

協働事業提案制度の課題と再検討の状況

島田桂吾（静岡大学教育学部）
荒見玲子（名古屋大学大学院）

はじめに

協働事業提案制度は市民活動の持つ専門性・目的志向性と行政活動を結びつけ、地域課題の解決をはかり、公的な活動の質と量を高めることを目的とする活動である。

協働は行政と市民活動団体双方にとって利点を持ち得る。行政は、当該事業により、公共的活動を担う市民活動団体の育成、専門性や企画力、実現力などを生かした既存事業の補完的機能の調達、行政コストの削減、市民との信頼関係の構築が可能となる。他方、市民活動団体は、協働を通じて、自分たちの活動のミッションを社会に伝え、自発的な企画を公共に媒介する機会を入手し、活動資金を調達し、事業を拡大する機会を獲得する。さらには行政との協働自体により社会的信頼の向上を目指すことができる（関谷 2011）。協働事業提案制度は、協働にかかるコストを減らし、行政と市民活動団体双方にとっての利点を生かせるよう制度化された仕組みだと捉えることができる。

実際、政令指定都市 20 市のなかで、15 自治体が導入経験を持ち、「協働事業提案制度」は大都市において比較的良好く浸透・政策波及した制度である。しかし、導入経験を持つ自治体のうち、約 40% の 6 自治体¹は既に事業を終了しており、熊本市を除く 5 自治体は比較的短期間で事業を終了している。事業を継続している自治体は多いとはいえない。これはなぜだろうか。

本稿では、協働事業提案制度を導入しながらも異なる帰趨を辿っている名古屋市と福岡市を比較し、その要因と協働事業提案制度の課題を探ることを目的とする。なお、福岡市では「きょうどう」を「共働」と表記している。本項では福岡市の制度等に関連した場合は「共働」と表記し、一般的な内容については「協働」と表記する。

1 先行研究と分析の視点

（1）先行研究

行政と NPO の協働については、協働を独立変数として政策過程や行政、NPO に及ぼす影響を実証研究している直近の小田切（2014）の研究をはじめ、研究の蓄積が厚い。特に地方分権改革が提案募集型に舵をきったこととあいまって、市民提案も実務的な視角から（例えばガバナンス 2014 年 8 月号特集「市民からの提案を活かす自治体」など）その意義は一定程度評価されている（金井 2014）。

協働事業提案制度に対象を絞った調査研究としては、淺利（2007）、NPO 活動推進自治体ネットワーク協働事業提案制度研究会（2010）、関谷（2011）、佐藤（2013）等がある。関谷（2011）では、協働事業提案制度の運用における 2 つの問題点を指摘する。第一に、制度に応募する提案団体の数が伸び悩み、行政内部において制度の運用に熱心な主体が、直接の担当課と制度の必要性を自覚する事業課に限られている。特に大半の部署において、団体からの提案内容が既存の事業から乖離しすぎていて対応に

苦慮するために協働への取り組み自体で負担が増加する、と考える消極姿勢があるという。第二に、NPO や市民活動が提案する意図と事業内容が行政の意識や支援内容と食い違うという。この食い違いに対する両者の協議不足の結果、応答的な関係が希薄になり、制度の運用を制約するという。

また NPO 活動推進自治体ネットワーク協働事業提案制度研究会（2010）や、佐藤（2013）は、協働事業提案制度の実施状況についてのアンケート調査を行った。これらの実証研究では予算、テーマ設定者、協議の有無、選考、評価といった運用プロセス・形態や、その効果・課題・改善策等について調査している。佐藤（2013）では、協働事業提案制度を休止または廃止した理由についても質問している。その結果、上述の既存研究での指摘された問題点に加え、提案される事業が一過性であること、事業継続が行われないことなどから費用対効果が薄いといった点、つまり他の団体や地域社会への波及が進んでいないことが休止・廃止の要因となっている事実を明らかにした。協働事業提案制度の効果を、「協働に対して行政内部の協力体制が得られやすくなつた」、「行政コストを削減することができた」と考えている、つまり自治体にとってメリットがあると考えている自治体が実は少ないという結果も示されていた。

このように問題点を指摘する論文がある一方で、本稿の主題に関わる、協働事業提案制度の長期的な継続をする条件を明らかにした先行研究は管見の限り見られない。協働事業提案制度について、その意義を指摘する文献は複数見られるにも関わらず、このように事業継続の条件についての指摘が少ないので、3つの理由が考えられる。第一に、先に指定都市において 40%が事業を廃止していると明らかにしたとおり、実際に調査対象とできるような長期的な継続をしている自治体が多くないからである。第二に、行政事業は、一度始まると事業を継続するよりも事業を廃止するコストのほうが高く、続いていて当たり前という発想になりやすい。「何故続いているか、どのような条件で続くか」、という問い合わせるのは、廃止事例や失敗事例の知見が蓄積しない限り難しいといえる。第三に、「ある事業が継続する理由」を特定するのは、単一の事例研究で、先行研究において結果に影響を与える変数や因果関係が明らかになっていない場合、研究設計上、分析が難しいからである（例えば King et al.1994=2004）。複数の事例を比較して初めて事業継続の条件を特定できるが、既存研究ではそのような複数事例の比較は行われていなかったのである。

（2）分析の視点

先行研究では、協働事業提案制度の持つ課題として、市民活動団体の姿勢、行政の意識、両者のギャップ、そして事業そのものの効果が弱いといった点が指摘されている。しかし、行政の意識と市民活動団体の意識の違いがどのように引き起こされるのか、こうした課題がなぜ生じるのかについては、見過ごされてきた。さらに既存研究では、「提案内容が既存の事業から乖離しすぎていて対応に苦慮する」という、団体側の提案内容から行政側の消極姿勢が生じる指摘がされているものの、提案内容が既存の事業体系と異なるからこそ提案制度を導入する意義があり、このような認識が生じる理由を敷衍する必要がある。

そこで本稿では、協働事業提案制度の導入及び制度設計において、両者の間に入る NPO 担当部署によって、市民活動団体・行政の事業課の府内調整がどのように担保されていたのかに着目する。既存の単一事例研究や実施状況についての量的調査では、この議論の妥当性は検証できないため、本研究では、事業の継続と廃止という異なる結果をもたらした指定都市の政策過程の過程追跡（George and

Bennet 2005) と、事業内容を検討して比較する。なお、その規模が大きく協働事業提案制度の推進が難しく、他方全国の自治体のなかでは社会経済環境が相対的に似ているため、指定都市を研究対象とした。

以上をふまえ協働事業提案制度を、指定都市の中で最も早い2004年に導入したにも関わらず2008年に廃止した名古屋市と、2008年に新たに制度を導入し現在でも積極的に活用している福岡市を比較することとした。

2 名古屋市の事例

(1) 制度導入の経緯・経過

愛知県名古屋市は人口2274511人、面積326.43km²、高齢化率23.7%と²全国第三位の人口を有する。市外からの流入人口が多く昼間人口が多いにもかかわらず、名古屋市の市民活動は地域コミュニティが強いという特徴がある。自治会加入率は高く、伊勢湾台風の教訓を生かし作られたという区政協力員制度³や学区連絡協議会制度を通じた住民自治が行われている⁴。また、名古屋都市圏全体を見ると、ものづくりの拠点になっており、企業の社会貢献活動も盛んで行政との結びつきが強いという特徴もある。

このような特徴から、平成27年9月現在の名古屋市内に主たる事務所があるNPO法人は903法人と、全国の類似都市と比較し人口当たりのNPOの数が多くなく、全国の平均程度である⁵。また、名古屋市では、地域活動や市民活動を扱う部署は主に市民経済局地域振興部に設置されている。地域振興課がコミュニティ施策を所管し、NPO団体やNPO活動・市民活動の促進は市民活動推進センター市民活動係が所管する⁶。この市民活動推進センターの前身は「なごやボランティア・NPOセンター」である。

さて、名古屋市におけるNPO公募型協働事業制度は次のような市民活動施策を背景⁷に導入され、名古屋市のNPO・協働施策発展の中で重要な通過点として位置づけられてきた。まず1990年代前半の阪神・淡路大震災を受け、ボランティア情報コーナーが設置された。その後、NPO法施行を受けて「名古屋市NPO懇話会報告書」で「公益実現のためのNPOと行政との協働における基本方針」を検討し、「名古屋新世紀計画2010」の中で「協働」を行政計画の中で位置づけた。この計画を受けて平成13年には「市民活動促進基本指針」を策定し、様々な市民活動促進施策の展開が始まった。翌14年には「なごやボランティア・NPOセンター」を開設している。くわえて、平成16年8月から指定管理者制度導入を開始し、2期指定管理で運営をおこなった⁸。あわせて平成15年の「NPOと行政の協働の仕組みづくりに向けて（提言）」において、協働を「複数の主体が、それぞれの自主性・自発性をもとに相互の特性を認識・尊重しながら役割分担し、公共サービスを提供するため、協力・強調すること」と定義した。

このような政策展開の中で、協働に対して積極的であった松原市長2期目の平成16年度から地域課題や多様な市民ニーズにきめ細かく対応していくため、NPOの先駆性や専門性などを生かした協働事業企画案を公募するために「NPO提案公募型協働事業」が開始された。地域振興課の予算でモデル事業として5年間限定で始められた。

「名古屋新世紀計画 2010」の第二次実施計画（2004-2006）には、『「協働なごや」で元気発信』を目標に掲げている。2005年愛・地球博の開催を控えごみ減量という政策課題があり、その一方で赤字財政により財政健全化・行財政改革を行う必要がある⁹と記載されている。行財政改革の中でパートナーシップ施策を強化するためにモデル事業が行われ、行政主導で進められた。

（2）事業の内容¹⁰

[表1 NPO提案公募型協働事業の実施内容・実績（平成16年度～平成20年度）]

年度	応募テーマ	担当課	協働先NPO	実績額	応募数	年度合計
平成16年度 (上限60万・5 テーマ)	①まちの魅力作りのための情報発信研究事業	千種区	城山・覚王山魅力アップ実行委員会	60万円	3	15事業中5事業 299万8974円
	②地域資源活用による子どもと高齢者の安心・安全な交流居場所作り事業	東区	(N)まちの縁側はぐくみ隊	60万円	2	
	③芸術・文化の各ジャンルにおける継続的・計画的な人材育成事業	港区	@port	60万円	3	
	④世代をつなぐシニア・キッズ自然保護事業	環境局	(N)藤前干潟を守る会	60万円	3	
	⑤安心・安全で快適なまちづくりに向けた体験・実践型の意識啓発事業	天白区	名城大学ボランティア協議会	59万8974円	4	
平成17年度 (上限60万) ※テーマ募集 は5	①芸術・文化の各分野において、人材育成を通してやどりやうるおいのある生活を提供する事業	中川区まちづくり推進室	小劇場コンサート実行委員会	60万円	8	16事業中5事業 300万円
	②災害発生における災害時要援護者の安否・支援の仕組みづくり事業	健康福祉局総務課	(N)三味線音楽普及の会名古屋事務所	60万円		
	③公共建築物におけるユニバーサルデザイン評価・提案事業	住宅都市局管理指導室	(N)子ども＆まちネット	60万円	2	
	④次世代につなげる森づくり事業	緑政土木局緑化推進課	名古屋東山森づくりの会	60万円	2	
	①エコライフ拡大事業	環境局地球温暖化対策室	(N)エコデザイン市民社会フォーラム	43万2075円	1	
平成18年度 (上限50万・5 テーマ)	②地域において安心して生活できるための支援づくり事業	健康福祉局介護保険課	清水なかまの家	50万円	3	14団体・16事業 中5事業 243万825円
	③地域のまちづくりなどに若者を参画させる仕組みを創出し、地域コミュニティの活性化を図る事業	子ども青少年局青少年自立支援室	(N)名古屋オレンジの会	50万円	5	
	④子どもと子育て家庭に思いやりのある、優しいまちづくりを目指した市民活動事業	子ども青少年局子ども未来課	(N)子ども＆まちネット	50万円	4	
	⑤市民活動団体と行政との成熟した協働社会を目指した事業～協働のさらなる仕組みづくり	市民経済局地域振興課	(N)ボランタリーネーバーズ	49万8750円	3	
	①コミュニケーション活動におけるITの活用	総務局情報推進課	ITネットなごや	50万円	1	
平成19年度 (上限50万・3 テーマ)	②地域にエコライフ実践者の拡大事業	環境局地球温暖化対策室	(N)エコデザイン市民社会フォーラム	48万6780円	1	3事業中3事業 148万6055円
	③大多数の市民参加によるAEDのPR活動	健康福祉局保健医療課	(N)日本救急蘇生普及協会	49万9275円	1	
	④市民活動を通じた災害時における外国人支援制度	市長室国際交流課	まなびや@KYUBAN	45万円	1	
平成20年度 (上限45万・4 テーマ)	②都市河川の持つ魅力を広く伝え、浄化運動につなげる活動	総務局企画課 緑政土木局堀川総合整備室	堀川連合設立準備会コミュニケーション班	45万円	1	4事業中4事業 180万円
	③次世代を担う小・中学生に名古屋の伝統産業の魅力を伝える事業	市民経済局産業経済課	(N)持続可能な伝統文化を守る会	45万円	1	
	④子育て支援サービス提供者実態調査	子ども青少年局子ども事業調整室	(N)子ども＆まちネット	45万円	1	

NPO提案公募型協働事業は次のとおり実施された。まず、名古屋市からNPOに対して公募テーマを提示した上で、協働事業企画案を公募し、名古屋市が採用を最も優れた企画案について、提案したNPOと委託契約が締結される。地域振興課の年度ごとの予算に応じて委託金額の上限が設けられており、その中で企画案が決まっていた。

公募への応募資格は「市民の自主的な参加による自発的で、営利を目的としない公益性を有する活動を行っている団体」で、「活動の拠点が主に名古屋市内であること」とされた。また、協働事業の内容は、「先駆的な手法で、NPOと名古屋市が協働することによってより高い効果が期待できる事業を提案すること」、「国や県、市町村及びそれらの外郭団体、又は企業等から委託や助成を受けている事業は提案でき」ない、と定められていた。

事業化のプロセスは、まず、庁内でやりたいテーマを募集し、そのテーマに沿って公募をかけ、NPOなどの団体が応募書を提出する。募集が出てから約1ヵ月後の短い期間での応募となった¹¹。応募書類は応募書及び、企画提案書（目的・事業内容・期待される効果・スケジュール・見積書）、団体の概要がわかるもの（定款、役員名簿、前事業年度の活動概要・決算書、今事業年度の事業計画書及び予算書、市または他の公共団体からの委託事業等の実績、今回提案した類似事業の実績）等である。

提出された書類に基づき、学識経験者及び市職員等で構成する公募選定委員会が各企画提案の審査を行った。企画提案書の書面審査のほかに、応募者によるプレゼンテーションを行い、NPOの事業遂行能力を考慮して総合的に判断するとされた。

企画提案の選定基準¹²は大きくは4項目で、項目ごとに評価のポイントが存在する。「課題の把握の適確性」（=課題を適確にとらえているか）、「実施方法の適確性」（=手法は先駆的であるか、課題解決に向けて、有効な手法が盛り込まれているか、実施方法は具体的か、実行可能性は高いか）、「協働事業としての適確性」（=協働することによって高い効果が期待できるか、NPOと行政の役割分担が明確で妥当か、協働する担当課の意見は肯定的か）、「経費の妥当性」（=経費の積算が妥当か）である。

このように審査されて選定された団体と市が委託契約を結び、採用された企画案をもとに、提案したNPOと名古屋市の間で、仕様書を協議の上作成する。契約期間は委託の日から当該年度末までとされ、期間内に事業を実施し、事業報告書を作成し、事業報告会において成果発表をすることになっていた。表1は5年間の実施内容と実績である。

名古屋市のNPO提案公募型協働事業は次の二点の特徴をもつ。第一に、NPOの提案に対して、公開審査を行い委託する、という仕組みになっている。審査基準の中には、NPOと行政の役割分担が明確で妥当か、協働する担当課の意見は肯定的かといった項目もあり、行政の意向が強く反映される制度となっている。西尾（2013）は「参加」を「自治体である市区町村の市町村政の諸側面に地域住民が参画する諸々の活動の領域」、「協働」を「地域住民が自主的に協働して「まちづくり」に取り組む諸々の活動の領域」と定義し、両者を明確に区別する。この西尾の定義によれば、名古屋市のNPO提案公募型協働事業は「協働」という言葉を使っているものの、NPOの行政への「参加」という側面が強い事業である。結果的に、採択された事業も他の自治体の協働事業提案制度に比較して、行政のニーズ調査に近いような内容のものも多い。行政の発想の枠を超えない事業が多い。

第二に、年度によって予算、スケジュールや実施要綱が少しずつ異なり、応募するNPOにとっては使い勝手のよくない制度だと推測される。実際、表1からもわかるように、平成19年度以降は、募集開始時期が遅いこともあり、応募数が非常に少なく、過去に採択された経験のあるNPOが再び採択されており、倍率が非常に低く、公募の利点が生かされていない可能性がある。

（3）事業終了の経緯と当時の課題

NPO提案公募型協働事業提案制度は、5年間のモデル事業期間が終わり、2008年度にそのまま終了した。終了した理由として次の2つの要因があるという¹³。

第一に、NPO所管課が間に入るのではなく、各原課で必要がある部署が直接に協働事業を行ったほうが効率的・効果的と考えられた。行政評価でも外部の専門家から同様な意見が提出され、モデル事業としては良いが、協働が促進されたときには各課でやってほしいというコメントがついたという。そもそも協働自体の経験がなく、先行事例がない部署は「てこ入れ」が必要となるので、NPO提案公募型

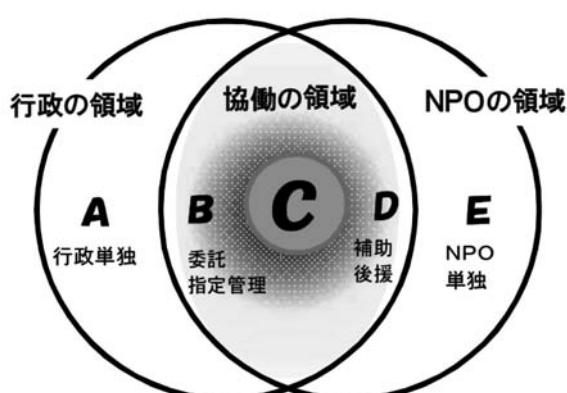
協働事業提案制度は有効である。しかし、平成 16 年度には 100 件程度だったのが、現在でも 856 件¹⁴にまで市全体の協働事業の件数が増え、市として協働が増えたという認識がある中で、地域振興課が間に入る必要性がないのではないか。市の職員の認識を変え、各課の理解を進めることが重要ではないか、それぞれの各課が協働事業をやれるように支援していくように施策をシフトさせたい、という議論になったからだという。本当に協働事業を実施したいと考える行政の部署に手を挙げてもらいたいという。こうした議論の背景には、協働相手と行政の信頼関係がないと協働事業が成功しないという市の協働推進部署の認識がある。既に行政と関係性を作ることができている団体のほうが信頼でき、新規の参入希望者への告知は、協働推進部署が発信を担えばいいと考えているようだ。

第二に、市民のプロポーザルで審査するタイプの事業、各原課で NPO 提案公募型協働事業提案制度以外の仕組みが増えてきたため、実際上も提案制度の必要がないという議論になったからである。

このような経緯から事業は終了したもの、平成 23 年 12 月には名古屋市市民活動促進基本方針の 35 ページにおいて、「市民活動団体が行政と協働して社会的課題を解決するための仕組みの検討」として、市民活動団体からの提案を受け、連携して事業を実施する『協働事業提案制度』の（再）導入が提言されている。この提言は、名古屋市において市民活動団体と行政との協働事業の件数が増加したとしても、行政主体のテーマ設定による委託事業が多く内容が限定的ではないか、という反省を踏まえて挿入された。さらに提言では、協働の際に事業を実施した双方の担当者が「協働ふりかえりシート」を作成することにより、事業の実施状況を見直すとともに意見交換の場を持ち、よりよい協働事業の推進につなげていくことを目指している。

しかし、提案制度の制度化については、他都市の状況を見ながら検討を行っている段階だという。そのため、現状の施策は、「協働コーディネータ」・「NPO アドバイザー」などの人材育成や人材活用、寄付文化の醸成、職員研修といった施策が中心となる。表 2 は、ここ数年の名古屋市の協働事業実績の推移を示している。名古屋市は主に「委託」が多く、当初は「補助金」「後援」の活動が増えていたものの、近年はやや減少し、協働事業提案制度が存在しないなか、「協力」が増えていることがわかる。図 1 の類型によると名古屋市は主に B の領域が多く、当初は D の領域の活動が増えていたものの、近年はやや減少し、協働事業提案制度がない中で、C の領域が増えていることがわかる。したがって、担当課としては、協働事業提案制度の導入の是非について、モデル事業が廃止されたときと同様の認識を持っている。

図 1 活動領域による類型



出典：名古屋市「市民活動団体との協働の手引書」平成 25 年 2 月第 3 版、p.22

表2 市民活動団体との協働事業実績

事業件数	協働の形態									
	委託	共催	実行委	補助金	後援	参画	指定管理	アダプト	協力	
平成19年度	532	129	28	22	42	104	9	2	6	190
平成20年度	722	158	34	36	46	230	16	11	4	187
平成21年度	782	149	78	33	55	210	29	12	6	210
平成22年度	841	125	111	34	48	240	39	12	3	229
平成23年度	839	124	144	29	53	193	48	12	7	229
平成24年度	856	126	148	33	44	182	38	13	4	268
24-23増減	17	2	4	4	△9	△11	△10	1	△3	39

出典：名古屋市市民活動推進センター提供資料

すなわち、現状NPOからの提案型の公募事業について、名古屋市市民活動促進基本方針に示されたにもかかわらず進めることができないのは、提案公募型の方式に本質的な課題が2つあるからだという。第一に、行政のニーズがない事業は、予算も人もない現状で受け入れられないのが現状である。地域の課題についてすべて行政が取り組めるわけではなく、課題があるとわかっていても、優先順位をつけるのが行政の仕事である。一方で、市民活動の本質は個別性のニーズであり、100万円の事業予算もとれない名古屋市の現状では行政側の協働の承諾が難しいという。何処の部署にも受け入れられない、けれども意味がある提案という成功例というのがどのくらいあるのか、を他都市の事例を検討してから考えたい。提案公募型協働事業のスキームは、行政改革推進室で、空き教室の利用の提案を受けるケースなど、府内の他部署でも近年広がったものの、行政側のニーズに合わず、調整が難航し、原課が拒絶するという事例もあったという。

第二に、第一の点と関連するが、真の意味での協働を行うならば、市民活動団体側も行政側の事情を理解したプロポーザルとならないと調整やプロセスの費用対効果が悪く、行政側は受け入れられないという点である。具体的には、市民活動団体の地道な活動による実績や、提案の内容に限らず、書類の書き方なども含むという。現状、新規の提案事業を協働で行うための制度がないため、以上2点の課題を乗り越えられる解決策が見つかった時点で協働事業提案制度を再導入したいと考えているとのことであった。

3 福岡市の事例

(1) 制度導入の経緯・経過

福岡市は人口1,523,537人、面積343.38km²で全国第六位の人口を有する¹⁵。また、推計人口に占める大学・短期大学に通う学生数の割合は5.1%であり「学生の多い都市」と言える¹⁶。平成27年9月現在の福岡市に主たる事務所があるNPO法人数は702¹⁷であり、人口比率では政令指定都市の中で第三位である。

福岡市の共働事業提案制度は、「補助金の統合」の側面と「市民公益活動の推進」の両面から生み出された制度である。平成10年11月に山崎広太郎市長が就任したことに始まる。山崎市長はNPM理論に基づき、「大規模事業点検プロジェクトチーム」と「経営管理室」を両輪として行財政改革を進めた。平成12年4月に市長の諮問機関である「福岡市経営管理委員会」が「DNA2002計画」を策定した。これ

を受けて、平成 15 年 3 月に「福岡市 新・基本計画（第 8 次基本計画）」が策定され、「政策目標」として「地域コミュニティを活性化し、住民自治・地域自治を推進する」が掲げられ、「地域と行政の新たな連携のしくみ」や「地域補助金の統廃合による新たな支援制度の創設」等が記載された。

「地域補助金の廃止」に関しては、福岡市が交付する補助金及び負担金並びに市税に係る減免措置の審査を行う福岡市補助金等審査委員会が平成 16 年 12 月に「福岡市の補助金等のあり方及び見直しの方策について（補助金に関する提言）」を策定した。この中で、補助対象団体等の自律を促進するために、補助の終期設定の義務付けや、公平性と行政の透明性の観点から公募制を拡大することを指摘するとともに、補助対象団体の自立の促進と受益者の適正負担の観点から、補助団体にも一定程度の金銭的負担を課す新たな制度を創設することも盛り込まれた。また、平成 18 年 3 月の「福岡市の補助金等のあり方及び見直しの方策について（負担金に関する提言）」では、民間団体等が市に対して提案する制度を導入することを提言し、その際に「提案団体は総事業費の一定割合を負担すること」が明記された。

「市民公益活動の推進」に関しては、平成 16 年 3 月に自治協議会制度の創設するコミュニティ施策の運営体制の見直しが図られ、自治協議会と市は「地域のまちづくりにおける共働のパートナー」として位置付けられた。平成 17 年 4 月に福岡市市民公益活動推進条例が制定された。

上記の流れを受けて、福岡市市民公益活動推進審議会が平成 19 年 10 月に「共働事業提案制度の導入に関する提言」を提出し、平成 20 年度から福岡市共働事業提案制度が開始されるに至った。

（2）福岡市共働事業提案制度の概要

福岡市共働事業提案制度の目的は、「NPO の新しい発想を活かした事業の提案を募集し、NPO と市の共働による相乗効果を發揮して、市民に対してきめの細かいサービスを提供するとともに、地域課題の効果的・効率的な解決や都市活力の向上」である。そのねらいは、「NPO と市の双方が互いに理解・尊重し、対等な関係のもとに事業目的・目標を共有し、それぞれの役割や責任、経費負担等を明確にした上で、事業を実施」することで、「NPO の先駆性や実行力と、市の調整力や情報発信力を合わせることで、単独で実施するよりも効果的・効率的に事業に取り組むこと」が可能であるとしている¹⁸。このように、事業の企画段階から、NPO と市が対等な立場で、意思の疎通を図りながら意見を出し合い、適切なパートナーシップに基づき事業に取り組むことが目指されており、事業に取り組むときには、NPO と市の経費負担や役割分担を定めた「共働協定書」を締結し、NPO と市が新しい一つの組織「実行委員会」を組織し、その組織が主催者となって事業を行うこととされている。

この事業の応募資格は、福岡市内に事務所を置き、かつ市内で 1 年以上の活動実績を有し、10 人以上の正会員を有する、営利を目的とせず公益の増進に寄与する活動を行っている NPO 等である。募集する事業は、テーマは募集団体が自由に提案できる「自由提案」と、市があらかじめ提示したテーマに基づく「市のテーマによる提案」が設けられている。採択された事業について、福岡市が負担する経費は、総事業費の 5 分の 4 以内で、1 事業当たり 400 万円を上限としている。つまり、事業費すべてを市が負担する委託とは異なり、提案団体にも一定程度負担を課していることは特徴的である。

共働事業提案制度に応募する団体は、5 月末日までに企画書（概要書）を市民公益活動推進課へ提出する。その後、提案団体と提案内容に関する市担当課とで面接を行い、提出された企画書（概要書）をもとに、それぞれが抱えている課題や事業の方向性等について意見交換を行い、7 月に正式な企画書（本提案書）を市民公益活動推進課へ提出する。市民公益活動推進課は、提出された書類をもとに応募資格要件

を満たしているかの事前審査を行う。次に、市民公益活動推進課が立ち合いの下で、市担当課は提出された企画書（本提案書）の内容等について提案団体へヒアリングを行う。8月には、学識経験者、地域関係者、報道関係者、企業関係者、行政職員等で構成される審査委員会が提出された書類について審査項目¹⁹に基づき、第1次審査を行う。第1次審査を通過した提案団体と市担当課は9月に協議を行った後、最終審査を兼ねた公開プレゼンテーションを行い、審査委員会によって共働事業候補を選出し、最終的には市長が決定する。実施が決定した提案事業については、経費負担割合、事務の役割分担等を明確にするため、事業実施前に提案団体と市で協定書を締結し、実行委員会を組織して、提案の翌年度から事業を実施することになる。

事業の評価については、2年目に実施される中間評価と、最終年度に実施される最終評価が設けられている。いずれの評価についても、評価基準としては、「共働のプロセス」「事業の成果」「事業継続の必要性」が位置付けられている。また、手法については、市と団体が今後の進め方を確認する「ふり返り会議」や、市長が事業の評価を行う「事業の報告・事業評価」など、多面的に行うとともに、進捗状況については市ホームページに掲載されるなど、透明性を確保する意図が垣間見られる。また、最終評価では、事業終了後の在り方についても検討される。具体的には、①市が主体的に実施、②NPOが主体的に実施、③それぞれが実施、④独自の形態で実施、のいずれを取るかが判断される。

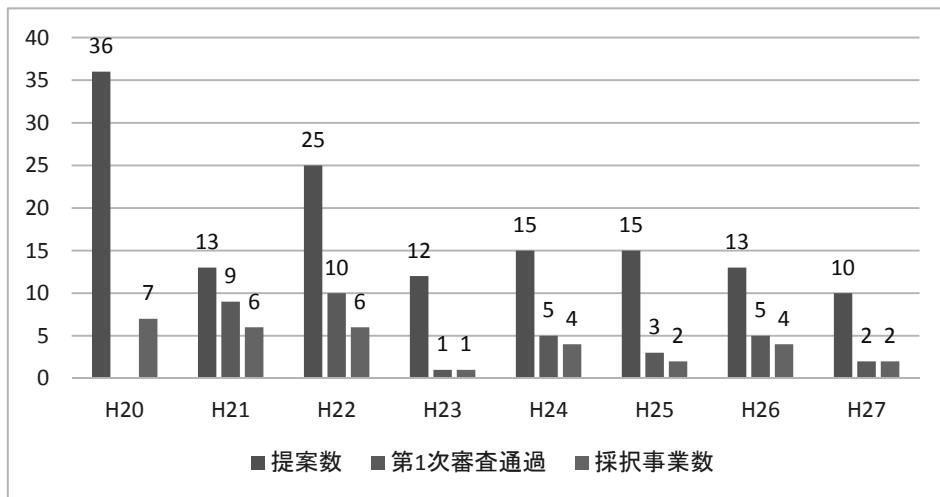


図2 共働事業提案制度の提案数及び採択事業数の推移

表3 共働事業提案制度終了後の対応

採択年度	採択数	市が実施	NPOが実施	それぞれ実施	独自の形態で実施
平成20年度	7	1	3	3	0
平成21年度	6	0	3	2	1
平成22年度	6	1	0	5	0
平成23年度	1	0	0	0	0
平成24年度	4	0	2	0	0
平成25年度	2	0	0	0	0
合計	26	2	8	10	1

出典：福岡市「過去の採択事業一覧」を基に筆者が作成

では、共働事業提案制度の採択数はどのように変化したのか。平成 20 年度から平成 27 年度までの採択数の変化を表したもののが図 1 である。提案数は、初年度である平成 20 年度は 36 件あったが、平成 27 年度は 10 件と減少している。また、採択事業数も、平成 23 年度以降は 1 件～4 件にとどまっている。また、共働事業提案制度終了後の対応についてまとめたのが表 3 である。もっとも多いのが「それぞれが実施」の 10 件であり、次いで「NPO が実施」の 8 件である。

(3) 本事例の特徴と課題

本事例の特徴は、主に三点挙げられる。第一に、企画段階から NPO と行政の協働が制度上担保されている点である。実際に事業に取り組むときも、NPO と市担当課合同の情報交換会、事業の中間期、最終期での振り返り会議等を行い、事業に取り組まれる団体相互の情報を共有しながら、事業の円滑な実施を目指すことで、特に行政職員の協働意識が芽生えやすいと考えられる一方で、面接や情報交換を行う機会が多いため、時間的コストや調整コストがかかりやすいとも捉えられる。

第二に、NPO も経費を負担する点である。これは、福岡市が掲げる「NPO と市が対等な立場で事業を行う」ことを体現しているわけであるが、総事業費の 5 分の 1 以上を負担することは、規模が小さい NPO にとっては軽くはない負担であると推察される。

第三に、共働事業提案制度終了後の対応のほとんどは、市と NPO それぞれが実施するか、NPO が実施するかに分かれている。本来、行政と NPO それぞれが行うべき領域を跨ぐ内容の事業を共催で実施することが目的であったが、実際には行政と NPO のどちらが実施するべきかを振り分ける機能を果たしているにとどまり、従来の「行政の役割」と「NPO の役割」という枠組みの変容までには至っていないと考えられる。

まとめ

本研究では、協働事業提案制度を指定都市の中で最も早い 2004 年に導入したにもかかわらず 2008 年に廃止した名古屋市と、2008 年に新たに制度を導入し、現在でも積極的に活用している福岡市を比較し、その導入過程・制度の内容・導入以後の状況について過程追跡を行った。

福岡市は、市長のリーダーシップによる「地域補助金の統廃合」という具体的な政策目標の下、共働事業提案制度の導入に至っている。そのため企画書を NPO と原課が一緒に提出し、NPO も経費を負担する等、市民活動団体と原課の府内調整を制度上確保できていた。他方、名古屋市は導入が早かったものの、市民活動団体の提案公募という形をとっており、原課と市民活動団体との調整は NPO 担当部署を通して行われていた。しかも当時「なごやボランティア・NPO センター」は指定管理が行われており、NPO 施策を構成する窓口・センター・施策の各担当部署は分離していたため、府内調整のコストが大きかったと考えられる。このように、両自治体の導入経緯や制度内容の違いが、府内調整及び市民活動団体と原課の間の調整の実質的な成否につながり、協働事業提案制度の継続・活用状況の違いをも生み出したことがわかった。

本研究の結果から次の 3 つの示唆を引き出すことができる。第一に、協働事業提案制度の「継続」は事業選定プロセスから行政と NPO の「協働」の有無が影響している可能性がある。名古屋市で示された「眞の意味での協働を行うならば、市民活動団体側も行政側の事情を理解した提案にならないと調整やプロ

セスの費用対効果が悪く行政側は受け入れられない」という課題に対して、福岡市はプロポーザルに必ずNPOと原課がセットになり、事業採択も委託契約ではなく「協働協定書」を結ぶことで両者のギャップを埋めている。

第二に、協働提案制度では「協働の領域」の確定までは至っていない点である。名古屋市は「原課と直接行った方が効率的」という理由で制度を廃止しているし、制度を継続している福岡市においても、引き続き協働で実施する件数はそこまで多くない。そのため、協働事業提案制度は「協働の領域」を確定させることではなく、行政とNPOが共に「協働の領域を探すこと」に意義を見いだすか否かが制度継続のポイントであることが推察される。

第三に、名古屋市で指摘されたように、真の協働を達成するならば、マッチング自体が非効率のため、協働推進担当部署は不要であり、原課と市民活動団体の仲介をする必要も、協働を制度化する必要もなく、必要と感じる部署が直接市民活動団体と積極的に行えばよい。対等な協働を目指せば目指すほど、協働事業提案制度は存在意義を失うという考え方もあるのである。

こうした議論は説得力を一定程度持つが、いくつかの問題もある。第一に、行政の発想を超える事業や、課を超える制度の狭間にあらるようなニーズをとらえる事業については、市民活動団体の専門性や、個別ニーズを重んじる姿勢が生かしにくくなり、協働が本来もつ行政側のメリットが損なわれる可能性が指摘される。第二に、市民活動団体が各課に直接企画案を持ち込んで提案をするということは、行政が市民活動団体に行政の執務知識の理解を求め、公益性と個別性のジレンマの解消や、調整の負担まで市民活動団体に負わせることを意味する。こうした方法は市民活動団体の「公務住民」化、外郭団体的な「セミプロ」的事業者への転化（金井 2004:45）をもたらし、小規模で個別的な課題の解決を目的とした団体にとっては、直接行政と関係性を結ぶハードルが非常に高くなると懸念される。

しかし逆接的に、NPOや市民活動団体が経験を積むことができれば、行政職員のあいだでも協働に対する理解が進み、協働事業提案制度も機能しやすくなる。行政だけですべての公共課題を解決することが困難な中で、市民活動全体の底上げを図るために、結局はNPOや市民活動団体の能力の向上や信頼性の獲得、評価の仕組みが課題である。

《参考文献》

淺利敬一郎 2007 「協働事業提案制度による地域づくり—公共「協治」の途を拓く」『市政』 56(6):16-20.

荒木昭次郎 1990 『参加と協働—新しい市民—行政関係の創造—』 ぎょうせい.

NPO活動推進自治体ネットワーク協働事業提案制度研究会 2010. 『よりよい協働事業提案制度を考える（協働事業提案制度研究会報告書）』 .

大森彌 1990 『自治行政と住民の「元気」』 良書普及協会.

小田切康彦 2014 『行政—市民間協働の効用 実証的接近』 法律文化社.

金井利之 2004 「戦後日本の自治体行政と住民活動」 西尾勝編『自治体改革 9 住民・コミュニティとの協働』 ぎょうせい.

金井利之 2014 「市民提案と正統性」『ガバナンス』 2014年8月第160号、14-16.

佐藤徹 2013 「自治体の協働事業提案制度」『地域政策研究』 15(4):17-38.

鈴木優一・小林卓也 2010 「行政アウトソーシング新事例-最前線における現状と課題(35)行政委託型NPO

の取り組み(4)福岡市共働事業提案制度の事例』『地方財務』671号、202-212.

関谷昇 2011 「協働事業提案制度の実際と課題」『地方自治職員研修』2011.11、22-24.

世古一穂編著 2009 『参加と協働のデザイン』学芸出版社.

新川達郎 2004 「協働する NPO・市民活動組織」西尾勝編『自治体改革9 住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい.

西尾勝 2013 『自治分権・再考 地方自治を志す人たちへ』ぎょうせい.

藤井ひろ子 2011 「NPOと市がともにはたらくプロジェクト福岡市共働事業提案制度」おおさか市町村職員研修研究センター『セミナー講演録集』vol24、55-64.

吉村慎一 2002 「市役所の経営改革～福岡市 DNA2002 計画の挑戦」横浜市『調査季報』150号、43-47.

King,Gary, R.O.Kohane, S.Verba.1994 *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press. (=真渕勝監訳 2004.『社会科学のリサーチ・デザイン：定性的研究における科学的推論』、勁草書房.)

George, Alexander L. and Bennett, Andrew. 2005 *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London, MIT Press.

《脚注》

¹ 名古屋市、横浜市、熊本市、さいたま市、京都市、広島市の6指定都市。ただし、熊本市は事業実施開始時、指定都市ではなかった。

² 平成27年4月1日現在。名古屋市HP「統計でみた名古屋のスケッチ」

<http://www.city.nagoya.jp/somu/page/0000011301.html>

³ 名古屋市区政協力委員規則第1条第1項 昭和43年6月1日施行。広報好調活動への協力、地域要望の集約、災害対策への協力、社会教育活動や交通安全運動や町を美しくする運動など市民運動の推進を行う。「名古屋市区政協力委員について」

(<http://www.city.nagoya.jp/shisei/category/52-21-0-0-0-0-0-0-0.html>)

⁴ 2009年からの河村市政以降、こうした地域活動のあり方を変化させるため地域委員会の制度を2回にわたってモデル事業として導入したものの、その後事業化には至っていない。

⁵ 人口1万人あたりのNPO法人数は平成23年3月末で3.32である。

⁶ 名古屋市事務分掌条例施行細則及び平成27年名古屋市の組織

⁷ 第1回名古屋市市民活動促進委員会資料5

⁸ 中間支援組織間での調整の困難という課題や、有効な施策を打ち出すことができない、窓口に配置される市の職員の数が減るという問題から、直営に戻した。

⁹ 「名古屋新世紀計画2010」の第二次実施計画(2004-2006)、p.4.

¹⁰ 平成18年度NPO提案公募型協働事業実施要綱、19年度NPO提案公募型協働事業企画案募集要項

¹¹ 平成18年度NPO提案公募型協働事業実施要綱、19年度NPO提案公募型協働事業企画案募集要項

¹² 平成18年度NPO提案公募型協働事業実施要綱。平成19年度はこれらの項目に加え、団体の事業遂行能力という項目があった。

¹³ 2014年6月25日、担当職員インタビューより。

¹⁴ 『名古屋市総合計画2018』p.43.

¹⁵ 「福岡市推計人口」

¹⁶ 「ふくおかの統計」(平成 25 年 11 月号)

¹⁷ 「福岡市長認証法人一覧」

¹⁸ 「平成 24 年度福岡市共働事業提案制度応募の手引き」 p.1.

¹⁹ 大項目は「NPO 等の実施能力」「共働の必要性」「事業の実現性」であり、さらに「共働の必要性」の中項目として「課題の把握」「共働の有効性」「役割分担」「事業効果」が設定され、「事業の実現性」の中項目として「企画力」「実現性」「モデル性」が設定されている。

[付記]

本報告は、平成 24・26 年度科学研究費助成事業(基盤研究(B))「子ども・青少年育成活動における自治体行政と NPO の協働に関する日英比較研究」(課題番号: 24330231、研究代表者: 宮腰英一) の成果の一部である。