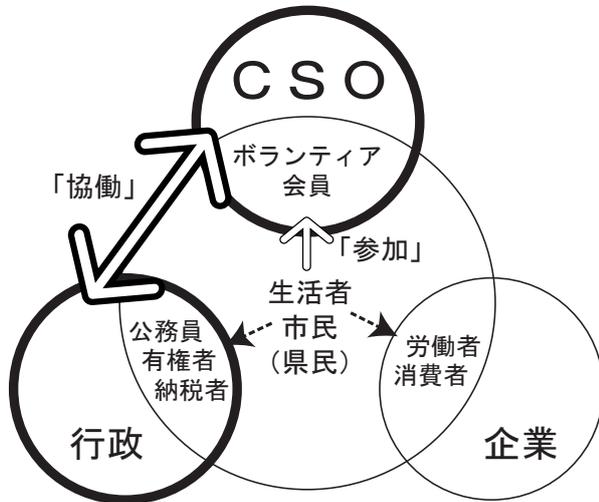


この指針での協働は、主としてCSOと行政との協働を指しています。それは組織対組織の協働を対象としています。

① 県民みんなで進める「プラスワン運動」



出典：「NPO基礎講座」山岡義典 編著 ぎょうせい 1997 p73の図（早瀬昇氏作成）を基に加筆修正

協働の前提として「あらゆる立場の県民のCSO

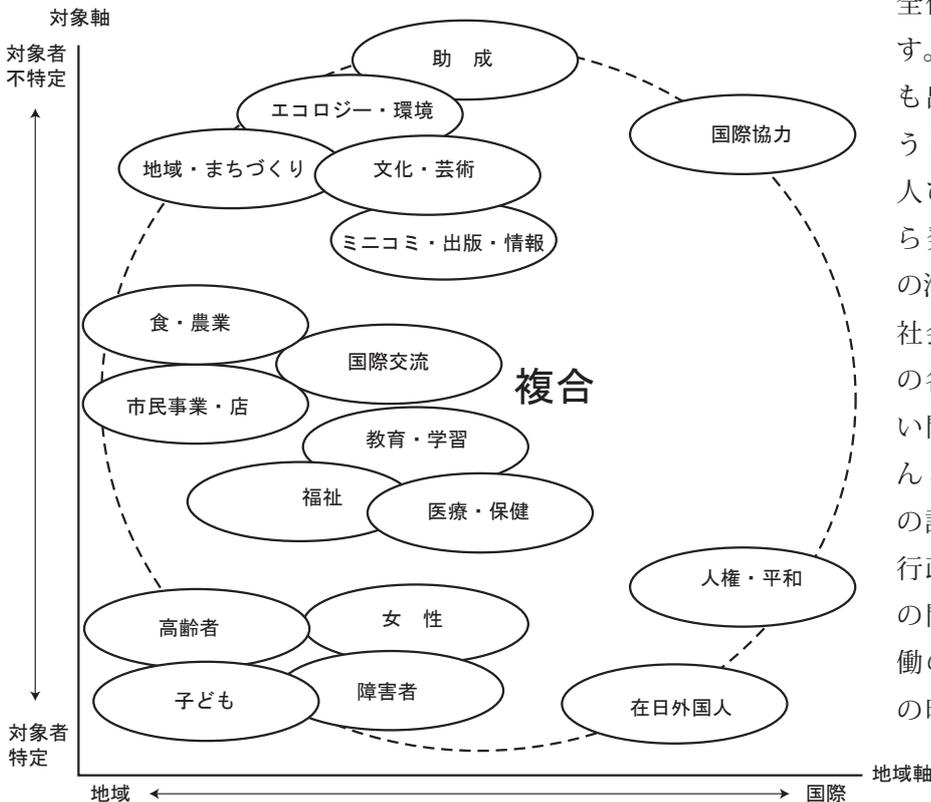
への参加」は「協働」の質を高めるとともに推進する大きな力となります。

佐賀県では全ての県民にCSOに参加することを進める「プラスワン運動」を行っています。

左の図で示しているように、県民は、行政やCSO、企業などの3つのセクターに関わりを持っています。例えば、行政職員であっても一市民としてCSOに参加する——それはボランティアとして、会員としてCSO活動することなのですが、この事によってCSOの立場や考え方がわかり、市民＝生活者の視点で業務に取り組むことができるようになるからです。これは協働を進めていく時には大事なことです。

② CSO の志縁組織の活動分野

「プラスワン運動」による参加の対象であるCSOの活動内容については、県内の地縁組織はよく知られていて、ほとんどの県民は何らかの地域活動に関わった経験があるか、地縁組織の会員です。志縁組織については参加している県民はまだ少数です。下図はCSOの志縁組織の活動分野を示し、その



全体像を表した概念図です。まだまだ新しい分野も出てきていますが、こうした分野はもともと一人ひとりの市民の生活から発したものです。CSOの活動分野は、市民の生活、社会課題から発した行政の各部、各課の仕事と深い関連があるものがほとんどです。従って、社会の課題解決を図るCSOと行政との協働とは、行政の関係各部・各課との協働のことです。また、その時にはいくつかの課が連携して（組織横断的に）行う場合もあります。

出典 「NPO講座2」 山岡義典編著 ぎょうせい P10の図

## 第2章 CSO と行政との取り組み

### 1. CSO の理解

#### ③ 「市民社会」の中のCSOとは

CSOに該当する団体の範囲は広く、その中にはボランティアグループや市民活動団体と、社会福祉法人や財団法人などの公益法人、医療法人、学校法人、また、自治会や婦人会などの地縁団体、そして共益団体である同窓会や労働組合などが含まれます。このことをもう少し整理すると、日本では現在、このCSO（日本全体で一般的に使用されているのはNPO）という概念について、下図に示すように「最広義」から「最狭義」まで4段階のイメージが混在しています。

1. 「最広義のイメージ」では非営利の共益団体も含み、労働組合や生活協同組合、同窓会などのようにその団体の構成員の福利向上を目指すもので、営利を目的としないという意味では非営利組織となるという考え方から来ています。

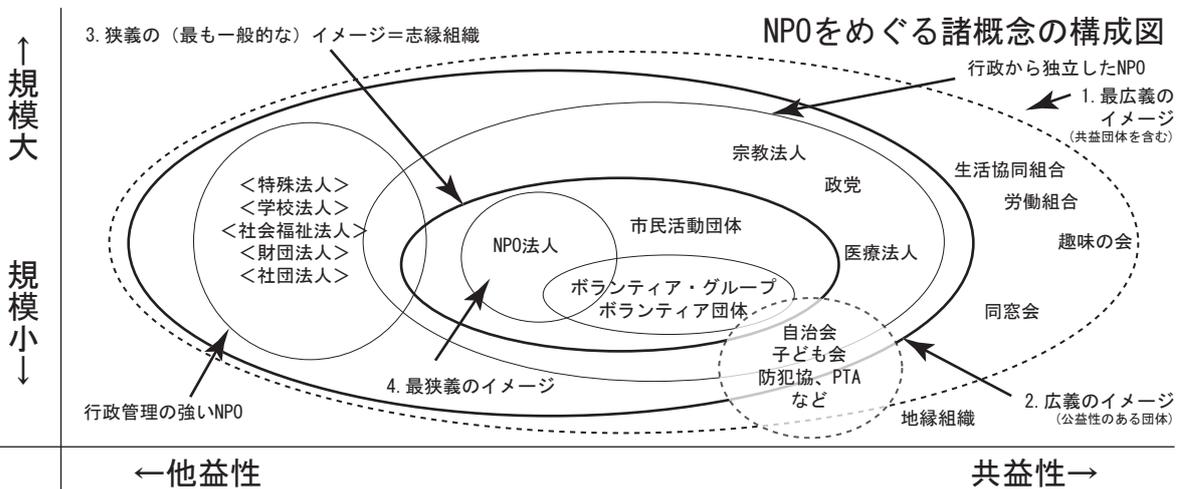
2. 「広義のイメージ」は、共益団体を除き、「不特定多数の利益を追求する公益性のある非営利団体」すべてを指し、様々な公益法人を含みます。これは日本独特のあり方で、これまでの公益法人は、行政制度の枠組みの中で事業を行い、運営資金の大半は行政から委託金や補助金として受け、事業を行うものが多くなっています。それで、NPOの概念が米国や英国から伝わった時、行政指導の強い公益法人はNPOに入らないことになったのです。これに対して、市民の発意に基づいて市民が自主的に活動しているボ

ランティアグループ、市民活動団体をNPOとすること（「狭義のイメージ」）が、今一般的に認識されています。本指針ではこのNPOのことをCSOの「志縁組織」として使っています。

3. 現在、日本の多くの人々がイメージしている「公益」を担う団体は、「狭義のイメージ」であり、これをNPOとして使う場合が一般的です。それはNPOという言葉に、既存の公益法人ではない「新しい組織」をイメージする場合があります。

4. 「最狭義のイメージ」は、特定非営利活動促進法により特定非営利活動法人として認証を受けた団体をNPOと呼ぶというものです。法人名の中に「非営利」の言葉があることから、「NPO法人」と略称するようになり、このNPO法人をNPOと受け止めるイメージが広がりました。

本指針で主として検討する協働の主体であるCSOとは、まず、ここで言う「狭義のイメージ」にあたる、法人格の有無を問わない、ボランティアグループやNPO法人など市民が主体的に社会貢献活動を行う、民間の非営利団体=NPOを言い、これを「志縁組織」として使っています。もう一つはこれまで地域活動を担ってきた地域住民で構成された、自治会や婦人会を含む「地縁組織」を言い、この2つを合わせたものがCSOです。



出典：「NPO基礎講座」山岡義典編著 ぎょうせい 1997 p9の表より加筆修正

④志縁組織の特性 CSOとの協働を検討し、事業実施に向け推進するには、まず、そのCSOの特性——「特徴」と「課題」を共通の認識としておくことが重要です。

#### 【特徴】

##### (1) 個々に応じた対応、柔軟性

自分に関心のある課題を選び、“個々に応じた対応”をするのがCSOのやり方で、個々に応じられるからこそ、CSOは画一的ではない、思いのこもったサービスや状況に応じた柔軟な対応ができます。

##### (2) 多彩さ、多様さ

CSOは自ら行う活動の結果に対して自ら責任を負う（自己責任の原則）ことを覚悟して活動します。自らの得意とする、関心を寄せる課題に集中的に取り組むので、CSO全体で、多彩で多様な活動がなされます。

##### (3) 即時性、機動性

CSOは行政と違って自分が必要だと思えば、フットワークよく行動を起こすことによって、目の前の課題にすぐに対処でき、機動的に活動できます。

#### 【課題】

##### (1) 独善化を起こしやすい

CSOは、自発的活動の長所を持つ反面、逆に社会の課題すべてに取り組むことは難しく、また、自分を起点に動き「全体」を見通さないで、独善的になる短所を持っています。

#### CSOのコメント

CSOの善意から発したその行為が、必ず「効果」をもたらすと言う「保障」はなく、「いいことをしているから、喜ばれるはずだ」とはなりません。

また、CSOは、動機の純粋さだけでなく、結果を見通す想像力や、行政や企業という異なるセクターの長所も理解できるセンスが必要だということです。

##### (2) マンネリ化

特定の課題の活動を集中的・専門的・独占的に行っていると、まわりの環境、時代の変化に対応できず、「マンネリ化」してしまいます。これは、一定の地域だけに目を向けて活動してきた、団体のリーダーがずっと変わらない、または同じメンバーでやり続けてきたCSOによく見受けられます。

##### (4) 効率性

自らの発意から出発するCSOは、その運営経費はどこからも保障されるわけではなく、“限られた資源を最大限に活かす”効率のよい運営をすることで事業の継続を図ります。

##### (5) 先駆性・開拓性

CSOは必要に応じて創造的な活動を自らの責任で展開します。これは企業も同じですが、必ずしも採算にとらわれないで活動するので、先駆性・開拓性は企業以上に発揮できると言えます。

##### (6) 専門性

CSOは課題を特化して事業をするため、専門性を高めやすいので、CSOの中には高い専門性を蓄積している団体も数多くあります。

#### CSOのコメント

現在、広く実施されたり、制度化されている様々な社会サービスの大半は、もともと民間の発意で始められたものです。学校も病院も福祉施設も、民間の公益活動の形で始まったものが時を経て「公」の制度に取り込まれました。

##### (3) 自発性ゆえの問題

CSOの自発的な活動は、「ここまで」という一般的基準がなく、「するかしないか」も、「どこまでするか」も自由に決められます。「どこまでするのか」を自分自身に問いかけながら活動を進め、主体的、自発的に行動しようとする時、「他人のせいにする」はできませんので、「がんばる人ほど疲れてしまう」といった問題をCSOは持っています。

##### (4) 財源面での貧弱さ

CSOは行政のような課税・徴税権がなく、また企業のように必ずしも対価と交換でサービスを提供するわけではないので、財政面では極めて脆弱な状態です。

##### (5) マネジメント（経営管理）力不足

CSOは、事業を継続し発展させるには、組織運営力が問われます。CSOは、自立・自律して組織運営する力をつける必要があります。

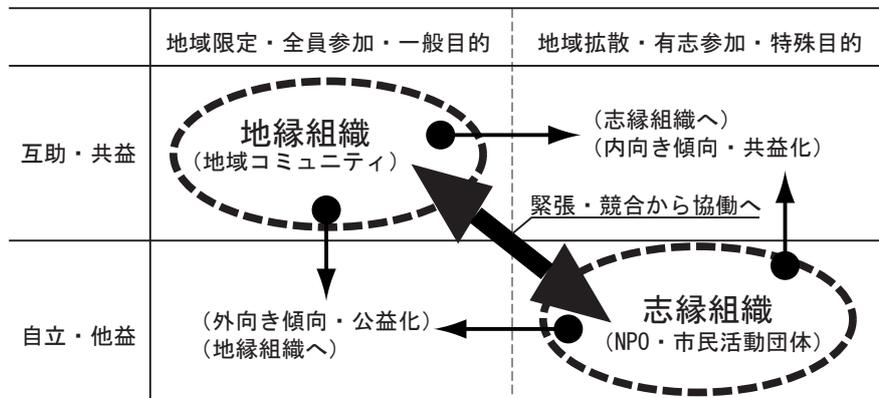
## 第2章 CSO と行政との取り組み

### 1. CSO の理解

#### ⑤ 志縁組織と地縁組織との協働

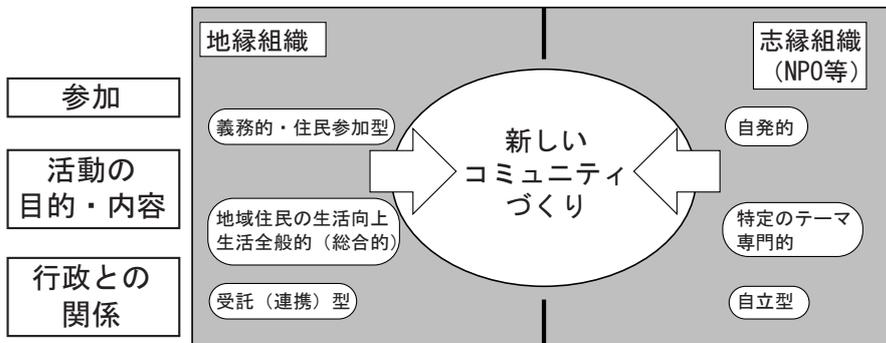
- 志縁組織と地縁組織は、「協働」して地域コミュニティを活性化させることができます。
- 地縁組織には根強い歴史的な伝統があります。：日本中どこにも昔からあります。
- 志縁組織は近代的な個人意識から発生したものです。：あるところとないところがあります。
- 地縁組織と志縁組織は対立しやすい。：緊張関係が生まれ競合があります。
- 志縁型化する地縁組織と地縁型化する志縁組織が出てきている。
- 志縁組織と地縁組織の協働の可能性を探ることは大事なことです。：緊張と競合をどう乗り越えるかがカギとなります。→「協働」できる環境づくりが大切です。

以上の現状を踏まえ、新たな地域コミュニティを創り出し、地域を活性化させるためには、地域活動を担う人材の発掘と育成が必要です。そのために、地域コミュニティにとって一番身近な市町村も CSO と協働し、地域づくりを行い活性化させることが大切です。



平成 16 年 9 月 17 日佐賀市に於ける山岡義典氏の講演「CSO と行政一互いの特性を理解して協働する」のレジメより一部加筆修正

#### CSO の組織と志縁組織 (NPO 等) のそれぞれの特徴の整理



出典：内閣府国民生活局 第19次 国民生活審議会 総合企画部会 第5回(平成16年4月2日) 配付資料より加筆修正  
<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/040402kikaku21z.pdf>

#### ○協働以前に志縁組織 (= NPO) に求められるもの

- 協働するかしないかは志縁組織にとって自由
- まず組織としての自立と自律が大切：INDEPENDENT (自立・自律している)
- そして志縁組織同士の多様なつながりをつくること：NETWORKING (ネットワーキング)
- その上での行政や企業との協働：PARTNERSHIP (パートナーシップ)
- I → N → P の順番が大事——自立し、支持・連携できる CSO があって協働する！

(I・N 抜きの P はやがて衰える。もし P から始まっても I と N を目指すように !!)

- その前提として何よりも求められるのは組織の信頼性

「協働」をすすめるためにはお互いに信頼に基づく関係が築かれることが大切です。

信頼される CSO の志縁組織 = NPO とは・・・p43 参照

## ① 協働の意義

本指針において、行政とCSOが協働する意義は以下のように提示します。

## (1) 補完から公共サービスの担い手へ

CSOは行政や企業などが提供するサービスの隙間を埋める補完的な事業を行うだけにとどまらず、確実に地域の課題として存在する、行政だけでは限界のある課題を、現場のニーズを把握して、より効果的に対応できる可能性があります。CSOは、地域特性、きめの細かさ、法的な制限や縦割り行政の枠をとりはらって事業を行うなどの特性があり、行政と協働することで、全体として効果的で質の高いサービスを提供することができます。

## (2) 価値の創造で新しい社会ニーズに対応

CSOには新しい価値の創造をする力があります。それは旧来の制約や枠組みにとらわれない自由な発想で企画し、個別ニーズに基づいた活動を機敏に行うことができるからです。行政との協働で、既成概念にとらわれない発想と、これまで行政が蓄積したもので、新たな価値を創造することになり、新しい社会ニーズに対応し、地域社会を豊かにします。

## (3) 県民の自己実現を促す地域社会の活性化

一人ひとりの県民は、自発的・主体的に社会参加をし、CSOを形成します。そのCSOと行政とが協働することによって、地域社会そのものが活性化し、多彩で多様な状況が生まれ、豊かさを創出していくことにつながります。それはまた県民の社会貢献や自己実現を活かす場づくりにもなります。CSOの志縁組織が行う地域資源を有効に活用した事業によっては、雇用機会が生じてくることから、少しずつ地域経済の活性化が図られることにもなります。

## (4) 行政改革から行政規模の適正化

市民セクターとして多元的な社会を創り出していくCSOと、行政との協働が進むことで、行政には質的な改善、効率の向上、役割の適正化などを図る必要性が生まれ、行政改革が進むこととなります。その結果、行政の役割や提供するサービスのあり方やその担い手が見直され、行政の規模の適正化が図られます。

## (5) 市民自治、地方主権の実現

CSO活動が、地域社会の中で、多くの住民の理解と関心を得ながら展開され、地域の課題解決を図ることによって、CSOそのものが成熟していきます。こうしたCSOと行政との協働を通して、県民が社会の一員として、その社会に責任を負う気持ち、すなわち自治意識が強まり、自立した市民社会が形成されていきます。地方分権が進む中、こうした市民社会の形成が、地方主権の佐賀を創ります。

## CSOのコメント——行政とCSOの関係

CSOにとって行政—国、県、市町村は、現状に対する問題を抱えれば政策提言を行う相手となります。この政策提言を、ともに話し合いを重ね、考えをまとめて事業として行う場合は、互いにパートナーとなり、行政とCSOは協働する関係になります。

CSOの志縁組織の特性の一つに批判性があります。よく一般市民でも「行政的な発想」とか「行政のやり方」などという言い方をします。

これはこれまでの行政の硬直した考え方や対処の仕方などに対して言われることです。

CSOが機敏性、即応性、柔軟性などの特性を持っているのは、こうした行政に対する批判性があるからこそと言えます。従って、時にはCSOと行政が互いによく話し合い、改めてやり方を変え、新しい発想を見つけ、価値の創造に向けて協働することが、ひいては停滞している地域社会を活発化させる力になるのです。

## 第2章 CSO と行政との取り組み

### 2. 協働の基本的考え方

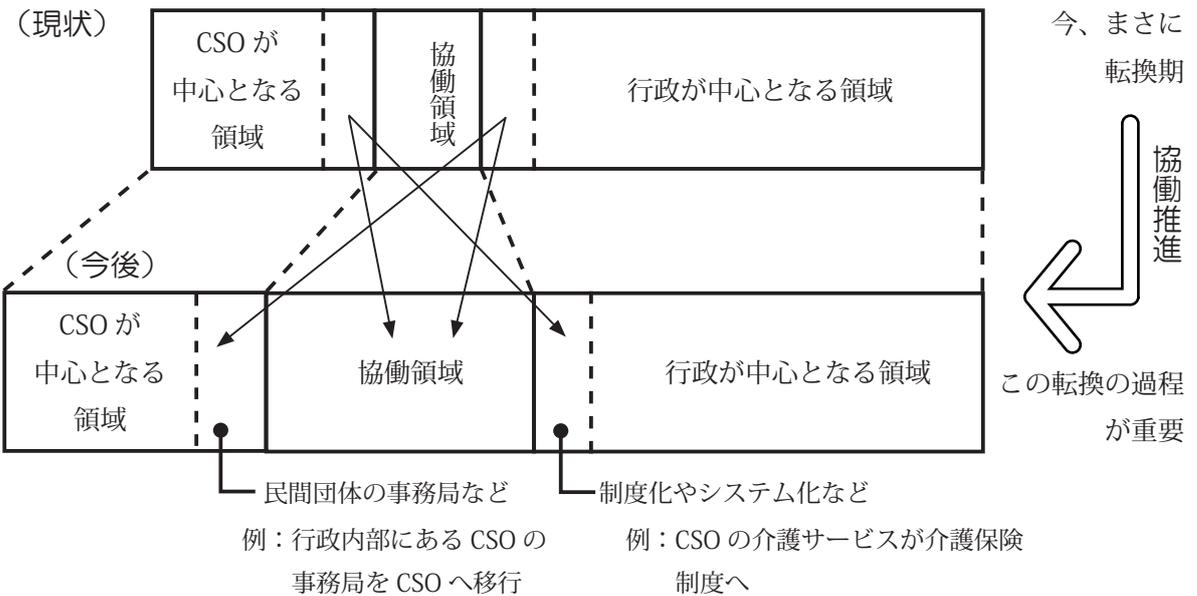
#### ②協働の目的

「自立した県民が支え合う社会を創る」ことを目的とします。

県民が性別や立場を越えて自主的に社会参加をし、それぞれが力を出し合い、CSO と行政の「協働」によって自己実現に近づき、そのことが「県民満足度を高めること」になります。

<現状>

- 県民は、困ったら行政に陳情し、かゆいところに手が届く行政を求めてきました。
- CSO も、行政の支援を求めてきました。
- 行政は、人材や情報があり、県民サービスを一手に引き受けてきたため財政悪化が進み立ち行かなくなりました。



<今後>

- 県民は、もっと自分のことは自分でやるという自覚を持ちます。  
自己選択→自己決定→自己責任→自己実現  
→県民が家庭や職業上での役割のほかに、社会的役割を少なくとも1つは持つ「プラスワン」の取り組みを！
- CSO も、もっと自立・自律の精神で地域の課題解決に取り組みます。  
→中間支援組織 (p25、p39 参照) との連携により課題解決能力の向上！
- 行政は、もっと現場に出向き、情報を公開し、県民の意見を受けとめ、県民と役割を分担して課題解決に取り組みます。  
→職員の意識改革 (仕事の姿勢改革と、一県民としてCSO 活動に携わります)  
全ての職場に「県民協働推進員」を配置

自立した県民が支え合っている社会の姿 (イメージ)

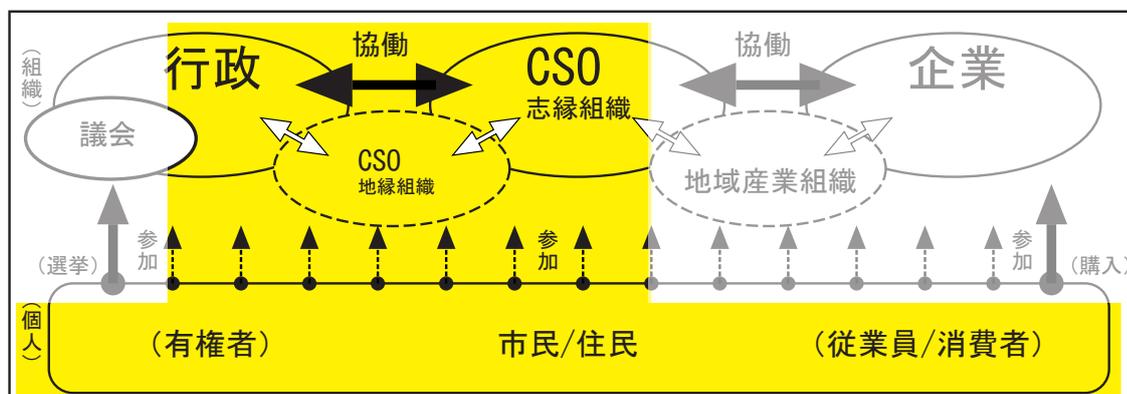
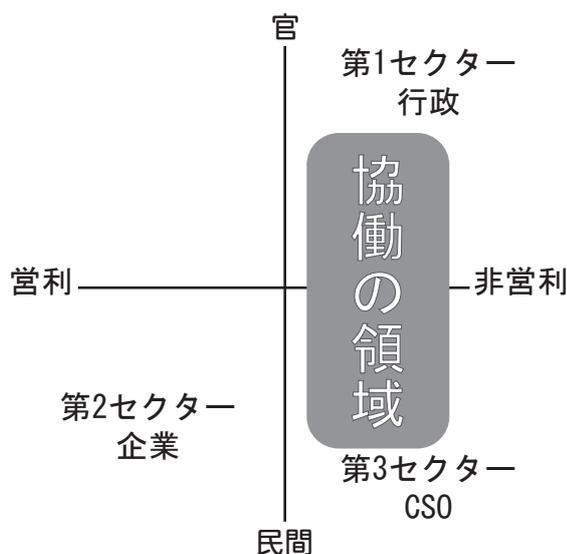
- 個人でできることは個人で解決 (自助)
  - 個人で解決できないときは、まず家庭や仲間が支援 (互助)
  - 家庭や仲間が解決できないときは、CSO が支援 (共助)
  - それでも解決できないときは、まず協働で取り組めないかを行政とともに考える (公助) ←より効果的で共に達成感が得られるから
- ここを支える環境づくり (情報提供と環境整備) は行政の役割  
～システムや制度づくり～

“CSO と行政” 互いの特性をいかして協働する

協働とは、「共通の社会的な目的」を果たすために「それぞれのリソース（資源・特性）」を持ち寄り、「対等な立場」で「協力して共に働く」ことは前述しました。

CSO と行政は互いに違うセクターであると同時に、非営利性を共通基盤としているので、双方がパートナーとなって新しい「公共」を創り出すのが基本的な「協働」です。

右図のグレーに塗られた部分が CSO と行政の協働の領域です。



平成 16 年 9 月 17 日佐賀市に於ける山岡義典氏の講演「CSO と行政—互いの特性を理解して協働する—」のレジメより一部加筆修正

上図は「参加・協働社会」のやや詳細な概念図です。この図に着色した部分が CSO と行政との協働を表している部分です。

協働する CSO は、どれだけたくさんの市民からの共感が得られるか？ 他益性を発揮できるか？が重要なカギになります。

協働により、

- ・ 県政への県民参画の促進
  - ・ CSO の活動の活性化
  - ・ 自立型地域社会の構築
  - ・ 県民の社会貢献や自己実現意欲を活かす場の拡大
  - ・ 新しい社会ニーズの発掘と課題解決
  - ・ 多様化する県民ニーズへの対応
  - ・ 公共サービスの質の向上
  - ・ 公共サービスの担い手の多様化
  - ・ 県民サービスの向上と行政のスリム化
- へと繋がっていきます。

## 第2章 CSO と行政との取り組み

### 2. 協働の基本的考え方

#### ③協働のための基本原則

佐賀県において今後、多様な協働関係を構築し成功に導くためには、CSO と行政とが互いの相違を認め合い、理解し合っ、単独では生み出せない効果、すなわち効率的・効果的な公共サービスの提供と言う相乗効果を実現する関係を築くことが大切です。そのために、協働する時には、主に以下の原則を踏まえて進めます。

#### ○対等な関係

- ・ 協働する双方は、一方が主導し他方がこれに従うという上下関係ではなく、対等な関係であることを認識します。
- ・ 「協働」は「支援」ではありません。行政は、CSO を支援するのではなく、CSO とともに課題解決を行っていく意識を持つことが重要です。
- ・ また一方CSO は、行政の支援をあてにするのではなく、自立を前提に、協働を進めていく意識が必要です。

#### ○相互理解

- ・ 自らの組織の基準で相手を批判したり、過度に干渉したり、慣習や前例を押しつけることなく、お互いに違いがあることを認識しながら話し合っ、進める中で、よりよい信頼関係を築きあげていくことが大切です。
- ・ また、互いの自主性、自立性を尊重し合うことが大切です。

#### ○目的の共有と明確化

- ・ 双方が達成しようとする目的と、何のために協働するのかを共有し、合意形成を行うことが重要です。
- ・ そして、相互の情報を常に交換し、目的を再確認しながら、双方の役割や責任分担等を明確にする必要があります。

#### ○情報公開と守秘義務

- ・ 協働する双方は、事業の企画、立案、実施、評価を通して県民に対する説明責任を果たさなければなりません。
- ・ 行政は、協働に取り組む業務についてCSO の参入機会を確保するため、情報公開を行う必要があります。
- ・ 一方CSO は、協働を進めていく前提として、活動目的や内容、財政状況、過去の実績等の情報を公開し、提供していくことが求められます。
- ・ 個人情報など、その秘匿が必要な情報については、守秘義務を果たさなければなりません。

#### 【CSO に理解して欲しい行政の仕事の特性】

- ・ 行政は単年度予算主義、公平性、平等性の特徴があります。
- ・ 職制上のルールから担当者判断では、すぐに決定できないこともあります。

#### 【行政が理解すべきCSO 活動の特性】

- ・ 臨機応変、迅速、現場感覚による実践者であり、事業実施に当たっては、よりよい成果を得るために、当初計画にこだわらず、計画を変更して実施していくことも多くあります。
- ・ 事務処理を行政の書式に併せて処理することに不慣れなので、行政は必要に応じてサポートする必要がありますが、これまでの行政の書式にこだわることなく、CSO の立場に立っ、随時見直していくことが求められます。

#### （事例）NPO 法人ねこだすけ

人と動物のすてきな共生をめざすボランティアのネットワーク団体の「ねこだすけ」が東京にあります。行政は捨て猫やのら猫を何とかしたい、「ねこだすけ」は猫が好きで、のら猫を野放しにはできないというところから、捨て猫や迷い猫を管理する一避妊手術をさせた猫にピアスをつける「地域ねこ計画」を推進しています。行政とCSO とは、初めはそれぞれの思いや立場が違っ、ましたが、話し合っ、目的を明確にして共有できる解決策を見つけ、互いに役割分担をして協働しています。CSO は地域ねこの管理をし、行政は手術代の補助というように。

④協働になじむ事業

協働する事業を検討する際には、まず前頁で示した「原則」を念頭においてCSOと行政はお互いに話し合いをして進めますが、その時、次頁に示す「協働になじむ事業」をキーワードとして考慮することによって判断しやすくなります。

(事例) 佐賀県難病相談・支援センターの運営

- キーワード
- 「きめ細かく柔軟に対応する必要がある事業」
  - 「県民が当事者性を発揮し、主体的に活動する事業」
  - 「特定分野において専門性が求められる事業」
  - 「これまで行政が取り組んだことのない先駆的な事業」
  - 「公的施設の企画・運営に関する事業」

これまでは・・・



(例) 福祉情報 (福祉事務所) や就労情報 (ハローワークなど) は十分届いていませんでした。  
 ↑これは当事者にとって必要な情報です。  
 保健所から他部署の情報が積極的に提供されることはありませんでした。

これからは・・・

↓

佐賀県難病相談・支援センター開設  
(2004年9月)

患者・家族が中心となって運営する NPO 法人佐賀県難病支援ネットワーク (CSO) へ佐賀県難病相談・支援センターの運営を委託することによって協働が始まります。

↓

◎患者・家族のニーズにそった運営、社会変化、時代を反映させた運営が可能になります。

↓

特に国が難病として指定しない疾病の患者・家族にも対応します。

- 休日や 17 時以降も開館が可能で利便性が向上 (開館時間 10:00 ~ 19:00、水曜休館)
- 福祉・保健・医療、就労の各情報の一元的な提供
- 専門の相談員や患者・家族の経験に基づく相談業務 (ピアカウンセリング) の実施
- 患者・家族のニーズにそった講演会・研修会の開催

◎個々の難病の患者・家族会 (課題別 CSO) を中間支援組織 (※ p25 参照) である NPO 法人佐賀県難病支援ネットワークが支援することで個々の CSO の自立や活動の活性化を促すとともに、問題点に対するスムーズな対応につながります。

## 第2章 CSO と行政との取り組み

### 2. 協働の基本的考え方

県政を“県民協働”の考え方で推進し、公共サービスのより一層の向上を図るためには、「県が責任を持って独自に行う」事務・事業以外の公共サービスについて、協働の視点に立って見直すことが求められます。佐賀県を構成する各主体との協働を視野に入れ、事務・事業を進める必要があります。

特にこれから推進するCSOとの協働では、CSOの特性をいかした協働でより高い効果が期待される事務・事業については、積極的にCSOとの協働を進めることが求められます。

#### (1) 多くの人々の参加を求める事業

CSOとの協働を図ることによって、多くの県民がスタッフやボランティアとして参加できるものや、直接的に県政への参画につながる効果があるもの、また、広範な人的ネットワークを有しているCSOの特長をいかすもの等、いろいろな事業が想定されます。特に公的施設を使った事業企画等での協働では、施設の活性化につながるとともに、様々な人々に、参画の機会を与え、県民に自己実現の場を提供することにもつながります。

例：啓発・イベント事業、公的施設の企画運営など

#### (2) きめ細かく柔軟に対応する必要がある事業

県民へのサービスには、広域にわたり均質で安定的に提供することが求められるものに加えて、個々のニーズに応じた柔軟な対応が求められるものがあります。個々の実情に応じてきめ細かく対応する必要がある事業については、CSOとの協働によって、個々のニーズをくみ、より満足させられるサービスの提供が期待できます。

例：子育て支援・高齢者介護支援など

#### (3) 地域の実情を踏まえて実施する必要がある事業

CSOは、地域の課題の解決に向けた活動を行っている場合が多いことから、地域のニーズに応じた事業、地域に根ざした事業、また地域の特性を活かした事業は、市町村との役割分担を踏まえた上で行うことによって、地域の向上につながり地域自治が進みます。またお互いの特長を活かして地縁組織と志縁組織とが連携することで、より効果が高められます。

例：地域防犯、環境保全、道路や河川の管理など

#### (4) 県民が当事者性を発揮し、主体的に活動する事業

サービスを必要としている人々が、当事者として自らそのサービスの提供者となるべく、主体的に活動しているCSOと行政とが協働することによって、よりの確で必要に応じた利用者本位のサービスが望めます。

例：まちづくり、商店街の活性化、地域の祭りなど

#### (5) 特定分野において専門性が求められる事業

特定の分野を対象として継続的な活動を行っているCSOは、実践的な知識や高度な専門性、人的ネットワーク等を有しています。こうしたCSOの特性を発揮することで、行政には発想できないようなアイデアを盛り込んだ効果的な事業になることが期待できます。

例：DV支援、難病支援、自閉症支援など

#### (6) これまで行政が取り組んだことのない先駆的な事業

社会的な課題に対して、CSO が先駆的に取り組んでいるような場合には、CSO のスキル（技能）ややり方を活かす形で協働することにより、効率的な課題解決につながり、新たな県民へのサービス提供が望めます。

例：託児・宅老所、種別を越えた障害者支援センターなど

#### (7) 公的施設の企画・運営に関する事業

公的施設の中でも直接県民サービスにつながる施設の運営については、CSO の持つ斬新な発想や専門知識、ノウハウ（手法）とそのボランティア性（自発性・率先性・自主性）をいかして、利用者ニーズに対応した柔軟な運営を行うことが望めるので、利用者である県民の満足度の高い施設にすることが期待です。

また、公的施設の企画・運営等を中間支援組織（※）としての機能を持つ CSO に求めることにより、情報の収集・提供や、課題解決型の CSO との連携による事業が生まれ、地域の活性化につながります。

例：市民活動センター、ボランティアセンター、文化ホールなど

#### CSO のコメント

この「協働になじむ事業」の項目を協働のキーワードとして活用してください。

例として記載しているのは、あくまで一つの側面です。

この中で（2）きめ細かく柔軟に対応する必要がある事業の例として、「子育て支援」をあげていますが、これは（3）地域の実情を踏まえて実施する必要がある事業であり（4）県民が当事者性を発揮し、主体的に活動する事業（5）特定分野において専門性が求められる事業とも言え、4つのキーワードを持つ事業と言うことになります。

このようにいくつかの複数の項目がキーワードとなる事業は「協働」を検討してみる必要があります。

「東京シューレ」という（CSOの間では）有名な団体がありますが、これは不登校の子どもたちのために、学校外の子どもの居場所として始まったフリースクールですが、これは（2）（3）（4）（5）（6）などの項目が当てはまります。

「宅老所」を開設して地域の高齢者を見守る団体は（2）（3）（4）（5）（6）の項目が当てはまる事業をしていると言うことになります。

#### ※中間支援組織とは

地域に根付いた活動や課題解決を目指す活動などを行う個々の CSO が必要とする「資金や情報などの資源」を紹介する、取り次ぐなどの「助言」、「仲介」、「人材の育成」、個々に応じた「相談」など、種々の CSO 活動を多様な面から支援する組織を言います。

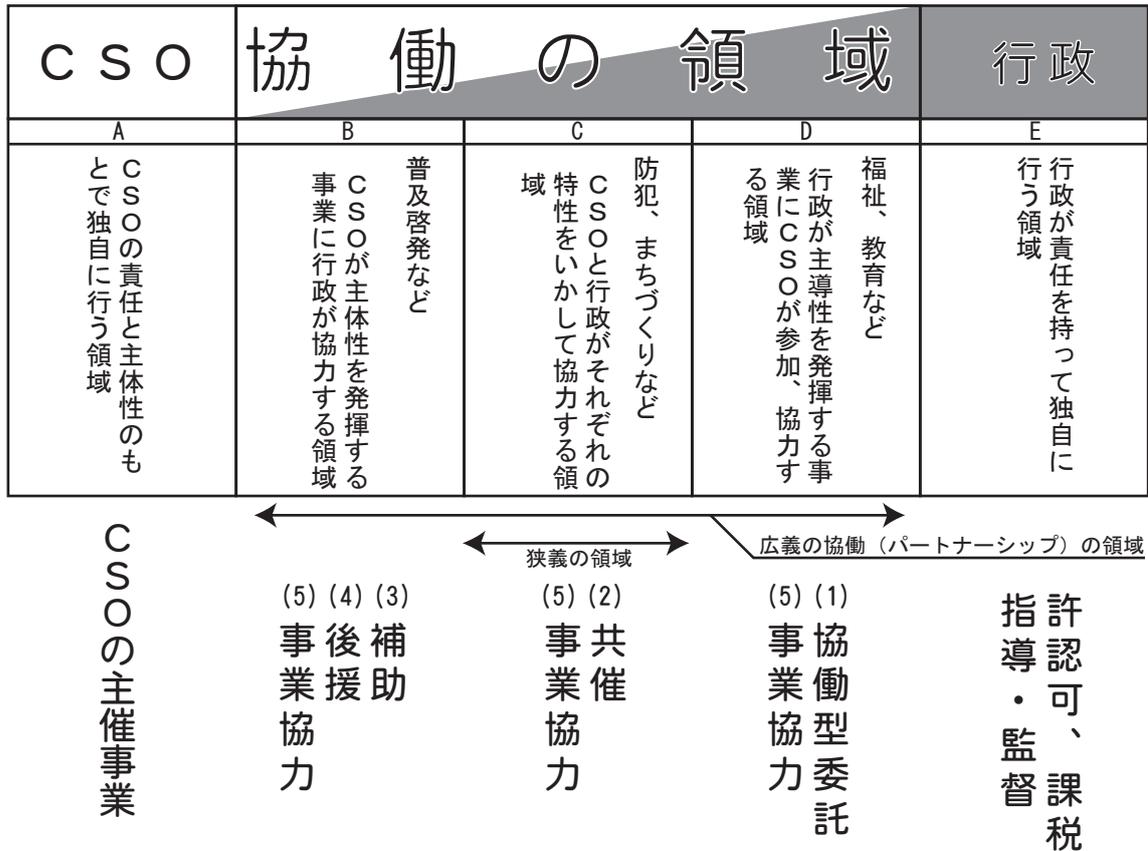
これは「特定非営利活動促進法」では別表に定められた 17 分野の活動のうち、第 17 号にあたる活動を主として行う組織のことです。

しかしながら組織形態としては、NPO 法人とは限らず、財団法人などの公益法人や社会福祉法人、法人格を持たない任意団体など、様々な形態があります。

## 第2章 CSO と行政との取り組み

### 2. 協働の基本的考え方

#### ⑤協働にふさわしい領域



#### 協働の領域からみた可能性と課題

- AとEの存在の重要性（パートナーシップに頼らない独自の活動領域）
- B（補助等）・C（共催等）・D（委託等）などの可能性と課題
- 従来の補助・助成制度（志縁組織の存在を前提としていないBの制度）の見直し
- 従来の行政サービス（E）の見直しと民間委託（D）の可能性
- 新しい行政サービスの供給システムと民間委託（D）の可能性
- 補助でもなく委託でもない新しい協働形態（C）の模索
- 行政とのよりよき協働のためには、情報公開と市民参加の土台が重要
- 市民的文化と行政的文化の衝突と理解に向けての努力

今日のような社会は、地域や課題の特性、個性等を十分踏まえながら、より多様なニーズに柔軟にきめ細かく対応するサービスが求められる時代となっています。そうしたサービスが県民満足度を高めるからに他なりません。

しかし、CSOと行政との関係は、課題によっては競合するものもあり、必ずしも協働できるものばかりではないこと、それは先駆性のあるものであればなおさら、その時の行政には先例がないため、受け入れがたいことがあります。

また、公共サービスの提供には、CSO、行政そ

れぞれが主体となって行うもの、CSOと行政とが協力して行うものがあり、それぞれの領域は時代によって変化していくものです。

そのため、協働にふさわしい領域としては、例えば上図のようなものが考えられますが、あらかじめ固定的に考えるのではなく、社会の変化や市民のニーズに合わせて、柔軟に考えていくべきです。また、協働の場面は、様々な段階があり、行政の関与の仕方や程度も多様です。実施、検証を経ながら、協働にふさわしい領域を考えていく必要があります。

## ⑥協働の形態

協働を具体的に進めるにあたって、事業目的を達成するために最も効果的で成果の上がる協働の形態を選ぶことが必要となります。協働が進むと新たな形態や、やり方が進化することもあり得るので、既存の形態にこだわらず、それぞれの事務にとって一番ふさわしい形態を検討することも必要です。

## (1) 協働型委託

協働の領域における委託を「協働型委託」と言うことにします。

協働型委託とは、企画段階からCSOと行政とが協議しながら進めるものです。財政効率を度外視するものではありませんが、事業プロセスを重視した委託です。

これに対し、「従来型委託」は、行政が企画して進めるものです。事業完了までのプロセスより財政効率を重視した委託です。

行政は、CSOを下請けとして扱うのではなく、対等なパートナーとして位置づけます。

人件費は「安いのが当然」ではなく、正当な積算を行います。

委託先の選定では、選定基準の多様化や企画競争の実施方法に工夫を凝らし、できる限り多くのCSOに機会を与えるよう努めます。

CSOは、事業の完了時に、成果報告書の提出や、事業完了の確認・検査が必要なことを理解します。公の資金を使うことに伴う責任を自覚し、事業実施に当たり、透明性、効率性、有効性の向上に努めます。

行政の事業を委託するものなので、事業の実施主体は行政であり、その結果責任は行政が負い、事業の結果は行政に帰属することを認識します。

CSOへの事業委託であっても、契約の手続きは民間企業の場合と同様です。一般競争入札が原則であり、指名競争入札や随意契約は、あくまで例外的なものです。

委託事業を実施できるCSOが複数存在する場合は、競争入札や企画提案方式で委託先を決定します。

## 企画提案方式

CSOの提案を受け止め、効果的な委託の実施成果が得られるよう、事業の仕様を細部まで決定せず、骨格的なものにとどめます。

審査員の選任に当たっては、企画提案を行うCSOと直接関わりのない者を選任し専門性や中立的な立場から審査を行うために、学識経験者、行政職員などを含めます。

募集に当たっては、分かりやすく説明した募集要項を作成し、広報紙やホームページへの掲

載、説明会の開催などによって、多くのCSOが応募できるようにします。また、審査方法や審査基準も原則公表します。

企画書の分量で企画の出来が判断されることを防ぐ趣旨から、企画書の書式を設定します。

審査は、企画書等の書面で審査する方法と、公開プレゼンテーション（企画の提示）を実施して審査する方法がありますが、必要に応じて、両方を組み合わせて審査を行います。

CSOの多くは、行政との契約の経験がないので、契約方法、支払方法、契約書等について、行政は事前によく説明しておく必要があります。

CSOへの委託は、税法上の収益事業とみなされる場合があります。この場合、法人税等の課税対象となる場合がありますので、税務署等へよく相談することが必要です。

委託料の支払いは、事業の履行確認後の支払いが原則ですが、CSOの資金的な側面に配慮し、必要に応じて、概算払や前金払を検討します。

委託契約は、事業実施過程でむやみに変更できないことを双方で確認します。

## 第2章 CSO と行政との取り組み

## 2. 協働の基本的考え方

## (2) 共催

双方が共に主体となって事業を実施します。  
双方が責任を持って実施することが重要です。

CSO と行政とで構成された実行委員会や協議会等が主催となって実施する場合や双方が共に主催となって実施する場合があります。

双方の主催であることから、企画、運営、実施における役割分担に応じた責任を負います。

企画段階から双方で十分に話し合って検討を進め、お互いの得意分野をいかした役割分担を行い、費用分担や責任の所在を明確にします。

## (3) 補助

CSO が主体的に実施する事業が、公益性が高く、補助することで、その事業をより充実させることができる場合に実施します。

補助を継続することで、CSO が行政に依存し自立性が失われることがないように注意する必要があります。

運営費の助成を目的とする補助は、「協働」というより「支援」の範疇に入るものと考えます。「協働」という意味での補助は、行政が対応しにくい先駆的な事業など、CSO と行政のお互いの目的達成のための手段として実施する場合を指します。

補助事業は、法令や要綱などに基づく一定の制約を受けるものの、あくまでも CSO が自主的に行う事業です。その実施責任、結果責任は CSO が負うことになります。

行政は、補助を受ける団体の固定化や過剰な関与などによって、CSO の自立性や自主性を損なうことのないように注意します。

CSO は、公の資金を使うことに伴う責任を自覚し、透明性、効率性、有効性の向上を図ります。事業内容はむやみに変更できないこと、変更する場合には承認が必要となることを理解します。

補助金交付要綱は、透明性、公平性を確保するためにも公表します。

補助先の決定に当たっては、公募方式の採用、公開審査の実施、事業報告書の公開などの方法を検討し、補助先決定の公平性・透明性を高めます。

補助金の支払いは、事業の履行確認後の支払いが原則ですが、CSO の資金的な側面に配慮し、事業の円滑な執行を確保する必要がある場合は、概算払や前金払を行います。

## (4) 後援

CSO が公益性の高い事業を実施する際、信用が高まる等の効果を期待し、行政が後援名義の使用を認める形態です。

行政は、できる限り多様な公益性を認め、手

続きの簡略化に努めながら後援を行います。

CSO は、自らに実施責任がありますので、責任を持って事業を遂行します。

## (5) 事業協力

共催以外の形態で、CSO 又は行政が提案し、お互いの特性を活かした役割分担を行い、協定書を取り交わすなどして、一定期間、継続的な関係のもとで事業を実施する形態です。

双方は、公の資金を用いなくても、事業協力することによって効果的な事業展開ができる場

合があることを認識し、情報交換や意見交換を行いながら事業協力を行います。

一方が主導的に実施する事業に対し他方が補完的に協力するものや、双方が対等の立場で共同実施するものなど、様々な形態が考えられます。

#### 里親制度（アダプトプログラム）

住民（自治会等）がその地域にある道路や河川などの公共施設の里親となって清掃や植生管理などを行い、行政は必要な用具の貸与や傷害保険の負担、活動団体の掲示、敷地や施設の一部を活動に活用させることなど、役割、費用、責任等の分担を明確にし、必要に応じて協定を取り交わして実施します。

※ adopt：「養子にする」

#### 公共施設等の提供

CSO が公益的事業を実施する際、公共の空き施設を提供するなど、物的な支援を行い、サービスを受けやすくするものです。

行政は、できるだけ手続きの簡略化に努めながら、基準を明確にします。

公共施設を使用する CSO に責任がありますので、CSO が責任をもって実施します。

#### CSO のコメント①

佐賀県では「生活者」の視点に立って事務・事業を行うことを提唱しています。

「さが元気ひろば」の設置は、その一つの事例です。

生活者には二面性があり、一つは税を納めている住民として行政に意見・提言をする権利があるということ、二つ目は住民が市民社会の主役であると言われるように、自ら主体者として社会の課題解決を図る責任を持っています。つまり、公益の受け手であると同時に担い手にもなるということです。

従って、「協働」を実践する時、どんな形態で行うにしろ、広く県民に公開することが重要です。そこで事業を公募する場合、どの応募団体の事業を選ぶかは、県民参加による公開審査会等を行って決定し、その成果もまた公開される必要があります。

#### CSO のコメント②

CSO と行政が日常的なコミュニケーションを図ることは協働する上で大切なことです。

双方が持っている情報を日常的に継続して提供し、協議し合うことは互いの立場や行動原理の違いを理解し、信頼関係を築く上でとても重要なことで、信頼に基づいた関係でなければ CSO は協働することはできません。

こうした時、特定の CSO が提供した情報やアイデアを基に事業を組み立て、実施する段階になって、行政は情報提供した CSO とは別の CSO と協定や契約をして事業を行うことがあります。実はこうしたことがお互いの信頼の基に行われる行為であるだけに、著しく相手を傷つけること、ひいては知的所有権の問題にもなり、特にさけるべきです。そのためには当初から情報公開をし、オープンな形で協働を進めることが望まれます。

また行政が事業を行うにあたり、その事業の企画立案段階で、CSO から意見や提案を受け、行政の事業に CSO の特性や能力をいかして行う場合は、参画した CSO と協力して事業を実施することが望ましいやり方です。

## 第2章 CSO と行政との取り組み

### 2. 協働の基本的考え方

#### ⑦協働のパートナーの選択

協働は、「民」と「公」の組織を組み合わせる CSO と行政とで行いますが、時には産、学、官のように企業、学術研究機関（大学が多い）と行政というような場合もあります。いずれにしても協働することによって、地域ニーズにあった、これまでより質の高いサービスを効率的に提供することにねらいがあります。

そのため、県民にとってよりよいサービスを提供できる主体は誰かという視点からも、既存の事務・事業を見直していく必要があります。

CSO について言えば、地域活動を行う自治会、町内会、市民活動を行う任意団体のみならず NPO 法人、財団法人、社団法人、社会福祉法人等あらゆる公共的団体があり、このような様々な組織の中から行政がそのとき行う事業に最も適した事業主体を協働の相手方として選択することに

なります。

例えば、志縁組織である NPO は、その設立目的、組織規模、事業遂行能力など様々であることから、協働の相手方を NPO であることだけで選ぶのではなく、それぞれの事務遂行能力や企画力、活動実績などを踏まえて、事務・事業の効果が高まる NPO と協働を推進していくことが大切です。

この時、行政が協働相手の NPO を「官」主導のもとで、いわゆる「官製 NPO」をつくり、協働することは、本末転倒と言わざるを得ません。

加えて、行政は、CSO に関する情報の収集・提供を行うこと、協働志向を持った CSO と意見交換を行うこと、協働相手の CSO の選択については、その基準や選定結果等を公開して透明性、公平性を保つことが必要です。

#### ⑧この指針を理解して欲しい人たち

- |        |       |                       |
|--------|-------|-----------------------|
| ・ 行政職員 | ————— | (1) 県庁職員<br>(2) 市町村職員 |
| ・ 県民   |       |                       |
| ・ CSO  | ————— | (1) 志縁組織<br>(2) 地縁組織  |

協働するには、県庁だけでなく、協働の相手方にも理解してもらう必要があります。そのため、この指針は多くの県民が参加・協力しながら策定しています。

また、CSO の活動は、一市町村かその周辺に限られたものが多く、地域に根ざした活動を行っていることから、県よりはむしろ市町村との関係

が多いという現状があります。

県民にとって市町村は、身近で直接的なサービスを提供しており、県よりも CSO との協働の領域が広いと言えます。

このようなことから、市町村でも CSO との協働を積極的に推進していくことが望まれています。

#### CSO のコメント

市町村合併が進むと、使用されなくなる公共施設がでてきます。また、市民の自治意識が高まったり、行政の限られた財源の有効活用から公共施設の民営化が進んでいきます。

こうした状況で昨年度より「指定管理者制度」(p43 参照) も始まり、CSO も含めた民間団体による公共施設の管理運営が一層進むこととなります。

## 3. これからの課題

## ①市町村との連携・協働

「県民協働」と言えば県行政とCSOの協働だけを想定しがちですが、地域に根ざした自主的、自発的な組織として活動するCSOは、むしろ市町村行政との協働こそ求められるものです。

県民一人ひとりにとって一番身近な行政は市町村であり、これまで地域の活性化は地域に住む人々によってつくられた、各市町村の様々な地域組織一圧倒的に多い地縁組織とまだ少数派の志縁組織によってなされてきました。

今後、市町村合併が進んで行政の枠組みも変わります。従ってCSOにとって協働する行政も大きく変化しますが、だからこそCSOはその特性を活かし、市町村合併後の住民ニーズに対応し、地域の課題解決に向けて活動を展開させていく必要があります。

こうした時、CSOと市町村とは協働することで新たな地域社会の課題、例えば町の役場がなくなり、公共の空き施設が増えたなどの問題を積極的に解決していくことができます。これはまた、限られた財源でも、地域資源を有効に活用し、地域をいきいきさせることにつながります。

協働を進めていくためには、県と市町村はともに徹底した情報公開をした上で情報交換を行い、役割分担をし、連携して対応することが求められています。

## CSOのコメント

情報化が進んだ社会は、これまでのあらゆる概念を根底から変えていく力を持っています。市町村も、この情報化に向けて自立した「行政」をどのように運営していくかが問われています。

現在、国がCSOの志縁組織（NPO）を対象とした多くの施策を打ち出しています。CSOの志縁組織でも簡単にそうした情報は入手できますし、全国レベルでNPOがネットワークを持っていますので、先進事例を学ぶことができます。

従って県レベル、市町村レベルで「自らの課題として国の施策を実施したいので協働を!!」とのCSOからの提案に、率先して（前例がないと言わずに）ともに地域活動に取り組んでみることはとても重要なことです。

協働をすすめるにあたり

## ②CSOの実態把握と活動の促進

CSOは、公益を担う主体としては、新しく参入した主体であり、その組織力、実績、財源などを含めた力量も未知数なところがあります。

従って、CSOとの協働を進めるには、CSOの特性をよく知る必要があります。一人ひとりの県民とCSOの関係、CSOの活動が注目される理由、CSOの活動がもたらす効果や社会に与える影響などを、まず明らかにしておくことが大切です。

その上でCSO活動の促進策を立て、実施していく必要があります。

現在、佐賀県のCSOの数、その活動内容、地域性、まわりにおよぼす影響力など実態がきちんと把握されていません。

また、全国レベルで、他自治体の状況をみると、現在の協働への推進を図る前提として、NPO法

が施行されてから、市民活動の活性化を図る手だてをし、公益性を担う新しい主体としてNPOを支援し、その活性化策を実施しています。

現在、県内のCSOと行政との協働については、行政にとって協働相手であるCSOがなかなか見つからないということもあり得ます。

まだまだCSOの志縁組織の活動が活性化せず、NPO法人の数も少なく、公益を担う主体として充分育っていないのが現状です。

従って、「CSOの実態の把握」と「活動の促進策」が早急に求められています。

この指針の策定と平行して、佐賀県では市町村と連携して、CSOの実態調査を進めることが求められています。