

「これからの NPO 支援」

2001 . 12 . 18

(83085) 北村敏剛

< はし が き >

卒論のテーマを「NPO支援体制」に固めたのは11月中旬を過ぎてからである。度重なる試行錯誤を積み重ねた上での結果だ。自分が書きたいのは何なのかを突き詰められず、かなり苦しむことになった。

結局、自分の最大の問題意識は、日本社会の仕組みにNPOをどのように取り入れていけばよいのか、であり、そのためにはNPO発展のための環境整備が最も重要な課題であるという結論に達した。このため、本論ではほぼNPOの支援体制について議論を絞って進めていくことにした。

現在のところ、共産主義国ではともかく、資本主義国においても、社会秩序を作り、人々を守っている主体は、ほぼ例外なく政府・国家である。本論でも詳しく取り上げるが、なかでも日本では特にこの傾向が顕著であるといえる。だが20世紀の終わりになって、政府・国家が作り上げ、維持する社会秩序は、画一的で不十分なものだと考えられるようになった。

この最大の原因は、人々の価値観の多様化である。価値観の多様化によって、従来の政府が提供する画一的なサービスに人々は満足しなくなった。もちろん、長期にわたって制度を保っていたことによる制度疲労という面も否めない。しかし、だからといって制度改革をすればすべてが解決するわけではない。根本的な原因は、政府が供給するサービスが

ニーズに合わなくなってきたことなのである。

例えば、高齢者への対応は、かつては国や企業が年金を支給することである程度達成された。高齢者の経済的な不安を解消することが最も重要だったからである。だが今は、もっと積極的な意味での支援が求められる。夫婦だけ、あるいは単身で住むお年寄りが増えている。様々な趣味を持つ高齢者がいるし、まだまだ仕事をしたい高齢者もいる。このように、お年寄りの多様化という変化の中で、提供すべき福祉サービスも、健康状態や経済状態、周囲の環境（家族の同居の有無など）によって異なってくる。それらのニーズすべてに政府が応えるのは、ほとんど不可能に近い。応えようとするれば、政府という巨大な組織を動かすための膨大なコストと時間がかかってしまうからだ。そこで、社会問題に対処する新しい主体が必要になってくる。

では、社会問題に対処する主体として他に何が考えられるのか。まず考えられるのは民間企業である。政府が基本的に国民のコンセンサス、あるいは妥協点を探っていかなければならず、様々なしがらみを抱えているのに比べ、民間企業は利益の有無という基準を満たせばよい。政府に比べて制約は格段に少なく、素早い行動が可能なのである。同時に、コスト意識が高いため、効率的な供給が可能であるという利点もある。

しかし、効率性を追求することは、採算が

取れないところには供給がないということの意味する。つまり、乱暴な言い方をすれば、金のないところには必要なサービスが届かないということである。

再び例を出すと、今話題の郵政事業の民営化問題がこの議論にあたる。現在、郵便局で受けられるサービスは全国どこでも一律の料金で一律に受けられる。このようなサービスが行われるのは、政府が運営しているからにほかならない。しかし同時に、それが非効率性につながっているのも事実である。そこで、郵便事業を民営化し、郵便事業にもコスト意識を持ち込めば、より低料金で質の高いサービスを提供できるのではないか、という議論が起こるのである。

しかし当然、民営化によって過疎の進む地方では都市部に比べてサービスが割高になるのではないか、それは不公平ではないか、という反論がある。その根底には2つの論点がある。第一に、郵便サービスは全国どこでも一律に受けられるサービスすなわち公共的なサービスであるべきかどうかという論点、そして第二に、そのような公共的なサービスは政府によって提供されるべきなのかという論点である。

第一の論点、すなわち郵便サービスの公共性については、このあと触れるところがないと思われるので、ここで若干触れておきたい。どこまでを公共性のあるサービスと捉えるかは難しい問題であるが、私はいわゆる「公共

財」にできるだけ限定すべきだと考える。「公共財」とはつまり、非排除性、非競合性が高いと言われる財のことであり、具体的には外交、警察、防衛などである。なぜなら、この枠を越えて国家がサービスを提供すると、その範囲が際限なく広がる可能性があるからである。

もっと重要なのは、第二の論点である。結論から言えば、政府が供給すべき必然性はないと言ってよい。なぜなら、ここで必要とされるのは、金がないところにサービスが行き届かないという民間企業の欠点を補うためのサービス供給主体だからである。さらに言えば、政府による供給の欠点がかきりしている以上、それに代わる主体が必要なのは明白である。

ここで脚光を浴びるのが NPO である。結論から言えば、NPO は政府と企業の欠点を解消することができる存在である。だが、ずっと以前から存在していたにもかかわらず、その存在が注目され始めたのはごく最近のため、積極的に支援・育成していくことが重要である。この論文の結論部分では、日本においてどのような NPO 支援が求められるのかについて述べたい。そこへ行き着くまでの流れは次のとおりだ。

第 1 章では、なぜ NPO が政府や民間企業にできないことをできるのか、社会問題を解決するセクターになれるのか、ということについて述べていく。その中で NPO の問題点に触

れ、支援体制の必要性について述べる。

それをうけて第2章では、現時点での日本における社会問題へのアプローチの仕方を検証する。そしてNPOの現状を見たあと、NPO支援の問題点を、支援するセクター（政府、民間企業、NPO支援のNPOなど）ごとにまとめる。

第3章では、NPOが社会問題解決のために大きな役割を担っているアメリカについて取り上げる。歴史・風土・国民性などが違うため、それをそのまま日本に当てはめることはもちろんできないが、NPO先進国と言えるアメリカでどのような支援が行われているのかを考えることで、日本でどのように応用すべきかを考えるヒントになると思われる。

そして第4章では、第1章から3章までの流れを踏まえ、日本におけるこれからのNPO支援のあり方について考える。

< 目次 >

第 1 章	NPO の存在意義	p.1
第 1 節	NPO とは？	p.1
第 2 節	政府と企業の役割と限界	p.2
第 3 節	NPO による社会問題解決	p.4
第 4 節	NPO の限界	p.5
第 5 節	NPO の果たすべき役割	p.8
第 2 章	日本の NPO 支援の現状	p.13
第 1 節	日本で政府の力が強い理由	p.13
第 2 節	日本の NPO の現状と課題	p.15
第 3 節	政府による NPO 支援の現状	p.18
第 4 節	企業による NPO 支援の現状	p.29
第 5 節	NPO による NPO 支援の現状	p.33
第 3 章	アメリカの NPO 支援の現状	p.38
第 1 節	アメリカの NPO の現状	p.38
第 2 節	政府による NPO 支援	p.44
第 3 節	NPO による NPO 支援	p.52
第 4 章	これからの NPO 支援	p.63
第 1 節	基本姿勢	p.63
第 2 節	政府の姿勢	p.64
第 3 節	NPO の姿勢	p.67
第 4 節	企業の姿勢	p.69

第 1 章 NPO の存在意義

第 1 節 NPO とは？

NPO とは、Non-Profit Organization の略であり、「(民間)非営利組織」と訳され、広い意味では営利を目的とせずに活動を行っている団体全般をさす。「非営利」というと「利益を出さない」というニュアンスになりがちだが、正確には「利益を分配しない」という意味であり、理事会など NPO の運営者が利益配分を受け取らないことを意味する。実際に NPO では資金源確保のために事業による利益を求める動きが活発になっている。なお、有給職員への給料は「利益の配分」に該当しない。

サラモンによれば、アメリカの NPO は以下の 5 つの特徴をもつ。⁽¹⁾ 組織の形態をとっていること。政府組織の一部を構成していないこと。組織の理事に利潤を分配しないこと。自立的に運営されていること。米国議会や州法をはじめとする地方法制によって、ある種の公共目的のために活動しているとみなされ、各種の税の一部または全部を免除されている非課税団体であること。

この論文で主に論じるのは、この NPO の定義よりも範囲の狭いものだ。6 番目の特徴として、不特定多数の利益のために活動していること、が挙げられる。NPO はその活動分野も規模も団体によって大きく異なり、明確な定義はできない。しかし、一応はこの 6 つの特徴を持つ団体を本論文で取り上げる

NPO の定義とする。

第 2 節 政府と企業の役割と限界

社会問題解決のためには、さまざまな主体が考えられる。ここではその主なものとして、政府と企業の特性を考えていく。

まず、社会問題解決の主体として、現在もっとも大きな役割を果たしているのは政府である。社会問題解決のプログラムは、政府が計画し、政府が金を出し、政府が実行しているものが多い。20世紀を通じて、この流れ主流になったと断言していい。

しかし、政府の役割に限界があるのは今や周知の事実になっている。⁽²⁾第一に、政府は巨大な組織であり、社会のほとんどの側面に何らかの関わりを持っている。それゆえ、組織内でのしがらみ・利害対立なども非常に多く、このことが決定の遅さ、行動の鈍さという政府の第一の限界を生み出していると言える。

第二に、政府は政治的に動くものである。政府の方針を決めるのは政治家であり、政治家は有権者の投票によって選出される。だが、有権者の投票によって選ばれた政治家は、完璧に国民の声を反映しているとは言えない。そこには死票が生まれる。特定の利益団体による政治活動がある。40%の人の声であっても無視されることもあるし、10%の人の声であっても必要以上に取り上げられることもある。つまり、「民主主義の限界」とでも呼

ぶべきものが存在する。これが政府の役割の第二の限界である。

次にあがる社会問題解決の主体として、民間企業が上げられる。ここでは市場に任せると言い換えよう。

市場に任せることによって起こりうるメリットは、政府の第一の限界をある程度克服できることである。市場とはリスクをとる場であり、スピードが求められる場である。意思決定の遅さや行動の鈍さは致命傷となる。このため、必要なサービスが迅速に供給されると考えられる。

では、市場の限界とは何か。考えられるのは、資本の論理によってサービスが提供されるため、必要なところに必要なサービスが行き渡ると言う保証がないということである。本当にサービスを必要とするところには、金がないから、あるいは採算が取れないから、という理由でサービスが行き渡らない可能性がある。

以上の政府の限界、市場の限界から考えられることは、政府と市場という2つの要素は相互の限界を補完できる関係にあるが、その補完関係は完全なものではないということである。政府の第二の限界（民主主義の限界）と市場の限界の両方に阻まれる人々が存在する。それはマイノリティーであり、弱者であり、声なき声をあげようとしているひとりひとりの市民である。

つまり、「政府が解決できない問題（＝政府

の限界)を市場、民間企業によって補う」あるいは「市場で解決できない問題(=市場の限界)を政府によって解決する」という考え方では、現代の社会問題に対処できないことが次第に明らかになってきたのである。

第3節 NPOによる社会問題解決

これを受けて登場したのが「NPOによって政府の限界と市場の限界を克服する」という考え方である。では、NPOはなぜ政府と市場の限界を克服できると考えられるのであろうか。

まず、政府の限界をどう克服するかについて考えてみる。第一に行動力などの問題であるが、NPOはある特定の分野だけをテーマにしたものであるから、利害関係やしがらみといったものは存在しない。意志決定も行動も素早く行うことができる。第二に「民主主義の限界」についてであるが、NPOは一人ひとりの弱い市民の力を結集させて発言力をもたせるものであるし、ある問題の解決のために作られるものであるから、これとも関係ないと言える。実際は政府から援助を受けるなどするため単純にそうも言い切れないのであるが、少なくとも政府が直接サービスを行うのと比べればそこから受ける影響は相当少ないと考えられる。

次に、市場の限界について考えてみる。NPOはその名の通り、非営利組織であるから、利益をあげる必要性は必ずしもない。コスト意

識をもち、効率的な運営をするのは大切なことであるが、NPOの目的はあくまで社会問題の解決であり、弱者の救済やマイノリティーの声なき声を形にすること、市民の力を強めることであり、金銭的な利益を生み出すことではない。つまり、このNPOの本質を忘れなければ、NPOは市場の限界に対応しうる組織であることがわかる。

ここまで考えると、NPOの有益性が見えてくる。それでは、NPOは社会問題解決のために、どのような存在であるべきなのだろうか。政府・市場・NPOが相互補完的な役割を果たしうることはわかったが、その中でNPOとはどの程度の役割を担うべきなのか、また担いうるのか。これを考えるために、政府・企業の場合と同様、まずNPOの限界について考える。それを踏まえたうえで、NPOの果たすべき役割について論じたい。

第4節 NPOの限界

まず考えなければならないのは、NPOに限界はあるのか、あるとすればどのような限界があるのか、そしてその限界はどのようにして克服されるものなのか、ということである。まずはNPOに限界があるかどうかだが、ひとまずは限界があるものとして、どのような限界があるのかについて考える。

NPOの限界について考えるための重要な材料として、「ボランティアの失敗」と呼ばれるものがある。NPOは政府からの援助や事業

による収入、少数の有給スタッフを除いては、基本的に市民からの寄付とボランティアで運営されていることが多い。つまり、「ボランティアの失敗」は NPO の限界に結びつくのである。

「ボランティアの失敗」は大きく 4 つに分類される。⁽³⁾第一に「フィランソロピーの不足性」、第二に「フィランソロピーの偏重性」、第三に「フィランソロピーの尊大性」、第四に「フィランソロピーのアマチュア性」である。以下では、「NPO は基本的に寄付とボランティアで運営される」と言う従来の NPO 観に基づいてこの 4 つを「NPO の限界」につなげて考える。実は上記の従来の NPO 観は急速に変化しつつあるのだが、それは後に触れることとする。

第一の「フィランソロピーの不足性」は、資金面での限界に関するものである。まず、寄付は安定した資金源とはならない。例えば、景気の動向に左右されやすい。社会問題を解決する NPO にとっては、不景気のときにこそ資金が必要になるところも多いはずなのに、社会では寄付にまわす余裕がないということが往々にしてあり得る。つまり、必要なときに必要な金が集まらないということになる。

さらに地域的な面でも「フィランソロピーの不十分性」は存在する。NPO は小さな組織で地域に根ざしていることが多い。そのような NPO に集まった資金は他の地域には振り分けられにくい。たとえば、所得の低い人々

が住み、大規模な再開発や市民の再教育などで資金が必要な地区のNPOには、その地区の住民からの寄付が期待できないという矛盾があるのである。

第二の「フィランソロピーの偏重性」は、資金や資源の適正な配分にかんする問題である。NPOはそれぞれが自分たちの意志で計画し、行動するものであるから、全体的な計画性はない。全体的な計画性がないというのは、一方では行動の早さという長所につながるのであるが、他方では必要なところに必要なものが配分されないという危険をもっている。例えば、環境問題など社会的に注目が集まっている分野には寄付やさまざまな資源も集まるが、ある特定のコミュニティーの再開発など、外部の人々にとって関心の薄い分野には、問題が深刻で至急に解決が必要とされているものであっても資源が集まりにくいという現象が起こる可能性が高いのである。

第三の「フィランソロピーの尊大性」は、NPOを通して助ける側と助けられる側のマインドの問題である。たとえば、支援される側が支援を恩恵として受け、それが恒常化することで依存心が生まれる恐れがある。また、支援する側も、助け合いの精神ではなく、一方的に与える側だと言う意識をもってしまう可能性がある。つまり、NPOの原点である市民の互助組織という意識が失われ、持てるものが持たないものに施しをするという意識が生まれる危険があるのである。そしてそのよ

うな意識は問題の根本的な解決を妨げ、支援の垂れ流しを生む恐れがある。

第四の「フィランソロピーのアマチュア性」は、NPOの発展の可能性を妨げている問題である。前述した「NPOは寄付とボランティアによって運営される」という考え方がこの問題を生み出していると言える。NPOがこの考えの上に立っている限り、NPOが社会問題解決のための主要セクターとなることはできない。なぜなら、「ボランティアと寄付」は「できる範囲でやる」「良いことをやっている」という意識を生み、現状に満足してしまうからである。そのような意識が先行している限り、困難な社会問題を解決するためのイノベーションは生まれえないと言える。

第5節 NPOの果たすべき役割

では、以上のNPOの限界を踏まえた上で、NPOの果たすべき役割はどんなものなのであろうか。

NPOの限界は、つまるところ2点に集約される。第一は計画性が欠如している点であり、第二は有効性・実効性が不十分な点である。これらを克服するためにNPO以外のセクターの力を借りるのか、自己革新によって改善できるのかを検証すれば、NPOの果たすべき役割は自然に見えてくる。

第一の点は前項の「ボランティアの不十分性」と「ボランティアの偏重性」から見られる問題である。結論から述べれば、この問題

は NPO の自己革新によって克服するのは難しいと言える。

なぜなら、「計画性の欠如」は NPO の長所である素早い行動力の裏返しだからである。前述したように、NPO はそれ自身が解決しようとする問題のこのみを考えればよい。それこそが様々な利害関係を抱え、それらの調整に手間取る政府組織との決定的な違いなのである。だからこそ NPO は問題に素早く対処できる。つまり、NPO に他の社会問題との兼ね合いを考え、計画性を持ち込もうとすれば、それによって大きな長所を失う可能性が高いのだ。

すると、NPO の自己革新によってこの問題を解決するよりも、他のセクターの力を借りることによる方が適当であると考えられる。ここで有効なのは政府の機能である。政府が社会問題を個別にではなく全体をトータルで考え、計画性を持ち込むことで、相当程度 NPO の欠点を補うことが可能であろう。

もちろん、政府の計画は万能ではない。そもそも、政府の計画が万全なら NPO の出る幕はほとんどないとも言える。政府にも前述した「民主主義の限界」のような問題があり、それ単体の計画ではやはり適正な資源・資金配分はできないのである。

ここで大切なのは政府と NPO の両方の視点を通して社会問題を見ることである。政府の視点は鳥瞰的であり、計画性という長所を持ちながら、その計画性が民主主義の原理に

よって歪められるという短所を持つ。NPOの視点は個別具体的であり、草の根レベルでの社会問題への問題意識・必要性から生まれるから、政府の計画の歪みによって生じた穴を埋められる可能性を持つ。両者の補完関係ですべての問題がパーフェクトに解決されるとはいえないが、どちらか一方の視点よりは問題の解決に貢献できるのは確かであると考えられる。

第二の有効性・実効性が不十分である点は、「ボランティアのアマチュア性」から見られる問題である。これは結論から述べれば、NPOの自己革新によってかなりの程度解決の可能な問題であると考えられる。なぜなら、第一の問題点の場合と違い、この問題点を改善することによってNPOの長所が損なわれるようなことはなく、長所を生かしたまま解決できる問題だからである。

では、NPOの有効性・実効性を発揮するためにはどのようなイノベーションが必要なのだろうか。まず、プロフェッショナルを入れる必要がある。例えば、プロのカウンセラーがボランティアにカウンセリングの指導を行うことで、間違ったカウンセリングがなくなるし、運営のプロが組織の仕組みを作ることによって組織が活気付く。

断らなければならぬが、ここではアマチュアであるボランティアを否定しているわけでは決してない。NPOの存在の根源はボランティアの意識であるし、その力がなくては

NPO というセクター自体が成り立たないのは明らかである。

次に、組織の内部に効率性の概念を導入することである。プロフェッショナルの導入によってより効率的に仕事ができるようになるが、ボランティアもこのことを意識しなければならない。「良いことをしているのだから自分たちのやりたいようにやる」という発想は独善的であり、ボランティアの立場であっても「どうやればもっと社会を良くできるか」を考えて行動すべきであろう。

ただし、組織の外部に効率性を持ち込むことには慎重にならなければならない。効率よくサービスを提供することは民間企業でも可能である。NPOは、そのサービス提供に関してはあくまで効率性よりも必要性を第一に考えて行動すべきである。

ここまで考えてくると、NPOの果たすべき役割が自然と見えてくる。整理すると2つに分かれる。第一に、社会問題を総合的・鳥瞰的に見る政府とは違う視点＝草の根の視点から社会問題を捉え、サービスを提供していく主体としての役割。政府とNPO、どちらが主でどちらが補完的かという問題ではなく、様々な視点から見ることで、フォローしきれない部分を小さく少なくするための役割である。第二に、社会問題解決のプロフェッショナルとしての役割。ボランティアである市民の力を効果的に引き出す役割ともいえる。

以上でNPOの果たすべき役割が明らかに

なったが、このような役割を NPO が果たすために乗り越えなければならない重大で切迫した課題が、第 3 節で取り上げた「NPO の限界」以外にもうひとつある。これ以降は NPO にとって具体的かつその役割を果たすために非常に重要な課題である、資源・資金の調達についての課題、そのための環境整備のあり方に重点を置いて日本とアメリカと言う具体的な国における NPO 支援の現状について述べていく。

-
- (1) サラモン [9] 14 ページ。
 - (2) 以下、政府の限界、市場の限界に関しては、Salamon[8] 38 ~ 43 ページ。
 - (3) 以下、ボランティアの失敗に関しては、Salamon[8] 44 ~ 48 ページ。

第 2 章 日本 の NPO 支 援 の 現 状

第 2 章 では、日本における NPO 支援の実態について見て行く。まず、日本では伝統的に政府が社会問題解決の主体として認識されていることについて、なぜそのような認識が形成されたのか、歴史的な背景を探っていく。第 2 節では日本における NPO の現状を見て、その問題点を検証する。第 3 節・4 節では、問題点の解決のために政府や企業がどのような支援をしているのかについて考える。

第 1 節 日本 で 政府 の 力 が 強 い 理 由

日本では伝統的に政府が社会問題解決の主要な役割を担ってきたと言われる。それはなぜだろうか。

日本の近代化は明治維新によって始まった。それまでは封建時代であり、江戸時代、全国に藩という自治政府があった日本は、いわば連邦制に近かったと言える。それが明治維新によって様変わりした。

明治維新以降の日本の至上命題は、欧米諸国に追いつき、追い越すことであった。そして、他のアジア諸国が欧米の植民地となっていく中、日本は奇跡に近い急速な発展を遂げ、世界の強国の仲間入りを果たすことになる。その原動力となったのが強力な中央集権化と、政府主導による計画的な経済発展であった。

だが、第 2 次世界大戦の敗戦で、日本はゼロからの再出発を余儀なくされる。そしてここでも力を発揮したのは政府主導の経済政策

であったといわれる。傾斜生産方式や保護貿易、通産省の行政指導などが果たした役割については賛否両論あるが、日本の急速な復興と全く無関係であったとは言えないだろう。むしろ高度経済成長の波に乗るまでは、産業保護に大きな役割を果たしたであろうと考えられる。

このように見ていくと、近代以降の日本は政府による「計画資本主義」とも言えるような道筋を通過してきたことがわかる。そのことは日本人のマインドに大きな影響を与えた。政府に対する奇妙な安心感と依存心、それに政府と個人の「上下関係」的な感覚である。

このマインドは、社会問題の解決にも大きな影響を及ぼしている。最近でこそ、大蔵省の汚職、薬害エイズ問題、狂牛病問題など、様々な問題に対する政府のまずい対応が明らかになるにつれ、政府が必ずしも「正しいこと」をしていないという意識が広がってきている。だが一昔前までは「よくわからないけど、政府に任せておけば何とかなるだろう」という、根拠のない奇妙な感覚が蔓延していた。これを「政府への奇妙な依存」と呼ぶことにする。

「政府への奇妙な依存」は、明らかに間違っている。「政府に任せておけば何とかなる」のではなく、それは問題が風化し、忘れ去られているだけなのだ。とは言っても、政府のやることがすべて悪いと言うわけでもない。政府がすべきこと、政府の役割も当然あるべ

きで、それについては第1章で見してきた。次節以降では、その政府と共同で社会問題の解決にあたるべきNPOの現状を見て行く。

第2節 日本のNPOの現状と課題

日本でNPOが注目されはじめたのはごく最近のことである。本格的にその存在や意義が認知されたのは、95年の阪神・淡路大震災以降だ。そして98年に「特定非営利活動促進法（以下、NPO法）」が成立し、NPOが法人格をとることが格段に容易となった。（NPO法については第3節であらためて詳しく取り上げる。）その後、NPOはどのように発展しているのだろうか。

（1）マクロ統計の中でのNPOの位置付け⁽¹⁾

マクロ統計に表れるNPOは、NPISH（対家計民間非営利団体）という言葉で表現され、宗教団体、政治団体などこの論文で定義しているNPOには含んでいない団体も含まれる。一方で常用雇用者が1人以下の団体は含まれないため、小さなNPOは除外されている。このため、ここでの統計値は完全に正しくはないが、参考にはなると考えられる。

NPISHの総産出額は、96年で17.8兆円、これから中間投入を差し引いてNPISHの生み出す付加価値を計ると11.4兆円。これはGDPの2.3%に相当する。この比率は近年上昇傾向にある。また、NPISHの純資産（資産-負債）は65.3兆円で、日本全体の総資産の

2%を占めている。

NPOで働く人はフルタイム労働者に換算して214万人で、これは非農業就業者数の3.5%、サービス業就業者の12.3%、政府部門（中央、地方、公営企業含む）の就業者数の40%に相当する。また、90年から95年にかけて日本の就業者数が2.3%しか増加していないのに対し、NPO就業者数は27%増加している。

（2）NPOの収入源⁽²⁾

NPOの収入源は、大きく会費・料金収入、政府補助金、民間の寄付に分けることができる。（ここでのNPOは宗教法人を除く。以下同様。）

会費・料金収入がもっとも割合が高く、52.1%を占める。だがこれはNPOの自立を示すものではなく、他の財源が乏しいことを示していると捕らえるべきである。

次に割合が高いのが政府補助金で、45.2%である。これも政府から潤沢な資金が流れているとは一概には言えない。なぜなら、ここには病院・診療所への健康保険からの支払いなどが含まれているからだ。

NPOの主な収入源と思われながら、実際は非常に低い割合にとどまっているのが民間からの寄付で、わずか2.6%に過ぎない。これは日本人にとって寄付の風習がまだまだ遠いものであることを示しているといえる。

一方、法人格を持たないような小さなNPO

に的を絞ってみると、収入源の比率がやや変わってくる。比率の多い順に会費・事業収入、政府補助金、民間からの寄付、というのは変わらないが、会費・事業収入が41%、政府補助金（政府からの委託業務含む）が30%、寄付・助成金が13%となっている。（その他が16%）

（3）最近の課題

では、90年代後半以降NPOに注目が集まる中で浮かび上がってきた課題はなんであろうか。

まず、アカウントビリティや積極的な広報の必要性が挙げられる。NPOはその活動のための資源の大部分を外部から調達する一方で、社会のニーズに応えるためのサービスを外部に提供する組織である。つまり、組織の外部との関係がきわめて重要であると言える。

だが、従来ボランティア活動は小さく仲間内でやっているようなものが多かった。社会問題を解決する主体としての役割を負う以上、外部＝社会とのコミュニケーションは重要な意味を持つ。資金の流れなどを不透明にすればNPOに対する不信感が生まれるだろう。積極的な広報・PRがなければ、従来NPOが持たれがちだった「聞いたこともない正体不明の団体」といったイメージを払拭することはできない。

次に、資源のバランスをとることが重要である。言い換えると、NPOにとって貴重な資

源である「無償の資源」と、市場から調達する「有償の資源」のバランスをとらなければ、NPOにとって最も大切なミッションを守ることが困難になるということである。(3)

例えば資金を例に取る。事業収入を重視しすぎると、利益の確保に追われて本来のミッションから離れていく可能性がある。政府補助金に頼りすぎるNPOだと、政府からの独立が危うくなり、その下請けになってしまうかもしれない。民間からの寄付に頼りすぎると、大口の寄付主体の意志によって本来のミッションを曲げなければならなくなる可能性がある。このような弊害を避けるために、資源をバランスよく調達することが、今後長い目でNPOを見たときの大きな課題となるだろう。

第3節 政府によるNPO支援の現状

以上のような日本のNPOの現状と課題を踏まえた上で、第3節では政府や自治体の支援の現状を見ていく。

政府がNPOを支援する方法は大きく分けて2つあると考えられる。第一に補助金などを通じた直接的な資金援助。第二に法律の制定や制度設計を通じたNPOが活動しやすい社会基盤の整備である。以下、それぞれについてみていく。

(1) 直接的な資金援助の現状について

政府からの資金援助のパターンは大きく3つに分けることができる。(4)第一に、特殊

法人が助成専用の基金を持ち、そこから資金援助をするパターン。第二に、公営競技関係の特殊法人が事業の一部としてNPOへの資金援助活動を行っているパターン。そして第三に政府が民間から寄付を募り、それを運営して資金援助を行っているパターンである。これらの一部は原資が民間であるために政府の資金援助に分類できるか微妙なところであるが、政府が主体となって資金を集め、運営しているためここに含めることにした(データは平成10年度)。

第一の特殊法人の基金からの資金援助には、国際交流基金、日本芸術文化振興会、日本体育・学校健康センター、社会福祉・医療事業団、環境事業団の5つが分類され、71億6400万円が援助されている。

第二の公営競技関係の特殊法人には、日本自転車振興会、日本小型自動車振興会、日本船舶振興会、日本宝くじ協会の4つが含まれる。(日本中央競馬会は、国庫への納付金の一部が社会福祉事業に当てられているが、直接NPO助成を行っているわけではないのでここには含めなかった。)これら4つの法人からNPOへの助成金は730億4700万円にのぼる。

第三の民間からの寄付を政府が運営して行う資金援助には、共同募金、寄付金付郵便葉書等配分金、国際ボランティア貯金が含まれる。資金援助の総額は255億1100万円である。

これらの金額の多寡については一概には

言えない。だが、潤沢な資金が援助されているとは言えないまでも、金額自体がどうしようもないほど少ないともいえないだろう。問題は、これらの資金をどこにどう振り分けるか、である。

政府の資金援助以外の収入源との組み合わせを考えてみる。結論から言えば、大きくて知名度の高い団体は、個人の寄付や会員事業収入を収入の柱として考え、草創期の小さくて知名度が低い団体は、政府や財団からの助成で最初の弾みをつけるべきであると考えられる。

民間寄付や会員・事業収入は、団体の規模が大きくなり、ある程度注目を集めてからのほうが集めやすい。知名度の低い団体は一般市民から見れば何をやっている団体かもわからず、近づきにくい。そのため収入が上がらず、事業を拡大しにくいという悪循環に陥る可能性が高いのだ。つまり、これらの収入源はほとんど完全に個人の自主性に任されているからである。

この悪循環を断ち切るためには、一般市民よりも格段に広いネットワークを持っている助成財団や政府によって、小さくても画期的なミッションをもって社会問題解決のために取り組んでいる NPO への支援が必要だろう。つまり政府からの助成金には、スタートアップの段階にある NPO をインキュベートする役割が求められると考えられる。

(2) N P O のための社会基盤の整備

これまで政府による N P O 支援の第一番目の項目として直接的な資金援助について書いたが、政府にとってより重要な役割となるのは、第二の社会基盤の整備である。

なぜなら、資金援助は政府以外にも個人の寄付、財団の助成などがあるが、N P O が発展するための基盤整備・ルール作りという役割は政府にしかできないことだからである。(もちろん、前述のように個人の寄付と政府の資金援助が違ったセグメントに行われればそれは非常に意味のあることではある。)また、社会基盤を整備によっては、直接資金援助するよりもずっと多くの資金が N P O に流れる可能性もあるのである。ここではそのような考えに基づき、98年に制定された「特定非営利活動促進法(以下、N P O 法)」と、2001年10月から開始された「認定非営利活動法人」制度(以下、「認定 N P O」制度)についてくわしく述べる。

1) N P O 法

第一に N P O 法についてである。従来、草の根で市民活動を行ってきた小さな市民団体は法人格を持たず、このことが実務上の壁となることもしばしばあった。だがこの法律によってそのような団体が簡単に法人格を取得することが可能になり、制度によって社会的な認知を受け、その地位を確立したのである。

この法律には、これからの N P O の重要性を示す重要な特徴がいくつかある。(5)

立法過程の特徴

第一の特徴は議員と市民の対話に基づき、議員立法によって成立したことである。市民団体のネットワークに議員も参加して数多くの意見交換などが行われた。これによって、市民の声が直接反映された箇所も多い。例えば、法人格の要件である「社員10名で資金は不要」や「情報公開の義務付け」は、市民団体の試案がそのまま採用された。市民のための法律を、市民の声によって作ったというのは大きな特徴だろう。

特定非営利活動の定義の特徴

第二の特徴は「特定非営利活動」の定義の幅がかなり広く取られていること、そして要件から「公益」という言葉が排除され、「不特定かつ多数のものの利益」という言葉に書き換えられたことである。特に後者は既存の公益法人と一線を画すという意味で意味をもつことである。また、「公益」という言葉が入ると、「公益」をつかさどる官僚機構の裁量の範囲を広げ、いわゆる「行政指導」のような手法で干渉してくる恐れがあった。政府から見た「よいNPO」「わるいNPO」という価値観を押し付けられ、選別される危険性も考えられた。このため、「公益」が「不特定かつ多数のものの利益」に書き換えられたことは画期的なことであったといえる。

法人の許可システムが「認証」であること

第三の特徴は、法人の認可システムが「認証」という比較的簡素な手続きになったこと

である。政府の許認可のシステムには、「許可」「認可」「認証」「登録」など様々な種類があるが、言葉ひとつで政府の最良が大幅に変わるため、結果として全く違うシステムとなる。例えば以前から存在していた公益法人を例にとると、法人の成立のためには民法34条により主務官庁の「許可」が必要とされていた。また、広義の公益法人である学校法人や社会福祉法人に関しては、所管官庁の「認可」が必要とされていた。

NPO法の場合は議論の結果、「認証」となった。「認証」は基本的には「認可」と同じものと解釈されるが、原則的に書面による形式要件の審査のみにとどまり、活動内容の価値判断には立ち入らないもので、「認可」よりも政府による縛りがゆるい。このことで、政府・官僚の価値観の入る余地が減り、NPOの自由な活動が保障される格好となった。

「都道府県知事」の所轄と「団体委任事務」
第四の特徴は、あるNPOの事務所がひとつの都道府県内にとどまる場合、その所轄は「都道府県知事」とされ、その業務が「団体委任事務」となったことである。従来の公益法人の場合は、同様に都道府県の所轄となる時は「機関委任事務」となっていた。「機関委任事務」よりも「団体委任事務」のほうが所轄の都道府県の裁量に任されるため、これは地方分権の動きと連動して歓迎すべきことだと考えられる。

「情報公開」が義務付けられたこと

第五の特徴は、NPO法人の「情報公開」が義務付けられたことである。これはNPOが提供するサービスなどの品質の管理や活動の監視は、政府ではなく市民によって行われるべきであるというコンセプトに基づいている。つまり、NPOに対する評価が政府の裁量から市場の評価に移行したといえる。そして、この動きと連動するように、社団法人や財団法人に関しても情報公開が義務付けられる動きが広がった。

これらの特徴を一言でまとめると、「中央官庁の影響力の削減」であると言える。従来公益法人は成立時に「公益」という要件を課され、また「許可」あるいは「認可」を受けなければならなかった。「公益性」の判断や「許可」「認可」を与えるか否かは中央官庁の裁量に任され、設立の自由は大幅に制限されていたのである。

さらに、公益法人の監督を主務官庁が行うという制度は、中央官庁の「縦割り行政」の弊害をそのまま公益法人に持ち込むことになった。これによって公益法人は設立の自由だけではなく活動の自由も大幅に制限されることになり、社会問題の解決の主体としては力不足の間が否めなかった。そこで登場したのが新しいNPOであり、NPO法であった。

このように画期的な特徴をもつNPO法は、日本のNPO発達のための非常に重要な布石となった。では、この法律の課題は何であろうか。(6)

第一に、「所轄庁における法律の施行運用に関して」である。焦点は、立法段階で培ったNPOの自主性・独立性を、施行・運用主体である所轄庁が十分に理解して対応できるか、という点である。この法律の最大の特徴は、NPOにかなりの自由を認め、自主性・独立性が認めている点にあるから、所轄庁の価値観を入れることは極力避けなければその特徴を失うことになる。

第二に、「支援の法制度をいっそう充実すること」である。NPO法では、NPOにとって非常に重要な課題である税制優遇措置が先送りされた。だがこの課題は2001年10月に後述する「認定NPO」制度が始まったことによって解決に向けて一歩前進したといえる。

第三に、「市民団体自身の法律に対する取り組み」である。税制優遇措置についての議論が先送りされたとはいえ、NPOが簡単に法人格を取得できるようになったのは大きな前進である。だが、それはNPOが活動するためのインフラ、ハードの部分が整っただけのことであり、そこにどのようなコンテンツ、ソフトを乗せていくかは各NPOの努力しだいである。情報公開し、社会的に認知を得るためには経営がずさんであったり不透明であったりすることは許されない。NPOの評価が市場にゆだねられたことによって、社会に対して貢献していくというミッションを挙げ、その価値観に真摯に取り組むNPOにとってはこの法律は非常に有益なものであるが、ミッ

ションが曖昧で活動もいいかげんな NPO にとっては逆にシビアな環境が待っているということになるだろう。

2) 「認定 NPO」制度

政府による NPO 支援の第二の制度として、2001 年 10 月から始まった「認定 NPO」制度が挙げられる。これは前述した NPO 法で先送りされていた NPO に対する税制優遇措置を実施するための制度である。以下ではその特徴と課題について述べる。(7)

「認定 NPO」制度は、政府が定めた一定の基準を満たした NPO に対して、税制上の特例措置を与える制度である。税制上の特例措置は次の 3 つである。第一に「個人が支出した認定 NPO 法人への寄付金に対する特例措置」。第二に「法人が支出した認定 NPO 法人への寄付金に対する特例措置」。第三に「相続人が認定 NPO 法人に贈与した相続財産等に対する特例措置」である。

第一の措置は、個人が認定 NPO に対し、「その年中に支出した特定寄付金の額の合計額から 1 万円を控除した金額をその年分の総所得金額等から控除」できるという制度である。つまり、ある個人の寄付金総額から 1 万円引いた額をその個人の所得金額から控除できる仕組みだ。ただし、その年の所得の 25% 以上を寄付した場合、25% 分から 1 万円を引いた分しか控除の対象にはならない。

第二の措置は、法人が認定 NPO に寄付をした場合に、その金額と特定公益増進法人への

寄付との合計金額を一般の寄付金とは別枠で控除の限度額が設けられるという制度である。一般の寄付金とは別枠にすることで、認定NPOに寄付が流れやすくなるための仕組みだ。

第三の措置は、遺産相続などの場合にその遺産の一部を認定NPOに寄付すると、その寄付分には相続税が課税されないという制度である。

これらの措置により、個人・法人を問わず、課税所得が圧縮されることになり、納税額が抑えられるから、その収入の一部を寄付にまわすインセンティブが生まれると考えられる。「寄付の文化がない」といわれる日本に寄付を根付かせるための起爆剤になりえる制度であるといえる。

「認定NPO」制度の概要は以上の通りであるが、この制度には課題や批判が多い。以下にその課題を整理する。(8)

第一の課題は、非常に大きな課題であるが、NPOの現状にそくしておらず、効果が薄いという批判である。実際、制度開始から1ヶ月がたっても認定を申請したのはわずか2団体にとどまり、「形だけを整えつつ、現実には大半のNPOに門戸を閉ざす制度」あるいは「使うことを拒否する制度」という厳しい批判を浴びている。

批判の中心になっているのは2点である。第一に、事務手続きが非常に煩雑であること。第二に、認定の基準が厳しいこと、特に「寄

付金が総収入の3分の1以上を占める」という基準である。これは収入の確保を目指して自らの事業による収入を強化する努力をしてきたNPOを事実上対象から外すことになるといわれている。

第二の課題は、いわゆる「みなし寄付」の制度を作ることを見送ったことである。「みなし寄付」とは社会貢献の要素が強い事業から得た収入をNPOの活動に注ぎ込んだ場合、その分の金額を一定の割合で収入から控除できるという制度である。この制度の併設が見送られたことで、第一の課題でも述べたように事業により自前の収入源を確保しようとしてきたNPOの努力が無駄になるとも考えられる。

「みなし寄付」の制度に関しては、2001年8月末に内閣府が財務省に来年度からの税制に取り込むように要望した。だがこれが、厳しい条件と煩雑な手続きをクリアした「認定NPO」にだけ適用されるなら制度の意義は半減する。なぜなら、「認定NPO」となるために「みなし寄付」の制度が必要なのであって、それが逆になってしまっただけでは本末転倒だからである。「みなし寄付」制度が適用されるNPOの基準をもっと低く別に設けるか、「思い切ってすべてのNPO法人に『みなし寄付』の適用を認める」ことが必要であると思われる。

ここまでは日本での政府によるNPOの現状について見てきた。次節では、民間企業に

よる NPO 支援の現状を見ていく。

第 4 節 企業による NPO 支援の現状

一昔前までは、企業と NPO は互いになじまない存在であった。むしろ、企業は NPO を胡散臭い団体としてしか認識せず、NPO は企業を金儲けしか考えない組織として嫌っていた。70 年代ぐらまでは、そのような相互不信が両者の関係では支配的だった。

だが、最近では日本においても企業の NPO 支援などのフィランソピーが積極的に行われるようになってきている。この節では企業がどのような NPO 支援を行っているか、これからどのような方向に向かっていくと考えているのかを、具体的な企業の例を挙げて見ていく。ここでは具体例として、トヨタ自動車を挙げる。

(1) トヨタの NPO 支援活動⁽⁹⁾

トヨタの活動でユニークな点は、NPO を一方的に支援するにとどまるのではなく、NPO との双方向の関係を築こうとしている点である。一方的な施しではなく、NPO という異質なものから企業として何を得られるかを真剣に考えていると言う点が重要である。このようなスタンスをとることで、トヨタの社会貢献活動は非常に広がりのあるものになっている。

トヨタで NPO との窓口になっているのがトヨタボランティアセンターである。私はボ

ランティアセンターでスタッフリーダーをされている鈴木氏のお話をうかがうことができた。

ボランティアセンターの主な活動内容は機関紙などの啓発活動、社員へのボランティア情報の提供、ボランティアサークルの支援、などである。中でも力を入れているのが社員へのボランティア情報の提供であり、これがボランティアセンターの本来の目的であると鈴木氏は考えている。「あくまでボランティアは社員の自主性に基づいて行われるべき」というのが、鈴木氏のスタンスである。だが、社員が向こうからやってくるのを待つだけではなく、来るのをうながすための活動として機関紙の発行、ボランティアサークルの支援などを行っている。

その効果は想像以上のものがある。社内での社員のボランティア活動歴の調査によると、「今現在、あるいは過去1年以内にボランティアの活動経験があるか」という質問に対して「ある」と答えた社員の割合は、ランティアセンターが設立される前の92年には7.2%だったのに対し、2001年に行った調査では37.4%に急増している。そこでボランティアセンターでは、当初設定していた「今現在あるいは過去1年以内に」ボランティア活動を経験した社員の割合を40%とする、という目標を変更し、「今現在」に限定した場合の同社員の割合を40%とする、と急遽目標値を大幅に引き上げたほどである。(2001

年現在では 12.4%)

では、社員にボランティア活動を促すことで、企業は NPO に対してどのようなメリットをもたらすと言えるだろうか。これについて鈴木氏は、「豊富な人材を得られること」「企業の NPO に対する姿勢を正しく理解できること」「企業がもつ合理性・効率性の概念を NPO の現場に持ち込めること」などを挙げられた。

では、トヨタの NPO 支援の課題はどうか。鈴木氏によると、課題は 4 点にまとめることができるようだ。

第一に、ボランティアの質的向上である。現状ではボランティアは個人の自主性に任されているため、その質も個人に任されているが、今後は個人の自主性に任せると言う基本方針は守りつつ、ボランティアの質的向上を図っていきたいということであった。

第二に、ボランティアセンターのコーディネート力の向上である。現状では社員にボランティア情報を提供するのみに終わっているが、社員の好みや適正に合わせたマッチングなど、あくまでコーディネーターとしての立場を持ち続けながら質的向上を図っていきたいということであった。

第三に、関連企業とのボランティアネットワークの拡大である。現在でもトヨタ自動車関連会社、系列会社との連携でネットワークを広げているが、今後はさらにトヨタの広いネットワークを有益に生かしていくことが

重要であるとのことであつた。

第四に、双方のよさを生かした協働事業の推進である。これも現在でも心がけていることではあるが、トヨタの強みを生かしながら、NPOからも積極的にいろいろなことを吸収していきたいということだつた。

全体としては、試行錯誤の段階はある程度終わり、方向としてはある程度確立しているから、その方向をどう伸ばしていくか、というのが今後の課題であると考えられているようである。

ここからは私の考えであるが、トヨタボランティアセンターがとっている「ボランティアは基本的に自主性に任せる」というスタンスは忘れるべきでない重要な点であると思われる。企業とNPOの継続的な関係のためには、無理のないスタンスで進めていくべきであるし、現在のやり方で十分な成果はあがっていると見える。ただ、あえてより改善すべき点を考えるなら、自主性を喚起する工夫にもう少し力点を置くことを考えるべきである。ボランティアへの最初の一步を踏み出すためのインセンティブを与えるということである。

では、実際にどのような工夫が考えられるだろうか。私はアサヒビール環境社会貢献部が行っている試みに注目した。次項ではその事例について述べる。

(2) アサヒビールの支援活動⁽¹⁰⁾

アサヒビールの活動で特徴的なのは、NPO

と協働で行っている東南アジア諸国へのスタディーツアーである。ここでは社員のボランティアへのインセンティブを高めるプログラムとして、このツアーに特化して論じる。

このツアーは、途上国に数名の社員を1週間程度派遣し、現地の人々とホームステイや共同作業などを通じて交流すると言うもので、NPOと共同でプログラムの作成などを行っている。

ユニークなのは、ボランティアなどの活動に全く興味のない社員が対象で、研修名目で派遣するため、費用はすべて会社が持つことである。これらは一人でも多くの社員にボランティアに興味を持つきっかけを持って欲しいという発想から生まれた仕組みである。年2回バングラデシュ・タイ・フィリピン・ラオスなどに社員を派遣している。社員のボランティアへの意識を芽生えさせるきっかけ作りとして大きな効果をあげているようである。

私の意見としては、これからの方向としてもっと多くの選択肢を提示していくことが重要であるように思う。また、そのような貴重な経験をした社員がそれを社内に伝えていける場をもっと多く作ることにより、社員の間でボランティア意識がより効果的に伝わっていくだろうと考えられる。

第5節 NPOによるNPO支援の現状

次にNPOを支援する第三のセクターとして、同じNPOを考える。第5節では「日本

NPO センター」をとりあげ、その現状と課題をみていく。(11)

日本 NPO センターは、NPO を支援するための組織として 1996 年に設立された。活動目的は「新しい市民社会の実現に寄与することを理念とし、分野や地域を越えた民間非営利組織（NPO）の活動基盤の強化と、それらと企業および政府・地方公共団体とのパートナーシップの確立を図ること」とされている。

具体的には、大きく分けて 5 つの事業の柱を持っている。第一に、情報の収集・公開・発信を行う「情報事業」。第二に、人材の育成を行う「交流・研修事業」。第三に、NPO からの各種の相談に応じる「コンサルテーション・コーディネーション事業」。第四に、政策の提言などを行う「調査・研究事業」。そして最後に、NPO 同士、あるいは政府と NPO、企業と NPO というように様々な主体を結びつけて協力関係を促進していく「ネットワーキング事業」である。

日本 NPO センターが特徴的なのは、「NPO を支援する NPO」の日本を代表する全国組織であろうとしていることである。日本では NPO はまだまだ地域に根ざした小規模のものが圧倒的に多いが、その中において長期的な展望を持って「全国組織」でありたい、という姿勢を前面に出しているのは画期的なことであると考えられる。また、「NPO のための NPO」であることを強調し、それぞれの NPO は社会変革のためのアクターであって、

自分たちは「求心力のあるプロデューサー」
(12)を目指すことを明記している。

それでは、日本 NPO センターの今後の課題はなんであろうか。(13)これは同センターの2000年のアニュアルレポートに「基本課題」と「具体的課題」のなかに記されている。ここではこれらの課題を『センター自身の課題』と『NPOに関する課題』、それに『NPOの環境に関する課題』にわけて述べる。

まず『センター自身の課題』は、「全国組織としての性格の明確化」、「法人組織運営の確立」、「日本 NPO センターの役割の再構築」などである。同センターはまだ設立5年の若い組織であるから、その中心課題はこれからの飛躍に向け、まずは NPO のプロデューサーとしての存在感の確立であろう。

次に『NPOに関する課題』は、「地方都市や農山漁村における NPO の展開」、「NPO と行政の新しい関係づくり」、「NPO と企業の新しい関係づくり」、などが挙げられている。これからの NPO のあり方などについて積極的に提言・支援できるかが課題と考えられるだろう。

最後に『NPOの環境に関する課題』は、「NPO 法人の信頼性の確保と向上」、「政策の NPO シフトの確認・監視」、「社会福祉法人制度改革や中間法人制度の実現への対応」などが挙げられている。NPO の必要性が急速に認識されるなかで、それを盛り立て、利用していく一般市民の側の理解と信頼をどう勝ち

取るか、また NPO に関する制度が整えられていくなかで、それをどのように利用していくかを提言していくのも重要な課題となるだろう。

総じて言えば、NPO とそれを取り巻く環境が急速に変化していくなかで、それに NPO がどう対応していくかを考え、提言していく役割をどう確立していくかがこれからの日本 NPO センターの課題であるといえるだろう。

ここまで日本における政府と企業の NPO 支援について見てきた。だが、日本で NPO が注目されてきたのはごく最近のことであり、NPO 支援の仕組みもまだまだ未発達であると言える。そこで次章では、NPO が古くから社会問題の解決に大きな役割を担っているアメリカにおける NPO と NPO 支援の現状について述べる。そして、日本における NPO 支援の問題点を補うヒントをアメリカの事例から引き出し、第 4 章につなげていく。

(1) 山内 [16][17]

(2) 山内 [18][19]

(3) 樽見 [11]

(4) 以下、政府からの資金援助に関するデータは、土肥 [1] 232 ~ 246 ページ

(5) 以下、NPO 法に関する記述は、渡辺 [12]

(6) 以下、NPO 法の課題については、松原 [4]

(7) 以下、「認定 NPO 制度」の概要に関しては、国税庁

<http://www.nta.go.jp/category/npo/02/pdf/01/01.pdf> (認定 NPO 法人の概要) 1 ~ 3 ページ

-
- (8) 以下、「認定 NPO」制度の課題については、山岡 [13][14]
- (9) 以下、トヨタ自動車の事例については、日本 NPO センター主催の「NPO と企業の協働フォーラム」のセミナーでのお話による。
- (10) 以下、アサヒビールの事例は上記の「NPO と企業の協働フォーラム」のセミナーでのお話による。
- (11) 以下、日本 NPO センターの概要については、日本 NPO センター
<http://www.jnpoc.ne.jp>
- (12) 以下、「」内はすべて、日本 NPO センター [6] の中の言葉を使っている。
- (13) 以下、日本 NPO センターの課題は、日本 NPO センター [6]

第 3 章 アメリカの NPO 支援の現状

第 3 章では NPO 先進国といわれ、古くから NPO による社会問題解決が重視されてきたアメリカの NPO 支援の現状についてみていく。第 1 節でアメリカの NPO を概観した後、第 2 節、第 3 節で政府による NPO 支援や日本では発達途上の NPO を支援する NPO について述べ、日本の NPO 支援について考える材料としたい。

第 1 節 アメリカの NPO の現状

(1) 統計上の数値から見た大きさ

アメリカの NPO 支援についてみる前に、まずはアメリカの NPO についてみておきたい。

(1)

アメリカの NPO とは、ここでは広義の NPO から、会員奉仕のための NPO やロビー活動に深く関与する NPO、さらに教会を除いたもの（すなわち寄付控除可能な寄付を受けることができる NPO から教会を除いたもの）を指すこととする。これらの団体の支出総額は 1994 年において 3874 億ドルにのぼる。これはアメリカの GNP の 7% 近くを占め、「一部の大国を除く世界のほとんどの国」⁽²⁾の GNP をしのぐ規模となっている。この数値はアメリカの NPO がアメリカ社会に与えている影響の大きさを物語っているといえるだろう。

NPO の影響力の大きさは、それが抱える雇用の大きさにもあらわれている。1994 年時点における NPO の就業人口は、フルタイムとパ

ートタイムをあわせて 1033 万人に達していた。これは政府が抱える雇用 2300 万人の約半分にあたる。

(2) 歴史的 背景

アメリカの成り立ち (アメリカの NPO)
では、アメリカで NPO がこれほどまでに大きな影響力をもつようになったのはなぜだろうか。それはアメリカという国のそもそもの成り立ちとその後の歴史に深く根ざしていると思われる。

アメリカが国家として成立したのは今から二百数十年前である。日本やヨーロッパなどと比べたとき、その最大の特徴は、古代や中世を経ずに突然近代に入ったことである。(ヨーロッパでもドイツやイタリアなどはアメリカよりもさらに国家として成立した時期は遅いが、それまでもそれぞれの地域に国家が存在し、国家による支配というプロセスはたどっていたといえる。)アメリカでは独立以前の植民地時代にも州という集合体はあったが、それは自治組織の延長に過ぎなかった。

アメリカの独立はイギリスの不当な支配から脱出が主な目的であり、その目的のためにそれまでバラバラだった各自治政府が手を組んだようなものである。それは一つの国家というよりは同盟に近いものだった。このため、独立後も中央政府のあり方をめぐって様々な議論があった。各州の強い結びつきと強力な中央政府を志向する連邦主義と、各州の自立

性と緩やかな結びつきを志向する反連邦主義の議論がそれである。そして建国当初は反連邦主義者の勢力が連邦主義者の勢力を上回っていた。

このような状況でアメリカの中央政府は強い力を持つことができなかつた。その反面、人々は自分たちを守るために自主的な組織を発達させていったのである。

大恐慌とニューディール政策⁽³⁾

アメリカのNPOにとって最初の大きな転機となったのが1929年から始まった大恐慌と、ルーズベルト大統領によって推進されたニューディール政策である。

大恐慌によって明らかになったのは、市場の不完全性であった。経済を完全に市場の機能にゆだねてしまうのは危険なことであり、大恐慌のような事態が再び起こるのを防ぐために、政府の役割が重要であると考えられるようになった。そしてそれとともに、社会問題の解決の主体としても政府の存在が大きくなっていった。

ニューディール政策では老齢年金、失業保険、生活保護の3つのプログラムが社会福祉政策の中心となっていた。それらはいずれも高齢者や障害者などへ補助金を出す政策であり、その補助金を使ってNPOから援助を受けるという流れができていった。つまり、政府がNPOの活動領域に踏み込んだのではなく、NPOを利用するための資金を国民に提供した形だった。このためこれらの政策によって

NPO の活動は 圧迫されるどころか むしろ 役割を大きくしていったといえる。

公民権運動「偉大な社会」政策

NPO にとって次の大きな転機となったのが 1960 年代に市民によって進められた公民権運動と ジョンソン大統領によって進められた「偉大な社会」政策である。これらはそれぞれ別の角度から NPO の活動に大きな影響を与えた。

まず公民権運動は、それまで社会から抑圧され、その存在を無視されてきたマイノリティーが、自らの権利を主張して立ち上がった運動である。けれども、マイノリティーが権利を主張するためには、それを代弁する存在が不可欠であった。そしてその役割を担ったのが NPO だったのである。そしてその流れは、現在でもアドボカシー型の NPO として受け継がれ、社会に対して新たな問題の存在を問いかけ続けている。

一方の「偉大な社会」政策は、公民権運動に対応する形で進められた。マイノリティーの不満に応えて、あるいは対抗する形で、連邦政府は新たな社会福祉プログラムを作り、社会保障支出は急増した。

このような連邦政府の姿勢は NPO にも大きな影響を与えた。重要なのは、このような連邦政府の支出拡大が NPO の活動を援助する形になったということである。現在、政府と NPO の関係が論じられる際には、双方の役割を同一視して（あるいは混同して）二律背

反のような形でとらえられることが多い。しかし「偉大な社会」政策は、従来の NPO による社会福祉サービスを圧迫するようなことはあまりなかった。なぜなら、連邦政府は NPO などに資金を供給するにとどまり、実際のサービス供給は他の公共団体あるいは民間団体に任せる形をとったからである。この政策によって NPO が連邦政府や州政府、自治体から事業委託や事業への補助金を受けるという流れが確立し、NPO が社会問題解決に果たす役割はむしろ拡大したといえる。

以上、アメリカの NPO が発達してきた歴史的背景をたどってきた。次項では現在のアメリカの NPO が社会の中で果たしている役割についてみていく。

(3) NPO の果たす役割

アメリカにおける NPO の存在の大きさについては、統計数値上のことは第 1 節で前述したとおりである。では実際にはどのような役割を果たしているのだろうか。

役割は大きく 3 つに整理できる。⁽⁴⁾第一にアメリカ的価値の守護神・象徴としての役割、第二に潜在的な社会問題のアドボカシーを行う主体としての役割、第三に実際のサービス提供を行う主体としての役割である。

第一の役割であるアメリカ的価値観の守護神・象徴とは、前述したアメリカという国の成り立ちに根ざしている。もともとイギリスの高圧的な支配を嫌って独立したという背景、

そしてその後も根強く反連邦主義者などが残ったために中央政府による統治を強化できなかったという背景から、アメリカでは伝統的に国家よりも個人が重んじられ、公共財の供給も国家によるものより個人のイニシアティブによるほうが好まれた。これを具現・象徴するものとして NPO の存在が非常に重要であり、尊重されているということである。

第二の役割である潜在的な社会問題のアドボカシーを行う主体としての役割とは、社会に潜在している問題を掘り起こし、それにより多くの人々の注意や意識を向けさせる機能を指している。マイノリティーの声なき声に発言力を与え、社会問題として浮かび上がらせることにより、多民族・多元主義のアメリカ社会の安全弁としてのメカニズムを持っている。

第三番目の実際のサービス提供を行う主体としての役割とは、NPO の最も基本的かつ重要な役割である。NPO は助けを必要とする人々の満たされない需要を満たし、地域の一部しか必要としないサービスを供給し、利益の上がない部分にも手を差し伸べることができる。また、政府によるサービス供給には、より多くの市民からの一般的な需要や複雑な手続きで、多くの時間とコストがかかる。NPO はより低コストで迅速に必要なサービスを提供できる利点をもっていて、「最初の防衛ライン」として機能する。すなわち、ある社会問題に対して政府のように全体としてのコン

センサスをとる必要がなく、ただちに対策をとることができる柔軟なメカニズムとして機能するのである。

第 2 節 政府による NPO 支援

(1) 税制優遇措置⁽⁵⁾

政府による NPO 支援のうち、非常に大きな効果を持っているのが NPO の活動を促進するための税制優遇措置である。税制優遇措置は主に 2 つに分けられる。第一に非課税の制度である。これは文字通り NPO が事業を通じて得た所得に対して課税しないという制度である。第二に、寄付控除の制度である。ここでは、日本の NPO 政策でこれから課題になると考えられるこれらの税制優遇措置について見ていく。

1) 寄付控除を受けられる団体の基準

NPO であってもそのすべてに対する寄付が税控除を受けられるわけではなく、寄付控除を受けられる団体に認定されるための基準がある。まずはじめに、その基準についてみていく。

寄付控除を受けられるのは内国歳入法で 501c3 に分類される団体である。501c3 団体の特徴は、第一に不特定多数の利益のために活動をしていること、第二に、立法府に影響を与えるための活動が団体の主要な事業でないこと、第三に、選挙において特定の候補への支持や反対活動を行ってはならないこと、である。

第一の特徴は「公益型」という表現をされることもあるが、第2章で見た日本のNPO法には「公益」が使われなかったことを考え、ここでは「公益」という言葉を使わず、「不特定多数対象型」とする。これに対して501c3団体以外の団体は、「共済型」といわれる。これらの団体は退役軍人会や労働団体など、そこに加盟している会員に対してサービスを行う団体である。

なぜこのような違いが設けられているのだろうか。寄付控除をうけた寄付を受けるということは、本来なら政府に入るはずだった税金をNPOに寄付するということである。すなわち、寄付控除をうけた寄付を受けた団体は、税金を受け取っているに等しいという解釈もできる。

この解釈に基づいて考えると、「不特定多数対象型」のNPOに対する寄付は、それが寄付をした人に直接的なメリットをもたらすことは考えにくい。このため、もともとは税金として納められるはずの金を使うにもふさわしい団体であるということが出来る。だが一方で、「共済型」のNPOはその団体に所属している特定の人々に対してのみサービスを提供するため、公の金である税金になるはずだった金を使う団体としてはふさわしくないということが出来る。

では、アメリカのNPOのなかで501c3団体、すなわち「不特定多数対象型」のNPOはどのような位置を占めているのだろうか。

1997年現在、アメリカにある約123万のNPOのうち、約70万の団体が501c3団体である。また、NPOの雇用や歳入の約90%を占めているというデータもある。

第二、第三の特徴についても簡単に触れておく。これらは、政治運動に関するものである。簡単に言えば、政治活動を主な活動としない、ということだ。これらの条件を満たさない団体は、寄付控除を受けることができない。この理由は、政治活動は主にその団体の利益のために行われるものであり、不特定多数のための利益につながるものではないと考えられているからだと思われる。これに対し例えば501c4団体は、特定の候補者への支援はできないものの、ロビー活動は可能である。このため、501c4団体は寄付控除を受けることはできない。

2) 税制優遇措置を受けるための手続き

第1項で見たように、NPOの大きな部分を占める501c3団体への寄付は寄付控除を受けることができる。言うまでもなく、これは企業や個人から寄付を集める上で大きなメリットとなる。では、どのようなステップを踏めば501c3団体として認められ、寄付控除などの免税措置がうけられるのだろうか。条件が厳しすぎれば、せっかくの制度も意味が半減するだろう。第2項ではその実態について見ていく。なお、ここで使う「税制優遇措置」とは、単に寄付控除の事だけをさすのではなく、税制に関する優遇措置全般に関してであ

る。

税制優遇措置を受けるための第一歩は、NPOとしての法人登録である。厳密には法人登録を行わずに税制優遇措置だけを受けることも可能であるが、ほとんどのケースでは優遇措置を受ける前に法人化しているのので、ここでは法人登録をその第一歩であると位置付けることにする。

アメリカではNPOの登録は州の権限であるから、ここではカリフォルニア州を例にとってみていく。必要なのは、まず団体名の登録、そして法人登録である。団体名は、すでに使われているものが認められない以外は特に制限はない。州務省法人化に申請し、登録料は15ドルである。法人登録では、用紙1枚に団体名、事業目的、法人化に関わる理事の氏名と住所、連絡先を書けば問題はない。登録料は30ドルである。役所まで実際に行けば、15ドルで即日登録を完了することもできる。

記入ミスなどの事務処理上の問題以外で法人登録の申請が却下されることはない。この場合、州政府はいわば登録所に過ぎず、NPOを監督するという感覚が存在しないのである。そのため、法人登録の作業がこのように非常に簡単なのである。また、登録にかかる費用も非常に安い。上記の手数料以外に登録税が800ドルかかるが、これは州政府から税制優遇措置の認可が下りると返却される。つまり、実質的には45ドルでNPO法人の登録ができ

るということである。

次に税制優遇措置の申請である。この申請は連邦政府内国歳入局と州政府（カリフォルニア州の場合はフランチャイズ税局）の両方に行う。州政府への手続きはここでもカリフォルニア州を例にする。

申請に必要なのは、申請書、法人登録が認可されたことを示す証明書、理事会で承認された定款、団体の活動が不特定多数の利益のためであることを示すための資料、そして申請費用（当面の年間収入が25,000ドル以下の団体は150ドル、それ以上の団体は375ドル）となっている。認可の決定までには数ヶ月がかかる。

さすがに法人登録のように簡単にはいかないが、内国歳入局の統計によると、1997年に501c3団体として税制優遇措置の申請をした65,000件のNPOのうち、書類の不備など事務処理上の問題で処理されなかった17,000件あまりを除けば、申請が却下されたのはわずか226件に過ぎない。つまり、書類上の不備さえなければ、99%以上の確立で申請が認可されているということだ。これは501c3団体以外が非課税の措置を申請する場合でも同様である。ここでも政府にはNPOを監視・監督するという意識はほとんどないといえる。

3) 税制優遇措置の効果

では、具体的に税制優遇措置の認可はNPOにどのようなメリットをもたらすのだろうか。また、NPOへの税制優遇措置によって、どの

くらいの経済効果が生まれているのだろうか。

まず NPO にとってのメリットであるが、第一に、前述した非課税のメリットと寄付控除のメリットがある。第二に、郵便料金の割引など、NPO への特典が与えられる。そして第三に、政府からの事業委託や補助金、民間の助成財団からの助成金を受けるのに、501c3 団体の認定を受けていることが条件になることである。

次に税制優遇措置によって生まれる経済効果である。寄付控除によって政府が失っている税金は、年間 180 億ドル程度といわれている。一方、1993 年の NPO への寄付総額は 1177 億ドルである。もちろん、これらの寄付のすべてが寄付控除の制度のおかげであるわけではないだろうが、少なからず貢献していることは間違いないだろう。つまり、税制優遇措置によって、本来流れるはずだった金額の何倍もが社会サービスに流れているとみることができるのである。

以上のように、アメリカの NPO への税制優遇措置は、NPO に資金を流すシステムとして、大変有効であるといえる。重要なのはやっかいな規制を作らず、チェック機能も最低限に留めて NPO に対して門戸を広く開いていることだろう。

(2) 州政府機関による NPO 支援

アメリカでは日本と異なり、州政府の力が強い。第 1 節で見たようにもともと国の成り

立ちが違うので同じ土俵で語ることはできないし、同じような国にすることもできない。だが、日本でも地方分権の議論が盛んになっているし、大勢としてはこれから地方分権が盛んになっていくだろう。そういう意味ではこれからの日本のNPO支援を考えるうえでアメリカの州政府の取り組みを見ておくことは興味深いと思われる。ここでは、前項と同じくカリフォルニア州を例にとってみていく。(6)

カリフォルニア州では、企業から罰金として徴収した金や企業が社会後見のために拠出した金をもとに州政府がNPOへの助成を行っている。ここでは具体的な例として、電話会社への罰金で助成を行った「テレコミュニケーション教育トラスト(TET)」の例と、同じく電話会社からの出資で始まった「カリフォルニア地域テクノロジー財団(CTFC)」の例をみていく。

1) テレコミュニケーション教育トラスト

TETは「通信事業者の不正を抑止するために消費者教育を強化する」という趣旨で1986年に設立された。発端はアメリカの電話会社が1984年に民営・分割化された時に地域電話会社のパシフィック・ベルが消費者に対して不正な勧誘活動を行ったことである。

これに対してカリフォルニア公益事業委員会(CPUC)は不正な売り上げ分6300万ドルを消費者に返還させた上でさらに懲罰金1650万ドルを課した。この罰金によって設立

されたのが TET である。TET は以後 1987 年度から 94 年度までの間、7 年間に渡って州内の情報・メディア関係の NPO、120 の団体に計 1860 万ドルの助成を行った。

TET の特徴は、第一に行政機関と市民団体、電話会社が連係しながら運営された点である。最終的な決定権は CPUC が持っていたが、その下に置かれた助成先検討のための配布委員会は行政側から 2 名、市民団体から 2 名、電話会社から 1 名の代表者を出して構成されていた。第二の特徴は、政府が法に基づいて徴収した罰金を市民団体と協力して助成に利用する、それもその発端となった問題を解決するために利用する、という点である。これも非常にユニークな特徴といえるだろう。

2) カリフォルニア地域テクノロジー財団

CTFC は 2000 年に始まり、10 年間の予定で行われる、いわゆるデジタル・デバイドを解消するための地域助成に重点をおいた助成財団である。パシフィック・ベルが資金を出資し、地域 NPO でつくられる CTFC が助成を行い、CPUC がその実施を監督するという、新しい 3 セクター協力型の地域テクノロジー助成事業として全米的に注目を集めている。

発端は 1996 年に発表されたパシフィック・ベルと SBC の合併計画を実現させるための地域貢献策である。アメリカでは企業合併の際に地域への貢献が厳しく問われる。地域貢献が不足していると認められれば合併の認可申請は却下されることになる。両社は合併実

現のため、州内のマイノリティー団体、消費者団体など様々な市民団体との話し合いで「地域パートナーシップ協定（CPA）」をまとめあげた。

この計画では両社は資金や技術の協力をを行い、資金の運用や助成活動はCPAに署名した州内の9つの地域団体連合体が設立するCTFCが行うこととし、この財団の運営には両社は関わらない方針となった。両社は財団発足後最初の10年間で合計8000万ドルを助成するが、財団は他からの寄付も受け付け、10年経過後も活動を継承していくこととなった。

デジタル・デバイド（インターネット時代に発生すると考えられる、大量の情報にアクセスできる人とできない人の格差）を解消するための活動に重点的に助成が行われ、具体的には通信などに関する技術教育、メディアを使った市民運動、地域コンピューター作りやNPOのコンピューター化などを行う地域NPOが対象となる。

これは州政府が企業の合併などに対して行っている規制がNPO支援につながっている例である。現在日本では規制は撤廃すべきものとしてしか考えられていないが、このような使い方をすることでNPOへの助成とするような工夫も考えられていくべきだろう。

第3節 NPOによるNPO支援

第2節ではアメリカの政府機関によるNPO

支援をみてきた。第3節では、NPOによるNPO支援、なかでも非常にユニークで優れた機能をもつタイズ・グループについて詳しく見ていくこととする。タイズ・グループとはこの論文中での呼称であり、私が「タイズ財団」、「タイズ・センター」、「ソーロー持続性センター」、「グローバル通信研究所(IGC)」を総称しているものである。

タイズ・グループのミッション・ステートメントは以下の通りだ。「タイズは社会正義、広く共有された経済機会、強固な民主制のプロセス、持続可能な環境のための活動などの原理に基づく健全な社会社会に向けての変革を積極的に推し進める。タイズは、健全な社会は個人の権利の尊重、コミュニティーの活力、多様性の尊重に本質的に依存していると信じている。」⁽⁷⁾このミッションからは、ポジティブな社会変革を起こしていくNPOを支援するという強い使命感が感じられる。

タイズ・グループの最大の特徴は、NPO発展のためのインフラをトータルに提供していることである。言葉を変えれば、社会変革NPOのためのベンチャーキャピタル兼インキュベーターといった組織であるといえる。具体的には、NPOにとって次の3つのインフラを提供している。

第一のインフラは資金である。NPOにとって最も頭の痛い問題といえる資金を提供するのは、後述するようにタイズ・グループの中核であるタイズ財団である。

第二のインフラはマネジメントである。理念を持つ人が組織をうまく運営できるようにマネジメントの支援を行うのはタイズ・センターである。

第三のインフラは活動の拠点とコミュニティーである。NPOの事務所などの拠点を提供し、活発な活動を行っているNPOのコミュニティーを作り上げているのがソーロ・持続性センターである。

これらのインフラをトータルで提供できる組織はアメリカにもほとんどないが、日本のNPO発展のためにも重要な参考となると思われる。以下でそれぞれが具体的にどのような支援を行っているのかみていく。

(1) タイズ財団⁽⁸⁾

タイズ・グループの中核を担うのがタイズ財団である。タイズ財団は、1976年に設立された財団で、人権問題、社会正義、持続可能な環境問題といった問題に対して取り組み、前向きな社会変革を起こそうとしているNPOを、助成を通して支援することを目的としている。このような財団は「社会変革財団」と呼ばれる。タイズ財団のミッションは次のようになっている。「タイズ財団は寄付者たちと協力しながら、社会変革のための資源を増大させ、それを組織立てる。我々は効果的な寄付プログラムを促進し、学習のための機会を創出し、寄付をする側とされる側のコミュニティーを創っている。」⁽¹⁰⁾

表向きはひとつの財団であるが、実態は個人・家族・企業など約300の出資者からの基金を集めて管理しているコミュニティー財団と呼ばれるものである。

また、管理すると同時に寄付者に対して助成のためのコンサルティングを行っている。これは、日本ではあまり見られないコミュニティー財団の大きな特徴だ。日本では資産を持ち、それを慈善団体などに寄付したいと思っても、数ある団体の中から自分の問題意識にあった団体を選び出すのが難しい。そういうものに対する知識が寄付する側に欠けているのだ。そのような状態では個人からの寄付の増額は期待できない。NPOが積極的に自らをアピールしていくとともに、NPOの活動を評価し、寄付のニーズと資金のニーズをうまくマッチングさせる工夫が必要だろう。コミュニティー財団はこのような意味で非常に有効な手段であるといえる。

2000年の助成額は合計約5600万ドルで、1998年の約2000万ドル、99年の2700万ドルに比べて、飛躍的な伸びを示している。この10年間で合計1億7000万ドルもの助成を行ってきた。助成金額の多さもさることながら、今年の助成額が5600万ドルであることと比べると、その成長の速さは驚くべきものである。

助成の対象となるのは、文化・芸術、経済的・人種的平等、経済発展、環境問題、ゲイ・レズビアン問題、エイズ、女性の権利促進、

暴力抑制などの諸問題で、非常に幅広いものとなっている。

タイズ財団が自分たちのサービスとして考えているのは、「財政的にもメリットがあり、社会的責任を果たす上でも好都合な寄付のアドバイス」、「寄付する人のニーズに合わせて柔軟に寄付のプログラムを組むこと」、「社会変革運動のなかで20年以上もリーダーシップを發揮し、助成に携わってきた、専門性を持ち、経験豊富で献身的なスタッフ」などである。

(2) タイズ・センター⁽¹¹⁾

社会変革を志すNPOは、立派なミッションを持ち、高いモチベーションを持っていれればうまくいくわけでは必ずしもない。組織を運営するためにはいろいろな雑務もこなさなければならぬし、ファンド・レイズも必要である。だが、これらはNPOが本来果たすべきミッションからは離れたことであり、社会変革NPOがミッションを遂行することを妨げる要因とも言える。特に新しく立ち上がったばかりのNPOは、ヒトもカネもモノもネットワークも、資源というようなものは何もないに等しいから、その運営を軌道に乗せるのが非常に難しい。

タイズ・センターが提供するのはそのようなNPOに不足しがちなマネジメントのノウハウである。具体的な支援方法としては、新しい社会変革NPOをタイズのプロジェクト

と位置付けることで、税制優遇措置や NPO の特典などを簡単に受けられるようにすることや、会計や納税など、煩雑な事務手続きをタイズが代行することなどがあげられる。タイズ・センターは生まれたばかりの NPO のインキュベーターであり、煩雑な事務のアウトソーシング機関であるともいえる。

社会変革のための NPO は、スピードが最も重要である。社会に起こっている新しい問題をいち早く敏感に察知して、その解決のために機動的に動くのがこの種の NPO の役割であり、その機動力にこそ存在意義があるともいえる。煩雑な事務手続きなどに煩わさわれているのは、NPO のメリットが半減してしまう恐れがあるのだ。

タイズ・センターを利用すれば機動的な行動が可能になる。ある社会問題を解決するために何かしたいと思ったら、まずはタイズ・センターで試してみればよい。センター内のプロジェクトのひとつとして活動してみて、もしその問題意識が的を得ていれば、活動は軌道に乗り、センターから自立してもやっっていけるようになるだろう。立ち上げが簡単だから、問題の方向が間違っていたり、解決の方法が見当違いだった場合のリスクも少ないといえる。

各プロジェクトはマネジメント料として、予算の 9% (予算 100 万ドル以上の団体は 6%) を支払う。これが高いか安いかは一概には言えないが、現在タイズ・センター内に

入っているプロジェクトは約 350 個で、1997 年には 523 件の申請があったことから推測すれば、NPO を運営する側にとってのこのプログラムの価値が伝わってくると思われる。利便性を考えれば、本来の仕事に集中できる分、コストも削減できるのだろう。ちなみに、これらのプロジェクトのための予算は約 5000 万ドルにもものぼっている。

タイズ・センターのプロジェクトとして認めるかどうかは、レポートや面談を通して、プロジェクトの内容や将来の成功の可能性などをスタッフが審査する。そして最終的には理事会で決定されるが、1997 年の 523 件の申請のうち、受理されたのは 57 件に過ぎなかった。

タイズ・センターのやり方でユニークかつ重要だと思われるのは、タイズ・グループの「財布」であるタイズ財団との垣根がはっきりしていることである。タイズ・センターに所属している NPO にはタイズ財団から自動的に金が落ちてくることはもちろん、基本的に助成はうけられない。これは NPO がタイズに依存しないために必要なことであり、同時にそれぞれが独立したプロジェクトであることを保証することにもなっている。

(3) 「持続可能のための」ソーロー・センター
— (14)

「持続可能のための」ソーローセンター
(Thoreau Center for Sustainability、以下

ソーローセンター)は、「サンフランシスコのプレシディオで環境上も財政上も持続可能な活動を助ける機関を運営している。ソーローセンターには、健全な環境や公正な社会のために活動している NPO の活気あふれるコミュニティができています。またソーローセンターは、このような NPO のコミュニティとともに、NPO のコミュニティのための教育やコミュニティ作りを促進している。」と語っている。つまり、NPO の持続的な発展のためにその共同事務所を運営し、NPO のコミュニティを作っているのがソーローセンターである。多くの環境団体をはじめとして 50 以上の NPO 事務所を抱え、タイズ財団やタイズ・センターもこの中に入っている。

(4) タイズ・グループの特色

ここまでタイズ・グループのそれぞれの組織について見てきたが、最後にグループ全体の特徴について述べる。

第一の特徴は、NPO が活動するためのインフラをトータルで提供していることである。しっかりしたビジョンやミッション、モチベーションをもって社会を変革していこうとするなら、タイズのプログラムが成功のためのカギを与えてくれる。

第二の特徴は、社会変革のための NPO に的を絞って支援を与えている点である。社会変革のための NPO は、もちろん例外もあるが、ほとんどは最近立ち上がったばかりの弱小

NPOが多い。社会変革のNPOに焦点を当てるということは、そのような立ち上がったばかりの小さな組織に焦点を当てることになる。このことはNPO支援という観点からは非常に画期的なことだろう。なぜなら、そのようなNPOは歴史も知名度もそれに基づく信用もなく、ヒト・モノ・カネといった基本的な資源が集まりにくいからである。立ち上げの苦しい時期には特にありがたい組織といえるだろう。

第三の特徴は、タイズと支援されるNPOとの依存関係を作らないように配慮している点である。まず、タイズ・センター内に入っているNPOは、好きなときに自立が可能である。税制優遇措置を受ける資格がとれたり事業を展開していくめどがついたりすれば独立していくNPOもあるし、逆に自分たちのミッションに集中するためにタイズ・センターのサービスを受け続けるNPOもある。後者のようなNPOもサービスを受けるのは有料であるし、財政的には自立しているから実質的にはルーティン・ワークをタイズ・センターにアウトソーシングしているといえる。また、タイズ・センター内のNPOはタイズ財団からの助成を基本的に受けられないというのも、NPOがタイズに「おんぶに抱っこ」の状態にならないように配慮している結果といえる。これには、公正な立場のNPO助成財団あるいはインキュベーターとして、特定のNPOとの関係が深くなりすぎないようにとの配慮もあ

るだろう。

第四の特徴はその成長性である。タイズ財団のところで見たように、助成額はわずか2年で3倍近くに膨れ上がっている。これはタイズのやり方が成功を収めていることのバロメータであるといえるだろう。

(1) 以下、アメリカのNPOの統計的資料は、柏木[2]42~43ページ。

(2) サラモン[9]15ページ。

(3) 以下、ニューディール政策と「偉大な社会」政策は、柏木[2]41ページと、サラモン(米国の「非営利セクター」入門)

(4) 以下、アメリカのNPOの役割は、サラモン[9]17~20ページ。

(5) 以下、アメリカのNPOへの税制優遇措置については、柏木[2]44~53ページ。

(6) 以下、カリフォルニア州の事例は、岡部[3]~167ページ。

(7) タイズ <http://www.tides.org>

(8) タイズ財団に関しては

<http://www.tidesfoundation.org/aboutus.cfm>

http://www.tidesfoundation.org/supporting_social_change.cfm

http://www.tidesfoundation.org/fdn_2000_grants_list.pdf

http://www.tidesfoundation.org/fdn_1999_grants_list.pdf

http://www.tidesfoundation.org/fdn_1998_grants_list.pdf

岡部(サンフランシスコ)18~25ページ。

(10) タイズ財団

http://www.tidesfoundation.org/index_tf.cfm

(11) タイズセンターに関しては、

<http://www.tidescenter.org/aboutus.cfm>

岡部（フランシスコ）27～30ページ。
(14) ソーローセンターに関しては、
<http://www.thoreau.org/intro.html>

第 4 章 これからの NPO 支援

これまで第 2 章では日本の NPO 支援の現状について、第 3 章ではより先進的なアメリカの NPO 支援の現状について、政府、企業、NPO それぞれの視点からみてきた。第 4 章では、これまで見てきたことから、これからの日本の NPO 支援について考察して本論の結論としたい。まず第 1 節では日米それぞれの NPO 支援を考えるうえでの基本的な考え方についてまとめる。そして第 2 節では政府の NPO 支援のあり方について、第 3 節では NPO による NPO 支援について詳しく述べることにする。

第 1 節 これからの NPO 支援の基本姿勢

NPO 支援を考えるうえで、最も基本となるのが、政府・企業・NPO というそれぞれのセクターの垣根がなくなっていく「ボーダーレス」という考え方であるだろう。

例えば、第 2 章第 3 節で取り上げたトヨタ自動車とアサヒビールの考え方は、「双方の長所を生かし、双方にとって有益な協働」を進めていく、というものであった。また、第 3 章第 2 節で取り上げたカリフォルニア州の取り組みは、企業が資金を拠出し、NPO が運営し、制度的枠組みを作ることで政府がそれを支援する、というものであった。つまり、NPO 支援は「与える側と与えられる側」が明確に分かれるのではなく、それぞれが自らの資源を活用して、社会問題解決のために「協

働」していく方向に移りつつあるといえる。

この方向転換の大前提としてなければならぬのが、それぞれのセクターが独自の強みを持ち、他のセクターが持たない資源を持っているということである。独自の強み・資源を持たなければ、この「協働」に関わる意味がないからである。

だが一方で、NPOという概念の歴史が浅い日本でこの「協働」が真の意味で成り立つようになるには、まだしばらく時間が必要であると思われる。当分はNPOを自立させるための支援の仕組みづくりが重要となってくるだろう。つまり、長期的な視点では「協働」という目標を設定し、それを見据えつつ、短期・中期的には「NPOを自立させるための支援」という視点が必要となる。

以上のことを踏まえ、ここでは「NPOが独自の強みと資源を備えた上での自立」をひとつの社会問題と考え、その問題を解決するために政府・企業・NPOはどのような支援をすべきか、というように個別的・具体的に考えたい。この問題が解決することによりNPOは独自の強みと資源を持つことになり、それ以降は真の意味での3者の「協働」が可能になるだろう。

第2節 政府によるこれからのNPO支援

これからのNPO支援において政府が果たす役割として最も重要なのが「ルールメーカー」である。というよりは、「ルールメーカー」

に徹すべきである、というほうが正しいだろう。

ここでいう「ルール」とは、法律や制度のことである。これまでの政府は法律や制度を作る「ルールメーカー」でありながら、同時にゲームを監視・審判する「ジャッジメント」でもあり、実際にサービスを提供する「プレイヤー」でもあった。政府は後者2つの役割をほとんど捨て、「ルールメーカー」に徹すべきであるというのが私の結論だ。

では、「ジャッジメント」と「プレイヤー」は今後どのセクターが担っていくのか。また、政府はどのようなルールを創っていくべきなのか。この2つの問いは同じ答えにつながることになる。

最初の問いの答えはともに NPO である。「プレイヤー」に関しては前述したのでここでは省略する。「ジャッジメント」は一般の市民、あるいは市民を代表する NPO が行うのが適当だ。なぜなら、市民から必要とされない「プレイヤー」NPO にはヒトもカネもモノも集まらなくなり、自然に立ち行かなくなるからである。もちろん市民の判断は万能ではない。前述したように、それを補うために政府や企業が存在する。だが、基本的には「プレイヤー」も「ジャッジメント」も市民の声が直接届きやすい NPO がおこなうべきだ。

第二の問いの答えは大きくまとめると2つに分けられる。ひとつは「NPO の透明性を確保し、市民に身近な存在にする」ルール。

これは NPO が「ジャッジメント」として、あるいは「プレーヤー」として活躍するために不可欠のルールである。そしてもうひとつが「カネの流れをつくる」ルールである。

具体的には、「NPO の透明性を確保し、市民に身近な存在にする」ためには、情報公開を徹底して義務付けること、法人化の手続きを簡略化すること、の 2 つが必要であると考えられる。によって透明性が確保され、「ジャッジメント」としても「プレーヤー」としても市民から信頼を得ることができる。そしてによって、NPO は市民にとって遠い存在ではなく身近な存在になり、「市民の、市民による、市民のための」組織であることが徐々に浸透するようになるだろう。

次に「カネの流れを作る」ためには、寄付のインセンティブを強化すること、納税の一部を個人が自分の判断で財団にまわす仕組みを作ること、政府が持つ資源配分の調整機能の一部を民間財団に委ね、政府の機能を集金機能にある程度限定すること、の 3 つが必要であると考えられる。現時点ではのみ一応制度として形はできているが、第 2 章で述べたようにこれも不十分である。この点では第 3 章で見たアメリカの NPO 優遇税制が参考となるだろう。しかし、制度が強化されたとしても「カネの流れを作る」ためにはだけでは日本ではまだ不十分である。なぜなら、日本には寄付をするという習慣が根付いていないからである。そして寄付の習慣を日本に

根付かせ、NPOを自立させるためには、
のルールが必要となると考えられるのだ。

「寄付の習慣がない」という文化的な特性は、簡単に解消されるものではない。だがそれゆえに、アメリカよりもさらに制度によってそれを根付かせる努力が必要となるだろう。そのためには、納税という強制的な行為の中に寄付を織り交ぜ、寄付を一般的な市民にとって身近なものとし、あわせてNPOについて考える機会を提供していくのが効果的なのではないだろうか。これが の制度を提案する理由である。

は現在焦点となっている特殊法人改革につながるものであるが、特殊法人による資源配分をやめ、カネの出口を民間に任せる、ということである。日本では特殊法人は官僚の天下り先となっているが、それでは政府の影響力から抜け出すことはできない。純粋な民間財団に用途を限定しない資金を流し、その代わりに情報公開を徹底して義務付けて市民の監視に任せる、という案が の制度である。

以上の5つの制度改革が、政府によるこれからのNPO支援であるべきだという結論に達した。

第3節 NPOによるこれからのNPO支援

日本においてNPOを支援するNPO(以下、支援型NPO)に最も求められているのは、第2章の日本NPOセンターのところで見たよう

に、NPO セクターの中での指導的な役割や全体をマネジメントするプロデューサーとしての役割である。日本では NPO が認識され始めて日が浅いため、制度など周囲の環境がめまぐるしく変化している。

こういった中において、支援型 NPO に求められている役割は、第一に NPO が活動しやすい人・金・場所・情報といった資源を提供していく NPO のインフラ的役割、第二に政府・企業・個人などに働きかけ、NPO の認知度を高め、理解を深めてもらう広報的な役割、そして第三にセクター内やセクター間の交流・提携を促進するコーディネーター的役割であると考えられる。

第二、第三の役割は、短期的には重要であると思われるが、各 NPO が独自にその役割をこなせるだけの力をつければ、長期的にはそれぞれの NPO が担いうることだろう。NPO は本質的にはあくまでそれぞれの団体の自主的な活動であり、NPO セクターとしての広報的役割やコーディネーター的役割はいずれ必要性が薄れるだろう。

中・長期的に重要となってくるのは第一のインフラ的な役割だろう。この役割は基本的に第 3 章で取り上げたサイズが非常に参考になると思われるが、ひとつ大きな違いがあると思われる。それが「寄付の習慣がない」という日本の文化的要因である。

つまり、これは政府の役割としても重要であったが、寄付を根付かせることを支援型

NPOも考えなければならぬ。政府は制度の面から寄付を根付かせる方向に向かうべきであったが、支援型NPOは強制力をもたないから、「寄付のニーズの発掘」という面に力を入れるべきだろう。寄付の習慣の有無とは関係なく、行き場を探しているカネは日本にも存在するはずである。そのような潜在的なニーズを掘り起こすには、政府が作ったルールを積極的にアピールしていくことが重要になるだろう。制度が整っても、知らなければ誰も活用しないからである。

以上のように、支援型NPOの最も重要な役割はNPOのインフラ的役割であり、なかでも特に日本で重要なのが潜在的な寄付のニーズを掘り起こすことであるといえる。そして短期的にはNPOセクターの広報的役割、政府や企業とNPOをつなぐコーディネーター的役割も重要であるといえる。

第4節 企業によるこれからのNPO支援

最後に、企業によるこれからのNPO支援においても簡単にまとめる。本論文では全体的にNPOが成長するための環境作りを重視する見方から、政府による支援、NPOによる支援に大きなウェイトを置いて話をすすめてきた。しかし、企業も資源を提供する主体として外すことのできない存在であるから、ここで簡単に触れたい。

企業によるNPO支援は、第2章で見たトヨタやアサヒビールが掲げるような「双方のよ

さを生かした協働事業」が進められていくだろうと思われる。それでは、NPOと協働していく上で企業の強みとはどんな部分であろうか。

第一に、豊富な資金が挙げられる。第3章で見たパシフィック・ベル社のように、やり方によっては社会問題解決のための資金として企業から何十億円も引き出すことが可能なのである。もちろん、その資金をNPOに振り向けるには、金を引き出すための政府による制度整備とその金を使いこなせるだけのマネジメント能力を養うというNPO自身の努力が不可欠である。

第二に、人材が挙げられる。NPOにはまだまだ専門性を備えた人材が少ないのが弱点といえる。企業から人材を派遣することで、その弱点をある程度補うことが可能だろう。特にマネジメントに関しては、企業からの人材によって組織運営に関するコスト意識が生まれ、効率的な運営が導入されることが期待される。

一方で、それらの資源を提供する企業にも提供するインセンティブがなければ「協働」は実現しない。企業はボランティア組織ではないから、資源を提供するインセンティブは不可欠だろう。そしてそのインセンティブとなりえるのが「多様な価値観」であると考えられる。

これからは求められる企業像も変化していくだろう。株主利益のみを優先した企業経

営ではなく、企業を取り巻く様々なステークホルダーの利益のバランスを取った経営が求められるようになるだろう。企業はNPOの価値観にふれることで、多様なステークホルダーのバランスをとるためのバランス感覚を身に付けることができる。NPOとの協働は、そのように位置付けられるべきであると考えられる。

以上が企業によるこれからのNPO支援の展望である。従来の「支援してやる」という立場ではなく、Give & Takeを意識することで持続的な関係を築くことができると考える。

< 文献一覧 >

- [1] 土肥寿員「NPOへの資金支援 - 行政系基金・プログラムの現状」中村[5]、所収
- [2] 柏木宏「アメリカのNPO」山岸秀雄編『アメリカのNPO』第一書林、2000年
- [3] 岡部一明「サンフランシスコ発社会変革NPO」お茶の水書房、2000年
- [4] 松原明「『NPO法』に至る背景と立法過程」中村[5]、所収
- [5] 中村陽一 + 日本NPOセンター編「日本のNPO/2000」日本評論社、1999年
- [6] 日本NPOセンター「2000年度アニュアルレポート」日本NPOセンター、2001年
- [7] Salamon.L.M “America’s Nonprofit Sector: A Primer”(入山映訳『米国の非営利セクター入門』ダイヤモンド社、1994年)
- [8] Salamon.L.M “Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State”
- [9] レスター M.サラモン 山内直人訳「NPO最前線 - 岐路に立つアメリカ市民社会」岩波書店、1999年
- [10] 清水裕子「許認可行政とNPO」山内[15]、所収
- [11] 樽見弘紀「NPOの経営資源：NPO経

- 営の鍵は『ボランティア支援』山内
[15]、所収
- [12] 渡辺元「NPO法の成立」中村[5]、所
収
- [13] 山岡義典「NPO税制スタート - 『使う
ことを拒否する制度』にどう立ち向か
うか」全国公益法人協会『月間非営利
法人』2001年、所収
- [14] 山岡義典「NPOに雇用を期待するなら
まず幅広く『みなし寄付』の適用を」
『NPO時評』2001年、所収
- [15] 山内直人編「NPOデータブック」有斐
閣、1999年
- [16] 山内直人「対家計民間非営利団体：マ
クロ統計の中のNPO」山内[15]、所
収
- [17] 山内直人「雇用と産業構造」山内[15]、
所収
- [18] 山内直人「NPOの収入源」山内[15]、
所収
- [19] 山内直人「草の根市民団体」山内[15]、
所収

< URL 一覧 >

- [1] 国税庁 <http://www.nta.go.jp/>
- [2] 日本NPOセンター
<http://www.jnpoc.ne.jp/>
- [3] TIDES <http://www.tides.org/>