

# 自治体の協働政策に関する一考察

～ 日本と米国の事例を中心に ～

西 啓一郎  
金 川 幸 司

## はじめに

行政をめぐる構造変化の方向性として、地方分権、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）と並んで、注目される概念にガバナンスがある。

ガバナンスの考え方は社会問題を行政や市場による活動だけで解決していくのは困難であり、市民の役割や、市民セクターが組織するNPOが行政セクターや市場セクターと連携しながら問題を解決していくことが必要だというものであり、近年世界的に関心を集めている。（Brikerhoff, 2002, p4-5）

わが国では98年に特定非営利活動促進法が制定され、NPOが法的に社会システムの一つとして位置づけられて以降、各自治体でも市民活動支援条例の制定や市民活動サポートセンターの設置が行われたり、NPOへの事業委託などの事例も増加している。

まさに自治体にとって、NPOとの協働は重要な政策課題となっているが、一方自治体がNPOをはじめ市民セクターと、どのように協働関係を構築しようとするのか、どのような支援を行うべきか等についてはまだ手探りの状況であると言える。

本稿は、「自治体とNPOの協働のあり方」をテーマに、①自治体とNPOとの協働の必要性、②協働のパターン、③自治体のNPOに対する支援のあり方、④自治体・NPOの協働に対する市民の関わり方、について考察するが、とくに公的資金を通じた協働に着目して、米国自治体での事例などを参考にしながら協働のあり方について論じたい。

## 第1部 わが国における自治体とNPOとの協働

### 1 NPO発展の経緯と現状

- (1) NPOの定義
- (2) NPOが注目される背景
- (3) NPOの現状

### 2 自治体とNPOの協働

- (1) なぜ協働か
- (2) 自治体とNPOの協働形態
- (3) 協働・支援を標榜する自治体の増加
- (4) 自治体によるアウトソーシングの形態、補助と委託
- (5) 協働、とくに業務委託をめぐる現状と問題点
- (6) 自治体のNPOとの協働政策
- (7) まとめ・新たな課題設定

## 第2部 米国・ベイエリアにおける自治体とNPOの協働

### 1 米国のCDBGプログラム（コミュニティ開発包括補助金制度）の概要

### 2 自治体・NPO協働の事例 ～CDBG配分・評価過程を中心に～

- (1) 市議会が申請者に直接ヒアリングを行うタイプ（アラメダ市）
- (2) 行政担当者の役割・リーダーシップが大きいタイプ（コントラコスタ郡）
- (3) 配分プロセスを自治体内で分権化しているタイプ（オークランド市）
- (4) 申請者の評価基準を明確化しているタイプ（サンフランシスコ市）
- (5) NPO法人の事例1（アカウントビリティの要請と対応 ——ニューコネクションズ——）
- (6) NPO法人の事例2（財源の多様化が課題 ——インデペンデント・リビング・リソース——）

### 3 おわりに

## 第1部 わが国における自治体とNPOとの協働

### 1 NPO発展の経緯と現状

わが国においてNPOは新たな公共の担い手として注目され、認証されたNPO法人数も増加傾向にある。

自治体とNPOの協働についての考察に先立ち、まずNPOについて、注目される背景や現状等について概観する。

#### (1) NPOの定義

NPOは、Nonprofit Organizationつまり政府・行政をのぞいた「非営利セクター」として活動する民間非営利組織を意味する。NPOは世界的に注目されているが、もともと米国の社会システムから発展してきた組織概念であるとされる。

米国では歴史的に民間非営利組織が公共サービスの多くを提供してきた。特に1960年代以降は黒人解放運動や公民権運動、フェミニズム運動などが展開する過程で、行政は公共サービスを直接供給するのではなく、NPOを通じて多様な社会ニーズに応える方向を選択するようになった。

このような米国社会の歴史や社会システムに根ざしたNPOがわが国でも注目されている背景は次のようなものである。

#### (2) NPOが注目される背景

公共の担い手は主に行政であり、また一部、行政との協働のもとでの民間企業であるとされてきたが、近年の公共的課題についてはこれまでの図式では対応困難になっている。

公共を担う能力について量的なものと質的なものに分けてみると、行政の能力を量的な面から把握したものがあふ意味では財政であるが、今や財政は国・地方自治体ともに危機的な状況であり、増大しつつある公共ニーズについて行政だけで対応することは困難になってきている。「あれもこれも」型から「あれかこれか」の選択型への転換が喫緊の課題であり、そのため行財政改革の実施や行政評価の導入等が行われ始めている。<sup>(※1)</sup>

そのような量的な・財政的な面での限界というだけではなく、それ以上に注目されることとして公共的な課題の質が大きく変化しつつあるということである。

住民の価値観は変化・多様化、そして高度化してきており、それに伴って公共的課題として捉えられる領域も拡大したり、多様化・複雑化するにつれ、これを解決していくためには、平等・公正・中立・安定性を行動原理とする「行政」や利潤追求による効率性を行動原理とする「民間企業」だけでは対応できなくなっているのではないか、ということである。(仙台, 1999, p29)

行政の限界について強く認識される切っ掛けになったのが95年の阪神・淡路大震災であった。このときに自治会・町内会やボランティア・NPOが救援・復興活動に大きく貢献したことが注目されたのである。次の表1は日本火災学会が、大震災で一旦瓦礫の下敷きになったが結局助かった人たち約3万人に対してアンケートをしたものであるが、この結果は、行政の無力さを象徴するとともに、市民活動、さらには協働（コラボレーション）の重要性を認識させるものである。

表1 阪神・淡路大震災で瓦礫の下敷きになった人がどのように救出されたか

区分	自力で脱出	家族が救出	地域住民	公助(消防・警察等)	その他
構成比	34.9%	31.9%	28.1%	1.7%	3.4%

出典：日本火災学会が被災者約3万人を対象に行ったアンケート調査

その後、ボランティア・NPOなど市民活動が市民権を得て、98年には特定非営利活動促進法（通称NPO法）が制定・施行され、新たな公共の担い手として注目されるようになった。

以後自治体にとってNPOとの協働は重要な政策課題と捉えられるようになりつつある。

### (3) NPOの現状

#### ① NPO法人の認証件数

わが国におけるNPO法人の認証件数は、98年に認証が始まって、04年11月末現在で19,523件を数える。米国では税法で寄付控除の認められるNPO数が114万団体（96年現在）あるとされることと比較すると、まだかなり少

ない水準であるが、表2のとおり増加傾向にあることがわかる。

表2 認証年別法人数の推移

(単位; 件数)

認 証 年	1999	2000	2001	2002	2003	2004(11月末迄)
法人数累計	1,108	2,999	5,461	9,119	14,555	19,523

出典：内閣府ホームページ

認証法人数を地域別にみたのが表3である。人口10万人あたりの認証法人数をみると地域でバラツキがあり、首都圏が高く、総じて都市圏と地方圏で差が大きいのがわかる。因みに鹿児島県は、都道府県中もっとも低い。

表3 地域別認証NPO法人数

(人口10万人当たり)

地域区分	北海道	東 北	首都圏	関 西	四 国	九 州	うち鹿児島県	全 国
法人数/10万人	13.0	10.9	18.8	15.7	11.3	11.8	8.5	15.3

- 1) 法人数は、内閣府資料による2004年11月末現在のもの、人口は2002年10月1日現在
- 2) 「東北」は青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県を、「首都圏」は東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県を、「関西」は京都府、大阪府、兵庫県を集計した。

## ② 活動分野別認証件数

また、活動分野別にみると(表4)、全国の6割近くの法人が「保健・医

表4 活動分野別NPO法人数

分 野 別	鹿 児 島 県		全 国 割合(b)	特化係数 (a) / (b)
	法人数	割合(a)		
① 保健, 医療, 福祉の増進	96	62.3%	56.9%	1.09
② 社会教育の推進	45	29.2	47.1	0.62
③ まちづくりの推進	46	29.9	39.6	0.76
④ 学術, 文化, 芸術, スポーツの振興	31	20.1	31.3	0.64
⑤ 環境の保全	34	22.1	29.1	0.76
⑥ 災害救援活動	4	2.6	6.7	0.39
⑦ 地域安全活動	3	1.9	8.9	0.21
⑧ 人権の擁護, 平和の推進	15	9.7	15.5	0.63
⑨ 国際協力活動	15	9.7	22.4	0.43
⑩ 男女共同参画社会の形成	10	6.5	9.2	0.71
⑪ 子どもの健全育成	49	31.8	38.7	0.82
⑫ 情報化社会の発展	6	3.9	5.1	0.76
⑬ 科学技術の振興	1	0.6	2.5	0.24
⑭ 経済活動の活性化	7	4.5	6.6	0.68
⑮ 職業能力開発, 雇用能力拡充支援	11	7.1	7.6	0.93
⑯ 消費者の保護	5	3.2	2.8	1.14
⑰ 上記活動を行う団体の運営・活動の援助	31	20.1	42.8	0.47

- 1) 鹿児島県環境生活部資料及び内閣府資料に筆者が加筆(鹿児島県は04年12月15日現在, 全国は04年11月30日現在)
- 2) 分野は複数回答可であり, 分野別法人数の合計は認証法人数を上回る。

療・福祉」を活動分野に掲げているが、介護保険の事業者としてNPO法人も参入可能になったことが大きな要因として考えられる。

地方圏に属する例としての鹿児島県と全国平均とを比較してみると、「保健・医療・福祉」の分野では、鹿児島県が全国平均を上回っているものの、社会教育、まちづくり、環境の保全などの活動分野や、NPO活動を支援する中間支援活動などはかなり下回っていることがわかる。

以上のことから、わが国におけるNPOの活動は、地方圏より都市圏が活発であり、また、その活動分野も都市圏が幅広いことがうかがわれる。

従って、自治体とNPOの協働を進めていくに当たっての環境は、地域によっても大きな差があることについて留意されなければならないと思われる。

### ③ 財政規模別NPO法人数

財政規模別に見た表5であるが、500万円未満の小規模法人が全体の約6割と圧倒的に多い。また500万円以上1,000万円未満が1割強となっており、1,000万円未満で75%を占めている。

なお、鹿児島市が03年度に行った「市民活動に関する実態調査結果」によると、市内のNPO法人中約9割が500万円未満になっている。

表5 財政規模別NPO法人数割合

区分	500万円未満	500-1000万円未満	1000-3000万円未満	3000-5000万円未満	5000万-1億円未満	1億円以上
法人数割合	61.9%	13.3%	16.1%	4.1%	3.2%	1.5%

出典：「NPO法人分析（2004年度）」（日本NPOセンター）

### ④ 財源内訳

収入の内訳は、会費・賛助会費が約11%、寄付金・協賛金が約17%、自主事業収入が約31%、行政の委託事業が約11%となっている。

（独立行政法人経済産業研究所『2003年NPO法人活動実態調査の概要』2003年9月）

以上見てきたように、NPOは認証法人数の推移からも増加基調にあるが、総じて規模は小さく財政基盤が弱いこと、地域的に偏りがあることなどが特徴である。

## 2 自治体とNPOの協働

### (1) なぜ協働か

まず公共サービスに携わる主体として、行政、民間企業、NPOの特性を表6に整理してみる。

「行政」、つまり国や自治体は公共問題を解決する中心的なプレイヤーであるが、国民・住民が納めた税金で公共サービスを提供する性格上、各種の制約がある。

使い方にはルール・手続がある。1つには法律や条例など法令に従わなければならないということ。2つには議会で議決された予算に従って動くということ。それによって平等・公平・中立性などを担保していこうとするものである。

しかしそのような手続重視が、裏を返せば行政の弱点でもある。つまり、迅速性に欠ける、柔軟性に欠ける、重点化できない、などである。

次に「民間企業」はわが国のGDPのかなりの割合を担っている最大のサービス供給者であるが、その行動原理は市場メカニズムによる効率性・利潤追求である。

このようなことから非営利部門には参入しないわけであるし、また効率性を追求するあまり公共性と乖離することも起こりうる。(仙台, 1999, p29)

そして「NPO」である。NPOの持つ特性として多様性、個性、創造性、先駆性などがある。

行政や民間企業、特に行政の不得意分野が得意分野ということである。

表6 地域セクターごとの特性

区分	行動原理(価値観)	長 所	短 所
行 政	手続重視(法令, 予算), 多数の合意	平等・公正・安定・中立	前例主義・法規万能主義
民間企業	競争原理・利潤極大化	効率性	利潤優先
N P O	ミッション達成・問題 解決志向	多様性・個性・創造性・ 先駆性	経営基盤脆弱

仙台NPO研究会編「公務員のためのNPO読本」の資料に筆者が加筆

逆にNPOのウイークポイントは、財政基盤やマンパワーなど規模的に限

界があることやミッションや活動内容があまり知られていないこと、持続可能性という点で疑問があることなどがある。

このように、行政、民間企業、NPOはそれぞれ得意・不得意分野を持っており、相互補完の可能性があることがわかる。

三者の中でも、公共分野に関わるという意味ではNPOと行政の協働・コラボレーションは欠かせないと考えられる。

## (2) 自治体とNPOの協働形態

自治体とNPOの協働を定義すると「両者の特性を生かしつつ課題解決のために力を合わせること」(早瀬等, 2004, p22)である。

具体的な協働形態には、①活性化策でNPOを後押しする、②自治体が担ってきた事業をNPOに任せる、③自治体の施策を協働で策定する、などがある。(早瀬等, 2004, p22-23)次のとおり具体的に列挙する。

### ① 活性化によるNPOの後押し

- ・ 補助金の交付, 活動支援のための基金造成など
- ・ 事務所スペース, 事務機材など公共施設の提供
- ・ 市民に対する啓発活動やインターネットによる検索システムの構築など市民活動を進める際のネックを除去する施策 など

### ② 自治体が担ってきた事業のNPOへの委託

- ・ 公共施設の管理
- ・ イベントの開催
- ・ 研修会等による市民啓発
- ・ 各種調査 など

### ③ 自治体の施策の協働による策定

- ・ 市民活動の創造性が生かせるように委託事業の企画提案の公募
- ・ 中間支援団体による協働事業の調整
- ・ 行政施策の立案過程へのNPOの参画 など

## (3) 協働・支援を標榜する自治体の増加



新たな重点政策としてNPOとの協働やNPOへの支援を打ち出す自治体が増加している。

経済企画庁（現内閣府）が99年に行った自治体のNPO支援に関する調査結果によると、多い方から、①情報・意見交換の機会の提供、②補助金による援助、③研修会等によるリーダーの育成等、④場所や物品の提供、の順になっている。

また、日本NPOセンターが行った都道府県レベルでのNPO関連施策の調査結果によると、02年11月末現在でボランティア活動や市民活動の支援条例等を制定しているのが岩手県など14道県、市民活動のサポートセンターを設置しているのが神奈川県など33都道府県になっている。

また、特に協働の視点では、東京都と大阪府が協働推進のための指針を作成している。

以上のようなNPO支援のための条例や協働の指針づくり、サポートセンターの設置は今後とも増加が予想される。

また、自治体からNPOへのアウトソーシングである補助や事業委託なども増えていく傾向にある。（シーズ，2001，p1）

本稿では「協働のあり方」をテーマとしているが、中でも特にNPOへの補助・事業委託に着目することから、次の（4）において補助・委託の枠組み等について概観する。

#### （4）自治体によるアウトソーシングの形態，補助と委託

政府・自治体が様々な形で民間セクターに財・サービスの提供を委ねていく形態が進展している。

公共セクターがその業務をアウトソーシング（外部化）する場合の形態としては、単なる事務の委託という狭義の概念だけではなく、補助，融資，投資，PFI，保険，バウチャー，減免税などまで含めて考える必要がある。

また委託という形式をとりながら、現実には補助に近い形態のものも存在する。NPOに対しては支援の一環としての委託が行われることもあり得る。（金川，2002，p25-26）

アウトソーシングに関して、相手方，選定方法，内容等について表7のと

おり類型化する。

表7 政府からのアウトソーシングの類型

主 体	相 手 方	内 容	ね ら い	手 法	相手方の選定方法
<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央政府</li> <li>・自治体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共系民法法人</li> <li>・第三セクター</li> <li>・純民法法人</li> <li>・公益法人(特別法)</li> <li>・NPO</li> <li>・地縁型組織</li> <li>・行政協力員</li> <li>・ボランティア</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・権力的行為</li> <li>・サービス</li> <li>・調査, 企画</li> <li>・施設管理, 運営</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門性の確保</li> <li>・コストの低減</li> <li>・経済波及効果</li> <li>・社会的効果</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・補助</li> <li>・委託</li> <li>・融資</li> <li>・投資</li> <li>・保険</li> <li>・バウチャー</li> <li>・PFI</li> <li>・税の優遇</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入札</li> <li>・コンペ</li> <li>・随意契約</li> <li>・利用者の選択</li> <li>・法律による規定</li> </ul>

出典：金川幸司『自治体とNPOの協働に関する一考察』（社会環境学部開設記念論集，2002）

自治体のアウトソーシングについては、財政面から見ると補助と委託に大別することができる。

補助は、地方自治法232条の2に「寄附または補助」として規定されており、公益上必要があると認められるときは行うことができる。寄附・補助は地方自治体が特定の事業を促進・助成するために、相当の反対給付を受けることなく、その事業主体に対して金銭等を交付することであり、奨励金、助成金、交付金、給付金などとも呼ばれる。また産業振興目的で使われることが多い債務保証、低利融資、利子補給、租税の特別措置なども広義には補助と捉えられる。(阿部，1997，p341)

問題は公益の範囲であるが、これについては相手方のNPOに先駆性、開拓性、補完性が存在するなど行政施策として誘導するだけの合理性が求められる。公益性に関しては種々の行政実例や判例があるものの、結局は議会を通じた市民の同意があればかなり広い範囲で支出できることになると考えられる。(確井，1995，p277)

一方委託は、地方自治法234条に根拠を持つ契約であって、本来行政が取り組むべき事業を専門性や効率性の視点から外部に委託するものであり、事業の成果は委託元である行政に帰属する。委託においては補助とは異なり、相手を支援、育成するということではなく、あくまで本来行政が行うべき事業を遂行する能力があることが前提となる。(金川，2002，p27)

従来、行政施設の設置管理に関しては、委託の相手方が自治体が出資して

いる法人か公共的団体でなければならないという制約があったが（旧地方自治法244条の2第3項）、03年の地方自治法改正で指定管理者制度が位置づけられ、NPOや営利法人への委託が可能になった。

#### （5）協働、とくに業務委託をめぐる現状と問題点

業務委託については、先述の99年に経済企画庁が行った調査では、全体の48%の自治体がNPOへの委託があると回答しており、また今後2割強の自治体がNPOへの委託を増やす意向を持っている。

また、シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会が2000年に実施した調査によると、NPO法人が第1に困っていることは継続的に活動するための十分な収入の見込みがないというもので、ほぼ5割のNPO法人がそのように答えており、財源の問題が大きな課題であることがわかる。

利潤追求を目的とする営利企業とは異なり、公共サービスの一端を担おうとするNPOにとって安定的な財源確保は最も苦慮する点であると考えられ、また自治体も財政的に苦しいなか、定型的な事業を中心になるべくアウトソーシングして節約したいという考えもあり、業務委託面での連携は進みやすいと考えられる。

ただし業務委託には次のとおりいくつかの課題もある。（シーズ，2001，p2-5）

##### ① パートナーの不在

1の（3）で見たように、わが国ではNPO法人数は増加傾向にあるものの地域的な偏在があり、地方圏では数の少なさのみならず活動分野も限定的であった。

先述の経済企画庁が行った調査で、「NPOへの業務委託をする上での課題」という質問に対して、委託する相手となるNPOがなかなか見つからない（36%）が最も多く、以下、NPOの活動実績や内容がわかりにくい（24%）、NPOとの調整に問題がある（21%）、委託の効果が測りにくい（18%）の順になっている。

また、同じ調査で、「所管地域のNPOの現状把握をしているか」との間

いに対しては、「実態は把握していない」(26%)が最も多く、「登録団体のみの把握」、「分野によっては把握している団体もある」、「今後調査予定」を合わせると全体の77%になり、多くの自治体が地域のNPOの現状を把握していない状況にあった。

以上のように、自治体にとっての協働のパートナーの不在や現状把握の不足などが見られ、その結果として協働がなかなか進まない、あるいは自治体の一部のよく知ったNPOのみとの協働を進める、となる傾向がある。

## ② 協働するルールの曖昧さ

新しい公共管理論(NPM)や財政危機を受けた行財政改革の動きとも呼応して、業務委託が自治体の多くの部局に広がりつつある。つまり公共サービスの効率性を高めるとともに、新しい地域ニーズに対応したサービスを提供していきたいということである。

このような時代背景が、自治体の新しい業務をNPOに委託するという傾向を強めている。

ただし委託事業となれば、自治体は委託者となり、NPOは受託者である。受託するNPOの専門性や発信力が弱いと、行政の下請けになる危険性があり、独立性や対等性をいかに担保していくかというのが協働の現場での課題になっている。(早瀬等, 2004, p27)

先述した経済企画庁の調査によると、NPOへの委託について何らかの基準を作っている自治体は5%しかなく、殆どの自治体は公式の基準を持っていない。(金川, 2002, p27)

## ③ NPOの評価の問題

NPOに対する理解が不足する中で、委託事業や補助金交付の方向が打ち出されるので、NPOを選別するためにいきおい評価に議論が進み、NPOの多元性を否定する危険性もある。

また、業務委託に限らず、施策・事務事業等を評価するツールとして行政評価制度が全国の自治体で広く導入されつつあるが、住民の声が反映される仕組みの不十分さ、評価基準と成果指標作りの困難さなどから、まだ試行錯

誤の段階であり（松田，2003，P142-143），Plan-Do-See のマネジメントサイクルとして定着するまでには至っていない。

#### ④ NPOの財政基盤の脆弱さ

NPO法人になっても社会的基盤が作れずに，行政の委託事業に基盤を見いだそうとする法人も多い。

先述のシーズ＝市民活動を支える制度をつくる会が2000年に実施した調査によると，NPO法人が第1に困っていることは継続的に活動するための十分な収入の見込みがないというもので，ほぼ5割のNPO法人がそのように答えており，財源の問題が大きな課題であることがわかる。委託事業への依存傾向は，自らを行政の補完と位置づけ，行政との上下関係になる危険性がある。（シーズ，2001，p5）

#### ⑤ NPOの市民代表性

NPOであることがイコール市民ニーズを反映していることであったり，市民の代表であることにはならない。

寄付者や会員の存在は，財政的に支えるだけではなく，寄付や入会等の行為を通じて，社会的な課題解決に関心を持つ人を育て，強化することになるし，専門家等の協力が欠かせないのは，それぞれの専門家や機関が持つ能力を課題解決のための社会的ネットワークにつなげることによって，そうした能力をさらに有意義なものにできるからである。

こうした民－民関係を強化することが，多くのNPOに求められており，NPOはこのような視点から自らの力量をチェックする必要がある。（松原，2004，p39）

#### （6）自治体のNPOとの協働政策

以上みたように自治体とNPOの協働，特にNPOへの委託や補助については，明確な指針やプロセスが存在しないことなど多くの問題点を抱えているが，以下いくつか示唆に富む先進事例を紹介したい。

なお米国においては，NPOに対する公的資金の提供が一定のルールのも

と広範に行われており、特に連邦政府が所管するCDBGプログラム（コミュニティ開発包括補助金）は、まちづくりや雇用開発、貧困者や移民などへのサービス提供の分野で、地域のNPOの発展を大きく支えてきているが、このプログラムについては第2部で詳述したい。

### ① 協働の指針づくり（横浜市）

自治体とNPOとの協働に当たって、ルールを決めておくことが重要であるが、横浜市では99年3月に全国に先駆けて「市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）」を策定した。これによると、協働の原則として6項目を示して尊重すべきであるとしている。抽象的な感は否めないものの、協働の原則を示す先発事例として、他の自治体に大きな影響を与えている。概要は次のとおりである。

#### （ア）目的

市民活動と横浜市が協働して公共的課題の解決に当たるため、協働を築く上での基本的な事項を定め、公益の増進に寄与すること。

#### （イ）協働の原則

市民活動と行政が協働するに当たっては、次の6つの原則を尊重して進める。

〈1〉対等の原則、〈2〉自主性尊重の原則、〈3〉自立化の原則、〈4〉相互理解の原則、〈5〉目的共有の原則、〈6〉公開の原則

#### （ウ）協働の方法

協働の6原則を基本に、次の方法によって行政は市民活動との協働を進める。

〈1〉補助・助成、〈2〉共催、〈3〉委託、〈4〉公の財産の使用、〈5〉後援、〈6〉情報交換・コーディネート

#### （エ）公金支出等における必要要件

公金を支出する場合や公の財産を使用する場合については、〈1〉社会的公共性があること、〈2〉情報を公開すること、〈3〉公費濫用を防止すること、を必要要件とする。

#### （オ）第三者機関の設置

「横浜コード」の維持・調整のため第三者機関を行政が設置する。

## ② NPO協働マニュアル策定（大阪府）

大阪府は01年9月に「NPOとの協働を進めるためのガイドライン」を策定した。その中で協働の意義を府民参加の促進，行政サービスの向上と行政のスリム化，としている。

また，ガイドラインと同時期にNPOとの協働に際しての留意事項や基準を示した「NPO協働マニュアル」を策定している。

マニュアルでは協働事業における留意点として，目的の明確化，情報公開，多様なNPOの参画と競争原理の導入を挙げ，協働の具体的手法として，〈1〉企画・計画立案への参画，〈2〉委託，〈3〉補助，〈4〉共催・後援，を挙げている。さら単独で行わなかった理由，相手方の選定理由，目的の達成，府民の満足度の向上，など協働の成果を事後評価する必要を示している。

特に委託に関しては，行政の各部局が抱える課題を解決するためNPOに企画案の提示を求め，公開審査を経て委託先を決定していくという提案公募型事業を中心に据え，積極的に実践していこうとしている。（金川，2002，p29）

## ③ NPO活動に対する資金助成（杉並区）

活動資金助成の事例として，杉並区NPO活動資金助成制度がある。

杉並区は，02年3月に制定の「杉並区NPO・ボランティア活動の推進に関する条例」で区の支援策を定めているが，その一環としてNPO支援基金を設置した。

これは区が，区民，団体及び事業者からの寄付金を支援基金に積み立て，あらかじめ区に登録したNPO法人からの申請に基づき，区民の参加する「杉並区NPO等推進協議会」の審査を経て，基金からNPO活動に必要な資金を助成するものである。（審査基準，表8）

寄付を行うに当たっては，登録団体の中から寄付金の活用先を希望することができる。

また，寄付金については，形式的には区に対する寄付となるため所得税及

び法人税の控除対象となっている。

この助成は寄付金を原資として助成する制度であることから、寄付が一定程度集まった時点で助成内容を決定する。募集回数は年1～3回程度。

04年12月現在の登録NPO法人数は48団体、補助実績は03年1月～9月の実績で3,589千円。

「NPO等推進協議会」は資金助成申請の審査のみならず、登録についても審査する。協議会の委員は、公募委員3名、NPO関係者3名、学識経験者2名、その他区長が指名する者2名の合計10名で構成されている。

助成活動実施結果の報告書については、協議会へ提出されるとともに区のホームページ等で公開される。

表8 杉並区NPO活動資金助成（補助金）に係る審査基準

審査項目	説 明
ニーズの把握	ニーズ、現状を正確に把握し、ニーズがある。
地域的特性	地域的特性を活かした活動を行っている。
問題提起性	社会への新たな問題提起につながる。
先 駆 性	新しい社会を作り上げるために、期待できる開拓的なものである
効 果 性	将来的に発展、継続する可能性があり、効果の広がり期待できる。
自 立 性	自己資金による資金確保に努めている。
現 実 性	事業計画、スケジュール等が実行可能な方法である。
発 展 性	補助金を受けることで事業が発展する。
公 開 性	運営が公開され、透明性が高い。
予 算 立 案	資金計画に無理がなく、明確である。
整 合 性	上記の各項目について、整合性がとれている。

出典：杉並区資料

#### ④ NPOによる自己評価の取り組み（鹿児島県内の17NPO法人）

委託事業や補助金交付の方向が打ち出される中で、受け手のNPOを選別するための評価のあり方も論点になっているが、いくつかのNPOが共同で、自己評価のシステムを開発し定着させていこうとする動きもある。

鹿児島県内のNPO法人17団体に公認会計士、行政書士、社会保険労務士、学識経験者が加わり、03年10月にNPO法人自己評価策定委員会が発足、自



己評価システムの開発を行っている。(筆者の1人も委員として参加している。)

主なねらいとしては、自らの組織運営、事業活動の改善に役立て持続可能性を高めることであるが、もう一つのねらいとしては、積極的に自らの信頼性をアピールすることによって、会員やボランティアの確保に資するとともに、協働しやすい環境を整えていこうということでもある。

03年度に委員会を5回開催し、自己評価システムを作り上げたところであるが、今後の活動方針としては、当システムをウェブ上に立ち上げ、容易に自己評価を行えるようにするとともに、評価結果の共有化を図ること、他のNPO法人にも参加を呼びかけることなどを掲げている。

協働しやすい環境づくりに向けたNPO側の自主的な取り組み例でもある。

#### (7) まとめ・新たな課題設定

以上いくつかの自治体の先進事例などを挙げたが、その特徴としては、

- ① NPOとの協働、とくに委託や補助に当たっては、なるべくルールや基準を明確にしたり、市民参加を試みるなどしている点
- ② 共催、提案公募型委託などのように、従来の補助、委託の概念に加えて、NPOを企画段階から参加させる提案公募型、あるいはNPOが企画した事業に行政が参加するといったより協力度の高い事業概念が加わっている点
- ③ 事前評価だけではなく、協働事業の効果を事後的にも評価し、市民にも公表していくという動きも見られる。(金川, 2002, p30)

ただし、このような取組みはまだ一部の事例にとどまっており、(5)で述べた協働に関する問題点は、依然としてわが国での大きな論点である。

そこで第2部では、米国での自治体とNPOの協働のあり方を、日本の現状と比較しながら検討し、方向性を探りたい。

## 第2部 米国・ベイエリアにおける自治体とNPOの協働

米国においてはNPOの歴史が長く、地方自治体とNPOとの協働も広範に行われている。

米国では1930年代に公共社会福祉制度が確立されたが、民間団体が重要な役割を果たし続けてきており、60年代に公的福祉が拡大した際にも政府・自治体が民間団体の活動を肩代わりするより、むしろ助長する形で行われてきた。この方式の受益者になったのがNPOであり、その結果政府・NPOの相互関係が生まれてきたという歴史的経緯がある。(サラモン, 1994, p101-102)

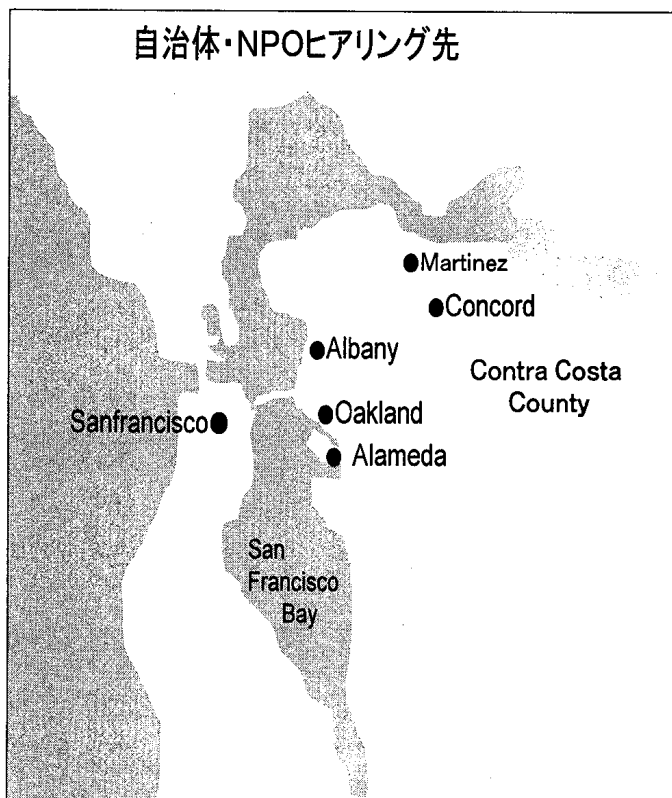
制度的にわが国との特筆すべき相違点としては、米国には連邦政府から地方自治体を経由してNPOなどに配分されるCDBGプログラム（コミュニティ開発包括補助金制度）があり、多くのNPOにとって活動資金の一部にもなっている。

筆者二人は04年3月にカリフォルニア州サンフランシスコ周辺・いわゆるベイエリアの自治体やNPO等でヒアリングを行い、特にCDBGプログラムの配分・評価過程を中心に調査を行った。その調査結果の概要紹介が第2

部の中心をなす。

特に注目すべき点として、申請者の評価基準（サンフランシスコ市）、配分の決定に当たっての市民の参加（オークランド市、アラメダ市）、配分申請に当たっての事務の軽減化（コントラコスタ郡）、評価方法（アラメダ市、オークランド市）、政府資金に関するアカウントビリティの要請への対応（NPO法人ニューコネクションズ）などがある。

第1部でも述べたが、わが



国でも自治体とNPOの協働のあり方の一つとして、補助・業務委託による連携が今後広がることが見込まれ、さらに03年の地方自治法改正で可能になった指定管理者制度の導入でさらに拍車がかかるものと考えられる。

しかしながら特に補助・業務委託関係は、上下関係になりやすくNPOの特性の否定につながることも懸念されることから、ルールの明確化、透明性の確保などが求められる。

第2部では、米国自治体とNPOの協働、中でも財政上の関係における連携のあり方、評価、住民の参加を中心に考察する。

財政上の関係でも特に連邦政府の補助金であるCDBGプログラムに着目し、まずCDBGについて概観した後、自治体やNPOでのヒアリング調査結果を紹介するが、調査でとくに着目した点としては、CDBGプログラムの配分過程における自治体とNPOとの関係である。

最後に調査結果で得られた示唆を述べることによりまとめとする。

## 1 米国のCDBGプログラム（コミュニティ開発包括補助金制度：Community Development Block Grant Program）の概要

CDBGプログラムは、ニクソン政権時の74年に成立した「住宅・コミュニティ開発法」により、連邦政府の住宅都市開発省（HUD = The Department of Housing & Urban Development）が所管してきた7件の都市開発関係補助金の各補助プログラムを単一の補助プログラムに統合し、機能の拡大と受け手の裁量の拡大を図った連邦補助金制度である。（新藤，1986，p89）<sup>(※2)</sup>

80年代に小さな政府を志向するレーガン政権のもと削減されたこともあったが、90年代以降は増加傾向にあり、04年度の予算総額は47億ドルである。

CDBGプログラムはまちづくりや雇用開発、貧困者や移民などへのサービス提供などの分野で、低中所得層が多い地域を中心に活性化を促進するとともに、地域のNPOの発展を大きく支えてきた。

NPOに流れる最大の政府資金の一つであることから、自治体とNPOの協働を考察するに当たって多くの示唆がある。まずCDBGプログラムにつ

いて概観する。

### (1) 目的

連邦政府が定めたCDBGプログラムの目的は次の3項目である。補助金を受け取る市、郡、または州などはこれらの目的を達成することが求められている。

- ①低中所得者への恩恵、②街のスラム化や衰退の防止、③その他緊急のニーズへの対応

### (2) 自由裁量の補助金

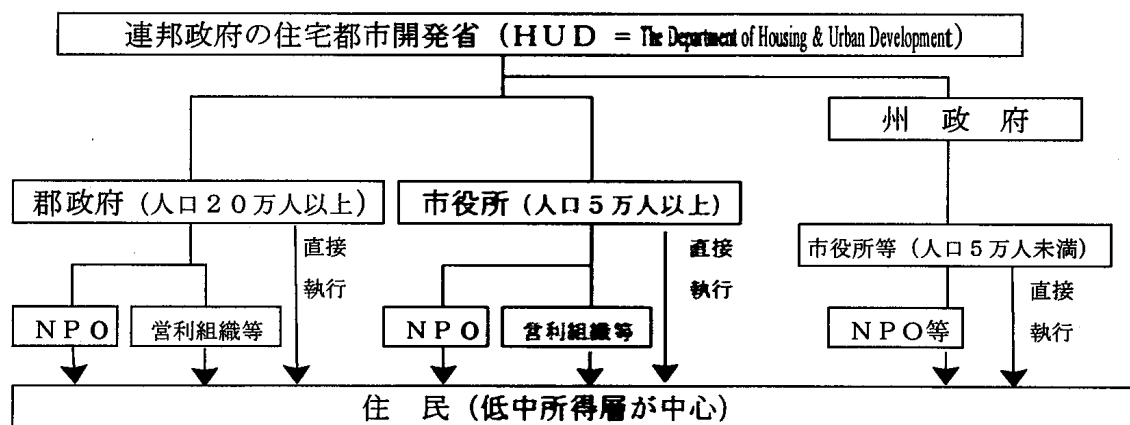
CDBGプログラムの特筆すべき特徴として用途の柔軟性がある。市民参加などを定めたCDBGプログラムの規則に従い、その目的に適合しておれば、受け取ったCDBGの用途は自治体に委ねられる。

連邦政府の所管省（HUD）はその用途に口を差し挟むことはなく、わが国における国庫支出金制度とは異なっている。

### (3) 市民参加の義務づけ

もう一つの特徴は、市民参加が義務づけられていることである。CDBGの配分を受けようとする自治体は、市民参加計画書（Citizen Participation Plan）を作成しなければならない、これに従ってニーズの把握、CDBGの計

表9 CDBG配分のフローチャート



画書作成の各段階などで、公聴会開催や市民意見の公募が義務づけられている。

#### (4) CDBGの配分方法

CDBGを直接受け取れる地方自治体は人口5万人以上の市と人口20万人以上の郡であり、これより小規模な自治体は州政府を通じて補助金を受け取ることになる。

##### ① 各自治体への配分総額

自治体ごとの総額は、国勢調査結果などに基づいた人口、貧困率、住居の状況、財産の量などから定式で算出され、HUDが配分額を発表する。自治体は資金総額の決定には影響力は有しない。発表を受けて各自治体は市民参加等を義務づけたHUDの規則に従って用途を決定して、HUDに活動計画書を提出・承認を受けた後配分される。

##### ② 自治体における執行

自治体自らの執行分もあるが、多くの自治体がCDBGの目的と一致しているNPOのプロジェクトへCDBGの一部を補助金として支出している。

自治体によって差があり、サンフランシスコ市はCDBGの殆どをNPOに支出しており、また一方ではNPOへの支出を15%と上限を定めている自治体もある。<sup>(※3)</sup>

自治体はNPO等からプロジェクトを応募し、市民参加のプロセスを経て決定する。

CDBGで行われるプロジェクトは多岐に及び、例えば低所得者への安価な住宅の供給、新しい移民への支援、ホームレスへのサービス、高齢者用のグループホーム建設、雇用促進、商業地域の再活性化など多様である。

#### (5) CDBGプログラムからの示唆

以上述べたCDBGの仕組みとわが国の国庫支出金制度と比較して、次の3点が大きな特徴である。(シーズ, 2001, p26)

① 地域ニーズ志向の制度設計

連邦補助金であるにもかかわらず、地方自治体（地域）に配分決定権限がある。

② NPOの自立・発意を尊重する包括補助

個別事業補助金ではなく、NPOの発意が尊重されるように包括的な補助金になっており、事業公募方式が採用されるケースが多い。

また、他の補助金や寄付などの資金を集めることを奨励することにより、自立を促進する。

③ 市民参加のプロセスによる管理

受益者である市民の参加計画書の作成と公聴会開催などを規則で義務づけている。

以上のようなCDBGの仕組みや特徴を踏まえ、次に筆者が調査した個別事例を見ていきたい。

## 2 自治体・NPO協働の事例 ～CDBG配分・評価過程を中心に～

### (1) 市議会が申請者に直接ヒアリングを行うタイプ（アラメダ市）

① 市の概要とNPO等の状況

アラメダ市はオークランド市の南西、サンフランシスコ湾に浮かぶ航空母艦のような形をした島が市域である。1997年まで米国海軍基地があった。人口約7万3千人。

市長は市議会議員の中から互選で選ばれる weak mayor's system を採っている。

アラメダ市にはNPOはガールスカウトのようなものまで含めれば数百存在するが、ソーシャルサービスを行う法人は30程度である。NPOの数は全体としては減少傾向にある。この10年間、とくに最近5年間位の傾向として、家族や若者に目が向きつつあり、これらのテーマを扱う団体は例外的に増加する傾向にある。このような活動には、退職者が中心に関わるケースが多い。アラメダ市でもNPOにとってCDBGは政府からの資金としては最も大きな割合を占める。

② CDBGの配分について

アラメダ市のCDBGの年間予算は約200万ドルである。総額を決定するのがHUDであるが、CDBGをどのように配分するかについては市議会が意思決定者である。

NPO等から配分申請を受けたら、市役所の担当スタッフ（Community Development Manager等）による審査やCDBGに関する市民委員会（board）での検討を経た後、市議会が最終決定する。

資金の概要やプロジェクトの募集については、まず市がインターネットや新聞広告で広報するとともに、概要案内をNPO等全てのコミュニティベースの組織に送る。

広報内容としては、次年度のCDBGに関する市予算総額、配分決定に関するスケジュールなどである。申請は1月から2月中旬にかけて受け付け、市の担当スタッフは申請のチェックや調査、ヒアリングも行いながら、3月中旬までに推薦案（Staff's funding recommendations）を作成する。この推薦案の写しは、申請者にも送られるとともにインターネットでの公表や市役所における縦覧に付され、市民の意見を受け付けるパブリックコメントのプロセスも踏む。

市民委員会は3月下旬に開催され、推薦案を検討することになるが、申請者は委員会に呼ばれて自分たちの申請内容の説明や、委員からの質問への答弁を行う。

最終的に4月下旬に開催される市議会にて、パブリックコメントの結果なども参考に交付を決定することになる。資金は新年度当初（7月）に配分される。

CDBGの受け手になる条件としては事務所がアラメダ市内に存在する必要はなく、アラメダ市内でサービスが提供できれば問題ない。家庭内暴力の防止を目指すNPOは事務所がオークランド市であるが、殆どのサービスは電話によって行われる。バークレー市でもこのNPOはCDBGを受けてサービスを提供している。

なお、現在CDBGを配分されていない組織が申請する場合には、添付書類としてチェックリスト（Public Service Proposal Organization Checklist）

の添付が義務づけられ、審査の際の参考にされる。<sup>(※4)</sup>

### ③ 意思決定のプロセスについて

CDBGに関する市民委員会 (board) は、「ソーシャルサービス委員会」と「ヒューマンリレーションズ委員会」の2つで構成されている。両委員会ともに市議会に先行して開催される。以前は当委員会が申請者へのヒアリングを行い、その結果を市議会に提出していたが、8年前からは市議会でも直接ヒアリングを行うようになった。

市の担当スタッフは市議会での市民の意見も聞いて、承認に関する推薦案 (Staff's funding recommendations) を作成し、市議会に提出する。<sup>(※5)</sup>

市民委員会には決定権はなく、市議会に対するアドバイスが大きな役割である。市民委員会の委員は7名で全て市議会から任命される。<sup>(※6)</sup>

委員の構成は、ソーシャルサービスやヒューマンリレーションズサービスの専門家であったり、赤十字の代表者、学区の教育者、マルチカルチュラルリレーションズの代表者などで構成される。委員は無報酬で任期は4年間。

### ④ その他CDBG配分過程への市民の関わり

市民委員会や市議会は公開される。開会の日時等について市役所は予め広報を行い、ウェブサイトにも掲載する。市民委員会や市議会への市民の参加者数は多くはない。CDBGが議題になる時には、市民委員会では平均10名位の参加があり、市議会では10～15名位の市民がCDBGへの関心で参加し意見を述べる。また必要に応じて特定の市民を市議会に招いてコメントしてもらうこともある。

参加者の属性は低所得層ではなく、経済的には裕福な人たちが多い。勤労者であったりNPOでボランティアを行っている人たちである。

市民参加は、このように市民委員会や市議会の場が中心になるが、このほかパブリックコメントも参加の一形態である。

### ⑤ CDBGに関する評価

CDBGの受け手に決定した場合、市役所との間で新会計年度(7月～6



自治体の協働政策に関する一考察

月) の協定を締結することになるが、この中で業績報告書 (Performance Reports) を四半期ごとに提出するとともに、翌年度7月15日までに年度の業績について統計指標等でまとめた報告書を提出することが義務づけられる。

報告書を評価するのは市の担当スタッフである。受け手は報告書上で何を行ったかを数値 (主にパーセンテージ) と記述で示す。市の担当スタッフは、必要に応じて受け手と面接の上、その他の諸記録の確認やディスカッションを通じて多くの測定項目について量的・質的な達成状況を把握し、当初の目標との比較も行いながら評価し、事業のパートナーとして今後の対策を指摘するとともに、達成状況が不十分なケースについては、翌年度の資金申請は勧めない。

因みに、AMERICAN RED CROSS が協定に基づき第2四半期終了後に市に提出した業績報告書の一部は次のとおりである。

表10 評価プロセスの事例：CDBGの受け手の業績報告書 (一部抜粋)

Accomplishments					
Statement of Work	Q1/YTD	Q2/YTD	Q3/YTD	Q4/YTD	% of goal
2. Provide case management for 90 Alameda households, which will increase and/or improve employment, housing and/ or access to needed services. Report on number of persons who receiving these services and measurable outcomes identified through the provision of these services	This quarter we provided case management services to 26 Alameda Households. An additional 24 households already receiving case management with APC, Head Start, or ACSS were also provided what would be considered case management services (rent/utility services).	To date we have provided case management services to 47 Alameda Households. Direct Services (rent/utility) were also provided to an additional 38 households referred by and receiving services from other agencies such as APC, Head Start.			52%
(以	下	略	)		

出典：City of Alameda『CDBG document Quarterly Report (3a) 2003/2004』

⑥ CDBG配分の内訳

市議会は市に配分されるCDBGの全ての配分を決定する。一般的な予算プロセスと同様にCDBGも予算のプロセスで決定されるが、一部市役所自体がCDBGの受け手にもなっている。

CDBGは市の公園部に配分されているほか、低所得層の住民やコミュニティに対するサービスとして低所得の学生のための奨学金や低所得地域の施設の改善などの公共事業にもCDBGを使っている。受け手 (執行主体) の殆どはNPOである。

一般的にCDBGは1年ごとに割り当てられていたが、03年度からは、パブリックサービス資金については極力2年を期間とする申請を勧めることになった。

その理由には、長期間の目標設定が可能になること、プログラムの安定性や安全性を高めることができること、申請や契約準備等の手間を減じることにより、より業務に専念できることがある。

#### ⑦ 市によるNPOの支援

CDBGの応募に限らず、市民グループからの提案はしばしば行われる。例えば「コミュニティのこの部分が必要を満たされていないが、自分たちにはよい考えがあるのでやらせてほしい」などと提案してくることがある。

そのような提案を受けての市の対応の仕方として、市民グループをNPO法人化させる前に、既存のNPO（財政支援団体）から支援をさせる方法を探ることがある。

財政支援団体としてオークランド市を拠点とした「イーストベイ・アジア・ローカルディベロプメントコーポレーション」という長い歴史をもった民間団体があるが、役割としてはアンブレラとかビッグブラザーとも言われる。

市民グループに対して市が直接支援するのではなく、まず財政支援団体に対して行うものであり、これはアジアなどへの開発協力のやり方にも似ているが、ローカルな小さなグループを立ち上げる際の手法である。

注：アラメダ市役所 Carol Beaver (Community Development manager), Gail Patton (Community Development program manager) からの聴き取り (2004.3.4) を中心に作成。

## (2) 行政担当者の役割・リーダーシップが大きいタイプ (コントラコスタ郡)

### ① 郡の概要とNPOの状況

コントラコスタ郡 (Contra Costa County) はサンフランシスコ湾の北東岸に面した広域自治体で人口は約100万人。郡は自治体であるとともに州政府のサブパートの面があり、健康増進に関する業務や失業対策などは州の出

先機関としての役割を果たしている。

郡の中は全て基礎自治体で構成されているわけではなく、法人化されていない白地地域も存在する。法人化し基礎自治体になるかどうかは住民次第であり、法人化されていない地域は行政的には郡の傘下になる。<sup>(※7)</sup>

郡内のNPOはコミュニティベースの小規模なものも多く、正確には把握できていないが、数百の法人があると思われる。

## ② CDBGの配分について

コントラコスタ郡は選挙で選ばれるスーパーバイザー (supervisor, コントラコスタ郡には5人いる。) が担当地区を持っており、それぞれ自分の担当地区について実質判断をすることになっている。

資金配分には3つの委員会が関与する。つまり Family & Human Resource Committee, Finance Committee, Affordable Housing & Finance Committee であり、Family & Human Resource Committee と Finance Committee は supervisor とその指名する者で構成され、Affordable Housing & Finance Committee は利害関係者と財政専門家で構成される。

これら3つの委員会は担当する分野に関する全ての申請書を審査するが、担当スタッフは申請内容を検討し、申請者からのヒアリングを行い、担当スタッフとしての報告書と意見書を作成する。これが委員会での判断材料になる。それを踏まえ委員会が意見書を作成し、委員会の意見書は最高意思決定機関である郡議会 Board of Supervisors に提出され最終判断されることになるが、ここで大きく変化することはあまりない。

## ③ 意思決定のプロセスについて

市と比較して郡の場合、市民参加は地域ごとのいわゆるグラスルーツレベルではなく、ノンプロフィットレベル (つまり市民ニーズを集約したNPOを通じて) の参加が多い。

郡政府としてはもっとグラスルーツレベルの参加も得たく、ヒスパニック系住民も多いことから新聞等によるスペイン語なども交えた広報や公募に関する説明会などを開催している。

CDBGの配分に住民の意向を反映させるための工夫として、1) 5年おきにプランニングシステムの見直しを行うに当たっての会議をCDBGの受け手をはじめ、住民に公開していること、2) 委員会が Board of Supervisors に意見書を提出したら速やかに広報紙で周知すること、3) NPOの顧客からの評価をフィードバックさせる仕組みを採用していること。そのための独自の顧客調査方法を持っていること。これらが市民参加の方法である。

#### ④ CDBG申請書の統一化など

CDBGについては、申請書や評価のプロセスなどは基本的にそれぞれの自治体で詳細を定めている。活動範囲の広いNPOになると、同じプログラムについて例えばコンコード市、ピッツバーグ市など複数の市から補助を受けることがあるが、その場合これまではそれぞれの市ごとに異なる様式の申請書を作成しており、また評価のプロセスについても、それぞれの市ごとに異なっており、受け手のNPOにとって大きな負担になっていた。

そこでコントラコスタ郡は、2年前に広域的な申請書等の統一化方針を提案し、参加を希望する自治体でコンソーシアムを組んで改善に取り組んでいる。申請書については郡と4市（アンティオーク市、コンコード市、ピッツバーグ市、ウオルナットクリーク市）で様式を統一している。(Contra Costa, CDBG Application, 2004-05)

また評価についても、郡や市はそれぞれモニターしていたのを、一自治体が行えば他の自治体はそれを活用できるようにしている。このほか、多くの文書の標準化を図っている。この取組はNPOの経営者や自治体の担当スタッフから高く評価されている。

注：コントラコスタ郡政府 Robert Calkins (CDBG Program Manager) からの聴き取り (2004.3.5) を中心に作成。

### (3) 配分プロセスを自治体内で分権化しているタイプ（オークランド市）

#### ① 市の概要とNPOの状況

オークランド市はサンフランシスコ湾の東岸、サンフランシスコ市からベイブリッジを渡った対岸に位置する人口約40万人の都市である。大規模な港

湾・鉄道の車両基地があり、以前から物流拠点になっていたこともあり、ブルーカラー労働者・黒人などマイノリティの割合が高く、市内に貧困地域を抱えている。

サンフランシスコ市と同じく、市長を直接選挙で選任する strong mayor's system を採用している。

オークランド市は、市域を7つの地区（ディストリクト）に分けており、各地区1名の議員を選び市議会（Council）が構成される。また各地区ごとにディストリクト・ボードを置き、それぞれ住民から選挙で選ばれた15人の Board member がおり、CDBGの配分などコミュニティに関する様々な意思決定を行う。

## ② CDBGの配分プロセスについて

CDBGの交付決定には7地区にあるディストリクト・ボードが実質的な決定権を持っている。

交付の過程については、8月には翌年度の交付要綱など関係資料と交付申請書を配布するが、これは他の自治体と比べて相当早いスケジュール設定である。<sup>(※8)</sup>

その後、規則で義務づけられているオリエンテーションを開催し、プロジェクトを募集。申請書を市の担当スタッフが審査した上で、9月下旬にはディストリクト・ボードに資料を渡す。

申請者は各ディストリクト・ボードにおいてプレゼンテーションを行う。

ディストリクト・ボードは意見書を作成し、市役所に提出する。市では Citizen Advisory Committee を設置しているが、この委員会はディストリクト・ボードから提出された意見を再検討する役割がある。委員会のメンバーは市議会の各議員からの指名で選任されることになるが、各ディストリクト・ボードのメンバーが必ず一人は委員として入ることが義務づけられている。これは、ディストリクト・ボードの意見を委員会に反映させるとともに、シティ・マネージャーにアドバイスをするためである。<sup>(※9)</sup>

最終的にCDBGの配分は、市の統合計画（Consolidated plan）に記載されることになる。

市の担当スタッフによると、ディストリクト・ボードから提出された意見については、その後のプロセスで細部の変更はあっても大筋での変更は殆どないとのことである。

オークランド市のCDBG配分過程は、コミュニティレベルのディストリクト・ボードが実質決定する仕組みになっている点で他の自治体とは異なっている。

一般的には、実際の配分案は自治体のCDBG担当スタッフが作成しているケースが多いが、オークランド市ではディストリクト・ボードに委ねられている。<sup>(※10)</sup>

ただし、CDBGの交付手続は連邦政府のガイドラインに従う義務があり、また、NPOなど被交付者はHUDの規則を守る必要があることから、ディストリクト・ボードも推薦を行う際はこれらガイドライン等に従うことになる。

オークランド市におけるCDBG交付がこのように分権的である背景として、以前から草の根レベルでのコミュニティ活動が盛んであることが挙げられる。因みに1960年代にはブラックパンサーと呼ばれた黒人の武装自衛組織の発祥の地でもある。CDBG自体、配分プロセスへの住民参加を義務づけていることもあり、70年代からオークランド市は積極的に取り組んできている。

### ③ CDBG配分の概要

04年度配分については、申請が167件あり、うち140件はNPOからであった。営利企業は経済活性化の分野で受け手になることがあるが、営利企業に対しては直接交付ではなくローンによる資金提供である。

04年度は約1,000万ドルの予算に対して申請は1,800万ドルと厳しい状況であった。

近年カリフォルニア州政府やオークランド市が単独で持っているソーシャルサービスに係る予算が減額される傾向にあることから、より多くの組織がCDBGの交付を受けようと殺到している状況である。

自治体の協働政策に関する一考察

④ CDBGの評価

CDBGの受け手は、毎月事業の達成状況を記したレポートを市役所に提出することになっており、市役所は規則が遵守されているか等のチェックを行うほか、評価を専門のコンサルタントに委託しており、プロジェクトは目的達成に向けて進んでいるか、サービスの受益者は満足しているか、プロジェクトでは他の資金も活用しているか、などをチェックさせる。委託された専門コンサルタントは必要に応じて受け手のNPO等を訪問し、プロジェクトマネージャー等にインタビューも行いながらレポートをまとめ、年度末に市役所に提出する。

99年度からは、評価専門コンサルタントG & A (Gibson & Associates) が委託を受けて評価を行っているが、02/03年度は補助額が大きいもの、未解決の課題を抱えたもの、新規に補助を受けたもの、という観点で24プロジェクトを抽出し、うち6プロジェクトは市役所のリクエストで重点調査を行っている。

このほかG & Aは、市役所のCDBGに関する事務、例えば契約締結過程などの事務やCDBGプログラムに関する市民参加など全般的な評価に及んでいる。

表11は小学生などにコンピュータ操作等の指導をするNPO法人Life

表11 CDBGを受けたNPOに対する評価所見 (例)

Life Enrichment Agency 2002-03 Funding \$17,000				
Evaluation Findings				
Objectives	Services	Data	Client Benefit	Community Benefit
Provide computer literacy tutoring and instruction to ten people each at two Oakland Department of Parks and Recreation Center sites	Served an average of 10 students per month at Poplar Recreation Center	Sign-in sheets, client feedback & client interview from Poplar Recreation Center	50% of client report they benefited from services, which met their needs and improved computer skills	Provides a safe, educational and wholesome after-school environment for its clients
Install a computer lab at DeFremery Recreation Center	Served an average of 5 students per month at DeFremery Recreation Center	No data available from DeFremery Recreation Center at the time of this evaluation. Service delivery was delayed.	50% of clients report staff is knowledgeable, respectful and that they would recommend the project to others.	Other community benefits are possible to achieve but difficult to quantify. they include a reduction in violence, crime, delinquency, gang involvement.
(以	下	略	)	

出典：Gibson & Associates 『Oakland CDBG Evaluation Report』 June 2003

Enrichment Agency を G & A が評価した所見の一部である。G & A は、この表のほかに、別欄にて意見として、このプログラムに対する地域社会の認識を高め、受講者数を計画レベルまで高めるために学校や教会との連携を図ること、年間を通して参加者や両親、教師の満足度の調査をすること、技術習熟度を事前事後で測定し、データを管理すること、など6項目を提言している。

上記のように個別の受け手ごとに評価された結果は、表12の形式でまとめられている。

5つの項目ごとに総合評価が記述されているが、表11で例示した Life Enrichment Agency は2段目にある。

表12 CDBGを受けたNPOの評価所見一覧（一部抜粋）

Summary of Individual Project Findings							
Agency Name	CDBG Funds 2003	Clients Served	Data Reported	Services Delivered	Client Benefit	Community Benefit	Fiscal Resources Leverages
Girls, Inc. of Alameda County	\$48,500	10	Yes	Exceeded objectives	Short term benefits established	Likely	Yes
Life Enrichment Agency - Technical Literacy Program	\$17,143	10	Partial	Partially delivered	Likely	Likely	Yes
(以) 下 略 )							

出典：Gibson & Associates [Oakland CDBG Evaluation Report] June 2003

一般的な評価の実施について基本的な点は、HUDによって義務づけられている。

市役所は、評価結果をHUDに提出するとともに、各ディストリクト・ボードにも提出する。各ディストリクト・ボードはその評価結果も踏まえて、次期のプロジェクトの可否の判断や改善のアドバイスを行う。

注：オークランド市役所 Michele Byrd (Manager, Housing & community Development CDBG Programs Unit) からの聴き取り (2004.3.2) を中心に作成。

#### (4) 申請者の評価基準を明確化しているタイプ（サンフランシスコ市）

##### ① 市の概要とNPOの状況

サンフランシスコ市は屈指の良港を持ち古くから米国西海岸における交通



の要衝として栄え、貿易や流通、金融・保険などの分野において、西海岸を代表する都市である。人口約78万人。

サンフランシスコ市は民族構成が多様なこともあり伝統的にリベラル層が多く、市民参加を求める声が強い土地柄である。現市長の Gavin Newsom は民主党を基盤として03年に初当選している。

行政的には、他の市とは異なり、County も兼ねる市と位置づけられている。市長と市議会議員はそれぞれ直接選挙で選任する strong mayor's system を採っている。

市議会議員 (Board of Supervisors) は、市域を14に分けた地区から1人ずつ公選される。

市内には、コミュニティに基礎を置くNPO (CBO=Community Based Organization) が約600存在し、うち350がヒューマンサービス関係である。

## ② CDBGの配分について

サンフランシスコ市に配分されたCDBGは02年度で約2,500万ドルであり、うち90%はNPOの事業に支出されており、残りの10%が営利団体であるが、これも低所得者の小規模ビジネスへの貸付である。

CDBGを配分するに当たっての一般的評価基準は、表13のとおりである。

NPOの参加資格としては、コミュニティ組織であることや501(C)3の免税資格を持っていることが要件となっている。

対象事業の要件としては、連邦政府 (HUD) が示す目標のほか、市役所が示す4つの優先事項、つまり、1) 低所得層向け住宅の建設や維持管理、2) 共同利用施設の整備や維持管理、3) コミュニティビジネスの創出・拡大や経済活性化、4) 近隣社会やコミュニティの安定化、の一つに合致することなどが求められる。

CDBGなどの配分に当たって市長への提案機関として市民委員会 (CCCD=Citizen's Committee on Community Development) が設置され、11名の委員が市長から指名されている。CDBGはじめ3つの政府資金 (ESG, HIPP)<sup>(\*)</sup> の優先事項・配分方法などについて市長や議会に対してアドバイスするのが役目であるが、市内各地区 (7カ所) で公聴会を

開催し、市民とくにNPO関係者からの意見の聴取を行っている。各公聴会の参加市民は概ね50名前後が平均である。概要はウェブサイトで見られるようになってきている。(San Francisco, Summary)

表13 サンフランシスコ市・CDBGに係る一般的評価基準（全ての申請者向け）CDBG GENERAL CRITERIA FOR ALL APPLICANTS

評価基準	ルール (Rule)
連邦政府の目標 (National Objectives)	○CDBG活動として有資格であるためには、連邦政府の目標のうち少なくとも一つを満たさなければならない。
市役所の目標 (Local Objectives)	○市民委員会(cccd)が示す4つの優先事項の一つに合致しなければならない。
有資格の申請者 (Eligible Applicant)	○サンフランシスコ市が拠点で、税法の501(c)3で登録され、市内の低所得層にサービスを提供する非営利法人等 ○連邦政府と自治体の法規に従う能力があること
CDBGの効果	○CDBG財源を受けることによる効果(Leveraging)が大きいこと
有資格の受益者 (Eligible beneficiaries)	○プログラムの受益者の51%以上は低中所得層であること など
組織的能力 (Organizational Capacity)	○組織・ミッションとプロジェクト間に合理的な関係があること ○効率的・効果的にプログラムを管理し成果を上げるだけの能力・実績があること
プログラムの計画性 (Program Design)	○プログラムは活動指標のみならず成果指標を重視していること ○成果指標には十分意味があり、かつ計測可能なこと ○成果達成のために実行可能な活動とプログラム設計であること ○プログラムのターゲットはサービスのギャップが明確な地域であること ○実施計画では実行のため合理的かつ十分な時間が確保されていること ○プログラムでは評価とステイクホルダーへのフィードバックが適切に組み込まれていること
評価 (Evaluation)	○評価過程にステイクホルダーが参加すること ○評価結果は再検討されプログラムの改善に使われること
役員会 (Board of Directors)	○サンフランシスコ市の住民、特に低所得地域等から適当に選任されていること ○役員やスタッフが組織を管理運営できるだけの広い経験・専門性を有すること ○組織全体に役員会がビジョンを提示し、監督や指導力を発揮すること
その他の考慮 (Additional considerations)	○サンフランシスコ市の低所得層住民の雇用状況 ○マルチ・リンガルの職員の雇用状況 ○申請者はプロジェクトを実行し、市役所担当部局と円滑に協働できるよう相応しいスタッフを手当すること
(以	下略)

出典：2002 Request For Proposal Information Packet

### ③ 資金をNPOに重点的に配分する意義について

CDBGプログラムに関してもNPOを重視する意義について、一つには、より成果志向の予算・投資を目指すようになることである。

もし当初の目標が達成されない場合、当然ながら担当部局は失敗の背景にある理由を把握することになる。個々のNPOのいい加減な活動によるものか、資金自体が不足しているせい、資金が想定している対象者への供給が難しいせい、などが検討された上で、目標を達成するための新たな代替措置を検討することになる。

二つには、行政の役割をNPOに対する技術的な援助に特化できることである。

個々のNPOが、資金配分（とりわけ再配分）は、具体的な成果を出す能力によると認識するようになると、自分たちの業績を達成するためによりよい実施方法を模索し、技術的な援助を求める傾向が強くなる。

三つには、より広範な効果である。特定のプロジェクトの業績評価を将来の予算や政策決定の基礎にすることにより、担当部局は自らの投資の効果に対する認識をより広めることができるとともに、投資の妥当性を企画担当者や政策決定者に対して説得する技術に熟達する効果がある。

#### ④ 契約に関するタスクフォース・特別委員会の設置

サンフランシスコ市では従来契約に関しては権限分散システムを採用しており、契約は個々の担当部局が責任を持ち、それぞれのやり方で行うことにしている。

そのようなやり方が採用された背景としては、契約内容を最も認識しており、また契約相手や受益者をよく把握しているのは担当部局である、ということがあった。

一方難点としては、市全体としてどの程度の契約やサービスが行われているのか全体像が把握できないことなどがあった。

そこで市議会に当たる Board of Supervisors が中心となり 2 年前にタスクフォース（特別委員会）を設置し、契約のあり方全般を見直すことになった。

タスクフォースのメンバー14人は、NPO関係者7名や市の契約担当部局の責任者等で構成されている。2週間おきに会合を持ち、02年9月に中間報告を、03年6月に最終報告をまとめて勧告を行っているが、勧告の概要は次のとおりである。

- ・部局間、または部局内において、まとめる余地があるものの統合化
- ・契約承認手続の円滑化・定型化の推進
- ・適時の支払いを行えるような契約文書の開発
- ・タスクフォースの勧告した標準化に向けての実質的な変更を監視するプロセスの設定

- ・ 契約相手方に対する必要度の低い要求の除去
- ・ 契約と支払事務に関する電子化手法の開発
- ・ 契約の様式の標準化と単純化
- ・ N P O が契約の相手方になる場合の会計標準の確立
- ・ 財政監視などの実施について極力共同化に向けた調整
- ・ 契約に際しての要求の明確化のため標準的な監視の手順、用語の定義などの開発
- ・ 契約事務を担当する職員がプログラムやサービスの理解を高める目的の研修の実施
- ・ より効率的な評価実施のため各評価プログラムの査定の推進
- ・ 契約相手方である N P O に対する物価上昇分のコストの手当

これらについて勧告では03年度実施分、04年度実施分に分けて目標を設定している。なお、勧告は市の独自契約が主なターゲットである。

C D B G は連邦政府の資金であり、契約内容・手続のある程度の部分は連邦政府が定めているので、勧告の適用は限定的にならざるを得ない。

注：サンフランシスコ市役所 John Haskell (Associate Performance Auditor), Renuka George (Policy Analyst) からの聴き取り (2004.3.4) を中心に作成。

## (5) N P O 法人の事例1 (アカウントビリティの要請と対応 ——ニュー コネクションズ ——)

### ① 法人の概要

サンフランシスコ郊外コンコード市にある N P O 法人で1972年に設立。

薬物乱用やエイズ、心の健康などに関し、子供たちや家族に対するカウンセリングや回復に向けてのサービス提供などを行っている。地域の医師や専門家の支援のもと研究成果に根ざしたサービスを提供することが当法人の特徴であり、年間約3,000人の若者や大人たちに相談・治療・療養指導などを行うほか、9千人を超える住民の参加を得て予防に向けての様々な活動を行っている。

また、郡内のいくつかの地域や30を超える小中高等学校に臨床医を配置している。

当法人の事務所はコンコード市内であるが、コントラコスタ郡内の3カ所に相談センターを置き、運営している。

## ② 自治体との関係

### ・郡政府からの業務委託など

公共分野に関するサービス提供であるため、政府資金に頼る割合が高い。異なる20種類の政府資金を受けている。

90年代中頃までは、コントラコスタ郡政府などからの業務委託契約に基づく委託料でサービス提供は賄えたのであるが、カリフォルニア州政府をはじめとする財政再建策の一環として、政府資金は減少傾向にあり、最近では20種類の政府資金のうち、実際行うサービスの経費をカバーしうるのは1つか2つである。

一方では住民意識の変化・多様化により、カウンセリング等へのニーズは増加傾向で、財政能力とのギャップは大きくなりつつあり、収益部門からの充当で凌いでいる。

### ・学校区との連携

政府組織である学校区 (school district) との連携は緊密である。

子供たちが重大なトラブルを起こした場合、学校区は強制退去の判断をすることになる。このような子供たちについては学校区が関与するコミュニティスクールが年度末まで引き受けることになるが、コンコードの学校区は場所の確保ができなかった等の理由でコミュニティスクールを持っていなかった。

ニューコネクションズは03年に事務所を移転したが、ニューコネクションズが事務所ビルを購入するとともに、ビルの一角を学校区が借り受け、リーススクールを運営する方式を採っている。これは双方にメリットをもたらし、学校区にとっては、NPOからの貸与につきリース料も妥当なものであることに加えて、ニューコネクションズのカウンセラーを随時活用できるメリットがある。

また、ニューコネクションズにとってのメリットは、学校区からのリース料がビル購入の借金返済の助けになる点などである。

## ・ C D B G の評価基準事例

当 N P O 法人への補助主体の一つであるコンコード市は C D B G 申請書に係る評価基準を設定し、100点満点で提案書の採点をしている。

評価基準は4つのカテゴリーで構成されるが、(1) 需要・効果・優先度 (Needs/Benefits/Priorities)、(2) 組織面 (Organization)、(3) 資金面 (Funding)、(4) 協働面 (Collaborations) に分かれ、それぞれ35点、20点、30点、15点の配点になっている。その中でも例えば、(4) 協働面はさらに4項目に細分化され、協働によるメリットが明確化されているか、協働が財源の有効利用に資するか、協働の場合のニーズ調査を行っているか、協働は開かれ且つ円滑なコミュニケーションを図る手段が講じられているか、に分かれている。

### ③ N P O ・ 政府間関係の変化

#### ・ アカウンタビリティの要請

N P O を取り巻く環境が激変しつつある。N P O の合併がこれまで経験したことがないほど進行しつつあり、特に小規模 N P O になるほど合併する傾向が強い。

背景としては、州政府等の財政再建により、公的資金が緊縮傾向にあることと、それに伴いアカウンタビリティ (説明責任) が強く求められるようになってきていることが大きい。特に公的な資金への依存度が高くかつ小規模な N P O にあっては影響が大きい。

サービス提供に関するアカウンタビリティが求められるようになる切っ掛けはゴア前大統領のイニシアティブであるとされる。この時は政府サービスへのアカウンタビリティの導入が焦点であったが、市民の税の使い途についての関心も高まったし、当然 N P O にも影響を与えた。つまり N P O としてもどのようにサービスを提供しているかについてのアカウンタビリティを求められるようになった。

ニューコネクションズには財務担当者が6名勤務しているが、5年程前までは一人でやっていた。現在財務担当者が行っている業務は、サービスに関するデータの追跡や収集、管理、分析・報告、資金提供者や政府との契約締

結、健康サービス部局など資金提供者が特別に求めるデータ収集やマネジメント報告書の作成など極めて多岐に及んでいる。

一つの例であるが、HIVサービスについて、ニューコネクションズは患者とその同居人にケアプログラムの提供を行っているが、5人のフルタイム雇用の職員が担当している。

このプログラムには40万ドルを超える予算があるが、10種類の異なる財源で構成されており、それぞれの資金提供者が異なるレポートを求めることから、かなりの時間をデータの収集・管理やレポート作成などに充てるようになっていく。

アカウントビリティの要請は、特にレポート作成能力等の乏しい小規模NPOにとって負担になっており、生き残りのために比較的規模の大きなNPOとの合併を求めざるを得ないケースが多くなっている。

#### ・効率化に向けての連携

アカウントビリティの要請に伴い、事務が増大・煩雑化することへの対策を講じている自治体も増えている。サンフランシスコ市役所は、タスクフォース（特別委員会）を作って、NPOが市役所等に提出する文書を削減するための検討や調整を行っている。

コントラコスタ郡には郡政府はじめコンコードなど市も数多くあるが、従来CDBGプログラムに関して、NPOが申請や報告する場合の手続き・様式はそれぞれの自治体で個別に決められていた。

ここ2年間の動きとして、郡政府の担当者のリーダーシップによるところが大きいのであるが、郡内の自治体間で手続や様式を可能なものは統一して、省力化を図れるようになりつつある。それまでNPOは同じプログラムであっても、活動する市によって提出する報告書の様式など異なっていたのが、統一されたことにより、ある市に提出した様式で他の市にも提出できるようになっている。

連邦政府でも、クライアント活動に関するデータベースを統合化するプロジェクトを進めている。

#### ④ NPO間の連携 ～中間支援団体の可能性～

資金援助や経理指導などを行う従来型の中間支援団体とは別に、アカウントビリティが強く求められるようになってきていることに対応して、報告文書の作成などをサポートするビジネスの可能性はある。

CDBGプログラムの提供資金における一般的かつ包括的な間接コストは15%とされている。大学が政府と契約を結ぶ際の一般的な間接経費が60%と見積もられるのとはかなりの差があり、非常にタイトである。

経済規模が小さく、政府資金に頼る割合の高いNPOにとっては、アカウントビリティを果たすための強固なインフラがないことから、規模の大きなNPOとの合併が選択肢である。

#### ⑤ 自己評価について

いくつかの自己評価を行っており、また外部評価も受けている。自ら行っている評価として、アウトカムメジャーがある。例えば薬物中毒のプログラムについては、修了した者がその後薬物やアルコールに頼らずに生活できているかの確認調査を実施し、刑事事件を引き起こしたケースであれば保護観察官も同行の上調査し、その後逮捕されていないかの確認をするというものである。

なお、多くのカウンセラーはかつてアルコールや薬物中毒を経験した者で、クライアントとしての経験を持っている。このことはカウンセリングだけに限らず、評価を行うことにも資する。

注：NPO法人ニューコネクションズ James Bouquin (Executive Director) からの聞き取り (2004.3.5) を中心に作成。

### (6) NPO法人の事例2 (財源の多様化が課題 ——インデペンデント・リビング・リソース ——)

#### ① 法人の概要

コンコード市に拠点を置くNPOで1975年に設立、全国的に展開しているインデペンデントリビングセンターの地域的な拠点としての位置づけになっている。



主な活動としては、一つは障害者向けのサービス提供がある。障害者が主体となって色々なタイプの障害者のためのトレーニングやリハビリテーションの実施、バリアフリー施設に関する情報提供などを行っており、障害者個人が、家庭やコミュニティの中で、能力を最大限に発揮できるようにすることが目標である。

また、住宅、雇用、交通、コミュニティ、レクリエーション施設や健康・ソーシャルサービスに関して障害者が容易に利用できるように政府・自治体等に対する提言を行っている。コントラコスタ郡の基幹交通である鉄道・BARTに対しても、施設や表示言語のバリアフリー化など提言をしている。

当法人の活動範囲は、コントラコスタ郡とソラノ郡に及ぶ。

## ② 政府との関係

事業の性格上財源の約90%が政府資金である。残りは寄付募集团体・UNITED WAYを通じた寄付収入やイベント開催による収益などである。

政府資金は連邦政府からの直接補助、州政府の補助（General Fund Money）などがあるが、2年前からカリフォルニア州の財政悪化のため、州政府の補助が減少し、現在は殆どなくなっている。

財源中CDBG資金は約7～8%を占めており、コントラコスタ郡からのものが2プログラム、コンコード市が2プログラム、その他ピッツバーグ市などからも受けている。

金額はいずれも小額であり、コントラコスタ郡からの2万ドルが最高。

ともかく、政府資金への依存度が高すぎるし、特に州や自治体は財政難からタイトになってきていることもあるので、他の財源の割合を高めていくのが大きな課題でもある。寄付探しなど新たな財源確保は理事の役割でもあるが、残念ながら理事はリタイヤした非常勤の人たちが多いこともあり、十分役割を果たしているとは言えない。

ただし、政府資金については、実施結果の報告は義務づけられているが、政府はどのようなやり方でそれを実行するように等の指示は一切ない。将来はどうなるかわからないものの、現状では各NPOの自主性が尊重されているように感じる。

### ③ CDBGの交付について

自治体によって対応が異なる。コンコード市やピッツバーグ市などは、市に指名された市民で構成される審査委員会（Panel）が開催され、交付決定に実質大きな影響力がある。それに対してコントラコスタ郡では、郡役所のCDBG担当スタッフが Supervisor から信頼され、任されているようである。

なお、CDBG交付に当たっても、対象事業に関し他の補助金や寄付などの資金を集めることが奨励されている。（シーズ、P26）

### ④ 評価について

CDBGに限らず、政府資金に関しては、政府から要求される評価に対応するために多くのエネルギーを要するが、01年の UNITED WAY の汚職事件<sup>(\*)</sup>とそれに対する社会の批判を考えればやむを得ない面もある。

当NPOのあるプログラスマネージャーは、その業務量の75-80%を報告書の作成、新たな補助金の申請事務に充てているくらいである。CDBGもかなりの分量の報告書を求めてくるし、例えばサービス対象者に対する低所得者の割合がどの程度かなどの審査を受けている。

自己評価は重要なことであるが、公式なシステムを持っているわけではなく、NPOの世界に共通の評価指標があるわけではない。しかし、例えば報告のタイミングである四半期ごとにどれ位の人々にサービス提供を行ったか等の数値をもとに、組織の見直しを行ったり、新たなニーズへの対応を考えたり、などの評価を行っている。

国税免除のための必要書類である IRS、FORM990 は、NPOの従業員の給与まで載せるなど詳しく情報公開しているが、公的資金で活動している以上やむを得ない。米国ではそのような情報まで公開されることになっている。

注：NPO法人インデペンデント・リビング・リソース Robert A. LeGresley (Executive Director) からの聴き取り (2004.3.5) を中心に作成。

### 3 おわりに

バイエリアの自治体とNPOの協働について、CDBGプログラムの配分過程を中心に見てきた。

先述したようにCDBGプログラムは、米国社会の歴史の中で生まれた制度であり、また自治体によっても運営方法は異なっているなど、わが国で協働を考える際のモデルとまでは言い難いが次のようにいくつかの示唆がある。

1つには、補助金交付の決定プロセスに住民参加が位置づけられていること。市民参加計画書の作成や公聴会の開催などが連邦政府からの承認要件になっているが、住民参加は地域のニーズを事業に反映させる手段としての意義が大きい。実際調査した自治体でも制度設計や運用に工夫がなされている。

オークランド市に見られるディストリクト・ボード単位での住民参加はその典型である。

2つには、補助金と言えども、個別事業に対する補助金ではなく、包括的な補助金になっており、NPOなどの創意が活かされやすい事業公募の仕組みになっている。また事後評価についても成果による評価が中心であり、成果をどう立証するかがNPO側に問われているのも重要である。

3つ目は規則等によるプロセスの管理である。政府資金を使うからには、多くの詳細な連邦政府、地方政府の規則に従わなければならない、とくに市民参加によるチェックを義務づけている点など、資金を提供する行政側の納税者へのアカウントビリティとの関係で示唆的な視点である。

4つ目には、事務の効率化に向けた部局横断的、広域的な取り組みである。

財政状況のひっ迫も背景になり政府資金に関するアカウントビリティの要請が高まりつつある。NPOなどの事務量の増大が見られるなか、複数の自治体で連携して極力報告書様式等を統一してNPOの負担軽減を図る動きもあるが、協働の環境づくりの中で重要な視点である。

第1部で見たように、わが国でもNPO法人は急増傾向にあり、経済社会の中でも一定のシェアを持ちつつあること、また財政ひっ迫の中、新たな公共の担い手として注目されるようになってきていることから、協働のあり方が明確化されなければならない時期にさしかかっている。米国での先例とその

思想は示唆を与えてくれるものである。

### 〔注 記〕

- ※1 島田晴雄は行政評価の取組みの背景として①財政悪化, ②アカウントビリティの確保, ③住民の価値観多様化, ④地方分権一括法の成立を挙げる。(島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部「行政評価」, 1999, p38-39)
- ※2 ニクソン政権が一般目的の地方政府を基礎単位とした分散型統治構造を追求していたことが, CDBGプログラム成立の背景でもある。(詳しくは新藤, 1986, p75-89)
- ※3 メリーランド州モンゴメリ郡は, NPOへの拠出を15%とするなど, その上限を定めている自治体もある。(シーズ, 2001, p17)
- ※4 チェックリスト (Public Service Proposal Organization Checklist) の内容は, 収支やサービス提供の結果の記録を行っているか, CDBGを受ける場合, 収入の中からCDBGを特定できるようになっているか, 監査と財政状況に関する年次報告を行っているか, 人種差別やセクハラ防止に関する方針を持っているかなど15項目の質問からなる。
- ※5 推薦されない提案について, 市のスタッフが作成する「承認に関する推薦案 (Staff's funding recommendations)」によると, CDBG規則に則していないこと, 他の補助金の獲得が見込まれること, 過去の実績に不安があること, などを非推薦の理由として挙げている。
- ※6 筆者がアラメダ市議会を傍聴した際は, 60~70人の傍聴者がいたが, 市職員によるとその程度の傍聴者数は平均的であるとのこと。争点がある場合には100人~200人がやって来て入場に列を作り, 時には議場が一杯になることもある。  
議会傍聴のもう一つの方法として, 議会を自宅でケーブルテレビで見られるようになっている。  
議題にもよるが, 時には議論の展開によっては, 自宅にてテレビで見ていた市民が市議会に出てきてディスカッションに参加するケースもある。このようにコミュニティと市議会はとても密接な関係にある。
- ※7 コントラコスタ郡のなかで法人化されていない地域として北リッチモンドがある。住民は州が定める手続きを踏んで法人化することを選択できるし, 地域に隣接するリッチモンド市が境界を拡張, 北リッチモンドを法人の一部とすることもできる。北リッチモンドは郡の中でも最も貧困な地域であり, リッチモンド市自体は編入には関心がない。編入したらリッチモンド市がこの地域の消防や警察などのサービスも提供しなければならないが現在は郡がサービスを行っている。  
概して, 規模が小さく貧困な地域は法人化に関心がなく, また法人化するメリットもないケースが多い。
- ※8 オークランド市では8月(1年前)から, 次年度の交付手続きがスタートする。

## 自治体の協働政策に関する一考察

市の担当者によるとこれはコミュニティレベルの住民参加を徹底させるべく時間を確保するためであるが、1年の間には状況が変化することがあり、デメリットとなることもある。

- ※9 市役所が申請者と協議の場を設けることはHUDの規則で義務づけられており、また申請者の個別相談には対応している。

ただし担当スタッフの人数が市の財政難などから削減傾向（以前は15名→現在5名）にあり、十分対応できないのが悩みである。

- ※10 HUDが95年にCDBGの配分決定過程での各参加者の影響度に関するアンケート調査を行っているが（CDBG有資格の全米61都市が調査対象）、結果は次のとおり。

Relative Importance of Local Participants in Annual CDBG Allocation Decisions

参加者	圧倒的 Extremely	かなり Very	多少 Somewhat	全くない Not at all	計 Total
市長等 Chief Executive	17 (29%)	20 (33%)	19 (31%)	5 (8%)	61 (100%)
責任者 CD Administrator	30 (54%)	15 (23%)	12 (15%)	4 (8%)	61 (100%)
議員 Legislators	9 (15%)	17 (29%)	28 (44%)	7 (12%)	61 (100%)
市民 Citizens	6 (10%)	11 (19%)	31 (54%)	13 (17%)	61 (100%)

- ※11 Emergency Shelter Grants, Home Investment Partnerships Program

- ※12 2001年の同時多発テロの際の寄付ブームがきっかけになり、寄付募集团体・UNITED WAYのCEOの高額報酬をはじめ多くのNPOが寄付金を組織運営費に流用していたこと等が明るみになり批判が高まった。

### 〔参考文献〕

- ・阿部泰隆『行政の法システム（上）（下）』有斐閣，1997
- ・NPO法人自己評価策定委員会・（特活）ネイチャリング・プロジェクト・NPOサポートセンター鹿児島『NPO法人自己評価策定事業報告書』2004
- ・大阪府『NPOとの協働を進めるためのガイドライン』2001
- ・確井光明「自治体による民間企業の財政的支援 —その法的限界と統制—」『現代財政法学の基本課題』学陽書房，1995
- ・鹿児島市『市民活動に関する実態調査報告書』2004
- ・金川幸司「自治体とNPOの協働に関する一考察 —その概念と評価基準をめぐって—」『社会環境学部開設記念論集』福岡工業大学，2002
- ・経済企画庁『市民活動モデル調査報告書』2000
- ・近藤直光『米国都市の行財政』公人の友社，2000

- ・ レスター・M・サラモン『米国の非営利セクター入門』ダイヤモンド社, 1994
- ・ シーズ=市民活動を支える制度をつくる会『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』2001年
- ・ 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部『行政評価』東洋経済, 1999
- ・ 新藤宗幸『アメリカ財政のパラダイム - 政府間関係』新曜社, 1986
- ・ 菅原敏夫「NPO支援条例の問題点」『月刊自治研 vol.46.no.535』2004
- ・ 仙台NPO研究会編『公務員のためのNPO読本』ぎょうせい, 1999
- ・ 早瀬 昇・松原 明『NPOがわかるQ&A』岩波ブックレット, 2004
- ・ 松下啓一『自治体NPO政策』1998
- ・ 松田典久『行政評価の自治体改革における役割と今後の課題』2003, 鹿児島大学「法学論集」・第37巻第1・第2合併号
- ・ 松原明「NPOに必要な支援とは何か」『月刊自治研 vol.46.no.535』2004
- ・ Brikerhoff. j & Brikerhoff. D , Government - Non-profit Relations in Comparative, 2002 Respective : Evolution, Themes and New Directions, Public Administration and Development, vol22
- ・ City and County of San francisco, MOCD 『2002 Request For Proposals』
- ・ City of Alameda 『CDBG document - Quarterly Report(3a) 2003/04』
- ・ City of Alameda 『Public Service Proposal Organization Checklist 2003/04-2004/05』
- ・ City of Concord, Building & Neighborhood Services, Community Services Division 『Evaluation Criteria』
- ・ Contra Costa County Consortium 『CDBG Application, 2004-05』
- ・ Gibson & Associates 『Oakland Community Development Block Grant Program Evaluation Report 2002-03』
- ・ HUD 『Federal Funds, Local Choices - An evaluation of the CDBG program』1995
- ・ San francisco City Government 『Summary of Recommendations and Implementation Steps』 『City Nonprofit Contracting Task Force Final Report of 6/26/03』
- ・ San francisco City Government 『The website of Mayor's Office of Community Development』

西 啓一郎 (鹿児島大学法文学部)

金 川 幸 司 (福岡工業大学社会環境学部)