

# ◎ パートナリーシップ型行政とは何か

市民セクターと自治体行政の  
新しい関わりを考える

- 1 行政はどう市民の活動に関わりうるか
- 2 「共催」型パートナーシップ事業の可能性
- 3 自治体と市民団体のパートナーシップにおけるNPO法の意味
- 4 創造的なパートナーシップとは何か

山岡義典

## 1 行政はどう市民の活動に関わりうるか

各地に講演にいく機会が増えてきたが、その楽しみの一つは、いろんな体験をもとにした面白い質問に出会うことにある。

つい先日、東京都のある特別区の講演で、考えさせられる発言に出会った。ある女性の悲しくなるような質問だ。彼女は隣の区の近くに住んでいるらしいのだが、その隣接の区で目の不自由な人をガイドするボランティアを募集していたので、その登録に向いたという。そして用紙に必要事項を記入して提出したら、その区の住民でないために断られたというのである。それについてどう思うかと聞かれたので、当然、私は「それはおかしいと思う」と応えた。よくある話かもしれない。きつと窓口の人はまじめな職員であったのだろう。悪気のはずはない。「区民」サービスという点では熱心な人であったかもしれない。しかしその行為は、区民にとつても大きなマイナスだ。ボランティアを受ける住民

の立場からみれば、せっかくのチャンスを失ったことになる。それ以上に問題なのは、他区の住民であれ、ボランティアをしたいという一人の人間の気持を萎えさせたことだ。もしその窓口が民間の組織であれば、決してそんなことは無かつただろう。

ではその担当の人が気がきかなかつたと片づけていいのか。それよりも、受け付けマニュアル自身がそうなっていたのかもしれない。ではそのマニュアルが悪かつたのか。そう言えなくもないが、そもそも、行政あるいは行政的な組織がボランティアをコーディネートすること自体に、基本的な問題があるように私は思う。たとえ「区外に住んでいてもいい」とマニュアルを改めたとしても、行政感覚ではきつと他の点でまた不適切な対応をするに違いない。自発性を旨とするボランティアのコーディネートは、業務範囲を特定してその中での公平な対応を旨とする行政の感覚では、そもそもできないと考える方がいい。あるいは本来やるべきではないのかもしれない。もしそういうコーディネーションが必要

なら、民間感覚でできるところに任すべきなのである。

## 2 「共催」型パートナーシップ事業の可能性

ではその場合、どんな任せかたがあるか。

ボランティア・コーディネーションに限らず、すべての社会サービスについて言えることだが、民間で独自に資金も集めて自己責任でやるなら、それに越したことはない。行政は邪魔しなければいいだけだ。しかし費用が不足するなら、何らかの行政の「補助」（または助成）があつてもいい。あるいは民間で自発的にやる機運はないが社会的にどうしても必要と判断するなら、必要なすべての経費用意してどこかに「委託」しなければならぬ。そしてその「補助」と「委託」の中間に、双方の発意に基づく「共催」（または共同運営）という中間的な方法がある。

自治体と市民団体の今後のかかわりとして、対等の関係によるパートナーシップが重

要なことは言うまでもない。ではそれは具体的にどんな関係か。「補助」も「委託」も広い意味でのパートナーシップには違いないが、「共催」こそが最もパートナーシップらしいパートナーシップと言える。今後は特にこの「共催」のバリエーションが、自治体と市民団体の新しい関係を生み出すように思われる。この小論では、その可能性について考えてみたい。

「共催」の具体的な形としては、双方の関係者で構成される実行委員会の主催ということが多い。そして民間は主に内容の企画や運営で、行政は主に費用面で、といった分担が一般的だ。その責任と成功の名誉は双方で分かち合うことになる。

このような共催の事例は、文化的イベントでよく見られる。私個人が世話人として関わっている例では、四年前からパブリックアート・フォーラムが各地で開催している全国シンポジウムがある。このフォーラムは、野外彫刻等の公共空間における芸術作品の問題点をさまざまな関係者が共に議論しあうことを目的とした任意団体であるが、一九九四年秋の神奈川県と藤野町との共催を皮切りに、その後毎年、福岡市、仙台市、四日市市との共催で実行委員会方式のシンポジウムを行ってきた。この場合、実行委員にはフォーラムと自治体の関係者以外に、地元の有識者や経済関係の者も加わる。また複数企業からの協賛も得てきたから、民間団体と自治体と地元関係者と企業とのパートナーシップ事業ということになる。

このようなスタイルは、国がかかわる活動

にも登場しはじめている。例えば文化庁が進めている「文化のまちづくり事業」がそうだ。これは自治体への従来のような補助事業ではなく、各地から寄せられる企画を対象に、文化庁が事業費の一部を負担して「共催」するものである。その共催相手は、昨年度までは都道府県や市区町村などの自治体だけでもよかったが、本年度からは自治体と関係芸術文化団体や関係文化施設などで構成する「実行委員会」でないといけなくなった。昨年春、私は各地の実績を報告しあう会に出席したが、実際に魅力的と思われる企画は、ほとんどが民間団体が市民感覚で強く関わるものだったように見えた。本年度からの変更は、その結果を見てのことであつたのかもしれない。文化庁はまた、本年度から「アーツ・イン・レジデンス事業」を始めたが、これも同じように関係芸術文化団体などと構成する実行委員会を共催の対象としている。なお、神奈川県下では、前者の事業では川崎市の「芸術のまちづくりイベント実行委員会芸術フェスティバル」が、後者では横浜市の「コンテンポラリー・アーツ・21実行委員会（現代ダンスの創造）」が、共催の対象となっている。

このような国費の使いかたは、従来の自治体への補助金と異なり、民間の知恵が大きな役割を果たす。中央で決めたメニューに従って全国で一律に自治体を取り組むのではなく、自治体と民間団体が知恵を出し合った独自の企画を選んで、資金を提供するのだ。地方分権が進みきった時代にはもはや政府の事業は必要ないとも言えるが、何がしか

の国費がある地域のために重点的に配分することにまだ意味があるとすれば、これまでの補助の仕方に較べると企画の主体が地方にある点で、はるかに分権社会にふさわしい。単なる地方自治体へ分権する「地方分権」ではなく、地方自治体と市民団体とに分権する「地域分権」となっていると、その先駆的な意味がある。他の多くの既存の補助の仕組みも、まずあまり必要ないものは廃止するにしても、もし必要なものなら、市民の知恵が伴うこのような方法へと、切り替えていくことが望ましい。

このような政府が関わる事業にかかわらず、共催＝実行委員会方式がうまくいくかどうかは、実行委員会の構成員に事務局を担えるしつかりとした市民団体が参加するかどうかにかかっている。自治体が主導して形式だけの委員を揃えて承認を得るというのではなく、企画力もあり事業運営能力もある団体がペアを組むような形で委員会でない、恐らくよい知恵も出てこないし魅力的な事業展開もできない。だからこのような方式ですぐに民間的創造性が発揮できるかどうかは分からないが、方向性としては、市民団体の果たす役割の重要性が大きくなることは間違いない。

このような方式は文化的イベント以外の社会サービス、例えば冒頭に紹介したボランティア・コーディネーションのような定常的なサービスの提供の場合にも、工夫次第で展開が可能だろう。一定の場所と費用を自治体が出し、市民団体が人とノウハウを出す。そんなジョイント・ベンチャーのような運営組

織があってもいい。それは、その地域社会にどんな団体が育ち、市民団体と自治体がどんな努力をするにかかっている。いずれにしても、このようなパートナーシップを組める市民団体が多数存在する地域社会こそが、これからの「地域分権社会」を豊かにし、魅力的なものにする。それぞれの地域で、さまざまな自主自立、そして独自の事業を展開できる市民団体が育っていくことが、まず求められるのである。

### 3 自治体と市民団体のパートナーシップにおけるNPO法の意味

そのためにも、従来の公益法人制度のように主務官庁制で縦割りにされない、しかも小規模な組織でも簡便に法人格を得られる制度が、待たれるのだ。阪神・淡路大震災は、このようなNPO法の必要性についての論議を加速し、その法案作成に多くの国会議員を駆り立てた。また多くの市民団体が、その立法過程に関わった。昨年六月六日には、与党三党が提案して民主党もその修正に関わった。「市民活動促進法案」が衆議院を通過した。市民団体の要望もできるだけ入れながら、現実的に可能なぎりぎりの線で修正になったものだ。勿論、市民サイドからすれば不満が無い訳ではないが、従来の公益法人制度に比べると大幅な規制緩和を意味し、手続き面での透明性も高い。

六月に衆議院を通過した法案は参議院に回付され、会期切れとともに継続審議となつて九月に始まる臨時国会に引き継がれたが、こ

こでもほとんど実質審議のないまま会期を終了した。そして再び継続審議となつてこの一月からの通常国会に持ち越された。先の臨時国会には日本共産党から「非営利法人特例法案」が、旧新進党・平成会から「市民公益活動法人法案」が再提出されているから、これらを含めた三つの法案が、この国会での議論の対象となる。現在、労働・社会政策委員会で審議の真つ最中だ。この一月二十九日には、私を含めて六名のNPO関係者が参考人として招致され、午前・午後と五時間に及ぶ意見陳述と質疑が行われた。傍聴人席には多数の市民も参加し、まさに民主主義の場としての国会を実感できた一日であった。

現在（二月一〇日）、参議院での一応の質疑を終え、与野党で修正協議に入ったところだ。この原稿が活字になる頃には、参議院を通過して衆議院での行方が見守られているかもしれない。ここでは、先に衆議院を通過した「市民活動促進法案」について、その基本的な性格をみておきたい。私なりにその特徴的な性格を整理すれば、次の七点になる。

(1) 市民活動団体が主務官庁制によらないで簡便に法人格を得るための制度を実現するものである。ただそれだけのことではあるが、日本の法人制度の歴史の中では、画期的な規制緩和を意味している。

(2) 現在の法人制度は百年前に施行された民法によって基本的な枠組みが定められており、本来はその根本的な改正が望まれるが、それによらず、特別法によって現実的に対応しており、そのために一定の限界がある。対象となる活動を十二分野に限定したり宗教活動や

政治活動を制約している点に課題が残るが、後述の(6)の性格を生かし、今後の議論や運動を通じて改正していくことも可能である。

(3) 政府立法ではなく議員立法として提出されたものである。そのため省庁の利害や縦割りの制約を超えた仕組みとなっているが、従来の政府立法の常識からは大きく異なる点もあり、運用面ではさまざまな試行錯誤が必要になる。

(4) 事務所が一つの都道府県にある団体については、所轄庁を都道府県知事として、設立の認証や監督等の業務を、機関委任ではなく団体委任している。手続きのな面については中央から政令によっておりてくるのではなく、都道府県の条例で定めることになっている。都道府県の負担は大きい。地方分権の実験としての意味は大きい。

(5) 法人になったら、所轄庁（都道府県知事または経済企画庁長官）の監督を受けるとともに、情報公開が義務づけられる。本来なら情報公開だけで市民が監視する制度に徹するのが望ましいが、従来の非営利法人制度との兼ね合いもあつて、行政の監督を払拭しきれない。都道府県にとっては、監督責任の発生は大きな重荷となるかもしれない。

(6) 施行後の実状に基づく検討とその結果による必要な措置が、付則に約束されている。従来の法人制度から比べると大幅な規制緩和になつているだけに、施行前では予想のつかない点も多い。施行後の様子で改正の可能性を認めている柔軟性も、この法案の一つの大きな特徴であろう。

(7) この法案で法人格を得ても、税制上は特に

恩典はない。付帯決議で施行後二年以内に検討することにはなっているが、今は任意団体と同じ扱いである。寄付金控除などの税制優遇がないから意味がないとの意見もあるが、これは従来の課税に対する考えを根本的に変えないと実効あるものにはならない。法人格とは別に改めて考える必要がある。

なお与党案の法案名称については「市民活動促進法」を「特定非営利活動促進法案」に、法人格の名称については「市民活動法人」を「特定非営利法人」と変更することが与党三党と民主党で合意されている。参議院自民党が「市民活動」の言葉を嫌ったためらしいが、法的制度用語としては、むしろその方が適切かもしれない。私自身は、「市民活動」の言葉を大切にしたいが故に、その内実を今後より豊かなものにしていくためにも、今の時期に制度用語として固定することには若干の不安をもっていたからだ。その場合、「特定非営利活動」市民活動等」と解釈するのがよいだろう。

さて、先にも述べたように、この法案は継続審議となつてこの通常国会にかかつている。この国会には、例年通りの来年度予算案の審議を始め、特別の課題として省庁再編法案や情報公開法案など、重要法案が目白押しだ。与党の国会対策委員会では「通常国会の冒頭で成立させたい」と話し合われたと言うが、順調に参議院を通過し、再び衆議院に戻って成立するまでには、多くの難関がある。会期は六月までで時間は十分あるようにも見えるが、七月には参議院の選挙もあるから、政局の流動化は避け難い。与党三党の枠組みが

崩壊すれば、廃案への道は必至だ。その前の成立がなければ、立法作業はその後の政治の枠組みの中で一から始めなければならぬ。その成立は数年は先延ばしになるかもしれない。ともかくも成立を望むばかりだ。

もし法案がこの国会で成立すれば、公布の日から起算して一年を超えない範囲内において施行日を政令で定めることになっている。それまでに都道府県は条例を定めないとけない。各都道府県で、新しい非営利法人制度の運用に向けての準備作業が忙しくなる。それとともに、市町村でも新しいタイプの法人への対応が、大きな議論となる。市町村にとつては、従来の企業や公益法人とは異なる新しい契約主体の登場を意味するからだ。

このような議論の中で、自治体と市民活動団体の間の、新しい形のパートナーシップのあり方も模索され、先に触れた共催型の事業のさまざまなバリエーションの試行錯誤もなされるであろう。共催型というよりむしろ「共同運営型」と言つた方がいいようなものも、いろいろと出てくるだろう。新しい法人格の創設の一つの意義は、そのような新しい契約関係の出現にあると思う。

#### 4 一創造的なパートナーシップとは何か

しかし大切なのはパートナーシップの内実である。私は常々、パートナーシップに必要な七つの原則について、何度か書いたり話したりしてきた。行政と市民団体のそれだけでなく、行政と企業、市民団体と企業など、さまざまな組織間でのパートナーシップにも共

通する原則だ。今後の自治体と市民団体との「共催」あるいは「共同運営」を考える上でガイドラインとしても意味があると思うので、改めて触れることにする。

第一は自己確立の原則。行政なり市民団体なりが、自己の本質をしっかりと確認することだ。これが揺らいでは、いい関係は結べない。

第二は相互理解の原則。相手の確立された自己、すなわち本質について、よく認識し、理解し、それを尊重することだ。自分勝手に、都合よく相手を理解してはならない。

第三は対等の原則。上下ではなく横の関係にあることを、よくわきまえることだ。つい「お上」と「下々」の関係に陥りやすいが、常に対等であることを忘れてはならない。

ここまですべてが基本となる三原則であるが、これだけではパートナーシップはいつの間にか「癒着」になってしまうとも限らない。

「癒着」にならないためには、さらに次の二つの原則を守ることが必要になる。すなわち、第四として、目的共有の原則。癒着は双方だけの利益を追求するが、パートナーシップは第三者の利益を目的とする。それが何であるかを、双方がしっかりと共通して理解し、確認しておくことだ。目的に至るプロセスまでもイメージを共有できれば、さらに良い。

第五が公開の原則。開かれているということだ。両者の関係が外からよく見える、情報公開されているとともに、その両者の関係に、一定の要件を満たせば誰でもが参入できるということである。

ここまででいけば一応はパートナーシップと言えるが、それがさらに意義あるものとな

るためには、次の二つの原則を守ることを期待したい。すなわち、

第六として自己変革受容の原則。相手と接触することで相手に学び、相手の視点で自己を見ることによつて、自分自身の変革を受け入れることだ。時に痛みを伴うことがあつても、お互いに変えあい変わりあうという、創造的な関係をつくることである。

そして第七として、時限性の原則。一度出会つたら永遠にといいのではなく、一定の期間が終われば関係は解消すべきということだ。そして互いにまた、新しい相手を見つけ

ればいい。それは癒着への途を絶つことであるとともに、常にフレッシュで創造的な関係をつくり続けることでもある。

よく「行政と市民のパートナーシップ」ということが言われるが、行政は組織であるからパートナーシップが組めるのは市民という個人ではなく、市民団体がなくてはならない。すべての市民団体に法人格が必要なわけではないが、新しい非営利法人制度ができれば多くの団体が法人格を得やすくなる。そして法人格をもつことによつて、その団体は一層自己確立が進む。しかも主務官庁制でないから、

行政とのつきあいの自由度も高い。対等のパートナーシップの条件が、次第に整うところになる。

そのような中で、先に見た「共催」あるいは「共同運営」という、責任も成果も双方で共有する社会サービスの供給方式が、きつとさまざまな形で生まれてくる。その具体的な姿はまだよく見えないし、私自身も描ききれないが、読者でいろいろとイメージを膨らませ、模索してほしい。今後の多くの試みを、期待したいのだ。

〈日本NPOセンター常務理事・事務局長〉