

平成16年度 行政監査結果報告
「NPOと神戸市の協働について」

目次

1	監査のテーマ	1
2	監査の対象	2
3	監査の期間	3
4	監査の方法	3
5	監査の結果	3
(1)	NPOの概要	4
	NPOとは何か	4
	ア NPOの定義	4
	イ NPOとNGO, 営利法人, ボランティア団体との違い	6
	ウ NPO法人制度の概要	7
	NPOの特性と機能	10
	ア 制度的特性と状況的特性	10
	イ NPOの強みと弱み	10
	ウ NPOに期待される役割	11
	NPOの実状と課題	13
	ア NPO法人の認証状況	13
	イ NPO法人の活動分野	13
	ウ 各種調査の結果等に見るNPO法人の実状と課題	14
	NPOの概要(まとめ)	21

(2) NPO法人と神戸市との協働等の状況	22
神戸市のNPO施策の状況	22
ア 市民活動支援課のNPO施策の考え方	22
イ 市民活動支援課のNPO関係事業	23
NPO法人と神戸市の協働事業の状況	23
ア 協働の手法別の協働事業の状況	24
イ NPO法人と神戸市の協働事業の特徴	27
ウ NPO法人と神戸市の協働事業の分析	30
エ NPO法人と神戸市の協働事業の成果と問題点	40
(3) NPOと神戸市の協働に対する意見	47
PLAN(計画・選考段階)	47
ア 公募等の場合の選考基準の公開	47
イ 改善的事業運営のための委託方式の工夫	47
ウ 適切な人件費の算定	49
エ 間接費算定のルール化	49
オ 役割分担や費用負担等についての協定書の作成	49
DO(実施段階)	50
ア 適切なフォローの必要性の周知と、フォローの評価	50
CHECK・ACTION(評価・見直し段階)	52
ア 協働事業の内容や質を重視した評価指標の作成	52
イ 特定協働関係における見直しのルール化	52
《参考資料》NPOとの協働に関するチェックリスト	54
《参考文献》	56

行政監査結果報告

神戸市監査委員	近谷 衛 一
同	横山 道 弘
同	藤原 武 光
同	佐伯 育 三

地方自治法第199条第2項の規定に基づき実施した平成16年度行政監査について、同条第9項の規定によりその結果に関する報告を次のとおり決定した。

1 監査のテーマ

「NPOと神戸市の協働について」

神戸市は、「市民が主役のまち」を目指して、市民や地域組織、法人などと、お互いの役割を尊重し共に問題解決に取り組むパートナーシップ関係を築き、協働と参画のまちづくりを推進していくこととしている。一方で、NPO（Nonprofit Organization、非営利組織）は、平成10年の特定非営利活動促進法（以下、「NPO法」という。）施行を契機に、近年急速に団体数が増え、様々な分野で活動範囲を拡大している。そのため、今後、神戸市がパートナーシップ関係を築く相手としてNPOの重要性が増してくることが考えられる。

しかし、NPOの状況は千差万別であるうえに、NPOについての情報不足、市職員の理解不足などもあって、新たに市がNPOとの協働に取り組もうとした場合、何に注意してどこにどうアプローチすればよいかかわりにくいという状況がある。

また、NPOにはそれぞれに公益的な設立目的があって、その達成のために事業を行うものであり、市がNPOの特性を理解して、その長所を活かせるよう配慮・工夫しないと、漠然とした期待だけが先行して協働そのものは不調に終わることも予想される。

そこで、今回の監査では、NPOの実状について把握・整理するとともに、神戸市各局において事業委託や補助などの様々な形で行われているNPOとの協働事例を調査し、NPOに対する神戸市の関与のあり方の点検を行うことによって、NPOと市のパートナーシップ関係構築による協働と参画のまちづくり推進に資することを目的とした。

2 監査の対象

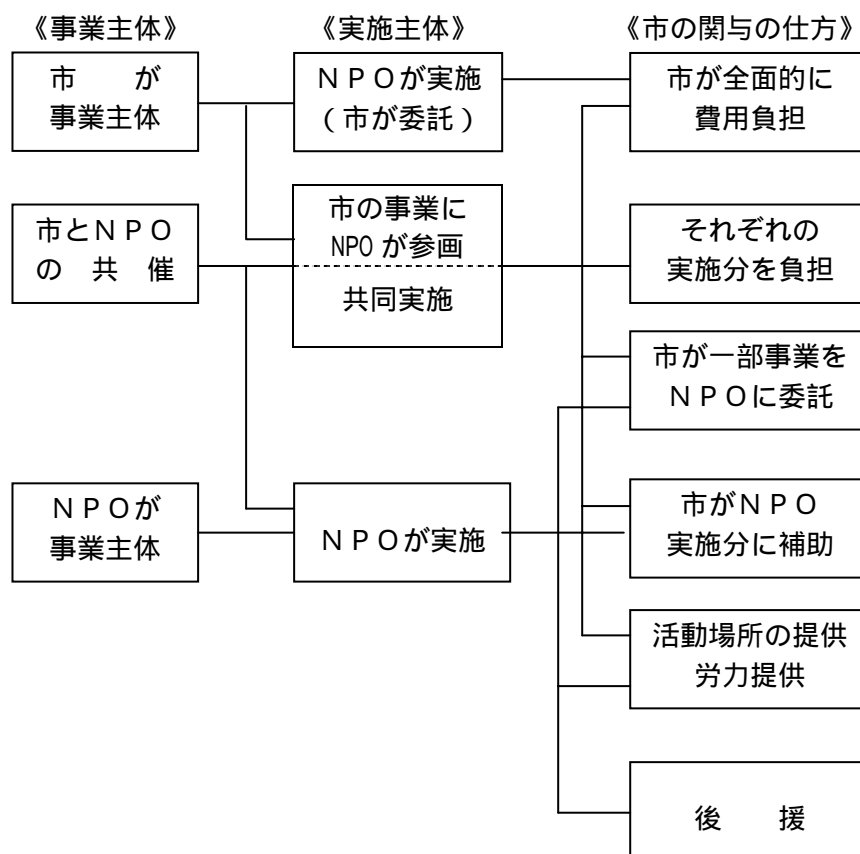
NPO法における「特定非営利活動法人」としての認証を受けた団体（以下「NPO法人」という。）との協働事業であって、主として平成15年度（一部16年度を含む）の事務事業について監査を行った。

なお、一般的にNPOといった場合は、医療法人や学校法人などの事業型NPOをはじめ、環境・人権などの社会問題にとりくむ市民団体、国際援助・交流を行うNGOなど、多種多様な団体が含まれる。そのため、今回の監査においては、監査対象範囲を絞り込むため、NPO法人との協働事業に限ることとした。

また、今回の監査における「協働」は、対象事業を特定するため、市が委託、補助、共催、後援、活動場所の提供など、対象団体と目に見える形で何らかの関係を持つことを指すこととしている。そのため、共に問題解決に取り組むパートナーシップ関係を想定する通常の「協働」の概念と、実態として異なる場合がある。

なお、本監査における「協働」の具体的な形態については、事業主体が市とNPOのどちらであるか、実施主体がどちらであるか、また、費用負担等の具体的な市の関与の仕方がどのような形で行われているかについて、様々なケースがある。【図1】

【図1】本監査における「協働」の様々な形態



3 監査の期間

平成16年7月22日～平成17年3月18日

4 監査の方法

NPOの実状等について、各種資料等に基づき把握したうえで、市民参画推進局市民活動支援課が平成16年7月に各局室区に対して行った「NPO・ボランティア団体との協働及び支援等に関する実態調査」に回答のあった事業のうち、NPO法人を協働等の対象とする事業を抽出し、当該事業の企画・実施状況について担当職員から聴取するとともに、関係書類の調査を行った。

5 監査の結果

監査を行った結果、監査対象となった神戸市のNPO法人との協働事例については、適正な事務執行が行われていることが確認された。

なお、今後、NPOと神戸市のパートナーシップ関係をよりよいものとし、協働と参画のまちづくりの推進に資するとともに、NPOの発展の一助ともするために、神戸市が留意して取り組むべき事項や検討すべき事項が見受けられた。

そこで、以下では、まず4ページからの「(1)NPOの概要」において、NPOの定義やその特性、NPO法人の認証状況など、市がNPOとの協働を進めるにあたって理解しておくべき基本的な事項をまとめ、次に22ページからの「(2)NPO法人と神戸市との協働等の状況」において、今回の監査によって明らかになった協働事業の実状と成果・課題を整理し、これらを踏まえて今後神戸市が留意すべき事項等を、47ページからの「(3)NPOと神戸市の協働に対する意見」において取り上げる構成としている。

文中の参考文献等からの引用については、その都度出典を記載しているほか、それぞれの文章末尾の()内の数字で本報告書56ページの参考文献の一覧表と対照できるようにしている。

(1) NPOの概要

NPOとは何か

ア NPOの定義

NPO (Nonprofit Organization) とは、直訳すると「非営利組織」であり、収入から費用を差し引いた利益を関係者に分配することが制度上または事実上できないような組織を意味する。行政関係機関も非営利組織であるが、通常NPOといえば、行政関係機関は除かれ、「民間非営利組織」と呼ばれることもある。

「営利組織」に対して「非営利組織」があるという、2分割的・消極的定義であり、「営利組織」にいろいろなものがあるように、「非営利組織」にもいろいろなものがある。そこで、NPOについて、他の組織概念とどのように異なるのかを明らかにするために、各種の定義が行われている。

ア) JHCNPの定義

NPO研究の第一人者レスター・サラモン教授(ジョンズ・ホプキンス大学)が中心となって行ってきた非営利セクター国際比較プロジェクト(The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project; JHCNP)では、NPOであるための要件として以下の5つを挙げている。

a 非営利(nonprofit)

利益を分配しないこと。活動の結果として利益が発生しても、組織本来のミッション(慈善的使命)のために再投資する。

b 非政府(non-governmental, private)

政府から独立していること。ただし、政府からの資金援助を排除しない。

c フォーマル(formal)

組織としての体裁を備えていること。

d 自律性(self-governing)

他の組織に支配されず、独立して組織を運営していること。

e 自発性(voluntary)

自発的に組織され、寄附やボランティア労働力に部分的にせよ依存していること。

(イ) 国民生活白書における定義

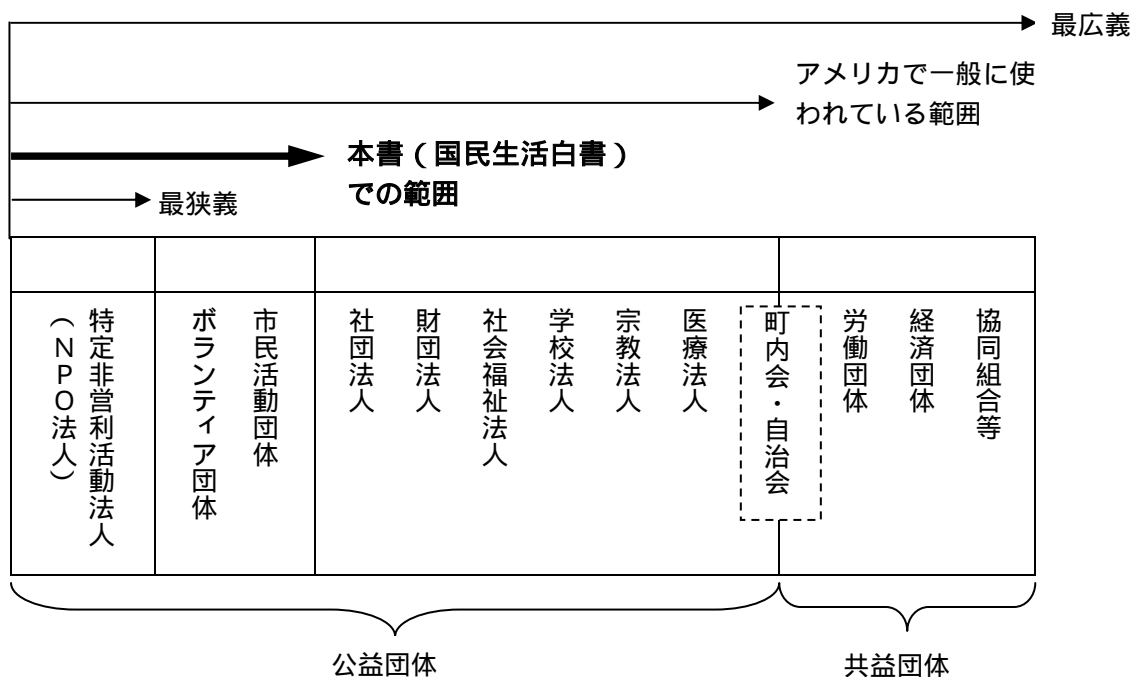
平成12年度国民生活白書では、「ボランティアが深める好縁」をテーマに、ボランティアとNPOの活動を取り上げ、その役割と課題、支援の必要性や方策の検討が行われた。その中で、『NPOにどのような団体を含むか』については、色々

な考え方が存在している【図2】として、「本書におけるNPOは、NPO法に則して認証されたNPO法人、法人格は取得していない市民活動団体やボランティア団体、と二つの類型を含むものと考えて議論をしている。」との定義を行った。(参考文献1)

千葉県が、平成15年3月に都道府県、市、人口2万人以上の町村、及び東京都の特別区に対して行った「地方自治体のNPO支援策等に関する実態調査」では、「NPOをどのように定義しているか」との設問に対して、「平成12年度国民生活白書で示された定義と同じ」との回答が、回答のあった都道府県のうちの53.2%、市町村のうちの46.8%と最も多くなっている。(参考文献2)

したがって、地方自治体におけるNPOの定義は、国民生活白書における定義が、最も一般的であると言える。

【図2】NPOに含まれる団体の種類 (出典：平成12年度国民生活白書)



(備考) 1. 各種資料をもとに当庁にて作成。

2. まれに地域組織である町内会や自治会をNPOに含めるときがある。

(ウ) NPO法におけるNPO法人

NPO法(特定非営利活動促進法)は、市民の自由な社会貢献活動を促進するため、基本的要件を満たすものに広く法人格を付与することなどを目的に、平成10年12月に施行された法律である。

NPO法におけるNPO法人(特定非営利活動法人)とは、「特定非営利活動」(NPO法別表に掲げる活動に該当し、不特定多数の利益の増進に寄与するこ

とを目的とするもの。)を主たる目的とする団体であって、 営利を目的とせず、 宗教や政治目的の団体でない、などの一定の要件を満たし、 N P O法の定める手続等によって設立された法人、である。

また、 の手続きとは、役員、社員、主たる事務所等を決定し、定款や設立趣旨書、当面の事業計画書・収支予算書等を作成して、所轄庁(事務所が所在する都道府県の知事。ただし、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)の設立の認証を受けて登記するというものである。

したがって、N P O法が規定するN P O法人制度は、その目的・組織・構成員・運営方法等における多様性があらかじめ想定されているものであり、N P O法人に共通する端的な特性は、 公益的目的を有する、 非営利である、の2点であると言える。

イ N P OとN G O、営利法人、ボランティア団体との違い

次に、N P Oと他の団体はどのような点が違うかという観点から、N P Oとは何かを見ていく。

(ア) N G Oとの違い

N P Oと似た言葉にN G Oがあるが、N G OはNongovernmental Organizationの略であり、非政府組織を意味する。実態としては同じような組織であるが、非営利であることを強調する場合はN P Oという呼び方がされ、政府機関からの独立を強調するときはN G Oと呼ばれることが多いようである。また、Nongovernmentalには、国境にとらわれないという意味もあり、そこからの類推で、N G Oは民間国際援助団体を意味する場合もある。(参考文献3)

(イ) 営利法人との違い

営利法人には株式会社、有限会社、合資会社、合名会社があるが、その特徴は、出資者は出資に対する利益配分を期待するということである。営利法人は、出資者の資金を元に法人を設立し、事業を行い、得た利益は出資者への配当金や役員賞与としたり、将来の投資等のために内部留保する(これらの手続きを「利益処分」という。)

それに対して、N P Oの特徴である非営利(nonprofit)とは、「利益を関係者に配分しない。」ということであり、収入から費用を差し引いた利益が生じた場合は、資金提供した者等に配当金として渡すのではなく、事業に再投資することによって活用を図る。

したがって、N P O法で認証を受けたN P O法人は、「利益を配分してはならない」のであって、「利益を得てはならない」でないことに注意が必要である(この点

が誤解されているケースがあるように思われる。)

このように、NPO法人には、営利法人のような出資という制度がなく、法人設立等に要する資金を寄附金や会員の会費などによって賄わなければならない。そのため、営利法人に比べて資金調達方法が限定され、調達できる資金量も少なくなってしまうことが多い。

(ウ) ボランティア団体との違い

前述の国民生活白書におけるNPOの定義にあるように、ボランティア団体もNPOに含めて議論されることが多い。それでは、NPO法人とボランティア団体との違いは何かというと、組織の実態などは、同じようであったり違ったりすることがあるので、明確な違いは法人格を有するかどうかということになる。ほかに、NPO法人にはNPO法の規定により、任意団体であるボランティア団体にはない一定の義務が課せられている点が異なっている。

ウ NPO法人制度の概要

NPO法に則して認証されたNPO法人とは何かについて、その義務や活動分野等を中心に述べる。

(ア) 法人の管理・運営と義務

NPO法人は、NPO法等により管理・運営方法に一定の決まりが設けられている。

また、NPO法は、「NPO法人は、自らに関する情報をできるだけ公開することによって市民の信頼を得て、市民によって育てられるべきである。」との考えがとられている点が大きな特徴であり、これによって、NPO法人には、情報公開等の義務が課せられている。

また、法人としての納税の義務も課せられている。

a 法人の管理・運営に関する規定

(a) 役員

理事3人以上及び監事1人以上を置かなければならない。

(b) 総会

毎事業年度少なくとも1回、通常総会を開催しなければならない。

(c) その他の事業

特定非営利活動に係る事業に支障がない限り、特定非営利活動以外の事業（以下「その他の事業」という。）を行うことができる。その他の事業の収益は、特定非営利活動事業のために使用し、その他の事業に関する会計を特定非

営利活動に係る会計から区分しなければならない。

(d) 定款変更

定款変更には、総会の議決を経て所轄庁の認証を受けることが必要である（軽微な変更の場合は、所轄庁の認証は要せず、届出で足りる。）

(e) 所轄庁の監督等

所轄庁は、法令違反等一定の場合に、法人に対して報告を求めたり、検査を実施し、場合によっては、改善措置を求めたり、設立認証を取り消すこともできる。

b 法人格取得後の義務等

(a) 事業報告書などの情報公開と所轄庁への提出

毎事業年度初めの3ヵ月以内に、前事業年度の事業報告書等及び役員名簿等を作成し、定款等とともに主たる事務所に備え置き、利害関係人に閲覧させるとともに、所轄庁に提出しなければならない。さらに、所轄庁に提出された書類は、一般の人々の閲覧に供されることとなっている。

(b) 市民への説明

市民から所轄庁に対してNPO法人の活動を懸念する情報が寄せられたり、NPO法人からの事業報告書等の不提出や設立認証後の登記未了等があった場合は、所轄庁は当該NPO法人に対して、事実関係等についての「市民への説明要請」を実施することとしている。

要請を受けたNPO法人による市民への説明は自主的に実施されるべきものであるが、その実施方法としては、事務所での説明文書の閲覧可能な状態での備え置きや、ホームページ上への説明文書の掲載などが想定されている。

(c) 納税

国税である法人税は、公益法人と同様に、法人税法に規定された収益事業からの所得に対しては課税され、地方税も収益事業から生じた所得に対しては課税される。また、法人住民税（均等割）は、所得の有無に関わらず原則として課税される。

なお、NPO法人のうち、運営組織及び事業活動が適正であること、並びに、公益の増進に資することについて一定の要件を満たすとして、国税庁長官の認定を受けた団体（認定NPO法人）に寄附をした者について、所得税・法人税・相続税の特例措置があり、認定NPO法人自身についても、みなし寄附金制度等が適用される。

(イ) NPO法人の活動分野

NPO法に規定される特定非営利活動には次の17分野がある。

- 1 保健，医療または福祉の増進を図る活動
- 2 社会教育の推進を図る活動
- 3 まちづくりの推進を図る活動
- 4 学術，文化，芸術またはスポーツの振興を図る活動
- 5 環境の保全を図る活動
- 6 災害救援活動
- 7 地域安全活動
- 8 人権の擁護または平和の推進を図る活動
- 9 国際協力の活動
- 10 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- 11 子どもの健全育成を図る活動
- 12 情報化社会の発展を図る活動
- 13 科学技術の振興を図る活動
- 14 経済活動の活性化を図る活動
- 15 職業能力の開発または雇用機会の拡充を支援する活動
- 16 消費者の保護を図る活動
- 17 前各号に掲げる活動を行う団体の運営または活動に関する連絡，助言または援助の活動

このように，NPO法人の活動分野は多岐に渡っており，通常は，上記のうち，複数の分野を定款に記載していることが多い。

(ウ) NPO法人の設立の経緯

NPO法人は，その元になった集まりや経緯から，次の2種類のタイプに分けることができる。それぞれに，その活動範囲や成果の拡大，社会貢献目的の追求を目的に法人格を取得したものである。

a 自助・共助のための集まり

当事者やその家族，支援者による団体，または，同好者の団体

b 社会貢献，または，自己実現のための集まり

ボランティアやボランティア団体，企業人や企業，その他（会議や検討会における呼びかけに賛同した集まりなど）

NPOの特性と機能

これまで、「NPOとは何か」について整理してきたが、それでは、このようなNPOはどのような特性を持ち、これからの社会においてどのような役割が期待されているのかをまとめる。

ア 制度的特性と状況的特性

NPOの特性には、NPO法の規定に代表されるような制度的特性と、それによって設立された団体が持っている状況的特性に分けることができる。

(ア) 制度的特性

先に5ページの(1) ア(ウ)「NPO法におけるNPO法人」で触れたように、NPO法に則して認証されたNPO法人に共通する端的な特性は、

- a 公益的目的を有する
- b 非営利である

の2点である。「法人格は取得していない市民活動団体やボランティア団体」も含めるとい国民生活白書におけるNPOの定義においても、これらの特性はあてはまるので、この2点がNPOの制度的特性であるといえる。

(イ) 状況的特性

このような制度的特性のもとで設立されたNPOは、一般的に次のような特性を持っている場合が多い。これらは、個々のNPOの状況によるものであるため、ここでは状況的特性と呼ぶことにする。

- a 自由度の高さ
組織のあり方や、組織・事業運営の手法、物事に対する発想などにおいて、自由度が高い。
- b 市民主体
自発的に集まった市民による自律的な団体である。

イ NPOの強みと弱み

上記のような制度的・状況的特性のもとにあるNPOには、現状においては、次のような「強み」や「弱み」があることが考えられる（ただし、後述するように、全てのNPOに、どんな場合にもあるわけではない。）

(7) NPOの強み【表1】

強み	説明
専門性，先駆性	自由度の高い組織に，専門性を有する人材が集まり，前例にとらわれない先駆的な取り組みができる。
多様性，柔軟性，機敏性	多様な人材が集い，自由な発想で柔軟な活動ができる。また，状況の変化等に合わせ，機敏に動くことができる。
自発性，自律性，市民性	自律的に組織運営を行い，自ら工夫・努力して自発的に事業を行う。また，自発的に集まった市民が活動することにより，市民の視点で事業が行える。
地域性，国際性	市民の参画等により，地域に身近なところで活動できる。それとは反対に，活動対象範囲にとらわれず，国際的な活動ができる。

(1) NPOの弱み【表2】

弱み	説明
組織的な不安定性	<p>一般的に小規模であり，社会的認知度の低さなどから，資金・人材確保に困難が伴ったり，マネジメント能力が不足していたりすることがある。</p> <p>また，自由度の高さや，NPO法人としての認証取得が比較的容易なことなどから，構成員が激しく入れ替わったり，その結果，活動休止状態に陥ったりすることがある。</p> <p>このような組織的不安定性がある場合は，関係者に，事業の遂行能力や継続性への危惧を招く原因になる。</p>
組織的基盤の不均一性	<p>NPO法は，基本的要件を満たすものに広く法人格を付与しようとする趣旨であるため，基本財産の規定もないなど，認証法人に一定の組織的基盤が確保されていることを保証するものではない。</p> <p>そのため，NPO法人の組織実態は千差万別である。</p>

ウ NPOに期待される役割

このような特性をもつと考えられるNPOには，変化の激しいこれからの社会において，次のような役割が期待されている。

【表3】 N P Oに期待される役割

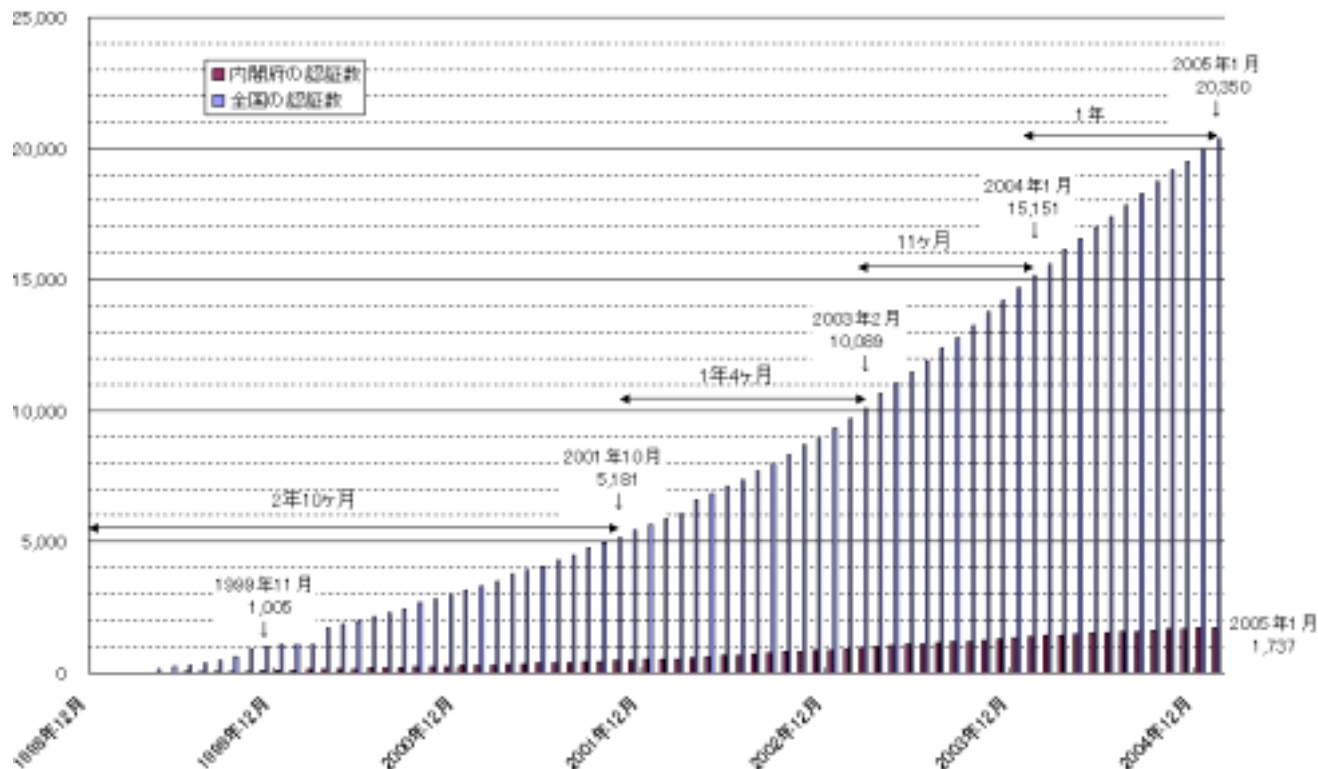
期待される役割		説 明
1	新たな経済・雇用主体	これまで主要な経済・雇用主体であった営利法人や行政関係機関以外の、新たな経済の担い手や、雇用の担い手として期待されている。
2	公益の新たな担い手	行政関係機関以外の新たな公益の担い手として、また、行政の不得意な個別・多様なサービス提供などの担い手として期待されている。
3	様々な社会的課題を解決していく主体	N P Oのもつ強みを活かして、複雑・多様化する社会的課題を解決していくことが期待されている。
4	市民の自発的社会参加の場の提供	市民自身による社会的問題の解決や、それによる市民の自己実現や生きがいの場を提供することが期待されている。
5	コミュニティの新たな担い手	新たな担い手としてコミュニティを再構築し、地域社会を活性化することが期待されている。

NPOの実状と課題

ア NPO法人の認証状況

NPO法に則して認証されたNPO法人は、全国で20,350団体（平成17年1月31日現在）ある。認証数の推移を見ると、平成10年12月のNPO法施行以来、年々着実かつ急速に増えていることがわかる。【図3】

【図3】 特定非営利活動法人の認証数の推移



出典：NPOホームページ（内閣府国民生活局）

また、神戸市内に主たる事務所を置くNPO法人の数は299ある（平成17年2月22日現在、内閣府認証分を除く兵庫県認証分）。

イ NPO法人の活動分野

全国のNPO法人が定款に記載している特定非営利活動(NPO法別表の17分野)の状況は【表4】のとおりである。

一番多いのが「保健、医療、福祉」で、次いで、「社会教育」、「中間支援」、「まちづくり」、「子どもの健全育成」の順番になっている。なかでも、NPO法別表17番目の「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」は、いわゆる「中間支援」と呼ばれるNPO法人自身に対する支援を行う活動であるが、これが活動分野の3番目にあがっているのが特徴的である。

なお、1分野だけを定款に記載している法人は、全体の18.15%にすぎず、2から5の分野を記載している場合が多い(62.83%)。また、17分野全てを記載している法人も0.45%ある。

【表4】 NPO法人が定款に記載している活動分野

	活 動 分 野	比 率	順位
1	保健，医療又は福祉の増進を図る活動	56.59%	
2	社会教育の推進を図る活動	47.06%	
3	まちづくりの推進を図る活動	39.56%	
4	学術，文化，芸術又はスポーツの振興を図る活動	31.29%	6
5	環境の保全を図る活動	29.00%	7
6	災害救援活動	6.56%	14
7	地域安全活動	8.83%	11
8	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	15.34%	9
9	国際協力の活動	22.27%	8
10	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	9.17%	10
11	子どもの健全育成を図る活動	38.92%	
12	情報化社会の発展を図る活動	5.54%	15
13	科学技術の振興を図る活動	2.78%	17
14	経済活動の活性化を図る活動	7.19%	13
15	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	8.53%	12
16	消費者の保護を図る活動	3.15%	16
17	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	43.15%	

平成16年12月31日までに認証を受けた19,963法人の集計。

出典：NPOホームページ（内閣府国民生活局）

ウ 各種調査の結果等に見るNPO法人の実状と課題

(ア) NPO法人の実状

NPO法は施行から日も浅く、制度の定着には数々の困難が予想されることから、法に則って認証されたNPO法人がどのような状況にあるのかについて、各種の調査研究がされている。

ここでは、そのうちの2つ、

「NPO法人の実態及び認定NPO法人制度の利用状況に関する調査」(参考文献4)
 内閣府国民生活局 平成16年11月 回答法人数3,242
 「2002年NPO法人アンケート調査」(参考文献5)
 独立行政法人経済産業研究所 平成14年7月 有効回答数1,418件

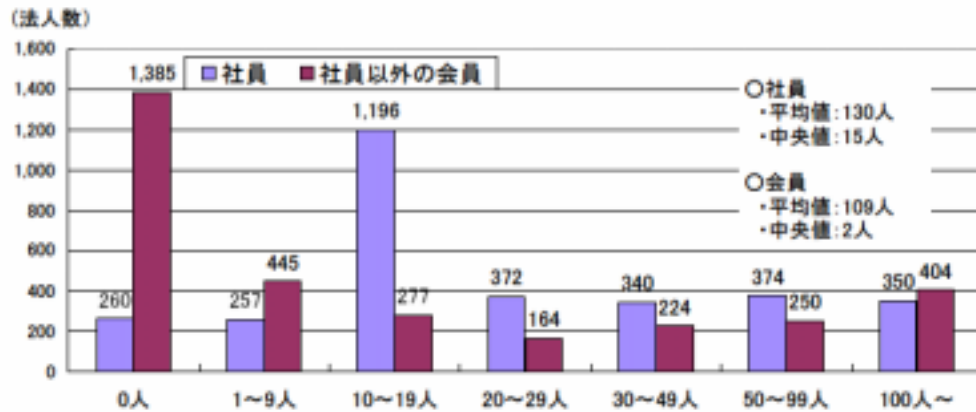
の結果からの抜粋を中心に、NPO法人の実状について簡単に整理する。

本項の文末の(), ()は、出典が上記調査のいずれであるかを示している。

a 社員・会員の規模

社員数10～19人の法人が1,196件と全体の約37%を占めるなど、社員数及び会員数については少人数の法人が大半を占める。()

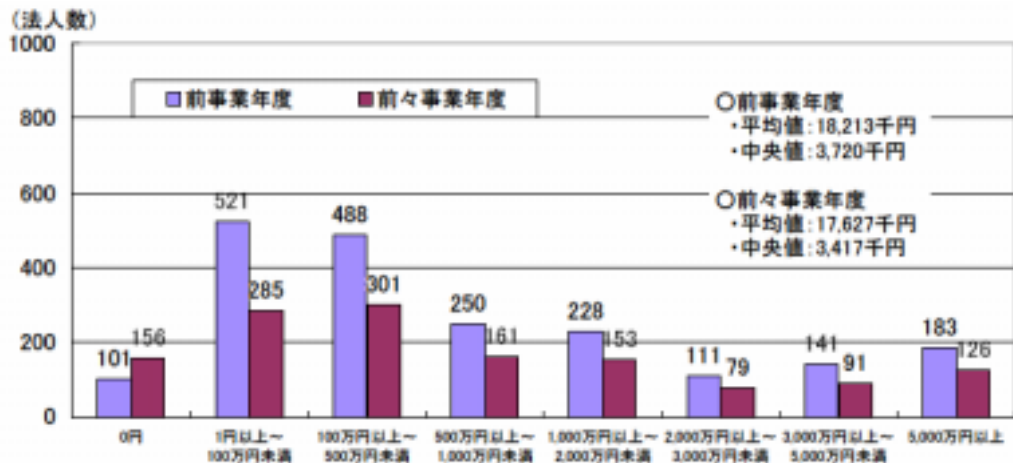
【図4】NPO法人の社員・会員の規模



b 収入の状況

100万円未満の法人が約3割となっており、収入規模の小さい法人が多い。()

【図5】NPO法人の収入の状況



c 収入内訳

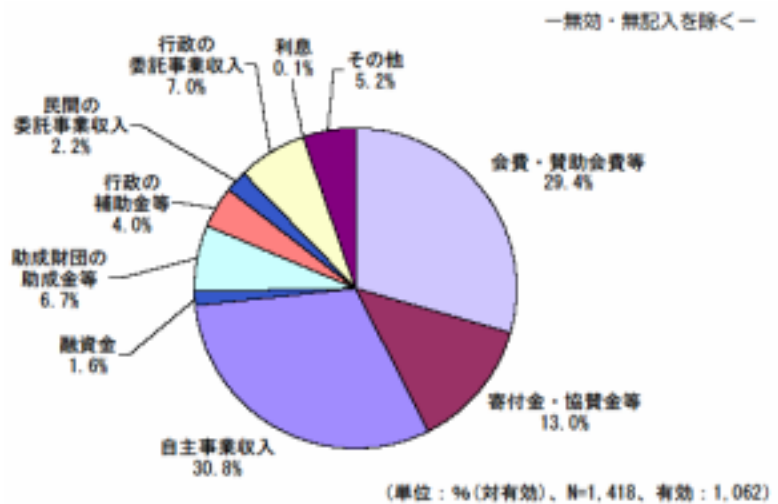
NPO法人全体では、事業収入、会費等の内部資金の割合が6割を占め、寄附・助成、委託費等の外部資金の割合は低い。

分野別では、福祉は自主事業、地域づくりは会費、NPO支援は行政の委託事業が多い。

国際交流は会費、寄附金、自主事業がほぼ同割合で、それ以外は寄附金の割合が低い。

()

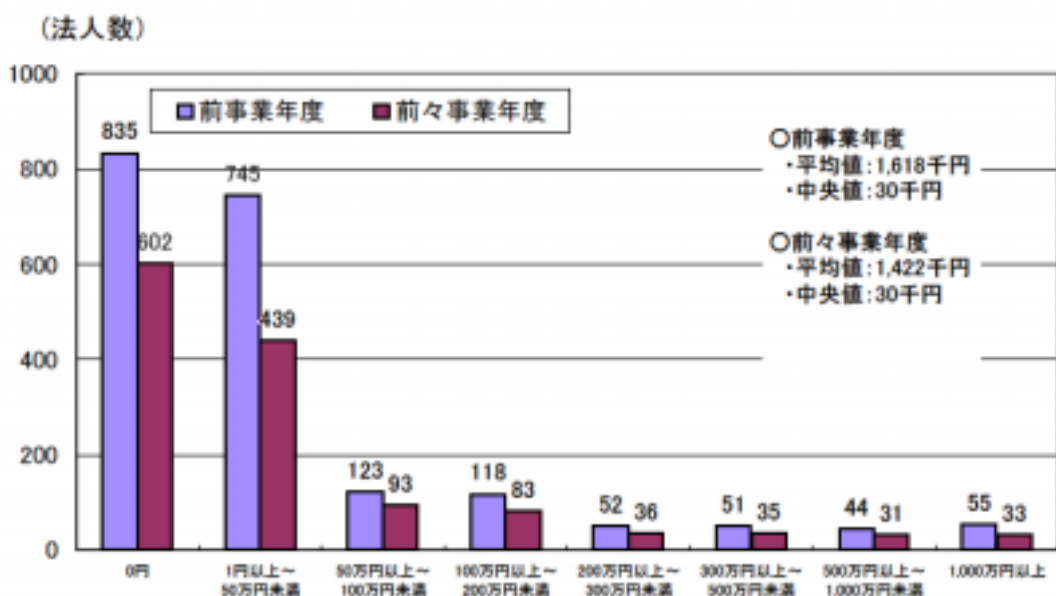
【図6】NPO法人の全収入内訳の構成比



d 寄附金の受け入れ状況

寄附金の受け入れが全くない法人が4割、50万円未満の法人が3割を超えており、NPO法人における寄附の受け入れは少ないのが現状である。()

【図7】NPO法人の寄附金の受け入れ状況



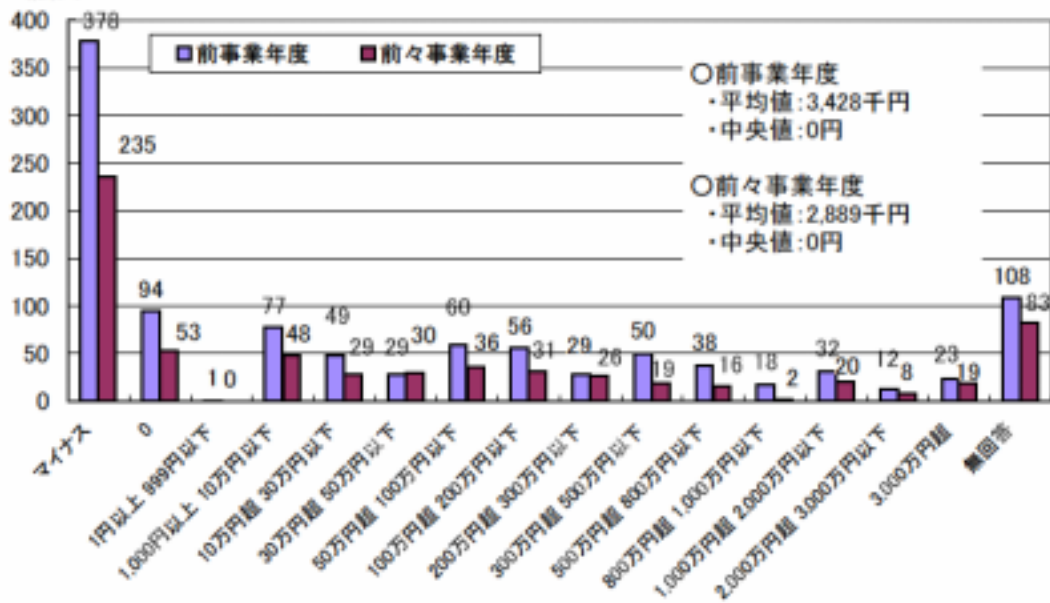
e 税法上の収益事業

収益事業の所得がマイナス、若しくはゼロの法人は全体の約45%を占める。

()

【図8】NPO法人の収益事業の状況

(法人数)

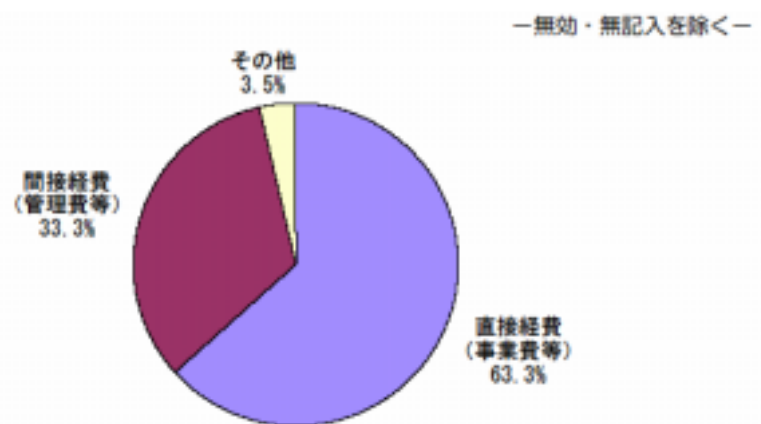


f 支出内訳

NPO法人の直接費対間接費の比率は、およそ「2対1」である。

全支出に占める人件費割合は平均で約3割だが、規模や分野の違いで多様である。()

【図9】NPO法人の全支出内訳の構成比

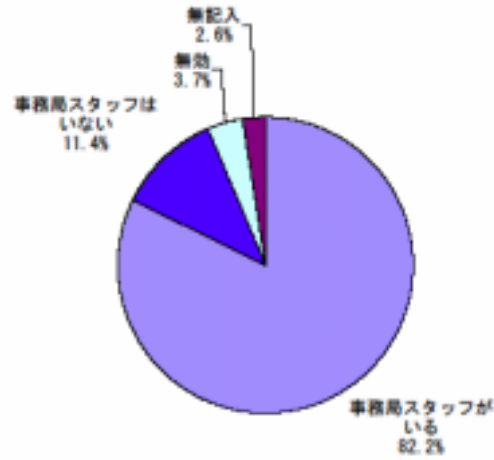


(単位: % (対有効)、N=1,418、有効: 829)

g 事務局スタッフの有無

8割のNPO法人が事務局スタッフを持ち、組織的安定的な体制確保が志向されている。()

【図10】NPO法人の事務局スタッフの有無



(単位：%(対照)、N=1,418)

h 事務局スタッフの人数

事務局スタッフ数は平均6.3人に上るが、その内訳を見ると常勤・非常勤別では非常勤の方が多く、有給・無給別では無給が4割を占めている。また、人数規模別に見ると、有給・無給、常勤・非常勤を問わず、その大半は1~2名程度が多数を占めている。()

【表5】NPO法人の事務局スタッフの平均人数

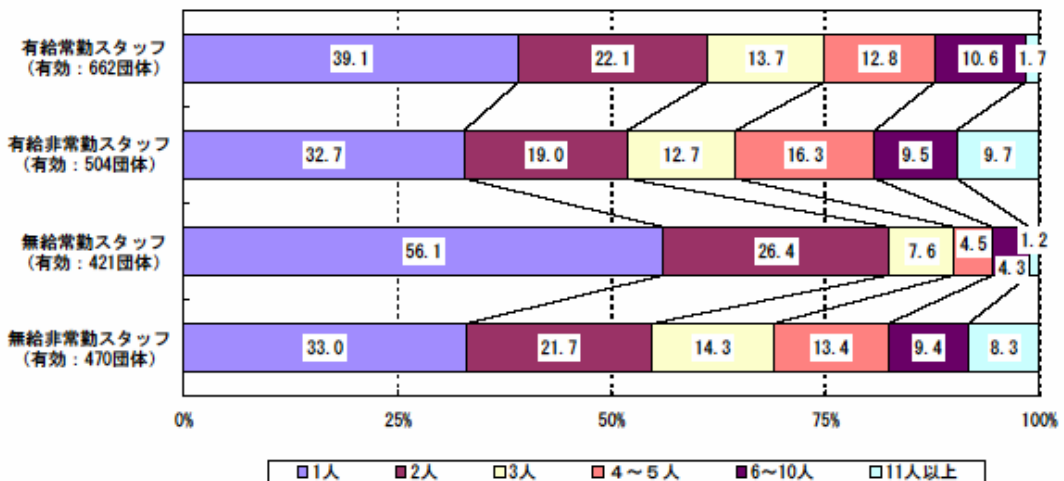
(1団体当たり)
-複数選択、無効・無記入を除く、特殊値補正-

	有給	無給	合計
常勤	1.7	0.8	2.5
非常勤	2.0	1.8	3.8
合計	3.7	2.6	6.3

(単位：人、N=1,418、有効：1,180)

【図11】NPO法人の事務局スタッフ人数の構成比

-複数選択、無効・無記入を除く-



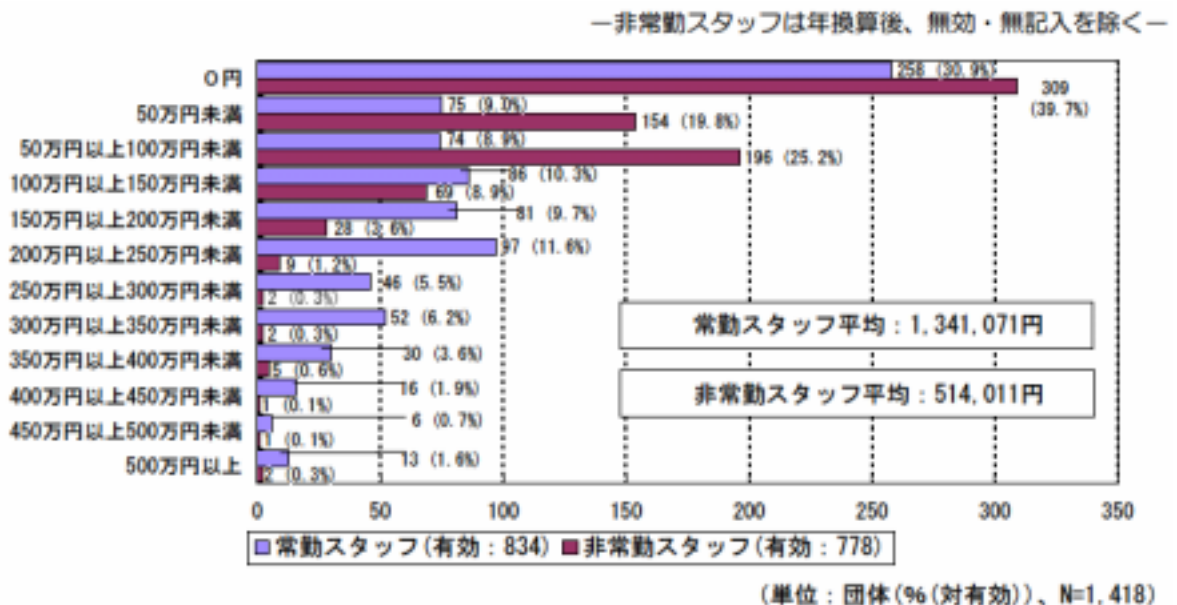
(単位：%(対有効)、N=1,418)

i 事務局スタッフの給与

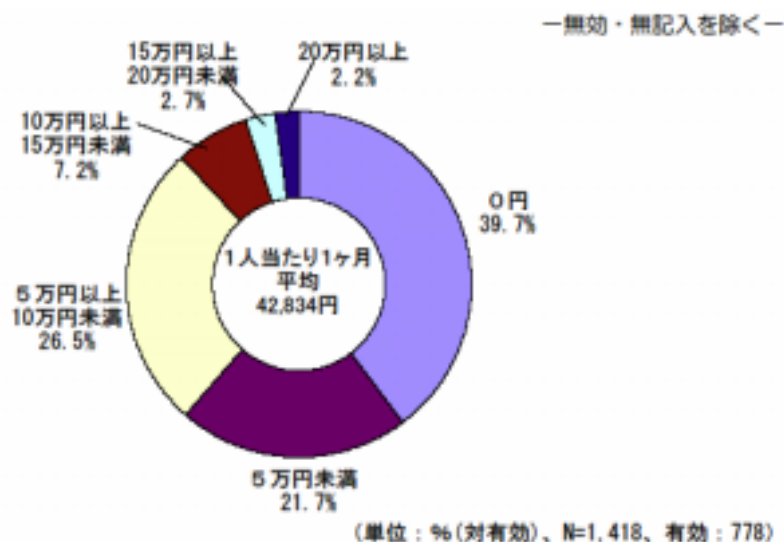
事務局スタッフの給与は、常勤が134万円/年、非常勤が約51万円/年（4.3万円/月）と低く、NPOへの人材流入には給与水準の向上が課題である。

常勤スタッフ、非常勤スタッフともにゼロ円が3～4割を占めているのが、全体の平均を押し下げる原因となっている。また、常勤スタッフについては、ゼロから300万円未満が約86%を占めており、企業・行政等の標準的な賃金に比べると非常に低い。（ ）

【図12】NPO法人事務局スタッフの給与（1人当たり1年間）



【図13】NPO法人事務局非常勤スタッフの給与（1人当たり1ヵ月）



j 認定NPO法人の状況

国税庁長官の認定を受けて税法の特例措置を受けられるという、いわゆる「認定NPO法人」は、平成17年3月1日現在で、認定の有効期間内にある法人数が全国で30団体と伸び悩んでいる。

こうした状況については、総収入額に対する寄附金総額の比率を調べるパブリックサポートテスト（公衆支援度審査）の基準が厳しく、手続も煩雑であることなどが原因のひとつであるとの指摘がされている。

(1) NPO法人の課題

以上、NPO法人の実状をまとめてきたが、一般に組織も予算規模も小さく、寄附金等の外部資金や収益事業による収入も限られ、会費や自主事業収入に頼る傾向が強いなかで、事務局体制を確保し、組織的・安定的な運営に努めているという、厳しい実態が浮かび上がってくる。

このようなNPO法人にとっての主な課題は、以下の3つであるといえる。

【表6】NPO法人の課題

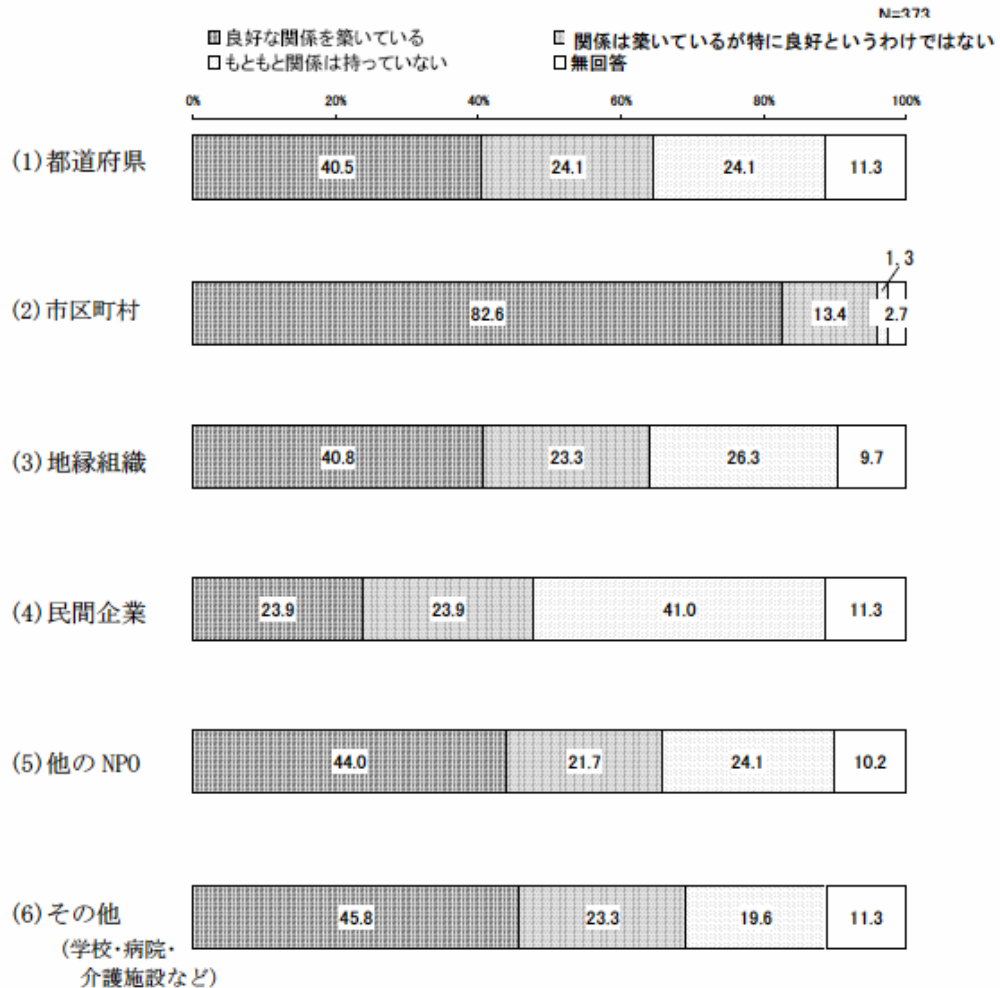
	課題	課題の内容	必要な対策の例
	資金調達	安定的・継続的な資金の調達	・寄附金をはじめとする外部資金による支えの充実 ・その他の事業（収益事業等）の収益確保による特定非営利活動事業への資金還流の流れづくり
	人材確保	優秀で専門性の高い事務局スタッフ等の確保	・事務局スタッフの給与等の待遇改善 ・企業等からの人材流入の流れづくり
	マネジメント	多様な財源・人材を効果的にマネジメントできる能力の向上	・人材研修 ・マネジメント手法の研究・普及

また、内閣府国民生活局が平成16年2月に実施した「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査」では、自治体の相手として協働事業にかかわったNPO法人を対象とし、373団体が回答を寄せているが、「行政や地縁組織、民間企業等とどのような関係を築いているか」との問いに対して、「良好な関係を築いている」のは市区町村が中心であるという傾向が見られる。【図14】

(参考文献 6)

そのため、民間企業や地縁組織とのより一層の関係づくりが今後の課題であることがうかがえる。

【図 1 4】NPO法人の他機関・他団体等との関係



NPOの概要(まとめ)

これまでに から で整理してきたことをまとめ、NPOの概要を端的に言い表すとすれば、下記のようなと思われる。

- 1 NPOの基本的特性は、「公益的目的を有すること」と「非営利であること」である。
- 2 NPOは、社会の変化に対応する新たな取組み方ができる可能性を有している。
- 3 NPOには、「強み」と「弱み」がある。
- 4 個々のNPOの状況は千差万別であり、一般に言われる「強み」と「弱み」はどんなNPOも持っているわけではない。また、「強み」はどんな時にも発揮されるわけではない。

したがって、神戸市がNPOとの協働を進めるにあたって、最も理解しておくべきことは、「NPOが強みを発揮して、期待される役割を果たすためには、NPOの組織内やNPOを取り巻く状況等に一定の環境条件が整ってなければならない。」ということであり、「常にそうした環境づくりに配慮しながら協働に取り組む必要がある。」ということである。

(2) NPO法人と神戸市との協働等の状況

神戸市のNPO法人に関する事業には、NPO法人を支援することを目的とする事業等と、NPO法人との協働により事業等を実施するものがある。

そこで、前者については、以下の で、市民参画推進局市民活動支援課のNPO支援事業の状況を説明し、後者については、 で今回監査を行ったNPO法人と神戸市との協働事業の状況の説明を行う。

神戸市のNPO施策の状況（市民参画推進局市民活動支援課の事業）

阪神・淡路大震災では、後に震災の発生した平成7年がボランティア元年と呼ばれるほど、数多くのボランティアが活躍し、復旧・復興に大きな力を発揮した。このような新たな市民主体の活動の芽生えや、平成10年12月のNPO法の施行などを契機に、神戸市における市民活動を支援し、「協働と参画のまちづくり」を推進していくための中心的セクションとして平成10年に市民活動支援課が設置された。

神戸市のNPO法人支援策としては、市・区のボランティアセンター事業をはじめ、様々な事業の中でも行われているが、NPO法人をターゲットにした支援事業を体系的に行っているのは神戸市の中では市民活動支援課だけである。

そこで、神戸市のNPO施策の状況として、市民活動支援課の事業のなかで、NPO法人を対象とした支援事業について説明する。

ア 市民活動支援課のNPO施策の考え方

市民活動支援課がNPO支援策に取り組むにあたっての基本的な考え方は以下のとおりである。

- (ア) NPO法の趣旨に沿い、市民活動団体の多様な価値観、自主・自律性を尊重する。
- (イ) 市と市民活動団体との良好なパートナーシップづくりをめざす。
- (ウ) 補助金などの直接支援ではなく、活動の場や情報の提供・交流促進、また、中間支援団体を通じての支援など、間接支援を中心とする。
- (エ) NPO法人を目指す目指さないにはこだわらず、幅広く支援していく。

イ 市民活動支援課のNPO関係事業

平成16年度の市民参画推進局事業概要によると、市民活動支援課が、NPOの支援を目的のひとつとして実施している主な事業は、下記のとおりである。

【表7】市民活動支援課のNPO関係事業

事業名称	事業の概要
協働と参画のプラットフォームの運営	2001年に開催された神戸21世紀・復興記念事業の理念を受け継ぎ、「市民が主役のまちづくり」をすすめる各種取り組みを行うため、市民に開かれた「協働のオフィス」として市役所1号館24階に設けている。
パートナーシップ活動助成	市民・地域が自ら企画・提案し、具体的に取り組む地域づくりのための活動で、既存の支援制度では実現できない活動や初動期の活動に対して助成等の支援を行っている。
NPO活動拠点への支援	中間支援を行うNPOに活動拠点を提供し、全市の市民活動の総合的な情報・相談・支援の拠点とする。また、市内4カ所の遊休施設を暫定的に活用した地域活動拠点を提供している。
NPO等育成支援アドバイザー派遣事業	労務・経理など実務能力のあるアドバイザーをNPO等に派遣している。あわせて、求職者をアドバイザーとして派遣することで、NPO等の活動を体験する場となっている。
「こうべNPOデータマップ」の運営支援	市民がNPO等の市民活動団体の活動内容を手軽に検索し、活動に参画できる仕組みとして、市民活動団体データベースホームページをNPOとの協働により運営している。

NPO法人と神戸市の協働事業の状況

《調査の方法》

- 市民活動支援課が平成16年7月に各局室区に対して行った「NPO・ボランティア団体との協働及び支援等に関する実態調査」に回答のあった事業のうち、NPO法人を協働等の対象とする事業を抽出し、監査対象事業とした。
- 監査対象事業の所管課に、あらかじめ、協働事業における留意点をPDCA（Plan：計画，Do：実行，Check：評価，Action：見直し）の各段階別にチェックリストにしたもの（以下「協働チェックリスト」という。）を配付し、当該事業について監査当日までに記入しておいてもらうこととした。
- 監査対象事業の個々の企画・実施状況について、協働チェックリスト等に基づき

担当職員から聴取するとともに、関係書類の調査を行った。

ア 協働の手法別の協働事業の状況

今回の監査対象となった事業を、委託、補助、共催、場所の提供、その他、の5つ協働の手法別に分けて【表8】から【表12】にまとめている。

委託事業32件、補助事業19件、共催事業4件、場所の提供6件、その他の事業12件の64件であるが、補助事業のNO.4と共催事業のNO.2は対象事業が同じであるため、実質的な事業数は63件である。

調査に対して回答があったものに限られるため、NPO法人と市の協働事業が網羅されているわけではないと思われるが、「委託事業」32件のうち青少年育成事業が9事業、「補助事業」19件のうち市・区のパートナーシップ活動助成が7件あるなど、委託事業、補助事業とも特定部局・特定分野の事業の件数が多く、市全体では協働事業は少ない印象である。

なお、市・区のパートナーシップ活動助成とは、前述の市民活動支援課が実施しているパートナーシップ活動助成に、助成の趣旨、募集・審査の方法等がある程度共通する形で、神戸市の全区で「地域提案型助成」等の名称で行われている助成事業を総称しているものである。

《表中の記載について》

- ・ 表中には前述の市民活動支援課のNPO関係事業を含んでる。
- ・ 単一事業で複数の協働手法を採用している場合は、そのうちの代表的な手法の表に記載している。
- ・ 事業名欄に、印のついているものは、NPO法人以外も対象に含む事業である。
- ・ 委託・補助等の金額欄に記載している数字は、当該事業のうちNPO法人を対象とする平成15年度の決算額である。
- ・ 平成16年度からの事業等の場合は、〔 〕内に平成16年度の予算額を記載している。また、()内の数字は、当該事業がNPO法人以外も対象に含む場合の、全対象を含む平成15年度の決算額である。
- ・ 委託・補助以外の事業の市の負担額は、直接的な負担額のみを記載している。

【表8】委託事業

	事業名	委託金額 (単位:円)	事業の所管課	
			課名	局室区名
1	危機管理マニュアル作成及び作成のためのワークショップ開催	1,455,000	-	危機管理室
2	近畿府県合同防災訓練の検証結果に基づく課題解決に向けたワークショップの開催及び報告書作成	645,000		
3	NPOと神戸市の協働研究会	968,250	市民活動 支援課	市民参画 推進局
4	NPO等育成支援アドバイザー派遣事業	14,292,500		

	事業名	委託金額 (単位:円)	事業の所管課	
			課名	局室区名
5	六甲山保養所活用コンソーシアムの運営	11,500,000	観光交流課	生活文化 観光局
6	ユースプラザKOBЕ・WEST事業	500,000	青少年課	
7	クリエイティブクラブ事業	300,000		
8	青少年国際交流キャンプ	400,000		
9	中学生のサークルづくり事業	3,800 〔500,000〕		
10	青少年会館管理運営等	42,000,140		
11	中高生のためのチャレンジ講座	1,330,789		
12	青少年活動リーダーの養成	553,573		
13	青少年情報コーナー	〔6,000,000〕		
14	こうべ青少年育成のつどい	232,000		
15	難病相談会等医療相談事業	4,450,000		
16	難病患者・家族支援事業	450,000		
17	難病ヘルスノート作成	863,000		
18	神戸市精神障害者ホームヘルプサービス事業	2,800,000	こころの健康 センター	
19	精神障害者社会適応訓練事業	1,204,000		
20	生きがい対応型デイサービス事業	(188,648,000)	高齢福祉課	
21	要介護認定調査業務	4,739,000 (271,032,000)	介護保険課	
22	あんしんすこやかセンター運営事業	7,471,000 (299,662,000)		
23	神戸市立母子家庭等就業・自立支援センター事業	〔4,060,000〕	児童家庭課	
24	総合実習	7,056	看護大学	
25	神戸 EMS 審査登録制度運営体制及び普及方策検討に係る調査業務	189,000	地球環境課	環境局
26	親子ふれあい環境教室・KOBЕ環境大学リーダー養成講座	2,076,000		
27	家庭の省エネ診断事業	1,107,450		
28	こうべ環境未来館の運營業務委託	〔8,200,000〕		
29	「リサイクル工房だいきく」の運営委託業務	525,000 〔1,260,000〕	減量リサイクル 推進課	
30	「リサイクル工房だいきく」展示・提供品の再生等委託業務	〔1,200,000〕		
31	すまいるプラザ大黒内いどばたコーナー及びいどばたギャラリーの管理運營業務	525,000	まちづくり推進課	須磨区
32	夢のおもちゃ列車で遊ぼう	16年度決算 〔50,000〕	営業推進課	交通局

【表9】補助事業

	事業名	補助金額 (単位:円)	事業の所管課	
			課名	局室区名
1	神戸アスリートタウンシンポジウム スポーツビジネスメッセの実施	700,000	調整課	企画調整局
2	市民活動団体支援データベースの構築	1,000,000	市民活動 支援課	市民参画 推進局
3	パートナーシップ活動助成	5,530,836 (13,178,623)		
4	震災追悼行事の開催	3,000,000		
5	特区を活用した六甲芸術村構想の推進モデル事業	{500,000}	観光交流課	
6	保養所を活用した芸術文化活動推進モデル事業	3,050,000		
7	日本語教室開催支援	1,080,000 (1,800,000)	国際交流課	生活文化 観光局
8	外国人生活支援事業助成	120,000 (440,000)		
9	芸術文化活動助成	{30,164,000}	文化交流課	
10	難病患者保健福祉相談事業	3,500,000	地域保健課	保健福祉局
11	神戸市ボランティア団体エイズ相談啓発事業	250,000	予防衛生課	
12	灘区「地域力を高める」手づくりの活動・事業助成	200,000 (2,882,950)	まちづくり推進課	灘区
13	「人・まち・つなぐ」中央区協働助成	(16年度決算) 300,000 {3,000,000}	まちづくり推進課	中央区
14	北区「地域提案型活動助成」	245,000 (2,498,100)	まちづくり推進課	北区
15	長田区地域づくり活動助成	614,797 (2,527,060)	まちづくり推進課	長田区
16	課題解決型活動助成	1,110,000	まちづくり推進課	須磨区
17	地域提案型活動助成	580,000 (2,002,000)		
18	垂水区魅力アップ事業活動助成	202,994 (1,767,859)	まちづくり推進課	垂水区
19	「その道の達人」に学ぶ体験講座の開催	{100,000}	生涯学習課	教育委員会 事務局

【表10】共催事業

	事業名	市の負担額 (単位:円)	事業の所管課	
			課名	局室区名
1	小さな絵描きたち ~被災地バムの子供たちがみた風景~	-	-	危機管理室
2	震災追悼行事の開催	4,790,940	庶務課	行財政局
3	灘文化軸秋の大芸術祭	(400,000)	まちづくり推進課	灘区
4	居留地シネマ	-	博物館	教育委員会 事務局

【表 1 1】場所の提供

	事業名	市の負担額 (単位:円)	事業の所管課	
			課名	局室区名
1	市民活動総合支援拠点	2,439,454	市民活動 支援課	市民参画 推進局
2	地域活動拠点の提供	-		
3	「チャイルドライン神戸」フリーダイヤル子ども電話	-	青少年課	生活文化 観光局
4	日本語教室開催場所の提供	-	国際交流課	
5	地域活動拠点の提供	-	分譲推進課	みなと総局
6	五色塚古墳にレンゲの花を咲かそう	-	文化財課	教育委員会 事務局

【表 1 2】その他の事業

	事業名	市の負担額 (単位:円)	事業の所管課	
			課名	局室区名
1	動物愛護事業	-	生活衛生課	保健福祉局
2	神戸版コミュニティビジネスの形成	100,000	庶務課	産業振興局
3	KOBEイルミネーションバスの運行	105,000	営業推進課	交通局

〔注〕1は後援，2は表彰，3は物品購入，である。

イ NPO法人と神戸市の協働事業の特徴

監査を行った協働事業には、「対象団体の公益性等を評価し，単に便宜等の供与だけを行っているもの」も一部含まれているが，「NPO法人への委託や補助等の協働関係構築を契機に，市民ニーズへの新たな対応や，既存事業も含めた新たな取り組み方の実現を目指したり，期待しているもの」など，NPO法人との協働に対する市の積極的な意思がうかがえる事業がほとんどであった。

このような，NPO法人との協働に対する市の積極的な意思がうかがえる事業については，次のような特徴が見られる。

(ア) 協働事業の種類と対象分野

協働事業の目的・性格にもとづいて分類すると，おおむね5種類の事業に分けることができる。それぞれの事業の種類について，実際に事業が行われている分野〔事業分野〕と，当該事業において市がNPO法人に対して期待している特性や資源〔期待特性〕をまとめると，以下のとおりである。

なお，公益性，非営利性，先駆性，多様性，柔軟性，機敏性，自発性，自律性

といったNPO法人の特性については、いずれの事業においても期待されているものである。

a 当事者支援事業

〔事業分野〕母子家庭支援，H I V対策，精神障害者支援，難病患者支援，高齢者介護，青少年育成

〔期待特性〕当事者を取り巻く状況の専門的理解，ネットワーク

b 市民への普及促進事業

〔事業分野〕環境教育，リサイクル促進，省エネ促進

〔期待特性〕専門的知識・技能，市民性

c 市民活動振興事業

〔事業分野〕スポーツ振興・健康づくり，芸術文化振興，市民活動振興，コミュニティビジネス振興，国際交流・協力，動物愛護，震災追悼，災害救援

〔期待特性〕専門性，ネットワーク，市民性，国際性

d 地域活性化事業

〔事業分野〕観光振興，文化財保護，地域振興

〔期待特性〕地域性，市民性

e 専門性の強い事業

〔事業分野〕危機管理

〔期待特性〕専門性

いずれも，市の直接的な事業実施だけでは，その効果に限界のある事業分野であり，このような種類の事業について，今後もNPO法人との協働を推進していくことが有効であると思われる。

《参考》推進すべき協働事業

（「大阪府NPO協働推進計画」平成16年4月（参考文献7）から抜粋）

多くの人々の参加を求める事業

きめ細かで柔軟に対応する必要がある事業

地域の実情を踏まえて実施する必要がある事業

府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発揮できる事業

これまで行政が取り組んだことのない先駆的な事業

公的施設における協働事業

(イ) 市の関与の仕方に特徴のある協働事例

a 特定のNPO法人との協働事例（特定協働関係）

他に類似の団体がない，当該分野における専門性や独自のノウハウ，ネットワークを持っている，行政との積極的な協働意思がある，などの理由により，市が特定分野・種類の事業の協働相手として，特定のNPO法人を専ら選んでいる事例が見られる（以下では，このような事例を，便宜的に「特定協働関係」とよぶことにする。）

【表13】神戸市における特定協働関係の事例

協働関係の種類	説明	事業分野
特定協働関係	特定分野・種類の事業の協働相手として，単一のNPO法人を選定している。	青少年育成，スポーツ振興，難病患者支援，母子家庭支援，危機管理
準特定協働関係	特定分野・種類の事業について，複数を協働相手としているが，その中のひとつに特定のNPO法人を選定している。	動物愛護，環境教育，HIV対策

b NPO法人発足時等から市との関係性の強い事例

協働相手のNPO法人発足の経緯に市の関わりがあったり，NPO法人発足時からの市との密接な協働関係がある事例が見られる。

【表14】NPO発足時等から関係性の強い事例

協働関係の内容	事業分野
NPO法人発足の経緯に市が関係し，その後も密接な協働関係が継続している。	環境教育
NPO法人の発足時から市との密接な協働関係が継続している。	青少年育成，スポーツ振興，観光振興
市の事業撤退を契機にNPO法人が発足し，当該事業を継承している。	芸術文化振興

(ウ) その他の特徴

a 旧来の行政領域への参入

現在は外郭団体に委託されている会館管理運營業務など，旧来の行政の活動領域へのNPO法人の参入はまだ少ない。指定管理者制度の普及等により，今後増大していくことが考えられる。

b 協働提案の主体

委託事業をはじめ，市からNPO法人への発案・働きかけによるものが多いが，NPO法人側から市への事業提案によって始まったものもある。

〔事業分野〕市民活動振興，観光振興，スポーツ振興，文化財保護

ウ NPO法人と神戸市の協働事業の分析

(ア) NPOと行政との協働における留意点

全国各地の地方自治体には，NPOの支援や，NPOとの協働により様々な社会的問題の解決を図ることなどを目的に，NPOとの協働推進を政策目標として掲げているところが多く見受けられる。

しかし，21ページの「(1) NPOの概要(まとめ)」で述べたように，NPOが強みを発揮して，期待される役割を果たすためには，関係者がそのための環境条件づくりに配慮して協働に取り組む必要がある。そこで，各地の自治体が，報告書や計画・提言などの形で，「NPOとの協働にあたって留意すべきこと」をまとめている。

これらの留意点に共通する考え方は，「NPOと行政の対等な立場と，情報・課題の共有」のもとでの，「PDCAサイクルによる事業実施」であり，そのうえで，「NPOの強み・弱みに配慮した事業運営を行う」というものである。

こういった考え方は，「公益的目的のもとに自由度の高い市民が集まって，自発的・自律的に事業を行う」ものであるNPOとの協働による改善指向の事業運営を行ううえで，必然的に導き出されるものであり，NPOが強みを発揮するための環境条件づくりを保障するものであるといえる。また，神戸市が今後「協働と参画のまちづくり」を目指して，市民や民間団体との協働を推進していくなかでも大変重要な意味を持つものであると思われる。

このような考え方に沿って，「NPOとの協働における留意点」をPDCAの各段階に合わせて展開すると，【表15】のようになる。

【表15】NPOと行政との協働における留意点

a PLAN (計画・選考段階)	
	(a) 協働の趣旨・目的の明確化 (b) 協働相手の選考の適正化 選考基準の明確化 選考プロセスの適正化 機会の公平性確保 (c) 事業の企画や実施計画段階からの協議 (d) 目標の明確化と共有 (e) 委託料等の市の負担経費の適切な算定 (f) PDCAサイクルを意識した事業計画 あらかじめ協働相手の見直しを想定 あらかじめ事業の見直しを想定
b DO (実施段階)	
	(a) NPOと市の情報共有 (b) NPOによる自律発展的事業展開のための環境づくり (c) NPOの資金計画への配慮(市の負担経費がある場合)
c CHECK, ACTION (評価・見直し段階)	
	(a) 適切な評価の実施(公正妥当性の確保) (b) 評価結果のNPOと市の共有や、関係者への公表 (c) 評価結果を活用した事業見直し

(1) 協働チェックリストの統計的分析

今回の監査では、上記の「NPOとの協働における留意点」をチェックリストにした「協働チェックリスト」(54・55ページ参照)をあらかじめ監査対象事業の所管課に配付し、監査当日に記載内容の確認を行ったが、その結果は以下のとおりであった。

《図表中の記載について》

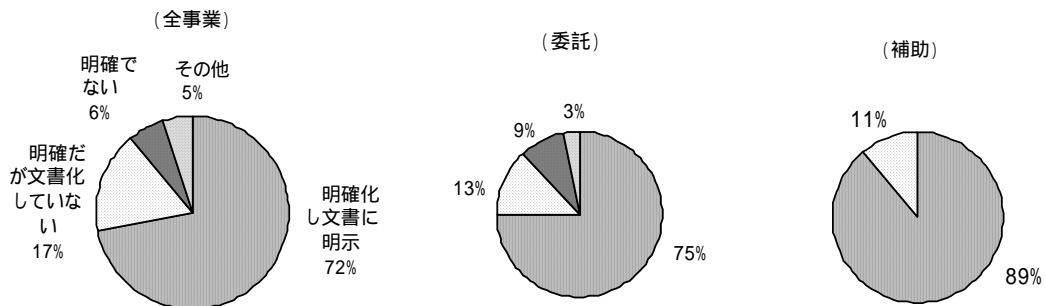
- ・ 複数の回答を可とする設問の場合は、協働手法別に「委託」「補助」「その他」の3つに分けて、それぞれの回答の数を棒グラフで表している。
- ・ 上記以外の場合は、「全事業」と、そのうちの「委託」「補助」において、それぞれの回答の比率(%)を円グラフで表している。
- ・ 円グラフで表示しているデータの母数は、いずれも「全事業」64件、「委託」32件、「補助」19件である。

a PLAN (計画・選考段階)

(a) 協働の趣旨・目的の明確化

《設問》「協働の趣旨・目的は明確ですか？」

- ・ 「協働の趣旨を明確化し文書等に明示している」が72%と多数であるが、文書化の方法は、助成要綱や、委託契約書に趣旨・目的として記載しているというものがほとんどである。
- ・ 文書化の内容は、専門性や独自のノウハウ、経験を活かす、地域の自主性・地域力を高める、地域の特色・個性を活かしたまちづくりを行う、地域に身近なサービスを提供する、柔軟できめ細かいサービスを提供する、市民の参画を促進する、市民と市の協働促進を図る、などである。

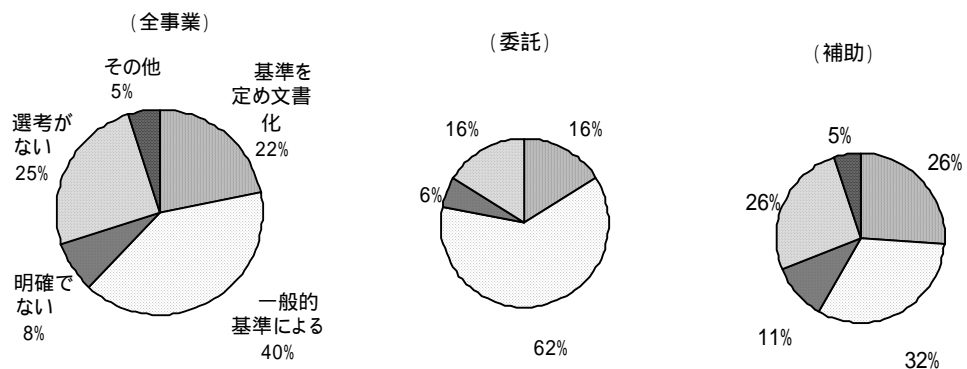


(b) 協働相手の選考の適正化

選考基準の明確化

《設問》「協働相手の選考基準は明確化していますか？」

- ・ 「選考基準を定めて文書化している」が22%、「委託審査委員会()などの一般的基準による選考」が40%である。
- ・ 『補助』では、市・区パートナーシップ活動助成が「選考基準を定めて文書化」しており、当該比率を26%に引き上げている。
- ・ 反対に、『委託』では「一般的基準による選考」が62%を占めており、特定協働関係にある団体との契約継続にあたって、委託審査委員会で審査している事例が多いことがわかる。



- ・ 『委託』において、「選考基準を定めて文書化」しているのは、「あんしんすこやかセンター運營業務」など、NPOを含む多数の候補先の中から複数の委託先を選定することとなっている事業が多い。

委託審査委員会

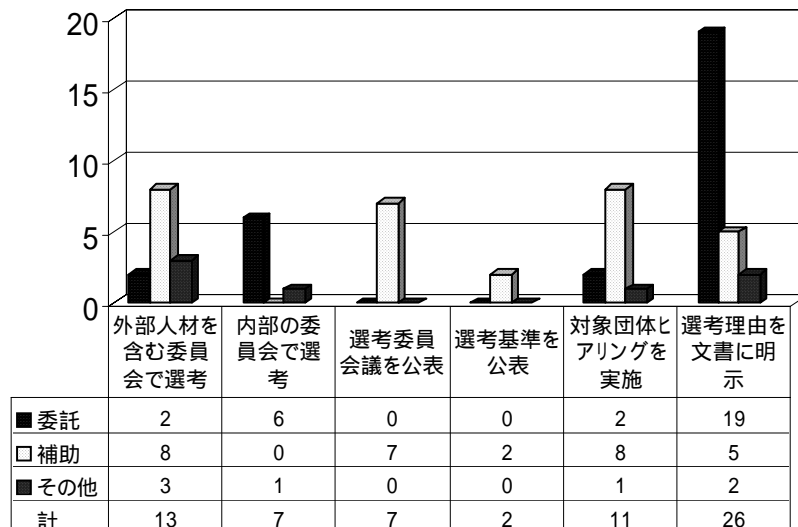
委託事務の適正な執行を図るため、局室区ごとに設置している審査委員会。事務事業の委託の適否、委託先の選定、委託事務の履行確認などについて調査審議する。委員会の組織や運営の方法は、各局室区が定めることになっているが、通常は、委員は局室区の内部委員で構成され、法令に適合していること、公共性が損なわれないものであること、行政責任が確保できること、市民サービスが確保できること、経済性が期待できるものであること、といった「委託事務の執行の適正化に関する要綱」に定める一般的基準によって審査が行われている。

選考プロセスの適正化

《設問》「協働相手の選考プロセスの適正化に留意していますか？」

(複数回答可、で「選考がない」と回答した場合は記入不要)

- ・ 『委託』の場合は、委託審査会等の内部の委員会で選考し、選考理由を決裁等に記載しているとする事例が多い。
- ・ 『補助』において「外部人材を含む委員会で選考している」8件のうち7件は、市・区パートナーシップ活動助成である。各区の助成制度はパートナーシップ活動助成の制度を参考に創設されたこともあり、外部委員を含む公開の審査委員会で、助成申請団体がプレゼンテーションを行うという方式が共通している。



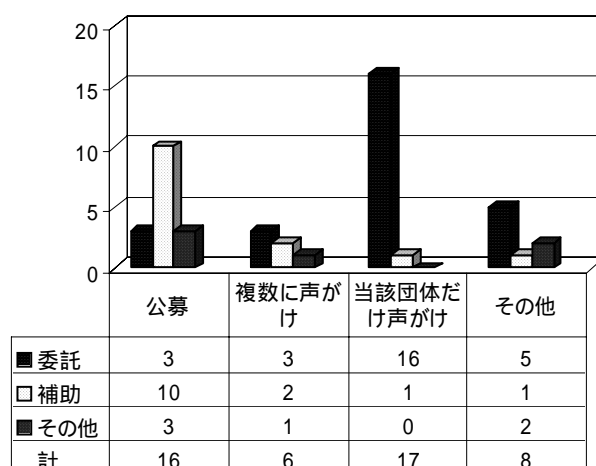
(回答対象事業数：委託 27 件，補助 14 件，その他 6 件)

機会の公平性確保

《設問》「協働相手の選考にあたって機会の公平性確保に留意していますか？」

(複数回答可, で「選考がない」と回答した場合は記入不要)

- ・ 『補助』においては, 選考過程がある事業のうち「公募」が10件と多数を占めているが, うち7件は市・区パートナーシップ活動助成である。
- ・ 『委託』においては, 選考過程がある27事業のうち「当該団体だけに声かけ」が16件あるが, うち9件は青少年育成分野の1団体を対象とするものである。

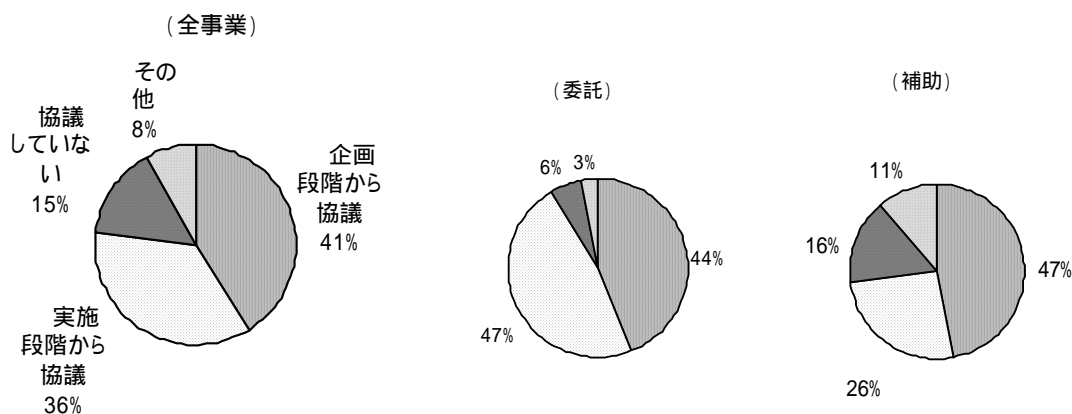


(回答対象事業数：委託 27 件, 補助 14 件, その他 6 件)

(c) 事業の企画や実施計画段階からの協議

《設問》「協働事業の企画・実施内容等について協働相手と協議していますか？」

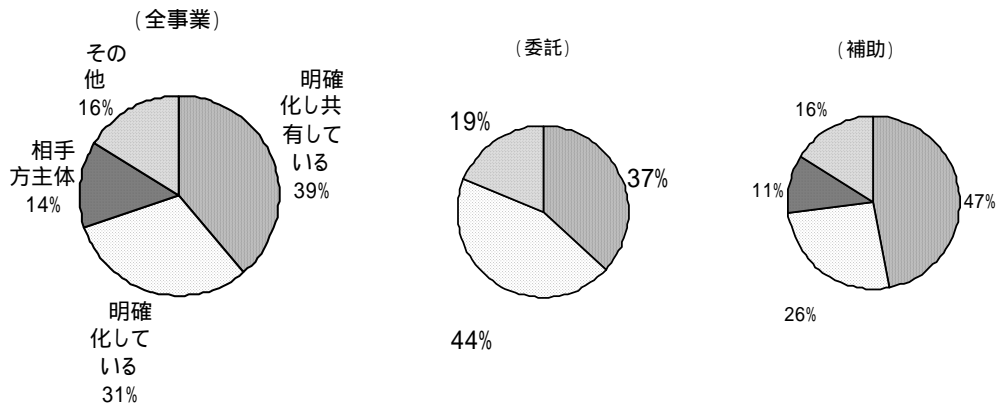
- ・ 「企画段階から協議している」(41%) 「実施段階から協議している」(36%) を合わせると, 77%が企画あるいは実施段階から協議しながら事業を進めている。
- ・ 『委託』においては, 「実施段階から協議している」が47%とさらに率が高く, 「協議していない」, 「その他」は9%と少数になっている。



(d) 目的・目標の明確化と共有

《設問》「協働事業の目的や目標を明確化し、協働相手との共有を図っていますか？」

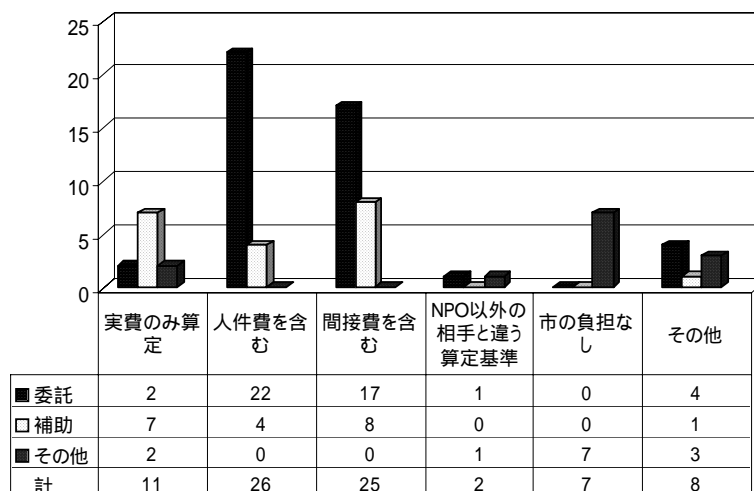
- ・ 「明確化し共有している」が39%、「明確化している」が31%と、大半の事業において明確化に努めている。
- ・ 『補助』やその他の事業においては、相手方の主体性が強い事業であって、市側で当該補助対象事業の目的・目標を明確化したり、共有する必要性の薄いものがある。



(e) 委託料等の市の負担経費の適切な算定

《設問》「委託料や補助金等の市の負担経費の算定は適切ですか？」(複数回答可)

- ・ 『委託』では、人件費や間接費も含むものがほとんどであるが、材料費等の実費のみを算定しているものも2件ある。
- ・ 「NPO以外の相手と違う算定基準」であったのは、契約内容は異なるが同種の事業を外郭団体にも委託している事例等であった。
- ・ 『補助』では、実費のみを算定している事例が多いが、各区のパートナーシップ活動助成をはじめ、間接費を含む事例や、人件費を含むものも一部ある。



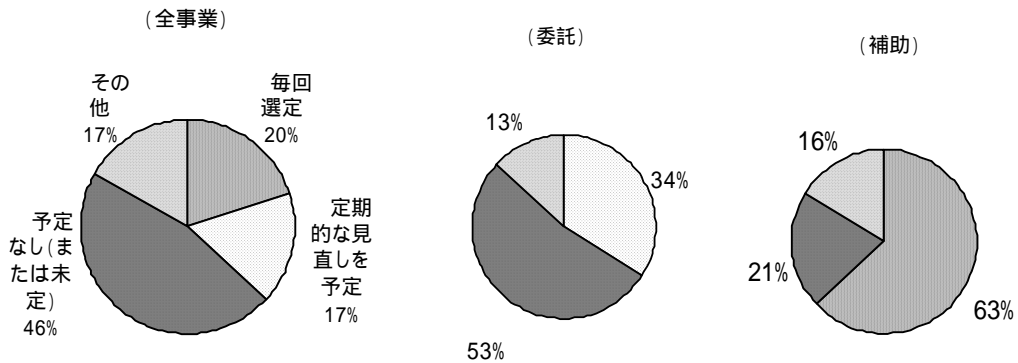
(回答対象事業: 全64件 委託32件, 補助19件, その他13件)

(f) PDCAサイクルを意識した事業計画

あらかじめ協働相手の見直しを想定

《設問》「あらかじめ、協働相手の見直しをすることを予定していますか？」

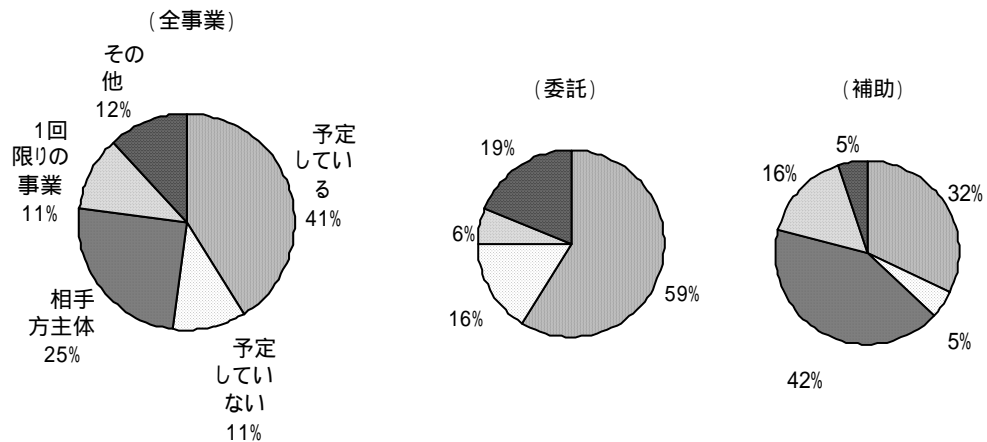
- ・ 『補助』では、制度上毎回選定することとしている事例が多い。
- ・ 『委託』では、「定期的な見直しを予定している」が34%あるが、「予定なし(又は未定)」が53%と多数を占めている。今回調査の対象に、特定協働関係にある事業が多く、これらの協働関係の見直し方針が明確でないことを示している。



あらかじめ事業の見直しを想定

《設問》「あらかじめ、協働事業の見直しをすることを予定していますか？」

- ・ 『委託』においては、特定協働関係事業を中心に「予定している」が最多の59%である。
- ・ 『補助』においては、補助はしているものの、相手方主体の事業であり、見直しをするか否かも相手次第なものが42%と多い。

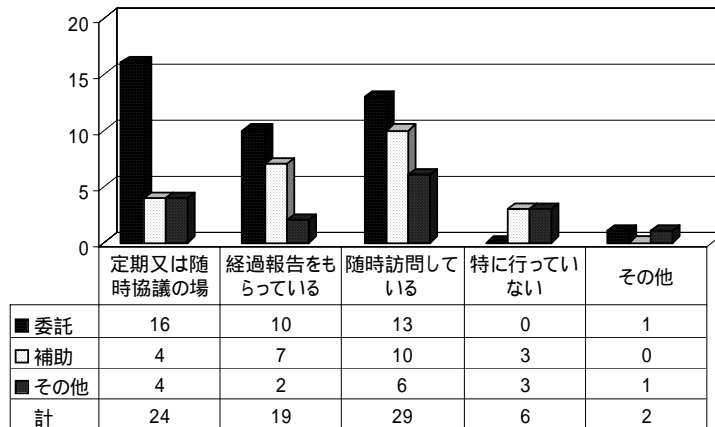


b DO（実施段階）

(a) NPOと市の情報共有

《設問》「進捗状況やその他事業に関する情報の共有を図っていますか？」（複数回答可）

- ・ 『委託』においては、定期又は随時の協議の場を設けたり、NPO法人の事務所や事業現場を随時訪問するなど、実施段階の情報共有を図っている事例がほとんどである。
- ・ 『補助』においても、随時訪問したり、途中経過報告をもらっている事例が多い。

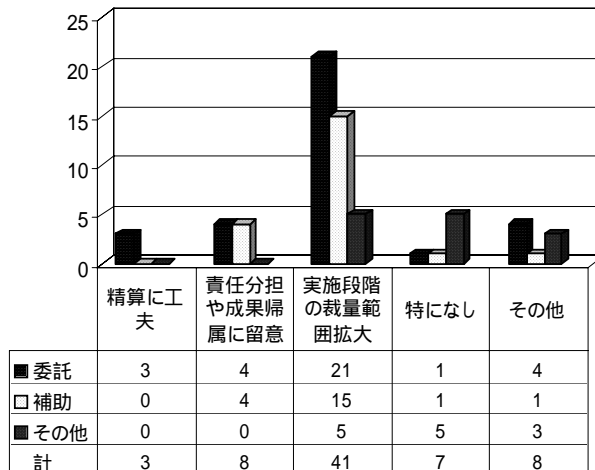


（回答対象事業：全 64 件 委託 32 件 , 補助 19 件 , その他 13 件 ）

(b) NPOによる自律発展的事業展開のための環境づくり

《設問》協働相手による自律発展的事業展開が行われる環境づくりに留意していますか？（複数回答可）

- ・ 「実施段階の関与を最低限にし団体の裁量範囲拡大に努めている」が最多の 41 件。実態的には、事業実施内容にはあまり口出ししないということ。
- ・ 『委託』では「委託料等の精算の仕方に工夫」が 3 件ある。出来高制や、事業成果が一定レベル以上の場合には委託料精算を求めないという内容である。

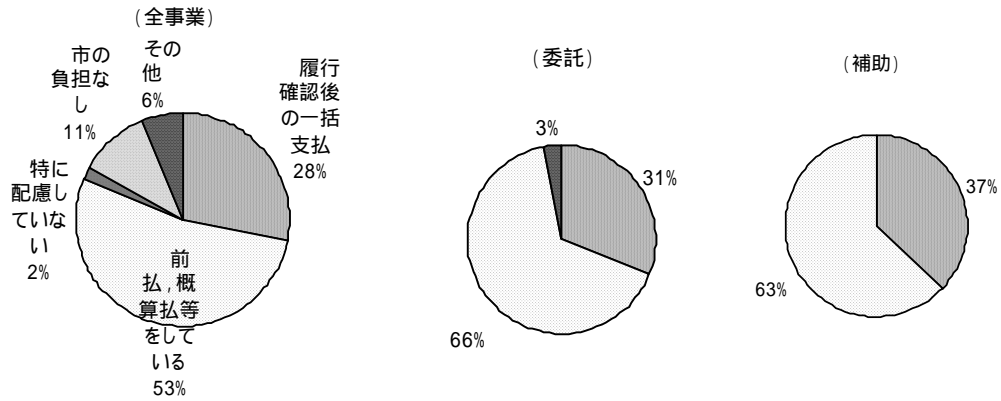


（回答対象事業：全 64 件 委託 32 件 , 補助 19 件 , その他 13 件 ）

(c) NPOの資金計画への配慮

《設問》「協働相手の資金面への配慮を行っていますか？」

- ・ 資金的余裕が少ないことが多いNPOに配慮して、委託料等の前払い、概算払い、分割払いを行っている事例が多い。

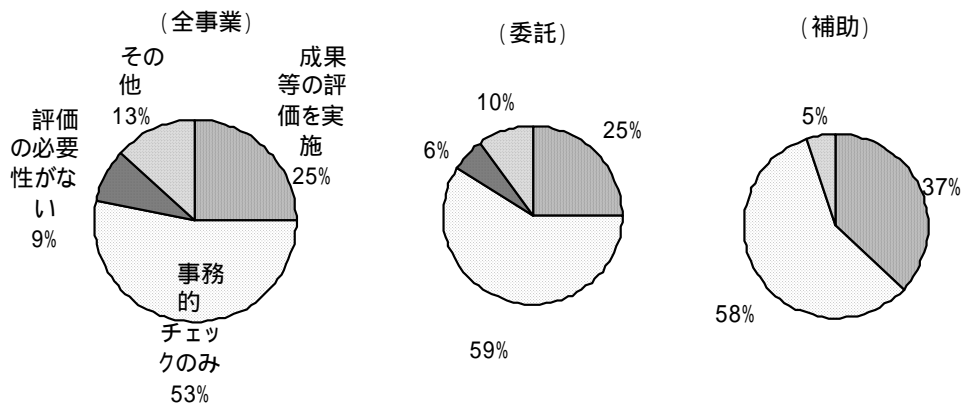


c CHECK, ACTION (評価・見直し段階)

(a) 適切な評価の実施 (公正妥当性の確保)

《設問》「協働事業の実施結果の評価を行っていますか？」

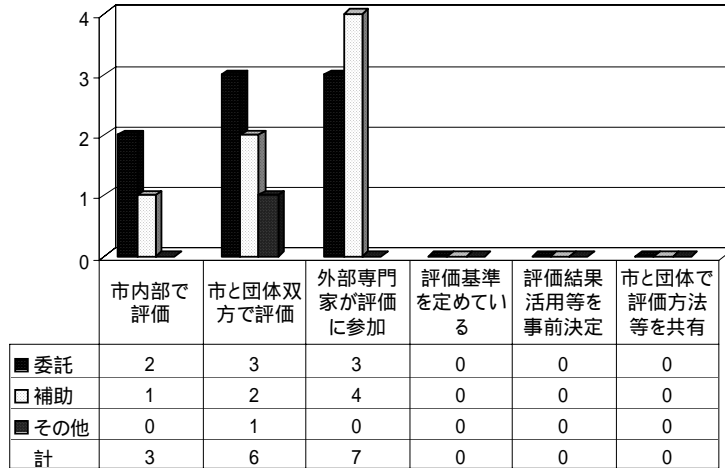
- ・ 『補助』では、市・区パートナーシップ活動助成をはじめとして、「評価を行っている」が37%あるが、全体では25%と低調である。「実施条件のクリア等の事務的なチェックのみ」が53%で最多となっている。



《設問》「評価の公正妥当性や納得性の確保に留意していますか？」

(複数回答可, (a)で「評価を実施」と回答した場合のみ記入)

- ・市・区パートナーシップ活動助成をはじめ、「外部の専門家等も入って評価する」、「市と団体の双方で評価する」、アンケートをとるなどの取組がされている事例があるが、件数は少ない。
- ・「評価基準を定めている」、「評価結果の活用方法を事前に決定している」などは0件である。



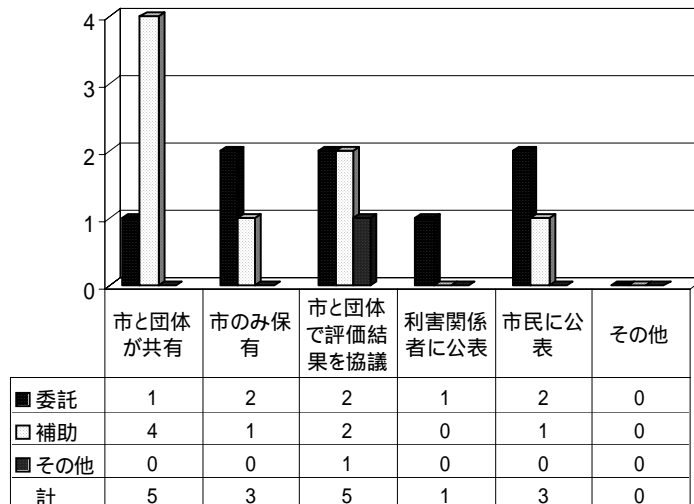
(回答対象事業数：委託 8 件，補助 7 件，その他 1 件)

(b) 評価結果のNPOと市の共有や、関係者への公表

《設問》「評価結果の関係者間での共有や、公開を行っていますか？」

(複数回答可, (a)で「評価を実施」と回答した場合のみ記入)

- ・区のパートナーシップ活動助成等で「市と団体の評価結果を共有」している事例が5件、「評価結果について市と団体の協議している」が5件、評価結果を利害関係者や市民に公表している事例が4件ある。

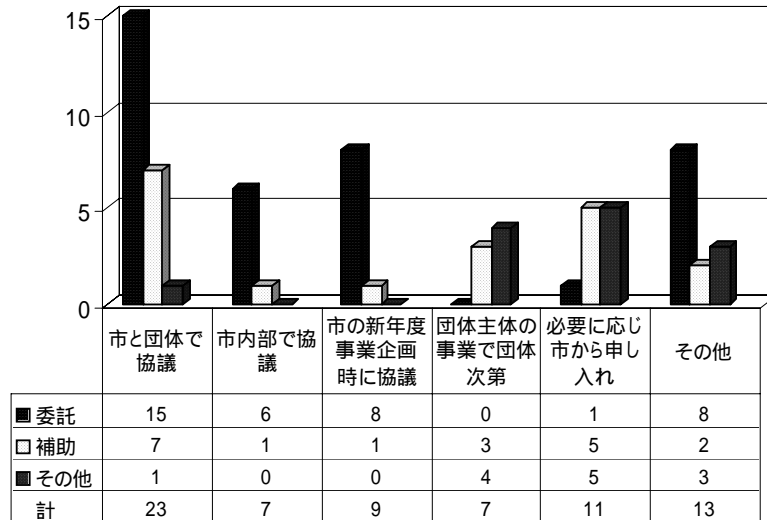


(回答対象事業数：委託 8 件，補助 7 件，その他 1 件)

(c) 評価結果を活用した事業見直し

《設問》「評価の結果等を活用し、協働事業の見直し・改善を図っていますか？」
(複数回答可)

- ・ 事業見直しについて、「市と団体で協議している」が23件、市の内部で協議（「市の内部で協議している」「市の新年度事業企画時に見直し」）が16件、「団体主体の事業であり団体次第である」が7件、「団体主体の事業であるが必要があれば申し入れする」ものが11件ある。



(回答対象事業 : 全 64 件 委託 32 件 , 補助 19 件 , その他 13 件)

エ NPO法人と神戸市の協働事業の成果と問題点

これまでまとめてきたNPO法人と神戸市の協働事業には、NPOと神戸市のよりよいパートナーシップ関係づくりや、NPOが発展していく環境づくりなどの視点から、次のような成果と問題点が見られる。

(ア) 特定協働関係

今回の監査対象となった事業は、29ページの(1)イ(イ)aで述べた特定協働関係(市が特定分野・種類の事業の協働相手として、特定のNPO法人を専ら選んでいる関係)にあるものが多いのが特徴である。このような事例は、市の事業の中でも先駆的なものと思われ、今後その成果と問題点を踏まえ、的確な対応を行っていくことが必要である。

a 成果

(a) PDCAサイクルに基づく改善指向の事業運営

協働相手の当初決定時の公開による審査、事業の企画・実施段階からの協議、

事業途中の情報交換，アンケート等を活用した事業の振り返り・見直し，など，P D C Aサイクルに基づき，市民ニーズに密着した改善指向の事業運営が行われている例が多い。

(b) N P Oの強みの発揮

自主企画事業が増えた，N P O法人を通じて様々な人々が参加することにより市民参画が図れた，行政の不得意分野をカバーできた，市民ニーズに基づく柔軟な事業運営ができた，など，N P Oの強みの発揮による効果が確認できた。

(c) 市職員の仕事の仕方のモデルとなる取組み方

市が自ら全て企画・実施したり，民間企業への委託等を行った場合と比べ，市の担当者が，市民のニーズや関係者の意見，協働相手の実状など，事業を取り巻く状況を総合的に判断し，事業成果向上のために必要なつまずき離れずの微妙なフォローを行っている。

このような取組み方は，市民ニーズが個別化・複雑化・高度化していく今後の社会において，市職員の仕事の仕方のモデルになるものであるといえる。

b 問題点

(a) 特定協働関係に伴うリスク

特定協働関係には次のようリスクが存在すると思われる。

N P O法人と市の見解の相違等などに起因する協調的関係の喪失，主要なメンバーの離脱等によるN P O法人側の組織内部機能の低下，緊張感の欠如による事業のマンネリ化，同一事業分野の競合N P O法人発生時の対処，癒着や便宜提供の疑いなどの特定協働関係に起因する疑義の発生。

うまく行っているときは大きな効果が期待できるが，一旦つまずくと通常以上に困難な状況になることが予想される。

(b) 市職員の取組に対する評価不足

特定協働関係を成果あるものにするためのフォローを行う市職員には，高度な専門知識や情報収集力，調整力，判断力などが要求される。さらに，場合によっては市が直接実施する以上に手間がかかるなど，職務に対する熱意も通常以上に必要である。その一方で，これらの取組みは，あくまでおもてに現れにくい裏方の取組みであり，その実態ほどには評価されていない事例が多い。

(1) 協働相手の選考

a 成果

(a) 公開審査の有効性

委託事業，補助事業などにおける公募提案型事業では，「公開審査」の手法を

とったことが、結果的に有効であったとの市の担当職員の感想が多い。

NPO法人・市の双方にとって手続は面倒であるが、「公開審査」の形をとることによって、選定の公平性・公正性・納得性を高めるとともに、事業過程の透明性確保や、多様な視点によるチェックにより事業の質を高めるなどの効果がある。

b 問題点

(a) 選考基準の非公開

協働相手の選考にあたって、選考基準を定めている事例は多くあっても、基準を公開している事例はほとんどない。

特に公募提案型事業では、何が選考基準になるのかがわからないと、応募者が的確な企画がしにくく、無駄な労力がかかることになる。また、企画等に労力をかけても、採択されるかどうかの目途が立ちにくいと、応募意欲をなくさせることにもなる。

(b) 協働の実質面の審査不足

特定協働関係における継続決定の場合をはじめ、委託審査委員会による審査など一般的基準による審査を行い、かつ、協働相手の見直しを予定していない（又は未定）事例が多くある。委託審査委員会による決定の場合は、これまでの事業実績や見積金額、他の候補者の有無などによる形式的審査で終わり、事業成果等の協働の質的側面の審査はあまり行われていない恐れがある。

(ウ) 事業評価

a 成果

(a) 評価・見直しの具体的実施

外部の専門家等も加えて公開評価を行ったり、NPO法人と市が集まってアンケート等に基づく反省・見直しを行うなどの取り組みがされている。従来の委託関係等にはあまりない取り組み方である。

市議会でのチェック等を除き、CHECK（評価）・ACTION（見直し）の過程が顕在化しにくく、PDCAサイクルがあいまいになりやすい市の業務において、先導的役割が期待できる。

b 問題点

(a) 実質的な事業評価の不足

事業評価を行っている事例は全体に少なく、特定協働関係にある場合でも「事務的なチェックのみ」である場合が多い。その理由としては、協働事業はほ

とんどがソフト事業であるため、成果・効果の数量化が困難で、明確な評価指標を立てにくく、協働の質を問う場合はなおさら指標化が困難である、PDCAサイクルに基づく事業改善の仕組みづくりが明確に意識されていない、ことなどが考えられる。

また、「評価基準を定めている」や、「評価方法や結果の活用について事前に決めている」事例は皆無であった。

事業評価は、事業の目的・目標などを考慮して設定した評価指標に照らして、どのようなプロセスでどの程度目標を達成できたかを検証し、当該達成状況の原因分析を行って、今後の改善につなげるという過程が必要であるが、現在行われている評価は、実態的には、事業実施過程における反省点のチェックとそれによる次回実施内容の修正程度で終わっている場合が多いと思われる。

前述のように協働事業の評価は難しいが、通常の事務的なチェックのみしか行われないと、協働の内容や質が重視されないとともに、協働の本来の長所を活かしたPDCAサイクルによる継続的改善もおろそかになり、NPO法人や市の職員のモチベーションも低下していくことが懸念される。

(I) 市の負担額の算定と支払い

a 成果

(a) NPO法人の資金計画に配慮した支払い方等

市の金銭的負担がある場合は、委託料等の前払い、概算払い、分割払いを行っている事例が多く、一般に財政規模が小さく資金的余裕の少ないことが多いNPO法人に配慮していると言える。また、専門性において民間企業等と同等と評価し、民間企業並みの人件費単価で委託料を支払っている事例も比較的少数であるが存在している。

b 問題点

(a) 人件費や間接費の算定基準が不明確

委託料等に人件費を含む場合の算定基準となるものがあまりなく、市やNPO法人の担当者が算定に苦慮している事例が多い。

委託料等に間接費を含んでいる事例があるが、どのような場合に間接費を算定して、どのような場合には算定しないかといったことや、間接費の算定基準が不明確で、事業を横並びで点検した場合の整合性に欠けている。

法人に委託等をする場合は、原則的に間接費が必要であるが、NPO法人の場合は組織形態が千差万別で、法人といっても地縁的組織やボランティア団体に近い団体もあるため、本部機能のない地縁的組織等の場合は、「間接費を付ける

とその用途に内外の疑義が生じるのでは」といった危惧を抱いている市の担当職員もいた。

(b) 市の負担の仕方等の暫定的決定

市が全面的に事業費を負担する場合と、後援等で市の負担のない場合を除き、協働関係における費用負担方法やその負担率をはじめ、市の関与の仕方は様々であり、なかには、「当該協働事業の位置づけからすると、市の関与の仕方はこうである。」と単純に整理ができない事例もある。そのため、協働関係の構築にあたって、これらを決定することに苦慮している状況が見られる。

このような場合に、明確な取り決めもなく、暫定的に市の関与の仕方を決めて協働関係を開始した場合、状況の変化とともにNPO法人側から市の関与見直しの期待も生まれるなど、事業継続の支障となる軋轢を生む可能性がある。

(オ) 協働事業の自律的発展の環境づくり

a 成果

(a) 委託における出来高制等の採用

委託事業において委託料を出来高制としたり、事業成果が一定レベル以上の場合には、委託料精算を求めないとしている事例も少数ながらあり、このような事例においては、NPO法人による自律的な事業展開が行われるよう配慮していることがうかがえる。

なお、出来高制や事業成果が一定レベル以上の場合には、委託料精算を求めないとする場合などは、適切な目標の設定と評価を行うことが重要な条件となる。

b 問題点

(a) 改善的事業運営へのインセンティブの不足

委託事業、補助事業とも、実費を原則とした精算を行い、領収書等の提出を求めている事業が多い。公明正大ではあるが、NPO法人が事業成果拡大や効率的な事業運営に努めても、金銭的な見返りはないことになり、改善的に事業に取り組むインセンティブに欠ける面がある。さらに、大半の委託事業等が実費精算となった場合は、頑張り次第で資金的余裕を確保できるといったこともなくなり、NPO法人の組織・事業の安定的な運営や発展が阻害される恐れがある。

(b) NPO法人への丸投化する危険性

NPO法人が強みを発揮し、期待される役割を果たすためには、その特性が発揮される環境づくりが必要であり、関与する市職員も、NPO法人の強みと弱みを考慮に入れて、自律発展的事業運営が行われるよう配慮しなければならない。

しかし、現状としては、特定協働関係にある場合等において、市の担当職員

が事業への強い“思い”を持って、試行錯誤しながらできる限りのフォローを行おうとしている事例がある一方で、大半の事業においては「協働事業の自律発展的事業展開のための配慮」は「事業実施段階の協働相手の裁量範囲拡大」であると回答している。

十分な意思疎通を行い、必要なフォローを行った上で、結果として「実施段階の裁量範囲拡大」を行っているのであればよいが、そうでなければ、実質的に協働相手に「おまかせ」になってしまう。そうなると、市職員はしだいに当該事業の実状に疎くなり、適切なフォローもできなくなり、協働相手の自主努力に頼る以外に事業改善の望みがなくなってしまう危険性もはらんでいる。

(c) 協働事業への市職員の取組みの評価が困難

特定協働関係における課題でも述べたが、NPO法人に限らず、市が民間法人・団体との協働により事業を実施する場合は、市民ニーズや関係者の意見、協働相手の実状など、事業を取り巻く状況を総合的に判断し、事業成果向上のために必要な微妙な配慮やフォローを行っていくことが必要であり、このようなフォローを行う市職員には、高度で幅広い知識・経験、情報収集力、判断力、調整力、さらには市民感覚などが要求される。また、場合によっては、市が直接事業を実施する以上に関係者の調整等に労力・時間をかけなければいけないなど、職務に対する意欲・熱意も必要である。

しかし、協働事業の評価が十分でないことと同じく、協働事業の実施に要した市職員の能力・労力も評価しにくいのが実状である。努力しても十分に評価されないということは、いつか努力する意欲をなくしてしまうということであり、それは市職員にも協働の相手側にも言え、(b)の丸投化の危険性にもつながるものである。

今後、「補完性の原理」に従って、民間と市の役割分担の見直しが図られ、「民間ができることは市は行わない」、「市民ができることは市民が行い、行政は市民や地域活動を支える」という観点から、「公」の担い手が、民間・市民・地域に移行していく流れが加速していく。しかし、民間に移行すれば、全く「市の手を離れた」ということではなく、「市民と行政はパートナー」という視点にたち、「公」に関わるものについては、市をはじめとする行政が補完し、市民や地域活動を支えるものであると考えることが重要である。

さらに、地域社会力を高めていく観点から「公」の領域はむしろ広がってきている。これは、経済の成熟化等に伴い、地域社会における「公」の概念が変遷してきているものであると言える。民間・市民・地域が、これらの地域における公の担い手として活動していく部分が増えるにつれ、今後の市職員の業務は、直

接事業を実施する部分は減っても、民間の活動を補完し、支援していく部分は増大していく。

したがって、今後、市職員に求められる市政運営能力は、さらに高度な性質のものになるということであり、このような能力の育成やその評価といった課題への対処を怠ると、今後「補完性の原則」によって、従来市が行ってきた事業を民間に移管した当初はよいが、中長期的には市民サービスの低下を招きかねないということを確認しておく必要がある。

(カ) 協働関係の拡がり

a 成果

(a) 協働関係による新たな事業展開

既に様々な分野で、NPOとの協働による新たな事業展開が行われている。

(b) 市民活動支援課のコンサルティング機能

NPOとの協働を始めるにあたって、当該事業の市の担当職員が、NPOについての情報や協働の注意点についての市民活動支援課のアドバイスを受けることによって、円滑な事業開始につながった事例が見受けられた。

b 問題点

(a) NPOに関する情報の不足

全体としては、協働事業の件数はまだ少ない印象である。また、今ある協働事業も、市の担当職員がたまたま知っていたNPO法人に声をかけたといった事例が見受けられる。このようなケースは、あらかじめ相手の信頼性が保障され、有用な面があるが、いざ協働事業を始めたいと思った場合に、ふさわしいNPO法人があるかどうかといった情報が十分に行き渡っていないことを示すものもある。

(3) NPOと神戸市の協働に対する意見

以上のNPO法人と神戸市の協働事業の状況を踏まえ、今後、NPOとの協働に取り組む部局においては、下記の事項に留意して事業運営にあたられたい。

また、NPOを含む市民活動の支援や、協働と参画のまちづくりを推進する市民参画推進局市民活動支援課においては、下記の事項に留意して、NPOとの協働に取り組む部局に対する情報提供や相談などの支援に努められたい。

PLAN（計画・選考段階）

ア 公募等の場合の選考基準の公開

委託事業や補助事業における「公募提案型事業」や「多数の候補先の中から一定の基準で協働相手を選考する事業」にあつては、下記の理由により選考基準の公開が望まれる。

- (ア) 応募者は、何が市の選考基準になるのかが明らかになることによって、何が求められているのかがわかり、的確な企画ができ、無駄な労力を省ける。企画等に労力をかけても、採択されるかどうかの目途が立ちにくいいため、応募意欲が湧いてこないといったことも少なくなる。また、応募後も自身の提案によって採択されるかどうかがある程度予測でき、その後の団体運営計画も立てやすくなる。
- (イ) 市にとっては、市の意図に合致した事業提案等を期待できるとともに、選考基準づくりを通じて協働の趣旨・目的を確認する作業ができ、その後の事業運営を効果的なものにできる。

「総合的に勘案する」など、一部に裁量を残す表現はあつてもよいが、基本的な選考基準を明らかにすることは、応募者と市の双方にとって有益であると思われる。

イ 改善的事業運営のための委託方式の工夫

神戸市の「委託事務の執行の適正化に関する要綱」(以下「委託事務要綱」という。)によると、委託とは、「市がその事務事業の処理を相手方に委ねるもので、その性質上客観的基準では仕様を定めにくく、契約当事者間の信頼関係が重要な契約の要素となり、相手方の責任において行わせるもの」(第2条)とされている。また、「財務会計事務の手引き」では、委託は、一定の目的のもとに事務を処理すること自体を内容とするものである点において、仕事の完成を内容とする請負とは異なり、受任者に一定の裁量権がある点において、雇用・労働者派遣等とも異なると解説している。(412ページ)

また、委託金額(予定価格)は、当該事務事業を処理するために必要な標準作業量・時間・賃金を、同種の事業や市場価格の調査等に基づき積算したものが基準となり、受託者は決定された委託金額の範囲内で、一定の裁量権をもって事務事業を実施するものである。

したがって、基本的に、委託において実費(受託者が当該事務事業施行に要した実際の費用)による精算は予定されていないものであり、あくまで、「履行確認のため必要があると認めるときは、決算書等により支出内容を確認しなければならない」(委託事務要綱第17条第3項)ということが規定されているのみある。

委託事業終了後の委託料精算は、標準作業量等が明確でない、同種の事業や市場価格がない、などの理由により当初の委託金額算定が不正確であると思われる場合、出来高制などの場合、当初予定した業務量が実施されなかった場合、などを想定して設けた委託契約書の精算条項がある場合に、当該事務事業の履行確認のうえで、それぞれの場合に妥当と判断される精算方法で行われるべきである。実費精算は、それが妥当であると判断される場合と適用範囲において使用されるもので、委託料精算の原則になるものではないことに注意が必要である。

そこで、上記のような委託の性格や、受託者が改善指向の事業運営を行うインセンティブ導入の観点から、NPO法人への委託にあたっては、市場価格などをもとに適正な委託金額の算定に努めるとともに、委託金額の算定や委託料精算方法等において下記のような工夫をすることを検討する必要がある。

- (ア) 委託事業の実績が当該事業によって産出される物品・サービスの量で測れる場合
物品・サービス1単位あたりの単価契約や出来高制にする。
- (イ) 委託業務内容が単なる物品・サービスの提供でないなど、包括的な内容である場合(調査研究業務、企画立案業務、企画を伴う制作・イベント実施など)
当初想定した事業実績・成果を達成した場合は、当初の委託金額で確定(精算額0円)するものとする。
- (ウ) 事業の達成目標として高次元のものを期待する場合
当初の委託料とは別途の成功報酬を規定する。
- (エ) 一層の効率的な事業運営を期待する場合
当初想定した業務量を行ったうえで、実費精算を行うとしている部分について所要経費が当初見積もりを下回った場合、その差額の何割かは精算を要しないこととする。

なお、このような委託金額の算定方法等を採用する場合は、通常の場合以上に事業目標の設定や事業実績・成果の評価を的確に行い、評価と精算方法等を連動させてい

くことが必要である。

ウ 適切な人件費の算定

市の委託金額や補助金額を決定するときは、下記の考え方を基本に、事業の実施形態や従事者を見極め、適切な人件費単価を積算根拠とすることが必要である。

(ア) 人件費単価は、事業に従事する職員を雇用できるだけの単価を算定し、原則として民間企業に委託等をする場合と同等とする。

(イ) 高度の専門性を有する場合は、その専門性に応じた単価設定を行う。

(ウ) 事業の実施形態として、従事者にボランティアや当該NPO法人の専業でない者等を想定している場合は、交通費等の実費や報償程度の単価とすることも検討する。

「NPOであるから、人件費単価は安くてもよい。」と安易に考えるのは、NPOの「非営利」の意味を「利益配分をしない」ではなく、「無償」と同様のものと誤解しているためであると思われる。NPOの人件費は全てが安いのではなく、「ボランティア的に取り組んでいる場合は、安い場合もある。」ということを理解する必要がある。

エ 間接費算入のルール化

NPO法人も法人である以上、法人自体の運営費が必要であり、個々の事業の実費相当分の収入しかない場合は、法人構成員の余分な負担を招いたり、法人の存続を危うくする恐れがある。

市の委託金額や補助金額を算定するときは、その積算内訳に直接経費の一定比率に相当する間接費を算入する必要がある。

オ 役割分担や費用負担等についての協定書の作成

NPOと市が何らかの形で経費や役割を分担している協働事業においては、「NPOと行政の対等な立場と、情報・課題の共有」のもとで「PDCAサイクルによる事業実施」を図るとともに、双方の分担についての疑義の発生等による軋轢を避けるため、当該事業における双方の立場や位置づけ、投入可能資源などの条件を整理したうえで協議し、双方の役割、費用等の分担、成果・責任の帰属先などについて、協定書等に明記しておく必要がある。

また、協定書記載事項に変更の必要が生じた場合は、双方協議のうえで行うことをルール化しておく必要がある。

《参考》

「こうべNPOデータマップ事業に関する協働協定」

NPO側から神戸市への協働提案によって始まった市民活動団体データベースホームページの設置・運営事業では、委託・補助などの協働の方法を総合化し、複数年度にまたがって協働をすすめるために、NPOと神戸市がモデル的に協働協定を締結している。

〔協定の主な項目〕

趣旨， 目的及び目標， 協働の場所・期間， パートナーの役割及び目標， 資源の分担， 成果と責任， 評価と改善， 協定の終了

DO（実施段階）

ア 適切なフォローの必要性の周知と、フォローの評価

NPO法人をはじめとする民間法人や団体との協働事業を行う場合は、その成果向上のために市職員が適切なフォローを行うべきであること、及びそのフォローにはどのようなものが考えられるかを市内部に周知しておく必要がある。

さらに、今後、「補完性の原理」により、民間に事務が移行したり、市民や地域との協働事業となって、市が補完・支援していくものが増えるにしたがって、市職員にはさらなる専門性や職務に対する熱意が必要とされるということを十分に認識しておく必要がある。

そのうえで、協働事業等に対する適切なフォローができる市職員の能力づくりとモチベーションの維持を図るため、後述の協働事業の評価に加えて、このような能力を有した市職員の養成や、協働事業に対する市職員のフォローを評価する仕組みづくりを検討する必要がある。

《フォローを含む事務内容の例示》

1	PLAN（計画・選考段階）
	(1) 事業の趣旨・目的を明確にする。
	(2) 市民ニーズをはじめとする事業環境や市の投入可能資源等を総合的に勘案し、事業の実施方法や協働の方法等を検討する。
	(3) 協働相手の候補者を探す。候補者の情報収集をする。
	〔情報収集先の例〕
	・ ホームページ こうべNPOデータマップ， 県民ボランティア活動の広場（兵庫県）， NPO公式ホームページ（内閣府）， 個々のNPOのホームページ
	・ その他 市民活動支援課，他の協働既実施課，NPOの直接訪問・面談による情報入手

<p>(4) 協働相手の選考方法を検討する。</p> <p>(5) 協働の候補者に協働を打診，又は公募する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 候補者に当該事業の趣旨，目的，依頼したい事項，選考方法，費用・役割分担等必要な事項を説明し，質問に答える。 </p> <p>(6) 候補者を選考・決定する。</p> <p>(7) 協働の内容について，協働相手と協議して具体化する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 双方の役割，費用等の分担，成果・責任の帰属先などについて協議する。 ・ 委託においては委託者・受託者の立場・位置づけを再度確認しておく。 </p> <p>(8) 協議に基づいて，事業の目的・目標を確認し，事業の評価指標を作成する。</p> <p>(9) 可能な範囲でNPOの当該事業の運営体制を確認しておく。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 従事者，キーマン，意思決定過程，資金繰りなどについて可能な範囲で確認し，NPOの得意なところと不得意なところを見極める。 </p> <p>(10) 協議に基づいて協定書を作る。委託の場合は仕様書をしっかりつくる。</p> <p>(11) 必要に応じて，双方協議のうえ業務マニュアルをつくる。 <ul style="list-style-type: none"> ・ マニュアルづくりを通じて事業成果向上や事故防止にもつながる。 </p>
<p>2 DO（実施段階）</p>
<p>(1) 委託料等の支払は取り決めどおり迅速に行う。</p> <p>(2) 事業実施段階の情報共有と日常の信頼関係構築に努める。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な情報の随時提供，定期的な協議の場の設定，相互訪問，行事等への参加などに努める。 </p> <p>(3) NPOの運営体制（不得意なところ）等を考慮し，事業成果向上のために市ができるフォローを行う。（自主性を尊重しつつ，つかず離れずで，やる気・やりがいやモチベーションの向上・維持に留意する。） <ul style="list-style-type: none"> ・ 必要に応じて，市の広報媒体等を通じたPR，他団体との連絡調整，研修機会・事務ノウハウ等の提供，内部管理体制確立の支援などを行う。 ・ NPOが参画していることを折に触れて対外的にアピールする。 </p>
<p>3 CHECK，ACTION（評価・見直し段階）</p>
<p>(1) 事業実績，サービス利用者のアンケート，事業従事スタッフの振り返りシートなどをもとに，双方が集まって，事業の振り返りを行う。</p> <p>(2) 協働事業の成果目標等に照らして作成した評価指標に基づき，外部の専門家などの参加も得て事業の評価を行う。</p> <p>(3) 事業の振り返り，評価の結果を双方で共有するとともに，関係者に公表する。</p> <p>(4) 事業の振り返り，評価の結果をもとに，双方で協議して，次年度事業の検討を行う。</p>

CHECK , ACTION (評価・見直し段階)

ア 協働事業の内容や質を重視した評価指標の作成

NPOとの協働事業の成果を向上し、PDCAサイクルによる継続的改善を行うために、協働事業の内容や質を重視した評価指標を作成することにより、単に事業の参加者数等の量的な事業実績に限らず、総合的に事業成果を評価していく必要がある。

協働の中身まで踏み込んで、事業の成果・課題を明らかにし改善につなげていくことで、協働の内容・質をさらに高めることができる。また、市の政策決定過程における事業評価や、従事する市職員の評価にもつなげることができる。

さらに、NPOにとっても、事業の成果が正しく評価されることによって、モチベーション・アップが期待できるとともに、新たな協働候補が現れた時に、自らのノウハウや取り組み方法の優位性を示す根拠とすることもできる。

このような評価指標の作成と、それによる評価の方法としては、下記のようなイメージのものが考えられる。評価指標の具体化には、事業目的・目標の『ブレイクダウン(細分化)』と、事業実施前や協働前との『比較』が有効である。(参考文献8)

- (ア) 事業対象の課題等の現状認識に基づき、事業目的を事業対象者等の別に具体的な言葉で表現する。
- (イ) 事業実施により、事業目的をどの程度達成することを目指すかを考え、その達成度合を量的あるいは質的目標として設定する。この際に、「柔軟できめ細かいサービスを提供する」、「市民の参画を促進する」などの協働の趣旨・目的から、協働前(市や外郭団体による事業実施など)の状況と比べてどのような効果を期待するのかも検討して、目標に盛り込む。
- (ウ) 事業の実績(実施内容、実施方法、実施回数、参加者数など)、利用者アンケート・満足度調査、事業従事スタッフの振り返りシートなどに基づき、事業におけるイベント等の実施単位ごとに目標達成への貢献度等を評価する。
- (エ) 実施単位の評価を総合して、当該事業による目標達成度を評価し、あわせて、課題やその解決策案などを整理する。

イ 特定協働関係における見直しのルール化

特定協働関係(市が特定分野・種類の事業の協働相手として、特定のNPO法人を専ら選んでいる関係)に伴うリスク(協調的関係の喪失など)を回避し、発展的な協働関係を継続するために、協働事業の評価を元に、定期的に協働関係の見直しを行う仕組みをつくる必要がある。

一方で、協働関係解消のリスクが常時ある場合は、NPO法人側のメンバーの身分

が不安定になり、事業実施体制がうまく整備されない可能性がある。こういった事情も勘案した協働関係継続のルールづくりが必要である。

《評価と見直しのサイクルづくりの例示》

前述の総合的な事業評価指標を作成し、市とNPOとで共有を図ったうえで、毎年度評価を行う。その評価結果が一定以上の場合、3年間は継続し、4年目は公募を含む見直しを行うというようなルールをつくる。

なお、NPO法人への委託契約において、下記のような継続条項を盛り込んでいる事例がある。

次の条件が整った場合において、契約者に対し、平成 年 月 日から通算 ヶ月を限度として契約を更新することができるものとする。

- (1) 契約期間満了後も当該事業が存続すること。
- (2) 契約期間満了後の予算措置がなされたこと。
- (3) 契約者が誠実に業務を履行し、その履行状況が良好であること。

《参考資料》

NPOとの協働に関するチェックリスト

局室区・課名 _____

事業名 _____

【記載上の注意】

- 1 下記の1～16の設問について、該当する欄の にチェックをいれてください。なお、同一の設問で、該当するものが複数ある場合は、該当するもの全てにチェックをいれてください。
- 2 本チェックリストにおける「協働」とは、当該事業に関して、委託、補助、後援、事業共催などの形で対象団体と市が関係を持つことを言います（特にNPOに限定していない事業の場合は、民間団体との協働関係の視点でお答えください。）
- 3 本チェックリストにおける「協働事業」とは、市の委託、補助、活動場所の提供、後援、事業共催等の対象となる事業であって、市の補助や活動場所の提供等の事業自体のことではありません。

計画・選考段階（PLAN）							
1	協働の趣旨・目的は明確ですか (行政にない機能発揮を期待、協働の過程で市民参画を推進する、など)	明確化し、覚書や要綱、決裁文書等に明示している	明確であるが、文書化はしていない	明確でない	その他		
2	協働相手の選考基準は明確化していますか	当該事業に係る選考基準を別に定めて、文書化している	一般的な選考基準による (委託審査会の審査基準、団体の基本要件の審査、等)	選考基準として定まったものはない	選考過程がない	その他	
3	協働相手の選考プロセスの適正化に留意していますか 【2で を選択した場合は記載不要】	外部関係者を含んだ選考委員会等で選考している	内部関係者による選考委員会等で選考している	選考委員会の会議を公開している	選考基準を公開している	対象団体のヒアリングを実施している	決裁等で選考理由を明示している
4	協働相手の選考にあたって機会の公平性確保に留意していますか 【2で を選択した場合は記載不要】	協働相手を公募している	協働の可能性のある複数の団体に声をかけている	当該団体以外に声をかけていない	その他		
5	協働事業の企画・実施内容等について協働相手と協議していますか	事業の企画段階から協議している	事業の実施(実施方法・内容の検討)段階から協議している	特に協議していない	その他		
6	協働事業の目的や目標を明確化し、協働相手との共有を図っていますか	事業の目標等を明確化している (または、明確である)	事業の目標等について協働相手と協議している	事業の目標等を協働相手と共有している	相手方が主体の事業であり、目標等の共有の必要性はない	その他	
7	委託料や補助金等の市の負担経費の算定は適切ですか	実費のみを算定している(人件費、間接経費は含まない)	協働の相手方の人件費も含んでいる	協働の相手方の間接経費も含んでいる	相手方がNPOの場合は、算定基準が他の団体・企業等と違う部分がある	市の金銭的負担はない	その他

8	あらかじめ、協働相手の見直しをすることを予定していますか	制度上、毎年度（毎回）選定している	定期的に見直しすることを予定している	見直しは予定していない（又は予定不明）	その他		
9	あらかじめ、協働事業の見直しをすることを予定していますか（PDCAサイクルを意識した事業展開を図っていますか）	事業結果等に基づき、見直し・改善することを予定している	見直し・改善を行うことは、事前には予定していない	協働の相手方に主体性のある事業であり、見直しを行うか否かは相手次第	1回限りの事業である	その他	
実施段階（DO）							
10	進捗状況やその他事業に関する情報の共有を図っていますか	情報共有等のため、定期的に協議の場を設けている	事業の途中で、協働相手から市に定期的に報告をもらっている	市の担当者が協働相手や事業現場を随時訪問している	実施段階の情報共有等は特に行っていない	その他（特に実施段階で情報共有する必要はない等）	
11	協働相手による自律発展の事業展開が行われる環境づくりに留意していますか	委託料、助成金の精算の仕方等において自主努力が報われるような工夫をしている	自律的展開への環境づくりに留意して、役割・責任分担や成果の帰属先等を決定している	契約書や協定書等により、双方の役割・責任分担等を明確化している	事業の実施段階では、市の関与は最低限にし、協働相手の裁量範囲の拡大に努めている	特に留意していない	その他
12	協働相手の資金面への配慮を行っていますか	委託料、補助金等は履行確認後の一括支払である	委託料、補助金等の前払、概算払、分割払を行っている	履行確認・請求書受理後の早期支払に努めている	特に配慮していない	市の金銭的負担はない	その他
評価・見直し段階（CHECK, ACTION）							
13	協働事業の実施結果の評価を行っていますか	事業の成果や効果等の評価を行っている	実施条件のクリア等の事務的なチェックのみを行っている	改めて事業成果等の評価を行う必要性はない（又は必要性が薄い）	その他		
14	評価の公正妥当性や納得性の確保に留意していますか【13でチェックを入れた場合のみ回答してください】	市で内部的に評価を行っている	協働相手と市双方の評価を持ち寄って、突き合わせ等をしている	公正中立な第三者や専門家も評価に参加している	評価基準を設けている	評価方法や評価結果の活用等について、あらかじめ定めている	評価方法等について、協働相手と市で共有している
15	評価結果の関係者間での共有や、公開を行っていますか【13でチェックを入れた場合のみ回答してください】	評価結果を協働相手と市の双方が保有している	評価結果は市の内部のみで保有している	評価結果について、協働相手と市が協議する場を設けている	評価結果を当該事業のサービス利用者等の利害関係者に公表している	評価結果を市民に公表している	その他
16	評価の結果等を活用し、協働事業の見直し・改善を図っていますか	協働相手も交えて、事業の見直し・改善について協議している	事業の見直し・改善について、市内部で協議する機会を設けている	新年度の事業企画時等に必要に応じて見直しを行っている	協働の相手方に主体性のある事業であり、見直しを行うか否かは相手次第である（市は関与しない）	協働の相手方に主体性のある事業であるが、必要に応じて市から見直しを行うよう申し入れている	その他

本監査報告書推敲過程の整理の関係で、設問の順番については、実際に調査を行った時点とは一部異なっている。

《参考文献》

文中引用等

- 5 項(1) : 「平成 12 年度国民生活白書 ボランティアが深める好縁」, 内閣府, 2000 年 11 月
- 5 項(2) : 「平成 14 年度千葉県委託調査 地方自治体の NPO 支援策等に関する実態調査」
シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会, 2003 年 3 月
- 6 項(3) : 「NPO 入門 第 2 版」, 山内直人著, 日経文庫, 2004 年 5 月, 24 項
- 15 項(4) : 「NPO 法人の実態及び認定 NPO 法人制度の利用状況に関する調査」
内閣府国民生活局, 2004 年 11 月
- 15 項(5) : 「2002 年 NPO 法人アンケート調査」, 独立行政法人経済産業研究所
2002 年 7 月
- 20 項(6) : 「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査」, 内閣府国民生活局
2004 年 7 月
- 28 項(7) : 「大阪府 NPO 協働推進計画」, 大阪府, 2004 年 4 月
- 52 項(8) : 「NPO の経営 資金調達から運営まで」, 坂本文武著, 日本経済新聞社, 2004 年 1 月
230 項

その他の参考文献

- (1) 「平成 16 年度国民生活白書 人のつながりが変える暮らしと地域 新しい「公共」への道」
内閣府, 2004 年 5 月
- (2) 「NPO と神戸市の協働研究会報告書(平成 13・14・15 年度のまとめ)」, NPO と神戸市の
協働研究会, 2004 年 3 月
- (3) 「CS 神戸のあゆみ コミュニティエンパワーメント」, 特定非営利活動法人コミュニティ・
サポートセンター神戸, 2003 年 6 月
- (4) 「自治体職員のための NPO ゼミナール Vol.1 ~ 6(ガバナンス 2004 年 5 月号 ~ 10 月号)」
大阪ボランティア協会事務局長 早瀬昇, ぎょうせい
- (5) 「NPO による行政サービスの提供に関する調査研究報告書」, 財団法人自治総合センター
2003 年 3 月
- (6) 「2003 年 NPO 法人活動実態調査」, 独立行政法人経済産業研究所, 2003 年 9 月
- (7) 「市民の意欲・発想・実行力が活きる協働の都市づくりをめざして 協働推進の基本指針」
横浜市, 2004 年 7 月
- (8) 「社会貢献活動団体との協働マニュアル」, 東京都生活文化局, 2002 年 3 月
- (9) 「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 年 3 月
- (10) 「滋賀県委託調査 パートナーシップに基づく協働の推進に係る調査報告書 NPO と行政
等とのパートナーシップのあり方」, 財団法人滋賀総合研究所, 2001 年 3 月