

## 多様な主体による広域地域間連携の推進に関する調査

### ○調査の目的と方法

本調査では、連携の主たる担い手の1つであるNPO等のボランタリー・コミュニティ・セクター（Voluntary Community Sector：VCS）に注目し、VCSの活動が盛んな欧米諸国、特に英国におけるVCSと行政との関係、行政におけるVCSに対する制度等の概要を整理、把握することで、我が国へのVCSへの支援を検討する基礎資料とした。広域的な連携の中で活動するVCSの事例においてVCSが果たしている役割、連携の中でのこれら主体の活動へのニーズ、活動を行う上での課題、これら主体が必要とする支援、広域的な連携に関わるVCSの政府、地方自治体における地域戦略での役割、位置づけ、またこれら役割を支えるため政府、地方自治体の支援制度について調査を行った。

調査方法はインターネット及び既存文献調査を中心に、英国についてはインフラストラクチャー組織（英国における中間支援組織の呼称）、地域企業パートナーシップ（Local Enterprise Partnerships：LEP）及びLEP関連組織に対するヒアリング調査を行い、それらの分析を通じて支援策の検討を行った。

### ○欧米におけるVCSの概要

- 英国では広義のVCSは約90万団体、狭義で16万団体である。市民の寄付等により組織や活動が支援され、コンパクト（Compact）の仕組みによる行政との協定の仕組みも整えられる等、社会的にも一定の位置付けがなされている。政権交代により、政府・地方自治体からのVCS・インフラストラクチャー組織への資金的支援は減少傾向にあり、経営の不確実性が増している一方、新しい法人格であるCIC（コミュニティ利益会社）の導入、新しいソーシャルな資金提供の仕組みの構築等、VCSの自立的活動を後押しする仕組みも創出されている。VCS側でも、社会経済情勢の急速な変化に対応し、新しい自主事業を含めて自立した収入を得る方向性を模索している。
- 英国のインフラストラクチャー組織はVCS振興に資するものとして重視されてきたが、資金的支援の削減により活動が急速に縮小している。VCS側は資金調達のノウハウや情報ネットワークの構築等の面で個々のVCS団体の活動への悪影響を懸念しているが、政府は個々の団体の活動には影響を及ぼさないとしており、見解は分かれる。
- 米国のNPOは約140万団体、うち公益団体（内国歳入法501(c)(3)団体）で95万団体と相当数の団体が活動している。米国国内総生産の5.2%を占め、その収入の7割以上が事業収入による。

### ○欧米（英国）における広域的な連携に関わるVCSに関連する政策事例

- 英国では政権交代後、Big Society（大きな社会）政策のもと、政府と市民社会との関

係の再構築が進められており、VCS が果たすべき役割への期待が高まっている。

- 2011 年 11 月 15 日に成立した Localism Act (地域主義法) で盛り込まれた施策は、地方議会及び地域住民に、より大きな権限を与え、地域共同体に住宅供給及び開発計画の決定に対する、より大きな統制力を与えようとする等広範な内容を有するが、同時に地方自治体への財政支援の大幅削減も行われている。
- ブレア政権 (1997-2007 年) において VCS を社会の重要セクターとして位置づけ、政府と VCS との関係を下請け関係からパートナーシップの関係に変換、政府と VCS との間の法的拘束力のない覚書「compact (コンパクト)」の仕組みが構築された。その後、フルコスト・リカバリーの視点が組み込まれる等官民の力関係の是正が進められてつつあり、キャメロン政権下でもコンパクトの仕組みは継続している。
- 英国の地域振興のためのパートナーシップは、VCS を重視した LSP (地域戦略パートナーシップ) が事実上廃止される一方、民間企業中心の LEP (地域企業パートナーシップ) が創設された。LEP は VCS を排除するものではなく、行政・企業・VCS が同じベクトルでコミュニティ開発を志向することに意味があるとしている。
- 法的に位置付けられた組織である LSP にはそれ自体に政府資金が補助され、運営基盤を支えていた。LSP が事実上廃止されたことで VCS と行政とのつながりや、VCS がコミュニティに与える影響力が薄くなったという懸念がある。
- LEP は法的に位置付けられていない組織であり、当初、政府からの資金的支援等は少なく、資金を自力で調達する必要があった。しかし活動基盤を整えるまでに時間がかかりすぎて非効率である等の問題が顕在化したことから、最近では組織運営費への資金的支援が出来る等、LEP への政府からの支援が拡充しつつある。

#### ○広域的な連携の中で活動する VCS の事例

- 英国において、VCS が関与する広域的な活動をインターメディアリーに照会したが、先述の LSP、LEP 等を除くと、全国レベルの大きなインフラストラクチャー組織や、赤十字レベルの大規模組織が単独で当該地域の支部を通じて全国をカバーするケースが殆どであるとの回答であった。例えば災害対策が充実している Cumbria 州においても、各地域のインフラストラクチャー組織である CSV 間の緊急時の支援に関する協定等は特に定めていない。
- 前述の LEP は複数自治体間も含むパートナーシップであり、行政・民間・VCS が地域の共通的なミッションに基づき経済面での地域振興を推進する協働体制にある。協議の場をつくり、定期的な会議等を通じて、目的の共有化を日常的に行うことが重要な役割であるとしている。
- 定期的な会議等による目的の共有化は、地域内のインターメディアリーにおいても図られている。前述の Cumbria CVS においては地域内 VCS や行政、民間、コミュニティ (地域住民) と平時に密接な連携体制を構築し、非常時の対応に備えている。

## ○国として広域的な連携に関わる VCS への支援策の検討

### ● VCS 振興のための政府支援

- NPO の経営安定化のため、寄付の拡大に向けての一層の寄付税制の優遇措置や、NPO に対する行政からの委託等の拡大、中間支援等を通じた専門性の高い教育・研修面での支援、NPO の下請け化を回避できる制度設計等が望まれる。

### ● 中間支援組織の役割及び中間支援組織への支援

- 我が国では全国規模で同一テーマの NPO をネットワーク化し、教育研修の仕組みの構築や情報交換を行う大規模なアンブレラ組織的な中間支援組織は見当たらない。各地域での VCS の育成とともに、全国レベル・地方レベルでの中間支援組織の育成とネットワーク化にかかる支援が必要と考えられる。これらアンブレラ組織が、国や地方自治体等のカウンターパートとなり、傘下の団体の補助金の受け皿になったり、NPO を代表して意見を述べる機会を創出する仕組みの構築が期待される。
- 中間支援組織が国の特定の政策にコミットし、その成果やプロジェクトのノウハウを NPO のネットワークに広げる仕組みを構築することで、NPO セクターの役割強化、行政と NPO が協働機会の創出、ノウハウの蓄積による役割増加、NPO の経営安定化といった好循環が期待される。
- また、人材育成等にも効果的であると思われる。各地で共通的な課題については、全国レベルの中間支援組織による教育プログラムの作成→地方レベルでの中間支援組織での地域の実情に合わせた修正→個別 NPO 団体のレベルの向上といった流れが構築されることが期待される。
- NPO 同様、中間支援組織においても、組織維持及びプロジェクト遂行のための助成金や、委託事業機会等の拡充が望ましい。

### ● 地域内での各セクターの連携と支援

- パートナーシップ組織が何らかの実際的な活動を行う以上、プロジェクト及び組織維持のための双方の資金的支援がなされることが望ましい。少なくとも初動期に組織の運営基金が不足すると、プロジェクトの立ち上げまでに時間がかかる、あるいはプロジェクトが進まない等の問題が生じる可能性がある。運営資金が安定すれば専門性の高い人材を確保でき、プロジェクト費用が確保しやすくなるという好循環となる可能性もある。一定要件を付しての、パートナーシップ（協議会等）のプロジェクト支援、運営支援の両面からの支援が望ましいと思われる。プロジェクト資金を協議会に補助金として提供し、協議会からプロジェクトを遂行する個々の団体に融資・助成することも考えられる。
- 支援を受けた協議会においては、協議会事務局が関係主体との関係を日常的にブラ

ッシュアップする努力を行い、意見交換する機会を頻繁に持つことが不可欠と言える。防災がテーマの協議会であれば、防災プランの策定、避難訓練の実施、その他共有化できる活動（例えばイベントの協働開催）等を通じた平時からの協力体制の構築が、緊急時に役立つと考えられることから、平時の活動についても、協議会等の実態に合わせてプロジェクト資金を獲得できる仕組み等の設置が必要である。

- 行政・NPO・民間企業の適切な協力体制・役割分担を構築し、いずれがまとめ役になるにしても、協議会等でセクターの意見が十分に共有され、各セクターの意見が必要に応じて国や地方自治体に届くような仕組みを作ることが望ましい。

- 広域連携における主体と活動への支援

- 大規模・広域 NPO を含む地域内での協働体制とともに、広域での共通課題を解決するための議論の場を作ることが必要である。
- 特に我が国では同時被災リスクの少ない被災地等との連携という備えが必要であることから、遠隔地間での議論の場を設置する必要性は高い。域内・域外双方において、計画策定等の作業や、実際の訓練の実施等を通じて、日常からの目標の共有化等を行うことが、非常事態への適切な対応において必要である。
- 英国の LEP は法的な位置付けがないパートナーシップではあるが、全国組織のロビーイングによる社会的な位置付けの向上、地域経済成長における役割の拡大、政府からの資金的支援の一層の支援の拡充を図っている。地域の発展に資するための主体（協議会等）に対しても全国的な支援組織等を設置することにより、よりよい施策の実現に向けた中央政府との協議の場や機会を設けることが有用である。