

第2章 協働

第1節 協働とは

1 参加・参画

参加・参画と協働について、具体的にどのような違いがあるのか明確になっていない。そこで、以下に再確認しておく。

まず、「参加」と「参画」については、区別して用いている自治体と、「参加」のみ用いているところがある。一般的な定義は以下のとおりである。

参加：市民が市政に関して意見を述べ、提案すること。

参画：参加と比較して、より主体的に市政にかかわること。

つまり、参画は、参加に比べ、市民が市政に対してより主体的にかかわる意味で用いられており、手法や形態において実質的な違いはない¹⁵。したがって、この報告書では、「参加」に統一する。

なお、参加には、ボランティア活動への参加や町内会活動への参加など様々な参加の形態が考えられるが、ここでは、市政への参加に焦点を合わせている。

また、草津市自治体基本条例の検討過程での議論では、参加は「主権者である市民が、市政運営をコントロールするための手段」であるとの考え方も示されていた。これは、市民は市政における主権者であることを重視した考え方である。

2 協働

協働にはさまざまな定義があり通説はない。草津市の協働の定義や原則については、第4章第2節において紹介している「草津市協働のまちづくり指針」に明記されている。この報告書の基本的な考えは、この草津市の定義や原則に従っている。

ところで、小田切は「結局のところ、協働、パートナーシップの用語に関する統一された定義は存在しないのが現状である」が、「サリバンとスケッチャーの定義が協働とは何かを説明する上では最も適合的な定義であるかもしれない」¹⁶とし、サリバンとスケッチャーの定義を以下のように整理している。

協働(collaboration)は、契約(contracts)、ネットワーク(networks)、パートナーシップ(partnerships)のいずれかに分類できると指摘する。契約関係の典型的なものは、プリンシパル=エージェント関係であり、供給等の企画の決定や、

¹⁵ 兼子は、自治体行政への住民のかかわりについて、参加、参画、協働の3段階における法的仕組について論じている。ここで論じられている具体的な仕組みの分類は、草津市において参加に位置づけている仕組みが、協働として位置づけられている。(兼子仁『変革期の地方自治法』岩波新書、2012年、119-122ページ)

¹⁶ 小田切康彦『行政-NPO間の協働に関する研究』同志社大学博士論文、2009年、7ページ

生産行動は基本的に個別の主体で行われる。また、これらの関係は公式的なものであり、法的に拘束された組織間の協定であるという。続いて、ネットワークとは、特定の政策や事業、課題に対応するために発達した流動的な人的関係であり、これは信頼や互惠主義によって規定された非公式の関係性で構築される。そして、パートナーシップは、「合同で決定、生産をおこない、その責任を共有するもの」であるという¹⁷。

この説明には実務における様々な場面において、市民や市民活動団体、職員が持つ協働のイメージを含んでいる。このように、市民や市民活動団体、職員は、協働について、それぞれ違った思いをもって事業を進めようとするため、現場で誤解や戸惑いが生じているようである。

ところで、参加と協働における主体の違いについて、参加の主体は個人であり、協働は組織であるといわれる¹⁸。しかしながら、上記のサリバンとスケッチャーの定義から明らかなように、協働の主体は組織であると限定することはできず、多様な主体が考えられる。ただ、行政との協働においては、後に述べる協働の形態からも分かるように、協働の相手として主に組織が想定されている。

ここまで参加と協働についてみてきたが、アメリカの社会学者アーンスタインが市民と行政の関係について「市民参加の梯子」¹⁹として示している。アーンスタインの市民参加の梯子について整理したものを表 2-1 に示す。

表 2-1 アーンスタインの「市民参加のはしご」

8	住民によるコントロール	(Citizen Control)	市民の力が生かされる市民参加 (Degrees of Citizen Power)
7	委任されたパワー	(Delegated Power)	
6	パートナーシップ	(Partnership)	
5	懐柔	(Placation)	印としての市民参加 (Degrees of Tokenism)
4	意見聴衆	(Consultation)	
3	お知らせ	(Informing)	
2	セラピー	(Therapy)	市民参加とは言えない (Nonparticipation)
1	操り	(Manipulation)	

出所：世古一穂『参加と協働のデザイン—NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社、2009年、36ページを基に作成

¹⁷ 小田切康彦『行政—NPO間の協働に関する研究』同志社大学博士論文、2009年、5ページ

¹⁸ 日本NPOセンター「他セクターとの協働のために」(http://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=215#a02 2012年3月7日閲覧)や、山岡義典「協働の土台としての市民参加の重要性」都市問題研究、2003年、第55巻第10号、3-12ページを参照。また、柳瀬は、参加の「行為の主体は、『住民』であること。即ち私人の資格とする行為であって、機関の資格とする行為ではない」としている。(柳瀬良幹『住民参加』の定義)自治研究、第50巻、2号、1974年、52ページ)

¹⁹ 多くの研究者が引用しているが、初出は、Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAPA, 1996, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224である。

市民参加は、この表にあるように、形だけの参加から市民の力が発揮できる参加へ、さらには協働へステップアップできるよう、市民と市がともにとりくんで行く必要がある。そのためには、「参加の方法論がきちんと検討され、確立されていることが不可欠である」²⁰。そして、目的は、市民の意見がきちんと市政運営に反映される住民自治の確立であり、参加も協働もそのための手段に過ぎないことを忘れないことが重要である。

3 協働の必要性

協働の必要性については、さまざまな立場から指摘されているが、①地域主権改革（地方分権）の進展、②市民ニーズの多様化、③多彩な市民活動の活発化、④政府の財政危機が共通して指摘されている。つまり、地域の課題が行政だけでは解決できなくなり、地域における多様な主体の連携・協力が必要になってきたことが、多くの自治体における協働の取り組みの背景にある。

第2節 協働の主体

協働には、市民相互の協働と市民と行政の協働の2つ考えられる。もちろんここでの市民には、市民活動団体や事業所など多くの主体を含んでいる。したがって、地域には多様な主体間の協働が想定され、その活動が地域の力になる。

行政から見た場合、地域における協働の相手としては、自治会・町内会²¹（以下「町内会」）に統一する。）等の地域コミュニティと多様な市民活動団体が想定される。

1 地域コミュニティ

地域コミュニティを構成する組織の代表的なものとして町内会がある。町内会は「原則として一定の地域的区画において、そこで居住ないし営業する全ての世帯と事業所を組織することを目指し、その地域的区画内に生ずる様々な(共同の)問題に対処することをとおして、地域を代表しつつ、地域の(共同)管理に当たる住民自治組織」²²である。

この町内会の活動は、地域住民の間を取り持ちながら、住民生活を円滑に保つために重要な役割を果たしており、日本社会にとって不可欠のものである²³。また、中田によると、町内会の客観的な特徴として、①一定の地域区画を持ち、その区画が相互に重なり合わない、②世帯を単位として構成されている、③原則として全世帯（戸）

²⁰ 世古一穂『参加と協働のデザイン—NP0・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社、2009年、36ページ

²¹ 自治会・町内会に類する組織の名称は多様であるが、この報告書では草津市が使用している町内会に統一する。詳細は、総務省『地縁による団体の許可事務の状況等に関する調査結果』2008年を参照

²² 東海自治体問題研究所『町内会・自治会の新展開』自治体研究社、1996年、66ページ

²³ 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス—』木鐸社、2009年、17-19ページ

加入の考え方にたつ、④地域の諸課題に包括的に関与する、⑤それらの結果として、行政や外部の第3者に対して地域を代表する組織となる²⁴。

行政との協働の相手として、町内会より広域で小学校区程度の大きさのコミュニティを単位とした「地域自治組織」がある。それぞれの地域においてどのような役割を果たすのか、その活動と仕組みが重要になる。地域自治組織については、次章で検討する。

2 市民活動団体

(1) NPO とは

NPO は、1995年1月に発生した阪神・淡路大震災のあと注目されるようになり、1998年に特定非営利活動促進法(NPO法)が施行されたことにより、NPO法人が法的に位置づけされた。この特定非営利活動団体はNPO(Non-profit Organization)として知られ、もともとはアメリカの法人格付与制度や税制度に由来する概念である²⁵。NPOの定義について、サラモンとアンハイアーは、①公式のもの、②民間のもの、③利益配分をしないものではない、④自主管理、⑤自発的な意思によるもの、⑥公共の利益のためのものであるとしている²⁶。

NPO法では、特定非営利活動として、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与することを目的とするものであり、具体的には以下の活動をさしている(第2条)²⁷。

- ① 保健、医療又は福祉の増進を図る活動
- ② 社会教育の推進を図る活動
- ③ まちづくりの推進を図る活動
- ④ 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
- ⑤ 環境の保全を図る活動
- ⑥ 災害救援活動
- ⑦ 地域安全活動
- ⑧ 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
- ⑨ 国際協力の活動
- ⑩ 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- ⑪ 子どもの健全育成を図る活動

²⁴ 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年、12ページ

²⁵ 原田晃樹、藤井教史、松井真理子『NPO再構築への道 パートナーシップを支える仕組み』勁草書房、2010年、3-4ページ

²⁶ Salamon, L. M. and Anheier, H. K., *THE EMERGING SECTOR*, Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1994. (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) 邦訳21-23ページ

²⁷ 2011年6月の法改正により、観光の振興を図る活動、農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動、前各号に掲げる活動に順ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動の3項目が追加され20項目になる。(2012年4月1日施行)(http://www.npo-homepage.go.jp/about/201204_kaisei.html 2012年3月5日閲覧)

- ⑫ 情報化社会の発展を図る活動
- ⑬ 科学技術の振興を図る活動
- ⑭ 経済活動の活性化を図る活動
- ⑮ 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
- ⑯ 消費者の保護を図る活動
- ⑰ 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

内閣府の「平成 20 年度市民活動団体等基本調査報告書」によると、①保健、医療又は福祉の増進を図る活動(障害福祉：20.7%、高齢者福祉：17.9%)が最も多く、つづいて、③まちづくりの推進を図る活動(まちづくり・むらづくり：9.0%)となっている²⁸。

(2) NPO 法人の認証数

1998 年に法整備ができて以来、NPO 法人の数は増えてきたが、近年その増加数は年々鈍化している。全国と滋賀県内の 2012 年 2 月末現在における NPO 法人の数は以下のとおりである。

表 2-2 NPO 法人の国と滋賀県の認証数の推移

日付	全国	滋賀県
1998 年 12 月 28 日	0	0
1999 年 3 月 26 日	23	0
2000 年 3 月 31 日	1,724	14
2001 年 3 月 30 日	3,800	30
2002 年 3 月 29 日	6,596	54
2003 年 3 月 31 日	10,664	92
2004 年 3 月 31 日	16,160	163
2005 年 3 月 31 日	21,280	227
2006 年 3 月 31 日	26,394	284
2007 年 3 月 31 日	31,115	337
2008 年 3 月 31 日	34,369	391
2009 年 3 月 31 日	37,192	432
2010 年 3 月 31 日	39,732	466
2011 年 3 月 31 日	42,387	505
2012 年 2 月 29 日	44,845	537

出所：内閣府 NPO ホームページのデータから作成

(https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref_history.txt 2012 年 3 月 28 日閲覧)

²⁸ 内閣府『平成 20 年度市民活動団体等基本調査報告書』2009 年、158 ページ。なお、この調査の対象は、全ての市民活動団体であり、法人格を持たない団体も含んでいる。

(3) NPO の特性

NPO の特性については、多くの文献で指摘されているが、以下の 6 項目があげられる²⁹。

- ① 即応性：制度的な枠組みにとらわれない独自の考えで行動することができることから、時期や課題に応じて機敏な取り組みをすることができる。
- ② 柔軟性：自発的に取り組む様々な活動であるため、ニーズにあった多様なサービスの提供が可能であり、柔軟な対応ができる。
- ③ 先駆性：独自の考えで自発的に行動し取り組めることから、制度的には対応しにくい新しい社会的課題に先駆的に対応することができる。
- ④ 専門性：当該分野の専門的知識を有した人が活動しているものが多く、社会的課題に対する現状を踏まえた専門的な取り組みが可能である。
- ⑤ 創造性：自らの価値観でそれぞれの事象にあった対応と行動がとれることから、専門知識や経験を活かした新しい取り組みの創造が期待される。
- ⑥ 当事者性：サービスを提供する者とサービスを受ける者がお互い当事者として近い関係にあり、地域課題の解決に向けた具体的かつ効果的な取り組みが行える。

これらの特性を見ると、行政とは多くの面で違いがあることが分かる。公平・平等を重んじる行政と即応性と柔軟性を備えた市民活動団体の違いがよく指摘される。

(4) NPO の課題

NPO の本質的な弱点として、サラモンは、①必要かつ十分な財源を自ら生み出す能力に限界があること、②特定の集団に関心を集中させることにより、コミュニティの重要な要素を見逃し、利用可能な財源が浪費される可能性があること（専門主義）、③財力のある構成員が NPO の活動内容と支援対象についての決定権を掌握し、支援は権利としてではなく慈善として施されること（父権主義）、④財源的に専門的職員を引きつけることが困難な NPO は、人間の問題に対して素人的手法で対処してしまうこと（アマチュア主義）、の 4 点を指摘している³⁰。

また、後は、①財政規模が小さく事務局体制が脆弱な団体が圧倒的に多いこと、②「官から民へ」という動向が急展開し、公的事業の実施が民間に移行しつつあるにもかかわらず、日本の NPO 関係者の間では、「真の NPO は主に、あるいはもっぱらボランティアと民間寄付に依拠すべきだ」、それゆえ「公的資金は受け取るべきではない」と

²⁹ 以下の記述は、京都府 府民労働総務課 NPO 協働推進室『NPO 協働推進マニュアル』2006 年、3 ページ参考にした。

³⁰ Salamon, L. M., *Partners in Public Service, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1995. (江上哲監訳『NPO と公共サービス—政府と民間のパートナーシップ—』ミネルヴァ書房、2007 年) 邦訳 51-58 ページ

信じる「ボランティアの神話」が根強いことを指摘している³¹。

ところで、日本 NPO センターは、NPO ならせめてこうあって欲しいという、標準的な水準として「信頼される NPO の 7 つの条件」を示している³²。

- ① 明確なミッションを持って、継続的な事業展開をしていること。
- ② 特定の経営資源のみに依存せず、財政面で自立していること。
- ③ 事業計画・予算の意思決定において自律性を堅持していること。
- ④ 事業報告・会計報告などの情報を積極的に公開していること。
- ⑤ 組織が市民に開かれており、その支持と参加を集めていること。
- ⑥ 最低限の事務局体制が整備されていること。
- ⑦ 新しい仕組みや社会的な価値を生み出すメッセージを発信していること。

さらに、「民間 NPO 支援センター・将来を展望する会」が、「行政と協働する NPO の 8 つの姿勢」をまとめている³³。

- ① 市民の共感と参加を基本とする事業作りの能力を持ち、それを通じて本当の市民自治を促進すること。
- ② ミッションと協働事業の整合性を考え、事業を展開のこと。
- ③ 行政に依存せず、精神的に独立していること。
- ④ 相互のシステムの違いを理解しつつ、解決の糸口を見出していく姿勢を持って努力すること。
- ⑤ NPO ならではの関与によって協働事業の質を向上できるような専門性・特性をもつこと。
- ⑥ ルールの違いを乗り越えるための能力を備えておくこと。
- ⑦ 協働した結果は、市民の共有財産として積極的に知らせていくこと。
- ⑧ 契約にあたって、対等な立場で交渉する力をつけること。

これらは、過去の取り組みの中から導き出されたものであり、NPO 自らの立ち位置を示したものである。

NPO は、以上のような弱点や課題を抱えてはいるが、前に述べたような NPO の特性を生かした活動が地域において期待されており、行政や地域コミュニティにとって、重要な協働の相手である。

³¹ 後房雄『NPO は公共サービスを担えるか—次の 10 年への課題と戦略』法律文化社、2009 年、5-8 ページ

³² 詳細は、「NPO のヒロバ」を参照

(<http://www.npo-hiroba.or.jp/7requirement/index.html> 2012 年 3 月 7 日閲覧)

³³ 詳細は、「民間 NPO 支援センター・将来を展望する会」を参照

(http://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=457 2012 年 3 月 7 日閲覧)

(5) 地域コミュニティとの協働について

NPO と地域コミュニティとの協働については、組織特性の違いから時に軋轢を生むことがある。地域で同じ目的で活動する場合、それぞれの特性を認識し、相互協力できる関係を徐々に構築していく必要がある。そのためには、それぞれの組織が追及しようとしている使命が、地域住民の幸福のためという共同の目的を担い合うものであることを理解し、お互いに協力して公益に貢献することが望まれる³⁴。

また、地域コミュニティと NPO との間をうまく取り持つ組織として、中間支援組織の活動が期待される。

第3節 協働の形態

協働の形態として各自治体で様々な手法が示されているが、整理すると以下のとおりである³⁵。

- ① 委託
通常の業務委託よりも協働の意図を強く持ったもので、市民活動団体の特性を活かした形で業務を依頼するもの。
- ② 補助
市民活動団体が行う公益的な事業について、行政と目的を共有したうえで、市が財政的支援を行うもの。
- ③ 物的支援(公共財の提供)
公益性の高い事業を行う市民活動団体に対して、活動に必要な物品や用具等を支援したり、施設の提供をするもの。
- ④ 実行委員会
事業実施の責任を担う関係者が、新たな主催団体を組織し、事業の企画・立案・運営を行うもの。
- ⑤ 共催
市民活動団体と行政がともに主催者となって事業を行うもの。
- ⑥ 事業協力
市民活動団体と行政が、役割分担を決め協力して事業を行うもの。
- ⑦ 後援
市民活動団体が行う公益的な事業に対して、目的を共有したうえで、行政が名義後援などを行うもの。場合によっては、施設使用料の減額などの優遇措置を行う。

³⁴ 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年、102ページ

³⁵ 以下の記述は、足立区「あだち協働パートナーサイト」を参考にした。
(<http://adachi-kyodo.genki365.net/contents/hp0003/index.php?No=1&CNo=3> 2012年3月22日閲覧)

⑧ 企画・政策立案

行政が事業の企画や政策立案を行うとき、お互いの意見や情報の交換を行うとともに、提案を求め企画や政策立案を行うもの。

上記の他に、PPP(PFI)、市場化テスト、指定管理制度などニューパブリックマネジメント(NPM)の考え方に基づく手法を協働の形態としてあげている自治体もある³⁶。

これらの協働の形態は、協働の概念が自治体に導入される前から、事業の実施手法として用いられてきたものがほとんどであり、協働のための手法が特別にあるわけではない。つまり、協働は、協働に取り組む行政や市民活動団体等が協働の原則に従い、事業のやり方を今までとは変えることであると言える。

また、市民活動団体との協働を進める場合、入札制度や契約制度など、今までの行政の仕組みを変えなければならない場合があり、協働は行政の管理部門を含め、自治体全体で取り組む必要がある。

第4節 中間支援組織

1 中間支援組織とは

中間支援組織については、いろいろな捉え方があり、必ずしも明確な定義があるわけではない。田中は、寄付者・ボランティア等の資源提供者とNPOの中間において、情報提供・相談・評価を通して取引コストを軽減し、信頼を醸成しながら、人・モノ・カネ・情報といった資源の媒介(仲介)を行う組織のことを意味するとしている³⁷。

その機能・役割としては、内閣府の調査によると、その機能、役割として、①資源(人、モノ、カネ、情報)の仲介、②NPO間のネットワークの促進、③価値創出(政策提言、調査研究)があげられている³⁸。

2 中間支援組織の形態

中間支援組織は、日本NPOセンターの調査によると全国に339団体ある³⁹。設置者別の内訳は、民間が設置者である団体は80団体、社会福祉協議会が12団体、自治体が247団体である。

滋賀県内には、公益財団法人淡海文化振興財団(淡海ネットワークセンター)(公設公営)、マキノまちづくりネットワークセンター(民設民営)、大津市民活動センター(公設民営)、守山市市民交流センター(公設民営)、東近江NPOセンター(民設民営)など

³⁶ 詳細は、足立区「あだち協働パートナーサイト」を参照。

(<http://adachi-kyodo.genki365.net/contents/hp0003/index.php?No=1&CNo=3> 2012年3月22日閲覧)

³⁷ 田中弥生『NPOと社会をつなぐ—NPOを変える評価とインターメディアリ』東京大学出版会、2005年

³⁸ 内閣府『中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』2001年

³⁹ 詳細は日本NPOセンター「NPO支援センター一覧」を参照

(http://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=757 2012年3月6日閲覧)

の中間支援センターがある。また、NPO の中間支援組織も設立されている⁴⁰。

3 中間支援組織の現状

日本における中間支援組織に関する包括的なデータは、古い調査であるが、内閣府が2001年度に実施した「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」がある。この報告に基づき、藤井は2つの課題を抱えているとしている⁴¹。

- ① 福祉・国際支援・ボランティアといった個別領域の基盤のあるものを除き、総じて歴史が浅い小規模な組織である。調整、代表、セクター振興といった機能はいまだに非常に弱い。また、マネジメントの支援に対しても個別NPOに対する密着した支援も弱い印象を受ける。
- ② 中間支援組織の資金調達が困難である。支援事業は決して採算性のある事業とはいえない。ゆえに、多くの中間支援組織は、行政からの委託事業に依存する形になっている。

これをみると、日本における中間支援組織の基盤は脆弱な状況にあることが分かる。

4 今後の方向性

今後、中間支援組織に期待されている機能として、内閣府の「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」では、以下の7点が想定されるとしている⁴²。

- ① 情報提供機能
- ② 資源や技術の仲介機能
- ③ 人材育成機能
- ④ マネジメント能力の向上支援機能
- ⑤ ネットワーク、コーディネート機能
- ⑥ NPO 評価機能
- ⑦ 価値創造機能

この中で、中間支援組織の機能として必要とされるのは、豊富なネットワークである。NPO と NPO や NPO と地域コミュニティをつなぐ場の設定やコーディネート機能、さらに、行政と NPO をつなぐこの機能が一番求められている。

⁴⁰ 特定非営利活動法人しが NPO センター (<http://shiga-npo.la.coocan.jp/index.html> 2012年2月22日閲覧)

⁴¹ 藤井敦史「地域密着型中間支援組織の機能とその課題—CS 神戸を事例として—」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO 再構築への道 パートナリシップを支える仕組み』勁草書房、2010年、86ページ

⁴² 内閣府『中間支援組織の現状と課題に関する調査報告』2001年