

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 5月 24日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530138

研究課題名（和文） 日本におけるNPOのアドボカシー活動についての事例研究

研究課題名（英文） Nonprofit Organizations and Advocacy in Japan

研究代表者

坪郷 實 (TSUBOGO MINORU)

早稲田大学・社会科学総合学院・教授

研究者番号：20118061

研究成果の概要（和文）：NPOは、地域における多様な政策課題に取り組み、政策提言や政策実現のためのアドボカシー活動を行っている。その政策提言活動は、テーマ型、連合体型、フォーラム創出型、NPO間連携型、地域展開型と、多様な展開がある。NPOのアドボカシー活動を強化するためには、「政策、スタッフ、資金」を集積する仕組みが必要であり、「市民政策シンクタンク・コンソーシアム」の構想について政策提言を行った。

研究成果の概要（英文）：The NPOs engage in the various policy issues in the area, doing the advocacy for the policy proposal and the policy realization. The advocacy NPOs include five types: the theme-type, the union-type, the type which creates forums, the cooperation type among NPOs and the type to support the NPOs in the area. To strengthen an advocacy NPOs, the mechanism which accumulates "the policies, the staff, the funds" is necessary. For its purpose, I propose about the conception of "think tank consortium for the citizens policies".

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
平成22年度	1,000,000	300,000	1,300,000
平成23年度	1,200,000	360,000	1,560,000
平成24年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,800,000	840,000	3,640,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：NPO、アドボカシー活動、政策提言、市民自治体

1. 研究開始当初の背景

これまで市民活動やNPO、非営利セクター、市民社会組織に関する国際比較研究が蓄積されている。国際的研究動向として、政府セクター、市場セクターに対する第3のセクターとしての「第3セクター論」、協同組合

に焦点を合わせる「非営利・協同セクター論」、個人間の信頼やネットワークに着目する「ソーシャル・キャピタル（社会関係資源）論」、市民活動・非営利部門・協同組合・企業の市民活動等を包含する「市民社会論」などがある。日本においても、市民社会組織の包括的

なアンケート調査が実施されている。さらに、日本における NPO の発展と促進に関する新しい問題提起として、NPO を「アドボカシーと社会変革の担い手として」捉える議論、NPO を「寄附、ボランティア、アドボカシー」の 3 つの観点から捉える議論、公共サービスの担い手として NPO を捉え、委託事業を重視する議論などがある。

本研究の目的は、国際比較研究を基礎にして、日本における市民シンクタンク型 NPO ・市民活動団体の事例研究を通じて、日本における NPO のアドボカシー活動の現状と課題を分析し、この機能を強化するための政策提言を行うことである。

2. 研究の目的

本研究は、従来の研究動向を踏まえ、分析枠組みとして、政府部門、市場部門に対して、市民活動・NPO、協同組合等市民社会部門を重視する「参加カバナンス論」や「市民自治体論」をベースにした。

本研究の目的は、第 1 に、上記の研究動向をふまえ、国際比較の観点から、アドボカシー（政策提言、政治的働きかけ）活動に焦点を当て、日本における NPO の事例研究を行い、NPO によるアドボカシー活動の現状と課題を明らかにし、アドボカシー活動の強化のための政策提言を行うことである。

第 2 に、国政レベルにおける NPO の基盤整備のための改革（NPO 税制など）の動きを分析し、政策提言を行うことである。合わせて、自治体レベルにおける市民活動促進制度の現状と課題（委託事業、助成などの公正化の仕組みなど）を分析し、政策提言を行うことである。

3. 研究の方法

①本研究は、分析枠組みの明確化のために、参加カバナンス論、市民社会論、非営利セクター、第 3 セクター論、ソーシャル・キャピタル（社会関係資源）論、社会的経済論、社会的企業論などの理論を検討した。

②国際比較研究として、ドイツにおける市民活動政策について、イギリスにおけるボランティア・コミュニティセクター、特に協同組合（コミュニティ利益組合、エネルギー協同組合など）のアドボカシー活動について、インタビュー調査を実施した。

ドイツ調査は、坪郷實が担当し、イギリス調査は、研究協力者の林和孝、宮崎徹が担当した。

③NPO のアドボカシー活動に関しては、インタビュー調査を行い、次のような市民活動団体の事例研究を行った。NPO 法人市民がつくる政策調査会、NPO 法人まちぽっと、市民セクター政策機構、認定 NPO 法人気候ネットワーク、なこそ復興プロジェクトなどのアドボ

カシー活動、中間支援組織である NPO サポートセンター（上越市くびき野 NPO サポートセンターなど）などについて、スタッフに対するインタビュー調査を行い、事例研究を行った。くびき野 NPO サポートセンターについては、研究協力者の三浦一浩が担当した。なこそ復興プロジェクトについては、坪郷實と研究協力者の伊藤久雄が担当した。

④国レベルにおける市民活動の基盤整備に関しては、民主党政権における「新しい公共」円卓会議、「新しい公共」推進会議の動向について調査を行い、課題を分析した。NPO のアドボカシー活動を強化するための制度改革として、新しい NPO 税制などについて調査を行った。

⑤自治体レベルにおける市民活動促進制度に関しては、上越市、読谷村などにおいてインタビュー調査を行い、地域自治体などコミュニティ政策について分析を行った。上越市の調査に関しては、坪郷實、研究協力者の林和孝、宮崎徹、三浦一浩が担当した。読谷村の調査については、研究協力者の林和孝と三浦一浩が担当した。

4. 研究成果

3 年間の調査研究の主な成果は、次のような点である。

(1)ドイツにおいて環境団体によるアドボカシー活動について調査を行い、近年新たに展開されている「市民活動政策（Engagementpolitik）」に関して調査・分析を行った。ドイツでは、市民活動促進のために基盤整備（税の軽減、多様な市民活動支援センターの設置など）が行われ、市民活動の促進のための制度や機関が作られている。連邦議会に市民活動小委員会が設置され、2009 年から「市民活動と参加のためのナショナル・フォーラム」が開催され、政策づくりにおいて市民社会・学問・経済分野からの政策専門家が参加する新しい場が創出されている。市民活動政策は、一つのまとまりのある政策として、連邦議会に議席を持つ全政党（社会民主党、90 年同盟・緑の党、キリスト教民主同盟・社会同盟、自由民主党、左翼党）において、それぞれの政党により重点の違いがあるが、共通の課題として認識されている。日本における「新しい公共」政策に対する重要な参照事例である。

(2)イギリス調査においては、第 1 に、地域コミュニティ全体の利益を追求する市民活動団体の活動について、特に従来日本ではあまり紹介されていない地域協同組合であるコミュニティ利益組合（Community Benefit Society, Ben com ベンコム）の特質と実態を調査した。

ベンコムは、一般の協同組合と比較して、非営利性が強く、公益的性格を持つものであり、チャリティ目的に適合する団体にはチャリティ資格が与えられ、免税措置が適用される。ベンコムは協同組合と比較して、地域再生事業が多い。具体的には、コミュニティ共同売店や再生エネルギー協同組合の活動が、参照事例として重要である。

第2に、ロンドンにおけるパリッシュ創設運動における地域市民活動団体の役割を調査した。事例としてロンドン、ウェストミンスター市クィーンズパーク地区におけるパリッシュ創設運動を取り上げた。

パリッシュは、課税権を持つ近隣自治体であり、住民請求で設置をすることができる。クィーンズパーク地区におけるコミュニティ・カウンスル（パリッシュ）創設運動において、住民請願が行われ、住民投票において賛成多数を獲得し、市議会で設置が承認された。地域再生に取り組んできた市民活動団体が主導した事例であり、日本における近隣自治体や地域自治区などの議論に重要な示唆を与える参照事例である。

(3)NPO のアドボカシー（政策提言など）活動に関して、事例研究を行った。

NPO・市民活動は、そのアドボカシー機能に着目して、次のように、社会的自助型、協同組合理型、市民事業型、ネットワーク型、市民シンクタンク型、市民基金・市民金融型の6分類ができる。

社会的自助型市民活動		市民基金・市民金融型市民活動
協同組合理型市民活動	市民事業型市民活動	
ネットワーク型市民活動		
市民シンクタンク型市民活動		

NPO のアドボカシー活動の事例研究の分析の結果として次のような類型を提起した。

- ①テーマ別、政策分野別で政策提言を行っている多様な「テーマ型政策提言活動」
- ②多様な分野の市民活動団体の連合体が形成され、NPO 制定、NPO の基盤整備に関する政策提言を行い、ロビー活動を行う活動
- ③「市民立法」という新しい枠組みを提起し、市民立法に関する政策課題毎に新しい独立した複数のフォーラムを形成するフォーラム創出型政策提言活動
- ④テーマ毎に関連 NPO と協力して研究プロジェクトを立ち上げ、政策提言を行う NPO 間連携型政策提言活動
- ⑤地域において市民活動支援の活動を行い、自治体や国の政府に政策提言する地域展開型政策提言活動、である。

類型	分野
① テーマ型政策提言活動	情報公開、障害者政策、気候保護、まちづくり、食の安全など
② 連合体型政策提言活動	市民活動を支える制度、NPO の基盤整備など
③ フォーラム創出型政策提言活動	市民立法、自治体議会改革など
④ NPO 間連携型政策提言活動	市民政策など
⑤ 地域展開型政策提言活動	NPO 支援、NPO の基盤整備など

(4)自治体レベルにおける市民活動支援制度に関連して、第5の類型である地域展開型政策提言活動について調査分析を行った。この事例として、地域で NPO を支えるネットワークを創出している上越市のくびき野 NPO サポートセンター、いわき市で被災者の支援活動を行っている「なこそ復興プロジェクト」、コミュニティと政策アドボカシーに関して沖縄県国頭村などの事例研究を行った。

特に、上越市の事例研究を通じて、くびき野 NPO サポートセンターが、NPO の情報発信、地域資金を循環させる「くびき野ぐるぐるファンド」の実践、地域における NPO のネットワーク化、政策提言（アドボカシー）活動を行い、地域の企業との関係構築を行い、自立した運営の可能性を示していることを分析した。政策提言活動については、「協働版」の委託契約条項の提案を行い、地域自治区の活動に取り組んでいる。

複数の自治体レベルにおいて、多様な形で、NPO 等のネットワークが形成され、NPO のアドボカシー活動が活発になっていることを検証した。

(5)国レベルにおける市民活動の基盤整備に関しては、民主党政権における「新しい公共」円卓会議(2010年)、「新しい公共」推進会議(2010～2012年)の動向について調査を行い、推進会議における活動とともに、市民活動の基盤整備の課題を分析した。「新しい公共」円卓会議、推進会議で提案され、政府税調で取りまとめられた市民公益税制が、2011年6月に実現した。重要点は、所得税の寄附金控除制度に税額控除方式を導入すること(所得控除方式との選択制にすること)、認定 NPO 法人制度において新しいパブリック・サポート・テスト PST (年3,000円以上を寄附する寄附者が年平均100人以上)の導入、自治体の条例で指定を受けた NPO 法人に PST 要件を免除すること、自治体が条例で指定した NPO

法人への寄附金を個人住民税の寄附金控除の対象にすること、仮認定制度の導入、認定事務を国税庁からNPO法人を認証する地方団体に移管することなどである。

さらに、2011年の3.11後、「新しい公共」推進会議において、「震災支援制度等ワーキンググループ」が設置され、ここでの議論を通じて、「被災者支援や復興のための支援拠点とそれを支えるプラットフォーム」の形成について提言が行われた。研究代表者はこの活動に関わった。

関連して、市民社会部門の強化のための新たな課題として、「出資型非営利法人制度の創出」、「自治体とNPOの間で締結される公契約に関する課題」、「休眠預金の活用」などに関して、政策提言を行った。なお、推進会議において、自治体とNPOの間で締結される公契約に関して専門調査会報告がまとめられた。新たな出資型非営利法人制度の創出に関連して、内閣府によって海外調査（イタリア、韓国など）・国内調査が実施されている。

(6)以上の調査分析を踏まえて、「市民政策提案フォーラム（主催、NPO法人市民がつくる政策調査会と市民セクター政策機構）」において、「市民政策シンクタンク・コンソーシアム」構想に関して政策提言を行い、NPOや市民活動団体等のメンバーや市民との間で議論を行った。「新しい公共」の基本問題は、政府部門、市民社会部門（NPO、市民活動、協同組合等）、市場部門という3者による新たな問題解決の仕組みづくりである。市民社会部門をより強化することにより、これまでの市民社会、政府、市場部門の関係、3者のバランスを変える改革が必要である。

市民社会部門の強化のためには、NPOのアドボカシー活動の一層の展開が必要である。政策提言型NPOの活動を継続するためには、「政策、人、資金」という3つの課題がある。この課題を担うために、「市民政策シンクタンク」を中核になる政策提言型NPOを起点にして「複数の政策提言型NPOの連合体（コンソーシアム）」として結成することを提案した。このコンソーシアムを組むことにより、政策アイデア、スタッフ、資金の集積が可能になる。さらに、寄附者とこのコンソーシアムをつなぐ「仲介型助成型市民基金」の活動が重要である。

今後、以上の成果を踏まえて、NPOのアドボカシー活動の事例研究と共に、それを強化するための提言をまとめた報告書を作成する予定である。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 9 件）（+研究協力者 2 件）

- ① 坪郷 實、ドイツにおける「エネルギー転換」——脱原発、再生可能エネルギー、気候保護、北九州市立大学法政論集、査読無、40 巻 4 号、2013、263-289 頁
- ② 坪郷 實、参加民主主義の課題、DIO 連合総研レポート、査読無、2013、12-15 頁
- ③ 林和孝（研究協力者）、イギリスの協同組合とコミュニティ、社会運動、査読無、395 号、2013 年、24-29 頁
- ④ 坪郷 實、「新しい公共」と持続可能な社会を考える、電機連合 NAVI、査読無、42 号、2012、2-7 頁
- ⑤ 三浦一浩（研究協力者）、上越市の地域協議会は「岐路」に立っているのか、月刊自治研、査読無、631 号、2012、68-77 頁
- ⑥ 坪郷 實、「新しい公共」の考え方と「新しい公共」推進会議の提言、電子版 ESP(Economy Society Policy)、査読無、2011 年秋号、2011、7-11 頁
- ⑦ 坪郷 實、市民主体の復興・地域再生へ、生活経済政策、No. 178、査読無、2011、No. 178、18-22 頁
- ⑧ 坪郷 實、「新しい公共」・分権改革と「市民自治体」の構想、社会運動、380 号、2011、38-44 頁
- ⑨ 坪郷 實、連載「市民活動から日本の政治を見る」第 1 回～第 6 回、生活経済政策、査読無、160、162、164、166、168、170 号、2010～2011、4-5、4-5、28-29、36-37、4-5、4-5 頁
- ⑩ 三浦一浩・坪郷 實、生協の政策提言活動（アドボカシー活動）の可能性、まちと暮らし研究、査読無、No. 12、2011、45-52 頁
- ⑪ 坪郷 實、政権交代と政府改革のはじまり、市民政策 市民と議員をつなぐ情報誌、査読無、67 号、2010、4-9 頁

〔学会発表〕（計 2 件）

- ① 坪郷 實、民主党政権における「新しい公共」をめぐる、日本学術会議比較政治部会・日本比較政治学会・北海道大学大学院法学研究科附属高等法制教育研究センター共催、2011 年 06 月 19 日、北海道大学
- ② 坪郷 實、政権交代の国際比較——ドイツと日本、日本比較政治学会 2010 年研究大会、2010 年 06 月 20 日、東京外国語大学府中キャンパス

〔図書〕（計 4 件）

- ① 坪郷 實、法律文化社、高橋進・石田徹編『ポピュリズム時代のデモクラシー——ヨーロッパからの考察』第 2 章 ポピ

- ユリズム時代における新しい民主主義の展開と市民社会戦略、2013、233 頁(分担部分 25-43 頁)
- ② 坪郷 實・中村圭介編著、明石書店、『新しい公共と市民活動・労働運動』序章、第1章 新しい公共空間と市民社会の強化の課題、第4章 自治・分権と市民自治体への道、2011、233 頁(分担部分 8-14 頁, 15-51 頁, 102-120 頁)
- ③ 坪郷 實、生活クラブ生活協同組合神奈川、『人間が人間らしく生きられる社会へ——連帯社会の実現を求めて』(生活クラブ神奈川 40 周年・国際協同組合理念年記念ブックレット) 第4章 「新しい公共」と市民自治体、2011、83 頁(分担部分 55-76 頁)
- ④ 坪郷 實、NTT 出版、神野直彦・高橋伸彰編『脱成長の地域再生』第6章 参加カバナンスの可能性——市民活動の実践から地域を考える、2010、360 頁(分担部分 215-151 頁)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

坪郷 實 (TSUBOGO MINORU)
早稲田大学・社会科学総合学院・教授
研究者番号：20118061

(2) 研究協力者

林 和孝 (HAYASHI KAZUTAKA)
早稲田大学非常勤講師

宮崎 徹 (MIYAZAKI TORU)
市民セクター政策機構常任理事・早稲田大学非常勤講師

伊藤久雄 (ITO HISAO)
公益財団法人東京自治センター研究員

三浦一浩 (MIURA KAZUHIRO)
公益社団法人地域生活研究所研究員