

福祉社会実現のための新しい公共セクターの構築

—公と私を架橋する中間支援機能の分析—

研究調査報告書

2011 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

研究調査本部

まえがき

戦後のベビーブーム期に出生した人びと、いわゆる団塊の世代が 15 年もしないうちに後期高齢者に到達いたします。この時点において日本は、世界にも希な長命国であることが寿がれる実質的な「長寿国」になっていなければなりません。そして同じく、遅かれ早かれ高齢化が進行し、追隨してくるアジア諸国の模範とならなければなりません。日本は、どのようにして超高齢化に適応し、そして活性的な長寿国へと展開していったのかは、必ず近隣諸国のモデルとなるはずです。

それでは、その長寿国になっているためには今後、どのような戦略が不可欠なのでしょう。この報告書は、平成 21 年度において開始した当研究機構の大型プロジェクトである「長寿国につぼん活性化戦略」に関しての「総論」（平成 21 年 3 月当研究機構 HP 掲載）を受けて、本年度から新たにスタートした 4 つの各論のうちの 1 つである「福祉社会実現のための新しい公共セクターの構築－中間支援機能の分析－」に関する調査研究の成果を取りまとめたものであります。本調査研究の目的は、「新しい公共」と呼ばれる、従来の「公」とも「私」とも異なる自発的な市民活動領域の制度化と促進を通じて、いかにして豊かな福祉社会を実現することができるかを問うことであります。

先行研究の精査、NPO と行政の協働会議への出席、NPO・中間支援組織へのヒアリング、インターネット・アンケート調査などから以下のような知見が得られました。すなわち、まず民主党政権の主導する「新しい公共」論は、従来の公の役割の一部を NPO に担わせようとする点で、阪神淡路大震災以後の兵庫県において培われてきた「行政と市民の協働による新たな活動領域」としての「新しい公共」とは質を異にするものであり、このギャップが行政と NPO の溝を生んでいることが判明いたしました。つぎに市民意識調査からは、地域を良くしたいと言う漠然とした動機はあっても NPO ボランティ・趣味スポーツ・自治会町内会などの各分野について市民参加は低調であり、関心も薄いことが判明しました。また公害や災害には市民が率先して解決に乗りだすべきだとは思っていても、高齢者ケアや子育てについては、行政に任せて事態を静観する傾向が見られました。

これらの知見に基づいて、たとえば、行政のイニシャティヴにより防災・環境、まちづくり・産業振興、国際交流、福祉などといった関心領域ごとに NPO 関係者、有識者、行政職員といった多様な人びとからなる中間支援公益法人を新たに設立することを提言しています。また構造的に財政的自立が困難な福祉 NPO を支えるための福祉 NPO 基金を別途設立し、市民が最低限必要とする福祉サービスを確保することも提言しています。さらに詳しい内容については、ぜひ本報告書をご一読くだるようお願いいたします。

最後になりましたが、本調査研究にご協力くださった多くの皆さまに、この場をかりて心から御礼を申し上げます。

平成 23 年 3 月
長寿国につぼん活性化戦略
研究統括 野々山 久也

研究体制

研究責任者	野々山久也	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究統括
研究者（報告書執筆） 研究者	久保田裕之 齋藤華織	ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究員 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構特別研究員
研究会委員	矢野秀利 林 敏彦 堤 修三 矢野秀利 星 敦士 久保田裕之 齋藤華織 野々山久也	研究会委員長 関西大学社会学部教授 同志社大学経済学部教授 大阪大学大学院人間科学研究科教授 関西大学社会学部教授 甲南大学文学部准教授 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究員 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構特別研究員 甲南大学文学部教授
研究協力	兵庫県ビジョン課 兵庫県県民生活課 兵庫県地域協働課 兵庫県社会福祉協議会／ひょうごボランティアプラザ 三谷はるよ	大阪大学大学院人間科学研究科

目次

第 1 章 「新しい公共」における市民参加への課題【背景と問題の所在】	1
第 1 節 長寿国につぼん活性化戦略における本報告書の位置づけ	1
第 2 節 古くて新しい「公共」の再発見	1
第 3 節 「新しい公共」に対する期待と反発	2
第 4 節 「新しい公共」における NPO の役割	2
第 5 節 本研究の目的・方法と全体の構成	3
第 2 章 兵庫県における市民参加に関する調査【県民意識調査】	5
第 1 節 調査概要	5
第 2 節 データの特徴と基礎統計	5
第 3 節 兵庫県における市民参加	6
第 4 節 兵庫県における市民参加意識	11
第 5 節 小括：市民参加を促すためのNPO・中間支援組織の役割と意義	15
第 3 章 兵庫県における市民活動とNPOの困難【NPOの現状分析】	16
第 1 節 市民活動の定義と範囲	16
第 2 節 市民活動としてのNPOが抱える困難	16
第 3 節 法改正に向けた動きにみるNPOの困難	17
第 4 節 小括：いまNPOが求めているもの／NPOに求められているもの	19
第 4 章 NPOと行政の関わり方をめぐって【ヒアリング調査】	21
第 1 節 目的と方法：協働会議の概要と中間支援組織	21
第 2 節 NPO と行政の協働における課題	23
第 3 節 小括：「新しい公共」におけるNPOと行政の新たな関わりへ向けて	29
第 5 章 NPOの自立／自律とは何か？【理論的検討】	30

第1節 「NPOの自律」をめぐる落とし穴	30
第2節 「新しい公共」と互酬の長期性：義務でもなく慈善でもなく	32
第3節 中間支援機能は「公」か「私」か	34
第4節 小括：長期的互酬の場としての「新しい公共」：義務でもなく慈善でもなく	34
第6章 「新しい公共」セクターの多元的構造化への提言【政策提言】	36
第1節 ここまでの議論のまとめ	36
第2節 兵庫県への政策提言	36
第3節 本報告書の特色と意義	38
第4節 今後の課題	38
謝辞	39
参考文献	40
資料【インターネット・アンケート質問票】	43

第1章 「新しい公共」における市民参加への課題【背景と問題の所在】

第1節 長寿国につぼん活性化戦略における本報告書の位置づけ

本論に入る前に、前年度から続く「長寿国につぼん活性化戦略」における、本研究の位置づけと意義について確認しておこう。

昨年度に発表された「長寿国につぼん活性化への提言（総論）」（以下、「総論」）は、長引く不況と生活のリスク化によって「国を覆う不安」（「総論」：2）と立ち向かわなければならなくなった日本に対して、1995年の阪神淡路大震災以後という未曾有の大災害を経験し、先の見えない不安の中から復興の歩みを重ねてきた兵庫県だからこそ可能な提言の骨組みをまとめたものである。

それを受け、今年度は「長寿国につぼん活性化戦略」のいわば各論部分として、本研究である「福祉社会実現のための新しい公共セクターの構築」、および、「医療・福祉産業の活性化によるまちづくり戦略」「長寿社会における高齢者の介護・医療システムの適正化戦略」「女性・高齢者の就労支援と家庭支援および雇用の創出」の合計4つの研究が報告書にまとめられている。

なかでも、本研究が扱う「新しい公共」という概念は、これまでの政府や市場、そして家族のあり方に再考を迫る批判的な含意を持っている。「総論」の中では、福祉ミックスの理念を提唱したビクター・ペストフの三角形を引き合いにだし、「シビル・ミニマムを保障し、法的強制力を持つが国民の福祉ニーズにきめ細かく対応する能力を欠く政府」と、「運営効率が高いが営利に結びつかない需要は切り捨てる市場」と、「伝統的に福祉サービスを担ってきたが、人口学的変化と価値観の多様化からその役割を担いきれなくなっている家族」という三者の間にあって福祉サービスを担う第四のセクターが「協働社会」であり、ここでいう「新しい公共」セクターであると論じられている（「総論」：14-15）。

そこで本研究では、ここからさらに一步踏み出し、「新しい公共」セクターを担う積極的な市民像と、「新しい公共」のハブとして期待されるボランティア組織やNPO法人の現状と課題、および、解決のために必要な議論と方策について具体的に検討していくことが主要な目的となる。

第2節 古くて新しい「公共」の再発見

平成21年の政権交代以来、鳩山政権が政策の目玉のひとつに据えた「新しい公共」という耳慣れない言葉が知られるようになった。「新しい公共」宣言の発表を最後の仕事として、翌平成22年6月4日、鳩山首相は政権運営を退くことになったが、「新しい公共」をめぐる議論は特定の政党による特定の政策という意味合いをはるかに超えて、今なお賛否両論を巻き起こしている。

民主党鳩山政権による「新しい公共宣言」自らが冒頭で強調するように、「人々の支え合いと活気のある社会」と、それに向けた「さまざまな当事者の自発的な協働の場」としての「新しい公共」は、民主党政権や鳩山内閣によってはじめて提示されたものではない。それは、「古くからの日本の地域や民間の中にあつたが、今や失われつつある「公共」を現代にふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直すこと」（「新しい公共」宣言2010）に他ならない。たとえばそれは、急速な産業化や都市化のなかで、「孤立するためのインフラ」（二神2007）を手に入れた私たちが代わりに失ってしまったものの再構築であり、たとえばそれは、かつては市場にまかせるよりもはるかに効率よく高齢者のケアや子育てを担っていた社会関係資本（パトナム2000=2006）の現代的再編であり、たとえばそれは、平時には気にも留めないかもしれないが緊急時には私たちの生命と生活を支えてくれていた関係の網の目（セキュリティ・ネット）を繕い直し、人間の能力の発揮を支え自己実現の機会を作り出すような踏み切り板（スプリング・ボード）を再構築にほかならない（「総論」：19）。

兵庫県に暮らす私たちは、阪神淡路大震災という未曾有の大災害を経て、最も優れた行政システムや

自生的な市場のメカニズムさえも及ばない極限状態で、この自発的な「協働の場」だけが、人間の生を支えられることを実感してきた。後に「ボランティア元年」と呼ばれることになった 1995 年、100 万人を超える人々が、人の役に立つ喜びを感じたことが、「新しい公共」のひとつの原点であると、「宣言」は明確に述べている。

第 3 節 「新しい公共」に対する期待と反発

しかしながら、「新しい公共」に対する不信の念と反発の声もまた、無視できないほどに大きくなっていく。たとえば、自治体労働者部会は「新しい公共」は公務員の首切りのロジックであり、「行政の大掃除」の良いわけに過ぎないとして警戒感を強めてきた。また、福祉社会学会会長である武川省吾は、「新しい公共」が掲げる「共助」という概念は、結局のところ「自助」の延長を意味するに過ぎないのであって、「公助」を代替しようとすることの無理を指摘している（武川 2010）。かつては家族の中で女性に押しつけられていた育児や介護といった家内労働が、福祉施策を経てようやく社会化されてきたにもかかわらず、自発性と共助をうたう「新しい公共」というロジックによって、再び地域や家庭に投げ返されてしまうのではないかという危惧には、強ち根拠がないとはいえない。

このような疑念と反発を通じて人々が訝しがるように、たしかに「共助」は「自助」と地続きであるかもしれない。しかし、国民主権の建前においては、行政や地方政府でさえ、人々の自発的な協力関係の極北に位置するに過ぎない。その意味では、「共助」は「自助」のみならず、「公助」とも地続きなのである。換言すれば、社会的協働がさまざまな縮尺で取りうる形式の違いが問題なのであり、その組み合わせとバランスが問題なのである。

それゆえ、公正で効率の良い社会をデザインするために、私たちはこれら異なる社会的協働の形式を、どのように組み合わせていくかを選択することができる。どれほどの労力／経済資源／意志決定を、行政や地方政府という中央集権的な回路を経由して拠出し／分配するのか、逆に、どれほどの労力／経済資源／意志決定を、隣組や地域といった小規模でより身近な政治において拠出し、自分たちの手で分配するのか。その編み直しが求められているのである。

このように考えるならば、「新しい公共」をめぐる議論は、かつての血縁・地縁共同体をそのまま復活させようとしているのでは決してない。かつての村落共同体や親族共同体には、たしかに緊密な支え合いや相互扶助の源泉であったかもしれない。しかし同時に、そこには差別的な風習があり、容易には抗いがたい伝統という名の圧政があったことも事実だろう。「昭和 30 年代主義」とも言われるように、これらをそのまま復古しようとするのではなく、誰もが社会に参画する機会を持ち、活躍の機会を持ち、能力を発揮できるための公正な条件を整えていくことが、「新しい公共」を考える上では不可欠なのである。

第 4 節 「新しい公共」における NPO の役割

現在、このような自発的な「協働の場」としての「新しい公共」の担い手として、その存在意義を強めているのは、県民ひとりひとりの自発的な市民参加であり、これらを束ねる NPO 等の非営利組織である。これまでも当研究機構においては、新しい「公」と NPO とのかかわりに関する研究が蓄積されてきた。たとえば、『21 世紀ひょうご』2 号では『「公共」を考えると題した特集を組み、家族・まちづくりと並んで NPO・非営利団体の当時の展開を整理している。なかでも、鹿毛利枝子（2007:5）は、「非営利活動が十分に発展するためには、政府は単に公共領域から『撤退』するだけではなく、非営利活動の円滑化のため、より積極的に環境整備を行う必要がある」ことを指摘している。

この点、北欧諸国の中でも、NPO をはじめとする非営利組織が重要な役割を果たしているデンマークを例に取ることは有益だろう。何よりも住宅供給を中心に考えられてきた北欧の福祉国家の中でも、

デンマークでは「国や自治体などが住宅政策に重い責任を負うことは同じなのだが、政策の実施に当たっては、政府や地方自治体でも私企業でもなく、第三の立場をとる『非営利』の団体による『非営利住宅』の供給が精力的に進められてきた」という。福祉政策の柱である住宅供給までをNPOが担うとは、日本ではにわかに信じがたい話であるが、これは「北欧諸国のなかでもいち早く協同組合、労働組合などの自発結社の運動が高揚し、大きな社会的役割を果たしてきたことを背景としている」（小池・西 2007:70-80）。このような、「個人の競争的なつながりでも伝統的な運命共同体でもなく、個人の独自性を平等に認め、それを支援し合う新たな生活空間の創造」を、デンマークでは「共同市民性」（medborgerskab）と呼ぶ（小池・西 2007:7）。これこそ、私たちが目指す「新しい公共」の精神に他ならない。

現在は日本でも、「新しい公共」宣言と、その後の「新しい公共」支援事業の展開によって、NPOを取り巻く状況は大きく変化しようとしている。とりわけ、2010年12月15日の税制改正大綱に盛り込まれた寄付税制の改正に向けた指針と、関連する特定非営利活動促進法（以下、NPO法）改正のいかんによっては、一気呵成に大きな変革の波を作り出す可能性もある（詳しくは第三章で論じる）。これまでのいわゆるボランティア活動の活性化（西山 2005, 関 2008, 仁平 2011 など）や、NPOの基盤強化（田中 2006;2008, 市村 2008 など）のみならず、社会的企業と呼ばれる新しい事業体（谷本 2006, 塚本・山岸 2008, ボルザガ／ドゥルフニ 2001=2004 など）や、営利企業のCSR（企業の社会的責任）との連携をはかりながら、どのようにして自発性や互酬性を促し、持続可能な福祉社会を構築していくのが問われている。

第5節 本研究の目的・方法と全体の構成

最後に、本研究の目的・方法と、全体の構成を確認しておこう。本研究の目的は、1）NPOなどの市民組織を重視するデンマーク・モデルを参考にしながら、2）様々な市民参加のハブとなることを期待されているNPOに関して、その可能性のみならず構造的な困難や問題点を分析するとともに、3）NPO自体の育成・支援・接続にかかわる「中間支援機能」に焦点を当てることで、4）非営利組織のみならず、自治会・商店街といった既存の地縁組織、また、社会的企業やCSRといった営利組織の社会的側面を含めたより幅広い「新しい公共」セクターの構築と福祉社会実現に向けた、新しい行政の役割を再定位することである。

そのために本研究では、1）「新しい公共」とNPO・ボランティアセクターに関する先行研究の精査、および関連学会への参加、2）兵庫県を対象とした市民参加実態と市民参加意識に関するインターネット・アンケート調査、3）ひょうごボランティアプラザで開催されている「NPOと行政の協働会議」へのオブザーバー参加および関係者へのヒアリング調査、4）以上の知見を持ち寄り、「新しい公共」研究会（全5回）での議論を経て本報告書に取りまとめるという方法をとった。「新しい公共」研究会の開催日程は以下の通りである（表1）。

表1：「新しい公共」研究会日程

	日程	時間	場所	内容
第一回	7月15日(木)	15:00-17:00	人防東 6F 会議室 AB	研究委員からの報告①
第二回	9月9日(木)	15:00-17:00	人防東 6F 会議室 AB	研究委員からの報告②
第三回	11月2日(木)	15:00-17:00	人防東 6F 会議室 AB	調査設計についての検討
第四回	1月20日(木)	15:00-17:00	人防東 6F 会議室 AB	調査結果についての検討
第五回	3月24日(木)	14:00-17:00	人防西 5F セミナー室 A	報告書についての検討

まず、続く第2章では、インターネット・アンケート調査を用いて、兵庫県における現在の市民参加の実態と市民参加に関する意識を明らかにする【県民意識調査】。第3章では、とくに兵庫県内のボランティア活動・NPO活動に焦点を当て、既存の調査とNPO関連法改正をめぐる近年の議論を参照することで、現在のNPO活動が、どのような困難を抱え、行政に何を望んでいるのかを明らかにする【現状の把握と先行調査】。第4章では、今年で10年目を迎えた「NPOと行政の協働会議」並びに「新しい公共支援事業についての意見交換会」に参加した際の議事録と、補助的に行った関係者へのヒアリング調査の結果から、現在のNPO等の中間支援活動が抱える問題と、新しい行政との関わり方の可能性を明らかにする【ヒアリング調査】。第5章では、以上のデータを踏まえ、いったん「新しい公共」論を背後で支える「長期的な互酬性」の質にまで立ち返り、現在のNPOが抱える問題と行政との食い違いが何に起因しているのかについて理論的に検討していく【理論的検討】。そのうえで、第6章では、福祉社会実現のための「新しい公共」セクターの構築にむけ、兵庫県が現在取るべき政策の方向性について、いくつかの提言を行いたい。

第2章 兵庫県における市民参加に関する調査【県民意識調査】

この章では、現時点での兵庫県における市民参加に関する実態を明らかにするために、2011年3月上旬に実施した「兵庫県における市民参加実態と市民参加意識に関するインターネット・アンケート調査」の結果を示すとともに、市民参加の促進や市民参加意識の涵養のためには何か必要かを検討していく。

第1節 調査概要

初めに触れておかなければならないのは、本報告書で用いているインターネット調査は、当然のことながらインターネット利用者に対象が限られるのみならず、特定の調査会社にモニター登録していることが条件になるため、サンプルに独特の偏りが生じることになる。しかしながら、近年ではプライバシー意識の高まり等により、郵送や配布によるアンケート調査の回収率は著しく低下している。住民基本台帳などに基づいてランダムサンプリングを行うことでデータの代表性を担保しようとした場合でも、回収率が50%を切ることも珍しくなくなり、単独の調査だけで正確なサーベイを行うことは難しくなっている。このような背景のもと、インターネット調査は経済的コストの面でも時間的コストの面でも大きな役割を果たすようになっており、どのような方法であれ完全には避けられないサンプルの偏りに十分注意した上で活用すべきだろう。

なお、本調査は株式会社楽天リサーチに依頼したもので、2010年10月ごろから調査設計をはじめ、研究会での調査票の検討などを経て、最終的には2011年3月上旬に実施された。2011年3月11日の午後に発生したいわゆる東日本大震災の前にはデータの回収を終えているため、すべて震災前のデータということになる。実際にモニターが画面上で回答した質問票は、本報告書の最後に資料として添付してある。

第2節 データの特徴と基礎統計

まずは、データの概要と特徴を見ていこう。上記の理由から今回は兵庫県人口の年齢比と性比（2005年度の国勢調査）に併せて1300人のサンプルの割り当てを行った（表2）。モニター調査のため、回収率は100%である。設問は合計で50問であり、インターネット・アンケート調査の特徴として、順番に提示される設問に正しく答えない限りは次の設問に進めないため、データの欠損はない。

表2：サンプルの割り当て

		20代	30代	40代	50代	60代以上	
男性	人数	92	116	96	117	191	
	%	7.1	8.9	7.4	9.0	14.7	
女性	人数	99	121	101	124	243	
	%	7.6	9.3	7.8	9.5	18.7	
全体	人数	191	237	197	241	434	1300
	%	14.7	18.2	15.2	18.5	33.4	100.0

次に、居住地に関しては、市部が1262人（97%）に対して郡部が38人（3%）となり、同じく2005年国勢調査における兵庫県の郡部居住者の比率7%から見ると、半分以下となっている。インターネット調査の場合サンプルは都市部居住者に偏りやすいが、今回の調査でも同様の傾向が見られた。

さらに、インターネット調査においては、サンプルが高学歴・ホワイトカラーに偏ることが指摘されているが、今回のサンプルにも同様の傾向がみられた。具体的には、1) 専門職・管理職の割合が高い、2) 30代～40代で未婚の割合が高い、3) 20代で既婚の割合が高い、4) 大卒学歴の割合が高い（特に60代の大卒割合が高い）ことなどが挙げられる。インターネット調査にみられる偏りが、ここでも反映されていると見て良いだろう。以下の分析においては、この点に注意してみる必要がある。

第3節 兵庫県における市民参加

まずは、兵庫県における市民参加実態からついて見ていこう。兵庫県ではいったいどのくらいの人がボランティア活動やNPO活動といった形で市民参加を行っているのだろうか。また、身の回りの市民参加実態についてどの程度認知しているのだろうか。以下では、「市民参加認知」、「市民参加実態と参加／不参加理由」、「寄付実態と改善策」の順に見ていこう。

1. 市民参加の認知

まず、身の回りの市民参加をどの程度認知しているのかに関して、「現在あなたがお住まいの地域では、ボランティア・NPO・市民活動（子育て支援、ケアワーク、環境保護運動など）が盛んだと思われますか。」という質問に対しては、「とても盛んである」(1.6%)が最も少なく、「まあ盛んである」(23.5%)、「あまり盛んではない」(30.9%)、「盛んではない」(13.2%)と続いた。地域の市民参加の度合いをどちらかというと高く評価している人が25%程度なのに対して、どちらかというと低く評価している人が40%を超えていることになる。もっとも、「盛んである」か否かは、どの程度を「盛んである」と捉えるかという個人の基準や期待値にもよるため注意が必要だろう（図1：居住地域において市民参加が盛んだと思うか図1）。

しかしそれ以上に、「わからない」(30.8%)という回答が「あまり盛んではない」(30.9%)と並んで多かったことも特筆すべきであろう。そもそも地域の市民参加が盛んであるのか盛んでないのかさえも知らなかったり、そもそも関心がなかったりという人が3割に登ることになる。

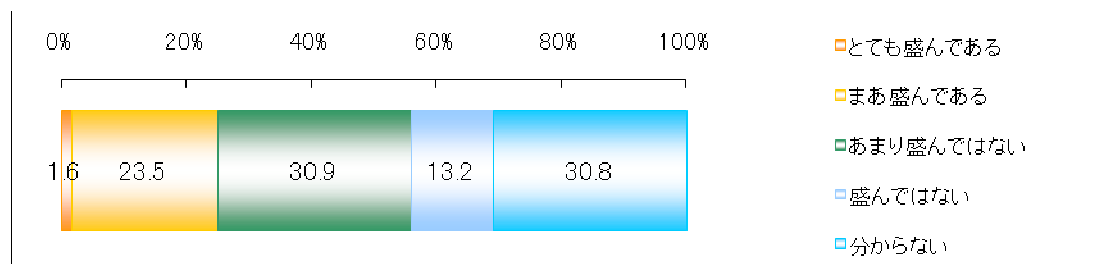


図1：居住地域において市民参加が盛んだと思うか

このことを裏付けるように、より具体的な友人・知人を通じた市民参加の認知に関して、「あなたが日頃おつきあいしている人のなかで、ボランティア・NPO・市民活動（子育て支援、ケアワーク、環境保護運動など）に参加している方がいますか。」という質問に対しては、「いいえ（いない）」と答えた人が70.9%にのぼり、兵庫県の7割の人は身の回り市民参加を実際に行っている人が全くいないという結果がでている。これは、インターネット調査がその特性上、比較的市民参加と関わりが深いことが予想される高学歴ホワイトカラーに偏っていることを考え合わせると、おしなべて人々の市民参加に関わる認知が低調であることを示していると考えて良いのではないだろうか。

なお、身近に市民参加をしていると答えた人は29.1%にとどまるが、その内容（複数回答可）については、「社会福祉に関する活動（老人や障害者などに対する介護、身のまわりの世話、子育て支援など）」

(50.0%) が最も多く、次いで「交通安全に関する活動（子どもの登下校時の安全監視など）」(34.7%)、「自然・環境保護に関する活動（環境美化、リサイクル活動など）」(34.7%)、と交通安全や環境に関わる市民参加が続いている。市民参加全般について認知が低い中でも、福祉や環境に関わる活動は、比較的人々に知られていることが分かる。

2、市民参加実態と参加理由

次に、実際に回答者自身がどの程度、どのような種類の市民参加を行っているだろうか。市民参加のカテゴリを、「ボランティア・NPO・市民活動」「趣味・娯楽・スポーツ活動」「自治的活動」の三つに分け、それぞれ参加の理由と不参加の理由について見てみよう。

第一に、「ボランティア・NPO・市民活動（子育て支援、ケアワーク、環境保護運動など）」の場合は、「積極的に参加している」(3.5%)、「やや積極的に参加している」(7.2%)、「参加しているが積極的ではない」(13.0%)と答えたのは、合わせても 23.7%であり、「参加していない」と答えた 76.3%に遠く及ばない。市民参加の内容については、やはり「自然環境保護」(39.0%)、「社会福祉」(33.1%)が上位に来ており、次いで「募金活動など」(18.8%)、「交通安全に関する活動」(16.2%)が続いている（複数回答可）。少しでも参加している人の理由を見てみると、「地域を住みやすくしたいから」(42.9%)が最も多く、次いで「自分の知識や技術を活かしたいから」(30.5%)、「空いた時間を使いたいから」(21.8%)となり、時間のある層が自分の能力を活かして地域を住みやすいものに変えたいという意識が感じられる。他方で、「地域のきまりやしきたりから」(21.1%)なかば義務的に参加している人も少なくない（図 2）。

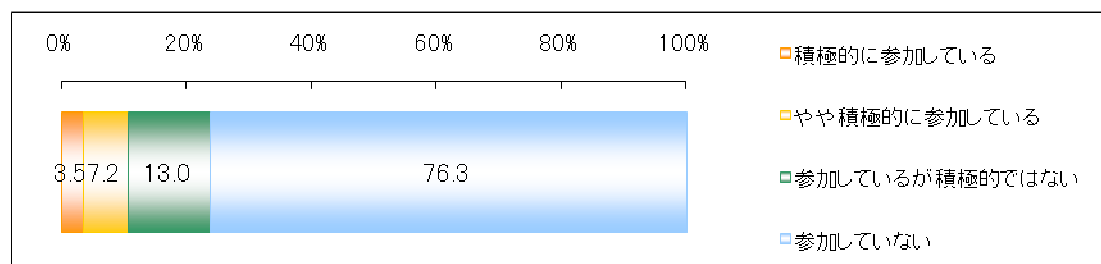


図 2：ボランティア・NPO・市民活動（子育て支援、ケアワーク、環境保護運動など）への参加

第二に、より娯楽性が高いと思われる「趣味・娯楽・スポーツ活動（ただし、個人での活動を除く）」の場合には、「積極的に参加している」(3.8%)、「やや積極的に参加している」(10.4%)、「参加しているが積極的ではない」(11.5%)となり、僅かに上昇するものの、合わせても 25.7%に過ぎない。逆に 3/4 近い人が「参加していない」と答えていることになる。参加の理由を見てみると、娯楽性の強さを反映してか、「知り合いが増えるから」(35.9%)が最も多く、次いで「自分の知識や技術を活かしたいから」(30.8%)、「空いた時間を使いたいから」(28.1%)と続く。他方で、「地域のきまりやしきたりから」(15.6%)と答えた人は、ボランティア・NPO等の市民活動よりは減っている（図 3）。

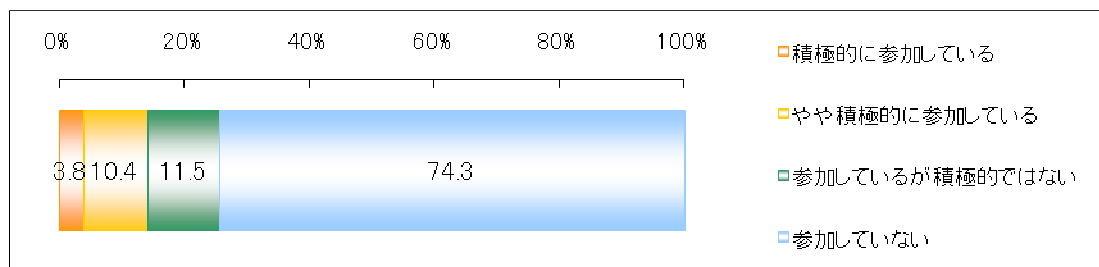


図 3：趣味・娯楽・スポーツ活動（ただし、個人での活動を除く）への参加

第三に、より地縁的束縛が強いと思われる「自治的活動（自治会、町内会、子ども会、地域行事など）」の場合は、「積極的に参加している」（4.5%）、「やや積極的に参加している」（13.2%）、「参加しているが積極的ではない」（29.3%）と、参加傾向は高まるものの積極的な参加はやはり 5% 以下にとどまっている。これを裏付けるように、理由をみると「地域のきまりやしきたりから」（54.9%）を半数以上の方が挙げており、「地域を住みやすくしたいから」（33.8%）が続くとしても、自治活動について僅かに参加が増えるとしてもそれは半ば義務的な要素が強いものであることが伺える。何よりもまた、それでもなお半数以上（53.1%）の人が自治活動にさえ参加していないことが分かる（図 4）。

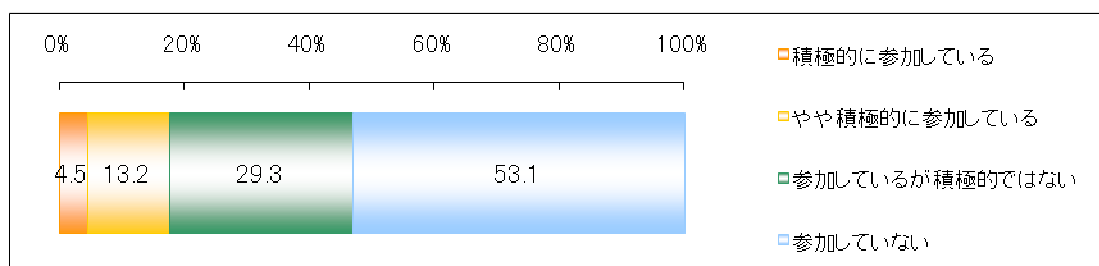


図 4：自治的活動（自治会、町内会、子ども会、地域行事など）への参加

3. 不参加の理由と参加への関心

では、ボランティア・NPOといったいわゆる市民活動のみならず、趣味・娯楽性の強い活動への参加や、地縁的束縛が強い自治的参加も含めて、おしなべて市民参加が低調な理由はどういったものだろうか。同様に、上の三つのカテゴリごとに、不参加の理由をまとめてみよう。

第一に、「ボランティア・NPO・市民活動」への不参加理由（もっとも当てはまるものひとつ回答）は、「具体的にどのような活動があるのか知らない」（30.5%）を筆頭に、「時間が合わない」（27.2%）、「自分の関心と活動内容が合わない」（26.6%）と続く。30%の人が情報不足を理由に挙げていることは重要だろう（図 5）。ところが、そもそも「こういった活動に関心があるか」という質問に対しては、「関心がない」（19.0%）と「あまり関心がない」（52.1%）を合わせると答えており、実に 7 割以上の方が関心を持っていないことが分かる。逆に、「どちらかといえば関心がある」と答えたのは 25.2%、「関心がある」と答えたのはわずか 3.7%であった。特にこのことは、20 代男性と 30 代女性という若年層で顕著であり（5%水準で有意）、これからの世代を担う人々の間で特に関心が低いことが見てとれる（図 5・図 6）。

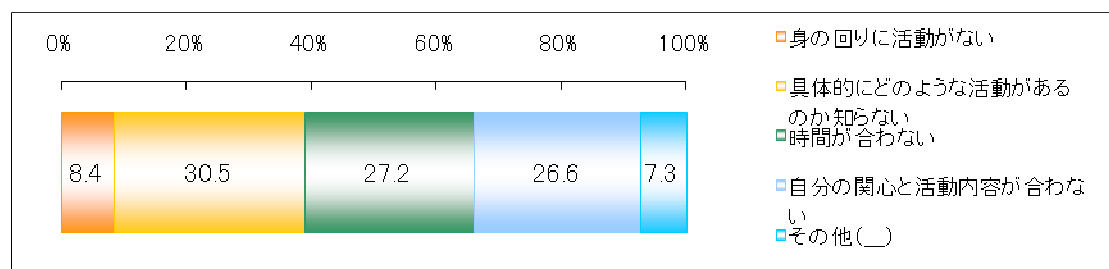


図 5：ボランティア・NPO・市民活動への不参加理由

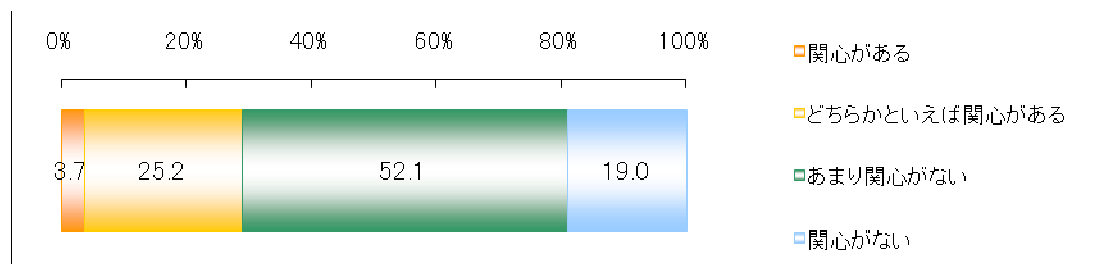


図 6：ボランティア・NPO・市民活動への関心

第二に、「趣味・娯楽・スポーツ活動」への不参加理由をみると、「自分の関心と活動内容が合わない」(32.2%)が前に出て、「具体的にどのような活動があるのか知らない」(28.1%)と「時間が合わない」(28.1%)が並ぶ(図 7)。しかし関心についての質問には、やはり「関心がない」(23.6%)と「あまり関心がない」(47.8%)を合わせて7割を超える。逆に、「どちらかといえば関心がある」(23.9%)、「関心がある」(4.7%)と、趣味・娯楽性の強い活動であってもそもそもの関心が薄い傾向は変わらないようだ(図 7・図 8)。

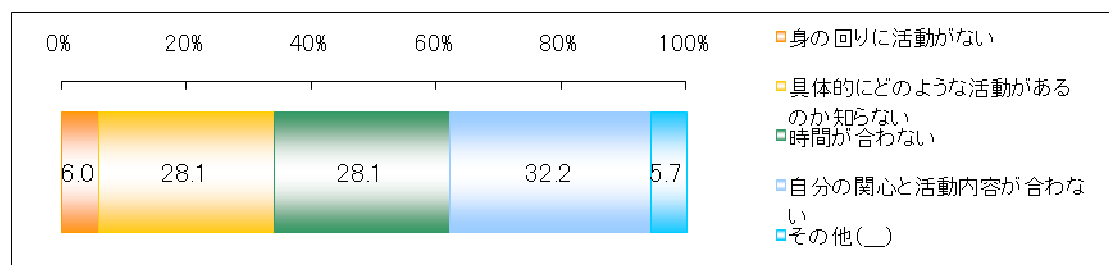


図 7：趣味・娯楽・スポーツ活動への不参加理由

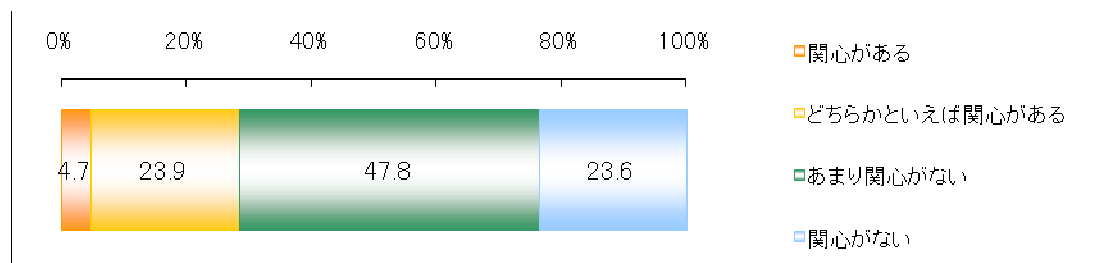


図 8：趣味・娯楽・スポーツ活動への関心

第三に、「自治的活動」への不参加理由をみると、「自分の関心と活動内容が合わない」(39.4%)が最も多く、地域的束縛が強い自治的活動に関心が向かない様子が見てとれる。次いで、「具体的にどのような活動があるのか知らない」(25.1%)と「時間が合わない」(24.8%)と続く(図 9)。自治的活

動への関心についてはさらに低調で、「関心がない」(39.4%)と「あまり関心がない」(24.8%)を合わせて 74%に達する。逆に、「どちらかといえば関心がある」(15.5%)は低下し、「関心がある」はわずか 1.9%まで下がる(図 9・図 10)。

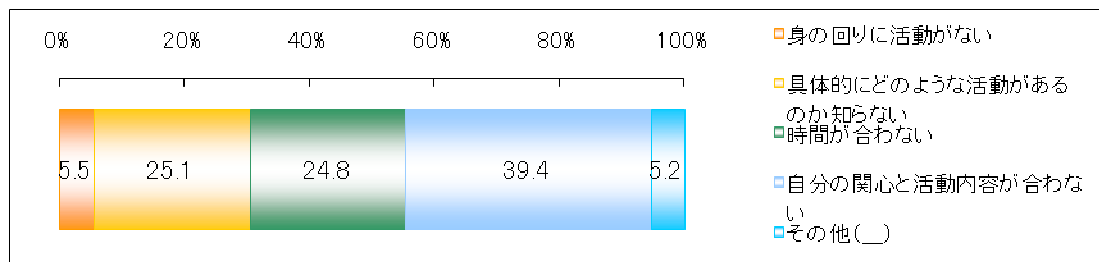


図 9：自治的活動への不参加理由

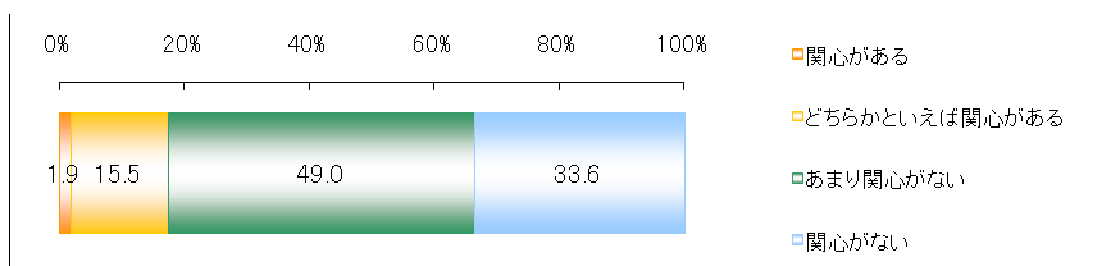


図 10：自治的活動への関心

このように、市民参加に関する兵庫県民の意識調査からは、一部の熱心な層を除いては、参加自体が低調だけでなく、身の回りにどのような活動があるのかを知らなかったり、活動が自分の関心に合わなかったりするだけでなく、そもそも市民参加に関心が乏しい人が少なくないことが分かる。

4. 募金・寄付の実態

では、金銭による募金や寄付についても見ておこう。市民参加の中でも実際に時間や労力を提供するのではなく、経済的な援助を通じて市民活動に参加・支援することも立派な市民参加の一形態と考えられるからである。「あなたは日頃の生活のなかで、少額の募金をすることはありますか」という質問に対しては、「頻繁にある」(4.8%)、「月 1 回以上ある」(15.8%)と、全体の 20%程度である。「一度もない」(9.9%)を除けば、「ほとんどない」(69.5%)が最も多い(図 11)。

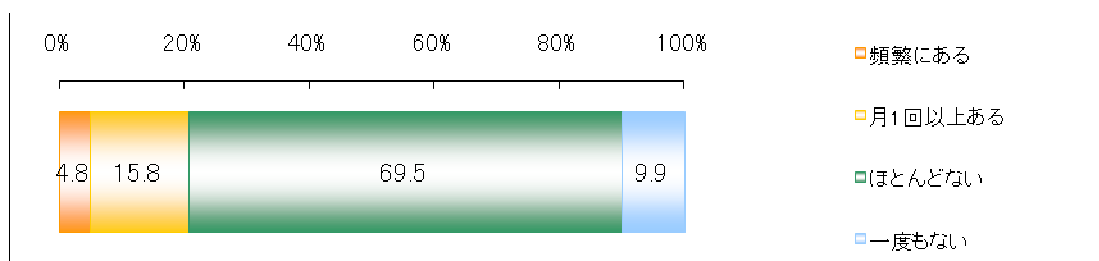


図 11：あなたは日頃の生活のなかで、少額の募金（街頭の募金活動、駅やレジ横の募金箱など）をすることはありますか

これに対して、通常の募金にしては額が大きいと思われる 1000 円以上の募金や寄付については、「頻繁にある」(2.1%)、「月 1 回以上ある」(18.2%)と割合は変わるものの、全体の 20%程度を維持する。

逆に、消極的な回答の中では、「一度もない」(35.8%)が増えて、「ほとんどない」(43.9%)を浸食するかたちになる。寄付文化が育っていないといわれる日本ではあるが、募金・寄付を一度もしたことがないかほとんどしたことがない人が、8割以上に登ることが分かる(図12)。

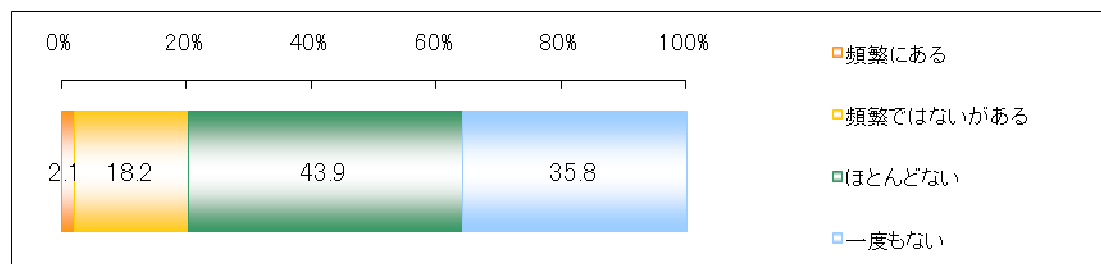


図12：あなたは日頃の生活のなかで、1,000円以上の募金や寄付を行うことがありますか

ただし、募金や寄付をしない人に対して、「どのような条件が改善されれば、現在よりも寄付や募金を行なってもよいと思いますか」(もっとも当てはまるものをひとつ)という質問をすると、「寄付されたお金の使い道がもっと透明になれば」(47.5%)という回答が最も多く、二番目に多かった「もっと租特があれば」(27.6%)を大きく引き離している。また、募金や寄付をしたことがある人の中では、「地域や社会の役に立つから」(84.0%)が理由として最も多い。募金や寄付をある程度する人は、利己心や義務からではなく、向社会的な動機で募金や寄付をしていることが伺える。公益法人やNPOなど、募金や寄付をする先の組織の透明性が改善されれば、善意の募金や寄付をもっと掘り起こしていくことができるかもしれない。「税制上の優遇がなされれば」(3.9%)という意見は、小口の募金が主流なせいか、そもそも寄付税制が認知されていないせい、ほとんど選ばれなかった。

第4節 兵庫県における市民参加意識

では次に、より広く、兵庫県における市民参加意識について見ていこう。以下では、まず一般的な公と私の役割分担についての意識について、次に、市民参加の財政的基盤についての意識、および、ボランティア活動やNPOの育成・支援についての意識を見た後で、様々な関心領域ごとの参加意識の違いについて見ていく。性と年代別の残渣分析の結果も併せて見ていこう。

1. 行政の役割と市民の責任

まず、行政と市民の役割分担について、「A＝政府は、個人や企業ができることには介入せず、できるだけ任せておいた方がよい／B＝政府は個人や企業ができることでも積極的に多くの役割を担うべき」という二つの意見のうちどちらが自分の意見に近いかを聞いたところ(四件法)、「Aに近い」(21.4%)、ないし「どちらかといえばAに近い」(41.2%)と答えた自由主義的な意識を持つ人が62.6%と多数を占め、介入主義型を上回っている。クロス表で見ると、性差が回答に大きく影響しており、男性は有意に自由主義的な立場を、女性は有意に介入主義的な立場を支持していた(5%水準)(図13)。

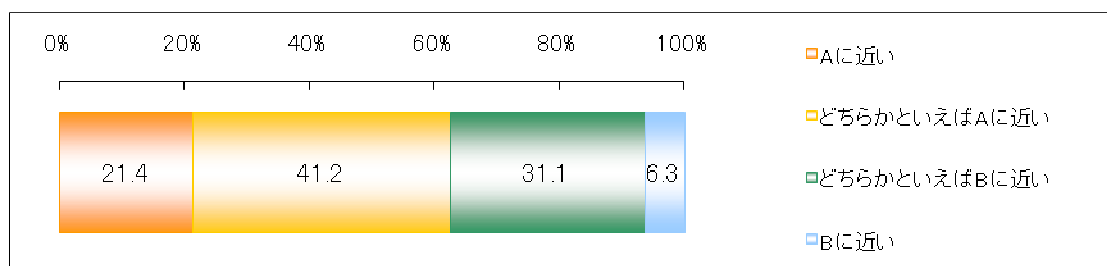


図 13：A＝政府は、個人や企業ができることには介入せず、できるだけ任せておいた方がよい／B＝政府は個人や企業ができることでも積極的に多くの役割を担うべき

次に、市民活動の財政的基盤について、「A＝ボランティア・NPO・市民活動の活動資金は、国や自治体が支えるべきである／B＝ボランティア・NPO・市民活動の活動資金は、それぞれの団体が自ら集めるべきである」という二つの意見のうちどちらが自分の意見に近いかを聞いたところ（四件法）、「Aに近い」（16.2%）、ないし「どちらかといえばAに近い」（39.6%）と答えた公費扶助型が 55.8%で半数を超え、自立運営型を僅かに上回っている（図 14）。

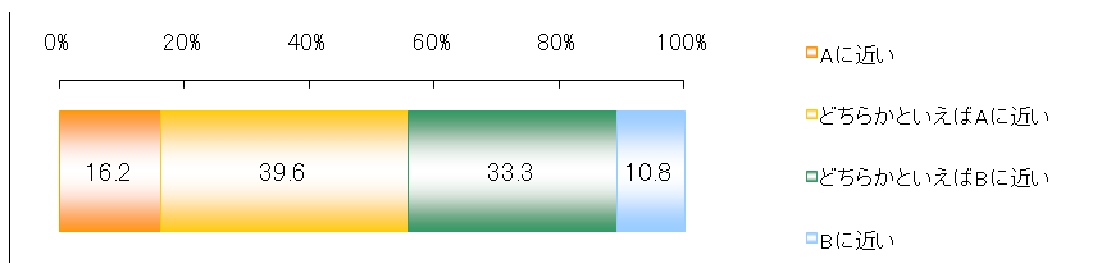


図 14：A＝ボランティア・NPO・市民活動の活動資金は、国や自治体が支えるべきである／B＝ボランティア・NPO・市民活動の活動資金は、それぞれの団体が自ら集めるべきである

ただし、市民活動の支援主体について、「A＝国や自治体は、ボランティア・NPO・市民活動の育成・活性化について、より主導的な役割を果たすべきである／B＝ボランティア・NPO・市民活動の育成・活性化は、参加したり応援したりする市民が主導的に担うべきである」という二つの意見については（四件法）、「Aに近い」（8.6%）、ないし「どちらかといえばAに近い」（24.8%）と答えた行政主導型が 33.4%にとどまり、市民主導型が 66%を超えている（図 15）。

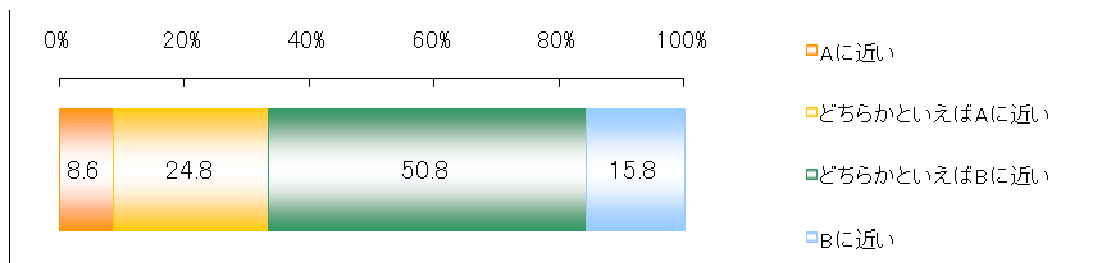


図 15：A＝国や自治体は、ボランティア・NPO・市民活動の育成・活性化について、より主導的な役割を果たすべきである／B＝ボランティア・NPO・市民活動の育成・活性化は、参加したり応援したりする市民が主導的に担うべきである

この結果を素直に読むならば、兵庫県民は市民活動に干渉しない自由主義的な政府を望むため、市民活動の育成・支援は市民や団体が主導的に行うべきだと考えているが、財政的基盤について行政が下支

えすべきか否かについては意見が分かれている、ということだろうか。以下ではもう一步踏み込んで、市民活動にかかわる様々な関心領域ごとに、どのような態度を取られるかを検討していこう。

2. 関心領域ごとの市民参加意識

以下では、自分の住んでいる地域に、「災害」「公害」「まちづくり」「高齢者介護」「子育て」といった5つの関心領域別の問題が生じたとき、「静観＝みずからはあまり積極的に行動せず、しばらく事態を見守る」か、「依頼＝地域の有力者、議員や役所に頼んで、解決をはかってもらう」か、「活動＝みんなで話し合う場をもうけ／ボランティア・市民活動を組織し、問題を解決するために活動する」といった三つの態度の中から、自分の態度に近いと思われるものを選んでもらっている。

第一に、「災害」に関しては、半数以上（51.4%）の人が活動を組織すると答えている。全国データと対比しなければ正確なことは分からないが、阪神淡路大震災を経験した兵庫県ならではの考えられる（図16）。年代別でみると、20代・30代で「静観」が多い傾向にあり、30代で「活動」が少ない傾向にある（5%水準）。性別に関しては、男性40代と男性60代以上で「活動」が多い傾向にある（5%水準）。

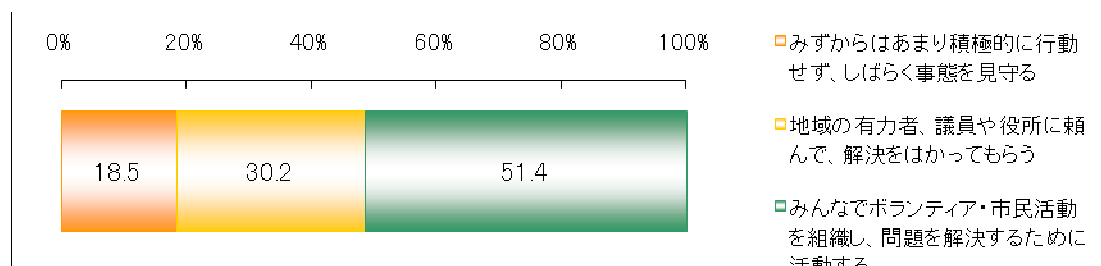


図 16：大規模な災害が発生して、住民の生活がたちゆかなくなったとき

第二に、「公害」に関しては、「静観」「依頼」がほぼ同率で、やや「活動」（38.8%）が多い。災害と同様、利害の調整問題というよりは住民が一致団結して取り組むべきと考えられているからだろうか（図17）。年代別では、やはり20代・30代では「活動」が少なく「静観」が増える傾向にあり（5%水準）、性別を入れると、20代女性が「活動」ではなく「静観」へ、逆に60代男性が「静観」ではなく「活動」に偏っている（5%水準）。

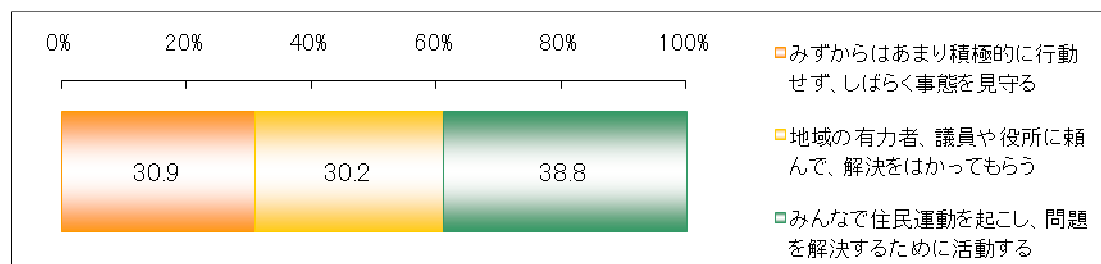


図 17：地域に住民の生活を脅かす公害問題が発生したとき

第三に、「まちづくり」に関しては、一転して「静観」（56.7%）が半数を超え、「依頼」（9.2%）が大きく割合を減らしている。「災害」や「公害」の問題と異なり、住民同士の利害対立の場面であり、有力者や行政の介入よりも、当事者同士の対話が重視されているからだろうか。「活動（ここでは話し合い）」（34.1）も1／3を占めている（図18）。ここでも、20代・30代は女性を中心に「活動」から「静観」に偏る傾向があるのに対して（有意傾向）、60代以上男性は「静観」が少なく「活動」が増えている（5%

水準)。

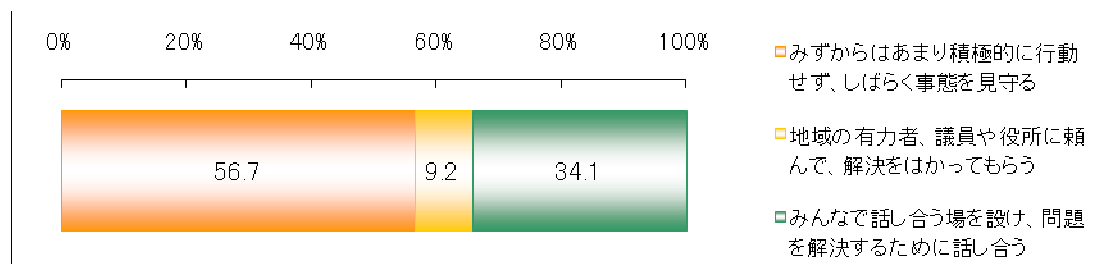


図 18：地域のまちづくりに関して住民の間で意見の対立が生じたとき

第四に、「高齢者介護」に関しては、「活動」(26.9%)が1/4近くまで減り、「静観」(42.2%)が大きな割合を占める。ここでは年代の効果が大きく、20代・30代では「活動」が減り「静観」が増えるが、60代では男女ともに「静観」が減って「活動」が増える(図 19)。やはり男性60代以上の効果が強いようである(5%水準)。高齢者としての当事者性が表れていると考えてよいだろうか。

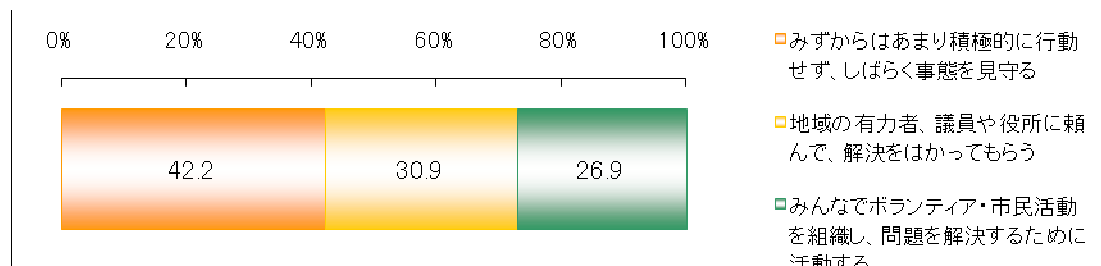


図 19：高齢者のケアに関して、介護施設やヘルパーの不足など問題が生じたとき

最後に、「子育て」に関しては、「活動」(21.5%)が5つの関心領域のなかで最も少なく、「静観」(45.5%)がやはり大きな割合を占めている(図 20)。年代・性別でみると、60代以上男性の「静観」が有意に少ないほか、40代女性の「相談」が少なく、「静観」が多い(5%水準)。子育て世代と思われる20代、30代の男女の効果は見られなかった。

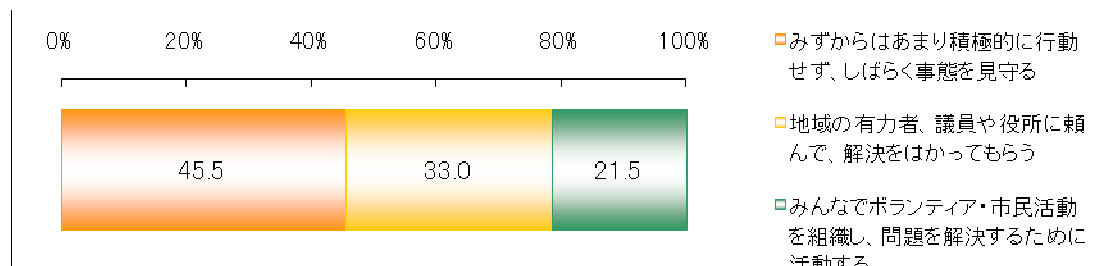


図 20：子育てに関して、保育施設や保育士の不足など問題が生じたとき

以上のように、5つの関心領域によって、市民的態度が微妙に異なっていることが分かる。「新しい公共」セクターにおいて重要なトピックである、行政が介入すべきか否か、自分たちで活動すべきか否かといった問題は、関心領域によっても異なるだけでなく、その干渉や、財政基盤、支援・育成の責任といった様々なレベルをより分けながら見ていく必要があるのではないだろうか。

第5節 小括：市民参加を促すためのNPO・中間支援組織の役割と意義

本章では、インターネット・アンケート調査の結果を通じて、基礎的な集計結果から垣間見える範囲ではあるが、いくつかの重要な知見を得られることができた。以下にまとめておこう。

1. 自発的な市民参加は低調で関心も低いのが現状

ボランティア・市民活動、趣味・娯楽・スポーツ活動、自治会活動のどのカテゴリにおいても、兵庫県における市民参加は低調であった。特に、市民参加をほとんどしていない人が7割～8割のぼるばかりか、参加していない市民の関心も薄いことから、現時点で市民一人一人の積極的な参加に基づく「新しい公共」セクターを、ボトムアップ式に構想していくことは非現実的だろう。

2. 市民参加のハブとなるNPOと中間支援機能を拡充する必要性

となると、やはり個人の自発性を刺激し、勧誘していくボランティア・NPOなどの非営利組織の果たす役割が重要になってくる。NPO活動の支援や育成は、市民自らの手で担うべきという意識を少なくない人が持っているにもかかわらず、現時点ではボランティア・NPO活動の活性化を通じて市民参加を促していくこと、そして、そのようなボランティア・NPO活動自体の育成と支援を、行政が主導的に行っていくことが必要であろう。もちろんそれは、行政が最初から最後まで手取り足取り市民活動を導いていくというものではなく、車輪がうまく回り始めるまでの最初の一押しをしながら、次第にその役割を終えていくような関わり方が望ましいだろう。

3. 関心領域ごとに市民参加を分けて考える必要性

さらにまた、5つの関心領域ごとに「静観」「依頼」「活動」といった市民的態度の違いをみてみることで、ひとくちに「新しい公共」セクターといっても様々な関心領域をめぐって、性別や年代の思惑が入り乱れていることが予想される。「福祉」をひとくくりに考え、一元的な「新しい公共」を構想するのではなく、より多面的な形で「福祉」における行政と市民参加の関係を検討していく必要があるだろう。

第2章で得られた知見

1. 自発的な市民参加は低調で関心も低いのが現状

2. 市民参加のハブとなるNPOと中間支援機能を拡充する必要性

3. 関心領域ごとに市民参加を分けて考える必要性

第3章 兵庫県における市民活動とNPOの困難【NPOの現状分析】

前章では、市民ひとりひとりの自発的で積極的な市民参加を基盤とする「新しい公共」論に対して、県民一般の意識と市民参加の実態が大きく隔たっていることをみてきた。では、市民参加の拠点であり軸（ハブ）としての役割が期待されているボランティア組織やNPO法人は、現にどのような活動を行い、また、どのような困難を抱えているのだろうか。

この章では、1）兵庫県社会福祉協議会とひょうごボランタリープラザによって2009年に実施された「第7回県民ボランタリー活動実態調査報告書」、および、2）現在改正が議論されているNPO関連法をめぐる議論を手がかりに、NPOを含む市民活動の実態と、制度的な問題点を抽出しておこう。

第1節 市民活動の定義と範囲

「第7回県民ボランタリー活動実態調査報告書」（以下、当該調査）は、「県民ボランタリー活動を行っている団体、グループの実態、課題、要望事項等を把握し、今後の県民ボランタリー活動支援方針を検討するための基礎資料とする」ことを目的として行われている。母集団名簿8275団体から5000団体を抽出し、2206団体から回答を得たとされている（44.1%）。

まず、兵庫県におけるNPOを含む自発的な市民活動に関して、その概要をつかんでおこう。調査対象となった団体のうち、法人格の点では任意団体が88.3%と大半を占め、特定非営利活動法人（NPO法人）として活動している団体は、11.2%にとどまっていた。また、調査対象となった団体のうち、「ボランタリー活動を目的としたグループ」が97.1%を占め、当該調査ではこれをボランタリー活動として分析している。

活動の分野としては福祉が70.0%と大きな比率を占め、また、約7割の団体が同一市区町内という狭い範囲で活動していることが分かる。また、3/4が社会福祉協議会に加入している。さらに、活動の方法としては、サービス提供・人材派遣が56.0%、親睦・交流の場づくりが53.6%と多数を占めている。また、震災などの災害時に、救援・復興活動を行うと回答した団体は43.9%であり、これは、回答した団体の2/3が1995年の震災以降に発足したことと関係していると思われる。

活動人数は、20人以下の団体が66.0%と2/3に近い。活動の中心については、「ほとんどが女性」と答えた団体は62.7%、また、「50歳以上」と答えた団体は85%を超え、女性と高齢層が主な担い手であることが分かる。後にみるように、世代交代と組織の継承は、市民活動にとって大きな課題の一つとなっている。

第2節 市民活動としてのNPOが抱える困難

では、兵庫県における市民活動は、一般的にどのような困難を抱えているのだろうか。財政面と組織面に着目してみよう。

まず、財政面については、支出額が「10万円未満」の団体が約半数（48.5%）を占め、「10万円以上100万円未満」の団体（38.2%）を合わせると9割近い。収入については、約7割の団体が「会費・入会金」を集めているが、概ね「会費・入会金」で運営されている団体は約1割、同様に、「事業収入」が主な団体が19.8%、「ひょうごボランタリー基金からの助成金」の場合は2.8%、「行政、社会福祉協議会からの助成金」の場合は9.6%、「民間団体からの助成金」の場合は4.9%である。これに対して、概ね「寄付金」からの収入で運営されている団体は3.1%となっている。また、経費や謝金については、原則として活動者が持ち出している団体が40.7%、交通費などの必要経費のみ支給する場合は43.0%で、多くの場合に経費や謝金が支払われていないことが分かる。

活動における問題点・課題としては、「活動者の数が足りない」(38.6%)、「世代交代が遅れている」(37.3%)、「活動に必要な資金が不足している」(29.2%)などが上位にあがっている。いずれも、人材の不足、指導者の高齢化、経済基盤の脆弱さとして、ボランティア活動の当事者にも意識されているようである。

これに対して行政や福祉社会協議会にのぞむこととしては、「各種申請や事業を実施するまでの手続きを簡素化してほしい」(35.2%)が最も多く、「書類作成など団体側の事務的負担を少なくしてほしい」(27.1%)、「助成金、人材、他団体の事業などの情報を提供してほしい」(27.0%)と続く。事務手続きの簡素化と、ネットワークのための情報の提供が求められていることがわかる。

詳しいデータは当該調査報告書に譲るとして、さしあたり、兵庫県のボランティア活動が財政面と組織面において抱えている課題は明らかだろう。すなわち、財政的に安定した収入や安定した寄付金を集め、運用することは難しく、謝金どころか経費についても持ち出しや自腹が一般的である。組織面についても、若い世代からの人的・経済的支援を集めることに困難を抱え、高齢化にともなう世代交代がすすまず、両者が相まって、ボランティア活動の組織的・経済的基盤を脅かしている様子がうかがえる。このことは、前章の市民参加に対する県民意識調査の結果とも整合的であるといえるだろう。

第3節 法改正に向けた動きにみるNPOの困難

では、「新しい公共」における市民参加のハブとして期待されるNPO等の非営利組織は、どのように位置づけられるだろうか。既に述べたように、調査段階での兵庫県のボランティア活動全体に占めるNPO法人の割合は、1割程度であった。2011年現在では、兵庫県から認証を受けているNPO法人の数は1,608団体になっている。認証をうけるためにはある程度組織や財政を整える必要があるため、ボランティア活動一般に比べて、より安定した組織と財政的基盤を確保できているかが問題となる。

ここでは、NPOの現状と課題について、以下では別の角度から検討してみたい。平成22年12月の政府税制改正大綱のなかでも、現在法制化に向けた審議が進められている寄付税制改正に向けた動きと、関連するNPO法改正の動きについて概観しておこう。総じて、今回の税制改正大綱においては、市民公益税制プロジェクトチームによって示された、NPO側の主要な要望を大きく取り込む形で、かなり踏み込んだ内容となっている。以下の記述については2011年2月現在のものであり、どこまでが実際に法制化されるかは蓋を開けてみるまで未知数である。としても、現時点での動向を見極めることで、現在のNPOの何が問題とされており、どのような解決策が模索されているかを見ることで、NPOを取り巻く現状が浮かび勝手来るのではないだろうか。

なお、以下の記述については、「市民活動を支える制度を作る会」であるNPO法人シーズ（シーズHPを参照）が行っているロビー活動、ならびに各種イベント資料に多くをおっていることに触れておきたい。

1, NPO法人税のさらなる軽減へ

まず、NPO法人の事業にかかわる法人税の軽減が検討されている。平成22年までのNPO法人の法人税率は、年800万円までの場合は本則22%から特例で18%に引き下げられていた（800万円以上の場合は30%）。これに対して、平成23年以降は、本則19%を3年間の特例で15%に引き下げる提案がなされている（800万円以上の場合は25.5%）。なによりもまず、事業にかかわる法人税率を引き下げることで、NPOの財政の健全化が目指されている。

2, 財政基盤強化に向けた税額控除の導入

次に、NPOの活動を支える資金調達に関して、補助金に頼らない寄付による自律的な運営を目指し

て、税額控除を含めた寄付税制の大幅な改正が議論されている。特に重要なのが、租税特別措置法に定められた、国税庁に認定された認定NPO法人に寄付を行うことで寄付者が所得控除を受ける現行の制度を、より使いやすく、より間口を広く、より実効的なものにしようという動きである。具体的には、間接的な所得控除ではなく、直接的な税額控除を導入し、たとえば10万円を認定NPOに寄付することで、税金が5万円安くなるといった目に見える優遇を行うことで、より身近な問題に取り組む認定NPOに対する、選択的な寄付を促すことが提案されている。実際、昨年12月の税制改正大綱の中では、地方税を含めた最大50%の税額控除が盛り込まれた。

また、個人からの場合よりも大口の寄付が期待できる法人からの寄付についても、寄付金損金算入枠の中で一般枠の縮小、特別枠の拡大が検討されている。この変更により、公益法人や認定NPO法人といった公益性を認められた団体への寄付を促進する効果が期待されている。

このような目に見える税制上の優遇によって、これまで寄付文化が根付いていないと言われてきた日本においても、寄付によるファンデレイジング（鶴尾 2007）が普及する第一歩となる可能性は十分にあるだろう。

3、認定制度の緩和とPSTの選択制の導入

ただし、NPOに寄付をする場合の税制上の優遇は、透明性や公益性に関する一定の要件を満たすことで国税庁から認定を受けた認定NPO法人に対する寄付にしか適用されない。しかし、従来の認定制度は基準や手続きが複雑なため、多くのNPOが財政的困難を抱えながらも認定に向けた手続きや準備に消極的であることが指摘されてきた。実際、日本各地で活動するNPO法人が約4万1千あるなかで、認定を受けているNPO法人はわずかに193団体（約0.4%）、兵庫県内では、1,608団体中わずか7団体（約0.4%）に過ぎない（2011年2月現在）。

そこで、この認定の基準や手続きを簡略化して間口を広げることで、より多くのNPOが認定を受け、寄付を集めやすくすることで、より自律的な運営を可能にしようとすることも提案されている。たとえば、認定NPOとして公益性を認められるために、組織や会計の透明性と並んで重要となるのが、PST（パブリック・サポートテスト）である。すなわち、従来の「公」の役割の一部を肩代わりさせるためには、単に自発的な非営利活動であることを超えて、一定の公益性を担っている必要があるからである。現行の制度下では、申請に際して多くの複雑な書類や収支計算が必要だったばかりか、PSTの基準として「事業収入における寄付の割合が3/5を超えること」が定められていた（原則は1/3のところを特例で3/5）。その結果、事務処理や経理に不慣れな多くのNPOが申請自体をためらってきたばかりでなく、従来のPSTをクリアするためには、福祉NPOなど介護保険から多くの事業収入を得ているNPOの場合はそれを上回る寄付を集める必要が生じるため極めて困難なものであった。

そこで、今回の改正議論においては、PSTのもう一つの基準として、「3000円以上の寄付を100人分」集ることを持って公益性の判断基準とする提案がなされている。このようにシンプルな基準により、認定に必要な寄付者数・寄付額が明確になるだけでなく、事業収入が多いNPOの場合にも、税制上の優遇を受けやすくなることが期待されている。もちろん、従来の3/5基準も存続させることで、NPOの事業の性格に応じて使いやすい基準を用いて認定を申請することができる。

これも、NPOが寄付を集めやすくすることで、財政的基盤を強化しようとする狙いとともに、認定を通じて組織の透明化が意図されていると考えることができる。一般市民が安心して寄付をすることができ、国税局が安心して税制上の優遇を与えられるような組織作りが目指されている。

4、仮認定制度の導入

もっとも、そもそも寄付を集めるために、寄付者に対する税制上の優遇が欲しいのに、そのために寄

付の実績が必要だというのは本末転倒である。そもそもそれだけの寄付が集められるなら、税制上の優遇は必要ないともいえるからだ。

この点、2年以上の実績を持つ設立後5年のNPO法人で、PST要件以外を全て満たしている場合に2年間の仮の認定を与える「仮認定制度」を、平成24年度から導入することが提案されている。「仮認定」制度とは、自動車の仮免許のような制度で、認定の要件を全て満たしていなくても、仮の認定を与えることで、一定の条件のもと税制上の優遇を受けられるようにしようとする制度である。

認定を目指すNPOは、直接本認定を目指すこともできるが、まず仮認定を受けたうえで、所定の期間のうちに本認定に必要な寄付を集めるために税制上の優遇を活用することもできる。このようにして、NPOが段階的に財政基盤を強化することが期待されている。

5、認定業務の県への移管

以上のようなNPOの認定作業は、これまでは国税庁の事務によって担われていた。これに対して、より迅速できめ細やかな手続きや監督を行うために、認定業務自体を県に移管するという提案もなされている。認定業務を国在庁から県へと移管させることで、画一的な対応ではなく、地域特性に応じたきめ細やかな対応が可能になることが期待されている。市民公益税制プロジェクトチームからは、認定業務を県へと下ろすことによって、天候や産業などの地域特性を活かした独自の認定基準を、条例などで追加できる可能性も示唆されている。

もっとも、複数の県にまたがるNPOの認定に関しては、主たる事務所の所在地を有する都道府県に申請することになるが、日本のNPOのかかなりの割合が東京に主たる事務所を置いているため、都の事務・管理負担が突出して増大してしまうことの問題も指摘されている。

これも、国が中央で画一的に認定業務を行うのではなく、地方の特質に合わせて独自性を活かした多様なNPOが、やはり寄付を通じた財政基盤の拡充を行うことが意図されている。

6、NPO関連法改正において何が目指されているのか

以上のように、現在の寄付税制の整備、ならびにNPO法改正に向けた動きは、兵庫県における実態調査からも明らかにされたものと同様、全国のNPOが抱える多くの困難を克服すべく進められているものである。とりわけ、財政的基盤の確保という焦眉の課題に対して、より直接的な税額控除も含めた税制上の優遇策に踏み切ろうとしていることは十分評価されてよい。私たちは、様々なレベルでの社会的協働の組み合わせの中で、政府といういわば「最上部の公共」組織へ抛出していた資源の一部を、より身近な「草の根的公共」へと直接かつ選択的に投下し、自ら監視し、自ら運営することができるようになることが期待されている。いわば、NPOが補助金に頼らず、自ら勝ち取った社会的な信用を元に、自立的に運営されることが目指されているのである。

第4節 小括:いまNPOが求めているもの／NPOに求められているもの

平成21年の調査、および、NPO関連法の改正に向けた近年の動きから、日本のNPOが直面する課題が浮き彫りになった。本章を通じて明らかになった知見を以下にまとめておこう。

1、NPOの収入／財政的基盤の強化への期待

まず、現在NPOを取り巻く状況として最重要課題とされているのが、NPOの自立的運営に向けた経済的基盤の拡充である。NPOは、行政との共同事業や助成金に頼るのではなく、NPO法人税率の引き下げや寄付税制の改正を目指すことで、あらたな事業展開やファンドレイジングといったより自立的な財源による自立的運営が目指されている。

2, NPOの持続性／組織的基盤の強化への期待

次に、財政面のみならず、組織面においてもNPOの自立が目指されている。「新しい公」のハブとして継続的に機能するためには、透明性のある、長期間にわたって安定した組織経営が求められている。代表の突然の引退や病気によってNPO自体が消滅してしまうのではなく、継続的な若い人材の獲得による世代交代を達成する必要がある。この点はまさに財政的基盤の強化と表裏一体であり、財源を確保することで若い世代に雇用を提供することができ、また、組織的基盤の強化によって社会的信用を得るが故に、継続的な寄付の対象になることが求められている。

3, NPOのネットワーク／連携の強化への期待

さらに、比較的安定した組織的財政的基盤を持った中規模以上のNPOには、他のNPOの育成を支援したり、審査・評価したり、監督したりといった中間支援機能が期待されている。本来はそれ自体が地域に根ざしたNPOであるにも関わらず、郡部や山間部など行政の支援が行き届かない地域まで足を伸ばしての支援・助言活動など、まさに「NPOを育てるNPO」としてNPO同士をネットワーキングし、「新しい公共」セクターの主要なアクターとしての大きすぎる役割が期待されているのである。

第3章で得られた知見

1, NPOの収入／財政的基盤の強化への期待

2, NPOの持続性／組織的基盤の強化への期待

3, NPOのネットワーク／連携の強化への期待

第4章 NPOと行政の関わり方をめぐって【ヒアリング調査】

前章までは、兵庫県における市民参加実態と市民参加意識を概観したうえで、県内のNPOを含めたボランティア活動が抱える一般的な困難と課題を抽出してきた。では次に、兵庫県で実際に活動するNPOの現場レベルでは、「新しい公共」をめぐる市民活動と行政の関係はどのように捉えられ、何が課題として感じられているのだろうか。この点を明らかにするために、以下では、1)「NPOと行政の協働会議」へのオブザーバー参加、および、2)「新しい公共支援事業についての意見交換会」へのオブザーバー参加、さらに、3)会議への参加者に対する補助的なヒアリング調査の結果を示していく。

第1節 目的と方法：協働会議の概要と中間支援組織

兵庫県では、震災直後からNPOのネットワーキングの場を積極的に提供しているが、なかでも「NPOと行政の協働会議」（以下、協働会議）は、「NPO部会と行政部会が市民活動に関する様々な提案を議論し、有効な施策づくりに反映させるための新しい枠組みとして」、平成11年度に「NPOと行政の生活復興会議」という名称でスタートしたものである（NPOと行政の協働会議HPより）。組織や形を変えながらも、現在はひょうごボランティアプラザを事務局として、10年目を迎えた平成22年度は、年5回の全体会を開催している。また、平成23年度から開始される「新しい公共支援事業」に関する意見交換会についても、協働会議が中心となってより広くNPOから参加者を募る形をとっている。

平成21年度から2年任期のNPO幹事は以下の通りである（表3）。

表3：平成21-22年度 NPOと行政の協働会議NPO部会幹事名簿

氏名	所属・役職	所在地
中村 順子	特定非営利活動法人 コミュニティ・サポートセンター神戸理事長	神戸市東灘区
黒田 裕子	特定非営利活動法人 しみん基金・こうべ 理事長 (特定非営利活動法人阪神高齢者・障害者支援ネットワーク 代表)	神戸市中央区
野崎 隆一	ひょうご市民活動協議会 代表 (特定非営利活動法人 神戸まちづくり研究所 事務局長)	神戸市中央区
山崎 勲	特定非営利活動法人 シンフォニー 代表理事	尼崎市
能島 裕介	特定非営利活動法人 にしのみやNPO協会 専務理事 (特定非営利活動法人 ブレーンヒューマニティー 理事長)	西宮市
河口 紅	特定非営利活動法人 さんびいす 理事長	芦屋市
柳田 吉亮	特定非営利活動法人 北播磨市民活動支援センター 理事長	小野市
前川 裕司	特定非営利活動法人 コムサロン21 理事長	姫路市
田中 茂	特定非営利活動法人 シーズ加古川 理事長	加古川市

行政側には企画県民部県民文化局地域協働課が入り、事務局はひょうごボランティアプラザ、NPO側の事務局として平成21年度よりNPO法人「ブレインヒューマニティー」が関わっている。会議は事前にHP上で告知され、一般のNPOの参加も受け付けられる。

都合、平成22年度に開催された「協働会議」の全体会議は全部で5回であり、その後、国から「新しい公共支援事業」の計画が降りてくると、1月以降、一般のNPOも交えて3回の意見交換会が催され、合計8回の会議が開催された。本報告書の執筆者である久保田裕之は、第1回を除く4回の全体会

議と、3回の意見交換会に全てにオブザーバーとして参加を許され、実際に会議の様子や雰囲気を肌で感じ取りながら、後日公開された会議の議事録を元に研究会委員のメンバーと議論を行った。議事録を元に行っているが、参与観察という側面もあり、その結果は、以下の分析に反映されている。協働会議ならびに意見交換会の日程は、(表 4) に示した。

表 4: 「NPO と行政の協働会議」ならびに「新しい公共支援事業についての意見交換会」会議日程一覧

	日程	時間	場所
第 1 回全体会	5 月 18 日(火)	16:00-17:30	ひょうごボランティアプラザセミナー室
第 2 回全体会	7 月 22 日(木)	16:30-18:00	ひょうごボランティアプラザセミナー室
第 3 回全体会	9 月 6 日(月)	15:30-17:30	兵庫県立男女共同参画センターセミナー室
第 4 回全体会	10 月 25 日(月)	15:00-17:00	兵庫県立男女共同参画センターセミナー室
第 5 回全体会	12 月 15 日(水)	15:00-17:00	ひょうごボランティアプラザセミナー室
第 1 回意見交換会	1 月 6 日(木)	13:30-15:30	ひょうごボランティアプラザセミナー室
第 2 回意見交換会	2 月 7 日(月)	10:30-12:30	兵庫県立男女共同参画センターセミナー室
第 3 回意見交換会	3 月 4 日(金)	10:00-12:00	兵庫県立男女共同参画センター講習室

また、以上の会議への参加を通じて全体会での議論を聞く中で、限られた時間の会議を超えてより深く意見を聞く必要があると考え、NPO 部会幹事の全員と、意見交換会に出席された一般 NPO の方々にヒアリングの依頼をメールで送付し、そのうち快諾頂いた 7 名のかたに聞き取り調査を行った。都合、調査機関は 2 月中旬から 3 月中旬までの一ヶ月間であり、NPO 事務局へお伺いして IC レコーダーで録音させていただきながら、60 分から 90 分のヒアリングをさせていただいた。

あくまで、協働会議での議論を補足する補助的な調査である点と、あるべき行政との関わりを忌憚なく語っていただくため、氏名や所属は伏せることとした。本来であれば、関係者全員から広く聞き取りを行うべきであったが、年度末にさしかかった忙しい時期に行った追加的調査であることと、3 月 11 日の東日本大震災の影響で予定していたいくつかの聞き取りが中止になってしまったことなどを理由として、以下では、7 名の方の聞き取り内容を中心に分析していく。対象者一覧は、(表 5) に示した通りである。

表 5: ヒアリング対象者一覧 (7 名)

	役職	活動
A さん	NPO 部会幹事	中間支援
B さん	NPO 部会幹事	中間支援
C さん	NPO 部会幹事	中間支援
D さん	NPO 部会幹事	中間支援
E さん	一般 NPO	配食
F さん	一般 NPO	医療
G さん	一般 NPO	企画

以下では、二つの会議と 7 ケースのヒアリングの中から、三つのトピックを抽出して、データ横断的に議論していく。

第2節 NPOと行政の協働における課題

「協働会議」では、これまでの10年を踏まえ、これからの10年の新たなNPOと行政の関係を問い直すことをひとつのテーマとして始まった。全6回の会議を通じて、主として次の論点が問題になっていたと考えられる。すなわち、1) 震災からの復興期におけるNPOの役割とこれからの役割の差異、2) 中間支援機能の意味と役割の変化、3) NPO以外のアクターとの協働、4) NPOの多様性と自立の意味の違い、5) 「新しい公共」の意味をめぐる温度差、である。以下、順を追ってみていこう。

※以下、[協働会議 1:15]は協働会議の第1回議事録15pを指し、[意見交換会 3:11]は意見交換会の第3回議事録11pを指す。また、[Fさん：一般NPO]は、Fさんへのヒアリングからの引用を指す。

1. 復興の10年とこれからの10年のあいだ：何のための協働か

まず、平成22年度の協働会議が、初回から最終回まで、これまでの10年を踏まえた今後の10年の展望を議題の中心に据えているように、震災後の復興時期に様々な現場のニーズを集約しながら行政へと橋渡ししてきた協働会議も、現在ではその役割を変えつつあり、また、変わらなければならないという危機感が共有されている。たとえば、

「15年前の阪神・淡路大震災の教訓で、市民が積極的に地域作りの中に参画するという根はしっかり生えている」[協働会議 1:1]

といわれるように、15年前の阪神淡路大震災からの復興という大きな旗印のもと、市民による地域作りの萌芽が協働会議へと結実していることは事実であろう。しかしながら、10年の時を経て、震災からの復興という単線的で目に見える目標は失われ、ある意味で市民参加が定着したものの、ある意味では熱がさめつつあることも共有されている。

「震災の頃は、行政と協働して強化に取り組んでいた。介護保険についても政策提言してきた。

10年前にあれだけのことができて、今はなぜできないのかとも感じている」[協働会議 3:7]

「過去は分科会をもって実際に何かしようとしてきた」[協働会議 2:5]

「行政からは地域協働課のみで、他の部局は来ていない（…中略…）担当者も変わる中で、協働会議の意味が薄れてきている」[協働会議 1:3]

「会議もマンネリ化」[協働会議 1:2]

これは単なる雰囲気や熱気と言った抽象的な問題ではない。かつてと比べて、地域協働課以外の部局が参加しなくなったことだけでなく、ここ10年で「ボランティアプラザの人員も削減され、特に社協からの人材がストップしてしまったことが大きい」とAさん（中間支援NPO）は言う。このことは、ボランティアプラザの職員が1年から2年で県と循環することにより、以前にもましてノウハウがボランティアプラザに蓄積しない原因になっているという。資源の面でも、もはや復興の時期は終わり、より日常的でより多様なニーズを発掘して施策につなげるという、役割がNPOに期待されるようになっている。たとえば、子育てや介護といった日々の協働は、震災のような一時的で突発的なリスクの発現ではなく、より長期的で広域的なコストの分担や、世代を超えた不平等や不均衡など様々な問題を提起する。

「地域のニーズも多様化しており、それらにきめ細やかに対応するためには、県民力や地域力を

育てる必要がある」[協働会議 3:6]

「どの程度まで踏み込むことはあると思うが、今は子育て以外に（※行政と NPO のまとまった協働は）あまりないと思う」[協働会議 4:6]

しかし同時に、「ますます日常的なボランティア力を高める必要があると感じる。災害が起きてからだとなかなか上手く対応できない部分がある」[協働会議 2:1]といわれるように、日々の暮らしを支える人々の協働の習慣だけが、災害時により効率的な助け合いを促すことができるという、大きなディレンマを抱えているともいえるだろう。

このような問題意識を NPO も行政も共有しているからこそ、閉塞感を打ち破るためにも、いっそうの情報公開を進めるためにも、いかに協働会議を開いていくかという点がたびたび議論されている。たとえば、幹事や会議の参加者をより広く募り、現場の問題を吸い上げたり専門知識の提供を受けたりということが期待される。

「業界全体の方向性について、もっと議論を深めていく必要がある。もう少し枠を広げて人を集め、議論ができてもいいかと思う」[協働会議 2:3]

「会議自体の拡大をはかる必要がある。もっとメンバーを呼ぶべき」[協働会議 2:6]

「従来の組織だけの話し合いでは同じアイデアに止まってしまう」[協働会議 3:4]

しかし、「数年前に幹事をホームページで公募したが、うまくいかなかった。やはり推薦などは必要ではないか」[協働会議 4:7]といった公募のリスクも無視することはできず、かといって、「10 年やってきて、唐突に今までと違うアイデアが出てくるとは考えにくい」[協働会議 2:5]という状況の中で、これからの 10 年の青写真を描く会議は暗礁に乗り上げることになる。

「今の協働会議のあり方あについてだが、開催回数も減り、活動自体も内向きになった気がする」[協働会議 2:2]

おそらく、ここで問題になっているのは、メンバーの固定化や新しい人材の導入といった協働会議側の問題というよりも、より本質的に、NPO や中間支援組織に求められている役割の変化ではないだろうか。たしかに一方では、NPO を初めとする自発的な市民参加の制度化が進み、現実にはさまざまな市民活動が具体的な施策へと結実していったことで、問題の一部が解決されてしまったということがあるだろう。たとえば、子育て支援事業や国際交流に関する施策などはその良い例である。しかし他方では、未曾有の大震災という非日常的な状況において、人々が痛感した助け合いの大切さや、日頃から気遣い合う習慣の重要性は、15 年という時と共に確実に風化している。

非日常が去った後に訪れる日常においては、「困ったときはお互い様」という意識は薄れ、住民の多様なニーズ同士の衝突や、受益と負担の関係がより厳しく精査され、NPO に期待されてきたニーズの発掘や橋渡しは、日々の政治の中に吸収されてしまう。問題はいまや、不運にも震災で焼けだされた人々をどう助けかといった分かりやすいものではなくなっている。シングルマザーにどれだけの支援を行うべきか、ホームレスの人々にどれだけの手をさしのべるべきかと言った、いっそう合意が難しく、誰がコストを負担すべきか明確でない、より複雑な問題群なのである。

2. 中間支援機能の位置づけをめぐって：ノウハウの蓄積と地域的偏在性

このように、非日常的なニーズから日常的なニーズへと NPO に期待されるものが変化していくと、

中間支援機能の位置づけも変わってくるのが当然である。かつては、人々の市民参加への欲求を導き、取りまとめ、形にすることを中心に考えられてきた中間支援も、NPO 法人が 1600 団体を超える現代に至っては、より複雑で多様なニーズに対応することを迫られている。ひとつには、設立したはいいが、きちんと活動することができない、持続性のない、問題のある NPO についての処遇である。

「2 割くらいの団体が事業報告書等の法律に基づく書類を提出していない事実がある」【協働会議 1:4】

「残念なことにせっき NPO 法人として設立されながらも、もう既に解散されたところが 148 あり、3 年間事業を行っていないところも 70 余りある」【意見交換会 2:3】

「理事長は頑張っているのに、他の人がついていけないということもある。一生懸命やっていた方が体調不良もしくは他の所に移るということもある。大体の理由は、中心になって進める担い手がなくなったというのが一番大きい」【意見交換会 2:4】

「情報公開が進むと自然淘汰は当然行われていく。それが本来の NPO の姿である。行政から指摘されなくても、市民同士がお互いに指摘していく。せっき立ち上げたので続けていこうという話は一切要らない。色んな目的で立ち上がったと思うが、潰れるものは潰れるで仕方がない」【協働会議 1:5】

これに対して、より質の高い、経済的にも組織的にも自立的な NPO の育成が求められることになる。

「NPO をつくるだけが中間支援の使命でなく、NPO を育てることも含まれる」【協働会議 3:3】

「NPO 法人自体の設立や運営に対する支援を行う中間支援と NPO が実施する事業のそのものに対する中間支援とがあり、それを混同されやすい」【意見交換会 2:6】

「中間支援と言うからには、自分の所だけで一生懸命という訳でなく、色々活動されている所を支援できる力がある団体という感じかなと思う。」【意見交換会 2:6】

「NPO を作る相談はあるが、その後のマネジメントの相談がなく、自主性に任せられている。(…中略…) アドバイザリー事業が欠けている」【協働会議 1:5】

「企業と NPO の垣根もあまりなくなっているように感じており、果たして NPO である意味はどこにあるのかを考えてしまう。本当に NPO として何ができるかを考えていく必要」【協働会議 2:2】

このような中間支援組織に対する過剰な期待は、中間支援機能を担う NPO を圧迫していく。特に問題となるのが、中間支援組織の財政的基盤と、中間支援組織の地域的偏在性である。多くの中間支援 NPO は、まさに NPO であるが故に自分たちの地域に根ざした活動をしており、遠く離れた地域に足繁く通ってサポートするだけの体力はないからである。

「空白地帯をどうするかは緊急課題として捉えている」【協働会議 3:3】

「阪神間は進んでいるが、まだまだ郡部は連携して取り組むに至っていない。地域の力だけでは難しく、支援が必要である。」【協働会議 1:6】

「先週に篠山市民プラザがオープンした。市が中間支援機能を持たせようとしているが、場所があるだけでそのノウハウがない。一緒に何かをしたいが、自分で自分の首を絞めることとなる。」【協働会議 2:4】

そこで、中間支援機能を担うのは NPO だけではなく、地域の県民局や、社協、コープ、企業、商店街、および地縁組織を巻き込んだネットワークづくりが、NPO の基盤強化とセットで議論されることになる。もともと、「新しい公」が叫ばれる以前から、地縁組織や社会福祉協議会はボランティア活動を組織したり、生協を含めた様々な活動の基盤を提供してきた。これらを束ね、ネットワーキングする機能が、ボランティアプラザに求められるようになっている。

「プラザの役割については、そろそろプラザの一般県民に対するサービスをなくし、サービス提供を縮小してもいいのではないかと考えている。県内の中間支援組織を支援するセンターオブセンターの役割に特化する。」[協働会議 3:4]

「現在地域で中間支援が設置されているが、公設公営のところが多い」[協働会議 1:2]

「本会議では中間支援が NPO となっているが、地域では社協が NPO 支援を行っている。形態は違うが支援しているという立場は同じ」[協働会議 2:3]

「また兵庫県の中間支援の特徴として、多様な主体という面がある。センターオブセンターであるプラザと多様な中間支援の NPO がうまく連携して取り組む必要がある。NPO の他に社協やコープこうべなどを含め、広い意味での NPO に対して中間支援機能を付与する。」[協働会議 3:1]

このようにして、質の高い NPO を育成するための、中間支援組織の基盤強化に向けたプロジェクトと、ボランティアプラザを中心とした協セクターのネットワーキングが要請される。しかし、ことは層単純ではない。神戸市内で中間支援 NPO を運営する B さんは、「ずっとボランティアを中心にやってきた社協さんには、営利でないにせよお金を取ろうとする NPO に偏見を持っている場合がある」と話す（B さん：中間支援 NPO）。とりわけ、営利企業とのネットワークを考えると、営利企業と、営利出ないにせよ代金を取りたい NPO と、無償を基本とする社協とのあいだには、なかなか調停の難しい問題が存在するというのは頷ける。

もし、ボランティアプラザに多様なステークスホルダーのあいだのネットワーキングを委ねようとするならば、ボランティアプラザには中間支援組織を上回るノウハウと人材が必要になるのではないかと。とりわけ、郡部などの中間支援組織の空白地帯を視野に入れるとき、行政と NPO の間に位置しながら、比較的安定した経済基盤を有するボランティアプラザにどのような役割を与えていくべきかは、再考の余地があるだろう。

3、「自立」の意味の違いをめぐって：福祉 NPO・自立型 NPO・中間支援組織

第三章でも見たように、NPO の基盤強化、すなわち、財政的基盤と、組織的基盤、そして、社会的信用をいかにして担保するかは急務の課題であった。この点は、協働会議においても意見交換会においても、はっきりと共有されている。特に力を入れて論じられているのは、やはり財政的基盤、および、財政的基盤を寄付によって確保するための社会的信用に関してである。

「担い手の自立的活動の発展ということで、NPO 等がより自立的・継続的に活動できるようにしていきたい」[意見交換会 4:7]

「スーパーNPO 育成事業というのは、私どもの中でもまだ落とし込めておらず、中間支援をよりスーパーにすると共に、支援対象をよりスーパーにするという両方のかけ言葉である」[意見交換会 2:5]

「人を確保したり、寄付を含めた資金を確保できたりするなど、全国に誇れる NPO を育てられればと思う」[協働会議 1:4]

「寄付文化をもっと広め、寄付が入りやすい仕組みを兵庫県につくる。お金の問題についてはプラザが一手に担ってきたが、市民自らが集める工夫も必要」[協働会議 1:2]

「NPO イメージアップ作戦事業にファンドレイザーの育成があるが、本当に重要だと思う」[意見交換会 3:10]

「資金については、補助金を増やすのも一つだが、依存に結びつくリスクも高く、やはり融資制度をどうするのが大事だと思う。」[協働会議 3:4]

この点につき、認定 NPO 法人を取得した一般 NPO 代表の F さんは、「理想的には、行政からは一線ももらわずにできるし、それが理想」と話す。神戸市の中間支援 NPO の C さんもまた、「本当にお金が必要なら、工夫次第でなんとでもなる」と胸を張る。

しかしながら、全ての NPO がこのような寄付や独立財源を通じた経済基盤の確立を目指せるとは限らないともいえる。とりわけ、医療・福祉にかかわる自助グループに近い NPO では、最初の一押しがあればあとは自動的に回っていく種類の事業ではなく、また、継続的に潤滑油程度の経費を調達すれば動いていく種類の事業でもなく、むしろ、当事者から代金を徴収できない以上、継続的に燃料を補給し続けなければ回っていかない種類の事業だからである。たとえば、意見交換会では、「新しい公共支援事業」が 2 年限定であることへの悲痛な叫びも聞こえてきている。

「新しい事業は 2 年間で果たして自立できるのか。この後どうなるのかと不安。助成金をもらって事業を始めたのはいいが、2 年で自立するのか。資金がなくてももう止めたというのはいいかどうか。基本的に NPO として始めた以上、できないとなったら後に、これだけマイナスになるということを認めてくれるのかどうか」[意見交換会 3:14]

「支援が 2 年とあったが、その後継続される場合にこの支援は続けて受けられるのか知りたい。2 年間で必ず自立して下さいと言うのか、それとも自立できなかったらもう少し考えるというもののなか」[意見交換会 1:10]

また、特に中間支援組織の「自立」の意味を問い直すような議論も行われている。まさに、中間支援機能を担うが故に、財政的基盤を掘り崩されるという事態も起きかねないからである。

「プラザの設立相談が無償なので、中間支援組織も無償にせざるを得ない」[協働会議 3:5]

「全部ではないが、県の委託を受けて現実に計算をして黒字がでたことがない。受けない方が財政状況はよい。」[協働会議 3:7]

「中間支援の強化については、支援している NPO からコンサルフィーをもらうことが、現実的かは別として、理想的な状態」[協働会議 3:4]

とはいえ、中間支援組織が一般の NPO からコンサル料を取れるようになるということは、その前提として一般の NPO が財政的に自立している必要がある。そして、このような財政的に自立した NPO を育成するために、中間支援組織の財政的自立が求められるという堂々巡りに足を踏み入れてしまう。現在議論されている寄付税制や、NPO の信用評価・格付け制度の拡充により、NPO が自立的な寄付財源を手に入れることは十分に検討すべき一つの方策であることは疑い得ない。

しかし、たとえ寄付が集まらないとしても社会からの再分配に値する十分な公益性担っている活動に

は、十分な補助が与えられるべきだろう。この点は、比較的自立的な NPO がより広く競争的に寄付を集めて財政的な基盤を強化すべきこととは、独立に論じられるべきことがらである。おそらく、NPO の活動の種類やその目的に応じて、複数の「自立」の形があり、複数の「依存」の形がある。市民活動だからといって、補助金に頼ることが「依存」であり、寄付でまかなうことが「自立」であるとは必ずしもいえないのではないだろうか。

この点については、次章で詳しく論じることにする。

4、「新しい公共」の意味をめぐる：協働すれども参画せず

最後に問題となるのが、「新しい公共」の意味をめぐる議論である。鳩山内閣における「新しい公共」があくまで「新しい公共とは、従来は官が独占してきた領域を公に開き、市民、企業、NPO 等がともに支え合う仕組み、体制が構築されたもの」[協働会議 5:8]、すなわち「官の代替」であることを明確に示しているのに対して、阪神淡路大震災以降、兵庫県の NPO が行政との協働の中で実際に行ってきた市民の自発的な活動を軸とした「新しい公共」が異なるものを指していることは、協働会議においても共有されていた。しかし、「新しい公共支援事業」が県の事業として国から降りてきたことで、この対立が一気に先鋭化してしまう。

「新しい公共というものをちゃんとやっていくには、そもそもの認識である、官が独占してきたものを明け渡すというような気持ちは変えてもらいたい。」[協働会議 4:10]

「県がやる事業ならば結局は委託になってしまう。そうすると新しい視点など NPO が主体的にやるものではなくなる」[協働会議 4:10]

「言葉は悪いが少し参画と協働が手抜きになってきている。」[意見交換会 2:11]

「協働は一緒に事業としてやっていけているが、参画はできていないというのはずっと議論が続いている。県民局は協働になっているが、県の主導になっているのは事実。参画の部分はなかなかできていない。」[協働会議 4:5]

兵庫県において NPO と行政が共に培ってきた「新しい公共」とは、単なる「官の代替」ではなく、地域に根ざした NPO がいわばアンテナとして問題や課題を発見し、行政と共に解決のための協力し合うための「市民活動と行政との協働領域」であった（相川 1999:47）。このような「領域」論としての「新しい公共」論を、民主党政権主導の「担い手」論へとすり替えられてしまうことに、NPO 側は強い違和感を抱いているようにみえる。

そのことを表す最も特徴的な発現が、「協働」は行ってきたら「参画」は進んでいないというものがあり、いわば、一緒に汗をかかされてきたこの、意志決定には十分参画させてもらえないという NPO 側のストレスが反映している。もちろん、行政には期限内に与えられた仕事を終わらせる責任があり、NPO にどの程度の権限を割り振って、誰が責任をとるのかといった複雑な問題も絡んでくるだろう。また、今回の「新しい公共支援事業」のように、場合によっては国との間で板挟みになることも容易に想像できる。

このような、行政と NPO の根本的な利害と思惑の対立は、10 年という長い時間をかけて少しずつ改善してきた部分もあれば、行政側の人事異動によって何度も振り出しに戻ってきた部分もあるだろう。いずれにせよ、一朝一夕で乗り越えられるべきものでないのは当然として、未だ財政や組織の点で十分に自立的でない NPO と、県の人事システムによって十分に人材やノウハウが蓄積しにくい行政との間で、どのように対話を進め、信頼を醸成し、基盤の整備とネットワーキングを進められるような制度を作っていくかが求められているのではないか。

第3節 小括：「新しい公共」におけるNPOと行政の新たな関わりへ向けて

以上の議論をまとめて置こう。まず、5回にわたる「NPOと行政の協働会議」全体会、および3回にわたって開催された「新しい公共支援事業についての意見交換会」、そして関係者へのヒアリング調査から浮かび上がってくるのは、大きく分けて以下の三つの課題ではないだろうか。

1. 「新しい公共」をめぐる参画と協働のギャップ

最後に論じたもっとも大きな点であるが、協働だけでなく十分な参画を実現するためには、権限を手放すことに臆病な行政と、大きな権限を委ねられるにはまだ十分な信用を勝ち得てないNPOとの間を、どのように橋渡ししていけばいいのか。協働のみならず参画を進めるためにどのような仕組みが必要だろうか。

2. 中間支援機能は誰が担うのか

関連して、一般のNPOを育成し、支援し、評価し、監督する役割を持つ中間支援機能は、誰が担うべきなのだろうか。現時点では、行政側もNPO側も、それは中間支援組織としてのNPOが担うべきだという点は一致しているが、この章で見てきたように、財政的・組織的基盤の面からも、地域的偏在の点からみても、それが本当に得策か疑う理由が少なからず存在する。透明性を維持しながらも、ノウハウを蓄積できる、個々のNPOからも行政からも適度な距離を保った組織を構想することはできないだろうか。

3. 福祉NPOの自立をどのように扱えばいいのか

さらにまた、NPOの自立を考えるうえでは、それぞれの活動が扱う関心領域に留意すべきことを確認してきた。県民意識調査でも確認したように、「災害」や「まちづくり」「高齢者介護」や「子育て」といった市民活動が伝統的に担ってきた関心領域は、それぞれ異なる意識と関連づけられていた。「新しい公共」における中間支援やネットワーキングを担う組織は、この多様な関心領域にまたがる地域のニーズを正しくくみ取ることが求められている。

これらの点を踏まえて、次章では抽象度を上げて、理論的な考察を行っていく。

第4章で得られた課題

1. 「新しい公共」をめぐる参画と協働のギャップ

2. 中間支援機能は誰が担うのか

3. 福祉NPOの自立をどのように扱えばいいのか

第5章 NPOの自立／自律とは何か？【理論的検討】

ここまでの章では、インターネット・アンケートを用いた県民意識調査（第一章）、先行研究などを用いたNPOの現状把握（第二章）、中間支援機能を担うNPOへのヒアリング（第三章）を通じて、「新しい公共」セクターにおける市民参加のハブとして期待されるNPOが直面する困難と課題について検討してきた。この章では、そもそもNPOの自立的とはいったい何なのかについて理論的な検討を加えていきたい。

第1節 「NPOの自律」をめぐる落とし穴

現在、寄付税制と関連して、NPOの自立が「行政からの補助金に頼らず、ファンドレイジングを通じた自立的な財源を確保すること」に近い形で語られていることは、第二章、および第三章を通じてみてきた（鶴尾 2009 など参照）。もっとも、この自主財源には介護保険報酬などを組み込んで考えられているので、実質的に問題にされているのは行政からの補助金を受け取ることそれ自体ではなく、行政からの補助金を受け取り続けることでいわば「補助金漬け」となり、市民活動から活力や独創性が失われるだけでなく、既得権益化することが問題にされている。そもそも、「新しい公共」という発想自体が、このような補助金行政からの離陸として観念されていることは重要である（市村 2008）。

それゆえ、個々のNPOが組織的基盤を整え、社会的信用をめぐって競争することで、組織や活動の透明性がいっそう高まり、最も良いサービスを提供したNPOが最も充実した寄付を獲得することで勝ち残っていくアメリカ型のモデルは、基本線としては魅力的なものにうつる。

しかし他方で、寄付税制を中心としたNPOの自立・財政的基盤の確保へと舵を切ることにより、どのような問題が生じるのかを議論しておくこともまた重要だろう。以下では、さしあたり3つの点を指摘しておこう。

1. そもそも寄付が集まるのか

国税庁による認定制度を緩和し、税額控除も含めた寄付税制の改正によって、果たして本当に、個人や法人がNPOに寄付をするようになるのだろうか。これは、悲観的な横槍のようであるが、現実の政策を考える上では無視できない点である。

控えめにいっても、寄付文化が脆弱な上に、源泉徴収など税務を会社に任せきってきた日本において、十分な寄付文化が根付くためには相当の時間がかかることが予想される。今回目指されている税制改正がその第一歩だとすれば、過渡期的には、寄付税制によって税金が減るにもかかわらず、NPOによって十分なサービスが提供されないという事態も十分に生じうる。

また、行政の効率化どころか、移行コストによって短期的には財政が圧迫されることも考えられる。「新しい公共」という看板が、単なる公共支出の削減や、財政再建の隠れ蓑でないことが試されることになるだろう。少なくとも寄付文化が十分に醸成されるまでの間は、行政は緊縮財政の方便として「新しい公共」を論じることとはできないはずである。

2. 寄付が集まらなければNPOの努力が足りないのか

この点をもう一步掘り下げて考えてみよう。PST基準に端的に現れているように、「新しい公共」の名の下で行われる寄付税制やNPO法の改正は、従来のような上から押しつけられた公益性ではなく、多くの市民が寄付を行い自ら活動に参加するNPOこそが公益性を体現するものとして、多くの資金を集め、多くの支持を集めていくことになる。競争の結果、市民からの有形の支持を得られない活動や団

体は淘汰され、姿を消していくことになる。

しかし、たとえ市民が寄付を行わなくても、市民の支持を得られなくとも、果たされなければいけない最低限の保障をどこように確保していけばいいだろうか。冒頭に挙げたに挙げた鹿毛（2007:5）も、財政の問題と異なる正当性の問題を指摘し、「福祉や環境といった問題は、本来社会全体において討議すべき問題であり、政府が本来放棄すべき責任ではない」と注意を促している。第三章でみた、医療・福祉にかかわるNPOの困難を思い出して欲しい。

とりわけ、少子高齢化が進展するなかで、介護や子育て支援を軸とした福祉サービス・ケアサービスを担う主体として、NPOにあまりに大きな期待をかけることは戒める必要がある。たとえば、最低限の子育て支援や高齢者介護、障害者介助が最低限保障されるべきだとしても、そもそも市民活動の担い手が不足している地域では、より行政が積極的に介入していく必要がある。また、たとえ人材や寄付が集まらないとしても、福祉サービス・ケアサービスの持つ公益性が否定されるわけではないからである。

この点は、市民活動が広く市民の支持を受けていることをもって公益性の基準とするPST（パブリック・サポート・テスト）が、いわばインプットにおいて公益性を問題にしていることと関連している。これに対して、市民活動が実際に広く市民の利益に叶った活動をしているかという、いわばアウトプットにおいて公益性を問題にするPBT（パブリック・ベネフィット・テスト）を対置してみるとわかりやすいだろう（脇坂 2009）。PBTに関しては、平成 25 年に改正を控える新公益法人法との関係で議論されることが多く、広く市民活動を促すNPO法にはPST、より透明性と公益性が求められる公益法人法にはPBTという棲み分けが想定されているようである。

しかし、NPO法人の公益性を考える場合でも、PSTの視点のみならず、PBTの視点を取り込む必要があるだろう。もちろん、PSTが「何が公益に叶う活動か」という価値判断を括弧にいれ、市民の支持という形式的な要件で公益性をはかることには十分な意義があった。しかし、たとえば環境やケアにかかわる社会サービスの提供は、明らかに公益を担いながらも、広い市民の支持という民主的な基準からはこぼれ落ちてしまう可能性もある。

それゆえ、行政が最低限の福祉サービスに責任を持つためには、市民活動の公益性判断を形式的に拡大する一方で、実質的な公益性を担う活動を、競争原理の中から救い出す役割もまた求められている。具体的には、環境や福祉といった実質的な公益性にかかわる市民活動については、目指される「自立」の意味自体が異なるのであり、税制上の優遇や寄付の促進を超えた実質的な支援施策が不可欠なのである。この点を見落とすと、「新しい公共」の議論は容易にネオリベリズムの自己責任論に回収されてしまう恐れがある（仁平 2011）。

3、ケアの公的な意味づけ

「新しい公共」を福祉社会の実現と合わせて議論する際、この福祉とりわけケアサービスの持つ公共的な性質に着目することは重要である。たとえば、フェミニスト法学者マーサ・ファインマンは、1990年代のアメリカ合衆国において、個人の自律と両性の平等が強調されるあまり、母親や母親業という役割までもが中性化されてしまったことが、ケアの役割を担う多くの女性にとってかえって不利益を与えてきたことを問題視する。特に、レズビアン・ゲイの結婚を目指す運動においてさえ、家族関係の法的保護に関しては、夫婦関係すなわち「性の絆」が強調され、母子関係すなわち「ケアの絆」が相対的に軽視されてきたことを批判する。本稿でも議論してきたように、個人にとって家族が宿命ではなくなり、人々が家族を解消し、選択肢直すことが広く認められるようになると、たとえば、離婚という「性の絆」の解体によって、子どもという依存者とそのケアの担い手という「ケアの絆」が掘り崩されるという事態が顕在化する。

ここでファインマンが着目するのは、依存という状態の社会的な意味である。人間として生まれる限

り、誰もが他人に依存しなければ生きていくことができず、また、多くの場合他人に依存する状態を経て死んでいくにもかかわらず、これまでの社会理論は、依存せず、依存者をケアすることもしない人間の特定の期間のみに焦点を当ててきた。そうではなく、自立ではなく人間の依存を、人間と人間社会における基本的な条件として捉え返し、依存者と依存者をケアする人々を中心とした社会理論と社会制度を構想することが目指されることになる。その際、性的親密性を軸とした「性の絆」に「ケアの絆」を従属させること、すなわち、人間にとって不可避の依存（inevitable dependency）と、その依存者をケアするために生じる派生的な二次的依存（secondary dependency）状態に陥る女性を、男性稼ぎ手に従属させることで対処してきた家族法が批判の対象になる（ファインマン、1995=2003）。「もし私たちが依存に取り組み、家族への社会的・経済的扶助を使ってケアを確実なものにしようと望むならば、どうしていっそケアの担い手と依存者の直接的な関係に着目しないのだろうか」と、ファインマンは問いかける（Fineman, 2004=2009:99）。

ここで重要なのは、これまで家族の中で私的に担われてきた人間の依存とそれをケアする労働は、人間にとって最も基本的な条件のひとつであり、その究極的な責任は社会にあり、行政に存することになる。これは、NPOの自立的な運営や、社会的信用とは位相を異にする問題である。同じことが、協働会議でも議論されていることが興味深い。

「本来行政の方は本当に必要な事業があるならば予算を取ってくるのが仕事ではないか。本来必要なものはお金をつけてでもやらなければならない」【協働会議 4:7】

もっとも、ケアを含めた福祉サービスを、究極的には行政が責任を負わなければいけないということは、必ずしも公務員を使ってサービスを提供しなければいけないということではない。営利性のある事業と組み合わせることで、より効率的なシステムを構想する余地は十分にある。

第2節 「新しい公共」と互酬の長期性：義務でもなく慈善でもなく

では、環境やケアの問題に取り組む市民活動の「自立」とは何だろうか。また、なぜ市民からの寄付や支援を基準とするPSTになじまないと考えるのだろうか。実際、河川や山林などの環境破壊や、子育てや高齢者介護といったケアにかかわる社会問題は後を絶たない。これは、単に制度的不備のみに起因する問題なのだろうか。この点は、「新しい公共」論の中核にある「互酬性」の質的な違いと関係している。

たとえば、「困った人を助けるのは義務である」「人のために何かをするのは自分自身の喜びである」といった慈善や利他心に基づく社会設計ではなく、「情けは人のためならず」「困ったときはお互い様」といった「助け合い」や「共助」に基づく社会を構想する場合に重要になるのは、そこで想定される互酬性の質である。すなわち、現在の自分の行動が、どのくらいの確率で、将来のどの時点で自分に返ってくる見込みは、市民活動の種類によって大きく異なるのである（表 6）

表 6：互酬の確実性と長期性

	ニーズの対称性	互酬の確実性	類似の形態と具体例	行政の役割
①互助型	対称	短期的互酬	市場 e. g. 追加的な福祉サービス	自律的運用可能 になるまで初期投資
②災害型	リスク対称 ※地域差あり	確率的互酬	保険 e. g. 災害時の支援 資金、ボランティア活動	多様なリスクの 取りまとめ
③福祉型	ライフスタイル 非対称	世代間互酬	家族 e. g. 見守り 介護 育児支援など	世代間の負担と 受益の均衡を管理
④慈善型	非対称	非互酬	宗教的慈善 e. g. 炊き出し	税制上の優遇

たとえば、保険制度や共済制度は比較的厳密な互酬性を想定した助け合いのシステムである。一定期間、少額の支払いを共同で積み立てることにより、ある確率で降りかかるリスクに集団で対処しようとするものである。また、災害時のボランティア活動なども、いつ自分の身にふりかかるとも知れない自然災害のリスクが、偶然どこかで現実のものとなったとき、お互い助け合おうとする暗黙の約束とみることもできる。もちろん、実際には人によっては健康のリスクや被災のリスクがまちまちなのであるが、その揺れ幅を繰り込んだとしても、助け合うことが助け合わないことよりも多くの利益を生む可能性がある。このような種類の互酬性は、行政が最初の一押しをして、潤滑油を与え続ける限りにおいて、自律的に回っていくことが期待できるだろう。

これに対して、環境やケアにかかわる活動やサービスは、この「お互い様」という感覚を構造的に持ちにくい種類の互酬性であるといえる。たとえば、ある地域の自然環境の悪化によって不利益を被るのは、遙か下流の人々であったり、100年後の人々であったりする場合がほとんどだろう。また、現在自分が地域の人々に提供する介護サービスが、自分に返ってくるのは30年後かもしれないし、自分に介護の必要が生じるかどうか分からない。このような、現在の拠出と将来の受給が時間的・確率的に隔てられている場面では、よほど制度的に「お互い様」が保障されない限りは、なかなか実際の活動に結びつかないか、将来帰ってくる見込みのない活動に、不安に苛まれながら従事することになる。

かつてのように、多くの人々の人生が一カ所で完結し、誰もが結婚して子どもを持ち、年を取った両親を扶養するといった定常的な社会であったならば、このような長期的な互酬性を当てにすることはずっと容易だったかも知れない。しかし、人々の移動が増大し、ライフスタイルも多様化した現代では、従来のような同質性を基盤として長期的な互酬性を構想することがますます難しくなっている。

それゆえ、約7割のNPOが福祉にかかわっている現実とは裏腹に、地域と世代をまたぐ互酬性は、理論的にはもっとも市民活動が担いにくい種類のものなのである。それが可能だとすれば、行政が広域

性と持続性を補完することが不可欠であり、地域と世代をまたぐ再分配的な支援なしには、市民活動が公正な形で「新しい公共」を担うことは困難だろう。

第3節 中間支援機能は「公」か「私」か

最後に、NPOを含めた市民参加を涵養し、組織し、支援し、評価し、監督し、ネットワーキングしていく機能は行政の仕事なのだろうか、それとも、これ自体がNPOの仕事なのだろうか。これは、中間支援機能を提供する責任はどこにあるのか、という重要な論点と関係している。

たとえば兵庫県でも、「NPOのことはNPOが一番よく知っている」という建前のもと、中間支援機能までもNPOに委ね、行政はそれをサポートするという体制が取られる傾向にある。実際、数年ごとに異動で人が入れ替わる県庁側に、NPOの育成・支援にかかわる専門家をおくことは非現実的であり、中間支援機能までもNPOに頼ろうと考えてきたのも理由がないことではない。

しかし、「市民活動」と、「市民活動を支援する活動」は似て非なるものである。約7割のボランティア活動が地元に着して活動していたように、県内に遍く最低限のサービスを提供するといった作業は、地域に着した自発的で自律的な市民活動が、最も不得手とする機能である。そして、「市民活動を支援する活動」は、構造的には、NPOだけに頼ることが困難な部類の活動であり、行政は後方支援以上の施策を行うことが求められている。

たとえば、行政とNPOの間に、NPOが蓄積してきたノウハウを活かしながらも、より透明で持続的な「中間支援公益法人」を設立することは不可能だろうか。どのようにしてNPO側からの人材を登用するのか、行政側からの天下り機関になってしまわないか、社会福祉協議会とはどういった関係に立つのかなど、具体的な提案につなげるには細部を詰める必要がある。としても、中間支援機能については、少なくとも当面は行政が主導し、何らかの形で必要な経済的・人的資源を投入すべきことは明らかだろう。「新しい公共」を担うのがNPOをはじめとする市民活動だとしても、「新しい公共」を育てる責任は依然として行政に存するからである。

とりわけ、本稿でも議論してきたように、子育てや介助・介護といったケアと福祉にかかわる市民活動は、自助努力や経営努力が足りないが故に自立運営が困難なのではなく、多世代にわたる社会的ニーズを扱うが故に原理的に自立が不可能なのである。もしあなたがある地域で親身になって老人を介護したとしても、いつかあなたが居を構えることになる見知らぬ土地で、かつてあなたが提供したのと同じレベルの介護を受けることが保障されるわけではない。人々が雇用を求め、あるいは家族に伴って一生のうちに長い距離を移動することを半ば強いられる現代では、かつて多くの人々が生まれた土地で死ぬまで生活していた時代のような意味での互酬性を想定することは不可能に近い。

もちろんここでは、ケアや福祉がNPOでは担えないなどと主張しているわけではない。既に見たように、現にNPOの7割は福祉にかかわるものであり、にわかにNPOや「新しい公共」という言葉がもてはやされる以前から、これら福祉NPOと福祉ボランティアは文字どおり身を削って人々の生と生活を支え続けてきたのである。たとえ、鳩山内閣の「新しい公共」概念に従って「公」の役割の一部を「私」に委譲するとしても、依然として人々に最低限の福祉を保障する「公」の責任は少しも軽くないどころか、NPOやボランティア活動を評価し、監視し、支援する責任は以前にもまして大きくなるとさえ言える。

第4節 小括：長期的互酬の場としての「新しい公共」：義務でもなく慈善でもなく

本章での理論的な検討を通じて、以下のことを明らかにすることができた。簡単にまとめておこう。

1. 互酬の長期性に従って関心領域ごとに「新しい公共」を論じる必要性

まず、NPOにとっての「自立」の意味は、その活動が担う互酬の性質によって異なることを明らかにした。すなわち、「災害」「まちづくり」「福祉」など様々な関心領域によって異なるNPOの「自立」を構想しなければならない。

2, 長期的な互酬を扱うが故に自立的経営が困難な福祉NPOの特殊性

次に中でも長期的な互酬を担うがゆえに、構造的に自立が困難な福祉NPOについては、その統計上の一般性にかかわらず、特別な手当が必要になることを明らかにした。家族が不安定化している現在、その方法には様々な工夫の余地があるとしても、ケアは最終的には行政が責任を負わなければならないことがらなのである。

3, NPO評価・支援のノウハウを蓄積しつつ既得権益化しない中間支援組織の必要性

最後に、中間支援機能をどこが担うべきなのかについての重大な問題提起を行った。現在、中間支援機能を委ねられ、ますます大きな責任を担わされつつあるNPOは、それがNPOであるが故の組織的・財政的な不安定さや地域的偏在性を免れ得ない。確かに現在のボランティアプラザにノウハウの蓄積やネットワーキングのハブといった重要な機能を委ねられないとしても、今後も同じように委ねられないとは限らない。中間支援機能の重要性を正面から受け止めるならば、新しい雇用の仕組みや、新しい天下り防止策を講じた上で、まさに中間支援に適した組織を構想すべきではないか。

続く最終章では、これまでの議論を踏まえて、中間支援機能を担うための公益法人、「中間支援公益法人」の構想について素描してみたい。

第5章で得られた知見

- 1, 互酬の確実性・長期性に従って関心領域ごとに「新しい公共」を論じる必要性
- 2, 長期的な互酬を扱うが故に自立的経営が困難な福祉NPOの特殊性
- 3, NPO評価・支援のノウハウを蓄積しつつ既得権益化しない中間支援組織の必要性

第6章 「新しい公共」セクターの多元的構造化への提言【政策提言】

第1節 ここまでの議論のまとめ

政策提言へと移る前に、本報告書でのここまでの議論を振り返っておこう。

まず、第一章では、現在「新しい公共」と呼ばれる議論が注目を集めている背景を踏まえ、「長寿国につぼん活性化戦略」の各論として本研究の位置づけを確認した【背景と問題の所在】。第2章では、インターネット・アンケート調査を用いて、兵庫県における現在の市民参加の実態と市民参加に関する意識を明らかにした【県民意識調査】。第3章では、とくに兵庫県内のボランティア活動・NPO活動に焦点を当て、既存の調査とNPO関連法改正をめぐる近年の議論を参照することで、現在のNPO活動が、どのような困難を抱え、行政に何を望んでいるのかを明らかにした【現状の把握と先行調査】。第4章では、中間支援機能を担う兵庫県のNPOを対象にしたヒアリング調査の結果から、現在のNPO等の中間支援活動が抱える問題と、新しい行政との関わり方の可能性を明らかにした【ヒアリング調査】。第5章では、以上のデータを踏まえ、いったん「新しい公共」論を背後で支える「社会関係資本」と「長期的な互酬性」の質にまで立ち返り、現在のNPOが抱える問題と行政との食い違いが何に起因しているのかについて理論的に検討した【理論的検討】。

第2節 兵庫県への政策提言

以上の知見を踏まえて、本報告書では兵庫県に対して次の4つの政策を提言したい。もちろん、具体的な政策へと落とし込むためにはまだまだ詰めなければならない細部があることを承知の上で、以下ではそのアウトラインを素描しておく。

1. 提言①：透明性の確保・実績の評価が困難な市民参加助成事業の見直し

まず手始めに、現在兵庫県下で行われているボランティア活動・NPO助成事業のうち、構造的に透明性が担保されず、評価を行うことが困難な種類の支援事業を見直すことが必要である。あくまでも「新しい公共」を涵養するための支援事業は、それ自体「慈善」ではなく「長期的な互酬」を担保するためのものである以上、「補助金漬け」や「ばらまき」に接近するようなものであってはならない。組織面・経理面での透明性のみならず、実際の活動がどのようになされ、それが人々の自発的な「助け合い」の基盤をどれほど整備することができたかを基準に、可能な限りチェックする仕組みが必要である。

たとえば、現在「ひょうご県ボランティア基金」が運用するいくつかの補助金事業のうち、もっとも支出額が多いのは、「県民ボランティア活動助成」であるが、この一口最大3万円の助成システムは、年間の基金1億4000万円のうち、7割を占める9000万円が使われている。にもかかわらず、この「ボランティア活動助成金」は、形式的な書面審査を除けば、規模の小ささの面でも、数の多さの面でも、どのような活動に使われており、どのような成果を上げているのかをチェックすることが事実上不可能である。

もちろん、気軽に申し込むことができる小口の助成金を整備することで、草の根レベルの市民活動をサポートすることの意義は決して軽んじられるべきではない。とはいえ、助成金の7割が上手く使われていることを「信頼して」配られている現状には問題がある。実際、県からは個別の活動の細部までは目が届きにくく、組織や経理の透明性の面からみても、より組織的で社会的責任を負うことが可能なNPO法人などを重点的に対象とすべきであろう。小口の助成に関しては、県のレベルではなく、市町村レベルとの折衝による役割分担を行っていく必要があるだろう。

このように、市民の積極的な活動によって支えられる「新しい公共」を育んでいくためには、規模も小さく評価・監督が困難な市民活動それ自体をサポートするというよりは、NPOを中心とした市民活動のハブとなる中規模な組織を主たるターゲットとすることで、組織面・経営面での透明性を担保していくことが重要だろう。

2、提言②：行政の主導による関心領域ごとの「中間支援公益法人（地域NGO）」の設立

では、「新しい公共」を涵養するために不可欠となる、NPO活動を含めた市民活動の助言・審査・評価・監督をいったいどのような組織・機関が行っていけばよいのだろうか。第四章でもみたように、中間支援NPOへのヒアリングからは、現在の「ひょうごボランティアプラザ」があまりにも行政に近い組織であることへの不満が表明されていた（第4章）。同時にまた、現在の組織的・財政的基盤が強固とはいえない中間支援NPOにあまりに多くの役割や権限を集中させることで、負担の増加や既得権益化も懸念されていた。

そこで、現行の「ひょうごボランティアプラザ」を改組する形で「新しい公共」における市民活動と市民参加意識を涵養するための中間支援に特化した組織を「中間支援公益法人（地域NGO）」と呼び、その設立を提言したい。

ここでいう「中間支援公益法人」は、NPO関係者、有識者、行政職員といった多様な人々からなる。現場の経験・ノウハウを蓄積する場になると同時に、単なる天下り機関となることを防止する仕組みが必要である（例として、職員の流動性と透明性を高めるために年収400万程度、3年任期2回更新など）。また、兵庫県の広域性と地域的多様性に鑑み、県内4カ所にセンターを設置する。

さらに、「防災・環境」「まちづくり・産業振興」「国際交流」「福祉」といった関心領域ごとに、ボランティア、NPOのみならず、自治会・商店街などの地縁組織、商店街、営利企業、大学、生協などを巻き込んだネットワークのハブとなることが期待される。

その意味で、「中間支援公益法人」は実質的に、ひょうごボランティアプラザを改組することで、組織の上でも役割の上でも行政とNPOの中間に位置づけ直し、プラザ自身が最大の中間支援組織へと役割を拡大することを意味している。これが、本研究を通じてみてきた様々な問題を解決するための一つの方策であると思われる。

3、提言③：福祉NPOを支援するための「福祉NPO基金」の設立

しかしまた、本報告書が明らかにしたように、世代を超える長期的な互酬を担う福祉NPOは、その性質上単独では自律的な運営が困難であり、寄付や支援が集まらなかったからといって、必要なくなる事業でも家族任せにできる事業でもない。それゆえ、自律的で自発的な市民活動領域を広くネットワーキングすると同時に、こうした行政による調整がなければ立ちゆかない福祉NPOをどのように支援していくかも考える必要がある。

そこで、構造的に財政的自律が困難な福祉NPOを支えるための「福祉NPO基金」を設立し、市民が最低限必要とする福祉サービスを確保することを提言する。具体的には、「ひょうごボランティア基金」を発展的に引き継ぐことが現実的だろう。

もちろん、ここでも重要なのは福祉NPOが補助金に依存し既得権益化してしまうことを以下に防止するかという点である。ここで、行政からも個々のNPOからのある程度距離をとった形でノウハウが蓄積されている「中間支援公益法人」の意義が際立ってくる。きちんとしたノウハウを持って、助言・支援から、補助金配分のための審査・監督、場合によっては指導や処分の権限を与えることも可能になるだろう。

4、提言④：試験的な福祉／非福祉ミックス事業の展開

最後に、営利活動と非営利活動の垣根を下げる「福祉／非福祉ミックス」施策を重要な柱と位置づけ、その評価とコストパフォーマンスを測定することを提言する。具体的には、「中間支援公益法人」によるネットワーキングの一例として、福祉NPOだけでも採算が合わず、営利企業だけでも採算が合わない事業に対しても、モジュール化された福祉機能に対する補助金を支給することで福祉サービスを広く保障する施策を試験的に展開する。

具体的には、高齢者の配食や見守りといった福祉サービスの提供を、公務員や福祉専門職の手に委ねるのではなく、郵便事業や宅急便事業に対して部分的に委託していくことはできないか。これは、従来であれば営利事業と、非営利事業、慈善事業を隔てる壁が存在したために大きく展開することが困難であったような事業を、「中間支援公益法人」が横断的にネットワーキングすることで、新たな事業モデルを提案していく一例である。

第3節 本報告書の特徴と意義

本研究の第一の特色は、「長寿国につぼん活性化戦略」の中でも中心的な福祉機能を担うべきとされるNPOの構造的な困難に着目し、「互酬（お互い様）」の質の違いにまで踏み込むことで、政策対象としてのNPOを分節化する点にある。現実の7割を占める福祉NPOを、標準ではなくむしろ特殊の位置に置くことで、これまでとは異なる議論の方向を示している。

本研究の第二の特色は、「新しい公共」論のなかでもNPOやボランティア活動といった非営利セクターに集中しがちであった関心を、地縁組織や営利組織に拡張しつつ、扱う関心に応じて複層的に組織し直そうとする点にある。

第4節 今後の課題

最後に、本研究に残された今後の課題について若干のコメントを加えておこう。本研究ではインターネット・アンケート調査と聞き取り調査を併用することで、中間支援機能と行政の関わりに焦点を当てた分析を行ってきた。しかし、本研究のための設計されたインターネット・アンケート調査は、実際には兵庫県民の市民参加実態の規定要因や市民参加意識の構造を、より詳細に分析できる可能性を残している。この点については、より精緻な分析や高度な手法を用いて解析を行うことで、比較的単純な集計のみを用いた本報告書とは違った角度から「新しい公共」セクターの構築に向けた示唆を与えてくれると考えられる。もっとも、この点については稿を改める必要があるだろう。

謝辞

本調査研究を行うに当たっては、実に多くの方々から支援いただいた。

とりわけ、目が回るほど忙しい活動のさなかに、快くヒアリング調査にご協力いただいたNPO関係者のみなさまには、本当に感謝の言葉も見つからない。ヒアリングの中で受けたアドバイスや、批判と叱咤・激励がなければ、この報告者は完成しなかったか、少なくとも全く別なものになっていたように思う。とりわけ、平成23年3月11日に東日本を襲った未曾有の大震災に際して、兵庫県のNPO・ボランティア関係者が見せた迅速な対応と連携のすばらしさには、(おそらく内部ではいろいろ大変だったであろうことは差し引いても)、胸を打たれずにはいられなかった。もっとも、ヒアリングの中で県政やひょうごボランティアプラザへの批判的な意見を忌憚なく語って欲しかったため、匿名の聞き取りという手法を選んでしまったせいで、ここで一人一人のお名前を挙げて謝辞を述べさせていただくことができないことが何よりも心残りである。せめて重ねて、感謝の気持ちを表したい。どうもありがとうございました。

また、兵庫県の関係各局の方々にも、様々な点で配慮をいただき、資料や助言を頂いた。特に、兵庫県ビジョン課、地域協働課、県民生活課のみなさまにはお世話になりました。また、快く会議へのオブザーバー参加の許可を取り付けていただいた、兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランティアプラザさまには格別のご配慮を頂いた。どうもありがとうございました。

(執筆担当者 久保田裕之)

参考文献

- 阿部敦, 2008, 『北九州市の地域福祉政策——強いられた支えあいネットの本質と新しい公共空間論』大阪公立大学共同出版会.
- 安立清史, 2008, 『福祉NPOの社会学』東京大学出版会.
- 安立清史, 1998, 『市民福祉の社会学——高齢化・福祉改革・NPO』ハーベスト社.
- 相川康子, 1999, 「官民協働のルールを考える——族・NPO の活動発展の課題」『兵庫地域研究』18:39-74.
- 相川康子, 2004, 「コミュニティ・ビジネスの実態と方向性に関する一考察——阪神・淡路大震災被災地のCBの事例から」『ボランティア研究』5:29-45.
- 相川康子, 2009, 「自治体の地域就業支援策——中間労働市場の形成に向けて」『神戸大学経済経営研究』59:33-52.
- ボルザガ, カルロ/ジャック・ドゥフルニ編, 2001=2004, 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業——雇用・福祉のEUサードセクター』日本経済評論社).
- ボリス, E・T・, C・E・スターリ編/上野真城子・山内直人訳, 1999=2007, 『NPOと政府』ミネルヴァ書房.
- 千代田まちづくりサポート会議・卯月盛夫・北沢猛・森まゆみ・平岩千代子, 2004, 『走れ! まちづくりエンジン——千代田発市民活動が拓く「新しい公共」』ぎょうせい.
- コーテン, デビッド., 1990 (=1995, 渡辺龍也訳, 『NGOとボランティアの21世紀』学用書房).
- ドラッガー, P・F・, G・J・スターン編/田中弥生訳, 2000, 『非営利組織の成果重視マネジメント——NPO・行政・公益法人のための[自己評価手法]』ダイヤモンド社.
- 「エクセレントNPO」をめざそう市民会議編, 2010, 『「エクセレントNPO」の評価基準』言論NPO.
- ファインマン, マーサ., 1995=2003, 速水葉子・穂田信子訳『家族、積みすぎた方舟: ポスト平等主義のフェミニズム法理論』学陽書房.
- ファインマン, マーサ., 2004=2009, 穂田信子・速水葉子訳『ケアの絆: 自律神話を超えて』岩波書店.
- 二神能基, 2009年, 『勝ち負けから降りる生き方』東洋経済新聞社.
- 早瀬昇・松原明, 2004, 『NPOがわかるQ&A』岩波書店.
- 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子, 2010, 『NPO再構築への道』勁草書房.
- 長谷川公一, 2003, 『環境運動と新しい公共圏——環境社会学のパースペクティブ』有斐閣.
- 非営利組織評価研究会, 2008, 『日本の未来と市民社会の可能性』言論NPO.
- 非営利組織評価基準検討会編, 2010, 『エクセレントNPOとは何か——強い市民社会への「良循環」をつくり出す』言論NPO.
- 広井良典・小林正弥編, 2010, 『コミュニティ——公共性・コモンズ・コミュニティアニズム』勁草書房.
- 細野助博, 2007, 『中心市街地の成功方程式——新しい公共の視点で考える“まちづくり”』時事通信社.
- 市村浩一郎, 2008年, 『日本のNPOはなぜ不幸なのか?——「社会をよくする」が報われない構造を解く』ダイヤモンド社.
- 今村晴彦・園田紫乃・金子郁容, 2010, 『コミュニティのちから——“遠慮がちな”ソーシャル・キャピタルの発見』慶応大学出版会.
- 川口清史・田尾雅夫・新川達郎編, 『よくわかるNPO・ボランティア』ミネルヴァ書房.

- 姜尚中・吉見俊哉, 2001, 『グローバル化の遠近法』岩波書店.
- 北沢猛・アメリカンアーバンデザイン研究会編, 2002, 『都市のデザインマネジメント——アメリカの都市を再編する新しい公共体』学芸出版.
- 小池直人・西英子, 2007, 『福祉国家デンマークのまちづくり——共同市民の生活空間』かもがわ出版.
- 公益法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 (2010) 『長寿国につぼん活性化への提言 (総論)』,
http://www.hemri21.jp/pdf/20100312_1.pdf (retrieved on Dec 28th, 2010).
- 松原明・水口剛・赤塚和俊・脇坂誠也, 2010, 『NPO 法人会計基準に対応した——ここからはじめるNPO会計・税務』ぎょうせい.
- 松下啓一・茶野順子, 『新しい公共を拓くパーセント条例——元気なまちづくりのための政策条例の提案』慈学館.
- 松下啓一, 2009, 『市民的協働の考え方・つくり方』萌書房.
- 松下啓一, 2002, 『新しい公共と自治体——自治体はなぜNPOとパートナーシップを組まなければならないのか』信山社.
- 宮垣元, 2003, 『ヒューマンサービスと信頼——福祉NPOの理論と実証』慶応大学出版会.
- 宮下孝美・宮下智美, 2005, 『あなたの子どもは、あなたの子どもではない』萌文社
- 中川雄一郎, 2005, 『社会的企業とコミュニティの再生——イギリスでの試みに学ぶ』大月書店.
- 中嶋信, 2007, 『新しい「公共」をつくる——参加型地域づくりの可能性』自治体研究社.
- 中山淳雄, 2007, 『ボランティア社会の誕生——欺瞞を感じるからくり』三重大学出版会.
- 仁平典宏, 2011, 『「ボランティア」の誕生と終焉——〈贈与のパラドックス〉の知識社会学』名古屋大学出版会.
- 西山志保, 2005, 『改訂版 ボランティア活動の論理——ボランタリズムとサブシステム』東信堂.
- OECD編/連合総合生活開発研究所訳, 2009=2010, 『社会的企業の主流化——「新しい公共」の担い手として』明石書店.
- 奥野信宏・栗田卓也, 『新しい公共を担う人々』岩波書店.
- ポール・ニーヴン著/吉川武男・柿崎平訳, 2006, 『行政・非営利組織のバランス・スコアカード——卓越した組織へのロードマップ』生産性出版.
- パトナム, ローバート., 2000=2007, 柴内康文訳『孤独なボウリング——米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房.
- リサーチ・アンド・ディベロプメント編, 2003, 『《事例で学ぶ》非営利組織の事業評価——日本財団の実践事例から』日本評論社.
- 坂本文武, 2004, 『NPOの経営——資金調達から運営まで』日本経済新聞出版社.
- 社会福祉法人兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランティアプラザ編, 2010, 『第 7 回県民ボランティア活動実態調査報告書』(平成 21 年度)
- 鹿毛利枝子, 2007, 「日本における新たな『公共』とNPO・非営利団体」, (財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構編『21 世紀ひょうご』2: 1-7.
- 島田恒, 2003, 『非営利組織研究——その本質と管理』文眞堂.
- 篠藤明德, 2006, 『まちづくりと新しい市民参加——ドイツのプラーヌンクスツェレの手法』イマジン出版.
- 関嘉寛, 2008, 『ボランティアから広がる公共空間』ブライト社.
- 世古一穂編, 2009, 『参画と協働のデザイン——NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社.

- 武川省吾, 2009, 「ふたつの共助」 福祉社会学会編『福祉社会学研究』7: 60-69.
- 田村正勝編, 2009, 『ボランティア論——共生の理念と実践』ミネルヴァ書房.
- 田中弥生, 2008, 『NPO新時代——市民的想像のために』明石書店.
- 田中弥生, 2006, 『NPOが自立する日——行政の下請け化に未来はない』日本評論社.
- 田中弥生, 1999, 『「NPO」幻想と現実——それは本当に人々を幸福にしているのだろうか?』同有館.
- 田中弥生, 2005, 『NPOと社会をつなぐ——NPOを帰る評価とインターメディアリ』東京大学出版会.
- 谷本寛治, 2006, 『ソーシャル・エンタープライズ——社会的企業の台頭』中央経済社.
- 田尾雅夫・吉田忠彦, 2009, 『非営利組織論』有斐閣.
- 田尾雅夫・川野祐二編, 2004, 『ボランティア・NPOの組織論——非営利の経営を考える』学陽書房.
- 坪郷實編, 2003, 『新しい公共空間をつくる——市民活動の営みから』日本評論社.
- 塚本一郎・山岸秀雄, 2008, 『ソーシャル・エンタープライズ——社会貢献をビジネスにする』丸善株式会社.
- 山崎怜・多田憲一郎編, 2006, 『新しい公共性と地域の再生——持続可能な分権型社会への道』昭和堂.
- 鶴尾雅隆, 2009, 『ファンドレイジングが社会を変える——非営利の資金調達を成功させるための原則』三一書房.
- 内海成治, 2001, 『ボランティア学のすすめ』昭和堂.
- 脇坂誠也, 2009, 『社会起業家のためのNPO・新公益法人Q&A——仕組みの違いから税制優遇まで』三和書籍.
- 渡辺幸子, 2006, 『「新しい公共」と新たな支え合いの創造へ——多摩市の挑戦』公人の友社.
- 柳与志夫, 2010, 『千代田区図書館とは何か——新しい公共空間の形成』ポット出版.
- 吉田民雄・杉山知子・横山恵子, 2006, 『新しい公共空間のデザイン——NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築』東海大学出版会.

URL

NPOと行政の協働会議HP (2011年3月30日)

http://www.hyogo-vplaza.jp/enterprise/1_kouryu/kyoudou/index.html

シーズHP (2011年3月30日)

<http://www.npoweb.jp/>

資料【インターネット・アンケート質問票】

アンケートページにアクセスいただきまして、ありがとうございます。

今回のアンケートは、「**兵庫県の市民参加に関するアンケート**」です。

【モニターの皆様へのお願い】

本アンケートは一般に公開していない情報が含まれる場合がございます。

アンケート内で知り得た、いかなる情報についても、決して第三者に口外なさらぬようお願いいたします。

「第三者への口外」に含まれる例

- ・口頭、電話、メール等で友人・知人に情報共有すること
- ・掲示板やブログに書き込むことで不特定多数に情報共有すること
- ・その他いかなる手段でも情報が漏れてしまうことに寄与する行為

【注意事項】

- ・当社は会員の個人情報を、[個人情報保護方針](#)に基づいて取り扱います。
- ・複数のアンケート画面を同時に開きますと、正常に回答できず、ポイント付与の対象になりません。
同時に複数のアンケートにご回答なされないようご注意ください。
- ・当社のアンケートへのご回答は、インターネットエクスペローラー6.0 以上を推奨環境とさせていただいております。

「同意し、アンケート開始」ボタンをクリックすると、アンケート画面が別ウィンドウで表示されます。

Q1

【必須】

現在あなたに配偶者はいらっしゃいますか。

※配偶者には内縁も含みます。

- ☐ 1. いる
- ☐ 2. いない（未婚）
- ☐ 3. いない（離別・死別）

Q2 現在お住まいの地域をお答えください。
【必須】

【市部】

- ☐ 1. 神戸市
- ☐ 2. 尼崎市
- ☐ 3. 西宮市
- ☐ 4. 芦屋市
- ☐ 5. 伊丹市
- ☐ 6. 宝塚市
- ☐ 7. 川西市
- ☐ 8. 三田市
- ☐ 9. 明石市
- ☐ 10. 加古川市
- ☐ 11. 高砂市
- ☐ 12. 西脇市
- ☐ 13. 三木市
- ☐ 14. 小野市
- ☐ 15. 加西市
- ☐ 16. 加東市
- ☐ 17. 姫路市
- ☐ 18. 相生市
- ☐ 19. たつの市
- ☐ 20. 赤穂市

【郡部】

- ☐ 21. 宍粟市
- ☐ 22. 豊岡市
- ☐ 23. 養父市
- ☐ 24. 朝来市
- ☐ 25. 篠山市
- ☐ 26. 丹波市
- ☐ 27. 洲本市
- ☐ 28. 南あわじ市
- ☐ 29. 淡路市
- ☐ 30. 猪名川町
- ☐ 31. 稲美町
- ☐ 32. 播磨町
- ☐ 33. 多可町
- ☐ 34. 神河町
- ☐ 35. 市川町
- ☐ 36. 福崎町
- ☐ 37. 太子町
- ☐ 38. 上郡町
- ☐ 39. 佐用町
- ☐ 40. 香美町
- ☐ 41. 新温泉町

選択肢表示ロジック設定

対象質問	: Q1.現在あなたに配偶者はいらっしゃいます...
対象選択肢	: いる
表示選択肢	: 夫婦のみ世帯（内縁含む） 、夫婦と未婚の子どもの世帯 、父子・母子世帯 、三世代世帯 、その他の世帯
対象質問	: Q1.現在あなたに配偶者はいらっしゃいます...
対象選択肢	: いない（未婚） 、いない（離別・死別）
表示選択肢	: 単身世帯（自分ひとり） 、夫婦と未婚の子どもの世帯 、父子・母子世帯 、三世代世帯 、その他の世帯

Q3 あなたの世帯は次のうちどれに当たりますか。
【必須】

- ☐ 1. 単身世帯（自分ひとり）（表示ロジック選択肢）
- ☐ 2. 夫婦のみ世帯（内縁含む）（表示ロジック選択肢）
- ☐ 3. 夫婦と未婚の子どもの世帯（表示ロジック選択肢）
- ☐ 4. 父子・母子世帯（表示ロジック選択肢）
- ☐ 5. 三世代世帯（表示ロジック選択肢）
- ☐ 6. その他の世帯（表示ロジック選択肢）

Q4

【必須】

現在あなたがお住まいの地域では、
ボランティア・NPO・市民活動（子育て支援、ケアワーク、環境保護運動など）が盛んと思われますか。

- ☐ 1. とても盛んである
- ☐ 2. まあ盛んである
- ☐ 3. あまり盛んではない
- ☐ 4. 盛んではない
- ☐ 5. 分からない

Q5

【必須】

あなたが日頃おつきあいしている人のなかで、
ボランティア・NPO・市民活動（子育て支援、ケアワーク、環境保護運動など）に参加している方がいますか。

- ☐ 1. はい
- ☐ 2. いいえ

Q5-1

【必須】

それは具体的にどのような活動ですか。当てはまるものを全てお選びください。
（いくつでも）

- ☐ 1. 人々の学習活動に関する指導，助言，運営協力などの活動（料理，語学，書道教室など）
- ☐ 2. 自然・環境保護に関する活動（環境美化，リサイクル活動など）
- ☐ 3. 国際交流（協力）に関する活動（通訳，難民援助，海外途上国支援，留学生援助など）
- ☐ 4. 社会福祉に関する活動（老人や障害者などに対する介護，身のまわりの世話，子育て支援など）
- ☐ 5. 保健・医療・衛生に関する活動（病院ボランティア，患者会組織，健康相談など）
- ☐ 6. 交通安全に関する活動（子どもの登下校時の安全監視など）
- ☐ 7. 募金活動，チャリティーバザーなどの活動

☐ 8. その他 () (回答必須)

Q6 次に示す A と B という二つの意見のうち、あなたはどちらの意見に近いですか。

Q6-1 A 政府は、個人や企業ができることには介入せず、できるだけ任せておいた方がよい。

【必須】 B 政府は、個人や企業ができることでも積極的に多くの役割を担うべきである。

- ☐ 1. A に近い
- ☐ 2. どちらかといえば A に近い
- ☐ 3. どちらかといえば B に近い
- ☐ 4. B に近い

Q6-2 A ボランティア・NPO・市民活動の活動資金は、国や自治体が支えるべきである。

【必須】 B ボランティア・NPO・市民活動の活動資金は、それぞれの団体がみずから集めるべきである。

- ☐ 1. A に近い
- ☐ 2. どちらかといえば A に近い
- ☐ 3. どちらかといえば B に近い
- ☐ 4. B に近い

Q6-3 A 国や自治体は、ボランティア・NPO・市民活動の育成・活性化について

【必須】 より主導的な役割を果たすべきである。

B ボランティア・NPO・市民活動の育成・活性化は、参加したり応援したりする市民が主導的な役割を果たすべきである。

- ☐ 1. A に近い
- ☐ 2. どちらかといえば A に近い
- ☐ 3. どちらかといえば B に近い
- ☐ 4. B に近い

Q7 あなたが住んでいる地域に次のような問題が発生したとき、
あなたが取ると思われる立場にもっとも近いものを選んでください。

Q7-1 地域のまちづくりに関して住民の間で意見の対立が生じたとき

【必須】

- ☐ 1. みずからはあまり積極的に行動せず、しばらく事態を見守る
- ☐ 2. 地域の有力者、議員や役所に頼んで、解決をはかってもらう
- ☐ 3. みんなで話し合う場を設け、問題を解決するために話し合う

Q7-2 地域に住民の生活を脅かす公害問題が発生したとき

【必須】

- ☐ 1. みずからはあまり積極的に行動せず、しばらく事態を見守る
- ☐ 2. 地域の有力者、議員や役所に頼んで、解決をはかってもらう
- ☐ 3. みんなで住民運動を起こし、問題を解決するために活動する

Q7-3 高齢者のケアに関して、介護施設やヘルパーの不足など問題が生じたとき

【必須】

- ☐ 1. みずからはあまり積極的に行動せず、しばらく事態を見守る
- ☐ 2. 地域の有力者、議員や役所に頼んで、解決をはかってもらう
- ☐ 3. みんなでボランティア・市民活動を組織し、問題を解決するために活動する

Q7-4 子育てに関して、保育施設や保育士の不足など問題が生じたとき

【必須】

- ☐ 1. みずからはあまり積極的に行動せず、しばらく事態を見守る
- ☐ 2. 地域の有力者、議員や役所に頼んで、解決をはかってもらう
- ☐ 3. みんなでボランティア・市民活動を組織し、問題を解決するために活動する

Q7-5 大規模な災害が発生して、住民の生活が立ちゆかなくなったとき

【必須】

- ☐ 1. みずからはあまり積極的に行動せず、しばらく事態を見守る
- ☐ 2. 地域の有力者、議員や役所に頼んで、解決をはかってもらう
- ☐ 3. みんなでボランティア・市民活動を組織し、問題を解決するために活動する

Q8 次に県民と選挙や県政とのかかわりについての意見があげてあります。
あなたのお気持ちに近いものを1つお選びください。

Q8-1 自分のようなふつうの県民には、県のすることに対して、それを左右する力はない

【必須】

- ☐ 1. そう思う
- ☐ 2. ややそう思う
- ☐ 3. あまりそう思わない
- ☐ 4. そう思わない

Q8-2 県の政治は複雑なので、自分には何をやっているのかよく理解できない

【必須】

- ☐ 1. そう思う
- ☐ 2. ややそう思う
- ☐ 3. あまりそう思わない
- ☐ 4. そう思わない

Q8-3 県の選挙では大勢の人々が投票するのだから、自分一人くらい投票しなくてもかまわない

【必須】

- ☐ 1. そう思う
- ☐ 2. ややそう思う
- ☐ 3. あまりそう思わない
- ☐ 4. そう思わない

Q8-4 県議会議員は、大ざっぱに言って、当選したら県民のことを考えなくなる

【必須】

- ☐ 1. そう思う
- ☐ 2. ややそう思う
- ☐ 3. あまりそう思わない
- ☐ 4. そう思わない

Q9 次の意見についてどう思いますか。

あなたのお気持ちに近いものを1つお選びください。

Q9-1 たいていの人は信用できる

【必須】

- ☐ 1. そう思う
- ☐ 2. ややそう思う
- ☐ 3. あまりそう思わない
- ☐ 4. そう思わない

Q9-2 たいていの人は、他人の役に立とうとしている

【必須】

- ☐ 1. そう思う
- ☐ 2. ややそう思う
- ☐ 3. あまりそう思わない
- ☐ 4. そう思わない

Q9-3 他人はスキがあればあなたを利用しようとしている

【必須】

- ☐ 1. そう思う

- ☐ 2. ややそう思う
- ☐ 3. あまりそう思わない
- ☐ 4. そう思わない

Q9-4 他人を信用する方が、結果的には自分の利益になる

【必須】

- ☐ 1. そう思う
- ☐ 2. ややそう思う
- ☐ 3. あまりそう思わない
- ☐ 4. そう思わない

■現在お住まいの地域でおこなわれている、

ボランティア・NPO・市民活動（子育て支援、ケアワーク、環境保護運動など）についてお伺いします。

Q10 あなたは現在、こういった活動に積極的に参加されていますか。

【必須】

- ☐ 1. 積極的に参加している
- ☐ 2. やや積極的に参加している
- ☐ 3. 参加しているが積極的ではない
- ☐ 4. 参加していない

Q10-1 それは具体的にどのような活動ですか。当てはまるものを全てお選びください。

【必須】 (いくつでも)

- ☐ 1. 人々の学習活動に関する指導、助言、運営協力などの活動（料理、語学、書道教室など）
- ☐ 2. 自然・環境保護に関する活動（環境美化、リサイクル活動など）
- ☐ 3. 国際交流（協力）に関する活動（通訳、難民援助、海外途上国支援、留学生援助など）
- ☐ 4. 社会福祉に関する活動（老人や障害者などに対する介護、身のまわりの世話、子育て支援など）
- ☐ 5. 保健・医療・衛生に関する活動（病院ボランティア、患者会組織、健康相談など）
- ☐ 6. 交通安全に関する活動（子どもの登下校時の安全監視など）
- ☐ 7. 募金活動、チャリティーバザーなどの活動

☐ 8. その他 () (回答必須)

Q10-2 こういった活動にどの程度の時間をあてていますか。
【必須】 この1年間で振り返って月あたりの平均時間をお答えください。
 (半角数字でご記入ください)

※家への持ち帰り作業の時間を含みます。

時間くらい **【必須】** (数値制限:1-1000)

Q10-3 こういった活動に参加するようになった理由は何ですか。当てはまるものを全て選んでください。
【必須】 (いくつでも)

- ☐ 1. 地域の決まりやしきたりから
- ☐ 2. 地域を住みやすくしたいから
- ☐ 3. 知り合いが増えるから
- ☐ 4. 自分の知識や技術を活かしたいから
- ☐ 5. 空いた時間を使いたいから
- ☐ 6. その他 () (回答必須)

Q10-4 こういった活動に関心がありますか。
【必須】

- ☐ 1. 関心がある
- ☐ 2. どちらかといえば関心がある
- ☐ 3. あまり関心がない
- ☐ 4. 関心がない

Q10-5 このような活動に参加しない理由は何ですか。もっとも当てはまるものをひとつ選んでください。
【必須】

- ☐ 1. 身の回りに活動がない
- ☐ 2. 具体的にどのような活動があるのか知らない
- ☐ 3. 時間が合わない
- ☐ 4. 自分の関心と活動内容が合わない
- ☐ 5. その他 () (回答必須)

■現在お住まいの地域でおこなわれている、
趣味・娯楽・スポーツ活動（ただし、個人での活動を除く）についてお伺いします。

Q11 あなたは現在、こういった活動に積極的に参加されていますか。

【必須】

- ☐ 1. 積極的に参加している
- ☐ 2. やや積極的に参加している
- ☐ 3. 参加しているが積極的ではない
- ☐ 4. 参加していない

Q11-1 あなたは現在、このような活動にどの程度の時間をあてていますか。

【必須】 この1年間で振り返って月あたりの平均時間をお答えください。

（半角数字でご記入ください）

※家への持ち帰り作業の時間を含みます。

時間くらい 【必須】 (数値制限:1-1000)

Q11-2 こういった活動に参加するようになった理由は何ですか。当てはまるものを全て選んでください。

【必須】 (いくつでも)

- ☐ 1. 地域の決まりやしきたりから
- ☐ 2. 地域を住みやすくしたいから
- ☐ 3. 知り合いが増えるから
- ☐ 4. 自分の知識や技術を活かしたいから

- ☐ 5. 空いた時間を使いたいから
- ☐ 6. その他 () (回答必須)

Q11-3 このような活動に関心がありますか。

【必須】

- ☐ 1. 関心がある
- ☐ 2. どちらかといえば関心がある
- ☐ 3. あまり関心がない
- ☐ 4. 関心がない

Q11-4 このような活動に参加しない理由は何ですか。もっとも当てはまるものをひとつ選んでください。

【必須】

- ☐ 1. 身の回りに活動がない
- ☐ 2. 具体的にどのような活動があるのか知らない
- ☐ 3. 時間が合わない
- ☐ 4. 自分の関心と活動内容が合わない
- ☐ 5. その他 () (回答必須)

■現在お住まいの地域でおこなわれている

自治的活動（自治会、町内会、子ども会、地域行事など）についてお伺いします。

Q12 あなたは現在、こういった活動に積極的に参加されていますか。

【必須】

- ☐ 1. 積極的に参加している
- ☐ 2. やや積極的に参加している
- ☐ 3. 参加しているが積極的ではない
- ☐ 4. 参加していない

Q12-1 あなたは現在、こういった活動にどの程度の時間をあてていますか。
【必須】 この1年を振り返って月あたりの平均時間をお答えください。
(半角数字でご記入ください)

※家への持ち帰り作業の時間を含みます。

時間くらい **【必須】** (数値制限:1-1000)

Q12-2 こういった活動に参加するようになった理由は何ですか。当てはまるものを全て選んでください。
【必須】 (いくつでも)

- ☐ 1. 地域の決まりやしきたりから
- ☐ 2. 地域を住みやすくしたいから
- ☐ 3. 知り合いが増えるから
- ☐ 4. 自分の知識や技術を活かしたいから
- ☐ 5. 空いた時間を使いたいから
- ☐ 6. その他 () (回答必須)

Q12-3 このような活動に関心がありますか。
【必須】

- ☐ 1. 関心がある
- ☐ 2. どちらかといえば関心がある
- ☐ 3. あまり関心がない
- ☐ 4. 関心がない

Q12-4 こういった活動に参加しない理由は何ですか。もっとも当てはまるものをひとつ選んでください。
【必須】

- ☐ 1. 身の回りに活動がない
- ☐ 2. 具体的にどのような活動があるのか知らない
- ☐ 3. 時間が合わない

- ☐ 4. 自分の関心と活動内容が合わない
- ☐ 5. その他 () (回答必須)

■献血（成分献血を含む）についてお伺いします。

Q13 あなたはここ1年間で、献血をしたことはありますか。

【必須】

- ☐ 5回以上したことがある
- ☐ 3～4回したことがある
- ☐ 1～2回したことがある
- ☐ したことがない

Q13-1 あなたが献血をする理由は何ですか。もっとも当てはまるものをひとつ選んでください。

【必須】

- ☐ 1. 義務やしがらみから
- ☐ 2. 地域や社会の役に立つから
- ☐ 3. 結果的に自分の利益になるから
- ☐ 4. その他 () (回答必須)

■寄付や募金についてお伺いします。

Q14 あなたは日頃の生活のなかで、

【必須】 少額の募金（街頭の募金活動、駅やレジ横の募金箱など）をすることはありますか。

- ☐ 1. 頻繁にある
- ☐ 2. 月1回以上ある
- ☐ 3. ほとんどない
- ☐ 4. 一度もない

Q14-1 その理由は何ですか。もっとも当てはまるものをひとつ選んでください。

【必須】

- ☐ 1. 義務やしがらみから
- ☐ 2. 地域や社会の役に立つから
- ☐ 3. 結果的に自分の利益になるから
- ☐ 4. その他 () (回答必須)

Q14-2 あなたは日頃の生活のなかで、1,000 円以上の募金や寄付を行うことがありますか。

【必須】

- ☐ 1. 頻繁にある
- ☐ 2. 頻繁ではないがある
- ☐ 3. ほとんどない
- ☐ 4. 一度もない

Q14-3 この1年間に合計すると、どのくらい寄付をしましたか。

【必須】 (半角数字でご記入ください)

円 **【必須】** (数値制限:1-99999999)

Q14-4 次のうち、どのような条件が改善されれば、現在よりも寄付や募金を行なってもよいと思いますか。

【必須】 もっとも当てはまるものをひとつ選んでください。

- ☐ 1. 自分にとってもっと身近な活動や団体があれば
- ☐ 2. 寄付されたお金の使い道がもっと透明になれば
- ☐ 3. 募金や寄付に対してもっと税制上の優遇がなされれば
- ☐ 4. もっと募金や寄付をするチャンスや方法が増えれば
- ☐ 5. もっと所得があれば
- ☐ 6. 目的や趣旨に賛同できる活動がもっと増えれば

Q15 あなたが最後に卒業した学校について教えてください。

【必須】 現在、在学中の場合はその学校を教えてください。

- ☐ 1. 中学校
- ☐ 2. 高校
- ☐ 3. 高専・短大
- ☐ 4. 大学・大学院
- ☐ 5. その他 () (回答必須)

■あなたのお仕事についてお聞かせください。

Q16 あなたは現在、どのような立場でお仕事をしていますか。

【必須】

※アルバイトをしている学生の方は、「学生」とお答えください。

- ☐ 1. 自営業種（農業を含む）
- ☐ 2. 会社経営者・役員
- ☐ 3. 家族従業者
- ☐ 4. フルタイムの被雇用者
- ☐ 5. 派遣、契約・嘱託社員
- ☐ 6. パート・アルバイト
- ☐ 7. 学生
- ☐ 8. 現在は仕事をしていない

Q16-1 あなたは現在どのような仕事をしていますか。

【必須】

- ☐ 1. 専門職（教員、弁護士、医師、看護師、芸術家、スポーツ選手、宗教家、技術者など）
- ☐ 2. 管理職（会社役員、課長以上の管理職、議員、駅長など）
- ☐ 3. 事務職（総務・企画事務、経理事務、ワープロオペレーター、校正など）
- ☐ 4. 販売職（小売店主、販売店員、外勤のセールスマン、外交員など）
- ☐ 5. 生産工程・労務職（大工、家具職人、工場作業員、清掃員、トラック運転手など）
- ☐ 6. サービス職（料理人、理容師、ウエイトレス、タクシー運転手など）

- ☐ 7. 保安職（警官、自衛官、守衛など）
- ☐ 8. 農林漁業従業者（農業、養畜、林業、漁業、造園師、植木職など）
- ☐ 9. その他（）（回答必須）

Q17 あなたの去年の年収を教えてください。

【必須】

- | | |
|-------------------------------------|---|
| ☐ 0 円 | ☐ 601～700 万円 |
| ☐ 1～100 万円 | ☐ 701～800 万円 |
| ☐ 101～200 万円 | ☐ 801～900 万円 |
| ☐ 201～300 万円 | ☐ 901～1,000 万円 |
| ☐ 301～400 万円 | ☐ 1,001～1,100 万円 |
| ☐ 401～500 万円 | ☐ 1,101～1,200 万円 |
| ☐ 501～600 万円 | ☐ 1,201 万円以上 |

Q18 配偶者の去年の年収を教えてください。

【必須】

- | | |
|-------------------------------------|---|
| ☐ 0 円 | ☐ 601～700 万円 |
| ☐ 1～100 万円 | ☐ 701～800 万円 |
| ☐ 101～200 万円 | ☐ 801～900 万円 |
| ☐ 201～300 万円 | ☐ 901～1,000 万円 |
| ☐ 301～400 万円 | ☐ 1,001～1,100 万円 |
| ☐ 401～500 万円 | ☐ 1,101～1,200 万円 |
| ☐ 501～600 万円 | ☐ 1,201 万円以上 |

以上