



茨城県協働推進マニュアル ～協働ハンドブック～



平成 25 年(2013 年) 3 月

茨城県

はじめに

近年、少子高齢化の進展，社会経済情勢の変化，県民の価値観・ニーズの多様化などにより，行政課題の高度化・多様化が進み，行政単独では十分に対応しきれない場合も生じてきています。

このような状況において，本県では，平成20年3月に「NPOと行政の事業実践マニュアル」を作成し，協働を推進しやすい環境を構築してまいりました。

また，平成23年度からの2年間，内閣府の新しい公共支援事業により，NPO等の活動基盤の強化を図るとともに，NPO等の多様な主体と行政が協働で地域の諸課題を解決するための仕組みづくりに取り組んでまいりました。

この中で，今後，協働を推進するためには，NPOと行政の双方からのアプローチがこれまで以上に重要になっていくことなどから，従前のマニュアルを改定し『茨城県協働推進マニュアル ～協働ハンドブック～』を策定することと致しました。

改定にあたっては，外部委員による検討会を設置して深く議論を行うとともに，全NPO法人を対象にアンケート調査を実施したほか，県庁内各課，各市町村の意見も参考とさせて頂きました。

つきましては，今後，地域における諸課題の解決とその土壌となる新しい公共の推進に向けて，行政職員だけではなく，NPO等，協働を進める全ての方々に幅広くご活用頂きたいと思えます。

結びに，「協働ハンドブック」の策定にあたり，取りまとめを頂いた「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」の今瀬政司委員長をはじめ各委員の皆様，貴重なご意見，ご提言を頂きました皆様に心から感謝いたします。

平成25年3月

茨城県 生活環境部長 泉 幸一

目次

序章：「協働ハンドブック」の概要と使い方	1
1章 茨城のNPO	3
1. NPOとその法制度	3
2. NPO法人の状況	4
3. NPO関連の施策	6
2章 協働の主体と意義	8
1. 公共の担い手の拡大	8
2. 協働する上での基本姿勢	8
3. 協働の必要性和メリット	9
3章 協働の進め方	11
1. 事業形態に応じた協働のチェック・ポイント	11
(1)「NPOと行政の双方が主体となった事業形態」による協働	12
①共催事業	12
②実行委員会方式	12
(2)「行政が主体となった事業形態」による協働	13
①委託事業	13
【ヒントA】協働のパートナーの選び方	14
【ヒントB】契約書における対等性の確保	15
【ヒントC】委託事業費の単価はどう積算すると良い？	18
【ヒントD】委託事業費の支払いのタイミングはいつが良い？	18
【ヒントE】委託事業の成果物の著作権はどうなる？	19
②計画立案参加	19
(3)「NPOが主体となった事業形態」による協働	20
①補助事業	20
②後援・協賛	20
2. 協働を成功に導くチェック・ポイント	21
(1)PLAN(計画段階)	22
①ニーズの把握と多様性の認識	22
②目的の確認とミッションの整合性	22
③相乗効果による生産性の向上	22
④相互理解	23
(i)それぞれの組織の特性(持ち味と課題)	23
(ii)会計のルール	23
(iii)事業化のプロセス	23
⑤対等性の確保	24

⑥信頼とコミュニケーション	24
⑦自律と変革	24
【ヒントF】協働の出発点	24
【ヒントG】協働のパートナーの探し方	25
【ヒントH】茨城県における指定管理者制度の概要	25
【ヒントI】事業評価基準をどのように定めると良い？	26
(2)DO(実行段階)	27
①経営資源と役割分担	27
②透明性の確保	27
③進捗状況の把握と必要に応じた軌道修正	27
④事業終了後の見通し	28
(3)SEE(振り返り段階)	28
①事業成果の確認と評価	28
(i)当事者評価, 受益者評価, 第三者評価	28
(ii)量的な評価と質的な評価	28
(iii)結果(アウトプット)と成果(アウトカム)	28
【ヒントJ】協働事業評価書を作成しよう！	28
②継続的な取り組みの検討	29
4章 協働における課題と推進に向けた提案	32
<資料編>	36
1. 「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」の概要	36
2. 「協働ハンドブック」策定に係るアンケート調査結果	38
(1) 「行政との協働における課題に関するアンケート結果」の概要	38
(2) 「協働やNPO支援施策についての期待に関するアンケート結果」の概要	39
3. 茨城県・市町村のNPO・協働担当部署一覧	40
4. 参考文献	41

序章：「協働ハンドブック」の概要と使い方

当『茨城県協働推進マニュアル ～協働ハンドブック～』（以下「協働ハンドブック」）は、平成20年に茨城県が発行した『NPOと行政との事業実践マニュアル』の改定版として策定されました。地域の課題を解決するためにNPOと行政が連携して取り組む「協働」が、対等な関係のもと、それぞれの持ち味が活かされ相乗効果を生むようなものとなるように、「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」（資料編参照）によって検討・策定されました。

行政が協働に取り組む際のパートナーは、市民を主体とした公共の担い手である市民活動団体であり、広い意味でのNPO（**N**on-**p**rofit **O**rganization、民間非営利組織）です。具体的には、NPO法人や任意団体（狭義のNPO）のほか、自治会や町内会などの地縁組織、社団法人、財団法人、社会福祉法人、学校法人、医療法人（広義のNPO）などがそれに該当します。

また、営利組織であっても、「協働ハンドブック」で示すような協働の意義や進め方などに則って公共の活動を行う場合には、社会貢献活動やCSR活動（企業が利益のみならず社会へ与える影響に責任を持つような取り組み）を行う民間企業なども行政との協働のパートナーとなり得ます。最近では、「新しい公共」というキーワードが広く使われるようになってきて、そうした公共の担い手、あるいは協働のパートナーの概念がさらに拡大しています。

ただ、これら公共の担い手である組織全てを網羅して協働推進マニュアルを作成することは困難なことから、「協働ハンドブック」では、広い意味でのNPO、中でも、NPO法人や任意団体が行政との協働のけん引役として主要な存在と位置付けて策定しています。また、町内会や自治会など地縁組織が比較的多く機能している茨城の地域特性も踏まえて、地縁組織も今後協働のパートナーとして存在感が高まって行くものと考えています。

「協働ハンドブック」は、茨城県や市町村の行政職員とともに、NPO等の協働に関係する全て

のパートナーに向けて書かれたものです。そのため、行政やNPO等のそれぞれの立場や知見の状況によっては、初めて知ることになれば、逆に分かりきっていることもあると思います。理解しやすくするために、複雑で多様な実情やあり方を単純化して説明しているところもあります。また、日常の協働の事業において、具体的なアクションにつながるように方法や手順などを書いており、その中でヒントやチェック・ポイントをふんだんに盛り込んでいます。最初から最後まで読まなくても、気になる箇所を読むだけでも事業に役立てられるような構成にしています。

行政やNPO等においては、「協働ハンドブック」を手の届くところに置いて、協働に取り組む際に読み返していただければ幸いです。特に、協働事業を行う際は、ともに読み返す時間を設けて、その後の協働事業が円滑に進むようになればと願っています。そして、県の各課や市町村の施策・事業の参考ツールとして「協働ハンドブック」を積極的に活用して頂いて、協働推進が一層図られることを期待しております。

今後も協働ハンドブック『茨城県協働推進マニュアル』は常に内容を検証し、数年ごとに改定したいと考えています。「こうしたらもっと使いやすくなるのでは」といったご意見を、ぜひ所管している茨城県生活環境部生活文化課県民運動推進室、ならびに「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」の委員にお寄せいただきたいと思います。

茨城県協働推進マニュアル改定検討会
委員長 今瀬政司（市民活動情報センター代表理事）
委員一同

茨城県 生活環境部 生活文化課 県民運動推進室
電話：029-224-8120
eメール：undo@pref.ibaraki.lg.jp

『茨城県協働推進マニュアル ～協働ハンドブック～』の概要

- ・地域の課題を解決するためにNPO等と行政が連携して取り組む「協働」が、対等な関係のもと、それぞれの持ち味が活かされ相乗効果を生むようなものとなるように、「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」（委員長：今瀬政司（NPO法人市民活動情報センター代表理事）、有識者・NPO等・行政からなる委員9名で構成）によって検討・策定された。
- ・平成20年に茨城県が発行した『NPOと行政との事業実践マニュアル』の改定版として策定されたものである。

1章 茨城のNPO

1. NPOとその法制度
2. NPO法人の状況
3. NPO関連の施策

2章 協働の主体と意義

1. 公共の担い手の拡大
2. 協働する上での基本姿勢
3. 協働の必要性和メリット

3章 協働の進め方

1. 事業形態に応じた協働のチェック・ポイント

- (1) 「NPOと行政の双方主体となった事業形態」による協働
 - ① 共催事業
 - ② 実行委員会方式
- (2) 「行政が主体となった事業形態」による協働
 - ① 委託事業
 - ② 計画立案参加
- (3) 「NPOが主体となった事業形態」による協働
 - ① 補助事業
 - ② 後援・協賛

【ヒント】

- A 協働のパートナーの選び方
- B 契約書における対等性の確保
- C 委託事業費の単価はどう積算すると良い？
- D 委託事業費の支払いのタイミングはいつが良い？
- E 委託事業の成果物の著作権はどうなる？
- F 協働の出発点
- G 協働のパートナーの探し方
- H 茨城県における指定管理者制度の概要
- I 事業評価基準をどのように定めると良い？
- J 協働事業評価書を作成しよう！

2. 協働を成功に導くチェック・ポイント

- (1) PLAN（計画段階）
 - ① ニーズの把握と多様性の認識
 - ② 目的の確認とミッションの整合性
 - ③ 相乗効果による生産性の向上
 - ④ 相互理解
 - ⑤ 対等性の確保
 - ⑥ 信頼とコミュニケーション
 - ⑦ 自律と変革
- (2) DO（実行段階）
 - ① 経営資源と役割分担
 - ② 透明性の確保
 - ③ 進捗状況の把握と必要に応じた軌道修正
 - ④ 事業終了後の見直し
- (3) SEE（振り返り段階）
 - ① 事業成果の確認と評価
 - ② 継続的な取り組みの検討

4章 協働における課題と推進に向けた提案

<資料編>

1. 「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」の概要
2. 「協働ハンドブック」策定に係るアンケート調査結果
3. 茨城県・市町村のNPO・協働担当部署一覧
4. 参考文献

1章 茨城のNPO

1. NPOとその法制度

■多様な公共の担い手

セクター	組織の種類	
行政	国・都道府県・市区町村	
民間非営利組織 (広義のNPO)	狭義のNPO	<ul style="list-style-type: none"> ● NPO法人（正式名称：特定非営利活動法人） ● 任意団体
		<ul style="list-style-type: none"> ● 地縁組織（自治会・町内会等） ● 公益法人（社団法人，財団法人） ● 特別法に基づく法人（社会福祉法人，学校法人，医療法人等）
民間営利組織	株式会社等（社会貢献活動やCSR活動）	

☑ NPOとは

市民の自発性に基づき，社会や地域の課題解決のために自立的・継続的に社会貢献活動を行う，営利を目的としない団体

☑ NPOの特性

自発性，非政府性，非営利性，自立性，継続性，公共性，組織性

- 団体の名称と，定款などの規約がある「組織」
- 行政機関の一部ではない
- 配当などで剰余利益を関係者に分配しない
- 他組織に従属せず，自立的に運営している
- 参加を希望する人に対して開かれている

☑ NPOの必要性と役割・機能

- 行政や企業（だけ）では対応できないような課題解決の活動を行う組織として必要な存在
- 市民が様々な社会や地域の課題を主体的に解決しようとする際の重要なツール
- 多様な新しい社会サービスを提供
- 市民が行政施策に参画する際に活躍

- 同じ課題を持つ当事者や団体をつなぐ
- 活動を通じて，地域社会を変革する推進役

☑ NPO法（正式名称：特定非営利活動促進法）

阪神・淡路大震災では市民活動団体（NPO）を中心とした民間非営利活動が社会的に大きく注目され，より活躍しやすいよう法人制度の必要性が叫ばれました。そこで，米国のNPO制度を参考に市民活動団体関係者と超党派の国会議員がともに議論して，1998年（平成10年）に議員立法でNPO法が成立しました。

NPO法制定とその後の関連法制度改正の柱は，法人制度，情報公開制度，税制優遇制度（認定NPO法人対象）です。

NPO法の条文では，以下のように目的が規定されています。

「この法律は，特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること並びに運営組織及び事業活動が適正であって公益の増進に資する特定非営利活動法人の認定に係る制度を設けること等により，ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し，もって公益の増進に寄与することを目的とする。」

NPO法では、市民による非営利で公益目的の活動に対して「特定非営利活動」という領域を設け、福祉、子ども、まちづくり、環境、災害援助、人権、男女共同参画、国際協力など全20分野の「特定非営利活動」を定めています。この分野に該当し、不特定多数の利益増進に寄与する活動であれば、法律上の特定非営利活動ということになります。

☑ 非営利≠無償

NPOは営利（利益を分配すること）を目的としないのであって、活動が全て無償で行われるとは限らず、また様々な必要経費が発生します。無償でボランティアが事業に関わる場合もあれば、職員を有給で雇用して給与を支払う場合もあります。組織を運営する上で事務所を借りればその賃料が必要となります。公共サービスを提供するには資金が必要となりますから、そのための対価として正当な料金を受け取ることもあります。

つまり、非営利のNPOは、その活動による収支差額を次の事業などに活用し、関係者には分配しないということです。そのNPOの行う活動には、お金をもらわないで行う無償のボランティア活動と、一定のビジネス性を持つ有償の活動の両方があります。

☑ NPO法改正と認定NPO法人制度

NPO法改正が平成24年4月に施行されました。特に大きな変更は、認定NPO法人制度に関するものです。一定の要件を満たせば、比較的容易に所轄庁（茨城県）からNPO法人として認証されますが、認定NPO法人はNPO法人のうち、その運営組織及び事業活動が適切であって、公益の増進に資する法人として所轄庁の認定を受けた法人を言います。また、認定NPO法人に寄付をした場合は、税制上の優遇措置の適用が受けられます。茨城県内には2013年2月時点で6つの認定NPO法人があります。

認定の要件として、特に重要なのが寄付収入比率です。つまり、多くの寄付者によって支えられている法人かどうかということです。

認定NPO法人に個人が寄付すると所得税や住民税が控除されたり、相続税が非課税になる場合があります。法人が寄付した場合も損金算入枠が拡大します。またNPO法人自身にかかる法人税が一部軽減されるメリットもあります。

法改正前は国税庁が認定を行っていましたが、各都道府県に認定業務が移り、また認定要件も緩和されたので、認定NPO法人数の増加が期待されています。

2. NPO法人の状況

茨城県内におけるNPO法人数と地縁組織数は、茨城県と総務省の統計によると次のようになっています。

NPO法人数：**690**法人（2013年1月末現在）
人口1万人あたりのNPO法人数：**2.28**
（2012年11月末現在）

⇒全国47都道府県中**第2位の少なさ**

地縁組織数：**13,459**団体（2008年4月1日現在）



人口1万人あたりの地縁組織数：45.40

(2008年4月1日現在)

⇒実数は全国47都道府県中**第2位**の多さ、
人口あたりでは全国第10位(関東圏内
第1位)

☑ なぜ茨城県のNPO法人数は少ないのか？

NPO法人数は右肩上がり増加していますが、人口あたりの法人数は、全国で最も少ないレベルです。その一方で、古くからコミュニティを支えてきている地縁組織は非常に多く存在します。茨城県ではなぜNPO法人数が少ない状況にあるのか、今後、その要因・背景を調べ、課題に応じて対策を検討していく必要があると言えます。

☑ 活動分野で多いのは福祉

活動分野別に県内NPO法人を分類すると、福祉に関わる法人が4割以上となっています(認定NPO法人茨城NPOセンター・コモンズ調べ、以下同)。まちづくり、環境保全、学術・文化・芸術又はスポーツ振興が1割ずつを占めます。福祉系NPO法人が多い理由としては、障害者自立支援法施行により、任意団体だった障害者の小規模作業所が指定サービス事業所となるために法人格を取得する必要に迫られたことが影響していると考えられます。

☑ NPO法人の収入と事業規模

NPO法人にはいくつかの収入源があります。会員の年会費、寄付金、助成金などは「支援性の財源」と言われ、目的達成を求めて支援者が金銭的な見返りを求めない財源です。一方、対価をもらってサービスを提供する自主事業や行政からの委託事業などもあります。

NPO法人は採算性が低い活動でも寄付や助成金、ボランティアの力で補うことができます。N

PO法人が社会的な事業が出来る要因の一つとして、支援性財源があるからとも言えます。2010年度の財務諸表分析結果によると、決算書類が確認できる403法人の収入合計は**58.3億円**に上り、1団体の平均は**1,447万円**となっています。中には年間1億円以上の事業規模を持つNPO法人もいくつか存在します。しかし収入の**8割以上**が事業収入で占められ、支援性財源の合計は**1割程度**です。NPO法人がなかなか県民からの支援を獲得できず、なんとか対価性の収入で運営をまかなっている様子が伺えます。

☑ 有給職員は少ない

2011年末に県内全NPO法人を対象に、茨城NPOセンター・コモンズがアンケート調査を行ったところ、1団体平均でフルタイムの有給職員は**2.1名**、パートは**4.9名**でした。全国平均と比較すると若干少ない程度です。また正会員数は**約50名**、賛助会員は**約17名**でした。

☑ 東日本大震災での活躍

全国的にも多くのボランティアが被災地に駆けつけましたが、茨城県も例外ではありません。被災地支援を契機にNPO法人化した、もしくは災害救援活動を新規に開始した組織もいくつか生まれました。北茨城市や福島県いわき市の被災者、また福島県からの避難者のコミュニティ形成支援活動に活用される「ホープ常磐募金」にも全国から**1,100万円**を超える寄付が集まりました。



3. NPO関連の施策

☑ 茨城県としての支援

これまで「大好き いばらき 県民会議」（県民運動推進を目的とした官民共同設立の任意団体）によってNPOフォーラムやNPOセミナー、自治体職員対象の協働研修会が過去数年開催されてきました。平成23年度より2年間は、内閣府の交付金による「新しい公共支援事業」が本県でも展開され、NPO活動等の基盤整備事業が行われました（「協働ハンドブック」もその成果の一つです）。NPO等への税理士など専門家派遣、認定NPO法人取得支援、寄付募集支援などです。

☑ NPOの中間支援組織

NPOの設立・運営の支援を行ったり、行政とNPOをつないだり、またボランティアや資金など様々な活動資源の仲介を行うNPOを支援する組織を中間支援組織（機関）と呼びます。また、社会福祉協議会のボランティアセンター、生涯学習センター、あるいは自治体のNPO・協働担当課（資料編参照）も、広義の中間支援組織と言えます。

以下は、県内にあるNPOの中間支援組織の主なものです（広義の中間支援組織を除く）。

地域	NPOの中間支援組織（機関）	住所	電話
茨城県	交流サルーンいばらき	水戸市三の丸1-5-38 茨城県三の丸庁舎内	029-302-2160
茨城県	認定NPO法人 茨城NPOセンター・コモンズ	水戸市梅香二丁目1番39号 茨城県労働福祉会館2階	029-300-4321
日立市	NPO法人 ひたちNPOセンター・with you	日立市弁天町2-12-10	0294-22-6292
ひたちなか市	ひたちなか市市民交流センター ひたちなか・ま	ひたちなか市勝田中央1番2号	029-276-0101
筑西市	ちくせい市民協働まちづくりサロン	筑西市丙372 アルテリオ2F	0296-23-1600
古河市	古河市市民活動支援センター	古河市下大野2248	0280-92-3113
つくば市	つくば市市民活動センター	つくば市吾妻1-10-1つくばセンタービル1F	029-855-1171
阿見町	阿見町町民活動センター	稲敷郡阿見町阿見2958 マイアミショッピングセンター3F	029-888-2051
守谷市	守谷市市民活動支援センター	守谷市御所ヶ丘5-25-1 守谷市市民交流プラザ2階	0297-46-3370
牛久市	牛久市ボランティア・市民活動センター	牛久市中央3-15-1 牛久市役所分庁舎1F	029-870-1001
龍ケ崎市	龍ケ崎市市民活動センター	龍ケ崎市馴馬町2445	0297-63-0030
取手市	取手市市民活動支援センター	取手市宮和田1136-4	0297-70-3304
神栖市	神栖市市民活動支援センター	神栖市大野原4-7-11 セントラルビル新館3階	0299-77-8725
鹿嶋市	鹿嶋市まちづくり市民センター	鹿嶋市宮中4631-1	0299-83-1551

☑ いばらき未来基金

新しい公共支援事業の一つの成果として、寄付の仲介を行う「いばらき未来基金」が誕生しました。「人々の自立やコミュニティづくりを応援する活動」、「いばらきの未来をつくる活動」、「地域のつながりを育む活動」の3つのテーマに基づいて、県民が寄付で応援したいNPOを直接選べる仕組みです。寄付しやすいようにオンライン寄付など様々な仕組みがあり、寄付の成果報告を受け取れるようになっています。また寄付仲介されるNPOも、いばらき未来基金から運営のサポートを受けられる仕組みです。詳しくはウェブサイト<www.ibaraki-mirai.org>などをご覧ください。

(いばらき未来基金は、認定NPO法人茨城NPOセンター・コモンズが、株式会社茨城新聞社、

生活協同組合 パルシステム茨城、茨城大学地域総合研究所、一般社団法人茨城県経営者協会、連合茨城、JA茨城県中央会などと協力して運営しています。)



2章 協働の主体と意義

1. 公共の担い手の拡大

☑ 「公益」の考え方が大きく変化している

NPO法が施行される頃までは、「公益」とは行政が必要と認めたものであるとの認識で政策が行われることが多く、公益法人の設立も、法律に基づき許可されるものでした。市民は、行政に公共サービスを要望し、行政の行う事業に単に参加・協力するといったあり方が中心でした。

しかし、NPO法が成立するなどしてから公益の考え方が大きく変わり、NPO法人の設立にあたっては、行政が公益性を判断するのではなく、市民の責任で公益活動を行うという認識が広がって行きました。市民あるいは行政職員一人一人が、地域にどんなNPOがあって、どのような活動を行っているのかを知り、応援することが期待されています。

☑ 市民の3つの役割

市民には、①納税者（公共サービスの受益者）として、②政策について選挙などで意思表示をする主権者として、そして③自らが公共のための活動を行う主体としての3つの役割があるとされています。

一方、行政は予算も人員も限られてきており、多様化する市民のニーズに全て答えることは困難な状況になっています。このため、市民は公共サービスを利用するだけでなく、サービスの維持・改善のための知恵を出し、主体的に活動することもますます求められています。

☑ 政府の「新しい公共」関連政策の考え方

2009年の民主党政権発足後に政府が重要政策として進めた「新しい公共」関連政策は、市民が公共サービスの受け手にとどまるのではなく、市民と行政それぞれができる役割を担い、社会づくりの主役になることを求めたものです。キーワードはあらゆる人の「居場所」と「出番」を増やすということです。そして、その担い手は、狭義のNPO（NPO法人、任意団体）にとどまらず、公共の活動を行い得るあらゆるセクターの組織であるとし、それらいくつかの組織の連携（マルチ・ステークホルダー・プロセス）によって、地域課題解決の取り組みが活発に行われることが期待されています。

2. 協働する上での基本姿勢

協働は、「NPOと行政の協働」、「NPOと企業の協働」など、立場が異なる者同士の対等な協力関係で主に用いるようになってきました。「社会における共通の目的を達成するために、様々な主体がお互いの特性を正しく認識、尊重しながら、対等な立場のもとで主体的、自発的に連携・協力

すること」です。

そもそも違う存在同士が、対等に協議、協力し、単独ではできないことをして付加価値を生むことが協働です。相乗効果を図るわけですから、簡単に言うと1+1が2以上になる、ということです。「仕事を任せる」とか、「言われたことをやる」

だけでは付加価値は生まれません。単純なアウトソーシング（外部委託）と協働は異なります。

協働の原則としては、下記の方がよく挙げられます。

■協働の原則

i. 自己確立の原則	自分の組織の目的、強み・弱みを自覚する
ii. 相互理解の原則	相手の立場や特性を理解、尊重し、信頼関係を築く
iii. 目的共有の原則	課題や目的を明確化し、解決のために何をすべきか協議し、共有する
iv. 対等の原則	対等な関係のもと提案し合い、合意形成し、互いの能力や資源に見合った役割と責任を果たし、成果を共有する
v. 情報公開・共有の原則	それぞれの情報を積極的に公開し、共有化に努める
vi. 自主性・自律性尊重の原則	互いの活動が自主的かつ自律して行われていることを尊重する
vii. 役割分担の原則	互いの特性が発揮できるよう、果たすべき役割や責任を明確にする
viii. 評価の原則	協働を発展・改善するため、相互に事業評価を行う
ix. 自己変革の原則	協働することによって、互いの組織を刺激し合い、自己変革する
x. 時限性の原則	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する

3. 協働の必要性とメリット

地域の様々な社会的課題が複雑になり深刻化してきています。茨城県の調べによると、2012年の茨城県の高齢化率（65歳以上の人口）は23.8%、69.8万人と、全国平均を若干下回っていますが、2020年には**30.1%**、83.9万人と全国平均を上回り（全国よりも5年早い）、今後、少子高齢化が加速的に進むと見られます。社会保障関係費は2008年の982億円から、2012年には**1,175億円**と、年平均**4%**ずつ増加しており、財政的な負担が課題となっています。一方、15～64歳の生産年齢人口は、2010年時点で全県民の64%だったのに対し、2035年には**56%**にまで減少すると見られています。こうした少子高齢化に伴って、外出困難者の増加や孤独死などの諸問題も深刻になっています。

このほか、地域においては、耕作放棄地の拡大、中心市街地の衰退、学校でのいじめ、福島からの避難者の支援、定住外国人の増加など、様々な組織が連携し協働しなければ、なかなか解決できな

い問題・課題がますます増加しています。

県では行財政改革に取り組んでおり、職員数を継続的に削減しています。1993年に6,791名だった職員数が、2011年には**4,993名**と、約1,800名、**26%以上**減少しました。厳しくなる行財政環境の中で、より拡大・多様化する市民のニーズに対応しなければならなくなってきており、行政だけで地域の課題を解決できる状況はなくなってきています。

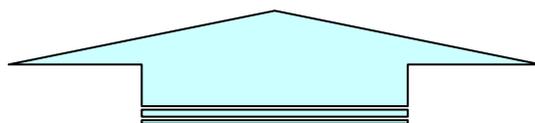
一方、NPO活動は以前にも増して活発化しています。自分の生まれた地域に貢献したいと考える人や組織も増えていると考えられます。そういった人や組織が市民目線で柔軟な公共サービスを行うことがますます求められ、その取り組みが活発になってきているのです。

そして、地域の社会的課題が複雑になり深刻化する中、市民にとって最適な公共サービスを提供して課題解決を図って行くためには、行政だけ、あるいはNPOだけでは対応できず、行政とNP

〇が連携し協働で取り組んでいく必要性がますます高まってきているのです。

例えば・・・

高齢化	高齢化が進む団地での新たなコミュニティづくりによる孤独死の防止！
	車イス介助によって、移動困難者がまちなかで買い物ができる！
障害	発達障害のある若者たちに寄り添った就労支援！
若者	次世代の茨城の産業を担う若者のキャリア形成支援！
環境保全	地域住民による環境保全活動の活性化！
農業	廃校を活用した農業体験や都市農村交流による就農人口の拡大と6次産業化！
教育	NPOが管理運営することによる利用者本位の図書館運営！
福島からの避難者	交流会開催によって分断されたコミュニティを再生！
外国人	公教育から取り残されがちな外国人児童のためのアフター・スクール運営！



行政

- 市民のニーズを反映した施策立案や事業実施をしたい
- 市民参加による市民のための地域づくりにしたい
- 行財政改革を進めたい（行政組織のスリム化）



NPO等(市民)

- 市民も公共の担い手となり、よりきめ細やかで多様な公共サービスを提供したい
- 住民自治力を高めたい
- 活動を活性化させたい
- 活動資金を確保したい
- 社会的信頼を向上させたい

※アウトソーシング≠協働

協働には行財政改革の一面もありますが、従来のアウトソーシング（外部委託）のあり方とは異なります。協働の目的はあくまでも「市民にとって最適な公共サービスの提供」で、行財政改革は結果的にもたらされるメリットの一つです。協働を進めると場合によっては以前より経費や時間がかかることもあります。

3章 協働の進め方

1. 事業形態に応じた協働のチェック・ポイント

一口に協働といっても、様々な取り組み方があります。施策・事業の目的や性格、期待する成果などによって、適切な事業形態を選択したり、協働の取り組み方を検討する必要があります。

とは言っても、行政の予算措置を伴うものは、当然すぐに動くことができません。実際には事業執行年度前年のかなり早い段階でこの選択・検討を行う必要があります。ともに知恵を出し合い、事業形態を選択したり、協働の取り組み方を一緒に検討することで、事業実施段階でスムーズに取り組むことができます。

行政側も、施策・事業の構想段階からできるだけ関連する分野のNPOにアイデアを出してもらったり、情報交換や意見交換を行うなど、積極的にアプローチすることが求められます。行政だけで事業企画や契約・補助内容などを決めたり、NPOが一方向的に提案を押し付けようとしては、協働は進みません。

ただ、企画を持ち込んだNPOが必ずしもその企画に基づく予算の施策・事業を行うことにはなりません。税金を使った施策・事業になりますので、公平性・公正性・透明性が確保された形で進められなければならないからです。

ポイントは、少なくとも市民・NPOと行政が日頃から気軽にコミュニケーションを取れる関係を築くことです。

ここでは、協働の進め方を具体的にイメージしていくために、行政が関わる一般的な事業の形態を例に取り、それぞれの形態で事業を行っていく際に、NPOと行政それぞれがどのような点に配慮したら協働の良さが発揮されるのを見えていくことにします。そして、行政の一般的な事業形態として、「NPOと行政の双方が主体となった事業（共催事業、実行委員会方式）」、「行政が主体となった事業（委託事業、計画立案参加）」、「NPOが主体となった事業（補助事業、後援・協賛）」を例に取ります。

なお、以下の説明における実施手順とチェック・ポイントなどでは、立場が異なるNPOと行政の相互理解を深めやすくなるために、協働としての特徴事項以外に、事業形態そのものもできる限り詳しく説明することにします。

■行政の一般的な事業形態（例）

NPOと行政の双方が主体となった事業	共催事業、実行委員会方式
行政が主体となった事業	委託事業、計画立案参加
NPOが主体となった事業	補助事業、後援・協賛

(1)「NPOと行政の双方が主体となった事業形態」による協働

①共催事業

イベントなどを共同開催する際に、名義使用だけでなく、NPOと行政の双方が主催者となって企画、運営、実施にあたり、それぞれの得意分野を担当して事業効果を高めることです。権利(成果物など)・権限や責任・義務は共有されることを基本とします。

☑ チェック・ポイント

- これまでは、共催としていても実際は名義使用許可のような形であることも少なくなかったため、協働で行う上では、共催者として企

画段階から目的、役割・費用分担、情報共有を十分に図ることが重要です。

- イベントなどの開催の直接経費だけでなく、打ち合わせに伴う交通費などの経費負担についても双方の話し合いで決定します。
- NPOと行政の双方が等しく権利と責任を持つことをしっかりと理解します。
- 経費や人員などで役割分担が偏り過ぎたり、協働のパートナーに依存的にならないようにします。
- 行政はできるだけ手続きの簡略化に努めます。

②実行委員会方式

NPOと行政など複数の多様な組織が、新たなネットワーク組織を立ち上げ、そこが主催者となって事業を行う方法です。共催よりもより規模が大きな事業などでこの方式がより有効となります。多様な組織が参画することで、より多くの関係者を巻き込むことができます。また、その事業で培ったネットワークが生きて、当該事業以外の活動に発展する可能性もあります。しっかりしたネットワーク組織が形成されれば、補助金などの一時的な財源が途切れた後も、自立して活動を行ったり、別の財源で活動するように発展することも可能になります。共催と同じく、権利・権限と責任・義務は共有されます。

実施手順

1. 情報・意見交換
2. 得られた情報や意見をもとに、事業目的、目標、日程、委員候補などの企画と規約案を事

務局が作成

3. 実行委員候補への就任依頼（必要に応じて公募）
4. 第1回実行委員会開催
5. 企画内容や実行委員会の進捗状況を適宜公開
6. 必要に応じて実行委員以外の関係者などへの情報提供とヒアリング
7. イベントの場合、会場や講師の確保。開催案内を行い、参加者募集
8. 事業の実施
9. 参加者や実行委員対象のアンケートなどを集計し、報告書作成
10. 実行委員会などで事業評価し、今後の展開を検討

☑ チェック・ポイント

- 実行委員会を、どのような委員構成で、いつまでに、何回程度開催するか、各回でどのよ

うなことを話し合い、そのアウトプット（結果）・アウトカム（成果）は何かなどを、じっくり考えることから始めます。また、実行委員会運営の5W1Hを明確にすることが重要です。会議運営だけではなく、その前後のフォローが肝心です。

- 可能な限り、マルチ・ステークホルダー（多様な分野の関係者）で構成される実行委員会を目指すのが有効です。合意形成には労力がかかりますが、事業実施後のインパクトが大きく異なってきます。
- これまでは行政主導で組織することが多く、費用も行政が全額負担するなど、NPOは参加するだけにとどまってしまうがちでした。発起人が行政であっても、事務局運営などではできるだけNPOが主体的に関わるのが重要です。
- また、これまでは事務局に作業が集中してしまい、その他の参画組織が会議に出席するだけしか関われなくなりがちでした。それぞれの得意分野を考えた具体的な役割分担が成功の秘訣です。必要に応じて、規約等で役割分担と権利・責任を明記することが必要です。
- 全体で検討を行う実行委員会とは別に、作業部会（ワーキング・グループ）を設け、意思決定のスピードを早めたり、集中してイベント開催、報告書作成、実験的取り組みなどを行う方法もあります。
- 会議以外での情報・意見交換を促進するため、事務局は関係組織（者）との間でメーリング・

リストなど電子メールを活用した日常的議論の機能を設定することも一つの方法です。スケジュールがタイトで郵送が間に合わないような場合に、会議資料等を事前にメーリング・リストで配布したり、事前調整をすると、会議当日の協議が円滑に進みます。

- 会議開催時にはファシリテーター役を決め、協議進行と議論の図式化によって協議を円滑に進行できるように心がけることが有効です。
- 複数年度開催する場合、委員構成も固定化してしまいがちです。柔軟に委員を入れ替え、風通しを良くすることが大事です。
- 「地域円卓会議」などの取り組みが参考になります。地域円卓会議は、行政、NPO法人、企業、労働組合、生活協同組合、マス・メディア、教育機関など多様な関係組織（者）による地域課題解決の取り組みで、実行委員会方式の協働と類似しています。詳しくは下記までお問い合わせください。

※地域円卓会議 in 茨城実行委員会

事務局：茨城NPOセンター・コモンズ

電話：029-300-4321

eメール：info@npocommons.org



(2)「行政が主体となった事業形態」による協働

①委託事業

委託とは、本来は行政が行うべき事業を、行政が自ら実施するよりも他の主体が実施した方がよ

り効果的と考えられる場合に、契約によって他の主体に委ねることです。

委託の事業形態は、NPOと行政の協働事業において頻繁に用いられる一方、課題も多くあります。

☑ チェック・ポイント

- 委託者の行政は、受託者のNPOを「下請け」として扱うのではなく、対等な協働のパートナーとして位置づけて連携することが必要です。
- 事業実施段階では、行政は進捗状況のチェックや指示は必要に応じて行うものの、受託者の主体性を尊重することが重要です。
- 受託者は、事業完了時に委託者に対して事業実施結果報告書の提出や契約履行に係る事業

完了の確認・検査が必要なことを理解することが大切です。

- 委託者とともに受託者は、公金を扱うことに伴う責任を自覚し、事業実施にあたっては透明性、効率性、有効性の向上に努めることが必要です。



【ヒントA】協働のパートナーの選び方

※ ここでは行政が協働のパートナーを見つけ選ぶ際の「選び方」（NPOにとっては選ばれ方）を中心に見ていきます。協働のパートナーの「探し方」については【ヒントG】をご確認ください。

☑ 最適なパートナーの選び方のポイント（NPOにとっては選ばれるためのポイント）

行政が協働のパートナー候補を選ぶ際には、例えばNPO法人の場合、設立趣旨書や事業計画書、事業報告書など、茨城県や権限移譲されている自治体（2013年2月現在、常総市、常陸太田市、笠間市、取手市、ひたちなか市、古河市、高萩市、北茨城市、鹿嶋市）に提出されている資料が一つの参考資料になります。任意団体を含めてNPOの中には独自のウェブサイトを開設している団体が多いため、それらも有効な情報となります。もちろん、NPOの活動分野の関係者や地域の住民などに、団体の評判を聞くという方法もあるでしょう。

公表されている資料は組織のマニフェストとそ

の評価書のようなものです。以下の視点で候補を比較してみると、選びやすいと思います。

- **組織の目的と活動の対象が明確**
地域の課題を把握し、具体的に何をいつまでに変えようとしているかがわかること
- **組織の目的達成にふさわしい事業内容**
目的達成のための事業が、具体的で特長を持ち、目標が設定されていること
- **独自の事業を実行できる体制があること**
活動実績やメンバーの顔ぶれ、会員数、ボランティアの参加状況がわかること
- **どれだけ成果を挙げたかがわかる**
目標に対してどこまで達成できて、何が次の課題かが、事業報告書から支援者にも伝わること

☑ 最適な事業提案の選び方のポイント

行政がNPOに委託する方法としては、「競争入札」と「随意契約」があり、競争入札には「一般入札」と「指名入札」があります。一部の者への

不当な利益の偏りを防ぐ「公正性」、最小のコストで最大の効果を上げる「経済性」、事業遂行できる「確実性」の3つが求められますので、競争入札に参加するには「有資格者名簿（茨城県の場合、物品調達等競争入札参加有資格者名簿）」への登録が義務付けられています。しかし、組織基盤がまだ脆弱なNPOは登録条件を満たさない場合もあるため、茨城県や市町村の窓口に問い合わせてください。

競争入札では、質の伴わない単なる価格競争に陥ることを防いだり、事業の企画に民間の専門性やノウハウ・創意工夫、あるいは幅広い社会的価値等を盛り込めるように「総合評価方式」を導入するケースも一般には徐々に増えてきています。総合評価方式は、競争参加者が提示する価格と企画提案の両方で評価する入札方式です。

随意契約では、特定団体の既得権益化につながりやすいため、手続きの透明性や公平・公正さを確保するには、特別の理由がない限り特命の随意契約は避け、競争入札を行うことが望ましいとされています。

委託者である行政が事業概要や目的、委託上限額、審査項目、仕様書などを事前に提示し、受託希望者が企画提案を行う方式として、「プロポーザル」があります。審査項目に基づき、提案内容について価格だけではなく、企画内容や事業発展性などで公平に精査し、受注者を決定します。「コンペ方式」や「企画提案方式」と同様です。

NPOの専門性やネットワークなど数値化できない特徴を活かすために、組織規模などではなく、企画内容そのものを評価するプロポーザル方式に

よる随意契約は有効な方法の一つです。

この方式を採用する場合、参考資料や必要な情報をできるだけわかりやすく公開し、公平性や透明性を担保することが重要です。また、NPOの下請け化を避け主体性が発揮されるようになるためには、契約書・仕様書の作成にあたって事前に市民から参考意見を得たり、NPOと話し合うなど工夫が必要です。

実施手順

1. 事業概要（骨格のみ）、応募資格の決定
2. 専門性や中立性のある委員による選考委員会の設置
3. 募集要項や申請書式、契約書・仕様書などの作成
4. 公募（必要に応じて説明会開催）
5. 企画提案書などの提出
6. 選考（書類審査だけではなく、必要に応じてヒアリングやプレゼンテーション）
7. 選考結果の公表
8. 契約・企画内容の話し合いと契約締結
9. 事業実施
10. 事業評価



【ヒントB】 契約書における対等性の確保

- 委託事業における契約書は、お互いの協議から生まれる合意事項を適切な形で明文化したものです。委託者と受託者はともに、双方において万が一契約違反が発生した場合、相手

方に対する損害賠償責任を負うこととなります。また、双方どちらかが第三者に損害を与えた場合、契約内容、損害状況などに応じて、損害を与えた者が賠償責任を負います。それ

らのことを契約書上明記することになります。具体的な委託内容を記載した仕様書は、契約書の一部であり、事業実施過程でむやみに変更できない重要なものです。

- 契約を結ぶ条件や事業遂行能力が十分備わっていれば、行政の委託契約の相手方として法人格は必須ではありません。任意団体の場合は、契約者名義が「〇〇〇代表（氏名）」となり、代表個人との契約になります。

☑ 「協働契約書」も検討しよう！

NPO（受託者）の下請け化など契約に関して発生し得る様々な課題を克服するために、最近では、従来型の委託契約書とは異なる「協働契約書」を締結したり、あるいは、委託契約書の本体とは別に「協働協定書」などを付けて契約する例が出てきています。主な特徴は、

- 甲乙がともに事業主体となる
- 権利（成果物などの帰属）と責任は条項全般で甲乙両者対等で持つ
- 個人情報保護に留意しつつ、守秘義務規定が情報公開推進の妨げにならないようにする

などです。例えば、次頁の「協働契約書」のひながたを参考にするなどして、協働事業の際には協働契約書、あるいは委託契約書とともに別途協働協定書などを定めることが望まれます。

☑ 他の自治体や国における「協働契約」の事例

新潟県上越市では、契約書そのものに協働契約の要素を取り入れ、「委託契約条項（協働版）」を使用している事例があります。委託者と受託者双方が事業評価し公表すること、仕様書で別々に定める場合は成果に対する権利を受託者も持つこと、損害賠償権、契約解除権、業務変更権限を両者に

ほぼ対等な形で与えていること、がポイントです。

神奈川県では、「協働委託契約書」を作成し締結している事例があります。「両者が課題を共有して、協働して事業に取り組むこと」という契約目的条項を入れ、代金の支払い方法を概算払としています。また「この契約の実施に伴って生じた成果に対する権利は、役割に応じてそれぞれに帰属する」と明記し、さらに契約解除権を両者に同等に持たせています。

別途締結する「協定書」と「仕様書」では、両者が合意した具体的な役割分担と責任分担を盛り込むとともに、事業の実施状況・課題などを連絡調整する会議を開催する事項を明記しています。

「協働契約書」などの研究・提言や各地での導入事例を背景に、国でもその導入に向けた検討が進みつつあります。例えば、内閣府の「『新しい公共』推進会議」の専門調査会では、その『政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告』において、契約書の作成にあたっての対等性の確保と題して、「国や地方自治体においては、契約書を作成する際、漫然と前例を踏襲することなく、事業の内容や性格を十分考慮した上で、可能な限り、成果物の帰属、契約の解除権・違約金徴収権、損害賠償責任等に関して、担い手に政府と対等の権利や義務を付与するよう努め、契約が真に対等な当事者間の合意に基づいたものとなるよう必要な見直しを行うべきである」と提言しています。



「〇〇〇事業」に関する協働契約書(NPO等と行政の協働契約書のひながた)

某行政を甲とし、某NPOを乙として、甲と乙は、「〇〇〇事業」について、次の条項により協働契約を締結するものとする。

(契約の目的)

第1条 甲と乙は、事業主体として、「〇〇〇事業」(以下「協働業務」という)を協働して実施するものとする。

(処理の方法)

第2条 乙は、別紙の仕様書により、甲と協働して、協働業務を処理するものとする。

(契約料)

第3条 契約料は、金〇〇〇円(消費税額及び地方消費税額を含む)とする。

(契約期間)

第4条 契約期間は、協働契約締結日から〇〇〇年〇月〇日までとする。

(契約の内容の変更)

第5条 この契約の締結後、事情の変化により、契約の内容を変更する必要があるときは、甲乙協議の上、書面によりこれを定めるものとする。

(契約料の支払)

第6条 甲は、乙から請求書を受領した日から30日以内に、契約料を乙に支払うものとする。

(権利の帰属)

第7条 この協働業務を通じて新たに発生する成果についての権利は、甲と乙の両者に帰属するものとする。但し、甲又は乙のおのおの既に帰属する権利は除く。

(権利の譲渡等)

第8条 甲又は乙は、この契約によって生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、又は承継させる場合には、この契約の相手方の承諾を得なければならない。

(損害賠償)

第9条 甲又は乙は、その責めに帰する理由により、協働業務の実施に関し、この契約の相手方又は第三者に損害を与えたときは、その損害を賠償しなければならない。

(契約の解除)

第10条 甲又は乙は、この契約の相手方がその責めに帰する理由により契約の条項に違反したときは、違約金の徴収又は契約の解除をすることができる。

(契約書の解釈)

第11条 この契約の定めのない事項又はこの契約に関して疑義が生じたときは、甲乙協議の上、これを定めるものとする。

2 前項によって、解決するために要する費用は、甲乙平等に負担する。

この契約の締結を証するため、本契約書2通を作成し、甲乙記名押印の上、各1通を保有するものとする。

〇〇〇年〇月〇日

甲	所在地	〇〇〇〇〇〇	
	組織名	某行政	代表者役職・名前 〇〇〇 〇〇〇
乙	所在地	〇〇〇〇〇〇	
	組織名	某NPO	代表者役職・名前 〇〇〇 〇〇〇

「〇〇〇事業」仕様書

1. 事業名 / 2. 事業目的 / 3. 協働業務内容 / 4. 実施期間・スケジュール
5. 実施方法(手法・体制) / 6. 事業費用(予算内訳) / 7. 事業成果

※この協働契約書が、従来の委託(請負)契約書と異なる主な点は、第1条で甲乙を共に事業主体としている点、第7条の権利の帰属など条項全般で甲乙両者を対等に行っている点、守秘義務条項を無くし情報公開を原則としている点(勿論、個人情報保護策は別に必要)などである。(出典:今瀬政司「市民主権・地域主権の確立をめざして〔～市民主権・地域主権型の政策形成・社会経済システム構築〕への提言」NPO法人市民活動情報センター『第1回市民主権・地域主権フォーラム開催資料』、2004年2月21日)

出典:今瀬政司(2011)『地域主権時代の新しい公共 希望を拓くNPOと自治・協働改革』学芸出版社、142頁

【ヒントC】委託事業費の単価はどう積算すると良い？

行政がNPOに委託をして事業を行う場合、一般的にはその事業は無償（ボランティア）によるものではなく、企業等に対するものと同じように有償で行われます。NPOも企業等と同様の品質を求められ、また企業等と同様に適切な積算をすることが必要となります。そして、そうした有償による委託事業では、その業務に対して支払われる対価をどのように設定し積算するかは、委託者・受託者双方にとって重要な事項になります。特に、受託者にとって、中でも、資金面での基盤が脆弱なNPOにとっては重要な課題になります。

昨今、茨城県内のNPO法人でも行政から委託事業を受けるケースが増えていますが、委託事業費の積算に関する仕組みや慣行を見直して欲しいとの意見が多く出されるようになってきています。例えば、「間接費を計上させて欲しい（あるいはその割合を増やして欲しい）」、「業務の専門性に応じた人件費の単価を適切に設定させて欲しい（業務の専門性や担当者の能力・実績に応じた単価設定や担当者プラス管理者の人件費の単価計上）」などです。

そうしたNPOからの意見が増える一方、NPOとの協働推進をめざす自治体や国の中からも委託事業費の積算に関して見直しの検討を進めるところが出てきています。

例えば、愛知県では、「NPOと行政の協働に関する実務者会議」において、間接費の計上について、「現時点では最低限、事業費の30%程度は間接費として積算する必要がある」としています。

内閣府の「新しい公共」推進会議の専門調査会では、その『政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告』において、公共サービスの対価への対応のあり方として、「適切な間接費等の積算（フルコストリカバリー）」が求められるとしています。

具体的には、課題の把握として、「国や地方自治体においては、自身が事業を実施する場合の間接費を含む実施経費を把握していなかったり、業務の専門性等に応じた人件費の単価の根拠がまちまちであったりすること等により、予定価格に適正な間接費や人件費を盛り込んでいない場合があるとの指摘や、また、支払にあたって、対象費目やその額に制約を設けている場合があるとの指摘があります」、「市民セクターにおいては、適正な間接費や人件費の積算ノウハウが不足していることにより、見積書や請求書にこれらの費用を盛り込んでいない場合があるとの指摘がある」といったように課題を述べています。

その上で、今後の適切な対応として、国や地方自治体は、実情に応じ、「国や先進的な地方自治体における政策コスト把握の取組を推進し、予定価格を定める際の参考とする」、「個別の委託事業での間接費の適切な積算・支払を普及するため、その必要性やモデル的な積算事例の啓発を、手引きの作成や職員研修等の形で行う」、「支払対象費目の制約を設けている内規等がある場合、その見直しを進める」といったような取組を進めるべきだと提言しています。

【ヒントD】委託事業費の支払いのタイミングはいつが良い？

事業履行確認後の精算払が一般的ですが、この方法だと、事業執行時には受託者が事業に関係する費用全てを立て替えている状況になります。場合によっては、その間金融機関などから借り入れ

をしなければならなくなりますし、借り入れをした場合の利子は委託事業費には含まれておらず、受託者の持ち出しになってしまいます。

そのため、事業規模にもよりますが、NPO等

からはできる限り概算払や前金払が可能な契約とすることが望まれています。もともとと保有財産をあまり持たないNPO法人の場合には、特にそう

した状況が生じやすいため、協働のパートナーとして委託事業を行う場合には、特に配慮が必要となります。

【ヒントE】委託事業の成果物の著作権はどうなる？

これまでの委託事業では、その成果物を委託元である行政に帰属させるように委託契約書の条文中に記載しているケースが多く見られます。その場合、協働の原則である対等性が確保されず、協働の意義・メリットが生まれにくくなってしまいます。成果物は委託者と受託者が共有した方が、事業目的達成に近づく場合が多くあります。

そこで、【ヒントB】の協働契約書などのように、契約書の締結において、成果物の権利とその利用を共有する方法など、委託者・受託者双方が話し合い合意をした上でその内容を明記することが有効です。報告書などの成果物の著作権だけではなく、事業過程で得た情報なども同様です。

②計画立案参加

行政主催の審議会、委員会、懇談会、研究会などの委員として協働のパートナーの参画を求める方法です。また、政策・施策案や研究報告書案などがまとまった段階で、パブリック・コメントの機会を設けたり、説明会を開催するなどして、幅広く市民の意見を求めることが大切です。

☑ チェック・ポイント

- 委員はできる限り公募を行い、多様な組織や個人が参画できる機会を確保することが大切です。
- これまで行政の取り組みや解決しようとしている地域課題について、行政と参加する委員に理解の差が生じている場合もあります。行政職員は参加する委員がそれら情報を十分把握して協議できるよう情報提供に努めることが大切です。
- 協働に限ったことではありませんが、会議の資料などはできるだけ委員に事前配布し、報告事項に時間を割くのではなく、協議・審議に集中できるよう心がけることも重要です。

参加する委員も事前に資料に目を通して、協議に臨めるように準備することが大切です。

- 立場の違う相手方から批判的な意見があっても、まず聞こうとする姿勢を持ち、できる限り活かしていくことが求められます。行政施策に反映できないような意見や提案の場合は、丁寧にその理由を説明することも大切です。
- 行政内部の各部局がどのようなプロセスで政策を決定していくのか、またどの段階で委員の意見が反映されるのかを明確にすると円滑に進めやすくなります。
- 委員として参加するNPOは、市民を代表した立場であることを踏まえて、一個人としての意見だけでなく、会議での提案にあたって会員や関係者、あるいは地域の人たちなどから幅広く意見を吸い上げ、自らの発言の説得力を高めることが求められます。また、守秘義務や個人情報に十分留意しながらも、可能な限り協議内容や進捗状況を地域に報告する機会を設けることも必要です。

(3)「NPOが主体となった事業形態」による協働

①補助事業

補助とは、市民の自主的で公益的な事業・研究などを推進するため、その目的達成を求めて行政が対価なくして支出するものです。民間でいうところの、助成財団からの助成金にあたります。

補助事業においても、NPOと行政が課題や目的を共有することが重要です。基本的に事業実施責任や成果物の帰属は、事業主体である補助先のNPOにあります。成果物を共有したい場合は、【ヒントB】にある協働契約書と同様の要素を持った協働協定書などを締結するののも一つの方法です。

☑ チェック・ポイント

- 補助金の財源は税金であるため、公正で効率的な補助であることが求められます。そのため、当然のことですが、補助を受ける団体も、補助金を他の用途に使用した場合などには、交付決定の取り消しや補助金返還などが発生することを理解する必要があります。また、一度補助決定を受けた事業内容は、むやみに変更することはできなく、その必要がある際には事前に協議し、その承認を受けなければなりません。
- 補助金等交付規則（名称は自治体によって異なる）などを踏まえて、事業ごとに交付要綱を定めます。



- 官民共同出資による公益信託などの基金を設置し、原資とした助成を行うこともあります。
- 原則公募制とし、公募が難しい場合はその理由を明確にすることが必要です。
- 補助事業の成果物も情報公開条例の公開対象となります。
- 補助額が、その団体の収入の大きな割合を占めると、補助後の団体自体の存続にも大きく影響してしまいます。その事業が補助後に財政的自立を図れるかも重要なポイントとなります。補助を受けるNPOは、補助を受けている期間中に、補助後につながるよう自主財源の確保や、財源の多様化に努めることで、行政依存度を低め、安定的に事業継続できるようにしなければなりません。行政も、補助団体の自立性を損なわないよう、補助期間や回数を限定するように配慮が必要です。
- 事業成果の評価を積極的に広く公開することも求められます。

②後援・協賛

NPOが独自に行う行事などで、行政にとってもその実施が目的と合致する場合、名義使用を許可して支援することです。NPOにとっては、その行事の社会的信用が増し、広報誌などにも開催

案内を掲載できるようになることが大きなメリットです。

☑ チェック・ポイント

名義使用の承諾の是非は、各部署で判断することが原則です。

- どの担当課に名義使用申請をすべきか不明な場合は、NPO・協働担当課（県では県民運動推進室）にご相談ください。
- その行事が終了した際には、後援を受けた団

体は事業実施結果を滞りなく報告することが、求められます。

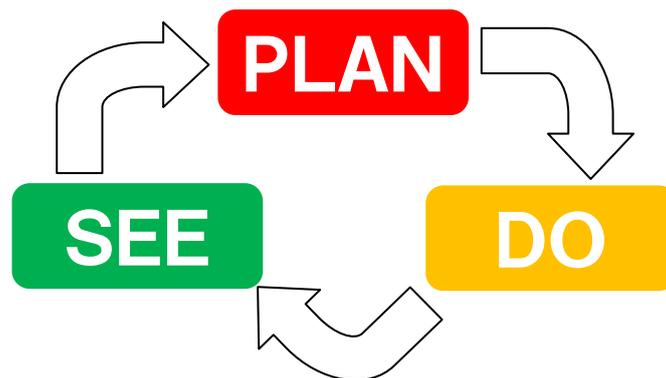
茨城県 生活環境部 生活文化課 県民運動推進室
 水戸市三の丸1-5-38 茨城県三の丸庁舎2階
 電話：029-224-8120
 eメール：undo@pref.ibaraki.lg.jp

2. 協働を成功に導くチェック・ポイント

協働事業を行う際にも、通常の事業実施と同様、計画→実行→評価→改善（評価結果の活用）といったいわゆるPDCAサイクル、あるいはPDSサイクルを踏まえて事業展開することが求められます。PDSサ

イクルの「PLAN（計画段階）」、「DO（実行段階）」、「SEE（振り返り段階）」という事業の各段階において、以下の点に配慮しながらより質の高い協働を目指すことが重要です。

PLAN (計画段階)	①ニーズの把握と多様性の認識
	②目的の確認とミッションとの整合性
	③相乗効果による生産性の向上
	④相互理解
	(i)それぞれの組織の特性（持ち味と課題）
	(ii)会計のルール
	(iii)事業化のプロセス
DO (実行段階)	⑤対等性の確保
	⑥信頼とコミュニケーション
	⑦自律と変革
	①経営資源と役割分担
SEE (振り返り段階)	②透明性の確保
	③進捗状況の把握と必要に応じた軌道修正
	④事業終了後の見通し
	①事業成果の確認と評価
	(i)当事者評価，受益者評価，第三者評価
(ii)量的な評価と質的な評価	
(iii)結果（アウトプット）と成果（アウトカム）	
②継続的な取り組みの検討	



(1)PLAN(計画段階)

①ニーズの把握と多様性の認識

事業を企画するにあたって、まず地域にどのような問題・課題やニーズがあるのか把握することが大前提です。行政がニーズ等の把握を行うにあたっては、地域の多くの住民などと共に、様々なNPOからもヒアリングを行うことが有益です。地域の課題に日々向き合っているNPOだからこそ実感できる具体的なニーズ等があります。

また、地域のニーズ等はますます多様化しています。例えば防災に関する事業でも、障害者や外国人などは災害時の緊急事態では情報弱者として取り残されがちです。NPOと行政が協働しながら、地域に暮らす市民の多様なニーズを把握し配慮することが重要です。

②目的の確認とミッションの整合性

ニーズ等を把握した後は、協働事業に取り組む両者で、事業の目的を繰り返し確認し合うことが必要です。この時点で双方の認識にずれがあると、ボタンのかけ違いが生まれ、協働が進みません。一方、目的の共有をしっかりと行っていると、その後の事業の進行がスムーズにはかどります。

NPOにおいては、その事業に取り組むことが、

組織のミッション（事業目的）と照らし合わせてみて、齟齬がないか確認することが大切です。また、事務局だけの都合で判断するのではなく、既存事業の支援者、会員や寄付者等の組織の支援者、あるいは地域の住民などステークホルダー（利害関係者）の理解が得られるかどうかを確認することも大切です。

③相乗効果による生産性の向上

協働することによって1+1が2以上になるように、つまり、連携し役割分担することで、お互いの特性や能力などを活かしながら本当に生産性

や事業のインパクトを高められるか確認することが必要です。

④相互理解

協働事業において、「相互理解」は最も重要であり、必要不可欠なこととなります。相互理解を深

めるには、日頃の情報・意見交換が大切です。

	持ち味（程度は多様）	課題（長短あり）
行政	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織力（制度・施設） ● 情報量 ● 広報力 ● 過去の実績 ● 信頼性 ● 権限 など 	<ul style="list-style-type: none"> ● 単年度主義，人事異動 ● 前例主義 ● 縦割り ● 公平性の確保，リスクを取りにくい ● 意思決定に時間がかかる ● 財政上の制約 など
狭義のNPO (NPO法人， 任意団体)	<ul style="list-style-type: none"> ● 迅速，自由に動ける，先進的 ● 多様性 ● 市民性，主体性 ● 専門性，得意分野がある，課題当事者に寄り添える，地域に根差しているところも多い，個人や組織のつなぎ役になれる など 	<ul style="list-style-type: none"> ● 資金不足 ● 人手不足 ● 会計が苦手 ● こだわりが強く，連携が苦手な場合がある ● 広報力が弱い団体もある など

(i) それぞれの組織の特性(持ち味と課題)

協働は異なる組織同士の連携ですから、協働のパートナーの特性をよく理解することが欠かせません。それぞれの特性（持ち味と課題）をお互いに活かし合い、補完し合って連携、協働することが重要です。

(ii) 会計のルール

NPOと行政の会計ルールは異なります。行政の単年度主義会計が持つ課題が指摘されることがありますが、NPOは行政とともに会計ルールが違うことを理解した上で、どう乗り越えるかが協働の第一歩です。

事業を実施する上での支払方法（概算払の導入など）、積算の方法、間接費の取り扱いなど会計ルールを相互に見直し合い、協働にあったものを作っていくことも望まれます。

(iii) 事業化のプロセス

行政の事業予算を伴う場合には、事業実施年度前年のかなり早い段階に行いますので、突然事業化することは難しいことが多いため、NPOは事業化するには時間がかかるということを理解することも必要です。

事業実施者をどのように募集し、選考するのもあらかじめ確認し合うことが重要です。

また、事業を行う上では、ここで触れているようにPDCAサイクル、あるいはPDSサイクルが生じます。つまり、事業を実施すればそれだけで良しとはならず、評価し報告することも必要になるということです。また、その評価の結果を有効に活用して改善し、新たな取り組みに活かしていくことも重要になります。

事業のそれぞれの段階において何をすべきか、その都度確認し合って進めることが大切です。

⑤ 対等性の確保

協働相手は「パートナー」であって「下請け」ではありませんので、「対等性」を確保することが必要です。これまで、協働がなかなか進まないことの象徴的な状況として、この対等性の確保が難しいことがよく挙げられます。その要因の一つと

しては、委託事業を行うに当たって締結する契約書の内容自体が行政優位となってしまうがちなこともあります。【ヒントB】にある「協働契約書」の導入など新たな工夫を行って、できるだけ対等な関係づくりを目指すことが求められます。

⑥ 信頼とコミュニケーション

協働のパートナーを信頼できるようになるためには、日頃からの情報・意見交換を密にすることによって共通認識を生み出すことが大切です。もちろん、一方的な批判や要求を行うことは信頼性向上につながりません。これまで見たような協働

のパートナーの特性やその持ち味・課題を理解した上での、建設的な意見交換などが必要です。

NPOは、分かりやすい財務諸表を作成しウェブサイトなどで公開するなど、信頼性を得られるよう努力を続けることも大切です。

⑦ 自律と変革

協働には「自主性・自律性尊重の原則」や「自己変革の原則」があります。協働のパートナーの自律性を損なわず、かつ協働を通じてお互いの組

織を刺激し合い、成長するように事業を計画することが大切です。

【ヒントF】 協働の出発点

市民との協働を進める上で行政として欠かせないことは、まず何よりも職員一人一人が市民からの提案やニーズ等をきちんと受け止め、どのようにしたらそれを実現できるかを検討することです。関係する情報の提供や担当課の紹介等を積極的に丁寧に行うことが協働の出発点ともなり、そうしたことを進めやすくするような体制を整備することも求められます。

一方、NPOは、前述したような行政の特性（持ち味と課題）などを踏まえながら、また、自己目標達成だけにとらわれることなく真摯に考え、提案する必要があります。それでもすぐに行政が動

けない場合には、寄附金や民間助成財団の助成金などを活用して実験的に活動を行い、実績を積むことも大切です。ある程度実績を重ね、提案に「説得力」を持たせることが、行政との協働にもつながります。



【ヒントG】協働のパートナーの探し方

※ここでは協働のパートナーの「探し方」を中心に
見ていきます。パートナー候補が見つかった
上での「選び方」については、【ヒントA】をご
覧ください。

行政が協働のパートナーとなりそうなNPOを
見つける方法としては、地域の住民などに聞くこ
とも一つの方法ですが、その他にいくつかコツが
あります。例えばNPO法人についてですが、ウ
ェブサイトやブログがある団体は2012年9月
時点で全体の3割程度あります（茨城NPOセン
ター・コモンズ調べ）。また、毎年茨城県に提出さ
れているNPO法人の事業報告や財務諸表は、内
閣府のポータルサイトで一部見られますが、茨城
県三の丸庁舎、もしくはNPO法人の認証を行っ
ている一部市役所でそれらの書類を閲覧するこ
とができます。

「大好き いばらき 県民会議」や各地域の市民
活動センター、茨城NPOセンター・コモンズの
ウェブサイトには、地域のNPO情報が登録され
たデータベースがあります。また、次の全国のN
POポータルサイトで検索する方法もあります。
これらを利用して協働のパートナーとなりそうな

団体を探し、さらにその団体のウェブサイトがあ
れば、情報を得ることができます。独自のサイト
があるかどうか、またそこに活動報告や決算情報、
役員名簿などが掲載されているかどうか、その
NPOが地域に開かれているというひとつの目安
になります。県民から幅広く寄付を集めているN
POの多くは、情報発信に力を入れています。

茨城県(生活環境部生活文化課県民運動推進室)
のウェブサイトから、NPO法人一覧をダウンロ
ードすることができます。

また、ぜひ各地域の中間支援組織（1章「3.
NPO関連の施策」参照）にお尋ねください。協
働のパートナーになりそうな団体を紹介してもら
うことができます。

- 内閣府NPOホームページ
<https://www.npo-homepage.go.jp/portalsite.html>
- NPOヒロバ（運営：日本NPOセンター）
<http://www.npo-hiroba.or.jp/>
- CANPAN（運営：日本財団）
<http://fields.canpan.info/organization/>

【ヒントH】茨城県における指定管理者制度の概要

指定管理者制度による事業は、その制度的性格
から協働のあり方には馴染みにくい部分がありま
す。しかし、行政の協働パートナーとして位置づ
けられるNPOが指定管理者となるケースも増え
ています。そのため、指定管理者制度の理解が進
むように、その概要について本県を例に取り、簡
単に見ておくことにします。なお、指定管理者制
度では、自治体ごとに独自の仕組みを持っている
ため、各自治体の担当部署にお問い合わせくださ
い。

指定管理者制度は、平成15年に地方自治法の
改正により施行された制度であり、多様化する住
民ニーズにより効果的かつ効率的に対応するため、
民間事業者等のノウハウを活かし、住民サービ
スの向上を図ることを目的としており、地方自治
体の議会の議決を経て指定された法人その他団
体（株式会社やNPO法人等を含む。）が公の施設
の管理運営を行います。この制度を活用して、サ
ッカーチームを運営する株式会社がサッカースタ
ジアムを運営したり、NPO法人が生涯学習センタ

ーを運営している事例などもあります。

NPOが担う場合には、行政あるいは企業等では提供できないような独自のプログラムが提案され、実施されることが期待されるとも言えます。

県では、指定管理者を募集する際には、できるだけ多くの事業者に応募していただけるよう、県報への登載や県のホームページへの掲載など広く周知に努めており、事業者が応募するにあたり、事業計画等を十分に検討できるよう2ヶ月程度の公募期間を設けることとしております。県では、例年7月頃に募集の案内等を県のホームページ等に掲載しておりますので、ご覧ください。

指定管理者となる手続きの流れ

- 1 指定管理者の募集（原則公募）
※募集要項等を県ホームページ等に掲載
- 2 応募
- 3 指定管理者の選定（選定委員会等開催）
- 4 指定管理者の指定（県議会の議決）及び公表
- 5 協定の締結
- 6 施設の管理運営の開始
- 7 実績報告・モニタリング（毎年度）

【ヒント1】事業評価基準をどのように定めると良い？

事業がどれほどインパクトを残したのかを評価するのはなかなか困難なものです。通常の事業評価も難しいのですが、協働事業となるとさらに困難となります。しかし、事業を評価することは欠かせないことです。

☑ 量的評価とともに質的評価も考慮する

協働事業で頻繁に起こりがちなことは、例えば講座開催事業の場合、NPOは参加者の考え方の変化や理解の深まり、満足など質的变化を強調することが多い一方、行政は公平性であったり、議会などへの説明責任を果たす意味でも、より明確な数値的評価（参加者数など）に重きを置くことが多いです。お互いの強調するポイントが異なっているため、すれ違いが発生しがちです。

NPOと行政が協働で事業を行う場合、サービス受益者の「態度変容」など、なかなか量的に事業効果を測定することができない趣旨の事業においては、このようなミスマッチが発生しやすくなります。

しかし、これはどちらか一方が正しいというものではなく、量的変化、質的变化の双方が重要です。NPOは提供する協働事業のサービス向上と

同時に、公平性を旨とする行政と協働する上では、普段以上に受益者数を広げる努力を続けることが大切です。また、質的变化をできるだけ数値化できるようにすることも必要です。例えば、講座開催後にアンケート調査を行い、講座前と比べどれだけ理解が深まったかといった質問の仕方で回答してもらうように働きかけると、講座の効果を数値化することが可能です。

一方、行政側も質的变化の重要性を理解し、積極的に質的評価を図る基準を導入することが求められます。例えば、記述式の参加者アンケートにより、参加者の態度変容を文字化して、報告書にまとめて記録する方法もあります。

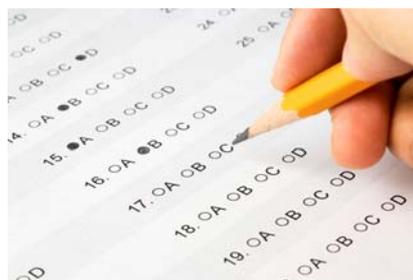
☑ 評価基準を事業実施前に決定・共有し、目標達成度を測定できるようにする

事業を実施してから評価基準をつくると、当初の目標がどれだけ達成されたかの測定が曖昧、かつ恣意的になってしまいます。事業企画の段階で、協働のパートナー同士が話し合いの上で評価基準を決定し、事業目標をどれだけ達成できたか客観的に測定できるようにすることが必要です。

☑ **成果の評価だけではなく、協働事業のプロセス自体の評価基準も設ける**

目標の達成度、効率性や効果の程度といった事業成果だけではなく、協働事業の進め方など（対等性の保持、プロセスの共有、役割分担の適否）についても、検証することが必要です。そのため

の評価基準を事前に設けることも重要です。



(2)DO(実行段階)

①経営資源と役割分担

協働事業の実施段階においては、協働のパートナー同士がそれぞれの持ち味を生かして経営資源を使い、適切な役割分担を行うことが重要です。先に見たようにNPOと行政では特性が異なります。NPOはそのネットワークを生かし、様々な組織や個人をつなげ事業を実施し、行政は後方支

援したり、他の事業関係部署とつないで協議の機会を設けたり、お互いの持ち味や資源を生かして具体的な役割分担を行います。事業を実施する上で5W1Hを明確にした役割分担をすることが重要になります。

②透明性の確保

事業実施段階からNPOと行政それぞれにおいて、ウェブサイトや広報誌、会報、プレス・リリース、説明会実施などを通じて、積極的に協働事業について情報発信し、透明性を確保することが

必要です。また継続的に情報を発信することで、協働事業の賛同者、協力者を得ることができます。

できるだけ多くの市民を巻き込むように、透明性を高め、情報発信することが求められます。

③進捗状況の把握と必要に応じた軌道修正

専門性が伴う場合など、委託事業においては受託団体に事業実施を任せきりになってしまうこともあります。NPOと行政はお互いの業務の進捗状況を適宜把握し合うことが大切です。事業計画時点では予測できなかった不慮の事態も発生しますので、必要であれば事業計画や契約内容の変更なども視野に入れて、事業の進め方を協働のパートナーとともに

知恵を出し合い、十分に協議して進捗管理をすることも大切です。

また、NPOも定期的に委託者である行政に進捗状況を報告し、以後の展開を相談することが必要です。協働のパートナーと相談することで、客観的に状況を把握し、次に向けた展開を検討できるようになります。

④事業終了後の見通し

事業実施中においては、その事業が終了した後の見通しを立てることも重要です。協働での事業実施後も事業継続が望まれる場合で、特に事業費の大きな協働事業のケースは、事業実施中に公的財源がなくなった後も自立的に活動ができるように、事業実施中にネットワークを強化し、自主財

源を確保し、財源を多様化することが必要です。

また、報告書やデータベースなど協働事業の成果物を、事業終了後どのように扱うか共通理解を得ることが重要となっています。

(3)SEE(振り返り段階)

①事業成果の確認と評価

次の協働事業につなげるためにも、また透明性を確保し市民への説明責任を果たすためにも、協働事業の評価は重要です。評価結果はなるべく公開して透明性を高めることも必要となります。

(i) 当事者評価, 受益者評価, 第三者評価

協働事業の成果を評価する際には、NPOと行政の協働事業を実施した当事者自身による「当事者評価」(自己評価と相互評価)、公共サービスの受益者による「受益者評価」(市民評価)、あるいは当事者以外の者による評価「第三者評価」もあります。このうち、いずれか一つでも意義がありますが、なるべく多くの関係者に事業を評価してもらいことで、今後に向けていいものとなります。

(ii) 量的な評価と質的な評価

事業の評価基準または指標として、「量的」変化

を測定する定量評価(例: イベントの場合には参加人数、回数、時間、金額、比率など)と、「質的」変化を測定する定性評価(例: 態度や意識の変化、学習、満足度)があります。どちらか一方ではなく、なるべく両方の変化を評価することが重要です。

(iii) 結果(アウトプット)と成果(アウトカム)

また、例えばイベントでの参加者数のように、どれだけ公的サービスを提供できたかという事業の結果指標(アウトプット)だけではなく、どれだけ地域課題を解決できたかという成果指標(アウトカム)レベルの評価ができることより良いものになります。できるだけアウトカム・レベルの評価を意識することが大切です。

詳細は【ヒントI】をご覧ください。

【ヒントJ】協働事業評価書を作成しよう!

協働事業の課題を検証し、今後の改善につなげるためには、次の「協働事業評価書」(30、31ページ)を活用すると有効です。この評価書は、①事業概要、②協働事業の結果と成果、③協働事

業のプロセスの3つによって構成されています。事業の結果や成果だけではなく、プロセスそのものが対等性の原則など協働にいかにつなげているかを評価するものです。

また、この協働事業評価書で評価を行った場合にも、評価結果を広く市民に公表するとともに、その内容を有効に活用して改善を行い、今後の取り組みをより良くしていくことが大切です。

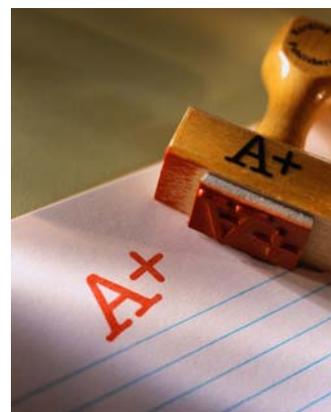
作成手順

- （「当事者評価」（自己評価と相互評価）の場合）
1. 協働のパートナーがそれぞれ自己評価として記入
 2. 自己評価の結果をパートナーと共有し、互いに「相互評価」を行って、後の改善に向けた建設的な意見交換を行う
 3. パートナー双方がウェブサイトなどで評価書を公開
 4. 評価書で明らかになった課題の解決に向けて取り組む

②継続的な取り組みの検討

一つの協働事業が終了しても、その事業を通じて培ったノウハウや信頼関係をもとに、別の事業として発展することもあります。もしくは、委託費など公的資金を投入できなくなっても、民間財源でなんとか事業継続するというケースもあります。

協働事業評価書を活用しながら、必要に応じてどのように取り組みを継続させるか、あるいは事業評価の結果を有効活用してどのように改善していくかなどを検討することが大切です。



協働事業評価書

担当課名 または団体名		いずれかに○	行政 ・ 民間
代表者名		担当者/ 記入者名	
事業名（年度）			
事業形態		事業費	
県総合計画の位置づけ （県担当者のみ記載）	章・項・節： 項目名：		

1. 事業概要

目的	
内容	

2. 協働事業の結果と成果

※評価基準 4：とても良い 3：良い 2：まあまあ 1：あまり良くない

結果 （アウト プット）		評価 （いずれかに○）	4 3 2 1
成果 （アウト カム）		評価 （いずれかに○）	4 3 2 1

3. 協働事業のプロセス

		評価(4, 3, 2, 1のいずれか記入)	理由
(1) PLAN (計画段階)	① ニーズの把握と多様性の認識		
	② 目的の確認とミッションとの整合性		
	③ 相乗効果による生産性の向上		
	④ 相互理解		
	(i) それぞれの組織の特性 (持ち味と課題)		
	(ii) 会計のルール		
	(iii) 事業化のプロセス		
	⑤ 対等性の確保		
	⑥ 信頼とコミュニケーション		
	⑦ 自律と変革		
(2) DO (実行段階)	① 経営資源と役割分担		
	② 透明性の確保		
	③ 進捗状況の把握と必要に応じた軌道修正		
	④ 事業終了後の見通し		
(3) SEE (振り返り段階)	① 事業成果の確認と評価		
	(i) 当事者評価, 受益者評価, 第三者評価		
	(ii) 量的な評価と質的な評価		
	(iii) 結果(アウトプット)と 成果(アウトカム)		
	② 継続的な取り組みの検討		

4章 協働における課題と推進に向けた提案

「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」では、「協働ハンドブック」を検討・策定するに当たり、茨城県において現在見られる協働の課題を実態調査するとともに、そこから浮かび上がった課題を解決するための提案を以下のとおり行いました。

※「行政との協働における課題に関するアンケート」を実施したほか、過去に行われたアンケート資料（例：「協働やNPO支援施策に関する期待に関するアンケート」）などを分析しました。

【課題・提案1】

（課題）NPOの情報が少なく、行政が協働のパートナーを見つけようとしても、なかなか見つからない。

（提案）

- ・NPO法人は、毎年提出することが義務付けられている事業報告書や財務諸表は必ず提出し、アカウンタビリティを向上させる。提出していない組織が多いと、NPO法人全体の信頼性を傷つけることにもつながります。
- ・行政のNPO・協働担当課は、NPOの活動情報に関するデータベースを整備するなど、団体情報を検索しやすくなるよう体制整備を図る。

【課題・提案2】

（課題）行政の協働のパートナーとなる可能性があるNPO法人の数が少ない。

（提案）

- ・任意団体のNPOは、より責任ある体制で事業を展開する必要性が生じた際には、NPO法人化も視野に入れ検討する。法人化の長所や課題、法的要件などを詳しく調べ、所轄庁やNPOの中間支援組織に相談する。
- ・行政と中間支援組織は、NPO法人設立相談に連携して対応する。NPO法人設立の方法を学ぶ機会を拡充する。NPO法人化のための手引き整備のための検討会を開催する。

【課題・提案3】

（課題）行政の協働のパートナーとなる可能性があるNPOの多くが、組織運営に悩んでおり、どこに相談すれば良いのかわからず孤立している。

（提案）

- ・NPOの中間支援組織は、相談対応が可能な専門能力を備えた職員を確保・育成する。広義の中間支援組織（社会福祉協議会のボランティアセンター、生涯学習センター、行政のNPO・協働担当課）を含めてネットワークを強化し、協働のパートナー育成の輪を広げる。協働推進コーディネーター養成の機会を設け、中間支援組織間のノウハウを共有する。
- ・行政のNPO・協働担当課が様々な中間支援組織とネットワークを強化し、協働のパートナー育成の輪を広げる。協働のパートナーを支援する中間支援組織を側面的に支援する。

【課題・提案4】

（課題）行政の担当者が人事異動すると、NPOからの話が急に通じなくなってしまう。

（提案）

- ・協働案件を一人の担当者だけで対処していることが原因になっていることもあります。なるべく複数の職員が対応し、人事異動があってもNPOとのその後の対応に困らないようにする。

【課題・提案5】

（課題）行政主催の審議会や委員会などにNPOがほとんど参加していない。

（提案）

- ・NPOは、審議会や委員会など行政主催の会議で参加できるものには積極的に参加し、提言を行う。課題当事者のニーズを伝え、必要な公共サービスについて提言するなど政策提言（アドボカシー）もNPOの重要な役割であるからです。
- ・行政は、地域に根付いたNPOを委員に招き入れ、NPOからの提言を積極的に受ける。

【課題・提案6】

（課題）民間が実施することによって、効果的かつ効率良く展開できる事業でも、行政が直接行っているケースがある。

（提案）

- ・協働で行った方が好ましい事業でも、前例にならい、もしくは長年の慣行で行政の直営による事業実施が続いているものもあります。協働は、目の前にある業務が、本当に行政が行うべきことなのか疑問を持つことから始まります。協働可能性があるかどうか、行政としてまず一度考えてみる。
- ・行政は、職員対象の協働研修を開催し、協働意識を高める。部局や地域課題ごとにNPOと意見交換する機会を定期的に設け、NPOの提案が行政施策に反映しやすくなるようにする。

【課題・提案7】

（課題）行政の事業公募の情報発信が限定されており、また公募期間が短く、NPOが気付いた時には募集期間を過ぎていたというケースがある。

（提案）

- ・NPOは、日頃から行政施策や公募情報をチェックし、チャンスが来たらすぐ企画提案できるよう準備をしておく。
- ・行政は、協働事業の応募者を公募する際には、十分な公募期間を確保し、NPOが質の高い企画提案を出せるようにする。ウェブサイトなどで公募するとともに、日頃コミュニケーションを取っているNPOなど広く各方面に積極的に通知する。

【課題・提案8】

(課題) NPOが協働提案することに慣れておらず、協働提案制度がうまく活かされていない。

(提案)

- ・ NPOは、行政の政策課題や施策内容をしっかり情報収集し、提案の仕方について学び、良い企画提案ができるよう準備をする。まずは行政と日常的に対話するように努める。
- ・ NPOは、企画提案する際には、自らの組織が行いたいことばかりを伝えるのではなく、行政とどのように役割分担・連携して地域に必要なサービスを提供するか吟味する。過去の行政施策を調べ、その関連性を見せながら説得力ある提案を行なう。また、協働提案制度などを活用し、行政に対して積極的に事業提案する。課題を抱えた当事者の声を聞き、データを用意するなど協働提案に具体性や説得力を持たせる。一団体だけではなく、他の組織とも連携して、行政に対し効果的な事業提案や政策提言を行う。
- ・ 中間支援組織は、行政施策や新たな法・税制度について、NPOが学習する機会を作る。事業企画や政策提言の方法についてNPOが学習する機会を作る。事業企画や提案を個別に支援し、行政や専門家、関係団体との仲介を行う。
- ・ 行政は、協働提案制度について紹介する機会を定期的に設け、周知を徹底させる。部局横断的な協働提案がなされた場合、NPO・協働担当課が調整するなど、提案に円滑に対応できるようにする。

【課題・提案9】

(課題) 委託事業の契約が行政優位になりがちで、NPOの意向に沿わない契約書になっている。

(提案)

- ・ 行政は、協働の原則にある「対等性」をできるだけ確保するため、「協働契約書」(【ヒントB】参照)を締結したり、委託契約書と別に協働協定書等を交わすなどして、成果物の帰属、契約の解除権、違約金徴収権、損害賠償責任などに関して、協働のパートナーがお互いに対等な権利や義務を持つようにする。
- ・ 契約書は契約当事者全員がその内容について了解した上で締結するものであることから、NPOと行政双方は、契約を取り交わす際には十分その内容を吟味・協議する。疑問がある場合は、お互いでよく協議する。

【課題・提案10】

(課題) 積算単価が低すぎたり、部局ごとに積算基準がまちまちになっている。

(提案)

- ・ 行政は、協働が単なる安い下請けにならないように、委託事業費の積算などについてのルール整備を検討する。
- ・ ある課では認められる経費が、別の課では認められないこともあります。また部局によって単価が大きく違うケースもあります。行政は、支払い対象費目の制約を設けている内規などがある場合、その見直しを進めるなど、積算についてのルール整備を検討する。
- ・ 当課題を含めて茨城県における協働の課題解決を図るなど、NPOと行政が協働の推進に

向けて協議できる場を常設する。先進事例として、例えば、神奈川県「かながわ協働推進協議会」（ボランティア団体等を中核とした協働型社会の構築に向けた取り組みを進めていくための重要な課題について、多様な主体が対等な立場で協議する）などが参考になる。

【課題・提案11】

（課題）継続事業などの場合、仕様書の内容が前例踏襲で細かく規定されており、受託側の創意工夫が発揮できない。

（提案）

- ・行政は、成果目標・成果指標を達成するプロセスにおいて、受託者の創意工夫を発揮できるように、事業ごとに仕様書内容を適切に定める。

【課題・提案12】

（課題）単年度主義会計により、成果が出てきたところで年度末になり、事業が終了してしまう。

（提案）

- ・行政は、議会の承認の必要性など、複数年度契約の有無を検討する。また、仮にある年度で事業が終了したとしても、その後の年度においても、事業発展のためにともにアイデアを出し合う機会を設けるなど、経費をかけなくてもできることを考える。

【課題・提案13】

（課題）事業報告書を提出するだけで、事業評価が形骸化している。

（提案）

- ・行政は、協働事業を評価する仕組みや体制を整備する。

【課題・提案14】

（課題）協働推進のための庁内調整が進んでいない。また、NPOから見て協働相手となる行政部署が分かりにくい。

（提案）

- ・行政は、協働施策の検討、法・税制の施行等に関する連絡・調整、情報交換など、全庁的に協働を推進、コーディネートする体制を強化する。また、ワンストップ窓口を整備する。

【課題・提案15】

（課題）現在のマニュアル（平成20年に茨城県が発行した『NPOと行政との事業実践マニュアル』）が十分活用されていなかった。

（提案）

- ・NPOと行政はともに、協働事業を行う際には、茨城県協働推進マニュアル「協働ハンドブック」を読み込む時間を確保する。
- ・中間支援組織と行政は、協働の意識を浸透させるため、「協働ハンドブック」を活用した協働研修を定期的を開催する。

<資料編>

1. 「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」の概要

当『茨城県協働推進マニュアル ～協働ハンドブック～』は、平成24年度茨城県新しい公共支援事業に伴う活動基盤整備事業委託業務（協働推進環境整備事業）の一環として、「茨城県協働推進マニュアル改定検討会」によって検討、策定（改定）されました。



検討委員

分野	組織名	役職名	氏名
有識者 (委員長)	NPO法人 市民活動情報センター	代表理事	今瀬 政司
NPO等	NPO法人 水戸こどもの劇場	代表理事	森田 多美子
NPO等	NPO法人 あすかユーアイネット	代表理事	宇井 良夫
中間支援組織	認定NPO法人 日本NPOセンター	特別研究員	椎野 修平
中間支援組織	NPO法人 ひたちNPOセンター・with you	事務局長	田尻 英美子
中間支援組織	認定NPO法人 茨城NPOセンター・commons	常務理事・事務局長	横田 能洋
市町村	水戸市 市長公室 地域振興課	課長補佐	小林 一仁
市町村	龍ケ崎市 市民生活部 市民協働課 市民協働推進グループ	係長	持田 優
茨城県	茨城県 生活環境部 生活文化課 県民運動推進室	室長補佐	鈴木 紀一

検討経過

回	日時	会場	内容
第1回	2012年 12月4日(火) 午後2時～4時半	茨城県水戸合 同庁舎 4階 401号室	<ul style="list-style-type: none"> 委員の自己紹介, 委員長の選任 検討会の設置要綱と進め方等の検討 平成20年マニュアルの内容と活用状況の報告 他地域の協働マニュアルの報告と比較検討 「協働ハンドブック」の骨子案検討
第2回	12月25日(火) 午後2時～4時半	交流サロ ン いばら き 会 議 室	<ul style="list-style-type: none"> 「協働ハンドブック」の構成案の検討 委託契約の現状と協働契約の先進事例の報告・検討 NPOアンケート調査の検討 新しい公共推進指針策定の進捗報告
第3回	2013年 1月18日(木) 午後2時～5時	茨城県労働福 祉会館 5階 第4会議室	<ul style="list-style-type: none"> 「協働ハンドブック」中間案(暫定版)の審議 新しい公共推進指針策定の進捗報告
第4回	2月19日(火) 午後2時～5時	茨城県労働福 祉会館 5階 第1会議室	<ul style="list-style-type: none"> 「協働ハンドブック」中間案の審議 地域別NPO例会の検討 スケジュールの再検討
第5回	3月14日(木) 午後2時～5時半	茨城県労働福 祉会館 5階 第4会議室	<ul style="list-style-type: none"> 「協働ハンドブック」(案)の審議 新しい公共推進指針策定の進捗報告と関係見直し検討
第6回	3月21日(木) 午後2時～3時	茨城県水戸合 同庁舎 5階 501会議室	<ul style="list-style-type: none"> 「協働ハンドブック」(案)の審議・承認 普及のための研修や活用方法の検討

関連調査等

- ・「行政との協働における課題に関するアンケート」を2013年1月に実施
- ・「行政との協働を語り合おう「地域別NPO例会」」を2013年3月に実施

2. 「協働ハンドブック」策定に係るアンケート調査結果

(1) 「行政との協働における課題に関するアンケート結果」の概要

実施者：茨城県協働推進マニュアル改定検討会

対象：茨城県内全NPO法人及び市民活動団体の関係者（郵送で約720通）

期間：平成24年12月末～1月末

方法：約720通の郵送，ならびにインターネット上での回答呼びかけ

回答数：6団体

設問：「行政とのやりとりの際などで課題に感じたことがある方は，ご自由にお書きください。」

回答で見られた課題は下記のとおり。

課題の種類	回答で見られた課題
NPO法人が有償の事業を行う際	<ul style="list-style-type: none"> ● 公民館で参加費有料のチャリティー・コンサート開催を計画したが，行政担当課から断られた（同様の意見が数件あり）。 ● 行政に広報協力を依頼しても，断られる。 ● NPO法人が有料で事業を行うことはおかしい，と行政職員から言われた。 ● 有償の事業を行うNPO法人に対して，「NPO法人は営利が目的」との誤解を行政職員がしている。
NPO法人が公民館を使用する際	<ul style="list-style-type: none"> ● 公民館は当該地区住民のための施設との理由で断られた。
行政担当者とのコミュニケーションに関して	<ul style="list-style-type: none"> ● 担当者が異動すると，話が通じなくなってしまうことがある。 ● 怪しげなカルト集団と勘違いされた。
入札参加する際	<ul style="list-style-type: none"> ● 財務諸表を提出した際，赤字決算のため採用されなかった。
事業提案の機会が限られている	<ul style="list-style-type: none"> ● 指定管理者制度の対象となる施設について，特定の団体が長期間に渡り随意契約している。

(2)「協働やNPO支援施策に関する期待に関するアンケート結果」の概要

実施者：茨城県（委託先：茨城NPOセンター・ commons）

※「新しい公共支援事業に伴う活動基盤整備事業」（平成23年度）における『冊子「茨城のNPO」作成事業』におけるアンケート調査

対象：茨城県内全NPO法人及び市民活動団体の関係者

期間：平成23年11月上旬～下旬

方法：約650通の郵送，ならびにインターネット上での回答呼びかけ

回答数：100団体

設問：「NPOと行政の協働，また茨城県のNPO支援施策に関して，行政への期待をお書きください。」

＜協働機会の拡充を求める意見＞

- 地域の課題について行政とNPOと一緒に話し合える機会を確保してほしい。
- 市民参加を進めるためにも，施策の中で「NPOを活用する」視点を持ってほしい。
- 地域に貢献したいと考えているので，協働に関する情報発信を強化してほしい。

＜協働推進体制の強化に関する意見＞

- 部署のたらい回しが多いので，NPO・協働担当課に部署間の調整機能を高めてほしい。
- 協働・市民活動推進部署の体制強化を求めたい。

＜事業のあり方に関する意見＞

- 複数年度の継続的な協働事業を期待する。
- 業務委託を柔軟にしてほしい。
- 協働提案できる際には，公募期間をできるだけ確保してほしい。

＜市民活動推進に関する意見＞

- 地域における，人材発掘と育成に力を入れてほしい。
- 若者が市民活動に取り組むように推進してほしい。
- NPOにも公民館など公共施設を利用しやすくしてほしい。
- 活動拠点の確保を期待している。
- 市報など一般市民が読む媒体で市民活動団体を紹介してほしい。
- 社会福祉法人に準ずる運営の助成などの支援をお願いしたい。

＜その他＞

- 行政職員対象の協働研修を開催し，協働や「新しい公共」の理解向上に努めてほしい。
- NPO法人も行政依存とならないように，対等に協働に取り組めるよう努力すべき。

など

3. 茨城県・市町村のNPO・協働担当部署一覧

(平成24年5月1日現在)

自治体名	担当部署名	電話	内線
茨城県	生活文化課 県民運動推進室	(029) 224-8120	
水戸市	地域振興課	(029) 232-9105	
日立市	市民活動課	(0294) 22-3111	513・536
土浦市	市民活動課 協働推進室	(029) 826-1111	2234
古河市	自治振興課	(0280) 92-3111	
石岡市	生活環境課	(0299) 23-1111	140
結城市	市民活動支援センター	(0296) 54-7008	
龍ケ崎市	市民協働課	(0297) 64-1111	436・437・ 438・439
下妻市	市民協働課	(0296) 43-2111	1313
常総市	市民協働課	(0297) 23-2111	238
常陸太田市	市民活動推進課	(0294) 72-3111	218
高萩市	まちづくり観光課	(0293) 23-7316	
北茨城市	まちづくり協働課	(0293) 43-1111	192
笠間市	市民活動課 市民活動グループ	(0296) 77-1101	134
取手市	市民活動支援課	(0297) 74-2141	1172
牛久市	市民活動課	(029) 873-2111	1635
つくば市	市民活動課	(029) 883-1111	2450
ひたちなか市	市民活動課	(029) 273-0111	3222
鹿嶋市	まちづくり推進課	(0299) 82-2911	301
潮来市	総務課	(0299) 63-1111	
守谷市	市民協働推進課 協働推進グループ	(0297) 45-1111	131・132
常陸大宮市	市民活動課 市民協働グループ	(0295) 52-1111	125
那珂市	市民協働課	(029) 298-1111	
筑西市	市民協働課	(0296) 23-1600	
坂東市	市民協働課	(0297) 35-2121	
稲敷市	企画課	(029) 892-2000	2606
かすみがうら市	秘書広聴課	(0299) 59-2111	1153
桜川市	企画課	(0296) 58-5111	
神栖市	市民協働課 市民協働グループ	(0299) 90-1178	
行方市	企画政策課	(0299) 72-0811	
鉾田市	企画課	(0291) 33-2111	1301
つくばみらい市	市民サポート課	(0297) 58-2111	8142
小美玉市	地域振興課	(0299) 48-1111	
茨城町	地域産業課	(029) 240-7124	
大洗町	まちづくり推進課	(029) 267-5111	214
城里町	企画財政課	(029) 288-3111	
東海村	自治推進課	(029) 282-1711	1272
大子町	企画観光課	(0295) 72-1131	
美浦村	企画財政課	(029) 885-0340	
阿見町	町民活動推進課	(029) 888-1111	271・273
河内町	企画財務課	(0297) 84-2111	
八千代町	秘書課	(0296) 48-1664	
五霞町	財務課	(0280) 84-1111	
境町	まちおこし推進室	(0280) 81-1304	
利根町	まちづくり推進課	(0297) 68-2211	

4. 参考文献

「協働ハンドブック」の策定に当たっては、以下の文献を参考とし、一部文章・図表・データ等を引用しています（引用箇所は省略しています）。

- 茨城NPOセンター・ commons（2010）『NPOのつくり方・かかわり方』
- 今瀬政司（2011）『地域主権時代の新しい公共 ～希望を拓くNPOと自治・協働改革～』学芸出版社
- 椎野修平（2006）「官民協働に関わる財源の特徴と協働契約の展望」（東京ボランティア・市民活動センター編著『東京ボランティア・市民活動センター研究年報2006』）
- 茨城県（2012）『茨城のNPO ～全ての県民のみなさんへ～』
- 茨城県『茨城県の人口と世帯（推計）－平成20年4月1日現在－』
- 茨城県保健福祉部長寿福祉課（2012）『高齢化の指標』
- 茨城県総務部財政課（2012）『茨城県の財政状況（平成24年度）』
- 茨城県（2012）『茨城県総合計画（改定）～いきいき いばらき生活大県プラン～』
- 茨城県（2012）『第6次茨城県行財政改革大綱～“生活大県いばらき”を実現する少数精鋭の体制づくり～』
- 内閣府「新しい公共」推進会議 政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会（2011）『政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告』
- 総務省 統計局 統計調査部 国勢統計課「国勢調査報告」（都道府県別人口統計（平成22年10月1日現在））
- NPO活動推進自治体ネットワーク「協働を進めるための行政職員の意識改革研究会」（2006）『協働事業における“あるある”事例集』
- 愛知県（2004）『あいち協働ルールブック2004～NPOと行政の協働促進に向けて～』
- かながわ協働推進会議（2007）『協働のためのサブリメント～協働を進める50のヒント～』
- 川越市（2011）『川越市協働指針【第2版】』
- 常総市（2012）『市民協働スタートブック～みんなで作るまちづくり～（ver.1）』
- 千葉県（2010）『改定第4版 千葉県パートナーシップマニュアル～ともに創る豊かで活力ある地域社会に向けて～』
- 水戸市（2010）『協働おたすけナビ～みと協働大作戦！～』
- NPOと行政の協働に関する実務者会議（2007）『行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言～あいち協働ルールブックの推進に向けて～』

(転載または引用の場合は必ず出典を明記のこと)

茨城県協働推進マニュアル ～協働ハンドブック～

平成 25 年（2013 年） 3 月

事業主体・発行 茨城県 生活環境部 生活文化課 県民運動推進室
水戸市三の丸 1-5-38 茨城県三の丸庁舎 2 階
電話：029-224-8120
eメール：undo@pref.ibaraki.lg.jp