

日本の NPO におけるアドボカシー活動の現状と課題  
-ステイクホルダーとの新たな関係の可能性を探る-

早稲田大学商学部 谷本ゼミ

1F110306-5  
川原麻亜耶

## はしがき

谷本ゼミでの日々がもうすぐ終わろうとしている。このゼミとの出会いと、ここに捧げた時間こそが私にとっての大学生活だったといっても過言は無い。振り返れば大学2年生の秋、大学に通う意義を見出せず、また馴染めない環境で心身ともに体調を崩してどん底にいた私に、大学での居場所を創ってくれたのがこのゼミだった。しかもゼミ面接当日に遅刻して、到着した時にはすでに面接が終了していたにも関わらず、忙しいスケジュールの合間をぬって面接を受けさせてくれた谷本先生には深く感謝している。思えば大阪の実家の事情や、度重なる体調不良などで度々数え切れないほどの迷惑をかけ続けたゼミでの生活であったが、そんな私を受け入れてくれた同期には本当に感謝している。

CSRという言葉の意味もよく分からないまま、唯々NPOについて学びたい、という一心で入ったゼミで、今こうして当初の望み通りNPOについて一本の論文を書き上げ、ゼミ生活を終えようとしている自分に少し驚きの念を抱いている。どちらかといえば飽きっぽい性格なのだが、心のどこかで抱いていた想いをこのような形で初志貫徹することになったからだ。2年前教育NPOに所属して組織の内部からNPOというものを見ていた私の中には、NPOは何故こんなにも運営が大変なのか、お金がないのか、人が集まらないのか、という腑に落ちない疑問が溢れていた。それらをいつか解決したいと思い立って今までできたわけだが、この論文を書くにあたってNPOというものが各分野、各文脈でどのような存在なのか、どのように社会に対して影響を与え得るのかということ俯瞰的に学ぶことで、かつて抱いていた腑に落ちない思いはすっかり解消することとなった。代わりに見えてきたのは2年前に直面していたもどかしい現実の懐かしい姿で、一周回って問題意識の原点に帰ってきたようである。しかしあの頃と違うのは、かつて所属していたNPOが今では日本を代表するNPOのひとつと言える程大きくなっており、社会からの期待も計り知れないほど大きなものとなっているということである。時間は確実に流れ、世の中は確実に移り変わり、自らもゼミでの勉強のおかげで少しは世の中がどのように動いているのか、誰が世の中を動かしていて、自分はどうそこに関わっているのか、関わるべきなのかについて学びを得た。この論文を書き終えても卒業はまだ先だが、ここでの学びを自分の行動に還元する時が来たと感じて、その可能性に少しわくわくした心境である。

最後にいつも私を笑わせ続けてくれて、いつでも良き先輩として寄り添ってくれたコウさんとアカリさん、新しい院生の皆様、そして接点は少ないながらも恐る恐る話しかけてくれた後輩達、出会うたびに大阪弁トークを炸裂してくださった森塚さんと、JFBSで格好良い姿を見せてくれる斎藤さん、そして谷本研究室の全ての皆様に心からの感謝と御礼を申し上げます。

## 目次

第1章 本論文の趣旨と構成	5
第1節 問題意識と問題提起	5
第2節 本論文の構成	5
第2章 NPO とは何か	6
第1節 NPO とは	6
(1) NPO の概念	
(2) NPO の存在理由とその台頭	
(3) NPO に期待される社会の中での役割	
(4) NPO の分類	
第2節 小括	11
第3章 NPO のアドボカシー活動	12
第1節 アドボカシー活動とは	12
(1) アドボカシーの定義	
(2) 多様なアドボカシー活動	
1) アドボカシー活動の関係者	
2) アドボカシー活動の分類	
第2節 小括	14
第4章 NPO と政策	15
第1節 NPO の政策アドボカシー活動	
(1) 政策アドボカシーとは何か	
(2) NPO が政策に関わる理由と課題	
(3) 政策アドボカシーのプロセス	
(4) 政策アドボカシー活動を展開するには	
第2節 行政との協働の可能性	23
(1) 協働とはなにか	
(2) 協働が必要とされる理由	
(3) 協働に際して必要な原則	
(4) 協働の手法	
(5) 協働における議会の役割	

第3節 小括	31
第5章 アドボカシーの新たな可能性	32
第1節 マルチステイクホルダー・プロセスという可能性	
(1) マルチステイクホルダー・プロセスとは	
(2) マルチステイクホルダー・プロセスの分類	
(3) 日本におけるマルチステイクホルダー・プロセスの政策への導入	
第2節 小括	35
第6章 事例研究	36
第1節 Case study1. 地域円卓会議の取り組み	36
～認定NPO法人コモンズへのインタビュー～	
(1) 地域円卓会議の始まり	
(2) 地域円卓会議での取り組み	
(3) マルチステイクホルダー・プロセス推進に向けた取り組み	
(4) 地域円卓会議から見えてきたこと	
第7章 まとめと展望	44
参考文献	46

## 第1章 本論文の趣旨と構成

### 第1節 問題意識と問題提起

1995年の阪神・淡路大震災の発生を契機に、ボランティア活動やNPOという概念が市民社会の中に急速に浸透し、1998年に特定非営利活動促進法(通称NPO法)が成立してから、国内におけるNPO活動は右肩上がりの成長と広がりを見せてきた。NPO法人制度が発足してから10年以上経過し、2001年には認定NPO法人制度が創設され、今や日本社会におけるNPO、特にNPO法人格を有する非営利組織の社会の中での影響力は日々拡大し続け、NPO法人間や企業など他組織との連携・協働の動きもますます活発化している現状がある。

しかしながらその一方でまだまだ財政規模も小さく、事業運営に必要な人材を十分に確保出来なかったり、財源を助成金や交付金に依存しがちだったり、組織の中での人材の育成や知識の蓄積まで手が回りきらなかったりと、現行の活動に限界を感じているNPO法人も数多く存在することも確かである。

そのようなNPO活動の現状を踏まえて本論文では日本における非営利組織、特にNPO法人格を有する非営利組織が、その本来の目的や理念を社会の中で達成し、その影響力や効果を最大化するために行うアドボカシー活動、その中でも特に行政に対して行う政策アドボカシーの現状と課題に焦点を当てて、何故NPOが政策や政治と関わることが求められるのかということにも触れながら述べていきたい。またNPOから行政に対して一方的に行われる政策提言だけでなく、対立関係を越えたパートナーシップ・パダライムでの協働の可能性とその課題、さらに近年その在り方が国際的に注目されているマルチステイクホルダー・プロセスの現状とその潜在的な可能性を調べることを通して、NPO法人を始めとする非営利組織が日本の市民社会の中で期待される役割を全うするためにそれぞれのステイクホルダーとどのような関係を築いていくことが求められるのかについて考えたい。

最後に本論文で用いる語句の定義であるが、文中で用いる「NPO」はNPO法人格の有無に関わらず公益活動を行う市民活動団体のことを指し、NPO法人格を有するNPOは「NPO法人」と記述して区別する。

### 第2節 本論文の構成

本論文の構成としては第1章において上述したように問題意識の明確化とそれに対する問題提起を行い、第2章ではそもそもNPOとは何かということについて概念とその存在理由と近年の対等、及び社会の中で期待される役割について述べた後、それぞれの活動の種類に応じて分類する。第3章ではNPOのアドボカシー活動について、そもそもアドボカシーとは何かということについて定義を行い、その多様な活動について関係するステイクホ

ルダーを説明しながらアドボカシー活動を分類する。第4章第1節ではNPOのアドボカシー活動の中でも特に政策アドボカシーに着目し、そもそも政策とは何かという本質的な問いかけから、政策アドボカシーについて定義し、その後NPOが政策にかかわる理由及びその際に課題となることについて述べる。さらに政策アドボカシーの具体的なプロセスや、友好的な政策アドボカシー活動の展開の為に必要なことを述べる。また第2節ではNPOと行政との協働の可能性について、そもそも協働とは何か、何故必要とされるのか、またその際に必要なNPOと行政の双方に必要な心構えと原則は何かということについて述べ、実際の手法を紹介し、さらに行政だけでなく議会へのアプローチの重要性についても述べる。続く第5章ではアドボカシーの新たな可能性として、近年国連をはじめとする持続可能な世界の構築に向けた潮流の中で国際的に注目されているマルチステイクホルダー・プロセスについて、それが何かということと求められるようになった背景を述べ、事例とともにマルチステイクホルダー・プロセスを分類する。また日本にマルチステイクホルダー・プロセスが政策として導入された流れについて、当時の政治と政策の流れに沿って説明する。最後の第6章ではマルチステイクホルダー・プロセスの地域版である「地域円卓会議」を2009年に国内で初めて実施し、その後も継続的に円卓会議を開催している実績をもつ認定NPO法人茨城NPOセンター・コモンズにインタビュー調査を行い、その検証結果を記述して本論文のまとめと展望を述べて論を終えたい。

## 第2章 NPO とは何か

### 第1節 NPO とは

ここまで NPO という語句が度々登場してきたが、それではそもそも NPO とは何なのかということについてこれから述べていきたい。NPO とは英語の Non-for-Profit-Organization の略であり、直訳すれば「非営利組織」となる。字義をそのまま解せば企業とは違って営利を追求しない組織というように捉えられるが、しかし非営利とは言っても実際の活動のためにはどうしても活動資金が求められるので、その解釈は完全に正しいとは言えないだろう。以下においてまず「非営利性」とは何かということについて概念から順に述べる。

#### (1) NPO の概念

現代の日本において NPO と言うと、NPO 法人格を持ち何らかの社会課題の解決のために活動している団体のように捉えられがちだが、実は NPO という言葉が当てはまる組織は社会の中に無数に存在しており、その活動分野も非常に多岐に渡り歴史も古い。例えば各種ボランティア活動はもちろん、市民グループや財団、公益法人、宗教法人なども NPO という概念の中には当てはまる。雨森 (2012) によると、NPO の捉え方には少なくとも3通りあり、最も一般的な捉え方としては市民活動団体と呼ばれ、法人格の有無や活動分野に関わらず「市民が自主的に設立し、政府や企業とは独立に運営する非営利目的の組織を NPO と捉える」という考え方がある。そしてより広義の意味合いで、民間かつ非営利目的の組織を表す時は非営利組織という呼称が用いられることもある。また特定非営利活動法人のことを指す場合には NPO 法人という用語が最も一般的に用いられる。本論文での語句の使い分けは第1章にて説明した通りである。

このような NPO の存在は社会の中で、政府セクターでも企業セクターでもない新たな第3のセクターとして認識されており、非営利セクターと呼ばれている。しかしながらこのそれぞれのセクター間に明確な境界線を引くことは難しい。時として営利を目的とする企業セクターが事業拡大の為に非営利セクターを設立して利用するという場合もあるからだ。

アメリカのジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M.サラモンらによると NPO セクターを構成する組織に共通する事項として次の5点が挙げられる。<sup>i</sup>

### 1.組織化されていること

法人格をもっていた、定期的な会合が開催されていたり、規則や役員が定められていたり、組織として実体があり、構造化されていること。

### 2.民間の団体であること

制度的にも構造的にも政府機関から独立しており切り離されていること。しかしこれは政府機関から金銭その他の支援を受けたり、政府機関の立場の人間が役員になってはいけないということではない。重要なのはその組織のアイデンティティが政府から独立していることである。

### 3.利益配分をしないこと

剰余金を経営者や「所有者」に還元しないこと、その意味で営利追求の為に設立されていないこと。

### 4.自己統治されていること

自らの活動を外部からの統制によらず、内部的に律する仕組みを持っていること。

### 5.自発性に基づいていること

その組織の構成員となることが法的に要求されないこと

### 6.公共の利益に奉仕し、寄与すること

NPO セクターの基準は上記 5 点に照らし合わせて定められることが多い。しかしながらこの基準自体に解釈の幅が存在するため、セクターの範囲を明確に特定することは困難である。この基準について考察を深めるためには「公益性とは何か」について論を進めなければならないが、それは本論文の趣旨から外れるのでここで留めたい。

## (2) NPO の存在理由とその台頭

それではこのような NPO という存在はなぜ求められるようになってきたのか、つまりどのような社会の変化に応じて生まれ、醸成され、大きな影響力を持つようになったのかについて以下で説明する。初谷（2001）によると、NPO が 20 世紀後半の社会において台頭してきた理由として下記で述べる 5 つの理由を挙げている。<sup>ii</sup>

### 1. 歴史的理

国家以前に社会・コミュニティは存在し、政府の成立以前に住民の有志による組織が多様な問題の解決にあたっており、それらは政府の成立以降もしばしば政府の目的達成を助けながら存続する。

### 2. 市場の失敗

公共財の供給に伴うフリーライドが惹起する供給低下を是正するための非市場的機構として、政府とともに非営利セクターが登場する。NPO は特定少数者の希望する種類、水準の公共財生産を可能にする。

### 3. 政府の失敗

公共財の提供者としての政府が国民大多数の支持を得られなかったり、支持を得られても政府行動の煩わしさ、おそさ、官僚的対応を避けて、NPO に対応が求められることが少なくない。

### 4. 多元的な価値観/自由

自由を保証し、多元的な価値観を確保するための機構として、非営利セクターの活動が求められる。また NPO は公共財に対する個人的イニシアティブを助長する。

### 5. 連帯

民主主義社会では人々の立場が対等であるために、自然発生に期待し難い共同で行動する能力を人為的に開発するために、有志による共働が切実に求められており、NPO はその心に応えるものである。

しかしながらこれらはいくまでも存在理由であり、20 世紀後半の社会の中でなぜ NPO がこれほどまでに台頭してきたかについては、4 つの危機と 2 つの革命的变化によるものであると説明している。

4 つの危機とはそれぞれ、1.社会福祉政策の行き詰まりにみられるような「近代福祉国家の危機」、2.開発が遅れていた地域の貧困化のさらなる悪化という「開発をめぐる危機」、3.世界規模での環境の悪化という「環境汚染の危機」、4.社会主義経済の後退による「社会主義の危機」のことである。

また 2 つの革命的变化とは、1970-80 年代に起きたインターネットと(1)T による劇的なコミュニケーション革命及び 1960-70 年代における世界経済の大幅な成長と、その結果もたらされたブルジョワ革命のことである。このような 20 世紀社会の変化の流れの中で様々な要因が複合的に絡み合いながら NPO は台頭してきたと言える。

### (3) NPO に期待される社会の中での役割

それでは NPO は社会の中でどのような役割を果たしているかについて述べていきたい。Anheier(2005)によると NPO の役割としては一般的に次の 4 つが挙げられる。<sup>iii</sup>

1. Service-provider role (サービス提供者)
2. Vanguard role (先駆者)
3. Value-guardian role (価値を守る者)

#### 4. Advocacy role（政策提言者）

それぞれ説明していくと、1. **Service-provider role**（サービス提供者）としての重要な役割とは、行政が提供するサービスでは拾いきれないサービス受給者、特にマイノリティ層に対して適切な物品やサービスを提供することである。ビジネスでも行政でもない立場からのこのようなサービス提供は、NPO に対して求められかつ期待されている役割の一つである。2. **Vanguard role**（先駆者）というのは、NPO がサービス提供という分野において新しいアプローチや、プロセス、プログラムを取り入れて試すことによって変革を起こし、そこでのパイオニアと成り得るということである。多数の株主の期待に応えなければならない企業や、煩雑な政策手続きを要する行政とは違い、NPO はその活動領域でチェンジメーカーとして活動出来る。もしそこでの挑戦が成功すれば、他のサービス提供主体がその手法を採用し活用することが出来る。その意味で NPO は先駆者として社会の中で存在できるということである。3. **Value-guardian role**（価値を守る者）とは NPO が、多様な社会的グループ特有の価値を守り、その成長を支える為の役割を果たすことである。4. **Advocacy role**（政策提言者）とは政策を決定する政治的プロセスの中ですくいあげきれない意見を当事者の代わりに代弁して提言していくという役割である。これは社会における変革や向上を目指して行政への監視を行うという機能も合わせて担っている。

#### (4) NPO の分類

NPO はその果たしている役割や機能から、いくつかのパターンに分類することができる。谷本（2006）によると次のように分けられている。<sup>iv</sup>

##### 1. 慈善型 NPO

伝統的な NPO のスタイルであり、活動主体はボランティアを中心として構成されており活動資金も寄付や会費で賄い博愛主義を行動原理として社会課題に取り組む形式である。

##### 2. アドボカシー型（監視・批判型）NPO

政府機関や企業の活動を監視し、必要な時にはそれらに対して批判したり、アドボカシー活動を展開したりといった活動を行う NPO である。独自の調査活動や関係各所への情報提供、政策提言といった業務内容となるので、慈善型 NPO よりも専門性が求められ、その行動原理も問題意識と批判性に基づいている。ただ活動資金は同じく寄付や会費によって得ている。

### 3.事業型 NPO

前者 2 つの NPO よりもビジネス/顧客志向が強く、有償・有料によるサービス提供から得られる事業収入で活動資金を賄い、運営の主体も専任のスタッフが中心となっているが、その活動目的はあくまでも社会的課題の解決であるという点で、企業とは一線を画していると言える。また前者 2 つの NPO より企業や政府と協働することが多いことも特徴のひとつであると言える。

しかしながら谷本（2006）の中でも述べられているように、この分類はあくまでも基本的なものであり実際はひとつの NPO がアドボカシーと事業を同時に行ったり、それぞれの形態の境界に位置付けられる NPO が存在したりと、様々な NPO がその理念やミッションの達成に最も適した形態で多様な活動を展開しているというのが現状である。本論文においてはこれらの形態のうちアドボカシー型 NPO に着目してその活動の現状と課題を後段で見えていく。

#### 第 2 節 小括

本章においては NPO という概念が非常に多様かつその定義に未だ曖昧さが残るものであることを確認した。また NPO が社会の中で果たす役割として最も基本的なものを紹介し、かつ NPO という存在が近年対等してきた理由も述べた。ここで心に留めておくこととしては、このような非営利の存在は国内でも海外でも歴史の中に古くから存在していたということである。ただそれらが前述したような背景から社会のなかで影響力と存在力を増し、これまで政府が担ってきた「公共」の領域で活動を展開し「新しい公共」と言われ始め、さらには政府と並ぶもうひとつの存在、企業に負けないようなサービス活動を展開し始めたことでその存在に注目が集まっているのであろう。

---

<sup>i</sup> Helmut K. Anheier (2005) p.47-49

<sup>ii</sup> 初谷勇(2001) p.3

<sup>iii</sup> Helmut K. Anheier (2005) p.174

<sup>iv</sup> 谷本(2006) p.8

## 第3章 NPOのアドボカシー活動

### 第1節 アドボカシー活動とは

第2章で述べたように社会からNPOに求められ、期待される役割のひとつとして特定の対象を監視・批判したり、必要な時には政策提言を行っていくアドボカシーという活動がある。本章ではそのような活動に着目し、そもそもアドボカシーとはどう定義されるのか、またどのような活動があるのか、さらにアドボカシー活動に関わるステイクホルダーや、活動の分類について述べていく。

#### (1) アドボカシーの定義

ここではこれまで何度も本論の中に出てきた「アドボカシー」という言葉の定義を行いたい。この言葉の明確な日本語訳は存在しないが、一般的に「政策提言」と訳されることが多い。しかし政策提言という言葉は「アドボカシー」という語句がもつ本来の意味の一部しか言い表せていない。よって本論文では「アドボカシー＝政策提言」という意味では用いない。他の定義として次に幾つか引用すると、クラッチフィールド&グラント(2012)では『アドボカシー』という言葉は、もっとも広い意味では、環境や教育などの分野における積極的行動主義を示す」と記されていた。<sup>i</sup> また世古(2009)では「社会的課題を解決するために社会に働きかけること」と定義されており、日本NPOセンター代表理事の早瀬さんによると「対象の行動変容を目的として行われる活動」というように説明されていた。

これらを踏まえて本論文では「アドボカシー」という語句を市民活動センター神戸・アドボカシー研究会(2006)より「社会的課題を解決するために社会に働きかけること」と定義して以降用いることとする。<sup>ii</sup>

#### (2) 多様なアドボカシー活動

##### 1) アドボカシー活動の関係者

一口にアドボカシー活動と言っても働きかける対象やその時々に応じて求められる専門性は多様であり、NPOはそれぞれの場面に依りて柔軟に対応して活動を展開していくことが求められる。アドボカシー活動を行う際に一般的に登場する関係者や関係組織としては次のような人や組織が挙げられる。<sup>iii</sup>

##### ① アドボカシーの主体

本論文ではNPOがこの主体としての役割を果たしていると言える。主体となる

NPO は問題を抱えている当事者の声を代弁してアドボカシー活動を行う。

#### ②政策決定者（議会・行政）

政策立案・政策執行の権限をもっている人々や組織。本論文では議会や行政がこれにあたる。

#### ③市民

直接的にはアドボカシー活動にはそれほど関わる機会は少ないが、①の主役が②の政策決定者に訴えかけていく際にその問題意識に共感させて巻き込んでいけば大きな影響を及ぼす世論を形成することが可能となる。

#### ④主体の仲介・代理人

①の主体が②の政策決定者に働きかける専門性を持たなかったり、専門家を活用した方がより効果的である場合には、①の主体に代わってアドボカシー活動を行う場合もある。NPO の連合組織や、中間支援 NPO などがこれに相当する。

#### ⑤擬似代表

これは政策決定者からアドボカシーの主体の代表として認められている人たちを指す。例えば NPO の代表が行政の審議会委員等に任命された場合、その人物の意見がその地域や分野の NPO 全体の総意であるものとして政策立案に反映される可能性があり、NPO の多様な意見が届きにくくなるということも有り得るので注意する必要がある。

#### ⑥支援者

①の主体や④の仲介・代理人に対して様々な支援を行う人や団体を指す。NPO が保持している「資源」であり、このような資源を如何に開拓していくか、活用していくかが NPO にとって非常に重要になってくる。またメディアが関心をもってくれば NPO にとって非常に強力な支援者となり得る。

実際のアドボカシー活動は同時に複数の活動が展開され、無数の関係者が独自に動いて行われる複合的なものだが、簡略化して説明すると上記が活動に関わってくる主な関係者や関係組織である。続いてこれらの人々や組織が実際にどのように動くのかを幾つかのパターンに分類して見ていきたい。<sup>iv</sup>

## 2) アドボカシー活動の分類

まず1つ目のパターンとして挙げられるのは「アドボカシーの主体から市民への発信」である。扱う社会課題がまだ社会的に十分認知されていない時や、その時の政治

家が望まない政策や施策である場合は特にこの市民への働きかけの活動の重要性は高まってくる。市民に対して問題の重要性や切実性を伝え、NPO の持つ問題意識への共感と支持を得ることで世論を形成し、政策決定者に対して訴えかけていくことが出来る。またこの際大きな影響力をもつ支援者となるのが各種メディア媒体である。

次に2つ目のパターンとして挙げられるのは「行政や議会へのロビイング」である。主体である NPO から政策決定者である行政や議会に対して働きかけていくこの活動のポイントは、パターン1の市民への発信と同時に行うことでより大きな相乗効果を生み出すということである。このロビイングの具体的な内容については後述するのでここでは詳述しない。

最後に3つ目のパターンとして「行政との協働」が挙げられる。これまで述べてきた2つのパターンとは違い、NPO が政策決定者に一方通行的に働きかけることを目的とするものではなく、アドボカシーの主体となる NPO と政策決定者との間で双方向のやり取りが発生するのが特徴である。このパターンでのアドボカシーが上手くいけば、政策実現可能性は高まることになる。このパターンでの活動も後ほど詳述する。

他にも状況に応じて多様な活動があるが、この3つが基本的なパターンとして挙げられる。そして実際にはこれらは同時並行的に用いられたり、段階に応じて1から3まで全てのパターンが用いられたりとその時々状況に応じて柔軟に対応することが NPO には求められる。

## 第2節 小括

本章では NPO の活動のなかでも特に「アドボカシー」に焦点を当てて述べてきたが、国内でこの活動を十分に展開し、本来のサービス提供活動と両輪を回して両立させている NPO はまだまだ少ないと言えるだろう。しかし NPO が社会から求められている役割として先駆者として新しい可能性を試し、アドボカシーを行うことによって既存の枠組みを壊して変革を起こしていくことが求められている。NPO が本質的な意味で社会の新しい担い手となるためには、NPO を取り巻くステイクホルダーの意識変革も非常に重要なものとなってくる。その意味で次章において述べる「協働」という取り組みは NPO と行政が互いに歩み寄り相互理解を深める画期的な動きと言えるのである。

---

<sup>i</sup> クラッチフィールド&グラント (2012) p.48

<sup>ii</sup> 市民活動センター神戸・アドボカシー研究会 (2006) p.11

<sup>iii</sup> 市民活動センター神戸・アドボカシー研究会 (2006) p.62-64

<sup>iv</sup> 市民活動センター神戸・アドボカシー研究会 (2006) p.65-68

## 第4章 NPOと政策

### 第1節 NPOの政策アドボカシー活動

前章ではアドボカシーの定義を行い、NPOのアドボカシー活動について多様な活動のあり方を紹介し、活動に関係してくるステイクホルダーについて各々説明した。さらにそれぞれの活動を3パターンに分類してアドボカシー活動というものが多層的かつ複合的に行われるものであることを述べたが、そもそもこのような本来のサービス活動とは異なる活動を何故NPOは行うのかということについて、アドボカシー活動の中でも特に政治や政策に関わる活動に焦点を当てた「政策アドボカシー」について本章では述べていく。また政策アドボカシー活動を行う際に必要となってくる政治活動についても、NPOがそれを行う正当性に触れながら、その理由について説明する。

#### (1) 政策アドボカシーとは何か

ここでは政策アドボカシーとは何を指すのかということを定義し、この活動において対象となるステイクホルダーは誰なのかについて説明していきたい。政策アドボカシーとは何かを述べる前に、「政策」とは何かということについて述べたい。宮川(1995)によると政策を「何らかの問題についての目標志向的行動のパターンないし指針」であるとしている。<sup>i</sup> また公共政策については「社会全体あるいはその特定部分の利害を反映した何らかの公共的問題について、社会が集団的に、あるいは社会の合法的な代表者がとる行動指針」であると述べている。この定義に基づくとNPOが社会の中の福祉や教育など公共的分野で活動を展開し、その存在が大きな影響力をもつようになった現代では、NPOの活動は公共政策の範疇に含まれるとも言えるのかもしれない。公共政策を実施する主体とその区分については議論の分かれるところであるが、本論の明らかにしたいところではないのでここでは取り上げない。

これらの議論を踏まえた上で政策アドボカシーとは何かについて考えると、本論文では「社会の全体あるいは部分的な問題について、議会や行政に対して働きかけていくこと」と独自に定義する。

#### (2) NPOが政策に関わる理由と課題

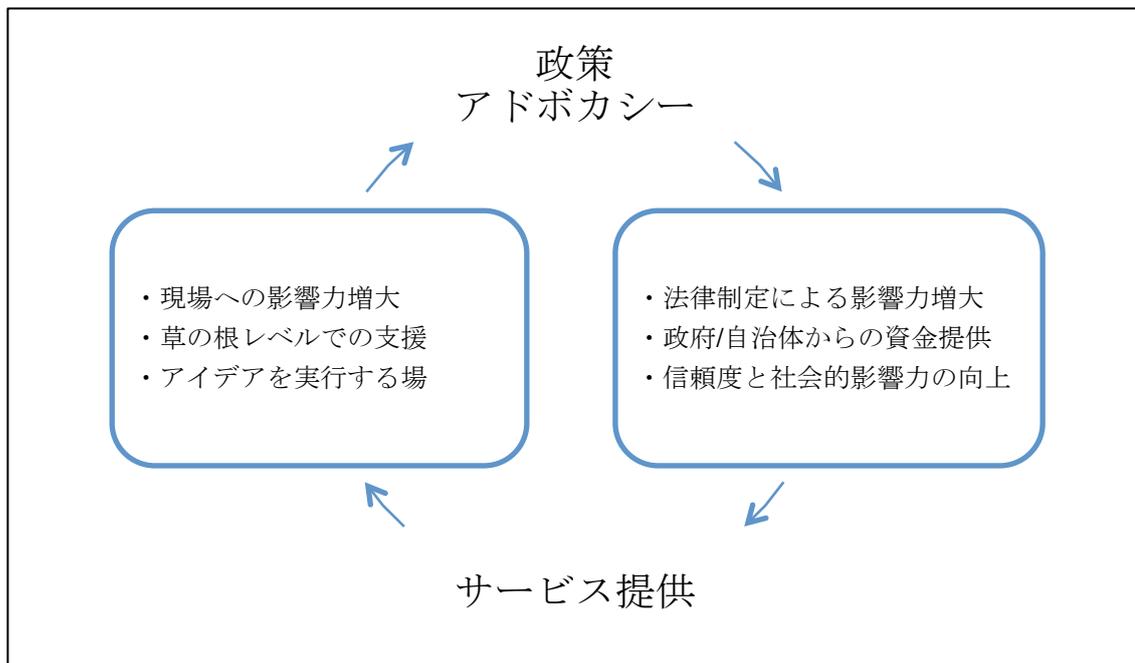
上段で政策アドボカシーを定義したが、それではそもそもNPOが政策に関わる理由は何なのだろうか。またその際に生じる課題としてどういうものがあるのかについてここで述べていく。

まず NPO が政策に関わる理由であるが、クラッチフィールド&グラント(2012)によると NPO がその本来のサービス提供事業だけでなく同時に政策アドボカシーを行うことによって「好循環」が生まれると述べている。また彼らの調査によるとこの2つを同時に取り組むことによってその組織の活動の影響力が弱まったりすることはなく、むしろより大きな影響力を生むことが出来ると主張している。好循環の具体的な仕組みとしては図 4-1 で示す通りである。<sup>ii</sup>

NPO はサービス提供を行うことでその現場が抱えている問題を的確に把握することができ、さらに自分たちの活動がどのような影響を与えているのかを知ることが出来る。また自分たちの試行錯誤の結果から学習し、次を取るべき新しい方法を試すことで、第2章第1節(3)で示したような「先駆者」としての役割を果たし得るのである。

そしてそれらサービス提供活動から得られた情報と経験を基に議会や行政に対して政策アドボカシーという形でフィードバックを行い、時にはその政策立案過程に参画することで新たな資金を拠出してもらい機会を得たり、信頼度及び社会的影響力の向上につなげ得るというサイクルが完成する。

図 4-1 政策アドボカシーとサービス提供の好循環



出所：クラッチフィールド&グラント(2012)より作製

このように NPO が政策アドボカシーに取り組むということはその事業活動との相

乗効果を高めるという点でも非常に重要となる。しかしながら通常のサービス提供活動に加えてさらに政策アドボカシーに取り組むとなると、その分課題も多々生じてくる。以下ではこのような課題についてどのような課題があるのか、そして如何にそれらを解決するかということを書いていきたい。

NPO が政策アドボカシーを行う際にまず問題となるのが、政策アドボカシーがもつ政治的な意味合いである。政策が作られるところは議会であり、それはつまり行政や政治家に対して働きかけていかなければならないということの意味するが、自分たちの組織や団体の政治色が強くなることを恐れる NPO 関係者は多い。政治志向が強くなって企業からの支援を失うことを恐れたり、複数の組織と連携しなければならない場合が多く手間は増大するが、その成果を定量的に評価することが難しかったり、また政策アドボカシー活動を行うための資金を他の事業から調達してこなければならぬといった理由が挙げられるが、そもそもまず議会や行政、政治家といった存在が自分たちから遠すぎてブラックボックス化しており、何をどうはじめればよいのか分からないという場合が多いのではないだろうか。さらに NPO の定義や特徴の中に第 2 章第 1 節(1)で述べたように、「民間の団体であること」、つまり政府からは独立した存在であることとされていることも NPO を政策や政治から遠ざけている要因のひとつとして挙げられるだろう。下記ではまずこの NPO が政治に関わる正当性について検証していきたい。

NPO の中でも法人格を有している NPO 法人について定めている法令は特定非営利活動促進法である。その中で NPO 法人と政治的な関係について規定しているのは、第 2 条第 2 項第 2 号のロとハである。下記にこの条文を書き出してみた。<sup>iii</sup>

#### 資料 1-1 特定非営利活動促進法における特定非営利活動と NPO 法人の定義

(定義)

第二条 この法律において「特定非営利活動」とは、別表に掲げる活動に該当する活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。

2 この法律において「特定非営利活動法人」とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、次の各号のいずれにも該当する団体であって、この法律の定めるところにより設立された法人をいう。

一 次のいずれにも該当する団体であって、営利を目的としないものであること。

イ 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。

- ロ 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の三分の一以下であること。
  - 二 その行う活動が次のいずれにも該当する団体であること。
    - イ 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするものでないこと。
      - ロ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと。
      - ハ 特定の公職（公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第三条に規定する公職をいう。以下同じ。）の候補者（当該候補者になろうとする者を含む。以下同じ。）若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと。
- 3 この法律において「認定特定非営利活動法人」とは、第四十四条第一項の認定を受けた特定非営利活動法人をいう。
- 4 この法律において「仮認定特定非営利活動法人」とは、第五十八条第一項の仮認定を受けた特定非営利活動法人をいう。

出所：電子政府の総合窓口（e-Gov）より作製

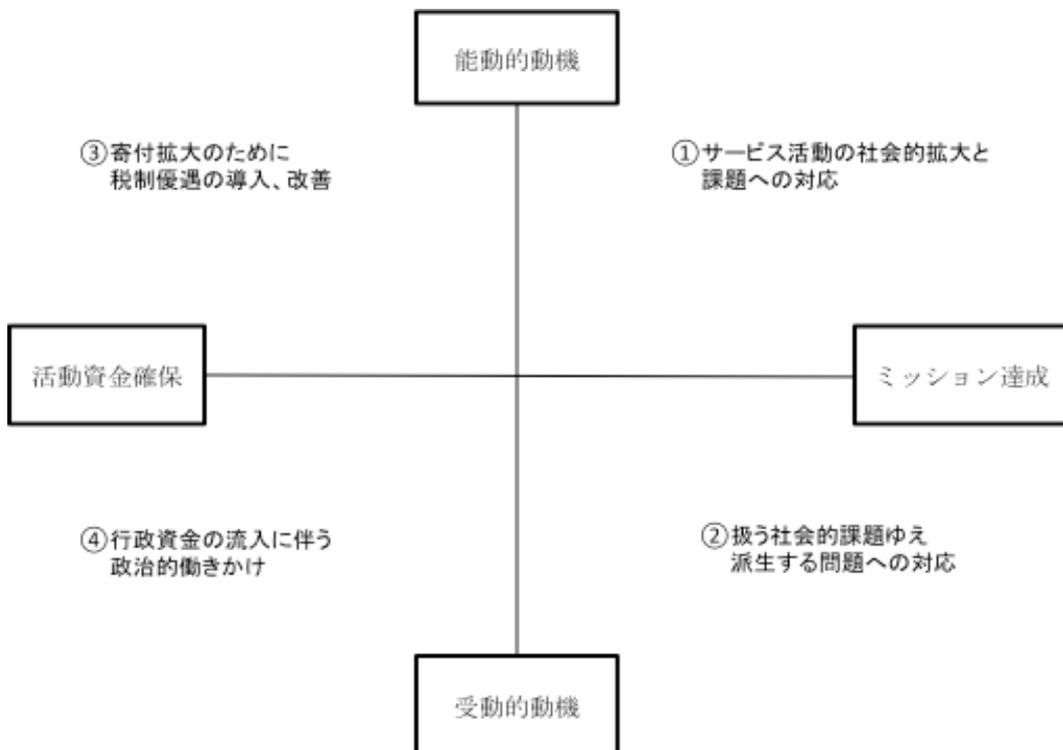
この条例の第2条第2項第2号ロは、政治上の主義に関する政治活動についての規定である。一方第2条第2項第2号ハは、公職選挙法に関連しており、選挙活動について定めたものである。柏木(2008)によるとロに規定されている、政治活動をNPO法人の「主たる目的とするものでないこと」ということは、NPO法人の事業活動の中にも含めることはできるが、様々な事業全体において主要なものであってはならないという解釈が出来る。一方でハに規定されている選挙活動については、「目的とするものでないこと」と定められている以上、NPO法人はその事業活動に含めることができないということになると述べている。

しかしここで留意しなければならない点として、政治的な活動を行う主体が誰であるかということが重要であるとも述べている。つまりあるNPO法人の代表が憲法で保障された個人の権利によって選挙活動を行い、その場において所属を明らかにした場合、それが例え所属を示すという以上の意図が無かったとしても、その所属組織が特定の政治組織を推薦していると取られかねない場合もあるということである。いずれにせよここで述べたいことは、NPO法人は主たる目的でない限りにおいては政治活動に携わることは法的に許容されているということである。また議会や行政がブラックボックス化しているという課題に対しては後段の政策アドボカシーのプロセスに

において詳述する。

次に NPO が政治的な活動に携わる理由であるが、柏木(2008)によると NPO は第 2 章第 1 節(1)での NPO の定義に記されているように利益が出たとしても剰余金を配分せず、ミッションに基づいた公益の為の活動に充てることが求められる。つまりミッションに基づいた経営が NPO には常に求められる。これはつまりミッションを優先するか、資金確保を優先するかを選択を常に迫られるという事態を招くこととなる。この関係に基づいて NPO が政治的な活動に関わる理由を分析したところ、図 4-1 のような概念図として表せる。<sup>iv</sup>

図 4-1 NPO が政治的な活動に関わる理由についての概念図



出所：柏木(2008)より作製

この図での能動的、受動的の意味するところはそれぞれ政治的活動に対して自らの必要性から関わっていくことが能動的に求められるのか、それとも外部からの影響によって受動的に関わることが求められるのかということである。これによると NPO が政治的な活動に関わる理由は次の 4 つに分類出来るとされる。

- ① ミッションの達成 + 能動的な動機

② ミッションの達成＋受動的な動機

③ 活動資金の確保＋能動的な動機

④ 活動資金の確保＋受動的な動機

①のミッションの達成＋能動的な動機は NPO がサービスを実施していくなかで得た知識や経験を社会に対して発信したり、問題解決のためにその背後に存在する課題に取り組むためと言える。つまり NPO に求められる役割の1つである先駆者として、一般的にまだ認知されていなかったり顕在化していない問題を社会に対して訴えかけ、現状を変革していくことが求められる。その過程で政治に関わるということである。

②のミッションの達成＋受動的な動機は扱う課題がまとう雰囲気や問題に対する NPO の立場から政治的な問題に対処しなければならないということである。つまり NPO がその本来のミッションに基づいて活動を行う為に政治的活動に関わることが必要になる場合があるということである。

③の活動資金の確保＋能動的な動機は、NPO がひとつの経営体として事業を行う為に必要な資金を確保する為に活動することである。例えば利潤の追求を主目的にしない NPO という存在にとって寄付増進の為に重要な仕組みのひとつである税制優遇措置に関連する制度作りを能動的に訴えかけて進めていくことは活動の継続の為に必須の活動である。

④活動資金の確保＋受動的な動機とは、NPO が経営体としてその事業を継続して実施していく為に必要とされる資金提供者との関係性のなかで政治的なつながりが求められるということである。特に助成金など行政からの資金に財源を依存している NPO 法人はその資金に関連する政治活動に関心をもち利害関係をもつようになるということである。

以上述べてきたように、NPO と政策や政治とのつながりは実は NPO にとって非常に密接かつ重要なものとして存在しているのである。サービス提供を主の活動とする NPO が急増してきた一方で、日本の NPO が社会課題の解決の先駆者としてその影響力をより高めていく為には、このような政策アドボカシー活動をサービス提供事業と同時に両輪を回していく NPO の増加が不可欠である。

### (3) 政策アドボカシーのプロセス

これまでは政策アドボカシーとは何か、何故非政府的性格を帯びる NPO が議会や行政、政策といった政治に関わるのか、何故政策アドボカシーを行うことが重要な

かということについて述べてきた。ここではいよいよ具体的に政策アドボカシーとはどのようなプロセスで行われるのかということについて論を進めていきたい。その前にまずアドボカシーの手順を市民活動センター神戸・アドボカシー研究会(2006)を参考にしながら見ていくと次のようになる。<sup>v</sup>

①情報の収集と分析

綿密に情報を収集し、それを分析するという段階。

②論点整理

収集した情報に基づいて、各ステイクホルダーに対して、それぞれ何が問題となっているのか、論点は何なのかということ整理する。

③戦術の検討

論点を整理し終えたら、誰に、いつ、どのように働きかけるのかという戦術を検討する段階に移行する。

それではこのプロセスを具体的に政策づくりというプロセスに沿って見ていくと、NPO に求められる動きとしては次のようなことが挙げられるだろう。政策というものは新しくつくられるものももちろんあるが、既存の政策を見直してつくるということの方が圧倒的に多い。この見直しのタイミングを情報収集によってうまく捕らえるということがまず重要である。次に政策づくりとは①大きな方向性、②戦略の制度設計、③詳細設計へと段階的に進んでいくものである。よって NPO にとっては政策が最終的に固まる前の①の方針を決める段階や②の政策の基本構造を見直す段階に関わることが重要である。また政策づくりに必要な予算を取ってくるのが出来るかどうか非常に重要である。NPO が政策アドボカシーを行う際には行政の予算づくりのスケジュールを常に考慮して活動する必要がある。行政の予算編成の流れは前年の 7、8 月から各課毎に予算案作りが開始され、予算要求書という形にまとめる。さらに各部署毎に取りまとめて、10 月頃に財政担当部局に提出する。それから 2 月頃まで予算折衝のやり取りが行われ、2 月下旬に予算案として議会に提出される。最終的に 3 月末に審議を経て議決され、予算として完成するのである。このような行政のスケジュールを情報収集によってつかんだ上で、必要な段階で必要なステイクホルダーに働きかけていくことで効果的な政策アドボカシー活動を行うことが出来ると言える。

(4) 政策アドボカシー活動を展開するには

これまでは政策アドボカシー活動を行政に対して展開する上で必要な事を述べてきたが、ここではそれ以外にも実際に政策アドボカシー活動とサービス事業の両輪を

うまく回せている NPO の特徴を紹介したい。クラッチフィールド&グラント(2012)によると5つの原則があるという。この5つの原則を下記に記してみた。<sup>vi</sup>

- ①実利主義と理想主義のバランス
- ②超党派を原則とする手法
- ③信頼と高潔を維持する
- ④政策通を雇う
- ⑤アドボカシー活動のための財源を見つける

それぞれを説明すると、①実利主義と理想主義のバランスとは、成功を収めている NPO ほど強い理想の基に活動してはいるが、同時に問題の解決策を提示して成果を出すことと自らのミッションを達成することをうまく両立させているということだ。制度を変えるためにその枠組みの中で活動する方法を見出し、問題解決に向けての提言を政治の中核に訴えかけるということを行ってきた。

②超党派を原則とする手法とは、政党政治を超えた立場に立って問題の解決を考え、目標達成の為であれば党派には拘らずに柔軟に協力関係を結んで活動を展開していくということである。

③信頼と高潔を維持するというのは①と関わってくることであるが、現実に基づいて成果を上げるために時には妥協することがある一方で、場合によってはやむなく行った妥協が自らの信頼性を損なう可能性があるということ踏まえた上で、いかに信頼性を担保しながら高潔さを保ち得るかというバランスをうまくとるということである。これは特に政策分析、調査、アドボカシー活動に重心をおく NPO にとっては厳しく求められることである。

④政策通を雇うというのは、上述したように NPO が政策づくりという領域に本格的に踏み込んでいく為には行政や議会の動きに精通した人材や技術を自らが持たなければならない。アメリカの NPO の場合、アドボカシー活動とロビー活動の経験が豊富なスタッフやコンサルタントを雇い入れて行っていることが多い。当然のことながらこのような活動を行う際、そのようなプロフェッショナルのスタッフだけに全面的に頼るだけではなく、トップの強いコミットメントが求められる。

⑤アドボカシー活動のための財源を見つけるとは、アドボカシー活動を行う為の安定した資金調達を行うということである。多くの NPO にとってこれは課題となってくることであるだろう。サービス提供事業をうまく回せていけばそこからの事業収入で賄うことはもちろん可能だが、一般的に寄付者に対して政策研究や分析、提言活動などの細かい活動への理解と同意を求め、共感を呼び起こすことは難しい。またそれ

ぞれの活動の成果も見えにくいという困難が伴う。しかし成功している NPO の多くはこれらの課題をうまく解決する方法を独自に見出している。

またこれら 5 つの他にも活動の展開をさらに促進させる原則として、多くの人を活動に巻き込んで参加させることと NPO のネットワークを形成することも合わせて重要であると指摘している。多くの人を巻き込むという場合には、特に NPO のミッション達成に影響力を及ぼす産業界や政界のリーダー層、さらにはショービジネス界など幅広い分野で影響力をもつ人間を巻き込んでいくということも非常に重要である。また活動への巻き込み方も、長期性を見込んだ活動への熱烈な支持者としてアプローチするのか、単発的なキャンペーンを展開して巻き込むのかという用いる手段の選び方も重要である。

次に NPO のネットワークを形成するという際に重要となってくることは「目的・目標の共有」と「事務局体制の整備」である。抽象的な目的や理念だけでなく、より具体的に一定期間内での到達目標の整理・共有が出来ていることで、よりネットワークとして効率的に動くことが可能になる。特にネットワークとしての密な連絡調整や対外的な発信などは、ネットワークが広がれば広がるほど複雑かつ困難になってくることであるが、この際に活動の大きさに応じた事務局体制の整備が出来ているかどうかは活動の成否を分ける重要事項である。

## 第 2 節 行政との協働の可能性

前節では政策アドボカシーという形で NPO から行政へ働きかける活動について紹介したが、近年ではこのようなアドボカシーの在り方に加えて、さらに「協働」という概念に基づいて NPO と行政が互いに歩み寄り協力して問題解決にあたるという新たな関係性が生まれてきている。本節ではこの行政と NPO の協働ということに焦点を当てて述べていきたい。

### (1) 協働とは何か

それでは「協働」とはどのようなことだろうか。実はこの協働という言葉には明確な定義が存在しないのだが、次にいくつか紹介したい。世古(2009)は協働を「お互いを理解し合いながら共通の目的を達成するために協力して活動すること」「社会の課題の解決に向けて、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を認め合い、目的を共有し、一定の期間、積極的に連携・協力することによって、公共的な課題の解決にあたること」と述べている。<sup>vii</sup>また荒木(1990)によると「地域住民と自治体職員とが、

心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系」と定義されている。この定義では協働の主体は市民と行政であり、NPO という主体はここには現れてこない。またその活動領域も「福祉」という領域に限られており、本論文の趣旨とは異なるものである。

次に平成 22 年に策定された大阪府大阪市の「大阪市協働指針【基本編】」が定めている定義によると「『協働』とは、経験や立場、情報源の異なる者が、共通の目標に向けて各々の能力や労力、資源などを出し合い、対等な立場で協力して取り組むこと」とある。<sup>viii</sup>またこの定義の前提として、協働を「単なる補完」ではなく、互いの違いを生かすことで、単独で行うよりも高い効果が見込まれ、新たな価値を創造することを期待するものであるとしている。これを踏まえて、最後に大阪ボランティア協会発行の「NPO と行政の協働の手引き」の中の木原(2003)の定義によると、協働とは「公共活動の共通目標を達成するために、パートナーを尊重した対等の関係で共同活動を行い、活動の成果を相乗効果的に創出させる戦略的、実践的行為」としている。協働という行為はパートナーという対等な関係において取り組み、さらに協働を通じて互いの組織や活動の変革につなげていくための行動原理であるとしたこの定義を本論文では用いることとする。

## (2) 協働が必要とされる理由

それではなぜ今「協働」が必要とされるのだろうか。先述の「大阪市協働指針【基本編】」には次のような理由が挙げられている。①「新たな公共」の構築、②住民自治が高まり、「市民主体のまちづくり」につながる、③公共サービス展開の活力が向上し、効率性・生産性が高まるという 3 つである。

それぞれもう少し詳しく説明すると、①の意図するところはつまり、進む少子高齢化や家族・地域コミュニティのつながりの希薄化、さらにグローバルレベルでの経済危機や地球環境の悪化、国及び地方自治体の財政難など変動する社会情勢の中でますます多様化・複雑化した住民のニーズにもはや行政だけで応えることは不可能となっている。そんな中 NPO セクターが第 3 のセクターとして新たに台頭し、多元的な価値観をもって行政では対応しきれない多様なアプローチで課題の解決に取り組むようになった。そこで行政と NPO セクターが互いに情報・資源・能力を持ち寄ることにより質の高い公共サービスを提供することが出来るという内容である。

ここで述べられている「新たな公共」とは何だろうか。これは平成 21 年に当時の

与党であった民主党の鳩山元総理が第 173 回臨時国会・総理所信表明演説において提示した考えである。翌年の平成 22 年 1 月に総理主催の「新しい公共」円卓会議での「新しい公共」宣言では、「新しい公共」について次のように述べられている。

「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」をつくるための当事者たちの「協働の場」である。そこでは「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業体」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって乙自社として参加し、協働する。その成果は、多様な方法によって社会的に、また、市場を通じて経済的に評価されることになる。その舞台を作るためのルールと役割を協働して定めることが「新しい公共」を作る事に他ならない。そのために、「新しい公共」円卓会議は、国民と企業に対して、それぞれ、以下の(1)と(2)のようなことを期待し、また、政府に対して(3)のような方策を講じることを提案するものである。

このように「新しい公共」を述べ、その次の文章ではそれぞれ国民、企業、政府にたいして期待することを述べている。国民に対しては、企業も政府もそれぞれの役割を果たすことは重要だが、同時に国民自身が当事者として社会を作っていく主役であるという気概をもたなければならないと述べ、企業に対しては持続可能性を見据えた社会貢献活動に取り組むとともに、その従業員に対しても彼らが市民社会組織の一員であるということを認めることが必要であると述べている。最後に政府に対してはこれまで政府が一手で担ってきた「公共」という領域を他のセクターにも開き、「新しい公共」の基盤を支える制度整備に取り組むべきである。また従来の依存型の補助金制度や下請け型の業務委託ではなく、新しい発想による民間提案型の業務委託、市民参加型の公共事業等についての新しい仕組み作りに取り組まなければならないとしている。上記で述べた 3 つの理由はこのような民主党政権時代に創られた概念に基づいた行政側からの「協働に取り組む理由」と言えるだろう。

次に視点を変えてガバナンスの視点からこの理由を見てみる。大阪ボランティア協会(2003)の執筆者のひとりである木原によると、ガバナンスを「人間の社会的集団の政治に関わるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発言する形態」(宮川公男・山本清『パブリック・ガバナンス』)と定義した上で、このようなガバナンスや市民・NPO・行政の協働が求められる理由を次のようにまとめている。(1)行政の政策形成能力の限界、(2)財政赤字の拡大、(3)従来型市民参加制度の限界、(4)住民自治力の強化、(5)市民社会の成長という 5 点で

ある。(1)及び(2)については先述した通りであるので(3)から順に説明すると、従来型市民参加制度の限界というのはつまり、これまでのような行政が用意した枠組みの中で参加制度を使って市民が行政活動に参加するというような形式的な形での市民参加では市民の多様化したニーズには応えることが出来なくなっているということである。(4)の住民自治力の強化とは、地方分権一括法の施行によって全国的に分権化が進展し、個人や家庭で解決できないことはそのコミュニティ内で、さらにコミュニティ内でも解決出来ないことを地方自治体の行政が解決していくという「補完性の原理」のシステムが確立されていく中で、コミュニティレベルでもコミュニティ・ガバナンスの強化が求められているということである。(5)市民社会の成長とは 阪神・淡路大震災を契機に芽生えた、自らの属する社会やコミュニティに対して責任を持つ個人や団体が構成される公的世界としての市民社会という存在がその後 NPO やボランティアという形で成長し、日本社会を支える新たな社会の担い手として台頭しているということである。以上見てきたように協働が求められる理由は様々あるが、次はこのような協働をうまく進める為に NPO と行政がお互いに共有しておくべき基本理念と基本原則を紹介したい。

### (3) 協働に際して必要な原則

一口に協働と言っても行政側に情報が行き届かず協働するパートナーの選定が困難であったり、NPO が行政の下請けのようになってしまったりと、協働の過程で多々困難が生じてくる。そのような問題に対処するため、予めお互いに基本理念と原則を共有しておかなければならない。世古(2009)によると一般的に挙げられる原則としては次のようなものがある。

#### ①対等の原則

市民活動と行政が対等の立場になること、つまり横の関係を築くことが不可欠である。そのためには普段から NPO と行政が相互に話し合いの場をもち、理解を深めながら協働の可能性や協働事業の進め方を共有する必要がある。特に行政側からの積極的な話し合いの場の設定や計画段階からのプロセスの情報の提供が不可欠である。

#### ②自主性、自立性の尊重の原則

お互いに異なる価値観や行動原理を理解し、尊重し合ったうえで、協働事業におけるお互いの役割や責任の分担等を明確にし、合意することが重要である。行政には NPO の主体性を尊重し、その特性を生かした取り組みが行えるよう行政内部のルー

ル作り、職員の意識改革等の対応が必要である。

#### ③目的共有の原則

NPO と行政がお互いに協働によって達成する目的を共有することが不可欠である。この目的は双方が協議して作ることが重要である。この目的は計画の最初の段階からラウンドテーブルを用意して話し合い、協働によって何を解決したいのか、双方が理解し確認することが必要である。

#### ④公開の原則

協働についての社会的理解を得るために、協働のプロセスや成果を積極的に市民社会に公開し、要件を満たせば誰もがその関係に参入出来る事が重要である。

#### ⑤時限性の原則

協働事業について常に自己評価し、客観的に評価される機会を組み込むこと、そしてそれを受けて協働のプロセスに組み込んで、事業の継続の必要性を常に検証していくことが必要である。

この他にも大阪ボランティア協会(2003)の著者の1人である内山によると相手の本質を十分認識・理解し、尊重するという相互理解の原則や、協働のプロセスにおいて「共に学び」「共に育ち」「共に変わる」という意識・姿勢をもつ自己変革受容の原則、さらに事業の実施にかかるコストは双方が応分に負担し、それに対して相応の対価が支払われるべきであるという正当な対価の原則なども基本理念・基本原則として挙げられる。

またNPO側から提出された行政と協働するNPOの姿勢に関してもここで紹介したい。日本NPOセンターが2006年に開催した「民間NPO支援センター・将来を展望する会(通称：CEO会議)」において検討し、その後各地のNPO支援センターがその内容を基に「行政と協働するNPOの8つの姿勢」としてまとめたものである。これを読む前提として頭に置いておかなければならないことは、これはあくまでもNPOが「社会にとって望ましい協働の姿」を目指して事業を行う為に、協働の相手にではなく、自らの姿勢(立ち位置)について記したものであるということだ。

#### ①市民の共感と参加を基本とする事業づくりの能力を持ち、それを通じて本当の市民自治を促進すること

これはNPOが事業の進め方において行政や企業と決定的に異なる点は、その事業の過程で市民から共感を得られることであり、それによって「市民参加型」「市民自治型」の事業を創造できる、つまりNPOが市民の主体性を生む場となり得るということ。

②ミッションと協働事業の整合性を考え、事業を展開すること

NPOはそのミッション達成の為に活動する存在である。その前提の上で事業活動を行うべきで、もしそのミッションにそぐわない事業を行政から引き受けた場合、それはそのNPOを支持し応援している人たちの信頼を失う可能性があり、故に必要な場合には行政対してははっきり断ることが重要であるということ。

③行政に依存せず、精神的に独立していること

NPOが行政の下請け組織とならず、民の立場として社会課題の解決にあたる為には、精神的にも組織的にも独立・自律していることが重要である。その為には財政的にも行政に依存せず、高い専門性をもって必要な時には政策を提言していくことが求められるということ。

④相互のシステムの違いを理解しつつ、解決の糸口を見出していく姿勢を持って努力すること

NPOは自らと行政とのしきたりや慣習の違いを理解し、その上で必要であれば行政の在り方について意見を言い、問題の解決に向けて努力し、受益者・市民にとって最適な効果が得られるよう努めることが大切であるということ。

⑤NPOの関与によって協働事業の質を向上できるような専門性・特性をもつこと

行政と比較してNPOは社会課題に対して柔軟性をもって先駆的な役割を果たしていくことが出来る。このようにNPOには「新たな公共」の主体として行政の領域を担う潜在的な可能性をもっていると言える。さらにNPOは市民の自治力を高める仕掛けとなり得るという点で企業には無い特性も持っている。このようなNPOの専門性・特性を磨き、市民の「自治力」が発揮される、より高いレベルの公共活動を行うよう努めることが求められるということ。

⑥ルールの違いを乗り越えるための能力を備えておくこと

NPOと行政の物事の進め方やルールが異なるのは当然であり、NPOにもそのルールに基づいて行動することが要求されるのは大いにあり得ることである。よってNPOには事業進行の管理能力や事務能力・耐性能力などを備えておくことが必要となるということ。

⑦協働した結果は、市民の共有財産として広く積極的に知らせていくこと

いかなる形態で行政と協働したとしても、協働する目的・経緯・内容・プロセス・経費の使途等の情報を公開しなければならない。そうすることで市民への透明性の向上とアカウンタビリティを果たすことにつながるし、他の地域や他のNPOで行う場合にも役立つのであるということ。

#### ⑧契約にあたって、対等な立場で交渉する力をつけること

協働を行う際に必要とされることとして交渉力が挙げられるが、これを支えるものがこれまで上げてきたような精神的な独立性や専門性・市民性等である。さらに重要事項については契約書等で明確に定め、それに付随する各種法知識も必要となってくる。さらに協働のプロセスで諸々の条件が変更となった時に柔軟に対応できるよう判断力も必要となってくるということ。

#### (4) 協働の手法

このような原則を共有したのちに実施に向けて動いていくわけだが、では実際に協働にはどのような手法があるのだろうか。世古(2009)によると具体的な手法として下記のような手段を挙げている。

##### ①補助・助成

行政から NPO への資金援助を行うことで、団体の自立化の促進を期待して行われるもの。行政の意向のみを受けたものではなく、その団体の自主性を尊重して行われるべきものである。

##### ②共催

企画や広報、資金面等で参加し、共同して事業を実施すること。NPO と行政がそれぞれの特性に応じて役割分担を明確にし、その役割に応じた責任を果たすことが必要である。

##### ③委託

委託は本来行政の責任において行われる公共領域の仕事を、行政の中にその専門性や技術がないときに民間の力を借りて実施するものである。課題としては、NPO への委託は行政の財政難を補うための下請けになりがちであるという一面もある。

##### ④公の財産の使用

市民活動の促進の為に NPO が利用可能な公の施設の整備を行ったり、優先利用等をルール化すること。

##### ⑤後援

NPO が主体的に行う事業に対して、行政が名義の使用を認めることでその事業へ信用が付加されることを狙って行うもの。

手法だけを見ると現在既に各地で行われているものと比べて特に目新しさはないが、ここで強調しておくべきこととして世古(2009)で述べられているように「協働」を進めるためには仕事の分担に応じた行政から NPO への財源移譲がなければならない。つまり根本

的な税制改革が必要とされるのである。さらに行政が担う公共領域と NPO と協働して担う公共領域、NPO 及び市民が担う公共領域それぞれの領域を設定して役割分担を行わなければならないが、これはつまり抜本的な行政改革を伴うということである。本質的・抜本的な税制改革と行政改革を伴って初めて真の協働に取り組むことができると言える。

#### (5) 協働における議会の役割

また行政の改革と共に求められるのが議会の改革であるだろう。本来議会の主要な機能として、①条例等の制定といった政策づくりの機能、②行政を監視する機能、③住民からの多様な意見を調整する機能などといったものがあるが、現状の議会は行政からの提案を可決し、市民からの要望を取り次ぐといった「待ちの姿勢」で機能していると言わざるを得ない。このような現状に対して市民活動センター神戸・アドボカシー研究会(2006)は次のように議会が変わることが必要であると主張している。

「第一に、議会は行政の政策づくり（あるいは、行政と市民との協働政策づくり）の早い段階から、積極的に関わっていくべきです。（中略）第二に、議会も、市民や NPO との協働の政策づくりを試みるべきです。（中略）第三に、市民や NPO の側から、もっと議会の監視し、政策づくりのパイプとなるよう働きかけることが大事です。」

このように本当の意味での協働を進め、市民社会組織が成長して第 3 セクターとして社会課題の解決の一端を担う存在になるためには、市民、NPO、行政、議会など社会の中のステイクホルダーがそれぞれ当事者となって変わっていくことが最も重要となるのである。

### 第 3 節 小括

本章では何故 NPO が政策や政治に関わるのか、もしくは関わらざるを得ないのかについて説明し、またその活動が NPO にとってどのようなメリットがあるのか、社会的インパクトの増大にどのように役立っているのかについて述べた。しかしながらここで強調しておくべきこととしては、政策について述べようとする場合、「公共性」「公益性」とは何かという議論が不可欠であるということだ。政策とは政府が担うものであり、民主主義国家においては政府とは国民の総意で選ばれた存在である。政府が担う仕事である「公共」という領域に、果たして NPO が入り込むことに妥当性はあるのか、またその役割の線引きはどのように行うのか、そもそも公共や公益とは何で、誰のためのものかという根本的な議論が展開される部分である。このようになぜ NPO が政策に関わるのかということについて根本的に述べようとする場合、公共政策や公共哲学の分野に踏み込まなければならない

ないが、本稿ではその領域には踏み込んでいない。また NPO が行政、さらに議会に関わることをたらってしまう原因として、それらがブラックボックス化しておりどこから入り込めばいいのか分からないという事や、先述したように本来の NPO の定義に背いてしまうのではというような懸念からくる恐れもあるだろうが、それ以前に NPO セクターの人間も社会の中に生きる一人の人間であり、その立場から見た議会や行政への縁遠さもあるのではないだろうか。これは近年続いている投票率の低下現象と合わせて、NPO セクターに携わる人々のアドボカシー及び政治への意識調査が必要とされるところであるだろう。

---

i 宮川(1995)p.79-87

ii クラッチフィールド&グラント(2012)p.51

iii 電子政府の総合窓口 (e-Gov)

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H10/H10HO007.html>

iv 柏木(2008)p.54

v 市民活動センター神戸・アドボカシー研究会(2006)p.87

vi クラッチフィールド&グラント(2012)p.68-77

vii 世古(2009)p.46

viii 大阪市ホームページ

<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000072/72373/kyoudoushishin.pdf>

## 第5章 アドボカシーの新たな可能性

### 第1節 マルチステイクホルダー・プロセスという可能性

ここまでNPOから行政、議会への働きかけを政策アドボカシー活動という位置付けで説明し、さらに一方的な働きかけだけでなく近年各地でますます増加している「協働」という働きかけについて述べてきたが、本章ではさらに新しい働きかけの話としてマルチステイクホルダー・プロセスについて述べていきたい。

#### (1) マルチステイクホルダー・プロセスとは

マルチステイクホルダー・プロセス（以下、MSP）とは多様なステイクホルダーが参加する対話と合意形成の枠組みのことである。この概念が現れてきた背景として、1990年以降グローバルな問題が複雑化・多様化し、もはや既存の枠組みや取り組み方、合意形成の方法ではそれらの課題に対応しきれないという現代社会の現状がある。特に地球サミットで採択されたアジェンダ21は「持続可能な開発のあらゆる領域における包括的な地球規模の行動計画」であり、ここでの問題提起は持続可能な発展に向けたステイクホルダーの役割と新たな合意形成・意思決定プロセスの必要性を世界に向けて投げかけた。そしてその後国際的には国連グローバル・コンパクトやグローバル・レポーティング・イニシアティブ(GRI)、持続可能なパーム油のための円卓会議(RSPO)、社会的責任に関する国際標準(ISO26000)など様々な地球規模でのガイドラインや規範の作成に用いられてきた。また国内においても「東京都機構変動対策方針」ステイクホルダー・ミーティングや、社会的責任に関する円卓会議など積極的に用いられている。

このような時代の流れの中で生まれてきたMSPだが、その定義はどのように為されているのだろうか。Hemmati(2002)によると次のように定義されている。<sup>i</sup>「MSPとはある特定の問題において全ての主要なステイクホルダーが新しい意思決定もしくは合意形成を共に目指すプロセスである。」また谷本(2010)によるとHemmati(2002)が指摘しているポイントは3つあるとする。1つ目は「関係する全てのステイクホルダーが共通の目標に向かって参加すること」であり、2つ目は「政府やステイクホルダーの意思決定に情報を提供していくこと」であるとする。つまりMSPの役割は政府に代わって最終意思決定を行うことではなく、あくまでもその政策決定プロセスにMSPでの取り組みを組み込んでいくことだとする。3つ目は「政策の決定・実施において各ステイクホルダーの役割を認識する」ということであると述べる。これは従来のガバナンス・スタイルとは大きく異なるMSPというシステムに対してどのように透明性とアカウンタビリティを確保するかと

いう問題であると述べている。

また内閣府の「安全・安心で持続可能な未来のための社会的責任に関する研究会」の第5回報告では、Hemmati(2002)を参考にしてMSPを下記のように定義しているので引用して紹介する。また本論文ではこの定義を用いたい。ii

(1)平等代表性を有する3主体以上のステークホルダー間における、(2)意思決定、合意形成、もしくはそれに準ずる意思疎通のプロセス。

(1)ステークホルダーの平等代表性(equitable representation)

MSPにおけるあらゆるコミュニケーションにおいて、各ステークホルダーが平等に参加し、自らの意見を平等に表明できるということであり、また、相互に平等に説明責任を負うということ。

(2)意思決定、合意形成、もしくはそれに準ずる意思疎通

政策決定から共通認識の形成、実践的な取り組み実施に向けての合意、ステークホルダー間のパートナーシップやネットワーク形成に至るまでを幅広く含むもの。

(2) マルチステイクホルダー・プロセスの分類

MSPはそれが用いられる時の課題や目的、参加者、レベル、期間などによっていくつかの類型に分けられる。内閣府(2008)の資料に基づいて下記にその類型とそれぞれが用いられた事例を記したい。iii

①利害折衝型

これは特定の事案を巡ってステイクホルダー間で利害が対立した場合にMSPを用いることでその妥協点を探ることを目的とするもの。事例としては1996年の「シェル石油ブレント・スパー問題」が挙げられている。これはシェル石油がオイルを蓄えたブイを海洋投棄したことを受けて環境NGOや北海周辺国が反対運動を起し、各国政府や沿岸地方政府、環境NGO、専門家等を交えて代替処理方法を話し合うというものであった。この形態のMSPは途上国における開発プロジェクトを行う際の環境影響評価等にもよく活用されている。このような場合、目的やステイクホルダーも明確だが激しい利害衝突が起きる場合も多いのでファシリテーターの果たす役割が非常に重要であるとされる。

②コミットメント形成型

これは関わる参加者の議論への主体的な参加によって、協働の実効性を確保することを

目的として行われるもの。1999年から開催されている国連グローバル・コンパクトでは10の分野においてそれぞれビジネスでの原則について定めているが、MSPによってそれぞれの分野での原則やそれに関連する事案に関してフォーラムや学習会が開催されている。また責任投資原則もこの類型に属する。

#### ③規範形成型

幅広いステイクホルダーが参加して認識や意識の水準を共有してすり合わせることによって、各ステイクホルダーの行動の規範となるガイドラインやルールを作成することを目的として行われるもの。多様なステイクホルダーが参加することによって作成される基準やルールに幅広い正当性や信頼性が与えられる。事例としてはグローバル・レポート・イニシアティブ(GR(1))や組織の社会的責任ガイダンス企画((1)SO26000)、国際フェアトレード基準、FSC 森林認証基準、MSC 漁業認証基準など数多くの認証基準や規格、ガイドラインの作成に用いられている。

#### ④情報及び認識共有型

政策決定などの前段階として各ステイクホルダーが情報を持ち寄り、取り上げる事案について共通の認識を得ることを目的として行われる。事例では欧州マルチステイクホルダー・フォーラムという欧州委員会主導によるEU圏の政治戦略を検討するフォーラムのために用いられた例が紹介されているが、対立や紛争に関連した事案で前提となる事実認識を共有する為に用いられる場合もある。

#### ⑤政策提言型

政府や国際機関に対して各ステイクホルダーが意見を持ち寄り、政策提言を行うことを目的とするもの。政府や国際機関からの諮問に対して韓国や答申という形もあれば、完全に独立した立場として提言を行う場合もある。

以上5つが一般的にMSPの類型として用いられるが、実際にはひとつのプロジェクトに複数のMSPが用いられる場合がほとんどであり、またその用いられ方も多様性に富んでおり上記の類型に必ずしも当てはまらない場合も多々あることを覚えておきたい。

### (3) 日本におけるマルチステイクホルダー・プロセスの政策への導入

1922年の「環境と開発に関する国際連合会議(通称地球サミット)」で採択されたアジェンダ21によって、各国政府は「持続可能な発展に関する国家戦略(National Sustainable Development Strategy: NSDS)」の策定及び「持続可能な発展に関する国家委員会(National Council for Sustainable Development: NCSD)」を設置することを求められた。この国際的な流れに対してヨーロッパをはじめとした多くの先進各国はこの設置に向け

た戦略の策定及び国内組織の設立を行った。これを受けて日本でも社会に存在する各組織がそれぞれの社会的責任を主体的に果たしていくことが一層求められているとして、円卓会議の開催が決定された。この円卓会議の目的としては、ひとつは民の自主的な取り組みを支える環境整備のため、もうひとつは社会的課題に関連したイノベーションを創出する社会システム改革の一環としてというものであった。またこれに呼応して内閣府が「安全・安心で持続可能な未来のための社会的責任に関する研究会」及び「安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議準備委員会」の開催に向けて各国の持続可能な発展に関する戦略について調査を実施し、2009年3月に「安全・安心で持続可能な未来のための社会的責任に関する円卓会議」が設立された。

この取り組みは中央政府主導での取り組みであるが、これと同等の取り組みをより地域レベルで実践していこうという動きが近年出ている。次の章では全国で初めて2011年2月に「地域円卓会議」を開催した茨城での取り組みを見ていきたい。

## 第2節 小括

本章ではマルチステイクホルダー・プロセスという多様なステイクホルダーが一同に会して合意形成・意思決定・時には情報共有や利害調整まで行うという近年新たに現れた潮流を述べてきた。人類の歴史を振り返ってみれば各時代には必ず数カ国の強い軍事力をもった国家が存在しており、世界情勢は常にそれら各国の情勢に左右されてきた。そのような紛争の記憶を幾度となく刻んできた歴史を振り返れば、このような多様なステイクホルダーが平等にひとつのテーブルについて議論するということはほとんど奇跡に近いような所業に思える。人が自ら、もしくは自らが所属する組織の利害を超えて共通の目的（ここでは持続可能な発達というもので表されると思うが）を有した時によりやく見えてきた新たな世界の秩序の築き方がまさにこのマルチステイクホルダー・プロセスと言えらるう。これほどグローバルな視点でなくとも、地域コミュニティの課題を少しずつこの手法を用いて解決してきた事例を次章で紹介する。

---

<sup>i</sup> Hemmati(2002)p.19

<sup>ii</sup> 内閣府ホームページより引用 [http://sustainability.go.jp/research/files/srken\\_finalreport1.pdf](http://sustainability.go.jp/research/files/srken_finalreport1.pdf)

<sup>iii</sup> 内閣府ホームページの資料を参考に作成  
[http://sustainability.go.jp/research/files/srken\\_finalreport1.pdf](http://sustainability.go.jp/research/files/srken_finalreport1.pdf)

## 第6章 事例研究

### 第1節 Case study1. 地域円卓会議の取り組み

#### ～認定 NPO 法人コモンズへのインタビュー～

本章では中央政府で始まった円卓会議の地域版に全国で初めて取り組んだ認定 NPO 法人コモンズの事務局次長大野覚氏にインタビューを実施したのでその詳細を記したい。具体的にはコモンズでの地域円卓会議への取り組みのきっかけや、実際の円卓会議でのテーマの選定方法、また様々な課題に対しての円卓会議の運用手法や取り組む上で現れてくる課題、また円卓会議以外の持続可能社会を見据えた幾つかの取り組みなどについてお話を伺った。以下で記す内容は、事前に調べた内容と実際のインタビューで伺ったお話し、及び事後に頂いた資料を元に記している。

#### (1) 地域円卓会議の始まり

きっかけはコモンズ事務局長の横田が中央の「社会的責任に関する円卓会議」に委員として参加していたことだった。その場で 22 年度事業モデルとして地域円卓会議の実施が決まり、茨城が開催候補地として選ばれた。選ばれた理由としては、「地域のパートナーシップを開く SR ネット茨城」というネットワークが 10 年以上前から既に存在しており、各セクターが協働して NPO フォーラムを開催していたという実績があったからである。この「地域のパートナーシップを開く SR ネット茨城」の目的は、下記の通りである。

- ・企業/労組/経済団体/NPO の関係者が集い
- ・組織の社会的責任や地域貢献に関する情報を交換できる場を設け
- ・それぞれの活動のレベルアップを図り
- ・地域の課題解決に向けた相互の連携と活動の発展を促し、
- ・組織や地域の価値を高める。

地域円卓会議の実施が決定した後、毎年開催してきた NPO フォーラムは 2011 年 2 月には「地域円卓会議 in 茨城」として開催することとなり、SR ネット茨城が円卓会議の実行委員会になった。開催前年の夏頃から 10 回話し合いを重ね、そもそも円卓会議とは何か、集まって何をするのかなど基本事項を共有した。そして最終的に決まったのが、次の 3 つのテーマだった。

テーマ 1：茨城の農業の支援と新たな仕事づくり

テーマ2：「新しい公共」を広げるための地域資源循環の仕組みづくり

テーマ3：交通困難者の外出・買い物支援

(水戸でのタウン・モビリティ実践へと発展)

これらのテーマは10回以上の話し合いの中で、地域で抱えている問題はなんだろうかという話の中から出てきたものだった。またこの際に難しかったのが、「代表性」という問題であったという。後に詳述するが、その議論に一個人として参加するのか、それとも組織の代表として参加するのかによって、その場をどんな場にするかが左右されてしまうというのが課題として存在し、この初回の円卓会議では参加者は皆一個人として参加することとなった。このように全国で初めての茨城での取り組みは開始され、この取り組みはその後全国各地に広がっていくこととなる。

## (2) 地域円卓会議での取り組み

それではもう少し具体的に、どのように円卓会議の枠組みをつくり、仕掛け作りを行っているのか、そしてコモンズはどのような立ち位置で円卓会議に関わっているのかというところを見ていきたい。

まず地域での円卓的協働の仕掛け方であるが、主に2パターンあり、1つ目は「事業テーマ（地域課題）があり、それに関わりそうなキーパーソンに集まってもらおう」という方法である。このパターンは現状共有は容易であるが、協働まで推し進めるためには新規事業の企画力が必要とされるというメリットとデメリットがある。2つ目のパターンは「多様なメンバーに集まってもらい、そのメンバーで協働できる事業を考え、組み立てる」というものである。この方法は関心領域が重なるテーマを選び、各組織の特性が生きる新規事業を作り込み、さらにメンバーの関係を仲間関係に高めて本気にさせる仕掛け人が必要となる。また参加者を集めるコツとしては、セクターやジェンダー、年齢などのバランスに配慮して「よそ者」「若者」「ばか者」が生きるような集め方をする。また発言の時間を考慮して、多くても10名弱にすることが挙げられるという。さらに原則として「はじめから落としどころを決めない」ということも重要である。落としどころが全面に出ると議論の誘導になり、「わくわく感」が減ってしまう。紛糾してどん詰まった時間が長いほどブレイクスルーした時の達成感や一体感も格別なものとなる。またこのような一体感は、被災地支援等の緊急時の際の連携に役立つという。しかしながら一方で仕掛け人には、議論の展開を読むプロデューサー的な視点が求められる。これは会議のファシリテーション能力だけでは不十分である。さらに代表性にこだわりすぎると意見を出しづらくなり、自由な議論が滞り

がちになってしまう場合がある。しかしその一方で、あまりにも個人的な発言過ぎると実効性が薄れるので、自らの組織や同じ立場の他の組織を少し意識して想像してもらおう「バランス」が重要となってくる。さらによく直面する困難と、それを乗り越える方法を一覧にした表を下記に作成した。

表 6-1 マルチステイクホルダー・プロセスを行う際の仕掛け

待ち受ける困難	乗り越える方法
<p>来てほしい人が、 関心を持ってもら えず来ない場合</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・テーマが相手の活動に関わり、参加することにメリットがあるということを丁寧に説明する。</li> <li>・「こういう人に会える」と面白いメンバーで関心を引く</li> <li>・課題を感じていそうな人、面白い話ができる人を探す</li> <li>・他の協議の場との違いを示す</li> <li>・ゴールが不明と言われたら、できるだけ見通しを示す</li> <li>・合意の仕方や範囲、役割を示す</li> </ul>
<p>他の参加者が行う だろうと考え、動 きが鈍い</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・他地域での同様な組織の関与事例を示す</li> <li>・他のメンバーを前向きにさせ、外堀を埋める</li> </ul>
<p>組織内部の協力が なかなか得られず 態度保留</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・その人が動きやすくするための理由を探り、材料を提供する</li> <li>・実績をつくり、参加しやすい状況をつくる</li> <li>・組織決定できる立場の人に直談判</li> <li>・上部組織や議会の力を借りて後押ししてもらう</li> </ul>

出所：認定 NPO 法人コモンズ提供の資料より作成

さらに最後の仕掛けとして、普段からのキーパーソンとの出会いや付き合いを大事にしたり、メンバー同士で飲みに行ったり組み合わせを調整するなどしてメンバー間の雰囲気作りを促進させる、また成功体験を大切に、そのためにはちょっとしたアイデアでも出来るだけ活かすなどといった工夫が求められる。このような円卓会議の内外での多彩な仕掛けがあって初めて、良い会議が成功するのだと推測される。

次に議論の枠組みづくりの選択において、「組織を代表して討議に参加」するのかそれとも「代表性に拘らず自由な発想を重視」するのかという点について、資料を基に表として整理した。

表 6-2 議論の枠組みづくりの選択

組織を代表して討議 (形式や実行性を重視)	代表性に拘らない (自由な発想を重視)
<p><u>メリット</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・組織としての意見を出して組織間合意を形成することで実効性は高まる</li> <li>・規範やルール作成をする上では効果的である</li> </ul>	<p><u>メリット</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・協議者の人選が行いやすい</li> <li>・関心の似通った人が集うことにより、主体的で具体的な討議が行いやすくなる</li> <li>・自由な発想が生まれやすく、新たな協働のアイデアが生まれる可能性がある</li> </ul>
<p><u>デメリット</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・代表代行となる協議者の選定や、他の協議者とのバランスをとるのに手間がかかる</li> <li>・意思決定に時間と手間がかかる</li> <li>・発言が組織を代表するものとなるので慎重にならざるを得ない</li> <li>・総論において賛成でも、各論においては慎重になりやすい</li> </ul>	<p><u>デメリット</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個人的な意見にとどまりやすい</li> <li>・時として偏った意見になる傾向がある</li> <li>・組織的な実践の段階まで到達しにくい</li> </ul>

出所：認定 NPO 法人コモンズ提供の資料に筆者が加筆

このように仕掛け作りにおいても枠組みづくりにおいても多くの手間と時間をかけながら円卓会議は進むわけだが、ここまでの努力を尽くして得る一番のメリットをインタビューで尋ねたところ、「円卓の一番のメリットは組織の壁を取っ払うということ。参加した人たちがゆるやかに信頼関係でつながるということが重要であり、それはコモンズの『COMMONS は、社会のために何かしたい人、NPO という道具を活かしたい人を応援することで、組織の壁・心の壁を越えて、人がつながり共に行動する市民社会の実現を目指します。』というミッションとも繋がることである」という答えが返ってきた。

次にコモンズはこの円卓会議という場にどのような立ち位置で動いているのかを尋ねたところ、「ファシリテーター、コーディネーター、プロデューサーの 3 役をこなしている。裏方としてその会議のセッティングをすることが主要な役割となる」という返事であった。この点についても頂いた資料を基に下記にまとめておく。

表 6-3 ファシリテーション、コーディネーション、プロデュースの役割

名称	機能	必要な場面
ファシリテーション	・メンバーの関係性を促進する ・中立的な立場で、チームワークを育成するプロセスを管理する	会議の進行など
コーディネーション	多様な市民や組織の参加を呼びかけ、キーパーソンを見つけ、マッチングし、役割分担を進め、利害調整を行う	会議の場づくりとその後のフォローを行う
プロデュース	事業を仕掛け、生み出し、ヒト・モノ・カネなど活動資源を調達する	事業・組織を立ち上げ、リードする

出所：認定 NPO 法人コモンズ提供の資料に筆者が加筆

このように円卓会議の開催のためには裏方として会議のセッティング、会議の場でのファシリテートとその場の雰囲気のプロデュース、さらには会議後にその後に向けてのコーディネートと非常に多岐に渡る役回りを立ち回らなければならず、その業務の大変さが伺える。

またその後の円卓会議の発展としては、①新しい公共フォーラム、②定住外国人との共生に関する連続円卓フォーラム、③フューチャーセンターセッションが挙げられている。それぞれ狙いと内容は下記の表 6-4 のようになる。

またそれぞれの地域円卓会議の最終的な目標としてはどのようなことを目指しているのかという投げかけに対しては、「その場の目的に応じて異なるが、制度や仕組みを変えるために開催するというよりは、行政からの人間も、いちメンバーとして場に参加し、そこに参加したメンバーがフラットに得意分野をもちよって、むしろ行政に頼らずに自分たちで何が出来るかということを考えることが醍醐味である。貧困地区における学習支援はそこから生まれたプログラム。初めから行政に頼るというよりは、先にプロジェクトを動かしてその後必要であれば行政を巻き込むために円卓会議を用いる場合もある。『定住外国人との共生に関する連続円卓フォーラム』などはそのパターン。」という答えが返ってきた。一方で資料を見ると、財源はほとんどが主催団体や協力団体の共同負担であったり、行政から引っ張ってきたお金であったりと、資金繰りはなかなか厳しいことが推測される。

表 6-4 円卓会議の発展

	新しい公共フォーラム	定住外国人との共生に関する連続円卓フォーラム	フューチャーセンターセッション
狙い	異業種間の対話と交流を実践し、各組織で円卓方式を導入してもらう	あるテーマに基づいて多角的に課題設定し、それぞれに関わるステイクホルダーが現状を共有し、具体的な対応策や連携の可能性を探る。また書籍化によって地域に発信する。	討議者を限定せず、アイデア出しのみではなく、全員で未来を具現化するという営み。
内容	参加者が 5～6 人のグループに分かれ、協働の可能性がありそうな事柄について議論する	県内の日経ブラジル人の就労、企業、子供の教育、福祉に関する連続型の円卓会議	多様な参加者がそれぞれ自分の can と want を書いて交流する。興味のある人同士でグループを作り、具体的なアイデアを出し合い、検討する。

出所：認定 NPO 法人コモンズ提供の資料より筆者作製

### (3) マルチステイクホルダー・プロセス推進に向けた取り組み

ここまでは茨城で全国初の地域円卓会議がどのように始まったのか、そしてその枠組みづくりや仕掛け作りに認定 NPO 法人コモンズがどのような立ち位置で携わり、具体的にどのようなことを行ってきたのかということについてみてきた。ここでは茨城県内でのマルチステイクホルダー・プロセス推進に向けた様々な取り組みについて簡単に紹介したい。頂いた資料によると、取り組みとしては 1999 年から約 10 年間続いて現在の地域円卓会議の礎のような存在となった「茨城 NPO フォーラム」、それを受け継いだ「地域円卓会議」、そして 2012 年から年 1 回程度開催している「新しい公共フォーラム」、2013 年から数ヶ月に 1 度開催している「フューチャーセンター茨城」、さらに 2014 年から実施開始した「共助社会づくりシンポジウム in 茨城 (仮)」がある。それぞれについての詳細な取り組みを紹介することはしないが、これらは全てコ

モンズが主催しているわけではない。中には仕掛けはコモنزが行ったが、事業自体はコモنز以外が中心となって進めている事業もある。また地域円卓会議を取り入れて行っている事業もあれば各組織と個別に事業連携しているものもあるということだ。

#### (4) 地域円卓会議から見えてきたこと

ここではインタビューを通して見えてきたことを述べていきたい。まず地域円卓会議を全国で初めて開催し、それが今に至るまで継続して続けることができている前提条件として、コモنزの場合は「地域のパートナーシップを開く SR ネット茨城」という 10 年以上に渡る地元地域での活動の素地があったことが、その活動のインパクトを大きく左右したのではないだろうか。インタビューで伺った話の中にも、初めに事務局長の横田氏が地域円卓会議をやり出そうとして地元のキーパーソンを周った時、「横田がやるならやるか」という雰囲気だったというお話があった。また先述したとおり、円卓会議ではプロデューサーやコーディネーターとしての役回りを果たさなければならないが、その際にもキーパーソンとのコネクションをどれだけもっているかで、その会議の充実度やその後の活動の継続性に関わってくるだろう。

しかしながらその一方で、やはりそのコーディネーターを如何に育成するかということでも頭を悩ませているのも事実であるようだ。以前に一度当時の民主党政権の「新しい公共」政策で予算が下りた際、その予算でコーディネーター育成講座を行ったが、その講座の対象者はすでに活動分野をもっている人々で、それぞれの分野において円卓会議でどのようにお金を運用するかを教えるという内容に留まり、本来的な円卓会議運営の為の育成にはつながらなかったという話を伺った。円卓の場を作る際に参加者が縦割りの組織構造を超えてつながりたいと思っても互いに関する情報が少なく、最適なパートナー選定が難しい場合も多いが、コーディネーターはそのような時にとっても必要とされる立場である。

しかしながらこの役割をこなすためにはその地域の課題に精通していなければならないが、またこのような実践を積んだコーディネーターを育成するには地域の NPO という立場では余りにも時間と組織としての体力が無さすぎて現段階では難しい。さらに円卓会議というのはその成果が見えづらく評価しにくいのが難点として挙げられるが、それがさらに資金繰りの悪さにつながっているという厳しい実情も見えてきた。

また地域特有の課題としてそもそも情報がなかなか行き届かず、円卓会議で提案さ

れるような地域の課題が可視化されないという問題も存在するようである。特に茨城という土地は保守的で、都会のように福祉分野にほとんどお金が回らず、地域の課題がそのまま残ってしまうという事態が発生している。NPOの数も少なく、本来中間支援組織のような立場であるコモンズが自ら事業を回さなければならないという状態に陥っているというある意味地方特有とも言える現実が垣間見えた。

また各地で広がっている地域円卓会議だが、そのひとつである公益財団法人みらいファンド沖縄が実施している円卓会議について尋ねたところ、円卓会議の開催目的が茨城での取り組みとは全く異なることが分かった。沖縄での取り組みはどちらかという公開パネルディスカッションに近く、会議を見に行った人たちも当事者にさせ、彼らをうまく寄付金収益に繋げるという構造で運営されているようである。一方茨城の場合は会議で話したメンバーが一緒になって何かやっていくことを活動の成果として目指しており、同じ手法をとってもこれほどまでにその目的や市民の巻き込み方が違ってくるということは新たな気付きである。また茨城でもいばらき未来基金というコミュニティ・ファンドを創設して地域の課題解決の為の財源とすることを目指しているが、順調な運営への道のりは未だ険しいものとなりそうである。

## 第7章 まとめと展望

阪神淡路大震災から19年が経ち、当時とは比べものにならないほど日本にボランティアやNPOといった言葉が市民レベルで根付いてきたと感じる。昨日読んだ日本経済新聞のNPOについての連載記事では高校性への意識調査で、NPOが就職先として希望する第3位に入っているという。これだけの浸透をもたらしたのはやはり東日本大震災の影響も非常に大きいだろう。毎日テレビに映し出されるボランティアの人々の姿を観て、周りで実際にボランティアに行ったという人々が現れて、そんな地道な草の根レベルで日本にはNPOという言葉が根付いてきたのだと思う。そしてそれに比例して社会がNPOに求める役割や期待も大きくなっているのも事実であり、NPOもそんな期待に応えようと優れた活動や運営を行う団体も国内にいくつか現れてきている。

しかしながら注目が集まるのはNPOが提供するサービスばかりであって、そのサービス活動のインパクトを最大化するためのアドボカシー活動にはまだまだメディアも世間も無頓着であると感じるのは自分だけだろうか。すでに述べたように、NPOが新しい公共の担い手として本当に社会の中での第3セクターとしての地位を確立するためには、すでにある2つのセクターの理解と協力が不可欠なのは言うまでもないことである。特に営利追求を目的としないNPOにとってその資金源の確保は活動の質の高さや継続性に関わる重大事項であるのは誰が見ても明らかである。つまりNPOが本当にその持てる資源を最大活用し、社会に求められている期待に応え、役割を担っていくためには、特に政府や行政のNPOへの理解と協力の促進が不可欠であり、根本的な行政改革及び税制改革を伴わなければNPOが秘めている潜在的な社会変革の主体としての可能性を活かしきることは到底無理であろう。

しかし第4章でみたように、行政とNPOとの間に存在する距離は未だ大きく、議会とNPOの間にもまた距離が存在している。互いに組織やシステムという既存の枠組みから抜け出すことが出来ず、縦割りのコミュニティの中で繋がることができないという現状がある。

このような現状に対してマルチステイクホルダー・プロセスによる地域円卓会議という試みは、現状を打破しうる可能性を秘めた一石を投じた試みだと言える。組織という枠組みを脱却して一人の個人としてフラットに議論の場につく。そして共通の社会課題や関心領域の話題について議論を交わし、解決策と妥協点を探り、実行していく。この「当事者性と主体性をもって一緒にやっていく」という理念にとっても共感す

る。社会に蔓延する閉塞感や疲弊感、政治に対する諦観、どうしようもない孤独感など現代社会の人々が抱える希望の無さを、このような理念で吹き飛ばせればよいのという一種の希望のような想いをも抱く。

しかしながら現実を見ると、コモンズ自体も常勤職員は事務局長と事務局次長の2名のみで、優秀なスタッフが毎日多忙な業務に追われながら資金難と人手不足に悩まされながら、全国の他の多くの NPO とお案じように必死で運営しているというのが実情である。このような現実を目にするにつけ、何故もっとステイクホルダー間の対話と理解と協働が進まないのだろうか、何が原因なのだろうかというもやもやは今もまだ残ったままである。この地域円卓会議の取り組みが全国に広がり、相互理解の関係性がさらに進展する一助となることを願いながら本稿を終える。

## 参考文献

- 1.雨森孝悦(2012)『テキストブック NPO』東洋経済新報社。
- 2.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
- 3.初谷勇(2001)『NPO 政策の理論と展開』大阪大学出版会。
- 4.Helmut K. Anheier (2005) *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*, Routledge.
- 5.Hemmati.M.,(2002)*Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: beyond deadlock and conflict*, Earthscan
- 6.堀田和弘(2012)『非営利組織の理論と今日的課題』有限会社公益情報サービス。
- 7.柏木宏(2008)『NPO と政治 -アドボカシーと社会変革の新たな担い手のために-』明石書店。
- 8.宮川公男(1995)『政策科学入門』東洋経済新報社。
- 9.レスリー・R・クラッチフィールド、ヘザーマクラウド・グラント(2012)『世界を変える偉大な NPO の条件-圧倒的な影響力を発揮している組織が実践する 6 つの原則-』ダイヤモンド社。
- 10.レスター・M.サラモン(1994)『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社。
- 11.佐藤正弘(2010)「新時代のマルチステークホルダー・プロセスとソーシャル・イノベーション」,『季刊 政策・経営研究』2010 vol.3, 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング。
- 12.世古一穂(2009)『参加と協働のデザイン NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社
- 13.市民活動センター神戸・アドボカシー研究会(2006)『NPO のためのアドボカシー読本』(特活) 市民活動センター神戸
- 14.直田 春夫 (2003)『NPO と行政の協働の手引き』大阪ボランティア協会 今田 忠 , 木原 勝彬 , 田中 逸郎 , 早瀬 昇 , 内山 博史 , 水谷 綾 , 阿部 圭宏 ,
- 15.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。
- 16.谷本寛治(2013)『責任ある競争力-CSR を問い直す』NTT 出版株式会社

## 参考 URL 一覧

内閣府 NPO ホームページ <https://www.npo-homepage.go.jp>

持続可能な未来のためのマルチステークホルダー・サイト

<http://sustainability.go.jp/index.html>

社会的責任に関する円卓会議 <http://sustainability.go.jp/forum/index.html>

認定 NPO 法人茨城 NPO センターコモンズ <http://www.npocommons.org/index.html>

公益財団法人沖縄みらいファンド [http://miraifund.org/?page\\_id=6675](http://miraifund.org/?page_id=6675)

電子政府の総合窓口 (e-Gov) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H10/H10HO007.html>

日本 NPO センター <http://www.jnpoc.ne.jp>

大阪市ホームページ <http://www.city.osaka.lg.jp>