
地域づくりにおける民間非営利団体（NPO）
の役割に関する実証的研究

課題番号 11630048

平成11年度～平成12年度科学研究費補助金（基盤研究<C><1>）研究成果報告書

平成13年4月

研究代表者 入谷 貴夫
(宮崎大学教育文化学部教授)

はしがき

「ふるさと創生」事業以来、全国各地で「地域づくり」が推進されてきたが、それは主に行政が中心となったハード事業が中心であった。しかし、21世紀型の地域づくりは、行政によるソフト事業と並んで、地域づくり団体やボランティア団体等の民間非営利団体（NPO）によるハード・ソフト事業に関わる提言活動や実践活動が重要なファクターになるものと予想される。

本研究は、こうした時代の要請に応えるために、民間非営利団体（NPO）の実状について、地方圏を事例としてアンケート調査、ヒアリング調査及び文献検討を実施することにより、その役割を明らかにし、NPOと行政とのパートナーシップの在り方を提言することを目的とした。

<目次>

入谷貴夫「地域づくりにおける民間非営利団体（NPO）の役割と地域政策」	・・・1頁
西村 貢「農村地域における特定非営利組織（NPO）の発展可能性」	・・・23頁
八木 正「ドイツの環境政策と環境NGO」	・・・35頁
資料（アンケート調査票）	・・・53頁

研究組織

研究代表者：入谷 貴夫（宮崎大学教育文化学部教授）

研究分担者：西村 貢（岐阜大学地域科学部教授）

研究分担者：八木 正（鹿児島短期大学助教授）

研究経費

平成11年度	1,100千円
平成12年度	1,000千円
計	2,100千円

地域づくりにおける民間非営利団体（NPO） の役割と地域政策

入谷 貴夫
(宮崎大学)

要旨

本稿は、今後の地域づくりでは、地域づくり団体やボランティア団体などのNPOの公益的な活動が重要な役割を果たすとの見通しのもと、NPOや市町村に対する独自のアンケート調査をもとに、NPOの役割と自治体の地域政策を考察した。この中で、NPO活動を支援し、サードセクターとして育てることにより、地域社会の有する力すなわち地域力を伸ばすためには、市町村レベルでの支援型のNPO条例の策定が重要であることを明らかにした。

はじめに

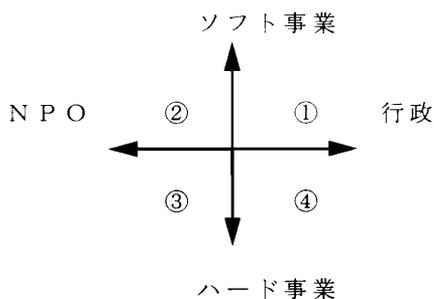
「ふるさと創生」事業以来、全国各地で「地域づくり」が推進されてきた。しかし、それは、行政が中心となったハード事業、すなわち歴史資料館、偉人記念館、温泉保養施設等の整備に偏重したものであった（図1の④）。

しかし、今後の地域づくりは、行政による教育、福祉、環境等に係わるソフト事業の充実（図1の①）と並んで、地域づくり団体、ボランティア団体、市民活動団体等の民間非営利団体（以下、NPOと略す）が主体となったソフト事業の推進あるいはハード事業への提言活動等（図1の②③）が重要な構成要素になってくるものと予想される。また、NPO

の活動の発展に伴って、NPO活動を促進するために、行政が各種の支援施策を実施することも不可欠の事務となってくると思われる。

本稿は、こうした時代の要請に鑑みて、NPOや行政に対する独自のアンケート調査をもとにして、地域づくりにおけるNPOの活動の実態や公的支援の現状を考察し、自治体特に市町村における今後の公的支援の課題について展望しようと思う¹⁾。

図1 地域づくり概念図



1. NPOの概念と概況

(1) NPOの概念

今日一般的な用語として定着したNPOとは、Nonprofit Organizationであり、民間非

営利団体という訳語が使用されている。まず最初に、本稿で対象とするNPOの概念について、NPO研究の第一人者である米国ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモンの説を手がかりに規定しておこう。

米国の非営利セクターは、114万の団体から構成されており、中でも公共奉仕非営利セクターの中心であるサービス提供機関は、1987年には約36万の団体が存在し、保健サービス、教育、デイケア等のサービスを提供している。これらの団体の支出は、約2,950億ドル、米国GNPの6%に相当しており、非営利セクターはその社会的意義に加えて主要な経済勢力にもなっている²⁾。サラモンは、これらの非営利セクターの概念を、次の6つの要素から構成している。第一は、ある程度組織化されていること（組織性）。第二は、制度的に政府から独立していること（非政府性）。第三は、組織の所有者に利益を生み出すものではないこと（非営利性）。第四は、自己を管理する力があること（自主管理性）。第五は、組織活動の実行や業務の管理において、ある程度自発的な参加があること（自発性）。第六は、公共の利益に奉仕し、寄与するものであること（公益性）、以上の6つである³⁾。

さて、日本におけるNPOを想定する場合、第一に、特定非営利活動促進法（NPO法）にもとづいて法人格を取得する団体も増えているが、圧倒的多数の団体は法的な資格を認められていないこと、第二に、特に地域づくり活動における組織の場合、その立ち上げ段階では、自治体の発意等が重要な契機になっていること、第三に、非営利というよりも無償性を旨とするボランティア活動が活発に行われていること等のために、米国のケースを念頭に置いたサラモンの指摘する6つの要素を完全に併せ持つ団体は数が限られてくる。したがって、サラモンの規定をそのまま適用することはできず、修正しなければならない。

そこで、本稿では、こうしたことを考慮して、次の5つの要素をもってNPOを規定する。①組織性。人々がある目的のために公式かつ恒常的に集まっている組織があること。これには、契約当事者になりうる法人格と有給の専従スタッフを有するような組織だけでなく、法人格と有給の専従スタッフを有しない組織も含める。なお、サラモンが挙げている自主管理性については、組織は、そもそも自主管理をするための一定の規約や役員を有し自主管理を行っていると考えられるので、この組織性の規定に含める。②非政府性。活動内容や予算について、国や自治体から統制されず独立している民間組織であること。この中には、地方圏に特有の地域づくり活動などにおける団体にみられるように、組織の立ち上げの段階で自治体の呼びかけなり発意から出発しつつも、その後は自主的に運営している団体も含める。③非営利性。これは、組織の所有者に利益を生み出すためのものではないことを意味するが、無償性の意味も含める。非営利団体は、利益を蓄積することはできるが、それは組織に配分されるのではなく、組織の使命のために再投資されなければならない。④自発性。有志による自発的な活動であること。⑤公益性。公共の利益に寄与する活動であること。

こうした5つ要素を備える団体には、広義には、地域づくり団体、ボランティア団体だけでなく、民法やその特別法の対象となる公益法人、学校法人、社会福祉法人、生活協同組合等も含まれるが、狭義には、これらの法人以外の地域づくり団体、ボランティア団体、

市民活動団体がある。本稿では、この内、自治体の地域政策の対象となる狭義のNPOを対象として考察する。

(2) 日本におけるNPOの概況

では、日本における狭義のNPOの組織や活動状況は、一般的にどのような特徴を有しているのだろうか。このことについては、2つの全国調査によって概況を知ることができる。その一つは、経済企画庁『市民活動レポート』（1997年）である⁴⁾。本調査は、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、全国に85,786団体存在することを確認している。この内、アンケート調査によって、4,152団体の実態を把握している。もう一つは、地域づくり団体全国協議会『全国地域づくり団体プロフィール集』（1995年）である。本調査によれば、1995年時点で2,772地域づくり団体が確認されている⁵⁾。この2つの調査から、日本のNPOの概括的な特徴として、次のような点が指摘できる。

第一は、NPOの活動分野は非常に多岐にわたっていることである。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37%と最も多く、次いで「地域社会系」の団体が16.9%、「教育・文化・スポーツ系」の団体が16.8%、「環境保全系」の団体が10%と続いている（図2）。また、地域づくり団体の活動分野は、イベント、人材育成、芸術文化、環境景観が多くを占めており、その他農林水産、商工、観光、特産品等が続いている。

図2 NPOの主な活動分野

中分類	小分類	構成比
社会福祉系	高齢者福祉／児童・母子福祉／障害者福祉	37.4
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	16.8
国際交流・協力系	国際交流／国際協力	4.6
地域社会系	まちづくり／交通安全／観光の振興	16.9
環境保全系	自然環境保護／リサイクル／公害防止	10.0
保健医療系	健康づくり／医療	4.7
その他	消費者問題／人権／平和の推進	5.7

出所) 経済企画庁『市民活動レポート』1997年、3頁。

第二は、小規模の団体が多いことである。財政規模では、10万円未満の団体が34.5%を占め最も多く、特に「社会福祉系」では50.4%である。事務所の設置については、団体専用の事務所を所有又は借り上げている団体は7%しかなく、88.5%の団体ではメンバーや会員の個人宅や勤務先又は公民館や社会福祉協議会等の公共施設に置いている。また、常勤スタッフを有する団体は12.1%である。地域づくり団体では、50万円未満の団体が34.9%を占め、人数では40人未満が58%を占めている。

第三は、活動開始時期が、比較的最近の団体が多いことである。1966～75年に活動を開

始した団体は13%，1976～85年が24%，1986年以降が44%である。特に、「社会福祉系」と「国際交流・協力系」において、1986年以降に活動を開始した団体が過半数を占めており、他の分野に比べてその割合が高い。地域づくり団体では、1987年以前が34.5%，1988年以降が61.5%となっており、多くの団体がふるさと創生事業以降に設立されている。

このように、日本のNPOは、比較的小規模の団体が、1980年代後半以降、多分野で各種の公益的な活動を開始している。

2. 地域づくりにおけるNPOの現状と課題

21世紀における新たな地域づくりは、NPOの役割が重要な要素となり、それを支援する行政の新たな役割も期待される。このことは、過疎化・高齢化と地域経済の空洞化に直面する地方圏にとって、特に重要な事柄である。そこで、戦後日本の地域開発の歴史をふりかえり、地域づくりにおけるNPOの現状と課題を考察しよう。

(1) 地域開発の歴史とNPO

戦後日本の地域経済は、格差是正を目的とする地域開発政策によって方向づけられてきた。しかし、今日では、第4次全国総合開発計画（4全総、1987年）以降、個性化を目的とする新たな地域づくりが推進され、同時に地域づくりの主体の面においてもNPOという新たな団体が出現し、地域社会において一定の役割を演じつつある。

そこで、事例として、宮崎県での地域開発の歴史をみてみよう（図3）。宮崎県での地域開発の歴史には、おおよそ次の3つの各期を確認することができる（ただし、各期の区分は各主体による施策や活動の開始時期を中心に構成したものである。）。

第一期は、産業振興による格差是正を追求する、県主導のナショナルプロジェクト導入期である。それは、1964年の拠点開発方式を柱とする新産業都市指定に始まり、その20年後の1984年の宮崎テクノポリス指定を経て、1988年の宮崎・日南海岸リゾート構想指定にいたる、四半世紀に及ぶ県主導の国策導入期である。

第二期は、地方単独事業を主体として地域の個性化を追求する、市町村主導の地域づくり期である。個性化は、多極分散を目指す4全総で提唱され、その手段として地方債や交付税を活用した地方単独事業が採用された。これにより、県下44市町村において、市町村主導で地域づくり推進事業やふるさとづくり事業が推進され、文化会館、温泉保養施設、偉人記念館、交流センター、歴史資料館等のハコ物が建設された。

第三期は、1988年のふるさと創生事業を契機とする、NPO主導の社会貢献活動期である。このNPOには、103の地域づくり団体、705のボランティア団体が含まれており、自然・環境保護、福祉、青少年の健全育成、特産品づくり、人材育成、イベント等の多様な分野で活動している⁶⁾。

こうした地域開発の歴史は、宮崎県だけでなく地方圏において共通して見られる。

(2) 地域社会の構造変化とNPOの成長

このように、地域社会において近年NPOの活動が活発に行われるようになったが、そ

図3 地域開発から地域づくりへ

	県	市 町 村	住民・NPO		
1964	新産業都市指定		公民館・自治会		
65					
66					
67					
68					
69					
1970				<むらおこし>	むらおこし団体
71				五ヶ瀬町・やまめの里等	
72					
73					
74					
75					
76					
77					
78					
79					
1980					
81					
82					
83					
84	宮崎テクノポリス指定	まちづくり特別対策事業			
85	新ひむかづくり運動推進 事業				
86					
87		<地域づくり>			
88	宮崎・日南海岸リゾート	ふるさと創生1億円事業	地域づくり団体		
89	構想第1号指定				
1990		地域づくり推進事業/諸塚村国土保全森林作業隊	ボランティア団体 市民活動団体		
91					
92					
93	都城・拠点都市指定	ふるさとづくり事業			
94	延岡・拠点都市指定				
95		農山村ふるさと事業/ウッドピア設立	住民投票条例請求(串間市/小林市/新富町)		
96					

出所) 別府俊紘・末永和孝・杉尾良也『宮崎県の百年』山川出版, 1992年
宮崎県『みやざきのむらおこし』1986年
宮崎県『宮崎県のふるさとづくり』1990年
宮崎県『新ひむかづくり運動10年記念誌』1994年
宮崎県『宮崎県内のボランティア活動に関する調査 調査結果報告書』1995年
等より作成。

の要因はどこにあるのだろうか。

この点については、一般的には、公共部門でも民間部門でもカバー出来ないような新たなニーズが発生したことを指摘する見解がみられる。しかし、重要なことは、何故公共部門や民間部門ではカバー出来ないのかということである。

1980年代後半から、地域社会はある一つの歴史的な転換期を迎えた。それは、一言で言えば、自然減社会(出生数よりも死亡数の方が多き社会)の定着である。『国土レポート94』によれば、人口減少市町村数は、80年代後半それほど増えていないが、自然減市町村数が急速に増えており、1992年度には全市町村の50%を超えている。また、こうした傾向は、人口5万人未満の団体にまで及んでいるのである⁷⁾。今日では、いわゆる過疎化は、山間地の一部の農山村の問題ではなく、5万人規模の人口をもつ都市にまで波及しており、それが自然減を主な要因として進行しているのである。したがって、過疎化ではなく「無人化」こそが事柄の本質を表現している。長年国土計画に携わってきた下河辺氏の表現を借りるならば、「安楽死する中山間地域」というのが過疎問題の現状である。

この過疎問題に対しては、過疎法による過疎対策が講じられてきた。1970年に過疎地域対策緊急措置法が議員立法として制定されてから、今日の過疎地域活性化特別措置法にいたる過疎対策事業の総事業費は、約53兆円である(図4)。その内容をみると、70年代と80年代は交通通信体系の整備が約50%と最大項目であり、次いで産業の振興が約26%となっており、基本的には道路整備中心の農村版社会資本充実政策であった。90年代の対策は、交通通信体系の整備が37%と最大項目であり、次いで産業の振興が29%、生活環境の整備が18%となっており、従来から重点的に取り組まれてきた交通通信体系の整備や産業の振興に加えて、生活環境の整備等も比重を高めている⁸⁾。

しかし、こうした対策にもかかわらず、過疎化に歯止めはかからず過疎地域は存亡の危機に直面している。何故ならば、過疎法に基づく過疎対策は、農山村の生活環境水準の向上には一定の役割を果たしたが、所得の向上や雇用の場の確保という点では対策を欠いているからである⁹⁾。

また、自治体財政も、1980年代後半から地方単独事業の推進により危機的な状況にある。1987年、多極分散をテーマとする4全総が策定された。そして、1988年から「地方が自ら考え自ら行うことを国が支援する」ことを柱とするふるさと創生・地域づくり事業(これらは、地方単独事業として実施された)が全国の自治体で取り組まれた。ふるさと創生事業は、各市町村に一律1億円の交付税を増額し、その用途は一般財源であるが故にソフト事業であれハード事業であれ、市町村が必要とする地域づくりのために自由に支出できるというものであった。しかし、その後、各種の地域づくり事業は、地方債(地域総合整備

図4 過去の過疎法における事業実績

(単位：億円，%)

	緊急措置法	振興法	活性化法1	活性化法2	実績合計
	1970～1979	1980～1989	1990～1994	1995～1997	1970～1997
産業の振興	17,524	48,257	49,669	34,585	150,035
	22.2	27.8	31.2	28.2	28.1
交通通信体系の整備	39,197	85,942	64,221	47,349	236,709
	49.6	49.5	40.4	38.7	44.3
生活環境の整備			22,740	22,724	
	8,945	17,983	14.3	18.6	80,640
高齢者の福祉その他の福祉の増進	11.3	10.4	4,320	3,928	15.1
			2.7	3.2	
医療の確保	953	2,457	2,407	2,486	8,303
	1.2	1.4	1.5	2.0	1.6
教育文化の振興	9,470	17,085	13,117	7,922	47,594
	12.0	9.8	8.2	6.5	8.9
集落等の整備	190	412	200	693	1,495
	0.2	0.2	0.1	0.6	0.3
その他	2,739	1,534	2,484	2,773	9,530
	3.5	0.9	1.6	2.3	1.8
合計	79,018	173,669	159,158	122,460	534,306
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注) 活性化法1は前期であり、活性化法2は後期である。数字の上段は実績値、下段は構成比である。

出所) 過疎地域活性化対策研究会『過疎対策の現況』1999年、169頁より作成。

事業債)と交付税の措置によって、図書館、美術館、博物館、科学技術館、温泉保養施設等の各種の公共施設の整備、すなわちハード事業に偏重していった。

こうした施策を反映して、1990年代に自治体財政においては、次のような構造が定着することとなった。歳出については、一方で、普通建設事業を中心とした投資的経費が増加し、他方で、人件費や扶助費等の義務的経費は減少した。中でも、補助事業に代わって単独事業が地方公共事業の主役になった。歳入については、補助金の削減により国庫支出金は減少ないしは低迷し、長期不況の影響を受けて地方税と交付税が減少したが、地方債は単独事業を実施するための財源として多用されたため急激に増加した。

この結果、1990年代の自治体財政は、膨張する公共事業の財源調達を主な原因として急速に悪化した。経常収支比率は、1989年度には69.8%であったが、その後上昇に転じ、特に1992から1994年度にかけて急上昇し、1998年度は89.4%となり、9年連続して上昇している。公債費負担比率は、1991年度には10.8%であったが、その後上昇に転じ、1998年度は16.4%となり、7年連続して上昇している¹⁰⁾。

自治体財政は、公共事業の膨張体制のもとで、投資的経費の拡大→地方債増発→地方債残高増大→公債費増大→経常収支比率・公債費負担比率の悪化という悪循環に陥っている。その悪循環を断ち切るために、推進される行政改革は、今後の地域づくりに求められる福祉、教育、環境等の分野への対応力を喪失させている。

このように、地方圏においてNPOが成長する原因は、過疎化・高齢化が極度に進み、地域社会の衰退傾向が極限化しているにもかかわらず、自治体財政は、対応力を喪失させていることにある。

(3) 地域づくりにおけるNPOの現状

では、地域づくりにおけるNPOの実態や直面している課題はどのようなものであるのか。NPOに関する既存の調査では、大都市圏や都市社会における実態は知ることができても、地方圏と農村社会における実態は知ることができないこと、またボランティア団体や地域づくり団体のそれぞれの実態は知ることができると、両者を統一的に知ることができない等の問題点がある。すなわち、一般的なNPOの現状については把握できるが、地方圏の地域づくりにおけるNPOの現状については把握できない。そこで、地方圏における地域づくりに関するNPOの実態を把握するために、1999年11月、岐阜県、宮崎県、鹿児島県の3県で活動しているNPOをそれぞれ100団体、合計300団体を抽出してアンケート調査を実施した。回答は、149件であり回収率は49.7%であった¹¹⁾。この調査から把握できる地域づくりにおけるNPOの特徴は次のようなものである(図5)。

①活動分野

活動分野は、「地域おこし」が30.5%と最も多く、次いで「福祉」が25.7%、「その他」が16.0%、「文化・教育」が15.5%、「環境」が12.3%であった。活動分野には多様性がある。「地域おこし」が多いのは、地方圏の経済や社会が直面する危機的な現状を反映している。

②組織の特徴

会員制度がある団体は64.6%、会則がある団体は61.1%である。経済企画庁の調査とほぼ同様の結果となっている。団体の活動の広報の仕方については、機関誌や広報誌によるケースが71.2%を占め、多くの団体が自己の活動を広く社会に広報していることが分かる。また、活動方針の決定は、機関決定が56.8%、随時協議するが37.2%となっている。これらのことから、多くの団体で組織的な活動が行われていることが分かる。

③団体の規模

会員数については、1~30名が55.8%と半数以上の団体を占めている。また、31~60名が21.7%であり、60名以下の団体が約8割を占めている。他方、120名以上の団体も13.8%あり、比較的大規模な団体も存在する。常勤のスタッフを有しない団体は72.2%と、多くの団体は常勤者を持たないボランティア型の活動を展開している。したがって、地方圏では、NPO法による法人格を取得した団体が少ないこととも関連して、比較的小規模な団体が多数を占めていることが分かる。

④主な活動の地域

活動の地域は、1市町村が67.6%、複数市町村が8.8%となっており、比較的狭域で活動

図5 地域づくりNPOの実態

設立年		
A=142 %		
～1979年	21	14.8
1980年～	40	28.2
1990年～	81	57.0
会員制度		
A=144		
有り	93	64.6
無し	51	35.4
会則		
A=144		
有り	88	61.1
無し	56	38.9
会員数		
A=138		
1～30名	77	55.8
31～60名	30	21.7
61～90名	4	2.9
91～120名	8	5.8
1201名～	19	13.8
常勤者数		
A=126		
0名	91	72.2
1～5名	13	10.3
6～10名	7	5.6
11名～	15	11.9
活動分野		
A=187		
福祉	48	25.7
環境	23	12.3
文化・教育	29	15.5
地域おこし	57	30.5
その他	30	16.0
活動地域		
A=148		
1市町村	100	67.6
複数市町村	13	8.8
県域	18	12.2
その他	17	11.5
活動経費		
A=134		
～25万円	62	46.3
26～50万円	22	16.4
51～75万円	11	8.2
76～100万円	4	3.0
101～150万円	14	10.4
151～200万円	6	4.5
201万円～	15	11.2
収入源		
A=272		
会費	94	34.6
事業収入	52	19.1

委託金	7	2.6
補助金	84	30.9
その他	35	12.9
広報		
A=159		
機関誌	26	16.4
広報誌	47	29.6
チラシ	40	25.2
その他	46	28.9
計画の決定		
A=148		
機関決定	84	56.8
随時協議	55	37.2
その他	9	6.1
団体にとって直面する課題		
A=358		
資金不足	75	20.9
人材の発掘	70	19.6
担い手の不足	96	26.8
活動場所	25	7.0
情報の不足	25	7.0
行政の影響が大きい	19	5.3
行政との接点不足	17	4.7
法人格等法制度の不備	3	0.8
その他	28	7.8
課題解決のために必要なこと		
A=336		
集金・集人力	45	13.4
組織運営力	80	23.8
企画開発力	47	14.0
コミュニケーション力	37	11.0
コーディネイト力	27	8.0
情報収集力	28	8.3
専門性	53	15.8
簿記・経理等の専門家	2	0.6
その他	17	5.1
行政との具体的な関係		
A=435		
基本財産の出捐	9	2.1
補助金等を支援	83	19.1
委託事業	27	6.2
行政からの出向	10	2.3
審議会に出席	50	11.5
政策提言	17	3.9
陳情・要望	42	9.7
行政内の事務所	30	6.9
公民館等の利用	75	17.2
広報誌への掲載	42	9.7
その他	28	6.4
関係なし	22	5.1

する団体が多い。

⑤団体の経費と収入

活動経費は、25万円未満が46.3%と約半数を占め、26～50万円の16.4%を合わせると62.7%が50万円未満の経費規模になっている。活動の経費を賄う収入については、会費が34.6%と最も多く、次いで補助金が30.9%、事業収入が19.1%となっている。その他も12.9%あるが、この中には寄付金等が含まれていると思われる。

⑥活動開始の時期

活動開始時期は、1990年からが57.0%となっており、経済企画庁の調査の25.5%よりも多く圧倒的多数の団体が比較的最近設立されていることが分かる。

アンケート調査の結果から指摘できることは、地方圏における地域づくりに関するNPOの特徴として、法人格を持たない小規模の団体が多数を占めていること、地域おこし系の団体が多いこと、活動開始時期が1990年以降に集中していることである。

(4) 地域づくりにおけるNPOの抱える課題

さらに、アンケート調査では、各団体が現在抱えている課題や行政に対して期待していることは何かを尋ねた。

まず、調査対象の団体が現在重要な課題と考えていることは、活動の担い手不足が26.8%と最も多く、次いで資金不足が20.9%、人材の発掘・能力開発が19.6%となっており、人材面での課題をあげた団体は、46.4%と約半数を占めている。NPOが活動をすすめる上で、人材面と資金面での課題を解決することが不可欠となっていることが分かる。

また、上記の課題を解決する上で必要なことは、組織運営力が23.8%と最も多く、次いで活動にかかわる専門性が15.8%、企画開発力が14.0%、集金・集人力が13.4%、外部とのコミュニケーション力が11.0%となっている。人材面で課題を抱えている団体の多くは、運営力、専門性、企画力を有する人材の確保の必要性を訴えている。

以上のことから、地域づくり活動を行っている団体の多くは、団体の活動目的を達成する上で、活動資金面での充実もさることながら、専門的な知識を有し活動方針を構想・立案できる人材を不可欠としているのである。

また、これと関連して、活動を推進する上で県や市町村に期待することを尋ねた。回答が多かった順に挙げると次のようになる。第一は、自治体の持っている活動上の情報提供と、NPO側の情報の提供であった。第二は、助成制度の見直し、補助金の支出、業務委託等の資金面での支援である。第三は、自由に利用できる活動拠点の整備、パソコン等の事務機器の提供等のインフラ整備である。第四は、専門家の派遣、講習会や研修会の開催等の人材育成や人材派遣である。第五は、他のNPOとのネットワークづくり、ボランティアコーディネート、窓口の設置等のパイプ役の充実である。すなわち、NPOは、資金の充実から、情報を含むインフラの整備、人材の育成や派遣、パイプ役としての行政の対応まで、行政に対して多面的なニーズを有していることが分かる。

最後に、活動のすそ野を広げていくための具体的な方法について尋ねたところ、最も多くの回答があったのは、NPO同士の連携や地域との連携であった。また、NPOの活動を理解してもらうための啓蒙活動の必要性も指摘されている。さらに、NPOと行政の

ートナーシップを強化することや若者の参加を拡大することも必要であるとする回答がみられた。すなわち、NPOは、活動の発展の基礎として、NPO・地域・行政との連携を重視していることが分かる。

3. 地域づくりにおけるNPOと公的支援の現状

以上のように、地方圏においては、1990年代に入ってから、小規模のNPOが各種の分野で活動を開始している。これらの活動は、住民の日常生活にとって有益なものであり公益性がある。また、NPOがその活動を十分に発揮できるならば、地域社会の質は向上することは間違いなく、地域力を伸ばすことにつながる¹²⁾。しかし、他方で、これらのNPOは、活動を展開する上で、資金面や人材面での課題、活動拠点の確保等ソフト・ハード両面において困難を抱えており、社会的支援を不可欠としている。ここに、行政によるNPO支援の根拠がある。そこで、国と自治体においていかなる公的支援が行われているのかについてみてみよう。

(1) 特定非営利活動促進法（NPO法）

市民活動を行う団体の多くは、これまで、任意団体として活動しており、法人格がないことから、団体名義による不動産登記や銀行口座の開設ができないだけでなく、契約の締結にも困難があり、また社会的な信用も得にくい等の種々の障害が生じていた。

こうした状況を背景として、従来より、民法を改正して、あるいは新規立法を制定して、これらの団体に簡易な手続で法人格を付与する制度を整備すべきであるという主張がなされていた。こうした主張を現実的なものにしたのは、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災であった。この大震災では、救助活動や避難生活への支援において、行政が充分対応できない一方で、市民の自主的なボランティア活動には目を見張るものがあった。

こうした状況の中で、民間非営利団体に簡易な手続で法人格を付与することにより、その活動を活性化するための環境整備が急務であるという認識が急速に広がり、1998年3月19日に「特定非営利活動促進法（NPO法）」が成立した¹³⁾。

NPO法は、民法第34条の公益法人の特別法として制定されたため、民法34条の公益法人との棲み分けをする意味で、幾つかの要件を規定している。第一は、特定非営利活動を行うことを主たる目的とする団体であることである。特定非営利活動とは、保健・医療又は福祉の増進、社会教育、まちづくり、文化・芸術・スポーツの振興、環境の保全、災害救援、地域安全活動、人権の擁護又は平和の推進、国際協力、男女同権参画社会の形成と促進、子どもの健全育成、以上の活動を行う団体の援助である。第二は、営利を目的としないことである。これは、構成員の経済的利益を追求するものではなく、利益があがっても最終的にその利益を構成員に配分しないことを意味する。以下、第三は、社員の資格の得喪に関して不当な条件を付さないこと、第四は、役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、第五は、宗教的・政治的活動を行う団体でないこと、第六は、10人以上の社員を有すること、第七は、暴力団の統制の下にある団体でないこと等である¹⁴⁾。これらの要件を満たした団体は、特定非営利活動法人として認められる。

この特定非営利活動法人の税制は、普通法人と公益法人等との中間的な税制となっている。法人税については、収益事業から生じた所得に課税され、それ以外の事業に係る所得は非課税とされている。収益事業に対する税率は、普通法人と同様に公益法人等のような軽減税率は適用されていない。地方税である道府県民税・市町村民税の法人税割及び事業税についても、収益事業から生じた所得がある場合課税される。均等割についても課税される。また、寄付金税制については、公益法人等のような優遇措置は設けられず、普通法人と同様の扱いとなっている¹⁵⁾。

NPO法によって認証された団体は、2000年12月8日現在2,798団体である。これらの団体の活動分野（法人が定款に記載している分野の数）は、保健・医療又は福祉の増進分野が最も多く796（29.9%）、次いで社会教育分野が555（20.8%）、まちづくりが453（17.0%）、文化・芸術・スポーツが313（11.7%）となっている。これを地域別でみると、東京都が最も多く683、次いで大阪府208、神奈川県197、北海道144となっており、最も少ないのは、徳島県の8である。また、関東、東海、近畿の大都市圏における団体の合計は1,970（70.4%）、その他の地方圏の合計は828（29.6%）となっており、大都市圏に集中している¹⁶⁾。このことは、NPO法によって法人格を取得した団体は、大都市圏におけるNPOが中心であり、地方圏におけるNPOは、法人格の取得には至らない団体が多く存在すること意味している。したがって、これらの団体を支援することが重要な課題となっており、自治体での公的支援がそれに対応する。

（2）自治体におけるNPO条例

経済企画庁『市民活動レポート』によれば、公的支援を必要と答えた団体は、3,363団体（81%）に及んでいる。また、必要とする支援項目は、活動に対する資金援助が76.4%と最も多く、次いで活動拠点の確保・整備が49.2%、備品や機材の提供が47.9%、活動メンバーの研修が44.5%となっている¹⁷⁾。我々の調査からも、NPOが、ハード面とソフト面での公的支援を不可欠としていることが判明している。

このように、NPOは、活動を展開する上で公的支援の必要性を訴えていることが分かる。こうしたNPOの要請に対して、具体的な公的支援としては、上記のNPO法による法人格の付与があるが、法人格を取得したことによって寄附や公的援助が直ちに増えるというのではなく、NPOが抱えている課題の解決にはならない。したがって、法人格付与以外の自治体による公的支援が求められている。

自治体は、NPOの活動環境を整備するために、種々の施策を実施している。主なものは、NPOに関する施策の基本方針の策定や条例の制定、NPOに関する窓口の設置、広報誌等によるNPO活動の啓発、情報提供、人材の確保・育成の支援、サポートセンター等のNPOの活動拠点となる施設の整備、事務機器等の貸与・公共施設の優先利用等の物的支援、資金助成、特定非営利活動法人への法人住民税（均等割）の減免等の9つの領域におけるNPO関連施策である¹⁸⁾。これらの中で、条例の制定は、NPO活動支援に関する体系性と系統性を保障するものとして、各自治体で積極的に取り組まれるようになってきた。そこで、都道府県と市町村におけるNPO条例の現状についてみてみよう。

①都道府県におけるNPO条例

都道府県でNPO条例を設けているのは、北海道、青森県、岩手県、宮城県、福井県、兵庫県、高知県、長崎県の8県である。これらの条例では、社会貢献活動、民間非営利活動、ボランティア活動という用語が使用されているが、内容的には全て不特定多数の利益の増進に寄与することを目的とする活動という意味で使われている。

これらのNPO条例は、総じて理念的・網羅的な条例になっており、都道府県での条例の相場がほぼ作られたと言われている。また、支援施策の具体的な内容を条例に記載する方式ではなく、それを後日策定する総合施策（基本計画、基本方針等）に委ねる総合施策方式を採用していることも特徴であると言われている¹⁹⁾。例えば、「高知県社会貢献推進支援条例」は、第9条で「知事は、第4条の規定により、社会貢献活動に対する支援策を総合的かつ計画的に推進するため、その基本となる計画（「社会貢献活動支援推進計画」）を定めるものとする。」との規定に基づいて、推進計画（10年間、前期・後期）を策定している。NPO団体の抱える課題からみた支援内容は、社会貢献活動を継続的かつ円滑に推進していくために、①活動団体の育成及び組織強化、②活動基盤の整備、③県民や企業に対する社会貢献活動の普及啓発や情報提供にあるとしている。これに基づく基本方針は、①県民、事業者の社会貢献活動の促進、②団体の育成及び活動の充実、拡大、③人づくりの推進、④団体相互の交流、連携の推進、⑤パートナーシップによる新しい地域社会づくりの推進を掲げ、78項目の具体的な支援策を列挙している²⁰⁾。

②市町村におけるNPO条例

市（区）町村のNPO条例は、現在のところ、仙台市、板橋区、横浜市、箕面市の4条例だけである。市（区）町村の条例の特徴は、第一に、できる限り具体的な施策や仕組みを盛り込もうと模索していることである。この点で、都道府県の条例が理念的であるのと対照的である²¹⁾。第二に、行政への動員を志向する条例（動員型）とNPO支援を志向する条例（支援型）とに二極化していることである²²⁾。

動員型条例の例として、自治体がNPOと協力して事業を行う場合の基本原則を示している「横浜市市民活動推進条例」がある²³⁾。この条例の基本的な考え方は、横浜市市民活動推進検討委員会報告書において示された「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）にあり、次のようなものである。これまでの社会は、行政と企業の活動に負うところが大きかったが、市民活動の活発化により、地域の活動が多様な主体によって担われる多元的な社会へと展開しつつあり、行政と市民活動が協働して公共的課題を解決しなければならない。その際、対等、自主性尊重、自立化、相互理解、目的共有、公開の協働の6原則を基本にして、補助・助成、共催、委託、公の財産の使用、後援、情報交換・コーディネート等の方法によって協働を推進するというものである。

さて、この協働型の条例の財政的な意味について検討しておこう。報告書は、行政と市民活動との関係には5つの領域があるとしている。それは、一方で、行政と関係しない市民活動の独自の領域（A）があり、他方で、行政が責任をもって行うべき領域（B）がある。しかし、活動の中には、行政と協働することによってより一層社会的な意味を持つてくる領域（C、D、E）があり、この領域に関して、市民活動と行政が協働する余地がある。なお、A～Eの領域は固定的なものではなく、これまで行政との関係をもつことを避けてきたAからBへ移るものも想定される。また、新しい関係としてEからDへ移ってい

くものも増える可能性がある。しかし、現代において求められる福祉社会の実現と“行政肥大化の抑制”という観点からみると、市民の多様なニーズを行政だけで担うことには限界があり、市民のニーズの多様化や市民活動の活発化が進むにつれ、全体的にはEからA方向への流れとなっていることを認識すべきであるとしている。ここに、横浜市の市民活動推進の基本的な動機が示されている。すなわち、市民活動団体を下請的団体として活用することによって、あるいは、自治体活動をNPO活動によって代替することによって、行政肥大化を抑制することに基本的な目標を設定していることである。

もう一つの動員型条例の例として、公共サービスへのNPOの参入を促進する「箕面市非営利公益市民活動促進条例」がある²⁴⁾。この中で、「市は、公共サービスの実施主体として、その事業の実施に当たっては、非営利公益市民活動団体の参入機会の提供に努めるものとする」（第9条）としており、市の事業委託等を希望するNPOは、あらかじめ登録しておけば、法人格がなくても競争に参加し、市の契約相手になることができることになっている。

こうした横浜市や箕面市の条例にみられるNPOを含めた事業の民間委託については、すでに「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針（新指針）」（1997年11月14日自治事務次官通知）において、「行政運営の効率化、住民サービスの向上等を図るため、民間委託等の実施が適当な事務事業については、地域の実情に応じ、積極的かつ計画的に民間委託等を推進すること。この場合、当該団体における適正な管理監督の下に行政責任の確保、住民サービスの維持向上等が図られることに留意すること。」と示されていた。すでに、自治体は、1994年の「地方公共団体における行政改革推進のための指針」にもとづいて行政改革に取り組んでいたが、新指針はその一層の推進を求めた。新指針は、高コスト構造の是正や公私混合行政協働システムの構築を模索するものであり、行政の効率化を目指す新自由主義的な考え方にもとづいている。

支援型条例の例として、「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」がある。この条例は、総合施策方式を採用しているとともに、市民活動サポートセンターの設置等支援施策を具体的に掲げている。基本施策の内容は、活動の場所の整備、相互の連携・交流の促進、情報の収集・提供、人材の育成、活動資金、保険制度、市民参加の促進等を盛り込み、全般的なNPO支援を目指している²⁵⁾。支援型条例は、NPO活動を自治体活動や民間営利活動と並ぶ、サードセクターとして育成しようとするものである。

4. 公的支援の課題

以上、NPOに対する公的支援の現状を、国と自治体の各レベルでの施策をみてきたが、ここで、それぞれについて今後の課題をまとめてみよう。

(1) 特定非営利活動促進法（NPO法）と優遇措置

NPO法の付帯決議では、特定非営利活動法人の活動実態等を踏まえつつ、その推進・支援のための税制等を含めた制度の見直しを施行後2年以内に検討して結論を得るとして

いた。経済企画庁の調査でも、税制優遇措置が必要と回答した法人は95.2%を占め、必要な税制優遇措置として最も多く挙げられたのは「寄付金の所得控除、又は損金算入など寄付者に対する優遇措置」であり、次いで「特定非営利活動に係る事業に対する法人税の減免」となっており、NPO法が当初から抱えていた税制上の課題が再確認されている²⁶⁾。

税制の見直しの焦点は、寄付金の所得控除（損金算入）と収益課税の減免である。まず、寄付金の優遇措置についてである。これについては、2000年12月14日に発表された与党3党の平成13年度税制改正大綱に示されている。大綱は、NPO法人のうち一定の要件を満たした認定NPO法人の活動を政策的に支援するために、認定NPO法人に寄附した個人に一定の額まで所得控除を認めること、寄附した企業には損金算入できる限度額を拡大すること、相続または遺贈によって財産を取得したものがその財産を寄附した場合には相続税の課税対象としないこと、以上の3点の特例措置を盛り込んでいる²⁷⁾。

しかし、この認定要件は現実的ではなく、山岡義典氏によれば、ほとんどの法人は対象にならずその効果は限定的であるとされている²⁸⁾。何故ならば、活動実態に着目した認定要件として、次の2つの要件を挙げているからである。第一は、NPO法人の総収入金額に占める寄付金や助成金の額の割合が3分の1以上であることである。この要件は、例えば総収入1,200万円の法人の場合400万円以上の寄付金に相当する。しかし、現実には、多くのNPO法人は、自立した運営を目指して自主事業や受託事業を行い、それらの収入を基礎としてさらに寄付金を集めて貢献活動を行っており、寄付金の割合が3分の1に満たなくても寄付金の意義は大きい。第二は、一者からの寄付金や助成金は、寄付金総額の2%を超えて寄附金額に参入できないとしていることである。この要件は、400万円の2%、すなわち8万円以上の寄付金は参入されないことを意味し、まとまった寄付金を集める努力を自制させてしまう。また、第三は、3,000円以下の寄付金も参入できないとしていることである。これでは、小口の寄付金を集めるインセンティブが働かない²⁹⁾。

次に、収益課税の減免は、今回は見送られた。その理由として、政府税制調査会答申は、公益法人等に対する軽減税率は基本税率との格差を縮小する方向で検討していくことが課題となっていること、及びNPO法人の実態に照らして真に有効な措置になり得るかどうかが検討を要することを挙げている³⁰⁾。また、大蔵大臣は、社会福祉法人の免税は、厳しい規制をかけ公益性が高いためであるが、NPOを同列には扱えないとの理由で拒否している³¹⁾。

このように、現段階でのNPO税制の見直しは、NPO活動を促進するような優遇措置にはなっておらず、不十分である。

(2) 市町村における支援型NPO条例の制定

上記でみたように、自治体のNPO条例は、現段階では都道府県で先行している。しかし、一方で、NPOの活動領域が狭域的な市町村に根ざしていることや、NPOが地域や行政との連携を標榜していること等を勘案すると、これからのNPO支援は市町村での条例が重要な役割を担わざるを得ない。他方で、広域的な対応が可能な都道府県での条例も不可欠である。したがって、自治体の条例は、都道府県と市町村の役割分担（棲み分け）を視野に入れた内容でなければならない。

では、どのような役割分担が必要なのか。これについては、市町村のNPO担当者に行ったアンケート調査の結果が示唆的である。このアンケート調査は、市町村とNPOの係わり現状について、1997年12月に、宮崎県下の44市町村の企画担当課に対して行ったものである。回収率は、68.2%である³²⁾。これによると、行政とNPOの密接度の違いに応じた役割分担が理想的であることが分かる。例えば、都道府県は、広域的な取組の環境整備、各団体間の連携支援、国からの情報提供・国への情報提供といった役割を担い、市町村は、個別のNPOへの支援、NPOと県との連携、NPOへの各種情報提供とNPOからの情報の県への提供、域内の意見集約等の役割を担うとした意見が多く見られた。こうした役割分担を前提にして、市町村におけるNPO条例を制定することが、自治体レベルでの公的支援の第一の課題である。

さらに重要なことは、その際、支援型の条例を目指すことである。これが、自治体レベルでの公的支援の第二の課題である。何故なら、地域社会の質を高め地域力を伸ばすためには、NPO活動をサードセクターとして育て、地域社会に必要なサービスの量と質を確保しなければならないからである。この点で、動員型の条例は、行政の肥大化を抑制することを推進的な動機としており、サービスの量と質の確保を目指すものではなく、場合によっては、自治体活動をNPO活動で代替することによって、サービスの量と質を低下させることになりかねないからである。

では、市町村における支援型のNPO条例には、如何なる項目が盛り込まれる必要があるのか。先に見たように、地域づくりにおけるNPOは、行政に対して、資金面、インフラ面、人材面、行政の対応面にわたって多面的なニーズを有している。これらのニーズに対して、市町村が如何に対応するのがポイントになる。そこで、まとめとして、市町村へのアンケート調査をもとに、これらのニーズに対する市町村の対応の現状を整理しつつ課題を挙げておこう（図6）。

①NPOの財政基盤充実

NPOは、財政基盤が弱く、事務所の確保や専従職員を確保するための人件費の不足などに危機感を持っている。その意味で、行政からの資金面での援助は重要である。アンケート調査では、市町村が実施している援助の内、補助金による助成が80%、基金による助成が16.7%、公共施設の利用料の減免措置が53.3%、公共施設の優先利用が26.7%となっている。現状では、補助金による助成が最も多く、次いで公共施設の利用料の減免措置・優先利用の実施となっている。

業務委託は、13.3%の市町村で実施されているが、実施する予定はないという市町村が86.7%と多い。NPO側と市町村側の双方において、予想以上に業務委託の事例は少ない。このことは、市町村が、NPOを動員するスタンスを取っていないことを示している。

また、物的支援は3.3%と少ない。先のNPOへのアンケート調査によれば、機器等の提供に対する要望が見られたことから、物的支援を充実することが求められる。

②NPOの活動の場の確保

NPOの活動拠点の確保、団体相互間の情報交換、連携等の支援を効率的に行いうる場所として、NPOサポートセンターやボランティアセンターは重要である。

最近、市町村や都道府県でサポートセンターの設立が相次いでいる。市町村では、鎌倉

図6 宮崎県内市町村のNPO支援の取り組みの実態

■ NPOの財政基盤充実のための施策についておうかがいします。

問1 貴市町村は、NPOに、補助金による助成を行っていますか。

1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
24	0	6	0	30
80.0	0.0	20.0	0.0	100.0

問2 貴市町村は、NPOに、基金による助成を行っていますか。

1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
5	2	21	2	30
16.7	6.7	70.0	6.7	100.0

問3 貴市町村は、NPOに、物的支援を行っていますか。

1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
1	0	28	1	30
3.3	0.0	93.3	3.3	100.0

問4 貴市町村は、NPOに、公的施設の利用料の減免措置を行っていますか。

1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
16	2	12	0	30
53.3	6.7	40.0	0.0	100.0

問5 貴市町村は、NPOに、公的施設の優先利用を行っていますか。

1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
8	5	16	1	30
26.7	16.7	53.3	3.3	100.0

問6 貴市町村は、NPOに、業務委託を行っていますか。

1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
4	0	26	0	30
13.3	0.0	86.7	0.0	100.0

■ NPOの活動の場の確保のための施策についておうかがいします。

問7 貴市町村は、NPOのための活動サポートセンターを開設していますか。

1. 開設	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
7	4	19	0	30
23.3	13.3	63.3	0.0	100.0

問8 貴市町村は、NPOのためのボランティアセンターを開設していますか。

1. 開設	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
13	4	12	1	30
43.3	13.3	40.0	3.3	100.0

問9 サポートセンタ/ボランティアセンターの運営形態についてお答え下さい。

1. 直営	2. 社協に委託	3. NPOに委託	4. その他	合計
3	13	0	5	21

	14.3	61.9	0.0	23.8	100.0
■ NPO活動の啓発のための施策についておうかがいします。					
問10 貴市町村は、NPO活動の啓発のために広報を発行していますか。					
1. 発行	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計	
9	5	15	1	30	
30.0	16.7	50.0	3.3	100.0	
問11 貴市町村は、NPO活動のために、表彰・顕彰を行っていますか。					
1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計	
7	3	20	0	30	
23.3	10.0	66.7	0.0	100.0	
■ NPO活動に関する情報提供についておうかがいします。					
問12 貴市町村は、NPOの情報を住民へ提供していますか。					
1. 提供	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計	
21	5	3	1	30	
70.0	16.7	10.0	3.3	100.0	
問13 貴市町村は、NPOに行政情報を提供していますか。					
1. 提供	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計	
16	5	8	1	30	
53.3	16.7	26.7	3.3	100.0	
■ NPO同士の連携強化のための施策についておうかがいします。					
問14 貴市町村は、NPO同士の連携強化のために施策を行っていますか。					
1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計	
12	7	11	0	30	
40.0	23.3	36.7	0.0	100.0	
■ 人材育成のための施策についておうかがいします。					
問15 貴市町村は、人材育成のための施策を行っていますか。					
1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計	
19	2	7	2	30	
63.3	6.7	23.3	6.7	100.0	
問16 貴市町村は、ボランティア育成のための施策を行っていますか。					
1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計	
13	3	13	1	30	
43.3	10.0	43.3	3.3	100.0	
■ NPOに関する施策推進のための体制整備についておうかがいします。					
問17 貴市町村は、NPOに関する総合窓口を設置していますか。					
1. 設置	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計	
2	3	24	1	30	
6.7	10.0	80.0	3.3	100.0	
問18 貴市町村は、NPOに関する庁内連携組織を設置していますか。					

1. 設置	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
0	2	27	1	30
0.0	6.7	90.0	3.3	100.0

問19 貴市町村は、NPO活動に関する施策の基本方針を策定していますか。

1. 策定	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
1	4	24	1	30
3.3	13.3	80.0	3.3	100.0

■職員の研修についておうかがいします。

問22 貴市町村は、職員の研修を行っていますか。

1. 実施	2. 予定がある	3. 予定はない	4. 無回答	合計
4	8	18	0	30
13.3	26.7	60.0	0.0	100.0

市が、1998年5月に鎌倉地区と大船地区にNPOサポートセンターを市施設として開設し、市民運営を実施することになっている³³⁾。東京都分寺市では「NPO研修・情報センター」が開設された³⁴⁾。その他、京都、札幌、福岡も開設予定である³⁵⁾。都道府県では、神奈川県が「かながわ県民活動サポートセンター」を設立した他、三重県、埼玉県、兵庫県などで計画中である³⁶⁾。

アンケート調査では、ボランティアセンターについては、43.3%の市町村で社会福祉協議会内の施設に開設し、13.3%の市町村で開設予定となっている。NPOサポートセンターについては、36.6%の市町村で開設及び開設予定となっている。しかし、他方で、ボランティアセンターについては40%、NPOサポートセンターについては63.3%の市町村が開設の予定はないと回答している。今後、多様な団体の相互交流を促し、ネットワーク構築を促進する観点から、幅広い活動分野に対応する総合的なNPOサポートセンターが重要となることを考慮すれば、再考されなければならない。

③啓発・情報の提供

NPOの社会的な認知度を高めるためには、行政による啓発活動が望まれるが、アンケート調査では30%の市町村が広報等を通じて行っている。また、表彰・顕彰制度を行っているのは23.3%であった。

NPOの情報を住民へ提供している市町村は70%、NPOに行政の情報を提供している市町村は53.3%となっている。しかし、26.7%の市町村で、NPOへの行政情報を提供する予定はないと回答している点は、NPOと行政のパートナーシップの形成にとって障害になりかねず、情報の提供を積極的に行わなければならない。

④人材の育成

NPOの継続・発展にとって人材の育成は重要な要素である。アンケート調査では、63.3%の市町村が人材育成を行っており、ボランティア育成も43.3%の市町村が実施している。NPOへのアンケート調査でも、運営力、専門性、企画力を有する人材の確保の必要性が高いことが判明しており、行政による人材育成・派遣が求められる。

⑤自治体の体制整備

NPOの担当部局は、ボランティア関係は福祉課、地域づくり関係は企画課、国際交流関係は企画課、観光関係は商工課等で分担されている事例が圧倒的に多い。また、総合窓口については80%、庁内連携組織については90%の市町村で設置する予定がないと回答している。したがって、現在のところ庁内で連携して対応する体制取られていないし、今後体制を整備する予定もないのが現状である。NPO施策の基本方針については、16.6%の市町村が、策定または策定予定となっているのに対して、80%の市町村が予定がないと回答している。また、パートナーシップを図るための職員研修については、実施している市町村が13.3%、予定がある市町村が26.7%であるのに対して、予定がない市町村が60%ある。

行政のNPOのニーズへの対応の内、自治体内部の体制整備が最も消極的な対応となっている。しかし、既に2市町村で総合窓口を設置しており、さらに3市町村で設置する予定があり、また2市町村で連携組織の設置を予定しており、それらが実現すれば先進的な事例となる。

おわりに

以上、地域づくりにおけるNPOの役割と地域政策について考察してきた。地域づくりにおけるNPOの活動は、公益性を有するとともに、民間営利活動でも自治体活動でもない新たなシステムとして、すなわちサードセクターとして、地域社会の質の向上を促進する地域力でもある。

したがって、自治体は、NPOの活動を自治体活動の代替システムとして活用するためではなく、それを支援することによりサードセクターを育て、もって地域力を引き出すための地域政策を確立することが求められている。そのためには、市町村レベルでの支援型のNPO条例の策定が不可欠となっている。

(注)

- 1) 筆者は、これまでに、拙稿「分権時代の公共投資と地方自治—地方単独事業を中心に—」(日本地方財政学会編『高齢化時代の地方財政』勁草書房、1998年)において、地域づくりにおける地域づくり団体の役割に関して考察した。
- 2) レスター・M・サラモン著 入山映訳『米国の非営利セクター入門』ダイヤモンド社、1994年、55-59頁。
- 3) 同上、21-23頁。
- 4) 経済企画庁国民生活局編『市民活動レポート』大蔵省印刷局、1997年。
- 5) 地域づくり団体全国協議会編集/財団法人地域活性化センター協力『全国地域づくり団体プロフィール集』1995年。
- 6) ボランティア団体については宮崎県環境生活課調べ、地域づくり団体については宮崎

県地域振興課調べ。

- 7) 国土庁『国土レポート94』大蔵省印刷局，1994年，39-41頁。
- 8) 過疎地域活性化研究会編『過疎対策の現況 平成10年度版』1999年，169-171頁。
- 9) 保母武彦「過疎地域の自治体財政」（内藤正中編『過疎問題と地方自治体』多賀出版，1991年，148-149頁。
- 10) 自治省『地方財政白書 平成12年版』2000年，27-33頁。
- 11) 本アンケート調査は，1999・2000年度科学研究費補助金（基盤研究C）助成研究である「地域づくりにおける民間非営利団体（NPO）の役割に関する実証的研究」（代表：入谷貴夫）において，1999年11月に実施した『岐阜県・宮崎県・鹿児島県，3県合同民間非営利団体（NPO）実態調査』である。
- 12) 地域力という用語を最初に使用したのは，松田之利・西村 貢編『地域学への招待』世界思想社，1999年である。
- 13) 橋 幸信『知っておきたいNPO法』大蔵省印刷局，2000年，2-3頁。
- 14) 堀田 力・雨宮孝子編『NPO法コンメンタール』日本評論社，1999年，11-12頁。
- 15) 橋前掲書，86-87頁。
- 16) 経済企画庁特定非営利活動促進法に基づく認証数調べ。
- 17) 前掲『市民活動レポート』，37頁。
- 18) 自治省市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究会『市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告』2000年7月，24頁。
- 19) 松下啓一「NPO協働・支援条例の現状と課題」（東京市政調査会『都市問題』第91巻第1号，2000年1月）32-33頁。
- 20) 「高知県社会貢献推進支援条例」より。
- 21) 松下啓一前掲論文，34頁。
- 22) ここで，動員型とは，自治体が自治体の固有の活動をNPOの活動によって代替するために，NPOを動員するという意味で使用している。
- 23) 「横浜市市民活動推進条例」より。
- 24) 「箕面市非営利公益市民活動促進条例」より。
- 25) 「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」より。
- 26) 経済企画庁国民生活局編『特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査』2000年6月，7頁。
- 27) 政府与党平成13年度税制改革大綱（2000年12月14日）より。
- 28) 『朝日新聞』2000年12月20日付け。
- 29) また，自治体においても，寄付金について，行政から独立した公益性認定諮問機関による判断の下で，その金額を住民税の課税対象所得から控除する制度を条例で設ける提案が行われている（国と地方の税制を考える会「地方自治体におけるNPO税制について」2000年11月）。
- 30) 政府税制調査会「平成13年度の税制改正に関する答申」（2000年12月13日）より。
- 31) 『毎日新聞』2000年8月17日付け。

- 32) このアンケート調査結果の分析については、拙稿「『宮崎県の地方公共団体と民間非営利団体（NPO）のかかわりの現状に関する調査』結果について」（宮崎大学『地域共同研究センター年報』第4号，1998年）を参照。このアンケート調査は，宮崎大学地域共同研究センターのプロジェクト研究（代表：入谷貴夫）として，宮崎県下の44市町村に対して1997年12月に実施した。
- 33) 鎌倉市市民生活課『鎌倉パートナーズ』第7号，1998年1月20日。
- 34) 『朝日新聞』1998年1月29日付け。
- 35) 『日本経済新聞』1998年2月16日付け。
- 36) 同上。