

地域社会における NPO と自治体

— 2つの NPO の取り組みから見えてくるもの —

小内 純子

People say that Non-Profit Organization and a Local Self-Governing Body will play an important role in the community from now on. Recently the word of “Partnership” is often used. It expresses the equal relation between these two organizations. But these characteristics are very different each other and it is not easy that we build up the partnership between them. In this paper I try to examine how relation between them is best by comparing two NPO's activities.

1. NPO と地方自治体

新しい世紀を迎え地域社会を展望する上で、NPO(Non-Profit Organization：民間非営利組織)⁽¹⁾と地方自治体への期待は大きい。それぞれの役割が重要であると同時に、両組織がどのような関係を構築していくかが問われる段階にある。

1-1 NPO への期待

1990年代半ばから NPO への注目度が増している。そうした事態を生み出す直接的契機となったのは、言うまでもなく 1995 年の阪神・淡路大震災である。この未曾有の大惨事の際の救援作業や復興作業のなかで、町内会・自治会、ボランティア団体、NPO などの地域組織・住民組織の果たした役割は大きく、これらの組織の意義が改めて問い直される契機となった。なかでも NPO への関心は、1998 年 12 月に NPO 法(特定非営利活動促進法)が成立したこともあり、急激に高まっている⁽²⁾。

もっとも、この NPO が重要視されてくる

背景には、いくつかの別の要因も働いている。

1つは、市場原理と政府の計画原理の行き詰まりのもとで、時代の閉塞状況を打ち破るものとして NPO への期待が高まってきている点がある。それは、「世界的非営利革命」と形容されているように、いまや世界的にみられる傾向である⁽³⁾。市場原理の追求は、深刻な環境破壊をもたらし、地球の持続的発展を危ういものにするという指摘は早い段階からなされていた。また、政府の画一的な対応では多様なニーズに十分に応えることはできないうえ、組織の肥大化が腐敗や硬直化を生み出してきたことは改めて指摘するまでもない。そうしたなかであって、市民セクターとしての NPO に対して大きな期待が寄せられている。

さらに、2つ目に、自治体財政の悪化というわが国独自の問題状況が、NPO への期待となって現れている面もある。地方財政は、現在戦後 3 回目の危機といわれるほど、厳しい状況にある。その一方で、高齢者福祉や資源回収など自治体が担わなければならない業

務の増加傾向は顕著である。調査のなかで出会った1人の自治体職員は、「課題が山積してきており、もはや自治体だけでは担いきれなくなっている」と、この間の状況を語っている。その結果、規制緩和の動きと相俟って、自治体から民間への業務委託が増加する傾向が顕著になってきている。そして、その委託先の一つとしてNPOが有力視されている。営利を目的としないNPOは、財政難の自治体にとって委託先としてもっとも魅力的なものといってもよい。近年盛んにNPOが取り上げられる1つの要因がここにある。

以上のように、阪神・淡路大震災を直接の契機に、新たな社会システムを構築するための切り札として、あるいは自治体の財政危機の救世主として、NPOに対する注目度はとみに増している。実際、1997年に経済企画庁が行った『市民活動団体基本調査』には8万6,000余りの団体がリストアップされており、NPO法人として認証された団体も2000年10月20日現在で2,763と確実に増加している。

1-2 地方自治体の役割

一方、これから先の社会を展望する上で地方自治体の果たす役割も大きい。もちろん、住民自治の担い手としての自治体に対する期待は今に始まったものではない。1970年代の革新自治体の増加は、そうした期待を背景にしたものであった。

しかし、近年、グローバル化や情報化に伴い国家の統制力が低下していくために、自治体の重要性が相対的に大きくなっていくという主張が現れてきている。例えば、M.カステルは、「フローの空間の機能論理を制して場所の社会的統制を組織化するには、地方自治体が中心的役割を發揮しなければならない」(Castells 1999:276)と述べている。

また、わが国の場合、近年、本格化してきている地方分権化の動きとの関係でも、地方自治体の果たす役割が今後大きくなっていく

ことは確実である。1990年代に入り中央集権的な政治システムの改革が進んできている。1995年の地方分権推進法の制定に続き、1999年には地方分権一括法が成立し、制度面の改革が進みつつある。もちろん地方税財源の拡充強化などの点でまだまだ不十分な部分もある。しかし、機関委任事務制度が廃止され、中央政府から自由に政策の形成や執行を行える自治事務の領域が拡大したことは事実である。それは、地方自治体の力量が問われる時代を迎えたことを意味している。実際に、介護の問題など全国一律の基準では対応できない、地方自治体それぞれの創意工夫が必要とされる課題が目白押しである。今後、先を見越して的確な政策を講じていく自治体と、そうでない自治体の間に格差が拡大していくことも、おおいに予想される場所である。

1-3 NPOと地方自治体のパートナーシップ

以上のように、NPOと地方自治体は、これからの社会を展望する上で大きな役割を担うことが期待されている。しかも、両者は、それぞれに重要であると同時に、活動において関わりをもつ場面も多い。例えば、法人化したNPOの活動分野をみると、「保健・医療・福祉」が最も多く、ついで「まちづくり」「子どもの健全育成」「社会教育」が続いている(経済企画庁、2000:136)。いずれも地方自治体の業務と重複する分野であり、それだけに、両者の間になんらかの協力関係が生じる場合が多い。最近、頻繁に使われるパートナーシップという耳障りのいい言葉は、この自治体とNPOの協力関係を示すもので、とりわけ自治体側によって好んで用いられるようになっていく。

それでは、パートナーシップとはどのような関係を指しているのであろうか。世古一穂は、①パートナーとなるそれぞれが自立していること、②パートナー相互にそれぞれの主体性を認識していること、③共通の目標を有

していること、④事業やプロジェクトへの関わりが対等であること、⑤各主体の関係性と取り組みのプロセスが相互に公開されていること、の5点をパートナーシップの成立要件として指摘している(世古, 2000:14)。あきらかに従来の関係とは異なる意味がそこには込められている。すなわち、従来、行政は住民組織を下請組織として位置づける傾向が顕著であったが、その点を改め、お互いの存在を認め合う対等なパートナーとして協力していこうというものである。

しかし、パートナーシップを形成することは決して簡単なことではない。これまで長い間、両者の間に上下関係が存在してきたということに加えて、組織や行動原理に大きな違いがあるからである。両者の異質性としては、①受益圏・受益層の違い、②組織数の違い、③組織の規模・形態の違い、④収入構造の違い、⑤行動原理の違い、⑥時間感覚の違い、⑦文化や習慣の違いなどがあげられる(山岡, 2000:5-11)。

すなわち、市町村単位に組織される地方自治体は、その行政区域内の全住民を対象に、公平なサービスを行うことを基本としている。収入は税金や中央政府からの補助金や交付金が主で、組織的には縦割りのトップダウン型である。厳格な年度制を採用しており、独特な官僚的な文書が用いられる点も特徴的である。一方、NPOの場合は、独自に決めた受益圏の対象者に対して、自分たちの目的に即して特定のサービスを提供することが一般的である。収入は、会費や寄付、あるいは財団の助成金や行政からの補助金を中心に、組織は水平なネットワーク型のものが多い。年度制を採用するところが多いが、比較的緩やかで、文書などに用いられる表現も柔らかいという特徴がある。

このように2つの組織が異なる性格をもつ以上、言葉の正しい意味でパートナーシップを築くためには、それなりの努力やルールの

明確化が必要である。そうでなければ、一方の組織が他方の組織を配下に治める、あるいは利用するといった関係に陥ってしまうことになる。そして、これまでの経緯からいえば、地方自治体がNPOを自らの下に位置づける危険性がかなり大きいと思われる。それは、NPOがもっている柔軟性や創造性を潰してしまうことになりかねない。異なる性格をもつことがプラスに作用するような関係を、両者の間にどのように築いていくのかという点が現在問われているといえる。

本稿では、以上のような状況を踏まえ、まちづくりの一環として「地域情報化」に取り組む2つのNPOをとりあげる。両NPOは、法人格を取得していない所謂「草の根NPO」(山内, 1999:40)であるが、それらの活動が自治体との間にどのような関係を形成し、そのことがNPOの活動にどのような影響を与えていったのかを検討することで、NPOと自治体のパートナーシップ形成に関わる問題状況の把握を試みる。以下では、まずA市におけるEBICの活動について、ついでB町におけるSIPの活動について検討し、最後に両者の比較から明らかにしえた点を指摘する。

2. A市におけるEBICの活動の推移

A市は、札幌市の近郊に位置する人口約12万人の自治体である。EBICとは、A市で1996~99年まで行われたインターネットコミュニティ共同利用実験サーバー構築・運営事業である。活動の目的は、会員募集案内によると、「EBICは非営利組織YOKO-NETが事業主体となり、市民サークルEPOC等の協力を得て、市民レベル・地域レベルでのインターネット利用を推進し、人づくり、まちづくへ貢献すること」におかれている。

2-1 EBICを支える市民グループ

まず、EBICの事業主体であるYOKO-NET(北海道横断異人種交流ネットワーク)と、協力団体である市民サークルEPOCにつ

いてみておく。

YOKO-NETは、1987年1月にパソコン通信ネットワークを介して、全道・全国の様々な年齢・職業の人々が交流することを目的に結成された組織である。民間組織が電話回線にパソコンをつなぐことができるようになるのは1985年のことなので、まさにパソコン通信グループの草分け的存在ということが出来る。当初パソコン好きの4人の男性が集まり結成されたこの組織は、13年を経過した今も続いており、2000年7月8日現在、個人正会員240人を数える。オンライン上でのコミュニケーションとユニークなオフライン例会⁽⁴⁾での交流をうまく組み合わせながら、現在まで活発に活動を続けてきている。

EPOC(パソコン/ワープロ利用研究会)は、YOKO-NETの会員が中心となり、1989年12月に結成されたボランティア組織である。A市に図書館が開設され、情報機器が設置されたことに呼応し、図書館を拠点に、各種研究会を開いたり、市民向けのパソコン講習会を開催し、ボランティアで講師を派遣する等の活動を行っている。この間、会員内で自主的な研究会が増え、子ども向けのパソコン講習会を新たに開設するなど、その活動は活発である。

EBICの活動は、この2つの組織の協力の下で始まっている。従って、EBICは活動開始時点で、すでに、10年間にも及ぶ市民活動の蓄積を有していたということをここでは確認しておきたい。

2-2 EBICの活動内容

EBICの活動は、YOKO-NETが10周年の節目として、1995年9月にA市の「ふるさとふれあい推進事業」に、「A市インターネット～インターネット時代の新しい人づくり、まちづくりに向けて～」という企画を提起し、採択されたことに始まる。EBICの運用事業は3期に及び(第1期:1996年11月～1997年3月、第2期:1997年4月～1998年3月、

第3期:1998年4月～1999年3月)、この間、自治体から第1期760.7万円(「ふるさとふれあい推進事業」)、第2期220.1万円(「地域情報化推進事業」)、第3期277.0万円(「地域情報化推進事業」)の補助金を得ている。

EBICの活動は、サーバーを所有し、低料金でのインターネット利用を実現し、市民の間に普及していくことを1つの柱にしていた。プロバイダー料金が高額であった当時の状況が背景にあった。入会・登録料が3,000円、年会費は個人が6,000円、団体・法人が36,000円で、メールアカウント1個(容量1MB)、ホームページ(HP)容量5MBの利用が可能となった。会員数は第3期目には個人会員214人、団体・法人11人を数えた。また、市内全小中学校と教育委員会へは無償でアカウントが交付され、教育現場へのインターネットの利用促進にも一役買っていた。

一方、活動のもう1つの柱として、Web上に開設されたEBICのHPの管理・運営がある。市長挨拶、市の広報、庁内各課の取り組み紹介、市民グループの活動紹介などを掲載し、準自治体営HPの役割を担うと同時に、各種掲示板を作成し、会員相互、あるいは会員外の人たちとの交流がはかられた。掲示板には、タウン情報掲示板、教育関係掲示板、Macユーザーのための掲示板などがあり、とりわけタウン情報の掲示板は、アクセス数も多く、当HPの目玉的存在であった。

また、この事業における、EBICと自治体との役割分担に関しては、サーバーやHPなどの一切の管理・運営をEBIC側が担い、自治体は財政的な援助を行うというものであった。

2-3 EBIC活動がもっていた可能性

このように、EBICは、サーバーを自分たちで所有し、低料金でのインターネット利用を可能にしてくことを1つの目的としていた。しかし、その活動自体は、商業プロバイダーが多数でき、低料金での利用が可能になって

きている現時点からみると、活動の意義という点では低くなってきている。

むしろ、EBIC 活動の有していた可能性は、1 つに、準自治体営という性格をもつ HP の掲示板にあった。ここで繰り広げられる会員間、あるいは会員外の人たちとのコミュニケーションのなかには、この場所が「公共圏」(花田, 1996)として成長していく萌芽がみられた。A 市のおいしいもの情報や見どころ情報の交換をするなかで、時折り会員同士で交わされる、「意外と地元のことを知らないもんだと気が付きました。やはり、A 市に住んでいながら札幌市の方が詳しいというのは情けない」、「ほとんど札幌で外食や買い物をしてしまうから、何年住んでいても A 市のことはあまり知らないということがよく分かりました。」という会話。札幌市の郊外にあり、溢れんばかりの札幌発の情報によって見えなくされていた A 市の姿が、掲示板に集う人々の間で、次第に共有されていくようになる⁽⁶⁾。また、自治体に対して要望していこうという書き込みや、あきらかに自治体職員が掲示板を見ていることを意識した発言なども書き込まれていく。掲示板を介する情報の交換から、自分の地域を見直し、自治体行政に対して積極的に発言していこうという姿が垣間みられた。

この EBIC の HP は、1998 年 4 月に、国土庁「地域情報ライブラリー」優秀ページ賞を受賞している。作りそのものは決して洗練されているとはいえないこの HP が受賞された理由は、掲示板が活発な市民の交流の場になっていることが評価されたものと考えられる。掲示板は作っただけでは活性化することは難しい。EBIC の場合、YOKO-NET や EPOC の活動の蓄積が、掲示板の活性化を支えていた。内部で「三点セット」と称されている EBIC, EPOC, YOKO-NET の 3 つのサークルに加入しているコアなメンバーを中心に、掲示板上で自然なかたちでコミュニ

ケーションが促進されていった⁽⁶⁾。

さらに、EBIC の活動がもっていたもう 1 つの可能性として、サポート隊の派遣という活動がある。市内全小中学校に無償でアカウントを交付してきた関係から、1998 年 11 月に N 中学校から要請を受けて、校内 LAN の構築のためのサポート隊を派遣し、本格的な支援事業を開始している。NPO が学校教育に関わっていく全国的にもユニークな活動である(溝口, 1999)。アメリカでは市民がコンピュータリテラシーを習得するのを支援する専門家集団の NPO 活動が盛んであると言われるが、そうした活動につながるような動きがここにはみられた。

2-4 EBIC 実験事業の終了と YOKO-NET

このように 10 年間に及ぶ市民活動の蓄積の上に展開された EBIC の活動は、将来的にも可能性を秘めたものであったが、第 3 期の運用事業を終えた段階で、ほとんど共有財産として引き継がれることなく終了してしまう。

EBIC で行っていた事業は、母体である YOKO-NET の事業として独立採算で行なわれるようになる。EBIC の HP は閉鎖され、新たに YOKO-NET の HP が開設される。ただし、同時に自治体も独自の HP を開設したため、EBIC の HP が有していた準自治体営の HP という性格は失われ、一サークル内の情報交換や連絡用の HP という性格に純化していくことになる。また、学校教育への支援という活動は継続するが、やはり行政、とりわけ教育委員会との関係が途絶えたことにより、活動は限定されたものになった。

それでは、このように 3 年間にわたり補助金を受けながら行われた活動が、何故その可能性を伸ばすことなく終了することになってしまったのであろうか。その点に関しては、SIP の活動をみた後に、両者の比較検討から明らかにしていくことにする。

3. B町における SIP の活動

B町は、釧路管内にある人口約一万人の自治体である。SIPとは、B町で1996年に始まり現在も続いているインターネットプロジェクトの略称である。SIPの活動目的は、「SIPは、情報化社会の急速な進展の中で、大いに期待されているマルチメディア環境の推進を図るために、今後の町内の地域情報化の検討機関として位置付けを行い、高度情報化社会へ向けての情報収集や調査研究を積極的に行い町内の情報化の方向性を見出していくこと」におかれている。

3-1 SIP 設立の経緯

SIP設立につながる流れは学校から始まっている。1988年には、パソコン好きの先生が集まりSEC(B町コンピューター教育研究特別委員会)が結成され、パソコン通信SECNETがS小学校内に開局される。また、1994年にはA小中学校がアップル社のメディアキッズモデル校に指定され、学校教育へのインターネットの導入の試みも始まる。しかし、こうした試みは、当時の外部環境に阻まれ思うように進まなかった。特に、インターネットを利用するためには、当時はまだ札幌や東京のプロバイダーに繋ぐしかなく、その高額な通話料が最大のネックとなっていた。そのため、町内にプロバイダーがあればという話が先生たちの間で夢物語として語られていた。

一方、行政内部では、1996年から庁舎内LANの構築の計画があり、「地域情報化」に対する関心の高まりがあった。そうした動きを背景に、常日頃先生達からの相談を受けていた役場職員のS氏が中心となり、町民有志を集めてSIPの結成に向けて動き出す。行政内部の情報環境整備が動き始めたこの時期を、町内でのインターネットの利用環境を整える好機と判断したからである。インターネット体験講習会などのデモンストレーション活動を積極的に展開し、庁内の合意を取り

付け、プロバイダーの開局にこぎつける。こうして1996年8月にSIPが設立され、夢物語は短期間のうちに現実のものとなった。

SIPは、会長に、商工会青年部長、副会長にJA職員と自営業経営者、事務局長に、役場総務課行政開発係長(当時)S氏がなり、その他の役員には教員、銀行員、商工会職員、食堂経営者、役場職員などが名を連ねた。

このようにSIPの場合は、このプロジェクトの実施のために結成された組織であり、それ以前に活動の蓄積はほとんどなかったということ、また、結成当初から行政と太いパイプで繋がっていたという点で、EBICとは異なる性格を有していた。

3-2 SIP の活動状況

SIPの活動は3つの部会から成り立っている。①地域情報化セミナー開催、調査研究、資料収集、情報提供などを行う地域情報化検討部会、②インターネットの普及啓蒙や各種講習会を実施するインターネット事業部会、③プロバイダー事業の運営・管理を行う部会である。①②に関しては、1997年度の事業実績をみると、インターネット体験講座、インターネットの設定サービス、北海道大学の教授を招いての地域情報化セミナーなどが実施されている。さらに、1999年には、町民を対象に、“SIP Computer Graphics Contest”をスタートさせている。

一方、プロバイダー事業の方は、毎年200人のペースで会員が増え続け、2000年2月現在会員は約550名を数える。1割まで町外の加入を認めているので、町内会員を約500名とすれば全世帯のおおよそ15%に普及している。釧路管内の他市町村の中では、群を抜いた普及率である。年会費は、町内の個人会員が5,000円(町外1万円)、法人会員が1万円(町外1.5万円)で、利用可能なディレクトリ容量は、個人は5MB、法人は10MBとなっている。SIPは、この会員からの会費と役場からの補助金(1996年：957万円、1997年：965

万円、1998年：645万円）により運営されている。

また、この他に役場内で現在使用しているグループウェアの開発も SIP で行った。補助金を貰っている関係から無料で提供したが、他の機関からの注文があれば有料で応じる予定である。

以上のような活動を行う SIP の場合、行政との役割分担は、初期のハードの導入とその維持管理は行政が支援し、実際のプロバイダーの運営やインターネットの普及活動などは SIP が行うかたちになっている。行政内部では情報環境整備にむけて、1997年に OA 室を配置し、非常勤職員の SE（5年契約）を採用、行政開発係の職員と2名でハード関係を管理する体制が整えられたが、SIP 関係の機材も OA 室に設置され、役場職員が管理している。従って、行政が SIP の活動に関わる度合いは、EBIC の場合に比べるとはるかに大きいことがわかる。

3-3 SIP 活動の広がり

ところで、SIP の活動は短期間のうちに他の分野に拡大していく。

まず、1998年7月には、商工会青年部と SIP の共同事業として、仮想商店街プロジェクト（SAP）が開始される。SIP から技術的、及び財政的（補助金2万円、貸付金10万円）援助を受けての試みであった。このプロジェクトの目的は、「ホームページ等による情報発信や電子メールなどによる情報交換により町民と商店街の双方向交流を促進することで、商店街への集客増を目指す」ことにおかれていた。

SAP には、当初、趣旨に賛同した19の商店関係者が集まり、専門業者に委託することなく、自分たちで HP の作成に取り組んでいく。ほとんどがパソコンにさわるのも初めてという人たちで、まったくゼロからのスタートであった。指導に当たったスタッフは、毎晩商工会議所の2階に集まり HP 作成にあ

たった期間のことを、「地獄の2、3カ月」であったと振り返る。

こうして1998年11月には「過疎ウツ！商店街」が開局し、現在は23店舗が名を連ねている。業種は、食料品店、薬局、温泉、文房具店、リサイクルショップ、板金塗装など様々である。金儲けのためというよりも、この機会にコンピュータを使いこなせるようになりたいという人が大半であったというが、それでもこのうち3店舗ではインターネット上の取引を通じて収益をあげるようになってきている。

SIP から SAP へと連なるこうした動きは、さらに農業の分野にも広がってきており、1999年には、農協青年部のパソコングループ（SAT）が結成されている。

一方、学校教育へのパソコンの導入も進んでおり、1999年に文部省が提示した基準——小学校は最大クラス人数の半分、中学校は最大クラスの人数分のパソコン設置——は、すでに1998年に達成されている。

4. EBIC と SIP の活動に相違をもたらした要因

さて、以上のように、EBIC と SIP は共に地域住民が低料金でインターネットを利用できる環境を整備するために、プロバイダー事業を軸に活動を開始したという共通点を有している⁷⁾。しかしながら、その後の活動の経過は、両者の間で大きく異なっている。数々の可能性を持っていた EBIC の活動がすでに終了してしまったのに対して、SIP の活動はその活動領域を広げてきている。両者の活動は、何故これほどまでに異なる結果となってしまったのであろうか。以下ではその点を考察してみることにする。

4-1 行政システムの相違

まず、第1に指摘できるのは、両自治体の行政システムの違いである。A市の行政システムが、わが国の自治体に典型的に見られる

トップダウン型の形態をとるのに対して、B町の場合はボトムアップ型への脱皮の指向性を強く有している。

例えば、それは、それぞれの自治体の「地域情報化」に対する取り組みの違いに端的に現れている。すなわち、A市の場合は、国や道の政策に呼応するかたちで情報化政策が策定されてきた。自治省から、1990年に「地方公共団体における地域の情報化の推進のための指針」が出され、それを受けて、道が1991年に「北海道地域情報化ビジョン」を策定している。さらに、1997年には、自治省から「高度情報通信社会に対応した情報化の推進に関する指針」が出され、道でもそれに連動した対応がなされた。

A市では、以上の動きを受けて、1998年3月に「A市地域情報化基本計画」が策定されている。もちろん、このような国や道の指針に対応した取り組みであったとしても、地域社会における具体的な取り組みと連動して策定することは可能である。しかし、策定された計画書の中味から、実行可能なビジョンを読みとることは難しい。例えば、計画書では、EBICの事業についてもふれられており、「観光物産情報」や「地域・タウン・イベント情報」の核となる組織として位置づけられているが、この点について事前にEBICとの間で話し合いがもたれたわけではない。つまり、実行過程の具体性に欠けているのである。やや厳しい見方をすれば、計画を実現していくことよりも、上部の指針に合わせて計画書を作ることが目的になっているとも言える。市民グループの活動を、計画書の中に実現可能なかたちで組み込んでいくという視点に乏しいのである。

これに対して、B町の場合は、SIPの活動と連動するかたちで自治体の情報化が進められたという経緯がある。庁舎内LANの構築が話題になり始めた時期に、SIPが結成され、両者が協力体制を維持しながら、町内の情報化

を進めている。B町の場合、A市のように自治体として、独自の「地域情報化基本計画」を有してはいないが、「地域情報化」に関するビジョンは極めて具体的である。

B町でこのような活動が可能になった要因の1つに、行政システムとしてボトムアップ型を指向してきた点があげられる。早い段階から住民参加の行政を指向し⁽⁸⁾、庁内においても下の職員の提案を積極的に取り入れていく体制が作り上げられている。「ここでは天の声を聞いたことがない」という言葉を調査の際、何度も耳にした。つまり上の一言によって下が動くというシステムにはなっていないということである。SIPを中心にプロバイダー事業を始める際にも、当時行政開発係の係長であったS氏が果たした役割が大きかったが、S氏の提案に対して、上層部の人たちの間には、「インターネットはよく分からないが、まあとにかくやらせてみよう」という雰囲気があったという。

このことは、結果として初期投資を最小限に抑えるかたちでの情報環境整備の成功をもたらした。自治体とNPOが協力して進めることで、出来るだけ企業の参入を排除した結果である。そのことは、庁舎内で使用しているグループウェアの開発をSIPが無料で請け負ったことに端的に示されている。また、このように徹底的して地域内の人材によって情報環境の整備を行ったこと⁽⁹⁾が、その後の活動に及ぼした影響も大きい。なぜなら、それにより確実に地域内に技術の蓄積がなされ、人材が育ち、そのことが他の領域に拡大していく際の大きな原動力となったからである。

このように、行政システムの違いは、NPOと自治体のパートナーシップの形成やその後の活動に大きな影響を与えることがわかる。同時に、情報システムのような専門性が高い分野の場合、自治体はNPOの適切な支援を受けることにより、大きな成果をあげること

ができることをこの事例は示している。

4-2 協働をコーディネートする人材の有無

次に、自治体と NPO の協働をコーディネートする人材の有無についてみる。自治体と NPO とのパートナーシップの重要性が言われるようになるなかで、自治体職員には「協働をコーディネートする能力」という専門性が新たに必要とされてきているという指摘がある（谷本，2000）。「協働をコーディネートする能力」とは、① NPO の多様な活動スタイルを理解し、共通の目標の実現に向けて有効な青写真を描ける能力、②行政内部に対し、NPO の組織や活動スタイルについて適切に「通訳」し、両者の間に協力体制を築くことができる能力、などを指している。つまり自治体と NPO を繋ぐ役割を担う人材である。先に指摘したように、自治体と NPO とは異質性が高い。特に、自治体の方が組織が大きく複雑ゆえに、自治体内部にこうした調整役が存在するか否かが、両組織の協働関係に大きな影響を与えることは言うまでもない。

まず、A市の場合は、そうした人材は見当たらない。EBIC と対応する窓口は、企画部広報広聴課である。担当者の中には、EBIC 活動を理解しようと努力する人もいたが、その人を介して行政内部に理解が広がるということではなかった。トップダウン型の行政システムであることが、ここでも阻害要因として働く。トップダウン型の場合、上層部の理解が得られないと、次のステップへ進むことは難しい。当時の上層部の人たちは情報リテラシーに乏しく、EBIC 活動の意義や可能性について十分に理解することは出来なかった。そうなるとう担当者の意向が反映される余地は極めて限定されてくる。その上、比較的理解を示していた担当者が、EBIC の実験事業の最終局面で人事異動になってしまったため、事態はより悪化してしまう。また、EBIC には市役所の

職員も複数加入していたが、以上のような状況では他部署に所属する彼らが協働のコーディネーターになることは不可能であった。従って、第3期の運用事業が終了する時点で、EBIC と自治体の間で話し合いを行う共通の土壌はほとんどない状況にあった。EBIC 側から具体的な提案がなされたにもかかわらず、自治体側からはなんのビジョンも示されないまま第3期の運用事業は終了してしまう⁽¹⁰⁾。

一方、B町の場合、当初、先のS氏が協働のコーディネーター役を果たしていた。当時、OA室を管轄する総務課行政開発係の係長であったS氏は、同時にSIPの事務局長でもあった。もちろん、自治体職員である協働のコーディネーターが、必ず実際にNPOの活動をしなければならないということはない。大切なのは、NPOの活動スタイルや活動内容を理解し、共通の目的のために調整していくことである。このケースの場合は、S氏がその両方の活動に実質的に関わることによって、協働関係の構築がスムーズにいった例である。特に初発の段階で、SIPのメンバーの援助を受けながら、インターネット体験講習会などのデモンストレーション活動を展開することで、行政内部の合意を取り付けていったが、そうしたことはS氏のようなコーディネーターの存在抜きには実現しなかったことである。S氏は、「B町のように小さな自治体に必要なことは、技術革新が猛スピードで進行するなかで、試行錯誤を繰り返しながらも、その町にあった情報化のスタイルを町民と一緒に築きあげていくことである」と語っている。B町の場合、このように的確な状況把握を行い、明確なビジョンをもっている協働のコーディネーターが存在したことが、自治体とNPOのパートナーシップを構築する上で大きな力となっていた。

現在、事務局長は2代目に移り、やはり行政開発係の係長のG氏になっている。B町で

は、調整の仕事はすでに特定の個人を離れ、行政システムの一部になりつつあるといえる。

4-3 NPOの性格の相違

以上は、自治体側のシステムや人材確保という点からの考察であった。行政内部がどのような体制になっているかによって、NPOとの協働関係は大きく異なるものとなる。しかし、この2つの事例をみると、NPOの性格の違いもまた、NPOと自治体との関係に大きな影響を与えていることが分かる。それは、とりわけ両者の間の情報交換という面に現れてくる。すなわち、同じNPOといっても、EBICとSIPの間には、活動の自立性という点で大きな違いがあり、そのことが意識的な情報交換の必要性の違いを生み出しているのである。

EBICの場合、自治体との関係からみて活動の自立性がきわめて高い。それは、1つに、EBICが活動を開始する以前にかなりの活動歴を有していたという点に関わっている。YOKO-NETやEPOCといったEBIC活動を支える市民グループの活動がすでに10年ほど続いていた。それは、EBICを始める段階で、すでに自分たちの活動スタイルを作りあげていたことを意味している。2つに、EBIC活動における自治体とNPOとの役割分担にも自立性の強さが現れている。EBICの場合、自治体は補助金を出すだけで、実際の活動はEBICがすべて担うというかたちで運営されていた。従って、活動レベルでの協働関係はほとんどなく、まさに「NPO主導型」の活動スタイルをとっていた。

もちろん、このようにNPOの自立性が高いということそれ自体は問題ではない。NPOの成立要件の一つに「自己統治していること」があげられていることをみても⁽¹¹⁾、むしろ、必要不可欠な条件といってよい。しかし、このような活動スタイルをとった場合、お互いの活動を理解するためには、常日頃からの情

報交換がとりわけ重要になってくる。両者の異質性が高いだけに、かなり意識的にコミュニケーションをとる努力をしないと相互理解は難しい。もし、それがうまくいかなかった場合、両者の間のパートナーシップの形成は困難になってしまうことになる。第3期の運用事業の最終局面での話し合いがうまくいかなかったことの要因の一つに、こうした日常的な情報交換の不足という問題があったと考えられる。

これに対して、EBICに比べると、SIPの活動の自立性は相対的に低い。SIPは、プロバイダー事業を開始するために設立されたもので、それ以前の活動歴はほとんどなく、結成の当初から自治体との関係が強かった。自治体との役割分担という点でも、補助金を受けるだけでなく、最初のハードの導入とその維持管理は行政が担うというかたちになっている。その分、S氏というコーディネーターの存在もあって、常日頃からNPOと自治体の情報交換は密に行われてきた。EBICが「NPO主導型」であるのに対して、SIPは「自治体+NPO協力型」といってよい活動スタイルである。こうした活動スタイルをとってきたことが、SIP活動の継続にとって大きな役割を果たしてきたことは間違いない。

ただし、こうした活動スタイルは「両刃の剣」にもなりうるという点には十分に留意する必要がある。NPOとしての活動歴が浅いこともあり、自治体の下請機関化し、NPOがもっている創意性が失われる危険性を孕んでいるからである。SIPの場合、初期段階にはどちらかという自治体の意向が強く反映されていたように思われる。むしろ、現時点の方が、自治体から自立化していこうという志向性を強めている。自治体財政が厳しくなるなかで、経済的な自立も含め、将来的に自治体からは独立した活動スタイルをとることが目指されるようになってきている。それゆえ、自立化を遂げるに従って、今後は意識的な情

報交換の必要性が増してくるようになる。

5. おわりに ～NPO と自治体の関係～

以上、EBIC と SIP の活動の分析を通じて、NPO と自治体の協働関係について考察を進めてきた。同じようにプロバイダー事業を軸に活動を開始した2つの組織ではあるが、その後たどった経緯は大きく異なっている。そうした違いをもたらした要因として、①行政システムの相違、②協働をコーディネートする人材の有無、③NPO の性格の相違という点が指摘できた。すなわち、一口に NPO と自治体のパートナーシップといっても、双方の性格の違いによって、実際には様々な形態をとって現れるのである。

図1は、縦軸に行政システムの特徴を、横軸に NPO 活動のタイプを配したものである。自治体に関しては、行政システムをトップダウン型—ボトムアップ型で代表させた。他方、NPO に関しては、その活動スタイルが NPO 主導—自治体主導で表した。第Ⅲ象限は「トップダウン—NPO 主導型」のタイプで、EBIC はここに位置する。このタイプの場合、EBIC の事例が示すように、両者の間に良好なパートナーシップを形成することは極めて困難である。両者の間に話し合う基盤を築くことが難しいからである。第Ⅰ象限は、

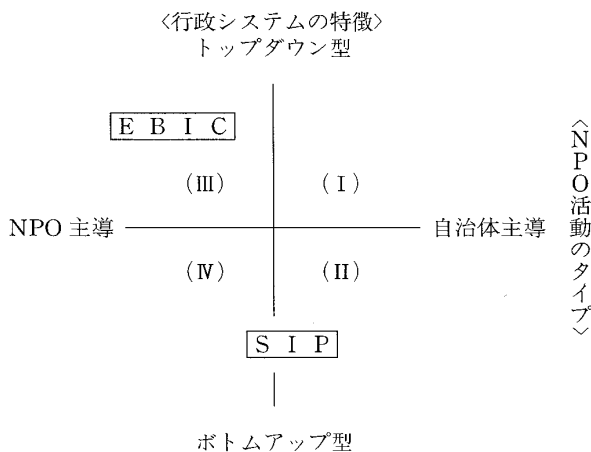


図1 自治体と NPO の関係

「トップダウン—自治体主導型」の活動である。この場合は、NPO が自治体の下請機関化している場合が想定される。伝統的な地域組織にありがちな活動スタイルである。第Ⅱ象限は、「ボトムアップ—自治体主導型」である。この場合も、自治体の下請機関に組み込まれる危険性はあるが、行政システムがボトムアップ型ゆえに、自治体が NPO の成長を促し、やがて次にみる第Ⅳ象限の活動スタイルへ移行する可能性も大きい。「自治体+NPO 協力型」の SIP の活動は、図1に示すように X 軸の中間あたりに位置するが、初期の活動はどちらかというとも第Ⅱ象限の性格に近かったといえる。第Ⅳ象限は「ボトムアップ—NPO 主導型」であり、もっとも理想とされるタイプに近い。NPO の活動は自立しており、自治体はその活動の後方支援を行うという活動スタイルである。NPO の活動の独立性が高いために、両者の間で恒常的な情報交換が必要であるが、行政システムがボトムアップ型ゆえに、話し合いの基盤は築きやすい。とりあえず、このような分類が可能であろう。

わが国で NPO が注目されるようになってまだ日が浅い。従って、NPO と自治体のパートナーシップという問題も、まだまだ言葉ばかりが先行している感が否めない。いま必要なことは、実際の協働関係のあり方を分析し、活動の目的の達成のためにどのような関係を構築していくことが望ましいのかを見極めていくことであろう。

付記

本研究は、1999 年度札幌学院大学研究促進奨励金を受けて行われたものである。記して感謝の意を表す。

注

(1) レスター・M・サラモン教授らによる非営利セクター国際比較プロジェクト (JHCNP) で

- は、NPOの要件として、①利潤を配分しないこと、②政府組織の一部を構成しないこと、③組織の形態をとっていること、④自己統治していること、⑤自発性の要素があること、の5つを挙げている。
- (2) 最近のNPOの動向については、『国民生活白書』(平成12年版)の第I部第5章に詳しい。
- (3) レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー(1996)『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社、では、日本を含む12カ国のNPOの実態が紹介されている。また、富沢賢治・川口清史編(1997)『非営利・協同セクターの理論と現実』日本経済評論社、では日本やアメリカ、EU諸国における動向が分析されている。
- (4) 年2回のオフライン例会の外、年3、4回ほど「ゲリラオフミ」と称される会合が随時開かれる。年2回の例会には毎回3～4人の会員が20分程の「メンバートーク」を行い、異人種の交流がはかられる。
- (5) 嘉田由紀子・大西行雄は、こうした行為を、「電子的コミュニケーションによる“文脈の再構成”」と表現している(嘉田・大西、1996)。
- (6) 例えば、鎌倉市の公式HPは、観光情報などの「外向きの情報発信」よりも、市民相互のコミュニケーションや市民と行政のコミュニケーションなどの「内向きの情報交換」を重視して作られたという。それは、「内向きの情報交換」にこそ自治体がインターネット利用の際の意義を見出していたからである。また、鎌倉の場合、現在までのところHPの運営は自治体が担っているが、将来的には市内のNPOに運営を移管したいという意向を有している。そこには、行政への批判的意見や市民と行政との論争を行政主導のHPで受け止めることが不自然であるという認識がある。こうした点から考えると、最初からNPO主導で始まったEBICの取り組みは多くの可能性を有していたとみることができる(足達、1998)。
- (7) ただし、プロバイダー事業そのものの意義は、近年の商業プロバイダーの普及により低下

してきている。実際に、S氏によれば、プロバイダー事業は、「今ならやらないし、今ならできない」と答えている。「今ならやらない」という理由は、近年の商業プロバイダー事業の普及によって、当地でもインターネット接続は容易になってきているからであり、「今ならできない」という理由は、自治体財政が厳しくなり、そうした分野への投資が困難になってきているからである。本稿は、プロバイダー事業の是非を問うものではない。こうした時代状況のもとで始まった「地域情報化」の試みが、その後どのようなかたちで展開していったのかという点に注目している。

- (8) B町では、「自分たちの地域はみずから創ろう」を合言葉に、地域住民の力を引き出すかたちでの地域活動が1970年代後半から始まっている。現在は、町内会単位に住民自らが「地域整備計画」を策定し、住民と自治体が役割を分担しながら計画を実現していこうという試みが進められている。ある課長は、「こうした試みは、官依存といわれる関係を脱却し、役場職員と住民との間に新たな関係を築くための、お互いにとってのトレーニングの場になっている」と述べている。
- (9) こうした企業に頼らない自前主義は、町の総合計画の策定過程にも表れている。1991年10月に施行された第2期総合計画後期基本計画は、コンサルタントを排除し、すべて自治体職員の手によって策定された。釧路管内の自治体のなかでは最初の試みであった。
- (10) EBIC側が終了を決定し、会員にその旨の文書を発送した後に、議会でこの問題が取り上げられ、急遽EBIC事業の1年延長の申し入れが自治体側からなされたことを考えても、行政内部で如何にきちんとした検討がなされていなかったかがわかる。EBICはすでに実験事業終了後に向けて動き出していたため、1年の延長は実現しなかった。
- (11) 注(1)を参照のこと。

参考文献

- 足達英一郎(1998)「自治体インターネット利用の課題と展望」『都市問題』第89巻第3号
- 嘉田由紀子・大西行雄(1996)「ミニコミとしてのパソコン通信とインターネット」『メディアと情報化の社会学』(岩波講座『現代社会学』第22巻) 岩波書店
- Castells, M. (1999) *Global Economy, Information Society, Cities and Regions* = (1999) 大澤善信(訳)『都市・情報・グローバル経済』青木書店
- Drucker, P.F. (1990) *Managing The Nonprofit Organization* = (1991) 上田惇生, 田代正美(訳)『非営利組織の経営』ダイヤモンド社
- 経済企画庁(2000)『国民生活白書 平成12年版』
- 小島廣光(1998)『非営利組織の経営』北海道大学図書刊行会
- 花田達朗(1996)『公共圏という名の社会空間』木鐸社
- 溝口雅明(1999)「NPO(非営利組織)による地域小中学校インターネット利用教育の支援と課題」"Proceedings of NORTH '99 Internet Symposium" Vol.5 : 9-13.
- Salamon, L.M. Anheier, H.K. (1994) *The Emerging Sector* = (1996) 今田 忠(監訳)『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社
- Salamon, L.M. (1997) *Holding The Center* = (1999) 山内直人(訳)『NPO最前線』岩波書店
- 世古一穂(2000)「自治体とNPOのパートナーシップ」『都市問題』第91巻第1号
- 谷本有美子(2000)「NPOとの共同における自治体職員の能力とその環境整備」『都市問題』第91巻第1号
- 富沢賢治・川口清史編(1997)『非営利・協同セクターの理論と現実』日本経済評論社
- 山内直人(1997)『ノンプロフィットエコノミー』日本評論社
- (1999)『NPO入門』日本経済新聞社
- 山岡義典(2000)「NPOと自治体はなぜ連携する必要があるのか」『都市問題』第91巻第1号
- (1999)『NPO入門』日本経済新聞社

2001年1月16日受付

2001年2月20日受理