

# 協働の仕組みに関する基礎調査報告書【概要版】

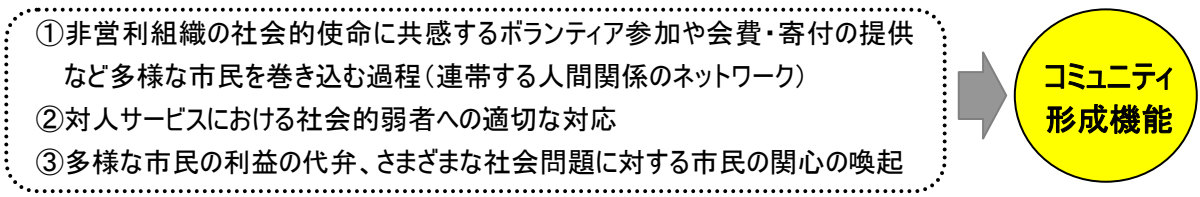
## I. 協働推進のための制度的基盤

### 1. 問題意識

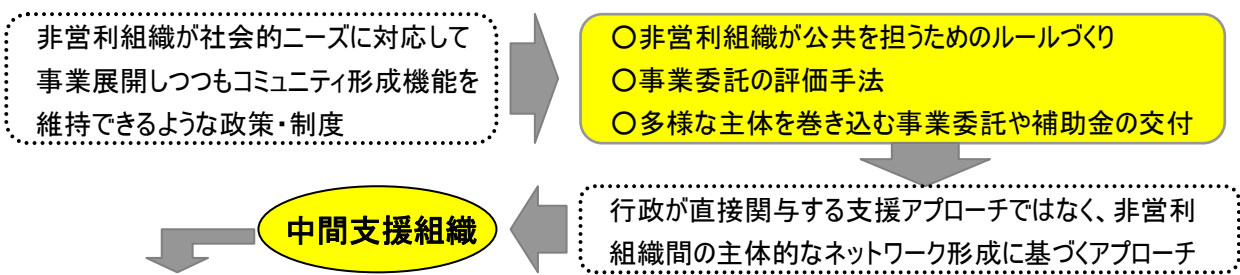
#### (1) NPO・地域コミュニティを取り巻く環境

「新しい公共」概念による行政改革の進展により、地域コミュニティやNPOなどのサード・セクターの役割が拡大しているが、非営利組織のサービス提供機能を過度に強調することによる弊害も懸念される（市場主義が非営利組織の存在意義・存在基盤を弱体化するおそれ）

#### (2) 非営利組織の特性＝非営利組織の社会的機能の適切な評価



### 2. 「コミュニティ形成機能」を促進する2つの主体



- ① 個々の活動団体を支援する中間支援組織・・・サポートセンター、ボランティアセンター等
- ② 地域コミュニティの中間支援組織・・・地域コミュニティの住民協議会組織

### 3. 調査事例一覧（ヒアリング調査）

個々の活動団体を支援する 中間支援組織	地域密着型	・宝塚NPOセンター ・コミュニティ・サポートセンター神戸
	ボランティアセンター系	・練馬区社会福祉協議会 ・大阪ボランティア協会
地域コミュニティの 中間支援組織 (住民協議会・地域自治組織)		・相模原市都市内分権 ・宝塚市まちづくり協議会 ・伊賀市伊賀町住民自治協議会

## II. NPOの地域密着型中間支援組織

### 1. NPOを取り巻く状況と中間支援組織の現状と課題

○NPO法施行後、全国NPO法人数増大（2007年5月現在約3万）、中間支援組織も約200（公設含）を超えているがその機能や実態はよくわからない現状

#### ○中間支援組織とは何か

- ・資源提供者（寄付者・企業・助成団体等）とNPOの両者を媒介（仲介）する組織
- ・前線組織を支援・開発・調整・代表・促進し、それらの組織が自らのミッションをより効果的に達成することを可能にする機能（情報提供、助言・相談、起業・事業化支援、ネットワーク構築、行政や企業等との協働主導、意見集約・政府企業への働き掛け、調査研究・政策提言等）

## ○現状と課題

- ・多くは歴史が浅く規模が小さい⇒資源媒介ではなく情報提供や交流、法人設立支援等が中心
- ・資金調達の困難さ⇒多くが行政からの委託事業に依存しがち・行政の下請け化

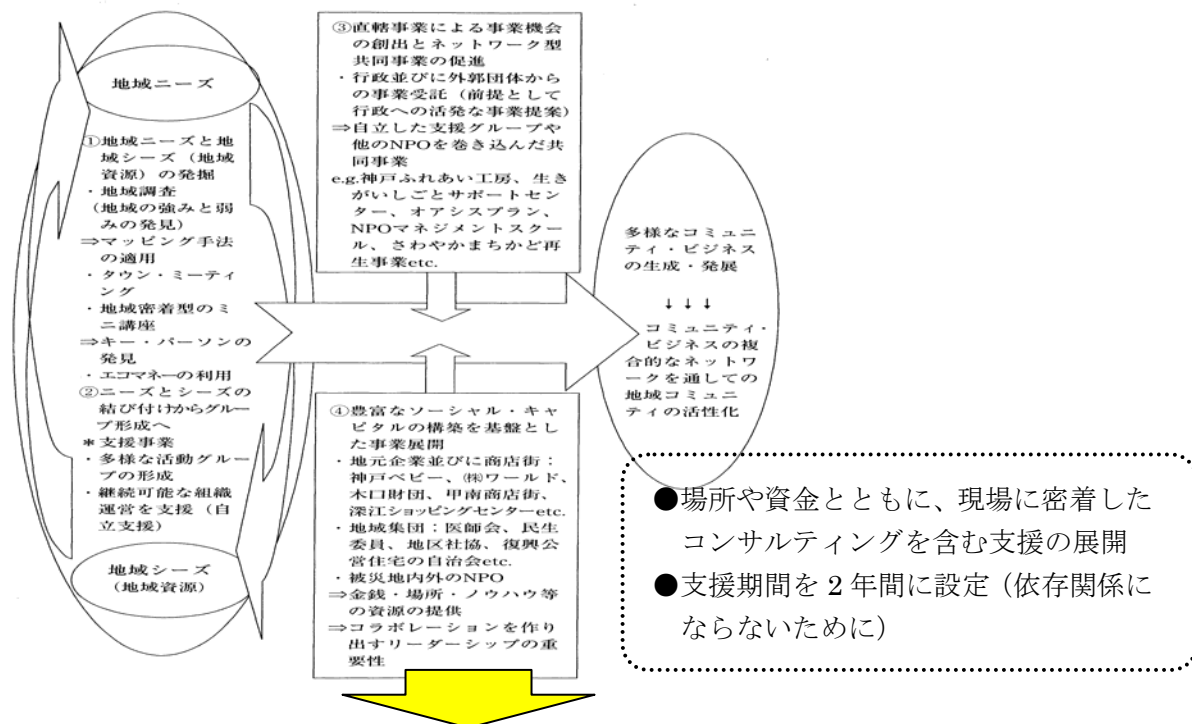
## 2. 事例

### ① 地域密着型中間支援組織

	宝塚 NPO センター	コミュニティ・サポートセンター神戸																												
設立の経緯	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1998年設立・1999年NPO法人化</li> <li>・社会福祉協議会ボランティア活動センターの震災災害救援活動が基盤</li> <li>・阪神・淡路コミュニティ基金から資金支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1996年発足・1999年NPO法人化</li> <li>・災害救援活動「東灘地域助け合いネットワーク」が母体</li> <li>・阪神・淡路コミュニティ基金から資金支援</li> </ul>																												
主たる事業内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティ・ビジネスの起業・経営支援（兵庫県委託事業「生きがいしごとサポートセンター事業」4年間で150団体の起業支援）</li> <li>・NPO インキュベーション施設の運営</li> <li>・相談事業（17年度延1万件以上）</li> <li>・ネットワーク構築（阪神NPO連絡協議会、おおさか元気ネットワーク）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者の自立支援→小規模コミュニティ・ビジネスの立ち上げ・活性化</li> <li>・支援事業：2006年度まで86団体</li> <li>・直轄事業：調査・研修・相談事業、行政等からの受託事業（施設の指定管理）、多様な自主事業（介護保険システム構築、太陽光発電所の設立、コミュニティバスの運行等）</li> </ul>																												
組織構成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・会員：正会員（個人110、法人会員8、団体会員48）、準会員157人</li> <li>・有給スタッフ：7人</li> <li>・ボランティア：20人程度</li> <li>・理事：11人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・会員：正会員17、賛助会員（団体含む）213人</li> <li>・有給スタッフ：フルタイム9、パート29人</li> <li>・ボランティア：約100人</li> <li>・理事：7人</li> </ul>																												
財政構成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総収入：5189.9万円（2005年度）</li> <li>・内訳</li> </ul> <table border="1"> <tr><td>会費</td><td>196.5万円（3.8%）</td></tr> <tr><td>寄付金</td><td>268.2万円（5.2%）</td></tr> <tr><td>行政補助金</td><td>409.7万円（7.9%）</td></tr> <tr><td>民間助成金</td><td>0（0%）</td></tr> <tr><td>行政委託</td><td>3134.9万円（60.4%）</td></tr> <tr><td>自主事業</td><td>1098.2万円（21.2%）</td></tr> <tr><td>その他</td><td>16.7万円（0.3%）</td></tr> </table>	会費	196.5万円（3.8%）	寄付金	268.2万円（5.2%）	行政補助金	409.7万円（7.9%）	民間助成金	0（0%）	行政委託	3134.9万円（60.4%）	自主事業	1098.2万円（21.2%）	その他	16.7万円（0.3%）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総収入：1億1200万円（2005年度）</li> <li>・内訳</li> </ul> <table border="1"> <tr><td>会費</td><td>219.8万円（1.9%）</td></tr> <tr><td>寄付金</td><td>662.6万円（5.9%）</td></tr> <tr><td>行政補助金</td><td>7964.5万円（70.6%）</td></tr> <tr><td>民間助成金</td><td>1639.7万円（14.5%）</td></tr> <tr><td>行政委託</td><td>797.7万円（7.1%）</td></tr> <tr><td>自主事業</td><td></td></tr> <tr><td>その他</td><td></td></tr> </table>	会費	219.8万円（1.9%）	寄付金	662.6万円（5.9%）	行政補助金	7964.5万円（70.6%）	民間助成金	1639.7万円（14.5%）	行政委託	797.7万円（7.1%）	自主事業		その他	
会費	196.5万円（3.8%）																													
寄付金	268.2万円（5.2%）																													
行政補助金	409.7万円（7.9%）																													
民間助成金	0（0%）																													
行政委託	3134.9万円（60.4%）																													
自主事業	1098.2万円（21.2%）																													
その他	16.7万円（0.3%）																													
会費	219.8万円（1.9%）																													
寄付金	662.6万円（5.9%）																													
行政補助金	7964.5万円（70.6%）																													
民間助成金	1639.7万円（14.5%）																													
行政委託	797.7万円（7.1%）																													
自主事業																														
その他																														
ネットワーク	<p>社協併設のボランティア活動センターが基盤のため地域と顔の見える関係</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・町内会・自治会やまちづくり協議会との良好な関係</li> <li>・社協からの支援：場所の提供（管理費のみで賃料はなし）</li> </ul>	<p>地域内外に豊富なネットワーク形成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域外：さわやか福祉財団等諸団体との連携（活動展開に支援）</li> <li>・地域内：地元企業、商店街、地縁団体等とのネットワーク（コミュニティ・ビジネスへのアドバイザー支援）</li> </ul>																												
行政との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の強力な助成（公認的な位置づけ）</li> <li>・一般的な中間支援組織と比べ資源調達上の有利な条件→NPO支援事業に集中できる環境</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政との対等性確保が課題（委託減額や事業評価のあり方等）</li> <li>・評価委員会の設置、「協働協定書」締結の試み</li> </ul>																												

【2つの事例から見てきたこと…地域密着型中間支援組織の特色と課題】

NPOの事業化促進プロセス【CS神戸におけるビジネスモデル】



中間支援組織にとって重要な基盤となるネットワーク⇒コラボレートリーダー存在大

- 社会福祉協議会とのネットワーク⇒町内会・自治会等既存地域集団や行政と協働しやすい
- 企業とのネットワーク⇒金銭的・物的支援のみならず、販路開拓や製品開発等経営ノウハウの提供が重要な支援基盤となる
- 地域外とのネットワーク⇒災害・非常時や地域資源が乏しい状況で大きな力になる

中間支援組織における資金調達のあり方

- 支援事業自体は収益性が低い⇒資源源泉のスポンサーまたは支援事業以外の事業の展開が必要
- 直接事業（特に行政からの委託事業）を展開する場合、支援対象との競争・阻害に注意が必要

「NPOの自立」とコミュニティ・ディベロップメント

- NPOの自立⇒ネットワーク（＝ソーシャルキャピタル）の中での「共生」を基盤とした「自立」
- コミュニティ＝単一機能を目的とする集団ではなく包括的な生活そのものと結びついている  
⇒地域社会に柔軟に対応できる小規模な事業型NPOが、重層的にネットワークを通じて、多様な機能を持ち寄りながら、相対としてコミュニティを活性化していく方向性が重要

中間支援組織と行政との関係で生じているさまざまな課題

- 行政の期待（支援組織の運営、行政とNPO間のブローカー、行政サービスを代替するNPOの育成）⇒NPOセクターの発展を阻害するおそれ
  - ① 事業委託のあり方：対等性を確保する事業契約、中間支援組織のミッションに配慮した仕様書・委託費の積算
  - ② 評価のあり方：数量的に測定できない要素を取り入れた評価基準
  - ③ ネットワーキングの促進：連携を促進するような補助金（パートナーシップ補助金制度）や委託事業のあり方、ローカルガバナンスの中で重要な役割を担えるような働きかけ

② ボランティアセンター系の事例

	練馬区社会福祉協議会 ボランティア・市民活動センター	大阪ボランティア協会
設立の経緯	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1979年コーナーとして設立、1987年ボランティアセンターに</li> <li>・1998年NPO法施行後、NPO支援も加え現在の名称に</li> <li>・2006年から「NPO活動支援センター事業」を受託</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1965年府内のボランティアグループ月例会から任意団体として発足</li> <li>・1969年社会法人認可、93年社会福祉法人認可</li> <li>・99年協会内にNPO推進センター設立、02年「大阪NPOプラザ」管理受託</li> </ul>
主たる事業内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相談事業が主：ボランティア活動に対する参加ニーズの多様化・複雑化⇒登録制度を廃止して窓口対応式に</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民エンパワーメントセンター：ボランティア・コーディネーション事業（05年度延14,504件）等</li> <li>・NPO推進センター：活動支援（コミュニティビジネス創出支援）、NPOプラザ運営</li> <li>・企業市民活動推進センター：企業と団体との窓口的役割</li> </ul>
組織運営・ネットワーク等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相談事業をベースにした地道なボランティア・コーディネーションの積み重ね⇒地域と顔の見える関係構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組織構成：会員数704人、有給スタッフ31人（うち常勤17人）、ボランティア約150人、理事18人</li> <li>・財源：総収入約1億863万円（05年度）会費・助成金・受託事業・自主事業のいずれも10%前後でバランスが取れている</li> <li>・組織運営：意思決定（総会・創出会議・予算会議）と事業部門ごとの運営協議会、会議への参加はボランティアもスタッフと対等</li> <li>・行政との関係：受託事業：ボランティア・コーディネーション事業（大阪市）等⇒委託事業に依存しないよう収入総額の3分の1に抑える方針</li> </ul>
問題点・課題	<p>NPO活動支援センター事業の受託</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・活動の場がないバーチャルなセンター</li> <li>・連携のない6つの団体が受託</li> <li>・低額な委託費（積算根拠不明）</li> </ul>	<p>民主的な運営に要する労力・コスト</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個々のスタッフの提案を事業化⇒事業の進行管理・調整</li> <li>・ボランティアマネジメント、仕事の分担調整</li> </ul>

### Ⅲ. 地域自治組織

#### 1. 地域自治組織の概要

##### ●地方分権の潮流と地域自治組織

- ・ 1970年代のコミュニティ施策⇒コミュニティセンターの建設及び住民組織による管理
- ・ 市町村合併、「新しい公共」概念の提起⇒2004年地域自治区制度の創設（自治法改正）

##### ●地域自治区・合併特例区制度の特徴

一般制度としての地域自治区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法人格を有しない行政区画の一種：市町村が定める区域、但し全域設置</li> <li>・ 地域協議会：市町村長の附属機関、地域に関わる重要事項等への答申・意見具申、主張の意見聴取義務（必要的諮問事項）・尊重義務</li> <li>・ 事務所：市町村事務の分掌（支所・出張所機能、事務所の長は事務吏員）＋地域住民の意見反映（地域協議会事務）</li> </ul>
合併特例法により特例制度として設置される地域自治区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法人格を有しない行政区画の一種：旧市区町村単位、合併市町村の一部の地域の設置可</li> <li>・ 設置期間：概ね10年</li> <li>・ 事務所長に代え特別職の区長を設置できる</li> <li>・ 住居表示に旧市町村・自治区の名称使用可</li> </ul>
合併特例法により特例制度として設置される合併特例区	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法人格を有する自治法上の特別地方公共団体（旧市区町村単位）</li> <li>・ 設置期間：5年以内</li> <li>・ 特別職の区長を設置できる</li> <li>・ 合併特例協議会：予算等の重要事項について協議会の同意を要する</li> <li>・ 住居表示に旧市町村・自治区の名称使用可</li> </ul>

- ・ 1999年3月末～2007年3月末までの前合併市町村594のうち、地域自治区・合併特例区を設置しているのは59（1割）にとどまり、合併を伴わない設置例はない。
- ・ 市町村の中には、地域自治区制度によらず、市町村の条例を設置根拠として独自の自治組織を制度化する動きもある。

##### ●地域自治組織の制度設計：コミュニティへの再注目とその課題

- ① 地域の実上に応じた自治の存立基盤の確保：地域のソーシャルキャピタルとの関係
- ② 対等な交渉の場の確保：行政の下請けにならない関係

#### 2. 事例

	相模原市 都市内分権	宝塚市 まちづくり協議会	伊賀市伊賀町 住民自治協議会
設立の経緯	①都市化による人間関係の希薄化への対応 ②合併による指定都市構想	都市化による人間関係の希薄化への対応	市町村合併
設置手法	モデル事業（将来は全地区に設置）	順次設置（9年ほどの間に全地区に設置）	ほぼ一律
法的根拠	モデル事業実施要領	総合計画 補助要綱	自治基本条例
範囲	出張所の管区（小学校区よりもやや広め）	小学校区	小学校区
主な構成員	自治会が中心	自治会が中心	自治会が中心



	相模原市 都市内分権	宝塚市 まちづくり協議会	伊賀市伊賀町 住民自治協議会
主な役割	①地域課題に関する話し合いの場 ②①に関するモデル事業の実施	①市民の自主的地域活動 ②協議会施設の自主管理 ③「まちづくり計画」の策定	①市長への重要計画の諮問権 ②市長への地域事務の執行に関する提案権 ③市長への重要事項に対する同意権 ④行政業務の受託に対する決定権
役員等の選出方法	一部で会則有（会長と副代表等の選出方法）	地区により異なる（明確に定められていない地区有？）	全地区で規約有（部会の構成等に変更があった際も規約の改正が必要。規約は市に届出。）
事務局体制	なし（一部モデル地区で設置の動き有）	あり（自治会が指定管理する共同利用施設等に拠点有）	あり（アルバイトのスタッフ雇用。事務局スペースとして自治センターを建設中）
行政との関係	組織設立支援、運営・事業化支援	総合計画の地域別計画への反映	条例上の市長の諮問機関、総合計画の地域別計画における「地域まちづくり計画」の反映
行政の支援	①パートナーシップ推進課による運営支援 ②財政支援は一般の支援制度を適用	①まちづくり協議会補助金：計45～80万円程度 ②まちづくり計画策定経費：15～20万円程度 ③活動拠点の提供 ④地域担当職（単年度契約職員）3人配置	①設立交付金：一律100万円 ②地域交付金：117.9～152.4万円/年 ③活動拠点として「自治センター」建設中 ④支所に担当職配置
組織体制	①「地域を考える場」（合意形成の場） ②事業実施のための部会	地区により多様（一部地区では、①「評議委員会」（自治会役員中心の合意形成の場）と②「運営委員会」（ボランティア団体・有志中心の事業実施の場）が置かれているところがあるが、機能が未分化の地区が大多数）	①運営委員会（合意形成の場） ②事業実施のための部会 ※組織の呼称や実効性に違いは見られるものの、条例設置の組織のため基本的な機能は同一。
活動の範囲（包括性）	特定課題を念頭に置いた活動	まちづくり計画に位置づけられた課題全般（ただし、実際の事業については地域団体等との連携の下に進められるため活動に特徴が生じる）	地域まちづくり計画に位置づけられた課題全般

	相模原市 都市内分権	宝塚市 まちづくり協議会	伊賀市伊賀町 住民自治協議会
組織の正当性	担当課の施策	①担当課の施策として全地区に設置 ②総合計画における「まちづくり計画」の地域別計画としての位置づけ	①条例における位置づけ ②地域関連事業の実施に際し、「地域まちづくり計画」への位置づけを義務づけ
自治会との関係	主要メンバーの多くは重複	役員 of 多くは重複	実態は重複しているが、制度上は明確に分離
事業展開	実施の準備中	既存のボランティア団体等との連携	①既存のボランティア団体等との連携 ②一部地区で部会から独立した新たな事業展開有

### 3. 事例のまとめ

#### 地域自治組織を設置する意味

- 3つの事例の共通点：行政からの働きかけ、自治会中心の構成⇒協議会組織の運営を軌道に乗せるためには自治会との調整がキーポイントになる。また、自治会活動が活発な地域ほど協議会組織も活発になる傾向が見られる。
- 協議会設置の背景⇒地方の過疎地域ほど深刻な状況
  - ① 少子高齢化とそれによる社会活力の低下懸念⇒地域の結束力の向上、住民と行政とのパートナーシップを強化する仕組み
  - ② 合併による基礎自治体規模の拡大と地域再編（小規模村における地域の人的なネットワークや行政との関係が断ち切られてしまう危機）⇒地域の結束力を維持し、行政とのパートナーシップを再構築する仕組み
- 地域の自治をいかに強化するかという視点に立った制度設計の必要性

#### 地域に根ざした中間支援組織

- 豊島区のような都市部では、地域の再編というよりも多様な地域活動団体間がネットワークを組むことで互いの不足を補い、住民をそれぞれの活動に共感的に巻き込む基盤としての機能させることが地域自治組織設置の意義と言える（地域に密着した中間支援機能）。
- 多様な主体による関係性の構築を促進するためのアプローチ
  - ① NPO 支援センターのような外部の中間支援組織との連携
  - ② 地域担当職など地域自治組織を支援する行政職員の配置
  - ③ 外部の専門家をアドバイザーとして行政が雇用・配置