

NPO 固有の機能からみた 自治体の NPO¹ との協働の課題

松 井 真理子

- 1 はじめに
- 2 NPO を担う「市民」と NPO 固有の機能
- 3 自治体の NPO との協働の背景と経緯
- 4 自治体の NPO との協働の現状
- 5 NPO 固有の機能からみた自治体の「協働の目的」
- 6 イギリスの「コンパクト」にみる政府と NPO との協働の目的と内容
- 7 総括—自治体の NPO との協働の課題の論点整理

1 はじめに

「日本の地方自治体においては、何らかの『協働』にかかわる施策や制度を採り入れることが当然のようにになっている」²。この発端となったのは、1995 年の阪神・淡路大震災の発生に伴う大量の質の高い市民のボランティア活動と、それに続く 1998 年の特定非営利活動促進法（以下「NPO 法」と記する）の制定であった。同時期の 2000 年に発刊された『市民の世紀へ』は、はしがきでトクヴィルが『アメリカの民主政治』において最重要視した「風習」をあげ、昨今の市民グループ等の自発的な社会活動は「日本社会の『風習』の質的变化である。これがあって初めて、確かな『分権型社会』への展望が開けた」と述べている³。従来の自治会・町内会等とは質的に異なる市民像があり、それによって構成される NPO と行政が、互いの特性を生かして地域課題に取り組むことが目指されたといえる。

2000 年前後のこの時期は、NPO 界にも高揚感が漂っていた。三重県においても、早くも 1998 年に行政、NPO 等から構成された「みえ NPO 研究会」が、「協働」の考え方を時間をかけて掘り下げ、「みえパートナーシップ宣言」を発表した。こうして三重県は、「NPO と行政との協働」では全国のトップランナーと自他共に認める存在となった。しかし、それから 20 余年が経過し、「NPO と行政との協働」の成果は、「理想や期待に比べれば、極めて限定的なものに過ぎなかったと言わざるを得ない」⁴。後述する「都道府県、主要市における NPO との協働環境に関する調査報告書」では、約 20 年間の「官民協働のしくみづくりは、市においては十分ではないが進みつつある一方、都道府県においては後退しつつある」⁵と総括されている。当初は「協働先進県」であった三重県においても、同様の結果が出ている。

問題はその理由である。さまざまな識者の意見を要約すると、行政側の協働への理解不足

と協働環境の整備不足及び NPO 側の力量不足といえそうだが、私の問題意識は「なぜそうなるのか」にある。そこが明確にならなければ、本来目指されていた「分権型社会」が実現されることはないからである。NPO の現場にもいる私にとって、地域に根差して活動する「公共を担う主体的な市民」を、自治体はほとんど生かせていないように見える。本稿はその理由について、NPO とは本来どのような機能を持った存在なのかという視点から自治体の協働政策を点検し、より良い方向へ向かうための方策を見出すことを目的とする。

2 NPO を担う「市民」と NPO 固有の機能

(1) NPO の担い手としての「市民」

1998 年に成立した NPO 法第 1 条（目的）は、NPO 法人制度の創設によって、「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」とされている。もともとこの法律作成は、超党派の国会議員と NPO 関係者の協働によって推進され、一旦は「市民活動促進法案」として衆議院を通過していたが、参議院での自民党の反対によって「特定非営利活動促進法」に名称を修正されたという経緯がある⁶。第 1 条に「市民が行う自由な社会貢献活動」という文言が入れたのは、この法律制定に関わった人々の特別の思いが込められているといえるだろう。

NPO 法では、その担い手とされる「市民」についての明確な定義はない。広辞苑によると、「①市の住民。都市の構成員。② (citizen イギリス・Bürger ドイツ) 国政に参与する地位にある国民。公民。広く公共空間の形成に自律的・自発的に参加する人々。③ブルジョアの訳語。」とされており、NPO 法の「市民」は②を指しているといえるだろう。この意味での「市民」は、「市民性（シティズンシップ）」という言葉でも使われており、これの涵養を目指す「シティズンシップ教育」という概念もかなり普及してきている⁷。このような市民像は、個人や多様性を尊重する価値観や広い意味での政治性への親和性が高く⁸、従来から基礎自治体が密接な関係を有している地縁組織の担い手像とは異質な性格を持っているといえよう。

(2) NPO 固有の機能

そのような市民によって形成される NPO が、政府・自治体や営利企業とは異なるいかなる固有の機能—NPO にしかできないこと—を有しているかについては、さまざまな分類が行われているものの、広く共通理解となっているものはない。1990 年から取り組まれたジョンズ・ホプキンス大学の「非営利セクター国際比較研究プロジェクト」では、「非営利団体の 5 つの機能」（表 1 参照）が設定されている。

しかし、日本では NPO の特性（自発性、社会性、非営利性、非政府性、創造性など）についてはよく解説されるものの、「固有の機能」を詳細に論じた文献は多くない。それらの中で、「アドボカシー」「サービス提供」「市民育成」と 3 区分する論者⁹、「コミュニティ形成」「イノベーション」「アドボカシー」と 3 区分する論者¹⁰、「サービス提供」「アドボカシー」

表1 非営利セクター国際比較研究プロジェクトで設定された「非営利団体の5つの機能」

機 能	内 容
①公共サービス提供機能	非営利団体は医療、教育、福祉、文化などの公共的なサービスを提供する。政府や企業と比べて、利益を度外視した高品質、低コスト、排除されがちな人等へのサービス提供が可能。
②イノベーション機能	政府や企業よりもリスクのあることに挑戦できる。新しいアイデアや事業を生み出すインキュベーターの役割を果たしうる。
③アドボカシー・社会変革機能	市場原理や行政組織に巻き込まれていないため、自由に政策提言や社会変革を推進できる。人々の政治参加の道も開く。
④表現・主張機能 (社会の多様性の促進機能)	倫理観や職業的な関心の表現、芸術表現、イデオロギーの主張等によって、社会の多様性や多様性を促進する。
⑤コミュニティ構築機能	人々間の信頼を強固にし、助け合いの意識を通じたコミュニティを作り出す。社会関係資本(social capital)の形成と同意。

「コミュニティ構築」と3区分する論者¹¹、「主体形成」「サービス提供」「政治改革」と3区分する論者¹²などを見ることができる。各論者の主張や表現は少しずつ異なるものの、その内容もおおむね類似している。

筆者はNPOのアドボカシー機能を幅広く捉える立場¹³をとっており、表1の「イノベーション機能」は「公共サービス提供機能」と「アドボカシー機能」に分解し、「表現・主張機能」は「アドボカシー機能」と「コミュニティ構築機能」に分解できると考える。このため、本稿では小田切と同じく、「サービス提供」「アドボカシー」「コミュニティ構築」の3区分を採用する。

なお、この3つの機能が具体的にNPOのどのような活動を指すかについて、筆者は下記のように整理する(表3参照)。いずれも、行政や企業とは異なり、課題への当事者性や連

表2 NPO固有の3つの機能とその内容

機能	対象	内 容
サービス提供機能	受益者	課題当事者への共感を基盤とし、排除されがちな人等の潜在的な課題を発見し、当事者の真のニーズに寄り添った、創造的で迅速なサービスの提供。ミッションを重視し、利益が出ない活動も行う。
アドボカシー機能	政府 自治体 社会全般	政策に影響を及ぼす効果がある幅広い諸活動 ・政策提言・対話、陳情 など ・学習会等による課題の啓発や世論形成、調査研究 ・新しい課題に対する創造的な活動の実践 など
コミュニティ構築機能	市民 受益者	サービス提供やアドボカシーの活動を通じて実現する下記の機能 ・個人としての市民性の育成 ・人々のつながり(社会関係資本)の形成 ・課題当事者のエンパワーメント など

帯性を持つ「市民性」に基盤にしており、NPO のみが果たしうる機能であるといえよう。

3 自治体の NPO との協働の背景と経緯

(1) 自治体の「協働」の背景

自治体の NPO との協働は、1998 年の NPO 法の成立を直接の契機としているが、自治体においてはこの時期にさまざまな政策的な変化があった。自治体の NPO との協働はこれらを背景に推進されてきたといえるため、「協働の目的」を分析する前提としてこれらの動きを挙げておく。

① 地方分権改革

地方分権改革とは、1993 年の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」に始まり 2010 年代にかけて行われた「住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」（内閣府）である。当初は機関委任事務制度の廃止をはじめとする制度的な改革や、個別の事務・権限について規制緩和や権限移譲（都道府県→市町村、国→都道府県など）等の改革が行われた。これらの目的は、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変えることにあり、「団体自治」の確立に重点が置かれていたと言える。

2010 年代半ばからは、地域社会における諸課題は複雑化しており、地域の実情に応じた対応が求められているとされ、「個性を活かし自立した地方をつくる」をテーマに、地域の独自性を生かした改革へとシフトした。このために「住民の政策形成過程への参画、住民サービスの質の向上をねらいとする住民と行政の協働、住民による事業や政策の評価・チェックなど、住民自治に資する仕組みを大いに取り入れ、その進化を図っていくべきである」¹⁴ とされ、「住民自治」の重要性が指摘されるようになった。自治体の NPO との協働はこの後者の流れの中に含まれるものである。

② 集中改革プラン

地方分権改革によって自治体が担う領域が広がる一方、少子高齢化、在住外国人の増加、地球環境問題と災害の多発化等、社会の変化はさまざまな地域課題を生んでおり、これに対応するためには人員や財源の確保が不可欠である。しかし、もともと日本の地方公務員数は、2010 年段階で人口千人当たり 22.1 人であり、フランスの 40.9 人、イギリスの 35.3 人¹⁵ と比較してかなり少なかったにもかかわらず、2005 年からの総務省の「集中改革プラン」によって大幅な削減が行われた（図 1 参照）。

同プランでは、人員削減の一方で「民間委託の推進」が取組目標に掲げられ、指定管理者制度の積極的な導入や民間委託業務の拡大が図られた。自治体の NPO との協働の具体的な

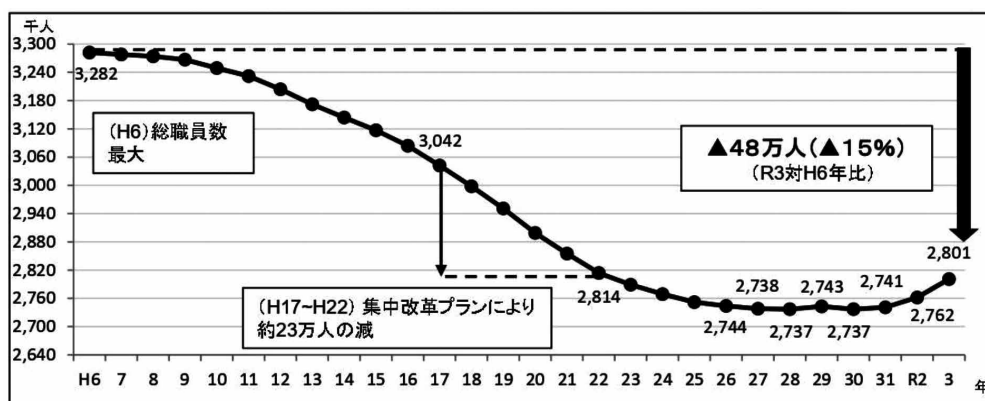


図1 地方公共団体の総職員数の推移（平成6年～令和3年） 資料：総務省

形態として、「委託」、「補助」、「事業共催」等をあげる自治体が多いが、それを進める必要性が自治体側にあったといえるだろう¹⁶。

③ 新しい公共

「新しい公共」とは、公共の担い手を官が独占するのではなく、民へとシフトさせることをいう。2009年から2012年までの民主党政権時代に積極的に取り組まれた¹⁷。「公共の担い手」は「公共サービスの担い手」と同一視されがちであるが、鳩山由紀夫元首相の所信表明演説では、『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』といわれる人たちが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観」と述べており、より広い捉え方をしている。

また「市民やNPOの活動を側面から支援していくことこそが、21世紀の政治の役割」だとも述べており、自治体のNPOとの協働との親和性はきわめて高かった。マルチステークホルダープロセス（3者以上のステークホルダーが、対等な立場で参加・議論できる会議を通し、解決の難しい課題解決のために合意形成を図る手法）による円卓会議なども盛んに行われた。このように「新しい公共」は、公共サービスの担い手のみならず、政策形成プロセスにおける多元化も含まれていたことは特筆すべきである。

④ 「ニッポン一億総活躍プラン」と「地域共生社会」

2016年に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」は、経済、子育て、社会保障を3本柱とし、このうち社会保障の分野で「地域共生社会の実現」を掲げ、そのために「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。また、寄附文化を醸成し、NPOとの

連携や民間資金の活用を図る。」とされた。ここでは「地域コミュニティ」が新たな公共の担い手として位置づけられ、自治体との協働も想定されている。NPO との連携にも言及されているが、地域共生社会の担い手には地域コミュニティが位置付けられたといえるだろう。

(2) 自治体の NPO との協働施策の推移

2000 年前後から 20 余年にわたる自治体の NPO との協働の内容は、上述した自治体の政策的な変化とも相まって推移している。これを簡潔に概観する。

① 市民活動センターの設置等（協働前段階）

NPO 法の制定によって、NPO 法人が続々生まれてきた 2000 年代においては、協働の前段階として、自治体は協働の相手方であるこれらの NPO を支援する施策に取り組んだ。代表的なものは比較的小規模な NPO の財政支援や、市民活動支援センターの設置である。市民活動センターは、まずは自治体直営で設置され、活動場所の提供、情報提供、相談、市民活動に関する学習会等を行い、対象は主として NPO であった。しかし 2010 年代に入り、まちづくり協議会等の地縁組織が設置されるようになると、こちらを主に支援する市民活動センターも出てきた。また、次第に指定管理制度等の導入が進み、中間支援を志向する NPO に運営を委ねる自治体が続いた。

② 協働の仕組みづくりと条例・計画・指針等の策定

自治体の NPO との協働の意義への認識が高まってくると、2000 年代から 2010 年代にかけて、協働を推進するための具体的な仕組みづくりが行われ、協働の原則¹⁸ にも関心が集まった。自治体職員の協働研修会、協働推進部署の設置や全庁的推進体制、協働事業の市民や NPO からの提案制度、協働事業の評価など、多彩な取組が活発に展開された。協働に関する条例や計画、指針等の策定及びこれらの推進状況の評価なども取り組まれ、NPO と行政の間での真剣なやりとりが行われた。なお、これらの取組みは、一般的には都道府県・政令市が先行し、市町村がこれに続いている。

③ 官民協働から民民協働へ

当初は自治体と NPO との協働からスタートしたが、2010 年前後の「新しい公共」政策の時期から、「マルチステークホルダープロセス」による円卓会議等、NPO のみならず、地縁組織、学校、企業等との多面的な協働が重視されるようになってきた。また、2016 年からスタートした SDGs は「パートナーシップ」による目標達成を目指しているが、これに積極的なのはむしろ企業と行政である¹⁹。このように「民」における担い手の多様性と、「民」相互の協働にも目が向けられてきている（図 2 参照）。



出典：Sustainablefuture.jp https://www.sustainablefuture.jp/pages/1672590/page_201802181422

図2 SDGs とマルチステークホルダープロセス

④ 地縁組織と行政との協働の進展

近年顕著になってきているのは、地縁組織と行政との協働である。これまで自治会・町内会は行政との間に密接な関係があったが、住民自治の担い手としての積極的な位置づけがあったわけではない。しかし、これまでの自治会・町内会とは一線を画した、まちづくり協議会等の新しいタイプの地域自治組織の設置が契機となり、主体的に地域を担う存在としての期待が高まっている。これは行政の「地域共生社会」政策や、高齢化・防災等への対応など地域密着型のニーズの増加や、その担い手が育ってきていることも背景にある。基礎自治体にとっては、行政域内を網羅的にカバーする「面」としての存在であり、「点」としてのNPOよりは協働のメリットが大きいと言えよう。

4 自治体のNPOとの協働の現状

これまで自治体のNPOとの協働の背景や経緯をみてきたが、2020年代に入った現段階の状況をみておきたい。

(1) 自治体の「協働環境調査」にみる、県レベルの協働の衰退

全国の自治体でNPOとの協働が始まった時期の2004年、「その機運が掛け声倒れに終わらないためには、(中略)自治体行政における協働のしくみ化を進めることで、協働環境を整えることが不可欠」という考えのもと、IIHOE[人と組織と地球のための国際研究所]によって、自治体を対象に「都道府県・主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査」が行われた。この調査はその後、2005年、2007年、2009年、2014年と5回実施され、2021年には新たに全国的な実行委員会によって第6回目の調査が行われた。その結果は以下のように総括されている。

「第 5 回調査で明らかになった都道府県の NPO との協働環境の停滞・後退はさらに進行し、政令市や人口 30 万人以上の自治体においてもその兆しが見え始めている。一方人口 30 万人未満の自治体では、協働環境は進みつつある。」²⁰

これは、設問の内容別に以下の 10 のカテゴリーに区分し、それぞれ 0 点から 6 点までの 7 段階指標に基づく評価をした結果に基づいている。これを自治体の規模別にまとめたのが、以下の表 3 のとおりである。

- (1) 協働をしくみにするためのプロセス
- (2) しくみが効果的に活用されるための整備
- (3) しくみを活用するため、協働のパートナーと共に学び、互いが育つ仕組み
- (4) 協働事例の評価・ふりかえり
- (5) 協働に関する情報の発信・整備
- (6) 指定管理者制度を通じた協働の状況
- (7) 地域運営組織への支援や協働の状況
- (8) 災害支援における民間組織との協働について（新設）
- (9) SDGs 推進における民間組織との協働
- (10) 新型コロナウイルスに関する NPO への支援策

なお、調査対象となった自治体の規模と数は以下の通りである。

都道府県：47

政令市：16

中都市①（人口 30 万人以上の市）20

中都市②（人口 30 万人未満 10 万人以上の市）22

小都市（人口 10 万人未満の市）7

調査結果は自治体別にもまとめられており、三重県の状況は以下のとおりである。

2020 年の調査結果は、全体としてこれまでより衰退しており、全国と同様の傾向がみられる。大幅に高くなっている（5）と（7）は、NPO 法人みえ NPO ネットワークセンターが指定管理をしているみえ県民交流センターの事業内容を反映したものであり²¹、純粹に県としての取組みとはいえない。なぜこのように衰退したのかは第 7 章で整理するが、次章で紹介する三重県の総合計画にみる「協働」の位置付けにも、衰退の傾向が表れている。

表3 第6回「都道府県、主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査」結果から

全体の傾向
設問(1)～(3)

各設問の平均値

- ・全30項目の設問のうち以下の19項目の設問にて、0点から6点までの7段階指標に基づく評価を実施しました。
- ・平均値が6に近いほど高評価、0に近いほど低評価となります。
- ・「分類(都市規模)」の定義と対象となる自治体についてはP7「調査の対象」をご参照ください。
- ・(7)-aは政令市、中都市①②、小都市のみ、(7)-bは都道府県のみを対象とした設問となります。
- ・以下の19項目以外の設問は「該当項目へのチェック」と「記述式」での回答となるため、平均値の算出から除外しています。
- ・各設問の7段階指標については、P24以降の各設問のページをご参照ください。

設問	全自治体	都道府県	政令市	中都市①	中都市②	小都市
(1)-a 指針、条例、推進評価体制	4.71	4.84	4.69	4.84	4.50	4.14
(1)-b しくみのプロセス公開	3.99	3.70	5.13	3.44	4.59	2.86
(1)-c 評価・見直しへの市民参画	3.76	3.00	4.73	4.61	4.09	3.43
(2)-a 協働推進部署の機能	3.61	3.67	4.13	3.50	3.50	2.71
(2)-b 職員の全庁的育成	2.07	1.43	4.13	3.50	3.50	2.71
(2)-c 全庁的な推進体制	2.96	3.09	2.93	3.28	2.95	1.43
(2)-d 庁内での協働事例共有・活用	3.06	3.22	3.81	2.72	2.95	1.57
(3)-a 市民からの提案受け止め	3.20	3.20	4.19	3.32	2.77	2.00
(3)-b-ア 協働事業の審査公開	3.42	3.67	3.60	3.39	3.14	2.57
(3)-b-イ 審査機関への市民参画	2.35	1.83	3.00	2.50	2.64	2.71
(3)-b-ウ 選考のフィードバック	2.20	1.89	3.27	2.11	2.29	1.57
(3)-c 事例の公開・活用	3.75	3.56	4.25	3.74	4.19	2.57

全体の傾向
設問(4)～(10)

各設問の平均値

設問	全自治体	都道府県	政令市	中都市①	中都市②	小都市
(3)-d NPOとの研修	2.89	2.98	3.60	3.28	2.18	2.00
(4)-a 協働事業の評価実施	2.57	2.78	2.71	2.67	2.18	2.14
(5)-b NPO等の情報整備・公開	2.90	3.17	3.50	2.42	2.55	2.14
(7)-a 多様な主体による協働の促進	3.25	—	4.00	3.68	3.57	2.71
(7)-b 市区町村とNPOとの協働の促進	2.72	2.72	—	—	—	—
(8)-a 情報共有会議の開催	3.32	3.98	3.33	2.76	2.52	2.86
(9)-a SDGsの政策への反映	3.27	3.29	4.71	3.21	2.76	2.00
(10)-a コロナに関するNPOへの支援策	2.45	2.93	3.13	1.67	1.82	1.86
全設問の平均値	3.14	3.10	3.83	3.19	3.09	2.42

	平均値	設問
「全自治体」の平均値が最も高い設問	4.71	(1)-a 指針、条例、推進評価体制
「全自治体」の平均値が最も低い設問	2.07	(2)-b 職員の全庁的育成
全体で最も高い平均値	5.13	(1)-b しくみのプロセス公開／政令市
全体で最も低い平均値	1.43	(2)-b 職員の全庁的育成／都道府県・(2)-c 全庁的な推進体制／小都市

前回調査からの増減

※前回(第5回)調査から改訂した設問、今回調査で新設した設問は除いています。
※「都道府県」以外は今回と前回の調査で対象となる自治体及び自治体数が異なるため正確な比較とはなっていません。

全自治体							
(1)-a	(1)-b	(1)-c	(2)-a	(2)-b	(2)-c	(2)-d	(3)-a
+0.62	+0.71	+0.36	+0.66	-0.12	+0.60	+0.28	+0.42
(3)-b-ア	(3)-b-イ	(3)-b-ウ	(3)-c	(3)-d	(4)-a	(5)-b	(7)
+0.60	+0.28	+0.15	+0.87	+0.75	+0.58	+0.98	+1.13

都道府県							
(1)-a	(1)-b	(1)-c	(2)-a	(2)-b	(2)-c	(2)-d	(3)-a
-0.07	-0.07	-0.22	-0.18	-0.36	-0.61	-0.30	-0.10
(3)-b-ア	(3)-b-イ	(3)-b-ウ	(3)-c	(3)-d	(4)-a	(5)-b	(7)-b
+0.13	-0.10	+0.13	-0.29	-0.09	+0.18	+0.13	-0.08

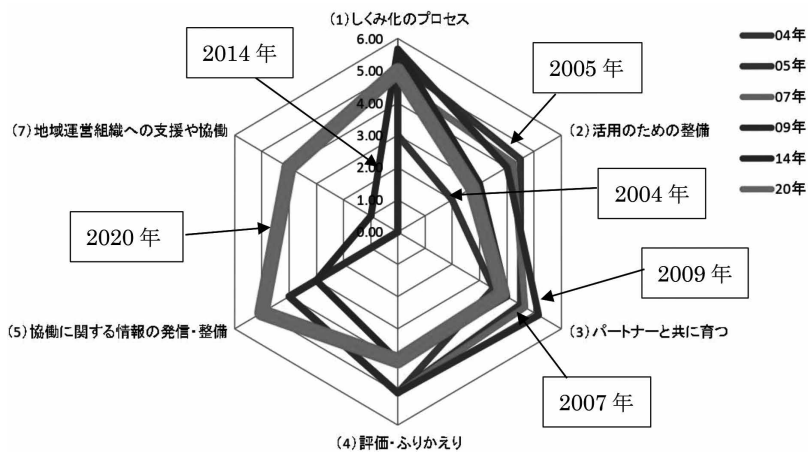


図3 三重県の協働環境調査結果

(2) NPO の衰退

これまでの20余年、都道府県レベルのNPOとの協働は明らかに衰退しているが、NPOにも衰退の傾向がみられる。

① 個別のNPO

自治体との関係はこの10年間は次第に弱くなっている。先述の協働環境調査では、市町レベルの協働環境は進みつつあるとされているが、自治体の目線は地縁組織に向かっており、NPOへの関心は以前よりむしろ低下している。

NPOが自治体と関与するのは、委託や補助事業を受ける時がほとんどである。これらはかつては協働の一態様とされたが、現在は企業と同じ土俵に立つ発注者と受注者の関係であり、

協働のルールに基づくチェックが行われることもなく、協働という意識もほとんどないように見える。あくまでも金額中心の競争であり、NPO の市民性を配慮したコンペや契約内容にもなっていない。事業委託は増えており、事業型 NPO の持続性には寄与しているが、それが競争方式であるため、NPO 相互の連携はとりにくく、NPO セクターとしての発展にはむしろ阻害要因となっている。

② 中間支援組織

三重県においては、2011 年段階は市町レベルの中間支援組織が 12 団体あった。このうち 6 団体は基礎自治体の市民活動センターの運営（指定管理等）を行い、6 団体は行っていない。10 年後の 2022 年現在、後者の 6 団体のうち 5 団体はほとんど中間支援活動を行っていないか解散している。このように、市民活動センターの管理を行わない場合は、中間支援組織を維持することは極めて困難だといえよう。

一方、市民活動センターの運営を行う中間支援組織は、センター事業に追われ、独自の中間支援活動はほとんどできていない。例えば、センター事業の枠内ではアドボカシー活動は困難であるが、センター事業以外を行う人的・時間的ゆとりがないのである。こうして、中間支援組織は市民活動センターとの一体化が進んでいる。

5 NPO 固有の機能からみた自治体の「協働の目的」

(1) NPO の機能から見た自治体の協働政策の目的的分析

次に、上記で整理した NPO の 3 つの機能の視点から、自治体の NPO との協働に関する政策的文書に掲げられている「協働の目的」を点検する。協働の推進を図るにあたっては、なぜ NPO と協働するのか、その目的が明らかでなければならない。それが NPO の機能をどう生かしたものとなっているかが重要であり、これまで十分に検討されてこなかったからである。

ここでは、NPO との協働の先進県であった三重県の北川知事以降の総合計画と、県内の複数の自治体の「協働」に関する文書を取り上げる。それらの中に書かれている「協働の目的」に関する文言を抽出するとともに、NPO の 3 つの機能にあてはめる。また、2004 年に NPO と行政の協働促進に向けて愛知県で作成され、注目された「あいち協働ルールブック 2004」についても、併せて検討することとする。

表 4 自治体の協働政策文書に見る「協働の目的」と NPO の機能から見た分類

政策文書		協働の目的	サービス提供	アドボカシー	コミュニティ構築
みえパートナーシップ宣言（1998 年）		あらゆる立場の人々が信頼で結ばれ、人と命を大切にし、かけがえのない地球へ貢献する	?	?	?
三重県総合計画	三重のくにづくり宣言（北川知事）（1997 年）	開かれた三重を「共につくる」（基本理念）			
		・住民の活動によって地域を豊かにする			○
		・住民や地域が真に必要なものに対応	○		
	県民しあわせプラン（野呂知事）（2004 年）	新しい時代の「公」（基本理念）			
		・多様な主体が共に築く地域主権の社会			○
		・多様化・複雑化・高度化するニーズに対応	○		
	みえ県民力ビジョン（鈴木知事）（2012 年）	県民力による「協創」の三重づくり（基本理念）			
		・自立し行動するアクティブシティズンの育成			○
		・協働により新しいものを創造する	○		
	強じんな美し国ビジョンみえ（一見知事）（2022 年）	県民と共に創る新しい三重（基本理念）			
		・新しい三重作りを進める	?	?	?
		さまざまな主体との連携により進める県政（県政運営にあたっての基本姿勢）			
		・県民の皆さんが安心して暮らせる持続可能な三重づくり	?	?	?
四日市市協働促進条例（2015 年）		・市民活動を持続的に発展させる			○
		・「市民自治の実現」 ²² を実効性あるものにする			○
		・誰もが暮らしやすいまちづくりに資する	○		○
四日市市市民協働基本計画（2016 年）		・多様な主体がそれぞれの特性を生かして公共サービスの担い手となる	○		
		・公共サービスが「最小の経費で最大の効果」を生み出す	○		
		・行政だけでは対応しきれない領域について公共サービスを充実させる	○		
伊勢市協働の基本ルール（2011 年）		・行政主導の画一的な公共サービスでは、複雑・多様な市民ニーズに対応できない。	○		
		・市民が生きがいを見つけ自己実現を図る。			○
		・人間性豊かで創造的な地域社会をつくる			○

政策文書	協働の目的	サービス提供	アドボカシー	コミュニティ構築
亀山市協働の指針 (2008 年)	・ 市民による社会貢献の場の創出			○
	・ 公共サービスの質の向上	○		
	・ 公共サービスのコストの削減	○		
あいち協働ルールブック (2004 年)	・ 自立型地域社会 ²³ の構築			○
	・ 県民の社会貢献や自己表現・自己実現の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	○	○	○
	・ 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	○		

(2) 考 察

自治体が協働の目的をどう考えているか、NPO 固有の機能に当てはめてみた結果、以下のことが明らかになった。

① 三重県の総合計画では、協働の目的があまり明確ではない。

三重県のみえパートナーシップ宣言をはじめ、歴代の総合計画では「協働」に関する記述がみられるが、それらの目的は一般的で、NPO のどんな機能を期待しているのか明確ではない。特に、2022 年の総合計画は、基本理念では「県民と共に創る」と書かれているが、具体的な「協働」の内容はほとんどないと言ってよい。これは NPO 固有の機能についてはほとんど考察されなかったことの現れであろう。

ちなみに、各計画の主語は、1997 年計画では住民、企業、市町村、県などをすべて含む「私たち」、2004 年計画でも同様（市町村と県を除くと「県民」）、2012 年計画では特に定義はないが「私たち」という語が使われている。しかし 2022 年計画では「私たち」は消え、「県民の皆さん」に変わっている。

② 市レベルの協働に関する条例・計画・指針等は、総論ではコミュニティ構築に言及されるが、各論になると公共サービスの提供に集中する。

この傾向は、四日市市の条例と計画によく表れている。「最小の経費で最大の効果」（四日市市計画）、「公共サービスのコストの削減」（亀山市指針）など、NPO のコストの低さをはっきりあげている自治体もあり、自治体の本音もうかがえる。

③ アドボカシー機能に言及しているものはほとんどない。

NPO の重要な機能はアドボカシーであるが、これに類する記述は「あいち協働ルールブック」以外は見当たらなかった。政策対話的なものも見出すことができなかった。

④ 最も協働の目的が明確だったのは「あいち協働ルールブック」である。

今回の調査の中で、「あいち協働ルールブック」だけは、「協働の意義」が冒頭に明確に書かれており、他の文書が目的部分を探し出すのに時間がかかったのとは対照的であった。また、その内容も NPO 固有の 3 つの機能に即してバランスよく盛り込まれており、他の文書にはないアドボカシーも含まれていた。この文書は、次章で紹介するイギリスの「コンパクト」のように、NPO と行政の協働で作成されており、理論的なアプローチが NPO 側から行われたものと推察される。

6 イギリスの「コンパクト」にみる政府と NPO との協働の目的と内容

前章では、三重県内を中心とする行政文書から「協働の目的」を探し出したが、これらと比較する目的で、イギリスの「コンパクト」を素材に同様の試みを行った。

イギリスでは 1997 年に誕生したブレア労働党政権が、「効率」と「社会的公正」を同時に達成しようとする「第三の道」政策を打ち出した。この政策は NPO を重視しており、この一環として、政府と NPO セクター（イギリスではボランティア＆コミュニティセクターと言われる）との間で、1998 年に協働のルール「コンパクト（Compact）」が締結された。このような取組みはイギリスでも初めてであり、NPO セクターから大変歓迎され、日本でも注目された。

1998 年の「コンパクト」は、政府と NPO との協働に関する一般的な原則であり、具体的な運用指針である「行動規範（Code of Conduct）」も併せて作成された（「資金」、「黒人・少数民族」、「コミュニティグループ」、「ボランティア」、「協議・政策評価」）。また、国レベルのみならず自治体においても「ローカル・コンパクト」の作成が奨励され、「ローカル・コンパクト・ガイドライン」も作成された。

2010 年には労働党から保守党と自由民主党の連立政権へと政権交代が起こり、コンパクトは簡素化されたものの継続され、引き続き重要な視点が盛り込まれた。本稿では、2010 年版コンパクトを使って、「協働の目的」の抽出を試み、それらを 3 つの NPO 固有の機能にあてはめる。また、「コンパクト」は日本の自治体の協働の理解を超える多くの内容を含んでいるため、内容についても紹介する。

(1) 「コンパクト」にみる政府と NPO との協働の目的

「コンパクト」には、「政府と市民社会組織との効果的なパートナーシップによる 5 つのアウトカム」が書かれており、これを「協働の目的」と位置付けるとともに、NPO の機能と対比する（表 5）。これによると、コンパクトの「協働の目的」が、NPO のアドボカシーにもかなり踏み込んでいることが注目される。

表5 「コンパクト」(2010年版)にみる政府とNPOの「協働の目的」とNPOの機能

政策文書	協働の目的	サービス提供	アドボカシー	コミュニティ構築
コンパクト (2010年)	1 強固かつ多様で独立した市民社会の構築			○
	2 効果的で透明性の高い政策、事業、公共サービスの開発	○	○	
	3 住民のニーズに沿った高品質の事業やサービス	○		
	4 課題に対する事業やサービスの的確な対応	○		
	5 平等で公正な社会づくり		○	○

(2)「コンパクト」の内容にみる、行政の「NPO 固有の機能の尊重」

それでは、NPO 固有の機能を尊重するために、協働において行政は具体的に何を行うこととされているだろうか。日本の自治体と比較するため、「行政が行うこと」の部分に限定して抄訳し、「NPO 固有の機能の尊重」と考えられる箇所をピックアップした(下線部分)。NPO 固有の機能を尊重する協働のために、多くの「行政が行うこと」があることに気付かされる。

① 強固かつ多様で独立した市民社会の構築

- 1-1 金銭的な関係やその他の関係に関わらず、NPO の独立性を尊重し、その使命を果たせるよう支援する。
- 1-2 NPO が政府の目的の達成に寄与していると判断されれば、合理的かつ公正な方法で支援と資金提供を行う。
- 1-3 政府全体が、NPO を支援するため資金提供を行うことや、NPO が能力を発揮できるように努めることへの認識を持つ。
- 1-4 NPO が既存のサービスに異議を唱えたり、政府の責任を追及する場合など、NPO が政府のデータや情報によりアクセスしやすくし、透明性を高める。
- 1-5 国有の施設や資源へのアクセスを拡大するなど、NPO を支援する様々な方法を検討する。
- 1-6 ボランティアが犯罪記録局(CRB)チェック²⁴を無料で受けられるようにする。また、ボランティアのための諸手続きを合理化する。

② 効果的で透明性の高い政策、事業、公共サービスの開発

- 2-1 社会的、環境的、経済的価値が、政策、事業、サービスの設計・開発・実施において位置づけられるようにする。
- 2-2 政策や事業の開発によって生じる可能性のある社会的影響について、特にそれらが地

域活性化の取り組みにどのような影響を与えるかを検討する。

- 2-3 政策、事業、サービスを設計する場合、できるだけ早い段階から NPO と協議する。意見がある人々が最初から参加できれば、組織間のバリアが除去できる。
- 2-4 パブリックコメントについては、NPO がサービス利用者、受益者、メンバー、ボランティア、理事等を巻き込んで意見提出を準備するために十分な時間を確保できるよう、可能な限り実施予定を早めに通知する。また、意見募集期間は 12 週間を正式な期間とする。ただし、より短い期間やより非公式なアプローチを行う場合は、明確な説明と根拠を示すこと。
- 2-5 意見提出者にその意見が政策、事業、公共サービスの設計・開発にどのような影響を与えたかを説明するため、意見が反映されなかった場合を含め、その意見が政策、事業、公共サービスの設計・開発にどのような影響を与えたかをフィードバックする。
- 2-6 新しい政策、法律、ガイダンスが、特に小規模な NPO への負担を軽減することを目指す。

③ 住民のニーズに沿った高品質の事業やサービス

- 3-1 NPO が公共サービスの提供においてより大きな役割とより多くの機会を得られるように、新しい分野を開拓し、既存の分野における委託環境を改善する。
- 3-2 NPO への資金や資源の提供方法として、助成金、契約、融資、施設利用など、幅広い方法を検討する。政府資金にアクセスする NPO を阻む障壁を取り除き、小規模な組織が、望ましい結果を達成するために最も適したサービスの提供に関与できるようにする。
- 3-3 すべての資金調達の決定について明確な根拠を示し、透明性を確保すること
- 3-4 資金提供の期間は、成果を実現するために必要な時間を反映する必要がある、複数年の提供を可能にする。複数年の資金提供が適当でない決定する場合は、その理由を説明すること。
- 3-5 よく管理された透明性の高い申請と入札のプロセスを確保する。事業の望ましい目的と成果に見合ったものであること。
- 3-6 契約や資金提供の合意前に、社会的、環境的、経済的価値を含む成果をどのようにモニタリングするかについて、NPO と合意する。モニタリングと報告が、事業の性質と規模に見合ったものであることを確認する。また、どのような情報が求められているのか、またその理由と使用方法を明確にする。
- 3-7 契約の入札時に、報告および監査の取り決めを含め、平等な取り扱いを確保する。
- 3-8 NPO が助成金を申請する際には、研修やボランティアの参加に関連する費用等、適切かつ適切な諸経費を含めることができる。
- 3-9 リスクマネジメントのために最適な組織形態をとる。
- 3-10 適切な資金調達と融資モデルを通じて、例えば成果ベースの支払いや支出の前払いは、

それが費用対効果をもたらす場合は、ケースバイケースで検討されるべきである。

- 3-11 政府に代わって資金を分配するすべての機関が、本コンパクトを遵守する。
- 3-12 欧州の資金を分配する際に、コンパクトを適用する。
- 3-13 政府による NPO とのパートナーシップの有効性と、目的を達成するためにどのような成果があったかについて、様々な情報源からフィードバックを得るようにする。また、このフィードバックを一般公開する。

④ 課題に対する事業やサービスの的確な対応（トラブル時の対応方法なのでここでは省略）

⑤ 平等で公正な社会づくり

- 5-1 法律で特に保護されている人々や、その他の不利な立場にある人々を支援し、またはサービスを提供する NPO と協働する。サービス利用者の意見を積極的に求め、これらのグループの具体的なニーズを理解する。これらの人々の意見を取り入れた政策、事業、サービスを設計する。
- 5-2 特定の不利な立場にある、あるいは十分に代表されていない人々を代表する組織は、社会と地域社会のつながりを促進するのに寄与しており、国の資金援助に対等にアクセスできるようにする。
- 5-3 不利な立場に置かれている人々のために、違法な差別を撤廃し、平等を推進し、十分な発言力を確保する。

7 総括—自治体の NPO との協働の課題の論点整理

最後に、これまでの検討を踏まえ、明らかになった自治体の NPO との協働をめぐる課題の論点整理を簡潔に行い、今後の課題解決への糸口としたい。

(1) 自治体は「NPO 固有の機能」をほとんど理解していない。

今回 NPO 固有の機能の観点から、三重県内の自治体の協働に関する文書の分析を行ってみて、そのスタートとなる「みえパートナーシップ宣言」の時から、協働の意義や価値は語られても、「NPO にしかできないこと」を明確にする作業はほとんど行われてこなかったことが明らかになった。それは、漠然とした協働の目的にも表れているが、協働の「出力や成果への関心は低い現状」²⁵に表れている。「多様な主体のそれぞれの特性を生かす」「行政だけでは対応しきれない多様なニーズに対応する」等の記述はあっても、「それぞれの特性」への深い理解と、その特性がどうすれば生かされるのかという考察がほとんど行われていないことによるものと思われる。これが不明確なまま「マルチステークホルダー」による協働を進めようとされているため、NPO の立ち位置は一層曖昧なものになっている。

(2) 自治体にとって NPO との協働のモチベーションは、公共サービスの外部化による行政の人員不足対策とコスト削減が主眼となっている。

「協働」の態様の一つとして一般に「委託」や「補助」が挙げられるが、そのプロセスは企業等にも平等に開かれた入札やコンペで行われ、審査は提案する価格や財務状況が中心となっている²⁶。ここに NPO 固有の機能へのリスペクトや、活力ある地域社会をつくるための NPO の持続的な発展への配慮は全くないと言ってよい。

(3) 自治体は「住民自治」への深い理解が必要

「住民自治」は「団体自治」と並ぶ「地方自治」の内容であり、「住民が地方自治体における諸施策の作成や実施に参加し、それぞれの地域の特殊事情を生かしながら、住民相互が協議し合意を得て、自分たちの判断と責任において地域の公共的な諸問題を解決し処理すること」²⁷とされる。そうであるなら、NPO は単なるサービスの提供主体ではなく、地域の課題を発見し、地域住民を巻き込んだサービスを提供したり、そこから見えてくることについて行政と政策対話することも重要な役割となる。

イギリスの「コンパクト」では NPO のそのような役割が「明確に位置付けられていた（例えば 2-4、5-1 など）のに対し、日本の自治体の協働政策ではそのような機能はほとんど想定されていない。これは NPO の政治色を嫌う政治的背景も影響していると思われるが、「住民自治」は本来広い意味の政治的な性格をもつ概念である。自治体は NPO と共に何をを目指すのか、改めて検討する必要がある。

(4) 住民自治の次世代の担い手育成への NPO の役割

2022 年からスタートした高等学校の新しい科目「公共」は、18 歳選挙権の導入を直接の契機として導入された。「現実社会の諸課題の解決に向け、自己と社会との関わりを踏まえ、社会に参画する主体として自立することや、他者と協働してよりよい社会を形成することなどについて考察する必修科目」²⁸と位置付けられている。

このような人物像は、NPO の市民像とぴったり重なる。地域課題に敏感で、自発的な実践を日々重ねている NPO は、「公共」が目指す姿であり、教科書以前に既に地域に存在するのである。自治体が目指す「住民自治」の次世代の担い手に対し、実際に活動の場を提供できる主体として、NPO が果たす役割は大きいと思われる。

(5) NPO 固有の機能を NPO はどう実現するか

今回、自治体の課題を取り上げたが、NPO 自身が、自分たちが本当に「NPO でなければできないこと」をしているという自覚を有し、ふさわしい行動をしているか、またそのことを協働の相手方に訴えているか、改めて問われなければならない。また、どうすればこれらの NPO 固有の機能を発揮しうるのかについて、NPO 自身による実践も必要である。これについては、藤井敦史が提起する「市民的専門性」概念²⁹が参考になるが、さらなる検討も必

要である。さらに、NPO セクター全体のためにこれに取り組むのは中間支援組織の役割だと考えられる。中間支援組織が現在抱えている課題にも関わるテーマであり、行政との協働による検討が期待される。

(6) 協働の相手方としての地域自治組織の位置づけ

最後に近年基礎自治体の協働の相手方として存在感が高まっている地域自治組織についても触れておく。このような組織は、従来型の自治会・町内会に比べ、主体性や自律性が高い傾向があるが、自治体が組織したという経緯もあり、相談相手は行政であり、市民セクターに属しているという意識にやや乏しい傾向もある。しかし、今後活動を重ねていく中で NPO と類似の性格や事業を持つことが予想され³⁰、いずれ自治体は現在の NPO と同じ問題を抱えることになることを考えておく必要がある。

註

- 1 本稿では法人格の有無を問わず、主体的に組織され自由に社会貢献活動を行う市民団体を指す。
- 2 新川達郎「地方自治体における協働政策の課題」、『同志社政策科学研究』19 卷 1 号、2017 年
- 3 松本克夫編著『市民の世紀へ』、西尾勝ほか編「分権型社会を創る」第 8 巻、ぎょうせい、2000 年
- 4 川北秀人「定義も、しくみも、進め方も、すべて進化して、協働から『総働』へ」、月刊ガバナンス、2017 年 12 月号
- 5 川北秀人「『第 6 回都道府県・主要市における NPO との協働環境に関する調査報告書』の刊行に寄せて」、2021 年
- 6 このような修正が加えられた動機は、『『市民活動』という用語が『特定の人々による特定分野の活動』といった限定的意味を有しているのではないかと』といった懸念が一部から表明されたため」とされており、反政府的な市民運動への抵抗感があったことがうかがえる。(橘幸信『知っておきたい NPO 法』、p.31、大蔵省印刷局、1999 年)
- 7 2002 年にイギリスの義務教育のカリキュラムに導入されて注目されたが、日本においても 2006 年に経済産業省が「シティズンシップ教育宣言」を発表し、内閣府も『子ども・若者白書』において「社会形成・社会参画に関する教育（シティズンシップ教育）」を位置づけている（例えば平成 25 年版子ども・若者白書 第 2 部第 2 章第 2 節 1 (1) 参照）。2022 年度から新設された高等学校の「公共」科目の導入に向けて、日本学術会議心理学・教育学委員会は「18 歳を市民に—市民性の涵養をめざす高等学校公民科の改革—」と題する提言を行っている。
- 8 NPO 法は、「政治上の主義の推進」等を主たる目的としないことを条件付けているが（第 2 条第 2 項二口）、ここでは「政治上の施策」という文言が意図的に削除されており、環境、福祉等の NPO の活動を制限されない趣旨とされている。(橘前掲書、p.41)
- 9 坂本治也『市民社会論—理論と実証の最前線』第 1 章
- 10 藤井敦史「NPO における〈市民的専門性〉の形成—阪神高齢者・障害者支援ネットワークの事例を通して—」、東北社会学会『社会学年報』2004 年
- 11 小田切康彦「ローカルガバナンスにおける NPO の役割」、『経営哲学』第 17 巻 2 号、2020 年

- 12 松原明「岐路に立つ日本の『市民社会』～『公共』はどこへ行く?」、2018 年
- 13 松井真理子「市民社会のアドボカシーの論点整理～『社会を変える』の実体化を目指して」、『四日市大学論集』第 30 巻第 1 号、2017 年
- 14 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望」、2014 年
- 15 総務省資料より https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pdf
- 16 民間委託に関しては 1990 年頃から導入されてきた、民間企業の経営手法を公共部門に導入する NPM (New Public Management) と呼ばれる手法も同様である。
- 17 鳩山由紀夫首相 (当時) は 2009 年の就任後の所信表明演説で、「私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う『新しい公共』の概念です。『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』といわれる人たちが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。」と述べている。
- 18 目的の共有、相互理解、対等性など、協働における行政と NPO のそれぞれの姿勢を指す。
- 19 NPO は SDGs についてはこれまで取り組んできたテーマという意識があることから比較的関心が低い。
- 20 第 6 回都道府県、主要市における NPO との協働環境に関する調査実行委員会『第 6 回都道府県、主要市における NPO との協働環境に関する調査報告書』2021 年
- 21 この調査の回答は、指定管理者と三重県の本調査担当者が共同で行った。
- 22 「市民自治の実現」とは、「市民、市の執行機関及び市議会が、市民参加を適正に行うことにより、それぞれの役割に応じて連携、協働して豊かな地域社会を実現すること」(「四日市市民自治基本条例 (理念条例)」第 2 条 (8)) である。
- 23 自立型地域社会とは、県民が NPO を通じてよりよい地域づくりを目指して自発的に地域課題の解決に関わることで、自治意識や主体的課題解決能力を高め、県民自らの選択と責任に基づいて地域づくりを進めることとされる。(「あいち協働ルールブック」の説明を要約)
- 24 イギリスでは、2002 年に性犯罪履歴のある人は子どもに関わる仕事に就くことができないようにし、子どもを性犯罪から守るという仕組みが教育省に作られた。18 歳未満の子どもに 1 日 2 時間以上接するサービスで働くことを希望する人は、CRB から発行される無犯罪証明書が必要であり、ボランティアであっても求められる。2012 年にこの機能は内務省が管轄する「前歴開示及び前歴者就業制限機構 (Disclosure and Barring Service)」に移行された。
- 25 小田切康彦「第 9 章協働—官民関係は何を生み出すのか」p.144、坂本治也編『市民社会論』、法律文化社、2017 年
- 26 例えば指定管理事業の審査においては、税理士等によって財務状況がチェックされるが、資本概念がなくかつ財産の分配や内部留保が認められない NPO は、企業と比べてきわめて不利と言わざるを得ない。また資金的に余裕がある企業はダンピングに近い金額を提示してくることもあるが、NPO はそれに対抗することは不可能である。さらに、NPO だけが対象となる委託や補助事業の場合、人件費が認められていないことがほとんどである。
- 27 ブリタニカ国際大百科事典「地方自治」より。<https://kotobank.jp/word/%E5%9C%B0%E6%96%B9%E8%87%AA%E6%B2%BB-96523>
- 28 文部科学省「高等学校学習指導要領 (平成 30 年告示) 解説・公民編、2018 年、p.28
- 29 「市民的専門性」について、藤井は「ボランティアによる現場での組織学習を基盤とする NPO

固有の問題解決能力」とし、NPO 固有の機能の発揮を可能にするための枠組みとする。(藤井、前掲書)

30 近年、自治会とは別に NPO 法人格等を取得して活動している地縁団体も生まれている。