

平成 21 年 5 月 20 日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19610011
 研究課題名（和文） 新しい公共をめぐる政策がソーシャルキャピタル形成に及ぼす影響-資金経路の日英比較
 研究課題名（英文） International research about the impact of the local partnership policies on the Third Sector

研究代表者

原田 晃樹（HARADA KOHKI）
 立教大学・コミュニティ福祉学部・准教授
 研究者番号：20340416

研究成果の概要：

本調査研究の目的は、イギリスにおいて政府・自治体による非営利セクターへの資金提供がどのように変化し、それが非営利組織の運営にどのような影響を及ぼしているかを調査することを通じて、日本の地方パートナーシップ政策のあり方を考察するものである。そのため、イギリスのサウス・ウエスト・リージョン及び日本（東京・三重）の主要自治体・中間支援組織を対象に現地調査を行う。本調査研究によって、日本の非営利セクターのサステナビリティの政策的・制度的基盤条件を明らかにすることをねらいとしている。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2008 年度	1,700,000	510,000	2,210,000
年度			
年度			
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：時限付分科科目

科研費の分科・細目：社会秩序学

キーワード：NPO、中間支援、パートナーシップ、新しい公共

1. 研究開始当初の背景

近年わが国の政府や自治体においては、多様な主体が分担して担う「新しい公共」概念を行政改革の基本理念とし、行政の役割の重点化と行政機能のアウトソーシングを急速に推進しつつある。英国政府は、自治体に対して補助金の交付要件に PPP を義務づけたり、行革の数値目標を設定したりと、集権的ともいえる動きを強めつつある。政府がこのまま

圧倒的な権限を背景に民間への業務分散を進めるならば、事業委託を通じて非営利セクターへの関与が強化される一方で、公的責任の分散化が進み、非営利団体はそうした枠組みに組み込まれる可能性がある。非営利団体が持続可能な取組を行うためには政府・自治体との関係構築は不可欠であるが、どのような関係が望ましいのか、また、そのための政策的基盤はどのようなものが考えられるの

か。それが本研究を開始した動機であった。

2. 研究の目的

本研究は、次の点を明らかにすることを目的としている。

第1に、今日の英国のパートナーシップ政策が、非営利セクターの資金調達にとって決定的に重要になっていることを確認した上で、それは福祉国家の再構築（ルイス）の過程であるという立場から、パートナーシップ政策の展開過程を俯瞰することである。

第2に、公的セクターと非営利セクターとのパートナーシップ政策の深化に伴い、補助金・事業委託などの政府資金が拡大している事実は確認できるものの、その実態について踏み込んだ調査はほとんどない。このため、資金供給の経路や性格がどのように変化しているかを追い、そのことで、非営利組織の運営や地域における主体間の関係にどのような変化が生じつつあるのかを検討することである。

第3に、上記の調査を踏まえ、イギリスの非営利セクターを支える制度的・政策的基盤を日本のそれと比較し、非営利セクターが他のセクターとは異なる独自の価値を発揮しうる公的資金供給のあり方について考察することである。

3. 研究の方法

(1) 公的資金の実態把握と協働関係

欧米の非営利組織研究者による既存文献把握を通じて、パートナーシップ政策と非営利組織の事業活動との関係に関する分析枠組みを検討する。その上で、政府・中間支援の全国組織等による政策文書や自治体の財政文書等によりパートナーシップ政策の現状把握を行うとともに、関係者へのヒアリングや会議等への参与観察を行い、実態把握に努める。

(2) 非営利組織の収入構造分析

非営利組織の事業報告書・収支計算書を入手し、その収入構造と過年度からの傾向を分析する。また、非営利組織が公的団体と交わした事業委託等の契約文書を入手し、その内容を精査するとともに担当者へのヒアリングを行うことで、契約過程の実態把握に努め、資金調達のあり方が非営利組織の活動にどのような影響をもたらしているのかを考察

する。

(3) 中間支援組織が果たす機能分析

中間支援組織の事業内容を把握するとともに、過去10年間の政府資金の拡大基調が中間支援組織の事業にどのような影響をもたらしたのかについて、関係者へのヒアリング、会議等の参与観察、中間支援組織と公的団体の財政文書等の分析から考察する。また、これらの調査を通じて、中間支援組織は公共セクターに対するカウンターパートとしての機能がどの程度発揮されるのかという点についても併せて考察する。

(4) 日英のパートナーシップの比較

上記イギリスにおける実態を踏まえた上で、日本の自治体におけるパートナーシップ（協働）施策を俯瞰するとともに、自治体・非営利組織関係者へのヒアリングを行うことを通じて、日英のパートナーシップ政策の比較を行う。その際、日本の協働施策の政策目標や手法がイギリスのそれとをいかなる点で異なり、非営利組織のサステナビリティにとってそれがどのような意味を持つのかという点に着目して考察する。

4. 研究成果

調査研究の成果は、主に以下の通りである。

(1) 公的資金の実態把握と協働関係

最近の政府・中間支援の全国組織・自治体等による政策文書、財政文書、統計データなどを一通り把握・整理したことで、①公的資金の量的な拡大（91年からの10年で倍増）、②非営利組織の収入構成のうち公的資金の占める割合の拡大（91年の26%から01年に37%）、③地域再生事業や中間支援組織に対する政府支援策の拡充、さらには非営利組織への事業委託の増加など、非営利セクターへの公的資金の総量は拡大しており、その意味で、非営利セクターと公的セクターとの相互依存関係はより強化される傾向にあることが確認できた。しかしながら、同時に、①公的資金の性格が贈与的な補助金から特定目的型の補助金や事業委託に変化しており、サービスの対価性をより強めつつあること、②直近の動きでは、政府の非営利組織に対する補助事業が減少に転じており、入札や準市場など競争的な資金獲得の必要に迫られつつ

あること、③その結果、非営利組織規模の二極化が進み、中小規模の非事業型組織の経営が危機に瀕していることなどの実情を確認した。このことは、政府が地方に対して設定を求めているパートナーシップ組織が、政府が定める政策目標の優先順位を決める場であり、結果として非営利組織のサービス供給機能を重視するものになっている現状と符合する。そのため、事例対象のグロスターシャー県では、パートナーシップ組織への参加のあり方が課題になっていた。

(2) 非営利組織の収入構造

グロスターシャー県のパートナーシップ組織に参加している領域を代表する非営利組織及び中間支援組織の収支計算書を入力し、その分析を行ったところ、①いずれの組織においても公的資金の使途の厳格化傾向が顕著であること、②障害者支援や地域福祉活動などいわゆる利用料を徴収しない（できない）ボランティアな活動を積極的に行っている組織ほど、収入の落ち込みが大きく、経営が苦しくなっている実態があること、③自治体の担当はそうした現状への対応として、草の根組織に対する補助金交付に対する予算枠を維持していること、④いわゆる「契約文化」の流れの中で、事業委託が増えつつあるといわれているが、事業委託の多くは事前に契約の相手方を特定し、交渉によって契約内容を決めるものであり、厳密には補助金に位置づけられるものが中心である一方で、大型の事業委託は競争入札により決められるなど、対応に一貫性が見られないという現状が浮き彫りになった。これは、非営利組織に対する資金提供のルールが定まっておらず、自治体が縦割りの対応をしていることに起因していることが確認できた。

(3) 中間支援組織が果たす機能分析

中間支援組織は、非営利組織の能力開発に力を注いでおり、これに対する政府補助も拡充されているが、同時に、調査対象のグロスターシャー県では、パートナーシップ組織において非営利セクターの参加を促したり、それらの意見を反映させたりといった交渉を当局と行っていた。また、非営利セクター側の意見をまとめるため、非営利組織のアセンブリー組織を形成し、連携・連帯の関係づくりを行っていた。そして、法律に基づかないパ

ートナーシップ組織の代表者の政治的正当性を実質的に付与させるため、パートナーシップ組織の非営利セクター代表者の選出を選挙で行うとともに、パートナーシップ組織の事務局も努めるといった取組を行っていた。こうした参加やアドボカシーの機能が、非営利セクターの自律性を確保するために重要な意味を持つことが確認できた。

(4) 日英のパートナーシップの比較

以上のようなイギリス調査で得られた知見をもとに、東京都豊島区・杉並区、三重県伊賀市などの協力を得て比較調査を行った。その結果、日本の自治体レベルにおけるパートナーシップ政策の課題が明らかになった。

第1に、パートナーシップ組織が実効ある形で機能しているところがほとんどなく、そもそもイギリスのようにパートナーシップが非営利組織の資金調達にとって重要な意味を持つという認識すらないということである。日本では、対等性や認識の共有化など、ともに考え、行動することに力点を置いた協働観が主流であり、そもそもパートナーシップの概念自体が異なっているように思われる。

第2に、非営利組織に対して公的資金を提供する明確なルール・基準が存在しないことである。いわゆる協働事業・補助金を採り入れる自治体も増えているが、その性格も贈与性が強いものから随意契約のものまでである。他方で、指定管理者や市場化テストなどで非営利組織が営利組織と無原則な競争にさらされている。こうした現状はイギリスの自治体でも見受けられるが、日本の場合、非営利組織に固有の価値を高めようとする考えに乏しく、結果として安価なアウトソーシングの受け皿という側面を強めつつある。

第3に、非営利組織に対する公的資金の拡充には、非営利組織の社会的機能を明確化する取組が不可欠だということである。非営利組織への資金提供は、サービス購入や委託の方式が増える中、よりサービスの対価性を強めつつあるが、このことで、同時に非営利組織と営利組織の差別化が困難になりつつある。イギリスでは、非営利組織が持続的な経営を維持するためには、その社会的価値が発揮されやすい契約条件等を整備することが必要だという認識が広がっている。ただし、その具体的な方策については未だ試行錯誤の段

階であった。今回の調査結果から得た範囲での問題提起としては、①非営利組織の規模・性格ごとに資金のメニューを用意すること、②入札の評価項目や契約の仕様書等において、価格以外の社会的価値基準を盛り込んでいくことが求められると考えている。これについては、暫定的な案であり、今後実例を踏まえた精査が必要である。そのため、引き続き、三重県伊賀市や東京都豊島区などから協力を得て、非営利組織との協働の仕組み、とりわけ、非営利組織の社会的機能に着目した委託・補助のあり方について、引き続き検討していきたい。

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)

- ① 藤井敦史「国際的な社会的企業の潮流から考える協同組合の進むべき道 (生活クラブ神奈川アソシエーション調査報告フォーラム)」、『社会運動』349号、2009.4、3-13頁 (単著論文、査読無)
- ② 松井真理子「行政と市民、さまざまな団体の関係性の変革と協働」『国際文化研修』(全国市町村国際文化研修所) 第63号、2009.3 (単著論文、査読無)
- ③ 原田晃樹「イギリスにおけるボランティアセクターの資金調達と協働」『日本地域政策研究』第7号、2009.3、105-112頁 (単著論文、査読有)
- ④ 原田晃樹「コミュニティの持続可能性—非営利セクターと行政との協働による現場からの政策形成と第一線職員の役割—」『月刊自治研』51巻593号、2009.2、35-42頁 (単著論文、査読無)
- ⑤ 原田晃樹「自治体のNPOに対する事業委託の現状と課題—事業委託の制度設計に関する一試論」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』第10号、2008.3、41~60頁 (単著論文、査読無)
- ⑥ 原田晃樹「パートナーシップ政策をめぐる政府間・官民関係」『日本地域政策研究』第6号、2008.3、169-176頁 (単著論文、査読有)
- ⑦ 藤井敦史「日韓社会的企業研究交流シンポジウムから見てきた韓国社会的企業の実像」、『社会運動』(市民セクター政策

機構) 第347号、2009.3、64-65頁 (単著論文、査読無)

- ⑧ 藤井敦史「地域密着型中間支援組織の経営基盤に関する一考察—CS神戸を事例として—」、『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』第10号、2008.3、61-76頁 (単著論文、査読無)
- ⑨ 松井真理子「今日の自治体レベルにおけるNPOの現状と課題」『世界と議会』(財)尾崎行雄記念財団、2008.1 (単著論文、査読無)

[学会発表] (計4件)

- ① 松井真理子・金憲裕「NPOの資金政策の方向性—資金問題に関する日英NPO比較調査の結果から—」日本NPO学会(名古屋大学)、2009.3.21
- ② 藤井敦史・原田晃樹「イギリスのボランティアセクターと社会的企業—ロンドン貧困地区の現地調査から—」日本NPO学会(名古屋大学)、2009.3.21
- ③ 原田晃樹「パートナーシップ政策におけるNPOの自律性—政府・自治体からNPOへの事業委託の観点から—」日本地域政策学会(中京大学)、2008.7.5
- ④ 松井真理子・金憲裕「NPOと行政の契約の実態及び積算の標準モデルの可能性」日本NPO学会(中央大学)、2008.3.16

[図書] (計2件)

- ① 藤井敦史「社会集団と組織(NPO)」、三本松政之・杉岡直人・武川正吾編『社会理論と社会システム(MINERVA社会福祉士養成テキストブック22)』ミネルヴァ書房、2009年(総頁数16頁、単著論文)
- ② 原田晃樹・藤井敦史「多様な活動を支える基盤づくり」、村上和夫・長田佳久・河東博編『たのしみを解剖する—アミューズメントの基礎理論—』現代書館、2008年(総頁16頁、共著論文)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

原田 晃樹 (HARADA KOHKI)
立教大学・コミュニティ福祉学部・准教授
研究者番号：20340416

(2)研究分担者

藤井 敦史 (FUJII ATSUSHI)
立教大学・コミュニティ福祉学部・教授
研究者番号：60292190

松井 真理子 (MATSUI MARIKO)
四日市大学・総合政策学部・教授
研究者番号：30340409

(3)連携研究者

なし

・研究協力者

金 憲裕 (KIM HUNYOO)
(特) 市民社会研究所・事務局長