

# N P O と の 協 働 指 針

(平成18年11月改正)

長 崎 県 県 民 生 活 部

はじめに

長崎県においては、NPOと県との協働に関する基本的な考え方を明らかにするとともに、協働推進の方向性を明らかにすることを目的として、平成15年3月に「NPOとの協働指針」を策定しました。

現在、本県においても273の特定非営利活動法人（NPO法人）が活動しており、法人格を持たないボランティア団体も平成18年4月現在で1,582団体（県民協働推進室調べ）が県下各地で活動しており、団体数は指針策定当時に比べ大幅に増加しています。

また、指針策定後、NPOと県との協働モデル事業（ながさきパートナーシップ創造事業）の実施による協働事例の蓄積、県の各課による協働事業の拡大、県の組織改革による協働推進の担当部署の強化のための県民協働推進室の設置（平成18年4月）など、協働を取り巻く状況も指針策定当時と変化しています。

こうした情勢の変化を踏まえ、今後さらにNPOと県との協働を推進するため、「NPOとの協働推進プラン（18～22年度）」及び「NPOとの協働マニュアル」を策定するとともに、「NPOとの協働指針」を改訂し、従来指針に盛り込まれていた協働推進のための具体的方策や協働の事例については、別途、プラン及びマニュアルに整理することとしました。

今後とも、県の各部局、地方機関において、この指針に基づきNPOとの協働を推進していただくとともに、市町においてはNPOとの協働推進の参考に、NPO関係者の方においては、県との協働の参考にさせていただければ幸いです。

平成18年11月7日

長崎県県民生活部長 村上 公幸

# N P O と の 協 働 指 針

|                   | ページ |
|-------------------|-----|
| 第1章 指針策定の趣旨       | 1   |
| 第2章 協働に関する基本的考え方  | 3   |
| 1. 指針で対象とするNPOの定義 |     |
| 2. 協働の定義          | 4   |
| 3. 協働の領域          |     |
| 4. 協働の基本原則        | 5   |
| (1) よりよい協働の実現に向けて |     |
| (2) 協働の基本原則       | 6   |
| 5. 協働の形態          | 9   |
| (1) 政策形成過程への参画    |     |
| (2) 事業共催          |     |
| (3) 実行委員会         |     |
| (4) 事業協力(協定)      | 10  |
| (5) 委託            |     |
| (6) 補助            | 11  |
| (7) 指定管理者         |     |
| 第3章 協働推進のために      | 12  |

## 第1章 指針策定の趣旨

社会経済情勢の急速な変化や県民ニーズが多様化する中で、従来の行政主導のシステムでは、環境問題、少子高齢化問題をはじめとした様々な課題の解決に困難な状況が生じています。新たな公共的課題に対し、県が、県民ニーズに照らして、その組織やサービスを絶えず見直していくとともに、県民、企業、行政などが協働して豊かな地域社会づくりに取り組むことが求められています。

このような中で、主に次のような点からNPOとの協働推進が求められています。

### ○公共の新たな担い手としてのNPOへの期待

県民の自主的かつ主体的活動であるNPO（NPO法人及びボランティア団体・P3参照）は、行政、企業が対応できない地域課題の解決や社会的ニーズに対応するサービスを、県民自らが独自に担い、創り出す主体であるという、公共の新たな担い手として、その活躍が期待されています。

### ○様々な公共的課題への対応と県民サービス向上のために

これからの行政運営には、様々な公共的課題への対応や多様化する県民ニーズに応えながら、よりよいサービスの提供を行うことが求められています。その一方で、多様化した県民ニーズの全てに、県行政のみで対応することは、今後、益々困難となってきます。これらに対応する行政手法のひとつとして、行政にはない強みを持つNPOとの協働は欠くことができないものとなっています。協働により公共的課題の解決がより効果的に進められることが期待されます。

### ○協働による地方分権社会の実現

地方分権社会においては、これまで以上に、地域づくりや地域の課題に県民自らが取り組んでいくことが求められています。

NPOは、県民が活動を通して、よりよい地域づくりや地域課題の解決に自ら主体的に参画する機会を提供するものであり、活動を通して「自分たちの地域は自分たちでよりよくしていく」という、県民の

自治意識を高めていくことが期待されます。

NPOと県との協働は、共通する地域課題の解決に向けて、県民と県がともに汗を流す取り組みであり、県民主役の県政・住民自治を目指す取り組みです。

なお、県においては、「ながさき夢・元気づくりプラン（長崎県長期総合計画 後期5か年計画）」に基づき、NPO・ボランティア活動に参加しやすい環境づくり及び民間との協働、連携を推進しているところです。

また、「長崎県行財政改革プラン」においては、「協働による県民本位の県政と持続可能な行財政構造の確立」を基本理念に、NPO等との協働を推進し、公共サービスの提供についても、行政だけが主体となるのではなく、多様な主体（NPO等）によって提供される、地域での協働という形による実施を目指しています。

この「NPOとの協働指針」は、民間との協働の中で、特にNPOとの協働について県の基本的考えを示したものです。今後とも、この指針を踏まえ、NPOや協働に関する職員の理解を深め、全庁的な共通認識のもとにNPOとの協働を進めていきます。

なお、この指針は、県と協働しようとするNPOにとっても、円滑に県と協働を進めるために役立つものと考えます。

また、この指針は、協働の実施状況、その効果、社会情勢等を見ながら必要に応じて見直していくものとします。

## 第2章 協働に関する基本的考え方

### 1. 指針で対象とするNPOの定義

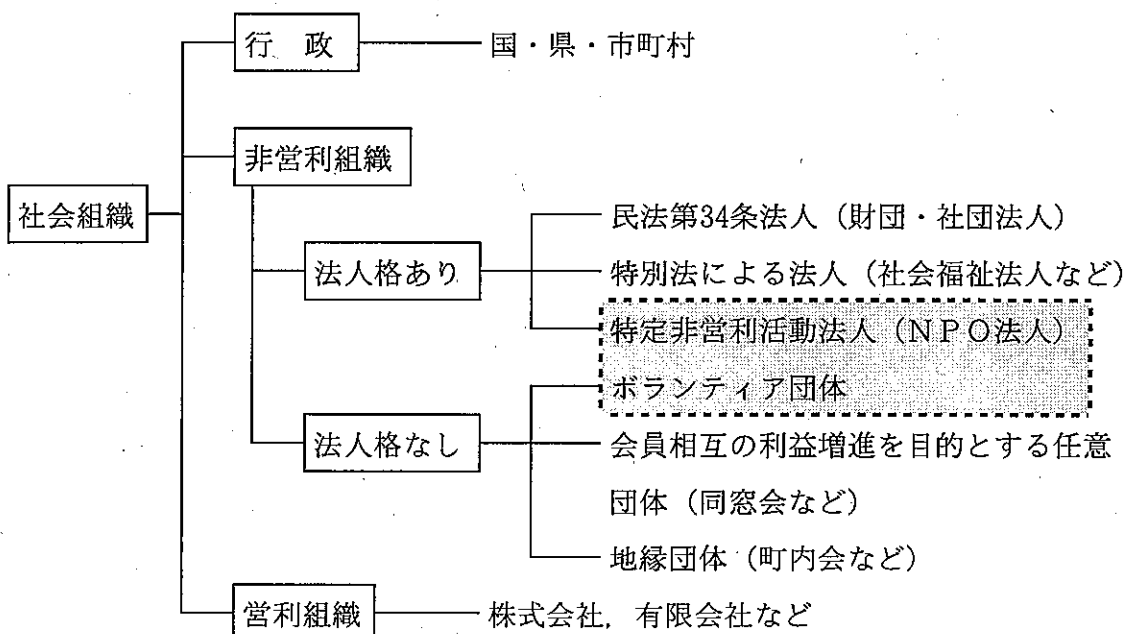
今日の県政運営には、県民、民間団体（NPO、自治会等の地縁団体、企業等）といった多様な主体との協働が求められていますが、この指針で協働の対象とするNPOは、非営利で不特定多数の者の利益のために活動している民間組織を指し、具体的には、法人格を持つ特定非営利活動法人（NPO法人）及び法人格を持たないボランティア団体をいいます。

なお、NPOが組織として継続して活動していることが前提となります。

また、この指針では、地域課題の解決や社会的ニーズに対応するサービスを自主的に担おうとする県民との協働を主眼に、協働の対象をNPO（特定非営利活動法人及びボランティア団体）としています。協働事業の内容や特性から必要な場合は、NPO以外の公益法人等との協働を検討する場合も想定されます。その場合もP6以降の「協働の基本原則」を踏まえて協働事業を実施することが必要です。

#### 【参 考】

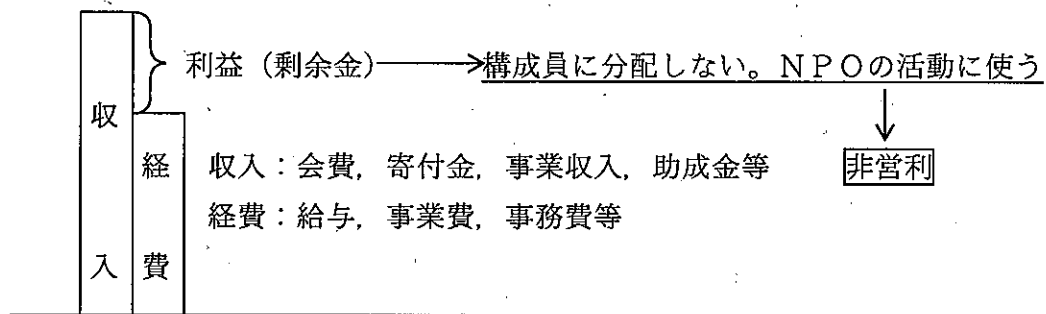
##### 1. 指針で協働の対象とするNPO（点線内）



## 2. 「非営利」の意味

「非営利」とは、「無償」で活動を行うことではなく、利益（剰余金）をNPOの構成員に分配しないことを意味します。NPOの掲げる目的を実現するために、利益をさらにその活動に使っていくものです。このことは、NPOが有償でサービスを提供することや運営に必要な経費としてスタッフに給与、ボーナス等を支払うことを否定するものではありません。

### 〈NPOの収支〉



## 2. 協働の定義

この指針で「協働」とは、「同じ目的意識を持った者同士が、それぞれの主体性・自発性のもとに、相互の立場や特性を認め、知恵や力を出し合っ  
て、共通する課題解決や目的の実現に向けて協力すること」をいいます。

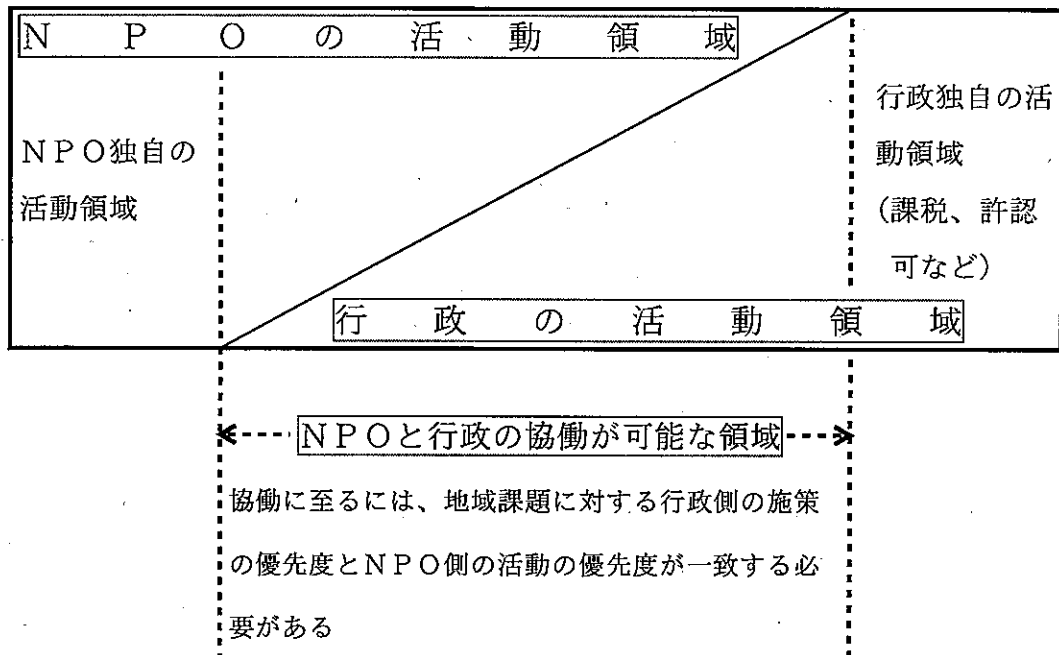
なお、協働の最大のメリットは、お互いの長所を生かし合うことにより、  
それぞれが個別に活動するよりも高い効果（相乗効果）を生むことにありま  
す。

## 3. 協働の領域

官民の役割分担の中で、NPOが独自に担う領域、県が独自に担う領域、  
NPOと県の協働が可能な領域が存在しますが、協働が望まれる領域は、  
両者が県民の利益実現という目的を共有でき、協力できる部分です。

また、この領域は、不変のものではなく、県の役割やサービスの見直し、民間サービスや市場の成熟度などにより変化していくものです。

【参考：NPOと行政の活動領域、協働の領域】



(出典：山岡義典「時代が動くとき—社会の変革とNPOの可能性」(ぎょうせい)を参考に作成)

#### 4. 協働の基本原則

##### (1) よりよい協働の実現に向けて

県民ニーズが多様化する中であって、県が行おうとしている事業ばかりでなく、NPOからの提案を受け止めて、県がどう協力していけるのかを協議していく必要も出てきます。

ここでは、県とNPOの双方が提示するものについて、双方の主張の違いを超えて、共通の目標に向けて、それぞれがどう協力していけるのかを対等な立場で議論することが必要です。

単に県が示した事業をNPOの協力のもとに行うことではなく、ともに実現したい目的を共有し、その実現のために対話し、そのプロセスを共有することによって、パートナーシップ(協調関係)は、一歩ずつ築かれていくものです。



こうしたことから、よりよい協働を目指すために、次の4つの原則を踏まえてNPOと協働します。

## (2) 協働の基本原則

### ①相互理解の原則

県は公平性・平等性を原則とした県民サービスの提供が必要である一方、NPOは細かなニーズへの個別の対応が可能であるなど、お互いの特性の違いや、双方の意志決定のしくみ、仕事の進め方などに大きな違いがあることを踏まえて、両者の相互理解に努めることが必要です。

#### 相互理解促進の方策

- NPOに対し県の制度やしくみ等について十分に情報提供を行うこと
- NPOと県との意見交換
- 協働の過程での十分な協議 など

### ②対等の原則

県とNPOは、対等の立場であるとの認識に立って協働することが必要です。

現実的には資金、情報などが県に集中している状況もありますが、立場の対等性を尊重しながら、お互いに主体性を持って協働することが必要です。

また、県は、単に経費低減の面のみから協働したり、NPOを県の下請けとしてとらえてはならず、お互いが対等なパートナーとして、双方が自覚と責任を持って事業を遂行する必要があります。

#### 対等性確保のための方策

- 責任と役割分担の明確化（文書化）など

### ③機会の平等の原則

事業提案制度や公募制度など、協働を希望するNPOにとって、平等に協働の機会が開かれている必要があります。機会の平等性が確保できない協働においては、特定のNPOと県との依存関係が発生する危険性があり、特定のNPOの自立性の阻害のみならず、他のNPOにとっても悪影響を及ぼすことになります。

#### 機会の平等確保の方策

- 企画コンペやプロポーザル方式など公募方式の導入
- 一定の協働期間の設定 など

### ④情報の公開の原則

協働に関する県事業の情報やNPOからの協働提案の公表など、協働のきっかけとなる情報の公開を進めます。

また、協働事業実施の成果や評価結果の情報の公開を進め、透明性を確保するとともに、NPOと協働事業に関する情報の共有化を図り、よりよい協働事業の実施に活かしていくことが必要です。

#### 情報の公開の促進の方策

- 協働のきっかけづくりのための情報の公開
- 協働事業の成果の公表
- 協働事業の評価結果の公表 など

【参 考】

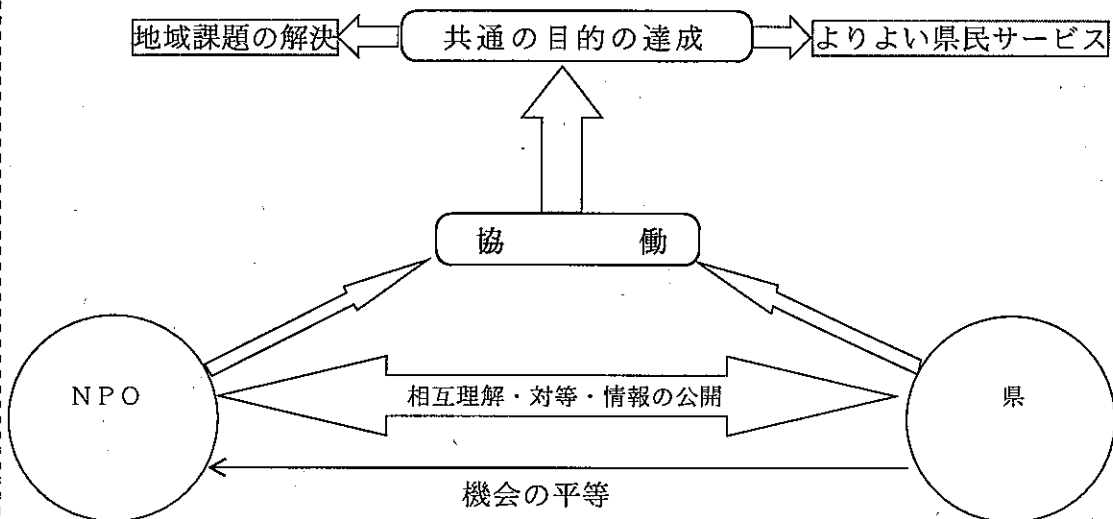
1. NPOの主な特性

自主的活動を行うNPOは、行政のように制度的な制約や様々な事務手続きにとらわれることが少なく、社会貢献のための独自の目的に基づき活動することから、次のような特性を持ちます。

なお、これらの特性は、それぞれのNPOの活動目的、活動内容やメンバー構成などで異なりますが、これらの特性を活かした協働を考えることが必要です。

- ①専門性：行政にはない専門性や独自のネットワークを生かし、より専門的な取り組みを行うことが可能です。
- ②先駆性：社会のニーズや課題を敏感に捉え、公的制度では対応が困難な新しい課題に、実験的で先駆的な取り組みを行うことが可能です。
- ③柔軟性：住民ニーズにきめ細かく柔軟に対応したサービスの提供が可能です。
- ④機動性：制度的な枠組みにとらわれることなく、必要に応じて迅速に対応することが可能です。
- ⑤地域性：地域の課題や特性に応じた活動や行政区画などにとらわれることなく活動することが可能です。
- ⑥自発性：自ら、社会サービスの提供や社会的課題解決を図ろうとする意欲的な人々の集まりで、独自の手法や行政とは違った視点から活動することが可能です。

2. 協働のイメージ図



## 5. 協働の形態

協働には次のような形態が想定されますが、県民サービスの向上、NPOの特性発揮の可能性などを考慮し、最適な協働形態を選択する必要があります。

### (1) 政策形成過程への参画

#### ①概要

審議会、協議会等へのNPOの参画により、活動を踏まえた意見やアイデアを提案してもらい、県の施策に反映する。

#### ②メリット

- ・NPOにおける県政への理解促進
- ・地域の具体的課題を踏まえた広がりのある施策の展開ができる

### (2) 事業共催

#### ①概要

NPOと県が主体となり共同で事業を行う。

#### ②メリット

- ・NPOの特性を生かした事業の企画・実施が可能になる。
- ・イベント等において幅広い参加者が得られる。

#### ③留意事項

- ・事業の準備など早い段階から意見交換を行う。
- ・責任、役割分担、経費負担の明確化を図る。

### (3) 実行委員会

#### ①概要

NPOと県等で構成された実行委員会等が主催者となって事業を行う。

#### ②メリット

- ・NPOをはじめとした様々な主体の協働が可能となる。
- ・NPOをはじめとした構成団体の持つ互いのアイディア、ノウハウやネ

ットワークが生かされ、事業が充実する。

- ・イベント等において幅広い参加者が得られる。

### ③留意事項

- ・事業の準備など早い段階から意見交換を行う。
- ・責任、役割分担、経費負担の明確化を図る。
- ・各構成団体間の十分な合意形成を図る。

## (4) 事業協力（協定）

### ①概要

NPOと県との間で、それぞれの得意分野を生かした役割分担のもとに、協力して事業を実施する。役割分担、双方の責任の範囲、経費負担、事業期間などを定めた協定書などを締結して行うことが想定される。

### ②メリット

- ・一定期間の継続的な協力関係のもとに事業実施が可能となる。

### ③留意事項

- ・双方の責任の範囲、役割分担、経費負担、事業期間等を明確化する。

## (5) 委託

### ①概要

NPOが持つ専門性、柔軟性、先駆性などが発揮される事業をNPOに委託する。

### ②メリット

- ・NPOが持つ専門性等を生かした事業実施が可能。

### ③留意事項

- ・「協働における委託」は、「業務の外部化における委託」とは別であり、県のみ企画立案の下に行うのではなく、事前に十分な協議を行うこと。
- ・委託事業は、本来県が行うべき事業であり、事業の最終的責任は県が負うこと、事業の成果は県に帰属することを認識しておく。
- ・公募を原則とする。公募により難しい場合はその理由を明確にする。な

お、委託の対象となるNPOの数が1団体のみの場合は、随意契約の理由を明確にする。

## (6) 補助

### ①概要

県とNPOの両者の共通した特定の目的達成のため、NPOが実施する事業に対し、県が資金を助成する。

### ②メリット

- ・県が対応しにくい実験的、先駆的事业の実施が可能となる。

### ③留意事項

- ・「協働における補助」は、NPOへの資金支援のみを目的とした補助とは別であり、事業成果の県施策への反映を前提としたモデル事業への補助など、特定の事業目的が明確であること。
- ・NPOの日常的な運営費は、本来NPOが自主的に確保すべきものであることから、恒常的な運営費補助は避ける。
- ・公募を原則とする。公募により難しい場合は、その理由を明確にする。

## (7) 指定管理者制度

### ①概要

公の施設の管理運営を行う指定管理者としてNPOを指定し、NPOの特性を生かした管理運営を行う。

### ②メリット

- ・施設の単なる維持管理だけでなく、ソフト事業面でNPOの専門性、ノウハウやネットワークを活かすことができる。

### ③留意事項

- ・幅広い参入の機会を確保し、選定手続きの公正かつ透明性を確保するため、指定管理者は公募を原則とする。
- ・指定管理者は複数年度にまたがり施設を管理運営することになるため、各年度ごとに管理運営の成果を評価する。

### 第3章 協働推進のために

NPOとの協働を着実に推進していくために、別途プランを定めて取り組み、結果については、評価検証を行う必要があります。