

NPO法への期待とこれからの課題

—とくに人材育成策が急務

下田 博次(群馬大学社会情報学部教授)

関心の高まりと誤解

日本でも民間非営利組織(NPO)を育てるための特定非営利活動促進法が、さる3月19日に衆議院本会議で可決、成立した。この通称NPO法は簡単な手続で法人格の付与を可能にするものであり、わが国でも行政組織や営利企業組織以外に社会を支え発展させる第三の社会的勢力を作るための糸口になると期待されている。

さて今回の法の成立で最も注目すべきことは、非営利組織に対する一般の関心が急速に高まっていることだろう。これまでわが国において非営利活動組織への関心は決して高いとは言えなかった。確かに阪神、淡路大震災の後よりボランティア活動にたいする認識は大いに高まった。しかしそこから派生した非営利活動組織への注目は、今回の法成立に先立ついわゆる市民活動促進法案の策定作業中でも、さほど高まったとは言えない状況であったと私は思っている。今回の特定非営利活動促進法は、議員立法とか人によっては市民立法とまで言われているが、実際は国民の広く高い関心と要求をもとにして作られた法律とはいいがたい側面があったと私は思っている。

しかし法の成立が決まると、この新しい性格の事業組織に対する関心、興味は急速に向上したように思う。例えば私個人の体験でも、昨年までは折に触れて非営利活動とか組織に関する話しを学生にしても手応えはおろか反応もあまりないという状況であったのが、この4月から非営利活動に関する講座を正式に開設したこともあって

か、学生の関心は急速に強まっている。また学外からも新法に関する質問や問い合わせが来るようになり、県庁をはじめ自治体の職員やこれまで民事業という範疇でとらえられていた事業の推進者達からの相談も徐々にふえている。

だがそうした中には、新法についての理解の不足はもとより誤解や誤った解釈にもとづく相談も少なくない。例えば、任意組織で地域活動をしている人から「NPO法ができたことで自治体からの補助金がもらいやすくなるか」と問われたり、市民事業家からは「あのNPO法では実質なんのメリットもない。面倒な事務手続きや税負担がかかってくる分デメリットの方が大きい。NPO法は言われるほど意義のあるものではなく、なんで騒ぐのかわからない」という意見をきかされたりもしている。

今回の特定非営利活動促進法については、日本の社会の体質や構造の改善に役立つのではないのかという漠然とした期待がある一方で、これまでの市民活動家やボランティア活動家の中には、現実的、具体的に市民の手になる公益事業活動を促進するほどの力はないと即断してしまう人も多いように思う。

非営利事業組織への期待

通称NPO法と言われる特定非営利活動促進法は補助金や助成金を出すために作られたものではないし、単に市民の公益的活動にお墨付きを発行するためにできたものでもない。今回の法律は基本的には非営利活動を行う新しい組織を

育成することによって、日本の社会をより成熟させグレードアップさせるための構造改革的狙いから成立したはずである。事実日本でも非営利活動組織が必要という声は阪神大震災以前より市民団体や識者の間で高まっており、その非営利活動がもたらすメリットについても多々議論され、指摘もされてきた。このことについてこの機会に、私としても考えをまとめておきたい。

日本で非営利組織が本格的に活動することよってもたらされるメリットとしてはどんなことが考えられるのか。私自身は以下のような事柄を考えている。

- 1) 営利企業や行政組織では提供できない社会的なサービスの提供や財の生産が可能になり、多様な社会的要望に応えられる。
- 2) 営利企業とか行政組織の運営や経営に関して構造的に発生する腐敗や社会的失敗を防止したり、被害を最小に抑える可能性が生まれる。また既存の公益法人を活性化する可能性も生まれる。
- 3) 公益的なサービスや財の需要に対してよりきめの細かい対応、供給が可能になる。またその過程において営利企業や行政に先駆けた新しい社会的ニーズの開拓や財およびサービスの創造も可能になる。
- 4) 非営利活動組織と行政とのパートナーシップにもとずく事業活動により、過重な税負担を避けたり税負担を軽減することが可能になるとともに、行政改革や行政サービスの質的向上が可能になる。
- 5) 地域の実情に即した地域振興策を考え出す力、真の地方分権の能力をやしなう可能性を高める。
- 6) 非営利活動組織と行政組織、営利企業組織が互いに連携し事業活動をすることにより、これまでになかった新しい次元と質の社会的事業やサービスを実現する可能性が生まれる。
- 7) 各種のボランティア活動を質的にも量的にも

向上させることができるシステム、真に自発的、自立的なボランティア活動を育てるシステムを創造する可能性が生まれる。

- 8) 社会に新しい職業意識、職業倫理をつくりだすことができる。すなわち単なる金銭欲の追求や官僚的就業観にもとずく就労および職業意識に代わり、社会貢献と自己実現をめざす新しい職業意識、職業倫理が生まれることが期待できる。
- 9) 従来の行政組織、営利企業組織の他に新たな就労機会を生み出すことができる。また主婦など女性を中心に新たな社会参加の機会を作り出す可能性も生まれる。
- 10) 社会の問題発見と解決を自立的に行うことのできる市民勢力の増大が期待できる。

山積する課題

NPOへの上記のような期待は、しかしながら現状のままでは実現が難しい。今回成立したいわゆるNPO法も、後に述べるように、内容的には不十分である。「NPO法は現実には役に立たない」という声が出るのも故無きことではない。確かに新たに法律ができた意義は大きいものの、今回の法の成立だけではとても上記のような非営利活動組織の可能性とそれによる社会改革は実現しないであろう。日本で本当にNPOの時代を招来するには、いくつものハードルを越えなくてはならないのだ。つまり今回の特定非営利活動促進法は、非営利活動組織の時代を開く入り口を見いだしたに過ぎないと言っても過言ではない。

では日本で本格的なNPO勢力を実現するための課題としては、どんなことが挙げられるのか。私はこれについておよそ5点ほどの事柄を考えている。

- 1 NPOについて正しい理解を得るための啓蒙活動。
- 2 行政マンおよび政治家の意識改革。
- 3 企業経営者の意識改革。

- 4 市民活動グループの自覚と意識改革。
- 5 非営利事業の経営にあたる人材教育。
- 6 市民起業の概念理解。
- 7 特定非営利活動促進法の見直し、改善。

以下に上記の各課題について説明する。まずNPOと新法に関する啓蒙が不足していると、私は考えている。この啓蒙については、自治体や各地のサポートセンター、大学などが中心になって行うのが望ましいのではなからうか。非営利事業のための活動がどのようなものかについての正しい理解は、一般市民のみならず行政マンや政治家にも必要であろう。自治体の中には、今回の法の成立を重視して首長自らがNPOの振興、育成策を独自に模索しはじめたところもあるが、大多数は扱いの面倒なものが現れたという印象を抱いているのではなからうか。

自治体関係者の中には「ボランティアの考えですらこの国には馴染まない」といってはばからない雰囲気未だにあるなかで、経済界も営利活動とは対極にあるNPOの存在にはさほどの関心を示しているとはいえない。確かに通産省の官僚や財界の一部にはボランタリーエコノミーの概念理解が見られるが、多くの企業人は非営利活動とか市民起業ないしは市民起業家に対する関心、理解を深めているとは言えないと私は思う。とくに地方財界の集まりなどで話しをすると、そのことが実感される。私の最近の体験ではNPOと企業あるいは行政とのパートナーシップがこれまでにない経済の活性化をもたらすとか、ドロッカーの非営利事業経営に関する考えなどを持ち出すとようやく話が繋がるというのが実情である。

とは言え、これから案外非営利活動へのしっかりした認識が必要になるのはいわゆる市民運動家たちかもしれない。いわゆる告発型の運動を市民活動と自認している市民団体が、行政や企業とのパートナーシップという考えを理解できるかどうか、今後の大きな鍵になるのではなからうか。

とこのように見てくると、日本における非営利活動の振興に関わる課題の多くが概念理解や意識改革に関係したことがらであると言って過言ではない。そうしたことから私としては、わが国における非営利活動の振興にはNPO人材教育、とりわけNPOの組織経営にかかわる人材の育成プログラム作りが今後の大きな課題と考えざるを得ない。

アメリカの人材教育体制

非営利組織の運営、経営ということで我々がいま参考にしなければならないのが米国のNPO人材教育体制であろう。とりわけ米国の大学におけるNPO教育のプログラムは、年々整備の方向にある。既に米国の大学では、一般の営利企業の経営学的基礎講座とか行政学の基本を押さえた公共行政論などの講座を設定するとともに、その上にNPO特有の組織論や経営理論コースが設定されようとしている。

大学以外でもサポート・センターのような非営利事業組織の人材育成プログラム、トレーニング・コースではパソコンの使い方から提案書の書き方とかニュース・レターの作り方にある実践的な知識が重点的に組み込まれているようだ。

大学とサポート・センターの双方に共通した教育プログラムとしては、NPOに特有の人事管理（例えばボランティアたちに、いかに生き生きと働いてもらうかなど主にコミュニケーションに重点を置いたプログラムなど）やファンド・レイジング活動、例えば募金、寄付金を含めた活動資金獲得活動をいかに有効に行うか、といったような科目がある。

こうしたことを含めてNPO人材教育のプログラムは大まかに次の3つが柱になっているようだ。

- 1 NPOの歴史、理念、存在意義などを教えるNPO組織論（NPO活動のエネルギー源は理念であり、NPOは理念、価値観を

共有する組織なのだ)。

2 非営利事業に必要なマネジメント理論。

3 非営利事業のための倫理および法理論。

このような柱建てのもとでの理論構築法、教授法としては従来の営利企業経営論や行政学の引き写し、模倣ではない非営利事業特有の経営理論構築を目指している。そしてそのため理論と実践の両輪重視が行われているようだ。具体的にはNPOの実践例、とりわけ成功した非営利活動組織のケーススタディを中心に、失敗事例などを織り込んで、正しいNPO経営法を抽出しようとしている。またこのケース研究にもからめて、現実にNPOの起業や経営にあたっている第一線のマネージャーに教壇に立ってもらったりしながら、実際の知識を与え、それを理論化しようとしている。

重要な市民起業の概念理解

このような現実からの学習という観点から大学、サポート・センターともに実践経験、実地訓練を重視したプログラムをもっているようだ。現実いくつかの大学で、「NPO教育は机の上だけの学習ではない」という説明を受けた。とくに営利企業における起業論とは違う「非営利事業における市民起業」というコンセプトが強く印象に残る。

NPOは単なるボランティア集団ではない。NPOの本質は多様な社会的、公益的ニーズに応えられる起業活動、事業経営にある。そのNPOの自立的事業経営体としての本質がわが国では十分に理解されているとはいえない。それはさておき米国の学生たちはそうした新しい起業概念を理解したうえで地域のNPO組織で実践的経験をし、その経験を整理したり経験を理論化するための方法論を大学で学ぶのである。

この他米国NPO教育の調査では非営利活動組織の創業メンバーや理事らの意識改革、倫理教育プログラムが存在することにも新鮮な驚きを

感じた。こうしたプログラムが生まれた背景にはNPO組織におけるモラルの問題があり、それが表面化してきたからに他ならない。つまり非営利活動組織の社会的拡大にともない、その経営責任や倫理問題を問われる状況も生まれているということだ。

米国には理事を含むリーダー、責任者の質の向上つまり能力とか資質の向上を目標にしたユニークな教育、啓蒙組織がある。NCNB(ナショナル・センター・フォー・ノンプロフィット・ボード)というのがそれで、全米唯一の「非営利事業責任者の能力強化組織」をうたっている。非営利組織役員のための全国機関とでもいおうか。このNCNBがボード・メンバーという雑誌を出していて、そこでは「NPOの経営スキャンダル」が特集されたりしている。

この特集ではNPOの役員、理事らが常識から考えても異様に高い給料をとっているとか、寄付金を受けて組織を運営しているのに立派すぎる建物に収まっているといったケースさらにはボランティアに対するセクハラにいたるまで様々なケースが書かれていて驚く。そうしたスキャンダラスな事件は、その数百万以上とされる非営利組織の一部に過ぎないことは言うまでもないが、そうした特集を組んだNCNBの狙いは、次のようなメッセージに表れている。

「この時点で非営利事業組織の信用に傷がつくような特集をあえて組んだのは、非営利事業組織が営利企業など他の組織以上に自らを律しなくてはならないからである」

NPOは社会を変える事業であるという認識が、自らを律する道を模索させているのだろう。この姿勢こそこれからの日本の非営利活動振興に関わる者が学ぶべきだろう。そして正しい非営利事業経営の道を示し、それによる実績づくりがなければ、税制上の優遇を含むNPO法の見直し改善も実現しないと考えるべきだ。

(しもだ ひろつぐ)