

市民主権・地域主権の確立をめざして

市民優位の協働政策

今瀬政司

NPO法人市民活動情報センター代表理事

大阪産業大学非常勤講師

1. 大衆化するNPOと停滞する「市民活動」

NPOが大衆化し、NPOが金になる時代になった。NPO法人の設立数は爆発的な勢いで増え、任意団体を含めその経済規模は六九〇〇億円（二〇〇〇年）を超える規模になっている（図1）。だが、果たして「市民活動・市民社会は成熟してきているのか」との問いに対しては、必ずしもそうとは言えないように思われる。

特定非営利活動促進法（NPO法、一九九八年）が成立する直前まで、それは「市民活動」というものの大衆化をめざそうという思いを込めて「市民活動促進法（案）」と称していた。しかし、当時、「市民活動」という言葉や概念に

対する一部議員の反対によって、それは「非営利性」を軸とした今の言葉、内容になった。「NPO」という言葉が広く使われるようになる一方で、「市民活動団体」という言葉を見聞きする機会が減ってきたと感じる人は少なくないであろう。NPO法はある面で妥協の産物として生まれたものであり、「市民活動性」というものが見失われがちになるという形で、そのつげが回ってきている。

本論では、「市民活動」というものの原点を振り返り、従来の価値観、仕組み、慣行に捕らわれない新たな社会づくりを模索していきたいと考えている。今回、そのアプローチを「NPOと行政の“協働”」という観点から探していきたい。協働の課題・方向性を検討することで、市民活動の

原点である「市民主権・地域主権」という発想に基づく新たな社会像を提案する。

2. 政策ブームとしての「NPOと行政の協働」

(1) 現行の協働政策

「NPOと行政の協働（コラボレーション、パートナーシップ）」という取り組みが、自治体や国を中心に新たな政策手段・課題として全国的なブームになっている。一九九九年に始まった国の緊急地域雇用特別交付金事業がきっかけとなって、NPOにとってそれまで縁のなかつた委託(受託)事業というものが急激に普及するようになった。NPO法人の設立数増加やNPO支援施策等の展

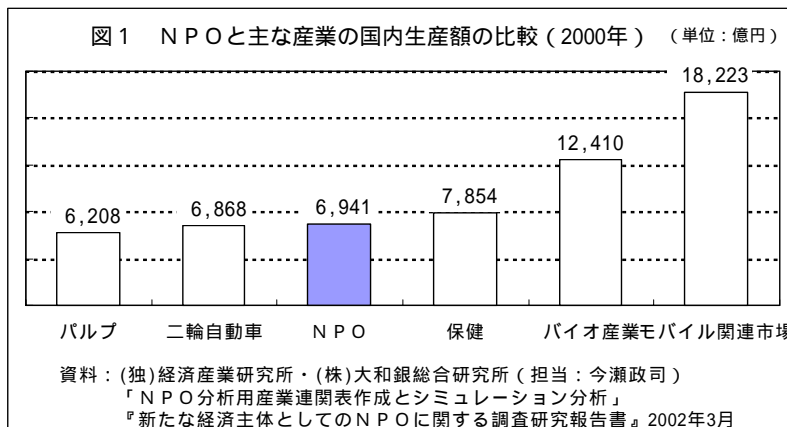


図2 NPOと行政の現行協働政策の主な形態

- 資金関連
 - ・委託・請負(調査研究、イベント・研修、マネジメント支援事業等)
 - ・補助・助成(資金支援等)
 - ・提案公募、公募市民による審査会、協定書
- 施設物品関連
 - ・公共施設の民間開放(管理運営の委託等)
 - ・施設物品の相互利活用
- イベント関連
 - ・共催(双方主催)
 - ・共同・協力(実行委員会・協議会等)
 - ・後援(名義使用)
- 人材関連
 - ・職員の研修・出向
 - ・交流会・懇談会開催、事業への相互参加
- 政策関連
 - ・調査研究委託
 - ・政策検討(審議会・委員会等委員登用)
 - ・パブリックコメント募集、評価、提言
- 情報関連
 - ・情報交換会(交流会・協議会等)
 - ・相互広報(機関誌・HP等への相互掲載)
 - ・データベース構築(NPO情報、施策情報等)

資料:今瀬政司(2004年3月)

開とともに、行政からNPOへの委託・請負事業が増え、それがNPOの事業規模・人員規模を膨らます要因ともなっている。そして、自治体や国の中には、財政悪化や政策形成行き詰まりの打開策として、委託事業以外にも、イベント等の事業共催・後援、研修・出向等の人材交流、審議会等へのNPO委員登用などを積極的に進めるところも出てきている(図2)。ただ、こうした協働事業と呼ばれる取り組みにおいて、現行では行政主導的なものが多く、個々のNPOの意識や活動とは必ずしもマッチしていないところもある。

(2) 協働の意義を問い直す

目的化する協働と見失う事業目的

なぜNPOと行政の協働が必要なのか、なぜ行政はNPOに委託する必要があるのか。あるべき論は別にして、行政の実情としては、「隣の自治体でやっているから、首長など上からの指示があるから」、「協働」と名の付く事業の案件探しが必要」、「NPOは今ブームで成長株だから資金支援のための委託事業が必要」、「NPOとの協働は財政支出軽減策として有望」、「政策形成が行き詰まる中、新たな政策立案のネタ探しとしてNPOは有望」、「NPOという言葉・要素を入れれば予算が取りやすくなる」、といった事柄が少なからず見られる。一方、NPOの側も資金繰りが苦しいため、委託事業という資金源に魅力を感じ、活動の目的・内容やスタンスと合わないようなものを手がけたり、委託事業の案件探しを行うなどの傾向も一部で見られる。

こうした協働にまつわる動きは、NPOと行政の協働自体を「目的化」しているものであり、本末転倒と言っている。本来、NPOと行政の協働は、「互いの持ち味を活かし合い、同じ目的に向かって手を携えて一緒に事業を行っていく、気付いたらそれは協働の形だった」といったものである。協働はあくまで協力形態としての「手段」であり、

後になって気付く「結果」であるはずのものである。NPOも行政もそれぞれ単独ではできない事業が多くなり、互いの持ち味を活かし力を合わせていかなければならないことは今後ますます増えてくるであろう。だからこそ、それぞれが活動目的や政策目的を見失ってはならず、その目的を常に確認し合い共有化することが必要なのである。協働自体が目的化し、本来の活動目的・政策目的を見失ってはならない。

「企業と行政の協働」は無いのか？

ところで、今までなぜ「企業（あるいは公益法人等）と行政の協働」という言葉政策アプローチがなかったのか、なぜNPOだけ「行政との新たな協働」と言うのであるのか。委託・請負、助成・補助、共催・後援、人的交流、審議会委員登用等といったNPOと行政の協働の形態については、表面的な形だけで見れば、これまで企業と行政の間では緊密な関係を持って行われてきている。今、NPOの間で公平公正でないとして議論になっている委託・請負契約（書）というルールに関しては、もともと企業と行政の間でごく当たり前のように行われてきたものである。NPOは企業と違い公益性・非営利性の高い存在であるから、行政との協働」と言うのだとの考え方もある。だが、企業と

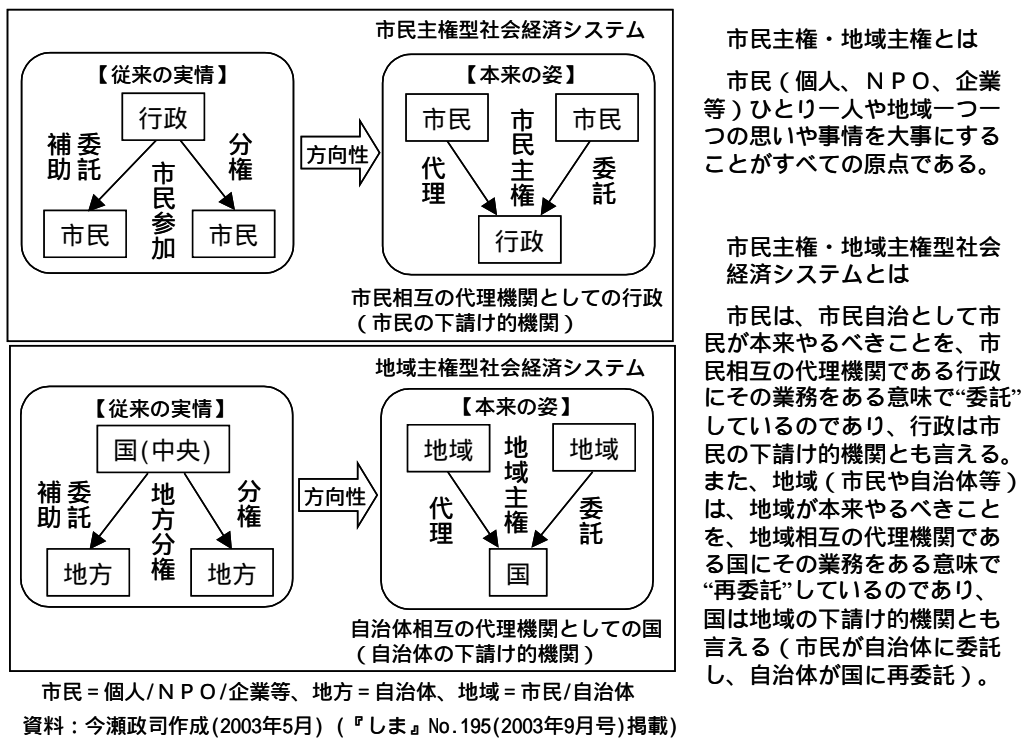
て、産官連携や民間活力導入等と称して、公共事業、公共サービスの民間委託の受け皿としての役割を担ってきた。NPOに限って「行政との新たな協働」と呼ばれるようになったのは、NPOが、市民のニーズ発掘、市民の社会貢献や自己実現の場の拡大、公共サービスの質的向上などを図る特質を持っているとの理由もあるが、根本的な理由の一つに市民と行政の「対等な関係」、あるいはさらに進んだ「市民優位の関係」への模索、ニーズの高まりが潜在的にあるように思われる。

3 「市民主権・地域主権」に基づく市民優位の協働政策

(1) 行政優位の限界

このように、「NPOと行政の協働」事業は、多くの課題を抱えながらも、次代を切り開くバラ色の政策手段として、ブームとも言える勢いで全国各地に広まっている。だが、実態としては、委託・請負契約等の既存の仕組み（制度・慣行等）に基づく限りにおいて、市民と行政が対等な関係の協働事業を行うには限界があり、委託者や公募者としての行政が権限を握り、市民に権限の一部を分け与える「市民参加」というものにとどまっている。例えば、行政が使うこれまでの委託契約書では「行政優位」が原則になって

図3 市民主権・地域主権型社会経済システムの構築イメージ



おり、事業主体としての権利・権限は行政が持ち、意見が対立した時には、委託先のNPOは行政の指示に従わざるを得ず、守秘義務条項により業務内容等の情報の公開が制約される形になっている(プライバシー侵害情報はその条項の如何に関わらず無論非公開)。

また、NPOと地域自治体が従来の枠組みを超えて、市民主導、市民優位の形で協働事業を行おうとする場合でも、権限や財源を握る国との関係、国の各種規制、政策決定権、予算配分権等)が障壁となり、断念せざるを得ないこともある。こつした障壁を無くそうと、「地方分権」の論議が盛んになっているが、それはあくまで国が握る権限の一部を「地方」としての「自治体」に分け与える「分権」というものに留まっている。

(2) 市民活動の原点としての「市民主権・地域主権」

では、どうしたら市民主導、市民優位の「NPOと行政の協働」の取り組みができるのか。それは、従来の仕組みや発想に基づく小手先の方策では解決できないものであり、根本的な発想転換・政策転換をする以外に方法はない。そして、そこにこそ「市民活動」というものの原点があると考える。それは、市民(個人、NPO、企業等)ひとり一

人や地域一つ一つの思いや事情を大事にし原点とした政策形成や社会経済の仕組みづくりであり、「市民主権・地域主権」の確立をめざすものと言える(図3)。基本的な社会のあり方が、「市民参加」や「地方分権」に留まる限りは、いくら「NPOと行政の協働」の仕組みを模索したとしても限界がある。社会経済活動とそれを支える政策形成の出発点は、行政ではなく市民ひとり一人であり、国ではなく地域一つ一つであるという「市民主権・地域主権」への発想の転換がまず必要なのである。それをベースにして考えると、これまで協働の原則は、NPOと行政が「対等」であることと言われてきたが、そうではなく、もっと進めて「市民優位」でなければならないのである。

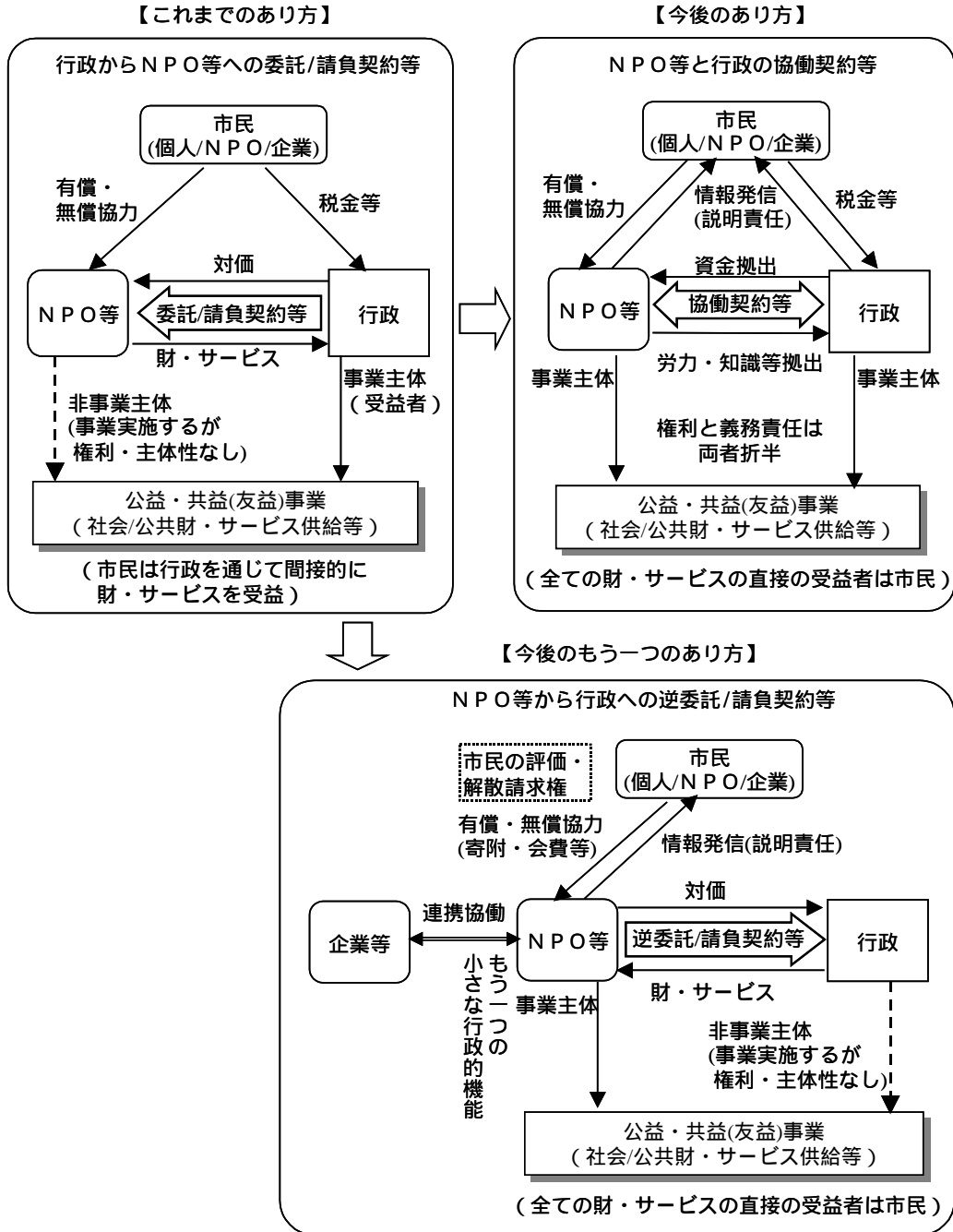
(3) 市民優位の新たな協働政策

こつした「市民主権・地域主権」に基づく市民優位の新たな協働政策」として、ここでは、次の3つの具体的方策を提案する。

NPOと行政の「協働契約」システムの開発

従来の行政優位の「委託契約」は、事業主体は行政であり、NPOは事業を実施するが権利や主体性はなく、あく

図4 NPO等と行政の新たな「協働契約」と「逆委託契約」システムの開発



資料：今瀬政司「市民主権・地域主権の確立をめざして～市民主権・地域主権型の政策形成・社会経済システム構築への提言」『第1回 市民主権・地域主権フォーラム開催資料』(特活)市民活動情報センター、2004年2月21日

まで下請けの立場である。NPOへの委託料に対する財・サービスの受益者は委託者としての行政であり、市民は行政を通じて間接的にそのメリットを享受するような契約形態となっている。こうした形態を根本的な発想から見直すものとして、NPOと行政が「共に事業主体」となり、NPOが市民協力で労力・知識等を拠出し、行政が税金から資金を拠出し、「権利と義務責任は折半する」という形で役割分担を図るようにする。財・サービスの直接的な受益者は行政ではなく市民全般であるとし、NPOと行政を同等に、市民に対する財・サービスの供給者として位置づけるのである。こうした契約システムを「協働契約」と名付け示したのが図4の上部である。

この協働契約に係る「協働契約書」のひながた（大きな枠組み）をここに紹介する（図5）。この協働契約書が従来の委託・請負契約書と異なる主な点は、第一条で甲乙を共に事業主体としている点、第七条の権利の帰属など条項全般で甲乙両者を対等に行っている点、守秘義務条項を無くし情報公開を原則としている点（プライバシー侵害情報は勿論別）などである。こうした委託契約のルール見直しに關しては、NPOの中間支援組織や自治体等の間で一部議論・検討されているが、根本的な発想から見直し、実施に移されているものはまだあまり見られず、今後、行政等の

積極的な政策転換に期待したい。

NPOから行政への「逆委託契約」システムの開発

税金という今の仕組みは、市民からすれば、お金を納めたときから自らの意思を離れ、数字としてしか目に見えない遠くの存在になってしまう。そのため、お金を出し合い、互いに支えあい、自立（自律）的な活動を行うという社会の根源的なあり方が見失われがちになり、税金を握る行政・国への依存的体質が生まれやすくなる。こうした社会構造を補完するのが、寄附・会費やボランティア等の力で直接的に支えあうNPOなどによるもう一つの行政的機能であると考え。そこで、市民（個人・NPO・企業等）が自分たちで直接お金や労力を出し合い、NPOがその受け皿となって企業等と連携協働しながら、もう一つの小さな行政的機能として市民のための公益・共益事業を実施する。その実施に際して、必要が生ずれば、その業務を行政に「逆委託・請負」発注するような契約システムを開発する。NPOは、もう一つの行政的機能を有するが故に市民への説明責任を果たさなければならず、市民はNPOを評価・チェックし、その解散請求権を持つものとする。この新たな仕組みを「逆委託契約」システムと名付け示したのが図4の下部である。

図5 「 事業」に関する協働契約書
(NPO等と行政の協働契約書のひながた)

某行政を甲とし、某NPO等を乙として、甲と乙は、「 事業」について、次の条項により協働契約を締結するものとする。

(契約の目的)

第1条 甲と乙は、事業主体として、「 事業」(以下「協働業務」という。)を協働して実施するものとする。

(処理の方法)

第2条 乙は、別紙の仕様書により、甲と協働して、協働業務を処理するものとする。

(契約料)

第3条 契約料は、金 円(消費税額及び地方消費税額を含む)とする。

(契約期間)

第4条 契約期間は、協働契約締結日から 年 月 日までとする。

(契約の内容の変更)

第5条 この契約の締結後、事情の変化により、契約の内容を変更する必要があるときは、甲乙協議の上、書面によりこれを定めるものとする。

(契約料の支払)

第6条 甲は、乙から請求書を受領した日から30日以内に、契約料を乙に支払うものとする。

(権利の帰属)

第7条 この協働業務を通じて新たに発生する成果についての権利は、甲と乙の両者に帰属するものとする。但し、甲又は乙のおのおの既に帰属する権利は除く。

(権利の譲渡等)

第8条 甲又は乙は、この契約によって生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、又は承継させる場合には、この契約の相手方の承諾を得なければならない。

(損害賠償)

第9条 甲又は乙は、その責めに帰する理由により、協働業務の実施に関し、この契約の相手方又は第三者に損害を与えたときは、その損害を賠償しなければならない。

(契約の解除)

第10条 甲又は乙は、この契約の相手方がその責めに帰する理由により契約の条項に違反したときは、違約金の徴収又は契約の解除をすることができる。

(契約書の解釈)

第11条 この契約の定めのない事項又はこの契約に関して疑義が生じたときは、甲乙協議の上、これを定めるものとする。

2 前項によって、解決するために要する費用は、甲乙平等に負担する。

この契約の締結を証するため、本契約書2通を作成し、甲乙記名押印の上、各1通を保有するものとする。

年 月 日

甲 所在地
組織名 某行政
代表者役職・名前

乙 所在地
組織名 某NPO等
代表者役職・名前

「 事業」仕様書

1. 事業名 / 2. 事業目的 / 3. 協働業務内容 / 4. 実施期間・スケジュール
5. 実施方法(手法・体制) / 6. 事業費用(予算内訳) / 7. 事業成果

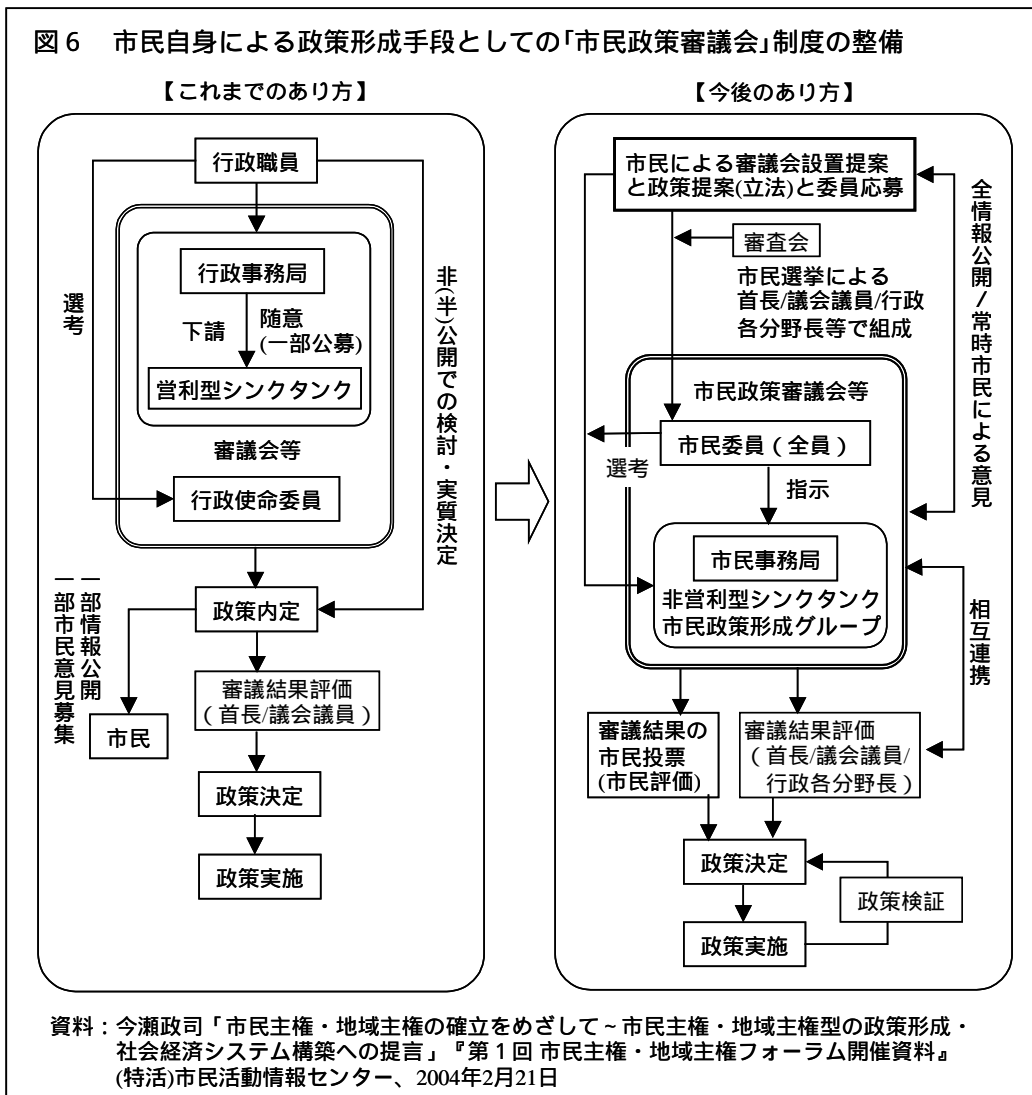
この協働契約書が、従来の委託・請負契約書と異なる主な点は、第1条で甲乙を共に事業主体としている点、第7条の権利の帰属など条項全般で甲乙両者を対等としている点、守秘義務条項を無くし情報公開を原則としている点(プライバシー侵害情報等は勿論別)などである。

資料: 今瀬政司「市民主権・地域主権の確立をめざして～市民主権・地域主権型の政策形成・社会経済システム構築への提言」『第1回 市民主権・地域主権フォーラム開催資料』
(特活)市民活動情報センター、2004年2月21日

市民自身による政策形成手段としての「市民政策審議会」制度の整備

これまで市民が関わることでできる政策形成手段として、首長・議員選挙、審議会、公聴会、パブリックコメント、委託・請負事業、補助・助成事業などがある。しかし、間接手段の首長・議員選挙を除いては、どの手段も行政管理のもと形骸化しており、実質的には市民が関わることのできるものにはなっていない。従来の審議会等では、実質上、行政職員が審議会を設置し、審議会委員を選考し、行政自ら事務局となつて営利型シンクタンクに業務を委託し、非（半）公開で審議を進めて、市民の知らないところで実質決定してしまうことが少なくない。そこで、市民自身が政策審議の場を設置提案し、具体的な政策提案と委員応募、ならびに事務局選考を行うようなシステムを「市民政策審議会」制度と名付け示し

図6 市民自身による政策形成手段としての「市民政策審議会」制度の整備



たのが図6である。この市民政策審議会の委員は全員が応募による市民委員とし、事務局は市民が選考する非営利型シンクタンクが担い、審議会情報は全て公開され、常時市民が意見を言い、審議結果に基づく政策決定は、首長・議会等が行う以外に、市民投票という選択肢も設けるものとする。こうした市民自身が直接政策形成に関わることできるような類似の仕組みを模索する動きは、既存制度の運用改善や条例制定などにより一部の自治体（主に市町村）でなされているが、本論でいう市民主権を貫く形での制度構築に至っているところはまだあまり見られない。

これら3つの「市民主権・地域主権に基づく市民優位の新たな協働政策」を実現するには、様々な法制度の抜本的改革が必要であるが、部分的には既存制度の運用を改善することなどで成し得るところも少なくない。市民と行政がこつした市民優位の協働政策の構築という「目的」を共有化し、手を携えて実現を図っていくことができれば、そのこと自体が一つの「協働」と言えるものになるであろう。

(4) 市民主権・地域主権型の社会経済システムの構築

本論では、「NPOと行政の協働」の観点から新たな社会づくりのあり方を検討してきたが、本来的にはそつしたセ

クターの枠組みを越えて、誰もがひとり一人の個の存在として、一緒になって個々の分野、個々の地域の問題課題に取り組みとともに、それらに共通する「根っこ」（社会のあり方）の議論や取り組みを運動的かつ理論的に行っていく必要がある。そして、いま社会経済が閉塞状況にあるからこそ、次代を切り開くには、少なくとも十年先をにらんだ新たな社会づくりが重要であると考えている。そして、その第一歩が、ひとり一人の市民や一つ一つの地域を大事にし原点とした『市民主権』かつ『地域主権』に基づく新たな政策形成であり、社会経済システムの再構築であると私は考えている。

参考資料

今瀬政司「市民主権・地域主権の確立をめざして」市民主権・地域主権型の政策形成・社会経済システム構築への提言』第1回市民主権・地域主権フォーラム「新たな政策形成・社会経済システムの構築をめざして」開催資料」
（特活）市民活動情報センター、二〇〇四年二月二十一日
<http://www1m.nesh.ne.jp/sic/> (2004.2.231現在)