

研究論文

行政とNPOとのパートナーシップ構築の課題

—米英の比較と福井県鯖江市の取り組みから—

The Subject of Partnership Construction with Government and NPO
— From a U.S.-British Comparison and the Measure of Sabae-City, Fukui —

段野 聡子*

はじめに

- I. アメリカのNPO
 - II. 日本のNPOの現状と課題
 - III. イギリス政府とボランティアセクター
 - IV. 鯖江市における提案型市民役事業化制度
- 結論

新しい公共という概念のもと、これまで行政が主として提供してきた公共サービスは、地域において住民団体をはじめ、NPOや企業等の多様な主体が提供する仕組みが必要であるという考え方を示す自治体は多くなっている。こうした中、民間が担う公共を促進させるための主たる担い手としてNPOは注視されている。しかしながら、日本では行政とNPOとのパートナーシップは近年の様々な制度改革にもかかわらず決して十分とはいえない。

そこで、本稿ではまず、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り、日本におけるNPOの問題点を検証した。次に、イギリス政府とボランティアセクターの関係性を通じて、日本のNPO政策の問題点が明らかとなった。さらに、行政とNPOとの協働とはどのように促進していくべきなのかを、イギリスで締結された協定書「コンパクト」を検証することにより、イギリスでの取り組みを日本の自治体やNPOに生かすためのヒントが明らかとなった。

日本でもこうした取り組みが決していないわけではない。福井県鯖江市では提案型市民役事業化制度を導入し、着実な実績をあげている。鯖江市の事例は本稿の考察で得た課題への対応が日本でも具体的な成果に結びつくことを示していると考えられる。

キーワード：NPO, 政府, コンパクト, 協働, 鯖江市提案型市民役事業化制度

* 福井県立大学大学院博士後期課程

はじめに

「新しい公共」¹という概念は、鳩山由紀夫首相（当時）が2009年10月の所信表明演説でその必要性について言及し、さらに、2010年1月の施政方針演説では、新しい公共の担い手として市民や「非営利団体（Non-profit organization, 以下 NPO）」²を支援していく考えを示したことが、はじまりであるという印象が強い。しかし、新しい公共、それに類する概念は、それ以前に自治体において盛んに取り上げられている。例えば、平成16年版国民生活白書（人のつながりが変える暮らしと地域）では「新しい『公共』への道」という副題がつけられ、「新しい公共」という概念が示されていた。また、2005年3月、総務省が発表した「地方公共団体における行政改革推進のための指針（新地方行革指針）」では、「これからの地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、『新しい公共空間』を形成するため戦略本部となり、行政自らが担う役割を重点化していくことが求められる」と提言されている。この新しい公共という概念のもと「これまで行政が主として提供してきた公共サービスは、今後、地域において住民団体をはじめ NPO や企業等の多様な主体が提供する多面的な仕組みを整えていく必要がある」³という考え方は自治体においては浸透していたものと考えられる。

この背景には、多様化するニーズという課題があるものと考えられる。つまり、日本は戦後の高度成長期の過程において、生活を支える公共サービスは、中央省庁、地方自治体、政府が全て担うものという意識が、市民、行政ともに広く支配していた。このような行政主

導型のシステムは、規格大量生産型の時代においては、ある程度の機能を果たしたかもしれない。しかし、少子・高齢化、ライフスタイルの変化による人々の価値観が多様化している現代においては、行政が提供する画一的な公共サービスでは、迅速な対応や多様なニーズを汲み取ることが難しくなっている。こうした中で、これまで以上に民間が担う公共における役割が重要となっており、各自治体では、公共における民間と行政との役割分担を見直し、市民の自治力を高めるべくさまざまな取り組みが行われている。

福井県の自治体では、鯖江市が市民による市民のためのまちづくりを推進させるために、市民主役条例を制定し、提案型市民主役事業化制度を2010年から導入している。また、小浜市では、市民、NPO、企業、行政が協働し、オール小浜体制でまちづくりに取り組んでいる。これらの取り組みを推進させるためには市民が果たす役割は大きいものがあるが、目的をもって活動する NPO の役割も大きく関心も非常に高まっている。そのため政府は NPO 法人の認定基準の見直し、自治体による寄附対象団体の指定、草の根の寄附を促進させるための寄附税制の拡充等を行うなど、NPO を支援している。NPO の存在意義について山内直人（2002）は、「政府が直接供給するサービスは、無個性・画一的なものになりがちだが、小まわりの利く NPO はもともと小量多品種生産に向いており、公共サービスに対する需要の多様化に対応しやすい面がある」⁴とニーズを的確に把握し、迅速に活動することができるものであると論じている。

しかし、内閣府（2013）によると、2013

年7月末現在の認証法人数は47,973団体と報告されている。これはアメリカのパブリック・チャリティが301,214団体以上、事業型私立団体7,486団体、助成型私立団体74,364団体（IRS資料2006）、イギリスのチャリティ団体が約16万（第2回市民公益税制PT資料5、2010年10月現在）であるのと比べると、人口規模や経済規模を考慮すれば、非常に低い水準であるということは明らかである。また、アメリカやイギリスと比べて圧倒的に零細組織が多く、収入についても不安定な構造となっている。内閣府（平成24年8月付け資料）によると、NPOが必要とする政府からの支援は資金援助、公共施設等活動場所の低廉・無償提供、税制優遇措置の拡充等となっているが、NPOを取り巻く環境は厳しいものとなっている。

近年の地方分権一括法、介護保険制度、指定管理者制度など、官から民へ、国から地方へという制度改革の中で、民間が担う公共における役割が重要となっている。その主たる担い手がNPOであり、その活動促進を図るためには、政府とNPOの関係、NPO支援はいかにあるべきか。また、自治体とNPOとの協働をどのように促進していくべきであろうか。

そこで、本稿では、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り、アメリカとの比較において、日本におけるNPOの問題点を検証する。

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政府のNPO政策がどうあるべきかについてはアメリカから学ぶべきところは多くない。そこで官民協働の

もう1つ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と政府との関係を検証し、日本のNPO政策の問題点を論じる。

最後に公共における民間と行政との役割分担を見直し、市民の市政への主体的な参画の実現と市民の自治力を高めることを目的として、福井県の鯖江市で取り組まれている提案型市民参事事業化制度を分析し、これがイギリスの「コンパクト」の取り組みを活かすための協働として日本でも普及しうることを示す事例であることを述べる。

以下、Iにおいては、アメリカのNPOの変遷について論じ、IIにおいては、日本のNPOの現状と課題について検証する。IIIにおいて、イギリスのボランティアセクターの変遷を見るとともに、ボランティアセクターと政府との関係について論じる。IVにおいて、福井県の鯖江市の事例を紹介する。最後に課題を解決すべき論点を述べ、本稿の結論とする。

I. アメリカのNPO

1. アメリカにおけるNPOの変遷⁵

(1) 19世紀のNPO

アメリカの法で最初にNPOが位置づけられたのが税制であり、連邦税制と州税制のうち前者を統一する内国歳入法典にNPOが登場している。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⁶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⁷と論じ、人民は社会の諸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⁸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。

（2）社会福祉制度改革とNPO

このような古い起源を持つアメリカのNPOは戦後、更なる発展をみせている。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。このような社会福祉制度の大変貌により、政府の役割は拡大することとなっ

たが、そのほとんどが間接的なものにとどまるという意味では不十分なものとなり、政府とNPOのパートナーシップはかえって拡大することとなったのである。

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のである。こ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⁹と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と指摘している。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）NPOの財政危機

1960年、70年代に築かれたNPOと政府との良好なパートナーシップは、1980年には、ボランティア活動と協力、私的イニシアチブとコミュニティのイニシアチブ、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。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、減税による高所得層に対する税率の低さは、高所得層の

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。

2. NPOと政府

以上のように、NPOと政府の関係をみると、これまで自立して大きな役割を果たしているとして、日本のNPOのモデルとされることが多いアメリカのNPOとはその様相が異なる。

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。そして、この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広く認識されていた。

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を結果的に追い込むような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だけではなく、必要に迫られただけに過ぎなかったのである。

このように、アメリカにおけるNPOと政府との関係は、社会を構成する基盤として

NPOが存在しながら、これを政府側が十分に認識したパートナーシップとなってい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数多くもっている」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」¹⁰と論じている。

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、その関係は政府の姿勢に左右されるという意味で、複雑さと緊張感の上に成り立っているものと考えられる。

II. 日本のNPOの現状と課題

1. 特定非営利活動法とNPO

日本でNPOが注目される契機となったのは、1995年の阪神・淡路大震災に多くのボランティアや市民団体が災害救援や生活復旧・復興に活躍したことにより、その存在と意義が広く知られるようになったと考える。また、同時に、このような活躍を行った市民団体の多くが、規模が小さいことで公益法人になれず、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」¹¹のである。この出来事をきっかけとして、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。

2. 近年におけるNPOを取巻く改革

このNPO法の施行をきっかけとして、NPOをめぐる従来の制度の改正や新しい法律の制定も行われている。以下においては、主な改革を挙げる。

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。2011年の厚生労働省における「介護サービス施設・事業所調査結果の概況」¹²によると、介護サービスの供給主体は、ほとんどが民間事業者であり、介護予防支援事業所では社会福祉法人が49.5%を占め、NPO法人は0.7%となっている。

2000年、社会福祉法が導入された。この制度は身体障害者と知的障害者について、民間事業者、NPOなど多様な提供者からサービスを選択して契約し、市町村から支給される支援費と自己負担でサービスを購入するシステムである。

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施設の管理・運営がNPO法人等に包括的に代行させることができることとなったのである。

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。2011年の厚生労働省における「社会福祉施設等調査結果の概況」¹³によると、事業所の種類別にみると、短期入所事業では社会福祉法人が83.1%と多くを占めている。またNPO法人が多くの分野において2.7%から30.7%のシェアを占めている。

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。これは公益法人に関する民法34条が削除され、行政による民間事業者への規制の緩和、NPOの行政からの自律性を高めること等を目的としている。

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ており、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法人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。

このようにNPOを取り巻く環境は大きく変化している。しかし、これらの一連の改革は、これまでの政府によるNPOの規制が緩和され、政府からの自律性が高められるものとなったのであろうか。

3. アメリカにみる日本のNPOの課題

アメリカと日本におけるNPOと政府の関係については、歴史的背景にその違いをみることができる。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。このようにアメリカでは、政府の直接的な関与こそないものの、財政面での影響が大きく間接的な関与が存在する。

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」¹⁴となっている。このようにアメリカと対照的なのは、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。この従属関係は、2003年に導入された指定管理者制度においてもみられ、政府の管理監督の下、NPOを政府に代わる公共サービスの担い手として活用しようという考えが往々にしてあるものと考えられる。

NPOと政府の関係について、阿部敦(2006)は「新しい公共を生み出すために、官民協働論では官と民の対等・平等な関係を標榜しているが、実際には相反する価値観に依拠した公的政策が展開されている」¹⁵と危険性を論じている。さらに、田中弥生(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」¹⁶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。原田晃樹(2010)は「行政との契約による資金調達」が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」¹⁷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」¹⁸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、本間正明(2003)はいう。「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」¹⁹と。

新しい公共のもと、さまざまな改革が行われてはいるが、NPOが本質的に政府から独立しているという認識が不十分なまま制度改革が進められているため、日本では未だに非営利活動は政府の支配の下に置かれたままとなっている。

これまでみたように、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、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

一と政府の関係について論じる。

Ⅲ. 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²⁰

(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。現在の「チャリティ委員会」²¹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、政府の役割も重要になってきた。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

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。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こととなり、政府との関係について新たな局面を迎えることとなった。

(3) ブレア政権の誕生とコンパクト

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。この第三の道の政策理念は、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ことなどにあった。そしてこの政策理念のもと、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。

1998年には、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」²²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。

さらに、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、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。

2. ボランティアセクターの必要性

このように、ブレア政権で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。また、資金提供による独立性の保証を行ったのである。これに対してサッチャー政権では、レーガノミクスの影響を受けて、ボランティアセクターに公共部門の仕事を委託させながらも、政策面での重要な担い手という目では捉えていなかったのである。また、市場原理主義の導入により、ボランティアセクターは政府の委託事業が増えることで、政府からの独立性に懸念を抱くようになっていたのである。このようにブレア政権においては、サッチャー政権とは大きく異なるスタンスが採られたのである。では、なぜ、ブレア政権ではサッチャー政権から距離を置きボランティアセクターへの支援の方策を打ち立てることとなったのであろうか。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、個々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」²³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、個々人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考えられる。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」²⁴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。また、ボランティアセクターの公益性の観点から寄附者やサポーターも、その活動を支える重要な役割を担っている。ボランティアセクターを維持発展させるためには人的、金銭的に政府、市民の支援が必要不可欠である。そこで、以下においては、資金面でのアプローチとして寄附金の現状について検証する。

3. 寄附金の現状

(1) チャリティへの寄附

イギリスのチャリティは、2010年10月現在16万以上と報告されている。このチャリティについての寄附の現状については、チャリティエイド財団と全国ボランティア組織協議会が共同で調査し、発表している「UK Giving2012」²⁶がある。以下においては、こ

の調査によるイギリスの寄附の現状について分析する。

まず、2011年度における寄附の総額は93億£（2011年4月1£＝135円で換算すると、1兆3,230億円、以下同様）であり、55%以上のイギリス人（16歳以上）がチャリティへの寄附を行っている。これは2,840万人に相当する人数となっているが、2010年度と比較すると3.0%の減少となっている。近年で最も低い数字となっているのは、2008年度であり、その数字は54.0%（2,690万人相当）であった。また、寄附者一人当たりの月間平均寄附額は27£（3,645円）であり、前年度の31£と比較すると4£（540円）の減少となっている。また、寄附者のうち41.0%は月間の寄附額が10£（1,350円）未満となっており、その総額は、チャリティへの寄附総額の6.0%を占めている程度である。一方、寄附者のうち6.0%は月間100£（13,500円）以上の寄附を行っており、その寄附総額は全体の40.0%を占めている。

このようにイギリスでは、毎月10£（1,350円）の寄附をするという典型的な寄附者像により支えられている反面、少数の高額寄附者によっても支えられているということでもある。

（2）寄附先の分野

次に、分野別の寄附者の割合をみると、「医学研究が33.0%、病院30.0%、子ども・若者23.0%、海外への支援14.0%、動物愛護16.0%、宗教14.0%、身体障害者11.0%」²⁷となっている。医学研究分野に対しての寄附が最も多いという点に関して竹井善昭(2013)は「寄附というものへのイギリス人のリテラ

シーの高さの表れではないか」²⁸と論じている。

一方、日本では、「文化・レクリエーション22.0%、教育・研究19.0%、宗教9.0%となっており、文化・レクリエーション分野において寄附金の依存度が高い」²⁹と報告されている。文化やレクリエーションといった分野に関しての寄附が多くなっているという理由について、山田英二（2008）は「これらの分野についての制度的安定度が低いことが要因としてあげられる」³⁰と述べており、日本は、文化に関する法制度がイギリスに比べて遅れているものと考えられる。

また、寄附の方法については、現金によるものが50.0%を占め、次にダイレクト・デビット（預金口座からの自動引き落とし）（31.0%）、商品の購入（25.0%）、宝くじの購入（22.0%）、小切手（12.0%）となっている。特にダイレクト・デビットは2009年の22.0%から大幅な増加傾向にある。さらに、現金による寄附者ひとりあたりの平均月間寄附額は5£（675円）であり、これは寄附金総額の15.0%を占めているに過ぎない。これとは対比的に小切手による平均月間寄附額は20£（2,700円）となっており、高額の寄附については小切手により行われているということである。

（3）寄附者の特徴

さらに個人寄附者の性別と年齢層をみると、寄附をした者の割合が女性の58.0%に対して男性は52.0%と女性は男性よりも寄附の割合が高い。そして年齢層別では、女性は65歳以上と45歳以上65歳未満の層が最も多く62.0%の者が寄附を行っており、平均月間寄附額も15£（2,025円）と最も多くなってい

る。これに対して16歳以上25歳未満の層では41.0%と低くなり、平均月間寄附額も8 ￡ (1,104円) となっている。これに対して男性は65歳以上が最も多く、次に25歳以上45歳未満、45歳以上65歳未満となっている。

イギリスの寄附の傾向をみると、55%以上の成人が毎月平均10 ￡ (1,350円) の寄附を行っており、高額所得者層のみならず、低年齢層による寄附行為も活発に行われている。

このようにイギリスにおけるチャリティへの個人の寄附は、個人寄附総額、成人に占める寄附者の割合などから鑑みると活発に行われているものと考えられる。その要因は寄附税制が寄附行為に影響を与えているのであろうか。以下においては寄附税制について検証する。

4. 寄附税制

寄附税制について本稿でとりあげるイギリス、日本、アメリカの比較(表1)でみると、イギリスの特徴は、個人の寄附者に対する所得控除の仕組みがないということである。しかしイギリスでは、「ギフトエイド (Gift Aid)」³¹といわれる独特のインセンティブの仕組みがある。これは、個人に税金が還付されるものではなく、チャリティ団体に還付されるものである。

つまり、「寄附者は自分の支払った税金の使途を決められる」³²という他の国にはない特徴的な制度となっている。また、「ペイロールギビング (Payroll Giving)」³³というものがあるが、これは給与天引きによりチャリティ団体に寄附をする場合、その所得税額に応じて所得控除を受けることができることとなっており、所得控除の仕組みに工夫が見ら

れる。

このようにイギリスの寄附税制はチャリティに対するインセンティブはあるが、個人に対するインセンティブは少ないのである。インセンティブについては、「アメリカのように個人の所得控除を認めるべきであるという議論もあるが、アメリカの税制は富裕層に有利に働き、イギリスの税制は大衆から少額ずつ集めるのに適している」³⁴とする見解が多くを占めている。

また、「UK Giving2009」³⁵によると、寄附者にとって税制上優遇のない Gift Aid の利用者は高額寄附者ほど、利用率は高くなる傾向がある。一方、寄附金控除を受けられる Payroll Giving を利用しているのは、寄附者のうち4.0%で、金額ベースでみれば1.0%に過ぎないと報告されており、イギリスの個人寄附は非常に多いとはいえ、優遇措置を受けない寄附もかなり存在することが分かる。

このようにイギリスでは、インセンティブ制度は日本やアメリカとは性質が異なっている。また、優遇措置を受けない寄附もかなり多い。このことから、寄附税制は個人の寄附行為に一樣に影響を与えるものではないと考えられる。では、多くの個人が寄附を行う要因はどこにあるのであろうか。この点について、日本の個人寄附の実績をみることで、その要因を検証する。

表1 日本、アメリカ、イギリスの寄附税制（NPO 法人制度の比較）

	認定機関	認定要件	税制度（寄附金税制）	税制度（団体課税）
日本	所轄庁 (都道府県、 指定都市)	限定列挙	所得控除又は税額控除 (控除率は寄附金額の最大50%)(*)	・収益事業(法人税法に規定された34 業種)を営む場合にその収益事業か ら生じた所得についてのみ課税 ・収益事業以外の事業から生じた所得 については非課税
		社会教育・保健・まちづくりなど	限度額 個人：課税所得の40% 法人：(資本金等の0.375%×月数/12+課 税所得の6.25%)×0.5	
アメリカ	内国歳入庁	限定列挙	所得控除	・本来の事業、関連収益事業所得は免税 ・非関連収益事業は課税（通常の法人 税率） ・受取所得は免税
		慈善、科学、教育、宗教、文学等 内国歳入法501(c)(3) 501(c)(4)に準ずる	個人：課税所得の50%まで (現金) 個人：課税所得の30%まで (評価性資産) 法人：課税所得の10%	
イギリス	チャリティ 委員会	貧困の解消、教育の振興 宗教の信仰、その他の公益活動 (公益性4つの分類)	所得控除等 個人：給与支給額等 法人：税引前利益	免除制（非課税に近い） ・本来事業及び関連収益事業は非課税

(*) 所得税の40%と個人住民税の控除の合計。個人住民税は、都道府県が指定した寄附金は4%、市区町村が指定した寄附金は6%、双方が指定した場合は10%控除される。
出所) 平成22年第2回市民公益税制PT資料5、平成23年度税制調査会資料（所得税関係）、経済企画庁国民生活局編『海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用実態調査』等に基づき作成。

5. ボランティアセクターの必要性

日本の個人寄附総額について「寄附白書」³⁶によると、「2011年の個人寄附総額は、東日本大震災に関する金銭寄附を除くと、5,182億円と報告されている。さらに、2009年から2011年までの3年間の比較では、2009年5,455億円、2010年4,874億円」と報告されており、毎年5,000億円前後で推移している。このことから、個人寄附総額は増加傾向にあるとは言い難く、新しい公共のもと導入されているNPO税制の拡充との間に明確な関係を見出すことは難しい。

つまり、個人寄附総額の少なさを寄附税制と結びつけて考えることはできないということである。制度設計について、トクヴィル(1835)は「いくら最良の法制度であっても、それを支えようとする人々の心の習慣がなければ、どんな立派な制度も機能しない」³⁷と論じ、習慣の重要性を指摘している。

これらを鑑みれば、イギリスのボランティアセクターに対する個人の寄附が活発に行われている要因は、優遇措置というインセンティブが背景にあるのではなく、寄附をすることが当然のことであるという、社会全体の共通の認識があるものと考えられる。また、それは、ボランティアセクターの歴史的公益活動に関する信頼性が基盤となっているものと考えられる。

6. イギリスにみる日本のNPO政策の問題点

これまでみたように、アメリカのNPOは政府より先に形成されていたコミュニティのもとNPO活動は行われており、国が行うことを民間が先に行っていた。また、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、これは現在のNPOの原形とはならなかった。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法の成立により、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、日本ではアメリカやイギリスと比較しNPOは歴史的に発展が遅れている。この発展段階の入り口にある脆弱な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、前述の寄附税制の拡充が挙げられるが、実績に結びついていない。『内閣府によるNPO法人実態調査』³⁸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が成果をあげられない。その要因は日本における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。したがって、税制に関わらず寄附を促すためには認知度の向上が必要である。

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、兼平裕子（2010）は「教会の役割と寺院の役割の相違」³⁹とし宗教との繋がりを指摘している。つまり、「キリスト

教がその成立時から迫害を受けつつ布教され、庶民レベルから浸透していったのに対し、日本における仏教は、その伝来以来長く鎮護国家と結びつき、日本人の思想のバックグラウンドというより、国家統治のための制度として利用されてきた」⁴⁰と論じている。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（より包括的にはフィランソロピー）が次第に在俗の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」⁴¹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」⁴²と兼平はいう。つまり、「檀家制度という宗教政策により、仏教行事は儀式化し、一般民衆は葬式とお墓の習慣を通じて寺に取り込まれ、寺は葬儀や法事を営むことによって定期的に布施収入を得るようになった」⁴³のである。この檀家と寺院との個別契約関係という歴史的背景により、日本では仏教がNPOの認知の向上には寄与することにはなっていない。

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、行政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。

以上のことから、イギリスのコンパクトか

ら日本が学ぶべき NPO 政策は、コミュニティ機能・民主化機能、公共サービス提供機能などの、さまざまな機能性をもつ NPO の存在意義を政府が公に認めることによって、市民の NPO に対する存在価値を高めることにある。

つまり、問題の核心は政府の意識改革にあるものと考えられる。

7. パートナーシップ政策

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」⁴⁴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論じる。

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 (New Public Management, 以下 NPM という) が導入された。この改革により、鉄道の民営化、公営住宅の払い下げ、公共サービスの市場化など」⁴⁵が行われ、自治体の内部組織が大きく変化した。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」⁴⁶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ものであるが、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」⁴⁷

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」⁴⁸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。

NPM から端を発したパートナーシップ政策について、塚本一郎 (2004) は「ボランティアセクターがニーズに即応して公共サービスを効率的に提供する機能だけではなく、住民や利用者のニーズ・意見を政策決定・実施等の過程に反映させる機能にも着目し、パートナーシップを政策形成まで拡大している」⁴⁹と論じ、ボランティアセクターの機能の多様性を認識した政策であると指摘している。

このように、パートナーシップがうまく機能するためには、「NPO の裁量権を確保した自発的なパートナーシップ形成の動きを支援すること」⁵⁰にある。

日本においても、このような NPO と政府、自治体の関係について大きな転換を経験している。例えば、イギリスでは1998年にコンパクトの締結がなされたころ、日本では NPO 法が施行されている。そして、イギリスで地方自治体にローカルコンパクトの策定が義務づけられたように、日本でも新しい公共のもと行政と NPO との対等な協働についての取り組みが各自治体でなされている。イギリスでの取り組みを日本の行政や NPO に活かすにはどうしたらよいのか。

ここまでの議論ではイギリスでは全国版コンパクトと地方版コンパクトの結合がイギリ

ス NPO の現代的な位置づけに寄与しているものとする。一方日本においては国の政策に問題があるので地方版コンパクトが NPO の新たな時代を切り開く可能性があるものとする。以下においては、自治体と NPO の双方が約束するコンパクト形式を導入している福井県鯖江市の協働の事例を分析する。

IV. 鯖江市における提案型市民役事業化制度

1. 市民役条例の策定

鯖江市では、2010年4月1日に市民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。

また、市民役のまちづくりを推進させるための条例推進委員会が設置され、条例推進委員会と市との間で協定が締結された。協定には、対等な立場での議論や意見交換、それぞれの自立性、役割分担、相互協力についての内容が定められたものとなっている。

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。

2. 制度の概要

そして、この条例のもとに提案型市民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「市民役事業」として創出することで、公共における民間と行政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。

募集される市民役事業のうち、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が要件となっている。

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については、事業概要等の聞き取りと応募書類の提出であるが、聞き取りにあたっては、行政と提案者が話し合いを重ね提案書の作成を行っている。

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。

3. 制度開始から現在まで

表2 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
平成23年度	67	15	24	29	17
平成24年度	88	17	31	36	21
平成25年度	96	19	35	38	31

出所) 鯖江市市民協働課資料に基づき作成。
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。

(表2)の年度別対比表をみると、今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。今後のオープン事業数については、継続、新規、追加等を鑑みれば、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。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、平成25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ている。

実施事業の一例(表3)をみると、NPO法人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

表3 25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、ファ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ストを実施。カーテンの出来栄だけではなく、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茶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作成。

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。

4. 自治体とNPO・市民との協働

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法人が中心となり、まちづくりに取り組んでいる。そしてこれらのNPO法人が、周囲の市民を巻き込んで社会参画を促進させているものと考えられる。例えば、(表3)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、NPO法人が事業を提案し、市民、自治体と一緒に地域課題を発掘し、解決するという取り組みとなっており、これは市民の自立を強化し、地域全体の自治能力を高めることにつながっているものと考えられる。

また、提案型市民主役事業化制度では、従来の自治体が決めたものを市民に理解しても

らうというトップダウン政策からルールは自分たちで考えルールづくりを行うというボトムアップ政策となっている。これはイギリスのパートナーシップ政策にも見られるように、トップダウンでなくボトムアップで形成されることが市民の自立、市民の社会参画の促進を図るものとする。

さらに、市民と自治体との間で締結された協定書についても、イギリスのコンパクトと同様な基本的ルールの明確化がなされている。このような双方が約束するコンパクト形式のようなものは、双方が相手から何を期待することができるかを理解することができ、その意義は大きい。

このような観点から自治体とNPOとの対等な協働をどのように促進させるべきかについては、イギリスでの取り組みから学ぶことができる。

つまり、自治体はNPOが多様性、先駆性、柔軟性などの独自の社会的使命感を有して市民の社会参画を促しているという存在価値を明確にすることが重要である。そして、基本的ルールを明確化し、ボトムアップにより自治体とNPO、そして住民とのベストミックスを考え、同じ方向性で行動するということである。

人口6万数千人という決して大きくはない鯖江市であるが、このような小さな自治体の大きな改革が、日本各地の自治体で普及することは、民間が担う公共の促進に繋がるものとする。

以上のことから、鯖江市の事例を普遍化してくための課題は、NPO法人など多様な担い手の育成を図り、地域の課題に関心を持つ層の裾野を広げていく仕組みづくりを構築す

ることである。そのためには、SNSなどを通じて地域のさまざまな情報の共有化により、地域活動への参加を促し、地域の課題に気づくことが必要不可欠である。そして、これらのベースには、地域のつながりといったものの構築が重要となる。このつながりについて、ロバート・D・パットナム(2001)は、「市民的な好循環は、高い水準の協力、信頼、互酬性、市民的積極参加、集合的充足状態が織りなす社会的均衡に帰着する」⁵¹と述べ、「信頼、互酬性、市民的積極参加等によって、脈々と蓄積されてきた共同体の社会的資本が、新たな政治制度や経済のパフォーマンスを高める」⁵²と指摘している。

結論

少子・高齢化の進展、人々のライフスタイルや意識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、民間が担う公共における役割が重要となっており、その主たる担い手としてのNPOに政府も期待を抱きNPO支援税制として、認定NPO法人等への寄附に伴う税制優遇措置の拡充等を行った。しかし、それは、市民の寄附促進に影響を及ぼすものではなかったのである。その要因はNPOに対する認知度にある。日本のNPOもイギリスやアメリカのように、社会教育やまちづくりなどさまざまな活動を行っているが、その認知度はイギリスやアメリカと比べ非常に低い水準となっている。こうした背景には、日本政府の情報開示についての問題があるものとする。つまり、日本政府

はこれまで情報のひとり歩きを恐れ、さまざまな情報を市民に公開せず秘密裏に行ってきた。そのため、NPOについても、一般市民は、NPOがどのような目的を持ち、どのような活動を行っているのか承知していないのである。政府はNPOの役割が重要であるということを認識しているのであれば、これまで担ってきた公共サービスが行政の力だけでは立ち行かなくなってしまうという現状について、市民に情報を公開することが必要不可欠である。そして、NPOが取り組んでいる、さまざまな活動についての情報提供を行うことにより、市民がNPOについて理解し、NPOへの信頼性、存在意義を高めることに繋がるものと考え。

また、鯖江市の提案型市民主役事業化制度を鑑みれば、行政が持っている多くの情報をNPO、市民に提供し、情報の共有化を図ることにより、NPO、市民は地域の課題を主体的に捉えることができるのである。ここには、行政が決めたものを市民に理解してもらおうというトップダウン政策ではなく、ルールは自分たちで考えルールづくりを行うというボトムアップ政策が形成されているのである。そして行政とNPO、市民が同じ方向性で結集することにより、地域社会を豊かなものにしようとする、協働が醸成されている。

鯖江市からの示唆として、国によるNPOへの意識改革が進まない中で、日本で行政とNPOのあるべき関係を構築するためには、日本版コンパクトが導入されて一定の成果が上がっている地方に可能性が見出されつつあるということではないだろうか。

NPOが必要とする政府のNPO支援は、いままでのトップダウンで決められた税制で

はなく、NPOの活動に関する市民への情報開示を行い、NPOの認知度を高めることにある。これらにより、市民の自発的な参加によって創られる人的ネットワークとしてのNPOの活動が期待されるのである。

注)

- 1 新しい公共とは、これまで国や自治体が担ってきた教育、福祉、まちづくりといった分野に市民やNPOが参加し、社会全体で支えあうという考え方である。「新しい公共」円卓会議、2010年6月4日付け資料、参照。以下同じ
- 2 内閣府国民生活局市民活動推進課NPOホームページでは、NPOとは、継続的、自発的に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されている。
- 3 総務省「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針」2005年3月付け資料
- 4 山内（2002）p.41
- 5 アメリカの変遷については、トクヴィル（1987）、田中（1980）、サラモン（2007）、渋谷（2005）等を参考とした。
- 6 サラモン（1999）p.14
- 7 トクヴィル（1985）p.127
同（2005）p.101参照
- 8 トクヴィル（1987）p.200
- 9 サラモン（1994）p.93
- 10 サラモン（2007）p.13
- 11 雨宮（2003）p.24
- 12 「介護サービス施設・事業所調査結果の概況（平成23年）」厚生労働省ホームページ（2013年11月閲覧）
- 13 「社会福祉施設等調査結果の概況（平成

- 23年)」厚生労働省ホームページ (2013年11月閲覧)
- 14 本間・金子他 (2003) p. 153
- 15 阿部 (2006) p. 45
- 16 田中 (2006) p. 78
- 17 原田・藤井・松井 (2010) p. 54
- 18 サラモン・アンハイアー (1996) p. 167
- 19 本間前掲書, p. 220
- 20 イギリスの変遷については, 塚本・古川・雨宮 (2004), 跡田他 (2002), 経済企画庁国民生活 (1999) 等を参考とした.
- 21 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.
- 22 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. アドボガシーとは, 政策提言や権利擁護権である. 塚本・古川・雨宮前掲書, p. 110
- 23 経済企画庁国民生活前掲書, p. 72
- 24 塚本・古川・雨宮前掲書, p. 202参照
- 25 第2回市民公益税制, PT資料5, 2010年10月付け資料
- 26 Charities Aid Foundation, <http://www.ncvo-vol.org.uk/uk-giving-2012/key-findings> (2013年11月閲覧)
- 27 複数の分野に寄附する者は, それぞれの分野に重複して算出されている.
- 28 竹井 (2013)
- 29 山田 (2008)
- 30 同上
- 31 1990年に導入されたシステムであり, 寄附者によるギフトエイド利用の宣誓に基づいてチャリティが個人寄附にかかわる所得税の基本税率分に相当する還付を内閣関税歳入庁から受けることができるもの. 経済企画庁国民生活前掲書, p. 98, 参照
- 32 塚本・古川・雨宮前掲書, p. 114
- 33 天引きの寄附については, 上限が1,200ポンドであったが, 2000年の税制改正によりこの上限は撤廃されている. 同上, 参照
- 34 経済企画庁国民生活前掲書, p. 100
- 35 Charities Aid Foundation, <http://www.ncvo-ol.org.uk/uk-giving-2009/key-findings>, pp9-10 (2013年11月閲覧)
- 36 日本ファンドレイジング協会編前掲書, p. 102
- 37 トクヴィル (2012) p. 250, 参照,
- 38 平成23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23年度版)
- 29 兼平 (2010) p. 130
- 30 同上, p. 130
- 31 同上, p. 133
- 32 同上, p. 138
- 33 同上, p. 135
- 34 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
・古川・雨宮前掲書, p.204, 参照
- 45 武久 (2005) p.156
- 46 ロブソン (1967) p.36
- 47 武久前掲書, 参照
- 48 塚本・古川・雨宮前掲書, 参照
- 49 塚本・古川・雨宮前掲書, p.210
- 50 塚本・古川・雨宮前掲書, p.212
- 51 パットナム (2001) p.221
- 52 同上, 参照

【参考文献】

- ・雨宮孝子 (2003) 「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
- ・阿部敦 (2006) 『新しい公共がもたらす官益市民社会』大阪公立大学共同出版会
- ・跡田真澄他 (2002) 「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
- ・ウィリアム・A・ロブソン東京市政調査会研究部訳 (1967) 『危機に立つ地方自治』勁草書房
- ・「認定NPO法人数の推移」内閣府ホームページ (2014年2月閲覧)
- ・監査法人トーマツ編 (1997) 「EU加盟国の税法」中央経済社
- ・経済企画庁国民生活編 (1999) 『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
- ・金子善次郎 (1977) 『米国連邦制度一州と地方団体』良書普及会
- ・佐々木毅 (1993) 『アメリカの保守とリベラル』講談社学術文庫
- ・サラモン, アンハイアー (1996) 『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社
- ・Charities Aid Foundation, <http://www.ncvo-vol.org.uk/uk-giving-2012/key-findings>
- ・Charities Aid Foundation, <http://www.ncvo-ol.org.uk/uk-giving-2009/key-findings>
- ・須田木綿子 (2001) 『素顔のアメリカNPO』青木書店
- ・後房雄 (2009) 『NPOは公共サービスを担えるか』法律文化社
- ・渋川智明 (2001) 『福祉NPO』岩波書店
- ・谷本寛治, 田尾雅夫編著 (2002) 『NPOと事業』ミネルヴァ書房
- ・田中尚輝 (1998) 『ボランティアの時代—NPOが社会を変える』岩波書店
- ・田中弥生 (2006) 『NPOが自立する日—行政の下請け化に未来はない』日本評論社
- ・谷藤悦史 (2001) 「英国における行政改革と公共サービス管理の変容: サッチャー政権からブレア政権の変革を中心に」『行政管理研究』94号
- ・武久顕也 (2005) 『市民参加のまちづくり戦略編』創成社
- ・塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子 (2004) 『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版
- ・トクヴィル著 (井伊玄太郎訳) (1985) 『アメリカの民主政治上』講談社
- ・トクヴィル著 (松本礼二訳) (2005) 『アメリカのデモクラシー上』岩波文庫
- ・トクヴィル著 (井伊玄太郎訳) (1987) 『アメリカの民主政治下』講談社
- ・トクヴィル著 (松本礼二訳) (2012) 『アメリカのデモクラシー下』岩波文庫
- ・日本ファンディング編 (2012) 『寄附

- 白書2012』経団連出版
- ・熊代昭彦（1998）『日本のNPO法』ぎょうせい
 - ・原田晃樹・藤井敦史・松井真理子（2010）『NPO再構築への道』頸草書房
 - ・古川俊一・毛受敏浩編著（2002）『自治体変革の現実と政策』中央法規
 - ・堀田力、雨宮孝子編（1998）『NPO法コンメンタール』日本評論社
 - ・本間正明・金子郁容他（2003）『コミュニティビジネスの時代』岩波書店
 - ・細内信孝（1999）『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版部
 - ・山岸俊夫（1998）『信頼の構造』東京大学出版会
 - ・山岸秀雄編（2000）『アメリカのNPO』第一書林
 - ・山内直人（2002）『NPOの時代』大阪大学出版会
 - ・山内直人編（1999）『NPOデータブック』有斐閣
 - ・山内直人（1999）『NPO入門』日本経済新聞社
 - ・山田英二（2008）『諸外国における寄附の現状と税制の役割』三菱総合研究所
 - ・レスター・サラモン著（山内直人訳）（1999）『NPO最前線』岩波出版
 - ・レスター・サラモン著（山内直人訳）（1994）『米国の非営利セクター入門』ダイヤモンド社
 - ・レスター・サラモン著（江上哲監訳）（2007）『NPOと公共サービス』ミネルヴァ書房
 - ・ロバート・D・ハーマン、リチャード・D・ヘイモービックス著（堀田和宏、吉田忠彦共訳）（1998）『非営利組織の経営者リー

ダーシップ』森山書店