

「行政とNPOとの協働」に関する一考察

岩切 道雄

日本大学大学院総合社会情報研究科

A Study of Collaboration between the Administration and NPO

IWAKIRI Michio

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

The Administration has been playing most roles of the public society heretofore. However, the Administration has lost the capability to fulfill all those roles due to the financial crisis of the Government and the local government and the diversification and increase of the administrative needs and so on. Hanshin-Awaji Earthquake made "Law to Promote Specified Nonprofit Activities" enacted and NPO corporation had been gaining power since. Because of changes in such social conditions and so on, "Collaboration" of the Administration with the NPO corporation has been proceeding. The background behind the proceeding with "Collaboration", the present conditions of domestic and overseas NPO, "Collaboration" of the Administration with the NPO as well as issues of "Collaboration" to be considered in this examination.

第1節 はじめに

これまで公共¹の活動は行政によって担われてきた。

しかしながら、バブル経済崩壊に起因する景気の低迷による政府、地方自治体の税収の低下、景気回復のための公共投資、国民生活の変化による行政ニーズの多様化・増大化、少子高齢化による社会保障費等の増加等により収入は減少し支出は増大する状況になり、行政は財政危機に追い込まれた。そのため、これまでどおり、国民のニーズに応えながら公共の活動を担うことが困難になった。

また、これまでは住民においても市民参加や市民参画という行政が作った枠組みの中で、若しくは公害問題のように行政と対峙する形で公共の活動との関わりを持つことが多かったが、1995年の阪神淡路大震災を契機としてボランティアに対する認知が高まり、1998年に「特定非営利活動促進法」（以下、

「NPO法」という。）が制定され住民が公共の活動を担う環境が整備されるようになった。

このように行政においては多様化・増大化する行政ニーズを満たしながら、危機的な財政状況の下、コストはこれまで以上に抑え、より質の高い行政サービスを提供していく。また、住民においては公共の活動の担い手となることによって住民の意思が的確に反映され、住民主体の社会が形成される。このように行政と住民側の意思が合致することによって、行政とNPO（Non Profit Organization）との協働が浸透してきている。政府・地方自治体ではこの協働を一層進めるため、行政側に関するものとして協働指針、協働マニュアル等の策定、職員の意識改革等を行っている。また、協働の相手方であるNPOについては、協働事業の公募、NPO養成講座、NPOに対する基金の造成等その育成策等を実施している。

本稿では、前述のとおり今日浸透してきている行政とNPOとの協働について考察するものである。

¹ 公共については、『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』第6号185頁～195頁「新しい公共」に関する一考察において論じている。

第2節 行政において協働が進んだ背景

1 行政のこれまでの役割

行政とは法律学の分野では「国家作用のうちから立法と司法を控除したものを行政という、と認識する」²というように国家機能のうちから、立法機能、司法機能を除いたものを行政とする控除説が日本では主流である。一方、控除説では行政の内容を明確に把握できないことから、積極説がある。この説は、「行政とは法のもとに法規制を受けながら、現実具体的に国家目的の積極的実現をめざして行われる全体として統一性をもった継続的な形成的国家活動である」³と定義している。

また、機関態様説では、国家機関の態様を基準として、「立法作用は憲法の第一次執行作用であるから、その立法のもとに司法と行政をおき、行政は指令に拘束された国家機関が法を執行する作用である」⁴と定義する。

これらいずれの説も行政の概念を十分に定義できていない。それは「行政活動が警察行政、管理行政、環境保全、給付行政、規制行政、教育行政など多種多様で広範囲にわたる」⁵ためであると考えられる。

一方、住民との協働という視点で行政を考えると行政は住民の信託により成立するものであり住民意思によって統治するものである。「その統治作用には、住民に犠牲や譲歩を求め、あるいは負担や損失をかける強制的契約を伴った、権力的作用と、住民を保護し、彼らの日常生活が健康・安全・利便かつ快適に過ごせるための財やサービス生産・供給といった非権力作用がある。」⁶このように協働を考えるにあたって、行政を権力的作用と非権力的作用に分けてことが必要であり、今日では非権力作用である住民の福祉向上のための行政サービス提供等の割合が多くを占めるようになってきている。

行政はこの2つの作用をうまく組み合わせ、戦後、敗戦からの復興や高度経済成長の牽引をはじめ、高速道路、国・県道、港湾、空港など陸海空の交通網

の整備、農林水産業、商工業の振興など社会の様々な公共的な活動を担い、行政は社会の発展に貢献してきた。

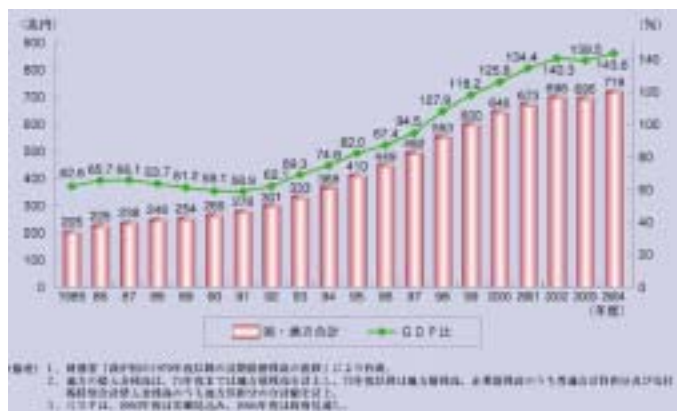
しかしながら、1980年代のバブル経済崩壊後の経済の低迷等により財政危機に陥り、また行政ニーズの多様化、増大化によって、その需要も多くなりこれまでのように公共の活動を行政で担うことが困難になってきた。

2 行政を取り巻く状況の変化

前述のとおり、行政を取り巻く状況は変化をした。

特に大きく変化したのは債務の増加である。例えば財務省発表の「我が国の1970年以降の長期債務の推移」では、国、地方を合わせた長期債務の合計が1994年では368兆円であったものが2004年には719兆円と10年で約2倍と大きく増加している。また、長期債務の対GDP比においても1994年が74.8であったものが2004年では143.6と10年前にはGDPよりも低かった長期債務が10年でGDPの約1.5倍になるところまで大きくなってきている。

図1 国と地方の長期債務の推移

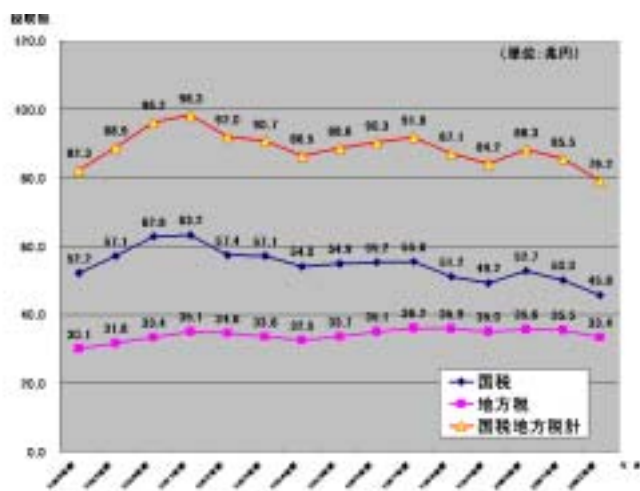


出所 内閣府「平成16年版国民生活白書」、88頁。

また、総務省作成の「国税と地方税の収入状況」によると国税、地方税の合計が1991年度の98兆円をピークに2002年度には79兆円と約2割の落ち込みを見せている。これは地方税が30兆円程度で推移しているにも関わらず、国税が1991年度の63兆円をピークに2002年度には45兆円と約3割減となり、景気の影響を受けやすい所得税や法人税などを含む国税においてはバブル経済崩壊による景気の低迷の影響がより多く出ていると考える。収入の面においても行政は厳しい状況にある。

² 塩野宏著『行政法』有斐閣、2003年、2頁。
³ 森田友喜『行政法入門』高文堂出版社、1992年、14頁。
⁴ 前掲書、14頁
⁵ 前掲書、15頁。
⁶ 荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい、1990年、8頁。

図2 国税と地方税の収入状況



出所 総務省「平成 16 年版地方財政白書」、資料編 32 頁の「国税、地方税の状況」を基に筆者作成。

このように、これまで公共の多くの部分を担っていた行政においては、行政ニーズの多様化・増大化、景気の低迷等による財政危機に陥りこれまでのように公共に関する多くのことを行政で解決できるといいう状況ではなくなってきた。

3 現在、行政において進められている改革

前述のように国・地方公共団体の厳しい財政状況から、政府の構造改革や各自治体の行政改革など、行政の効率を高めながら厳しい財政を克服するための施策が行われている。

小泉内閣の構造改革では、競争原理の導入、業績・成果による評価、政策の企画立案と執行の分離という3つの理念のもと、より効率的で質の高い行政サービスの提供を実現するため、New Public Management（以下、「NPM」という。）の手法を取り入れている。具体的には 郵政公社や道路公団に代表される政府部門の民営化、図書館や博物館等の指定管理者制度の導入、民間委託の推進、PFI（Private Finance Initiative）の活用、行政に対する目標設定と評価制度の導入、政策の企画立案と実施執行を分離する独立行政法人化などがあげられる。

NPMの手法はそもそも1980年代半ば以降、イギリス、ニュージーランド等の諸国において行政部門に民間企業における経営理念、手法等を可能な限り導入し、行政部門の効率を高めるため導入された。

例えばイギリスではNPMの手法の一つとしてベストバリュー制度を導入している。この制度は自治体の機能に市場システムを取り入れ、そのコストパフォーマンスも上げながら、質も向上させていくものである。具体的には行政サービス供給にあたってまず、全体的なビジョンを作成し、このビジョンを参考に現行サービスの評価を行う。さらに評価に基づく計画・目標を策定し、最後にこのベストバリュー制度によって実施した事業について、計画・目標の達成状況をもとに評価を行うものである。

このベストバリュー制度によってイギリスでは行政部門に民間の経営手法を取り入れ、行政の効率化を図っている。

また、イギリスに限らず多くの欧米諸国では、厳しい財政状況に対応するため、NPMの手法を取り入れ行政の効率化を図っている。

さらに、イギリスではこのベストバリュー制度において市民の社会参加を取り入れ、市民との協働を活用しNPMをより効果的に活用している。

第3節 NPOについて

行政とNPOの協働を考察するにあたり、民間の協働の代表的な相手方であるNPOについて述べる。

1 NPOの定義

NPOの定義は様々で国内、海外においても統一されておらず確立されたものはない。

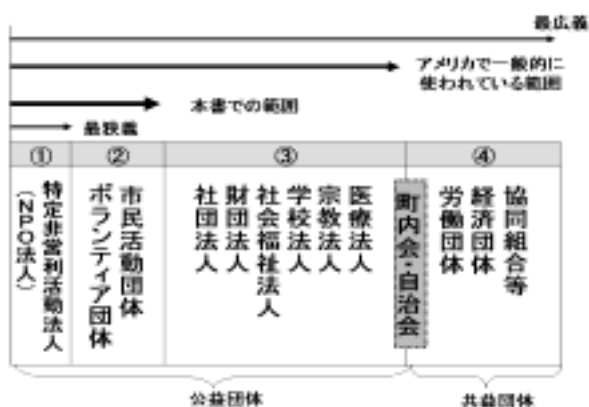
日本国内においては、平成12年度に経済企画庁が国民生活白書の中で示している「特定非営利活動法人」（以下「NPO法人」という。）とボランティア団体、市民活動団体を合せてNPOとする場合が多い。

現に地方自治体においてもこの定義により、NPOとの協働指針、協働マニュアル等を策定しNPOとの協働を進めているところが多い。このことを図で示すと下記の平成12年度国民生活白書の図「NPOに含まれる団体の種類」とおりとなる。

この図では、最も狭い範囲をNPO法人のみとし、最も広い範囲を労働団体、協同組合を入れた範囲としている。アメリカでの範囲として医療法人、宗教法人、学校法人等を含めた範囲としている。また、NPOの範囲を幅広い人への利益のために活動する

公益団体と団体・組合の構成員の利益を優先して活動する共益団体に区分してNPOの範囲を示している。

図3 NPOに含まれる団体の種類



出所 経済企画庁『平成12年度国民生活白書』2000年、130頁

1990年5月に開始されたアメリカのジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクト（The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project、以下「JHCNP」という。）は、世界12カ国の研究者たちが共同で対象となる国の民間非営利セクター等の状況や特徴等を把握するために実施されたものである。このプロジェクト実施にあたって、上記のように各国で異なっているNPOに対する定義を次のように定めた。まず、対象国で用いられている用語の分析等を行い共通する特徴として正式に組織されていること、民間であること、利益配分をしないこと、自己統治（自己管理する力がある。）、自発的であることの5つをあげた。さらにこのプロジェクトを実行可能なものとするを目的に関心領域外にある組織を排除するため、非宗教的であること、非政治的であることの2つを付け加えた。

JHCNPの定義は非営利セクターが社会で大きな役割を担ってきた欧米諸国においては受け入れやすいものであるが、日本ではこれまで政府セクターが中心となって公共の活動を担ってきた経緯やボランティア団体の認知の向上からNPO法が成立した経緯を考えると労働組合、商工会議所、医療法人、学校法人等を含めてNPOと定義することには違和感がある。

このため本稿では、前述の国民生活白書の中で経済企画庁が示したNPO法人、市民活動団体、ボランティア団体をNPOと考える。

2 NPO法人

1995年の阪神淡路大震災、1997年のナホトカ号海難・流出油災害による、多くのボランティアの参加や活動支援の重要性の高まりによってボランティア活動に対する認知が向上し、1998年「特定非営利活動促進法」（NPO法）が議員立法によって成立した。

この法律はボランティア活動等を行う団体に法人格等を与えること等によって市民が行う社会貢献活動の促進を目的としている。

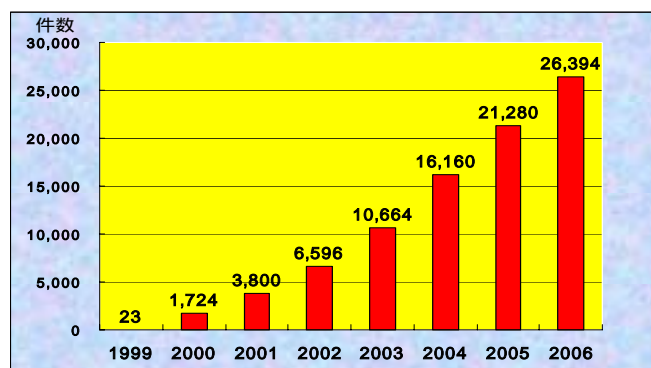
また、NPO法第2条では特定非営利活動の活動分野を規定している。法制定当初は、保健・医療、社会教育、まちづくり、文化・芸術・スポーツ振興、環境保全、災害援助、地域安全活動、人権の擁護・平和の推進、国際協力、男女共同参画、子どもの健全育成、これら活動を行う団体の運営・援助等の活動の12分野であった。2002年12月にNPO法が改正され、情報化社会の発展、科学技術振興、経済活動の活性化、職業能力の開発・雇用機会の拡充、消費者の保護の5分野を追加し17分野となった。この改正で法人設立の認証申請の簡素化、暴力団排除の強化等も行われた。

前述のとおりNPO法の特徴は、これまで法人格の取得が難しかったボランティア団体や市民活動団体が10人以上の社員を有するなど一定の要件を満たし、所轄庁（内閣府や都道府県）に認証されれば法人格を取得できることである。これまで法人格がないことでボランティア活動に様々な支障をきたしていた。例えば預金口座を個人名義でしか開設できず、口座の名義人が亡くなった場合には家族の同意がなければその預金を団体に戻すことができないなど団体運営に問題を生じていた。

NPO法の制定により法人格の取得が促進されたことによって、非営利活動も大きく発展しNPO法人の数も大きく増加した。具体的には2001年に全国で3,800件のNPO法人が認証されたのに対し、2006年は26,394件と5年で約7倍の増加を示している。

このようにNPO法人の増加によって、福祉、まちづくり、子供の健全育成、社会教育、文化、芸術、

図4 NPO法人の認証件数の推移



出所 内閣府発表の「特定非営利活動促進法に基づくNPO認証件数」をもとに筆者作成。

スポーツ、環境保全、国際協力など様々な分野でNPOの活動が行われるようになり今ではニュース報道などでNPOという言葉を書かない日はないほど社会に周知されるようになった。

NPO法人を含めたNPOの社会での周知を示す調査として、内閣府が2005年8月11日～21日にかけて全国の20歳以上の者、3000人に対して面接調査を行った「NPO（民間非営利組織）に関する世論調査」（以下、「NPOに関する調査」という。）がある。この調査ではNPOという言葉の周知度について「知っている（意味もわかる）」が39.7%、「意味はわからないが、見たり聞いたりしたことはある」が45.5%、「見たことも聞いたこともない」11.9%、「わからない」2.9%とNPOという言葉を知っている割合が8割を超えている。

このことは、2000年に経済企画庁が行った「国民生活選好度調査」においてNPOという言葉が「十分に知っている」が2%、「ある程度知っている」が19%であったことからしてもNPOの周知は高まってきていることがわかる。

また、NPOに関する調査では、NPOに期待する役割として、「人と人との新しいつながりを作る」が42.2%で最も多く、続いて「市民の自立や自主性を高める」(28.6%)、「やりがいや能力を發揮する機会を提供する」(25.3%)、「個々の事情に応じてきめ細かく対応する」(23.3%)、「安価で効率的なサービスを提供する」(19.5%)、「何も期待しない」(12.6%)となっている。筆者の考えでは例えば安価で効率的なサービスを受けられるというようなNPOから何ら

かのサービスを提供されるという受動的な視点での期待が大きいと考えていたが、この調査では人との交流、自立、自主性、やりがいなど自らがNPOに参加する積極的な視点での期待が大きくなっていることは興味深い。

このようにNPO法人を含めたNPOに対する周知、期待は高いものがあり現在の官民のおかれてい社会情勢から勘案するとこの状況は今後も継続していくと考えられる。

3 海外のNPO

前述のJHCNPでは、世界中で非営利セクターが台頭してきていることを政府の能力に対する信頼低下や社会的経済的な現実の変化によるという認識のもと世界12カ国（アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、ハンガリー、日本、ブラジル、ガーナ、エジプト、タイ、インド）について、非営利セクターの範囲、構造、財源、役割を分析した。

このプロジェクトは先進国のみならず、旧社会主義国、発展途上国まで対象となっているところに意義がある。さらにこの12カ国の中でも詳細な実証的なデータが得られた7カ国（フランス、ドイツ、ハンガリー、イタリア、日本、イギリス、アメリカ）については詳細な分析が行われている。この調査は、1990年に行われているが、「1996年当初から世界30カ国を対象とする第二段階調査が行われている。」⁷この1996年の調査では「第一段階で「制度や構造」の比較、第二段階での時点更新に加えて、「機能や過程」、「行動や文化」⁸が調査され、そのうち詳細なデータの得られた22カ国について比較を行っている。第二次調査（1995年時点）の結果では、「22カ国で898万人が非営利セクターにおいて雇用されおり、これは全雇用者4.8%、サービス業雇用者の10.0%、政府雇用者の27.6%に該当する。また、経済規模でみると経常支出は1.1兆ドル、国内総生産の4.6%に相当する。」⁹また、収入でみると非営利セクターの収入源は会費や料金収入が49%、公的補助金が40%で民間寄付は11%にすぎない。さらに、分

⁷ 初谷勇『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会、2001年、18頁。

⁸ 前掲書、19頁。

⁹ 前掲書、30頁。

野別の就業者の構成では「教育(30.2%)、医療(19.6%)、社会サービス(18.3%)、文化・レクリエーション(14.4%)の4分野で全体の83%を占めている。」¹⁰

22 各国全体の調査結果は前述のとおりとなっているが、以下ではJHCNPの主な国としてアメリカ、イギリス、ドイツ、ハンガリーについて、JHCNPの分析とその他特徴的なことを加えて考察をする。

(1) アメリカ

アメリカの「総雇用における非営利セクターの割合は6.8%で710万人がNPOセクターで雇用されている。」¹¹ また、アメリカでは「非営利セクターの事業支出総額の半分以上(53%)は保健・医療分野で生じている。このことはアメリカの病院においては非営利組織が支配的であり、病院の半数以上が非営利であることを反映している。」¹² また、教育・調査研究分野も非営利セクターの占める割合が大きく、アメリカの大学の約半数が非営利セクターで運営されている。一方、文化レクリエーション、社会サービス(危機管理、児童保育、家族カウンセリング等)が営利組織で運営されている。資金源としては、会費・事業収入が57%、公的セクターからの支援が13%、民間寄付が13%と、アメリカは寄付が多いというイメージと異なる結果となっている。

アメリカでは、前述のとおり、宗教法人、共益法人を除く公益法人がNPOとされている。「NPO法人設立は州務省に簡便な登録をするだけで得られる。税法上の優遇措置は法人格のないNPO法人も含まれる。税制上の優遇措置としては租税控除と被寄付控除があり、詳細な必要書類を内国歳入庁に提出し審査を受けなければならない。」¹³

また、アメリカは1980年代の保守政権による小さな政府をスローガンとする政府の支出削減によって非営利組織によるサービス提供が増加した。そのこ

とがアメリカの非営利セクターの規模を大きくするとともに福祉サービスの市場経済化が進むこととなった。

(2) イギリス

イギリスの「民間非営利セクターの総雇用者数に占める割合は4.0%で94万人が雇用されている。」¹⁴

イギリスの主な活動分野としては、教育が大きな構成を示している。イギリスは初等教育・中等教育、さらにサッチャー政権の改革によって高等教育についても非営利組織が関わっている。次に大きな分野としては社交クラブ、美術館、博物館などの芸術組織が多くある文化・レクリエーション分野である。また、住宅分野で非営利組織が活躍しているのも特徴の一つである。収入源では会費・事業収入が45%、公的セクターからの支援が47%、民間寄付が9%と先進国の平均である会費・事業収入45%、公的セクターからの支援48%、民間寄付7%とほぼ同じ傾向にある。「イギリスでは国際援助活動と住宅関連の分野で、非営利セクターが際立った役割を果たしている。全体として、非営利セクターは過去もまた現在でも多種多様な社会運動の基盤として機能してきた。」¹⁵ また、「イギリスでは法人格の有無にかかわらず、準政府機関であるチャリティ委員会に認証された公益団体をチャリティと呼び、税制優遇をうけることができる。その形態は有限会社、人格のない社団、信託、特別法人である。1994年時点で登録されている団体は約171万」¹⁶となっている。

(3) ドイツ

ドイツの「非営利部総雇用者数の総就業者に占める割合は3.5%で101万人が雇用されている。」¹⁷

非営利セクターの活動分野としてはアメリカと同様、保健・医療の分野が非営利セクターの最も大きな構成となっており、ドイツの病院の1/3が非営利組織によって運営されている。ドイツで2番目に多いのが社会サービスで、これは政策として非営利

¹⁰ 初谷勇『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会、2001年、34頁

¹¹ 山内直人編『NPOデータブック』有斐閣、1999年、190頁。

¹² Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, *THE EMERGING SECTOR*, The Johns Hopkins University, 1994. レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー著、今田忠監訳『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社、1996年、66頁。

¹³ 山内直人編『NPOデータブック』有斐閣、1999年、190頁。

¹⁴ 山内直人編『NPOデータブック』有斐閣、1999年、194頁。

¹⁵ Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, *THE EMERGING SECTOR*, The Johns Hopkins University, 1994. レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー著、今田忠監訳『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社、1996年、128頁。

¹⁶ 山内直人編『NPOデータブック』有斐閣、1999年、194頁。

¹⁷ 前掲書、196頁。

組織を優先させているためである。

収入源では、会費・事業収入が30%、公的セクターからの支援が64%、民間寄付が3%と公的セクターからの支援の比率が高くなっている。このようにドイツの非営利セクターは調査対象の中でも公的資金の割合が高い一方で民間寄付が低い特徴を持っている。

また、法人制度における「非営利目的の団体の制度としては私法上の法人と公法上の法人の大きく2つに分類できる。」¹⁸ 私法上の法人は、民法に規定のある社団や財団、受託者が一定の目的のために財産を管理する信託、商法法人のうち非営利事業のために設立できる有限会社、営利を目的としない協同組合がある。また、公法上の法人は 公法人 公法上の協同組合 公法上の機関 公法上の財団の4タイプがある。

(4) ハンガリー

ハンガリーの活動分野をみると文化・レクリエーション分野が57%と過半数を占めている。これは共産党支配の時代、スポーツ、レクリエーションクラブが存在したことと、文化事業支援のため大きな財団が設立されたことによる。ハンガリーの収入源は会費・事業収入が55%、公的セクターの支援が27%、民間寄付が18%と比較的民間寄付の割合が多いことが特徴的である。ハンガリーの非営利セクターは支出額で対GDP比1.2%を占めるに過ぎず小規模である。しかし、非営利組織に公的支援による社会サービスの提供を委託する法案が整備されるなどダイナミックに発展する可能性を持っている。

このように海外のNPOは、雇用に占める就業者の割合や活動分野、収入源、法人制度などそれぞれの国で特徴を有しているが、官、民との間を繋ぐ存在として役目を果たし各国にとって不可欠な存在となっている。

4 NPOの抱える課題

NPOには、人との交流が生まれる、市民を自立させられる、自己実現ができる、深くてきめ細やかなサービスを提供できる、まちづくりのように地域

住民同士の連携が深まるなど様々なメリットがあり今日NPOに対する期待は高まっているが、課題もある。

前述の国民生活白書ではその課題として、資金面では零細な団体が多く安定的な収入基盤の確立、難しい会員の確保、年間給与300万円未満で働く人が7割を占めるNPOの常勤スタッフ、活動場所の確保が困難、十分な情報発信の必要性などをあげている。これらの課題はNPOという団体としてのマネージメントに関することで企業経営にも通じNPOを継続していくうえで重要なことである。

また、前述のNPOに関する調査ではNPOの課題として、「NPO自身が市民に対して積極的に理解を求めていくこと」(46.3%)が最も多く次に「行政がNPOの活動に必要な基盤づくりを充実させること」(27.8%)、「職場や学校などで、会社員や学生などが活動に参加する機運を高めること」(22.7%)、NPOの活動を客観的に評価する仕組みを設けること」(18.7%)、「市民一人ひとりが積極的に活動へ参加すること」(17.6%)となっている。この調査からは国民生活白書でのマネージメントを中心とした課題とは異なり、NPOそもそもの使命とも関連のある市民への理解や活動参加への機運の高まりが浮き彫りになっている。

2002年12月のNPO法改正後、内閣府の「NPO法の適切な運用に関する検討会」において、市民活動の一層の発展を目指したNPO法の運用のあり方について論点整理が行われている。検討会は改正法が施行される1ヶ月前の2003年2月に報告を出している。この報告では、NPO法人制度の現状と問題意識として次の3点を上げている。まず1点目として特定非営利活動が主たる目的でないものをあげている。これはNPO法人格の名称を利用して会員募集や販路拡大を実際の目的として活動を行っている法人があること等をその例とあげている。次に実費相当を大きく上回る対価を徴収したり、収益事業で高い収入を上げ役員報酬、人件費等に充当するなどして実質的には営利目的に活動をしているもの、3点目に恐喝などにより金銭を騙し取る、公序良俗、法令に違反する活動を目的とする反公益的なものの3つの問題を示している。この問題点はNPO法施

¹⁸ 塚本一郎、古川俊一、雨宮孝子編著『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版、2004年、119頁。

行後4年が経過し実際に社会で起こってきた課題であり、放置すると芽生え始めた市民の自発的な社会貢献活動を大きく阻害する可能性があるものである。

また、前述のJHCNPを実施したレスター・M・サラモン(Lester M. Salamon)は非営利セクターの課題として、「実態が見えにくい」からの脱却、法的環境と正統性の確立、国家との対立のパラダイムを超える、国家の代理人からパートナーへ、民間の公益活動支援の基盤強化、透明性の確立と情報開示、ボランティアの存続が「専門化」を妨げる、グローバル化への対応の試みと8点を上げている。

これら8点の課題を提示した上で結論として「個別の状況がどうであれ、この種の組織に対する需要がこのセクターの対応能力以上に拡大していることは明らかである。このような状況のもとでは、このセクターの現状と能力を明確に把握することが望まれる大きな変化への過程の第一歩として必要とされる。」¹⁹としている。

NPOの抱える課題は、NPOをいかに経営していくかというマネジメントの問題、市民にもっとNPOの活動を理解されるとともに参加を促進するなどのNPOの使命に関わること、その能力以上に拡大している問題、NPOの基盤強化への支援問題など多岐に渡る。これら課題を着実に解決しNPOの活動を一層促進することで様々な問題を抱え厳しい状況にある現代社会の発展を進めていかなければならない。

第4節 行政とNPOとの協働

1 協働とは

経営学では協働について「2人以上の人々の活動の機能的体系」であり、「対立する事実の具体的な統合物」、「人間の対立する思考や感情の具体的な統合物として観察され、個人では行えないことを協力すれば実現できる場合に結成され、個人の行為

を制限する制約を克服する手段体系として正当化される」²⁰とし、人間の行動の特性ないし属性の基本的意義を強調している。

また、1990年代にNPOが台頭してきたこと等によりNPOと行政が協力・協調するようになった時の協働とは次の3つの考え方がある。

1つはパートナーシップ(Partnerships)という考え方で、共有の目標のもと、公と民がともに参加し合意形成を図り、それぞれによる資金、労務、技術等の資源を提供し目的を達成することをいう。2つ目の考え方は、コラボレーション(Collaboration)で、自立した複数の主体がお互いに対等な関係で具体的な課題達成のために行う非制度的な協力関係である。従来の住民参加や市民参加という政治過程への限定的な参加ではなく、幅広い分野での参加を想定している。3つ目の考え方として、コプロダクション(Coproduction)がある。このコプロダクションは「地域住民と自治体職員とが心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給していく活動体系である。」²¹「パートナーシップ、コラボレーションが主体間の協力関係を強調していたものであったことに対し、コプロダクションは主体間の協力関係に加えて結果に踏み込んだ概念である。」²²「行政とNPOの協力関係においてあえて「協働」という言葉を用いるのは共同あるいは協同が協力(cooperation)や共同作業(group work)、あるいは共同体(communitiy)、協同組合(cooperative society)などのように双方の一致の側面が強い語感を有しているのに対して、主体間の対等平等そしてアクティブ性を強調したためである。」²³

このように行政とNPOの協働の意味については大きく分けて前述の3つに分かれる。本稿においては、コラボレーションの考え方を協働とする。その

¹⁹ Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, *THE EMERGING SECTOR* The Johns Hopkins University, 1994. レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー著、今田忠監訳『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社、1996年、180頁。)

²⁰ 鈴木幸毅『バーナード組織理論の基礎』税務経営協会、1998年、130頁。

²¹ 荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい、1990年、9頁。

²² 人見剛編『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい、2000年、218頁。

²³ 前掲書、221頁

理由は、パートナーシップは行政とNPOがそれぞれ独立した立場で切磋琢磨してお互い高め合って目標を達成するところまでの意味がくみ取れないこと、また、コプロダクションは自治体を念頭においていること、また協働の結果まで含んだ概念でありまだ一致した単独定義でないことからである。

2 行政とNPOとの協働

1990年代のバブル崩壊後の景気低迷等による財政危機、阪神淡路大震災を契機としたNPO法の制定等により、行政はNPOの力を必要としNPOは使命を果たす場をもとめることとなったため、両者の協働は公共の様々な分野で浸透してきている。以下では協働の進め方、背景、その形態、効果等について述べるものとする。

(1) 協働の進め方

行政とNPOとの協働を進めるにあたっては、多様化・複雑化する行政ニーズに的確に対応し質の高いサービスを提供することで21世紀を持続可能な社会にしていかなければならない。そのためには行政、NPOとも協働を行うにあたって 対等性、セルフ・コントロール、 多元性、 相互理解等を念頭において行わなければならない。

対等性については、「協働の理念は、行政とNPOの関係が主体と客体（陳情、下請けなど）ではないという考え方を基礎とするものである。」²⁴というものである。

従って、行政とNPOがお互いに対等な関係で率直に意見交換ができ、お互いを尊重しあえる関係ができていくか否かで協働が成功するか否かが決まるといっても過言ではない。そのためにはNPOができることはNPOに任せ、行政の関与は少なくし適切な役割分担を図ることが必要である。また、政策立案にも早い段階からのNPOとの意見・情報交換などの参加を求めることも重要である。

セルフ・コントロールについては、NPOが公共を担うということはその活動についてコントロールが必要な場合があるということである。特に、補助金の交付や国、地方公共団体からの事業を受託した

場合は行政のコントロールに入ることとなる。

しかしながら、行政のコントロールが適切でないとNPO自身の能力が発揮されず、行政が自ら実施する場合よりも協働効果が下回ることも考えられる。

そのため、行政は多過ぎず少な過ぎず適切なアドバイスを出すとともに、NPOも自らをコントロールし行政の関与を最小限に抑えなければならない。

次に多元性についてである。「協働の大きなメリットの一つに、異なるものが協力することによる多元的価値の実現ということがある。」²⁵

この多元性の実現には、協働に関する合理的な基準を設定するなど協働の機会の均等を保障すること、パブリック・コメント、住民投票など様々な参加手法を確保することなどが必要になってくる、

相互理解については、「行政とNPOの継続的な協働関係を形成するためには行政と様々なNPOが相互に異なる価値観や行動スタイルを認め合い、信頼関係を築き上げることが重要である。」²⁶この相互理解を深めるためには行政は指導するという立場ではなく、NPOとの関係をコーディネートすることが必要である。そのためには行政側が協働について十分な理解をし、NPOとの十分な対話をする姿勢を持つことが重要である。

以上、NPOとの協働を行うにあたって必要な対等性、セルフ・コントロール、多元性、相互理解等について述べてきたがこれは行政、NPO双方が十分に認識し協働を進めていくことが求められる。

(2) 協働の形態

現在、行政とNPOとの協働は様々な形で行われているが、事業の目的や内容、その時点での予算状況や協働できるNPOの状況など様々な要素で協働の形態の選択も変わってくる。その形態の代表的なものとしては、後援（行政の名義後援をすることでNPOの活動に信用が増し活動の円滑化が図られる）、実行委員会、協議会等による事業の遂行（行政とNPOとともに参加する実行委員会等によって事業が執行）、共催（行政、NPOがそれぞれ主

²⁴ 塚本一郎、古川俊一、雨宮孝子編著『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版、2004年、84頁。

²⁵ 塚本一郎、古川俊一、雨宮孝子編著『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版、2004年、88頁。

²⁶ 前掲書、88頁。

催者となって事業を実施)、事業委託(行政が本来行うべき業務をNPOに委託)、政策立案への参加(行政が政策を立案する場合にNPOを審議会、協議会の委員にするなど提言、意見を受ける)、補助(NPOが行う事業に対して、補助金等を交付)などがある。

このように、協働の形態には様々なものがあるが、協働の効果を高めるためには、行政としてはNPOを下請け先と考えずその自主性を重んじ能力を最大限発揮できるよう努めなければならない。NPOも行政を理解するとともに、協働の意義を十分理解していかなければならない。

(3) 協働の効果

これまで協働について述べてきたが、ここでは、協働をすることでどのような効果があるのか、その効果について、行政、NPO、市民の視点で述べることとする。

1) 行政にとっての効果

行政にとっての協働の効果としては、まずあげられるのは、前述のとおり、社会構造の変化により行政ニーズが多様化、個別化し、行政だけでそのニーズを満たすことが難しくなったものを市民により近いNPOと協働することで対応できることである。

次に市民に近いNPOと行政がともに事業を進めることによって行政も市民の真のニーズが理解でき行政の体質の改善が図られることである。最後にNPOの持っている専門性や使命に対する情熱によって行政が行うよりも質の高い事業を行うことができ事業の効率化が図られることである。

2) NPOにとっての効果

NPOにおいても協働によつての効果がある。まず、行政と協働することによってNPOの持つ理念や使命の実現がより効果的に果たせるようになること。また、行政と信頼関係を築くことによって新たな活動の場が広がることである。

さらに、行政から委託を受けること等によって事業報告や会計処理をより適正に行う必要が生じNPOのマネジメントの向上につながることである。

3) 市民にとっての効果

市民にとっては自らが公共の活動に携わることができる新たな活動の場が生じるとともに、雇用の機

会が広がる。また、NPOとして行政の活動に参加することによって行政を自らのことと考えるようになり公共の活動に関する意識が高まる。最後にこれまで行政が行うサービスは公平性の観点から一律である場合が多かったが、NPOがサービス提供を行うことでより専門性の高い、きめ細やかなサービスを受けることができるようになる。

このように協働は行政、NPO、市民にメリットをもたらすものであり、21世紀の社会を持続的に発展させるためには、協働をこれまで以上に効果的に進めていかなければならないと考える。

第5節 課題

1 行政とNPOとの協働に関する課題

前述のとおり、行政とNPOとの協働については大きな効果があるが課題もある。ここでは協働の課題について考えていくこととする。

(1) 行政の安い下請けとなる懸念

行政とNPOの協働において特に「行政が資金を出したとき、事業の個別の運営方法まで指示してくる実態にあり、自主性や自立性の確立が阻害されることになっている。」²⁷との指摘もある。行政がNPOと協働するようになった要因の一つに財政の悪化というものがあるため事業費の節減は求められることであるが、経費を節減しながらも事業の質を高めるといった姿勢で協働に臨まねばならず、そのためには行政においてNPOの自主性、自立性を確保できるように努めなければならない。

(2) 協働をコーディネートする人材の育成

「NPOと行政の関係づくりは時間がかかるため、意見や利害の対立を調整する、あるいは場づくりを設定するコーディネーターの存在が必要であるが、コーディネーターとなる人材や組織の存在が不足している。」²⁸行政とNPOとはその組織の性質、経歴、構成メンバーの価値観、目的達成の手法など多くのことが異なっている。そのため、お互いの理解がないまま事業が進んでいくと思うように事業効果が得

²⁷ 山本啓、雨宮孝子、新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年、131頁。

²⁸ 川口清史、田尾雅夫、新川達郎編『よくわかるNPO・ボランティア』ミネルヴァ書房、2005年、175頁。

られなかったり、最悪の場合にはNPOが協働の解消を申し出てくるなどの状況も生じる。このような事態を招かないため、行政、NPOをコーディネートする必要がある。コーディネートには様々な方法があるが、行政、NPOのどちらかにコーディネートする人材がいる場合、第三者がコーディネートする場合は考えられる。

協働においては、その事業に関して専門的な知識、経験が豊富な者がリーダーシップをとってコーディネートするのが理想的である。

しかしながら、現実的には行政、NPOともに両者をコーディネートできる人材はなかなか存在せず、また外部に頼るのも難しいのが現状である。

今後、行政、NPO、外部それぞれにコーディネートできる人材の育成が求められる。

(3)行政とNPOとの対等な関係の保持

協働は前述のとおり多様な形態を持ち一律に論ずることは難しいが、傾向としてはこれまで行政が公共の活動を担ってきたことから予算、経験、情報などがNPOよりも豊富なため、行政がNPOを指導・指示しようとする傾向にある。

現実的に事業委託の場合は、行政の方が資金を支出していることなどから指揮監督的立場にある場合もある。しかしながら、本来協働を行う目的からするとNPOの自主性、自立性を尊重することでその力を最大限に引き出し、より質の高い事業を行い、市民の満足度を高めなければならない。

そのためには行政とNPOが対等な関係を保持し事業達成に向けてお互いが切磋琢磨していくように努めなければならない。

(4)協働のルール未整備

協働を効果的に行うためには一定のルールが必要である。そのためには協働に関する基本的な考え方を示した指針や協働を具体的に行うためのマニュアル等の整備が必要である。このことを踏まえて多くの都道府県で協働指針や協働マニュアルの整備が図られている。

2 課題に対する施策

前述のように行政とNPOとの協働は様々な課題を抱えている。このような課題を抱えながらもこれからの社会をよりよいものにするためには協働の効

果を活用していかなければならない。そのために、行政としても職員の協働に関する意識改革、協働指針、協働マニュアルの整備、協働を進める担当課の設置、協働事業の公募、協働を支援する基金の造成、NPO養成・マネジメント講座等の開催、NPOとの意見交換会の設置など様々な施策が地方自治体で実施されている。しかしながら、これらの施策が十分に効果を発揮しているとまでは言い難い状況である。NPO施策は一朝一夕には効果が出るものではないことから、ねばり強く着実に進んでいかなければならない。その中でもまず重要なことは、職員の協働に対する意識改革である。まず、既存の事業について協働を使って効果的に遂行できないか考える習慣を身につけることが大事である。事業実施にあたってはNPOの意見に耳を傾ける。そこから協働事業の効果を高める第一歩だと考える。

第6節 まとめ

以上、行政においてなぜ協働が進んできたのか、NPOをどのように理解すればいいのか、また、日本、海外も含めたNPOの状況、NPOは今どのような課題を抱えているのか、行政とNPOとの協働の状況等について述べてきた。

前述のとおり行政とNPOとの協働は大きな効果も期待できるがその課題も存在する。しかしながら、現在の行政の一番の課題である財政危機の中、経費を抑えながら多様化・個別化する行政ニーズに応え、さらにはより質の高いサービスを提供して住民の満足度を高めていくという極めて難しい課題を解決していくには協働を最大限に活用していかなければならないと考える。そのために、協働の中でも核となるNPOとの協働について、前述の課題を着実に乗り越えながらより効果的なものにしていかなければならない。そのために、各都道府県では協働指針、協働マニュアルの整備、NPOの養成やマネジメントを向上させる講座の開催、基金の造成など様々な施策を展開している。それぞれ重要な施策ではあるが、その中心のなるものは職員の意識改革と考える。行政の中では協働という言葉については浸透しているが、自分の仕事の中で協働をうまく活用して仕事をより質の高いものにもっていこうというレベ

ルまでは達していないと考える。それは職員に公共の活動は行政が担った方がうまくいくという意識や協働を行うことの繁雑さ、協働の効果に対する認識不足などがあることにもよると考える。このような意識を変えることから真の協働は生まれ、前述の協働の課題のなかでもあった協働のコーディネート機能を行政職員が十分果たせるようになることで協働は大きく前進していくと考える。

今回は行政とNPOとの協働について考察したが、社会の多様化、複雑化により行政は様々なセクターとの連携が求められていることから、今後は公益法人、協同組合、株式会社、大学等幅広いセクターとの連携についても研究していくこととする。

参考文献

- 1 大住荘四郎『ニュー・パブリックマネージメント』株式会社日本評論社、1999年。
- 2 岡田章宏編『NPMの検証 - 日本とヨーロッパ』(株)自治体研究社、2005年。
- 3 大住荘四郎『NPMによる行政革命』株式会社日本評論社、2003年。
- 4 大住荘四郎『日本型NPM』ぎょうせい、2003年。
- 5 『英国におけるベストバリュー』財団法人自治体国際化協会、2000年。
- 6 Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, *THE EMERGING SECTOR*, The Johns Hopkins University, 1994.
レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー著、今田忠監訳『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社、1996年。
- 7 経済企画庁『国民生活白書』、2000年。
- 8 Drucker, P.F., *Managing the Nonprofit Organization*, Harper Collins, 1990 P.F ドラッカー著、上田惇生・田代正美訳『非営利組織の経営 - 原理と実践』ダイヤモンド社、1991年。
- 9 James, E. and Susan Rose-Ackerman, *The Nonprofit Enterprise in Market Economies*, Harwood Academic Publishers, 1986. E.ジェームス、S.ローズエイカーマン著、田中敬文訳『非営利団体の経営分析：学校、病院、美術館、フィランソロピー』多賀出版、1993年。
- 10 Lester M. Salamon, *America's Nonprofit Sector*, THE Foundadtion Center, New York U.S.A, 1992. レスター・M・サラモン著、入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社、1994年。
- 11 Lester M. Salamon, *Holding the Center : America's Nonprofit Sector at a Crossroads*, the Nathan Cumming Foundation, 1997. レスター・M・サラモン著、山内直人訳『NPO最前線岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店、1999年。
- 12 武藤博己編『分権社会と協働』ぎょうせい、2001年。
- 13 人見剛編『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい、2000年12月。
- 14 山岡義典、大石田久宗編『協働社会のスケッチ』ぎょうせい、2001年。
- 15 初谷勇『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会、2001年。
- 16 奥林康司、稲葉元吉、貫隆夫編著『NPOと経営学』中央経済社、2002年。
- 17 塚本一郎、古川俊一、雨宮孝子編著『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版、2004年。
- 18 山内直人編『NPOデータブック』有斐閣、1999年。
- 19 宮崎県「NPOとの協働指針」2006年。
- 20 川口清史、田尾雅夫、新川達郎編『よくわかるNPO・ボランティア』ミネルヴァ書房、2005年。
- 21 山本啓、雨宮孝子、新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年。

(Received : September 30, 2006)

(Issued in internet Edition : November 1, 2006)