琉球大学学術リポジトリ

ボランティア・ＮＰＯの人材育成・確保に関する基礎的検討　－行政とＮＰＯの協働に関する論点を中心に－

メタデータ	言語:
	出版者: 琉球大学生涯学習教育研究センター
	公開日: 2009-06-03
	キーワード (Ja): ボランティア, 協働, 人材育成・確保
	キーワード (En): NPO
	作成者: 後藤, 武俊, Goto, Taketoshi
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/10433

琉球大学生涯学習教育研究センター　研究紀要　No. 3　pp. 55～67,　2009

論　文

ボランティア・NPOの人材育成・確保に関する基礎的検討

－行政とNPOの協働に関する論点を中心に－

A primary Analysis on the Development and Acquirement of Human Resources in Nonprofit Organizations and Volunteer Groups: Focusing on the Arguments for Collaboration between Government and NPO

後　藤　武　俊*

キーワード：NPO、ボランティア、協働、人材育成・確保

Ⅰ．はじめに

地方自治体の生涯学習施策は、財政難による行政サービスの効率化が求められるなかで、ボランティア組織やNPO法人（以下、両者を指す場合には単にNPOと表記する）をよりいっそう活用する方向に進みつつある[1)]。例えば、これまで主流であった市民講師としての学習機会提供や、受講生同士の自発的学習グループの結成などを経て、学習機会提供事業それ自体の管理・運営へと市民参加が拡大しつつある。また、それに伴い、生涯学習施策の射程も、いわゆる社会教育、文化・スポーツ系の領域だけでなく、社会貢献活動や「まちづくり」の領域にまで及ぶようになっている。

こうした流れは、自治体の財政難の解消にとっても、また住民自治の実現という点でも、一見好ましいことのように見える。しかし、NPOは、一方ではサービス受給者の多様なニーズに対して行政よりも柔軟に応答できることが特長として語られるが、他方では、活動の非継続性や運営基盤の不安定性が国内外を問わず、常に課題として指摘されている。論者によっては、NPOにおけるサービスの柔軟性と活動・運営の不安定性は表裏一体のものとして語られることもある。いずれにせよ、今日、多くのボランティアやNPOによって担われている、地域の学習機会のコーディネートや、社会貢献活動に資する学習機会の提供などの市民公益活動は、基本的に不安定な基盤の上に成り立っていることが常識となっているのである[2)]。

もちろん、今日、多様な組織の参入や協働を通じて担われることが前提となっている市民公益活動の分野では、理論上、個々の組織の不安定性や脆弱性のみをもって、当該領域の不安定性を語ることにはならない。特定の組織が運営に行き詰まったとしても、代替的な組織の参入が期待できるのであれば、当該領域は結果として安定するからである。しかし、実際には、代替できるだけの多数のボラ

*琉球大学生涯学習教育研究センター　講師

ンティアやNPOを抱えている自治体は少数である。そもそも、現場のニーズや関係性の中から生じた組織であればあるほど、受益者にとって代わりがきかない可能性が高い。

そうだとすれば、市民公益活動分野の安定性を確保するためには、個々のボランティア組織やNPO法人による運営基盤の安定化に向けた取り組みだけでなく、この分野全体を取り巻く諸条件の整備、なかでも、行政とNPOとの協働や、人材の育成・確保のあり方の整備が要請される。特に、人材の確保に関して言えば、新たな人材を市民公益活動の分野に引きつけると同時に、既に活動に携わっている人々が活動を継続できる条件を創出することが求められる。それは、法的・制度的条件だけでなく、まさに成人の生涯学習を通じた、意識的・主体的条件の転換を要請するものである。

そこで本稿では、行政とNPOとの協働、および当該分野における人材の育成・確保に関する論点と課題について検討していく。初めに、行政とNPOの組織的・機能的特徴について整理し、行政とNPOとの協働に関する論点と課題を「自主性・自律性の確保」という視点から検討する。最後に、ボランティア・NPOの人材育成・確保に関する論点と課題について、筆者が2008年度に実施したアンケート調査の結果を踏まえながら検討する。

Ⅱ．行政とNPOの組織的・機能的相違

はじめに、行政とNPOの協働を導くことになる、それぞれの組織的・機能的特徴について確認しておく。

まず、行政について、サービス提供機関としての組織的・機能的特徴は一般に次のように理解されている[3)]。

① 官僚制（「ヒエラルキー型組織」「タテ割り」）
② 平等性・公平性・画一性
③ 規則・手続き重視（規則・手続きに基づくニーズ対応）
④ サービスの非柔軟性

②の平等性・公平性は、規則・手続きの制定の際に、同一の境遇に対する同一の処遇の要請、すなわち画一性の要請として表われる。ここで行政は、ニーズの質・程度を事前に十分に把握し、実効的かつ公平な規則・手続きを制定しようとする。しかし、医療・介護・福祉・教育などの社会サービスの領域では、現場のニーズは極めて多様であり、事前に想定しえないニーズがしばしば生じる。これに対応しようとしても、規則・手続きは一度成立すると容易に変更できない。そもそも、社会サービスの領域は規則・手続きに基づく対応がなじまない領域である。規則・手続き自体は現場の多様な意見やニーズを反映して制定されるが、制定後はサービスがその規則・手続きに沿っているかどうかに主眼が置かれ、個別具体的なニーズに応答できているかどうかは二の次になる場合が多いからである。こうして、④のサービスの非柔軟性という批判が生じることになる。

これに対して、NPOの組織的・機能的特徴は、次のように理解されている[4)]。

① 市民的専門性：ニーズを抱える人々と直接的な関係があること（当事者性）やニーズに対する共感から活動が始まるため、個々人のニーズや課題について最もくわしい。
② 中立性：非営利ゆえに、組織への信頼性を得やすく、第三者としての立場を保ちやすい。
③ ネットワーク：活動に応じて行政や企業、他のNPOなどと柔軟にネットワークを形成できる。
④ 即応性：緊急の社会的ニーズに対応できる柔軟性を持っている。迅速にきめ細かい活動を行うことができる。

これらは、NPOの「強み」として言われるものである。ただし、②の中立性は、企業と比べた場合の特徴であり、中立性の規範はむしろ行政に強く求められることは言うまでもない。また、③のネットワーク形成も、近年では協働に関する基本指針や条例などの策定が各自治体で進んでおり、柔軟性や迅速性で劣るとしても、行政に不可能なことではなくなっている。これらに対して、①・④は行政の「弱み」に対応しているものとして理解することができる。NPOは当事者の具体的な意見に接しながら活動を展開していくため、個別性や多様性に応じた知識やスキルを蓄積しやすい。また、比較的小規模の組織が多いため、意思疎通や意思決定に時間がかからず、迅速な対応が可能とされているのである。

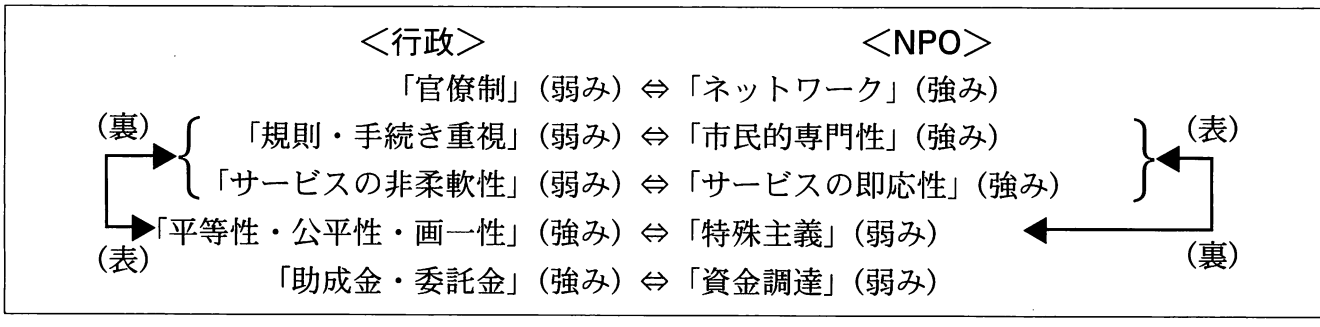
しかし、こうした特徴の反面、NPOは、次の点で課題、「弱み」を抱えているとされている[5)]。

① 資金調達：必要な財源を自ら生み出すことが難しい。寄付金、助成金、委託金、会費などに依存しているため、大口の寄付者や、行政の意向によって活動が左右される可能性がある。
② 特殊主義：特定の人びとに対して特定のサービスを提供することに特化した結果、よりサービスを必要とする人々に対応できない可能性がある。
③ パターナリズム：活動が大口寄付者や財源提供者の意向に左右される可能性がある。また、受益者の側に依存状態にあるという感覚を生み出す可能性もある。
④ 素人芸：十分な専門知識なしに課題の解決に取り組んでしまう。
⑤ マネジメント能力：組織のリーダーシップや経営に関するノウハウがなく、活動の継続性や責任能力に不安がある。
⑥ マーケティング能力：限られた資源を有効活用するための効果的なマーケティングが十分ではなく、サービスの重複などが生じる可能性がある。

①はNPOについて最も頻繁に指摘される課題である。また、④の素人芸は、NPOの「強み」とされる市民的専門性の裏返しである。⑤や⑥は①～④のような本質的課題というよりも、「経営」の視点から見た場合に求められる力量と言うことができる。

興味深いのは②である。というのも、これは逆に、行政が規則や手続きを重視する理由を示しているからである。ニーズを抱える人々に近く、即座に対応できることがNPOの「強み」の一つであるが、このことは反面、近しい人々や即座に対応できるニーズなどに対象が特化してしまう可能性を示している。これに対して、行政がサービスを行う場合、どういった人々に対して、どのような場合に、どの程度のサービスを提供するのか、という点での公平性・画一性が何よりも求められる。だからこそ、議会が法律や条例を作成し、行政の内部でもあらかじめ規則や手続きを定めておくのである。もちろん、先に見たように、これが行政における「サービスの非柔軟性」の原因でもあるため、「強み」が同時に「弱み」になっていると言える。

以上より、NPOと行政は、次のようなかたちで互いの欠点を補い合う関係にあることが分かる。



サラモンによれば、NPOと行政の関係に対するこうした理解は、比較的新しいものである。かつて

は政府でも市場でも十分に供給できないサービスを提供するのがNPOであると理解されていた。すなわち、受給者が十分な対価を支払える場合には、市場においてサービスが供給される。市場では需給のバランスがとれないが、政治的に社会の大多数の支持を得られる量と範囲のサービスは、政府が提供する。そして、需給のバランスがとれず、社会の大多数の支持も得られない、一部の人々が必要とするサービスについては、「慈善」や「共感」にもとづいて自発的に活動するNPOが供給する、という理解である[6)]。この理解のもと、政府とNPOは対立的に理解され、政府の社会サービス拡大は民間の自発的な活動を閉め出すとされてきた。しかし、サラモンはこうした理解を退け、米国では、政府の社会福祉支出の増大はNPOセクターの拡大をもたらしたこと、逆に、政府がNPOを含む民間セクターへの権限委譲を強調し、社会福祉支出を抑制した1980年代には、医療分野を除いて、NPOの経営が大きく圧迫されたことを明らかにした[7)]。NPOは政府の社会福祉政策の実施主体として、また、政府はNPOの「弱み」を補うスポンサーとして、実際に相補的関係を構築してきたのである。上記の行政とNPOの相補的理解は、こうしたサラモンの研究成果を踏まえたものである。

Ⅲ. 行政とNPOとの協働に関する論点と課題

前章の議論を踏まえるなら、市民公益活動分野の安定性にとって、行政とNPOの協働は必要不可欠なものである。では、行政とNPOが具体的にいかなる関係を形成することが「協働」なのか。

協働の「原則」として一般に指摘されるのは、①対等性、②（NPOの）自主性・自律性、③相互理解、④目的共有、⑤多元性（多様なNPOの参入が保障されていること）、⑥情報公開、などである。特に、①の対等性は多くの論者が強調するところである。しかしながら、その具体的な意味内容はあまり明確ではない。「NPOと行政との連携・協働は、行政がスポンサーで、NPOが下請けになるのではなく、対等なパートナーシップの関係でなければならない」[8)]、「歴史も浅く、規模も小さい日本のNPOは行政とのパートナーシップの前に、まず、行政と『対等』な関係を築くことが必要である。『対等』な関係なしに行政に接近するならば、わずかな資金で行政に取り込まれ、『御用団体』へと堕落してしまう可能性が大きい」[9)]といった議論がしばしばなされるが、「対等なパートナーシップ」や、「パートナーシップ以前の『対等』な関係」とは何なのか、必ずしも明らかではないのである。

「対等性」とは、通常、同等の役割・機能・立場にあること、同等の能力をもっていることなどを意味するが、行政とNPOがこのような意味で対等な立場に立つことはありえない。「下請け」や「御用団体」に成り下がることを危惧する文脈から推察するならば、上記の引用文は、むしろNPOの活動の自主性や、意思決定の自律性の確立が重要であることを強調していると理解すべきだろう。活動の自主性・意思決定の自律性であれば、前章の分析とも矛盾しない。むしろ、両者が補い合うなかで、何が自主性・自律性の確立を保障するのか、という視点を提示することになる。

そこで本章では、NPOの自主性・自律性の確保という視点から、行政とNPOの協働に関する論点と課題を整理していくことにする。まず、①NPOセクター全体の自主性・自律性の確保について、次に、②個々のNPOの自主性・自律性の確保について検討し、そのうえで、③市民公益活動分野の安定性を支える主体的条件、すなわち、人材確保のあり方を問うことにする。

(1) NPOセクター全体の自主性・自律性の確保

第一の論点は、NPOセクター全体の自主性・自律性の確保である。ここでは、個別の事業や施策など、大きな方向性が決まっている中での協働にとどまらず、事業や施策の基本的方向性を見直し、新たな「基本計画」や「基本指針」などを提言していく政策レベルでの協働、すなわちアドボカシー機能までの実現が、セクターとしての自主性・自律性の成否を示す重要な指標となる[10)]。なぜなら、NPOは具体的な課題やニーズの現場に近いことが「強み」であり、行政の規則・手続きに基づく対応の限界や欠点について最も把握しやすい立場にあるため、そうした限界や欠点の除去に向けて、行

政のどのような規則・手続きを変えたらよいか、あるいはどのような制度を構築すべきなのかなどの情報を独自に集約し、行政に提言していくことが重要な役割になるからである。

こうしたアドボカシー機能の実現にとって重要なのが、中間支援組織の存在である。中間支援組織とは「NPOをネットワーク化し、様々な資源を仲介してその事業や基盤整備を支援し、NPOと自治体等の間の協働のコーディネート機能を担う」組織である[11]。事業の実施やサービスの提供に忙殺されるNPOが多いなかで、NPOの持つ現場の情報を集約し、必要な規則や手続きの改正・構築について行政に提言していく中間支援組織が個々の自治体単位で存在していることが、NPOセクターの自主性・自律性をより具体的に保障することになる。

ただし、明治大学経営学研究所を中心とするグループの調査（2004年～2005年）によれば、中間支援組織の存在しない自治体（52.6%）が圧倒的に多く、存在したとしても、「公設公営」（9.8%）ないし「公設民営」（13.8%）の組織の合計数（23.6%）が「民設民営」（16.7%）の組織の数を上回っている。また、中間支援組織に対する期待も「協働のコーディネート」（67.5%）や「情報提供」（41.0%）が中心で、「企画・コンサルティング」（15.9%）や「政策提言」（3.2%）に対する期待は非常に低いとされている[12]。ここには、現場の具体的な情報をつかみ、効果的な事業を実施するうえでNPOとの協働は有意義だが、施策や政策の方針には口を出して欲しくないという行政側の意識を窺うことができる。

もちろん、市町村合併や首長の交代等の影響で、「市民協働課」などの新設は現在も広がっており、NPOとの協働に向けた庁内連携や意識改革に取り組んでいる地方自治体は増えつつあると言える。また、「公設公営」の組織であっても、取り組みとしては評価されるべきである。しかし、セクターとしての自主性・自律性の確保という点では、「民営」の中間支援組織の存立・普及が今後の課題といえるだろう。

(2) 個々のNPOの自主性・自律性の確保

次に、個々のNPOの自主性・自律性の確保について考えてみたい。ここでは、具体的な協働のあり方が論点となる。一般に、「委託」「補助・助成」「実行委員会」「共催」「後援」「指定管理」などが協働の形態とされている。また、市民参加を保障する諸制度も協働のツールになると考えれば、「公聴」「パブリックコメント」「公募委員会」なども協働の形態として含めることができる[13]。さらには、協働を①計画段階、②決定段階、③事業実施段階、④事後評価段階という時系列的な区分で捉えることもできる[14]。

このように、協働の形態は様々な視点で捉えうるが、NPOの自主性・自律性の確保という視点で見るなら、政策・施策・事業の各レベルで以下のような協働関係を形成していくことが必要になると考えられる。

行政活動	協働の形態	自主性・自律性の条件
政策：条例・方針・規則を定める段階	「パブリックコメント」 「公聴制度」	制度を通じた政策提言
施策：事業の具体的内容を協議し、決定する段階	「実行委員会」「協議会」 （＝戦略協議テーブル）	協議の場の確保 協議の場への参加 適切な委員構成
事業：事業・サービスを実施する段階	「委託」「補助・助成」 「共催」「後援」「指定管理」	（協議に基づく）協定書・契約書・合意書等の有無

（「協働の強化書」研究会（2007）などを参考に独自作成）

政策レベルでは、パブリックコメントや公聴制度などが協働のツールとなる。ただし、これらの制度を活用しなければ自主的な活動を行っているとは言えない。おざなりの「パブリックコメント」で済ませるのではなく、提言に向けて情報を集約し、実際に提言を行い、それに対する行政側の反応を市民に公開していくといった活動を通じて、自主性・自律性の内実を自ら造り上げていくことが求められる。

施策レベルでは、行政や企業、NPO、市民代表、有識者などによる協議会や実行委員会が協働の場になる。したがって、こうした場に参加し、独自の意見や情報を伝達していくだけでなく、これらが設置されない場合に設置自体を訴えていくことも、自主性・自律性の条件に含まれるだろう。当然、協議会や実行委員会等の有無だけでなく、委員構成もNPOの意思決定の自律性を左右することになる。ちなみに、実行委員会が立ち上がっても、事業が軌道に乗ると行政職員が委員会から外れていくことがあるが、これは行政からの自立を意味する場合もあれば、委員会が施策協議の場ではなく、単なる事業の委託先になったことを意味する場合もあるとされており[15]、個々の事例に応じた判断が必要になる。

事業レベルでは、「委託」を始めとする様々な協働の形態が存在するが、自主性・自律性の確保にとって重要なのが、事業実施にかかる協定書や契約書、合意書等の有無である。これらを通じて、行政とNPOの双方が役割分担について合意していることが、事業段階での自主性・自律性を保障する一つの条件となる。ただし、行政側が作成した文書を交わしているケースが多いという指摘もあり[16]、双方の協議に基づいた契約内容であるかどうかも、自主性・自律性を判断する上で重要な視点となる。

総じて、個々のNPOの自主性・自律性とは、NPOがそれぞれのミッションや専門性に基づいた活動を行い、必要に応じて行政に働きかけていくことで確保されるものである。政策・施策・事業のいずれのレベルでも、協働の制度や手続きが構築されれば自動的に自主性・自律性が保障されるのではなく、その仕組みの活用の仕方にかかっている。「協働の強化書」研究会が指摘するように、「行政側の無理解を嘆く段階は既に終わっており、嘆く前に実績をつくり、それを政策的に協働の相手、アドボカシーの相手となる行政部局と担当者に理解させるだけの手腕や努力をNPO側は求められている」のである[17]。

しかし、そうだとすれば、NPO側には、事業実施レベルでの専門性だけでなく、NPOセクターを取り巻く法制度について精通し、他のNPOや企業とネットワークを形成し、必要な環境整備に向けて行政に働きかけることのできる人材の確保が課題となってくる。こうした人材の確保に向けて、どのような条件の整備が必要となるのか。最後にこの点について検討を加える。

Ⅳ. 人材育成・確保に関する論点と課題

ここではおもに、人材の確保、すなわち新たな人材の流入を促しつつ、人材を定着させることに関わる論点を採り上げる。人材といっても、職員とボランティアでは、若干、論点が異なる。

まず、職員の確保において真っ先に論点となるのが資金の問題である。NPOの収入は、一般に、会費、事業収入、寄付金、補助・助成金、委託・受託金などで構成されており、これらのバランスが取れていることが安定した組織の条件である。しかし、基本的には資金提供者の「善意」によって成り立っているため、常に資金源の開拓を進めなければならないとされている[18]。したがって、安定収入を望む人々・世代をNPOセクターに引きつけることは、本質的に難しいと考えねばならない。雇用の流動性が高まり、企業での採用にあたってNPOでの活動実績などが一般的に評価されるようになれば状況は大きく変わるであろうが、現状では、社会貢献活動に強い意欲を持っている人や、ニーズや課題を抱えた人々の近くにいる人、退職後の活動の場を求めている人など、給与以外の面で強い活動意欲を持った人々でなければ、継続的な活動は難しい。

実際、筆者が2008年度に実施したNPOで活動する個人へのアンケート調査において[19]、活動に携

わるようになった「きっかけ」および「課題」について４件法で尋ねたところ、職員（非常勤を含む、計46名）においては、「自分の経験・趣味・特技を生かしたかったから」（76.1％）や、「新たな経験や生きがいを得たかったから」（71.8％）、「社会や人のために何かしなければならないと思ったから」（58.7％）、「自分のまちで活動したかったから」（52.2％）などが「きっかけ」の上位を占め（図１）、「活動への報酬がない（十分ではない）」（58.7％）や「組織の理念や方針に対する意見交換が十分ではない」（54.4％）、「組織の活動資金が十分ではない」（45.6％）、「メンバーが定着しない」（43.4％）「必要な技能・専門性を身につける機会が少ない」（41.3％）などが「課題」の上位を占めていた（図２）。これは、今までとは異なる新たな分野・活動のなかで自分の特技・経験を活かしたいという欲求や、地域社会または困難を抱えている人々のために働きたいという使命感からNPOの職員になったが、個人への報酬や活動資金に対する不安は大きく、また、活動を通じたスキルアップに限界を感じているという傾向を示している。そのため、「メンバーが定着しない」という結果になっている可能性が高い。

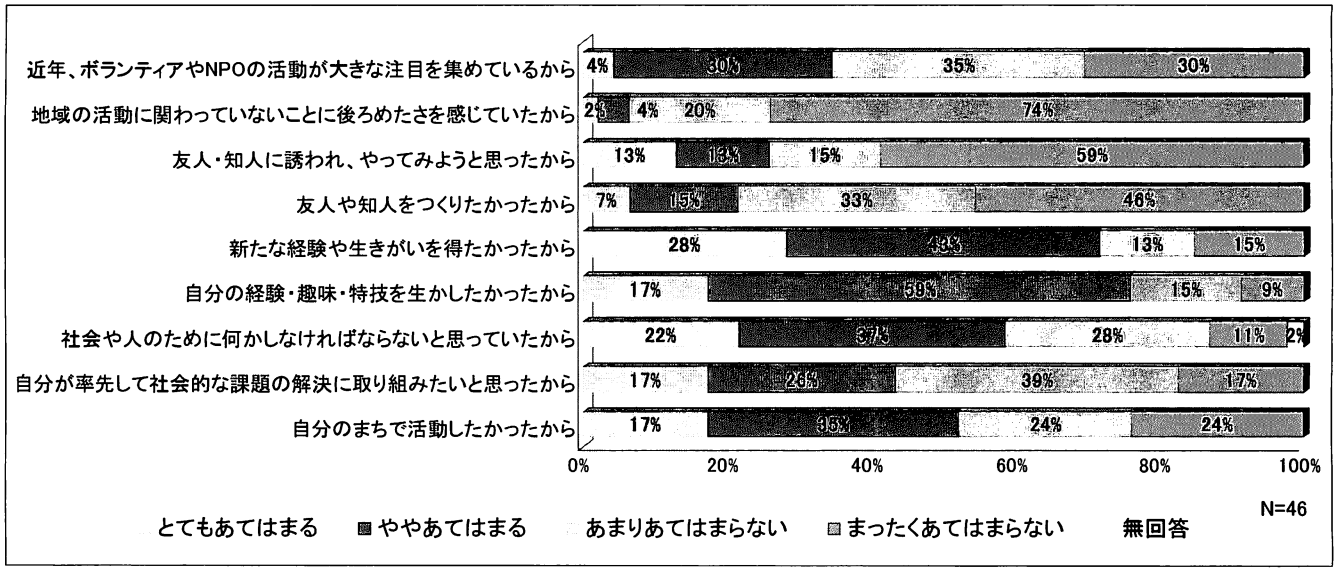


図１：NPOで活動するようになったきっかけ（職員：非常勤含む）

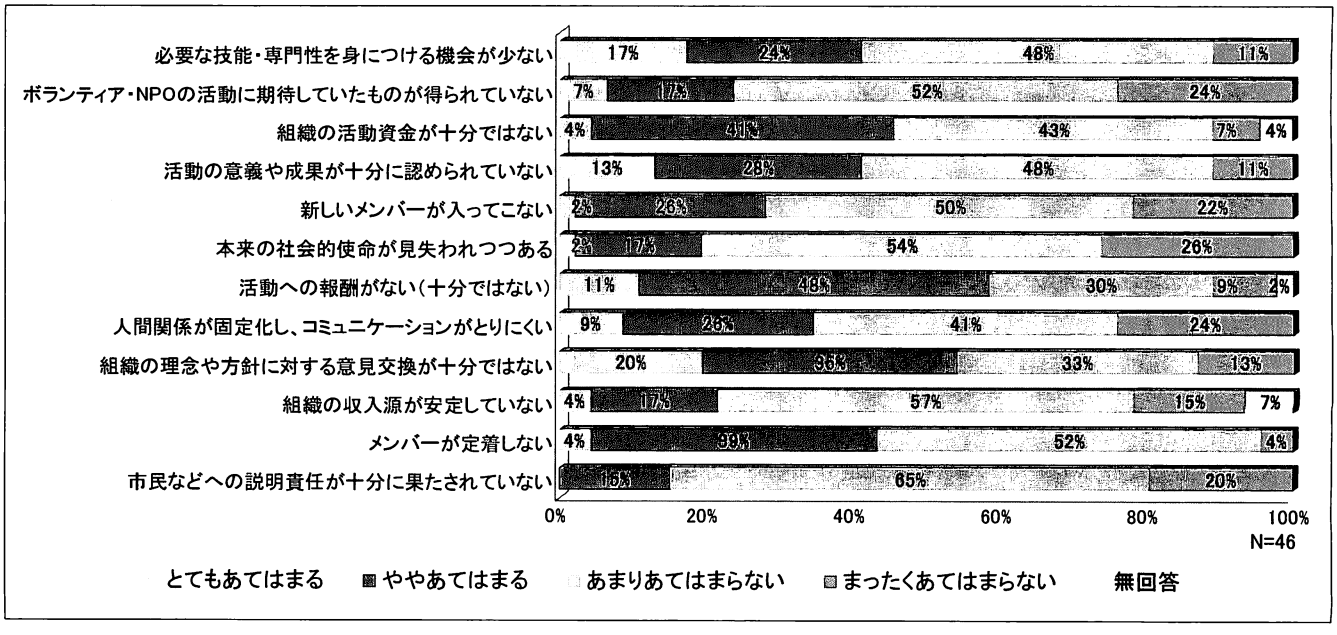


図２：NPOで活動するなかで感じた課題（職員：非常勤含む）

こうしたなかで、１件あたりの調達金額が大きく、調達にかかる労力も寄付金等に比べて少ないとされる受託収入や補助・助成金は、組織を安定化し、人材を確保する上で重要な資金源となる[20]。事業レベルでは、こうした資金提供がNPOと行政との協働において大きな位置を占めているが、問題は、組織の運営に必要な管理費がNPOへの委託の場合に積算されないケースが多いことである。「協働の強化書」研究会によれば、行政が新規事業をNPOに委託する場合、行政直営や外郭団体等に委託している事業を参考に委託費を積算する傾向にある。その結果、予算は直接人件費と事業関連経費のみが計上され、管理人件費などの間接費が見落とされることが多く、人件費においても、一律に嘱託職員や非常勤職員などの時給単価で積算されることが多いとされる[21]。「専門知識をもった職員が必要な業務なのに、人材を確保できるような人件費が積算されていなければ、結果として適切な人を雇用できず、事業の遂行に差し障りが出ることもあり、それが信用を失わせることになることもあろう。また、NPOが正職員として採用していても、実態は委託や指定管理の契約期間内ということも多く、実質的な有期契約と同じ状態である」[22] という現状では、職員の確保は今後も困難な状態が続くであろう。NPOセクター全体の安定性を考えるうえでも、今後は、委託費の積算のあり方や、人件費の積算に焦点を当てた調査が求められる。

次に、ボランティアの人材確保について見ていく。再び、筆者の2008年度のアンケート調査によれば、ボランティア（計51名）では、「きっかけ」に関して、「友人や知人をつくりたかったから」の割合が職員に比べて大きいことが注目されるが（ボランティア：56.9%、職員：21.7%）、それ以外は「新たな経験や生きがいを得たかったから」（86.3%）や「自分のまちで活動したかったから」（62.7%）、「自分の経験・趣味・特技を生かしたかったから」（58.8%）、「社会や人のために何かしなければならないと思っていたから」（56.9%）などが上位に挙げられており、人材の意欲・志向の面では職員との間に大きな違いはない（図３）。「課題」としては、「新しいメンバーが入ってこない」（59.1%）、「市民などへの説明責任が十分に果たされていない」（45.3%）、「組織の理念や方針に対する意見交換が十分ではない」（45.2%）、「必要な技能・専門性を身につける機会が少ない」（43.3%）などが上位に挙げられている（図４）。ボランティアの定義上、当然ではあるが、活動資金や報酬への不満は少なく、むしろ、人材の固定化や市民へのPR不足などに課題を感じていることが特徴的である。

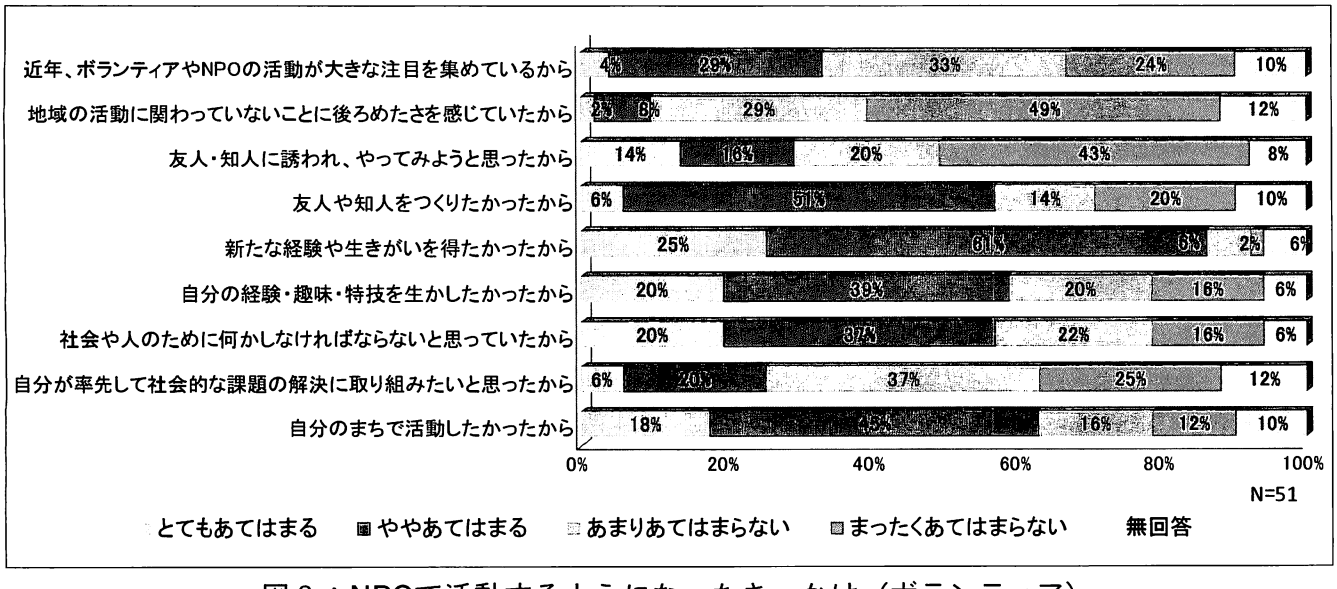


図３：NPOで活動するようになったきっかけ（ボランティア）

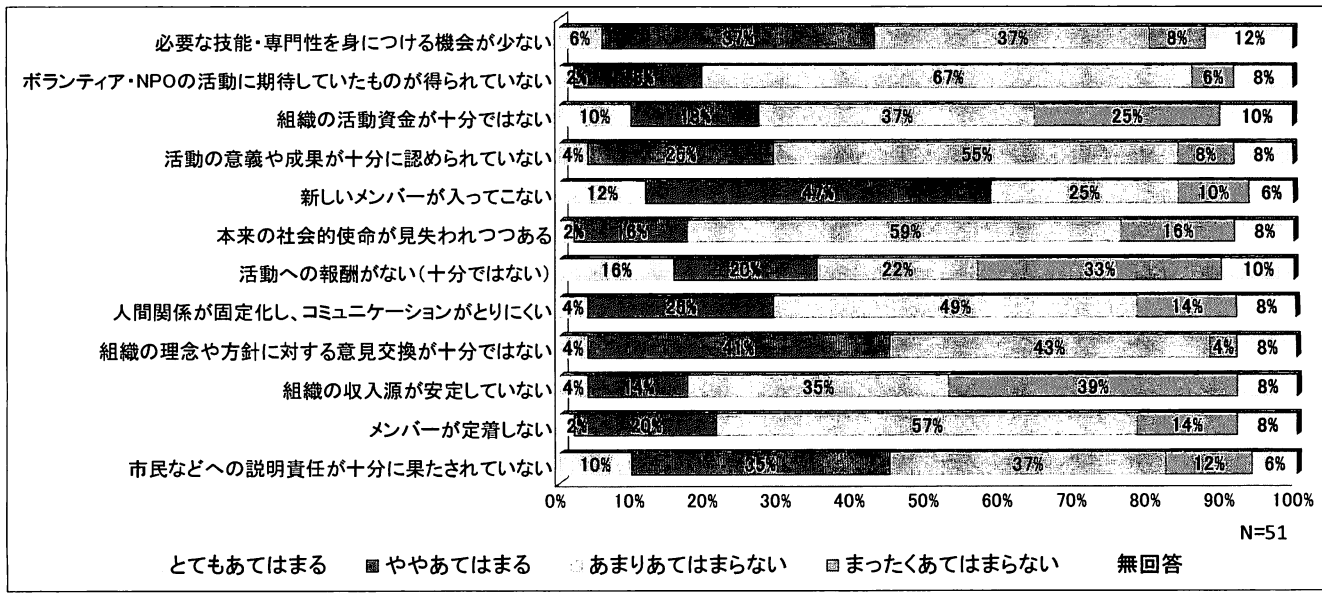


図４：NPOで活動するなかで感じた課題（ボランティア）

ここで論点となるのが、ボランティア・マネジメントの有無である。すなわち、いかにして活動への動機づけを行い、継続的に活動してもらい、「新たな経験・生きがいの獲得」や「経験の活用」といった「報酬」を提供していくか、ということである。ボランティア・マネジメントは、基本的には、次のようなプロセスで行われる。

＜ボランティア・マネジメントのプロセス＞

１．組織編成、役割・業務定義

組織全体の全業務の中から、ボランティアでも担当することができる業務を選び出す。
①参加意識が得られること、②社会貢献の実感が得られる業務であること、③役割分担が明確であることが望ましい。

２．ボランティア募集

①活動内容、②活動に必要な能力・技能、③時間帯・日時・場所を明示して募集する。応募者の意欲や能力が活動に買わない場合には断ることも必要

３．オリエンテーションと研修

①組織のミッション・ビジョン、②活動のルール、③職員・施設の紹介などを行い、組織に対する理解を深めてもらう。また、適宜研修を実施し、技能や能力の向上機会を提供する。

４．支援と動機づけ

①指揮命令系統の明確化、②ボランティアの考えを聞く機会、③必要に応じた業務変更、④感動体験の共有、⑤感謝・賛辞を適切に伝えること、など。

５．評価

①ボランティアの自己評価（成果を生んだか、成長できたか等）と、②ボランティア・マネジメントに対する事務局の評価（ボランティアを適材適所に配置できたか、研修は機能したか、職員とボランティアの関係は機能的だったか等）。

フィードバック

（坂本（2004）、184-190頁を参考に独自作成）

「新しいメンバーが入ってこない」が課題の第一位に挙げられていたが、上記のプロセスに沿って解釈するなら、調査対象とした法人、特にボランティアを多数抱えている法人Bや法人Cは、業務の選び出しや募集のあり方という第一、第二段階において改善の余地があることを示している。また、「必要な技能・専門性を身につける機会が少ない」や、「組織の理念や方針に対する意見交換が十分ではない」などは、それぞれ「オリエンテーションと研修」・「支援と動機づけ」に該当している。これらは、「評価」を踏まえたフィードバックが機能していないことも意味しており、マネジメント・プロセス全体において課題を抱えていることを示している。

ちなみに、筆者の調査における自由記述（「あなたが現在のボランティア組織やNPOで活動を続けている理由はどのようなものですか」という問いに対する回答）では、「ボランティアがすべきこと、職員がすべきことの棲み分けが難しい部分がある」や、「スキルアップや報酬に批判する方もいて、ボランティアは『無償・お手伝い的存在』という固定観念があるようです」といった意見が見受けられた。これらは、業務分担が本質的に難しい活動分野もあること、また、本人の希望とは異なる方面でのスキルアップの要求には問題がある可能性を示している。

しかし、職員、ボランティアともに「必要な技能・専門性を身につける機会が少ない」を課題の上位に挙げているように（職員：41.3%、ボランティア：43.3%）、総体としては、スキルアップのニーズに対して、そうした機会をNPO内で十分に提供できていないのが現状である。NPOセクターとしては、行政や企業とネットワークを形成し、様々な支援を取り付け、場合によっては相手方の事業・活動の改善を求めていけるような、交渉力をもった人材が求められるが、現在のところ、自前でこうした人材を育成することは難しい状況にあることが窺われる。これは、個々のNPO法人におけるマネジメントの問題なのか、それとも、NPOセクターが本質的に抱える課題なのか、今回のアンケート調査からは明らかにできなかったが、後者であるとすれば、人材交流面での行政や企業との協働が人材育成の鍵を握ることになる。こうした点に注目した調査も、今後求められるだろう。

VI. おわりに

本稿では、まず、行政とNPOとの協働について、自主性・自律性の確立という視点から論点を整理した。その際、NPOセクターの自主性・自律性の確立にとっては、民営の中間支援組織の存在が重要であること、また、個々のNPOの自主性・自律性の確立にとっては、必要に応じて、行政の政策・施策・事業の諸側面にわたる働きかけを行うことが重要であることを指摘した。次に、NPOの人材確保に関して論点を整理し、職員の確保については委託費や人件費の積算のあり方を適正の適正化が、ボランティアの確保についてはマネジメント・プロセスの確立が重要であることを指摘した。

総じて、行政とNPOの協働関係、およびNPO自体のマネジメントの質は、未だ発展の途上にある。委託費・人件費の積算の問題に見られるように、行政側には、資金的支援だけでなく、その前提となる「協働」に対する意識変革がさらに求められる。折しも、世界的金融危機に端を発する経済不況が、今後さらに地方財政を圧迫することも予想されており、NPOとの協働や市民参加を通じた自治体運営がさらに発展することになるのか、それとも、NPO側の資金不足をさらに加速し、市民公益活動分野自体の縮小をもたらすことになるのか、地方自治体は大きな分岐点に立たされている。本稿では、企業とNPOの協働に関する論点について触れることができなかったが、今後の市民公益活動分野の帰趨を見通す上では、この点も含めた検討が必要になる。こうした状況下で新たなガバナンスの形態が生まれる可能性もあり、継続的に注目していく必要があるだろう。

【註】

1）以下、本稿におけるボランティアとNPOの定義は以下の通りである。

NPO：特定非営利活動促進法に基づく法人格を取得している団体、または任意団体として市民公益活動を行っている団体。特に特定非営利活動法人のみを指す場合には「NPO法人」と表記する。

ボランティア：行政や財団等が企画する事業に無報酬で参加する個人、あるいはNPOの運営や事業に無報酬で携わる個人。組織体としてのボランティアを指す場合には「ボランティア組織」と表記する。

2）本稿では、医療・介護・福祉・教育など、特定のニーズを抱える人々に対して組織的ないし相互扶助的に行われる社会サービスや、環境保護活動など、将来世代までも含む不特定多数の人々の利益に資する活動を総称して「市民公益活動」と呼ぶ。

3）以下を参照。田中尚輝（1998）『ボランティアの時代』岩波書店、120頁。田中敬文（2004）「NPOと行政とのパートナーシップ」山本啓、雨宮孝子、新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、190頁。

4）以下を参照。坂本文武（2004）『NPOの経営』日本経済新聞社、19-20頁。「協働の強化書」研究会（2007）『協働の強化書～NPOと行政・企業との協働を強化するために～』特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター、８頁。

5）以下を参照。サラモン、L. M.（江上哲監訳）（2007）『NPOと公共サービス－政府と民間のパートナーシップ－』ミネルヴァ書房、52-56頁。坂本（2004）、19-20頁。田中（2004）、197-198頁。なお、①～④は、サラモンの同訳書における４つの区分、すなわち、①フィランソロピーの不足、②フィランソロピーの専門主義、③フィランソロピーの父権主義、④フィランソロピーのアマチュア主義、に対応していることを付言しておく。

6）サラモン（2007）、45-47頁、283頁。

7）サラモン（2007）、169-187頁。

8）山本啓（2004）「NPOと法・行政システムの全体像」山本啓、雨宮孝子、新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、22頁。

9）田中（2004）、194頁。

10）行政の活動を政策、施策、事業の三つに区分することについては、「協働の強化書」研究会（2007）、６頁、18頁を参照した。同書では、行政の事業を「政策⇔施策⇔事務事業」の順に大きなものから現場に近づくとしている。

11）明治大学経営学研究所、アーバンコミュニティプラットフォーム事務局、（特活）NPOサポートセンター（2006）『地域づくりにおけるNPO・自治体の協働の事業化・制度化・システム化の現状に関する全国自治体アンケート調査報告書』、３頁。

12）明治大学経営学研究所他（2006）、41-43頁。なお、同調査は、2004年12月８日～2005年１月20日にかけて、全市および東京都の特別区のNPO・市民活動担当課（計735自治体）を対象に実施されたものである（回収状況378件、回収率51.4％）。

13）「協働の強化書」研究会（2007）、７頁。

14）大久保規子（2004）「NPOと行政の法関係」山本啓、雨宮孝子、新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、81頁。

15）「協働の強化書」研究会（2007）、18頁。

16）明治大学経営学研究所他（2006、40頁）によれば、「自治体で作成した文書を交わしている」自治体が57.4％、「互いに協議の上作成した文書を交わしている」自治体が38.2％、文書を交わし

ていない自治体が16.5％であり、協働事業の条件は、多くの場合、自治体主導で決められているという。

17) 「協働の強化書』」研究会（2007)、16頁。また、同会では次のようにも指摘している。「逆に、市民・NPOの側は、県や市の指針やマニュアルを手に入れて読み取り、自分たちの活動から提案していくということがあたりまえになる必要がある。せっかく協働のツールとして作られているのだから、活用しないのは損だろう。委託契約書に、協働事業とするという記述を入れさせ、協働の手引きに則って事業を推進するという使い方もある。手引きは手引き、委託は委託ではどうしようもない。市民側から使っていく思想が求められる。」（同上書、11頁。）

18) 坂本（2004)、88頁。

19) 2008年６月３日～７月17日にかけて訪問調査を行ったNPO法人のうち、３カ所に対して職員・ボランティアに対するアンケート調査を依頼し、取りまとめまでお願いした上で、後日郵送により回収した（留置調査)。各法人の概要は以下の通りである。

「法人Ａ」：都市部に在住する民設民営型の中間支援組織。回答数30（回収率100％)。

「法人Ｂ」：都市部の生涯学習施設において、講座やイベントの企画・運営を担っているNPO法人。当初は行政からの支援を受けたボランティア組織として発足。回答数58（回収率38％)。

「法人Ｃ」：都市部において情報データベースの構築や講座運営等を行っているNPO法人。回答数23（回収率76％)。

また、サンプルの属性は以下の通りである。特徴として、年齢では、法人Ａが主に20～40代の職員で構成（83％）されているのに対して、法人Ｂでは60代（32.8％）を筆頭に30～70代まで幅広く、法人Ｃでは50～70代（78.2％）が多数を占めている。また、居住地における在住年数では、法人Ａは10年以内（46.6％）と15年以上（46.6％）に二極分解しているのに対して、法人Ｂ、Ｃでは、20年以上（Ｂ：70.7％，Ｃ：65.2％）が多数を占めている。さらに、NPO内での役職を見ると、法人Ａでは職員が中心（96.7％）だが、法人Ｂ、Ｃでは、ボランティア（Ｂ：60.3％，Ｃ：69.6％）が多数を占めている。

		法人Ａ（度数・％）		法人Ｂ（度数・％）		法人Ｃ（度数・％）		全体（度数・％）	
性別	男性	13	43.3%	24	41.4%	13	56.5%	50	45%
	女性	17	56.7%	33	56.9%	10	43.5%	60	54%
	合計	30	100%	57	98.3%	23	100%	110	99%
	欠損値			1	1.7%			1	0.9%
年齢	10代	0	0%	1	1.7%	0	0%	1	0.9%
	20代	7	23.3%	3	5.2%	1	4.3%	11	9.9%
	30代	11	36.7%	8	13.8%	1	4.3%	20	18%
	40代	7	23.3%	9	15.5%	3	13%	19	17.1%
	50代	1	3.3%	10	17.2%	6	26.1%	17	15.3%
	60代	4	13.3%	19	32.8%	7	30.4%	30	27%
	70代	0	0%	7	12.1%	5	21.7%	12	10.8%
	80代以上	0	0%	1	1.7%	0	0%	1	0.9%
	合計	30	100%	58	100%	23	100%	111	100%
在住年数	5年以内	10	33.3%	5	8.6%	3	13%	18	16.2%
	5～10年	4	13.3%	4	6.9%	3	13%	11	9.9%
	10～15年	2	6.7%	5	8.6%	2	8.7%	9	8.1%
	15～20年	4	13.3%	3	5.2%	0	0%	7	6.3%
	20年以上	10	33.3%	41	70.7%	15	65.2%	66	59.4%
	合計	30	100%	58	100%	23	100%	111	100%
役職	理事・役員	1	3.3%	5	8.6%	5	21.7%	11	9.9%
	専従職員	17	56.7%	14	24.1%	1	4.3%	32	28.8%
	非常勤職員	12	40%	2	3.4%	0	0%	14	12.6%
	ボランティア	0	0%	35	60.3%	16	69.6%	51	45.9%
	資金的支援	0	0%	1	1.7%	1	4.3%	2	1.8%
	合計	30	100%	57	98.3%	23	100%	110	99%
	欠損値			1	1.7%			1	0.9%

20) 坂本（2004)、91頁。
21) 「協働の強化書」研究会（2007)、14-15頁。
22) 「協働の強化書」研究会（2007)、15頁。

＜付記＞
本稿は、平成20～22年度科学研究費補助金（若手研究Ｂ）「生涯学習ボランティア・NPOの人材育成・確保メカニズムに関する調査研究」（研究代表：後藤武俊）による研究成果の一部である。
また、本論文におけるアンケート調査の統計処理にあたっては、広島大学高等教育研究開発センターの渡部芳栄氏より多大なご支援を賜った。記して心より感謝を申し上げたい。