

第1 協働の基本

I 協働の意義

1 協働とは

協働とは、共通の目的の実現のため、関係者が互いを理解し、それぞれの特性を活かしながら、協力・協調し活動することをいいます。

協働の場に集う様々な主体が、目的を共有し、協力・協調して活動したとき、それぞれの特性や違いが効果的に組み合わせあって、単独ではできない課題解決や地域づくりの力になります。

また、協働は、単に直面する課題を解決するだけのものではなく、創造力を伴う活動です。協働の場に集う人や団体それぞれの持つ特性や創造性が相乗的に発揮されることによって、まったく新しい発想でこれまでにない取組が行われることや新たな価値を創り出すことにつながる“共創”を生むものでもあります。

2 協働の主体

地域の住民やNPO（注）、企業等の様々な民間の主体、市町村、県等の行政機関、そのどれもが協働の主体です。

（注）NPOとは

- NPOは、「Non-Profit Organization」の略であり、一般的には「民間非営利組織」と呼ばれています。
 - ・「民間」とは、
国、県、市町村やその強いコントロール下にある公社・公団などを除いたものを指します。
 - ・「非営利」とは、
営利を目的としないということで、利益（Profit/プロフィット）を自らが掲げる社会的使命（Mission/ミッション）のための活動に再投資し、団体の構成員の間で分配しないということです。「非営利」は、無償で活動するという意味ではなく、また収益事業を行うことや利益を発生させることをしないという意味ではありません。
 - ・「組織」とは、
団体運営の仕組みや責任者が規約等で明確にされており、代表者が替わってもその団体の持っている社会的な義務と責任がきちんと継承されるものを指します。

○ NPOの範囲

「信州協働推進ビジョン」及びこのマニュアルで「NPO」という場合、最広義のNPO（次の①から④の全て）を指します。

- ① 最狭義： 特定非営利活動法人（NPO法人）を指します。
- ② 狭義： ボランティア団体、市民団体、市民活動団体などの任意団体が含まれます。
- ③ 広義： 社団・財団法人、社会福祉法人、学校法人、医療法人など各法律で定められた公益的法人や活動内容によっては自治会・町内会などの地縁組織、また婦人会、育成会等の公益的団体が含まれます。
- ④ 最広義： 生活協同組合、労働組合、経済団体などの共益団体（団体の構成員を対象とし福利厚生や相互救済等を目的とする団体）も含まれます。

○ NPOの特性

NPOは、非営利性のほか、「自主性」、「先駆性」、「多様性」、「専門性」などの特性を持っており、公益的課題に対して迅速で先駆的な取組ができるとともに、それぞれの多様な価値観と自由な意思により個別的で柔軟な公益サービスの提供が可能な存在です。

3 協働の必要性と効果

(1) 協働の必要性

「公共」の範囲は、広く、多様です。

県や市町村という一つの地方公共団体の中にも、多くの公共が存在しています。一つの地方公共団体は、その区域全体を対象に、法令等に基づき制度的なサービスを等しく公平に提供しますが、公共的なニーズは、これだけで対応できるものにとどまりません。個人や家族の領域ではない、公共の領域に属するけれども限られた人や特定の地域に関わる課題や関心事が大小様々あり、また、求められる問題解決の水準や手法は個々に異なります。これらは、行政が等しく公平なサービスで対応しただけでは、問題や課題の解決に至らず、あるいは当事者が満足する対応にならないものです。これらの個別ニーズへの対応は、NPOがそれぞれの団体の社会的使命や活動内容に基づいて選択的にきめ細やかに行うことができますし、民間企業の市場を通じたサービス提供や社会的貢献により対応できるものもあります。

全体を対象に等しく公平に提供される行政による制度的なサービスと、全体をカバーすることはできないけれども個別ニーズにきめ細やかに対応できる民間の主体によるサービスと、どちらが欠けても公共的空間全体のニーズには対応できません。公共は、それらの協働により担われているのであり、豊かな公共的空間を維持する

ためには、協働が不可欠です。

社会及び公共を担うための役割分担は、一般に「補完性の原理」(注)に基づいて議論されます。その役割分担に基づく協働の結果、構成員の満足度の高い、豊かな公共的空間が形成されます。

(注) 補完性の原理とは

決定や自治などをできるだけ小さな単位で行い、そこでできないことをより大きな単位(地域社会、自治体、中央政府等)の団体に補完していく概念

(2) ソーシャル・キャピタルの重要性

ソーシャル・キャピタルとは、ネットワーク、規範、信頼といった社会組織の特徴であり、共通の目的に向かって協調行動に導くものとされています(ロバート・パットナム)。

ソーシャル・キャピタルは、地縁的な結合によって形成されるものにせよ、より広範なNPO、企業等を含め開かれたネットワークによって形成されるものにせよ、社会の構成員が協働することによって醸成されます。協働(民間の主体同士、民間と行政)を通じて社会のネットワーク、規範、信頼等が築かれるほか、関係者が自ら担い手として参加し、知恵や力を出すことで地域に活力が生まれます。

このことは、行政が実施する施策の効果が高まることにもつながると考えられます。豊かなソーシャル・キャピタルが醸成されていれば、行政が施策を実施したとき、住民や関係者が呼応して自発的な活動や取組を行うことにより、行政が想定した範囲を超えて効果が現われたり、事業の付加価値が高まったりすることが期待されます。また、年限、期間を区切って行う行政の事業であっても、その終了後、地域住民や関係者が独自の取組として引き継ぎ、発展させることも考えられます。

(3) 協働の効果

以上のように、協働の場に集う主体が、特性や強みを活かし合いながら共通の目的に向かうことにより、それぞれ単独ではできない課題の解決や新しい価値の創造が可能になります。また、関係者が自ら担い手として知恵や力を出し、積極的に参加することによって、地域の元気が引き出され、豊かな地域づくりにつながります。

さらに、各主体にとっても、次のような効果が期待できます。

ア NPOや企業など民間の主体にとっての効果

NPOは先駆性や柔軟性を持ち、分野により専門的な事業を展開する能力がありますが、行政や企業と協働することにより、事務・事業の質を高めたり、財政的に安定した取組が可能になり、活動に対する社会的な認知が得られたりすると

いう効果が期待できます。

また、企業はNPOや行政との協働により社会に貢献する活動ができます。

イ 個人にとっての効果

個人にとっては、NPO等と行政が協働することにより、ニーズに適合したきめ細かな公益サービスが受けられるとともに、行政との協働への参画により自らの意見を行政施策に反映することができます。

ウ 行政にとっての効果

行政にとっては、NPOや企業など民間の主体と協働することで、柔軟・先駆的、専門的な考え方や活動に直接関わることを通して、従来の仕事のあり方を見直すことができたり、職員の意識改革や行財政改革の実現につながる契機となったりすることが期待されます。

4 長野県行政・財政改革方針における協働の位置付け

平成24年3月に定めた「長野県行政・財政改革方針」においては、具体的取組の5つの柱の一番目に「県民参加と協働の推進」を掲げ、県が提供するサービスを県民参加と民間との協働により充実して提供する仕組みづくりを進めることとしています。また、この方針に併せて定めた「行政経営理念」の行動指針においても、「私たちは、様々な組織と協働します」を掲げています。

「長野県行政・財政改革方針」において、県民協働の推進は、多様な主体との協働により質の高いサービスを提供するためのものとして位置付けられています。最高品質の行政サービスを提供する仕組みは、取組の5つの柱全体があいまって実現されるものであり、一つだけで事たりるものではありません。「県民参加と協働の推進」のほか、県民の視点で常に県民サービスの向上を意識し行動する質の高い職員の育成のための「人材マネジメント改革」、時代の要請や県民のニーズに柔軟に対応し絶えず現状を改善する機動的な行政経営の仕組みづくりのための「行政経営システム改革」、質の高い県民サービスを提供し続けるための持続的な財政構造の構築と財政健全化のための「財政構造改革」、地方分権を見据えた県の役割の明確化と国・市町村とのより適切な連携・協力関係の構築のための「地方分権改革」、これら全てが必要です。

3に記載があるようなことから、結果的に役割分担の明確化に基づく選択的な施策の実施や施策効果の向上による財政の効率化等につながることはありますが、これらは協働の第一義的な目的ではありません。また、短期的にこれらの効果が現われるものでもありません。質の高いサービスを提供するという、協働の意義に対する正しい理解が必要です。

5 長野県総合5か年計画における協働の位置付け

平成25年度を初年度とする総合5か年計画（平成25年3月決定）においては、「未来の信州」の姿を支える仕組みとして「分厚い層が支える共創・協働の社会」を位置付けるとともに、計画を推進するための基本姿勢として「県民参加と協働」を掲げ、施策展開の方向として、県民、NPO等と県との協働を拡大することとしています。

また、部局横断的なプロジェクトの一つである「活動人口増加プロジェクト」におけるアクションとして、NPO等多様な民間の主体が行う公共的活動を支援するとともに、様々な主体との協働を積極的に進めることとしています。

II 協働の5原則（ルール）

協働は、行政の仕事を民間に「下請け」に出すこととは違います。

互いの自主性と自立性を尊重しながら、対等な関係の構築を図りつつ進めていく必要があります。

そのため、必ず次の5原則（ルール）を守りながら協働を進めましょう。

1 目的・目標の共有

協働する各主体が課題を共有した上で協働の取組みの目的を協議し、確認します。

また、いつまでにどれだけの成果を上げるのかという目標を互いに共有します。

目的・目標の共有なくして、協働はありえません。そのため、後述する第2のIの「1 情報交換・意見交換」に十分時間をかけ、相互理解と認識の共有を行った上で、共通の目的・目標を持って協働の取組を始めます。

2 各主体の特性・強みの相互理解と尊重

協働を実施するに当たっての基本は、互いの強みや弱みを理解し合い、特性を尊重して、効果が存分に発揮されるようにすることです。これにより、各主体が単独ではできなかったことが可能になります。この点は、協働において対等な関係の構築を図る上でとても重要です。

互いの強みや弱み、特性、それは、言葉を換えていえば互いの「違い」です。「違い」があってはじめて協働が成り立つのです。協働とは、「違い」を対立点とするのではなく、より高い次元で協力・協調して活かす行為です。協働を成立させるために

は、対立を止揚するエネルギーと工夫と手間が必要です。その意思を持って、協働へと一歩踏み出したその先に、投入したエネルギーや手間を補って余りある、Iに記載したような協働の効果が期待できるのです。

3 役割の明確化と共有

各主体の特性・強みに基づき、協働する各主体の役割を明確にし、互いに共有します。

行政は何でもできるわけではありません。補完性の原理がありますし、できないこと、持っていないものもたくさんあります。自らの担うべき分野や弱みを認識した上で、相手の特性・強みが活かせるよう、役割分担をします。

4 過程の共有

企画（Plan）、実施（Do）、評価（Check）及び改善（Action）の各段階において各主体が協議する機会を設け、全過程を共有して協働を進めることを心がけます。

協働は、部分的に“いいとこ取り”をしようとしてもうまくいきません。行政が企画・計画した内容を一方的に“外注”、“下請け”に出すのでは、協働にならないのです。目的・目標を共有した上で、PDCAサイクル全体を通じて協働しましょう。

5 評価の実施と公開、改善

目標の達成状況、協働の効果や協働の手順の妥当性等について評価し、必要な改善を行いながら、よりよい協働につなげます。

また、協働の事業や取組は、透明性が求められます。評価結果を含め、全過程を公開することが原則です。

Ⅲ 創造的協働を生み出すための活動（アクション）

協働は、関係者の前向きエネルギーが融合し、それぞれの特性や創意が組み合わせり相乗的に発揮されることによって、創造的なものとなります。そうした協働の実現に向けて実施すべき活動（アクション）は、次の5つです。

1 協働相手と出会う

協働相手と出会うことによって、はじめて協働の機会が生まれます。

待っているだけでは、出会いは訪れません。

そのため、次のようなことに心がけます。

- ・ 情報交換・研究会、異業種交流の場等の設定と参加
- ・ 自らの施策・取組の日常的発信と他団体の取組に関する情報の収集等
（NPOの活動を知る方法等については、後述する第2のIの「1 情報交換・意見交換」を参考にしてください。）

また、行政の窓口で受け付ける相談や提案の中には、協働の種が隠れています。協働のチャンスと捉えて耳を傾けましょう。

2 協働を提案する

協働のきっかけづくりとして、協働の提案・申出を、相互に積極的に行います。

県の側からは、IIの協働の原則（ルール）を踏まえつつ、協働の取組の成立に向け、意欲的に提案しましょう。

また、協働の提案を受けるときには、“拒絶のポーズ”は禁物です。課題、認識と目的・目標が共有できるのであれば協働するのだという前向きの姿勢を持って、提案を聴きましょう。

3 できる方法を考える

協働の場に集う主体には、それぞれ特性や違いがあります。それらを対立の種とするのではなく、効果的に組み合わせ、利点とすることが必要です。そのため、次のようなことに心がけ、共有した目的・目標の達成に向けて、できる方法を考えます。

- ・ 相互連絡、情報の共有、打合せ等を重ねることによる信頼関係の構築
- ・ 既成概念にとらわれず、柔軟な発想に基づきそれぞれの特性・強みを活かせる連携方法の検討等

必要なのは、「やらない言い訳」を考えることではなく、「できる方法」を見つけるために知恵を絞ることです。あらかじめの情報共有、打合せの中で行政のルールや制約等について、相手方によく理解してもらいながら、相手の知恵を大いに借りましょう。

4 中間支援組織やコーディネーターの支援を受ける

協働相手を探したり、協働相手との信頼関係を築いた上で効果的に取組を進めたりするため、必要に応じ、中間支援組織や協働コーディネーター（注）の支援を活用しながら取り組みます。第三者の力を借りることによって円滑に協働が進みます。

なお、行政機関は、中立の立場で業務を行っていますので、日頃コーディネーター役を務めることも多くあります。そうした機会を通じて経験を積むとともに、コーディネーターとしての知識、技能の習得に努め、複数の協働相手と県が協働に取り組む場合は、自らコーディネーターとして行動することにも心がけましょう。

（注） 中間支援組織とは、協働の各主体の間に立ってNPOなどの活動を支援する組織をいいます。

協働コーディネーターとは、各主体間の特性や違いを越えて協働の関係をつくり、取組みを進展させるため、中立の立場で各主体をつなぎ、事業の構築等を支援する人をいいます。

5 協議会等を設置して事業連携を進める

協働の場に集う関係者が多い場合は、協働を組織的、継続的に行うための体制づくりが必要です。そのため、協議会、実行委員会等協働の場を設置し、事業に取り組みます。関係者が同じ場で意思疎通、目的・目標の共有や役割分担をしながら、効果的に協働を進めることができます。

協議会等で課題・認識や目的・目標の共有を行うまでには時間がかかりますが、その段階を省略することなく入念に行うことが必要です。それが十分にできていれば、それぞれの団体や人が、その特性を發揮しながら同じ目的に向かって自律的に活動しますので、効果的に協働が進み、よりよい成果が得られます。