

行政とNPOの協働による分権型社会の創造 — 地方政府のNPO政策を中心に —

牛山 久仁彦
愛知大学法学部助教授

1 はじめに

特定非営利活動促進法（以下、NPO法）が制定されてから、1年半がすぎようとしている。この間に、1,306（都道府県分1,200、経済企画庁分106）の団体の申請が受理され776（都道府県分717、経済企画庁分59）の法人認可がなされており（1999年10月8日現在）、今後も多くの団体が認可されることとなる。いわば、NPO法の制定は、市民の自発的な活動を政府（中央政府、地方政府）が公式に認知したともいえるものであり、その活動の社会的意義についての理解が広がる契機となったともいえる。

NPO法の制定に先立って、その活動が目されるようになったのは、阪神淡路大震災や日本海重油流出事故におけるボランティアの活動を契機としているといわれるが、現実にはまちづくりや福祉の分野における地道な活動や、国境を越えて活動するNGOの活動がそれ以前から行われていたことが大きいだろう。

問題は、それまでこうした活動にたいして政府が認知を進めてこなかったこと、社会をよりよいものにしていくパートナーとしてこなかったことである。また、市民活動（運動）の側でも、政府に対する不信が強く、協働というよりは告発、抵抗の対象として政府を見てきたこと

がある。しかし、少子高齢化の進展、行政需要の急激な増大とニーズの多様化は、「公共性」を独占して公共サービスを担ってきた行政のこれ以上の肥大化を不可能にし、それどころか財政赤字の増大、国債・地方債残高の急激な増加によって、むしろ「小さな政府」を早期に実現することを要請されているのである。

その意味で、NPOの活動には公共サービスの担い手としての役割が期待されているのであり、NPO法が制定されたのも、こうした時代の要請によるものであると見てよいだろう。しかし、一方で日本の政治-行政システムは市民と公共性を分かち合い、協同するような準備ができておらず、むしろ市民の活動を敵対的なものとして警戒してきた経緯がある。それは、住民にとってもっとも身近な政府としての地方政府（以下、自治体）においても同様であり、市民の活動にふれることにむしろ消極的・懐疑的な姿勢が見られたのである。

しかし、NPO法の制定はこうした姿勢を転換させることを行政に求めるものであり、政府、とくに自治体は最前線で市民の活動と向かい合う必要に迫られている。すでに先行的に市民の活動と接し協働を進めてきた自治体は問題点を整理しながら新たなNPOの施策に取り組むこととなり、今まで市民活動にふれることのなかった自治体も遅かれ早かれ同様の課題に直面することとなる。本稿では、自治体における状況に着目しながら、NPOが切り開く分権型社会の可能性について論じるものである。

2 NPO活動の展開と行政

(1) NPOについての整理

NPOとは何かという基本的な問いに答えることは簡単ではない。例えば、ジョンズ・ホプキンス大学政策研究所の非営利セクター国際比較プロジェクトは、NPOの性格を、①フォーマルな組織であること、②非政府組織であること、③利益を配分しないこと（非営利）、④自己統治、⑤自発的であること、と整理している。しかし、こうした定義では、日本の現状に照らしたとき、若干の違和感を生じさせることになる。日本では小規模な市民活動団体が多く、むしろ大規模な業界団体や職能団体がNPOに該当することになりかねない。

NPO法では、12の項目を設けて市民活動団体をの法人格を認証する際の要件を定めているが、これによって認証を受けようという団体にはどのようなものがあるのだろうか。近畿労働金庫が近畿6府県で行った51団体を対象とした調査では、①保健・医療・福祉、を対象とする団体23をトップに、②国際協力11、③まちづくり6、④子供の健全育成4、⑤環境保全3、⑥社会教育1、⑦文化・スポーツ振興1、⑧災害救援活動1、⑨男女協働参画社会形成1となっている。

このように、保健・医療・福祉分野におけるNPOの活動が活発で、かつ要請も多いという現状はほかの地域でも同様であり、少子高齢化の中では当然の結果ともいえる。経済企画庁の調査では85,786の市民活動団体があるといわれ、さらにその数は多くなる可能性もある。こうした法人認可をめざさない団体の活動をどのように捉えていくのかも重要な問題であろう。

(2) NPO政策の考え方

すでに述べたように、NPOと行政の間には協働の関係を構築する必要があるとしたが、これはいかなるものであろうか。「協働」という用語には、「相互に平等な立場で協同しつつ、ある価値をもつ財やサービスを生産するための活動である」（荒木）と考えられるが、そこには公共性を競い合うという緊張関係もはらんでいることにも留意する必要がある。

すなわち、中央・地方を問わず行政はNPOを財政負担を節減するための手段として用いてはならないのであって、あくまでも対等な関係でよりよい社会を産み出していくパートナーであると考えべきである。換言すれば、行政はNPOを安上がりな下請けとして用いることがあってはならないのであって、NPO政策もそうした視点から組み立てられる必要があるだろう。

もっとも、簡単に対等・平等な関係、協働のパートナーということを書いてみても、長年対立と緊張をはらんできた政府とNPOにとって、そこに具体的イメージを描くことは難しいであろう。また、現実にNPOと政府、あるいは競合相手としての民間企業とNPOの間には依然としてかなり大きな力量の開きがあることは疑いのない事実であり、それぞれの特性と役割を生かした協働のシステムを考えていかななくてはならないであろう。

NPOと政府はそうした点に留意し、さまざまなスタイルの政策を展望し、関係を構築していく必要がある。NPOの制定によって、経済企画庁と都道府県自治体においては、NPO法人の認証等の事務がゆだねられてNPO政策への取り組みが始まっており、神奈川県民活動サポートセンターの設置のように先進的事例も見られるようになっている。しかし、市町村自治体ではそうした取り組みは始まったばかりで

あり、早急に考え方を整理、取り組みが始められねばならないであろう。

3 地方自治体のNPO政策と自治体行政の革新

(1) 自治体NPO政策の方向性

それでは、自治体はどのようなNPO政策に取り組むべきであろうか。これまで、自治体が進めてきた施策の多くは、NPOの活動を「育成」「支援」するためのものであり、NPOの育成にむけた資金援助や活動場所の提供が主なものであった。行政は、あくまでも市民の活動を支援するものであって、公私関係や公共サービスのあり方に踏み込むような取り組みを行うことには躊躇があったのではないか。条例や要綱では、活動場所の提供や補助金の交付がもっぱら定められ、市民の活動を対等な協働のパートナーとして位置づける姿勢は見られなかったように思われる。

それでは、NPOとの協働を進める自治体の政策はどのような方向性で進められるべきであろうか。一つの視点としては、自治体がさまざまなメニューと段階を設けて多様なNPO政策を展開することがある。NPOの生成・成長・発展段階を通じてなるべく多くの団体が公共サービスの担い手として参加しやすい条件整備を行っていくことが必要であろう。

まず第一に、NPOの発足準備ないしは発足間もない団体に対する政策として、場所の提供・情報提供・人材育成（政策アドバイス）・資金援助などが考えられる。この段階では、地方政府がイニシアチブをとることが多いが、これはトゥレーヌが指摘したテクノクラートが指導的役割をもっている状況に対応している。地方政府が先進的政策をとる場合において、それ

を拒否するいかなる理由も存在するものではないし、それを必要としないと考える団体は参加しなければよいのである。

第二に、NPOが成長段階にある場合には、場所の提供を継続しながら、資金援助を縮小し、自立を促す必要があるであろう。いわば協働のための準備段階にあるのであり、NPOのサイドでもそうした自覚が求められる時期でもある。

第三に、NPOの発展段階においては、基本的には行政は「支援」をやめ、協働のための施策を展開することとなる。この段階では、地方政府はNPOに対して行政サービスを委託し、対価を支払うことによって間接的に活動を促進することになる。また、外郭団体などで行っている業務をこれら団体に移していくか、あるいは外郭団体そのものをNPO化していく方向性が探られねばならないだろう。

この発展段階においては、NPOは行政にとって公共性の質を競い合うライバルであって、緊張関係をはらみながら協働するパートナーなのである。したがって、NPOが歴史形成行為の主体として、地方政府に対して問題提起を行い、それによって政府そのもののあり方に変更が加えられる必要があるであろう。

(2) NPO政策への自治体の取り組み

とくに、第三の発展段階に応じた先進的な取り組みを行っている例を示しておきたい。1999年6月に成立した箕面市非営利公益市民活動促進条例は、そうした試みを条例化し、NPO政策を進めようとする例として注目できる。この条例の特徴を概略的に述べると、①「非営利公益市民活動団体」を市が認証し、②その活動を促進するために積極的にそれら団体と協働する、③さらに市が行う公共サービスの実施主体としてそれら団体の参入機会を提供する、④その促進のための委員会を市長の諮問機

関として設置する、というものである。

この条例は一時継続審議とされたが、審議が難航した理由の一つは、この条例が「支援」ではなく「促進」、さらには「協働」を強調したこと、また「非営利公益市民活動団体」が市の公共サービス事業を実施するために、市が努力するという点が理解されなかったためである。従来の行政のスタンスとして市民の活動は「支援」するものという理解が改められず、条例制定の障害となってしまったといえよう。

ともあれ、この条例の制定によってNPO法よりも広い範囲で市民活動が市によって認知され、公共サービスの担い手としての役割を果たすことになった意味は大きいであろう。

このような先進的な取り組みはまだ始まったばかりであり、未だ全国自治体に波及しているとは言い難い。しかし、前述のような方向性のもとに動き出している自治体はいくつか見られ、さらに三重県の試みのように、県行政そのものの革新にNPOが役割を果たす事例もある。NPOは、公共サービスの担い手としての役割を果たす中で、政策にも熟知し、政府活動に対する関心も高い。行政とは違う生活者の目で行政を見ることの意味も大きいであろう。NPOの活動は、その意味で自治体行政の改革、生活者の視点からの行政の革新にも一役買うこととなるのであり、政治・行政のありかたにも影響をあたえることに注目しておくべきなのである。

4 むすびにかえて

以上みてきたようなNPO活動と行政との協働は、一方で進行している地方分権改革にとっても重要である。分権改革は単なる中央政府から地方政府への権限委譲にとどまってはなら

ず、政府から市民への分権こそ視野に入れるべきものである。その意味でNPO政策が、既述のような方向で展開されるならばその効果は計り知れないものがあるだろう。とくに自治体は住民のニーズに合わせたサービスを、公共私で分かち合いながら供給していく中で、分権的な社会の構築に向けた革新を遂げざるを得ないのである。

また、会社中心の生活や経済のあり方にも変更を加える予兆もある。多くの企業でボランティア休暇が認められ、企業の社会貢献活動としてNPOへの物心両面での支援も活発になっていることは注目すべきであろう。このことが多くの人々の目を地域に向けさせることとなり、地域の政治・行政への関心を高めることにつながるのを期待したい。

NPO活動の広がりや、経済的な効果や雇用面での貢献に加え、ここで述べたような政府・行政の革新にも貢献していることを確認してむすびにかえたい。 (うしやま くにひこ)

【参考文献】

- 荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい、1990年
牛山久仁彦「地方政府による市民セクター支援政策の現状と課題」『法経論集(愛知大学)』第148号
NPO研究フォーラム『NPOが拓く新世紀』清文社、1999年
川崎市『市民活動支援政策に関する調査研究報告』1997年3月
経済企画庁国民生活局編『市民活動レポート』1997年4月
辻山幸宣編著『分権時代の自治体職員7 住民・行政の協働』ぎょうせい、1998年
東京市町村自治調査会『市町村とNPO—市民セクターへのパワーシフト』1999年4月