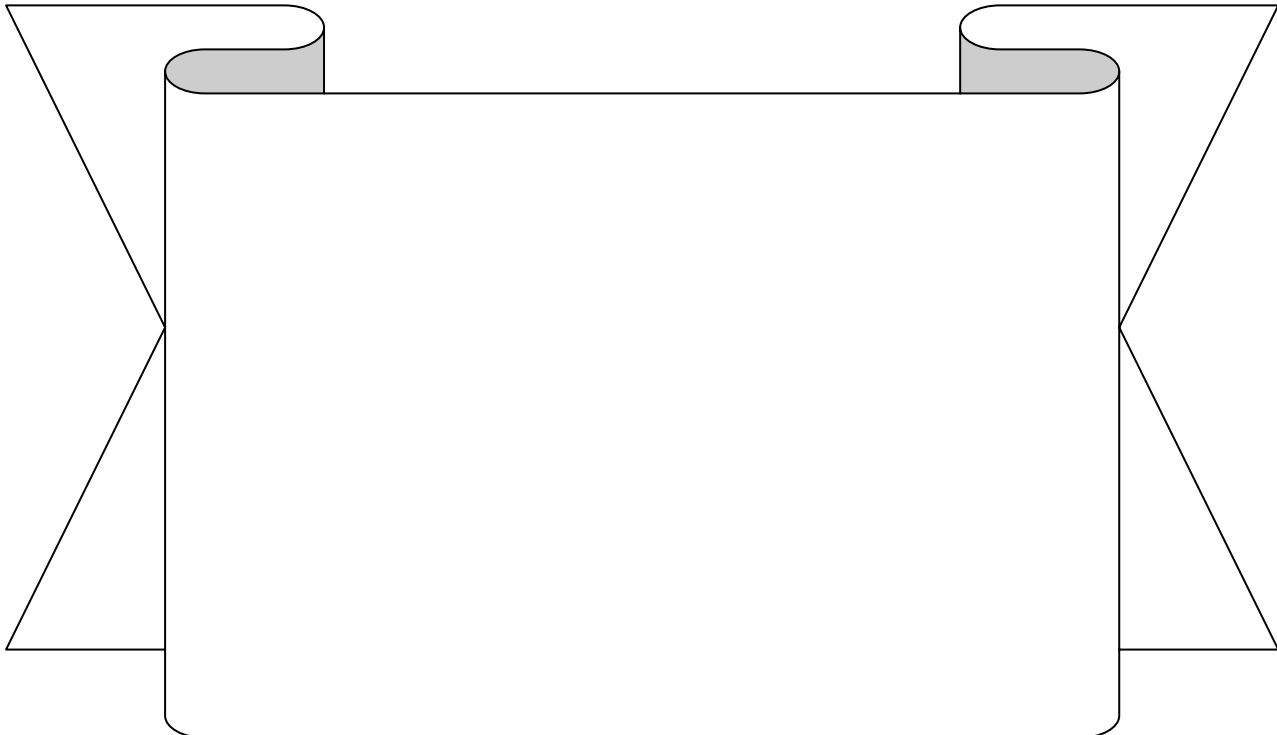


みんなで作る暮らしやすい地域社会

協働推進マニュアル

平成 16 年 7 月

区民部協働推進担当



このマニュアルは、平成15年3月に策定した「新宿区・地域との協働推進計画」の着実な取り組みを進めるために、各部（局）課が実際に協働事業を行う際の参考となるように、社会貢献活動に関する基本的な説明や、協働を進める手順を示したものです。

各部（局）課においては、区民サービスの一層の充実を図るために、この「協働推進マニュアル」を活用して、様々な事業における協働手法の導入を積極的に検討してください。

なお、このマニュアルは、協働を推進する過程で生じる課題や社会環境の変化を踏まえ、必要に応じて内容の見直しを行います。

平成16年7月

区民部協働推進担当

# 目次

## 協働推進マニュアル

協働を推進するために	1
1 基本目標	1
2 基本原則	2
社会貢献活動に関するミニ知識	3
1 社会貢献活動とは	
2 「NPO」とは	
3 「非営利」とは	
4 「ボランティア」と「NPO」	
5 特定非営利活動	
協働事業の進め方	4
1 NPOとの協働に向いている事業例	4
2 協働事業を検討する 〔NPOとの協働を進めるチェック項目(例)の活用〕 〔NPOの意見を聴く〕	5
3 事業目標の設定	7
4 協働の形態を選択する	7
5 協働相手の選定 〔協働事業の評価とフィードバック〕	10
6 協働事業を進める	12
協働を推進するための取り組み	14
1 協働支援会議の設置	
2 「協働推進基金」NPO活動資金助成	
3 区ホームページ「協働のひろば」開設	



平成 16 年 7 月

## 協働推進マニュアル

区民部協働推進担当 TEL : 03-5273-3872

FAX : 03-3209-7455

E-mail : [chishin@city.shinjuku.tokyo.jp](mailto:chishin@city.shinjuku.tokyo.jp)

URL : <http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/>

## 協働を推進するために

平成 15 年度に策定した「地域との協働推進計画」の基本目標と基本原則を、もう一度振り返ってみます。

区民・NPO・事業者など様々な主体と協働を進めるときの、基本的な考え方として捉えておくことが大切です。

### 1 基本目標

#### 1 多様で新たな区民ニーズへの対応

区の様々な分野で、地域の実情に即した課題への取り組みや、きめ細かなニーズへの対応が求められています。そのため、多くの区民の知恵と力を活かした協働により、課題を発見し解決することが、選択性のある効率的なサービスの提供につながります。

#### 2 区民の参画意識と主体的な区民活動の促進

地域を構成する多くの区民が、区政への関心を高め、区政へ参画することで自治意識がはぐくまれます。また、持てる力を出し合い協働を進めることが、主体的な区民活動や地域での支え合い意識を生み、コミュニティの形成につながります。

#### 3 行政の体質改善

区民・地域団体・ボランティア・NPO・事業者などと区が協働を推進していくためには、これまでの区の仕事の内容や進め方を見直さなければなりません。前例踏襲や行政組織の縦割りの弊害を克服し、生活者の視点に立った柔軟で総合力を発揮できる行政へと、体質の改善を図ることが必要です。

## 2 基本原則

### 1. 相互理解

それぞれの立場や特性を理解し尊重しあいながら信頼関係を築き、お互いの理解を深めながら協働を進めることが原則です。

### 2. 自主・自立性

社会貢献活動は、自主的な活動が基本です。また、責任を分かち合いながら継続的に活動するために自立性を高めることも重要です。

### 3. 対等の関係

お互いを認め合い、対等な立場に立つよう努めることが必要です。主体的に持てる力を出し合う、対等なパートナーシップが原則です。

### 4. 目的の共有

それぞれの主体が持つ目的の中から共通の目的を見出し、一致した目的を明確にし、ネットワーク化を図りながら協働を進めることが原則です。

### 5. 関係の公開

協働は、その活動内容や経過が常にかれ、透明性の高いものでなければなりません。目的や支援・役割のあり方・効果など、公開されることが原則です。

### 6. 関係の見直し

協働は、その事業や活動内容を客観的に評価し、見直すことが大切です。硬直化・既得権化しないように、一定時期に協働の関係を見直します。

# 社会貢献活動に関する三二知識

このマニュアルは、主に「社会貢献活動団体」との協働を進めるための留意点をまとめたものです。そのために、この章では社会貢献活動に関する三二知識として記述しておきます。

## 1 「社会貢献活動」とは

営利を目的とせず、公益の増進に寄与することを目的として、市民が主体的に取り組む活動を社会貢献活動とといいます。この社会貢献活動を継続的に行う民間の非営利団体を社会貢献活動団体とといいます(宗教・政治活動を主な目的とする団体、特定の個人や団体の利益を目的とする団体は含まれません)。

## 2 「NPO」とは

ボランティア団体や市民団体等、民間の営利を目的としない団体(Non Profit Organization)の総称として使われています。従来、これらの団体は、法人格を持たない任意団体として活動していましたが、特定非営利活動促進法(通称 NPO 法)の制定により、「特定非営利活動法人」という法人格(いわゆる NPO 法人)を取得できるようになりました。NPO 法人の認証手続きは、「東京都生活文化局都民協働部市民活動推進課 (03-5388-3095)」で行っています。

## 3 「非営利」とは

「非営利」とは、「無償」で事業活動を行うのではなく、利益(剰余金)を団体の構成員に配分しないことを意味しています。

したがって、民間の非営利組織が有償でサービスを提供したり、金銭のやりとりをとまなう事業を行ったり、有給のスタッフを擁したりすることは一般的です。

## 4 「ボランティア」と「NPO」

社会貢献活動の担い手として、ボランティアや NPO があります。ボランティアは社会貢献活動を行う個人のことであり、NPO は継続的に社会貢献活動を行う団体のことを指します。

## 5 特定非営利活動

NPO 法により法人格を取得することが可能な団体は、「特定非営利活動」を行うことを主な目的としています。「特定非営利活動」とは、次に掲げる活動に該当する活動で、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする活動のことです。

### 特定非営利活動促進法第 2 条の別表に掲げる活動に該当する活動

1	保健、医療又は福祉の増進を図る活動	( 1 6 6 )
2	社会教育の推進を図る活動	( 1 9 9 )
3	まちづくりの推進を図る活動	( 8 7 )
4	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	( 1 0 0 )
5	環境の保全を図る活動	( 8 1 )
6	災害救助活動	( 3 3 )
7	地域安全活動	( 4 1 )
8	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	( 6 6 )
9	国際協力の活動	( 1 3 1 )
1 0	男女協働参画社会の形成の促進を図る活動	( 2 7 )
1 1	子どもの健全育成を図る活動	( 1 0 2 )
1 2	情報化社会の発展を図る活動	( 9 )
1 3	科学技術の振興を図る活動	( 6 )
1 4	経済活動の活性化を図る活動	( 8 )
1 5	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	( 1 1 )
1 6	消費者の保護を図る活動	( 7 )
1 7	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、 助言又は援助の活動	( 1 9 0 )

( )内:16年5月14日現在の新宿区の326のNPO法人の活動分野

## 協働事業の進め方

では、実際に社会貢献活動団体（NPO）との協働事業を進めるためには、どんな点に注意して進めるかを見ていきます。

このマニュアルでは、社会貢献活動団体（NPO）を、特定非営利活動法人（NPO法人） 市民活動団体・ボランティア団体とします。（国民生活白書での範囲）

協働は、協働事業の検討・実施・評価のそれぞれの場面で、柔軟に可能なところから進めるなど、事業の実態に即して弾力的に取り組むことが大切です。

### 1 NPO との協働に向いている事業例

先駆性・専門性・地域性などの NPO の特性を活かせる事業としては、次のようなものが考えられます。



### サービスの企画・提供

相談事業 情報提供事業 研修の企画・実施 普及啓発事業 イベント  
の企画・運営 地域の実態に即したサービス

### 施設の企画・運営管理

公園・コミュニティ施設の運営管理 施設における事業の企画・実施

### 調査・研究

実態調査 データベースの作成

## 2 協働事業を検討する

協働は、事業を行う手段のひとつですので、協働そのものを目的とするのではなく、区民生活に直接関わりがあり、NPO の特性を活かせる事業に適しています。

平成16年度の区の組織目標では、「既存の事業を含むすべての事業を、区民・ボランティア・NPO・事業者などの持てる力を活用して共に行う「協働」の実践の視点で、事業の組み立て方や進め方等仕事の方法を見直し、具体的に取り組む」こととしています。

そのためには、職員自らが「NPO 等と協働することで、より効率的・効果的なサービスにならないか」という協働の視点を常に持ちながら、計画の策定・予算要求・行政評価など様々な機会を捉えて事業の検証を行うことが必要です。

協働事業の検討には、

新たな協働事業を検討する場合

既存事業を協働化に向けて検討する場合

がありますが、具体的な検討をする方法として次のようなものがあります。

## 〔NPOとの協働を進めるチェック項目（例）〕の活用

新規の協働事業を検討したり、既存事業を協働化に向けて検討するとき、留意すべき視点を示した「チェック項目一覧」を活用してください。

### 〔協働事業チェック項目一覧〕

#### 新たに始めようとしている協働事業は、区民の高いニーズがありますか

現場・現実を直視した区民ニーズを的確に把握し、事業に対する高いニーズがあるか検討します。その場合、日常の実践活動を通じて区民の様々な声を聞いているNPOの意見を聞くことも有効な方法です。

#### 既存事業は、社会の変化を踏まえた区民の高いニーズがありますか

事業開始時の社会的背景と今を比べて、その事業には引き続き高い区民ニーズがあるか検討します。協働事業として見直す場合、既存事業には何が不足しているのか明らかにすることが必要で、それを補うために協働の目的・役割分担などを明確にしなければなりません。

#### 協働の相手にふさわしいのは誰と誰を想定しますか

新たな事業・既存事業ともに、協働事業を進める場合、協働の相手は誰と誰が想定できるか検討します。事業によって、NPO・事業者の力が必要ですか、ボランティアの参加協力は、町会自治会など地域団体との連携は必要ですか、などを検討します。

#### 協働によって区民サービスはどのように向上しますか

NPOとの協働の場合、NPOが持つ専門性・弾力性・先駆性などの特性を活かすことで、区民ニーズにあった継続性のあるサービスの提供ができるか検討します。

#### 対象事業の分野で活動するNPOが存在しますか

対象事業の分野で活動実績があり、協働相手となる可能性があるNPOが存在するか確認します。その場合、「\*協働支援会議」や「\*登録NPO」の情報を活用することが有効です。

#### 協働のメリット・デメリットを比較します

NPO等と協働した場合に想定される具体的なメリット・デメリットの比較を、効率性・経費負担・公平性などの面から行います。

## 〔NPOの意見を聴く〕

協働事業を検討する場合は、その目的や役割分担などでNPOの意見を聴くなど、積極的に話し合いの場などを設けることが有効です。

### 話し合いの場(例)

- ・先進的な事例で活躍しているNPOを探す。
- ・事業担当者とその分野で活躍するNPOとの、意見交換会を行う。
- ・地域で活躍するNPOの活動の中から区民のニーズを把握する。
- ・審議会や検討会にNPOに参加を求め、意見を聴く。
- ・区の方針や事業内容などを区ホームページで公開し、NPOから広く意見を募る。

協働支援会議が相談に応じます。また、協働推進基金の登録NPOの中から、ふさわしいNPOを紹介します。

## 3 事業目標の設定

協働事業を検討・実施する場合は、区民のニーズを的確に把握した上で、事業の具体的な目標を設定することが必要です。

## 4 協働の形態を選択する

協働の形態を選択するにあたっては、事業目的の実現のために、もっとも効率的で効果的な形態を選択することが重要です。合わせて、どのような形態であっても、その目的や役割分担・経費負担などを明確にする必要があります。

協働の基本原則を振り返ってみてください。

### (1) 共催・実行委員会・協議会

#### 概要

NPO や区が主催者（構成員）となって、一つの事業を行う協働の形態です。それぞれの事業目的に応じて共催をしたり、区も一員となった実行委員会・協議会の方式を選択します。

#### 協働の効果

- ・NPO が持つネットワークや専門的な知識を活かした、事業計画や事業実施することができます。
- ・イベント等の実施では、区とNPO、区民の協力関係が促進されます。
- ・NPO が地域社会の中に入ることにより、住民の社会貢献活動への理解が図られます。

- ・参加団体の持つお互いのノウハウが活用され、交流・連携が図られます。

#### 留意点

- ・事業の検討段階から十分な協議を行い、事業目的の明確化と情報の共有化を図ることが必要です。
- ・相互の役割分担・経費負担などを取り決めておくことが必要です。
- ・参加団体に主催者としての社会的責任が求められることを確認しておきます。
- ・参加団体の自主性を尊重します。
- ・メンバーが長期にわたって固定されると、硬直化や活動の低下を招く恐れがあるので、必要に応じて見直しを行います。

## (2) 事業協力

#### 概要

共催や実行委員会・協議会以外の形態で、NPO や事業者・大学などと区との間で、それぞれの特性を活かす役割分担を取り決めた「協定書」を締結するなど、一定期間、継続的な関係のもとで事業を協力して行うことを「事業協力」とします。

区ではこれまでも、安全安心・みどり・道路公園管理・生涯学習など様々な分野で「事業協力」による取り組みが行われています。

#### 協働の効果

- ・それぞれの主体のノウハウを活用できます。
- ・地域に密着した団体が協力することで、区民にわかりやすく社会貢献活動に対する理解が促進されます。

#### 留意点

- ・協定書では、目的・役割分担・責任・経費負担・有効期間などの項目を取り決めておくことが必要です。
- ・相手方とよく話し合って、協定書の内容を決めましょう。
- ・事業を実施している段階でも、相互の情報交換を行うことが大切です。
- ・先駆的・実験的な事業に対して、経費等を補助することも事業協力のひとつと考えられます。その場合にも、補助の条件・審査基準・事業報告等の情報公開を行って、事業の透明性を高めながら常に対象団体の見直しを行うようにします。

## (3) 委託

#### 概要

区が NPO に対して業務を委託する協働形態です。NPO と委託契約を結ぶことになりますが、入札への参加など契約上の取り扱いは、原則として一般の企業と同様です。平成 16 年度の「国民生活白書」の NPO との協働の形態では、「イベン

トの実施」のほか「施設の運営」「介護・家事援助などのサービス提供」が多く、より地域に密着したサービスを委託する傾向にあります。

#### 協働の効果

- ・ NPO が持つ専門性・先駆性が発揮されることで、より区民ニーズに合ったサービスが実施できます。
- ・ 多様な活動を柔軟に行う NPO の特性が発揮された企画が期待できます。
- ・ 地域の一体感や住民同士の交流など、地域内での人と人のつながりが強まることで期待できます。

#### 留意点

- ・ NPO の自主性が発揮された効果的な事業が可能となるよう、仕様書の作成に当たっては NPO の意見を参考にするなどの工夫が必要です。
- ・ 特定の団体の既得権化につながらないように、随意契約を行う場合は、その理由を明確にし、区民等から、選定方法や選定理由等の説明を求められた場合には、十分な説明が必要です。
- ・ 多くの NPO は行政との契約の経験が少ないことから、契約方法や支払い方法、仕様書、契約書について事前によく説明し、十分に理解してもらうことが大切です。
- ・ 情報提供や情報交換を行い、契約履行状況の的確な把握に努めることが必要です。

#### NPO への委託

NPO との協働が注目される中、NPO への業務委託の事例が多くなっています。

しかし、NPO への委託が「下請化」ではないかといった意見も聞かれます。確かに、NPO の活動はボランティアに支えられていることが多く、結果的に人件費を始めとするコストを抑えられる側面はあります。

対等なパートナーシップを基本に、柔軟で選択性のあるサービスを提供するために、NPO との協働を進めるためには、企画段階から NPO の意見を反映したり効果を十分検討したうえで、提案方式などを採用したりすることで、NPO の専門性・地域性を活かせる事業内容にしていくことが必要です。お互いの対場を尊重し合う事が基本です。

### (4) 情報提供・情報交換

#### 概要

区が、NPO から協働事業のアイデアを受けたり、区民ニーズや協働事業に関する意見を聞いたりする協働形態です。また、イベントなど様々な行事の参加の機会を捉え、意見の交換を行うことも有効な手段です。

### 協働の効果

- ・双方が持っている情報を提供し合うことにより、情報の共有化が図られ課題に対する共通認識が深まります。
- ・新しい施策の形成と事業展開のきっかけづくりにつながります。

### 留意点

- ・お互いの立場を尊重し意見交換を行い、信頼関係を構築することが大切です。
- ・対等な立場で共通の目的を見い出し、明確にできるよう議論を進めます。

これまで記述した協働の形態に必ずしもとらわれることはありません。それぞれの事業目的に最もふさわしい柔軟な対応が必要です。協働は出来るところからはじめることが大切ですが、協働によって課題が解決する場合や、より区民ニーズにあったサービスが提供できる場合には、積極的に検討すべきです。

## 5 協働相手の選定

### (1) 事業場面に応じた協働相手の選定

「協働事業のチェック項目」のにもあるとおり、協働事業の検討や実施の場面により協働の相手は様々です。協働の相手がNPOである場合、検討段階では企画能力のある団体、実施段階では事業遂行能力のある団体を選定することが必要です。

### (2) 公平性の確保と情報公開

協働事業の公平性を確保するために、相手先の選定基準や選定方法、協働事業の内容を公開するなど、協働事業を開かれたものにしていく必要があります。

また、依存関係や既得権益化を避けるために、協働相手を含めた事業の見直しを絶えず行うことが大切になります。そのため、事業目標・役割分担・責任・事業期間等を明確にし、協働相手や協働事業の内容を見直すことを、協働の相手に予め確認しておくようにします。

### (3) 適切な協働相手の選定

NPOは、様々な財政・組織規模で事業遂行能力・活動実績・運営状況など、多種・多様な団体が存在しています。

協働の相手を具体的に決定する際には、多くのNPOの中から活動実績を検討して絞り込むことが有効です。その上で、事業遂行能力や財政状況などを検討し、協働事業を着実に進め質の高いサービスが提供できる団体を選定していく必要があります。

### (4) 選定の際の留意点

#### 事業遂行能力の確認

NPOの実態は、規模・組織力・経験・運営状況など様々であり、その事業遂行

能力も千差万別です。このため、活動に関する情報収集に努め、協働事業を確実に実施できる団体を選定することが重要です。

#### 事業目的の共有化

NPO は、幅広い分野で多様な理念・使命に基づいて主体的な活動をしています。協働するときは、協働の相手となる団体と事業目的を共有できるかどうか重要です。

#### 目的達成のための相互協力の意思

共有化された事業目的の達成のために、相互に協力する意思があることが重要です。

#### 事業責任

区とNPOそれぞれが、区民に対して責任を持って協働事業を進めることが重要です。

協働支援会議が相談に応じます。様々なNPO活動の情報や協働の相手にふさわしいNPOの紹介など、NPO活動を支援するNPO関係委員が専門性を活かしたアドバイスを行います。

### 〔協働事業の評価とフィードバック〕

平成16年度中に「協働事業評価制度」を確立します。事業実施後の評価の視点や評価結果の活用方法などを盛り込んだ「協働事業評価シート」を活用して行いますが、その概要は次のとおりです。

#### (1) 事業実施後の評価

協働事業実施後においては、具体的なサービス内容の目標を達成できたか・役割分担は適当であったかなど、別途作成する「協働事業評価シート」を利用した評価をすることが大切です。

#### (2) 評価の視点

協働の評価項目の中には、「協働の基本目標・基本原則」を踏まえて、NPOの特性を活かしたか、協働の形態や協働相手の選定方法は適切だったかなどの項目を入れていきます。

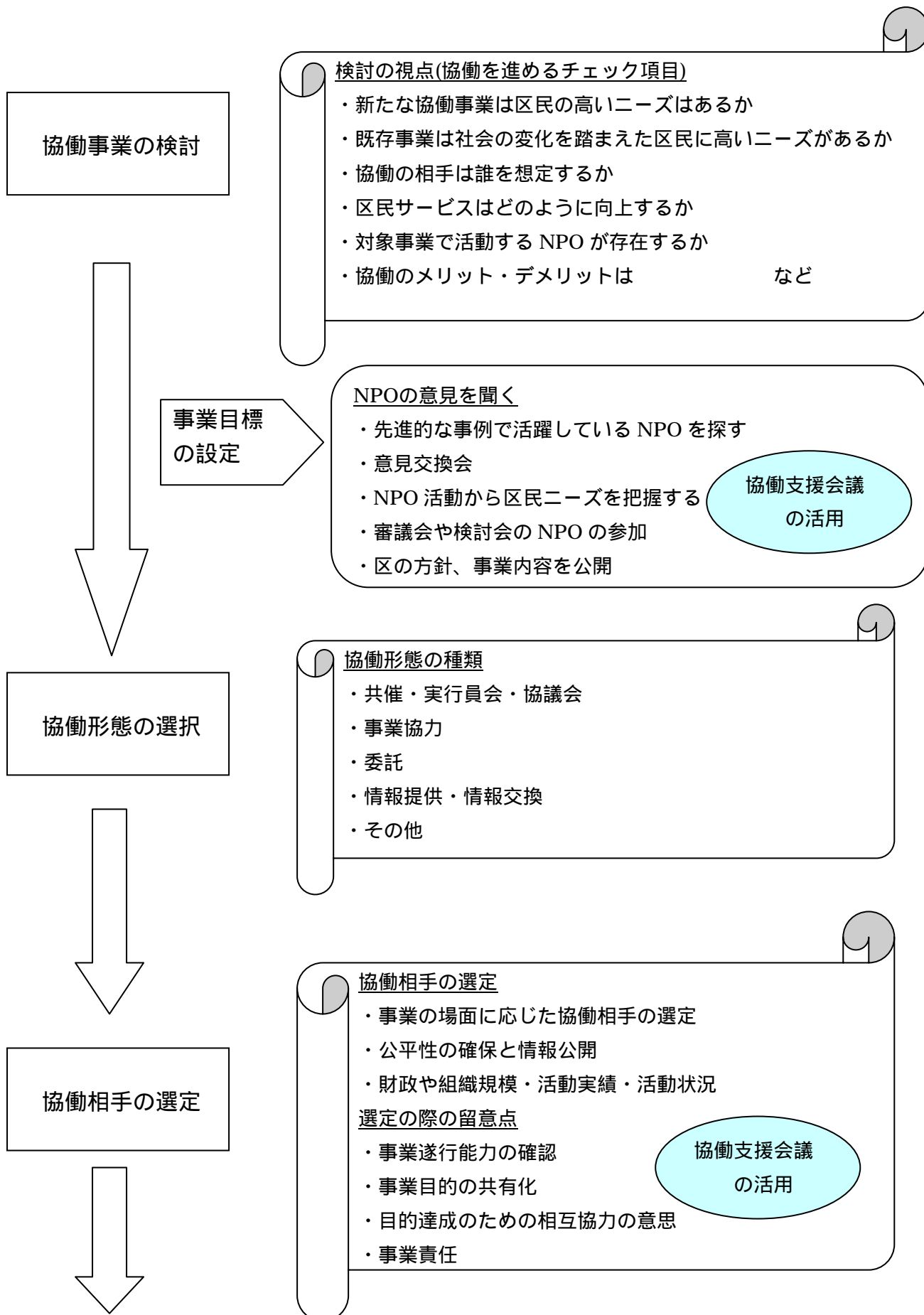
#### (3) 評価結果の活用

評価の結果、課題が明らかになった場合には、次の協働事業の検討・実施の場面で改善していかなければなりません。

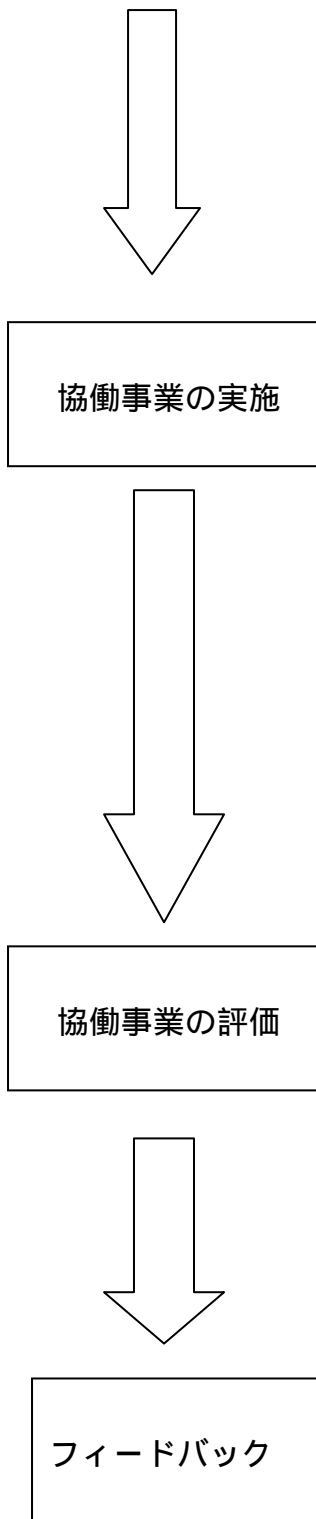
#### 「協働事業評価シート」想定されるチェック項目

- ・目標設定の妥当性・達成度
- ・採用した協働形態の妥当性
- ・NPOが持つ特性の発揮度
- ・情報交換などの方法と意思の疎通度
- ・費用対効果
- ・その他

## 6 協働事業を進める







### 実施時のポイント

共催、実行委員会、協議会

- ・事業の検討段階から協働し、事業目的の明確化と情報の共有化を図る。

- ・相互の役割分担、経費負担等を取り決めておく

事業協力

- ・協定書などにより、目的、役割分担、責任、経費負担、有効期間などを取り決めておく。

委託

- ・透明性、公平性などに留意し、NPOの専門性・先駆性を活かすことのできる事業を委託する。

情報提供・情報交換

- ・お互いの立場を尊重し建設的な意見交換を行う。

### 評価項目

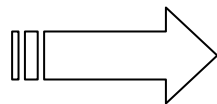
- ・目標設定の妥当性・達成度

- ・採用した協働形態の妥当性

- ・NPOがもつ特性の発揮度

- ・情報交換など意思の疎通度

- ・費用対効果 など



協働の継続

協働内容の見直し

協働相手の見直し

## 協働を推進するための取り組み

全庁的に協働事業を推進するために、区民部では「仕組みづくり推進プラン」に基づき、その環境を整えます。各部においても、「仕組みづくり推進プラン」を、区民との協働や区政への区民参画などを具体的に進めるための実施指針として、様々な協働事業の展開に活かしてください。

### 区民部の取り組み

#### 1 協働支援会議の設置

区の各分野で NPO との協働を推進するために、具体的な問題を協議する場として設置します。支援会議は、NPO との「出会いの場」として、その活動状況や協働の相手にふさわしい NPO の紹介などを行います。各部の協働事業を推進する「仕組み」として活用できます。

(例)

- ・既存事業の見直しや新規事業で、事業目的にふさわしい NPO との協働を推進するためのアドバイス。
- ・講座・講演会やイベントの企画・実施段階で、NPO の専門性・先駆性を活かした事業へのアドバイス
- ・NPO との意見交換・交流の機会拡充などの橋渡し
- ・実態調査やデータベース化など協働事業の相手探し

#### 2 「協働推進基金」NPO 活動資金助成

区民・事業者等の寄附によって支えられた「協働推進基金」を活用し、事前登録を行った NPO に対し活動資金の助成を行います。

事前登録を行った NPO の活動状況や基金助成事業などを、区広報、ホームページを活用して情報の公開を行いますので活用してください。

また、登録 NPO と区とのネットワーク化を図り、各部課との結びつきを強め、様々な分野で NPO との協働の推進を図っていきます。

#### 3 区ホームページ「協働のひろば」の開設

区ホームページに協働情報を集約した「協働のひろば」を開設します。協働推進基金の登録 NPO の活動内容や助成事業の内容、場の提供・活動資金助成・イベント・協働事例などの情報を収集し、総合的に発信します。

各部課の協働に関する情報の提供をお願いします。

## 4 ボランティアコーナーの設置

特別出張所にボランティアコーナーを設置します。四谷・箆笥・戸塚・落合第一には社会福祉協議会のボランティア相談員が配置されています。今後、社会福祉協議会との連携を深めボランティア活動を支援していきます。

## 5 町会・自治会等活性化への支援

地域の様々な課題に取り組む町会・自治会の活動を、より多くの区民や団体に理解してもらい、自主的な地域活動への参加など、その活動の輪が広がるように、町会・自治会の活性化への取り組みを支援します。

## 6 地域情報の整備

地域センターの「情報ふれあい広場」を活用し、区民との連携協力のもとに、地域の課題や施設・行事情報、自主的な地域活動情報などを整備し、地域情報として提供します。

## 7 地域課題への取り組み支援

課題別地域会議を区民参画の実践的な場として位置づけ、地域の様々な課題を解決するために、地域を構成する多くの人たちによる主体的な話し合いや活動を支援します。

## 8 地域の中の新たな「区民参画の場」仕組みづくり

地域センターを運営する地域センター管理運営委員会と特別出張所が連携し、地域レベルで区政への区民の「参画の場」として、(仮称)地域協議会を設置します。