

NPO セクター確立運動の現状と課題

松原 明

シーズ=市民活動を支える制度をつくる会
事務局長

1 NPO セクター確立運動とは

NPO セクター確立運動とは、あまり聞き慣れない表現だが、1990年代初頭に始まり、現在も続いている、民間非営利の市民活動という社会的部門を確立していこうという運動をここでは指している。

具体的運動としては、1994年頃からのNPO法制定に向けた運動や、その後の認定NPO法人制度（NPO支援税制）創設の運動、そして自治体や行政施策の中でのNPO施策への働きかけ、また、企業などの社会貢献などとの連携の強化、そして今日、議論となっている公益法人制度改革に対する運動へと続く一連の流れが、それに当たる。

ここでいうNPOとは、英語のNon-profit Organizationsの略で、民間非営利組織を指す。

日本でも、制度上、非営利組織といった場合、私立学校、私立病院、社会福祉法人、社団法人、

財団法人など多数存在するが、これらの組織が英語のNPOという概念に合致するかというとただちにそうはならない。

NPOという言葉は、単に「民間非営利組織」を指しているのではない。

それは、非営利というだけでなく、法人設立や活動・事業などが、市民の発意に基づき、行政の許認可のもとになく、また、収入に関しても、行政に保障されていない（たとえ行政資金を得ても、それが自動的に保障されることはない）ような、政府から独立した組織を意味している。

日本では、私立学校や私立病院、社会福祉法人なども確かに「非営利の組織」ではあるが、行政の許認可に縛られ、財政的な独立性も低い。このような点から、NPOという言葉は、これらの団体に対して使われるのではなく、日本では、市民活動やボランティア活動を行っている団体を指して使われることが一般的である。

それは、またNGO（Non-government Organizations：非政府組織）と同じ意味でもある。

NPOやNGOと呼ばれる団体。それは、福祉、医療、教育、環境保全、国際協力、人権擁護という活動分野の違いはあっても、市民が自発的・自立的に社会のためにさまざまなサービスを提供する活動という点で、共通の基盤と特性を持ち、ある特定の価値観とビジョンを共有している。それゆえに、その基盤や価値を高め、一つのセクター

まつばら あきら

1960年生。神戸大学文学部卒。広告会社勤務後、独立してテレビ番組制作下請けを手がける。一方、大学で東チモール問題に触れたことがきっかけで東京東チモール協会に入り、のち事務局長。94年シーズ市民活動を支える制度をつくる会を発足させる。

として確立していくことが必要であるというのが、NPOセクター確立運動の基本的考え方である。

2 立法運動の展開

NPOセクター確立運動の始まりは、1980年代後半くらいまでさかのぼる。しかし、制度創設運動としては、1993年くらいから始まるNPO法制定運動がその中心的な運動となっていく。

とりわけ、1994年11月に、シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会（以下「シーズ」）が結成され、3つの制度創設を目標として掲げたことで、その後の日本のNPOセクター確立の運動は、この目標のもとに大きな展開を見せていくことになる。

当時、シーズが掲げた目標は次の3つである。

- (1) 市民団体が簡易に法人格が取れる制度（NPO法）の創設
- (2) 市民活動への寄付金への免税や市民団体の事業への課税軽減といった支援税制の創設
- (3) 市民団体の信頼性確保のための情報開示の仕組みの創設

94年当時は、まだNPOという言葉も一般に知られておらず、NPO法をつくるといっても、なかなか理解されにくい現状もあった。

しかし、1995年1月に阪神淡路大震災が起り、その復興支援で、全国から集まったボランティアやそれを支えた市民活動団体に、急速に関心が高まった。これにより、政府や与野党も、そのようなボランティアや市民活動団体を支援するために、NPO法をつくらうという機運が一気に盛り上がったのである。

1998年には、シーズをはじめとする市民活動団体側と与野党の国会議員との協力により、議員立法で、NPO法が成立する。このNPO法には、法人格をとった団体は、毎年一回、内閣府または都道府県に活動報告書や会計報告書等を提出して、一般に公開するという情報開示の仕組みも組み込まれた。

さらに2001年3月には、認定NPO法人制度がスタートする。この認定NPO法人制度というのは、NPO法人のうち一定の要件を満たした者を国税庁が「認定NPO法人」として、資格が付与され、そうになると、法人への寄付金が免税となる仕組みである。つまり、寄付者が寄付金の一定の額までを課税所得から控除できるわけだ。2003年3月には、認定NPO法人になると、さらに法人税も軽減される措置が加わることになった。

NPO法や認定NPO法人制度には、次のような特長がある。

- 法人の活動分野にかかわらず、市民活動を一つの領域として扱っている。
- 行政からの監督や管理をできるだけ排除し、市民活動の自由を尊重している。
- 公益の考え方に関し、行政の公益とは違う多元的な公益を認める仕組みとなっている。

たとえば、行政の不正をチェックするオンブズマンの活動があるが、このような活動でもNPO法人にも、認定NPO法人にもなれる仕組みとなっているのである。

こうして、シーズが当初掲げていた3つの制度的な柱はすべて一応揃うことになり、NPOセクター確立運動の、とりわけ制度確立という第一段階が終了したこととなったのである。

3 NPOセクター確立運動の拡大

NPO法の成立が見えてきた1996年ころから、立法運動とは別にNPOセクター確立の運動は、新しい展開を見せていく。

それは、パートナーシップ（協働）という手法の広がりである。自治体とNPO、企業とNPOとのパートナーシップ構築が、NPOセクターの大きな課題となってきたのである。

もちろん、NPOと企業、NPOと行政とのパートナーシップの事例は、1995年よりも前からいくつもの事例があった。しかし、1995年に阪神淡路大

震災が起こったとき、企業や行政は、それまでなかった規模と質とで、被災地で活躍するNPOとの協力関係を構築した。その経験と、NPO立法法が目前に見えてきたという状況が、まずは企業、そして、自治体の考え方を大きく変えていくことになる。それは同時にNPO側の視点も変えていく。

各セクターとのパートナーシップの構築をテーマに、日本NPOセンターが設立されたのも1996年のことだ。1998年にNPO法がスタートすると、各都道府県がまず、NPO支援策やパートナーシップづくりへと乗り出すことになる。市町村でもNPO支援センターやNPO支援条例などが作られ始めるのもこのころからだ。

さらに、1999年頃からは、政府の政策レベルでもNPOの活用という話が出てくる。NPO側からも政策レベルへの働きかけが強まっていった結果でもある。1999年に始まった政府の緊急雇用補助金制度では、NPOも雇用の受け皿として位置づけられた。そして、この後、政府のさまざまな政策や法律でもNPO法人を対象とする制度が増加していくこととなったのである。

これも、政策の対象として、NPOセクターが認知された証しといえるだろう。

4 セクター確立の目的は

NPOセクターの確立はどの程度すすんだのだろうか。それを問うためには、そもそもなぜNPOセクターを確立する必要があるのかを明確にする必要がある。

NPOセクター、つまり民間の自由で自発的な活動であり、継続的に社会サービスを提供する市民活動の重要性は次の点にある。

(1) 市民ニーズにあった社会サービスの開発提供

市民活動は、市民のさまざまなニーズからスタートして、新しい社会サービスを開発する力を持つ。それにより社会的課題を解決していけるの

である。たとえば、医療ミスの被害者のために、加害者側との病院との交渉や、裁判の支援、また、医療ミスに遭わないために医者との良いコミュニケーションの持ち方のセミナーなどを行っているNPO法人がある。このサービスは、医療ミスに遭った人たちの間から生まれてきたものだ。

社会的課題をニーズとして捉え、それを解決するサービスを開発することで社会を良くしていくのがNPOの機能である。

(2) 市民の視点からの社会システムの変革

市民活動には、行政の縦割りや限界をNPOとのネットワークで変えたり政策提言で変えたりしていく力がある。たとえば、子どもの虐待を防止しようとしたら、継続的に子どもを見守る仕組みを作る必要がある。学校、児童相談所・福祉施設、警察、地域の人たち、役所などが、それぞれの領域を越えて継続的に見守ることが必要となる。

しかし、それぞれの機関は、その権限や縦割りの仕組みから、子どもを継続的に見守ることはなかなか難しい。子どもに焦点を合わせたNPOとの連携によって、このような限界が突破でき、新しい社会的仕組みをつくることができる。

(3) コミュニティの再構築

行政サービスは、いくら手厚くしようとも、住民・市民を「お客様」としてしまう。

地域の人たちと社会的課題を一緒に考え、自ら解決していくという市民の主体性・能動性は、ここでは培われない。市民活動は、市民を課題解決の当事者とすることで、市民の主体性や責任感を強化し、課題解決をするコミュニティを構築する。

(4) 民主主義の強化

市民をさまざまな社会的課題につなげることで、社会への問題意識を高め、社会における当事者性を高める。それが、民主主義を強化することにつながる。

つまり、NPOセクターを確立することは、市民主体の社会サービスを生みだし、そのことによってゆっくりと社会変革を促していくことにあるといえるだろう。

5 セクター確立の現状は

では、NPOセクターはどのような現状にあるのだろうか。

まず、NPO法の施行状況から見ていこう。

NPO法人の数は、2004年4月末時点で、全国で約1万6千法人となっている。毎月約500法人ずつ増えており、今年中には2万法人を越える可能性が高い。全国の社会福祉法人が約1万7千法人。公益法人が約2万6千であるので、約2万ともなれば、十分一つの社会的セクターと呼べるだろう。

NPO法は、行政の判断が入る許認可の仕組みをとっておらず、また行政の監督を極力排する仕組みとなっている。分野にかかわらず法人格が取れ、その取得も容易である。そして、マスメディアも、行政も、企業も、NPOを一つのセクターとして扱っている。行政から独立したセクターとして、NPOセクターを構築するという目的は一応達したかのように見える。

しかし、個々のNPO法人の姿を見ると、このNPOセクターはまだまだ十分な力を持っていないのが現状である。2003年に経済産業研究所が行った調査によれば、NPO法人化した団体は、以下のような状態にあるとされている。(データは、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月に基づく)

- 団体が設立された時期は、NPO法が施行された1999年以降に設立された団体が全体の約7割近くを占めており、新しい団体がNPO法人の過半を占める。
- 6割強の法人が、法人格を取得する以前に任意団体として活動していた経験がないと回答している。つまり、最初から法人として団体を立ち

上げるケースが過半となっている。

- 4割のNPO法人の代表者や理事は他の法人の代表や理事を兼任している。
- 事務局スタッフの平均人数は、1団体あたり、有給常勤スタッフが1.3人。無給常勤スタッフが0.5人。非常勤有給スタッフが1.5人。非常勤無給スタッフが1.7人。特定の事務局スタッフがいない法人も14%ある。平均的なNPO法人の姿は、有給常勤スタッフが1~2人。非常勤スタッフが3~4人といったもの。
- 常勤スタッフの平均給与は年間118万円となっている。
- 会員は、正会員が1団体平均すると、個人会員が124人。団体会員が6団体。賛助会員は、個人が123人。団体が6団体となっている。
- NPO法人の全収支規模は、年間平均で1530万円。法人全体の約3分の2以下が年間収入1千万円未満となっている。
- 主な収入源の構成は、自主事業収入(32%)、寄付金収入(16%)、行政の委託事業収入(11%)、会費収入(10%)、助成財団の助成金(8%)となっている。

確かに年収10億円を超えていて、国際協力などで大きな働きをしている団体もあるが、ほとんどの団体は、零細企業といえるほどの規模もない。まだ、生まれたばかりの団体が大半で、活動の成果を出すと言うより、どう活動していったらいいかということこれから考えていくという段階だ。しかも、雇用という面でいえば、十分な給与が払えているとは言えない状況なのである。

6 解決されていない財政基盤の問題

NPO法制定が一段落ついた今日、NPOセクター確立に向けての最大の課題は、いかにして継続し、さらに発展して活動できる財政基盤をつくるかということにある。

では、いかにして財政基盤をつくっていけるのか。

NPOの資金源は、大きく分けて5つある。会費、寄付金、助成金、補助金、事業収入である。事業収入は、行政からの委託事業と、市民向けサービスの販売という2つに分けることができる。

まず、会費や寄付金であるが、これはどちらもNPOを支援するために市民や企業が拠出するお金である。しかし、日本では、寄付金をNPOに出す人はそれほど多くない。また、一世帯あたりの寄付金額は年間3千円と極めて低い。この寄付金を増やすために、創設された認定NPO法人制度だが、認定要件が厳しすぎることで、書類審査が煩雑なため、多くのNPO法人にとっては、申請すらできない制度といわれている。

認定NPO法人制度ができてから認定を受けた法人は、わずか23法人しかない。NPO法人が1万6千あるうちのたったの23法人であるから、全体の約0.1%でしかない。1千法人の一つしか認定を受けられないようでは、制度はあってなきがごときようなものだ。会費や寄付金に対しては、NPO側も有効な募集手段を有しておらず、制度も機能しない状況ではただちにNPOの収入に直結するとは言いがたい。

では、助成金はどうかだろうか。助成金は、民間の助成財団などが、積み立てた基金の金利などを原資にNPOの活動を支援する資金である。しかし、ここ10年金利は下がり続け、今は1%もない状況にある。多くの民間助成財団は、ぎりぎりの活動ができるかどうかという状況にあり、助成金を増やすというのはなかなか難しい。

行政からの補助金も、小規模なものは増えてきてはいるが、自治体などの財政難のために、NPOの成長を支えられるような拡大は望むべくもない。

このような状況から、最近のNPO法人は、事業活動に収益源を求める傾向が強まっている。介護保険事業や行政の委託事業、物品の販売などで資金を獲得しようという動きが強まっている。しかし、それが逆に中小企業との摩擦も生んできている。

NPOなのに、お金儲けに走っていると、NPOに対する不信感を高める結果にもつながっている。さらに、地方分権と地方自治体の財政状況の悪化から、NPO法人へのアウトソーシングが増加している。すると、行政の事業にNPOが振り回されるということが頻発している。そのため、NPO法人の自立性・独立性をどうやって担保するのが問われるようになってきている。

このような状況では、なかなか、新しい社会サービスを開発し、発展させていくことは難しいのが実情だ。さらに、市民の視点からの社会システムの変革、コミュニティの再構築、民主主義の強化といっても、理念先行で、なかなか実力が伴っていないと言われることになっている。

7 新しい課題の出現

さらに、現在、次のような新しい課題も現れてきている。

(1) 問題のあるNPO法人の増加

最近、NPO法人を騙った詐欺商法や、暴力団によるNPO法人の悪用、企業による販売促進目的でのNPO法人の設立という事例、またNPO法人による公金流用や高齢者虐待という事件が急速に増えてきている。一部のNPO法人の問題とはいえ、行政の監督によらず、NPO法人の信頼をどう築いていけるのかが、社会から厳しく問われる状況となってきた。

(2) 情報公開制度の不備

問題を起こすNPO法人が増加しており、NPO法人の信用性担保をどうやって行うかが問題となっている。政府が厳しい監督をすることは法の精神に反するので、現在、情報公開を強化し、透明性を高めることが求められているが、情報公開の制度が不十分である。たとえば、どんなNPO法人がどんな活動をしているのか、ほとんどのNPO法人

は、所轄庁に行かないと閲覧できない。

(3) 公益法人制度改革

政府は、昨年6月に、社団法人と財団法人を廃止し、非営利法人制度を創設することを閣議決定した。この中で、NPO法人の取り扱いについては「非営利法人制度の設計に当たっては、現行の公益法人制度の問題点を踏まえた検討を行い、現行の中間法人制度・NPO法人制度との法制上の関係を整理することとする」というあいまいな位置づけになっている。

公益法人改革は、行政の事業を独占している公益法人や企業と同じような事業をしている公益法人を整理して、そのような法人は「非営利法人」としてしまい、課税は企業と同じにしておこうというものである。

そして、非営利法人のうち、一部の「公益性」があるものだけを税制上の優遇対象とし、その「公益性」は行政が厳しく監督しようというものだ。この流れが、規制強化となって、NPO法人にも関わってくると、NPO法のせっきかくの成果が台無しになりかねない。

(4) 行政による監督強化の動き

問題のあるNPO法人が増えたために、内閣府などが、問題のありそうなNPO法人に対する監督強化をおこなってきている。また、大阪府を始めとして行政がNPOを評価するという市民の自発性や自由を損なう方向がでてきている。

(5) 企業との競合領域の拡大による不公平感の拡大

介護保険事業や支援費制度、行政からの委託事業、そして、環境や保健・医療などの分野での社会サービスの提供などで、一方では、市民活動がますますビジネス活動に進出し、一方では、規制緩和や民営化の波に乗って企業が次々と社会サービス分野に進出している。

NPO法人と企業とのサービス提供における競合

という場面はますます増えてきている。

行政がNPO法人向けだけの事業枠を設けることへの批判や、NPO法人と企業との税制上の扱いが違うことを徐々に批判視する人たちも出てきている。

8 セクター確立運動は第二期へ

このようにして課題を見てみると、NPOセクター確立の運動は、第二ステージへと移ったといえることができるだろう。

1993年から始まったNPO法および認定NPO法人制度の創設という制度改革運動は、それまで十分認知されていなかったNPOに対し、一つの社会的セクターとしての認知を与えるとともに、行政のくびきからNPOセクターを解き放ったといえる。

それから10年たって、状況は今また新しい課題に直面している。

今度は、市民社会の中で、つまり、民間関係の中で、NPOセクターをどう確立していくか、ということが焦点となっているのである。

行政に監督されないとすれば、問題のあるNPOや悪いNPOをどうやって市民社会の力で排除できるのか。

行政の資金に依存しないとすれば、どこに資金源を求めるべきか。また、企業との違いをどこにつくっていくべきなのか。そして、NPOセクターならではの課題解決の力とはどのようなものなのか。

市民ニーズに合った社会サービスの開発提供をどのようにしてNPOは実現できるのか。社会をどう変えていけるのか。コミュニティをどうつくり出せるのかなど。

このようなことが問われているのだ。

これを私は、NPOセクターの3つの「危機」に直面していると考えている。

一つ目は、「信頼性の危機」である。NPOといっても、どうやって信頼できるNPOとそうでない

NPOを見分ければいいのか分からない。このような状況では、たとえ立派な活動をしているNPOであろうとも、不信の目で見られ、その活動の障害となっていけらう。

二つ目は、「自立性の危機」である。財政的に行政に頼らない、自立的な財源をどうつくっていかれるかという問題である。財源を行政に頼れば、いざ行政に対して独立して物言いはできなくなるだろう。NPOの自立的な財源とは、会費、寄付金、事業収入（行政委託を除く）の3つしかない。

三つ目は、「独自性の危機」である。事業収入を得ようとビジネス活動に積極的になればなるほど、なぜNPOであって企業でないのかと問われることになる。企業との違いを打ち出していくには、会費や寄付金で成り立つ事業を積極的に生み出していくしかない。

ここで、もう一度戻って、「信頼性の危機」を考えてみると、NPOは誰から信頼を獲得すべきかということが大きな問題としてある。行政か、企業か、市民か、と問われれば、当然、「市民から」と答えは返ってくる。

市民とは、NPOにとって、受益者であるとともに、会員であり寄付者であり支援者である。つまり、ここでも、会費や寄付ということが重要な位置づけを持っているのである。

おそらく、この3つの危機の克服方法は、会員と寄付者をどう増やしていけるかにかかっているのではないだろうか。

9 制度からコミュニティへ

NPOセクター確立の運動の第二期は、したがって、制度から、NPOと市民との関係構築へと向かっていく必要がある。なぜならば、会員や寄付者を増やすということは、市民とNPOとの関係を強くしていくことに他ならないからである。

では、それにはどうすればいいのだろうか。

ある障害者支援団体の代表者は、NPOと市民と

の関係について、こう言っていた。

「今、人は孤独なんです。しかし、社会的問題は、人と人をつなげる働きがあります。課題に取り組むことで人は人とつながっていくのです」

NPOが生み出すコミュニティは、おそらくかつての地縁団体や血縁団体とも、戦後日本の会社によるコミュニティとも、まったく違うものになるだろう。

それは、障害者、要介護者、美しい森林、地球の未来環境、海外の難民、戦争被害者、ストリートチルドレンなど、共通の社会的課題に係わる人々のネットワークとなるだろう。

関わり方も、NPOのスタッフ、ボランティア理事、活動ボランティア、専門的な協力者、寄付者、会員、行政などの担当者、対象となる受益者など、さまざまな人がNPOとそれが取り組む課題に関して機能的に係わることとなる。

そのような課題解決に人々が貢献できる新しいコミュニティを、NPOは実際にたくさん生み出していく必要がある。

このようなコミュニティは、社会的課題解決の新しい手法として、社会サービスの開発提供や社会のゆるやかな変革の促進も実現していけるに違いない。

私には、これが3つの危機を克服し、さらにNPOセクターが発展する唯一の道だと思えるのである。

制度からコミュニティへ。

新しい運動を始める時がやってきた。■