

# NPO・地域団体のもつ課題と自治体職員参画の可能性について

The administrative officers participation makes the empowerment of NPO.

武蔵大学社会学部教授 粉川一郎

Professor, Faculty of Sociology, Musashi University Ichiro Kogawa

The Japanese NPO has the problem in the fund side and the talented-people side. About the fund side, the Japanese NPO Tax Law is changed from 2012, and the result is expected. About talented people, it remains as a problem of NPO. Administrative officers are suitable for the talented-people image which NPO demands. The skill that an administrative officer has serves as big power for NPO. Three methods can be considered when an administrative officer participates in NPO. As a director, as a volunteer and the staff.

To participate in NPO, an administrative officer's satisfaction and the empowerment of the NPO will be achieved.

## 1 NPO・地域団体の置かれている現状

### (1) 厳しさを増す NPO・地域団体

1998年のNPO法施行後13年が過ぎ、日本においてもNPOという概念は十分に浸透し、社会的認知度を得たと言える。2011年11月時点での全国でのNPO法人の認証数は4万4000を数え、単純に言えば人口2700人当たり1つのNPO法人が存在するということになる。一方法人格を持たないNPOや一般社団、あるいはコミュニティビジネスとして株式会社等の法人形態を持つNPO的な存在まで考慮に入れれば、その広がりや1990年代には考えられなかったほどのレベルに達している。

こうしたNPOという存在を支える上で重要なボランティアリズムについても、大きな変革がここ20年で起こっている。日本における真の意味でのボランティア元年と呼ばれた阪

神淡路大震災を契機に、国内における大規模災害では、多くの市民がボランティアとして被災地に足を運び、復興の重要な役割を担ってきた。昨年起きた未曾有の大災害である東日本大震災においても、連日国内各地からボランティアバスが走り、全国から多くの人々が被災地の労苦を共有しようという崇高な思いの元、集まってきている。誰かが被災地を助けるのではなく、自分が何か貢献をしたい、そういう思いを持つ人々が増えているということの表れと考えてよいであろう。

このような社会的変化を見ていると、日本におけるNPOセクター（あるいはボランティアセクター）は十分な成長と成熟を達成しているように感じられる。しかしながら、地域における社会的課題を解決するNPOを見てみると、こうした変化がまったく現場における活動の改善に役立っていないことが理解

できる。

例えば、内閣府による「平成20年度市民活動団体基本調査」によれば、年間予算規模が100万円を超えないようなNPOが全体の49.2%存在する。つまりNPO法人が4万4000団体存在したとしても、その半数は法人とは名ばかりの零細団体であることが理解できる。また、常勤スタッフが0人である団体が全体の60.4%、常勤スタッフが10人未満の団体が全体の88.7%を占めており、ごく少数の人数で団体の活動を支えているのが現実である。しかも、その労働環境は劣悪で、北村が行った若年のNPOスタッフに対する調査では、有給スタッフの平均賃金は160万円程度であり、NPO法人で働くということは決して安定した生活を約束するということには繋がらない。地域社会において公のため働く、という点では公務員と何ら変わることはない、にもかかわらずである。

このように、日本におけるNPOの現状はそのイメージと実態に大きな差が存在している。マスメディアでは、NPOが活躍する姿が報道される機会が増えているが、それはあくまでも成功しているごくごく一部の団体の状況であって、全体として見た場合、まだまだ日本のNPOは脆弱な状況におかれているのが現実である。

## (2) 新しい公共の中で期待されるNPO・地域団体

そうした現実がある一方で日本におけるNPOセクターに対する期待は高まる一方である。増大し続ける財政赤字と社会的課題の多様化複雑化による行政単独での問題解決の

限界が見える中、公を支える重要な存在としてNPOの果たすべき役割は拡大し続けている。こうしたNPOの役割は、1990年代後半から協働やパートナーシップという言葉のもとに位置づけられ、総合計画や主要政策、施策の中に反映されてきた。具体的には、総合計画等でのNPO、市民活動団体、地域団体との連携等についての言及。あるいは、協働推進課のような協働を推進していく部局の設置、そして、行政あるいは市民からの提案による協働事業制度の実施等である。こうした動きは、地方自治体が先んじて進めてきたが、2010年には政府による「新しい公共」推進の動きが顕著になってきた。2011年からは新しい公共支援事業がスタートし、国を挙げて官民の協働を推し進める動きが顕著になってきている。もちろん、新しい公共の推進におけるアクターとしては、民間企業や大学のような組織も重要ではあるが、こうした取組みの中で、常にその主役にあるのがNPOであり、地域団体であることに異論を持つ人は少ないであろう。

しかしながらこうした社会的要請に応えられるNPOや地域団体は、前述したような理由で必ずしも多くはないのが実情である。実際に協働を行うといっても、現実には行政の多くはリスクをとらず、堅実な活動をしているNPOのみに目を向けることが多いため、地域の中の数少ない成熟したNPOに協働事業等が集中し、結果として当該団体が本来のミッションに基づく活動が十分に行えず、疲弊をしてしまうという状況が各地で起こってきている。前述した新しい公共支援事業では、こうした問題に対応して団体の育成や協働環

境の醸成等を取組みに含めているが、時限的な事業であり、必ずしもその成果を期待できる状況にはない。

単純に言えば、NPO や地域団体は現在求められているような「協働のパートナー」としての成熟を実現していない現実が存在しているのである。

### (3) 人材の流動性へのニーズ

無論、こうしたNPOの力不足、社会的支援の少なさに対して全く無策であったわけではない。NPO 法施行以降、各地には官設、民設を問わず様々なNPO 支援センターのような組織が立ち上げられ、地域の市民活動のエンパワメントに寄与している。また、昨年ついにNPO セクターの悲願ともいえる寄付税制の大規模な改正が実現し、寄付控除の対象となる認定NPO 法人取得へのハードルが大幅に下がることとなった。私見を述べるならハードルが低すぎるくらいがあり、NPO セクターにとって諸刃の剣となりうるこの制度ではあるが、NPO セクターに対する金銭面における社会的支援を拡充していこうという仕組みそのものは大いに意義があるといえるだろう。

しかし、NPO や地域団体の課題は資金面のみにあるわけではない。経済的な問題と同等に重要な課題として人的資源の乏しさが存在している。多くのNPO が理事、事務局スタッフ、そしてボランティアといった各層において人材の膠着化を招いており、新たな人材のリクルートは団体の存続に関わる大きな課題として横たわっている。また、個別の人材のスキルアップも重要なテーマである。少

ない人材と乏しい資金で活動するNPO や地域団体では、スタッフに時間的な余裕がなく、目の前の課題をこなしていくことだけに汲々とし、スキルアップのための研修等の時間や、地域ネットワークを構築していくための交流の時間を削らざるをえない状況にある。本来であれば、より広く人々と交流し、地域課題に対して共感を拡げていかなければいけない存在であるNPO が、その活動の忙しさゆえに内向きにしか労力を振り向けることができないという現実、NPO の長期的な成長と成熟という視点から見て、非常にゆゆしき問題であると言わざるをえない。

そうした意味で、NPO や地域団体へ新たな人材を供給していくことは急務と言ってい

## 2 地域がもつ自治体職員へのニーズ

### (1) 地域をよく知る自治体職員のアドバンテージ

こうしたNPO の人材に関わる問題については、これまでも多く議論がなされてきた。特に、2007 年問題と言われた団塊の世代の定年後の新たな活躍の場として、NPO や地域活動が注目され、こうした人材をどのように地域で活用していくか、ということが一時期大きな話題となっていた。しかしながら、現実にはそうしたほぼ企業セクターの経験しかない人材を受け入れたNPO からは、彼らが必ずしもNPO や地域活動で即戦力とはなりえない数々の問題点が指摘された。例えば、地域社会とそもそも繋がりを持っていなかったり、様々な立場の人々との交流の経験に乏しいため円滑なコミュニケーションがは

かれなかつたりといった問題点である。確かに典型的な日本における企業人は地域との接点を持たず、会社というフィールドで長らく生活してきている。そうした人材に「地域デビュー」といったプロセスなしにNPOで活躍せよというのは、難しい話であるかもしれない。

では、NPOや地域団体において即戦力となる人材とはどのような人々であろうか。実は、自治体職員こそがこうした人材像に当てはまる存在なのである。

自治体職員はまさに「地域」をフィールドに仕事をしている。所属によって業務の内容に差こそあれ、その根底には地域という共通性をもつプラットフォームが存在する。まさに地域の中で地域をよく知り、地域の事情を誰よりもよく知っている存在が自治体職員である。しかも、自治体職員は様々な場面で市民と接する機会がある。しかもその市民は非常に多様である。特定の業種、特定のバックグラウンドをもった存在との付き合いではなく、自治体職員としての経験から様々な人々との接点を持ってきていることが想定される。これは通常の企業人には考えられないアドバンテージである。

しかも様々な法令、制度についても一定の知識があり、同時に組織人として仕事をしてきている経験も考えれば、自治体職員ほどNPO活動や地域活動に向けた存在は他にはないと言ってもいいだろう。志は高くとも、必ずしも実務経験が多いわけではないNPOや地域活動の現場の人々にとっては、自治体職員の存在はまさに喉から手が出るほど欲しくなる貴重な人材であると言える。

## (2) 多様なNPO・地域団体での活動可能性

NPOの組織体制を簡単に整理すれば理事会、事務局、そしてボランティアといった3つの層に分けることができる。では、どういった層に自治体職員は参画できるであろうか。

まず考えられるのが労力提供のボランティアとしての参画である。NPOや地域団体は常に実働する人材に不自由している現状がある。表立ってボランティア募集をしていなくても、お手伝いをする人を常に求めているのが現実である。こうした団体にあくまでも労働力を提供する存在として参画していくという方法が考えられる。この場合、特に何か大きなスキルが必要とされるわけではない。自分たちが興味を持つ分野の活動に、それこそ利己的に参画し、ボランティアのもたらす精神的満足度を満喫するだけでよい。他の市民と一緒に汗をかき、話をする事で得られる精神的なリフレッシュ効果も大きいであろう。そうした意味では「レジャー」の一環として捉えてもよい。そんな動機での参画であっても、団体側からすれば、ボランティアが関与してくれることそのものが非常に大きな助けであり、同時にそれが自治体職員というスキルのある存在であることが大きな安心感を産む。まさにWin Winの関係をつくることができる。

次の選択肢として考えられるのが理事としての参画である。理事としての参画はボランティアとしての参画の延長線上にあると考えていだろう。あくまでも自らが興味を持つ分野において活動している団体のお手伝いをするという意識で参画をすればよい。単なる

ボランティアとの違いは、労力提供だけではなく、知恵や経験も提供するという点である。

NPO や地域団体の運営は、実は長期的視野を必要とする。一定のレベルに達した団体では、適切なマネジメントや資金管理、そして数年後を見越した中長期計画の策定等が必要となってくる。こうした責任を理事会が担っていくことになるが、日本のNPOにおいては理事会メンバーが経営的センスを必ずしも持っているとは限らないという問題がある。まさにこの点で、自治体職員は過去のスキルや経験を活かした経験を提供できる。地域の実情に詳しく、法令制度にも詳しい自治体職員のような存在は理事会においても重要な役割を担うだろう。参画する自治体職員側にとっても、単なる労力提供に終わらないコミットメントは、団体の活動に深く関わったという充実感に繋がるに違いない。もちろん理事としての参画は単なる労力提供のボランティアに比べれば責任を伴うものである。しかしそうした責任意識を伴うからこそ、貢献への実感をより確実に感じ取ることができるともいえるだろう。

そして最終的な選択肢として、事務局にスタッフ（あくまでボランティアとしてではあるが）として関わっていくということが考えられる。まさに自らがNPOや地域団体の要として活動していくということは、フルタイムワーカーである自治体職員にとっては難しいことのように思えるが、必ずしも不可能なことではない。地域の実情を知り、地域と関わる仕事をする中で、必ずしも行政側の立場ではやりきれなかった様々な取組みを、自ら

がNPO側、地域団体側の立場に立って自由に行う、というスキームは、単なる「参画」とは違った新しい「生き方」に繋がっていくかもしれない。もちろん、すべての自治体職員がこのようなレベルでNPOや地域団体に関わっていくとは考え難い。が、しかしそうした選択肢はありうる。平日は自治体職員として生きているが、休日はNPOの人として生きていくという選択肢を頭におけば、地域の姿がこれまでとは違って見えてくるかもしれない。

これまで述べた3つの参画の在り方。どれが優れていてどれが劣っているというものではない。個人の特性、思いに合わせて選択をしていけばよいことである。ただ1つ言えることは、どのレベルでの参画であっても、NPOや地域団体においては非常に大きな力であり、団体の活動にポジティブな影響を与えうるということである。そして同時に、参画する自治体職員にとっては、休日の楽しみから生きがいの創出まで、様々なレベルでの喜びあるいは自分自身の再発見の機会を与えてくれることになるだろう。

### 3 市民として生きる自治体職員

前節で述べたことを言いかえるならばそれは「市民として生きる時間」を持つということに他ならない。このことは自治体職員にとって大きな武器となる可能性がある。

現実問題として、自治体職員は地域の課題についてかなりの情報を持っている。それに対して、自分なりの解決策やアイデアを持っていることも多いだろう。しかし、実際には、硬直した組織、上司の無理解、議会への説明、

様々な障害があり、自分のアイデアを行政の中で具体化することができない。こうした状況を自治体職員は抱えているのではないだろうか。

本稿を執筆するに当たってヒアリングした自治体職員の参画する NPO の様子を聞く中で、そうした状況におかれた自治体職員が NPO に活路を見出していることをうかがい知ることができた。語られたのは、行政の中ではやれないけれど、ためこんでいるアイデアを NPO の中で他の市民に訴え、自分たちでやっ払いこうと提案していく姿である。行政の立場でできないなら、市民の立場でやっ払いこう、そうした軽やかな振る舞いは、自治体職員というよりは、プロの地域プロデューサーの姿と言っていい。このような形で行政と市民の立場を使い分け、自らの信じる取組みを進めようというたかな自治体職員がいることに、少なからず感銘を受けた。まさに、新しい公共を支えていく新たな人材像のあり方である。

自治体職員の「市民として生きる時間」には計り知れない可能性がある。日常の業務か

ら離れ、リフレッシュする場として機能するだけではなく、地域社会とコミットする中で、新たな自分の貢献の場を発見する喜びや、行政でできないアイデアに取り組む場としても機能する。このような時間が持つ機能に私たちはもっと注目してもよいのではなかろうか。

地域社会を支える存在が行政だけではないということは既に明白である。しかし新しい公共と言っても、それを支える市民の力は残念なことに十分ではない。今はまさにそうした矛盾した状況の中で新たな地域の在り方を模索している現状であるといえよう。官も民もこの閉塞した状況の中で必ずしも期待に添えるだけのパワーを持っていない。そうであるならば、地域のことを最もよく知り、地域課題解決のために何をすべきかということを理解している自治体職員に、立場を離れて自由に振る舞える「市民として生きる時間」を十分に保障することが大切なのではなかろうか。それは結果として、市民セクターのエンパワメントと、行政の問題解決能力の向上の両方に寄与するはずである。

---

## 参考資料

内閣府「平成 20 年度市民活動団体等基本調査報告書」2008 年

北村 安樹子「NPO にかかわる若者の働き方と仕事観」『ライフデザインレポート』第一生命経済研究所、2008 年 3-4 月

山岸秀雄、菅原敏夫、粉川一郎『NPO と行政・協働の再構築』第一書林、2004 年