

# NPOと行政との協働の構築：セン.Aの潜在能力の観点から

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2020-07-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 段野, 聡子 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://fpu.repo.nii.ac.jp/records/225">https://fpu.repo.nii.ac.jp/records/225</a>

山崎茂雄教授指導  
北川太一教授指導  
岡敏弘教授指導

平成 28 年度 博士論文

## NPOと行政との協働の構築

—セン.Aの潜在能力の観点から—

福井県立大学大学院 経済・経営学研究科  
経済研究専攻  
学籍番号 08910050  
氏名 段野聡子

## 目次

序章.....	1
第1章 背景.....	6
1.NPOの形成と特徴：経済学的理論.....	6
(1) 政府の失敗論.....	6
(2) 市場の失敗論.....	6
(3) NPOに関するあらたな理論：NPOの失敗.....	7
2.NPOと政府との関係性のモデル.....	9
第2章 NPOの定義と構造.....	12
1.NPOの定義.....	12
2.日本のNPOの構造と呼称.....	13
3.アメリカ、イギリス、日本のNPOの現状比較.....	14
第3章 アメリカ、イギリスと日本のNPO.....	18
1.アメリカのNPO.....	18
(1) アメリカにおけるNPOの変遷.....	18
(2) NPOと政府の関係.....	20
2.イギリス政府とボランティアセクター.....	21
(1) ボランティアセクターの変遷.....	21
(2) ボランティアセクターの必要性.....	23
(3) NPMからローカルコンパクトの策定へ.....	23
3.日本のNPO.....	24
(1) NPOの変遷.....	24
(2) 近年におけるNPOを取巻く改革.....	27
第4章 アメリカ、イギリス、日本におけるNPOと政府との関係性.....	31
1.NPOと政府の関係性の共通点—政策との関連から.....	31
2.NPOと政府の関係性の相違点—自立性、対等性.....	31
3.アメリカにみる日本のNPOと政府の関係—独立性と対等性.....	32
4.イギリスにみる新しい政府の位置づけ.....	33
(1) ボランティアセクターと政策.....	33
(2) ブレア政権と第三の道：市民社会を活性化する政府.....	34
5.イギリスにおける持続可能な地域づくり事例.....	35
(1) ハートクリフ&ウィディウッド地域.....	35
(2) コミュニティーパートナーシップと地域の課題解決：サードプレイス.....	36
(3) 協働がもたらす持続可能な地域づくり.....	37

第5章 福井県の自治体とNPOの協働	40
1. 福井県内のNPO法人の動向	40
(1) 法人数の推移	40
(2) 福井県における活動分野の特色	40
(3) 市町村別NPO数と人口規模	40
(4) 人口減少とNPOの役割：社会関係資本からのアプローチ	41
(5) 寄附とNPOの役割：社会参画からのアプローチ	43
(6) 行政との協働の現状	44
2. NPOの現状：ヒアリング調査とオープンデータからの整理	44
(1) ヒアリング調査	44
3. 自治体別NPOの財政規模と活動分野	46
4. 福井県のNPOの財政状態：活動計算書から	53
5. NPOの経済的自立：潜在能力の観点から	54
6. 福井県における行政とNPOとの協働指針	55
7. NPOと行政との協働：NPO支援型	57
(1) 福井県子どもNPOセンター	57
8. 小浜市協働のまちづくり基本指針	60
(1) 協働の定義と必要性	60
(2) 協働の基本的な考え方	60
9. NPOと行政との協働：自治体補完型	62
(1) WACおばま	62
第6章 鯖江市におけるNPOと行政との協働	68
1. 鯖江市のNPOの現状	68
(1) NPO数と活動分野	68
2. 提案型市民主役事業化制度	69
(1) 制度の概要	69
(2) 制度開始から現在まで	70
(3) 制度導入におけるNPOの役割	72
3. 制度導入における効果と課題	73
(1) 効果：市民の社会参加の促進	73
(2) 課題：NPOと行政との協働	73
第7章 福井県池田町におけるNPOと行政との協働	75
1. 協働における持続可能な地域づくり	75
(1) 池田町の概要	75
(2) 取り組み事例	75
2. 一般財団法人池田町農業公社	75

（１）設立の経緯と現状.....	75
（２）こっばい屋と人材育成.....	78
3.NPO法人環境Uフレンズと食Uターン.....	80
4.農事組合法人 農村資源開発共同体.....	81
5.NPO法人農村カデザイン研究所.....	82
6.まちづくり自治制度の概要.....	83
（１）自治委員会の役割.....	83
（２）制度創設の経緯.....	84
7.実証研究.....	86
終章.....	90

## NPOと行政との協働の構築

—セン. Aの潜在能力の観点から—

### 序章

私たちは出生以来、行政との関わりにおいて生活を行っており、行政との関わり無くしては生活を営むことができない。それはライフライン、学校教育、雇用問題をはじめ、災害対策、治安維持や外交問題、公共施設の運営管理など多方面に及んでいる。では、いつ頃から、行政はさまざまな役割を担うこととなったのであろうか。

日本をはじめ世界のほとんどは、資本主義経済の仕組みの中で経済活動を行っている。この資本主義経済は、18世紀にイギリスで起きた産業革命をきっかけとして、自由競争により個人が利益を追求して経済活動を行えば、社会全体の利益も増大していくという考え方に立脚している。この資本主義体制は「基本的に民間活動を大きく認め、能力に応じて働き、能力に応じて分配する原則が作動する社会」<sup>1</sup>である。このような考え方は、市場メカニズムを重視するものであり、政府の役割は、国防、治安、司法の役割に限定された。しかし、19世紀半ば以降、「ヨーロッパなどは、都市化、工業化で人口の都市部集中が進み、コレラ、チフスなどの病気が蔓延し」<sup>2</sup>、また不況による失業や貧富の差の拡大といった資本主義経済の矛盾や弊害が明らかになった。さらに、20世紀になると生存権や教育権を保障する社会権が確立した。その結果、政府は人々の「ゆりかごから墓場まで」という人の一生のあらゆる面で政府が関わることとなる。

このように、20世紀において、政府の役割は飛躍的に拡大した。しかし、20世紀後半になると、「重税と官僚的硬直性によって国民生活が圧迫されて、利権集団が個別の圧力団体のために公共支出を拡大し、さらに重税やインフレーションの高進によって投資や消費の基本的環境が損なわれるなどの問題が続出した」<sup>3</sup>のである。このような「政府の失敗」により、政府からの脱却の動きが世界中で起こることとなった。そこで台頭した新自由主義は、「自律・自助型市民社会が尊重され、特に市場への期待が大きく、市場が政府に勝るという考え方」<sup>4</sup>に立っている。「イギリスのサッチャー政権や、アメリカのレーガン・ブッシュ政権、日本の小泉政権などがとった政治路線であり、国内経済を活性化させた。しかし、公共サービスの切り捨てや格差社会、貧困、地域の人々のつながりの崩壊をもたらした」<sup>5</sup>のである。

これらの政府の歴史的失敗を受け、イギリスのブレア政権では、新自由主義でもなく、福祉国家でもない、「第三の道」<sup>6</sup>を実践したのである。第三の道とは、イギリスの社会学者アンソニー・ギデンズが提唱した政治哲学であり、これまでの、社会主義国家、福祉国家という「大きな政府」や新自由主義という「小さな政府」ではなく、「市民一人ひとりが自ら道を切り開いてゆく営みを支援するという、もうひとつの民主政府」<sup>7</sup>への道を提案す

ることにあつた。そして、公正で効率的な共生社会をつくるために、非営利セクター、営利セクター、行政セクターという 3 つの公共圏が協働することの重要性を提唱した。

つまり、「新しい民主主義国家として政府の再構築、アクティブな市民社会を築くための政府と市民の協力関係、民主的家族、社会投資国家、地域主導によるコミュニティの再生等を掲げた」<sup>8</sup>のである。

このように、イギリスでは、行き過ぎた新自由主義から第三の道を実践していたころと同時期に、日本においても、新自由主義による市場の失敗から「公共領域は、行政独占ではなく、さまざまな主体が問題解決者になるべきであるという考え方」<sup>9</sup>が台頭してきた。この考え方は、2009年に自民党から民主党に政権交代が行われた際において、その必要性について言及し、さらに、2010年1月の施政方針演説において、官が独占してきた領域を「公」に開き、新しい担い手を拡大する社会制度について述べられたことが、新しい公共のはじまりであるという印象が強い。

しかし、新しい公共という概念は、それ以前、2004年『国民生活白書』では「人のつながりを変える暮らしと地域・新しい『公共』への道」という副題の下「新しい公共」という概念が示されていた。ここでは、「NPO、国、地方公共団体、企業などが特定の問題に関心を持ち、対等な形で横のつながりを築くことにより、新しい形の公共が創り出される」<sup>10</sup>と提言されている。

このような公共サービスは行政が独占するものではなく、多様な主体が問題解決者になるべきであるという議論は30余年前、財政再建をねらいとする、土光臨調（第2次臨時行政調査会）が設置され「公・共・私」のあり方を根本から問う改革議論により高まりをみせたのであるが、国債、地方債の発行というその場凌ぎの施策により打ち消されてしまった。この結果、民主党政権下において税収と国債発行額が逆転するという最悪な予算編成が行われることとなった。このような混沌とした社会経済の中において、コラボレーション、パートナーシップ等の呼び方でNPOと行政の協働が取り上げられるようになった。

「非営利団体（Non-profit organization,以下NPO）」は、1995年の阪神淡路大震災におけるボランティアの活躍への注目から、1998年のNPO法の成立によって注視される存在となる。そして、2000年の公的介護制度の施行により、指定業者となったNPOのなかには、年間財政規模が1億円を越えるような事業体としてのNPOも存在する。この背景には、グローバル化と経済構造の変容により福祉国家自体が変化し、政府が公共サービスすべてを担うことが限界に達したことにより、政府の委託事業者として、NPOが公共サービスの担い手として台頭したからである。

しかし、NPOの存在意義は、行政と協働し委託事業者として財政規模の拡大を図ることにあるのであろうか。行政がNPOと協働することについて、渡辺（2012）は「行財政改革と公共サービスの充実、さらには、地方自治の促進という2つの行政上の目的がある」<sup>11</sup>と論じている。また、NPOが行政と協働する目的としては、「使命の達成、社会的資源の確保、行政の民主化である」<sup>12</sup>と指摘している。先行研究においても、NPOの形成や

特徴を財・サービスの生産者としての経済的機能の側面に注目したものが多い。しかし、NPOは、「市民社会を組織し、公共圏を形成する独自の政治的機能があるのであり、そうした機能は社会的資本やアドボカシーという側面からも注目されている。また、多様で複雑な社会問題への対応として多くのNPOが形成されている」<sup>13</sup>という事実からしても、NPOをその経済的性格だけで説明することは困難である。

1995年の阪神淡路大震災、2011年の東日本大震災では、行政も被災し、企業活動も止まった被災地において市民の生活を支えたのは、市民共同体、NPO、ボランティアが作った「協働の場」であった。そこには、損や得という概念はなく、ただただ自分にできることは何か、人の役に立ちたいという思いだけで集まった「場」であった。そして、人々は、その「場」は自分の生きがいや喜びをもたらすということを実感したのである。人は出生以来、他の人の役立ちたいという心を有しており、NPOはそのような心の発露として存在している。NPOの活動は、人々により良い生き方、幸せを支援するという福祉活動でもある。では、人々にとっての生活の質は、どのように評価されるのであろうか。

例えば、センが提唱した福祉の評価方法がある。センは「福祉 (well-being) とは生き方の良さのことである」<sup>14</sup>と論じる。福祉を評価する際、センは、「財と財の特性と、それによって人が成就する機能 (functioning) そこから最終的に得る効用との区別に注目し、成就可能な機能またはその集合である潜在能力によって福祉は評価される」<sup>15</sup>と考えたのである。セン (1999) は「潜在能力は様々なタイプの生活を送るという個人の自由を反映した機能のベクトルの集合として表すことができる」<sup>16</sup>と論じている。

つまり、センは「人が福祉を実現する自由度を表現するものに他ならない」<sup>17</sup>と述べる。また、センは「機能とは最も基本的なもの (例えば、栄養状態が良好なこと、回避できる病気にかからないことや早死にしないことなど) から非常に洗練されたもの (例えば、自尊心をもっていられることや社会生活に参加できることなど) まで含む幅広い概念である」<sup>18</sup>と論じている。

そしてセンは「重要な選択肢から真の選択を行うという人生はより豊かなものであると見なされる」<sup>19</sup>という。このような観点からすると、センは「少なくとも特定タイプの潜在能力は、選択の機会が増すとともに人々の生活を豊かにし、福祉の増進に直接貢献する」<sup>20</sup>と論じている。ここでいう、生活の豊かさとは、「彼や彼女がどれだけの所得を得て、それを用いて財を購入し、占有し、楽しんでいるだけが豊かさの指標ではないことを意味している」<sup>21</sup>のである。センは「一人ひとりが自立を達成して、個性の相互尊重と人権のルールを享受しつつ、社会との積極的な相互作用のなかで『生きがい』や『生活の質』を求め人びとがもつ潜在能力にその基本視点を置いている」<sup>22</sup>のである。

すなわち、豊かさの指標には、「GNP総額や1人当たりの国民所得ではなく、平均余命、乳児の死亡率、識字率など、人間の生命や生活の機能に直接かかわる指標が選ばれる」<sup>23</sup>のである。そして、センは人々の福祉を所得や効用を通して測る考え方を批判したのである。

これらのことについて、センは「福祉の経済学」<sup>24</sup>において、*World Development Report*

1983年、1984年を用いてインド、中国、スリランカ、ブラジル、メキシコのGNP、平均余命、大人識字、幼児死亡率、児童死亡率等について検証した。

データによると、一人当たりGNPに関して、インド、スリランカ、中国は同じような水準にあるが、平均余命、幼児死亡率、児童死亡率などを見ると、インドは一国だけ飛び抜けて遅れている。したがって、最も重要な潜在能力である長生きするという潜在能力はインドが遅れをとっていることとなる。また、大人の識字率を指標としてみた基礎教育でもインドは飛び抜けて遅れている。この背景について、センは「スリランカは、遥かに長期間にわたり、食糧の流通、公共的な衛生基準、医療サービス、学校教育に的を絞った公共政策を極めて大規模に追求している」<sup>25</sup>と指摘している。またセンは「中国は人々の生活水準を向上させる政策がインドよりも優れている」<sup>26</sup>と論じている。

このように、センは、「スリランカや中国の基礎的潜在能力に関する目覚ましい実績は公共政策の問題である」<sup>27</sup>と指摘する。

つまり、センは「公共政策や開発政策の目標は、人間の自由であり、主体的に選択できる「生き方の幅（すなわち潜在能力を広げることである）」<sup>28</sup>と論じる。

しかし、筆者はセンの潜在能力の扱いについては、いくつかの問題点があるものと考ええる。まず第一に、GDPも識字率も平均余命も高い日本のような国の人々の潜在能力をこれらの指標で評価することは無意味であるということである。次に、個人の福祉を評価するための概念であるはずが、集団についてしか定義できない指標を挙げているということである。

そこで、筆者は先進国の個人の福祉を考えるための潜在能力である、共同体の生活に役割を果たし得ること、自尊心をもつこと、という機能に注目するものである。そして、NPOがその意味で先進国個人の潜在能力を高めることを明らかにする。そのために、福井県池田町の事例を掲げ、雇用の創出の重要性について示す。そして、評価については、定量的ではなく、定性的を掲げるものとする。

まず、第1章においては、NPOの形成や特徴に関する背景の整理を行う。第2章においては、NPOの定義と構造について論じる。第3章では、NPOの先進国として知られているアメリカを取り上げ、NPOと政府の関係についてその変遷を歴史的に辿る。ただし、NPOと政府の関係では政府側の問題はアメリカでも見られる。そこで、政府のNPO政策がいかにあるべきかについては、官民協働の先進国であるイギリスで締結された協定書「コンパクト」からNPOと政府との関係を論じる。さらに、日本のNPOの変遷について論じる。第4章においては、アメリカ、イギリス、日本におけるNPOと政府の関係性を比較する。さらに、イギリスの協働事例を確認する。第5章においては、ヒアリングによる実施調査及びオープンデータをもとに福井県内におけるNPOの類型化を行う。第6章においては、福井県の鯖江市で取り組まれている提案型市民役事業化制度を整理し、制度導入の効果と課題を考察する。第7章においては、NPOが先進国の人々の潜在能力を高めている実証として、福井県の池田町の事例を掲げ、考察する。終章においては、

NPOと行政との協働の構築に向けての今後の方向性を検討することとする。

なお、ここで行政という場合には地方自治体を意味している。また、NPOという場合には、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）によって法人格を取得した組織として非営利活動を行う組織とする。

- 
- 1 佐々木信夫『日本行政学』学陽書房,2013,p15
  - 2 同上書 p25
  - 3 池上惇『経済学』青木書店,1991,p212
  - 4 渡辺光子『NPOと自治体の協働論』日本評論社 2012,p156
  - 5 同上書 p156
  - 6 アンソニー・ギデンズ佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社,1998,p115
  - 7 同上書 p115
  - 8 同上書 P123
  - 9 佐々木『前掲書』 P37
  - 10 国民生活白書「国民生活白書の刊行にあたって」2004年度版資料
  - 11 渡辺『前掲書』 p92
  - 12 同上書 p94
  - 13 塚本一郎「非営利組織の経済・政治理論」雨宮孝子・古川俊一・塚本一郎編著『NPOと新しい社会』同文館出版,2004,p32
  - 14 アマルティア・セン池本幸生、野上裕生、佐藤仁訳『不平等の再検討』,1999,岩波書店 pp59-60
  - 15 伊東光晴編『現代経済学事典』岩波書店,2004,p1387
  - 16 アマルティア・セン『前掲書』 pp59-60
  - 17 アマルティア・セン鈴木興太郎訳『福祉の経済学,』 1988,岩波書店,p6
  - 18 同上書 p6
  - 19 同上書 p61
  - 20 同上書 p61
  - 21 池上惇・二宮厚美編『人間発達と公共性の経済学』桜井書店,2005,p29
  - 22 同上書 p57
  - 23 同上書 p29
  - 24 アマルティア・セン 1999,p98
  - 25 同上書 p100
  - 26 同上書 p100
  - 27 同上書 p100
  - 28 アマルティア・セン 1999,p98

## 第1章 背景

### 1.NPOの形成と特徴：経済学的理論

これまで、NPOが市場経済において、なぜ存在するのかという問題は、経済学的な観点から、主として、「政府の失敗」と「市場の失敗」との関連で論じられてきた。ここでは、NPOと行政との協働の背景にある、NPOの形成や特徴を扱ってきた2つの理論について確認する。

#### (1) 政府の失敗論

まず、公共財理論として政府の失敗からのアプローチである。ワイズブロード (1974) は「公共サービスの質や量に対する需要が多様化するなかにおいては、公共サービスを提供する政府の能力には限界がある。NPOは、政府による公共財供給を量的に補完することで、その満たされない需要を充足するために生じる」<sup>1</sup>と論じている。つまり、公共サービス需要の多様性に応えるという機能がNPOに期待されていると述べ、「財の供給は政府以外によることが必要であり、社会が多様化になればなるほど、社会はおのずとより広範囲にわたるNPOを抱え込まざるをえなくなる」<sup>2</sup>と述べている。このようなワイズブロードのアプローチは、近年における日本においても、政府の限界により、公共サービスの担い手として、多種多様な活動を繰り広げているNPOの役割について注視されている。

しかし、サラモン (2007) は「NPOは政界全体が支持しているわけでもない財やサービスの提供にあたる政府の代役と考えられるわけだから、政府がNPOを支援しなければならない理論的根拠はほとんどない」<sup>3</sup>と述べている。

さらに、ギドロン、サラモン (1992) はワイズブロードの議論に限界があるとする。彼らは批判する。「政府の失敗論は、政府とNPOの関係を一方の利益が他方の損失となるという対立的な競争関係として捉えている。両者を競争関係として捉えると、NPOは政府が行わないことを行うだけの補完的な存在に過ぎなくなる。しかし、現在においてもNPOは衰退することなく、多くの国々において多大な活力を保持している。このことから、NPOと政府の関係には、対立や緊張関係と同様、多くの協働の要素が見いだされる」<sup>4</sup>と。

ハンズマン (1987) も「なぜ営利企業ではなく、NPOが公共財の満たされない需要を充足しうるのか、ということを十分に説明できていない」<sup>5</sup>とワイズブロードの理論に限界があるとする。つまり、NPOと企業の差異はどのようなところにあるのか説明がなされていないと論じている。

#### (2) 市場の失敗論

もう一つは、市場の失敗からのアプローチである。ハンズマン (1980) によれば、財やサービスの内容によっては、サービスの供給者と消費者が異なる場合があるというのが、ここでの基本的な考え方である。たとえば、「医療には、その質について供給者 (医師) が需要者 (患者) より多くの情報を有しており、需要者は事前にそれを知ることが難しいという『情報の非対称性』が存在する」<sup>6</sup>のである。しかし、このような情報の非対称性にも

拘わらず需要者が契約を結び、不利益を被ることとなる。このことを「契約の失敗」という。とりわけ、「教育、医療、保育、高齢者介護といったサービスの場合」<sup>7</sup>である。このような状況のもとでは、「消費者がある程度納得した情報に基づいて購入物の選択をするという、市場のメカニズムというものはあてはまらない。このため、購入される財やサービスが質と量という点において、まずまずの基準を満たすものであることをサービスの供給者にある程度保証してくれる何らかの代理機能が編み出される必要が生じる。この理論によれば、非営利という形態を通じて、このような代理機能が果たされることになる」<sup>8</sup>と論じられている。つまり、契約の失敗が生じやすいところでNPOは設立される傾向にあると述べられている。

しかし、サラモン（2007）は「政府機関の場合、NPOと較べ信頼を裏切る動機ははるかに少ないはずなので、この理論に従うとすれば、NPOよりも政府機関に依存しなければならぬという結論になりかねない」<sup>9</sup>と批判し、「これまでの不完全な理論から現状を見極め作り直しが必要である」<sup>10</sup>とサラモンは述べる。サラモンは、2つの主流の理論のいずれにおいても、政府出資のサービスを供給する際に、NPOが大きな役割を果たすべきであるとする指針はほとんど示されてはいないと批判する。

つまり、サラモンはNPOの形成を政府、市場の失敗を補完するというだけの存在としか見ていない従来の理論を批判される。新たな理論により、NPOの存在を再認識する必要があると述べる。

### （3）NPOに関するあらたな理論：NPOの失敗

サラモンは、従来の2つの主流の理論を発展させ、「NPOの失敗」理論を導くのである。サラモン（2007）は「従来の理論ではNPOは、市場や政府のシステムの不十分な点を補う派生的かつ2次的存在としてとらえられている」<sup>11</sup>と述べる。つまり、「政府こそ市場の失敗に対応すべき代表的機関であるという見方を捨て、政府ではなくNPOこそ主要な対応機関であるとみなす」<sup>12</sup>との発想の転換である。このような新たな視点に立つと、「NPOは政府の失敗、すなわち公共財の供給機構である政府の国有の限界を補う派生的機関ではなく、議論の方向を逆転することによって、政府こそNPOの失敗、すなわち、NPO固有の限界に対する派生的機関であるとみなすことが可能になる」<sup>13</sup>と再公式化を提案するのである。

つまり、サラモンの議論の中心的な問題は、集合財の不足に対する「取引コスト」の大きさである。つまり、「政府の対応を促すことに伴う取引コストがNPOの活動を促す場合に必要な経費よりも、一般的にははるかに高くつく」<sup>14</sup>ということである。したがって、「一般的にはNPOが市場の失敗とみなしうる状況に最初に対応し、その対応で不十分であると判断できる場合にのみ政府の対応が求められる」<sup>15</sup>と論じる。

では、NPOの失敗、NPO固有の限界とはいかなるものであろうか。この欠点についてサラモンは「①フィランソロピーの不足、②フィランソロピーにおける専門主義、③フ

イランソロピーにおける父権主義、④フィランソロピーにおけるアマチュアリズム」<sup>16</sup>の4つを掲げている。

すなわち「①は、先進産業社会における人的サービス関連の諸問題に対処するだけ十分かつ確かな財源を自ら生み出すことができないという点である」<sup>17</sup>と指摘される。具体的には、「②は、専門主義及びそれに伴って生じる排他的傾向は、支援の適用範囲に大きな格差を引き起こす危険性を伴う。さらに、サービスを無駄に繰り返してしまう原因ともなりかねないという点である。③は、寄附などにより最大の財源を支配している者がコミュニティの需要範囲を限定する際、影響力をほとんど握ってしまうという事実によって引き起こされるという点である。④は、人間の問題に素人的手法に対処するという点である」<sup>18</sup>と述べられている。

これらのNPO固有の限界を補完し有効に機能させる役割を担うものが政府であるというのが、「NPOの失敗」理論である。

サラモンのNPOの失敗論について、塚本（2004）は「NPOの失敗はひとつの理論型にすぎず、多様なNPOに適用する理論モデルとしてはやや単純化すぎるともいえる」<sup>19</sup>と述べる。しかし「従来の支配的理論が一方向的にNPOの肯定的側面を強調していたのに対して、その否定的側面にも光をあてたという点は評価できよう」<sup>20</sup>と一定の評価を行っている。

筆者は、日本においては、NPOは財政破綻、高齢化問題、人々のニーズの多様化を背景として、政府を補完する役割を果たす存在であると認識する者が多いものとする。

しかし、サラモンのNPOの失敗論は、NPOが政府の補完的機能役割を担うのではなく、政府こそが、NPOの補完的機能を担うものとする考え方である。

つまり、NPOの存在は人々のニーズに対して行政よりも、迅速に、きめ細かな対応ができるという考え方である。サラモンのNPOの失敗論は、公共領域はすべて政府が担うものであるという、従来の考え方を根本的に覆すものであると考える。まさに、この考え方はNPOと政府との協働の構築が公共にとっては必要不可欠であるということを示すものである。

ハンズマン、ワイズブロードのような経済学的理論における、NPOの存在意義については、政府や市場の欠陥への対応という側面から捉えようとしている点ではほぼ共通している。特に、政府の失敗、市場の失敗と呼ばれる2つの理論においては、NPOを政府や市場の補完であると捉えている。これらの点について、塚本（2004）は「イギリスのコンパクトのようなボランティアセクターと政府のより対等な関係性を志向する近年の政治的变化を考慮すれば、NPOと他のセクターとの関係を単に補完的關係とみなすアプローチは十分ではない」<sup>21</sup>と論じる。

このことに関連して、ヤング、サラモン、ギドロロンらは、NPOと政府との関係性について類型化を行っている。以下において紹介する。

## 2.NPOと政府との関係性のモデル

NPOと政府との関係性についてヤング（2000）は「①補完モデル、②協働モデル、③対抗モデルの3つに類型化している。

すなわち①は、NPOは政府によって満たされない公共財需要を充足し、独立的に活動する存在である。②は、NPOは政府からの資金助成を受けて公共財供給の遂行を助ける政府のパートナー関係において活動する存在である。③は、NPOは政府と相互に責任を追及しあう対抗的關係で活動する存在である」<sup>22</sup>と論じている。特に対抗モデルでは「NPOは政府に対する政策提言や批判を行う存在である。一方、政府はNPOの行動に対する影響力をそのサービスに対する規制を通じて、あるいは、そのアドボカシー的な計画に応えることを通じて行使しようとする」<sup>23</sup>のものである。

また、サラモン（2007）は「NPOと政府とのパートナーシップが根本的に重要である」<sup>24</sup>と論じ、パートナーシップパラダイムを提起した。そして、パートナーシップパラダイムを理解できる枠組として、ギドロン、サラモンらがNPOと政府との関係性の類型化を行ったものが以下の図表1である。ここでは、資金提供とサービスの供給について、NPOと政府との関係性が4つのモデルに類型化される。

図表1 NPOと政府の関係

モデル区分	内容	資金	サービス供給
政府支配	政府が資金提供、政府自らがサービスも供給する	政府	政府
二重	政府とNPOが互いに分離された領域を形成し、資金とサービス供給を両セクターが平行して独立的に行う	政府・NPO	政府・NPO
協働	政府が資金を提供し、NPOがサービスを供給する	政府	NPO
NPO支配	NPOが資金提供とサービス供給の両方を行う	NPO	NPO

Gidron,Kramer and Salamon（1992）p18,金川（2008）p29をもとに筆者作成。

政府支配モデルは、「財源の調達に政府による徴税システムを用い、政府自らがサービスも供給する」<sup>25</sup>のものである。協働モデルはさらに「自動販売機型協働モデルとパートナー型協働モデルに分けられる」<sup>26</sup>。前者は、「NPOが政府プログラムの単なる代理人であり、後者は、NPOが政府プログラム管理にかなりの裁量を持ち、政治・行政過程を通じて政府との交渉力を持つ」<sup>27</sup>のものである。この協働モデルについて、サラモン（1996）は「NPOの将来にとってもっとも重要な課題は、いかにして自らが基本的な自立性を失うことなく国家との協働をはかり、そのことによって自らを単なる代理人や販売人ではなく、真のパートナーとして機能させるかである」<sup>28</sup>と論じる。

そして、二重モデル、協働モデルといった類型は、NPOの失敗論により理論的に説明され、「現在の主流をなす二者択一の概念よりもはるかに効果的な姿として受け入れられることができる」<sup>29</sup>と述べる。

このような類型化が示すように、NPOと政府の関係性は多様である。しかし、「これまでの経済学の主流理論では、必ずしも協働モデルや対抗モデルを含めた多様なパターンを十分に分析対象としてこなかった」<sup>30</sup>のである。塚本（2004）は「NPOと政府との関係性は経済合理的な選択の問題であると同時に、政治的な選択の問題でもある」<sup>31</sup>と論じる。例えば、「NPOとの協働を政府が選択する背景には、NPOとの協働の活用が政策遂行をより容易にするという政策形成者の政治的判断が含まれている」<sup>32</sup>と論じられる。具体的には、イギリスにおいて、保守党政権からブレア労働党政権に変わったことにより、NPOと政府との関係性は補完モデルから協働モデルに変化した。このことを鑑みると、「NPOの特徴が政府との関係パターンや政治制度等によっても規定されているとすれば、経済的側面のみならず、政策的側面にも焦点を当てたアプローチが求められる」<sup>33</sup>ものと塚本は考える。筆者も塚本に賛同する。理由は、ブレア政権の誕生により、NPOはこれまでの政府の代理人的役割からパートナーとしての役割を担うこととなったからである。つまり、NPOと政府との関係性は政策と密接に関わっているものと考ええる。

以上のことから、本稿においては、政策的側面に焦点を当て、NPOと行政との協働政策におけるNPOの役割を考察するものである。

---

<sup>1</sup> Weisbrod,B. “Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector economy ,” in Edmund S.P(ed.)Altruism,Morality,and Economic Theory.New ork:Russel Sage. 1974

<sup>2</sup> Weisbrod,B “Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector Economy,”in Rose-Ackerman,S.(ed.),The Economics of Nonprofit Institutions:Studies in Structure and Policy,Oxford University Press.1986 pp21-40

<sup>3</sup> レスター・サラモン江上哲監訳『NPOと公共サービス』ミネルヴァ書房,2007,p46

<sup>4</sup> Gidron,B.,Kramer,R.M.&Salamon,L.M. “Government and the Third Sector in comparative Perspective:Allies or Adversaries?in Gidron,Benjamin,kramer,R.M.& Salamon,L.M.(eds.),Government and the Third Sector,San Francisco: : Jossey-Bass.1992 p18

<sup>5</sup> Hansmann,H. “Economic Theories of Nonprofit Organization,” in Powell, Walter W. (ed.), The Nonprofit Sector:A Research Handbook ,Yale Univ.Pr. 1987 pp29-33

<sup>6</sup> 田中敬文「NPOと行政とのパートナーシップ」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房,2002,p190

<sup>7</sup> 同上書 p190

<sup>8</sup> Hansmann,H. “The Role of Nonprofit Enterprise.”Yale law Journal, 89,no.5, 1980 pp835-901

<sup>9</sup> レスター・サラモン『前掲書』 p47

<sup>10</sup> 同上書 p41

<sup>11</sup> 同上書 p51

<sup>12</sup> 同上書 p51

<sup>13</sup> 同上書 P51

<sup>14</sup> 同上書 p51

- 
- 15 同上書 P51  
16 同上書 p51  
17 同上書 PP51-56  
18 同上書 PP51-56  
19 塚本 2004,p26  
20 同上書 P26  
21 同上書 p26  
22 Young, D. “Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations:Theoretical and International Perspectives,”Non-profit and voluntary Sector Quarterly,29(1)pp149-157  
23 塚本 2004,p 27  
24 レスター・サラモン『前掲書』 p57  
25 金川幸司『協働型ガバナンスとNPO』晃洋書房,2008,p29  
26 同上書 p29  
27 同上書 p29  
28 サラモン、アンハイアー今田忠監督訳『台頭する非営利セクター：12か国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社,1996,p167  
29 レスター・サラモン『前掲書』 p57  
30 塚本 2004,p27  
31 同上書 p27  
32 同上書 p27  
33 同上書 P27

## 第2章 NPOの定義と構造

### 1.NPOの定義

NPOとは、先にも述べた通り **Non-Profit Organization** の略で一般に民間非営利組織と訳されている。民間とは政府の支配に属さないことである。非営利とは利益を上げてはいけないという意味ではなく、利益が上がっても構成員に分配しないで、団体の活動目的を達成するための費用に充てることである。組織とは社会に対して責任ある体制で継続的に存在する人の集まりを意味する。

内閣府はボランティア活動などの社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称と定義している。また、国連は地域、国家あるいは国際レベルで組織された非営利の市民ボランティア団体と定義している。

一方、ジョン・ホプキンス大学を中心とする非営利セクター国際比較プロジェクト（以下 **JHUCNSP**）とその主宰者であるレスター・サラモンは、NPOを定義づける要件として以下（図表2）の5つとして、「組織、非政府、非営利、自己統治、自発性」<sup>1</sup>をあげている。

図表2 NPOを定義づける5つの要件

①組織	団体として組織化されたもの
②非政府	政府からの独立 民間
③非営利	利益の非配分
④自己統治	自治組織であること
⑤自発性	ある程度自発的な意思によること

出所) サラモン、アンハイアー(1996)p23 より筆者作成。

これらのことから、NPOの本質的特徴としては、利益を分配しないこと、非利益分配拘束であると考えられる。

そもそもNPOという呼称は、「アメリカの歳入法典に登場したことが始まりである」<sup>2</sup>とされている。そして、「世界のNPOの原点は日本の寺にある」<sup>3</sup>と最初に指摘したのはドラッカーであった。彼は、「いまでも機能している最古の非営利機関は日本にある」<sup>4</sup>と述べている。「創立の当初からそれらの寺は非政府の存在であり、自治の存在であった」<sup>5</sup>と、NPOの原点が日本の古寺であるとドラッカーは論じている。

ドラッカーが指摘しているように、寺院はNPOの原点なのであろうか。日本の地域社会における寺院の存在について考察する。日本では古来より、結や講などの助け合いの仕組みが地域にあり、地域の人々の暮らしを支えていた。結は「いわば地縁に基づく近所付き合いで、相互扶助活動を指す。住民が労働力を対等に出し合い、農作業・冠婚葬祭・生活の営みを維持していく」<sup>6</sup>ものである。講とは、「そもそも寺院内で仏典を講ずること、あるいは仏典を講究する仏僧の研究会を指していた。平安時代においては、現世利益を追求する貴族たちが、法華信仰の高揚を背景に自らパトロンとなって豪華絢爛な仏教儀礼としての法華八講をさかんに催すようになる。鎌倉時代になると、さらに多様な信仰的講が

結ばれたほか、社会経済的動機で組織された集団も講と名乗るようになった。例えば、頼母子講や無尽講などは商品経済の発展にともない金銭や物品を融通し合うために組織された経済講であった」<sup>7</sup>のである。このように相互扶助、協同出資運営などの地域組織は古来より構築されており、その中心的役割は寺院が担っていた。寺院は地域になくってはならない公益的な機能を備えていたのである。

つまり、寺院は人間が人間らしく生きるために不可欠な「命を支える場」、「心のよりどころの場」でもある。そして、寺院に対して信者が寄附をするお布施は、直接的な見返りはないが、長い目で見ると、いつか自分に返ってくるものである。何かの行為に対する対価ではなく、自分の持てるものを最大限つくし施すことにある。お布施は社会の平穏のための社会福祉活動である。

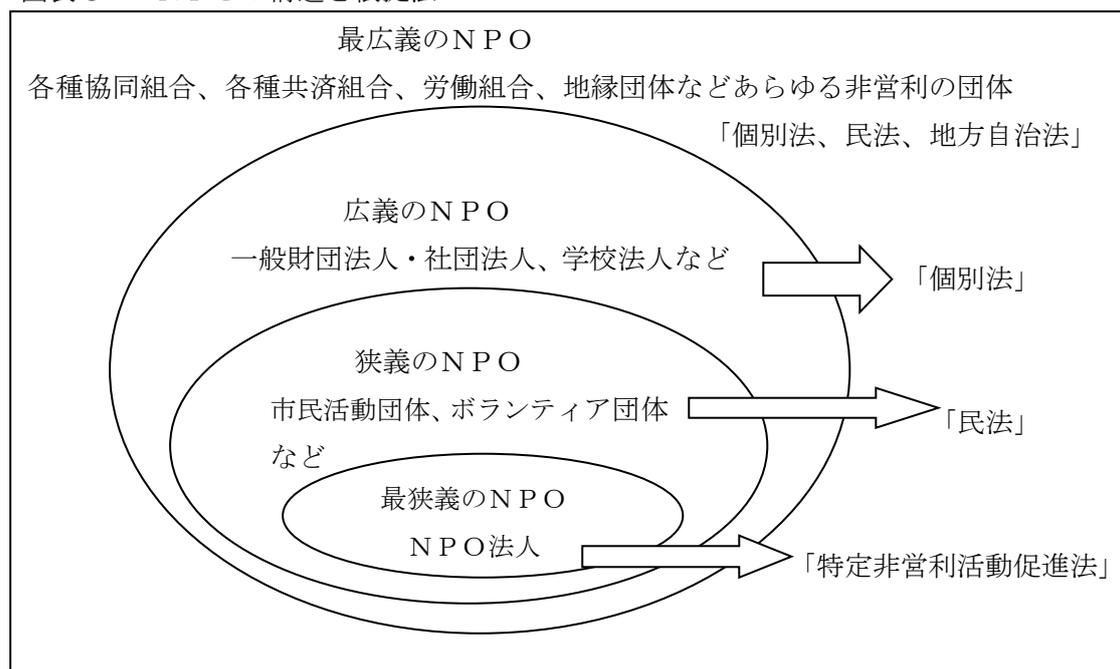
以上のことから、寺院は長い目で見ると社会全体の幸福につながる役割を担うものであり、ドラッカーが論じるように、寺院は現在のNPOのような存在であったものと推測される。しかし、筆者は、ドラッカーのNPOの原点は寺院にあるという指摘は、教会においても寺院と同様の役割を担っていたことを鑑みれば、当てはまらないものとする。

NPOの本来の存在意義は上述のような社会全体の幸福につながる役割であるが、今日におけるNPOの組織構造はどのようになっているのであろうか。以下において考察する。

## 2.日本のNPOの構造と呼称

日本ではNPOといえば、(図表 3) に示すように、最広義から最狭義のNPOまで組織毎に分類される。最広義のNPOには法人格を持たない任意の市民活動団体や人格なき社团、各種協同組合、各種共済組合、労働組合、政党など 120 余りの法律を根拠とする多種多様な民間非営利組織を指す。広義のNPOとは、制度化された財団法人や社団法人を含んだ公益的な民間非営利活動団体である。

図表 3 NPOの構造と根拠法



出所) 内閣府NPOホームページ <https://www.npo.homepage.go.jp> などの資料に基づき筆者作成。

一方、狭義のNPOとは、市民が自主的に活動する市民活動団体、法人格のボランティア団体である。最狭義のNPOとは、いわゆる、特定非営利活動促進法（1998年制定、以後NPO法）を根拠とする特定非営利活動法人（以後NPO法人）である。このNPO法人の設立にあたっては、特定非営利活動を行うことが主目的であることについて、都道府県、政令指定都市の所轄庁の認証を受けることが必要である。11種類の申請書類を必要とし、その一部は受理日より、2カ月間縦覧され、市民の目からも点検される。認証後は、毎年、事業報告書、決算書の提出や公開が義務付けられている。この法律には、補助や助成に関する規定はなく、NPOの自立を協調している点が新しい特徴である。

一般的に、民間非営利組織全体を広義のNPOと呼ぶが、本稿において、NPOと呼ぶときには認証制により設立された最狭義のNPOとする。また、民間非営利組織の呼称について、日本とアメリカにおいては、NPOとし、イギリスにおいては、ボランティアセクターとする。

このような民間非営利組織は世界各地に存在し、それぞれの民間非営利組織が（図表2）の5つの要件のうち「どのような要件を重視するかによって呼び方が異なる」<sup>8</sup>が、それぞれ歴史的に成立し、公益活動を担っているということは共通するところである。例えば、イギリスでは、ボランティアセクター、チャリティセクター、チャリティ、シビルソサエティと呼ばれ、アメリカでは、アソシエーション、NPO、非課税団体、市民セクターなどが挙げられるが、いずれも、自発性や使命感、情熱を持ち設立し、活動している。このようなことから、以下においては、アメリカ、イギリス、日本のNPOの数、活動の資金源としての寄附の経済規模についてデータを示しながら比較する。

### 3.アメリカ、イギリス、日本のNPOの現状比較

アメリカ、イギリスは、日本と比較し、NPO数、寄附金額が多いものと認識されているが、データにおいては、どのようなであろうか。

図表4 アメリカ・イギリス・日本のNPO数、寄附金額（個人・法人）

	アメリカ	イギリス	日本
NPO数	1,280,739 (2010年)	162,194 (2010年)	42,386 (2010年)
寄附金額（個人・法人）の合計	22兆7060億円 (2010年)	24兆8240億円 (2006年)	1兆1829億円 (2010年)
寄附金額（個人）	21兆1770億円	22兆2470億円	4,874億円
寄附金額（法人）	1兆5290億円	2兆3540億円	6,957億円

出所)・Giving USA 2011 Annual Report on Philanthropy for the year 2010 (NPO数、寄附金額)

[http://big.assets.huffingtonpost.com/GivingUSA\\_2011\\_ExecSummary\\_Print-1.pdf](http://big.assets.huffingtonpost.com/GivingUSA_2011_ExecSummary_Print-1.pdf)

・内閣府ホームページ（NPO数、寄附金額）

<https://www.npo-homepage.go.jp/index.html>

・Charities Aid Foundation2007（NPO数、寄附金額）

上記（図表4）において、まず、3か国のNPO数の比較を行ったが、アメリカのNPO数はイギリス、日本より圧倒的に多いことがわかる。その要因について以下において考察する。

アメリカのNPO数の多さについては、1830年頃にアメリカを調査したトクヴィル（1987）は「世界中でアメリカは団体を最も利用している国である。そしてそこでは、他の諸国においてより多くのさまざまな対象に、この強力な活動手段が適用されている」<sup>9</sup>と述べている。

筆者は、アメリカでは、行政、企業とは別に、様々な種類のNPOを自らの意思により団結し活動していたという歴史的背景により、世界で最もNPOが発達したものとする。

さらに、アメリカ、イギリス、日本における法人格の取得について法制度を比較するとアメリカでは、法人格を取る手続きが極めて簡単であるという点である。具体的には「まず、団体名の登録を州務省に申請し、次に法人登録を同じ州務省に申請する。この法人登録書には、団体名、事業目的（分野を記す程度）、連絡先、法人化にかかわる理事の名前と住所が記載されていればよい」<sup>10</sup>のである。そして、これらの手続きは郵送でも構わないものとなっている。このように、「アメリカでは、政府がNPOを許可、監督するといった考え方は存在せず、社会もそれを要求しない」<sup>11</sup>のである。このため、アメリカでは大半のNPOが法人格を取得することができる。

イギリスでは、「チャリティ委員会という独立行政機関が一定の基準から非営利団体の公益性を認定し、登録チャリティという資格を付与している。また、チャリティは法的資格であっても、法人格を意味するものではなくチャリティ資格を有する団体すべてが法人格を有しているわけでもない」<sup>12</sup>のである。このように、イギリスでは、チャリティ委員会が政府から独立した第三者機関として、チャリティ団体の登録を管理しており、アメリカと同様に政府が管理監督するものではない。

一方、日本では、先述のように、法人格の取得については、所轄庁の認証を必要とする。このため、所轄庁が管理している最狭義のNPOが主として、日本のNPO数としてデータに現れている。筆者は実際には最狭義のNPOの他に、法人格を取得せず、活動を行っている任意団体は多数存在するものと推測する。しかし、これらの非営利活動団体は、公のデータとしては認識されていないのである。

以上のことから、筆者はアメリカでは、自立や団結といった歴史的背景により、NPO数は多いものとする。さらに、法人格を取得しやすいという法制度も背景にあるものとする。

次に活動の主たる資金源である寄附金の額についての比較である。なお、アメリカは1

ドル 100 円、イギリスは 1 ポンド 214 円で換算している。

アメリカの個人、法人の寄附金の合計額は 22 兆円、イギリスは 24 兆円、日本は 1 兆円となっており、日本はアメリカ、イギリスと比較し寄附金が非常に少ない。さらに、個人と法人の寄附割合を見ると、アメリカ、イギリスでは個人からの寄附が圧倒的に多くを占めているが、日本では法人からの寄附が個人からの寄附を上回っている。この要因については、「アメリカやイギリスでは、個人が寄附を行う場合の控除対象となる寄附金優遇対象団体数が日本に比べて圧倒的に多い」<sup>13</sup>からであるとし、寄附金優遇団体数の増加促進を図るべく寄附税制の改革を唱える方向がある。先行研究も「日本においては、法人の場合は寄附先が限定されず、一定限度まであるいは全額損金算入ができ、特定公益増進法人や認定 NPO 法人に対する寄附金は、一般寄附金とは別の損金算入枠が認められている」<sup>14</sup>と特定公益増進法人や認定 NPO が優遇されていることについて指摘している。一方、「個人の場合は、一般の NPO 法人に対する寄附は所得控除の対象とはならないのである。こうした個人と法人の税制上の違いにより、法人寄附が、個人寄附に匹敵するほどの規模となっていない」<sup>15</sup>などと税制の不備を論じたものも多い。

しかし、個人の寄附行為は、寄附控除が主たる要因であろうか。渡辺（2012）は「人はいかなる政治状況にあろうとも、結社し、社会貢献を行う生き物なのであろう」<sup>16</sup>と論じているように、人は出生以来、他人のために役に立ちたいという心を有している生きものである。寄附は取られるものではなく、個人が自らの判断で NPO に対して行い、NPO への資金流入に繋がる。このことを鑑みれば、各国の寄附金額の差は NPO の存在価値の差、それは各国の個々人の社会貢献の差にも当然影響していると言えるのではないであろうか。

前述のように、サラモンは NPO の発展には政府との関わりに要因があることも見えてくると指摘している。このようなことから、以下においては、NPO の変遷について確認する。

---

1 サラモン、アンハイアー 2007, p13

2 NPO 研究フォーラム編『NPO が拓く新世界』清文社, 1998, pp11-31

3 ドラッカー著 上田惇生訳『非営利組織の経営』ダイヤモンド社, 2007, 序文

4 同上書, 序文

5 同上書, 序文

6 熊谷文枝編著『日本の地縁と地域力』ミネルヴァ書房, 2011, p28

7 福田アジオ編『結衆・結社の日本史』山川出版, 2006, pp81-82

8 渡辺 2012, p15

9 トクヴィル 井伊玄太郎訳『アメリカの民主政治上』講談社, 1987, p14

10 渡辺 2012, p177

11 同上書 p177

12 塚本一郎「福祉国家再編と労働党政権のパートナーシップ政策」塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦』ミネルヴァ書房, 2007, p1

13 日本ファンドレイジング協会編者『寄附白書 2010』日本経団連出版, 2011 p194

14 同上書 P195

---

<sup>15</sup> 同上書 p195

<sup>16</sup> 渡辺 2012,P26

## 第3章 アメリカ、イギリスと日本のNPO

### 1. アメリカのNPO

#### (1) アメリカにおけるNPOの変遷<sup>1</sup>

##### ① 19世紀のNPO

アメリカの税制には連邦税制と州税制があり、そのうち連邦税制を統一する統一法典は内国歳入法典となっている。元々、小さな政府として成立しているアメリカでは、市民の自発的な非営利活動によって市民社会をより良い環境に構築していく必要性があり、各州の法律によって、非営利団体の活動は保護又は規定されている。この内国歳入法におけるNPOの起源としては、1894年の関税法にさかのぼることができる。しかし、アメリカでは、「政府機構・機関が住民共通の問題に対処する立場につく以前に、コミュニティは形成されていた。したがって、色々な問題の解決にあたるのは住民自身であり、そのためには有志による組織を作ることが役に立つことがわかってきた」<sup>2</sup>とサラモン(1994)が指摘するように、アメリカ社会では、法律以前からもNPOは公益のために団結しアメリカ社会を構成する基盤として存在していたのである。

一方、トクヴィル(1835)は「イギリスの植民地であった当時から、コミュニティの課題をタウンミーティング(地域集会)で人民が議論し、そして自ら主要な事務を取り扱ってきた」<sup>3</sup>と論じ、人民が社会力の源泉であると指摘している。さらに、トクヴィル(1835)は「19世紀前半のアメリカ社会では、公共的な事務・事業をなるべく下位の政府に任せようとするだけでなく、まずは、民間のNPOによって自ら担おうとする傾向が著しく強かった」<sup>4</sup>と論じている。

このようにタウンミーティングの文化という歴史的背景により、政府に頼らない公共サービスの担い手としてNPOは存在していたのである。

1930年代のニューディール以降、政府は高齢者や障がい者に現金を支給し、NPOから福祉サービスを買わせる方式をとった。このため、NPOは政府から独立し、しかも経営的に安定したため、セクターを形成するまでに発展した。

##### ② 社会福祉制度改革とNPO

NPOの更なる発展は、ジョンソン大統領の「偉大な社会」計画が開始された1965年から80年までの15年間にわたる社会福祉制度改革にみることができる。この改革ではメディケア(高齢者向け)、メディケイド(低所得者向け)等の社会福祉制度の拡充が行われ、社会福祉援助システムが形成された。この制度は連邦政府がサービスを提供する銀行、民間企業等に資金を供給する方式がとられたため、これらの資金がNPOにも循環することとなった。このような施策は、政府の役割は拡大することとなったが、政府が直接サービスを提供するシステムではなく、NPO等に頼らざるを得なくなったのである。

つまり、「偉大な社会」のスローガンの下に、教育、医療、福祉など、さまざまな社会問題を解決するために、政府はNPOに財政援助を与え、積極的にその力を利用しようとし

た。こうして、政府とNPOの協働は急速に拡大することとなったのである。

さらに、NPOは、自らの事業や活動で問題を解決する一方で、政府がなすべきことについては政策提言を積極に行った。これらの政府のシナリオについて、サラモン（1994）は「政府の拡大にもかかわらず起きたのではなく、政府の拡大がゆえに起きたのだ」<sup>5</sup>という。「様々なサービスを直接に政府機関が提供するシステムを形成する代わりに、NPOに頼らざるを得なかった」<sup>6</sup>と彼は指摘している。このように、1970年代末には、NPOは政府資金による人的サービスの提供においては、各レベルの政府すべてを合わせたよりも大きなシェアを占めるようになり、アメリカのNPOは規模においても、分野においても史上最も劇的な拡大を経験することになったのである。

### ③レーガン政権とNPOの財政危機

1960年、70年代に築かれたNPOと政府との良好な協働は、1980年には、ボランティア活動と協力、私的イニシアティブとコミュニティのイニシアティブ、というアメリカの精神の回復を主張するレーガンが選ばれると、全く逆方向に動き出した。以下の（図表5）に示されるように、レーガン政権では、これまでとは一転し減税と支出削減が行われたのである。この政策により、NPOが活動している分野での政府支出が大幅に削減され、NPO全体を衰弱させるような深刻な影響を与えた。また、減税による高所得者層に対する税率の低さは、高所得者層のNPOへの寄附のインセンティブを弱めることとなった。

この予算抑制政策は続くブッシュ政権においても遂行され、NPOは商業的市場へと踏み出さざるを得なくなったのである。

図表5 アメリカのNPO団体（宗教団体を除く）収入構成の変化  
（1977年から1997年まで）

	1977年	1991年	1997年
会費や事業収入	51%	52%	51%
政府資金	31%	29%	37%
民間寄附	18%	18%	12%

（出所）サラモン・アンハイアー(1996)P133、サラモン（1999）P28より引用

（図表5）の「NPOの収入規模の変化」<sup>7</sup>で示されるように、レーガン政権時（1981年～1989年）における政府資金は1977年から1991年までは減少している。そして、「インフレを調整した実質ベースでみて、1980年の水準に戻ったのは、ようやく1994年になってからであった」<sup>8</sup>のである。しかし、政府資金が削減された時期においても、民間寄附よりも比重が大きくなっており、政府資金は重要な資金源となっている。アメリカは、日本と比較し民間からの寄附割合が多い国であるが、そのアメリカにおいても、民間寄附よりも政府からの資金割合が高くなっている。では、どのような団体に政府は多くの補助金を供給しているのだろうか。

以下の(図表6)をみると、連邦資金からの収入は保健医療が圧倒的に多くなっていることがわかる。これは、「レーガン政権初期に施行された非保健医療分野の予算削減に対応する、保健医療分野への連邦政府支出の急速かつ持続的な増大に起因しているもの」<sup>9</sup>である。レーガン政権では、福祉国家を目指すために保健医療分野への支出が増大した。

このように、政府からの資金はNPOの収入構成に大きな比率を占めていることが分かる。

図表6 団体のタイプ別にみたNPOに対する連邦政府補助の分布(1980年会計年度)

団体のタイプ	連邦資金からの収入	
	額(ドル)	全体に占める比率(%)
社会サービス	6.5	16
コミュニティ開発	2.6	6
教育・調査研究	5.6	14
保健医療	25.0	61
対外援助	0.8	2
芸術・文化	0.3	1
合計	40.8	100

(出所) Salamon and Abramson (1982) p43 Salamon and Abramson (1986) p69 より引用

このようなことから、以下においては、NPOと政府の関係性について確認する。

## (2) NPOと政府の関係

アメリカでは、古くから美術館、博物館、ハーバード大学に代表される大学などの高等教育機関、病院などといった公共機関の多くがNPOによって運営されており、NPOの活動は経済社会に深く浸透し、必要不可欠な存在である。これまで筆者は、NPOの歴史的な存在理由について政府も認識し、その活動を支えるために補助金と租税システムが形成されているものと認識していた。

しかし、NPOと政府との関係を歴史的にみると、政府は一貫してNPOを支援するという立場が採られてきたのではなく、レーガン政権における政府助成削減、民間からの寄附のインセンティブを弱めるなど、NPOを財政逼迫に追い込む政策も行われていた。1960年代においては、政府の保護のもと幅広いパートナーシップが構築されていたが、それは政府がNPOの存在価値を真正面から認めたためではなく、必要に迫られただけに過ぎなかったのである。筆者はアメリカにおけるNPOと政府との関係は、存在価値を認識した協働ではないのではないかと考える。この両者の関係について、サラモン(2007)は「この2つの大きな組織団体は、同じ基本的目標を少なからず共有しあっているし、一方の短所をもう一方の長所で補うという側面を互いに数多くもっている」<sup>10</sup>と述べ、「政府とNPOはパートナーシップの関係にあるとしながらも、その関係が完全に調和しているという

意味ではない」<sup>11</sup>と論じている。これらの要因について渡辺（2012）は「NPOは非政府でありながら、政府によく似た組織原理や機能をもつがゆえに、政府から弾圧されるか、逆に利用される運命にある」<sup>12</sup>ものと論じる。

つまり、アメリカのNPOは歴史的には政府から独立した存在ではあるが、その関係は複雑さと緊張感の上に成り立っており、ルール化が行われておらず、財政面での間接的な関与が行われている。そこで、以下においては、筆者は、ボランティアセクターと政府との基本的ルールの明確化が行われたイギリスを検証し、ボランティアセクターと政府の関係について論じる。

## 2.イギリス政府とボランティアセクター

### （1）ボランティアセクターの変遷<sup>13</sup>

#### ①チャリティのはじまり

イギリスでは非営利セクターは伝統的にボランティアセクターと呼ばれ、その中心的担い手はチャリティである。

近代的なチャリティのコンセプトが構築されたのは、絶対主義のテューダ朝（1485年から1603年）の時代であるといわれている。法律で認知されたのは、1601年、エリザベス女王1世による公益ユース法が最初である。この法律により、チャリティの定義が定められた。現在の「チャリティ委員会」<sup>14</sup>は、1601年のエリザベス救貧法、公益ユース法以来400年の歴史を経て形成されたものであり、このチャリティ委員会が政府から独立した第三者機関として、チャリティ団体の登録認定を一元管理している。中世の時代には貴族や教会による貧民救済、医療活動などの公益活動をボランティアセクターが中心的な役割を果たした。

そして、宗教改革によるカトリックの力の弱体化、統治機構の再編成、産業構造の変革など歴史の流れの中で、ボランティアセクターの活動も教育、信仰など多岐に亘りはじめたのである。20世紀になり、公益活動は政府により包括的に行われるようになった。特に顕著なのは第二次世界大戦後の国家医療制度の導入であった。この制度により、民間非営利の病院が公的な病院に切り替わり、福祉医療分野のボランティアセクターの数が減少したのである。

#### ②サッチャー政権の誕生による委託契約のはじまり

1979年にサッチャー率いる保守党が誕生すると、行政のスリム化、国営社会福祉サービスの民間化が行われた。ボランティア組織のサービス供給機能を積極的に活用する政策は、医療と社会サービス・福祉領域における民間企業の経営手法を行政現場に導入するニューパブリックマネジメント（New Public Management、以下NPM）型の手法によって促進されるようになった。その結果、委託事業の増加、補助金という形態で公的資金が相当額ボランティアセクターに流れ込むなど、社会福祉分野でのボランティアセクターの重要

性が大いに増加することとなった。

しかし、同時にコントラクト・カルチャーとよばれる風土が醸成されたのである。つまり、従前は政府からボランティアセクターへ投入され、助成金は団体が自由に使えたが、行政との委託契約により、ボランティア団体が市民にサービス提供を行い、その見返りに利用収入および政府からの助成金を得るといったサービス購入契約システムに切り替わったのである。この方向転換は、これまでのボランティアセクターの政府からの独立性という位置から資金提供を行う行政側の強い監督下に置かれるととなり、政府との関係について新たな局面を向かえることとなった。

サッチャー政権によって、これまでのボランティアセクターに対する補助金が委託契約に置き換わり、従来、政府が提供していたサービスがボランティアセクターに委託されるようになった。この政策転換により、(図表 7) に示されるように、ボランティアセクターに占める政府からの収入割合は急激に増加したのである。

図表 7 イギリスのNPO団体に占める政府からの収入割合の変化  
(1989年から1994年まで)

年度	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94
全収入に対する割合	41.3%	47.2%	50.1%	56.6%	58.2%

出所) David Richrds and Martin J.Smith, Governance and Public Policy in the Uk, Oxford University Press, (2002) p193 より引用

### ③ブレア政権の誕生とコンパクトの締結

このような背景のもと、労働党のブレア政権が誕生し、第三の道（新社会民主主義）を打ち立てた。第三の道とは、公正で効率的な共生社会をつくるために、ボランティアセクター、営利セクター、行政セクターという3つの公共圏が協働することが必要不可欠であるというものであり、それは、ギデنزらが提唱する第三の道論というものである。ブレア政権は、これを実践したのである。そして、市民社会と政府の協力関係、地域主導によるコミュニティの再生、ボランティアセクターの活用を促進する政策理のもと、ボランティアセクターへの支援を次々に打ち立てていったのである。

1996年NCVO（National Council for Voluntary Organisations—全国ボランティア団体協議会）は「21世紀を迎えるにあたってのボランティア活動」という指針をまとめた。これはボランティアセクターが独自性や先駆性を失うことなく、自律した活動を続けること、政府や自治体がボランティアセクターの独自性や社会的価値を認めることの必要性を示している。このロビー活動を受け、「共に未来を築く」という政策指針をブレア政権はつくった。

1998年には、ブレア政権は、ボランティアセクターの役割と独立性を積極的に認識、評

価する合意文書である「コンパクト」<sup>15</sup>をボランティアセクターとの間で締結した。

これは、法的な拘束力を有するものではなかったが、政府がボランティアセクターを対等なパートナーと公式に認め、互いの関係と責務を確認し合った協定書であった。イギリス政府がボランティアセクターの意義を公式に文書として認めた画期的な文書と評価されている。このコンパクトにより、政府はボランティアセクターを単なる道具としてではなく、その社会的役割や自律性を評価し、パートナーとして認識するようになったのである。

さらに、ボランティアセクターは政府の政策決定過程に参加できるようになった。コンパクトをつくる過程で、両者はそれぞれの立場や役割を確認し、信頼と協働の関係を築くことができた。これは、何物にも代えがたい成果であった。翌年、コンパクトを推進していくための演説が行われ、過去におけるボランティアセクターと政府機関の関係を不公平とみなし、ブレア政権は間違いを修正しようと述べている。これらの行動によって、イギリス社会でのボランティアセクターの役割と存在価値が明確にされたのである。

このように、イギリスのボランティアセクターの変遷をみると、ボランティアセクターは、政府の社会政策によって形作られてきたものとする。

## (2) ボランティアセクターの必要性

このように、ブレア政権は、ボランティアセクターの価値、つまり、公益性を明確にし、ボランティアセクターを対等なパートナーシップと位置づけたのである。これは、政府の下請け的な立場に過ぎず、企業と同列に扱われていたサッチャー政権とは全く異なる立場であった。では、なぜ、ブレア政権ではこのような立場が採られたのであろうか。コンパクトの冒頭で、「民主的で全ての人々を包含する社会の発展には、市民の自発的で地域に根ざした活動が不可欠である。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、社会に固有の価値をもたらし、政府や企業とは全く異なる役割を果たしている。これらボランティアセクターは、市民に、自発的に活動する機会を提供することにより、個人が公共的な生活や地域の発展に貢献することを可能としている」<sup>16</sup>と宣言されている。

つまり、ブレア政権ではボランティアセクターの高い公益的性格が、個人の人々の自発的な社会参画を促し、民主化を促進させる機能を有しているという認識が根底にあったものとする。また、政府は、「ボランティアセクターの独立性の確保、政策の策定から評価までのNPOとの協働、長期的透明的な資金提供等の約束を行っており、毎年これらの約束が遂行されているかどうか、両者が確認することとなっている」<sup>17</sup>のである。

このように政府はボランティアセクターの財政基盤にも積極的に関わり、ボランティアセクターを支えているのである。

## (3) NPMからローカルコンパクトの策定へ

中央レベルでのパートナーシップの制度化に続き、地方自治法の改正により、地方自治体とその地域のボランティアセクターとの協約である「ローカルコンパクト」<sup>18</sup>の策定が

義務づけられた。以下においては、その制定の背景について整理する。

1980年代には、公的部分の効率化を図るために、民間企業の経営手法を行政現場に導入しようという行政改革であるNPMが導入された。

NPMとは、詳細に言えば「公共部門を縮小し、民間部門に新たなビジネスチャンスを生み出し、国民経済の活力を高めていくという政策を掲げ、その目標として財政赤字の解消と小さな政府の実現と、民営化による新たな民間ビジネスの創出とを車の車輪として掲げた」<sup>19</sup>のものである。これらの改革は「自治体内部での組織文化に変化を及ぼした」<sup>20</sup>のである。

こうした改革以前のイギリスについて、ロブソン（1967）は「第二次世界大戦以前は、地方団体への委任事務はほとんどなく、1888年、1894年の地方自治法の施行により、市町村に委任される権限が与えられた」<sup>21</sup>と論じているように中央統制がとられていたのである。

このような一連のNPMの改革手法は「これまでの公共部門に一定の影響を及ぼしたのであるが、ブレア政権ではNPMの限界を認識し、ベストバリュー制度の導入を行った」<sup>22</sup>のである。この制度は、「政策決定・サービス提供、規制、評価のあらゆる過程において住民のニーズの反映や住民参加、NPOや民間企業とのパートナーシップ、協働という新しい要素を取り込もうとするもの」<sup>23</sup>であった。そして、この制度のもと、自治体とその地域のボランティアセクターとの協約であるローカルコンパクトを全ての自治体に義務づけたのである。

このように、イギリスにおいては、政府とボランティアセクター、地方自治体とボランティアセクターとの協働の構築が促進されているが、日本においては政府とNPO、さらに地方自治体とNPOとの協働の構築は促進されているのであろうか。以下において、日本のNPOの変遷と現状について確認する。

### 3.日本のNPO

#### (1) NPOの変遷<sup>24</sup>

##### ①特定非営利活動促進法とNPOの誕生

日本でNPOが注目される契機となったのは、ボランティア元年と呼ばれた1995年である。この年の1月17日に発生した、阪神・淡路大震災では6,000人以上の命が奪われた。行政も被災し、ライフラインも停止した。この大惨事に日本のみならず海外から救助活動に多くのボランティアが被災地に赴いた。被災地では、多くのボランティアの結集による共同体が生まれ、支え合いの場、協働の場となった。海外のなかでもトルコは、いち早く救助活動に駆け付けた。この背景には1890年和歌山県沖でトルコ軍艦が座礁し、近隣の村人が救助活動を行い、多くのトルコ人が救助されたことがあった。このことにより、トルコでは今でも親日派が多いとされている。トルコ人が日本人に支えられたように、今回、日本人はトルコ人に支えられた。人は支え合ってしか生きていけないということを、この

国民的悲劇により、人々の心に衝撃をあたえ、NPO、ボランティア活動などの存在意義が広く周知されたのである。同時に、このような活躍を行った市民団体の多くが、規模が小さいことを理由とした、法律上の制限により公益法人になれず、寄附金の優遇を受けることもできないということが問題として浮かび上がった。これまで、「長い間、民間の非営利活動の中心となってきたのは民法上の公益法人であるが、民法制定当時、公益活動は政府の指揮監督の下で行うというのが基本思想であり、民間によるものは想定されていなかったため規模の小さい団体は法人化できない等の問題点があった」<sup>25</sup>のである。「民法上の公益法人（旧公益法人）は税制上の優遇や多額の補助金という特権を得て、政府に代わって公益活動を行った。第二の役所とまで呼ばれ、談合や天下りの温床となるほど政府と癒着した」<sup>26</sup>のである。

日本のNPOについてサラモン、アンハイマーは「規模としてはかなり大きな非営利セクターが存在するものの、それは分野ごとに異なった法律により、いくつもの別々のサブセクターに分断されている。こうした法律は比較的狭い範囲に限定した機能を行う場合に限り非営利組織の設立を認めるのであり、そしてその場合でも所轄省庁の認可がなくてはならないのである。」<sup>27</sup>と述べている。

震災をきっかけとして、民間団体に対する法制度、税制度が議論され、1998年12月1日に特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号、いわゆるNPO法）が施行された。その結果、小規模な公益活動を行う団体も、NPOとして容易に法人格を取得できることとなった。

このような、経緯を踏まえて近代以降におけるNPOは誕生したのである。さらにNPOは、「認定特定非営利活動法人制度（認定NPO制度）」<sup>28</sup>により、認定NPOと非認定NPOに区分される。この制度はNPOへの寄附を促すことにより、NPOの活動を支援するために税制上の優遇措置として設けられた制度である。この制度における認定を受けようとするNPOは申請書等を所轄庁に提出しなければならない。そして、所轄庁の実態確認等を経て、一定の基準を受けたNPOは認定NPOとなる。

では、法人格を得たNPOの主たる活動分野、さらに認定NPOと認定を受けていないNPOとの財政規模等について差異があるのだろうか。以下において比較検証する。

## ②NPOの活動分野と財源

2015年度「内閣府における特定非営利活動法人及び市民の社会貢献に関する実態調査」<sup>29</sup>の報告書の引用により、認定、非認定の相違を以下の点において整理する。

### 2.1 活動分野—保健、医療又は福祉の増進が最も多い。

認定・仮認定を受けていないNPOでは「保健、医療又は福祉の増進」（62.7％）に次いで「まちづくりの推進」（41.7％）、「子どもの健全育成」（38.7％）と続く。認定・仮認定NPOでも「保健、医療又は福祉の増進」（50.1％）が最も高くなっている。

### 2.2 収益構造—認定、非認定との差異は少額

1 法人あたりの収益合計と費用合計をみると、「収益合計」では、認定・仮認定を受けていないNPOの平均値 4,708 万円、認定・仮認定NPOは平均値 5,057 万円となっている。また、「費用合計」については、認定・仮認定を受けていないNPOは平均値 4,554 万円、認定・仮認定NPOは平均値 4,830 万円となっている。

### 2.3 収益合計—認定、非認定とも 5,000 万円以下が最も多い

認定・仮認定を受けていないNPOでは「1,000 万円超～5,000 万円以下」(38.1%)が最も高く、「5,000 万円超～1 億円以下」(14.5%)「100 万円超～500 万円以下」(13.3%)と続く。一方、認定・仮認定NPOでも「1,000 万円超～5,000 万円以下」(42.8%)が最も高く、「5,000 万円超～1 億円以下」(13.0%)、「100 万円超～500 万円以下」(12.1%)となっている。

### 2.4 収益の内訳—事業収益の割合が高い

認定・仮認定を受けていないNPOでは「事業収益」(77.1%)が多くを占めており、「補助金・助成金」(13.9%)、「寄附金」(4.2%)と続く。認定・仮認定NPOでも「事業収益」(60.9%)が6割を超え、「寄附金」(25.7%)「補助金・助成金」(10.0%)と続く。

### 2.5 収益の内訳の規模—会費、寄附金の割合が低い。

会費が「0円超～50 万円以下」の割合は、認定・仮認定を受けていないNPO (58.7%)、認定・仮認定NPO (56.2%)とともに最も高くなっている。寄附金が「0円」の割合は、認定・仮認定を受けていないNPOが 28.5%、認定・仮認定NPOが 41.5%となり、認定・仮認定NPOでは割合が4割を超えている。補助金・助成金が「0円」の割合は、認定・仮認定を受けていないNPOが 33.5%、認定・仮認定NPOが 38.2%である。

### 2.6 寄附への取り組み—両者には差異がある

認定・仮認定を受けていないNPOは、寄附への取り組みについてどの項目においても1割程度であり、「特に取り組んでいることはない」NPOが7割となっている。一方、認定・仮認定NPOは、「寄附の受入状況とその活用などに関する資料の作成・公表」(41.4%)が最も高く、「企業や行政、教育機関等の外部組織との連携」(27.0%)、「ソーシャル・ネットワークキング・サービス(SNS)を活用した情報発信」(24.5%)となっている。認定NPOは非認定NPOと比較し、寄附への取り組み活動が活発である。この要因は、認定要件として受入寄附金について一定基準が設けられているため、認定NPOは寄附金の獲得に積極的に取り組まなければならないのである。

以上をまとめると、以下の(図表8)となる。

図表8 NPOの活動分野と財源

	認定・仮認定	非認定
活動分野	保健、医療又は福祉	保健、医療又は福祉
収支差額	227 万円	154 万円
収益合計	1,000 万円超～5,000 万円以下	1,000 万円超～5,000 万円以下
最も多い収益	事業収益 (60.9%)	事業収益 (77.1%)

寄附金収入割合	25.7%	4.2%
寄附金収入「0円」	41.5%	28.5%
寄附への取り組み	9割が取り組んでいる	1割が取り組んでいる

出所) 内閣府「特定非営利活動法人及び市民の社会貢献に関する実態調査」2015年度 より筆者作成。

上記(図表8)に示すように、認定NPOと非認定NPOにおいては、活動分野、収益の合計、収益の内訳などは同様となっている。一方、寄附金については、認定NPOが非認定NPOよりも寄附金の割合は高いが、寄附金が全くないという割合は認定NPOの方が高くなっている。

さらに、寄附への取り組み方についてみると、非認定NPOは1割に対して認定NPOでは9割が取り組んでいる。これは、寄附制度に合わせる形で認定NPOが行動するためであるものと推測する。制度の重要性について、三宅(2006)は「パートナーシップに関連する個々のアクターは、制度に適用するように合理的に行動するため、制度のあり方が協働関係に重要な影響を与える」<sup>30</sup>と指摘している。

つまり、政府のNPOを支援するための認定NPO制度が、NPOにとってはまた新たな規制を加えられることに繋がるのである。

これらのことを踏まえ、以下においては、NPOをめぐる従来の制度の改正や新しい法律の制定が、いかにNPOの行動に影響を与えるものであるか考察する。

## (2) 近年におけるNPOを取巻く改革

2000年、介護保険制度の導入が行われた。この制度は市町村が保険者となり運営を行うものであり、高齢者のための公的介護保険制度である。

2000年、社会福祉法が導入され、これまでの措置制度が廃止され、契約に基づく福祉サービスの利用制度が導入されることとなった。

2000年、地方分権一括法の施行により、中央政府の権限が自治体に分権された。

2001年、認定NPO法人制度の導入が行われた。この制度はNPOの活動を支援する目的で、非営利性、公共性の観点から一定の要件や基準を満たすNPO法人に対して、国税庁長官が認定を行うものである。認定NPO法人になると、特定公益増進法と同等の税制上の措置がとられるのである。

2003年、指定管理者制度が導入され、それまで地方公共団体や外郭団体に限定していた公の管理・運営がNPO法人等に包括的に代行させることとなったのである。

厚生労働省労働政策研究・研修機構調査(2007)<sup>31</sup>によると、行政からの委託事業収入が団体の年間収入に占める割合比率をみると、最も高いのが、NPO支援49.1%、次に男女共同参画42.2%となっている。このように、政府からの事業委託により、「年間財政規模が1億円を越えるような大きなNPOも誕生している」<sup>32</sup>のである。

2005年、障害者自立支援法成立により、利用者が民間事業者を含む多様な提供者からサ

ービスを選択して契約するという準市場システムが整備された。

2008年、新公益法人制度が施行され、100年ぶりともいえる公益法人制度の抜本的改革が行われた。

2011年、草の根の寄附を促進させる目的で所得税の税額控除制度が導入される。また寄附対象団体の拡大も行われ、個人住民税の寄附金税額控除については、所得税の控除対象寄附金の範囲を超えて、NPOへの寄附金を地方団体が条例に基づき指定できる仕組みが整備された。これらの制度は政府主導により策定されたものであり、NPOはそのルールに従い基準を満たすために行動する。つまり、NPOの行動は政府の施策により大きな影響を受けるのである。

2000年から2008年に公益法人制度改革も行われたが、旧公益法人群のほとんどが所轄庁の監督の下にある。票獲得を常に考える政治家、既得権を失うことに抵抗がある外郭団体等が改革を進めることを阻んでいることも一要因であるものとする。

指定管理者制度の導入は「政府が担ってきた公共領域を民間が担うために制定されたとされる」。<sup>33</sup>この点、公の施設は、駐輪場、公民館、体育館など多種多様であるため、同一の基準で運用されることには無理があるのではないだろうか。それぞれの施設の目的に合った基準により民間の担い手が選定される必要があり、公正な仕組みづくりが必要不可欠である。また、単に自治体から民間にアウトソーシングすることを目的とするならば、NPOは自治体の下請けとなる。さらに、指定管理者として委託契約を結ぶために、NPOは自治体が決めた基準に合わせるように自治体の体系に組み込まれていく可能性も含んでいる。

2000年施行の地方分権一括法で機関委任事務制度が廃止され、法律上は国と地方は上下・主従の関係から対等・協力の関係となったはずであるが、未だ、地方自治に対する財政自主権、立法自主権などの課題が残されている。国主導で全国画一的なサービスを行う中央集権ではなく、自分たちの地域は自分たちがつくるというニューイズベターという考えにより、自治体が主導で問題解決を図ることが地方分権である。国から地方への権限の委譲がなければ、さらに官から民へという流れは促進されないものとする。

ただし、佐々木(2013)は「地方分権が進むと自動的に地方自治が成熟するわけでない。分権化という制度上の自治が充実しても、住民の自治活動が活発化する事実上の自治が伴うとは限らない。それは自治体の力量次第であり、住民の自治力で決まる」<sup>34</sup>と論じ、地方分権の推進は住民自治を拡大するチャンスではあるが、その分権化が自動的に地域の自治を豊かにするわけではなく、そこに住民自治の重要性があると述べている。

国から地方へ、官から民へという事例を掲げると、北海道ニセコ町の事例が挙げられよう。ニセコ町では、日本ではじめて「まちづくり基本条例」が制定された。このニセコ町をはじめとして、これまで「約200の自治体で、自治基本条例がつくられ、いずれも、情報公開、市民参加、協働のしくみに加え、住民投票についても規定している」<sup>35</sup>のである。そして、これらの条例をまとめる者は、NPO、地域住民のリーダーたちであり、これら

のリーダーたちの人材育成は専門性を有しているNPOの役割であると考え。住民はNPOを介して行政に参加することができる。

このように、NPOを取り巻く制度は大きく変化しているが、指定管理者制度の導入による新たな規制の誕生、旧公益法人群などの存在を鑑みると、依然としてNPOと政府の関係は上下関係、主従関係のままであるものと考え。以上、第3章では、アメリカ、イギリス、日本のNPOの変遷、NPOと政府の関係について考察を行った。これらを踏まえて以下においては、日本のNPOと政府との関係性についてアメリカ、イギリスとの比較から検証を行い、日本における協働の課題について考察を行う。

---

1 アメリカの変遷については、トクヴィル『アメリカの民主政治上』講談社,1987,田中英夫『英米法総論上』東京大学出版会,1980,レスター・サラモン『NPOと公共サービス』ミネルヴァ書房,2007,渋谷博史『20世紀アメリカ財政史』東京大学出版会,2005等を参考とした。

2 レスター・サラモン 1999,p14

3 トクヴィル井伊玄太郎訳『アメリカの民主政治下』講談社,1987,p127 参照

4 同上書,p200

5 レスター・サラモン入山内直人訳『米国の非営利セクター入門』ダイヤモンド,1994 ,p93

6 同上書 p93

7 サラモン、アンハイアー1996,p133

8 レスター・サラモン 1999,p30

9 レスター・サラモン 2007,p101

10 同上書 P14

11 同上書 P13

12 渡辺 2012,P189

13 イギリスの変遷については、塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版,2004、跡田真澄他「非営利セクターと寄附税制」『フィナンシャル・レビュー』,財務省財務総合政策研究所,2002、経済企画庁国民生活編『海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用実態調査』大蔵省印刷局,1999等を参考とした。

14 政府機関（内閣府第三セクター局は政府の外にある独立した機関）からも、監督対象セクターからも独立して運営されている。

15 政府とボランティアセクターとの間に締結された、ボランティアセクターの役割と独立性を積極的に評価した合意文書である。具体的には政府からボランティアセクターに対して、法律の範囲内における政府へのアドボカシーをする権利行使を保障すること、長期的かつ透明な資金援助、政策立案段階からの団体の参加を認めるなどである。塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版 2004,p110,参照

16 経済企画庁国民生活編『海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用実態調査』,大蔵省印刷局,1999,p72

17 塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子『前掲書』 p202,参照

18 2000年地方自治法によって地方自治体に対して2001年から長期的な地域戦略の策定が義務づけられ、最優先の地域的課題を抽出することが要請された。塚本他『前掲書』p204,参照

19 佐々木 2013,参照

20 武久顕也「市民社会の中での行政の新たな役割」松尾匡・西川芳昭・伊佐淳編著『市民参加のまちづくり』創成社,2005,P156

21 ウィリアム・A・ロブソン東京市政調査会研究部訳『危機に立つ地方自治』勁草書

---

房,1967,p36

22 武久『前掲書』 pp158-160

23 同上書 p161

24 日本のNPOの変遷については、山本啓・雨宮孝子・新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房,2002、渡辺光子『NPOと自治体の協働論』日本評論社,2012などを参照

25 雨宮孝子「公益法人課税をめぐる改革議論の行方と展望」『税理』46巻12号,2003.9,p24

26 渡辺 2012,p35

27 サラモン・アンハイアー1996,p19

28 内閣府NPOホームページ

<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/ninteiseido>

2016年10月22日閲覧

29 内閣府「2015年度NPO法人及び市民の社会貢献に関する実態調査報告書」

[-www.npo-homepage.go.jp/.../npojittai.../2015npojittai-c](http://www.npo-homepage.go.jp/.../npojittai.../2015npojittai-c)

2016年10月25日閲覧

30 三宅康之『中国・改革開放のための政治経済学』ミネルヴァ書房,2006,p9

31 厚生労働省労働政策研究 研修機構調査 2007年 NPO支援

<http://www.jil.go.jp/> 2016年7月24日閲覧

32 渋谷智明『福祉NPO』岩波新書,2001,p6

33 田中弥生『NPOが自立する日一行政の下請け化に未来はない』日本評論社,2006,p78

34 佐々木 2013,p137

35 渡辺 2012,p103

## 第4章 アメリカ、イギリス、日本におけるNPOと政府との関係性

### 1.NPOと政府の関係性の共通点—政策との関連から

アメリカ、イギリス、日本におけるNPOと政府の関係については、いずれの時代においてもNPOに対して政府はNPOの存在価値を正面から見据えて全面的に支援を行っていたというわけではない。例えば、アメリカのレーガン政権時代、イギリスのサッチャー政権時代、日本の鳩山政権時代において政府の社会支出を削減するために戦略としてNPOを支援するという時代があった。図表5, 7に示したように、イギリス、アメリカにおける、NPOの収入全体に占める政府からの収入割合は非常に高い。また、日本においては、政府の財政赤字、歳出削減を背景とした、公的介護保険制度、指定管理者制度などの導入によって、前述のようにNPOが実施主体となる比重が高くなっている。

つまり、政策の促進を図るためには、政府はNPOに頼らざるを得なかったのである。

以上のように、アメリカ、イギリス、日本では、NPOは時の政府の政策都合により、敵対視されたり、利用されてきたということが共通点として挙げられる。

### 2.NPOと政府の関係性の相違点—自立性、対等性

アメリカにおいては、政府は資金と方針の提供者、NPOは実行者である。さらに、アドボカシーにより政府にけん制をするなどNPOは政府と比肩し、公共サービスを担っている。これらのことから、アメリカのNPOは政府から独立し、対等の存在であるものとする。この背景には、アメリカは新大陸から移住してきた開拓者によってつくられた国であり、自立と団結の国であることから、アメリカ社会には「政府からの独立・牽制が存在する」<sup>1</sup>ものと考えられる。

イギリスにおいては、政府がボランティアセクターの存在価値を重視し、ボランティアセクターと政府との関係をルール化させている点を鑑みれば、ボランティアセクターは政府と対等なパートナーシップの存在であるものとする。また政府から独立した第三者機関としてのチャリティ委員会がチャリティ団体の登録認定を一元管理しているという点からも、ボランティアセクターは政府から独立した存在である。

一方、日本においては、指定管理者制度に見られるように、政府とNPOは上下関係、主従関係にあり、NPOは政府から独立した存在ではない。また、日本社会には、政府からのお墨付き、お上という言葉が根強く残っているように、政府に対しては権威ある存在として見ている社会風土がある。この背景について、筆者は戦後の復興期において、政府主導による一極集中の追いつき追い越せ型政策により経済大国となったという政府への信頼感が国民の根底に色濃く存在しているものとする。このような、官は民より優れているという官尊民卑の意識がある社会風土では、協働の促進は図れない。

以上から、アメリカ、イギリス、日本においては、政策実施におけるNPOの比重は高いという点では共通している。ただし、日本がアメリカやイギリスとの決定的な違いは、政府からの自立性、対等性という点である。

以上のことから、アメリカ、イギリス、日本では、NPOは時の政府の政策都合により、敵対視されたり、利用されてきたということが共通点として挙げられる。さらに第1章（図表1）に示したギドロンらのNPOと政府との関係性モデルを引用すると、アメリカ、イギリスと日本はいずれも協働モデルに分類されるものとする。しかし、筆者は、日本は政府主導であり、自立性、対等性が担保されていないという点などから、アメリカ、イギリスとは異なるものとする。

このようなことから、以下において日本のNPOと政府との関係性を自立性、対等性のアプローチからアメリカとの比較により考察する。

### 3.アメリカにみる日本のNPOと政府の関係—独立性と対等性

未だに残る日本におけるNPOと政府の主従関係について、アメリカとの比較を行う。アメリカは政府が樹立される以前より、共同体が形成されていたため、建国当初から政府に頼らない自助努力の風土が強く、社会的ニーズを満たすためにNPO活動がおこなわれてきた。このためNPOに対する直接的な政府の関与は少ない。

一方、日本は、「戦時に強化された中央集権的な官僚システムが今日まで温存され、政府が大きな役割を果たしている。このため、公益に関する事業は政府が独占し、NPOが活動を行う場合には政府の許可を得て、政府の管理監督の下で運営しなければならないというシステム」<sup>2</sup>となっている。このようにアメリカと対照的なことは、政府が圧倒的な優位に立ってNPOを従属させてきたということである。この従属関係については、2003年に導入された指定管理者制度においても政府の管理監督の下、NPOを政府の代替要員とした、公共サービスの担い手として活用しようという考えが政府の根底にあるものとする。

田中（2006）は「指定管理者制度、市場化テスト法などの一連の法制度の本質は行政業務を民間にアウトソーシングすることを可能にすることであって、基本的な責任と権限は発注者となる行政側にある。つまり、大事なところは切り離されていない」<sup>3</sup>と論じており、NPOの下請け化が加速する可能性を指摘している。また、原田（2010）は「行政との契約による資金調達にNPOの資金調達の中心になることにより、組織の自律性が脅かされ、行政の下請け化が進む」<sup>4</sup>と論じている。

また、サラモン、アンハイアー（1996）は「日本では、非営利組織は国家が資金を負担する諸サービスの提供に積極的に協力を求められているが、その条件は大部分、いやほとんどすべて国家によって定められている。結局、非営利組織を真のパートナーではなく、単なる国家の代理人に転換してしまっているといえる」<sup>5</sup>と指摘し、NPOは行政事業を代行させるための単なる代理人であると論じている。一方、本間（2003）は「価値観が多様化している現代においては、法人活動に公益性があるかどうか、税制優遇に値するか否かの判断を政府に委ねるべきではない」<sup>6</sup>と論じている。

つまり、前述のようにアメリカ、日本も政府が資金提供に大きな役割を果たしていることは共通している。しかし、日本は公共サービスの提供に関する条件が、政府によって決

められている点がアメリカとは異なる。この点がアメリカでは、NPOが政府の下請けとならず、独自の事業展開がなされる所以である。

これまでにみたように、アメリカのNPOは歴史的に政府から独立した存在であるが、政府との関係についてのルール化は行われていない。そこで以下においては、政府とボランティアセクターの基本的ルールの明確化が行われたイギリスを検証し、ボランティアセクターに対する政策から、日本のNPO政策の課題を考察する。

## 4.イギリスにみる新しい政府の位置づけ

### (1) ボランティアセクターと政策

これまでみたように、イギリスのボランティアセクターは中世時代の貴族や教会により貧民活動、医療活動などから発祥し、社会の変化に伴いその公益活動は多岐に亘っている。

一方、日本では古くから地縁団体などの活動は盛んであったが、法制上のNPOは民法により限定されていたため、容易に法人格を取得することは困難であった。しかし、阪神・淡路大震災をきっかけとしたNPOの活動からNPO法の成立に至り、漸く容易に法人格を取得することが可能となったのである。

このようにイギリスではNPOの歴史が長く、政府や社会のボランティアセクターに対する期待と評価が高い。一方、日本では、イギリスと比較し近代以降のNPOは発展が遅れている。この発展段階の入り口にあるNPOに対して政府はどのような政策を行うべきであろうか。これまで、政府が行ってきたNPO支援政策としては、前述の寄附制度の拡充が挙げられるが、「内閣府によるNPO法人実態調査」<sup>7</sup>によると、税制優遇措置の拡大等による寄附意向について、認定・仮認定法人へは、寄附したいと思わない(57.7%)が寄附したいと思う(42.3%)を上回っている。その理由としては、認定NPO法人のことをよく知らないためが42.2%と最も多い結果となっており、税制優遇措置の拡充に成果を見ることはできない。その要因の一つは、日本におけるNPOに対する社会的認知度の低さにあるものと考えられる。

NPOはさまざまな機能性、専門性により、一人ひとりのニーズを満たすことができる可能性を持ち、行政サービスの限界を埋める重要な役割を担っている。日々変化する市民のニーズに柔軟に対応していくためには、NPOの存在は欠かせないものであるにも拘らず、その社会的認知度は低い。その要因はどこにあるのであろうか。その要因をイギリスとの比較において、兼平(2010)は「教会の役割と寺院の役割の相違」<sup>8</sup>とし宗教との繋がりを指摘している。イギリスでは、「この教会を拠点とした隣人愛の教えに基づくチャリティが次第に富裕層を通じて実践され、寄附によって教会組織を守り、ひいては自分の周りのコミュニティを保護するという考え方が浸透していた」<sup>9</sup>と述べている。

一方、日本型チャリティ精神は「狭いコミュニティでの相互扶助の伝統は綿々と受け継がれていったが、封建社会においては、檀家制度を介在し、菩提寺への寄進を通じた先祖供養、病氣治癒などの現世利益といった方面に向けられていた」<sup>10</sup>と兼平はいう。

このように、イギリスでは隣に支援を求めている人がいれば、手を差し伸べる奉仕の精神がボランティア活動へ発展し、現代におけるボランティアセクターの支援に繋がっているものと考えられる。イギリスでは、ボランティアセクターなくしては、政府サービスの隙間を埋めることはできないことが周知されているのである。このボランティアセクターの存在価値を立証する一つの事例として、アメリカPR社が行った調査結果がある。

PR会社、エデンマン・ワールドワイド社（2007年7月10日付け調査）は企業、政府、ボランティアセクター、マスコミの4種類の組織の信頼性について調査を行った。アメリカにおいては、企業、政府、マスコミに対する信頼性はイギリスよりも高くなっているが、ボランティアセクターのみイギリスのほうが高くなっている。この背景には、「90年代イギリスは深刻な失業問題、フリーターの増大といった問題を抱えたことにある。失業問題は犯罪の増加による治安の悪化、家庭崩壊などを通じて社会そのものの土台を蝕んでいき、社会的一体性を崩壊させるのではないかという危機感を醸成した。そして失業問題が政府だけでは解決できないと政府の限界が認識されたのである。これらの課題について、ボランティアセクターが政策決定過程に公式に組み込まれており、活動の中において政策分析、提案が占める割合は高くなっている。まさに、現場の活動家というより、政策のプロである。このことから政党とのつながりも強く、社会的信頼性も高く」<sup>11</sup>なっているものと考えられる。

## （2）ブレア政権と第三の道：市民社会を活性化する政府

以上のことから、イギリス政府の行政手法を鑑みると、日本のNPO支援策は、認定NPOを増加させるための規制緩和やNPOに対する個人の寄附を促進させるための寄附制度の拡充を図ることではない。政策の転換が必要不可欠であるものと考えられる。

つまり、政策転換とはブレア政権が行った第三の道への基本的方向性である。ブレア政権では、「政府は市民社会の様々な組織と協力して、コミュニティの再生と発展を促すための方策を講じていかなければならない」<sup>12</sup>とした。これは、ギデンズが提唱する第三の道を党の綱領に採用し実践したものである。ギデンズ（1999）は「アクティブな市民社会を育て上げることは、第三の道の政治に課せられた、最も重要な課題の一つである」<sup>13</sup>と述べる。そのためには、「連帯感の希薄化、犯罪や家族崩壊の増加など、進行する市民社会の衰退に歯止めをかけ、再生させることも政府の役割である」<sup>14</sup>と論じられている。また、「政府と市民社会は相互に助け合い、監視し合うという協力関係を築くべきである」<sup>15</sup>と論じられている。ギデンズは、ボランティアセクターなど市民運動が地域に台頭していることに注目し、社会的利益の達成ために積極的に役立てようとしたのである。これは、これまでの小さな政府を目指し規制緩和や民営化を進めたサッチャー政権による新自由主義などとは全く異なる政策である。

また、これまでの福祉制度の改革として、「個人、ボランティアセクターが富を創造するポジティブ・ウェルフェアの主演」<sup>16</sup>とすることを掲げられた。これは、「経済的給付や優

遇措置だけではウェルフェアを達成することはできないとし、生計費を直接支給するのではなく、できる限り人的資本に投資するという社会投資国家を目指した<sup>17</sup>ものである。

つまり、政府は社会から疎外された若者などを支援するために、単に金銭や物を支給するのではなく、ノウハウを提供し潜在能力を高めることが人々のウェルフェアに繋がるとするものである。これらのことについて、センの理論を用いると、人の豊かさ、福祉については「人が達成に成功するさまざまな『機能』（すなわち、人がなしうること、あるいはなりうるもの）と、人がこれらの機能を達成する『潜在能力』に関心を集中する<sup>18</sup>ということが当てはめられよう。

このように、イギリスでは、福祉改革や政府とボランティアセクターなどの協働により、社会的問題の解決を図られているが、実際に協働が社会全体の利益、共通善をつくるのであろうか。これらについて、イギリスの事例を考察する。イギリスの事例を考察する背景は、日本においては、地域再生のために先述のように、まちづくり基本条例等が各自治体において積極的に行われている点にある。しかし、これまでの考察のように、日本の協働はNPOと行政との対等性、自立性を担保したものではない。

このようなことから、イギリスの対等性、自立性を担保とした協働による地域再生を考察することは、日本の協働を考察する上で有益であるものと考えからである。

## 5.イギリスにおける持続可能な地域づくり事例<sup>19</sup>

### (1) ハートクリフ&ウィディウッド地域

最初にブリストル市南部のハートクリフ&ウィディド地域のあらましを記す。

ここで取り上げるハートクリフ&ウィディウッドは、イギリスの南西部に位置する人口42.81万人(2011年現在)のブリストルという都市の中での衰退地域である。人口2万人、所得、雇用、健康・障害、教育・訓練、住宅、公共サービスへの地理的アクセス、子どもの貧困など合計33の相対的指標によって、イングランド地域の最も衰退した地域の10%以内に入るとされる。

この地域は1980年代における、たばこ工場の閉鎖により雇用が失われ、また、町の各地域への交通が不便であるなど社会的なインフラも十分構築されておらず、衰退した地域となっていた。また、抑うつ、自閉症、薬物使用、ADHD(注意欠如多動性障害)、失業者などの社会的課題が深刻な地域でもある。このような課題を解決するため、ハートクリフ&ウィディウッドベンチャーズという地域の団体が開発トラストを立ち上げ、地域の福祉活動や地域の拠点づくり(ゲートハウスセンター)を始めた。開発トラストとは、行政、企業、住民が協働で持続可能な地域再生を行う非営利団体である。

開発トラストは拠点となる建物を建設、改築、活用することを通じて自らの収入を作り出し、財政的に自立することにより、地域の活動を長期的に支援することを目指している。

## (2) コミュニティーパートナーシップと地域の課題解決：サードプレイス

イギリスでは、「1994年の包括的都市再生予算によって、国の20の省庁にわたっていた地域再生予算を統合し、地域からの申請方式によって予算を配分するようになった」<sup>20</sup>のである。この制度を背景として、この地域では単一地域再生予算を獲得した1997年に2006年までにわたる事業の実施主体としてハートクリフ&ウィディウッドコミュニティパートナーシップ（以下「コミュニティパートナーシップ」という）が形成されたのである。

この予算申請の条件として、地域の組織である行政、企業、地域住民組織、ボランティアセクター、のいずれか2つ以上がパートナーを組んで申請することが要求される。そして、各セクターの関与については特質に応じてプログラムの立案、実施などの段階であっても構わないとされるのである。また、地域住民、地域住民団体、ボランティアセクターなどの代表による運営委員会が設置され、委員会のメンバーの半数以上は、2年に1度の選挙で選ばれた地域住民が務めることとされている。

国や民間からのマッチングファンドの資金を活用して地域再生を行うため、地域住民及び地域機関の代表から構成される6つのワーキンググループが結成され、2001年6月までに55のプロジェクトが企画された。コミュニティパートナーシップでは、約12名のスタッフが雇用されており、彼らが中心となり活動の企画がなされている。また、ワーキンググループは毎月1回開催され、住民のニーズに応じて具体的なプロジェクトの企画、実施が行われている。以下（図表9）はワーキンググループによって提案されたプロジェクトである。

図表9 6つのワーキンググループによる提案プロジェクト

ワーキンググループ名	提案されたプロジェクト
学ぶコミュニティ	地域住民が参加する学校教育、雇用のための複数機関による訓練プロジェクト
自己決定するコミュニティ	能力開発、地域住民の雇用の推進、地域住民の技術の向上
健康なコミュニティ	地域住民主体によるスポーツ計画策定、地産地消と料理のトレーニング、緑地の創造
バランスのとれたコミュニティ	地域の環境改善、環境産業パーク
働くコミュニティ	小規模ビジネスの起業支援、コミュニティビジネスの推進
安全なコミュニティ	地域住民による地域安全プロジェクト

出所) 中島恵理 (2005) p50 より引用

これらのプロジェクトのうち複数のものは、ゲートハウスセンターにおいて既に活動を行っていた地域住民団体が活動母体となっているのである。例えば、地産地消プロジェクトの母体となっているハートクリフ健康環境行動グループの活動であるが、このグループ

はゲートハウスセンターに事務所を置きながら、地域で食と健康に関わる普及啓発活動を行っている。また、コミュニティーパートナーシップの事務局もゲートハウスセンターに設置され、地域住民が気楽に訪れることができ、ゲートハウスセンターのカフェは地域住民により経営され、住民の交流拠点となっているのである。人々はこのカフェに集まることにより、心が癒され、ストレスを解消し、健康を享受することが出来るものとする。

この交流拠点のことを、オルデンバーグ（2013）は「サードプレイスと呼んでいる。サードプレイスは家庭と仕事の領域を超えた個々人の、定期的で自発的でインフォーマルな、お楽しみの集いのために場所を提供する、さまざまな公共の場所の総称である」<sup>21</sup>という。そして「このサードプレイスが提供する役割は、目的もなく集まる機会である」<sup>22</sup>と述べられている。

つまり、「このユニークな機会によって、人々は崇高に民主的な経験ができ、より豊かな人間になれる」<sup>23</sup>と論じられているのである。サードプレイスとは、一見すると、無駄であると思える場所が、人々にとって居心地のいい場所であり、人々の心を豊かにする場、ストレスを無くし、健康にし、長寿に結びつく場なのである。

オルデンバーグの理論を用いると、NPOがまさに、このサードプレイスを創造する役割を担っているものとする。なぜならば、政府は公平性・画一性、予算を鑑みるため、サードプレイスという場の創造は後回しになる。一方、従業員を雇用している企業は採算性を最優先にしなければ経営自体が成り立たないため、サードプレイスの場の創造は費用対効果を鑑みることとなる。これらに対して、NPOは非金銭的、長期的視野による社会的利益を最優先にする。

つまり、NPOは一見すると無駄と思える場所であるが、長期的にみると社会全体の利益となる場を創造する役割を担っているのである。

### （3）協働がもたらす持続可能な地域づくり

持続可能な地域づくりという観点からは、上述（図表9）の緑地の創造プロジェクトが挙げられる。このプロジェクトは「環境地域ボランティア」という団体によって、この地域の緑を創造する活動を通じて失業者に技術と自信を与え、さらに雇用も提供することにより環境と社会、経済の問題を同時に解決することを目指すものである。このように、コミュニティーパートナーシップは、失業者に技術を与えることにより、潜在能力を高める機会をつくりだし、雇用を創出しているのである。

このように、コミュニティーパートナーシップでは、企画及び実施段階に地域住民を参加させ、地域住民のニーズに応じて活動が展開された結果、雇用、生きがい、住みよい環境など住民の福祉に直接つながるソフト事業が行われ、結果として、地域の環境、社会、経済面の持続可能性を高めることに貢献しているのである。

さらに、これまでの行政サービス活動がこの地域のニーズに沿ったものであったかの検証が行われている。これも活動主体はコミュニティーパートナーシップであり、単一地域

再生予算で形作られた市民参加の自治の仕組みがその後の政府の政策の実施主体としても有効に機能しているのである。

以上のことから、ボランティアセクターと行政の協働は、人々の社会生活への参加という潜在能力を高めるものであると考える。さらに、協働は地域づくりの動きとなる。協働の地域づくりについて、池上（2005）は、「地域社会に生きる人々の多様な力量を担ってきたコミュニティや共同体には、地域の教育力や地域の健康を守る力、地域伝統文化を継承させる力などの源泉がある」<sup>24</sup>と論じている。これらの重要性については、上述（図表9）においても、教育、健康プロジェクトの促進が図られていることから、池上の理論を裏付けるものであろう。

ハートクリフ&ウィディウツドの事例から、NPOは政府の地域再生政策を促進させる役割を担っていることが分かる。このことから、筆者はNPOの形成や特徴が、主たる経済学的理論である市場や政府の機能の補完とみなすアプローチでは十分ではないことを示すものであると考える。NPOの役割は政府の政策を促進させる役割を担うという、政策的側面からのアプローチが必要である。

このように、イギリスでは、行政とボランティアセクターとの協働により、持続可能な地域づくりが促進されているものとする。では、日本の地域ではイギリスのような協働は促進されているのであろうか。イギリスの地方自治体と地域のボランティアセクターがローカルコンパクトを締結したように、日本の自治体の中には、地方自治体とその地域のNPOとの協働が動き始めているところもある。例えば、上述のイギリスの事例と同じように周囲が田園地域に囲まれた福井県においても、協働が促進されている自治体がある。そこで以下においては、福井県における自治体とNPOの協働についての考察を行う。

---

1 渡辺 2012,p183

2 本間正明・金子郁容他『コミュニティビジネスの時代』岩波書店,2003,p153

3 田中 2006,p35

4 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道』頸草書房,2010,p54

5 サラモン・アンハイアー,1996,p167

6 本間『前掲書』p220

7 2011年度特定認定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査（NPO法人実態調査平成23年度版）

<http://www.npo-homepage.go.jp/.../2011ninteijittaiseido-riyo...>

8 兼平裕子「愛媛大学法文学部論集 総合政策学科編」愛媛大学法文学部,2010,p130

9 同上書 p133

10 同上書 p138

11 藤井敏彦『ヨーロッパのCSRと日本のCSR』日科技連出版社,2005,p69

12 アンソニー・ギデンズ佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社,1999,p126

13 同上書 p137

14 同上書 p137

15 同上書 p139

16 同上書 p196

17 同上書 p197

- 
- 18 アマルティア・セン 1997,p2
  - 19 中島理恵『英国の持続可能な地域づくり』学芸出版社,2005.pp48-52 p12
  - 20 青木康容・田村雅夫『闘う地域社会』ナカニシヤ出版 2010,p71
  - 21 レイ・オルデンバーグ忠平美幸訳『サードプレイス』みすず書房,2013,p59
  - 22 同上書 p71
  - 23 同上書 p71
  - 24 同上書 p27

## 第5章 福井県の自治体とNPOの協働

### 1. 福井県内のNPO法人の動向

まず、福井県におけるNPOの認証数など現状について確認する。

#### (1) 法人数の推移

「2015年度の内閣府統計」<sup>1</sup>によると2015年3月末現在、NPO法人の認証数は、全国で500,942法人、うち福井県のNPOは251法人となっている。そのうち所轄庁の認定を受けているのが2法人であり、仮認定を受けているのが1法人となっている。福井県で初めて認証を受けた法人は1999年であり、これは全国でも一番遅い認証であった。「ふくい県民活動・ボランティアセンター」<sup>2</sup>によると、認証数は2003年度をピークに減少し、解散法人も年々増加傾向にある。これまでに累計で52法人が解散しているという報告がなされている。

しかし、都道府県別のNPOを数値だけで見ると絶対数は少ないものの人口10万人当たりでは全国26位となっている。

#### (2) 福井県における活動分野の特色

「ふくい県民活動・ボランティアセンター」<sup>3</sup>（2015年3月31日現在）によると、福井県のNPO法人の活動を分野別では、子どもの健全育成を図る活動が51.0%と最も多く、次いで保健・医療または福祉の増進を図る活動46.6%となっている。子どもの健全育成を図る活動は、全国平均をみると43.6%となっており、福井県における活動分野の特色は、子どもの健全育成を図る活動を行うNPOの割合が高いということである。

このように、子どもの健全育成に関心が高い県民性であるという背景により、全国でも秋田県と並んで教育県として上位にランク付けされているものと推測する。

#### (3) 市町村別NPO数と人口規模

次に市町村別にNPOの数を整理する。下記（図表10）に示されるように、福井市に事務所を設置しているNPOは102法人となっている。つまり、県内のおよそ4割のNPOが福井市に所在を有していることが分かる。このような傾向は、他の府県においても県庁所在地に事務所を置く場合が多くなっており、福井県においても福井市に集中しているということは他府県と同様となっている。

また、福井市の他に鯖江市、坂井市にNPOが多いことがわかる。福井市では認定NPOが1法人であり、鯖江市では認定、仮認定を受けているNPOが2法人ある。これらの要因にはどのようなことが考えられるであろうか。人口規模との関連性を考察する。2014年4月1日時点における「総務省統計」<sup>4</sup>によると、福井市266,912人、坂井市93,551人、越前市75,186人、敦賀市67,869人、鯖江市66,518人となっており、鯖江市のNPO数は、人口規模の大きい敦賀市よりも多くなっている。

このような統計から示されるように、財政力や職員数の大きい自治体ほど、NPO数が

多いとは言い難い。また、認証数も福井市、坂井市よりも規模が小さい鯖江市において多くなっている。

図表 10 市町村別のNPO法人

市町	法人数	市町	法人数
福井市	102	永平寺町	4
敦賀市	17	池田町	2
小浜市	8	南越前町	3
大野市	13	越前町	2
勝山市	6	美浜町	4
鯖江市	21	高浜町	2
あわら市	7	おおい町	6
越前市	19	若狭町	7
坂井市	28	計	251

出所) ふくい県民活動・ボランティアセンター「県内のNPO法人の動向」(2015年3月31日現在)より筆者作成。

#### (4) 人口減少とNPOの役割：社会関係資本からのアプローチ

日本は少子高齢化により、人口の減少が加速している。下記の(図表 11)に示されるように福井県の人口も年々減少傾向にある。このような人口減少による労働力減少は経済成長率の低下に繋がる。

このような背景から、福井県ではU・Iターン促進施策を積極的に行い、人口移動の促進を図っている。例えば坂井市では、坂井市内の空き家を有効活用し持続可能な循環型社会の実現を図る「空き家バンク」施策が行われている。これは、坂井市内の空き家情報の提供を行い、空き家の有効活用の促進および定住促進を図る事業であり、坂井市と不動産会社が空き家の所有者と定住希望者の仲介役となっている。しかし、この空き家バンクは登録数が少なく、2015年12月現在、4件が登録されているのみとなっている。このように、企業と坂井市だけでは空き家バンクの登録数の増加を図ることは容易ではなく、空き家の有効利用の促進がうまくできていないという現状である。

この現状を改善するためには、行政と市民との橋渡しの役割を担うNPOを介して、地域全体で取り組むことが不可欠である。そもそも、市民の空き家に対する問題意識が醸成されていないことに課題がある。実際に空き家周辺に住む市民が付近の空き家の件数を把握し、空き家バンクへの登録を積極的に行うことで、登録件数を増やすことが出来るのである。これは、地域のネットワーク化が醸成されていないということに要因があるものと考えられる。ネットワークの重要性について、パットナム(2001)は「市民的積極参加の水平的なネットワークの形となって現れた社会資本が政治体や経済のパフォーマンスを高める」<sup>5</sup>と論じている。

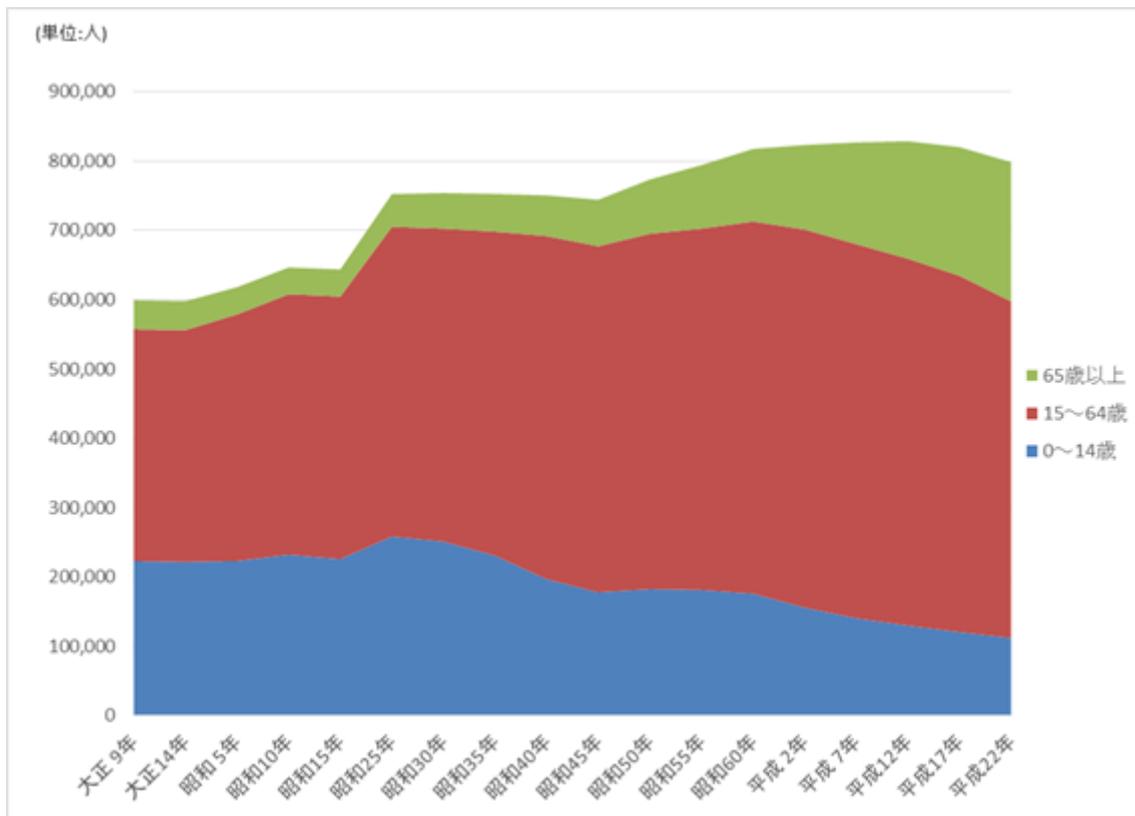
つまり、行政の施策促進には市民の社会参画の向上が重要であり、そのためには、社会関係資本の蓄積が不可欠である。そして、先述のイギリスの事例からも「NPOはその活動を通じてコミュニティにおける住民の繋がりを意図しないまでもつくりだすことができる」<sup>6</sup>のである。

また、福井市では、U・Iターンの促進の施策として行政、NPO、企業の協働により、2015年9月に県内外の大学生によるワークショップ、シンポジウムが開催された。これは、5日間の日程で、福井県の地場産業である、繊維、めがね、漆器会社などを訪問し、地場産業の課題解決策や地域資源の活用策を企画・検討するものである。いくつかのグループに分かれて企画を考え、シンポジウムにおいて発表する。ここでの行政はファシリテーターとしての役割を担い、企業は伝統産業の技術のレクチャーを行う。そしてNPOは、地場産業の課題を現場の視点からレクチャーを行い、学生の学びをサポートする。

これらのワークショップをきっかけとして、学生は地域産業、地域資源についての認識を深めるとともに、さまざまな交流により、ネットワークを形成することに繋がる。

労働人口が危機的状況に減少している福井県において、若者が地域に関心を促すような施策を促進させることは喫緊の課題となっている。このような、地域づくり、人財づくり、文化を高め、伝統産業の継承を図るためには、規則に縛られる行政のみが担うことは限界である。NPOや地域との協働により、施策を促進させることが不可避であるものと考えられる。

図表 11 福井県の年齢別3区分別の人口推移



出所) 2010 年度 国勢調査 福井県人口表をもとに筆者作成。

### (5) 寄附とNPOの役割：社会参画からのアプローチ

NPOに対する寄附について、2012年度「県民の社会貢献活動に関する調査」<sup>7</sup>においては、68.7%の県民が寄附を行ったことがないと報告されている。また、「寄附白書 2010 Giving Japan 2010」<sup>8</sup>によると、寄附先を選定する際に重視することの1位は「活動の趣旨や目的に賛同・共感・期待できること」が56.7%と最も高くなっている。次いで、「寄附金の使い道が明確で、有効に使ってもらえること」が55.0%と報告されている。このことから、寄附先となるためには、活動の趣旨や目的に共感され、寄附金の使途が明確であることが必要であると言える。一方、寄附者はNPOの社会的信頼性や財務的安定性などを重視している。このようなことから、福井県のNPOは、これらのことが充足されていないものと推測する。

一方、NPOに対する寄附金について、渡辺(2012)は「日本でNPOに寄附が集まりにくい理由として、寄附税制の不備が指摘されてきた」<sup>9</sup>と論じている。さらに「個人、法人がNPOに寄附をしても税制上の優遇が少なく、インセンティブがはたらかない」<sup>10</sup>と寄附金控除拡充の必要性が論じられている。

しかし、寄附行為は、人々が見返りを求めないものであり、社会全体の幸福を願うものであることを鑑みれば、寄附金控除という金銭的側面を考えるのではなく、社会参画

という観点から考える必要があるものとする。

## （６）行政との協働の現状

2004年度の内閣府「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート調査」<sup>11</sup>によると、47都道府県の全て、市区町村の80.9%がNPOとの「協働」<sup>12</sup>を行っている。一方、福井県では、2012年度「県内NPO法人の社会貢献活動に関する調査」<sup>13</sup>によると、自治体との協働実施は55.0%、また、自治体以外との協働実施は42.5%となっている。

このように、福井県のNPOの協働実施が平均よりも低くなっており、多くは単体での活動を行っているという現状である。協働の実施率について、都市と地方とでは差があるのであろうか。この点について、渡辺（2012）は、「人口規模の大きい自治体ほど協働の実施率が高い」<sup>14</sup>とし、その理由については「人口が多いほど市民ニーズが多様で、公共サービスだけでは充足しきれない。このため、財政力や職員数の大きい自治体ほど先進施策への取り組みが速い」<sup>15</sup>と論じている。さらに、「NPOと自治体が協働するには、自治体の規模に応じたNPOの絶対数が必要であるから、NPO法人の認証数や出現率の増加とその環境整備が整いつつあることを示している」<sup>16</sup>と述べている。

しかし、筆者は渡辺の主張に疑問を呈する。前述のとおり、福井県では、鯖江市は敦賀市に比べ人口数が少ないにも拘わらず、NPOは多く、認定NPOについても鯖江市に有している。このことから、人口規模と自治体の規模とは必ずしも比例するものではないものとする。また、協働の実施率についても、自治体の規模と協働の実施率が高いということではない。

つまり、筆者は、NPOの出現率、協働率は自治体の施策にも大きく拘わるものであるとする。このようなことから、以下においては、ヒアリングによる福井県のNPOの実態を考察する。

## 2.NPOの現状：ヒアリング調査とオープンデータからの整理

### （１）ヒアリング調査

新しい公共の担い手として注視されているNPOの実態を把握するために、福井県内における40のNPOを訪問しヒアリングを行い、考察を行う。さらに、オープンデータを行っている202のNPOについて、公共サービスを担うという使命が十分に達成できるだけの財務基盤があるか否かについて考察を行う。

ヒアリング内容は以下のとおりである。

- ・ 法人設立の動機、専任か兼務か、年齢層
- ・ 活動を行う上での苦勞、寄附金の現状、活動の質を高める上での研修等、会計報告書の有意性、NPO法人であることの課題、指定管理者制度の有用性

これらのヒアリング調査によると、設立の動機について、36法人の代表者は、もともとは個人で活動を行っていたが、さらに広く社会貢献をしたい、地域の活性化を行いたいな

どの理由により法人設立に至っていると回答を行っている。4 法人の代表者は、信頼性を得るため、助成金を獲得するために法人設立に至っていると回答を行っている。

代表者の属性として、専任か兼務者については兼務者が 9 割を占めている。残りの 1 割については、定年退職者の専任者となっている。年齢層は 50 代、60 代が 9 割を占め、男性が 9 割である。残りの 1 割については 40 代の女性である。

活動における課題は、収入規模が小さい法人は、いかに財政基盤の安定性を確保するかである。一方、比較的収入規模の大きい法人については、リーダーの育成等の人材育成を課題とする法人もある。

寄附金についてみると、鯖江市に所在を有する Comfort さばえ（活動は、まちづくり、学術・文化・芸術、連絡・助言である）の 2012 年度の経常収入は 82,560,581 円と収入規模が大きい法人であるが、受取寄附金はゼロであった。また、福井市に所在を有するコラボ NPO ふくい（活動は、連絡・助言、まちづくりである）の 2012 年度の経常収入は 18,339,243 円であるが、受取寄附金はゼロとなっている。このように、収入規模が大きい法人についても寄附金収入は全くゼロという法人も少なくない。

さらに、認定 NPO 法人の寄附金についてみると、福井県における初の認定 NPO 法人となった福井県子ども NPO センター（活動は、子どもの健全、保健・医療・福祉である）の 2012 年度の経常収入は 25,043,611 円、受取寄附金は 1,146,231 円である。この NPO の寄附金については、NPO の活動に共感、賛同した企業が継続的に支援を行っている。また、鯖江市に所在を有し、2 番目の認定 NPO 法人である、さばえ NPO サポート（活動は、まちづくり、連絡・助言等である）の経常収入は 24,466,539 円、受取寄附金は 374,775 円であり、寄附金が計上されてはいるが、これは当該 NPO の役員からの寄附金である。

このように認定 NPO 法人についても経常収入における寄附金収入の割合は低くなっている。これらの現状について、NPO は、寄附金には期待しておらず、寄附は集めていないとの回答がほとんどである。さらに、寄附活動を積極的に行わない理由については、寄附を集めるための企業訪問には多くの時間と労力を要し、労力に見合うだけの寄附収入が得られないからであるとの回答が大半を占めた。これらの背景について、ドラッカーは「NPO にはもともと成果志向を重視しない内部志向的性格が内在している」<sup>17</sup>と論じている。つまり、「あまりに大義にコミットし、正しいことを行っていると信じるがゆえに、組織自体を目的と錯覚する」<sup>18</sup>と指摘される。このようなドラッカーが指摘する NPO の内部志向的性格は福井県の NPO に多く見受けられるものと推測する。

さらに、寄附金の総額に関しては、前述のように、福井県の NPO に対する寄附金は全国よりも低くなっているのであるが、赤い羽根共同募金の額は全国でもトップクラスである。同じ慈善寄附であるにも拘わらず、寄附総額に相違がみられるのである。この要因としては、赤い羽根に対する寄附金は、町内会の義務として町内会費に含まれているところが多いということである。町内会においても、行政の下請け的町内会も多く存在するという現状があり、必ずしも、赤い羽根に対する共感が寄附として反映されているというもの

ではない。

一方、NPOに対する寄附は、NPOの活動に共感、賛同することにより寄附行為がなされるため、活動の周知不足がそのまま寄附金額に反映されているものとする。

寄附金は、NPOの資金源として重要なものであるが、市民にとっても、寄附を通じた市民参加という重要な機会を与えるものである。NPOの多くは、その活動について上手く情報提供を開示することが出来ないとしているが、地域が抱える課題を市民と共有するために社会に対して開かれた組織になることが必要不可欠である。公共の担い手として自らの行動の意義を広く示し、市民に理解されることの意味を再考する必要がある。

活動の質を高める上での研修については、9割のNPOにおいて毎月、半月に1回程度の割合で行われている。特に医療、福祉活動を行っているNPOについては、サービスの向上、技術の向上を図るため積極的に行われている。

指定管理者制度については、自治体の下請けであり依存することは望ましくないとするNPOと財政基盤の安定化を図るためには、自治体からの委託は積極的に活用すべきであるとするNPOは同数である。

会計報告書については、信頼性、事業の透明性を高めるためには有用であるが、県、市町村、税務署に提出する書式が一律でないため、事務が煩雑であるとするNPOが9割を占める。会計報告書の提出は、職員数が少ないNPOにとっては大きな負担となっている。しかし、会計報告書の提出は、NPOの活動に対する社会的信頼性を高めるものであり、NPOが持続的に活動するためには重要であるものとする。

法人であることの課題については、法人であることにより、多少、社会的信頼性を得やすいということはあるが、事務等の煩雑さ等に鑑みれば、その有用性は見受けられないとする法人が圧倒的である。

さらに、以下において、オープンデータを行っている各自治体のNPOについて、活動分野や公共サービスを担えるだけの財務基盤を有するか否かについて、2011年度における活動計算書から考察を行う。

### 3.自治体別NPOの財政規模と活動分野

#### ①福井市 88 法人<sup>19</sup>

図表 12 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	33.0%	9.0%	35.2%	12.5%	10.3%

寄附件数は 35 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	49.0%	11.0%	9.0%	22.0%	9.0%

経常収入の平均額 13,485,370 円、寄附金の平均額 261,235 円、分野の選択は平均 3 つであり、保健・医療・福祉分野が最も多く選択されている。NPO 数としては福井県内で最も多くなっているものの、全く活動がなく休眠状態の NPO も多く見受けられる。

②越前市 19 法人<sup>20</sup> 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	21.0%	16.0%	36.8%	21.0%	5.2%

寄附件数は 7 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	21.0%	21.0%	21.0%	32.0%	5.0%

経常収入の平均額 11,152,084 円、寄附金の平均額 28,521 円、分野の選択は平均 4 つであり、保健・医療・福祉分野が最も多く選択されている。経常収入が 20,000,000 以上である NPO においても、寄附金収入は全くないという現状である。

③池田町 2 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	0%	0%	50%	50%	0%

寄附件数は 0 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	0%	50%	0%	50%	0%

経常収入の平均額 1,474,356 円である。

農村カデザイン研究所 経常収入の内訳は、事業収入>会費>受取利息 正味財産は 50 万円未満。

環境 U フレンズの経常収入の内訳は、補助金>会費>事業収入>受取利息 正味財産は 9000 万円未満。寄附金収入は全くないという現状である。

④坂井市 25 法人<sup>21</sup> 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	8.0%	8.0%	48.0%	20.0%	16.0%

寄附件数は 11 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	24.0%	24.0%	16.0%	12.0%	24.0%

経常収入の平均額 15,782,022 円、寄附金の平均額 366,610 円、分野の選択は平均 3 つであり、25 法人のうち 14 法人が保健・医療・福祉分野を選択している。寄附金の平均額は 366,610 円であり、高齢者、障がい者支援に対する寄附の割合が多くなっている。

⑤吉田郡永平寺町 2 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	50%	0%	50%	0%	0%

寄附件数は 0 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	0%	50%	0%	50%	0%

永平寺スマイルハートは、経常収入 4,451,454 円、寄附金 0 円、活動分野、保健・医療・福祉である。

福井県こどもゆめ図書館は、経常収入 93,074 円、寄附金 0 円、活動分野、子どもの健全育成である。

⑥あわら市 5 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	60%	0%	20%	0%	20%

寄附件数は 3 件である。障がい者支援に関わる寄附金が多くなっている。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	20%	40%	0%	20%	20%

Awarart、ピアファーム、グリーンウェル、私たちのまちネットワーク、加越たたら研究会である。

経常収入の平均額 17,341,114 円、寄附金の平均額 260,219 円、分野の選択は平均 4 つである。5 法人のうち 3 法人がまちづくりに関わる活動を行っている。これは、芦原温泉という観光資源を活用した、まちづくりを行うというものである。

⑦大野市 8 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	37.5%	0%	37.5%	25%	0%

寄附件数は 2 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上

	62.5%	0%	12.5%	0%	25%
--	-------	----	-------	----	-----

そうごスイミングクラブ運営委員会、田んぼの学校越前大野、日本アルクス自然学校、子育て交流広場ちつく・たつく、和が家、やまびこ、奥越EM環境浄化の会、九頭竜自然楽校である。

経常収入の平均額 11,599,088 円、寄附金の平均額 2,750 円、分野の選択は平均 4 つである。8 法人のうち 7 法人が活動分野として、保健・医療・福祉を選択している。大野という農山村地域が抱える高齢化の進展をいかに克服するべきかという課題に取り組む NPO と自然豊かな地域の特性を生かした活動により地域活性化を図る NPO に大きく分かれる。

⑧勝山市 3 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	33.3%	0%	0%	0%	66.7%

寄附件数は 0 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	0%	0%	33.3%	33.3%	33.3%

山の自然を愛する会、かっちゃんまふぁみりーぐるーぶ、恐竜のまち勝山応援隊である。

経常収入の平均額 51,274,420 円と他の行政の平均額を大きく上回っている。

かっちゃんまふぁみりーぐるーぶ（高齢者支援）の経常収入の 9 割超が事業収入である。また、恐竜のまち勝山応援隊（まちづくり支援）の経常収入の 7 割超が事業収入となっており、これらの NPO は専門性を生かした自主事業展開により継続した収入を得ている。

一方、寄附金は全くない状況である。

⑨丹生郡越前町 2 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	50%	0%	50%	0%	0%

寄附件数は 0 件である

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	50%	0%	0%	50%	0%

蔵・ハウサクの会は、活動分野は子どもの健全育成、国際協力、まちづくり、学術・文化の 4 分野である。経常収入は 80,000 円、正味財産は 10,000 円未満と小規模である。

越前福祉ゆめサロンの活動分野は保健・医療、連絡・助言、まちづくり、地域安全の 4 分野である。経常収入は 43,886,869 円である。

⑩鯖江市 13 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	31%	7.6%	0%	38.4%	23%

寄附件数は 3 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	23%	23%	7.7%	38.6%	7.7%

経常収入の平均額 22,562,600 円、寄附金の平均額 75,026 円となっている。鯖江市は提案型市民役事業化制度を導入しているという背景から、行政からの受託事業により経常収入が多くなっている NPO も多い。

⑪南条郡南越前町 1 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	0%	0%	0%	0%	100%

寄附件数 1 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	0%	0%	0%	0%	100%

はす工房里音（障がい者支援）の活動分野は保健・医療、連絡・助言、職業能力、学術・文化の 4 分野である。

経常収入は 52,770,509 円であり、うち事業収入は 9 割超を占めている。寄附金は 511,346 円である。パン製造等の作業を通じて、地域に根付いた製品づくりなどにより福祉への理解を目的にした活動を行っている。地域との交流促進により、継続した収入の確保による財政基盤の安定が図られている。

⑫三方郡美浜町 2 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	0%	0%	0%	100%	0%

寄附件数 1 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	0%	0%	0%	50%	50%

はあとふる美浜ネットワーク（体験型観光の担い手育成事業）経常収入の内訳は補助金

収入 55%（県委託料、町補助金収入）、事業収入 45%となっている。NPOの専門性を生かした事業と行政からの助成金により地域の活性化を図っている。一方、会費収入は0.8%、寄附金は全くないということを鑑みれば、NPOに賛同する会員の会費収入の拡充及び寄附金の確保が財政基盤の安定化を図るために重要である。

ヤングオールドほのぼの家族いまい（福祉の増進、地域文化の活性化事業）は経常収入の99%が事業収入であるが、普及・広報活動事業収入は全くなく、会費収入は0.1%となっている。地域社会への周知活動によって、地域と共に地域文化の活性化を図ることが必要不可欠である。

2 法人の経常収入の平均額 26,332,303 円、活動分野の選択は平均 6 つである。

⑬大飯郡高浜町 1 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	0%	0%	0%	100%	0%

寄附件数 1 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	100%	0%	0%	0%	0%

おひさま（障がい者支援）の活動分野は保健・医療、子どもの健全育成、職業能力の 3 分野である。経常収入は 1,598,222 円であり、うち事業収入は 17%、補助金収入は 74% である。正味財産は 59,990 円であり財政規模は小さい。

⑭大飯郡おおい町 6 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	66.6%	16.7%	0%	0%	16.7%

寄附件数 2 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	66.6%	16.7%	0%	16.7%	0%

一滴の里、花火師アンド雅女衆、多目的サロン夢、森林楽校・森んこ、エリア 0、おおいの環である。

経常収入の平均額 6,220,365 円、寄附金の平均額 49,380 円、分野の選択は平均 3 つである。6 法人のうち 5 法人が、まちづくりを活動分野としており、自然豊かな、おおい町の特性を生かした地域文化、芸術の教育普及事業が多く見受けられる。

⑮三方上中郡若狭町 5 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	20.0%	0%	20.0%	20.0%	40.0%

寄附件数 4 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	40.0%	20.0%	0%	40.0%	0%

里豊夢わかさ、若狭美&B ネット、若狭物産協会、ラムサール湿地三方五胡を育む会、地球と握手である。

経常収入の平均額 13,008,158 円、寄附金の平均額 1,230,976 円、分野の選択は平均 4 つである。5 法人の全てがまちづくりを活動分野としており、地域の特産品、農林水産物等の販売による町のイメージアップ推進事業、地域住民を巻き込んだのアートによるまちづくり事業が活発に行われている。これらの地域活性化事業の促進を背景に、寄附金の平均額が他の自治体を大きく上回っている。

⑯小浜市 7 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	28.6%	14.2%	28.6%	28.6%	0%

寄附件数 3 件である。

正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	43.0%	14.2%	0%	14.2%	28.6%

WACおばま、ホリデースクール、はまっこネットワーク、おたっしや会、ティームス、徳永八重子邦楽奨励基金、わくわくくらぶである。

経常収入の平均額 10,338,660 円、寄附金の平均額 212,214 円、分野の選択は平均 4 つである。

中間支援組織として活動しているWACおばまは有給常勤職員 1 名を有しており、さらに 1 名が行政から派遣されている。行政からの受託事業が 78%を超えているため、委託事業で成り立っているという現状である。

⑰敦賀市 13 法人 年間経常収入

2011 年度	50 万円未満	100 万円未満	1000 万円未満	5000 万円未満	5000 万円以上
	15.4%	7.7%	15.4%	46.1%	15.4%

寄附件数 6 件である。

### 正味財産

2011 年度	10 万円未満	50 万円未満	1000 万円未満	9000 万円未満	9000 万円以上
	23.1%	15.4%	23.1%	23.1%	15.4%

子育てサポートセンターきらきらくらぶ、中池見ねっと、そうほうセンターさんさん、つるがみこしの会、日本住宅基礎協会、Jelly Beans、つくし、ウェットランド中池見、THAP、発達支援センター敦賀すくすく療育会、ふくい福祉家、手をつなぐ育成会たんぽぽ、コミュニケーションパートナーズ 291 である。

経常収入の平均額 19,005,473 円、寄附金の平均額 142,476 円、分野の選択は平均 4 つである。7 法人において定期的に情報交換が行われており、ネットワークが構築されているが、これらの法人を支援する中間支援組織が存在しないため、行政との連携がスムーズに行かないケースも生じている。中池見ねっとはラムサール条約における中池見湿地を管理しているが、行政からの委託という現状に置かれているため、NPOの自主事業展開が出来ない。10 年先には、中池見湿地の保護に対する基金も枯渇するため、自主事業展開による財政基盤の安定化を図るための方策が急務となっている。

このように、自治体別に活動分野を比較すると、嶺南地域においては、御食国と称されるように、豊かな自然、自然と人間との交流が育む食材、歳月をかけて培われた食文化をまちづくりの核に据えているものが多く見受けられる。一方、嶺北地域においては、子どもの育成を中心とした医療・福祉に関するNPOが多くなっている。

#### 4. 福井県のNPOの財政状態：活動計算書から

NPOが公共サービスを担えるだけの財務基盤を有するか否かについて、先述の活動計算書を見ると、経常収入額が年間 10,000,000 円以上のNPOは 66 法人、32%に過ぎない。これは先述の日本全体のNPOの経常収入平均額の 50,570,000 円と比較すると、非常に低いことが分かる。また、正味財産は現金預金の占める割合が多く、その他の資産の計上はほとんどのNPOにおいて見受けられない。

このように、福井県のNPOの大半は、財政規模が小さく、資金源の確保が課題となっている。

アメリカ、イギリスにおける協働はNPOの経済的自立を前提とした、対等性が担保されていることから財政基盤の確保は重要な課題であるものとする。協働について渡辺 (2012) は「異なる主体の間で行われる」<sup>22</sup>ものであるという。主体とは、「自主的な意思決定や行動が可能な自立した存在をいう」<sup>23</sup>と述べられる。また、牛山 (2002) は「協働とは、行政がNPOをみずからの対等平等なパートナーとして認めるものである」<sup>24</sup>と述べられる。具体的には、「対抗的分業ないしは対抗的相補性という概念である」<sup>25</sup>と論じられる。さらに、金川 (2008) は「ある程度中長期にわたって共に働くことを目的とし、共

同の意思決定を伴うこと、単一組織では達成できない付加価値の確保を内容とする」<sup>26</sup>と述べる。

このように、NPOと行政との協働のためには、対等性、自立性が重要であると論じられている。

NPOの財源について、ヒアリング調査や活動計算書をみると、寄附金や会費収入割合は非常に小さいことが分かる。このため、財政基盤の確保を図るためには、行政からの委託費、補助金を獲得することや自主事業収入割合を高めることが必要となる。ヒアリング調査においても、財政基盤の確保を図るためには、行政からの委託事業に依存しているNPOも多い。しかし、指定管理者制度のような委託事業は、本来行政が取り組むべき事業を専門性や効率性の視点から外部に委託するものであり、事業の管理、監督、成果は委託元である行政に帰属することになる。このような行政からの委託事業収入に過度に依存することは、NPOの自主性が発揮できず、行政の下請け的存在となる。

では、NPOはどのようにして経済的自立を図ることが出来るのであろうか。以下において考察する。

## 5.NPOの経済的自立：潜在能力の観点から

経済的自立を図るために、福井県のNPOに求められているものは、自主事業収入割合を高めることであると考えられる。自らの収入を作り出し、財政的に自立することにより、持続的に地域活動を支援することが可能になるものと推測する。

例えば、若狭町に所在地を有するNPO法人ふるさと福井サポートセンターは、過疎化により年々増加している空き家を県外からの移住者の定住促進を図るために、リノベーションを行っている。このNPOの運営母体は土木建築・不動産業である。このNPOの設立の動機は、廃れていく町を元気にしたい、住んでいる人が楽しいと感じるまちづくりを行いたいとのミッションからであった。このリノベーションに関わる人材はすべてボランティアであり、そのほとんどが県外在住の若者である。これらの若者は、メディアを通じて活動を知り、NPOのリーダーたちの情熱、魅力にひかれ活動に加わっている。その総数は年々増加し、現在は数百名にも上っている。ボランティアに関わった若者たちは、一様に楽しいから活動を行っているという。

このようなNPOの活動は、さらに自治体を巻き込み、県外からの移住者の定住促進を図るための協働事業として取り込まれることとなった。この事例では、NPOが土木建築という技術を生かし自主事業を展開し、それに対して行政が資金的支援を行うという協働である。これは、行政とNPOとの関係は下請けといった、主体一客関係によるものではなく、対等な関係にもとづくものであると考える。

つまり、経済的自立を図るために、自主事業による収入の確保を図り、ボランティアの労力をより多く取り込み、それによって提供するサービスの質を高め、さらに公的な資金を有効に活用することであるものと考えられる。

このような事例から、NPOは、人の役に立ちたいという心に影響を及ぼす役割を担っているものとする。NPOの存在意義は、市場や政府を補完するだけでなく、市民の社会参加などを促進させる機能を担い、政策を促進させるという政策的側面から考察されることが重要である。そのためには、行政との協働は、行政の下請け的存在ではなく、対等性、自立性を前提としたものであることが必要不可欠である。このようなことから、以下において、NPOと行政との協働について福井県の各自治体を確認する。

## 6. 福井県における行政とNPOとの協働指針

まず、福井県の協働の方向性を指針から考察する。

福井県においては、2004年3月にNPOとの協働指針を策定した。指針においては、協働の基本的考え方や基本原則が明記されている。

### ① 協働の考え方

相互の立場や特性を認め、公共の領域において共通する課題解決や目的の実現に向けて、対等の立ち場で考え共に汗を流して働くこと

### ② 協働の意義

- イ、県民の多様なニーズに対応するきめ細かで柔軟なサービスの提供
- ロ、県政の県民参加の促進
- ハ、行政サービスのスリム化

### ③ 基本原則

- イ、相互理解の原則
- ロ、対等の原則
- ハ、自主性の尊重の原則
- ニ、目的共有の原則
- ホ、責任明確化と時限化の原則
- ヘ、情報公開の原則

### ④ 事業形態の分類

福井県におけるNPOとの協働指針では、協働の形態として、以下の8つに分類している。

図表 13 NPOと福井県の協働の形態

	形態	概要
①	委託	県がNPOに対して協働になじむ事業を委託する
②	政策形成過程への参画	審議会、協議会等へのNPOの参画や政策形成過程でNPOから意見を求め、県の施策に反映する
③	共催	NPOと県が主催者となり、共同で1つの事業を行う
④	実行委員会	NPOと県等で構成された実行委員会が主催者となって事業を行う

⑤	事業協力	NPOと県との間で、それぞれの特性を活かせるよう役割分担し、一定期間、継続的な関係のもとで協力して取り組みを行う
⑥	情報提供	県がNPOから協働事業の提案や専門的な知識、活動情報等の提供を受けたり、逆に県の持つ情報等をNPOに提供するなど、情報交換や意見交換を通じて情報を共有する
⑦	後援	NPOが行う公益性の高い事業に対して県が後援する
⑧	補助	NPOが主体的に行う公益性の高い事業等に対して、県が資金面で協力する

出所) 福井県協働指針(2004年)より筆者作成。

このように、福井県の協働指針においては、協働の主体、協働の目的、協働の関係性、協働事業の形態について明確に定義されている。特に協働の意義として、県政への県民参加の促進につながり、自己責任を基調とした、新しい社会づくりや地域コミュニティの再生が図られるとしている。ここでは、NPOがネットワークを創造する能力を有するという定義がなされており、NPOの社会的意義について明文化されているのである。

しかし、実際の協働事業において、NPOの社会的役割に比重が置かれたものとなっているのであろうか。このことを検証するために、渡辺(2012)のNPOと行政との形態分類を用いる。渡辺は以下の(図表14)のように3つに分類できるとしており、この分類を用いて、福井県のNPOと行政との形態を考察する。

図表14 NPOと自治体との協働の形態

<p>(A) NPO支援型=NPO側に事業主体として比重がある</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOの企画を自治体が後援</li> <li>・NPOの事業に自治体が協力(情報・場・人材の提供など)</li> <li>・NPOの事業に自治体が補助・助成</li> </ul>
<p>(B) 本来の協働型=NPOと自治体に等しく事業主体としての比重がある</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOと自治体が相互の情報交換、意見交換</li> <li>・NPOと自治体が課題を共有し、解決のための策定・実施・評価において役割分担</li> <li>・NPOと自治体が実行委員会や共催で事業を企画・実施・評価</li> <li>・NPOと自治体が事業費用を分担</li> </ul>
<p>(C) 自治体補完型=自治体側に事業主体としての比重がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体がNPOに職員等をインターンとして派遣</li> <li>・自治体がNPOに出資</li> <li>・自治体の政策・企画立案、評価にNPOが参加</li> </ul>

- ・自治体がNPOに公の施設の指定管理
- ・自治体がNPOに業務委託

出所) 渡辺 (2012) p119 より引用

福井県の形態をこの分類に当てはめると、①②は、委託、行政への参画という文言を鑑みると自治体補完型に分類されるものと推測する。③④⑤⑥は、共同、役割分担、協力という文言を鑑みると本来の協働型に分類されるものと推測する。⑦⑧は、後援、補助という文言を鑑みると、NPO支援型に分類されるものと推測する。

このように、福井県の協働指針に鑑みると本来の協働型に分類されるものが多くを占めるものと考えられる。しかし、NPOが行政から自立し、対等な関係をもとにした本来の協働型による協働が多いのであろうか。このようなことから、以下においては、ヒアリングを行ったNPOについて、協働の形態ごとに行政との関係性を考察する。

まず、福井県ではじめて認定を受けた福井県子どもNPOセンターについて確認する。

## 7.NPOと行政との協働：NPO支援型

### (1) 福井県子どもNPOセンター

#### ①設立の経緯

当該法人は、子どもが豊かな子ども時代を過ごすために、さまざまな活動を行っている。センターが設立されたきっかけは、何か大きな出来事や決定的なことがあったわけではなく、日々の生活の中において、個々人の問題意識が共感する者が集まり設立に至ったものである。ミッションは文化で子どもを育てることである。文化は子どもの遊びであり大切な余暇である。つまり、子どもは十分に遊びの時間が保障されるとそこで自らが成長する。それが文化権の確立であるとしている。福井県子どもNPOセンターの前身は福井県子ども劇場協議会であり、子ども劇場は会員制で「子どもに夢を豊かな創造性を」と創造力豊かな子どもを育てることを目指してきた。そして「私の子から私たちの子どもたちへ」とすべての子どもたち（親子）が参加できる活動（地域での舞台公演など）と幅が広がられていった。1999年に、より公益的な活動を目指して子ども劇場協議会を発展的に解消し、NPO法人福井県子どもNPOセンターが設立されたのである。設立するにあたり、子どもの直接体験を考える上で子どもたちに必要であるものは、そこに関わる大人の存在が非常に影響を及ぼすという考えのもと、並行して大人に向けての事業を組み立てた。この大人向けの事業を通じて、子どもの育ちを憂い、何かしらボランティアをしたいという多くの大人がいるということが認識されたのである。ここでは、大人は、子どもNPOセンターのプレイリーダー養成講座、チャイルドラインボランティア研修などの事業に関わりながら、子どもNPOセンターの子ども観を学んでいる。ここにいう子ども観とは、子どもは未熟な存在ではなく成長していく存在であり、自ら解決できる力を持っていると

いう認識を大人が持つということである。子どもたちの育ちのために、確かな子ども観を持った大人を一人でも多く福井県に増やしていかなければならない。そのためには、子どもNPOセンターは県内各地に拠点をもち事業展開し、そこに集う大人が地域という面になるというビジョンのもと、活動を推進している。

さらに、子どもNPOセンターは木田児童クラブ（託児所）の運営も行っており、この運営を通じて子どもの生の姿、親の姿をタイムリーに知ることができるものと考えられている。これは、子どもNPOセンターが何を目指していくか、課題をもって社会に何を仕掛けていくかを考える意味で大切な現場となっている。つまり、児童クラブを託児ではなく、共（子どもと子ども、子どもと大人（親、指導員）、地域）に成長する育ちの場という捉え方がされているのである。

このような社会教育、子どもの健全育成に関わるさまざまな事業は、各プロジェクトに分かれて実施されている。全体をコーディネートしているところが事務局であり、その事務局は、各プロジェクト会議には必ず参加し、その進捗状況を把握しプロジェクト相互に伝えている。NPOと任意団体の違いはコーディネート機能の事務所を持ち仕事として事務局がいることであり、当該センターもこの管理費を事業で生んでいるのである。

## ②現状と課題：運営組織の観点から

2013年3月現在の運営組織は、団体正会員5団体、個人正会員28名、理事会12名、監事2名、事務局専従2名、非専従2名、個人賛助会員・ボランティア会員157名となっている。以下においては、今後の組織運営について2011年度の収支計算書を分析し、課題を整理する。

### <2011年度収支計算書>

#### I 経常収入の部

##### 1 会費収入

正会員（団体・個人）	320,000	
賛助会（団体・個人）	<u>513,000</u>	<u>8,333,000</u>

2 事業収入	<u>17,314,010</u>	<u>17,314,010</u>
--------	-------------------	-------------------

3 補助金・助成金収入	<u>1,900,000</u>	<u>1,900,000</u>
-------------	------------------	------------------

##### 4 寄附金収入

チャイルドライン基金への寄附	155,300	
個人からの寄附	<u>57,000</u>	<u>212,300</u>

##### 5 雑収入

預金利子 他	<u>5,227</u>	<u>5,227</u>
--------	--------------	--------------

経常収入合計		<u><u>20,264,537</u></u>
--------	--	--------------------------

経常収入の内訳は事業収入＞会費収入＞助成金＞寄附金となっており、事業収入の占める割合が85%と最も多い。事業収入の内訳は、子どもの権利条約の推進及び、子どもの諸活動に関する支援事業収入が最も多く、次いで、文化事業の企画、調査、提携事業収入となっている。このような継続した収入を得ることが出来る自主事業展開をいかに促進させることができるかが重要である。

また、子どもNPOセンターに賛同する会員の会費収入は重要であり、更なる会員の拡充が必要不可欠である。

寄附金の占める割合は1.0%であり、チャイルド基金に対する寄附は一定の企業がサポートを行っている。

次に問題点は団体正会員の弱体化である。団体正会員である県内子ども劇場の会員数が激減しており、現在組織としてかろうじて成り立っているのが2団体である。団体の強化に向け従来の活動から発想転換し、共に新たな事業づくりを行う必要性が急務である。

### ③行政との協働：NPOの役割

財政的な基盤の弱さ、会員の弱体化は活動を継続する上では重要な課題である。しかし、これらの課題は地域の子どもたちを地域はどのように育てていくのかというテーマをNPOと行政・地域団体が協力しながら進めていくことで解消されるのではないかと推測する。

行政との協働については、男女共同参画市民協働推進室との協働により「ふくいチャイルドライン」が運営されている。これは、子どもがかける子ども専用電話であり、NPOの独自事業であるが、行政が事業を支援するものである。また、福井県健康福祉部子ども家庭課との協働事業「子育てにやさしいまちづくり応援事業」では、NPOから企画が提案され、それぞれの役割分担も明確にされた。NPO側は、個別活動の具体的内容の作成、関係団体との調整、参加者の募集、運営である。行政側は県民への呼びかけ、参加者の募集、関係機関への協力要請を行った。協働の範囲は具体的実施内容の検討、運営から実施後の評価までである。

これらの事業を協働の観点から考察すると、まず、役割分担の明確化により互いの得意分野を補完し合った事業であるということである。例えば県民、関係機関への呼びかけは、多くの情報提供能力を有している行政の得意分野であり、NPOが単独で行うよりもより多くの人々に情報を提供し、共有化することが出来る。そしてNPOの役割は運営主体である。NPOが市民と緊密に連絡を取ることで市民のニーズに的確に応えることが出来る。これは、ノウハウを蓄積した専門性の高いNPOの得意分野である。また、企画段階から公募の方法、事業予算について話し合いを重ねることにより、コミュニケーションを図り、互いの信頼性を高めたのである。

このように、NPOが主体となる事業に行政が支援するという形態では、NPOも責任と権限を持つことになる。これは、指定管理者制度のような行政に責任と権限がありNP

Oは下請け的存在になる形態とは異なり、NPOも責任と権限を有することになる。これは、協働の前提である自立を促進させることに繋がるものと考えられる。このような事業の継続を図り、実績が認められれば、NPOの活動拠点の増加に繋がる。そして地域に拠点をもちつことはそのこの団体正会員の新たな活動の場となり、新規正会員の確保に繋がることとなる。社会的信頼を築くことにより、自立と経済基盤の安定を促進することができる。

また、地域活動の拠点づくりを行うことは、社会全体で子育てをするという「場」を創造するものである。その「場」は、一人で子育てに悩む母親などが、気軽に相談できる「場」であり、憩の「場」である。その「場」には、専門性を有した人材や、子育て経験者が集い、地域社会で子育てを支援するネットワークが構築されるのである。

つまり、NPOは地域の人的資源や情報などを集結させ、地域住民が必要とするニーズを洗い出し、地域づくりを行うものである。協働事業とは、このような社会的役割を担うNPOの活動を、行政が後押しするというあり方で実現するものと考えられる。

以上のように、NPOの活動を行政が支援する事例を掲げたが、以下においては、行政がNPOに職員を派遣し支援を行っている小浜市の事例を考察する。

## 8.小浜市協働のまちづくり基本指針<sup>27</sup>

### (1) 協働の定義と必要性

まず、小浜市の概要について記す。小浜市の2010年3月末現在における人口は31,346人、第三次産業に携わる人口割合が多い自治体である。協働のまちづくりは、2001年の「食のまちづくり条例」の制定から始まり、市内12地区における「いきいきまちづくり委員会」の発足など、協働のまちづくりが実施されてきた。2011年に小浜市協働まちづくり市民会議が設置され、同年に、協働のまちづくりを着実かつ効率的に進めるため、協働の意義や必要性のあり方、進め方を内容とした協働のまちづくり基本方針が策定された。

協働の定義は「将来の夢に向かって、わたしたちの小浜をよくするため、市民・団体・事業者・行政が対等な立場で、互いに知恵や力を出し、責任を共有しながら、協力して活動する」ことである。このような協働が求められる背景として、自治体への市民のニーズの多様化・高度化を挙げている。また、自治体だけのこれまでのまちづくりには限界があるため市民、団体、事業者、行政が協働の視点に立って、それぞれの特性を活かした魅力あるまちづくりが求められるとしている。

### (2) 協働の基本的な考え方

協働を推進するために、市民活動団体等と行政が互いに守らなければならない原則を以下の(図表15)に示すように定めている。

図表 15 協働の原則

①対等の原則	上下関係ではなく、対等の関係を保つ
②自主・自立の原則	自己の責任のもとで活動する組織を前提とし、自立した関係を保つ

③相互理解の原則	それぞれの立場や特性の違いを理解し、役割や責任分担の明確化
④目的共有の原則	目的の共有化、それぞれの活動目標の設定
⑤補完の原則	それぞれの長所を活かし、足りない部分を補う
⑥評価の原則	協働事業の評価の実施
⑦公開の原則	それぞれが持つ情報を積極的に公開し、透明性が高く、開かれた組織をつくる必要性 協働に関する情報を広く市民に公開する

出所)「小浜市協働のまちづくり基本方針」(2010年)より引用

市民と行政との協働については、以下の(図表16)におけるロ、ハ、二、を協働の範囲としている。

図表16 協働の範囲と形態

イ) 主に市民の責任と主体性により行われるべき領域	ロ) 市民の主体性のもと行政の協力によって行われるべき領域	ハ) 市民と自治体がそれぞれの主体性のもと協力して行われるべき領域	二) 自治体の主体性のもと市民の協力を得ながら行われるべき領域	ホ) 主に自治体の責任と主体性により行われるべき領域
---------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------	----------------------------

→ **市民と行政が協働していく範囲** ←

事業委託、補助、物的支援、事業協力  
政策提言、企画立案、情報提供、後援

**協働の範囲に対応した協働の形態**

(図表16)に基づいて協働範囲を福井県との比較により考察する。福井県においては協働の主体として、NPOと県が協働するものと定義されている。一方、小浜市においては、協働の主体として、市民、まちづくり委員会などの地縁型の組織、市民活動団体、事業者と行政とされている。小浜市では協働の担い手は多様であるとされ、まちづくりは、市民一体、結集で進めるという方向性が見える。また、福井県が掲げていた時限の設定(相互に依存関係に陥らないように、実施期間を定め、互いに確認する)は原則なしとされている。

さらに、公平性の原則についても掲げられていない。協働の選定にあたっては公平な競争条件、基準を設けるなどの公平性の確保の原則が必要不可欠であり、公正な協働のためには必須の要件であると考えられる。なお、協働の形態については、小浜市も福井県と同様となっている。

以上のまちづくり基本指針における協働をWACおばまの事例を掲げ検証する。

## 9.NPOと行政との協働：自治体補完型

### (1) WACおばま

#### ①設立の経緯と現状

WACおばまは、中間支援組織であり、小浜市から職員が派遣されるなど、小浜市におけるNPOの中心的存在である。

設立は2004年であり、市民主体のまちづくりを活動の中心とした中間支援組織である。設立の動機は、人の役に立ちたい、地域の役に立ちたいとの思いからである。2006年に指定管理者となり、市民図書館の委託事業を担った。図書館の運営事業と共に、地域の受け皿としてさまざまな問題に取り組んだことをきっかけとしてNPOの設立に至ったのである。このNPOの課題は、まず、財政的基盤を高めることにある。職員は居らず、有給職員を一人でも確保したいとの考えであるが、財源の確保が困難であるため、現在は行政から職員が派遣され事務的な支援を行っている。活動計算書を見ると、経常収益のうち行政からの委託事業収益が78.0%、事業収益が20.0%、寄附金の占める割合は0.01%である。

このように、NPOの主な資金源は行政からの事業委託となっており、委託事業がなければ、事業継続は困難な状況に陥る。WACおばまは、中間支援組織であるため、一般市民からは事業内容が分かりづらく、寄附金の増加は見込めない。また、NPO側からも、積極的な寄附活動は行われていない。

会計報告書の提出については、社会的信頼性を得るためには必要不可欠であるとの考えである。しかし、有給職員がいないため、年次報告の提出が遅れたり、ホームページなどでの情報の受発信ができない。このようなマネジメント能力不足も継続性を困難にさせる要因となるものとする。貸借対照表においては、流動資産に現金があるのみであり、このような状況は設立当初から変わりが無い。このため借入金により、財政規模を安定させたいが、行政からの委託事業は単年度がほとんどであるため長期借入金は困難である。

#### ②地域住民とNPOとの関係性

小浜市は12区の公民館毎に分かれており、それぞれの公民館の館長が主となり、地域の課題を行政へ直接提唱している。このため、地域住民にとっては、NPOが地域の課題解決を担うという認識は希薄である。地域住民の課題については、行政だけが解決するものであるという地域住民の固定概念が根強く残っている。また、各公民館での活動は活発に行われているが、それぞれが独自の活動を行っているため隣の公民館の活動が見えてこない。つまり、地域のネットワークの構築が図られていないという現状がある。ネットワークについて、パットナム(2001)は「地域社会でその成員が自発的に協力し合うかどうかは、その地域社会に社会資本が豊かに存在するか否かにかかっている」<sup>28</sup>と論じている。さらに、アメリカの例を取り上げ、パットナムは「市民的積極参加のネットワークがより密な州は、より早いスピードで経済成長を遂げてきた」<sup>29</sup>と論じ、市民的積極参加のネットワークの重要性を指摘している。

### ③行政との協働：NPOの役割

WACおばまは、2004年に小浜市ボランティア・市民活動交流センターが設立された当初より、行政主導の事業を補完する形で、市民活動などを行う個人、団体を支援する事業を行っている。行政からも常駐している職員が派遣されており、自治体補完型の典型的事例であると考えられる。指定管理者として図書館の運営を担っているが、行政が行っていた時間帯等をそのまま引き継ぐ形で運用されている。

つまり、財政支出の削減を図ることを目的に、運用者が行政からNPOにスライドしただけであり、NPOは単なる代理人としての機能を果たしているにすぎないのである。指定管理者制度について、後（2009）は「指定管理者制度や市場化テストの仕組みが導入されたことにより、NPOが公共サービスを担うチャンスが大きく開かれた」<sup>30</sup>と肯定的に捉えている。さらに、後は「巨大な市場を前にして営利企業の対応はきわめて活発であるが、NPOの対応は不十分である」<sup>31</sup>と市場規模を背景にしたNPOの役割を論じられている。

筆者は後の肯定論に疑問を呈する。指定管理者制度はサービスの実施を民間組織に委ねるものであるが、行政が業務を選定し、官民競争入札という市場メカニズムにより委託先が決定されるものである。NPOの役割は、非金銭的側面からの社会全体の利益を担うものであり、指定管理者制度の導入における市場競争により、公共サービスの担い手として受託者となることを競うものではない。

つまり、NPOの役割は指定管理者となり、財政規模を拡大させることが目的ではないのである。

### ④NPOと行政との協働の課題

上述のことから、小浜市の自治体補完型の協働事例については、事業の主体が行政であり、主従の関係となっているため理想形としての協働ではない。本来の協働型となるためには、NPOの役割、存在価値を定義において明確化することが必要不可欠である。

つまり、小浜市のまちづくり基本指針の協働の担い手は、市民一体とされており、NPOとの協働とはなっていないのである。NPOとの定義がなければ、NPOは行政の下請け的存在になる。下請け的存在に陥らないためには、NPOと行政の時間をかけた合意形成が必要であるものと考えられる。例えば、イギリスでは、ボランティアセクターと政府がコンパクトの締結に当たって、度重なる話し合いによる合意形成により、公式に対等なパートナーシップを制度化したのである。協働とは、NPOと行政が双方の存在価値を認め合い、活かし課題解決を図ることで実現されるものであると考えられる。小浜市の協働は、NPOの存在意義を鑑みたものではなく、行政の代理人として事業の運営を担っている存在に過ぎないのではないであろうか。

また、公共サービスは行政のみが担うという意識が根強い地域社会においては、対等性

を前提としたNPOと行政の本来の協働型とはなれない。小浜市の事例では、12区の公民館の存在が大きく影響を及ぼしているものとする。

つまり、公民館の活動は活発であるため、地域の課題は公民館単位でリーダーが行政に提唱することとなる。このため、行政と市民との垂直的な繋がりが構築され、NPOの存在価値は低いものとなる。

しかし、施策を促進させるためには、コミュニティにおけるつながりが必要不可欠である。そのためには公民館同士の横のつながりが重要であり、その橋渡しの役割を担うものがNPOである。

つまり、NPOが地域の課題解決にどのように切り込めるかが課題である。

以上のように、小浜市のNPOの事例では、地域の課題解決を図るというNPOの存在は希薄である。このようなことから以下においては、認定NPOが最も多い鯖江市の事例を考察する。

---

1 内閣府統計 「福井県NPO数」2015年  
<http://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-zyuri> 2016年6月18日閲覧

2 ふくい県民活動・ボランティアセンター<http://info.pref.fukui.jp/danken/npo/> 2016年6月18日閲覧

3 同上 2016年6月18日閲覧

4総務省統計「市町村別人口」<http://www.stat.go.jp/data/ssds/> 2016年6月18日閲覧

5 ロバート・D・パットナム 河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT出版,2001,p220

6 稲葉陽二『ソーシャルキャピタルの潜在力』日本評論社,2008,p99

7 福井県県民社会貢献活動推進計画「県民の社会貢献活動に関する調査」2013年3月  
[http://info.pref.fukui.jp/danken/npo/030\\_info../suisinkeikaku.pdf](http://info.pref.fukui.jp/danken/npo/030_info../suisinkeikaku.pdf) 2016年6月18日閲覧

8 日本ファンドレイジング協会編『寄附白書 Giving Japan 2010』日本経団連出版,2011,pp42-43

9 渡辺 2012,p33

10 同上書 p33

11 内閣府「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート調査」2004年  
<http://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h15a-2-31.pdf>2016年6月18日閲覧

12 協働とは、自治体とNPOやその他の団体との幅広い連携を指し、自治体からNPOへの事業委託、NPO主催事業に対する自治体の後援名義、自治体とNPOとの事業共催等を含む

13 福井県県民社会貢献活動推進計画「県民の社会貢献活動に関する調査」2013年3月  
[http://info.pref.fukui.jp/danken/npo/030\\_info../suisinkeikaku.pdf](http://info.pref.fukui.jp/danken/npo/030_info../suisinkeikaku.pdf) 2016年6月18日閲覧

14 渡辺 2012,p41

15 同上書 p41

16 同上書 p42

17 ドラッカー2000,p118

18 同上書 p126

19 ふくい県民活動・ボランティアセンター「福井県のNPO数」  
[http://info.pref.fukui.jp/danken/npo/050\\_npo/jigyo.php](http://info.pref.fukui.jp/danken/npo/050_npo/jigyo.php)2016年6月24日閲覧  
福井市88法人

経常収入	法人数	寄附金額	正味財産	法人数
------	-----	------	------	-----

50,000 未満	1 1	0	10,000 未満	2 9
50,000～100,000	5	6,634 30,000	10,000～100,000	1 4
100,000～500,000	1 3	23,800 50,000	100,000～500,000	1 0
500,000～1,000,000	8	20,000 15,000 230,000 19,474 90,650 600,000 160,020	500,000～1,000,000	8
1,000,000～10,000,000	3 1	85,000 240,000 888,240 10,000 481,400 2,013,499 58,000 16,004 1,600,000 5,320,000 275,500 740,584 677,900 1,724,183 135,000 1,942,970	1,000,000～9,000,000	1 9
10,000,000～20,000,000	6	5,000 600,000	9,000,000 以上	8

20,000,000～50,000,000	5	212,300 342,820 2,924,231 20,000		
50,000,000 以上	9	483,750 1,000,000		

福井県子どもNPOセンター、福井県スペイン語研究会、福井まちなかNPO、ライフスタイル研究所、青春チャレンジクラブ、ビハーラ福井、福井芸術文化フォーラム、エコプランふくい、カウンセリング研究会あなの、日本糖尿病情報学会、ドラゴンリバー交流会、福井福祉医療開発研究所、パートナーシップセンター、EPO、福井県情報化支援協会、福井県発明くふう研究会、気功元気会、福井陸水生物研究会、アントレセンター、ふくい環境向上支援センター、さくらこども図書館、エコ・プロジェクト、福井県NPO消防・防災危機管理センター、コラボNPOふくい、タバコ環境NPOネット、自然体験共学センター、越前みやまそば元気の会、イッチョライNPO、心に響く文集・編集局、ふくい・北陸PFI協会、福井県中途失聴・難聴者協会、越前そば連合、農と地域のふれあいネットワーク、防災情報ネットワーク、ふくふくネット、日本の山と川を守る会、街づくり家づくり応援隊、ふくい創業・就職支援センター、生涯体育学習振興機構、COCO森田福祉会、福祉ネットこうえん会、ふくい路面電車とまちづくりの会、ブレイヴ・ドルフィンズ福井、日本ウガンダ友好協会、わいわいポケット、全日本メンタルカウンセラー協会、美山まちづくりNPO、FPRの会、福井県セルフ振興センター、JASMELINDO、千祝会、パブリック・ビジネス研究会、ハートランド福井、市民活動研究所ステップふくい、福井県日本中国友好協会、くまっこクラブふくい、こどもみらい自立支援ネット、エコハウス沙羅、夢栽培・花と心の豊かさと、糖代謝活性化療法普及センター、福井県手をつなぐ育成会、キャリア・マスターズ協会、カラー応用支援協会、福井犬・猫を救う会、福井県防犯設備協会、環境資源再利用支援機構、ジェイアジア、電腦世代、清水スポーツ振興会、フリースクールWILL、福井女性フォーラム、人命のバトン、足羽川ふるさと元気の会、AHA—ACLSセンター、ふくい科学学園、福井有機農業推進協議会、福井県就業支援事業者機構、福井地域地盤防災研究所、ふくいの水と環境を考える会、福井クラシックカー協会、フードヘルス石塚左玄塾、はるもにあ、スリランカFES、福井市サッカー協会、福井ウォーキング協会、コム・サポートプロジェクト、ヒューマンコミュニケーション、ホリスティック健康支援センター、

<sup>20</sup>越前市 19 法人

経常収入	法人数	寄附金額	正味財産	法人数
------	-----	------	------	-----

50,000 未満	2	0	10,000 未満	3
50,000～100,000	0	0	10,000～100,000	1
100,000～500,000	2	0	100,000～500,000	4
500,000～1,000,000	3	79,000	500,000～1,000,000	4
1,000,000～10,000,000	7	74,973 59,000 67,406 185,840	1,000,000～9,000,000	6
10,000,000～20,000,000	2	45,150 2,000	9,000,000 以上	1
20,000,000～50,000,000	2	0		
50,000,000 以上	1	0		

越前禁煙友愛会、えちぜん青少年自立援助センター、ケアホームいっぷく、丹南市民自研究センター、月尾くらし工房、ケアサポート春駒、自立支援ネット、ふくい森林資源を考える会、まちづくり支援館、エンジェル・キッズ、福祉医療等連携交流会、SDwave、男女平等推進協会えちぜん、今立ファミリーサポートひなたぼっこ、土といのちの会、いっしょ会、子どもセンターピノキオ

21 坂井市 25 法人

エコグループ、しんじょうよりあい（ディサービス）、すいせんの家（高齢者・障がい者支援）、日本災害救援飛行協会、託老所やすらぎの家いきいき、福井県砂防ボランティア協会、バリアフリーシステム推進協会、障害者自立援助センターしいのみ、坂井市障害者プラン住民会議、田舎のヒロインわくわくネットワーク、汐騒、つどいの家、丸岡TKB・丸岡竹田川環境美化協会、三国まちなかエッセル、在宅福祉サービスさわやかさかい、いきいきITクラブ、スポーツクラブ丸岡、三国湊魅力づくりPJ、リハビリテーション分野の国際協力の会、自立支援センターはあとスマイル春江、ボランティアガイドきたまえ三国、ソーシャルネットさかい、パパジャングル、AOZORA福井

22 渡辺 2012,p97

23 同上書 p97

24 牛山久仁彦「自治体のNPO政策」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房,2002,p218

25 同上書 p218

26 金川 2008,p8

27 小浜市協働のまちづくり基本方針

<http://www1.city.obama.fukui.jp/file/page/1494/doc/1.pdf> 2016年6月24日閲覧

28 ロバート・D・パットナム『前掲書』p220

29 同上書 p220

30 後房雄『NPOは公共サービスを担えるか』法律文化社,2009,p89

31 同上書 p89

## 第6章 鯖江市におけるNPOと行政との協働

### 1. 鯖江市のNPOの現状

#### (1) NPO数と活動分野

鯖江市は、以下（図表 17）をみると、認定と「仮認定」<sup>1</sup>が2法人となっている。福井県においては、福井市に1法人が認定を取得しているのみであるため、鯖江市におけるNPOが最も多く認定を受けているという現状がある。

図表 17 鯖江市のNPOの活動分野

NPO名	事業数	活動分野
※仮認定 特定非営利活動法人 さばえNPOサポート	7	社会・まちづくり・スポーツ 環境・災害・国際 男女・子ども・助言
特定非営利活動法人エヌピーオ ふれあいそして自立	4	保健・まちづくり・地域 人権・子ども・経済 職業・助言
特定非営利活動法人かわだ夢グリーン	5	保健・まちづくり・環境 子ども・経済・助言
特定非営利活動法人さばえスポーツクラブ	5	社会・スポーツ・子ども
特定非営利活動法人さわやかさばえボランティア 虹	6	保健・社会・男女・子ども
特定非営利活動法人エスディ・ウエーブSDwave	1	社会・スポーツ・環境 災害・国際・子ども
※認定 特定非営利活動法人エコプラザさばえ	5	社会・まちづくり・環境 子ども・助言
特定非営利活動法人たすけあいサロンあわせ柿	3	保健・子ども
特定非営利活動法人 Comfort さばえ	3	まちづくり・スポーツ・助言
特定非営利活動法人ふくいオアシス	2	社会・情報・職業
特定非営利活動法人たんなん夢レディオ	1	まちづくり・スポーツ・災害 情報・科学・経済・助言
特定非営利活動法人緑地雑草科学研究所	4	まちづくり・環境
特定非営利活動法人平成謙光舎	2	社会・まちづくり
特定非営利活動法人小さな種・こころ	1	保健・まちづくり・職業
特定非営利活動法人とらいあぐるふくい	2	保健・社会・子ども
特定非営利活動法人エル・コミュニティ	3	経済・助言
特定非営利活動法人ハートオブマインド	1	保健・職業

出所) ふくい県民活動・ボランティアセンター (2015年) より引用

上記（図表 17）において、法人の活動分野を考察すると、まちづくり・子ども・環境の活動分野が多いことがわかる。先述のように、福井県では、子どもの健全育成に関するNPOが全国平均よりも高くなっていることから、福井県の特色と推測できよう。

鯖江市ではNPOの活動が活発であると推測できるが、これらのNPOが行政との協働にどのように関わっているのであろうか。以下において考察を行う。

## 2.提案型市民主役事業化制度

鯖江市では、ユニークな施策が図られているが、その一つに市民が主役とする市民主役事業化制度がある。この施策がNPOの活動に影響を与えているのではないであろうかとの仮定から以下において考察する。

鯖江市では、2010年4月1日に市民主役条例が施行された。この目的は、「自分たちのまちは自分たちがつくる」という市民主役のまちづくりを進めることにある。この条例の施行には、1995年に開催された世界体操競技選手権鯖江大会が背景にあった。この大会の運営にあたっては、一人一役運動により、市民団体やNPO法人、市民が協力や支援を行ったのである。これをきっかけとして、市民から自分たちのまちは自分たちでつくりたいという声があがり、条文のひとつひとつを市民がつくりあげていったのである。条文において、一般的には使われない「私たち」という文言が見られるが、これは真に市民の意志が反映されたものとなっている。さらに、市民主役条例が施行されてから3か月後の7月7日に市民団体として鯖江市民主役条例推進委員会が設置された。この委員会は市民主役のまちづくりを推進させるために設置されたものである。市民主役条例推進委員会は16名（当初11名）で構成されており、農業協同組合、青年団、まちづくり協議会など、さまざまな団体から委員が選出されている。その発足に際して「鯖江市民主役条例の推進に関する協定（七夕協定）」が委員会と鯖江市との間で締結されている。この協定には鯖江市民主役条例の推進における推進委員会と鯖江市との間の関係や相互協力の内容が定められている。

### （1）制度の概要

そして、この条例のもとに提案型市民主役事業化制度が導入されることとなった。この制度は、鯖江市が行っている公共的な事業の中から、市民が新しい公共の担い手として自ら行った方が良い事業を「市民主役事業」として創出することで、公共における民間と自治体との役割分担を見直し、市民の自治力を高めることを目的としている。

募集される市民主役事業の要件は、住民サービスおよび費用対効果の向上、事業の広がりなど改善が期待されるものであること、市民が誇りややりがいを持って参画できる事業で、事業を実施することが人づくりおよび市民同士の連携の強化、市民の自立等につながる事業であることとなっている。

応募できる団体は、市民を拠点に活動している民間の営利法人、非営利法人、市民活動

団体、地域まちづくり組織等で、提案した内容で事業を自立して実施する能力がある団体である。

事業内容の提案手続きは、事業概要等の聞き取りと応募書類の提出が必要であるが、聞き取りにあたっては、自治体と提案者が話し合いを重ね提案書の作成が行われている。

活動資金については、委託型と民営型によって交付方法が異なる。まず、委託型では、原則として市が実施している事業の予算額、事業の実施にかかわる職員の人件費の範囲内で市長が定める額とし、これらの費用をすべて委託費として事業実施者に交付される。民営型では、資材、設備等を可能な限り市が現物支給・貸与する。なお提案者が実施できる場合は、事業の実施主体自体が民間に移管される。

提案の採否は、学識経験者、市民代表などの外部委員による、提案型市民主役化事業審査委員会が審査し決定される。審査の基準については、住民サービスの向上、費用対効果の向上、市民の自立、自治力の高まりにつながるもの、市民が参画できる事業などとなっている。審査にあたっては、3分間程度のプレゼンテーション及び提案者に対するヒアリングが行われ、ヒアリングについては、一定の事由を除き公開で行われる。

採用が決定されたものについては、速やかに提案者に通知され、ホームページなどで公表されるが、不採用となった提案についても団体名、個人情報等が特定されないような形式で市民に公表される。

また、事後については、更なる市民の市制への主体的な参画の実現を図ることを目的として評価も行われている。この事後評価は設問式になっており、やりがい、波及効果、下請け感などの項目に対して、十分・おおむね・不十分の評価を、行政、実施者双方が行うものである。さらに、公開プレゼンテーションも行われ、市民全体での情報の共有化が図られている。

## （２）制度開始から現在まで

図表 18 提案型市民事業提案状況 年度別対比表

事業実施年度	オープン事業数 (注)	提案団体	提案事業数	提案件数	採択事業数
2011年度	67	15	24	29	17
2012年度	88	17	31	36	21
2013年度	96	19	35	38	31

出所) 鯖江市市民協働課資料に基づき筆者作成。

注) 市が実施予定の事務事業の中から、提案型市民主役事業化制度募集対象として募集が行われた事業数。

(図表 18)の年度別対比表をみると、2013年度のオープン事業数は96事業、提案団体19、提案事業数35となっており、年度を重ねる毎に提案団体、提案件数等が増加していることがわかる。これらの増加には、SNS、出前講座やイベント等に行政、団体が訪問し制度

の周知活動を積極的に行っている背景がある。さらに、行政とのヒアリング調査によると、今後のオープン事業数については、継続、新規、追加等に鑑みれば、96事業前後で推移する方向性ではあるが、提案型の募集に指定管理型（公の施設の管理運営を民間主体に開放したもの）の10事業が追加される可能性もあり、提案型市民主役事業化制度の趣旨のもと提案型事業を広げていく方向性にあるとのことである。このように、市民が主体的に公共サービスを担うという土壌は促進されているのである。

提案団体の内訳については、2013年度では19件のうち企業が提案を行い採用となったものは1件のみとなっている。また、特定のNPOが主体となっていないので広がりを見ることができるといえる。

実施事業の一例（図表19）をみると、NPOが提案者となっている「ボランティア養成委託事業・市民まちづくり応援団養成講座」がある。事業の内容については各地区ごとに年6回の講座をワークショップ形式で開講し、うち1回は各地区合同の講座となっており、地域の課題発掘講座、課題解決の実践講座等が行われる。この講座は地域でのリーダーの養成を目的としている。

また、さばえブランド特産物販売戦略推進事業は、さばえの地場野菜、農作物を活用した特産化事業を行い、特産づくりを推進している。地産地消推進「さばえの味再発見」事業は、生産者、商業者、学校関係者、消費者、市民全体での地産地消の推進を目的としており、これまでの主婦層、農業関係者が中心となっていた地産地消運動を市民全体運動にしていこうとするものである。

その他の事業についても、市民が思いを一つにしてまちづくりに参加する、という市民主役意識の醸成が図られているものとなっている。

図表 19 2013 年度実施事業一例

事業名	事業団体	提案内容	提案事業総額 (千円)
日中外国語大学と地域 住民との「絆」交流促進事業	(特活)エル・コミュニティ	日中の民間交流を促進する学生団体 と連携して研修の場として鯖江に誘致 し住民とのディスカッションにより交流 を深めるきっかけづくりを行う	300
ボランティア養成委託事業 市民まちづくり応援団養成講座	(特活)さばえNPOサポート	各地区で年6回ワークショップ形式の 講座を行い、内1回は各地区合同講座 講座内容は、地域の課題発掘講座、 フアンドレイジング講座など	1,100
災害ボランティアセンター連絡会 支援事業	(社福)鯖江市社会福祉 協議会	鯖江市災害ボランティアセンターの継続 的研修の場、市民にボランティアセンタ ーについての理解と関心を深める場とし て実施	55
花によるまちづくりコンクール開催 委託事業	パークサポートLLP	花を育てることによるまちづくりを競う コンクール。優秀な作品は市の主要施 設に写真を展示し、地域住民にコンク ールへの参加を促す。	450
男女共同参画啓発事業 男女共同参画推進大会開催 男女共同参画推進運営事業	夢みらいWe	男女参画関係の講座、イベント等につい て、男女共同参画ネットワーク、行政との 協働で統合的に実施する	4,532
さばえブランド特産物販売戦略 推進事業	(特活)小さな種・こころ	さばえ菜花、さばえ菜花米など地場野菜 農作物を活用した特産化事業を実施する	870
グリーンカーテン普及促進事業	(特活)エコプラザさばえ	鯖江市との協働によりグリーンカーテン コンテンツを実施。カーテンの出来栄え ではなく、節電効果などを競うことを主と する。	510
西山公園(仮称)松堂庵呈茶 もてなし事業	鯖江茶道連盟	もみじまつり等での西山公園の松堂庵呈 来場者に鯖江の水を使用したお茶と銘菓 を提供する呈茶サービスを実施する。 また、希望者には茶道文化の説明を行う	272
まちかど歴史浪漫コンサート	合資会社藤田印刷所	歴史演奏会と音楽ライブを開催し、広く 市民に文化財への理解が深まるための 取組を行う。	1,230

出所) 鯖江市市民協働課資料に基づき筆者作成。

### (3) 制度導入におけるNPOの役割

このように、制度の導入からこれまでの経緯を見ると、鯖江市では、多様なNPOが中心となり、まちづくりに取り組んでいる。そしてこれらのNPOが、周囲の市民を巻き込んで社会参加を促進させているものと考えられる。例えば、(図表 19) の「ボランティア養成委託事業・市民まちづくり応援団養成講座」事業では、筆者が鯖江市豊地区の豊公民館で行われた市民まちづくり応援団養成講座を訪れると、老若男女 30 名が 5 チームに分かれ、豊地区の地域資源である宝物の活用について活発に意見の交換を行っていた。高齢者の方が若者と目を輝かせながら生き活きと自分の地域の宝物、地域の課題を発掘しているのである。このように、あらゆる市民が社会参加できる仕組みにより、地域資源の洗い出し、地

域の課題を発掘することが出発点である。こうした中でNPOは、ファシリテーターとして討論をリードし、目的の共有化、情報の共有化を図る役割を担う。そして、行政と課題を解決するための事業を検討し、立案過程に参加する。

### 3.制度導入における効果と課題

#### (1) 効果：市民の社会参加の促進

提案型市民役事業化制度は、誰もが地域づくりに参加できるという機会と場所を作り出しているものとする。事業提案は年々増加傾向にあり、NPOをはじめ、多様な主体が活動を行っている。例えば、さばえNPOサポートによる市民まちづくり応援団養成講座は、継続的に事業化されており、参加者は年々増加し、地域の課題解決を図るための検討がなされている。また、これまでに多くのアプリが開発されているが、特に女子学生の考案による図書館の空席情報を提供するアプリは多くの市民に利用されている。さらに、1日の運行本数が少ないバスの現在情報を表示する「つつじバス」今どこアプリなど、市民目線でまちづくりを考える事業が多い。このように、さまざまな主体が地域の資源を掘り起こし、地域活性化を促進させている。また、鯖江市におけるNPOの認定数が他の自治体に比べ多くなっている背景には、このような制度が導入されていることも要因の一つではないか。

一方、協働における視点から考察すると、課題も多く残されているものとする。このようなことから以下において課題を考察する。

#### (2) 課題：NPOと行政との協働

提案型市民役事業化制度において実施される事業は、そもそも行政が行うべき事業から市民が取り組みやすいものを選択するため、市民の活動範囲は限られたものとなる。このため、実施される事業は、イベント、コンサートなど単発的なものが多く、経済波及効果を鑑みたものではない。また、事業は行政の予算で実施されるため、単年度毎の資金提供となる。このようなことから、長期的な視野に基づく持続可能な地域づくりという観点では、活動の継続性は不透明となる。

また、この制度においては多くのNPOが事業を遂行しているが、ヒアリング調査からはいかに助成金を獲得するかということに主眼が置かれているものも多い。つまり、提案型市民役事業化制度における指定管理者として委託契約を結ぶために、NPOは行政が決めた基準に合わせるよう行動し、行政の体系に組み込まれているものと推測する。提案型市民役事業化制度は、公共における民間と自治体との役割分担を見直し、市民の自治力を高めることを目的としている。しかし、協働の観点からは、NPOなどの公共サービスの担い手を対等なパートナーとして認めたものではなく、単なる行政の代理人的役割を担うものとなっている。

このようなことから、提案型市民役事業化制度は、行政主導による事業ということ

鑑みれば、自治体補完型の協働と言えるのではないであろうか。

以上において、福井市、小浜市、鯖江市における協働事例を考察した。しかし、これらの協働事例は、先述のイギリスのブリストルにおける協働事例のような、地域を構成する様々な主体が、長期的視野において、地域全体の課題に連携して解決するパートナーシップの仕組みではない。このようなことから、イギリスの事例にみられるような、協働事例の手がかりは、自然を生かした独自の施策を行っている池田町にあるのではないであろうかとの仮定により、以下においては、池田町の協働事例を取り上げ考察する。

---

<sup>1</sup> 仮認定NPO法人制度とは、設立後5年以内のNPO法人のうち、運営組織及び事業活動が適正であって特定非営利活動の健全な発展の基盤を有し、公益の増進に資すると見込まれるものにつき要件からパブリック・サポート・テスト（PST）を免除し一定の基準に適合した場合は税制の優遇措置が認められる「仮認定」を1回に限り受けることができる  
内閣府NPOホームページ [www.npo-homepage.go.jp/about/npo.../ninteiseido](http://www.npo-homepage.go.jp/about/npo.../ninteiseido) 参照  
平成28年11月1日閲覧

## 第7章 福井県池田町におけるNPOと行政との協働

### 1. 協働における持続可能な地域づくり

#### (1) 池田町の概要

池田町は、福井県の東南部に位置し、岐阜県に接する典型的な「中山間地域」<sup>1</sup>である。交通のアクセスは、公共交通のバス便も少なく、自動車による交通が基本である。町にはコンビニは1件もない。しかし、町内38区中34区に神社があり、中には6世紀ごろに創建されたとされるものも存在する。町の人口は2,769人、高齢化率42.88%（2016年6月末日現在）町の面積の約92%は山林であり、農地は約500haと、農林業が基盤という、のどかで豊かな日本の農村風景が広がる町である。

#### (2) 取り組み事例

これまで、池田町では、清き水、きれいな空気、肥沃な土、豊かな文化を磨こうと「自助・共助・公助」の理念、「相互扶助」の精神を基に様々な取組を展開している。

以下、具体的な取組事業項目を掲げる。

(ア) 生ゴミをリサイクルする「食Uターン事業」<sup>2</sup>「ゆうきげんき正直農業」<sup>3</sup>「エコポイント事業」などの農業事業により、農産物の付加価値を高めている。

(イ) 安心して子どもを産み、育てられる、子育て支援・教育振興事業では母親の健康管理に係る費用の軽減、乳幼児医療費無料化などを行い、子育てを支援している。

(ウ) 高齢化42.88%でもお年寄りが元気に暮らせる、総合保健施設ほっとプラザを中心とした保健・福祉事業により、福祉の増進を図っている。

(エ) 約800年続く「水海の田楽・能舞」の伝承などの文化財保存事業

(オ) 冠山などの山や川を守る自然保全事業

(カ) 町民有志の100人のパートナー会議による「環境向上基本計画」<sup>4</sup>の策定など、杉本町長が提唱する「有名から名門へのまちづくり」を目指して取り組んでいる。

つまり、池田町では、NPO、企業、行政そして、高齢者、若者、子ども、男性、女性などさまざまな主体が、地域活動の企画段階から、実施、評価などまで関わり、パートナーシップを構築させ、持続可能な地域づくりを行っている。

以上のことから、NPO、行政、住民が協働で取り組んでいる持続可能な地域づくりについて考察する。

### 2. 一般財団法人池田町農業公社

#### (1) 設立の経緯と現状

池田町は水稲単体地で、ほとんどが兼業農家であるため、米以外に農産物の販売経験を持たない農家が多い。このような地域において、生き残りをかけて打ち立てたビジョンは「農業復活」と「環境向上」であった。

つまり、住民たちは自然や環境とつながった生活文化に気づいたのである。元々は、各

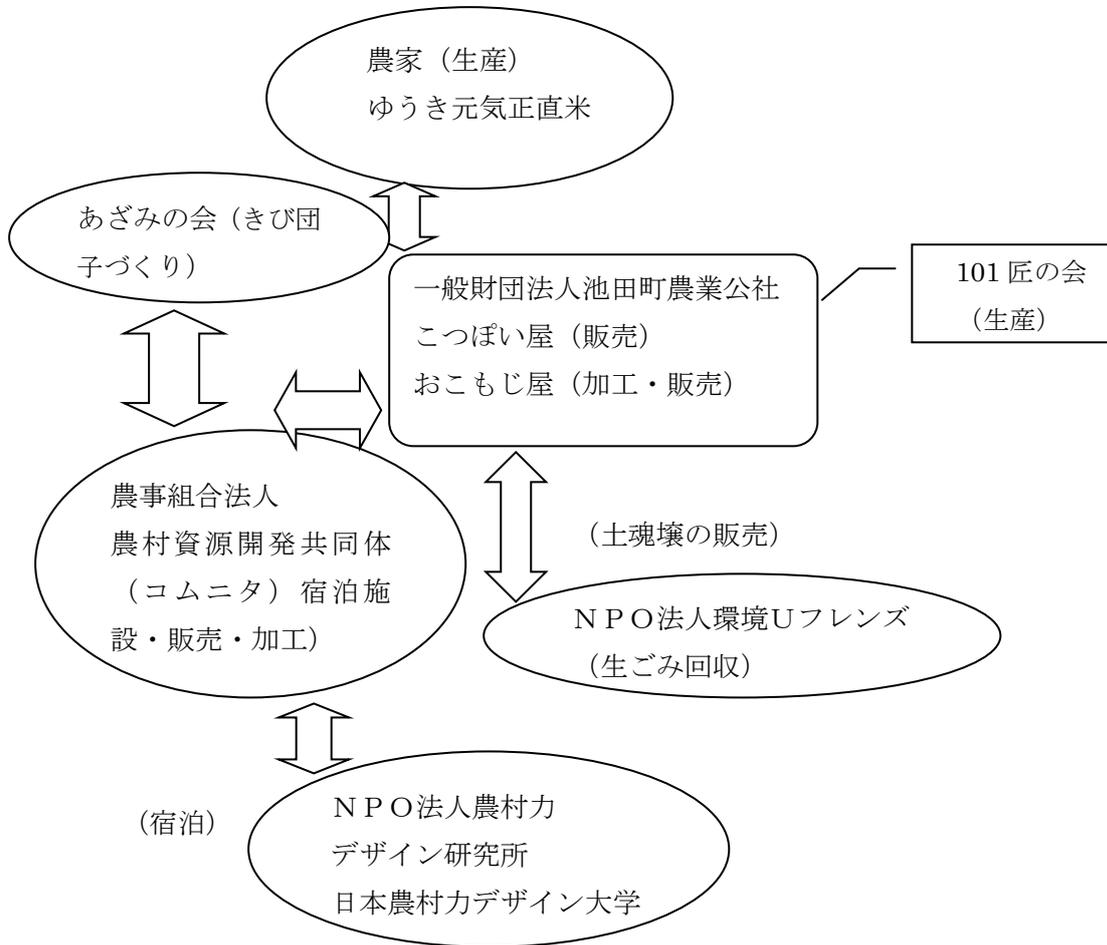
農家で多品種の野菜を生産していたのであるが、各農家で消費されるのみで販売は成されていなかった。住民たちは、これを百の技で逸品を生み出すとの考えのもと、「百匠一品」のブランド化として取り組んでいったのである。これは、自給的兼業農家の主婦たちが作る農産物を少量多品目というスタイルで商品化するというものである。住民は安心・安全な野菜を提供したいという思いで、福井市内に直売所をオープンさせた。それが、大型ショッピングセンターの一角に有する「こっばい屋」である。そして、その運営母体となるものが、非営利組織である一般財団法人池田町農業公社（以下、池田町農業公社という）である。この池田町農業公社は、農地保有合理化法人として、農家の限界耕作地の管理耕作を担うことを目的として、1994年に立ち上げられた。出資は、池田町と福井池田町農業協同組合であり、出資比率はほぼ同一である。このように池田町では、NPO法が制定される以前から、先述の（図表3）に示した広義のNPOが設立されているのである。

2016年7月現在の職員数は生産を担う者4名、加工職1名、事務職2名で運営されている。池田町農業公社は、前述の限界耕作地の管理の他、農業経験の無い県外からの移住者などに農業指導を行うなどの人材育成を担っている。そもそも、池田町では、定住促進のための「ふるさと十字郡」という施策を行っていた。この施策は、県外からの移住者が池田町に20年ほど定住すると、耕作地、宅地建物が配分されるというものである。これまでの移住者は30代から40代の若い世代が多く、大都市からのIターン者であることから農業経験者はいない。このようなことから、池田町農業公社が無償でこれらの移住者に技術指導を行うものである。さらに、池田町農業公社は、移住者に地域の伝統文化や伝統産業等についての伝承を介してコミュニケーションの向上を図っている。

以下の（図表20）に示されるように、NPO法人環境Uフレンズは生ごみを回収し、完全無化学の有機肥料をつくり、その堆肥で作物をつくる農家、それを消費者に販売するこっばい屋や宿泊者に提供するコムニタがある。このように池田町では、池田町農業公社をはじめとする広義のNPO、NPOが中心となり、地域づくりを担っているものと考ええる。そして、これらのNPOのネットワークも密につながっていることが分かる。また、（図表21）に示されるように、土、米、農業を介してNPO、農業生産者は繋がっており、その根底には、行政、NPO、住民のソーシャルキャピタルが醸成されているものと考ええる。

以上のことから、NPOは地域のさまざまな受け皿としての役割を担っているのではないだろうか。このようなことから、以下においては、池田町農業公社の中において、最も機動力を発揮している、こっばい屋の事例を取り上げる。

図表 20 NPOを中心とした持続可能な地域活動

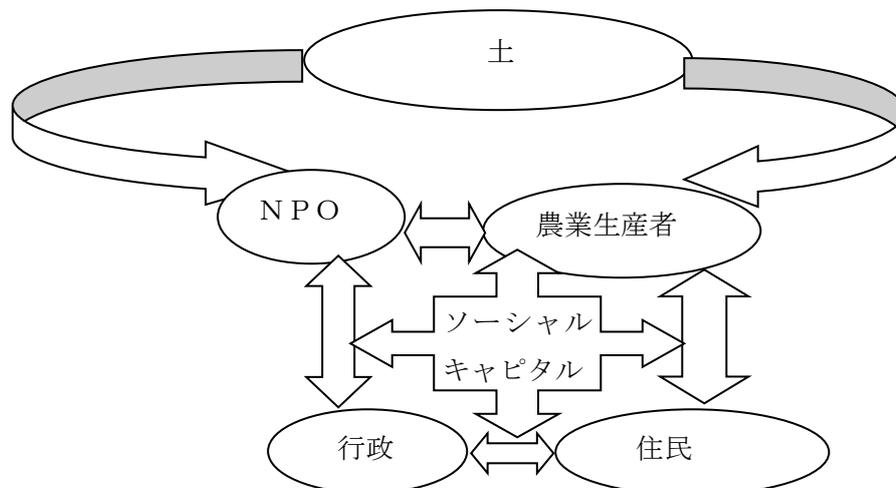


出所) 一般財団法人池田町農業公社、前野局長及びこっばい屋、松本店長ヒアリング調査より筆者作成。

(生産・加工・販売・宿泊等において、協働により事業が取り組まれている)

⇔ (つながり)

図表 21 土を中心とした地域内資源循環社会



出所) 一般財団法人池田町農業公社、前野局長及びコムニタ澤崎氏ヒアリング調査より筆者作成。

## (2) こっぼい屋と人材育成

こっぼい屋は、池田町の農産物直売所として1999年にオープンした。現在の大型ショッピングセンターに販売所を構えるに至った背景は、福井市内におけるショッピングセンターのいずれもが、小さな農村の取り組みに関心を抱かなかった点にある。

つまり、いずれのショッピングセンターも、効率性や経済を優先するため、集客力を見込めるか否か不透明な農村の取り組みに、興味を示さなかったのである。このような中において、ただ唯一、現在のショッピングセンターが話に耳を傾け、漸く出店にたどり着いたのである。

店舗全体の大きさは30坪ほどであるが、1999年度の売上高は40,800千円、来客数75,278人、2008年度は売上高138,665千円、来客数194,557人と現在まで右肩上がりでの販売実績や来客数を伸ばしている。この成功要因のひとつは、生産者が毎日交代で店舗に立ち野菜、山菜の調理方法や生産者の情報について、消費者とコミュニケーションを図りながら販売を行っているということである。また、店長は、消費者とのやり取りの中で消費者が求めているものをキャッチし、それを生産者に伝える。そして、生産者はニーズに合わせて商品づくりを行う。例えば、梅干しを簡単に漬けたいと希望する消費者に対しては、梅干キッドを販売する。まさに、欲しいと思う物が手に入るのである。さらに、野菜についての知識を深めてもらうために、即席のミニ野菜講習会などが行われ、販売とともに知識の伝達も行っている。

このように、売上高が右肩上がりとなる要因には、消費者情報、生産者情報を共有化し信頼性を高め、消費者が求めるものをいち早くキャッチしているところにある。また、農産物だけではなく、様々な商品づくりも行われており、以下の(図表 22)は、消費者と生

産者の会話から生産者が学習し創造的なものを作り出している商品の一例である。一般的に流通過程が複雑化している中において、こっばい屋は消費者と生産者が対話をしながら、学びながら商品開発を行っている。

図表 22 こっばい屋のアイデア商品

商品の一例			
手作りお手玉	しゃもじ	廃油石けん	のれん
おしぼりトレー	米ぬか温シップ	アクリルたわし	調味料入れ など

出所) こっばい屋ヒアリング調査、実地調査より筆者作成。

しかし、販売者は生産者でもある農家の女性であり、これまで販売経験を有していた者ではない。このような生産者が、販売実績を伸ばすことが出来る人材育成とはどのようなものであろうか。それは、販売者である生産者は、生産者つながりにより、様々な情報入手することができるということである。この生産者情報を販売の際に消費者に伝えることにより、生産者の顔が見え、農産物に安心と安全という付加価値を高めることが出来る。これらのことが販売の促進に繋がるのである。

つまり、販売実績を伸ばす人材の育成は、地域におけるつながりという社会関係資本の蓄積によりなされるものであると考える。また、池田町では 38 区のうち 34 区に神社があり、人々はそれを大切に守ってきた。さらに、池田町は八百年来継承されている、田楽能舞という国の重要無形民俗文化財を地域全体で保存している地域である。このような、自然や文化とともに共存しながら生活するという環境が、生涯教育に影響を及ぼし、生活の質の向上に繋がるものと推測する。

こっばい屋を支えている生産者は、2016 年 7 月現在 135 名であり、うち 6 名が男性生産者、129 名が女性の生産者ということである。平均年齢は 70 代後半であり、高齢化が進んでいる。しかし、生産者は、毎日早朝から、田畑に出て収穫をし、町内に 20 か所設けられた集配場に農作物を運んでいる。また、生産にあたっては、池田町では、独自の栽培基準と認証制度がつくられ、減農薬、無化学肥料農業が展開されているため、野菜には多くの害虫が発生することになる。この害虫を一つ一つ手で捕るといふ、気が遠くなる作業が行われている。このひと手間が、池田町の野菜はおいしいと言われる所以でもある。平均年齢は高くなっているが、生産者は手間暇をかけ農産物の出荷を行っている。

では、このような人が嫌がることを喜んで行うという、生産者を支えている要因はどのようなところにあるのであろうか。生産者のヒアリング調査によると、生産者は、池田町の物を出すには、きちんとした物を提供するという誇りを持って生産を行っているとのことである。この誇りは、池田町の自然や文化などを認識しているからこそ、池田町という地域に対する誇りを持つことができるものとする。また、消費者は家族と同じであり、安心、安全な物を提供したいとの思いから手間を惜しまないとのことである。つまり、生産者を支えている要因の一つは、誇りや情熱、思いやりであるものとする。

さらに、生産者を精神面から支えているものとして、集配場というコミュニティの場も重要な要素であるものと考え。集配場は生産者が常時 10 名から 20 名集まる場、コミュニティの場、憩の場、居心地の良い場であるものと考え。ここに集まり、世間話をするにより、生産者は心の休息を得ることが出来るのである。このような場について、オルデンバーグ（2013）は「インフォーマルな公共生活の中核的環境」<sup>5</sup>と意味づけ、「お楽しみの集いのために場を提供する、さまざまな公共の場所の総称」<sup>6</sup>であると論じている。人は、コミュニティの場でつながることにより、元気になり、生命を維持することができる。

こっばい屋の設立により生産者は、各農家だけで消費されていた農産物が販売できるということに気付いた。まさに、地域資源の発掘である。さらに、仕事おこしにより、社会参画という機会がつくられたのである。そして、生産者と消費者との会話により、アイデア商品づくりが行われるなど人間発達がなされる。また、生産者は総じて、こっばい屋は、生きがいであると述べるのである。

つまり、こっばい屋は、「人間の欲求の最高表現である生きがいや、自己実現を果たしうる機会を日常生活の過程でつくりだす」<sup>7</sup>ものである。

こっばい屋のようなNPOが中心的な役割を果たす事例は池田町には多い。例えば、1998年に設立された、野菜加工業や製造などを手掛ける女性グループ 101 匠の会である。101 匠の会は（図表 20）にも示されるように、池田町農業公社の会員でもあり、ゆうき元気正直米などの生産を行っている。当初は 100 名ほどで組織されていたが、年々会員数は増加している。また、101 匠の会憲章をつくり、池田で暮らすことを楽しみとし、本物のものづくりを謳っている。

また同時期に池田町農業公社は、伝統加工技術の継承を目的に加工と販売を担う、おこもじ屋をオープンさせた。主として、おこもじ屋は、旬を過ぎた野菜を保存食である漬物に加工し、販売を行っている。これらはいずれも、農家の女性が主体となり、いかに池田町の野菜をおいしく、消費者に提供できるかということを学習しながら運営を行っている。

以上のように、地域づくりは行政主導ではなく、NPOが住民を巻き込んで行われているのである。さらに、生ごみの回収をNPOが担うという全国でも珍しい事例を以下において考察する。

### 3.NPO法人環境Uフレンズと食Uターン

NPO法人環境Uフレンズの設立は 2003 年である。設立のきっかけは、行政の施策としての食Uターン事業の始まりがきっかけであった。食Uターンとは、家庭のゴミを牛ふんともみ殻を混ぜて良質の堆肥に甦えらせ、地域資源との循環を図るプロジェクトである。

当初の組織構成は、生ゴミの回収作業を行うスタッフとして、ボランティアで参加した専業農家の若手メンバー12名が結集したものであった。ここでのNPOの役割は、週3回、各集落のゴミステーションからゴミの回収作業を行うものである。設立当初は、生ゴミの

回収を敬遠する住民も少なくはなかったが、現在では、100名を超える住民が会員としてNPOを支えている。これらの肥料の一部を「土魂壤」という商品名で、こっぼい屋などにおいても販売している。また、廃油を回収し、それを利用してエコキャンドルの作成を行っている。これらのエコキャンドルは、コムニタ、こっぼい屋で販売されるとともに毎年、多くの地域住民を巻き込んでのエコキャンドルイベントにも使用されている。さらに、資源回収の研修会や会員の交流のための視察研修などの企画も担っている。

このように、地域の中にある資源を掘り起こし、住民で知恵を出し合い、それを生かす、これらの活動を先導する役割がNPOである。池田町の地域資源を最大限に活用するという取り組みを鑑みると、池田町には「経済成長の中で世界的に普及した大量生産、大量消費、大量流通の経済活動により、各地域が失ったもの」<sup>8</sup>がある。その根底には、古き日本においては、あたり前にあった、人と人とのつながり、相互扶助が、池田町にはある。このようなことから、人と人とのつながりから設立されたNPOについて以下において考察する。

#### 4.農事組合法人 農村資源開発共同体

1964年、若年層の流出による農業などの担い手の確保が深刻化している中、地域をなんとかしたいとの熱い思いにより、池田町農協青年部が発足した。ここでは、20代を中心とした若手兼業農家が結集した。その活動は、ミニコミ誌の発行、チャレンジツアーなど、地域活動はもとより、地域外活動を積極的に展開した。このような活動を通じて、全国各地から池田町の農産物を送って欲しいとの要望を得ることとなった。また、これらの活動は、これまで池田町には何も誇れるものはないと思っていた、彼らの意識を変化させるきっかけとなったのである。つまり、地域外活動における人との交流により、すべて都市だけが良いというものではなく、農村にも良いところが沢山あるという、地域の資源、地域の価値を見直すこととなったのである。

1994年、これらのメンバーによる出資により、広義のNPOとして農事組合法人 農村資源開発共同体（通称コムニタ、以下コムニタ）が発足した。さらに、行政からの補助金による支援により、1996年に宿泊施設として、ファームハウス・コムニタがオープンした。コムニタとは、イタリア語で共同体を意味する。理事長は大工であることからわかるように、まさに、地域を愛する仲間が結集し建設されたものである。2016年7月現在における従業員数は、有給職員6名、パート職員15名であり、主として宿泊施設を担っている。職員の中には、神奈川県や福島県からの移住者も2名いる。彼女たちは、大学時代において、キャンプ合宿の手伝いを行ったことがきっかけに、移住したのである。彼女たちにとって、コムニタは、居心地の良い場所、ほっとする場所であるという。この居心地の良さは、都会では決して感じる事がなかった、心のよりどころの場であるという。

その要因はいかなるところにあるのであろうか。コムニタの事業は、農業生産事業と生活文化事業である。前者においては、生産事業、市民農園事業として、住民とのふれあい

により、楽しさが実感できる農業体験が行われている。このように、コミュニティでは、農家の人とふれあいながら、作業を行うことが多い。例えば、池田町の名物である、きびだんごづくりは、きびを植えることから始め、収穫から炒るところまで、すべて手作業で行われている。これらの作業は、10代から80代までの住民が一緒になって和気あいあいと進められる。また、コミュニティで提供される食事は、化学調味料を使わず、伝統と知恵を活かしたものであり、高齢者が若者に調理法を伝授している。

このような作業の場における、つながりが、人をリラックスさせ、心を穏やかにさせる要因の一つとなっているものと考えられる。さらに、このような場は、生涯教育の場でもある。コミュニティの若い職員は、高齢者が、一つ一つの作業について、丁寧に仕事を行うという姿勢を目の当たりにする。その姿勢を見て、若い職員は多くのことを学ぶという。高齢者に対するヒアリング調査を行ったところ、仕事ができることについて、ありがたいと述べる。そして、一様に、生きがいであると述べる。

このように、コミュニティは、人々が明るく、元気に健康で過ごすことができる役割を担っているものと考えられる。コミュニティが、人材育成の場となっているように、さらに、人材育成を担うNPOについて以下において考察する。

## 5.NPO法人農村力デザイン研究所

NPO法人農村力デザイン研究所の設立は2005年である。このNPOにより、日本農村力デザイン大学は運営されている。この大学の目的は、農村力を生かせる人材の育成を図るとともに、農村力を活かした事業の実施、農村力の調査・研究を行うものであり、行政の施策として設立されたものである。毎年4月末、11月末に2泊3日での勉強会が行われ、昼間は能楽の里文化交流会館で学び、夜はコミュニティで合宿を行い交流が図られている。県内外から、大学生、学校関係者、農業に携わる人など様々な受講者が集まっている。受講者の中には、これをきっかけとして、池田町において農業に携わる者も数名いる。また、デザイン大学での講演を行ったことが、きっかけとして、池田町に移住した県外出身者も珍しくない。このように、日本農村力デザイン大学を通じて、池田町の自然と文化にふれあう中で、都会では見失いかけていた自然の力を再発見するものと考えられる。池田町での米を中心とした農業政策はNPOを介して、人を育てるという教育を促進させるものとなっている。

このように、池田町では、様々な広義のNPO、NPOが地域活動の中心的役割を担っている。このことから、これまでの主なNPOの設立について以下の(図表23)により整理を行う。これらに示されるように、1998年にNPO法が制定される以前の1994年において、広義のNPOが設立されていることがわかる。つまり、NPOの活動が注目される以前から池田町では、行政と広義のNPOが密接に関わり、行政の施策を促進させていたのである。そして、このような広義のNPOが、NPO法の制定以降に設立されたNPOを牽引する形で地域づくりが行われているものと考えられる。3,000人弱という小さな農村地域に、

多くの広義のNPO、NPOが存在する要因は、NPOと行政が連携する協働のしくみが構築されているものと考えられる。

さらに、以下においては、地域を構成する様々な主体が活動の企画段階から参加し、評価まで携わるといふ、まちづくり自治制度について考察する。

図表 23 広義のNPO、NPO等の設立

1994年	農事組合法人 農村資源開発共同体の設立、
1994年	一般財団法人池田町農業公社
1996年	ファームハウス・コムニタの設立
1998年	101匠の会設立、おこもじ屋オープン
1999年	こっぼい屋オープン
2002年	食Uターン事業開始
2003年	NPO法人環境Uフレンズ設立
2005年	NPO法人日本農村力デザイン研究所設立

出所) ヒアリング調査、池田町総務政策課資料に基づき筆者作成。

## 6.まちづくり自治制度の概要

### (1) 自治委員会の役割

各自治体の先駆けとなった施策として、2008年に「まちづくり自治制度」は導入された。この制度は、池田町のまちづくりを応援するために寄附されたものを、寄附をした者の意思に基づき、挑戦的で機知に富んだまちづくりの取組に充て、池田町の個性の発展を図ることを目的に創設されたものである。仕組みは、ふるさと納税制度により池田町に集まった寄附金を池田町民、池田町内で活動を行う法人・NPO・その他各種団体が池田町内で行うまちづくり事業に交付されるものである。寄附金の使途決定については、まちづくり自治委員会で議論し決定される。このまちづくり自治委員会の選任については、寄附を行う際、まちづくり自治委員への選出希望が確認され、希望の意思を表明した者を中心に「池田町まちづくり自治委員会」の6名が選任されるのである。東京在住などの遠方の委員については交通費など実費について負担される。任期は毎年1月から翌年5月までとなっている。

事業内容の提案方法については、年末年始で行われるまちづくり自治委員会において、提案者が10分程度で直接、プランの目的、事業概要、PRポイント、実施することで期待される効果、必要な事業費と算出根拠等のプレゼンテーションが行われる。その後、自治委員会で公共性の有無、地域づくりの一端を担うものであるかどうか、挑戦的で機知に富んだものであるかどうか、ふるさと納税で寄附をした者の意思を反映しているかどうかなどを熱心に議論し、使途、配分金額が決定される。決定権はあくまでも自治委員会にあり、行政は事務局だけを担い、町長をはじめ、池田町議員も一切口を出さず、自治委員会に委任される。

活動資金の規模については、毎年寄附された資金に町からの拠出金もあわせて、年間1,000千円以上の基金を積み立て、それが原資となる。事業1件あたりの補助額は、原則1万円から10万円までとし、かかる費用の80%以内とされる。なお、かかる費用が10万円の事業の場合、補助金額は8万円以内となる。これらは、応募件数、事業内容等により補助金額が変更される場合がある。

事業の実績報告については、事業の完了後、実績報告書と補助金請求書、領収書等の写しを提出する。その際、2~3枚の写真を付けることとされている。事業活動は広報紙やホームページで紹介される。事業実施年度終了後に、再度委員会が開催され決算及び事業評価が行われ、その結果は、公表されるとともに、寄附者全員に報告されるのである。これらの報告が行われることにより、寄附者からは、事業に対してネーミング、内容ともに非常に素晴らしかった、まちづくりへの意識がさらに浸透して欲しいとの高い評価が得られることもある一方で、実際に事業の現場を見たいなどの要望が出される場合もある。このような様々な意見を投げかけることにより寄附者も池田町のまちづくりの運営に関わっているものと考えている。

## (2) 制度創設の経緯

池田町のまちづくりの出発点は、今在住する住民たちにとってより魅力的な住環境を促進するには、ある程度の人を確保しないと地域づくりはできないという思いから「まちづくり」という方向性が明確にされた。文化、自然や環境という地域資源を再評価することは、社会人口の流入が期待されないかもしれないが、人口の流入を食い止めることができ、地域の再生が図られる。例えば、「いけだ食の文化祭」<sup>9</sup>など年に数回行われるイベントは、一時的な交流人口の増加を期待するということではなく、町外からの来訪客と住民が相互に交流することが目的であり、それによって地域の人々が自らの地域資源の再発見につながるものと考えている。

このように、子ども、学生、高齢者を巻き込みながら、住民が参加し、住民の手によって維持管理できるような、まちづくりが取り組まれている。その中において、まちづくり自治制度というものは、池田町の活性化資金が円滑に活用され、高齢者施設のさらなる充実に使って欲しいなど池田町をよくするために財源が費やされるという方向性があり、そのことは寄附者の思いに応えるための制度なのである。

2008年5月から始まったふるさと納税制度で同町には2009年1月までに町内外の35件から、1,317,200円が寄せられ、2009年1月、第1回池田町まちづくり自治委員会が開催された。委員の6名は、親が池田町出身者、池田町に仕事等に関わりがあるなど、何らかの形で池田町に縁のある県内外の男女である。この委員会の中で「事業を提案するのは委員がすることであるが、実際にそれをするのは池田町民である。具体的な事業を委員会で決めて町民にやらせるのではなく、持続力のある仕組みにして、池田町民のために使用して欲しい」<sup>10</sup>との意見がでた。この「池田町民のために」寄附されたものという考えの

もと、住民が考案したまちづくり事業に助成する「ちっちゃな幸せ実現事業」を行うことに決定された。

この事業は「自然・環境・景観・里山保全」「子育て・教育」「その他まちづくり」の3つのテーマで、町内在住者や町内に拠点を持つ団体に対し、10万円を上限に事業費の8割までを補助するというものであった。

申請書についても申請しやすい仕組みづくりを行うとの観点から「だれが、どこで、なにを、どうするか、それにはいくら必要なのか」というごく簡単なものとした。このようにしてまちづくり制度はスタートしたのである。

そして、まちづくり自治制度がスタートして2年目の寄附金額は大口寄附もあり4,295,000円となった。寄附金の使途については、自治委員会での議論の結果、住民自らのまちづくりへの意識をより高めてもらおうとの意見の一致により、「ちっちゃな幸せ実現事業」を継続して行っていくことが決定された。

2009年度 「ちっちゃな幸せ実現事業」補助交付結果一覧表（図表23）をみると、交付先はさまざまな団体である。池田町ではこのような団体が多数あり、全体をまとめて大きな組織をつくろうというものではなく、各々が楽しみながら地域参加しているのである。共通点は、池田町を誇りに思い、大事にしようということにある。

2010年度はイベントでのPR不足、マスコミに取り上げられる回数の減少等により、寄附金額は785,000円となったが、「ちっちゃな幸せ実現事業」は継続されており、子育て・教育などの事業に交付された。2011年度は865,000円であり、「ちっちゃな幸せ実現事業」の継続とともに、まちづくりとして、池田町の食材を使った食のメニューの検討・開発と試験販売事業、クリスマスをイメージするような電飾イルミネーションの設置及び年末カウントダウン花火の打ち上げ事業等に交付された。

2012年度については、自然・環境・景観・里山保全事業には、花壇の管理をしているお年寄りが水やりをしやすい環境が整備された。集落内の河川清掃・道路補修・みそぎの場所作りなどの3事業が応募された。まちづくり事業には、わら草履つきの命名書を写真つきウエルカムボードの試作や携帯ストラップなどの作成が行われた。さかずき取り（御神穀神事）の広報および一般参拝者を迎えるための環境整備など4事業が応募された。申請者は、NPO、生産組合、老人クラブ、研究会、農村交流ネットワークなどの団体である。

このように、池田町は、NPO、住民、住民団体、行政など、地域づくりに対する意識が高い。この背景には、人々が池田町の自然と文化を認識することにより、池田町を誇りに思うという意識が醸成されているものと考えられる。以上のことから、NPOの役割について以下において考察する。

図表 23 ちっちゃな幸せ実現事業補助交付結果一覧表

分類	NO	事業名	事業概要	申請者・団体	総事業費	申請金額	決定金額	事業総額	補助限度	実交付額
自然	1	稲荷山登山道整備	稲荷の大杉までの登山道等を整備する。 階段修理、登山道の草刈り	稲荷壮年会	175,000	100,000	100,000	152,000	100,000	100,000
環境	2	集落環境美化	集落案内板の修繕、花壇の整備、プランターによる花作り	東俣区	130,000	100,000	100,000	115,480	92,384	92,384
景観	3	明後日朝顔プロジェクト	立体的な花壇づくり、先進地への視察交流	金山農家組合	90,000	32,000	32,000	58,168	32,000	32,000
里山保全	4	沿道美化事業	国道476号沿道の美化作業、草刈り、花植えの実施	下池田体育振興会	100,000	80,000	56,000	34,899	27,919	27,919
	5	大本環境保全事業	集落内河川清掃、道路補修、草刈り、みそぎの場所づくり	大本区	180,000	65,000	65,000	180,000	65,000	65,000
子育て教育	6	ピオトーフ改良事業	登山道の整備、ピオトーフの改良		200,000	100,000	100,000	194,815	100,000	100,000
	7	雛人形の館整備	押入等で眠っているひな人形を集め、1年中楽しめる場所をつくる		155,000	100,000	100,000	139,348	100,000	100,000
	8	昔遊び体験事業	町内外の子どもを対象に、自然の中で昔の遊びを体験させる	環境パートナー池田	140,000	90,000	90,000	78,597	62,878	60,000
その他	9	雪どけ村の工房市	自分たちで手作りの品物を製作し、フリーマーケットを通じ、田舎の良さを伝える	農村カデザイン研究所	70,000	50,000	50,000	38,519	30,815	30,000
まちづくり	10	町内周遊レンタサイクル事業	自転車による町内散策のコースづくり、観光光ツールの充実	池田観光連絡協議会	173,000	100,000	100,000	142,615	100,000	100,000
	11	プロモーションビデオ製作	国際有機農業映画祭に向けたPRビデオの製作	国際有機農業映画祭実行委員会	170,000	120,000	100,000	170,000	100,000	100,000
	12	オリジナル鳴子製作事業	会員全員にオリジナル鳴子を製作および振り付け講習会の実施	池田なるこ屋	120,000	100,000	100,000	163,400	100,000	100,000
	12	事業			1,703,000	1,037,000	993,000	993,000	910,996	907,303

出所) 池田町総務政策課資料に基づき作成。

## 7. 実証研究

筆者は、センの潜在能力の扱いの問題点から、先進国の個人の福祉を考えるための潜在能力である、共同体の生活に役割を果たし得ること、自尊心をもつこと、という機能に注目するものである。そしてNPOがその意味で先進国個人の潜在能力を高めることを明らかにするものである。

このことは、池田町の事例により実証されるものとする。池田町では、町長が提案する有名から名門へのまちづくりを目指されし、NPO、企業、行政、高齢者、若者など様々な主体が、協働で持続可能なまちづくりが行われている。その主体的役割を担っているのが、NPOと行政である。池田町におけるNPOの設立の経緯を整理すると、こっぴい屋の経営母体である一般財団法人池田町農業公社は池田町の施策により、池田町と福井県池田町農業協同組合との共同出資により設立された広義のNPOである。つまり、行政の施策として設立され、仕事おこしにより雇用の創出を図っている。NPO法人農村カデザイン研究所は、農村力を生かせる人材の育成を図るとともに、農村力を活かした事業の実施、農村力の調査・研究を目的に池田町の施策により設立されたNPOである。NPO法人環境Uフレンズは、行政による食Uターン事業として設立されたNPOである。一方、農事組合法人 農村資源開発共同体（通称コムニタ）は、広義のNPOであり、池田町農協青年部による有志により設立されたものである。設立にあたっては、行政が補助金により支援を行っている。

このように、池田町の民間非営利組織である広義のNPO、NPOの多くは、行政によ

る農業の再開発政策として設立されているが、これらの活動を担っているのは住民である。例えば、こっばい屋は、先述のように生産者と消費者が対話により、学びながら加工食品、エコ商品などの商品開発を行っている。このことは、個々人が知識を蓄積し潜在能力を発達させているものである。環境 U フレンズでは、100 名を超える住民が生ごみの回収を行い、NPOを支えている。コムニタでは、宿泊事業での食材提供、料理指導においては、近隣住民がNPOの職員のサポートを行っている。また、米粉のパン、きび団子などのオリジナルの商品づくりでは、高齢者、学生など多くの住民が関わりながら作業を行っている。

つまり、NPOが仕事おこしにより、雇用の創出を図り、商品づくりを通じて人々は共同体の生活に役割を果たし得るのである。

では、なぜ、このように池田町におけるNPOが個人の潜在能力を高める役割を果たすことが出来るのであろうか。池田町の事例が、鯖江市や小浜市の事例と異なる点は雇用の創出である。鯖江市や小浜市のNPOの活動は、行政の委託を受けた単年度を背景とした一過性の事業を担っているだけのものである。そしてこれらの地域においては、タテ型、垂直的関係のネットワークが根底にある。それに対して、池田町のNPOの活動は長期的視野に基づく雇用を生み出すものである。池田町においては、住民関係がヨコ型であり、多くの人々が水平的な関係を持ち相互に対等な立場で連携を行っている。NPOが持続的に発展させ、地域の課題に向き合い、行政や営利企業とは異なった役割を果たすためには、ヨコ型の構造が必要不可欠である。NPOが地域と共に持続的に発展するために、行政はこうした環境を整える役割を担う。

セン（2000）は「人間の潜在能力は、生産性と所得獲得力の拡大と一緒に向上するという傾向もある。この関連は、潜在能力の改善が直接、間接に生活を富ませ、欠乏状態を少なくし激しさを減じることを助けるという重要な間接的なつながりを作る」<sup>11</sup>と論じている。しかし、またセンは、経済成長、所得の向上、工業化さえ実現すれば、自由や潜在能力が達成されるという思考を厳しく批判しているのである。センは、潜在能力は財や所得を通じて見るものではないと論じているが、果たしてそうであらうか。

思うに、池田町の事例を鑑みると、人々は商品づくりを介して、潜在能力を高め、生き方の幅、潜在能力を広げているものと考えられる。もともと、池田町では、野菜は市場においては困難なもの、金銭を得ることができないものであるという認識であった。しかし、こっばい屋の設立により、これまで、自家消費のみであった野菜が金銭を得ることが出来るものであることに住民は気づいたのである。こっばい屋では、年間売上高が1億3000万円を超え、生産者も100名を超えている。野菜を売るという仕事おこしは、人々の潜在能力を高める要因となっているのではないであらうか。

つまり、「所得は潜在能力にとって非常に重要な手段である。生活を送る上での潜在能力の向上は、人がもっと生産的になり、高い所得を得る能力を拡大する傾向があるのだから、潜在能力の改善はより多くの所得につながる」<sup>12</sup>のである。

このようなことから池田町の事例は、NPOが先進国個人の潜在能力を高める役割を担っていることを実証するものである。

そして、NPOが個人の潜在能力を高める役割を担っていることから、行政は政策を促進させるために、NPOとの協働を図るのである。池田町のNPOと行政との関わりを見ると、NPOと行政との協働政策には、財政基盤の確保が根底にあるものとする。まず、行政は、広義のNPOである一般財団法人池田町農業公社を設立し、その広義のNPOがNPOを牽引する形で、池田町には多くのNPOが存在している。そして、これらのNPOが商品づくりを介して人々の潜在能力を高め、生産性と所得獲得力の拡大を図っているのである。つまり、農業再開政策を促進させるために、行政はNPOを政治的パートナーとして重視しているのである。これは、イギリスのブレア政権において、政策を促進させるために、ボランティアセクターを政治的パートナーとした政治的变化を行ったものと同じであるとする。

池田町では、NPOの存在意義に注視した行政が、NPOとの協働を促進させているのである。

以上のことから、NPOと行政との協働政策におけるNPOの役割は、政策を促進させるための公共の担い手であるということである。このことは、これまでのNPOの存在理由が、市場の失敗や政府の失敗を補完するというだけのアプローチでは十分ではないということを示すものである。

また、多くの自治体が協働の定義や原則をつくっている中において、池田町ではNPOと行政との定義や基本指針といったものは存在しない。オール池田町体制で、NPO、住民が、地域の自然を見直し、知恵を出し合い、自治のあり方を考えながら地域力を高める地域づくりが行われている。その背景には、コミュニティにおける横の繋がりが緊密であるということが大きく影響しているものとする。若者と高齢者の繋がりを行政とNPOがコーディネートしているのである。

このようなことから、池田町の協働は行政とNPOが相互依存していることから、本来の協働型であるものとする。

つまり、公共性を追求するのは行政だけではなく、公共の担い手はNPOをはじめ、住民すべてが担うという考えが地域に根付いている。このような「相互依存関係が緊密な地域社会においては、高度な自己組織能力を持つ社会」<sup>13</sup>となり、協働政策が促進されるものとする。

---

<sup>1</sup>農林水産省ホームページ

[http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan\\_siharai/.../ref\\_data1.htm](http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_siharai/.../ref_data1.htm) 2016年7月24日閲覧  
中山間地域とは、平野の外縁部から山間地を指す。山地の多い日本ではこのような中山間地域が国土面積の65%を占めている。

<sup>2</sup>池田町ホームページ <http://www.town.ikeda.fukui.jp/2016年7月24日閲覧>  
牛ふん堆肥を利用した有機米づくりのしくみ

<sup>3</sup>池田町ホームページ <http://www.town.ikeda.fukui.jp/2016年7月24日閲覧>

---

農薬の利用を極力減らすという農業の構築が目指されたしくみ

4池田町ホームページ [http:// www.town.ikeda.fukui.jp/](http://www.town.ikeda.fukui.jp/)2016年7月24日閲覧

行政主導の計画ではなく、住民主体のプランによって池田町環境向上計画が平成15年9月に策定された

5 オルデンバーグ 2013,p59

6 同上書 p59

7 池上 1991,p4

8 中島 2005,p4

9池田町ホームページ [http:// www.town.ikeda.fukui.jp/](http://www.town.ikeda.fukui.jp/)2016年7月24日閲覧

ヒアリング調査より

町と実行委が2010年から開催しており、2011年からは夏秋の年2回開催されている。

2012年の夏の文化祭はそば、すし店など38の飲食店、宿泊施設が参加。2日間に町内や近隣市町から約4000人が詰めかけた。

10一般社団法人農村漁村文化協会編「近代農業」『私たちの金融大転換』現代農業,2009年5月号,p135

11 アマルティア・セン石塚雅彦訳『自由と経済開発』日本経済新聞社,2000,p104

12 同上書 p103

13 アンソニー・ギデンズ 1999,p139

## 終章

日本の社会においては、公共は政府のみが担うという意識が強い。しかし、少子・高齢化の進展、人々のニーズも多様化した現代社会においては、公共サービスは全て政府が担うとする、現行の中央集権的な行政システムは明らかに限界に達している。こうした中で、NPOは公共サービスの担い手として注目されることとなり、近年においては、政府とNPOの協働という言葉がよく使われている。

しかし、日本の協働はアメリカ、イギリスの協働とは様相が異なる。アメリカとイギリスの協働には、政府とNPOの関係性が明確な役割分担を背景とした協働が成り立っているということである。つまり、政府は資金提供者、NPOは公共サービスの担い手である。

一方、日本では、政府は主導者、NPOは従属者としての主従関係の協働である。その背景には、明治政府以来、公共の担い手は政府であるという、お上依存型の社会風土が根強く残っているということ。また、介護保険制度、指定管理者制度、認定NPO制度の導入は、さらにNPOを政府の規制のもとに厳格化するものとなっているからである。

一方、これらの制度の導入により、NPOの中には、アメリカやイギリスのように財政規模が拡大されているものもある。しかし、NPOの本質は、社会全体の利益を図ることであり、企業のように利益の拡充を図ることを最終目的とするものではない。NPOの本質について、イギリスの事例を手掛かりに見ることがことができる。イギリスのブリストルでは、ボランティアセクター、行政、市民が協働により、持続可能な地域社会の構築が図られている。そこでのボランティアセクターの役割は、失業者に技術を与えることにより、人材育成を図ることにある。それは、貧困者には、資金を提供するという目先の利益だけを鑑みたものではなく、人的資本にノウハウを投資するという長期的視野に基づくものである。さらに、地域活動の拠点づくりを行うことにより、コミュニティの場を創出することである。それは、地域の人々の憩いの場となり、心のよりどころとなるのである。

このように、ボランティアセクターの役割は、仕事おこし、人材育成、コミュニティの場づくり、生きがい、健康、長寿という社会全体の利益をつくることにある。イギリスにおけるボランティアセクターの存在価値は、ブレア政権において、アクティブな市民社会の形成を遂行させるためには、ボランティアセクターとの協働が必要不可欠であるという政治的判断を行ったことから明らかである。

一方、日本の協働がイギリスのように進まない要因は、NPOの存在価値を認識した政策転換がなされていないためである。指定管理者制度、認定NPO制度などは、NPOにとっては新たな規制が加えられたに過ぎない。

例えば、福井市、鯖江市、小浜市の協働事例を取り上げたが、いずれも自立性、対等性を前提とした協働ではないということである。例えば、鯖江市の提案型市民役事業化制度により実施される事業は、行政によりNPOなどが取り組みやすいものを選択したものの範囲内で行われているに過ぎない。また、事業は行政の予算で実施されるため、単年度の資金提供となる。このため、長期的な視野に基づく持続可能な地域づくりという観点で

は、活動の継続性は不透明となる。

つまり、提案型市民主役事業化制度の協働事業におけるNPOの存在は、行政がNPOを公共サービスの担い手として対等なパートナーであると認めたものではなく、単なる行政の代理人的役割を担うものとなっているのである。

しかし、日本においても、行政とNPOとの協働が促進されているところもある。例えば、福井県池田町である。池田町では地域の自然を見つめ直し、自然環境を保全し、自然とともに共存する地域づくりを長期的視野により行っている。NPOの役割については、こっぼい屋の事例に見られるように、地域資源を掘り起こし、雇用の創出を担い、人々の潜在能力を高めることである。こっぼい屋では、人々は対話により、学びながら加工食品、エコ商品などの商品づくりを行っている。人々は商品づくりを介して所得を得ることにより潜在能力を高めているのである。

このことについて、センは、人間の潜在能力は、生産性と所得獲得力の拡大と一緒に向上するという傾向もあると論じる。そして、この関連は、潜在能力の改善が直接、間接に生活を富ませ、欠乏状態を少なくし激しさを減じることを助けるという重要な間接的なつながりを作ると論じている。しかしまた、経済成長、所得の向上、工業化さえ実現すれば、自由や潜在能力が達成されるという思考を厳しく批判しているのである。

このように、センは、潜在能力は財や所得を通じて見るものではないと論じているが、果たしてそうであろうか。池田町の事例を鑑みると、人々は商品づくりを介して、潜在能力を高め、生き方の幅、潜在能力を広げているものと考えられる。もともと、池田町では、野菜は市場においては困難なもの、金銭を得ることができないものであるという認識であった。しかし、こっぼい屋の設立により、これまで、自家消費のみであった野菜が金銭を得ることが出来るものであることに住民は気づいたのである。こっぼい屋では、年間売上高が1億3000万円を超え、生産者も100名を超えている。野菜を売り所得を得るという行為は、人々の潜在能力を高める要因となっていないのではないであろうか。

つまり、所得は潜在能力にとって非常に重要な手段である。生活を送る上での潜在能力の向上は、人がもっと生産的になり、高い所得を得る能力を拡大する傾向があるのだから、潜在能力の改善はより多くの所得につながるのである。

また、コムニタの事例をみると、コムニタでは、きびだんご作りにおいて、高齢者が若者に添加物や化学調味料を一切使わない伝統と知恵を生かした商品づくりを教えている。このような会話をしながら、楽しみながら行われる商品づくりの「場」は、心のよりどころとしての「場」の創造に繋がる。そしてこの「場」により人々はつながり、元気になる。

つまり、元気な地域社会をつくるためには、元気な人々が必要不可欠である。

このようなことから池田町の事例は、NPOが先進国個人の潜在能力を高める役割を担っていることを実証するものである。そして、NPOが個人の潜在能力を高める役割を担っていることから、行政は政策を促進させるために、NPOとの協働を図るのである。池田町のNPOと行政との関わりを見ると、NPOと行政との協働政策には、財政基盤の確

保が根底にあるものとする。まず、行政は、広義のNPOを設立し、その広義のNPOがNPOを牽引する形で、池田町には多くのNPOが存在している。そして、これらのNPOが商品づくりを介して人々の潜在能力を高め、生産性と所得獲得力の拡大を図っているのである。つまり、農業再開発政策を促進させるために、行政はNPOを政治的パートナーとして重視しているのである。これは、イギリスのブレア政権において、政策を促進させるために、ボランティアセクターを政治的パートナーとした政治的変化を行ったものと同じであるとする。

池田町では、NPOの存在意義に注視した行政が、NPOとの協働を促進させているのである。

池田町の協働事例が鯖江市などの事例と異なる点は、仕事おこしにある。池田町のNPOは、地域住民全体を巻き込んで自主事業を展開し、財政基盤の確保を行っている。NPOを支える生産者が、消費者などとの対話により商品づくりを介して、潜在能力を高め、所得獲得力の拡大を図っているのである。これは、行政からの単年度予算を背景とした事業ではなく、長期的視野に基づく持続可能な事業である。池田町においては、住民関係がヨコ型であり、多くの人々が水平的な関係を持ち相互に対等な立場で連携を行っている。NPOが持続的に発展させ、地域の課題に向き合い、行政や営利企業とは異なった役割を果たすためには、ヨコ型の構造が必要不可欠である。NPOが地域と共に持続的に発展するために、行政はこうした環境を整える役割を担う。

池田町の事例を普遍的にするためには、NPOが地域に存在する草の根の団体、市民とともにネットワークをつくり、地域をつくるという大きな視点を持ち、行政と共に持続可能な地域づくりを行うことである。つまり、行政とNPOは若者と高齢者とのつながりをコーディネートする役割を担っているのである。NPOは公共サービスの供給者としての役割を担う。そして行政は、資金提供者、プロデューサー的役割を担う。NPOと行政の協働とは、このような役割分担により実現されるものとする。

## 参考文献

### <日本語文献>

- ・雨宮孝子「公益法人課税をめぐる改革議論の行方と展望」『税理』46巻12号,2003
- ・青木康容・田村雅夫『闘う地域社会』ナカニシヤ出版 2010
- ・跡田真澄他「非営利セクターと寄附税制」『フィナンシャル・レビュー』,財務省財務総合政策研究所,2002
- ・アルフレッド・トクヴィル松本礼二訳『アメリカのデモクラシー下』岩波文庫,2005
- ・アルフレッド・トクヴィル井伊玄太郎訳『アメリカの民主主義（上）』講談社文庫,1972
- ・アルフレッド・トクヴィル井伊玄太郎訳『アメリカの民主主義（中）』講談社文庫,1972
- ・アルフレッド・トクヴィル井伊玄太郎訳『アメリカの民主主義（下）』講談社文庫,1987
- ・アダム・スミス大内兵衛・松川七郎訳『諸国民の富』岩波書店,1867
- ・アンソニー・ギデنز佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社,1999
- ・アマルティア・セン石塚雅彦訳『自由と経済開発』日本経済新聞社,2000
- ・アマルティア・セン鈴木興太郎訳『福祉の経済学』岩波書店,1988
- ・アマルティア・セン池本幸生、野上裕生、佐藤仁訳『不平等の再検討』,岩波書店,1999
- ・アマルティア・セン川本隆史訳『合理的な愚か者』勁草書房,1989
- ・新川達郎『京都の地域力再生と協働の実践』法律文化社,2013
- ・今田忠編著『日本のNPO史』ぎょうせい,2006
- ・稲葉陽二『ソーシャルキャピタルの潜在力』日本評論社,2008,
- ・稲葉陽二ら『ソーシャルキャピタルのフロンティア』ミネルヴァ書房,2011
- ・石村耕治・岡本仁宏ら『英国チャリティその変容と日本への示唆』弘文堂,2015
- ・伊東光晴編『現代経済学辞典』岩波書店,2004
- ・伊東光晴『シュンペーター―孤高の経済学』岩波書店,1993
- ・家永三郎『日本思想史における否定の理論の発達』新泉社,1983
- ・池上惇『経済学』青木書店,1991
- ・池上惇『財政学』岩波書店,1990
- ・池上惇『人間発達と公共性の経済学』桜井書房,2005,
- ・池上惇『文化と固有価値の経済学』岩波書店,2003
- ・後房雄『NPOは公共サービスを担えるか』法律文化社,2009
- ・後房雄編著『行政とNPOの協働関係と事業委託のルール』市民フォーラム21・NPOセンター,2001
- ・ウィリアム・A・ロブソン東京市政調査会研究部訳『危機に立つ地方自治』勁草書房,1967
- ・奥野信宏『公共の役割は何か』岩波書店,2006
- ・岡田浩一・藤江昌嗣・塚本一郎編著『地域再生と戦略的協働』ぎょうせい,2006
- ・恩田守雄『グローバル時代の地域づくり』学文社,2010
- ・川口清史『ヨーロッパの福祉ミックスと非営利・協同組織』大月書店,1999
- ・加藤辰夫編著『ふくいブランドとフードシステム』晃洋書房,2011
- ・北村裕明『現代イギリス地方税改革論』日本経済評論社,1998
- ・熊谷文枝編著『日本の地縁と地域力』ミネルヴァ書房,2011
- ・熊代昭彦編著『新日本のNPO法』ぎょうせい,2003
- ・齊藤 慎「地方分権への挑戦」『地方財政改革に向けて』大阪大学出版会 2012
- ・渋川智明『福祉NPO』岩波新書,2001
- ・渋谷博史『20世紀アメリカ財政史』東京大学出版会,2005
- ・金子郁容・園田紫乃・今村晴彦『コミュニティのちから』慶応義塾大学出版会,2010
- ・兼平裕子『愛媛大学法文学部論集 総合政策学科編』愛媛大学法文学部,2010,
- ・金川幸司『協働型ガバナンスとNPO』晃洋書房,2008

- ・キャルホーン編山本啓・新田滋訳『ハーバマスと公共圏』未来社,1999
- ・経済企画庁国民生活編『海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用実態調査』,大蔵省印刷局,1999
- ・後藤和子・福原義春編著『市民活動論』有斐閣,2005
- ・佐々木信夫『日本行政学』学陽書房,2013,
- ・佐々木毅、金泰昌編『公共哲学日本における公と私』東京出版会,2002
- ・佐々木毅、金泰昌編『欧米における公と私』東京出版会,2002
- ・ジョン・ラスキン木村正身訳『ムネラ・プルウエリスー政治経済要議論』関書院,1958
- ・ジョン・ロールズ矢島鈞次訳『正義論』紀伊国屋書店,1989
- ・シュムペーター中山伊知郎・東畑精訳『経済発展の理論』岩波書店,1937
- ・鈴木興太郎、後藤玲子『アマルティア・セン』実教出版,2001
- ・杉原四郎『マルクス経済学の形成』未来社,1964
- ・スヴェン・スティンモ塩崎潤・塩崎恭久共訳『税制と民主主義』今日社,1993
- ・田中英夫『英米法総論上』東京大学出版会,1980
- ・田中弥生『NPOと社会をつなぐ』東京大学出版会,2005
- ・田中弥生『NPOが自立する日ー行政の下請け化に未来はない』日本評論社,2006,
- ・田中弥生『NPO新時代』明石書房,2008
- ・田中弥生『「NPO」幻想と現実』同友館,1999
- ・田尾雅夫・吉田忠彦著『非営利組織論』有斐閣アルマ,2009
- ・ディヴィッド・スロスビー中谷武雄・後藤和子訳『文化経済学入門』日本経済新聞社,2002
- ・中島理恵『英国の持続可能な地域づくり』学芸出版社,2005
- ・西尾勝『行政の活動』有斐閣,2000
- ・西尾勝『地方分権と地方自治』ぎょうせい,1998
- ・西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性』東京大学出版会,2004
- ・日本ファンドレイジング協会編『寄附白書 Giving Japan 2010』日本経団連出版,2011
- ・原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道』頸草書房,2010
- ・マイケルサンデル鬼澤忍訳『これからの「正義」の話をしよう いまを生き延びるための哲学』早川書房,2010
- ・ピータードラッカー上田惇生訳『非営利組織の経営』ダイヤモンド社,2007
- ・ピータードラッカー上田惇生訳『プロフェッショナルの条件』ダイヤモンド社,2000
- ・福田アジオ編『結衆・結社の日本史』山川出版,2006
- ・三宅康之『中国・改革開放のための政治経済学』ミネルヴァ書房,2006,
- ・竹下譲・松井真理子ら『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい,2002
- ・坪郷實編『参加ガバナンス』日本評論社,2006
- ・坪郷實・宮本太郎・山口二郎編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房,2005
- ・塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子編著『NPOと新しいデザイン』同文館,2004
- ・テリー・ニコラス・クラーク、小林良彰編著三浦まり訳『地方自治の国際比較』慶応義塾大学出版会,2001
- ・中邨章『自治体主権のシナリオ』芦書房,2007
- ・中島理恵『英国の持続可能な地域づくり』学芸出版社,2005
- ・内閣府「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関するアンケート調査」2004
- ・内閣府『平成16年度版 国民生活白書 人のつながりを変える暮らしと地域ー新しい「公共」への道』2004
- ・内閣府「特定非営利活動法人及び市民の社会貢献に関する実態調査」2015
- ・藤井敏彦『ヨーロッパのCSRと日本のCS』日科技連出版社 2005
- ・塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦』ミネルヴァ書房,2007

- ・本間正明編著『フィランソロピーの社会経済学』東洋経済新報社,1993
- ・本田洋一『アートのかと地域イノベーション』水曜社,2016
- ・ボリス、スターリ編著上野真城子・山内直人訳『NPOと政府』ミネルヴァ書房,2007
- ・松尾匡・西川芳昭・伊佐淳編著『市民参加のまちづくり 戦略編』創成社,2005
- ・松下啓一『市民活動のための自治体入門』大阪ボランティア協会,2007
- ・松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書,1999
- ・村松岐夫『日本の行政』中公新書,1994
- ・日本ファンドレイジング協会編『寄付白書 2010』日本経団連出版,2011
- ・後藤和子・福原義春『市民活動論』有斐閣コンパクト,2005
- ・神野直彦、澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新聞社,2004
- ・市村浩一郎『日本のNPO はなぜ不幸なのか』ダイヤモンド社,2008
- ・ロバート・D・パトナム 河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT出版,2001,
- ・レスター・サラモン山内直人訳『NPO最前線』岩波書店,1999
- ・レスター・サラモン江上哲監訳『NPOと公共サービス』ミネルヴァ書房,2007
- ・レスター・サラモン山内直人訳『NPO最前線一岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店,1999
- ・レスター・サラモン、アンハイアー今田忠監督訳『台頭する非営利セクター：12か国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社 1996,
- ・レスター・サラモン小林立明訳『フィランソロピーのニューフロンティア』ミネルヴァ書房,2016
- ・レイ・オルデンバーグ忠平美幸訳『サードプレイス』みすず書房,2013
- ・レスリー・R・クラッチフィールド、ヘザー・マクラウド・グラント服部優子訳『世界を変える偉大なNPOの条件』ダイヤモンド社,2012
- ・宮川公男「ガバナンスとは」宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社,2002
- ・山本啓・雨宮孝子・新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房,2002
- ・山崎茂雄編著『町屋・古民家再生の経済学』水曜社,2016
- ・山崎茂雄『文化による都市再生学』アスカ文化出版,2009
- ・山口二郎『ブレア時代のイギリス』岩波新書,2005
- ・山内直人編『NPOデータブック』有斐閣,1999
- ・山内直人・田中敬文・河井孝仁編『NPO白書 2007』NPO研究情報センター,2007
- ・ユンゲル・ハーバマス細谷貞雄ら訳『公共性の構造転換』未来社,2004
- ・渡辺光子『NPOと自治体の協働論』日本評論社,2012
- ・<https://www.npo-homepage.go.jp/index.html> (2006年8月閲覧)
- ・[www.npo-homepage.go.jp/.../npojittai.../2015npojittai-c](http://www.npo-homepage.go.jp/.../npojittai.../2015npojittai-c) (2006年10月閲覧)

<欧文文献>

Charities Aid Foundation2007

[http://socialwelfare.bl.uk/.../138152the\\_impact\\_of\\_the\\_recession\\_on...](http://socialwelfare.bl.uk/.../138152the_impact_of_the_recession_on...)

(2016年7月アクセス)

David Richrds and Martin J.Smith,Governance and Public Policy in the Uk,Oxford University Press, 2002

Gidron,B.,Kramer,R.M.&Salamon,L.M. “Government and the Third Sector in comparative Perspective:Allies or Adversaries ? in Gidron,Benjamin,kramer,R.M.& Salamon,L.M.(eds.),Government and the Third Sector,San Francisco: : Jossey-Bass.1992

Salamon, Lester M., and Abramson, Alan J. 1982. *The Federal Budget and the Nonprofit Sector*. Washington, D.C.: Urban Institute Press

Giving USA 2011 Annual Report on Philanthropy for the year 2010

[http://big.assets.huffingtonpost.com/GivingUSA\\_2011\\_ExecSummary\\_Print-1.pdf](http://big.assets.huffingtonpost.com/GivingUSA_2011_ExecSummary_Print-1.pdf)

(2016年7月アクセス)

Hansmann, H. "Economic Theories of Nonprofit Organization," in Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale Univ. Pr. 1987

Hansmann, H. "The Role of Nonprofit Enterprise." *Yale Law Journal*, 89, no. 5, 1980

Young, D. "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives," *Non-profit and voluntary Sector Quarterly*, 29(1)

Weisbrod, B. "Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector economy," in Edmund S. P. (ed.) *Altruism, Morality, and Economic Theory*. New York: Russell Sage. 1974

Weisbrod, B. "Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector Economy," in Rose-Ackerman, S. (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, Oxford University Press. 1986