

行政とNPOの協働事業に関する調査研究

小田切 康彦・新川 達郎

あらまし

本稿では、NPOへのアンケート調査結果を基に、行政とNPOの両者が実施する「協働事業」を分析の単位として捉え、その現状の記述を行った。調査は、まず、都道府県及び政令市・特別区において公開されている2006年（平成18年）度実施されたNPO・市民活動関連の事業に関する情報をリストアップし、記載されていたNPO、1450団体へ調査票を送付した。調査票有効回答団体数は396（有効回答率27.3%）であり、各団体が2006年度において行政と実施した事業は、1団体平均2.63事業、計1040事業であった。本稿では、これらのデータを基に、事業に関する基礎的屬性として、事業分野、行政側担当機関、事業開始年、事業内容、事業担当者内訳、事業担当者数、事業実施日数、事業費を取り上げ、事業形態別に整理しながら結果の解釈を行った。事業の形態は、「委託」「指定管理者制度」「補助・助成」「共催」「行政の協力（場所、備品、人材等の提供）」「その他」に分類した。全体を通じて確認されたのは、形態によって事業の属性に大きな差がみられる点である。この背景には、行政の業務のアウトソーシング的発想で実施される委託や指定管理者制度に対し、支援的発想に重きを置かれる補助・助成、そして共同事業体としての意味合いが強い共催等、法的な位置づけや目的の差異があると考えられる。日本の行政—NPO関係論、とりわけ協働論では、こうした実態は考慮されず、ややもすれば協働であるか否か、といった二者択一的な議論に流れがちである。両者の関係性が単純ではないことを前提に、あらためて日本における協働モデルとはいかなるもの

か、議論を深める必要があるだろう。

1. はじめに

本稿の目的は、行政とNPO両者によって実施されている協働事業に焦点をあてたアンケート調査の集計結果を基に、いかなる分野の事業に、だれが関与し、どのような形で実施されているのか等、その実態を記述することにある¹。

まず、行政とNPOの関係を取り上げるにあたり、これらの論議における本稿の位置づけについて触れておきたい。一般的に、理論のあり方を問題とすると、そのあるべき姿を提案する側面（規範論）と、現実の姿を記述あるいは説明する側面（記述論あるいは説明論）とが区別される（冨塚 1997）。その意味では、しばしば協働を前提として議論される日本の行政—NPO関係は、これまで「協働は如何にあるべきか」という規範的視点に立った議論が多く展開されてきた。NPOが行政の政策というシステムの中に位置付けられることは、NPOの下請け化やNPOの自律性に関わる問題として認識され、同時に行政がNPOを支援しサービス供給機能として連携することは、行政責任やNPO責任の問題として指摘される²。したがって、協働論の展開の上でも、両者の相互関係においてどのような役割分担や責任配分が望ましいかという価値判断、規範的前提が重要であることは論を待たない。

一方で、「協働とは何か（如何にあるか）」という記述的視点に立った議論については蓄積が少ない（宮永2006）。行政—NPO関係における

¹ 本アンケート調査では、NPOの関係者の皆様に多大なご協力を賜りました。この場をお借りして厚く御礼申し上げます。

² 田中（1999）の記述に拠っている。

協働は、これまで多くの論者によって規範的な分析概念として定義されてきたが、これらの協働概念を用いて現実の協働現象を分析しようとした場合、必ずしも明確に分析できない事実も明らかになってきている³。こうした規範的な協働論と現実実践される協働との格差として「パートナーシップの失敗（新川2004）」さえ指摘される今日、記述的な分析の中からあるべき協働を議論しようとする新川（2004）や宮永（2006）、後（2007）のアプローチは、協働論において非常に重要な視点だろう。

本稿では、NPOへのアンケート調査結果を基に行政とNPOの協働事業の現状を丁寧に記述することを通じ、あるべき協働関係を再考していくための基礎データを提供する。近年、日本の行政とNPOの關係に着目した調査研究は数多く行われているが（例えば、シーズ（2003）、特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター（2003）、内閣府（2004）、IIHOE（2007））、本稿のように両者が実施する「事業自体」を分析の単位として捉えた研究は少なく、その実態を明らかにする意味で本稿は意義を持つといえる。ただし、本稿では事業の形態別にいくつかの事業属性を整理することに重きを置いており、得られた結果の要因分析や、それらを踏まえたあるべき協働関係のモデル化については言及していない。本稿を、これらの発展的分析のための端緒と位置づけたい。

なお、本稿における「協働事業」の定義について触れておきたい。現在、各自治体の協働指針や協働マニュアル等で定義されている協働の形態には、公的施設の管理を委任する指定管理者制度を含んでいるケースがみられる。本稿においても、行政—NPO關係のひとつの形態として指定管理者制度を含んで議論するが、上條・椎野（2003）が指摘するように、協働の原則として掲げられる「対等性」が想定し難い指定管理者制度等を協働事業に含め定義することには議論の余地が残る。その意味では、本来、これらの事業の総称を別の用語で表現すべきだろう。ただし、協働事業という名称が浸透している現状があり、用語の混乱を避けるため、本稿

では行政とNPO両者が資源を投じて実施する事業を、広義に「協働事業」という呼称で使用している点に注意が必要である⁴。

以下、第2節では調査の手続きを説明し、第3節において調査結果を記述する。そして、第4節では、調査結果の整理を行い今後の課題を示す。

2. 分析の手続き

本稿では、行政との事業実績を持つNPOへのアンケート調査（「行政関連事業調査」：2007年10月25日配布開始、同年12月28日回収終了）の結果を用いる。調査の手続きを説明すると、まず、2006年（平成18年）度実施されたNPO・市民活動関連の事業に関する情報を書類またはWEBサイトで公開している都道府県及び政令市・特別区をリストアップした⁵。この選定の際には、NPO関連部局及び市民活動関連部局によって、庁内へのNPO・市民活動関連事業に関する調査がなされており、かつ相手先のNPO名の記載があることを基準とした。その結果、秋田県、宮城県、岩手県、山形県、茨城県、埼玉県、千葉県、江東区、板橋区、山梨県、福井県、静岡市、浜松市、大阪市、鳥取県、岡山県、香川県、高知県、福岡県、佐賀県、が選定された。なお、宮城県、茨城県、埼玉県、千葉県、福岡県については、各県内の全市町村の情報も記載されていたため、対象として合わせて選定した。

ここで、本調査が対象とした事業の範囲を明らかにしておく必要があるだろう。リストアップした自治体の公開情報によれば、NPOとの事業の形態として、委託、補助・助成、共催・実行委員会、後援、事業協力、公の施設の管理運営、各種委員会・審議会への参画、情報提供・情報交換、が定義されていた。この内、行政、NPOの「両組織が実施する事業」として想定できること、及び調査対象であるNPO側が定義し易いこと、を基準として、委託、補助・助成、共催・実行委員会、事業協力（場所、備品、人材等の提供）、公の施設の管理運営（指定管理者制度）、

³ 坂井（2005）や今井（2006）を参照のこと。

⁴ これら協働とその形態に関する議論については、上條・椎野（2003）、後（2007）、宮永（2006）などを参照のこと。

⁵ 2007年10月1日時点の情報による。なお、情報を公開していたにも関わらず、調査対象とならなかった自治体がある場合、それは筆者の見落としによるものである。

の形態で実施された事業を範囲とした⁶。そして、これらの情報を基に、事業のNPO側の担い手を整理した結果、重複を除いた1478団体が抽出された⁷。そこで、宛先不明の28団体を除くこれら1450団体へ調査票を送付した。調査票有効回答団体数は396（有効回答率27.3%）である⁸。回収票を集計した結果、各団体が2006年度において行政と実施した事業は、1団体平均2.63事業、計1040事業であった⁹。なお、このような調査の手続きを踏んだ理由は、我々がサンプリングのための事業リストを持ち合わせておらず、効率的に分析対象を収集する必要があったためである。また、NPO側へ調査を行ったのは、実質的に事業の実施主体となることが多く、事業に関するより多くの情報を得られると予測したからである。

調査票は、①組織属性（活動分野、年間収支額、設立年、団体人数、会員数）に関する質問群と、②行政関連事業の状況（事業名、事業形態、事業分野、行政側担当機関、事業開始年、事業契約期間、NPO決定方法、事業内容、協働の位置づけ、事業対象者、事業担当者内訳、事業担当者数、事業実施日数、事業費（内訳）、事業プロセス、事業満足度）に関する質問群で構成した。なお、②行政関連事業の状況に関する質問は、事業毎にそれぞれの事業の担当者（責任者）に回答をしてもらっている。以下ではこれらの質問群から、事業に関する基礎的属性として、事業分野、行政側担当機関、事業開始年、事業内容、事業担当者内訳、事業担当者数、事業実施日数、事業費を取り上げ、事業形態別に整理しながら考察したい。前述の通り、本調査では、事業の形態を「委託」「指定管理者制度」「補助・助成」「共催」「行政の協力（場所、備品、人材等の提供）」「その他」に分類している。協働の議論の中で度々話題となる事業形態別に調査結果をみることで、より事業の実態の解釈が容易になると同時に、形態毎の特徴も明らかになる

と考えられる。また、最後に、事業プロセス及び担当者の事業満足度についても単純集計結果を基に傾向を解説する。

3. 結果

3.1 組織属性の概要

まず、本調査がいかなるNPOを対象としたのか、回答があった396団体の概要についてみておきたい。全サンプルの内、NPO法人が79.5%、法人格を持たない市民活動団体が20.5%である。団体の主たる活動分野をみると、「保健・医療・福祉の増進を図る活動」が35.5%で最も多く、「学術・文化・芸術・スポーツの振興を図る活動」が11.4%、「環境の保全を図る活動」が10.6%、「まちづくりの推進を図る活動」及び「子どもの健全育成を図る活動」が9.6%で続いている（図1）。団体設立年（活動開始年）については、「2003年」が11.2%で最も多く、「2004年」が10.4%、「2001年」「2005年」が8.9%の順であり、2000年以降に活動を開始した団体が多い傾向にある（図2）。年間支出額に関しては、「1000万円以上3000万円未満」が25.8%で最も多く、続いて「100万円以上500万円未満」が25.0%、「500万円以上1000万円未満」が18.3%となっている（図3）。また、年間支出額の平均は3224.34万円であった。

これらの結果を、経済産業研究所（2007）の調査結果と照らし合わせると、活動分野についてはほぼ同様の分布を示していることがわかる。ただし、経済産業研究所の調査では、年間収支額の平均が1888万円という結果となっており、行政との事業実績を持つNPOのみで構成される本調査の対象は、比較的年間収支額の高い団体が抽出されている可能性があるといえる¹⁰。

⁶ 名義上の共催や後援にあたる事業は除くよう定義した。また、各種委員会・審議会への参画は、NPOの特定の人物が参画するケースが多いと予想されたため、別途、枠を設けて質問している。

⁷ ここで抽出した団体には、特定非営利活動法人、法人格を持たない市民団体のほか、一部地縁組織と思われる団体も含まれていた。これは、NPOあるいは市民活動団体の定義に地縁組織を含んだ上で情報公開を行った自治体があったためであると考えられる。本稿では、団体名から推測して明らかに町内会・自治会と思われる団体は調査の対象外としている。

⁸ 調査票の送付は郵送で行い、回収は郵送及びメールで行った。

⁹ この中には、リストアップした自治体の公開情報に掲載されていない事業、すなわち調査対象NPOが実施した他のすべての自治体との事業も当然含まれている。

¹⁰ なお、経済産業研究所（2007）の調査は、NPO法人のみを対象としたものであるため、単純な比較はできない。

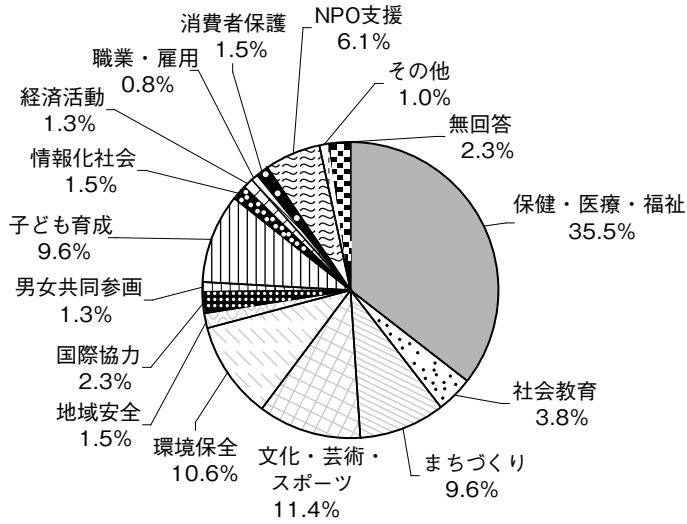


図1 主たる活動分野 (n=396)

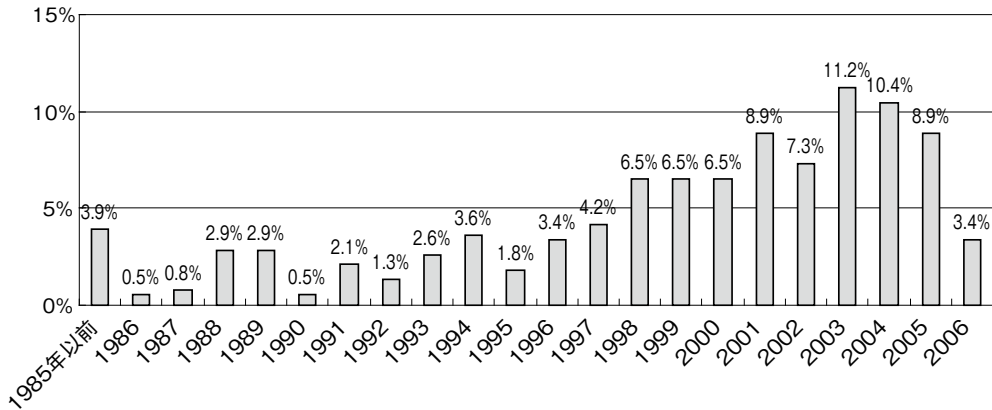


図2 団体設立年 (n=384)

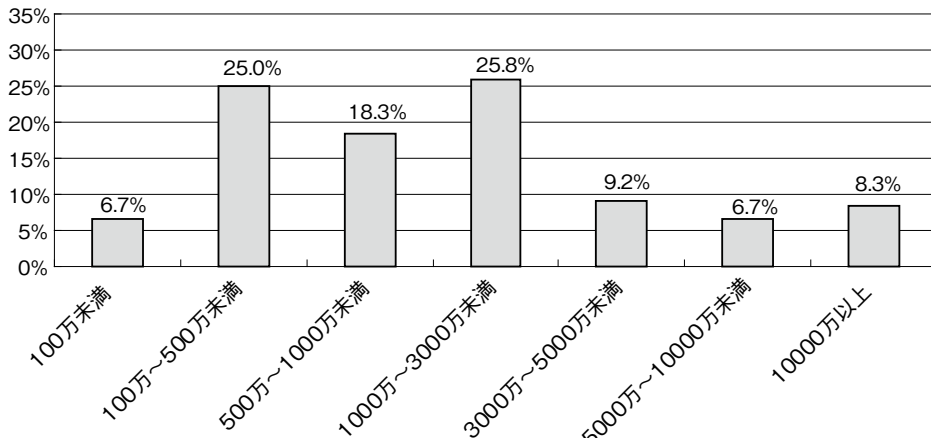


図3 年間支出額 (n=360)

3.2 事業の実態

3.2.1 事業形態別にみた行政側担当機関

では、事業（1040サンプル）の実態を事業形態別に整理していきたい。まず、事業形態として最も多かったのは「委託（受託）」で39.5%、続いて「補助・助成」が32.5%、「共催」が11.4%、「指定管理者制度」が6.1%、「行政の協力（場所、備品、人材等の提供）」が3.1%、「その他」が4.6%となっている（図4）。委託および補助・助成で7割を超える結果となった。ただし、共催、行政の協力の割合が比較的低いことから、調査時に事業形態の定義を明確に行っていないもの、行政との事業としてイメージの容易な形態が優先的に回答されている可能性もあると考えられる。

表1は、事業形態別に行政側担当機関毎の割合を表したものである。行政側担当機関の単純集計では、都道府県が37.3%、市町村が31.4%、政令市・特別区が23.2%、国が6.5%であった。事業形態別に結果をみると、国の事業は、他の形態と比較して、補助・助成、行政の協力、その他、の割合が高い傾向がみられる。都道府県の事業では、補助・助成の割合が比較的高く、

政令市・特別区の事業では委託、共催の割合が高い。また、市町村では委託及び指定管理者の割合が高くなっている。この結果の限りではあるが、国・都道府県ではどちらかといえばNPOへの支援が、政令市・特別区・市町村では業務のアウトソーシングが行われる傾向にあるという解釈ができる。

3.2.2 事業形態別にみた分野

次に、どのような分野の事業が実施されているのか、NPO法で規定されている17の分野と、それらに該当しない「その他」を含めた18の分野について整理した結果が表2である。事業分野の単純集計では、「保健・医療・福祉関連」が31.5%で最も多く、「まちづくり関連」が11.3%、「子ども関連」が10.6%、「環境関連」が10.1%、「学術・文化・芸術・スポーツ関連」が10.0%、「NPO支援関連」が9.9%であった。以下では、比較的サンプル数が多いこの6分野に関して結果をみてみたい。

6分野を比較した場合、保健・医療・福祉関連、環境関連、NPO支援関連事業については、委託の割合が高く、指定管理者及び補助・助成の割合は低い傾向がみられる。一方、まちづくり関

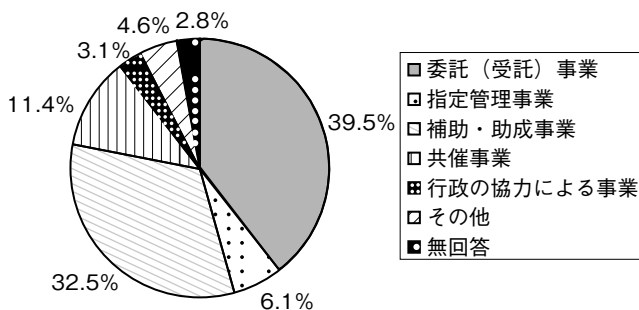


図4 事業形態 (n=1040)

表1 事業形態別にみた行政側担当機関

	委託	指定管理	補助・助成	共催	行政の協力	その他	n (%)
国 (%)	29.4	0.0	36.8	4.4	11.8	17.6	68 (100.0)
都道府県 (%)	35.2	5.5	39.1	11.8	2.1	6.3	381 (100.0)
政令市・特別区 (%)	46.2	6.4	27.1	20.3	0.0	0.0	236 (100.0)
市町村 (%)	45.3	8.5	31.4	7.2	3.8	3.8	318 (100.0)
計	40.6	6.3	33.7	11.9	2.8	4.8	1003 (100.0)

表2 事業形態別にみた分野

	委託	指定管理	補助・助成	共催	行政の協力	その他	n (%)
保健・医療・福祉 (%)	49.8	4.0	23.8	9.9	3.3	9.2	303 (100.0)
社会教育 (%)	54.2	8.3	16.7	20.8	0.0	0.0	24 (100.0)
まちづくり (%)	29.2	12.3	41.5	17.0	0.0	0.0	106 (100.0)
文化・芸術・スポーツ (%)	19.2	12.1	38.4	26.3	4.0	0.0	99 (100.0)
環境保全 (%)	49.5	1.9	32.0	12.6	0.0	3.9	103 (100.0)
地域安全 (%)	75.0	0.0	12.5	12.5	0.0	0.0	16 (100.0)
国際協力 (%)	34.4	0.0	40.6	25.0	0.0	0.0	32 (100.0)
男女共同参画 (%)	22.2	0.0	37.0	3.7	7.4	29.6	54 (100.0)
子ども (%)	34.6	11.5	53.8	0.0	0.0	0.0	104 (100.0)
情報化社会 (%)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8 (100.0)
経済活動 (%)	22.2	11.1	66.7	0.0	0.0	0.0	18 (100.0)
職業・雇用 (%)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2 (100.0)
消費者保護 (%)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	8 (100.0)
NPO 支援 (%)	45.9	6.1	21.4	12.2	14.3	0.0	98 (100.0)
その他 (%)	18.8	0.0	68.8	12.5	0.0	0.0	16 (100.0)
計	40.0	6.4	33.7	11.9	3.2	4.8	991 (100.0)

連、学術・文化・芸術・スポーツ関連、子ども関連事業については、委託の割合は低く、指定管理者及び補助・助成の割合が高い。また、まちづくり関連、学術・文化・芸術・スポーツ関連事業については、共催の割合も高いことがわかる。前者は比較的委託により業務を請負う形で行政と関係を持ち、後者はそれ以外の指定管理者や補助等の形態で関係を持つ傾向がみられるという、分野による傾向の差異が明らかになっている。

3.2.3 事業形態別にみた事業開始年

表3は、事業形態別に事業の開始年を整理したものである。事業の開始年の単純集計では、「2006年」が43.0%、「2005年」が19.7%、「2004年」が6.6%と続いており、半数近くが2006年に開始された事業、すなわち新規事業ということになる。事業形態別では、2000年以降に関しては、時系列での特徴的な傾向はみられなかった。2005年については、指定管理者の割合がやや高いが、これは2003年に指定管理者制度が制定さ

表3 事業形態別にみた事業開始年

	委託	指定管理	補助・助成	共催	行政の協力	その他	n (%)
2006年 (%)	35.8	7.8	35.2	14.8	2.7	3.7	438 (100.0)
2005年 (%)	39.7	13.4	24.7	13.9	4.1	4.1	194 (100.0)
2004年 (%)	60.3	4.4	29.4	0.0	0.0	5.9	68 (100.0)
2003年 (%)	51.7	0.0	25.0	3.3	6.7	13.3	60 (100.0)
2002年 (%)	35.4	0.0	33.3	22.9	8.3	0.0	48 (100.0)
2001年 (%)	37.5	0.0	37.5	0.0	12.5	12.5	32 (100.0)
2000年 (%)	58.3	0.0	25.0	0.0	0.0	16.7	48 (100.0)
1990年～1999年 (%)	37.8	0.0	53.3	8.9	0.0	0.0	45 (100.0)
1989年以前 (%)	42.0	0.0	50.0	8.0	0.0	0.0	50 (100.0)
計	40.8	6.4	33.2	11.5	3.3	4.9	983 (100.0)

れて、2006年9月までに公の施設への制度導入が義務とされたため、それに備えて実施された時期にあたるからであろう。

一方、1990年から1999年、及び1989年以前をカテゴリー化した年代に関しては、2000年以降と比較して補助・助成の割合が高いことがわかる。NPOの法人化が定着し、行政とNPOの協働が当たり前前に議論されるようになった2000年以降に比べ、これらの年代では、補助・助成を通じて両者が関係を持つ傾向が強かったということになる。また、事業の継続性という意味でも、補助・助成は他の形態に比べ継続して行われている事業が多いという解釈になる。ただし、2004年以前については、いずれもサンプル数が少ないため解釈に留意すべきだろう。

3.2.4 事業形態別にみた事業内容

具体的な事業内容についての単純集計では、「イベント・フォーラム・研修・交流会等の開催(48.3%)」の回答率が最も高かった。また、「相談支援(24.0%)」「情報受発信(機関紙、HP等)(22.5%)」「福祉関連のサービス提供(21.4%)」「施設管理・運営(19.3%)」がほぼ同様の割合で並ぶ結果となった。なお、「その他」にも16.9%の回答があり、これらに分類できない内容も多いことがわかる。

事業形態別にみても、イベント・フォー

ラム・研修・交流会等の開催、情報受発信(機関紙、HP等)については、補助・助成および共催の割合が比較的高い傾向にある(表4)。また、施設管理・運営は、当然ながら委託あるいは指定管理者制度による事業が大半を占めている。調査研究、公募・審査会等の運営、IT整備、福祉関連のサービス提供については、委託によって実施される傾向が強いようである。なお、本調査では、1つの事業に複数の内容が含まれていることを想定し、複数回答式で質問している。そのため、例えば、指定管理者制度では、情報受発信やIT整備等を含んで実施されている実態が明らかになっている¹¹⁾。

3.2.5 事業形態別にみた事業担当者の内訳

事業を実施した担当者は誰であったのか、その実態をみてみたい(表5)。なお、「担当者」とは、事業の運営に直接的に関与したNPO及び行政の人物を指している¹²⁾。まず、NPOの役員(法人の場合は理事、任意団体の場合は正副会長等)は、全体の7割以上の事業を担当している。事業形態別にみると、委託、指定管理者制度において担当する割合が高く、補助・助成、共催に関しては割合が低い傾向がある。前述のように、行政の業務を請負う形で実施される事業は、より対外的に責任が求められるとすれば、この役員の担当する割合が高い傾向も説明できよう。

表4 事業形態別にみた事業内容(複数回答)

	委託	指定管理	補助・助成	共催	行政の協力	その他	n (%)
イベント・フォーラム・研修等 (%)	36.0	6.1	35.4	16.9	3.3	2.4	492 (100.0)
施設管理・運営 (%)	49.4	35.0	13.3	0.0	2.2	0.0	180 (100.0)
相談支援 (%)	46.7	9.9	40.5	1.2	0.0	1.7	242 (100.0)
調査研究 (%)	57.6	5.1	34.7	2.5	0.0	0.0	118 (100.0)
公募・審査会等の運営 (%)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20 (100.0)
情報受発信 (%)	34.7	12.0	41.3	12.0	0.0	0.0	225 (100.0)
IT整備 (%)	70.0	12.0	16.0	2.0	0.0	0.0	50 (100.0)
福祉関連サービス (%)	52.5	0.0	36.3	0.4	0.0	10.8	223 (100.0)
その他 (%)	36.6	1.7	38.9	13.7	2.3	6.9	175 (100.0)

¹¹⁾ 1つの事業の予算内で実施した事業について、複数回答式で質問をしてもらっている。

¹²⁾ ここでいう行政担当者は、「直接的に事業運営に関与した」と、NPO側が判断した人物ということになる。

表5 事業形態別にみた事業担当者の内訳

	委託	指定管理	補助・助成	共催	行政の協力	その他	n (%)
役員：担当 (%)	41.3	7.3	32.3	10.7	4.0	4.6	703 (100.0)
：非担当 (%)	38.5	3.9	36.5	14.5	1.3	5.3	304 (100.0)
有給常勤職員：担当 (%)	39.8	10.7	31.7	8.1	3.0	6.8	533 (100.0)
：非担当 (%)	47.4	3.2	16.8	20.0	0.0	12.6	95 (100.0)
一時的なボランティア：参加 (%)	35.6	11.9	37.5	13.4	1.6	0.0	253 (100.0)
：非参加 (%)	42.0	4.4	32.2	11.3	3.7	6.4	754 (100.0)
行政関係者：担当 (%)	44.1	3.7	31.8	16.3	0.8	3.3	485 (100.0)
：非担当 (%)	37.0	8.6	35.2	7.7	5.4	6.1	522 (100.0)

有給常勤職員については、そもそも職員が存在するNPOの事業のみを対象とするが、その総数は648、職員が担当した割合は85.2%である。事業形態別では、指定管理者制度及び補助・助成の割合が高い傾向がみられる。これは、事業に一時的に参加するボランティアの有無でもみられる傾向である。ただし、この結果のみで傾向を解釈することは難しく、より詳しい分析が求められる。

行政関係者については、全体の47.2%が「担当した」と回答している。形態別では、委託及び共催の割合が高く、指定管理者制度、補助・助成での割合は低い結果となっている。行政の立場からの関与という点では、委託、共催においてより事業に深い関わりを持つ傾向にあるということになる。ただし、指定管理者制度においては、行政担当者の関与が少ない傾向にある点は意外な結果でもある。指定管理者制度においては、事業運営がNPOの管理下に入るという考え方が定着している傾向があるということだろう。

3.2.6 事業形態別にみた事業担当者数、事業実施日数、事業支出額

事業に関わった行政・NPOの担当者数、事業実施日数、そして、事業収支額について平均を求めた結果が表6である。事業の運営に直接的に関与した担当者数の全体の平均は、NPO側が14.47人、行政側の担当者数は3.48人である。なお、このNPO側の担当者数には事業を一時的に担当したボランティアスタッフも含まれている。また、行政側の担当者数は、1人以上の担当者がいたケースの平均値である。

事業形態別にみたところ、NPO担当者数が最も多いのは共催であり、続いて、指定管理者制度、補助・助成、委託、行政の協力、という順である。一方、行政担当者数では、指定管理者制度が最も人数が多く、共催、補助・助成、委託、行政の協力、と続いている。共催で行う事業には、両者ともにより多くの人員が参加していることがわかる。なお、指定管理者制度について、行政担当者の関与が少ない傾向にある点を前項で述べたが、担当者数は最も多いという結果であった。指定管理者制度では、行政担当者が直接的に事業運営に関与するケースは少ないが、関与した場合の人数は多いということだろう。

事業実施日数の平均は128.80日であった。これは施設管理・運営事業のように年間を通じて実施されるものと、イベントや研修の開催等、数日で終了するものを含めた値である。形態

表6 事業形態別にみた事業担当者数、実施日数、事業収支額

	委託	指定管理	補助・助成	共催	行政の協力	その他	n (全体平均)
NPO 担当者数 (人)	10.33	24.60	14.47	25.36	4.29	9.50	988(14.47)
行政担当者数 (人)	3.35	5.07	3.92	4.51	2.00	2.00	476(3.48)
事業実施日数 (人)	158.58	284.10	77.34	59.45	107.29	171.10	985(128.80)
事業支出額 (万円)	578.11	2849.25	401.42	228.16	696.73	299.92	988(653.39)

別に整理すると、指定管理者制度が最も多く、続いて、その他、委託、行政の協力、補助・助成、共催、となっている。ほぼ年間を通じて実施される指定管理者制度の日数が多いのは当然として、その他の日数が多い点は解釈が難しい。補助・助成、共催の日数は少ないが、これは先に明らかになったように、イベント的事業内容が多いことが背景として挙げられよう。

事業支出額については、全体の平均が653.39万円であった。ただし、分布をみてみると、「100万円未満」が39.6%で最も多く、「100～500万円未満」が27.7%、「1000～5000万円未満」が11.2%、「500～1000万円未満」が10.6%と続いており、500万円未満の事業が7割近くを占める結果となっている。形態別にみた場合、指定管理者制度の平均額が2849.25万円と、事業規模の大きさが目立っている。他の形態では、事業支出額大きいものからであるが、行政の協力、委託、補助・助成、共催、その他、の順となっている。

3.2.7 事業プロセスの実態

ここまで事業の属性部分について、とりわけ事業形態別に整理を行ってきた。以下では、本調査で質問した「事業プロセス」及び「担当者満足度」の単純集計結果についても触れておきたい。

まず、事業プロセスについてであるが、これは事業においてどのようなプロセスがとられたのか、事後的な担当者の自己評価の観点から質問を行っている。この質問では、図5に示したプロセスについて、事業においてプロセス経た場合は「はい」を、経ていない場合は「いいえ」と回答を求めた。また、「いいえ」と回答した者の内、そもそも事業においてそのプロセスを経ることが不可能であったと思う場合は「評価に適さない（非該当）」を、選択してもらった。これらのプロセスは、いくつかの自治体で実施されている協働事業評価における評価指標や、評価みえ（2000）、高浦（2002）等を参考に¹³、事業の企画・実施・評価の各段階に5つ、計15の指標を設定した。

図5の集計結果を概観すると、15のうち13のプロセスにおいて「はい」と回答した割合が50%を超えており、掲示したプロセスが多くのケースでとられていることがわかる。一方、「いいえ」と回答した割合に着目してみると、「事業について関係者以外の第三者による評価や監査が行われた（以下、第三者評価）」が56.9%で最も多く、「当年度だけではなく複数年度を見ずえた事業計画を立てた（以下、事業継続性）」が34.6%、「事業報告書・決算報告書を一般公開した（以下、報告書公開）」が31.5%と続いている。また、「評価に適さない」と回答した割合をみてみると、「事故や苦情・相談への対応担当者（窓口）を設置した」が15.0%で最も高く、「第三者評価」が14.2%、「事業継続性」が13.1%、「報告書公開」が11.9%と続いている。

全体の傾向に着目すると、事業の評価に関するプロセスについては、企画・実施段階と比較して、「いいえ」「評価に適さない」と回答した割合が高いようである。つまり、こうした事業におけるplan-do-seeのマネジメント・プロセスを想定した場合、評価に関するプロセスはとられない傾向があると同時に、そもそもプロセスを経ることが困難であるケースも多いということになる。評価が重要であることは論を待たないが、その実践が難しいという実態があらためて確認できる。

3.2.8 事業担当者の満足度の実態

事業担当者の満足度であるが、調査では、期待通りの成果が得られたか（事業成果に関する満足度）、事業の受益者を満足させられたと思うか（受益者へのサービスに関する満足度）、総合的にみた事業の満足度（総合評価）、の3点を質問している。事業成果及び受益者へのサービスに関する満足度については、「大いにそう思う」から「全くそう思わない」、総合評価に関しては「非常に満足」から「非常に不満」までの5段階尺度を用いた。

図6は、事業に最も深く関わった担当者（責任者）からみた事業の満足度である。事業成果及び受益者へのサービスに関する満足度について

¹³ 自治体の評価指標には、北海道（2005）、岩手県（2007）、宮城県（2004）、仙台市（2005）、千葉県（2007）、葛飾区（2007）、新宿区（2006）、横浜市（2006）、愛知県（2004）、福井県（2006）などがある。

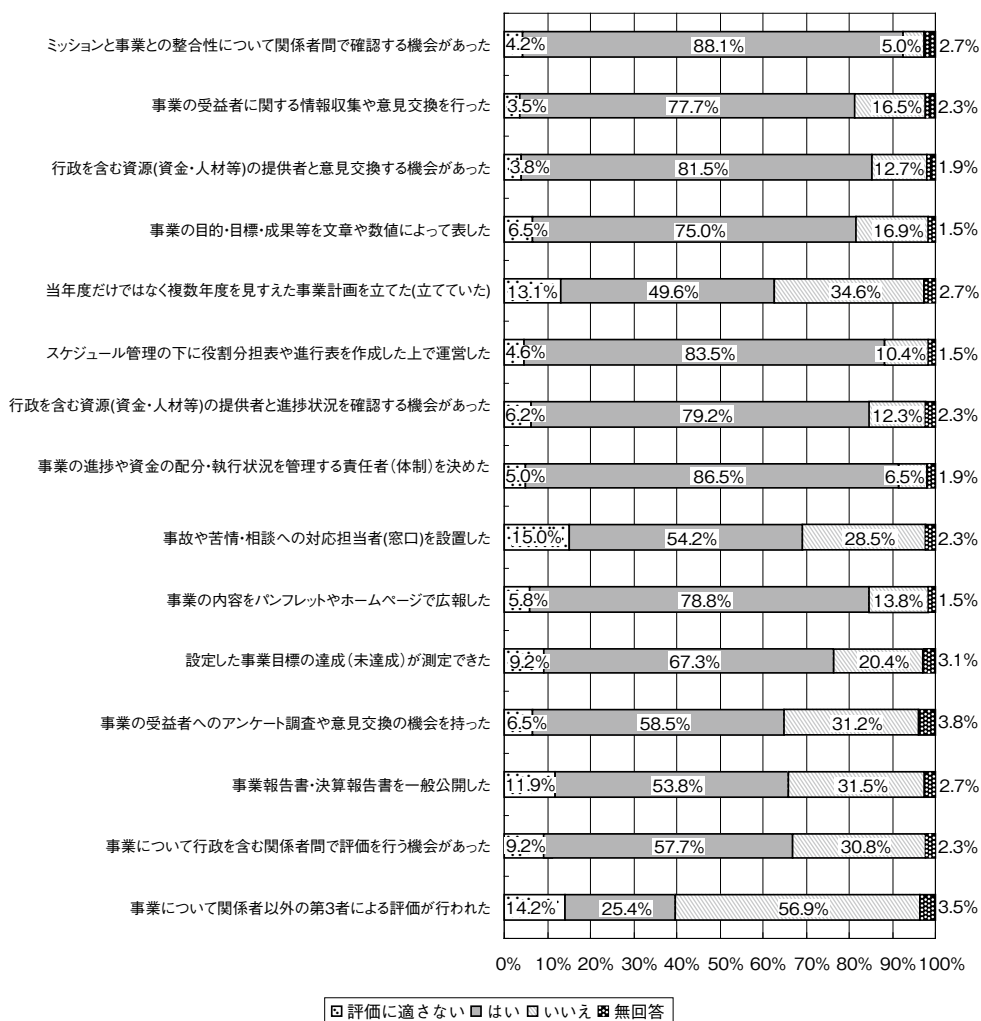


図5 事業プロセスの実態

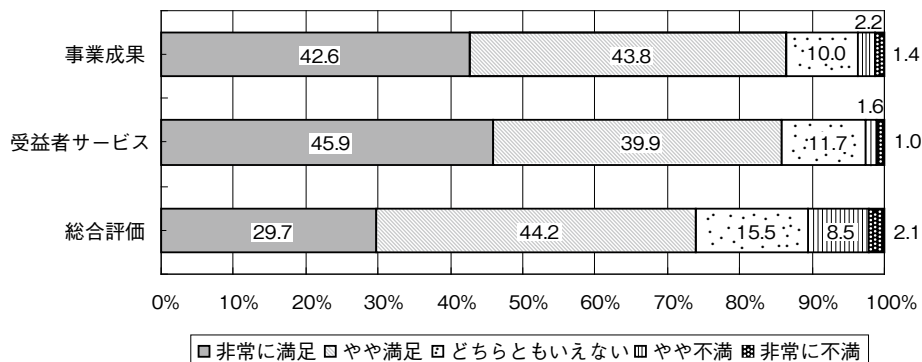


図6 事業成果、受益者、総合評価に関する満足度（無回答を除く）

ては、「大いにそう思う」「ややそう思う」が8割を超えており、大半が事業の結果を肯定的に捉えている実態がわかる。総合評価に関しても、「非常に満足」「やや満足」が7割を超えており、同様の傾向がみられる。ただし、総合評価は他の2指標に比べ、「どちらともいえない」「やや不満」「非常に不満」という肯定的ではない評価の割合は高く、合計は26.1%となる。この割合が高いか低いかを本稿の結果のみで判断することは難しいが、総合的にみて事業に満足できなかったケースが一定数あるということも事実である。今後、これらの要因分析を行う必要があるだろう。

4. おわりに

本稿の目的は、NPOへのアンケート調査結果を基に行政とNPOの両者が実施する「協働事業自体」を分析の単位として捉え、その現状を記述することにあつた。事業の形態別に事業属性を整理することを通じ、今後の行政-NPOの協働関係のあり方を議論するための基礎的資料は提供できたと考えられる。最後に、本稿の結果をまとめ、今後の研究課題となるであろう点について付言して、むすびに代えたい。

本稿では、協働事業の各属性について、「委託」「指定管理者制度」「補助・助成」「共催」「行政の協力」「その他」という形態別に整理した。さらに、事業プロセス、事業担当者の満足度の実態についても触れた。結果からみえた傾向は次の通りである。

- ①行政側担当機関：国・都道府県では他の形態と比べて補助・助成が、政令市・特別区・市町村では委託・指定管理者制度が行われる傾向にある。
- ②事業分野：保健・医療・福祉関連、環境関連、NPO支援関連事業については、委託を通じて行政と関係を持つ傾向がある。一方、まちづくり関連、学術・文化・芸術・スポーツ関連、子ども関連事業については、委託以外の形態で行政と関係を持つ傾向がみられる。
- ③事業開始年：2000年以降に比べ、1990年代以前では、補助・助成の割合が高い。また、より継続して行われている形態も補助・助

成ということになる。

- ④事業内容：イベント・フォーラム・研修・交流会等の開催、情報受発信（機関紙、HP等）については、補助・助成や共催の割合が高い。調査研究、公募・審査会等の運営、IT整備、福祉関連のサービス提供については、委託によって実施されている傾向が強い。
- ⑤事業担当者の内訳：NPOの役員は、委託、指定管理者制度において事業を担当する割合が高い傾向がみられる。また、行政関係者については、委託及び共催において事業に直接関与する割合が高い。
- ⑥事業担当者数：NPO担当者数が最も多いのは共催であり、行政担当者数が最も多いのは指定管理者制度である。
- ⑦事業実施日数：指定管理者制度が最も多く、イベント的事業内容が多い傾向にある補助・助成、共催の日数は少ない。
- ⑧事業支出額：全体では、500万円未満の事業が7割近くを占める。形態別にみた場合、指定管理者制度の平均額が最も高く、補助・助成や共催の金額は低い。
- ⑨事業プロセス：事業の評価に関するプロセスは、企画・実施段階と比較して、評価プロセスがとられない傾向があると同時に、そもそも評価プロセスを経ることが困難であると考えられている傾向もみられる。
- ⑩事業担当者の満足度：事業成果、受益者へのサービス、総合評価に関して、いずれも肯定的評価が大半を占める。ただし、総合評価については、他の2指標と比較して肯定的ではない評価の割合は高い。

各事業属性に関する傾向は以上に示した通りであるが、全体を通じて確認されたのは、形態によって事業の属性に差がみられる点である。この背景には、行政の業務のアウトソーシング的発想で実施される委託や指定管理者制度に対し、支援的発想に重きを置かれる補助・助成、そして共同事業体としての意味合いが強い共催等、法的な位置づけや目的の差異があると考えられる。行政-NPO関係における議論、とりわけ協働論では、こうした実態は考慮されず、ややもすれば協働であるか否か、といった二者択一的な議論（後2007）に流れがちである。Young（2000）やNajam（2000）が両者の関係性

を多元的に類型化することを試みたように、両者の関係性が単純ではないことを前提に、あらためて日本における協働モデルとはいかなるものか、議論を深める必要があるだろう。

本稿が、事業の形態別にいくつかの事業属性を整理することに重きを置いたことは繰り返し述べた。今後は、得られた結果の要因分析や、そこから導かれるあるべき協働関係の理論化が目標となる。とりわけ要因分析には、委託によるイベント開催事業、補助・助成による情報発信事業、環境関連分野における調査研究事業、といった形態や属性のより詳細な統制が必須になるといえる。また本稿では、事業プロセス及び事業担当者の満足度に関して単純集計結果を基に整理したが、これらと他要因との関連性を明らかにするためにも、形態・属性を統制したモデルを検討することが求められるだろう。これらの点を踏まえた上で、あるべき協働関係を議論していくことを課題としたい¹⁴。

参考文献

- IIHOE「第3回都道府県、主要都市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書」、2007年。
- 今井照「参加、協働と自治―「新しい公共空間」論の批判的検討」『都市問題研究』第58巻第11号、2006年、29-45ページ。
- 後房雄「理念的協働論から契約の設計とマネジメントへ」『自治体学研究』、第95巻、2007年、26-31ページ。
- 上條茉莉子・椎野修平編著『NPO解体新書』公人社、2003年。
- 坂井宏介「政府・非営利組織間の協働関係：その理論的考察」『九大法学』第91号、2005年、45-114ページ。
- シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会『地方自治体のNPO支援策等に関する実態調査』、2003年。
- 高浦康有「異質な組織のコラボレーション―NPOと企業の協働ケースの評価・分析―」『日本経営倫理学会誌』、第11号、2002年、111-120ページ。
- 田中建二「行政―NPO関係論の展開(一)―パートナーシップ・パラダイムの成立と展開―」『名古屋大学法政論集』第178号、1999年、143-176ページ。
- 独立行政法人経済産業研究所「平成18年度 NPO法人の活動に関する調査研究報告書」、2007年。
- 特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター『事業委託におけるNPO―行政関係の実態と成熟への課題』、2003年。
- 富塚嘉一『会計認識論―科学哲学からのアプローチ』、中央経済社、1997年。
- 内閣府「平成15年度 コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査」、2004年。
- 新川達郎「パートナーシップの失敗―ガバナンス論の展開可能性―」『年報行政研究』日本行政学会編、No.39、2004年、26-47ページ。
- 宮永健太郎「自治体における地域環境パートナーシップ―京都市における財政支出分析から―」『The Nonprofit Review』vol.6, no.1、2006年、1-13ページ。
- Najam, A., The four C's of third sector-government relations: Cooperation, confrontation, complementarity, and cooptation, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.10, no.4, pp.375-396, 2000.
- Young, D. R., Alternative Model of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspective, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.29, No.1, pp. 149-172, 2000.

<評価制度・評価シートに関する資料>

- コミュニティシンクタンク評価みえ『事業評価システム 2000 Standard For Collaboration』、2000年。
- NPOと行政の協働に関する実務者会議『「あいち協働ルールブック2004」に基づく継続的な協議・検討結果～より良い協働に向けて (http://aichi.npo.gr.jp/wakugumi/kyoudoukaigi/2007houkokusyo/kyougikekka_.pdf)』、2007年。
- 岩手県『協働推進マニュアル (http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?nd=123&of=1&ik=1&pnp=54&pnp=123&cd=802)』、2007年。
- 葛飾区『葛飾区協働事業自己評価シート (http://www.city.katsushika.lg.jp/kurashi/089/008933.html)』、2007年。
- 新宿区協働支援会議『報告書―協働事業評価制度の導入について (http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/division/260100chishin/npo/hyoukaseido.pdf)』、2006年。
- 仙台市『仙台協働本～協働を成功させる手引き (http://www.city.sendai.jp/shimin/ti-shinkou/tebiki/kyoudou.pdf)』、2005年。
- 千葉県『千葉県パートナーシップマニュアル～NPO県立千葉の実現を目指して～ (http://www.chiba-npo.jp/npo_ps/manu10.html)』、2007年。
- 福井県『NPOと県の協働事業チェックシート (http://info.pref.fukui.jp/danken/npo/kyodo.files/checksheet.doc)』、2006年。
- 北海道「協働評価実施要綱 (http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/sbs/kyoudou/hyoka/kyodotop.html)』、2005年。
- 宮城県「NPO推進事業評価シート (http://www.pref.miyagi.jp/npo-seisyou/NPO推進事業評価シート.xls)』、2004年。
- 横浜市協働事業評価検討委員会『横浜市の協働事業を検

¹⁴ 本稿では、紙面の関係上、調査に用いた調査票や単純集計結果等のすべてのデータを公表できていない。これらのデータについて詳しくは筆者まで問合せいただきたい (mail: yas-kot@zd6.so-net.ne.jp)。

証するシステムの検討に関する報告書（<http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/division/260100chishin/npo/hyokaseido.pdf>）』、2006年。