

JIAMでは、平成21年度から2年間、特定非営利活動法人市民社会研究所と共同で「市町村振興に資する特定非営利活動法人に関する全国調査」を行っています。

今号では、同研究所代表理事の松井真理子氏に、調査結果の一部についてご寄稿いただきましたので、ご紹介します。

## 「NPOと行政の協働」の ネクスト・ステップ

～自治体とNPOの協働に関する二つの調査を踏まえて～

特定非営利活動法人市民社会研究所 代表理事  
(四日市大学総合政策学部 教授)



松井 真理子

### 1 はじめに～二つの調査について

「協働」が自治体の重要なテーマとなって既に10年を超える。「新しい公共」の導入を推進する民主党政権のもと、その重要性は今日一層高まっているといえよう。

「協働」を推進する自治体の施策は、パートナーであるNPOの発展に寄与するものでなければならないが、それを数値化することは容易ではない。イギリスでは労働党政権下において、自治体の公共サービスが住民に対してどれだけ有効であるかを測る物差しとして、全188項目にわたる「指標 (National Indicator)」が定められ、このうち「指標7 (NI 7)」は「(自治体が行う) NPO活性化のための環境整備」とされた。日本と同様、イギリスにおいてもこれを数値化するための客観的なデータは存在しなかったため、NI 7の数値化に活用することを目的として2008年の9月から12月にかけて、全国の約105,000のNPOを対象に、NPOの視点から自治体のNPOへの対応を評価させる調査<sup>1</sup>が行われた。

筆者が代表を務める特定非営利活動法人市民社会研究所は、イギリスの取り組みを参考に、全国の自治体のNPOへの環境整備状況をNPOの視点で把握するため、全国市町村国際文化研修所と共同で、2009年10月、「自治体のNPO振興策に関する日英比較調査」を実施し

た(調査1)。この結果をさらに深めるため、2010年8月から12月にかけて、全国の中間支援組織を対象とする「自治体とNPOとの協働等に関する中間支援団体調査」(調査2)に取り組んだ。本稿はこれらの調査結果を紹介するとともに、ここからみえてきたNPOと自治体の協働の今後の方向性について問題提起するものである。

### 2 自治体のNPO振興策に関する日英比較調査(調査1)の概要

#### (1) 調査の概要

##### ①趣旨

ア) 全国の自治体のNPOの環境整備状況をNPO側から評価する。

イ) イギリスとの比較を行う。

##### ②調査内容

英国政府が2008年10月に実施した全国NPO調査のうち、自治体との関係に関する部分を日本語訳したもの

##### ③対象者

全国のNPO法人15,000団体(有効発送件数13,484団体)

##### ④実施時期 2009年11月

##### ⑤有効回収率 21.4%

#### (2) 調査結果からみられた顕著な傾向

##### ①日本の自治体のNPOの環境整備は、イギリ

<sup>1</sup> The National Survey of Third Sector Organisations, Cabinet Office, 2008。ただし2010年5月の政権交代により、それまでの労働党の取り組みは全面的に見直されることになっている。

スよりNPOから高く評価されている（図1）  
「貴団体の地域の自治体は、全体としてみた場合、貴団体の活動が成功することに寄与していると思いますか」。この質問は、イギリスの調査では自治体のNPOの環境整備の評価指標として最も重視されるものであり、「大変寄与している」「ある程度寄与している」の合計16%が「指標7（NI 7）」の数値として採用されることになった。日本ではこの数値は48%であり、日本の自治体のNPOの環境整備は、イギリスと比べると、NPOから高く評価されている結果となった。都道府県別にみると、自治体への肯定的な評価が最も高かったのは島根県の70.7%であり、和歌山県の65.7%、鳥取県の63.0%がこれに続く。

なお、この他の設問「自治体が自分の組織の価値を認めてくれる（イギリス38.0%、日本60.9%）」「自治体が自分の組織の意見を尊重してくれる（イギリス13.0%、日本33.6%）」「自治体が自分の組織の独立性を尊重してくれる（イギリス37.0%、日本58.7%）」等、いずれも日本のNPOの評価はイギリスよりもかなり高かった。日本のNPOは自治体への評価が甘い

とみるか、日本の自治体はよくやっているとみるか、興味深い結果となった。

②日本のNPOの方が自治体との直接の関わりが多い（図2）

自治体との直接の関わりがある程度多いNPOはイギリスでは26%、日本では56.9%、あまり関わりがないNPOはイギリスでは69%、日本では39.7%である。日本では自治体とNPOとの関わりが強く、NPOと自治体の協働が重要なテーマであることが改めて明らかになったといえるだろう。

③NPOの収入源における寄付金の重要度は、日本のNPOは極めて低い

NPOにとって最も重要だと考える収入源は、イギリスのNPOでは寄付金がトップ（約30%）であったのに対し、日本のNPOは政府・自治体との契約や民間へのサービス提供が並んでトップ（約20%）であり、寄付金は第5位（約6%）とかなり低かった。寄付金は、市民や企業から支持されていることのメルクマールともいえるから、日本のNPOは自治体との関係に比べ、市民や企業との関係が薄いことがうかがえる。

図1 貴NPOの地域の自治体はNPOの成功に寄与しているか

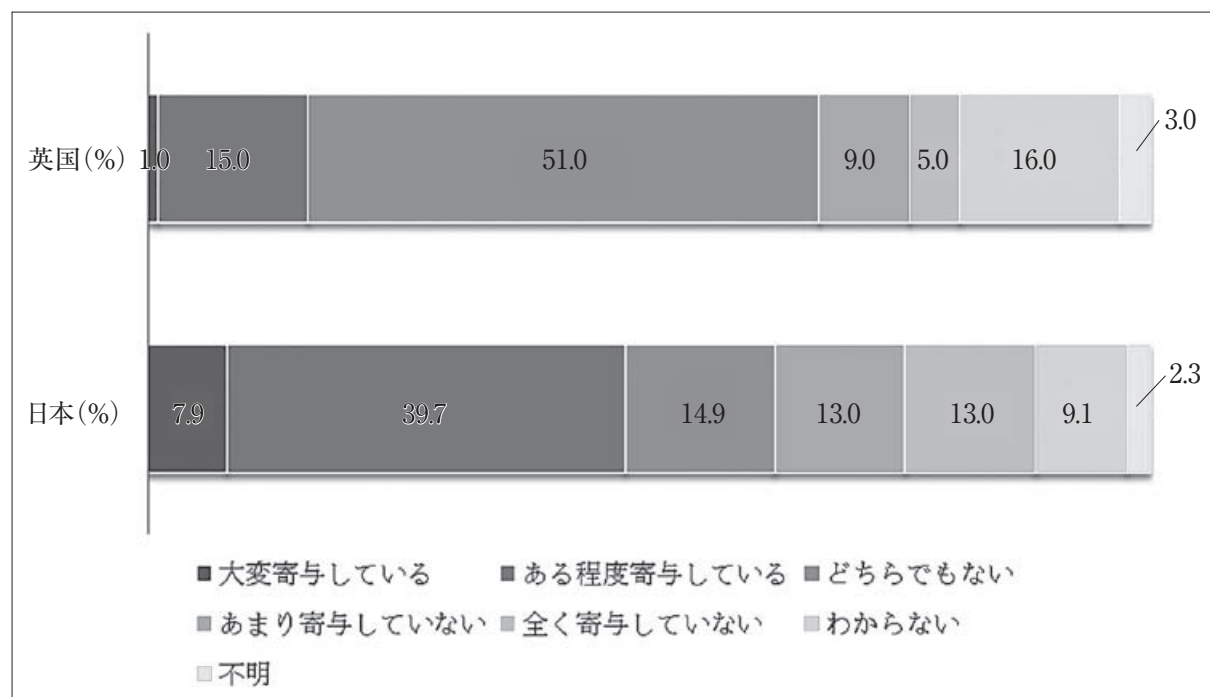
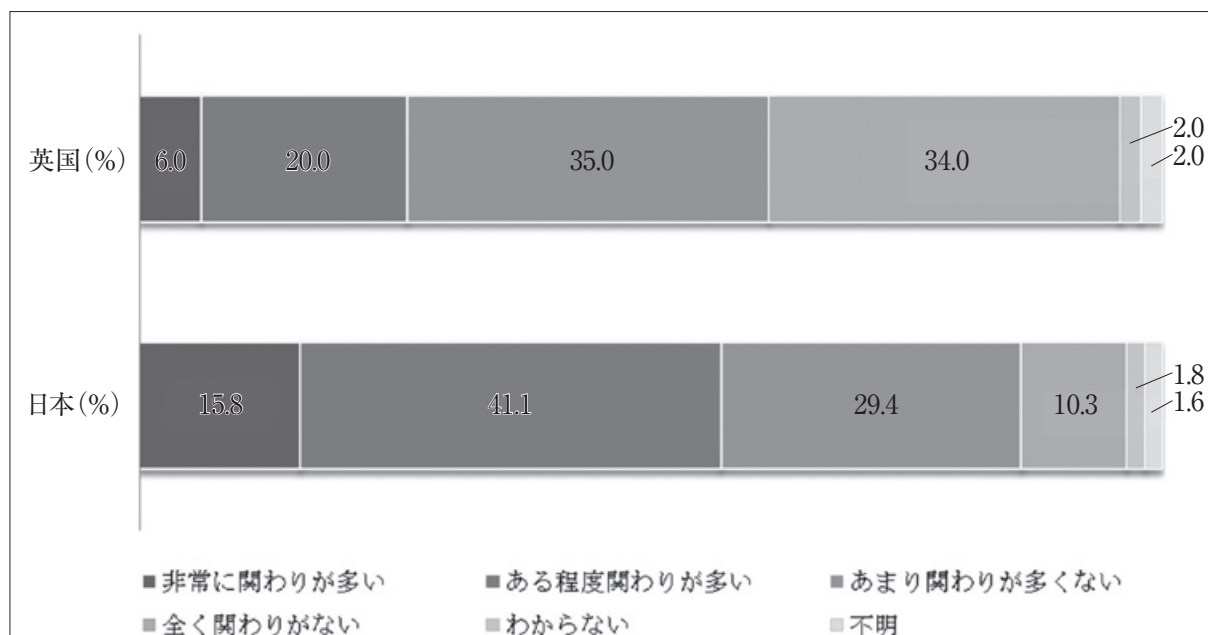


図2 貴NPOと地域の自治体との直接の関わりの程度



### 3 自治体とNPOとの協働等に関する 中間支援団体調査<sup>2</sup>（調査2）の概要

#### (1) 調査の概要

##### ①趣旨

- ア) 調査1の結果を踏まえ、自治体のNPO振興策やNPOとの協働について考察を深める。
- イ) 市民セクターの発展や協働における中間支援のあり方を把握する。

##### ②調査内容

- ア) 全国の中間支援団体に対するアンケート調査

##### ・ 発送数・回答率等

| 設置主体 | 発送団体数       | 回答団体数 | 回答率 (%) |
|------|-------------|-------|---------|
| 公設公営 | 138 (28.8%) | 86    | 62.3    |
| 公設民営 | 209 (43.5%) | 137   | 65.6    |
| 民設民営 | 133 (27.7%) | 45    | 33.8    |
| 不 明  |             | 1     | —       |
| 全 体  | 480         | 269   | 56.0    |

##### ・ 実施時期 2010年8～10月

- イ) ア) のアンケート結果を基にした全国の中間支援団体等のヒアリング

##### ・ 実施団体数 17団体（公設公営4／公設民

営6／民設民営5／県1／単独NPO1）

・ 実施時期 2010年9～12月

#### (2) 調査結果からみられた顕著な傾向

- ①協働におけるNPOと自治体の対等性に対して、行政とNPOの認識にはかなり大きな隔たりがある（表1）
- ②政策形成段階、事業の評価段階での協働が特に遅れている（表1）

調査1から、日本ではNPOと自治体との関係が強く、協働がある程度進んできていることが明らかになったが、協働において重視される「自治体とNPOの対等性」について、行政（公設公営の中間支援組織）とNPO（公設民営・民設民営の中間支援組織）との間に、大きな認識の隔たりがあることが明らかになった。全体的に、行政は協働が対等に行われていると考えているのに対しNPOはそうではない。

また企画—実施—評価の各サイクルにおける協働については、協働事業の実施段階ではある程度対等に行われているが、個別の協働事業の基盤となる政策形成段階での協働や、

2 本調査では、「中間支援団体」とは以下の要件（①③④・②③④・①②③④）を満たす組織と定義した。

本調査を実施するにあたって、各都道府県の協力を得て、要件を満たす組織を全てリストアップした。

①NPO・NGOや地域の市民活動団体等を支援する「中間支援」を主たる目的とするNPO（全国レベルで活動している団体を除く）、②自治体が設置した中間支援施設（市民活動センター等）の業務運営の管理団体（指定管理者、自治体等。自治体や社会福祉協議会が設置し、直接運営業務を行っている市民活動センターやNPOサポートセンター等も含む）、③支援する分野を特定しない、④常設の事務所があるもの

協働事業の評価においては、とりわけNPO側の不満が大きいことがわかる。

③協働を円滑に進めるうえで重要なのは行政のNPOや協働についての理解促進（表2）

①②でみるように協働の課題が大きい、これを改善するうえで最も必要なのは、行政側の改善だと考えられていることが明らかになった。「自治体のNPO理解」「自治体の協働概念の理解」が1位、2位であるのは行政側もNPO側も共通している。したがって自治体職員のNPO理解を促進する対策が必要だと考えられるが、NPOからの評価が最も高かった島根県では、人事課の研修として地域のNPOへの自治体職員の短期派遣を行っており、参考になるところである。

ただ3位以降は行政とNPOでは意見が異なる。行政側は「NPOの自治体理解」を求めているのに対し、NPO側は「政策形成段階での協働」「（両者を橋渡しする役割の）中間支援機能の向上」となっており（「NPOの自治体理解」は6位）、ここでも行政とNPOの意識

のズレがみられる。

④民設民営の中間支援団体は公設公営（行政）と比べ、多様な主体とのネットワークを構築している（表3）

一般にNPOと地縁団体との関係は薄いと考えられているが、今回の調査結果から、民営の中間支援団体は予想以上に自治会・町内会等との関係を持っており、むしろ行政を上回っていることが明らかになった。

また、社会的企業のような新しい主体に対して、行政は十分な対応ができていないが、民設民営は7割近くが社会的企業を対象としている。また民設民営は「その他」も20%あり、全体に多様な対象者に対応していることがわかる。

⑤中間支援組織の機能は

民設民営＞公設民営＞公設公営（表4）

中間支援組織の機能として最も多いのは、「NPOのための情報収集・発信」であり、「相談」「研修」「NPO相互のネットワーク形成」がこれに続く。中間支援機能には、「人・モノ・

表1 協働の対等性

|                | 自治体とNPOの対等性 |            | 備 考<br>(%)                                         |
|----------------|-------------|------------|----------------------------------------------------|
|                | 対等 (%)      | 対等ではない (%) |                                                    |
| ① 総合計画等政策形成の段階 | 38.4        | 53.6       | 公設公営 50.5－43.1<br>公設民営 31.3－60.5<br>民設民営 37.2－53.8 |
| ② 協働事業の企画段階    | 51.5        | 43.1       | 公設公営 66.3－27.9<br>公設民営 46.3－49.2<br>民設民営 38.7－54.5 |
| ③ 協働事業の実施段階    | 59.8        | 35.2       | 公設公営 68.7－24.4<br>公設民営 61.2－35.1<br>民設民営 38.6－56.8 |
| ④ 協働事業の評価段階    | 43.7        | 44.5       | 公設公営 50.0－34.9<br>公設民営 43.6－47.4<br>民設民営 31.8－54.5 |

表2 協働が円滑に進むために必要なこと

|      | 第1位                  | 第2位                    | 第3位                                  |
|------|----------------------|------------------------|--------------------------------------|
| 公設公営 | 自治体のNPO理解<br>(61.2%) | 自治体の協働概念の理解<br>(54.1%) | NPOの自治体理解<br>(40.0%)                 |
| 公設民営 | 自治体のNPO理解<br>(57.0%) | 自治体の協働概念の理解<br>(50.4%) | 政策形成段階での協働<br>(37.8%)                |
| 民設民営 | 自治体のNPO理解<br>(62.2%) | 自治体の協働概念の理解<br>(57.8%) | ・政策形成段階での協働<br>・中間支援機能の向上<br>(35.6%) |



金」の資源の仲介、NPOの協働（自治体、企業、NPO相互）、調査研究などが挙げられるが、これら全ての機能において民設民営の中間支援組織は最もよく取り組んでいることが明らかになった。NPOにとって真の中間支援機能を果たし得るのは、やはり同じセクターに属する民営の中間支援組織であるといえる。

#### ⑥公的資金に頼らざるを得ない民間の中間支援組織

中間支援組織は福祉や環境等の個別の専門分野の活動をするNPOとは違い、助成金や委託金を受ける機会がほとんどない。その中で、近年の自治体の市民活動センターの設置と指定管理者制度の普及の流れの中で、施設管理とそれに伴う活動への委託料が有力な財源になりつつある。民営の中間支援組織は342団体あるが、そのうち61.2%が公設民営であることがこのことを物語っている。

公設民営では、財源の1位、2位は「施設管理料（指定管理・委託）」で62.7%、「施設管理以外の中間支援を行うための公的資金」が28.4%である。民設民営では、「施設管理以外の中間支援を行うための公的資金」が47.6%と最も多い。これらは、民営の中間支援団体にとって、公的資金がなければ生きていけないことを示している。

## 4 市民セクターの発展とよりよい協働のためのネクスト・ステップ

今回の調査によって、NPOの環境整備やNPOと自治体の協働をめぐって、様々な課題が明らかになった。新政権が「新しい公共」を掲げ、行政とNPOとの契約が増加している中、NPOはこれまでの段階から一歩進んで、次のステージに入ろうとしている。今、市民セクターの発展とよりよい協働のために取り組むべきネクスト・ステップとは何か。紙幅の都合で詳細を論じることはできないが、今回の調査（アンケート、ヒアリング）で見えてきたことについて、ここでは項目だけ挙げておくこととする。

### (1) 事業型NPOの増加への対応

これまでNPOは小規模なボランティア型と、比較的規模の大きい公共的サービス提供型（事業型）が混在していたが、行政改革等の流れの中で委託契約が増加し、事業型の中には次第に規模を増大させ、人を雇用できるNPOが登場してきている。このようなNPOにとって、安定的に組織を運営するために契約のあり方を見直すことは重要である。また、この傾向が続くと、大きいNPOに仕事が集中し、小さいNPOは仕事がないという二極化に拍車がかかることが予想され、これへの対応も必要である。

表3 中間支援組織が支援対象とする市民活動団体

(%)

|      | NPO法人 | 任意のNPO | 社会的企業 | 自治会・町内会 | 老人会/子供会等 | その他  |
|------|-------|--------|-------|---------|----------|------|
| 公設公営 | 98.8  | 98.8   | 25.9  | 51.8    | 41.2     | 3.5  |
| 公設民営 | 98.5  | 97.1   | 54.4  | 61.8    | 47.8     | 8.1  |
| 民設民営 | 93.3  | 91.1   | 68.9  | 68.9    | 46.7     | 20.0 |
| 全体   | 97.7  | 96.6   | 47.7  | 59.8    | 45.5     | 8.6  |

表4 中間支援組織の活動内容

(%)

|      | NPOのための<br>情報収集・発信 | NPOのための<br>相談 | NPOのための<br>研修 | NPOのための<br>人材紹介 | NPOへの<br>物的<br>資源情報<br>提供 | NPOへの<br>資金収<br>集・提供 | NPO相<br>互のネッ<br>トワーク<br>形成 | NPOと<br>自治体の<br>協働の<br>推進 | NPOと<br>企業との<br>協働の<br>推進 | NPO相<br>互の協働<br>の推進 | NPOに<br>関する調<br>査研究 |
|------|--------------------|---------------|---------------|-----------------|---------------------------|----------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|
| 公設公営 | 98.8               | 81.2          | 61.2          | 30.6            | 22.4                      | 35.3                 | 63.5                       | 54.1                      | 15.3                      | 31.8                | 14.1                |
| 公設民営 | 96.3               | 94.1          | 80.9          | 56.6            | 39.0                      | 34.6                 | 83.1                       | 45.6                      | 33.1                      | 44.9                | 40.4                |
| 民設民営 | 95.6               | 88.9          | 80.0          | 66.7            | 60.0                      | 48.9                 | 91.1                       | 71.1                      | 55.6                      | 62.2                | 57.8                |
| 全体   | 97.0               | 89.1          | 74.4          | 50.0            | 37.2                      | 37.2                 | 78.2                       | 52.6                      | 31.2                      | 43.6                | 35.0                |

その一方で、自治体等との契約によって事業を進めるNPOだけではなく、規模や活動内容に多様性があるNPOの特性に配慮することは極めて重要である。

- 持続可能なNPOであるための自治体とNPOとの契約のあり方の見直し（積算方法、社会的価値を配慮した入札等）
- 大小のNPOがグループを組んで仕事を獲得するしくみ
- 社会的企業が存続しやすくなるしくみ など

## (2) コミュニティ形成とNPO

今日自治体においては「地域協働体」のような新たな住民組織による、地域コミュニティの再編が重要なテーマになっている。NPOは従来より地域コミュニティとの関係性が要求されるようになり、市民セクター内にそれを推進する主体が求められる。

- 地域住民に支持されるNPOとなるしくみ（寄付金、ボランティア、外部評価等）
- NPOと地縁団体との協働 など

## (3) NPOと行政の協働の改善

これまでのNPOと行政の協働の課題を改善することが必要であり、中でも行政のNPO理解——とりわけNPOのコストに対する理解の促進や政策策定段階での協働は重要である。また、これまで協働に関する施策は都道府県が主導してきたが、今後は大多数のNPOの活動領域である市町村の対応が重要になる。

- 行政のNPO理解を促進させる施策の具体化（NPO現場研修など）
- NPOのコスト（人件費、間接費等）への行政の理解促進
- 政策形成段階での協働のしくみ
- 県から市町村への協働の取り組みの拡大・充実 など

## (4) 中間支援組織の重要性

中間支援組織はこれまでNPOを支援するNPOと位置づけられてきたが、多様な主体とのネットワーク形成に寄与していることが明らかになったことから、多様な主体を結合させる主体として力を発揮させることが求めら

れる。そのためにも民間の中間支援組織の育成を図ることが必要である。

- 中間支援組織の自治体による支援
- その前提となる中間支援組織の評価 など

## 5 おわりに

NPOと行政の協働は、これまでの10年で着実に前進しており、イギリスよりもすぐれた自治体の状況もみられるようになっている。今後この流れを深化させていくために取り組むべき課題は多いが、これに対応することによって、市民のための「新しい公共」の実現に近づくはずである。

### 著者略歴：

#### 松井 真理子（まつい・まりこ）

山口県防府市生まれ。京都大学法学部卒。専業主婦、自治体職員、NPO専従職員を経て、現在四日市大学総合政策学部教授・学部長。専門は市民活動・NPO論、人権・市民教育。自治体職員時代に（財）自治体国際化協会ロンドン事務所に出身したことを契機に、イギリスとの比較研究を行っている。市民セクターの強化を目指して市民教育と中間支援を行うNPO法人市民社会研究所の代表理事を務めるほか、NPOが社会的に影響をもつための連合体「四日市NPOセクター会議」、団塊の世代を中心とした社会貢献型人材バンク「人財ポケットよっかいち」を設立し、代表を務める。著書に『イギリスの政治行政システム』（共著・ぎょうせい）、『NPO再構築への道』（共著・勁草書房）など。