

## 第4章 官と民の役割分担の在り方

～個人、地域団体・NPO、企業など多様な民間主体が、  
「公」の領域で活動する社会へ～

### 1 現状と課題

戦後、いわゆる「福祉国家」を指向する中で、行政への期待やニーズが増大し、「公」の領域の中で行政が果たす役割は拡大してきた。この結果、高い行政水準と公平性を備えた社会が実現したが、反面、行財政の肥大化、民間の行政への依存意識、官の民間への干渉による民間活力の阻害などの問題も生じている。

しかし、近年、

- ( )国際的に開かれた自己責任原則と市場原理に基づく自由で公正な経済社会への転換の要請や、民間の事業機会の拡大の要請
- ( )財政危機等に伴う行政における「NPM (New Public Management)」など民間手法の導入の必要性
- ( )福祉（介護・子育て等）、環境（リサイクル等）、まちづくり等における新たな公的活動の領域（ニーズ）の拡大
- ( )NPOなどの公益活動を担う新たな主体の登場

など様々な要因や背景のもとで、「公」の領域における民間の役割が重要になりつつある。

今後も民間の役割は拡大し、「個人」、「地域団体・NPO」、「企業」など多様な民間主体が、「公」の領域において、様々な活動を担う社会への変革が進むことが想定される。

行政においても、「補完性の原理」に基づき、民間で可能なものは民間に委ねることを基本にするとともに、民間活動を促進する取組や仕組みづくりが求められる。

### 2 「公」の領域における官と民の関係

「公」の領域における行政と民間との関係は、

- ( )民間の事業活動や活動可能分野について、公共の観点から行政が何らかの関与を行っている場合（規制等）
- ( )行政が、その事務を民間と何らかの関わりをもって実施する場合（住民参加、民間委託等）
- ( )地域活動・NPO活動、住民自治など住民（団体）が公的分野の活動

主体となる場合

の3つの類型に分けて考えることができる。

それぞれについて、「補完性の原理」に基づき、民間で可能なものは民間に委ねることを基本に、現状と今後の方向性について整理すると以下のとおりである。

### (1) 民間活動に行政が関与する場合

民間活動に「公共の観点から行政が関与している場合」については、さらに、

- ( )市場性が高く民間が活動主体になるものについて、安全、環境、消費者保護等公共の観点から「規制」等を行っている場合
- ( )市場性が相対的に低いか公共性が高く、「公営企業」、「外郭団体・公益法人」、「第三セクター」など、行政が活動主体になったり、主体として深く関与している場合

に分けて考えることができる。

このうち、( )については、時代に合わない規制や過度の規制などを緩和・撤廃し、民間活動の自由度を高めていくことが求められており、現在、「自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会の実現」と「事前規制型行政から事後チェック型行政への転換」を目的に、政府において「規制改革」の取組が進められているところである。

規制に関しては、全国的視点から国が実施するものが多いが、構造改革特区制度などを活用して、地方からその緩和・撤廃を提言したり、県独自の規制がある場合は、その在り方を検討していくことが求められる。

( )については、行政改革等の観点から、国、地方それぞれにおいて、外郭団体や特殊法人等の改革が進められている。この中では、「民営化」や「民間的経営手法の導入による行政の関与の縮小」など、民の役割を高めることが基本となっており、愛知県においても、そうした方向での関係団体等のさらなる改革が求められる。

### (2) 行政活動に民間が関わる場合

行政がその事務を「民間と何らかの関わりをもって実施する場合」については、民間の関わり方から、さらに以下のとおり分けて考えることができる。

- ( )行政が民間の参加・協力を得て実施する場合
  - \* 住民説明会などにおける事業実施過程への参加
  - \* 公聴会・審議会などにおける政策決定過程への参加

\* イベント・大会など行政主催の事業への参加・協力

\* 近年、「パブリック・コメント」、「審議会委員の公募」、「ワークショップ」など民間参加の手法が多様化

( ) 行政が実施する事務事業について、その一部を民間に委ねる場合

\* 主にコスト面から定型的事務の執行について民間事業者に委託する場合

\* 行政に技術やノウハウが乏しい事務の実施を民間に委託する場合

\* 近年、内部事務や公権力の行使を伴う事務の委託など、委託の範囲の拡大や、「PFI (Private Finance Initiative)」など民間の主体性を高める形での委託も増加

( ) 官と民が対等の協力関係のもとで共同実施する場合

\* 行政・民間による共催事業

\* 「NPOとの協働」など新たな共同（協働）の形態も増加

愛知県では、NPOと行政の協働の指針となる「あいち協働ルールブック」を作成するとともに、知事とNPO代表が共同声明に署名（平成16年8月）

これらに関連し、愛知県が平成15年度に調査した結果によると、平成14年度の県の事務事業（約1千事業）のうち、「すべて県（市町村を含む）で実施」しているものが65%、県民参加・民間委託など何らかの形で「民間との関わりをもって実施」しているものが35%であるのに対し、今後、「すべて県（市町村を含む）で実施」する必要がある事業の割合は58%、「民間との関わりをもって実施」することができる事業の割合は42%となっている（詳しくは本委員会の「中間とりまとめ」（16年3月）参照）。なお、これは、NPOとのルールブック作成以前の調査であり、現時点ではさらに意識が変化していることも想定される。

今後、( )から( )のすべてについて、その拡大が求められるところであるが、特に事務事業の委託やその進行形とも言える民間開放に関し、公権力の行使に関わるなどこれまでは行政しかできないと思われていた事務についても、公平性や秘密の保持を担保する有効な方法を検討しながら、既成観念や前例にとらわれず、大胆かつ柔軟に検討していくことが必要である。

### (3) 住民（団体）が活動主体となる場合

現在、地域活動を行う住民団体は、主に、

地縁団体：自治会・町内会

テーマ型地域別団体：コミュニティ協議会、リサイクル推進協議会等

表1 コミュニティ組織の比較

	地縁型住民組織	テーマ型地域別住民組織		テーマ別市民活動組織
具体的名称	自治会・町内会	コミュニティ協議会 住区協議会 住区住民会議 まちづくり協議会	リサイクル推進協議会 ふれあい推進協議会	を考える会 ボランティアグループ NPO法人 研究会
設立	歴史的な組織もあるが、明治後期、大正期、昭和初期が多い。	1970年代のコミュニティ条例、80年代のまちづくり条例等に基づき設立されている。	必ずしも条例にはよらないが、ネットワーク組織として設立されている。	1970年代～現在まで多岐にわたって結成されている。NPO法人は1998年のNPO法以降、設立されている。
地域の限定	地域を限定すると共に、重なりはなく、行政区域全体を網羅している。	地域を限定し、重なりはないが、行政区域全体を網羅しているとは限らない。		地域を限定している組織もあるが、一般的には明確な区域はない。したがって重なりもある。
会員・会費	地域の全世帯が会員で、全員参加が原則。会費徴収がある。	地域の住民すべてが会員という考え方もあるが、一般的には参加する意思のある人が会員と考えられる。会費徴収は原則なし。		個人の自由意志によって参加。会費徴収は、組織によって異なる。
役割・機能・ネットワーク	・地域の互助的役割から行政事務の補完機能まで多種多様。 ・連合町内会等、自治体内における重層的組織がある。	コミュニティセンターの運営管理、ハードなまちづくり等が目的でスタートしたが、次第にテーマの広がりが出てきている。	特定のテーマにおいて、自治体と個別組織とのゆるやかな連携、連結調整の役割を果たしている。	・特定のテーマに特化した組織でコミュニティビジネスを実施している事例もある。 ・国際的なネットワークを有する組織もある。
一般的評価				
A.地域の限定性	高 ←—————→ 低			
B.地域の代表性	高 ←—————→ 低			
C.テーマの専門性	低 ←—————→ 高			
D.活動の自主性	低 ←—————→ 高			
E.運営の民主制	低 ←—————→ 高			

注釈 1) コミュニティ組織の状況については、地域による差異が極めて大きく、客観的な考察は難しい。たとえば、団地自治会が先駆的な活動を実施している事例もあるし、テーマ別市民活動組織のリーダーが同時に町内会のリーダーを兼務して、両者の連携を強めている事例もある。

2) 本比較表は、今後の新しい自治的コミュニティと近隣自治のあり方を考えるためにあえて整理したものである。

【出典】 「自立と協働によるまちづくり読本」 地域づくり団体全国協議会 発行  
第3章「住民参画で職員・住民を鍛える」卯月盛夫

主体・階層別地域団体：PTA、子ども会、敬老会、婦人会等

テーマ別住民活動団体：NPO、まちづくり団体等

の4つの類型に分けることができる。分類は若干異なるものの、それぞれの特徴を整理したものとして、表1が参考になる。

これらの団体は、従来から一定の公的役割を担っており、時に行政（主に市町村）と相互に補完しながら活動を行ってきた。そうした中で、近年、都市化の進展や価値観の多様化など様々な背景の中で、（ ）自治会・町内会など従来の地域を基盤とする住民組織の活動が全体的には低調となる一方で、（ ）NPOを始めとする、主に特定の分野を対象とする新たな地域活動が活発化している。

NPO等テーマ別の住民活動団体は、「強い専門性」と「高い自立意識・公益意識」を有しており、公的分野における新たな活動主体として、その役割は拡大するものと考えられる。さらに、いわゆる「団塊の世代」の退職により、組織活動のノウハウをもった人材が地域活動に参加することなども予想され、その点からも活動の活発化が予想される。

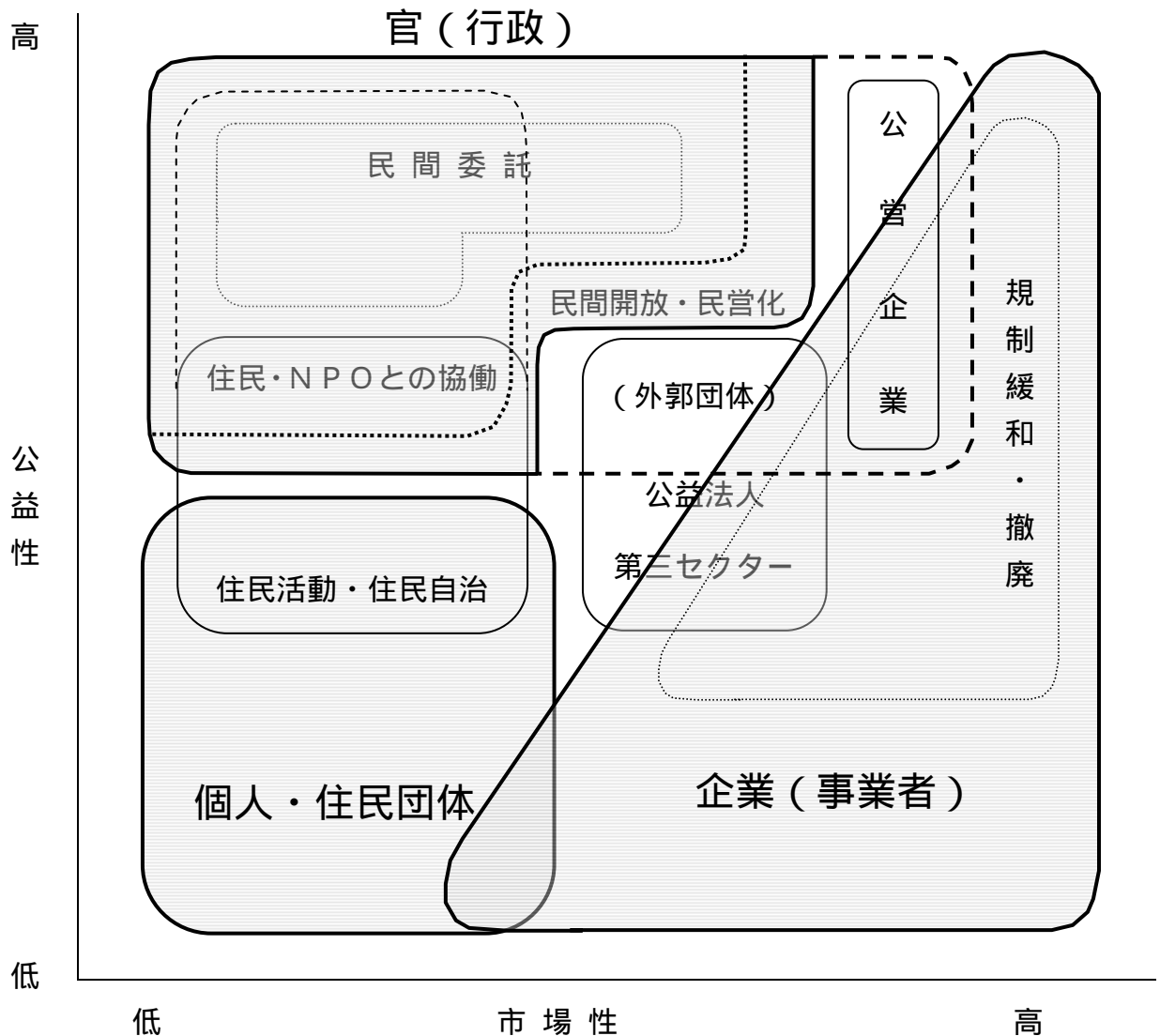
行政としても、こうした住民活動を尊重・支援するとともに、住民活動が「住民自治」の意識・取組の拡大へと結びつくことが想定されることから、住民自治の拡大に向けた制度・体制の強化が求められる。

### 3 民間の役割を高めるための県・市町村の取組（提言）

- \* 構造改革特区制度を活用するなどして、国の規制緩和の促進を図るとともに、県独自で実施している規制について、自由な民間活動を促進する観点から、可能なものについて緩和・撤廃を図る（「県版規制改革」）。
- \* 行政への住民参加について、「ワークショップ」など多様な手法によりその拡大を図るとともに、住民参加型の新たな行政組織（住民参加型の行政委員会等）の可能性について研究する。
- \* NPM（New Public Management）の考え方を導入・徹底し、統一的な方針の下で、「民間と競合する事業からの撤退」、「民間開放・民営化」、「民間委託」、「PFI」、「民間的経営手法の活用」などの取組を推進する。
- \* 特に民間委託や民間開放については、権力的分野などこれまで民間に馴染まないと考えられてきた分野についても、必要な条件を整備しつつその拡大を図る。
- \* 行政が保有する情報の民間との共有化を図るなど、官・民の活動条件（競争条件）の共通化（公平化）を図る。
- \* 「あいち協働ルールブック」に基づき、幅広い分野において、行政とN

P Oの協働の拡大を図る。  
 \* 住民の意識や地域の実態を踏まえ、「地域自治区」制度の活用や「コミュニティ自治」の振興など、地域の実情に応じた都市内分権、住民自治の拡大を図る。

図1 官と民の役割分担（活動領域）のイメージ図  
 （公益性と市場性に着目した分類）



（注）NPOの活動領域は、実際にはこの図に示した範囲にとどまらず、市場性の高い領域も含め、より幅広いものであるが、ここでは行政との協働という視点を中心に整理した。また、公益法人の事業の中には、市場性が低いものも存在する。