

新たな公共を形成する「協働」概念に関する考察 —市民公益活動に対する新しい補助金制度—

今 西 幸 蔵
(京都学園大学)

はじめに

2003年2月末現在、国や都道府県が認証したNPO法人は、10,089団体を数えるに至り、ボランティア人口も700万人を超えていると報道されている。

NPOやボランティアをはじめ、市民が行う自由な社会貢献をめざす非営利活動が、わが国でもようやく社会的責任主体となりつつある。市民公益活動と呼ぶべきこうした市民セクターの活動は、行政セクターとの「協働」関係を構築するなかで、公共サービスを担うというミッションの共有化を模索しているが、市民セクターが行政セクターとの共同性の追求により「協働」関係を構築するには、さまざまな課題の解決を図ることが必要となる。

本稿は、行政セクターと市民セクターの「協働」のあり方を明確にすることを意図した試論であり、市民セクターに対する財政面からの行政支援策について、補助金制度を対象にした「協働」の可能性から論考している。

なお論考していく上での事例として、主として大阪府大阪狭山市における市民公益活動の育成・支援をモデルとして取り上げ、その現状と方向を分析することにより、市民公益活動への具体的な支援施策の提示を試みた。

ところで1992年7月の生涯学習審議会答申は、NPOやボランティア等の活動が、生涯学習と深く関連するものであることを指摘している⁽¹⁾。ポランテ

ィア活動における「学習」の意義については、讃岐らによって先行研究がなされていることは周知であるが⁽²⁾、一般に市民公益活動は「公共課題」の解決を目的としたサービス活動が多く、それゆえに「市民の責任と社会参加」という視点に立った「公共課題」学習が存在する。それは公共性の向上を目的として展開される生涯学習と密接に関連するものであり⁽³⁾、「生涯学習」の視座からも市民公益活動の育成・支援に関する考察を進める必要がある。

1. 行政セクターと市民セクターの「協働」関係の構築

(1) 行政セクターによる市民公益活動促進の現状

大阪狭山市は、2001年3月に「生涯学習推進計画」を策定し、同年4月に「第三次大阪狭山市総合計画」で施策大綱を定めている。こうしたなかで、2001年8月に「大阪狭山市における市民公益活動促進に関する提言」⁽⁴⁾が示され、これをふまえて2002年3月に「大阪狭山市市民公益活動活性化(促進)に関する基本方針」が出され、同年6月に「大阪狭山市市民公益活動促進条例」及び「大阪狭山市市民公益活動促進条例施行規則」が設けられている。

「大阪狭山市市民公益活動促進条例」は、市民公益活動について、「市民が自発的かつ自立的に行う営利を目的としない活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。」⁽⁵⁾と定義づけている。ここには、行政が公共の分野で社会的責任の全てを担う社会から、市民の自発性と自己責任を基調に、相互に支え合う社会へのパラダイム転換を基調とした公共サービス、あるいはコミュニティ活動として市民公益活動を理解しようとする考え方がある。つまり市民公益活動とは、自発性、公益性、非営利性という市民活動の特性に基づき、市民が主体となって、自律的な機能を生かしながら自主的、継続的に公共サービスを行うことであり、行政が提供する公共サービスの補完的役割を担い、地域住民の新しいニーズに柔軟に対応し、生活に関わる現実的課題の解決を企図する活動を示す。

1998年3月の国会で「特定非営利活動促進法」が制定され、同年12月から施行されているが、これはNPOやボランティア等の市民が行う自由な社会貢献活動としての非営利活動を社会的に認知し、促進させる必要から、一定

の条件を満たした福祉、まちづくり、環境保全、災害救援、国際協力等の活動分野の団体、組織に法人格を与えようとしたものである。

「特定非営利活動促進法」制定後、全国の自治体は市民公益活動の促進を目的とした条例制定の検討に入っていたが、大阪府箕面市は1999年に「箕面市非営利公益市民活動促進条例」を設け、第3条で「市、市民、事業者及び非営利公益市民活動団体は、非営利公益市民活動が豊かな地域社会の形成に向けて果たす役割を認識し、それぞれの責務と役割のもとに協働し、その発展に努めなければならない。2 非営利公益市民活動の促進に当たっては、非営利公益市民活動団体の自主性と自律性が尊重されなければならない。」と基本理念を示し、第4条で、非営利公益市民活動の促進に関する施策の実施を市に求め、第5条では自発的で自主的な協力を市民の役割としている。

同様の趣旨の条例としては、東京都板橋区の「板橋区ボランティア活動推進条例」(1997年4月)、神奈川県鎌倉市の「鎌倉市市民活動センターの設置及び管理に関する条例」(1998年5月)、宮城県仙台市の「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」(1999年3月)や神奈川県横浜市の「横浜市市民活動推進条例」(2000年7月)等がある。また条例制定だけでなく、市民公益活動促進に関する指針等を設置した自治体もあり、現在は条例を踏まえて、具体的な施策の実施に向けた取組が進んでいる段階にあると考える。

(2) 行政セクターと市民セクターの「協働」の考え方

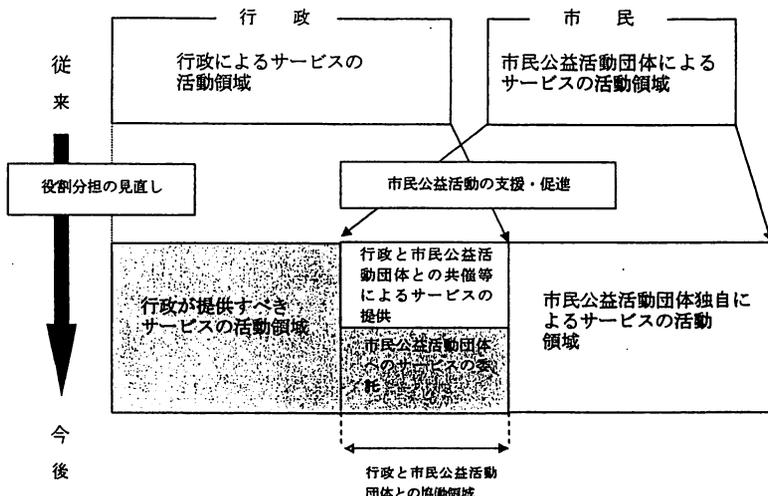
各自治体の市民公益活動促進に向けた条例等は、いずれも行政セクターと市民セクターの「協働」を最重要課題としている。この両者の「協働」について、大阪府民間非営利活動促進懇話会は、「協働関係(パートナーシップ)とは、『自己の主体性・自発性のもとに、共通の領域において、互いの特性を認識・尊重しあいながら、共通の目的を達成するため、課題解決に向けて協力・協調する』ことを指す。」として概念説明を行い、「これまで、わが国の公共的サービスは行政主導で行われてきたが、今後は行政、営利組織、NPOが公共的サービスの提供主体として、対等な立場に立って、お互いの特性を理解したうえで、これまでの役割分担を見直し、協働関係(パートナーシップ)を構築する必要がある。」⁽⁶⁾としている。

この役割分担について、大阪狭山市非営利公益市民活動推進懇話会は、「市

民の多種多様なニーズから、公共サービスが増大しつつあるのに対して、行政が担うべき分野、行政と市民が協働するサービス分野、市民の自己責任のもとで行われるべきサービス分野にシェアリング（役割分担）を行うことが求められています。それぞれが本来の役割を果たし、協働関係も構築しようとする考え方です。地方分権社会では、公共サービスのすべてを行政が担う社会から、市民の自己責任を基調とする社会への移行が必要とされています。公共サービスにおいて市民公益活動が担う領域は、行政との協働的な相互関係においてとらえられねばなりません。」⁽⁷⁾としている。今後は、公共サービスに関わる多種多様な市民ニーズに対して、行政セクターだけが応えるのではなく、市民セクターも行政セクターとの「協働」関係の構築のなかで、公共サービスの供給者として事業を行うことが望まれる。

また「協働」関係を構築することは、市民セクターに対して、政策意思形成過程への参画や、そのことに関連するサービスの提供への道を開くことになり、市民セクターの役割は受動的なものから能動的なものに転換し、行政セクターと共通する公共課題に向けての共同責任を有することになる。

＜図＞ 公共サービスにおける新たな役割分担
 （「大阪狭山市市民公益活動活性化（促進）に関する基本方針」より）



そこで行政セクターは、前述した市民活動の特性をふまえて、市民セクターに対して次のような「協働」の基本原則を確立すべきであると考えている。

①自発性の尊重と自主的な活動の保障，②活動の多様性の理解，③行政と対等な関係に立っての活動目的の共有化，④市民主体によるサービスの提供への行政的支援，⑤行政の情報公開と説明責任の確立，⑥評価の公表と公平性・平等性の原則の確立，⑦開かれた地域社会づくりの推進等である。⁽⁸⁾

「協働」を実現していくには、こうした原則をふまえて、行政・市民両セクターが調整能力を発揮することが重要となる。

(3) 市民セクターの発展段階と「協働」のあり方

行政セクターと市民セクターの「協働」のあり方について、①「支援」・「育成」重視型，②「協働」・「分権」重視型，③「行革推進」重視型という類型で理解しようと考え方がある。⁽⁹⁾この世古が示した考え方は、NPOセクターの活動を発展段階別に区分しようとするものであるが、それは市民セクターの自立形成の過程を発展段階的に理解することにつながり、行政による自立支援を促進していく上での目安となる点で重要である。①の「支援」・「育成」重視型の場合は、市民セクターの育成のための支援策が、行政セクターによって実施されている段階である。市民セクターの組織的な活動や事業遂行能力が十分ではない段階を示す。②の「協働」・「分権」重視型の場合は、行政が市民委員と諮って市民公益活動促進に向けての条例を制定し、市民が中心となって促進策を策定することが実現可能となり、公共課題の解決に向けての「協働」が実現されるというプロセスを指している。③の「行革推進」重視型の場合になると、行政が市民セクターとの協働を行政改革プログラムに位置付けていく段階であるとされる。こうした考え方に立って、補助金制度を全面的に見直した自治体として、千葉県我孫子市が有名であるが、このほか東京都豊島区、茨城県つくば市等の事例がある。

2. 生涯学習と市民公益活動の促進

(1) 新たな「公共」と生涯学習

近年、新たな「公共」という概念が示され、中央教育審議会答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」は、「個人や団体が地域社会で行うボランティア活動やNPO活動など、互いに支え合う互恵の精神に基づき、利潤追求を目的とせず、社会的課題の解決に貢献する活動が、従来の『官』と『民』という二分法では捉えきれない、新たな『公共』のための活動とも言うべきものとして評価されるようになってきている。」⁽¹⁰⁾と述べているが、この新たな「公共」を担う奉仕活動の例として、①保健、医療又は福祉の増進を図る活動、②教育の推進を図る活動、③まちづくりの推進を図る活動、④文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動、⑤環境保全を図る活動、⑥災害救援活動などのテーマ型のコミュニティ活動等が事例とされる。

市民公益活動は、こうした活動の社会的責任主体としての役割を果たすことになり、そこには主体的・自律的な個人の社会参加・参画を基盤とした新しいコミュニティ形成へのベクトルが存在する。それは新たな「公共」の構築であり、すなわち参加・参画型市民社会への道を切り拓くミッションとしてとらえられるべきものである。

また市民公益活動の育成という社会的要請については、生涯学習の機能の活用が、公共政策システムのなかで位置付けられるべきであるとする。生涯学習を通して市民の主体的な力量形成を図ることは、新たな「公共」を創出していくための機能要件を満たすことになり、「市民の責任と社会参加」という視点に立って、「公共課題」を解決するための学習を積極的に進めることは、市民にとっての生涯学習が、「公共」とのつながりのなかで自己実現を果たしていくというプロセスを踏む。この意味において生涯学習は、「民」が「公共」を担うための政策システムとして機能することになる。

(2) 生涯学習とまちづくりの視点

生涯学習の推進とコミュニティ形成に関わる動向と課題を示した報告書

「生涯学習による地域づくりー全国の自治体の動向ー」では、地域社会の活性化に果たす生涯学習の役割が述べられているが、その現状と課題のなかで今野は、生涯学習審議会答申「学習成果を広く生かす」を踏まえて、臨教審以来の「生涯学習のまちづくり」の考え方を「生涯学習による地域づくり」として再構成する必要があるとし、そのことが生涯学習の持つ意味・可能性を大きく開くことができるものとしている。⁽¹¹⁾ さらに今野は、行政による事業を、①コミュニティ活性化の基盤の形成、②コミュニティへの直接的な参加・貢献という2段階の類型を示し、「生涯学習によるまちづくり」という課題の実現を求めている。

地方分権化が進展しつつある今日、いくつかの自治体において生涯学習を基盤とした「まちづくり」が積極的に進められている。「生涯学習のまちづくり」の先駆的な実践には、静岡県掛川市（1979年）、岩手県金ヶ崎町（1979年）や山梨県韮崎市（1981年）の生涯学習都市宣言による「まちづくり」等があるが、生涯学習が教育以外の領域にもわたる普遍的な価値としてとらえられるようになった契機として重要なのは、1988年に茨城県日立市が、環境、福祉、青少年、健康、スポーツ、産業、国際化、文化等、市民生活のあらゆる分野における自主的学習を实践する「ひたち生き生き百年塾」を生涯学習運動として展開したことである。また京都府亀岡市は「第二次亀岡市総合計画」（1990年）で、あるゆる行政セクターの施策や事業を生涯学習概念で包括し、総合行政への視点を示すことによって、市民のみならず行政内部に新しい「まちづくり」のあり方を示し⁽¹²⁾、埼玉県八潮市は「生涯学習まちづくり出前講座」⁽¹³⁾を実施することによって行政の説明責任を果たそうとし、「まちづくり」を進める市民活動との「協働」を推進してきた。

ところで、全国生涯学習市町村協議会の会員市町村数が216（2003年5月末）に至っているという現況は⁽¹⁴⁾、「まちづくり」の基盤に生涯学習が据えられていることを示している。こうした認識は、前述した「大阪狭山市における市民公益活動促進に関する提言」が、地方分権社会での「まちづくり」を進める上で、生涯学習の役割を取り上げていることにもあらわれる。同提言は、NPOやボランティア等の活動に潜在する「学習性」や「社会貢献性」について指摘した後、『まちづくり』を進めるには、市民が主体の住民自治と行政が主体の団体自治とがバラレルな状態で、単なる関係調整型の関係を

結ぶことではありません。市民と行政の両者が、成果を生み出す形での共通の目標をもつことが大切なのです。市民と行政のパートナーシップを基盤とした、『生涯学習のまちづくり』においては、あらゆる住民の自己実現を支援し、住民福祉に貢献することが必要です。』⁽¹⁵⁾と述べている。

(3) 市民公益活動への支援のあり方

市民公益活動への行政セクターからの一般的な支援策をあげると次のようになる。①補助金や助成金、②公共施設等の貸与、③人材の派遣、④研修会の実施による人材の育成、⑤事業共催や事業委託及び後援、⑥情報提供や相談等である。同様に、企業等の民間セクターからの支援策をあげると、①ボランティア参加、②会費や基金の提供、③寄付等があり、大学等の高等教育機関からの知的財産の提供も市民公益活動に対する支援策となる。

市民セクターが公共サービスを提供しようとする場合、一番支障となるのが資金等の財政面での問題であるが、行政セクターによる市民セクターの自主的・自発的な活動への間接的・側面的な財政的支援は、「協働」の範疇としてとらえられるべきである。市民セクターが、自らの専門性や先駆性を生かして、自立した活動を発展させる試みを通して、行政セクターとの共同性を形成していくことが「協働」の前提となるからであり、それを実現するためには財政的支援を必要とする。

これまで提示してきた「協働」の手法と基本原則をふまえて、直接・間接的な財政的支援のあり方について整理するならば、次の10点に集約される。

①各々の個人や団体が会費等の自主的財源の確保を図ることができるような支援、②事業の発展・拡大に向けた支援、③行政との共同による委託事業と受託の推進、④基金を含む補助金等による資金の提供、⑤行政との事業共催、⑥税の軽減措置、⑦行政による融資制度、⑧公的施設等の提供による連絡・活動場所の確保、⑨人的資源の提供、⑩各種のノウハウを含む技術的支援の提供等である。財政的支援としてさまざまな方策が検討されるが、本稿では④の補助金に関わる問題に絞って、以下で検討を加えていくことにする。

3. 新しい補助金制度のあり方

(1) 現行の補助金制度の問題点と制度改編の視点

現行の補助金制度の問題点と、新しい制度への移行の理由を明確にするための論点提示と特徴分析を行うと、次のア～ウの3点に要約できるであろう。

ア. 非公募団体への補助の問題

大阪狭山市の事例を分析すると、2002年度の団体に対する補助金項目は75種類あり、その交付対象は、「健康・福祉のまちづくり」(35種)、「教育と文化のまちづくり」(17種)や「社会参加と人権のまちづくり」(10種)等となっている。⁽¹⁶⁾ 市民公益活動が一定程度の公共サービスを担ってきたことがうかがえるが、補助金の約95%が非公募によるもので、交付先も特定されており、公募や準公募は75種中の4種に過ぎない。同市では、1975年の「補助金交付の適正化に関する規則」の施行に基づき、非公募団体が長期間継続的に補助金を受けている現状がある。⁽¹⁷⁾ このような団体は公益上必要があると判断された団体だということになるから、特定団体が行政の補完的役割を果たしていることの証左となるが、一方では既得権益化しているという面があることも否定できない。こうした団体については、今後においては事業主体を明確にし、事業委託等による支援等を検討すべきである。

イ. 「協働」の原則の適用

行政が補助金を支出する場合、まず「協働」の原則を踏まえるべきである。大阪狭山市の場合、市民公益活動促進条例第3条で市民公益活動の基本理念を明確にしているが、特に第2項に「市が市民公益活動を支援するに当たっては、その活動の自主性、自立性を尊重するとともに、支援の内容及び手続きについて、公平かつ公正で透明性の高いものでなければならない。」とあり、説明責任にまで言及することによって、新しい補助金制度の構築を可能としている点に留意する必要がある。

ウ. 情報公開による評価機能の確立

情報公開への対応は、公募、準公募あるいは非公募のいずれにおいても適用されねばならない原則であり、行政セクターと市民セクターの信頼関係に

基づく。行政セクターがあらゆる情報開示を通して説明責任を果たすとともに、市民セクターも自ら事業評価をすることが必要とされる。事業計画や内容、成果と評価、資金確保の方法、広報等についての透明性の高い説明を求めることになる。補助金支出の内容や事務手続きにおける評価機能の確立こそが、新しい補助金制度の成立要因として重要となるからである。

(2) 財政的支援としての新しい補助金制度

ア. 趣旨・目的

補助金制度の改編を検討する際に課題となる検討事項の一つに、前述したように、非公募で採用されて継続している補助金交付団体の存在があるが、現行制度においては、こうした団体は既得権益化することが多いという問題点があるため、特定団体が行う公共サービスについては、民間委託の利点を生かして、補助金よりもむしろ事業委託などの方法を採用することにより、低コストに向けた費用対効果をあげる方策等を考えるべきであろう。

大阪狭山市が検討している新しい補助金制度の趣旨は、「公募制」による補助金制度を位置付けようとするものである。⁽¹⁸⁾ 新しい補助金制度は、現行制度では財政事情から新しく補助を受けることが困難である団体の発掘と、その事業展開への動機付けの促進という目的からの提案である。大阪狭山市では市の補助金の新しいあり方として位置付けようとしているが、今後は従来型の補助金についての見直しも視野に入れることになる。この視座からいうと、「公募制」による補助金は市民公益活動の育成と方向付けの役割を果たし、新たな事業展開を派生させる可能性を示すものであり、新たな「公共」づくりの戦略的な意義を問うことになる。

イ. 補助対象及び対象事業

大阪狭山市の場合、市民公益活動促進条例第2条で、「市民公益活動」を「市民が自発的かつ自立的に行う営利を目的としない活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。」と規定し、宗教、政治等の特定の公職に関わる対象等を除外している。補助対象事業についても、「協働」の原則との関連において限定されるべきであり、それに沿った趣旨目的をもった団体事業に絞るべきであるとしている。⁽¹⁹⁾ 補助対象事業は、活力のある地域社会の創造につな

がるような公共サービスを提供する事業が対象となることが望まれるが、次にそのモデルをあげると、①自立支援の視点に立った起業支援のケース、②一定期間の継続性を有する市民公益活動や同様の団体との連携・協力関係を前提に取り組みられているような事業、③行政セクターとの協働で行う公共サービス事業、④新たな「公共」サービスの創出につながる事業、⑤市民公益活動団体自身の経営能力向上のための事業等が考えられる。

箕面市では補助事業の類型を、①「NPO 起業補助金」として創造的な事業を興すための高額補助金、②「日常的継続事業補助金」として、一年間のうち一定期間、活動を継続する事業に対する補助金、③「単発・連携型事業補助金」として単独団体でも可能であるが、実行委員会形式等によって団体が連携してネットワーク力を高める事業に対する補助金、④市民活動全体のマネジメント力向上のため、市民活動団体が単独ないしは協働で実施する事業である「NPO 支援事業補助金」に区分している。⁽²⁰⁾

ウ. 補助対象経費と留意点

補助対象事業について、補助金を支出する場合には、当該団体が提供する予算費目のなかで、補助対象経費と対象外経費の明確な区分を図ることが必要である。補助対象経費の費目は、報償費、旅費、需用費、役務費、使用料及び賃借料、その他の経費等が考えられるが、補助対象事業で示された予算が、新しい補助金制度の趣旨に見合うものかどうか審査されるべきであり、自治体の補助金等の適合基準についても検討されるべきであろう。

また、行財政改革の推進という課題から、スクラップアンドビルドの原則のもとに従来型の補助金の統廃合を実施し、その結果得られた補助金実績を財源として、その範囲内で補助金の予算化を行うことが必要である。一定期間の継続支援を行う場合は年限を条件とすべきであり、兵庫県尼崎市のように2年での見直しが行われているケースもあるが、大阪狭山市は自立化の原則に基づき最高5年を目処としている。また、継続補助事業の内容によっては補助額の増減を図ることを検討している自治体もある。

補助金額について箕面市を例にすると、「総経費から事業収入を引いた差額(A)」を上限に補助申請を受け付け、金額については審査会で個々に判断するという考え方が示されている。⁽²¹⁾従来型の補助金制度では、(A)の一定割合までの補助が可能となるが、それを(A)を上限とすることにより、市民公益活動

団体の自立へ向けての自己努力によって事業収入を増やすことを奨励した形になっている。繰越金や予備費をもつ団体については、その理由を考慮し、補助金額の決定がなされなければならないだろう。また補助金の内訳や支出状況を公開することは、より透明性の高い補助金制度の構築を必要とし、さらに第三者機関等による審査機能が確立されることを必要とする。

エ. 審査機能の確立

「公募制」による補助金制度においては、市民公益活動の促進と「協働」の原則を生かすために、公平性と公正性をもった審査機能の確立が重要である。補助対象事業の選考や補助金額の査定等については、第三者機関としての審査会に委ね、審査会のメンバーは市民公益活動について精通している有識者や市民の代表によって構成されるべきで、市民の代表については公募による選考が望ましい。また「公募制」による補助金制度の審査基準となる基準項目はもとより、交付要項の内容や事業評価に関する項目についても、審査会等で検討すべき事項である。大阪狭山市が検討している審査基準をみると、社会貢献度、発展性、計画性、先駆性、波及性、自立目標度、情報開示度等となっており、事業の計画評価、予想効果及び説明責任を求めている。⁽²²⁾

次に審査方法であるが、募集の広報・広聴の段階から、「公募制」による補助金の趣旨が理解されるような啓発の視点が必要である。行政から公募に関しての説明があるのは当然のこと、当該団体によるプレゼンテーション等の実施が自己学習の機会になるように配慮すべきである。補助金の交付申請は自治体に行くことになるが、審査は第三者機関による審査会で実施した後に首長に報告し、交付団体を決定することになる。補助金交付後についても、自治体は当該団体に事業実績、収支決算等の関係書類の提出を求めるべきであるが、審査会においても事後評価しなければならない。その際、一連の事務手続等の公平性と公開性を原則とした情報公開が必要であるが、HP等での情報提供も積極的に視野に入れるべきであろう。

(3) 新しい補助金制度における評価システム

市民活動支援の新しいパラダイムの視点に立った補助金制度においては、事業成果に対する評価の実施とその公開こそ最重要事項の一つとなる。大阪狭山市においては、国による行政改革推進の指針に従って、既に市の行財政

改革大綱や行財政改革大綱実施計画により補助金等の適正化に関する基準が設けられ、補助金が交付されている。「公募制」による補助金制度においても、新たな「公共」を担うべく市民公益活動に対する評価の視点を持ち、行政評価だけでなく、審査会等の第三者機関による客観的評価が実施されなければならない。従って、客観的評価基準を定めることになるが、この評価については、事業の進捗状況を踏まえながら、当該団体による自己評価を得ることが必要で、その自己評価のための基準の設定については、当該団体の自己責任に委ねるべきである。そのための「自己学習」活動は、市民公益活動団体に求められるセルフ・ガバナンス能力の育成を図ることにつながる点が重要である。活動歴の自己評価については、ポートフォリオ評価の活用等が有効であり、自己評価の結果についても公開されるべきで、その公開の機会から、他の各種団体との連携・協力やネットワークが推進されることになる。

(4) 市民公益活動支援基金の考え方

市民公益活動に対する行政による財政的支援の一つに支援基金があるが、これについても新しい考え方の導入が必要である。市民公益活動に対する支援基金を実施している代表的な自治体には、市民協働推進基金の静岡県浜松市、市民活動支援基金の愛知県犬山市、市民活動助成基金の栃木県宇都宮市、NPO 支援基金の東京都杉並区、公益活動促進基金の大阪府池田市、それに市民活動基金の千葉県浦安市等があり、支援基金の代表的な形態としては、①自治体等が支出した原資をベースとした預金利息等の運用により、その運用益を活動資金に充てる「果実運用型」、②自治体等が支出して積み立てた原資を毎年一定額を使い、取り崩していくことになる「取り崩し型」、③自治体がまず自費で一定額の基金の原資を積み立てるとともに市民等からの寄付を募り、その寄付金額と同等の金額をさらに自治体の費用で上乘せし、寄付金と上乘せ分が支出額より多い場合、その残りを基金の原資として積み立てる「マッチング・ギフト型」等がある。

大阪狭山市では、新しい考え方の支援基金として、「マッチング・ギフト型」基金を協働型基金として位置付け、新たな地域創造につなげようとしている。⁽²³⁾ この「マッチング・ギフト型」基金の特徴には、市民が市の一般財源の使途に直接関与できるという住民参加の視点が存在する。「マッチング・ギフト型」

基金においては寄付行為が重要なポイントになるが、この寄付行為こそ相互連帯をめざす社会奉仕活動の一つとして積極的に推進されるべきことである。また支援基金については、基金条例の設置が必要となるが、限度額の設定等の明確なルールづくり、基金とその運用に関する広報・広聴及び啓発、運用等に関する情報公開、税制上の優遇措置、寄付者に対する情報提供等、新しい対応策が必要となり、原資に関わる問題としての寄付者の募集、貸付制度の活用等、制度運用に関わる課題も検討しなければならない。

4. 新しい補助金制度の効果

これまで、「公募制」による補助金制度や市民公益活動支援基金の考え方について検討してきたが、新しい補助金制度が生むであろう効果について予測すると次のようになる。①NPO等の市民公益活動団体や組織の育成・支援につながる。②「まちづくり」という地域形成に寄与できる。③行政・市民の両セクターの自立と協働につながる。④新たな「公共」によるサービスがより一層に進展する。⑤市民が自分たちの活動の課題を明確化できる。⑥市民が行財政構造を知り、自分たちの活動の組み立て方を学ぶという学習活動が組織される。⑦「貫いきり」という依存的な考え方が問われる。⑧返金等が生じることにより、「使い切る」という無駄で安易な考え方がなくなる。⑨補助申請や報告あるいは自己評価等の行為によりマネジメント効果が発生する。⑩行政評価システムへの移行を進め、行政のリストラが実施できる。

①～③によって、ボランティアな市民社会の構築が進展し、また行政と市民の「融合」による公共サービスの提供、すなわち④で示した新たな「公共」によるサービスの提供を行う上で、行政と市民の基本的なスタンスとしての「分担」「分責」を可能とする効果がある。⑤～⑨は、市民セクターの自己学習力の育成に繋がる効果があり、それによって市民セクターに必要とされるセルフ・ガバナンス能力の形成が進むものと思われる。⑩については行政サイドの効果であるが、リストラを単に財政上の問題とするのではなく、行政が提供すべき公共サービスが何であるかを問い直す機会となる。

まとめ

行政セクターと市民セクターの「協働」の考え方に立った補助金制度には、計り知れない意義がある。自主、自立を前提とする市民公益活動は、行政との共同性に基づく相互補完作用によって、公共サービスを担う主体として存在することが必要とされるが、それが市民公益活動支援を目的とした「協働」という形で具現化されることが第一にあげられる。

第二に、行政・市民の両方のセクターについてであるが、「協働」の実現を通して、いずれもがその主体性を問い直し、公共サービスの質的転換を図れる機会を創出することにつながる。「協働」関係の構築という新しいパラダイム形成に基づくフレームができることは、そこに新たな主体が形成され、新たな「公共」によるサービスの提供が可能となることを示している。

このような状況が発生しつつあることは、わが国が21世紀型市民社会にパラダイム転換を図っていることを示すのであろうが、そのなかで生涯学習は極めて重要な機能として位置付けられるべきであると考え、これまで論考を進めてきた。今後さらに生涯学習に対する期待が高まるであろうが、そのためには生涯学習研究が、わが国の公共政策の基本的概念にまで及ぶものとしての視座をもつことが重要であると考えられる。

<注>

- (1) 生涯学習審議会答申「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」(生涯学習審議会, 1992)
- (2) 讃岐幸治「教育改革の時代と生涯学習実践の課題—ボランティア活動を中心にして—」(『日本生涯教育学会年報』22号, 2001)等の研究成果がある。また1998年には、日本ボランティア学習協会が設立されて、学習活動とボランティア活動に関する研究が進められている。
- (3) 今西幸蔵「ボランティア活動における『学習』概念」(『ボランティア学習研究』3号, 日本ボランティア学習協会, 2002) pp. 1-9で、生涯学習概念とボランティアとの関係を論じている。

- (4) 大阪狭山市非営利公益市民活動促進懇話会が2001年8月に「大阪狭山市における市民公益活動促進に関する提言」を市長に提出している。
- (5) 「大阪狭山市市民公益活動促進条例」第2条(定義)参照
- (6) 「NPO活動活性化に向けての提言」(大阪府民間非営利活動促進懇話会, 1999) pp. 23-24
- (7) 4のp. 10
- (8) 今西幸蔵『21世紀の宝・生涯学習』(澤標, 2001) pp. 154-155
- (9) 世古一穂『協働のデザイン』(学芸出版社, 2001) p. 61
- (10) 2002年7月29日に中央教育審議会が答申した「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」は、初等中等教育段階の青少年の学校内外における奉仕活動・体験活動の推進を取り上げるなかで、新たな「公共」の意義と役割を示した。
- (11) 今野雅裕ら「生涯学習による地域づくり—全国の自治体の動向—」(生涯学習と地域づくり研究会, 2001) p. 96
- (12) 亀岡市「第二次亀岡市総合計画」(亀岡市企画課, 1990)
- (13) 松澤利行『出前講座がまちを変える—21世紀のまちづくり・人づくり』(全日本社会教育連合会, 2001)
- (14) 1999年11月に、全国生涯学習市町村協議会が設立されて、生涯学習の推進をまちづくりの基本として事業を進めている。
- (15) 4のpp. 5-6
- (16) 「市民公益活動における促進諸施策のあり方について(中間答申)」(大阪狭山市市民公益活動促進委員会, 2003)のpp. 3-4
- (17) 前掲書16のp. 4参照
- (18) 前掲書16のp. 8参照
- (19) 前掲書16のp. 9参照
- (20) 「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方—」(箕面市非営利公益市民活動促進委員会, 2000) pp. 20-21
- (21) 前掲書20のp. 21参照
- (22) 前掲書16のp. 10参照
- (23) 前掲書16のp. 13参照