

# NPOとの協働で真の地域主権社会を実現しよう(概要版)

## 基本認識

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、地方分権改革の起爆剤が必要である。

日本の構造改革の遅れは、国・地方合わせて700兆円という膨大な長期債務を発生させるなど、国家的な財政危機を招き、行政のスリム化は喫緊の課題となっており、今こそ、官民の役割見直しや、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、構造改革の遅れには、行政職員のパブリック・サーバントとしての誇りや情熱の喪失、住民や企業の官への依存心など、地域社会構成員の意識改革の遅れが根底にあると考えられる。

さらに、少子高齢化やグローバル化の進展により、新たな問題が発生しているが、行政は多様化する住民ニーズに対応できないでいる。

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ま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。中でも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。そのため、NPOと積極的に協働すれば、その活用如何によっては行政のスリム化や行政、企業、住民を含む地域社会全体の意識改革にも役立つので、黎明期にあるNPO自身の問題点を克服しながら、社会全体でNPOの活性化を支えていくことを提案したい。

## 提言 ~ 真の地域主権社会実現のために

### 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、全体の奉仕者である行政には、常に公平、平等が求められるという根源的制約条件もある。阪神・淡路大震災時、弁当が援助物資として届いた際、行政は少ない弁当を公平、平等に配分する手段に窮し、全ての弁当が無駄になってしまったことがあるが、NPOやボランティアは自らの判断と責任で優先順位を決め、全ての弁当を人々に届けていた。

このようにNPOは、自ら使命感を発揮できる部分に特化して、自発的に様々な取組みを行う活動団体であり、NPOを「New Public Organization」、「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。例えば、NPO先進国アメリカの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。

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。このように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、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容易でない。従って、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。

### (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。

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。

#### 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、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。

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年度税制改正で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「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であろう。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。

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。

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も検討されたが、一方で学校法人、宗教法人などの特殊法人は課税検討の対象に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、全体の抜本的な見直しが必要である。

#### 提言 3 行政職員は優れたNPOに学び意識改革を進めよう

現在の地方分権改革の流れは、中央主導で動いているが、今後は各地域が地域独自の政策を「主体的」に実施していく、真の意味での「主権意識の確立」が急務であり、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、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い「内部」の改革の触媒となりうる。

例えば、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。宮崎市立図書館は、NPO法人との協働を通じ行政職員の意識改革に大いに貢献している。

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。

## 2 「公」を担う新たな決意と行動

### 提言4 住民として、自らNPO活動に参加し主権意識に目覚めよう

#### (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

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。

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、成長や開発にとって有用な資源と考えられ、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。

大阪においてもソーシャル・キャピタルが豊かになれば、自主自立の精神が芽生え、ひた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てていく有効な手段である。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、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。

#### (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などを背景に、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、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。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。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。

### 3 NPO発展のための方策

#### 提言5 NPO自身の課題を克服しよう

##### (1) マネジメント力の強化を

NPOの最大の課題は「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。

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。このままでは行政との協働において、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の特権化してしまう危険性も高くなる。

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、活動実績の情報開示を手掛けるべきである。将来的には、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、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。

#### 提言6 社会全体でNPO活動の活性化を支えよう

##### (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ねばならないが、日本ではNPOの活動基盤が脆弱であり、NPO活動拠点の整備などが重要であると考えられる。

大阪ボランティア協会では、大阪府職員の退職者等を対象に「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、今後、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。

また、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。

##### (2) 企業は、社会貢献活動の充実を

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は、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が、製品の開発においては、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。

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。