

第1章 NPOと行政の協働について

1 なぜ、協働が必要

(1) 協働とは

県が策定した「NPO指針」では、「協働」を次のように定義づけています。

「協働とは、住民、NPO、行政、企業等、多様な主体がお互いの立場を尊重した対等の関係で、共通の目的を達成するために協力して活動すること。」

協働は、単に行政からNPOに業務を委託するといったようなことではなく、双方の主体性、専門性を生かしながら（主体性と専門性が共にある）協働することにより、双方にメリットが発揮される（Win Winの関係）とともに、単独で実施するよりも効果が上がる（1+1≧2）と考えられるものです。

協働の基本原則

① 目的・目標の共有

何のために協働するのかという「目的」と、達成しようとする成果についての「目標」の共通理解を図るとともに、事業実施中も協働の目的をお互いに再確認しながら事業を実施する必要がある。

② 相互理解

お互いの違いや特性・専門性を認め、対話を通じて相互理解に努め、信頼関係を築くことが大切。

③ 対等の関係

NPOと行政はそれぞれが独立した組織であり、主体性・自立性を尊重した対等な関係のもとで協働を進める必要がある。

④ プロセスの共有

企画立案、実施、評価の各段階で協議する機会を設け、協働事業のプロセスを共有することが必要。

⑤ 透明性の確保

協働の相手方の選定、企画立案、実施、評価などの各プロセスにおける情報を公開し、双方が社会に対する説明責任を果たすことが必要。

⑥ 評価の実施

目標とした成果、協働の効果など協働の有効性を相互に評価し、次のよりよい協働につなげていくことが必要。

(2) 協働の必要性

ア ボランティア・NPO活動の活発化

社会の成熟化とともに、住民の身近な暮らしに関わる分野でボランティアやNPOの活動が活発化しており、NPOは住民自らが新しい公共サービスを担い作り出すことで多様な住民ニーズに対応する、新しい「公共サービスの提供主体」として期待されています。

イ 行政の役割の変化

少子高齢化の進展や人口減少、人々の価値観の変化などに伴い、公共サービスに対する住民ニーズも多様化する中、従来のように行政がすべてのニーズに対応していくことは困難になってきています。

行政には、地域経営のための戦略本部として、広く住民、NPO、企業等多様な主体と連携・協力しながら施策を推進することが求められています。

ウ 「新しい公」は協働で取り組む

これまでは、主として「行政」＝「公」と考えられていましたが、住民、NPO、企業、行政等、多様な主体がそれぞれの立場で「公」を担う「新しい公」という考え方が広まってきています。これからは、それらの多様な主体が共に「公」を担うとともに、互いに協働しながら豊かな地域社会を創っていくことが重要です。

(3) 協働による効果

ア 県民にとって、満足度の高い公共サービスを受けられるようになる

県民にとっては、NPOと行政が協働することで、公共サービスの提供主体が多様化するとともに、NPOの特性を活かした柔軟な公共サービスを受けることができるようになり、結果として、満足度の高い公共サービスが受けられるようになります。

イ 行政に対する県民参画の促進

県民が自発的、主体的にNPO活動に参加することを通じて行政と協働し、地域課題の解決に取り組むことで、行政に対する県民参画の促進につながります。

ウ NPO活動の活性化と「新しい公」の一員としての認知

NPOにとっては、協働事業を通じて公共サービスの担い手としての認知が進み、社会的理解や評価が高まるとともに、組織や財政基盤の強化、活動の活性化につながります。

また、協働事業を通じて事業遂行能力が向上するとともに、政策形成プロセスに関与するなど、「新しい公」の一員として社会的に認知されるようになります。

エ 行政経営改革や職員の意識改革

行政にとっては、行政とは異なる能力・特性や行動原理を持つNPOとの協働を進めることで、事業の必要性や役割の見直しにつながるとともに、職員の意識改革を促し、一人ひとりが新たな価値（独自の施策や行政サービス等）を創造していくことにつながります。

(4) 協働を進めていく上での課題

NPOと行政が協働を進めていく上では様々な課題があります。協働を進めるにはその課題を認識しておくことが重要です。

ア NPOと行政の相互理解の不足

一般に、NPOと行政の相互理解が不足していることが、協働を進めていこうとするときの最大の障害となっています。

行政側に、NPOについての情報が不足しており、どのようなNPOがあるのか、どのような特性があるのか、どのような活動がなされているのか、などといった基本的な情報が行政職員の間で十分共有されていない状況があります。同時に、NPOの側にも、行政の仕組みや事業内容、施策などについて十分理解されていない状況があります。

イ 特定のNPOだけとの関係が強くなりがち

協働を進めていこうとすると、ややもすると特定のNPOだけとの関係が強くなりがちです。このような関係は、第三者から見ると公平性を欠いている協働だと疑われかねません。

ウ NPOの下請け化

NPOは行政の下請けではありません。協働を進めようとするとき、NPOの自立を損ねたり、NPOを行政の下請けとしてしまったりする恐れがあることに十分注意する必要があります。

エ 行政の縦割り

協働を進めていこうとしても、行政が縦割りの組織であるため、関係機関などと連携できず、包括的で実質的な協働が進められないことがあります。

オ NPOと行政の役割分担が不明確

協働において、NPOと行政の役割分担が不明確になったり、責任の所在がはっきりしなかったりするケースが生まれやすいという課題があります。問題が発生することを恐れて、協働が進められないということが往々にして起こります。

カ 協働の効果が不透明

「協働の推進」と行政が方針を掲げて、実際にそれがどのように進んでいるのか、また、どのような効果があったのか、住民には分かりにくいという指摘があります。

キ NPOの事業遂行能力に対する不安

協働を推進する上で、大きな課題となっていることは、行政がNPOの事業遂行能力に不安を抱いていることです。行政の期待に的確に対応できるか、資金管理はしっかりできるのか、文書などはきちんと作成できるのか、継続的にサービスを提供できるのか、などが不安となって、協働が進まない現状があります。

(この内容は、「千葉県パートナーシップマニュアル」(平成19年12月改訂第3版)を参考にしました。)

2 NPOと行政

協働を円滑に進めるために最も重要なことは相互理解です。協働がうまくいかなかった場合の大部分の原因が相互理解の不足にあります。ここでは、基本的なことを理解しておくため、NPOについてや、NPOと行政の関係を説明します。

(1) NPOとは

NPO（エヌ・ピー・オー）は、Nonprofit Organization という英語の略称で、日本語に訳せば「民間非営利組織」となります。

企業が利益を得て配当することを目的とする組織であるのに対し、NPOは営利を目的としないで、社会的な使命を達成することを目的にした組織であると言えます。

NPOの中で、特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得した団体が特定非営利活動法人（通称NPO法人）です。

NPOに対する誤解＝「非営利って無料奉仕のこと？」

- ・非営利とは、一言で言えば「もうかった利益を団体の構成員に分配しない」ということで、無償という意味ではありません。
- ・NPOは、活動資金として会費や寄付金を集める以外に、活動に対する対価をもらっても差し支えありませんし、活動資金の足しにするために社会貢献活動とは別に収益事業を行っても構いません。そうやって生じた利益を、団体の構成員で分配すれば営利目的の団体ですが、それを次の社会貢献活動の資金へと回していくなら、営利を目的としない団体、つまりNPOと言えるわけです。
- ・NPOは社会貢献活動を組織的、継続的に行いますから、活動資金を稼ぐことはむしろ当然とも言えます。NPOと無料奉仕とは直接は結びつきません。

なお、自治会、町内会などの地縁団体が自発的に行う環境を守る活動、まちづくりの活動などや地縁団体、住民組織が協働してまちづくりに取り組む地域コミュニティ協議会などの活動もNPOの活動と言えます。

※ NPOについての詳しい解説は、P77「第4章 参考 1 NPOについて理解する」を参照。

(2) NPOの能力・特性

一般的にNPOには次のような能力・特性があります。

能力・特性	内 容
①先駆性	公的な制度では対応できない新たな課題や少数者のニーズに対し、独自の発想により、着手することができる。
②柔軟性	行政のように制度や公平・平等、企業のように営利性にとらわれない、住民ニーズに対応した柔軟なサービスを提供することができる。
③機動性	行政のように制度的な枠組みにとらわれず、独自の判断で、必要なことに即座に対応することができる。
④専門性	NPOは行政にはない実践的な知識や専門家による独自のネットワークを持ち、特定の分野に取り組む専門性をもっている。
⑤地域性	行政区画や行政組織の縦割りなどの枠組みを越え、生活者視点で社会的課題に対応したりサービスを提供することができる。

ここにあげた、能力・特性は、すべてのNPOが備えているものではありません。NPOの持っている特性や能力の程度には様々な多様性があることを理解しておいてください。

(3) 行政の役割

行政には、以下の特性があります。

ア 公平・平等が原則であり、サービスの受益範囲も、その行政区域内に限定され、均等に行き渡ることが要求される。

イ 法令や施策に基づいて行動する。

ウ 予算は議会の承認に基づいて編成され、事業執行や予算の範囲内で地方自治法や規則を逸脱した執行はできない。また、単年度予算主義をとっているため、事業執行に当たっては年度ごとに完結させる必要がある。

これからの行政の役割は、住民、NPO、企業、大学といった社会経済主体をコーディネートし、持てる資源を使って最も効果的、効率的な政策を的確に遂行することが求められています。また、行政のみの発想や理論、従来の延長線上からではなく、常に改革意識を持って、広く住民、コミュニティ、NPO、企業等と連携しながら多様な価値観を受け入れ、その中から新たな価値（独自の施策や行政サービス等）を創造していかなければなりません。

(4) NPOと行政の関係

行政は、(3) 行政の役割でも述べたように、公平・平等などが原則であり、柔軟性に欠ける面がありますが、NPOは、個性や多様性などの特性を持ち、それぞれの特性も異なります。

NPOは、あくまで自身の団体の使命・目標（ミッション）を達成するために自主的、自立的に活動している団体です。また、行政の施策に基づいて作られたり、行政から頼まれて仕事をする組織ではないことを理解することが重要です。

協働を進めるに当たっては、異なる特性を持つNPOと行政が、それぞれの長所を活かしながら、相乗効果が発揮できるよう進めていく必要があります。

なお、企業は、行政やNPOとは異なり、利潤追求・競争と対価性が大きな特性と言えますが、積極的に社会貢献活動に取り組む企業も増えており、多様な協働のパートナーの一つとして期待されます。

NPO、行政、企業の社会的価値・規範・サービス特性

社会的主体	体現・追求する社会的価値	行動の規範、サービスの特性	サービスの受益範囲
NPO	生活・生命・共生(非公平・非平等)・個性	個別・自主・選択・多様・交代可能性	部分的(個別・多様)
行政	公平・平等	法令遵守、均一・画一	全体的(画一・平均)
企業	利潤追求・競争	対価性・Give and Take	選択的(対価に応じて)

資料：「NPO基礎講座」（山岡義典氏編著（ぎょうせい）掲載資料）及び「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・県民室）掲載資料より作成