

〔論 説〕

『地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する

NPO 調査』結果の概要

—首都に所在する NPO 法人の存立・行動様式を探る—

戸川 和 成

1. はじめに一多様な大都市・東京 23 区の『東京問題』の複雑性

東京は日本の首都として政治・経済・社会の中心である。この「一極集中」とも呼ばれる現象は、世界の主要首都と比較して首位の「過大で過密な人口」状況をもたらしており、数多くの都市問題（以下、東京問題と表記）を発生させている⁽¹⁾。都市は多様な人々が住まうことを可能にするが、背景の異なる外国人を多く迎えるならば、受け入れる準備は行政だけでなく地域住民にも求められる。言語に壁がある中では、地域社会に溶け込めるように、サポートする人々が多く求められる。そして、教育や福祉、医療の現場では公助だけでなく、共助と自助を両立させたしくみがさらに必要になるだろう。

また、960万人以上の過大な人口が定住している住まいの構造も考える必要がある（戸川 2020）。東京 23 区には昔から地形構造と歴史的な発展の経緯に由来する「下町」、「山の手」、「都心」というような、住み方を分けた表現を使う文化がある（戸川 2017）。また、住み慣れた人々を『東京人』と呼ぶなどして、地域を紹介するタウン雑誌があるほどである。このような地形構造を分けて呼称する地域状況と地域公共政策は大きく関わっている。それは暮らしの安心や防災政策の明暗を分けるほどであるほどであり、とりわけ、下町と呼ばれる地域は他地域に比べ低地帯であることを理由に、様々な地形リスクへの対応が求められる。その結果、住民の声かけを基盤とした防災訓練の実施などを欠かすことができない⁽²⁾。

このような区部の地域構造や多様な人々が住まう状況が隣り合う区によって大きく異なる中で、どのように区部を運営していくことが、住民にとって望ましい地域公共政策に結びつくのだろうか。また、特別区の行政職員の対応だけでは十分ではない様々な課題が山積する現在、地域で活動する団体・組織とどのように連携することで、暮らしやすいまちづくりを行うことができるのか。

(1) 「OECD Regional Statistics」を利用し、内閣府（2014）が推計した「人口最大都市圏の人口が各国総人口に占める割合」は世界都市のバリ（2010年値、18.6%、以下同様）、ロンドン（19.0）、トロント（18.8）、ミラノ（6.7）、ロサンゼルス（5.5）、ミュンヘン（3.5）に比べて東京圏（27.3）のそれは際立っている。

(2) 出所は「東京 23 区の 3 分の 1 が台風高潮で浸水 都が想定発表」、『産経新聞』、2018 年 3 月 30 日 23 時 02 分 HP より引用（<https://www.sankei.com/affairs/news/180330/afr1803300028-n1.html>（アクセス日：2019 年 7 月 14 日））。

本論は以上の問題意識に立って、区部を運営していくためには行政職員だけでは十分に処理することの難しい東京問題に焦点を当て、その研究の一環として実施したNPO法人調査の結果を明らかにする⁽³⁾。とりわけ、首都に所在するNPO法人が地域社会に果たす役割について、①日常生活における住民同士の交流の特徴や状況（若者と高齢者の世代間交流や新旧住民の交流など）や②団体-行政の関係および暮らしを支える区政への政策評価の状況によって把握する。

2. 調査結果の概要

調査の概要および調査の実施プロセスは以下のとおりである。本調査研究は東京都生活文化局が管理するNPO法人ポータルサイトの法人情報を参照し、表1に記載するとおり、令和3年2月時点で7,565団体が登録されているうち、1,300団体への郵送法にもとづく配布・回収を行った（抽出率=17.2%）。抽出方法は無作為に行い、調査は令和3年5月末～令和3年7月末にかけて実施した。その結果、148団体の回答を得られた（有効回収数=11.4%）。

表1 調査概要

調査名	「地域を紡ぐ信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査」
調査目的	都市ガバナンスとまちづくりに関する分析・ヒアリング調査
調査対象	認証NPO法人および認定NPO法人
調査実施日	令和3年5月末～令和3年7月末
調査方法	郵送法（配布・回収）
抽出方法	無作為抽出
母集団	東京23区に所在する認証NPO法人および認定NPO法人 (令和3年2月現在)
N	7,565
配布数	1,300
抽出率	17.2
回収数	148
有効回収数 (回収率)	11.4

出所) 筆者作成

(3) なお、本稿は2022年度学術研究助成金（個人研究）を受けて実施する研究（研究課題：『首都・東京問題を改善する持続可能な都市ガバナンスモデルの構築』／研究代表：戸川和成）成果の一部である。千葉商科大学におかれましては、本学術研究助成金を頂いたことに深謝申し上げます。

表2 令和3年6月から7月にかけての回収状況の推移

	回収数	回収率	累積回収率				
6月10日	45	30.4	30.4	7月1日	1	0.7	90.5
6月11日	14	9.5	39.9	7月2日	2	1.4	91.9
6月14日	25	16.9	56.8	7月5日	1	0.7	92.6
6月15日	4	2.7	59.5	7月6日	1	0.7	93.2
6月16日	7	4.7	64.2	7月7日	2	1.4	94.6
6月17日	9	6.1	70.3	7月12日	1	0.7	95.3
6月18日	2	1.4	71.6	7月15日	1	0.7	95.9
6月21日	7	4.7	76.4	7月20日	1	0.7	96.6
6月22日	2	1.4	77.7	7月21日	1	0.7	97.3
6月23日	6	4.1	81.8	7月22日	1	0.7	98.0
6月24日	2	1.4	83.1	7月23日	1	0.7	98.6
6月25日	1	0.7	83.8	7月29日	2	1.4	100.0
6月28日	4	2.7	86.5				
6月29日	2	1.4	87.8				
6月30日	3	2.0	89.9				
				合計	148	100.0	

出所) 筆者作成

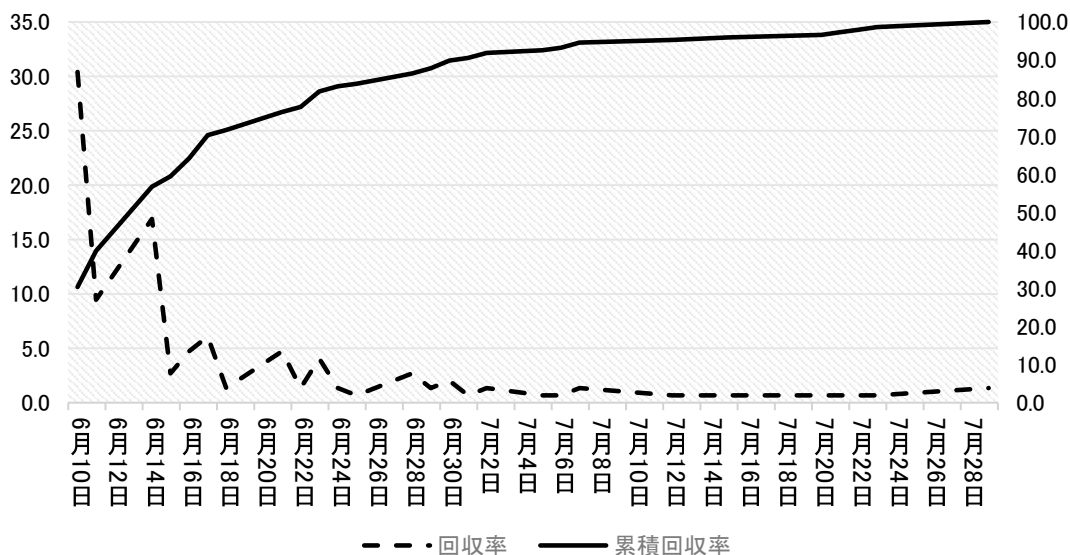


図1 回収結果の推移 (グラフ)

調査の回収状況については，図1もあわせて参照されたい。調査は約1か月半をかけて実施しており，令和3年6月10日から令和3年6月28日にかけて回収し，それ以降は緩やかにアンケート調査票の回収を行った。およそ期日として当初より設定した3週間以内に調査対象者からの回答を得られている。

なお，本調査票と研究計画は千葉商科大学研究倫理委員会から承認を得て，実施している（2020年10月29日承認。受付番号20-01）。

3. 集計値にもとづく調査結果の考察

3.1 分析の視点

東京23区は日本の首都中枢に位置し、政治・経済・社会の中心である一方で、市民の暮らし方や市民活動の様子はどのように映るのであろうか。それは地方のように住民が率先して地域の問題に取り組むのではなく、活動に消極的な人々が多く、行政を中心とした地域社会運営の状況が読み取れるのだろうか。それに対して、国家の中心であるから東京23区には財源が潤沢に集まる結果、市民活動の支援には手厚い状況が読み取れるのであろうか。

また、過密で過大な人口を支えるには行政だけでは手に負えず、市民が自発的に公共サービスの供給を補うように自治会をはじめとした地域組織と連携しながら、自らがNPO団体のリーダーとして地域の困りごとを解決する人材として、市民活動の動きを活発にさせているのだろうか。

他方で、様々な背景を持つ人々が集まるので、地域の問題に焦点を当てるだけでなく、ジェンダー平等、持続可能な環境、福祉の充実を求め、さらに都政や隣接首都圏の政治に声を上げ、国政に関心を持ちながら活動する団体の姿が浮き彫りになるのであろうか。

本論ではそうしたNPO団体に着目し、日々活動している団体リーダーの意識調査を基にして得られる団体活動の様子や特別区の政策運営とかかわる協働の実態を考えることにしたい。

3.2 首都に所在するNPO法人の存立様式

(1) 設立理由—法人化を勧める草の根の活動

本調査のうち、設立理由を調査したQ6を用いて、現在のNPOがどのような理由をきっかけとして活動に至るのかを考えてきたい。表3は、「次にあげる中で、あなたの団体が設立した理由として、最もふさわしいものをお答えください」という設問の記述統計を示したものである。それによれば、148団体に留まるが、そのうち62団体が「自発的な市民活動が発展した」と答えており、その割合は41.9%に相当する。すなわち、コミュニティの稀薄化やつながりづくりが難しくなった現在でありながらも、草の根の市民活動の法人化が進んでる。

表3 団体の設立理由

	n	%
1. 自発的な市民活動が発展した	62	41.9
2. 政策に対して不満があった	0	0
3. 公的サービスへの不満があった	10	6.8
4. 特定の問題（災害や発生等）が発生した	7	4.7
5. 行政の勧めがあった	14	9.5
6. NPO法が制定された	14	9.5

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査 (NPO調査)」を元に筆者作成。

また、社会課題の必要に応じて、法人化したほうが活動を円滑にさせやすいことが、草

の根の活動の法人化を後押ししている可能性もある。それに対して，他に挙げられる理由としては「行政の勧めがあった」という団体が 14 団体（9.5%），「NPO 法が制定された」とする団体が同数の 14 団体（9.5%）であった。ボランティア活動が社会に及ぼす影響が評価されたことをきっかけに法人化した団体は 1 割程度，また活動が行政に評価されているからなのか，行政に認知されて法人化に至った団体が 1 割程度存在している。また，「公的サービスへの不満があった」を挙げるのは 10 団体（6.8%），「特定の問題（災害等）が発生した」ことを理由に挙げるのは 7 団体（4.7%）であった。すなわち，少なくとも 1 割程度は，行政運営の見直しを求めて課題を是正しようとする一方で，特定の事案に対する課題の解決を目指し，団体・組織を法人化させながら活動を展開していることが分かった。

(2) 活動範囲—首都・東京の全国に活動領域を広げる NPO のネットワーク形成

次に，団体リーダーは自らの団体・組織が活動する範囲をどのように捉えているのだろうか。言い換えれば，どれくらいの範囲で活動することを前提として，活動目的を遂行していこうと認識しているのだろうか。Q7 の「あなたの団体が活動対象とする地理的な範囲は，次のどのレベルですか」という設問によって把握しえる状況を踏まえることにしたい。表 4 は，その設問の記述統計を示している。それによれば，首都で活動する NPO 法人の活動範囲は首都に存するからとはいえ国政レベルに偏るのではなく，ましてやコミュニティを中心に活動するような市区町村レベルに偏るのでもなく，多様に存在していることがみて取れよう。その程度は，「市町村レベル」が 31 団体（20.9%）おり，都政に働きかけるような「都道府県レベル」は 27 団体（18.2%）のようである。これは首都に存する約 4 割程度の NPO 法人が東京都または特別区を軸に活動を展開していることを意味しよう。同様に，国から世界にかけた活動を念頭に置いている NPO 法人も半数程度存在していることが調査から明らかである。

表 4 活動範囲

	n	%
1. 市町村レベル	31	20.9
2. 都道府県レベル	27	18.2
3. 広域レベル	11	7.4
4. 日本全国レベル	48	32.4
5. 世界レベル	29	19.6

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

すなわち，「日本全国レベル」が 48 団体（32.4%），「世界レベル」が 29 団体（19.6%）であるので，取り組む政策課題が似通い，活動領域を異にする団体・組織が連携するならば，活動の取り組み範囲の幅を広げることが期待できよう。立地が近くなることで活動範囲を異にする同業他社のネットワークを構築しやすいことも首都で活動するメリットになるのではないだろうか。

(3) 主観的影響力—活動を通じて NPO はどのようにして影響力を認知するか

それでは，活動する地域では，志向する活動分野において何か政策問題が生じたとき，どの程度の影響力があると認識しているのだろうか。調査票の設問 8 には意識調査に基

表5 主観的影響力

	n	%
1. まったくない	34	23.0
2. あまりない	66	44.6
3. ある程度強い	37	25.0
4. かなり強い	4	2.7
5. 非常に強い	3	2.0

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加, 暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

づく自らの団体の影響力評価を5件法(1:まったくない~5:非常に強い)によって把握している。表5は、その記述統計を示している。

それによれば、大多数の団体は影響力がないという、「まったくない」と答えるものが34団体(23.0%),「あまりない」が66団体(44.6)と最頻値であった。それに対し、「ある程度強い」以上を回答する団体は3割程度であり、それは合計して44団体(合算して29.7%)である。このように政策問題への対応に、その影響を及ぼす認識に差異が生じるのは、東京23区で活動する団体にどのような特徴があるからなのだろうか。

本論では行政とNPO法人の距離の違いに着目して、別に分析する表によって考えることにしたい。筆者はQ13に「あなたの団体は、国や所在地の自治体とどのような関係にありますか。」という設問を尋ねており、「政策提言」や「政策決定・予算活動への支持・協力」、「審議会や諮問機関への委員派遣」といった政策運営のうち施策・事業の形成に携わる関係の有無を把握している。加えて、施策・事業を実施する「フォーラムやイベントの共同関係」、「有償の業務委託」、「政策執行に対する援助・協力」の有無を尋ねている。そして、政策運営の施策・事業を評価するために行う「行政の政策執行に対するモニタリング」の関係構築の有無を尋ねている。

筆者は「国」、「東京都」、「特別区」に分けて把握した変数と、表5に示した主観的影響力の状況のクロス集計を行った。その結果を示す表6によれば、行政とのかかわりの有無が政策問題への影響を認知する意識と次のように関連していることが確認された。

表6は①~⑧の関係を行政と構築する団体のうち、主観的影響力を「ある程度以上」と回答している団体のケース数(割合)を示したものである。それによれば、都内のNPO法人にとって、「国」と関与する団体は多くの関わりを通して、自らの政策問題に影響を及ぼす意識を高めている。とりわけ、フォーラム・イベントを共同で実施すること(71.5%)や政策決定・予算活動への支持・協力(75.0%)、モニタリング(71.4%)の割合が高い。国の審議会等で意見を申すこと(88.9%)も重要な要素であろう。また、それだけでなく無償で取り組むような行政への支援という手段を通じても政策問題への取り組みへのかかわりを増やす手段として考えられるのではないだろうか。

但し、「東京都」および「特別区」とのかかわり方をみると、国と比べて統計的な有意性を持つ変数は減少している。とりわけ、東京都と関与するNPO法人にとっては、フォーラム・イベントを共同で実施する(66.6%)、また委員を派遣する(80.0%)ことが政策問題への自らの影響力を高める手段である可能性がある。「特別区」とのかかわり方もフォーラム・イベントの共同運営(58.4%)が重要な要素であるのに対し、政策執行への援助・協力(23.1%)や無償での行政支援(37.5%)も重要である。

表6 国・東京都・特別区との関係有団体の主観的影響力評価について

値：主観的影響力（ある程度以上）

	行政との関係有団体			統計的有意性								
		n	%	国	東京都	特別区	χ^2 値	p 値	χ^2 値	p 値	χ^2 値	p 値
							国	東京都	特別区			
①政策提言	n	11			5	9	7.761	n.s	5.571	n.s	8.768	†
	%	52.5			50.0	50						
②業務委託（有償）	n	3			4	4	14.839	***	2.42	n.s	7.375	n.s
	%	60			44.4	28.5						
③フォーラム・イベント	n	5			8	14	11.825	**	9.689	**	12.47	**
	%	71.5			66.6	58.4						
④政策決定・予算活動への支持・協力	n	3			2	6	17.236	***	0.731	n.s	5.078	n.s
	%	75			40	46.2						
⑤政策執行への援助・協力	n	4			2	3	9.696	**	2.133	n.s	8.519	†
	%	66.7			50	23.1						
⑥モニタリング	n	5			3	4	10.511	**	5.454	n.s	6.256	n.s
	%	71.4			75	57.2						
⑦委員派遣	n	8			4	4	18.949	***	8.174	†	7.375	n.s
	%	88.9			80	28.5						
⑧無償で行政支援	n	8			4	6	19.193	***	3.939	n.s	9.227	†
	%	88.9			57.1	37.5						

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

注) 漸近有意確率 (両側検定) の結果について，† : p<0.10, * : p<0.05, ** : p<0.01 と表記している。

(4) 主たる (従たる) 分野—暮らしの生活環境の改善と教育に向けた分野に取り組む

では，東京 23 区に所在地を置いて活動を展開する NPO 法人とは，どのような分野を志向して日々の活動を展開しているのだろうか。表 7 は Q9 に設定した「特定非営利活動促進法で定められた活動分野」のうち，団体の主たる活動分野，従たる活動分野について把握した集計結果を示している。表は主たる分野の割合を基準に降順に整理したものであるが，割合が 8% 以上におよぶ政策分野に網掛けを行うと，「保健，医療」(30.4%) が最も多いことがみて取れよう。これは福祉医療の分野で活動を展開する NPO が多いことを意味するのだろうか。一方で，「経済活動の活性化」を志向する団体が 3 団体程度であった。有効回答数が少ないので十分なことは述べられないが，国レベルで活動する団体であれば，福祉を追求する全国団体としての NPO 法人が回答している可能性も考えられる。

また，東京都や特別区を範囲として活動している団体であるならば，それは暮らしの生活を改善させられるような取り組みを強く志向している可能性も高い。

さらに，次いで多かったのは「学術・文化・芸術，スポーツの振興」(16.9%) および「子どもの健全育成」(9.5%) であった。スポーツは行政だけでなく様々な組織が連携しながらイベントや講習会，振興活動を展開している分野である。東京は 2020 年にオリンピックを控えていたこともあり，文化・スポーツを関心とする団体・組織の法人化が進められてきた可能性がある。それに準じて子どもの健全育成を目的とする NPO 法人が多い。文化・スポーツだけでなく学術分野にも志向する団体が多い。東京 23 区では少なくとも，

表7 主たる活動（従たる活動）分野について

	主たる分野		従たる分野	
	n	%	n	%
1. 保険, 医療	45	30.4	9	6.1
6. 学術・文化・芸術, スポーツの振興	25	16.9	15	10.1
13. 子どもの健全育成	14	9.5	19	12.8
3. まちづくりの推進	11	7.4	13	8.8
7. 環境保全	11	7.4	5	3.4
11. 国際協力	7	4.7	13	8.8
17. 職業能力の開発または雇用機会の拡充	5	3.4	9	6.1
10. 人権擁護・平和推進	5	3.4	3	2.0
14. 情報化社会の進展	5	3.4	1	0.7
2. 社会教育の推進	4	2.7	18	12.2
16. 経済活動の活性化	3	2.0	4	2.7
15. 科学技術の振興	2	1.4	7	4.7
4. 観光の振興	2	1.4	2	1.4
8. 災害救援	1	0.7	1	0.7
9. 地域安全活動	1	0.7	1	0.7
18. 消費者の保護	1	0.7	0	0
12. 男女共同参画社会の形成	0	0	5	3.4
5. 農村漁村, 中山間地域の振興	0	0	1	0.7
19. 前各号の活動の運営または助言	1	0.7	8	5.4

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加, 暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

子どもの問題を社会全体で考えるような取り組みを NPO 法人が後押ししている可能性も考えられるだろう。

加えて, 「従たる分野」をみると, 「まちづくりの推進」が 8.8% と相対的に多くの団体が回答している。これは生活の福祉や子どもの環境改善を目指す中で, まちづくりにも視野を入れている NPO 法人が相対的に多く法人化されていることを意味しているのではないだろうか。

また, 東京 23 区は多様な外国人人口が多く流入される都市であるため, 首都に所在地を置く団体・組織が, 相対的に多く「国際協力」を志向するのも理解できるだろう。これは共生社会の実現には行政だけでなく NPO 法人などが活動する市民社会の領域が大きく関わっていることの表れでもあるだろう。加えて, NPO 法人として法人化している団体・組織の中では「社会教育の推進」を挙げる団体も 12.2% と多い。社会教育は子どもから大人までが互いに交流し, 伝統や文化の継承にもつながる。草の根の活動を法人化によって, 継続させている可能性がある。

(5) 活動目的—地域社会運営の現場知としての NPO 活動

団体は何らかの目的を持ち，各組織の団体理念に基づいて行動している。調査票のうち Q10 に設けた「あなたの団体の主な目的，活動は次のどれにあたりますか。あてはまるものすべての番号に○をつけてください」という調査内容を確認し，東京 23 区に所在する NPO 法人の活動目的の概要を示すことにしたい。表 8 は，その記述統計を示しており，「1. 会員に情報を提供する」～「12. サービス提供（無償）」の回答結果を示す。

表 8 活動目的

	n	%
1. 会員への情報提供	81	54.7
2. 会員の生活や権利の防衛	19	12.8
3. 会員に教育・訓練・研修	58	39.2
4. 国や自治体からの補助金・奨励金斡旋	7	4.7
5. 許認可や行政上の便宜	4	2.7
6. 行政への主張・要求	28	18.9
7. 情報の収集・提供	60	40.5
8. 政策案の提言	42	28.4
9. 啓蒙活動	49	33.1
10. 団体・個人への資金助成	2	1.4
11. サービス提供（有償）	60	40.5
12. サービス提供（無償）	57	38.5

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

「会員に情報を提供」し，活動情報の共有を図ろうとする NPO 法人は 54.7% におよぶ。次いで，回答割合が高いのは「情報の収集・提供」という会員以外の組織・団体・個人に情報の提供を目的とした団体が 4 割程度であった。すなわち，自らの行動範囲を設定した上での，活動環境の問題を改善させようと，または自らの活動理念を推進しようとする時の主要な手段として情報の提供が行われているのだろう。また，それだけでなく一般向けに自らがサービスの供給主体として一般人に付加価値を提供するという団体も 4 割程度存在している。さらに，無償の公共サービスの供給を担う NPO 法人も 38.5% と，同程度の割合で存在している。東京に所在する NPO 法人はサービス提供団体としての特徴を有している。

「会員の生活や権利の防衛」は 1 割程度であるのに加え，「行政への主張要求」の要求は 2 割程度 (18.9%) であった。また，「啓蒙活動」は 33.1% の割合で回答しており，これらのような自らの団体の要望を政治に働きかける活動は東京 23 区に所在する NPO 法人にとっては重要な取り組みであると考えよう。

さらに，「政策案の提言」を行う団体が 28.4% と他の活動目的に比べて相対的に高い割合で回答している。これは，活動の現場から得た地域問題の情報や課題を政策に必要なアイデアとして，提供する機会が多いことを意味するのだろうか。

(6) 実現する利益範囲と関係する分野—活動を通して NPO は誰の声を代弁しえるのか

では，東京 23 区に所在する NPO 法人が様々な範囲で多様に活動しているのに対して，それらの活動を通じた意見は誰の声を代弁しえるのだろうか。この点を考えるために，団

体の活動が誰の利益を実現しえるのかについて考えることにしたい。そこで、筆者はQ11の「どのような人々の利益の実現を目指していますか。」という設問の記述統計を表9に作成した。

表9 利益の実現主体

	n	%
1. 地域住民	74	50.0
2. 団体の顧客・サービス受益者	48	32.4
3. 団体メンバー	52	35.1
4. 寄付者、援助者	25	16.9
5. 日本中の人々	57	38.5
6. 特定の国・地域の人々	24	16.2
7. 世界中の人々	20	13.5
8. その他	20	13.5

出所) 戸川 (2021)「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

それによれば、表4に示した活動範囲を「市区町村レベル」と回答した団体が3割程度であったのに対し、「地域住民」を挙げる団体は74団体にもおよび、過半数を超えている。すなわち、活動を通じて実現させることが可能な利益は地域住民にとっても価値のあるものと考えられる。また、「都道府県レベル」で活動する団体が上位政府と関係性を結ぼうとしている活動の背景には、団体の活動目的がローカルであることとの理由と関連しているかもしれない。

他方で、組織内外の利益を実現させるとして、「団体の顧客・サービス受益者」を挙げる団体が48団体と3割程度(32.4%)、「団体メンバー」は52団体と同じく3割程度(35.1%)であった。また、「日本中の人々」のために活動するNPOも38.5%と相対的に多いことがみて取れる。また、「特定の国・地域の人々」や「世界中の人々」にとっては両方が16.2%、13.5%と1割程度の団体が共生社会の実現に取り組んでいるのだろう。

さらに、次の表10は活動に取り組む分野がどのような地域の政策課題と関係しているのかについて調査した結果を示している。

地域住民の利益の実現を目指す団体が半数を占めるため、それを基にして、NPO法人が地域課題をどのように取り組むのかについてみていきたい。

表10 活動として取り組む政策分野

	n	%
1. 住環境の整備	10	6.8
2. コミュニティ・文化活動の活性化	41	27.7
3. 生活安全の確保	20	13.5
4. 公共施設の整備	7	4.7
5. 福祉・医療の整備	51	34.5
6. 学校教育・社会教育の充実	43	29.1
7. 工業・企業の誘致、活性化	4	2.7
8. まちづくり・まちおこし	21	14.2
9. 観光の活性化	7	4.7
10. その他	25	16.9

出所) 戸川 (2021)「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

それによれば，表7に示した活動分野の分析結果と整合している。一つは，51 団体に
もおよぶ，34.5%の団体が「福祉・医療の整備」に関する課題に関わる。次いで，「学校
教育・社会教育の充実」に力を入れる団体が29.1%であった。これは，高齢者や子どもを
持つ母親の負担を減らすような取り組みを NPO 法人も活動していることを示すのだろう
か。さらに，子どもの教育に力を入れ，スポーツや生涯学習を支援する活動にも取り組ん
でいる可能性がある。

それに加えて，「コミュニティ・文化活動の活性化」に取り組んでいる団体が27.7%であ
った。コミュニティの中で培われたローカル・ルールや文化の継承を支えるアクターとして
NPO 法人が一定の役割を果たしている可能性がある。また，「まちづくり・まちおこし」
に取り組む団体は14.2%，「生活安全の確保」を目指す団体は13.5%であった。これは，
住民の要望をくみ取り，それに向けた取り組みを活動の中に取り入れている可能性がある。

3.3 コロナ禍以前の行動様式—NPO-行政の協働関係

団体プロフィールをみると，都心で活動している NPO 法人は様々な分野に取り組んで
いることがみて取れた。次に，その活動を通じ，NPO は行政や他の団体・組織とどのよ
うな関わりを得ているのだろうか。本節では「行政-NPO 法人の関係」や「NPO-他団体
関係」の状況を様々な視点から浮彫りにしてみたい。

(1) 行政の取り組みへの NPO 法人の関与

首都に住まう NPO 法人はどのような手段を介して行政と関わりをもっているのだろう
か。筆者は表11に示す手段を通じて，「国」，「東京都」，「特別区」と関わる NPO の状況
をアンケート調査によって把握している。それによれば，「国」と関係をもつ NPO 法人
にとって主要な関わり方は21 団体におよぶ「政策提言」であった。それは14.2%の団体
にあてはまり，特別区の状況よりも高い割合であった。

さらに，「業務委託」をみると，国よりも特別区の方が高い割合であり，受託団体は14
団体であった。また，「フォーラム・イベント」を共催で行うことも特別区との方が積極
的であった。国と7 団体が関係を築いているのに対し，特別区との関係は24 団体であ
った。こうしてみると，区部との関係の方が国との関係より密に築かれており，様々
なチャンネルを通じて活動から得られた現場知を行政に伝達できている可能性がある。
それは，「政策

表 11 NPO の政策参加の状況

	国		東京都		特別区	
	n	%	n	%	n	%
①政策提言	21	14.2	10	6.8	19	12.8
②業務委託	5	3.4	9	6.1	14	9.5
③フォーラム・イベント	7	4.7	12	8.1	24	16.2
④政策決定・予算活動への支持・協力	4	2.7	5	3.4	14	9.5
⑤政策執行への援助・協力	6	4.1	4	2.7	13	8.8
⑥モニタリング	7	4.7	4	2.7	7	4.7
⑦審議会委員の派遣	9	6.1	5	3.4	14	9.5
⑧上記以外の行政支援（無償）	9	6.1	7	4.7	16	10.8

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

決定・予算活動への支持・協力」という手段だけでなく、「政策執行への援助・協力」, 「審議会への委員派遣」も同様の傾向がみとれるからである。これらは行政運営の一部にNPO法人が関与していることを意味しているが、それらの手段は特別区の方が国との関係より密であった。

(2) 他団体との連携

筆者は、Q14として、「あなたの団体は地域で活動する「他のNPO／ボランティア団体」や「地域団体」と、次の①～⑨の事柄についてどの程度、連携して協力していますか。」という設問を設けて、他団体との関係を状況に応じてどのように構築しているのかの把握を行った。これは、地域で活動するNPO法人が同業他社ともいえるような「NPO／ボランティア団体」とどのような関係を築くことができている／できていないのか、または異業他社とも考えられる別組織の「地域団体：自治会、商店街、PTAなど」との協力関係の違いも把握できるような設問である。

一つ目の枝設問である「①活動の趣旨・目的が共通」とは地域で活動していく上で、目標が重なりながら、ともに協力できるような団体・組織がどのくらい東京の都心にいるのかを把握できる。表12に示した分析結果によれば、次のことがみとれよう。

表12 他団体との協力関係

値 (n・%) : 「円滑である」・「ある程度円滑である」の合計

	NPO／ボランティア団体		自治会、商店街など地域団体	
	n	%	n	%
①活動の趣旨・目的が共通	74	50.0	29	19.6
②活動面で連携・協力	85	57.4	40	27.1
③人材面の交流	56	37.9	30	20.2
④情報面の交流	79	53.4	37	25.0
⑤必要に応じて連携・協力	89	60.2	49	33.1
⑥行政からの依頼	53	35.8	30	20.3
⑦支援者募集の呼びかけ	44	29.7	20	13.6
⑧活動場所の共有	52	35.1	28	19.0
⑨他の団体情報の共有・提供	56	37.8	27	18.2

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査 (NPO調査)」を元に筆者作成。

それによれば、コミュニティの問題を一緒に取り組む上では、従来から地域課題の解決に取り組んできた団体・組織との協力関係は、NPOほどは上手くいっていない実情がみとれよう。その差は74団体から29団体を差し引いて、45団体にもおよぶ差が発生している。また、「②活動面で連携・協力」というように、互いに異なる理念を持って独立であることを容認しながら連携しているという団体も同業他社の方が多く、従来から地域で活動する地縁団体との連携関係の頻度は高くない。

では、人材面と情報面の資源リソースの観点からみた連携関係はどのようにみえるのだろうか。「③人材面の交流」をみると、それが56団体と、4割程度(37.9%)であった。①や②の連携頻度と比べて見劣りしてしまうからなのか、その一方で、地縁団体と人材の

面で交流している団体の割合は2割におよんでいる。しかし、「④情報面での交流」は、数値から読み取れるように、NPO等の団体同士の情報共有の方が進んでおり、さらに他の連携手段に比べて地域団体との連携が盛んであった。すなわち、活動を一緒にするなど、人材面の交流までには成熟していないけれども、情報面での意見交換までは進んでいるということであろうか。

さらに興味深いのは、「必要に応じた連携・協力」の働きかけの程度が法人の違いを問わず、その割合が上昇する傾向にある。これは地域課題の解決を目指していく上では、連携に必要な条件が団体・組織同士で揃うのならば、互いの不足を補うように連携・協力を行うことが可能であることを示すのか。

また、団体・組織の集まりやすさは行政からの依頼への応諾のしやすさにもつながっている可能性がある。例えば、「⑥行政からの依頼」はNPO・ボランティア団体との連携によって応諾しやすくなるという団体は53団体が、地縁団体との連携による応諾のしやすさは30団体が得ているようである。

では、取り組む課題に対して、一団体・組織では十分な人手を確保できない場合、他組織に協力を求めて支援者の呼びかけを行うことに「ある程度以上円滑である」と回答している団体はどれだけいるのだろうか。この問いに答えるためには、「⑦支援者募集の呼びかけ」の割合が参考になる。それはNPO等の団体同士によって成功しているNPO法人は44団体におよぶ。また、自治会などの地縁団体に求めることが可能なNPO法人は20団体であった。これは、コミュニティの地域環境がどのようなようであれば、支援者の募集の呼びかけやすさにつながるかを検討することも必要であろう。また、地縁団体と協力関係を結ぶことが可能な団体とそうではない団体の特性にはどのような団体・組織をとりまく社会環境を必要としているのだろうか。

加えて、「⑧活動場所の共有」のような活動場所自体を互いにシェア可能な場所を確保できているNPO法人はどれだけいるのだろうか。集計値によれば、NPO等の団体とは35.1%であるのに対し、地縁団体との関係の構築は19.0%であった。異なる組織の連携は背景が異なるために、様々な意見調整が必要であると考えられる。事務所を都内で構えるのが難しい中で、どういうしくみが働くことで地域課題の解決に可能なNPO団体の活動を紡いでいくことが可能なのだろうか。

(3) 活動メンバーの運営状況

団体・組織が目的を達成するためには他組織との連携だけでなく、団体のメンバー内の組織運営も円滑に進めていくことが必要であろう。ここでは、活動を展開していく上で、どういうメンバーが多いのか／少ないのかを把握してみることにしたい。Q15には、その状況を項目に応じて尋ねているが、その偏りが示しているのは、団体が活動を実施していく上で落ち着きやすい運営状況を反映しているのかもしれない。ここでは、首都に所在するNPO法人の運営状況の特徴を活動メンバーの状況から把握していくことにしたい。表13は、その記述統計を示している。

表13 自団体の活動メンバーの状況

値：(n・%)：「1. 非常に頻繁～3. ある程度」以上の値を集計

	n	%
①活動はほぼ同じ世代（年齢層）が参加	84	56.8
②様々な世代が参加している	105	70.9
③役員同士のつきあい・交流が盛ん	121	81.0
④役員と一般メンバーのつきあい・交流が盛ん	108	73.0
⑤一般のメンバー同士のつきあい・交流が盛ん	93	62.9
⑥活動内容に関する意思決定が行いやすい	128	86.5
⑦活動内容が円滑に周知されている	126	85.1
⑧活動内容に他のメンバーが関心を持つ	119	80.4
⑨活動内容が世の中の変化に応じて変わっている	116	78.4

注) 割合は「欠損値」を含む

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

まず、「年代層」を考える。同世代が同じ組織に属して活動しているかという点、それは56.8%の組織に共通しているが、それよりも様々な世代が参加しているというように回答する団体が70.9%も存在しているという結果であった。

次に、「肩書の違い」によって交流の程度に差異があるのかを考えてみたい。枝設問の③は「役員同士」、④は「役員と一般メンバーの交流」、⑤は「一般メンバー同士の交流」の程度を把握したものであるが、それらを比較してみると、最も交流の程度が高いのは役員同士の交流(81.0%)であった。NPO法人の担い手不足も叫ばれているように、恒常的に参加している役員同士の交流は活発である。しかし、役員と一般メンバー同士の関係も良好な団体が108団体と、7割程度(73.0%)存在している。運営内部の交流は円滑であることがこの結果からみて取れよう。

加えて、「運営のしやすさ」を民主的であるかという観点から考えてみたい。例えば、「⑥活動内容への意思決定のしやすさ」は広くメンバーの間で意思疎通が図れていることを意味している可能性がある。また、「⑦活動内容の周知」は運営方針の透明さにもつながるであろう。「⑧活動内容に他のメンバーが関心を持つこと」は運営をメンバー全員で進めている可能性があるため、多様な意見が反映されやすいと考えられる。これらの指標で把握してみた場合、86.5%の団体が「意思決定しやすい」と答えており、「活動内容が周知されている」という団体も85.1%であった。さらに、活動内容が多様な人々で共有されている程度も80.4%であった。これはほとんどの団体にとって、民主的要素が備わった運営を行っている可能性があることを示唆していよう。

3.4 NPO-住民関係のネットワーク

では、首都で活動するNPO法人の実態を地域住民の関係からみてみることにしたい。Q19には、「全般的にあって、あなたの団体の活動に、住民はどの程度協力してくれますか(一つ選択)」という住民の協力度合いの程度を、「1. 非常に頻繁 2. かなり頻繁 3. ある程度 4. あまりない 5. まったくない」によって把握している。表14は、その記述統計を示しており、非常に頻繁に住民が協力するように認知する団体は3.4%に留まるが、「かなり頻繁」と「ある程度頻繁」までを含めると、43.2%と、64団体におよんでいることが分かった。これは活動を継続していくために必要な地域資源としても住民の協力

表 14 住民の協力程度

	n	%
非常に頻繁	5	3.4
かなり頻繁	11	7.4
ある程度頻繁	48	32.4
あまりない	43	29.1
まったくない	33	22.3
欠損値	8	5.4

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

が欠かせないということを示しているのだろうか。

筆者は上記の設問に加えて，Q17として「地域住民は，あなたの団体の活動にどの程度かかわっていますか。あなたの団体と地域住民との関係として，あてはまるものをそれぞれ，一つずつお答えください。」を設け，住民の協力手段を分けた状況を「1. よくある 2. 時々ある 3. ある程度ある 4. あまりない 5. 特にかかわりはない。」によって把握している。これを利用して，住民はどのような方法で団体活動に協力しているのかをみていきたい。次の表 15 は，その記述統計を示している。

表 15 住民が協力する方法

値 (n・%) : 「1. よくある」～「3. ある程度ある」を集計

	n	%
①スタッフとして協力	48	32.5
②ボランティアとして協力	55	37.1
③イベントへの参加	70	47.2
④PRを協力	49	33.1
⑤会員になる	51	34.4
⑥寄付の支援者になる	35	23.7

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

注) 欠損値を含む

それによれば，全体のうち最も多い協力方法は，「イベントへの参加」に対して，「ある程度以上」という団体は4割程度と70団体が回答している。すなわち，イベント活動は地域住民の関心のある活動を行っている可能性がある。そのため，担い手を得るには住民の協力が欠かせないということなのであろうか。これに加えて，「ボランティアとして協力」が37.1%と他の要素に比べて高い。住民の利他的行動は地域のNPO法人の活動を支えている可能性がある。言い換えれば，協力的な住民の有無が活動の円滑さに直結する問題である可能性もあるだろう。

また，「会員になる」が34.4%と他の協力手段より高い。特筆すべき点は活動者からみると，首都に住まう住民も協力してくれる人は存在している。それは，3割程度を認知するほどであることが分かった。これが多いか少ないかという問題は，他の県や都市と比べて比較してみる必要があるだろう。

「PRを協力」，「スタッフとして協力」するような活動の運営側に携わるといって，住民

の協力をある程度以上と回答した団体は33.1%, 32.5%であった。地域住民の利益を代表するNPO法人が過半数を占める中では、住民と一緒に活動するNPO法人は3割程度と多い傾向にある。

一方で、「寄付の支援者」のような、市民活動に投資をする住民は、そうではない協力方法に比べて少ない可能性があるだろう。その割合は23.7%であり、35団体がある程度以上の住民の協力を得ていると回答していた。逆に言えば、どのような団体に対して住民の寄付が集まるしくみが地域にあるのだろうか。

3.5 地域状況および団体運営に関する意見

以上のような関係性を築いている中では、首都に所在して活動を展開するNPO法人は、団体をとりまく社会環境に対して、どのような意見を抱いているのだろうか。筆者は、それを把握するための一つとして、Q18として「あなたの団体の意見として、あてはまるものを、それぞれお答えください(○を一つずつ)」という設問を取り入れ、「1. そう思う 2. ややそう思う 3. ある程度 4. あまりそう思わない 5. まったく思わない」によって把握している。

表16は、その記述統計を示しているが、それによれば①多世代住民からの協力状況、②地域団体として要望を聞き受ける程度、③行政のNPOへの依存度、④活動の継続性、⑤区政運営の補助(担い手の供給)の程度、⑥先駆的サービスの提供度合い、⑦次世代の地域住民への活動貢献度に対する状況を把握できよう。

まず、①多世代住民の交流について、様々な世代の住民から協力を「ある程度以上」得られやすいと思う団体数は79団体と、過半数を超えているため、NPOの団体・組織を含めて自治会・町内会などの旧来の住民が集まる組織と連携できると、さらなる新来の住民を引き合わせる事が可能なまちづくりを進められるのではないだろうか。

②住民の要望として、相談を受ける団体は57団体と住民の協力を得る団体よりは少ないが、38.5%が「ある程度以上」と回答している。一方で、③行政から相談を受ける団体は74団体と半数を占め、50.0%であった。これはNPOが行政や企業では供給できないようなサービスを提供するなど、ニッチな分野で地域の担い手として活動しているからではないだろうか。それが3割程度であっても住民の相談を聞き入れる受け皿にもなり得るし、行政からも頼られる存在として機能しているのではないだろうか。それは⑥区行政だけでは足りないサービスを提供しているという先駆的活動に対して自認している団体が35.1%

表16 団体リーダーの地域社会・行政に対する意見

	n	%
①様々な世代の住民から協力が得られやすい	79	53.4
②地域住民から要望の相談を受けることがある	57	38.5
③行政から相談を受ける	74	50
④住民の協力を得ることで、活動を継続できる	76	51.3
⑤活動することで、区行政の人手不足を補っている	88	59.4
⑥区行政だけでは足りないサービスを活動を通じて住民に提供している	52	35.1
⑦地域住民の後の世代を考えて行動している	78	50.7

注) 欠損値を含む

出所) 戸川(2021)「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査(NPO調査)」を元に筆者作成。

いることから可能性として考えられるだろう。また，④住民の協力を得ることで，活動を継続できるといった回答に「ある程度以上」の団体が過半数を占めていることから，地域の困りごとなど住民の支えとなって活動していることがみて取れる。どのような経緯で，こういった相談を受け，住民の協力がどのように活動を継続しえるのだろうか。なお，⑦地域住民の後の世代を考えて行動するという割合は過半数を占め，50.7%であった。

3.6 首都の市民活動政策への評価

では，暮らしを支える区部の都市政策はどのように評価することが可能なのか。本節では，主に区行政が支援する手段という視点と，政策の各分野に分けた取り組みへの評価，そして協働型の政策運営を目指す行政の取り組み状況によって把握することにしたい。

(1) 市民活動政策としてみる区の NPO 法人へのサポート

筆者は Q21 として，市民活動政策としてみた特別区の取り組みについて，表 17 にまとめた「①補助金・助成金」から「⑤地域問題の協議の場の提供」までを尋ねている。表 17 の集計結果によれば，特別区の取り組みとして「④要望への誠実な対応」に対する取り組みを高く評価する団体が 74 団体と，半数の 50.1% を占めている。また，「行政情報の提供」は 49.3% の団体が「ある程度以上」の満足度を評価しており，それは充実している可能性が高い。すなわち，東京都が目指してきた情報公開の整備は市民活動政策としても高く評価できるのではないだろうか。加えて，業務の委託に対する満足度の評価が 41.9% と高いので，特別区から NPO 法人への業務の委託は円滑に進んでいる可能性がある。

「⑤地域問題の協議の場の提供」をみると，それは 60 団体がある程度以上の満足度を評価して，40.6% を占めている。すなわち過半数ではないにしろ，4 割程度の団体にとっては，特別区が協働に向けた市民活動政策を高く評価しているのではないだろうか。それは特別区が地域の意見集約をするにあたり，NPO 法人から得られる地域問題への示唆が有用であるからではないか。筆者の理解によれば，旧来住民の集まり場になっている自治会では意見集約できないような新来住民のニーズや多様な市民の要望を NPO 等の団体が聞いているからこそ，NPO 法人とのかかわり方を重要視している。その結果が，NPO 法人との協議の場への高水準の満足度に表れているのではないだろうか。一方で，「補助金・助成金」に対する満足度は 37.8% と他の取り組みへの満足度に比べて低い結果であった。

表 17 特別区の取り組み—市民活動政策への評価

値 (n・%) : 「1. 満足である」～「3. ある程度」の値を集計

	n	%
①補助金・助成金	56	37.8
②行政情報の提供	73	49.3
③業務の委託	62	41.9
④要望への誠実な対応	74	50.1
⑤地域問題の協議の場の提供	60	40.6

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

(2) 区政満足度の評価

さて、区政運営をNPO法人はどのように評価できるのだろうか。Q22は「あなたの団体は、区の行政サービス（政策）について、満足していますか。①～⑩の政策に対する団体の満足度」を「1. 満足 2. やや満足 3. どちらでもない 4. やや不満 5. 不満」によって把握している。「1. 満足」から「2. やや満足」の割合を合計すると、次の表18のような集計結果を得ることができた。

特別区の行政サービス（政策）全般に対しては16.2%のNPO法人が高く評価しているのに加え、「⑤公共施設の整備」や「⑥福祉・医療の整備」への評価が高く20.3%であった。

さらに全般の政策満足度を基準としてみると、「③コミュニティ・文化活動の活性化」への満足度が18.9%と高い割合であった。23区で活動を展開しているNPO法人にとっては、コミュニティ・文化活動が十分に活性化しているように見えるということなのだろうか。また、⑦学校教育・社会教育の充実に対して17.6%が政策運営を高評価している。

一方で、区行政サービス全般に比べて、満足度の割合が小さいのは「④生活安全の確保」が、「⑨まちづくり・まちおこし」であった。それぞれ、14.8%、14.9%であった。首都を生活都市として考えてみると、NPO法人から映し出される首都には、住民と一緒に築いていくまちづくりやまちおこしに課題が山積していること、生活の中でどのように安全性を確保していくかという問題があることを意味していると考えられる。

表18 区政運営の評価

値 (n・%) : 「1. 満足」～「2. やや満足」までを集計

	n	%
①区の行政サービス（政策）全般	24	16.2
②住環境の整備	19	12.8
③コミュニティ・文化活動の活性化	28	18.9
④生活安全の確保	22	14.8
⑤公共施設の整備	30	20.3
⑥福祉・医療の整備	30	20.3
⑦学校教育・社会教育の充実	26	17.6
⑧工業・企業の誘致・活性化	12	8.1
⑨まちづくり・まちおこし	22	14.9
⑩観光の活性化	20	13.6

出所) 戸川 (2021) 「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査 (NPO調査)」を元に筆者作成。

(3) 行政とNPO法人の協働に取り組む特別区の対応について

さて、NPO法人からみた行政運営は協働への取り組み状況からどのように評価されているのだろうか。「①区は自治会・町内会やNPO、企業らによるまちづくりの中で仲介役を担っている」に対して肯定している団体は34団体おり、22.9%であった。また、「②全体的にいて、区の政策は区政モニター、パブリック・コメント、住民協議会等により住民の意見が丁寧に反映されている」を肯定している団体は27団体と、18.2%が賛意を示している。前者の方が高い割合であった。これは、区行政がまちづくりの仲介役としての取り組みを果たしているのには間違いはないが、その充実さを要望の受け入れ度から考えてみた場合、課題が残されているということの意味するのであろうか。

表 19 協働に対する特別区の取り組みへの評価

値：「1. A に近い」～「2. どちらかといえば A に近い」を集計

	n	%
A：肯定的意見		
①区は自治会・町内会や NPO，企業らによるまちづくりの中で仲介役になっている	34	22.9
②全体的にあって，区の政策は区政モニター，パブリック・コメント，住民協議会等により住民の意見が丁寧に反映されている	27	18.2

出所) 戸川 (2021)「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

また，Q24 として「あなたの団体は，次の①～③に挙げたような交流をどの程度頻繁に，特別区に行っていますか。を尋ね，特別区と関わる内容を「①機関誌を利用して，支援者募集を呼びかける」，「②区立の施設を活動場所に行っている」，「③区の情報を会員に提供する」に分類して，その程度を「1. 頻繁に行う (週 1 回以上) 2. やや頻繁に行う (月 1 回以上) 3. ある程度 (年に 1 回以上) 4. あまり行わない 5. 全く行わない」によって把握している。表 20 はその集計結果を示す。

表 20 特別区との関わり手段と頻度

値：「1. 頻繁に行う (週 1 回以上)」～「3. ある程度 (年に 1 回以上)」を集計

	n	%
①機関誌を利用して，支援者募集を呼びかける	32	21.7
②区立の施設を活動場所に行っている	60	40.5
③区の情報を会員に提供する	43	29.1

出所) 戸川 (2021)「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

それによれば，特別区の情報媒体誌が NPO 法人の支援者募集の手段になり得ている団体は 32 団体と，21.7% もいる。また，区立の施設が活動場所として使用することができる団体は，60 団体と 4 割程度存在している。過密で過大な人口を管理する上で，ボトムアップなアプローチから政策運営を支えるしくみとして市民活動政策は欠かせないということであろうか。また，区の情報を会員に提供している団体は 43 団体と，支援者の募集機会になり得ている団体よりも 5 ポイント程度高く，29.1% であった。

3.7 政策実施への要望の実現事例

首都に所在し，活動している NPO 法人が特別区の地方政府に要望や要求を働きかけて，その成果を享受している団体はどの程度いるのであろうか。筆者が調査した Q25 の集計結果を示す表 21 によれば，団体からみれば，およそ 1 割弱の団体の要望が政策実施に反映されている可能性がある。

表 21 政策実施・阻止の経験

	n	%
1. ある	19	12.8
2. ない	100	67.6

出所) 戸川 (2021)「地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する調査 (NPO 調査)」を元に筆者作成。

加えて、NPO法人の政策実施の状況を把握してみたい。自由回答欄を設けて得られた記述を基にした表22(a)によれば、活動を通して区議会に陳情する事例も得られ、「2017年に陳情したところ区議会で全会一致で採択」された事例が確認された。さらに、外国人共生政策の分野では、「永住者の受け入れ・支援」に前向きである区の実情も得られた。また、福祉分野では「産前産後の過程にヘルパーを派遣する事業を作ってほしいと要望しそれがなかった」と回答する団体も確認された。つまり、NPO法人の活動が先駆的活動として認識されており、それを受けた行政は支援側として機能するように働いている可能性があるのではないだろうか。

また、「地域子育て支援の事業を、要望を出し合い実施している」という団体もある。それは定期的な行政職員との人間関係が形成される結果、地域社会のニーズを吸い上げるしくみが整っているのであろうか。そして、「福祉サービスが充実した」と回答する団体や、「業務委託」が政策実施の成功事例として挙げられていることも確認された。

また、表22(b)をみると、活動を通じた意見が区政に反映されているということであろうか。「区が作っている人権冊子に新しい課題として掲載」されている事例が確認され、「人権意識調査でも新しい人権」の項目が区民のアンケート調査に反映されたようである。また、「言語に対応した人材」を行政の側が対応するように変わったようである。こうした事例から、「産前産後のヘルパーを派遣する際に資格の要件をなく」したという区の対応と同様に、活動が社会にとって望ましいことが評価された結果として、行政の対応も変容していくというプロセスが確認されるのではないだろうか。

さらに、「小学校入学前の子ども保護者を対象とした事業を協力して企画実施」されることや、「地域団体、企業と連携した地域の環境学習コーディネートシステムの構築」が行われるなど、地域社会運営のしくみの一つとしてNPO法人との連携が組み込まれている事例が政策実施を実現させている事例の一つであった。これらの確認された仮説の一つずつを検証していく必要がある。

4. 首都に所在するNPO法人を媒介として住民と特別区の都市ガバナンスは動いているか

一極集中に歯止めがかからない中で、生活都市として住民の豊かな暮らしと福祉を支える地域社会運営の運用が特別区には求められている。一方で、自らのミッションを掲げて地域社会、日本社会、国際社会を見据えて活動するNPO法人はどのように地域社会運営の一翼を担っているのだろうか。とりわけ、首都に住まうNPO法人が行政とどの程度関与し、住民と協力しながら自らの活動を展開しているのだろうか。本論は、そうした首都の過大で過密な巨大都市の地域公共政策を下支えするしくみの一つとして、NPOなどの市民活動政策の実態を団体レベルから分析することを目的としていた。

団体プロフィールの設立理由を踏まえると、法人化を進める以前から草の根活動を展開している。そして、法人化した現在は首都である東京に所在しながら全国に活動領域を拡げるようなネットワークとして、NPO法人の同業他社のつながりは付加価値を有している可能性がある。また、主観的影響力を尋ねると、活動を通じて地域公共政策への影響力の認識を強めているかもしれない。それは主たる活動分野でみられ、暮らしの生活環境の改善と教育に向けた取り組みに励む団体・組織が多い。

表 22 政策実施の事例

(a) 事例／政策実施 成功

	度数	パーセント
10 年くらい前であるが補助金制度を作っている	1	0.7
2017 年に陳情したところ区議会で全会一致で採択。その後、区としても前向きに検討してくれている	1	0.7
オレンジカフェの実施	1	0.7
永住者の受け入れ・支援を行ってもらえるようにする	1	0.7
横浜市と日本初協働事業をやったことがある	1	0.7
結果的に見直しなどのヒントになっていると思われるものは多いが、別に、それぞれを我々の成果とは思っていない	1	0.7
産前産後の過程にヘルパーを派遣する事業を作ってほしいと要望しそれがなかったこと	1	0.7
地域子育て支援の事業を、要望を出し合い実施している	1	0.7
地域団体と教育委員会が連携した環境学習行事の定着化	1	0.7
点字ブロックの敷設	1	0.7
福祉サービスが充実した	1	0.7
豊島区などで普及啓発の業務委託があった	1	0.7
明確には修正させたとはいえないが毎度要望の際に障害者への理解を求めているところから前向きに考えたい	1	0.7
HP 参照	1	0.7
NPO さわかウォーキングが当方の協力をもとにポールウォーキングの導入をした。同 NPO は事実上杉並区と一体である	1	0.7
該当団体（合計）	15	10.1
欠損値	132	89.9
合計	148	100

(b) 事例／政策阻止 成功

	度数	パーセント
区が作っている人権冊子に新しい課題として掲載。区民に対する人権意識調査でも新しい人権として調査項目とした	1	0.7
言語に対応した人材をおいてもらう	1	0.7
産前産後のヘルパーを派遣する際に資格の要件をなくすこと	1	0.7
視覚障害者のためのスポーツ器具の購入	1	0.7
小学校入学前の子ども保護者を対象とした事業を協力して企画実施している	1	0.7
地域団体、企業と連携した地域の環境学習コーディネートシステムの構築	1	0.7
墨田区が配るノベルティをつくってくれた	1	0.7
毎日の NPO 棄法	1	0.7
該当団体数（合計）	8	5.4
欠損値	139	94.6
合計	148	100

さらに、活動目的を把握した結果、地域社会運営の現場知としてNPO活動が捉えられている可能性がある。それはNPO法人自らが、活動を通して誰かの声を代弁しえるように行動しているからだろうか。実現する利益の範囲のほとんどは地域住民の利益を志向していた。

コロナ禍以前の団体活動と住民・行政との協働状況を見ると、特別区の行政運営の一部にNPO法人が関与している程度は国との関係よりも密に行っている可能性がある。また、コミュニティの問題を一緒に取り組む地域組織との連携の程度をみると、地縁団体との協力関係は、NPO法人同士の協力ほどは上手くいっていないのではないだろうか。同業他社との関係が密であると、行政からの依頼に応諾しやすい。課題に取り組むのに人手が足りないようであれば、人的リソースを互いに補うよう、NPO等の団体同士は良い関係を構築しているのだろう。加えて、活動場所を地縁団体とシェアできるNPO法人もいる。

また、地域住民とのかかわりに着目してみると、4割程度の団体が住民からある程度頻繁に住民の協力を得ている。その中には、イベントの参加やボランティアとして協力し、住民はNPO法人と関係を構築している。地域課題の解決を目指すNPOと住民の間には、住民の利他的行動を基盤としたネットワークの形成も確認できるのではないだろうか。今後はどのようなしくみが働くことで、地域課題を解決できるNPOと地縁団体のネットワークが構築可能であるかを検討したい。

加えて、地域状況および団体運営に関する意見を尋ねると、住民から日常生活の相談を受ける団体が一定数存在している。さらに、行政から相談を受ける団体は過半数を超えている。つまり、地域の公共財を提供する上で、行政だけでは行き届かないニッチなサービスを住民に提供しているのではないか。活動を通じて区行政の人手不足を認識し、それを補うように展開しているという団体は過半数を占める。どのようにして行政から相談を受け、住民の協力がNPO法人の活動を支えているのだろうか。この点は今後の研究課題であろう。

以上の単純な集計結果の知見を基にしてみても、首都に所在するNPO法人を媒介とした住民と特別区の都市ガバナンスの関係は一定程度構築されているのではないだろうか。住民-NPOの関係においては、多世代の住民がNPOの活動に参加しているという調査結果が得られた。それを踏まえると、協働の主体が自治会中心の地域ほど、旧来住民と新来住民の都市生活の間に認識のずれ（知っている／知らない習慣など、活動に参加できる時間／参加できない時間など）が起きている可能性がある。一方でNPOとの連携が進んでいる地域ほど、NPO法人のネットワークが地域活動の運営を新陳代謝させうるかもしれない。すなわち、地域の橋渡し型の社会関係資本を構築する手立てとして住民-NPOの関係をみることができよう。

加えて、住民の協力意識・行動の多寡がNPO法人の活動規模や行政がNPOに相談する程度に対応しているのならば、住民間の協力が「NPO-行政」の連携や協働に一定の影響を及ぼすことも考えられるのではないだろうか。そのように考えると、暮らしの安心・安全を支える都市政策を充実させるための手段として、協働は重要な取り組みである。この研究がさらに進められるなら、NPOが取り組む活動に、住民が協力しやすい方法を解明できる。そして、それが地域社会の“世直し”にどう結び付くかを考察することができるだろう。その延長線上に特別区の市民活動政策に必要な支援方法を具体的に提示できる可能性がある。そうした考察を得るためにも、今後はヒアリング調査を踏まえてさらに検

戸川和成：『地域を紡ぐ市民の信頼と社会参加，暮らしの政策に関する NPO 調査』結果の概要

討したい。

〔参考文献〕

- 内閣府（2014）「【分割版 2】資料(公社)関西経済連合会提出資料」、『第 3 回会議資料（第 3 回地域の未来ワーキンググループ）』（URL：https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/wg3/0416/shiryu_view2.pdf，2020 年 2 月 28 日アクセス）。
- 戸川和成（2017）「東京の都心・下町・山の手のソーシャル・キャピタル較差はどうして生まれるか」、『経済社会学会年報』，第 39 卷，pp. 123-138。
- 戸川和成（2020）「21 世紀・首都・東京の地域社会運営は如何に可能か—特別区におけるローカル・ガバナンスの構造条件とそのパフォーマンスの視点から」、『経済社会学会年報』，第 42 卷，pp. 171-188。
- 産経新聞（2018）「東京 23 区の 3 分の 1 が台風高潮で浸水 都が想定発表」，2018 年 3 月 30 日 23 時 02 分記事，<https://www.sankei.com/affairs/news/180330/afr1803300028-n1.html>，アクセス日：2019 年 7 月 14 日。

(2022.8.3 受稿，2022.11.16 受理)

〔抄 録〕

本論は2021年5月から7月末にかけて筆者が実施した「地域を紡ぐ信頼と社会参加、暮らしの政策に関する調査（NPO調査）」を基に、東京23区の地域社会運営を都市ガバナンス論の視点から考察したものである。首都に存するNPOは「法人化」を進める以前から地域社会運営を下支えする草の根活動（社会サービスの提供活動）を展開している。そして、法人化した現在は首都で展開する活動を経て、NPO法人間の連携のネットワークが構築されている。それは活動領域を全国に展開させるために必要な情報や人的リソースの確保に結びついている可能性がある。

さらに、コロナ禍以前の団体活動と住民・行政との協働状況を調べると、特別区の行政運営の一部にNPO法人が関与している程度は国との関係よりも密に行っていること、NPO法人間の連携は行政からの依頼への応諾のしやすさに結びついていること、地域住民とのかかわりを持っている団体は4割程度を占め、住民の「ある程度」の協力が得られていることが確認された。

本調査結果を踏まえると、NPO法人間のネットワークは地域の橋渡し型の社会関係資本を構築する仕組みとして作用している。そして、NPO法人と地方政府の協働のネットワークが地域公共政策のQOL向上に役立てる仕組みとして必要であると考えられる。