

公開型市民活動支援助成制度の課題と自治体 NPO 支援方策への提案

Report and Proposal of Funding Program for Supporting NPOs by Local Government

饗庭 伸¹⁾

Shin AIBA¹⁾

要 約

90年代の「世田谷まちづくりファンド」を一つの先駆的事例として、NPO 法制定後、各地の自治体で NPO・市民活動を支援する資金助成制度の取り組みが進められている。自治体が市民の団体に資金を助成する、補助するという取り組みは90年代以前より試みられており、決して新しいものではないが、既存の助成金制度が①不透明な状態で運用され、②時に同一団体に長期に渡って資金が継続的に助成されるなど、既得権を作り出すことにつながり、市民社会の形成に寄与出来ていない、といった反省から、「透明性」や「時限性」を重視した資金助成制度が各地で組み立てられている。資金助成制度は NPO・市民活動を支援する主要な政策ツールであると言えよう。

各地でファンドレイズの方法、審査の方法、助成の対象などに、それぞれ工夫した取り組みが進められつつあり、多くの実践の現場の中から検討課題も多く見えてきた。また、「NPO・市民活動の育成・支援」と平行に進行する行財政改革との関係づくりも大きな課題であり、単なる資金助成を超えた、より政策目的のはっきりした助成（例えば協働制度や政策提案制度と組み合わせた助成など）も作り出されつつある。先駆的な事例が先導した時代を終え、個々の事例の設計の方法と成果を検証し、方法論を組み立てる必要がある。本報告は報告者の資金助成制度の現場での経験をまとめ、こういった方法論の形成に寄与することを目的とした。

キーワード：市民活動支援制度、地方自治体、まちづくりファンド

Abstract

Some funding programs for supporting NPOs are practiced in some local government since 1998 when the NPO act was established. These programs which attach greater importance to “clear decision making” and “short term support” than to “opaque decision making” and “continual support” became a main tool for supporting growing of NPOs.

Some programs have been implemented, and some details of the program - a way of fund raising, selection process and so on - have been improved. We need to inspect each method and result of programs to find out a common frame of funding programs for supporting NPOs. This paper reports some experiences and proposals by the author who has been worked for constructing and managing funding programs for supporting NPOs in Toshima city, Chiyoda city and Kawasaki city.

Key Words: Support program for NPOs, Local government, Funding system for machizukuri

1) 首都大学東京 都市環境科学専攻 都市システム科学域 准教授 Tokyo Metropolitan University Department of Urban Environmental Sciences Associate Professor.

1. 本報告の背景と目的

90年代の「世田谷まちづくりファンド」を一つの先駆的事例として、NPO法制定後、各地の自治体で市民公益活動を支援する資金助成制度の取り組みが進められている。自治体が市民の団体に資金を助成する、補助するという取り組みは90年代以前より試みられており、決して新しいものではないが、既存の資金助成制度が①不透明な状態で運用され、②時に同一団体に長期に渡って資金が継続的に助成されるなど、既得権を作り出すことにつながり、市民社会の形成に寄与出来ていない、といった反省から、「透明性」や「時限性」を重視した資金助成制度が各地で組み立てられている。市民公益活動を支援する政策には様々な手法や政策ツールがあるが、「条例・センター・基金」の3点セットという言い方がされていた時期もかつてあり、資金助成制度は市民公益活動を支援する主要な政策ツールであると言える。

各地でファンドレイズの方法、審査の方法、助成の対象などに、それぞれ工夫した取り組みが進められつつあり、多くの実践の現場の中から検討課題も多く見えてきた。また、「市民公益活動の育成・支援」とパラレルに

進行する行財政改革との関係づくりも大きな課題であり、単なる資金助成を超えた、より政策目的のはっきりした助成（例えば協働制度や政策提案制度と組み合わせた助成など）も作り出されつつある。

先駆的な事例が先導した時代を終え、個々の事例の設計の方法と成果を検証し、方法論を組み立てる必要がある。本報告は報告者の資金助成制度の現場での経験をまとめ、こういった方法論の形成に寄与することを目的とした。

2. 事例の概要と特徴

(1) 事例とする資金助成制度の概要

報告者は審査員や制度設計者として首都圏の3つの資金助成制度（千代田まちづくりサポート、豊島まちづくりバンク活動助成事業、かわさき市民公益活動助成金制度）に関わっている。まず、三つの制度の概要を説明しておく（表1）。

千代田まちづくりサポートは、1999年に設けられた制度で、区の外郭団体である「財団法人まちみらい千代田」が、財団の賛助会員の会費を財源として設けてい

表1 事例とする資金助成制度の概要

名称	千代田まちづくりサポート	豊島まちづくりバンク活動助成事業	かわさき市民公益活動助成金制度
設立年・実績	1999年・7回の助成実績	2004年・2回の助成実績	2004年・2回の助成実績
制度の設置者と財源	千代田区まちづくり推進公社（現 財団法人まちみらい千代田）が賛助会員の会費を財源とする公社の事業として設置。年度によって区が補助金を追加している	豊島区街づくり公社（現としま未来文化財団）が公社の事業として設置。現在実験段階であり、将来的には民間からの寄付を募ることを検討している。	川崎市の補助事業を、財団法人かわさき市民活動センターが実施。川崎市の各局で個別に設置していた市民団体向け助成金を集約して設置した。また、民間財団からの分野を特定した財源もあり。
分野	「まちづくり」と銘打っており、建築・都市計画・整備や住宅開発もあるが、国際交流、地域福祉、食育まで幅広い。	「まちづくり」と銘打っており、建築・都市計画・活性化・環境・生活など。	「市民公益活動」と銘打っており、分野の定めはなく、市民公益活動の全分野から応募がある。
対象団体	小規模グループ。まれに事業型組織もあり。助成年限（3年）あり。	小規模グループ。	小規模グループから事業型まであり。助成年限（スタートアップ2年、ステップアップ3年）あり。
助成総額	300万～500万円	100万円 (使い切らない)	約1500～2000万 (使い切らない)
部門と金額	1部門・1団体あたり5万～50万円	チャレンジ部門、ステップアップ部門、プロポーザル部門の3部門	スタートアップ部門（上限10万円）、ステップアップ部門（上限100万円）の2部門
助成実績（2005年度）	17団体	チャレンジ部門・2団体、ステップアップ部門・6団体、プロポーザル部門・1団体	スタートアップ部門・17団体、ステップアップ部門・27団体
審査決定方式	審査員7名による公開審査で事前審査無し。公開で助成金額まで決定する。合議の上、投票で決定される。	審査員12名による公開審査で事前審査無し。公開で助成金額まで決定する。合議の上、投票で決定される。	審査員7名による書類審査（1次審査）と公開プレゼンテーション。審査は非公開で助成金額まで決定する。各審査員が審査基準に基づいて採点する。
資金以外の支援	定めはないが、実質的に財団法人まちみらい千代田のサポート等を受ける団体がある	資金とは別に、まちづくりバンクは人材バンク、情報バンクから構成されており、それらの支援を申請することが出来る	定めはなく、市民活動センターの支援を受けることが出来るが、実質的には少ない。
特筆すべき運営体制	なし	構想づくりに関わった検討委員会の市民を母体とする「まちづくりバンク運営協議会」	なし

るものである。豊島まちづくりバンク活動助成事業は2004年に設けられた制度で、同様に区の外郭団体の独自事業として実施されている。かわさき市民公益活動助成制度は2004年に設けられた制度で、川崎市の外郭団体であるかわさき市民活動支援センターが、市の事業委託を受けて実施している。分野は千代田、豊島が「まちづくり」と限定しているが、「まちづくり」という用語が多義的であるため、やや広い分野の活動が見られる。川崎は分野を限定しておらず、広い範囲の分野の活動が見られるとともに、最高100万円の助成が可能であり、スタッフを雇用して継続的に事業を行っているような事業型のNPOからも多くの応募がある。一方の豊島、千代田は助成金額の低さもあり、ごく初動期のグループや、ボランティアベースの組織からの応募が殆どである。

(2) 事例とする資金助成制度の特徴

それぞれの制度に共通することとして、行政から独立した財源を指向するものであること(川崎の場合も、行政から独立した財源とすべきという意見が、審査委員会から提出されている)、行政からの独立性の高い審査会が設けられ、そこで審査が行われる、という特徴がある。他のものと区別するために、これらを「基金財源・独立審査会型」の資金助成制度としておこう。

このような「基金財源・独立審査会型」は、どのような動機から生まれてきているのだろうか。既述の通り、そもそも資金助成制度は、新しい制度ではなく、旧来から行政のタテワリの様々なところで、それぞれ設けられ、実践されてきた。それら旧来型の制度が、新しいスタイルの市民公益活動に対応出来なくなったため、新しい資金助成制度が必要とされたのである(このことが最も分かりやすく制度設計されているものが川崎の事例である)。行政のタテワリの中でそれぞれ設けられていた、安定化(＝一方ではマンネリ化)した市民公益活動に対する資金助成制度が、一旦リセットされ、新しい可能性を秘めた、成長を指向する、生き生きとした市民公益活動に対する制度に切り替えられた。独立した基金と審査会は、既得権に縛られたタテワリ型判断を避けるため、超えるために、行政の外部に設けられたのである。

これらのことを踏まえて、ごく単純に構図を描いて、現在の状況を鮮明にしておこう(図1)。構図には、「支援の対象」の軸と「支援の判断の質」の軸を設けた。「支援の対象」の軸には、「安定化した市民公益活動」と「成

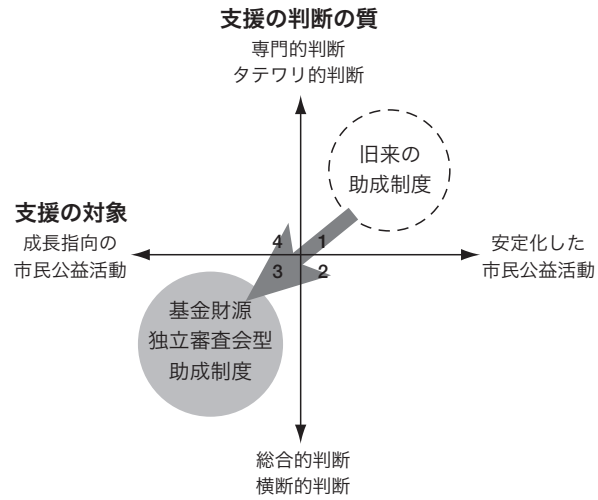


図1 基金財源・独立審査会型助成制度の状況

長指向の市民公益活動」を、「支援の判断の質」の軸には、「専門的判断」と「総合的判断」の極をそれぞれおいた。

旧来の資金助成制度は、「安定化した市民公益活動」を対象に、「専門的判断」がなされていたと整理出来る。そもそもきちんとした専門性に基づく「判断」が為されていなかったのではないかと、という批判はあろう。支援の対象が「安定化」していた故に、「判断」の必要性が低く、「判断」にかかる専門性が行政内部に蓄積されず、そのため、マンネリ化、不透明化、固定化、既得権化につながった。

90年代後半以降になり、多様な、実験的な、市民公益活動が勃興した。旧来の枠組みから逸脱するものも多く、また、人的にもそれまでの地域社会のアクターとは明らかに異なる、新しい人材が多く市民公益活動を担うことになった。こういった市民公益活動の質の変化に対して、旧来の専門的判断が対応が出来なくなったため、必要とされたのが、それら「成長を指向する活動」に公共性があるのかどうか、旧来の枠組みから離れたところで「総合的な判断」を形成し、支援を行う資金助成制度である。基金財源・独立審査会型の資金助成制度は、まさしくこのようなものとして誕生した。

(3) 本稿の主旨

「専門的判断」という言葉に含まれるニュアンスが、「タテワリ」というネガティブなニュアンスだけでないことにご留意頂きたい。あらゆる市民公益活動の分野に通曉する人材は少ないのであるから、一方の「総合的判断」は裏を返せば、アマチュアの、あるいは「広く浅い」タ

イプの判断になる危険性を常に秘めている。「専門的判断」と「総合的判断」は、どちらかが望ましい、という類のものでなく、支援の対象となる市民公益活動の状況によって、選択されていくべきものであろう。

では、一方の「支援の対象」の軸を見てみよう。「安定化」「成長指向」も、どちらかが良い、悪いといった類の言葉ではない。「安定化」はマンネリとも捉えられるが、派手な活動をせずに、地域社会で持続的、継続的に一定の質を保って行われる活動も「安定化」である。一方の「成長指向」は不安定な活動ではあるが、新しい分野、新しい事業にチャレンジするには、定式を崩した、実験的な取り組みが必要である。「安定化」も「成長指向」も、それぞれに意義があり、それぞれに適した資金助成制度が組み立てられるべきものであろう。

このように、二つの軸の組み合わせで区別される4つの象限は、それぞれ意義がある。例えば、「安定化した市民公益活動」に対して、「総合的な判断」を形成して支援を行う局面(第3象限)はあるだろうし、古いもの(旧来の助成制度)として否定されがちな「安定化した市民公益活動」に対して、「専門的な判断」を形成して支援を行う局面(第1象限)もあるだろう。

基金財源・独立審査会型の資金助成制度は数年間の取り組みを経て、その様々な問題や限界が明らかになりつつあり、言わば「曲がり角」に差しかかっている。また、90年代後半に期待を背負って始められた、市民公益活動の多様性も見えてきた。旧来の資金助成制度から、基金財源・独立審査会型の制度へ、単線的な発展過程を描くのではなく、4つの象限でそれぞれ適切な制度を構築し、バランスの良い、調和の取れた、多元的な資金助成制度を確立し、多様な市民公益活動を支援するべきではないか、ということが本稿で述べたいことである。

3. 市民公益活動の多様性

では、基金財源・独立審査会型の資金助成制度は、どのような曲がり角にさしかかっているのだろうか、筆者の感じている、基金財源・独立審査会型の制度の課題を、支援を受ける側の市民公益活動の成長段階と活動の領域に注目して具体的に整理しておこう。

(1) 安定化した活動は支援されにくい

市民公益活動の成長段階を図2にごく単純に図式化した。図1の両極においた「安定化」と「成長指向」をこの図に当てはめると、安定化した活動は、「安定的活動の段階」に、成長指向活動は「スタートアップ・ステップアップの段階」にあたる。どれほどの成長を繰り返すのか、どの程度の安定を指向するか、組織によってもちろん様々であるが、図2ではそれらを単純化して示しておく。

筆者が3つの事例に関わり、支援の判断を形成してきた実感から述べると、これらの段階のうち、基金財源・独立審査会型で支援の対象となっている段階は「スタートアップ」「ステップアップ」の段階であることが多く、「安定的活動」の段階、すなわち「毎年同じ活動を繰り返している団体」には助成がされにくい。

このことの原因としては、審査会(筆者も含む)の中で、まず第1に図1で示したような単線的な構図が固定観念のように形成されていることが挙げられる。また、具体的には、例えば豊島、川崎の資金助成制度での部門の名称が「チャレンジ」「スタートアップ」「ステップアップ」となっていることに象徴されるように、「市民公益活動は成長をするべきもので、いずれは独立するべきものだ」という基本的な思想がこれらの制度に組み込まれていることも原因として挙げられるだろう。加えて、本来は癒着や既得権化を避ける意図があったと思われる「時限性」の仕掛け(例えば千代田や川崎では助成金を3年間しか受け取ることが出来ない)が、「成長するべきだ」という考え方とシンクロし、「〇年間で市民公益活動は成長し、独立するべきだ」という風潮が形成されている。このような成長指向の考え方が形成された結果、そもそも成長を指向しない、安定化した活動は支援を受けられない傾向にある。

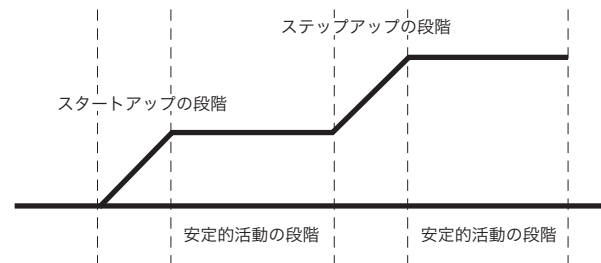


図2 市民公益活動の成長段階

(2) 成長しても独立出来ない市民公益活動がある

では、成長を指向しない団体が支援の対象から漏れる一方で、「成長を指向する」市民公益活動は本当に成長すると独立出来るのだろうか。

市民公益活動の領域をごく単純に、自己実現・相互扶助の延長線上にある「市民活動の領域（例えば、地域の緑化運動など）」と、アドヴォカシーや公的セクターの代替を指向する「新しい公共の領域（例えば、福祉サービスの提供など）」に分けて考えてみる（図3）。「独立」の意味は、その市民公益活動がどの領域の活動を指向するかで異なってくる。

「市民活動の領域」は、自己実現や相互扶助が指向されるので、そこでは経済的な「独立」はあまり重視されない。むしろ重視されるのは、十分に相互で資源を出し合えるような人間関係や組織が形成されるかどうか、組織として独立した方針を形成できるのか、組織として対外的な認知を得られているかといった、人や組織面における自律性であろう。経済的には、例えば必要経費が賄える、必要な備品が賄える、といった程度の資金が必要なのであって、組織のメンバーがそれで「食べていく」というレベルの資金は必要ない。筆者の経験上では、このような「独立」は、基金財源・独立審査会型の制度の支援で形成されることが比較的多い。

一方で、「新しい公共の領域」の市民公益活動はどうであろうか。そもそもNPO法は、こういった領域の市民公益活動を促進する狙いがあったと筆者は考えている。福祉サービス、住宅開発など、質の高いサービスを、組織の事業として継続的に提供する活動、あるいは、社会の大きなフレームを変革していく政策提言型の活動である。これらの市民公益活動にとって「独立」とは、有給のスタッフを雇用して、質の高いサービスを提供していく、経済的な独立に他ならない（もちろん、組織としての独立はその前提である）。

そもそも「新しい公共の領域」を指向する市民公益活動が、筆者の関わる資金助成制度の支援の対象になるこ

とは少ない。千代田、豊島はこういった領域の市民公益活動に対して助成金額が低額であるし、川崎の「1団体あたり100万円の助成」ですら、「一つの独立した事業にチャレンジするには少額である」という意見も聞く。それでも、千代田、川崎の助成制度において、幾つかの市民公益活動に支援を行っている経験から述べておこう。

ごく単純に述べると、新しい公共の領域における市民公益活動には、「どうしても独立出来ない市民活動」というものが存在する。もともと、安定した活動を行っている市民公益活動（例えば、介護保険を財源と出来るような活動）は、ごく短期間の助成で十分な成果をあげることが出来る事が多い。特に、「新しい公共の領域」の中でも、図3で示すような、「行政が撤退した領域」、すなわち、そもそも行政がサービスを行っており、撤退後も固定したサービス受給者層や、様々な法制度が残されている領域を代替するような市民公益活動は、残された環境や資源を活用することが出来るので、安定した活動を展開出来る場合が多い。

一方、困難を伴うのが、全く新しい課題に取り組む場合である。特に、受益者からの事業収入が得られず、かつ法制度等の環境が整っていないケースでは、数年間の成長期間で人や組織面での自律性は確立出来ても、経済的な独立がそもそも望めない。こういった活動は、継続的な資金を求めて、他の企業財団等の助成制度にもアプライすることになるが、それらとて、時限がついているものが多く、長期にわたる安定的な財源にはなりにくい。活動は外部の不安定な資金に大きく影響されることになる。「新しい公共」とは、本来行政の撤退後の領域を指すのではなく、市民が開拓してゆく新しい課題への取り組みを指すものだろう。しかし、その領域を真剣に支援しようとする、助成金額の多寡もあるが、基金財源・独立審査会型の助成制度が前提とする、成長一独立のシナリオとそもそもフィットしないのである。

(3) まとめ

以上、(1)(2)で整理した課題を、もう一度整理をしておこう。（図4はこの図は図2と図3のミックスである）。

まず、多くの「基金財源・独立審査会型」の資金助成制度は「成長への支援」（「公一成」「公一成n」「市一成」「市一成n」）を指向している。安定的活動の段階（「公一定」「公一定n」「市一定」「市一定n」）への支援を行わないと明記しているわけではないが、結果的には支援を得に



図3 市民公益活動の領域

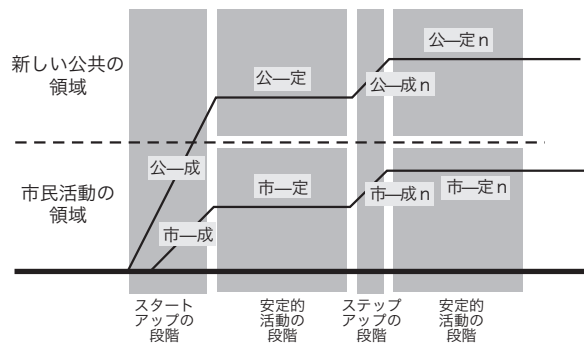


図4 市民公益活動の段階・領域の多様性

くい状況にある。

では、成長への支援(「公-成」「公-成n」「市-成」「市-成n」)が有効な支援であるかどうか考えると、まず市民活動の領域における成長への支援(「市-成」「市-成n」)の支援は、安定的活動の段階(「市-一定」「市-一定n」)に繋がる事が多く、有効である。一方で、新しい公共の領域を見ると、もともと安定的活動の段階(「公-一定」)にある市民公益活動が、次なる安定的活動の段階(「公-一定n」)に至るための支援(「公-成n」)は、有効に機能することが多い。また、法制度などの一定の環境が整っている場合、「公-成」の段階にある市民公益活動への支援も有効である。一方、全く新しい領域にゼロからチャレンジするスタートアップの段階(「公-成」)にある市民公益活動へ支援を行ったとしても、安定的活動の段階(「公-一定」)に導くことが出来ないことが多い。

このように、安定的活動の段階にある市民公益活動への支援と、新しい公共の領域にゼロからチャレンジする市民公益活動には、基金財源・独立審査会型の資金助成制度の限界があることが整理される。

3. 多元的な資金助成制度の構築

(1) 資金助成制度の見取り図

図1で既述の通り、この限界は旧来の資金助成制度を乗り越えるために、「成長指向」の市民公益活動を対象とした「総合的判断」を行う資金助成制度が設計されたことに起因している。現行では十分な支援が出来ない市民公益活動への支援制度を、図1の他の象限の領域で構築し、多元的な資金助成制度を構築する必要があるだろう。

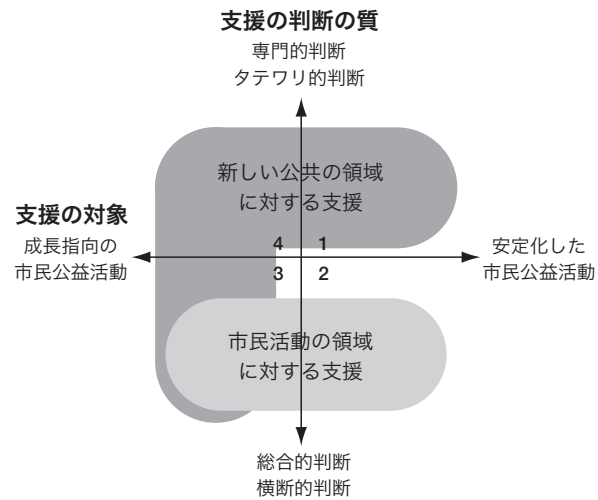


図5 資金助成制度の見取り図

ここで、図1の象限を再び登場させて、多元的な資金助成制度の見取り図を描いてみよう(図5)。

基金財源・独立審査会型の資金助成制度は第3象限に位置づけられる。整理してきたとおり、「市民活動」と「新しい公共」の領域それぞれにおける、成長指向の市民公益活動への支援である。

第1・第2象限(安定化した段階にある市民公益活動への支援)の違いは、総合的な判断を要するか、専門的な判断を要するか、という点であるが、図4で定義した二つの領域に対照させて考えると、「市民活動の領域」に対しては、総合的な判断(第2象限)が、「新しい公共の領域」に対しては専門的な判断(第1象限)が適しているであろう。

前者の事例として、例えば老人ホームの慰問を定期的に行なっている合唱のサークルを考えてみよう。その活動に支援を決定するには、高度に専門的な判断は要しない。むしろ、審査会のような閉じた審査のプロセスを持つのではなく、広く市民に審査のプロセスを開いていくことが可能であるように思われる。

後者の事例として、例えばマイノリティ向けの住宅開発を行うNPOを考えてみよう。適切な支援を判断するためには、例えば開発プロジェクトのファイナンスを判断しなければならないだろうし、エンドユーザーに対するサービスが適切に行われているかもチェックしなくてはならない。その判断には高度な専門性を要するため、総合的判断を下す審査会ではなく、より専門に特化した判断の仕組みを作り、支援を行う必要があるだろう。

新しい公共の領域にある、成長しても独立することが

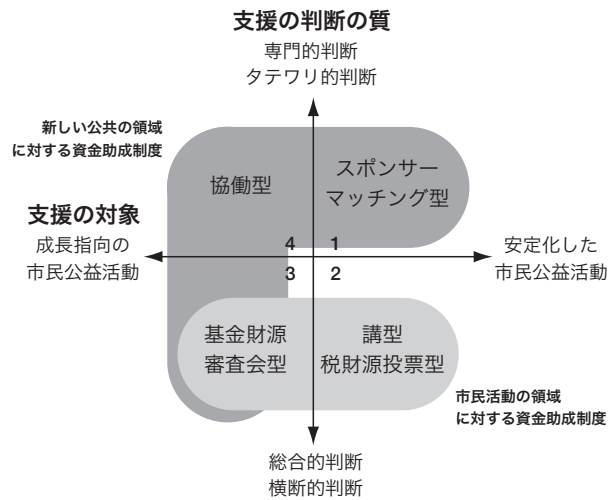


図6 多元的な資金助成制度の構築

出来ない市民公益活動には、第4象限（専門的判断を要する成長段階にある市民公益活動への支援）の支援が適しているであろう。第3象限での支援の限界があり、それ以上の継続的、専門的、総合的な支援が必要である場合、より専門的に判断を行い、単なる資金助成制度だけでない、総合的な支援制度を構築する必要がある。

(2) 多元的な資金助成制度の構築

市民活動の資金助成制度も多様化している。本稿はたまたま筆者が関わり合った基金財源・独立審査会型のものを取り上げたが、これらと平行に、多くの自治体で取り組みが進められている。それら全ての資金助成制度をレビューするには筆者の手に余るのであるが、手持ちの情報を総合して、それらが先に示した見取り図の中で、どのように位置づけられるか、筆者なりの理解でラフに示しておこう（図6）。

第2象限には「講型」や「税財源投票型」が位置づけられる。「講型」は、市民公益活動がそれぞれ資金を出し合っ
てプールし、それぞれの市民公益活動が「困ったとき」に、そのメンバーの合議のもとで助成をする、というかつての「講」、現代的には「共済」型の制度である。「税財源投票型」は、税と絡めて大きなお金をプールする仕組みを作り、一方で支援の対象とする市民公益活動をリストアップしておき、市民からの投票によって支援を決定するという仕組みである。文化活動をする団体（これらの多くは旧来型の団体というレッテルを貼られてしまうのだが）までを含むと、既に多くの安定化した段階にある活動が存在する。こういった活動を対象に、広く市民

の意を反映する形で支援を決定する制度である。

第1象限には、「スポンサーマッチング型」が位置づけられる。継続的な活動を行う個別の団体に、個別の継続的な民間財源を行政が間に立ってマッチングするという制度である。財源側の意図と、活動側の意図を個別的にマッチングすることになる。先駆性、メッセージ性の強い市民公益活動には特に有効な制度であろう。

第3象限には、「協働型」が位置づけられる。「協働型」は市民公益活動が切り開いてきた「新しい公共の領域」を個別に支援する補助制度を自治体が創出し、安定的な財源を確保するという制度である。単に資金を助成するだけでは無く、活動がしやすい法制度の整備も含めた環境をつくること、自治体側の事業との有機的な連携など、「協働」の関係を形成する制度である。政策提案や協働制度は各地の自治体で多く導入されており、それらの延長線上で構築される制度であろう。

4. おわりに

本報告では、筆者の関わる「基金財源・独立審査会型」の市民公益活動への資金助成制度の経験をまとめ、その強みと弱みを明らかにした上で、他のタイプの資金助成制度も含めた、多元的な資金助成制度のラフなスケッチを描いた。学術的な調査研究に基づく報告と言うよりは、筆者が現場で感じてきたこと、現場で議論してきたことの成果をまとめたものであり、様々な視点から議論をいただくことを期待したい。また、あわせて、現場での議論を通じて筆者に様々な示唆を与えて下さった皆様に、記して感謝の意を表したい。

※本報告は筆者が日本NPO学会第8回年次大会(2006)で行った同名の発表に基づくものである。