

*連載 地域価値を創造するために③

公共サービスを提供し、健全な市民意識を醸成

—地域価値創造につながるNPO活動—

志水 武史 日本総合研究所研究事業本部主任研究員

NPOと行政の協働の現状Ⅱ協働は増えているが、自治体による格差も大きい

今日、地域行政を考える上で、重要な視点となっているのが「NPO（非営利組織）」と行政の協働、パートナーシップ^①ということである。これは、地域のNPOと行政が地域の様々な課題の解決に際して、互いにパートナーとして協力して働くということを意味している。一九九八年の「特定非営利活動促進法」の施行以来、認証を受けた全国の特定非営利活動法人（以下、NPO法人）の数は年々増加しており、NPO法人数の増加に伴って、こうしたNPOと協働する自治体の数も増えている。

NPOと行政の協働・パートナーシップが増えた背景には、NPOが法人格を取得できるようになって、責任主体が明確になり、契約締結しやすくなったということのほか、次のような理由があると思われる。

第一に、地域住民の価値観、ニーズの多様化で

ある。子育てや高齢者の介護、地域の環境保全に関わるものなど、行政としては住民の多様化したニーズにすべて対応できるわけではない。同一の価値観を持つような地域住民に対して画一的な公共サービスを提供すればよかった時代とは異なり、今日、一部住民の限定的・ニッチなニーズに対応するためには、NPOとの協働が不可欠となっている。

第二に、行政の予算的制約が年々厳しくなっていることが挙げられる。少子高齢化といった人口構造の変化、産業基盤の空洞化などの要因により、自治体の住民・法人税収は一部の特色ある自治体を除いて今後も大きな伸びは期待できない。こうした中で、すべての住民サービスについて、行政が公費を用いて提供することは難しくなってきた。そうした場合、「民でできることは民で」という考えが台頭してくるのは当然であり、公共サービスの担い手としてNPOに期待が集まるのも、今日の状況を鑑みれば自然な流れである。

こうした社会全体のトレンドは今後も大きく変

わることはないと思われることから、NPOと行政の協働は今後さらに増えることが予想される。しかしながら、NPOと行政の協働には様々なケースがあり、地域差もあることが分かっている。

例えば、NPOと行政の協働のケースについて見ると、協働のレベルに違いがある。すなわち、これまで行政の責任で提供してきた公共サービスをNPOにアウトソーシング（外注）するケースもあるが、こうしたアウトソーシングは、単に行政の経費削減という観点から実施されている場合が多く、本当の意味での協働とはいえないレベルのものである。一方、これまで一部住民のニーズに対応する形でNPOが提供してきたサービスが、次第に地域内の住民ニーズが拡大することによって準公共的なサービスとなるに至って、かかるサービスを提供しているNPOに対して行政が事後的に様々な支援を行うという先駆的なケースもある（難病の子どもを抱える家族支援活動に関わるNPO法人あづみのファミリーハウスと長野県庁、横浜の環境保全活動に関わるNPO法人よこはま

里山研究所と神奈川県庁、横浜市の協働事例など。詳細については、二〇〇三年に筆者が携わった財団法人広域関東圏産業活性化センター『新しい公共サービス分野におけるNPOと行政の協働を考える』(少子高齢化に対応した街づくりに関する調査研究報告書)(http://www.ginc.or.jp/kenkyu/h15_6_1.pdf)を参照された。

また、協働における地域差は、行政のNPOに対する態度、さらに端的に言えば行政職員のNPOに対する理解度に影響される部分も大きい。長野県や東京都多摩市など「市民活動促進課」のような、NPOとの協働を踏まえた行政窓口を設置しているところや、NPO活動についてよく理解している専任の職員を配置している自治体と、そうでない自治体とではNPOとの協働の質・量に関して大きな差が出てくるものと思われる。

NPOと行政の協働による効果・メリット Ⅱ 地域価値の創造・向上

ここまでNPOと行政の協働が増える背景、そして協働のレベルには自治体により差があることについて述べてきた。ここで、NPOと行政の協働による効果・メリットについて考えてみたい。主な効果・メリットとしては次のようなことが挙げられる。

第一に、多様化・高度化しつつある住民ニーズに対する各種の生活関連サービス提供が、限られた予算の中で可能になることである。行政にとつ

て一定の予算内で住民の満足度を最大化するということは重要な目標であり、NPOとの協働はそうした目標の達成に資するものと考えられる。

第二に、NPOと行政の協働事例の増加に伴い、地域内のNPO法人数、市民活動従事者数、NPOにより提供される生活関連サービスが増えることで、NPO・市民活動に関する地域住民の接点機会や理解が高まり、住民の間に何でも行政任せにするのではなく、「自分達のことでは自分達でできるかぎり問題解決していこう」という健全な市民意識が醸成されることが期待される。

第三に、上記二つの変化が地域価値の創造あるいは向上につながる。「住民のニーズに合致した多様なサービスが提供される地域」「真に自立した市民の多い地域」というのは、それだけで「地域の特産品づくり」や「景観保全」などの施策と同様に、他の自治体・地域との差別化を図ることのできる「地域ブランド」となり得る。こうした地域価値の創造・向上が地域の魅力を高め、結果として、他の地域からの人口流入を促すことにもつながる可能性があると考えられる。

以上のようなNPOと行政の協働によるメリットを考慮するならば、各自治体ともNPOとの協働を増やすよう努力していくべきだろう。

協働のポイントとなるNPO活動の効果 検証Ⅱ見えにくい効果

しかしながら、本当にNPO活動というものが

地域社会にとって有益な効果をもたらすのかということは、近年悪質なNPOも出てきている状況下で協働のパートナーとなるNPOの見極めとともに、行政にとってNPOと協働を図る上での問題となっているように思われる。

これまで、NPO活動が地域の中で盛んになれば地域社会は良くなると、十分な根拠もないまま、思い込まれてきた部分がある。行政職員にしてみれば、NPOとの協働を考える際、NPOに対する各種助成金の額とそれを支給することによって得られる住民満足度のような効果を(すなわち、協働の費用対効果を)事前あるいは事後にでも検証してみたいと思うのではないだろうか。

しかし、NPO活動の効果とは、それを計るべき指標も少ないために、これまで非常に見えにくいものであったことは確かである。ひいては、そうしたNPO活動の効果の見えにくさが「NPOと行政の協働、パートナーシップ」の障壁になってきた部分があるように思われる。

NPO活動が地域にもたらす効果とはⅡ 内閣府調査の結果から

筆者は昨年度、内閣府の「市民活動が地域にもたらす効果に関する調査」(<http://www.npo-homepage.go.jp/report/050719katudoukouku.pdf>)に携わり、そこで前述したような問題の検証を行った。この調査は、市民活動が地域にもたらす効果というものを、市町村の既存のデータ

を用いて可能な限り定量的に分析しようというものであった。

結論を先に述べると、地域の多様な課題の解決や、弱体化してきた地域の人的なつながり(コミュニティ)の再構築に関して、市民活動が一定の効果をもたらすことが定性的、定量的に明らかになった。

調査内容の詳細を以下に述べる。

定量分析を行う上で、まず市民活動の状況を示す代理指標として、人口規模を調整した各自治体のNPO法人数を設定した。次いで、地域の課題に関しては、①子育て、②高齢者の生きがい、③環境保全、④治安——という四つを選定し、それぞれの課題を示す代理指標として、①は「人口当たり出生数」、②は「高齢者の就業率」、③は「ごみのリサイクル率」、④は「警察署等当たりの刑法犯認知件数」を設定した。一方、地域コミュニティの再構築を示す代理指標として、⑤「歳入決算額に占める住民からの寄付金割合」(地域貢献の意識を示すと考えられる)、⑥「総転出人口比率」(人口転出の縮小を示す)を設定した。さらに地域の課題ならびに地域コミュニティの再構築を示す指標をそれぞれ目的変数とした上で、それらの課題に影響を与えようと思われる要因をそれぞれについて複数選定し、各自治体のNPO法人数とともに説明変数として、重回帰分析を行った。

以上の分析の結果から、地域の課題の解決や地

域コミュニティの再構築に関して、市民活動が緩やかではあるが一定の効果をもたらすことが確認された(図表3-1参照)。

今回の調査においては、市町村ベースの統計データを用いて分析したため、NPO活動の効果の「見え方」が幾分弱くなってしまうという課題があったが、NPOの活動範囲に近い地域単位に絞り込んで、その効果を検証することができるならば、一層鮮明な形でNPO活動の地域にもたらす効果を把握することができると思われる。実際、並行して実施した事例ヒアリング調査においては、幾つかのNPO関係者から、ある特定のNPO活動の効果について、市町村あるいは都道府県という地域範囲で捉えてしまうと効果が見えづらくなってしまうが、活動範囲に近い一部地域に限って見れば、効果がある程度定量的に把握することができるといふ声も聞かれた。

ただし、現状では市町村よりも細かい単位で統計データを入力することができないため、より厳密な形での効果分析には限界がある。もともと、自治体によつては、自治体内の各地域のデータを整備しているところもあると思われるので、そうした自治体では地域内のNPO活動の効果を定量的に検証してみるのがいいのではないか。

NPOと行政との協働、NPO活動の活性化による地域価値の創造・向上

以上、NPO活動が地域にもたらす効果につい

て細々と述べてきたが、最後に、NPOと行政との協働、あるいは地域内のNPO活動が活性化することにより、地域の価値が創造・向上されるという既述の考え方について、事例紹介、補足説明を加えることでこの稿の締めくくりとしたい。

まず、NPO活動によつて地域の価値が創造・向上されたと思われる事例を、ごく簡単に述べるが、ここで三つ紹介しておきたい。

最初の事例は、過疎地域であつても地域価値創造が可能であるということを示すものである。

静岡県天竜市(合併で現在は浜松市)熊地区のNPO法人「夢未来くんま」では、過疎化が進む中山間地域である熊地区において、自然環境や食文化を通じて都市と山村の交流、福祉の増進、青少年の健全育成、環境の保全など様々な事業を行っている。こうした活動の結果、交流人口が増加したほか、事業の一環として手工芸品を出品・販売する高齢者や主婦をはじめ、多くの地域住民が自立意識や郷土愛を一層強く感じるまでに至っている。

二番目の事例は、高齢者介護など特定分野であつても地域価値創造が可能であるということを示すものである。

富山市のNPO法人「このゆびとーまれ」では、近隣の住民を対象に、一軒家を改装した施設の中で要介護高齢者のほか、乳幼児や障害児の一時預かり事業(小規模多機能施設事業)を実施している。活動の結果、他の地域から「安心して子ども

図表3-1 NPO法人の一件増加による効果

	平均的な市町村での水準	効 果
個別の課題テーマ	「子育て」 人口当たり出生数	8.95人/千人
	「高齢者の生きがい」 高齢者の就業者率	23.50%
	「環境保全」 ごみのリサイクル率	17.50%
	「治安」 警察署等当たり刑法犯認知件数	166.51件/所
地域のつながり	「地域貢献の意識」 自治体歳入に占める寄附金	0.23%
	「人口転出」 総転出人口比率	4.52%

が産める」といって、転入してきた住民も出てきたほか、活動内容が全国に紹介されたことから、県外からも見学者が多数訪れている。また、活動を通じてかつて失われた近所付き合い、近所同士の助け合いの輪が再生され、広がってきている。

三番目の事例は、身の回りのありふれたものでも地域価値創造が可能であるということを示すものである。

北海道恵庭市の「恵み野花づくり愛好会」(任意団体)では、地元商店街などと協力しながら、子供たちに残していく「ふるさとづくり」を花づくりを通じて行っている。活動の結果、街の景観が向上し、マスコミ等にも取り上げられるようになって、恵庭市への旅行者も増えたほか、花づくりに関して地元の主婦や小学生、高齢者など幅広い住民が参加するようになっていく。

最後に、NPOと行政との協働、あるいはNPO活動の活性化による地域価値の創造・向上について、補足説明をしておきたい。

地域価値の創造・向上のプロセスには地域特性によって、次の二つの流れがあるように思われる。すなわち、NPO法人が多く、市民活動が活発な地域においては、既存の地縁組織(町内会、自治会など)を巻き込みながら異なる団体間のネットワーク、プラットフォームが形成される中で、地域価値の創造・向上が図られる。行政はネットワークやプラットフォームの構築に際して適切な支援(活動場所や各種情報の提供)をしていくことが

望ましい。

一方、NPO法人や市民活動がほとんど存在しないような地域では、地域住民が共有できるような地域課題を、行政がある程度主導して明確化すること、地域の人材や資源の結集・活用が進み、地域価値の創造・向上が図られる。この流れの中で新たなNPO法人が形成されてくることも考えられる。

いずれの場合においても、地域価値の創造・向上を図るには、NPOをはじめとする地域住民の当事者意識と多様な専門知識・能力が極めて重要である。行政単独では地域住民に共有され、愛着を持たれるような地域価値を生み出すことは難しい時代になっている。行政は地域住民・NPO等との協働を一層進めることにより、パートナーの持つ多様な力や地域に対する想いを地域づくりに有効に生かしていくことが必要だろう。そうした努力の積み重ねが地域の価値につながっていくのである。

◇

◇

筆者紹介 志水 武史(しみず たけし)。一九六七年岐阜県生まれ。東京部立大学法学部政治学科卒。きくろ総合研究所、日本総研調査部などを経て、二〇〇三年より現職。専門は医療・福祉教育、NPO活動など。主な著作は「100兆円のニューシニア市場をつかむ(共著、中経出版)」「50歳からの年金生活準備術(共著、小学館文庫)」。