

NPO・非営利セクターはなぜ成長するか

田中 尚輝

特定非営利活動法人
NPO事業サポートセンター事務局長

NPOと非営利セクターの現状——

1998年3月に成立した「特定非営利活動促進法」(NPO法)は、その年の12月1日から施行され、全国一斉に認証のための申請受付がはじまった。そして、受付開始から10カ月たった99年9月10日現在、申請団体数は1,186団体、認証された団体数は553団体である。当初は、申請数が少なく心配されていたが、多くの団体の総会シーズンである5~6月をすぎた頃から申請数が急増し始めてきている。

私の個人的な予測では、ここ数年間で1万団体を超えることになるだろうと思っている。その理由は、つぎの通りである。

- ①2000年4月を超えたところから先行しているNPO法人の丸1年間の活動を経過した総会が開催され、その活動の成果が整理されることによって、社会的役割が明確になってくること。
- ②「介護保険法」が2000年4月から施行され、この中で「指定居宅サービス事業者」として民間事業者と互に奮闘するNPO法人の活動により、生活に密着したところからNPOの活躍を見ることができること。
- ③自治体がその効率的な運営のために、NPO法人への委託事業の幅を広げ、NPOの育成を積極的におこなうようになること。

④すでに、99年より、自転車振興会が民法34条法人だけではなく、NPO法人への助成を開始したが、この傾向が一般化され、NPO法人の有効性が明確になること。

⑤NPO法人への税制上の優遇措置の議論が進み、その具体化をめぐる議論が活発になり、理解が深まること。(「NPO法」の付帯決議により、税制上の優遇措置問題などについて、施行より2年以内[2000年12月1日]までに結論を出すとしている。私たちNPOにおいて活動する者は、「NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会」を発足させ、ロビー活動を開始している。この制度ができた場合には、NPO法人をめざす動きは私の予測を超えることになるだろう。)

このように、日本においてはNPO制度は動き始めたばかりである。しかし、NPOは社会的立場からすれば、非営利セクターの核の位置をしめるものであり、その発展は非営利セクターに影響を与えようことになる。

非営利セクターについては、アメリカのジョーンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授を中心とした国際比較の調査・研究がある。それによれば、1990年において、アメリカ、イギリス、フランス、イタリア、ドイツ、ハンガリー、日本の7カ国の非営利セクターにおける非雇用者総数は、1,177万6000人であって、これは全非雇用者総数の4.5%をしめ、その年間運営費の総計は6,016億ドルであり、これは7カ国のGNP総計の4.6%に当たっていると報

告している。

そして、この調査によれば、日本においては非雇用者は221万人、予算規模は158.7兆円であり、これはアメリカに次ぐ世界第2位の非営利セクターが実在するとされている（注①）。

この調査結果は、日本の私たちにとっては巨大さについて意外性を感じるのだが、これは国際比較の基準（①正式な組織、②政府とは別組織、③非営利、④自己統治組織、⑤ある程度の自発的意志）によるからである。これによると我が国の場合には、政府が作った特殊法人や措置福祉による自主性の欠ける社会福祉法人、形式だけが非営利である医療法人などが組み込まれることになる。日本の場合、「②政府とは別組織」という基準を厳密な意味において、適応するときわめて小さなものにならざるを得ないだろう（注②）。

● NPOが発展する一般的理由

NPOが発展する一般的な理由は、これまでの議論の中ではつぎのような指摘がされてきた。

①政府の失敗、市場の失敗

近代社会になって、戦争の遂行と社会的公正を実現するために人々は巨大な政府をつくった。だが、政府を巨大にすることが必ずしも問題の解決を促すどころか、返って問題を大きくしていく結果を生み出すことが明らかになってきた。最近の日本をはじめとした国々の主要な政治課題は、肥大化した政府をいかにコントロールするかに明け暮れていることを見ても政府の失敗は明らかである。

他方、市場の自然なコントロール機能によって社会問題は調整されるという考え方についても、その限界が明らかになってきている。このような政府と市場の失敗を克服するためにNPO・非営利セクターに発展するという考え方である。

②対立理論

政府が後退させる政策の分野において、それを補完する形で発展するという考え方である。たとえば、政府が福祉政策を後退させれば、その分野のNPO・非営利セクターが発展するというのである。

たしかに、このような理論には、それなりの論拠がある。だが、このような既存の理論の特徴は、“失敗”に対する反発、“後退”に対する反対であり、NPOそのものもプロフィットに対しての“non”ということであり、現状の否定や反発から組立てられた理論になっている。

考えてみれば、歴史上の新しい動きや事件は、現状を否定するところから始まるから、これは当然だといえる。だが、2000年という新しいミレニアムを迎えようとしている現時点において、NPOや非営利セクターは「非」「反」といレベルに満足してはいけな時代に入りつつあるのではないだろうか。今、求められているのは、新しいミレニアムに対応できる有力な装置としてのNPO・非営利セクターという組立て方に挑戦しなければならぬのではないか。

● NPO・非営利セクターの積極的意義

では、NPO・非営利セクターの「非」「反」ではない積極的な意味は、どこにあるのだろうか。これには、いくつかの観点から分析することが必要だろう。そのための問題提起をしてみたい。

【歴史認識】ポスト産業社会論からのアプローチ

18世紀から始まった産業社会の行き詰まりは誰の眼にも明らかである。また、20世紀を振り返れば2度の世界大戦を含む戦争の繰り返しの時代であり、人類は成長していない、といってよいのではないか。このような反省の中から、新しい社会の構想を打ち立てなければならない。こ

の場合に、原点になるのは“人間を大切にする社会”ということであり、このためには当事者である人間が参加できるシステムが必要であり、このための道具としてNPOは有効性を発揮するであろう。

このことは、巨大な金額で動くODAに対して少額のお金で活動するNGOのグループが果たしている役割と効果にその息吹を見ることができらう。

【個人主義】個人の尊重からのアプローチ

個人の尊重は、単に「権利問題」としてだけではなく、生活スタイルとしても定着してきている。人間を大切にするということは、それを分解すれば個々人を大切にするということであり、それぞれが持つ個性を伸ばすことを基礎にした上で、社会的利益へと有効に組み合わせることができるシステムの形成が求められているのである。マルクスの発想は生産力の発展による「自由な労働と自由な分配」であったが、それに近いシステムを別の方法で現実化できる時代を迎えているのではないか。

フリーターなどの生き方も産業社会のオーソドックスな雇用関係が個人の能力を封殺することが多く、それから脱却する新しい模索として受け取ってもよいのではないか。NPOは“個人党”を原点とした動きであり、個性の尊重には最も適応するシステムといえる。

【知識社会】高学歴時代における新しい社会システムの形成

かつて、学歴は大企業や官庁に就職するための必須の条件であった。だが、多くの人が高学歴になることによって、その意味が薄れると共に、教育によって得られた知識によって、個人が個性を発揮していこうとすると必ずしも巨大組織に帰属することが得策ではなくなってきた。それよりは、自らの知識に帰属する時代になってきたのである。

この能力を発揮する場がNPOであり、NPOは資金を持たずとも優秀な人材を確保できるの

であり、このことによって大企業や官庁と互角の仕事ができたり、ある時にはそれ以上の能力を発揮する場合があります。

たとえば、町づくりは専門家を抱え、また、活用できる行政の専売特許であった。だが、知識社会にあってはその地域に住む人の中に能力のある人材が多くおり、その人々による自発的な町づくりの方が良い質を持ったものとなり、効果が高いともいえる。このことは、NPO法人にも反映されており、その認証の分野として「町づくり」が組み込まれており、成果が上がってくるのも近いことであろう。

【組織原理】既存組織の根本的な見直しとNPOの組織原理による再編

人間は個人では小さな存在であり、必ずや組織を必要とする。人類はその発生段階から必要に応じて組織をつくってきた。そして、その組織は近代社会になり、戦争と産業の発展により巨大な機構となった。世紀末の今では、組織が社会を支配し、人間は組織の命令によって動かされているという状況にまでなってきた。つまり、組織は「手段」の地位から、自らを「目的」の地位へ押し上げてしまったのである。こうして、人は自らの幸せのために作り上げたはずの行政機構や大企業組織の維持のために全身全霊を使うというパラドックスの世界を生きているのである。

これに対して、NPOは個人発の「想い」を大切にしたい組織であり、また、ネットワーク型の組織であり、組織が目的化されることを避けることのできる仕組みを備えているといえる。人間が新しいミレニアムに向かって進もうとするとき、NPOの組織のあり方がモデルになるであろう。

● NPOと「介護保険法」

では、以上の問題意識がどのような過程を経

て、現実化するであろうか。私はその突破口であり、具体化していく手がかりになるのは「介護保険法」とNPOの連携であると思う。この連携が、上手にできていけば“人間を大切にする”という意味での歴史的転換とNPOの社会的地位を向上させることを同時に進めていけることになるだろう。なぜなら、NPO全体の4割が福祉系であり、最大多数のグループである。そして、あらゆる地域で活動をするという特徴を持っている。したがって、介護保険を担う福祉系NPOの影響力は大きいのである。

「介護保険法」は、「NPO法」成立とほぼ同時期の97年末に成立した。法体系の上からは何らの関係性を見いだせないが、この二つの法律は「赤い糸」で結ばれている。それは、立法過程において、市民団体やNPOが積極的に関わった点、個人を基礎とした発想とシステムがあるという点で共通性を持っているのである。

まず、「介護保険法」においては、個人の自己決定権を確保しており、これは社会保障と社会福祉における“革命”とでも評価してよい内容である（「介護保険法」第2条）。これまでの措置福祉のシステムでは、行政サイドが定められた予算の枠内において“与える”ものになっていた。そこには提供側の論理が優先され、当事者（要介護者）は添え物扱いにしかなっていなかった。ところが、「介護保険法」において初めて当事者が個性ある人間として扱われる事になったのである。

また、介護サービスに関しては、民間事業者が参入できるようになった。その事業者としては民間営利企業だけでなく、法人格を有したNPO法人も可能となった。このことによって、公だけが担ってきた福祉サービスをボランティアや民間人に開放することにより、豊富で優秀な人材の確保の道を開くことができるようになった。

NPOを初めとした非営利組織（農協、生協など）は、積極的に介護保険サービスの事業者として参入する準備を進めており、私の試算では在宅

介護サービスの少なくとも1割（1,500～2,000億円）規模の事業を展開するだろう（介護保険はNPO系では参入できない施設介護に3分の2程度の予算が使われる）。これだけのシェアの確保をすれば、他の民間営利事業者への影響力を与えることになるだろう。また、NPOとしてこれだけの金額を動かせることはかつては無かったことであり、新しい社会的勢力として登場することを意味するのである。

そしてNPOにとって、介護保険が更なる意味があるのは、それが地域密着型の産業であることである。地域において、「事業者」としての拠点を確保すれば、そこが地域における各種のNPOの協同事務所となっていこう。そして、地域社会における有為な人材の結集を促進することになるだろう。このことは、NPOが地域社会において「もう一つの自治体」としての機能を果たしていくということである。

歴史は、具体的な人間の行為を通じてしか変化しないものである。日本においては、市民は歴史転換の道具として世紀末になって「NPO法」と「介護保険法」を手に入れたのである。この実験を成功させる主体的体力が現状のNPOにはないが、その急速な発展を支援する役割を果たすのが「介護保険法」なのである。NPOが介護保険を活用して、猛烈な努力をするならば歴史を改革する力を確保することができるだろう。この証明をできることが、より一層NPOと非営利セクターの発展に結びつくことになるのである。

（たなか なおき）

注① 『台頭する非営利セクター』（レスター・M・サラモン／H・K・アントハイヤー、今田忠監訳、ダイヤモンド社、1996年）

注② 私は、『ボランティアの時代 NPOが社会を変える』（岩波書店、1998）において、この一般論について述べているので参照されたい。