

市区町村の課題解決に向けたNPO等 事業者の資金確保に関する調査研究

平成28年 3 月

一般財団法人 地方自治研究機構

目 次

| | |
|---|------------|
| 序章 調査研究の概要 | 1 |
| 1 調査の目的..... | 3 |
| 2 調査内容..... | 4 |
| 3 調査体制及び調査のスケジュール..... | 5 |
| 第1章 全国自治体向けアンケート調査 | 9 |
| 1 全国自治体向けアンケート調査..... | 11 |
| 第2章 特徴ある取組事例 | 73 |
| 1 愛知県一宮市の取組 ―「市民が選ぶ」市民活動支援制度―..... | 75 |
| 2 福岡県大野城市の取組 ―大野城市コミュニティセンター事業―..... | 85 |
| 第3章 広域連携の取組事例 | 99 |
| 1 愛知県知多地域5市5町の取組 ―知多地域成年後見センター―..... | 101 |
| 第4章 融資制度に関する取組事例 | 107 |
| 1 愛知県名古屋市における取組 ―コミュニティ・ユース・バンク momo―..... | 109 |
| 2 東京都立川市における取組 ―多摩信用金庫「たましんNPO事業支援ローン」―..... | 116 |

| | |
|-----------------------------------|------------|
| 第5章 英国コンパクト制度 | 125 |
| 1 英国のコンパクト制度の概要 | |
| —NPOの下請け化を防止するための政府との対等な協約— | 127 |
| 2 あいち協働ルールブック 2004 | |
| —NPOと行政の協働促進に向けて— | 133 |
| 第6章 行政と民間の連携 | 161 |
| 1 地方自治体におけるNPO法人への支援のあり方 | 163 |
| 2 民間と行政の連携のあり方 | 165 |
| 委員レポート | 171 |
| 委員名簿 | 177 |

序章 調査研究の概要

1 調査の目的

少子高齢化の進展による人口減少・超高齢化社会の到来は、それぞれの地域が自己決定・自己責任の下で地域の課題解決に取り組む必要性和重要性を問いかけている。かつては、地域の課題解決は主に自治会等の地縁組織が担っていたが、近年では、地域貢献のみならず事業継続のための収益確保も目的とした「新たなNPO法人」により解決されているといっても過言ではない状況にある。しかし、このような事業者は、事業の志の高さに反して経営基盤が脆弱であることが多く、資金の調達が大きな課題となっている。

本調査研究は、地域住民、金融機関、行政等が連携して課題解決に向けて事業を展開する事業者に資金を提供する一方で、事業者による地域の課題解決という社会的な利益を住民が享受する「民間資金の確保」に関する調査研究であり、地域の課題解決を目指す事業者に対し、資金的に支援するための制度、及びそれらの制度の利点と課題等について研究し、その中で、市区町村の果たすべき役割を検討することを目的とするものである。

具体的には、地域の課題解決に取り組む事業者を支援するための税、寄附や助成を財源とする「NPO基金」等の市区町村における制度、及びNPOバンク（注1）やコミュニティファンド（注2）と呼ばれる非営利金融機関による融資制度等が挙げられる。

（注1）NPOバンクとは

市民が自発的に出資した資金により、地域社会や福祉、環境保全のための活動を行うNPO等に融資することを目的に設立された「市民の非営利バンク」のことで、「金融NPO」「市民金融」などとも呼ばれている。最初のNPOバンクは1994年に設立された「未来バンク事業組合」（東京都）で、以後全国各地に続々と誕生している。

（注2）コミュニティファンドとは

課題解決に取り組む民間事業に対して、住民が少額出資をして運営されるファンド（資金）のことをいう。

2 調査内容

(1) 市区町村の支援策に関する調査研究

- ①民間活動支援の概要
- ②民間活動支援に対する全国市区町村の取組状況
- ③市区町村における特徴ある取組事例1 愛知県一宮市
- ④市区町村における特徴ある取組事例2 福岡県大野城市

(2) 複数の市町村と広域的に連携しているNPO法人に関する調査研究

- ①先行的な取組事例調査 NPO法人知多地域成年後見センター

(3) 金融機関等による融資制度に関する調査研究

- ①先行的な取組事例調査 多摩信用金庫
- ②先行的な取組事例調査 コミュニティー・ユース・バンク momo

(4) 英国コンパクト制度に関する調査研究

- ①英国コンパクト制度の概要
- ②日本版コンパクト制度 あいち協働ルールブック

(5) 民間と行政との連携のあり方に関する調査研究

- ①自治体におけるNPO法人への支援のあり方
- ②民間と行政の連携のあり方

3 調査体制及び調査のスケジュール

(1) 調査体制

①実施主体

本調査研究は、一般財団法人地方自治研究機構の自主研究として実施した。

②実施体制

本調査研究では、学識経験者、行政関係者で組織する「市区町村の課題解決に向けたNPO等事業者の資金確保に関する調査研究委員会」（以下「委員会」という。）を設置し、調査方法や調査結果の分析などについて、様々な観点から議論を行いながら、調査研究を実施した。

この委員会の下に、一般財団法人地方自治研究機構（調査研究部）及び基礎調査機関である株式会社ジックで構成する事務局を設置し、委員会での審議に必要な資料の収集及び各種調査を実施した。

(2) 調査研究スケジュール

●平成27年5月25日（月） 第1回委員会

- 1 調査研究企画書
- 2 市区町村における特色ある取組事例報告
愛知県一宮市
- 3 全国自治体向けアンケート調査票

●平成27年9月8日（火） 第2回委員会

- 1 NPO法人に関する税
- 2 先行的な金融機関等の取組事例
多摩信用金庫の取組
- 3 全国市区町村向けアンケート調査結果

●平成 27 年 12 月 14 日（月） 第 3 回委員会

- 1 市区町村における特色ある取組事例
福岡県大野城市
- 2 複数の市町村と広域的に連携している N P O 法人の取組事例
N P O 法人知多地域成年後見センター
- 3 英国のコンパクト制度
①英国コンパクト制度の概要
②日本版コンパクト制度 あいち協働ルールブック
- 4 民間と行政の連携のあり方
①自治体における N P O 法人への支援のあり方
②民間と行政の連携のあり方

平成27年度マネジメント研究会 調査研究企画書

市区町村の課題解決に向けたNPO等事業者の資金確保に関する調査研究
 — 地方創生の鍵を握る民間活動との連携を活性化するには、資金的支援の多様化が重要である —

【調査目的】

少子高齢化の進展による人口減少・超高齢化社会の到来は、各地域が自己決定・自己責任の下で地域の課題解決に取り組み、重要性を問いかけていく。本調査研究は、地域の課題解決を目指す事業者に対する資金的支援するための制度、及びそれらの制度の利点と課題等について調査研究し、その中で、市区町村の実たすべき役割を検討することを目的とする。

市区町村による支援策

支援状況及び独自制度

- 1 民間活動支援の概要
 - (1) 支援の対象である民間活動の定義
 - (2) 民間活動との連携に対する考え方
 - (3) 民間活動の支援の現状
- 2 民間活動支援に対する考え方や
 ※ **介護事業支援や若者・女性による創業等に注目したい**
 - (1) 民間活動との連携に対する考え方
 - (2) 民間活動への支援体制
 - (3) 民間活動に対する支援内容
 - ・ 支援事例 ・ 指針 ・ 情報ネット
 - ・ 拠点型奨励事業制度 ・ NPO経営強化支援
 - ・ 人材育成支援 ・ 駅前促進補助
 - ・ 本拠地型奨励事業 ・ 駅前促進補助
 - (4) 民間活動に対する資金的支援の方法
 - (5) ※ **市区町村による創業者（中）企業向け）の現状も把握したい**
 - (6) 支援実績のある民間活動の概要
 - (7) 今後の対応
- 3 特徴ある市区町村の取組事例
 - 1 愛知県一宮市 市民が選ぶ市民活動支援制度
 - 2 千葉県那珂市 オオバンあひこ市民債
 - 3 北海道札幌市 市民まちづくり活動促進基金
 - 4 茨城県立間市 地産不インメント制度
 - 5 東京都杉並区 杉並区NPO支援基金
 - 6 大府府地田市 公益活動促進基金
 - 7 千葉県市川市 1%支援事業
 - 8 静岡県 一社一村しずおかわ運動認定制度

全国市区町村向けアンケート調査

規模別・地域別
 実施状況の把握

民間団体による支援策

コミュニティファンド

- 1 コミュニティファンド
 - 子育てしやすい環境づくり、商店街の活性化、地域の安全対策、一人暮らしの高齢者の安否確認、里山の保全等、行政だけでは対応しきれない地域課題に取り組み民間事業者に活動資金の支援を行うことを目的として、住民が少額出資して運営される基金のこと。
 - 1980年代には公益信託を活用した「シビックトラスト」、1990年代には大阪コミュニティ財団が、住民の資金を地域に還元する仕組みとして登場し、一定の資金を基金としてプールし、その運用益をもって助成を行っていったが、最近の低金利の現状を反映して、恒常的に寄付等の資金を調達し、基金として再配分して使い切るタイプのコミュニティファンドも登場しつつある。
- 2 全国の取組事例
 - 1 大分県大分市 近所の底力再生事業
 - 2 千葉県柏市 音楽ファンデーション
 - 3 北海道帯広市 北海道グリーンファンデーション
 - 4 青森県野辺村町 グリーンエネルギー普及

金融機関等による融資制度

- 1 金融機関による融資支援
 - 近世、信用金庫・信用組合・商工会議所・専門的アドバイザーが連携し、女性・若者・シニアによる地域に根ざしたビジネスを支援する融資制度が始まっている。
 - 地域資源活用型ビジネスや都市問題解決型ビジネス等、地域への貢献を目的としたビジネスを対象とし、低利融資・事業計画アドバイザー、ポーターをネットワーク化して提供する制度である。現状は、東京圏による社会実験的取組であるが、全国的に普及する可能性も秘めている。
- 2 NPOバンク
 - NPOバンクは、住民が自発的に出資した資金により、地域社会や福祉、環境保全のための活動を行うNPOや個人などに融資することを目的に設立された「市民の非営利バンク」で、出資者にとっては元本保証がない、出資金を自由に引き出せない等のデメリットもあるが、豊かに付いた形でお金が運用されることが最大の魅力となっている。
- 3 全国自治体の取組状況
 - 1 東京都 地域中小企業応援ファンド事業
 - 2 東京都 女性・若者・シニア創業サポート事業
 - 3 知多信用金庫 夢サポート
 - 4 愛知県 コミュニティ・ユース・バンク nuno

住民出資・寄附等

- 1 住民出資・寄附等
 - 住民自らの出資によるまちづくり株式会社等の設立、クラウドファンディングによる寄附金の確保等、様々な支援策を検討する。
- 2 全国の取組状況
 - 1 鳥取県雲仙市 株式会社吉田村
 - 2 わたせクラウドファンディング
 - 3 地域助成会いネットワーク
 - 4 NPO法人まほらなびネットワーク
 - 5 横浜移動クラウドファンディング

海外NPOに関する調査

英国における自治体とNPOのパートナーシップ協定「コンパクト」を文獻にて調査する

NPO向けヒアリング調査

NPO等事業者の活動を促進するために有効な支援策

- 1 NPO等事業者の活動が効果的な分野
- 2 NPO等事業者の活動を支える有効な支援策
- 3 小規模自治体においてNPO等事業者の活動を促進するための支援策

先進的な取組事例の現地調査

小規模自治体における
 広域連携NPOの可能性の検討

第1章 全国自治体向けアンケート調査

1 全国自治体向けアンケート調査

(1) 調査目的

近年の少子高齢化の進展による人口減少・超高齢化社会の到来は、各地域が自己決定・自己責任の下で地域の課題解決に取り組む必要と重要性を問いかけている。一方で地域の課題解決に向け、高い志を持ちながらも資金的に困窮し、援助を必要とするNPO法人が多く存在している。このような状況下において、自治体のNPO法人に対する考え方及び資金的に支援するための制度等の実態を把握するため、全国の自治体にアンケート調査を実施した。NPO法人の支援に積極的な自治体が支援する利点や課題について、どのように考えているのか調査研究し、その中で自治体の果たすべき役割を検討する。

(2) 調査方法

- ①調査対象：全国の市区町村
- ②サンプル数：1,741 団体
- ③調査方法：郵便による発送回収
- ④調査期間：調査票の発送日 平成 27 年 6 月 22 日
調査票の回収期間 平成 27 年 6 月 22 日～7 月 31 日
- ⑤回答数：全体 790 票(回収率 45.4%)

■自治体規模別集計（回収率）

| | |
|-----------------------|--------------|
| 人口 30 万人以上の市区 | 54 票(65.1%) |
| 人口 10 万人以上 30 万人未満の市区 | 103 票(50.3%) |
| 人口 10 万人未満の市区 | 265 票(50.8%) |
| 町村 | 368 票(39.5%) |

■地域別集計（回収率）

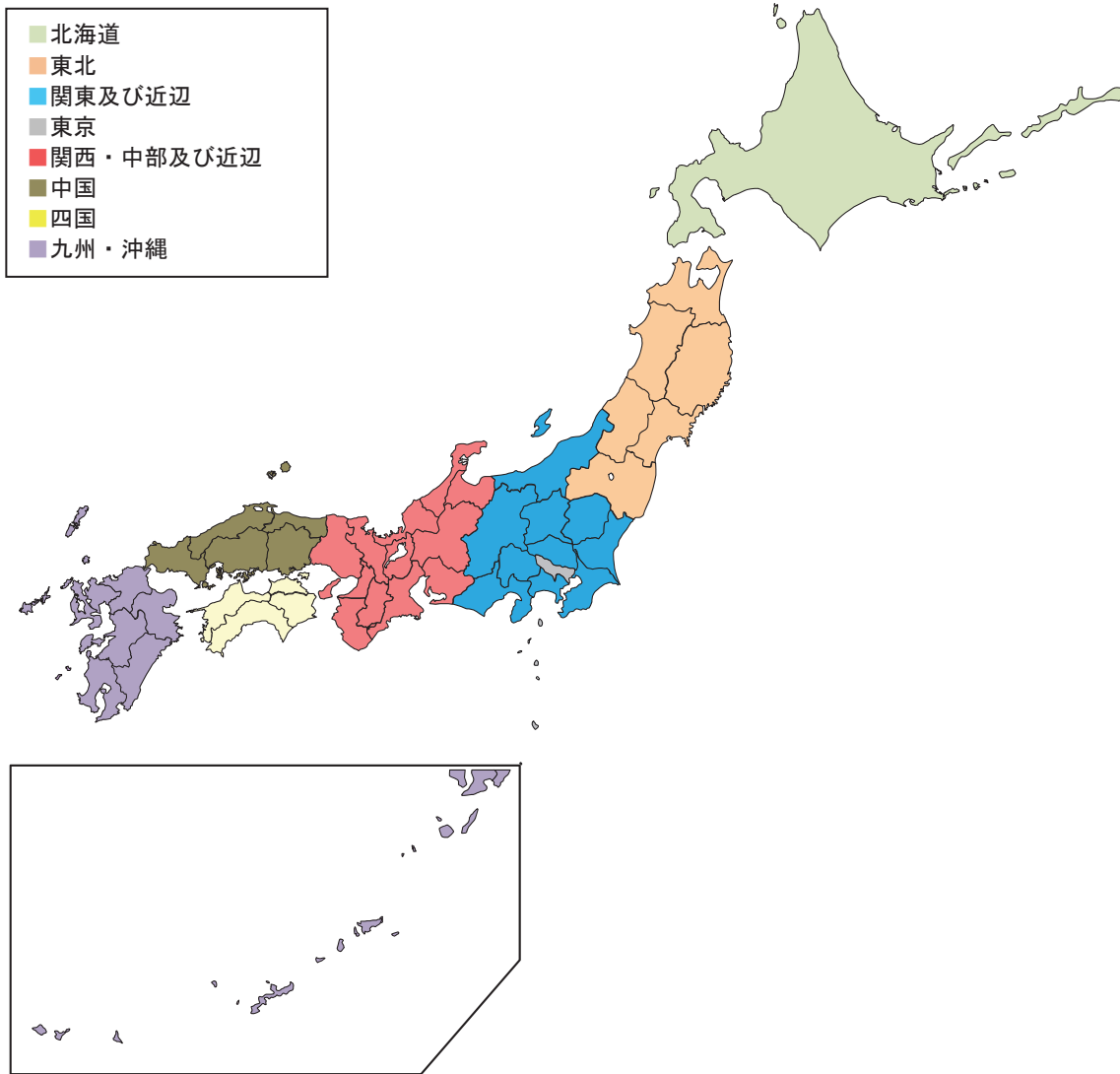
| | | | |
|--------|--------------|-----------|--------------|
| 北海道 | 83 票(46.4%) | 関西・中部及び近辺 | 150 票(40.1%) |
| 東北 | 109 票(48.0%) | 中国 | 47 票(43.9%) |
| 関東及び近辺 | 206 票(48.7%) | 四国 | 37 票(38.9%) |
| 東京 | 28 票(45.2%) | 九州・沖縄 | 130 票(47.4%) |

※「関東及び近辺」に“東京”の数値は含めないものとする

- ⑥有効回答数：質問 1 …… 790 票
- 質問 2 …… 788 票
- 質問 3 …… 786 票
- 質問 4～7 …… 772 票

⑦留意点：比率の計算において「その他」及び「無回答」は母数に含めている。回答項目としては表示しないものとする。

※地域別集計は以下の区分とする。



| 県コード | 自治体名 | 県コード | 自治体名 | 県コード | 自治体名 | 県コード | 自治体名 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 01 | 北海道 | 13 | 東京都 | 25 | 滋賀県 | 37 | 香川県 |
| 02 | 青森県 | 14 | 神奈川県 | 26 | 京都府 | 38 | 愛媛県 |
| 03 | 岩手県 | 15 | 新潟県 | 27 | 大阪府 | 39 | 高知県 |
| 04 | 宮城県 | 19 | 山梨県 | 28 | 兵庫県 | 40 | 福岡県 |
| 05 | 秋田県 | 20 | 長野県 | 29 | 奈良県 | 41 | 佐賀県 |
| 06 | 山形県 | 22 | 静岡県 | 30 | 和歌山県 | 42 | 長崎県 |
| 07 | 福島県 | 16 | 富山県 | 31 | 鳥取県 | 43 | 熊本県 |
| 08 | 茨城県 | 17 | 石川県 | 32 | 島根県 | 44 | 大分県 |
| 09 | 栃木県 | 18 | 福井県 | 33 | 岡山県 | 45 | 宮崎県 |
| 10 | 群馬県 | 21 | 岐阜県 | 34 | 広島県 | 46 | 鹿児島県 |
| 11 | 埼玉県 | 23 | 愛知県 | 35 | 山口県 | 47 | 沖縄県 |
| 12 | 千葉県 | 24 | 三重県 | 36 | 徳島県 | | |

(3) アンケート結果の概要

| 質問番号 | 概要 |
|------|---|
| 質問 1 | <p>【NPO法人の件数 n=790】</p> <p>質問 1 は、市区町村内に主たる事務所を有するNPO法人の件数について聞いており、全体的に人口規模の大きい都市型の自治体にNPO法人数が集中している実態が浮かび上がった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「質問 1 (1) 市区町村内に主たる事務所を有するNPO法人の件数」は、全体の平均が 36.1 件であるが、“町村”の平均が 3.8 件であったのに対し、“人口 30 万人以上の市区”は 289.4 件と非常に大きな差があった。 ・「質問 1 (2) 指定管理者に指定しているNPO法人の件数」は、全体の平均が 0.9 件と 1 件に満たない件数ではあるが、“町村”の平均が 0.3 件であったのに対し、“人口 30 万人以上の市区”は 3.0 件と 10 倍の差となった。 ・「質問 1 (3) パートナー（シップ）協定を締結しているNPO法人の平均件数」も全体の平均が 0.17 件と非常に少ない件数であったが、“町村”の平均が 0.01 件と 0 に近い件数であったのに対し、“人口 30 万人以上の市区”は 1.83 件であった。 |
| 質問 2 | <p>【NPO法人の活動についての考え n=788】</p> <p>質問 2 は、NPO法人の活動を様々な角度から必要と思っているのか、必要と思っている場合はどのような活動分野かを聞く設問となっており、(1)～(4)まで“必要である”という回答が 50%を超えた。中でも「(1) 地域の課題を解決するために」は全体の 89.5%が“必要である”と回答した。活動分野（回答は 5 つまで）については、「①保健、医療又は福祉の増進」と「③まちづくりの推進」に対する期待が高く、全ての設問において上位 3 分野に選ばれた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「質問 2 (1) 地域の課題を解決するために、NPO法人による活動は必要とお考えですか」は、89.5%の自治体が“必要である”と回答し、“必要ではない”は 0.4%、“どちらともいえない”は 9.8%であった。90%近くの自治体が“必要である”と回答し、“必要ではない”とはっきり意思表示をしたのは、僅かに 0.4%であった。“どちらともいえない”を選択した自治体の多くが“人口 10 万人未満の市区”、又は“町村”であった。“どちらともいえない”を選択した 9.8%、77 団体を抜き出し、質問 1 (1) NPO法人の平均件数を算出すると 8.8 件になる。すなわち、活動しているNPO法人が少ない自治体が、“必要である”“必要ではない”とはっきり答えられず“どちらともいえない”を選択していると思われる。特に必要と思われる活動分野については「③まちづくりの |

推進」が 66.4%と最も多く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」が 56.5%、更に「⑬子どもの健全育成を図る活動」が 38.1%となった。5つまで選択という回答制限がありながら、上位2つの回答は5割を超え、多くの自治体が期待していると考えられる。

・「質問2（2）地域の課題を解決していくために、パートナーシップ協定の締結等によるNPO法人との協働は有効とお考えですか」は、58.0%の自治体が“有効である”と回答し、“有効ではない”が0.9%、“どちらともいえない”が40.2%であった。“町村”のみ“有効である”が49.5%と若干低い結果となったものの、他の規模の自治体は60～70%台が「有効である」と回答した。質問1（3）においてパートナーシップ協定を締結している自治体が全体平均で0.17件と極端に少ない影響から、この設問は“どちらともいえない”の回答が多くなったと考えられる。特に有効と考える活動分野は「③まちづくりの推進」が39.1%、「①保健、医療又は福祉の増進」が31.5%とこの2つの回答が3割を超えた。期待を集めた分野の順位は（1）とあまり変わらない結果となった。

・「質問2（3）地方創生に向けて、NPO法人による活動は必要とお考えですか」は、72.6%の自治体が“必要である”と回答しており、“必要ではない”が1.0%、“どちらともいえない”は26.0%であった。この設問は人口規模による大きな差はみられなかった。特に有効と考える活動分野は、「地方創生」というキーワードから「③まちづくりの推進」が57.5%と最も高く、次いで「④観光の振興」が41.2%であった。また、「⑤農山漁村又は中山間地域の振興」が25.6%と4番目に多く、他の設問よりも高い順位となった。

・「質問2（4）隣接する市区町村に共通する広域的な課題を解決するために、NPO法人の市区町村にまたがった活動は必要とお考えですか」は、61.3%の自治体が“必要である”と回答しており、“必要ではない”が2.3%、“どちらともいえない”が35.2%であった。人口規模別において“町村”の“必要である”が49.2%と低かったが、他の規模の自治体は70%を超えた。特に必要と考える活動分野は、「④観光の振興」が33.1%と最も高く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」の25.0%、更に「③まちづくりの推進」と「⑧災害救援活動」が同率で23.6%となった。①と③はどの設問でも上位に入っているが、広域的な活動への期待は「④観光の振興」が最も高く、他の質問項目では目立たなかった「⑧災害救援活動」が3番目に多くなったのが特徴である。人口規模別においては、“人口30万人以上の市区”において「⑦環境の保全」が37.0%と最も高い割合となった。

・「質問2（5）現在、NPO法人の活動への参加を促進するような施

| | |
|-------------------|--|
| | <p>策（例えば、NPO法人の活動紹介や参加に関する相談窓口の設置等）を実施しているか」は、26.9%の自治体が“設置している”と回答した。この設問は活動しているNPO法人の数が大きく影響しており、NPO法人数が多い“人口30万人以上の市区”は“設置している”が83.3%であるのに対し、NPO法人数が少ない“町村”は“設置している”が6.8%という結果となった。</p> |
| <p>質問3</p> | <p>【NPO法人の支援策について n=786】</p> <p>質問3は、支援の対象としてNPO法人を含む支援策はどのようなものがあるかを聞く設問で、実施している支援策は「(4) ①補助金や助成金」が27.4%と最も割合が高く、次いで「(3) 支援施設の設置」が25.8%となり、割合の高い支援策でも2割程度という結果となった。「質問3 (5) 特色のある支援制度」は113件の記述回答を得た。また、全体的に規模の大きな自治体の方が実施している割合が高かった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「質問3 (1) NPO法人を支援するための条例の制定」は、“制定している”が9.4%であった。 ・「質問3 (2) NPO法人との協働に向けたガイドラインの制定」は、“制定している”が14.2%であった。 ・「質問3 (3) NPO法人の活動を支援するための支援施設の設置」は、“設置している”が25.8%であった。 ・「質問3 (4) 市区町村の予算からNPO法人へ資金的に支援するための制度の制定」は、「①補助金や助成金の制度を制定している」が27.4%、「②融資制度（協調融資を含む）」が0.5%、「③法人市町村民税均等割を減免」が14.5%、「④上記①～③以外の支援」が5.1%、「⑤制定していない」が61.6%であった。 ・「質問3 (5) 特色のある支援制度の制定」は、“制定している”が13.5%であった。 ・「質問3 (6) NPO法人の活動を支援するためのファンドの設置」は、「①NPO基金」を“設置している”が3.3%、「②NPOバンク、市民バンク、コミュニティファンド等、非営利団体との協定」を“締結している”が0.3%であった。 ・「質問3 (7) 信用金庫・信用組合・日本政策金融公庫等の金融機関と連携したNPO法人に対する融資制度の実施」は、“実施している”が0.8%であった。 ・「質問3 (8) NPO法人の活動等の地域貢献活動に対する表彰制度等の設置」は、“設置している”が4.7%であった。 |

| | |
|--------------------|---|
| <p>質問 4</p> | <p>【NPO法人を支援する利点 n=772】</p> <p>「質問 4 NPO法人を支援する利点についてどのようにお考えですか」は、「③自治体では対応できない事案に対する住民サービスの提供」や「①特定分野の先駆性・専門性」及び「②柔軟かつ迅速な対応」という、NPO法人の特性を活かせることを利点と考える自治体が多い結果となった。</p> <p>・この設問においても人口規模が大きい自治体の方が全体的に選択する割合が高い結果となった。人口 30 万人以上の市区において、最も回答の多かった①～③は全て 85%を超える割合となり、NPO法人が多い自治体ほど多くの恩恵を受けている傾向があった。</p> |
| <p>質問 5</p> | <p>【NPO法人を支援するに当たっての懸念事項 n=772】</p> <p>「質問 5 NPO法人を支援するに当たっての懸念事項について、どのようにお考えですか」は、「④事業の継続性」や「③組織の安定性」という、NPO法人の活動基盤に対する懸念が多い結果となった。</p> <p>・質問 4 の支援の利点では、規模の大きな自治体の方が回答割合は高い結果となったが、この質問 5 の懸念事項においても、「①予算の確保」を除き、②～⑨まで規模の大きな自治体の方が回答割合は高い結果となった。“人口 30 万人以上の市区”の回答を見てみると「④NPO法人の事業の継続性」が 77.8%と最も高く、次いで「③NPO法人の組織の安定性」が 75.9%と、NPO法人の恩恵を多く受けているからこそ、今後も継続して活動してほしいと考え、強い懸念が現れたと考えられる。</p> |
| <p>質問 6</p> | <p>【NPO法人を支援するために、自治体に取り組むべきこと n=772】</p> <p>「質問 6 NPO法人を支援するために、自治体に取り組むべきことについて、どのようにお考えですか」は、「①活動・運営に対する理解」や「⑤具体的な活動内容の把握」という、NPO法人に対する理解について重視する結果となった。</p> <p>・全体集計では「①NPO法人の活動・運営に対する理解」が 72.9%と最も高く、次いで「⑤NPO法人の具体的な活動内容の把握」の 57.0%、更に「④地域の課題の把握」で 46.6%となった。人口規模別では、全ての規模で最も多い回答が「①NPO法人の活動・運営に対する理解」であった。“人口 30 万人以上の市区”では次いで「③支援に対する成果の検証」が 74.1%と支援後の取組が選ばれ、“町村”では次いで「⑤NPO法人の具体的な活動内容の把握」が 52.5%となり、支援前の取組が選ばれた。この設問はNPO法人に対する成熟度の違いが出たと考えられる。</p> |

質問 7**【NPO法人が継続的に事業を行うために望ましい支援制度 n=772】**

「質問 7 NPO法人が継続的に事業を行うためには、どのような支援制度が望ましいとお考えですか」は、「②事業の委託」が最も多く、次いで「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」という回答が多い結果となった。

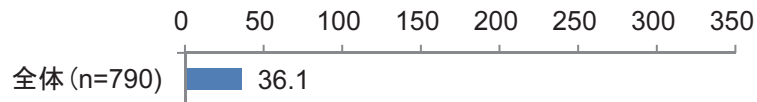
・全体集計では「②事業の委託」が 50.8%と最も高く、次いで「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」の 44.2%、更に「①補助金・助成金の交付」が 37.8%となった。この支援制度について、回答を「ヒト・モノ・カネ・情報」のカテゴリーに分けて並べると「②事業の委託」で“カネ”「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」で“情報”、「①補助金・助成金の交付」で“カネ”となり、“カネ・情報・カネ”の順番となった。自治体規模別集計において“人口 30 万人以上の市区”は「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が 81.5%、次いで「⑥相談窓口の設置」が 66.7%と“情報”のカテゴリーが最も多く、情報を重視する傾向がある。“町村”は「②事業の委託」が 55.9%、「①補助金・助成金の交付」が 38.4%と“カネ”のカテゴリーを重視している。

(4) 各質問の集計

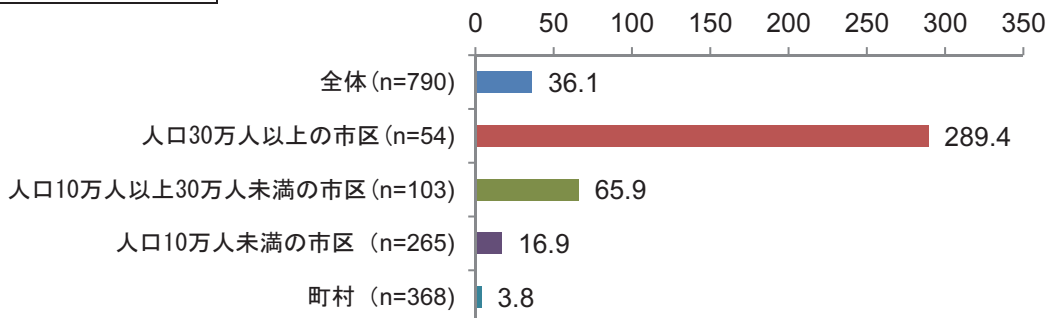
質問1 あなたの市区町村内に、主たる事務所を有するNPO法人の件数についてお答えください。

(1) NPO法人の平均件数

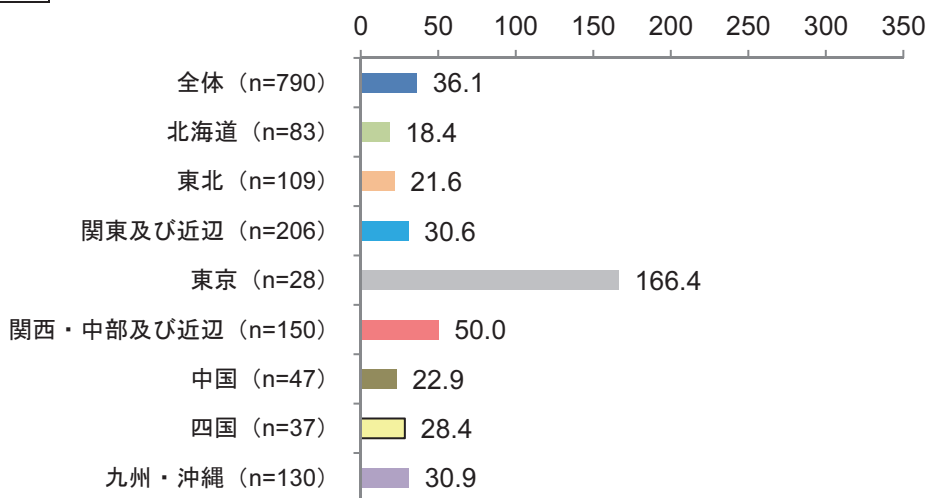
全体集計 (n=790)



自治体規模別集計 (n=790)



地域別集計 (n=790)



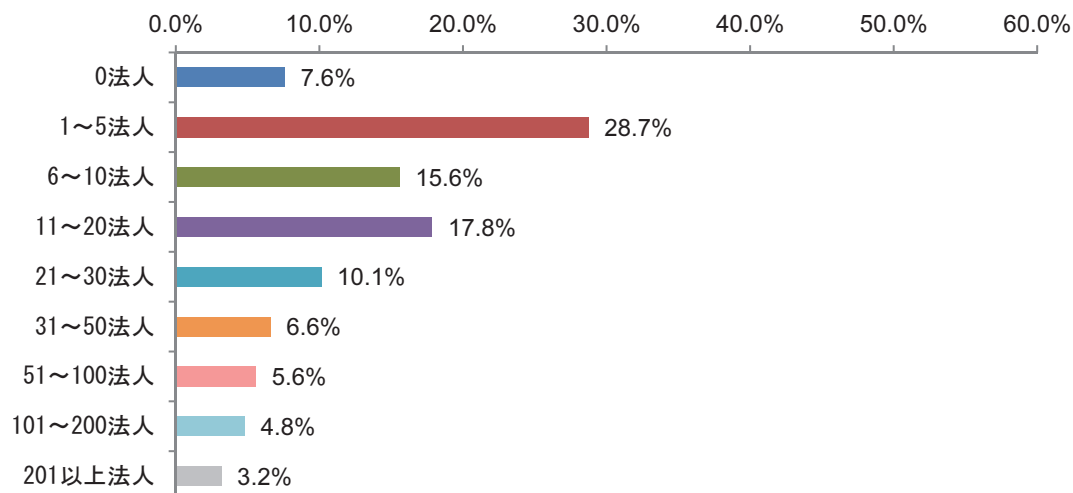
NPO法人の平均件数は、全体集計において36.1法人となった。

自治体規模別集計においては、「人口30万人以上の市区」が289.4法人と最も多く、次いで「人口10万人以上30万人未満の市区」が65.9法人、「人口10万人未満の市区」が16.9法人となった。

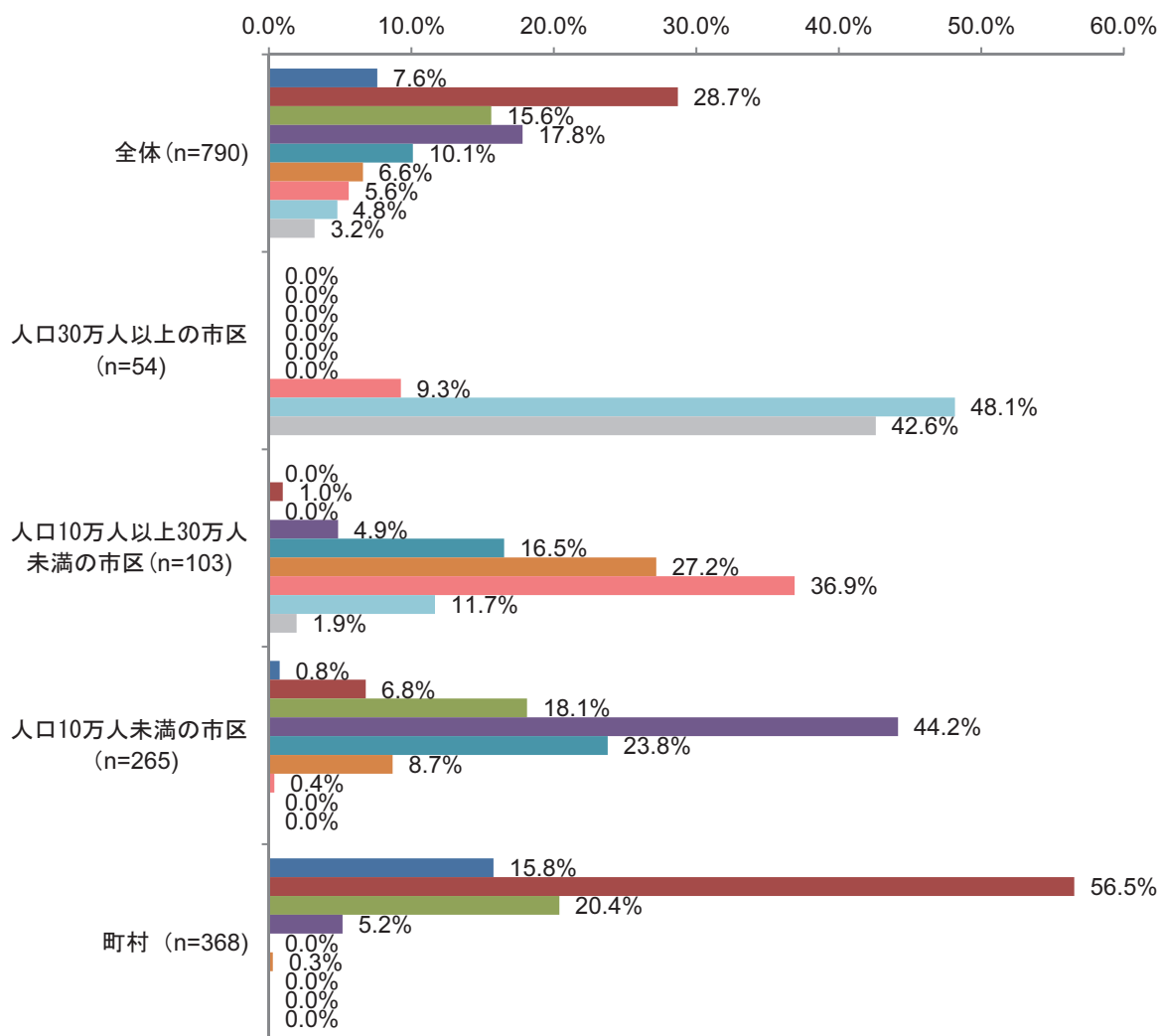
地域別集計においては、「東京」が166.4法人と最も多く、次いで「関西・中部及び近辺」の50.0法人、「九州・沖縄」の30.9法人となった。

NPO法人の件数分布図

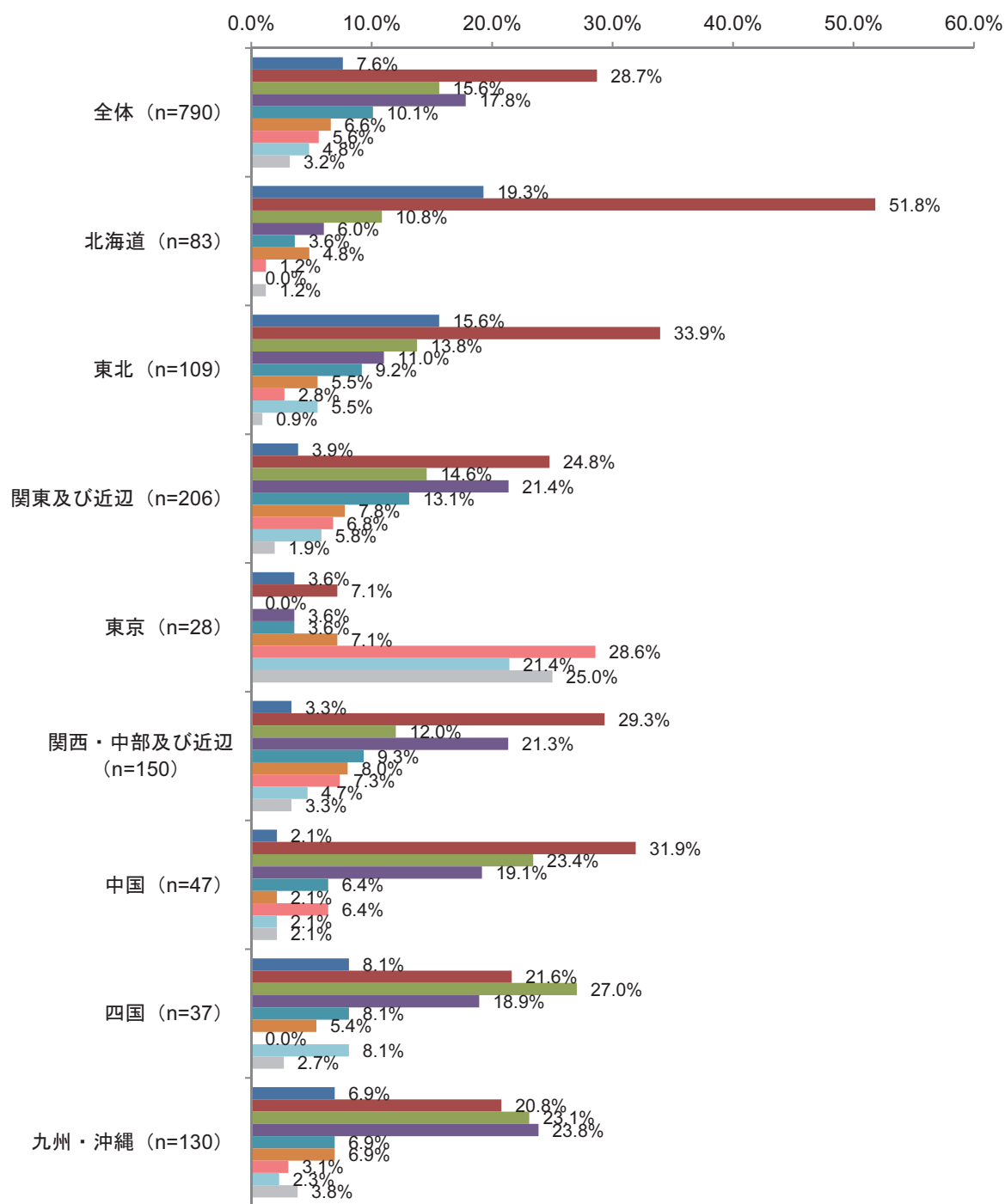
全体集計 (n = 790)



自治体規模別集計 (n = 790)



地域別集計 (n = 790)



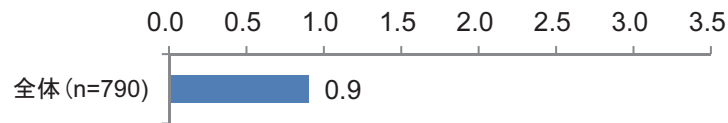
NPO法人の件数分布図は、全体集計において「1~5 法人」が 28.7% (227 団体) と最も高く、次いで「11~20 法人」が 17.8% (141 団体)、「6~10 法人」が 15.6% (123 団体) となった。

自治体規模別集計は、「人口 30 万人以上の市区」において「101~200 法人」が 48.1% (26 団体) と最も高く、次いで「201 法人以上」が 42.6% (23 団体)、「51~100 法人」が 9.3% (5 団体) となり、「町村」においては「1~5 法人」が 56.5% (208 団体) と最も高く、「6~10 法人」が 20.4% (75 団体)、「0 法人」が 15.8% (58 団体) という結果となった。

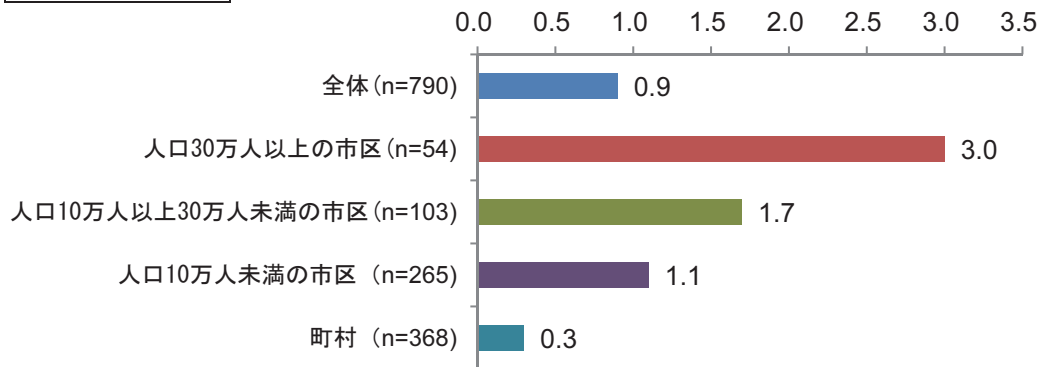
地域別集計は、「東京」において「51~100 法人」が 28.6% (8 団体) と最も高く、次いで「201 法人以上」が 25.0% (7 団体)、「101~200 法人」が 21.4% (6 団体) となった。

(2) 指定管理者に指定しているNPO法人の平均件数

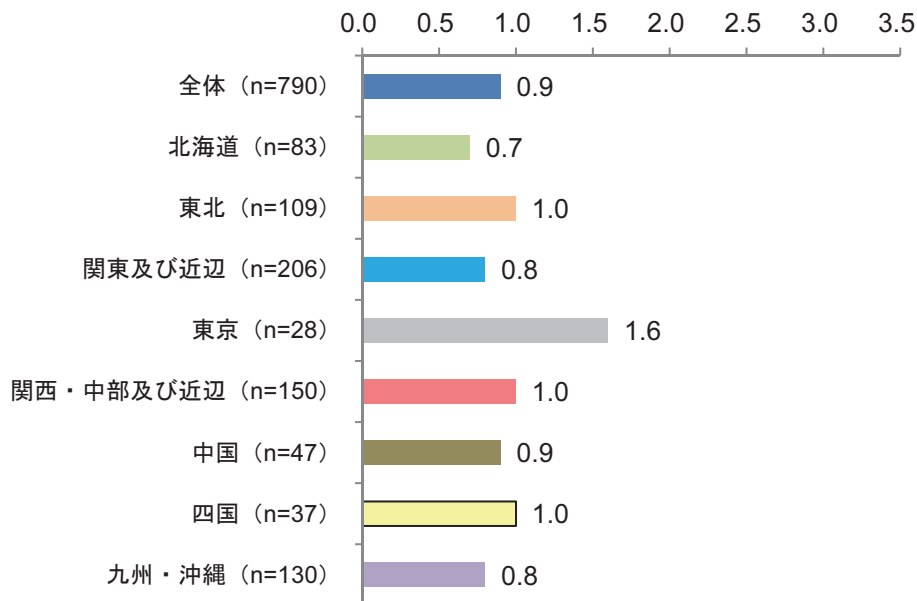
全体集計 (n=790)



自治体規模別集計 (n=790)



地域別集計 (n=790)



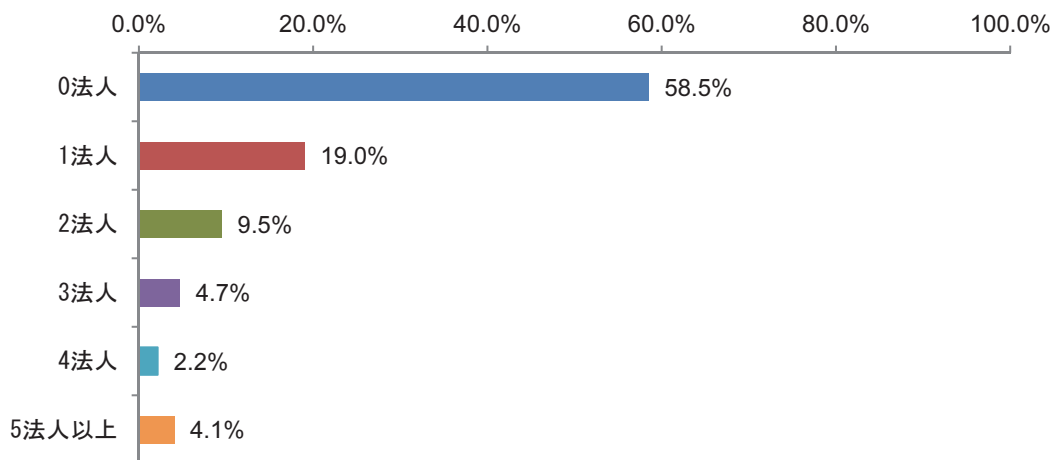
指定管理者に指定しているNPO法人の平均件数は、全体集計において0.9法人となった。

自治体規模別集計においては、「人口30万人以上の市区」が3.0法人と最も多く、次いで「人口10万人以上30万人未満の市区」が1.7法人、「人口10万人未満の市区」が1.1法人となった。

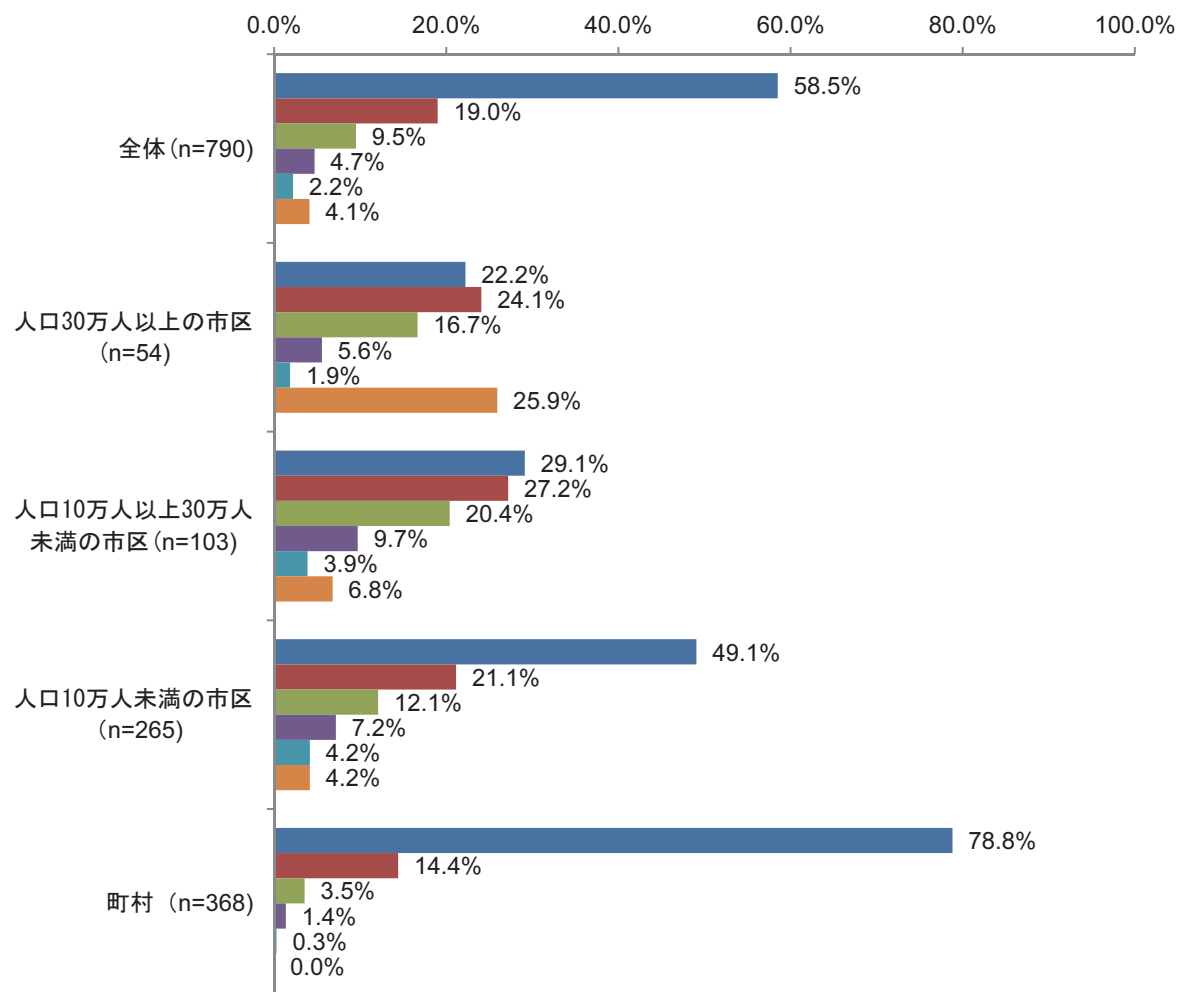
地域別集計においては、「東京」が1.6法人と最も多く、次いで「東北」「関西・中部及び近辺」「四国」の1.0法人となった。

指定管理者に指定しているNPO法人の件数分布図

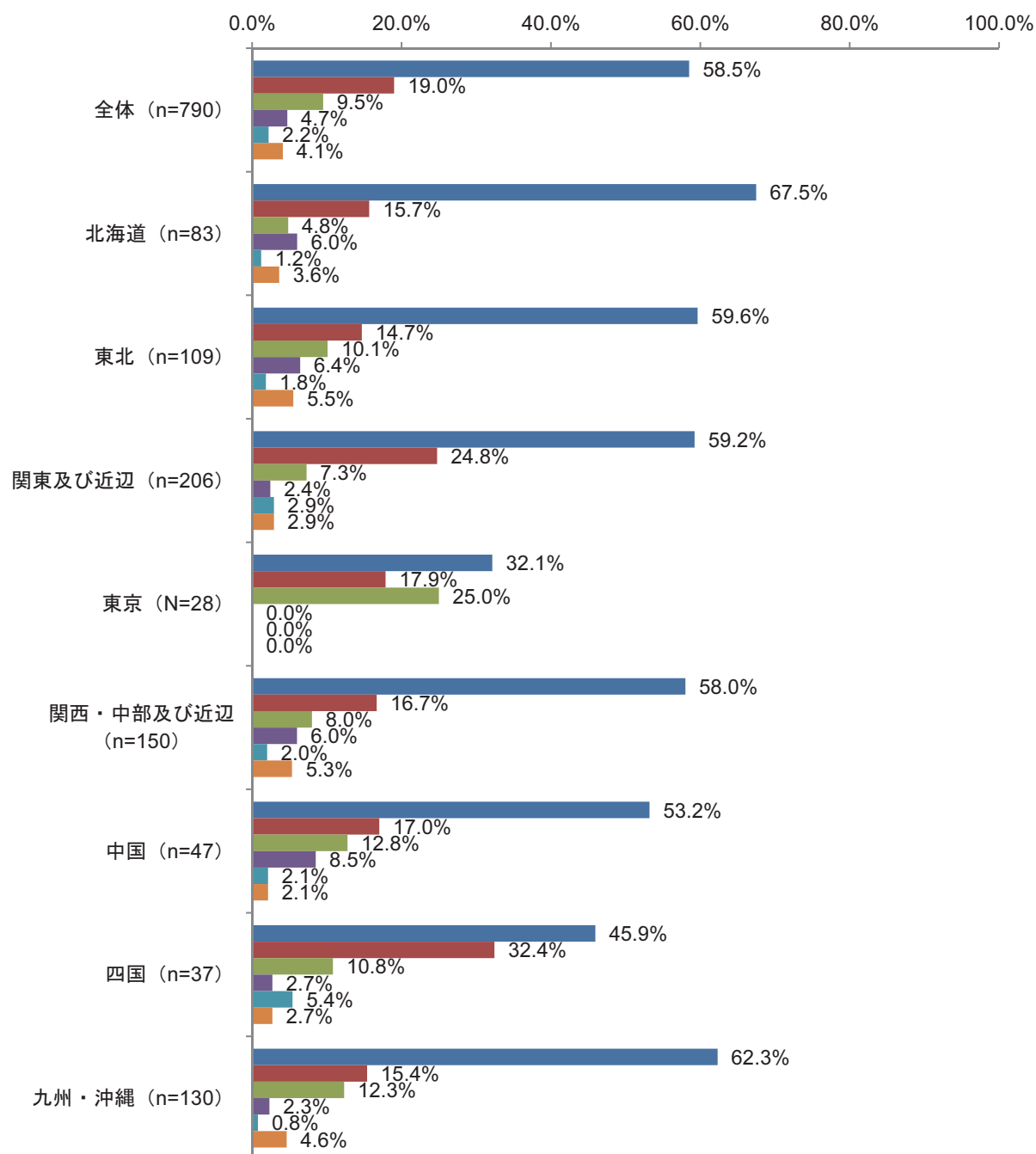
全体集計 (n = 790)



自治体規模別集計 (n = 790)



地域別集計 (n = 790)



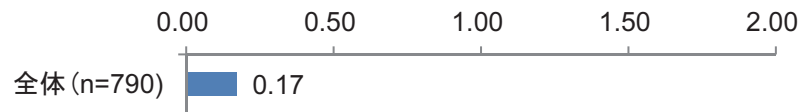
指定管理者に指定しているNPO法人の件数分布図は、全体集計において「0 法人」が 58.5% (462 団体) と最も高く、次いで「1 法人」が 19.0% (150 団体)、「2 法人」が 9.5% (75 団体) となった。

自治体規模別集計は、「人口 30 万人以上の市区」において「1 法人」が 24.1% (13 団体) と最も高く、「0 法人」が 22.2% (12 団体)、「2 法人」が 16.7% (9 団体) となり、「町村」においては「0 法人」が 78.8% (290 団体) と最も高く、次いで「1 法人」の 14.4% (53 団体)、「2 法人」の 3.5% (13 団体) となった。

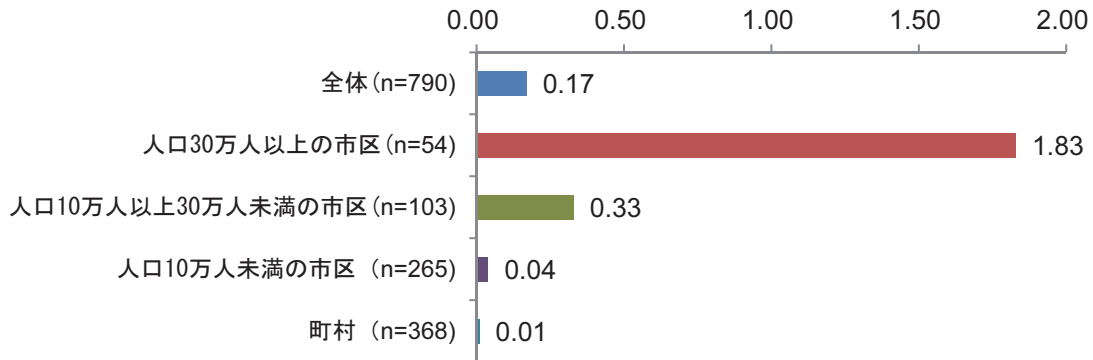
地域別集計は、「東京」において「0 法人」が 32.1% (9 団体) 、次いで「2 法人」が 25.0% (7 団体)、「1 法人」が 17.9% (5 団体) となった。

(3) パートナー（シップ）協定を締結しているNPO法人の平均件数

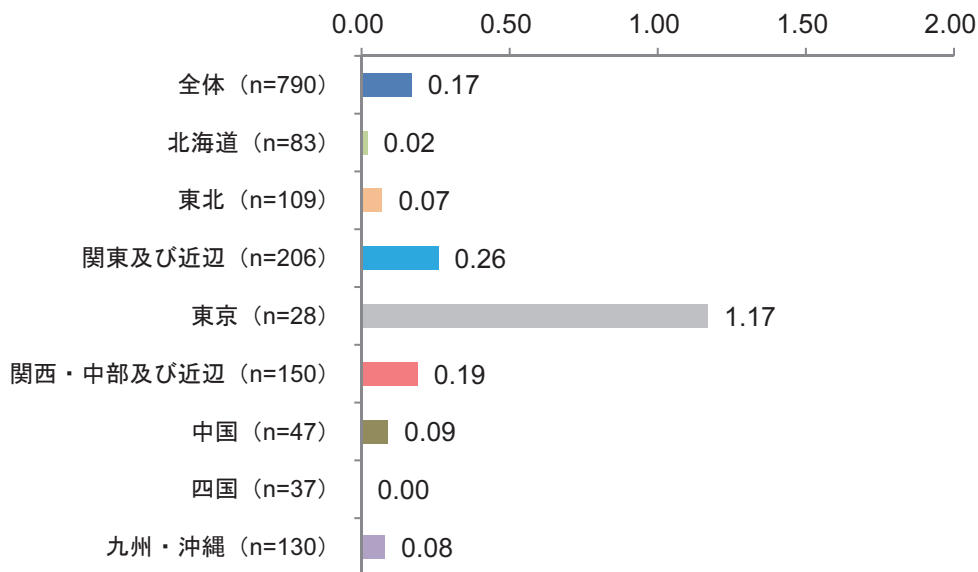
全体集計 (n=790)



自治体規模別集計 (n=790)



地域別集計 (n=790)

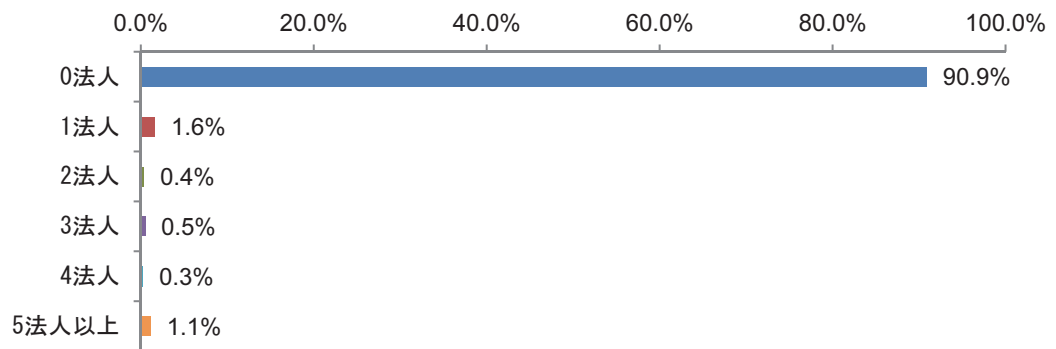


パートナー（シップ）協定を締結しているNPO法人の平均件数は、全体集計において0.17法人となった。

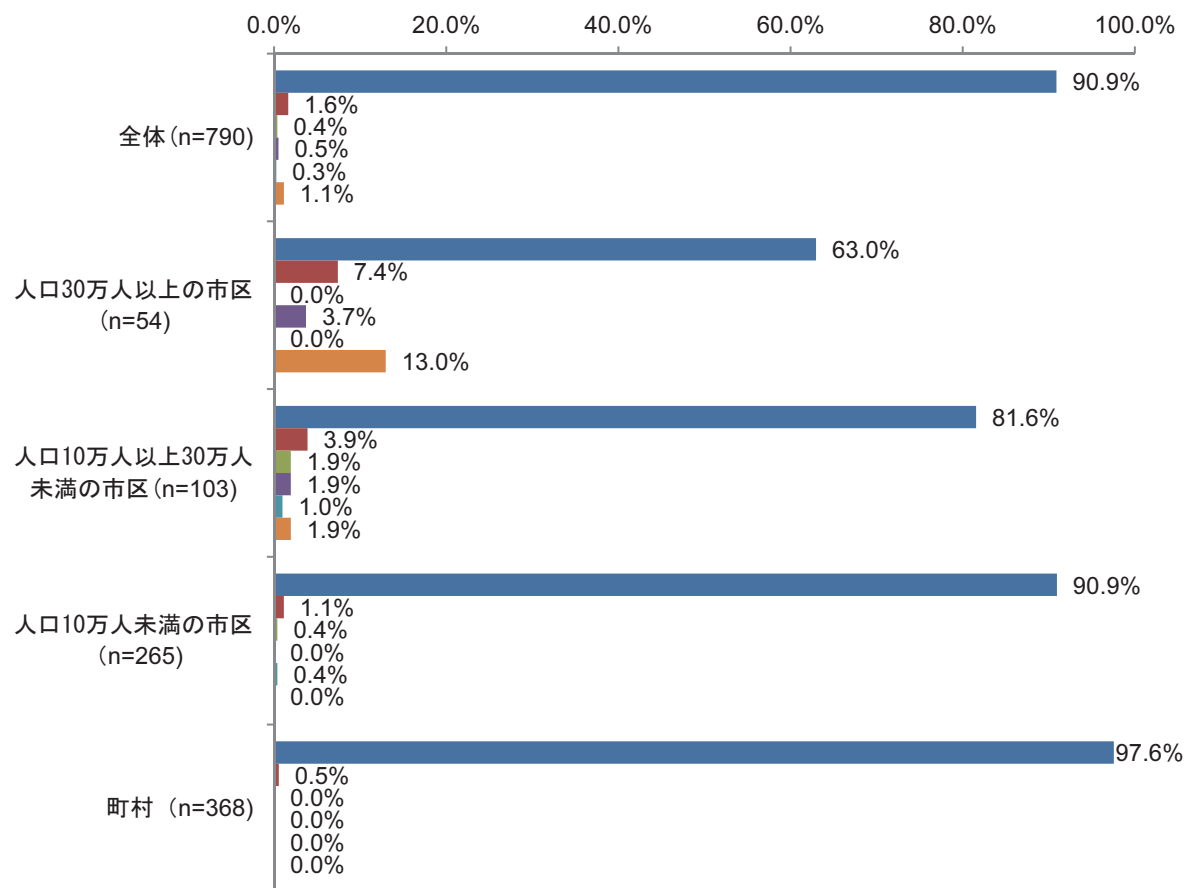
自治体規模別集計においては、「人口30万人以上の市区」が1.83法人と最も多く、次いで「人口10万人以上30万人未満の市区」が0.33法人、「人口10万人未満の市区」が0.04法人となった。地域別集計においては、「東京」が1.17法人と最も多く、次いで「関東及び近辺」の0.26法人、「関西・中部及び近辺」の0.19法人となった。

パートナー（シップ）協定を締結しているNPO法人の件数分布図

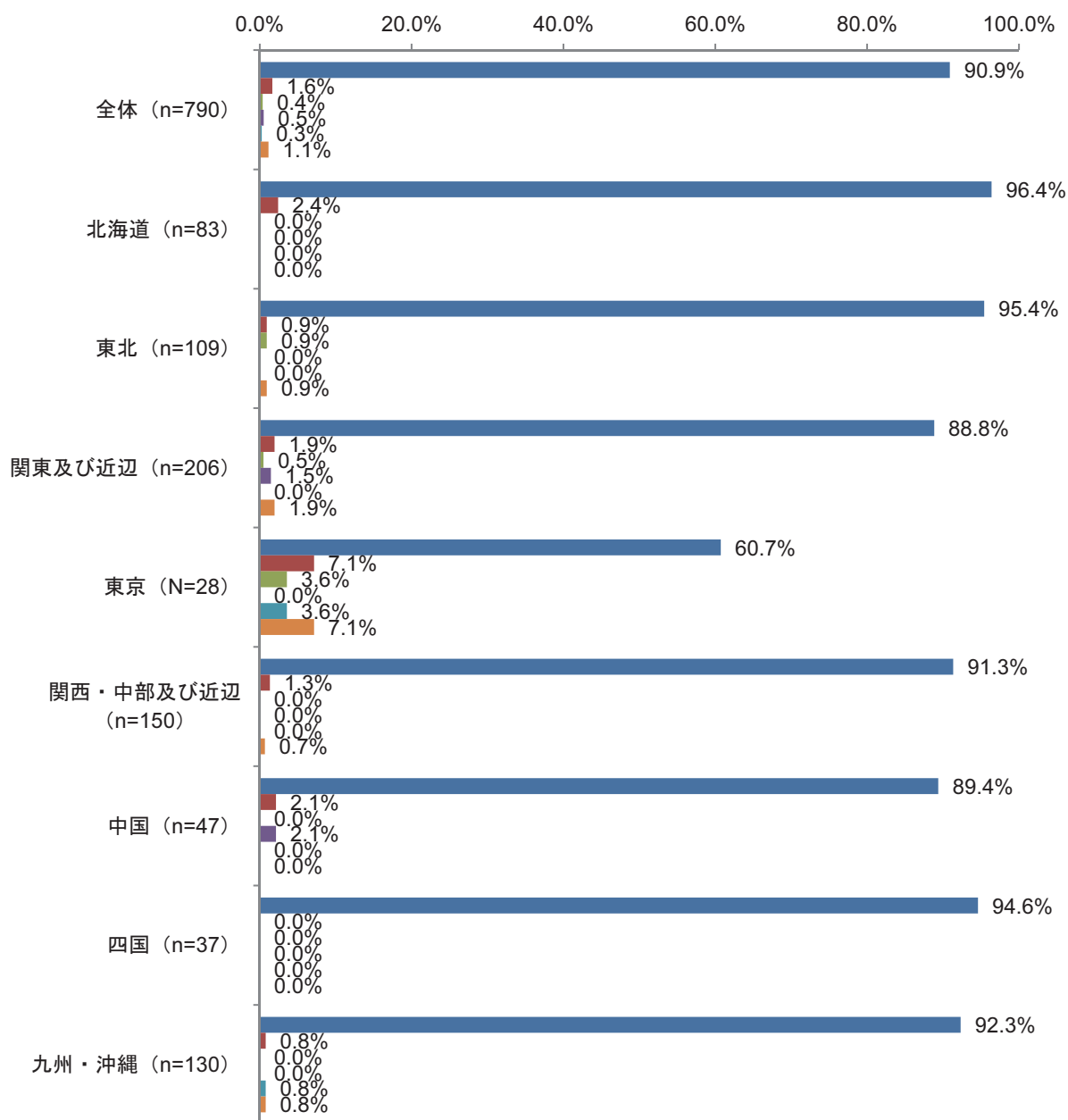
全体集計 (n = 790)



自治体規模別集計 (n = 790)



地域別集計 (n = 790)



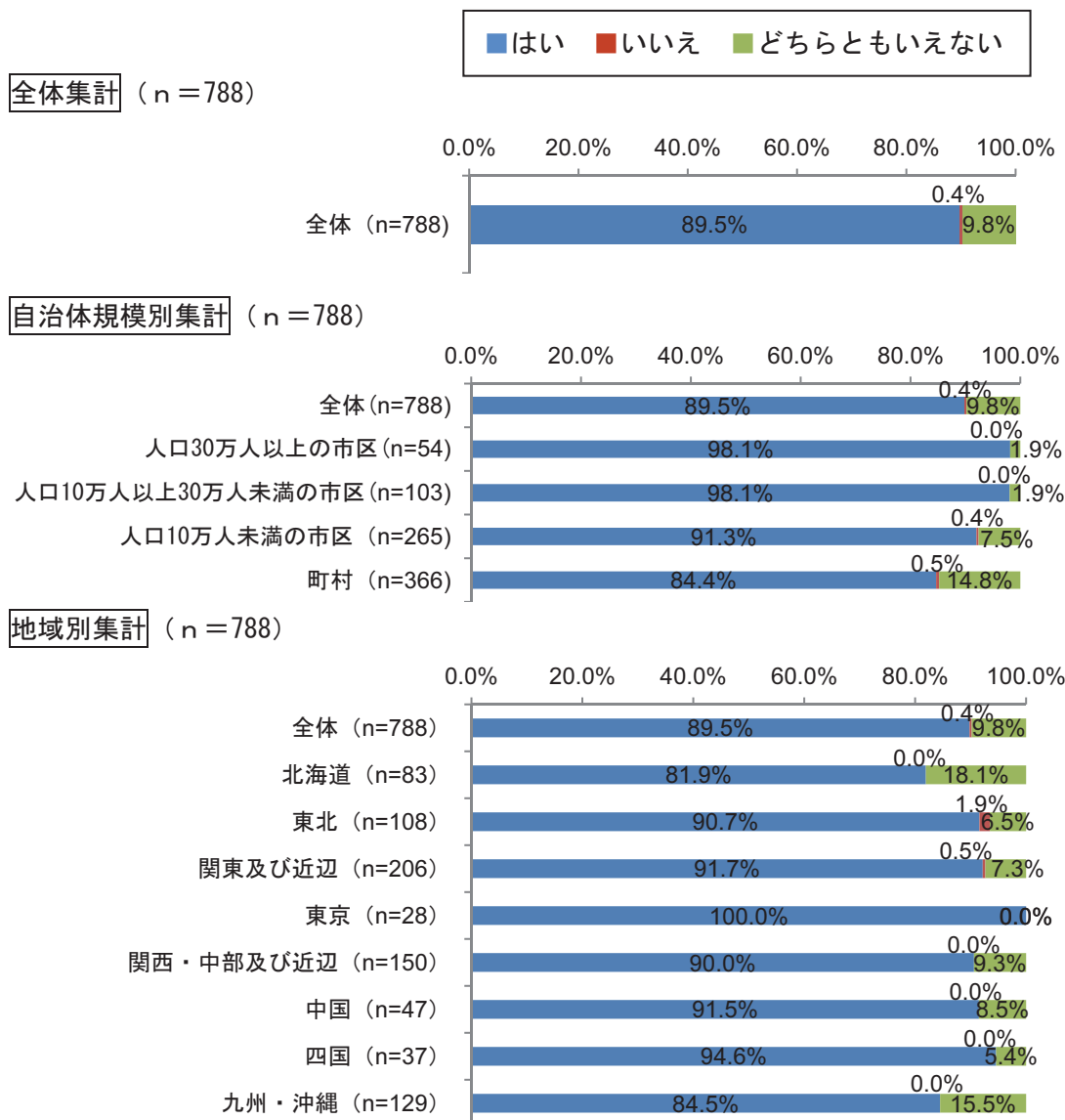
パートナー（シップ）協定を締結しているNPO法人の件数分布図は、全体集計において「0法人」が90.9%（718団体）と最も高く、次いで「1法人」が1.6%（13団体）、「5人以上」が1.1%（9団体）となった。

自治体規模別集計は、「人口30万人以上の市区」において「0法人」が63.0%（34団体）と最も高く、次いで「5人以上」が13.0%（7団体）、「1法人」が7.4%（4団体）となり、「町村」においては「0法人」が97.6%（359団体）と最も高く、次いで「1法人」の0.5%（2団体）となった。

地域別集計は、「東京」において「0法人」が60.7%（17団体）と最も多く、次いで「1法人」と「5人以上」が7.1%（2団体）となった。

質問2 NPO法人の活動について、どのようにお考えですか。いずれか該当する選択肢に○を付けてください。必要と思う場合は、どの分野の活動を特に必要と考えるか、次頁の「NPO法人の活動分野①～⑳」の番号を5つまで記入してください。

(1) - 1 地域の課題を解決するために、NPO法人による活動は必要とお考えですか。



地域の課題を解決するために、NPO法人による活動は「必要である（はい）」と考えている自治体は、全体集計において89.5%（705団体）となった。「必要ではない（いいえ）」は0.4%（3団体）となり、「どちらともいえない」は9.8%（77団体）となった。

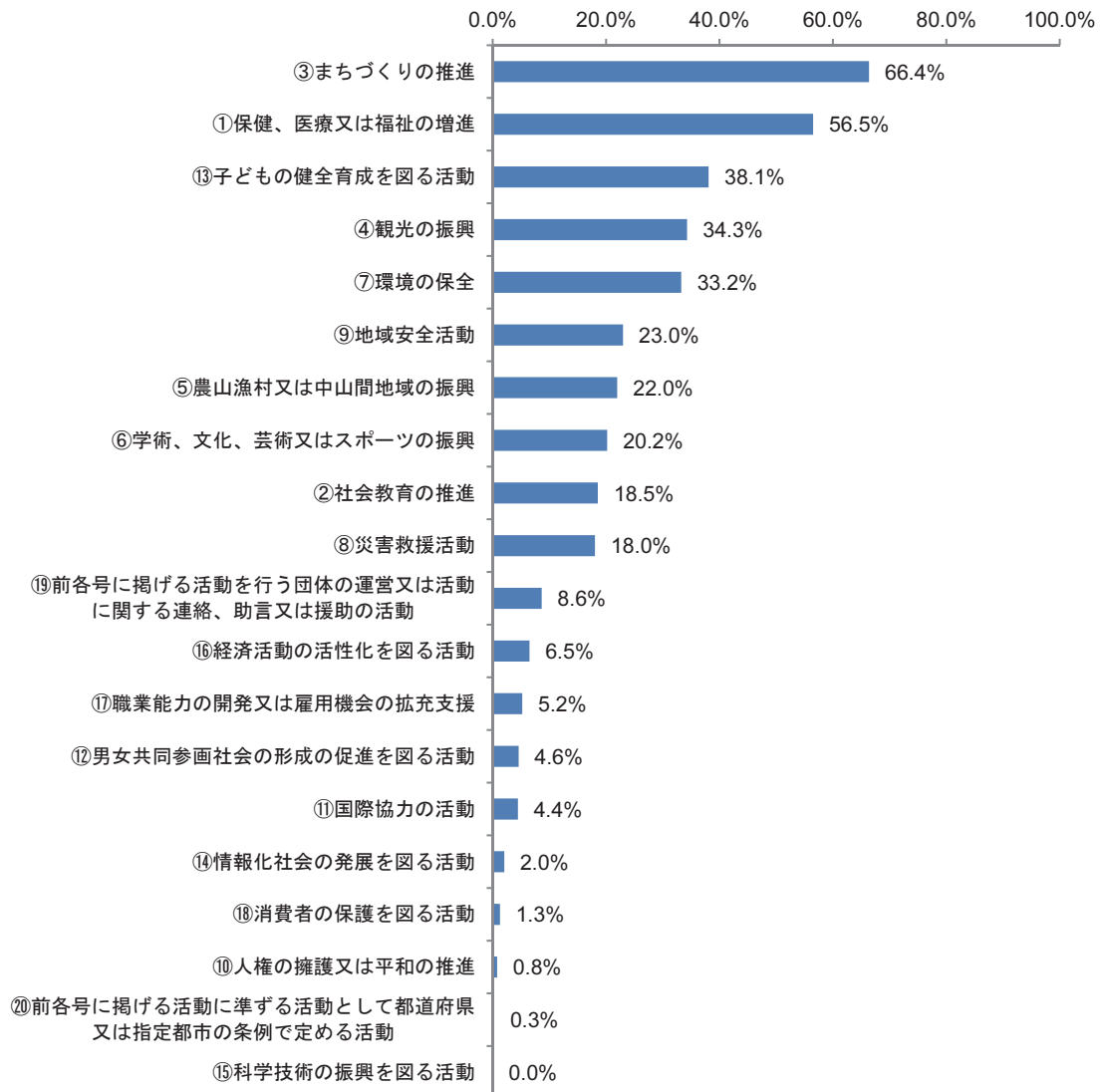
自治体規模別集計においては、「必要である（はい）」と考えている自治体が、「人口30万人以上の市区」で98.1%（53団体）、「人口10万人以上30万人未満の市区」も同じく98.1%（101団体）と最も高く、次いで「人口10万人未満の市区」が91.3%（242団体）となった。

地域別集計においては、「必要である（はい）」と考えている自治体が、「東京」で100%（28団体）と最も高く、次いで「四国」が94.6%（35団体）、「関東及び近辺」が91.7%（189団体）となった。

特に必要と考える活動分野

(1) - 2 地域の課題を解決するために、特に必要と考える活動分野は何ですか（5つまで）。

全体集計 (n = 788)

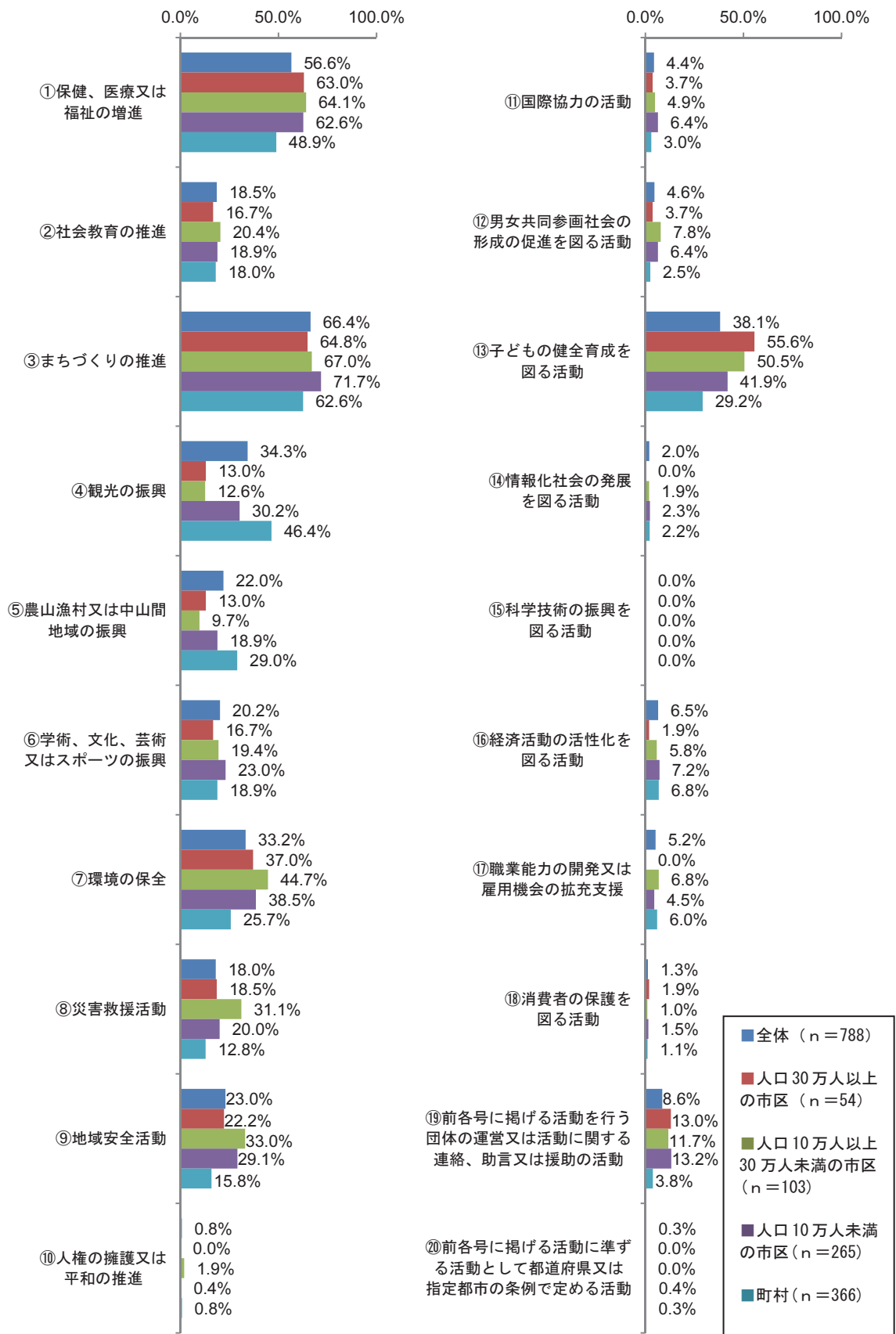


地域の課題を解決するために、特に必要と考える活動分野は「③まちづくりの推進」が 66.4% (523 団体) と最も高く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」が 56.5% (446 団体)、「⑬子どもの健全育成を図る活動」が 38.1% (300 団体) となった。

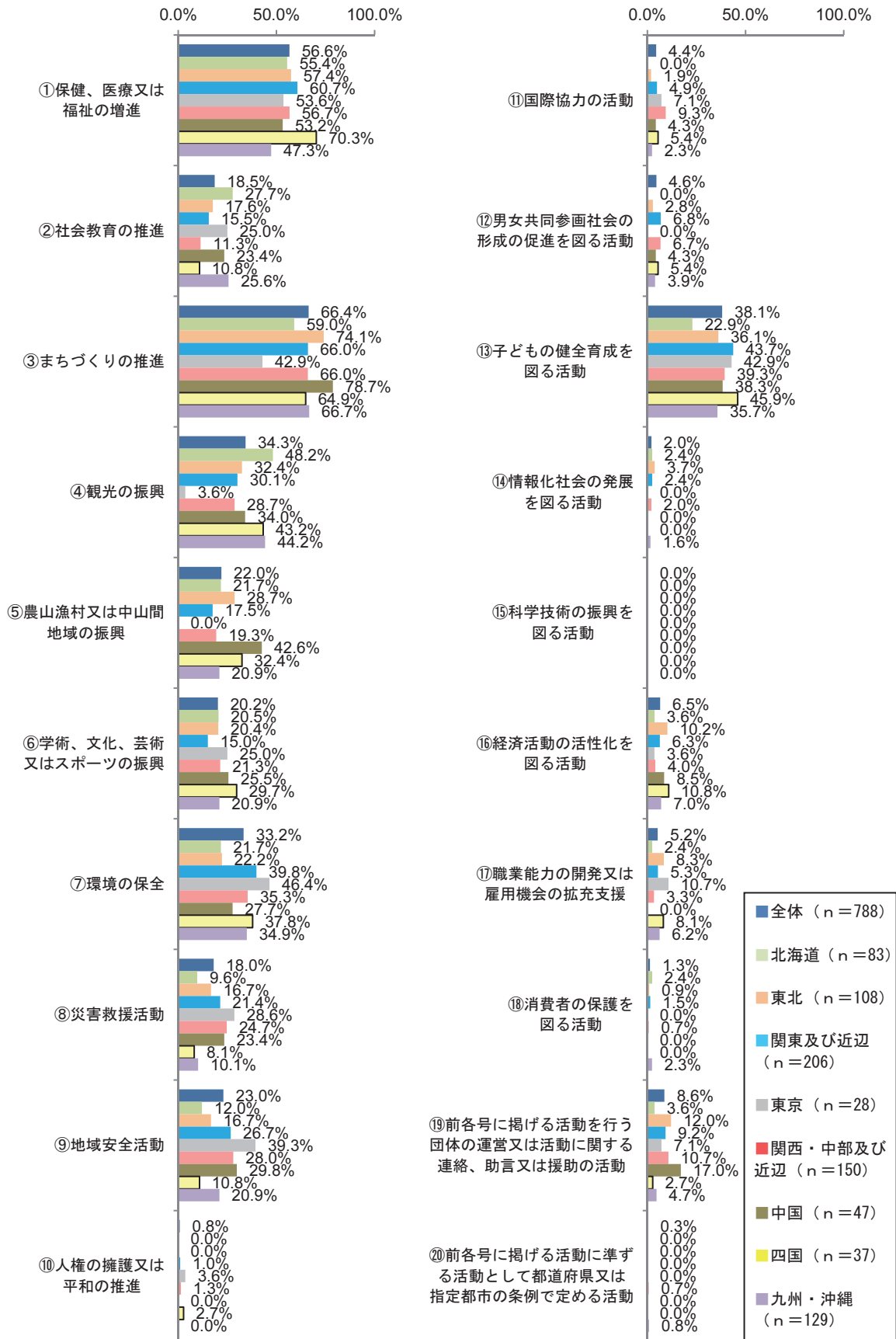
自治体規模別集計は、「人口 30 万人以上の市区」において「③まちづくりの推進」が 64.8% (35 団体) と最も高く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」が 63.0% (34 団体)、「⑬子どもの健全育成を図る活動」が 55.6% (30 団体) であり、「町村」においては「③まちづくりの推進」が 62.6% (229 団体) と最も高く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」が 48.9% (179 団体)、「④観光の振興」が 46.4% (170 団体) であった。

地域別集計は、「東京」において「①保健、医療又は福祉の増進」が 53.6% (15 団体) と最も高く、次いで「⑦環境の保全」が 46.4% (13 団体)、「③まちづくりの推進」と「⑬子どもの健全育成を図る活動」が 42.9% (12 団体) であった。

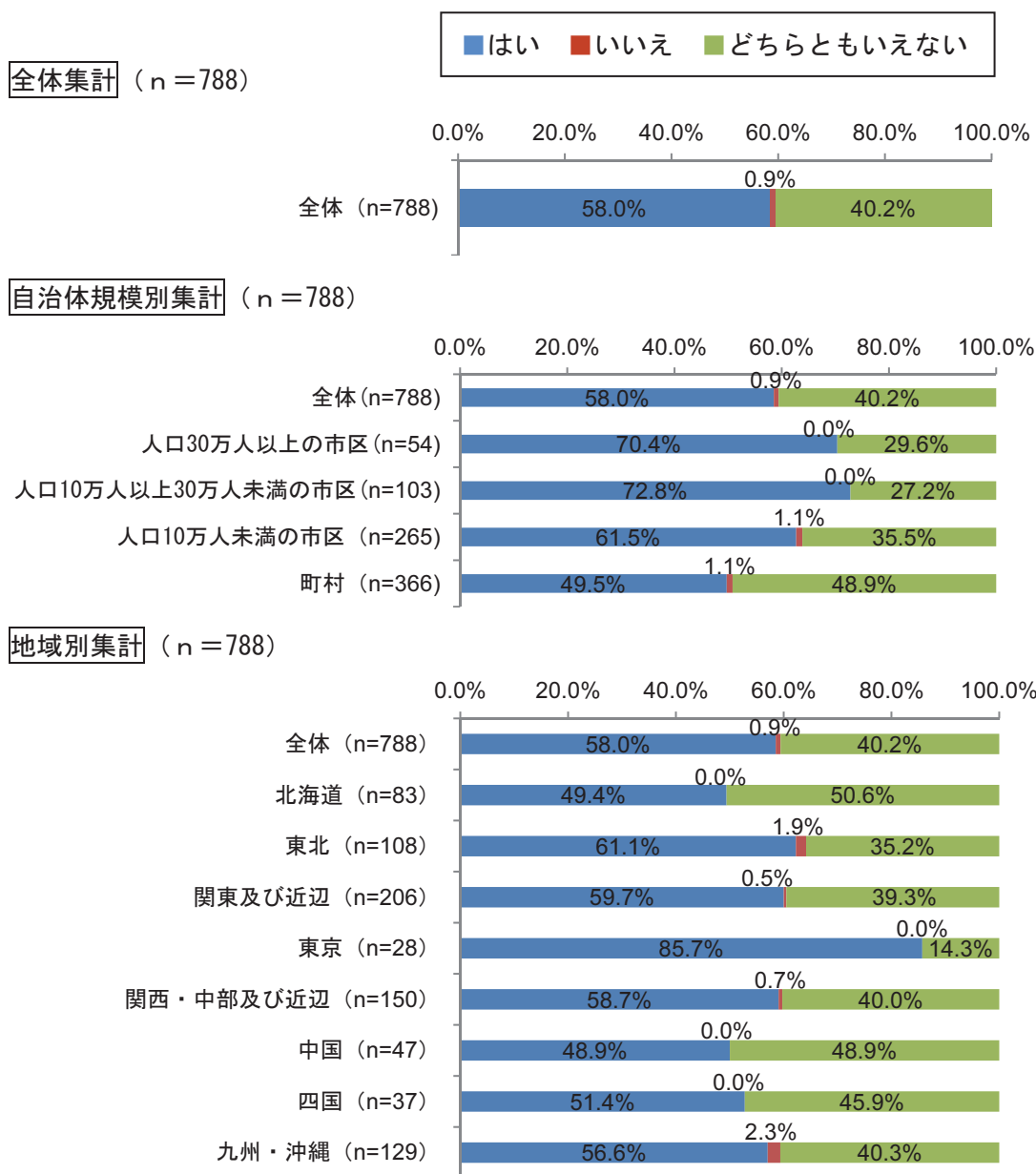
自治体規模別集計 (n=788)



地域別集計 (n = 788)



(2) - 1 地域の課題を解決していくために、パートナーシップ協定の締結等によるNPO法人との協働は有効とお考えですか。



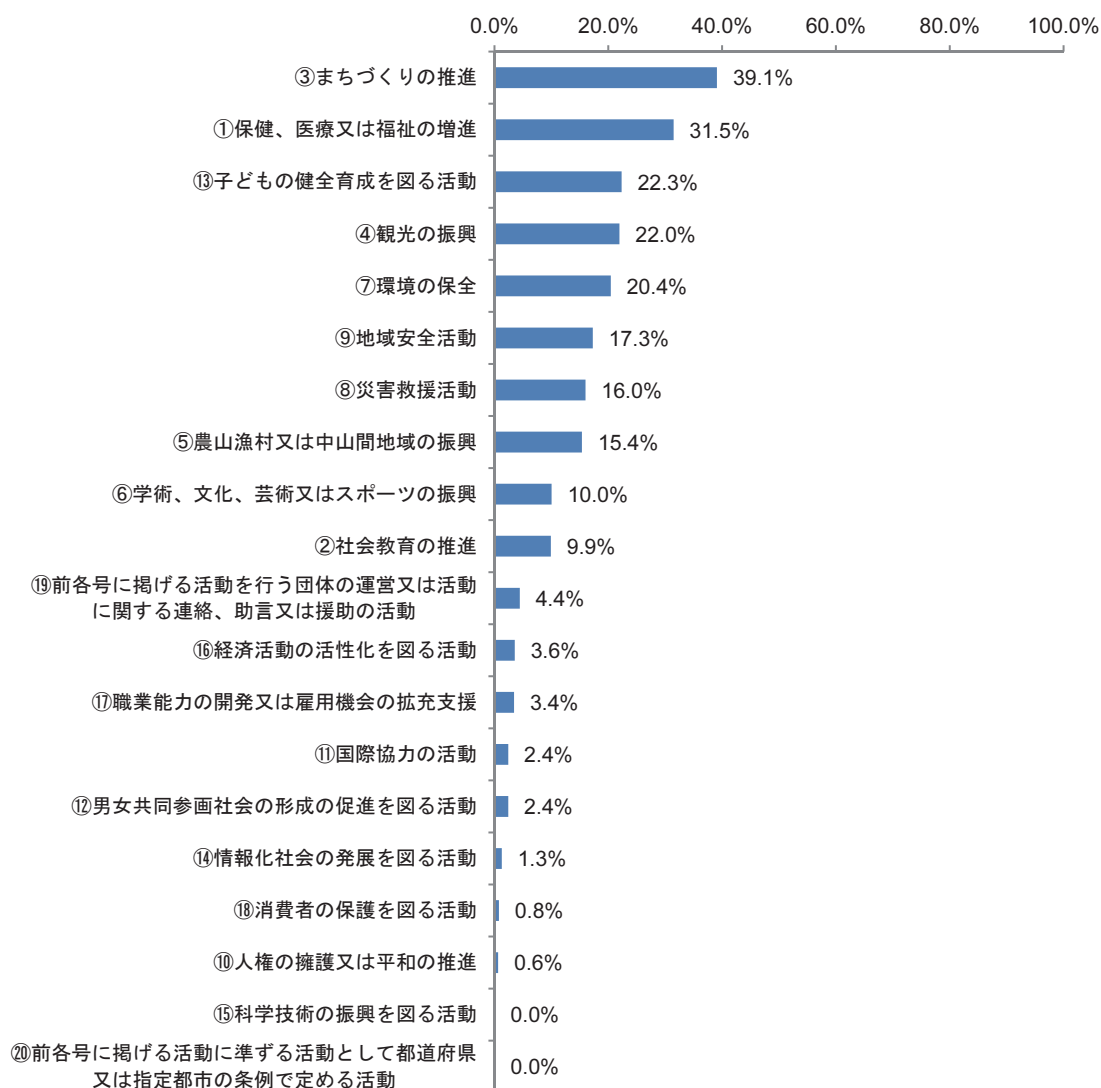
地域の課題を解決していくために、パートナー（シップ）協定の締結等によるNPO法人との協働を「有効である（はい）」と考えている自治体は、全体集計において58.0%（457団体）となった。「有効ではない（いいえ）」は0.9%（7団体）、「どちらともいえない」は40.2%（317団体）となった。

自治体規模別集計においては、「有効である（はい）」と考えている自治体が、「人口10万人以上30万人未満の市区」で72.8%（75団体）と最も高く、次いで「人口30万人以上の市区」で70.4%（38団体）、「人口10万人未満の市区」が61.5%（163団体）となった。

地域別集計においては、「有効である（はい）」と考えている自治体が、「東京」で85.7%（24団体）と最も高く、次いで「東北」が61.1%（66団体）、「関東及び近辺」が59.7%（123団体）となった。

(2) - 2 パートナーシップ協定の締結等によるNPO法人との協働が、特に有効と考える活動分野は何ですか（5つまで）。

全体集計 (n = 788)

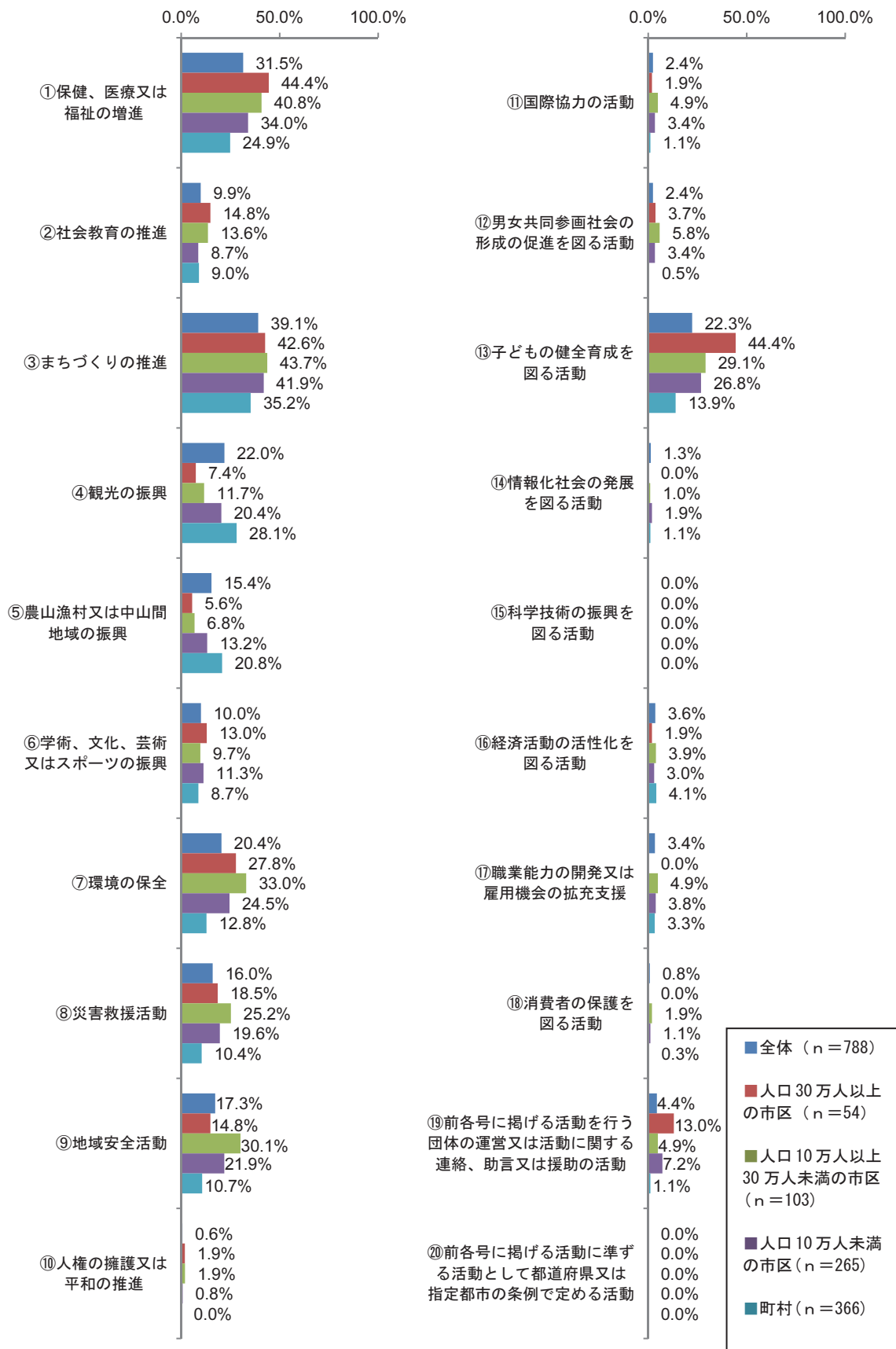


パートナーシップ協定の締結等によるNPO法人との協働が、特に有効と考える活動分野は、全体集計において「③まちづくりの推進」が39.1%（308団体）と最も高く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」が31.5%（248団体）、「⑬子どもの健全育成を図る活動」が22.3%（176団体）となった。

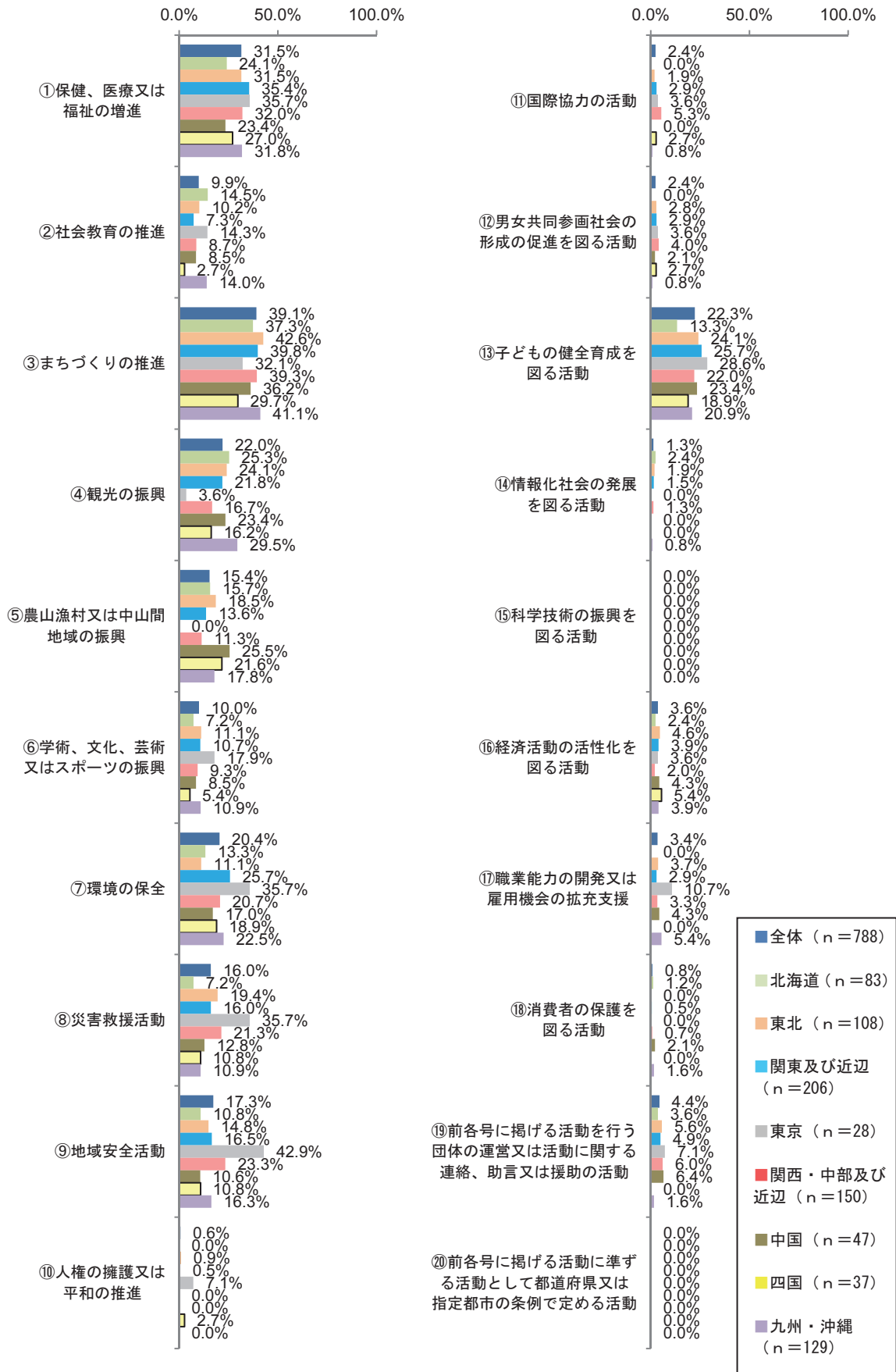
自治体規模別集計は、「人口30万人以上の市区」において「①保健、医療又は福祉の増進」と「⑬子どもの健全育成を図る活動」が44.4%（24団体）と最も高く、次いで「③まちづくりの推進」が42.6%（23団体）となり、「町村」においては「③まちづくりの推進」が35.2%（129団体）と最も高く、次いで「④観光の振興」が28.1%（103団体）、「①保健、医療又は福祉の増進」が24.9%（91団体）となった。

地域別集計は、「東京」において「⑨地域安全活動」が42.9%（12団体）と最も高く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」と「⑦環境の保全」と「⑧災害救援活動」が35.7%（10団体）となった。

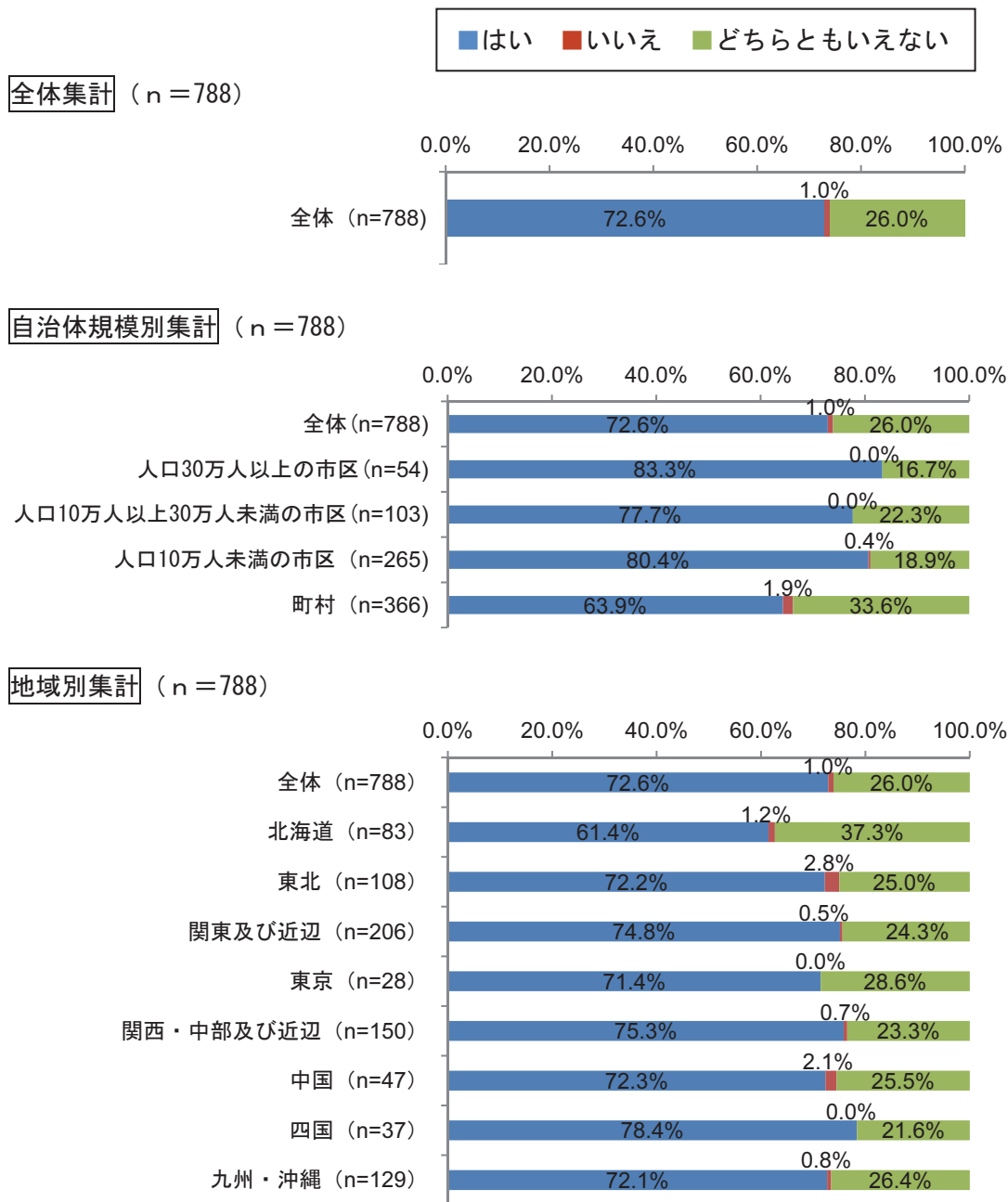
自治体規模別集計 (n=788)



地域別集計 (n = 788)



(3) - 1 地方創生に向けて、NPO法人による活動は必要とお考えですか。



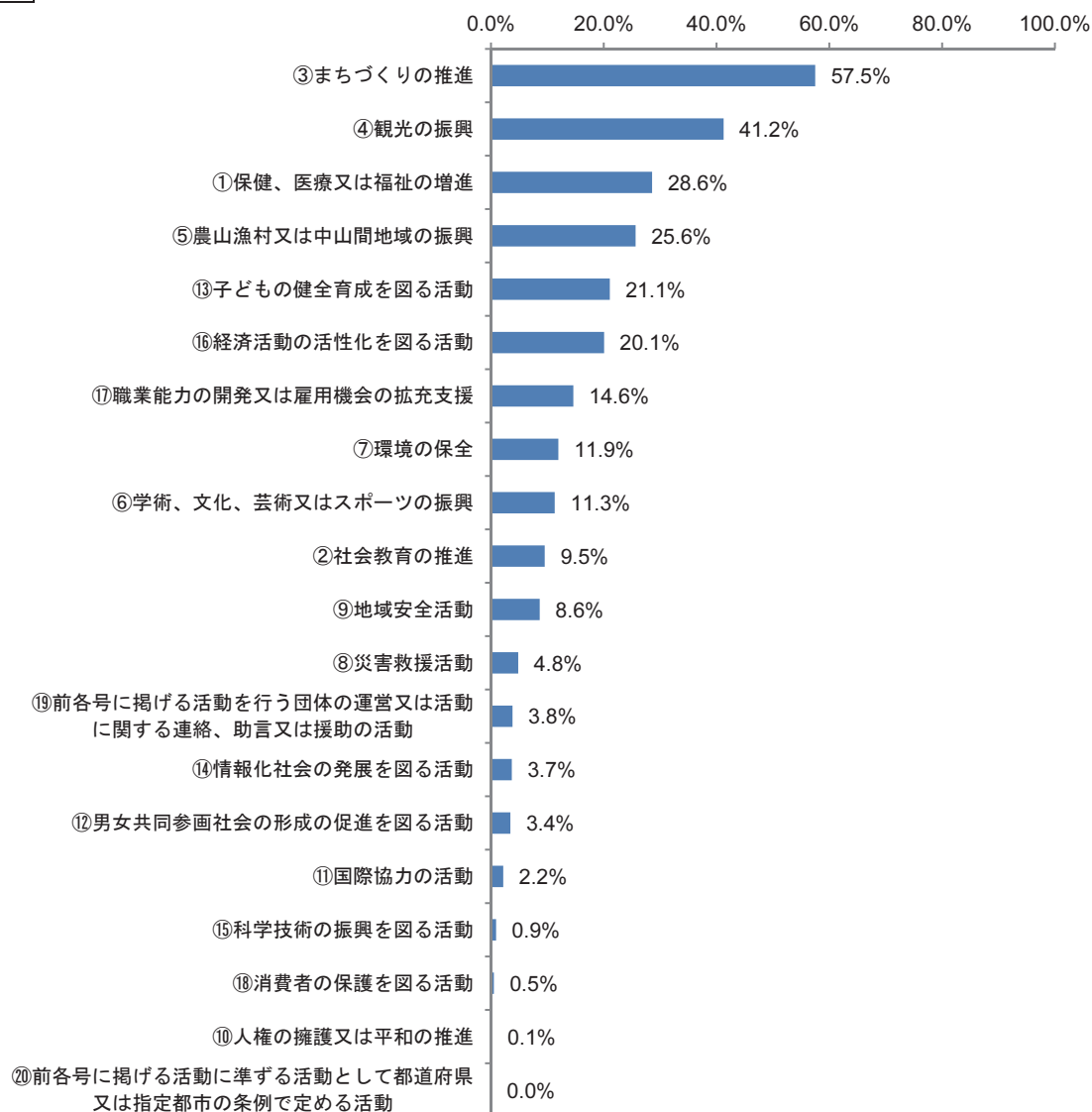
地方創生に向けて、NPO法人による活動を「必要である（はい）」と考えている自治体は、全体集計において72.6%（572団体）となった。「必要ではない（いいえ）」は1.0%（8団体）、「どちらともいえない」は26.0%（205団体）となった。

自治体規模別集計においては、「必要である（はい）」と考えている自治体が、「人口30万人以上の市区」で83.3%（45団体）と最も高く、次いで、「人口10万人未満の市区」が80.4%（213団体）、「人口10万人以上30万人未満の市区」が77.7%（80団体）となった。

地域別集計においては、「必要である（はい）」と考えている自治体が、「四国」で78.4%（29団体）と最も高く、次いで「関西・中部及び近辺」が75.3%（113団体）、「関東及び近辺」が74.8%（154団体）となった。

(3) - 2 地方創生に向けて、特に必要と考える活動分野は何ですか（5つまで）。

全体集計 (n = 788)

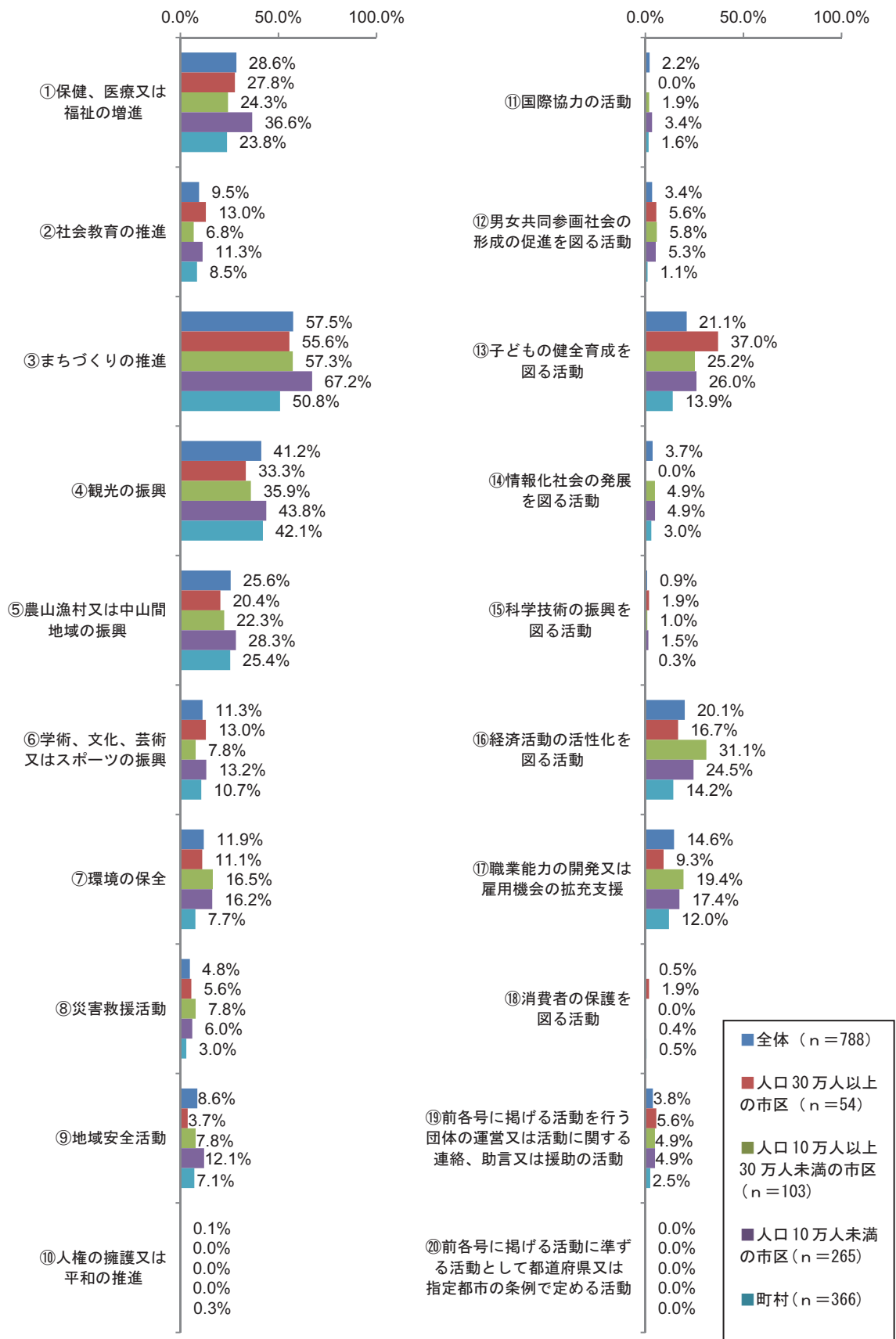


地方創生に向けて、特に必要と考える活動分野は、全体集計において「③まちづくりの推進」が 57.5%（453 団体）と最も高く、次いで「④観光の振興」が 41.2%（325 団体）、「①保健、医療又は福祉の増進」が 28.6%（225 団体）となった。

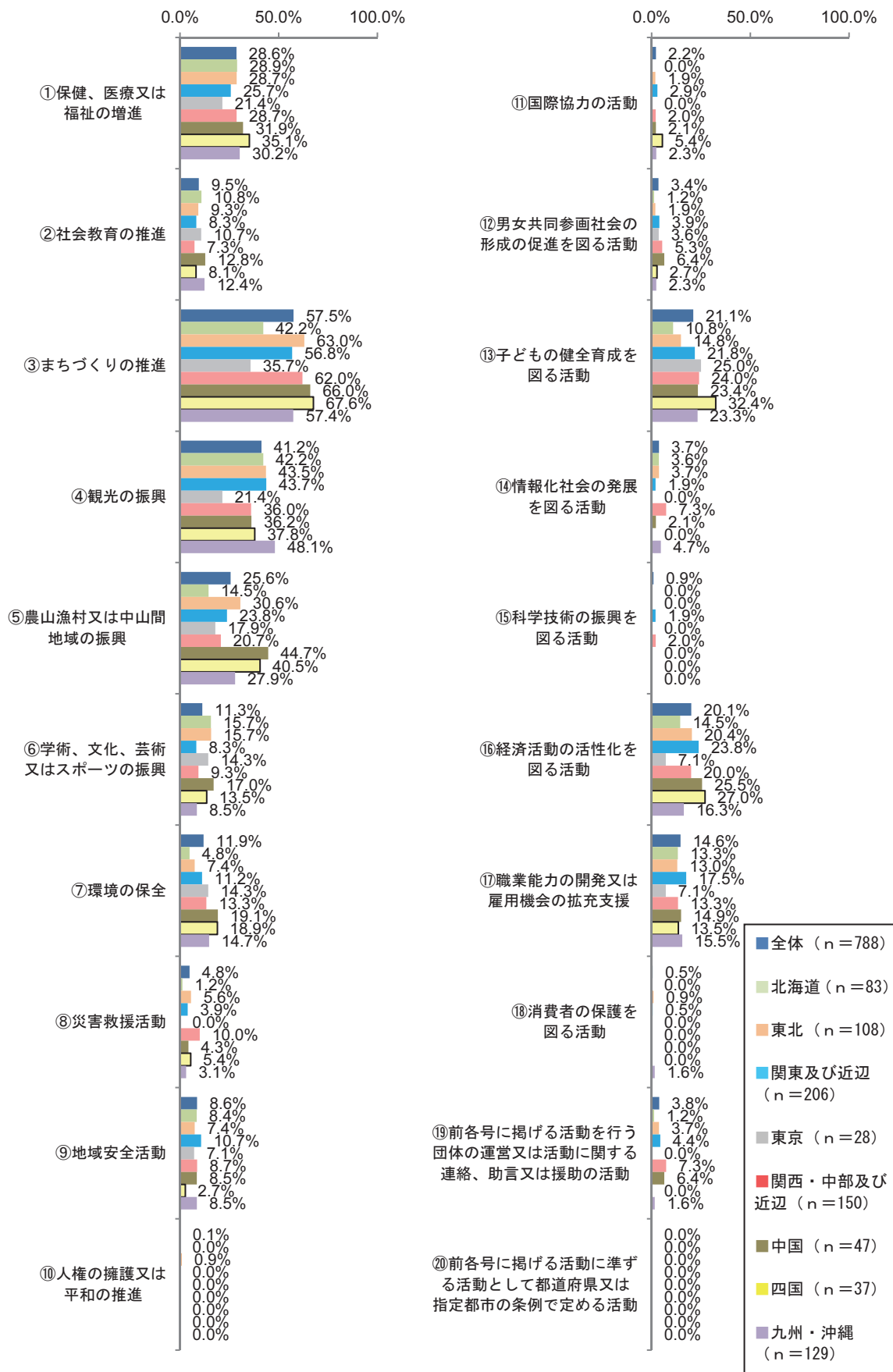
自治体規模別集計は、「人口 30 万人以上の市区」において「③まちづくりの推進」が 55.6%（30 団体）と最も高く、次いで「⑬子どもの健全育成を図る活動」が 37.0%（20 団体）、「①保健、医療又は福祉の増進」が 27.8%（15 団体）となり、「町村」においては「③まちづくりの推進」が 50.8%（186 団体）と最も高く、次いで「④観光の振興」が 42.1%（154 団体）、「⑤農山漁村又は中山間地域の振興」が 25.4%（93 団体）となった。

地域別集計は、「東京」において「③まちづくりの推進」が 35.7%（10 団体）と最も高く、次いで「⑬子どもの健全育成を図る活動」が 25.0%（7 団体）、「①保健、医療又は福祉の増進」と「④観光の振興」が 21.4%（6 団体）となった。

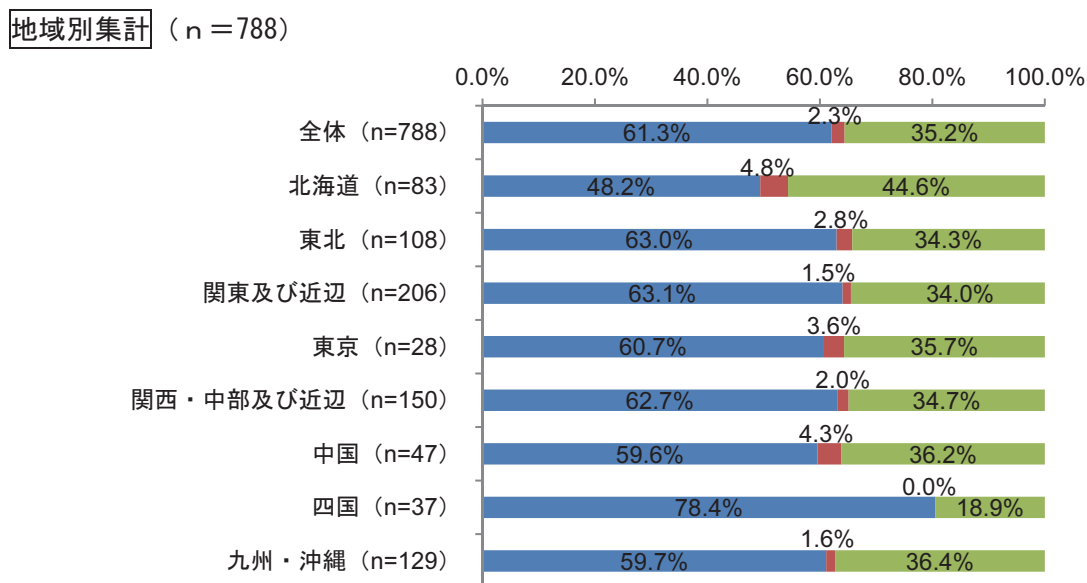
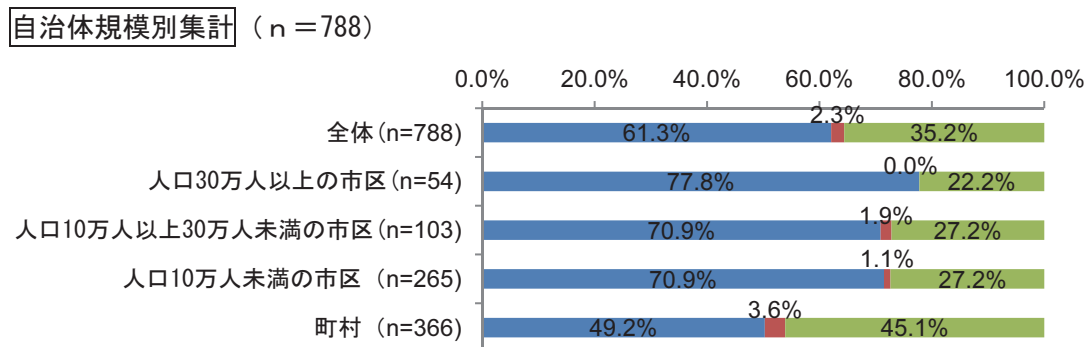
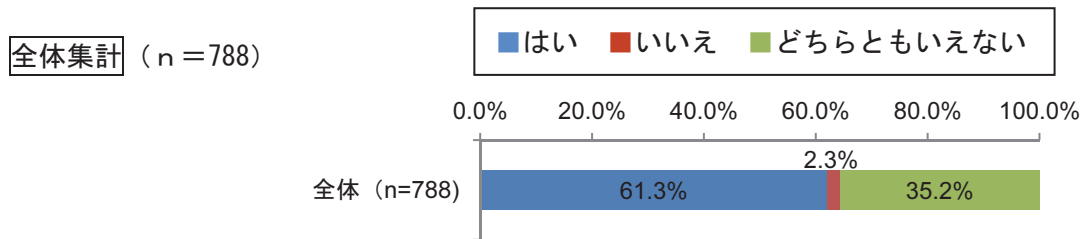
自治体規模別集計 (n = 788)



地域別集計 (n = 788)



(4) - 1 隣接する市区町村に共通する広域的な課題を解決するために、NPO法人の市区町村をまたがった活動は必要とお考えですか。



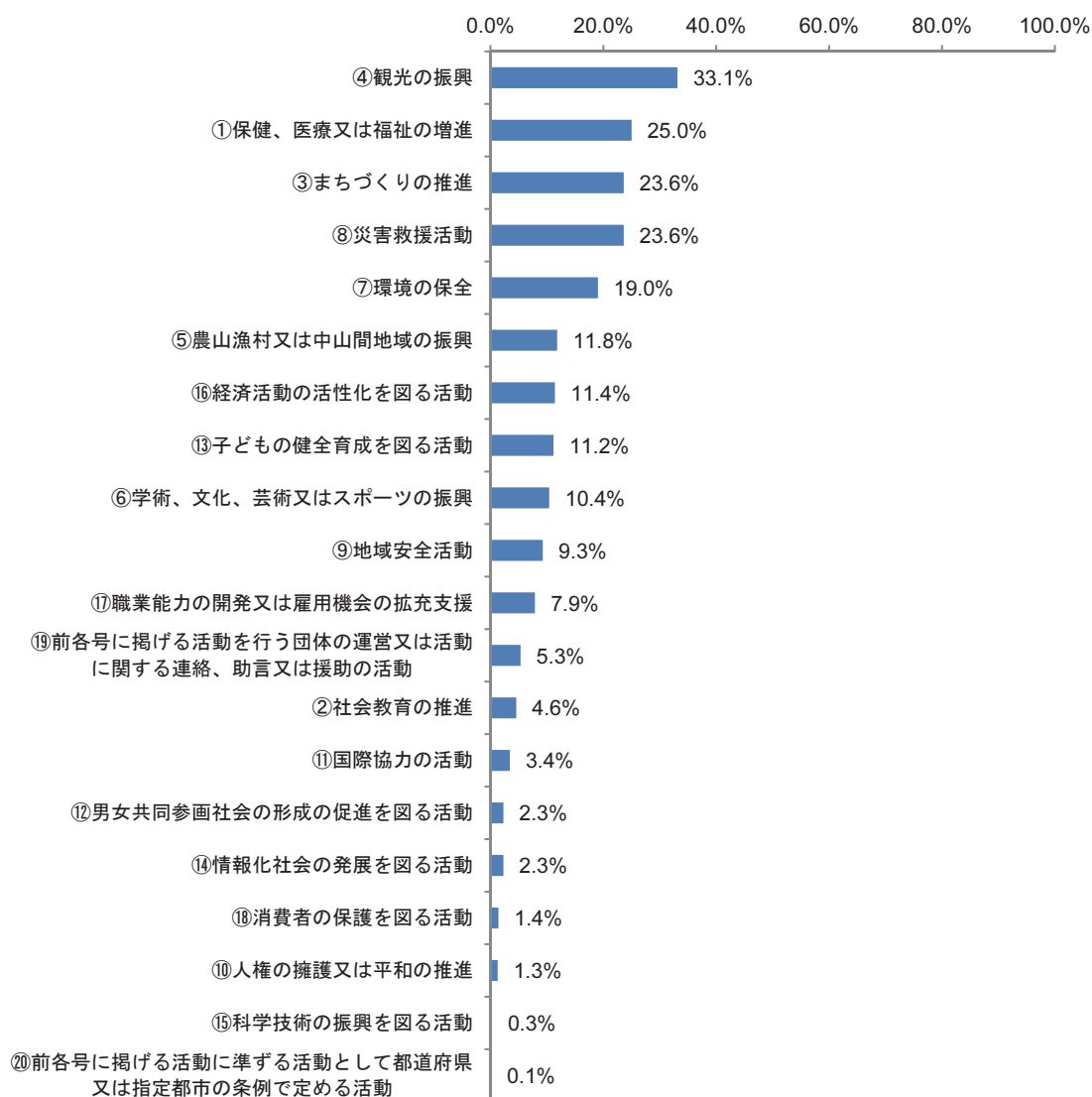
隣接する市区町村に共通する広域的な課題を解決するために、NPO法人の市区町村をまたがった活動を「必要である(はい)」と考えている自治体は、全体集計において61.3%(483団体)となった。「必要ではない(いいえ)」は2.3%(18団体)、「どちらともいえない」は35.2%(277団体)となった。

自治体規模別集計においては、「必要である(はい)」と考えている自治体が、「人口30万人以上の市区」で77.8%(42団体)と最も高く、次いで、「人口10万人以上30万人未満の市区」が70.9%(73団体)、「人口10万人未満の市区」も70.9%(188団体)となった。

地域別集計においては、「必要である(はい)」と考えている自治体が、「四国」で78.4%(29団体)と最も高く、次いで「関東及び近辺」が63.1%(130団体)、「東北」が63.0%(68団体)となった。

(4) - 2 隣接する市区町村に共通する広域的な課題を解決するために、特に必要と考える活動分野は何ですか (5つまで)。

全体集計 (n = 788)

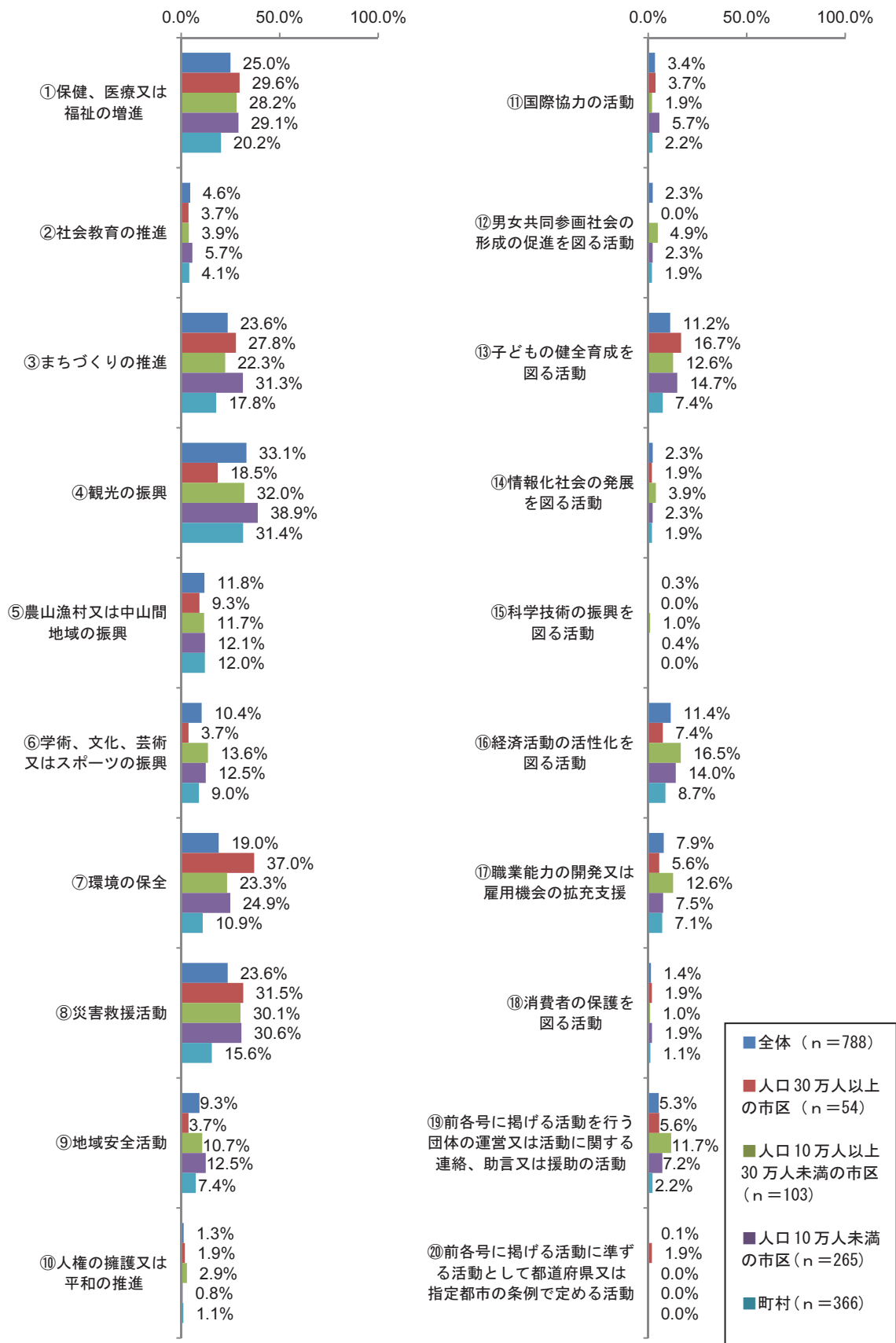


隣接する市区町村に共通する広域的な課題を解決するために、特に必要と考える活動分野は、全体集計において「④観光の振興」が33.1% (261 団体) と最も高く、次いで、「①保健、医療又は福祉の増進」が25.0% (197 団体)、「③まちづくりの推進」と「⑧災害救援活動」が23.6% (186 団体) となった。

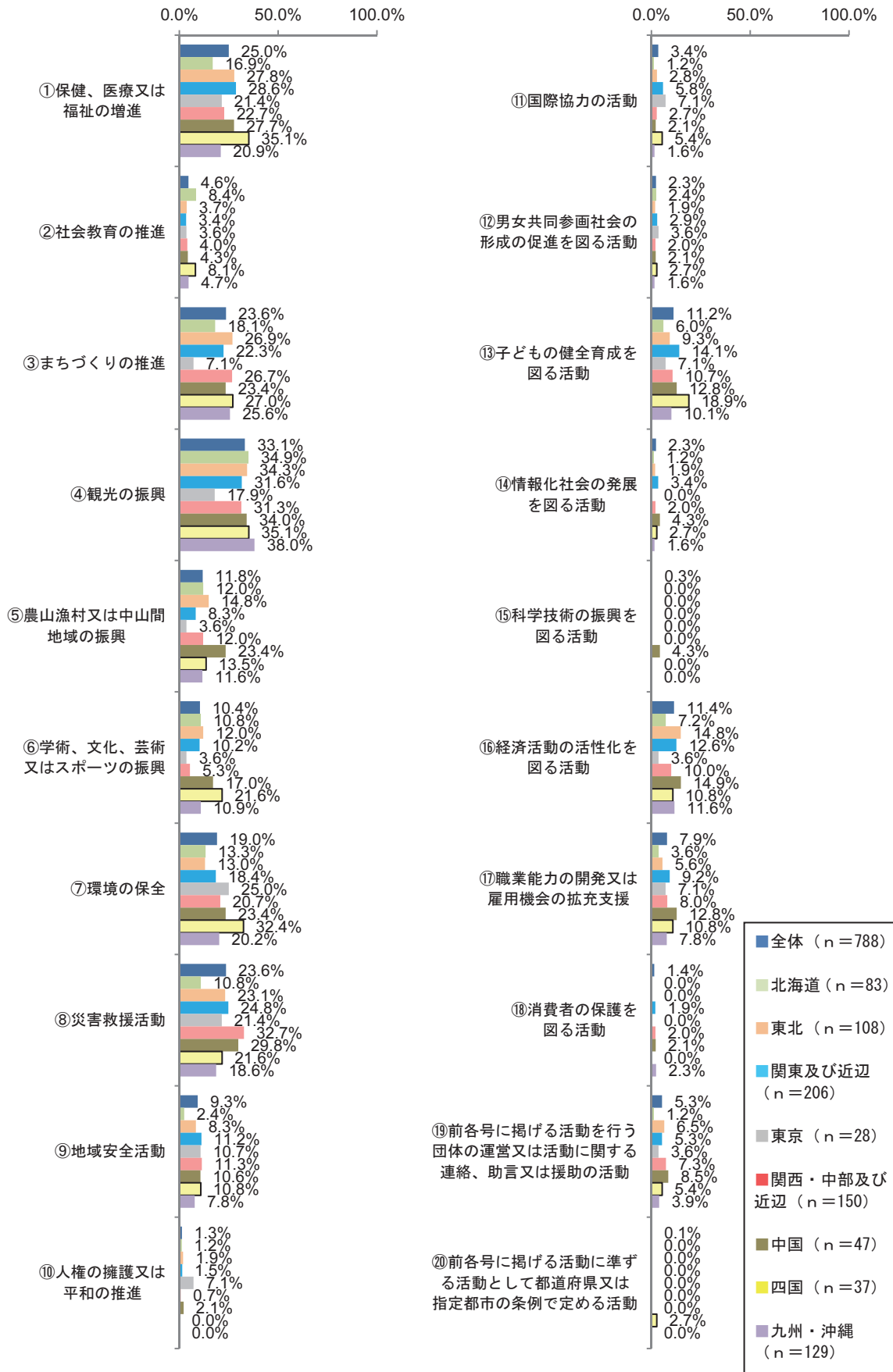
自治体規模別集計は、「人口 30 万人以上の市区」において「⑦環境の保全」が37.0% (20 団体) と最も高く、次いで「⑧災害救援活動」が31.5% (17 団体)、「①保健、医療又は福祉の増進」が29.6% (16 団体) となり、「町村」においては「④観光の振興」が31.4% (115 団体) と最も高く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」が20.2% (74 団体)、「③まちづくりの推進」が17.8% (65 団体) となった。

地域別集計は、「東京」において「⑦環境の保全」が25.0% (7 団体) と最も高く、次いで「①保健、医療又は福祉の増進」と「⑧災害救援活動」が21.4% (6 団体) となった。

自治体規模別集計 (n=788)

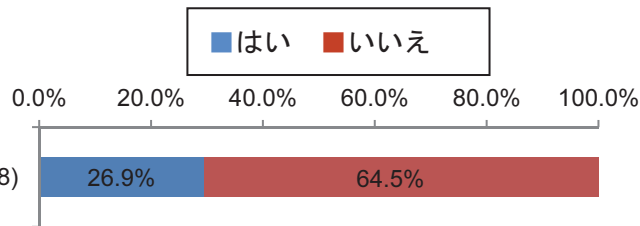


地域別集計 (n = 788)

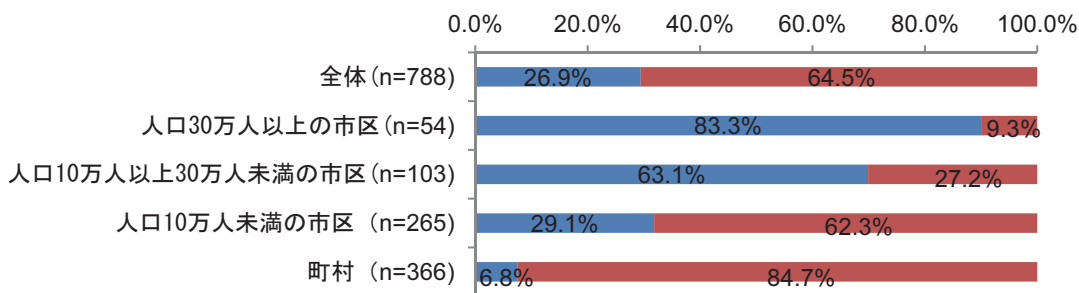


(5) 現在、NPO法人の活動への参加を促進するような施策（例えば、NPO法人の活動紹介や参加に関する相談窓口の設置等）を実施していますか。

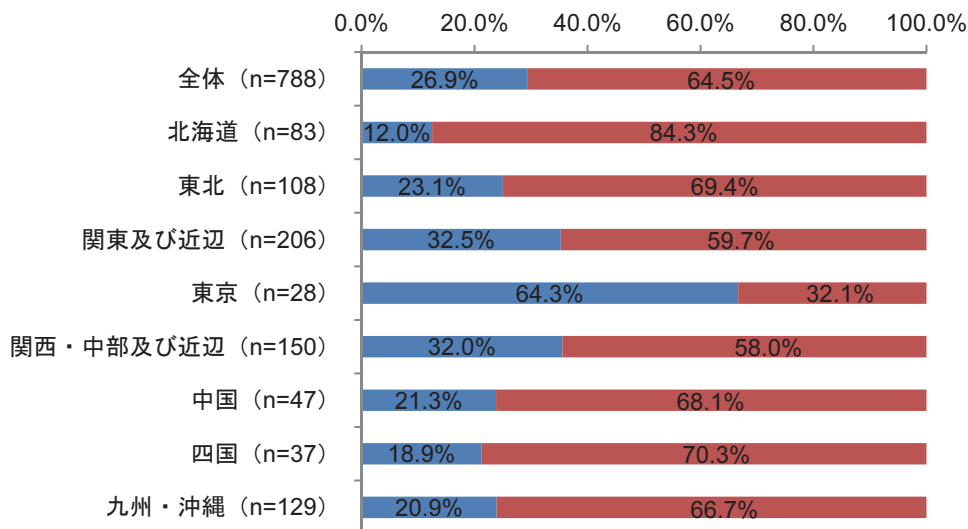
全体集計 (n=788)



自治体規模別集計 (n=788)

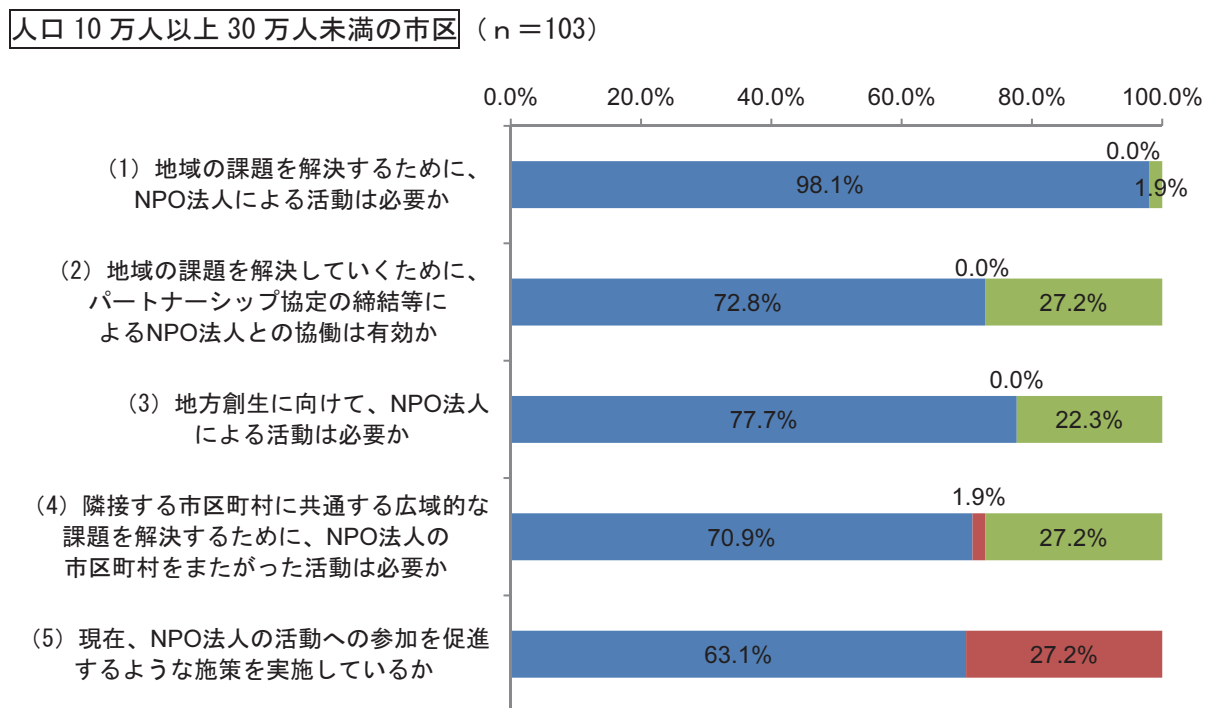
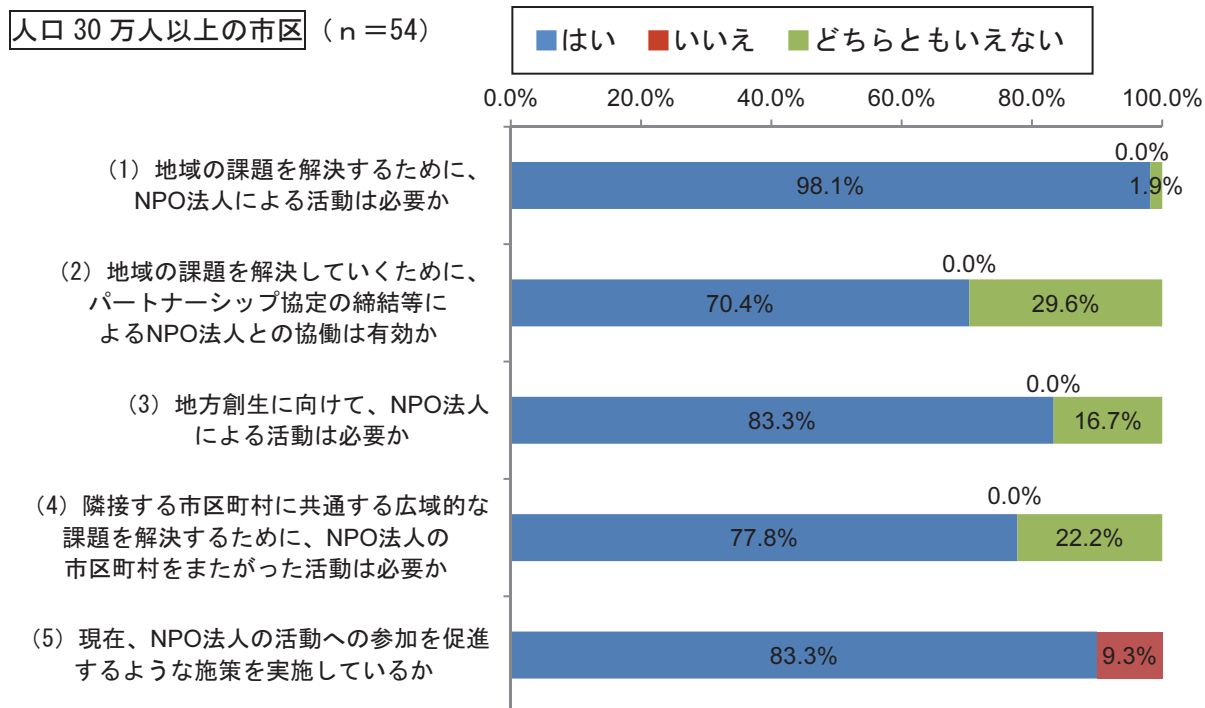


地域別集計 (n=788)

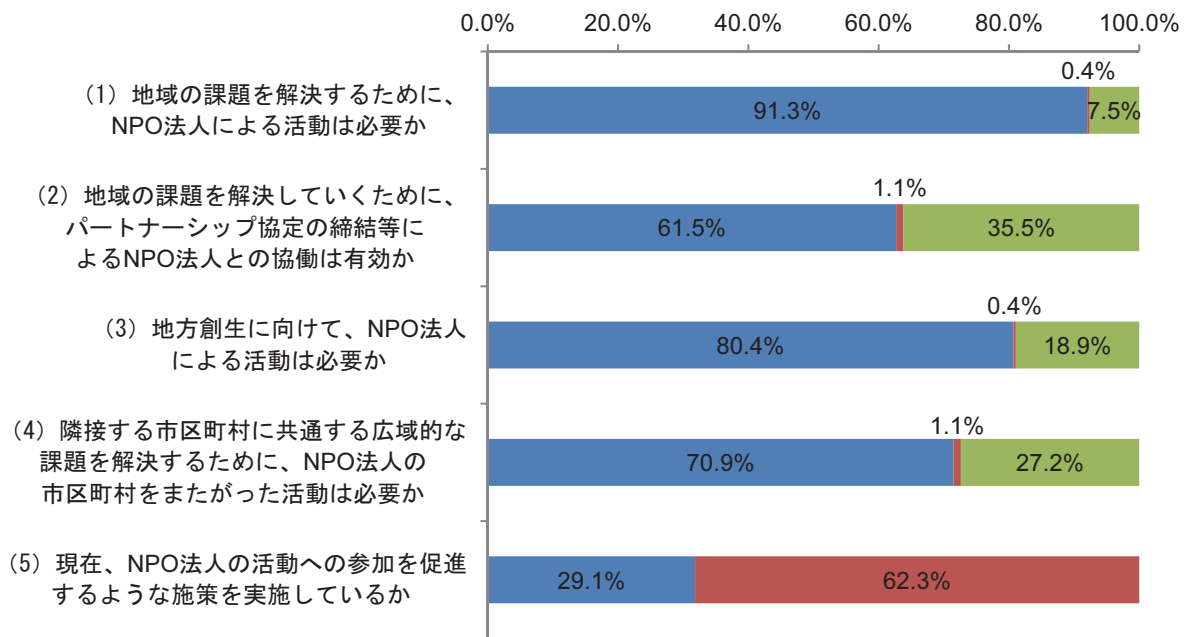


NPO法人の活動への参加を促進するような施策を「実施している(はい)」自治体は、全体集計において26.9% (212団体) となり、「実施していない(いいえ)」は64.5% (508団体) となった。自治体規模別集計においては、「実施している(はい)」自治体が、「人口30万人以上の市区」で83.3% (45団体) と最も高く、次いで「人口10万人以上30万人未満の市区」が63.1% (65団体)、「人口10万人未満の市区」が29.1% (77団体) となった。地域別集計においては、「実施している(はい)」自治体が、「東京」で64.3% (18団体) と最も高く、次いで「関東及び近辺」が32.5% (67団体)、「関西・中部及び近辺」が32.0% (48団体) となった。

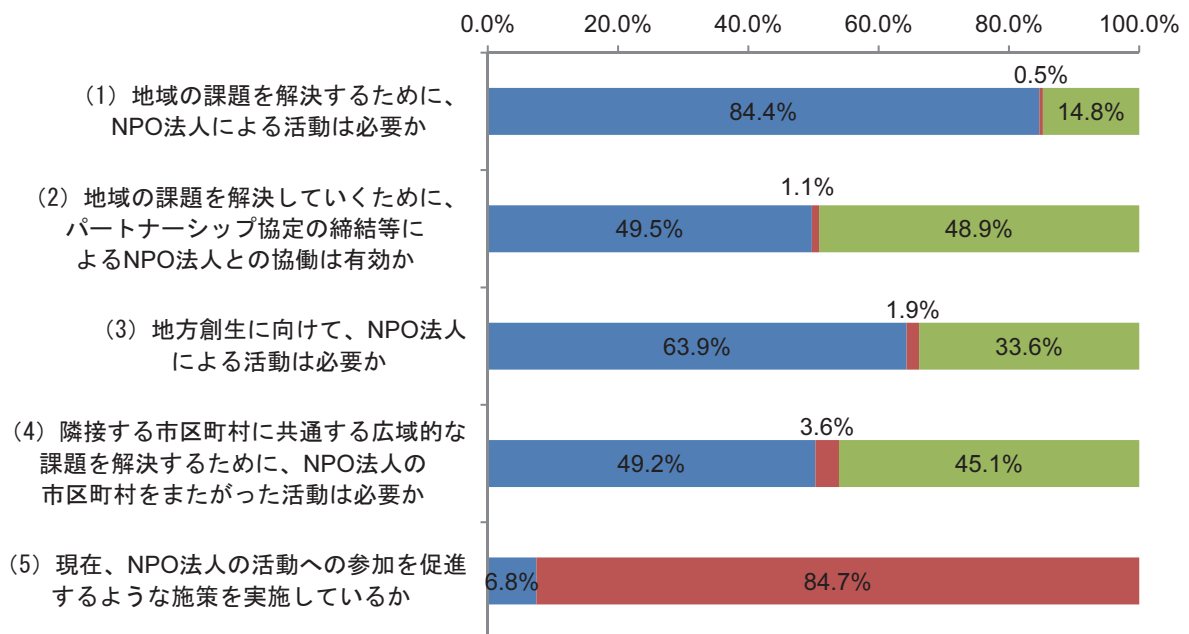
「NPO法人の活動に対する考え方」を軸とした自治体規模別の回答割合



人口 10 万人未満の市区 (n = 265)



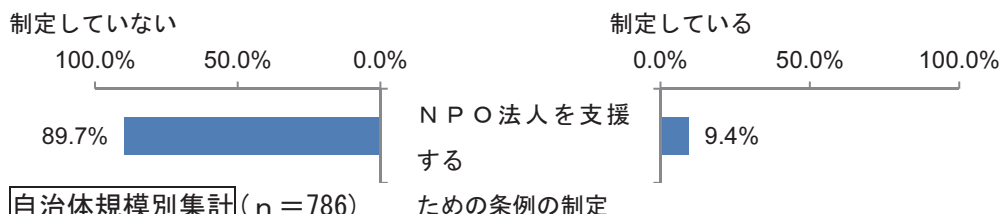
町村 (n = 366)



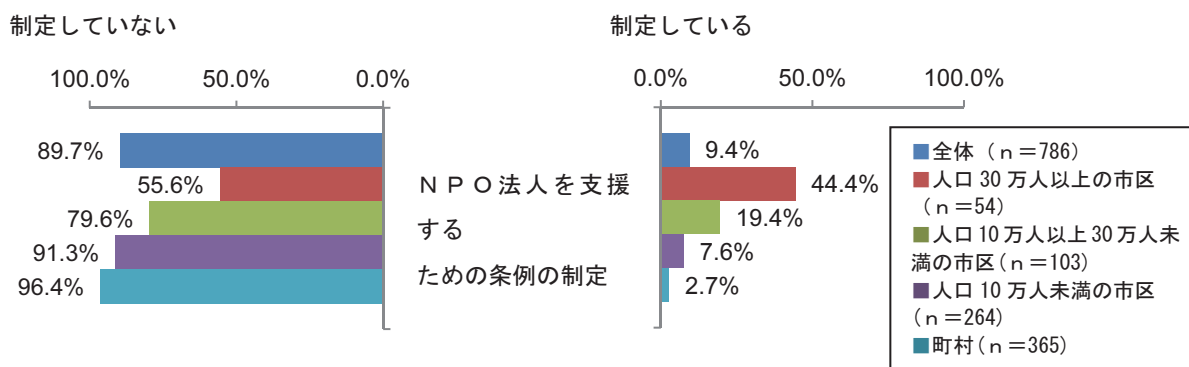
質問3 支援の対象としてNPO法人を含む支援策についてお答え下さい。該当箇所に○を付けてください。

(1) NPO法人を支援するための条例の制定

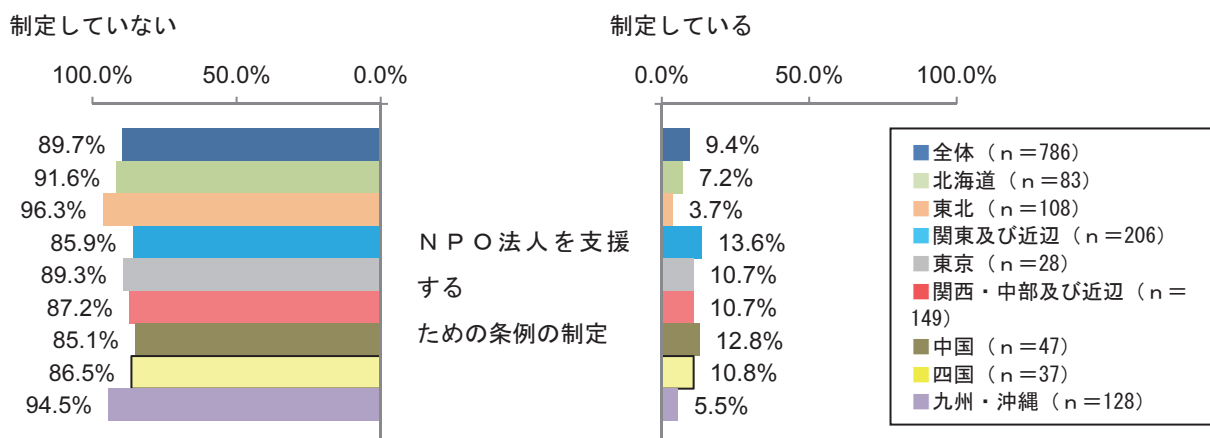
全体集計 (n=786)



自治体規模別集計 (n=786)



地域別集計 (n=786)



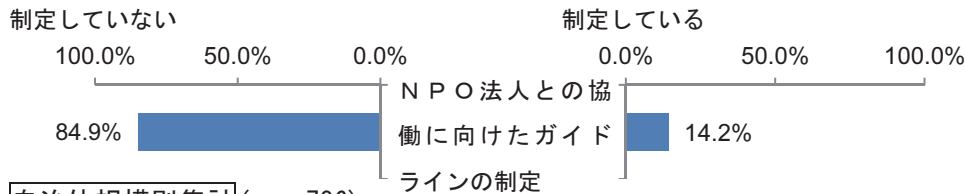
NPO法人を支援するための条例を「制定している」自治体は、全体集計において9.4% (74団体) となり、「制定していない」自治体は89.7% (705団体) となった。

自治体規模別集計において「制定している」自治体は、「人口30万人以上の市区」で44.4% (24団体) と最も高く、次いで「人口10万人以上30万人未満の市区」が19.4% (20団体)、「人口10万人未満の市区」が7.6% (20団体) となった。

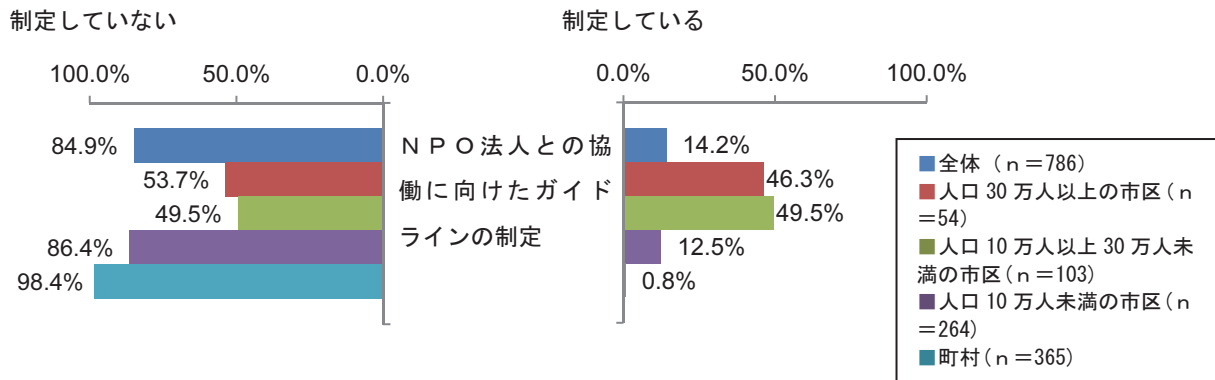
地域別集計において「制定している」自治体は、「関東及び近辺」が13.6% (28団体) と最も高く、次いで「中国」が12.8% (6団体)、「四国」が10.8% (4団体) となった。

(2) NPO法人との協働に向けたガイドラインの制定

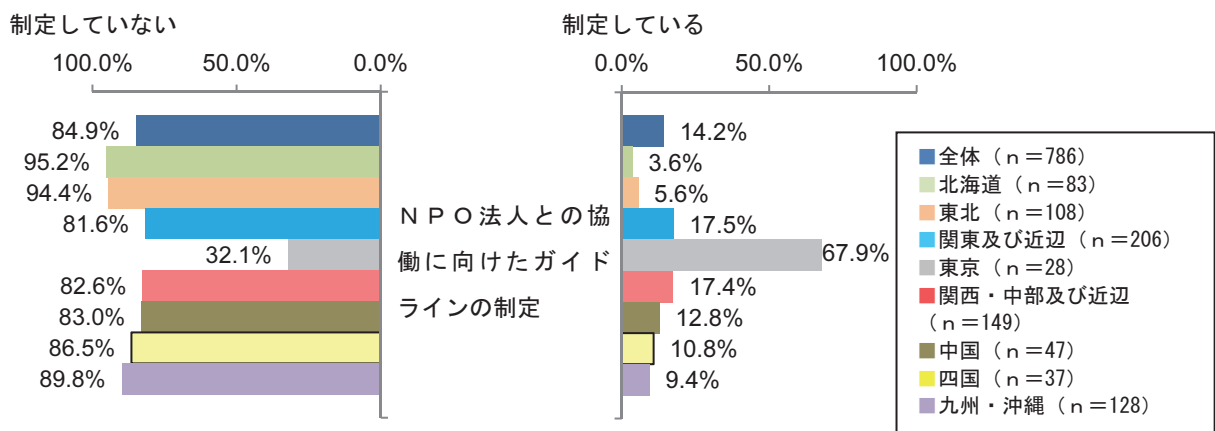
全体集計 (n=786)



自治体規模別集計 (n=786)



地域別集計 (n=786)



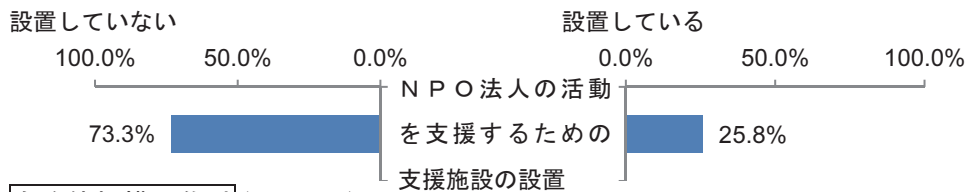
NPO法人との協働に向けたガイドラインを「制定している」自治体は、全体集計において14.2% (112 団体) となり、「制定していない」は84.9% (667 団体) となった。

自治体規模別集計において「制定している」自治体は、「人口 10 万人以上 30 万人未満の市区」が49.5% (51 団体) と最も高く、次いで「人口 30 万人以上の市区」が46.3% (25 団体)、「人口 10 万人未満の市区」が12.5% (33 団体) となった。

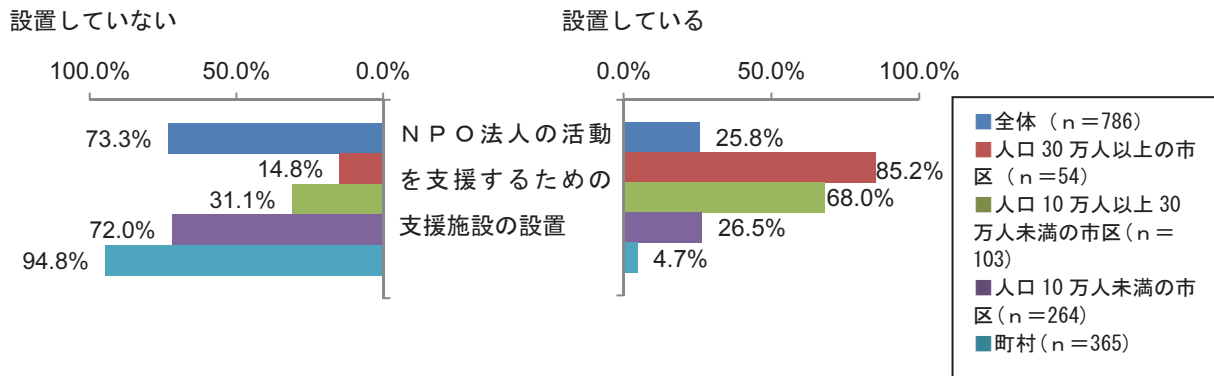
地域別集計において「制定している」自治体は、「東京」が67.9% (19 団体) と最も高く、次いで「関東及び近辺」が17.5% (36 団体)、「関西・中部及び近辺」が17.4% (26 団体) となった。

(3) NPO法人の活動を支援するための支援施設の設置

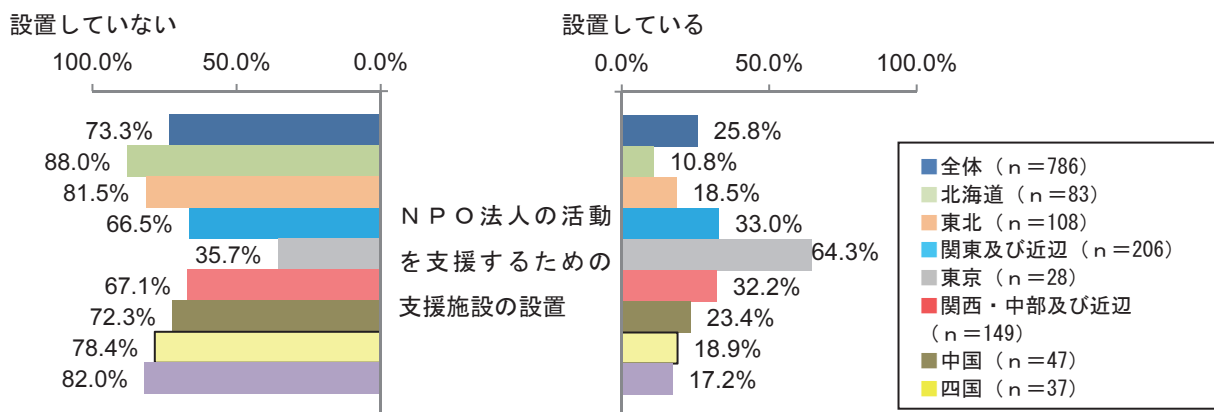
全体集計 (n=786)



自治体規模別集計 (n=786)



地域別集計 (n=786)



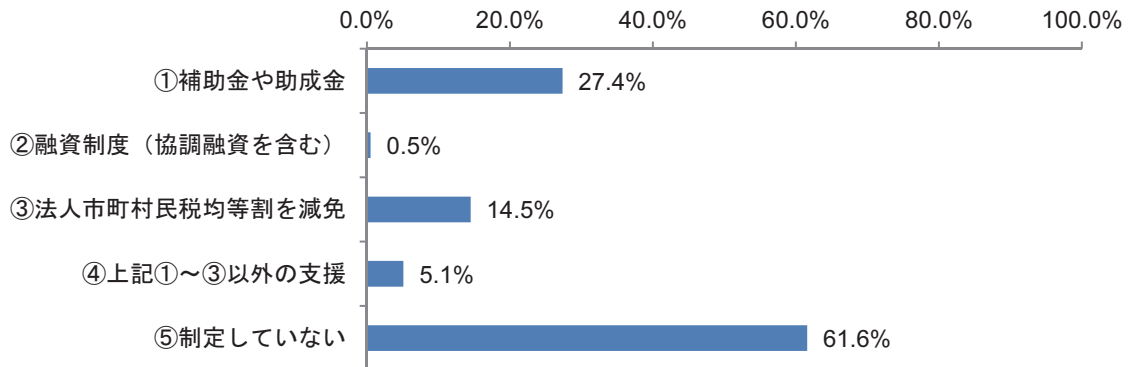
NPO法人の活動を支援するための支援施設を「設置している」自治体は、全体集計において25.8% (203 団体) となり、「設置していない」は73.3% (576 団体) となった。

自治体規模別集計において「設置している」自治体は、「人口 30 万人以上の市区」が85.2% (46 団体) と最も高く、次いで「人口 10 万人以上 30 万人未満の市区」が68.0% (70 団体)、「人口 10 万人未満の市区」が26.5% (70 団体) となった。

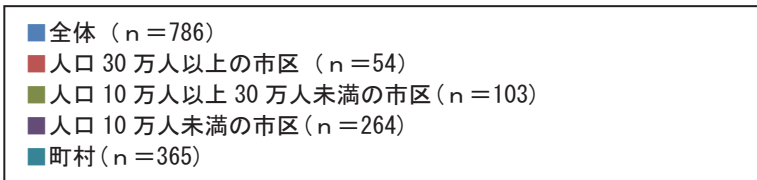
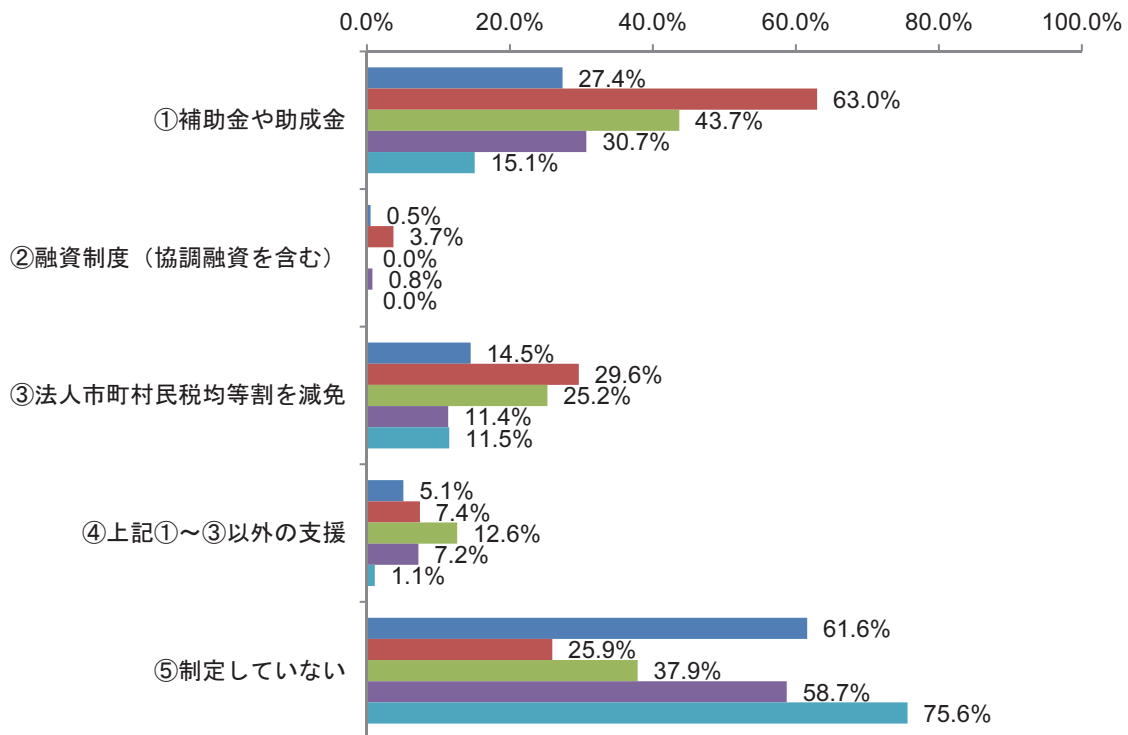
地域別集計において「設置している」自治体は、「東京」が64.3% (18 団体) と最も高く、次いで「関東及び近辺」が33.0% (68 団体)、「関西・中部及び近辺」が32.2% (48 団体) となった。

(4) 市区町村の予算からNPO法人へ資金的に支援するための制度の制定

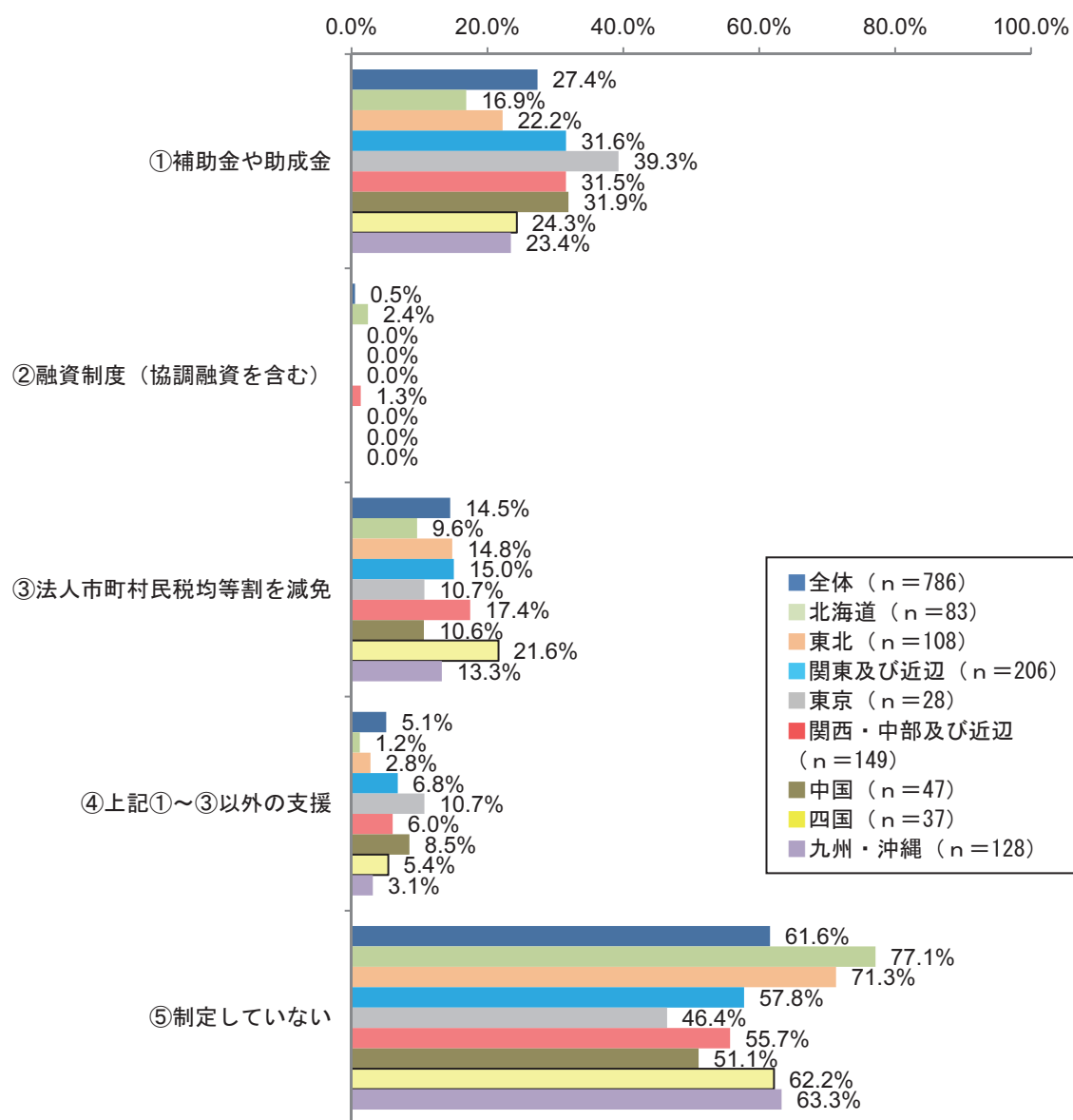
全体集計 (n=786)



自治体規模別集計 (n=786)



地域別集計 (n = 786)



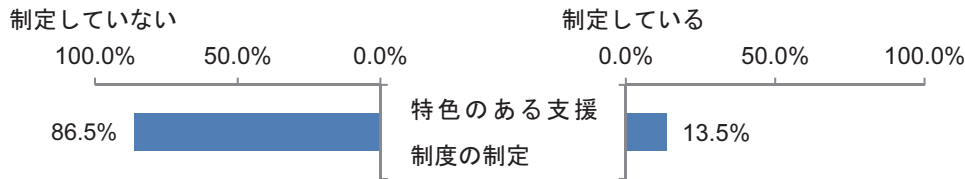
市区町村の予算からNPO法人へ資金的に支援するための制度の制定は、全体集計において「⑤制定していない」が61.6% (484 団体) と最も高く、次いで、「①補助金や助成金」が27.4% (215 団体)、「③法人市町村民税均等割を減免」が14.5% (114 団体) となった。

自治体規模別集計は、「人口30万人以上の市区」において「①補助金や助成金」が63.0% (34 団体) と最も高く、次いで「③法人市町村民税均等割を減免」が29.6% (16 団体)、「⑤制定していない」が25.9% (14 団体) となり、「町村」においては「⑤制定していない」が75.6% (276 団体) と最も高く、次いで「①補助金や助成金」が15.1% (55 団体)、「③法人市町村民税均等割を減免」が11.5% (42 団体) となった。

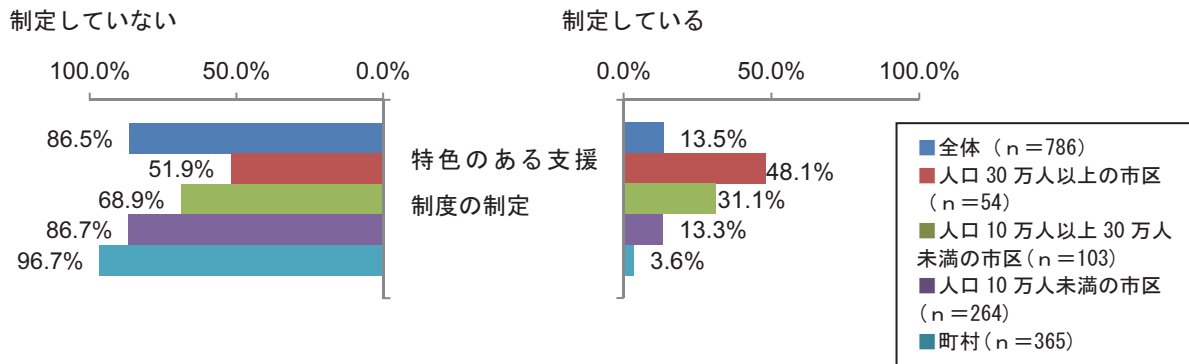
地域別集計は、「東京」において「⑤制定していない」が46.4% (13 団体) と最も高く、次いで「①補助金や助成金」が39.3% (11 団体)、「③法人市町村民税均等割を減免」と「④上記①～③以外の支援」が10.7% (3 団体) となった。

(5) 特色のある支援制度の制定

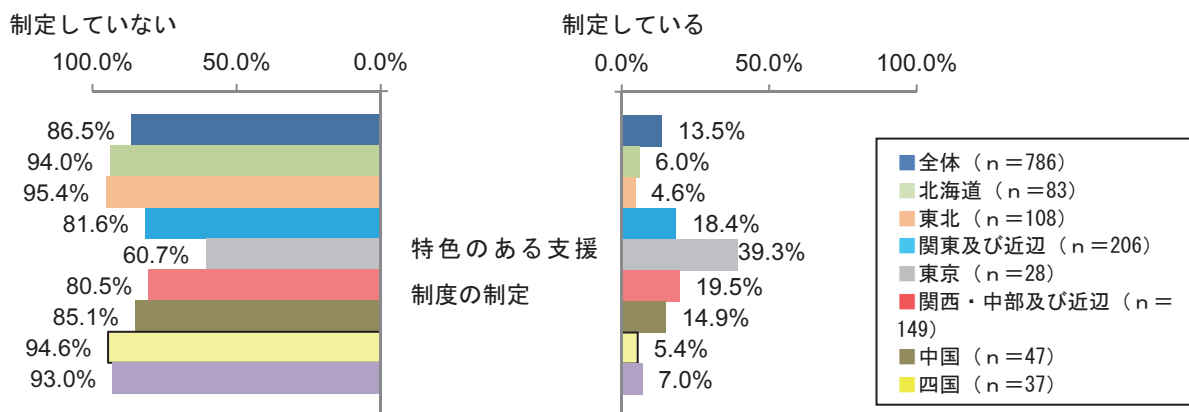
全体集計 (n=786)



自治体規模別集計 (n=786)



地域別集計 (n=786)



特色のある支援制度を「制定している」自治体は、全体集計において 13.5% (106 団体) となり、「制定していない」は 86.5% (680 団体) となった。

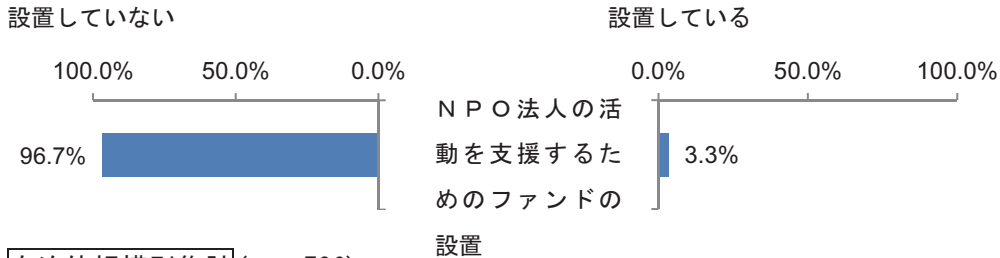
自治体規模別集計において「制定している」自治体は、「人口 30 万人以上の市区」で 48.1% (26 団体) と最も高く、次いで「人口 10 万人以上 30 万人未満の市区」が 31.1% (32 団体)、「人口 10 万人未満の市区」が 13.3% (35 団体) となった。

地域別集計において「制定している」自治体は、「東京」で 39.3% (11 団体) と最も高く、次いで「関西・中部及び近辺」が 19.5% (29 団体)、「関東及び近辺」が 18.4% (38 団体) となった。

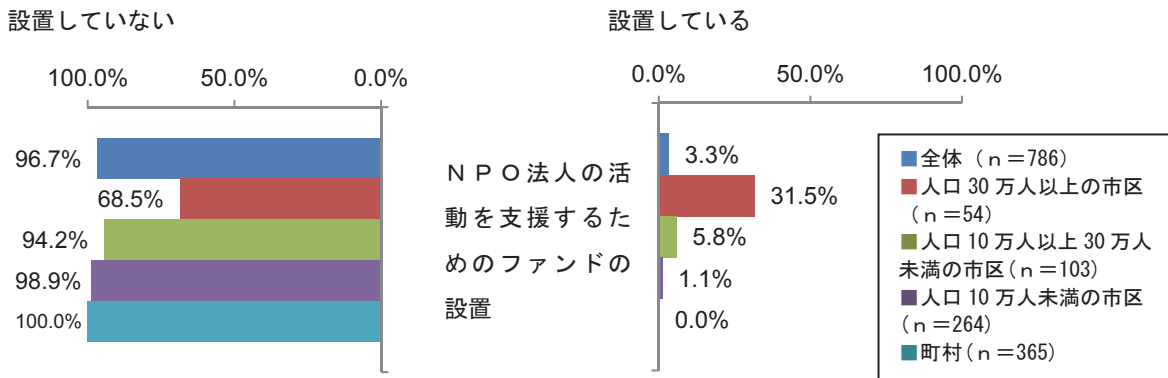
(6) NPO法人の活動を支援するためのファンドの設置

① NPO基金の設置

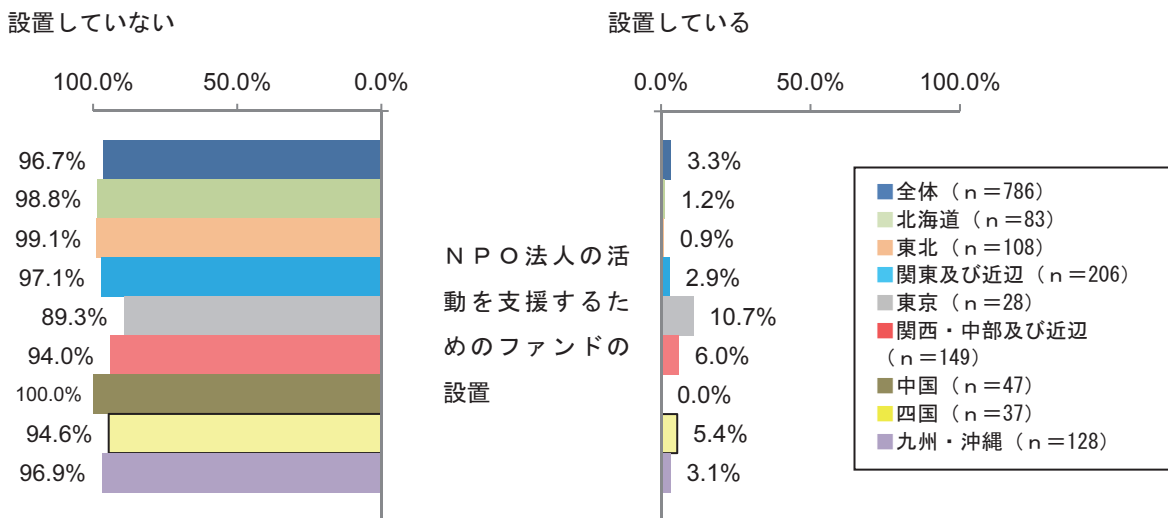
全体集計 (n=786)



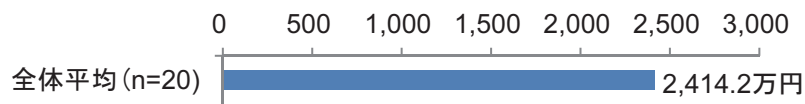
自治体規模別集計 (n=786)



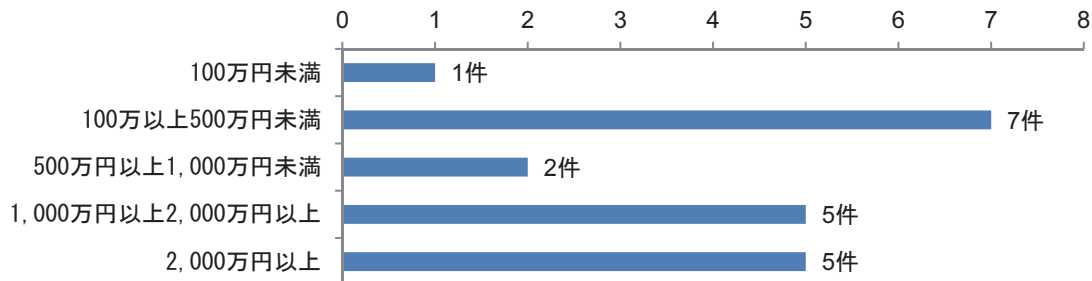
地域別集計 (n=786)



基金の平均額 (全体集計 n=20)



基金の金額分布 (全体集計 n=20)



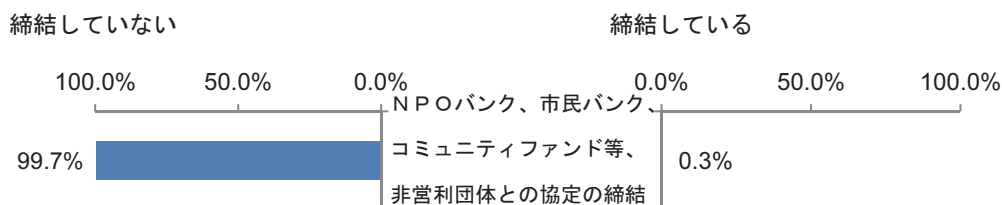
NPO法人の活動を支援するためのファンドを「設置している」自治体は、全体集計において3.3% (26 団体) となり、「設置していない」は96.7% (760 団体) となった。

自治体規模別集計において「制定している」自治体は、「人口30万人以上の市区」が31.5% (17 団体) と最も高く、次いで「人口10万人以上30万人未満の市区」が5.8% (6 団体)、「人口10万人未満の市区」が1.1% (3 団体) となった。

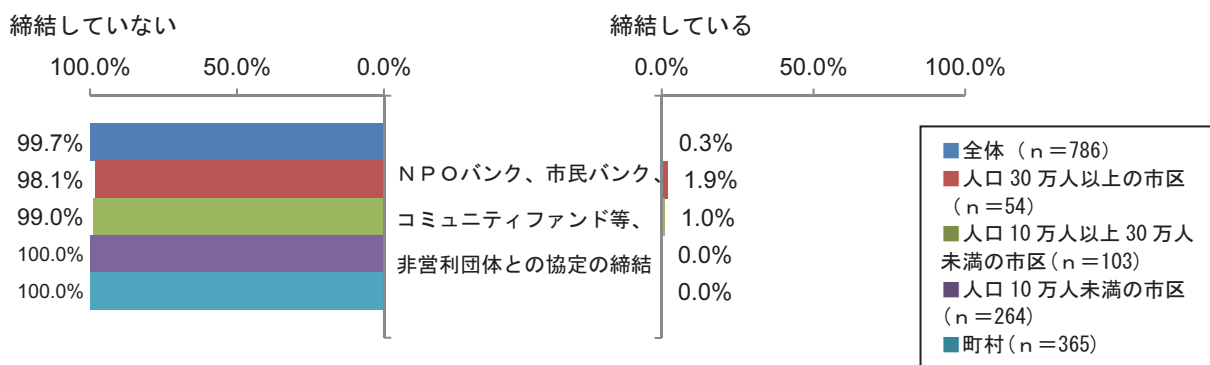
地域別集計において「制定している」自治体は、「東京」が10.7% (3 団体) と最も高く、次いで「関西・中部及び近辺」が6.0% (9 団体)、「四国」が5.4% (2 団体) となった。

②NPOバンク、市民バンク、コミュニティファンド等、非営利団体との協定の締結

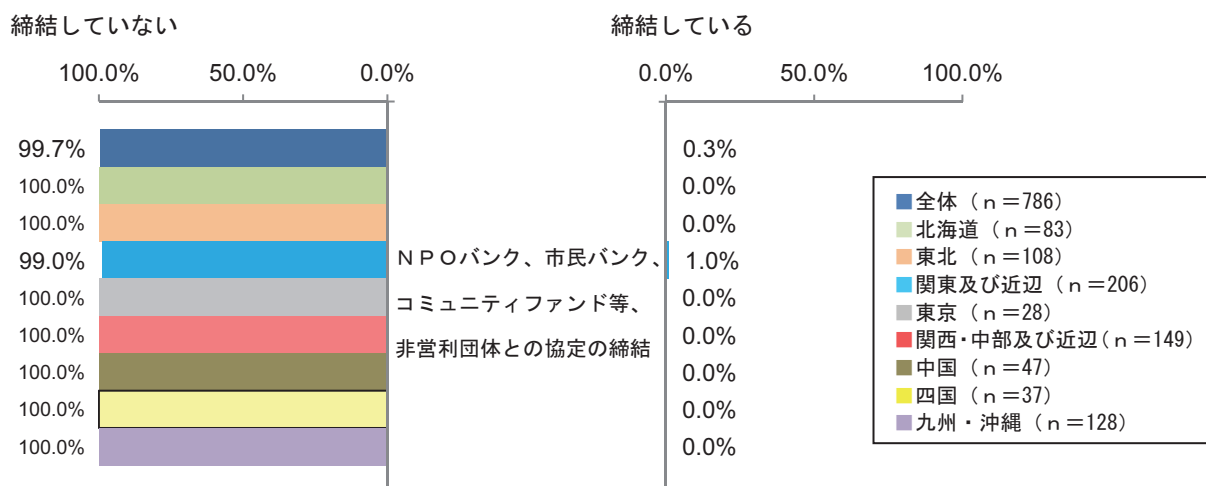
全体集計 (n=786)



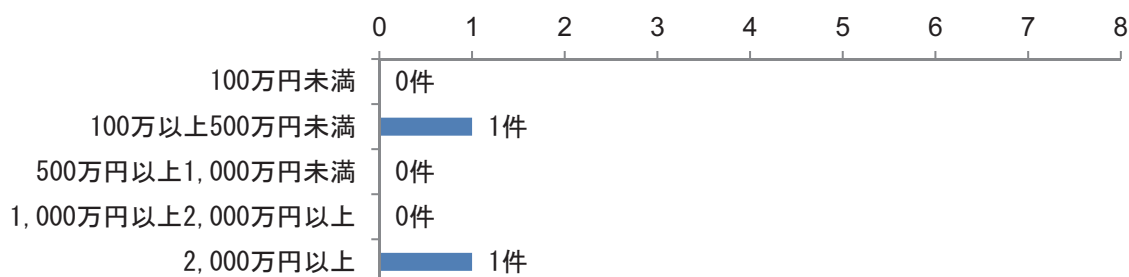
自治体規模別集計 (n=786)



地域別集計 (n = 786)



NPOバンク等の規模 (全体集計 n=2)



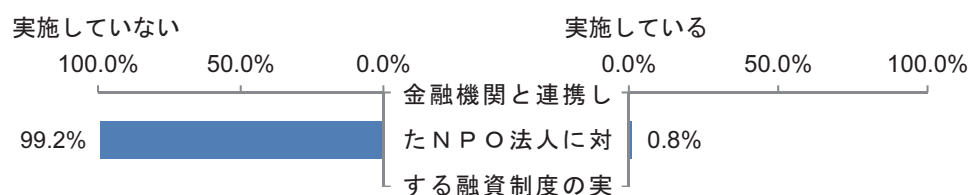
NPOバンク、市民バンク、コミュニティファンド等、非営利団体との協定を「締結している」自治体は、全体集計において 0.3% (2 団体) となり、「締結していない」は 99.7% (784 団体) となった。

自治体規模別集計において「締結している」自治体は、「人口 30 万人以上の市区」が 1.9% (1 団体)、「人口 10 万人以上 30 万人未満の市区」が 1.0% (1 団体)、ほかは 0.0% (0 団体) となった。

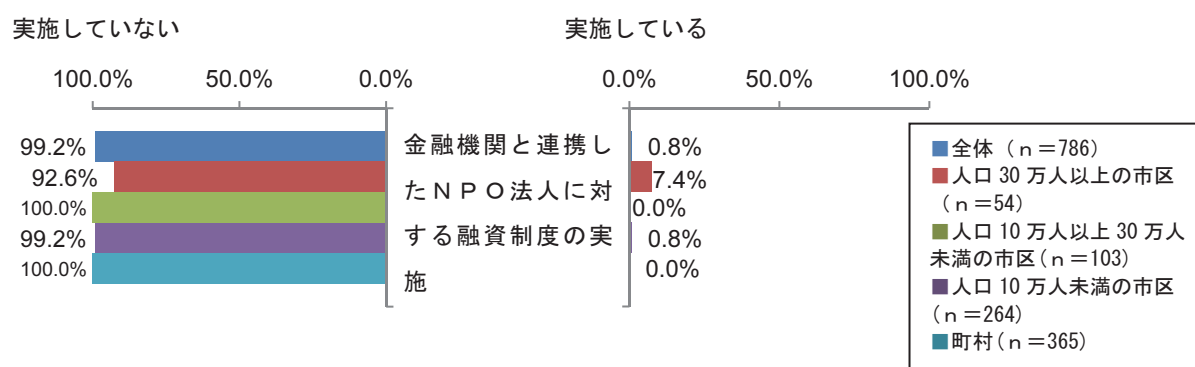
地域別集計において「締結している」自治体は、「関東及び近辺」で 1.0% (2 団体) のみとなった。

(7) 信用金庫・信用組合・日本政策金融公庫等の金融機関と連携したNPO法人に対する融資制度の実施

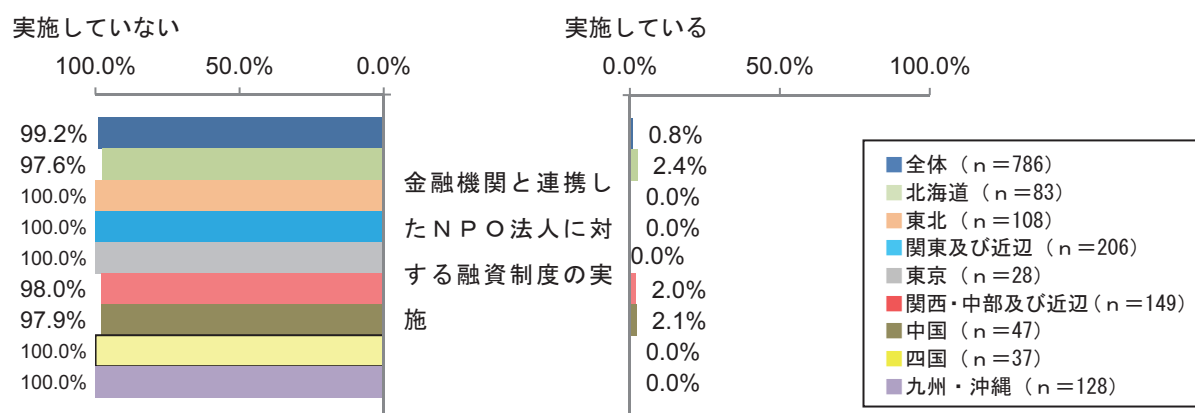
全体集計 (n=786)



自治体規模別集計 (n=786)



地域別集計 (n=786)



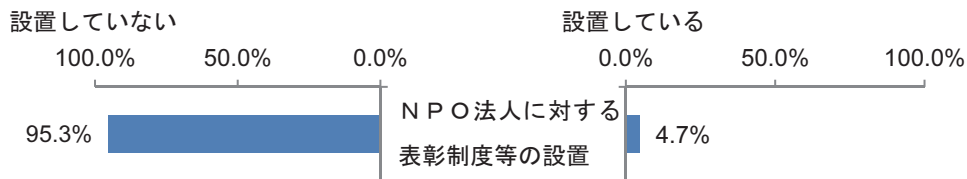
信用金庫・信用組合・日本政策金融公庫等の金融機関と連携したNPO法人に対する融資制度を「実施している」自治体は、全体集計において0.8%（6団体）となり、「実施していない」は99.2%（780団体）となった。

自治体規模別集計において「実施している」は、「人口 30 万人以上の市区」が7.4%（4団体）と最も高く、次いで「人口 10 万人未満の市区」が0.8%（2団体）、ほかは0.0%（0団体）となった。

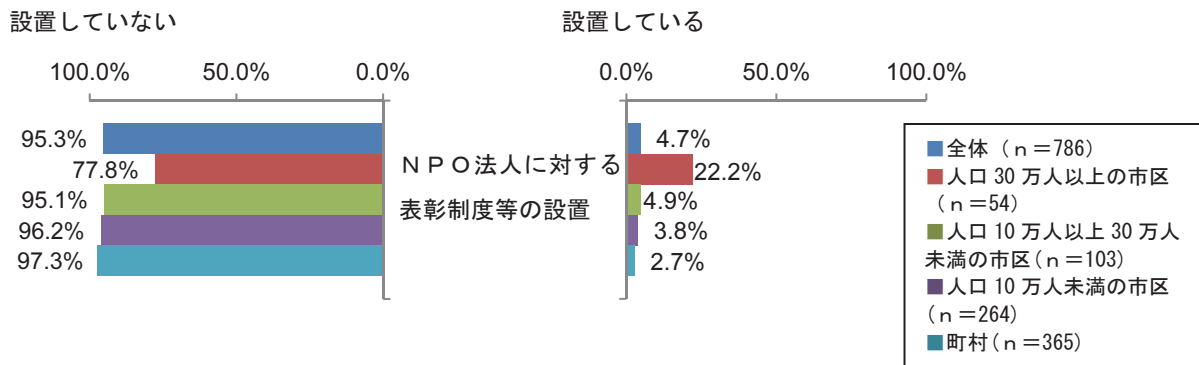
地域別集計において「実施している」は、「北海道」が2.4%（2団体）と最も高く、次いで、「中国」が2.1%（1団体）、「関西・中部及び近辺」が2.0%（3団体）となった。

(8) NPO法人の活動等の地域貢献活動に対する表彰制度等の設置

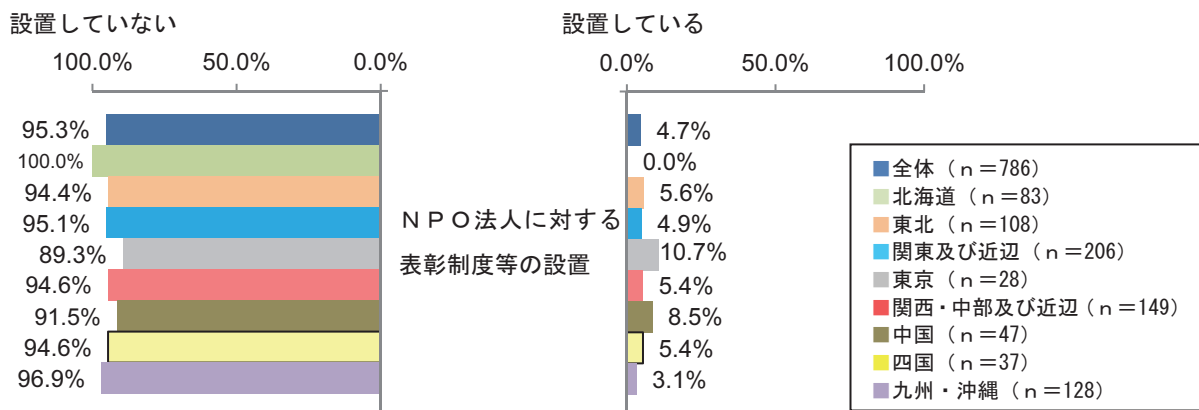
全体集計 (n=786)



自治体規模別集計 (n=786)



地域別集計 (n=786)



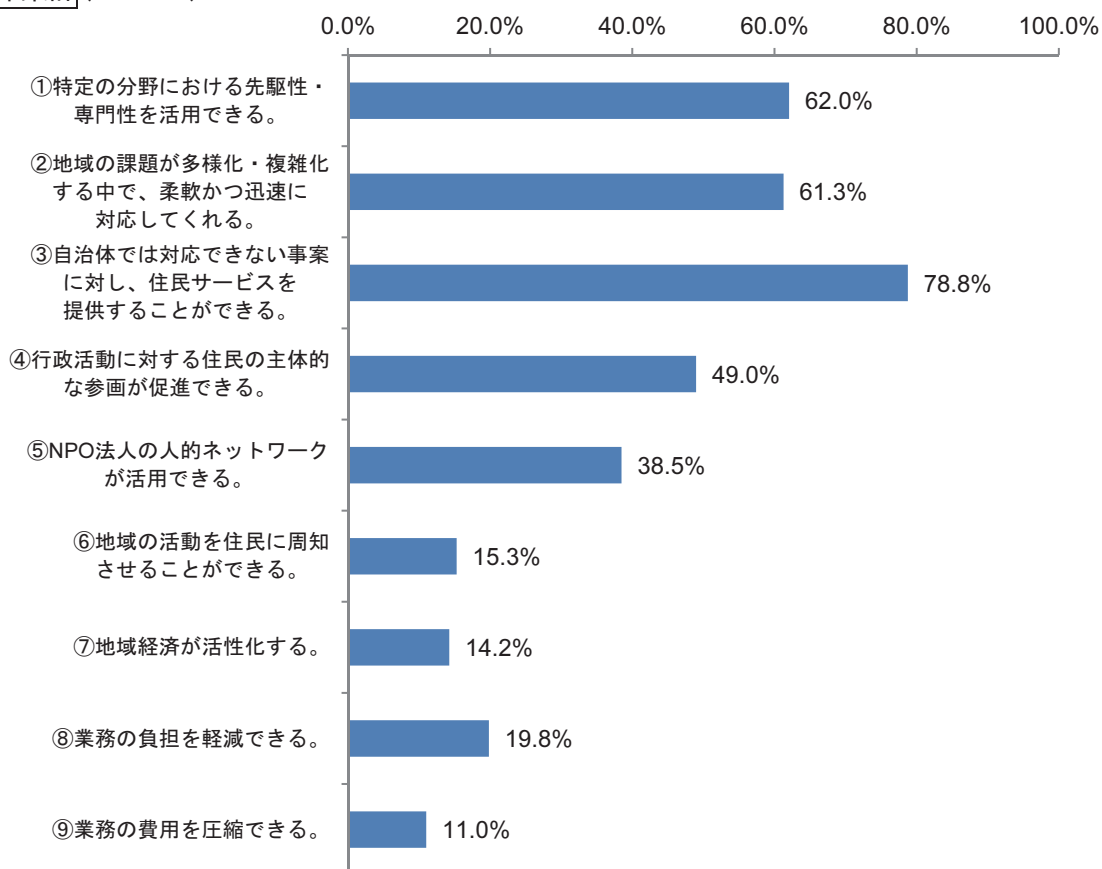
NPO法人の活動等の地域貢献活動に対する表彰制度等を「設置している」自治体は、全体集計において4.7% (37 団体) となり、「設置していない」は95.3% (749 団体) となった。

自治体規模別集計において「設置している」は、「人口 30 万人以上の市区」が22.2% (12 団体) と最も高く、次いで「人口 10 万人以上 30 万人未満の市区」が4.9% (5 団体)、「人口 10 万人未満の市区」が3.8% (10 団体) となった。

地域別集計において「設置している」は、「東京」が10.7% (3 団体) と最も高く、次いで「中国」が8.5% (4 団体)、「東北」が5.6% (6 団体) という結果となった。

**質問4 NPO法人を支援する利点について、どのようにお考えですか。
該当する全ての番号に○を付けてください。**

全体集計 (n = 772)

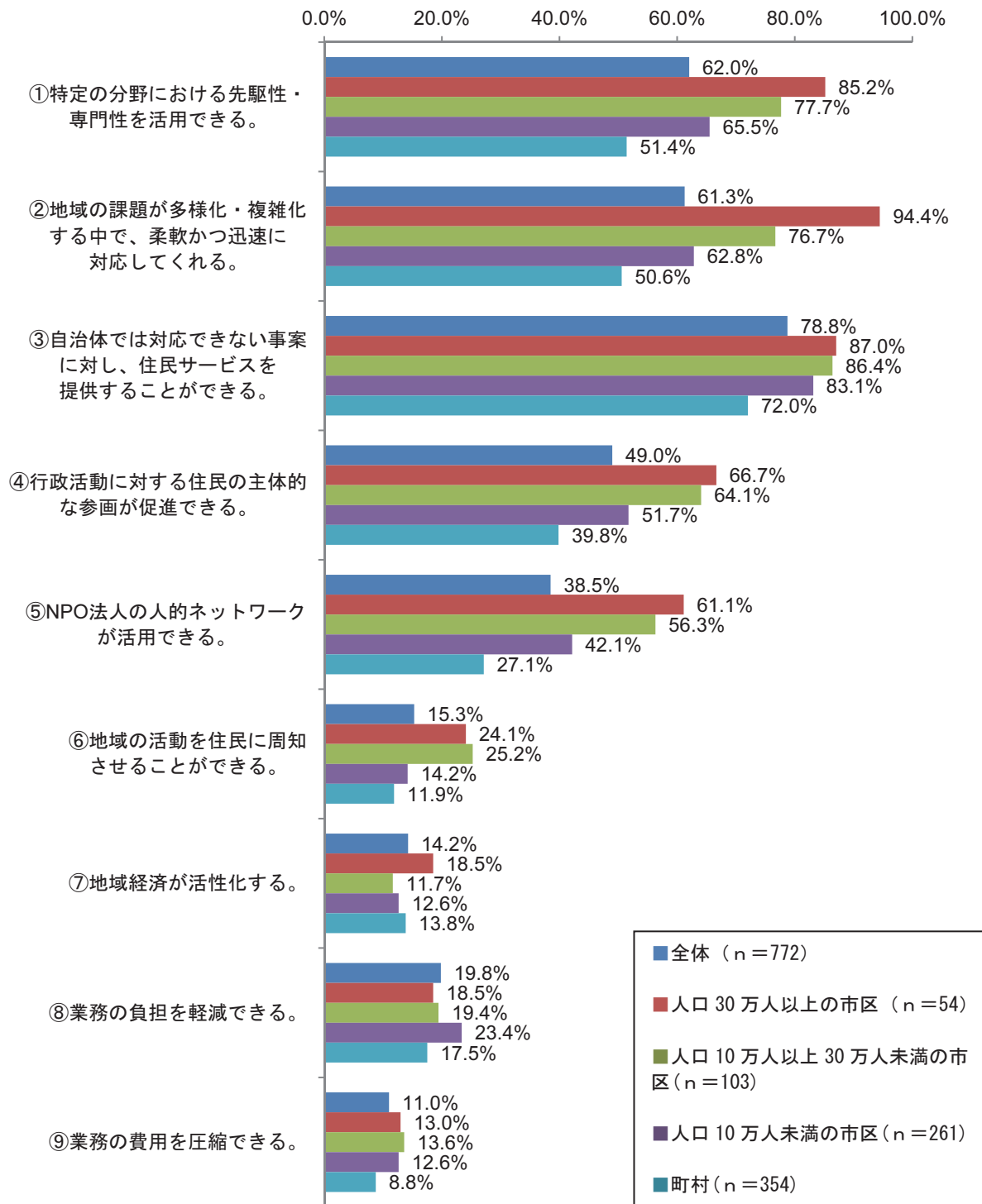


NPO法人を支援する利点についての考えは、全体集計において「③自治体では対応できない事案に対し、住民サービスを提供することができる」が78.8% (608 団体) と最も高く、次いで「①特定分野における先駆性・専門性を活用できる」が62.0% (479 団体)、「②地域の課題が多様化・複雑化する中で、柔軟かつ迅速に対応してくれる」が61.3% (473 団体) となった。

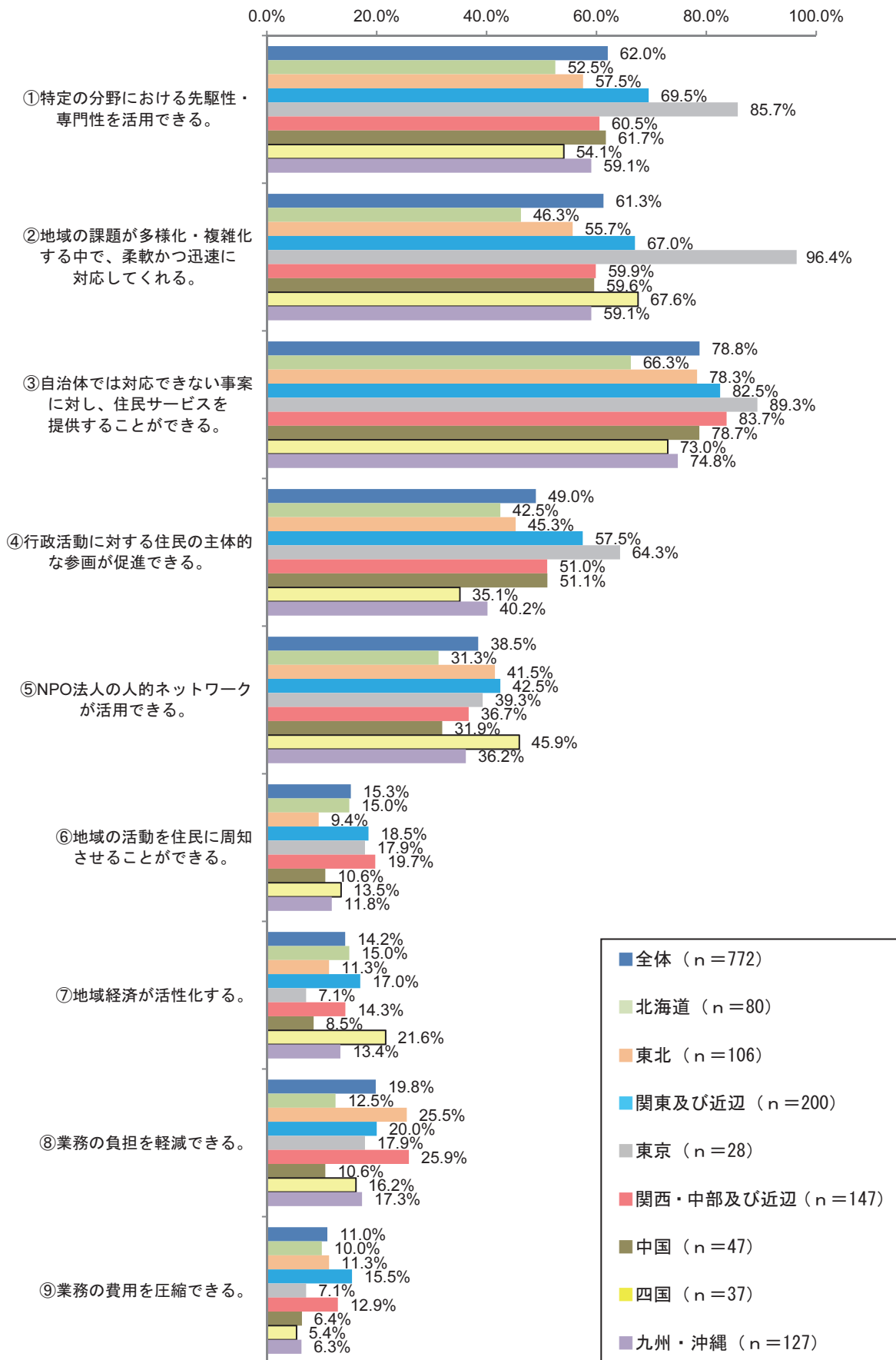
自治体規模別集計は、「人口 30 万人以上の市区」において「②地域の課題が多様化・複雑化する中で、柔軟かつ迅速に対応してくれる」が94.4% (51 団体) と最も高く、次いで「③自治体では対応できない事案に対し、住民サービスを提供することができる」が87.0% (47 団体)、「①特定の分野における先駆性・専門性を活用できる」が85.2% (46 団体) となり、「町村」においては「③自治体では対応できない事案に対し、住民サービスを提供することができる」が72.0% (255 団体) と最も高く、次いで「①特定の分野における先駆性・専門性を活用できる」が51.4% (182 団体)、「②地域の課題が多様化・複雑化する中で、柔軟かつ迅速に対応してくれる」が50.6% (179 団体) となった。

地域別集計は、「東京」において「②地域の課題が多様化・複雑化する中で、柔軟かつ迅速に対応してくれる」が96.4% (27 団体) と最も高く、次いで「③自治体では対応できない事案に対し、住民サービスを提供することができる」が89.3% (25 団体)、「①特定の分野における先駆性・専門性を活用できる」が85.7% (24 団体) となった。

自治体規模別集計 (n = 772)

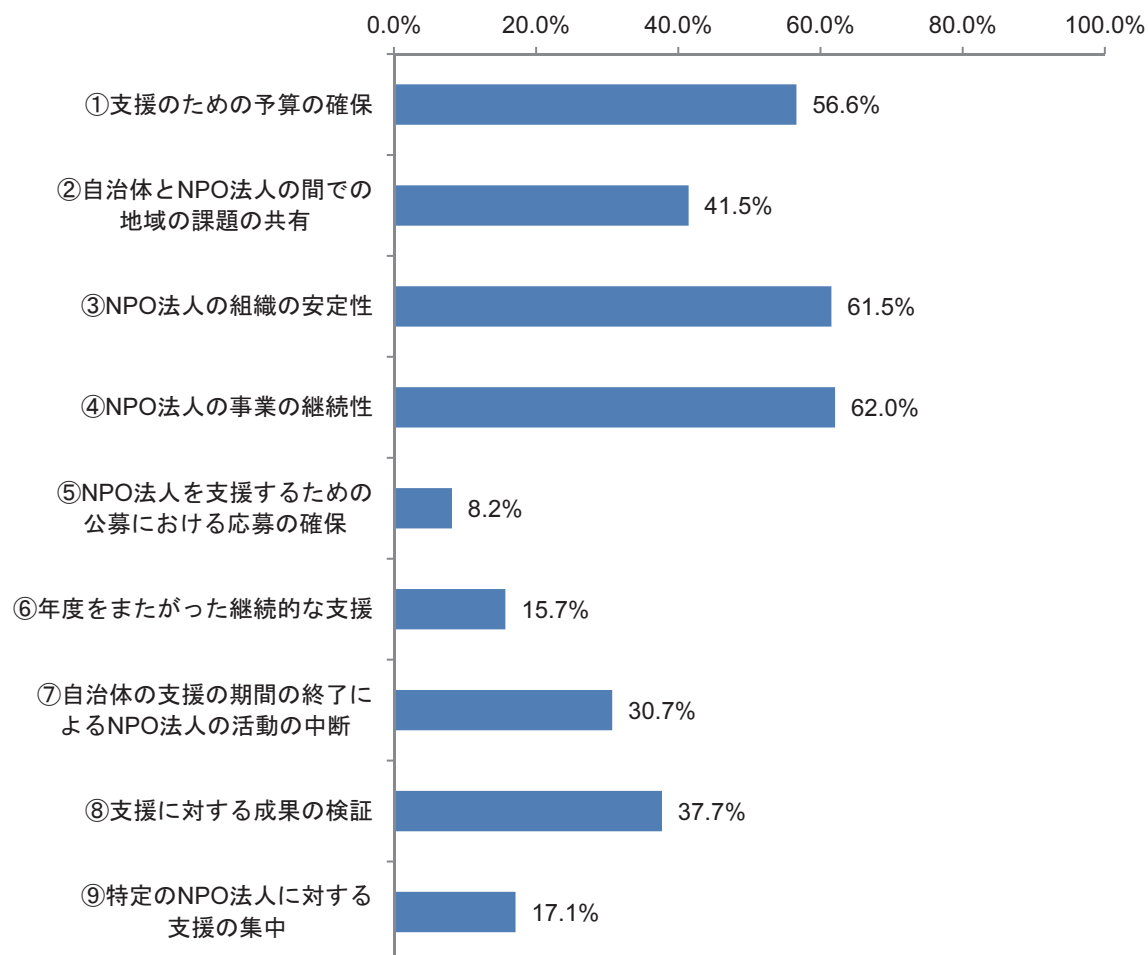


地域別集計 (n = 772)



**質問5 NPO法人を支援するに当たっての懸念事項について、どのようにお考えですか。
該当する全ての番号に○を付けてください。**

全体集計 (n = 772)

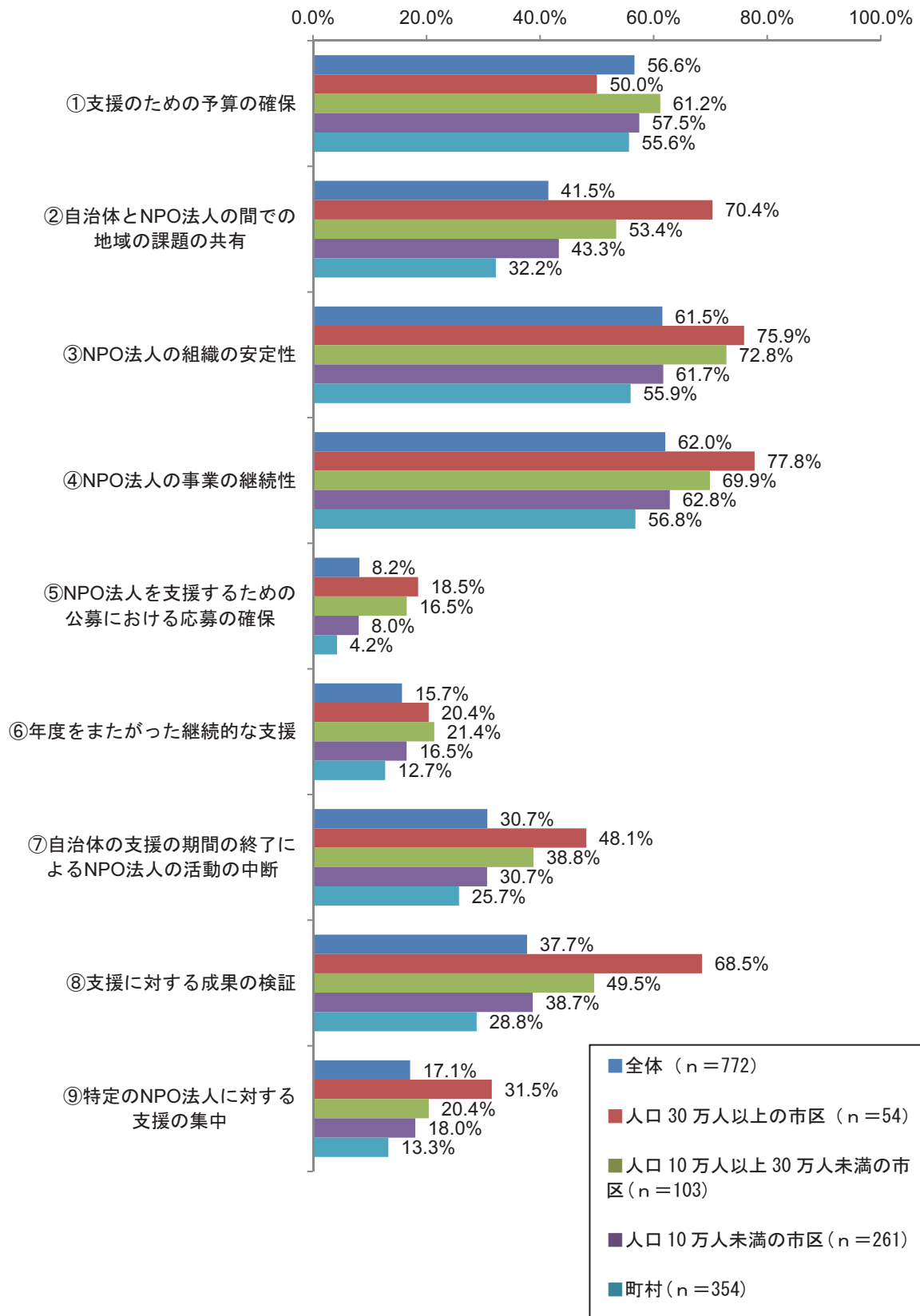


NPO法人を支援するに当たっての懸念事項については、全体集計において「④NPO法人の事業の継続性」が62.0%（479団体）と最も高く、次いで「③NPO法人の組織の安定性」が61.5%（475団体）、「①支援のための予算確保」が56.6%（437団体）となった。

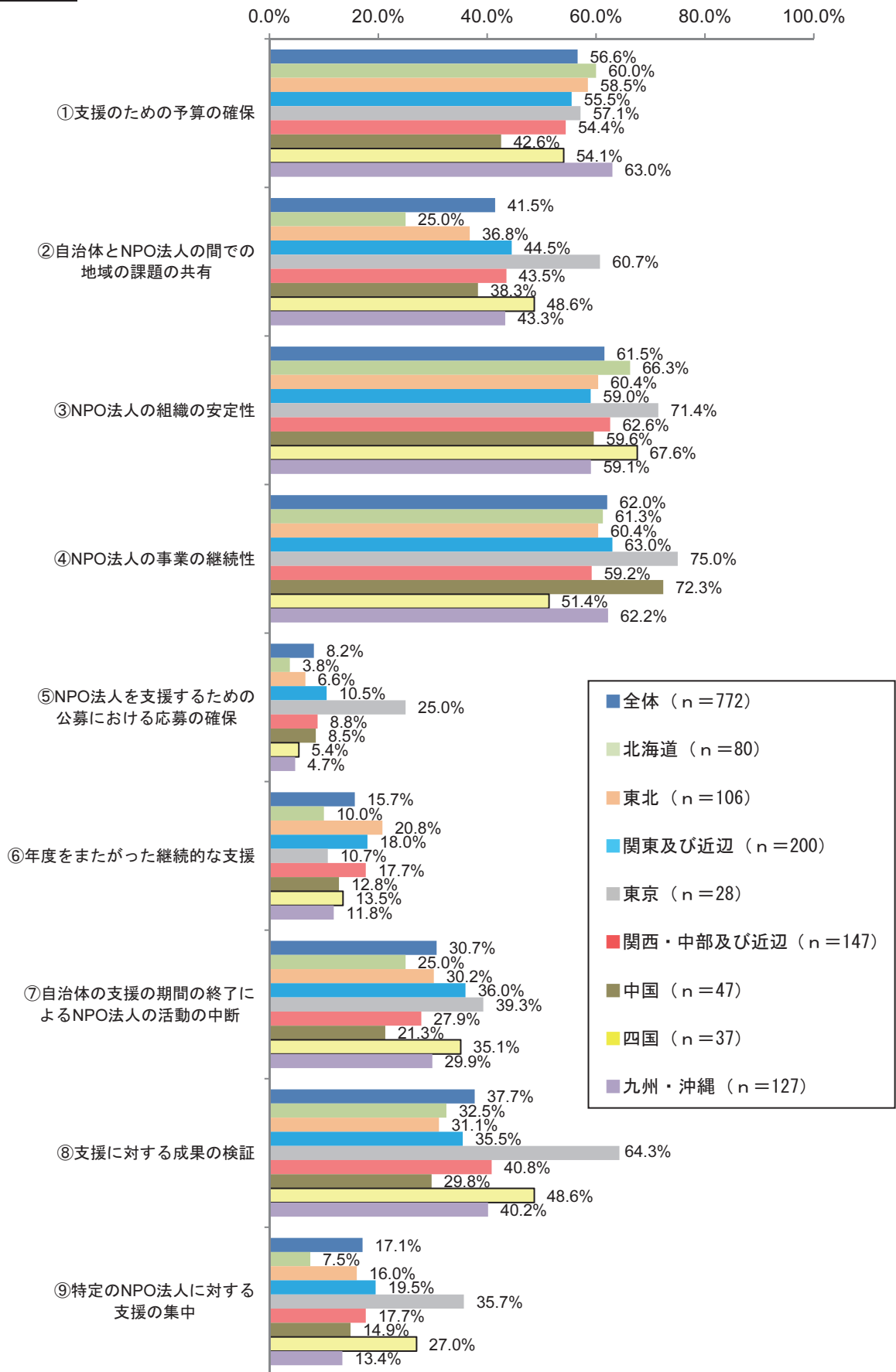
自治体規模別集計は、「人口30万人以上の市区」において「④NPO法人の事業の継続性」が77.8%（42団体）と最も高く、次いで「③NPO法人の組織の安定性」が75.9%（41団体）、「②自治体とNPO法人の間での地域の課題の共有」が70.4%（38団体）となった。町村においては「④NPO法人の事業の継続性」が56.8%（201団体）と最も高く、次いで「③NPO法人の組織の安定性」が55.9%（198団体）、「①支援のための予算確保」が55.6%（197団体）となった。

地域別集計は、東京において「④NPO法人の事業の継続性」が75.0%（21団体）と最も高く、次いで「③NPO法人の組織の安定性」が71.4%（20団体）、「⑧支援に対する成果の検証」が64.3%（18団体）となった。

自治体規模別集計 (n = 772)

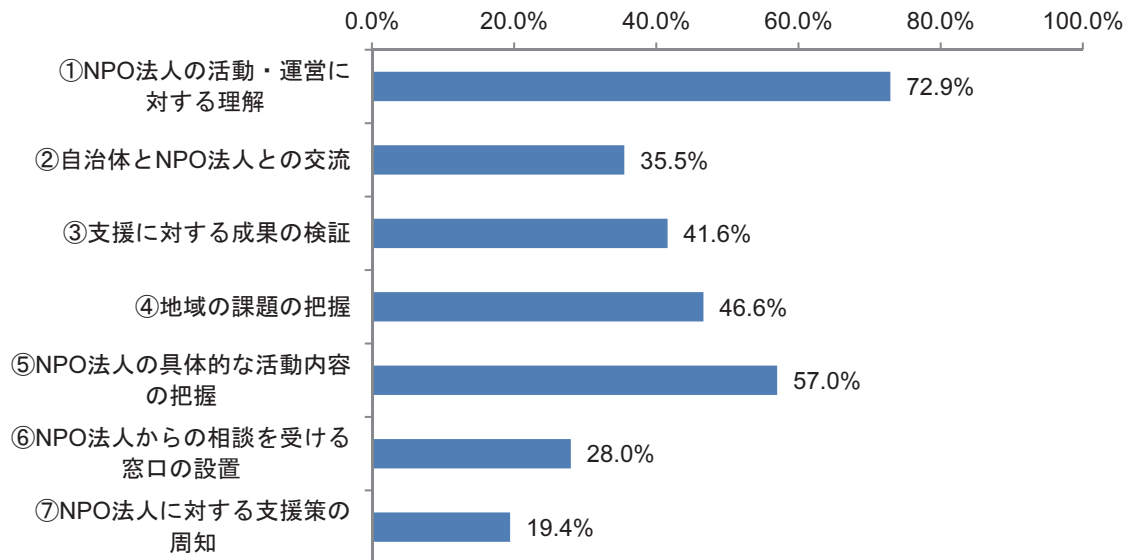


地域別集計 (n = 772)



質問6 NPO法人を支援するために、自治体に取り組むべきことについて、どのようにお考えですか。該当する全ての番号に○を付けてください。

全体集計 (n = 772)

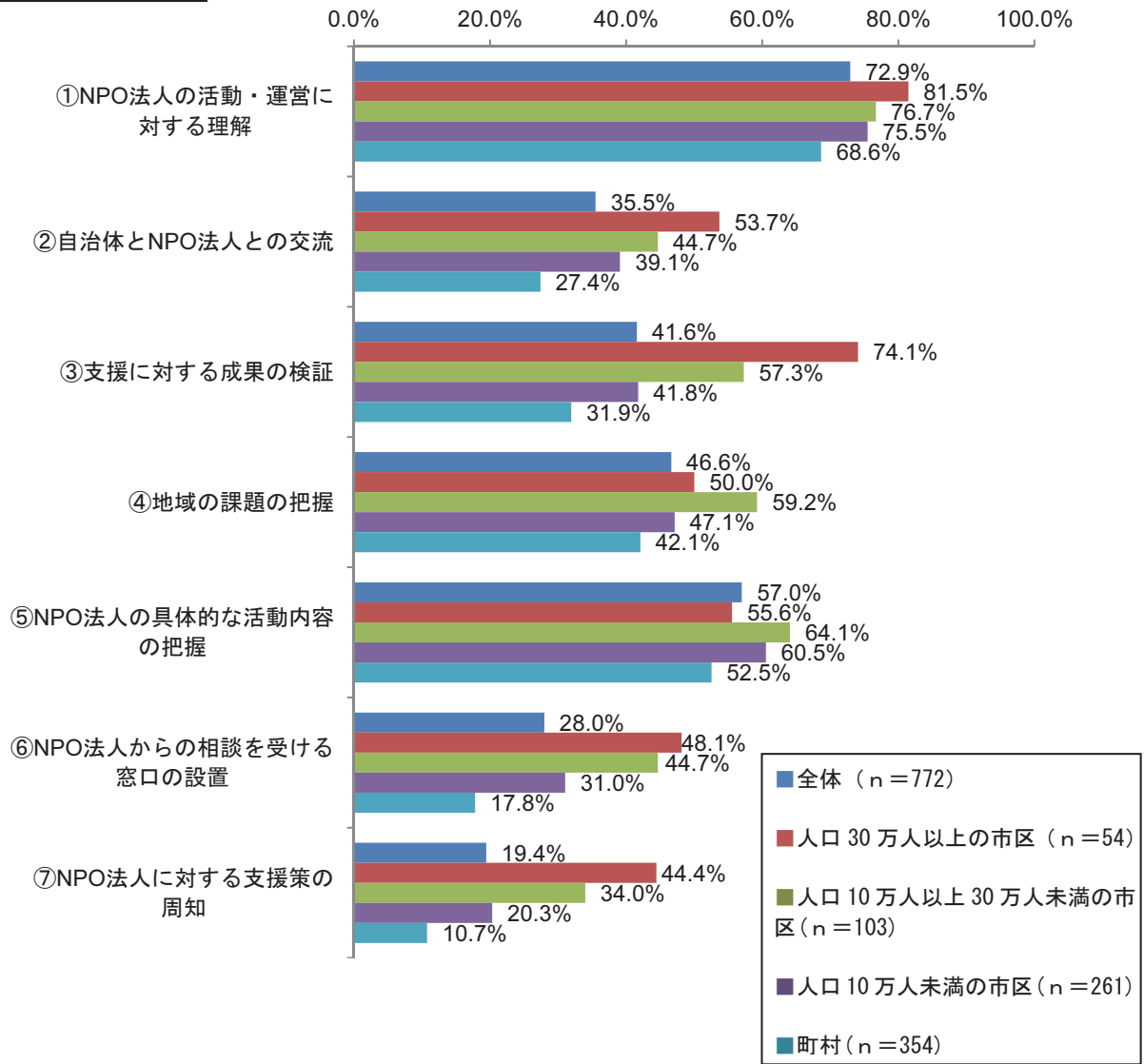


NPO法人を支援するために、自治体に取り組むべきことについての考えは、全体集計において「①NPO法人の活動・運営に対する理解」が72.9% (563 団体) と最も高く、次いで「⑤NPO法人の具体的な活動内容の把握」が57.0% (440 団体)、「④地域の課題の把握」が46.6% (360 団体) となった。

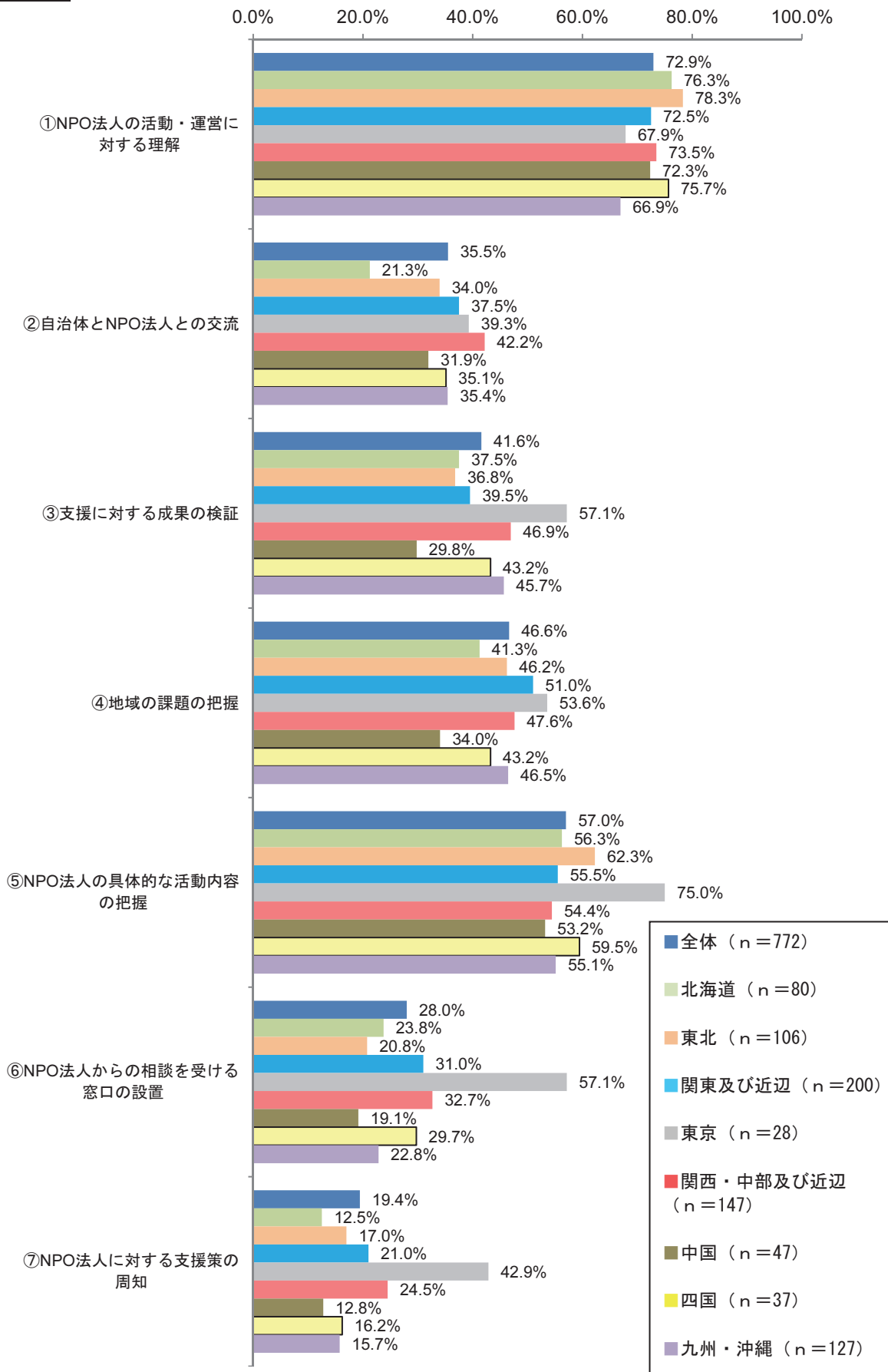
自治体規模別集計は、「人口30万人以上の市区」において「①NPO法人の活動・運営に対する理解」が81.5% (44 団体) と最も高く、次いで「③支援に対する成果の検証」が74.1% (40 団体)、「⑤NPO法人の具体的な活動内容の把握」が55.6% (30 団体) となり、「町村」においては「①NPO法人の活動・運営に対する理解」が68.6% (243 団体) と最も高く、次いで「⑤NPO法人の具体的な活動内容の把握」が52.5% (186 団体)、「④地域の課題の把握」が42.1% (149 団体) となった。

地域別集計は、「東京」において「⑤NPO法人の具体的な活動内容の把握」が75.0% (21 団体) と最も高く、次いで「①NPO法人の活動・運営に対する理解」が67.9% (19 団体)、「③支援に対する成果の検証」と「⑥NPO法人からの相談を受ける窓口の設置」が57.1% (16 団体) となった。

自治体規模別集計 (n = 772)

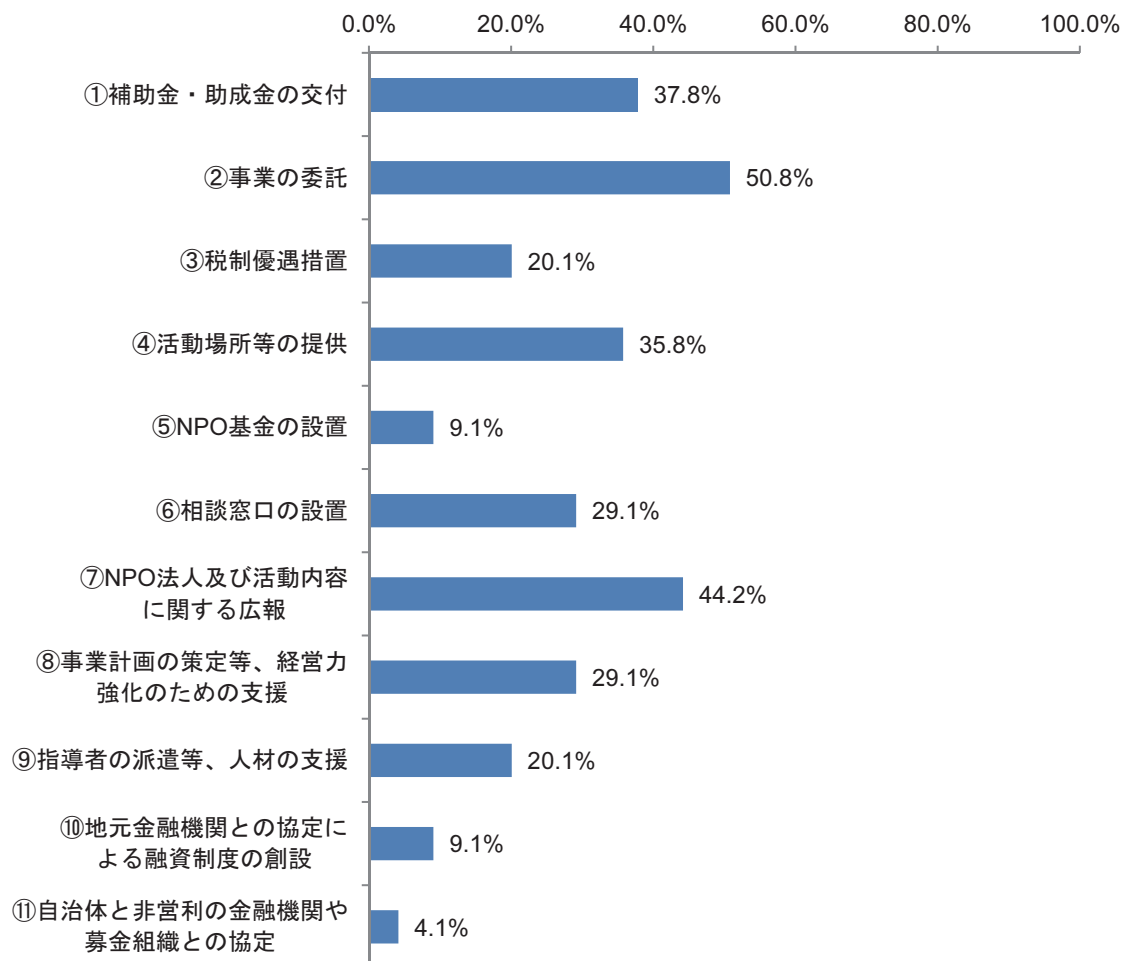


地域別集計 (n = 772)



質問7 NPO法人が継続的に事業を行うためには、どのような支援制度が望ましいとお考えですか。該当する全ての番号に○を付けてください。

全体集計 (n=772)

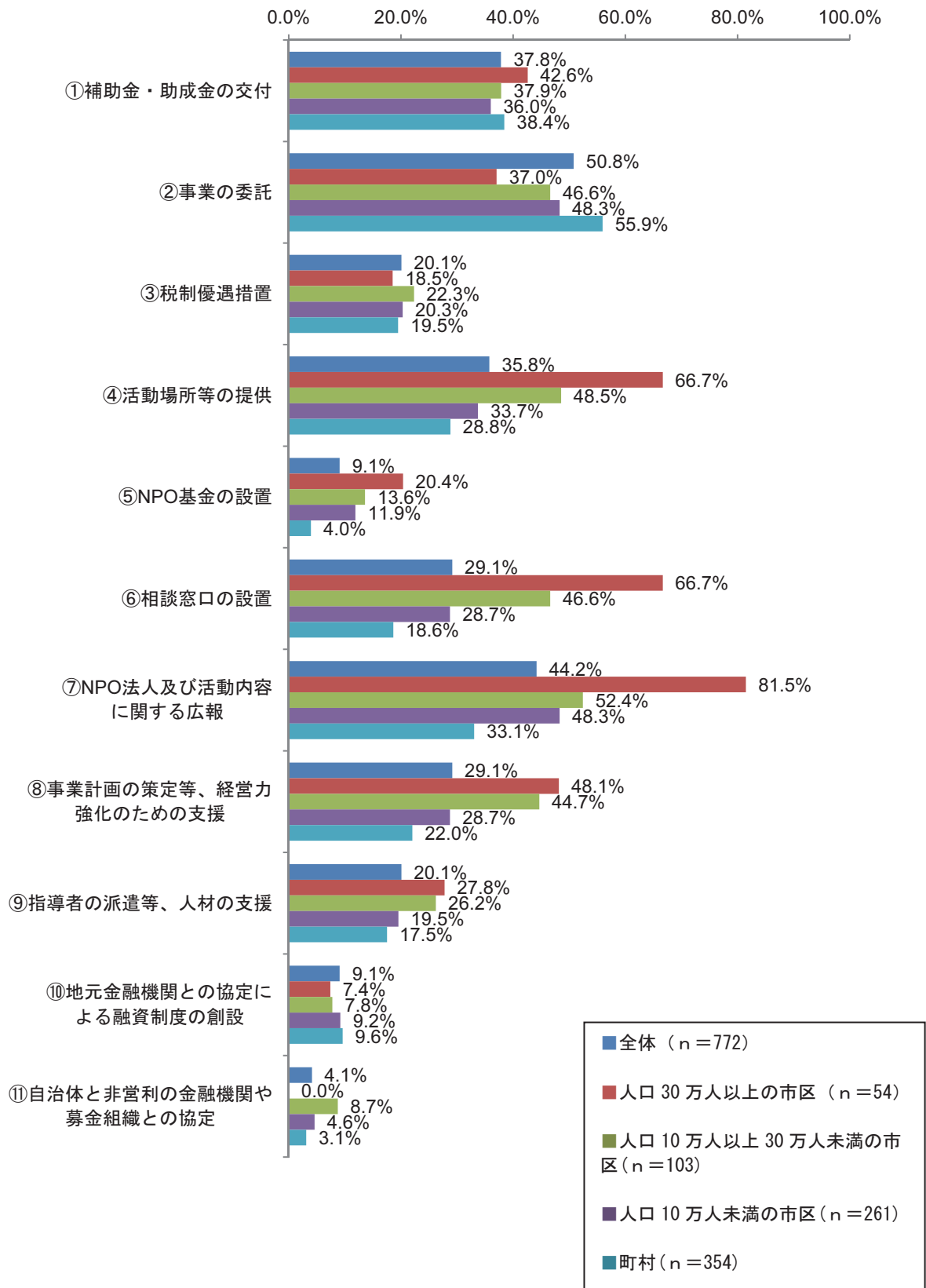


NPO法人が継続的に事業を行うための支援制度に対する考えは、「②事業の委託」が50.8% (392団体)と最も高く、次いで「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が44.2% (341団体)、「①補助金・助成金の交付」が37.8% (292団体)となった。

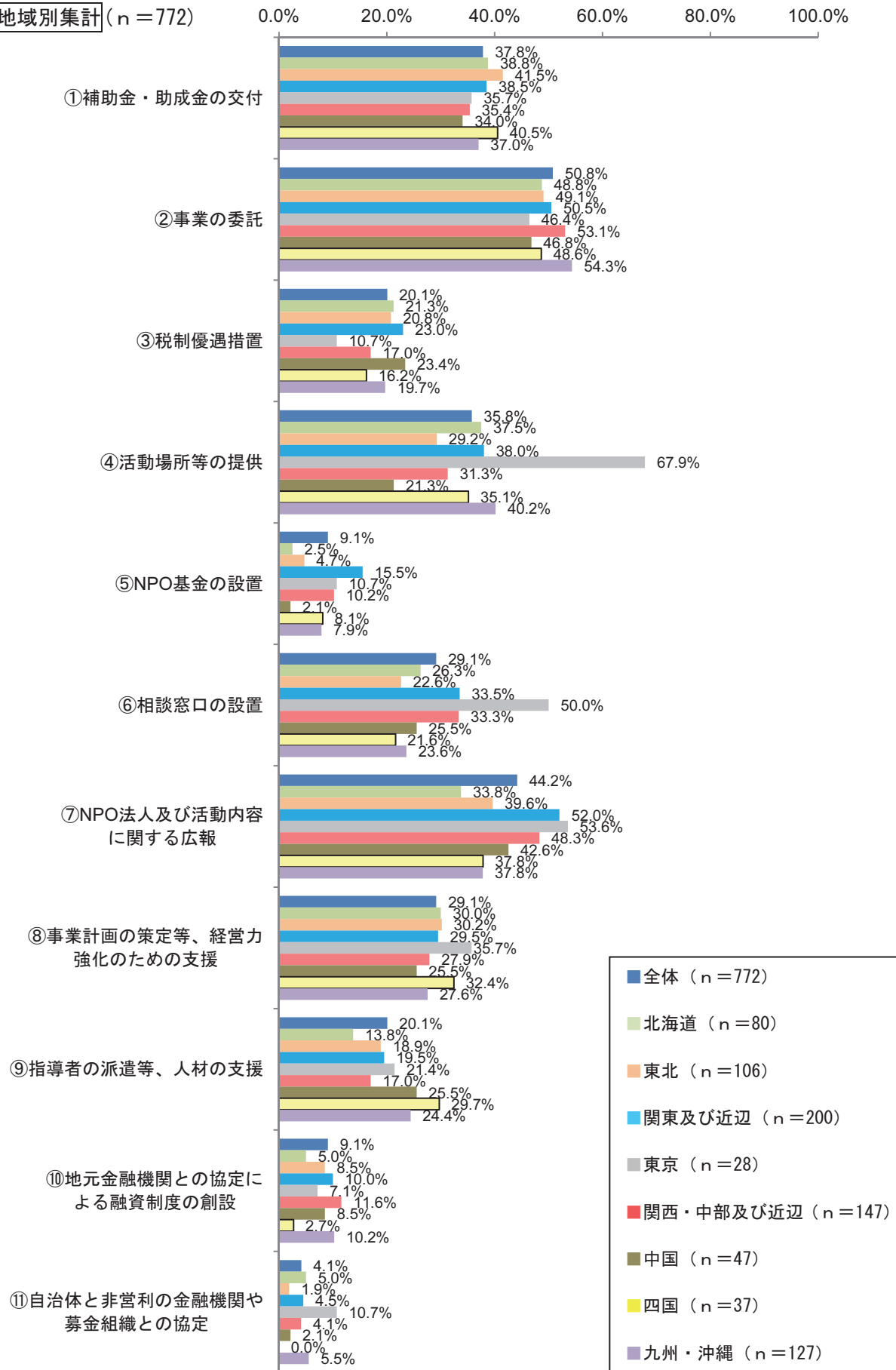
自治体規模別集計は、「人口30万人以上の市区」において「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が81.5% (44団体)と最も高く、次いで「④活動場所等の提供」と「⑥相談窓口の設置」が66.7% (36団体)となり、「町村」においては「②事業の委託」が55.9% (198団体)と最も高く、次いで「①補助金・助成金の交付」が38.4% (136団体)、「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が33.1% (117団体)となった。

地域別集計は、「東京」において「④活動場所等の提供」が67.9% (19団体)と最も高く、次いで「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が53.6% (15団体)、「⑥相談窓口の設置」が50.0% (14団体)となった。

自治体規模別集計 (n = 772)

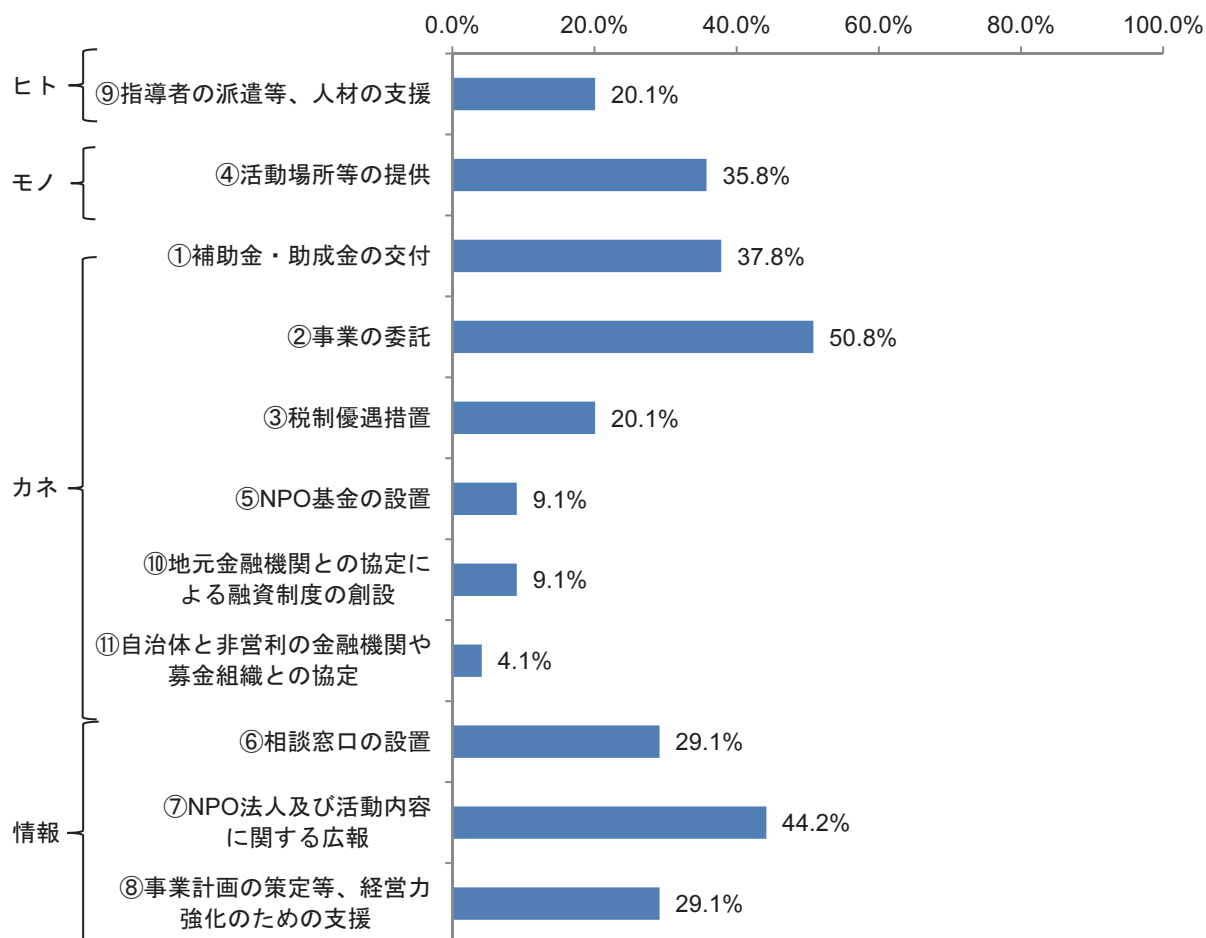


地域別集計 (n = 772)



ヒト・モノ・カネ・情報」の 카테고리で並べかえたグラフ

全体集計 (n = 772)

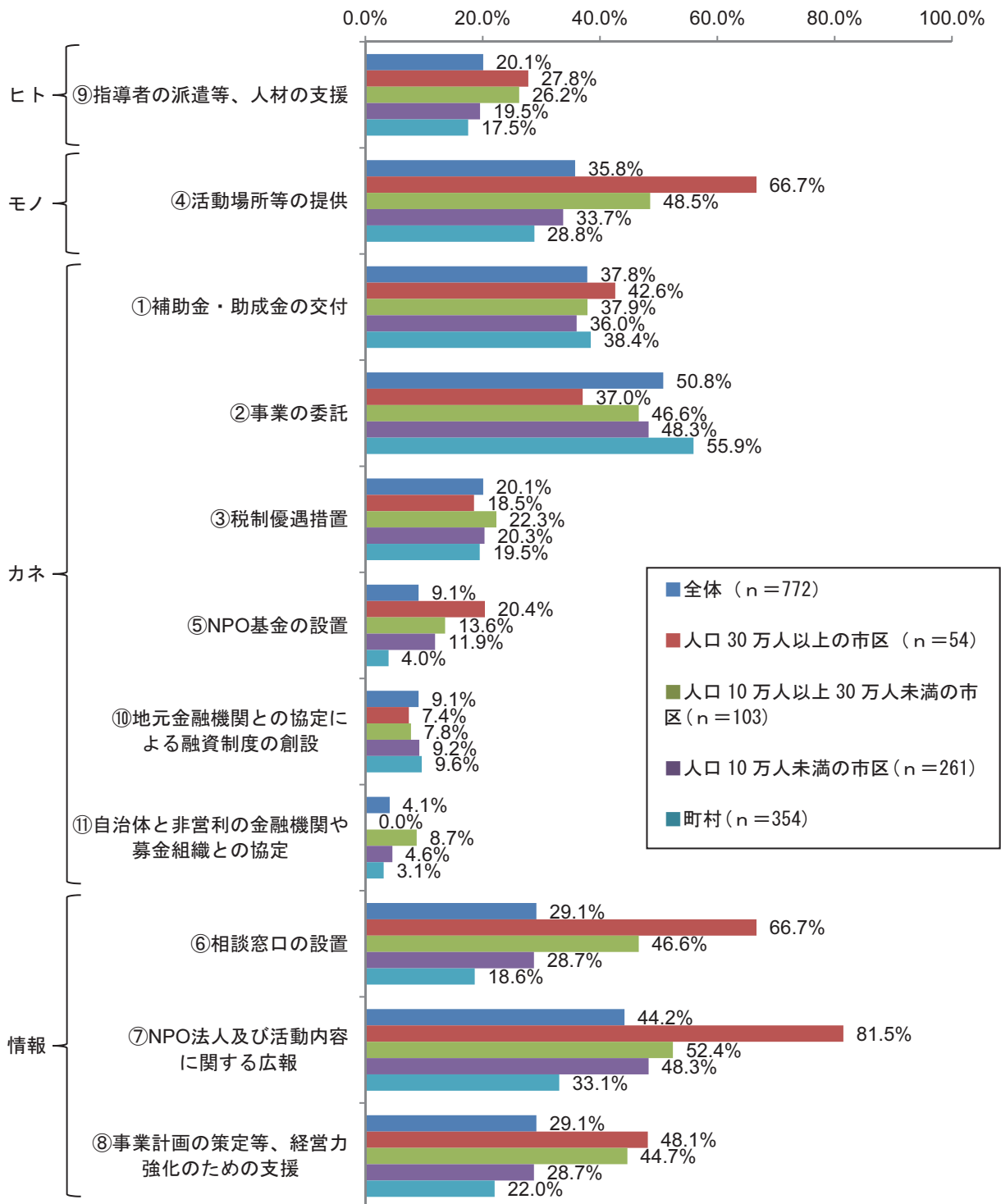


質問7の「NPO法人が継続的に事業を行うための支援制度に対する考え」の回答を「ヒト・モノ・カネ・情報」と4つのカテゴリーに分け、どのカテゴリーに重点を置くべきと考えているか分析した。全体集計は「②事業の委託」が50.8% (392 団体) と“カネ”に関わる回答が最も高く、次いで「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が44.2% (341 団体) と“情報”に関わる回答、更に「①補助金・助成金の交付」が37.8% (292 団体) と“カネ”に関する回答割合が高かった。

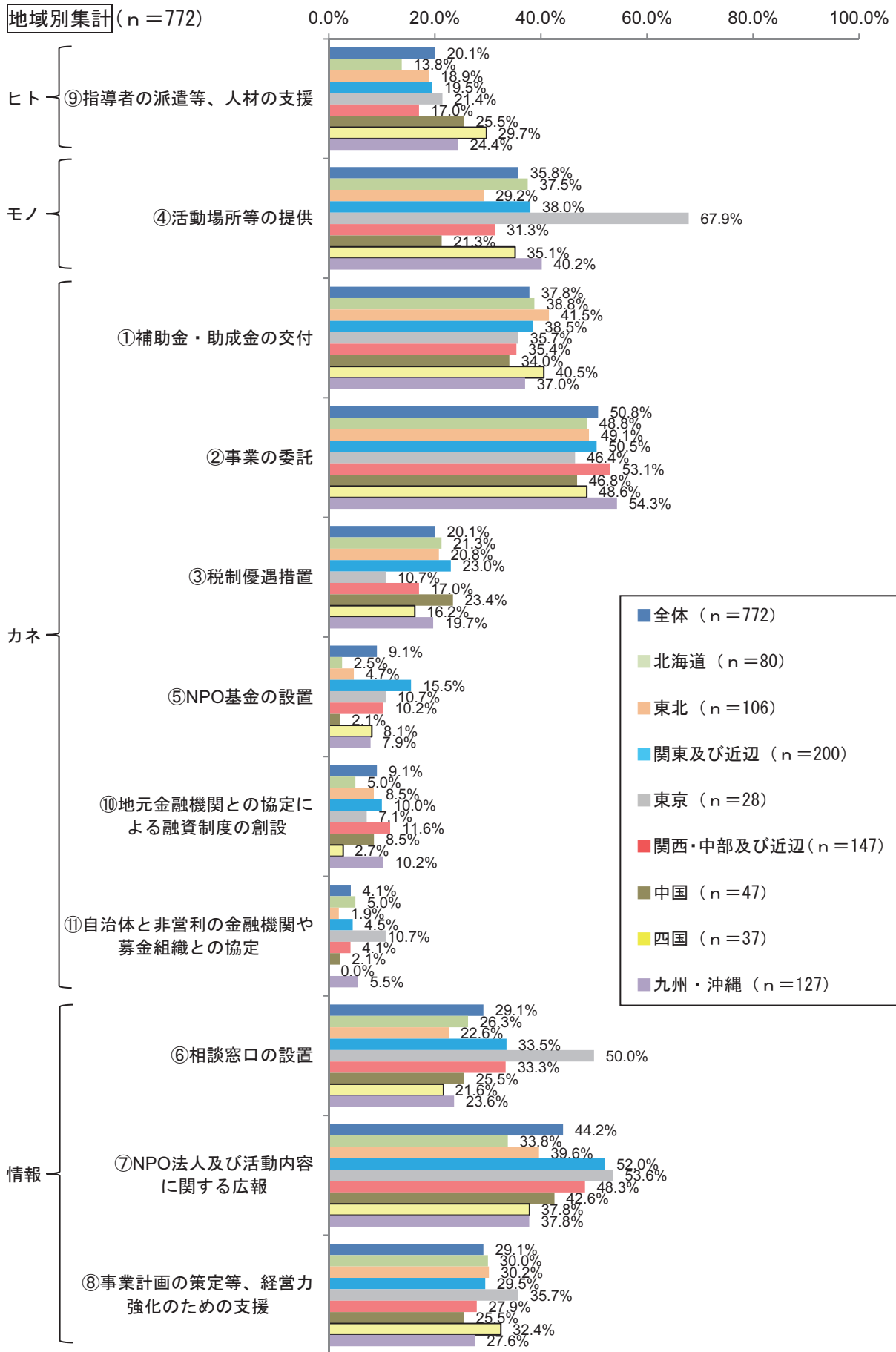
自治体規模別集計は、「人口30万人以上の市区」において「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が81.5% (44 団体)、「⑥相談窓口の設置」が66.7% (36 団体) と“情報”に関する回答が最も高く、「④活動場所等の提供」も66.7% (36 団体) と“モノ”に関する回答も高かった。「町村」においては「②事業の委託」が55.9% (198 団体) と「①補助金・助成金の交付」が38.4% (136 団体) と“カネ”に関する回答が最も高く、次いで「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が33.1% (117 団体) と“情報”に関する回答が高かった。

地域別集計は、「東京」において「④活動場所の提供」が67.9% (19 団体) と“モノ”に関する回答が最も高く、次いで「⑦NPO法人及び活動内容に関する広報」が53.6% (15 団体)、「⑥相談窓口の設置」が50.0% (14 団体) と“情報”に関する回答が高かった。

自治体規模別集計 (n = 772)



地域別集計 (n = 772)



第2章 特徴ある取組事例

1 愛知県一宮市の取組

—「市民が選ぶ」市民活動支援制度—

愛知県一宮市は、NPOをはじめとする市民活動団体への支援に、市民の意見を反映できるよう、「市民が選ぶ」市民活動支援制度を制定している。これは、18歳以上の全ての市民が、支援したい市民活動団体の事業を選択でき、その結果に応じて、市民活動団体への支援金の金額が決定される仕組みである。

(1) 事業の背景・経緯

一宮市では、行政が対応しきれない地域課題を解決し得る存在として、NPOをはじめとする市民活動団体に着目し、従来から支援を続けてきた。市の考えによれば、市民活動団体とは「地域の課題に自ら気づき、自らの責任で行動する組織」という。彼らは、行政が把握している課題だけでなく、まだ行政が気付いていない課題、あるいは地域や年代などに特有の課題にも対応できる能力を持っている。価値観が多様化し、地域社会が複雑化する中で、市ではこうした市民活動団体を大切な存在と考えている。

一方で、市民活動団体の場合、「ヒト」「モノ」「カネ」そして「情報」の全てにおいて脆弱な場合も散見される。また、最近では認知度が向上してきたとはいえ、大多数の市民にとって、市民活動団体はまだまだ「特別な存在」である。『モノ』や『情報』に関しては、支援センターや各種の情報サイトがあります。しかし、一番の核となる『ヒト』や、非営利とはいえ重要な『カネ』に関しては、有効な支援が必要だと考えました」と語るのは、一宮市市民活動支援センター主任の川合信嘉氏だ。

そこで、市民の意思を直接反映させ、市民活動団体を支援できるように、平成21年に一宮市が創設したのが、ここで取り上げる市民活動支援制度である。この制度を支えているのは、市民活動団体の活動が真に地域のためになるのか、市のためになるのかを判断できるのは「一番近くで見ている市民である」という市の考えである。



一宮市市民活動支援センター
川合信嘉主任

(2) 事業の内容

①制度の内容

本制度は、市民活動団体が実施する事業に対して支援金を交付する事業である。18歳以上の全ての一宮市民が、支援したい市民活動団体の事業を選ぶことができる。支援の対象となる団体（事業）の一覧は、市が毎年11月上旬に公開する。また、12月下旬には団体によるプレゼンテーション映像も公開する。市民は、これらを参考に、

支援したい団体を3団体まで選択できる。また、個別の団体は選択しないが、市民活動そのものは支援したいという市民のために、一宮市市民活動支援基金への積立を選ぶことも可能である。市民の選択の時期は1月～2月である。

②対象となる市民

市が対象としている「市民」は、選択を届け出る年の1月1日現在、住民基本台帳に記載されている18歳以上の人である。

また、市民活動団体への支援金額は、「市民1人当たりの支援額」(※)に、その団体を選択した市民の数を乗じた額が上限となる。市民一人ひとり、支援したい団体を3つまで選択できるので、2団体を選択した場合は「市民1人当たりの支援額」の1/2、3団体を選択した場合は1/3が、各団体への支援金額となる。

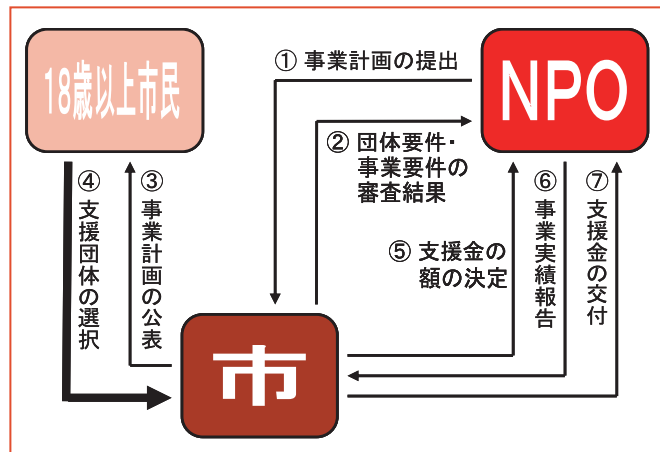
※「市民一人当たりの支援額」は、選択を届け出る年度の6月1日時点の個人市民税額の「1%」に相当する額を、同日現在の18歳以上の市民数で割って算出する。このことから、同種の制度を一般に「1%支援制度」と呼ぶ。

③対象となる団体・事業

本制度の対象となる団体・事業は次のとおりである。なお、支援を希望する団体は、募集期間内に事業申請をする必要がある。前年に引き続き支援を受けようとする場合も同様である。

市民による自主的かつ営利を目的としない社会貢献的な活動を行う団体で、次の条件を全て満たしている団体。

1. 一宮市内に事務所があり、継続的な市民活動を行っているか、今後行う予定のある団体
2. 規約、会則、定款等がある団体
3. 法令、条例、規則等に違反する活動をしていない団体
4. 公序良俗に反する活動をしていない団体
5. 宗教的活動又は政治的活動をしていない団体



本制度の流れ (平成 27 年度)

次の条件を全て満たしている事業。

1. 社会貢献に係る分野である事業
2. 営利を目的としない事業
3. 主として市民を対象とする事業
4. 当該市民活動団体の構成員のみを対象としない事業
5. 交付申請年度に一宮市から別の補助金等の交付を受けていない事業

④審査会の構成

本制度では、市民活動団体からの申請内容を判断するための審査会を設けている。具体的には、申請された内容が団体要件・事業要件を満たしているか、また市民の投票対象としてふさわしい公益性を持っているかを審査する。また、申請内容の変更（申請後の事業内容の変更は不可だが、事業規模の縮小等は認められている）や事業の実施報告についても審査を行っている。審査会のメンバーは、市民活動に関する学識経験者2名、市外の市民活動実践者2名、それに市職員が1名である。市民については、自身も投票権を持つことから、公正を期すためメンバーに含めていない。また、市職員を1名としているのは、市の意向だけが強くなりすぎないようにするためである。

「この制度では、申請団体・事業の質を担保することが極めて重要だと考えています。そのため、審査会のメンバーも慎重に選定しています」と川合氏は説明する。専門的な知識が不足しているメンバーのみになると、審査の論点がずれてしまい、本来採用されるべき団体・事業が落選となってしまうことがあり、そうした事態は何としても避けたいからだ。

一方で「最後は市民が選択する」というスタンスを大切にしていると川合氏はいう。非営利、公益性、非政治・非宗教といった要件を満たしていれば「悩みながらも採用し」、市民の判断に委ねることもあるそうだ。逆に、あまり審査が甘いと信用を失い、制度そのものの存続にも関わるため、今では「公金負担の妥当性」を重点的に議論し、多数決によって不通過となる団体もあるという。ただし、審査会では、不通過とする場合もていねいに議論を尽くし、慎重に判断するよう心掛けている。

⑤支援金の算出例

(例) 市民1人当たりの支援額（平成26年度選択届出の場合）

- ・ 選択を届け出る年度の6月1日時点の個人市民税額
19,828,632,800円
- ・ その1%相当額
 $19,828,632,800円 \times 0.01 = 198,286,328円$
- ・ 同日現在の18歳以上市民
318,547人
- ・ 市民1人当たりの支援額
 $198,286,328円 \div 318,547人 \div \underline{622円}$ （1円未満切捨て）

↓

- ・ 1 団体選択又は基金積立て選択の場合：622 円
- ・ 2 団体選択の場合：622 円÷2=311 円
- ・ 3 団体選択の場合：622 円÷3=207 円

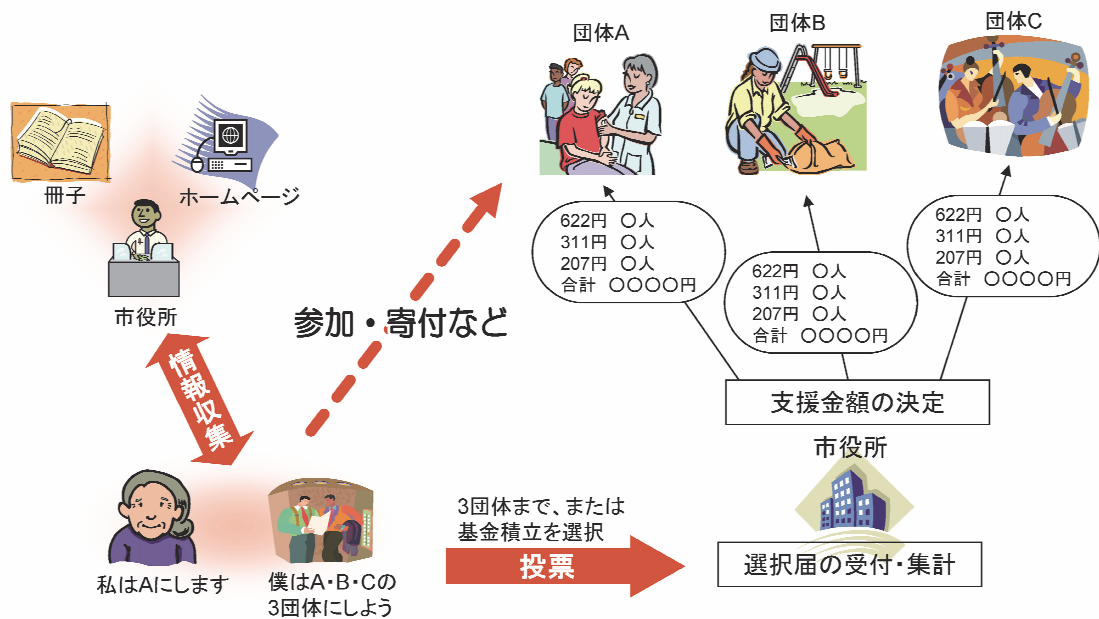
(例) 団体への支援金額

- ・ 団体Aを選択した市民について
 - 団体Aのみ（1 団体）を選択した市民が 100 人
 - 団体Aのほか1 団体（計 2 団体）を選択した市民が 80 人
 - 団体Aのほか2 団体（計 3 団体）を選択した市民が 200 人

↓

- ・ 団体 A への支援金額
 $622 \text{ 円} \times 100 \text{ 人} + 311 \text{ 円} \times 80 \text{ 人} + 207 \text{ 円} \times 200 \text{ 人} = \underline{128,480 \text{ 円}}$

※団体が希望する支援金額（申請額）を、上記の支援金額が上回った場合、実際の支援金額は申請額が上限となる。算出された支援金額と実際の支援金額との差額は、一宮市市民活動支援基金に積立てられる。上記の例で団体Aが申請した金額が10万円であったとすると、実際の支援金額は10万円となり、差額の28,480円は基金への積立となる。



本制度の流れ（平成 27 年度実施事業）

(3) 事業の実績

制度の創設から現在まで、本事業の実績は次のとおりである。

| 年度 項目 | H21年度 事業実施 | H22年度 事業実施 | H23年度 事業実施 | H24年度 事業実施 | H25年度 事業実施 | H26年度 事業実施 | H27年度 事業実施 |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 申請団体 | 70団体 | 79団体 | 81団体 | 73団体 | 67団体 | 79団体 | 69団体 |
| 審査会通過 | 70団体 | 77団体 | 80団体 | 73団体 | 63団体 | 77団体 | 65団体 |
| 支援決定 | 69団体 | 76団体 | 77団体 | 73団体 | 61団体 | 71団体 | 65団体 |
| 支援確定 | 67団体 | 76団体 | 75団体 | 68団体 | 60団体 | 68団体 | |
| 届出数 | 31,578人 | 36,324人 | 36,102人 | 34,042人 | 32,833人 | 33,881人 | 34,788人 |
| 届出率 | 10.0% | 11.5% | 11.4% | 10.7% | 10.3% | 10.6% | 10.9% |

(出典：一宮市公表資料)

(4) 事業の特徴

①幅広い世代の市民が投票可能

本制度では、18歳以上全ての市民に「投票権」を与えている。これには、市民活動団体を地域全体で支えてほしいという市の意向が反映されている。また、他地方自治体では納税額を基準としている場合もあるが、一宮市では「市民」は納税者だけとは限らない、という考えから「全ての」という点を強調している。

②「1%精神」の継承

本制度は、千葉県市川市の制度を参考にしている。また、市川市が範としたハンガリーの制度では、税金（国税）の1%を国民の指定するNPOに助成しており、「1%制度」として国民に浸透している。こうした経緯から「市民1人当たりの支援額」の算出に当たっては、個人市民税額の「1%」という数字を採用している。

③対象経費の幅広さ

一般的に助成事業では認められにくい、人件費や備品費、ガソリン代も補助対象とし、市民活動団体が柔軟に活用できるよう配慮している。ただし、人件費は上限900円/h、備品費は事業に必要な不可欠なものに限る、ガソリン代は上限20円/kmなど、一定の条件を設けている。

④きめ細かな申請相談

一般に、NPOをはじめとする市民活動団体は、活動そのものは極めて充実し成果を上げていても、行政が求める申請書類の作成は苦手な場合が多い（川合氏）。そこ

で、市民に対して活動内容や活動にかける「想い」が伝わる申請書類となるよう、個々の団体に対してきめ細かな——川合氏によれば「おっせかいなくらいの」アドバイスをを行っている。

⑤団体の自己PRを推奨

市でも様々な媒体でPRを行っているが、各団体が口コミ等で積極的にPRすることを認め、推奨している。

⑥市民が参加しやすい制度

投票方法として「窓口」「郵送」「インターネット」「出張受付」の4種類を設けている。また、本人確認書類の提示・添付を求めず、市民が気軽に投票できるよう配慮している。そのため、投票用紙等に記入された「氏名」「住所」「生年月日」を住民基本台帳ネットワークシステムの端末で照合し、不一致や二重投票等の点検を行っている。

(5) 課題と対応策

①投票率の向上

実績を見ると分かるとおり、制度創設以来の投票率（届出率）は、10%程度で推移している。投票率が低いと、どうしても団体による組織票に依存する割合が高くなる。そのため市では、投票率の向上を目指しており、新聞折込、記者レクチャー、市長の定例会見など、あらゆる機会を捉えてPRに努めている。川合氏は「私たちは『志金』の循環を大きな目標としています」と語る。意志を持って投票する市民を増やすためには、制度の趣旨を伝えながら、一步一步地道に進めていくことが大切だという。

②継続申請への対応の難しさ

市内には、継続的に成果を上げている市民活動団体も少なくない。通常、行政の補助金では、補助回数は何回までと区切っている場合が多いが、本制度では「市民が選ぶ」ことの趣旨に鑑み、また予算的な制約も比較的少ないことから、継続申請を可としている。代わりに、継続した事業の場合は改善点を明らかにすることを求めている。しかし実際問題として、毎年改善を打ち出していくことは、安定した運営がなされている事業ほど困難な場合が多い。そのため、継続することの意義や、地域がよくなっていることを実績として示すことが重要になってくる。これは、団体に対しても、また団体の相談に対応する市にも求められることである。

③事業分野の偏り

事業分野としては、純粋な「まちづくり」というよりは、文化・芸術・スポーツなどが多くなる傾向にある。これは、事業化のしやすさや、各団体における既存の活動

との関連が影響していると考えられる。市としても、こうした分野を否定するものではないが、市民からは「自分たちが楽しむだけの事業に補助が必要か」との指摘を受けやすいため、活動を地域づくりにつなげていく方法を、審査会を通じて明確化していくことが今後の課題であると認識している。

④行き過ぎたPR合戦

市では、各団体による自己PRを認めているが、実際に制度が始まってみると、明らかに行き過ぎと思われる事例も出てきた。例えば、投票用紙にあらかじめ団体番号を記入して、コピー配布するような場合である。こうしたことが続くと、制度の存続自体が危うくなることも考えられるため、市では「NG事例」を挙げて周知徹底を図るようにしている。

⑤職員の負荷の増大

市民の参加を容易にするためとはいえ、投票用紙等と住民基本台帳ネットワークシステムとの照合は1日4,000件にも及ぶことがあり、ピーク時の作業は職員にとって大きな負担である。しかし、市では「公正」こそ本制度の根幹を成す要素であるとして重視しており、そのために照合作業の徹底を図っている。現在は、職員の「熱意」によって支えられている面があるが、制度の持続的な発展を考える上では、業務負荷の軽減は解決すべき課題の一つといえよう。



NPO法人の視点

特定非営利法人「志民連いちのみや」の星野博理事長は、一市民として、またいわゆる中間支援を手掛けるNPO法人として、更にはアドバイザーとしてインフォーマルな形で本制度を守り育てる立場から、次のようにコメントしている。



志民連いちのみや
星野博理事長

「はじめに市民の立場から見ると、この制度は一宮市民の誇りともいえる制度だと思います。市民の評価で判定されるということは、市民を信用してこそその制度設計がなされているということで、その趣旨は子どもたちの世代にも受け継いでいってほしいと願っています。

次に、支援金の受け手であるNPO法人の立場で見ると、手掛けている事業に公益性があるかどうか、常に問い続けることが重要だと考えています。例えば、NPO法人は市民活動支援センターのフロアにある会議室や駐車場が無料になるなど、有形無形の支援を受けています。したがって、事業が『ビジネス』や『共益』に陥っていないか、常に振り返る必要があるはずです。

何をもち市民活動とするのか——税金を投入する価値はあるか、課題解決能力に関するコストパフォーマンスは適切か——これらは私たちが常に頭を悩ませている難題です。申請書の書き方一つにしても『形式』を取るのか『実態』を反映させるかで、市民の評価も変わってきます。また、公益性の高低よりも、いわゆる『口のうまい人』『地縁関係の強い人』のいるところに支援金が渡りがちな現実もあります。しかし、私たちはそれでもなお、この制度を大切に守り育てていきたいと考えています。

実際に制度を始めてみたら、中間支援の私たちも知らなかった活動がたくさん見えてきました。例えば、あるお母さんたちによる障がい者支援の活動は、従来は空き缶を集めて、ようやく数千円の資金を作って活動していました。それが、この制度によって数万円の資金を獲得し、活動を充実させることができたのです。しかし、例えばある年度に突然この資金がなくなるとすると、活動はそこで止まってしまう、地域の状況は以前より悪くなってしまいます。

また、スポーツなどの分野では『それは趣味の活動では？』と言いたくなるような申請が出される一方で、一見、同じような活動でありながら、実は地域コミュニティの欠落を埋めて、世代を超えた地域コミュニティの復活を目指している貴重な取組もありました。そのような地道な取組は、地域の中にと当たり前すぎて、意義が見えなくなってしまうことがあるのです。私たちも一

時間に渡る相談の末に、やっとその意義を引き出すことができました。こうした尊い活動に光を当てるためには、行政や中間支援組織による相談事業などをもっと行うべきでしょう。

行政の制度としては、複数年度に渡って同じ団体を支援するのは難しい面があります。しかし、継続性を持って支援しないと、地道な市民活動が生き残っていきません。その辺りの兼ね合いというか、見極めが難しいところです。将来的には、制度がもっと進化して、市民が活動に賞を与え、それと連動して活動資金も支援できるような形が良いのかもしれませんが。資金を『出す／もらう』という関係ではなくて、一緒に社会貢献に取り組んでいく——この制度をゆるぎない存在にしていくためには、市民全体がそうした協働の精神を持つことが、何より大切なのではないのでしょうか」

こうしたNPO法人の見方に対し、一宮市の川合氏は次のように応えている。

「行政職員としては、NPO法人の活動に参加するところまでは難しいですが、せめてきちんと話を聞く姿勢を持つことは大切だと考えています。まずは、行政職員が市民活動団体との間に『見えない壁』を作らないようにすることで

自分が仕事を通じてどのような地域課題を解決しようとしているのか、公務員はもっと認識すべきだと思います。それさえ分かれば、同じ目的を持って活動している人と出会ったときにすぐに話が通じ、動き出すことができるからです。



制度に関していうと、星野さんのお話に出てきたような公益性の高い活動に関しては、直接の補助金に切り替えていくことも必要でしょう。制度があるから良い、ではなくて、一つひとつの取組に、行政がきちんと目を向けることが大切なのだと思います」

(6) 今後の展望

川合氏によれば、本制度は開始以来7年間、変化を続けてきたのだという。例えば、申請書の書式は7年間で3回も変わっている。当初は一般的な様式で、単に各団体が「どんな活動をするか」を書くものであった。しかし、現在では「地域課題は何か」「活動の理想は何か」「だからどうするか」など、団体の事業内容について詳細に書く形が変わってきた。これは、制度の継続とともに市の意識も深まり、市民活動団体の活動内容をよりしっかり理解しようとするようになったことを意味している。

一方、審査会が個々の事業の重要性を最終的には判断せず、あくまでも「市民の選択に委ねる」姿勢を取っていることは、制度の本質から見れば当然であっても、予算を審議する議会には理解し難い面があることも事実である。また、近年は減ってきたが、市民の間からも、制度や事業に対して厳しい意見が寄せられることも多かったという。そうした意味で、事業を「選別」していくことの意味は、制度の実施者である市が常に意識していかなければならないと川合氏は語る。

「それでも、この制度は地域づくりに活かしていきたいし、また活かしていけると考えています」と川合氏。「事業や団体を選別する制度である以上、どうやっても批判は生まれます。だからこそ、地方自治体としてどういう地域を目指すのか、はっきりとしたビジョンを持って取り組んでいくことが求められるのだと思います」川合氏は最後にそう言って、信念を持って地域課題と向き合い続けていくことの大切さを強調した。

2 福岡県大野城市の取組

—大野城市コミュニティセンター事業—

福岡県大野城市は、市内を4分割した地区ごとに「コミュニティセンター」を設置し、市民と行政の「共働」によるまちづくりの拠点施設としている。この事業の特徴は、地方自治体職員がいわば「社員」(注1)としてNPO法人に参加している点にある。また、市では「大野城市コミュニティ条例」を制定し、共働(注2)による市民活動を制度面から担保・支援している。



大野城市 東コミュニティセンター

(注1) NPO法人の「社員」とは

ここでいう「社員」とは「NPO法人に所属・在籍する職員」という意味ではない。具体的には、NPO法人の「社員」として市職員(コミュニティ文化課職員)が業務を担当する場合、コミュニティ文化課の業務として取り扱っており、出向や派遣などとは異なる。

(注2) 協働と共働の違い

まちづくりで一般にいわれる「協働」は「協力して働く」という意味である。しかし、大野城市では「協力して働く」段階はすでに約40年にわたるコミュニティづくりで基盤が整っている。そこで、第二段階として「協力して働く」に「共働き」という意味を加えた「共働」を展開することとした。自助(住民自治)と公助(行政)の共働きによる、新しい仕組み(共助)の構築を目指す取組である。

(1) 事業の背景・経緯

①大野城市の地域特性

大野城市は、福岡市の中心・天神地区から約10km、電車で10分ほどの距離に位置する都市である。古くから博多と大宰府を結ぶ交通の要衝として栄え、高度成長期以後は人口の流入が特に大きい。昭和47年に3万6,000人だった人口は平成27年に9万9,000人と、約40年間で2.7倍に増加した。「田舎からまちへ」の急速な変化の中で、新旧住民の混在もあり、人間関係の希薄化が課題の一つとなっている。現在の高齢化率は19.5%で、県内では4番目に低い(人口関係の数値は大野城市による)。

②「まどか運動」

昭和42年、当時の大野町が提唱したのが「まどか運動」だ。人口の流入が激しくなり、人間関係が希薄になる中「みんな円(まどか)な心でお互いの人間関係を進展させよう」と始まった運動だという。以来「まどか」はコミュニティ都市づくりのキーワードの一つとなっている。現在、多目的複合施設「大野城まどかぴあ」や大野城総

合公園「まどかパーク」など、様々な「まどか」が展開されている。

③「コミュニティのまち」の先駆け

昭和 46 年、市内の南地区が国のモデル地区に指定された。これを受け、市では同地区に小学校の体育館程度の機能を持つ「コミュニティセンター」を整備した。その後、北・東地区が県のモデル地区に指定され、同様のコミュニティセンターを整備している。以来、大野城市は「コミュニティのまち」の先駆的存在として、初対面の人同士でも気軽に交流できる「スポーツによるコミュニティ都市作り」に取り組んできた。

④コミュニティ運営委員会の設置

昭和 53 年までには、市内 4 地区（南・中央・東・北）全てに「コミュニティ運営委員会」が設置された。昭和 56 年には、東地区に、小学校の体育館に小体育室（多目的室）と研修室を加えた、本格的な生涯学習施設を整備した。これが現在、市内全 4 地区にあるまちづくりの拠点「コミュニティセンター」の原型である。

翌昭和 57 年には、それまで市が運営していたスポーツイベントを、財源を含めてコミュニティ運営委員会に移管した。その後、市はこうした理念を継承しつつ、スポーツ振興から市民参画へと重点を移し、コミュニティ作り（＝協働）を進化させてきた。

（２）事業の内容

①大野城市の基本理念

現在、大野城市では、「ともに創る個性輝くやすらぎの新コミュニティ都市」をまちづくりのテーマに掲げている。ここでいう「ともに創る」とは、行政と市民（地域）のパートナーシップを指す。地域では、コミュニティ運営委員会をはじめとする地縁組織を中心に、まちづくり活動が実践されている。市では、これらの活動を支援し、協調しながら、共働によるまちづくりを推進している。

②コミュニティ構想

市やNPO法人など、全ての関係者が対等な立場で取組を担う「共働のまちづくり」を推進するために、大野城市では平成 20 年に「コミュニティ構想」を策定した。大野城市地域創造部コミュニティ文化課・地域共働担当の甲斐めぐみ係長は「背景には、住民ニーズが多様化・高度化し、従来のように公平・公正のみに力点を置いた行政サービスだけでは、住民の満足を得られないという危機感がありました」と語る。

例えば、都市化が進んだ新興住宅地と、高齢化率の高い



大野城市地域創造部
コミュニティ文化課地域共働担当
甲斐めぐみ係長

農業地域では、当然、住民ニーズは異なるが、市が行う施策だけでは、そうしたニーズに十分応えきれない。「そこで、NPO法人など地域をよく知る担い手に加わってもらい、地域が抱える具体的な課題に個別に応えてもらおうと考えたのです」と説明する。

③大野城市コミュニティ条例

コミュニティ構想で示した計画を具現化するため、市は平成 22 年に「大野城市コミュニティ条例」を制定した（本稿末に前文及び本則を掲載）。

同条例は、コミュニティを核としたまちづくりの推進に必要な事項や、まちづくりの拠点となるコミュニティセンターに関する事項を定め、市が目指すまちのかたちの実現を図ることを目的としている。その前文には「住民、市民活動団体、特定非営利活動法人、事業者及び行政がそれぞれの役割と責任の下で、相互の立場を尊重し、対等な立場で取組を行う共働のまちづくりを推進します」と明記されている。

④アクションプラン

平成 22 年には、市と地域とが共働で、コミュニティ協議会等準備委員会を立ち上げ「新しいコミュニティのかたちアクションプラン（事業計画）」の骨子案を策定した。

アクションプランには、使ってバンク「暮らしのサポート事業」（人材バンク）、ごきげんお届け便（買物代行）などの事業のほか、コミュニティ構想を推進するための人的支援制度も含まれている。

（3）事業の特徴

①大野城市の「自助・公助・共助」

1. 自助——コミュニティ運営委員会

コミュニティ運営委員会は、市内 4 地区の区（自治会）を中心に構成された組織である。各地区 6～7 の区から構成され、会長は区長が輪番制で務める。約 40 年に渡る歴史を持つ、まちづくりの基礎となる組織である。

特徴として、市職員がボランティアの「職員コミュニティ隊」として参加し、地域パトロールやイベント時の応援などを行っている。

2. 公助——地域行政センター

地域行政センターは、市役所の課に相当する組織である。各コミュニティセンターに設置され、行政が提供する公共サービス（証明書発行や情報発信など）を担う。

所長、所長代理は市職員、運営スタッフは臨時・パート・嘱託職員が中心である。コミュニティ



東地区センター内の地域行政センター

運営委員会、パートナーシップ活動支援センターと連携し、共働により新しい公共サービス（市役所の各種業務を移管）を実施している。

3. 共助——パートナーシップ活動支援センター

パートナーシップ活動支援センターは、「自助」と「公助」がそれぞれ単独では解決できない地域課題を解決するための組織である。自助と公助の「隙間」を埋める役割を担う。具体的には、各コミュニティセンターの施設運営管理や、センター独自事業（コミュニティ活動応援ファンドなど）の実施を手掛けている。

施設長（センター長）はコミュニティ運営委員会の推薦により決定し「NPO法人共働のまち大野城〇コミ（※）」の理事長を兼務する。また、副施設長は同NPO法人の事務局長を兼務する。

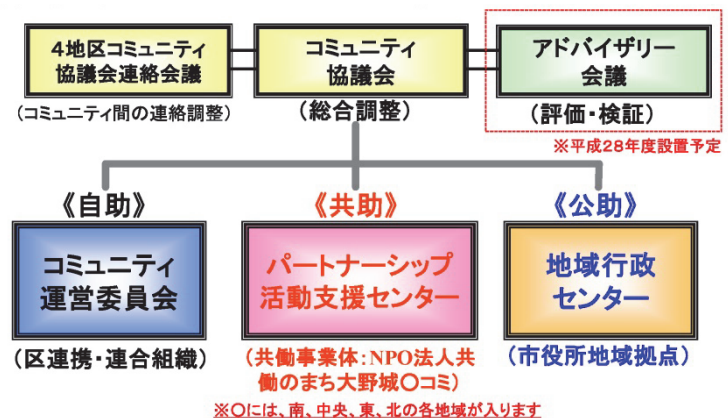
※ NPO法人共働のまち大野城〇コミ：「〇」の部分には、南・中央・東・北の各地区名が入る。

4. 総合調整——コミュニティ協議会

「自助」「公助」「共助」の3組織を総合調整する任意協議会である。委員構成は、コミュニティ委員会会長、地域行政センター所長、パートナーシップ活動支援センター施設長のほか、大野城市地域創造部コミュニティ文化課課長、地域の代表者、有識者等となっている。会長・副会長は委員の互選である。

なお、委員構成においては男女比も考慮される。

コミュニティ協議会では、3組織の総合調整を行うほか「ふるさとづくり“志民”運動」を通じた寄付などにより財源の確保に努めている。



自助・共助・公助の連携イメージ（出典：大野城市資料）

②共働を支える支援制度

1. 新コミュニティ交付金

大野城市では平成 23 年度から、住民自治だけでは解決できない課題や、行政だけの取組では不足している事業を、両者が役割分担し、対等な立場で共働により解決する仕組み（自助と公助の共働）として「新コミュニティ交付金制度」を実施している。

新コミュニティ交付金は、次の5つの交付金制度の総称であり、それぞれ趣旨や交付団体が異なる。

- その1 コミュニティ協議会運営交付金
コミュニティ協議会に対し、活動費や運営費を交付する。
- その2 寄付金×2（カケツ）交付金（平成 27 年度検討中）
志民運動による寄付金に、同額の市費を合わせて交付する。
- その3 コミュニティわくわく推進事業交付金（平成 27 年度検討中）
コミュニティ協議会が計画する、地域の課題解決等の事業（コミュニティわくわく推進事業）に対し経費を交付する。
- その4 市役所の仕事まかせんしゃい事業交付金
市役所の事業から、地域団体が取り組んだ方が効果的と考えられる事業を選択し、その費用を交付する。
- その5 共同提案事業交付金
市民からの提案を基に、活動団体と市が共働で事業を実施する場合に、活動団体に対して交付する。

2. コミュニティ活動応援ファンド事業

平成 25 年度からは、地縁団体と市民公益活動団体（※）が共働する新しい住民自治の仕組み「コミュニティ活動応援ファンド制度」を実施している。

この制度は、市と地域が共働で各コミュニティに設立した「NPO法人共働のまち大野城」が「コミュニティ活動応援ファンド」（積立金）を創設し、地域課題の解決や地域のためになる活動を行う団体に対して、事業費の一部を助成するものである。大野城市地域創造部コミュニティ文化課・地域共働担当の田中雄大氏は「NPO法人が基金を運営することで、より市民目線に近い事業の助成が可能となるのです」と説明する。



大野城市地域創造部
コミュニティ文化課地域共働担当
田中雄大氏



東地区におけるファンド事業
どんぼの森公園「光の祭典」

制度に基づく事業としては、平成 25～26 年度にかけてモデル事業を実施し、平成 26 年度事業としては「高齢者集いの場『寄り処』」「劣化看板撤去事業」「どんぼの森公園『光の祭典』」「筒井・錦町にぎわいのまちづくり事業」などを実施している。

※ 市民公益活動団体：志と意欲がある住民個人や、各種団体、NPO法人などの総称。

③特徴的な人的支援制度

行政による人的支援が充実している点は、大野城市の大きな特徴である。市では、新しいコミュニティづくりを推進し、多様な共働事業や取組を実施するために、次のような制度を設けている。

その1 コミュニティ担当職員制度

各コミュニティに市職員を配置し、共働により取り組む新しい公共サービスのあり方や実施プランの策定など、主に企画分野を支援する制度である。

上司推薦により市長が委嘱し、残業代・諸経費は支給される。「市担当職員の意識付け」という意味合いも強い。

任期：1年

配置数：各地区3名／市内計12名（将来的に同6名／24名を予定）

内訳：担当1名専任（地域共働担当職員より）、2名兼任（全部署より）

その2 コミュニティ推進委員制度

各コミュニティから選ばれた地域の人を委員とし、コミュニティ担当職員と連携・共働してコミュニティ構想に基づくまちづくりを推進する制度である。

コミュニティ協議会の推薦により市長が委嘱する。

任期：2年（再任可）

配置数：各地区2名／市内計8名

その3 職員コミュニティ隊

市職員が自らの意思により参加するボランティアグループ制度である。地域における社会貢献として、平成23年度に発足した。

隊員は、各地区でイベントスタッフや夜間パトロール、清掃活動などに参加する。当然のことながら、参加は強制ではなく人事にも影響しない。

人数：各地区30名強／市内計139名（平成27年3月現在）

課長級職員や再任用職員などがリーダーとなり、その要請に基づいて、各メンバーは年間いずれかのイベントに参加している。

その4 地域活動インターンシップ研修制度

共働のまちづくりに対する職員研修の一環として、区（地域）の業務に市職員を参画させる制度である。

区が行う各種事業や企画会議等にスタッフ補助員として参画し、区の活動を支援する。

期間：2年

人数：2名（新人1名＋中堅1名）

市職員と住民が知り合うきっかけ作りの側面もあり、新人を配置するのは「地域の人を知っていればどの部署に配属されても有効」という考えに基づく。

(4) NPO法人の視点

ここでは、大野城市のNPO法人の活動実態を示すものとして「NPO法人共働のまち大野城東コミ」の例を取り上げる。同NPO法人の位置付けは、自助・公助・共助のうちの「共助」に当たり、東地区のほか南・中央・北地区にも同様の組織が存在する。



NPO法人共働のまち大野城東コミ
田中実事務局長

①活動予算

同NPO法人では、平成22年の設立後、平成23年度から指定管理者として市から交付金を受けている。設立当初2年間の予算は、東コミュニティセンターの施設管理に関する部分が大部分であった。事務局長の田中実氏は「現在は、本来の目的であるまちづくり活動の育成・支援等に関する予算編成を目指しています」と説明する。

平成26年度から平成28年度の3年間の予算は、指定管理者交付金を受けて実施している。指定管理者交付金については、市に申請し、指定管理者決定通知を受けた後、コミュニティセンターの管理に関する基本協定書及び年度協定書を締結した。

②地方自治体職員参加のメリット

NPO法人から見て、地方自治体職員が参加することのメリットは何だろうか。田中事務局長は「NPO法人共働のまち大野城各コミ（南・中央・東・北）の活動は、市が策定した『新しいコミュニティのかたちアクションプラン』に基づくものが多くなっています。そのため、作成の中心となった新コミュニティ課（現・コミュニティ文化課）の職員をはじめ、関係各課の参加は不可欠です」と語る。

現在、NPO法人の理事として、大野城市地域創造部コミュニティ文化課課長及び地域行政センター所長が参加している。理事は全5名で、理事長のほか、行政職員2名及び地域代表としての区長2名で構成される。



NPO法人共働のまち大野城東コミ
淵上昌樹事務主任

また、アクションプランでは、市内4地区にあるコミュニティ協議会の下、コミュニティ運営委員会（自助）、地域行政センター（公助）及びNPO法人共働のまち大野城各コミ（共助）の各組織が連携することとなっている。そのため、まちづくりを行う上で地方自治体職員の参加は欠かせない。

事務主任の淵上昌樹氏は「特に、市内全域で共通の課題を解決する際には、まとめ役として地方自治体職員が参加するメリットは大きいですね」と語る。反面、地区独自の事業を計画する場合は、行政における公平・公正のみを重視する発想が必ずしも向かないと感じることもあるという。

③地方自治体職員への期待と要望

田中事務局長は「NPO職員は規則・要綱・要領等の作成に不慣れなので、そうした作業の面で地方自治体職員にかかる期待は大きいですね」と語る。また、NPOが担うコミュニティ活動応援ファンド事業においても、助成を決定する上で関係課等との協議が必要であることから、地方自治体職員の存在は大きな意味を持つという。また「地方自治体職員がボランティアで参加している『職員コミュニティ隊』についても、引き続き地域での活動に期待しています」と語ってくれた。



東コミュニティセンターの内部

スポーツを重視してきた伝統を受け継ぎ、大体育室「ふれあいホール」(左上)や移動式のステージ・座席が付属する小体育室(多目的室)(右上)を備えるほか、情報コーナー(左下)や子どもコーナー(右下)、談話室、研修室、視聴覚室なども備え、子どもから高齢者まで多様な活用が可能。

大野城市コミュニティ条例

前文

大野城市は、人と人との心の融和を図りながら、地域ぐるみでまちづくりを推進するための様々な取組を行い、全国的にも先進のコミュニティ都市として発展してきました。

地域では、区やコミュニティ運営委員会などの地縁組織を中心に、まちづくり、ボランティア、生涯学習、親睦・交流などのコミュニティ活動が積極的な市民参加により実践され、市も、これらの活動に対して支援し、協調しながら、相互に協力する協働によるまちづくりを推進しています。

これからは、先人達がこれまで築いてきたまちづくりの仕組みとそれを支えるコミュニティを基盤に、住民、市民活動団体、特定非営利活動法人、事業者及び行政がそれぞれの役割と責任の下で、相互の立場を尊重し、対等な立場で取組を行う共働のまちづくりを推進します。

そのために、市民力や職員力を十分に発揮できるよう、コミュニティセンターを拠点として、コミュニティ運営委員会、パートナーシップ活動支援センター、地域行政センターの三つの組織を設置し、地域の課題や新たに生まれる課題の解決に向けて取り組んでいきます。

これらの組織を調整する機関として、コミュニティ協議会を設置し、それぞれの組織が一体となって、地域の特性や独自性を活かした取組を展開していきます。

私たちは、“市民と行政のパートナーシップで、自治力みなぎるコミュニティ”の実現を目指しています。

この目指すべき姿の実現に向かって、コミュニティセンターを核に、共働でコミュニティ活動を実践し、“住んでいてよかった、住んでみたい”とすることができる活力に満ちた魅力ある大野城市であるために、ここに「コミュニティ条例」を制定します。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、コミュニティを核としたまちづくりの推進に必要な事項及び当該まちづくりの拠点となるコミュニティセンターに関し必要な事項を定めることにより、本市が目指すまちのかたちの実現を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) コミュニティ 住民一人ひとりの結びつきにより形成されるまとまりや広がりのことをいう。

(2) 地区コミュニティ 区を単位とした地区ごとのまとまりをいい、それぞれの構成は、次に掲げるとおりとする。

ア 南地区 牛頸区、若草区、平野台区、月の浦区、南ヶ丘1区、南ヶ丘2区、つつじヶ丘区

イ 中央地区 上大利区、下大利区、東大利区、下大利団地区、白木原区、瓦田区

ウ 東地区 釜蓋区、井の口区、中区、乙金区、乙金台区、乙金東区、大池区

エ 北地区 上筒井区、下筒井区、山田区、雑餉隈町区、栄町区、仲島区、畑詰区

(3) まちづくり 市民生活に係る様々な分野において、住みよい環境を築くための取組全般のことをいう。

(4) 市民 個人及び地域団体、市民活動団体、特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）、企業など、本市のまちづくりを担う可能性を持つ全ての主体のことをいう。

(5) パートナーシップ 市民相互又は市民及び行政が情報と目標を共有し、明確な役割分担のもと、対等な立場で、地域の課題解決を図るために連携することをいう。

(6) 共働 パートナーシップの関係のもと、地域の課題解決を図るために必要な取組を行うことをいう。

一部改正〔平成24年条例3号〕

第2章 コミュニティセンター

(設置)

第3条 市民と行政のパートナーシップによるまちづくり及び生涯学習活動の推進のための拠点施設として、地区コミュニティごとにコミュニティセンターを設置する。

(名称及び位置)

第4条 設置するコミュニティセンターの名称、位置及び設置される地区コミュニティは、別表第1のとおりとする。

(指定管理者による管理)

第5条 コミュニティセンターの管理は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項の規定による指定を受けた法人その他の団体（以下「指定管理者」という。）に行わせることができる。

(指定管理者の指定)

第6条 コミュニティセンターの指定管理者は、地区コミュニティにおけるまちづくりの拠点としてのコミュニティセンターの管理に最も適した当該地区コミュニティの住民等で構成するNPO法人又はそれに類する団体とする。

2 指定管理者の指定を受けようとする団体は、申請書に事業計画書その他規則で定める書類を添付して市長に提出しなければならない。

3 市長は、前項の規定により申請した団体が、第1項の要件に該当すると認めるときは、指定管理者の候補者として選定し、議会の議決を経て、指定管理者に指定するものとする。

4 市長は、指定管理者の指定をしたとき及びその指定を取り消したときは、その旨を告示するものとする。

(指定管理者が行う業務)

第7条 指定管理者は、次に掲げる業務を行うものとする。

- (1) コミュニティセンターの使用の許可、使用の許可の取消し等に関する業務
- (2) コミュニティセンターの利用料金（第14条第1項に規定する利用料金をいう。）の徴収、利用料金の還付等に関する業務
- (3) コミュニティセンター及び付属設備等の維持管理及び補修に関する業務
- (4) 前3号に掲げるもののほか、コミュニティセンター（第16条に規定するパートナーシップ活動支援センターを含む。）の管理及び運営に関する業務のうち、市長の権限に属する事務を除く業務
- (5) その他前各号に付随又は関連する業務
（開館時間及び休館日）

第8条 コミュニティセンターの開館時間は、午前9時から午後9時までとする。

2 コミュニティセンターの休館日は、次に掲げるとおりとする。

(1) 毎月第3火曜日。ただし、その日が国民の祝日に関する法律（昭和23年法律第178号）に定める休日（以下「休日」という。）のときは、その日後においてその日に最も近い休日でない日とする。

(2) 12月28日から翌年1月4日まで

3 前2項の規定にかかわらず、指定管理者は、必要と認めるときは、あらかじめ市長の承認を得て、開館時間若しくは休館日を変更し、又は臨時に休館日进行することができる。

（個人情報の取扱い）

第9条 指定管理者は、第7条の業務を行うに当たり、個人情報の漏えいの防止その他保有個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

2 指定管理者又は第7条の業務に従事している者若しくは従事していた者は、その業務に関して知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない。

（使用の許可）

第10条 コミュニティセンターを使用しようとする者は、あらかじめ指定管理者の許可を受けなければならない。許可を受けた事項を変更し、又は取り消そうとするときも同様とする。

2 指定管理者は、前項の許可をする場合において、第7条の業務上必要があると認めるときは、条件を付することができる。

（使用許可の取消し等）

第11条 指定管理者は、使用の許可を受けた者（以下「使用者」という。）が次の各号のいずれかに該当するときは、使用の許可を取り消し、その効力を停止し、又はその条件を変更することができる。

(1) この条例又はこの条例に基づく規則に違反したとき。

(2) 許可の条件に違反したとき。

(3) 偽りその他不正な手段により許可を受けたとき。

(4) 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第2号に規定する暴力団（以下「暴力団」という。）の利益になると認められるとき。

(5) その他第7条の業務において支障があると認められるとき。

一部改正〔平成23年条例2号〕

（使用の制限）

第12条 指定管理者は、次の各号のいずれかに該当するときは、使用を制限し、入館を拒み、又は退館を命じることができる。

- (1) 公の秩序を乱し、又は善良な風俗を害するおそれがあると認められるとき。
- (2) 施設又は付属設備を破損し、又は滅失するおそれがあると認められるとき。
- (3) 第7条の業務を行うために必要な指示又は指導に従わないとき。
- (4) 前条第4号に規定する場合に該当することとなったとき。
- (5) その他第7条の業務において支障があると認められるとき。

一部改正〔平成23年条例2号〕

(使用料)

第13条 使用者は、別表第2に定める額の使用料を納付しなければならない。

2 既納の使用料は、還付しない。ただし、市長が特別の理由があると認めるときは、規則で定めるところによりその全部又は一部を還付することができる。

一部改正〔平成23年条例11号〕

(利用料金)

第14条 使用者は、コミュニティセンターの利用にかかる料金（以下「利用料金」という。）を指定管理者に納付しなければならない。

2 前項の規定により指定管理者に納められた利用料金は、指定管理者の収入とする。

3 利用料金の額は、地方自治法第244条の2第9項の規定により、第13条第1項に定める額の範囲内で、指定管理者が市長の承認を得て定める。これを変更しようとするときも、同様とする。

4 指定管理者は、既納の利用料金は還付しない。ただし、規則で定める事由があると認めるときは、利用料金の全部又は一部を還付することができる。

5 指定管理者は、規則で定める事由があると認めるときは、利用料金を減免することができる。

(損害の賠償等)

第15条 使用者は、その責めに帰すべき事由により施設若しくは付属設備を破損し、又は滅失させたときは、これを原状に回復し、又はその損害を賠償しなければならない。

第3章 コミュニティ活動支援

(パートナーシップ活動支援センター)

第16条 コミュニティセンターに、パートナーシップ活動支援センターを置く。

(事業)

第17条 パートナーシップ活動支援センターは、次に掲げる事業を行うものとする。

- (1) 共働のまちづくり活動の育成及び支援に関すること。
- (2) 共働のまちづくり活動に関する情報の収集及び提供に関すること。
- (3) 共働のまちづくり活動に関する調査及び研究に関すること。
- (4) NPO法人、ボランティア団体（ボランティア活動を行う団体をいう。）等の育成及び支援に関すること。
- (5) 地域行政センター及びコミュニティ運営委員会と共働して行う事業に関すること。
- (6) 前各号に掲げるもののほか、共働のまちづくり活動の推進のために必要な事業に関すること。

(コミュニティ協議会)

第18条 コミュニティ運営委員会、パートナーシップ活動支援センター及び地域行政センターの調整機関として、コミュニティ協議会を設置する。

(コミュニティ推進委員)

第19条 市民と行政のパートナーシップによるまちづくりを推進するため、各コミュニティセンターにコミュニティ推進委員を置く。

2 委員は、非常勤特別職とし、市長が委嘱する。

3 委員には、別に定めるところにより報酬及び費用弁償を支給する。

(財政的支援)

第20条 市長は、市民活動の促進を図るため、コミュニティ協議会及び共働のまちづくり活動を行う団体に対し、予算の範囲内で活動資金の助成その他の必要な財政的支援を行うことができる。

第4章 雑則

(委任)

第21条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

付 則

(施行期日、施設使用料金等：省略)

第3章 広域連携の取組事例

1 愛知県知多地域5市5町の取組

— 知多地域成年後見センター —

愛知県半田市に本拠を置く知多地域成年後見センターは、知多地域5市5町の成年後見（注）を専門的に手がけるNPO法人である。成年後見という「誰かがやらねばならないが、担い手がない仕事」の引き受け手となり活動している。5市5町の行政と広域協働しつつ、行政の手が十分には行き届かない分野を担うNPO法人として、地域にとってかけがえのない存在である。

（注）成年後見とは

認知症、知的障がい、精神障がいなどの理由で判断能力の不十分な人は、不動産や預貯金などの財産管理や身のまわりの世話のために介護などのサービスや施設への入所に関する契約の締結、あるいは遺産分割の協議が必要であっても、自分でこれらのことをするのが難しい場合がある。また、自分に不利益な契約であってもよく判断ができずに契約を結んでしまい、悪徳商法の被害に遭うおそれもある。このような判断能力の不十分な人を保護し、支援するのが成年後見制度である。

（出典：法務省 Web サイト）

（1）事業の背景・経緯

①事業に取り組むきっかけ

知多地域成年後見センターの事務局長を務める今井友乃氏が、現在の事業を始めたきっかけは、中間支援（NPO支援等）NPO法人「地域福祉サポートちた」に所属していた平成15年にまで遡る。同NPOの会員団体で福祉サポートを受けていた知的障がい者の青年（当時25歳）の母親が「余命半年」と宣告され、成年後見を付けざるを得ない「待ったなし」の状況に直面したのだ。

このときは、「サポートちた」が法人後見の形で引き受けたことで、当面の問題は解決した。しかし、今井氏は後見が決まったあと、すぐに「大変なことを始めてしまった」と気付いたという。青年は当時25歳。今後、本人が亡くなるまで後見を続けなければならない。しかも報酬は本人の財産から得られるとはいえ、財産がない場合は無報酬となってしまう。もし無報酬であれば、誰も引き受ける人はいない。今井氏は「これは本来、行政がやるべき仕事ではないか」と直感したという。



知多地域成年後見センター
今井友乃事務局長

②5市5町の枠組みを目指す

そこで今井氏は、当時付き合いがあり、先んじて法人後見を行っていた岐阜県の「東

濃成年後見センター」(障がいのある青年を世話していたNPO法人)や、地元の社会福祉協議会とも相談の機会を持った。その結果、知多地域の場合は「知多半島5市5町(注)」の枠組で取り組むのが適当であろうという結論に至った。これは、成年後見のような事業は、結局のところ公金を投入するしかないが、単独の地方自治体では難しいという考えであった。

知多地域は南北の人口比が1:2と偏りがあり、北部の地方自治体ほど経済的に余裕がある。したがって、広域の枠組みとすることによって、経済的基盤が比較的弱い南部の地方自治体をカバーする思惑もあった。

(注) 知多半島5市5町

半田市、常滑市、東海市、大府市、知多市、阿久比町、東浦町、南知多町、美浜町、武豊町。

(知多地域成年後見センターパンフレット掲載順)

③行政主導による検討委員会

当初、この種の問題に理解のある知多市の福祉課長が主導して、広域の課長会で対応を提案したが、このときは実際の取組までは至らなかった。しかし、課題の共有ができたことで、行政主導による検討委員会が結成され、先行的事例である岐阜県多治見市への調査も、費用の一部を行政が支出することによって実現した。そしてこの調査には、5市5町全てが参加した。

今井氏は、視察の帰路、バスの中で成年後見を事業化することの重要性を熱心に説いたという。もともと、誰かがやらねばならないという認識を持つ地方自治体もあったが、地方自治体が最も注目したのは「費用対効果」の面であったという。「成年後見を付けることによって、それまで税金を払えなかった人が、税金を払えるようになる。地方自治体の場合、そうしたインセンティブがあると動きやすいようです」と今井氏。

④5市5町による調整会議

調査の後、5市5町が集まって、調整会議が開催された。当初、半数弱の地方自治体は事業化に積極的であったが、今井氏によると他は「いまひとつ」という状況であった。

しかし、5市5町はもともと介護保険や障がい者相談などの事業を広域で実施していたこともあり、事業化に向けた検討が進んでいくこととなる。

今井氏によれば「このとき、行政の中に『応援団』が多くいてくれたことが、事業化の成功につながりました」ということだ。例えば、知多市はもともとサポートちたと交流があり、信頼関係が築かれていた。また、他市町の行政マンも、行政情報の提供、関係者への取次、会議への上司の参加など、様々な面で協力が得られた。

その結果、平成20年度、成年後見事業は5市5町の広域事業としてスタートを切った。これに先立つ同年1月、知多地域成年後見センターはNPOの認証を受けている。「今思えば、やはり行政の内部に味方がいないと実現は無理だったでしょうね」と今井氏は振り返る。

(2) 事業の内容

①センターの活動内容

知多地域成年後見センターの活動内容は、次のとおりである。5市5町の委託事業として運営しており、下枠内②の相談に関しては無料で利用できる。

①法人後見

生活保護受給者など低所得者、処遇困難者を対象に

1. 財産保全に関する法律行為
2. 日常的な金銭管理出納
3. 居住の確保に伴う法律行為
4. 介護及び福祉サービス利用における契約行為
5. 受診・入院等の医療上の契約行為

②相談

1. 成年後見制度に関する相談
2. 弁護士、司法書士などへのケース紹介（高額資産を有する場合など）
3. 関係機関とのカンファレンスへの参加
（行政・医療・福祉・介護・法律等関係機関とのネットワークづくり）

③普及啓発

1. 一般市民の理解促進を目的としたイベント等の開催
2. 支援員等の養成を目的とした講座等の開催

（出典：知多地域成年後見センターパンフレット）

②委託事業の内容

委託事業に関しては、5市5町と取り交わした協定書に基づいて、幹事地方自治体と契約する形をとっている。平成20年度のスタート当初は、年間2,500万円の事業であった。このうち1割を5市5町が均等に負担し、残る9割は各市町が人口比率に応じて負担した。

その後、平成22年度からは、成年後見の受任件数に関する実績も反映することとし、1割を5市5町で均等に、7割を人口比率、残り2割は受任件数に比例して負担している。委託金額に関しては、事業開始2年後の平成22年度には2,800万円に拡大した。当初は3年ごとに金額を見直す予定であったが、行政がセンターの活動実績を評価したことにより、2年ごとに見直す形に改められたのである。平成27年度の委託額は3,900万円であり、業務の拡大に応じる形で拡大されてきたことが分かる。

平成27年までの累計で、センターによる成年後見の受任件数は302件に上っている（受任後の死亡者数含む）。委託事業のあり方について今井氏は「1地方自治体当たり平均250万円として、その金額で24時間365日体制、300人以上の成年後見が実現するというのは、地方自治体から見ればかなりコストパフォーマンスが高いようです」と語る。

③行政と組織する運営委員会

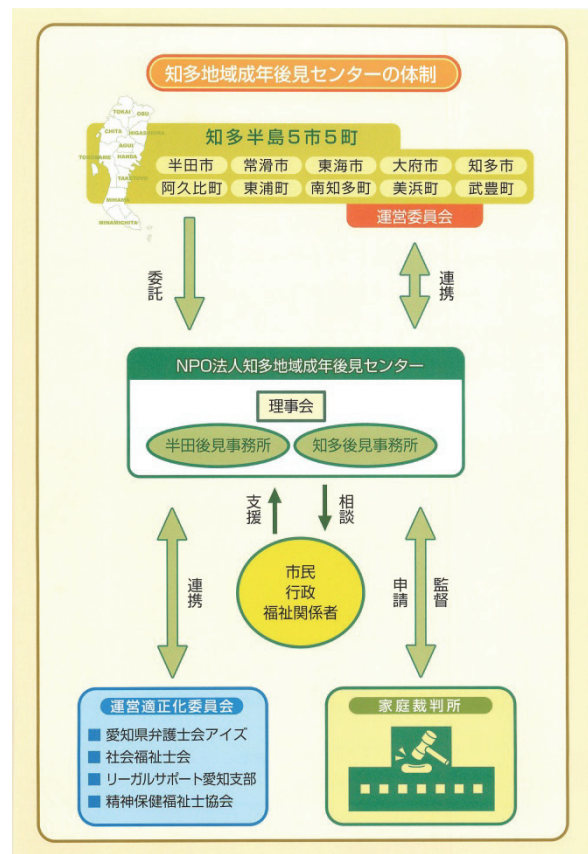
現在、行政との間では運営委員会を組織し、年に4回の会議を実施している。この点で、行政による「丸投げ」ではない形態となっていると今井氏はいう。

会議では、行政からの要望やチェック事項が伝えられ、反対にセンターの側からも行政の対応に要望を出す。「NPOだからといって、頑張っていれば評価してもらえるわけではありませんが、成果を出していけば評価は必ず得られます」と語る今井氏。公益性の高い事業だけに、行政との意思疎通は重要なポイントだという。

④行政との協働メリット

NPO法人にとって、行政と協働することの最大のメリットは、信用の獲得である。特に、成年後見のように裁判所の判断を仰がねばならないような事業では、信用の有無が事業を大きく左右する。知多地域成年後見センターでは、行政との協定書が存在することで、裁判所の信用を得ることが容易になったという。

行政との協働について今井氏は「NPOの場合、公益性の高い事業であっても、どうしても『その部分だけ』の課題解決を考えていることが多いものです。一方、行政は『全体の公平』という観点を重視します。その点に関しては、『思い』が一緒でなくても『目的』が同じであれば構わない、と考えています」と語る。困っている人を助けることができるなら、行政の考え方は問わないというスタンスだ。



行政及び関連機関との関係

(3) 今後の展望

知多地域成年後見センターは現在、事務所2か所（半田市、知多市）、正職員9名の体制で、対象者約300人に24時間365日の対応を行っている。今後の目標としては、正職員を10名まで増やしたいという。「ただ、正職員は最大でも10名と考えていて、あとは非常勤の職員を含めてどのように対応していくか、検討を進めています」と今井氏。「私たちが作りたかったのは、困っている人が長期間、安心して任せられる『仕組み』でした。その意味では、行政の助成金によって正職員を雇用できる現状には、大変満足しています」。

センターでは現在、職員向けの研修プログラムも充実させ、新人教育にも力を入れているという。「事業をやればやるほど、地域福祉には中間支援が大切だということを痛感しています」と語る今井氏。活動面でも経済面でも安定期に入ったといえる事業だが、来たるべき第二期に向け、組織が澁まないように運営していきたいと、力強く語ってくれた。

第4章 融資制度に関する取組事例

1 愛知県名古屋市における取組

—コミュニティ・ユース・バンク momo—

平成 17 年に設立されたコミュニティ・ユース・バンク momo（以下、momo）は「市民による市民のための金融システム」を標榜する、いわゆる NPOバンクである。市民から広く募った出資金を、NPO やコミュニティビジネスなどに取り組む個人・団体に融資する事業を手掛けている。なお、momo 自身は任意組合であり、貸金業登録をして融資を行っている。

（1）事業の背景・経緯

①事業に取り組むきっかけ

momo の代表理事を務める木村真樹氏は地方銀行の出身で、融資担当の経験もある。その経験から「NPO は常に資金に困っていますが、一方で地域にはそうした需要に応えられる資金が存在することも分かっていました」と語る。木村氏が地方銀行に就職した平成 13 年当時は、経済状況が芳しくなく「融資のできない時代」であった。当時から、金融よりも地域に興味があった木村氏は、もっと地域に貢献したいと考えていたが、それが難しいと判断すると、銀行を退職し、NPO 職員を経て、momo を立ち上げる道を選んだ。



コミュニティ・ユース・バンク momo

木村真樹代表理事

②事業の背景

NPO 法人の活動を支える資金には、補助・助成、会費・寄付、それに融資が考えられる。しかし、木村氏はもともと「助成金」に違和感を抱いていたという。『助成』という言葉は『成長を助ける』と書きます。しかし現実には、NPO の多くが助成金に依存してしまい、自立する気概を奪われていることが多いのです。NPO 法人は元来、出資を募れない組織であるから、融資という選択肢がなければ、自己資金か寄付金か、という選択を迫られる。「それでは、選択肢が少なすぎると考えました」と木村氏は語る。

③事業の考え方

木村氏はまた「資金面だけの支援では、NPO が成長しないとも考えました」と語る。木村氏の考えに沿えば、融資する側には、成長を支える「覚悟」や「志」が必要である。同時に、融資を受ける側にも、momo が困りごとの相談に乗り、一緒に考えることを通じて「自立を促す力」を働かせる必要があるのだという。そのために「momo

レンジャー」と呼ばれるボランティアスタッフが運営の中心となり、出資者と融資先をつなぐ役割を担っている。

(2) 事業の内容

①事業の内容

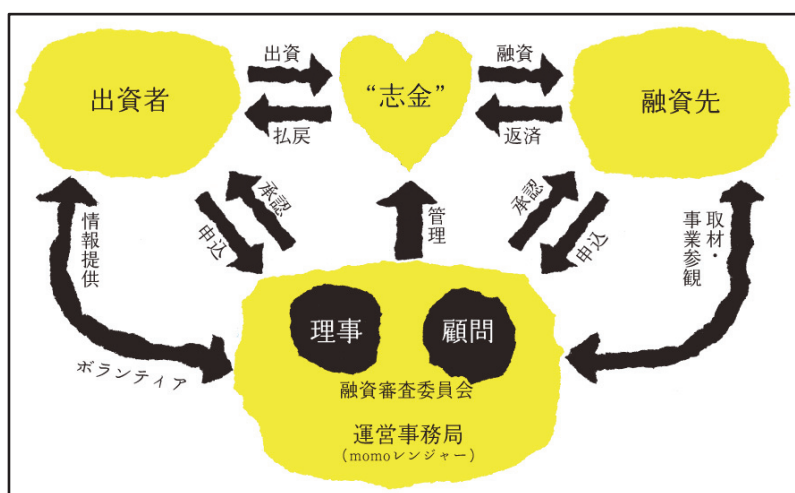
momo の事業内容は、市民一般から広く募った出資金を、NPO法人などに融資することである。木村氏によれば、NPO法人のビジネスモデルは以下の3種類に分類されるが、このうちmomoによる融資の対象となるのは「1」又は「2」である。

1. 対価を回収できるモノやサービスの提供
例：いなか暮らし体験（宿泊費、体験費等を対価として得る）
2. 既存の制度にのっとった事業
例：障がい者自立支援（行政の予算等に基づき対価を得る）
3. 上記のいずれにも当たらない事業
例：貧困者学習支援（事業の性質上、対価を得ることが困難）

②事業の規模

momo では現在、535 人の出資者による 4,668 万円の出資金を原資として融資を行っている（平成 28 年 1 月現在）。単純計算すると、1 人当たり 8～9 万円ということになる。木村氏の分析では「寄付だとちょっと高額に感じるが、出資と考えればそれほどでもない、というのが実感です」ということだ。銀行に預金してもほとんど利子が付かない経済状況下で、自分が出資した資金が社会にどのように活かされているか分かることが、出資者のモチベーションにつながっている。

「社会参加の仕方は人それぞれなので、寄付にするか出資にするか、あるいは他の方法にするか、そういった判断は多様で良いと考えています」と語る木村氏。例えば、出資や寄付をした人が、自らボランティアとしても活動できるなど、融資先や助成先の活動ともっと関われる仕組み作りが大切だという。



momo の基本的なしくみ（出典：momo Web サイト）

③事業の運営

momo の実務は、若者を中心としたボランティアスタッフ「momo レンジャー」が中心となり、出資者と融資先をつなぐ役割を担っている。現在、主に 20 代～30 代の約 20 名が在籍しており、Web サイトやメールによる情報発信や、イベントの企画・運営等を行っている。

momo レンジャーの所属は、民間企業（金融、コンサルティング、建設・不動産、会計・法律系専門サービス等）、官公庁（地方自治体、国際協力関係等）、NPO 法人、個人事業主、大学（院）生など多岐にわたり、中には NPO 法人への転職や起業をする人もいるという。多くが学生時代から環境、福祉、まちづくり、国際協力などのボランティア活動に関わっており、仕事や学業の傍ら、平日の夜間や土日を中心に活動している。任期は半年ごとの更新制で、随時募集を行っている。

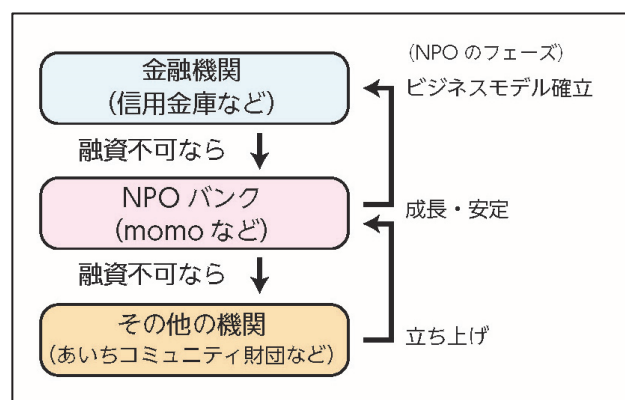
④momo 以外の支援策

木村氏によれば、NPO 法人のビジネスモデルは①対価を回収できるモノやサービスの提供、②既存の制度にのっとった事業、③上記のいずれにも当たらない事業であるが、中でも③はその性質上、対価を得ることが難しいケースが多い。そこで、momo の枠組みでは融資が難しい案件に関しては、別に公益財団法人あいちコミュニティ財団を立ち上げて寄付金の仲介を行い、momo と役割分担することとした。

木村氏は「東日本大震災を経て、今後の超少子高齢化社会では、隅々まで行き渡るような行政の支援はもはや期待できそうにない、と考えるようになりました」と語る。震災復興のように社会貢献度の高い事案で、資金面で復興を応援したいと考える人が多くても、NPO 法人の認知度が低ければ、そもそも選択肢が提示できない。それを打開するため、寄付金を仲介する役割を果たすのが、あいちコミュニティ財団なのである。

⑤momo と財団との関係

例えば、NPO 法人がある事業を立ち上げるに当たり、信用金庫等の金融機関でも、momo でも対応できない案件については、まずあいちコミュニティ財団が引き受ける。事業が立ち上がり、ある程度の成長が達成されたら、momo を通じて融資を行う。さらに事業の成長が進み、ビジネスモデルが確立されれば、金融機関から融資が受けられるようになる。こうした流れを創り出し、その一端を担うことこそ、木村氏が考える momo の使命なのだ。



NPOのフェーズと融資との関係

(3) 行政との関係

①行政に期待する役割

行政に期待する役割について、木村氏は「成果志向の補助・助成が行えるように、一緒に変わっていききたい」と語る。NPO自身、そして momo などの中間支援組織を含め、志のある人たちが頑張るだけでは世の中は変わらない。そうではなくて、もっと「普通の」人たちも巻き込んで「地域の資金の流れ」を作ることが大切なのだという。そのために、地方自治体にも「一緒に変わっていききたい」とラブコールを送る。

木村氏の考えでは、行政の課題は次の二点にある。第一に、補助金・助成金の給付先が、いつも同じであるということ。これは、安定性が要求される行政としてはやむを得ない面もあるが、それでは新たな活動や取組が育たないからだ。第二に、補助金・助成金を支給続けなければならないこと。予算化を前提に動く行政は、補助金・助成金を「出し続けなければいけない」状況に陥りやすい。しかし、それが給付を受ける側の依存を招いていることも多いからである。

②補助・助成以外の支援

行政にとって、補助金・助成金が唯一の選択肢ではない、と木村氏は語る。例えば、あいちコミュニティ財団では、一般市民の「遺言書」の中に、「遺贈（＝寄付）」を明記してもらって取組を始める準備を進めている。ある人が亡くなり、相続人がいない場合に、その遺産を国庫に入れるのではなく、直接、NPOなどの活動に活かせるようにする取組だ。この取組は、税理士・司法書士・信託銀行などの協力を得て進めていく必要がある。最近では、行政が主催して、遺言書の作成をサポートするセミナーを開催する例もある。補助金・助成金だけではない、公的支援の一つのかたちである。

このほか、momo が事業を進める上で、地域の金融機関などと勉強会を行う際も、行政による声かけは非常に有効であるという。「やはり、行政が声をかけてくれると『地域が動く』という実感があります」と木村氏。実際に momo では、行政の働きかけをきっかけにして、愛知県内に 15 ある信用金庫全てと NPO 支援に関する勉強会を行い、現在はそこから興味を示してくれたところと連携を進めている。

(4) 事業の課題

①運営の安定化

現状では、NPOバンクを取り巻く環境は厳しい。例えば、法規制による制約が多いことが挙げられる。momoは現在、任意組合の形態で運営を行っているが、貸金業登録には3年に1度、15万円の費用がかかる。もともと、制度的にどうしても運営状況が苦しくなりやすい事情があるのだ。

こうした状況を改善しようと、全国NPOバンク連絡会などが国会に働きかけを行い、NPOバンクを貸金業法から一部、適用除外とする法改正が行われた。しかし、出資に対する配当が出せなくなるなど逆に苦しくなる場面もあり、運営の安定化は難しい課題となっている。

②資金の流れの創出

木村氏はmomoについて「規模や拠点の拡大は、今のところ考えていません」と語る。「信用金庫などの金融機関で対応できるなら、そこが融資をすれば済むからです」。ただし現状では、特に立ち上げ期の資金に対しては融資が得にくい。信用金庫の場合、融資先に活動実績がないと、どうしてもリスクが取れないからだ。したがって、momo（及びあいちコミュニティ財団）の大きな目的は、そうした立ち上げ期・成長期にあるNPOを支援することにあるといえる。

木村氏によれば「愛知県内の信用金庫の預金総額はおよそ14兆円に上ります。一方でNPO法人が借りている資金は7.9億円しかありません。この数字を『14兆』に少しでも近づけていくことが、私たちの役割だと考えています」ということだ。NPOをはじめとする社会貢献分野において、「地域の資金の流れ」を作ることが、今後の大きな課題である。

③認知度の向上

NPOの活動は、そもそもほとんど知られていないと木村氏は言う。活動を知らない相手に説明しても、趣味としか受け取ってもらえなかったり、ボランティア団体と混同されたりすることが常だという。「その意味では、伝え方が大切だと思っています」と木村氏。「寄付をお願いします」というだけでは、継続的な社会貢献は望めない。解決策を「買ってもらう」ことが大切なのだ。

そのためには、まず、課題は何かを明確化する必要がある。木村氏によれば、そのポイントは「課題を最初に伝えること、数字で伝えること、そして当事者の声を伝えること」である。この3つを伝えることで、出資者の側にも社会参加の意義が伝わり、出資に対するモチベーションが生まれるのだという。

④NPO側の課題

融資を受けるNPO側における課題とは何だろうか。木村氏によれば、それは「自分たちの活動における成果——言い換えれば活動の意義や価値といったもの——を伝えるのが苦手だということでしょう」ということだ。活動の意義や価値が伝わることで、初めて出資者の真の理解を得ることができるからだ。

例えば、NPOは「困っている人」がいることは見えているが、その人たちが何人いるのか、その増減はどうなっているのか、という客観的な認識は苦手だ。そうした点を一つひとつ明確にしていくことで、出資に対する理解を得やすくなるはずだ。

内閣府の世論調査によれば、何らかのかたちで社会の役に立ちたいと考える人は7割に上るといふ。しかし、実際に寄付やボランティアを行っている人はせいぜい2~3割だ。「残りは、社会貢献をしたくても、やり方が分からない人たちです。そのギャップを埋めていくことも、私たちの役割の一つだと考えています」と木村氏は語る。

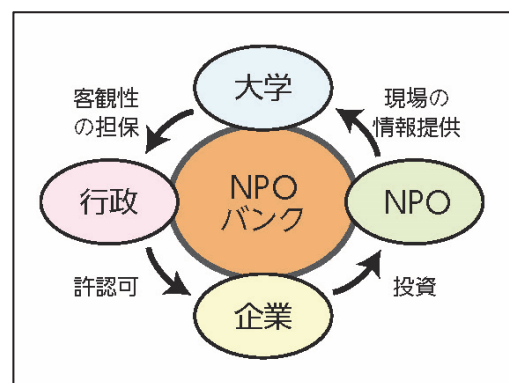
(5) 今後の展望

①次の10年に向けて

momomo は、発足当初の定款で、目的に「お金の地産地消」と「全国各地に取組を広げること」を掲げていた。前者に関しては、地域の連携金融機関は9つにまで広がった。後者に関しても、平成27年度中に24都道府県で勉強会が開催されるなど、取組を進める土壌(仕組み)はできあがりつつある。

そこで、momomo では次の10年に向けた問題解決の仮説「Theory Of Change」を作成し、平成27年12月に公開した

(<http://www.momobank.net/about/annualreport.html>)。



理想的な相関の概念(木村氏による)

②休眠預金の活用を探る

日本には現在、年間およそ800億円に及ぶ休眠預金があるという(※)。そのうち、権利関係が判明した分を返却しても、およそ500億円あり、現状では雑収入として各金融機関の雑収入に繰り入れられている。例えば、イギリスや韓国では、こうした休眠預金を元に国が基金を作り、社会で活用するための財団がある。日本でも、同様の取組を進めていこうと、民間有志による「休眠口座国民会議」や超党派の国会議員による「休眠預金活用推進議連」(塩崎恭久会長)が組織され、「休眠預金等に係る移管及び管理並びに活用に関する法律案」に対するパブリックコメントの募集も行われている。

「具体的に、こうした休眠預金を活用する上では、いわゆる『バラマキ』ではなく、各地の財団やNPOバンクなどを通じて、地域に浸透させていくことが大切です」と

木村氏は語る。各地のコミュニティ財団をサポートする全国組織を作るなどして、ガバナンスを担保していくことも重要だ。アメリカでは、すでにコミュニティ財団に100年の歴史があり、そうしたところからも学びつつ、仕組み作りを始めているところだという。

(※ 出典：休眠口座について考えるための情報サイト：<http://www.kyumin.jp/>)

③寄付文化の醸成

「寄付文化といっても、私たちの取組——特にあいちコミュニティ財団の取組は、ベンチャー投資家と同じことを非営利分野でやっているようなものです」と木村氏は語る。「ベンチャー投資家も、興味や関心があることに対しては積極的に投資しますよね。逆にいえば、投資が得られないということは、投資家の琴線に触れるだけの価値が提示できていないということだと思います」。その考えに従えば、ことさらに寄付という行為を強調するよりも、取組の内容を真摯に伝えていくことが、今後はより重要になっていくであろう。

④NPOバンクのあり方

コミュニティバンクには「NPO法人はお金だけでは成長しない」という視点が大切だと語る木村氏。もちろん資金提供の役割は大きいですが、それ以外にも価値があるから、多くのNPO法人が資金調達先としてmomoを選択している。その一例がmomoレンジャーによるサポートである。「課題に取り組んでいる人たちに『あなたの挑戦には価値があると思っていますよ』というメッセージを送ることが、いちばん大切ではないでしょうか」。そのため、NPOと、次代を担う若者をつなぐことにも注力しているという。



地域課題に対する共感を得て、活動に対するリスペクト・共感を持つ「応援コミュニティ」を創り出す。momoやあいちコミュニティ財団の取組は、地域を動かし、耕すことにほかならない。「人的な暖かみのあるコミュニティを作ることが大切です。そのためには、相手が嫌がることも場合によっては言います。本当に社会を変えるためには、課題に取り組む側もまた、変わらなければいけないと思うからです」と語る木村氏。共感をベースとするコミュニティの支えがなければ、社会を変えていくことはできない。「だからこそ、本気で社会を変えたいと思う人に、momoや財団をもっと活用してほしいですね」。

2 東京都立川市における取組

—多摩信用金庫「たましんNPO事業支援ローン」—

東京都多摩地区を経営基盤とする多摩信用金庫は、地域の課題解決活動の実践こそ信用金庫の重要な使命と捉え、平成14年から「たましんNPO事業支援ローン」を取り扱い、NPO法人を支援してきた。また、インキュベーションオフィスの提供や事業計画の策定支援、地域のネットワーク作りに対する支援などを通じ、NPO法人の自立・継続を支援している。

(1) 事業の背景・経緯

多摩信用金庫の概要は次のとおりである。総預金・総貸出金の金額は都内2位、全国でも5位と、我が国でも有数の規模を持つ信用金庫である。

設 立：昭和8年 有限責任立川信用組合として設立
平成18年 合併により多摩信用金庫となり現在に至る
出 資 金：233億円
総 預 金：2兆5,149億円
総貸出金：1兆143億円 (平成27年3月末現在)



多摩信用金庫 価値創造事業部
長島剛部長

信用金庫は元来、大手銀行等から資金を借りることが難しい中小企業のための「組合」として発足した歴史がある。「その点が、単なる『地方限定の小さな金融機関』とは違う、信用金庫の存在意義に通ずるのです」と語るのは、同金庫価値創造事業部の長島剛部長だ。

一方で、同金庫は預金や貸出の拡大により、すでに地方銀行と変わらない規模となっている。そこで、改めて利用者が信用金庫に望む機能は何か——つまり信用金庫の存在価値とは何かを考えたときに、浮かび上がってきたのが「地域の金融機能」を担うだけでなく「地域のコンサルタント機能」を持つことであったのだという。そうした検討の結果登場したのが「たましんNPO事業支援ローン」である。

【銀行と信用金庫の違い】

銀行は株式会社組織の営利法人であり、主な取引先は大企業である。これに対し信用金庫は、地域の人々が利用者・会員となって互いに地域の繁栄を図る「相互扶助」を目的とした協同組織の非営利法人であり、主な取引先は中小企業や個人である。営業地域が一定地域に限定され、預金などの資金が専ら地域の発展に活かされる点も銀行と異なる。なお、信用組合も信用金庫と同じ協同組織の非営利法人であるが、根拠法や会員（組合員）資格、預金の受入対象などの範囲が異なる。(出典：一般社団法人全国信用金庫協会 Web サイト)

(2) 事業の内容

①たましんNPO事業支援ローン

本制度の取扱内容は次のとおりである。

| たましんNPO事業支援ローン | |
|----------------|---|
| 使いみち | 運転資金又は設備資金 |
| 融資限度額 | 500万円以内 |
| 融資期間 | 運転資金：5年以内 設備資金：10年以内 |
| 融資比率 | 固定金利年3.0%以内 (ただし、国又は地方公共団体等からの受託業務に関するつなぎ資金の場合は、固定金利年1.0%) |

平成26年度における取扱実績は18件・3,600万円であり、1件当たりの平均融資額は205万円である。

なお「たましんNPO事業支援ローン」という商品名称を掲げてはいるが、これは主としてNPO法人等への認知度を上げるためであって、実際にはオーダーメイドの融資という形をとっている。

②たましん創業支援特別融資「ブルーム」

本制度は「創業から最長3年間は元金返済の据置が可能」「借入れ当初1年間は固定金利1%」と、何かとお金が必要な創業当初を応援する商品であり、内容は次のとおりである。

| たましん創業支援特別融資「ブルーム」 | |
|--------------------|-----------------------------|
| 使いみち | 運転資金又は設備資金 |
| 融資限度額 | 500万円以内 |
| 融資期間 | 運転資金：7年以内 設備資金：10年以内 |
| 融資比率 | 1年目：固定金利年1.0% 2年日以降：変動金利 |

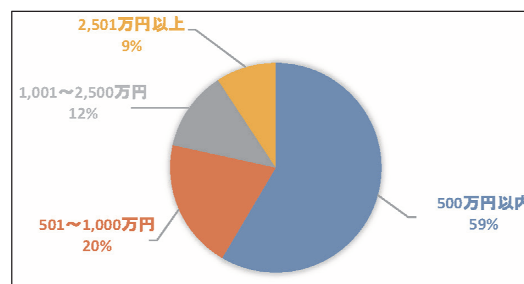
平成27年度の募集金額は5億8,300万円の見込である(募集期間は平成27年4月1日～平成28年3月31日)。

(3) 事業の実績

①融資実績

前項①②を合わせた同金庫のNPO法人に対する融資実績は次のとおりである。なお、1件当たりの融資額の平均は次のとおりであるが、うち500万円までが全体の59%、1,000万円までが同79%を占めている。

融資件数：65件
合計金額：5億1,400万円
1件当たり融資額：791万円



NPO法人向け融資の金額別割合
(多摩信用金庫 平成26年度実績)

②融資の傾向

NPO法人向けの融資に関し、長島氏は「最近では地方銀行も信用金庫も、NPO向けの融資を実践しており、すでに資金調達はNPO法人にとっての『ハードル』ではなくなりつつあります」と語る。金融機関から見ると、株式会社でも社団法人でもNPO法人でも「法人」であることに変わりなく、融資が可能かどうかは、ひとえに持続可能な事業計画をきちんと作成できるかどうかにかかっているという。

補助金に頼りがちなNPO法人については、長島氏は次のように語る。「例えば、設立から3年後に補助金が切れて事業が継続できなくなることが分かっているなら、3年前から事業計画を作っていくことが必要なのです」。実際には、それができずに事業継続が不可能になるNPO法人もあり、「もったいない」と感じることもあるという。

(4) 事業の特徴

①低金利融資

多くの地方系金融機関がNPO法人に対するハードルを下げる中、いまや多摩信用金庫の融資商品の特徴は「ほとんどない」と長島氏は言う。とはいえ、NPO法人の多くが、特に立ち上げ期において資金面で苦心している現状を考えれば、多摩信用金庫の積極的な姿勢は参考になるといえるであろう。

実際には、NPO法人向けの融資は、件数も少なく金額も小さいため、商的メリットは大きくない。それでも同金庫が積極的に取り組むのは、志ある活動を通じて、まちが豊かになり、発展することを目指すからだ。「地域を応援し、活性化することこそが、信用金庫が本来担うべき役割なのです」と長島氏は強調する。

②事業計画策定支援

長島氏によれば、一般にNPO法人は「熱意は強いが、事業計画作りは苦手」な傾

向があるという。「その点では、中小企業の創業者と大きく変わるところはありません。ときに過熱しがちな『熱意』を私たちが抑えながら、同時に事業計画作りをサポートすることが重要だと考えています」。

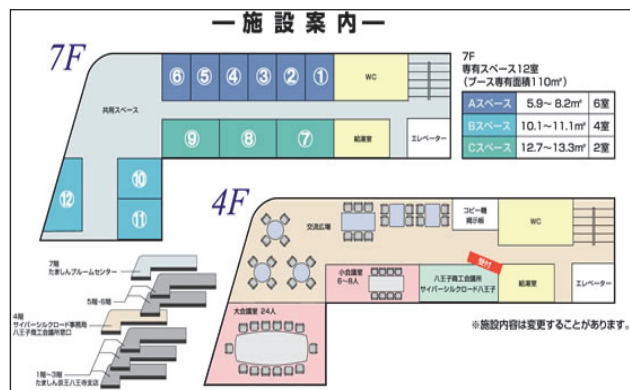
同金庫では、地域内の大部分の中間支援機関と連携し、NPO法人を地域ぐるみで支える環境を整えている。その上で「個々に頑張っているNPO法人とは事前にしつかりコミュニケーションを取り、融資と支援策とを組み合わせることで対応しています」と長島氏。このように、事業計画の策定をサポートする体制があることも、同金庫の融資における大きな特長となっている。

(5) 融資以外の支援策

① インキュベーションオフィス（※）の提供

多摩信用金庫では、平成15年に創業支援施設「たましんブルームセンター」を開設し、創業間もない法人・個人を対象に、入居スペースを提供している。これは、多摩信用金庫京王八王子支店と同一ビル内に1フロアを確保し、5.9～13.3㎡、全12室の占有スペースを用意したものである。

インキュベーションオフィスに関して、信用金庫としては全国初の取組であり、その後、メディアの取材や視察の受入等を通じて全国に広まり、現在では金融機関のみならず地方自治体等においても一般的な施策として定着している。



インキュベーションオフィス
たましんブルームセンターの概要

※インキュベーション：直訳すると「抱卵、ふ化、保育、培養」等の意味であるが、ここでは創業間もない企業等に地方自治体等がリソース（場所に限らず、経営技術・資金・人材等を含む）を提供し、育成することを指す。

多摩地域のインキュベーションオフィス続々登場！
たましんは、創業に必要なさまざまな事業拠点のご紹介と、オーダメイドの経営サポートをご提供します

インキュベーションオフィス・TAMA (6室)
八王子市明神町2-27-1 3F/4F
総面積: 33,444㎡
総室数: 602~631室

シネマスタジオ 2 (4室)
立川市藤町3-15-20 シネマスタジオ2
総面積: 12,000㎡
総室数: 17~21室

三産産業プラザ SOHO オフィスフロア (28室)
三産市下津波3-38-4
総面積: 11,311.552㎡
三産産業プラザアクセス (6室)
三産市下津波3-32-3
総面積: 11,311.552㎡
三産市下津波3-32-3
総面積: 11,311.552㎡

三産市 SOHO パイロットオフィス (17室)
三産市下津波3-27-1
総面積: 11,311.552㎡
三産市三立 SOHO センター (19室)
三産市下津波8-3-1
総面積: 11,311.552㎡
三産市 SOHO プラザ (25室)
三産市上津波1-12-17 (アザラン併設敷地内)
総面積: 10,800.000㎡

たましんブルームセンター (12室)
八王子市明神町2-27-1 7F
総面積: 11,311.552㎡
SOHO プラザ 八王子 (15室)
八王子市明神町1-5-3 ユニクスGLビル4F
総面積: 27,000㎡
SOHO プラザ 京八 (9室)
八王子市明神町2-25-3 5Cビル3F
総面積: 30,000㎡
SOHO プラザ ニュー八王子 (19室)
八王子市横山町13-4 ニュー八王子ビル2F
総面積: 36,270㎡
八王子プラザホテル (9室)
八王子市明神町4-6-12
総面積: 11,311.552㎡

SOHO プラザ ハニカム (10ブース)
三産市下津波1-4-6 電立橋ビル2F
総面積: 19,000㎡

農工大・多摩小金井 ペンチャーボート (21室)
小金井市中央町2-24-16
総面積: 89,985㎡

★ビジネススクエア多摩 (13室・25ブース)
多摩市山手1-5 ベルパビル4階403号室
総面積: 30,000㎡

★たましん施設が満載! (特設室)
★たましん施設が満載! (特設室)

多摩信用金庫
〒202-8501 京王八王子支店

現在、多摩信用金庫が関係するインキュベーションオフィスは多摩地区全域、数十か所にまで広がっている。運営方法も多様化し、官設民営や民説民営の施設も生まれている。このうち一部の施設では、同金庫の職員が定期的に創業個別相談の対応をしているほか、他の施設でも月1

回程度を目安に職員が巡回し、入居企業等との交流を図っている。これにより、単なる場所の提供だけでなく、事業面・財務面に至るまで、総合的に支援する仕組みとして機能している点も特徴である。

②ミニブルーム交流カフェの開催

多摩信用金庫では、平成 23 年から「ミニブルーム交流カフェ」を開催している。従来、この種の交流会の参加者は、いわゆる士業や学者層が中心であり、実質的な「プレーヤー」は少なかった。そこで、先輩創業者によるセミナーを実施し、後に続く人たちから見て「身の丈に合った」話が聞けるよう工夫した。また、創業支援機関による支援メニューの紹介や、参加者同士による情報交換会なども実施した。

「ミニ」と銘打ち、小規模での開催としたことで、回数を増やし、かつ、より実践的な内容とすることが可能となった。また、地方自治体の広報誌等を通じたPRなども奏功し、月2回/年24回という高頻度の開催にもかかわらず、毎回約15名、創業に関心のある人たちが年間およそ350名も参加したという。



ミニブルーム交流カフェの
募集パンフレット

(6) 地域のネットワーク構築支援

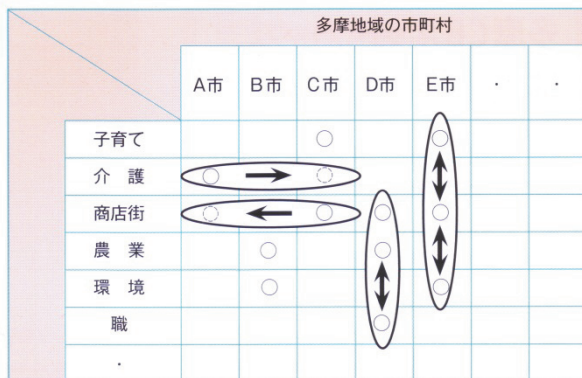
①多摩CBネットワーク

多摩CBネットワーク（CB：コミュニティビジネス）は、平成21年、多摩信用金庫が広域関東圏コミュニティビジネス協議会とともに主催した「多摩コミュニティビジネスシンポジウム」の参加者が集まって結成されたネットワークである。当初は40名ほどのメンバーで発足したが、現在では475名もの人たちが参加する一大ネットワークに成長した。参加者の内訳は、NPO法人、中間支援団体のほか、一般市民（個人）、市民活動団体、また企業、行政、教育機関、それに金融機関と多彩である。また、各自が取り組むテーマも子育て支援、女性起業支援、高齢者支援、農業関連など様々だ。運営はボランティアの世話人6名と事務局による合議制で行われ、参加者相互はメーリングリストやFacebookでゆるやかにつながる。現在、主に年1回のシンポジウム開催を通じて、多摩地域の活性化に取り組んでいる。



多摩CBネットワークのシンポジウム

コミュニティビジネスの特徴は、ある市町村において、子育てや介護、商店街の問題といった分野を超えて活動ができると同時に、例えば介護なら介護という一つのテーマを、市町村の垣根を超えて扱うような活動も可能な点である。つまり、より広い地域で「地域の課題解決の仕組み」を共有でき、「行政区域を越えた連携」を可能とする取組なのである。多摩信用金庫では、地域に根ざした金融機関として、こうしたコミュニティビジネスのネットワーク作りに注力している。



市町村を超えて広がるコミュニティビジネス

②コミュニティビジネスの事例——「ちょこネット」

NPO法人「ちょうふ子育てネットワーク・ちょこネット（以下、ちょこねっと）」は、調布市で活動するNPO法人で、次のような活動を行っている。

- ・調布市子育て応援サイト「コサイト」(<http://cosite.jp/>)の作成・運営
調布市の行政、民間の子育て情報を一つにしたインターネットのポータルサイト。
- ・子育てカフェ「aona」の運営
子育て中の親子が他の世代や支援団体と交流できる場を提供するカフェ。
市が設置し、NPO法人が運営を担う公設民営の施設。
- ・子連れでお出かけマップの作成
授乳やおむつ替えスペース、子育てのストレスを癒すスポットなどの紹介マップ。

この事例では、多摩信用金庫が調布市とNPO法人との仲立ちを行う形で、ビジネスの立ち上げに関わっている。このように、地方自治体と地域活動との仲介を行うのも信用金庫の重要な機能の一つであり、また地域に根ざした金融機関だからこそ果たせる役割でもある。



「コサイト」の画面

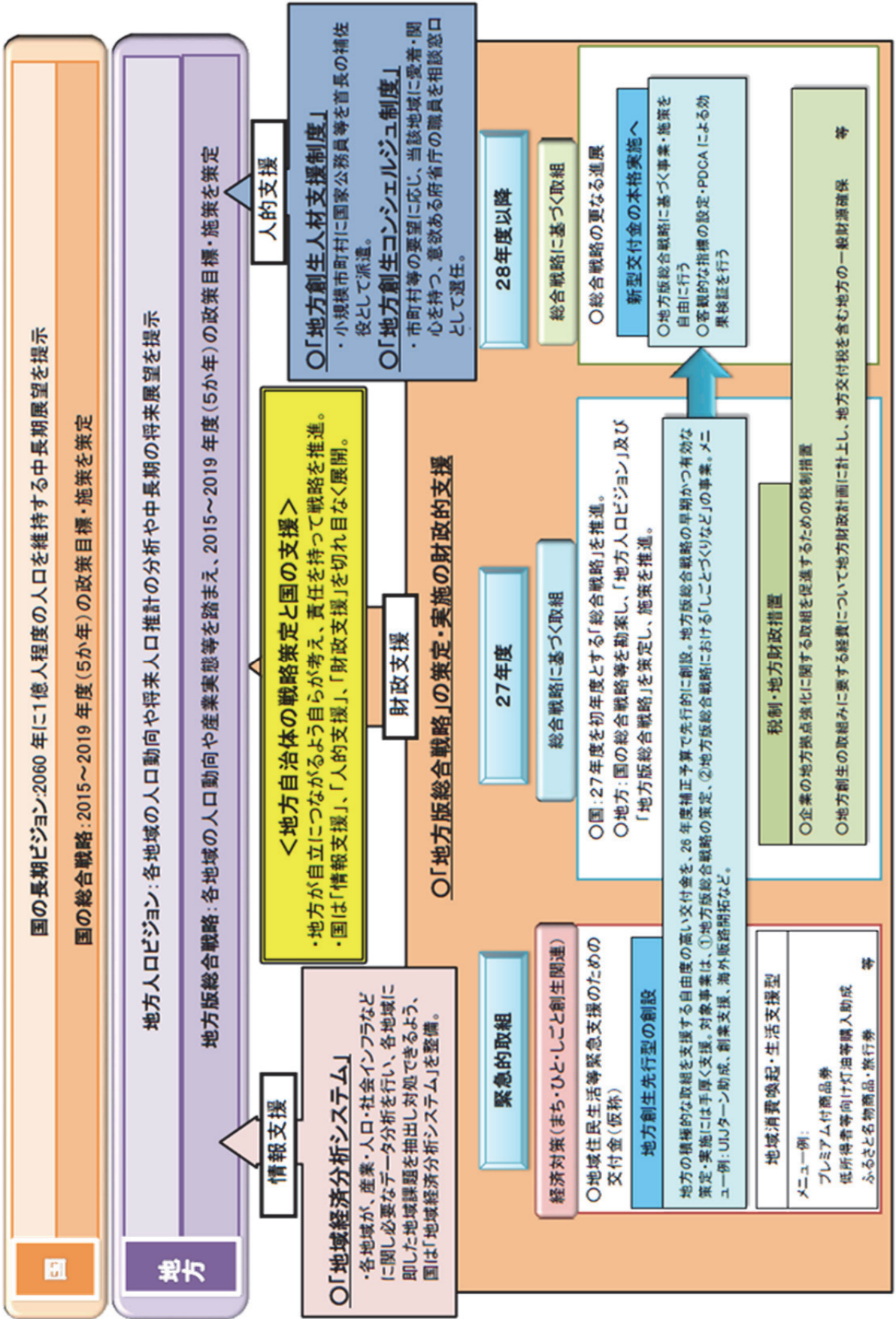
(7) 地方自治体との連携

多摩信用金庫では、多摩地域の地方自治体向け勉強会も定期的に行っている。この勉強会には、多摩地区の市町村職員のほか、その他の行政機関関係者や、大学教員等も参加し、地方自治分野の有識者を講師として招いての講演や、参加者自身による事例発表、意見交換会などを行っている。



地方自治体向け勉強会

参加者からは、他地方自治体の取組を共有できた、市町村レベルでは入手困難な情報に接することができた、他部門（他部署）の話聞くことで気づきを得られた等、前向きな感想が多数寄せられているという。また、この勉強会で寄せられた意見や、地方自治体が抱える課題をフィードバックするため、別にNPO・市民活動団体向け勉強会も開催している。このように、同金庫では地方自治体職員とNPO法人等とを結ぶ相互ネットワークの構築に関しても注力している。



多摩信用金庫が描く地方創生の全体像

第5章 英国コンパクト制度

1 英国のコンパクト制度の概要

—NPOの下請け化を防止するための政府との対等な協約—

(1) コンパクトについて

NPOが行政の下請けとならず、本来の使命を果たすには、協働のあり方、ひいては協働事業における契約のあり方を見直されなければならない。

そこで、「NPOの請負文化」が蔓延した英国で、本来の協働の姿を取り戻す施策として導入されているコンパクトについて検討する。

コンパクトとは1998年に英国政府とボランティアセクターが締結した協定書で、両者が協議によって政策を生み出していく協働関係に関する覚書である。

(注) 英国では、非営利組織をNPOではなく、ボランティアセクターと呼ぶ。

①コンパクト成立の背景

英国は、1960年代、石炭や鉄道、通信などの重要基幹産業の国営化や「ゆりかごから墓場まで」と称される福祉政策により、社会民主主義政策を推し進めてきた。しかし、1973年のオイルショック以降、経済の長期不況、財政難と巨額の財政赤字を抱え、社会全体の活力が失われた結果、1979年、労働党は選挙で大敗した。

政権を握った保守党は、市場主義を背景に大胆な行財政改革を実施した。国営企業の民営化推進、広域地方自治体の廃止、規制緩和による政府の役割縮小と民間活力の導入、民間部門主導による行政サービスの提供などである。

中でも1980年に導入した強制競争入札は、地方自治体のサービスの一部（建設・道路工事、ごみ収集、清掃、給食など）において民間業者と競争入札を行い、地方自治体が入札に負けると担当部門を廃止するという厳しいものであった。

このような新自由主義の下で小さな政府を目指した保守党政権が、ボランティアセクターに対してとった政策は、「行政サービスの請負」であった。保守党政権は、地方自治体の経常予算の伸び率に対する上限を設定するという政策をとり、地方自治体の財源の裁量を大幅に奪っていった。その結果、福祉サービスをボランティアセクターに委託するとしても、中央政府からの統制が厳しいため、資金提供がうまくいかなかった。さらに、強制競争入札により競争原理が働き、運営の効率性が過度に求められた結果、サービスの質が低下するとともに、政府や地方自治体とボランティアセクターとの契約によって、政府や地方自治体はボランティアセクターの事業の監査・事業評価を行うこととなり、その結果、地方自治体がボランティアセクターをコントロールすることになった。これが、「請負文化」といわれるもので、ボランティアセクターの自立性が損なわれていった。

②ボランティアセクターからの勧告

このように、ボランティアセクターは、保守党政権時の過度の競争原理の下で、自主性・独自性が奪われ、政府、地方自治体にコントロールされながら、行政サービスの安価な提供手段と化していった。

これに対して、英国の中間支援団体である全国ボランティア団体協議会は、1996年に、政府とボランティアセクターとの関係を改善するための重要な基本原則を述べた報告書「変化の挑戦への対応：21世紀へのボランティア活動」を作成する。

この報告書では、政府とボランティアセクターとの対等なパートナーシップの必要性を説き、両者の役割分担をより明確にし、互いに尊重しあう関係をつくること。とりわけ政府がボランティアセクターの多様性や自立性に配慮し、ボランティアセクターを単なるサービスの供給者ではなく政策形成のパートナーとして認めることとしている。

この報告書を自らの政策に取り入れたのが、1997年に政権を奪取した労働党であった。党の政策文書「共に築く未来」において、「請負文化」を「パートナーシップ文化」に変え、ボランティアセクターの独立を保障し、次のように宣言をした。

「労働党は、政府のあらゆる省庁が、ボランティアセクターと共に活動する方法を支援するため、一般的な原則を簡単な声明文として、ボランティアセクターとの「コンパクト」を制定する。」

③コンパクトの内容

コンパクトの「協約」は、議会を通して成立した法律ではなく、あくまでも双方の信頼関係の下で結ばれた取り決めであるため、初めに、ボランティアセクターと政府の間の覚え書きであり、法的な拘束力のある文書ではないと位置付けている。

そのため、権限は双方が協議していく過程の中で培われるものであるが、パートナーシップを進める施策には、コンパクトの運用の必要性が説かれており、どこまで進捗しているのかのチェックカードも制定されている。

この協約の中で重要なのは、次の5点である。

1. 政府はボランティアセクターの存在と役割を高く評価しており、ボランティアセクターの活動の促進と支援を積極的に行っていくことを宣言していることである。

ボランティアセクターの活動は、民主主義の発展の根本であるとその意義を認め、政府から独立し、営利を求めないボランティアセクターは、公共施策と公共サービスの提供の役割を担っており、個々人のボランティア活動の機会を推進することによって、社会生活やコミュニティの発展に寄与することができるとしている。

2. 双方の約束を明記していることである。

例えば、政府は発言力をもたない人々の主張を代弁するボランティアセクターに対しても資金を提供する役割がある。そのとき、ボランティアセクターが、政治的、社会的運動を行い、政府の政策を批判しても、ボランティアセクターの独立した活動の権利として認め、資金提供を打ち切らない。また、政府が一方的に方針を変更するのではなく、ボランティアセクターとの協議のために一定の期限を設け、ボランティアセクター側は、堅実な運営を行うとともに、説明責任と秘密保持に努める、という約束である。

3. 双方が共同して、毎年、コンパクトの実施状況と効果を調査することである。
4. 特別に黒人と少数民族組織への項目を挙げていることである。

その背景には、黒人と少数民族の組織が主要なボランティアセクターの枠外に置かれている状況がある。

5. 双方の意見が一致しない場合の解決策として仲裁システムが検討されていることである。

この仲裁システムは、2002年のコンパクト第3回年次総会で実施することが決定された。しかし、現実には、この仲裁システムはあまり使われていない。

④コンパクトを具体化するための仕組み

2000年からは、コンパクトを実効性のあるものにするために、個別に具体的指針を示した5つの「優れた実践のための行動規範」が次々に公表された。

例えば、次のような行動規範である。

「資金提供」行動規範では、政府は、たとえ資金を提供する関係にあったとしても、ボランティアセクターの独立と政治的社会的運動の権利を尊重すること。ボランティアセクターは、合意目標に向けた活動のモニタリングや評価を受け入れ、優れた実践を追求すること。

「協議」行動規範では、ボランティアセクターに意見を求める場合、12週の間を設けること。さらに、ボランティアセクターで出された意見が政策に反映されなかったとき、政府に説明責任が生じること。

「ボランティア」行動規範では、政府はボランティアに金銭面を含めた支援を行い、ボランティアセクターがボランティアに訓練とサポートをすること。

(2) ローカルコンパクトの課題と方向

①ローカルコンパクトの課題

2年間の実践の結果、この2006年コンパクトはボランティアセクターにとって、期待に反するものであった。ボランティアセクターの思いや理念を強く打ち出しすぎた感もあった。コンパクトは、地域のパートナーシップの仕組みの中で、十分に機能していないという指摘もある。

コンパクトは本来、パートナーシップにおける自主的な相互の役割を確立することにより、活動をサポートすることにある。しかし、コンパクトには、聞こえの良い美辞麗句が並べられてはいるが実行性を伴わず、「美辞麗句と実践の間のギャップ」があると批判されている。

その原因の一つが、中央政府の資金が地方自治体を通さず、政府地方事務所から直接、近隣地域へ流れたため、地方自治体の職員のパートナーシップへの関わりが薄くなってしまったことである。また、行政サービスに関するボランティアセクターとの協議は参加型民主主義を胎動させたが、伝統的な代表民主主義を基盤とする地方議員との軋轢が生じたことも挙げられる。また、比較的大きなボランティアセクターが受注することとなった結果、黒人と少数民族に行政サービスが行き届かなかったことも挙げられる。

(3) 日本への影響

①日本の現状

日本では、小泉政権の時代に新自由主義路線において、地方分権を推進し、地方自治体は、行財政改革に取り組むこととなった。その解決手法として導入されたのが、NPM（ニューパブリックマネジメント）という民間の企業経営手法を応用した行政の運営方法である。いわゆる「官から民へ」の動きであり、行政の協働はこの流れの中で位置付けられた。

そのため、日本のNPOと行政の協働関係での資金の流れは、アウトプットの評価であり、安価な経済性が強く求められることとなった。そのため、経済性重視、言い換えると「安価な請負」に代わる仕組みづくりが求められている。

そこで、請負ではなく対等な関係を構築する手法として、英国のコンパクトの精神を学ぶことが大切である。

②愛知県における取組

英国のコンパクトを全面的に取り入れ作成されたといわれているのが、愛知県が2004年5月に発表した「あいち協働ルールブック」であり、行政とNPO双方が遵守すべき、原則、基本姿勢を共同署名の形で合意する仕組みである。

第1部では総論として「NPOと行政の協働の意義及び原則」が述べられ、「社会的背景」「協働の意義」「協働の原則」「継続的な検証と改善」の4つの項目が述べられている。

第2部の「NPOと行政の協働についての基本姿勢」では、「協働」をPlan・Do・Check・Actionのマネジメント・サイクルに分け、その一つ一つに行政、NPOの「基本姿勢」「方法・手順」「期待される効果」がまとめられている。

また、「NPOと行政の協働に関する実務者会議」は2006年度から毎年、評価実践シートを基に「あいち協働ルールブック 2004に基づくNPOと行政の協議・検討結果」を発表している。2007年7月には「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」を行い、委託事業における間接費等の問題点を指摘している。これは、英国におけるフルコストリカバリーの考え方を参考にしたものである。

③佐賀県における取組

佐賀県では、2004年10月に「みんなで取り組む県民協働指針－自立した県民が支え合う社会を創る－」が策定された。佐賀県知事と中間支援組織である特定非営利法人佐賀県CSO推進機構代表の連盟で「県民協働宣言」に署名している。

(注) CSO (Civil Society Organization) とは市民社会組織のことをいい、佐賀県ではNPO法人、市民活動・ボランティア団体に限らず、婦人会、老人会、PTAといった組織・団体も含めてCSOと呼称している。

「県民協働指針」は3部構成で、第1編「協働をすすめるにあたり」では、進展する地方分権と行財政改革の流れのなかで、「公共」の新たな担い手としてCSOが台頭しており、協働の主体の分析、特性を基に協働の目的、基本原則、形態などが述べられている。第2編「協働をすすめるために」では、協働の手法、実施の流れ、評価、職員の意識改革や環境整備が述べられている。第3編「参加・協働事例」では具体的な事例が担当者の声やCSOのコメントとともに発表されている。

このような「協働」の構成は他の地方自治体とあまり変わらないものであるが、特記すべき点は、「行政が主体性を発揮する事業に、CSOが参加、協力する」という「協働の形態」にあり、「協働型委託」として「従来型委託」と区別している点である。これまでの委託は、行政が企画して進められ、事業完了までのプロセスより財政効率を重視したもので、行政はCSOを下請けとして扱い、人件費は「安いのが当然」とする考え方である。

「県民協働」での委託は「協働型委託」で、企画段階から特定のCSOと行政とが協議しながら進め、事業プロセスを重視したものである。人件費は正当な積算を行い、委託先の選定では、選定基準の多様化や企画競争の実施方法に工夫を凝らし、できる限り多くのCSOに機会を与えるよう努めることになっている。CSOは、事業の完了時に、成果報告書報告の提出や事業完了の確認・検査が必要なことを理解する。公の資金を使うことに伴う責任を自覚し、事業の実施に当たり、透明性、効率性、有効性の向上に努めるものとしている。

2 あいち協働ルールブック 2004

—NPOと行政の協働促進に向けて—

ここでは、英国のコンパクトを全面的に取り入れ作成されたといわれる「あいち協働ルールブック」(2004年5月発表・愛知県)の全文を掲載する。なお掲載に当たり、体裁・項番等については本報告書の他項に合わせるために一部編集した。

※あいち協働ルールブック 2004 の性格

このルールブックは、学識者、NPOの代表者、県担当者等からなる「NPOと行政の協働のあり方検討会議」が、タウンミーティング、NPOフォーラム、一般意見募集などを通じて、県民、NPO、有識者などの意見を幅広く取り入れながら、2004年版として取りまとめたものである。

今後、このルールブックの運用、さらなる関係者等の議論を通じて、「ルールブック」の継続的な改善、普及をめざすものである。

※用語説明

「協働」

協働とは、様々な主体が、主体的、自発的に、共通の活動領域において、相互の立場や特性を認識・尊重しながら共通の目的を達成するために協力することを言う。このルールブックは、NPOと行政の協働に関するものである。

「NPO」

NPOとは、社会や地域のために自主的に活動しているボランティア団体、市民活動団体、特定非営利活動法人などの民間の非営利活動団体のことを言う。

法人格の有無にかかわらず、次のような特性をもった団体を想定している。

(NPOの特性)

- ・ 団体としての名前と意思決定のルールがあり、複数のメンバーがいる。
- ・ 行政機関の一部でない。(民間・非政府の立場)
- ・ 剰余利益を関係者で分配しない(利益非分配・非営利の立場)
- ・ 他の団体に従属せず、自立的に運営している。
- ・ 参加したい人に対して開かれている。

「NPO法人」

NPO法人は、NPOのうち特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得したものを言う。

〈目 次〉

I N P Oと行政の協働の意義及び原則

- 1 協働を進める社会的背景
- 2 協働の意義
- 3 協働の原則
- 4 継続的な検証と改善

II N P Oと行政の協働についての基本姿勢

- 1 企画立案 (P l a n)
 - (1) 情報交換、意見交換
 - (2) 施策・事業の企画立案
- 2 実施 (D o)
 - (1) 委託
 - (2) 補助
 - (3) 事業共催
 - (4) 後援
 - (5) 事業協力
- 3 評価・改善 (C h e c k ・ A c t i o n)

I NPOと行政の協働の意義及び原則

1 協働を進める社会的背景

- ・本格的な少子・高齢社会の到来を目前にして、地域社会や家庭の相互扶助機能の弱体化が進み、経済の長期的な低迷も続く中で、雇用や子育て、介護、教育、健康など身近な暮らしに関わるNPO活動に対する県民の期待が一段と高まっている。
- ・情報通信技術（IT）の急速な普及やグローバル化を背景として、人々の新しい社会参加活動や交流活動が活発化し、持続可能な社会づくりへの気運も高まる中で、平成10年の特定非営利活動促進法（NPO法）の施行や地方自治体の情報公開に関する体制整備なども行われ、NPO活動が急速に普及、定着していく環境が整ってきている。
- ・そうした中で、行政も、これまでより以上に県民ニーズに敏感になり、公共サービスの受け手に対応してサービス内容を柔軟に見直すことが求められているが、行政とNPOとの協働は、そうした行政の自己改革を促進するものと期待される。
- ・また、国際的にも、「官から民へ」という基本方向に沿って従来の官民の役割分担の見直しが進められており、民間企業と並ぶNPOの新たな役割とNPOと行政の協働が重要なテーマとなっている。
- ・愛知県でも、NPO法人数が500団体を超え、多様で先駆的なNPO活動が展開されており、NPOの役割がますます大きくなる中で、平成15年1月のあいちNPO交流プラザの開設をも契機として、NPOと行政の協働の新たな取組みが芽生え始めており、今後、協働の本格的な展開が期待される状況となっている。
- ・こうした状況の中で、NPOと行政は、相互の適切な関係を模索しながら、幅広い分野において社会のニーズに応える公共的サービスを提供し、社会的課題の解決に貢献するために、協働を一層発展させていくことが求められている。

2 協働の意義

○自立型地域社会の構築

県民がNPOを通じて、よりよい地域づくりを目指して自発的に地域課題の解決に関わることで、自治意識や主体的課題解決能力を高めていくことが期待される。

また、多くの県民がそのような小さな自治活動を体験することは、県民自らの選択と責任に基づいて地域づくりを進める「自立型地域社会」の構築の基礎となる。

○県民の社会貢献や自己表現・自己実現の意欲を活かす場の拡大

NPO活動やNPOと行政の協働の発展によって、県民の社会貢献や自己表現・自己実現の意欲を活かす場を拡大することができ、更に新たな雇用の場を創出する

ことも期待できる。

○新しい社会ニーズの発掘と課題解決

協働によって、行政による把握がこれまで困難であった社会的ニーズや新たな地域課題の発掘が可能となり、必要とされる新たな公共サービスの創出や課題解決に結びつけることができる。

○公共サービスの質の向上

協働によって、公共サービスのこれまでの提供方法の見直しや改善、更に、NPOの特性を活かした利用者本位の公共サービスの提供が促進され、公共サービスの質や効率性が向上する。

○公共サービスの担い手の多様化

協働の実例を積み重ねる中で、「公共サービスはもっぱら行政が提供する」というこれまでの考え方が見直され、なるべく住民に身近な場で問題解決がなされるべきという「補完性の原則」に基づく新たな行政の役割が明らかになることで、よりよい公共サービスを実現するための担い手の多様化が進められる。

そのことは、行政そのものの改革をも促進する。

3 協働の原則

(行政とNPO共通の姿勢)

○目的・目標の共有

何のために協働するのかという「目的」と、いつまでにどれだけの成果をあげるのかという「目標」を相互に共有する。

○相互理解

互いに違いがあることを認識しながら対話を進める中で、相互理解の促進と相互の信頼関係の形成に努める。

○対等の関係

相互の自主性・自立性を尊重し合い、対等な関係の下で協働を進める。

○透明性の確保

協働事業の企画、立案、実施、評価を通じて透明性の確保を重視することにより、双方が社会に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たす。

その際、著作権や個人情報等の保護に十分配慮しながら、情報公開条例や個人情報保護条例の規定に則って情報を積極的に公開する。

○評価の実施

目標とした成果が得られたかどうか、協働の効果が生まれたかどうかの観点を中心に、協働事業の結果を相互に評価・点検し、明らかになった課題を次の協働に活かすことで、県民の納得が得られるよりよい協働をめざす。

(行政の姿勢)

○組織横断的な連絡調整

行政は、組織横断的な課題にも十分取り組めるように、行政組織間の連絡調整に努める。

○NPOに対する適切な理解と配慮

行政は、有給職員を雇用し、事業体として活動しているNPOもあれば、各個人の無報酬の活動を基本とするボランティア団体もあるというNPOの多様性を十分に認識し、それぞれの団体の特徴に配慮した協働のあり方を模索する。

また、行政は、NPOとの協働を推進していくことが、NPOの成長にもつながるという点に留意する。

さらに、行政は、行政との協働に関わらないNPOが存在することについても配慮する。

(NPOの姿勢)

○守秘義務

NPOは、協働の過程で知ることとなった個人情報等その秘匿が必要な情報については、守秘義務を果たす。

○公の資金を使う自覚と責任

NPOは、協働に当たって公の資金を使うことの自覚を持つとともに、県民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たす。

4 継続的な検証と改善

- ・NPOと行政の双方は、このルールに関して法律的な責任を負うものではないが、最大限の遵守に努める。
- ・このルールは、あくまでも暫定的なものであり、今後、NPOと行政の双方は共同で継続的に検証しながら改善していく。そのために、両者の協議・検討の場を継続させる。

- ・定期的な協議・検討の場を有効なものとするためにも、NPOと行政は、協力して事務局機能を充実するよう努める。

II NPOと行政の協働についての基本姿勢

1 企画立案（Plan）

行政とNPOは、企画立案におけるNPOの先駆性、専門性などを活かすために、企画立案（Plan）段階から、「情報交換・意見交換」、「施策・事業の企画立案」などの協働実現に努力する。

（1）情報交換、意見交換

○基本姿勢

（行政とNPO共通の基本姿勢）

- ・行政とNPOは、双方の良さ、得意分野を活かすために、お互いの立場の違いを尊重する。
- ・地域において取組みが必要な課題やテーマについて、共通認識が持てるように、行政、NPOの双方が努める。
また、共通認識が持てないまでも、双方の接点が見出せるように努力する。

（行政の基本姿勢）

- ・行政は、幅広い部局において、NPOとの情報交換・意見交換を継続的に行うよう努める。
- ・行政は、行政内部で横断的に、地域の課題やNPOに関する情報交換や意見交換を行うことによって、組織横断的な課題やテーマに対して協働に取り組むよう努める。

（NPOの基本姿勢）

- ・NPOは行政への一方的な批判や要求を行うだけにとどまらず、課題解決に向けて建設的な意見交換や提言を行うよう努める。
- ・中間支援団体や中間支援機能をもったNPOは、現場の情報をできる限り収集しながら各分野のNPOの意見表明を支援するよう努める。

○方法・手順

(方法)

- ・行政の組織を超えた横断的な課題に対し、行政の関係部署の職員や関係するNPOスタッフなどが集まり、地域課題や県民に必要なとされているニーズを共有するために、取組みの初期段階で十分な取り組みがなされるように努める。
- ・具体的には、随時の意見交換の場を設定するほか、「フォーラム」（集団的な公開討論の手法）や「ワークショップ」（意見交換を通じて解決方法を見出す参加型の会議手法）などの方法も活用する。

(手順)

- ・行政の各分野の事業担当者とその分野で活動するNPOのスタッフとの間で、必要に応じて意見交換、情報交換を行う。
- ・双方に基本的な立場の違いがあることを念頭に置きながら、課題や県民ニーズの把握・理解に向けて十分な話し合いを行う。

※フォーラムの開催（例）

フォーラムの開催方法として、テーマにそって意見提示を行うパネリストを選任するとともに、意見の取りまとめ役であるコーディネーター若しくは司会進行役を置く。

パネリストの問題提起を踏まえ、そこに参加した者の多様な意見を聞き、それをコーディネーターが取りまとめることで地域課題や県民ニーズを把握・理解する。

※ワークショップの開催（例）

ワークショップの開催方法として、会議の議題にそったテーマごとにグループをつくり、グループごとに参加者の中から司会進行役を選ぶ。

参加者が忌憚のない多様な意見を述べ、それを司会進行役が中心となって集約・整理することで地域課題や県民ニーズを把握・理解する。

○期待される効果

- ・双方が持っている情報や意見を交換し合うことによって、情報の共有化が図られる。
また、互いの理解促進につながる。

- ・相互に意見交換し、考え方の共通点や相違点が明確になることで、NPOと行政の双方の認識が深まり、協働に対する意識醸成が進む。
- ・課題を共有することによって、効果的な協働事業の企画・立案の出発点となる。
- ・地域・生活の現場からの問題提起や提案が受けられる。

(2) 施策・事業の企画立案

○基本姿勢

(行政とNPO共通の基本姿勢)

- ・行政とNPOは、お互いの立場の違いを尊重しつつ、双方の良さ、得意分野を活かすように努力する。
- ・企画提案の有効性については、提案事業が必要とされる地域の実情を双方がよく理解のうえ、合理的な判断に努める。
- ・できるだけ早い段階からプロセスを共有することで、NPOと行政が事業実施の目的を相互に共有できるよう努める。
- ・NPOの企画提案に関して、著作権など知的財産としての保護が必要な場合は、その取り扱いについて双方で十分に話し合う。提案者の意向を踏まえないうで、そのアイデアだけを利用することは慎む。
- ・審議会、協議会等の開催は原則公開とし、傍聴を認めることを基本とする。

(行政の基本姿勢)

- ・行政は、NPOからの施策・事業提案がより有効なものになるように、参考となる資料や情報を分かりやすい形で積極的にNPO等に提供する。
- ・行政は、NPOとの情報交換等により、事業が必要とされる地域の実情や現場を十分理解するように努める。
- ・行政を批判するNPOも含め、多様なNPOの発言・提案について、いわゆる「門前払い」をすることなく、意見をまず聴くことを基本とする。
- ・行政は、NPOから出された意見を聴くだけでなく、提案に対する行政の考え方や事業への反映状況などについて、丁寧に回答するよう努める。
- ・NPOから出された意見の中で可能なものは、事業への反映に努める。

(NPOの基本姿勢)

- ・NPOは、行政から提供された情報のうち、個人情報などその秘匿が必要な情報について、守秘義務を果たす。

- ・ N P O は、行政に提案するに当たって、当該提案に関して会員やボランティアなどから幅広く意見を聴く機会を設けるように努める。
- ・ N P O は、自らの提案力を高めるように努める。
- ・ N P O は、必ずしも自らが県民全体を代表しているのではないことを認識する。

○方法・手順

(方法)

- ・ 行政職員が施策や事業の原案を作成するに当たり、N P O から意見を聴くことでその意見を反映させる方法、審議会や協議会などの委員としてN P O の代表者等が計画作成や見直しに参画する方法、あるいはワークショップによる幅広い層による意見集約の方法などがある。

(手順)

- ・ N P O の意見の施策・事業案への反映

行政がN P O から提案を受ける方法として、「公募により提案を受ける方法」、「協議の場を設定したうえで提案を受ける方法」、「N P O から随時に提案を受ける方法」などがある。

- ・ **公募により提案を受ける方法**

行政上対応が必要と考えられるテーマを設定し、それに沿ってN P O から具体的な提案・意見を公募する。それを元に施策のあり方や事業等を検討する。

行政が提案・意見を受けるに当たって、その内容が把握できるよう、N P O は次の事項（例）が記載された書面を提出するよう努める。

事項（例）：施策・事業の名称（取り組み内容）、施策・事業の目的、実施方法、期待される効果、実施期間、費用の概算提案や意見提示について費用負担が必要か行政はN P O に確認する。

募集した提案・意見について、専門的な観点、行政側とは異なる視点から検討するため、必要に応じて外部の有識者等から意見を聴取し、行政が提案・意見の採否を決定する。

より充実した審査が必要な場合は、外部有識者も含めた審査委員会を設置・検討し、その結果を踏まえて提案・意見の採否を行政が決定する。

選定された提案・意見は、行政の関連部署が十分検討のうえ事業化を検討する。

提案・意見で採用したものは、施策・事業への反映状況についてN P O に相談・説明するよう努める。

・協議の場を設定して提案を受ける方法

協議に当たっては、NPOと行政職員の双方が対話の促進と信頼関係の醸成をめざすことを基本とする。

NPOが協議を希望する事項、行政側が協議を希望する事項を相互に示し、協議事項を明確にするよう努める。

協議事項について、行政の関係部署の職員、関係NPOスタッフが集まって協議を行う。

協議を行う中で行政は地域ニーズを把握する契機とし、NPOが指摘する地域ニーズへの対応が必要な場合は事業化に努める。内容によっては、当該地域ニーズを指摘したNPOとの協働を進める。

・NPOから随時に提案を受ける方法

NPO側から随時に行われる提案等についても、「聴く耳を持つ」スタンスをとる。任意に寄せられた提案や意見について、実施の効果、有効性の高いものは、施策や事業に反映させるための努力を行政は十分に行う。

・審議会、協議会へのNPOの参画

法律、条例で設置された審議会等の附属機関や、個別の要綱等で設置された協議会等において委員を選任する場合、関係する分野のNPOを視野に入れて人選を検討する。

○期待される効果

- ・地域・生活におけるNPOの現場感覚等が導入されることになり、行政側で認識していなかった新たな課題・ニーズの発見が期待できる。
- ・新たな地域課題・ニーズを行政職員が把握することで、こうしたニーズを踏まえた事業の組換えがなされるとともに、事業が組み替わることで新たな公益的サービスの創出が期待される。
- ・行政職員と異なる発想により、行政組織や一般的な行政分野の区分を超えた提案・意見が出てくる可能性が高い。
- ・NPOごとのミッションに即した専門的な知識・技術に基づく提案・意見が出てくるのが期待できる。

2 実施（D o）

「官から民へ」という基本方向に沿った公共サービスの担い手の多様化が求められる中で、サービス実施（D o）段階におけるN P Oと行政の協働をこれまで以上に進めることが必要となっている。

実施段階の協働方法としては、「委託」、「補助」、「事業共催」、「後援」、「事業協力」などがある。

（1）委託

○基本姿勢

（行政とN P O共通の基本姿勢）

- ・ 行政とN P Oの双方の長所が活かされるように、双方は、事前および実施過程において、十分な協議と調整を行うように努める。

（行政の基本姿勢）

- ・ 行政は、N P Oを下請けとして扱うのではなく、協働の対等なパートナーとして位置づける。
- ・ 行政は、委託先の選定に当たって、選定基準の多様化や企画競争の実施方法に工夫を凝らし、できる限り多くのN P Oに機会を与えるよう努める。
- ・ 行政は、契約書が双方の合意内容を文書化したものであることを再認識し、行政において雛形とされる契約書案を一方向的に押し付けることのないようにする。
- ・ 行政は、企画競争を実施した場合、企画提案内容と最終の成果品との整合に留意する。
- ・ 行政は、委託事業の実施過程におけるチェックや指示を必要最小限に留めるよう努力する。
- ・ 行政は、N P Oにおける有給職員の人件費の必要性を十分認識し、適切な委託費の積算を行う。

（N P Oの基本姿勢）

- ・ N P Oは、委託事業の完了時に、事業実施結果報告書の提出や、契約の履行に係る事業完了の確認・検査が必要なことを理解する。
- ・ N P Oは、公の資金を使うことに伴う責任を自覚し、委託事業実施に当たり、透明性、効率性、有効性の向上に努める。

○方法・手順

(方法)

- ・行政が行うべき事業を委託するものであるため、事業の実施主体は委託元の行政であり、その実施責任、結果責任は行政が負い、事業の結果は委託元の行政に帰属することを認識する。
- ・NPOへの事業委託であっても、契約の手続きは民間企業の場合と同等であり、一般競争入札が原則であることを理解する。指名競争入札、随意契約は、あくまで例外的なものである。
- ・委託事業を実施できるNPOが複数存在する場合は、競争入札や企画コンペ方式で委託先を決定する。
- ・委託には、私法上の契約として任意に実施される場合と法令等の根拠に基づいて実施される場合がある。
行政が直接実施するよりも他の者に委託して実施することが効果的な実施結果が得られる、あるいは、コストからみて効率的な執行が期待できるなどの場合に行政は任意に委託する。一方、法令等の根拠に基づくものとして、地方自治法の改正により公の施設の指定管理者制度が導入され（既存の委託施設は、法施行（平成15年9月2日）後3年以内に移行）、今後、NPO等への委託拡大が期待される。
- ・受託先のNPOは、契約書や仕様書などに定められた債務を履行する義務を負うほか、契約違反の場合は行政に対する損害賠償責任を負うことを理解する。
- ・委託事業の履行に際して第三者に損害を与えた場合の賠償責任は、委託契約の内容、賠償すべき損害の態様などにより、個々具体的に双方協議のうえ、その責を負う。（一般的には、委託先の故意、過失その他の責に帰すべき理由で、第三者に損害を与えた場合は、委託先が民法の不法行為責任を負い、契約上もその旨規定する場合が多い。
なお、指定管理者制度の場合（管理委託も同様）には、国家賠償法に基づき、行政が損害賠償責任を負う場合がある。）

(手順)

- ・私法上の任意の契約として委託事業を実施する場合、財務に関する法令に則って、契約、事業実施等を行うことが必要となる。
- ・公の施設の指定管理者の指定については、条例の定めに従った指定手続きが必要となる。

・私法上の任意の契約

事業委託の契約方法

一般競争入札、指名競争入札、随意契約のいずれの方法を選択するかについては、事業内容、受託先と見込まれる相手方の状況等から検討する。

NPOが競争入札に参加する場合には、行政において定める入札参加者資格について、予め申請を行い、資格の認定・登録を行う必要がある。

※一般競争入札

広く不特定多数の者を入札に参加させ、最も有利な価格を提示した者を契約の相手方とする方式。

入札に当たって、広く不特定多数の者を入札に参加させるために、地方自治体の長は、一般競争入札に参加する者に必要な資格を公報で公示するなどの手続きが必要となる。

※指名競争入札

資力、信用その他について適当と認めた特定多数の競争参加者を選んで入札に参加させ、最も有利な価格を提示した者を契約の相手方とする方式。

地方自治体の長は、入札に当たって、入札参加資格がある者のうちから、当該入札に参加する者を指名する。

※随意契約

競争入札の方法によらないで任意に特定の相手方を選択して契約を締結する方法。任意といっても法令で相手方を選択できるケースが定められており、「少額の契約」、「緊急時の契約」のほか、「契約の性質・目的が競争入札に適しない場合」などの場合に限られる。

事業実施できるNPOが1団体に限られる場合は随意契約の理由を明確にした上で随意契約する。

事業目的、事業受託に必要な専門性・技術力、得ようとする成果品などから判断して、価格による競争に馴染まない場合は、「契約の性質・目的が競争入札に適しない場合」として「企画コンペ方式」で委託先を決定したうえで随意契約する。

※企画コンペ方式（例）

委託事業の選定

NPOの提案を受け止めることで効果的な委託の実施結果が得られるよう、事業の仕様を細部まで決定せず、骨格的なものにとどめる。

選定に当たっては、透明性や公平性の確保に留意する。

応募資格の決定

事業の目的や内容に応じて、応募資格の要件を定めておく。

（例）

- ・NPO法人又は社会貢献活動を行うボランティア団体、市民活動団体であること
- ・公募事業に類似した事業を実施した実績があること
- ・県内に事務所を有し、県内を中心に活動していること
- ・団体の活動実績が2年以上あることなど

審査員の選任

行政は企画提案を行うNPOと直接関わりのない者を選任する。

企画を評価する審査員は、専門性や中立的な立場から審査をするために、学識経験者、行政職員などを含める。

募集要項の作成

趣旨、委託内容、委託期間、委託金額、応募資格、応募方法、審査方法、契約方法などを分かりやすく説明した募集要項を作成する。

募集

広報紙・ホームページへの掲載や説明会の開催などによって、多くのNPOが応募できるようにする。また、審査方法もできる限り公表する。

企画書の提出

NPO側の負担軽減、企画書の分量などの要因によって企画の出来自体が判断されることを防ぐ趣旨から、提出する企画書の枚数上限を設定する。

審査

審査方法には、企画書等の書面で審査する方法と、プレゼンテーションを実施して審査する方法があり、必要に応じて、両方を組み合わせて審査を行う。審査基準については、事前に明示するよう努めるものとする。

契約の相手方

事業遂行能力について十分な能力があれば、委託契約の相手方として法人格の有無は必須条件でなく、法人格のない任意団体との契約も可能。法人格のない任意団体の場合の契約当事者は、「〇〇〇代表（氏名）」となる。

社団法人、財団法人、社会福祉法人などの公益法人が受託可能な事業内容の場合は、受託候補者について十分な検討を行う。

契約書の作成

契約書には、次の事項を記載する。県が当事者となる契約においては次の事項は記載しなければならない事項とされている。

契約の目的、契約金額、履行期限、契約保証金、契約履行の場所、契約代金の支払い又は受領の時期・方法、履行の遅延・債務不履行の場合の遅延利息・違約金等、権利義務の譲渡等の禁止、危険負担、監督・検査

契約書の作成に当たっては、責任分担、委託成果品に対する取り扱いに関する定めをできる限り規定する。

契約保証金

県においては、契約に当たって、原則として、契約保証金を納付しなければならない。但し、契約金額が少額、契約の相手方が契約履行しないおそれがないなどのケースにおいては契約保証金の納付が免除される。

契約代金の支払い

契約代金（委託料）の支払いは、委託事業の履行確認後の支払いが原則であるが、NPOの資金的な側面に配慮し、事業の円滑な執行を確保する必要がある場合は、概算払いや前金払いを検討する。

※概算払い

支払期限の前に、かつ、支払金額が確定する前に概算で支払うこと。履行後に精算が必要となる。

※前金払い

支払金額が確定している場合で、支払期限の前に、全部又は一部を支払うこと。

委託仕様

具体的な委託事業の内容を記載した仕様書は、契約書の一部であり、事業実施過程でむやみに変更できないことを双方で確認する。

その他

委託事業の実施に当たってプライバシーの保護や秘密を守ることが必要な場合は、契約書の中で秘密の保持について明示する。

著作権などの知的財産権の帰属が契約上で明確にされていない場合は、原則として委託者に帰属する。

・事業実施

事業を円滑に進めるため、必要に応じて、進捗状況を確認する。事業実施の過程で生じる課題への対応などについては双方で十分話し合う。

委託仕様との整合に留意する。

・公の施設の管理

公の施設については、これまでは、条例の定めるところによって、その管理を、県の出資法人で一定要件を満たすもの（1／2以上の出資等）、公共団体（土地改良区等）、公共的団体（農協、生協等）に委託する「管理委託制度」があったが、地方自治法の改正（平成15年9月2日施行）により、民間事業者も含めた指定管理者が施設管理を代行できる「指定管理者制度」が導入され、既存の委託施設は改正法施行後3年以内に移行することとなった。

NPOは指定管理者として議会の議決を経れば、指定管理者となりうることに留意する。

○期待される効果

- ・NPOごとのミッションに即した専門的な知識・技術に基づく事業結果が期待できる。
- ・NPOにおいては、事業を展開する機会が増える。
- ・行政においては、「税金を使って公務員が直接実施」するよりも「NPOに委託して実施」する方が、サービスの内容の充実・拡大、あるいは結果としてコスト削減ができる場合が少なくない。

(2) 補助

○基本姿勢

(行政とNPO共通の基本姿勢)

- ・双方は、補助金の財源が税金等の公の資金であることを認識する。

(行政の基本姿勢)

- ・行政は、県民への説明責任（アカウンタビリティ）を意識しながら、補助金の交付先を公正に選定する。
- ・行政は、補助制度をより多くのNPOに知らせ、より多くのNPOに機会を提供するために、十分な広報に努める。
- ・補助事業は、法令や要綱などに基づく一定の制約を受けるものの、あくまでもNPOが自主的に行う事業であることを行政は留意する。
- ・行政は、補助を受ける団体の固定化や行政の過剰な関与などによって、NPOの自立性や自主性を損なうことのないように留意する。

(NPOの基本姿勢)

- ・NPOは、公の資金を使うことに伴う責任を自覚し、透明性、効率性、有効性の向上に努める。
- ・NPOは、補助事業により取得した財産や、改修等によって効用の増した財産については、その処分に制限があることを理解する。
- ・NPOは、補助事業の完了時の実績報告書の提出など、事業完了後の手続きを遅滞なく実施する。
- ・NPOは、補助金を他の用途に使用した場合、交付決定の取り消し、補助金の返還等が生じることを理解する。

○方法・手順

(方法)

- ・「補助」は、実施主体であるNPOに補助金を交付する方法であり、その実施責任、結果責任はNPOが負う。
- ・補助金を受けるNPOは、法令、規則、要綱等及び補助金の交付目的に従って誠実に補助事業を行う義務があり、事業の結果は補助先のNPOに帰属する。
- ・補助の一種である、利用者がサービス提供機関を選択するバウチャー（利用券）

方式について、中長期的に検討を進める。

(手順)

- ・補助金の交付に当たっては、補助の透明性、公平性を確保するため、補助基準の明確化を図る必要があることから、補助要綱を定め、公表する。
- ・NPOの自主性・自律性とNPO間の公平性を確保するため、補助期間、補助回数を限定する。
- ・補助先の決定に当たっては、公募方式の採用、公開審査の実施などの方法を検討し、補助先決定の公平性・透明性を高める工夫をする。

※公募方式の補助金交付（例）

補助事業の公募

公募要領等の公表により、補助を実施する事業を広く明らかにし、公募要領には次の事項（例示）を明示する。

- ・補助対象事業
- ・事業実施期間
- ・応募資格
- ・補助対象経費
- ・補助率（補助額）

公募方法

公募に当たっては、広報紙・ホームページへの掲載や説明会の開催などによって、より多くのNPOが応募できるようにする。

公募事業の選定

応募事業について、補助目的にそって、行政としての経費支援が必要なものであるかを事業ごとに十分検討のうえ、行政は選定を行う。必要に応じて、応募内容を審査・評価するための審査会を設け、その審査結果を踏まえて選定を行う。

審査会の委員は、行政内部の職員のほか、学識経験者やNPO関係者などの第三者を含めるなどして、審査の専門性や透明性を高める。

審査方法

選定に当たっての審査は、企画書等の書面で審査する方法と、プレゼンテーションを実施して審査する方法がある。

必要に応じて、両方を組み合わせて審査を行う。

審査方法もできる限り公表するよう留意する。

・補助金額の決定

行政は、補助金額の決定に当たっては、実績報告書、関係書類等から審査を確実かつ十分に行う。

特に、補助金の交付決定の内容や補助条件に適合しているか、証拠書類等と支出額が整合しているかについて十分な確認を行う。

事業実施後に、適正に補助金が執行されたか領収書等の証拠書類から十分な確認を行う。

NPOは、交付決定された補助金に係る事業計画の内容をむやみに変更できない。事業計画を変更する場合には事前承認が必要となる。

補助金の額の確定は実績報告書等の審査後になる。

・補助金の支払い

補助金の支払いは、補助事業の履行確認後の支払いが原則である。

○期待される効果

- ・全体経費のうちの一部経費を公の資金で賄うことで、補助先NPOの専門的な知識や技術を活かした、サービス提供が可能となる。

(3) 事業共催

○基本姿勢

(行政とNPO共通の基本姿勢)

- ・行政とNPOの双方は、それぞれの得意分野を担当し、事業効果を高めるように努める。
- ・双方は、経費や人の面で役割分担が偏ったり、相手に対して依存的にならないように留意する。

(行政の基本姿勢)

- ・行政は、できるだけ手続きの簡略化に努める。

(NPOの基本姿勢)

- ・NPOは、その専門性を活かしつつ、マネジメントにおいても信頼が得られるよう努力する。

○方法・手順

(方法)

- ・NPOと行政双方の主催であることから、企画、運営、実施における役割分担に応じた責任を負う。

(手順)

- ・事業共催をNPO側から働きかけるか、行政側から働きかけるかはケースによる。
- ・NPOと行政とがそれぞれ主催者となって、事業の企画、運営、実施に当たる。
- ・できるだけ幅広い事業で共催を検討するが、イベントなど多くの人を集める事業に特に向く協働の方法であることを念頭に置く。
- ・次のいずれかに該当すると認められるときは、共催を行わない。

政治的目的又は宗教的目的を有する内容が含まれているもの

私的な利益を目的とするもの

主催者について、その存在が明確でないもの又はその事業遂行能力が十分でないもの

参加者の範囲が極めて限定され、一般県民を排除するもの

参加者から参加料等を徴収する場合において、当該参加料等の金額が、行事の実施上やむを得ない範囲を超え、参加者に過重な負担を求めるもの

その他共催することが適当でないもの

- ・事業の企画段階から双方で十分に話し合っ検討を進め、事業の目的や役割分担、費用分担、責任の所在を明確にする。費用分担は、「負担金」等として明確にする。
- ・共催するメリットを明確にするため、事業遂行にあたって特に貢献できることを双方の話し合いの中で明らかにする。
- ・イベント実施の直接経費のほか、イベントに至る交通費等の打ち合わせ経費についても双方話し合いのうえ決定する。

○期待される効果

- ・NPO、行政の特性や得意分野を活かすことによって効果的な実施が期待できる。
- ・NPO、行政それぞれが持つ人的ネットワークが相互に活用できる。
- ・NPOの専門的な知識や技術を活かすことができる。
- ・NPOと行政との協力関係が促進される。

(4) 後援

○基本姿勢

(行政とNPO共通の基本姿勢)

- ・後援する行事(事業)の趣旨や目的の公益性に関して、行政が適切な判断をすることができるように、双方で十分話し合う。

(行政の基本姿勢)

- ・行政は、できるだけ手続きの簡略化に努める。

(NPOの基本姿勢)

- ・NPOは、責任をもって事業を遂行する。

○方法・手順

(方法)

- ・NPOが実施する行事(事業)について、行政がその趣旨・目的に賛同し、その開催を後押しする趣旨から、広報等に当たって後援名義の使用を認める方法
- ・NPOに実施責任があり、行政に実施責任はない。

(手順)

- ・NPOが後援を申請しようとする場合は、後援名義の使用申請書を作成し、行政の担当部署に提出する。当該部署は申請書を審査し、承認・不承認を決定しNPOに通知する。
- ・申請書には、会則、予算書、行事内容を説明した書面など、後援を受けたい趣旨目的・行事内容などが分かる書類を参考資料として添付する。

○期待される効果

- ・NPOと行政との協力関係が促進される。

(5) 事業協力

○基本姿勢

(行政とNPO共通の基本姿勢)

- ・行政とNPOの双方は、公の資金を用いなくても、NPOと行政が事業協力することによって効果的な事業展開ができる場合があることを認識し、情報交換や意見交換を行いつつ事業協力の可能性をさぐる。
- ・事業を円滑に進めるため、随時、進捗状況を確認し、事業実施に伴う課題などを双方で話し合う。

(行政の基本姿勢)

- ・行政は、事業協力に当たり、個人情報などを慎重に取り扱うように留意する。

(NPOの基本姿勢)

- ・NPOは、事業協力の過程で知ることとなった情報のうち、個人情報などその秘匿が必要な情報については、守秘義務を果たす。

○方法・手順

(方法)

- ・行政とNPOの一方が主導的に実施する事業に対し他方が補完的に協力するものや、双方が対等の立場で共同実施するものなど、役割分担や協力内容に応じた様々な形態が考えられる。

※事業協力 (例)

環境里親制度 (アダプトプログラム)

住民 (NPO、自治会等) がその地域にある道路や河川などの公共施設の里親 (adopt: 養子縁組) となって清掃や植生管理などを行い、行政は必要な用具の貸与や障がい保険の負担、活動団体の掲示、敷地や施設の一部を活動に活用させることなど、各々の役割分担を明確化した協定を取り交わすもので、まちづくり参加を広げる手法の一つとして注目されている。

(手順)

- ・事業によっては、企画段階から双方で十分に話し合っただけ検討を進め、事業の目的や役割分担、費用分担、責任の所在を明確にする。
- ・事業協力するNPOが存在するかを踏まえながら、できるだけ幅広い事業で協力

を検討する。

- ・事業によっては、必要に応じて話し合いの内容を協定書として書面化する。協定書の記載事項の例は次のとおり。

事業目的、事業内容、役割分担、費用分担、責任分担、活動計画・活動報告、協定の有効期間

○期待される効果

- ・NPOの専門的な知識や技術を活かすことができる。
- ・課題を共有しながら、双方の特性や得意分野を活かすことによって、効果的な事業の実施が可能となる。
- ・NPOと行政との協力関係が促進される。

3 評価・改善（Check・Action）

NPOと行政の双方が事業の実施結果を各々又は共同で評価・点検（Check）することは、次の協働事業の改善（Action）を図るためにも、事業の透明性を確保し、県民への説明責任（アカウンタビリティ）を果たすためにも不可欠である。

○基本姿勢

（行政とNPO共通の基本姿勢）

- ・行政とNPOの双方は、事業の透明性を高め、次の協働をより効果的にするために、事業の実施結果について評価を実施し、公表する習慣を確立するように努める。
- ・協働のそれぞれの方法ごとに、評価の適切な視点や方法等について十分検討し工夫する。
- ・評価実施に当たっては、双方にとって過度な負担にならないように留意する。
- ・必要に応じて事業実施後に成果報告会を開催し、外部の者の意見も聞きながら評価を行う。
- ・評価を実施した場合は、課題や問題点を明確にし、次の協働の改善に活かすよう努める。

○方法・手順

(方法)

- ・事業実施後、行政とNPOの双方で、目的・目標が達成できたかどうか、役割や責任の分担は妥当であったか、協働方法は適切であったかなどの観点から、実施結果を評価・点検し、事業実施の課題・問題点や今後の協働事業の改善策を相互に確認し合う。

※委託の評価項目（例）

委託仕様の範囲内でNPOの特性を活かして事業実施できたか。
事業を実施する共通の目的が共有できたか。
双方の対話と信頼の過程が重視されたか。
責任の所在は、明確で妥当であったか。
スケジュール等の進行管理、課題への対処は妥当であったか。
NPOと行政が持つ人材、情報などの資源が適切に使われたか。
事業の実施結果は、NPOの特性が生かされた適当なものであったか。
NPOの自立支援等に役立ったか。
(効果的な結果が得られたか) など

※補助の評価項目（例）

NPOが持つ人材、情報などの資源が適切に使われ、NPOの特性を生かして事業実施したか。
事業の進行管理、事業実施の際の課題への対処は妥当であったか。
事業の実施結果は、NPOの特性が生かされた適当なものであったか。
NPOの自立支援等に役立ったか。
(効果的な結果が得られたか) など

※事業共催の評価項目（例）

共催実施することで行政・NPOの特性を生かした事業実施ができたか。
共催することで共通の目的が共有できたか。
双方の対話と信頼の過程が重視されたか。
責任の所在は、明確で妥当であったか。
スケジュール等の進行管理、課題への対処は妥当であったか。
NPOと行政が持つ人材、情報などの資源が適切に使われたか。
事業の実施結果は、NPOの特性が生かされた適当なものであったか。
NPOの自立支援等に役立ったか。
(効果的な結果が得られたか) など

(手順)

- ・協働事業に取り組んだNPOと行政の双方がそれぞれ評価を行うことを基本とする。
但し、補助の場合は、補助を受けたNPOが評価を行い、行政はその評価内容を検証する。

○期待される効果

- ・事業に携わったNPOと行政の協力関係の透明性を確保できる。
- ・事業に携わったNPOスタッフ及び行政職員の事業改善に向けた意欲の向上が期待できる。
- ・評価結果の公表により、県民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことで、NPOの社会的認知度の向上が期待できる。

あいち協働ルールブック 2004

～NPOと行政の協働促進に向けて～

作成：NPOと行政の協働のあり方検討会議（2004年3月）

発行：愛知県（2004年5月）

問合せ先

あいちNPO交流プラザ

〒460-0001 名古屋市中区三の丸三丁目2番1号

愛知県東大手庁舎1階

TEL:052-961-8100 FAX:052-961-2315

E-mail:npo-plaza@gamma.ocn.ne.jp

（検討会議に参加したNPO・県社協連絡先）

特定非営利活動法人

市民フォーラム21・NPOセンター

〒450-0003 名古屋市中村区名駅南1-20-11 NPOプラザなごや

TEL:052-586-1154 FAX:052-586-1174

E-mail:office1@sf21npo.gr.jp

特定非営利活動法人

パートナーシップ・サポートセンター

〒464-0848 名古屋市中村区春岡1-1-5 ファーストKATOビル2B

TEL:052-762-0401 FAX:052-762-0407

E-mail:PSCnpo@aol.com

特定非営利活動法人

地域福祉サポートちた

〒478-0047 知多市緑町31-1

TEL:0562-33-1631 FAX:0562-33-1743

E-mail:cfsc@npo-jp.net

特定非営利活動法人

穂の国森づくりの会

〒440-0888 豊橋市駅前大通2丁目46

名豊ビル新館6F

TEL:0532-55-5272 FAX:0532-55-5276

E-mail:honokuni@honokuni.org

特定非営利活動法人

中部リサイクル運動市民の会

〒460-0014 名古屋市中区富士見町9-16

有信ビル2F

TEL052-339-5541 FAX052-339-5651

E-mail:staff@es-net.sf21npo.gr.jp

特定非営利活動法人

ボランティアネイバーズ

〒461-0005 名古屋市中区東桜2-18-3, 702

TEL:052-979-6446 FAX:052-979-6448

E-mail:vns@npo-jp.net

社会福祉法人

愛知県社会福祉協議会ボランティアセンター

〒460-0002 名古屋市中区丸の内2丁目4番7号

愛知県社会福祉会館内

TEL:052-232-1351 FAX:052-232-2050

E-mail:info@aichivc.jp

※『あいち協働ルールブック 2004』の作成過程等の情報は、あいちNPO交流プラザのホームページで御参照いただけます。URL:<http://aichi.npo.gr.jp/>

第6章 行政と民間の連携

1 地方自治体におけるNPO法人への支援のあり方

NPO法人コミュニティビジネスサポートセンター代表理事 永沢 映

(1) 地方創生に向けたNPO法人の活動への期待について

地方創生がいわれる以前より、各地域（特に地方）においては、町会、地域活動の高齢化や活動の停滞等によって、NPO等の新たな担い手が様々な地域課題解決に関わるようになってきている。

2015年10月時点で全国にNPO法人が5万法人を超えています。任意のNPO活動は20万団体以上存在していると推計されている（内閣府）。さらに、近年では一般社団法人、株式会社、合同会社等が地域課題解決の取組や地方創生の担い手となっている。

つまりNPO法人にも「事業型」があるように、株式会社にも「非営利型」が出てきており、一概に法人格やカタチで営利か非営利かを判断することは難しくなっている。

地方創生についても、更に担い手は複雑化しており、農家等の生産者がまちづくりの担い手となったり、法人格も組合や社会福祉法人などもみられることもある。

その推進には、支援側（地方自治体や中間支援機関等）が横断的な法律の理解、担い手の実態を見極める目利きが不可欠となっている。

例えば、多くの地域では「NPO法人が500万円の融資を受けて介護事業を実施」という普通の取組であっても、NPO法人は市民活動支援課、融資は経済課、介護事業は高齢者支援課がそれぞれ対応するといったワンストップのサポートが出来ていない。

つまり、担い手側が横断的な知識を得たり、手探りで学ぶしかない状況にある。

本調査で行ったアンケートでも、カタチや取組内容が多様化しており、更にその活動の必要性が不可欠となってきているが、市民からの理解や地方自治体の支援が必ずしも進んではない。

高齢化社会においては、特に60代から80代まで幅広いシニアが地域のNPO活動に参画することは、担い手不足の解消だけではなく、健康寿命の促進や生き甲斐促進など様々な効果も期待できる。

もっと多くの地方自治体や支援機関（地域金融機関を含め）がその有益性を理解し、もっと地域が連携して理解、支援、推進していくことが必要となってきている。

(2) 地方自治体による運営支援や資金的支援の必要性

NPOの財源には「事業収入」「会費」「補助金・助成金」「委託事業」「寄附」の5つに分類されることが一般的である。どの収入が多いかは、各地方自治体や内閣府のアンケートを見ても「団体ごとによる」状況にあり、委託事業（指定管理等）の収入が100%のNPOや寄附や会費が多いケース、ほとんどが事業収入など様々で、平均

値の収入割合を見て判断するものではない。

その見極めをした上で、NPOごとに資金調達のニーズは異なってくる。

事業収入が多いNPOは融資ニーズもあり、又は委託事業や補助金・助成金を受けた場合は短期のつなぎ融資のニーズも高まる。一方で寄附収入を中心としているNPOはクラウドファンด์等が有効であり、会費収入を基盤としているNPOも同じように賛同・応援を募るための情報発信が不可欠となる。

日本政策金融公庫はNPO法人に限らず株式会社等も加えているが、平成26年度で6,000件、500億円の融資実績を上げているように、金融機関にとってもNPO等への融資の可能性は感じており、実際に東京都の創業サポート事業や各地域金融機関独自で融資商品をつくるなども進められている。

さらには、インターン又はインキュベーション施設の提供をはじめ、資金だけではなく、人や場所などの支援や推進も広まっており、更なる協働の推進には、NPO側と地方自治体や各支援機関がもっと情報共有を進め、信頼関係を強めていくためのコミュニケーション機会を増やすことが重要になっている。

2 民間と行政の連携のあり方

中央学院大学 社会システム研究所 教授 (元我孫子市長) 福嶋浩彦

最初に述べておきたいのは、民間も行政も、どちらも改革しながら連携していく必要があるということです。

何でも民間に移せばよいと言う人、民営化万能主義の人は、行政の批判だけをします。そして、民間に移せば全てよくなる、問題が解決すると言っているように聞こえます。一方で、とにかく民営化に反対の人、直営至上主義の人は民間の悪いところの批判だけをします。そして、全部を行政でやるのが理想であるかのような話をします。普通の人が見れば誰でも分かるように、民間の側も問題がたくさんあるし、行政の側も問題がたくさんあります。民間も、行政も、それぞれ改革しながら連携していく以外にないのです。

(1) 市民と行政の「協働」とは何か

どの地方自治体も「協働」という言葉をよく使います。しかし、非常に曖昧に使われていて、市役所は協働、協働と言っているけれど、よく見ると従来と同じような市民参加を協働という言葉に置き換えて、何か新しい関係のように思っているだけというケースもあります。

行政は「主権者市民」の〈しもべ〉だが、「事業者市民」とは対等な関係

「協働」を一般的に定義すれば、次のようになります。

- ①性格の異なる主体が、
- ②同じ目標に向けて、
- ③それぞれの長所、得意分野を活かし、
- ④それぞれの資源を出し合って
- ⑤対等に連携する

この言葉が使われ始めたころ、学者からは、「市民は主権者であり、行政は市民の〈しもべ〉である。市民と行政が対等な関係であるのはおかしい」という批判がありました。

しかし行政は、この点についてきちんと整理しないまま、なんとなく「協働」を使い続けてしまったのではないかと考えます。

実は、行政と対等な関係で連携するのは「主権者市民」ではなく、社会の様々な分野において事業や活動を行っているNPO、企業、自治会、ボランティア団体などの「事業者市民」と考えます。ボランティアや自治会を事業者市民と言うのはしっくりこないかもしれませんが、ここでは具体的な活動をする市民の主体を「事業

者市民」と呼びます。

つまり、協働とは、「主権者市民」の下でコントロールされた行政が、「事業者市民」と対等なパートナーシップを組むということなのです。ただし協働は、「事業者市民」と「行政」の2者の関係ではありません。2者が連携して働きかける相手である「受益者市民」の存在がいちばん大事です。

例えば、障がい者の支援に取り組むNPO法人（事業者市民）と市の障がい者支援担当課（行政）が対等な関係で連携し、障がいのある人（受益者市民）の地域における自立生活をサポートする。これが「協働」なのです。

受益者市民のために連携

したがって、協働は、「事業者市民」と「行政」の2者の利益のためであってはなりません。行政は「NPOと組んだ方が、その事業を安上がりに実施できるから助かる」、NPOは「行政と一緒にやると行政がお金を出してくれるし、活動場所も提供してくれるから、自分たちの活動がしやすい」と、お互いに自分たちの利益のために行っていないでしょうか。それは協働ではなく、NPOと行政のもたれ合いです。

協働は「受益者市民」の利益のために行うものです。行政だけでやるよりも、NPOだけでやるよりも、連携してやった方が受益者市民の利益になり、地域の課題を解決できるから協働するのです。

NPOだけで障がいのある人をサポートするより、行政だけでサポートするより、両者が得意分野を活かしながら連携してサポートした方が、障がいのある人の自立が進むから協働するのです。自然の保全や再生といった場合には、受益者市民は人ではなく水や森になりますが、必ず働きかける相手のために行うのです。

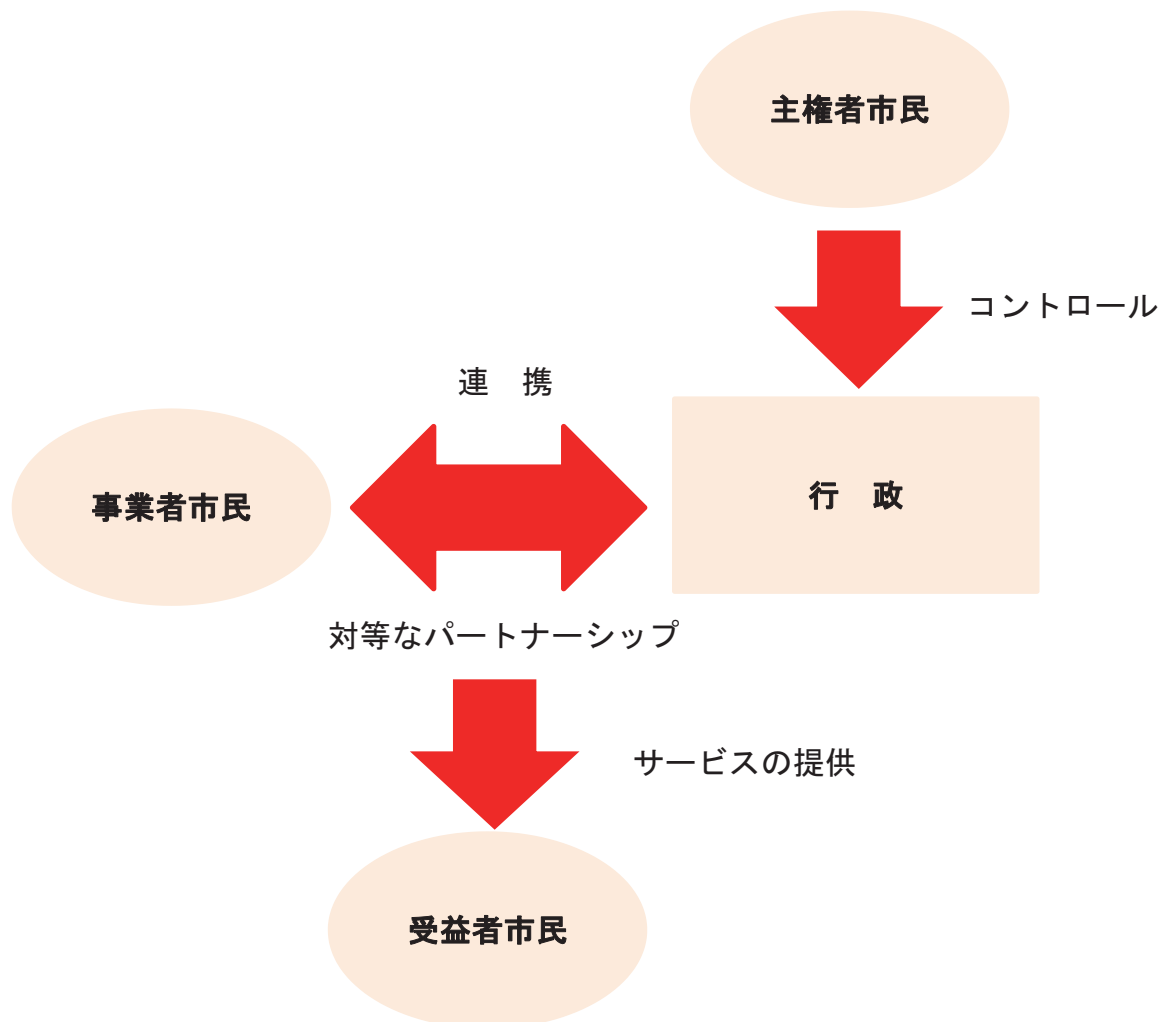
ですから当然、うまく協働ができているかどうかは、受益者市民から評価してもらう必要があります。行政は「わが市のNPOは責任感があり力量もある。地域づくりの素晴らしいパートナーだ」と言い、NPOは「うちの市の行政はNPOにとっても理解があり、柔軟に対応してくれ、よいパートナーだ」と言い、互いにどんなに褒め合っているとしても、受益者市民から自分たちのためになっていないと評価されたら、よい協働とは言えません。障がいがある人から、あまり自分たちの自立の役に立っていないと言われてしまったら、自己満足の協働になります。

逆に、NPOは「うちの役所は縦割りで、頭が固くて、とても付き合いきれない」と批判し、行政は「うちの市のNPOは、要求ばかりで勝手なことを言って、責任を持たない。何とかならないか」と批判する。行政とNPOがどんなに喧嘩をしながらやっても、やるべきことをちゃんとやって、連携がうまく効果を発揮して受益者市民の役に立っていれば、つまり障がいがある市民から、「両者の連携によるサポートで自立が進んだ」と評価されれば、それはよい協働だと言えます。

当然、市民は皆3つの立場を持っています。選挙の時は「主権者市民」として投票します。週末にボランティアで地域活動に参加すれば「事業者市民」となります。また、地域に暮らしていれば、「受益者市民」として様々なサービスを受け取ります。どの立場も持つのですが、自分が今、どの立場に立ち行動や発言をしているのかを踏

まえて権利や義務を考える必要があります。それなしに「協働」という言葉だけが先行すると、市民と行政の関係がわけの分からないものになってしまいます。

市民と行政の協働の概念図



(2) 協働の類型

NPOと行政の協働と言っても、事業者市民と行政の関係には様々なものがあります。「連携」というと、実際には多様な関係があり得ると誰もが思いますが、「協働」というと、何か一つの特別な関係であるかのように誤解してしまう人がいます。これも、注意しなければならない「協働」の落とし穴です。

①行政の事業をNPOへ委託

行政からの委託を受けて、NPOが行政の事業の実施主体になる、というタイプがあります。実施主体はNPOですが、税金を使った行政の事業ですから、その執行の最終的な責任は当然、首長が持ちます。最終的な責任を負うということは、最終決定権も首長が持つということです。また、基本的な予算は議会が決めます。

こうした基本の構造の下で、契約を結びNPOの自由裁量に任せるところを明確にして、NPOによる市民サイドの発想やノウハウを最大限活かせるようにします。

②NPOの事業を行政が支援

他方、NPOの事業を行政が支援するというタイプがあります。補助金もその1つですが、活動の場の提供、広報の協力など様々な支援があります。例えば、市所有の未利用地をNPOに貸して、そこでNPOが自分の事業として「子ども広場」を運営するというようなケースもあるでしょう。

この場合はNPOの事業ですから、事業の最終的な責任も決定権もNPOにあります。行政も自らの支援に関する決定権は持ち、補助金を出すのであれば、補助金を出した範囲で、その補助金が適切に使われているかどうかの関与はしますが、その事業を実施するかどうかを含め、どういう方針でやるか、どういう予算で実施するかはNPOの総会や理事会で決定します。そこに行政が口出しするのは介入になります。

③NPOと行政が事業を共催

NPOと行政が実行委員会を作ってイベントを共催することもあります。両者がそれぞれ資金や人を出し、責任や決定権を共有して行うタイプです。印刷物を発行する場合であれば、編集責任も成果品（印刷物）の所有権も共有して共同発行するということになります。

ただ、このタイプは数が少ないですし、これが一番優れたタイプというわけではありません。その事業の性格に合わせて、最も適切な関係を作っていかなければなりません。

「協働」でごまかすな

以上の3つのタイプは、責任や権限の持ち方がそれぞれまったく違います。ところが、実際に取り組んでいる中で、どのタイプのどういう関係なのか分からなくなることがあります。行政の事業に対しNPOに協力してもらっているのか、NPOの事業を行政

が支援しているのか、そのぐらいは分かりそうなものですが、お互いに思っていることが違ったり、予算上の措置と協定の内容がちぐはぐであったり、というようなことが現実に起こります。そうすると、誰が責任を持っているのか、決定権を持っているのかが曖昧になります。

互いの関係が分からなくなると、「これは協働の関係だ」と言っておまかせ。これでは困ります。責任や決定権を曖昧なままやっていると、結局、損をするのは市民です。最後は「行政にうまく使われた」となってしまいます。行政にとっても、せっかく市民と一緒に取り組みながら、最後に「行政にうまく使われた」という不信感を持たれてしまったら大変な損失です。

「協働」という言葉で曖昧にせず、常に責任や権限を明確しながら連携を進めなければ、市民も行政も損をするのです。

協働の本当の基本形とは

協働には更にいろいろな形があります。

介護保険などでは、行政は保険制度を運営するのが最も重要な役割です。保険制度の中で、行政が介護サービス事業者を定めます。広域の事業者は知事が指定し、地域密着型の事業者は市町村長が指定します。また、介護サービスの利用者も要介護認定で行政が決めます。そして、介護サービスの費用として保険料や税を投入します。そうやって行政が作った「準市場」において、利用者が一定の自由な選択をして事業者と契約を結び、介護サービスの提供を受けます。

また、「協働」とは、なにも一つの事業を一緒に行うことに限らないと思っています。NPOと行政が、それぞれの事業をそれぞれの責任で実施する。両者は事業で直接に連携することはないけれど、役割分担をしながら市民にサービスを提供し、大きな共通の目標に向け連携している、という協働もあり得ます。むしろ、協働の基本形はこの形ではないかと考えています。

具体的な例で説明します。我孫子市には、「デイヘルプ」というNPO法人があり、高齢者や障がい者の皆さんの自宅の住宅改修を行っています。玄関や階段やお風呂に手すりを設置したり、段差をなくすためのスロープを設置したりといったバリアフリー改修です。

定年退職した男性中心の団体で、これまでに取りつけた手すりは6,500本を超え、スロープの設置は約3,600か所と素晴らしい実績を持っています。市役所は、このNPO法人に何も委託していないし、立ち上げの一時期以外は1円も補助金を出していません。あくまでNPO法人が、自分の事業として住宅改修に取り組んでいます。

では、我孫子市の行政はこの分野において何もやっていないかということ、そうではありません。NPO法人に対してではなく、高齢者や障がい者への補助制度を運用していて、自宅を改修した場合、費用の2分の1（限度額50万円）を補助しています。

つまり、行政は行政の責任で、税金を使って補助制度を運用しているし、NPOはNPOの責任で、自分の力で住宅改修をやっていきます。しかし、まったく別の方向を向いているのではなく、高齢者や障がい者の皆さんが、地域の中の住みなれた自宅で

できる限り生活できるような環境を整えるという大きな目標に向けて連携しています。役割分担をして協働しているのです。高齢の人や障がいのある人からすれば、市の補助金を活用して、NPO法人デイヘルプに（もちろん一般の工務店でも構いませんが）、住宅改修を依頼できます。

本来、こういう関係は広範に存在するはずで、むしろこれを協働の基本形にした方がよいのではないのでしょうか。一つの事業を一緒にやるのが優先されると、もたれ合いの関係になりやすくなります。協働は自立したもの同士の連携でなければなりません。お互いに自分の独自領域を持ちながら、大きな目標に向けて連携するというのが一番の基本になると考えます。

「協働」という言葉からは卒業しよう

いろいろ協働について述べてきましたが、「協働」という言葉は、もう使わなくてもよいと思います。普通に「連携」や「協力」と言えばよいでしょう。NPOと連携する、協力すると言えば、いろいろな関係があると普通に思いますが、協働と言うと何か特別な一つの関係だと思っから、行政内部でもNPOの担当課以外は、あまり自分には関係ないと思ってしまう。

もちろん、協働という言葉が全部悪かったわけではありません。この言葉によって、行政は市民と対等に連携・協力していかなければならないという意識が広がりました。その意義は大きかったと思います。

でも、そろそろ連携や協力という普通の言葉に戻しても、特に問題はないはずです。本当に市民と連携したいと思うなら、普通の市民に通じる言葉がよいに決まっています。

協働という言葉が 15 年以上も使ってきましたが、結局は定着しませんでした。協働という言葉がピンとくるのは、NPOの中心メンバーと、行政の中のNPO担当者ぐらいで、行政の職員でも協働という言葉がきちんと理解している人は少ないと思います。

ましてや普通の市民は、「キョウドウ」と言われて思い浮かぶのは「共同」か「協同」です。普通の市民に通じない言葉は使わないようにしましょうと、行政は取り組んできたはずで、協働という言葉も改める対象ではないでしょうか。

「市民自治 ーみんなの意志で行政を動かし自らの手で地域をつくるー」（福嶋浩彦著）より抜粋

委員レポート

豊かな〈公共〉の創造—NPOに期待

中央大学大学院 経済学研究科 教授 佐々木信夫

よく自助、共助、公助といわれる。日本は市場経済をベースとする資本主義の国だから、そこでは自らを律する「自助」が基本のはず。その自助を補完し、市場メカニズムの働かない部分を補完するのが「公助」、すなわち国、地方自治体の役割である。往々にして、世の中の求める行政需要は幾何級数的に伸びがちだが政府の財源は代数的にしか増えない。否、人口減少でもう伸びないだろう。そこでギャップはますます拡大する。このギャップを借金で埋めるという発想は安易で危ない。そうではなく、このギャップを埋める役割として期待されるのがNPO（非営利団体）などの新しい市民組織だ。少なくとも欧米ではそう理解されている。高齢者の介護も、まちづくりも、地産地消も市民組織が中核となっている。

民間と行政の中間、ないし混合した領域を〈新たな公共〉と呼ぶ。その領域の問題解決が「共助」と言われるもの。役所の行政活動ではなく、市民の助け合いや連携で自助と公助の隙間を埋めていく、これが共助。この領域の拡大を「豊かな公共」とも表現できよう。

日本では、NPOは行政の代行、下請け、補完と捉えがちだが、そうではない。独自の存在領域を有するはず。本来採算の取れにくい官が担う役割を民が肩代わりすることはむずかしい。その隙間を埋めるのが「共助」であり、ここでは役所からの少ない助成金を当てにするのではなく、自活する活動が求められる。市民の社会参加やネットワーク活動の充実が不可欠な要件で、それはソーシャル・キャピタル（社会的資本）の蓄積ともいえる。未だ日本はその蓄積が乏しい。本報告書のアンケート結果をみてもそれが見て取れる。

アメリカのロサンゼルス市では2000年以降、市内各地に「住民協議会」（NGO）がある。その団体は市に対し予算の配分を要求する権限を持ち、そこで合意された都市計画は市役所も尊重しなければならない。NGOは市政の場で住民の意向を吸い上げる役割、一方、市政はNGOを重要なパートナーとして扱う、これがガバナンス政治とも呼ばれる新しい地方自治のスタイルであろう。

そこまで到達するには時間がかかるが、わが国でも新たな公共を担うNPOの伸長が求められる。それにはハードの社会資本ではなく、人的な社会資本の蓄積を進めることが課題となる。今後地方自治体は〈共助〉を担うNPOやボランティアに対する寄付税制や助成金などの優遇措置を講ずるべきはないか。役所が直営し、雪だるま式に借金を増やすのではなく、市民らが支える〈共助〉の充実へ舵を切るべきである。行政社会主義化につながる大增税は避けるべき—改めて私たちは「公共」のあり方、その主体について問う時に来ている。その自覚なくして、人口減少へのパラダイム転換はできない。

非営利法人にもガバナンスを

慶應義塾大学 経済学部教授 土居丈朗

地方自治体と非営利法人の協働は、今後もますます重要となってくる。その中で、非営利法人（ここでは、特定非営利活動法人のみならず、公益法人なども含む広義の非営利法人を指す）のガバナンスの確立も問われることとなる。

しばしば、非営利法人と営利企業とを比較することがある。場合によっては、営利企業は、「金の猛者」のごとく、企業としての利益を追求するがあまり、利益が得られないような活動や価格付けを忌避することから、社会的な貢献が不十分で、地方自治体との協働が難しいと見られる向きがある。他方、非営利法人は、利益を追求する必要はないから、利益を追求しない分だけ社会的な貢献に振り向けることが出来るという見方が多い。ここでいう「利益の追求」とは何だろうか。この点について、単なる印象論ではなく、論理的に根源的な意味を問うことは、ひいては非営利法人の意味をよりよく理解することにつながる。企業、特に株式会社が追求する「利益」は、第一義的には株主に還元するためにある。株主総会で選任された取締役が、株式会社を経営し、株主の意向に沿わない取締役は、株主総会で解任されたり、株主代表訴訟で損害賠償責任を追及されたりする。そして、これらの枠組みは、企業統治（コーポレート・ガバナンス）として会社法で根拠づけられている。企業の経営者は、それだけ厳しい規律付けの下で成果を上げることが求められている。

しかも、これは巷間に誤解があるところだが、株主の意向により、必ずしも「利益」ばかりを追求しなくてよいならば、例えば配当は少額でもよいから社会貢献活動を熱心にせよという株主の意向であれば、経営に従事する取締役は「利益」ばかりを追求しなくてよい（というより、そうしないと株主がその取締役を解任することさえある）。だから、「株式会社＝利益ばかり追求」という図式は、すべての株式会社に当てはまるわけではない。

翻って、非営利法人のガバナンスはどうなっているか。残念ながら、非営利法人について、会社法に匹敵するような厳しいガバナンス構造が法的根拠をもって確立しているわけではない。おまけに、非営利法人には、株主に相当するステークホルダーがいない。だから、法人の経営について、株式会社における株主に匹敵するステークホルダーが、切り続けるという力学が作用しない。場合によっては、非営利組織において、所有と経営が分離していないことさえある。

非営利法人がよりよい経営をすることは、今のところ、経営者が（偶然にも）よい人物だったからということに依存しているといえそうだ。非営利法人では、法的根拠を持ったガバナンスが（会社法のように）十分に整っているわけではないし、ステークホルダーが少ない分、よりよい経営を目指す規律付けの力学が弱い。もちろん、株式会社でも不祥事が起きたりするから、会社法に基づくガバナンスが万能というわけではないが、非営利法人のガバナンスを改善する余地はまだまだありそうだ。営利企業を毛嫌いする前に、非営利法人に見倣えるところはないか、深く考えてみる必要があるだろう。そのような視点が、非営利法人の経営をよりよいものにするはずだ。

自治体活動としての政策創発と資金

首都大学東京 大学院社会科学研究所 教授 大杉 覚

地方創生を地に足のついた持続可能な取組みに定着させるうえで鍵となるのは、ヒト・モノ・カネ・ネタ（情報）である。自治体が果たすべき役割は、自ら経営体としてこれらを行政資源として活用するのみならず、これら資源を地域内で配分・流通・活用するための仕組みを設計し、その仕組みをマネジすることも含まれる。その役割は3つのCとしてまとめられる。すなわち、第1に、数え上げること *count* である。第2に、関わりを持つこと *commitment* である。そして第3に、つなぎ、組み合わせること *Combination* である。

例えば、地方創生時代にあって、国・地方を通じたまち・ひと・しごと創生が本格的に始動し、人口ビジョンと総合戦略が体系だったかたちで全国的に策定され、実践に移されようとするなかで、ヒトについては、全国あるいは各自治体の集合的な頭数である「人口」を、過去からの推移、現状、そして将来推計で把握することが要請されているが、これは *count* の次元の取組だといえよう。頭数では同じ一人とカウントされるヒトも、実際には年齢・性別・暮らし向きなど様々であり、直面する具体的な課題に照らし、現場実践を通じて個別に対応するのが *commitment* の次元である。この次元ではヒトは個別の「人生」であり「個人」であると捉えられよう。そして、様々な立場の人々をつないで自助だけでは対応しきれないような事柄に対処できるだけの地域力を高めたり、クリエイティブな発想を持ち込むことでイノベーターな事業や活動を企てたり、といった *Combination* の次元では、ヒトは真の意味での「人間」といえるかもしれない。そしてそこに単なる和以上のプラスアルファの効果、すなわち創発が生じうる。この3つの次元を円滑に循環することでいかにして創発効果を生み出すかに地方創生の成否がかかっているといえてよい。

カネについても同様だといえよう。地域「経済」、自治体「財政」、「税金」などと集合的にカウントされるものも、個々人、NPOや事業者などの個別主体ごとに見れば、「生活費」であり、「学費」であり、「事業費」であり、「貯蓄」であり、その意味合いは大きく異なる。自治体も、公権力として賦課徴収したり、生活保護費や就学援助費を支給したり、補助金を給付したり、事業委託のための委託費を支出したり、などである。

本報告書で取り上げられた、カネを媒介に創発効果を発揮するための仕組みづくりはまだ萌芽的な取組みであろうが、さらに、ヒト・モノ・ネタをも有機的に連携させてより一層の創発を促すことが求められているといえよう。

委員名簿

「自治体マネジメント研究会」

委員会 委員名簿

| | | |
|------------|--------------------|-------------------------------------|
| 委員長 | ササキ ノブオ 佐々木 信夫 | 中央大学大学院 経済学研究科教授 |
| 委員 | ドイ タケロウ 土居 丈朗 | 慶應義塾大学 経済学部教授 |
| | オオスギ サトル 大杉 寛 | 首都大学東京大学院 社会科学研究科教授 |
| | ナガサワ エイ 永沢 映 | 特定非営利活動法人コミュニティビジネスサポートセンター 代表理事 |
| | カワイ ノブヨシ 川合 信嘉 | 一宮市企画部地域ふれあい課 主任 |
| | フジタ カズトヨ 藤田 萬豊 | 一般財団法人地方自治研究機構 常務理事 |
| 事務局 | スズキ ヨシアキ 鈴木 善彰 | 一般財団法人地方自治研究機構 調査研究部 部長 |
| | オカ ユウジ 岡 裕二 | 一般財団法人地方自治研究機構 調査研究部 上席研究員 |
| | シモジマ マサモト 下島 正幹 | 一般財団法人地方自治研究機構 調査研究部 室長 |
| | キシダ タクシ 岸田 拓士 | 一般財団法人地方自治研究機構 調査研究部 主任研究員 |
| | タニグチ ヒトミ 谷口 仁美 | 一般財団法人地方自治研究機構 調査研究部 研究員 |
| 基礎 調査機関 | ヒラノ シュウゴ 平野 秋吾 | 株式会社ジック 本部 調査課 |
| | ナカオ サトコ 中尾 仁子 | 株式会社ジック 本部 調査課 |
| | イシダ レイ 石田 玲 | 株式会社粹文堂 |

(順不同 敬称略)

市区町村の課題解決に向けたNPO等事業者の資金確保
に関する調査研究

－平成28年3月発行－

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座7-14-16 太陽銀座ビル2階

電話03-5148-0661（代表）

