

## 自治体とNPOのパートナーシップ

- 国連NGO協議制度・英国コンパクトを例として -

東京大学大学院法学政治学研究科  
公法専攻 公共政策専修コース  
黒澤岳博

( 学生証番号 06152 )

<b>序章</b>	<b>はじめに</b>	<b>1</b>
第1節	地方分権推進委員会の最終報告	1
第1項	分権型社会を創造していくために	1
第2項	補完性の原理	1
第3項	地方分権改革後の地方自治	2
第2節	市民参加の手法としてのNPOとのパートナーシップ	3
第1項	現行制度の不備	3
第2項	現行制度の限界と次のステップ	4
第3節	本稿について	4
第1項	本稿の構成	5
第2項	本稿で扱うNPOの範囲	5
<b>第1章</b>	<b>NPOの存在意義と自治体におけるパートナーシップの問題点</b>	<b>6</b>
第1節	経済学的に見たNPOの存在理由	6
第1項	政府の失敗と契約の失敗	6
第2項	パートナーシップ理解のための理論的發展「ボランティアの失敗」	6
第2節	積極的な意味でのNPOの存在意義	8
第1項	多元的価値観	8
第2項	連帯	8
第3節	自治体とNPOのパートナーシップを進める上での問題点	8
第1項	市民公益活動の歴史的外観から見た特徴	9
1	市民公益活動に馴染みにくい主務官庁制度	9
2	市民の活動を促進するための非営利法人制度の欠如	9
3	見えにくい市民公益活動の実態	9
4	個人寄付税制の重要性と未発達	9
5	思想的基盤の脆弱さ	10
6	世界に貢献できる市民公益活動のための課題	10
第2項	NPO法の出現	10
第4節	NPOに関する代表的な法的問題	11
第1項	憲法上の問題	11
1	公の支配	11
2	89条後段のNPOへの解釈	12
3	私学助成・社会福祉事業における89条後段に関する議論	12
4	NPOへの既存の議論の適合	13
5	実務での対応	14
第2項	法人制度とNPO	14
1	法人格の必要性	14
2	法人格がないNPOとの協働	16
3	登録制度に対する検討	17
<b>第2章</b>	<b>パートナーシップに関する理論的アプローチ</b>	<b>18</b>
第1節	競合パラダイム	18
第1項	競合パラダイムの問題点	18

第2節	パートナーシップ・パラダイム	19
第1項	機能による類型化	19
第2項	類型化されたモデルの比較	20
第3項	政策過程の各段階におけるNPO - 政府間関係の諸次元	21
<b>第3章</b>	<b>日本における自治体とNPOのパートナーシップの実際</b>	<b>23</b>
第1節	自治体のNPO施策	23
第1項	自治体のNPO支援メニュー	23
1	NPO支援条例	23
2	NPO支援センター	23
3	指針や基本方針	23
4	総合的窓口の設置	23
5	研修・人材育成	24
6	基金の設置	24
7	事業委託	24
8	補助金の見直し	24
9	その他	24
第2項	NPO条例	24
第3項	NPO支援センター	28
第2節	NPO法施行以後	28
第1項	自治体におけるNPO施策の検討	29
第2項	理論的アプローチとの比較	30
<b>第4章</b>	<b>イギリスにおける「コンパクト」</b>	<b>31</b>
第1節	コンパクトにいたるイギリスのボランタリーセクターの歴史	31
第1項	イギリスのチャリティ制度とボランタリーセクター	31
第2項	「契約」によるイギリス政府とボランタリーセクターとの関係	32
第2節	ブレア政権とコンパクト	33
第1項	コンパクトの成立	33
第2項	コンパクトの概要	34
第3項	政府セクターの「約束」	34
1	「独立性」	35
2	「資金」	35
3	「政策の策定と諮問」	35
4	「よりよい政府」	35
第4項	ボランタリーセクター側の「約束」	36
1	「資金とアカウンタビリティ」	36
2	「政策の策定と諮問」	36
3	「よい実践 ( Good practice ) 」	36
第5項	コンパクト運用について留意すべき事項	37
1	「コミュニティ団体や黒人・少数民族団体に関する問題」	37
2	「意見の相違の解決」	37

3	「コンパクトのさらなる前進へ」	37
第3節	ローカルコンパクト	38
第1項	ローカルコンパクトの必要性	38
第2項	ローカルコンパクトの目的	39
第3項	ローカルコンパクトガイドライン	39
1	作成過程(The process for producing a Local Compact)	40
1 - 1	運営グループ(steering group)	40
2	内容(The Content of Local Compact)	40
2 - 1	資金・援助	41
2 - 2	諮問(Consultation)	41
2 - 3	協働作業(Partnership working)	42
2 - 4	各階層をまとめ上げる(Joining up the tiers)	42
3	実施・評価	42
第4節	コンパクトの評価	43
第1項	行動規範等の状況	43
第2項	コンパクトに関する指摘	43
第3項	コンパクトの検討	44
1	徹底的な協議	44
2	継続的な監視と報告	44
<b>第5章</b>	<b>国連におけるNGOの地位 - ECOSOC・DPI・UNCEDにおける例 -</b>	
<b>46</b>		
第1節	経済社会理事会NGO協議制度	46
第1項	国連憲章71条におけるNGOの定義	46
第2項	NGO協議制の現在	47
第3項	NGO協議制度改定の理由	47
1	協議の対象	48
2	南北格差の是正	48
3	カテゴリー制の存続	48
第4項	「協議的地位」	48
第5項	「協議的地位」取得手続き	49
1	申請方法	49
2	書類提出	49
3	「協議的地位」取得の要件	49
第6項	経済社会理事会決議1996/31に列挙された、「協議的地位」のあるNGOの義務と責任	50
第2節	国連広報局におけるNGOの実際	51
第1項	広報局とNGO	51
第2項	NGOと広報局の協力体制	52
第3項	広報局と提携するNGOの認定基準	52
第4項	広報局と提携を希望するNGOの手続き	52
第3節	国連環境開発会議(UNCED)におけるNGOの地位	53

第1項	UNCED準備プロセス	53
第2項	NGOの参加資格	54
第4節	国連におけるNGOの地位に関する問題点	54
第1項	手続の確立	55
第2項	条文的根拠	55
第3項	能力の評価	55
第5節	市民社会の代表としてのNPO	56
<b>第6章</b>	<b>まとめ</b>	<b>57</b>
第1節	NPOの役割確立	57
第1項	市民参加に関する風土の違い	57
第2項	「ボランティアの失敗」理論による示唆	58
第2節	NPOの多様性への対応	59
第1項	インターメディアリー（中間支援組織）の必要性	59
第2項	NPO相互の対立	60
第3節	ルール作り	60
第1項	条約形成過程とNGOの機能	60
第2項	手続確立のための十分な協議	61
第4節	おわりに	61
<b>参考文献</b>		<b>63</b>

## 序章 はじめに

### 第1節 地方分権推進委員会の最終報告

2001年6月20日の地方分権推進委員会の最終報告において、第1章「第1次分権改革を回顧して」の最後に、「VI地方公共団体の関係者及び住民への訴え」と題して、次のような一文がある。

#### 第1項 分権型社会を創造していくために

「最後に、地方公共団体の男女を問わずすべての住民に対して訴えておきたいことがある。地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる。また地方税の納税者として、地方公共団体の行政サービスの是非を受益と負担の均衡という観点から総合的に評価し、これを厳しく取捨選択する姿勢が期待される。自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められるのである。そしてまた当面する少子高齢社会の諸課題に的確に対応していくためにも、行政の総合化を促進し、公私協働の仕組みを構築していくことが強く求められている。公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の『公共社会』を創造してほしい。」

本格的な地方分権時代においては、自己決定・自己責任の原則に基づく地方公共団体の意思決定がなされるため、住民参加の積極的な拡大・多様化が不可欠となる。住民の意思と責任に基づいて主体的に形成されるものが真の地方自治であるという認識のもと、住民自治の更なる充実が求められている。

最終報告におけるこの文章から、今次地方分権改革は、「国から地方自治体への分権」で終わることなく、「『自治体から住民へ』までを視野に入れた分権」ということが理解できる。つまり、分権の究極の目的は、住民の自己決定に基づいた社会の形成にある。そのためには、住民と行政の関係の再構築が必要となってくる。

#### 第2項 補完性の原理

EU加盟諸国では、EU・従来の国家・地方政府というように権力が多層化し、ある課題についてどの階層が権限を持つかが大きな問題となっている。この問題に対処するため

の基本的な考え方として「補完性の原理」がある。

この原理は、個人が自ら実現できることは個人で、個人では不可能なことや非効率的なことを家族や地域社会といった小さな単位が、さらに、小さな単位では不可能なことを、市町村、都道府県、国といった大きな単位が順に補完していくという住民に身近なところからの階層秩序原理である。これにより、それぞれの地域にあったしくみの工夫が可能となり、住民に近い地方自治に多くの分野の権限を移すことが理にかなうことになる\*1。

1985年にヨーロッパ評議会の憲章として制定され、1988年に発効したヨーロッパ地方自治憲章では、「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先して履行する。他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質及び能率と経済の要求を考慮して行われる。」(第4条第3項)と定められており、公共のサービスは市民に最も身近な地方自治体が優先して担当していくという理念を示している。この理念は、1998年に取りまとめられた世界地方自治憲章草案においても「補完性の原理(Principle of subsidiarity)に従い、公的部門が担うべき責務は、原則として最も市民に身近な公共団体がこれを執行するものとする。同じ考え方から、他の公共団体にその責務を委ねる場合は、常に技術的又は経済性の要請に基づいて、これを行わなければならない。」(第4条第3項)という形で盛り込まれている\*2。

### 第3項 地方分権改革後の地方自治

地方分権改革後の地方自治法は、地方自治体と国との役割分担について次のように補完性の原理を示している。すなわち地方公共団体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く\*3」担い、国は「国際社会における国家としての存立に関わる事務、(中略)その他国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担する\*4」。

また、市町村と都道府県の分担について次のように規定している。市町村は基礎的な地方公共団体として、一般的に普通地方公共団体が処理すべきとされる事務を処理し、都道府県は市町村を包括する広域地方公共団体として、普通地方公共団体が処理すべき事務のうち、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものを担当するのである\*5。

地方自治法改正による制度的枠組みを補完性の原理から捉え直せば、中央から地方への単なる事務の再配分のみで終わることなく、より住民に近い自治体が、住民や地域の視点に立ち、地域における総合的な行政の主役としての役割を担うことがより一層はっき

りしてくる。補完性の原理は、地域の課題を自治体がすべて担当するというものをではない。住民が自ら対処すべき課題を地域レベルで解決する能力を高めていくことにが必要であると共に、住民や「地域を補完する公共サービスを提供するさまざまな主体」との連携を進めていくことが重要である。

自治体は、これらの公共サービスの提供主体と必要に応じて支援・協働することによって、多様かつ豊かな公共サービスの担い手を地域に育てるとともに、住民がよりよいサービスを楽しめるようにそれら相互の調整を図る調整者としての役割を果たすことが分権改革後の地方自治のあり方として求められているといふ。

## 第2節 市民参加の手法としてのNPOとのパートナーシップ

自治体は現在でも複雑・多岐にわたる行政を行っているが、分権改革後も、地域住民のニーズを的確に把握し、よりきめ細かなサービスを提供するためには、住民意思の施策への反映や自治体以外の民間活動等との連携・協力を図っていくことが重要となる。そのために、広報広聴や情報公開制度の充実強化とあわせて住民参加を積極的に支援していく体制の整備が求められる。

### 第1項 現行制度の不備

住民が積極的・主体的に地方自治に参加するための制度はどのような形になっているのか。大橋(2001)は、地方自治法など現行法における市民参加制度について検討し、以下のような6点にわたる不備を伴うと指摘している\*6。

利用条件の厳格性（有権者の50分の1以上の連署といった制限）

利用条件の著しい厳格制（有権者の3分の1以上の連署といった厳しい制限）

請求事項の限定性（住民監査請求の範囲が財務会計上の行為に限定されているなど）

市民に対する応答の欠如（誓願、陳情、意見書の提出などに対する行政からの応答）

行政裁量に立脚した仕組み - 恩恵型市民参加（公聴会等の市民参加は行政裁量による）

審議会手続の儀礼化 - 審議会行政の限界（委員選出に関する不信などによる制度疲労）

そして、それらの欠点は単純化すると「市民参加は例外である」という哲学に基づくものであるとする\*7。

### 第2項 現行制度の限界と次のステップ



伝統的な間接民主制のモデルからすれば、住民の選挙で選ばれた議会に対してのみ対応すればよいというのがこれまでの自治体行政の役割であったが、現在の日本法で重視されつつある説明責任（アカウンタビリティ）の思想からすると、行政過程の様々な段階ごとに住民からのアクセスを受け入れ、説明責任を果たすシステムが要望されている。住民参加制度において「従来の参加論の限界は、特定の者との関係でのみ行政がネットワークを形成してきた点、つまり対話の限界性である。この点の改革のためには、情報収集源の多元化・広範化を図ることが大切となる。具体的には、（地元）専門家参加、市民参加（自治会、公募、NPO）アンケートの活用、委員会の多元的組織化、コーディネーターの育成などの改善ポイントとなる\*8」とする。そして、「市民参加の最重要となるのは、市民「団体」の参加であるとする。市民個人と行政の間であって、市民の意向を行政に伝え、また行政の機能を補完する存在として市民団体に対する関心が高まりつつある\*9」としている。

のちに検討することになるが、ここで「行政の機能を補完」といわれているNPOの活動は、実際は行政よりも住民に近い活動である。「自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められる\*10」とする分権型社会では、住民により近いところに存在するNPOの活動に関して自治体が協働していく際には、これまでとは異なる自治体側の意識変革＝パラダイムの転換が必要となってくる。ここにいたって、初めて分権改革の想定していた地方自治体のあるべき姿が見えてくる。

### 第3節 本稿について

#### 第1項 本稿の構成

以上のような認識から、本稿においては自治体とNPOのパートナーシップに関する現状の把握と今後について検討していきたい。

まず第1章において、NPOの存在がどのように検証されているのかを確認する。また、この章で自治体とNPOの協働を進めていく際の法的問題点についても掲示する。

続いて第2章で、NPOに関する現行の自治体政策・制度について概観し、国内・自治体において、NPOとの協働でどのような模索が行われ、どのような問題点が生じているのかを検討していく。検討の際、主な視点をNPO側に置き、自治体側からはあまり見えてこない部分を明確にしたい。

第3章では、自治体とNPOの協働に関する主な理論的アプローチの整理を行う。

第4章では、パートナーシップの先行的事例であるイギリスのコンパクトについて報告し、自治体とNPOのパートナーシップの今後のあり方を模索する。また、第5章で国

連NGO協議制度の報告により、具体的な手続きを行っていく際の問題点を把握する。そして第6章で自治体とNPOのパートナーシップについて、今後のあるべき姿の検討を行うこととする。

## 第2項 本稿で扱うNPOの範囲

本稿では、自治体とNPOのパートナーシップが主な関心であるので、NPOの定義としては、特定非営利活動促進法（以下NPO法）で定義されるような「特定非営利活動法人（以下、NPO法人）」にとどめないこととしたい。

ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトでは以下の5つの性格を持つものを民間非営利組織（NPO）であるとした。すなわち 正式に組織されていること、民間であること（=政府ではないこと）、利益配分をしないこと（=営利を追及しない） 自己統治（管理）であること、自発的であること、である。ただし、この調査では宗教および政治組織は含まないとしている。本稿もこれに準じた形としたい。

また、NPOは「Non-Profit Organization」の訳で、資料によっては個々の組織と、組織原理を共有する集合体とを指すことがあるが、両者を区別するために、本稿ではNPOの集合体を「非営利セクター」という用語を用いることにする。ただし、イギリスにおいてはこの非営利セクターを「ボランティアセクター」と呼ぶことが一般的であるので、それに従うこととする。

# 第1章 NPOの存在意義と自治体におけるパートナーシップの問題点

## 第1節 経済学的に見たNPOの存在理由

NPOについては、市場経済における存在理由が経済学的な観点から2つの説明が行われている。これは「政府の失敗」と「契約の失敗」と呼ばれるものである\*11。

### 第1項 政府の失敗と契約の失敗

非競争性\*12 および非排除性\*13 という性質を持つ公共財は、市場メカニズムでは供給されないことから、政府という非市場的機構により供給されることになる（市場の失敗）。しかし、この公共財を調達するための費用負担は各個人の支払う税によるものであるため、多様化する需要にきめ細かく供給するには限界がある（政府の失敗）。このように、一元的な政府によるサービスではまかないきれない多様性を持つ公共サービスも、NPOなら部分的・分権的に供給することが可能である。

また、サービスを消費者が簡単には評価できない場合（情報の非対称性\*14）、供給者は高い価格で粗悪品を消費者に売りつけることが可能となる。このような供給者に対する消費者の信頼の欠如により、市場メカニズムがうまく機能しなくなる状況を契約の失敗と呼ぶ。情報の非対称性が存在する時に、供給者に対する消費者の信頼は、営利企業よりもNPOを選択することになる。

これは、NPOが利益分配を禁止されていることから、営利を目的としない分だけ消費者から搾取する機会もインセンティブも少なく、それ故に消費者の受託に忠実であると考えられていることから生じるものであるといわれている。

### 第2項 パートナーシップ理解のための理論的發展「ボランタリーの失敗」

サラモンは、これらの理論を発展させ「ボランタリーの失敗」理論を導いていく\*15。これは、政府が「市場の失敗」に最初に対応する主体ではなく、まずボランタリー（非営利）セクターこそ対応すべき主体であるとし、政府はボランタリーセクターの失敗を補完するという発想の転換である。

サラモンは議論の前提となる中心的な問題は、集団全体の目的あるいは集団共通の利益を指す概念である「集合財」の不足に対応するために必要となる「取引コスト」の大きさであるとする。政府が活動するためには、公共性が認められ、公務員に情報が与えられ、法令が作成され、国民一般によって認められ、プログラムが実行されるなどの「取引コスト」が必要となるが、NPOが活動するためには少数の個人が自ら行動するか、

または外部からの支持を得られればたりるからであるとする。このことから、政府の対応はNPOの対応が不十分であることが判明した場合のみ求められることになる。この「ボランティアの失敗」理論においてNPOに固有な限界をサラモンは四つ\*16 あげており、以下のとおりである\*17。

#### フィランソロピーの不充分性

コミュニティ全体に対して充分で確実なサービスを提供する資源を生み出す能力の不足。社会の構成員全てが社会貢献とボランティア精神をもって、NPOに積極的に資源提供をできれば、NPOの資源は不足しないが、そのような状況はあり得ない。

#### フィランソロピーの特殊性

ニーズの全てに網羅的に対応できないことから、テーマ的・地域的に偏り・重複が起きる。

#### フィランソロピーの温情性

資源提供者である裕福なメンバーの嗜好によって組織の性質が形成される。

#### フィランソロピーのアマチュア性

アマチュアの活動に依存していくと、専門化を促進する傾向を抑止してしまう。

これら4つの限界を補完し有効に機能させるのが政府の役割であるというのが、「ボランティアの失敗」理論となる。

また、サラモンは、アメリカ連邦政府の実務研究から「第三者政府\*18」論を展開する。連邦政府は、州・市・自治体・金融機関・民間企業・病院などの政府以外の機関に対し、行政活動の執行を行わせ、その際政策執行に伴う公的資金の使用や公的権限の行使に関して、これらの機関が相当程度の裁量を持って執行にあたらせる制度を「第三者政府」と呼んだ。この「第三者政府」論は政府の責任領域と政府の実際の活動領域を区別し、従来の福祉国家観を修正するものである。

## 第2節 積極的な意味でのNPOの存在意義

経済学的なNPOの存在理由は、公共サービスに関する消極的な観点で、市場もしくは政府では解決できなかった問題をNPOが代わりに担うというものであるが、これ以外にもNPOの存在意義について、特にアメリカにおいて積極的に解するものもある。

### 第1項 多元的価値観

J・S・ミルの「自由論」でも指摘されているように\*19 「政府が行う事業はどこでも似たようなものだ。反対に個人や有志の組織によるものには、さまざまな試みや、ありとあらゆる経験が見られる」として、組織の能率やサービス機能に関係なく、住民の自

由と多元的価値を確保するためにNPOが果たす役割を重要視するものである。

## 第2項 連帯

トクビルが「・・・民主主義国家では・・・市民は皆孤立しており、微力である。彼らは自分自身ではほとんど何もできず、しかも、誰一人として仲間に援助を強いることはできない。したがって、お互いに助け合うことを自発的に学ばない限り、彼らは皆無力である\*20」と指摘するように、特にアメリカでは、市民の連帯の感情を表現するための機構としてNPOが機能する。

## 第3節 自治体とNPOのパートナーシップを進める上での問題点

前節のような存在理由からNPOが現在様々な形で活動をしているが、国内における議論は1994年の調査がきっかけの一つといわれている。下記で、その調査における国内のNPOに関する特徴を確認し、NPO法の出現により、そこにおける問題点がどのように解決されていったのかごく簡単に触れておく。

### 第1項 市民公益活動の歴史的な外観から見た特徴

NPOなど市民公益活動\*21 に関する国内における議論のきっかけの一つ\*22 といわれている総合研究開発機構(1994)「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」では、民間公益活動の歴史を概観し、近代以降の制度展開を詳細している\*23。この中で、これら歴史的背景を前提として、現在の市民公益活動の特徴について次のとおりとしている。

#### 1 市民公益活動に馴染みにくい主務官庁制度

主務官庁によって設立・監督される民法法人、補助金や措置費・委託料も関係する学校法人や社会福祉法人など、日本の公益法人は行政の縦割りにそった形で存在する。縦割り行政の枠を越えて活動する市民公益活動にとってこの制度は馴染みにくいことに加え、市民公益活動の母体は小規模団体が多く、資金面や人材面で現在の公益法人の設立許可基準をクリアすることが困難なものが多い。

#### 2 市民の活動を促進するための非営利法人制度の欠如

1のようなことから、行政からの独立性を必要とする団体や資金規模・会員規模の小さな団体は、一般に法人格を持たない任意団体として活躍する。草の根基盤を持つ市民団体が増えてきているが、これらの将来の発展を考えると、これらが任意団体のままであ

ることには問題が多く、主務官庁制によらない何らかの簡便な法人資格が必要となるが、それに適した制度がなかった。

### 3 見えにくい市民公益活動の実態

民法法人は主務官庁別に管理されていてその全体像が掴めないばかりか、多くの市民団体は任意団体としてどこにも登録されていないから、その統計もなく全体像を描けずにいる。

### 4 個人寄付税制の重要性と未発達

市民公益活動には、政府からの補助金や委託費に頼るだけでなく、民間からの自発的な寄付が必要になるが、その多くは融資や企業からの寄付あるいは助成財団の助成金によるわけだが、市民公益活動の費用としては個人の寄付が重要な役割を持つ。また、個人の寄付に対する免税制度も極めて限られた場合にしか認められず、個人の寄付を促す制度がない。

### 5 思想的基盤の脆弱さ

4の課題は、非営利あるいは公益活動に対する思想的基盤の脆弱さとも関係する。利益にならない活動を展開するには何らかの強い志とそれへの共鳴が必要であるが、日本の社会にはそのような強い志を促すような、多くの人に共有できる思想が十分に育っていない。

### 6 世界に貢献できる市民公益活動のための課題

これまでの日本の民間公益活動は、主として日本国内を対象としたものであった。しかし、経済大国となった今、それは世界の国々の人たちからも求められている。

## 第2項 NPO法の出現

NPO法の成立などにより、前項のうちのいくつかの点について、新たな展開があった。

2の「非営利法人制度の欠如」については、1998年の特定非営利活動促進法が法人格付与法として成立し、制度上、一応の解決策が講じられた。3の「実態」についても、NPO法を期に、行政、民間から様々な形での実態調査が行われ、かなりの全体像が把握されようとしている\*24。

また、4の「個人寄付税制の未発達」という問題は、従来から公益法人において、特定公益増進法人制度\*25があったが、これに類似した制度でNPO法人に対するものとして、認定NPO法人制度が2001年10月から施行されている。

この制度では、パブリック・サポート・テスト\*26 等も導入され、NPO法人を支援する税制であるとされたが、認定されるための基準があまりに厳しく、ほとんどのNPOが該当しないものとなっている。。とくに、NPO法人が複数の市区町村にわたって活動しているものだけが認定されるものであるため、コミュニティと密着した活動を行うNPO法人が対象から除かれていることには疑問も多い。

以上のように、制度上一応の解決策を講じたと考えられているが、後述するように、自治体が実際に協働を進めていく上では未だ十分な解決策となっているとはいえない。また、それ以外の項目については、制度的に解決されるような方策が有効に機能されてはいない。

#### 第4節 NPOに関する代表的な法的問題

前節のような我が国のNPOに関する環境的な特徴に加え、自治体とNPOのパートナーシップを進めていくという観点から、法律上いくつかの問題が存在している。

##### 第1項 憲法上の問題

NPOと協働するときには公金の支出や公の財産の使用を伴うこともある。憲法89条後段\*27 では、「公の支配」に属しない「慈善・教育・博愛」の事業に公金の支出や公の財産の使用を禁止している。この89条後段の文理からすると、「慈善・教育・博愛」の事業との重なりが大きい、福祉・被災者救済等を目的としたNPOに対するの公金支出や公の財産の使用は、89条後段に適合しないおそれがある\*28 。

##### 1 公の支配

従来解釈では、「公の支配」は「当該事業を行う団体の人事・予算・執行などに対して公権力である行政が決定的支配力をもつこと」を意味すると解されていた。NPOがもつ自立性・自主性といった性格と「公の支配」という要件は、この解釈に従うと二律背反的關係にあるという。

しかし、25条（生存権の保障・社会福祉等の増進に努める行政の責務）\*29 や26条（教育を受ける権利の保障）\*30 において、「慈善・教育・博愛」事業の奨励や協働による政策の推進が行政に要請されており、それには公金支出等も含むものと考えられることからすると、89条を従来のように解釈することには矛盾が生じる。現実的側面からはすでに適合しなくなっているこの「公の支配」を含めた89条後段について、法解釈の面および実態的な面から簡単に再検討を加えてみたい\*31 。

## 2 89条後段のNPOへの解釈

まず、法解釈としては次のように考えることができる。

89条後段の趣旨・目的が「慈善・教育・博愛」の名のもとに公費が濫用されることを防止することであるとすれば、25条・26条の規範と整合し、NPOの自立性・自主性の確保を前提とした「公の支配」の内容が必要となる。これには、少なくとも行政側の対応として、公金の支出及び公の財産の使用に供された事業に対する「公費濫用を防止するための行政による財政上の監督」が必要であると考えられる。

また、「公」とは行政のみをさすのではなく、「住民と行政」とが共に主体になるものとすることができる。そのように捉えた場合には、住民全体のものである公金の支出や公の財産を使用するNPOの活動は、目的・組織形態及び活動内容などが誰に対しても開かれ、社会的公共性をもつものである必要がある。これには、行政による財政上の監督だけでなく、NPOと行政が住民全てに情報公開することが重要となる。

## 3 私学助成・社会福祉事業における89条後段に関する議論

憲法第89条でいう公の支配との関係に関連して、私学助成については、私立大学への支援のあり方などについて相当の議論があり、私立学校振興助成法という法律ができています。これは単なる私立学校法という法人格を認める法律の他に、助成を受ける私学について一定の国の規制・関与を強めることで「公の支配」に属することから公金の支出が可能となるという仕組みになっている。以前は学部学科の設置・改廃等は届出事項であったが、私学振興助成法の制定により、それらを認可事項とすることで規制を強化した形になっている。

また、社会福祉に関連しては、社会福祉事業を行なうことを目的として、社会福祉法の定めるところにより設立される社会福祉法人制度を設置した。民法34条に基づいて設立される財団法人、社団法人ではその規定が公金使用のチェックについて簡略なため、旧社会福祉事業法、現社会福祉法は、公の助成を受けた社会福祉法人に対しては、特に強い監督権を行使できるとすることによって、憲法89条との抵触を避けながら、社会福祉法人に対する公の助成を可能としている\*32。

## 4 NPOへの既存の議論の適合

これらの見地から、NPOと行政が協働する場合に生じる89条後段の問題は次のように解釈することが可能となろう。

NPO活動に対して、住民全体のものである公金を支出したり公の財産を使用する場合において、憲法89条の「公の支配」に属しているとするためには、公金の支出等の責任主体である行政は、NPO活動の自主性を損なわない範囲で公金や公の財産の使われ方が適正かを報告や検査などにより監督することが必要とされる。



また、そもそも住民全体のものである公金の支出、公の財産の使用の際、NPO活動に限らず、その対象となる活動が社会的公共性をもつものである必要がある。そして、公金支出等の対象となるNPO活動の社会的公共性、公金支出などについては、広く住民の監視・批判に委ねることが適当である。このような住民による監視が十分に確保されるためには、NPOと行政の両者がその事業に関わる情報を公開することが必要とされる。

これらを踏まえてNPOと行政が協働する際の公金支出等の基本的なあり方として、

公金支出等の対象となるNPO活動が社会的公共性をもつこと

公金の支出及び公の財産の利用に供された事業に関する報告・検査など「公費濫用の防止のための処置」が講じられていること

、を担保するものとして、市民活動及び行政に関する情報が公開され、市民が誰でもその情報に接して内容を確認することができるようにすること

という3つの要件が満たされた場合、憲法89条後段との整合も図られたものと考えられることは可能である。これまでの私学助成や社会福祉の例では、新たな法人制度を確立することによって「公の支配」を実現しているが、上記のような対応によりそれと同等の状況を作り出すことが可能であると思われるからである。

## 5 実務での対応

このような議論のもと、横浜市の「市民活動推進検討委員会」が99年3月に答申した「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」では、市民活動と行政が協働する意義やパートナーシップを確立していく必要性に触れ、基本的なルールを示すことで、この問題が解決されたとみなすことにした。

横浜コードでは、市民活動と行政の協働の原則として 対等、 自主性尊重、 自立化、 相互理解、 目的共有、 公開を掲げ、協働の方法として 補助・助成、 共催、 委託、 公の財産の使用、 後援、 情報交換・コーディネートなどをあげている。これらをもとに、公金支出の必要な場合には、これまで見てきたような憲法上の課題を踏まえ、 社会的公共性があること、 報告・検査などにより、公費濫用を防止すること、 情報公開をすること、 の3要件を満たす基準を策定することにより憲法89条の問題をクリアできるとした。また、以上のことを担保するために、基本方針の維持調整などを行う第三者的機関の設置も提案し、支援施策の方向性を以下のように示した。

情報、活動の場所の提供など総合的に市民活動の基盤づくりを進める  
市民活動の事業に対する補助金・助成金の充実を図る

市民活動関係者や行政の職員の研修の機会を設ける  
 市民活動に関わっている外郭団体の一層の活用を図る  
 市民活動支援施策を総合的に展開するため、総合窓口の設置など庁内体制の整備を行う

横浜コードにおけるこのような実例により、憲法 89 条後段にいう「公の支配」に関して、私学助成や社会福祉事業における例と同等とみなされる制度を確保した。これは、国民生活審議会総合企画部会第 12 回 NPO 制度委員会\*33 等でも議論され、後に続く、自治体に新たな道を広げたものと評価できる。

## 第 2 項 法人制度と NPO

### 1 法人格の必要性

自治体と NPO のパートナーシップを考えていく際、NPO 側がどのような組織であるのかは、自治体側には重要な点となる。法人格を取得した団体は事業目的、活動内容、組織形態などについて法律に定められた一定の要件を満たしていることから団体の社会的信用度が増す。法人格を取得していない場合、何を基準にその団体の信用度を評価すればよいのか基準が確立していないからである。

NPO に関する法人制度は、とらえ方にもよるがさまざまな領域で、さまざまな種類のものが存在し、下記のように類別される。日本の場合、公益法人の他、社会福祉法人、学校法人、医療法人、権利能力なき社団のほか、宗教法人、各種組合、政治団体などもこの範疇に入る。平成十年・十三年にそれぞれ成立した特定非営利活動促進法（以下 NPO 法）、中間法人法\*34 によって認知されるものもある。（後者については平成 13 年 12 月現在施行前であり、実例はまだない）



NPO法ができる以前は、NPOが法人格を取得するためには民法34条の公益法人(財団法人・社団法人)によるほかはなかったが、公益法人として法人格を得ることは極めて難しかったため、多くのNPOは任意団体であった\*35。NPO法は「法人格付与法」であり、これまで資産等があっても代表者などの個人名で登記するしかなかった団体や、法人格がないために補助を獲得することができなかった団体、国際的活動上、法人格がないために不利な扱いを受けてしまった団体などの活動の支障を取り除くための対策として、法人格の付与を行うこととしている。

## 2 法人格がないNPOとの協働

しかし、自治体におけるNPOとの協働においては「法人格があろうがなかろうが市民活動である以上は責任も、公開制も伴うし、たくさんの人の支持を得るための努力も、マネジメント能力の向上もしないと市民は誰にもわかってもらえない、日々の努力は必要です。\*36」というのが現状であろう。そこで、法人格を持たないNPOとの連携を図るために、自治体はいくつかの工夫をしている。

1999年6月24日に箕面市議会で成立した箕面市非営利公益市民活動促進条例では、「公共サービスにおける参入機会の提供・登録」として、

非営利公益市民活動団体を公共サービス(事業)や物品の相手先として明確に位置付け、行政とともに公共サービスの提供を共有する。\*37

登録は、非営利公益市民活動団体の中で、公共的なサービスや事業を市と協働して行おうという団体の意思の表明として実施し、この登録の申請の内容は公開されることを前提とする。\*38

などの「市民(公益)活動団体登録制度」実施している。

この制度の解説\*39では、登録は非営利公益市民活動団体として公に表示し証明することであり、公共サービスへの参入機会の提供を受けようとする場合の前提条件であるとしている。登録事項を公開することによって、サービスの受給者、活動に参加しようとする市民、連携をしようとする他の団体への情報提供となり、また公開によって、透明性、事業内容の公共性などが明らかになり、そのNPO自身の自律性が確保される。

公共サービスの供給者として市と協働しようとする場合は、その団体に公共サービスの供給者たり得るだけの能力や責任が要求されるものである。そのためには、少なくとも法人に類するような組織や内部規定などを有することが求められ、その要件についての

必要な事項を規定している。箕面市の市民活動団体登録制度は規模の小さな団体も、NPO専用の登録制度を作ることにより事業委託の道を開こうとするものである\*40。

### 3 登録制度に対する検討

平塚市における同様の条例案策定の際には「既存の登録制度とNPO専用の登録制度の2本立てとするよりも、現在の随意契約の決定過程などを透明化するとともに、事業者登録の資格基準を拡大していくことによりNPOへの事業委託を可能にしていくべきではないか」といった批判や、「現在のNPO法人格については比較的簡易に取得できることもあり、市の税金を使っての事業を受託するNPOについては、法人格を持ったしっかりとした団体であるべき」といった意見がでている。

また、NPO支援条例の策定と絡めて、本来、NPOと自治体が対等な立場にいるのなら、実態的には必要なく\*41 手続きの煩雑な登録制度はNPO側に対して負担でしかない、といった意見もある。

NPOが活発に活動を行っていくためには、行政の持っている情報をNPO側も共有する必要がある。しかし、自治体内にどのような団体がどのような活動を行っているかということ、その活動に関連する自治体内の部署でさえも的確に把握していないというのが現状である。

NPOの登録制度により、少なくともこの登録団体に対して自治体が情報を提供しなければならないというシステムの構築は可能であり、普段から連携をとることによりNPOからの情報提供も比較的速やかに行われることが想定されるだろう。

この章で見てきた、NPOの存在理由、問題点について、理論的にはどのようなアプローチが加えられているのか、次の章で検討したい。

## 第2章 パートナーシップに関する理論的アプローチ

行政 - NPO間のパートナーシップについて、田中建二の議論を要約して紹介しつつ、その他の論者の見解等を加えていきたい。田中は、「福祉国家の危機」を契機として公共サービスの供給主体として期待されるようになった非営利組織に注目し、行政とNPOのパートナーシップについて議論している\*42。

### 第1節 競合パラダイム

競合パラダイムとは、従来想定されていた行政 - NPO関係のとらえ方で、行政の活動とNPOの活動との関係を、一方の拡大が他方の縮小をもたらすという相互排他的なものとする理解である\*43。

このパラダイムにおいては、「拡大する政府の役割への懸念」、つまり社会問題の解決主体として政府の役割が大きくなりにつれて、個人の自由や他の社会的価値が侵害されることへの懸念からNPOへの関心が始まっているとする\*44。

#### 第1項 競合パラダイムの問題点

福祉国家については、政府の社会福祉支出の増大を政府機構の拡大へと短絡的に連結させる考え方がとられていた。これにより、NPOと福祉国家の関係は硬直したサービス活動を行い、必要な資源を調達する活動と実際のサービス供給活動との区別を行わないままに両者の活動の関係を理解しようとしていることから、両者の積極的な関係が見えにくくなっている。

NPOに関しては「資金援助のような、サービス提供を行う際にそれを支援するために行う活動の存在に注目して両者の関係を位置づけることが不可能\*45」であり、福祉国家に関しては「資金調達を行う活動と実際のサービス提供活動を区別しないまま、国家によるサービス提供活動の拡大とそれに伴うNPOの活動領域の縮小を論じているのである\*46」。国・地域により様々な政府と非営利セクター間の協力関係・相互支持関係が存在することが経験的な観察によりわかっていたこと、国家の歴史に関連した法システムの形態や国家機能の分権化の程度などによっても影響を受けること、国内においても中央レベルか地方レベルかによってサービスや機能が異なること等により、NPOと行政の関係が非常に複雑であることなどから、競合パラダイムではとらえられない現実が存在することが明らかにされてきた。

### 第2節 パートナーシップ・パラダイム

競合パラダイムのこうした難点を踏まえ、福祉国家とNPOの関係を積極的に解したものが、パートナーシップ・パラダイムである。

## 第1項 機能による類型化

サラモンらは、国際比較調査の結果、「二つのセクターの間には、ある種の緊張は当然存在するものの、不可避的に対立するものであるという仮説や両者の協調的關係よりも対立的要素を重視するような考えは、重要な社会的可能性を失わしめることになりかねない\*47」と主張した。

そして、「非営利セクターと国家との間に有意義な協調的關係を確立するための広範な努力が必要である\*48」としてパートナーシップパラダイムを提起した。

このようなパートナーシップ・パラダイムを競合パラダイムの違いを容易に理解できる枠組としてギドロン、クレーマー、サラモンがNPO - 政府間關係の類型化を試みたものに解説を加えたものが表1である。ここでは、「財源調達」と「サービス供給」の二つの機能に分け、それぞれ政府とNPOのどちらが主体となって行うのかという視点から類型化したのもので、大きく分けて次の表のような4つのモデルが作られている\*49。

表1 政府セクターと民間非営利セクターとの關係

モデル区分	内容	財源調達		サービス供給	
		政府セクター	民間非営利セクター	政府セクター	民間非営利セクター
政府支配モデル(福祉国家モデル)	政府が財源調達とサービス供給の両面で支配的な役割を果たす場合	徴税システム		政府職員	
並行モデル	政府と民間非営利セクターの両者が、財源調達とサービス供給の両方にかかわる場合				政府が供給するのと同様のサービスを政府によっては供給されないクライアントに対して供給
					政府が供給するサービスでは満たされないニーズを満たすため異なる質のサービスを提供
協同モデル	政府と民間非営利セクターの一方が財源調達を行い、他方がサービスを			プログラム管理	エージェント

	供給する場合	して機能し、裁量を持たない場合				
		パートナーシップ型 NPOが政府のパートナーとして、プログラムの管理や政治過程においてかなりの裁量を持つ場合				パートナー プログラム管理等に裁量大
民間非営利セクター支配モデル	民間非営利セクターにおいて独占的に財源調達とサービス供給が行われる場合					

(出典) 初谷(2001) Gidron, Kramer and Salamon(1992)pp16-20、藤田(1998)242-243pをもとに初谷が作成\*  
50

## 第2項 類型化されたモデルの比較

政府支配モデルでは、「財源の調達は徴税システムを用い、サービスの供給は政府職員を用いる。従来の福祉国家モデルがこれに相当する」。

民間非営利セクター支配モデルは、財源調達・サービス供給共に民間非営利セクターが行う。「サービス供給における政府の主導性がイデオロギー的に退けられるケースであり、サービスに対するニーズが未だ公的に広く認められていない場合に成立しやすい」。

並行モデルは、二つに分かれ、「第1は民間非営利セクターが政府によって供給されるサービスを補充(supplement)する場合である。政府が供給するのと基本的には同じ種類のサービスを、政府によっては供給されないクライアントなどに対して供給を行う。」

「第2は民間非営利セクターが、政府によるサービスを補完(complement)する場合である。政府の活動によっては満たされないニーズを満たすなど、公的サービスとは異なる質のサービスの提供などを行う」。

協同モデルは「政府が財源調達を行い、民間非営利セクターがサービスを提供するという場合」である。「理論的にはその逆もあるが、そのような例はほとんど実在しない。」

これにも二つタイプがあり、「第1は政府がプログラム管理を行い、NPOは単に政府のエージェントとして機能するだけで、裁量もバーゲニング・パワーもほとんど持っていないケース(エージェント型)である。第2はこれと反対に、NPOが政府のパートナーとして、プログラムの管理や政治過程においてかなりの裁量を持っており、プログラムの発展に貢献するケース(パートナーシップ型)である。」

競合パラダイムにおいては、NPOの存在は「市場の失敗」と「政府の失敗」から説明されてきたがパートナーシップ・パラダイムにおける並行モデル、協同モデルといった類型では理論的な説明ができなくなってしまう。そこで、サラモンは新たに提起したの

が、「ボランティアの失敗」理論で、政府はボランティアセクターの失敗を補完するという発想の転換である。

こうした類型化により、競争パラダイムにおいては政府支配モデルかNPO支配モデルしかなかったことに対して、パートナーシップ・パラダイムでは、並行モデル・協同モデルといったより現実的な想定が可能となった\*51。

### 第3項 政策過程の各段階におけるNPO - 政府間関係の諸次元

田中は、これらサラモンの議論に加え、「相互依存の諸次元」という形で行政とNPOの相互関係の次元を区分したサイデルの議論を紹介する\*52。サイデルは政府とNPOの関係を「資源交換の次元」「政治的次元」「行政的次元」の三次元からなる相互依存の関係であるとし、これらは次の表のようになる。

表2 政府とNPOの関係の3つの次元

資源交換の次元	政府からNPOへ提供 NPOから政府へ提供 両者で交換	政府予算による委託費用や補助金 プログラム供給能力 人員、専門技術・情報、正当性
政治的次元	政策過程の全ての段階で両者間で取引や交渉が行われる。	
行政的次元	日常業務において現れ、管理、効率性・能率の問題と関係する。 資源の調達、委託、報告、評価などの過程が構成要素	

田中(1999b)の記述をもとに筆者作成

図1 行政 - NPOとの間のパートナーシップ関係の諸次元・出典:田中が作成。田中(1999b)

そして、この政治的次元と行政的次元における行政とNPOの関係を図式化すると次のようになる。この図は、NPOの代表機能とサービス提供機能という2種類の機能、および政策過程の段階とがどう結びついているかを示す。これまでに述べた役割分担に基づくパートナーシップやサイデルの示す資源交換の次元は、政治的次元が、行政的次元がで表される。

この議論でサイデルは、政府とNPOの相互関係の新たな次元とそこでの行政の新たな役割を論じており、パートナーシップ・パラダイムにおける福祉国家とNPOのとりえ方にも修正が必要となってくる。田中の議論は次のように要約される\*53。

まず、パートナーシップ・パラダイムにおいては、行政の役割は主としてNPOに対する資金援助であり、政策を行政が作成し、それが予算化されるとNPOが資金援助を受けてサービスを提供する。つまり、上図でいうところのしか想定されていない。そこで、の関係となる行政次元が重要となってくる。

次に、政策実施段階において、その活動を行うために必要とされる具体的内容、例えば、



資源の具体的配分、委託活動の内容、コントロールの方法、活動の報告の仕方評価指標などを明確にしていく決定などといった の関係は、これまでの議論では1方向にしか存在せず、相互作用となっていない。つまり、サービスを提供するNPOにそうした決定を行う裁量が完全に与えられているか、または、委託を行う行政側でサービスに関するあらゆる内容を決定してから、NPOが代理人として活動だけを行うかのどちらの想定がなされていたことになる。

そこで、政府とNPOという異なるセクターの間で、その目的を一致させるべく交渉が行われ実施活動が営まれることになるが「こうした相互交渉によって、セクター間のコミュニケーションの円滑化と目的の一致を図ることが、行政の「政策管理機能」として注目されることになる」。ここでいう「政策管理機能」とは「政策を具体的に解釈してその実施に必要な基準や規則を定め、実施担当諸組織の活動を統制する機能」をいう。その結果、従来サービス提供を内部の組織によって行われていたとき以上に、行政が複雑で重要な役割を担うことになる。したがって、委託などの方法をとって、NPOにサービス提供活動を委ねることになっても、行政の役割は一方的に縮小するのではなく「政策管理機能」という別の形でより熟練した技術が求められることになる。

これらの理論をもとに、次章において、国内におけるNPO施策の現状を確認する。

## 第3章 日本における自治体とNPOのパートナーシップの実際

### 第1節 自治体のNPO施策

各自治体においては、国よりも先んじて具体的なNPOとのパートナーシップを確立すべく様々な施策を展開している。「シーズ=市民活動を支える制度をつくる会」の運用する「NPOWEB」\*54では、NPOに関する基礎知識としてNPOと自治体の関係について随時調査しており、以下のとおり示している。

#### 第1項 自治体のNPO支援メニュー

各自治体では、阪神・淡路大震災以降、とりわけNPO法成立以降、NPOへの支援、協働の施策が大きな政策課題となっており、様々な工夫により、次のような施策を展開している\*55。

##### 1 NPO支援条例

市民活動や社会貢献活動を支援したり、行政との協働の手続きを定めたりする条例の策定。岩手県、兵庫県、青森県、宮城県、仙台市などが制定している。

##### 2 NPO支援センター

NPOの活動の場や印刷機などの設備を提供する施設で、神奈川県、滋賀県、東京都、三重県、鎌倉市、広島市、草津市、宝塚市、海老名市、横須賀市などが設置している。

##### 3 指針や基本方針

条例ではないが、基本方針・指針を策定している例がある。福島県、群馬県、新潟県、大阪府、奈良県、鳥取県、佐賀県などは、ボランティア活動等支援基本方針を策定している。

##### 4 総合的窓口の設置

NPO法により、NPO法の施行手続きに関するNPO条例の策定が都道府県に義務づけられ、NPO法に関するNPO法人設立事務を担当する必要があることもあり、全ての都道府県がNPOの担当窓口を設置している。市町村では、横浜市、市川市、箕面市などが総合的窓口を設置している。

##### 5 研修・人材育成

NPOスタッフのための研修講座、一般市民向けのNPO紹介講座などの開催を行っている。

#### 6 基金の設置

高知県や那覇市は活動支援のための基金（公益信託）の設置している。また、神奈川県が公益を目的とする事業に自主的に取り組むボランティア団体等の活動を推進するため「かながわボランティア活動推進基金21」を設立した。

#### 7 事業委託

NPO支援策というわけではないが、協働領域を増やすため積極的にNPOへの委託事業を検討している自治体が増加している。箕面市、横浜市、鎌倉市、東京都などが実施している。

#### 8 補助金の見直し

NPOへの補助金を見直すことで効率的でニーズにあった補助金交付を行おうとする自治体も出てきている。我孫子市がいち早く取り組み、四日市市、柏市、杉並区などが検討を始めている。

#### 9 その他

その他、場所や物品、機材の提供、情報提供、行政の広報紙などによる広報、人的協力、表彰・顕彰、公共料金の利用料の割引や優先利用などのメニューもある。

### 第2項 NPO条例

いわゆる「NPO条例」は、その内容から大きくわけて、次の3種類に分類できる\*56。一つは、NPO法の施行手続きを決めたもので「施行条例」とか「手続条例」とか呼ばれるものである。もう一つは、各自治体の全般的なNPO政策を定めたもので、「支援条例」と呼んでいる。この支援条例の中には、NPOサポートセンターやNPO支援基金などの設置条例など「個別施策条例」もある。三番目は、特に具体的な支援策などを定めず、NPOと自治体の関係の重要性などを宣言したり、理念として述べたりする「理念条例」「宣言」「基本条例」といわれるものである。

このうちNPO法の「施行条例」に関しては、NPO法が施行された1998年12月までにすべての都道府県で制定されている。

一方、「支援条例」に関しては、次の自治体が制定している。

岩手県	「社会貢献活動の支援に関する条例」(98年3月)
青森県	「青森県ボランティア活動等の環境整備に関する条例」(98年10月)
宮城県	「宮城県の民間非営利活動を促進するための条例」(98年12月)
兵庫県	「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」(98年12月)
高知県	「高知県社会貢献活動推進支援条例」(99年4月)
長崎県	「県民ボランティア活動の促進に関する条例」(2000年3月)
福井県	「福井県県民社会貢献活動支援条例」(2000年7月)
北海道	「北海道市民活動促進条例」(2001年3月)
岡山県	「岡山県社会貢献活動の支援に関する条例」(2001年3月)
板橋区	「板橋区ボランティア活動推進条例」(97年3月)
仙台市	「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」(99年4月)
箕面市	「箕面市の市民活動支援条例」(99年6月)
横須賀市	「横須賀市市民協働推進条例」(2001年3月)
犬山市	「市民活動支援に関する条例」(2001年3月)
宮崎市	「宮崎市市民活動推進条例」(2001年4月)

その他、条例の形までとはいっていないが、横浜市が99年3月に「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針(横浜コード)」を公表している。

「個別施策条例」についていえば、かながわ県民活動サポートセンターの設置条例などがある。ただし、支援条例において、兵庫県の「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」はNPO法の施行条例を組み合わせたものであり、仙台市の「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」は、仙台市市民公益活動サポートセンターの設置条例とセットになっていて、完全に分離されているわけでもない。理念条例では、NPO条例という形をとらなかったが、NPOと自治体のパートナーシップなどの「宣言」や「理念」を表明することとした自治体もある。(例えば三重県)。

また、宮城県のように、NPO法人に対する県税の課税免除を定めた条例もある。

表3 自治体NPO条例等の一覧(2001年8月3日現在)\*57

都道府県	市区町村	条例名(制定日付)
北海道		「北海道市民種加促進条例」(2001/03/31)
		「北海道のNPOの種加促進のあり方に関する提言」(2000/03)
	札幌市	「札幌市における市民種加促進のあり方についての提言」(2001/01) 「札幌市市民種加プラサ要綱」(2000/03)
	ニセコ町	「ニセコ町まちづくり基本条例」(2001/04)
青森県		「青森県ボランティア種加等の環境整備に関する条例」(1998/10)
		「青森県ボランティア種加環境整備基本方針共生への道」(1998/03)

	弘前市	「弘前市民参画センター条例」
岩手県		「社会貢献種加の支援に関する条例(1998/03) 「社会貢献種加の支援に関する指針(1999/03)」
山形県		「県民参加・交流型社会に向けての提言」(2000/10/02)
宮城県		「宮城県の民間非営利種加を促進するための条例」(1999/04) 「宮城県民間非営利種加促進基本計画」 「宮城県民間非営利種加拠点施設条例」 「NPO推進事業発主ガイドライン」(2001/04) 「特定非営利種加法人に対する県税の課税免除に関する条例」(2001/07)
	仙台市	「仙台市市民公益種加の促進に関する条例」(1999/04/01) 「市民公益種加支援のための基本指針」(2000/10/11) 「仙台市の市民種加支援策に関する提言」(2000/10/02)
	古川市	「古川NPO支援センター-運営委員会規約」(2000/12/06)
福島県		「ボランティア支援方策について」(1997/03)
群馬県		「ボランティア・NPOぐんま委員会報告書」(1999/11/11)
	太田市	「太田市NPO(ボランティア)活動促進委員会報告書」(2000/10/25)
茨城県		
	石岡市	「まちかど情報センター管理委業務仕様書」 「まちづくり市民会議運営規約」(2000/10)
千葉県		「ボランティア等社会種加促進指針」(2000/03)
	千葉市	「市民公益種加の促進に関する基本指針」(2001/03)
	市川市	「ボランティア・市民種加推進懇話会報告書」(2000/03/15) 「ボランティア・市民種加策委員会報告書」(2000/10/05)
	八千代市	「八千代市市民参加促進指針」(2000/12/05)
	我孫子市	「我孫子市市民公益種加・市民事業支援指針」(2000/12/03)
埼玉県		「ボランティア行政促進方針」(1998/03) 「NPO種加の促進に関する行政方針～NPOとのパートナーシップの構築に向けて～」(2001/03)
	川口市	「川口ボランティアサポートステーション管理規則」(2000/12/06) 「川口ボランティアサポートステーション設置及び管理条例」(2000/12/06)
	蓮田市	「市民種加を地域で支える環境づくり懇話会設置要綱」(2000/12/07)
東京都		「東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会報告」 「協働の推進指針」策定への提言(2000/12/08) 「東京都障害者生活寮運営要綱」(2001/01)
	杉並区	
	板橋区	「板橋区ボランティア種加推進条例」 「板橋区ボランティア種加推進協議会報告書」(1999/03)
	多摩市	「多摩市非営利団体との協働に関する基本指針」(2000/11/02) 「NPO支援センター運営策委員会FINAL REPORT」(2000/12/01)
神奈川県		「神奈川県立かながわ県民種加サポートセンター条例」
	横浜市	「横浜市民民種加推進策委員会最終報告」 「横浜市民民種加推進条例」(2000/03) 「横浜市内における市民種加との協働に関する基本方針」
	川崎市	「ボランティア条例の可能性」(1996/03)
	海老名市	「海老名市立えびな市民種加サポートセンター条例」

鎌倉市	「鎌倉市市民種加センターの設置及び管理に関する条例」(1998/03/30) 「鎌倉市市民種加センターの設置及び管理に関する条例施行規則」(1998/03/30)
横須賀市	「市民種加促進条例」(1999/02/17) 「横須賀市市民活動推進条例」(2001/03) 「市民種加サポートセンター条例」 「市民種加サポートセンター条例施行規則」(1999/10)
藤沢市	「藤沢市市民種加推進委員会議事録」(2001/03) 「藤沢市市民種加団体実態調査報告書」(2001/03)
平塚市	「平塚市市民種加推進の施策」(1999/03/30) 「市民種加条例策定委員会議事録」

大和市	大和市NPO法人支援パイロット事業に関する基本要綱(2000/11) 大和市保健及び福祉事業に関するNPO法人支援パイロット事業実施要綱(2000/11)
山梨県	「県民ボランティア種加推進のための条例」(1999/11) 「山梨県ふるさとづくり基金条例」(1990/03) 「山梨県緊急地域雇用創出基金条例」(1999/10) 「県民ボランティア種加推進のための実施計画」(2000/04)
福井県	「NPO種加支援条例策定懇談会」 「県民社会貢献支援条例のあらまし」 「福井県県民社会貢献種加支援条例」(2000/07) 「福井県県民社会貢献種加支援基本計画」 「福井県県民社会貢献種加支援基本計画に関する提言」 「福井県県民社会貢献種加推進協議会」報告書(2000/12/07)
鯖江市	「鯖江市市民種加交流センター設置条例」(1999/04)
石川県	「NPO種加の促進に関する基本条例」(2000/08) 「NPO種加支援センター設置要綱」(2001/03)
金沢市	「まちづくり条例」(2000/12/06)
新潟県	「NPOの種加環境整備に関する条例」(2001/03)
山梨県	「県民ボランティア種加推進のための条例」(1999/03)
静岡県	「NPO種加に関する基本条例」(2000/02) 「NPO」って何?
愛知県	「民間営利種加促進のあり方に関する提言」(2000/11/03)
豊橋市	「豊橋市ボランティアセンター設置要綱」(1999/04)
犬山市	「市民種加支援に関する条例」(2001/03)
大口町	「大口町NPO種加促進条例」(2000/04/01)
岐阜県	「NPO施策のあり方について」(1999/10)
三重県	「みえ県民交流センター条例」
津市	「津市市民種加センター利用の決まり」(2001/04) 「津市市民種加センター運営委員会会則」(2001/02)
滋賀県	「県民の社会貢献種加促進の基本的な考え方」(1999/07) 「(財)淡海文化振興財団寄付行為」
京都府	「社会貢献種加の促進に関する提言」(2000/12) 「社会貢献種加の促進に関する基本条例」
京都市	「京都市ボランティア種加総合支援センターの基本構想について」(2000/10/01) 「ボランティア種加促進のための基本方針」

大阪府		「NPOの種が活生化に向けての提言」(1999/12) 「大阪NPOの種が活生化指針」(2000/04)
	箕面市	「箕面市の市民種が支援条例」 「箕面市非営利公益市民種が促進条例」 「みのお市民社会ビジョン21 - 自治体とNPOの新しい協働のありかた - 」 (2000/11)
	池田市	「市民公益種が促進に関する提言」(2000/10)
	和泉市	「市民のボランティア種が支援のための提言(2000/09/12)
	堺市	「市民種が活生化(促進)に関する提言」(2001/03)
奈良県		「ボランティア等社会参加種が推進のための基本指針」(1994/03)
和歌山県		和歌山県ボランティア等社会貢献種が促進基本方針(仮称)策定への提案(1998/03)
兵庫県		「県民ボランティア種が促進のための施策の推進に関する基本方針(2000/11)」 「県民ボランティア種が促進に関する条例」(1998/12) 「基本指針の審議の概要」
岡山県		「岡山県ボランティア・NPOの種が促進に関する基本指針」(2000/10) 「岡山県社会貢献種が支援に関する条例」 「特定非営利種が法人に就く県税の特例に関する条例」(2001/04)
	岡山市	「岡山市協働のまちづくり条例」
広島県		「広島県社会貢献種が支援に関する基本方針」(2000/03)
鳥取県		「ボランティア等社会参加種が推進指針」(1997/08)
島根県		「ボランティア等社会参加種が推進のための基本指針」(1999/05)
山口県		「やまぐち県民種が支援センター要旨」(2000/11/10) 「県民種が団体との協働に関するガイドブック」 「県民種が活生化に関する報告書」
	岩国市	「岩国市市民種が支援センター」
	山口市	「山口市市民種が推進形会」
高知県		「高知県社会貢献種が推進支援条例」(1999/04) 「高知県社会貢献種が支援推進指針」(1999/03)
	高崎市	「高崎市市民種がサポートセンター条例」(1999/04)
香川県		「香川におけるボランティア種が促進指針」(2000/03)
	高松市	「市民種が拓く21世紀のまちづくり」(2000/12/11) 「21世紀高松市参加種が推進社会への指針」(2001/02) 「市民種が団体と行政との協働に関する基本指針・基本指針」(2001/03)
愛媛県		「愛媛ボランティア種が推進指針」(1998/10) 「県民による地域社会づくり推進懇話会報告書」(2000/11/08)
福岡県		「ボランティア種が推進のための基本指針」(2000/03)
	久留米市	「久留米市ボランティア種が促進指針委員会答申書」(2000/11/02) 「久留米市ボランティア種が推進センター設置要綱」(2000/12/06)
佐賀県		
	佐賀市	「佐賀市ボランティア種が支援事業基本方針策定委員会設置要旨」(2000/05) 「市民種がと共に歩む佐賀市の基本方針」(2001/03)
長崎県		「県民ボランティア種が支援センター条例」(2000/03) 「県民ボランティア種が促進に関する条例」(2000/03) 「長崎県政策創造会議・政策協働部会提言書」(2001/02)

熊本県		「熊本県社会参加活動推進基本方針」(1999/03)
大分県		「ボランティア種別支援のための基本方針」(1998/03)
宮崎県		「ボランティア種別基本方針」(1997/)
	宮崎市	「宮崎市市民種別推進条例」(2001/04) 「宮崎市ボランティア種別支援基本方針」
沖縄県		
	那覇市	「那覇市NPO種別支援センター条例」

出典：シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会調査

### 第3項 NPO支援センター

自治体のNPO支援センター\*58 としては、神奈川県のかながわ県民活動サポートセンター（96年4月）が先導的な事例となっている。

地域の支援センターは、その設立の経緯から、

- 1．民間主導で新たに作られたもの、
  - 2．行政主導で新たにつくられたもの、
  - 3．社会福祉協議会のボランティアセンターなどを組織替えしてつくったもの、
- の3つのタイプに分類できる。このうち3のボランティアセンターなどを組織替えして作ったものとしては、東京ボランティア・市民活動センターがある。

また、行政主導でつくられた支援センターも、官設官営のものと官設民営のもの2つのタイプがあり、官設民営のタイプでは、NPOに業務を委託するケースが増えてきている。

官設官営には、札幌市、神奈川県、広島市などがあり、官設民営では、仙台市、鎌倉市、宮崎市などがある。官設民営の場合は、NPOに事業を委託する場合（仙台市など）と、センター設立と一緒に、その委託先となるNPOを自治体が呼びかけてつくる場合（鎌倉市）がある。

### 第2節 NPO法施行以後

NPO法施行前後の自治体のNPO政策は、大きな違いがみられる\*59。

第一は、それまでのボランティア振興策とは違ったNPO政策が検討され始めたことである。「ボランティア」というのは無報酬で自発的に活動する「個人」を指し、NPOというものは、民間非営利で活動する「団体」を指す。たとえば、行政の事業を見直して業務をNPOに委託するということは可能であるが、個人であるボランティアへの委託は事実上不可能である。NPOというものは、行政と同じように社会サービスの供給事業体であり、行政とは違う独立した存在であるという認識の下に政策が検討され始めたということになる。



第二は、分野を越えたNPO政策が検討され始めたことである。それまでは、福祉なら福祉局、リサイクルなら環境局という形で、特定分野の事業政策とリンクしていた。しかし、NPO法の議論は、分野を限定できない横につながるNPO像を行政の前に示したことから、行政としては何らかの方法で縦割りではない仕組みを採用せざるを得なくなり自治体の中に、庁内の連絡組織が作られるか、NPOを一括して取り扱う組織が設置された。

第三に、NPO政策の検討について、都道府県がリーダーシップを発揮する形で行われていることである。NPO法は、NPO法人の所轄庁を都道府県の知事又は総務大臣（公布時は経済企画庁長官）としたことから、特に都道府県ではNPO法やNPO自体を理解する必要性に迫られ、多くの都道府県でNPOに関する委員会や研究会が持たれたことが原因であると思われる。

## 第1項 自治体におけるNPO施策の検討

第5回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会議事要旨において松原明委員\*60 は、これまでの自治体のNPO政策を「どちらもNPOとの関係について様々な指針を、提出するが共通に自治体自身の問題には十分触れていない。自治体自身を変えないでNPO支援・協働ができると考えることは間違い\*61 」であるとして、次のように批判している。

NPOの機能や多様性、社会に果たす役割や価値などをよく理解せず支援に乗り出すNPOの多様性・多元性に対する理解がないことから、多様なNPOに対して一律に支援策や協働の方針を考えようとする。自治体の側から、なぜNPOを支援するのか、どんなNPOと協働するのかなどについて明確な方針を定める必要がある。

また、NPOは特定の目的を優先する団体である。（委託するときなど）自治体の中には、NPOを企業などと同様に扱えると考えるところもあるが、この目的性を尊重しないと自治体とNPOの協働といってもお互いに摩擦ばかりが生まれる。

自治体とNPO との関係の捉え方が不十分

自治体とNPO とは、同じ公共サービスを行う者同士、協力できる場面、助け合う場面、同時に対立・競合する場面、そして、無関係の場合も少なくない。競合する面でいえば、自治体のNPO サポートセンターは、民間のNPO によるサポートセンターのサービスの圧迫につながる。

自治体のサービスも多様化が必要

NPO提案を一部採用することで、自治体サービスの内容見直しや多様化が可能なものも多い。

NPOの支援には、補助金や助成金などNPOに新たな経営資源の提供が必要だと考えている

確かに支援も必要だが、情報や委託事業、政策立案などを広くオープンする方がより重要。また、同時に参加するチャネルを確保する必要がある。

## NPOを特別視する

たとえば、NPOとの協働や支援の条例で、NPOに事業委託した場合は事業内容・成果の情報公開や透明性を確保するなどという条項を入れる自治体がある。このような「NPOだから」行政からの委託事業を受けた場合に情報公開が必要だといった不公平があってはならない。行政は、委託事業などの透明性を一般的に高め、また、介護保険のようにそれぞれが公正競争できる条件整備をすべきである。

NPOとパートナーシップを組むことで、自治体の責任が回避できるような姿勢が目につく

NPOとの協働・委託などでは透明性を高めようとするが、企業などとの関係では透明性を確保しないで良いと考えるのであれば、これは行政のNPOを使った責任回避（放棄）である。

## 第2項 理論的アプローチとの比較

これまでの自治体NPO施策を、前章の理論的アプローチをモデルとして概観すると、先進的な事例以外は、未だ競合パラダイムといった視点を脱することができずにいるというのが現実である。前項、松原氏の批判の視点はパートナーシップパラダイムにあり、より必要となる公共サービスのあり方はどのように提供されるべきなのかを視野に入れていると思われる。

現状ではこのように展開されている我が国の自治体とNPOのパートナーシップであるが、次章において、理論的アプローチで見た「行政的次元の相互依存」を模索する試みの例としてイギリスにおけるコンパクトの概要を報告する。

## 第4章 イギリスにおける「コンパクト」

1998年11月、イギリス政府とボランティアセクターとの間に締結された「コンパクト(Compact)\*62」は、いわば「行政の補助金を支出する際の協定書\*63」であるといわれている。これは、法的拘束力を持つものではないが、政府とボランティアセクターの役割分担を定義し、それを促進するために両者の約束事を列記している。また、この文書ではボランティアセクターは民主主義の発展に不可欠なものであるとする内容を基礎としており、ボランティアセクターからの評価も高い。

### 第1節 コンパクトにいたるイギリスのボランティアセクターの歴史

イギリスでは、政府による貧民保護が薄かったこともあり、ヨーロッパ各国同様、宗教を通じて行われる貧困救済や弱者救済など、古くから市民によるチャリティ（慈善救済）活動が盛んであった。20世紀になると、これらの活動は、政府により包括的に行われるようになり、社会福祉制度の改革を求める運動に合流し、戦後の「福祉国家」へと発展していった。

第2次大戦直後からの政府による公的サービスの急成長により、ボランティア団体の役割は、政府の福祉施策と重複しない分野における相互扶助、政府に福祉政策充実を訴えるなどにとどまっていた。そうしたボランティア団体が再び注目されるようになるのは、1979年以降のサッチャー政権下による徹底的な「民営化」が展開してからである。

#### 第1項 イギリスのチャリティ制度とボランティアセクター

チャリティ(charity)とは、イギリスで民間公益法人活動を指す用語である。イギリスでは、1960年に制定されたチャリティ法(Charities Act)\*64に基づき、団体の活動目的が貧困の救済、宗教の振興、教育の振興、およびそれ以外の公益であると認められるとチャリティという公的資格を得られる\*65。チャリティの登録審査は、チャリティ委員会(The Charity Commission)によって行われ、申請が認められると税制上の優遇措置を受ける代わりに会計報告の責任などの監督を受ける。チャリティ委員会は内務省の管轄下におかれているが、独立した機関として存在している。各省庁との政治的思惑からは離れて認定が行われている点は、我が国の財団法人等公益法人の認定が関係省庁に任せられ、認定基準があまり明確でないことからすると対照的な制度となっている。

このチャリティ制度は、いわゆるボランティアセクターに相当するとはいうことはできない。チャリティの認定はとっているものの、必ずしも公益的な活動を行っていない団体が含まれているからである。

例えば、チャリティの資格を得ているものに、いわゆるパブリック・スクールがある。これらは私立の初等～中等教育の学校だが、ほとんどは高い学費で経営され、特権階級を世に送るための教育機関として機能していることから、チャリティとして税制上の特典を受けることに反対も少なくない。また、現代では公益的とされてもおかしくはないアドボカシーを専門とすることから、国際的な人権擁護団体であるアムネスティはチャリティの資格を持っていない。

このような点から、非営利セクターに該当するのは、イギリスでは一般に「ボランティアセクター(Voluntary Sector)\*66」と呼ばれている。このセクターに含まれるボランティア団体(Voluntary Organization)にはチャリティ資格のある団体もそうでない団体も存在することになる。

## 第2項 「契約」によるイギリス政府とボランティアセクターとの関係

1979年に誕生したサッチャー政権及びその後の保守党政権は、それまでの福祉国家政策がもたらしたとされる経済・社会の停滞を立て直すため、行政のスリム化・公共事業の民営化を推進した。この中で、従来地方自治体により供給されていた社会サービスについても民間活力の導入が積極的に行われるようになった。

政府はボランティアセクターの社会サービス供給機能に注目した。従来は、政府からボランティアセクターへ「助成金」の形で行われていた支援は、ボランティア団体が政府との委託契約により市民にサービスを提供し、その見返りとして対価や助成金を取得するというシステムに切り替わった。これは、政府の立場から見れば、サービス供給者から購入者になる「サービス購入契約システム」となった。

これにより、ボランティアセクターは資金援助に見合った高いサービスの質を期待されたため、専門性の高度化・新たな活躍の場の確保など、社会的役割と地位の向上を得ることができ、新しい発展の可能性が開けるものとなった。

## 第2節 ブレア政権とコンパクト

これまでのボランティアセクターは、伝統的に政府から独立して活動し、柔軟に市民のニーズに対応することが可能であった。ところが、サッチャー政権以降の「契約文化(Contract Culture)」と呼ばれる風土においては、上述の通り、ボランティアセクターの社会的役割と地位の向上を得ることができたが、その一方で資金提供する政府の強い監督下に置かれることになり、政府との関係が「契約」で縛られることから、ボランティア団体としての独立性、自立性の確保に関連して次のような問題が生じるようになった。

対立的な立場をとらなければならない場合、政府と契約の関係にあると、あからさまに政府を批判するのはむずかしい。

大規模で専門性が高い組織が政府との契約を勝ち取る力を持つことから、財政も安定、組織も強化されるが、草の根の小さな団体の場合は、政府からの資金へのアクセスが絶たれてしまう。

このような変化に対して、ボランティアセクターはその独立性と政策への影響力を取り戻すことを目的に、政府・野党と交渉を行った。

また、1997年5月に成立したブレア労働党政権も、政府とボランティアセクターのパートナーシップについては保守党政権に引き続き重視した。新政権発足と同時に内務省に「ボランティア/コミュニティー室 (the Voluntary and Community Unit)」を設置すると共に、地方自治体改革の方向性の一つに、住民やNPOの参画を位置づけた。

## 第1項 コンパクトの成立

このような状況から、政府とボランティアセクター\*67 との「コンパクト(compact: 協約)」が1998年11月発表された。この「コンパクト」は、メジャー政権のディーキン委員会報告書と労働党の政策文書「共に築く未来 (Building the Future Together)」が土台となっている。両文書とも、政府とボランティアセクターは補完しあう機能と共通する価値観を持っていると結論付け、相互の理解と関係の発展に向けたコンパクトの作成が望ましいと述べている。\*68

この「コンパクト」の重要な点は、まず第一に、ボランティアセクターが健全な市民社会において非常に重要な役割を果たすものであり、健全かつ独立性を保ったセクターであることを明示し、政府とボランティアセクターは相互に補完し合う役割にあるとしている点である。第二に、政府の役割を明示し、ボランティアセクターの進展のためにインフラストラクチャー(社会的基盤)を整備することであるとしている点である。第三に、ボランティアセクター側の責任についても言及しており、ボランティアセクターが、資金提供者あるいは、社会一般、利用者に対して、透明性の高い運営をしなければならないことがうたわれている点である。

## 第2項 コンパクトの概要

コンパクト\*69 は法的な拘束力がなく、まさに覚書である旨がコンパクト自体に記述されている。しかし、政府とボランティアセクターの役割分担を定義し、それを促進する為の両者の約束を明示し、コンパクトはあくまで出発点である旨も明記されている。こ

れをもとに、今まで政府が独自で検討をしてきた政策などをボランティアセクターにも参画してもらうという意思が読みとれる。

コンパクトには、前半部分で前項で示した重要事項を原則的に定め、後半部分で政府・ボランティアセクターそれぞれに「約束(Undertaking)」が定められている。

### 第3項 政府セクターの「約束」

政府側の約束として定められているのは以下のとおりで、「独立性」「資金」「政策の策定と諮問」「よりよい政府」の4つの項目からなっている。これらを明示することにより、政府側の役割を明確にし、NPOとの分担すべき部分を示している。

#### 1 「独立性」

- ・政府のボランティアセクターの独立性に関する認識・支援
- ・法の範囲内で認められる権利としてキャンペーンをすること(=アドボカシー活動などの肯定)
- ・資金関係にかかわらず、政府の政策にコメント・対抗(challenge)すること
- ・組織に関する点については自己決定・自己管理すること

これらを明示することにより、政府が各NPOの独立性を認め、協同していく際にも自主性・自立性を確保することを「約束」している。

#### 2 「資金」

- ・明確で統一された資金配分基準
- ・団体の目的や運営状況にあわせた資金提供方針
- ・団体の活動目的・内容に対する評価基準
- ・提供資金に関する情報の早期提供・事前諮問
- ・長期・複数年度にわたる資金提供
- ・団体のインフラストラクチャー(人材・施設など)支援

資金配分基準等を明確化し、事前に情報提供を行うことで、NPO側が自主的に資金補助等に対応しやすいような体制づくりを約束している。また、資金のみならず、人材や施設などについても支援するとしている。

#### 3 「政策の策定と諮問」

- ・政策の検討・策定段階での各団体の参加

- ・各団体が利用者に対し意見徴収の時間を確保する為、時間的余裕を持った諮問
- ・女性、少数民族など弱者支援団体の意見の積極的重視
- ・団体から提供された情報の秘密性保持
- ・政府・ボランティアセクターが共同で行動規範を作成すること

政策全般について、NPOとの協議を積極的に進め、特に女性、少数民族などといった弱者支援の意見を重視していく旨を約束している。

#### 4 「よりよい政府」

- ・政府で一貫した業務関係・アプローチの実施
- ・情報の公開
- ・コンパクトの定期的見直し
- ・他の公的機関によるコンパクト締結の促進

今後コンパクトを進めていく上での留意事項として、政府とボランティアセクターのよい関係を長期的に継続しているための留意事項を示している。

これらの政府の約束の各項目は、日本において非営利セクター側から行政との協働を行う際に、一般的にいわれている「協同促進のために自治体に取り組むべき課題」\*70 をほぼクリアしており、政府側の対応に対する積極性がよくわかる。

#### 第4項 ボランティアセクター側の「約束」

ボランティアセクター側の約束は「資金とアカウントビリティ」「政策の策定と諮問」「よい実践（Good practice）」の3つの項目がある。政府側に対する約束と同様に、ボランティアセクター側にも担うべき責任を明示している。

##### 1 「資金とアカウントビリティ」

- ・資金提供者やサービス利用者に対するアカウントビリティを果たすこと。
- ・政治活動等も含め、法を順守し、これに沿った説明・報告をすること。

ボランティアセクター側の透明性を確保することで、NPO以外の一般住民にもひらかれた関係を確立する必要がある。

##### 2 「政策の策定と諮問」

- ・政府からの諮問に対しては、サービス利用者等の意見を十分に反映させた意見を発表する

こと。

- ・政府から提供された情報の秘密を保持すること。

政府側の「ボランティアセクターに対する誠実性」に応えるよう、サービス利用者からの情報をボランティアセクターも充分把握し、また個人情報などの取扱いに注意すべきであると定めている。

### 3 「よい実践 ( Good practice ) 」

- ・政府等他機関との効果的な業務関係の促進
- ・活動内容、運営へのサービス利用者の参加を図ること
- ・サービス提供、スタッフ雇用などにおける機会均等
- ・コンパクトの定期的な見直し

政府側と同様に、長期的によい関係を継続しているための留意点を定めている。

## 第5項 コンパクト運用について留意すべき事項

両者の約束に加え、留意すべき事項として「コミュニティ団体や黒人・少数民族団体に関する問題」「意見の相違の解決」「コンパクトのさらなる前進へ」の3つの項目が提示されている。

### 1 「コミュニティ団体や黒人・少数民族団体に関する問題」

- ・コミュニティ団体は、政府というより地方自治体と関係性が高いが、政府の法制度や規制などに影響を受けることから、重要視し、具体的行動規範を作成すること。
- ・黒人・少数民族団体の参加と支援が政府と同セクターの双方にとって主要な課題となることを保証する為の枠組を提供すること。

### 2 「意見の相違の解決」

- ・意見の不一致は両者合意のもとで仲介者の意見を求めることも含めた調停を行うのが合意に達する為の有効な方法である。コンパクトの枠組を無視した行動によって不手際が起こった場合には、不服申立を議会オンブズマン ( Parliamentary Commissioner for Administration ) \*71 に提起できる。

### 3 「コンパクトのさらなる前進へ」

- ・資金・諮問・政策評価・ボランティア活動・コミュニティ団体に関する行動規範を早期に作成する。
- ・黒人・少数民族団体に関する行動規範も別途作成する。



・コンパクトを有効に機能させるためのプロセスの一環として、政府とボランティアセクターの代表が、コンパクトの実施状況確認と再検討のため年に1回会合を開く。この報告書は国会図書館に整備される。

・今後、政府は他の公共機関・地方自治体もコンパクトを適用するよう推進する。

いずれの項目にしても、まず政府とボランティアセクターが協議の場につき、対等な立場として議論していくためのプロセスを考慮したものとなっている。

### 第3節 ローカルコンパクト

コンパクトでは、政府とボランティアセクターの関係だけでなく、自治体等地域とその地域のボランティアセクターによるローカルコンパクトの策定を想定している。ローカルコンパクトについて、2000年7月に発効されたローカルコンパクトガイドライン(Local Compact Guidelines)をもとにして、すでに30以上の地域において実施されており、次の掲げた地域のいくつかのものについてはその条文がNCVOのWEBサイト\*72に登録されており確認できる。

Blackburn with Darwen(2001),Bolton(2001),Bournemouth(2000),Calderdale(1999),Camden(2001),Cotswold(2000),Cumbria(2001),Devon(2000),Dorset(1999),Durham County(2001),Hampshire,Hartlepool(2001),Hertfordshire(2001),Ipswich(2001),Kensington & Chelsea,Kingston (2000),Lambeth(2001),Lewisham(2001),Medway(2001),Newcastle(2001),Norfolk(2001),North Tyneside(2000),North Yorkshire & York Health,Reading(2000)\*73 ,Richmond(2001),Sandwell(1999),Sheffield(2000),Stockton-on-Tees(2001),Suffolk(2001),Sunderland,Vale Royal(2001)

#### 第1項 ローカルコンパクトの必要性

ローカルコンパクトの必要性について、ローカルコンパクトガイドラインでは、まず冒頭に次のように記している。

・地域社会は、当該自治体と共に活動していくことにより、多くの利益をえることが可能である。

・組織の目的は、自治体とのパートナーシップを通して、実現される。

・地域のグループとのパートナーシップをリフレッシュする必要がある。

・地方公共団体およびボランティア・コミュニティーセクター間に関係を改善したいと考えている。

・地域における外部的資金供給の機会を利用するために、よりよい地位を確保したい。

・ボランティア・コミュニティーグループをベストバリュー(Best Value)\*74 や地域計画等に関連させた形で活動していきたいと考えている。

つまり、ローカルコンパクトガイドラインは、自治体職員に向けたものというわけではなく、ボランティア・コミュニティセクターの関係者に対してもその利益を十分に把握し、各地域ごとでのローカルコンパクト締結をすすめているものであることが理解できる。

また、前文(Foreword)及びガイドラインの地位及び利用(The status and use of the guidelines)の中で、このガイドラインは地域のニーズにあわせた形で採用することができるアウトラインを提供し、規範的なものではないことを明示している。ローカルコンパクトはそれぞれの地域独自のニーズを勘案して採用されるべきで、検討の段階などローカルコンパクトを開発する過程において、自治体とボランティア・コミュニティセクターがより良好な関係を築きあげることが可能であるとしている。

## 第2項 ローカルコンパクトの目的

ローカルコンパクトの目的は、自治体およびボランティア・コミュニティセクター間のパートナーシップを確立することによって、業務関係の改善をすることであり、ローカルコンパクトとは、ボランティア・コミュニティセクターの能力の開発をサポートする手段を提供することであり、これにより、独立して責任のあるボランティア・コミュニティ団体は各団体の目的を自治体等の活動目的と合わせ、地域への寄与を高めていくことになるとの記述もある。

このガイドラインは、このローカルコンパクトをスタートさせようとするものなら、誰が利用してもかまわないとしている。地方公共団体、アンブレラボランティア組織<sup>\*75</sup>、小さい地域社会グループなどの職員や役員等が例にあがっている。

## 第3項 ローカルコンパクトガイドライン

ガイドラインは、「ローカルコンパクトを作成するための過程の段階」「公表されたドキュメントの内容に関する段階」「実施段階(例えば、行動要綱を通してなど)」「評価、再調査段階」の4つの段階を示している。以下、各項目について詳述する。

### 1 作成過程(The process for producing a Local Compact)

ガイドラインでは、コンパクトの性格上、策定過程を大変重視する。

まず、策定するメンバーは、自治体の担当者について、当初からある程度のレベル(政策決定権などを持つ管理職レベル)を確保すべきであるとの記述がある。<sup>\*76</sup>

また、参加する団体の規模を問わず、できるだけ多くの団体が当初から参加できるよう呼びかけ、そのためにも規模の大きな会議や集会を実施するのがよいとしている。そし

て、運営グループ(steering group)を設置し、議会等を含めた各機関にも参加を呼びかけるべきであるとしている。

これらにより、ボランティア・コミュニティセクターのニーズを当初からローカルコンパクトの議論に組み込んで行くことを示唆しているものと思われる。

また、議論には十分な時間をとり各団体へ持ち帰って検討できるような時間も確保することや、小さなグループが策定過程に参加できる余地を確保すること、あまり多くの論点をローカルコンパクトに詰め込まないことなどを留意点としている。

#### 1 - 1 運営グループ(steering group)

運営グループ (Local compact steering groups)については、まず、その地域の状況によってグループの構成が違うことを確認し、運営グループが全体の代表者であり、説明責任を確保できるような状況を整えることを留意点としてあげる。

また、運営グループのサブグループを国のコンパクトにおいてテーマとなっている5つの分野\*77 \*などに関して設置することができるとする。

ボランティア・コミュニティセクターと公的機関の違いによりローカルコンパクト策定時に起こりうる問題点について、運営グループは連帯して責任を持つことが望ましく、制定過程からニュースレターの発行、WEB・地方紙などの利用により、できるだけ多くの情報公開を行うことを提案する。情報の届きづらい小さなコミュニティグループなどに対してローカルコンパクト制定作業が行われていることを知ら知らせるためにも、これらの作業が必要であるとする。

また、地域公共機関からの代表者は、自らの所属する機関への報告を定期的に行うことを提案する。ローカルコンパクトがどのように協議され、各公共機関での業務にどのような影響を与えるのかを検討するための情報を提供する必要があるためである。

#### 2 内容(The Content of Local Compact)

資金援助および諮問 (consultation) は、地方公共団体およびボランティア・コミュニティセクター間の関係の鍵となることから、必ず定める旨を示している。また、国のコンパクトで示されている次の5つの規約(code)については、ローカルコンパクトでも記述するよう提案されている。

- ・ 資金 (Funding ・ 2000年5月発行)
- ・ 諮問と政策の策定 (Consultation and Policy Appraisal ・ 2000年5月発行)
- ・ 黒人及び少数民族グループ (Black and minority ethnic groups ・ 2001年2月発行)
- ・ ボランティア (Volunteering ・ 2001年10月発行)
- ・ コミュニティグループ (Community groups ・ 2001年8月発行)

ローカルコンパクトは多方面に影響を与えることから、現段階で自治体が策定した計画等を参考にすることも視野に入れて検討すると実現可能性が高くなり、実質的でもあると提案する。他自治体や国等の事業も検討の項目として入れておく広い視野をえられるともしている。

## 2 - 1 資金・援助

資金と援助(Funding and Support)に関しては、必ずローカルコンパクトの内容に掲示するよう指摘する。特にボランティア・コミュニティセクターの大部分は資金援助を得ておらず、その多くがこれからも有給職員の確保や公共機関からの資金援助を考えていないことが多い点も指摘する。

ローカルコンパクトではこれらを認知するだけでなく、実際に小さな団体がどのようなことを求めているのかを記述すべきであるとする。ローカルコンパクトにおいては、これらの小さな団体が公共団体との連携をとるきっかけとなることによって、各団体の地域での役割を明確化し、さらにその団体の活動をベストバリューによる評価手続 (Best Value review process)などを利用して評価していくチャンスとなる。

また、ローカルコンパクトにおいて、ボランティア・コミュニティセクター等に対する資金削除の事前諮問に関することや資金援助の方法、担当部門のリストなどを明示するよう提案する。

## 2 - 2 諮問(Consultation)

諮問に関連して、一般的に地方公共団体はボランティア・コミュニティセクターがその分野における専門的知識を持っていることを認識しつつ、ローカルコンパクトにおいては首尾一貫した取扱を行う必要があると指摘する。

また、政府に関連する際もそうであったが、ボランティア・コミュニティセクターの見解が重要であるかどうかに関して懸念される場合が多いということを指摘している。ボランティア・コミュニティセクターを政策形成に参加させるためには、タイミング、説明責任(accountability)、運営上の取扱などが重要となり、「業務と会合日時を早く知らせること」「ボランティア・コミュニティセクターの代表の選出は、行政側が選ぶよりも、時間をかけて、セクター側から選ばれるようにすること」が重要であると指摘する。

## 2 - 3 協働作業(Partnership working)

国のコンパクトの主要な目標は、価値の共有(shared values)とお互いの尊敬(mutual respect)により新たなパートナーシップを築き上げることであった。コンパクトにより、それぞれ

の機関がよりよい形で業務運営ができるようになることが目的であったことから、運営グループは協働作業の取扱について焦点を置くことになる。ガイドラインでは、セントラルロンドンの首都圏パートナーシップ(Capital Link Partnership)での実例として\*78、「どの機関も拒否権を持たない」というのが平等なパートナーづくりの要であると紹介している。

また、パートナーシップとしての役割分担がうまく働いたとしても、実務上の問題が公共団体とボランティア・コミュニティセクター双方に生じることを指摘し、ローカルコンパクトの運営グループがその解決策を見つけだすために努力する、つまり、双方が常に話し合いをし、歩み寄る体制を整えることが必要であるとする。

#### 2 - 4 各階層をまとめ上げる(Joining up the tiers)

広域自治体と基礎自治体の2層構造になっていることから、各階層においてローカルコンパクトを策定することになる場合以外に、パリッシュ(教区)や新たな行政区分が参加する場合が想定される。また、地域的コンパクトの可能性も出てくる。

これら各階層間における調整には、時間をかけて、あるべき姿を見つける必要があると指摘する。

特に政府事業で地域機関が執行する資金援助について、国家コンパクトにおける資金規約に基づいて行われ、今後は、効果的なローカルコンパクトが存在するかどうかにより資金決定が行われるよう期待されている。

### 3 実施・評価

ローカルコンパクトガイドラインでは、その作成過程段階・内容段階に比べ、実施・評価段階については比較的記述が少ない。これは、まだ実践例が多くないということと、本来作成過程段階で多くの議論を必要とするものであるという認識からだと考えられる。

\*79

実施にあたっては、まず、自治体側とボランティア・コミュニティセクター側は全ての業務範囲において基本的な段階から協働することを認識すべきであるとしており、両者が協働する際に注意すべき点をあげている。また、不服申立などの制度を確立する必要があるとし、双方からの代表者による調停制度などを利用するのがよいとしている。

加えて、各年次において、双方共同による年次報告を行い、ローカルコンパクトの実効性を評価し、改善点を検討することが必要であることを指摘している。これにより、次年度のための新たな目標を定め、戦略及び実施計画の改訂を行うこととしている。

ローカルコンパクトは策定当初はまだ未熟で、改訂すべき問題点が生じることを当然としつつ、その改訂のための作業を継続していくことに意義を見いだしている。

## 第4節 コンパクトの評価

### 第1項 行動規範等の状況

現在までのところ、行動規範(code of practice)については、2000年5月に「資金(codes of Funding)」「諮問(Consultation)」2001年2月に「黒人及び少数民族団体(Black and Minority Ethnic organisations)」がすでに策定され、発効している。2001年10月には「ボランティア活動(Volunteering Code)」も発効されている。

加えて、前節でも詳細を見たように、2000年7月には、地方自治体とボランティアセクターの協定となるローカルコンパクトのためのガイドライン(Local Compact Guidelines)が定められている。

### 第2項 コンパクトに関する指摘

上記のようなコンパクトに関して、NCVOは「政府が市民社会の発展に積極的に力を貸そうという意思を初めて具体的に示した文書」として評価する。その一方で、「ブレア政権は地域の貧困・福祉・差別・教育・環境といった問題の解決に、行政が一方的に施策を押しつけるのではなく、市民とボランティア団体を実行主体として巻き込もうとしている。それは、セクターにとっては、多少なりとも実際に政策に影響を及ぼすことができる点で大きな前進ととれよう。だが、政策実施に取り込まれることで、逆に行政が担ってきた責任の一部が肩代わりさせられ、契約関係が強化されるおそれもある\*80」という指摘もある。コンパクトを作ったことにより「行政とNPOが互いに課題を出した中で解決に取り組んでいくための議論の場をつくり」、「『まち』が議論しよう」と動き始め様々なプログラムができていくことが大切\*81 なのだという評価もある。また、「『コンパクト』は、先駆的なパートナーシップのあり方を模索するために入り口であり、これをきっかけに、行政の文化を変え、NPOと行政の関係のあり方を根本から変えていこうとしているのだと感じ\*82」とし、この試みが日本とイギリスのパートナーシップ環境に相通ずるものがあると感じたとする記述もある。

政府とボランティアセクターのコンパクト1年経過後のアンケート調査\*83によると、ボランティアセクターのうち、三分の一の団体が政府との関係改善を確認しているとする。

### 第3項 コンパクトの検討

このようなイギリスにおけるコンパクトの実践により、日本におけるパートナーシップ

に参考となると思われる点は以下のとおりである。これらを行政側から見た場合、これまで行われて来なかったボランティアセクターとの対応であることは明らかであり、第2章の最後に検討した「政策管理機能」とは、このような対応であると推測される。

#### 1 徹底的な協議

コンパクトは、行政とボランティアセクター間のパートナーシップに関するフレームワークとプロセスの確立に意を用いており、そのために政府または自治体とNPOがまず対等な立場に立って協議をするための場の設定や、その後の運用を行うことができる環境作りを考えている。このプロセスはまずコンパクト自身の合意に関するステージと行動規範策定に至るまでのステージに別れ、それぞれ合意できるまで協議をすることを必要としている。これらの作業によりかなりの時間が必要となることは明白であるが、合意のためには時間が必要であると言うことを前提として協議をおこない、いくつもの段階を経ている。

#### 2 継続的な監視と報告

法律的な文書ではないコンパクトに実効性を付与するため、策定後の運用として監視と報告をかなり慎重におこなっている。年に1回開催される報告会は日本にありがちなセレモニーではなく、閣僚や上級官僚が出席し、翌年の具体的なアクションプランを策定するための重要なものとなっている。

コンパクトの導入により、行政と非営利セクターのパートナーシップに関する方針については確立することが可能であるが、実際に協働を進めていく際、NPOと自治体はどのようにして協議を始めるべきなのか。

国連において、NGOがいくつかの役割を与えられ、意見を陳述するなどそれぞれの団体に関連する活動をおこなっている例があるので、その地位の確保のためにどのような作業が必要になるのかを次の章で取り上げる。

## 第5章 国連におけるNGOの地位 - ECOSOC・DPI・UNCEDにおける例 -

国連では、1946年の発足当時からNGO\*84との協働を掲げているが、すでに国連創設の基礎となる「国際機構に関する連合国会議（サンフランシスコ会議）」に、アメリカ政府代表団は「顧問(Consultant)」という形でアメリカ労働総同盟(American Federation of Labor [AFL])、カーネギー国際平和財団など、42の主要な国内団体の代表を参加させている。これらのNGO代表は、国連憲章草案の段階から検討に参加し、その結果、「経済社会理事会とNGOとの協議」等の点を追加するよう自国政府に働きかけている。NGOと一口にいても、組織、規模、活動の分野・形態・地域等、あらゆる面で多様性を持つ。その点から考えると、国連に参加するNGOの質、代表制等をどのように担保するのかという疑問が残る。その「政府ではない」NGOについて、国連での代表的なNGOとの協働例として、経済社会理事会（ECOSOC）、広報局（DPI）、リオデジャネイロで行われた国連環境開発会議（UNCED）における実際の位置づけ、参加形態を調べ、背景や主要な問題点等について明らかにしていきたい。

### 第1節 経済社会理事会NGO協議制度

国連発足当初から経済社会理事会へのNGO協議制度が確立しているが、その定義と、現状について確認したい。

#### 第1項 国連憲章71条におけるNGOの定義

国連憲章では、71条において経済社会理事会が関係ある民間団体と協議を行うと定められている\*85。ここにいう「民間団体」がNGOである。

#### 国連憲章第71条

経済社会理事会は、その権限内にある事項と関係ある民間団体と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後、国内団体との間で行うことができる。

国連憲章第71条は、「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある非政府機関と協議するために、適当な取極を行うことができる」と規定している。このような取極を律する1968年5月23日の経済社会理事会決議1296(XLIV)は、NGOが経済社会理事会との「協議的地位」を取得し、その事務局と協議を行えることを定めて



いる。

## 第2項 NGO協議制の現在

経済社会理事会は、1993年7月30日、NGO協議制度の改定を決め、そのための作業部会を設置。3年間の協議を経て、1996年7月、NGOとの協議に関する取極の見直しを行った。その成果の一つが、NGOの経済社会理事会との協議取極めを見直す経済社会理事会決議1996/31となっている。

同決議は、NGOの国連会議参加認定取極を標準化し、経済社会理事会との「協議的地位」申請プロセスを簡素化し、国際的なNGOのみならず、国内NGOにも申請資格を認めることを決定した。参加するNGOは3つの地位に分けられ、現在、あわせて2000を超えるNGOが国連との協議的地位の資格を認められている。このうち、「一般協議的地位 (General Consultative Status)」は、ECOSOCが担当するほとんど全ての問題に関わっている大規模な国際的NGOに認められ、「特別協議的地位 (Special Consultative Status)」は、経済社会理事会の活動分野の一部を担当するNGOに認められ、「ロスター (Roster)」は、場合によりその活動に有用な貢献をなしうると経済社会理事会が判断したNGOに認められている\*86。

1996年7月に行われた見直しのもう一つの成果である経済社会理事会決定1996/297は、NGOと経済社会理事会の協議取極めを通じて得られた経験に鑑み、第51回総会において、国連の全活動分野へのNGO参加問題を検討するよう勧告。その後、国連システム強化を検討する総会作業部会に、NGOに関する分科会が設置されている。この分科会では、特に総会に対するNGOのアクセス問題の検討作業が現在も継続されている。

## 第3項 NGO協議制度改定の理由

1996年の改定は、1968年の経済社会理事会NGO協議制度の開始以来生じていた下記の問題を解決するためのものであった\*87。

### 1 協議の対象

改定前の制度でもっとも批判が集中していたのは、NGOの協議の対象機関が経済社会理事会と、その下部機関に限定され、総会が含まれていないことであった。

開発途上国が54の理事国で構成する経済社会理事会よりも、一国一票制度で数の上ではるかに優位な総会を選ぶことから、経済社会問題についての討議の場は、60年代から総会に移行していった。

## 2 南北格差の是正

国際的NGOは、どうしても欧米を中心とするものが大部分を占めている。

1992年、リオデジャネイロで開催された地球サミット以降の世界会議では、地域レベル・国レベルで活動するNGOの参加も奨励されてきた。しかし、国際的NGOが欧米を中心とすることから、どうしても発言力は欧米のNGOが強くならざるを得ない。

## 3 カテゴリー制の存続

経済社会理事会のNGO協議制度で当初より行われてきたカテゴリーは、NGOと経済社会理事会及び、その下部機関との「インターフェース」の度合いを反映させることを意図していたが、次第にNGOが「昇格」していくシステムと受け入れられるようになった。また、その分類の基準の適用は一貫性を欠き、政治的駆け引きの道具としても使われるようになった。

## 第4項 「協議的地位」

非政府の非営利公共団体あるいはボランティア団体は、経済社会理事会との「協議的地位」を取得することにより、国連との間で相互利益的な作業関係を構築できることとなっている。

この資格は、国連憲章第71条および経済社会理事会決議1996/31に基づくもので、この決議1996/31に細かく列挙された権利および特権に従い、適格と認定された機関は、各国政府および国連事務局の技術専門家、アドバイザーおよびコンサルタントの役割を務めることができ、国連の作業プログラムと目標への貢献を行うことができる。また、協議的地位を得た機関は、場合によっては主張擁護団体として、国連が採択した行動計画、プログラムおよび宣言を実施し、国連のテーマを推進することとなる。経済社会理事会およびその様々な補助機関への具体的な関与は、会合への出席、および、その検討事項に関する発言および書面の提出などを通じて行われる。

さらに「一般協議的地位」を有する機関は、経済社会理事会の新たな検討事項を提案することも可能となる。

## 第5項 「協議的地位」取得手続き

協議的地位の具体的な取得手続は国連ホームページ\*88 及び国連広報センターホームページ\*89 で公開されている。この手続を見ると、NGOが協議的地位を得るためにどのような手続・要件が必要となるのかがわかるので、詳しく見てみたい。

## 1 申請方法

「協議的地位」の取得申請は、19の国連加盟国により構成される経済社会理事会のNGO委員会によって、まず審査を受ける。年に2回開催される同委員会は、どのNGOに3つの資格（一般、特別およびロスター）のどれを付与するかについて経済社会理事会に勧告を行う。経済社会理事会はこれを受けて最終決定をすることになる。

「協議的地位」の取得を希望するNGOは、まず書面により、経済社会問題局(Department of Economical and Social Affairs)のNGO課に申請を行わなければならない。

## 2 書類提出

書類は「協議的地位」を希望するNGOのレターヘッドを用い、そのNGOの事務局長の署名を必要となる。NGO課がこの趣意書を受け取ると、アンケートと申請書類一式が当該機関に送付される。申請書類の提出期限は、毎年6月1日。2000年6月1日までにNGO課が受理した申請書類（記入済みアンケート用紙と必要とされるすべての補足資料）の審査は、2001年のNGO委員会\*90で行われることになる。

## 3 「協議的地位」取得の要件

「協議的地位」を申請できるNGOの種類、資格取得のための要件、および、「協議的地位」のあるNGOの義務と責任については、経済社会理事会決議1996/31に細かく列挙されている。この他の要件としては、当該機関の活動が経済社会理事会の作業と関連性を持つ必要がある。

また、「協議的地位」を申請できるのは、設立（該当する政府当局にNGO/非営利団体として正式に登録された時点）から2年以上を経過したNGOとなる。

「一般協議的地位」を申請するNGOは、「経済社会理事会およびその補助機関のほとんどの活動に関係」していなくてはならず、「特別」協議的地位は、「経済社会理事会の一部の活動分野だけについて特別の能力と関心を有する」NGOに認められる。「場合によって経済社会理事会あるいはその補助機関の活動に有用な貢献を行いうる」NGOには、ロスターの資格が与えられることとなる。

## 第6項 経済社会理事会決議1996/31に列挙された、「協議的地位」のあるNGOの義務と責任

経済社会理事会において、協議的地位をえたNGOの義務と責任については、1996年7月25日に採択された経済社会理事会決議1996/31に掲載され、それはおおよそ、次のとおりとなっている。

経済社会理事会（以下、経済社会理事会という）およびその補助機関の権能の範囲内にあ

る事柄に対して関心をもつNGOでなければならない。

そのNGOの目標と目的が、国連憲章の精神、目的、および原則に一致しなければならない。

それぞれの組織の目標と目的に従い、その能力と活動の特性および範囲の中で、国連の活動を支援し、国連の原則と活動に関する知識を広める活動を行うNGOでなければならない。

明確に異なる定義がなされている場合を除き、「NGO」という語は、国、小地域、地域、国際レベルの非政府組織を指す。

協議関係は、国連憲章、および本決議によって確立される原則と基準に従い、国際、地域、小地域、国のNGOとの間に樹立される。NGO委員会は、「協議的地位」を求める申請書を検討するにあたり、世界のすべての地域のNGOによる公正で、バランスが取れ、効果的な真の参加を達成できるようにするため、可能な限り、すべての地域のNGO、特に開発途上国のNGOが参加できるよう配慮しなければならない。また同委員会は、経済社会理事会が利用したいと望む特殊な専門知識や経験をもつNGOに特に注意を払わなければならない。

すでに「協議的地位」を有する国際組織の加盟組織を含め、地域、小地域、国のNGOにその地位が認められるには、その活動プログラムが国連の目標および目的に直接的に関連していることが明確に示されなければならない。加えて、国のNGOの場合には、当該加盟国との協議を要するものとする。その際、加盟国によって表明された見解は、当該NGOに伝えられ、そのNGOには、NGO委員会を通してその見解に反論する機会が与えられる。

能力を有する分野、または代表的な特性に関する分野において、確固たる名声をもつNGOでなければならない。ある分野において類似した目的、関心、基本的な見解をもつ多数の組織が存在する場合には、経済社会理事会との協議の目的で、グループ全体のために協議を行う正式な権限を与えられた共同委員会、またはその他の組織を発足させることができる。

既定の本部と執行責任者を有するNGOでなければならない。また、会議、代表者会議、その他の代表組織による方針の決定、および方針決定組織に対する執行組織の責任が規定され、民主的に採択された憲章をもち、その写し1部が事務総長に寄託されていることが必要である。

正式に権限を付与された代表を通し、メンバーに代わって発言する権限を有するNGOでなければならない。要請があれば、この正式権限を示す根拠が提示されなければならない。

代表の構造、およびメンバーに対する適切なアカウントビリティの仕組みをもち、そのメンバーが、投票権、または民主的で透明なその他の適切な意思決定プロセスを行使することによって、方針と行動に対する効果的な統制を行うNGOでなければならない。政府組織または政府間の合意によって設立されたもの以外の組織が、この取り決めの目的でNGOとみなされ、また、その中には、政府機関によって任命されたメンバーの受け入れによってその組織の見解の自由な表明が妨げられない限り、そのようなメンバーを受け入れる組織も含まれる。

基本的な資源が、主に、各国加盟組織などの構成単位、または個人メンバーからの拠出金

で形成されるNGOでなければならない。自発的な寄付を受ける場合には、その金額と寄付者がNGO委員会に誠実に提示されるものとする。しかし、その基準が満たされず、他の財源から資金を得ている場合、本条に記された要件を満たしていない理由を納得のできる形で同委員会に説明しなければならない。直接的であるか間接的であるかを問わず、政府からの金銭的な拠出がある場合には、事務総長を通してその旨が率直に表明され、そのNGOの財務記録およびその他の記録に完全に記録されなければならない。また、それが国連の目標に一致する目的に用いられなければならない。

## 第2節 国連広報局におけるNGOの実際

国連においては、経済社会理事会NGO協議制度に加え、NGOと協働する主な機関に国連広報局(Department of Public Information)がある。以下では、広報局とNGOの関係を確認する。

### 第1項 広報局とNGO

広報活動をプログラムの一環としているNGOは、国連広報局(DPI)との提携を行うことができる\*91。国連の広報活動と不可分一体をなすものとして、NGOと協力し、これを通じた活動を行う重要性が認識されたのは、1946年に広報局が設置されたときで、総会決議13(1)は、DPIとその支部に次のような指示を出している。

「各国の情報サービス、教育機関、ならびに、国連に関する情報を広めることに関心を持つその他の政府・非政府機関を積極的に援助し、奨励すること。この目的等の関連において、広報局は、十分な設備を備えたレファレンス・サービスを運営し、講演者に対するブリーフィングあるいはその派遣を行うとともに、その刊行物、ドキュメンタリー映画、スライド、ポスターおよびその他の展示物を、これら機関の使用に供するべきである」

1968年5月27日、経済社会理事会は決議1297(XLIV)を採択し、NGOが「国連の活動を支援するとともに、自らのねらいと目標、ならびに、その能力と活動の性質および範囲に従い、国連の原則と活動に関する知識を向上させることを約束する」ことを規定した1968年5月23日の経済社会理事会決議1296(XLIV)の文言と精神に留意した上で、NGOとの提携関係を結ぶことを広報局に求めた。

### 第2項 NGOと広報局の協力体制

広報局と提携するNGOは、国連に関する情報をそのNGOのメンバーに広めることで、国連に関する知識と国連の活動に対する支持を草の根レベルで強化することを意図して

いる。このような普及活動としては、以下のようなものがある。

- ・平和と安全保障、経済・社会開発、人権、人道問題、国際法などの問題に関する国連の全世界での活動を広く伝えること。
- ・人類が直面する重要課題に世界の注意を集めるために、国連総会が設定した国連の記念行事と国際年を推進すること。

### 第3項 広報局と提携するNGOの認定基準

広報局と提携する資格を持つのは、次のようなNGOとなっている。

- ・国連憲章の理念を共有している。
- ・非営利の事業のみを行っている。
- ・国連の課題への関心が実証され、かつ、教育者、メディア代表、政策立案者、財界など、広範あるいは専門的な聴衆に呼びかけを行う能力が立証されている。
- ・ニュースレター、速報およびパンフレットの発行、会議、セミナーおよび円卓会議の開催、ならびに、メディアの協力を通じて、国連の活動に関する効果的な広報プログラムを運営する決意と手段を持っている。

### 第4項 広報局と提携を希望するNGOの手続き

上記の基準に合致するNGOは、広報局NGO課長宛に、広報局との提携を表明する書類を送付する。この中には次のような内容が必要となる。

- ・提携を求める理由
- ・自らの広報プログラムの説明
- ・当該NGOが作成した最近の広報資料のサンプルを6部以上
- ・もしあれば、国連の部局、国連の計画および専門機関、さらには、国連広報センター（UNIC）および広報サービス（UNIS）からの紹介状

申請手続きが終わると、広報局のNGO委員会が、所定の期間で申請の審査を行い、審査結果は、すぐに当該NGOに通知されることになっている。その後、提携資格を得たNGOは、広報局に対する正副代表を指名するよう求められることになる。

なお広報局との提携は、NGOが国連システムに取り込まれることを意味するものではなく、また、当該NGOあるいはその職員に何らかの特権、免責権あるいは特別の地位を与えるものでもない。

### 第3節 国連環境開発会議(UNCED)におけるNGOの地位

1992年にリオデジャネイロで行われた国連環境開発会議(UNCED)では、1990年の第1回から計4回の準備委員会等を行ったが、国連はこの準備段階から「広範な参加」を促すため、経済社会理事会との協議的地位を有するNGO以外にもロスターの資格を拡大適用することを認めた。その結果、途上国NGOや国レベル、草の根NGOも政府間会合に公式参加する機会を得、それらのNGOが参加NGOの過半数を占めた。最終的には1418団体に達し、国連の主催する会議へのNGOの参加としては国連史上最大の規模となると共に、これ以後国連が主催した世界会議では、NGOの参加が一般化していった\*92。

以前からNGOの参加はあったが、国連は経済社会理事会の協議的地位をもつNGOとの間でのみ協議を行っており、UNCEDでは、参加を希望するNGOに広くロスターの資格を与えた点で興味深い。また、それまではNGOの参加資格は会議の度に決議され、一貫した手続規則も確立していなかった。

#### 第1項 UNCED準備プロセス

各準備委員会において、UNCED事務局は、NGOの参加を奨励した。これは、環境問題への政府間の取り極めを効力あるものとするには、それを遂行するためにも多くのNGOの参加が欠かせないと考えていたからである。

UNCED事務局の作成したガイドラインに沿ってNGOの参加手続の話し合いが進められた。第1回準備委員会では、具体的な参加形態まで定まっていなかったため、37のNGOがオブザーバー参加したに過ぎなかったが、第2回準備委員会では認定手続が確立し、193のNGOが参加を認められた。各準備委員会で一度でも認定を受けたNGOは、引き続き開催される準備委員会及びUNCEDに参加できた。

しかし、この認定による参加資格はあくまでこのUNCEDにのみ有効で、恒久的なものではなかった\*93。ことに加え、UNCEDにおけるNGOの発言権は、準備委員会の議長の裁量に一任され、討議中の発言権も信義の最終的な意思決定への議決権も認められていなかった。

#### 第2項 NGOの参加資格

UNCED準備プロセスの参加資格を得たNGOは、次の方法により、UNCEDの協議過程に参加することとなった。

UNCED事務局内に設立された10の専門委員会にメンバーとして参加する。  
NGOが各国政府代表団のメンバーとなってUNCEDに参加する。  
各準備委員会を構成する作業部会と本会議に参加する。

ところが、実質的には、  
、  
についてはごく少数の先進国NGOを中心とした限られた団体にとどまり、それ以外のNGOは  
に関連してロビー活動を繰り広げるとい  
う形にならざるを得なかった。作業部会での発言においては、構成する政府代表団の方針により、オブザーバー参加が認められたり、終始NGOの参加が認められなかったりと対応がまちまちであった。

これらのことから、UNCEDでNGOの門戸が開かれたといわれているが、準備委員会などでは討議や議決の段階では事前に発表内容に関して準備委員会の審査を受けるといった手順が必要となり、参加したNGOからの批判が相次いだといわれている\*94。

#### 第4節 国連におけるNGOの地位に関する問題点

各国の思惑が渦巻く国連での議論なので、一概に全てのNGOを協議に参加させることは難しい。経済社会理事会に参加させた国連発足時の議論を見ると、NGOとのパートナーシップが発揮できる場面はある程度に限られるはずだと考えるのも無理はない。しかし、実際に地域間の紛争解決についてもNGOが活躍した場面がいくつか見られることから、NGOが対応することで問題解決が可能となる場面は増えているように思える。1996年のNGO協議制度に関する改定では、NGO協議制度の総会への拡大は取り上げられなかった。今後、NGO協議制度がより多くの場面で適用されるために問題点を掲示したい。

##### 第1項 手続の確立

経済社会理事会において、NGOは協議的地位としてその存在価値が明らかになっているが、総会を含め、その他の会議ではまだ確立しているとは言い難い。会議においては「今回の会議は経済社会理事会NGO協議制度における一般協議的地位を持つNGO」と指定して参加を認めるNGOを毎回の「決議」しているのが現状となっている。総会及び関連する会議においても、NGOが国連とのパートナーシップを発揮できるよう、統一的な地位取得のための手続を確保する必要がある。また、その発言権も確保し、議長の裁量による等、会議によってNGOに対する対応のずれが生じないようにすることは重要である。



## 第2項 条文的根拠

国連においては、国連憲章71条及び経済社会理事会NGO協議制度のみが、国連とNGOとのパートナーシップを確立するための「条文的根拠」となっており、それ以外には存在していない。統一的な地位取得手続のためにはこういった条文的根拠を明らかにしていくことは大変重要となる。71条では経済社会理事会に限定されていることから、総会等、その他の会議への適用範囲の拡大など法的根拠を確立する必要がある。

## 第3項 能力の評価

NGOに関する文献を見ていると、UNCEDを機に国連においてNGOが「オブザーバー」から「パートナー」として尊重されるようになったという記述を見ることが多い。確かに門戸が広がったという意味においてはそのとおりかもしれないが、その能力の評価を適正な形で受けてのものとは思えない。それぞれのNGOが関連する専門分野のスペシャリストとしての位置づけを明確にし、国連事務局で負担している業務を各NGOに分担してもらうことで実績を積み、発言権の拡大へと発展させれば、そのNGOの能力の評価ができるのではないかと。

## 第5節 市民社会の代表としてのNPO

国連の資料・ホームページを見ていると、NGOは、「市民社会(civil societies)」の項目に分類されている。各国政府間協議の場である国連においては、NGOは「市民」の代表となっている。確かに「政府代表」ではなく、当然「企業代表」でもないことから、今後NGOの発言が、「市民の声」としてより重要視されていくことは明らかである。

振り返って、国内政策決定過程でも同様の問題が生じていることに気がつく。残念ながら、国内においてもNGO・NPOが国内政策などに与える影響は未だ少なく、その地位も社会的にはあまり認められていない。国連とNGOの関係の確立により、今後、国内の「市民社会」確立への大きな参考になることは間違いない。

## 第6章 まとめ

第4章、第5章で詳細を見た事例を手がかりとして、今後、自治体とNPOのパートナーシップの発展を目指すためには、次のような視点に留意する必要があると考える。

### 第1節 NPOの役割確立

#### 第1項 市民参加に関する風土の違い

「政府機構あるいは政府機関が住民共通の問題に対処する立場につく以前に、コミュニティはもう形成されて」おり「政府成立以後でさえ、アメリカ人は、君主制や官僚制度の復活をおそれて政府に依存したがらなかった\*95」という歴史を持つアメリカでは、「公式に設立された民間機関で、自主管理をおこない、利益配分は行わず、有志によるものであって、公共の利益を追求する\*96」という特徴を持つ非営利セクターがコミュニティの重要な構成要素として存在する。このような現象は、法人制度にも現れており、大陸法体系よりも非営利組織の出現に対して支援的であるといわれているアメリカ、イギリスの英米法体系における非営利法人は「法律の下に生まれたと言うよりも、公益のために団結する固有の権利があるとする英米法的前提により結成されたものといえるだろう\*97」とされている。

寺尾(1997)では、アメリカの地方自治におけるロバート議事手続規則集の存在を解説している。「社会的背景を異にする人々が共有できる規則さえあれば、これの市民団体が効率的にその活動を進めることができるようになるし、新参加者が戸惑うことなくこうした市民活動に参加し、早くコミュニティにもとけ込めるようになると考え\*98」で、1876年に出版されたロバート議事手続規則集は、現在でも討議を通じて公共性を具体的に確定する作業をこなしていくアメリカ市民の「公共精神を生かす社会的装置の一つ\*99」となっている。議事手続き規則集がこれだけ普及するアメリカという社会は、常日頃から市民が政治、文化、社会、宗教、慈善といった様々なテーマを持つ市民団体の意思決定機関に参加し、議論をしていることを示している\*100。

自治体とNPOのパートナーシップを成立させるためには「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針(横浜コード)」でも示されているとおり、原則として 対等、自主性尊重、自立化、相互理解、目的共有、公開の要素が大変重要になってくるが、これらの原則にもっとも必要なものが、住民自らが参加し討議をして物事を決定していくということなのであると考える。

NPOはこのようなアメリカの風土のもとに特に発展してきているが、振り返って我が国を見ても、ロバート議事手続規則集が発行になった前後して福沢諭吉が「会議弁」

と題し、西欧会議規則中を手がかりにした小冊子を発行している。しかし、19世紀のロバート議事手続規則集が現在でも「普通の小さな本屋の棚にも見いだせるほど」に普及しているアメリカとは違い、日本では研究的興味の対象でしかない。彼我の風土の違いのため、日本では、イギリスのコンパクトのような手法を用い、住民およびNPOが自ら参加し議論するようになるまでのプロセスを自治体がより積極的かつ明確に示していかなければ、住民参加による真の地方自治に達することはむずかしいと感じざるをえない。

## 第2項 「ボランティアの失敗」理論による示唆

昨今の国内におけるNPOに関する議論が、財政破綻や高齢化という状況下で「政府（行政）の手の及ばざるところを補完する」ものとしてNPOが取り上げられているといった意識が自治体職員の側にはあるかもしれない。

サラモンの「ボランティアの失敗」という理論は、その点で自治体担当者を含めた、自治体とNPOのパートナーシップにかかわる者にとって多くの示唆を与えてくれるものであると考える。「政府があるのになぜNPOが必要なのか、と私たちは問う。しかし本当は、NPOとボランティアがあるのになぜ政府が必要なのか、を問うべきである」、「ボランティア団体を、共同財提供メカニズムたる政府の内在的限界による“政府の失敗”の穴を埋める副次的な機構として扱うのではなく、議論を逆転させ、政府の方をこそ“ボランティアの失敗”、ボランティアないし非営利セクターの内在的限界に対応する副次的機構とみる\*101」といった議論は、まさに自治体とNPOのパートナーシップを進めていくための、これまでの行政のあり方に対する根本的な見直し・変革として位置づける視点であると考えられる。

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るパートナーシップの変化は、競合パラダイムからパートナーシップ・パラダイムへの変化の理論通りの形となっていることが興味深い。パートナーシップの重要性の議論が様々な観点からおこなわれているが、コンパクトによりその具体例が示されたことは、日本にとって大変よい参考となるだろう。

## 第2節 NPOの多様性への対応

### 第1項 インターメディアリー（中間支援組織）の必要性

政府とボランティアセクターが協定を結ぶ際、ボランティアセクターの代表として、各NPOの意思を総括・仲介するインターメディアリー組織が必要となってくる。NPO

はそれぞれ多様な価値観を持ち、一つの事業を行うにしても、参加するNPOがそれぞれ多面的に自分たちのニーズにしたがった参加方法をとることになる。行政に対応するものとして、「非営利セクター」とまとめた形で呼ばれるが、実質はそれぞれの団体で、ニーズ、規模など、様々な形態を持つ。

イギリスの場合、全国ボランタリー団体協議会（NCVO：National Council for Voluntary Organizations）が1919年から活動しており、もっとも包括的な中間団体として存在する。このNCVOは、個々のNPOに対して、助言や情報提供をするばかりでなく、共通する課題について代表して政府と交渉もする。コンパクトにおいても、当初から政府との調整に参加し、大きな発言力を持ってきた。

日本の場合は、未だそのようなインターメディアリー組織が育っているとは言い難い状況である。確かに日本NPOセンター\*102などの組織が存在しているが、組織自体の規模にしてもNCVOは「\$8.4 million Cdn and a staff of over 20（6億7千万円規模の予算と20人のスタッフ）\*103」であるが、日本NPOセンターは予算規模が1億円、6名の事務局スタッフで運営されているというのが現実である。特に日本においては、全てのNPOを包括した組織という形で存在しているわけではないことから、対政府交渉などといった行政のカウンターパートとしての活動については、残念ながら有効に機能しているとはいえない。各自治体においても同様のことがいえるであろう。もちろん、インターメディアリーとして有効に機能していない状況は国内の非営利セクターの側に責任があるということよりもむしろ行政のNPOに対する無理解から生じている現象であると思われるが、非営利セクターにおけるインターメディアリーが有効に機能してくれた方が、行政は連携をとりやすいと考えるのも事実であろう。

## 第2項 NPO相互の対立

神奈川県における「かながわボランタリー活動推進基金21（以下基金21）\*104」事業に当初からかかわってきたアリスセンター（特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ）は、神奈川県の担当である県民活動サポートセンターと協議するために多くのNPOと「協議団」を設立した。時間がなかったこともあり、この協議団は「公募したわけでも、投票で選ばれたわけでもなく、アリスセンターが個別に声をかけて形成された\*105」わけだが、協議が進行するうちに協議団に入れなかった団体から別途提言が提出され「NPO側は一枚岩ではない」状態が露呈してしまったと懐古する。

のちに述べるルールづくりの際、NPOの意見の違いを協議し、取りまとめるする場を確保するのはNPOか行政かという議論が必要となる。本来はどちらでもいいはずで、行政の事業に関する場合は行政サイドが行うことになるはずだが、インターメディアリーが確立していない現在はそのような区分けをすることができず、一律に行政がやらざ

るを得ないと思われる。実際、基金21事業においてもそのような協議の場を作ることができるのは唯一神奈川県を担当部局だけで、それ以外はそれぞれ個別な立場として参加せざるを得なかった。これらを考えても、まず行政側がきっかけづくりをすることが重要になる。

### 第3節 ルール作り

#### 第1項 条約形成過程とNGOの機能

第5章で見てきたとおり、NGOは「市民社会」を代表して条約形成過程等に参加し、国際社会において民意を反映させるための一つの有効なチャンネルとなっている。NGOが条約作成手続きに関与することの意義は、

専門家集団として、作成途上の条約を分析・検討する能力を持ち、自分たちが行った分析・検討結果を人々に知らせることによって人々が条約をよりよく理解する手がかりとなる。

政府が進める以外の実質的な選択肢を示し、市民がそれを選ぶことができるような選択可能性を提示することにより、民主的コントロールが実現する。

などが指摘される\*106。

上記の により条約等の透明性が高まり、 により政府の条約等に対する説明責任が明確になる。

これまで見た来たとおり、これらの機能は、全く同様に自治体 - NPO間にも存在し、NPOが行政に関与していくことにより、施策に対して透明性・説明責任が付与されざるをえないことは明らかである。行政において説明責任（アカウンタビリティ）が重要視されつつあるが、NPOとの協働はそれにより自動的に外部の目にさらされざるをえないことから、実はアカウンタビリティのための有効な手段であるということを確認してもよい。

#### 第2項 手続確立のための十分な協議

自治体とNPOのパートナーシップを確立するために、まずは双方が納得できる手続きを確立する必要がある。上記基金21事業においても、協議にいたる前の当初参加手続きがうまくいかなかったことから問題が発生している。

これらを双方が満足のいくものにするには、協議の時間を十分に確保する手順が必要となっている。

英国のコンパクトにおいては、協議に入るまでの手順について、イベントの開催によって多くのNPOに対して周知するといった手法まで細かく明文化されている。

国連では、統一した「募集窓口」を設け、そこに連絡を主体的にとってくるNPO（国連の場合はNGO）に対して、一律同様なパートナーシップを持てる体制を整えている。これと同様に、まず行政側はNPOに協議の場に参加してもらうことを前提に連絡を取る体制を整え、その後実際の協議に参加してもらうようなやり方を今後しばらくはとらざるを得ないだろう。相当規模のインターメディアリーができあがり、常に自治体と協議できる状況が整えば、まずはインターメディアリーとの協議を始めるという方法が可能となるだろうが、それまでは協議が始まるまでに時間が必要だと言うことは英国のコンパクトの例でもわかるとおり、当初から折り込んでおくべき事情なのだと思う。

#### 第4節 おわりに

理論的アプローチで述べた政府機能の民間への拡散、いわゆる「第三者政府論」は政府が「自ら公共サービスを行なうよりは、金だけ出してあとは自治体、産業、NPOにまかせてしまう\*107」というアメリカの福祉国家化の特異性から「アメリカ政府の巨大化は、決して民間非営利セクターを駆逐したのではなくて、むしろその活動を『第三者による政府』構造で支援・強化してきた\*108」とサラモンは指摘する。「最初に民間非営利セクターがあり、その後に政府がでてきたアメリカでは、政府は非営利セクターの影響下で活動せざるを得ず、それとの協働構造のなかで自らを拡大してきた\*109」とする。

中央主権官僚制を通さず、あるいはその官僚制をコントロールする選挙も通さず、市民が身の回りで起こっている問題を即取り上げ、その解決のため活動を組織する」NPOは分権的な公共の原理である\*110」とする岡部は「NPOの分権型公共は万人にそれなりの決定・実行を保証し、その上（後）で社会的合意のプロセスを動かしていくプロセスを動かしていく。そうしたメカニズムで動く別の民主主義である。官僚制型に対する市場型の民主主義である\*111」とする。

本稿で取り上げた英国のコンパクトは、政府側からこの議論を制度化していった画期的なものであると共に、これからの日本におけるNPOとのパートナーシップを考える上で、大変有益なものである。

いま、日本でもNPO・NGO、市民社会という存在がクローズ・アップされてきているが「分権的な公共の原理」「NPO型の分権民主主義」の視点をもとにすることで自治体とNPOのパートナーシップは、お互いが公共活動の共通の目的を達成するために、対等の関係で共同の事業を行い、それを通じてお互いの組織や活動を改革するという行動を行うことが可能となるはずである。

最後に、論文作成にあたって的確な指導をいただいた宇賀克也教授に厚く感謝を申し上げますと共に、大学院生としての生活の中で様々な形でお世話になりました、渡辺浩研究科長をはじめとする東京大学大学院法学政治学研究科各教官の皆様、専修コースOB・OGの皆様、多くの友人や協力者の皆様にも感謝の意を表します。

## 参考文献

- Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon eds. 1992, *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, Josey-Bass Publishers
- Boris I. Bittker and George K. Radtke 1976, *The Exemption of Nonprofit Organizations from Federal Income Taxation*, 85 *Yale Law Journal* 299
- Henry Hansmann 1981, *The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation*, 91 *Yale Law Journal* 54
- James, E. and Susan Rose-Ackerman 1986, *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, Harwood Academic Publishers.
- Lester M. Salamon 1992, *America's Nonprofit Sector* (レスター・M・サラモン著, 入山映訳(1994)「米国の『非営利セクター』入門」/ダイヤモンド社), the Foundation Center
- Lester M. Salamon 1995, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press
- Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier 1994, *The Emerging Sector: An Overview* (サラモン・アンハイアー著, 今田忠監訳(1996)「台頭する非営利セクター - 12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望 - 」), The John Hopkins University Insutitute for Policy Studies
- Local Government Association 2000, *Local Compact Guidelines*, (<http://www.lga.gov.uk/lga/blg/compact/Compact.pdf>)
- Susan D. Phillips 2001, *Federal Government-Voluntary Sector Accord: Implications for Canada's Voluntary Sector*, ([http://www.vsi-isbc.ca/eng/joint\\_tables/accord/phillips\\_doc/index.cfm](http://www.vsi-isbc.ca/eng/joint_tables/accord/phillips_doc/index.cfm))
- Susan Rose-Ackerman 1982, *Unfair Competition and Corporate Income Taxation*, 34 *Stanford Law Review* 1017
- NPO連絡会(2000)「シンポジウムとパネル討論 「NPOと行政。まちづくりのパートナーとして」PART1」
- (財)自治体国際化協会「英国におけるパートナーシップ(CLAIR REPORT 207)」
- E. ジェイムズ、S. ローズエイカーマン著 田中敬文訳(1993)「非営利団体の経済分析：学校、病院、美術館、フィランソロピー」/多賀出版
- H = H. トゥルーテ (山本隆司訳) (1999)「ドイツにおける行政法及び行政法学の発展(上)(下)」自治研究第75巻2/3号
- P. F. ドラッカー / G. J. スターン編著 田中弥生監訳(2000)「非営利組織の成果重視マネジメント NPO・行政・公益法人のための[自己評価手法]」/ダイヤモンド社
- P. F. ドラッカー著 上田惇生・田代正美訳(1991)「非営利組織の経営 - 原理と実践 - 」/ダイヤモンド社
- P. F. ドラッカー編著・田中弥生訳(1995)「非営利組織の「自己評価手法」 - 参加型マネジメントへのワーク



- R・サラモン(1994)「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」中央公論1994年10月号401-412p  
ブック - 」/ダイヤモンド社
- 饗庭伸(2001)「「基金21」を通してNPOと行政の協働のあり方を考える」たあとる通信4号13-26p  
/アリスセンター(特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ)
- 朝日新聞社(AERA MOOK)(1999)「新国際関係学がわかる。」
- 跡田直澄・山内直人・雨森孝悦・太田美緒・山田 武(1994)「非営利セクターの経済分析」季刊・社会保障研究第29巻4号322-333p
- 阿波根剛史(2000)「非営利組織(NPO)と行政の関係に関する一考察 - 障害者移送サービス事業を事例として - 」大学院研究年報(中央大学)法学研究科編29号321-331p
- 石村耕治(1999)「オーストラリアのNPO法制と税制の構造」/法律文化社
- 石村耕治(2000)「地方税上のNPO支援措置の課題 - 地域の生活環境保全をねらいとしたNPO活動支援のための税上のありかた - 」地域の生活環境保全と条例に関する調査研究(朝日大学法学部「地域の生活環境保全と条例に関する調査研究プロジェクトチーム」)225-305p/朝日大学法学部
- 磯部 力(2001)「行政システムの構造変化と行政法学の方法」行政法の発展と変革 上巻47-67p/有斐閣
- 出丸朝代・松下啓一(2001)「座談会 NPO支援条例 こんなものいらないVSやっぱり必要」たあとる通信3号3-14p
- 伊藤裕夫(1997)「NPOの実態と期待との狭間 - 欧米並びに日本の動向から - 」都市問題第88巻4号5-22p
- 井上匡子(2001)「現代市民社会論とNPO~新しい公共性の担い手~」コミュニティ政策研究3号29-40p
- 今田 忠(2000)「官・公・民・私」NPO研究の課題と展望200010p/日本評論社
- 今田 忠(2001)「英国のコミュニティ開発組織」コミュニティ政策研究3号15-28p
- 入山 映(2001a)「評価のすすめ 福祉分野で活躍する非営利組織のために」/笹川平和財団
- 入山 映(2001b)「なぜ、いま評価なのか 国際開発NGOの評価を考える」/笹川平和財団
- 上田健作・高山一夫(2001)「非営利組織論の到達点」行財政研究46号10-18p
- 宇賀克也編(2000)「地方分権 条例制定の要点 - 自治体の対応とモデル条例 - 」/新日本法規
- 牛山久仁彦(2000)「NPOと行政 - 地方政府のNPO政策を中心に - 」中央大学法学新報第107巻1・2号179-202p
- 内海成治編著(2001)「ボランティア学のすすめ」/昭和堂
- 江藤俊昭(2000)「自治体議会の役割の再定義 - 中央集権型、地方分権型、あるいはシティズン・ガバナンス型か? - 」中央大学法学新報第107巻1・2号203-240p
- 大久保規子(1995)「非営利組織と現代行政 - ドイツにおける第3セクター理論の展開 - 」群馬大学社会情報学部研究論集1号163-175p
- 大久保規子(2001)「ドイツ環境法における団体訴訟」行政法の発展と変革 下巻35-56p/有斐閣
- 大橋洋一(2001)「新世紀の行政法理論 - 行政過程論を越えて - 」行政法の発展と変革 上巻107-130p/有斐閣

大橋洋一(2001)「行政法 - 現代行政過程論 -」/ 有斐閣

岡部一明(2000)「サンフランシスコ発：社会変革NPO」/ お茶の水書房

越智敏裕(2000)「環境保全における民間公益活動と司法の役割について」専修コース研究年報1999年度版(東京大学大学院法学政治学研究科)61-66p

小内純子(2001)「地域社会におけるNPOと自治体 - 2つのNPOの取り組みから見えてくるもの -」社会情報(札幌学院大学社会情報学部)第10巻2号1-13p

柏木 宏(2001)「ブッシュ政権のNPOとボランティア活動に関する政策」/ 日本太平洋資料ネットワーク(JPRN)

榎場博文(2000)「共進化するコミュニティと組織」地方自治630号2-20p

加藤俊作(1992)「国際連合」/ 慶応通信

金子郁容・松岡正剛・下河辺淳(1998)「ボランティア経済の誕生」/ 実業之日本社

川上洋一(1993)「国連を問う」/ 日本放送出版協会

河口弘雄(2001)「NPOの実践経営学」/ 同友館

川崎あや(2001)「なぜイギリスで「コンパクト(Compact)」が必要なのか」たあと通信4号54p

行政改革会議(1997)「行政改革会議「最終報告」」

行政管理研究センター(1997)「市民セクターと行政の連携に関する調査研究」

久住 剛(2000)「創造的なNPO-自治体政府間パートナーシップ形成に向けて - 米国BIDシステムをケースとして -」都市問題第91巻1号77-94p

熊代昭彦編著(1998)「日本のNPO法 特定非営利活動促進法の意義と解説」/ ぎょうせい

黒坂三和子(1992)「米国の環境政策をつき動かすNGOの様々な活動」環境法研究(21世紀への新しい環境政策を探る)20号151-174p / 有斐閣

経済企画庁国民生活局(1999)「海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用実態調査」

経済企画庁国民生活局編(1998)「日本のNPOの経済規模」

経済企画庁国民生活局編(2000)「特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査」

経済企画庁編(2000)「国民生活白書(平成12年版) ボランティアが深める好縁」/ 大蔵省印刷局

国際連合広報局(国際連合広報センター監訳)(1994)「国際連合の基礎知識[改訂増補新版]」/ 世界の動き社

国民生活審議会(2001)「国民生活審議会総合企画部会最終報告」

国連経済社会理事会H P [http://www.un.org/partners/civil\\_society/ngo/n-ecosoc.htm#top](http://www.un.org/partners/civil_society/ngo/n-ecosoc.htm#top)

国連広報センターH P <http://www.unic.or.jp/ngo/ngo.htm>

国連広報局H P [http://www.un.org/partners/civil\\_society/ngo/ngos-dpi.htm#top](http://www.un.org/partners/civil_society/ngo/ngos-dpi.htm#top)

小島廣光(1998)「非営利組織の経営 - 日本のボランティア」/ 北海道大学図書刊行会

小寺 彰(2001)「国際法の定立と民主的正当性 - 条約作成過程におけるNGOの役割 -」法学教室252号

小早川光郎・小幡純子編(2000)「ジュリスト増刊 新しい地方自治・地方分権」/ 有斐閣

小松隆二(2000)「公益学のすすめ」/ 慶應義塾大学出版会

シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会(2000)「特定非営利活動法人の現状および活動の状況に関する調査報告書」

シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会(2001)「特定非営利活動法人の活動状況、財務、税務に関する実態調査報告書」

シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会(2001)「米国の包括補助金制度から考えるNPOと自治体の協働のしくみ - 自治体はNPOとのパートナーシップをどう築いていくべきか - 」

シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会(2001)「NPO支援税制がよくわかる本」

スティーブン・P・オズボーン著 ニノミヤ・アキエ・H監訳(1999)「NPOマネジメント - ボランティア組織のマネジメント - 」/中央法規出版

スミス・バックリン・アンド・アソシエイツ著 枝廣淳子(1999)「みんなのNPO 組織作り・お金づくり・人づくり」/海象社

西郷真理子(1997)「まちづくりにおけるNPOの役割」都市問題第88巻4号39-56p

財団法人あしたの日本を創る協会(1999)「NPO(主に市民活動団体)に関する研究報告書」(<http://www.ashita.or.jp/NPO/houkoku/h11moku.htm>)

坂上順夫(2001)「地方分権時代のNPOの意義とその実践」松坂大学地域社会研究所法15号121-150p

沢村 明(1999)「産業化以降の日本社会に見るNPOの存在理由」三田学会雑誌第91巻4号126-144p

参議院地方行政・警察委員会調査室ほか(1999)「特定非営利活動法人に対する今後の検討課題に関する調査報告書」

塩沢修平(1999)「我が国におけるNPOのマクロ的規模とその意義」三田学会雑誌第91巻4号62-70p

自治体学会編(2001)「分権社会のひとづくり 年報自治体学会第14号」/良書普及会

自治・分権ジャーナリストの会(2000)「英国の地方分権改革 プレアの挑戦」/日本評論社

市民フォーラム21・NPOセンター NPOと行政協働研究会(2001)「行政 - NPOの協働関係と事業委託のルール - 全国都道府県、政令指定都市のNPO委託実態調査に基づいて - 」

下河辺淳監修・香西泰編(2000)「ボランティア経済学への招待」/実業之日本社

下田博次(2000)「NPOの経営と人材育成」都市問題第91巻1号53-64p

社団法人 全国行政相談委員連合協議会(1997)「自治体の行政相談業務に関する実態調査結果報告書」(<http://lib1.nippon-foundation.or.jp/1997/0322/mokuji.htm>)

鈴木高文(1998)「「特定非営利活動促進法」について」都市問題研究第50巻12号67-79p

鈴木真澄(2001)「欧州統合における現代行政の肥大化と地方自治 - EC地域委員会の果たすべき役割」都市問題第92巻2号103-115p

島田 恒(1999)「非営利組織のマネジメント」/東洋経済新報社

白石克孝(1998)「サードセクター - 非営利民間組織をめぐる議論の現状 - 」都市問題研究第50巻12号27-38p

白石克孝(2000)「非営利セクターと行政とのパートナーシップ - 持続可能な地域社会を展望して - 」

龍谷大学社会科学研究所年報第30巻38-43p

白石克孝(2001)「EUにおける地域政策とパートナーシップ・参加」季刊自治と分権5号62-67p

城山英明(1994)「紛争解決におけるN G Oの役割」N I R A政策研究第7巻5号18p

新藤宗幸(1998)「地方分権」/ 岩波書店

須藤 修「デジタル革命と信頼できる第三者機関としてのN P O」東京大学社会情報研究所紀要58号153-175p

世古一穂(2000)「自治体とN P Oのパートナーシップ - 自治体のN P Oの政策の現状と課題」都市問題第91巻13-24p

世古一穂(2001)「協働のデザイン パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり」/ 学芸出版社

仙台N P O研究会(1999)「公務員のためのN P O読本」/ ぎょうせい

全国ボランティア団体協議会(NCVO:National Council for Voluntary Organization)HP <http://www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/compact.html>

総合研究開発機構(NIRA)(1994)「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」

曽根原久司(2001)「コンパクト 行政とN P Oとの紳士協定「イギリスにおける行政とN P Oのパートナーシップの歴史」」(<http://www.NP O-egao.net/index.html>)

ダイアナ・ポメロイ(1995)「英国の民間非営利セクター」/ 笹川平和財団

田尾雅夫(1999)「ボランティア組織の経営管理」/ 有斐閣

高野雄一(1988)「国際組織法(法律学全集58)」/ 有斐閣

多賀谷一照(2000)「非営利組織の公法理論」千葉大学法学論集第15巻1号41-56p

竹内 謙・山岡義典(2000)「対談 地方分権社会とN P Oの可能性」農2000年2月号12-15p

立岡 浩(2001)「非営利組織(N P O)における分野間経営評価とセクター間コントラクト・ガバナンス」公益事業研究第52巻3号1-11p

橘 幸信(1999)「知っておきたいN P O法 - 市民が行う自由な社会貢献活動の発展を目指して - 」/ 大蔵省印刷局

谷本有美子(2000)「N P Oとの協働における自治体職員の能力とその環境整備」都市問題第91巻1号39-52p

田中建二(1999a)「行政 - N P O関係論の展開(一) - パートナーシップ・パラダイムの成立と展開 - 」名古屋大学法政論集178号143-176p

田中建二(1999b)「行政 - N P O関係論の展開(二・完) - パートナーシップ・パラダイムの成立と展開 - 」名古屋大学法政論集179号343-386p

田中弥生(1999)「「N P O」幻想と現実 - それは本当に人々を幸福にしているのだろうか? - 」/ 同友館

田淵節也編(1997)「今なぜ民間非営利団体なのか? 笹川平和財団十年の奇跡」/ 清水弘文堂書房

筑紫哲也・福岡政行編(2000)「自由の森大学講座 ここから日本はよみがえる 情報公開・N P O・まちづくり」/ 日本経済新聞社

辻村みよ子(1998)「市民の政治参加 - 国家像の変容と「市民権」・N P Oの可能性」ジュリスト1133号65-70p

辻山幸宣編著(1998)「住民・行政の協働 分権時代の自治体職員7」/ ぎょうせい

筒井のり子(1998)「人材インターメディアリとしてのボランティアセンターとコーディネーターの専門性」都市問題研究第50巻12号39-49p

寺尾美子(1997)「アメリカ市民のまちづくりの実力とロバート議事手続規則集」創文386号16-20p

電通総研編(1996)「NPOとは何か - 社会サービスの新しいあり方 - 」/ 日本経済新聞社

東京都政策報道室(1996)「行政とNPO - 東京のNPOをめぐる - 」

東京都生活文化局コミュニティ文化部(1999)「市民活動に関する研究会」報告書 - 行政と市民セクターの関係を考える - 」

東京都生活文化局コミュニティ文化部(2001)「特定非営利活動促進法成功後の市民活動団体の現状と課題に関する調査報告書」

栃本一三郎(1997)「地域福祉とNPO - 「福祉の市民化」から見た市民の協働、参加、エンパワメント - 」都市問題第88巻4号23-38p

富沢賢治・川口清史(1999)「非営利・協働セクターの理論と現実 - 参加型社会システムを求めて - 」/ 日本経済評論社

鳥井喜代和(1998)「NPO法と結社の自由」法学セミナー523号10-13p

中田 實(2001)「地域社会とNPO」コミュニティ政策研究3号5-14p

中田裕康(1998)「公益法人・中間法人・NPO」ジュリスト1126号53-59p

中邨 章(1999)「ガバナンス」の時代と行政改革 - パラダイム・シフトへの展望 - 」行政と改革(年報行政研究34) 42-62p

西尾 勝(1993)「行政学」/ 有斐閣

西尾 勝(2000)「行政の活動」/ 有斐閣

西川 潤(2000)「世界システムと女性 - エンパワメントとNPO - 」早稲田政治経済学雑誌343号34-59p

日本弁護士連合会・公害対策環境保全委員会編(2001)「21世紀をひらくNGO・NPO」/ 明石書店

フィリップ・コトラー著 井関利明監訳(1991)「非営利組織のマーケティング戦略 - 自治体・大学・病院・公共機関のための新しい変化対応パラダイム - 」/ 第一法規

橋本 卓(2000)「パートナーシップと自治体改革」農2000年2月号10p

畠山武道(1994)「住民参加と行政手続」都市問題第85巻10号43-54p

端 信行・高島 博編著(2000)「ボランタリー経済とコミュニティ」/ 白桃書房

初谷勇(2001)「NPO政策の理論と展開」/ 大阪大学出版会

服部篤子・待場智雄(1999)「英国での試み”コンパクト” - 政府とボランタリーセクターの新たな関係 - 」公益法人第28巻3号13-15p

早瀬 昇(1998)「NPO法が開く行政・企業とNPOの新たな関係」都市問題研究第50巻12号15-27p

パートナーシップ・サポートセンター(2001)「NPO評価と企業評価 - その社会的責任 - 」

日詰一幸(1999)「コミュニティへのまなざしとNPO」静岡大学法政研究第3巻3/4号93-108p

平井宣雄(1995)「法政策学 法制度設計の理論と技法[第2版]」/ 有斐閣

平石正美(2000)「公共サービス提供主体としてのNPOの可能性」地方自治職員研修 11月号32-35p

人見剛・辻山幸宣編著(2000)「協働型の制度作りと政策形成(市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻)」/ぎょうせい

福田菊(1988)「国連とNGO」/三省堂

藤田由紀子(1996)「書評『Lester M.Salamon,Partners in Public Service』」季刊行政管理研究73号76-78p

藤田由紀子(1998)「NPO」森田朗編『行政学の基礎』233-247p/岩波書店

堀田力・雨宮孝子編(1998)「NPO法コンメンタール 特定非営利活動促進法の逐条解説」/日本評論社

本間正明(1997)「政・官・非営利」の新たなトライアングルは構築できるか」エコノミスト97年5月20日号62-65p

前田成東(2000)「民間非営利組織(NPO)と行政組織」中央大学法学新報第107巻1・2号341-412p

まちづくり情報センターかながわ(アリスセンター)(2000)「NPOの日米比較を通して、日本におけるNPOの役割を考える - 行政とNPOのパートナーシップに焦点をあてて - 」

松井真理子(2000)「イギリスのボランティアとボランティアセクター」地方財務2000年2月号

松尾真(2000)「NPOについて考える」<http://www.kyoto-seika.ac.jp/matsuo/ronbun/0009.html>

松下啓一(1998)「NPOに対する公的助成と憲法89条」都市問題第89巻6号97-112p

松下啓一(1998)「自治体NPO政策 - 協働と支援の基本ルール「NPO条例」の提案 - 」/ぎょうせい

松下啓一(2000)「NPO協働・支援条例の現状と展望」都市問題第91巻1号25-38p

松原 明(1997)「NPOを支える制度とは」都市問題第88巻4号69-78p

松原 明(2000)「NPO法施行の現状と問題点」月間社会民主2000年8月号46-51p

松原 明(2001)「NPOと自治体の協働三つの誤解」ガバナンス8号110-111p

馬橋憲男(1994)「NGO先進国スウェーデン」/明石書店

馬橋憲男(1999)「国連とNGO」/有信堂

三島知斗世(2001)「市民活動支援の「場」づくり ~ 近隣の市民活動サポートセンターの事例に見る現状と課題 ~ 」コミュニティ政策研究3号53-60p

三谷 晋(2000)「特定非営利活動法人の税制上の優遇措置に関する立法政策的考察 - 米国NPO制度を参考にして - 」大学院研究年報(中央大学)法学研究科編29号13-24p

宮村治雄(1997)「『会議弁』以後」創文392号14-17p

武藤博己編著(2001)「(市民・住民と自治体のパートナーシップ第1巻)」/ぎょうせい

村田哲夫(1997)「環境問題とNGO・NPOの役割」都市問題第88巻4号57-68p

毛利聡子(1999)「NGOと地球環境ガバナンス」/築地書館

最上敏樹(1996)「国際機構論」/東京大学出版会

森岡三裕紀・林朋子編(2000)「第4回イギリスNPO/NGO活動調査報告 イギリス・NPO「第三の道」~ 慈善から企業支援へ」/特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター

森田朗編(1998)「行政学の基礎」/岩波書店

山内直人(1997)「ノンプロフィットエコノミー」/日本評論社

山内直人(2000)「NPOの経営基盤強化と自治体の役割」都市問題第91巻1号65-76p

- 山内直人・出口正之編(2000)「ケース・スタディ 日本のNPO」/大阪大学大学院国際公共政策研究科  
山内研究室
- 山内直人編(1999)「NPOデータブック」/有斐閣
- 山岡義典(2000)「NPOと自治体はなぜ連携する必要があるのか」都市問題第91巻1号3-12p
- 山岡義典・大石田久宗編著(2001)「協働社会のスケッチ(市民・住民と自治体のパートナーシップ第3巻)」/ぎょうせい
- 山岡義典編著(1997)「NPO基礎講座 - 市民社会の創造のために -」/ぎょうせい
- 山岡義典編著(1998)「NPO基礎講座2 - 市民活動の現在 -」/ぎょうせい
- 山岡義典編著(1999)「NPO基礎講座3 - 現場から見たマネジメント -」/ぎょうせい
- 山崎丈夫(2001)「NPO型コミュニティ・ビジネスの可能性」コミュニティ政策研究3号41-52p
- 山梨学院大学行政研究センター(1999)「ボランティア活動の進展と自治体の役割 地方自治ジャーナルブックレット No. 22」/公人の友社
- 山梨学院大学行政研究センター編(1999)「市民活動の展開と行政」/中央法規
- 山本 啓(2000)「ウェルフェア・ステイトからウェルフェア・ソサエティへ - ニュー・ガバナンスと非政府セクターとのパートナーシップ -」中央大学法学新報第107巻1・2号3413-445p
- 山本隆司(2000)「公私協働の法構造」碓井光明他編公法学の法と政策(下) 531-568p / 有斐閣
- 横浜市企画局制作部調査課(1995)「チャリタブル・ステータス - イギリスのチャリティ法を理解するためのハンドブック -」
- 横浜市市民活動推進検討委員会(1999)「横浜市市民活動推進検討委員会報告書」<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/houkokusho.html>
- 吉永 宏(1999)「響きあう市民たち NPOとボランティア入門」/新曜社
- 寄本勝美編著(2001)「公共を支える民 市民主権の地方自治」/コモンズ
- 米田雅子(2001)「退職後NPO キャリアが生きる仕事づくり・組織づくり」/東洋経済新報社
- レイコ・ハベ・エバンス(1998)「講演報告「日本にNPOは可能か」 ~ アメリカの経験が示すもの ~」  
epoca 2 21号40-48p
- 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
- 早稲田大学社会科学部早田研究室(1999)「首都圏特定非営利活動法人の概況 '99」
- 綿引幸代(2001)「できてどうだった? NPO支援条例」たあとる通信3号25-34p

