

NPO と行政の協働

～多様な社会サービス供給の可能性～

上田 優

はじめに

国民が求めるサービスは、社会の変容によって多様化し、時代の変化のスピードが早い世の中では刻々と変化するようになった。しかし、財政難に陥っている行政がこれ以上新しい公共サービスを単独で供給することは難しい状況である。そこで新たな社会サービスの供給者として登場したのが NPO である。NPO と行政が互いの特性を生かし、協働することによってサービスを提供することができれば、より効率的であり国民が満足できるであろうと考えられる。

本稿では、まず協働の必要性や方法について考える。そして行政の協働相手となる NPO についてアメリカと比較しながら、その特徴や租税優遇措置や NPO チェックシステムの課題について考える。実際の協働事例を紹介し、最後に NPO と行政の協働における課題を明らかにし、今後の NPO と行政の協働に必要な対策について考える。

1. NPO と行政の協働

1.1 NPO とは

NPOとは「さまざまな非営利活動を行う民間組織であり、株式会社などの営利企業とは違って、利益を関係者に分配しないような組織」である¹。営利企業は利潤の最大化が行動原理となるが、NPO の場合は収支均等の範囲内で参加者の効用を最大化するようにサービスを供給することになる。NPOの国際比較に取り組むジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授のプロジェクトチームは民間非営利セクターの要件として(1)組織の形態をとっていること、(2)政府組織の一部を構成していないこと、(3)利益を分配しないこと、(4)自律的に運営されていること、(5)ある程度自発的な意志によるものであること、の5点を挙げている²。

NPOの社会的な役割として社会変革、社会創造の主体であること、それに加えて公共的なサービスの供給主体であることが挙げられる。今後ますます行政とは異なる質をもったサービスが求められ、またサービス供給の新たな社会システムとしてNPOが確立されることが期待されている。さらにNPOは単なるサービス供給主体だけでなく、アドボカシーと言われる実践を伴う社会提案、政策提案を行い、政策形成に参画するという重要な機能を担っているのである。アドボカシー機能には多様な市民ニーズに対応する合意形成システムの意味を持っている。NPOは市民の意思を社会に訴えかけ、変革の触媒の役割を果たすものであるといえる。このことはサービスの質を変化させるという結果だけが問題なのではなく、その企画や実施方法などの進め方や意思決定の仕方を変えていくという意味がある。NPOが介入することによって、政策の質や過程に市民の意見が取り入れられ

¹ 山内 (1999) ,p.2

² サラモン (1996) ,p.14. サラモン (1999) ,p.18.

ていくことが期待されている³。

1.2 協働の必要性

多様化する市民のニーズに対応するため、また税収が減少する時代に持続可能なシステムを作るためにも、協働という新しいかたちの市民参加が必要となっている。これまで公共サービスは自治体などの行政が提供してきた。しかし、補助金や助成金などの資金支援や、情報交換やノウハウの提供など一定の社会的支援があれば民間でも提供できる。それを組織的に行うのがNPOである。NPOとは「さまざまな非営利活動を行う民間組織であり、株式会社などの営利企業とは違って、利益を関係者に分配しないような組織」である⁴。行政がNPOと協働することにより、より質の高いサービスを提供することができ、より安価なコストで事業を行うことが可能である。これからは、こうした行政と市民の関係を根本から変えて市民と企業と行政がより良いパートナーシップを築き、それぞれが自分の責任をしっかりと果たすことが重要である。

1.3 協働を行うために

NPOと行政が協働する場合、お互いが守らなければならない共通の原則として次の9点をあげる。第一に目的を共有することである。NPOと行政は、協働が円滑に行われるよう目的を共有し、お互いに情報を交換しながらその目的を確認することで、事業の修正などが行いやすくなる。第二に相互に理解することである。NPOの柔軟性や先駆性、多元性などの特性は長所にも短所にもなる。行政側にも長所と短所が存在する。お互いの本質を理解し、尊重することによって適切な役割分担がおこなえる。第三に対等であることである。行政がNPOを共通の課題に取り組むパートナーとして捉えることにより、NPOは行政の枠を超えて柔軟で自由な活動を行うことができる。第四に自主性を尊重することである。行政はNPOが自ら意思決定をし、自己責任の下で活動する組織であることを認識し、その自主性を妨げないようにしなければならない。そうすることによりNPOは柔軟な活動を行うことができる。第五に自立化を進めることである。行政はNPOが資金などの面で行政に依存、癒着に陥ることがないように自立に向かうようにしなければならない。自立したNPOが市民に必要なサービスを独自に提供できるようになることが、今後の地域社会にとって重要である。第六に情報公開することである。行政はNPOの選定理由などの情報を公開するとともに、一定要件を満たせばだれもが参入の機会が与えられるなど、協働関係を開かれたものにする。そうすることにより市民に対する説明責任を果たすことができるとともに、協働に対する市民の理解を得ることができる。第七に変革を受け入れることである。行政は協働事業を通じて、行政の仕組みや制度の問題点などに気付いた場合は、それを変革の機会ととらえ積極的に改善に取り組むことが重要である。第八に期限を決めることである。あらかじめ事業期間や達成目標など協働関係を解消する条件を決めておくことにより、協働関係の既得権化などを防ぎ適度の緊張感をもたせることができる。第九に適切な対価を支払うことである。物品、労働力、情報、技術など協働事業に必要な資源の負担については、お互いの役割を協議する中で負担の割合を決めておくことが必要である⁵。これらの原則を踏まえ、準備段階から十分な協議と合意形成を図りながら進めるとともに、協働とは社会的な問題

³ 山岡 (2005) , p.213.

⁴ 山内 (1999) , p.2

⁵ 松行・松行 (2000) , pp.38-39

の解決という共通の目的を達成するための手法であることを認識しなければならない。

このようにNPOと行政が互いの特徴を生かしながら協働事業を行っていくためにはある程度のルールが必要となってくる。例えば、横浜市では1998年9月に次のような協働の原則を定め、「横浜コード」と称している。(1) 対等性の原則、(2) 自主性尊重の原則、(3) 自立化の原則、(4) 相互理解の原則、(5) 目的共有の原則、(6) 公開の原則、である。さらに、横浜コードでは公金の支出や公の財産の使用についてもルール化している。公金などを支出する際に3つの条件を規定している。(1) 社会的公共性のある活動であること。要するに多くの市民が幸せになる活動であること、(2) 公費濫用を防止すること。市民共有の財産が不公正、不当につかわれないということ、(3) 情報を公開すること。オープンにして、その内容を確認することができるようにすること、となっている。横浜市ではこのように事業執行段階での協働のルールを定めている⁶。

今後、NPO と行政の協働を発展させていくにはNPO協働・支援条例が欠かせないものとなってくるであろう。NPO協働・支援条例とは、自治体とNPOが協働し、また自治体がNPOを支援するための基本理念や施策を定めた条例である。位置づけとしてはやや普及や啓発に重点を置きつつ、誘導また支援的な施策を実施するための条例といえる。2000年時点で、このような条例を制定している都道府県は、青森県、岩手県、宮城県、兵庫県、高知県、市区町村は仙台市、箕面市である。協働・支援条例づくりにあたっては、アカウンタビリティと市民性・社会性を基本的な設計思想とすべきである。NPOは市民の集まりではあるが、メンバー以外の市民にとっては1つの団体にしかすぎず、市民の代表とはいえない。かかる団体と協働し、支援するためには、その意義や必要性が当事者から説明され、社会的に認知されることが必要である。NPOと協働する際に使う資金は財政資金すなわち租税資金による支出であるから、議会などによる民主的統制を受けるのは当然である⁷。アカウンタビリティと市民性・社会性を基本とした仕組みを作ることが、NPOと行政が協働し、NPOに対して資金助成などの積極的な支援を行っていくために必要である。

1.4 NPO と行政の協働の方法

NPOと行政が協働を行う場合には(1) 共催、(2) 委託、(3) 補助・助成、(4) 公共施設の利用、(5) 後援、(6) 情報提供・相談・助言の6つの方法がある。第一の共催とは目的達成のためNPOと行政が共にイベントなどを行うかたちである。協定などにより市民活動と行政の役割分担を明確にし、それぞれが役割に応じた責任を果たすという意味で協働の原則を貫きやすい。第二の委託とは行政が本来行うべき事業をNPOに実行を依頼するかたちである。これまで行政責任と考えられていた分野についても適切な能力をもったNPOへの委託は今後の市民生活の活発化を考えるうえで必要である。第三の補助、助成とはNPOが行う事業に対し行政が資金などを補助、助成を行うかたちである。本来、対等な関係でないので良い協働の方法とはいえないが市民活動の自立化へのサポートという視点を含んだ支援を進める方法である。第四の公共施設の利用とはNPOの活動場所として公共施設を利用するかたちである。市民活動を行いやすい場や環境の整備を行うことが必要である。市民活動を活発にするという視点での使用ルールの明確化が必要である。第五の後援とはNPOの活動を行政が支援するかたちである。行政の後援による信用の付与が市民活動にとって意味がある場合に有効とされている。第六の情報提供、相談、助言とはNPOが必要とする情報を提供したり、行

⁶ 松下(2002), p.68.

⁷ 松下(2000), pp.29-36.

政がもつノウハウなどを教えたりするかたちである。今後の市民社会ではNPOと行政の協働を進める観点でのルールづくりと評価の手法開発が必要である⁸。

(2) 委託と (3) 補助を比較すると委託よりも補助のほうが好ましいと一般的には考えられている。委託では行政側が仕様書を定め、受託側はその仕様に沿って忠実に業務を行うという関係にあるため、行政の関与が多くなりNPO側の自由は奪われてしまう。それに加え、委託は経済的な理由、つまり安いからという理由で行われる場合も多く、行政の代わりとして、安上がりに公共サービスを提供する手段として使われてしまうといった点が警戒される理由の一つである。補助に関しても、行政への依存体質を強めてしまうという問題点がある。とりわけNPOは自分たちはよいことをしているのだからという甘さがでてしまいがちであるが、補助はこれを助長する可能性がある⁹。このように協働方法によってそれぞれ問題点が存在するが、何よりもNPOが自立性をもって活動できるようにすることが重要である。

2. アメリカのNPO

2.1 アメリカのNPOの特徴

アメリカのように移民が多く広大な大陸を開拓するには、公的利益や互助を目的とするボランティア団体や個人のボランティア精神が必要であった。そのため、さまざまな社会サービスを行うNPOの原形は植民地時代からみられた。民間によるそのようなサービスや公益慈善事業は富豪篤志家や無数の資金協力者によって支えられており、「寄付文化」はアメリカ社会に深く根付いている。

アメリカのNPOは、二つの側面から定義される。第一に、連邦政府の税法である内国歳入法によって定義され、規制を受けるものである。NPOは、利益を分配しない、内国歳入法に示される公的な目的に沿って造られた連邦税が免除される組織である¹⁰。

第二に、NPO団体の法人化は、州の法人法に基づいて行われる。ほとんどの州では同一の要件や手続きが採用されており、簡単に法人格の取得が可能である。この背景には建国以来の歴史においてNPOが大きな役割を果たしてきたことを指摘できる。具体的には目的、制限（利益目的や政治活動の禁止）、権利能力の範囲などを書いた法人化条項を各州の法人委員会へ提出する。所定の事項が揃っていれば、手数料程度の経費で数日のうちに法人の証明書が交付される。なお、法人格取得と税制上の優遇措置はリンクしていない¹¹。

アメリカのNPOの特徴はその規模の大きさである。アメリカにおいてNPOはひとつの社会セクターを形成するほど大きな存在となっている。社会セクターとしてのNPOという言葉の背景には、NPOが国民経済に占める割合の大きさがある。1994年時点において、NPOセクターが生み出した国民所得は3874億ドルと国民所得の7%近くを占めている。これに対して、政府の割合はNPOセクターの約2倍にあたる8400億ドルあまりである。政府には、連邦政府と、州・地方政府がある。これを半々とみなすと、NPOセクターは、連邦政府あるいは州・地方政府に匹敵する巨大な存在であることが

⁸ 世古 (1999) , pp.80-81

⁹ 松下 (2002) , p.40.

¹⁰ エリザベス T. ボリス「民主的社會におけるNPO」, ボリス・スターリ (2007) , p.3. Boris and Steuerle (1999), p.4.

¹¹ 世古 (1999) , p.15.

わかる。NPOの大きさは雇用面でも示されている。1994年におけるNPOの就業人口は、フルタイムとパートタイムを含めて1033万人に達している。これは、政府で働いている人々の2300万人の半数に近い数字である¹²。

アメリカのNPOを語るうえで重要になってくるのがNPOを支えるインターメディアリーの存在である。レーガン時代におけるNPOに対する政府資金の大幅削減やNPOによるロビー活動の制約などがNPOを取り巻く環境を悪化させた。このような状況に対応するため、NPOを支援するNPO（インターメディアリー）が登場した。これは90年代以降のアメリカのNPO活動を規定する大きな特徴となっている。

インターメディアリーはおもにNPOへの資金供給の仲介などの役割を果たすNPOである。アメリカには資金を提供する3万1990の財団、そして募金活動の専門家が存在する。これらの機関とNPOの仲介をする機関、すなわちNPOを支援するNPOであるインターメディアリーがNPOの発展に大きな役割を果たしているのである。

インターメディアリーには全米規模の団体、州レベルの団体、ひとつの郡だけでサービスを行っている団体が存在する。加えて、インターメディアリーは資金面の支援だけではなく、理事会の運営、長期計画、人事、財務や会計、マーケティング、NPOリーダーの養成など、それぞれの特徴を生かした活動を行っている団体も存在する¹³。

2.2 福祉改革による収入源の変化と租税優遇措置

1960年代半ばの「偉大な社会」の時代に政府によるNPOへの資金援助は大幅に増大した。1950年代末から60年代はじめにかけて顕在化しつつあった深刻な貧困を緩和する必要性が切迫してくるにともない、連邦政府はこれに対処するため、NPOの力を活用した新しいプログラムを導入することにした。これにより1977年の非営利セクター収入の源泉の内訳は、民間寄付18%、政府31%、会費や料金51%であった。しかし、1980年のレーガン政権は、NPOが活動する多くの分野で政府支出を大幅に削減した。連邦政府支出は医療分野では増加したが、それ以外の分野では1980年代の初頭において約25%減少した¹⁴。NPOにとって大きな転機が訪れたのが、1996年の福祉改革である。福祉改革によって、公的扶助の全体では大幅な支出抑制があった。その中で現金給付から福祉サービスに支出の重点が移ったために、福祉サービス支出の金額が増えることになった。そのため、福祉サービスを提供するNPOには、委託契約を通して収入を増加させる機会となった。1997年の福祉サービス関係のNPOの収入源をみると、政府からの負担金や贈与・助成金は28%だが料金収入は44%を占めている。NPOにとって料金収入の占める割合は大きいものとなった¹⁵。

アメリカの税制上の優遇措置には2種類ある。まず1つめは第三者に対する寄付金免税である。この寄付金免税の対象となるNPOは、前述の非課税NPOのうち内国歳入法第501条(c)(3)に規定する公益性のあるNPO（財団、教育、科学、宗教、その他の公益団体）のみに限定されている。そのNPOへ寄付した場合、法人は課税所得の10%相当を限度として損金算入できる。1995年時点では個人が寄付した場合には調整後総所得の30%、公益性の高い団体への寄付であれば50%を限度として所得

¹² 山岸（2000）, pp.42-43.

¹³ 世古（1999）, pp.27-28.

¹⁴ サラモン（1999）, pp.25-30.

¹⁵ 木下（2007）, p.137.

控除が受けられる¹⁶。2つめは法人税や信託業務税などの納税義務の免除である。これは連邦税法により規定されており、NPOがより多くの財源をミッション(使命)に向けることを可能にしている。この措置を受けることのできるNPOは内国歳入法第501条に定義されている。慈善、宗教団体など公益目的のものに限らず、相互利益団体なども認められている。必ずしも法人である必要はない。免税資格の申請、承認は一括して内国歳入庁に委ねられており、統一的な視点で免税資格が付与される。寄付控除と免税に加えて、連邦税制では利子所得が免税となる「501(c)(3)条項債」を発行できるようにしている¹⁷。

2.3 アメリカのNPOと行政の協働

アメリカでは国内の貧困問題に対処するためNPOを積極的に活用してきた。連邦政府にとどまらず、州政府でもNPOへの補助金を増やしてきた。例えばニューヨーク市では酒税とたばこ税の一部を慈善団体に寄付していた。アメリカにおいてNPOと行政のパートナーシップはあらゆる分野の公共サービス供給の手法として定着している。すなわち、福祉から、環境保護、教育、まちづくり、経済振興に至るまでおよそすべての分野において、政府が単独で公共サービスを供給するという形を見出すのが難しいほどである。このようにNPOと行政の協力がアメリカ全土に広がっていった。サラモンによれば、この協力パートナーシップは政府が主導権を握っていたのではなく、NPO側がその主導権を握るかたちで進められ、従来のNPOの活動に政府補助金が導入されるかたちで進められていた。1960年代は政府補助金と寄付の双方が急速に増額した時代であった。NPOが公的資金を増やしていく中で、NPOが行政の下請けになっている、又NPOの自主性が失われているといった批判がおこった。このような批判がおこるのはNPOと行政のパートナーシップ進展の歴史の中で、NPOの存在意義や政府からの自立が常に問われ続けてきたからこそである。NPOの自立性は、まさにNPOが行政や営利企業とは異なる社会的価値を担い、同時に政策や公共サービスにおいても独自性や先駆性を発揮する根幹ともいべきものである。

ここではニューヨーク市におけるBID(Business Improvement District)と市政府との協働の実例を取り上げる。BIDとは商業地やビジネス街の振興を目的に地域の発意をもとに設立される「特別区域」であり、その運営はNPOであるDMA(District Management Association)が担当する。BIDは地域の清掃や美化、修景、保安といった行政の上乗せ的なサービス、イベントの実施、観光案内、地域開発計画の策定などの地域振興に関わる独自サービス、さらには地域のホームレス対策などの福祉的なサービスまで幅広い地域のサービスを提供している。BIDの特徴は、制度化された協働システムがあることである。その端的な例としてBIDの資金システムがある。BIDの活動資金と運営資金となる負担金が、固定資産税とともに市政府の手で集められ、しかも市の会計とは別にBIDに還元されるのである。BIDの負担金についても租税と同様の支払い義務が課せられる。民間団体であるNPOの負担金を、公権力をもって収集するという特異な資金システムが存在する。NPOの側からすればNPOの最大の弱点である資金収集が確保され、安定した組織・事業運営が担保される。しかも、補助金などとは異なり、あくまで市政府は収集の代行をしているに過ぎない。そのため支出を議会が承認する必要はなく、用途も限定されない。この資金面での協働だけではなく、その設立過程、組

¹⁶ 世古(1999)

¹⁷ エブリン・プロディー, ジョセフ J. コーデス「NPOの税措置: 両刃の剣か?」ボリス・スターリ(2007), pp.124-125. Boris and Steuerle(1999), pp.143-144..

織構成、運営や事業においても、BIDは行政との密接な協働を前提としたシステムである¹⁸。

3. 日本の NPO

3.1 日本の NPO の特徴

1995年1月17日に起こった阪神淡路大震災を契機に日本でもNPOが注目されるようになった。震災によって政府や自治体が機能不全に陥る中で、ボランティアがさまざまな草の根NPOを組織し、災害救助や都市復興に大きな力を発揮した。震災後、メディア・政党・行政・そして一般市民のNPOの可能性に対する評価が高まったのである。これを契機に1998年3月、特定非営利活動促進法(NPO法)が議員立法により成立し、同年12月1日より施行された。従来から存在する公益法人制度では法人格を取得するのは困難であった。NPOが法人格を取得しやすくするために公益法人制度とは別に法人格を取得できるNPO法が制定された。同法は特定非営利活動を行う団体に法人格を付与することなどにより、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的としている。この法律により次の12項目の活動にかかわる市民活動団体やボランティア団体が法人資格を取得できるようになった。それらの活動領域として(1)保健・医療・福祉の増進(2)社会教育の推進(3)街づくりの推進(4)文化・芸術・スポーツの推進(5)環境保全(6)災害救援(7)地域安全(8)人権擁護、平和の推進(9)国際協力(10)男女共同参画社会の形成の促進(11)子どもの健全育成(12)前各号に掲げる活動を行う団体の運営または活動に関する連絡・助言または援助、が特定化されている。また2003年の改正によって活動領域が拡大された。情報化社会の発展を図る活動、科学技術の振興を図る活動、経済活動の活性化を図る活動、職業能力の開発または雇用機会の拡大を支援する活動、消費者の保護を図る5つの活動が新たに追加され、全17項目となった¹⁹。

NPO法人を設立するためには法律で定められた書類を添付した申請書を所轄庁に提出し、設立の認証を受けることが必要である。申請に必要な書類とは(1)申請書(2)定款(3)役員名簿(4)役員就任承諾書および宣誓書の写し(5)役員の住所、居所を証明する書面(6)社員10人以上の者の氏名および住所、居所を記載した書面(7)政治活動、宗教活動を行わないこと、暴力団の影響下でないことを確認したことを示す書面(8)設立趣旨書(9)設立についての意思の決定を書する議事録の謄本(10)当初事業年度および翌事業年度の事業計画書(11)当初事業年度および翌事業年度の収支予算書である。所轄庁とは原則として事務所が所在する都道府県の知事となっている。ただし2つ以上の都道府県の区域内に事務所を設置する場合は内閣総理大臣となる。認証申請を受理した所轄庁は公告、縦覧などNPO法が定める情報公開を行ったうえで認証また不認証の決定を行う。設立認証申請から設立認証までの期間はおおむね4か月である。設立の認証後、登記することにより、法人として成立するのである²⁰。

では法人格を取得するメリットとは何であろうか。これは第一に法人格を取得した当該団体が団体の構成員とは独立して権利義務の主体となれるということである。たとえば法人格を取得することによって、当該団体は事務所を借りるための賃貸借契約の当事者となることができ、銀行口座を

¹⁸ 久住(2000), pp.77-85.

¹⁹ 内閣府国民生活局 http://www.npo-homepage.go.jp/about/new_npo/doc_faq_2.html

²⁰ 熊谷(2005), p.33.

当該団体名義で開設することができる。雇用契約の当事者となることができる。第二に行政からの助成金や補助金を受けやすく、委託事業を受けやすくなることである。これは法人格の取得とは論理的には結び付かないが、このような実態がある。第三に社会的信用が増加することである。第四に当該団体の活動が活性化されることである。これは法人格取得のための準備を通して当該団体の目的が改めてメンバーに確認されることや公益の増進に寄与することを明確にした団体と性格付けることで、メンバーが活動に積極的に関与することが多くなるためである。逆に法人格を取得するデメリットはNPO法人に課せられた情報公開などの義務を遂行するためにはコストが発生する。弁護士、公認会計士、税理士、社会保険労務士、行政書士などの専門士業に業務を委託しなければならないこともあり、そのコストは決して小さくない。前述の情報公開とはNPO法人が毎事業年度の事業報告書、貸借対照表、収支計算書などの書類を所轄庁に提出することである。また事務所に備えて、要請があれば閲覧させなければならない。これらの書類は所轄庁において一般公開される。なお内閣府が所轄庁の法人の場合は、事務所の所在する都道府県においても公開される²¹。

2007年10月31日時点のNPO法人数は3万2909団体と年々増加している。なお活動分野としては保健・医療・福祉で全体の4割を占めている²²。ついで環境保全、芸術又はスポーツ、まちづくり、子どもの健全育成がそれぞれ全体の1割となっている²³。このようにNPO活動は活発になってきているが、NPOをめぐる誤解がいくつか存在している。例えばNPOは非営利組織であるから収益活動を行ってはいけないなどといった誤解が生じている。NPO＝ボランティア団体とする誤解があり、有給で従業員を雇ってはいけないとの誤解も生じている。実際は、利益を配分しなければ収益活動を行ってもよいし、NPOはボランティア団体ではないので有給で従業員を雇うことは可能である。このように国民にNPOが定着していないのが現状である。

3.2 困難な資金調達と不十分な租税優遇措置

NPOの活動資金の内訳は会費、寄付金、助成金、補助金、対価性の事業から得られる事業収入などである。団体の活動内容、活動分野、団体の規模などによって必要な金額や調達方法は異なってくる。NPO法人への融資制度も整えられつつある。たとえば労働金庫や信用金庫などにおいては融資制度を設けている。大阪労働金庫では2000年4月に日本の金融機関では初めてのNPO向け融資制度である「NPO事業サポートローン」を旧東京労働金庫や旧群馬労働金庫と共同で開発し、スタートさせた。対象となるNPO法人は高齢者、身体障害者、児童のために福祉事業を目的とする法人に限られるが、2003年4月末までの実績は累積相談件数114件、融資実行件数24件、融資実行金額242百万円に達している。うち高齢者福祉に関する事業が約6割、障害者福祉に関わるものが約3割、子どものための事業が約1割となっている。「NPO事業サポートローン」では任意団体期間を含め2年以上活動しているNPO法人を対象に1法人1000万円の融資を行っている。資金用途は運転資金と設備資金となっている。この制度では個人保証に加え、大阪府による損失補償を付した。具体的には、大阪府が1500万円の損失補償を準備することで、近畿労働金庫が1億円の融資枠を準備するものである²⁴。大阪府では近畿労働金庫と共同でまちづくりなどコミュニティビジネスを展開するNPO法人向け融資制度を2003年度に創設した。資金用途は運転資金、設備資金のいずれも可能である。

²¹ 熊谷 (2005) , p.26.

²² 内閣府国民生活局 <http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>

²³ 内閣府国民生活局 (2007a) , p.19.

²⁴ 近畿ろうきん <http://www.rokin.or.jp/npo/loan/support.html>

返済期間は5年で、1法人あたり最高400万円を低利子で貸し出し、大阪府が損失補償する仕組みである。地域密着型ビジネスを資金面で後押しすることで雇用創出につなげることが目的である。このように自治体が金融機関と組んで、商店街との連携事業や子育て支援といったコミュニティビジネスを後押しする融資制度をつくるのは珍しい²⁵。

多くのNPOは資金調達に苦労しているのが現状である。内閣府の市民活動団体等基本調査では7割以上の団体が行政からの支援が必要であると回答している。NPOが最も必要としている支援は資金助成である。このような中で千葉県市川市が2005年4月から「市民活動団体支援制度」(1%支援制度)をはじめた。これはハンガリーで行われているNPO支援を参考に作られたものである。個人市民税の納税者が自ら支援したい市民活動団体を選びその届けをすることにより、その納税額の1%相当分を市から団体へ補助金というかたちで交付される仕組みである。対象となる団体は市内に事務所を有し、市内で活動していることなど一定の要件が必要で、その団体が市内で実施する市民を対象にした事業が支援の対象となる。支援額は提案された事業にかかる経費の50%までとなっている。支援したい団体を選択できるのは前年度分個人市民税の納税者で完納していなければならない。各団体からは1月に新年度より実施したい事業計画、事業にかかる予算額、支援を希望する金額などを提出してもらう。この事業提案をうけ、市では条例に基づいて設置した市民活動支援制度審査会の審査を経て、その団体および事業が本制度の対象として適合しているかを判断する。的確であれば、それを広報特集号やホームページ上で市民に知らせる。市民は紹介された団体(事業)から支援したい団体を1つ選び、前年度の納税通知書の納税通知所番号を記載し、市に郵送またはインターネットで届け出をする。特に支援する団体はないが、市民活動を支援したい場合は市民活動団体支援金に入れるという選択も可能である。このようなプロセスを経て、初年度は5575人の市民が届け出を行い総額1242万7815円がNPOへ補助金として交付された。このようにNPOの資金面を支援しようという動きが自治体ごとに出てきていることは、NPOにとって良いことであろう。

NPOに対する租税優遇措置であるが、あまり実行されているとは言い難い。NPO法人には租税優遇措置は設けられていない。よってNPO法人には法人税法に定められた収益事業によって得た利益については法人税が課税される。租税優遇措置が設けられているのは「認定NPO法人」だけである。認定NPO法人に対する税制優遇措置とは「みなし寄附制度」である。これは収益事業から得た利益を非収益事業に使用した場合、この分を寄附金とみなし一定の範囲で損金算入できるという制度である²⁶。認定NPO法人とはNPO法人のうち一定の要件を満たしており、かつ国税庁長官の認定を受けたNPO法人のことである。この要件としては(1)収入構成の要件(2)公共性の要件(3)運営組織、経理の適正性(4)事業活動の適正性(5)情報公開の適正性(6)不正な行為の禁止(7)設立後の経過年数(8)所轄庁の証明である。認定NPO法人の認証は厳しく、2007年12月時点で認定NPO法人の数は74法人である。

個人が認定NPO法人に対して寄付を行った場合、支出した寄付金はその個人の特別の利益が及ぶと認められる場合を除き、特定寄付金に相当する。寄付金の支出額から5千円を差し引いた額を、寄付した年の所得金額から所得控除できる。法人が認定NPOに寄付を行った場合、一般の寄付金の損金算入限度額とは別に、当該損金算入限度額の範囲内で損金算入することができる。相続又は遺贈により財産を取得した人が認定NPO法人に寄付した場合、その寄付をした人又は親族などの相続税又は贈与税の負担が不当に減少する結果となる場合を除き、その寄付をした財産の価額は相続税

²⁵ 今田(2006), pp.248-249.

²⁶ 内閣府国民生活局 http://www.npo-homepage.go.jp/support/nintei_08.html

の課税価格の計算の基礎に算入されない。したがって、その寄付した財産には相続税が課税されない²⁷。

これまでみてきたように日本の NPO に対する租税優遇措置はまだまだ充実しているとはいえない。今後は、認定 NPO 法人だけでなく、一般の NPO 法人に対しても租税優遇措置が行われるよう検討すべきである。この租税優遇措置の拡大については、認定 NPO 法人の要件を緩めることで枠を広げる方法と新たに一般 NPO に租税優遇措置制度を設ける方法の 2 つが考えられる。NPO の多くは資金面で問題を抱えており、これは早急に解決すべき問題である。より早く一般 NPO が租税優遇措置をうけられるようにするためには、既にある認定 NPO 制度を活用し、認定 NPO 法人の枠を広げるべきであると考えられる。

3.3 NPO チェックシステムの課題

NPO 法人はそれぞれにミッション (使命) をもって真面目に活動をおこなっている団体が大半であるが、なかには問題 NPO 法人も存在する。そのため所轄庁では認証にあたって法で定められている事項より厳しい運営を行っている。内閣府では運用基準をより具体的なものにし、また市民への説明要請の制度を設けた。これらは内閣府所轄の法人に適用されるものであるが、多くの都道府県が追随している。また所轄庁によっては定款の内容や文言にまで指導を入れており、認証とは何かについて問題が生じている。

このような問題を解決するために 2003 年 3 月に内閣府は NPO 法の新しい運用基準を発表した。この基準は内閣府に認証を申請する団体や内閣府の認証を受けた NPO 法人に対して運用されるものであるが、都道府県でもこの基準に準じた運用を行っているところもある。この基準は「NPO 法の適切な運用等に関する検討会」が策定したものであり NPO 法人が、(1) 特定非営利活動が「主たる目的」でないもの、(2) 営利目的のもの、(3) 反公益なもの、と考えられる場合に認証を厳しくし監督強化する内容である。

このような問題をうけて、内閣府では NPO 法人の認証取り消しを行った。そもそも NPO 法人は事業報告書などの提出及び公開について定められている NPO 法第 29 条第 1 項によって、毎事業年度 1 回、事業報告書などを提出しなければならないとされている。しかし、これを遵守しない法人に対して所轄庁では、NPO 法第 42 条に基づいて改善命令を出すことになっている。さらに法人がこの改善命令にも違反し、他の方法によっても監督の目的を達することができないとき、または 3 年以上にわたって第 29 条第 1 項の規定による事業報告書などの提出を行わないとき、所轄庁は当該特定非営利活動法人の設立の認証を取り消すことができる²⁸。内閣府では NPO 見張り番を内閣府 NPO ホームページ内に設置した。NPO 見張り番では市民への説明要請を実施した団体改善命令を実施した NPO 法人設立の認証を取り消した NPO 法人特定非営利活動法人や NPO 法人に紛らわしい名称を使用する団体の情報を公開している。2007 年 9 月時点で、内閣府が設立の認証を取り消した法人は 33 法人である。3 年以上にわたって事業報告書などを一切提出していないことによる取り消しが 19 法人、特定非営利活動を全く行っておらず改善命令に従わなかったことによるものが 10 法人、それ以外によるものが 4 法人である²⁹。今後 NPO が活動していくためにも、このような問題 NPO を排除していくシステムを強化していかなければならない。

²⁷ 国税庁 (2007) <http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/01/02.pdf>

²⁸ 河合 (2007), pp.47-48.

²⁹ 内閣府国民生活局 (2007b) <http://www.npo-homepage.go.jp/information/cancellation.html>

NPO の活動の可能性が広がる一方でチェック機能が働かないことにより、きわめて個人的なニーズのみを満たす、あるいはそれ以外の主体のニーズを阻害する可能性がある。すでに広範な分野で多数の NPO が活動しており、経済社会において一定の位置を占める状況となっている。これに伴い、外からの資金の受け入れも決して少なくない。さらに今後の規模の拡大や新たな事業展開を考慮すれば、NPO の利点とは考えにくいチェックシステム面の弱みは早急に解決すべき課題である。ただし、その場合には NPO の利点を喪失することのないよう配慮が必要である。

まず資金提供者によるチェックが必要である。NPO の活動範囲の拡大に伴って会費、寄付金、政府や自治体からの補助金や助成金、さらに銀行からの借入金など、受け入れ資金の量も拡大してきている。このような状況にもかかわらず、現状では資金提供者によるチェックシステムは十分であるといえない。株式会社の最高意思決定機関が株主総会であるのに対し、NPO 法人では社員数 10 人以上で構成される社員総会が存在する。この社員総会では社員が議決権をもち、収支予算書の議決が行われる。しかし、寄付をした人に対する報告は義務付けられていない。このように NPO は十分なチェックを受けることなく、資金配分を決定することができてしまう。チェック機能が働くようになれば、その NPO が賛同を得られるような活動をしていれば収入は増加する。そうでなければ収入は減少する。このような動きがスムーズになれば、NPO 間で寄付金を集める競争が生じる。また寄付金の増減によって活動がチェックされる仕組みが成り立つ。この面が不十分であれば、他セクターと比較してまだ責任のある組織としての体裁が備わっていないといわれかねないのである。

第三者による業務そのもののチェックシステムも必要である。たとえば極端な例として考えられるのは NPO 設立者が合法的ではあるが、反社会的な財やサービスを提供しようとする場合である。もし、その設立者が莫大な個人資金を有し、その事業を続けた場合にその事業を抑止することは非常に困難となってしまう。このような NPO が存在すれば、国民に悪いイメージを与えてしまう。NPO の信頼に関わってくる問題であるため、第三者によるチェックシステムは必要となってくるであろう。

会計基準の統一化は透明なチェックシステムの第一歩である。内閣府は 2008 年度には NPO 法人の会計基準を統一する方針である（2006 年 11 月 3 日時点）。これにより企業も行っている複式簿記を取り入れ損益計算書と貸借対照表を導入する予定である。これまで各法人が独自の会計方式を採用してきたが、不透明な処理が少なくなかった。これに対し、NPO 法人に出資を考えている企業や個人から財務内容がチェックできないとの批判が出ていた。アメリカでは 1993 年に NPO の財務諸表を統一している。透明性の高い統一した会計基準が採用されれば NPO の信頼度が増し、租税優遇の認定が受けやすくなるなど財務基盤が強まると考えられる³⁰。

4. NPO と行政の協働事業例

ここでは実際に行われた NPO と行政の協働について紹介する。以下で紹介する 3 つの事例は比較的 success している協働事例といえる。しかし、そのなかでも NPO と行政の協働における課題が見受けられる。事例を紹介することで、NPO と行政が抱える問題について考察する。

³⁰ 宮木 (2007) , pp.231-234.

4.1 子育て支援 NPO

ここでは香川県で活動しているNPO法人わははネットを紹介する。このNPOを取り上げるのは「全国子育てタクシー」の生みの親として有名であり、ユニークな子育て支援を行っているからである。NPO法人わははネットは1999年に子どもを中心とした遊びをしていた育児サークルから子育て支援のための情報発信を目的とし、中橋恵美子代表の呼びかけにより発足した。2002年1月10日にNPO法人わははネットとして香川県より認証された。当事者の目線で子育て家庭のニーズをどこよりも早く的確に掴み素早く対応し、香川県にこだわった情報発信を行っている。子育てタクシーとは子育て中の母親の声をもとに子育てしやすい街づくりの想いを抱いて玄関先までお迎えが出来るタクシーのメリットを生かし、荷物の多い乳幼児の外出をサポート、また保護者の代わりに責任をもって子どもの送迎をするものである。2004年6月にNPO法人わははネットが子育てタクシー企画を高松市内の花園タクシーに提案を行った。花園タクシーのドライバー5名を子育てタクシードライバーとして養成した。夏休みである7月末から8月に試験運転を実施し、約40世帯の子育て家庭の利用があった。試験運行後、利用者にアンケートをとり、そこに書かれた感想や今後の要望に基づき、子育てタクシーの本格運行につながった。同年9月より花園タクシー1社にて本格的に運行を実施した。それに伴い子どもだけの送迎も徐々に増え、安心できるサービスであると利用者から子育てタクシーに対する信頼を得ることができるようになった。2005年にはこの取り組みが公に評価され「香川県子育て応援団大賞」を花園タクシーが受賞した。その後、香川県内8社が子育てタクシー事業に賛同、講習を受講し、子育てタクシーの運行を実施した。また同じく2005年には交通エコロジーモビリティ財団から子育てタクシーの取り組みが評価され「交通バリアフリー大賞」が贈られた。このように子育てタクシー事業は業界内外から高い評価を得て香川県内だけではなく山口県、長崎県へと広がっていった。2007年6月時点では全国10県、約50社が子育てタクシー事業を行うまでに成長している³¹。

NPO法人わははネットも行政との協働を行っている。NPO法人わははネットは2007年度高松市協働事業企画提案事業である「子育て応援！高松おでかけMAP」を実施した。これは子育て中の母親が取材を行い、子連れで行きやすいレストランや美容院、子供を遊ばせやすい公園など自分たちの目線で子育てに役立つ情報をたくさん盛り込んだMAPを作成するというものである。高松市役所や保健所、地域子育て支援センター、コミュニティーセンターなどで無料配布している。NPO法人わははネットが発行している情報誌「親子でわはは」に織り込むなどしている。子育て中の母親からはとても便利であると高い評価を受けている。NPO法人わははネットの持つ情報や人材が行政に生かされ、この取り組みは高い評価を受けている。同年NPO法人わははネットは(財)香川県児童青少年健全育成事業団の委託を受け、先駆的な企業の子育て支援活動を応援するための新たな取り組みとして「企業の子育て支援活動コーディネーター派遣事業」を実施している。この事業は企業活動に子育て支援を取り入れ、企業のイメージアップや新たなサービスを考えている企業を対象に、NPO法人わははネットがもつ子育て支援活動のノウハウをもとにし、実践的な子育て支援活動を行うためのコンサルティングや子育て家庭向けの新商品(サービス)の提案、従業員の労務見直しなどのアドバイスを行うものである。この事業は2008年9月19日より施行される³²。

³¹ 全国子育てタクシー協会 <http://kosodate-taxi.com/about/index.html>

³² NPO法人わははネット <http://kagawa-kosodate.com/haken/index.html>

4.2 街づくり NPO

今回紹介するNPO法人竹田まちなみ会は2003年国土交通省が実施する「美しい街並み優秀賞」を受賞した。評価が行いにくいとされるNPOと行政の協働のなかで、「美しい街並み優秀賞」受賞という分かりやすい評価を得ることができた。大分県の南部に位置し、熊本県と境を接する竹田市は人口1万7000人の街である。文禄期に築城され、岡藩の城下町として栄えてきた。西南の役および周辺部の武家屋敷や寺院群、中心部でも耐火性のある土蔵造りの建物は今も残り、城下町の面影が随所に残っている。しかし、高度成長期以降は人口が減少し始め、近年では国道沿いへの商業集積により中心部の衰退が激しく、乱雑な景観を呈するようになっていた。そのため「城下町竹田」をイメージさせる街並みの修復や修景を観光の中核として、地域の活性化を図るとともに生活環境の整備を図ることになった。1999年に「歴史的街並み景観形成等補助金」を創設し、歴史的街並み景観の整備に着手した。また翌年から「街並み環境整備事業」を展開した。住民と行政が協働で街づくりを進めるため、地元代表者などで構成される竹田地区街並み環境整備推進協議会のもと街並み環境整備委員会の専門的な立場から助言を受け、各自治体単位の街づくり運営委員会を設置し、取り組んだ。ここで住民と行政のパイプ役また相談役を務めているのがNPO法人竹田まちなみ会である。NPO法人竹田まちなみ会は竹田市および直入郡久住町、萩町、直入町が推進する街並み環境整備に協力し、住民が誇りをもてる魅力ある街づくりに寄与することを目的としている。建築士会竹田支部の有志によって設立された。今回の「街並み環境整備事業」においては実際の建築物の改築から門や塀の修復などデザインから費用まで全てにわたりアドバイスを行っている。建築のプロが相談や助言を行うため、この計画に大きな成果を与えている。前述の通り、「美しい街並み優秀賞」を受賞したことで、この取り組みはNPOと行政の協働の手本として注目された³³。

4.3 環境 NPO

NPO法人森林フォーラムと東京都との協働事業について紹介する。この事例を取り上げたのは活動が継続され、一定の成果を挙げているからである。NPO法人森林フォーラムは2000年に法人格を取得した。それまでは任意団体として活動していた。森林ボランティア団体、森林所有者、行政関係者、企業などとのネットワークにより新しい社会システムとしての「森とともに暮らす社会」の創出を目的としている。森林は持続可能な社会を創る源泉であると考え、森林に軸足をおき市民の視点に立って、団体支援や人材育成、調査研究や政策提言、普及活動を行っている。NPO法人森林フォーラムと東京都は2002年より自然と森林を守る「大自然塾」を行っている。協働形態は委託である。NPO法人森林フォーラムは全体計画や個別活動の具体的内容の作成、ボランティアグループとの調整、指導員を配置しての活動の運営を行う。東京都はNPOと連携をとりながら全体計画の立案、広報誌などによる都民への呼びかけを行う。ボランティア活動への理解と環境問題への関心が高まる中で自ら汗を流し森林で定期的また継続的に森林づくりを実践する人が増えている。そこで森林の保全作業を体験することを通じて、東京都の自然と森林を守る活動を都民が自主的に参加することを目的としている。事業内容は青少年や都民が参加しやすい仕組みづくり、青少年や都民が参加する各種森林整備活動の企画また実施、参加者の組織化、である。具体的には東京都の東部、

³³ 国土交通省 都市・地域整備局 (2000) , p.55.

葛飾区に位置する東京都立水元公園での講座事業である。水元公園の多様な自然環境を活用し自然や森林への理解の促進を図り、森林や雑木林で活躍するボランティアを育成するために3つの講座を開講する。(1) 体験講座。青少年が森林や樹木、自然を体験し理解と興味を深める。(2) 基礎講座。森林や樹木を守るボランティアに必要な基礎的な知識や技術を安全に身につける。(3) 実践講座。基礎講座修了生などを対象に森林において活躍するボランティアを養成する。修了生は産業労働局などと連携を図り、雑木林や森林保全作業に参加する³⁴。

このようにNPOと行政の協働事業は行われ、着実に実績を残している。多くの自治体が広報誌やホームページで協働事業を呼び掛けており、その活動範囲は拡大する一方である。このことからNPOが新しい公共の担い手となることが可能であると考えられる。しかし、NPOは現時点においてその活動基盤が整っているわけではない。NPOはヒト、モノ、カネ、情報など経営資源の全般にわたって不足している。行政のよきパートナーとなり、協働事業を有益なものにしていくには、行政側の支援が必要となってくるであろう。

5. NPOが抱える問題

5.1 NPOと行政の意識の乖離

NPO側の現状として行政との協働に対して前向きな団体がほとんどであるが、NPO本来の特性である自立の重要性についての認識があやふやであるという課題がある。行政の仕組みが複雑で理解できず、行政と対立することもあるようである。この問題に関しては行政による情報提供が重要になってくると思われる。行政との協働の取り組みについて、行政側から提案される場合がほとんどであり、NPO自らが提案することは極めて稀である状況である。今後はNPO側からの提案に期待したい。そのためにも社会的課題や市民ニーズを反映した効果的な政策や事業を企画、提案する能力が求められる。行政側の職員がNPOと関わる機会が少ないためNPOに対する知識や協働についての知識が浸透していないのが現状である。今後は職員がNPOや協働についての認識を深めていくことが必要である。行政がNPOとパートナーシップを組む際の姿勢について、東京都の報告書「行政と民間非営利団体(NPO)」1996年では5つの視点に整理している。第一に自治精神の視点である。市民の自立的活動の発展が地方自治の成熟に結び付くように努めることが必要である。第二に使命検証の視点である。社会の状況に合わせ、常に相互の領域と使命を検証することが必要である。第三に発展の視点である。NPOは発展や変容するものであることを認識することが必要である。第四に平等互惠の視点である。NPOの自主性を尊重し、権利として平等の立場であることを認識することが必要である。第五に特性発揮の視点である。協働にあたっては、NPOと行政の特性を相互に最大限に生かすことに努めることが必要であるとされている³⁵。このようにNPOと行政それぞれの意識改革がなされれば協働事業はより発展すると考えられる。

³⁴ 東京都生活文化局(2003), pp.2-5.

³⁵ 松下(2002), p.75.

5.2 NPO の下請け化問題

協働といいながらも実質 NPO が行政の下請けになっているという問題がある。下請け化とは、行政の仕事がそのまま委託先に依頼されるが、権限は行政側に維持されていることである。そして受託側は受託条件に不都合を感じても、受託することを最優先にするために断ることができない状態なのである。つまり、行政は権限を握ったまま業務を外部に依頼し、それを受託する側は委託条件に不満を感じていても断れないのである。

下請け化は指定管理者制度が導入されてから頻繁に起こっているようである。指定管理者制度とは、地方自治体が所有する公共施設の運営を従来の公共団体や公益法人に限定せず、民間業者を含む幅広い団体に拡大して管理が行うことができるように改められた新制度である。2003年9月に地方自治法の一部を改正する法律が施行され、従来の管理委託制度から指定管理者制度に変わった。施設の使用を許可する権限が与えられたことから、店子を入れることも可能になった。この制度によって NPO 法人の公共施設運営の参入が可能になった。参入するには他の応募者との競争に勝たなければならない。審査方法は自治体によって異なるが、基本的には第1次の書類審査および第2次審査のプレゼンテーションで構成されるところが多い。応募者は事業計画書および見積書などの求められる書類を提出する。審査基準はそれぞれの自治体が定めるが、財政支出削減効果を期待していることから、見積価格は重要な選定基準であるといえる。実際に指定管理者になった団体についてみると、これまで施設を運営してきた公益法人などがひきつづき指定管理者になった例が5割近く、NPO は2.6%程度でごく僅かである。どれだけ値段を抑えられるかが勝負であるので、人件費をゼロにした NPO も存在するようである。

このような例は指定管理者制度だけでなく他の委託事業にもみられる。安価な値段で受託すると、その後の運営は大変である。委託金額が安価であるという不満を持つ NPO は数多く存在する。なぜ不利な条件にもかかわらず、安価な業務委託を受けるのであろうか。

これは NPO の資金不足に大きく関係している。NPO は債券を発行して資金を調達することが困難であるから、資金調達方法が限定されている。その限られた資金調達方法である寄付や会費はなかなか集まらないのが現状である。ある程度まとまったお金を調達できるのは、事業を行うことによって得られる事業収入である。事業収入の主たる構成要素は、NPO 法人自身が企画運営して行う商品やサービスの販売収入、企業など民間組織からの委託そして行政からの委託収入である。自主企画の商品やサービスで儲かっている NPO はさほど多くない。中国電力の調査によると NPO と企業の協働率はまだ低い状況である。企業にとって NPO のイメージはボランティア団体が法人化したものという認識が強く、ビジネスパートナーには遠い存在であるようだ。

他方、指定管理者制度などの新制度導入や市民協働条例の導入によって、行政からの受託機会は急速に増えている。NPO 側も行政との協働を望んでいる。これは行政とつきあうことによって社会的信用が得られるからである。寄付や会費にはあまり期待できず、企業との協働事業が少ないとなれば、おのずと行政との協働事業に期待をかけるであろう。業務委託を受けることによって、一定額の人件費を確保することができ、新規の採用や既在の職員の給与補填に充当することができる。NPO にとってまたまとまった資金源になる業務受託は魅力的である³⁶。

³⁶ 田中 (2006) , pp.78-85.

5.3 中間支援組織の未発達

このようにNPOと行政が協働していくなかで、さまざまな問題が生じている。その大きな原因として、NPOのヒト、モノ、カネ、情報が不足していることが考えられる。この点を解決するためには中間支援組織の存在が欠かせない。

NPOが発展しているアメリカでは中間支援組織もまた発展している。NPOの数が増え、財政的、人材的、経営ノウハウ的ニーズが拡大した結果、これに対応するための中間支援組織が生まれ発展してきた。アメリカの中間支援組織には、NPOの関心の持ち方によって、大きく4つの機能や役割があるとされる。第一に、NPOが必要とする資源や技術をその提供者との間で、斡旋や調整をする機能である。第二に、NPOの自立のために組織運営や財政、人材集め、広報などのマネジメントのためのトレーニングを行う機能である。第三に、NPOが必要とする他の組織とネットワークしたり、様々な制度や法律の適用を受けられるようにするコーディネートしたりする機能である。第四に、NPOセクター発展のための社会基盤の整備、調査、研究、制度化、立法化のための戦略的また長期的な役割である。専門的な人材を確保したいNPOのために、NPO専門の求人誌が提供され、ボランティアを探すNPOはボランティアセンターに問い合わせることでNPOのニーズを満たすことができる。法人化や免税措置の申請方法、人事や財務の管理、そしてコンピューターの使い方にいたるまで適切なトレーニングをしてくれる団体がある³⁷。アメリカ社会ならではの中間支援組織も存在する。訴訟社会のアメリカでは、NPOの事業において何らかの問題が生じた場合、裁判に訴えられることも珍しくない。こうした保険を取り扱う団体や、訴訟を含めたNPOの危機管理の指導を行う団体もある。このようにNPOが発展することにより中間支援組織が発展してきた、また中間支援組織が発展したことによってNPOはさらなる発展を遂げることができたのである。

日本における中間支援組織とはNPO活動の第17号「1~16号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動」にあたる活動を行う団体である。中間支援組織は、内閣府が2002年に公表した「平成13年度中間支援組織の現状と課題に関する報告書」のなかで、「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOと仲立ちをしたり、また広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」と定義されている。要するに(1)ヒト、モノ、カネ、情報といった資源の仲介、(2)NPO間のネットワーク促進、(3)政策提言や調査研究といった価値創出、のいずれか、またはすべてを行っているNPO法人を意味する。同調査によると2002年3月時点で、中間支援組織は約200であった³⁸。

中間支援組織が活発に活動しているのが横浜市である。横浜に中間支援組織が発足したのは、1980年代までさかのぼる。中間支援組織の嚆矢は「よこはまかわを考える会」「ドリームハイツ・地域のつどい」「アリスセンター」などであるが、NPO法が成立する前からさまざまな中間支援組織がコンスタントに設立されるようになった。これらの中間支援組織は活動内容から専門型、テーマ型、地域型の3つの類型に分けられ、それぞれ、分野間を横につなぐコーディネート、地域型のネットワーク化と全国ネットワーク化、コミュニティの総合化、といった特性を有している。同時に、この3類型の中間支援組織は相互に連携を進めることを通じて、情報の交換、人材の交流や育成、資金

³⁷ 内閣府国民生活局(2002) http://www.npo-homepage.go.jp/data/report11_7_2.html

³⁸ 河合(2007), pp.66-67.

獲得、活動助成などの機能を強化しはじめ、市内の中間支援組織による多重構造がシステムとして出来上がりつつある³⁹。

中間支援組織の数が足りていないのが現状である。それゆえに中間支援組織を利用したくても利用できない NPO が存在している。中間支援組織と NPO との協力関係が出来上がっておらず、互いに消化不良のような状態になっている場合もある。このようにまだまだ改善の余地はある。中間支援組織が NPO のニーズをくみとり、情報やサービスなどを提供することができるようになれば、NPO の活動はますます活発になるであろう。

おわりに

国民の多様なニーズに応えるためには行政だけでは限界が生じている。そこで社会サービスを提供する NPO との協働によって国民のニーズに応えようという動きが活発になっている。

行政の協働相手である NPO について考察した結果、アメリカと比較すると日本の NPO 制度の課題が明らかとなった。特に資金面の課題は早急に対応しなければならない。日本では認定 NPO 法人にのみ租税優遇措置が実施されており、その認定 NPO 法人の数は極めて少ない。多くの NPO 法人は資金面において課題を抱えている。このことが NPO の下請け化問題に影響している。NPO が自立した上で協働を行うために、租税優遇措置の拡充は欠かせないものである。社会サービスの供給主体として国民から信用を得るためにも NPO チェックシステムの充実が必要である。NPO を隠れ蓑に違法なことを行っている団体も存在するが、大半はミッション（使命）をもち真面目に活動している団体である。しかし、ニュースや新聞などで違法 NPO が報道されると、NPO＝違法というイメージがついてしまう。そうなれば NPO と行政が協働し、サービスを供給することは難しくなるであろう。このような事態を回避するために違法 NPO を排除する NPO チェックシステムが必要となる。事業内容や会計をチェックすることにより、国民からの信頼がうまれ、社会サービスの供給主体と認められるであろう。

協働における課題も明らかとなった。まず NPO と行政の意識の乖離である。互いの特性を理解していなければ協働を行うことは難しい。相互に理解し合うために、交流を深めるとともに情報公開やパートナーシップの原則づくりが必要となる。協働といいながら NPO が行政の下請けになっているという下請け化問題がある。行政の仕事がそのまま NPO に委託されるが、権限は行政側のままという状態である。これは行政側の意識問題と NPO 側の資金不足が引き起こした問題である。行政が NPO を理解することと、NPO に対する租税優遇措置を行うことによって解決できるであろう。協働を行う際、NPO のヒト、モノ、カネ、情報が不足していることが問題となる。この問題を解決するために中間支援組織の発達が欠かせない。アメリカでは中間支援組織が発達しており、そのことが NPO の発展に大きく好影響を与えている。行政の協働相手としての役割を果たすために NPO が発展していくことは重要である。NPO を支える中間支援組織の発達は今後の大きな課題であるといえる。

このように NPO と行政が協働するためにはいくつかの課題がある。これらの課題を解決し、協働しやすい環境づくりが NPO と行政の協働の定着へつながっていくであろう。

³⁹ 内海 (2003) , pp.30-33.

参考文献

- ・ E. T. ボリス, C. E. スターリ編 (2007) (上野真城子, 山内直人訳) 『NPO と政府』, ミネルヴァ書房. 原著: Elizabeth T. Boris and C. Eugene Steuerle (1999), *Nonprofits and Government*, the Urban Institute Press.
- ・ NPO 法人わははネット 「コーディネーター派遣要請」 『NPO 法人わははネットホームページ』, <http://kagawa-kosodate.com/haken/index.html>
- ・ 河合明宣, 斎藤正章 (2007) 『NPO マネジメント』, 放送大学教育振興会.
- ・ 木下武徳 (2007) 『アメリカ福祉の民間化』, 日本経済論評社.
- ・ 近畿ろうきん 「NPO 事業サポートローン」 『近畿労働金庫ホームページ』, <http://www.rokin.or.jp/npo/loan/support.html>
- ・ 久住剛 (2000) 「創造的な NPO 自治体政府間パートナーシップ形成にむけて」, 『都市問題』, 第 91 号, 東京市政調査会.
- ・ 熊谷則一 (2005) 『はじめよう NPO 法人のキホン Q&A』, 中央経済社.
- ・ 国税庁 (2007) 「認定 NPO 法人に対する寄付」 『国税庁ホームページ』, <http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/01/02.pdf>
- ・ 国土交通省都市、地域整備局 (2005) 『元気なまちづくりのすすめ』, ぎょうせい.
- ・ 世古一穂 (1999) 『市民参加のデザイン』, ぎょうせい.
- ・ 全国子育てタクシー協会 「全国タクシー協会とは」 『NPO 法人わははネットホームページ』 <http://kosodate-taxi.com/about/index.html>
- ・ 東京都生活文化局 (2003) 『社会貢献活動団体との協働事業事例集』
- ・ 内閣府国民生活局 「特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等」 『内閣府 NPO ホームページ』, <http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>
- ・ 内閣府国民生活局 「認定 NPO 法人に対する税の優遇措置」 『内閣府 NPO ホームページ』, http://www.npo-homepage.go.jp/support/nintei_08.html
- ・ 内閣府国民生活局 (2002) 『平成 13 年度中間支援組織の現状と課題に関する報告書』, http://www.npo-homepage.go.jp/data/report11_7_2.html
- ・ 内閣府国民生活局 (2007a) 『平成 18 年度市民活動団体基本調査報告書』, <http://www.npo-homepage.go.jp/pdf/h18kihonchousa-all.pdf>
- ・ 内閣府国民生活局 (2007b) 「特定非営利法人の設立の認証の取り消し」 『内閣府 NPO ホームページ』, <http://www.npo-homepage.go.jp/information/cancellation.html>
- ・ 内海宏・桜井悦子 (2003) 「協働における中間支援組織の登場と役割」, 『調査季報』, 第 152 号, 横浜市都市経営局
- ・ 松下啓一 (2000) 「NPO 協働・支援条例の現状と展望」, 『都市問題』, 第 91 号, 東京市政調査会.
- ・ 松下啓一 (2002) 『新しい公共と自治体』, 信山社.
- ・ 松行康夫・松行彬子 (2000) 『公共経営学 市民・行政・企業のパートナーシップ』, 丸善.
- ・ 宮本康夫, 宮本いっぺい (2007) 『いちから見直す公共的事業』, ぎょうせい.
- ・ 山内直人 (1999) 『NPO データブック』, 有斐閣.
- ・ 山岡義典 (2005) 『NPO 基礎講座』, ぎょうせい.
- ・ 山岸秀雄編 (2000) 『アメリカの NPO 日本社会へのメッセージ』, 第一書林.
- ・ 山田晴義 (2002) 『市民協働のまちづくり 市民・行政のパートナーシップによる地域計画論』, イズミ印刷.
- ・ レスター M. サラモン (1996) 『台頭する非営利セクター』, ダイアモンド社.
- ・ レスター M. サラモン (1999) 『NPO 最前線 岐路に立つアメリカ市民社会』, ダイアモンド社.