

公設民営の市民活動センターの普及と課題 —公民連携の目的をめぐって—

吉田 忠彦 先生

1. 法人格の分化と再編の流れ

■民法 34 条の公益法人の規定をベースとしながら、特別法で各種法人が作られた。

昭和 24 年 私立学校法→学校法人

昭和 26 年 社会福祉事業法→社会福祉法人・宗教法人法→宗教法人

平成 7 年 更生保護事業法→更生保護法人

■主務官庁が法人格の許可を出せば免税資格が認められることや、特定分野や業界の利益を追求している団体にも公益法人の許可を出していたこと、行政の価値観で民間に対して許可を出す形になっていること等について批判があった。

→そして、公益法人の中にも、純粋に公益活動を行う団体、行政の出資法人、業者団体等、様々なタイプの団体が出てきた中で、業者団体のような団体に税制の優遇を認めてよいのか、見直す必要があるのではないかという議論が出てきた。

→そのような中で、阪神淡路大震災が起こった際に行政の機能が麻痺することがあり、ボランティアが活躍したことから、民間の力を発揮させるような基盤整備が必要ではないかとの議論が出てきた。

→しかし、民間のボランティア団体や NPO 団体は反対の立場であり、ボランティア個人を支援する制度の整備よりも、ボランティアコーディネーションができるように、法人制度を整備すべきとの声が上がってきた。

→そこで、平成 10 年に特定非営利活動促進法が制定された。この法律では、準則主義扱いで法人格を取りやすくする一方で、税制上の特典はほとんどつけないようにした。そして、共益型の団体については、平成 13 年に中間法人法が制定された。

→このように、法人制度が複雑になる中で、平成 20 年に民法の法人に関する規定が改正され、一般法人制度が創設された。公益認定を受けることができれば公益財団法人、公益社団法人となつて、税制優遇などが認められるようになった。

2. NPO 法人（特定非営利活動法人）の状況

■特定非営利活動促進法第 2 条で、「特定非営利活動」について 20 の分野が規定されているが、実質的にはほとんどの民間公益活動がカバーされており、法人格が取れる仕組みになっている。

→NPO 法人が右肩上がりに増えてきたが、2018 年度ぐらいからは NPO 法人の数が減り出している。

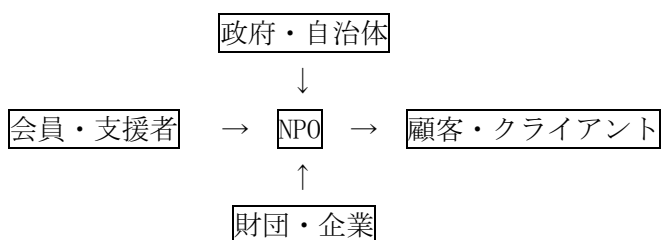
→その原因は、一般法人の方が NPO 法人よりも法人格が取りやすく、法人格を取得した

後の手間もかからないことや、NPO という言葉が古くなってきていることがある。

- NPO 法人の活動分野をみると、「保健、医療、福祉」や「子どもの健全育成」などの団体のそれぞれの専門的分野と「連絡・助言・援助」の 2 つを活動目的とする NPO 法人が多い。

3. NPO 支援組織の機能・役割

- NPO をめぐる資金やサービスは、それぞれが一方通行になる。



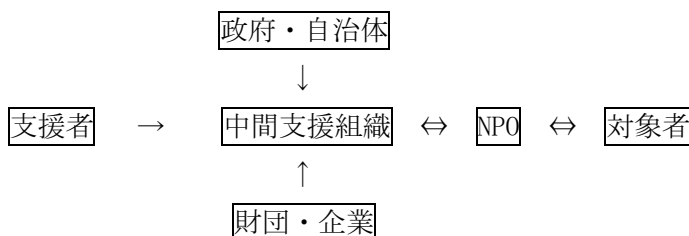
- NPO は企業と違って、顧客以外から資金を得るので顧客からのフィードバック情報が無い。

→そこで、自分たちのパフォーマンスが良いかがわからないので、NPO 支援組織が必要になる。

→つまり、情報提供やキャパシティビルディングなどを提供する、NPO を支援する組織が必要となり、そのような組織は日本では中間支援組織と呼ばれている。

→また、NPO 法人が課題解決に向けて活動するためには横のつながりが必要であり、ネットワーク化しやすいので、中間支援組織はネットワークについての支援も行う。

- 中間支援組織が入った場合



- NPO が増加するにしたがって、このような中間支援組織も増加した。

→そのような組織が活動するためのハコモノの需要も増加するが、行政の遊休財産が使われるようになり、行政と非営利組織の連携が始まった。

4. NPO 支援センターの類型

■日本 NPO センターの定義に当てはまる「NPO 支援センター」は全国に 334 件超あり、類型としては4つに分けられる。

- ①行政が設置し、行政が運営（公設公営型）
- ②行政が設置し、行政と民間で運営
- ③行政が設置し、民間で運営（公設民営型）
- ④民間で設置し、民間で運営

→4つの類型の中で公設民営型が増えている。

■「センター」という名前がついている場合、中間支援組織としてのセンターと行政が作った施設としてのセンターがあり、さらに単なる共同オフィスの場合もあるので、全国的に混乱が起こっている。

■行政の強みとして、資源・場所・事務処理能力が高いことがあり、民間の強みとして、柔軟性や専門性が高いことなどがある。

→それぞれの良いところを合体させることを目論んで、公設民営型が増えている。

5. 公設民営型の NPO 支援センター

■行政が NPO を支援する理由は、新しく出てきた市民活動や市民活動支援については中間支援組織の方が知識があり、ネットワークもあるのでその力を借りた方がよいこと、行政において市民活動や市民との協働が新たな事業となっていること、外郭団体が整理縮小されており、それを NPO などに担ってもらい、財政的な圧縮を図っていること等である。

■NPO・中間支援組織側としては、資金が確保でき、行政の仕事をすることで市民の信頼性を確保でき、NPO が集まることで情報が集まったり、助け合ったりすることができる。

6. 予測される危険性

■ハコモノの指定管理を受けると、委託事業で手一杯になり、その NPO の本来の目的の活動ができなくなる。また、委託事業を受けると、人員を新たに雇用するが、委託事業の受託が継続されない可能性がある。さらに、委託事業への依存性が増大し、行政の下請け的存在になってしまう可能性がある。

■物事のやり方・価値観・ルールが一定の形になり、それが制度化圧力になる可能性がある。つまり、どこかで市民活動センターを作ると自分のところでもやらざるを得なくなる可能性がある。

7. NPO サポート施設のモデル

- 公設公営型のモデルとしては「かながわ県民活動サポートセンター」があり、公設民営型のモデルとしては「仙台市市民活動サポートセンター」があり、視察が多く行われた。そして、施設の中身とともに、公設民営型のサポートセンター設置までのプロセスも同型化していった。

8. NPO 支援組織の種類

- NPO 支援組織の範囲・地理的区分として、全国規模のナショナルセンターと地域インフラストラクチャー組織があり、地域インフラストラクチャー組織が増加している。ナショナルセンターの例としては、日本NPOセンターなどがある。
- NPO 支援組織のカバー範囲による区分としては、市民活動全般を支援する形と、特定テーマについて支援する形と、NPO を支援するというよりも自ら新しい事業を開拓してやってみせる形がある。

9. 最近の動向

- 行政の遊休施設を使っていたが、耐震基準を満たしていないことが多く、マルチテナントオフィスが解体されている。
- 一方で、市民ファンドが増えている。公益財団に寄付した場合、寄付した人が寄付金控除を受けられるようになったことが引き金になった。公益財団への寄付金がNPO法人に回るようになってきている。また、ファンドレイジングがブームになっており、日本ファンドレイジング協会は設立から10年経っていないが会員数が1636名になっている。
- 若者にとってNPOは古くなり、「ソーシャル」系の団体が多くなっている。
- NPOサポート施設が政令市をはじめとする大都市部だけでなく、地方の都市にも設けられるようになっており、地域化が進んでいる。

10. グループ・ディスカッション「下京いきいき市民活動センター」

■状況

1. 京都市の財政状況は厳しい。
2. 「下京いきいき市民活動センター」は、京都駅から徒歩5分の立地である。
3. 京都市立芸術大学の移転整備が決まっている。

4. 市議会において自民党と共産党が2大勢力である。

■ディスカッション・ポイント

1. 京都市の優先事項は何か。
2. 各応募団体の目的、優先事項は何か。
3. 公民連携の目的、優先事項は何か。

■結論

1. 一般的に行政側としては財源が細っているということがあるので、コスト面を意識した行政管理のスキームを入れていこうという姿勢が見られる。しかし、市民活動支援がそもそもの目的であるので、それを考慮しないといけない。そこで本施設の場合には、事業の方向性・内容という審査項目を重視している。
2. 地元ビルメンテナンス会社は、他の京都市の事業との連携の中で考えており、ドミナント戦略で応募している。他市ビルメンテナンス会社は、事業が縮小する中で、指定管理業務を新規事業として応募している。地元中間支援組織は、公共の場で活躍できる人材の輩出が目的であり、その場を増やすために応募している。地元住民組織は、地元の象徴的な場所であり、地元の雇用確保のために応募している。施設の公式的な目的は同じであっても、その管理を担うかもしれないそれぞれの団体の目的や背景は異なるのである。
3. 公民連携の目的は効率性だけでなく、民間の良さを活用することもある。行政側の価値観や都合で細かな仕様を固めた上で指定管理者を選定するというようなやり方では、本来の公民連携の意義は失われてしまうだろう。