

## 「NPOと自治体」研究会報告書概要

現在、各地域において、市民の自主的なまちづくりのための活動が活発化しており、福祉、教育、文化、まちづくり、環境保全、国際交流など様々な分野で活動の高まりを見ることができます。また、「特定非営利活動促進法（NPO法）」が平成10年12月から施行され、市民活動団体が法人格を持つことができるようになり、平成13年末にはNPO法人の数は全国で5,500を超えています。

自治体においては、地方分権の流れの中で地域の実情やニーズに合った个性的で多様な行政の展開が求められており、地域の主役である住民の行政参加を進めつつ、新たな分権型社会を創造していくためには、自治体とNPOの協働が重要なカギを握ると考えられます。

このようなことから、当研究会では、「NPOと行政の協働の可能性と市町村行政に与える影響」について研究し、報告をまとめました。以下に、その概要を御説明します。

### 1 NPOとは

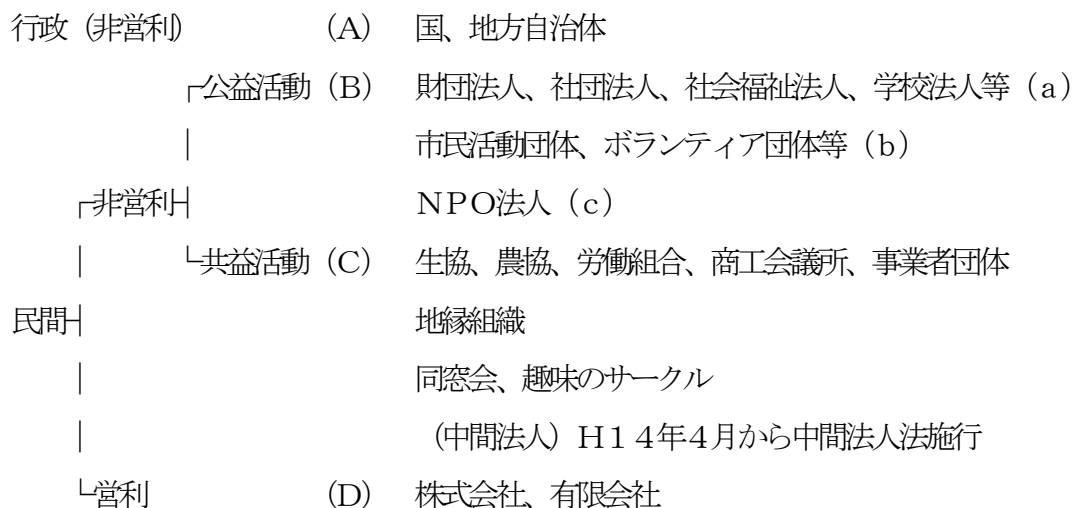
NPOという言葉は、近年行政の分野でもよく使われるようになってきましたが、当研究会が行った県内自治体の調査の結果をみると、NPOの定義づけしているところはごく少数でした。第1章では、NPOの社会的位置付けや各種の定義を説明し、NPOを巡る法制度や制度上の課題などについて述べています。

#### (1) NPOの定義について

NPOとは、「Nonprofit Organization」の略称であり、「民間非営利組織」と訳されています。その名のとおり、NPOとは「民間性」「非営利性」「組織性」の3つの要件を備えた団体であるということができます。ただ、NPOという言葉は、本来は米国の法人制度・税制度における用語であって、具体的に我が国の社会的組織のどの範囲までをNPOと呼ぶかについてはいくつかの見解があり、確立した定義が存在するわけではないことも押さえておく必要があります。

我が国の社会的な組織を「行政・民間」、「営利・非営利」といった視点から分野ごとに分けて示したものが次の図です。

図 社会的活動の分野と代表的組織の例示



「営利」活動とは、収益を組織の構成員で分配することを目的とした活動のことであり、一方、「非営利」とは、収益を構成員に分配しないことを意味します。非営利活動は利潤の追求が目的ではありませんが、有料でサービスを提供することはありますし、有給の職員を雇用することもあります。財団法人の運営する美術館・博物館や私立の大学・高等学校などの事業をみれば、非営利活動が無償の活動を意味するわけではないことは明かだと思えます。非営利活動は、さらに、不特定多数のものの利益増進を目的とする「公益」活動と組織の構成員の利益増進を目的とする「共益」活動とに分けることができます。

NPOの各種の定義について『行政とボランティアの協働の手引き』によれば、「最広義のNPO」、「広義のNPO」、「狭義のNPO」、「最狭義のNPO」という4つのとらえ方を示したうえで、一般的なNPOの範囲としては「狭義のNPO」を採用しています。

これらを先の図にあてはめてみると、次のようになります。

最広義のNPO	(B) 及び (C)	民間の非営利組織全体
広義のNPO	(B)	民間の公益的組織
狭義のNPO	(b) 及び (c)	市民が主体となった公益的組織
最狭義のNPO	(c)	NPO法人

さらに、「非営利セクター国際比較プロジェクト」を行った米国ジョンス・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授はNPOに固有の6つの特徴を指摘しており、これらは、概ね次の要件として整理することができます。

- ① 公益性(不特定の人に何らかの利益を与えること。)
- ② フォーマル組織となっている(一過性の組織ではなく代表者や会則が定められていること。)
- ③ 非政府性(行政から独立した民間の団体であること。)
- ④ 非営利性(利潤追求が目的ではなく、利益配分を行わないこと。)
- ⑤ 自己統治性(組織の活動を組織内で自主的に管理できること。)
- ⑥ 自発性(自らの意志で活動を行う、ボランティアな要素があること。)

NPOに類似する組織として、町内会・自治会などの地域性の強い団体、同窓会・趣味の会などの公益性の高い団体などがありますが、前述の分野区分や6つの要件に照らしてNPOと区別して考えることが可能だと思われます。

NPOとボランティア団体との相違については、公益性、非営利性、非政府性、自発性といった要件は共通しており、組織性が高いかが主な相違点となります。基本的にはボランティア団体はNPOの一部として理解すればよく、NPOのうち有償スタッフがおらず無償の活動のみを行うものをボランティア団体であるということが出来ます。

また、NPOの特色の1つは多様性であり、その形態も様々であることから、行政がNPOをパートナーとするなどの施策を考える際には、相手の組織がNPOであるかどうかを厳密に区別するよりも、その活動内容に重点をおくとともに、組織の継続性に注意すべきでしょう。

## (2) 自治体におけるNPOのとらえ方

福岡県内の市町村を対象として当研究会が実施した「NPO・ボランティアに関する実態調査」の結果をしてみると、条例、規則、方針、計画等のなかで、NPOを定義しているという市町村は、回答があった80市町村のうち、わずか7団体だけであり、福岡県内の9割に及ぶ市町村がNPOについては特に定義していないということが分かりました。

定義している7団体の定義内容を見ると、4団体が特定非営利活動法人(NPO法人)のみをNPOとみており、2団体がNPO法人とボランティア団体

をNPOとしており、1団体がこれに加えて社会教育団体、自治会・町内会をNPOの中に含めています。

このように、県内ではNPO法人のみをNPOと考える団体が多く、定義していない残りの団体においてもこの傾向にあるのではないかと考えられます。

次に、NPO支援に先進的に取り組んでいる自治体においては、NPOをどう定義しているのかを条例を参考にみると、NPOという言葉を使っていないところがほとんどですが、そこでは、NPO法人のみではなく、営利を目的としない自発的で公益的な活動を行う団体を広く対象としていることが分かります。また、これらの条例においては、市民活動、社会貢献活動などの言葉を使って、組織というよりも活動に着目して支援を行うという考え方に立っていることが分かります。

### (3) NPO法について

NPOの活動環境についての課題の1つとして法人格制度が整備されていないことがありました。従来から、民法第34条に基づく財団法人・社団法人をはじめ社会福祉法人、宗教法人、学校法人などの各種の公益法人制度がありましたが、設立の条件が厳しいため、規模の小さな市民団体にとっては法人となる道が事実上閉ざされていました。

そこで、平成7年1月の阪神・淡路大震災におけるボランティアや市民活動団体の活躍を契機として、法制度を整備する動きが加速され、平成8年12月に議員提案として提出された法案が平成10年3月に可決・成立し、同年12月1日から施行されました。

NPO法は、市民活動団体に簡易に法人格を取得することを可能にすることにより、その活動を促進することを目的としており、法人格の付与法であるということが第1の特徴です。NPO法は民法の特別法という位置付けになっており、すべての公益活動ではなく、法の別表に掲げられた12分野の活動であって不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする「特定非営利活動」を行う団体であって、所定の条件を満たすものに対して法人格を与えるという形式をとっています。

NPO法の第2の特徴は、行政庁の許可制でなく「認証」という準則主義に近い制度が採られていることであり、これまでの公益法人制度に比べて行政庁

の監督権限を制限するとともに、法人に一定の情報公開を義務づけて市民の監視下に置くことにしています。

法人格を取得することにより、NPOにとっては、団体が契約の主体となることができる、財産を団体名義で所有することができる、社会的な認知を受けやすい、などの活動上のメリットが生まれることとなります。

NPO法人の申請件数は、法施行以来一貫して右肩上がりです。上昇しており、NPO法人数はさらに増加し続けることが予想されます。

#### (4) NPO法等に関する課題

NPO法の制定当時からNPOに対する優遇税制が議論の対象となっていました。先送りされてきました。これについては、平成13年度税制改正において、一定の基準を満たして国税庁長官の認定を受けた認定NPO法人について、個人、法人や相続財産からの寄附の税控除の適用が盛り込まれ、平成13年10月から実施されています。

しかし、NPOの側からは認定NPO法人の要件が厳しすぎて認定を受けることのできる法人があまりにも少なくなるという批判が起きています。また、寄附者への優遇措置だけで、NPO法人自身への優遇措置が盛り込まれていないことも今後の課題として残されています。

自治体の施策に関連する課題としては、法人住民税の課税の問題があります。NPO法人には、年間7万円程度の法人住民税の均等割が課税されますが、NPOの中には財政規模の小さい団体も多く、NPO法人となる場合のひとつの障壁ともなっています。自治体のなかには、NPO法人に対して法人住民税の均等割を減免するところが出てきていますが、収益事業を行わない場合に限定しているケースがほとんどであり、NPO法人が自主財源を求めて収益事業を行うと、たとえ事業による収支が赤字であっても均等割が課税されることになるという問題もあります。

この点について、NPO法人が収益事業を行う場合であっても収益事業が赤字のときは法人住民税の均等割を免除したり、自動車・不動産の取得税を免除する自治体も出てきており、自治体からのNPO支援施策の1つとして注目されます。

## 2 NPOと自治体の関係

第2章では、自治体と同じく公益を目的として活動するNPOをどのように自治体がとらえるべきか、NPOとパートナーシップを築く上で自治体の課題は何かといった、NPOと自治体の関係について述べています。

### (1) 自治体にとってのNPO

まず、自治体はNPOを「新たな公共サービスの担い手」としてとらえる視点を持つ必要があります。現在、行政改革、分権を推進する上で行政のスリム化が課題となっており、民間とのパートナーシップを進める必要がありますが、これまで、主に営利企業をその対象としてきており、採算性のないサービスは営利企業では行うことができなかつたり、経済性が重視されるのではないかという懸念もありました。これまで行政が一手に担ってきた公共サービスを、公益性や非営利性をもったNPOが新たに担っていくことで、行政のスリム化とサービス向上を図ることができると思われれます。

NPOが自治体に代わる公共サービスの提供者として適しているのは、NPOは行政と同じく公益を目的とする非営利の組織でありながら、行政とは異なる特性を持っているからであるといえます。

例えば、自治体にとっての「公益」とは、「地域住民一般の利益」であり、自治体のサービスにおいては、地域住民が同じ内容のサービスを受けるという公平性の原則が優先され、結果的に画一的、均一的なサービス提供となりがちです。これに対して、NPOの「公益」は「不特定かつ多数のもの利益」を指しますが、自治体のようにサービスの対象地域が限定されることはなく、目的とする「社会的課題の解決」のための活動であれば、サービスの対象はもちろん内容さえも自ら決定することができます。多様なニーズに柔軟に機動的に対応したサービスを提供することができます。また、行政は特定のごく一部の市民のニーズに応えることは困難ですが、NPOはそれらのニーズに的を絞ってサービスを提供することができる点、NPOは活動を行うにあたって行政のように予算や条例の議決などの時間のかかる手続を必要としない点などが、自治体とNPOとの違いとしてあげられます。

### (2) NPOと自治体のパートナーシップを築く上での課題

それでは、自治体がNPOとパートナーシップを構築しようとする際に注意

すべき点はどのようなものでしょうか。

自治体は、NPOが既存の行政関係組織とは異なる特性を持つことを認識し、新たな関係を創造するという視点が必要です。そのためには、「NPOとは何か」ということへの理解を図ることが第1歩であり、「NPOとなぜパートナーシップを作る必要があるのか」「NPOとのパートナーシップを土台に、自治体の公共サービスは今後どのように変わっていくべきなのか」を各自治体において十分検討することが必要です。

また、コスト削減を優先し、安上がりな業務の委託先としてNPOをみることは避けるべきでしょう。NPOに過重な負担を負わせ、結果的に質の低いサービスの提供になり、NPOの発展を阻むことになるおそれがあります。自治体とNPOの役割分担によって公共サービスの新しい質的发展・広がりを果たしていくためには、政策形成の視点が必要であり、そのためには行政の自己改革が必要になっています。

### (3) 自治体の自己改革

自治体に求められる自己改革として、「職員の意識改革」「職員の資質向上」「施策の方向性の見直し」の3点が挙げられます。

まず、自治体の職員はNPOに対しては従来型の「市民サービスとしての支援」ではなく、対等であることを大前提とした協働関係の形成が必要となっていることを理解する必要があります。NPO活動は、市民の創意による自発的な活動であり、その活動内容は多岐にわたるものですから、ほとんどの部署がNPOの担当ということができます。職員がNPO活動を的確に評価して、対応窓口となる意識が必要と思われれます。

次に、自治体がNPOとの協働を進めるためには、従来の行政中心的な発想や仕組みの見直し、転換が必要になることから、新たな政策形成に向けた職員の資質の向上が求められます。政策開発型の研修を充実させるとともに、NPOとの合同研修や参加体験型の研修などNPOとの協働を視点に置いた研修のプランづくりが必要となります。

さらに、行政の支援策の中心となっているNPOへの補助金や活動場所の提供といった施策に、社会的資源の適正な再配分を行うという視点を取り入れていく必要があります。従来型の支援のみでは、NPOの自主性・自立性を損な

うおそれがあることを認識し、委託や補助金の交付等については、自治体独自の基準を設けるとともにNPOへ分業可能なものは適切な委託を進めていくことが望まれます。

### 3 自治体のNPO施策

第3章では、NPOの課題を踏まえた上で自治体が行う施策の現状、あり方、条例の制定状況や協働・支援成果の情報公開などについて述べています。

#### (1) 自治体による活動支援

自治体によるNPOの活動支援施策には、ヒト・モノ・カネのハード面の支援とNPOが活動しやすい環境の整備というソフト面の2面があげられます。NPOの活動自体が一般的に周知されていない現状をみれば、当面活動の促進を図るという先導的な役割を行政が担う必要があると思われれます。その際、重要なことはそれらの支援が行政により恣意的に行われることなく、明確なルールに基づいて行われる必要があるということです。

支援の基準は、行政の役に立つかどうかではなく、社会の役に立つか、市民のニーズに合っているかどうかという観点でみるべきであり、行政が支援する必然性をきちんと説明できる団体を対象としなければなりません。そういった意味では、選定にあたる際に第三者機関の意見を聴くことが重要であり、当然そのプロセスについても、開示することが必要です。

NPOを支援することで行政が獲得できることとしては、次のような効果が考えられます。

- ① 自治・分権のパートナーとなる新たなセクターが成長すること。
- ② 行政自身の自己改革（意識改革）が図られること。
- ③ 行政事業への市民参加による適正化・見直しが進むこと。
- ④ 分権推進と行政のスリム化が進むこと。

#### (2) NPOの課題と施策

NPOが抱える課題と考えられる自治体からの施策には次のようなものがあります。

第1に、NPOは慢性的に資金不足に悩んでいるところが多く、これについての施策には補助金・助成金の交付とNPOへの業務委託の推進が考えられま



す。資金面での支援をする際は、NPOの自立性・自主性を損なわないよう運営費ではなく事業費を対象とすること、判断基準を明確にすることなどの工夫が必要となります。

第2に、活動場所の提供による支援として、既存の公共施設の優先利用、使用料の減免や活動拠点となるサポートセンターを整備する施策が考えられます。サポートセンターは、活動場所の提供・情報の収集提供という点やNPOの活動を社会的に広めるという点で大きな役割を果たすことが期待できます。小さな自治体では、共同してサポートセンターを設置するなど、広域的な視点でNPOの支援を進めることにより、自治体の財政負担の軽減やNPOの広域的な活動の促進など、自治体・NPOの双方にとってメリットがあると考えられます。

第3には、情報提供のための施策が考えられ、サポートセンターのように各種情報が手に入る情報収集・情報提供の場所を設置することが有効と思われます。その場合、人材の配置や収集・提供する情報の更新、市民団体との協力など、運用面での検討が必要でしょう。専門の場所の確保が難しい場合は、少なくとも自治体の窓口を一本化するなどの配慮が必要と思われます。

第4には、人材育成の支援が考えられます。団体を継続的に運営していくためには、一個人に頼らない組織と継続的な人材育成、さらには各団体間の交流が不可欠なことから、組織のマネジメント能力や総合的なコーディネート能力をもった人材の育成が必要であり、そうした研修等を行っていく必要があります。

そのほか、NPOの社会的認知度を高めていくことも重要な支援策であり、自治体職員から率先して取り組んでいくことが望まれます。

### **(3) 自治体のNPO条例**

自治体がNPOの支援施策や促進施策を進めるうえで、基本方針や基本計画を作ったり、条例を制定する動きが出てきています。

今後行政が市民、NPOなどとパートナーシップをもって協働していくうえでの基本となるルールづくりが必要となっており、社会サービス・分権の担い手としてのNPOの位置づけ、市民参加による基準づくり、自主性・自立性の尊重などを自治体の条例の中で位置づけていくことも必要と思われます。この

場合の条例は、市民活動の領域に法的に踏み込んでいくためのものではなく、あくまでも行政と市民、NPOが対等な立場で相互を尊重し、協働していくためのルールであるべきです。

これまでにNPOの支援、促進又は協働を目的とした自治体の条例としては、都道府県レベルで8条例、市区町村レベルで11条例のあわせて19の条例を見ることができます。

これらの条例の規定内容の傾向を見てみると、基本理念又は基本原則を規定したものが16条例あり、基本方針や基本計画の策定を規定したものが8条例あります。各自治体における、NPOの支援や促進、協働の施策についての基本条例としての役割が大きいです。

また、都道府県レベルと市区町村レベルを比較すると、都道府県の条例ではどちらかといえば間接的な支援に主眼を置いているのに対して、市区町村の条例では、施策推進のための審議会を置いたり、団体登録や事業報告等を規定するなど、NPOへの支援と情報公開とを組み合わせていることなどが特徴的です。事業参入機会の提供などNPOへの業務委託を進める規定も出てきています。

#### **(4) 協働・支援成果の情報公開**

今後、自治体はNPOへの支援を進め、公共サービスをNPOと協働して担う場面を増やしていくものと思われますが、そこでは情報公開がより一層求められることとなります。求められる情報公開には、自治体とNPOの情報共有化、NPOから市民への情報公開、自治体から市民への情報公開という3つの側面が考えられます。

まず、自治体とNPOの情報共有化は、両者の協働の前提となるものです。自治体とNPOとの協働は、行政とNPO双方が対等な基盤に立つことを基本とするため、行政が公共サービスについての情報を開示・公開して、NPOと共有することが重要となってきます。

また、NPOにとっても、自らの活動状況や成果についての情報を積極的に市民に公開することは重要です。活動成果を公開し、市民と情報を共有化することによって、成果を広く市民にフィードバックすることができ、社会的信用の獲得と市民活動の活発化を促す効果が期待できるからです。

さらに、行政の情報公開プロセスの公開は、NPOへの支援は市民全体のものである公金を支出したり、公の財産を使用させることから、市民による監視が十分に確保される必要があるという点から重要です。そのためには、市民にNPO活動の実態、行政とNPOとの協働関係を知らせるため、行政とNPOの両者が事業に係る情報を公開することが必要となってきます。

また、行政とNPOが協働していくうえで最も必要なことは、なぜ事業を行うのか、なぜその団体に委託するのかなどを含め、政策決定に至る経過の情報を公開することです。そのためには素案段階の検討から市民やNPOが主体的に関われるように参加の形態やプロセス、情報提供の方法などを市民参画により検討し、明確なルールづくりを行う必要があります。

#### **(5) 市民、行政、企業とNPOとの関係**

我が国の社会は、経済的価値観を求めた成長社会から自己実現を目指す成熟社会へ移行しつつあります。そのなかで、市民は社会参画意識を、企業は社会貢献意識を、行政は経営感覚・市民顧客意識を持つようになってきており、NPOはこの三者の中間に位置し、それぞれを結びつけていく役割を果たしていくと考えられます。

最近では地域社会に対して積極的に貢献していくことも民間企業の責務であるという認識が高まり、社会貢献活動を行う企業も数多く見られます。このような企業の市民や地域に対する貢献意識、ヒト、モノ、カネ、情報などの社会的資源を市民活動に結びつけるコーディネートの役割がNPOに期待されているといえます。異なるセクターである企業とNPOが対等な立場でパートナーシップを組むためのコーディネートを自治体が担っていくことが必要となると思われます。

#### **最後に**

自治体のNPO施策は、これから展開されていく段階にありますが、どのような施策を行うにしろ、各自治体において、市民、行政、企業及びNPOがそれぞれの役割と機能分担についての合意を作っていくことが必要であると考えます。また、住民のニーズが複雑・多様化している中では、市民一人ひとりの自立や自己責任の認識も求められています。「(自ら努力する) 自助・(市民同

士の助け合いである) 共助・(公的な支援である) 公助」の役割を適切に見直し、そのなかで「自助・共助・公助」をつなぐものとしてNPOが大いに活動するといった社会構築が理想的ではないでしょうか。

以上が当研究会の報告書の概要であります。

最後になりましたが、研究会に対して御指導、御助言、御協力をいただいた関係各位に、心から感謝申し上げます。