

## 協働推進における NPO の自立支援

—行政と NPO の論理の違いを乗り越えるしくみづくり—

西山 志保<sup>1</sup>

NISHIYAMA, Shiho

(立教大学社会学部准教授)

石山 博之<sup>2</sup>

ISHIYAMA, Hiroyuki

(山梨県企画県民部主任)

### 1. はじめに

人口減少や少子高齢化による行財政の逼迫、成熟社会を迎えた日本の市民ニーズの多様化などにより、既存の行政主導型の公共サービス供給が限界を露呈させている。そこで新たな公共サービスの担い手として注目を集めているのが、先駆性、柔軟性、当事者性を特徴とした市民セクターの民間非営利組織 (Non Profit Organization) である。現在、従来のような統治する行政と統治される市民セクターという関係ではなく、行政と市民セクターが共通の目標を掲げ、対等な立場で地域課題の解決を図る「協働」(partnership) という新たな手法が注目されている。

協働は行政の政策用語としても頻繁に使われており、実際、全国各地で行政と NPO との様々な協働事業が展開されている。しかし、具体レベルでみると、協働の重要な条件である対等性や NPO の自主性などが担保されないまま、協働という用語だけ独り歩きしていることは否めない。特に、日本の NPO は不安定な財政基盤から行政システムに組み込まれ、委託による「行政の下請け化」が問題となっている(田中 2006)。また組織的にも財政的にも小規模で力不足の NPO が多く、行政が委託できるだけの力量をもった NPO が少ないなどの問題もある。

多くの場合、行政の協働の相手となる NPO は組織運営・財政マネジメント・情報収集・マンパワーなどの点において能力の高い「力のある団体」に限られてしまっているのである。地域社会において協働を推進するためには、NPO の自立を自助努力に頼るのみならず、「力のある団体」へと支援するための行政の制度設計や条件整備が不可欠になっていると考える。

こうした問題意識に基づき、本稿<sup>3</sup>では、まず筆者らが行った調査に基づき山梨県での協働の取り組みが抱える問題点を明らかにする。そして NPO に対して先進的な協働の財政的支援制度である神奈川県「かながわボランティア活動推進基金 21 協働事業負担金」に注目し、その制度メカニズムの検証と NPO の自立を促すプロセスの考察を行う。そして神奈川県との比較から、行政と協働を行う「力のある団体」が少ない山梨県での協働施策の

問題点を乗り越え、NPOの自立を促す協働推進施策への示唆を示し、実践的な協働を進めるための政策策定に寄与することを目的とする。

## 2. 協働をどうとらえるか？－協働をめぐる議論

行政とNPOの協働については、これまで多様な論点から論じられている。Salamon(1995)は協働の必要性について、財政難やサービスの画一性という「行政の欠陥」を補う存在として非営利組織があり、またNPOの力量不足、自己中心性、温情主義などの「非営利の欠陥」を補うものとして政府を位置づけている。あくまで政府は非営利組織を補完し、目標を実行させるための「第3者(にまかせる)政府」であるとして、相互補完性の立場からパートナーシップの必要性を説いている。

一般的に協働とは、異なる主体が相手の立場を尊重し対等な関係を取り結びながら、共通の目的を達成するために話し合い、協力して活動することで、相乗効果や住民自治力の向上を目指す関係性と理解されている(世古2001、木原2003、総務省2006)。またプロジェクトごとに主体がとり結ぶ目的的な協力関係、という意味で時限的なものである。

このように行政とNPOとの役割分担を促す協働は、市場契約による行政サービスの合理化に基づくものであるという新公共管理論(New Public Management)の文脈で議論される。その一方で、社会的責務に応える多様な主体の自発的協調の動きととらえ、新たな主体間の役割分担を示すガバナンス論の文脈で議論されるなど、その捉え方は多様である。

また協働の形態も非常に多様で、行政とNPOとの協働には、自発的で行政中心の「市民参加型」、契約的で行政中心の「行政中心契約型」、政府・行政も含めた様々な市民や市民組織が関わって共通目標を達成しようとする「対等契約型」、多様な主体が積極的に参加しつつ、社会的効果を達成する緩やかな「自立協調型ネットワークを基礎とするタイプ」など様々な類型があるという(新川2002)。

日本で協働は具体的に、共催、実行委員会・協議会、事業協力、委託事業、指定管理者制度、情報提供・情報交換などの形態で実施されており、行政が施策を決め、その施策内でNPOに業務を任せる事業委託が非常に多い。委託事業に関しては公的資金への過度の依存がNPOの自立を妨げるといった批判もあるが、財政基盤の弱い市民セクターが活動を開始し、継続するために引き受けざるを得ない現状もある。むしろNPOを企業とならぶ公共サービスの担い手としてみなし、NPOが委託事業をどのようにマネジメントし行政と関係を形成すべきなのか、戦略論的考察を提起する見解もある(後2003)。

このように協働といっても様々な形態と段階があり、本論文では、むしろ主体間の関係形成のプロセスとしてとらえる必要があると考える。協働をプロセスと捉えると、初めから財政基盤の弱いNPOが行政と対等な関係を取り結ぶことは極めて難しい。地域資源をマネジメントできる力のある団体のみが行政の協働の相手として選ばれることになってしまう。むしろ形式だけの協働を進めることが重要なのではなく、実質的な協働のためにNPOがどのような力をつけることが必要なのか、そこに行政がどのような支援をすることが必要なのか、を考えていくことが重要なテーマとなる。そこで次に筆者らが行った調査に基づき山梨県で行われている協働の現状から問題点を浮かび上がらせ、考察を進めていく

い。

### 3. 山梨県の協働の現状と課題

#### 3.1 NPO と行政との協働施策の取組みと課題

まず行政とNPOとの協働推進に取り組んでいる山梨県の政策について概観しよう。山梨県においてNPO法人数は336法人(平成21年6月末)で、全国と比較するとNPOの絶対数は少ないものの人口当たりの数は多い。会費収入に頼り、財政的に小規模で活動資金に問題を抱えている法人が多く、行政とは情報交換が主で補助や委託の数が少ないことなどが明らかになっている<sup>4</sup>。

県とNPOとの協働推進は、行財政改革への考え方や理念などを示した総合的な指針である「山梨県行政改革大綱」(平成19年12月20日策定)において重要概念として位置づけられており、「県民の視点に立った行政サービスの改革」である重点的な取組みの一つとして施策化が図られている。協働の具体的な取組みとしては、①人材育成と協働文化の醸成、②「モデル事業<sup>5</sup>」の認定、③「地域活性化促進事業費補助金」事業、④中間支援組織の支援の4つに大きく分けることができる。すなわち、行政職員やNPOを対象とした研修会による人材育成、「モデル事業」の認定による協働の啓発・広報、「地域活性化促進事業費補助金」制度によるNPOの財政的支援、中間支援組織の支援などである。確かに施策における効果として、協働の要素を含んでいる事業件数自体は数を伸ばしている。しかし実態はNPOとの関わりがあれば協働事業としてカウントされるため、協働の関わりあいの広がりには示すものの、必ずしも質的向上を示しているとは言い難い。

一方で、協働の質を考察すると、理想の協働の形に近いものは「モデル事業」などに限定されている。「モデル事業」の質が高い理由は、もともと実績と信頼のあるNPOからの提案による事業が多いためであり、協働によってNPOの力が向上し、質が高まったわけではない。加えて、認定されるNPOは行政と対等な実行力をもつ「力のある団体」であり非常に限定されている(山梨県庁県民生活・男女参画課のヒアリング)。つまり山梨県では、協働が重要な取組みとして位置づけられているものの、実際に行政と対等な関係に基づき、質の高い協働事業を行える「力のある団体」が非常に限定されている点が大きな問題だといえる。

#### 3.2 「力のある団体」との協働推進のための制度的課題

「力のある団体」とは、自立した独自の活動の蓄積により社会的成果をあげており、社会的認知を得ている団体である。例えば、山梨県で代表的な「フィールド'21」と「スペースふう」というNPO法人がある。NPO法人フィールド'21は、自然環境の保全・創造を目的として環境調査や計測事業などを行っている団体で、行政との協働により豊富なネットワークの存在、多様な専門家の参加、活動資金の確保、収入構造の多元化(インカムミックス)の構築、事務処理能力の向上、先駆的事业による社会的認知などを可能にしていた。またスペースふうは、山梨県富士川町(旧増穂町)を拠点として、全国初のリユース食器レンタル事業を立ち上げ循環型社会の実現を目指す活動を展開している。企業からの支援、リーダーシップ、ネットワークの活用、マネジメント支援、委託事業の受託、循環構造的

な自主事業の構築などを積極的に行っていた。

このように「力のある」とされる両団体とも、外部アクターとのネットワーク形成により資金や知識、技術の能力を高め、自律的に事業を組み立てており、また信頼性を獲得する点において行政と協働事業を行うことにメリットを感じている。こうした「力のある」といわれる団体の力量形成の個別要因をみると、組織が有する偶発的な要因だけでなく、事業を進める過程において後発的に獲得した要素が多い。現状の協働制度の問題点は、既にノウハウのある「力のある団体」のみが行政の支援を受けられる点である。むしろ力の弱い団体が「力をつけ」、行政と対等な協働関係を取り結ぶ「力のある団体」になるための支援について仕組みづくりや制度設計を進めていくことが重要になっている。

既に山梨県でも NPO に対する様々な支援策があるが、人材育成、情報発信、場所の提供などに比べて、財政的支援のしつこさが非常に弱いといえる。山梨県内の多くの NPO が資金不足を最大の課題としており、また山梨県には NPO バンクがなく、新規参入の NPO が大口で効率のいい資金を集めることは難しい。「力のある団体」は資金を確保し実績を積み重ねることでメディアに取り上げられ、相乗効果により加速度的に成長していく一方で、大多数の NPO 法人は埋もれてしまう、という「二極化」が起きているのが現状である。

山梨県の財政的支援制度である「地域活性化促進事業費補助金」においても、自己資金のない NPO では事業継続が困難であったり、力の弱い団体には協働へのチャンスが限られている。むしろ活動を安定化させるためのスタート資金が不足しており、資金集めや資金運営などに対する支援が不可欠なのである。そこでこれらの課題に対する具体的提案を検討するため、協働の先進事例である神奈川県 of NPO に対する財政的支援制度を取り上げる。

#### 4. 「かながわボランティア活動推進基金 21 協働事業負担金」制度の分析

##### 4.1 「基金 21 負担金」制度の特徴

「かながわボランティア活動推進基金 21 協働事業負担金」（以下「基金 21 負担金」と略す）制度は、協働による地域課題の解決を目的とした神奈川県の財政的支援制度で、「負担金」という独自の制度を設立している。これは当時の神奈川県知事であった岡崎氏のトップダウンにより 2001 年に創設された県の基金であり、積立高は 100 億円で基金運用果実が毎年約 1 億円である。「基金 21 負担金」は全国に先駆けて始まった制度で、中でも「協働事業負担金」は負担金という、上限年間 1000 万円を最大 5 年間継続的に支援し、受給者と行政と対等に責任を負う財政的支援は大きな注目を集めている。その特徴は大きく 3 点にまとめられる<sup>6</sup>。

第 1 に、支援制度の特徴としては、負担金の上限が 1000 万円と高額で、5 年間(1 年ごとの審査で最大 5 年間継続可能)で最大 5 千万円という協働事業は他に例をみない。しかも対象分野を限定していないので、広範囲な支援対象が可能となる。人件費やハード整備費が支援対象となったり、自己財源についての制約がないなど、非常に使いやすいといえる。

第 2 に、「基金 21 負担金」では、補助金や委託料ではなく、負担金の形式をとっている。委託料は行政がその権限に属する事務業務を他の機関等に行わせた場合の反対給付として支払われる経費である。詳細な仕様書に従い受託者は契約業務を遂行する義務を負い、事業成果に対する権利は委託者で実施主体である行政に帰属する。これに対して負担金は、

提案事業に対する財政的支援として NPO に支出された行政資金であり、NPO が作成した事業計画に基づき事業は実施される。責任の所在については、行政と NPO 双方に責任が発生し、NPO の主体性が非常に確保される形態になっている。

第 3 は、サポートシステムの存在、審査会の設置、協定書の締結というシステム機能についてである。まずボランティア活動を総合的に支援する公設公営の施設である「かながわ県民活動サポートセンター」の存在がある。これは県民部 NPO 協働推進課の出先機関となっており、現場の意見や課題を NPO 支援や協働推進を主管する部署へとつないでいく役割を果たしている。

また NPO からの提案事業に対する選考は、すべて第 3 者機関である「神奈川県ボランティア活動推進基金審査会(審査会)」が行っている。これは条例で定められた県の附属機関であり、大学教授や NPO の代表、民間人などボランティア活動に関する有識者により構成されている。審査会では市民目線での事業選考と事業への権威づけが実施されており、また事業についての点数評価などにより公平性、透明性の確保などを徹底化させている。

さらに「基金 21 負担金」事業において、NPO と協働の担当部署は、課題の認識や目的の共有化、役割分担、責任分担の明確化のための協議を行い、その結果を「協定書」として明文化する。これにより行政と NPO が対等性を担保できたり、相互理解の促進、さらには担当者が異動しても事業内容が適正に引き継がれるという効果をもたらしている。

これらのしくみを示したのが、図 1 である。この 3 つのシステム機能が有効に働くことにより、協働を難しくしている行政と NPO との「論理の違い」を乗り越え、すり合わせをしている点が重要である。

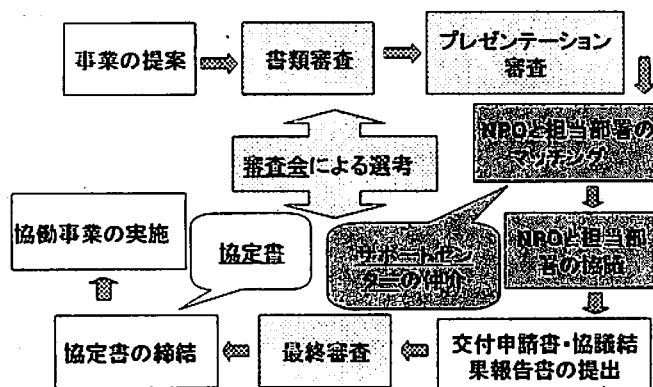


図 1 「基金 21 負担金」の 3 つのシステム機能

出典：石山(2010:29)

#### 4.2 「行政の論理」を乗り越えるメカニズム

行政と NPO との協働を難しくしているのは、それぞれの組織の「論理の違い」である。しかしその論理の違いをうまく組み合わせ、明確な役割分担ができれば、協働がスムーズに進む可能性がでてくる。

基本的に NPO は共感原理(正義感や好悪の感情など、メンバーや支援者の共感する課題

に対しての活動)に基づいて行動する。これに対して、行政は法による支配や公平・平等原理(一部のみ利益が偏ることを厳しく禁止)に基づき行動する(早瀬・2003:50)。さらに行政は官僚組織であるために、合理性が徹底化された管理・支配システムを基盤としており、縦割りの関係には強く、上からの命令で迅速に動く効率性を示すこともある。しかし自らの所属する部局の利益を組織全体の利益よりも優先し、他部局との協調に努めようとしない、いわゆる「セクショナリズムの弊害」が生まれやすい。採択されたNPOの事業は、法的・制度的な隙間にある課題が多く、縦割りの所轄事務に該当しない、あるいは複数の部局に関連するなど、行政の枠組みでは対応できないものが多い。しかしサポートセンターの存在により、このセクショナリズムがある程度、打破されている。公設公営のサポートセンタースタッフが県職員であることもあり、「行政の論理」を熟知し、協働担当部署とつながりを持っている。その意味で、サポートセンターが市民目線により発見された課題とセクショナリズムという行政の論理のすり合わせを可能にする役割を果たしているのである。

また行政は官僚組織であるために、規則に基づき前例を重視する前例主義に依拠している。そのために、未経験の事業を避ける傾向が強いという特徴を持つ。これに対してNPOは、制度の隙間に落ちる社会問題を市民目線で発見し、柔軟に取り組む傾向が強い。その一方で、NPOは財政基盤が弱いために、継続的な事業展開が難しいという難点もある。「基金21負担金」制度で採択される事業は、行政が未経験の先駆的事业が多い。しかし民間人や学識経験者などで組織されている「審査会」は条例に設置根拠がある附属機関である。そのため選考された事業は審査会の決定によりオーソライズされており、前例を重視する「行政の論理」により簡単には反故できない仕組みになっている。

さらに行政の政策課題は、問題が起きてから初めてその解決に向けた政策立案がなされるという「問題中心的解決」と、過去の経験からルールを学びとるという「組織による学習」によって解決が図られているという(外川 200136-37)。「基金21負担金」事業は、既存の予算循環や行政計画の枠組みに収まらない、「行政の論理」の外から組み込まれる事業である。そして「協定書の締結」により、行政の論理の上に成り立つ行政計画とは別体系に位置づけられる。協定書はその事業遂行を担保し、行政-NPO間の役割分担を明確にする重要な機能を持っているといえる。

このように官僚組織である行政は、セクショナリズムや前例主義などの官僚主義という「論理」を成立上必ず持っている。しかし「基金21負担金」制度では、前述した3つのシステム機能、つまりサポートセンターの設置、審査会の設置、協定書の締結によって、NPOと行政の論理の違いをすり合わせていると考えられる。さらにその過程で、NPOの変化だけでなく、問題解決のための革新的行動の展開や政策変化、あるいは行政サービスの一部をNPOにまかせるなど、行政の論理自体が変化をしていた。これはまさに協働のプロセスでみられる相互変容だといえる。

#### 4.3 「基金21負担金」制度によるNPOへのインパクト

では次に、「基金21負担金」事業はNPOの自立や成長過程にどのような効果を与えているのか検証しよう。ここでは「特定非営利活動法人多言語社会リソースかながわ(以下、

「MIC かながわ」と略す)」と「横浜 Cruise ネットワーク（以下、「クルーズ」と略す）」という 2 団体を取り上げ、その効果を検証する。

MIC かながわは、外国人居住者の多い神奈川県<sup>7</sup>において、2002 年に長年活動してきた医療通訳ボランティアのネットワークから、医療通訳サービス支援モデル事業を実施する主体として設立された団体である。事業目的は、外国籍患者が安心して医療機関を利用するために、医療通訳を派遣して外国籍患者をサポートするシステムの構築を行い、制度として定着させることにある。2003 年度より「基金 21 負担金」事業として県民部国際課と MIC かながわによる医療通訳派遣システム構築事業が 5 年間開始された。MIC かながわは、医療通訳スタッフやコーディネーターの養成、通訳スタッフの派遣などの専門性を有する部分を担い、県は医療通訳の委嘱、身分書の発行、医療機関・市町村との連携調整などの社会的信頼を必要とする部分を担っている。

「基金 21 負担金」によって、MIC かながわは継続的かつ安定的資金を得たことで事業拡大し、また着実に医療通訳の派遣件数を伸ばして実績を蓄積することができた。また行政が主体となり検討協議会を開催したことにより、医療団体や市町村等から理解と信頼を得てネットワークを拡大し、堅持・強化することができたという。最も大きな成果は、5 年間の支援期間が終了した後、MIC かながわが医療通訳派遣システムを確立し、継続的な事業実施を可能にしたことである。その過程で病院側からの受益者負担を取りついたり、また事業終了後に県のシステム事業として予算措置の継続を可能にするなどの政策化を図っていった。さらに事業の波及効果として、県保健福祉部より新たな感染症通訳業務を受託するなど、活動の幅が広がったといえる。

また 2 つ目の事例として、2002 年に設立された、セクシャル・マイノリティの支援団体であるクルーズの活動を取り上げる。日本では HIV 感染者が増加の一途をたどっており、その中でも男性同性愛者 (MSM) が多くを占めている。クルーズの目的は、セクシャル・マイノリティのコミュニティ・センターの設置・運営と HIV 即日検査による当事者支援と偏見・差別の撤廃である。クルーズは自己資金が寡少で、組織的にも構成員 7 名という非常に小規模な NPO である。プライバシーなどの問題から十分な対策がとられていない問題に対して、同じ男性同性愛者の立場から患者の支援活動などを行っている。

2007 年度より「基金 21 負担金」事業として保健福祉部健康増進課とクルーズによる MSM 健康支援センター事業が開始された。事業内容として、MSM の心の病や HIV の感染を防ぐことを目的とした MSM 当事者への支援がある。また今まで全体像しか把握できなかった MSM に関する情報の共有化や MSM の偏見・差別の撤廃を目的とした事業である。そこでクルーズは、「基金 21 負担金」により MSM 健康支援センターを設置し、運営などの MSM と直接関わる部分はクルーズが担当し、行政は保健所・教育委員会など行政機関との調整や事業実施に伴う保健・医療面の指導などの後方支援を担う、という役割分担を確立した。そもそもクルーズの平成 17 年度の収入は寄付等と助成金をあわせて 28 万円程度と非常に少なく、これだけで MSM の支援拠点をもつことは不可能であった。資金の使途が非常に柔軟な「基金 21 負担金」を得ることで、人件費とか固定資産費用をだすことが可能になったことは大きな意味を持つ。

MSM 健康支援センターという拠点への来場者数は年々増加しており、事業拡大と当事者

への継続的支援が可能になっている。また健康増進課による保健所、衛生研究所などとの調整により、多くの医療機関などの公的組織との連携が可能になっている。さらに保健福祉部だけでなく、教育機関である教育委員会が新たに協働担当部署として加わるなど、多様な組織との連携を可能にしている。これらの活動展開は「基金 21 負担金」事業がもたらした非常に大きなインパクトだといえよう。

以上のように MIC かながわのケースは、「基金 21 負担金」による協働事業の 5 年間で着実に成果をだし、実績を重ねたことが、自らの活動に対する社会的信頼を生んだと同時に、行政とのネットワークや調整力を向上させ、インカムミックスを構築した。その過程で、生まれてきた事業成果や資金以外のマネジメント能力やネットワーク形成などの「+α」の能力向上によって、NPO が自立にむかうことを可能にしたといえる。

しかし行政との協働は、互いの役割を認め合いながらも一定の距離を保ち、互いの得意とする分野を明確にし、組み合わせながら進めた過程で生まれたものである。むしろ前例のないプロジェクトに対する責任と負担をどのように担うのか、お互いの主張をすり合わせる過程で形成された関係である。自らのミッションを実現するための戦略的手段として「基金 21 負担金」制度を活用し、行政がその一部を担うように働きかけ、成功している。その意味で、「基金 21 負担金」は、公共領域の再編と団体の持続可能な収益構造の構築を進めたといえる。

またクルーズの事例では、「基金 21 負担金」制度を活用することで、組織基盤も財政基盤も脆弱な NPO が様々な力量をつけていくプロセスが見てとれた。自己資金がないにもかかわらず、コミュニティ・センターの立ち上げと継続的事業を可能にし、さらに研究機関や医療機関との連携によって安定的な財政を築くことを実現している。しかしクルーズの運営資金において負担金の占める割合が非常に大きいため、事業終了後の自立が非常に重要なテーマとなる。そのためには、マネジメント能力を高め、政治的な交渉能力を高めながら、民間からの助成金、政府からの補助金、研究費などにより収益構造を多元化させなくてはならない。いずれにしても負担金制度が非常に難しい社会的問題に取り組む脆弱な NPO の活動推進を促していることは確かだといえる。

## 5. 協働による NPO の力量形成

では次に「基金 21 負担金」制度と山梨県で実施されている「地域活性化促進事業費補助金」制度を比較することで、両者の協働が NPO に与えるインパクトの相違を明らかにしたい。まず「基金 21 負担金」制度によるインパクトが図 2、「地域活性化促進事業費補助金」制度によるインパクトが図 3 である。

「基金 21 負担金」制度による協働のプロセスにおいて、NPO は多様な能力を高めていた。特筆すべきは、事業の立ち上げや継続性、チャンスの拡大といった資金による効果だけでなく、他の組織との連携、活動に対する社会的認知、マネジメント能力などの「資金+α」の効果が生み出されている点である。「基金 21 負担金」制度において、行政は単なる資金の提供者としてだけでなく、社会的信用力、調整力、ネットワークなど行政の強みや資源を NPO に提供し、成長を促す役割を果たしていたことがわかる。またこうした過程で NPO が獲得した力は、山梨県の「力のある団体」の力量構成要素と近似していた。つまり、「力



のある団体」が個別の要因により獲得してきた、マネジメント力、ネットワーク、インカムミックスなどが協働のプロセスによって創出されていたのである。それらは NPO の組織的自立の要件であると考えられる。

「基金 21 負担金」の最初の段階では、財政基盤が脆弱な NPO と行政との間には形式的対等性に基づく協働が形成される。形式的な対等性を担保することで、地域課題の解決と NPO の力量形成の両立を可能にする「プロセスとしての協働」が行われる。さらにそれが「資金 +  $\alpha$ 」の効果を生みだし NPO は資源獲得能力を高め、行政との間に実質的な対等性を確立するようになる。まさにこのように NPO が自立を遂げる協働のプロセスが「基金 21 負担金」によって創出されているのである。

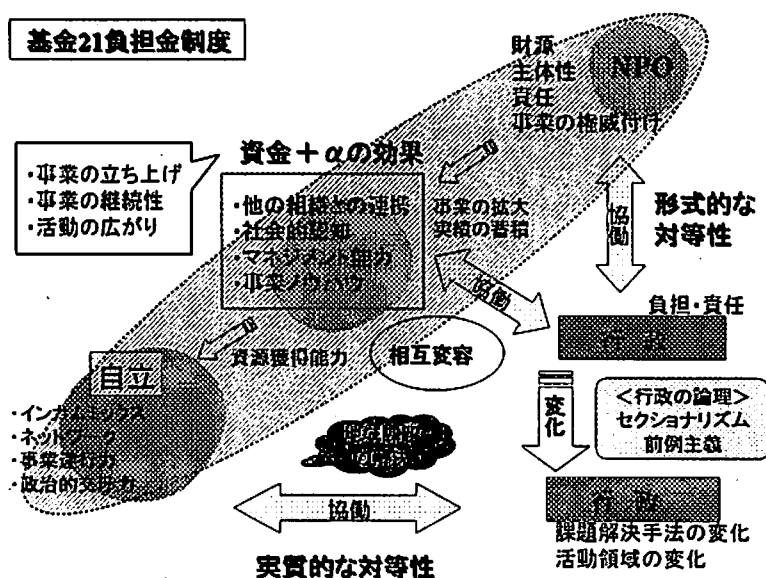


図 2 「基金 21 負担金」制度によるインパクト

出典：石山(2010: 53)

これに対し山梨県の「地域活性化促進事業費補助金」制度では、「基金 21 負担金」制度に比べて、NPO が力を育むための協働のプロセスが短く、点線で囲まれた部分にとどまっている。既にある程度、個別の要因により力をつけ自立している NPO が協働の相手として選ばれ、さらにそうした団体が社会的信頼や財政的安定を可能にしている。つまり「基金 21 負担金制度」でみられたように力の弱い NPO に対して「資金 +  $\alpha$ 」の効果を生み出す支援が欠けており、また一部の NPO に対してしか効果がないことがわかる。

また行政へのインパクトに注目すると、「基金 21 負担金」制度により、行政の課題解決手法や活動領域に変化が生じている。具体的には、新たな課題解決手法の発見による政策の変化、潜在的な地域課題が顕在化したことによる新たな行政サービスの創出である。すなわち、「基金 21 負担金」制度が NPO と行政に相互変容を生じさせ、協働の内容に変化を与えている。そのような相互変容を伴う協働のプロセスが NPO の力量形成に関与しているといえよう。

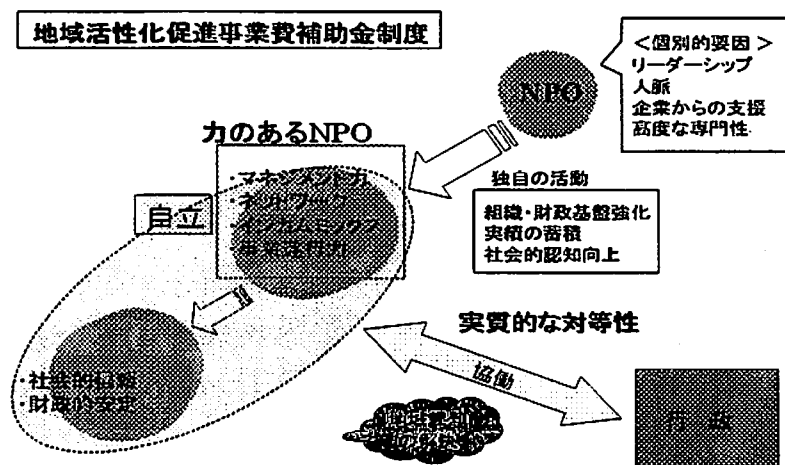


図3 「地域活性化促進事業費補助金」制度によるインパクト

出典：石山(2010:53)

## 6. まとめ

本稿では、地域社会において協働を定着させるために、行政によるNPOの基盤整備の必要性和自立支援のための制度設計を検討した。日本でも協働の重要性が強調されながらも、NPOの財政的脆弱性の克服と協働の対等性確保が非常に難しい課題となっている。これらの課題を検討するために、神奈川県先進的制度である「基金21負担金」制度を取り上げ、行政とNPOとの対等な協働を進める財政的支援制度のメカニズムを分析した。

多くの場合、行政の協働制度はすでに組織運営や財政運営を確立している「力のある団体」への支援を中心としている。しかし「基金21負担金」制度によって展開される協働は、力の弱いNPOがマネジメント能力や収入構造の多元化を進め、ネットワーク形成など多様な能力を高め、自立へ向けて成長することを支えるプロセスを可能にするものであった。こうした行政との協働には、NPOに対する事業の立ち上げや継続性、安定性という、財政支援による効果だけでなく、他組織との連携、活動に対する社会的認知、マネジメント能力の向上などの「+α」の効果を生みだし、自立を促すプロセスがみられた。つまり効果的な財政的支援によって、それ以外の「+α」の効果が創出されているのであり、むしろ対等な協働にはこの「+α」の部分が重要となっていた。

同時に、こうした協働のプロセスにおいては大きく異なる「行政の論理」と「NPOの論理」のすり合わせが必要となる。両者の論理の違いを認め、つなぎ合わせていくシステム機能が有効に働くことで、NPOが能力を向上させるだけでなく、行政側も問題解決の手法や活動領域を変化させていた。まさにこうした相互変容の過程こそが、実質的な協働の大きな成果だといえる。

現在のところ行政の協働制度は、山梨県のように既に「力のある団体」に対するものに限定されることが多い。そのためNPOは、ほとんど自助努力、あるいは偶発的要因により「力のある団体」にならなくてはならない。しかし本稿で示されたのは、行政の協働制度

の中に、財政的支援のみならず、「行政の論理」と「NPOの論理」をすり合わせるシステム機能が存在し、かつそれがNPOの力量形成を図るプロセスであれば、協働で地域課題の解決を図りながらNPOの自立支援を行うことが可能であった。

当然ながら、NPOの志やミッションへの熱意が成長や自立の前提条件となる。しかし「力のある団体」以外の弱小のNPOにも協働のチャンスが与えられ、「力のある団体」へと発展できる機会が与えられることの意義は大きい。「力のある団体」の数が増え、市民セクターが成熟することで、多様な主体による「自立協調型ネットワークを基礎とするパートナーシップ」(新川 2002:125)が可能になる。すなわち、自立したNPOが多く存在することが、多様な市民ニーズに対応できる「選択肢の多い柔軟な社会」(同上:133)構築のための必要条件なのである。

地域社会に協働の文化を定着させ、より質の高い公共サービスを市民に提供するためには、行政とNPOが互いの論理をすり合わせ、相互変容をもたらすような協働推進施策を展開することが、今後ますます求められるといえよう。

#### 【文献リスト】

- 雨宮学 (2004)『NPOの発展と行政が果たす役割』山梨大学大学院医学工学総合教育部修士論文。
- 藤澤浩子 (2004)「かながわボランティア活動推進基金 21 協働事業負担金制度の意義と課題—補助・委託との比較を中心とする視角から」『21 世紀社会デザイン研究 2004 年 3 号』立教大学大学院独立研究科 21 世紀社会デザイン研究科。
- 石山博之 (2010)『山梨県における協働推進のための制度設計の可能性—NPO に対する財政的支援制度の検証から—』山梨大学大学院医学工学総合教育部修士論文。
- 早瀬昇 (2003)「協働の主体の関係」新川達郎『NPO と行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会。
- かながわ協働推進会議 (2007)『協働のためのサプリメント—協働を進める 50 のヒント—』神奈川県県民部県民総務課 NPO 協働推進室。
- 神奈川県 (2009)「かながわの協働を考えるフォーラム—地域課題解決のために—資料」
- 神奈川県「協働事業評価・報告書 (MIC かながわ 15~19 年度・クルーズ 19・20 年度)」
- 神奈川県「協働事業負担金交付申請書 (MIC かながわ 15~19 年度・クルーズ 19・20 年度)」。
- 神奈川県自治総合研究センター (2008)『平成 19 年度部局共同研究チーム報告書 NPO との協働の新たな展開』
- かながわ県民活動サポートセンター (2009)『未来を拓く挑戦者たち vol.2—かながわボランティア活動推進基金 21 平成 19 年度助成終了事業(協働事業負担金・ボランティア活動補助金)成果報告書』
- かながわボランティア活動推進基金 21 協働会議・報告書編集会議 (2006)『走りながら考えた協働の 5 年間~かながわボランティア活動推進基金 21 の記録~』かながわ県民活動サポートセンター
- 関東経済産業局 (2005)『企業とコミュニティビジネスとのパートナーシップ~企業、コミュニティビジネス、インターメディアリーの関係づくり~』

- 木原勝彬 (2003) 「NPO と行政の協働とは何か」新川達郎『NPO と行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会.
- Salamon, L., 1995, *Partners in Public Service*, The John Hopkins University.
- 世古一穂 (2001) 『協働のデザイナー—パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり』学芸出版社.
- 総務省 (2006) 『地方自治体とNPO等との協働推進に関する調査』.
- 田中弥生 (2006) 『NPO が自立する日—行政の下請け化に未来はない—』日本評論社
- 辻山幸宣 (1998) 『住民・行政の協働』ぎょうせい.
- 外川伸一 (2001) 『分権型社会における基礎的自治体の行政体制』文芸社.
- 新川達郎 (2002) 「市民・NPO・行政の新たなガバナンス」山本啓・雨宮孝子・新川達郎『NPO と法・行政』ミネルヴァ書房.
- 西山志保 (2007) 「ガバナンスを導く協働 (パートナーシップ) の可能性—NPO と行政の公共サービスをめぐるせめぎあい」『社会政策研究 vol.7』.
- 後房雄 (2003) 「事業委託における NPO—行政関係の戦略論的考察—NPO は事業委託をどのようにマネージすべきか—」『事業委託における NPO—行政関係の実態と成熟への課題—全国の NPO 法人への委託実態調査に基づいて』特定非営利活動法人市民フォーラム 21・NPO センター.
- 山梨県 (2003) 『NPO との協働を推進するための基本方針』.
- 山梨県 (2008) 『山梨県地域活性化促進事業費補助金取組事例集 (平成 18・19 年度)』
- 山梨県 (2009a) 「平成 21 年度山梨県地域活性化促進事業費補助金チャレンジ事業・協働促進事業募集要項」.
- 山梨県 (2009b) 「山梨県行政改革大綱の取組状況一覧」.
- 山梨県 (2009c) 『山梨県地域活性化促進事業費補助金取組事例集 (平成 20 年度)』
- 山梨県県民生活課 (2007) 『多様な主体との協働をすすめるために—事例から学ぶ—』
- 山梨県県民生活・男女参画課 (2009) 「平成 20 年度 NPO との協働事業実施状況」
- 山梨県ボランティア・NPO 関連ページ HP  
<http://www.pref.yamanashi.jp/kenmin-skt/90283056626.html>
- かながわ県民活動サポートセンターHP  
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/02/0051/index.html>

## [注]

- 1 立教大学社会学部准教授
- 2 山梨県企画県民部県民生活・男女参画課ボランティア・NPO 担当主任
- 3 本論文は、石山博之が山梨大学大学院で執筆した修士論文(2010)をもとに、共同調査者及び指導教員である西山志保が大幅に加筆・修正したものである。なお本論文のデータは下記のヒアリングに基づく。山梨県県民生活・男女参画課ボランティア・NPO 担当(2009.10.14)、NPO 法人山梨県ボランティア協会事務局次長 (2009.12.15)、NPO 法人フィールド'21 理事長(2010.1.5)、神奈川県かながわ県民活動サポートセンター基金事業課(2009.8.28)、NPO 法人多

---

言語社会リソースかながわ事務局長(2009.8.28)、横浜 Cruise ネットワーク代表(2009.8.28)

<sup>4</sup> 雨宮(2004)の調査データによる。

<sup>5</sup> 県民生活・男女参画課がNPOと庁内各課の協働事業を調査し、その中でとりわけ模範となるような協働事業を「モデル事業」として認定している。モデル事業は、県民生活・男女参画課が描く理想的な協働の形に近く、主体性のある「力のある団体」が選ばれることが多い。

<sup>6</sup> かながわボランティア活動推進基金 21 については、藤沢(2004)、かながわ県民活動サポートセンター(2009)などを参照した。

<sup>7</sup> 神奈川県外国人登録者数は167,601人(2007年末)で、10年で55,000人増加しており、県民の53人に1人が外国籍県民である。そのため外国人の医療通訳を求める声が高まっていた。