

## NPOとの協働で真の地域主権社会を実現しよう

### はじめに

昨年度当委員会は、地域の活性化のための行政のあり方を広域的な視点で捉えて、大阪府と大阪市の一体的行政を実現すべく「府市統合」を提言した。その際、地方の行政組織や制度のあり方に重点を置き、行政の組織制度の側面から提言を行い、そのフォロー活動として住民へのアンケート調査や府議会の委員会における講演等を行ってきたが、行政改革推進の必要条件は「首長の強いリーダーシップ」「自治体内部における改革の実行部隊の存在」「世論の支持」であるとの認識を強く持った。そのため、住民アンケート結果を発表する際、「自治体の枠組みのあり方を選挙の争点に、さらには住民投票を」との世論の高まりや、改革派首長の出現を強くアピールしたところである。

一方、2000年4月に地方分権一括法が制定され、地方分権の流れがスタートしたものの、地方自治体内部の改革の動きは見えにくく、地方の「自立能力」の向上や行政改革の断行が不可欠である。ところが、中央集権体制の下で地方の行政職員の自主性や主体性の芽が摘み取られ、また、国民も過度に政府に依存するようになったため、行政職員や住民の意識改革が進まず、行政改革の遅れの一因となっている。

さらに、財政面においても、国から地方への財政移転の仕組みが改善されず、負担と受益の関係が不明確なまま、財政規律の破綻を招いたことから、国と地方は合わせて700兆円という膨大な長期債務を抱えており、行政のスリム化は喫緊の課題となっている。今こそ、PFIなどの活用により官民の役割の見直しや公共サービスのあり方そのものの発想の転換が必要である。

また、少子高齢化社会の到来や経済のグローバル化の進展により、医療、福祉、環境、国際化などの新しいニーズを住民が求めているが、多様化するニーズに行政は対応できないため、新たな公共サービス実現の仕組みが必要となっている。

そうした中、住民の求めるサービスと行政の提供するサービスとのすきを埋める役目を果たしているボランティアや非営利団体(NPO)、非政府組織(NGO)の活動が、世界的にも台頭している。NPOは、多様化する地域の住民サービスの新たな担い手として、行政に対する住民参加の橋渡し役として、さらには富や資源の再配分の新たな媒体として大きな可能性を持っており、住民本位の真の地域主権社会の実現に向けた牽引役となることが期待できる。NPOを活用することにより、住民は、自分にできることは自分で行い、行政は、本来担うべき必要最低限の住民サービスの提供に特化していくという真の地域主権社会の実現が可能になるのである。

今年度は、このような視点から、行政とNPOの協働のあり方について調査・研究し、真の地域主権実現に資する6つの提言に集約した。

1 行政への提言

提言 1 介護から街づくりまでNPOと協働し、行政のスリム化を進めよう

(1)多様化する住民ニーズに迅速に対応するためNPOとの協働を

少子高齢化社会の到来、国際化の進展などにより、住民の求める地域サービスは拡大し、かつ多様化している。行政は、そうした新たなニーズに対応することを求められる一方で、財源不足が深刻になる中、多様化したサービスを網羅的に提供することは困難な状況になってきている。

加えて、行政が根源的に持つ制約条件もある。全体の奉仕者である行政には、常に公平・平等が求められることから動きが鈍くならざるを得ない。これが顕著に見られたのが、阪神・淡路大震災時の行政の対応であった。例えば、弁当が援助物資として届いた際、行政は住民の数に対して少ない弁当を平等に配分する手段に窮し、その間に賞味期限を過ぎ、全ての弁当が無駄になった例もあるが、NPOやボランティアは自らの判断と責任で配布の優先順位を決め、全ての弁当を人々に届けていた。最終的には、行政も全面的にNPOに依存することにより、成果を挙げている。

また、大阪府下においては1,200人(日本国内では1万9千人)の日本語指導を必要とする生徒がいるが、公式に日本語指導を受けているのは86%(文部科学省調べ)で、14%は日本語指導すら受けていない。今回、視察したNPO法人「多文化共生センター」では、行政が取り組んでいないこうした新しい課題に気付き、多言語での医療相談や行政手続きのサポートを通して地域の課題解決に貢献するなど、国内でも先駆的な取り組みを行っている。

このようにNPOは、自ら「なすべき」と使命感を発揮できる部分に特化して、自己責任の下、優先順位をつけて自発的に様々な取り組みを行う活動団体であるため、多様化したニーズに対し、迅速にサービスを提供することが可能である。

これからの時代において、行政が多様化する住民サービスを新たに自前で提供することは、十分には期待できない。当委員会は、NPOを「Non Profit Organization」あるいは「Not for Profit Organization」の「非営利団体」として捉えるのではなく、「New Public Organization」、つまり「新しい公益の主体」として位置付け、国際化への対応など多様化する住民ニーズに迅速に対応するために、行政がNPOを積極的に活用し、NPOとの協働を推進することを提言する。

(2)NPO先進国レベルまで行政のスリム化を

NPOは、新しい公益の担い手として、どこまで役割を果たせるのか。その答をNPO先進国に見ることができる。例えば、NPO先進国のアメリカでは政府より先に「自治組織」ができたという歴史的経緯もあり、NPO活動が非常に盛んである。サンフランシスコ市では、議員が11人で、市長の年収が300万円というミニマムサイズで、都市計画のような分野までNPOは非常に大きな役割を担っている。

また、かつて「鉄の街」として栄えたアメリカのペンシルベニア州ピッツバーグ市では、製鉄

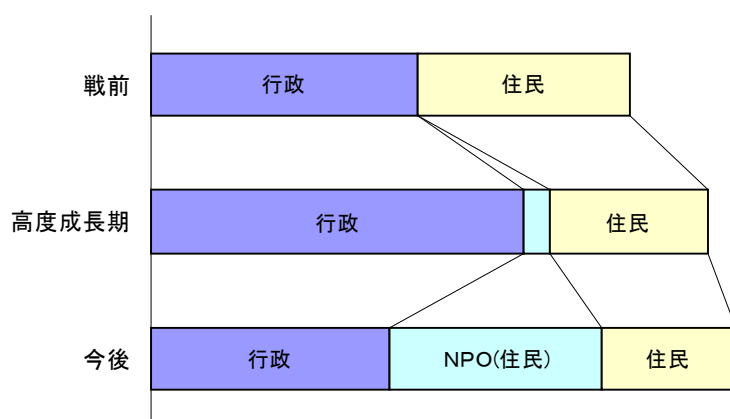
業の衰退とともに閉鎖された工場跡地に、NPOが公園を作り、住宅を建てるなど、NPOの役割が街づくりにおいて欠かせないものとなっている。その際、製鉄業衰退とともに税収減となっていた市は、NPOと連携する一方で、行政を効率化し、税収にあった予算を組み、職員数も削減している。

関西においても、介護から都市計画まで、全ての分野でNPOが設立されており、今後、行政がNPOと連携すれば、自治体各部局や外郭団体とのサービスの競争や協働が促され、結果として行政の効率化も期待できる。例えば、現在、大阪府、大阪市にはそれぞれ約70の外郭団体がある。これらの外郭団体の中には、設立当初の存在意義を低下させているものも多く、「親方日の丸」的な運営で債務超過状態に陥っている団体もある。大阪府、大阪市ともに外郭団体の見直しを始めているが、今後、全ての団体について、廃止も含めて抜本的かつ徹底的な見直しを進め、存続する場合にもNPOや民間企業と競争し、協働すべきである。

また、外郭団体のみならず行政自身も、NPOとの協働や民間企業への委託などによる競争原理を導入すれば、優れたサービスを提供できる組織以外は淘汰され、行政のダウンサイジング、スリム化が促進される。今後、行政は必要最低限のパブリック・サービスの担い手へと特化していくことが望まれる。

しかし、現在のわが国の公務員制度では、職員の身分保障が厳格なため、職員数の削減は退職による自然減と新規採用抑制によらざるを得ず、業務の効率化を実現したとしても公務員を削減することができないという特異な仕組みとなっている。NPOとの協働の推進にあわせて、行政においても、一般民間企業が現在導入している制度に倣い、能力主義・成果主義による給与体系、早期退職制度の導入や雇用保険の適用をはじめ、民間企業出身者の積極的採用、或いは民間企業への転籍、解雇制度の整備などを真剣に検討すべきである。

図 公共サービスの担い手と量の推移

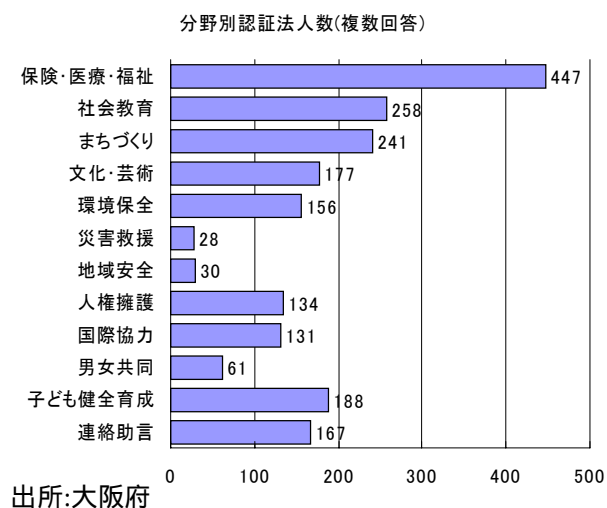


### (3)大阪の都市再生はNPOとの協働で

関西の地盤沈下はその速度をやや加速しており、関西の再生に向けた喫緊の課題は、いかに競争力をつけ、地域として「人、企業、情報、投資」を集めるかである。そのためには、都市の魅力づくりが欠かせない。さらには、その都市の魅力を資源にして、関西の強みを発揮できると期

待される「バイオ」「集客・観光」等に力を結集する必要がある。都市の魅力づくりにおいては、神戸などにおいては、地域の住民や企業と自治体が協働して街づくりを行い成功している。しかし、大阪においては、NPOや企業など地域と一体となった街づくりの取り組みが遅れており、行政主導で実施した第3セクターのプロジェクトでは多額の損失を計上している。本来、都市のビジョンはその街を愛する住民が、その街の文化を活かして作成してこそ、他の地域にない個性的なものになり、成功するのである。大阪市は、都市再生プロジェクトの推進に、NPO法人「長堀21世紀計画の会」のような有能なNPOとの協働を図るべきである。

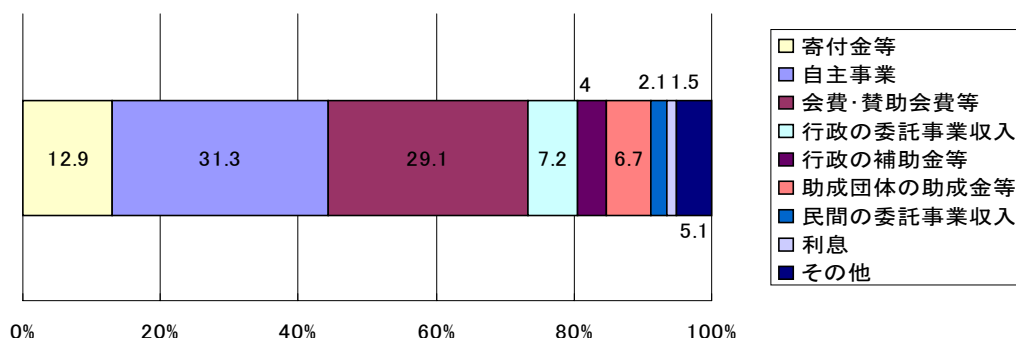
図 大阪府における分野別認証法人数(2003年2月末現在)



## 提言 2 寄付税制などの支援策を充実させよう

NPO活動を発展させるためには、NPOの財政基盤の強化を図ることが重要であるが、現在の収入内訳を見ると、事業収入、会費等の自主財源が中心であり、寄付は12.9%に過ぎず、住民のNPO活動に対する関心の高まり程には、NPOへの寄付増加に結びついていない。特に、住民が個人として行う寄付の割合は、欧米と比較にならない程低い状況である。

図 NPOの収入内訳



出所:経済産業研究所

図 日米の寄付金収入の構成比

|    | 日本(1999 年度)  | アメリカ(2001 年)    | アメリカ/日本 |
|----|--------------|-----------------|---------|
| 個人 | 324 億円( 6%)  | 1770.5 億ドル(84%) | 655.7 倍 |
| 企業 | 4830 億円(86%) | 90.5 億ドル( 4%)   | 2.2 倍   |
| 財団 | 476 億円( 9%)  | 259 億ドル(12%)    | 65.3 倍  |
| 合計 | 5630 億円      | 2120 億ドル        | 45.2 倍  |

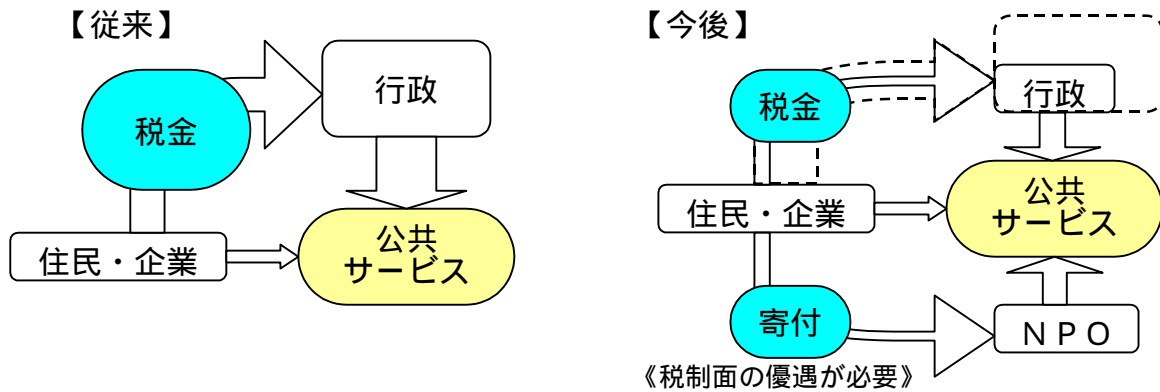
出所:NPOデータブック、AAFRC Trust for Philanthropy、1 ドル=120 円で計算

現状では、寄付した者の税制上の取扱いが有利となる認定NPO法人の数が、2003 年 2 月時点で 12 しかない。平成 15 年度税制改正により 4 月 1 日から、認定NPO法人にみなし寄付金制度の導入が行われるが、公共性の高いサービスを提供している法人の認定拡大が必要である。

公共サービスは、従来、行政が集めた税金を再配分することにより、実施されてきたが、今後は行政の担う領域が縮小する一方で、個人や企業がNPOを通じて「公」を担うことになる。その場合、強制的に徴収され個人の負担と使途の関係が不明確な税金より、自分が実施して欲しいと思う分野に費用を払うという意味で、究極の目的税と考えられる「寄付」をすることにより富や資源の再配分を効果的に行うことが求められる。NPOは、個人の寄付やボランティアを通じて、ソーシャル・キャピタルを豊かにするとともに、こうした資源を必要な所に分配するという重要な役割を担っているのである。

ソーシャル・キャピタル...社会関係資本、市民社会資本。信頼、社会規範、相互扶助などコミュニティのネットワークを形成し、そこで生活する人々の精神的な絆を強めるような見えざる資本。

図 公共サービス実現の流れ



今後、社会全体でNPO活動を支えるため、政府においては、より一層、住民や企業からNPOへの寄付が促進される支援策として税制面での優遇措置を講じるべきである。こうして、NPOを通じた資源再配分が拡大すれば、行政による資源再配分のあり方も徐々に見直されていくことになると思われる。寄付税制の充実が、わが国の硬直的な税財政の仕組みを変えていく風穴となることを期待したい。

また、現在、政府において、公益法人制度の見直しが検討されている。その過程で原則非課税のNPO法人などに対する課税のあり方を改め、原則課税としたうえで、一定の条件を満たすものについては「登録法人」として非課税とする案も検討されたが、一方で、検討の対象に学校法人、社会福祉法人、宗教法人等の特殊法人が含まれていないなど、中途半端な見直しとなっている。改めて、税の原点に立ち返って、学校法人、社会福祉法人、宗教法人など他の非営利法人を含めて、全体を抜本的に見直すことが必要である。

- 一定の条件...
- ・事業活動の公益性、公共性が高く社会貢献性があること
  - ・内部留保を一定水準以下に制限していること
  - ・利益分配を制限し、解散時に団体の財産を国などに返すことを基本とすること
  - ・会計帳簿や活動内容の公開など、情報公開を徹底し適正な組織運営が行われていること

その他、視察したNPO法人からは、行政からの委託事業収入が経常経費として使えないため、什器等の購入がままならないとの意見も聞かれた。委託の成果を出さないで経費を使うのは論外としても、求められた以上の成果を出した上で残った委託事業収入の使途については規制を緩和すべきである。

現在の地方分権改革の流れは、中央主導で動いており、これまでも中央省庁の再編による行政のスリム化、地方分権一括法による国から地方への権限の移譲など、制度面の見直しは行われているが、結局、既得権益を持つ官僚や政治家等の抵抗に合い、制度改革が骨抜きにされ、形骸化されつつあるのが現状である。

特に地方では中央以上に業務を進める手順が前例主義的で自主性・自発性に乏しく、各部局の縄張り意識も強く、縦割り行政が常態化しているため、社会変化への対応が非常に遅い。

地方が自主性・自発性を発揮するためには、地域経済の実態や歴史、風土、文化など地域の情を反映した地域独自の政策を「主体的」に実施していく、真の意味での「主権意識の確立」が急務である。そのためには、権限や税財源の移譲という制度面の改革にあわせて、行政職員の意識改革、あるいは住民の意識改革が欠かせない。

行政職員の意識改革には、前例にとらわれず民意の後押しを得ながら政策転換を実現していく強いリーダーシップを備えた首長の存在が不可欠であるが、これに加え、当委員会では、NPOと行政の協働についての調査・研究をする過程で、NPOの持つ「情熱」「自発性」が行政職員に本来必要なパブリック・サーバントの気概を取り戻してもらう「内部」の改革の触媒となりうるのではないかと考えた。

そもそもNPOは、行政の対応に満足できない住民が主体的に立ち上がったものであり、かつては1960年代の公害反対運動に端を発し、1970年代には企業財団、国際的NGOが活動を始めている。その後、1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに、行政が十分に機能しない状況下においてもボランティアやNPOが機動的に動くことが世間に注目され、1998年12月「特定非営利活動促進法(NPO法)」の施行以来、急速に活動範囲を拡大している。NPOには、自発性、機動性、迅速性に加え、純粋な奉仕の精神という特長があり、NPOとの協働は行政職員に刺激を与えることになる。

例えば、宮崎市立図書館は、NPO法人「MCL(=Miyazaki City Library)ボランティア」との協働を通じ、NPOが派遣するボランティアと市職員が共に図書館で働いており、このため職員は常に「見られている」「もっと勉強しなくては」という緊張感を持ち、サービスや業務能力向上に繋がるなど、NPOは行政職員の意識改革に大いに貢献している。

このようにNPOと行政が協働することにより、NPOの持つ自発性、機動性、迅速性や純粋な奉仕の精神に行政職員が刺激を受け、自らの本来の役目について再認識することが期待される。

地域主権の時代の新たな行政ニーズに積極的に対応していくパブリック・サーバントとしての気概を取り戻すためには、行政職員は優れたNPOに学ぶべきである。

### (1)地域主権の時代に必要な住民意識や「ソーシャル・キャピタル」の形成を

戦後の高度成長を支えた官主導・中央集権型の「護送船団方式」に長く浸かってしまった結果、住民は行政が提供する公共サービスに対する関心を失い、行政は「お上」が一方的に行うものと諦めている。

しかし、今後は、「補完性の原理」に従い、住民が自らできることは自ら行い、そうでないものは基礎的自治体が行うという社会を目指さなければ、地域主権の実現は困難である。そして、そのためには、住民自らが主体的に自治意識を持つ必要がある。

その点、NPO活動は、従来の「お上が行う公共」という上下関係のあった住民サービスを、行政との協働という形で「市民参加の公共」へ平面化することができる。そのため、サービスの担い手と受益者との間に上下であるという感覚が生まれず、住民の行政への抵抗を軽減することが期待できる。

また、住民のNPOへの積極的な参加や活発な寄付、ボランティア活動は新たな共同体意識「ソーシャル・キャピタル」を生み出すこととなり、信頼、社会規範、相互扶助などコミュニティのネットワークを豊かにする。ソーシャル・キャピタルとは、こうした目に見えないけれども成長や開発にとって有用な資源と考えられるものであり、道路、港湾、橋や学校、病院等のインフラといったハード以上に欧米では重視されている。

大阪府は現在まで27年連続ひたくり全国ワースト1という不名誉な記録を更新しているが、ソーシャル・キャピタルが豊かになれば、自主自立と互助の精神が芽生え、ひたくりをはじめとした犯罪の少ない、治安の良い、住み良いまちになることが期待できる。

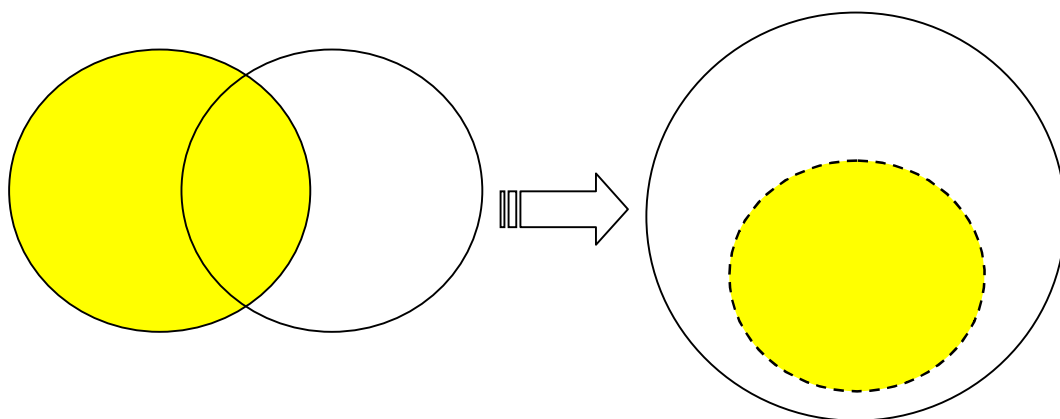
このようにNPOは、新しい形の郷土愛などを住民自らが育んでいく有効な手段であるとともに、従来のヒエラルキー社会よりも、今後のネットワーク型社会に適した活動形態であり、NPOを主軸にして新しい共同体意識を形成することを提言したい。

### (2)会社人間は意識を変え、社会参画を

また、会社経営者やサラリーマンなどの会社人間は、会社人であると同時に社会人であることを再認識する必要がある。サラリーマンは会社に対する帰属意識が強く、住んでいる地域に対する帰属意識は薄いのが現状であるが、企業活動とは別のところにも、自己実現・社会貢献への意欲を満たすものは存在することを認識すべきである。住民の社会参加は、いわゆる「会社人間」から脱却し、「会社で働き、併せて社会でも働く」意識への転換を促す。日本の多くのサラリーマンは、会社人と社会人の関係を2つの円が部分的に重なったものと描く人が多い。本来、社会人としての資質を持たない会社人はありえず、会社人であって一部だけが社会人であることは考えられないにもかかわらず、そう描く会社人が非常に多いことは社会全体としてみても問題である。NPOの活性化により会社人の社会人化がなされることは、社会にとってプラスであるばかりでなく、企業にとってもプラスになると考える。

これからは、会社人も意識を変え、社会参画を進めなければならない。企業も社員の社会参画を応援する制度の構築に努力すべきである。

図 会社人と社会人の関係  
【よくある間違い】



### (3)新しい「自己実現の場」としてNPOへの参加を

経済のグローバル化、右肩上がりの経済成長の鈍化などを背景に、終身雇用や年功序列に代表される従来の日本型経営が立ち行かなくなり、雇用に対する社会全体の価値観が変化してきたため、企業は人事システムの改革を行う一方で、従業員も自己実現の場を仕事に求めている「会社中心」の人生観を改めつつある。いわゆる「就社意識」が希薄になっている。また、男女共同参画社会の実現が求められているものの、現実の問題として主婦や高齢者等の自己実現の場は少ない。

このように社会が変容する中であって、NPOは新しい「自己実現の場」を提供し、住民の「新しい活躍の場」として雇用を拡大する可能性も秘めている。さらには、NPO活動を通じ、住民にとっては行政との距離が近くなり、要望や意見が反映されやすくなるとともに、行政にとっては地域密着のNPOを核とした住民の行政への参加が促進されるといったメリットがある。

少子高齢化社会を迎え、NPO活動は参加の方法が多様であるというメリットを有し、老人や主婦、学生、サラリーマン等はそれぞれの生活パターンに合わせることができる。新しい「自己実現の場」としてNPOに参加し、地域を愛し地域のために貢献する人材の輪を広げていくことが、そこに住む人々に期待される。

##### (1) マネジメント力の強化を

NPO は可能性を秘め孵化したばかりの成長段階にある。にもかかわらず、NPO 法の施行後は NPO の文字が新聞に出ない日はほとんど無い状態で、NPO といえど何でもできそうな可能性すら感じさせ、実力以上に評価されているのが正直なところである。

NPO が地域主権の主角として社会を変えていくためには、NPO 自身が抱えている課題を克服しなければならない。

NPO の O は、本来 Organization = 組織であるが、「おっちゃん」や「おばちゃん」の頭文字 O の集まりと揶揄されることがあるように、組織としてのマネジメントの基盤がはなはだ脆弱である。今の NPO が伸びない最大の理由は「マネジメント能力の不足」だと言われている。

その解決のためにはまず、NPO 自身の意識改革が必要であり、ボランティアとの違いを自覚し、所与の課題に対して成果を挙げる、というプロ意識を持つべきである。NPO の特性である専門性、機敏性や多様性は、他との協働等を通じて発揮され、評価されるものであり、中途半端な意識では許されないことを忘れてはならない。

また、NPO のマネジメント力強化のために、企業や行政の協力も不可欠であり、企業や行政は組織をマネジメントできる人材を提供することが求められている。企業には、組織を運営する能力を備える人材が比較的豊富である。そうした能力を備え、NPO のミッションに共感する「志」のある人材が、NPO で活躍することが期待されている。

##### (2) 外部からの評価システムの導入を

1998 年 12 月の NPO 法施行後、4 年余りで NPO 法人数は 1 万を超え 2003 年 3 月末現在 10,664 となり、全国の中学校の数とほぼ同数である。住民自らの手で、自発的に公的サービスを提供しようとする動きが加速していることは望ましいが、現状は玉石混交の状態であり、内閣府や各都道府県が NPO 法人設立認証の状況を紹介しているホームページでも「(注)ここで掲げられている団体に対して、内閣総理大臣(各都道府県知事)がお墨付きを与えたわけではありません。」と注意書きが記されている。

これはひとえに、どの NPO を信用して良いのかの評価基準がないことに起因している。そのため、当委員会が調査した自治体や NPO の話では、新しい協働相手の NPO を見つけるためには、これまでに実績のある信頼できる NPO の紹介によるのがほとんどだということであった。NPO の数が少ない初期段階では、このような人的ネットワークが有効であったが、現在のように数が増えると、実績のある人の紹介だけでは優良な NPO が見過ごされてしまう恐れや、既得権を持つ NPO が優遇され、行政とのつながりが深い一部の人が特権化してしまう危険性も高くなる。

これまで、評価基準がなかなかできない理由として、専門性が高く多様性に富んでいる NPO

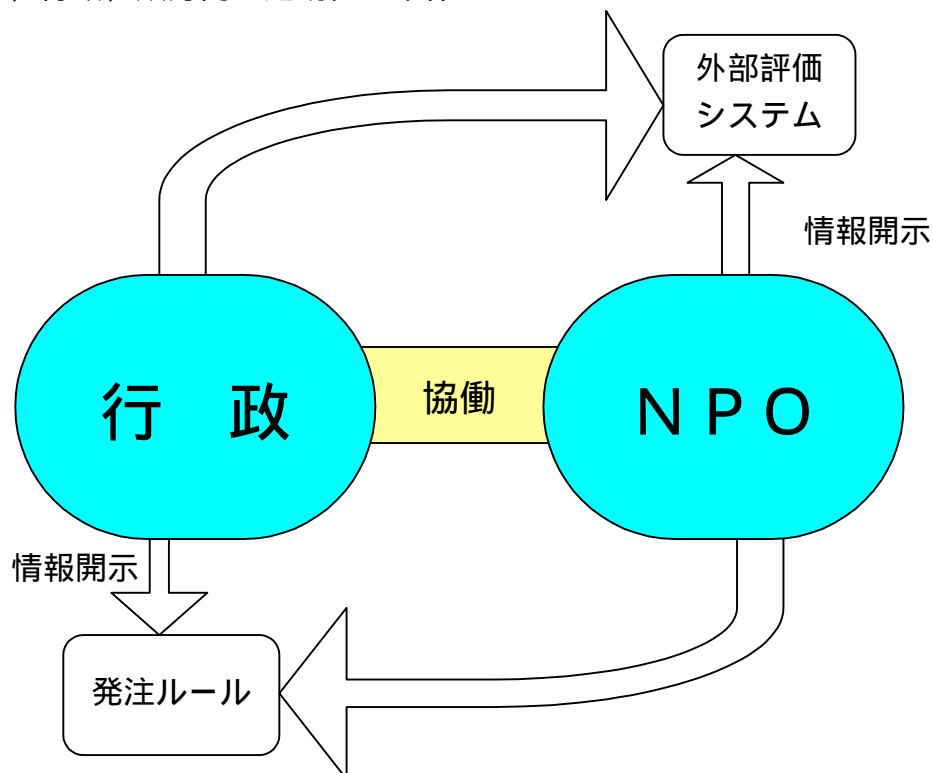
を一つのものさしだけで判定することは望ましくないことや、国がNPOを評価すると、認証制の趣旨に反するということが挙げられてきた。

しかし、NPOが新たな公益の担い手として行政に参画するためには、的確な業績評価を行うことが必要であり、まずは、NPO自体が自身の取組みを、例えばインターネットのホームページで積極的に情報公開し、それに対して、利用者である住民や自治体担当者が満足度を申告するなど、外部からの評価システムに代わるものを導入し、Plan-Do-See のマネジメント・サイクルを構築し、活動実績の情報開示を手掛けるべきである。

将来的には、帝国データバンクや東京商工リサーチが民間企業を評価するように、独立した第三者機関(民間企業でもNPOでもよい)が多様な評価項目によりNPOを評価する外部評価システムを導入する必要がある。

また、行政においても、社会的・公益的な目的を実現するためのNPOとの協働事業等を行う際は、一定の発注ルールなどNPO向けの基準を整備し、それを明示するなど、NPOと行政が協働しやすくなる仕組み作りにも努めるべきである。

図 NPO、行政、双方向に透明性を確保



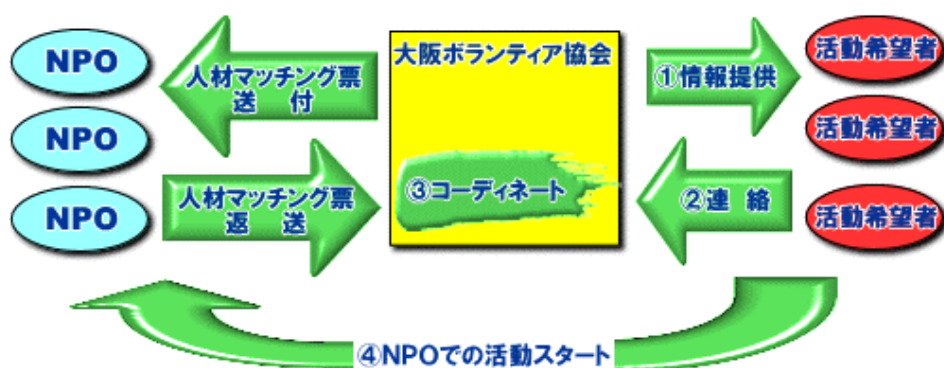
### (1)社会全体での基盤整備を

今後NPOが行政、企業と協働するためには、対等な主体として自立し、広く住民から認められなければならないが、日本ではNPOの活動基盤がまだまだ脆弱であり、草創期にあるNPOに対する支援策の充実が求められる。現在、行政が行っている支援策としては、昨年、大阪府が大阪NPOセンター、大阪市がpiaNPO(事務所ビル)をオープンしたことに見られるように、NPO活動拠点の整備やガイドブック作成によるNPO活動の啓発などが挙げられる。

また、視察した「宮崎市立図書館」のように行政主導のNPOが設立されている例もみられるが、こうした関与もNPOの発展の初期段階における支援の一形態として有効である。NPOには、行政の下請けではないという自立心が強く、行政主導の活動には抵抗感を持つ人が多いのも事実だが、地域の活性化を担う新しい経済主体としてNPOを育成していくには、行政が設立段階から支援することも重要であると考ええる。

一方、NPOに対する関心が高い地域においても、NPOが参加者を募集しても活動希望者がなかなか見つからないという状況が見受けられる。そのためNPOと活動希望者を具体的に結びつける公的な仕組みが必要である。現在、大阪ボランティア協会では、豊かな経験や技術・能力を持った大阪府職員の退職者等をNPOに紹介する「NPOとの人材マッチングシステム構築事業」を実施しているが、こうした取組みを軌道に乗せ、早期に広く一般住民からも募集できるような公的な仕組みの構築が望まれる。

図 NPOとの人材マッチングシステム



また今後は、自治体を早期退職した職員にNPOを設立させて、設立から数年は補助するが、その後は自立して運営してもらうような仕組みも考えるべきである。その際、もちろんNPOが新たな天下り先にならないよう注意しなければならないが、そもそも自治体職員は公共サービスを提供する専門家であるので、住民の求めるサービスを上手く汲み上げることが当然できるものと考ええる。

## (2)企業は、社会貢献活動の充実を

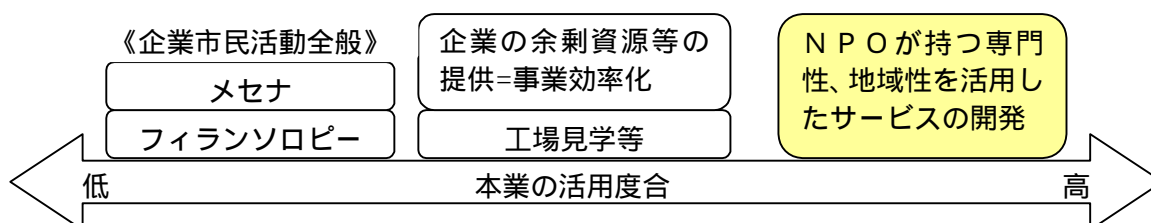
企業は、利益の追求のみならず、顧客、従業員、地域社会等のステークホルダーの社会的な期待に応える必要がある。企業は、経済の長引く低迷による業績の悪化に苦しんでいるが、企業市民として、芸術支援活動、福祉活動やNPOへの支援が期待されており、引き続き社会貢献活動に努める必要がある。

また、企業は本業のパートナーとしてNPOと協働することも重要である。例えば、少子高齢化の急速な進展により、医療や介護といった直接的サービス以外にも、製品やサービスのバリアフリー化など、高齢者向けに改良したサービスが必要になると思われるが、こうしたサービスの提供やバリアフリー製品の開発においては、専門知識を持ち、かつ高齢者の具体的なニーズを把握しているNPOが大きな役割を果たすことが期待できる。さらに、リスクマネジメントの一環としてNPOから本業の評価やモニターを受けることで社会的価値の向上を図ることが考えられる。例えば、環境問題において、企業の生産工場や製品、サービスが、環境に適切に配慮しているかどうかを環境問題に精通したNPOから政策提言や評価を受けることにより、企業イメージの向上や企業評価の改善を図ることが期待される。

企業の本業とNPOの協働は、NPOが経済主体として自立することを促し、結果として地域主権を目指す望ましい社会に繋がっていくと思われる。以上のことから、企業は、まず企業市民としてNPOを支援し、さらには本業におけるパートナーとしてNPOとの協働を図るべきである。

さらに、欧米では収益性などの財務的評価に加えて、社会、環境、倫理といった社会的評価も考慮して行う社会的責任投資が活発化しており、社会貢献活動に優れた企業を選定し個人や機関投資家への情報提供を行う評価機関が存在しているが、日本でもこうした例を参考に、NPOへの支援や社会貢献活動を積極的に行う企業に対してインセンティブが働く仕組みづくりも重要である。

図 NPOと企業の協働事例



## 参考資料

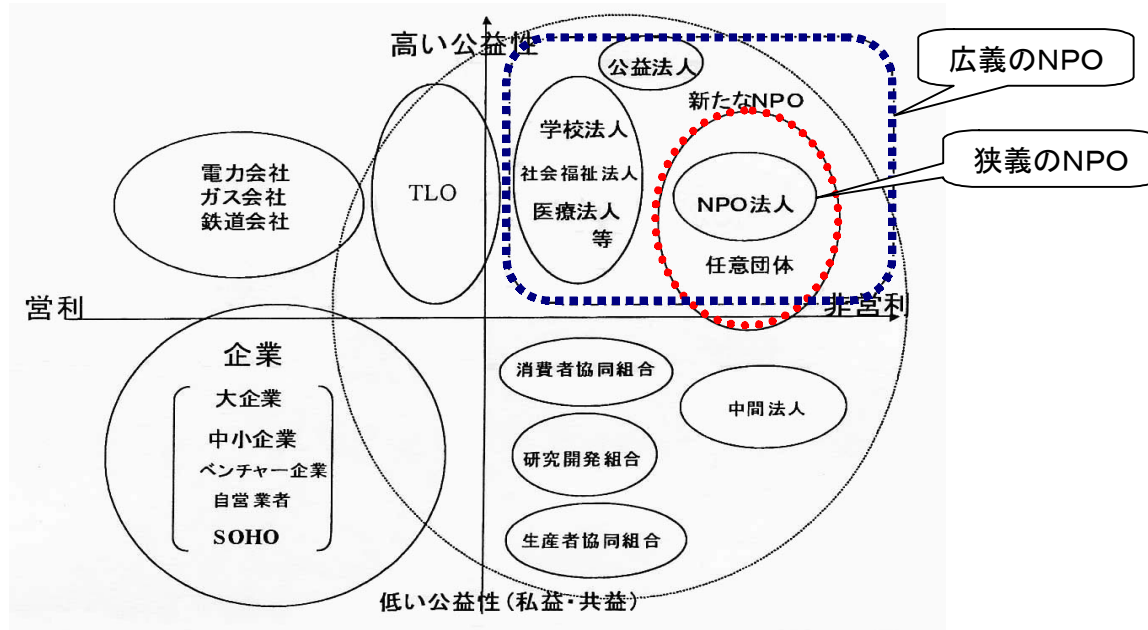
### (1)そもそもNPOとは

- ・市民の発意に基づき自主的な社会貢献活動を行う非営利組織のことをNPOという。

「NPO」＝「Non-Profit Organization」「Not-for Profit Organization」

- ・ただし、単なる非営利組織には、組合員の私益を目的とした生活者共同組合なども含まれており、「非営利かつ公益」のために活動する団体を広義のNPOとし、中でも、新たな公益を担う分野、即ち特定非営利活動促進法に列記されている12分野(平成15年5月1日から17分野に拡大：16ページ参照)で活動しているNPO法人が狭義のNPO、認証は受けていないがこの分野で活動する任意団体を加えたものが新たなNPOと産業構造審議会等で定義されている。

図：広義のNPOと狭義のNPO



TLO: Technical Licensing Organization(技術移転機関)。大学の研究成果を特許化し企業に技術移転するとともに、得られた対価を大学のさらなる研究資金に充て、新たな研究成果を生み出す役割を担う機関。

中間法人:同窓会、親睦団体、同好会など、共通する利益を図ることを目的とし、かつ剰余金を分配することを目的としない社団。

出所：産業構造審議会NPO部会 中間取りまとめ

### (2)NPOの学術的定義

- ・ジョンズ・ホプキンス大学の非営利セクター国際比較研究プロジェクトによる定義の例

正式の組織である (formal organization)

実質的に規約や定款などを定め、組織としての意思決定のシステムが明文化されている

民間である (Nongovernmental)

政府や行政、外郭団体は含まない。政府からの資金援助を禁止するということではない  
利益分配をしないこと (nonprofit-distributing)

収益事業の利益を出資者等に分配するのではなく組織の目的達成のために活用すること

自己統治的であること (self-governing)

理事会等の意思決定機関があり、他の組織に支配されていないこと

自発的であること (Voluntary)

寄付やボランティア労働力など自発的な参加に部分的にせよ依存している

以上5つを満たす事がNPOとしての最低条件である。

- ・アメリカでは住民（民間人）の立場で公益的な活動を行なう組織の総称として私立の病院や学校、民間社会福祉事業団体、消費者団体、労働組合、協同組合などもNPOに含む。日本では住民の発意に基づき自主的に活動する、住民主体の団体を一般的に意味する。確定した概念でない。
- ・「NPOは非営利組織」＝「NPOの提供するサービスは無償」ではない。NPOの目的とする社会的利益(公益)を実現する為にも収益事業を行ない、活動資金に充てることも多い。

### (3) NPOとボランティア

NPO活動：非営利性が特徴（“収益”を職員給料などの活動経費などに充てても、余りを構成員で分配しない）

自発的なボランティア活動などの場を提供したり、求める立場。

ボランティア活動：無報酬性が特徴（個人が労働の対価として報酬を受けない）

活動に参加する立場。

### (4) NPOの特性（「産業構造審議会NPO部会 中間取りまとめ」より）

多彩な人材のネットワーク

- ・多様な価値観を持つ人材が接触し知恵と情報が交換され、新たな社会サービスや商品の企画提案が可能。
- ・市場ニーズや技術の変化に応じて事業の内容や構成を柔軟に変更できる。
- ・関与する人材の出入りが自由に行なわれるため転職や雇用流動化を促進する。

個人の自発性と自己実現性

- ・従業者の自発性と自己実現性を重視するNPOは、質の高いサービスを提供できる。

利用者の視点に立脚

- ・利用者のきめ細かなニーズを熟知する者が、企業や行政のできない形でサービス提供することが可能。

地域に根ざした信頼関係

- ・地域に根ざし、画一的ではない、満足度の高いサービスを提供できる。

中立性に基づく調整・連携促進

- ・利害の異なる企業や行政機関の意見を総合的に調整し、企業の協調連携を促進できる。

### (5) NPOの経済効果（経済産業研究所「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究報告書」より）

- ・NPOの経済規模(産業連関表での生産額合計)は2000年時点で6941億円、産業全体の0.08%を占めている。これは、二輪自動車やパルプ産業と同程度の規模。
- ・また、事務局スタッフとして17.6万人の雇用を創出している。
- ・さらに、2010年には経済規模が1兆7844億円、産業全体の0.16%程度に拡大し、新たに24.2万人の雇用を創出すると見込まれている。

## (6) N P O 法人の活動

- ・ N P O は企業や行政ではない個人主体の第 3 セクターとしての活躍が期待されており、単なるボランティア集団以上に責任ある活動が求められる。特定非営利活動促進法（N P O 促進法）では条件を満たす N P O 団体に法人格を付与することで、N P O 活動の健全な発展促進と、それに伴う公益の増進を期待している。
- ・ 民間企業や行政同様の責任ある活動を行なうには、ボランティアと違い、組織として一定の期間に成果を挙げるほか、積極的な情報開示、評価される事の習慣付けなどがより必要になってくる。

### N P O 法人が行なう活動（特定非営利活動促進法）

| 活動内容                                                                                                                                                                    | 活動事例（一般的に考えられる例）                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1.保健・医療又は福祉の増進を図る活動                                                                                                                                                     | 高齢者・障害者へのサービス、難病者の支援、生活保護者の支援、盲導犬の育成、点字・手話サークル、障害者保育、福祉マップ作成、エイズ患者支援   |
| 2.社会教育の推進を図る活動                                                                                                                                                          | フリースクール、高齢者の海外学習旅行の手助け、生涯学習の推進                                         |
| 3.まちづくりの推進を図る活動                                                                                                                                                         | 歴史的建造物の保存、過疎の村おこし、町並み保存、地域情報紙の発行、都市農村交流運動、大規模開発に対する提案活動、公園の管理、地域産業の活性化 |
| 4.学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動                                                                                                                                                | 民間博物館、郷土資料館、伝統文化の振興・継承、美術館の解説ボランティア、学術支援、スポーツ教室、歴史の探究会、演劇鑑賞会、芸術家の支援    |
| 5.環境の保全を図る活動                                                                                                                                                            | 野生生物の保護、森林保全・河川浄化、酸性雨調査、水質汚染調査、環境教育、オゾン層保護、地域生態系の調査、動物愛護、リサイクル運動の推進    |
| 6.災害救援活動                                                                                                                                                                | 自然災害・事故災害の救援、被災者支援、災害の予防活動                                             |
| 7.地域安全活動                                                                                                                                                                | 交通安全活動、犯罪の防止活動、犯罪・事故被害者の救援・支援、遺族のサポート                                  |
| 8.人権の擁護又は平和の推進を図る活動                                                                                                                                                     | 軍縮、核兵器反対、地雷禁止を求める活動、差別に反対する活動、人権啓発、子どもの虐待防止、家庭内暴力からの保護、ホームレスの生活保護支援    |
| 9.国際協力活動                                                                                                                                                                | 難民支援、開発協力、教育支援、飢餓撲滅、食料援助、国際的里親の紹介、在日外国人のための通訳・翻訳サービス、留学生支援             |
| 10.男女共同賛画社会の形成を促進を図る活動                                                                                                                                                  | 性差別への反対、女性の自立支援、女性が働く環境をつくる運動、女性経営者の支援、セクシャルハラスメント防止の活動、女性の雇用均等を求める活動  |
| 11.子どもの健全育成を図る活動                                                                                                                                                        | 非行防止、登校拒否児の親の会、帰国子女のサポート、地域の子育て支援                                      |
| 12.上記活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動                                                                                                                                     | サポートセンター、市民活動への助成、ボランティアセンター、ミニコミ紙の情報センター、企業・自治体への市民活動の紹介              |
| 改正法（15.5.1 施行予定）で追加される特定活動                                                                                                                                              |                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○情報化社会の発展を図る活動</li> <li>○科学技術の振興を図る活動</li> <li>○経済活動の活性化を図る活動</li> <li>○職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動</li> <li>○消費者の保護を図る活動</li> </ul> |                                                                        |

## (7) NPOと行政の協働

これまで行政が一元的に公益を判断（上からの公益）し実施していたが、経済社会が成熟し、価値観が多様化するにつれ「公益」の定義も様々に変化し、一律な実施が困難になりつつある。

- 従来にない新しい多面的な「公益」を実現するには、行政、企業、個人が対等な立場にたって、企画立案し、実施する必要がある。一住民の視点を反映させるにあたりNPOは重要な役割を果たす。  
→住民参加の施策実施で「お上主導の公共」から「住民参加型の公共」へ。
- 住民参加型となることで、NPOによる事業評価など行政プロセスの透明性が確保される。
- 高齢者や女性の社会参画も可能となり、事業型NPOによる雇用創出など経済活性化が期待される。
- NPOにとって、これからの日本社会を担う主体としての自覚が促されるとともに、実績を伴わないNPOが淘汰される。

## NPOと行政の比較

|     | 行政                                 | NPO                              |
|-----|------------------------------------|----------------------------------|
| 方法論 | 公平・平等原理（一部にのみ利益が偏ることを厳しく禁止）        | 共感原理（共感する課題に対して活動。正義感や好悪による）     |
| 目 標 | 構成員の最低生活保障<br>「全体」の福利の向上           | 特定の「ミッション」の実現<br>構成員の社会的自己実現     |
| 制 約 | 「全体」からの拘束（「全体」の版図は、区域、領域を限定）       | 共感が成立する範囲（「自発性は揮発性」ゆえ固定的でない）     |
| 効率性 | 領域内での競争原理が働きにくい（決定に時間がかかるが安定的・保守的） | 支援者確保で一定の競争原理が働くが、不効率でも存在が可能。    |
| 保障性 | 普遍的に高い（厳密な資格要件がある。一部の特権を原則として禁止）   | 組織力がなければ低い（努力する人ほど苦勞する世界。）       |
| 選択性 | 原則的に低い（一地域一窓口。選択できる窓口に限定）          | 共感によって多様に成立（多面的。依頼者の選択性が低い場合もある） |
| 創造性 | 「全体」の過半数以上の同意が得られねば実行できず、元来、保守的    | 問題意識を原動力に「市場」に適合せずとも創造。ニッチ産業的。   |

出所：大阪ボランティア協会 早瀬事務局長「講演資料」

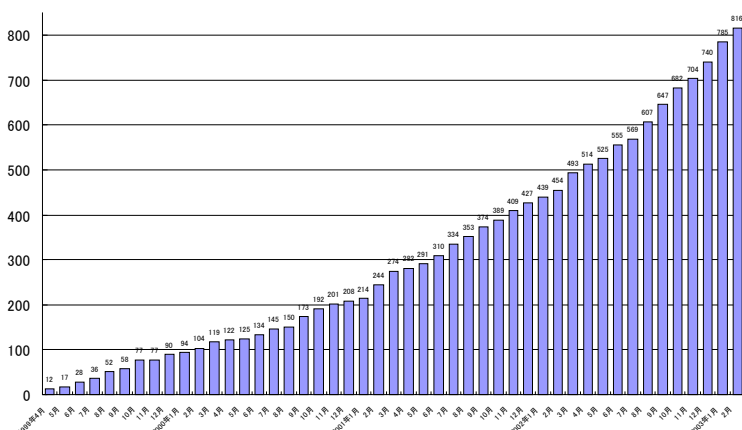
(8) N P O と大阪府の協働事例とその推移

|                      | 協働相手                                   | 事業内容                                                                  |
|----------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 委託                   | 多文化共生センター                              | 外国人相談事例データベース作成、翻訳・通訳ボランティアの募集と研修、登録に係る事業                             |
|                      | 北河内ボランティアセンター                          | 府民のボランティア活動参加のためのコーディネート事業                                            |
|                      | トッカビ子ども会                               | 在日ベトナム人の事故防止と医療不安を解消する為の事業                                            |
|                      | AMDA 国際医療情報センター                        | 在住外国人のメンタルヘルスに係るプロジェクト                                                |
|                      | 関西子ども文化協会                              | 地域が育つボランティア活動の促進プロジェクト                                                |
|                      | HIV と人権・情報センター                         | 外国人エイズ電話相談委託                                                          |
|                      | 大阪精神医療人権センター                           | 精神障害者ピアカウンセラー養成事業                                                     |
|                      | 釜ヶ崎支援機構                                | 野宿生活者常用雇用促進事業、野宿生活者就労対策調査研究事業、高齢日雇労働者緊急雇用対策道路清掃等委託事業など                |
| 後援                   | 国際協力ネットワーク関西                           | <ベルーに学校を建てよう>チャリティコンサート                                               |
|                      | まちづくり福祉推進ネット、緑 21                      | 補聴展(聞こえと暮らしの相談会)、まちづくり講座                                              |
|                      | 関西子ども文化協会                              | 教育シンポジウム「開かれた学校とは」、地域が育つボランティア                                        |
| 講師<br>依頼             | 大阪 NPO センター、女性と子どものエンパワメント関西           | 組織開発講座                                                                |
|                      | 草の根ろうあ者懇談会                             | ヒーリングガーデナー養成講座                                                        |
| 政策<br>形成             | 大阪ボランティア協会、大阪 NPO センター、大阪市ボランティア情報センター | 3 者で構成する、「大阪市市民活動協働推進ネットワーク協議会」を構築し、大阪市市民公益活動助成事業やマネジメント支援講座の企画段階から参画 |
| 補助金<br>交付            | 高齢者の在宅生活への支援活動を実施する NPO                | 高齢者の外出支援活動を実施する NPO 法人へ補助金を交付する「高齢者外出支援活動補助事業(高齢者外出支援モデル事業)」を創設       |
| 他に、共催などの形で協働が行なわれている |                                        |                                                                       |

【推移】

|            | 平成 12 年度         | 平成 13 年度         | 平成 14 年度(見込み)     |
|------------|------------------|------------------|-------------------|
| 事業委託       | 17 件 1 億 5253 万円 | 22 件 2 億 2646 万円 | 45 件 5 億 9648 万円  |
| 政策形成過程への参画 | 6 会議             | 14 会議            | 20 事業             |
| 補助金・助成金    | 284 件 9413 万円    | 370 件 9640 万円    | 370 件 1 億 2292 万円 |
| 共催         | 2 事業 11 団体       | 3 事業 21 団体       | 6 事業 29 団体        |
| 後援         | 40 事業            | 54 事業            | 68 事業             |
| 講師依頼       | 18 事業            | 18 事業            | 8 事業              |

図 大阪府所轄の N P O 法人数の推移



平成 14 年度 地域主権・N P O 委員会 活動状況

## 平成14年

- 6月19日 正副委員長会議  
「本年度の活動方針について」
- 7月18日 スタッフ会  
「本年度の具体的活動について」
- 9月26日 講演会・常任委員会  
「『新たな公益』を担うNPO」  
講師：大阪大学大学院国際公共政策研究科教授 山内直人氏
- 10月10日 正副委員長会議  
「大阪府・市統合に関するアンケート調査等の進め方について」
- 11月12日 講演会・常任委員会  
「行政と市民活動の協働のあり方～NPOをめぐって」  
講師：大阪ボランティア協会 理事・事務局長 早瀬昇氏

|             |                                           |
|-------------|-------------------------------------------|
| 11月<br>～12月 | 「提言「関西活性化のために大阪府と市の統合を」に関する<br>アンケート調査」実施 |
|-------------|-------------------------------------------|

- 11月19日 スタッフ・ヒアリング NPO法人「MCLボランティア」
- 12月16日 スタッフ・ヒアリング NPO法人「NPOぐんま」、高崎市役所

## 平成15年

- 1月10日 常任委員会  
「大阪府・市統合に関するアンケート調査結果について」

|       |                                                   |
|-------|---------------------------------------------------|
| 1月14日 | 幹事会にて「提言「関西活性化のために大阪府と市の統合を」<br>に関するアンケート調査結果」を報告 |
|-------|---------------------------------------------------|

|       |                                                |
|-------|------------------------------------------------|
| 1月16日 | 「提言「関西活性化のために大阪府と市の統合を」に関する<br>アンケート調査結果」を記者発表 |
|-------|------------------------------------------------|

- 2月27日 NPO見学および意見交換会  
「NPOと行政・企業との協働～協働事例の紹介と今後の課題」  
講師：多文化共生センター 代表 田村太郎氏

- 3月12日 スタッフ会  
「NPOに関する提言まとめの進め方について」

- 4月8日 常任委員会  
「提言案についての討議」

- 4月16日 常任委員会  
「提言案についての討議」

|       |                                                 |
|-------|-------------------------------------------------|
| 4月24日 | 常任幹事会・幹事会にて<br>提言(案)「NPOとの協働で真の地域主権社会を実現しよう」を審議 |
|-------|-------------------------------------------------|

|      |                                 |
|------|---------------------------------|
| 5月1日 | 提言「NPOとの協働で真の地域主権社会を実現しよう」を記者発表 |
|------|---------------------------------|

平成 14 年度 地域主権・NPO委員会 常任委員会 名簿

(敬称略)

|          |        |              |                          |
|----------|--------|--------------|--------------------------|
| 委員長      | 垣内 剛   | 西日本旅客鉄道      | 社長                       |
| 副委員長     | 増田 保男  | 積水樹脂         | 会長兼CEO                   |
|          | 松下 滋   | UFJ総合研究所     | 主席エコノミスト                 |
|          | 岸 秀隆   | 監査法人 トーマツ    | 代表社員公認会計士                |
|          | 上村 多恵子 | 京南倉庫         | 代表取締役                    |
|          | 間瀬 茂   | 日本政策投資銀行     | 関西支店長                    |
|          | 山原 一晃  | 竹中工務店        | 副社長                      |
|          | 田村 英輔  | 晃稜           | 社長                       |
|          | 宇都 弘道  | 大阪ガス         | 本社支配人(4月退会)              |
|          | 更家 悠介  | サラヤ          | 社長                       |
|          | 松本 耕司  | 松下電器産業       | 社会文化グループマネージャー           |
| 常任委員     | 中山 永次郎 | 裕進観光         | 社長                       |
|          | 池田 喜八郎 | 八光倉庫         | 社長                       |
|          | 伊藤 貞男  | 京阪電気鉄道       | 副会長                      |
|          | 井村 正明  | 関西電力         | 支配人秘書役                   |
|          | 岩堀 雅彦  | 中央青山監査法人     | 代表社員(パートナー)              |
|          | 帯野 久美子 | インターアクト・ジャパン | 代表取締役                    |
|          | 尾本 恵嗣  | 三井住友銀行       | 総務部部長                    |
|          | 川田 逸夫  | 安治川鉄工        | 社長                       |
|          | 小塚 修一郎 | 住友金属工業       | 常務執行役員                   |
|          | 佐々木 洋三 | サントリー        | 大阪秘書部秘書役                 |
|          | 篠崎 由紀子 | 都市生活研究所      | 社長                       |
|          | 中西 均   | 神戸製鋼所        | 理事大阪支社長                  |
|          | 西野 敏克  | 大林組          | 常務                       |
|          | 山岡 俊夫  | 山岡金属工業       | 社長                       |
|          | 米倉 永子  | GKアソシエイツ     | 会長                       |
|          | 和田 義昭  | 鴻池運輸         | 専務                       |
| スタッフ     | 百田 和之  | 西日本旅客鉄道      | 総合企画本部部長                 |
|          | 森 正伸   | 西日本旅客鉄道      | 総合企画本部課長                 |
|          | 和田 裕至  | 西日本旅客鉄道      | 総合企画本部主任                 |
|          | 濱口 恭久  | 積水樹脂         | 道路・都市環境事業本部街路・橋梁事業部副事業部長 |
|          | 美濃地 研一 | UFJ 総合研究所    |                          |
|          | 壬生 裕子  | 監査法人トーマツ     | ジュニアスタッフ                 |
|          | 今村 邦夫  | 京南倉庫         | 調査役                      |
|          | 宮永 径   | 日本政策投資銀行     | 関西支店企画調査課調査役             |
|          | 新和田 伸一 | 竹中工務店        | 社長室秘書                    |
|          | 楠田 憲夫  | 晃稜           | 営業部長                     |
|          | 小阪 英世  | 大阪ガス         | 経営調査室副課長                 |
|          | 末松 隆一  | サラヤ          | 広報渉外室専任課長                |
|          | 入谷 五十雄 | 松下電器産業       | 副参事                      |
|          | 一之瀬 和美 | 裕進観光         | 常勤監査役                    |
| 代表幹事スタッフ | 村田 省三  | アートコーポレーション  | 専務                       |
|          | 大野 敬   | 西日本電信電話      | 総務部企画担当主査                |
| 事務局      | 萩尾 千里  | 関西経済同友会      | 常任幹事・事務局長                |
|          | 金子 秀一  | 関西経済同友会      | 会務執行部兼企画調査部課長            |
|          | 島田 忠文  | 関西経済同友会      | 企画調査部                    |
|          | 谷 要恵   | 関西経済同友会      | 企画調査部                    |