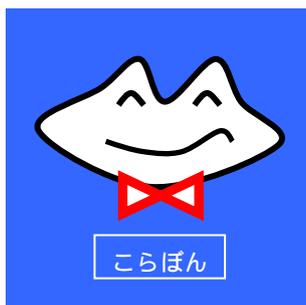


せ ん だ い ・ こ ら ぼ ん

# 仙台協働本

協働を成功させる手引き



平成 17 年 1 月

仙 台 市

## はじめに

市民協働元年から5年が経ちました。本市では、これまで市民活動促進条例の施行、市民活動サポートセンターの開設、市民活動保険の充実、公募型まちづくり活動助成制度の創設など、様々な市民活動推進施策を実施してきております。最近では、NPOと行政による協働、NPOと企業の協働が積極的に展開されるようになってきています。こうした市民活動促進や協働推進の取り組みは、市民、企業、行政それぞれのセクターが役割分担をしながら一緒にまちづくりを行い、社会的課題を解決していくことが日常となる「協働社会」を実現していくために必要な基盤整備です。

本市では平成13年4月に「職員のための市民協働推進の手引き」を作成し、庁内啓発を図ってきております。この手引きの考え方は、まず「市民参加」への取り組みをしっかりと定着し、これを基礎として協働を進めていくというものであり、情報収集過程や政策形成過程での市民参加を進めるための情報が主体となっています。

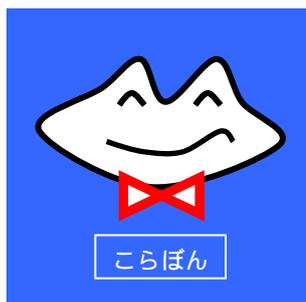
一方、平成15年度の「仙台市市民公益活動促進委員会」の中間答申においては、協働に関して「行政、NPO双方に誤解がある」との指摘を受け、「協働を促進する観点から早期に見直し」を行うよう提言をいただいております。確かに、職員が協働の基礎や実施のための情報を理解することはなかなか難しいということも現実にあります。さらに、いくら理論を学んでも、仕事に生かしていく上でこれまで経験のない新たな課題に遭遇したり、市の具体的方針が決まっていなかったり、意思決定過程で内部理解が得られなかったり、多くの困難を伴うということもあります。しかし、協働推進は本市の政策目標を実現していくための重要な手段であり、そのためには協働を実践しやすい環境作りがぜひとも必要です。

本書を作成するにあたり、幅広い組織や年齢構成の職員による協働推進ワーキンググループを組織し、検討を進めてきました。多くの職員の共感を得るためには、何がわかって、何がわからないのかを確認しながら手引きを作り上げる必要があると考えたからです。

また、NPO中間支援組織の協働に関する専門性やワーキングの運営力をお借りしながら検討してまいりました。こうしたプロセスを経てできあがったのが、この「協働を成功させる手引き」です。

本書は、協働を理解するための情報、協働を実践するためのプログラム、協働を評価する仕組みと大きく分けて三本立てで構成し、使われる現場をイメージしてまとめています。協働を「理解」から「実践」へと強力に移行していくための手引きを1日も早く作り上げることを優先したことから、まだまだ不十分なところもあります。

今後は、協働の成功事例・失敗事例などから、よりよい協働を実現していくためのノウハウを蓄積してまいりたいと考えています。本書が職員の身近なところで使われ、協働が着実に実現されていくことを願っています。



「せんだい・こらぼん」は、仙台協働本の愛称。協働は英語でパートナーシップやコラボレーションと表現されるが、この「コラボ」と「本」を組み合わせたのが「こらぼん」。協働のキャラクターも兼ねている。コラボンはカエルのイメージ。市民協働社会に変える、協働基調の仕事の仕方に変える、相互扶助がよみがえるという意味を込めている。

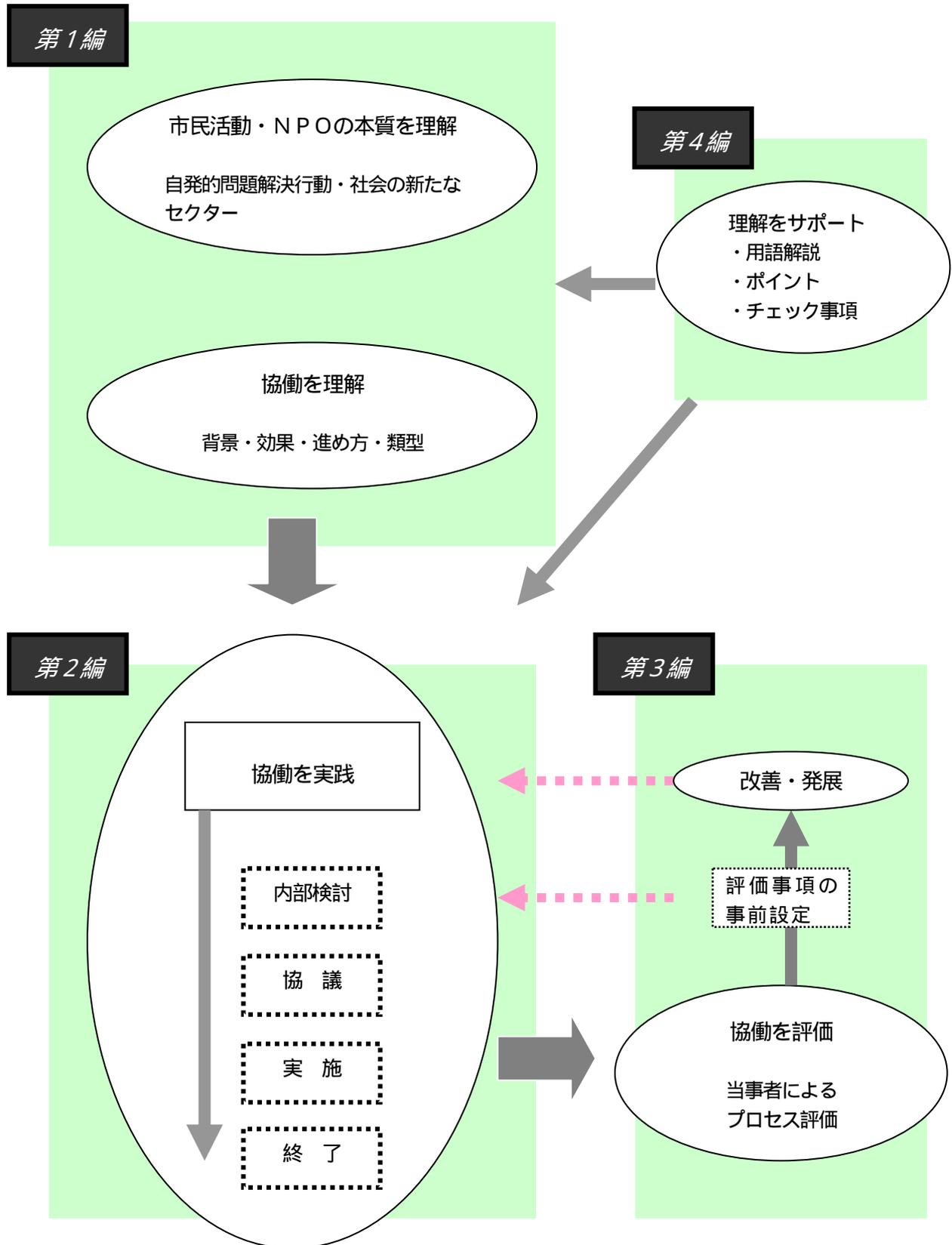
## 目 次

### はじめに

協働を成功させる手引き構成図 .....	2
第 1 編 協働を理解しよう .....	4
第 1 章 市民活動，NPOの本質を理解しよう .....	4
1 自発的な問題解決行動 .....	4
2 社会の新たなセクター .....	4
第 2 章 協働の本質を理解しよう .....	6
1 協働が求められる背景 .....	6
2 協働の効果 .....	8
3 協働を進める際のルール .....	9
4 協働の種類 .....	10
第 3 章 協働の政策体系 .....	12
1 市民活動促進・協働の評価 .....	12
2 本市の政策上の「市民協働」の位置づけ .....	13
第 2 編 協働を企画しよう！始めよう .....	14
第 1 章 基本的な流れ .....	14
第 2 章 各段階の流れ .....	16
1 内部検討段階 .....	16
2 協議段階 .....	39
3 実施段階 .....	44
4 終了段階 .....	46
第 3 編 協働を評価しよう .....	54
1 評価システムの考え方 .....	54
2 評価の段階 .....	54
3 評価システム .....	54
4 協働評価シートの使い方 .....	55
5 協働実績シートの作成 .....	57
6 協働評価シート，協働実績シート .....	58
第 4 編 用語を理解しよう .....	66
1 よく使う用語と周辺情報 .....	66
2 用語と用語の関係に誤解が多い .....	76
参考資料 .....	84

### おわりに

# 協働を成功させる手引き構成図



## 平成14年4月発行の「職員のための市民協働推進の手引き」と 今回の「協働を成功させる手引き」の違いについて

協働の実施対象は政策全般にわたり、そもそも協働で実施することが必要なのか、他に適切な手法はないのかなどの検討・判断が求められますが、協働の局面としては次の段階で説明することができます。



前回発行の手引きは、の協働の前段階としての情報収集の過程、の協働の計画段階での市民参加を重点に編集しています。

今回の手引きは、の協働を執行する過程、の協働を評価する過程を重点に編集しています。もちろん、も重要ですので、関連させながら説明しています。

## この手引きにおける用語の使い方について

この手引きで対象とする市民活動は、市民公益活動をいう。

この手引きで対象とするNPOは、市民公益活動団体をいう。

この手引きでは、NPOと行政の協働を市民協働という。

この手引きで対象とするNPOは、主にテーマ型組織とする。

# 第1編 協働を理解しよう

## 第1章 市民活動，NPOの本質を理解しよう

協働のパートナーをよく知るために，まず市民活動，NPOの本質を理解しましょう。

■ 理解をサポートする情報として66ページ「第4編 用語を理解しよう」も参考にしてください。

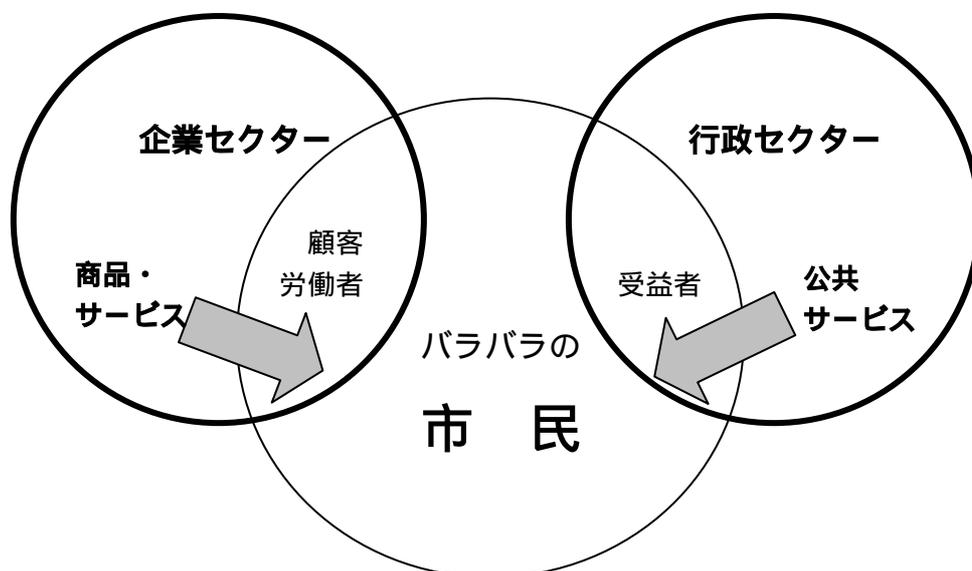
### 1 自発的な問題解決行動

市民活動の本質は，市民による自発的な問題解決行動であり，何らかの身近な問題，住んでいる地域の問題，関心のあるテーマについて，良い方向へ持っていこうという活動です。NPOは市民活動を行う組織のことを表した言葉です。

### 2 社会の新たなセクター

NPOセクターが顕在化する以前は下記のような社会構造でした。行政セクターや企業セクターのように組織化していないバラバラの市民は，行政にとっては公共サービスの受益者，企業にとっては商品・企業サービスの顧客，つまり受け手としての面が強いものでした。

図1-1 従来の社会セクター



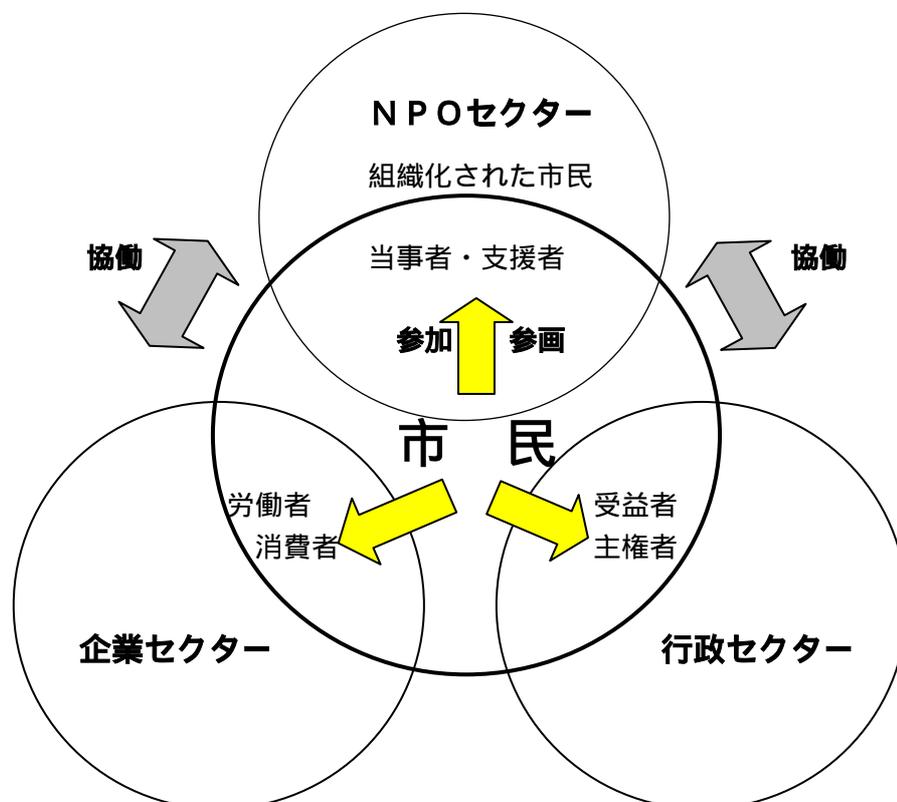
出典：加藤哲夫氏(せんだい・みやぎNPOセンター)の作図を一部加工

しかし，様々な社会状況の変化を背景に，そもそも市民には参加・参画の権利があることが再認識されてきました。行政に対しては主権者・自治の主体として，企業に対しては消費者・株主としての市民であり，だからこそ参加・参画の権利があるのです。

市民には，一方的な受け手ではなく，参加・参画の権利がある，そこから行政セクター，企業セクター，NPOセクターの間に協働，政策提案（アドボカシー），監視（モニター）

などの相互の関係が発生します。NPOセクターは、バラバラだった市民が、市民活動を行う組織として、公共的意思を持つ組織として組織化され登場してきたセクターです。

図1 - 2 現在の社会セクター



出典:加藤哲夫氏(せんだい・みやぎNPOセンター)の作図を一部加工

企業と行政の協働もありますが、この手引きでは主にNPOと行政の協働について対象とします。

従来は社会を「公」と「私」の領域に二分し、公のことは行政セクター、私のことは企業セクターが担うという考えが一般的でしたが、様々な社会状況の変化により、行政と企業だけではそれぞれの領域で対応しきれなくなりました。NPOは、行政と企業が対応しきれなくなったこうした領域に対応する新しいセクターといえます。また、新しい社会サービスの創造や関係の構築などの面もあります。本来、「公」は行政が独占するのではなく、市民と共にまたは市民自らの手で創りあげる自治の領域です。

NPOは、平等・中立な立場の行政とは行動原理が異なり、市民のニーズや社会的課題を素早く捉え個別の問題に柔軟に対応することができます。多様な主体がそれぞれの特性を活かした多様な公共サービスを提供することで、市民の選択の幅が広がり、市民満足度の高い豊かな社会の実現が期待できるのです。

NPOの活動が盛んになると、新たな雇用の場の創出、新たな事業の創出などにつながります。また、そこで活動する人たちの自己実現の場ともなります。NPOは地域コミュニティの活力源であり、まちづくりを担う市民の力でもあります。

これからの社会を考えると、行政セクター、企業セクター、NPOセクターの役割を理解し、分担していく考え方に立つことが重要であるといえます。

## NPOと行政の特性

	NPO	行政
行動原則	共感,自由,多様,先駆性,創造,競合	法による支配,公平,平等,中立,安定
目標	特定のミッションの実現	社会全体の利益の向上
構成員	有志	全住民

### 古くからあった「協働」

「協働」は1990年代半ばから盛んに使われ始めましたが、実は古くから次のような形で行われていました。

- ・地縁型組織と行政の協働関係
- ・業界団体と行政の協働関係

かつてはこうした関係を基にした仕組みで物事がうまく進んでいたのですが、様々な社会状況の変化・制度疲労により、従来の仕組みではうまく機能しないこともたくさん出てきました（一方的な情報伝達、透明性・公開性の欠如、関係の固定化等）。現在は、新しい協働関係の構築が必要とされているのです。

## 第2章 協働の本質を理解しよう

■ 協働の用語説明については66ページを参照。

### 1 協働が求められる背景

#### 情報公開による行政と市民の関係の変化

市政への参加は市民の権利であるといえますが、それを支える情報公開制度が整備され、インターネットの普及もあいまって、従来は行政が独占していた情報を市民が入手可能になり、より専門的知識を持って市民が主体的に市政に参加できるようになりました。

また、行政サービスの受益側だった市民が、提供側にもなり得るようになりました。

#### 市民ニーズの質的な変化

地域課題・市民ニーズが多様化・専門化・複雑化しており、行政だけでは効果的・効率的に解決できない問題が増えています。すべてのニーズに行政が対応しなければならないわけではありませんが、行政は中立・公平・公正に行動しなければならないので、多様なニーズにきめ細かく迅速に対応するには自ずと限界があります。また、課題を解決するには当事者の参加と専門的能力が不可欠な場合も多くなっています。

当事者の参加による課題解決が必須となる場合、どのように参加するかが大きなポイントとなります。行政への参加には限界がありますが、参加がより可能な仕組みがNPOであるといえます。

NPOは当事者性・専門性・柔軟性などの特性を持つ組織です。行政が広範囲に提供する平等なサービスだけでなく、NPOが提供するきめ細かく多角的なサービスが生まれることで公共的なサービスの幅が広がり、サービスの受益者が選択できる幅が広がります。また、NPOによる課題の指摘や提案にも重要な価値があります。

行政とNPOがそれぞれの特性を活かして協働することで、市民ニーズに応じた質の高いサービスを提供できるようになり、市民満足度も高くなると考えられます。

## **NPOの台頭**

町内会などの地縁型組織は、地域の広範な課題に取り組み、地域コミュニティの維持・活性化に大きな役割を果たしていますが、特定の地域に居住する住民だけでは解決困難なテーマ型の課題も増えてきました。特定の狭い地域を越えて広域化・点在化・複雑化している多様なテーマ型の課題を解決するために登場してきたのがNPOです。市民による自発的な問題解決行動の受け皿となる組織がNPOです。

NPOは行政や企業が十分に対応しきれなかった市民ニーズを拾い上げ、迅速・柔軟に対応することが可能です。市民活動が質的にも量的にも拡大し、多様な事業展開をすることによって、新たな就業機会を生み出し地域経済の活性化にも力を発揮するなど、地域社会における社会経済活動の担い手にもなります。

また、テーマ型のNPOと地縁型組織が、それぞれの特性を理解し、双方が力を発揮できるよう連携することで、地域課題の解決の可能性を広げるなど地域コミュニティの活性化につながることも期待されます。

さらに、市民活動への参加を通して、一人ひとりが社会的使命と生きがいを感じることができ、自己実現の場としての意味も持ちます。

このようなNPOは、これからの社会を支える新しいセクターとして期待されているのです。

## **市民参画型，市民協働型の都市経営**

現在、地方分権型の行政制度への移行が進められていますが、真の分権社会の実現のためには、市民一人ひとりが主体的にまちづくりの政策立案段階から参画していくことが重要であり、そのための仕組みづくりが求められています。

協働についても、市民が組織として行政と協力して取り組むことで、責任ある活動、継続的活動が展開され、ひいては市民の満足度が高まるとともに、市民が自らの手でまちづくりを行う住民自治の実現につながります。

## 2 協働の効果

協働の効果とは、協働することによって得られる相乗効果、波及効果にあります。

協働することによって、異質な主体が互いに不足する部分を補い合ったり協力し合ったりすることで、個々に取り組んだ結果得られる効果以上の効果を得ることができます。

### 例

行政：行政の限界を補える

- ・新しい公共政策につながる
- ・市民ニーズを詳細・的確に把握できる
- ・事業の実効性が向上する

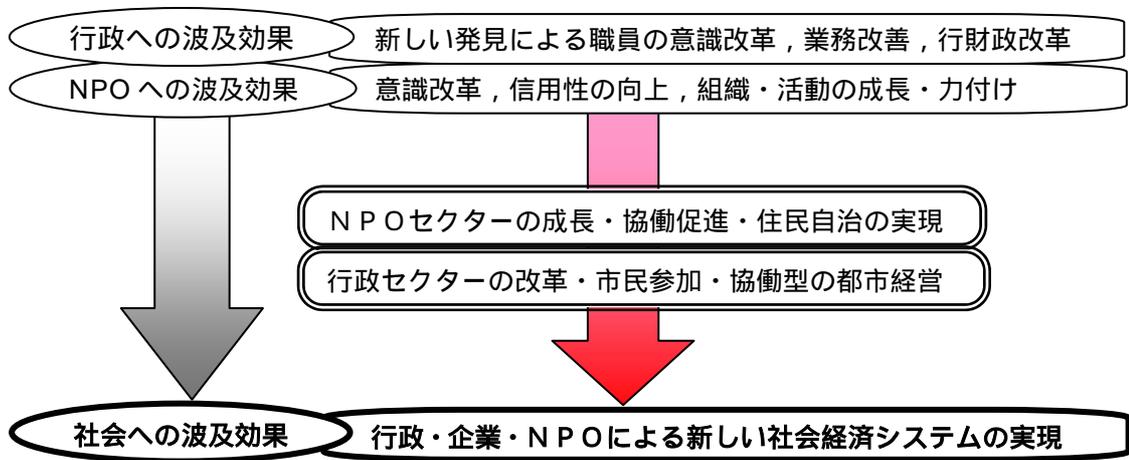
NPO：NPOの限界を補える

- ・提案や社会実験をしてきたことが公共政策化されることで多数の人々を対象とすることができる
- ・活動資金や信用を得ることができる
- ・効果的な活動ができる

また、それぞれの主体に対する効果、さらに社会全体へ波及する効果もあります。

### 例

図1 - 3



協働のプロセスを通じて生み出されるエネルギー・価値・成果が、結果として、関わった者の意識改革と組織改革に結びつきます。協働は変革のための行動原理でもあるわけです。本市の行財政改革プラン2003でも市民協働を大きな柱として掲げています。

### 3 協働を進める際のルール

協働を進める際には、次の点に留意する必要があります。

対等性・自主性の尊重	互いに対等な関係のもとで、相互の自主性を尊重し合う。
相互理解	互いの行動原理や価値観の違いを認め合い、特性を理解し尊重する。
目的・目標の共有	何のために協働するのかという「目的」と、いつまでにどれだけの成果をあげるのかという「目標」を共有する。
役割分担・責任の明確化	役割分担と責任を事前に協議し、できるだけ文書化し明確にしておく。
透明性の確保・情報公開	公正で透明性を確保した手続きで協働事業を進め、協働相手及び第三者に対して情報の公開を行い、説明責任を果たす。特に協働相手の選定において、なぜその相手と協働するのか理由を明確にする。

実際の協働事業はそれぞれ抱えている事情が様々です。実施にあたってはそれぞれの事業に応じた方法が取られることとなりますが、協働相手との関係においては から までを、事業の全体に渡っては の情報公開を念頭において進める必要があります。

！注意！

#### 協働は目的ではなく手段！！

協働すること自体は目的ではなく、行政とNPOのやりたいことが合致した場合に、その共通の目的を実現するための手段にすぎません。協議した結果、共通の目的が見出せない、実施手法等に合意できない場合には無理に行う必要はありません。

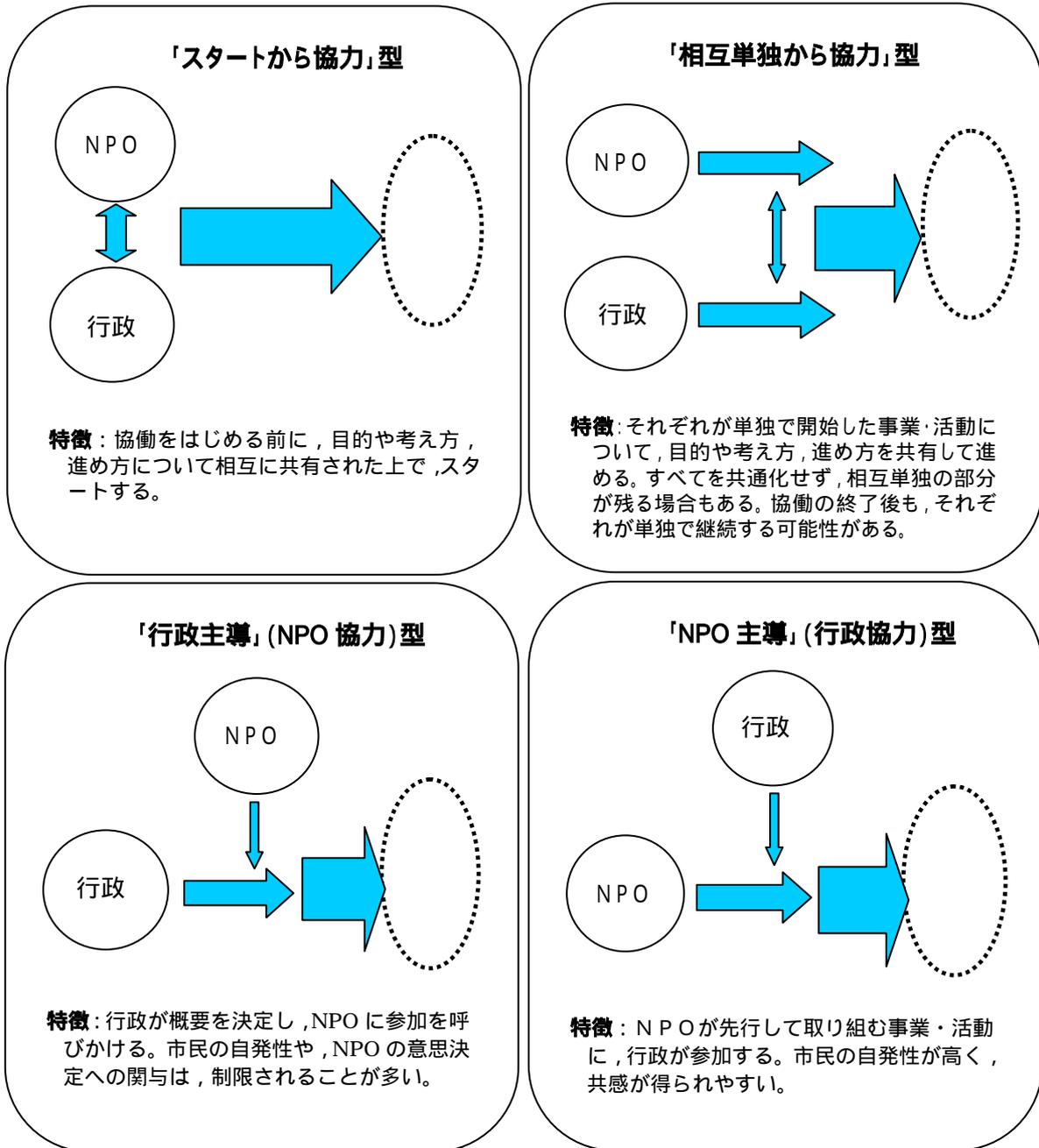
きめ細かい対応や専門性の高い対応が必要である、当事者の参加が必要であるなど協働が適する事業なのかを見極める必要があります。もちろん、協働相手の特性を活かしてより高い効果が期待できる場合には、積極的に協働することが必要です。

## 4 協働の類型

協働には次の(1)～(4)の4つの類型があります。協働を成功させるためには、自分の担当する協働事業の始まる経緯・活動領域・目指す方向・手段がどれにあたるのか認識しておく必要があります。

### (1) 協働が始まる経緯による類型

図1 - 4 協働が始まる経緯による類型

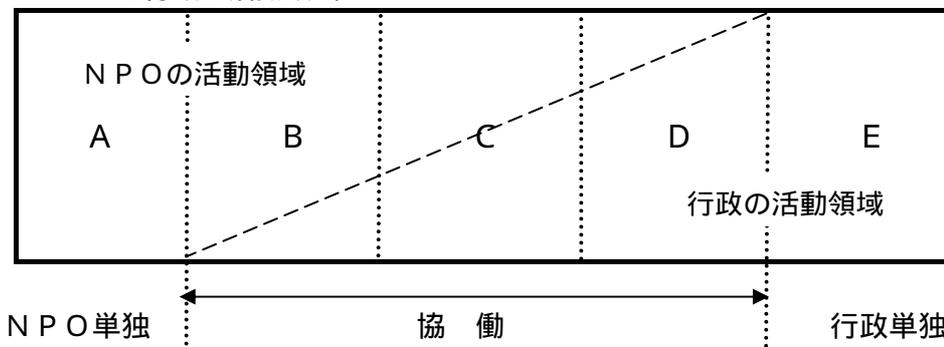


出典: 「「協働のための企業・自治体の視点からのNPO評価」調査報告書 企業・行政とNPOのより深い協働をめざして」(財)地球産業文化研究所の図を行政から見た図として一部加工

## (2) 活動領域による類型

自分の担当する協働事業が、現在どの位置にあるのか確認しましょう。

図1 - 5 NPOと行政の活動領域



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 の図を一部加工

- A：NPOが単独で主体的に活動する領域
- B：NPOが主体的に活動し，行政が後援，資金・場所の提供などで支援する領域
- C：NPOと行政が対等な関係でパートナーシップを組み活動する領域（協働の本質）
- D：行政が主導し，市民参加や協力を求める領域
- E：行政が単独で責任を持って対応すべき領域

## (3) 協働の目指す方向による類型

自分の担当する協働事業が、将来どの方向を目指すのか確認しましょう。

目指す方向	事業の特徴
制度化・政策化し， 行政が担う	対価収入による事業継続が困難で，財産権，生存権，人権の保障など本来行政が行うべき領域の事業
市場化・民営化し， NPO（企業）が担う	将来，対価収入による事業継続が可能で，NPO（企業）が事業を継続できる領域の事業
協働の継続（NPO， 行政双方が担う）	将来もNPO，行政による協働が必要な領域の事業

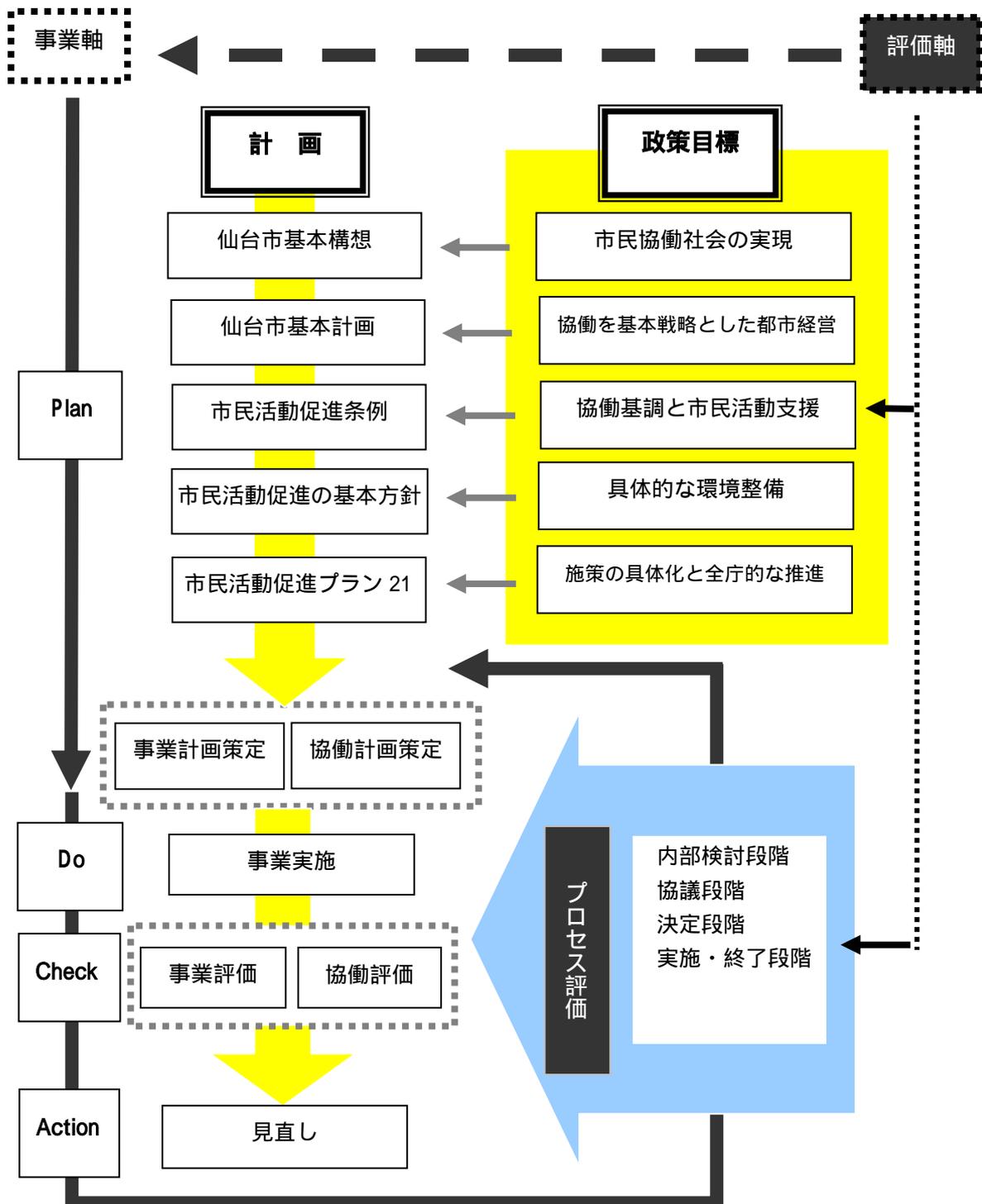
## (4) 協働の手段による類型

■ 27 ページ「1 - 3 - 4 協働の手法（形態）を検討する」を参照。

### 第3章 協働の政策体系

#### 1 市民活動促進・協働の評価

図1 - 6



## 2 本市の政策上の「市民協働」の位置づけ

関係部分のみ抜粋

	使用例	政策目標
仙台市基本構想	<p>4 基本構想の推進</p> <p>(1) 市民主体の都市経営</p> <p>市民と行政が、都市づくりの共同の担い手として、それぞれの責任を自覚し、自らの役割を主体的に果たす。</p> <p>市民と行政の信頼関係に基づく開かれた都市経営を推進するとともに、多様な分野における市民主体の公益活動を積極的にはぐくみ、市民と行政の多面的な協働関係を発展させる。</p> <p>区行政機能の充実など、市民の声を生かす、機動的できめ細かな都市経営を推進する。</p>	市民協働社会の実現
仙台市基本計画「仙台21プラン」	<p>第6章 都市経営</p> <p>2 市民と行政の協働によるまちづくりの推進</p> <p>基本目標</p> <p>市民の創意を生かす新たな仕組みをつくりながら、市民と行政が連携するまちづくりを進める。</p> <p>まちづくりの主体として市民が自発的な意思により行う、多様な公益活動を広げていく。</p> <p>基本的施策</p> <p>市民に開かれた行政運営の推進</p> <p>市民の創意を生かしたまちづくりの推進</p> <p>市民公益活動の促進</p> <p>* 協働の用語解説</p> <p>共同の担い手として、適切な役割分担のもとに協力して働くこと。互いに成果と責任を共有しあう、対等な協力関係が前提となる。</p>	協働を基本戦略とした都市経営
仙台市市民公益活動の促進に関する条例	<p>前文</p> <p>二十一世紀の仙台の都市づくりは、市民と事業者と行政とが適切な役割のもとでパートナーシップを構築し、市民の主体的な参画のもとに、協働を基調として行わなければならないと考える。</p> <p>市民公益活動の自主性を尊重しながら、その活動を積極的に支えるとともに、その環境の整備を推進し、もって市民が互いに支えあう「二十一世紀都市仙台」を構築する。</p>	協働を基調とした都市づくり市民公益活動の支援と環境整備
仙台市行財政改革プラン2003	<p>第5 市民とのパートナーシップに基づく行政運営</p> <p>1 市民との信頼関係の確立</p> <p>( 相互理解の場の創出 )</p> <p>2 市民協働の推進と政策形成過程等への市民参画の促進</p> <p>3 市民・事業者・行政の適切な役割分担の推進</p> <p>( 市民公益活動団体への事業委託の推進 )</p> <p>第6 職員の意識と組織風土の改革</p> <p>1 地方分権・市民協働の時代に対応する人材の育成</p>	行財政運営の効率化 市民とのパートナーシップに基づく行政運営

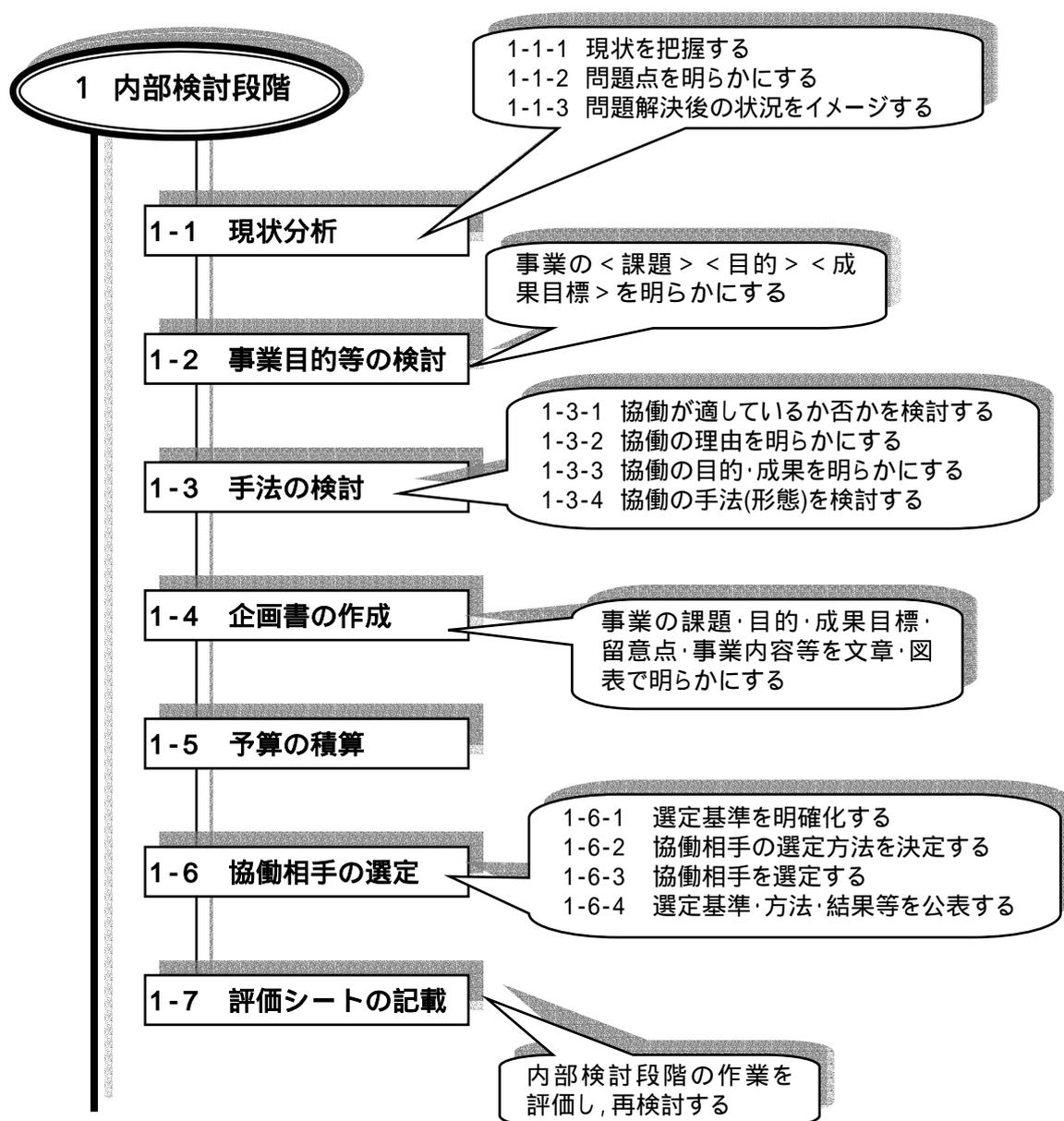
## 第2編 協働を企画しよう！始めよう！

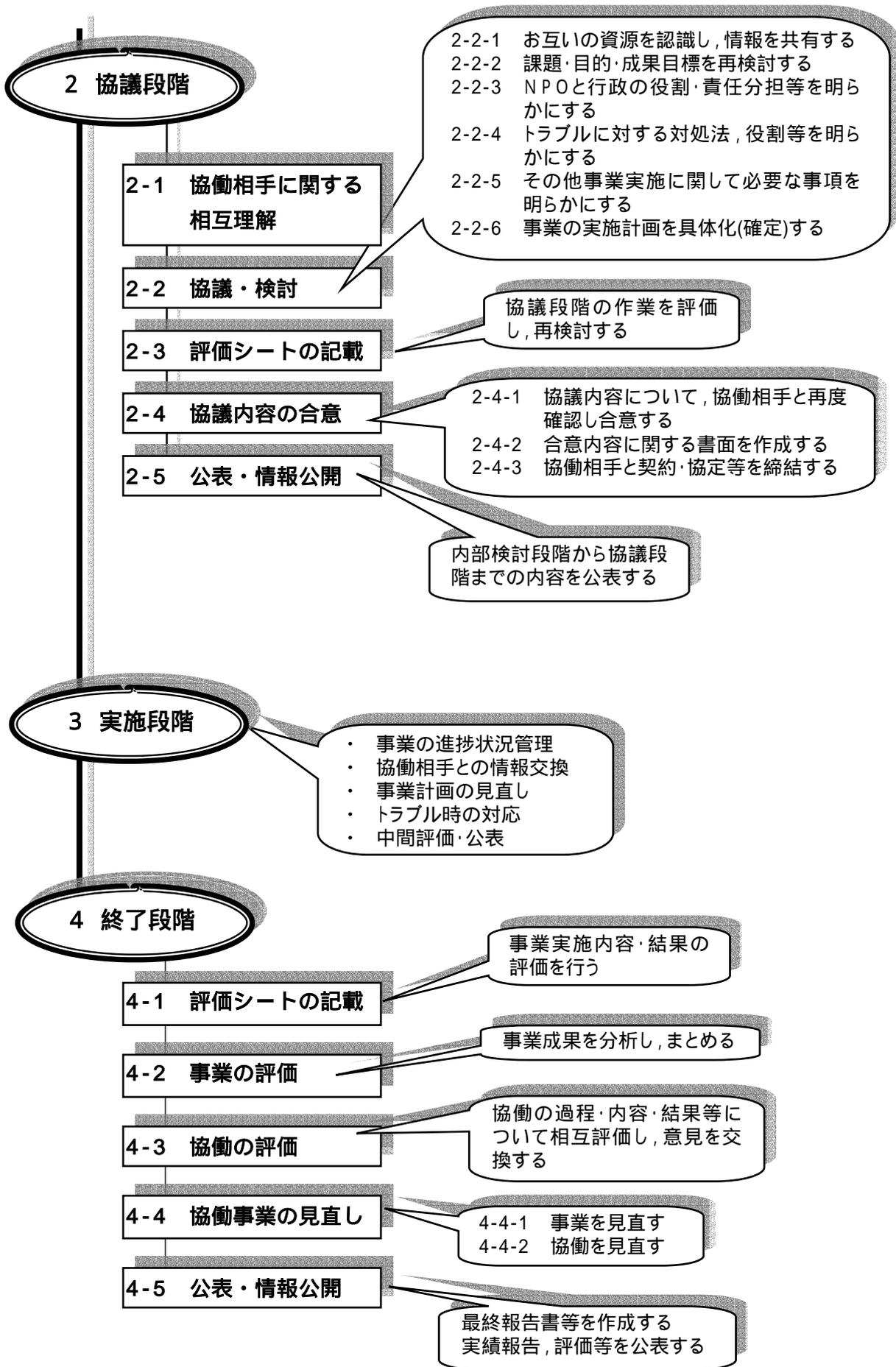
### 第1章 基本的な流れ

ここでは、新たに事業を立ち上げ、その事業をNPOとの協働で進めようと考えた場合の基本的な流れ（内部検討 協議 実施 終了）を示しています。

■ 各項目の詳細については、16ページ「第2章 各段階ごとの流れ」を参照。

なお、第2編の最後に、「仙台市市民活動サポートセンター管理運営委託事業」における実際の作業の流れや決定事項等を「基本的な流れ」に沿って表示していますので、参考にしてください。





## 第2章 各段階の流れ

ここでは、「第1章 基本的な流れ」で示した各段階の項目について、詳細な説明や留意点などを示します。

### 1 内部検討段階

内部検討段階では、まず事業そのものに関わる事項(市民ニーズ、事業に関わる周囲の状況など)を明確にしなければなりません。その上で、協働に至る作業を行うこととなります。



#### 1 - 1 現状分析

##### 1 - 1 - 1 現状を把握する

事業を始める前には、その事業が協働事業であるか否かに関わらず、まず事業に関わる状況や背景などを調査し、現状を把握することが必要です。

事前に現状を把握し、事業に関わる周囲の状況等をよく知った上で事業を進めることによって、問題点の見逃しや事業実施中の行き詰まり等を防ぐことができ、より良い成果を得ることができます。

例えば…

現状把握には、以下の方法があります。

過去数年の市の関連施策の状況調査

事業に関わるこれまでの経過の調査

他の部署における類似事業の調査

他都市の状況・事例の調査

市民の声などの傾向調査

当事者の意見の聴取

アンケート等の実施による市民意向やニーズの把握

新聞記事等による市民ニーズ世論の把握 など…





## NPOの意見を聞く！？

NPOは、さまざまな分野において、問題意識を持ちながら社会や地域の課題解決に向けた活動を行っており、活動分野における専門的な知識や経験が豊富で、かつ当事者性も備えています。事業を始める前の準備段階で、NPOに意見を聞き、市民ニーズの本質や地域の現状を把握して事業に活かしていくことも有効です。

例えば・・・交流会や意見交換会を開催して、NPOから意見を聞く  
審議会や懇談会等において意見を聞く

仙台市市民活動サポートセンターには、NPO情報が蓄積されています。また、さまざまな分野のNPOが活動しています。まずは、スタッフやNPOの方から直接情報を収集してみましょう。

### ！注意！

NPOから積極的に情報を収集したり、意見を聴取することは、現状把握段階だけではなく、その後の事業計画や協働相手を探す段階でも非常に有効です。NPOの専門的かつ市民の立場での率直な意見を、事業計画の策定や、協働相手選定の募集要項作成に役立てることは、ある意味で準備段階からの市民協働と言えるでしょう。

しかし、準備段階で意見をもらったり、相談にのってもらったNPOが、事業の協働相手として選定されるとは限りません。基本的に協働相手は、公平・公正に選考されるべきものだからです。現状把握時点ではその点に充分注意し、NPOの資産である知識やアイデア等を行政が無償で利用するということがないよう、NPOにもその点を伝えておくことが大切です。

Q. NPO から地域の課題に関する企画案が持ち込まれた場合はどう扱えばいいのですか？

A. 地域の課題に取り組んでいる NPO から課題解決のための企画案や相談などが持ち込まれることが多くなっています。

これは市政に NPO の企画を取り入れる良い機会と考えましょう。提案内容によっては、政策立案や業務改善のきっかけとなります。

ただし、提案内容が専門性・先駆性等 NPO の特性を活かしたものであるか、これまで行ってきた事業をより充実させることができるものか、協働事業として進めていくことが市民サービスの質の向上につながるかなどについてよく検討し、パートナーシップを育むことが大切です。

### 1 - 1 - 2 問題点を明らかにする

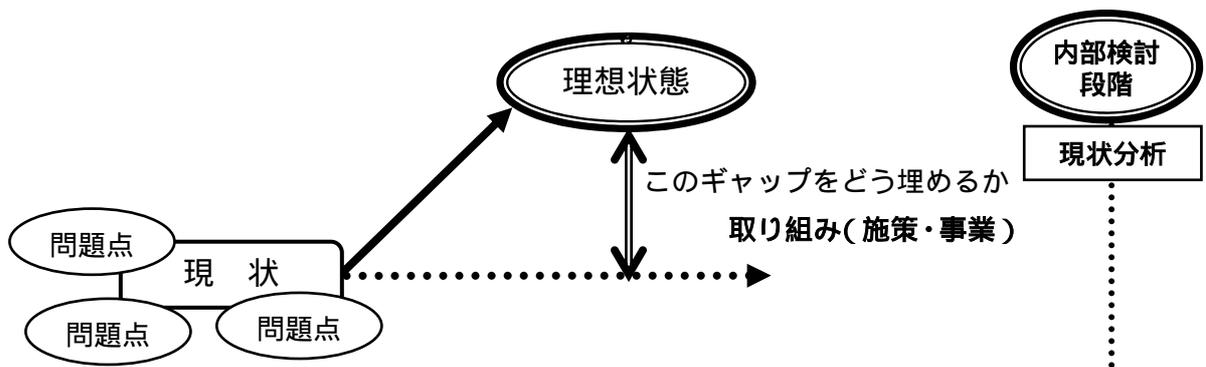
現状把握によって浮かび上がった問題や、現状に対して市民が求めているニーズをすべて書き出してみましょう。その上で、真に求められている社会的ニーズは何なのか、何をどのように解決することが今求められているのか、それらの問題点を抽出し、その背景や要因を含めて明らかにします。

### 1 - 1 - 3 問題解決後の状況をイメージする

まず、問題がすべて解決された場合の状況(理想状態)をイメージしてみましょう。

現状を理想状態に近づけるのために行う具体的な手法や過程が事業となり、問題解決後の理想のイメージ、つまり理想状態そのものが業務における最終的な目的となります。

これから、事業を進めていくには、最終目的を常に念頭に入れておくことが大切になります。



## 1 - 2 課題・目的・成果目標の検討

現状を踏まえ、最終目的を明確にした上で、その最終目的を達成するための手段の一つとして事業を企画します。事業を企画するためには、まず以下について検討し明確化します。

**課題** <取り組むべきテーマ>

**事業の目的** <実現しようとする事柄>

**成果目標** <いつまでに、どの程度まで実現させるのか>

…できるだけ数値化する

**！注意！**

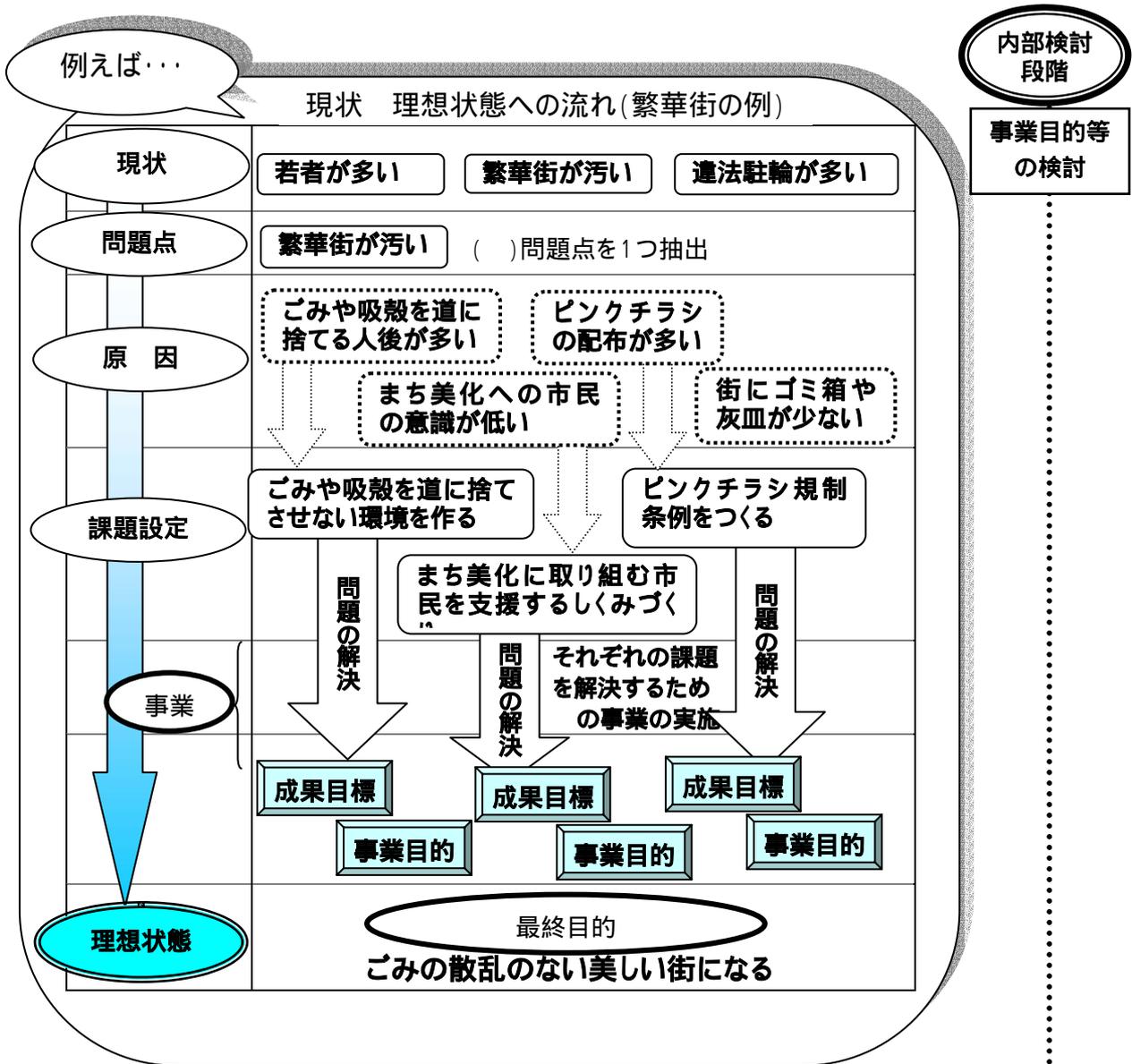
協働による課題解決は、行政の予算単位である1年で完結しないことが多く、またテーマによってはさらに長期ビジョンが必要な場合があります。状況に応じて、3年から5年の中期ビジョンを検討することが重要です。

**ポイント**

課題・目的・成果目標は文章や図表で明らかにし、職場内で共有しやすいものとする。

( )事業を協働で行う場合はNPOと課題・目的等を共有することになります。そのためにも内部検討段階で明らかにした課題・目的・成果目標を文章・図表でわかりやすい状態にしておくことが大切です  
成果目標は指標(ものさし)を用いて、できるだけ数値化することが望ましい。

(指標についても予め検討しておくこと)

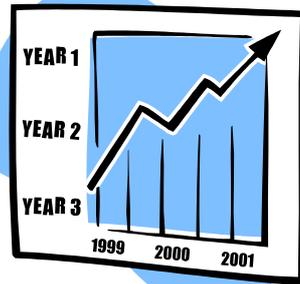
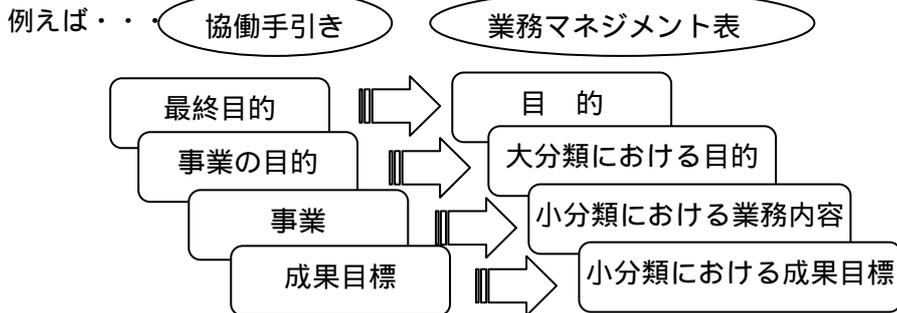


現状	若者が多い・繁華街が汚い・街路灯が暗い		
問題点	繁華街が汚い		
原因	ごみや吸殻を道に捨てる人が多い まち美化への市民の意識が低い ピンクチラシの配布が多い 街にゴミ箱や灰皿が少ない		
課題設定	ごみや吸殻を道に捨てさせない環境を作る 事業A 街中のピンクチラシ規制条例の制定 事業B まち美化に取り組む市民を支援するしくみづくり 事業C		
事業	A ポイ捨て撲滅事業	B ピンクチラシ撲滅事業	C まち美化助成事業
事業目的	ポイ捨てをなくす	ピンクチラシをなくす	まち美化市民活動に対して資金的に支援する
成果目標	ポイ捨てごみの量を %以下にする	ピンクチラシの量を %以下にする	まち美化に取り組む市民を %以上にする
最終目的	ごみの散乱のない美しい街になる		

## 「業務マネジメント表」との関わりについて

仙台市では、業務によって達成した成果を数値化して把握し、業務改善につなげるため、「業務マネジメント表」による行政評価の仕組みを取り入れています。

よって、この手引きにおける『最終目的』や『事業目的』、『成果目標』などの各項目は、「業務マネジメント表」の《目的》や《分類毎の目的》、《成果目標》などと整合性が保てるものになることが大切です。



### 1 - 3 手法の検討

現状を把握し、事業の目的・成果目標・課題も明らかになりました。  
次に、事業を進めていく手法を検討します。

**！注意！**

**手法の検討は、単一の事務事業単位で考えるだけでなく、基本計画や施策の単位でその方向性や戦略について検討することも重要です。**

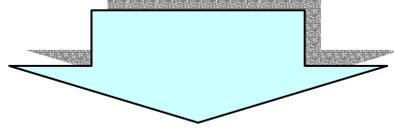
#### 1 - 3 - 1 協働が適しているか否かを検討する

単に事業の目的を達成するためだけでなく、効率的・効果的に目的を達成し、より質の高いサービスを市民に提供するために、協働するか否かを検討し、事業の方向性を決定します。

例えば…

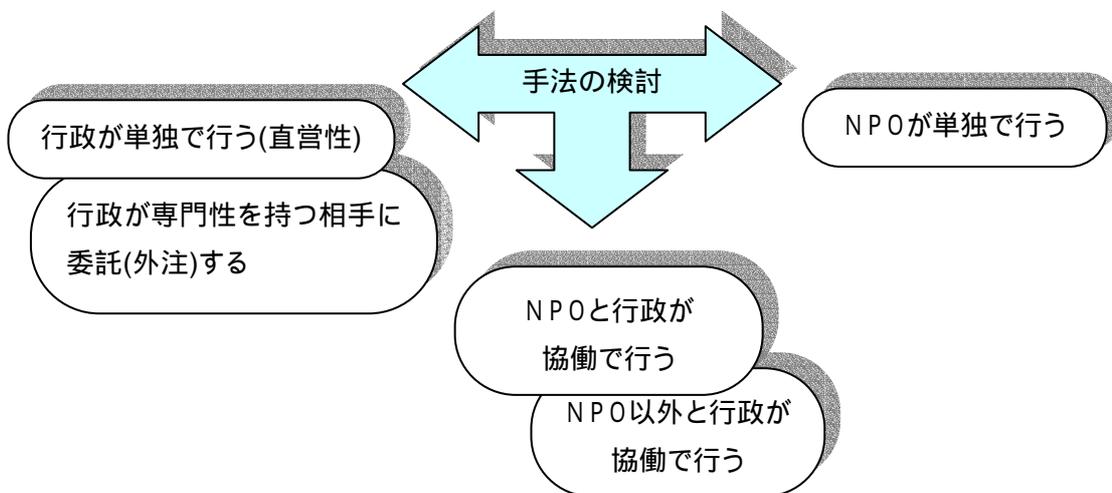
以下の事項をリストアップし、判断材料としてみましょう。

- 行政ができること・できないこと（行政の限界）
- NPOができること・できないこと（NPOの特性）
- 協働以外の実施方法と、そのメリット・デメリット
- 協働によるメリットとデメリット
- 協働による実施と協働以外の方法による実施の比較  
（目的の達成率、費用対効果など）
- NPO以外との協働の可能性

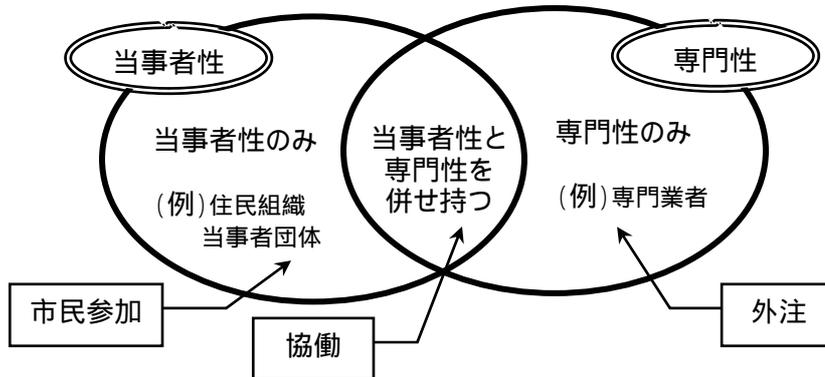


リストアップした事項を基に、次のことを検討してみましょう。

- 本来は誰が担うべき事業なのか
- 目的の達成，問題解決のために行政の力が必要か
- 目的の達成，問題解決のためにNPOの力が必要か
- 行政・NPOが単独で行うよりも，協働で行った方が効率的・効果的に事業を進めることができるか
- 行政ができないことについて，NPOが実施することが可能か
- NPOができないことを行政が補うことができるか
- 協働した場合，NPOは特性を活かすことができるか
- パートナーはNPOである必要があるか



同じ事業であっても、その事業目的が求めるものによって、手法が異なる場合もあります。



出典「協働のための企業・自治体の視点からのNPO評価」調査報告書

企業・行政とNPOのより深い協働をめざして」(財)地球産業文化研究所

専門性のみを求める場合は企業等への委託(外注)で充分ですが、当事者性と専門性(市民的専門性)の両方が必要となる場合は、当事者性と専門性を併せ持つNPOとの協働が最適な手法になります。

例えば…

事業名「公園維持管理事業」

<目的> 公園を一般的に快適な状態に保つ…**専門性が必要**

<手法> 企業・NPO等へ外注

<目的> 利用者・市民(当事者)の創意工夫と参加による公園管理  
(利用者にとって快適な空間を作る・公園と人々の関わりを考え直す)

…**当事者性と専門性が必要**

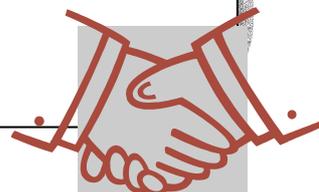
<手法> NPOとの協働

！注意！

現在、市民協働がクローズアップされ、多くの自治体においてNPOとの協働事業が推進されています。

しかし、「とにかくなんでもNPOと協働すれば良い」というものではありません。NPOと協働することによって効果が上がる事業もあれば、協働の必要性がない事業もあります。

「NPOと協働する」ということを目的にするのではなく、NPOと協働すること(手段)によって「事業を効率的・効果的に進めること」「事業の目的を達成すること」「サービスの質の向上」などの成果を目指すことが大切です。



Q. どのような場合に協働が有効なのですか？

Q. 協働に適した事業とは…？

A. 協働に適した事業とは、行政とNPOが双方の知識や技術を持ち寄って事業を実施することにより、事業が効率的・効果的に進み、市民参加、及び市民へのサービスの質や量が向上する事業です。

例えば、特定分野に関わる事業の場合は、その専門性を必要とされることが多々あります。

また、行政が提供するサービスには、公平性と平等性が求められるため、個人の多様なニーズや質の向上に対応するには限界があります。

このような場合に、NPOの柔軟性や専門性などの特性が活かされるのです。

#### 《協働に適した状況例》

多様なニーズに対応できる柔軟なサービスが必要な場合

特定の地域の実情に合わせる必要がある場合

特定分野の専門的な知識を必要とする場合

状況に応じてすばやく活動する必要がある場合（災害時など）

制度的に対応しにくいような（新しい）社会課題に取り組む場合

多くの市民の参加が必要となる場合

行政とNPO両方の取り組みがなければ解決しない場合

当事者の参加が必要となる場合

## 本市の協働事業例

内部検討  
段階

手法の検討

### 仙台市市民活動サポートセンター管理運営

特定分野の専門的な知識を必要とする場合

<目的> 市民公益活動を総合的に支援する

<手法> 委託 指定管理者

(施設の管理運営, 事業の企画運営等)

### 環境美化促進

多くの市民の参加が必要となる場合

<目的> まち美化に関する市民活動を活性化し, 活動相互の連携を図るために支援する

<手法> 委託(キャンペーンの企画運営・実施等)

### 悠久の流れ・広瀬川創生プラン素案作成

特定分野の専門的な知識を必要とする場合

多様なニーズに対応できる柔軟なサービスが必要な場合

<目的> 市民の主体的な参画による新たな魅力創出のためのアクションプランの策定・推進

<手法> NPOで組織する実行委員会 委託

(プランの作成・提案, 市民参加イベントの企画・運営等)

### 防風林管理

制度的に対応しにくいような社会課題に取り組む場合

多くの市民の参加が必要となる場合

<目的> 森林荒廃, ごみの不法投棄等の課題解決のために立ち上がったNPOの活動支援

<手法> 助成(用具の貸与, 燃料等の一部支給, 倉庫等場所の提供等)

## 協働事業をすることになった場合

### 1 - 3 - 2 協働の理由を明らかにする

事業を進めていく上で上司や他の職員に対して, また公表・情報公開する上でNPOや市民に対して, 協働に至る理由を明確に説明することができるよう, 協働の理由についても明らかにし, 文書化しておくことが大切です。

ポイント

何が問題なのか  
なぜ協働するのか  
どう協働するのか

1 - 3 - 3 協働の目的・成果を明らかにする

1 - 2において、事業の目的等を明らかにしましたが、ここでは、協働の目的・成果(目標)を明らかにします。

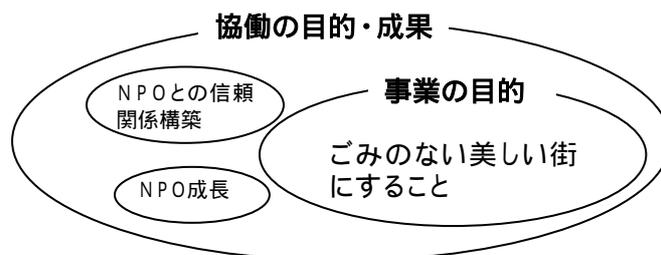
( )「事業の目的・成果」「協働の目的・成果」はそれぞれ評価における重要な項目となります。

！注意！

必ずしも「協働の目的・成果」=「事業の目的・成果」ではない！

もちろん「事業の目的・成果」=「協働の目的・成果」となる場合もありますが、常に同じになるとは限りません。

むしろ一般的には、「協働の目的」に「事業目的の達成」が含まれ、その他に「NPOと信頼関係を築くこと」「NPOを支援すること」などが加わることが考えられます。



「事業の目的・成果」とは別に、「協働の目的・成果」についても文章や図表で明らかにし、共有しやすいものとしておきましょう。

### 1 - 3 - 4 協働の手法(形態)を検討する

協働にはさまざまな手法があります。協働相手に求める事項や、費用対効果等の比較等を検討しながら、事業過程における波及効果や相乗効果が高い手法を選択します。主な協働手法は次のとおりです。

内部検討  
段階  
手法の検討



#### ポイント

協働の手法は1つとは限りません。協働の種類(10ページ参照)などによっても異なります。

事業の内容、スタートの状況、その背景等に応じて最も効果的な手法を選択することが大切です。

例えば、公園等で寝泊りしている路上生活者(ホームレス)への対応

行政がホームレス  
実態調査を事業と  
して企画

調査業務の委託

NPO

委託

行政が既に支援  
事業を実施

NPO が既に支  
援活動を実施

今までの行政の事業、  
NPOの活動を活かした  
新たな事業の企画・実施

委託

共催

NPO が既に支  
援活動を実施

資金等支援

行政

助成

< 主な協働手法 >

手法	概要	協働の効果	注意点
委託	行政が実施責任を負う事業をNPOに委託して実施する手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOの持つ専門性・先駆性により、行政にはない創造的かつ先駆的な企画や取り組みが期待できる。</li> <li>・NPOの専門性・柔軟性が発揮されることで、きめ細かで多様なサービスを提供できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOが単なる行政の下請けとならないよう、十分な協議や調整を行う。</li> <li>・NPOを委託先とする合理的説明が必要である。</li> <li>・継続して委託する場合、NPOが事業受託に財源を依存することにより、独自性や自立性を損なわないよう配慮する。</li> </ul>
実行委員会 協議会	NPO・市民・企業・行政で構成された「実行委員会」や「協議会」が主催者となって、事業を行う手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企画段階からの協働が可能になる。</li> <li>・NPOの専門性や独自のネットワークを活かすことができる。</li> <li>・話し合いを多く重ねることで、相互理解が深まり、行政とNPOの信頼関係を築くことができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・集団で意思決定をするため、責任が分散化したり、曖昧になる可能性があるため役割分担・経費分担などを明確にしておく。</li> <li>・NPOにも主催者としての責任が求められることを確認しておく。</li> </ul>
共催	NPOと行政が主催者となって共同で一つの事業を行う手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企画段階からの協働が可能になる。</li> <li>・話し合いを多く重ねることで、相互理解が深まり、行政とNPOの信頼関係を築くことができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・どちらか一方の主導で進んだり、役割分担に偏りが生じないように協議を行う。</li> <li>・NPOにも主催者としての責任が求められることを確認しておく。</li> </ul>
情報交換 情報提供	NPOと行政の双方が持っている情報を積極的に提供し合い、活用する手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政にはNPOの情報を得ることにより、地域の課題や市民のニーズの詳細が把握可能になる。</li> <li>・NPOは行政の情報を得ることにより、活動の幅や可能性が広がる。</li> <li>・情報を共有化することにより、それぞれのネットワークを活用でき、効率的な情報収集が可能になる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・対等な立場で意見交換を行うようにする。</li> <li>・情報を求めるだけでなく、行政からも積極的に情報を提供するよう、心がける。</li> </ul>
助成	NPOが行う事業に金銭または物品を支援することで公益を実現する手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOの活動の幅や可能性が広がる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・助成の目的・趣旨・助成基準を明確にしておく。</li> <li>・助成金が有効に使われたか評価を行い、公表する。</li> </ul>
後援	NPOが行う事業に金銭または物品以外を支援することで公益を実現する手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOの活動が社会的信用性を高め、活動への市民の理解が深まる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・後援する目的、効果を共有する。</li> <li>・単なる名義後援とならないよう配慮する。</li> <li>・実施後は成果報告を求める。</li> </ul>

内部検討  
段階

手法の検討

## 1 - 4 企画書の作成

これからNPOとの協働事業を進めていくにあたり、今まで内部で検討してきた事業の課題、目的、成果目標、留意点、事業内容等を文章や図表で明らかにしておきます。

文章の形で企画書を作成することによって、課内(上司も含む)で事業の目的や課題を再度確認し、担当内部の意思統一を図ります。特に、図表で分かりやすくしておくことが、誤解を防ぎ、円滑な意思決定につながります。

また、協働の手法を「委託」とする場合は、協働相手の選定時や契約時に必要となる業務仕様書の材料にもなります。

### ポイント

なぜ協働するのか<原因>  
何をを目指すのか<目的・成果>  
どのように協働するのか<手法・プロセス>

## 1 - 5 予算の積算

協働事業を進め、目的を達成するために必要となる金額(予算)の積算を行います。

協働の手法によって、積算すべき内容も異なってきます。前例が無い場合も多いことから、制度を理解しつつ、工夫していく必要があります。

### 例えば…

「委託」…業務委託に係る委託料等  
「実行委員会」「協議会」…実行委員会等の運営及び事業実施に係る経費、負担金等  
「共催」…事業実施に係る経費、負担金等  
「助成」…助成対象団体決定に係る経費、助成金等

### ！注意！

「委託」の場合は、協働による業務遂行に関してNPOに支払う対価を「委託料」として積算することになります。

NPOは規模の小さい団体が多く、運転資金の確保等の金融面に関しては、企業と比べて恵まれていないのが現状です。

協働事業を成功させるためには、事業実施に必要な資金計画等については、NPOの状況を理解し、相手の立場に立って考えることが大切です。



Q. NPO に委託する場合の事業経費は、通常より低く見積もってもいいのですか？

A. NPO は非営利組織ですが、団体が継続的に活動していくためには人件費等の経費は当然必要です。

事業の内容によっては、結果的に事業費が低く済む場合もありますが(例えば、大勢のボランティアを集めて実施する清掃活動の場合など)、基本的には当該事業に関する直接経費はもちろん、事業の内容によっては、ボランティアによる活動のみでは対応不可能な人件費等についても、企業に対するものと同様に考えることが必要です。

現在行政と協働事業を行っているNPOに対して、行政と協働していく上で問題となっている点を聞くと、必ずといっていいくらい金額(経費)の問題が出てきます。(もちろん、少ないということです…)また、協働事業を行っている行政側にも金額積算が妥当ではないのではないか、と疑問に思っている担当者が多いのも現状です。

しかし、NPO との協働を経費削減の一つの手段とする考えもあり、それは両者の相互不信の原因にもなりかねません。

協働事業は経費節減が主目的ではありません。むしろ、NPO の持つ新たな発想や提案、専門性について、適正な対価を支払うことが必要といえます。

Q. NPO との協働事業の予算に、企業における販売管理費や一般管理費等を含めることはできますか？

A. できます。

まず、協働相手であるNPO の組織の成熟度や専門性を判断し、直接経費以外にも、その程度に見合う最低限必要な事務経費についてできる限り含めるようにしましょう。

組織や活動の継続性、安定性への寄与が、協働事業による効果やサービスの向上につながるとともに、NPO の活動促進にもつながります。

## 1 - 6 協働相手の選定

協働により事業を進めていく相手(NPO)を選定します。

事業を確実に進め、目的を達成するためには、協働事業を確実に実施でき、また事業目的を共有できる相手(NPO)を選ぶことが大切です。

### 1 - 6 - 1 選定基準を明確化する

まず、NPOと協働事業を行うにあたって、協働相手に求めること(必要項目)を全てリストアップしてみます。

例えば…

DV(ドメスティックバイオレンス)に関する  
事業を企画している場合…

ジェンダー、女性問題について活動している団体であること

DV(ドメスティックバイオレンス)について専門的な知識をもっていること

団体の目的が協働事業の目的と合っていること

新しい発想や提案ができること

現在も確実に活動を行っていること

今後も活動の見込みがあること

スタッフの数が協働事業実施に可能な人数であること

企画した事業内容に近い(類似した)活動の経験があること

団体の目的に沿った活動実績(過去)があること

行政と協働事業をする意向があること

目的を共有できること

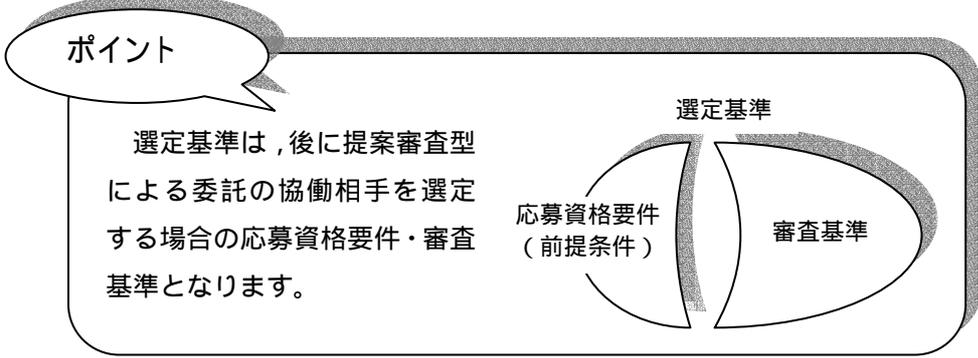
団体の活動拠点や事務局が仙台市内であること

団体としての運営が安定していること

リストアップした内容を前提として【選定基準】を作成します。なお、【選定基準】は後に情報公開できるよう、明文化しておきましょう。

内部検討  
段階

協働相手の  
選定



( )【選定基準】項目例

基準項目	ポイント
団体の活動目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共性・社会性</li> <li>・ 自発性・自主性</li> </ul>
活動実績 (過去2年程度)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共性・社会性(受益者数)</li> <li>・ 自発的・自主的</li> <li>・ 団体の目的に沿った活動</li> <li>・ 協働事業に関連した活動実績</li> <li>・ 行政との協働事業の実績</li> </ul>
現在の活動状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共性・社会性(受益者数)</li> <li>・ 自発的・自主的</li> <li>・ 先駆性・創造性</li> <li>・ 将来性・継続性</li> <li>・ 活動の伸び(以前との比較 団体の将来性)</li> </ul>
団体の組織体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 会員数・専従スタッフ数</li> <li>・ 事務局体制の整備状況</li> <li>・ 専門的知識・技術を有するスタッフの有無</li> </ul>
団体の財政状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適正な経理状況(帳簿類の整備など)</li> <li>・ 収支の健全性・安全性</li> <li>・ 収入確保の安定性</li> <li>・ 収益事業費(総事業費に占める, 本来事業費の割合)の妥当性</li> </ul>
団体の運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 透明性(事業報告等の積極的な情報公開など)</li> <li>・ 独立性(特定の個人や団体, 企業等との過度なつながりの有無など)</li> <li>・ 自主性(積極的な広報活動, 活動拠点の有無など)</li> <li>・ 将来性(活動実績の伸びなど)</li> </ul>
団体の能力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業の実施能力の有無</li> <li>・ 企画力の有無</li> <li>・ 政策や事業提案能力の有無</li> <li>・ 損害賠償, リスク負担など, 非常時における対応能力の有無</li> </ul>
その他 (基本的事項)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会的義務の遂行</li> <li>・ ( ) NPO法人の場合・・・適切な事業報告の提出・税金の納付・必要な書類の作成 など</li> <li>・ 宗教, 政治活動の実施の有無</li> <li>・ 行政との協働事業への意向の有無</li> </ul>

## NPOの情報を収集する！

選定基準を決めてもその基準に適應するNPOが存在しなければ、協働事業を行うことは不可能です。予め、NPOに関する情報を収集しておきましょう。想定される協働相手の候補をリストアップしておくのも良いでしょう。

例えば、他の既に協働事業を実施している担当課に聞いてみたり、ホームページやパンフレット・機関紙から収集することもできます。また、以下の場所でも収集できます。

### 仙台市市民活動サポートセンター

県内外約 4300 の市民活動団体の情報が分野ごとにファイリングされています。また、団体が発行しているパンフレットや機関紙などもあります。ホームページ ([http://www.sapo-sen.jp/search/search\\_npo/search.html](http://www.sapo-sen.jp/search/search_npo/search.html)) でも団体情報を検索できます。(約 700 団体)

### みやぎNPOプラザ

宮城県内のNPO法人の認証や実績に関する情報を提供しています。ホームページ (<http://www.miyagi-npo.gr.jp/shinsei/shinsei.htm>) で概要を検索することもできます。

宮城県庁でも同様の情報を閲覧することができます。

### せんだい・みやぎNPOセンター (ホームページ)

決算等の団体情報を自主的に公開している団体(約 120 団体)の情報を、ホームページ (<http://www.minmin.org/npo/n-index.php>) で閲覧できます。



情報を収集しても、適應するNPOを見つけることができない場合もあります。しかしそれは単に見つけることができなかっただけで、どこかに存在する可能性もあります。また、行政側の課題の設定が不適切であったため、該当するNPOが存在しない場合もあります。公募の時点でできるだけ広く広報して多くの団体に情報が伝わるよう工夫し、たくさんの団体に応募の機会を広げるようにしましょう。

それでも適應するNPOが存在しない場合は、その課題や事業に対する市民のニーズがまだ低いのかもしれません。その場合、組織やニーズが育つまでは、行政主導で事業を進めていくことになります。



ここからは、提案審査型による選定のポイントを紹介します

内部検討  
段階

協働相手の  
選定

1 - 6 - 3 協働相手を選定する

(1) 応募資格要件の決定

選定基準より、協働事業の相手として、最低限必要となる条件がある場合は、応募資格要件として定めます。



例えば…

協働事業の内容によって、応募資格も異なります。継続性があり高い専門性を必要とする事業であれば、その専門性を応募資格に含めることも考えられます。また、全く新しい事業であり新しい力を必要とする事業であれば、応募資格の項目も少なくなるかもしれません。事業内容に応じた応募資格を定め、できるだけ多くの団体に応募の枠を広げましょう。

以下は、一般的に使われることが多い応募資格の項目例です。

特定非営利活動法人(NPO法人)または公益的な活動を行う団体であること
宗教・政治活動を目的とした団体ではないこと
団体または代表者が非該当項目に該当しないこと ( ) 非該当項目については、「指定管理者の指定に関する事務の手引き」(行財政改革課作成)参照
活動拠点が仙台市内であり、かつ事務局が市内であること(が望ましい)

(2) 審査方法の決定

どのように  
HOW

書面審査  
プレゼンテーション  
面接・ヒアリング等

内部検討  
段階

協働相手の  
選定

1つの方法で選定する場合もあれば、書面審査を第一次審査、プレゼンテーションによる審査を第二次審査とするなど、二段階に分けて審査を行う場合もあります。



事業の内容、提出書類、想定される応募数などにより、審査方法を決定します。

なお、プレゼンテーションによる審査の場合は、できるだけ公開するようにしましょう。

誰が  
WHO

行政職員による審査委員のみ  
行政職員 + 外部審査委員  
外部審査委員のみ

公平かつ公正に審査選定を行うためには、審査会を設置します。  
審査委員の構成は事業内容、審査内容に応じて異なります。

！注意！

委員に報酬等が支給される審査会は、基本的に「付属機関等」に該当します。その場合、要綱の設置、委員の要件・女性委員数などに関する事前協議等が必要になります。また、原則として市職員は「付属機関等」の委員に任命することができないことについても注意が必要です。

外部審査委員を含める場合は、審査に専門性を必要とする場合、行政職員のみでの審査では公正・公平を欠く場合など、その必要性を充分検討した上で、バランスよく選定するようにしましょう。

### (3) 審査基準の決定

1 - 6 - 1でリストアップした事項や選定基準等を基に、事業を確実に実施でき、かつ協働相手としてふさわしい団体を審査選定するための審査基準を定めます。

特に、企画提案の内容については、何(どこ)をどのように審査するのか(審査のポイント)を、細かく定めておくとうまいでしょう。

また、審査に際しては、採点方式の審査票を活用するなど、選定過程や結果ができるだけわかりやすいものとなるよう、工夫しましょう。

#### (4) 募集要項の作成

公募にあたっての募集要項を作成します。募集要項では、応募に関する提出書類や、審査基準・方法など、募集に関して必要な事項を明記します。

例えば…

事業の趣旨・概要  
応募資格  
提出書類  
事業の実施時期・  
スケジュール  
審査基準・審査方法  
応募方法  
応募から選定までの  
スケジュール  
契約方法 など…

！注意！

一般に行政で使用される言葉はお役所言葉とも言われ、難しく、分かりにくいとされています。NPO公募にあたっての募集要項には、NPOが事業趣旨や契約方法をしっかり理解した上で応募できるよう、できるだけわかりやすい言葉を使いましょう。

#### (5) 広報・公募

審査基準・応募方法など、募集に関する情報をできるだけ広く広報し、協働相手候補を募ります。

例えば、ホームページや広報紙を活用したり、チラシを配布したり、応募説明会を開催するなどして、多くのNPOが参入機会を得られるよう努めましょう。

！注意！

NPOのスタッフには他に仕事を持って活動している人も多いため、企画書等の作成にはある程度の期間が必要になります。

多くのNPOに参入機会を広げるためにも、公募から募集締め切りまでの期間は、できるだけ長めにとり、以下の仕組みも取り入れましょう。

応募登録期限を設けて応募者を確定

確定後、期間を限定して質問受付期間を設定

受け付けた質問及び本市回答について、全応募者に周知

( 全応募者に対する趣旨説明の徹底が可能 )

以降の協議段階で、意見の相違や、契約不成立等の事態が発生しないためにも、公募段階でお互いが疑問を残さないことが必要です。

### (7) 審査会の開催

審査会の開催は、NPO や審査委員が参集しやすい時間帯に行うよう配慮しましょう。

また、審査方法・基準・評価決定方法などについては、審査委員の間で予め認識し、共有しておくことも大切です。

### (8) 決定

決定後は速やかに、全応募団体に対してその決定内容を通知します。

### 1 - 6 - 4 選定基準・方法・結果等を公表する

協働相手が決まったら、必ずその「選定基準」「選定方法」「選定結果(選定理由・非選定理由・採点結果なども含む)」等の情報を一般に広く公表します。

**！注意！**

**選定結果を公表することは、単に「公正性の確保」や「決定した団体を広く知らしめるため」だけではありません。**

**それぞれの選定・非選定理由を公表することによって、優れていた点・足りなかった点などを団体が把握することができ、その後の団体の成長に役立ちます。NPO支援の視点からも、できるだけ詳細な情報を公表するようにしましょう。**

### 1 - 7 評価シートの記載 (内部検討段階)

#### ( ) 行政のみ記入

内部検討段階の最終作業として、中間評価を行います。内部検討段階の評価は行政のみが行います。評価には『協働評価シート(内部検討段階)』を使用し、内部検討段階における作業内容を自己評価します。

評価シートにおいて、評価が低かった項目、検討不足だったと思われる項目については、再度検討し、充足します。

内部検討  
段階

協働相手の  
選定

評価シート  
の記載

## 2 協議段階

協議段階では、事業及び協働を成功させるために必要な事項を、協働相手と協議、合意しながら具体的に決定していきます。協働による事業が成功するかどうかは、この協議段階でいかに NPO と意思の疎通を図り、目的を共有しながら具体的な事業計画をたてられるか、役割分担できるか、にかかっています。

### 2 - 1 協働相手に関する相互理解

まず、これから協働によって事業を実施していく相手(NPO)をよく知り、予め協働相手(NPO)の特性や長所・短所等も理解しておきましょう。

例えば...

協働相手をよく知る方法としては、応募書類を再度見直す、ホームページ等を調べるなどがありますが、打ち合わせをNPOの事務所で行うという方法も効果的です。事務所を訪ねることは、相手の状況等を知ることができるだけでなく、対等な関係を築くことにもつながります。

協議段階

協働相手に関する相互理解

### 2 - 2 協議・検討

協働事業を成功させるためにも、協働相手とは事業実施前に協議の機会を多く持ち、お互いが持っている資源や情報を共有し、事業実施のための詳細事項(ルール)をあらかじめ決めておきます。



協議・検討

！注意！

協働は、行政とNPOがお互いに資源や情報を持ち寄り、協力して問題に取り組むこと。上下関係ではなく水平関係で行われるべきものです。協議は対等な立場で行うようにしましょう。

また、協議の場ではお互いが理解できる言葉、共通する言葉を使うよう心がけましょう。

### 2 - 2 - 1 お互いの資源を認識し、情報を共有する

まず、行政・NPOとも自分たちの持っている資源や情報を協議の場に持ち寄ります。協働相手が持っている資源(力)がどのようなもので、何ができるのか、何ができないのか等をお互いが認識し合い、またお互いに持っている情報を共有します。特に情報については、常に新しいものを共有し合うことが大切です。

### 2 - 2 - 2 課題・目的・成果目標を再検討する

内部検討段階で検討した「事業の目的・成果・課題」及び「協働の目的・成果・課題」についても、協働相手と再度協議し、必要に応じて訂正することも大切です。両者が共通の目的と目標を持って力を合わせていけるよう、十分に意思を統一します。

### 2 - 2 - 3 NPOと行政の役割・責任分担等を明らかにする

互いの資源を認識した上で、事業実施におけるお互いの役割や責任の所在を明確にします。

例えば・・・

実施内容（役割分担）

権限の範囲

責任の所在

経費負担

トラブル対応（ 2 - 2 - 4 ）

リスク管理 など・・・

！注意！

「相手(NPO)は協働事業に応募しているのだから、行政との協働の経験があるから、事業や協働について理解しているはず！」とっていませんか？経験のあるNPOであればある程度はわかっているかもしれませんが、それでも複雑な行政の仕組みを理解することは難しいことです。行政の仕組みや、協働の形態(委託・助成など)など、後で行き違い等がないよう、協議段階で再度説明し、認識を共にしておくようにしましょう。

#### 2 - 2 - 4 トラブルに対する対処法，役割等を明らかにする

事業実施中のトラブルについては，迅速かつ的確に処理するため，また責任の所在を曖昧にしないためにも，行政・NPOのどちらが，どのように対応するかをあらかじめ決めておかなければなりません。

協議段階で事業を実施した場合に想定されるトラブルを全てリストアップし，その対処方法，対応に関する役割・責任分担を明確にします。

なお決定事項は，トラブル対応マニュアルとして文章や図表で明らかにしておきましょう。

また，責任分担等についてはあらかじめ契約内容としておく方法もあります。



#### 2 - 2 - 5 その他事業実施に関して必要な事項を明らかにする

事業内容に応じて，事業実施に関して必要な事項について，あらかじめ協議，決定しておきます。

例えば・・・

事業実施中の連絡体制  
照会・問合せ・公式見解の対応先  
成果品の著作権の帰属 など・・・

#### 2 - 2 - 6 事業の実施計画を具体化（確定）する

2 - 2 - 1 ~ 4 における協議・検討事項を受けて，内部検討段階で作成した企画書を修正・改善して，事業実施計画として具体化(確定)します。

### 2 - 3 評価シートの記載（協議段階）

( )行政・NPOがそれぞれ記入

NPOとの協議が終了した時点で，不足点を補うためにも協議に関する中間評価を行います。協議段階の評価は行政・NPO両者がそれぞれ別に行います。評価には『協働評価シート(協議段階)』を使用し，協議段階における作業内容を自己評価します。

行政・NPOがそれぞれ記入した評価シートを持ち寄り，評価内容をチェックします。評価が低かった項目，検討不足だったと思われる項目については，再度両者で検討し，充足します。

## 2 - 4 協議内容の合意

ここでは、2 - 2で協議した内容について行政・NPOが互いに合意し、合意内容を基に契約、協定等の締結までを行います。

2 - 4 - 1 協議内容について、協働相手と再度確認し合意する  
実施段階においてトラブルを招かないためにも、協議事項についてまとめたものを、行政・NPO両者が再度確認し、合意するようにします。

### 2 - 4 - 2 合意内容に関する書面を作成する

合意内容については、今後の実施及び終了段階においても常に確認がとれるよう、文書化しておきます。

例えば「契約書」「協定書」「業務仕様書」等があります。



#### ポイント

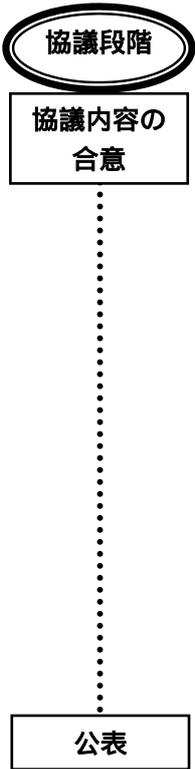
仕様書などは、一般的には委託者が受託者に対して一方的に業務の内容を指示するものです。しかし、NPOとの協働事業の場合は、協働の視点に立ち、対等な立場でのパートナーシップを確立させるためにも、仕様書等の書類も一緒に作成すると良いでしょう。また、事前の協議の中で合意した内容は反映させることが大切です。

### 2 - 4 - 3 協働相手と契約、協定等を締結する

契約、協定等の手順は、基本的に企業等との契約締結の場合と同様です。ただし、NPOは行政の手続きに不慣れな場合が多いので、書類の書き方や手続きについてあらかじめ説明しておきます。

チェック！

事業開始や完了時の手続きについて説明しましたか？  
仕様書は一方的に変更できないことを説明しましたか？  
見積書などの必要書類の作成方法について説明しましたか？  
支払い方法については説明しましたか？(前金払い, 部分払い, 概算払いなど)



## 2 - 5 公表・情報公開

事業実施前に、内部検討段階から協議段階までの内容をまとめて公表します。

- ・ 協働相手の選考過程
- ・ 双方の関係(役割分担等)
- ・ 協働に係る協議の過程 等

ポイント

市民からの求めに応じる情報公開制度はありますが、自らが情報を公表することに関しては、制度は設けていません。

しかし、年々市民の関心が高まっている情報公開について、その求めに応じることができるよう、常に書類等は公表を前提に整備しておくことが大切です。また、情報公開とは別に、段階に応じ、できるだけ定期的に、自ら情報を広く公表していくことも大切です。

なお、公表媒体については、ホームページや市政情報センター等を活用するとよいでしょう。

### 3 実施段階

いよいよ、協働事業の実施です。協議段階で協働相手としっかり協議し、必要事項を決定していれば、あとは事業の目的達成に向けて実施計画通りに実施するだけです。

ここでは、実施段階で留意すべき点をいくつか示します。

#### 事業の進捗状況管理

事業実施中の進捗状況については、NPO・行政両者がそれぞれ適切に管理するようにしましょう。成果目標が数値化されている場合は、進捗状況についてもできる限り数値化して管理すると事業の流れや進み方がわかりやすくなります。

また、お互いの進捗状況は打ち合わせの場で報告し、情報の共有化に努めます。

#### 協働相手との情報交換

事業実施中についても、協働相手とは定期的に打ち合わせを行うようにしましょう。特に長期間にわたる事業の場合は、職員・スタッフの異動や時間の経過によりそれぞれの目的や考え方が乖離しないよう、打ち合わせの中で事業及び協働の目的・成果・課題をお互い確認し合います。

また、実施中の協議内容については記録を残し、互いが確認し合うことも大切です。

！注意！

実施段階においては、進捗状況管理や情報交換、トラブル発生時など、頻繁にNPOと打ち合わせをすることになります。その場合、(NPOの組織の大きさにもよりますが)NPOは代表者が、行政は担当者が打ち合わせの場に立つことも多くなるでしょう。

事業をスムーズに進めるためには、人と人の関係も大切ですが、協働事業においてはやはり、組織と組織の関係を重要視しなければなりません。



特に異動の多い行政組織においては、担当者が異動になったために事業が滞ってしまうなど、それまでの協働事業に支障をきたすことがないように、経過を時系列・テーマ別等にまとめておき、常に組織内において共有できる状態にしておくことが大切です。

## 事業計画の見直し

協議段階で確定した実施計画は、必ずしも完璧なものではありません。事業実施中であつても改善すべきと思われる点は改善していくようにしましょう。ただし、改善する場合は、必ず協働相手と協議しましょう。

## トラブル時の対応

トラブルが発生したら、事前に作成したトラブル対応マニュアルに従い、迅速かつ適切に対応しましょう。そのためにも、協議段階における、トラブル時の役割・責任分担の明確化、マニュアルの作成は大切です。

また、マニュアルで想定しなかったトラブルが発生する場合があります。そのような場合でも、慌てることなく適切な対応がとれるよう、想定外トラブル発生時の連絡体制や調整の仕組みを事前に決めておきましょう。

## 中間評価・公表

事業が長期間にわたる場合などは、事前に中間目標等を設定し、定期的にNPO・行政がそれぞれに事業及び協働に関する中間評価を行い、意見を交換するようにしましょう（ 評価方法については46ページ「4-1 評価シートの記載（実施・終了段階）」を参照）。

また、実施内容、状況についても段階に応じて情報公開していくことが大切です。

## 4 終了段階

協働事業実施後は、事業成果を把握するための評価を行います。評価には事業内容や成果そのものの評価の他に、協働という手法の評価があります。NPO・行政が事業及び協働の評価を行って、お互いが今後の事業に反映していくことは、行政にとってはより効果的で質の高い市民サービスの実施へ、NPOにとっては今後の活動の発展へとつながります。

**！注意！**

**評価は事業終了後のみに行うものではありません。必要に応じて、事業実施中にも評価を行い、事業及び協働の改善に努めることが大切です。特に、協働事業が長期間にわたる場合は、定期的に中間評価を行うようにしましょう。**

### 4 - 1 評価シートの記載（実施・終了段階）

（ ）行政・NPOがそれぞれ記入

協働事業の実施内容と、その結果について、最終評価を行います。最終評価は協議段階の評価と同様に、NPO・行政両者がそれぞれ行います。評価には『協働評価シート(実施・終了段階)』を使用し、事業及び協働の内容・結果について自己評価します。



### 4 - 2 事業の評価

実施・終了段階の評価シート等を基に、事業内容・成果を振り返ります。内部検討段階・協議段階で定めた事業の目的・成果目標・課題について、事業を実施したことにより、どこまで達成し、解決できたかを分析し、反省点等も加えて事業結果をまとめます。

NPO・行政の両者が共に意見を持ち寄って、事業の成果を多方面から分析しましょう。

終了段階

評価シート  
の記載

事業の評価

## ポイント

評価シート以外にも、実施中の進捗状況、打ち合わせ記録なども結果分析及び評価の材料になります。

また、事業実施中・終了時にアンケートを実施することにより、市民や利用者からの評価を得て、それを評価の材料とする方法も有効です。

終了段階

事業の評価

### 4 - 3 協働の評価

実施・終了段階の評価シート及び今まで記載した評価シートを基に、協働という手法の過程、内容、結果について、行政・NPOが意見交換を行います。

意見交換の場は、お互いが率直な意見を述べるような場とし、評価の客観性を高めるとともに、今後の協働のあり方に反映させていくことが大切です。

協働の評価

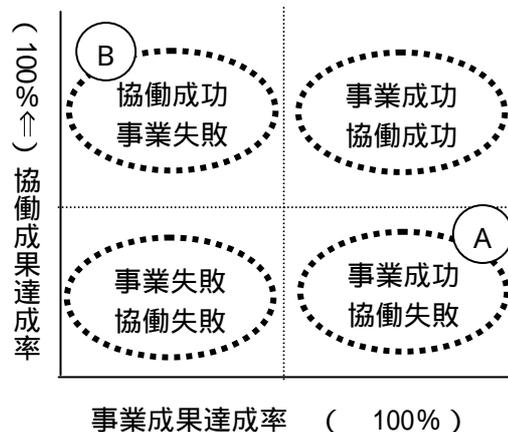
！注意！

**協働の評価は、事業成果の評価とは別のものです。**

事業が成功し、成果の評価が高い場合であっても、協働関係が対等ではなかったり、両者が信頼関係を築くことができなかったなど、協働の評価が低い場合もあります。(Aパターン)

また逆に、事業はあまり成功したとはいえない場合であっても、協働により別の波及効果があり、その効果が大きかった場合などは、協働そのものは成功したといえるでしょう。(Bパターン)

協働事業の場合は、事業成果そのものと、協働という手法と、両面について評価を行い、それぞれの内容を今後の事業展開に反映させることが大切です。



## 4 - 4 協働事業の見直し

評価結果やNPOとの検討内容を基に、今後の事業展開について検討します。必要に応じて行政・NPO両者が共に検討することも大切です。

### 4 - 4 - 1 事業を見直す

事業内容、成果について評価が低かった項目については、原因を究明し、改善策を検討します。

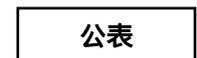
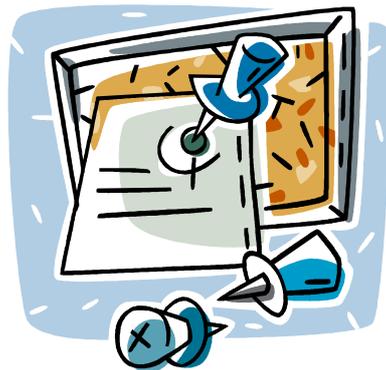
### 4 - 4 - 2 協働を見直す

協働の評価結果を基に、「協働相手との関係」「協働のプロセス」「協働の成果」等を振り返ります。

その結果により、今後の協働事業の方向性や、よりよい協働を推進するための施策等を検討します。

## 4 - 5 公表・情報公開

行政内部はもちろん、市民にも広く協働を知ってもらうためにも、協働事業の内容を公表できるような報告書を作成し、公表します。報告書の作成には『協働実績シート』を使用すると良いでしょう。『協働実績シート』の作成は市民への公表だけではなく、情報の蓄積にも役に立ちます。



《参考資料》

協働の各段階における具体的事例

ここでは、仙台市で実際に行われている協働事業について、第1章で示した協働の基本的な流れに沿って各段階における作業内容や決定事項、及びその時期など、具体的な事例を示します。

事業名	仙台市市民活動サポートセンターの管理運営事業
事業主体(行政)	市民局 市民部 地域振興課 市民活動支援室
協働相手(NPO)	特定非営利活動法人 せんだい・みやぎNPOセンター
事業の概要	<p>仙台市市民活動サポートセンターは、ボランティア活動やNPO活動などの市民公益活動を総合的に支援する拠点施設として設置。</p> <p>市民活動の場の提供、市民・事業者・行政の連携・交流の推進、情報の収集・提供、人材育成、相談対応などの業務をNPOと協働で実施。</p>

< 内部検討段階 >

協働項目		作業・決定内容等	時期
現状分析	現状を把握する	<p>「NPO研究会」等による、過去の研究報告や課題指摘、提言等を経て、「仙台市市民公益活動支援策検討委員会」が、市民公益活動団体の現状や、行政の行うべき支援内容等の検討を行う。</p> <p>その結果、問題点として『活動拠点が無い』『活動に対する行政・社会の認知度・評価が低い』『資金不足』などが挙げられる。</p>	平成9年7月 ～ 平成10年2月
	問題点を明らかにする		
	問題解決後の状況をイメージする	同検討委員会から「仙台市の市民活動支援策に関する提言」を受ける。その中の課題解決の仕組みや、解決策などにより、課題解決後の理想像を明らかにする。	平成10年2月

協働項目		作業・決定内容等	時期
事業目的等の検討		<p>上記提言により，市民活動を支援することを目的として市民活動促進の拠点施設の整備を検討する。</p> <p>&lt; 課題 &gt; 活動に関わる人材，資金不足 活動拠点が無いこと 企業等との連携，情報不足 行政による支援の定型化，固定化</p> <p>&lt; 目的 &gt; 市民活動支援の推進体制の整備 市民活動促進のための環境，条件の整備 市民・企業・行政による新たなパートナーシップの形成 市民参加促進のための条件整備</p> <p>&lt; 事業 &gt; 仙台市市民活動サポートセンター（以下，サポセン）の整備及び管理運営</p> <p>&lt; 成果指標 &gt; （ ）設定無し</p> <p>（ ）整備にあたって「仙台市市民活動サポートセンター整備市民委員会」を設置し，詳細を検討する。</p>	平成 10 年 2 月
手法の検討	協働が適しているか否かを検討する	同整備市民委員会より，「施設の安定性・継続性には行政の資金力が必要であるが，管理運営そのものについては，自律的・自主的なものになるためにも実際に活動する市民が主体となること，またその主体は市民活動支援・促進ができる高い能力を備えたものであること，透明性が高く開かれた管理運営であることが必要である」という報告を受ける。	平成 10 年 5 月 ～ 平成 11 年 3 月
	協働する理由を明確にする	支援対象が市民活動団体であることから，市民活動に関する専門知識，支援する能力等が必要だが，行政にはそのノウハウが無く，また NPO の支援には NPO の支援を活動目的としている団体が行うことが，最適と考える。しかし，NPO は資金力が不足しているため，施設運営管理費用については行政が担い，専門性を活かした市民活動団体の支援，利用者サービスなどを NPO が行う協働が最適と判断する。	
	協働の目的・成果を明らかにする	事業の目的と同じ	
	協働の手段を検討する	委託	
企画書の作成		同整備市民委員会により「仙台市市民活動サポートセンター整備市民委員会報告書」が作成される。	平成 11 年 2 月
予算の積算		<p>委託料 30,000,000 円以内</p> <p>&lt; 内訳 &gt; 人件費 24,540,000 円以内 開館記念事業費 572,000 円 一般事務経費 4,888,000 円</p> <p>（ ）公募時の企画提案の中で，応募団体より人件費が適正金額ではない(不足)との指摘を受ける。</p>	

協働項目		作業・決定内容等		時期	
協働相手の選定	選定基準を明確化する	「仙台市市民活動サポートセンター管理運営団体選考委員会」(外部委員)を設置し、準備会議+3回の委員会を開催。第1回委員会において、選考に係る事項等(事務局案提示)を検討する。		平成11年3月	
	協働相手の選定方法を決定する	同整備市民委員会の「透明性があり、かつ意欲と能力のある団体が参加できるような体制を確保すべく、公募・コンペ方式とする」との結果報告により、提案審査型を選択。		平成11年2月	
	協働相手を選定する	応募資格	特定非営利活動法人等の公共的団体(契約時点で法人格取得済み又は見込み有の条件付)		平成11年3月~4月
		審査方法	同選考委員会による「企画書審査」+「面接(プレゼンテーション・ヒアリング)」		
		審査基準	第1回委員会において決定		
		書類作成	募集要領・仕様書の作成 仕様書において、委託業務内容・委託条件・委託料等を提示		
		公募	事前に公募説明会開催(14団体参加) 応募団体3団体		
決定	第2回委員会において企画書審査 第3回委員会において面接実施、面接後協議により決定				
選定基準・方法・結果等の情報を公開する	同選考委員より議事録承認後、同選考委員会会議資料、議事録を市政情報センター・区情報センターにおいて公開。		平成11年5月		
評価シートの記載					

< 協議段階 >

協働項目		作業・決定内容等	時期
協議相手に関する相互理解		協働相手「せんだい・みやぎ NPO センター」に関する資料の収集等，及び相互の情報交換	平成 11 年 4 月 ～
協議・検討	お互いの資源を認識し，情報を共有する	管理運営に関する打ち合わせ ( )開館後は，サポセン内に市民活動支援室の事務室を置き仙台市職員が常駐。随時協議を行う。以下，トラブル等についても同様。	平成 11 年 4 月 ～
	NPO と行政の役割・責任分担を明らかにする	NPO・・・施設管理運営等業務の遂行 行政・・・施設設備に関する資金の負担 施設管理運営等に係る委託料の負担 ( )その他については，実施中に随時協議	
	トラブルに対する対処法，役割を明らかにする	建物に関するトラブルは行政，運営・利用者に関するトラブルはNPO，というトラブル時の基本的分担については予め定め，詳細についてはその都度協議。 (平成 15 年度)施設トラブルに関するマニュアル作成	
	事業の実施計画を具体化(確定)する	建物・付帯設備の管理・・・行政 サポセン運営・事業実施・・・NPO(市からの委託)	
評価シートの記載			
協議内容の合意	協議内容について，協働相手と再度確認し合意する	協議の中で，企画提案書，及び変更部分等細部について，確認・合意。	平成 11 年 4 月 ～6 月
	契約書，協定書，仕様書等の書面を作成する	契約書・仕様書の作成 管理運営要領の作成	平成 11 年 4 月 ～6 月
	協働相手と契約・協定等を締結する	委託契約	平成 11 年 6 月
公表		市政だより掲載，告示	平成 11 年 6 月

< 実施段階 >

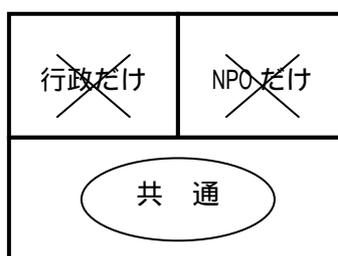
協働項目	作業・決定内容等	時期
<p>事業の進捗管理 協働相手との情報交換</p>	<p>開館から3年間は支援室がサポセン内にあり、常に情報交換を行っていた。支援室が本庁舎に戻ってからも、週1回サポセンセンター長・スタッフと、支援室長・担当者が打ち合わせの場をもって情報交換を行っている。また、月1回はサポセンスタッフ全員と支援室長・担当者が打ち合わせを行い、スタッフ全員との情報共有や意思の疎通を図っている。</p>	<p>平成11年6月 ～</p>
<p>事業計画の見直し</p>	<p>上記打ち合わせの中で、当初計画されていたことで、実施していくうち不都合があったもの、改善を要するものについては、順次協議の上、見直しを行っている。</p>	
<p>トラブル時の対応</p>	<p>施設設備に関するトラブル発生時は即時支援室に連絡、担当者が内容を確認後対応（マニュアル有）。平成16年度から小修繕については指定管理料に予算化。 ソフト面のトラブルについては、随時協議して対応。</p>	
<p>中間評価・公表</p>	<p>4半期実績、年間実績を基に協議し、互いに評価を行っている。 また、サポセン広報誌、ホームページにおいて実績等を公表。</p>	<p>平成16年度</p>

## 第3編 協働を評価しよう

### 1 評価システムの考え方

「協働評価システムは、行政だけで作るべきではない」という意見があります。もちろんそのとおりです。協働の評価方法は、当事者双方が事前に協議し、事業の各段階あるいは事業終了後に評価を行うことが良いでしょう。この「協働評価シート」(58～60ページ参照)は、そのための素材であり、必要事項を加えたり、不要なものを除いたりしながら、使いやすい評価シートに加工してご利用ください。

また、評価シートの記述部分は重要情報の蓄積や「協働実績シート」(64～65ページ参照)を作成する際の基礎資料としても活用できます。



！注意！

今回の協働評価シートは行政の視点を中心に作成しましたが、もちろんNPOの視点による評価項目もあります。今後は、協働の実績を踏まえながらNPO側の視点での評価方法も検討が進み、両者の知恵を持ち寄りながら使い勝手の良い評価システムが作られていくことが望ましいと考えています。

### 2 評価の段階

協働の評価には、協働によってNPO、企業、行政にどのような効果、変化をもたらしたのか、協働事業が受益者や社会にどんな効果があったのか、協働事業の実施プロセスがどうであったかなど、様々な視点があります。この手引きでは、プロセスを評価することに重点をおいて、行政とNPOの双方が自己評価を行い、評価結果を持ち寄り協議することによって、より良い協働の実現を目指します。

### 3 評価システム

#### 何のために評価するのか(目的)

この評価システムでは、協働事業の成果だけでなく、協働や事業の過程を共通の仕組みで評価を行い、「課題の共有や改善のために活用すること」に重点をおき、より良い協働の実現を目指しています。

### 何を評価するのか（対象）

協働の内部検討，協議，実施，終了の各段階の過程と事業の成果を評価します。

### 誰が評価するのか（主体）

協働の当事者が評価します。市民，受益者の評価検討は別途行います。

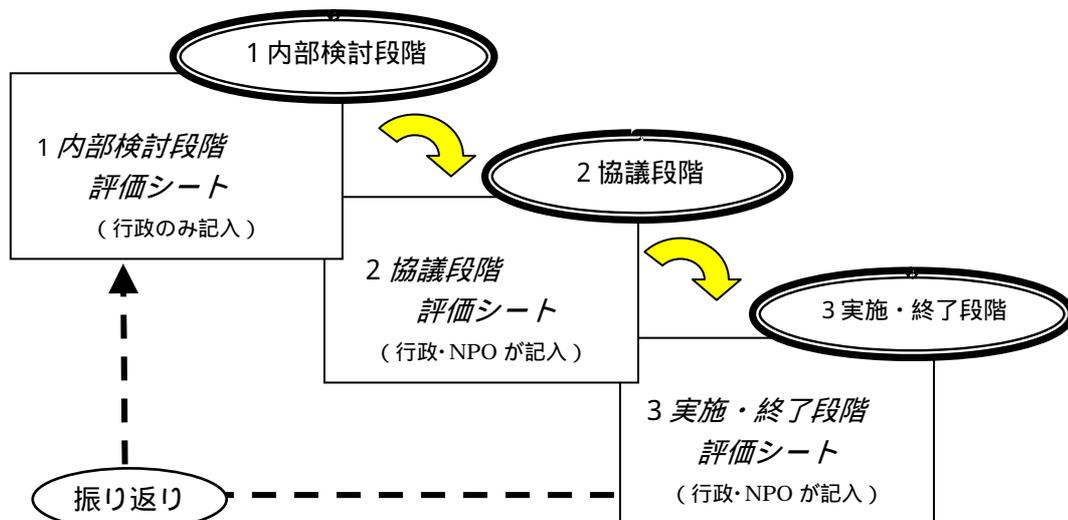
### どのように評価するのか（手法）

協働事業プログラムを基本とする各項目の点数化等により評価を行います。その上で双方の評価の一致や差異について話し合いを行い，評価の共有化を図ります。より良い協働を目指し，両者が一緒に振り返るきっかけづくりがこの評価システムの特徴です。

### 公表をどうするのか（情報公開）

事業終了後，協働事業の成果として，協働実績シートにより公表します。

## 4 協働評価シートの使い方



(1) 内部検討段階評価シート(事前評価)

内部検討段階を評価するシートです。検討段階での協働をより良い協働ものとするための視点で作られています。このシートは、内部検討段階の最終作業として、行政のみがチェックするものです。チェック項目を意識しながら検討するのも有効です。  
(行政のみ評価)

ポイント

複数の職員で5段階評価してください。右側の記述についても書き込んでみましょう。これを持ち寄って議論することによって、行政側の協働の考え方が整理され、共有できます。

(2) 協議段階評価シート(中間評価)

NPOと行政が実際に協議する段階を評価するシートです。協議内容がある程度固まった時点で両者がそれぞれに評価し、これを持ち寄り議論することによって、協議不足、認識のズレや課題を発見できます。

なお、このチェック項目は、協議に入る前に考え方を整理するためにも有効です。

ポイント

シートには共通するチェック項目を掲げていますが、協働の種類、形態によってはこれ以外にも評価すべき事項、どちらか一方のみが評価する事項があると思いますので適宜加工してください。

(3) 実施・終了段階評価シート(事後評価)

このシートは、協働事業の実施中の評価と終了してから振り返る評価が一緒になっています。個別項目を評価するというよりも、協働事業における双方の関係や成果に絞った評価に重点をおいています。双方の評価に基づいた振り返りが、協働を次の段階に進化させていきます。

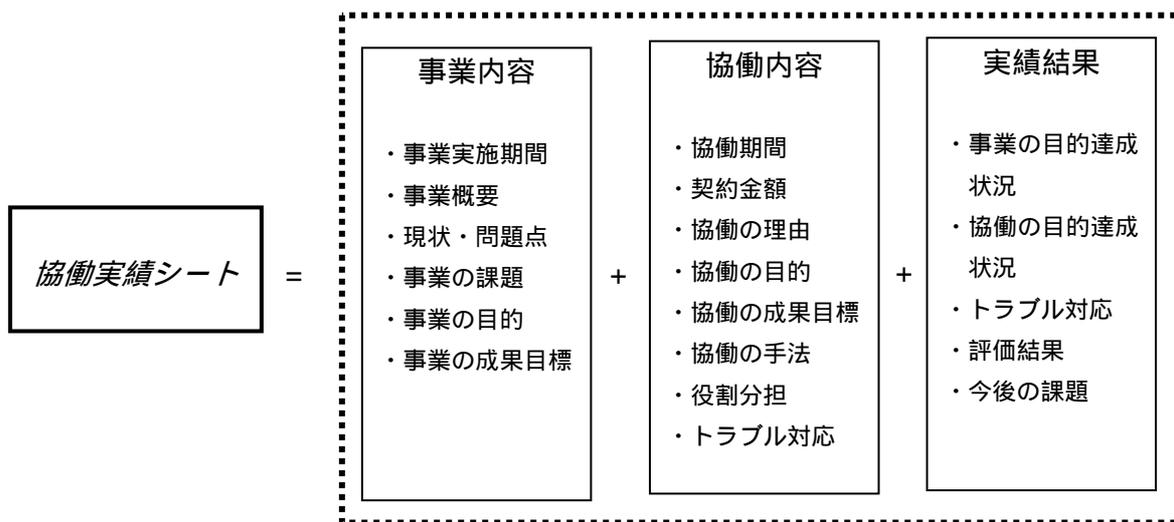
ポイント

事後評価は、事前に計画したことが達成されたのかどうか、成果をあげたのかどうかなど、すべての段階を確認するものですから、すべての段階評価シートにより振り返ってみるのも効果があります。

## 5 協働実績シートの作成

評価が終了したら、次に「協働実績シート」(64～65ページ参照)を作成します。これは、協働事業の各段階の評価を参考に、一連の実績をまとめ、協働に関する情報を蓄積していくためのものです。

また、協働事業の概要を知りたい市民に対して、わかりやすい情報公開資料としても活用できます。協働実績シートは、様式として示しています。



# 協働評価シート

(1 内部検討段階)

事業名	
記入日	平成 年 月 日
記入者名	
所属団体名	
職名	

	段階	チェック項目	評価
1	内部検討段階	協働の政策的な考え方, 根拠を理解しましたか	
2	内部検討段階	協働の意義, ルールなどの本質を理解しましたか	
3	内部検討段階	現状や課題を明らかにできましたか	
4	内部検討段階	問題解決後の状況をイメージできましたか	
5	内部検討段階	事業目的を明らかにできましたか	
6	内部検討段階	協働の必要性, 理由を明らかにできましたか	
7	内部検討段階	双方が持つ資源の強み, 弱みを明らかにしましたか	
8	内部検討段階	協働の効果, 成果を検討しましたか	
9	内部検討段階	複数の手段を検討しましたか	
10	内部検討段階	事業目的達成の手順を検討しましたか	
11	内部検討段階	協働目的達成の手順を検討しましたか	
12	内部検討段階	協働の中期ビジョン(3年~5年)を検討しましたか	
13	内部検討段階	わかりやすい企画書を作れましたか	
14	内部検討段階	協働相手の選定について透明性を確保できましたか	
		評価合計	0
		評価平均	0.0

内部検討段階

解決すべき課題, ニーズはどんなことでしたか
課題, ニーズの把握は, どんな方法で行いましたか
事業で期待する成果はどんなことですか
協働に期待する効果はどんなことですか
市が提供できない資源(NPOに求めるもの)は何ですか
協働の中期ビジョンイメージをまとめてください

58

シートの段階
1 内部検討段階
2 協議段階
3 実施・終了段階
より良い協働へ

チェック項目を5段階評価	
「はい」	5
どちらかといえば「はい」	4
とちらともいえない	3
どちらかといえば「いいえ」	2
「いいえ」	1

上記は, 今後の検討および最終評価に活用してください。

# 協働評価シート

(2 協議段階)

事業名	
記入日	平成 年 月 日
記入者名	
所属団体名	
職名	
協働の相手	

	段階	チェック項目	評価
1	前提確認段階	協働の意義, ルールなどの本質を確認し合いましたか	
2	前提確認段階	お互いの特性, 立場, 状況などを確認できましたか	
3	協議段階	解決すべき課題を共有できましたか	
4	協議段階	問題解決後のイメージを共有できましたか	
5	協議段階	それぞれが持つ強み, 弱みを確認し合いましたか	
6	協議段階	役割分担を明確にできましたか	
7	協議段階	事業の直接効果を共有できましたか	
8	協議段階	事業の間接効果を共有できましたか	
9	協議段階	コストは協議できましたか	
10	協議段階	コストは適正でしたか	
11	協議段階	コストの支払い方法を協議できましたか	
12	協議段階	トラブルの対処, 役割を協議できましたか	
13	協議段階	未解決事項の先送りはなかったですか	
14	協議段階	お互いに共通する言葉で協議できましたか	
15	協議段階	協働目的を文章化して共有できましたか	
16	協議段階	協働の中期ビジョンを協議できましたか	
17	協議段階	わかりやすい企画書, 契約書を作れましたか	
18	協議段階	協議は対等でしたか	
19	協議段階	公表手続きを決めましたか	
		評価合計	0
		評価平均	0.0

協議段階	前提確認段階で特筆すべきことはありましたか
	解決すべき課題, ニーズはどんなことでしたか
	どのように役割分担しましたか
	事業の直接効果と間接効果は何ですか
	協働目的はどんなことですか
	未解決事項, 先送り事項は何ですか
	協議段階で工夫した点, 特筆すべき事項はありましたか

59

1	内部検討段階
2	協議段階
3	実施・終了段階
	より良い協働へ

「はい」	5
どちらかといえば「はい」	4
どちらともいえない	3
どちらかといえば「いいえ」	2
「いいえ」	1

上記は, 今後の検討および最終評価に活用してください。

# 協働評価シート

(3 実施・終了段階)

事業名	
記入日	平成 年 月 日
記入者名	
所属団体名	
職名	
協働の相手	

	段階	チェック項目	評価
1	実施段階	事業の進捗管理が行われましたか	
2	実施段階	合意事項を実現しようとお互い努力しましたか	
3	実施段階	必要な時期に打ち合わせを行いましたか	
4	実施段階	トラブル発生時の対応は迅速・適切でしたか	
5	実施段階	変更事項に対する協議は柔軟でしたか	
6	実施段階	中間振り返りを行いましたか	
7	実施段階	打ち合わせ事項を記録に残し、共有しましたか	
8	終了段階	指標による成果目標と達成度をまとめましたか	
9	終了段階	振り返り、課題・改善について話し合いましたか	
10	終了段階	事業の目的は達成できましたか	
11	終了段階	協働の目的は達成できましたか	
12	終了段階	事業の直接効果はありましたか	
13	終了段階	事業の間接効果はありましたか	
14	終了段階	市民満足度は向上しましたか	
15	終了段階	協働過程は順調でしたか	
16	終了段階	お互いの組織にメリットがありましたか	
17	終了段階	トラブル解決は適正でしたか	
18	終了段階	協働の成果は公開されましたか	
19	終了段階	全体的に満足できる結果でしたか	
20	終了段階	今後も協働事業を行いたいと思いますか	
		評価合計	0
		評価平均	0.0

シートの段階	
1	内部検討段階
2	協議段階
3	実施・終了段階
	より良い協働へ

チェック項目を5段階評価	
「はい」	5
どちらかといえば「はい」	4
どちらともいえない	3
どちらかといえば「いいえ」	2
「いいえ」	1

実施段階	実施段階での問題はありませんでしたか
	実施段階で工夫した点、特筆すべき事項はありましたか
終了段階	事業の間接効果、予定外の成果は何ですか
	課題、改善すべき点は何ですか
	協働による組織へのメリット、デメリットは何ですか
	終了段階で工夫した点、特筆すべき事項はありましたか
	満足、不満な点は何ですか

上記は、事業実績シート作成、見直しに活用してください。

協働評価シートの書き方

1 内部検討段階

<b>協働評価シート</b>
(1 内部検討段階)

事業名	
記入日	平成 年 月 日
記入者名	
所属団体名	
職名	

	段階	チェック項目	評価
1	内部検討段階	協働の政策的な考え方, 根拠を理解しましたか	
2	内部検討段階	協働の意義, ルールなどの本質を理解しましたか	
3	内部検討段階	現状や課題を明らかにできましたか	
4	内部検討段階	問題解決後の状況をイメージできましたか	
5	内部検討段階	事業目的を明らかにできましたか	
6	内部検討段階	協働の必要性, 理由を明らかにできましたか	
7	内部検討段階	双方が持つ資源の強み, 弱みを明らかにしましたか	
8	内部検討段階	協働の効果, 成果を検討しましたか	
9	内部検討段階	複数の手段を検討しましたか	
10	内部検討段階	事業目的達成の手順を検討しましたか	
11	内部検討段階	協働目的達成の手順を検討しましたか	
12	内部検討段階	協働の中期ビジョン(3年~5年)を検討しましたか	
13	内部検討段階	わかりやすい企画書を作れましたか	
14	内部検討段階	協働相手の選定について透明性を確保できましたか	
		評価合計	0
		評価平均	0.0

政策(体系)でどう位置付けられているか。協働する根拠は？

右側の記入欄に書き込んでおく。

NPO と協働する根拠で重要

人, 物, 金, 情報, ノウハウなどを持ち寄るのが協働

簡潔な文章, 図表で単純化・構造化

選定基準, 選定方法, 情報公開など

この段階の評価者は市側。NPO 側はまだいない状態

なぜ協働するのか。協働にはルールがある。  
■9 ページ参照

手段が目的化しないように。最終イメージが大切

解決すべき課題を一緒に解決して行くのが協働

事業成果と協働成果は違うので要注意

課題解決には1年で完結しない場合も多い。右表に記述  
■19 ページ参照

点数だけでなく, 振り返り, 改善が大切

## 2 協議段階

なぜ協働するのか。協働にはルールがある。■19 ページ参照

協働はここが大切。文章化してお互いに理解しあえたか。

人、物、金、情報、ノウハウなどを持ち寄るのが協働

前払い、部分払い、概算払いなど

共有した目的を維持していくことが大切

行政用語、専門用語を避け、理解できる言葉の使用を！

広報、情報公開、記者発表

	段階	チェック項目	評価
1	前提確認段階	協働の意義、ルールなどの本質を確認しましたか	
2	前提確認段階	お互いの特性、立場、状況などを確認できましたか	
3	協議段階	解決すべき課題を共有できましたか	
4	協議段階	問題解決後のイメージを共有できましたか	
5	協議段階	それぞれが持つ強み、弱みを確認しましたか	
6	協議段階	役割分担を明確にできましたか	
7	協議段階	事業の直接効果を共有できましたか	
8	協議段階	事業の間接効果を共有できましたか	
9	協議段階	コストは協議できましたか	
10	協議段階	コストは適正でしたか	
11	協議段階	コストの支払い方法を協議できましたか	
12	協議段階	トラブルの対処、役割を協議できましたか	
13	協議段階	未解決事項の先送りはなかったですか	
14	協議段階	お互いに共通する言葉で協議できましたか	
15	協議段階	協働目的を文章化して共有できましたか	
16	協議段階	協働の中期ビジョンを協議できましたか	
17	協議段階	わかりやすい企画書、契約書を作れましたか	
18	協議段階	協議は対等でしたか	
19	協議段階	公表手続きを決めましたか	
		評価合計	0
		評価平均	0.0

組織特性、活動原理、関連情報の確認

手段が目的化しないように。最終イメージの共有が大切

課題解決の役割分担、資源の持ち寄りなどが大切

事業成果、波及効果、相乗効果など

協議しにくいのがコスト。算定方法・基準に要工夫

課題解決には1年で完結しない場合も多い。右表に記述 ■19 ページ参照

発注者と受注者から課題解決のパートナー関係へ

自動計算できる

### 3 実施・終了段階

分担した役割を任せきりにしなかったかなど

協働は緊張感ある関係と信頼関係が基礎

企画書などに基づいた成果

協働プロセス評価は、重要な視点

解決したかどうか、解決に至る過程・手続きはどうか、態度はどうか。

	段階	チェック項目	評価
1	実施段階	事業の進捗管理が行われましたか	
2	実施段階	合意事項を実現しようとお互い努力しましたか	
3	実施段階	必要な時期に打ち合わせを行いましたか	
4	実施段階	トラブル発生時の対応は迅速・適切でしたか	
5	実施段階	変更事項に対する協議は柔軟でしたか	
6	実施段階	中間振り返りを行いましたか	
7	実施段階	打ち合わせ事項を記録に残し、共有しましたか	
8	終了段階	指標による成果目標と達成度をまとめましたか	
9	終了段階	振り返り、課題・改善について話し合いましたか	
10	終了段階	事業の目的は達成できましたか	
11	終了段階	協働の目的は達成できましたか	
12	終了段階	事業の直接効果はありましたか	
13	終了段階	事業の間接効果はありましたか	
14	終了段階	市民満足度は向上しましたか	
15	終了段階	協働過程は順調でしたか	
16	終了段階	お互いの組織にメリットがありましたか	
17	終了段階	トラブル解決は適正でしたか	
18	終了段階	協働の成果は公開されましたか	
19	終了段階	全体的に満足できる結果でしたか	
20	終了段階	今後も協働事業を行いたいと思えますか	
		評価合計	0
		評価平均	0.0

双方の評価の差に着目し、協議のきっかけづくりを！

情報共有、意思疎通を図ることが必要

良い関係づくりにより協働関係が発展

事業成果と協働成果は違う。

組織にもたらした改革、改善、事業成果、組織成長など

協働事業の概要、協働の過程、成果の公表

総合的な印象、協働して良かった点が大きいなど

# 協働実績シート

記入日		平成 年 月 日
記入者	所属	
	職名	
	氏名	

事業名	
事業主体（行政）	
協働相手（NPO）	

事業内容	
事業実施期間	
事業概要	
現状・問題点	
事業の課題	
事業の目的	
事業の成果目標	

協働内容	
協働期間	
協働に係る 契約金額(内訳)	
協働の理由	
協働の目的	
協働の成果目標	
協働の手法	
役割分担	行政
	NPO
トラブル時の対応	

実績結果	
事業の目的・成果 目標達成状況	
協働の目的・成果 目標達成状況	
主なトラブルと その対応	
協働評価シートに おける評価結果	
今後の課題	

## 第4編 用語を理解しよう

この手引きの作成は「協働ワーキンググループ」を組織して検討してきましたが、その中で、用語の意味が混乱して使われている実態がある、協働を説明するための用語が説明できない、用語の関係性がわからない、という意見が寄せられました。

「協働を成功させるため」には、まず「協働」理解の混乱原因を明らかにし、周辺情報を含めて理解する必要があることが明らかになりました。

そこで、まず協働を理解し、実践していくために使われる用語の意味とその関係性から説明します。

### 1 よく使う用語と周辺情報

#### **協働**

協働とは、組織と組織が、特定課題の解決のために、目的を共有して、互いに資源を持ち寄って、相乗効果をあげながら、協力して取り組むことをいう。

組織としては行政、企業（事業者）、NPO（市民）の3つのセクターがある。

#### 協働の定義いろいろ

行政とNPOの協働とは、共有された目的を実現するために、互いの力を生かして相乗効果（協働効果）を得るためのプロセス（手段）

（（財）地球産業文化研究所「協働のための企業・自治体の視点からのNPO評価調査報告書」から）

協働とは、行政とボランティア・NPOとが、相互の存在意義を認識し尊重し合い、相互にもてる資源を出し合い、対等の立場で、共通する社会目的の実現に向け、社会サービスの供給等の活動をする事

（東京都 行政とボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会「協働の推進指針策定への提言」から）

協働とは、公的サービスを担う異なる主体が、地域課題や社会的な課題を解決するために、相乗効果をあげながら、新たな仕組みや事業を創り出したり、取り組むこと

（横浜市「協働推進の基本指針」から）

## 市民参加

自治体の事業に市民が参加するものを幅広くいう。行政が制度と機会を用意し参加を呼びかけることが多い。

### 例

審議会の委員，パブリックコメント，住民説明会，ヒアリング，アンケート調査，市民提案，シンポジウム・フォーラム，ワークショップ，市主催事業へのボランティア参加など

### 市民参加の意義・必要性

仙台市基本計画では「都市の質を決めるのが市民参加」と位置付けています。市民参加とは、市政に関する企画立案，施策，事業等に意見を述べ，提案し，行動に加わることであり，住民自治によるまちづくりを実現するための基本的かつ重要な市民の権利です。

市民参加は，自治体の事業に市民が参加する幅広い意味で使われ，行政が制度や機会を用意して参加を呼びかける場合が多くなっています。かつての行政主導が強く，市民参加意識が低調だった時代から，最近では市民の参加意識の高まりが顕著になってきており，まちづくりの主体としての市民がさまざまな分野で積極的に参加しています。

市民参加は協働の土台となり，市民参加の進展が協働の質を高めていくことから，行政としても参加の場を用意するだけでなく，これまで以上に市民が主体的に参加しやすい環境づくりをしていく必要があります。

## 市民参画

より積極的な市民参加をいう。事業の実施段階だけでなく，市の各種施策の企画立案段階及び意思決定に市民の意思や知恵を反映させようとするための参加のことをいう場合，参画という言葉を使って強調することが多い。

## 市民協働

協働の中で特に，市民の組織であるNPOと行政の協働のことをいうが，一般的に協働を推進する政策のスローガンとして使われることも多い。

### さらに詳しく

NPOには，テーマ型組織（特定のテーマについて活動する）と地縁型組織（特定の地域のあらゆることについて活動する）があり，両方とも協働の対象ですが，この手引きでは主にテーマ型組織を対象にしています。

！注意！

## 市民協働は様々な意味で使われています

### 最狭義では

NPOと行政が、組織と組織として、特定課題の解決のために、目的を共有して、互いに資源を持ち寄って、相乗効果をあげながら、協力して取り組むことをいいます。

### 狭義では

市民と行政が、共通の課題の解決や目的達成のために、協力しながらそれぞれの役割と責任を果たすことをいいます。

### 広義では

市民と行政が連携すること、行政施策に広く市民が参加できるような仕組みづくりをいいます。

⇒ これらを全部まとめて、政策スローガンとして市民協働と表現されることが多い。

**この手引きでは、最狭義のNPOと行政の協働を市民協働という。**

## 市民公益活動

### (1) 「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」による定義

市民が自発的に行う公益性のある活動で営利を目的としないもの

### (2) 「市民公益活動促進のための基本方針」による定義

自らの自由意志に基づき、自主的・自発的に行う活動で、

誰に対しても開かれていて、

幅広く多くの人たちの（幸せ）のために

営利を目的とせずに、社会に貢献する活動で、

政治上の主義の推進や宗教の教義を広めることを目的とするものではないもの

**この手引きで対象とする市民活動は、市民公益活動をいう。**

## 市民公益活動団体

### 「市民公益活動促進のための基本方針」による定義

市民公益活動(2)に加え 継続性と組織性を備え、社会的責任を果たすことを目的とした団体

## ポイント

市民活動の本質は、市民による自発的な問題解決行動である。  
社会に問題提起するアドボカシー（政策提言）やオンブズマンのような活動も市民活動の一つであり、これらの活動には、少数者の意見や課題を顕在化させる価値がある。

## NPO

Non-Profit Organization または Not-for-Profit Organization の略で、営利を目的とせず、社会的な使命（ミッション）の実現を目的とする民間組織のこと。通常「民間非営利組織」「民間非営利団体」と呼ばれている。

**この手引きで対象とするNPOは、市民公益活動団体をいう。**

### さらに詳しく

■ 広義のNPOについては、71 ページ「NPOの範囲は？」を参照。

民間非営利組織の「民間」は行政と区別して、「非営利」は企業などの営利組織と区別して使われています。活動面に着目すれば、NPOは市民活動を継続的に行い、パワーアップしていくための仕組み（組織）といえるでしょう。

## NGO

Non-Governmental Organization の略で、NPOと同様に営利を目的とせず、社会的な使命（ミッション）の実現を目的とする非政府組織のこと。

### さらに詳しく

NGOは国連の場で、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ぶのに使われ始めた用語であり、一般的にはNPOとほぼ同義ですが、「非営利性」よりも「非政府性（政府からの独立性）」を強調するとき、NPOと区別して使われる傾向にあります。

### Q . N P O の非営利性って？

A . N P O の非営利性は、「利益を得てはいけない」ということではありません。

N P O は社会的課題の解決をテーマとする使命（ミッション）の実現を目的とする組織なので、企業のように利益の分配を追及しない組織です。

しかし、N P O が事業で利益をあげたら、企業と変わらないではないかという疑問がでてきます。企業とN P O の違いは利益をどう配分するかにあります。企業の利益は投資者や役員等に配分されますが、N P O の利益は活動目的に再投資されます。N P O が行う企業と類似の事業収益は課税対象です。

企業もN P O も目的こそ違いますが、どちらも継続的活動のためのスタッフの給料は必要です。N P O で給料をもらって働く人たちは「有給スタッフ」と呼ばれています。N P O の場合、無報酬で活動している人も多いので「有給」がクローズアップされたものですが、雇用関係を結んで働く労働者に対して給料を支払わなければいけない点は企業もN P O も同様です。

### ポイント

N P O とは地域や社会の課題解決に向け、公益的で自発的な活動を継続的に非営利で行っている市民活動団体（任意団体やN P O 法人）のことを指して使うことが多い。

N P O は市民活動の器のこと。

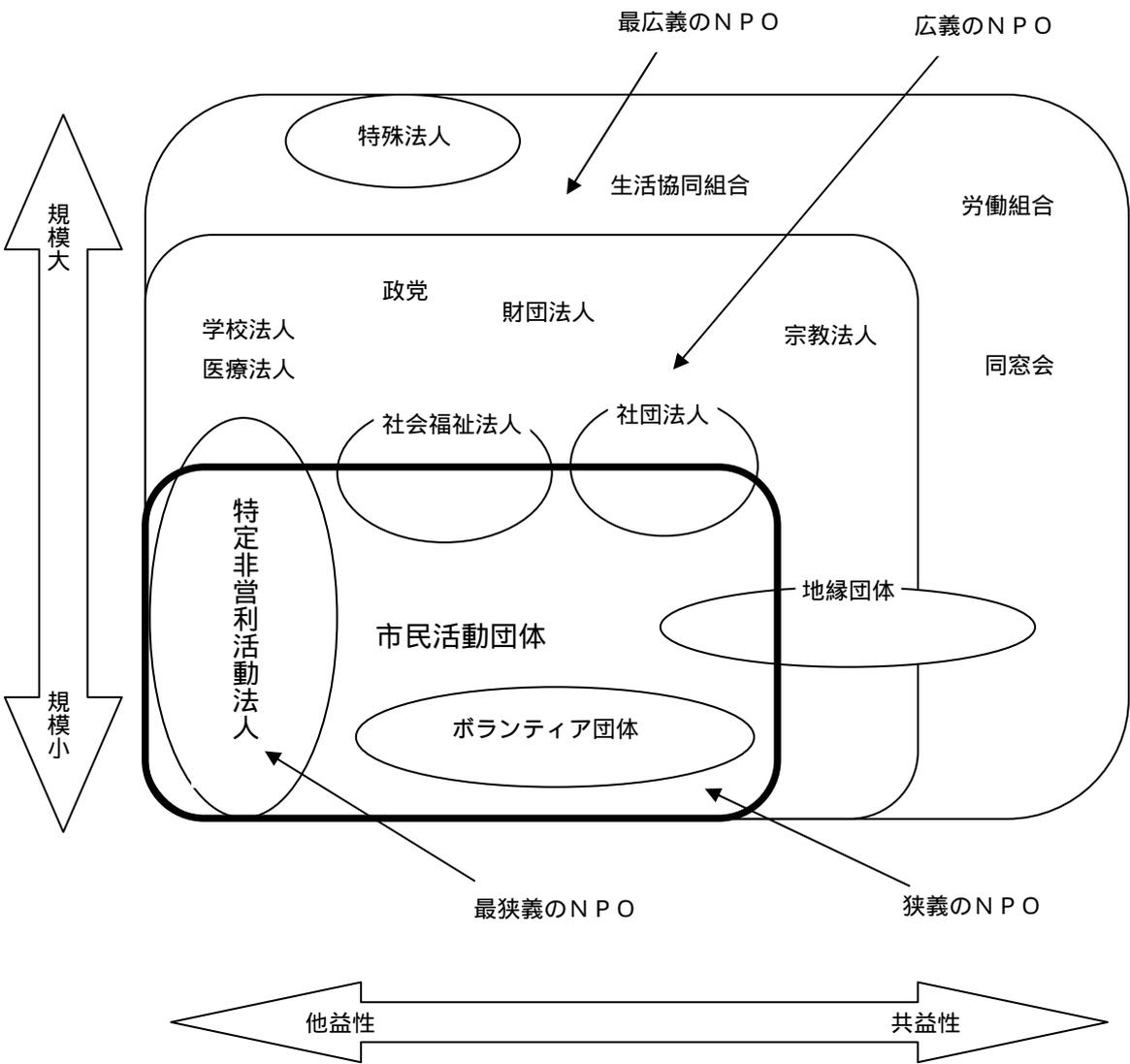
N P O の非営利性とは利益をあげないことではなく、利益を役員等に分配しないこと。

**Q. NPOの範囲は？**

A. 広義のNPOには公益法人（社団法人と財団法人）、社会福祉法人、学校法人、医療法人、宗教法人、政党、労働組合、同窓会、町内会などを含みますが、一般には、地域や社会の課題解決に向け、公益的で自発的な活動を継続的に非営利で行っている市民活動団体のことを指して使うことが多いようです。

この手引きで対象とするNPOは、市民公益活動を行う団体を指し、図4-1では概ね太線の内側部分にあたります。

図4-1 NPOに関する4つ(最広義, 広義, 狭義, 最狭義)のイメージ



出典：大阪ボランティア協会発行「月間ボランティア(JAN/FEB2000)」の図を一部加工

#### Q. 町内会や生活協働組合もNPOに含まれる？

A. 町内会等の地縁型組織も、自分の住む地域だけではなく、周囲も含めて広くまちづくりの活動に取り組むこともあります。また、生活協働組合等も、組合員の利益に限定せず、地域の社会問題に取り組むことがあります。

このように、本来の目的は共助的な団体でも、社会的課題を認識し、外に向かって広く公益的な活動を行う場合があるため、広い意味ではNPOに含まれます。

また、町内会等の地縁型組織は昔から日本中にあり行政と深く関わってきました。これに対して、特定のテーマを目的とする組織（いわゆるNPO）は比較的新しく、行政はこの新しい組織とどう連携していくかが課題となっています。

NPOをテーマ型組織と地縁型組織に分けた場合のそれぞれの特徴は以下のとおりです。

##### テーマ型組織

地域拡散、有志参加、特定事項を目的、個人意思に基づく、都市部に多い

##### 地縁型組織

地域限定、全員参加、特定地域に関するあらゆることが対象、歴史・伝統あり、日本中どこにでも存在

#### Q. 行政主導の市民組織はNPO？

A. 行政が市民（個人や団体）に参加を呼びかけて設立した団体は数多くあります。こうした団体は市民が構成員であるという点で、行政ではない市民の団体、民間の組織であることは間違いありませんが、一般的に行政の関わりが大きく、市民の自主的・自発的な活動を行う団体かという点では疑問が残ります。実際、こうした団体の多くでは、行政の役割が大きくなっています（事務局を行政が務める、活動費用の大半を行政が負担する等）。

協働相手となる組織が存在しない場合、行政が組織化を促すことは間違いではありません（例えば、ボランティア養成講座終了者の団体を作る等）。協働の第一歩としては、団体を作ってもらい、作ることが現実的でしょう。ただし、このような団体が、行政の下請け的な活動をするだけにならないよう、注意が必要です。

一般的にNPOは、行政とは独立した組織であり自らの意思で行動しています。行政が協働したいと思っても、目的や手法等で合意できなければ協働は成立しません。異なる性質や行動原理を持つ組織と組織が協働するからこそ、補い合い、高め合い、相乗的な協働の効果が生まれるのです。

## 特定非営利活動法人（NPO法人）

特定非営利活動促進法に基づき認証を得て法人格を取得した団体

### 特定非営利活動促進法（通称NPO法）制定の背景

特定非営利活動促進法（通称NPO法）が制定される以前は、公益的な活動を行う団体が法人化するためには、民法第34条（1）の規定により主務官庁による許可が必要でした。

公益を行う法人設立には官庁の許可が必要なのにに対し、自己の利益・営利を追求する法人、例えば株式会社の設立は、官庁の許可は不要で登記だけで簡単にできます。つまり、私益の領域では市民が自由に活動できるのに対し、公益の領域で市民が活動するには官庁の許可が必要だったのです。1990年代に入って、公益の領域を官庁の独占に委ねるのではなく、市民の手で創造しようという動きが大きくなり、1995年（平成7年）1月の阪神淡路大震災をきっかけにボランティア活動や市民活動とその組織であるNPOが全国的に注目されるようになりました。

こうしたNPOの活動をより活発にするため、1998年（平成10年）3月に制定されたのがNPO法です。この法律の目的は、NPOに比較的簡単な手続きで法人格を付与することなどによりNPOの活動の発展を促進し、公益の増進に寄与することにあります。現在までに多くの団体（2）が法人格を取得し活動しています（3）。

#### 1 民法第34条

祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益に関する社団又は財団にして営利を目的とせざるものは主務官庁の許可を得て之を法人と為すことを得

#### 2 NPO法人設立認証数（1998/12/01～2004/12/31累計）

	認証数
全国	19,963
宮城県	301
仙台市	173

認証数は解散した法人数（全国310、宮城県6、仙台市4）を除く。

#### 3 NPO法人一覧（名称、活動分野、定款記載の目的、事務所の所在地、認証年月日等）は、内閣府、都道府県のホームページで見ることができます。（内閣府 <http://www.npo-homepage.go.jp/ninshou/nponinshou.html>、宮城県 <http://www.miyagi-npo.gr.jp/shinsei/shinsei.htm>）

### NPO法人取得の手続き

団体で法人設立の意思を決定した後、NPO法に規定の設立認証申請書及び添付書類を所轄庁（ ）に提出して法人設立の認証を受け、法務局で法人としての登記を行います。

「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す。NPO法では、公益法人の設立許可のように行政裁量の広い制度とは異なり、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、NPO法第12条に規定する設立要件に適合すると認めるときには、認証しなければならないとされています。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ます。

また、所轄庁の認証を得れば自動的に法人となるわけではなく、認証された後、法務局で設立の登記をすることによって、はじめて法人として成立します。

所轄庁：法人の事務所が所在する都道府県の知事。2以上の都道府県の区域内に事務所を設置する場合は内閣総理大臣

## ボランティア

一般的には「自発的かつ無報酬で他人や社会に奉仕する人」といわれています。「市民活動をする人」を説明する場合、このような見方では見えないことがあります。

■ 76 ページ「ボランティアと市民活動」を参照。

### さらに詳しく

ボランティアは、一般的には自発的かつ無報酬で他人や社会に奉仕する人といわれています。しかし、ボランティアには本来「志願」という意味があり、「自発性」がキーワードです。自分で考え、自分の責任で行動するボランティアは、誰かに強制されたわけでもなく、お金をもらえるわけでもありません。ボランティアの報酬は、困っている人が助かったり、社会問題が解決されたりする成果に対する充実感や満足感といわれています。

私たちがボランティアと関わる場合は、「自発性」を重視し、ボランティアが意欲的に活動できるように心がけましょう。

### Q. 有償・有給でもボランティアといえる？

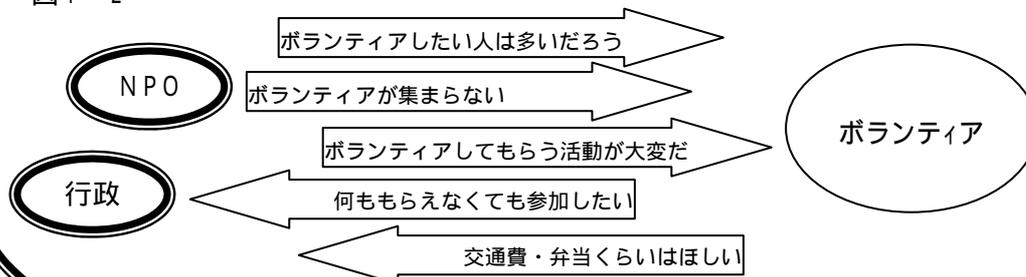
A. ボランティアには、個人の意思による自発的行動の場合と、一定の組織化されたボランティアプログラムへの参加の場合があります。後者の場合には、ボランティア募集側（NPO、行政等）とボランティア（個人）の関係によって、費用が発生する場合があります。

弁当代や交通費などの実費が支払われる場合、ボランティアに対して感謝の意を表すものとして、正当な労働力対価としてではなく、小額のお金や物品が支払われる場合などに、有償または有給ボランティアという言葉が使われることがあります。

ボランティアについて、どこまでが無報酬・実費弁償でどこからが有償・有給なのかは、その団体の考え方や社会通念や状況に応じて、さまざまに使われているのが実態です。

NPOや行政等の活動にボランティアが参加する場合、両者の都合や考えによって、多様な関係が生まれてきます。

図4-2



## ボランティア団体

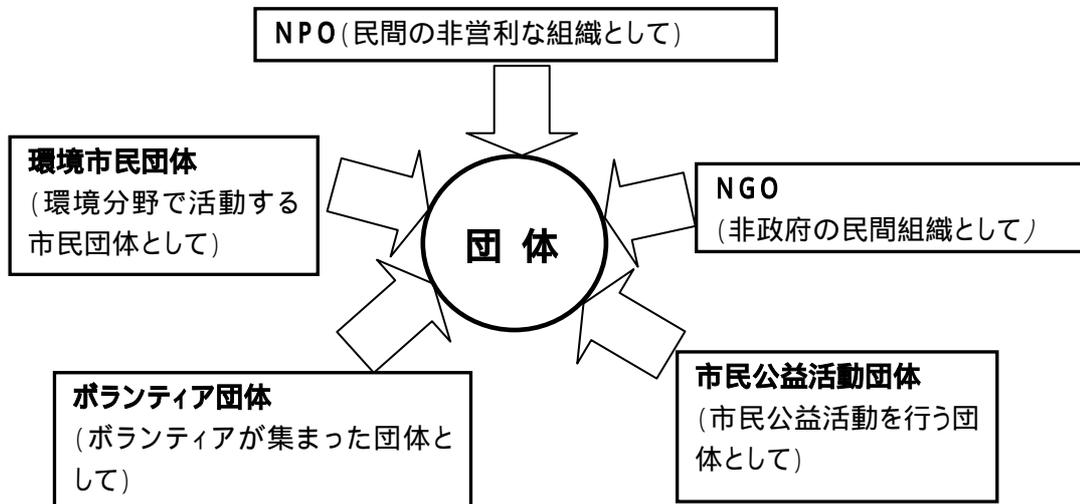
個人のボランティアが複数集まってできた団体  
有給スタッフのいない市民活動団体のことをボランティア団体と呼ぶこともある。



## 団体の呼び名

ある一つの団体は、見る角度によって、いろいろな名前ではられています。

図4 - 3



出典:加藤哲夫氏(せんだい・みやぎNPOセンター)の作図

## 市民事業

市民活動のうち、他人に対して何らかのサービスを計画的・継続的に提供するために、現実的に問題を解決するための「しくみ」と「しかけ」を備えた活動

### 例

- 食物アレルギーの子ども用のお菓子の製作・販売
- 身体障害者一人ひとりに合わせた洋服の製作・販売
- 精神障害者の活動場所としてのコミュニティレストラン経営
- 家庭内暴力被害者の避難所の運営
- 不法投棄物の回収・リサイクル

### さらに詳しく

市民活動の初期段階は、問題に気付いて学習し、仲間を増やし周りに広め、関心のある人でグループを作るというものですが、成長すると市民事業に発展する場合があります。

市民事業が企業の営利を目的とした事業と違う点は、そもそもの目的にあります。市民事業では、利益が発生した場合にも役員等関係者に分配するのではなく次の事業に活用することによって社会に還元し、あくまでも社会の問題解決を目的としています。発展形態として企業になることもあります。

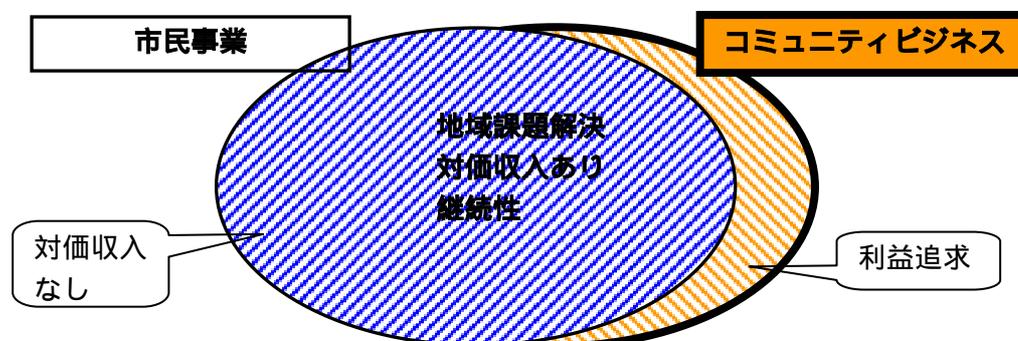
### さらに詳しく

地域コミュニティの課題解決のために、「問題を解決したい」という市民活動的な面と、問

題を解決するためのサービスを「事業として計画的・継続的に提供する」という経済的な面が合わさったものがコミュニティビジネスです。

一般的には、市民事業とコミュニティビジネスはほぼ同じ事柄をいいますが、あえて差異を強調すれば次の図のようになります。

図4 - 4



出典：加藤哲夫氏(せんだい・みやぎNPOセンター)の作図

## 2 用語と用語の関係に誤解が多い

### ボランティアと市民活動

「1 よく使う用語と周辺情報」において「ボランティアとは、一般的には自発的かつ無報酬で他人や社会に奉仕する人といわれています」と説明しましたが、ボランティアという用語では説明できない市民の活動もあります。例えば、不登校の親子の会のように、ボランティアとして他人や社会の役に立ちたいからというよりは、当事者や関心を持つ人が自分の直面している課題を解決するために自発的にしている活動などです。

市民活動の実態としては、当事者や関心を持つ者として自ら動かすにはいられないから自発的なのであり、したがって、自ら自発的にした行動(誰かに雇われて命令された行動ではない)に対しては誰も給料を払ってくれないから、結果として無報酬で活動しているわけです。

ボランティアが「無報酬」を強調するのには理由があります。「自発的」かどうかはボランティアの心の中のことなので他人にはわかりません。ですから、形としてわかりやすい「無報酬」であることを強調することで、結果としてボランティアが「自発的」であることを対外的に証明しているのです。例えば公園のごみを拾っている人がいたとします。その人が自発的に行動しているのか、誰かに頼まれた清掃の仕事(労働の対価としての報酬を得る)なのかは、見た目では正確にわかりません。仕事の場合はやって当然と思われるだけで社会に何らインパクトを与えないので「無報酬」であることをわざわざ強調し、結果としてボランティアの「自発性」を強調するのです。

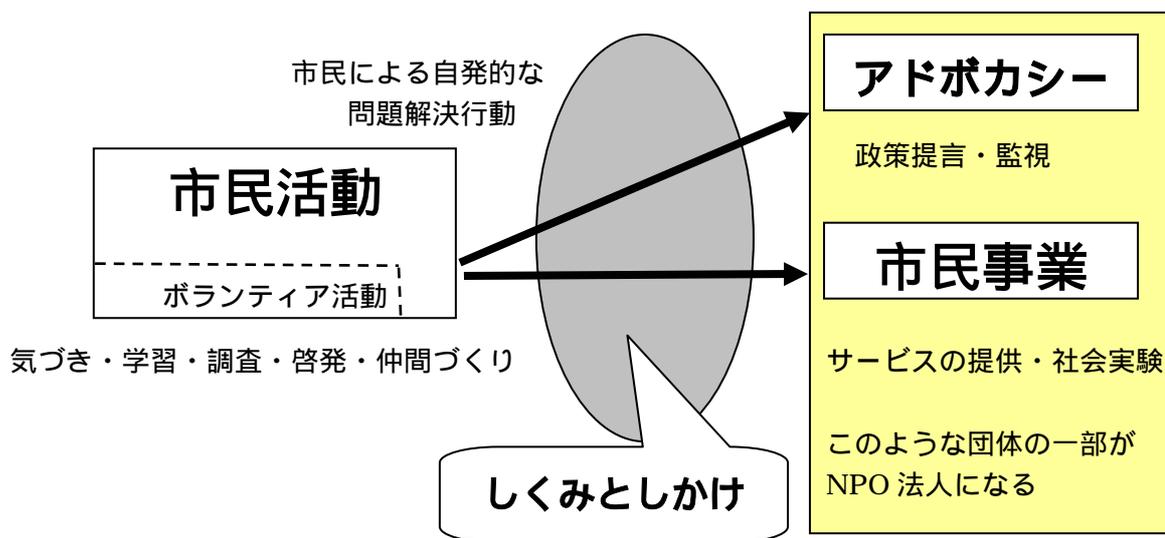
ボランティア活動も市民活動も「自発的」であることは同じですが、市民活動の本質は「当事者」が課題解決のために自発的に活動している点にあるといえます。

### 市民活動は当事者性と専門性を併せ持つ

例として取り上げた不登校の親子の会は、まさに当事者が活動している例です。  
 また、課題解決のためには、その課題についての専門的知識が必要となってきますが、市民活動をしていると当事者を中心とした市民的専門性が生まれてきます。  
 いいかえれば、市民活動やNPOは当事者性と専門性を併せ持つものといえます。

民間の専門業者	: 専門性あり
参加する市民	: 当事者性あり
市民活動団体	: 当事者性と専門性を併せ持つ

図4 - 5 市民活動の本質を知る



出典:加藤哲夫氏(せんだい・みやぎNPOセンター)の作図を一部加工

**ポイント**

ボランティアという言葉では説明できない市民活動がある。  
 市民活動の本質は「市民による自発的な問題解決行動」である。  
 アドボカシーや市民事業を行う活動に発展する市民活動もある。

■ 市民事業については 75 ページを参照。

## ボランティアとNPO

ボランティアは「人」に着目した言葉，NPOは「組織」に着目した言葉です。NPOで働く人は 有給理事，有給スタッフ，無給理事，無給スタッフの4種類に分けられます。NPOの場合，決定権を持つ理事にも有給理事と無給理事がいます。また，NPOの組織が大きくなると，会社員と同様に給料をもらって働くスタッフもいますが，他に仕事を持ちながら無給でNPOの理事やスタッフとして活動している場合も多いのです。NPOがイベントを開催するためにそのとき限りのボランティアを募集することなどもあり，NPOが持つ経営資源の一つがボランティアといえます。

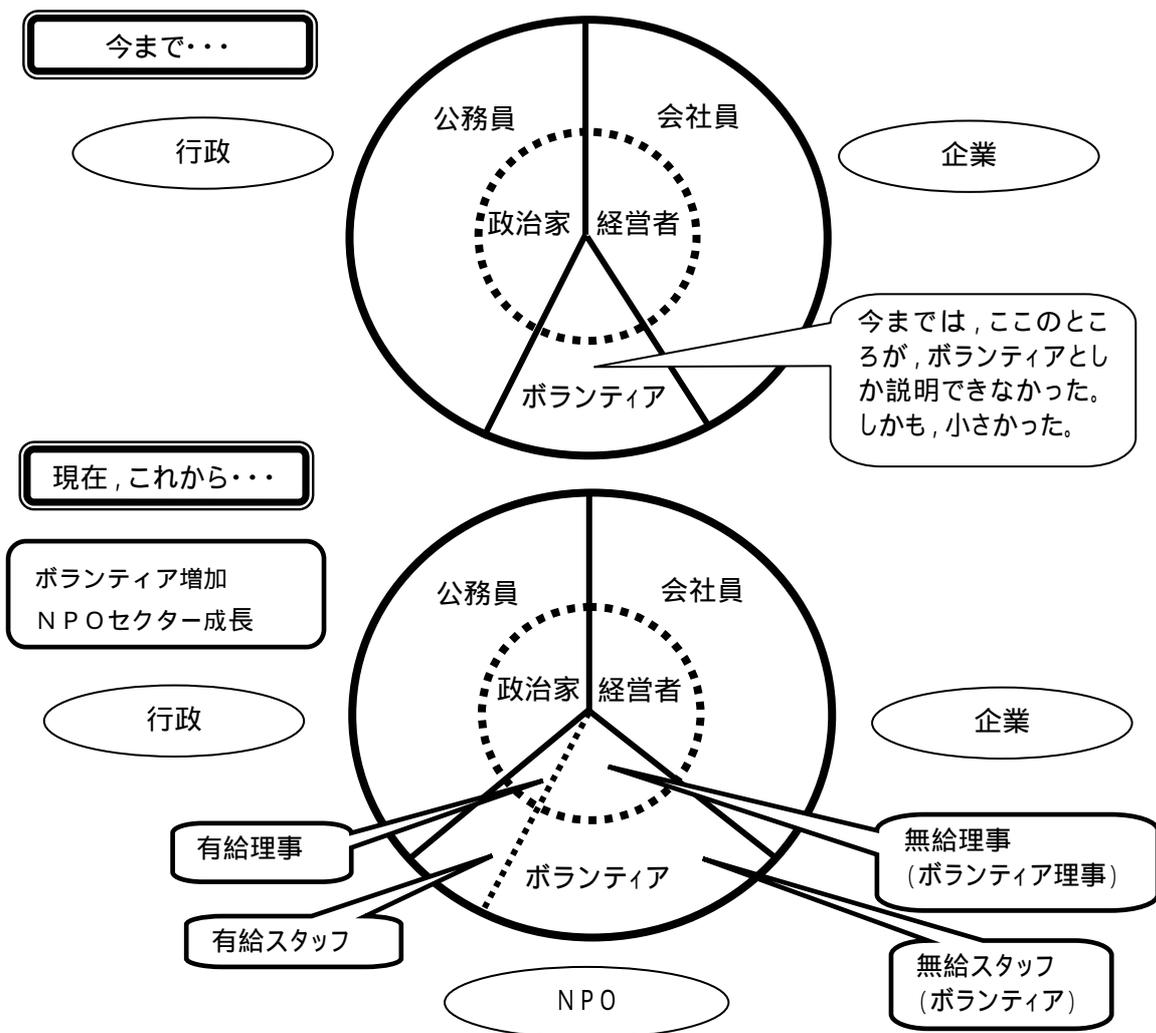
図4-6は，NPOに関わる人材を行政・企業と比較しながらわかりやすく示したものです。

図4-6 NPOで働く4種類の人

今までは「行政」「企業」セクターの二分だったが，「NPO」セクターが台頭してきた。

世の中には「行政」「企業」「NPO」セクターとそれぞれで働く「公務員(政治家)」と「会社員(経営者)」と「NPOスタッフ(理事)」がいる。( )内は決定権を持つ人

NPOスタッフ(理事)には無給の人と有給の人がいる。



出典:加藤哲夫氏(せんだい・みやぎNPOセンター)の作図を一部加工

ポイント

ボランティアは 人 NPOは 組織

NPOで働く人には有給理事，有給スタッフ，無給理事（ボランティア），無給スタッフ（ボランティア）の4種類がある。

## ボランティア団体とNPO

個人のボランティアが何人か集まればボランティア団体ができます。これは，広義のNPOには含まれますが，活動規模は小さく，団体内の役割分担も不明確で，個人の都合に左右されることもあります。活動規模を大きくし事業を継続的に行うためには，経営資源（人，物，金）の管理，事業の推進体制等の組織がしっかりしていることが必要となります。ボランティア団体とNPOの違いは組織化の度合いにあるといえます。

ポイント

ボランティア団体の活動が外へも向かい，組織化が進むとNPO

## NPOと特定非営利活動法人（NPO法人）

NPOのうち、特定非営利活動促進法（NPO法）に基づき、認証を得て法人格を取得した団体を特定非営利活動法人（NPO法人）といい、団体自身が法的に明確に権利及び義務の主体となります。（ ）つまり、団体の名前で契約等ができます。

法人格を取得していない団体は任意団体ですが、任意団体はサークル的な団体から、規約や役割分担が明確で会社組織のような団体まで幅広く、社団法人に近い規約や組織体制を備えた団体は、法人と同様に団体自身が権利・義務能力を有するとされる場合もあります。これが「権利能力なき社団」「人格なき社団」と呼ばれる団体です。（ ）

権利能力なき社団ともいえないような団体の場合は、団体に権利・義務能力がなく、代表者等の個人名で契約等を行うこととなります。（ ）

### NPO法人

権利能力なき社団（人格なき社団）

権利能力なき社団といえない団体

との違いですが、どちらも団体名で契約等の取引をすることは可能ですが、取引は相手方あってのことなので、相手方がとの契約等を拒めば、であっても代表者個人名での契約を余儀なくされることもあります。

### NPO法人になることでの効果・義務

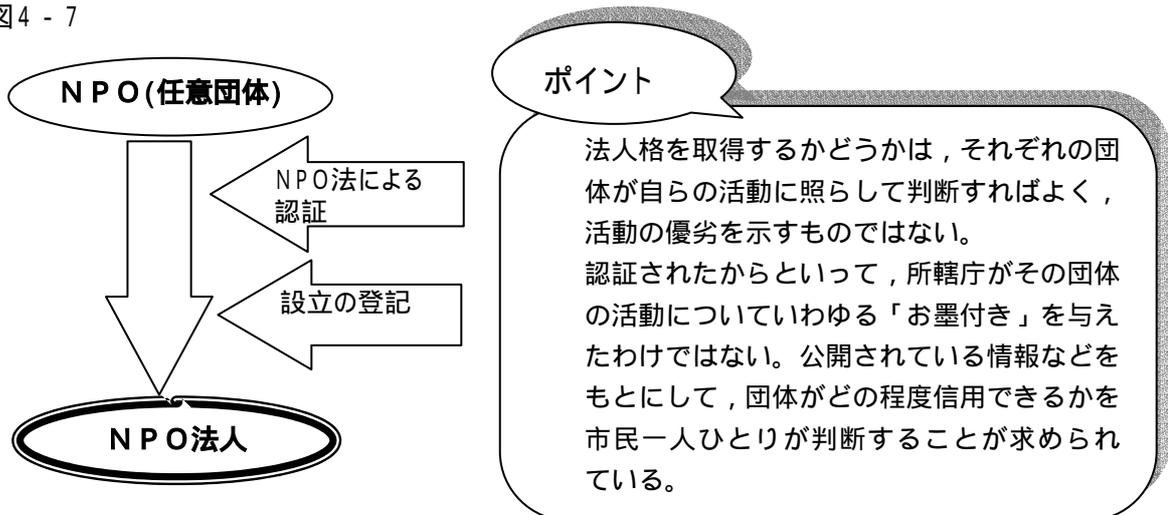
#### 効果

- ・銀行口座の開設や不動産登記を団体名義でできる。
- ・NPO法で義務付けられている情報公開により、活動を多くの人に知ってもらい、社会的信用を高め、活動のステップアップが期待できる。

#### 義務

- ・NPO法で定められた情報公開（事業報告書などの事務所への備え置き、所轄庁への提出等）

図4 - 7



社団とは、一般的に人の集まりにより組織される団体をいいます。

## 公益法人とNPO法人

公益法人とは、一般に、民法第 34 条に基づいて設立される社団法人または財団法人のことであり、次の要件を満たして設立されます。

公益に関する事業を行うこと

営利を目的としないこと

主務官庁の許可を得ること

の公益に関する事業を行うこととは、積極的に不特定多数の者の利益を実現することを目的とする事業を行うということです。

の営利を目的としないこととは、役職員、会員、寄付者等公益法人関係者に利益を分配したり、財産を還元することを主たる目的とする事業を行わないということです。

広義には、公益を目的とする法人として、その他の特別法に基づいて設立される法人(学校法人、社会福祉法人、医療法人、宗教法人など)も含めて公益法人と呼ぶ場合もあります。

NPO法人は、特別法である特定非営利活動促進法に基づいて設立される法人です。

< 公益法人 (民法) >    非営利かつ公益目的    +    許可

< NPO法人 (特定非営利活動促進法) >

非営利かつ公益目的かつ特定非営利活動促進法で定める特定分野の活動    +    認証

民法第 33 条 (法人の成立に関する原則)

法人は本法其他の法律の規定に依るに非ざれば成立することを得ず

民法第 34 条 (公益法人の設立)

祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益に関する社団又は財団にして営利を目的とせざるものは主務官庁の許可を得て之を法人と為すことを得

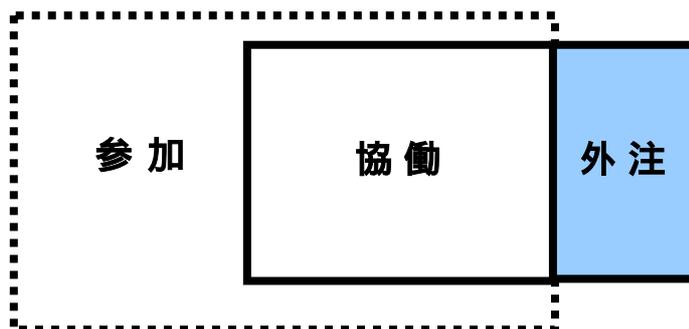
## 参加（参画）と協働

協働は、参加の一部分といえます。現実には参加と協働は連続し関係しあっており、参加が活発に行われると協働も進み、その逆もしかりです。

協働は幅広い意味で捉えられていますが、真に対等な関係で責任と役割を分担し協力し合おうとすると、おのずと組織対組織の協働に行き着きます。組織対個人では対等な関係を結ぶことは難しくなります。また、組織に比べ個人では組織的で継続的な活動を期待することが難しく、活動の「非営利性」「公益性」が証明しにくくなります。

また、協働の要件（目的を共有する等）を満たさない業務委託は、外注となります。

図4 - 8 参加と協働



出典:加藤哲夫氏 (せんだい・みやぎNPOセンター)の作図

### ポイント

市民参加は市政に市民が参加することをいう。

市民参画は政策形成過程への参加など、より積極的な市民参加をいう。

市民協働は最狭義には「NPOと行政が、特定課題の解決のために目的を共有して、互いに資源を持ち寄って、相乗効果をあげながら、協力して取り組むこと」をいう。

### 4つの誤解！？

平成12年度に市民協働推進庁内研究会が協働事業調査を行った際に、各課の「協働」の理解に次の誤解があることがわかりました。

市民協働はイベント事業に限定という誤解

協働は行政主導で進めるものという誤解

市民が職員に代わって事務事業を行うことが協働という誤解

推進者や組織を設けないと協働推進ができないという誤解

協働には、共同、協同の類似した言葉があることも解釈の混乱のひとつです。協働は、参加と同じ意味、市民参加を強化すること、市民と一緒に行動すること、NPOに事業委託・補助することなど、様々な解釈で捉えられていますので、まどわされないようにしてください。

### 支援と協働

	支 援	協 働
関係性	一方向（上下関係に陥りやすい）	双方向（対等な関係を築きやすい）
意 味	(1)不特定多数が利用可能な基盤整備 (2)特定者への支援（相手の選定が必要） 具体的には場所・モノ・資金・情報等の提供、税制や寄付の優遇、公共施設利用の優遇など	特定課題解決のために目的を共有して、互いに資源を持ち寄って、相乗効果をあげながら、協力して取り組む

#### Q．行政が市民活動を支援する目的は？

A．協働が実現するには、行政と対等な立場で協力しあえるNPOの存在が不可欠ですが、現実には、協働相手となるには力不足という場合もあります。（行政の方が力不足の場合もあります。協働が成功しない原因は双方にあるといえます。）

行政が市民活動を支援する目的は、市民活動が活発に行われるよう環境を整備し、公共を担う新しいセクターとしてNPOに力をつけてもらうことです。NPOが力をつけることにより、市民協働が促進されるとともに、市民が主体的に地域課題を解決したり、地域の活性化に寄与するなど住民自治の実現につながります。

## 参考資料

- NPO基礎講座 / 山岡義典編著 / ぎょうせい / 1997.9
- NPOとボランティアの実務 法律・会計・税務 - / NPO・ボランティア研究会編 / 新日本法規 / 1998.5
- 自治体NPO政策 / 松下啓一著 / ぎょうせい / 1998.11
- 公務員のためのNPO読本 / 仙台NPO研究会編 / ぎょうせい / 1999.9
- 時代が動くとき 社会の変革とNPOの可能性 / 山岡義典著 / ぎょうせい / 1999.12
- NPOその本質と可能性 / 加藤哲夫著 / (特活) せんだい・みやぎNPOセンター / 2002.3  
(増補改訂版)
- 市民協働のまちづくり 市民・行政のパートナーシップによる地域計画論 / 山田晴義著 / 本の森 / 2002.10
- 新しい公共と自治体 / 松下啓一著 / 信山社 / 2002.12
- NPOと行政の協働の手引き / 新川達郎監修「NPOと行政の協働の手引き」編集委員会編 / (社福) 大阪ボランティア協会 / 2003.1
- 協働のための企業・自治体の視点からのNPO評価調査報告書 企業・行政とNPOのより深い協働をめざして / (財)地球産業文化研究所 受託: IHOE[人と組織と地球のための国際研究所] / 2004.1
- 一夜でわかる! 「NPO」のつくり方 / 加藤哲夫著 / 主婦の友社 / 2004.5
- NPOと自治体との協働推進のためのワークシート / ワークシェア / 2004.9
- 協働推進の基本指針 / 横浜市 / 2004.7
- 横浜市における市民活動との協働に関する基本方針(横浜コード) / 横浜市市民活動推進検討委員会報告 / 1999.3
- NPOとの協働・始めの一步 自治体職員向け実務手引書 / 埼玉県 / 2003.3
- 千葉県NPO活動推進指針 / 千葉県 / 2003.3(一部追加)
- 千葉県パートナーシップマニュアル / 千葉県 / 2004.2
- 東京都における社会貢献活動団体との協働~協働の推進指針~ / 東京都 / 2001.8
- 社会貢献団体との協働マニュアル / 東京都 / 2002.3
- NPOとの協働に向けて 意識の改革は県職員から 手引き(基礎編) / 新潟県 / 2000.3
- 続・NPOとの協働に向けて 手引き(実践編) / 新潟県 / 2002.10
- NPOとの協働に関する手引き~豊かな地域社会の創造を目指して~ / 石川県 / 2002.3
- 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~ / 愛知県 / 2004.5
- NPO協働マニュアル(提案公募型事業マニュアル) / 大阪府 / 2003.3(第2版)

## おわりに

協働を考えるための重要な視点は二つあると思います。ひとつは、協働に至るプロセスと協働に着手してからのプロセスを大事にすること。もうひとつは、協働の当事者と市民・社会にどのような効果をもたらすかということです。

この手引きは、この視点を大切にしながら、仙台市職員が現場で協働を進めやすくし、より良い成果を上げていくことを目的に作成いたしました。

16名の職員がワーキングメンバーとなり、協働を基礎から学び、わかること、わからないことを確認しながら議論を進め、またNPO、行政双方から協働事例の現状、課題、評価について意見を聞きながら、協働を成功させるための実践プログラムや協働評価システムを考えてきました。

それぞれの場面では、NPOの専門的な知識や参加型検討会議の運営ノウハウをお借りしながら、短期間に8回のワーキングを開き、議論を展開いたしました。さらに、協働事例、この手引きの作成過程や内容をテーマにフォーラムを開催し、NPOと行政が意見を述べ合いました。

こうした検討過程での主語は常に「仙台市」でした。こうしたことから、この手引きを「仙台協働本」と名付けました。

もうひとつ重要だと感じたのは、協働に関わるすべての人が、そのプロセスにおいて常に次の3つのことを自らに問い掛けることです。

何が問題なのか

なぜ協働するのか

どう協働するのか

この基本的な問い掛けが協働をより良いものへと発展させていく土台です。この手引きによって、協働の考え方を正しく理解し、これを実践し、成功させていくことが、本市が掲げる「市民協働の実現」という政策目標に近づく道だと考えます。市民、企業、行政がパートナーとして役割を分担しながら、地域や市民生活の課題解決、都市づくりに主体的に関わっていくことが「21世紀都市仙台の姿」といえるでしょう。本書がそのために活用されることを願っております。

## 仙台協働本 - 協働を成功させる手引き -

平成 17 年 1 月

発行 仙台市

監修 特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター

(代表理事 加藤哲夫)

仙台市市民局市民部地域振興課

〒980-8671 仙台市青葉区国分町 3 丁目 7 番 1 号

TEL 022-214-8002 FAX 022-211-1916

この「仙台協働本 - 協働を成功させる手引き -」は、仙台市ホームページでご覧いただけます。<http://www.city.sendai.jp/shimin/ti-shinkou/tebiki/>

