

官民協働による市民活動支援施設の運営：名古屋 市市民活動推進センターの事例から

その他のタイトル	Public-Private Partnership for Operation of Civil Activities Support Institution: A Case Study of Civil Activities Promotion Center in Nagoya
著者	馬場 英朗, 田中 利昌, 木村 仁志, 加藤 舞美
雑誌名	關西大學商學論集
巻	59
号	1
ページ	95-107
発行年	2014-06-25
URL	http://hdl.handle.net/10112/8617

官民協働による市民活動支援施設の運営

—名古屋市市民活動推進センターの事例から—

馬 場 英 朗
田 中 利 昌
木 村 仁 志
加 藤 舞 美

(要約)

名古屋市市民活動推進センターは、1995年11月に名古屋市直営の名古屋市ボランティア情報センターとしてスタートし、2004年8月になごやボランティア・NPOセンターとして指定管理者制度が導入され、2008年4月には指定管理者の交代を経て、2012年4月から再び名古屋市が直営することになった。民間組織に一度運営を任された施設が行政の直営に戻ることは、官から民へという時代の流れに逆らうと批判的に考えられることもある。しかし、今回の直営化は市民活動支援施設を行政の管理下に戻すという消極的な選択ではなく、行政職員の参加意識や市民活動への関与を深めながら、民間がもっているノウハウやネットワークを活用したいという積極的な目的がある。

直営や指定管理といった運営形態の違いにかかわらず、市民活動支援施設のミッションを明確化し、行政職員と市民活動団体との関わりを高め、多様な利害関係者を巻き込みながら官民双方の能力を生かすことができる、新しい市民活動支援施設の協働運営の手法を模索することが必要とされている。全国的にも稀な運営主体の変遷を経ている名古屋市の経験から、官民協働による市民活動支援施設の運営が有する可能性を考える。

(キーワード) 市民活動支援施設, 中間支援, 行政直営, 公設民営, 官民協働, 指定管理

1 はじめに

名古屋市市民活動推進センターは、1995年11月に名古屋市ボランティア情報センターとして設置後、2002年4月になごやボランティア・NPOセンターに改変され、名古屋市の直営によ

り市職員4名、嘱託職員5名の体制で運営が行われてきた。その後、2004年8月に指定管理者制度が導入され、地元の間接支援組織など3つのNPO法人が構成するコンソーシアムが指定管理者に選定されたが、2008年4月には東京に所在する別のNPO法人に指定管理者が交代した。

そして、2012年4月の特定非営利活動促進法（NPO法）の改正に伴い、NPO法人の認証・認定業務が指定都市に移管されたことを機に、名古屋市市民活動推進センターと名称を変更して、再び名古屋市の直営により市職員7名、嘱託職員8名の体制で運営することになった。しかし、民間組織に一度運営を任せられた施設が行政の直営に戻ることは、官から民へという時代の流れに逆らうものであると批判的に考えられることもある。

ただし、指定管理から直営に戻すという今回の変更は、従前の直営及び指定管理における反省点を考慮して、NPOからのメンバーも含まれる市民活動促進委員会による議論も踏まえて決定されたことである。そして、その背景には指定管理者制度が内包する官民協働の制約や、指定管理者の交代に伴う支援施策の断片化など、公設民営の市民活動支援施設における運営の難しさが存在している。そこで、このように全国的にも稀な運営主体の変遷を経ている、当センターの新たな運営のあり方を整理することによって、官民協働による市民活動支援施設の運営が有する可能性について考えてみたい。

なお、筆者のうち馬場は指定管理者（ぼらんぼセンター・コンソーシアム）の監事として、なごやボランティア・NPOセンターの運営に関わり、また木村・田中・加藤は名古屋市職員及び嘱託職員として、現在の名古屋市市民活動推進センターの運営に参画している。したがって、本稿は名古屋市市民活動推進センターの現職員、最初の直営時代における嘱託職員及び指定管理時代におけるスタッフの一部に対するヒアリングも実施しながら、当事者的な視点も盛り込んだ考察を行っている。

2 市民活動支援施設の機能

市民活動支援施設の役割については、すでに多くの研究者や実務家が議論を行っているが、特に共通した機能が定まっているわけではなく、一般的には会議室や作業スペース、印刷機などの設備を備え、情報提供や相談対応、教育研修などのサービスを提供している¹⁾。その運営は主に、民設民営、公設民営、公設公営の形態によって行われているが、実際には行政が設備等のハードウェアを整備し、民間の間接支援組織等が施設運営とソフト事業を担当する公設民営の市民活動支援施設が多く設置されている。

1) 酒井他(2008)は、全国の市民活動支援施設に設置動向のアンケート調査を行った結果、「活動・交流場所の提供」や「情報発信の場の提供」への対応が一般的に高く、これらの機能が市民活動支援施設の基本的な役割であると結論づけている。

ただし、吉田（2004及び2006）が指摘するように、公設民営の市民活動支援施設の場合、公的な資源に依存することによって行政からの干渉を受ける危険性があり、「公的施設の公共性と、自発性や自由が土台である民間性の兼ね合いが難しい」という問題が生じる。そこで運営者側からは、民間の自律性・独立性を生かした支援活動への取り組みを尊重すべきと強く主張される場所であるが、その一方で十分な運営能力を備えた民間組織が限られており、また支援活動や施設運営に関するノウハウを育成・蓄積するために必要な管理運営費が、委託費等として十分に確保されていないという批判もある（馬場 2007）。

このように先行研究では、運営面からみた公設民営による市民活動支援施設の課題が多く指摘されているが、政策面から市民活動支援施設をどのように位置づけ、官民の長所を生かした協働運営を実現するか、という点については十分な議論が蓄積されていない。すなわち、三島（2001）は市民活動支援施設が有する個別的な機能を統合して、「活動の拠点」及び「交流の場」としての役割へと深化させる必要性を述べ、早瀬（2011）は市民活動支援施設が重視すべき姿勢として、「①間接的関与と独立性の確保、②「活動者」「支援者」「対象者」を対等に見る、③バランス感覚、④中間支援組織間のネットワーク形成」を提示しているが、それらを具現化するために何をすべきか、という点については抽象的な指摘にとどまっている。そのため、公営または民営といった運営形態の議論を越えて、新しい市民活動支援施設の運営理念を構築することが必要となっている。

3 名古屋市市民活動推進センターの変遷

官民協働による市民活動支援施設の運営を考える際に、名古屋市市民活動推進センターは興味深い事例を提供している。表1に示すように当センターは、1995年11月に名古屋市直営の名古屋市ボランティア情報センターとしてスタートし、その後、なごやボランティア・NPOセンターとして2004年8月に指定管理者制度が導入され、地域に所在する3つの中間支援組織による共同運営が行われた。その後、2008年4月には指定管理者の交代を経験し、東京に所在する非営利の全国組織が運営を担った。そして、2012年4月のNPO法改正に伴って、名称を名古屋市市民活動推進センターと改めて、再び名古屋市が直営することになった。

表1 名古屋市市民活動推進センターの運営体制

	なごやボランティア ・NPOセンター			名古屋市市民活動 推進センター
開始年月	1995年11月	2004年8月	2008年4月	2012年4月
運営形態	直営(第1次) 公設公営	指定管理(第1次) 公設民営	指定管理(第2次) 公設民営	直営(第2次) 公設公営
運営者	名古屋市直営	ぼらんぼセンター・ コンソーシアム (名古屋市所在の中 間支援3法人)	特定非営利 活動法人 ワーカーズコープ (東京都豊島区)	名古屋市直営
計画策定	名古屋市	指定管理者		名古屋市
運営評価	名古屋市	運営審議会		推進協議会
所在地	中区栄三丁目23番12号 伏見ライフプラザ12階			中区栄三丁目18番1号 ナディアパーク6階
開館時間	10時～21時30分	9時～21時30分		
施設内容	会議室・集会室・作業スペース			会議室・集会室・作業ス ペース・相談室・閲覧室
予算	60百万円 (2003年度)	31百万円 (2007年度)	30百万円 (2011年度)	55百万円 (2012年度)
人員	市職員4名 嘱託職員5名	常勤職員8名	常勤職員7名	嘱託職員8名 (市職員7名)
業務内容	ボランティア・NPO 活動に係る以下の業 務:情報収集・提供・ 相談/人材育成・啓 発/企画及び調査研 究/ボランティア・ NPO活動の促進	市民活動に関する情報の収集及び提供/市 民活動に関する相談/市民活動に関する講 座等の実施/市民活動に関する広報等/施 設の提供/調査統計資料作成/施設の維持 管理及び修繕/その他必要な管理運営業務		NPO法人所轄庁事務/市民 活動に係る協働の促進/市民 活動に係る企画及び調査研究 /市民活動に係る情報の収 集・提供・相談/市民活動に 係る講座等の実施/市民活動 の促進

出所：筆者作成

このような過程において、当センターは公設公営によるサービスの限界、公設民営による民間ノウハウの利点と官民連携の難しさ、運営者の交代に伴う支援施策の不連続などを経験した。そして、民間能力の活用におけるメリットとデメリットを考慮した上で、学識者とNPO実務者、市民等によって構成される市民活動促進委員会による提言(名古屋市2011a)を踏まえて、直営による官民協働に再挑戦することを選択した。

直営化した大きな要因としては、NPO法の改正に伴ってNPO法人の認証業務及び認定NPO法人の認定業務が指定都市に移管されたため、名古屋市職員が直接に市民活動団体との接点を持つ必要性が生じたという現実的な問題がある。そこで、市民活動促進委員会としては、逆に今回の直営化を契機として、市民活動支援施設を単に行政の管理下に戻すという消極的な選択ではなく、行政職員の参加意識や市民活動への関与を深めながら、民間がもっているノウハウやネットワークを活用するという積極的な目的を具現化するために議論を行った。

そこで以下、名古屋市市民活動推進センターの運営体制の変遷に従って、公設公営または公設民営による運営において、どのようなメリットとデメリットが生じていたかを整理し、当セ

ンターがこれから構築したいと取り組んでいる協働運営のあり方を検討する。それにより、官民双方の能力を生かすことができる、新しい市民活動支援施設の運営手法について考察を加えたい。なお、議論のベースとするために、表2に名古屋市市民活動推進センターの利用統計を示しておく。

表2 名古屋市市民活動推進センターの利用統計

年度・運営形態		2003	2004	2005	2006	2007
		直営 第1次	指定管理 第1次			
来館者数		41,797	42,261	47,377	47,623	56,267
ホームページ	アクセス件数	66,026	73,218	76,057	89,981	101,697
	登録団体数	643	718	767	798	146
相談・情報提供件数	ボランティア	600	415	371	323	333
	NPO・法人	398	357	404	375	300
	情報提供	743	1,031	1,425	1,566	1,919
	認証・認定	-	-	-	-	-
	アドバイザー	-	-	-	-	-
	合計	1,741	1,803	2,200	2,264	2,552
会議施設利用率(%)	会議室	76.1	65.7	60.3	65.2	71.6
	集会室	85.2	68.4	64.4	66.1	68.2
	全体	80.7	67.1	62.4	65.7	69.9
作業スペース利用件数		680	1,029	979	989	1,149
主催講座・イベント	開催件数	15	20	30	49	50
	参加者数	2,310	2,578	2,660	4,544	9,076

年度・運営形態		2008	2009	2010	2011	2012
		指定管理 第2次				直営 第2次
来館者数		55,936	50,913	54,173	52,006	106,613
ホームページ	アクセス件数	73,687	108,489	116,667	120,034	106,504
	登録団体数	302	541	679	747	853
相談・情報提供件数	ボランティア	293	352	497	283	281
	NPO・法人	151	326	407	342	898
	情報提供	1,436	2,705	2,188	2,285	8,516
	認証・認定	-	-	-	-	307
	アドバイザー	-	-	-	-	61
	合計	1,880	3,383	3,092	2,910	10,063
会議施設利用率(%)	会議室	75.8	75.7	73.4	74.5	64.8
	集会室	75.1	72.2	72.3	74.3	68.3
	全体	75.5	74.0	72.9	74.4	66.5
作業スペース利用件数		1,188	1,290	1,483	1,572	1,296
主催講座・イベント	開催件数	45	64	73	68	45
	参加者数	668	2,254	2,502	1,711	2,774

注) 運営者の交代に伴ってデータのカウント方法に不連続が生じている。なお、ホームページのリニューアルに伴い2007年度に登録団体数が大きく減少している。

出所：筆者作成

3.1 直営（第1次）：行政主導の運営

最初の直営時には、午前10時から午後9時30分の開館時間を市職員4名と嘱託職員5名で運営しており、最終の2003年度における予算規模は60百万円であった。当時のスタッフには公共施設を管理運営しているという認識が強く、ボランティアを希望する市民に対して丁寧な対応を行う意識が共有されていた一方で、NPOやボランティア団体からの専門的な相談に対応する能力が不足しており、会議室や印刷機などの施設提供を主な業務と考える傾向があった。そのため、専門知識を有する個別相談があった場合には、民間の中間支援組織に問い合わせることも多く、組織運営を支援する講座等も少なかった。

したがって、当時のセンターでは行政が想定する業務範囲と、利用者及び利用団体が期待するサービスとの間にミスマッチが生じていたが、市職員にはそのような多様なニーズをくみ上げるためのノウハウや意識が不十分であり、行政主導による施設運営の限界を示していたと考えられる。また、嘱託職員も公共施設の管理を補助する立場として位置づけられ、市民活動に対する一定の知識は有していたものの、必ずしも実践経験を備えておらず、NPOやボランティア団体に対する支援活動は積極的に取り組まれなかった²⁾。

3.2 指定管理（第1次）：地域の間支援組織による運営

2004年8月に直営から指定管理に移行した際に、開館が午前9時に早められて業務時間が1時間延びることになったが、予算規模は31百万円へと大きく減少した。そして、人員は8名となり、直営時代よりも1名少ない体制で運営を行っている。また、直営時には無料であった会議室等を有料化したため、施設利用率が低下している。

指定管理者となった「ぼらんぽセンター・コンソーシアム」は、名古屋市で活動するボラみみより情報局、ボランタリーネイバーズ、名古屋NGOセンターという3つのNPO法人によって構成されており、これらの団体は各々「ボランティア」「まちづくり・マネジメント支援」「国際協力」に強みをもつ中間支援組織である。そして、これらの団体がもつ特色やノウハウを生かしながら、NPOやボランティア団体に対する支援事業を企画・実施することが期待されて指定管理者に選ばれた。実際的な成果としても、多種多様なマネジメント講座を提供するとともに、積極的に社会福祉協議会及び地元企業との連携事業や、ネットワークづくりに取り組んだことが高く評価されている³⁾。

2) 公設公営による市民活動支援施設で働く嘱託職員の問題点として、菅原(2008)はとよた市民活動センターでの自身の経験から、任期の縛りの中で安定的に仕事を続けることが難しく、事業成果を積み上げることが容易ではないと指摘している。

3) 社会福祉協議会や企業と連携して、講座やイベントを開催した。特に、年に一度開催される大規模ボランティア・イベントを社会福祉協議会と共同で開催していたが、それまで名古屋市では、NPOと社会福祉協議会がボランティアの分野で協力関係を結ぶことがうまく機能しておらず、指定管理をきっかけとして両者の交流が深まった。

当時の指定管理がうまく機能していた点としては、民間組織である運営団体が地域の実情やニーズに通じていたこと、スタッフのモチベーションが高く積極的に支援事業の提案を行っていたこと、公共施設としての信頼性を生かして民間組織では構築できないネットワークを広げられたこと、3団体が運営に関わったことにより幅広いサービスを提供できたこと、などが挙げられる。特にスタッフについては、直営時代からの嘱託職員を引き続き雇用することによって、サービスの継続性を確保するとともに、運営団体から派遣されたNPO実践者が新しい発想を吹き込んで、直営時代にはなかった数多くの新しい事業が立ち上げられている。

その一方で、指定管理がうまく機能しなかった点としては、市職員が指定管理者である民間組織に遠慮して支援事業にコミットしなかったため、名古屋市と市民活動団体とのつながりが切れてしまったこと、サービス内容が指定管理者の想いに偏って利用者が固定化したこと、施設のミッションが不明確であったため、直営時代と同様にボランティア相談に重点を置く従来のスタッフと、NPO支援に取り組みたい新しいスタッフとの間で温度差が生じたこと、運営経費が大きく削られたためにスタッフの能力に応じた報酬を確保できなかったこと、などが挙げられる。特に、市職員が直接的にNPOやボランティア団体と接する機会を放棄してしまったことは、名古屋市の市民活動施策を停滞させることになり、後に再び直営に戻す際の大きな反省材料となっている。

3.3 指定管理（第2次）：地域外の民間事業者による運営

最初の指定管理者は十分な実績を残していると評価されていたが、2008年4月の更新時には東京に主たる事務所を置くNPO法人であるワーカーズコープに指定管理者が交代された。当団体は市民活動支援の実績がある団体ではなかったが、全国的に指定管理を多く受けており、特に運営経費の削減と多様な企画講座が評価されて指定管理者に選ばれた。その結果、予算規模は300万円に縮小された。

この指定管理者の交代は、公設民営による市民活動支援施設の運営に関して多くの示唆を与えられる。一般的に指定管理者制度では、交代時に従業員の雇用断絶やサービス内容の不連続などの問題が生じると指摘されており（角田 2011）、不適切な運営によって指定取消となった事例も多数生じているが（伊藤他 2011）、単なる施設管理にとどまらず、多種多様なサービスが期待される市民活動支援施設の場合、より大きな混乱を招く可能性がある。すなわち、単に施設管理のノウハウしかもたない事業者が、ソフト事業の手間やコストを無視して市民活動支援施設の運営に参入するリスクである⁴⁾。

4) 例えば、平成25年4月1日より安城市の市民交流センターでは、市民活動支援の経験が豊富な中間支援組織から、施設管理業務の実績などが評価されて、ビル管理会社に指定管理者が交代することになった。しかし、工藤（1998）は市民活動にはハード面による支援以外に、活動全般に対する情報提供や、経済的なマネジメントといった高度な専門性を前提とした、ソフト面での支援業務が日常的に不可欠であると指摘しており、公民館のような施設管理とは役割が異なると述べている。

当センターのケースでは、実際には指定管理者の交代に際して、従前のスタッフに対して雇用継続の打診も行われたが、予算削減に伴って給与水準が切り下げられることもあり、全てのスタッフが退職することを選択した。そのような場合でも、当然のことながら事務管理の引き継ぎは行われるが、単なる施設管理とは異なり、相談業務や講座企画は一定の経験とスキルを要するため、人員が残らなければそれまでに蓄積されたノウハウも消失する。特に今回、新しい指定管理者は市民活動支援施設を運営することは初めてであり、スタッフの募集に際しても市民活動の経験を問わなかった。そのため、指定管理の選定審査時に企画書で提示した講座やイベントを、十分に実施することが難しいという問題が生じた。

当初の混乱を経て最終的には、表2に表れているように形式的な講座回数は確保したものの、参加者数が大きく減少する結果となった。さらには、東京に所在する団体であり地域の実情にも通じていなかったため、前任者が構築した社会福祉協議会等のネットワークも継続されなかった。ただし、指定管理者が交代することは、必ずしも悪いことばかりではない。確かに指定管理者の交代直後には、来館者数や相談件数、ホームページのアクセス数が一時的に落ち込んだものの、その後は順調に回復し、結果として前任者を上回る実績を残している部分もある。すなわち、指定管理者が交代することによって顧客層が変化し、新しい利用者が掘り起こされたことが考えられる。

一般的に公設民営の市民活動支援施設では、特定団体の意向が公共施設の運営に反映され、行政もそれに依存して任せ切りになってしまう危険性が存在する。運営者が交代することは、このような独善的な運営を防止し、公共施設としての市民活動支援施設のミッションを見直す契機になる可能性がある。

3.4 直営（第2次）：官民協働による運営を目指して

2012年4月に施行されたNPO法の改正に伴って、NPO法人の認証及び認定NPO法人の認定に関する業務が、愛知県及び国税庁から名古屋市に移管されたため、それに合わせて市民活動支援施設の運営が見直されることになった。

それに先だって策定された「市民活動促進基本方針」（名古屋市 2011a）では、市民活動支援施設が備えるべき機能として従前の「活動場所の提供」「情報提供の支援」「相談・講座の開催」に加えて、「行政との協働の窓口」「ボランティア登録・マッチング」「人材の育成」「自己評価の仕組みの整備」「団体のマネジメント力・経営能力の向上に向けた講座の充実」にも取り組むことが明示された。そこで、指定管理から行政直営へと市民活動支援施設の運営者を変更する際に、当センターを名古屋市の市民活動に対する支援拠点として位置づけるだけでなく、「市職員が、日常的に市民活動団体との接点を持ち、協働の窓口としての機能を発揮しながら支援施策を実施するために、支援拠点の運営にも直接関わる」ことを意図して、表3に示すような人員体制を整備している。

まず、運営スタッフは市職員7名、嘱託職員8名に増員され、認証部門（市職員3名・嘱託職員3名）と協働部門（市職員3名・嘱託職員4名）の担当が設けられた⁵⁾。さらに嘱託職員と協力し、「市民参加の促進」「行政とNPOの協働」「寄付文化の醸成」という個別テーマに取り組む非常勤の専門スタッフとして、一定の活動経験を有する協働コーディネーターを3つのNPOから1名ずつ派遣してもらっている。また、認証及び認定の業務が移管されたことに伴って、会計や労務、組織運営などの専門的なマネジメント相談に対応するために、中間支援組織とアドバイザー契約を結んで、NPOやボランティア団体の実務者が個別相談を受けられる機会も定期的に提供している。

このように、NPO法人の認証・認定に関する相談から、ボランティアのマッチング、団体のマネジメント支援まで、市民活動支援を取り巻く幅広いサービスを、ワンストップで提供できる体制を整備することは、行政との連携を欠いていた指定管理においては容易ではなかったと考えられる。その結果として、表2に示すように2012年度には、「NPO・法人」などに関する相談が大きな伸びを示している。

なお、予算55百万円のうち、嘱託職員8名の人件費が30百万円、事業費が25百万円であり、NPO支援に関する上記の事業予算が追加されたことや、求められる技術レベルに応じてスタッフの人件費水準を見直したことによって、指定管理時代よりも予算規模は拡大している⁶⁾。

表3 協働運営の体制

認証部門	市職員（3名）	認証業務／認定業務／情報公開
	嘱託職員（3名）	
協働部門	市職員（3名）	市民活動講座／行政職員研修／情報誌発行
	嘱託職員（4名）	
協働コーディネーター	NPO（3団体）委託	協働会議（市民参加の促進・行政とNPOの協働・寄付文化の醸成）／大学生インターンシップ／資金循環等調査／ほらチャリ2012
NPO専門アドバイザー	NPO（1団体）委託	NPO相談会／専門講座

出所：筆者作成

5) 他に所長1名、兼任嘱託職員1名がいる。嘱託職員の勤務は1日6時間、週30時間の契約となっている。なお、市職員7名の増員は、NPO法の改正等に伴って新たに発生した市役所内での業務執行に伴うものであり、指定管理時代の人員数と単純に比較することは適切ではない。また、嘱託職員や協働コーディネーターには「市民活動促進基本方針」での議論も考慮して、若手のNPO実務者が意図的に採用されており、当センターで培ったノウハウやネットワークを生かして、将来的にはこれらの人材が地域のNPOセクターを支えるリーダーとなることが期待されている。

6) 事業費には、協働コーディネーター事業、アドバイザー事業、講座謝金、需用費（印刷用紙、インク代、コピー代等）などが含まれている。ただし、市職員7名の人件費は、NPO法の改正等に伴って新たに発生した市役所内での業務執行に関するものであり、この予算額には含めていない。

4 協働運営が示す可能性

名古屋市市民活動推進センターは2012年4月に改変されて以来、まだ2年程度を経たに過ぎず、性急に評価することは適切ではないが、過去の直営及び指定管理の時代とは異なった取り組みが実際に始まっている。

まず、他の市民活動支援施設でも多く提供されている講座事業について述べると、当センターでは一般的な市民向けのボランティア及びNPOの入門講座、団体向けの法人設立やボランティア・コーディネートに関する基礎講座に加えて、専門アドバイザーと連携してNPO法人会計、認定NPO法人制度、労務・税務、助成金申請、IT活用、広報・情報発信といったマネジメント講座を実施している。また、スタッフや現場団体の提案に基づいて、市民とNPOとの交流会や災害ボランティアの研修及び連絡会も開催している。

外部講師を呼んでこれらの専門講座を提供する市民活動支援施設は多いが、行政職員または特定の間支援組織が単独で企画を行う場合、内容や講師に偏りが生じて体系的な知識・スキルが得られない場合も少なくない。そこで、当センターでは市職員及び嘱託職員と専門アドバイザーが協力して講座の内容を検討することにより、最新のニーズに即応した講座企画を目指している。

さらには、「市民活動団体との協働の手引書」(名古屋市 2011b)を用いて名古屋市職員に内部研修を行うことにより、全庁を対象として定期的に官民協働の浸透に向けた取り組みを実施できる点は、直接的に市職員がセンター運営に関わることによる大きな利点である。

続いて、当センターに特徴的な協働コーディネーターについて述べると、この地域のNPOセクターにとっての重要課題である「市民参加の促進」「行政とNPOの協働」「寄付文化の醸成」を個別テーマとして取り上げて、協働コーディネーターとセンター職員が連携して、外部の協力者も巻き込みながらプロジェクトを企画・実行している。プロジェクトとして具体的に何を行うかは、「協働会議」を設けてNPO・企業・行政・社会福祉協議会などの人たちも交えて議論を行うことにより、従来の委託事業や提案事業のように事前に成果物を決めるのではなく、市民活動のために必要な事業をタイムリーに企画することを意図している。協働会議はまだ始まったばかりであるが、2012年度は協働コーディネーターによる提案に基づき、大学生のNPOでのインターンシップ、市民活動団体向けのリユースパソコン寄贈プログラム、寄付文化の醸成に関するセミナーが実施された。

さらに、協働事業の中でも特に重点的に取り組む課題として、「地域で活動する団体に対して、市民による寄附などを通じて、地域社会を支えるための活動を支援する資金の流れを作る」ということがある(名古屋市 2011a)。そこで、中間支援組織に委託して資金循環等の調査を行い、寄付を啓発するパンフレットである「ファーストキフ」を作成するとともに、NPO・企業・

行政が参加する実行委員会を組織して「社会貢献文化促進イベント ほらチャリ2012」を開催した。このイベントでは、約1,500人の市民が講演会・ブース出展・各種体験コーナーに参加するとともに、協力商店での購買時に投票することによって、当該商店からNPOに寄付が行われる「チャリぼん」（チャリティクーポン）を通じて、約1,800人の投票に基づく54万円を、21団体に寄付することができた。

ほらチャリの取り組みは小さな第一歩に過ぎないが、市民活動支援施設が仲介役となることによって、NPOや企業、地元商店、さらには多数のボランティアや市民を巻き込んだ「寄付の仕組みづくり」を提案できたことは、今後の市民活動支援施設の協働運営に対する可能性を広げるものである。民間の指定管理者だけでは、このように多様な利害関係者を巻き込むことは困難であり、従来の委託や補助の形をとらない新しい官民協働のあり方を示唆していると考えられる。

5 結論と展望

現在、名古屋市が取り組んでいる協働運営と従前の指定管理では、市民活動支援施設の業務範囲や人員体制、予算構成が異なるために単純な比較を行うことは難しい。しかし、指定管理時代に現れた課題を洗い出し、行政職員が積極的にコミットしながら民間の活力も生かす、という市民活動支援施設の新しい運営手法に挑戦している点は、注目に値すると考えられる。これまでに検討してきた名古屋市市民活動推進センターの取り組みから、以下のような協働運営の特徴を導くことができる。

第1として、市民活動支援施設のミッションを明示することである。指定管理の時代には、行政職員と指定管理者との間で十分な意識の共有ができなかったため、NPO支援活動に対するスタッフの意思統一が図れなかったり、指定管理者が交代することによって運営方針が大きく変わるということが発生した。そのため、当センターでは一度直営に戻すことによって、名古屋市の市民活動促進基本方針に立ち返って、ミッションを再構築せざるを得ない状況が生じたと考えられる。

第2として、協働運営を実現するためには、行政職員の参加意識が不可欠であるということである。民間からいくら優秀な管理運営者を導入しても、行政職員との連携がとれていなければ、広く市民や企業などを巻き込んだ大きな市民活動支援の動きを生み出すことは不可能である。従前の指定管理では、指定管理者に任せ切りになって市職員が地域のNPOやボランティア団体の実情に疎くなった結果、名古屋市全体のNPO施策が弱体化するという状況を招いた懸念がある。逆に言えば、行政職員の参加意識を適切に確保できるのであれば、必ずしも直営である必要はなく、公設民営でも有効な協働運営を実現できると考えられる。

第3として、多様な利害関係者を巻き込むことである。当センターのケースでは直営化する

にあたり、嘱託職員が支援活動にも参画することを重視している。すなわち、最初の直営時には、嘱託職員は作業補助の役割を担うだけで、主体的に事業を企画・提案する権限を持たなかったが、今回は市民活動への参加経験を有する人材を選ぶことによって、嘱託職員にも主体的に動く一定の裁量を与えることを意図している。さらに、まだ経験の浅い嘱託職員をフォローするために、現場経験や専門知識を有する協働コーディネーター及び専門アドバイザーとも非常勤で契約を結んでいる。その上で、今後は企業の退職者、税理士等の専門家、学生といった多様な主体を招き入れて、層の厚い支援体制を構築したいと考えている。

最後に第4として、当センターでもまだ検討そのものが進んでいない課題であるが、協働運営の適切なアセスメント及び評価を行うことである。過去の指定管理の時には、たとえ前年度よりも高い実績をあげたとしても、それが当センターのミッションに合うものであるか、地域社会にどのような影響をもたらしているか、という測定基準が不明確であり、指定管理者の選定審査時にも十分に評価として反映されないという問題があった。このように曖昧な成果の測定基準しかもたない場合、結局は経費削減額や事業企画数、参加者数といった形式的な審査にとどまってしまうため、実効性のある評価手法を構築することが今後に取り組むべき大きな課題となっている。

厳しい財政状況のもと、市民活動支援施設を含めた公共施設の運営については、民営化によるコスト削減に注目が集まりがちである。しかし、行政直営であっても、指定管理などによる公設民営であっても、公共施設が担うべき役割やミッションを明確化して、行政と運営者との間で共有できれば、官民がアイデアやノウハウを出し合って、公共施設の協働運営を行うことが可能となる。本稿では、名古屋市民活動推進センターを事例として、市民活動支援施設における協働運営の初期的な取り組みを概観するとどまっているが、今後も当センターにおいて官民による協働運営をどの程度深化していけるのか、さらには多様な地域や分野に係る種々の公共施設において、どのような協働運営を実施することが可能であるのか、引き続き検証が必要であると考えらる。

参考文献

- 馬場英朗 (2007) 「行政からNPOへの委託事業における積算基準—フルコスト・リカバリーの観点から」『ノンプロフィット・レビュー』vol.7, no.2, pp.83-95。
- 早瀬昇 (2011) 「日本のボランティア・市民活動センターは、今後どうなるのか？」日本ボランティアコーディネーター協会編『ボランティアコーディネーター白書2010-2012年版』大阪ボランティア協会, pp.6-13。
- 伊藤圭一・斎藤寛生・原富悟 (2011) 『公契約適正化運動のすすめ—発展方向と可能性を探る』本の泉社。
- 工藤寛之 (1998) 「鎌倉市民活動センターの“試み”」『月刊社会教育』vol.42, no.12, pp.20-26。
- 三島知斗世 (2001) 「市民活動支援の「場」づくり—近隣の市民活動サポートセンターの事例に見る現状と課題」『コミュニティ政策研究』vol.3, pp.53-60。
- 名古屋市 (2011a) 「名古屋市民活動促進基本方針—自立と協働の「なごやスタイル」の創造」市民経済局地域振興部地域振興課 (<http://www.city.nagoya.jp/shiminkeizai/page/0000031371.html>) 2014/2/16。

- 名古屋市（2011b）「市民活動団体との協働の手引書」市民経済局地域振興部地域振興課
（<http://www.city.nagoya.jp/shiminkeizai/page/0000022439.html>）2014/2/16。
- 酒井要・無漏田芳信・佐藤健二・黒田達也（2008）「市民活動支援センターのその後の設置動向—都市における地域活動拠点と施設運営に関する研究・その22（建築計画）」『日本建築学会中国支部研究報告集』no.31, pp.1-4。
- 菅原純子（2008）「とよた市民活動センターの「いま」と「これから」」『コミュニティ政策研究』no.10, pp.13-16。
- 角田英昭（2011）「指定管理者制度の問題点，課題と抜本見直しの方向」『月刊社会教育』vol.55, no.3, pp.5-14。
- 吉田忠彦（2004）「非営利組織と公民パートナーシップ—NPOサポート施設を巡って」『非営利法人研究学会誌』vol.6, pp.37-46。
- 吉田忠彦（2006）「NPO支援センターの類型と課題」『非営利法人研究学会誌』vol.8, pp.85-96。