

地域共治（ローカル・ガバナンス）と 自治体 NPO 政策

—東京都杉並区を事例として—

初 谷 勇

はじめに

1. 地域共治の意味
2. 地域共治研究のアプローチ
 2. 1. コミュニティ政策論からのアプローチ
 2. 2. NPO 政策論からのアプローチ
 2. 3. 両アプローチの関係
3. 自治体の地域共治と NPO 政策 — 東京都杉並区を例として —
 3. 1. 杉並区の地域共治と NPO 政策
 3. 2. 杉並区の間接法人の事例から
 3. 3. 自治体の地域共治と NPO 政策（小括）
4. 自治体 NPO 政策改進の必要性

終わりに

はじめに

今日、公共経営、地域経営は「ローカル・ガバナンス」（以下「地域共治」という）の視点から論じられることが少なくない。ガバナンス論で描かれる地域共治の理念的な「すがた」や「かたち」は、各地域空間の広狭や特性、調達可能な資源の多寡や種類、参画するアクターの構成によって、実際には、実に多種多様な具現化のプロセスをたどる。

近年、地域共治が具現化するそのような過程や動態を観察し分析する調査研究も、学際的に数多く発表されているが¹⁾、本稿では、次の問題関心にに基づき、先行研究が未だ比較的乏しいと思われる論点について、実態調査結果なども踏まえながら論じたい。

第一に、近年、地域共治については、コミュニティ政策論や NPO 政策論などからアプローチが重ねられているが、それらのアプローチの関係を統一的な枠組みで検討し、そこから二つの問題を提起する（2.）。第二に、上記で指摘した二つの問題のうち、地域共治を進

1) 例えば、①個々の NPO や NPO 法人が、地域共治主体としてどのような可能性を持っているかを理論的、実践的に検討するものや、②地域内分権論の文脈から、既存の地域組織群（地縁組織や NPO 法人等）を糾合して形成される「協議会」等の新たな地域共治主体の部分集合として、NPO（法人）（群）の機能や寄与度を地縁組織（群）等と対比させながら論じるものなどである。

めるための自治体NPO政策のあり方について、具体的事例に即して検討する(3.)。第三に、以上を踏まえ、今日、各地において厚みと拡がりを増しつつある自治体NPO政策を改進する必要性とその方向性について述べる(4.)。方法として、主題に関する先行研究の検討はもとより、筆者が2005年度から行っている①自治体経営に係る調査の一部と②中間法人全国実態調査の結果を参照することとした。

1. 地域共治の意味

筆者は、公共経営を、より良い公共性の実現を求めて、官民各セクターに属するさまざまな活動主体(個人、団体、法人等)が、政策や施策・事業を連携し協働する営みの総称であると考えている。したがってそれは、政府・行政が専ら主体となる行政経営よりもはるかに広い概念である。ガバメントによる単独統治ではなく、多様な官民連携によるガバナンス(共治、協治)の考え方が背景にある²⁾。そして、広狭さまざまな「地域」を対象空間とする公共経営を「地域公共経営」と呼ぶこととした。

近年の「ガバメントからガバナンスへ」の概念転換に対応する形で、「ローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへ」の転換もまた唱導されている。そのことを捉えて、小滝敏之は、ローカル・ガバメントが転換する先にあるローカル・ガバナンスの意味について、「地域社会を構成する多様な『利害関係者(ステイクホルダー)』が、相互間の調整と役割分担を図りながら、共同して地域社会の安定と発展に向けた取組みを行う活動であり、地域社会共同管理機能である」と定義づけている³⁾。本稿ではローカル・ガバナンスに代えて、小滝のいう「地域社会共同管理」のニュアンスも込めて「地域共治」の語を充て、前掲の「地域公共経営」とほぼ同義のものとして用いることとした。

2. 地域共治研究のアプローチ

上記のような地域共治の研究については多様なアプローチがありうるが、本稿では、「コミュニティ政策論」(2. 1.)と「NPO政策論」(2. 2.)における議論を紹介し、それらを統一的な視点から捉える枠組みを検討する(2. 3.)。

2. 1. コミュニティ政策論からのアプローチ

(1) コミュニティとコミュニティ政策の意味

「コミュニティ」は、術語としても、また政策に絡めて用いられるときも、優れて多義的

2) その意味で、「ガバメントからガバナンスへ」という標語は、標語ゆえの省略がなされており、正確に言えば「ガバメントによるガバナンスから、(ガバメントも含む)多元的な主体によるコー・ガバナンスへ」というべきだろう。同旨、山本 [2008]。

3) 小滝 [2007]、62-63頁。

な用語である。コミュニティについての先行研究は学際的にも汗牛充棟の趣があるが、ここでは、先駆者としてのマッキーヴァーの定義を振り返ってみたい。彼はまず、「社会」という語を、「人と人との間の意志されたすべての関係を含む一般的で包括的な意味」で用いる⁴⁾。そして、コミュニティは社会から区別され、「村とか町、あるいは地方や国とかもっと広い範囲の共同生活のいずれかの領域」であり、一方、アソシエーションは、「社会的存在がある共同の関心〔利害〕または諸関心を追求するための組織体（あるいは〈組織される〉社会的存在の一団）」であるという⁵⁾。コミュニティとアソシエーションの区別については、コミュニティは「統合的」でアソシエーションは「部分的」であり、コミュニティ内には幾多のアソシエーションが存在し得、コミュニティはどの最大のアソシエーションよりも広く自由であるとする⁶⁾。「どのアソシエーションも、コミュニティ内の一組織であるとともに、〈コミュニティの一器官〉であるが、「コミュニティはアソシエーションに解体されてしまうものではなく、「コミュニティはアソシエーションに先行しており、アソシエーションを創出するものはコミュニティの意志である」という⁷⁾。

NPOは、非営利かつ非政府という性格を有するアソシエーション群の総称であるといえるが、コミュニティの意味は深遠で広大である。マッキーヴァー以降の学術的なコミュニティの定義づけの系譜の紹介や検討は、本稿の目的とするところではないため先行文献に譲り⁸⁾、ここでは、そうしたコミュニティが公共政策と結びつけて用いられるとき、どのような意味合いのものとして（限定的に）理解され使用されてきたかに着目したい。

菊池美代志は、わが国におけるコミュニティづくりの展開について論じた中で、コミュニティの概念として理想的概念、現実的概念、実践的概念の三種類を指摘している。「理想的概念」の具体例として挙げられているのは、我が国におけるコミュニティ政策に係る公式文書の嚆矢ともされる1969年9月の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告中の「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもつた（ママ）、開放的でしかも構成員相互に信頼性のある集団」⁹⁾という定義である。次いで、日本の現実に即した「現実的概念」として、「地域性と共同性を備えた社会」という定義が紹介される。このコミュニティの定義であれば、「町内会・自治会活動や学区協議会活動などが行われている地域」もコミュニティに含め得ることから、我が国の政策空間においてコミュニティという語の汎用性が高まったという。さらに、今日では、「町内会や学区協議会などの住民組織が、地域問題への対処、親睦と交流、施設の維持管理などの活動目標を掲げ、各種事業を実施する」ことを「コミュニティづくり」とし、実践的な意味で用いるのが「実践的概念」であるとする¹⁰⁾。

最初の理想的概念は、前掲のマッキーヴァーの定義とは相当隔たりがあるが、それは当時

4) マッキーヴァー [1975]、45頁。

5) 同上、46頁。

6) 同上、47頁。

7) 同上、152-155頁。

8) 例えば、奥田 [1983]、i-xiv頁、田村 [2003]、第2章、山崎 [2006]、37-42頁。学際的、包括的な論考として、デランティ [2006] 参照。

9) 国民生活審議会調査部会 [1969]、2頁。

10) 菊池 [2003]、33-34頁。

の国生審小委員会の問題関心が、この定義に該当する集団を「コミュニティと呼ぶことにし」たものに過ぎないからである。同報告は続けて「コミュニティは従来の古い地域共同体とは異なり、住民の自主性と責任制にもとづいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団」としている¹¹⁾。また、最後の実践的概念にしても、その意味内容は明示されていないが、おそらく「実践」毎に定義を柔軟に変化させ得るという趣旨であろう¹²⁾。

(2) コミュニティ政策論から見た地域共治

コミュニティ政策論に関する先行文献を瞥見すると、コミュニティの定義やコミュニティ政策の意味、種類についての共通理解が未だ確たるかたちで形成されているとは言えず、それゆえに概念規定も緩い自由な議論が繰り返されているように見受けられる。

コミュニティ政策論から地域共治を論じたものとしては、例えば、わが国のコミュニティ行政が対象としてきた小学校区をコミュニティとして有効であると前提した上で、地域住民自治組織とNPO、行政との協働を説く例がある¹³⁾。そこにいう「地域住民自治組織」とは、「町内会・自治会・コミュニティ組織など」とされており¹⁴⁾、NPOとは別個の組織群が想定されている。このようにコミュニティ型組織とアソシエーション型組織というように対比させて、地域におけるそれらの協働を論じる議論は少なくない。コミュニティとアソシエーションの関係を、マッキーヴァーのような包含関係ではなく、相互に独立・異種、場合によっては対抗・競争関係にあるものとして取り扱う議論は、前掲の国生審小委員会報告以来のわが国特有の政策用語としてのコミュニティ概念、とりわけ現実的概念によって包含された自治会・町内会などの地縁組織のイメージに影響されているように思われる。コミュニティとアソシエーションの関係については、改めて議論の整理が必要である。

2. 2. NPO 政策論からのアプローチ

次に、NPO 政策論ではどうか。コミュニティ政策に比べると、NPO 政策が用語として登場し広く議論されるようになったのは90年代も後半に入ってからで、ここ10年強のことに過ぎない。ここでは、そうした議論の一例として、筆者のNPO 政策論の考え方¹⁵⁾ から地域共治がどのように位置づけられるかを述べておきたい(図表1・右上段参照)。

(1) NPO 政策の意味

NPO 政策とは、NPO を対象とし、多元化した政策主体によって担われる公共政策であると考えられる。

第一に、公共政策は「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

11) 国民生活審議会調査部会 [1969]、2頁。

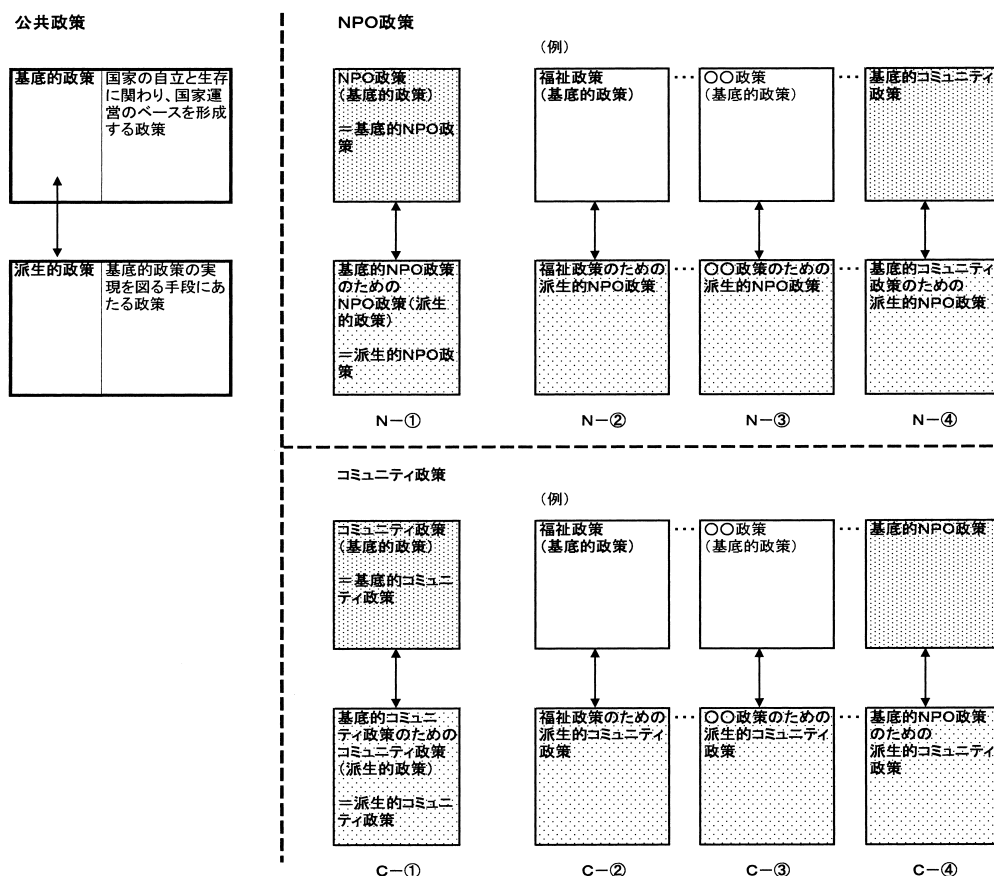
12) この他、我が国におけるコミュニティ政策の系譜については、磯村編 [1983] (特にIV章 (松原治郎))、倉沢編著 [2002] (2章 (江上渉)、名和田 [2004]、(財)東北開発研究センター監修、山田+新川編 [2005] 等を参照。

13) 山崎 [2006]、第6章。その他、中田 [2001] などを参照。

14) 同上、221頁。

15) 初谷 [2001] 参照。なお、同書に示した考え方に基づき、組織併用を論じたものとして、同 [2005 a]、社会福祉政策と更生保護政策について分析したものとして、同 [2005 b]、同 [2007 a]。

図表 1 公共政策と NPO 政策・コミュニティ政策の関係



(出所) 磯崎 [1997]、図2 - 6を参考に、筆者作成。

題について、社会が集团的に、あるいは社会の合法的な代表者がとる行動方針¹⁶⁾、NPO 政策は NPO を公共的問題とする公共政策である。

第二に、ガバナンス論では、公共政策の主体が多元的に捉えられるのと同様、NPO 政策の主体も多角的に把握される。NPO 政策は官民各セクターに属する全国政府の省庁、自治体、企業、NPO 等が各々政策主体となり、それらの政策は互いに拮抗したり、複合的に連携したりする相互関係にある。いわば「鼎立する NPO 政策」が平行する姿が基本となる。

第三に、公共政策は、①基底的政策 (= 国家の自立と生存に関わり国家運営のベースを形成する政策。例：危機管理や国家装置の形成、生産力整備、外交、財政などに係る政策群) と、②派生的政策 (= 基底的政策の実現を図る手段にあたる政策群) に区別され、両政策ともヒト、財、サービスの分配、再分配や規制、シンボル形成などの形態をとることから、NPO 政策についても基底的政策と派生的 NPO 政策の 2 種類を区別し得る。なお、左の区分は政策空間として国家全体を前提としているが、これをある地域に置き換えた場合、

16) 宮川 [1995]、79 - 87頁。

当該地域空間の管理を住民の信託を受けて担う自治体が、地域の自立と生存に関わりその運営のベースを形成する政策を行う場合は、同様にそれらを自治体の「基底的政策」とみなすことが可能である。さて、ここにいう①基底的 NPO 政策とは、NPO そのものが公共的問題とされている場合であり、例えば政府セクターが主体となる場合であれば、全国政府によるものが自治体へ分権化されたり、その趣旨を補完したり補充したりする政策を自治体が担う場合もある。NPO 法人の認証権限の都道府県知事への分属や、NPO の活動基盤整備・支援政策などがその例である。一方、②派生的 NPO 政策とは、NPO が何らかの基底的政策の実現を図るための派生的な政策の対象とされている場合である。一つは、「何らかの基底的政策」が上記の基底的 NPO 政策であって、その派生的政策となる場合である（図表 1 の N-①）。いま一つは、NPO 政策以外の「何らかの基底的政策」の派生的政策となる場合である（同 N-②、③、④）。具体例は部門別の政策領域に対応して無数に考えられるが、例えば、自治体が福祉政策（基底的政策）の執行を担わせるために、多様な NPO に対して人材や資金、情報を調達・配分する政策などが挙げられる（同 N-②）。

(2) NPO 政策論から見た地域共治

地域共治という語は制度や組織を示すものではなく、あくまで地域を統治する営為や形態を意味している。換言すれば、それぞれの地域において必要とされ実施される公共政策群の実施のありよう、様態を示すものといつてよい¹⁷⁾。したがって、地域共治の一環として、基底的 NPO 政策が行われることもあれば、別の基底的な公共政策の実現のために派生的 NPO 政策が行われることもある。その際、NPO は、地域共治により行われる公共政策群の客体（基底的 NPO 政策の場合）や主体（派生的政策の場合）となる。

2. 3. 両アプローチの関係

(1) コミュニティ政策の枠組み

コミュニティ政策論と NPO 政策論の双方からの地域共治へのアプローチを統一的に検討するために、本論では、コミュニティ政策についても上記の NPO 政策について用いたのと同様の枠組みを設けてみた（図表 1、右下段参照）。すなわち、第一に、コミュニティ政策は「コミュニティ」を公共的問題とする公共政策であると考え。ここで注意すべきは、「公共的問題」としてコミュニティを捉えるときには、ときとして、学術的定義から意識的に概念を拡張したりあるいは縮小したりして、当面の政策課題とする「公共的問題」に合わせて語義を定めることもしばしばあるという点である。このことは、コミュニティ政策の流れについて前述したところからも明らかである。60年代末のコミュニティ政策の揺籃期に説かれたコミュニティの理想的概念は、その後70年代以降の政策の展開期には、自治会・町内会や学区協議会等の扱いをめぐり、それらをも包摂しうる緩やかな現実的概念の採用へと転換した。同様のことは、NPO 政策についても見られる現象である（3.）。コミュニティも NPO も、本来、豊かな意味内容を有するが、コミュニティ政策や NPO 政策においては、論者あるいは政策主体によってコミュニティや NPO の意味内容がどのように限定されてい

17) 山本 [2008]、3、27頁参照。

るかに注目する必要がある。

第二に、コミュニティ政策の主体も多元的に把握され、政府、民間営利、民間非営利の3セクター各々によるコミュニティ政策を考えることができる。したがって、NPO政策の場合と平行に「鼎立するコミュニティ政策」が並存する姿が基本となると考え得る。地域共治においては、地域を構成する多元的な主体が各々コミュニティ政策やNPO政策の主体となるだけでなく、当該地域において組織され設立される「地域共治主体」もまた、コミュニティ政策やNPO政策の主体となると考えられる。

第三に、コミュニティ政策についても、NPO政策と同様に基底的政策と派生的政策の2種類を区別し得る。①基底的政策とは、コミュニティそのものがそれ自体として公共的問題とされている場合である。その例としては、コミュニティの範囲を成長、発展させるための支援・助成政策などが挙げられる。一方、②派生的コミュニティ政策とは、コミュニティが何らかの基底的政策の実現を図るための派生的な政策の対象とされている場合である。一つは、上記の基底的政策を実現するための派生的政策となる場合であり（図表1のC-①）、いま一つは、何らかの政策領域における基底的政策の実現を図るための派生的政策となる場合である（同C-②、③、④）。具体的には、80年代後半以降、行革の過程で自治体がさまざまな事務事業の外部化を図るに当たり、その担い手としてコミュニティを盛んに活用してきたのは、自治体が担ういろいろな基底的政策の実現を図るための派生的コミュニティ政策（C-③）であったということができる。

(2) NPO政策とコミュニティ政策の交錯

以上のようにコミュニティ政策についてNPO政策と同様の枠組みを設けてみると、両者の関係について次のような問題を提起できる。第一に、「基底的政策を実現するための派生的なNPO政策（図表1のN-④）とはどのようなものか」という問題である。つまり、コミュニティを形成、充実、発展させるという基底的政策を実現するために、NPOをどのように活用する（あるいは「NPOが活かされる」）ことが望ましいのかという論点である。これは、コミュニティに内包されるアソシエーションの一群であるNPOの活用問題であり、ひいては、アソシエーション（コミュニティの組織資源ともいえる）全般の活用問題につながる。また、コミュニティを地域の範囲の一段階であるとすれば、この論点は、コミュニティという地域において地域共治を実現するための派生的なNPO政策を問うことにも通じる。第二には、逆に「基底的政策を実現するための派生的なコミュニティ政策（同C-④）とはどのようなものか」という問題である。つまり、NPOの成長を促進させ発展基盤を整備する基底的政策を実現するために、コミュニティをどのように画定し、活用することが望ましいのかという論点である。

第二の論点については、既に別稿において、東大阪市の地域共治とNPO政策を事例として、行政学における空間管理論と筆者のNPO政策論を接合して地域共治のあり方について論じた¹⁸⁾。そこで本稿では、第一の論点について、東京都杉並区を事例として取り上げつつ考察することとしたい。

18) 初谷 [2008b] 参照。

3. 自治体の地域共治と NPO 政策 — 東京都杉並区を例として —

3. 1. 杉並区 の地域共治と NPO 政策

杉並区は、面積34.02km²、人口55万人、東京23区の西端に位置する。同区は、1999年の区長選挙で、国政から転じた山田宏現区長が当選して以来、強力に行財政全般にわたる改革を進めており、全国的にも自治体経営改革の先駆例として知られる。例えば、財関西社会経済研究所が03年度に全国の人口10万人以上の都市（246市・区）に対して行った「自己評価に基づく自治体の組織運営（ガバナンス）評価—どの都市が行政運営システム改革に熱心か」では総合順位で全国1位となり、全国に先駆けて02年に制定された自治基本条例のほか、情報公開、行政評価などでも高い評価を示している¹⁹⁾。

同区の取り組みは、50万人規模の基礎自治体において、首長の強いリーダーシップとそれを補佐する職員の力が凝集した場合、区議会における議論と意思決定を通じて、地域共治に向けた自治体改革がかなりの速度で進捗しうる好例として注目される。そして、同区のNPO政策も、政策意思が比較的明確に表出しているという意味で、本稿の問題関心から検討に値する事例であるといつてよい。

以下、同区が、地域共治の考え方をどのように区政に取り入れて政策化、計画化してきたか、また、NPO政策をどのように進めてきたかを見てみよう。図表2には、現区長による3期にわたる区政10年余りの取り組みから、地域共治とNPO政策に関するポイントを整理して掲げた²⁰⁾。政策の転換点を考慮すると、三つの段階に分けて述べることができる。

第一は、現区政1期目の99年から2期目の04年までである。2000年3月には「杉並の地域活動をすすめる区民会議」が協働原則（すぎなみシップ）を含む提言を行い、同年9月の「杉並区21世紀ビジョン（杉並区基本構想）」では、区民と行政が役割と責任を分かち合うパートナーシップ（協働）を今後の区政運営とまちづくりの基本に据えることが宣言された。同ビジョンを受けて、02年3月には「杉並区NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例」、同年12月には「杉並区自治基本条例」が制定される。前者は、NPO等の活動並びに区民、NPO等、事業者及び区の協働の推進を図ることを目的とし、後者は、区民及び事業者の区政への参画及び協働の仕組みに関する基本事項を定める。区として従来の行政経営から地域公共経営への脱皮を宣明し、地域共治に多様な主体の参画を促し、それらの間の協働を区政運営の基本とするものである。こうした地域共治を実現するためのNPO政策の対象としてのNPOは、これらの条例ではいずれも広義の民間非営利団体、あるいは「事業者」の一つとして幅広く捉えられていた。

第二は、2期目の04年から3期目の07年までである。04年6月に「すぎなみ『協働ガイドライン』」が策定される。同ガイドラインは、前掲「21世紀ビジョン」の実現に向けて、区

19) 財関西社会経済研究所 [2004] 参照。調査は、「総合計画」「行政評価」「財政運営・予算編成」「バランスシート」「監査制度」「人事制度・人事評価」「情報公開・住民参加」「トップマネジメント」の8項目について、PDSサイクルに沿ってベストプラクティス（行政運営のあるべき姿）を明示し、それに対して個々の自治体がどこまでできているかを、全75問の設問からなるアンケート調査により自己評価する形式がとられた。100点満点の総合点に対して、1位が77.1点（杉並区）、最下位は24.0点となっている。

20) この間の政策展開の解説等として、山田 [2004]、同 [2006] 参照。

図表 2 杉並区における地域共治と NPO 政策の動向

年月	項目	地域共治関係	NPO 政策関係
2000.3.	「杉並の地域活動をすすめる区民会議報告書～活動者からの提言～」	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域活動」を「個人または集団が行う自主的な取組を通じて地域社会へ貢献する活動」と定義。 ・①ボランティア及び民間非営利組織(NPO)の活性化支援、②地域活動団体調査等を同区民会議の所掌事項とした。 ・協働の原則として「すぎなみシップ」を明示。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「日本ではいまだ社会一般に通用する NPO 概念が確立しているとは言えない状況にあ」との認識のもと、「特に杉並区が“NPO への支援”ということを考えるときに対象とするべき NPO」について、「区内の『NPO』の位置づけは、広く解釈すべきが大勢」とする。
2000.9.	「杉並区 21 世紀ビジョン（杉並区基本構想）」	<ul style="list-style-type: none"> ・「<u>区民と行政が役割と責任を分かち合うパートナーシップ（協働）</u>」を今後の区政運営とまちづくりの基本に据えることを宣言。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ビジョンでの NPO に関する記述部分から見る限り、NPO は、「<u>個人や住民組織、事業者</u>」、「<u>ボランティア</u>」、「<u>町会などの地縁的な組織</u>」などと、それぞれ並列的にとらえられている。
2002.3.	「杉並区 NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例」（平成 14 年 3 月 19 日条例第 7 号、全 20 条、平成 14 年 4 月 1 日施行。）	<ul style="list-style-type: none"> ・区民が自発的かつ継続的に行う自主的な社会貢献性のある活動を保障するとともに、区民、NPO・ボランティア（以下「NPO 等」という。）、事業者及び杉並区（以下「区」という。）の協働の基本理念を定め、並びにそれぞれの役割及び責務を明らかにし、区の支援策を定めることにより、<u>NPO 等の活動並びに区民、NPO 等、事業者及び区の協働の推進を図ることを目的とする。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・「NPO・ボランティア」を「NPO 等」と明示。 ・NPO は「社会貢献性」という文言で制約をかけつつも、広義の民間非営利団体を示すものとしている。

年月	項目	地域共治関係	NPO 政策関係
2002.12.	<p>「杉並区自治基本条例」 (平成14年12月3日条例第47号、全12章32条。平成15年5月1日施行。)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 条例制定の必要性：①区民の地域社会への関心の高まりや区政への参画意欲の高まりをどう自治体行政に生かしていくかが極めて重要になってきたこと、②地方分権と特別区制度改革の進展により、自己決定・自己責任の原則で自立(自律)的な自治体運営がどうあるべきかを自ら定めていく必要があること。 ・ 「<u>区民及び事業者の区政への参画及び協働の仕組みに関する基本となる事項を定める・・・</u>」とし、「区民」とは「区内に住み、働き、又は学ぶ人」であり、(住民投票を除き)住所要件を前提とせず、「事業者」とは「区内において、事業活動を行うもの」であり、具体的には「企業、商店、NPO など、個人・法人を問わず区内で事業を行う方は全て含まれ」、「商店会や町会なども含まれ」るものとした。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>NPO を広義に捉え「事業者」の一つとして取り扱っている。</u>
2004.6.	<p>「すぎなみ『協働ガイドライン』－NPO等と区とのよりよい協働の推進をめざして－」 (2004年度版)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ NPO等との協働の基本方針や手順を明らかにする。「『21世紀ビジョン』の実現に向け、その後の取組みを踏まえつつ、区が今後どのような基本方針や手順により『NPO等との協働』を推進していくかを明らかにしたもの」 ・ 区が具体的な協働の取組みを推進するに当たっての基となるものであり、ガイドラインの内容については、「NPO等関係者との意見交換を行いながら、当面、各年度版として定期的かつ柔軟に見直していくもの」とされている。 ・ 同ガイドラインは、それまでの区の地域共治に向けた方針の延長線上にある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>協働の対象を限定。</u> ・ <u>ガイドラインが対象とする「NPO等」について図表3</u>を掲げ、NPOは「一般に、狭義から広義まで、以下の表の①～④に大別できますが、このガイドラインでは、市民活動との協働を推進する観点から、①及び②を対象範囲としています。」とした上で、「なお、<u>上記③及び④の団体や、企業の社会貢献活動、社会的事業者との協働については、「NPO等」に準じて進めていくものとします。</u>」と付記。

年月	項目	地域共治関係	NPO 政策関係
2005.2.	「第 1 次杉並区協働等推進計画」	<ul style="list-style-type: none"> ・ 単年度計画。公共サービス提供主体の多様化。平成22年度までに、区の事業の 6 割について協働等を実現する。年度ごとの目標を定め計画的に推進。第 1 次は目標を高めを設定し、4 割を目標とする。 ・ 「区民や NPO 等との協働等を、目標を掲げて計画的に実施していく」ことを目的とする。 ・ 同計画にいう「協働等」は、①事業を民間事業者等に委ねる「民営化・民間委託」の実施と、②区民や NPO 団体等と対等の立場で一つの事業を推進する「協働」の実施の両方を含む。「2 計画の性格」として、「(1)公共サービスの提供主体の多様化を進めるとともに、より小さな区役所の実現を図る。(2)平成22年度までに、区の事業の 6 割について協働等を実現するために、年度ごとの目標を定め、計画的に推進する。(3)第 1 次計画は、平成17年度の単年度計画とし、目標はやや高めに設定する。(4)公の施設管理に指定管理者制度が導入され、民間参入の機会が増大することを踏まえ、第 1 次計画に「公の施設管理の改革」を加える。」の 4 点を掲げ、以後、区を挙げて数値目標による協働等の推進を展開する起点となる。 	
2006.2.	「第 2 次杉並区協働等推進計画」〈平成18～19年度〉	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第 1 次計画をより推進し、事業の徹底的な見直しのもとで、公共サービスの担い手の拡大など将来への課題解決も含む、抜本的取り組みを計画的に進めるために策定。 	

年月	項目	地域共治関係	NPO 政策関係
2007.3.	「すぎなみ『協働ガイドライン (指針)』」 (2007年度版)	<ul style="list-style-type: none"> ・06年度に新たに、区の全事務事業を対象に、企業やNPO等から事業提案を受ける「(仮称) 杉並行政サービス民間事業化提案制度」の構築に向けた取組が開始されたことを受けて、その関連資料を追加して、データ等の時点更新等改定。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイドラインが対象とする「NPO 等」の範囲の①②への重点化について、04年度版ガイドラインを踏襲、維持。
2007.5.	「『杉並行政サービス民間事業化提案制度』の導入に向けて」と題する報告書	<ul style="list-style-type: none"> ・区民サービスの向上、区政への参画機会の拡充、行政の機能強化・効率化などを目的として、全事務事業を対象に、計画段階から民間主導型へシフトさせようという試み。いわば、地域共治において、公共サービスの提供主体を区から民間へ可能な限り転換し、区の機能を政策立案機能や調整機能に絞り込んでいこうとするもの。 ・制度の特徴は、①区の事務事業全てを公表 (国の市場化テストのように行政が枠を決めるのではなく、全事務事業を公表し、民間側は現行の区の事業の枠にとらわれずに自由に提案)、②担い手の育成との連動 (「すぎなみ地域大学」や「NPO 支援基金」などにより担い手を育成)、③実効的なモニタリング (民間事業化後のモニタリング体制を構築し、サービスの質を確保し、委託業務の安全管理を徹底) の3点。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「制度実施に当たっての人材の育成」として、①NPO 等の育成・支援と、②「すぎなみ地域大学」の活用等を挙げてる。 ・前者にいう「NPO 等」は、これまでのNPO 政策で対象範囲を重点化した「NPO 等」の延長線上にあるのかどうか、文面上定かではない。区は従来、「NPO 等」として①NPO 法人と②ボランティア団体・市民活動団体を対象として重点化してきたが、その考え方は、新たな民間事業化提案制度にいう「民間」の解釈で踏襲されているのかが不明。

(出所) 杉並区行政刊行物、山田 [2004]、同 [2006] から筆者作成。

が今後「NPO 等との協働」を推進していく基本方針や手順を明らかにしたものである。地域共治に向けた協働の基本方針の枠内にあるが、協働の対象を部分的に限定した点がNPO 政策の観点から注目される。すなわち、ガイドラインが対象とする「NPO 等」について図表3を掲げ、NPO は「一般に、狭義から広義まで、以下の表の①～④に大別できますが、このガイドラインでは、市民活動との協働を推進する観点から、①及び②を対象範囲としています。」とし、「なお、上記③及び④の団体や、企業の社会貢献活動、社会的事業者との協働については、「NPO 等」に準じて進めていくものとします。」と付記している。つまり、

図表3 NPO等に含まれる団体の種類（平成12年版『国民生活白書』を参考に作成）

①	②	③	④
特定非営利活動法人 (NPO法人)	ボランティア団体 市民活動団体	社団法人 財団法人 社会福祉法人 学校法人 宗教法人 医療法人	労働団体 経済団体 中間法人 協同組合 など
町会・自治会			
公益団体			共益団体

（出所）杉並区役所区民生活部地域課 [2004]、2頁（同 [2007]、2頁も同じ。）

前掲「NPO等活動・協働推進条例」（02年）にいう「NPO等」が、社会貢献性を要件とした広義のNPOとボランティアを指していたのに対し、明確に対象を限定している。

この変化の理由は、区の担当者によれば、次のように説明されている²¹⁾。すなわち、「ガイドラインでは、区長の意向を受けて、『地域で活動している市民活動団体と、どのように地域の課題を具体化していくか』が、区側の主たる関心とされた。その際、『地域で活動している市民活動団体』のうち、例えば④の団体の例としては、既に協同組合のように古くてしっかりした組織を持ち、事業遂行の熟練を望んでいる団体もあるが、ガイドラインはむしろ新しいこれからの団体に着目した。③や④も対象にしてよいのではとの声も庁内ではあったが、当時、①②と③④の体力差は歴然としており、一緒に土俵に上げると①②は浮いてしまうのではないかとの見方もあった。」また、「当時、区内でNPO法人が増加しており、せっかくできたNPO法人の活躍の場を図りたい、育てたいという思いがNPO法人を重視させる方針となった。区内で区民のニーズを取り扱っている区民の団体を重視し、あくまでも限られた地域を対象に何かができる機動性に着目し、「事業を協働することを通じて、『自分たちも担える』と思う団体が増え、力がついてくることを期待していた。」— その結果、「NPOのうち③④の団体は①②に『準じる』』としているが、実施段階では対象となっていない。

こうして、区が地域共治をさらに推進させるに当たり、協働のパートナーを選択するために講じるNPO政策としては、①②への支援が重点化されることとなった。その後、05年には「第1次」、06年には「第2次」の「杉並区協働等推進計画」が策定され、公共サービス提供主体の多様化と拡大が、「平成22年度までに、区の事業の6割について協働を実現する」との数値目標の下に、区を挙げて推進されていく。そして、協働対象のうち「NPO等」については上記の限定が継続することとなる。

第三は、3期目の07年以降の段階である。07年5月、前年の06年度から始まっていた新たな「杉並行政サービス民間事業化提案制度」の構築に向けた検討報告がまとまり公表された。これは、区民サービスの向上、区政への参画機会の拡充、行政の機能強化・効率化などを目的として、全事務事業を対象に企業やNPO等から事業提案を受け、計画段階から民間主導型へシフトさせようとするものである。いわば、地域共治において、公共サービスの提

21) 2006年4月2日、杉並区役所政策経営部企画課及び地域課の担当者に対するヒアリングによる。

供主体を区から民間へ可能な限り転換し、区の機能を政策立案機能や調整機能に絞り込もうとするものであるとよい。

同報告書は、「制度実施に当たっての人材の育成」として、①NPO等の育成・支援と、②「すぎなみ地域大学」²²⁾の活用等を挙げているが、前者にいう「NPO等」は、これまでのNPO政策で対象範囲を重点化した「NPO等」の延長線上にあるのかどうか、文面上定かではない。区は従来、「NPO等」として①NPO法人と②ボランティア団体・市民活動団体を対象として重点化してきたが、その考え方は、新たな民間事業化提案制度にいう「民間」の解釈で踏襲されているのか否かは不明である。同報告書によれば、この新制度は「既定事業の民間事業化を進める」ものであり、NPO等から提案を受けその事業を実施する「協働事業提案制度」(04-06年度に試行実施されたのち中止している)とは異なるため、中止している協働事業提案制度のうち、この民間事業化提案制度に「包含できない部分については、どのような対応を講じていくべきか、別途検討することが望ましい」とする²³⁾。既存事業の民間への付け替えだけでは、区の意向を優先させた派生的NPO政策となる面は否めない。既存事業の枠外に潜在する新しい事業提案、つまり、NPOがより主体的に関わる派生的NPO政策の可能性が閑却されないよう、「別途検討」すべきとされた部分こそ重要であると言わなければなるまい。

このように、①04(07)年度の前掲の「ガイドライン」に沿って行われてきた協働事業提案制度と②新たな民間事業化提案制度の「関係性が、いまひとつ不透明」との疑義は、区議会でも大きな争点となっている²⁴⁾。また、①は協働対象である「NPO等」の中でのNPO

22) 区は06年度、「潜在的なサービスの担い手」である「団塊の世代を中心とする退職後の区民」を顕在化させ、「地域社会に貢献する人材・仲間づくり」を図り、「協働の担い手」として養成することを目指して「すぎなみ地域大学」を開講した。

23) 同上、16頁。

24) 06年第4回定例会では、議員からの「(両者は)それぞれ成り立ちも違うわけだし、違う論理で評価が行われていくべきなのではないか」との質問に対し、行政管理担当部長は、新たな民間事業化提案制度について「事務事業の担い手については、さまざまな主体から提案をいただくということになっておりまして、どういう担い手にするかということも含めて、今審査の基準を構築中」であり、「NPO、企業、それぞれたくさんあると思いますけれども、それぞれの特徴を踏まえつつ、審査会等で決定される」と考えている旨答弁した。06年11月29日、小松久子議員(杉並・生活者ネットワーク区議団)の一般質問。同会議録170-171頁。この点は、地域共治の推進のための派生的NPO政策が、「NPO法人・ボランティア団体・市民活動団体」重点化路線から転換するのかどうかという点で興味深い。04年度のガイドラインによる重点化が一定の成果を挙げ、重点化した対象のNPO法人等の力量が高まり、新たな民間事業化提案制度では、もはやそれらを取り立てて重点化せずとも、「民間」一般として企業や他のNPOと同列で扱うことができるのかどうかという点である。

また、07年第2回定例会では、3期目を迎えた区長の所信表明演説に対する代表質問でこの点が取り上げられた。議員からは、民間の営利と非営利を対比して、①これまでの協働の取り組みを振り返ると、民間企業に任せたサービスは、「まあまあサービスが向上したとおおむね好評」だが、NPOが請け負ったサービスは、「さまざまな課題が指摘されている」。「今までの区の姿勢として、若干NPO優遇の感があ」ったが、「その事業の主体がだれかということよりも、サービスを受取る区民の満足度に主眼を置くべきであ」と考えるがどうか、また、②「協働事業化提案制度の中止を踏まえ、今後のNPO施策に対する基本的な区の考え方を改めて問う」との質問があった。これに対し区長は、「担い手がNPOであればいいというものではない」が、「一般的に、NPOもいろいろありますけれども、その志といった点、またフットワーク、また、自立している工夫するといった点から考えると、公共サービスを担う力があれば、私は、役所よりはいいサービスができる主体になり得る」との考え方を示し、この5年間で、区内のNPO法人が約5倍増の240団体になったことを挙げ、「いろいろ活動状況はさまざまですけれども、今後、NPO等活動推進協議会等でも十分ご議論いただきながら、よりよい協働の推進を図ってまいります」と行政とNPOとを対比させて答弁している。07年6月14日、富本卓議員(新生杉並自民党倶楽部)の代表質問。同会議録、16、29頁。

法人・ボランティア団体の重点化であったところ、②は営利・非営利を問わず多様な民間主体への外部化を前提としているために、議会質疑でも、企業との対比で、NPO重点化の是非を問うかたちとなっており、「NPO等」の中でのNPO法人などの重点化の孕む問題点は明確には表面化していない。

以上、杉並区における地域共治の推進、その一環としての協働の推進と、NPO政策の流れを見てきた。NPO法制定後、新しいNPO法人を、既成の制度化されて久しい非営利法人群よりも重視する、一種のアファーマティブ・アクション（積極的差別是正措置）に類した展開が、地域共治に向けた制度の更新（新設）に伴い変化するか否かという時機に差し掛かっている。区行政側のこうした取組みの推移に対して、次節では、区のNPO政策の客体側に位置するNPO（中間法人）に目を転じてみたい。NPO政策は常に政策の主客双方向から観察する必要があると考えられるからである。

3. 2. 杉並区の間接法人の事例から

ここで取り上げるのは、筆者が2005年度以降継続している中間法人研究²⁵⁾の一環としてインタビューを行った杉並区内の法人の事例である。杉並区が続々と協働推進を政策化していく過程で、そのターゲットとして意識されていたシニアの一区民が、区の地域共治への動きに呼応して、模索しながら地域活動を深めていくプロセスを、インタビュー記録に基づき掲げることとした²⁶⁾。おそらく全国各地の自治体で、同様のシニアの地域デビューは数多く具体化しているであろうが、本事例は、その「地域」が前述のとおり、わが国の自治体改革、地域共治の推進で先端を行く自治体であることと、当事者が自分自身のNPO政策観を持ち、それを自治体のNPO政策と照らし合わせながら行動してきたという点で、本論のテーマの参考事例とするに相応しいものである。

(1) 任意団体の発足経緯

杉並区在住のA氏は、40年にわたる会社勤めを退職した後、地域で活動しようと、2003年2月から地域区民センター内に区が設けた創業支援施設：インキュベータオフィス（キックオフ・オフィス）に入居した。入居後まもなく03年4月、学校の土曜休校を契機として任意団体で「サタデーウォーキングクラブ」という活動団体を創設し、児童と高齢者の交流機会が得られる場として、近郊の里山歩きを始めた。

活動を始めた頃を振り返り、A氏は「NPO法人に対する違和感が強かった」と述べる。「区内のNPO法人は圧倒的に福祉系の比率が高い。たまたま接してみた福祉系NPO関係者は、収益を上げることへの抵抗感を持ち、『お金より心』という人が多かった。そうしたNPOでは事業をしようとする内部でいろいろ葛藤が生じると聞き、また、自分の営利企業での職歴が彼らに殆ど評価されないことにも落胆した。われわれの世代は30歳代以降（70年代以降）には住民運動が盛んになり、皆何らかの形でそれらを体験してきている²⁷⁾。それらの運動は主婦中心であったこともあり、同世代の女性は活動歴も豊富で大いに弁も立

25) 筆者の中間法人研究については、初谷 [2006]、同 [2007 b]、同 [2008 a]、同 [2008 c] を参照されたい。

26) 2006年1月19日、A氏へのインタビューによる。なお、07年4月6日、同法人の受託施設を見学させていただいた。

つ。そこへ企業をリタイアしてきた新参のシニアの男性が、会社時代の経験をもとに少々発言しても反発され相手にもされない様子も垣間見て、どうも福祉 NPO は自分の入るところではない、歓迎されない、と感じ、NPO 法人には感覚的に拒絶感を抱いた。」—「しかし、退職までの職業人生の中で抱いた『未達成感』は冷め遣らず、自分自身への『賦活剤』という意味合いもあり、地域活動への意欲は募る一方だった。『中山道を歩く』という旅行企画に挑戦して日本橋から京都までの踏破を目指すか、中部地方に至り、『お金を費やしてもこれは自分探しにはならない』と中止。定年後のための料理教室に参加したり、授産所を初めて見学したり、傾聴ボランティアを見聞したりと試行錯誤を続けるうちに、『やはり、一人では社会参加はできない』と痛感した。同じ体験をして語り合う仲間が必要だ。」

(2) 有限責任中間法人設立

「仲間づくりをするにも、最初は同世代の仲間だけで、NPO 法人に対しては違和感もあり、そもそも法人設立に必要な10人の発起人集めが面倒だった。」—そうしたA氏が選択した組織は、有限責任中間法人だった。設立に要する300万円の基金は、自分を含め前職の後輩や知人3人で出資し、04年6月、有限責任中間法人S協会を設立する²⁸⁾。

同年9月以降は、シニアの生き方についての意見交換の場として「シニア・トーク・サロン」を開催、運営し始めた。この事業は、区内に学習意欲が高く健康で活動的な定年退職者が多いこと、しかし一方では高齢者、とくにホワイトカラー退職者の引きこもりが問題となっていること、さらに、一般的な生涯学習講座では受身の参加に留まってしまうことなどに注目したA氏が、「表現意欲のあるアクティブ・シニア」に表現機会を提供しようと企画し、好評のうちに継続しているものである。

「アクティブ・シニアとっていい一群がいる。一人で自立していて、人間関係を厭わず、アクティブな人たちである。何よりも表現意欲がある。これはたんに自己顕示欲というのではない。」—「トーク・サロンがこれほど続いているのはなぜか。そこに参加すると、自ら20分スピーチする機会ができる。何しろ聞いてくれる人がいるのだ。『話すこと』、『聞いてもらうこと』は楽しみなのだ。」—「その20分のために1カ月準備する人もいる。皆それぞれに、発言内容は素晴らしい。退職して10分間黙って聞いてくれる人がいるというのは貴重なことだ。肩書き、立場をなくすと、まず黙って聞いてくれる人はいない。家でも相手にされない。しかし、そんな人が実は見事な話をしてくれる。これまでに40人くらい話を聞いた。皆、ピシッとして聞いている。ルールとして、自慢話はしない。自己紹介は3分。表現したい、自分の話を聞いてほしい、という思いは実に強いものがある。」

(3) 中間法人制度を活用してみたの得失

こうして中間法人を立ち上げて事業に着手したA氏に、中間法人制度を活用してみたの得失を問うた。—「中間法人制度のうたう『共益』は同業者のイメージとかであって、『シニ

27) 時代は遡るが、1954年3月ビキニ環礁水爆実験をきっかけに、杉並区議会は水爆禁止決議を議決するとともに、同区立公民館を拠点に区民の間で広範な原水爆禁止署名運動が起こった。同区は世界的な原水爆禁止運動の発祥の地とも言われている。

28) 当初、有限責任中間法人は「これから楽習クラブ」という名称で設立趣意書が作成されている。

ア』というくくりでは少し無理があった。既に形成されている同業者団体や学校のOB会などが、『法人格を取らないといけない』というときのための法人格ではないか。地域に足場のない人間がシニアの共通性だけで集まったものは、中間法人がもともと想定している対象と少し違っていた。」—「ともあれ、自分たちは、営々と『シニア・トーク・サロン』を繰り返していくことによって、参加者を順次『仲間化』していったわけである。」

05年4月頃、収支面など中間法人の建て直しについて話し合いを持ったところ、仲間からは、「収益目的の活動は現職時代で十分」といった声や、中間法人の社会的な通用性の低さへの不満、翻ってNPO法人への関心などが示された。しかし、A氏には依然NPO法人への偏見があったという。—「中間法人の代表理事は、みずから出資もして有限責任を担う分、求心力もある。権限と責任がはっきりしていて、関わりが潔いと思う。これがNPO法人だと、メンバーに反旗を翻されるとどうにもならない。NPO法人のリーダーシップは、一体どこで確保できるのかと、自分のようにビジネス社会で厳しい経験してきた者には、どうしてもピンとこない面があった。」

しかし、法人会からは当初入会を断られ、区の産業振興課にはNPO法人ほどの関心を示されず、金融機関からも融資できないと伝えられる。さらに、「区の『協働事業』も、最初『NPOの皆様から協働事業の提案を』と呼びかけていたことから、応募しようとしたところ、『中間法人は（提案）できない』と言われ、苦情を述べたことがあった。今では中間法人も『NPO等』に読み込んでいるし、他の志あるところは、NPO的事業体として見るという考え方をとっている（と聞くが）。」^{29）}—「中間法人はボランティア団体並みの扱いだった。こうした経験から、自分としては、『（中間法人は）通りが悪いな』と思うようになった。」—「NPOは事業だ。だから継続させないといけないと思う。収益を上げ、目標とする事業に再投資し、人材も育成する必要がある。」—「今、区内にNPO法人が200あるが、経済的に自立し得ているところはせいぜい5、6団体ではないか。やる以上は、ちゃんとやれる方になりたいという思いが強かった。」—「中間法人は『助走路』のようなもので、ミッションの確立以前に出資者仲間が先行した。中間法人を設立して事業を継続していくことで仲間をつくっていったら、その中からミッションが形成されてきた。」

(4) NPO法人設立

こうしてA氏は、中間法人から転じてNPO法人を設立することを決断する。—「中間法人設立のときと違い、今度は、中間法人を通じて培った仲間がいる。『中間法人への出資はいや』と言った人も、活動の仲間ではある。NPO法人では、中間法人ではできなかったことをしていきたい。まず自分たちなりの事業をやることが大事だ。広く一般市民に門戸を開いて、公益性を浮き立たせていきたい。」—NPO法人となり、中間法人で収益事業としてい

29) 本文中で前掲のとおり、『すぎなみ「協働ガイドライン」』（2004年度版）では、①特定非営利活動法人（NPO法人）、②ボランティア団体、市民活動団体の「NPO等」が対象とされ、③社団法人、財団法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、医療法人、④労働団体、経済団体、中間法人、協同組合の団体や、企業の社会貢献活動・公益的活動、社会的事業者との協働については、「NPO等」に準じて対応するものとされた。従って、区にとっては、中間法人はNPO法人、ボランティア団体に「準じて」協働対象とすることを検討し得る団体にとどまっておらず、最初から当然の協働対象候補団体としては認知されていない。

た「出版物の編集・制作・販売」³⁰⁾を外し、代わりに「企業向け研修」を新たに収益事業として追加した³¹⁾。—「自分としても、営利の世界での現場経験を踏まえて、まだまだビジネスとしての収益活動に関心はある。企業は、退職者を送り出すときに、(早期退職勧奨制度などで退職金の割増しをするなど)手厚くしたらいいだろう、といった発想だけでなく、それぞれの地域社会にソフトランディングさせることにも支援を、という考えで、セミナーをしていきたい。」—「退職シニアを取り巻くのは『喪失感』だ。地位、給与も失うが、何よりも大きいのは『役割』を失うこと。観客でしかない存在になってしまう。ここでは『役割』を見出していく支援をする。」—「所詮、会社は、社員からの会社への片思いに応えられない。退職者の方も、退職したら、自分の頭の中から現役時代のことは少なくする。その方が幸せになる。」—「そして、新しい『役割』や『仲間』をつかむ。仲間の中から役割が生まれる。また、自分から『表現』していくことで変わる。狭いところでの確実な実績が大事。それが信用になり、新しい事業にもつながると思う。」

(5) 地域共治への参画

A氏に、地域共治への参画について、意見を尋ねた。—「自分としては、行政(区域)と地域のコミュニティは違うと思っている。自然的な地域社会に接することと、行政に接することとは同一のことではない。ただ、行政からの協働の機会提示などはチャンスとして活かす。中間法人として、『協働事業提案』の企画募集に対して、プレゼンをしたのもその一つである。」—04年度の募集では、地域の高齢者に聞き書きをしてドキュメントを作成するデジタルアーカイブ事業を提案。審査会では、審査委員から「事業の受益者は」と質問されて説明するも、うまくかみ合わずに落選する。

次いで、05年度の「杉並区ゆうゆう館(旧敬老会館)協働事業提案募集」には、発起人らで10回以上ミーティングを重ねて応募。NPO法人化と並行していたこともあり、メンバーの参加性を高めたいとの思いから「アイデアの提案者自身が主役としてやることとして考え、収益をNPOに入れてください」と督励した。検討の結果、退職者を対象に①「地域への軟着陸のためのプログラム」、②「社会活動開始にあたっての「情報提供と活動立上げのためのプログラム」、③「新しい役割・課題を確認した人へのトレーニング・学習のためのプログラム」の3段階から成る「コミュニティ・サロン事業」を提案し、06年2月、審査を通過。希望するゆうゆう館の管理運営を受託し、区との協働関係が成立した。「ゆうゆう館は区内に32箇所、人口約16,000人に一つある計算になる。任された会館の区域の中で成果を狙っていききたい。60代がどれだけ来るか。成果は狭く。狭いことをするのが大事だと思う。総花的なことや全国に向けてのアピールとかよりも、ここでマイニングをする。」

現在、A氏はNPO法人S協会の副理事長として、シニア・トーク・サロンをはじめ、米語サロン、気持ちを整理するサロン、企業NPO経営などの協働事業を活発に展開している。

30) 有限責任中間法人S協会 定款第3条6号。

31) 特定非営利活動法人S協会 定款第5条第2項。「2 この法人は、次の収益事業を行う。(1)「企業向け研修」①「退職後の地域社会ソフトランディング・セミナー」事業。」

3. 3. 自治体の地域共治と NPO 政策（小括）

以上、A 氏の NPO との関わり、地域共治への参画の推移を見てきた。A 氏の活動は、現区政が協働推進を本格化させた後に始まった。もともと確たる組織を持っていたわけでもなかった一区民（市民）が、事業活動への意欲を支えに、退職による「喪失感」や「未達成感」を宥め、克服しながら、活動基盤となる組織選択を主体的に行い、中間法人を助走路として仲間を増やし、法人のマネジメント、収益事業の経験を活かして、NPO 法人としての新たな事業展開へ進出している。一見すると、区が重点化した NPO 政策が功を奏して、区民が NPO 法人として自立したストーリーの一つとして片付けられそうであるが、第一に、A 氏は、自らの事業志向性、収益事業への関心を明確に自覚し、それに相応しいと考えられる法人類型として中間法人を積極的に選択した。第二に、しかし、実際に活用した中間法人格の社会的通用性の低さや、公益志向の器としての認知度の低さに失望するや、取り組み方針を転換し、元来は希望していなかったが NPO 法人を新たに組織選択して設立、参入した。第三に、地域共治の範囲は区の行政区画とは異なるとの認識を持ちつつ、区の提示した地域共治による協働事業の枠組みには積極的に応じ、競争の末、公共サービスの提供主体として顕在化を果たし独立した。そこでは、A 氏がたんに自治体の NPO 政策に呼応し追従するだけでなく、NPO 政策の真の主体として、「収益事業を伴う公益活動志向」という自らの姿勢を維持しながら、能動的、主体的に組織選択を行い、また、自治体からの地域共治（協働政策）への参画の呼びかけに対しても、自らの体験に根ざした提案を積極的に行い、協働事業に参画するに至ったプロセスを見て取ることができる。それは、市民が主体の NPO 政策を体现しており、こうした区民（市民）が多数存在することこそが、当該自治体の地域力を支えるものではないかと考えさせられる歩みである。

4. 自治体 NPO 政策改進の必要性

自治体の地域共治に資する NPO 政策という観点から、上記の事例を見直したとき、今後に向けて、どのような問題を示唆しているといえるだろうか。

第一に、今年12月に迫った公益法人制度改革の実施に伴い、一般社団・財団法人の法人類型がスタートする（中間法人も廃止されて一般社団法人に移行する）が、今後、A 氏と同様、半ば営利志向、収益事業への関心の強い層は、当初、NPO 法人ではなく一般社団法人を選択して地域活動に参入する可能性も少なくないと考えられる。これは、筆者の中間法人全国実態調査でも判明したことだが、共益団体の法人化を企図した中間法人法の立法者意思とは裏腹に、営利補完型や公益志向型の中間法人数が、専ら共益型である中間法人数を大幅に上回って増加し、推移してきたことから、予想される場所である³²⁾。

第二に、上記の全国実態調査結果にも表れていたが、これまで中間法人を活用した当事者の意見には、中間法人に対する社会的評価の低さやその通用性の低さゆえに活動意欲が損な

32) 初谷 [2007 b]、同 [2008 a] 参照。なお、共益と公益との境界問題を論じたものとして、(財)公益法人協会 [2007]、第4章参照。

われるとの意見も少なくない。新制度ではそのようなことのないよう、一般社団法人であっても公益志向性のある法人を適切に評価し、地域共治の資源として認知する姿勢が社会全体に求められる。このことは、「一般社団法人が公益認定を求めて公益社団法人となる以前」だけでなく、「公益認定を求めずに一般社団法人であり続ける場合」であっても同様である。

第三に、NPO 法人を重点化する NPO 政策は、A氏が経験したように、比喩的に述べれば、アフーマティブ・アクションにおける「逆差別」問題を惹起する可能性もある。行政の奨励と重点化政策のために、市民がNPO 法人ほどの公益志向を必ずしも望んでいないにもかかわらず、みずからの公益活動の程度（濃度）を自由に選べず、結果として組織の選択肢を狭められるようなことがあってはなるまい。

以上より、地域共治に資する派生的な NPO 政策のあり方としては、区の描く地域共治の構図の中で公共サービス提供に参画するに当たり、営利・非営利のいろいろな形態での参画が、出来る限り幅広く認められる必要がある。NPO 法人や新たな公益社団・財団法人だけが、「新しい公共空間」や地域共治の担い手ではないはずである。NPO 法施行10年を経て、公益法人制度改革が進展し、地域共治に参画を期待される地域の組織資源の構成分布が大きく塗り替わる。地域共治における「NPO 法人・市民活動団体」重点化方針は、少なくとも NPO の中でのイコールフットイングを実現するべく見直しの時機を迎えているのではなかろうか。

終わりに

本稿では、地域共治を主題として、まず、従来関連づけて議論されることの少なかったコミュニティ政策論と NPO 政策論からのアプローチを統一的に検討した。次いで、両者が交錯する局面に見出される問題について、自治体における具体的な政策動向や法人当事者の事例を取り上げ考察した。そして、それらの結果を基に、自治体 NPO 政策の改進の必要性について論じた。地域共治という論題は、ときとして現実から遊離した理念的な議論に流れることもある。また、地域共治へのアプローチに展開されるコミュニティ政策論や NPO 政策論についても、コミュニティや NPO の概念規定、あるいは、コミュニティや NPO を政策目的としているのか政策手段としているのかといった定位の違いなどが十分整理されないまま論じられる憾みもある。明確な概念設定・操作とともに、地域の現実的な問題解決に資する議論を行うことを、さらなる課題としたい。

(2008年3月20日脱稿)

謝辞

インタビュー調査に御協力を賜りました杉並区役所、中間法人代表者の皆様方に厚く御礼申し上げます。また、本稿について研究報告を行った日本 NPO 学会第10回大会（中央大学、2008.3.16.）において、有益なコメントを頂きました皆様方に感謝申し上げます。

参考文献

- 磯村英一編著 [1983] 『コミュニティの理論と行政』 東海大学出版会。
- 奥田道大 [1983] 『都市コミュニティの理論』（現代社会学叢書）東京大学出版会。
- 小滝敏之 [2007] 『市民社会と近隣自治—小さな自治から大きな未来へ』 公人社。
- 財関西社会経済研究所 [2004] 『自己評価に基づく 自治体の組織運営（ガバナンス）評価 — どの都市が行政運営システム改革に熱心か —』（財関西社会経済研究所）。
- 菊池美代志 [2003] 「コミュニティづくりの展開に関する考察—社会学の領域から—」 コミュニティ政策学会・研究フォーラム編 『コミュニティ政策 1』 東信堂。
- 倉沢進編著 [2002] 『コミュニティ論』 財団法人放送大学教育振興会。
- 公益法人協会 [2007] 『市民チャリティ委員会 報告書 市民にとっての公益とは?』 (財公益法人協会)。
- 国民生活審議会調査部 [1969] 『コミュニティ — 生活の場における人間性の回復 — コミュニティ問題小委員会報告』（昭和44年9月29日）大蔵省印刷局。
- 杉並区区民生活部地域課 [2004] 『すぎなみ「協働ガイドライン（指針）」—NPO 等と区とのよりよい協働の推進をめざして—』 杉並区区民生活部地域課。
- [2007] 『(同上)』 杉並区区民生活部地域課。
- 杉並区市場化提案制度検討委員会 [2007] 『「杉並区行政サービス民間事業化提案制度」の導入に向けて』 杉並区市場化提案制度検討委員会。
- 杉並区政策経営部企画課編 [2001] 『杉並区基本構想 杉並区21世紀ビジョン』 杉並区政策経営部企画課。
- 杉並区役所企画課 [2005] 「第1次杉並区協働等推進計画」 杉並区役所政策経営部企画課。
- [2006] 「第2次杉並区協働等推進計画〈平成18～19年度〉」 杉並区役所政策経営部企画課。
- 杉並区地域振興部地域活動推進課編 [2000] 『杉並の地域活動をすすめる区民会議報告書～活動者からの提言～』 杉並区地域振興部地域活動推進課。
- 田村正勝 [2003] 『甦るコミュニティ—哲学と社会科学の対話—』 文眞堂。
- 東北開発研究センター監修、山田晴義+新川達郎編 [2005] 『コミュニティ再生と地方自治体再編』 ぎょうせい。
- 中田實 [2001] 「地域社会と NPO」 『コミュニティ政策研究』 第3号、愛知学泉大学コミュニティ政策研究所。
- 名和田是彦 [1998] 『コミュニティの法理論』 創文社。
- [2004] 「都市内分権・近隣政府の今日的課題」 西尾隆編 『住民・コミュニティとの協働』 ぎょうせい。
- 初谷勇 [2001] 『NPO 政策の理論と展開』 大阪大学出版会。
- [2005 a] 「NPO 政策各論 —組織併用による民間公益活動—」 『大阪大学経済学』 第54巻第4号。
- [2005 b] 「第11章 戦後社会福祉政策と NPO 政策—鼎立する NPO 政策と社会福祉の多元化—」 佐口和郎、中川清編 『講座・福祉社会 第2巻 福祉社会の歴史—伝統と変容』 ミネル

ヴァ書房。

- [2006] 「非営利法人政策と中間法人」『大阪商業大学論集』第1巻第3号 (通号139号)。
- [2007 a] 「更生保護政策の課題—NPO 政策の観点から—」日本行政学会編 [2007] 『行政改革と政官関係』[年間行政研究42]ぎょうせい。
- [2007 b] 「中間法人と法人制度改革～組織選択への示唆」『非営利法人研究会第11回全国大会報告要旨集』。
- [2008 a] 「中間法人— その類型と見解」『大阪商業大学論集』第4巻第1号 (通号第148号)。
- [2008 b] 「ローカル・ガバナンスと空間管理— NPO 政策の場合」『地方自治研究』(日本地方自治研究会誌) Vol.23 No.1。
- [2008 c] 「中間法人と公益法人制度改革」『非営利法人研究会誌』 Vol.10 (2008年版)。
- 宮川公男 [1995] 『政策科学入門』東洋経済新報社。
- 山崎丈夫 [2006] 『地域コミュニティ論—地域分権への協働の構図 改訂版』自治体研究社。
- 山田宏 [2004] 『一言^{いちごん}申し上げます。——杉並改革』ぎょうせい。
- [2006] 『前人木を植え、後人涼を楽しむ——杉並改革手帖』ぎょうせい。
- 山本啓 [2008] 「第1章 ローカル・ガバナンスと公民パートナーシップ ガバメントとガバナンスの相補性」山本啓編 [2008] 『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局。
- Delanty, G., *Community*, Routledge, a member of the Taylor & Francis Group., 2003. (ジェラード・デランティ著、山之内靖+伊藤茂訳 [2006] 『コミュニティ—グローバル化と社会理論の変容』NTT 出版。)
- MacIver, R.M., *Community A Sociological Study; Being an Attempt to Set Out the Nature and Fundamental Laws of Social Life*, Macmillan and Co., Limited, 1917; 3rd ed., 1924. (R.M. マッキーヴァー著、中久郎、松本通晴監訳 [1975] 『コミュニティ 社会学的研究：社会生活の性質と基本法則に関する一試論』ミネルヴァ書房。)

付記 本稿は、平成18年度大阪商業大学研究奨励助成費を受けて実施した研究成果の一部である。