

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

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。

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¹。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

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。」²

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³。

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」⁴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⁵。

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。