

地方公共団体と民間団体との協働に関する実証研究

岩切 道雄

日本大学大学院総合社会情報研究科

An Experimental Study of Collaboration between the Administration and Private Sector Group

IWAKIRI Michio

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

Inhabitant's needs have not been filled only by the Administration due to the diversification and increase of the administrative needs and the financial crisis of the Government and so on. And, Private Sector Group such as NPO corporation is learning to play the part of the public activities by the enactment of "Law to Promote Specified Nonprofit Activities" so on. Because of such a situation, "Collaboration" of the Administration and Private Sector Group has been proceeding. Therefore, I have investigated the local government behavior about current status of "Collaboration", recognition of "Collaboration" and method of "Collaboration" in the future. In this paper, I will present analytically the investigation result.

第1節 はじめに

これまで行政は様々な公共の活動を担ってきた。

しかしながら、バブル経済の崩壊による税収の減少や行政部門の肥大化、景気対策のための公共事業への膨大な支出等により財政状況が危機的となり、行政は多様化、個別化した住民のニーズに対応できなくなってきた。一方、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、1995年「特定非営利活動促進法」（以下、「NPO法」という。）が制定された。これにより、特定非営利活動法人（以下、「NPO法人」という。）が誕生し、2006年3月時点では、26,000を超える団体が認証されている。

このような背景から、行政とNPO法人をはじめとする民間団体との「協働」が公共の活動の様々な分野に浸透してきている。特に、都道府県や政令指定都市では住民に近いこと等から、事業共催、事業協力、業務委託、基金造成による補助や貸付等、様々な形態の協働を行っているところが多い。

このため、筆者は全国都道府県、政令指定都市に対して、協働に関する実態、協働に関する都道府県

等の認識、今後の進め方等を把握するための「地方自治体と民間団体との協働に関する調査」（以下、「協働に関する調査」という。）を行った。

本稿では、「協働に関する調査」の結果と分析、この調査に併せて収集した各都道府県等の協働に関する条例、指針等の傾向と類型化、さらに先行調査と「協働に関する調査」との比較等によって、協働を効果的に進めるためにどのようなことが必要なのかを実証していくこととする。

第2節 協働に関する先行調査

行政と民間団体の協働に関係する調査は、内閣府によって実施されている。本研究に参考となる2つの調査について、次のとおり考察を行う。

1 コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート

内閣府が今後の望ましい協働体制のあり方について検討するため、都道府県、市町村、NPO等を対象に2004年2月～3月に「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート」（以下、「協

働のあり方に関するアンケート」という。)を実施した。地方自治体への調査については、都道府県、市、2万人以上の町村、東京特別区の1,054団体を対象とし、678団体(回収率64.3%)から回答を受けている。主な調査内容としては、協働の実施状況、協働の形態・分野・相手、協働に関する条例、指針等、NPOを協働の相手として選択する基準、協働の意義、協働の評価体制、今後の課題、協働が社会にもたらす効果等、幅広い項目の調査を行っている。

この中で特徴的な調査事項4点について述べる。

まず、1点目の協働を実施する意義に関する質問では、「自治体だけでは提供できない多様なサービスを提供できる」と回答した都道府県が97.5%、市町村が80.5%であった。続いて、「行政サービスの民間開放を促し、行政の効率の向上をもたらす」、「住民の地域活動への自発的な参加をうながす」、「行政とNPOとの対等なパートナーシップを築く」の順になっている。この調査結果においては、都道府県、市町村とも協働をすることによって、住民に対して多様なサービスが提供できるところに意義を感じている。

2点目の今後の協働事業については「重要性を感じており実施していく」と回答した団体が、都道府県で97.5%とほぼすべて、市町村が63.7%と6割を超える状況となっており、多くの自治体で協働事業の重要性を認識している。

3点目の協働事業をより良くするための自治体の課題については、都道府県では「NPOへの理解を深めること」が70.0%、次に「庁内での横断的連携を深めること」が52.5%であった。また、市町村では「協働事業を行う目的の明確化」が57.8%、「NPOへの理解を深めること」が55.8%と上位の回答となった。このように自治体の課題としては、都道府県、市町村とも「NPOへの理解を深めること」が重要な課題と認識されている。また、市町村の1位が「協働事業を行う目的の明確化」となっているのは、都道府県と市町村の協働の取り組み状況の差によるものと推察される。

4点目の協働事業が地域社会にもたらす効果について、都道府県では「生活における豊かさの向上」が72.5%、「地域住民のいきがいの向上」60.0%、「地

域社会の一体感の醸成」55.0%、市町村では、「地域社会の一体感の醸成」が64.9%、「地域住民のいきがいの向上」54.2%、「住民同士の交流の回復」52.0%と都道府県では生活の豊かさの向上をその効果と認識しているのに対し、市町村では、地域の一体感や住民同士の交流を重視している。

このように「協働のあり方に関するアンケート」からは、自治体は協働を行うことの重要性を認識するとともに、住民に対して多様な行政サービスを提供できることに意義を感じ、今後の課題としては、NPOへの理解を深めることと認識し、さらに、生活の質の向上、地域社会の一体感の醸成を協働の効果と考えていることがわかる。

2 バリアフリー化の推進に係る民間団体と地方公共団体との連携に関する調査

「バリアフリー化の推進に係る民間団体と地方公共団体との連携に関する調査」(以下、「バリアフリー化推進に関する連携調査」という。)は、バリアフリー化の推進に係る民間団体の活動状況、先進事例、行政との連携の現状を調査しているもので、2004年10月に都道府県、515の市町村、バリアフリー推進に係る民間団体763団体に対して、内閣府が実施したものである。

都道府県、市町村に対する主な調査項目は、民間団体との協働事業の有無、情報交換の状況、協働事業のパートナー選定に際して重視すること、協働事業の実施形態、協働事業の成功点・反省点、今後のバリアフリー化の推進に関する民間団体との協働の方向性、バリアフリー化の推進に係る民間団体と協働する必要性、協働事業をよりよくするための地方自治体の課題等である。

この調査はバリアフリー化の推進に限定して協働に関する調査を行っているが、特徴的な3点について述べる。

(1) 協働事業の成功点・反省点

この調査項目では、バリアフリー化を進める団体との協働を行った自治体について成功点・反省点を尋ねている。

成功点としては、「事業実施効果が大きくなったこと」、「民間団体が持っているノウハウを活用できたこと」、「地方公共団体だけではわからない当

事者ニーズを把握できたこと」、「民間団体からの豊富な専門知識が得られたこと」、「実際の施設利用者の声を取り入れ質の高い施設が作れたこと」、「市民レベルに近い視点で事業展開ができたこと」、「地方自治体、民間それぞれが単独で行うより、より広域的、効果的に啓発できること」、「市の職員が成長したこと」など、事業効果の向上、民間団体との交流の促進、住民ニーズの把握、市民参加の促進に関する成功点が上げられている。

一方、反省点としては、「地方公共団体にノウハウが蓄積されないこと」、「地方公共団体に協働のノウハウがなく役割分担に苦慮したこと」、「質を高めようとして単価が高くなったこと」、「団体が理事会に諮って進めることから調整に時間がかかること」、「地方公共団体、民間の間に意識の違いがあり、スムーズに運営できない場合があったこと」、「ボランティアとしての活動と、地方公共団体の事業としての活動とに認識のずれがあったこと」、「地方公共団体による事業期間が終了した後の金銭的支援が難しく、継続的に活動することが困難であること」、「民間団体が少なく協働事業を行う場合、団体の選択ができず協働内容が硬直化しがちであること」、「地方公共団体、民間団体が活動できる範囲に違いがあり相互理解が難しいこと」など地方公共団体の内部の問題から民間団体の問題、地方公共団体と民間団体との意識の相違の問題が上げられており、これらの反省点は今後さらに協働を進めていく上で重要な事項であると考えられる。

(2)民間団体との協働の必要性

協働の必要性では、「行政だけでは限界が生じる分野・事業についてサービスが提供されるため」が都道府県、市町村とも 87.5%、74.8%で最も多い回答となっている。続いて、都道府県では、「住民の地域活動への自発的な参加を促すことができるため」が 77.5%、市町村では、「住民のニーズをよりの確に反映したサービスが提供されるため」が 63.9%で 2 番目となっている。3 番目は都道府県、市町村の 2 番目に多かった項目が入れ替わっている。この調査からは、行政だけで公共の活動を担うことに限界を感じていること、また、これからの地域活動は住民の自発的な参加を必要としていることがわかる。

(3)地方公共団体の課題

協働をよりよくするための地方公共団体の課題としては、都道府県、市町村ともに「協働事業に関する制度やルールを整備」、「協働事業の実施にあたり民間団体と十分な意見交換をする」をあげる回答が多く、「民間団体への十分な資金援助を行う」等の回答は少なかった。このように地方公共団体では、協働を進めるには、資金や物的な支援より、協働に関する制度づくりや民間団体との情報交換などのソフト面を重視していることがわかる。

この調査は、バリアフリーに関する協働の調査ではあったが、協働の成功点、反省点の調査も行われ、特に反省点にあった地方公共団体にノウハウが蓄積されない、質を高めようとして単価が高くなった、行政と民間団体の認識のずれ、相互理解の難しさ、協働期間終了後の事業継続の難しさなどは協働の実態を示すものであり、協働を真に効果的に進めるための重要な事項が示されている。また、協働の必要性からは、地方公共団体は、協働によって、行政の限界の克服、よりの確な行政サービスの提供、住民の地域活動への参加の促進を図ろうとしていることが分かる。さらに協働の課題については民間団体との情報交換等の仕組みづくりに重点を置いていることが分かる。

第3節 協働に関する調査

この調査は、2006 年 7 月～9 月にかけて全国の都道府県、政令指定都市 62 団体に対して、筆者が調査したものである。調査の回答があったのは 51 団体で回収率 82.3%であった。その内容は 行政と民間団体との協働の状況、協働に関する自治体の認識、

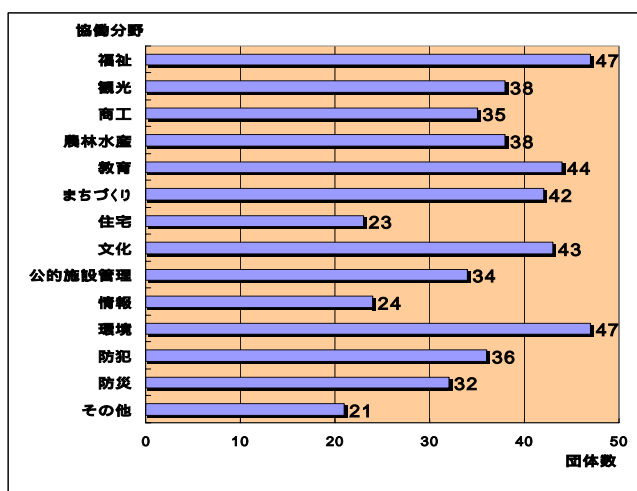
今後の協働の推進を柱にし、20 項目の質問事項を設けた。この調査項目は、協働が行われている分野、協働の実施状況、協働の形態、協働のパターン、協働の成功事例、協働に関する条例、指針等の策定状況、協働の必要性、協働に関する職員の認識、協働をさらに進めるための現在の取り組み、民間団体の育成方法、今後取り組む必要のある事項等があり、主な調査項目について、次のような結果が得られた。

1 協働が行われている分野

協働の状況について、協働がどのような分野で行

われているかということ調査したところ、福祉分野、環境分野がともに47団体で一番多かった。続いて教育、文化、まちづくりとなり、いずれも40団体を超えていた。これは福祉、環境分野は、従来から市民の活動が活発であったこと、また協働の主な相手方であるNPO法人が多く存在する分野であることから、協働が多く行われていると考える。

図1 協働が行われている分野

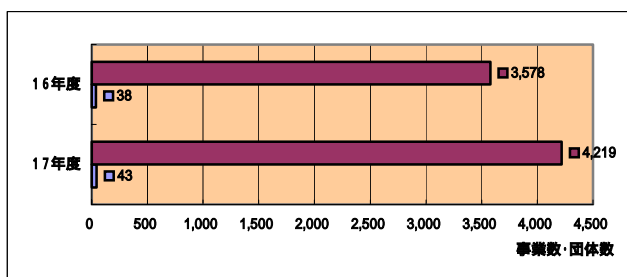


(筆者作成)

2 協働の実施状況

この調査項目は都道府県等でどのくらいの数の協働事業が実施されているか16年度、17年度について尋ねたものである。

図2 協働の実施状況



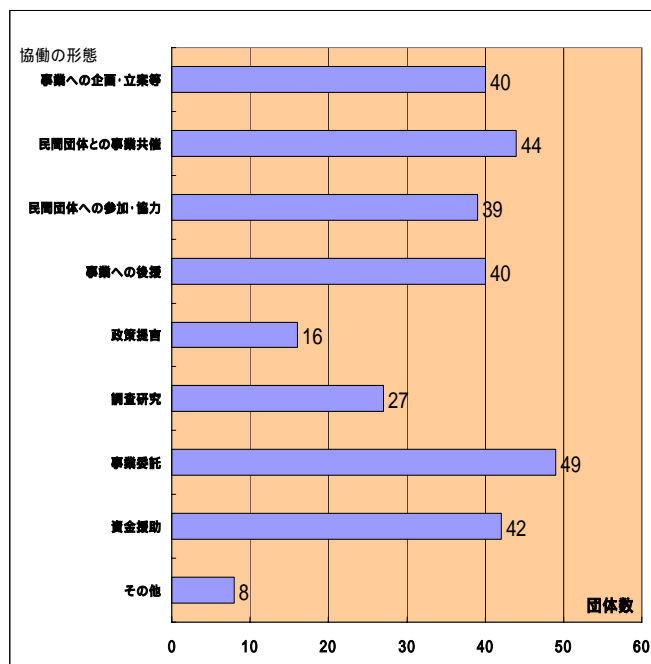
(筆者作成)

その結果、16年度は38団体において、3,578事業が、17年度は43団体、4,219事業が協働事業として実施されており、協働事業が増加していることがわかる。

3 協働の実施形態

行政と民間団体の協働はどのような形態で行われているかについて調べた。その結果、本来行政が行うべき業務を民間団体等に委託する「業務委託」が49団体と最も多く、続いて「民間団体との事業の共催」、「事業の企画・立案への参加」、「民間団体が主催する事業への後援」、「民間団体の活動への参加・協力」の順となった。「業務委託」が多いのは、前述の行政が市民の多様化・複雑化したニーズに対応できなくなっていること、厳しい財政状況から業務の効率化を進めなければならなくなっていること等がその理由と考えられる。

図3 協働が行われている形態

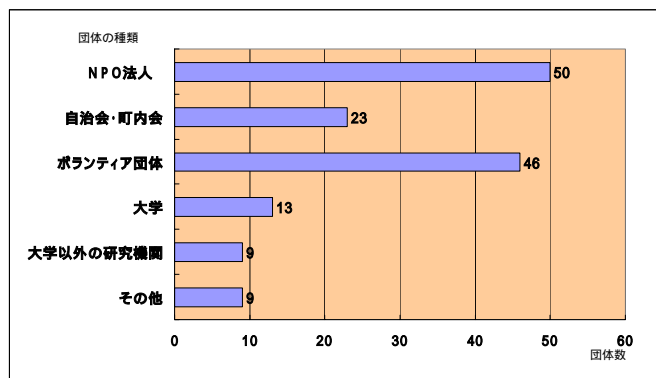


(筆者作成)

4 協働の相手方の状況

都道府県等がどのような相手と協働を進めているか調べた。その結果、NPO法人を協働の相手であったのが50団体、法人格を持たないボランティア団体が46団体、町内会を含む自治会が23団体、大学が13団体となり、協働の相手方としてNPO法人、法人格を持たないボランティア団体との協働が多いことがわかった。

図4 協働の相手方の状況

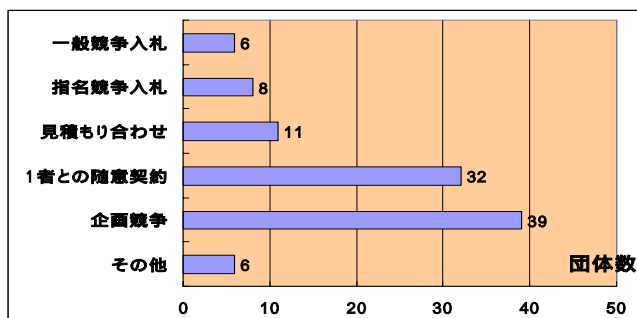


(筆者作成)

5 協働の相手方の選定方法

協働の形態として最も多い業務委託に関して、協働の相手方の選定方法を調べた。最も多かったのは、企画競争（コンペ・プロポーザル）が39団体、1者との随意契約が32団体、見積もり合わせ11団体、指名競争入札8団体、一般競争入札6団体となっている。企画の中身を重視する「企画競争」、「1者との随意契約」が多く、金額によって決定される入札が少ないということは、後述の「協働の必要性」において、「住民のニーズにあったサービスの提供」が最も多かったことと整合すると考えられる。

図5 協働の相手方の選定方法



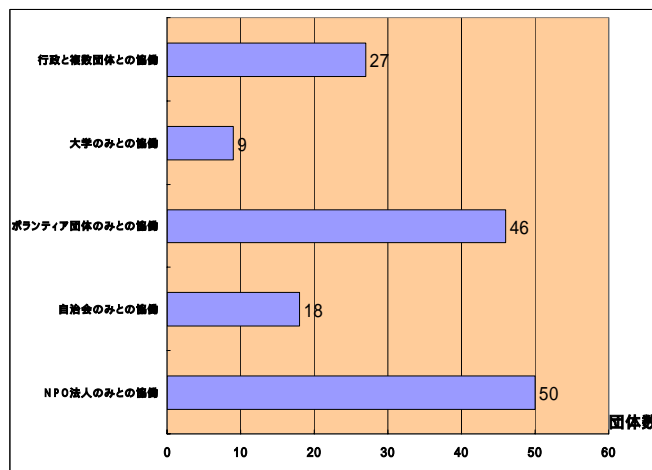
(筆者作成)

6 協働のパターン

協働する場合、どういう形で協働しているかについて調べた。もっとも多かったのが、NPO法人のみとの協働が50団体、次に法人格を持たないボランティア団体のみとの協働が46団体、自治会等のみとの協働が18団体であった。また、行政と複数団体との協働も27団体あり、NPO法人との協働ばかりで

はなく、幅広い主体及び多くの団体との協働が行われていることがわかる。

図6 協働のパターン

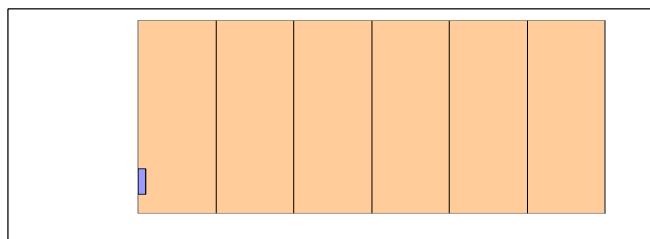


(筆者作成)

7 協働の政策上の位置づけ

協働の推進が政策上の重要な位置づけになっているか否かを尋ねたところ、ほぼすべての50団体が重要な位置づけであると回答し、残り1団体が重要な施策になりつつあると回答している。また今後の進め方については、51団体の全てでさらに進めていくべきであると回答している。都道府県等においては協働の推進が現時点でも重要な課題と認識されるとともに今後においてもさらに進めていくべきであると認識している。

図7 協働の政策上の位置づけ



(筆者作成)

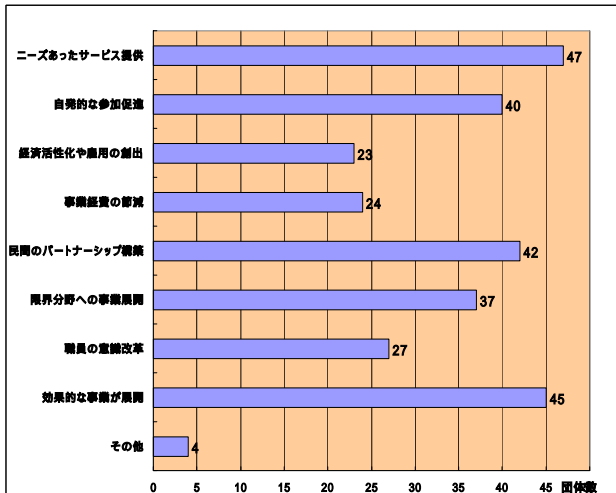
8 協働の必要性

協働に関する行政の認識に関して、なぜ協働が必要であるのかということについて尋ねた。その結果、一番多かったのが、「住民のニーズにあったサービスの提供」が最も多く、次いで「効果的な事業の展

開」、「行政と民間のパートナーシップの構築」、「住民の自発的な参加の促進」の順になっている。

一方、「地域経済の活性化や雇用の創出」、「事業経費の節減」と回答したのは、全体の半分以上という結果となった。このことから、行政の認識としては、まず住民のニーズに適切に対応しながら、事業を効果的に実施し、住民との良好なパートナーシップを構築するために協働を推進していきたいと考えていることが推察される。また、一方で、もっと実利的な経済の活性化、雇用の創出、事業費の削減については、現時点ではまだ協働を進める目的にまではつながっていないと考えられる。

図 8 行政が協働を行う理由

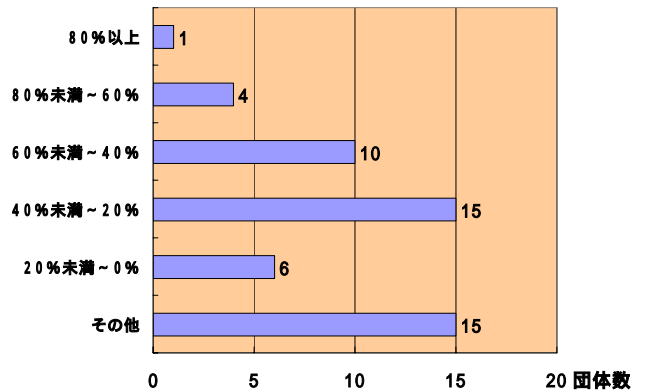


(筆者作成)

9 協働に対する職員の認識

協働に関してどのくらいの職員が理解しているかを尋ねた。80%以上の職員が理解していると回答したのは1団体、80%未満60%以上としたのが4団体、60%未満40%以上が10団体、40%未満20%以上が15団体、20%未満が6団体、わからないが15団体となった。この調査項目は、都道府県等に実態調査等がない団体が多いと予想されたことから、担当者の認識での回答も可能とした。それでもわからない、不明と回答した団体が15団体あった。この結果から考えると職員の理解が60%未満の団体が31団体となっており、今後、協働に関する職員の理解を一層進めるべきであると考えられる。

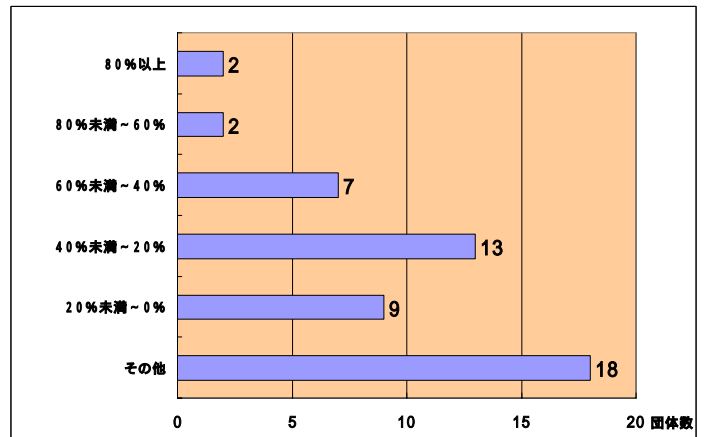
図 9 協働に関する職員の理解



(筆者作成)

また、事業の立案・実施に関してどれだけの職員が協働を進める意識を持っているかについての質問では、80%以上の職員が意識していると回答したのは2団体、80%未満60%以上としたのが2団体、60%未満40%以上が7団体、40%未満20%以上が13団体、20%未満が9団体、わからないが18団体となった。

図 10 協働を進めようとする職員の意識



(筆者作成)

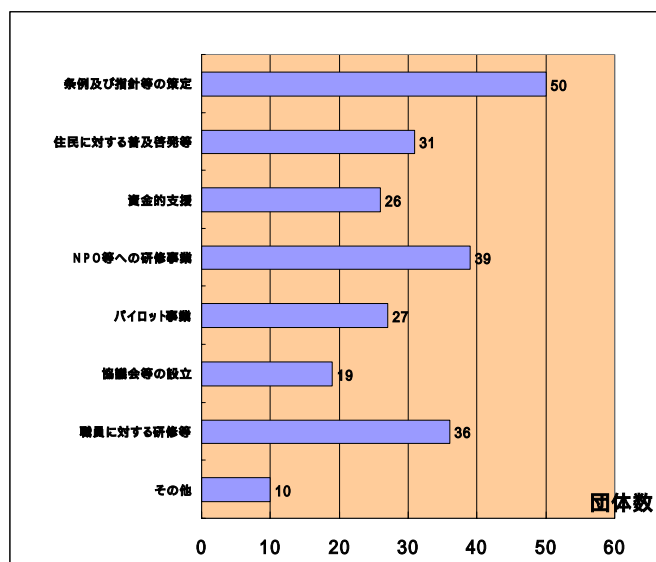
この項目でも職員の理解と同様、統計的なものがない場合は担当者の認識で答えてもらったが、わからないと回答する団体も一定数あった。この結果からも、60%未満の団体が29団体あり、職員の協働を進めようとする意識の向上が必要であることがわかる。

10 協働をさらに進めるための現在の取り組み

協働を進めるため、現在どのようなことに取り組んでいるかという質問では、「協働に関する条例及

び指針、マニュアル等の策定（策定中も含む）」が50団体と最も多く、次いで、「NPO法人等に対する能力向上等のための研修事業」が39団体、「職員に対する協働を進めるための研修等の実施」36団体、「住民に対する協働に関する広報及び普及啓発の実施」31団体、「住民から事業提案を受けて住民に実施してもらうパイロット事業」27団体、「NPO法人等に対する資金的支援」26団体、「NPO法人等との情報交換等をするための協議会等の設立」が19団体となっている。このように協働を進めるためのルールづくり、NPO法人等や職員への研修は取り組まれているが、NPO等との情報交換等はこれからさらに進めていくべき状況にあると考える。

図 11 協働をさらに進めるための現在の取り組み

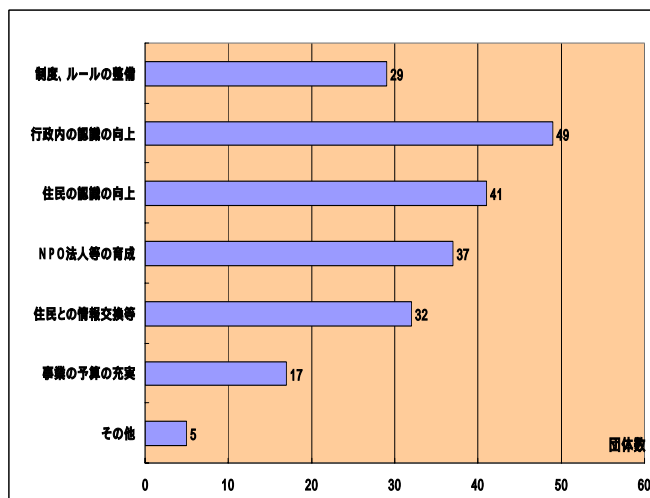


(筆者作成)

11 協働の課題

協働を効果的に進めるための課題については、「行政内における協働に関する認識の向上」が49団体と最も多く、「住民の認識の向上」41団体、「NPO法人等の育成」37団体、「住民との情報交換・意見交換」が32団体となった。一方、「事業予算の充実」と回答したのは、17団体に止まり、まずは、行政内部の職員の認識を高めることの必要性があげられており、前述の協働に関する職員の意識が低かったこととも関係すると考える。

図 12 協働の課題



(筆者作成)

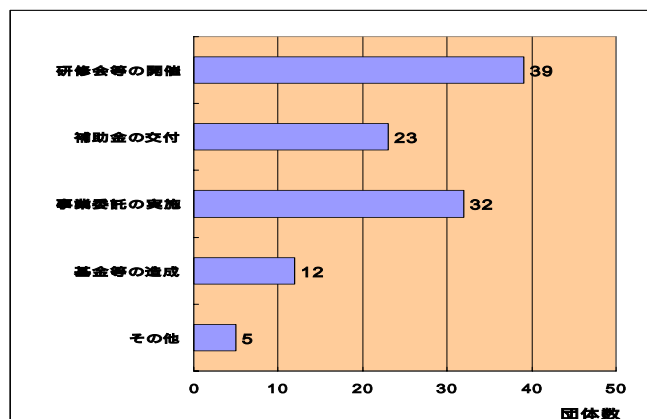
12 民間団体の育成方法

前述の協働の課題でも第3位に「NPO法人等の育成」があがっているが、民間団体の育成についての状況は次のとおりである。

まず、協働の相手方となる団体の存在について、「十分に存在している」が6団体、「存在するが十分ではない」が40団体、「わからない」が5団体となり、まだ十分でないことがわかる。さらに民間団体の育成の必要性については、「必要ない」が2団体、「必要である」が37団体、「どちらともいえない」が7団体、行政には育成できないなどの「その他」が5団体あった。

さらに育成の必要があると答えた団体にその育成策を尋ねたところ、「研修会等の開催」が最も多く、

図 13 民間団体の育成策



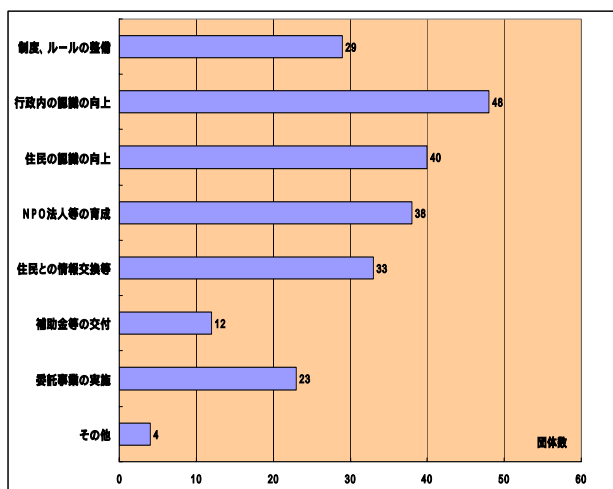
(筆者作成)

39 団体、「事業委託の実施」が 32 団体、「補助金の交付」が 23 団体、「基金等の造成」が 12 団体であった。このように 7 割を超える団体が公共の活動を支える民間団体の育成が必要であると認識し、研修会等の開催や事業委託の実施、補助金の交付等でその育成を図っている。

13 今後取り組むべき施策

協働を進めるために今後どのような取り組みを行っていくべきかについては、一番多かったのは、「行政内の認識の向上」が 48 団体と 9 割を超える回答であり、次に、「住民の認識の向上」が 40 団体、「NPO 法人等の育成」が 38 団体とこの 3 つの回答が上位を占めている。この結果から、協働を進めるためには、行政内の協働に関する認識を高めることが一番重要なことであると考えていることがわかる。

図 14 協働を進めるための今後の取り組み



(筆者作成)

また、住民の認識を高めることも重要であると考え、住民の意識を高めながら、NPO 法人等の育成を行い、行政、民間双方の認識を高めることがこれから協働を進めていく上で重要であると考えていることが推察される。

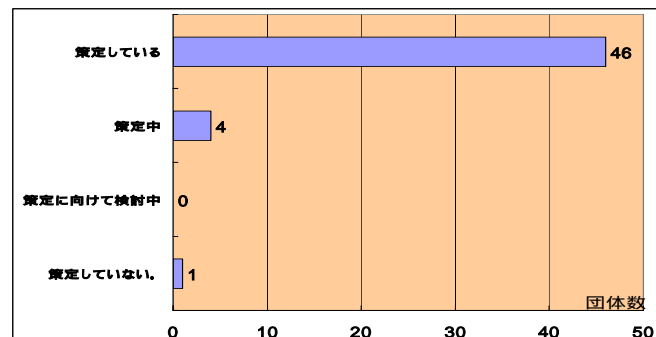
以上、「協働に関する調査」をもとに、行政と民間団体との協働の状況、協働に関する自治体の認識、今後の協働の推進について述べてきた。この調査からは、今後協働をさらに進めるためには、まず、行政内部の認識を変えることが重要であるこ

とがわかった。行政はともすると前例どおりに業務を行ってしまう傾向にあるが、行政組織や職員の意識を変え、既存の業務や新たな業務を行うにあたってはまず協働の可能性を考える意識の醸成が重要である。次に、住民の協働に関する認識の向上、つまり協働は難しいことでなく、身のまわりの高齢者や障害者のこと、ゴミの分別・減量のこと、大気、河川の浄化のことなど公共に関わることを自分のことと意識し、行政とともに進めようと多くの人が認識することで協働は大きく進む。そこから、新たなボランティア団体、NPO 法人が生まれてくると考える。

第 4 節 各都道府県等の協働指針及びマニュアル等

前述の「協働に関する調査」では、協働に関する指針及び協働マニュアル等を策定している団体が 46 団体あった。また、策定中の 4 団体を合わせるとほとんどの団体で協働に関する指針等が整備される状況になる。

図 15 協働に関する指針及びマニュアルの策定状況



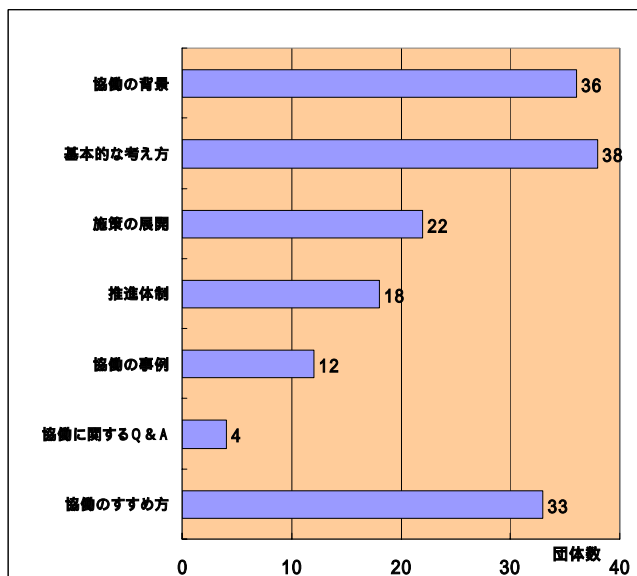
(筆者作成)

この節では、協働を進めるために重要な協働に関する指針及びマニュアル等の内容を分析することにより、今後協働をどのように進めていくべきかについて考察するものとする。

まず、協働指針及びマニュアル等の内容の分析を行った。大きく 7 つの項目を立て、この項目が協働指針等に記載されているか否かを調べた。

その結果、「協働の背景」について記載している団体が 36 団体、「協働の基本的な考え方」は 38 団体、「基本的な考え方の実現のための施策の展開」は 22 団体、「協働の事例」が 12 団体、「協働の推

図 16 協働指針等の内容分析



(筆者作成)

「推進体制」が18団体、「協働に関するQ&A」が4団体、「協働の具体的な進め方」が33団体となった。

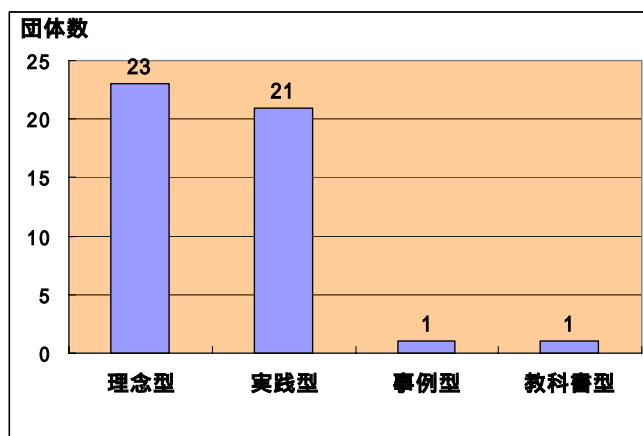
このように協働指針等には協働を進めるための「基本的な考え方」やなぜ協働が進んできたのかという「協働の背景」を記載している指針等が多かった。

また、協働指針等の内容の類型化も試みた。その類型は 理念型、実践型、事例型、教科書型の4つに分類した。

理念型は、協働を進める上での基本理念、基本的方向、協働が必要な背景、推進体制など抽象的な内容を記載しているものとした。実践型は、行政職員やNPO等に関わる者にとって役立つように具体的に進め方が記載されているものとした。事例型は、協働の多くの事例を記載し、その事例によって協働の進め方を示すものとした。最後に教科書型は、用語の定義やNPOの現状など協働への理解を深めるためのものとした。この類型に基づき、協働指針等を作成している46団体の分類を行うと 理念型23団体、実践型21団体、事例型1団体、教科書型1団体となった。

このように数が多いのは理念型であるが、新しく策定されている指針等ほど実践型をとっている傾向にある。これは協働の進め方をより具体的に示すことによって、職員や民間団体の理解を深め、多くの事業について効果的に協働を進めようとする目的

図 17 協働指針等の類型



(筆者作成)

があると考えられる。

今後、協働を一層効果的に進める上で重要となってくるのが、実践型の内容である。この実践型の中にある具体的な協働の進め方の傾向を見ると次のとおりである。

協働事業の検討、協働形態の選択、協働相手の選定、協働事業の実施、協働事業の評価、評価のフィードバックという流れを基本として協働の進め方を構築している。具体的な協働の進め方を示しているものの中で特徴的なものを上げると次のとおりである。まず、香川県の『NPOとの協働の手引き』では、協働事業の検討段階で「協働事業チェックシート」を作成している。このチェックシ

図 18 協働の進め方のフロー



(筆者作成)

ートは事業担当者がシートにある質問事項に YES か NO で回答することによって協働をすべきか、否かが決定できるしくみとなっている。さらにこのチェックシートでは事業に NPO が参入できない場合等はその理由をあげ、担当者の意識を深めるものになっている。

また、『千葉県パートナーシップマニュアル』では、事業委託、共催、補助、事業協力等の協働の形態ごとに協働の進め方を具体的に記載し、協働を進める者にとって使いやすいものになっている。

『岡山県と NPO との協働の手引き』では、協働の評価について、協働の成果に対する評価、協働の原則遵守に関する評価の 2 つに分け、NPO の特性が発揮できたか、事業成果に見合うコストになっているか、対等の立場を尊重したか、事業開始前に相互理解のため、十分な話し合いや情報交換を行ったかなど具体的な評価を行っている。

上記のように協働を行う上では、行政の職員や民間団体の者が具体的に使えるような指針やマニュアルを作成することは効果的な協働を進めるために重要なことであると考えられる。

第 5 節 先行調査と「協働に関する調査」との比較

前述のとおり、「協働に関する調査」の結果について述べてきたが、この節ではこの結果と前述の先行調査との比較をすることとする。

1 「協働のあり方に関するアンケート」との比較

「協働のあり方に関するアンケート」と筆者実施の「協働に関する調査」において、調査項目が共通している 4 点について考察を行う。

(1) 協働の形態

「協働のあり方に関するアンケート」の協働形態として、都道府県、市町村ともに「事業委託」が最も多く、以下、上位として、「後援名義」、「事業共催」、また、都道府県では「NPO への参加協力」、市町村では、「NPO への資金援助」が上位となっている。「協働に関する調査」においても「業務委託」が最も多く、続いて「民間団体との事業の共催」、「事業の企画・立案への参加」、「民間団体が主催する事業への後援」、「民間団体の活動への参加・協力」の順となっている。両調査とも「業務委託」

が最も多くなっているとともに、共催、後援、事業協力もともに上位になっている。ただ、「協働のあり方に関するアンケート」の市町村では「NPO への資金援助」が上位になっているが、「協働に関する調査」では上位にあがっていないことが両調査の異なるところである。

(2) 協働の分野

「協働のあり方に関するアンケート」での協働の分野は、都道府県では、「環境保全」、「福祉」、「NPO の活動に関する連絡、指導、助言」、「まちづくり」の順に、市町村では、「福祉」、「まちづくり」、「環境保全」の順となっている。都道府県で「NPO の活動に関する連絡、指導、助言」が多いのは、都道府県では NPO 活動支援センター等の運営を NPO 法人等に委託しているところが多いからであると考えられる。一方、「協働に関する調査」では、「福祉」、「環境」の分野がともに同数で一番多く、続いて「教育」、「文化」、「まちづくり」となっている。両調査とも「福祉」、「環境」、「まちづくり」が上位となっていることが共通している。

(3) 協働の意義

「協働のあり方に関するアンケート」では、前述のとおり、協働の意義について調査しており、その回答として、「自治体だけでは提供できない多様なサービスを提供できる。」が都道府県、市町村とも最も多く、続いて、「行政サービスの民間開放を促し、行政の効率の向上をもたらし」、「住民の地域活動への自発的な参加をうながす」、「行政と NPO との対等なパートナーシップを築く」の順になっている。また、「協働に関する調査」の必要性に関する質問事項においても、「住民のニーズにあったサービスの提供」が最も多く、次いで「効果的な事業の展開」、「行政と民間のパートナーシップの構築」、「住民の自発的な参加の促進」の順になっており、両調査とも最も多い回答がサービスの提供に関するものとなるとともに、上位の回答も多少順位は異なるがあがっている項目がほぼ一致している。

(4) 協働への課題

「協働のあり方に関するアンケート」では、協働の課題について、都道府県では「NPO への理解を深めること」が最も多く、次に「庁内での横断的連

携を深めること」、市町村では、「協働事業を行う目的の明確化」、「NPOへの理解を深めること」となっている。「協働に関する調査」では、「行政内における協働に関する認識の向上」が最も多く、「住民の認識の向上」、「NPO法人等の育成」、「住民との情報交換・意見交換」の順となっている。

両調査の1位が「NPOへの理解」と「行政内の認識」と異なる結果となっているのは、「協働のあり方に関するアンケート」がまちづくりに関した調査であることからその担い手であるNPOに重点が置かれ、「協働に関する調査」は協働そのものに関する調査であることから行政内部の問題が重視されたものと考えられる。しかしながら、両調査とも上位の回答となっているので重要な課題と認識していることには間違いはない。

2 「バリアフリー化の推進に関する連携調査」との比較

「バリアフリー化推進に関する連携調査」については、「協働に関する調査」と調査項目が共通している2点について考察を行う。

(1) 協働の必要性

「バリアフリー化推進に関する連携調査」では、その必要性について最も多かったのは、都道府県、市町村とも「行政だけでは限界が生じる分野・事業についてサービスが提供されるため」、次いで、都道府県では「住民の地域活動への自発的な参加を促すことができるため」、市町村では「住民のニーズをより的確に反映したサービスが提供されるため」が2番目に多くなっている。一方、「協働に関する調査」では、「住民のニーズにあったサービスの提供」が最も多く、次いで「効果的な事業の展開」、「行政と民間のパートナーシップの構築」、「住民の自発的な参加の促進」の順になっている。両調査の結果を比較すると、住民の自発的な参加や住民ニーズにあったサービスの提供が上位となっていることは共通している。また、「バリアフリー化推進に関する連携調査」で回答した地方自治体は、行政だけでは限界が生じている分野があり、それを民間団体と協働しその限界を克服しようとしていることがわかる。これは、バリアフリー化を実際担当している部署が回答したことから、行政の現場が直面してい

る限界を日々認識しているからだと考えられる。

(2) 協働を進める上での課題

協働を進める上での課題について、「バリアフリー化推進に関する連携調査」では、都道府県、市町村とも、「協働の実施にあたり民間団体と十分意見交換する」が最も多く、次いで「協働事業に関する制度やルールを整備」となった。一方、「民間への十分な資金援助を行う」、「民間団体への十分な物の提供・支援を行う」は低い結果となっている。

「協働に関する調査」では、「行政内における協働に関する認識の向上」が最も多く、「住民の認識の向上」、「NPO法人等の育成」、「住民との情報交換・意見交換」の順となっている。

両調査においては、住民や民間団体と十分な意見交換をすることは共通しているが、協働に関するルール整備、行政内の協働に関する認識の向上については異なる結果となった。特に、協働に関するルール整備については、「バリアフリー化推進に関する連携調査」が2004年に実施しているのに対し、「協働に関する調査」は2年後の2006年に実施していることから、この2年間で協働に関する条例、指針の整備が進んだことによるものと考えられる。

このように、「協働に関する調査」と先行調査である「協働のあり方に関するアンケート」、「バリアフリー化推進に関する連携調査」について、調査項目が共通している項目について比較を行った。その結果、協働の形態・分野で多くの共通点を確認できた。一方で協働の必要性や協働の課題においては、協働全般を所管している者とまちづくり、バリアフリーの担当者との立場の違いからくる相違点、さらに調査時点が異なることから、状況に変化が生じてきたものなど異なる結果を把握できた。さらに、この3つ全ての調査から、今後、行政において協働の重要性は益々高くなっていくことを認識できた。

第6節 まとめ

本稿では筆者が実施した「協働に関する調査」の分析や各都道府県等が策定している協働指針及びマニュアル等の分析、2つの先行調査と「協働に関する調査」との比較等によって、協働の現状、協働に関する地方自治体の認識、協働を進める上での今後

の課題等について述べてきた。この研究から多くの地方自治体において、行政だけで公共の活動を担うことに限界を感じ、住民等からなるNPO等との協働に取り組んでいることがわかった。また、協働を進めるために、協働に関する条例や指針等の策定、行政職員への研修、協働の相手方であるNPO等の育成、住民に対する広報や普及啓発、協働に関するパイロット事業の実施等様々な施策が展開されていることもわかった。

しかしながら、その成果は十分とはいえず、都道府県等では、協働を進める上での様々な課題を認識している。その中でも行政内部の協働に関する認識の向上が最も重要な課題の一つとして認識されている。現在、行政は様々な課題を抱え、厳しい状況にあるが、この課題を解決する重要な手法がNPOをはじめとした民間団体との協働である。その協働を真に効果的なものにするために、まずやらなければならないのは、協働に関する行政内の意識改革であると本研究からより強く認識した。今後は、行政の意識改革をさらに進めるためにはどうすればいいか。その一つとして、協働を効果的に進める「協働モデル」の策定があると考え、この「協働モデル」については、次回、論ずる予定である。

参考文献

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 武藤博己編『分権社会と協働』ぎょうせい、2001年。
5. 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。
6. 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。
7. 初谷勇『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会、2001年。
8. 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。
9. 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。
10. 財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団編『NPO教書』風土社、1997年、38頁。
11. 佐藤徹、高橋秀行、増原直樹、森賢三共著『新説市民参加』公人社、2005年。
12. 佐藤徹編『地域政策と市民参加』ぎょうせい、2006年。
13. 小林重啓編『協働型まちづくり』学芸出版社、1994年。
14. 市町村アカデミー編『自治体と地域住民との協働』ぎょうせい、2005年。
15. 千葉県『千葉県パートナーシップマニュアル』2006年。
16. 香川県政策部『NPOとの協働の手引き』2003年。
17. 岡山県『岡山県とNPOとの協働の手引き』2005年。

(Received : January 10, 2007)

(Issued in internet Edition : February 1, 2007)