事者型	まちづくり，商店街の活性化 など
高度専門型	DV支援，難病支援，自閉症支援 など
先駆的取組型	託児・宅老所，障害種別を越えた障害者の支援施設 など
施設運営型	文化施設，交流施設 など

#### (1) 多人数参加型

多くの市民がスタッフやボランティアとして参加できる事業や，市政への参画につながる事業，また，広範な人的ネットワークを有しているNPOの特性を活用できる事業。

例：イベント，啓発事業 など

#### (2) 個別対応型

個々の実情に応じてきめ細かく対応する必要がある事業。

市民へのサービスには，均質で安定的に提供することが求められるものに加えて，個々のニーズに応じた柔軟な対応が求められるものがある。NPOとの協働によって，個々のニーズをくみ，より満足させられるサービスの提供が期待される。

例：子育て支援，高齢者介護支援 など

(3) 地域対応型

地域のニーズに応じた事業や、地域の特性を活かした事業。

このような事業は、地域の課題の解決に向けた活動を行っているNPOと協働することによって、より高い効果が期待される。

例：地域防犯，環境保全，道路・河川管理 など

(4) 市民当事者型

サービスを必要としている人々が、当事者として自らそのサービスの提供者となるような事業。

NPOと協働することによって、よりの確で必要に応じた利用者本位のサービスが期待される。

例：まちづくり，商店街の活性化，地域の祭りなど

(5) 高度専門性型

実践的な知識や高度な専門性，人的ネットワーク等を必要とする事業。

特定の分野を対象として継続的な活動を行っているNPOの特性を発揮することで，行政には発想できないようなアイデアを盛り込んだ効果的な事業になることが期待される。

例：DV支援，難病支援，自閉症支援 など

(6) 先駆的取組型

社会的な課題に対して，NPOが先駆的に取り組んでいるような事業。

NPOの特性を活かした協働により，効率的な課題解決につながり，新たな県民へのサービス提供が期待される。

例：託児・宅老所，障害種別を越えた障害者の支援施設 など

(7) 施設運営型

公的施設の中でも直接県民サービスにつながる施設の企画・運営。

NPOの持つ斬新な発想や専門知識とそのボランタリー性（自発性・主体性）を活かして，利用者ニーズに対応した柔軟な運営を行うことで，利用者である県民の満足度の高い施設にすることが期待される。

例：文化施設，交流施設 など

## 5 協働の形態

事業目的を達成するために、最も効果的で成果の上がる事業形態を検討する必要がある。  
想定される協働の形態は次のとおりである。既存の形態にとらわれず、それぞれの事業にとって一番ふさわしい形態を検討する必要がある。

### 【想定される協働の形態】

(協働型) 委託

補助

共催

後援

事業協力

政策・企画立案への参画

#### (1) (協働型) 委託

市が実施すべき事業で、NPOに委託して実施する方が効果的・効率的に実施できる事業を、事業企画、仕様書作成、事業実施等のいずれかの段階でNPOと協働して実施するもの。企画段階からNPOと協働することで、NPOの特性を活かしたより効果的な事業実施が期待される。

なお、現行では、NPOだけを対象として競争入札をすることは困難であり、営利企業等も含めて競争入札にすることとなる。

#### (2) 補助

NPOが主体的に実施する公益性が高い事業について、補助することでその事業をより充実させることができる場合に実施するもの。

#### (3) 共催

NPOと行政が主催者となり、共同で講演会や講習会などのイベント等の企画や運営、実施にあたるもの。実行委員会方式等が想定される。

(4) 後援

NPOが行う事業で、行政におい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、市の後援名義の使用を認めて事業を支援するもの。

(5) 事業協力

NPOと行政の双方の特性を活かす役割分担を協定書などで取り決め、一定期間、継続的な関係のもとで事業を協力して行うもの。

(6) 政策・企画立案への参画

行政が政策形成や事業の企画立案する段階で、NPOから意見や提案を受けることにより、行政の事業にNPOの特性を活かすもの。

各種委員会や審議会などに継続的にNPOのメンバーに参画を求める方法や、NPOから随時政策について提案を受けることなどが想定される。

～ 協働の領域とその事業形態のイメージ～

	行政	行政とNPOとの協働			NPO
領域	行政主体の領域	行政主導の領域	NPOと行政の対等領域	NPO主導の領域	NPO主体の領域
形態		(協働型)委託 政策・企画立案への参画	共催 事業協力	補助 後援	

(日本NPOセンターの山岡義典氏の公演資料をもとに作成)



## Q & A

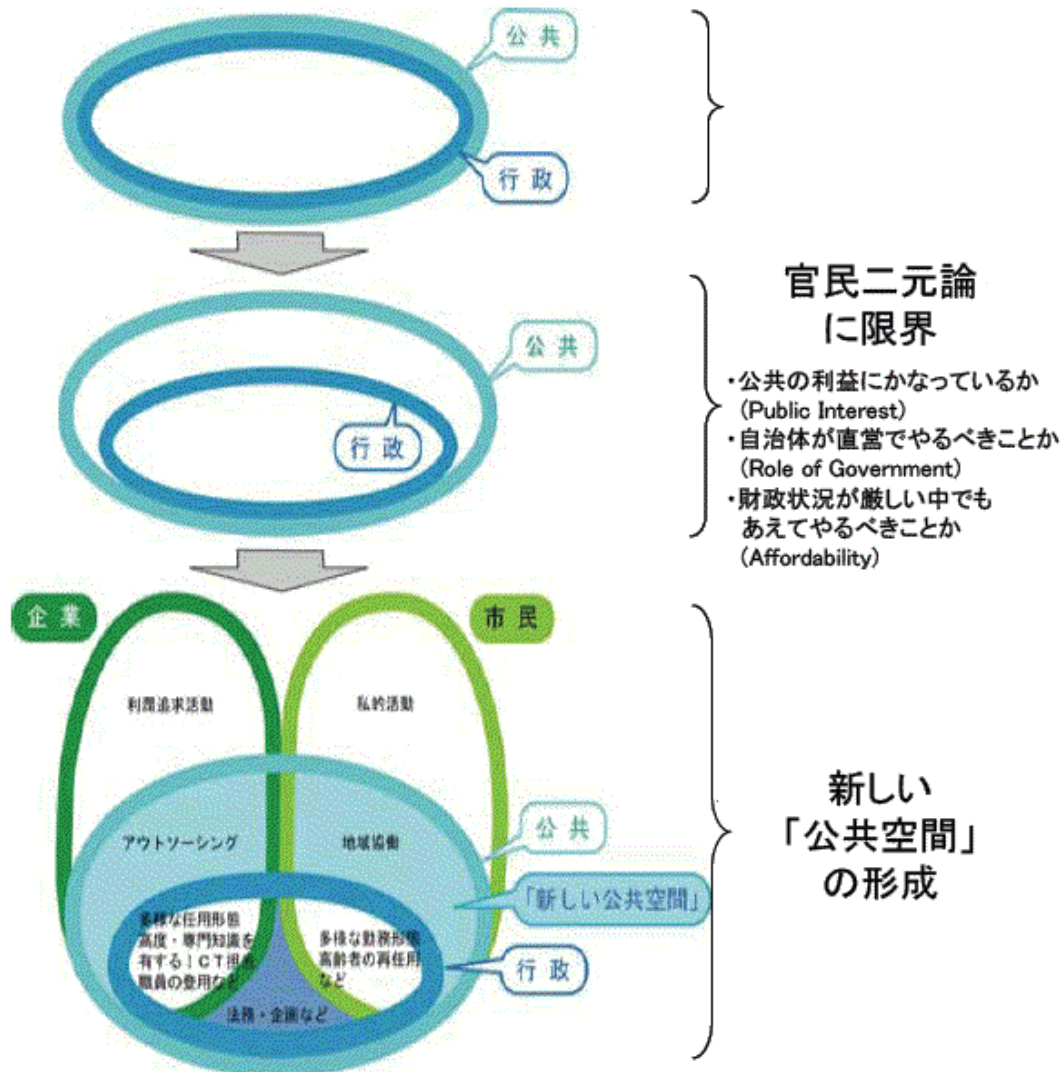
### Q 1 協働はなぜ必要なのか？

A 近年、行政需要が多様化するとともに、急速な少子高齢化が進展する中で、これまでどおり行政だけで公共サービスを提供することは、質的にも・量的にも限界がある状況となっている。

一方で、自ら社会的課題を解決するため、自主的な取り組みを展開するNPOの活躍が注目され、公共サービスの新しい担い手として期待されている。

このようなことから、行政のみでなく、地域の自治会、ボランティア、NPOなど多様な主体が、相互に特性や役割を認識・尊重し合いながら、対等な立場で、協力して公共サービスを提供していく必要がある。

～新しい「公共空間」の形成のイメージ～



(総務省『分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書(平成17年3月)』から抜粋)

Q 2 協働によって期待される効果は？

A 市，NPO，市民のそれぞれの立場で様々な効果が期待されるものと考えられる。

市にとっては，NPOの持つネットワークや専門性等を生かして市民の多様なニーズに合わせたきめ細かなサービスの提供が可能になること，異なる発想・行動原理を持つNPOとの協働によって行政体質の改善の契機となること，事業の見直しなどにより行政の効率化が図られること，などが期待される。

NPOにとっては，自らの特性を活かしながら理念や使命をより効果的に実現することができるようになること，NPOへの社会的な理解や評価が高まりNPO活動が活発化すること，理解や評価が進むことで一般からの参加・支援が増加すれば組織・財政基盤の強化につながるなど，などが期待される。

市民にとっては，きめ細かで柔軟なサービスを受けられるようになること，行政への関心が高まり市政が身近になること，多様なキャリアを持つ市民の活躍の場や新しい雇用の機会が拡大すること，などが期待される。

Q 3 協働するとコストダウンになるのか？

A 協働の目的はNPOの特性を活かし，個々の市民ニーズに即した，より質の高いサービスを提供することである。

真に必要なサービスのみが提供されることによって，コストダウンも図られるが，コストダウンを一義的な目的として協働をするものではない。

Q4 NPOとは？

A 「Non profit organization (非営利組織)」の略称で、ボランティア団体をはじめとする営利を目的としない、自発的・自立的な社会貢献活動を行う市民活動団体をいう。法人格の有無を問わない。

NPOは様々な意味で使用されるが、その関連をイメージ図で示すと以下のとおりである。

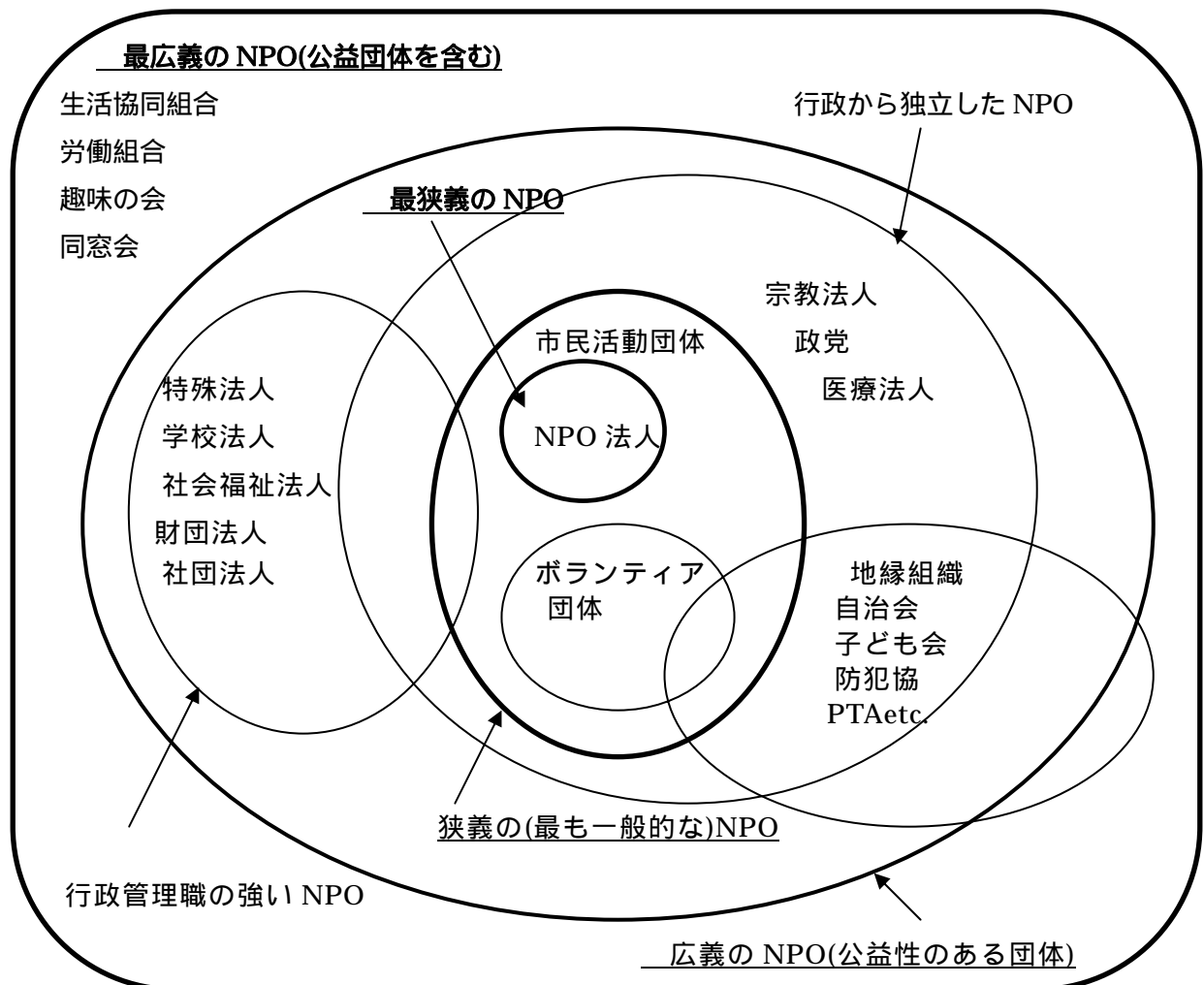
最狭義のNPOは、NPO法人(特定非営利活動法人)のことをいう。

一般的に使われているNPOは 狭義のNPOであり、NPO法人、ボランティア団体に加えて、地縁組織の中で、構成員が共同の問題解決に向けて自主的な活動を展開している組織を指す。

また、公益法人など公益性のある団体を加えて、広義のNPOといい、さらに、同窓会や趣味の会など共益団体を加えると 最広義のNPOとなる。

このように、NPOの意味は多様であるが、一般的には狭義のNPOを指す場合が多く、本手引きにおけるNPOも、特に断りのない限り狭義のNPOを指している。

～ NPOの概念図～



(『ボランティア・NPO用語辞典』(大阪ボランティア協会)を修正加筆)

Q 5 NPOとボランティアの違いは？

A どちらも営利を目的としない自発的な活動だが、ボランティアは「人」に注目した言葉であって、NPOは「団体」に注目した言葉である。また、ボランティアが活動に参加する側であるのに対して、NPOはボランティアの参加の場をつくる、参加を求める側であるという違いもある。

Q 6 NPOとNGOの違いは？

A NPOは、ボランティア団体をはじめとする営利を目的としない、自発的・自立的な社会貢献活動を行う市民活動団体のことである。「NPO法人」という場合には、特定非営利活動促進法に基づき法人格が付与された特定非営利活動法人を指すと解されるが、単に「NPO」という場合、法人格の有無は問わない。

他方、NGOは、国連の場で使われはじめた言葉であり、会議への参加などを通じて国連諸機関と協力関係にある政府以外の組織のことを政府代表と区別して呼称されたものであり、営利を目的としない民間団体の中でも、開発、人権、環境など地球規模の問題に取り組む団体であり、特にNPO法人との包含関係はない。

もちろん、特定非営利活動促進法の要件さえ満たせば、いわゆるNGOであっても法人格が付与される。また、どの法人制度を活用するかについては、団体の自主性に委ねられている。

Q 7 「営利を目的としない」とは、どのようなことを意味するのか？

A 「営利を目的としない」とは、活動により生じた利益を構成員（社員）に分配しないことを意味する。物品の販売などの対価を得る事業であっても、その事業からの収益を本来の目的である特定非営利活動に係る事業に充当し、構成員に分配しないのであれば、その事業を実施することができる。

Q 8 対価を徴収する活動（例えば，有償ボランティア）は特定非営利活動に当たらないのか？

A 特定非営利活動の定義（法第 2 条第 1 項）には，対価を徴収してはならないとする規定はないので，対価を徴収したことのみをもって，特定非営利活動に当たらないとはいえない。

いわゆる有償ボランティアは，多くの場合，受益者の精神的な負担の軽減や事業の継続性等の点から受益者に実費等を負担してもらっているものであるので，特定非営利活動に該当すると考えられる。

しかし，特定非営利活動は，あくまで「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与」することが目的（法第 2 条第 1 項）ですので，その対価があまりに高い場合には，特定非営利活動とはみなされない場合もあり得る。

Q 9 認証の法的性質とは何か？ N P O 法人は，所轄庁からいわゆる「お墨付き」を得たものではないのか？

A 「認証」とは，ある行為が法令に適合しているのかどうかということを審査し確認をしてその判断を表示する行為として一般的に使用されているものである。

N P O 法では，設立要件の判断において所轄庁の裁量の余地は極めて限定されており，法第 1 2 条に規定する設立要件に適合すると認めるときは，認証しなければならないとされている。また，その確認手段も実態審査ではなく「書面審査」によって行うことが原則とされている。

したがって，認証されたからといって，所轄庁がその団体の活動についていわゆる「お墨付き」を与えたわけではない。

公開された情報などをもとにして，団体がどの程度信用できるかを市民一人ひとりが判断することが求められている。

Q10 従来実施しているNPOへの委託は協働なのか？

A 市とNPOとの協働形態として、市が企画し、事業実施にあたってNPOへ委託する場合も想定されるが、その場合もNPOの独自性、自主性を尊重するとともに、安価な労働力や自らの下請けとして扱うことがないよう、十分留意する必要がある。

Q11 協働の形態の事業協力とは、具体的にどんな取組のことか？

A 事業協力とは前述のとおり、NPOと行政の双方の特性を活かす役割分担を協定書などで取り決め一定期間、継続的な関係のもとで事業を協力して行うことである。例えば、道路や河川などの里親制度(アダプトプログラム)が該当する。そのほかにも、啓発事業をNPOが実施する際に、市が公共施設を提供して協力することなど、多様な手法が想定される。