

# NPOと自治体政策

第三経営経済研究部研究官 渡邊 満

### [要約]

行政や企業では、多様化・個性化した市民ニーズに対応して財・サービスを提供するには限界があり、近年、NPO（Nonprofit Organization）に対する期待が高まっている。そこで、今後ますますその活動への期待が高まるであろうNPOと、市民にとって身近な存在である自治体との関係に注目し、真の市民社会実現のための自治体とNPOとの関係の在り方、その関係を実現する上で必要とされる自治体からNPOへの支援の方法等について考察する。

- ① 自治体がその政策対象とするNPOを定義すると、公益性、組織性、非営利性、非政府性、自主管理性、自発性を要件とした「民間非営利組織（団体）」ということになる。
- ② 日本におけるNPOの現状を網羅的に示す統計的な資料は存在しないが、経済企画庁が実施した「市民活動団体基本調査」等によると、日本には約86,000の市民活動団体（概念的には市民活動団体はNPOの一部）が存在し、(ア)活動開始時期が比較的新しい、(イ)社会福祉系の団体が多い、(ウ)財政的に脆弱な団体が多い、(エ)収入における寄付金の比率が低い、等の特徴を有している。
- ③ 平成10年3月、民間非営利団体に対し簡易に法人格を付与するための「特定非営利活動促進法」（通称NPO法）が成立した。この法律の成立自体は意義のあるものであるが、包括的な非営利団体法となっていない、個人からの寄付金に対して所得控除を認めていない等、多くの課題を内在している。
- ④ 自治体とNPOの活動領域が共通する場合、両者の間には、下請け、競合、協働（協力）の関係が存在するが、自治体とNPOのあるべき関係を考えると、市民ニーズに対する自治体自らの限界、NPOの特性等から、下請けや競合ではなく、両者が対等の立場で、共通の問題に対して役割分担をしながら対処しようとする協働の関係が重要である。
- ⑤ 協働の関係が成立するためには、両者が対等であることが必要であるが、現在のNPOには財政基盤が脆弱な団体等が多いことから、両者が協働により豊かな社会づくりを目指そうとした場合、NPOの独自性・自主管理性を阻害しない範囲で、一定期間ある程度の自治体からの支援は必要であろう。

- ⑥ 現在、ア条例・方針等の制定、イ一部地方税の減免、ウ支援センターの設置等、NPOに対する各種支援策が実施されている。その際には、団体の独自性・自主管理性を阻害しない範囲に止めること、また、公の支配に属しない慈善、教育、博愛の事業への公金の支出及び公財産の使用を禁止した憲法86条後段の規定をクリアするため、社会的な公共性を有する活動に対しての支援に止めること、また、公費の濫用を防止する方策（報告・検査、情報公開等）を講ずることが重要となる。

## はじめに

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災や、平成9年1月に発生したナホトカ号による日本海重油流失事故においては、全国から多くのNPO（NPOとは、Nonprofit Organizationの略で、ボランティア団体を含む非営利組織（団体）のことである）が駆けつけ、その活動の広がりや役割の重要性が着目されたことは、まだ記憶に新しい。

このNPO活動は、災害時のような非常事態に限らず、福祉、環境、街づくり等、様々な分野で広がりを見せ、徐々に根づきつつある。この背景には、営利を目的とする企業や、公平・平等を原則として行動する行政では、生活環境の向上や福祉の充実等、多様化や個性化する市民ニーズに対応して財・サービスを提供することに限界があるからである。このため、企業や行政と異なる原理で行動する市民の自発的な活動に対して、社会経済の重要な担い手としての役割が期待されているのである。

そこで本稿では、今後ますますその活動への期待が高まと思われるNPOと、市民にとって身近な存在である自治体との関係に注目し、市民ニーズに的確に対応し、かつ、真の市民社会実現のための両者の関係の在り方、また、その関係を実現する上で必要とされる自治体からNPOへの支援の方法等について考察する。

具体的には、第1章でNPOの概念を、第2章で日本におけるNPOの現状を、第3章で平成10年の

通常国会で成立した特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）について述べた後、第4章で自治体とNPOの関係について、第5章で自治体からNPOへの支援策に関する留意点について検討する。

## 1 NPOとは

### (1) NPOの定義

NPOとは、先に述べたとおり非営利組織（団体）の意味であるが、Nonprofitという語義だけで捉えると、その意味はかなり広範なものとなる。「非営利」とは営利でないこと、つまり、その活動を通じて利益を得ても、その利益を設立者や出資者に配分しないことであるが、その意味からすると、同窓会やクラブなど、会員相互の親睦を目的とした団体・組織も、また、考え方によっては行政もNPOに該当することとなる。しかし、本稿では、NPOと自治体との関係に焦点を当てるため、自治体はその政策対象とするNPOを何らかの形で限定する必要がある。そこで、アメリカのジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授らが提唱しているNPOの共通定義（自発的、自立的、フォーマルに運営される非営利、非政府の組織）を参考に、自治体政策の対象という観点からのNPOを定義してみると、次のようになる。つまり、NPOといえるためには、表1に掲げた6項目（公益性、組織性、非営利性、非政府性、自主管理性、自発性）の要件を備えている団体であると考えられる。また、その考えに立つと、NPOの日本語訳は、「民間非営利組織（団体）」とするのが正しい

表1 NPOたる6要件

①	公益性	不特定多数の利益に寄与するものであること。
②	組織性	一時的に集まった団体ではなく、社会的な責任をもって継続的に存在する組織であること。一般的には、団体の代表者、理事等がいるなど、組織的な整備がなされていることが必要。
③	非営利性	利潤の追求を目的としないこと。また、例えば講習会の開催等により利益を得ても、その利益を構成員や役員に配分せず、次の活動のために留保すること。ただし、これは、常勤の構成員や役員に給与・賞与を支払わないということではない。
④	非政府性	活動内容や予算について、政府から制約させられたり指導されたりしない独立した機関であること。
⑤	自主管理性	自らの活動を自らによって管理できる能力があること、他の組織からのコントロールされていないこと。
⑥	自発性	ある程度ボランティアな要素を持つこと。

ことになる。

## (2) NPOと類似の概念

NPOに似た概念として、市民活動団体、ボランティア団体、NGOがあるが、ここでは、それぞれについて、NPO等との関係を簡単に述べてみる。

### ア．市民活動団体

個人の責任において集った有志が自発的・継続的に行う社会的な活動を市民活動といい、そのような活動を行う団体を市民活動団体という。つまり、市民活動団体は、NPOのうち、市民一人ひとりに基盤をもった、市民に根差したNPOであるといえることができる。

### イ．ボランティア団体

ボランティア団体はNPOの中に含まれ、市民活動団体の一部を成す。ボランティア、すなわち自発的に無償で働く人たちが中心的な役割を果たしている団体である。なお、ボランティア団体以外の市民活動団体においては、有給・専従のスタッフが重要な役割を果たしている。

### ウ．NGO

NGOは、“Nongovernmental Organization”の略であり(そもそもは、国際連合憲章第71条に由来する)直訳すれば、「非政府組織」となる。非政府組織ならば全てNGOとなるわけではなく、非営

利であることを要する。つまり、NPOは営利を目的としないことを強調したものであり、NGOは政府でないことを強調したものと見える。実際、アメリカでは両者はほとんど同じ意味で使用されているようである。

なお、日本の場合は、NGOという言葉を導入したのが、主に海外協力団体や国際協力団体等の国際的な活動をする団体であったため、国境を越えて活動する団体がNGOであるとのイメージが強いと思われる。

以上紹介した、自治体政策の対象たるNPOの概念をまとめると、図1のようになる。

## (3) NPOの意義

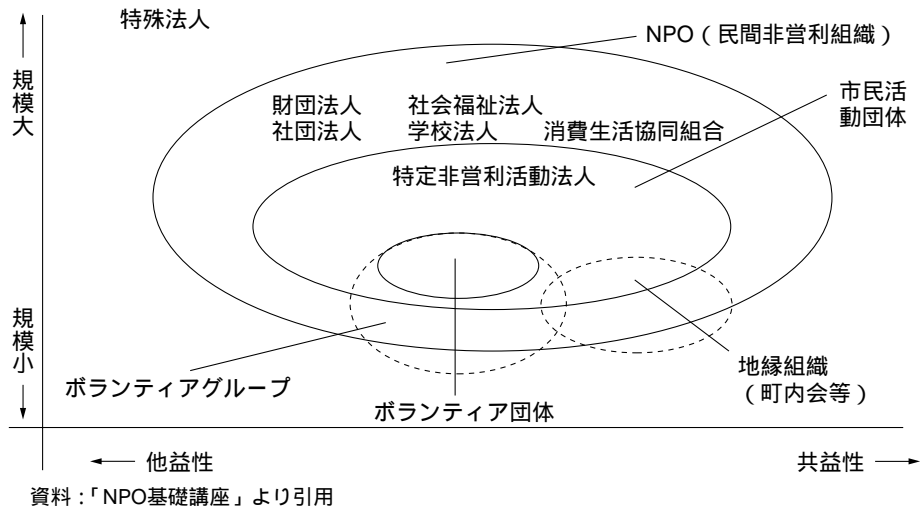
### ア．個人の面からみた意義

NPOの意義を個人の面からみると、NPOは、「困っている人を助けたい」、「自然環境を守りたい」といった、それだけではバラバラで社会的な力になりにくい個々人の思いを社会的な力に結集するための、従来とは別の仕組みといえる。

### イ．社会の面からみた意義

NPOは、予算に則って公平・平等にサービスを提供しなくてはならず、市民のニーズに対し、きめ細かく迅速に対応することのできない行政や、営利を目的として活動する企業によっては供給で

図1 NPOの概念



きな社会サービスを提供する仕組みといえる。この特性から、行政や企業からは見えない、または見えにくい社会的な課題を発見し、必要な行動を迅速にとることも可能になるのである。

#### (4) NPOの役割

##### ア．個人に対する役割

個人に対する役割は、社会サービスの受益者としての個人に対する役割と、供給者としての個人に対する役割に分けて考えることができよう。前者は、言うまでもなく、様々な活動が存在することにより、自分自身や家族等がより多様な文化、環境等を、現在のみならず将来も享受できると思うことにより安心感をもたらすことである。また後者は、ボランティアとして、あるいは資金的な参加者として、多様な生き方や社会参加・自己実現の貴重な機会を提供するということである。

##### イ．社会に対する役割

NPOの社会に対する役割は、NPOが持つ四つの特性、つまり、先駆性、多元性、批判性、人間性を活かした活動を通じて、常に社会に新しいエネルギーを注ぎ、柔軟で、よりよい市民社会を創り出していくことにある。以下、NPOのイメージをより明瞭にする意味で、四つの特性について簡単に

述べる。

##### a．先駆性

先駆性とは、うまくいくかいかないか、経済性があるかどうかに関係なく、それらに縛られる行政や企業に先んじて社会の問題解決に取り組むことができることである。これは、冒険性、パイオニア性と言い換えてもよい。

##### b．多元性

多元性とは、様々な価値観によって社会的サービスを行うことである。個々のNPOは、他者から何ら制約を受けることなく、自発的にそれぞれの価値観で社会的な活動を行うことができる。これにより、少数者の考えや生き方を尊重した社会づくりができるのである。

##### c．批判性

批判性とは、第三者の立場で社会的な問題を指摘することをいう。政府や企業の中からは見つけにくい課題について、それらの外部から指摘し、その解決に向けて方向性を提言することである。この代表例が市民オンブズマンである。

なお、このような指摘・提言の前提として、NPOには、高度な専念的知識を有している団体も多いことを付け加えておく。

#### d . 人間性

人間性とは、人の心に関わる社会サービスの提供をいう。人間対人間の社会サービスにおいては、例えば「命の電話」のように、行政あるいは企業が行うには馴染まないものは結構存在する。この場合、人間と人間との触れ合いを重視し、ボランティアにNPOが提供することによって解決することができるのである。

#### (5) NPOの限界

NPOには、前述したような行政や企業にはない魅力と役割がある。ただ、行政との関わりを考察する前に、NPOが抱える様々な問題を整理しておく必要がある。以下、何点が挙げてみたい。

##### ア．継続性の問題

NPOでは、自主性、任意性が重要な構成要素となっているが、これらに依拠している限りは、提供するサービスが、不安定で非継続的になりやすい。また、NPOでは、個人的な要因が大きなウエイトを占めていることが多いが、リーダーシップが欠如する場合、活動の停止・休止につながるケースが出てくることが多い。

##### イ．専門性の問題

NPOの活動を事業として行う場合、専門的な知識を求められるケースが生じる。前述のように、NPOには高度な専門的知識を有している団体も多いが、一方、NPOが主としてボランティアに依存している場合は、その専門性という点で問題が発生する余地がないわけではない。

##### ウ．組織上の問題

NPOは市民で構成され、かつ、市民活動を行っているからといって、構成員以外の市民から委任を受けたわけではなく、また、当然に民主的な組織だとも言えない。現にNPOの先進国と言われるアメリカにおいても、NPO団体幹部による横領等のスキャンダルが発生しており、NPOに対する市

民の信頼が揺らぐ危険性も存在する。

## 2 日本におけるNPOの現状

日本におけるNPOの現状や実態を網羅的に示す系統的な統計調査資料は現在のところ存在しない。そのため、NPOの母集団も曖昧であり、その全体像が描けないのが現状である。しかし、近似的な状況を知る資料として、経済企画庁が1996年秋に実施した「市民活動団体基本調査」と、前述したジョンズ・ホプキンス大学のサラモン教授らが中心となって行ってきた「非営利セクター国際比較プロジェクト」(以下、「国際比較プロジェクト」という)が数少ないデータソースとして存在する。前者により、日本のNPOの中で特に重要とされる市民活動団体の状況を、また後者により、当該研究に参加した国と共通した定義を使用して推計された日本のNPOの状況を概観してみたい。なお、両者は対象とする団体の定義も、調査・研究項目も異なるため、単純な比較ができない点には注意が必要である。

### (1) 経企庁「市民活動団体基本調査」

当該調査は、市民活動団体を「継続的、自発的に社会的活動を行う営利を目的としない団体で、公益法人(社団法人、財団法人等)でないもの」と定義し、全国の自治体から集められた85,768団体の中から9,826団体を抽出してアンケートを送付し、4,152団体から回答を得て、分析を加えたものである。

以下、主な調査項目から市民活動団体の現状をみてみたい。

#### ア．市民活動団体の都市規模別の分布

市民活動団体の都市規模別の分布を、人口当たりの団体数でみると、「10万人未満の市」や「町村」といった、小規模の自治体で団体数が多くなっていることが分かる。なお、当該調査では、

表2 団体の都市規模別の分布

	人口当たりの団体数 (全国 = 1)
50万人以上の市	0.57
30万人～50万人未満の市	0.72
20万人～30万人未満の市	0.75
10万人～20万人未満の市	0.84
10万人未満の市	1.23
町 村	1.65
全 国	1

注：人口50万人以上の都市には、東京特別区及び都内の市全てを含む。

人口は、1996年3月末現在の住民基本台帳人口要覧(自治省)

資料：「市民活動団体基本調査報告書」より作成

人口10万人当たりの団体数の全国平均は、69団体(1,456人に1団体)と推計している(表2)。

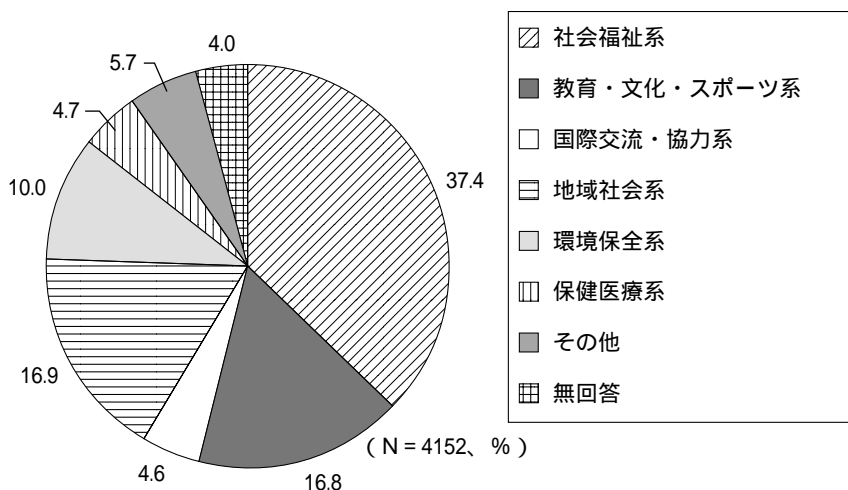
イ. 主な活動分野

主に活動している分野をみると、高齢者福祉や障害者福祉等の活動を行っている「社会福祉系」の団体が全体の37.4%を占めている。また、第2位以下は、「地域社会系」(16.9%)、「教育・文化・スポーツ系」(16.8%)、「環境保全系」(10.0%)、「保健医療系」(4.7%)、「国際交流・協力系」(4.6%)となっている(図2、表3)。

ウ. 活動開始時期

市民活動団体の活動開始時期をみると、1966～

図2 主な活動分野



資料：「市民活動団体基本調査報告書」より作成

表3 活動分野区分

中 分 類	小 分 類
① 社会福祉系	高齢者福祉、児童・母子福祉、障害者福祉、その他社会福祉
② 教育・文化・スポーツ系	教育・生涯学習指導、学術研究の振興、スポーツ、青少年育成、芸術・文化の振興
③ 国際交流・協力系	国際交流、国際協力
④ 地域社会系	まちづくり・村づくり、犯罪の防止、交通安全、観光の振興、災害の防止・災害時の教授
⑤ 環境保全系	自然環境保護、公害防止、リサイクル
⑥ 保健医療系	健康づくり、医療
⑦ その他	消費者問題、人権、女性、市民活動支援、平和の推進、その他

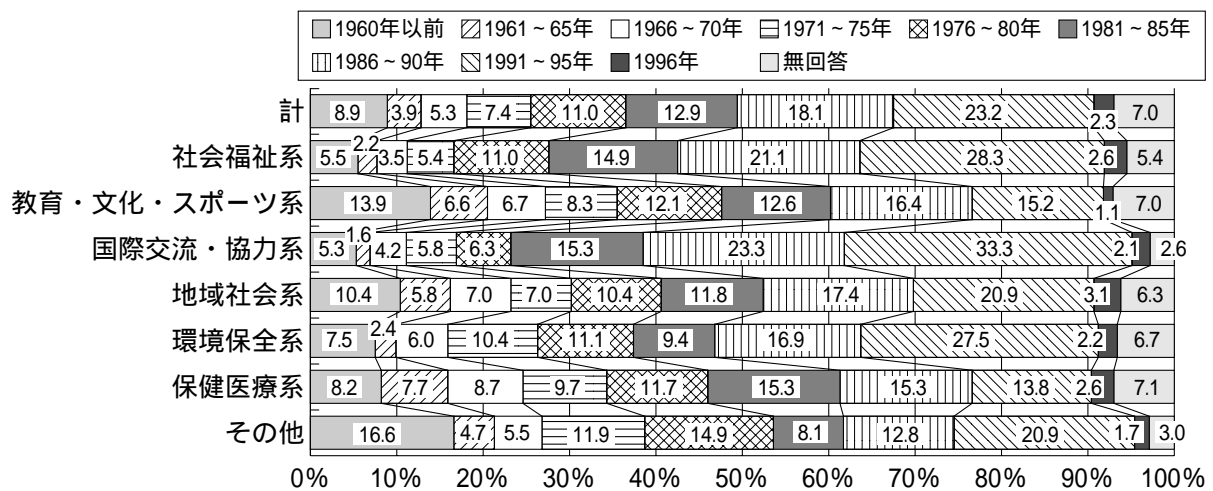
資料：「市民活動団体基本調査報告書」より作成

75年に活動を開始した団体が全体の12.7%、76年～85年が23.9%、86年以降が43.6%と、活動開始時期の新しい団体が多いことが分かる。また、分野別にみると、「社会福祉系」と「国際交流・協力系」において、86年以降に活動を開始した新しい団体の割合がそれぞれ過半数を占めており、他の分野に比べてその割合が高くなっている。一方、「教育・文化・スポーツ系」では、活動開始時期ごとの団体数の差は、比較的小さい(図3)。

### エ．財政規模(年間支出)

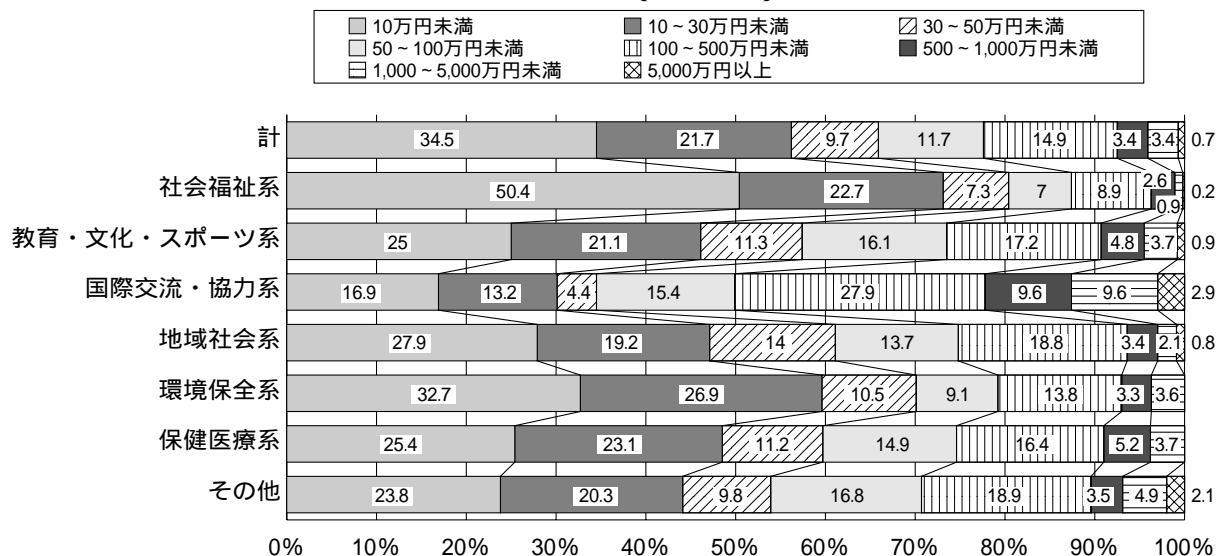
財政規模については、無回答の団体が全体の4割近くを占めたが、回答のあった2,554団体についてみると、「10万円未満」の団体がそのうちの34.5%を占めて最も多かった。特に「社会福祉系」は「10万円未満」の団体が半数を占め、割合としては最も高くなっている。一方、「国際交流・協力系」では、「100万円以上」の団体が約半数を占めており、活動内容によっては大きな差がみられることが分かる(図4)。

図3 活動開始時期(活動分野別)



資料:「市民活動団体基本調査報告書」より作成

図4 財政規模(年間支出)



資料:「市民活動団体基本調査報告書」より作成

オ．収入の内容

各団体の全収入に占める「会費」収入の比率の平均は32.9%、補助金・助成金（「行政からの補助金」と「民間、その他の助成金」の合計）は32.7%である。また、業務収入（「事業収入」と「行政からの業務委託」の合計）は12.5%であり、「寄付金」は4.8%と、最も低くなっている（図5）。

カ．行政からの支援ニーズ

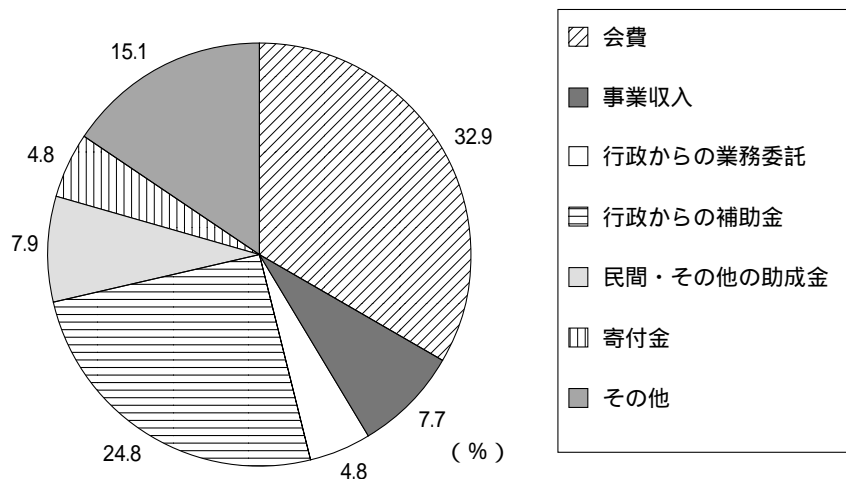
全体の81.0%の団体が、行政からの支援は必要と回答している。また、必要とされる支援項目を見ると、「活動に対する資金援助」が76.4%と最大で、「活動拠点の確保・整備」(49.2%)、「活動

に必要な備品や器材の提供」(47.9%)、「活動メンバーの研修」(44.5%)と続いている（図6、7）。

キ．法人格の必要性

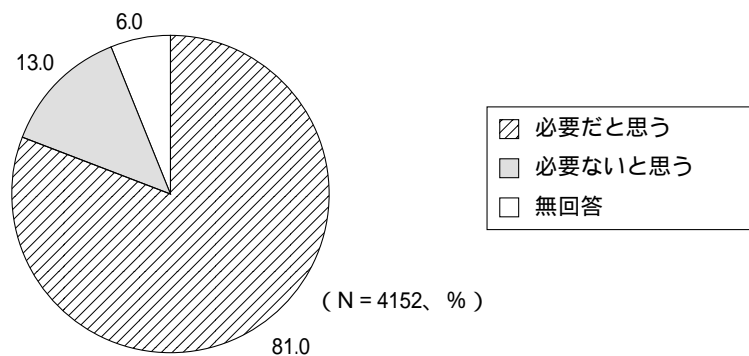
法人格の必要性については、「必要性を感じたことがある」と回答した団体の割合は、全体の11.8%となっており、また、必要とする理由としては、「社会的な信用が高まる」(64.8%)、「寄付金や公的援助を受けやすい」(47.2%)、「営利目的でないことを理解してもらえる」(44.8%)こと等を挙げている（図8、9）。

図5 収入の内容



注：「その他」は「基本財産運用益」、「会費以外の特定メンバーの個人負担」、「借入金」、「昨年度からの繰越金」、「その他」である。  
資料：「市民活動団体基本調査報告書」より作成

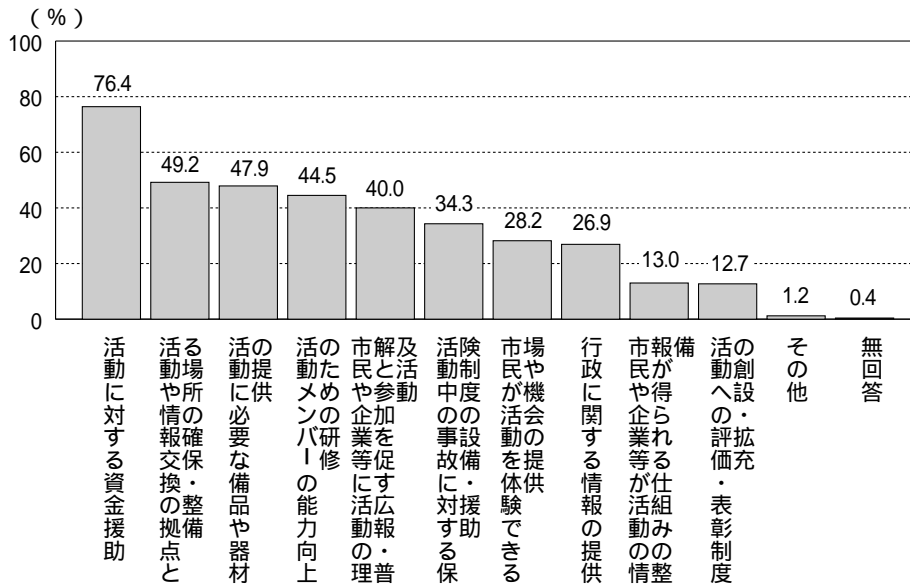
図6 行政支援の必要性の有無



資料：「市民活動団体基本調査報告書」より作成

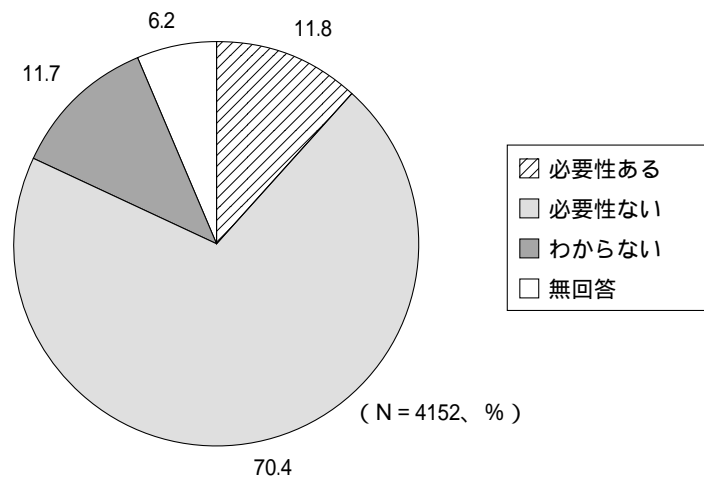


図7 必要とする支援項目（複数回答）



資料：「市民活動団体基本調査報告書」より作成

図8 法人格の必要性



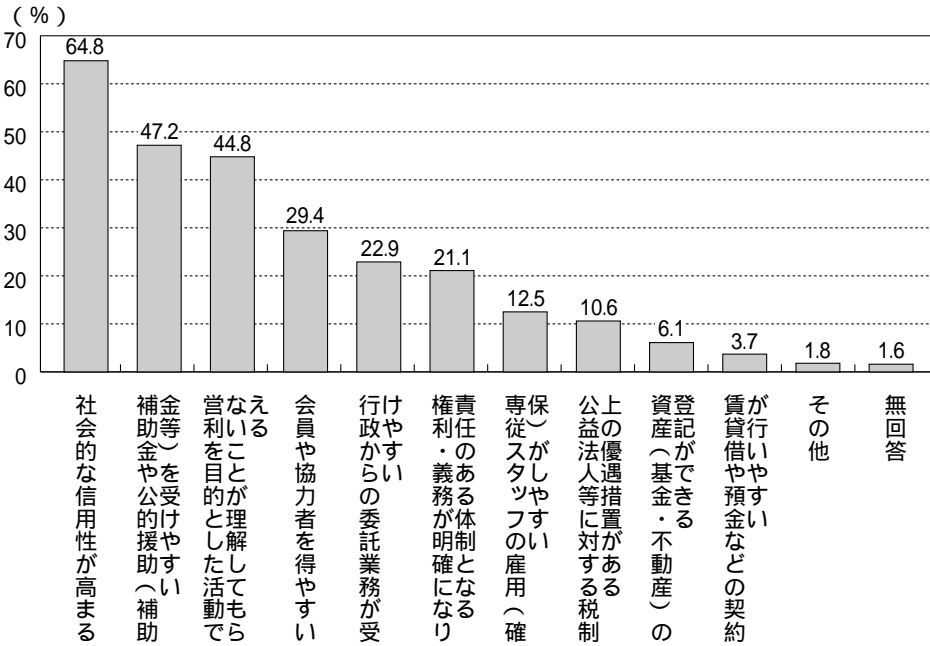
資料：「市民活動団体基本調査報告書」より作成

## (2) 国際比較プロジェクト

当該研究は、NPOとしての要件（定義）を統一し、参加国の担当者（現在、日本における担当者は「NPO研究フォーラム」）が自国の部分を担当して推計することにより、国際的な比較を行おうという試みである。直近では、1998年11月に、欧州主要9か国、東欧4か国、ラテンアメリカ主要5か国、アメリカ、イスラエル、オーストラリアそして日本を含めた22か国の1995年時点における民

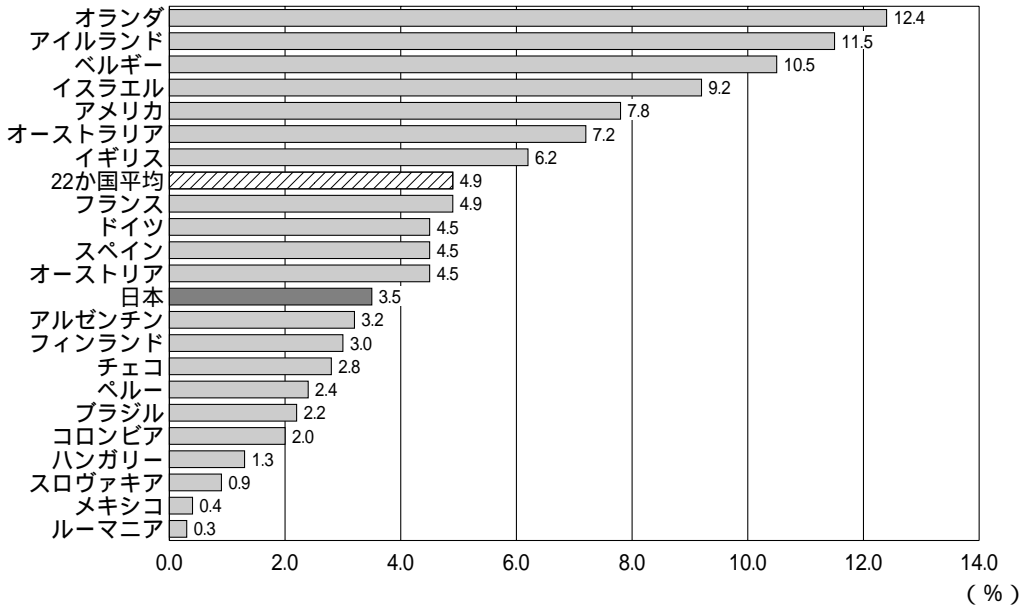
間非営利セクター（これは、多様なNPOによって構成される経済部門を意味する）に係るデータが公表されている。なお、当該研究におけるNPOとしての要件は、①利潤を分配しないこと、②非政府であること（ただし、政府からの資金援助を受けてはいけないということではない）、③組織としての体裁を備えていること（法人格の有無は問わない）、④自己統治していること、⑤自発性の要素があること（活動の全てがボランティアや寄

図9 法人格が必要な理由



資料：「市民活動団体基本調査報告書」より作成

図10 雇用してみたNPOのシェア



資料：「Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project」より作成

付によって運営されていることを要求するものではない)の5項目である。なお、当該研究においては、国際比較を中心とするため、数値からは、宗教団体と政治団体が除かれている。

以下、主な研究成果について述べる。

ア．雇用してみたNPOのシェア

雇用という観点からNPOをみてみると、日本においては、全就業者の3.5%がNPOで働いていることが分かる(図10)。この数字は、参加国の平均である4.9%より低い数字となっており、アメリ

力と比べても、その半分以下という結果であるが、これを95年における日本の労働力人口中の就業者数に換算すると226万人と推計される。これは、非農林業就業者数の3.7%、サービス業就業者数の14.4%に相当する数である。この状況を見ると、日本の非営利セクターの雇用創出力は過小評価すべきではないと思われる。

なお、この7月21日に、雇用対策の一環として、「緊急地域雇用特別交付金」(予算額2,000億円)による雇用創出策を盛り込んだ、平成11年度第一次補正予算が成立した。この対策は、当該交付金を活用して都道府県や市町村が、教育や福祉、環境などの分野で仕事の機会を作り、企業やNPOにその業務を委託することにより、失業者などを吸収しようとするものである。雇用期間が6か月以内に限定されているため、どれだけの雇用創出効

果があるか不透明な部分もあるが、当該対策は、前述のNPOの雇用創出力を評価した上で策定されたものであると推察される。

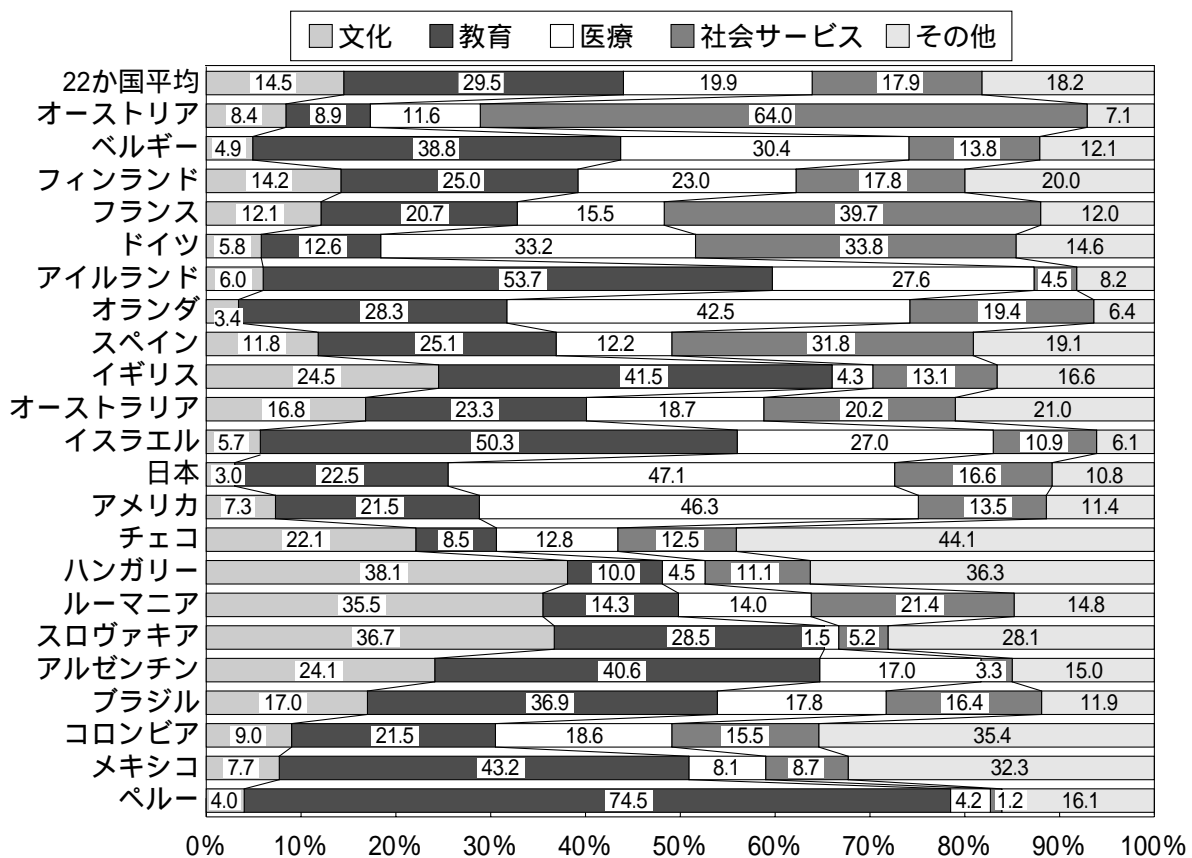
#### イ．雇用の分野別構成

アと同様に就業者数という観点から、活動分野の構成をみてみると、日本のNPOの大部分を占めているのは「医療」の分野であり、それに次ぐ「教育」、「社会サービス」の3分野で雇用全体の8割以上を占めていることが分かる(図11)。また、この研究成果からは、日本、アメリカ及びオランダの3か国のみが、他の国に比較して「医療」の分野の比率が高いことが確認できる。

#### ウ．収入構造

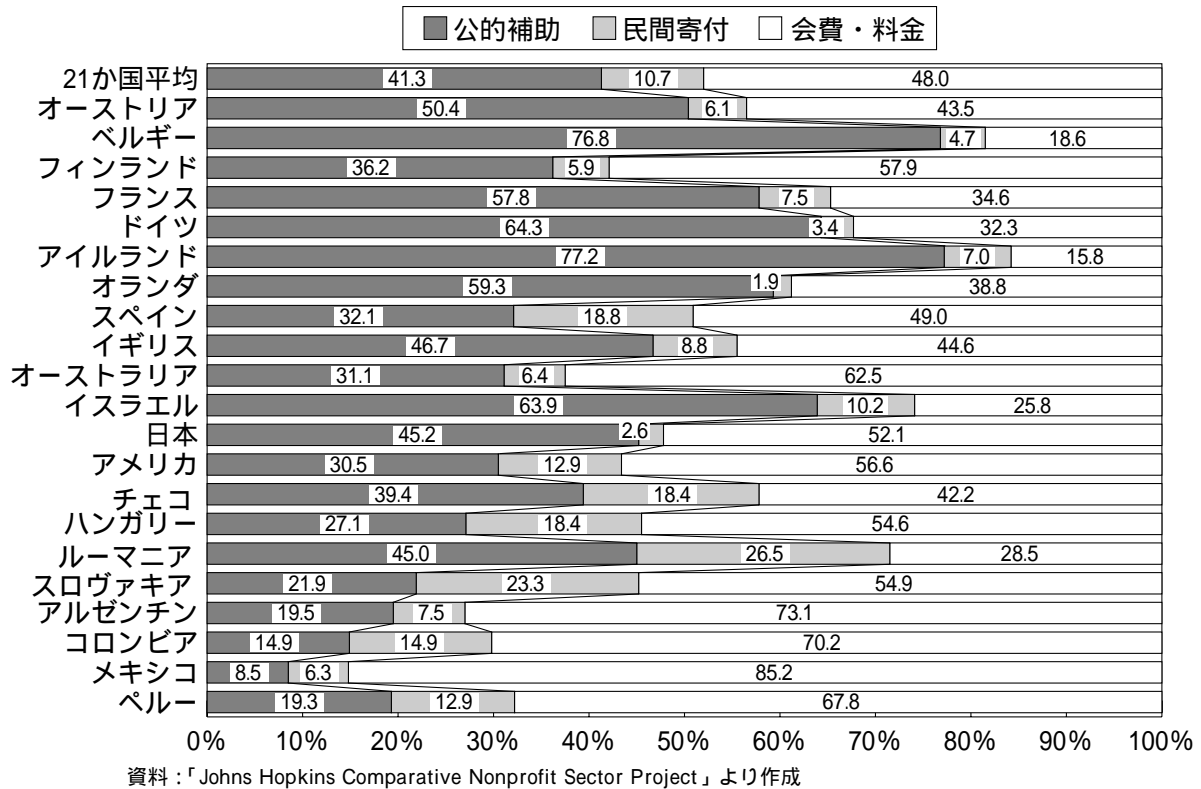
日本のNPOにおける収入構造をみてみると、「会費・料金」収入が52.1%と半分以上を占めており、次に大きな割合となっている「公的補助」を加え

図11 雇用の分野別構成



資料：「Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project」より作成

図12 NPOの収入構造



ると、両方で収入全体の97%以上を担っていることが分かる(図12)。また、逆に、「民間寄付」は2.6%で、21か国中20位と、二番目に低い割合となっている。この「公的補助」等の比率の高さ(「民間寄付」比率の低さ)は、日本のNPOの分野別構成に由来するものと推察される。先に述べたように、日本のNPOは、「医療」、「教育」、「社会サービス」の分野の比率が高いが、「教育」の分野は「会費や料金」収入への依存度が高く、「医療」や「社会サービス」の分野は「公的補助」への依存度が高いと考えられるからである。日本と同じく「医療」の分野の比率が高いオランダや、日本と同じくらいの「教育」分野シェアをもつアメリカの状況を見ても、それが裏付けられている。

なお、当該研究結果は、前述の「市民活動団体基本調査」とも、ある程度整合性がとれた結果となっている。

### 3 特定非営利活動促進法の成立

日本におけるNPOの現状は以上のとおりであるが、平成10年3月に、NPOを対象とした新しい法律である「特定非営利活動促進法(以下「NPO法」という)」が成立し、同年12月1日から施行されている。この法律の理念を基に、後述する自治体からNPOへの支援条例、支援策等の策定が徐々に行なわれているが、ここではまず、当該法律成立の背景、特徴、概要、問題点について述べることにする。また、問題点においては税制(寄付金税制)を取り上げるが、海外との比較の意味から、アメリカの寄付金税制も検討することとする。

なお、平成11年8月27日現在における同法に基づくNPO団体の累計申請受理数及び認証数は(経済企画庁からは、8月末のデータは公表されていない)それぞれ1,130件、469件となっている(認証率は41.5%)。

(1) NPO法成立の背景（現行法の欠陥）

NPO法制定の契機となったのは、先に述べた阪神・淡路大震災とあってよいであろう。この災害においては、延べにして100万人以上のボランティアが活躍し、その重要性が認識された。また、1,700億円もの寄付金が寄せられ、大いに注目された。しかし一方、そこで活動していたほとんどの団体が法人格を有しておらず、また、寄付金の免税団体となっていなかったことが、制度的な欠陥であると各方面から指摘された。法人格取得により、不動産や重要な財産の登記・登録ができ、賃貸借や預金の契約主体となれるといったメリットが発生し、また、社会的信用が高まる、行政からの委託業務が受けやすくなる等の効果も期待できる。

その後、政府、与野党、またNPO自身が、新しい非営利活動団体制度の創設に向けて積極的に活動し、一定の要件を満たす非営利団体については、簡易に法人格取得の道を開くこととなったのである。

ここで、現行法の「制度的な欠陥」とは何を意味しているか細述してみたい（寄付金税制については後で述べるので、ここでは法人格の取得に限定する）。

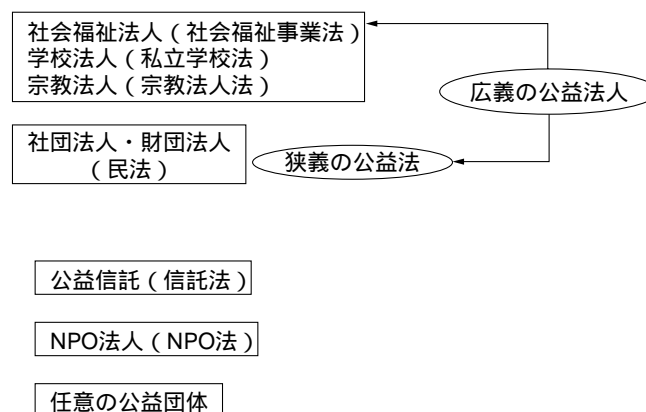
法人に係る準拠法は、いうまでもなく民法であ

るが、民法においては、営利法人か公益法人かの二種類の法人しか規定されていない。さらに、営利法人は一定の要件を具備していれば、登記することによって法人化が可能であるのに対して、公益法人になるためには、非営利でかつ公益目的の財団か社団で、主務官庁の許可が必要とされている。つまり、非営利であるが積極的に公益を目的としない団体や、非営利でかつ公益を目的とした団体でも主務官庁の許可が得られない場合は、他にその団体に法人格を付与する特別法がないと（例えば、私立学校法、医療法、宗教法人法等）法人格が得られないことになる（公益法人の構成は図13参照）。さらに、公益法人の設立や監督についても、具体的な規定は民法上にはなく、各府省令や平成8年に閣議決定された「公益法人の設立許可及び指導監督基準」等により、つまり、具体的な法規定がないまま、主務官庁の裁量によって縦割りの必要な要件等が決定されているのである。

このように、包括的な非営利団体法というものが存在せず、民法等に当てはまらない団体は、全て「権利能力なき社団」にならざるを得ないことになる。この点が、まさに法人格取得の観点からみた制度的な欠陥である。

なお、NPO法は、一定の要件を満たす団体に法

図13 公益法人の構成



人格取得の道を開いたが、非営利法人に係る一般法の制定については、NPO法をもってしても、民法、民法を根拠として作られた特別法との調整に多大な時間を要するとの観点から、NPO法の付帯決議で「民法第34条の公益法人制度を含め、営利を目的としない法人の制度については、今後総合的に検討を加えるものとする」とされ、また同法附則で「特定非営利活動法人制度については、この法律の施行の日から起算して3年以内に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする」と規定されるに止まった。今後の大きな課題と言えよう。

## (2) NPO法の特徴

NPO法の特徴については、以下の5点を挙げる事ができる。

### ア．議員立法

この法律は、内閣法とは異なり、各政党が独自の案を出し、また、市民団体と各政党議員との意見交換も活発に行われた結果、議員立法により制定されたものである。そのため、法律制定の過程がかなりオープンであり、NPOの意見も強く反映されている。

### イ．民法の特別法

NPO法は、先にも述べたとおり非営利団体に対する一般法ではなく、民法の特別法という位置づけとされている。そのため、民法との整合性をとるため、「非営利かつ公益」の対象となる活動を

12の活動に限定している。

### ウ．法人設立等のための手続法

NPO法は、ほぼ全ての条文が、法人格の設立、運営、解散・合併等の手続規定から成り、また、通常法律のように、詳細部分を政令や省令に委ねることはせず、法律内に規定されている。これは、細かい手続を含めて国会での議論により決定するとの趣旨と解される。

### エ．団体委任事務

NPO法人の所轄庁は、原則として当該団体の事務所の所在地を管轄する都道府県知事が担当することとされた（2以上の都道府県に事務所を置いている場合は経済企画庁長官）。法人格の付与事務を団体委任事務としたのは、当該法律が初めてである。

なお、団体委任事務とされたということは、法律の範囲内で都道府県が自主的に判断ができるということである。

### オ．簡易な設立方法

NPO法の第10条では、所轄庁が設立を「認証」することとしている。法人の設立を認める基準としては、「特許主義」、「許可主義」、「認可主義」、「準則主義」があるが（表4参照）同法第12条で「認証の申請が次の各号に適合すると認めるときは、その設立を認証しなければならない」とされ、原則的には「認可主義」であると解される。ただ、単なる「認可」ではなく「認証」という言葉を使用していること、第10条及び第12条により、

表4 法人の設立を認める基準

主義	内容	対象団体
特許主義	法人の設立のために、特別の法律の制定を要するもの	日本銀行、公団・公庫
許可主義	成立の許可を主務官庁の自由裁量に委ねるもの	民法上の財団・社団法人
認可主義	法定要件を具備し、主務官庁の認可を受けて法人が設立されるもの 要件を具備していれば、主務官庁は必ず認可を与えなくてはならない	学校法人、社会福祉法人等
準則主義	法定要件を具備していれば、当然に法人とするもの	株式会社、有限会社

審査は原則として提出された書面により行うとされていること等から、「準則主義に近い認可主義」と解される。

#### カ．役員

NPO法では、監事を必置機関としている。これは、任意としている公益法人とは異なる点である。

#### キ．情報公開・報告徴収・立入検査

NPO法では、所轄庁の監督を最小限に止める趣旨から、法人の内容を情報公開することによって、その判断を市民の手に委ねることとしている。また、情報公開だけでは対応できない事態に対する最終の手段として、所轄庁による報告徴収、立入検査の規定が置かれている。これは、公益法人に比べて厳しい規定である。

### (3) NPO法の概要

(2)で述べた幾つの特徴も含めたNPO法の概要をまとめると、表5のようになる。

### (4) NPO法の問題点（寄付金税制）

NPO法については、前述したとおり、非営利法人に対する一般法とはなっていないという問題があるが、ここでは、表5に記載したように、NPO法人への寄付金に対する税制上の特別な優遇措置がない点を取り上げる。その理由は、第2章でも述べたとおり、日本のNPOは財政的に脆弱な団体が多く、また、行政に対して資金的な援助を望む団体が多いが、NPOの収入の中に占める寄付金の比率が極端に低く、今後のNPOの発展には、優遇措置が不可欠であると考えられるからである。

それでは、NPO法人に対する寄付金を含め、現在の寄付金に係る税制を概観してみよう。また、前述したように、外国の税制と比較する意味で、アメリカの寄付金税制について触れることとする。

#### ア．日本の寄付金税制

企業や個人が寄付を行った場合の寄付金は、税

法上、「特定寄付金」と「一般寄付金」に大別される。さらに、「特定寄付金」は、①国又は地方自治体に対する寄付金、②指定寄付金、③特定公益増進法人（認定特定公益信託を含む）に対する寄付金に細分される。「一般寄付金」とは、それ以外の寄付金である。また、別の視点から、主務官庁により（場合によっては大蔵省との協議を経て）その団体として認定されれば、同時に寄付金に係る優遇措置を受けられるか否かという観点から対象団体を分類すると、①国又は地方公共団体、②特定公益増進法人、③その他の団体に分類できる。

税制の概要をまとめると、表6のようになる。ここで重要であるのは、以下の点である。つまり、①NPO法人に対する寄付金が一般寄付金として取り扱われ、つまり、別枠ではなく、政治献金等の他の寄付金と同じ枠内で扱われる点、②一般寄付金でも、法人が寄付する場合は損金算入が認められるが、個人が寄付する場合は所得控除されず、極端な格差が存在している点、③税法上、税制優遇団体としては、特定公益増進法人という一部の法人にしか認められていない点、④寄付者（企業・個人）が寄付金の優遇税制を受けられるには、被寄付団体が法人格を有していることが前提になっている点、である。特に、個人からの寄付金に対する所得控除がないことは、個人の公益的寄付金の支出を大いに阻害している要因ではないかと考えられる。

#### イ．アメリカの寄付税制等

アメリカにおける非営利セクターの内容等を網羅的にまとめたデータは残念ながら存在しないが、非営利セクターと政府、営利セクターとの比較を行っている「非営利名鑑（Nonprofit Almanac 1996, 1997: Independent Sector 1996）」によると、アメリカの非営利セクターで活動している団体数は、1992年現在で約143万団体となっており、

表5 NPO法の概要

項目	内容	備考
目的	特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、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する。	
活動の定義	「特定非営利活動」とは、別表に掲げる活動に該当する活動であって、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ものをいう。	別表（12項目） 1 保健、医療又は福祉の増進を図る活動 2 社会教育の増進を図る活動 3 まちづくりの増進を図る活動 4 文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動 5 環境の保全を図る活動 6 災害救助活動 7 地域安全活動 8 人権の擁護又は平和の増進を図る活動 9 国際協力の活動 10 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動 11 子どもの健全育成を図る活動 12 前各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
法人の定義・要件	① 特定非営利活動を行うことを主たる目的とすること ② 営利を目的としないこと ③ 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと ④ 社員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の3分の1以下であること ⑤ その行う活動が次のいずれにも該当する団体であること ア 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、信者を教化育成することを主たる目的とするものでないこと イ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと ウ 特定の公職の候補者若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと ⑥ 社員を10人以上有すること ⑦ 暴力団又は暴力団若しくはその構成員の統制下にある団体でないこと	
設立の要件	準則主義に近い認可主義	
所轄庁	その事務所の所在地を管轄する都道府県知事。2以上の都道府県に事務所を置く場合は経済企画庁長官	
役員	理事 3人以上 監事（必置機関） 1人以上	
情報公開	法人には、毎年（又は毎事業年度）事業報告書、財産目録、貸借対照表、貸支計算書等を作成し、事務所に備え置き、これらの書類を所轄庁に提出する義務を負う。所轄庁も、法人から提出された書類について、一般の人から閲覧の請求があった場合には、閲覧させる義務を負う。	
報告徴収・立入検査	所轄庁は、法人が法令、法令に基づく行政庁の処分又は定款に違反する疑いがあると認められる相当な理由がある時に限り、その業務若しくは財産の状況に関し報告をさせたり、又は、その職員に当該法人の事務所その他の施設に立ち入り、その業務等について検査させることができる。	
主な税制	法人税…「公益法人等」とみなされる。…非収益事業からの所得は非課税。収益事業からの所得は課税 ただし、税率は普通法人と同じ） 住民税（県民税、市民税）…法人税割…収益事業を営んでいない場合は非課税 個人からの寄付金の所得控除……………認められていない	「公益法人等」…法人税法上の概念。民法法人（社会团体人・財団法人）に、特別法による宗教法人、社会福祉法人、学校法人を加えたものを加えたもの 公益法人等に対しては、通常、普通法人（株式会社、有限会社等）より低い法人税率が適用される。

資料：「特定非営利活動促進法」等より作成



表6 寄付金税制の概要

	寄付金の区分	寄付金の概要	税制		備考
			法人税	所得税	
特定寄付金	国又は地方公共団体に対する寄付金		支出額の全額を損金に算入 (法人税法第37条第3項第1号)	個人が特定寄付金を支出した場合、下記の額を所得から控除する その年中に支出した特定寄付金の合計額(当該合計額がその者のその年の分の総所得金額、退職所得金額等の合計額の25/100に相当する金額をこえる場合は当該25/100に相当する金額)-1万円 (所得税法第78条第1項、2項) (同法施行令第217条第1項)	(特定公益増進法人) 具体的には、 ・特殊法人等、特別法により設立された法人(日本育英会、国際交流基金等) ・民法法人で教育又は科学の振興等への貢献その他の公益の増進に著しく寄与する業務を主たる目的とするもの(財日本体育協会、財貿易研修センター、主務大臣等の認定法人(34類型)等) ・私立学校法に規定された学校法人で、学校の設置等を主たる目的とするもの ・社会福祉法人 ・更正保護法人 (認定特定公益信託) 具体的には、特定公益信託(信託終了のときにおける信託財産がその信託財産に係る信託の委託者に帰属しないこと及びその信託事務の実施につき政令で定める要件を満たすことについて主務大臣の証明を受けたもの)のうち、①自然科学技術に関する試験研究を行う者への助成金の支給、②社会福祉を目的とする事業への助成等、10の項目の1つ又は2つ以上のものをその目的として、その目的に關し相当と認められる業績が持続できることにつき主務大臣の認定を受け、その認定から5年を経過していないもの
	指定寄付金	民法第34条の規定により設立された法人その他公益を目的とする事業を行う法人又は団体に對する寄付金のうち、次の要件を満たすと認められるものとして政令で定めるところにより大蔵大臣が指定したものの ア 広く一般に募集されること イ 教育又は科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に寄与するための支出で緊急を要するものに充てられることが確実であること	支出額の全額を損金に算入 (法人税法第37条第3項第2号)	同上	
	特定公益増進法人に對する寄付金 (認定特定公益信託に對する拠出金を含む)	公共法人、公益法人等その他の特別の法律により設立された法人のうち、教育又は科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に著しく寄与するものとして政令で定めるものに對する当該法人の主たる目的である業務に關連する寄付金	一般寄付金の損金算入限度額に加え、下記の額を限度として損金に算入 (資本金の額×2.5/1000+所得金額×2.5/100)×1/2 (法人税法第37条第3項第3号) (法人税法第37条第5項) (同法施行令第77条第1項) (同法施行令第77条の2)	(所得税法第78条第3項) (同法施行令第217条の2)	
	一般寄付金	上記以外の一般の寄付金 NPO法人への寄付金は、ここに含まれる (NPO法第46条)	下記の額を限度として損金算入 (資本金の額×2.5/1000+所得金額×2.5/100)×1/2 (法人税法第37条第2項) (同法施行令第73条第1項)	上記以外の寄付金については、所得控除なし	

資料：法人税法・同法施行令、所得税法・同法施行令、特定非営利活動促進法より作成

政府、営利セクターを含めた全体の5.8%のシェアを占めている。また、このセクターに含まれる団体は多種多様であるが、少なくとも①組織の形態をとっている、②政府組織の一部を構成していない、③組織の理事に利潤を分配していない、④自立的に運営されている、等の特徴を有するとされている。以下、アメリカにおける、免税団体の種類・法人格との関係を概観した後、寄付金税制の状況について述べることにする。

a. 免税団体の種類・法人格との関係

内国歳入法 (Internal Revenue Code、以下「IRC」という。) に掲げられた免税団体の種類は、表7のとおりである。このうち、501条(C)(3)の規定が、我が国における民法第34条の公益法人 (財団法人・社団法人)、信託法第66条以下の公益信託、学校法人法上の学校法人、社会福祉事業法上の社会福祉法人、宗教法人法上の宗教法人等を含む規定に相当する。また、アメリカにおいて

は、公益あるいは非営利法人格を取得しても、自動的に税の優遇措置が適用されるわけではなく、免税団体になるためには、IRC及び州の税法に基づき別に申請しなければならず、その団体が本来の非営利事業に専念しているか等について、内国歳入庁の審査が必要とされている。つまり、日本の公益法人とは異なり、法人格の取得と税制優遇はリンクしておらず、法人格を有していなくても、非営利であれば免税団体にはなれるのである。これは日本との大きな相違と言えよう。

b. 寄付金税制

アメリカにおいて、寄付者 (企業・個人) に対する控除が認められているのは、表7における501条(C)(3)の団体のみであり、これは免税団体全体の52.7%となっている。具体的に当該501条(C)(3)に含まれる団体とは、宗教、慈善、科学、公共安全、文化、教育を目的とするもの、国内、国際的なアマチュアスポーツ競技を助成するため、あ

表7 IRC上の免税団体の種類

税法の項目	免税団体のタイプ	
501(C) (1,136,564)	1 立法による特殊法人 2 所有権保有会社 3 宗教、慈善、教育等 (599,745) 4 社会福祉 5 労働、農業団体 6 企業団体 7 社交とレクリエーションクラブ 8 共済組合 9 任意従業員共済組合 10 内国共済組合 11 退職教員基金 12 博愛生命保険協会 13 共同墓地会社	14 消費者信用組合 15 相互保険会社 16 農業融資機関 17 補足的失業給付基金 18 従業員年金基金 19 退役軍人団体 20 法律扶助団体 21 黒肺塵症基金 22 多角的雇用者年金基金 23 1880以前に設立された復員軍人協会 24 エリサ法4049条に規定されている信託 25 年金等の保有会社
501(d) (99)	宗教及び伝道団体	
501(e) (68)	医療共同組合	
501(f) (1)	教育共同組合	
521 (1,866)	農業共同組合	
計 (1,138,598)		

注:( )は、1994年における団体数を示す。  
 資料:「NPO (主に市民活動団体) に関する研究」より一部引用して作成

表8 アメリカの寄付金税制

団体の種類・項目	パブリック・チャリティ	プライベート・ファウンデーション	
		事業型財団	助成型財団
個人寄付金	課税所得の50%まで控除	課税所得の50%まで	課税所得の30%まで
法人寄付金	課税所得の10%まで控除	課税所得の10%まで	

注：1 寄付額が控除の上限を超えている場合は繰越控除あり。

2 事業型財団で、その年度の総収入の少なくとも85%以上を非課税事業に支出する団体は、寄付金控除についてパブリック・チャリティと同様に扱われる。

資料：「NPO（主に市民活動団体）に関する研究」より一部引用して作成

るいは児童や動物に対する虐待を防止するために組織運営されている法人、共同募金会、基金等の団体である。

また、501条(c)(3)の非営利団体は、1969年の税法改正時に、「パブリック・チャリティ」と「プライベート・ファウンデーション」とに区別された。前者は、「教会、学校、病院等の公共的な団体」、「投資収益が総収入の1/3未満、寄付金、関連事業収入等の合計が1/3以上」等の条件を満たす団体であり、後者は、前者の定義に属さない私的・独立の財団で、出捐者は一族・1グループで独立で運営されているものである。

双方に対する寄付金に係る控除の状況は、表8のとおりである。団体の種類によって控除の状況が異なる点、また、寄付額が控除の上限を超える場合に、その後5年間の範囲で控除を繰り越すことができる制度（carryover）が特徴である。この制度によって、ある年に大きな寄付をした場合でも、控除を分散させることができ、控除の枠を有効に活用できるようになっている。残念ながら、日本には存在しない制度である。

#### 4 自治体とNPOの関係

これまで、NPOのみに焦点を当てて、NPOの定義、現状、NPO法等について述べてきた。以下では、市民のニーズに的確に対応し、住みよく豊かな真の市民社会を実現するためのNPOと自治体との関

係の在り方等について述べることとする。

##### (1) 自治体とNPOの活動領域

自治体とNPOの関係に入る前に、それぞれの活動領域を考察する。前述したとおり、NPOは非政府性を要件としていることから、行政部門とは別に独立している活動主体である。しかしながら、その活動領域については、行政が独自に活動する領域（原則的には地方自治法上の活動領域）、NPOが独自に活動する領域の他に、ともに非営利かつ公益の活動を行っていることから、両者に共通の活動領域というものも考えられる。例えば、NPOが自治体事務の一部を業務委託として下請する場合や、NPOが非営利・公益活動の分野に参入して、自治体とは別のサービスを提供する場合、また、自治体と共通の課題に対して自治体とNPOが協力して対処しようとする場合である。

なお、NPOが独自に活動する領域及び共通の活動領域については、NPO自体が自治体の施策とは関係なく、社会的課題に対応して市民の自発的意志により活動を進める団体であるため、今後、ますます拡大していく方向にあると考えられる。

##### (2) 自治体とNPOの関係

(1)で述べたように、自治体とNPOの活動領域には、当該領域が異なる場合と共通する場合とがある。それぞれの活動領域が異なる場合では、基本

的に両者は独立・無関係であるので、ここでは割愛し、活動領域が共通する場合を考察する。

(1)で自治体とNPOの活動領域が共通する場合の例を挙げたが、両者の関係は以下のように分類できる。

#### ア．下請の関係

NPOは独立した団体であり、自治体とは対等の関係であるが、NPOがその意志に基づき自治体事務の一部を業務委託として受ける場合は、その委託業務の範囲内で管理・監督（場合によっては支援）者と下請者の関係となる。

#### イ．競合の関係

活動領域が共通していても、自治体とNPOが独自に活動する場合がある。この場合には、両者は競合の関係となる。

#### ウ．協働の関係

両者が、対等の立場で、共通の問題に対して役割分担をしながら対処しようとする場合、下請や競合の関係ではなく、協働（協力）の関係が存在することとなる。

### (3) 求められる自治体とNPOの関係（協働の必要性）

自治体とNPOが無関係に活動している場合はともかく、両者が共通の問題に対してともに活動しようとする場合で、かつ、「真に市民が住みやすく暮らしやすい豊かな社会をつくる」といった共通の目標が存在する場合、自治体はNPOとの間において、前述の「協働関係」を築くことが重要になる。以下、その理由を列挙してみる。

#### ア．市民ニーズの多様化・個性化

道路、公園等の社会インフラがある程度整備され、また、福祉・医療等における最低水準が一応達成されると、市民の関心は、経済的な豊かさを求めることから、精神的な豊かさを求めることに移っていく。そしてそのニーズは、多様化・個性

化し、拡大する。この流れの中であって、当該市民のニーズに自治体のみでの的確に対応するには、自ずと限界があると言えよう。

#### イ．自治体の行動原理

自治体の行動原理とは、これまで繰り返して述べたように、平等・公平である。そのため、多様化・個性化した市民ニーズそれぞれに対応することは、他の市民からの反発を招く恐れがあり、当該行動原理から言って限界がある。

#### ウ．行政改革等の流れ

行政の効率化・スリム化という行政改革の流れの中であって、自治体が多種多様な市民ニーズに対応するには、人的にも、予算的にも自ずと限界がある。また、先般の通常国会において、地方分権一括法が成立し、国から自治体への機関委任事務が廃止されるなど、自治体において、地方性、独自性を発揮できる範囲が拡大しつつある。そのような環境の変化の中で、自治体が市民の支持を受けつつ独自性を発揮し、よりよい社会を構築できるかどうかは、NPOや一般市民の声をどれだけ施策に結実できるかにかかっている。

#### エ．自治体職員の専門性

ウで述べた行政改革に伴う職員数そのものの削減の動き、また、経済活動の複雑化（専門化）・高度化により、分野によっては職員のより専門的な知識が求められている。この点からも自治体のみでニーズに対応することには限界がある。

#### オ．NPOの特性

1(4)イにおいて、NPOの特性（先駆性、多元性、批判性、人間性）について述べたように、NPOは自治体にはない特色を持つことから、NPOは、ア～エで述べた自治体の限界をカバーし得る存在である。また、NPOは、その活動内容から、より市民に近いところに存在し、この意味からも市民ニーズを的確に把握し、また、どこに問題点があるかを逸早く発見することができる。

以上から、市民が暮らしやすい豊かな社会をつくるためには、自治体は、NPOと協働という関係を築くことが重要となる。

#### (4) 協働の関係を築くための自治体の留意点

次に、自治体とNPOとの間で協働の関係が成立するための自治体側の留意点について考察する。

##### ア．協働の前提条件

ともに非営利・公益の活動を行い、独立して存在する両者の間で協働の関係が成立するためには、前提として、①共通の問題意識や目的意識、②対等の関係、③相手の特性の認識・尊重が必要である。これらがまさに協働が成立するための基本的な留意点であると言える。双方が共通して問題とする課題に対して、目的意識の共有に努め、双方の特性から許容できる部分とできない部分を認識し合い、また、NPOを単にコスト削減の道具とは考えず、協力して課題を解決する相手として認識する必要がある。

##### イ．協働関係の進展

さらに、自治体とNPOの協働関係を進展させるための留意点として、以下の点を挙げることでできよう。

##### a．協働における方針の策定

自治体のみならず、行政においては縦割りの施策が実施されることが多いことから、自治体においては、協働に係る方針を策定し、それをもとに各部署が連携して、効率的に活動する必要がある。

##### b．相互認識・相互理解の場

協働するに当たり、相互に自由に意見が交換できる場を作ること、極めて重要となる。これを通じて、相互に相手の特性、考え方をより理解することができ、また、目的意識の共有、信頼関係の醸成にも寄与することとなる。

##### c．協働の機会づくり

相互理解の場のみでは、協力して行動することにはならない。実際に自治体政策の策定、決定、実施、評価の各段階で、NPOが参加できる仕組み、例えばNPOを含めた審議会やプロジェクトの設置等を検討すべきである。

##### d．協働の実践

自治体とNPOとの協働については、概念・理念だけで終わらず、実際に実践してみることが重要である。時には失敗もあるが、その経験の中で、さらに相互理解、目的意識の共有が図られるものである。

##### e．自治体からの支援

協働に当たっては、「対等の関係」が必要であるが、残念ながら、資金、活動拠点、情報等の資源がNPOサイドに十分流れていないのが現状である。そのため、NPOの自主管理性を阻害しない範囲で、それらに対する自治体からの支援を推進することも、協働を進展させるために重要である。

#### (5) 協働に対する自治体の考え

NPO法の成立後、マスコミでNPOが取り上げられるケースが多くなっているが、①自治体政策の遂行において、NPOをどのような存在として認識し、また、どのようなことを期待しているか（単に事務移管による行政経費削減の相手としてのみ期待していないか）、②NPOの実力・能力についてどう考えているか、③NPOとの協働において必要な点は何か、④NPOには継続性の問題点が内在し、自治体との協働においてマイナスの要素に成り得ると思うが、それに対してどのように考えるか、といった点について、自治体の生の意見を聞く目的から、横浜市と鎌倉市に対してヒアリングを実施した。なお、回答については、両市とも概して同旨の内容となった。以下、その概要を質問別に述べる。

#### ア．NPOに対する認識・期待

両市とも、自治体のみでは全ての住民ニーズを処理できない状況（限界）が事実としてあり、それを満たすための重要なパートナーとしてNPOを認識している。また、自治体政策の立案、決定、施策の実施、評価の各段階での対等な関係による協働を多いに望んでいて、単に行政経費削減の相手としては見ていない。さらに両市は、もともと住民意識の高い土地柄のためか、現実問題として、市役所の各部局で具体的な施策を実施しようとする場合、NPOとの協働なしでは進めることができなくなっているのが現状という意見も聞かれた。

#### イ．NPOの実力・能力

この点については、寄付金税制の問題もさることながら、市民活動の歴史が浅い日本においては、まだまだ、NPOが活発に生まれ、育ち、自立する環境にはない。そのため、NPOの実力・能力には格差が現実として存在している点が指摘された。そのため、NPOが実力をつけ、自治体との対等な関係での真の協働を行い、NPOが自治体の事実上の下請け機関や実施機関にならないためには、自治体から団体へ一定期間ある程度の支援は必要との認識であった。

#### ウ．協働において必要な点

この点に関しては、両市とも、NPOと相互に理解し合い、信頼関係を確立することであると回答している。また、そのためには、公式・非公式に関わらず、積極的にそれを醸成する場づくりを行うことが重要としている。両市とも、そこから生まれた信頼関係・連帯感が、協働において欠くことのできない重要な要素との認識である。

#### エ．継続性の問題

両市とも、NPOと協働する上で、団体の継続性の問題は避けて通れないと認識しており、実際危惧もされていた。しかしながら、両市のスタンスは、だからといって団体に対して不信感を持ち、

また、不安感を持ちつづけるのではなく、様々な場におけるコミュニケーションによって、時間をかけて信頼関係を築き、少しずつ解決していきこうというものである。この問題に関しては、万能薬的な解決策というものが無いため、このような日頃の努力により解決していくしかないように思われる。

#### (6) 自治体とNPOの協働の例

最後に、自治体とNPOが協働して問題解決に当たっている例を紹介し、この章を終わることとする。

#### ア．グランドワーク<sup>みしま</sup>三島実行委員会（静岡県）

当団体は、平成4年に設立された、「グランドワーク活動」を行っている団体である。「グランドワーク活動」とは、1980年代にイギリスで始まった、地域の住民と行政、企業が協力して地域の環境を改善していきこうとする活動をいう。具体的には、この団体は、その組織の使命を「行政の補完的な役割と市民の主体性の育成」に置き、市民、行政、企業と協力し、ミニ公園、親水公園、花の公園の整備、ほたるの里づくり、梅花藻<sup>ばいかも</sup>の里づくり、「梅花藻」はキンポウゲ科の多年草水中植物）づくり、水辺プロムナード整備構想の策定等の活動を実施している。この活動に関して三島市は、スタッフ会議にオブザーバーとして参加し、公園等を整備する場合の市有地の提供、上水道の整備等、自治体でしかできない部分を担当している。また、同市では、補助金というかたちでの支援も行っている。

#### イ．横浜災害ボランティアネットワーク会議

#### （神奈川県）

当団体は、平成8年に設立された、ボランティア団体、生活共同組合、大学等、様々な団体の集合体である。阪神・淡路大震災発生時に、多くのボランティア団体が、経験不足から行政や民間団

体、他のボランティア団体との連携がうまくいかず、機能的に活動できなかったという教訓から、当団体は、災害時に市民・企業・ボランティア団体・行政等が協力し相互に助け合えるよう、日頃から幅広く交流し、互いに研鑽して、より適切な支援活動を展開する方法を身につけることをテーマとして活動している。具体的には、以下の活動を行っている。

- ・団体間での交流と情報交換（シンポジウムの開催等）
- ・震災・災害時に最も適切な支援活動を行うための方法を取得するための研修・災害シュミレーション（外国人への伝達訓練、パソコンを使用した情報伝達訓練、サバイバルウォークラリー等）の実施
- ・被災地のニーズを見極め、状況に応じた効果的な支援プログラムを開発、実施できるコーディネーターの養成

これらの活動に関して横浜市は、団体との協定書に基づき、役割分担を明確にして、災害シュミレーション開催時において、関係する他の行政機関（開催地を管轄する区役所、消防署等）との連携をとるなどのバックアップを行っている。また、同協定書に基づき、分担金というかたちで公金を支出し、資金面からも支援している。

## 5 自治体の支援策に関する留意点

第4章において、自治体とNPOの間に協働の関係が成立するための要件として、「対等の関係」を強調した。しかしながら、前述したように、個別のNPOは財政的に脆弱な団体が多く、税制度もNPOにとって有利とはなっていない。そのため、真にNPOの健全育成やNPOとの協働による豊かな社会づくりを目指そうとした場合、団体の独立性・自主管理性を阻害しない範囲で、一定期間ある程度の自治体からの支援策は必要と考えられる。

以下、図7で示した「市民活動団体が必要としている行政からの支援項目」を念頭に置きつつ、現在、各自治体において実施されている主な支援策の状況と課題について述べ、今後必要な支援策や支援を行う上での留意点、特に憲法89条の問題に関して検討することとする。

### (1) 支援策の状況・課題

3,000を超える全自治体の支援策を網羅的にまとめた資料は存在しないが、この3月に、「財あしたの日本を創る協会」が「NPO（主に市民活動団体）に関する研究」報告書を取りまとめ（総理府の委託調査）その中で、やや詳しい情報が得られている10道県と政令指定都市の取組み状況等が調査されているため、この結果をベースに、電話によるヒアリング等の結果も合わせ、主な支援策の状況・課題等について述べることにする。

#### ア．支援条例、方針、指針の策定

NPO法の成立に合わせて、各都道府県で施行条例（いわゆる手続条例）が制定されたが、それとは別に、行政のNPO支援策を条例化した「支援条例」や支援のための方針、指針が制定されつつある。

平成11年8月末までに支援条例を制定したのは、都道府県では青森県、岩手県、宮城県、兵庫県、高知県、政令指定都市では仙台市である。なお、NPO支援センターに限れば、神奈川県と三重県で条例に基づき既に設立されている。また、方針等については、都道府県では北海道、新潟県、滋賀県、広島県、高知県、宮崎県で策定されており、東京都、神奈川県、静岡県、兵庫県、和歌山県、福岡県及び熊本県で策定に向けて準備中である。また、政令指定都市では、横浜市、千葉市、京都市、大阪市、広島市で策定されており、川崎市で策定に向けて準備中である。

なお、当該条例、方針等の内容（支援対象）を

みてみると、ボランティア活動への支援と市民活動団体への支援とに分かれており、その対象に違いがあることに注意が必要である。例えば、北海道、新潟県等においては「ボランティア」という言葉が条例・指針に使用されており、また、高知県では支援条例で「社会貢献活動団体」が対象団体に規定され、仙台市、横浜市でも市民活動団体への支援を明確に意識している。

支援条例、方針等の策定状況は、以上のとおりであるが、まだまだ少ないと言わざるを得ない。NPO法人制度の普及に合わせて今後拡大していくと思われるが、効率的かつ効果的な支援を実施するため、また、支援に対する基本方針を明確して支援態勢を整えるためにも、条例等の早急な策定が望まれる。また、その際には、より制定過程の民主性、実施段階での透明性が確保され、また、市民から見えるものでなくてはならないため、方針等でなく条例での制定が望ましいと考えられる。

#### イ．税制優遇措置

NPO法人に対する寄付以外の税制については、表5で簡単に触れたが、その中の法人住民税の「均等割」は、所得の有無に関わらず市町村内に事務所があれば課税されるものである。この税については、地方税法61条及び第323条に道府県民税、市町村民税の減免規定があり、特別の事情があり、かつ、条例で定めれば減免できることとされている。この規定により、実際に減免している自治体は、表9のとおりであるが、実態的には、財政上の脆弱性から、税法上の収益事業を行わないNPOはほとんどないのではないかと考えられるため、当該支援策が本当の意味での支援策になり得ているかどうか大いに疑問である。

また、表9には、都道府県の状況のみ掲載しているが、市町村のレベルでの対応は、個別の市町村内のNPO法人の数がまだまだ少ないことから、都道府県に比べてあまり進んでいないのが現状と

思われ、これも今後の課題と言えよう。

#### ウ．NPO支援センター

##### a．支援センターの概要

現在、NPO支援センターとしては、公設、民設を合わせ、37存在しており、設立立主体別に、①民間により設立されたもの、②社会福祉協議会の一部が名称変更及び事業拡大によって設立されたもの、③自治体により設立されたものに大別できる(表10)。以下、概要を述べる。

##### (i) 民間により設立されたセンター

これに該当するセンターは23あり、主に、情報の収集・公開・発信、各種相談への対応、ネットワークの拠点づくり、交流研修等のフォーラムの開催、人材育成、調査・研究、政策提言等を行っている。

##### (ii) 社会福祉協議会を母体として設立されたセンター

これに該当するのは、「東京ボランティア・市民活動センター」1か所のみである。

##### (iii) 自治体により設立されたセンター

自治体により設立されたセンターは13あり、そのうち、都道府県により設立されたものが6、市町村により設立されたものが7となっている。当該センターの役割としては、活動の場の提供、情報の収集・発信、個人や団体の交流促進、調査・研究、活動支援、研修等の人材育成、災害ボラン

表9 法人住民税(均等割)の減免(又は課税免除)

減免制度	減免(又は課税免除)の条件	都道府県数
	収益事業を行わないこと + 団体からの申請	32
	収益事業を行わない団体について一律に減免(又は課税免除)	13
	検 討 中	2

資料:「NPO(主に市民活動団体)に関する研究」より引用



表10 NPO支援センター

設 立 主 体	セ ン タ ー 名 等	備 考
民 間 (23)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・北海道NPOサポートセンター（札幌市）</li> <li>・せんだい・みやぎNPOセンター（仙台市）</li> <li>・市民活動ネットワークふくい（福井市）</li> <li>・日本NPOセンター（東京都）</li> <li>・シーズ（市民活動を支える制度をつくる会）（東京都）</li> <li>・NPOサポートセンター（東京都）</li> <li>・NPO事業サポートセンター（東京都）</li> <li>・NPO研修・情報センター（東京都）</li> <li>・NPOこねくと（千葉市）</li> <li>・まちづくり情報センター・かながわ（横浜市）</li> <li>・浜松NPOネットワークセンター（浜松市）</li> <li>・静岡県ボランティア協会 市民活動サポートセンター（静岡市）</li> <li>・長野県NPOセンター（長野市）</li> <li>・市民フォーラム21・NPOセンター（名古屋市）</li> <li>・NPO政策研究所（奈良市）</li> <li>・きょうとNPOセンター（京都市）</li> <li>・大阪ボランティア協会（大阪市）</li> <li>・大阪NPOセンター（大阪市）</li> <li>・宝塚NPOセンター（宝塚市）</li> <li>・ひろしまNPOセンター（広島市）</li> <li>・くびき野NPOサポートセンター（新潟・上越市）</li> <li>・青森NPOサポートセンター（青森市）</li> <li>・NPOふくおか（福岡市）</li> </ul>	
社会福祉協議会が名称変更して設立(1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京ボランティア・市民活動センター（東京都）</li> </ul>	
自 治 体 (13)	<ul style="list-style-type: none"> <li>（都道府県が設立(6)）</li> <li>・市民活動サービスコーナー（東京都）</li> <li>・かながわ県民活動サポートセンター（横浜市）</li> <li>・淡海（おうみ）ネットワークセンター（大津市）</li> <li>・ボランティア交流センターながの（長野市）</li> <li>・三重県市民活動センター（津市）</li> <li>・ふじのくにNPO活動センター（静岡市）</li> <li>（市町村が設立(7)）</li> <li>・鎌倉市市民活動センター（鎌倉市・大船市）</li> <li>・えびな市民活動サポートセンター（海老名市）</li> <li>・草津コミュニティ支援センター（草津市）</li> <li>・広島市ボランティア総合支援センター（広島市）</li> <li>・高知市市民活動センター（高知市）</li> <li>・市民活動プラザ（札幌市）</li> <li>・仙台市市民活動サポートセンター（仙台市）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公営</li> <li>公営</li> <li>民営・公益法人</li> <li>公営</li> <li>公営</li> <li>公営</li> <li>民営・市民団体</li> <li>民営・市民団体</li> <li>公営</li> <li>民営・市民団体</li> <li>民営・公益法人</li> <li>民営・市民団体</li> <li>公営</li> <li>民営・市民団体</li> </ul>

注：自治体設立の支援センターについては、上記の他に、高知県社会貢献活動総合拠点センター（11.10開設予定）NPO活動支援センター（那覇市）（11年度中に開設準備に着手）京都市市民活動支援センター（11年度中に方針策定予定）地域支援センター（神戸）（11年中に2か所開設予定。1か所開設済み）等が予定されている。

資料：「NPO支援センター連絡先一覧」（インターネット）等より作成

ティア拠点の整備等が挙げられる。また、当該センターを運営主体によりさらに分類すると、公設公営、公設民営のセンターに分類できる。公設民営の場合の「民」は、公益法人（外郭団体）社会福祉協議会、市民団体である。

#### b. 自治体設立の支援センターの課題

自治体が設立した支援センターの課題について、次の二点を挙げるができる。

##### (i) プランバーの保護

自治体が設立した支援センターにおいては、民間設立のセンター同様、情報の発信・窓口相談等を行っているが、その際注意すべき点は、プライバシー保護である。行政が団体情報をパンフレットやインターネット等で発信する場合は、民間のセンターからの情報発信等の場合以上にプライバシー保護には神経を使う必要がある。

##### (ii) 民間設立のセンターとの業務・目的の「すみわけ」

そもそも自治体設立の支援センターは、NPOの支援ために設立するものであるため、民間設立の支援センターの活動を阻害し、結果的に個々のNPOに悪影響を与えることがあってはならない。よって、自治体設立の支援センターにおいては、民間のセンターを発展させる観点から自らの業務を考え、例えば、自らが得意とする、活動の場の提供や、パンフレット等情報誌の編集、研修・交流事業等の民間設立支援センターへの委託・同事業の共催、民間・自治体設立の支援センター間や民間設立支援センター間のネットワーク化支援及び団体情報のデータベース化支援等を中心に活動すべきであると考えられる。

#### エ. 公益信託等

##### a. 公益信託

公益信託は、個人や法人（委託者）が、財産を一定の公益目的のために信託し、受託者がその財産を管理・運用し、公益目的を実現するよう任務

を遂行するものである。既に実施されている例として、高知県が、四国銀行を受託者としてこの5月から開始した「こうちNPO地域社会づくりファンド」がある。これは、社会福祉、街づくり、環境保全等、県民や地域社会への公共サービス活動を行う団体に対して、一件当たり50万円を限度に助成するもので、信託財産は3,000万円、助成額は年間500万円を予定している。また、今後については、那覇市が平成11年度中の設立を、青森県でも平成12年中の設立を予定している。

公益信託の例は少ないが、公益信託には委託者自身が独自の事務所を構え専門の職員を置く必要がなく、事務経費の節約を図りながら団体の資金ニーズにも対応できることから、今後、積極的な設立が望まれる。

##### b. ボランティア基金

これは、ボランティア活動を支える基盤づくりとして、住民が行う自主的な活動を支援する民間財源の確保のために、主に社会福祉協議会に設置され運営されている基金である。この基金により、地域の活動団体等に対する活動の助成やボランティア活動保険の掛金の一部助成等が実施されている。厚生省調査によると、この基金は31の都道府県・政令指定都市、342の市町村に存在するが、運営母体の性質からか、福祉等の特定の分野への助成がほとんどである。この支援対象を拡大解釈することで、NPOへの資金助成の道も広がると思われる。

##### オ. 共催

自治体とNPOとの事業の共催の例としては、宮城県と「せんだい・みやぎNPOセンター」とのフォーラムの開催、兵庫県と「阪神淡路コミュニティ基金、コミュニティサポート神戸」とのマネジメントスクールの開催、また、神奈川県、三重県等でのフォーラムの開催等がある。これら事業の共催により、間接的に資金支援を行うと同時に

表11 主な都道府県、全政令指定都市におけるNPO支援に対する取り組み概要

都道府県名	取組みの概要	条例、方針等
北海道	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「赤レンガ政策検討プロジェクト」から「NPO活動推進検討プロジェクトチーム」をNPO活動をテーマとして扱う組織として立ち上げ（H8.10）</li> <li>・「NPO活動促進検討委員会」を開催し、中間報告と取りまとめ（H10年度）</li> <li>・上記委員会を継続し、NPO支援基本方針の策定に反映していく予定（H11年度）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「北海道ボランティア活動振興方策」(H10.3)</li> </ul>
宮城県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「NPO活動促進庁内連絡調整会議」(H10.2)、「宮城県NPO活動促進検討委員会」(H10.5)を設置...その後、上記委員会が知事に「宮城県のNPO活動促進策に関する提言」を提出</li> <li>・「宮城県における民間非営利団体(NPO)の活動実態調査」を報告(H10.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「宮城県の民間非営利活動を促進するための条例」(H10.12)</li> </ul>
神奈川県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「かながわ県民活動サポートセンター」を開設(H8.4)</li> <li>・「ボランティア支援施策検討委員会」(学識者等)「ボランティア支援施策連絡会議」(県関係部局) 県内市町村との会議を通じて県民活動と行政の協働策について検討を実施</li> <li>・「県民活動と行政の協働方策に関する報告書」に基づき、県と団体等とで交流会を開催する予定(H11年度)。その後、支援方針策定に反映させる予定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「神奈川県立かながわ県民活動サポートセンター条例」</li> </ul>
新潟県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「NPO参画社会推進のための意見交換会」を実施し、報告書を作成(H10年度)</li> <li>・NPO学習会、意見交換会を「県民ボランティア運動実行委員会」と協働実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ボランティア活動推進のための基本方針」(H8.10)</li> </ul>
静岡県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ふじのくにNPO推進委員会」を設置(H10.6)</li> <li>・「ふじのくにNPO市民公開講座」、「ふじのくにNPOグランシップマネージメント養成塾」を実施</li> <li>・「ふじのくにNPO活動センター」を開設(H11.7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・H11年度中に基本方針を策定する予定</li> </ul>
三重県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「みえNPO研究会」を設置し、市民と協働での条例づくり、NPOと行政の協働の在り方の検討を県民に公開して実施...「みえパートナーシップ宣言」を発表(H10.4)</li> <li>・「三重県市民活動センター」を開設(H10.12)(人材育成のための「市民活動塾」開講、ホームページ等による情報の提供を実施)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「三重県市民活動センター条例」</li> </ul>
兵庫県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「NPOマネジメントスクール」、「震災復興ボランティア活動助成」を実施し、「生活復興NPO情報プラザ」を設置</li> <li>・「ボランティア活動支援センター(仮称)」基本計画を策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」(H10.9)</li> <li>・条例に基づく基本方針をH11年度中に策定予定</li> </ul>
広島県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県民課にボランティア担当を置き、「ボランティア活動連絡会議」(県関係部局で構成)でボランティア活動の促進に係る基本的な考え方を整理(H9年度)</li> <li>・「これからの地域社会におけるNPOの役割研究会」を設置(H10年度)</li> <li>・「広島県ボランティア・NPO活動基本方針」の策定、「ボランティア・NPO出合いと交流の集い」の実施を予定(H11年度)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ボランティア活動の促進に関する基本的な考え方」(H9.11)</li> </ul>
高知県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「NPOフォーラム～広げよう新しい市民社会」を開催(H10.12)</li> <li>・「公益信託こうち地域社会づくりファンド」を創設(H11.5)</li> <li>・「高知県社会貢献活動総合拠点センター」の設立を予定(H11.10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「高知県社会貢献活動推進支援条例」(H11.2)</li> <li>・「高知県社会貢献活動支援推進計画案」(H11.3)</li> </ul>
宮崎県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県社会福祉協議会の事業として、シンポジウム、法人の設立・運営の手引き等を実施し、県は全面協力</li> <li>・20億円のボランティア基金事業の中の企画公募型講座でのNPOセミナーの実施等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ボランティア活動基本方針」(H9年度)</li> </ul>

政令指定都市

都道府県名	取組の概要	条例、方針等
札幌市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指針策定作業の着手、市民活動団体等に関する調査等、市民活動サポート推進事業を実施（H11年度より）</li> <li>・ 行政内外の者による検討委員会を設置予定（H11年度中）</li> </ul>	
仙台市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市民活動ハンドブックの作成、市民活動フォーラムの開催、地域施設への市民活動室の整備等を実施</li> <li>・ 情報ネットワークシステムの構築、市民活動支援制度の創設等について検討予定（H11年度以降）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「市民公益活動支援のための基本方針」(H10.11)</li> <li>・ 「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」(H11.2)</li> </ul>
千葉市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「千葉市ボランティア活動推進連絡会」を設置し（H9.7）指針策定に向けて支援の基本的な考え方を検討（H10年度）</li> <li>・ 「市民活動促進に関する行政支援方策基本調査」の実施（H10年度）</li> <li>・ 「ボランティア活動事業」を実施し、「市民活動ハンドブック」を作成の予定（H11年度）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「千葉市市民公益活動促進に関する基本指針」(H11.6)</li> </ul>
横浜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「市民活動推進検討委員会」を設置し（H9.10）、市民活動の役割、市民活動と行政の関係等について検討し、最終報告で「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」を提案（H11.3）</li> <li>・ 今後は当委員会の報告を受けて、市としての支援策を検討の予定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「市民活動との協働に関する基本方針」(H11.3)</li> </ul>
川崎市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「市民活動支援検討委員会」を設置し（H10年度中）、支援策策定のための調査研究を実施</li> <li>・ 当調査研究に基づき、市民活動支援組織の設立について既存出資法人の活用を図ること等について作業を進める予定（H11年度）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指針対応予定</li> </ul>
名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市内に市民活動に関する研究会を設置（H9年度 職員啓蒙）</li> <li>・ 担当部署の設置、委員会から検討会への格上げ、市民活動団体等の実態調査を実施（H10年度）</li> <li>・ 行政とNPOとの関係について懇話会（企業の社会貢献活動担当者、団体代表者、有識者等）を開催し、検討の上（H11年度）基本方針等を決定の予定（H12年）</li> </ul>	
京都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「市民活動支援センター」の設置（H11年度中には実施設計、H12年度以降整備工事予定）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「ボランティア活動推進のための基本方針」(H10.1)</li> </ul>
大阪市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「ボランティア活動支援推進会議」を設置し（H10.1）、右記基本方針を策定</li> <li>・ 「ボランティア情報センター」を開設し（H10.12）独自のボランティア情報ネットワークを構築</li> <li>・ NPOの実態調査、有識者による懇話会の設置、支援の在り方の検討を経て、上記推進会議をNPOを含む組織に改組し、支援指針等を策定の予定（H11年度）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「市民のボランティア活動支援指針」(H11.2)</li> </ul>
神戸市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 神戸市復興推進懇話会の下部組織たる市民事業研究会から、「市民活動支援について」が報告（支援の指針、行政サイドの市民活動の総合窓口の設置等）(H10.3)</li> <li>・ 市民活動支援課の設置（H10.4）</li> <li>・ PRパンフ「神戸市の市民活動支援について」を作成（H10.3）</li> <li>・ 地域支援センター（地域密着）、市民活動促進センター（総合拠点）の設置を検討の予定（地域支援センターは2か所開設予定で、1か所開設済み）(H11.5)</li> </ul>	
広島市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市民局内に庁内プロジェクト会議を設置の後（H7.2）専任組織の「まちづくりボランティア推進室」を設置（H8.6）</li> <li>・ 市民活動支援業務を「励ひと・まちネットワーク」に移管（H10.4）</li> <li>・ 「広島市ボランティア総合支援センター」を開設（H10.10）</li> <li>・ 「まちづくり市民交流プラザ（仮称）」の整備（H14年開設予定）及び保険等市民活動支援制度の創設等を今後進める予定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「まちづくりボランティアの総合支援」(H9.6)</li> </ul>
北九州市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市役所関係局による庁内連絡協議会を設置（H11.2）</li> <li>・ 市内に「NPO相談室」（情報収集・提供、相談対応）を開設（H11.5）</li> </ul>	
福岡市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ボランティア団体代表者、有識者、関係機関等による懇話会を設置（H9年度）</li> <li>・ 支援の方向性を基本指針としてまとめ、ボランティア活動団体のネットワークの構築を団体名簿の作成等で実施（H10年度）</li> <li>・ NPO支援センターの設立等について検討の予定（H11年度）</li> </ul>	

資料：「NPO（主に市民活動団体）に関する研究」及び電話ヒアリング等より作成

NPOにおける人材の育成・能力の向上、互いの信頼関係の醸成等を行うことができる。今後、双方とも積極的に実施すべく検討していく必要がある。

なお、これまで述べてきたものを一部含めた、主な都道府県及び全政令指定都市におけるNPO支援に係る取組みの概要は、表11のとおりである。

## (2) その他の支援策

前述の項目の他に考えられる支援策を幾つか列挙してみる。

- ・自治体及び関係公共機関の会議室・事務室の提供又は開放
- ・自治体設立支援センターの運営事務の委託
- ・活動拠点提供者に対する税制優遇措置
- ・団体への無利子・低利融資制度の創設
- ・公共施設利用料の減免
- ・自治体の融資による市民バンクの設立  
(ここで言う市民バンクは、市民活動を支援する仕組みを指し、市民が資金を拠出する銀行の意味ではない)
- ・団体の活動に対する自治体負担による保険制度の創設
- ・NPO支援の観点からの既存補助金等の見直し・整理
- ・自治体とNPOとの人事交流制度の整備

- ・大学、高校等を利用した市民活動啓発セミナーやNPOマネージャー育成講座の開催
- ・市役所内、県庁内等、行政内における統一的なNPOへの支援・相談窓口(部署)の設置。  
これには「市民活動支援課(神戸市)」等の例がある。

なお、NPOに対する支援策を考える場合、NPOの自主管理性・自助努力を阻害しない範囲に止めるべきとの観点が必要である。

## (3) 支援を行う上での留意点(憲法89条の問題)

前述のNPOへの支援策を実施する場合、また、具体的に自治体とNPOが協働して共通課題の解決に当たる場合、公金の支出や公財産の使用を伴うことがある。しかし、憲法89条後段では、「公の支配」に属しない「慈善、教育、博愛」の事業への公金の支出及び公財産の使用を禁止している(表12)。そのため、当該事業との重複が大きいと思われるNPOの活動への公金の支出等が憲法上許されるか、という議論がある。本章の最後として、その検証を行ってみる。

89条後段の解釈としては、大別して①私的な事業への不当な公権力の支配が及ぶことを防止するための規定と解釈する立場と、②公財産の濫費を防止し、慈善事業等の営利的傾向ないし公権力に

表12 「公の支配」等に係る憲法上の条文

条 文	内 容
第89条 (公の財産の支出又は利用の制限)	公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。
第25条 (生存権、国の社会的使命)	①すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。 ②国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。
第26条 (教育を受ける権利、教育の義務)	①すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。 ②すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする。

対する依存性を排除するための規定と解釈する立場とがある。すなわち、①の立場は、「公の支配に属する」を、「その事業の予算を定め、執行を監督し、さらにその人事に関与する等、その事業の根本的に重大な影響を及ぼすことのできる権力を有すること」とし、厳格かつ狭義に解釈する立場である。一方②は、同「公の支配に属する」を、「国又は自治体の一定の監督が及んでいることをもって足りる」というように、緩やかに、かつ、広義に解釈するため、業務や会計の状況に関し報告を徴したりすれば足りるという立場である。それでは、どちらの解釈をとるべきであろうか。以下の理由により、②の立場による解釈の方をとるのが妥当と思われる（「横浜市市民活動推進検討委員会報告書」も同旨）。

- ・89条が憲法の「財政」の章に置かれていること。つまり、89条後段の目的が不当な公権力による支配の防止にあるというより、公財産の濫費の防止にあると解釈するのが自然である。
- ・憲法25条（生存権の保障・社会福祉等の増進に努める行政の責務）、26条（教育を受ける権利の保障）において、慈善・教育等の事業の奨励や協働による政策の推進が行政に要請されており、それには公金の支出等も含まれると考えられる。
- ・多種多様な市民ニーズに対応するには、現実的に行政のみでは限界があり、団体との協働によって対応することが求められている。

この立場をとると、「公の支配に属する」と言えるためには、少なくとも次のような公費の濫費を防止する手立てをとる必要がある。つまり、公金の支出等に関する報告・検査（だからと言って、団体の活動の自主性を損なってはならない）市民の目による監視のための、自治体、団体双方に

よる情報公開などである。また、その活動には、同じく公費の濫費と言われないために、社会的な公共性を持つ活動であることが要請されよう。なお、公費の支出等に当たっては、公正を期するため、行政自ら行うのではなく、第三者機関によって行うという方法も考える必要がある。

これらが実施されて初めて、憲法上の問題点をクリアできることになると考えられる。

## おわりに

行政改革、地方分権、住民ニーズの多様化、個性化等、自治体を巡る環境の変化の中で、「豊かで、すみよい街づくり」に果たすNPOの役割、自治体とNPOとの協働の必要性・重要性は、ますます増加していくものと思われる。しかしながら、日本におけるNPOの歴史、また、自治体とNPOとの協働の歴史は、まだまだ始まったばかりである。そのため、自治体は、相互の信頼関係に基づく真の「パートナーシップ」を構築するためには、行政と同じく社会経済の担い手たるNPOの重要性を再認識し、その上で、条例や指針等、NPO支援のための仕組みを早期に確立し、また、それに基づき、失敗を恐れずに、協働による課題解決の経験を積んでいく必要がある。

なお、自治体とNPOの協働、その前提となるNPOの自立には、民法や特別法人関係法、国・地方関係税制法の改正等、非営利法人全体に係る法制度及び関係税制の統一的な整備が不可欠である。NPO法の附則には、NPO法人制度については3年以内に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる旨が規定されている。今後は、NPO法人制度の中だけでではなく、非営利法人制度全般を見据えた上での議論が必要であろう。早期の整備を期待したい。

## 参考文献等（主なもののみ掲載）

### 文献等

芦部信喜著『憲法』岩波書店、99.3

財あしたの日本を創る協会編『ふるさとづくり'99』あしたの日本を創る協会、99.3

岩田恒男著「市民まちづくりの組織形態とこれをめぐる税制上の課題」『都市計画』日本都市計画学会、95.6（194）

NPO研究フォーラム著『NPOが拓く新世紀』清文社、99.3

岡本栄一著「行政とボランティアな活動：再考」『都市問題研究』都市問題研究会、95.8月号

柏木宏著「アメリカのNPOシステム」『経済セミナー』日本評論社、95.10（489）

塩澤修平著「日本におけるNPOの経済的規模」『ESP』経済企画協会、98.9月号

塩澤修平著「わが国におけるNPOのマクロ的規模とその意義」『三田学会雑誌』慶応義塾経済学会、99.1（91巻4号）

自治省調整室著「第145回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」『地方財政』地方財務協会、99.6月号

能見善久著「公益団体における公益性と非営利性」『ジュリスト』有斐閣、97.2（1105）

早瀬昇著「NPO法が開く行政・企業とNPOの新たな関係」『都市問題研究』都市問題研究会、98.12月号

松下啓一著『自治体NPO政策 協働と支援の基本ルール [NPO条例] の提案』ぎょうせい、98.11

山内直人著『NPO入門』日本経済新聞社、99.5

山内直人訳・解説『NPO最前線 岐路に立つアメリカ市民社会 レスターM・サラモン』岩波書店、99.3

山内直人編『NPOデータブック』有斐閣、99.5

山岡義典編・著『NPO基礎講座 市民社会の創造のために』ぎょうせい、99.1

山岡義典編・著『NPO基礎講座2 市民活動の現在』ぎょうせい、99.2

### 報告書

経済企画庁「市民活動団体基本調査報告書 市民活動レポート」97.4

経済企画庁「民間非営利活動団体に関する経済分析調査」98.6（株日債銀総合研究所への委託調査）

経済企画庁「市民活動団体の有償事業の実態と課題についての調査」98.7（株社会調査研究所への委託調査）

経済審議会経済社会展望部会経済主体役割部会「NPO（民間非営利組織）ワーキング・グループ報告書」98.5

総理府「NPO（主に市民活動団体）に関する研究」99.3（財あしたの日本を創る協会への委託調査）

横浜市「横浜市市民活動推進検討委員会報告書」99.3

### インターネット関係

首相官邸HP（<http://www.kantei.go.jp>）

経済企画庁HP（<http://www.epa.go.jp>）

自治省HP (<http://www.mha.go.jp>)

国立国会図書館HP (<http://www.ndl.go.jp>)

NIPPON NET (自治体HP検索システム「地域発見」)(<http://www.nippon-net.ne.jp>)

日経テレコン21 (<http://telecom21.nikkeidb.or.jp>)

シーズ(市民活動支える制度をつくる会)(<http://c-s.voom.or.jp>) 他、NPO関係団体、支援センター等、各種HP

#### **その他**

横浜ボランティアネットワーク会議パンフレット

六法全書 平成11年版(有斐閣)

日本経済新聞 各号