

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が資金や人材を拠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

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。■