

人生 100 年時代の行政と NPO の協働の創造価値は何か ～ 山口県萩市モデルの探索的研究 ～

中尾 公一 (兵庫県立大学)

Keyword : 行政と NPO の協働、人生 100 年時代、市民参加、価値創造

問題・目的・背景

人生 100 年時代 (グラットン&スコット:2016) といわれる中、多くの人々にとって、入職前、職場、退職後といった職場中心の 3 ステージモデルの人生に変容が起こり、職場以外の人生をどう豊かに生きるかが問われている。文部科学省 (2018) は生涯学習社会の実現を提唱している。

他方、厳しい自治体財政状況などを背景に、行政と NPO の協働の重要性が謳われている。本論では山口県萩市役所と NPO を介した市民参加による施設の運営管理の協働事例を研究対象とする。萩市は歴史的景観保存条例(1972 年)の制定、1976 年の日本で最初の文化財保護法による伝統的建造物群保存地区指定 (4 地区) 等、「江戸時代の地図がそのまま使える」都市遺産がある。

平成 16 年(2004 年)、屋根のないまち全体を博物館にみわたる「萩まちじゅう博物館条例」の制定以降の約 15 年強で、萩市所有の博物館、図書館、旧藩校の観光拠点施設の運営管理事業の受託先として 3 つの NPO 法人が設立された。各施設では約 90~200 名近くの市民が有償・無償で、施設運営管理、社会教育、土産店や飲食店等の事業に参加している。

このような多様で活発な市民参加を伴う施設の運営管理はどのように実現しているのだろうか。本研究ではその過程や成果を明らかにすることを目的とする。

先行研究レビュー

本論は住民の積極的な参加を促す、行政・NPO の協働による創造価値を考察しようとするものである。そこで本論ではボランティア活動や、行政・NPO の協働とその総増加値について先行研究レビューを行った。

1. ボランティア活動

1.1. ボランティア活動の参加・継続動機

桜井 (2004) は、ボランティアのモチベーションとして、利他主義的 (altruism) アプローチ (自己犠牲的な奉仕精神に基づく他者のことだけを考える活動)、利己主義的 (egoism) アプローチ (ボランティアは巡りめぐって自己の自分の利益となる行為を紹介している。伊藤 (2011) は、周囲の期待に応えようとする、「恩返し」といった表現による互酬性に基づくものとも指摘しつつ、「自分のため」「周りの人たちのため」の何れかを重視するのではなく両者の

葛藤を整理する必要性を指摘する。

桜井(2004)は、7 種類の動機モデル (自分探し、利他心、理念の実現、自己成長と技術習得・発揮、レクリエーション、社会適応、テーマや対象への共感) を示している。また活動継続要因として業務内容 (挑戦的か、適材適所)、集団性 (ボランティア・グループの魅力)、エンパワメント (元気をもらっている感覚) の 3 種類の満足感を指摘する。伊藤 (2011) は、ボランティア活動の継続について、動機の変容や複数の動機の調整・統合を明らかにする必要性に触れつつ、達成動機づけ研究と共通していると指摘する。桜井(2005)は、利他的動機をもつ 60 歳以上の高齢者ボランティアの活動者数は多いもののその活動歴が短くなる一方、自己成長への期待感があり、かつ、社会的に役立っている実感が得られている者の活動が継続されていることを指摘する。

1.2. 有償ボランティア活動

我が国のボランティア活動は無償活動だけではない。宮森 (2012) は、有償ボランティアを、無償を基本とするボランティア行為と貨幣を媒介とする労働行為との中間的な働き方と説明する。1980 年代から高齢者介護分野の NPO を中心に発達してきた (小野,2007)。その背景として NPO (小野,2007) や、地方自治体、そして社会福祉協議会 (宮内,2012) の資金的制約から有給職員を雇用できず、人件費節約のためとの指摘がなされている。東根(2015)は、有償ボランティアについて、1980 年代の出現期 (特徴は社会保障の抑制)、1990 年代の拡張期 (特徴はボランティアの隆盛と互酬性)、2000 年の展開期 (特徴は NPO 概念の出現と税法・労働関連法規の適用の問題) と整理する。

東根 (2015) は、「有償ボランティア」はその位置づけが曖昧なまま運営され、時として「有償ボランティア」に過度の負担を強いている (東根,2015) との指摘¹⁾がある一方、宮内 (2012) は、時給 500 円、日当 3,000 円の賃金が支払われた例や時間預託等の事例を紹介している。

1.3. 観光ボランティアガイド (以下、観光 VG)

近年の観光は旅行者側が個人志向・滞在型になる一方、供給者側は主婦や退職者層のボランティア意識の高まりを背景に観光 VG の役割が高まる一方、観光 VG の組織設立への行政の関与の大きさ、地域振興や個性の発現での観光

VGの役割(加藤他、2003)も指摘されている。佐竹(2013)は、大阪府の堺観光ボランティア協会の事例研究から、裁量と創意工夫、責任能力の尊重、「居場所」として学んだことを活かせる自己表現の場、異能者とのコラボ、観光客からの感謝が観光VGのやりがいとなっていると指摘する。

2. 行政とNPOの協働

2.1. 行政とNPOの協働の考察対象

我が国では行政とNPOの対等性等を検討する政治学・公共政策等の研究と、価値創造(公共サービス補完、NPOの知見提供等)に着目する経営学の研究が行われている(中尾、2018)。

2.2. 協働による創造価値

Gray(1989)は、行政とNPOの協働の成果として①費用便益(公的資源の効果的活用、公的資金の節約、専門性獲得)、②公的サービス向上(柔軟性等)、③関係構築・コンフリクトの低減(合意形成上のステークホルダーの意見聴取や確認、行政とNPO・住民との信頼関係や行き詰まりのリスク低減、④課題解決能力の向上、⑤将来の行動に向けたステークホルダー間の調整メカニズム、を挙げる。博物館の学芸員はボランティアの活動地域に常駐し、博物館へ行けば会える、住民にとって最も身近な専門家として、住民の意思を尊重しつつ、適切な対応を提言することが求められる(畑田、2007)。坂本(2008)は、協働による学習には、①多様で異質な能力を持つ他者との出会い、②学習者の高い自律性と対等性・相互信頼、③学習目標や課題、価値観および成果共有が必要と指摘する。

3. 小括及びリサーチ・クエスチョン(RQ)

上記では、先行研究ではボランティア活動について、①複数の誘因があること、②自己成長への期待感や、社会的に役立っている実感の重要性、③通常の賃金水準よりも低い水準で金銭的対価を受領して活動する「有償ボランティア」の存在、④観光VGでの主婦・退職者層の活動ややりがいを概観してきた。また行政とNPOの協働について、その対等性だけでなく協働価値に関心が向けられ、公的サービスの補完、関係者間の信頼関係の重要性とその構築・調整に関心が向けられてきたことが判明した。しかし人生100年時代の文脈の中で、行政とNPOの協働によって、住民ボランティアに対し、どのような協働価値が生まれてきたかについて、統一的に追究した研究の蓄積は十分ではない。そこで本論文では次のRQを立てて追究する。

RQ1: 行政とNPOは、住民の(有償)ボランティア参加の場を提供するにあたり、どのような配慮をしてきたのか。

RQ2: 住民のボランティア参加により、行政が管理する施

設にはどのような付加価値がもたらされてたのか。

RQ3: 行政とNPOが協働する施設運営により、住民(有償)ボランティアにはどのような価値が提供されたのか。

研究方法・研究内容

1. 研究対象

各法人の提供資料、webサイト、内閣府NPOホームページ(<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/>)によると、調査対象の3つのNPO法人の概要は次のとおりある。いずれも萩市役所の直営で公共施設管理を行い、同施設内で萩市役所の各担当課と各NPO法人が同じ施設内に事務所を構え、萩市役所からの委託事業により協働する形で、各施設の運営が行われている。

1. 1. 特定非営利活動法人NPO萩まちじゅう博物館
2004年9月16日認証。萩市役所全体としての「まちじゅう博物館構想」の中核施設としての、萩博物館を運営管理している。定款上の目的は、「萩まちじゅう博物館構想」に基づき、市民及び行政と協働して、萩市の都市遺産を再発見し、その情報の管理及び活用等を行うことで、都市遺産を守り育て、次世代に継承していくこと、とされている。まちじゅうがまるで博物館のような萩のまちをイメージして同法人名となっている。会員数194名(2018年6月現在)、理事10名、監事2名。4事業(ボランティア活動・管理運営活動・学芸員サポート活動・まち博推進企画)18班で活動。萩市役所の担当部署は、まちじゅう博物館推進課、萩博物館。

1. 2. 特定非営利活動法人NPO萩みんなの図書館
2010年11月16日認証。萩市図書館を運営管理している。定款上の目的は、「まちづくりは人づくり、人づくりは図書館から」、「萩を拓(ひら)き市民とともに育っていく、暮らしの中の図書館」をキーワードに、行政と「協働(パートナーシップ)」の立場で萩市の図書館の運営に参画し、市民とともに読み・考え・働きながら、「市民の暮らしに役立つ図書館づくり」に寄与すること、とされている。会員数102名(最高齢89歳)。理事9名、監事2名。無償活動7班、有償活動1班(喫茶運営・調理)で活動(2020年4月現在)。萩市役所の担当部署は、教育委員会、萩図書館。

1. 3. 特定非営利活動法人NPO萩明倫学舎

2016年12月13日認証。萩市の観光起点である、藩校跡に建つ日本最大の木造校舎を運営管理している。定款上の目的は、萩を訪れる人に対して、行政と協働して「萩・明倫学舎」の運営を行うことにより、市民参加による観

光を基軸としたまちづくりに寄与すること、とされている。会員数91名。理事7名、監事2名。一般ボランティア班3班（朗唱・藩校明倫館論語、紙芝居、花組）、有償ボランティア活動班3班（インフォメーション、ガイド、ショップ）で活動（2020年4月現在）。萩市役所の担当部署は、萩・明倫学舎推進課。

2. データの収集方法

まず萩市や各施設のwebサイト、発刊物などを元に基本調査を行った。協働は創発的なプロセス（Gray, 1989; Thomason & Perry, 2006）であることから、代理変数を用いて明確な因果関係を分析する定量研究よりも、むしろ論理探索的な定性研究の方が相応しいと考えた。

そこで2020年2月15日には直接面接によるパイロット・インタビューをNPO法人幹部1名に実施した。その上で、同年6月12日から6月26日にかけて、萩市役所職員・NPO関係者等合計7名に対し、約24分～60分間のオンラインによる半構造面接調査を行った。

3. データの分析方法

上記の半構造面接調査により得られた情報につき、修正版グランデット・セオリー・アプローチ（M-GTA）（木下, 2003）を用いた。M-GTAでは、①半構造インタビュー調査等で得られたデータを「概念」としてまとめる「オープン・コーディング」を行った。（表1）

表1: オープン・コーディング・分析ワークシートの例示

【概念名】人生経験
【定義】 ボランティアの方々がおもつ豊富な人生経験
【代表的な語り】 ・NPO1「博物館の館内のガイドの皆さんですね。こういう方々は、やっぱり歴史の知識が非常に豊富である。」 ・行政2「高校の英語の先生とか、いろんな職業をお持ちの方が、自分の資源を使いたいという人が多い。」（他は省略）
【理論的メモ】 人生経験豊富なボランティアの方々が集い、施設運営に貢献。特技がなくても運営に十分貢献されている事例もある。 関連概念: 人材募集、過去の職歴との関連、能力の発揮

（筆者作成）

②「概念」同士の関係を、定義や意味合い、時間軸等からまとめた「カテゴリ」（必要に応じてカテゴリ同士の関係を表す「カテゴリ・グループ」を生成）する「選択コーディング」を行った。（表2）

③また単にカテゴリ同士の関係をみるだけではなく、分析テーマに沿って、結果を一定の方向性をもつ「うごき」やプロセスとして表現することが求められる（木下、

2003: 218-220）ことから、先行研究のレビューから導出されたりサーチ・クエスチョンに従い検討を行った。

表2: 選択コーディングの例示

研究の問い (RQ)	カテゴリ	概念
行政・NPO 配慮 (RQ1)	経験の活用	人生経験
		自由意思の尊重
		適材適所
	組織の仕組み	ルールづくり
		理事・班による管理
		理事会・総会での決定

（筆者作成）

結果

上記の調査の結果、萩市の行政・NPO協働の施設運営にリサーチ・クエスチョンに関し、次の特徴が見られた。

1. 住民参加を促す行政・NPOの配慮 (RQ1への回答)

萩市の3つの公共施設の運営は、行政の委託事業と市民参加活動の「両利きの経営」。行政は完全にNPOによる施設運営を委ねるのではなく、施設内で担当課事務所とNPO事務所を併設し「泥臭く」緊密に連携する体制をとっている。NPOの組織基盤整備として、OB職員が理事長職を、現役職員が理事を各々務め、住民ボランティアの組織化（ボランティア参加の呼びかけ、有償・無償のボランティアの「班」による管理、「班」を管理する担当理事の任命）とルールづくり、理事会運営などを行ってきた。

「有償ボランティア」については、NPO・行政の双方の関係者から、年末年始やお盆、夜間などのシフトを無償ボランティアで人員確保させることの限界や、ボランティア自身の自覚と責任感を向上させる効用が指摘された。3施設とも会費を支払いボランティア参加するスタイルをとっているが、NPOへの共感や参加、社会とのつながりなどが重要であるとの指摘が各所でなされた。

NPOは人生経験が豊富なボランティアの活動を束縛せず、その能力や意欲に力を発揮してもらっている。また各「班」の自主活動に委ねると同時に日々の業務の中で、相互に気付きの点を提供しあう関係にもなっている。

2. 住民参加が施設運営にもたらした価値 (RQ2への回答)

NPOの運営により、施設の開館時間延長など、施設利用者の利便性の向上がみられるようになった。同時にボランティアがその豊富な職務経験から得てきた技能がNPO運営に役立てられている。例えば、元行政職員は組織運営やルールづくり、専門的知見で貢献している。元英語教員は、言葉がもつ意味を丹念に調べて、英語による観光情報提供を行っている。また調理が好きな女性は

喫茶運営に貢献している。観光 VG は、萩市の歴史や史跡に関してさらに勉強を重ね情報提供を行っている。同時に観光客に豊富な知見を披露「し過ぎ」ず、顧客への適量の情報提供を行う「おもてなし」が行われるよう、ボランティア同士が相互に振り返る機会がもたれている。自営業経験者を施設内の土産店に配置し、行政が提供する各種の観光イベントと関連させることで、土産店の売上が向上し、NPO 法人全体としての事業収入の増加がみられた。増加した事業収入は、行政手続等よりも迅速な意思決定（理事会の承認等）で、観光客の利便性向上（音声ガイド整備、案内板の改良、道路補修）やボランティアの研修等、現場目線の福利向上に利用されている。

3. 行政・NPO の協働による施設運営がボランティアに提供した価値 (RQ3 への回答)

住民ボランティアにとって施設運営に関わることが、社会とつながる場であると同時に、自ら蓄積した技能を発揮・表現できる場になっている。日常的な振り返りの場や定例の施設外研修の機会を通し、ボランティアが集い、能力を高める機会を提供している。

考察

本論では萩市の 3 つの施設事例に、行政と NPO の協働による施設運営管理がどのように住民ボランティアの参加を促し、施設運営への付加価値と、住民ボランティアに対する価値提供について分析をしてきた。その結果、施設の利便性向上に加え、各ボランティアが各々の特技・経験を活かし、施設運営・案内・売上向上などに貢献する一方、ボランティア自身もその知見を深め、広げ、かつ、表現する機会を得るなどして、社会や他者とつながる場であることが確認された。概ねボランティアの参加動機と継続要因と一致する一方、行政・NPO 協働による価値については、人生 100 年時代の住民ボランティアの参加のプラットフォームとなっている様子が確認された。マズローの欲求段階説との関連の理論的考察、3 つの施設間の組織学習や組織間学習、協働の課題等は紙幅の都合で提供できなかった。今後、考察を更に精緻化していく。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 19K13795 により行われた。インタビューにご協力頂いた萩市の 3 つの NPO 関係者及び萩市役所の職員の方々に厚く御礼申し上げます。

註

1) 本論は人生 100 年時代の住民参加による公共施設の運営管理の方策を検討するものである。紙幅の制約もあり、有償ボランティアの法的課題は本論考の対象外とする。

【引用・参考文献】

- Gray, B. (1989). *Collaborating Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass.
- Thomason, M. A., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review Special issue*, 20-31.
- 伊藤忠弘. (2011). ボランティア活動の動機の検討. 研究年報 学習院大学文学部, (58), 35-55.
- 加藤麻理子, 下村彰男, 小野良平, & 熊谷洋一. (2003). 地域住民による観光ボランティアガイド活動の実態と動向に関する研究. *ランドスケープ研究*, 66(5), 799-802.
- 木下康仁. (2003). 『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践 質的研究への誘い』. 弘文堂
- 坂本旬. (2008). 「協働学習」とは何か, *生涯学習とキャリアデザイン*, (5), 49-57.
- 桜井政成. (2004). 『ボランティアのモチベーション』, 晃洋書房, 田尾雅夫編「ボランティア・NPO の組織論」, 学陽書房, 53-64.
- 桜井政成. (2005). ライフサイクルからみたボランティア活動継続要因の差異. *ノンプロフィット・レビュー*, 5(2), 103-113.
- 佐竹真一. (2013). 観光ボランティアガイド協会の役割と未来像—堺観光ボランティア協会の事例研究からの教訓—. *大阪観光大学紀要*, 13, 45-55.
- 中尾 公一. (2018). 震災復興過程において行政と NPO は如何に協働したか: 宮城県の自治体を事例に, *現代経営研究* (6), 11-20
- 萩市役所 web サイト, 萩市の概要 (地勢・産業), <https://bit.ly/3dVfuzy>, 2020 年 7 月 1 日最終閲覧
- 萩市役所 web サイト, 「萩まちじゅう博物館」とは, <https://www.city.hagi.lg.jp/soshiki/13/174.html>, 2020 年 7 月 1 日最終閲覧
- 畑田彩. (2007). 博物館学芸員と地域住民による自然環境保全活動 (連載 3 博物館と生態学 (6)). *日本生態学会誌* 57(3), 443-447.
- 宮守代利子. (2012). 有償ボランティアの提起する問題に関する考察. *社会学論集* (20), 30-45.
- 文部科学省. (2018). 「平成 30 年度文部科学白書」
- リンダ グラットン, アンドリュー スコット. (2016). 『LIFE SHIFT(ライフ・シフト)』, 東洋経済新報社