

市民活動支援条例

協働と支援のルールづくり

松下啓一

1 はじめに

阪神淡路大震災を契機に、市民活動促進法（NPO法）制定の動きが急速に高まった。以後曲折はあるものの平成八年十二月には与党三党のNPO法案が国会へ提出された（注①）。

だが、この法律は、「市民活動促進法」の通り名とは異なって、その実態は、市民活動団体に法人格を付与する「法人格付与法」にすぎない。自治体としては、この法律を補完するとともに、市民活動促進施策全体を体系化した制度を早急に組み立てる必要があるのではないか。

以下では、その具体的試みである市民活動促進条例（NPO条例）について検討してみよう。

2 なぜ条例なのか

① なぜ条例化をめざすのか

自治体がNPO条例に取り組む背景には、大別して二つの大きな流れがある。

一つが地方分権である。分権化時代にあつ

ては、自治体は、国に頼らず、自らの判断で最良の政策決定していくことが求められる。

しかも、自治体の場合は、権力的な決定権限を持たないから、自治体の政策決定が正当性を持つかどうかは、市民の声を適切に行政施策に反映できるかどうかにかかっている。つまり、後ろに市民がいる施策は強い規制力を持つているが、それが無い施策は、どのような文言を書き連ねても、空文に終わる。

分権化時代にあつて、自治体がその存在意義を果たせるかどうかは、どれだけ多くの市民を後ろ盾にできるかにかかっている。これには、自治体とNPOとのパートナーシップの構築が決め手となる。自治体は、好むと好まざるとにかかわらず、NPO活動を積極的に支援していくことになる。

他の一つは、行政改革である。高齢化、情報化、国際化が進むなかで、行政需要は、ますます増加する。自治体としても、これまでの役割分担やサービスの在り方を根本から組み立て直さないと、財政面から自治体そのものが揺らいでしまう。この点、市民の自己責任を強調する考え方は、結果的には自治体の財政負担を軽減する方向に働き、環境・福祉

等の社会的コスト増加に悩む企業にとつても、経費削減の可能性を持つ。この負担軽減コスト削減は、実利を伴う分だけ動機としては強いものがある。それゆえ、ともするとNPOが、自治体や企業の代替となつたり、本来、自治体や企業の責任で対処すべき事項が、市民の自立・自助に委ねられることにもなりかねない。

そうならないためにも、条例で基本理念を明らかにし、取り組むべき施策を体系化するともに、これを自治体・市民の間で共有することが必要である。

② NPOの抱える悩み

NPOが、抱えている課題については、かなりの調査（注②）があり、ほぼ論点は出そつている。資金、人材、活動場所、情報などが、ほぼ共通の課題である。

NPO最大の悩みは、資金問題である。どの調査でも、繰り返し資金の不足や不安定さが報告されている。また、この財政面での弱さが、人材、場所、情報面での弱みにつながっている。

人材面では、リーダーやスタッフの育成や

1 はじめに
2 なぜ条例なのか
3 どういう条例をつくるのか

注① 法制化の動き

九五・一 阪神淡路大震災の発生
九五・二 「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」（十八省庁）の設置

九五・十一 新進党「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」の提出

九六・五 新進党「NPO税制改革法案」の提出

九六・六 共産党「非営利法人法要綱」発表

九六・十二 与党三党「市民活動促進法案」の提出

注② 総合研究開発機構「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」（一九九五年）、ニッセイ基礎研究所「市民活動に対する支援実態に関する調査報告書」（一九九四年）、住信基礎研究所「市民活動の発展を目指した助成のあり方に関する研究」（一九九四年）など

能力向上、NPOへの参加者のネットワークづくりなどが課題である。

活動場所の確保では、NPOからは、会議、研修等の場所がない、事務所のスペースがない等の課題があげられている。規模が小さくなればなるほど、個人宅や公民館などの行政施設内に事務局を設けている例が多くなっている。

情報をめぐる課題では、情報処理能力の弱さ、効果的な情報発信ができないことなどがNPOの悩みとなっている。

経済企画庁の調査（公益団体の実態把握調査 平成八年三月）では、日本のNPOは、予算規模で十万円未満の小規模団体が最も多く（三三％）、予算規模百万円未満の団体では、全体の約七割（六九・三％）を占めている。これに対して、予算規模五百万円以上は、八・二％にとどまっている（表）。

小規模NPOの場合は、会費の比率が高く、反面、事業収益や寄付金の比率が低いことから、参加者の負担となり、継続的な活動の支障となる。小規模NPOを中心に財政面や場所の確保など、公共的な支援に対する期待が高い。

③ 市民活動促進法はどこまでフォローできるか

市民活動促進法の構成を見ると明らかであるが、この法律は、法人格の付与に向けた設立、監督、解散などを定めた手続法である。

例えば、与党案は全体で四章五十条、新進党案は、全体で七章、六十一の条文で構成されているが、その大半が、市民公益法人の設立、

管理、解散・合併・監督等に関する手続条項である。世上、市民活動促進法と略称されているが、その実態は、「法人格付与法」である（注③）。

この法人格付与法で、NPO（とりわけ小規模NPO）の悩みをどこまでカバーできるか。

① たしかに、法人格の付与により、寄付等の受け皿ができる。しかし、法人格があるからといって、実際に寄付や事業の委託が受けられるかどうかは別の話で、とりわけ小規模NPOにとっては、法人格の付与が、当然に寄付等の増加につながるとは限らないのが現実だろう。

② また、法人格取得には、所轄庁の認証・登記の手続きが必要になる。認証には定款を作成し、市民セクター印を作り、与党案によれば、十一項目に及ぶ申請書類を作って申請することになる。また登記は、登記所への申請手続が必要になる。それぞれの場面で、類似名称がないか、書式を満たしているかどうかを何度か審査を受けることになる。その手間は覚悟するとしても、費用面で見ると、有会社社並みと考えても、全体で十万円近くの経費は必要になる。自分でやらず、司法書士に頼めば、さらにその費用もかかる。全体の三分の一を占める予算規模十万円未満の小規模NPOにとって、十万円二十万円といえども大金である。

大多数を占める小規模NPOにとっては、法人格付与法は、問題解決の決定打にならない。法人格付与以外の様々な支援施策が必要である。

3 1 ひとつの条例をつくるのか

① 基本理念

NPOを支える基本思想は、自助・自己責任である。NPOの自立は、公共依存型社会から市民自律型社会へ、社会全体の仕組みを大きく転換させる可能性を持っている。しかし、他方、NPO自立のために、公共から支援を受けるといのは、なんとも皮肉なパラドックスである。この点をどう整理していくのか。

憲法上は、「公の支配に属さない慈善、博愛の事業に対しては、公の財産を支出し、その利用に供してはならない」（第八九条）ことが原則である。厳しく公・私を峻別する憲法第八九条については、「日本の実状にあわぬ」として改正論が根強いが、NPO自立の動きは、むしろ憲法第八九条の文理に忠実にしようとするものである。憲法第八九条とNPOの関係については、単純な改正論では片付かず、今後の詳細な検討が必要であるが、少なくとも、NPOへの支援は、NPOの自立を阻害しないことが前提である。そのため、支援内容・手続きの透明化とともに、NPOの自律と市民によるコントロールによる仕組みを作るべきだろう。

市民公益活動の支援に当たっては、次の原則により行うものとする。

- ・ 自主性・自立性の原則：支援にあたっては、市民公益活動の自主性・自立性を侵さない範囲で行う。
- ・ 公平性・公正性の原則：支援にあたっては、公平、公正に行う。

表 NPOの予算規模

| | |
|-----------------|--------|
| 10万円未満 | 33.0% |
| 10万円以上～30万円未満 | 16.2% |
| 30万円以上～50万円未満 | 9.5% |
| 50万円以上～100万円未満 | 10.6% |
| 100万円以上～500万円未満 | 14.8% |
| 500万円以上～1千万円未満 | 3.5% |
| 1千万円以上～5千万円未満 | 4.0% |
| 5千万円以上～2億万円未満 | 0.7% |
| 無回答 | 7.7% |
| 総計 | 100.0% |

注③ 新進党案の正式名称は、「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」である。

透明性・公開性の原則：：NPO情報を公開し、市民のコントロールを基本とする。自治体の支援内容や手続きも透明化していく。

第二の公平性・公正性は当然のように見えるが、実際には難しい。支援する立場に立てば、自分にとって都合のよい活動を支援したくなるのは人情である。しかし、NPOを支援することによって目指そうとするのは、多様な価値観を許容する多元的な社会、換言すれば、反対意見も同じ土俵の上で自由に議論する社会である。とすれば、武器は対等であらねばならない。公平、公正な支援はその前提である。

② 対象

団体に法人格を付与する場合は、その対象を公益団体に限るといえるのは、ひとつの考え方であるが、NPO条例のねらいは、団体の公益活動に着目して、その活動を促進しようとするものであるから、公益団体かどうかは重要ではない。むしろ、公益団体であっても公益活動を行っている場合は、条例の対象として、共通のルールのもとで、支援したほうが好ましい。

したがって、自治会・町内会のように、一面では公益団体であるが、他面、公益団体として公益活動も行っており、その公益性に着目して、自治体の補助や支援が行われているものについても、条例の対象となる。そこで、自治会・町内会への補助や支援等も、この条例の諸手続に則って行われることとなる。

① 市民公益活動とは、地域において社会福祉の増進、教育・文化の向上、環境の保全、人権の擁護、平和・国際交流の推進など社会的利益の増進を目的とする社会的活動であって、営利を目的としない活動をいう。

② 市民公益活動団体とは、①の市民公益活動を行う団体をいう。

③ 支援施策

自治体の施策は、①普及・啓発②誘導・支援③規制・指導の三段階に分けることができる(注④)。自治体は、これら施策を複合的に活用して、行政目的を達成することが望ましい。

現在のNPO支援施策は、普及・啓発策にとどまっているものが多い。しかし、例えば、「寄付文化を作ろう」という呼びかけは重要であるが、これをどのように実現するかのメニューが伴わないと掛け声倒れに終わる。「NPOに関するシンポジウム、フォーラム、ワークショップ」も盛んであるが、その後のシナリオを描いておかないと単なるイベントで終わってしまう。

市民活動は、市民の自主性を基本とするところから、普及・啓発施策は重要であるが、具体的な仕組みにつながる誘導・支援策を中心に、これを条例という形で、明示する必要がある。

自治体は、市民が広く市民公益活動に参加し、または市民及び市民公益団体が自主的、自立的な活動を活発に行うことができるよう広報活動の実施、情報システムの整備、資金の助成、活動場所の提供、その他の支援措置

を講じるものとする。

④ 登録制度

既に見たように、所轄庁の認証・登記の手続きは容易ではない。この法律上の登記制度にかわって、小規模NPOでも利用できる制度として、条例で定めるのが登録制度である。自治体では、登録と助成制度をリンクさせて、事業の誘導を図っているものとしては、歴史的建造物、緑の保全、古紙等のリサイクルなどの例がある。

・登録によつて、法人格の付与や税制上の優遇措置があるわけではない。登録することにより、社会的信用力を高くし、これにより補助金や寄付を受けやすくする。

・資金等の助成は、登録されていることが条件とする。

・登録事項は、コンピュータ管理で、だれでも自由にアクセスできる。

・登録手続は、できる限り簡易なものとする。

⑤ 助成

自治省の調査(注⑤)によれば、自治体が行っているボランティア団体への助成総額は、平成六年度で、約四十八億円に上っている。NPOが財政上の弱点を持つこととあいまつて、今後とも、ますます自治体に対する資金要請は多くなることが予想される。他方、自治体の資金助成は、税金による支出であるから、公平・公正な助成が行われる必要がある。

・だが、どういう理由で選考したのか、決定過程をオープンにする。

・また、助成金がどのように使われ、また、

注④ 自治体の施策をこの三段階からみると分かりやすい。自治体は、規制・指導策が作りやすいこと、反面、普及・啓発策に走りやすいことが分かる。罰則は、規制・指導策の代表例であるが、実際は、普及・啓発の手段として使われることが多い。(松下啓「ボイ捨て条例の法的検討」『環境と自治』自治体学会 良書普及会一九九四)

注⑤ 「地域づくりのための民間非営利活動に対する地方公共団体のかかわりの在り方に関する調査」(調査時期 平成七年二月 自治大臣官房地域政策室)

効果的に使われているのか、使途及び効果測定をオープンにする。

・ だれでもが助成情報を知り得るような助成情報の公開性を図る必要がある。

・ 公益性の強弱が助成を行う際の重要な判断要素となる。なお公益性は、自治体の都合ではないことはすでに見たとおりである。

・ とかく一過的・お祭りのイベントに助成しがちであるが、社会変革の可能性を秘めた社会性のある活動を積極的に助成していくべきである。

・ 運営費補助は、NPOの自立性を損なうおそれがある。プログラム補助を基本にする。

⑥ー基金

小規模NPOが、自ら寄付を求めたり、資金集めするのは困難である。他方、行政の

支援に頼りすぎると、活動に制約を受けるおそれがある。そこで、賛同者の財政面での受け皿とするとともに、永続的な活動のための資金として、基金制度が必要である。

基金制度についても、すでに福祉、環境、まちづくりなどの分野で、様々な先行事例がある。

・ 基金の運営、運用については、市民参加と公開性を基本に構築して行くべきである。

⑦ー市民活動情報センター

登録制度や基金を管理・運用し、助成等の事務を行う組織である。

・ このセンターの基本イメージは、コンピュータセンターである。センターという箱物をイメージするが、NPO情報の管理や市民からのアクセスに対応する機能が中心となる。

・ センターに調整機能を持たせるべきか。肯定する意見も多いが、私は疑問に思っている。

このセンターが、市民と市民、市民と事業者の間に入って、実際に調整機能を果たせるのが、また、果たせるとするこのセンター

(特にセンターのリーダー)は、高い権威、大きな力を持つが、この新たな権力に対する民主的統制の点から問題がないのかなど、慎重な議論が必要である。

・ 運営は、自主、公正、透明を基本とすべきである。運営のメンバーは、市民が参加するとともに、運営内容は、公開が原則である。

・ 性格をどうするのか。行政、市民、事業者の中間に位置するNPOが好ましいという意見も多い。これも民主的統制という面から、十分な議論が必要である。

△都市計画局企画調査課課長補佐担当係長▽