

〈2020年度修士論文〉

行政と NPO における協働の変容に関する一考察

——NPO への期待と NPM 的協働——

星尾 玄

目 次

- I 協働論の意義と歴史的变化
- II 行政改革の歩みと協働政策への転換
- III NPO・市民活動の台頭・拡大による協働への期待
- IV 事例研究・ヒアリング調査による仮説へのアプローチ

I 協働論の意義と歴史的变化

1 公共サービスにおける協働の意義・手法・形態

現在の公共サービスや公共事業において「協働」という言葉が盛んに用いられている。本研究では協働の中でも行政-NPO 間の協働に焦点を当てるが、時代の流れとともに行政-NPO 間の協働は様々に変化し現在に至っている。まずはその起源と定義から整理する。協働概念が出現した背景について金川（2018）によると、大きく分けて市民自治、市民参加の文脈からと、新公共経営（NPM）の文脈から説明できるとした。続いて、「協働」とはどのようなものを指すのか。例えば日本 NPO センターによると、「協働とは、「異種・異質の組織」が、「共通の社会的な目的」を果たすために、「それぞれのリソース（資源や特性）」を持ち寄り、「対等の立場」で「協力して共に働く」こと。」またその時、NPO は行政や企業の補完的な役割としてではなく、自律性や自立性を保ちながら対等な立場で関わることを、協働の目的は何かが明確にされ、お互いにその目的を共有していることが重要なポイントであるとしている。本稿では、「協働の意味や意義、捉え方」に関して、先述のもの、他に参考にした資料・研究からテキストマイニングによる分析を行った。今回の分析は、筆者が収集した各資料、合わせて28の

データを用い、頻出語の抽出、分析を行った。結果、以下が高い頻出度を示した語句とそのスコアである。

「関係性」と「対等性」を考えると、協働をするにあたってはお互いの関係性が構築されていることに加え、それが対等な関係であることやそれぞれが自立していることが重要であると多くの場面で捉えられていることが分かる。また「地域協働」や「地域住民」に着目すると、協働は多義的であり捉え方が広いという一方で、地域という小さな社会、フィールドの中で重要だという認識が高いのではないかと考察できる。また、協働の原則という観点から、「時限性」、「自主性」、「自立性」も比較的高い数値を示していた。

次に、「協働の意味や意義、捉え方」において使用されている語句に対し、共起ネットワーク分析を行った。

この分析により、「課題」、「政策」、「相互」、「補完」などが使用語の中核を担っており、協働の意味・意義、捉え方を構成する重要な要素になっていると言える。以上、テキストマイニングによる分析において、協働概念における頻出語、重要とされている要素が明らかになった。

また、協働論、またガバナンス論に精通し、先行研究の整理でも参考にしている新川達郎氏にヒアリング調査を行った。

◎新川達郎 氏：同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

協働はパートナーシップとも言い、コラボレーションは仲間との関係を指す言葉である。またガバナンスとは統治、秩序立てる活動を指す。そして行政-NPO 間の協働は良し悪しではなく選択肢・手法である。否応なく協働・たまたま協働とも言い、他に手立

【表1-1：頻出語の抽出】

関係性	12.6884552	対等性	8.97209269	自立性	5.56631537
地域協働	11.60098	地域住民	8.73885189	自主性	5.56631537
共通目的	4.75682846	協働効果	5.42145867	時限性	5.56631537
相互補完	4.11953429	参加主体	5.26429605	政策課題	5.02973372
相乗効果	3.72241944	公益性	3.30975092	自治体職員・政府	4.28139
公共サービス	4.28139029	公共的目的	3.74165739	住民組織	3.130169

【テキストマイニングソフト「KH Coder」より筆者作成】

ず、企業や大学なども含めた産官学民、マルチセクターといった協働・パートナーシップが浸透し、地域レベルはもちろん SDGs に代表されるように世界レベルで協働が重視されている時代。以上のように、公共サービスに関わる行政側と市民側（NPO）の関係性を軸とした協働論の変遷・進化プロセスを5つのフェーズで示した。

ここまで協働の変遷を時期区分で整理したが、日本や世界においての先行事例には具体的にどのようなものがあるのか。先行研究や各資料を整理したところ、当時のモデル事例として取り上げられることが多かったのは以下の4事例である。

- ①コンパクト【イギリス】（1998年）
- ②みえパートナーシップ宣言【三重県】（1998年）
- ③横浜コード【神奈川県横浜市】（1999年）
- ④あいち協働ルールブック2004【愛知県】（2004年）

いずれも1990年代終わりから2000年代前半にかけて展開された政策である。先行研究を整理する中で、これらは日本において行政と NPO の協働を生み出す、また進めるための大きなきっかけをもたらすこととなったと筆者は考察する。

3 協働論の分析とリサーチクエスション

先行研究やこれまでの整理を踏まえ、今日の協働論において2つの到達点を提示する。1つ目は、論文や文献における協働の定義・意義に一定の類似性、一貫性があること。いずれの先行研究を概観しても、協働の意味や本質等、使われているフレーズ含め似通っている部分が多い。2つ目は、協働論性善説の浸透。協働という手段は公共的課題の解決を始めセクターの特性を活かし相乗効果を生み出すと捉えられ、あらゆる政策・サービスで積極的に取り入れられている。協働の課題や限界が存在する一方で、いかに協働を維持して乗り越えるかという展開が多く、批判的考察や否定的な意見を述べる研究は少ない。

これまで協働は多様な研究者によって扱われる意味合いが酷似し、その性質から協働への期待感や信頼は極めて大きいということが示唆される。やはり共通の目的を共有する姿勢や、対等な関係性を構築することが協働における特に重要な要素であると考察する。合わせて協働することで様々な効果が生まれるという捉え方が、期待や信頼という肯定的意見を生んでいるとも推察される。しかし、協働の誕生から変遷を整理し、実態を明らかにするために、協働への批判的眼差しを研究に組み込むことで、協働の有効性や妥当性、今後のあり方を検討できるのではないだろうか。

本研究では、以下を協働論の考察におけるリサーチクエスションとして掲げる。

- ①日本で協働が政策として広がり約20年が経過したが、協働への課題解決やデメリットに向けた実質的・実践

的な取り組みが進まず一定以上の研究が進んでいないのではないか。

- ②協働における行政側と NPO・市民側での意見や価値観の乖離が存在しているのではないか。また同時期に進んだ NPM と NPO の両政策が曖昧な共存関係を起こしてしまったことがそれらを引き起こしているのではないか。

次章以降、行政側の整理・考察、NPO・市民側の整理・考察、事例・ヒアリング調査による考察によって2つのリサーチクエスションにアプローチしていく。

II 行政改革の歩みと協働政策への転換

1 戦後期の公共サービス・改革の歴史

まずは、公共サービスとは何か、戦後以降従来のあり方から整理することとする。田尾（2010）によると、公共サービスとは、地方自治体など公共のための組織が提供しているサービスである。また田尾（2010）によると、公共サービスは多様化している。市民の要望が大きく膨らみ、それが公共の領域を大きくしつつあるが、さらに民間委託や民営化によっても公共サービスは増えている。ゆえに地方自治体以外に公共サービスは多くの発給主体から提供されていると言え、行政サービスは公共サービスの一部である。

戦後は、戦前とも重なる部分があるが、官僚制が主導した時代であり、公共政策の担い手は行政であった。当時それ以外のボランティアや民間団体等は補助的な性格を持つものに過ぎなかった。第二次世界大戦後の復興から高度経済成長の時代、先進国では福祉国家の形成とともに行政もその活動範囲を広げていった。その後、1980年代に入る頃から日本の戦後復興と高度経済成長が確定し、更に欧米各国がオイル・ショックに苦しむ中日本がいち早くその経済的ショックからの回復を示す中で、日本の官僚機構は、より肯定的な評価を受けることになる。しかし、ここから二度の石油危機に直面したことで低成長の時代に突入、行政への批判も高まることとなる。さらに、日本の官僚機構の優秀性に関する評価は、1990年代以降は、急速に影をひそめるようになる。バブル崩壊後の日本の経済的パフォーマンスの停滞に対して、官僚機構は適切な対処ができず、その結果、官僚主導の政策運営は限界に達しており、これに代わって、行政改革と政治主導による政策形成が必要であるとの主張が優位を占めるようになる。

2 PA (Public Administration)

戦後より、NPM が日本へ導入されるまでの間、行政主導による公共政策が進んだ高福祉国家時代は、「行政管理」の時代、言い換えると「PA (Public Administration)」(以下、PA という。)と言われる。

1800年代後半から1980年代初頭頃が、PA の時代と言われる。1970年代以前の高福祉国家の時代は、「行政主導・専門家主義」とまとめられるように、サービスの生産から、供給、選択における一連のプロセスへの市民の参加は想定されていなかった。当時の国家は、福祉国家の建設とケインズ主義経済政策を、党派を超えた基本的な政治路線とした。そのため、政治のリーダーシップが相対的に必要とされず、政府機関の官僚組織が安定した行政の運営を行うことが可能であった。PA の主要な要素について、松尾（2017）の整理の中で Osborne は、法規制による支配、規制やガイドラインへの焦点、政策形成と実行における中央集権、公的組織の政治的な分割、予算増分主義へのコミットメント、サービス提供システムにおける専門職の権限を挙げている。

3 公共サービスの限界性と小さな政府論

先ほど述べた PA の時代が進み、二度の石油危機（オイル・ショック）を契機として先進国の経済は低成長の時代を迎え、各国の政府は税収が減収するなか社会保障制度などに支出を要する財政負担の増大に苦しむことになった。そのため、福祉国家モデルのもとで拡大を続けてきた行政活動、いわゆる「大きな政府」に対する批判が高まりを見せていく。そして行政システムや改革に関して、イギリスの諸政策や改革がこの頃から日本に大きな影響を与えることとなる。1979年に誕生したサッチャー保守党政権は、国及び地方自治体の財政難と公共サービスの質的低下という問題を克服するため、「小さな政府」の実現を目標に掲げ、行財政改革に着手した。1980年代以降、同じく日本においても行政の守備範囲の縮小と「小さな政府」を志向する行政改革が進むこととなる。政府は、1961～64年の第一次臨時行政調査会（第一次臨調）に次ぐ第二次臨時行政調査会（第二次臨調）を設置（1981～83年）するとともに、「増税なき財政再建」のスローガンを掲げ行政の制度と運営の改善策を提言した。そしてこの第二次臨調以降の行政改革において、「官から民へ」（民営化の推進、公的規制の緩和など）と「国から地方へ」（地方分権の推進）という基本方針が定着していくこととなった。国の公共企業体である三公社（日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社）がそれぞれ JR グループ、NTT グループ、日本たばこ産業株式会社（JT）として民営化された。また1990年代以降、地方分権改革が推進され、国と自治体の関係は大きく変化することとなった。

4 NPM（New Public Management）

これまでの流れを踏まえて、80年代以降の行政や公共サービスのあり方、転換に大きな影響を与えた改革が、「New Public Management」（以下、NPM という。

う。）と言える。日本の代表的な NPM 論者である大住莊四郎は NPM を以下のように定義づけている。

NPM とは、「行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論」であり、その核心は、「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図る」ことにある。また具体的に以下をポイントとして挙げている。

- ①行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること。
- ②施策の企画・立案部門と執行部門を分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した業務単位に権限を委譲すること。
- ③業績／成果に基づく管理手法を可能な限り広げること。

他の先行研究、資料を概観すると、NPM の定義において「経済性」、「効率性」という要素が重要視されている。

そもそも NPM の概念とはどのようにして生まれてきたのだろうか。NPM の起源は1980年代半ば以降とされているが、社会経済的な背景として、沼尾（2014）は以下のように述べている。「従来は、現行ルールや制度に基づいて行政サービスを提供していればよかったが、1980年代以降、財政難とともに、医療・福祉・介護・子育て等の対人サービスが徐々に増え、さらに旧来の法律や制度・施策が実態にかみ合わなくなってきた」という背景があるという。NPM はイギリス、ニュージーランド、カナダをはじめとしたアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場が主導したかたちで形成されたマネジメント理論であり、低成長の時代に行政がいかんして効率的にサービスを提供するかという潮流が巻き起こった際に拡大してきた。そして NPM にはアングロサクソン型と北欧型の2種類があると整理される。日本に NPM が導入された背景やモデルとして、同じアングロサクソン型のイギリスの影響がある。NPMの先進国として取り上げられることが多いイギリスでは、サッチャー政権以降において様々な政策、改革が進んだ。はじめに1979年に誕生したサッチャー保守党政権は、新自由主義を信奉し、小さな政府の実現を目標に掲げ、行財政改革に取り組んだ。まずサッチャー政権は国营企業の民営化に取り組み、1980年代半ば以降は強制競争入札制度やエージェンシー（独立行政法人）制度を導入、PFIを構想し、公共サービスの民間への委託を推進した。その後、1990年にサッチャー政権に次いで登場したメージャー政権は、サッチャー政権時のエージェンシー制度や強制競争入札制度を積極的に進めた。そして公共サービスの民間開放をさらに進めるために市場

化テストを強力に推し進め、サッチャー政権時に提案された PFI の採用を進めた。そして1997年に18年ぶりにブレア労働党政権が誕生した。そこでブレアは「第三の道」と呼ばれる社会経済モデルを掲げた。ブレア政権は労働党が批判してきた強制競争入札制度を廃止し、市場化テストも業務を民間に移すためではなく、行政サービスの質の改善に貢献するようにと、ユニバーサル・テストングをやめて必要と判断される場合に市場化テストを実施することにした。そして行政サービスの改善を実現するための中心的手法はベストバリュー制度に移された。また PFI 制度が地方自治体によって運用できるように、地方自治体に当事者権限を付与する法律改正を行い、合わせて補助金制度も創設した。

以上、サッチャー政権に始まり、ブレア政権までの間におけるイギリスの NPM 理念に通ずる改革・政策はその後の日本にも影響を与え、わが国でも様々な改革・政策が進むこととなった。

ここから、日本の行政改革で NPM の理念が導入され様々な政策が進んだ経緯やそうして生まれた成果や到達点、評価を整理する。そもそもわが国に NPM が導入される時期は、他の先進資本主義国に比べて遅かった。日本では伝統的な官中心の権威主義的集権体制が強く、官の側に民間の手法を受容する素地が著しく乏しかったことが導入を阻んだ主たる要因と考えられている。しかし1990年代末に近づくと、国、地方自治の両現場においてNPM手法の導入が進んでいくこととなった。岡田（2005）によると、日本における NPM 導入の経路を3つの側面から整理している。1つ目は、地方自治体における財政問題がある。2つ目は、1990年代前半から続く地方分権改革の動きがある。3つ目は、景気低迷の打開策という経路がある。以上のように、海外と違い、日本における社会経済背景によって日本型NPMが導入、展開されるに至ったことが整理できた。しかし実際に、NPMの文字が公文書に現れるのは小泉内閣以降であり、岡田（2005）によると NPM の用語が最初に登場するのは、経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太方針）」（2001年6月26日閣議決定）においてである。また石割（2013）によれば、小泉首相は2002年2月4日の施政方針演説で、構造改革の一環として「民間にできることは民間に委ね、地方にできることは地方に委ねるとの原則に基づき、行政の構造改革を進め、民間と地方の知恵が活力と豊さを生み出す社会を実現します」として、民間活力と構造改革を述べている。以上のことから、NPM に関して直接的に触れたのは2001年の小泉政権以降ではあるが、1990年代末以降わが国においてはNPMの理念が行政改革の中で導入され始め、様々な政策が実行された。

そして日本におけるNPMの改革、制度にはどのようなものがあるのか。ここでは日本における NPM に関する先行研究を整理する中で、中心的・代表的なものとして位置づけられていた改革や制度を整理し、今日的定着度合いや到達点、先行研究等による評価を分析していく。

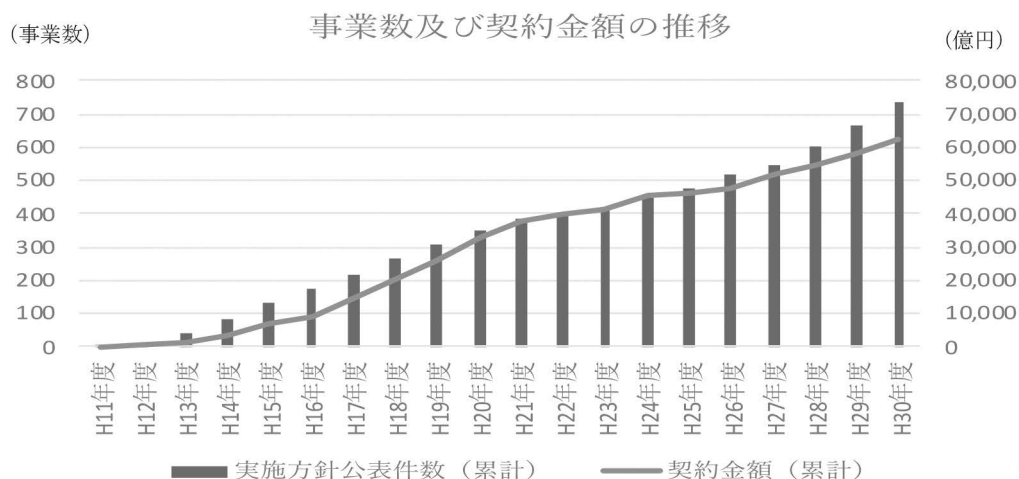
（1）指定管理者制度（地方自治法一部改正：2003年6月公布、9月施行）

指定管理者制度は、住民の福祉を増進する目的を持ってその利用に供するための施設である公の施設について、民間事業者等有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成するため、2003年9月に設けられた（総務省 HP）。また公務労協の資料によると、公の施設は、「住民の福祉を増進する目的を持ってその利用に供するための施設」とされ、明確な規定はないが、例えば、福祉施設や病院、図書館、市民会館、保育所、児童館、体育館などの公的施設とされている。ここまで指定管理者制度の概要を整理したが、実際にどれくらいの規模でこの制度が普及しているのか現状を把握するため総務省の調査を整理する。総務省は2019年4月1日時点において、都道府県、指定都市、その他の市区町村を対象に「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」を行い2019年5月17日に公表した。調査結果のポイントは以下の通りである。①指定管理者制度が導入されている施設数は76,268施設にも上る。前回調査から減少しているものの、初めて調査が行われた2006年と比較すると約1万5000施設も増加している。②4割の施設で民間企業等（株式会社、NPO 法人、学校法人、医療法人等）が指定管理者となっている。2006年の調査では約2割だったが徐々に増加し、本調査で4割に登った。③選定基準は「サービス向上」が最多で、次いで「業務遂行能力」「管理経費の節減」が挙げられる。複数回答として新しく項目に追加された2012年の調査以降、上記の順位は変わらず、またチェックしている確率はいずれの項目も90%を超えている。④各都道府県の制度導入率（公の施設数に対する制度導入施設数）を見ると、1位が大阪府（96.6%）、2位が東京都（92.9%）、3位が神奈川県（92.8%）だった。反対に導入率が最も低かったのは、長野県と島根県（13.5%）、埼玉県（14.6%）だった。

（2）PFI（Private Finance Initiative）（1999年7月法律制定、2000年3月基本方針策定）

内閣府 HP より、わが国において「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI 法）が1999年7月に制定され、2000年3月に PFI の理念とその実現のための方法を示す「基本方

【グラフ 2-1：事業数及び契約金額の推移（累計）（2019年3月31日現在）】



【内閣府 HP 参考に筆者作成】

【表 2-1：分野別実施方針公表件数（2019年3月31日現在）】

分野	事業主体別			合計
	国	地方	その他	
教育と文化（社会教育施設、文化施設 等）	3	207	40	250
生活と福祉（福祉施設 等）	0	24	0	24
健康と環境（医療施設、廃棄物処理施設、斎場 等）	0	111	2	113
産業（観光施設、農業振興施設 等）	0	18	0	18
まちづくり（道路、公園、下水道施設、港湾施設 等）	18	151	2	171
安心（警察施設、消防施設、行刑施設 等）	8	18	0	26
庁舎と宿舍（事務庁舎、公務員宿舍 等）	45	16	6	67
その他（複合施設 等）	7	63	1	71
合計	81	608	51	740

【内閣府 HP 参考に筆者作成】

針」が、民間資金等活用事業推進委員会（PFI 推進委員会）の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI 事業の枠組みが設けられた。PFI とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法である。民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFI 手法で実施する。PFI 導入により、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目指している。そして PFI の事業主体は国（各省各庁の長）、地方公共団体の長（都道府県知事、市町村長等）、特殊法人等の公共法人とされている。

また PFI の対象施設として、道路や公園、水道などの公共施設、庁舎や宿舍などの公用施設、公営住宅や医療施設、社会福祉施設などの公益的施設、新エネルギー施設やリサイクル施設などその他の施設がある。ここで日本の PFI 事業の現在の実施状況を整理する。

以下のデータは、2019年9月、内閣府の民間資金等活用事業推進室が公表したものである。

最大の事業件数、契約金額は2018年（平成30）度で、事業件数は740件、契約金額は6兆2,361億円である。当初と比べると事業件数、契約金額共に増加の一途を辿っている。

事業主体を見ると、庁舎・宿舍の分野のみ国が事業主体の場合が多く、それ以外の分野は地方が事業主体になっている。またその中でも、教育と文化、健康と環境、まちづくりの分野で実施していることが多い現状が伺える。

（3）市場化テスト（2006年5月法制化）

内閣府 HP より、市場化テストは「官民競争入札制度」とも呼ばれ、「民でできるものは民へ」の具体化や公共サービスの質の維持向上・経費削減等を図るための手法である。先に述べたようにイギリスや、アメリカ、オーストラリアなどでも実施されており、日本では2006年に「競争の導入による公共サービスの改

【表 2-2：公共サービス改革法施行後12年間ににおける市場化テストの実施状況】

基本方針見直しに関する 意見募集			対象事業の 選定	実施要領の 作成	事業の評価			
国	地方	計			終了プロセス	新プロセス	継続	計
303件	150件	453件	378事業	331事業	114事業	43事業	79事業	236事業

【総務省 HP を参考に筆者作成】

革に関する法律」(公共サービス改革法)が施行されたことで法制化されている。官の世界に競争原理を導入し、官における仕事の流れや公共サービスの提供のあり方を変えるものと位置付けられ、具体的には「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度である。ここから現在の実施状況を総務省が平成30年7月20日に公表したデータを基に整理する。先に述べた監理委員会は、公共サービス改革法施行後12年間の活動を通じ、市場化テストに関する取組を推進してきた。各取組における実施状況が以下のように整理されている。

また、2018年までに市場化テストを実施した事業のうち、従前と比較可能な240事業について、市場化テストの導入前に要した経費と導入後の実施経費を比較すると、各事業における単年度当たりの削減額の合計では約217億円、削減率では約26.3%という削減効果を上げている。

(4) 独立行政法人制度(1999年7月法成立)

総務省 HP より、独立行政法人制度とは、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とする制度である。ここから独立行政法人の現状を整理する。平成13年に57法人で制度が始まって以降、概ね100前後で毎年推移し、令和2年4月1日現在の総務省のデータによると、合計で87の独立行政法人が存在している。

日本における NPM 改革・手法、中でも「指定管理者制度」、「PFI」、「市場化テスト」、「独立行政法人制度」の4つを中心に日本の NPM の現状を整理してきたが、それらが実際にどの程度定着し、どのように評価されているのか。4つの制度・手法の現状を見る限り、都道府県や市区町村により差は見られるものの、実施数は右肩上がりであり、着実に普及・定着が進んでいる。またそれは、NPM の理念として強く押し出している「効率性」や「経済性」を重視した行政サービスが進められていると言い換えることもできると考えられる。しかし、NPM が浸透し、効率的な行政サービスが展開されたとしても、一方で NPM にも短所は存在している。松尾(2017)において代表的な研究者である Osborne は次の5点を示している。①

社会構造の変化に対応できない、②公的サービス機関は、技術的にデザインされ生産されたものを創造するというのではなく、むしろ単にサービスデザインではなく、サービス提供のプロセスやサービス利用者との関係性が求められる、③NPM により生産コストを下げることが、サービスの質に影響を与えること、④行政管理や NPM を通じて、公的サービスの提供の義務が、公的サービスの専門職によって提供され、サービス利用者はサービス組織提供のクライアントあるいは顧客と考えられ、受け身の存在とされてきた、⑤公的サービスの指標が内部的な指標であるサービスの効率性でなく、有効性で評価されるようになることであり、NPM はそれに対応したマネジメントではない、と指摘されている。NPM にこのような短所、課題は研究者や専門家の中でも議論されており、これらを補うシステム、社会経済的な時代の変化に伴ったサービスのあり方が求められるようになると筆者は考えている。

5 NPM と協働政策

NPM は先ほども述べたように1990年代後半から我が国で本格的に導入が始まり、2001年、小泉首相の下、経済財政諮問会による「骨太の方針」で初めて「NPM」の言葉が行政文書に示された。協働においても、先ほども整理したが1990年代後半から2000年代初頭にかけて行政側が関心を向け始め、各自治体の中でも協働関係の部署ができるとともに自治体ごとに様々な政策が展開され始めた。また1990年代以降に進んだ地方分権改革により、国から地方へ、都道府県から市町村へ事務・権限が移譲したことで地方自治体の役割が大きくなり、その際各自治体と民間との間で協働に関する条例も生まれるようになった。また、民間企業における経営理念や手法を行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図るものが NPM であるが、中でも2000年代初頭から普及した指定管理者制度や PFI を中心に行政と民間企業のつながりや連携が強まることとなった。そして NPM という枠組みの中で生まれた民間の活用という路線が、同時期に興隆した協働と関連性を持ち、行政と民間による公共サービスの供給という官民の協働概念を生み出したのではないかと考察している。言い換えると、NPM は行政の経営理論でありながらも官民の協働論という要素も含んでいると考えられるのではないだろうか。

そしてこれまで筆者が2章で整理してきたことを踏

まえ、行政改革や NPM と、協働に関する 2 つの考察を述べていく。まず 1 つ目は、行政、自治体側にとってサービス供給のあり方が変化してきたことに伴い、協働すること、協働政策を行うこと、また NPM 改革を引き続き進めていくことが目的となってしまう、手段と目的の乖離が生まれてしまっているのではないかと考察。本来であれば、行政サービスの限界や課題に直面した場合、それを解決していくためにはどうすればいいのか手段を模索し様々な施策を講じていく。しかし、これまでの整理を踏まえ、行政、自治体側が民間企業と協働していくこと、協働政策関連の部署を設置し条例や政策を施行すること、指定管理や PFI など NPM 的協働を継続させていくことが行政、自治体にとっての目的になってしまっているのではないかと考察している。民間の力を活かす、協働で共に解決するという行政、自治体であるということを示すために 2000 年代初頭の当時は動いていたと考えている。また協働していることがサービスを受ける市民に対してできる一番の情報公開であり説明責任であるという考え方もあったのではないかと考えられる。山口(2006)においては、「協働には「公」の領域を民間に開放し新たな「共」空間を創り出す善玉協働に加え、市民との協働を名目にこれまで行政が担ってきた業務を市民に押し付ける悪玉協働がある」という整理があり、筆者と意見が近い。

そして 2 つ目は、福祉政策の一環として 2000 年に施行された介護保険制度も NPM の一手段と位置付けられ、介護・福祉分野も自治体のアウトソーシングに引きつけられているのではないかと考察である。福祉改革の大きな動きの中で、1997 年に介護保険法が成立し、2000 年に制度が施行した。介護保険導入の経緯として、高齢化の進展に伴い、要介護高齢者の増加、介護期間の長期化など、介護ニーズのますますの増大が見込まれること。また一方で核家族化の進行、介護する家族の高齢化など、要介護高齢者を支えてきた家族をめぐる状況も変化していることが挙げられる。加えて、従来の老人福祉、老人医療制度による対応には限界が出てきたことが背景として挙げられる。これらの背景から、高齢者の介護を社会全体で支え合う仕組みとして「介護保険」が創設された。そして介護保険制度は、単に介護を要する高齢者の身の回りの世話をするとすることを超えて、高齢者の自立を支援することを理念とする「自立支援」、利用者の選択により、多様な主体から保健医療サービス、福祉サービスを総合的に受けられる制度としての「利用者本位」、給付と負担の関係が明確な「社会保険方式」を採用しているところに意義があり、基本的な考え方である。また従来と比較すると以下 4 つの違いが見られる。具体的に①行政窓口に申請し、市町村がサービスを決定していたが、利用者が自らサービスの種類や事業者を選ん

で利用できるようになった、②医療と福祉に別々に申し込みしていたが、介護サービスの利用計画（ケアプラン）を作って、医療・福祉のサービスを総合的に利用できるようになった、③市町村や公的な団体（社会福祉協議会など）中心のサービスの提供から民間企業、農協、生協、NPO など多様な事業者によるサービスの提供ができるようになった、④中高所得者にとって利用者負担が重く利用しにくいものから、所得にかかわらず、1 割の利用者負担になった、という 4 つの違いがある。また、厚生労働省のデータによると制度創設以来 18 年が経過し数度の改正を重ねてきたが、2018 年 4 月末時点で 65 歳以上の被保険者数が約 1.6 倍に増加している。その中でサービス利用者は約 3.2 倍に増加しており、高齢者の介護になくてはならないものとして定着・発展していると示されている（厚生労働省 HP）。この介護保険制度の普及に伴い、サービス提供者に民間企業をはじめとした様々な事業者が参入することとなった。利用者が自ら事業者を選ぶことができる点や医療・福祉サービスを総合的に利用できるようになった点などは当分野におけるサービスの幅が広がったと見ることもできる。しかし一方で、行政、地方自治体側が担っていたサービスを民間に開放するという制度を創設したことで、行政から民間へのアウトソーシングとして介護保険制度、また医療・福祉政策が位置付けられ NPM 的な協働を生んでいると筆者は考察している。「措置から契約へ」、「供給主体の多様化」という視点と、NPM が潮流を始めた 1990 年代後半から 2000 年代初頭にかけての介護保険制度の施行・拡大の時期等を考慮すると、NPM 改革路線の中に、介護保険制度をはじめとする福祉政策が組み込まれているということができると筆者は考察している。また介護保険や福祉政策が指定管理者制度や PFI のように民間企業や他の事業者の公共への参入を増やす機会を増やし、これが自治体のアウトソーシング、いわゆる NPM につながっていると考えられる。以上、先行研究の整理も踏まえてみると、日本の NPM の諸制度・手法の中で取り上げられる事は少ないが、福祉の分野においても NPM 的改革が進み、特に介護保険において顕著にその理念が組み込まれていたのではないかと考察できる。またそれが民間企業をはじめとする各事業者と行政における NPM 的協働と位置付けて捉えることもできると考えられる。

Ⅲ NPO・市民活動の台頭・拡大による 協働への期待

1 日本における NPO の法制化と変遷

内閣府 HP によると、「NPO」とは「Non-Profit Organization」または「Non-for-Profit Organization」の略称で、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員

に対し、収益を分配することを目的としない団体の略称。よって収益を目的とする事業を行うこと自体は認められるが、事業で得た収益は、様々な社会貢献活動に充てることになる。NPO は法人格の有無を問わず、様々な分野（福祉、教育・文化、まちづくり、環境、国際協力など）で、社会の多様化したニーズに応える重要な役割を果たすことが期待されている。また NPO の定義としてサラモンの定義がよく知られているがそれによると、①組織化されており、②民間であり、③事業等によって得た利潤を利害関係者間で分配しない、④自己統治がなされた、⑤自発的な組織を NPO としている。

続いて、NPO が法制化、導入された歴史的背景や経緯から整理する。高田（2018）によれば、実際に「市民活動」という言葉が普及するのは1990年前後以降である。また合わせて田中（2020）によると、1980年代後半あたりから少しずつ NPO 概念が海外から導入され広まり始め、NPO 法立案への機運が高まっていたという。そして1990年前後以降、社会的な仕組みづくり（基盤整備）が進んでいくことになる。そして NPO 法制化に大きな影響を与えたのは1995年に起きた「阪神・淡路大震災」であった。その後1998年3月、

全会一致で参議院を通過し、その後衆議院でも可決され、同年12月から「特定非営利活動促進法」が施行された。NPO 法案は、市民と国会議員とのほぼ初めてと言える協働による議員立法で成立したことになる。NPO 法の改正、その他税制改正については、以下の表の通りである。

また2006年に成立した「公益法人制度改革関連三法」が2008年12月1日に施行された。これが、いわゆる「公益法人制度改革」である。25,000にも及ぶ財団法人、社団法人を、一般社団法人、一般財団法人、公益社団法人、公益財団法人の4つの法人格に転換するか、解散させるという大改革であった。NPO の概要と法律の成立過程を整理してきたが、日本の NPO も元々はアメリカ等の海外モデルが参考になっており、現地視察も行われ、そこから日本において NPO をはじめとした非営利組織が徐々に台頭していくこととなった。

2 日本の NPO の現状

現在の NPO 法人制度の概要をまとめる。特定非営利活動とは以下の20種類の分野に該当する活動であり、不特定かつ多数のものの利益に寄与することを目的と

【表 3-1：これまでの経緯】

2001年	認定特定非営利活動法人制度（認定 NPO 法人制度）の創設（税制改正）
2002年	改正 NPO 法の成立（翌年5月1日施行） ※特定非営利活動の種類の追加 等
2003年	認定 NPO 法人制度の大幅拡充（税制改正）
2004年	「今後の行政改革の方針」（新行革大綱）を閣議決定 ※公益法人制度改革における基本的枠組みを具体化
2005年	認定 NPO 法人制度の認定要件の緩和（税制改正）
2006年	認定 NPO 法人制度の認定要件の大幅緩和（税制改正） 公益法人制度改革関連3法案成立
2008年	認定 NPO 法人の認定要件の大幅緩和（税制改正）
2011年	改正 NPO 法の成立（翌年4月1日施行） ※NPO 法人に関する事務を地方自治体で一元的に実施、制度の使いやすさと信頼性の向上のための見直し、認定制度の見直し（仮認定制度の導入等）等 認定 NPO 法人の認定要件の大幅緩和（税制改正）
2012年	改正 NPO 法の施行
2016年	改正 NPO 法の成立（施行は、公布の日、公布から1年以内の政令で定める日（平成29年4月1日）、公布から2年6月以内の政令で定める日（平成30年10月1日）） ※認証申請書類の縦覧期間の短縮等、貸借対照表の公告規定を新設、事業報告書等の備置期間の延長、海外送金に関する書類の事前提出制度の見直し、「仮認定特定非営利活動法人」の名称を「特例認定特定非営利活動法人」へ変更等 改正 NPO 法の公布
2020年	改正 NPO 法の成立（施行は令和3年6月9日） ※縦覧期間の短縮、住所等の公表等の対象からの除外、NPO 法人（認定・特例認定）の提出書類の削減等

【内閣府 NPO ホームページより筆者作成】

するものである。

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. 観光の振興を図る活動
5. 農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動
6. 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
7. 環境の保全を図る活動
8. 災害救援活動
9. 地域安全活動
10. 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
11. 国際協力の活動
12. 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
13. 子どもの健全育成を図る活動
14. 情報化社会の発展を図る活動
15. 科学技術の振興を図る活動
16. 経済活動の活性化を図る活動
17. 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
18. 消費者の保護を図る活動
19. 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
20. 前各号に掲げる活動に準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

続いて NPO の現状として、認証数及び認定数の推移を表したのが、以下のグラフである。

まず認証法人数から見ると、制度開始時の1998年度はわずか23件だったのに対し、2020年度10月末時点では51,042件にまで増加している。続いて認定法人数については先ほば述べた通りだが、制度開始時の2001年

度は3件だったのに対し、2020年度10月末の時点では1,177件まで増加した。

以下の表は、活動分野別に法人数を表したものである。これは複数回答のため、一つの法人が複数の活動分野の活動を行う場合がある。

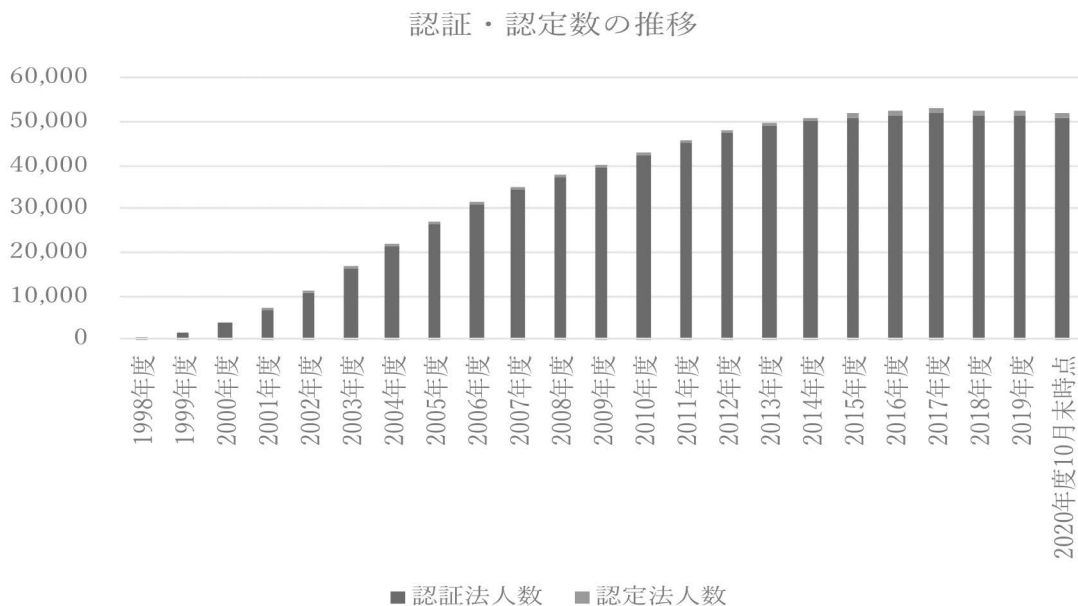
これら活動分野の中で最も多いのが、第1号の「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」で29,896件であった。他にも「社会教育の推進を図る活動」、「まちづくりの推進を図る活動」、「子どもの健全育成を図る活動」、「連絡、助言又は援助の活動」といった分野が多くを占めている（2020年10月末時点）。

また、各都道府県と指定都市の所轄庁別における認証法人数、認定法人数、特例認定法人数の合計を整理する²⁾。都道府県では、東京都（9,498件）、大阪府（1,810件）、埼玉県（1,780件）の順に多い。指定都市では、横浜市（1,594件）、大阪市（1,476件）、札幌市（960件）の順に多い。また、都道府県では、福井（254件）、鳥取（295件）、島根（298件）の順に少ない。また、指定都市では、浜松市（241件）、相模原市（248件）、堺市（266件）、の順に少ない。全体的に認証数・認定数ともに、東京や首都圏、大阪など大都市で多く、地方部で少ないという傾向が見られている。

3 NPO の役割と位置付け

NPO とは第3セクター（サードセクター）に位置づけられている。第3セクターという用語は、企業とNPO との社会的な位置関係を把握しようとする時に用いられ（高田、2018）、政府と純粋営利企業とは異なったセクターに属する存在として理解されている（金川、2018）。また、政府・行政部門、公共セクターを第1セクター、企業営利活動部門、民間セクターを

【グラフ3-1：特定非営利活動法人の認証・認定数の年度別推移】



【内閣府 NPO ホームページ¹⁾より筆者作成】

【表 3-2：特定非営利活動の種類とその法人数】

号数	活動の種類	法人数
第 1 号	保険、医療又は福祉の増進を図る活動	29,896
第 2 号	社会教育の推進を図る活動	24,742
第 3 号	まちづくりの推進を図る活動	22,627
第 4 号	観光の振興を図る活動	3,643
第 5 号	農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動	2,947
第 6 号	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	17,855
第 7 号	環境の保全を図る活動	13,269
第 8 号	災害救援活動	4,403
第 9 号	地域安全活動	6,248
第10号	人権の擁護又は平和の活動の推進を図る活動	8,609
第11号	国際協力の活動	9,835
第12号	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	4,729
第13号	子どもの健全育成を図る活動	23,516
第14号	情報化社会の発展を図る活動	5,757
第15号	科学技術の振興を図る活動	3,081
第16号	経済活動の活性化を図る活動	8,917
第17号	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	13,167
第18号	消費者の保護を図る活動	2,957
第19号	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	23,282
第20号	前各号で掲げる活動に準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	283

【内閣府 NPO ホームページより筆者作成】

第 2 セクター、NPO など民間非営利部門、形態は民間であるが目的においては公的色彩の濃い組織集合を第 3 セクターと位置づけ、分類がなされている。世古 (2009) によれば、本来の第 3 セクターとは、ノンプロフィット (= 非営利) で、ボランティア (= 自発的) かつインディペンデント (= 自立・独立している) という 3 つの条件をあわせ持った組織の総体であり、後 (2011) は、サードセクター組織は、それぞれ何らかの社会問題、社会的課題の解決を目指しているという。そして、硬直的な行政のあり方を見直すインパクトをもつと同時に市場経済分野に公共的価値を組み込んでいくインパクトをもつ第 3 のセクターとして期待され、台頭してきたのが NPO であった。石川 (2001) は、NPO には具体的に以下の役割や機能が存在していると整理している。①行政・企業・個人の資金的援助を受けながら社会サービスを提供する機能、②政治的アクターとしてのアドボカシー機能、③行政に対するチェック機能と情報提供機能、④アソシエーションのネットワークを通じた地域コミュニティを形成する社会的機能を NPO 全体として併せ持つことの 4 つである。また松下 (1998) は、行政や企業とは異なる発想や形態で、公益性・社会性の高いサービスを提供することが NPO の果たしている役割や機能のう

ちで最も重要なものの一つと考えている。また NPO 法が日本で成立し、社会にどのような変化がもたらされたか、高田 (2018) は 5 つ述べている。①NPO は法人として、行政あるいは企業とパートナーシップを組んで共に活動することができる可能性を得た、②市民活動が人々にとって身近な存在になり、民間が担う公益が存在するということが社会全体で認められたこと、③市民活動団体間にある種のまとまりが形成され、市民活動の概念が団体間で共通のものになったこと、④市民活動団体が目指していくべき社会がどのようなかを、具体的にイメージできるようになったこと、⑤市民による対決型の異議申立て運動も依然として存在するということが挙げられている。

実際に日本においてより具体的に NPO がどのように理解され、実践や研究が進んでいるのか、本来の役割や機能を果たしているのか、日本 NPO 学会を中心にこれまでの研究成果をもとに分析していく。1999 年に第一回年次大会が開かれる前の当時の様子が書かれた日本経済新聞の記事によると、日本 NPO 学会はボランティアや公共性の高い事業に取り組む非営利組織 (NPO) についての研究や活動成果の発表の場であり、学識経験者や実務専門家の交流で、NPO の研究や活動の裾野が広がることが期待されていた。また NPO

の活動は近年、世界的に活発になっており、日本でも公共サービスの担い手として期待が高まっていたという。そこで本学会では、どのような研究が報告され現在に至っているのか。ここでは日本 NPO 学会のホームページに記載されている、学会での報告論文等がまとめられた「ノンプロフィット・レビュー」の一覧から、年次大会ごとに報告論文のテーマや分野を整理し、この約20年における研究のトレンドや動向を分析する。当該ホームページには、2001年の1巻から2020年の20巻まで「ノンプロフィット・レビュー」が掲載されており、記載されているテーマ（タイトル）や内容をもとに以下述べていく。2001年の1巻からの初期にかけては、市場や産業、地域通貨といった「経済」、経営者や NPO マネジメントといった「経営」の視点からの研究が多く見られる。またその後は、ソーシャル・キャピタルや社会価値、またその評価や持続可能性といった内容の研究が増加しており、最近ではインパクト評価や SROI といった研究も進んでいることが伺える。NPO 法施行から20年を越え、また日本 NPO 学会も20年を迎えた今、これまでの取り組みを振り返った研究も行われている。粉川（2019）は、「日本の NPO 研究は20年で何を明らかにしようとしてきたのか～テキストマイニングを用いた研究動向の分析～」と題した論文を発表している。日本 NPO 学会における大会発表のタイトル、ノンプロフィットレビューに掲載された論文タイトルおよび抄録等をテキストとして頻出後リスト、共起ネットワーク分析を実施し、特定の語の出現の変遷と、関連語の関係についても分析を実施している。その中で、やはり20年間の「流行り廃り」があり、比較的初期にはボランティアや福祉、コミュニティ、協働といった語が多く、社会的企業やソーシャルキャピタルなどは後期に頻出していたと指摘している。また NPO の在り方として重要性が議論されているテーマについても、必ずしも研究のテーマとなっていない内容も存在していたことが明らかになったという。NPO 学会に集まる研究者のバックグラウンドに偏りがあるという見方、論として大事だと思っけていても後回しにしているテーマが日本の NPO を取り巻く世界にはあるという見方を示していた。また、2019年の「ノンプロフィット・レビュー」で、「日本の NPO 研究の20年」と特集が組まれた。その中で、また社会学と NPO の関係から、桜井（2019）によると、「学術雑誌の掲載論文の傾向や内容を分析した結果、量的なトレンドとして1990年代後半から NPO やボランティア、その関連語をタイトルに含む研究論文が、分析対象となった論文雑誌に掲載されるようになった」、また「掲載数が増える時期と重要な法律の施行や大災害の発生など、NPO やボランティアが社会的に注目される時期と呼応していた」ことが明らかになった。また政治学と NPO の関

係から研究された論文において、小田切（2019）は、「政治学分野における NPO 研究は非常にマイナーな研究領域であり一定のニーズをもった領域である分析結果が得られた。」また、「学会誌掲載の論文において、「NPO」などを主題・副題にしたものや「協働・パートナーシップ」「参加」に関するテーマが多く、「社会的企業」「ボランティア」などを扱ったものは少ないという分析結果も出ている。NPO 研究の方法論については、質的研究の比率が高く、量的研究の比率が低い傾向がある」ことも明らかにされた。このように日本では日本 NPO 学会を中心に、NPO に関する研究が進んできた。研究者たちによる多様な視点から様々な調査・分析が進んでいる一方で、その時代のトレンドに焦点を当てた研究が進み、同時にブームが終わったことによる流行り廃りというテーマが存在しているという現状もある。20年などの節目の年に限らず、広い視野を持ち、過去のテーマを遡る研究や調査も今後必要になってくるのではないだろうか。

4 NPO との協働への期待と実態

1998年に NPO 法が成立して以降、同時に NPO と行政はお互いに「協働」という路線を進むこととなっていく。先行研究において金川（2018）は、協働が政策として脚光を浴びるようになったのは、1998年に成立した特定非営利活動促進法による NPO 法人制度を契機にすると述べている。市民社会組織が法人格を持ち、一定の事業を行い、委託契約などの対象となる中で、従来の民間企業への単なるアウトソーシングと異なった概念整理を行う必要性が認識されたことから協働概念が生まれたとしている。そして国、行政の施策や方針においても徐々に NPO の位置付けが確立され始め、時代に沿って期待が持たれてきた。

またそもそも、なぜ協働が推進され、どのような背景によって浸透してきたのか。坂本（2017）は、社会問題の解決に向け公共を担う各主体の協働が不可欠とし、政府と市民社会が相互を尊重・信頼し、パートナーとして公共を担うといったその理念は、分権型社会の構築を目指す行財政改革が進展する中で浸透してきたと整理している。また、坂本（2017）をはじめ、小田切（2014）、金川（2018）らは、協働の推進、潮流の背景を同じ2つの視点から整理している。まず1つ目の視点は、市民自治、市民参加等の参加民主主義への期待である。そして2つ目の視点は、「NPM」の潮流である。市民社会や NPO 等市民活動のあり方を変え、行政改革にもつながると様々な期待を受けている NPO と行政の協働であるが、一方で実態としてこれまで様々な課題が浮き彫りになってきている。実際に、日本経済新聞の記事において、「協働とは名ばかりで実態は下請け」、「行政と NPO（住民）の意思疎通が難しく、協働事業の件数を減らした自治体も出て

きた」という内容が取り上げられていた。また、先行研究を整理していくと、大きく2つ、「対等性」、「下請け化（委託等）」の課題が多く挙げられている。本来、協働とは行政からも NPO からも期待が集まっていた手法、政策であったにも関わらず、実態としてはうまく対等な関係性が構築できていない、また行政改革の一環として位置付けられたことから行政優位が進み、NPM の名の下に NPO が下請けに回っている課題が存在している。

また2章5節と同様、介護保険制度が、NPM に止まらず、NPO とも密接に関係しており、2つ目の研究仮説ともつながるのではないかと考え、ここで考察を深めることとする。2000年に施行された介護保険法と NPM の関係性については2章で触れたところではあるが、介護や福祉の分野は NPO とも関係性が深いのではないかと考えられる。実際に、現在の NPO 法人を見ても、活動分野において第1号の「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」を行っている法人が1番多くを占めている。このことから NPO が福祉の分野において果たしている役割は多い。先行研究を整理し、介護保険制度を通して NPO の発展や協働が見られたとする面ももちろんあるが、NPM に引き付けて考えると、この一連の流れに関して批判的な考察をすることもできる。介護系 NPO の多くは、ボランティア活動から始まり（安立、2003）、任意団体の歴史や経験を経て、NPO 法によって法人格を取得して現在に至っているが、一方で当時介護保険制度の議論が進む中で、原田（2020）によると、福祉系の団体は税制優遇の必要性を認めつつも法人格の確保が喫緊の課題となっていたという。介護保険法ができる流れがあり、介護保険上の事業者になるためには法人格が必要ということで NPO 法の成立とセットで同時期に進行してきたと考えられる。NPO 法と介護保険制度の成立によって、福祉サービスの供給主体も多元化され、福祉系 NPO も介護保険事業の担い手の一つとして認められた。また石川（2001）は、これは福祉系 NPO にとって自らの活動を飛躍的に拡大させる道具を手に入れたことを意味するという見解を示している。しかし、NPO 側からすると法人格を得て、活動の幅が広がり、発展する運びとなったと見ることもできるが、一方で介護保険制度の成立、並びに受け皿となる事業者を確保するために、当時議論されていた NPO 法案をセットで成立させることになったのではないかと行政批判として論じることもできると考えられる。

ここまで NPM や介護保険の議論を交えながら、NPO と協働について論じてきたが、浮かび上がった課題に対しての提案や実践がないわけではない。協働の課題に関して様々に提案や実例があるが、わが国においては第1章で整理したようなイギリスの「コンパクト」、三重県の「みえパートナーシップ宣言」、横浜

市の「横浜コード」、愛知県の「あいち協働ルールブック」が先行研究を見ても協働のモデルとなっている。これらのモデルは地方レベルで協働を実践する際に重要な意味を成していたと考えられるが、今もこの制度が根付き、機能しているかという部分には疑問が残る。また昨今複雑化する協働に関する課題に対してこのような新しいモデルになりうる政策が生み出されているのだろうか。世古（2009）は、行政と NPO の協働についての記事のほとんどは協働事業の事例紹介で終わっており、その本質的な意味と課題を伝える記事はなかなかなく、行革、地方財政のあり方を報道する視点の中に「協働」の視点をいれていくことが必要とメディアに対して批判的な考えを示している。また、なぜ協働が必要なのか、協働でなければ解決しない課題なのか、協働のための協働になっていないかの問い直しや、NPO の先駆性、多様性、多元性等その正しい理解に基づく協働の方針を定めることや、守備範囲と領域設定、役割分担に基づく協働関係の整理や協働のルールづくり、NPO と企業が公正に競争できる社会条件整備などが行われないまま、行政改革＝財政削減のもとに協働が行われたと協働のあり方に対して批判的な考えも示している。協働の課題に対する提案や政策は概念的には明らかになってはいるが、より実質的・実践的に解決していこうとする政策や事例、研究がまだまだわが国では発展していないのではないだろうか。

ここで NPO との協働、主に行政と NPO の協働に関して、本来期待されていた協働の効果とは裏腹に実際には様々な課題が存在している実態が浮かび上がった。その上で、行政と対等な関係で構築されるはずの協働が、NPO からすれば介護の事業者として位置付けられたという見方ができること、NPO は NPM、いわゆる行政改革路線に乗せられ、下請け、アウトソーシング先として協働のブームに組み込まれてしまったのではないかと考察できる。加えて、協働の課題を解決していくための政策や事例、研究が乏しく、本来期待された協働を実践するための課題を克服し切れていない現状があると考察することもできる。

Ⅳ 事例研究・ヒアリング調査による 仮説へのアプローチ

1 三重県の事例検証〈みえパートナーシップ宣言・ 県行政改革を中心に〉

(1) 事例研究

「行政と NPO の協働」に関して、三重では「みえパートナーシップ宣言」の存在が大きく、その後の三重の協働を支えるものとなっている。1998年11月24日に宣言された当宣言であるが、起源は「みえ NPO 研究会」にある。この研究会は、特定非営利活動促進法

成立を受けての条例、NPO と行政の協働のあり方について検討するため、1998年4月1日に設置された。委員は、NPO 7名、企業3名、県議会議員3名、大学2名、行政7名、NPO 有識者4名の合計26名で構成された。パートナーシップ宣言が宣言されるまで毎月1回、計8回開催され、会議は公開の上、インターネットで情報を開示しながら進められ、研究会には多くの県民の参加だけでなく県外からの参加もあった。会議に参加した県民は延べ1500人をこえ、討論に費やされた時間は120時間を超えたという。このような努力がパートナーシップ宣言となって結実し、協働の第一歩となった。また、同年12月の「三重県特定非営利活動促進法施行条例」にもこの研究会の取り組みは活かされている。

続いて、三重県は行政改革において、日本の中で先頭を走ってきた。その所以として、「北川正恭」元三重県知事が就任し、1995年から始まった2期8年の改革が当時注目を浴びた。北川知事はリーダーシップを発揮して県政改革を牽引し、「生活者起点の県政」というビジョンを掲げ、様々なシステム改革に取り組んだ。そして北川県政時における三重県の改革はNPM的な改革であると位置付けられ、NPMの基本的な考え方をわが国の行政に最初に導入したものと評価されている。

(2) ヒアリング調査

三重県における「行政とNPOの協働」、「NPM的行政改革」に関して当時の実態を明らかにするため、ヒアリング調査を行った。

(3) 考察・分析

三重県のこれまでの政策・改革を整理すると、やはり全国的に先駆けた取り組みが多く、協働政策にとどまらず、行政改革においても他府県をリードしていたことが伺える。行政組織の中に全国で初めて「NPO室」と称し、NPOの担当部署が設置をされたこと、加えて「事務事業評価」はこれまで自治体の中で取り組まれたことはなく取り組みとしては全国の先頭を走っていた。NPO担当に関していうと、ヒアリング調査にもあったように、「全国に例がなかったため何をすればいいかわからなかった。」、「全国各地から三重県に視察が訪れ、講演会も頼まれた。」などの発言はその先駆性を証明していると考えられる。また「みえパートナーシップ宣言」も大きな取り組みであると共に成果であると考えられる。1990年代後半、NPO法ができてすぐに研究会を立ち上げ、行政とNPO関係者はもちろん、企業や専門有識者、市民をも巻き込み、協働や条例について議論するということは当時では画期的な取り組みであったと考えられる。しかしヒアリングをする中で、パートナーシップ宣言後は各セ

クター同時で個々のやり取りを行い、協働を進める事例が中心だったと感じ、多様な関係者で盛り上げていくという熱が徐々に冷めてしまっている様子が伺えた。実際、三重県においてもNPO法人の数は減少傾向にあり、指定管理者等も含め、協働で行ってきた事業が存続できなくなる課題も今後の人口減少や財源不足により起こりうるかもしれない。また当時の三重県はやはり北川正恭元知事の影響が大きいとすることが明らかになった。知事の方針で県政が大きく変化し、評価システムや情報公開などこれまで取り組まれてこなかった改革が次々に進められた。その際、全国から注目を浴び、雑誌等メディアでも特集される機会が増えた。これに関し自治体、行政というものは知事が変わって変わるような、転がされるような組織ではないということが重要だと考える。そのためには行政職員の改革、知事だけでなく組織全体で自治体を変えていく姿勢が求められており、行政だけでは対応できない課題が浮き彫りになる中で協働の姿勢は崩してはならない。一方、協働と言ってもNPOの中には「行政を頼らない」、「協働しない」と言った声も存在しているのも事実として挙げられる。本当の意味での協働を図るのであれば、委託関係や補助金での関係ではなく、困っている人、地域の課題解決のために奮闘している現場主義のNPOとの協働を見つめ直すことが必要であると考ええる。

2 京都府の事例検証〈地域力再生プロジェクトを中心に〉

(1) 事例研究

京都府においては、2007年度より始まった「地域力再生プロジェクト」が協働政策の中心となっている。地域住民が主体となって地域づくりに取り組む活動を支援し育てるのが「地域力再生プロジェクト」である。「多様な協働・連携関係を府がコーディネートすることで、住民自身の手により社会の課題解決の手法が生み出され、新しい社会的価値が不断に生み出される社会を創っていこう」という、地域再生ではなく「地域力再生」という思いで京都府は「地域力再生プロジェクト」を始めることとなった。そして最も大きな施策が「地域力再生プロジェクト支援事業交付金」であった。京都府と京都府立大学による協働研究では、プロジェクトが地域に与えた波及効果についての総合評価として3点が挙げられている。①住民自治を担う地域力再生活動団体の活性化が進行、②地域・市町村の変化として、「地域住民が行政に頼るだけでなくより積極的・主体的に取り組む姿勢が強くなった」、「熱意ある団体の活動を支援できることが職員のやりがいを感じることができ、職員の意識向上に寄与した」など、③活動団体同士に加え、大学や企業、商店街、そして行政といった他の団体との連携・協働が進むと

もに、連携する団体も広域化、といった評価がされている。また2007年度～2016年度の10年間の交付金による支援件数は5,717件、交付額は20億4,120万6千円という成果となった。「支援事業交付金」の取組を軸に幅広い施策を通し、行政と地域住民、NPO また企業をはじめとした様々な主体との協働が京都府では進むこととなった。府の各資料や議事録を概観しても、各委員会や会議において、行政だけでなくNPOや市民活動、企業、学識経験者など様々な業界から委員がメンバーとして集められ、議論を重ねてきた姿勢が伺える。これらを踏まえると、このプロジェクトが京都府という地域やセクターに協働に関して一定のインパクトを与えることができたという評価できる。

(2) ヒアリング調査

京都府における「行政と NPO の協働」に関して当時の実態を明らかにするため、以下3回に渡りヒアリング調査を行った。

(3) 考察・分析

京都府における協働は、山田知事の施政方針に端を発し、これまで様々な政策によって協働を推進してきた。中でも重要政策が「地域力再生プロジェクト」における「支援事業交付金」であることが資料やヒアリングから明らかにできた。行政と NPO の協働が全国で進んできた2000年代半ば、京都府でも「協働・連携」をベースに「地域力再生」が掲げられ、11年に渡りプロジェクトが行われた。当初は3年間のプロジェクトであったものの、10年以上にかかるプロジェクトになったこと、加えて、地域力再生プロジェクトのものと、様々な協働政策が展開されてきたことが、京都府における成果であると考えられる。また京都府においても、協働に関わる会議や委員会において、京都府職員だけでなく、市町村の行政職員、そして NPO 関係者、企業、専門有識者など様々な主体が参加していたことは協働を進めていくための一つの成果であったのではないだろうか。ヒアリングを通して明らかになったことは、京都府職員の協働への向き合い方として、水平的、対等な協働になることを強く意識していたことである。先進事例を参考にしながら、協働において行政と NPO の間に上下関係やお金の関係といった課題が生まれてしまうことを懸念していたこともあり、慎重に協働を行う姿勢を崩さなかったところが京都府の地域力再生プロジェクトの姿であった。地域の課題に加え、NPO の人たちの思いを優先して政策に取り組んでいたという思いが元府職員の方へのヒアリング調査で明らかになった。しかし、一方でNPOとして現場で長年活動し、京都府とも府の委員会を通して交流があった方へのヒアリングの中で、行政側との意見・考えにミスマッチが起こっていた。水平的、対等

な協働になるように取り組んでいると府の職員が考えている一方で、NPO 側の意見としては「行政が上」、「支援してあげているという意識」、「担当者が人事制度によりすぐ変わるため専門性がある人がいない」、「NPO だけでやる方が早い」などの意見があったことが明らかになった。「行政は現場をあまりに知らない」といった意見もあり、何年も交流があったとしても協働にはまだまだ課題が多いという実態が浮かび上がった。

3 NPO 関係者へのヒアリング調査

わが国における NPO の立法化や制度整備に当初から携わり、NPO の一時代を築いてきた方、そして NPO はもちろん、ボランティアや市民団体に広い知見と経験がある方として、(1)大阪ボランティア協会の早瀬昇氏、(2)元日本 NPO センターの山岡義典氏にヒアリング調査を行った。

(3) 考察・分析

わが国の行政-NPO 間の協働は阪神淡路大震災と、その後の NPO 法の成立が始まりであり、反対に NPO 法人が出てくる前には協働という事例は存在していなかった。法人格があって初めて協働が成り立ち、法人格を持っていると対等に協働ができると語られていた。また、行政と NPO の協働は担当者の思考次第であり、行政にできないことができるという面で力を評価しながらの協働はいいが、安請や事業者扱いをしてはいけないということが強く語られている。しかし実態は、対話のなき協働が多く、NPO の事業化が進んでいるなど、現在の協働は問題が多いと捉えられており、協働のブームが去ったとも語られている。またヒアリングの際、実際にうまく協働が機能しているのは一部という評価もあり、対等は難しいということが現状である。またNPMに関して、NPO が NPM 等行政改革に組み込まれたのはもちろんそうであり、政府自身が利用したところはあると語られている。加えて、これまで見てきたように介護保険も NPM の一つとして位置付けることができ、同時に NPO 法と介護保険法もセットで語られており、介護を担う事業者として NPO が位置付けられていることが語られた。

早瀬氏と山岡氏から NPO 法成立までの過程とその後、NPO と行政の協働論、NPM や介護保険と NPO との関係について調査した。協働論に関し、当初から行政と NPO において対等な関係性を築けると構想されていたが、現在においてもやはり対等な協働をすることは難しく、ましてや NPO の事業化が進んでいるという現状が明らかになった。第1章で述べたように協働は「対等性」が重要視されていることがヒアリングでもわかった。しかしその課題が克服されず、新しい実践的な政策が展開されていないために協働が進化

しないのではないかと考えられる。また NPO 法と介護保険法が当時セットで成立が議論され、介護の事業者を増やすために NPO に法人格を与えるという議論も存在していたことから介護保険には確実に NPO は組み込まれていったとみることができる。そして新自由主義的な傾向が強まり、事業者化が進むという流れに NPO の潮流がきたといった見方をすると、NPM の路線に NPO が組み込まれていったと考察することも妥当なのではないか。また、日本で NPO を初期から創り上げてきた早瀬氏と山岡氏の見解は大きな意味を持っているのではないだろうか。

4 総括—事例研究・ヒアリング調査から見た考察

まずリサーチクエスションの1つ目、「日本で協働が政策として広がり約20年が経過したが、協働への課題解決やデメリットに向けた実質的・実践的な取り組みが進まず一定以上の研究が進んでいないのではないか。」について述べる。NPO 法が施行されて以降、行政と NPO の協働関係が進み、これまで日本社会の中で広がりを見せてきたことは確かであり、社会や地域での課題を解決していくため、住民の参加を促すといった面で成果があったと言える。しかし一方で、協働の課題としての「対等な関係性の構築」が今もなお未確立、未成熟な部分が多く、本来捉えられている意義としての協働が機能していない現状が明らかになった。そのため、事例ベースでの研究が多く、協働の本質に触れた研究がないのではないかと考えられる。先に述べた協働の評価、評価手法という内容に関しても、先行研究で議論が少なく、新川監（2003）の直田の評価指標を整理したが、現状、協働の捉え方も多義的であることからこの指標のみで測ることは難しく、今後議論が求められると考えられる。今後ますます社会、あるいは地域の中で協働・パートナーシップが求められる中、再度協働の意義や捉え方を見直し、正しい評価手法を確率させることで、本質的な協働への理解が広まり、協働の課題解決のため実践的な取り組みが進むとともに研究も発展するのではないだろうか。

続いて、リサーチクエスションの2つ目、「協働における行政側と NPO・市民側での意見や価値観の乖離が存在しているのではないという点である。同時期に進んだ NPM と NPO の両政策が曖昧な共存関係を起こしてしまったことがそれらを引き起こしているのではないか。」について述べる。事例ベースでの検証やヒアリング調査を通じ、行政側と NPO 側で協働を行うにあたり、対等性ある関係性の構築が未成熟であることや、各セクターの機能から生じるお互いの不透明さが存在している実態が考察できる。これらより、行政側と NPO・市民側で意見や価値観の乖離が存在しているという実態を浮き彫りにできたのではないだろうか。協働路線が日本で浸透し始めたのは阪神淡路

大震災時のボランティアの活躍とその後の NPO 法の成立と以降の NPO の台頭である。行政だけでは解決できない問題に対し、共に取り組むパートナーとして NPO は期待され、自分たちの活動が社会に良い影響を与え、より市民を巻き込み参加を促せると NPO も協働を期待していた。しかし、実際に両者の関係性を「対等」にすることは20年ほど時間が経過しても難しいことが現状であり、協働をする中でお互いの認識違いやゴールが同じ方向を向いていない現状が存在している。まさしく今の日本社会において行政と NPO の協働への向き合い方や価値観に乖離があると考察できる。また、NPM に止まらず、介護保険、そして NPO、様々な理論の導入や法律等の制度整備が進む中で、多様な関係者の想いや思惑が錯綜し、現在に至っている。行政も NPO も誰も直接的には意図していないが、NPM という行政改革の理論や手法に NPO の理念や活動が組み込まれてしまった、引きずり込まれてしまったと行政改革や NPO 台頭の歴史・実態を批判的に考察することができる。まずは、この現状をお互いが再認識し、何のために協働を推進するのか、協働で取り組むのか、どのような関係性を築いていくべきなのか、仕組みや仕掛けが必要なのか議論を進めるべきなのではないだろうか。

おわりに

本研究では、2つの仮説を立て、資料研究やヒアリング調査を通じて明らかにするという研究であった。肯定的に捉えられることが多い協働論のテーマを否定的な目線で捉え、NPM と NPO という視点から研究をするということ、現場で活躍された重要人物にヒアリング調査を行い、研究に反映できたことが今回の成果であるとともに、研究有としての新しさ、オリジナリティではないだろうか。

一方で課題も存在し、協働の捉え方は多義的であるところを言うと、突き詰めきれなかった部分も存在している。テキストマイニングの統計も、さらに母数や要素の統一性があればより良いデータが得られたであろう。また、2つのリサーチクエスションから明らかにした課題をどう克服していくかが次のテーマになるだろう。

謝辞

この度大変お忙しい中、加えてコロナ禍であるにもかかわらずヒアリング調査にご協力いただきました皆様、そして最後まで真摯にご指導いただきました深尾昌峰教授に心から感謝申し上げます。

注

- 1) 内閣府 NPO ホームページ「NPO 統計情報」<https://www.npo-homepage.go.jp/about>（最終閲覧日2021年1月

1

2) 法人数は内閣府の HP より2020年10月末現在の数値を用いている。

参考文献 (一部抜粋)

- ・今田 忠、木原 勝彬、田中 逸郎、早瀬 昇、内山博史、水谷 綾、阿部 圭宏、直田 春夫 (2003年)、『NPO と行政の協働の手続き』、新川 達郎監修、大阪ボランティア協会
- ・後 房雄 (2011)、『フルコスト・リカバリー (総費用の回収) - サードセクターが公共サービスを担うために -』、公益社団法人日本サードセクター経営者協会
- ・大住 莊四郎 (1999)、『ニュー・パブリック・マネジメント: 理念・ビジョン・戦略』、日本評論者
- ・岡田 章宏・自治体問題研究所 (編) (2005)、『NPM の検証-日本とヨーロッパ』、自治体研究社
- ・小田切 康彦 (2014)、『行政-市民間協働の効用-実証的接近』、法律文化社
- ・金川 幸司 (2018)、『公共ガバナンス論 サードセクター・住民自治・コミュニティ』、晃洋書房
- ・坂本 治也 (2017)、『市民社会論-理論と実証の最前線』、法律文化社
- ・瀬古 一穂 (2009)、『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
- ・田尾 雅夫 (2010)、『公共経営論』、木鐸社
- ・高田 昭彦 (2018)、『市民運動としての NPO 1990年代の NPO 法成立に向けた市民の動き』、風間書房
- ・田中 尚輝、浅川 澄一、安立 清文 (2003)、『介護系 NPO の最前線-全国トップ16の実像-』、ミネルヴァ書房
- ・田中 真衣 (2020)、『パートナーシップ政策-福祉サービス供給における行政と NPO の関係』、みらい
- ・原田 峻 (2020)、『ロビイングの政治社会学-NPO 法制定・改正をめぐる政策過程と社会運動』、有斐閣
- ・松下 啓一 (1998)、『自治体 NPO 政策-協働と支援の基本ルール“NPO 条例”の提案-』、ぎょうせい
- ・山岡 義典、早瀬 昇、石川 両一 (編) (2001)、『NPO 非営利セクターの時代-多様な協働の可能性をさぐる-』、

近畿労働金庫監修、ミネルヴァ書房

- ・山口 道昭 (2006)、『協働と市民活動の実務』、ぎょうせい
- ・石割 信雄 (2013)、『「新しい公共」と The New Public Service (NPS)』、大阪市大『創造都市研究』第9巻第1号 (通巻14号)
- ・小田切 康彦 (2019)、『政治学におけるNPO研究の展開-日本における1998年以降の文献レビュー-』、ノンプロフィット・レビュー19巻 (2019) 1・2号
- ・粉川 一郎 (2020)、『日本の NPO 研究は20年で何を明らかにしようとしてきたのか~テキストマイニングを用いた研究動向の分析~』、ノンプロフィット・レビュー20巻 (2020) 1号
- ・桜井 政成 (2019)、『日本の社会学における NPO・ボランティア研究動向』、ノンプロフィット・レビュー19巻 (2019) 1・2号
- ・沼尾 波子 (2014)、『これからの自治体に求められる行政経営のあり方とリーダーの役割』、国際文化研修2014春 vol. 83
- ・松尾 亮爾 (2017)、『地方自治体における政策の形成と実践の論理-NPM と NPG の融合-』、関西学院大学経営戦略研究科博士論文
- ・『NPO 学会、来春発足、学者・実務者交流の場に』、『日本経済新聞 (日経テレコン)』、1998年8月30日朝刊
- ・『日本 NPO センター山岡義典事務局長に聞く-NPO 法施行 (生活家庭)』、『日本経済新聞 (日経テレコン)』、1998年12月25日夕刊
- ・『NPO と自治体協働広がる、サービス提案経費削減狙う』、『日本経済新聞 (日経テレコン)』、2008年4月7日朝刊
- ・『NPOとの協働に壁、各地の自治体、意思疎通に課題』、『日本経済新聞 (日経テレコン)』、2009年4月20日朝刊

ヒアリング調査

- ・山岡義典 (日本 NPO センター)
- ・早瀬昇 (大阪ボランティア協会)
- ・新川達郎 (同志社大学大学院総合政策科学研究科)
- ・三重県の事例関係者の方々
- ・京都府の事例関係者の方々