

「市民セクターの20年」研究会報告(5)

自治体によるNPO支援策の変遷

椎名 修平

日本NPOセンター特別研究員

「市民セクターの20年」研究会第5回が、2013年10月28日(月)に日本NPOセンターの会議室にて開催され、地方自治体によるNPO・市民活動支援策に関心をもつ、およそ30名が集まった。

(編集部)

1. はじめに

1990年代以降、地方自治体はNPOや市民活動に対して、さまざまな支援策を実施してきた。第5回「市民セクターの20年」の研究会では、神奈川県職員としてかながわ県民活動サポートセンターに開設当初から関わり、現在は、日本NPOセンターの特別研究員をされている椎野修平氏をお招きして、「自治体によるNPO支援策の変遷」について解説をしていただいた。

2. 自治体によるNPO・市民活動支援策の変遷： 神奈川県事例

(1) かながわ県民活動サポートセンター

神奈川県では1996年4月、全国に先駆けて市民活動を総合的に支援する施設として「かながわ県民活動サポートセンター」を開設した。これは、当時の岡崎知事のリーダーシップによるもの。本センターの開設を可能にしたのは、議会の支持が得られたこと、前年の阪神淡路大震災によりボランティア支援の意識が高まっていたこと、そして活用できる建物があったことがあげられる。さらに、当時、市民セクター・市

民活動を議論していた「市民セクター支援研究会」、「日本ネットワークズ会議」などの全国的なネットワークにつながりを持ち、自治体における市民セクター支援について理解のある職員が存在したことも重要であった。

当初、相談事業や人材育成など、総花的な支援を行う構想もあったが、1年目は場所の提供、2年目は情報の提供、3年目以降総合的な支援と、利用者の声を聞きながら必要に応じて支援内容を充実していった。開設から1年半後利用ルールが出来上がったが、結果的に市民に使い勝手のよいルールとなった。

2001年3月には、かながわボランティア活動推進指針を策定した。県では、「自主的で営利を目的としない社会貢献のための活動」をボランティア活動とした。これは、単なるボランティアの支援ではなく、市民活動・県民活動を広く支援することを重視したためである。

(2) かながわボランティア活動推進基金21

2001年4月には、かながわボランティア活動推進基金21条例を施行した。これは、県が持つ総額約100億円の債権を原資とし、その運用益をボランティア活動の支援に充てるものである。かながわ県民活動サポートセンターを開設したものの、市民活動をより充実させるためには資金的な援助が必要、との考えに基づいたものである。

具体的には、「協働事業負担金」ボランティア

活動補助金」「ボランティア活動奨励賞」からなる。このうち協働事業負担金は、上限1,000万円を最長5年間にわたって県が負担するものであり、当初、これだけの規模で事業を行うことのできるNPOが果たして県内に存在するか、という懸念が庁内にはあったが、県内のNPOならこの制度を活用できるだけの実力があるとの自信を持っていたという。

(3) 県とNPOとの協働

2002年6月には、庁内に「ボランティア団体との協働推進会議」を設置した。庁内各部局に協働を推進する責任者をおいたものである。続いて、2004年10に「NPO等との協働推進指針」を策定、また、2005年4月には県庁内に県とボランティア団体との協働を推進する部署の必要性からNPO協働推進室を設置した。さらに、同年8月庁内の会議に加えて、県内のNPOとの会議の場として「NPO等と神奈川県との協働推進会議」も設けられた。

2010年4月には、松沢成文前知事のもと、「ボランティア団体等と県との協働推進に関する条例」が施行された。これは、松沢知事がマニフェストに掲げた県民パートナーシップ条例を具体化したものである。さらに、当時の「新しい公共」の流れをうけて、「かながわ協働推進協議会」が設置された（2010年4月）。

このような県のボランティア団体との協働の具体例として、かながわ東日本大震災ボランティアステーションの設置があげられよう。これは、東日本大震災を受けて、県民活動サポートセンター、神奈川県社会福祉協議会、そして県内の災害支援ボランティアのネットワーク組織であるかながわ災害ボランティアネットワークの三者によるものである。支援物資の提供のほか、岩手県遠野市に開設した「かながわ金太郎ハウス」を拠点としたボランティア活動の支援を行った。

3. 全国の自治体での取り組み状況

全国の自治体での取り組み状況として、いく

つかの報告書を手がかりに概観した。

(1) 「地方自治体のNPO支援策等に関する実態調査報告書」(千葉県：2003年3月)

これは、NPO立県を掲げた堂本暁子・千葉県知事(当時)のもと、その基礎資料を提供するための調査としてシーズ＝市民活動を支える制度をつくる会に委託されたものである。報告書の中に「市町村が参考にしている自治体」が整理されているが、この自治体名を見ると当時の担当者が目に浮かぶ。NPO支援策に「先進的」といわれた自治体には、熱心なリーダーや職員がいたのだと思う。

(2) 「都道府県、主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書」(IIHOE：2004年から2009年)

IIHOE(人と組織と地球のための国際研究所)が、自治体における協働環境を調査したものであり、2004年、2005年、2007年、2009年の4回、全国のNPO支援センターと協働により実施した。

(3) 「行政のNPO施策」(日本NPOセンターHP：2013年8月)

都道府県のNPO施策を、椎野修平氏がまとめたものである。都道府県の支援策を、「1. 支援条例の制定」「2. 支援指針やマニュアルの策定」「3. 支援センターの設置」「4. 基金制度」「5. 情報ネットワークの運営」から類型化し、ハイパーリンクで閲覧できるようにした。昨年度まで、日本NPO学会のHP上に掲載されていたが、今年度より日本NPOセンターの調査研究事業として、政令指定都市の施策を加えて日本NPOセンターのHPで公開している。

(4) 「NPO活動推進自治体ネットワーク」(千葉県が事務局：2004年から)

2004年10月に開催された「NPO活動推進自治体ネットワークフォーラム千葉県大会」での

「共同アピールを受け、これに賛同する自治体により立ち上げられた。現在は、全国234自治体が参加し、行政職員を中心とした自主的な研究グループが形成され、その成果は日本NPOセンターからも出版されている『知っておきたいNPOのこと3 [協働編]』の中にも反映されている。

(5) 「NPO支援センター実態調査」(日本NPOセンター：2013年9月)

2007年に実施された第一回の調査を受けて実施したものである。全国のNPO支援センターの実態把握、および今後のNPO支援やNPO支援センターのあり方を検討するための基礎資料としての活用を目的としていた。

4. 質疑応答から

(1) 協働の事例について

協働の事例について、協働提案制度を取り入れている自治体の中から探すのがよいのではないかと。提案制度には、行政提案型、NPO提案型、双方向型があるが、行政から提案された案件は、行財政改革の文脈から既存の事業をNPOと一緒にいかに安価に行うかという視点が強い。一方で、NPO側からは、これまで行政が考えてもみなかった提案が出てくる。その場合、双方の協議に委ねるだけだと、行政がやりたくないものは協議が成立しない可能性もある。この点、神奈川県基金21は、県民の代表としての審査会の権限が強い。また、協働制度には、資金の裏付けがあるものとないものがある。アイデアを提案するだけだと、協働制度として実現しない可能性もある。市民側の提案は、行政課題としては考えていなかったものが含まれている場合があるが、必ずしも行政側が課題として考えているものだけが社会的な課題の上位にくる訳ではない。

(2) 協働にかかわる契約について

県の委託契約書の中で協働関係を表現するこ

とは難しいが、県民活動サポートセンターのアドバイザー相談事業をNPOに委託する際には、「協働委託契約」として、県の通常の契約書式から逸脱しない範囲で工夫をし、県とNPOとの協議内容、義務、役割分担などを明記した。基金21の協働事業負担金では、話し合いの内容を協定書としてまとめているが、この経験が生かされたものである。

(3) 自治体職員の役割について

協働についての先進事例の背後には、熱心で市民活動に理解のある職員が存在があった。しかし、行政職員は人事異動があり、個人が蓄積した経験やノウハウが組織的に継承されないという懸念もある。県民活動サポートセンターでは、設置段階のプロセスを含めて初年度の成果を「事業報告書」としてまとめ、その精神を引き継ぐ努力を行った。センター設置当初、多くの自治体からの視察を受け入れたが、市民セクター支援に対する哲学や理念がないまま立派な施設だけが各地にできたのではないかと、という懸念もある。

異動についていえば、サポートセンターや協働事業を経験した職員が庁内で増えることによって、ほかの部署に市民社会の風を入れる窓口のようになっている側面もある。

(4) NPO支援センターとボランティアセンターとの関係について

自治体による市民活動サポートセンターと並んで、従来から、地域の社会福祉協議会によるボランティアセンターがあり、両者の関係を整理する必要があるのではないかと、という指摘がある。例えば、東京都では、社会福祉協議会を母体とする東京ボランティア・市民活動センターがあり、いくつかの市町村では市民活動センターを社会福祉協議会のボランティアセンターに設置している。しかし、これは、全国的には稀な例である。県民活動サポートセンターと同じ建物にある社会福祉協議会のボランティアセンターとは、時間をかけて役割分担が整理

されてきた。すなわち、分野を問わないボランティア活動に興味のある県民を受け入れるのがサポートセンターであり、福祉にかかわる専門的な相談などについては社会福祉協議会のボランティアセンターの役割であると整理した。県民活動サポートセンターとボランティアセンターとは、震災ボランティアステーションを共同で設置するなど、よい関係を保っている。

(5) 横浜コードにおける市民活動支援、協働について

横浜市において横浜コードを策定する際、憲法89条にある公金支出の制約が議論になった。議論の過程では、「公の支配のもとにある」とは何かについて議論し、公金支出等を伴う市民活動と行政との協働のあり方として、対象となる市民活動の社会的公共性、公金濫用のための防止措置、情報公開、によって憲法89条との整合性は図られるものと解釈した。これは、まさに「新しい公共」の考え方に通じるものである。

(6) コンパクト（協定書）の導入について

日本にも、イギリスのようなコンパクトが必要という議論があった。しかし、なかなか具体化できないのが現状であるが、その中で、愛知県では「あいち協働ルールブック」を制定している。多様なボランティア団体を代表するものとして、中間支援組織のネットワークが核となることにより、コンパクトにおける行政の相手方となることができた。

(7) 市民参加と協働について

NPO・市民活動との協働において自治体側が問われているのは、行政の縦割りの論理を超えて、社会的課題を理解することである。それには、市民活動だけではなく「市民」そのものの参加を定義し直す必要がある。「協働」の議論が進んでいく中で、市民の参加が言われないうようになってきたが、協働には参加の土台が必要であり、この部分がきちんと議論されるべきである。

5. 課題や問題の整理

最後に、自治体におけるNPO・市民活動支援策の課題や問題として、次の点がまとめられた。

- ・ 自治体の活動支援策は、首長のリーダーシップ、財政の良し悪し、担当職員の資質に左右されることが多い
- ・ 行政とNPOとの協働は手段に過ぎないが、市民活動を推進する際の上位概念のように理解している地方自治体が少なくない
- ・ 市川市の「1%支援制度」は、他の自治体へ波及されることは困難である
- ・ 指定管理者制度は、自治体と市民活動団体との協働とは切り離して考えるべきである
- ・ 公益法人改革により誕生した一般法人は、自治体の市民活動支援策の対象外とされるケースが多い
- ・ 民主党政権が掲げた「新しい公共」は、自公政権には十分に引き継がれていないため、自治体レベルでは不完全燃焼のようになっている

この1990年代以降の20年間を振り返り、自治体とNPO・市民活動との協働は、大きく変わったという。それは、行財政改革や地方分権改革が進展し、自治体の役割が増しているものの、最終的には市民分権を進めなければならない、その核となるのがNPOであるという理解が、自治体職員の中で浸透してきているからだという。

自治体におけるある種の「協働ブーム」を超えて、自治体職員と市民とが一体となった地域経営のあり方が問われている。今後の20年を振り返ることにより、自治体と市民セクターとの関係を考える機会となった。

(文責/中島智人・産業能率大学准教授)