

# 社会デザインのために求められる NPO/NGOの社会的役割と力

中村 陽一

立教大学大学院 21世紀社会デザイン研究科教授

## はじめに

21世紀に入り、環境や地域紛争など前世紀からの宿題に加えて、新しい形の貧困や社会的排除 (social exclusion) が大きな課題となってきた。その解決のため、政府行政・民間企業・NPO/NGO等の組織はそれぞれどのような役割を担うのか。また、近年重視されることの多いセクターの垣根を越えた「協働」は、どこまでの有効性と可能性を期待できるのか。いずれにしても、その際、従来の発想と方法論を超え、社会の仕組みや人々の参画の仕方を変革し具体的に実現していくことが必要になってくる。そのような思考と実践を、私は「社会デザイン」と呼びたい。

こうしたなか、1980年代半ば頃から新しい形で

注目を集めることになってきた、福祉・環境保全・まちづくり・国際協力などの、地域の人々の自発的な諸活動は、「市民活動」という呼び名で今日認識されるようになってきている。現在のボランティアな市民活動は、問題点の指摘や告発、あるいは反対運動だけに留まらず、「ではどうすればいいのか」「そのためにどのような構想、政策、それを実現する手段やプロセスが必要なのか」という点を、実際の活動を通じて身をもって提案するとともに、めざす状況を自ら創り出そうとするところに新しい特徴を見出すことができる。すなわち、社会を変革する力、イノベーションを起こす機能、コミュニティを再編していく機能、新しい政策や社会づくりへの提言・提案を含むアドボカシーといわれる機能等々の特徴である。

以上のような流れをふまえ、(地域) 社会の運営にあたっては、NPO/NGOを含む住民・市民の多様な諸活動、あらゆる面で自らの革新を求められている政府行政、地域社会と消費社会の大幅な変動への対応を迫られる民間企業、などによるネットワークング、パートナーシップ、コラボレーション等々、「協働」関係が不可欠だとさえいわれるようになってきている。

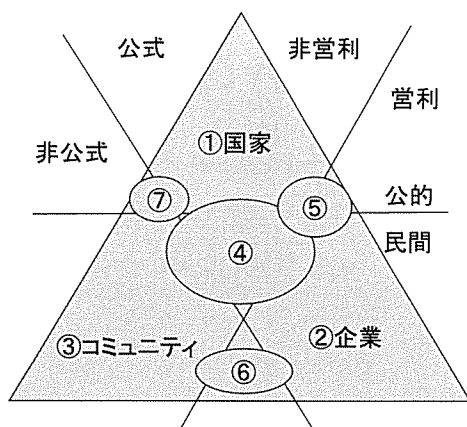
しかし、他方、NPO/NGOを含む住民・市民の多様な諸活動と企業や行政との間にある緊張関係が「協働」というキーワードのもとで完全に解消されているわけでは決してない。むしろそれは、グローバルゼーションに伴う現象のなかで拡大している場面もあることを忘れてはならないだろう。現代においては、

### なかむら・よういち

1957年生。一橋大学社会学部卒業。専攻は社会学・NPO/NGO論。日本生協連総合指導本部等を経て、非営利シンクタンク・消費社会研究センター設立、代表。東京大学社会情報研究所客員助教授、都留文科大学文学部助教授、同教授を経て、現職のほか、立教大学社会デザイン研究所副所長。

共(編)著に『日本のNPO/2001』(日本評論社、2001年)、『21世紀型生協論』(日本評論社、2004年)、『NPO!? なんのため だれのため』(時事通信社、2007年)他多数。

図1 21世紀社会デザインのなかでのNPO/NGOの社会的位置（性格）



	性格区分			組織区分
	非営利	公的	公式	
①	非営利	公的	公式	国家(行政体)
②	営利	民間	公式	民間企業
③	非営利	民間	非公式	コミュニティ(家族・近隣・地域)
④	非営利	民間	公式	NPO等
⑤	営利	公的	公式	公的企業
⑥	営利	民間	非公式	コミュニティビジネス等
⑦	非営利	公的	非公式	

出所:中村陽一・日本NPOセンター『日本のNPO/2000』日本評論社、1999年、9頁

既述の新しい流れを意識しつつ、同時に「協働」と緊張関係の二側面を念頭に置いて考えていくことが大切である。

### 「協働」が注目されるに至った社会的背景

おなじみの「政府の失敗」「市場の失敗」にふれ、政府行政部門、民間営利部門、そしてNPO/NGOをはじめとするサードセクターを平面上に並べてみても、今後の社会デザインのなかでのそれらの位置関係は明らかにならない。図1の肝腎なところは、人びと自らによる第3の部門が、政府行政と民間営利企業とコミュニティ（地域性と成員の協同性の両側面からとらえたい）との間で、周囲に化学反応を生み出していく触媒の役割を期待されているということである。政府行政も民間企業も問題を抱えているから、これからはNPO/NGOが主役だという単純な図式ではなく、21世紀は各セクター間、それらに属する多様な組織間、そしてコミュニティも視野に入れたさまざまな場の間に形成される協働関係が社会デザインの鍵となる。

NPO/NGOは現場性を強くもつがゆえに、その触媒作用によって、政府行政や民間企業、そしてコミュニティに刺激を与え、アドボカシー（提言・提案を含む

一連の具体的なアクション）機能を発揮してそれらの革新（イノベーション）を促すとともに、変化する時代と社会のなかで、課題解決の担い手が不明確になっている場（多くそこにこそ、緊急のやむにやまれぬ問題が発生している）で自ら動く。

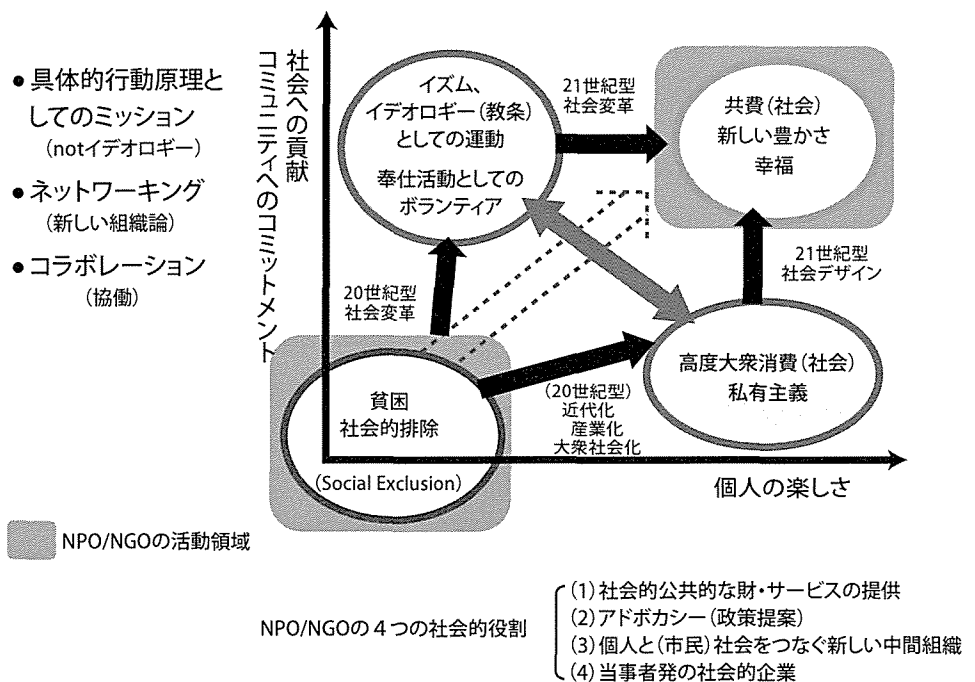
### NPO/NGOに求められる4つの社会的役割

では、現代のNPO/NGOに特徴的な、また必要とされる社会的役割とは何だろうか。第一に、社会的公共的な財・サービスの提供がある。緊急の解決が求められているにもかかわらず、その担い手が必ずしも明確でないことから対応がなされていなかったり、遅れたりしている、やむにやまれぬ社会的課題と関わって、NPO/NGOは自らこの役割を発揮する。

ただし、NPO/NGOは社会サービスを行うためだけに登場してきた組織ではない。体のいい安上がりの下請けに陥らないために大切なのが、第二の役割としての現場からのアドボカシーである。

NPO/NGOは現場や地域密着で活動するからこそ、そこでの矛盾や問題点が具体的な形で見えることが多い。それが行政とは大きく異なる持ち味でもある。したがって、第一の役割と第二の役割とは、相

図2 21世紀社会デザインとNPO/NGOの社会的位置・役割



©中村陽一

互に補完し合うものといってよい。

第三の役割は、個人と(市民)社会をつなぐ新しい中間組織というものである。個人は直接に社会とつながるといよりは、何らかの媒介となる場を通じて社会とつながり、その一員として何かしかなの貢献をなすとともに、自らのアイデンティティを統合したり、自己実現を果たすことが多い。このことは、社会にとっても、フリーライダーが増える可能性を減らし、その安定性を実現するうえで重要なこととなる。

職場や学校など以外に、従来は、町内会・自治会・子ども会・婦人会・老人会など地縁的性格をもった組織が、地域社会においてそうした場となってきたが、周知の通り、現代では、(地域差があるとはいえ)一般にその機能は低下している。そんななか、NPO/NGOは自らが関心をもったり、必要があったり、また楽しめる活動から入ることが可能という間口の多様さ、敷居の低さ、自発性にもとづく基本性格、などにおいて、新しい中間組織として機能する可能性をもって

いるといえる。

日常生活のなかで、残念ながら、人は「正しさ」(たとえば、社会やコミュニティへの貢献、運動としての正しさ)だけでは行動できないことが少なくないし、また、何かやろうと思ってもいったいどこで何をすればいいのかが具体的ににならないことも多い。そんなとき、「正しさ」と「楽しさ」(や豊かさ)を合わせて求めながら、人々のなかに「行動の起動力となる精神のバネ」(鶴見俊輔)を生み出そうとしていくことが、今後のNPO/NGOにとって大事な活動領域となることは間違いない(図2)。

しかしながら、実は図2左下にある領域もまた、過去のすでに終わってしまった事柄ではなく、NPO/NGOにとって今後とも重要な活動領域となっていくはずで、それが、第四の役割、当事者発の社会的企業である。古くからの貧困と異なり、社会的排除は半ば合法的とさえ見えるあり方(たとえば本人の選択や行動の結果と見えるようなケース)で、人を雇用や教育や

文化的な生活への参加から社会的・構造的に遠ざける。それは、社会的な関係性からの排除ともいえる。現代において、社会的排除は一見豊かに見える国々や社会のなかで広がっており、解決を要する重要な課題とみなされてきている。日本の社会もまた例外ではない。

だが、社会的排除はこれまた構造的に不可視にされていることが多く、まず、当事者の声と実態を可視化することが必要である。そのとき、どうしても資源に乏しい当事者とともに活動することを期待されるのが、NPO/NGOであり、社会的な課題に事業的手法をもってあたり、資源を獲得しつつ可視化をはかることで社会的排除に立ち向かうタイプの（市民）事業組織である（それらは社会的企業やコミュニティビジネスという形で展開し始めており、ソーシャルビジネスと総称する考え方も登場している）。また、栄養士・保健師・看護師・福祉士・助産師など、多様な「臨床的」専門家、実務家、ソーシャルワーカーといった多く現場で苦闘している人々（行政に所属する人々も含む）が、点で孤立しがちな現状をこえ、専門知と「市民知」とのネットワークを進めていくことも、日々重要性を増している課題である。

ここにおいて、NPO/NGOをはじめとした市民（事業）組織は、企業や行政との緊張関係のなかでこれまで蓄積してきた（資源動員の）戦略、ウォッチング（少し固いが監視行動と訳されることも多い）やデモンストレーションやボイコットといったスキル・戦術も必要に応じて織り交ぜながら、実績とコミュニケーション能力の両面から、幅広い人々の共感と支持を獲得していく力を求められるようになっている。

## NPO/NGO の課題をこえる

### — CSR も契機としつつソーシャルビジネスへ

しかしながら、（特に日本の）現状をみるとき、ここまで述べてきた社会的役割を發揮するためのリソースをNPO/NGOが十分に持ちえていないことは、誰の目にも明らかである。リーダーの時間と努力の大半

が、資金・人材・情報・運営（経営）技術等々の獲得に傾注されることによって、肝腎の活動のビジョンや個々のプログラムの中身を掘り下げる余裕がないといった「本末転倒」が生じている（筆者自身の経験でもある）。

グラミン銀行を場としたマイクロクレジットの実践によって、貧困の解消という課題に革命的ともいえる成果をあげ、一昨年度のノーベル平和賞を受賞したムハマド・ユヌス博士は、最新著のなかでそうしたNPO/NGOの課題を指摘するとともに、ソーシャルビジネスという方向性でそれを乗り越える骨太なビジョンを具体的に展開している（『貧困のない世界を創る—ソーシャルビジネスと新しい資本主義』早川書房、2008年）。こうした発想は、現場を知る者であればあるほど、リアリティと共感をもちやすいものだと、筆者は考える。

そういう見方をするなら、たとえばCSRとは、企業が「企業市民」として社会デザインにどのように関わっていくのか、ほかのセクターとどのような協働を行うのかという取組みである。CSRは21世紀的課題解決のためにきわめて重要なアプローチといえるのだが、ただ、「社会的責任」という概念自体は極めて抽象的である。この点で、責任とは「応答する能力」のことであるという指摘（A.メルッチ）が注目される。英語表記のResponsibilityの原義（Response+ability）を意識すれば、CSRのResponsibilityとは、「反応すべきことを確認して、確実に対応していく能力」であるという捉え方を提起しておきたい。この点から見て、日本のCSRにはさまざまな課題がある（拙稿「新たな社会づくりにつながるCSR」『エコノミスト』2008年8月5日号所収、参照）。

ここでは、「CSRリテラシー（CSR活動を認識・理解・活用できる力）」が大切になる。CSRで本来何ができるのかを社内外の人々に知ってもらうこと、それは同時に、CSRの今日的社会的意義の文脈に自らの活動を位置付け、紹介していくことでもある。それがその企業のCSRの独自性、さらには新しい価値創造の契機ともなりうる。このCSRリテラシー活動推進に

は、NPO/NGOが企業との緊張関係も伴った役割を果たすことで、CSRが人々の意識や感覚により近づくことも重要である。

ソーシャルビジネス（SB）については、まだまだ議論の余地があるとはいえ、めざすべき強力な線であることは確実といえる。現在、日本でも各地のSBを緩やかにつなぐことにより、今後の展望を見出して行こうとする動きが顕在化しており、筆者もその渦中で深く関わりながら、未来に臨もうと動いているところである。

## 未来へのキーワード

最後に、未来へ向けて3つのキーワードをあげておきたい。1つはソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）である。私たちの生活を脅かすものとして生じているリスク（格差拡大による社会的排除や現代的貧困、医療・保健・福祉・環境・教育・家族等々をめぐる荒廃や質の低下）にどのような能動的対応ができるか、これがあらゆる社会的組織とその事業・活動にとっての正念場となる。貧困、社会的排除の現代的な表われにたいして、私たちが生み出してきた諸社会組織はどう対応できるのかが問われている。2つめには組織と活動のサステナビリティ（持続可能性）をど

う確保するのかである。そして3つめに、ソーシャル・キャピタル（人間関係資本、社会関係資本）を地域レベルでどう醸成していくのか。人びとの協調行動を導き出す社会的基盤として、人と人との関係性から紡ぎ出される信頼や相互扶助やネットワークといった側面から注目されているこの概念をめぐっては、町内会・自治会など地縁的な活動ももちろん含めて、地域における多様な市民活動の発展がなぜ重要なのか、またどうすればそうした方向が導き出せるのか、という大切な論点につながるだけに、現在、自治体レベルでも実践的な調査研究や各種の模索が各地で開始されている（私がかかわっているだけでも、さいたま市はもとより、三鷹市、相模原市など枚挙に暇がない）。

以上を進めるためには、地域や生活といった足元、根元からのたたかひが不可欠である（グローバリゼーションと対峙するがゆえの地域での取り組みや、「生活を変えよう」といったキャッチコピーを想起したい）。それは、夢を現実のものにしたいと格闘する市民が、「後戻りできない市民」（吉川勇一）として、経験を「継承」しつつ積極的に担わなければならない社会的責任でもあると私は思う。■

# 社会的存在感のあるNPOセクター確立への課題

—「草の根主義」と「ボランティアリズムの神話」を越えて—

後 房雄

名古屋大学大学院法学研究科教授  
市民フォーラム21・NPOセンター代表理事

## はじめに

1998年3月にNPO法が可決され、12月から施行されてから10年が経過した。NPO法人の認証数は08年7月末の集計で3万5千を越え、依然として毎月平均200強の増加が続いている。

私自身がNPO支援組織の代表理事として直接に関与してきた経験からも、この10年のNPOをめぐる動向は日本社会を大きく変化させた要因の一つだったという実感がある。しかし、それと同時に、「官から民へ」、「中央から地方へ」というスローガンに代表されるような日本の公的諸制度の大転換のなかで、NPOが政府・行政や企業と並ぶ社会の担い手として期待されるだけの役割や存在感を持ちえているかどうかを考えると、大きく立ち遅れているという印象は否定しがたい。

その意味で、NPO法から10年という形式的な区

切りだからというだけでなく、現在、この10年を経た日本のNPOセクターの到達点と課題を考えることには大きな実質的意味がある。

この10年のNPOに関していえば、介護保険制度に参入して急速に実力をつけた介護系のNPOなどの福祉NPOと並んで、NPOセンター、市民活動センターなどの名称の「NPOを支援するNPO」がセクターを代表する存在だったといえる。NPO法人の定款に記載された活動分野（複数回答）でも、保健・医療・福祉の58%、社会教育の46%について、団体への連絡・助言・援助が45・6%と極めて多くなっている（08年9月末、内閣府）。

日本NPOセンターの集計によれば、「常設の事務所があり、日常的にNPOに関する相談に応じることのできる職員がいる」NPO支援センターは、08年10月末で全国に289箇所存在するという（民間設立68、社会福祉協議会設立12、自治体設立209）。

これらのうち、NPOサポートセンター、日本NPOセンター、NPO事業サポートセンター、大阪NPOセンター、広島NPOセンター、せんだいみやぎNPOセンター、市民フォーラム21・NPOセンター（名古屋）、北海道NPOサポートセンター、大阪ボランティア協会NPO推進センターなど第一陣のセンターが1998年前後に設立されているので、それらの組織の設立10周年とも重なり、最近この10年を振り返る作業が行われ始めている<sup>1</sup>。ただ、現状の単なる延長ではない形で日本のNPOセクターの今後を骨太

### うしろ ぶさお

1954年生。京都大学法学部卒。名古屋大学法学修士。専門は行政学、政治学、NPO論。1984年名古屋大学助教授、1990年名古屋大学教授。

著書に『政権交代のある民主主義』（窓社）、『市民参加型社会とは』（共著、有斐閣）、『事業委託におけるNPO—行政関係の実態と成熟への課題』（市民フォーラム21・NPOセンター）など。

に構想する議論はまだ乏しいと言わざるを得ない。

小論では、NPO 支援組織やNPO 学会などセクター内に身を置きながら日本のNPO を見てきた経験も踏まえて、日本のNPO セクターが直面している課題をあえて明確に指摘して、次の10年というプランで今後を構想する議論の参考に供したいと思う。

## NPO 啓蒙期 10 年の成果

まず、95年阪神淡路大震災後のボランティア活動への注目を背景にNPO法が可決、施行されてからの10年を振り返って、日本におけるNPOセクターの確立という長期目標からみて成果と思われるものを幾つか確認しておこう。

第一に指摘できるのは、約3万5千のNPO法人を中心に、NPO法人制度を意識しながら任意団体として活動するグループや個人を含めて、NPOセクターと呼びうるような実体が何とか成立したということである。

法人数の面でいえば、社団法人が約1万2千、財団法人が約1万2千(07年)、社会福祉法人が約1万8千(07年)、学校法人が約7千(03年)、医療法人が約4万5千(08年)などという数字と比べて、歴史の浅いNPO法人の急増は注目に値する。80年代から市民活動団体が増加しつつあったことがその基礎にあるが、縦割りの主務官庁をなくし、届出制に近い「認証」制を採用したNPO法の特徴が大きく影響していると思われる。

第二点は、そのこととも関連して、新聞の社会面で毎日のようにNPO関係の記事が掲載されている現状に象徴されるように、NPOという言葉が急速に普及したことである。そして、NPOという言葉の普及は、それが表現するコンセプトの普及やその現実化と連動していた。つまり、政府・行政とも企業セクターとも違う第三のセクターが社会のなかに存在する(すべきだ)というコンセプトである。

現在のNPOセクターを構成している団体には、1980年代やそれ以前から活動している団体も多い

が、NPOという言葉が普及するまでは、さまざまな分野にまたがるそれらの団体を総称する決定的な言葉が存在せず、セクター意識も成立していなかった。それが、NPOという言葉の普及によって一つのセクター意識を共有するようになったのである。

70年ごろからボランティア活動に参加していた大阪ボランティア協会の早瀬昇事務局長の次のような回顧は、そうした実感をよく表現している。

「NPOという概念が出るまでは、自分たちのアイデンティティがすごく狭かったですよ、みんな。NPOという言葉、あるいは市民活動団体でもいいんですが、そういう全体をくくる言葉は当時なかった。」

「(80年代に)全国の市民活動団体、それも分野を越えて、まちづくりやら反原発やらといった活動をする人たちとのネットワークがガーンと広がってきて、だからまだNPOという言葉を知らなくても、いろんな活動にかかわっている人たちとのつながりはできていたんですよ。だけどね、自分たち全体を名乗る言葉がなかった。共通する言葉を持たなかったからもう一歩つながらなかった。」<sup>2</sup>

さらにいえば、70年代までの市民運動の諸潮流は、国内外の冷戦対立構造にも規定されて政府や企業に対する批判や要求という性格が強かったのに対して、80年代から福祉、環境、まちづくりなどの分野で自分たち自身の活動によって直接問題に取り組むタイプの団体が増えていたことも前提となって、NPOという言葉で表現される団体やセクターの現在のイメージは、自分たち自身の活動を基軸にしたうえで政府や企業に対する批判や要求も行うというバランスのとれたものになってきている。

第三に指摘できるのは、そうしたNPOセクターの成立が、上記のような各種公益法人の世界をも含む広い意味でのNPOセクター(ないしサードセクター)形成への突破口を開きつつあるということである。各種公益法人は以前から多数存在していたが、外郭団体化していたものも多く、独自のセクターとして認知されてはいなかった。しかし、それらの外に、ある程度の規模のNPOセクターが成立したことで、第

三のセクターのイメージが鮮明になり、各種公益法人も本来はそのセクターを構成すべきものではないかという考え方が強まっている。公的事業の民間委託、指定管理者制度、福祉基礎構造改革や介護保険、公益法人制度改革などの展開が、公益法人の自己改革（自律化、経営力強化、ミッションの明確化など）を迫っているという事態もその背景にある。

第四に、政府・行政、特に自治体が自らも自己改革を迫られるなかで、市民参加や協働を重視する傾向が強まり、その際のパートナーとしてNPOを位置づけることが一種の流行にまでなっているということである。企業もまた、社会貢献論や社会的責任論の流行のなかでNPOとの関係を模索している。これらはまだ「流行」という言葉を使わざるをえない初歩的段階にすぎないが、政府・行政も企業も、第三のセクターを認知し、それとの連携関係を構築しなければならないということを理解しつつあるとはいえるだろう。

## 今後の課題と JACEVO 構想

以上で指摘したいくつかの成果は、実は、日本社会におけるNPOセクターの確立という長期的目標からすればきわめて初歩的な成果にすぎず、かえって今後の大きな課題を浮かび上がらせるものと言わなければならない。

第一に、数は3万5千を越えたNPO法人ではあるが、財政規模が小さく事務局体制が脆弱な団体が圧倒的に多いということである。経済産業研究所のNPO法人調査（06年）によると、ある程度社会的インパクトのある活動が可能といえる3000万円以上の規模の団体は14.8%にすぎない。1000万円以上でも35.8%である。また、事務局スタッフ数がゼロが27.3%、1人が19.1%、2人が14.3%（合計で60.7%）という状況である。常勤スタッフの平均給与は約166万円であり、200万円未満しか払っていない団体が62.8%に上る。

NPO支援センターの活動経験から率直にいえ

ば、こうした実態をもたらしている最大の原因はNPOのリーダーたちの意識だと思われる。具体的に言えば、「小さい団体こそ価値がある」という「草の根主義」ともいべき論調をよく耳にする。もちろん、小さな団体にも存在意義があることに異論はないが、NPOが何らかのミッションを掲げて社会にインパクトを与えようとする組織であるとするならば、少なくとも3000万円以上の規模を目指す方が自然なはずである。

しかし、そうした意欲を阻害する強力な要因がいくつかあるようだ。一つは、ピーター・ドラッカーも指摘したように、NPOにはもともと成果志向になりにくい性格が内在しているということである。彼は、NPOには企業にとっての利益ほど決定的な成果の尺度がないこと、自分たちの活動は成果が出なくてもそれ自体が価値があると考えがちだということ、正しいことをしているという自負から組織自体を目的とみて「内向き」になりがちだということ、などを理由としてあげている<sup>3</sup>。

それに関連するが、常勤職員を雇用して（それに伴う責任を引き受けて）本格的な「経営」に踏み出そうとする決断がなかなかなされにくいという問題もある。さきほど紹介した事務局体制の実態はまさにそうした経営者意識の弱さの表れである。

こうした問題の解決に関しては、本来はNPO支援組織の役割が大きいはずである。しかし、「小さな団体でも価値がある」と「大きく力のある団体に成長すべきだ」という二つのメッセージのうちの後者にあえて力点を置く支援組織はごく少数にとどまる。また、NPOを支援する方法に関しても、支援サービスのメニューは初歩的な講座や相談にとどまり、政府・行政に対する提言も、助成金制度、会議室や交流スペースなどの施設、寄付促進税制などに関するものがほとんどで、1000万円や3000万円の壁を越えることを支援する効果はほとんど望めない。

そうした壁を越えてNPOが成長するためには、リーダーが明確な経営者意識をもつことを支援するとともに、NPO型のビジネス・モデルの構築を支



援するような踏み込んだ個別コンサルティングが必要かつ有効だというのが私自身の経験からの認識である。「経営に必要な資源（資金、人材、情報など）を持続的に調達できる仕組み」をビジネス・モデルと呼ぶなら、NPOの場合は、顧客、寄付者、ボランティアなども含めた企業以上に多様な関係者（ステークホルダー）に対して、持続的に関心を掻き立て満足を提供できるようなNPO型ビジネス・モデルともいふべきものを構築することが可能であり必要である。

それを支援するコンサルティングにおいては、企業の経営スキルを消化したうえでそれを日本のNPOの現状に創造的に適用することが必要になるが、そうしたスキルと人材をどのように形成し蓄積するかという課題はほとんど見通しが立っていない。

第二に指摘すべき課題として、「官から民へ」という動向が急展開し、公的事業の実施が民間に移行しつつあるにもかかわらず、日本のNPO関係者の間では、「真のNPOは主に、あるいはもっぱらボランティアと民間寄付に依拠しているべきだ」、それゆえ「公的資金は受け取るべきではない」と信じる「ボランティアの神話」<sup>4</sup>が根強いという問題がある。

これへの詳細な批判は別の機会に譲るが、NPOにとって民間資金は公的資金と「まったく同じほど厄介で危険な縛りを伴っていた」というレスター・サラモンの的確な指摘と、欧米諸国のNPOの財源構成では、民間寄付が10%前後にとどまる一方で、公的資金は、アメリカ30%、イギリス47%、フランス58%、ドイツ64%、ベルギー77%と決定的な割合を占めている事実を紹介すれば十分であろう（残りは事業収入である）。

ボランティアの神話が日本で根強い理由の一つは、この10年のNPO啓蒙期において、「市場の失敗」、それを補完する「政府」の失敗、さらにそれを補完するNPOというストーリーが語られてきたことにあると思われる。そこでは、「NPOの失敗」は語られず、強みばかりが語られる。

これに対して、サラモンは、市場の失敗に対して政府の前にNPOがどこまで対応できるかという逆の

問題設定を行うことで「NPOの失敗」を浮き彫りにしてみせた。彼はNPOの主要な弱点を4つ指摘している<sup>5</sup>。

①NPOは社会の要請に十分に対応しうる財源を生み出せない（資源の不足）。②特定の集団に関心を集中させる傾向のため、NPOはコミュニティの重要な構成要素を見過ごしてしまったり、利用可能な資源を浪費する可能性がある（偏向）。③巨額の寄付によって財源を支配する立場の者が、NPOの活動内容と支援対象についての決定権を握る。被支援者は、財源に関する発言権がないために、自分たちは依存状態にあるという自滅的な感覚を抱く。支援は権利としてではなく、慈善として施される（父権主義）。④問題に素人の手法で対処する。ボランティアの労力を主力とし、寄付に依存しているために妥当な賃金を支払うことのできないNPOは、専門的職員を引き付けにくい（アマチュアリズム）。

NPOに関わっている者ならば日常的に痛感していることであるはずだが、日本のNPO関係者の間でこれらの弱点が正面から取り上げられ、解決のための方法が真剣に議論されることは驚くほど少なかったというのが私の印象である。むしろ、小さいからこそ、身近な問題に取り組むからこそ、素人だからこそ価値があるという逆の側面が強調されることの方が多かった。サラモンは、すでに10数年前に、NPOはアマチュアリズムと「心地よい慈善活動」から脱却して、「社会の中心問題に取り組んで成果をあげる団体」になるべきだと主張していたが、NPO啓蒙期ともいふべき10年を経た日本のNPOはまさにこの課題に正面から向き合うべき時期にある。

サラモンはまた、NPOの失敗に関する解決の方向をも示している。それは、政府・行政の長所がこうしたNPOの弱点とちょうど補完関係にあるという主張に基づくものである。

つまり、①NPOの「資源の不足」に対して政府はより信頼できる財源の流れを生み出し、②該当者全員に公平にサービスを提供することでNPOの「偏向」を是正し、③富める者の意向ではなく民主的な

政治プロセスの原則を優先させ、サービスの利用を特権ではなく権利とすることによってNPOの父権主義をある程度相殺し、④品質管理の基準を設けることでサービスの質を改善する可能性があるというのである。

より具体的にいえば、政府は公的事業の方針を決定して必要な資金を提供し、事業の実施はNPO（ないし企業）に委ねる「第三者政府」という方式がサラモンの中心的提案である。アメリカではむしろ伝統的な方式であり、最近では「国際的な規範」となっているとされるこうした方式は、実は日本でも医療制度、介護保険制度、障害者自立支援法、保育所の契約制度など急速に拡大しており、そこにおいてNPOや公益法人が主要な役割を果たしていることは明白な事実である。

しかし、急速にシェアを伸ばしつつある企業と並んでNPOが独自の存在意義を確立するためには、NPOセクターが実力をつけることとともに、各種公益法人が本来のNPOとしての性格を鮮明にすることによって広い意味でのNPOセクター（サードセクター）が一定の実質的なアイデンティティを持ったセクターとして確立することが不可欠である。

また、その過程では、NPOセクターおよびサードセクターとして、より効率的で質の高い公共サービスを実現するために「第三者政府」の仕組み（事業委託、バウチャーなど）の設計やルールに関して政府・行政に対して正面から提言活動を展開することが不可欠である。これまでのように、各種法人形態毎に、もっぱらそれぞれの法人制度、税制、サービス分野ごとの制度などに関する対政府要請をするだけでは決定的に不十分である。

以上で指摘してきた今後の諸課題に取り組む一つの試みとして、仙台、名古屋、大阪のNPO支援組織3者のリーダーが中心となって、イギリスの全英NPO経営者協会（ACEVO）をモデルとした日本サードセクター経営者協会（仮称、通称JACEVO＝ジャッキーヴォ）を設立する準備が始まっている。

ジャッキーヴォの特徴は三点ある。①NPO法人だ

けでなく各種公益法人を含めサードセクター全体を横につなぐ、②サードセクター組織の実質的経営責任者が個人で加入する、③自立的経営基盤を築いて事業体として成長する意欲を重視する。経営者同士が交流し刺激し合い（つなぐ）、経営能力を向上させ（伸ばす）、公共サービス改革についてもサードセクターとしての提言を行う（代表する）ような組織を目指したい。

より具体的な構想については立ち上げまでの節目ごとに適宜発信していく予定であるが、この場を借りて、小論の問題関心を多少とも共有されるNPOおよびサードセクター関係者に対してこの試みへの参加を呼びかけておきたい。■

#### 《注》

- 1 大阪ボランティア協会40年誌編集委員会『市民としてのスタイル』、2005年、日本NPOセンター『市民社会創造の10年－支援組織の視点から』ぎょうせい、2007年、市民フォーラム21・NPOセンターニュースレター10周年記念特別号『10年を経て、次の10年を構想する－日本のNPOセクターの飛躍のために』、2007年、せんだいみやぎNPOセンター10周年記念誌、2008年、など。
- 2 市民フォーラム『10年を経て、次の10年を構想する』、前掲、74ページ、78ページ。
- 3 後房雄「NPOは成果志向か」、『ガバナンス』2006年2月号。
- 4 レスター・サラモン（江上哲監訳）『NPOと公共サービス改革』ミネルヴァ書房、2007年、第15章、ボリス／スターリ編著（上野真城子／山内直人訳）『NPOと政府』ミネルヴァ書房、2007年、第10章、後房雄「NPOは公共サービスを担えるか」、『自治フォーラム』2007年9月号。
- 5 サラモン、前掲書、第2章。

# NPO と非営利協同

## — 市民セクター形成の必要性 —

田中 尚輝

社団法人長寿社会文化協会 (WAC) 常務理事

特定非営利活動促進法 (NPO 法) が生まれたのは、1998年3月のことであり、その年の12月から施行された。私は法律の制定にも市民サイドから関与し、その後、いくつかの中間支援NPO (NPOを支援するNPO)を設立し、運営している。そして、毎日のごとく全国各地のNPOのリーダーと意見交換をしている。こうした現場の観点から、法施行10年を経てのNPOの現状と課題を整理してみたい。

### NPO の歴史的意味

特定非営利活動促進法 (NPO 法) は、その目的をつぎのように規定している。「この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等によ

り、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。」つまり、ボランティア活動を中心とした市民活動を前進させるために法人格を付与することを目的にしている。ここから、NPOの目的をめぐって、「ボランティア活動促進法」という狭い観点と「市民が行う自由な社会貢献活動」に視点を置いた見方と2つに分かれる。

NPO法が成立した直接的な原因は1995年1月の阪神・淡路大震災におけるボランティア活動の大規模な展開であり、そのエネルギーを社会的に定着・支援していこうということであった。事実、NPO法の成立は阪神・淡路大震災以降に急速に成立に向かっていくことになる。

だが、NPO法の制定の必要性は、私個人で言えば1980年代半ばから主張し、1993年には国民生活審議会答申においても指摘され、細川内閣の時代に政治課題として浮上しそうな動きもあった。したがって、阪神・淡路大震災がなくとも成立までの時間は長くなったであろうが、法定化は行われることになったであろう。つまり、NPO法は日本社会において成立せざるを得ないという必然性を持っていたのだが、阪神・淡路大震災によって加速して法制化されたのである。

この視点があるかどうかで、NPOの評価の視点はまったく異なることになる。前者の阪神・淡路大

#### たなか なおき

1943年生。WAC常務理事の他、NPO法人市民福祉団体協議会専務理事、NPO事業サポートセンター常務理事として、高齢者や子ども、NPOに関わる諸問題解決のため、社会的環境整備に精力的に取り組む。とりわけ現在は、シニアによるNPO起業への支援、ネットワークづくり、NPOマネジメントのノウハウの普及に向けて、執筆や全国的な講演活動に活躍中。

著書に、『悪党的思考』のすすめ (中央アート出版) 『団塊シニアが社会を変える NPO ビジネス』 (学陽書房) 『リーダーのあなたに贈る 実戦! NPO マネジメント』 (学陽書房) ほか多数。

震災だけをNPO法の成立要因とするならば、ボランティア活動の発展ということによって、NPOの意義を評価すればよくなる。ところが、後者の日本社会が希求していたとすれば、その期待に応えたかどうかを問わなければならなくなる。NPO評価の根本が違ってくるのである。

私は、NPO法の成立の必然性は、日本社会の行き詰まりであり、それは官と企業に支えられた、あるいはその癒着を骨格にした日本社会の構造が新しい時代に適応できなくなってきたからである、と考えている。そこに「市民」が社会的な勢力として登場することが期待される要因があった。この装置が自発的市民の自由な結社によるNPO法人なのであり、市民の自発的な参加が無い限り社会問題の多くは解決できない時代に入ったのである。

例えば、少子化問題を取り上げてみよう。国民が子どもを作らないという選択をするのは、現状の社会全体が否定されている、絶望感の表れなのではないか。あるいは、ワーク&ライフバランスといわれる「働き方」や雇用政策に大きな欠陥があるのではないか、そして、根源的には男性優位社会が継続していることに課題が内在しているのではないか。そして、核家族化によって家族機能が低下し、その上に地域社会に子育て支援力が落ちていることにも重要な要素があると考えなければならない。つまり、行政によって可能な保育制度の充実をしていれば解決できるものではないわけである。

このように問題を捉えると、少子化社会に終止符をうつためには社会制度の変革と同時に、子育てを当事者だけではなく多くの人々が参加し、地域をどのように創り出すことができるのかという課題も併せて問われているのである。したがって、こうしたことは行政だけで解決できることではなく、NPOが市民を組織化して積極的に関与することが求められることになる。

人類はもともとは、子育てを夫婦・家族を中心としておこなってきた。古い歴史の中では、地域が子育てを大いに支えていた。家族が一緒に住み、男は狩

猟し、女は採集し、大人が働いているそばで子どもは遊んだり、仕事を手伝っていた。いろんな伝承も自然に行われ、教育も地域の人々の仕事であった。幼稚園や学校があったわけではない時代には家族だけではなく地域社会の機能が存在したわけである。現代社会において、このような地域を創造していくためには意識的な市民の積極的な活動が不可避であり、ここにNPOの登場が待たれることになる。

また、近年のワーキングプア問題は子どもを作り、育てる年齢の青年に大きな陰りを落としている。ワーキングプアは正職員になれない非正規雇用者の結果として現象する。ここに陥った若者が正社員というレベルへ上がっていくのは困難であり、結婚もできない若者が増えてきている。

この問題を解決するのに有効な政策手段の1つは「オランダモデル」であって、制度的な意味を含めて同一労働同一賃金を実現することである。この場合には本工・正社員の軸である男性の労働時間も減らすが、賃金の減少も受け入れる必要がある。他方において、女性の職域の確保ができることになる。このことによって、初めて男性の育児参加が現実のものとなる。この選択については企業や既存の労働組合は消極的であろう。だが、もつと問題なのは一人ひとりの個人（ことに男性）がこの変化を受け入れる意識を持てるのかどうかである。

こうした少子化問題だけではなく、現代社会を覆う諸問題を解決するためには多くの場合に意識的市民の参加が不可欠である。すべてをあげる余裕はないが、重大な社会問題となってきた環境問題を考えても当てはまることになる。この解決のためには産業構造として鉄と石油の大量消費を軸にした環境破壊からの大転換を求められていると同時に、大量生産と大量廃棄を前提として生きてきた人々の個人生活のあり方も質的な変化を求められることになる。

こうしたことは、人々の生活スタイルを省エネ型に大転換せざるを得ず、企業と行政だけの努力では不可能なことなのである。こうして、意識的な市民を中

核としたNPOの登場が待たれるわけである。

## NPOの評価

日本のNPOは、以上みたように日本社会の大転換を促す社会的な仕組みとして生まれた。これは法律の作成に加わった人々の意識とは関係がない。社会的な背景が法律の性格を規定してしまうのである。

いま、NPO法人は3万6千程度存在する。この量は民法34条（現33条）法人である財団法人と社団法人が120年間もかかって2万6千法人程度しかないことと比較すると、たかだか10年間でこれだけ大量に設立されたことは注目すべきことである。日本における市民活動のマグマが、NPO法の成立により地上に噴き出したものとして評価できる。

日本の市民はNPO法を手にしたことによって、自らがお金と汗を出して世の中をよくしようと立ち上がり始めたのである。1つのNPO法人の会員数を平均30人として少なくみても100万人もの人々がNPOを通じて新しい社会参加の道を踏み始めたのである。これは「市民革命」とでも言うべき社会変化と捉えてよいだろう。

だが、その個々のNPO法人の実力はまだまだ小さい。その財政規模でいえば、5割が年間予算500万円以下のサークル規模の団体でしかない。1000万円以上の予算を組めるのは3割程度のNPOでしかない。ここに端的にNPOの実力が現れており、多くのNPOは自己の存在を維持することに汲々としており、社会変革へのエネルギーを十分に提供できるまでにいたっていないと見るべきだろう。つまり、NPOは活動をするグループを沢山作り出した点においては成功したが、社会改革という観点からの実力はまだ不十分であり、その道を歩み始めたばかりの段階と評価できる。

また、現状では地域別・課題別のNPOをみても横の連携ができていないとは言えない。同じ自治体内において活動するNPOが必ずしも連絡を取りつつ、

協力しあい、あるいは同一テーブルについて自治体対策をしているとはいえない。また、政策形成能力から見ても一部を除いては自立した政策を提起できる段階には至っていない。そこにNPOが資金や人材を抛出する能力がないために、まだまだ水準が低いと言わざるを得ない。

そして、人材も優秀な質をもった人々が続々と結集しているとはいえない。この最大の理由はNPOの労働条件がきわめて低いからである。

ただ、このような大きな課題を徒手空拳のNPOが10年間程度の時間においては解決できないのは当然だといえる。

では、今後NPOがその本来の役割を果たすために、どのようにしていけばよいのであろうか。まず、個別NPOの強化策は、すでに成功しているNPOが生まれてきており、NPO相互の学習によって序々に克服できることになるだろう。NPOのモデルを事業体として言えば、年商5000万円程度、5,6人の職員と平均報酬が450万円程度というレベルを確保できるということである。このレベルは、現状においても介護系NPOが到達しているレベルであり、他の分野においても工夫と努力をすれば到達できるであろう。

つぎに、現状のNPOがただちに取り組みなければならないのは、NPOと同じ土俵で活動している生協や労働組合との協働であろう。つまり、「非営利協同」という社会的なブロックを形成することに注力していかなければならない。それは、事業分野での協働はもとより、政策形成においては特に留意しなければならないだろう。労働組合や生協はNPOより先行した非営利組織であり、組織力・財政力も持っており、それぞれの調査・研究機関を持っている。したがって、NPOは自身で何事もやろうとするのではなく非営利協同という舞台を形成することである。

こうしたことについて、私は労働組合や生協のように力量がある組織がNPOにも呼びかけてほしいと思う。他方、NPOのリーダーには近い存在である労働組合や生協に自らの活動を理解させ、協働のテーブルにつくようにしていく能力を確保していかな

なければならない。

## NPOの今後の課題

NPOの今後の発展のためには、自らの目標を明確にし、それをNPOのリーダーが共通の課題として理解を深めなければならない。簡単に整理すれば、NPOを業界として成立させること、そして、その共通目標を「市民セクター」形成に置くことである。このセクターは抽象概念であるが、具体的にイメージ化すれば行政との「交渉能力」を持てるようにする、ということである。

個々のNPOは何らかの社会的な課題をもって登場する。したがって、その課題を実現しようとするときには、自らの活動と同時に社会的なシステムの形成を進めることになる。政府や都道府県、市長村に法律や条例の制定として、あるいは、自治体の信用保証などとして定着させていく必要がある。福祉系NPOが介護保険法の制定や報酬の増額、道路運送法の改正を通じて白ナンバーによる「福祉有償サービス」を実現させたように、あるいは、愛知県のように自治体単位で市民との「協働条例」を作り出したり、指定管理者制度の対象としてNPOを登場させたりするなどということである。

このようにしていくためには、NPO側は行政に対応できる単位でネットワーク形成をしていること、そして、政策形成能力を確保していなければならない。

このような作業のイニシアティブを発揮するのが、「NPO中間支援団体」なのである。現況は、個別NPOの力量を反映して多くの中間支援団体もきわめて力量が弱い。この克服のためには、NPO側が非営利協同の舞台を軸に、行政や民間企業との協働の能力を持ち、個別NPOに寄りかかるのではなく、広く一般市民に依拠する能力を確保することである。この実験的な取り組みとして、NPO法人地域創造ネットワーク・ジャパン（浅野史郎代表理事）が設立された。これは団塊世代をターゲットに社会参加を促進しようというNPOであり、連合、労金、全労

済、労福協などが進めている社会活動であるワンストップサービスとの連携を意識的に進めようとしている。現状は全国で106箇所、数年内には300箇所ですべて活動する労働組合セクターのワンストップサービス拠点において、その地域のNPOの連携ができれば社会的に大きな役割と発言力を持つことになるだろう。これは非営利協同の具体化の柱になるだろう。

すでに、こうした分野の試みで成功しつつあるのは、NPO法人市民福祉団体全国協議会（市民協）の動きであろう。市民協は介護系NPOが1300団体あつまった中間支援団体である。介護保険制度が崩壊の危機に瀕しているが、これを正常な軌道に載せようとしてNPO相互の連携をした上で、生協、JA、企業などとの部分的な協同も行いながら活動を進めている。

まずは、介護報酬を上げるために、共同で事業者調査を行い、それをもとに研究会を組織し、厚労省への申し入れをおこなった（08年3月）。そして、「NPO法人高齢社会を良くする会（樋口恵子理事長）」などと連携し、現場の逼迫感にも支えられ、世論を介護報酬上げに向けさせることに成功し、08年度からは確実に改善をさせることができるようになった。

そうした環境をつくりつつ、08年12月には「介護保険の持続・発展をめざす1000万人の輪」（代表呼びかけ人：樋口恵子、白澤政和大阪市立大学教授、事務局・市民協）を発足させ、持続的な介護保険制度が形成させるための政策提言と自治体への働きかけや地域での市民相互の助け合いサービスを豊富に作り出そうとしている。

このような動きが業態別・地域別に形成されることが市民セクターの実態化であり、その準備態勢がNPO側に整いつつあるということであろう。

NPO法が成立して10年がたち助走期間が終了した。いよいよ本格的な稼働の時期に入ったといえよう。■