

2019 年度 学士論文

中間支援組織の果たすべき役割と可能性

～非営利組織が活躍する社会を作るために～

2020 年 1 月 24 日

早稲田大学商学部 4 年

1F160335-1 小西将生

はしがき

2年生の秋、谷本ゼミへの入ゼミが決まった時には、谷本ゼミでこれほどまでに多くのことを経験することができるとは思ってもいなかった。故郷である大阪から上京した当初は、グローバルに活躍するビジネスパーソンになるという高い志を抱いていたが、次第にその初心も忘れ、良くも悪くも早稲田大学の普通の学生になっていたように思う。そうした中で、私は谷本ゼミに出会った。最近話題のCSRについて研究している谷本ゼミでなら、海外学生とのワークショップや企業とのステイクホルダーミーティングを行っている谷本ゼミでなら、自身を大きく成長させることができるのではないかと考え、私はゼミの応募書類を提出した。そしてゼミ面接では同期の中で唯一先生と対面形式で面接をしたのであるが、非常に緊張しており、自分の気持ちが先生に正しく伝わっているか不安であった。この時のことは今も鮮明に覚えている。

めでたく谷本ゼミに入ることとなった私たち谷本ゼミ7期の面々は、春学期に班対抗でディスカッションを通して基礎知識の習得を行っていた。最初の頃、私たちのディスカッションについて、先生はユーモアを交えて「打球が前に飛ばず、後ろに飛んでいる。」といった具合に評価していたが、春学期が終わるころにはそうした比喻も用いられなくなっていた。おそらくその頃には、私たちは核心をつく議論を行うことが、先生の言葉を借りるなら「打球を前に飛ばすこと」ができるようになっていたのだろう。

春学期が終わってからの半年間は毎月のように活動テーマが変わっていく変化に富んだ期間であった。ゼミが力強く鳴いている9月には、汗水垂らしてJFBSの運営を行い、その後台湾合宿に行った。秋も深まる11月には、外の喧騒をよそにプロ研の成果を発表していた。寒風感じる12月には、横浜市立大学と大阪市立大学とともに3大学合同ゼミを、1月にはサントリーホールディングスとのステイクホルダーミーティングを行った。今、振り返ると、非常に充実した半年間だったと思うと同時に、途中で諦めることなく、よく最後まで走りぬくことができたと思う。怒濤のように過ぎ去ったこの半年間であるが、とりわけ1月のサントリーホールディングスとのステイクホルダーミーティングは、リーダーを務めたこともあり、とても印象に残っている。同期のみんなとともにギリギリまで評価を変化させていた思い出は社会人になってからもしばらく残っているだろう。

4年生では、それまでとは違って変わり個人として研究活動を進めることになった。思うように研究が進まない中で、何度も「テーマは適切であったか」、「もっと上手に研究を進めることができたのではないか」と後悔し、研究を投げ出しそうになった。そんな中で私を強く突き動かしたのは、故郷から上京した当時の気持ちである。谷本ゼミで活動を行う中で、大きく成長することができた。その集大成として卒業論文を苦勞しながら書いた経験はこれからの人生にとって大きな自身につながるだろう。卒業論文を完成させることができた今感じているこの達成感や生涯忘れることのない記憶として私の記憶に残るだろう。

最後になりましたが、これまで谷本ゼミの活動で関わったすべての方々に感謝いたします

す。まずは私の卒業論文のためにインタビューを受けてくださった大阪 NPO センターの大家様にお礼を申し上げます。急なインタビューのお願いを快く受け入れてくださったこと、私の拙いインタビューを、要点を整理してわかりやすく答えてくださったこと、非常にありがたかったです。貴重な時間を一学生の卒業論文に割いていただきありがとうございました。次に谷本ゼミの皆様にもお礼を申し上げます。谷本先生は日々、私たちのゼミでの学習を厳しくも優しく指導してくれました。ゼミでの学びは社会人として生きるための原動力となると信じています。森塚さんを始めとする谷本研究室の方々は、私たちのゼミ内外の活動をサポートしてくれました。学会を運営するという経験を通して、学業面以外においても多くの学びを得ることができたと感じております。6期の先輩方は、学生目線で私たちのサポートをしてくださいました。右も左もわからない私たちをサポートしてくれた先輩方の姿は、今も忘れられません。8期の後輩のみんなは、私たちとともに台湾合宿に一生懸命に取りくんでくれました。台湾合宿を学業面でも遊びの面でも楽しむことができたのは、8期のみんなが、居てこそそのものだったと感じています。そして何よりもこの2年間、日々助け合った7期のみんなに感謝します。時には挫けそうになるときもあったけれども、その度に7期のみんなに救われてきました。

学生生活最後にこんな心強い仲間たちに恵まれたことに感謝します。これまでの2年間本当にありがとうございました。

2020年1月24日

小西 将生

目次

第1章 非営利セクターを研究するにあたって	6
第1節 問題意識とテーマ選定理由	6
第2節 本論文の構成	7
第2章 日本の非営利組織の現状と課題	8
第1節 非営利組織とは	8
(1) 非営利組織の定義	8
(2) 非営利組織の特徴	9
(3) 非営利組織の類型	12
第2節 非営利組織が果たすべき役割	13
(1) 経済学的視点と組織論的見地	13
(2) ソーシャル・ビジネスの担い手として	14
(3) 市民セクター経済を支える主体として	16
第3節 非営利組織の現状と課題	16
(1) 資金面の課題	18
(2) 人材面の課題	20
(3) 知識面の課題	22
第3章 非営利組織における協働の重要性	23
第1節 非営利組織における協働とは	23
(1) 協働の定義	23
(2) 協働における5つの原則	23
第2節 なぜ非営利組織は協働を行うべきであるか	25
(1) 非営利組織における協働についての議論	25
(2) 組織志向型組織とネットワーク志向型組織	25
(3) 協働についての考察	27
第4章 中間支援組織との協働	29
第1節 中間支援組織とは	29
(1) 中間支援組織の定義	29
(2) 中間支援組織が持つ機能	30
第2節 中間支援組織の現状	31
第5章 中間支援組織の現場から	35
第1節 事例分析の目的とフレームワーク	35
(1) 事例分析の目的	35
(2) 分析手順	35
第2節 大阪 NPO センターの事例	37

(1) 事例概要	37
(2) 事例分析	37
第3節 インタビュー結果の考察	41
第6章 求められる中間支援組織のあり方	44
第1節 非営利組織をサポートする存在として	44
第2節 研究の課題	45
資料	45
参考文献	46
参考資料	47
参考 URL	47

第1章 非営利セクターを研究するにあたって

第1節 問題意識とテーマ選定理由

阪神淡路大震災から25年が経過しようとしている。私が高校生まで過ごしていた大阪府豊中市は大阪府の中でも震災の影響を強く受けた地域として知られている。この震災は、バブルの崩壊と併せて、日本社会に対する停滞感を強く感じさせる出来事であった。しかしそこで行われた個人や団体による100万人を越えるボランティア活動や、ボランティア活動を行う人々の活動を向上させる目的でボランティアをコーディネートする市民組織が誕生したことは、後の非営利組織が日本社会において活動を行う上での重要なきっかけとなった。

その後、営利目的ではない活動を行う組織の活動を支援しようとする機運が高まり、阪神淡路大震災の発生から3年後の1998年に多くの市民団体の要望を受け、超党派の議員による議員立法の形をとり特定非営利活動促進法が制定された。同法第一条では、法律が制定された目的として、「特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること並びに運営組織及び事業活動が適正であって公益の増進に資する特定非営利活動法人の認定に係る制度を設けること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。」と述べられており、同法の定める条件を満たすことで、法人格が付与され、法人の名の下に取引を行うことができるようになっている。

このように、関連法制が整備されたことにより、NPO法人となる非営利組織の数が増えいき、第三セクター市場が急速に成長していくのであるが、その一方で、事業を休業している、もしくは組織を解散した非営利組織も多く存在している。下図は東京商工リサーチ⁽¹⁾が2016年に調査した「休廃業・解散企業」動向調査の法人格別構成比の中から特定非営利活動法人のデータをもとに筆者が作成したものである。

図表 1-1 特定非営利活動法人の休廃業・解散件数

2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
114	177	260	448	587	857	1009	1273	1278	1322

出所：東京商工リサーチ HP より作成

このように公益を増進する目的で設立された非営利法人ではあるが、年々休廃業・解散する非営利法人が増えていることがわかる。少子高齢社会を迎え、これから様々な社会問題が生じることが予想される日本社会にとって、非営利組織による市民社会活動は極めて重要な価値を提供していると考えられ、こうした非営利組織をいかにして、休廃業・解散させることなく、継続的な活動を可能にさせていくのかということが、これからの課題であると考えられる。

本論文では、非営利組織の抱える現状・課題について分析を行い、このプロセスで明らかになった課題を解決する手段として、ネットワークを軸とした協働体制の整備を掲げる。その中でも中間支援組織が非営利組織に対して、どのようなことを行うべきであるのかというところに焦点をあてる。

第2節 問題提起と本論文の構成

非営利組織が市民社会に対して安定的に自身が持つ資源・サービスを提供していくために、中間支援組織は彼らをどう支援すればいいかということについて以後研究を行う。それにともない問題提起を「日本の非営利組織が抱える課題に対して中間支援組織はどのような役割を果たすことができるか」とする。本論文では、非営利組織の現状分析を行った上で、それに対する解決策として、中間支援組織の果たす役割に焦点を当てる。そして事例研究を行い、非営利組織を支援する役割を期待されている中間支援組織の現状はどのような状況であるか、そして今後どのようなことをしていくべきかということについて考察を行うものとする。

第1章では、卒業論文のテーマとして、非営利組織を支援する上での中間支援組織に求められる役割に注目するに至った経緯を示し、また本論文における問題提起を設定した。

第2章では、最初に非営利組織の定義を行い、非営利組織が持つ特徴を整理する。そして問題提起内の日本の非営利組織が抱える課題を明らかにするために政府統計などを用いて分析を行う。

第3章では、非営利組織の抱える課題を解決するための糸口として、協働に注目する。そして協働についての議論などを踏まえて、協働の優位性を明らかにする。

第4章では、非営利組織が協働を行う相手として中間支援組織に注目する。まず中間支援組織の定義を行い、中間支援組織が持つ機能や分析を行う。

第5章では、先行研究をもとにリサーチ・クエスチョンを設定する。そして設定されたリサーチ・クエスチョンを用いて、大阪 NPO センターが行っている活動などについて調査を行う。

第6章では、第2章か第4章までで行った先行研究と第5章の事例研究をもとに問題提起「日本の非営利組織が抱える課題に対して中間支援組織はどのような役割を担うことができるか」について考察を行い、本論文を総括する。

(1) 東京商工リサーチ HP 「2016年『休廃業・解散企業』動向調査」

https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20180115_01.html

第2章 日本の非営利組織の現状と課題

第1節 非営利組織とは

本論文では中間支援組織をメインテーマとして、彼らが非営利組織に対してどのような活動を行うことが好ましいかということについて研究を行うのであるが、本節では、まず非営利組織の定義を確認し、その特性について考察を行う。

(1)非営利組織の定義

「非営利組織」の定義はこれまで多くの研究者が行ってきたが、雨森(2007)では、それらの定義を、意味する範囲の違いに着目し、3つに分類している。それによれば第1の定義は「Non-Profit-Organization」としての非営利組織であった。元来、この言葉は米国において営利を目的としない民間団体を総じて呼称するものであり、1990年に始まったサラモン教授らによる「非営利セクター国際比較プロジェクト」によって広く知られるようになった。

第2の定義は、「分野を問わず、公益的な活動を行う市民活動団体」である。日本では1970年代ごろから、既存の市民団体とは活動が異なるような、公益を目的とする団体が設立されていた。そうした公益を追い求める新たな組織を呼称するために使われ始めた。

第3の定義は、「1998年に成立した『特定非営利活動促進法(NPO法)』に基づいて、法人格を取得した団体」である。同法によると、以下の各号の全てに該当する団体であり、同法の定めるところにより設立された法人であると説明されている。

- 一 次のいずれにも該当する団体であつて、営利を目的としないものであること。
 - イ 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。
 - ロ 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の三分の一以下であること。
- 二 その行う活動が次のいずれにも該当する団体であること。
 - イ 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするものでないこと。
 - ロ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと。
- ハ 特定の公職の候補者、若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと。

(以上特定非営利活動促進法⁽¹⁾第二条)

第3の定義は、第2の定義でなされた、「分野を問わず、公益的な活動を行う市民活動団体」の中でも、①宗教的な目的を達成するために設立されていない組織、②政治的な目的を達成するために設立されていない組織であることを前提に、所轄官庁からの特定非営利活動法人として認証を受けた組織であると考えられる。

以上3つの定義を紹介した上で、第1の定義が概念的であり、その意味する範囲が広い、

一方で、第3の定義は、より実務的で、その意味する範囲が狭いということが明らかとなった。本研究では、第3の定義の「『特定非営利活動促進法(NPO法)』に基づいて、法人格を取得した団体」を非営利組織であると考え、以下の2点の理由から、以後の研究を進めていくことにする。1つ目は、非営利セクターは日々変化し多様化しており、非営利組織の持つ意味合いが第1の定義と第2の定義がなされてきたころとは変化してきていると考えられるからである。2つ目は、第3の定義が特定非営利活動促進法によってなされているものであり、現在の日本の非営利組織についての考え方をよく示していると考えられるからである。日本の非営利組織に対して中間支援組織が何をすることができるかを考えるにあたり、上記2つの定義よりも適切であると考えた。

また第3の定義は、さらに認定や特例認定を受けたNPO法人と、認証を受けたNPO法人の2つに区分することもできる。認証と認定の違いについて、内閣府は前者について、「『認証』という制度は、法令に定められた要件を満たしていれば、所轄庁が必ず設立を認めるという制度²⁾」であると述べており、設立の手続きや申請書類等に不備がなく、特定非営利活動を行う団体であることが認められれば「認証」される。対する後者は、「『認定』という制度は、所轄庁に認証された法人の中で、特に公益性が高く、運営組織や事業活動が適正であるかどうかを、後述するパブリックサポートテスト等によって実態を確認した上で認められる制度³⁾」と述べられている。具体的には①パブリックサポートテスト(PST)をクリアすること、②活動のメインが共益的な活動でないこと、③運営組織や経理が適正であること、④事業活動について一定の要件を満たしていること、⑤情報公開が適正に行われていること、⑥所轄庁への書類を期限内に提出していること、⑦法令違反、不正の行為、公益に反する事実等がないこと、⑧法人設立後一定の期間を経過していること、⑨欠格事由に該当していないことの計9基準を満たすことが求められる。

認証と認定の違いについてまとめると、「認証」とは、所轄庁がその活動について法令に定められた要件を満たしていると認められることであり、認証を受けて設立された非営利組織は「NPO法人」と呼ばれる。「認定」とはNPO法人の中で所轄庁から、9つの基準を満たし、公益性が高いと認められることであり、認定NPO法人となることができる。

「『特定非営利活動促進法(NPO法)』に基づいて、法人格を取得した団体」という第三の定義の中でも、その在り方の違いから「認証」と「認定」に分けることができることが明らかとなったが、以降では第3の定義を、所轄庁から「認証」を受けた非営利な活動を行う組織、つまり特定非営利活動促進法におけるNPO法人であると解釈し、認定を受けているかどうかは問わないものとする。

(2) 非営利組織の特徴

サラモン(1996)は、非営利組織は以下の7つの特徴を有した組織であるとしている。

①正式に組織されたものであること

ある程度公共組織化されている。その場限りの正式に組織されていない一時的な人々の

集合体は、人間生活において大切であるかもしれないが、非営利セクターの一部とはみなされない。

②政府とは別組織であること

制度的に政府から独立している。非営利組織は政府機構の一部でもなければ、政府の役人に支配された理事会によって統治されているわけでもない。本質的に民間の組織であることが求められる。

③営利を追求しないこと

組織の所有者に利益を生み出すためのものではない。非営利団体は年間に利益を蓄積することはできるが、その利益は、その組織の創立者たちに配分されるのではなく、組織本来の使命のために再投資されなければならない。

④自己統治組織であること

自分たちの活動を管理する力を備えている。非営利組織はその内部に自主管理の手段を備えており、外部団体によって管理されることはない。

⑤ある程度自発的な意思によるものであること

組織の活動において、あるいはその業務のマネジメントについて、有志による自発的な参加をなにかがしか含むものである。

⑥宗教組織でないこと

宗教的礼拝や宗教的啓蒙の促進には基本的にかかわらない。

⑦政治組織でないこと

選挙で選ばれる職の候補者を支援するようなことにはかかわらない。特定のトピック(たとえば公民権、環境など)の政府の政策を変更しようというアドボカシー活動に関わる組織は、非営利組織に含まれるが、政党その他おもに人々を公職に選ばれるようにすることに専念する組織は含まれない。

次に谷本(2002)は非営利組織の基本的要件として以下の3点を挙げている。

①ボランティア・アソシエーション

NPO は市民の自発的意思によって自律的に企てられているボランティア・アソシエーションであること。したがって政府から独立していること。

②社会的ミッション

ローカル/グローバル・レベルにおける環境、貧困、人権、健康、社会開発などといった問題の解決に向け新しい仕組みを提案すること。

③非配分原則

事業によって得た収益はメンバー間で配分しないこと。

続けて同氏は社会的な事業を進める非営利組織の特徴を3点にまとめている。

①コミュニティの課題に取り組む主体

現実の問題は多面的であり、行政のたて割り区分を超えて広がる複雑な問題に対して

NPO は柔軟に対応することができる。さらに、国際機関といったシステムでは対応するのに大きすぎる課題やまた小さすぎる課題に対しても、NPO は柔軟に対応することが可能である。

②社会的イノベーションを生み出す主体

NPO は政府や市場では対応しきれないあるいは漏れ落ちる課題に取り組み、新しい社会サービスを提供したり、新しい仕組みを構築したりすることを通して、社会的付加価値を生み出していく。NPO は市場性に欠ける事業領域に対しても利潤最大化原理に規定されないため、多様な試みが可能となる。

③社会変革の主体

NPO の活動は既存の政治システムや経済システムのもつ境界線を越え/組み換え、公共空間を再構築していく。このような社会変革を担う主体として位置づけることができる。

非営利組織は利益を出してはいけない組織であると誤解されることが多い。しかしサラモン(1996)と谷本(2002)からも明らかな通り、利益を配分することが禁じられているのであり、組織の活動に活かされるのであれば、組織が利益を出すことは認められている。このように様々な特徴を非営利組織は有している。それゆえ社会からは政府や企業ではない第3の組織体として期待されているのである。

さて非営利組織の特徴については先ほど明らかになったが、なぜ公益の増進を目的にする組織は認証を受けて NPO 法人になるのだろうか。斎藤他(1999)では、広義の非営利組織が認定・認証を受けて NPO 法人になることの利点を自然人として団体を運営している場合とを比較している。それによると NPO 法人となる利点は、社会的な信用を得る点、権利の主体となることができる点の2点があると述べられている。

①社会的な信用を得る

法人格を有していることにより、所轄官庁の定める基準を満たした非営利組織であると認められる。それにより補助金の交付や寄付金の依頼などの様々な局面で有利に働くことがある。

②権利の主体となる

従来、組織が行う活動に関わる様々な契約等は代表者個人で行う必要がある点で問題があった。しかし NPO 法人となることで、個人と法人の法的責任を明確に区分することができるようになり、団体名義で様々な契約を行うことができるほか、個人が持つ責任と権利の範囲を明確にすることができる。

前者は、その非営利組織を取り巻く様々な要因も含めた総合評価の結果として、補助金を交付する・寄付が行われることに留意する必要があるが、組織が社会的な信頼を獲得することは確かなように思われる。一方の后者は、非営利組織が NPO 法人になる最大の利点の一つであると考えられる。NPO 法人になることで、建物の賃貸借契約や電気・水道・ガスなどの公共サービスの契約、銀行口座の開設、また不動産の登記などを個人ではなく団体名義

にすることができ、個人の資産と団体の資産を混同する危険をなくすることができるのである。こうしたメリットから現在も任意団体から NPO 法人に変化させたり、NPO 法人として新たに事業を始めるケースが多いと考えられる。

(3) 非営利組織の類型

図表 2-1 非営利組織の類型

	慈善型 NPO	監視・批判型 NPO	事業型 NPO
時期	伝統的	主に 60 年代後半～70 年代以降	主に 80 年代～90 年代以降
活動内容	慈善活動	企業、政府活動の監視・批判、要求	社会的サービス提供、調査・情報提供
組織運営	アマチュアリズム・ボランティア	アマチュアリズム・ボランティア/プロのスタッフによる運営	プロのスタッフによる運営
主たる資金源	寄付	寄付	事業収益
企業・政府との関係	独立	独立	独立/コラボレーション

出所：谷本(2002)181 ページ

谷本(2002)では非営利組織についてその特性から、慈善型 NPO、監視・批判型 NPO 事業型 NPO の 3 つの種類に分類している。

① 慈善型 NPO

チャリティ活動を行う NPO は一般的に伝統的なスタイル<利他主義的な慈善活動、ボランティア・グループ、アマチュアリズム・独立性>を持っている。こういった NPO と企業の関係は、主として企業が NPO に寄付を与えるという donor-donee 関係である。

② 監視・批判型 NPO

企業や政府・国際機関の活動を批判する市民団体を指す。こういった団体は、環境、反戦、人権、消費生活などの問題に対してローカル/グローバルなレベルで直接的な批判・要求運動を行う。具体的にはボイコット運動、株主行動、ロビー活動、訴訟などの手段によって、企業や政府・国際機関にその責任を問うものである。企業活動のグローバル化に伴って、とくに地球環境問題、人権問題、スウェットショップ問題などに関して監視し批判する存在と

してその機能や役割は現代の社会経済システムにおいて重要な牽制力となっている。

③事業型 NPO

有料・有償による社会的サービスの提供、調査・情報提供・政策提言といった活動を社会的事業として行う NPO を指す。こういった NPO の活動は政府や企業に対する批判運動にとどまるのではなく、具体的な事業活動を通して新しいオルタナティブな社会経済システムをつくっていく主体となるものである。

第2節 非営利組織が果たすべき役割

前節では、まず非営利組織を「『特定非営利活動促進法(NPO 法)』に基づいて、法人格を取得した団体」と定義し、NPO 法人が所轄庁からの認定を受けたか否かは問わないものとした。そして非営利組織の特徴についてサラモン(1996)と谷本(2002)を紹介した。そして今節では非営利組織に期待される役割の面から考察を行う。

(1)経済学的視点と組織論的見地

雨森(2007)は、非営利組織について、資本主義が進展し、多くの人々が自己の利益を追求する中で、社会の利益を追求しようとしている非営利組織の姿勢を高く評価しており、非営利組織の社会的な存在意義を経営学的視点から以下のようにまとめている。

①経済学的視点

サービス供給主体は収支を均衡させるという制約のもとで、効用を最大にするようにサービスの供給量を決めるという経済学の基礎理論がある。これに従うと通常はその限界収入と限界費用が一致する点で生産量を決めることが鉄則とされるが、同氏は、非営利組織が持つ自己利益の最大化ではなく社会的な利益を優先するという性質上、「限界収入と限界費用が一致する点で生産量を決まるわけではなく、したがって非営利組織は経済効率性が低いと考えられるが、他の経済主体と同じ市場でサービスを提供している。」と述べている。この理由について同氏は市場の失敗、政府の失敗、契約の失敗の3点を挙げている。

・市場の失敗

教育・医療・福祉に関わるサービスは公共財の性格を帯びる。公共財は、その性質上ただ乗りをすることができるので、消費者の本当の選好は供給者側には表明されない。それにより企業側は財・サービスを提供することが損失につながると考え、ニーズはあっても生産が見合わされる。この現象が市場の失敗である。経済学では、公共財は社会的に必要とされる財であるので、政府が企業に代わってその財を供給すると説明されるが、非営利組織が必要なサービスを供給する事例は近年増えており、政府と同様に非営利組織に対しても公共財を共有するという役割が期待される。

・政府の失敗

政府は非営利組織とともに、公共財を提供することが期待されるが、公共財の中には私的財の側面も併せ持つ準公共財と呼ばれる財も存在する。とりわけこの準公共財には、細やか

で多様なサービスが求められるが、政府の供給する公共サービスは、画一的になりがちである。そして政府は機能不全を起こし、政府の失敗は発生する。こうした場合、政府よりも機動性がある非営利組織には、このような財を供給することが期待される。

- ・ 契約の失敗

サービスを提供する側と提供される側の間には情報の非対称性が存在している。この情報の非対称性は両者の間に力の差を生み、一方の利益のために他方が犠牲になる。

このような状況下では、営利を目的とする企業よりも、非配分原則の性質を持つ非営利組織が、人々の信頼を得ることにつながる。

②組織論的見地

雨森(2007)によると、まず政府の問題解決能力の限界について組織論的立場から考察した船橋(1993)を紹介した。それによると船橋は政府の問題解決能力の限界を、以下のように「力関係に影響された意思決定」「行政組織自体の利益追求の自己目的化」「既存の法体系の中での問題処理」の3つに分類しているとしている。

- ・ 力関係に影響された意思決定

政策上の意思決定は、普遍的な理念や原則に基づくものであることが理想だが、実際には企業などの利益集団の要素に大きく影響される。

- ・ 行政組織自体の利益追求の自己目的化

行政にも自己の利益を追求しようとする根深い傾向があり、時にはそれが自己目的化して、国民や社会のニーズを反映したものではなくなる。

- ・ 既存の法体系の中での問題処理

一般的に政府は前例や手続き、法令にこだわり、素早く融通の利いた物事の処理を進めることができない。

雨森(2007)はこの立場を踏まえた上で、非営利組織には運動的側面を強調し、政府の問題解決能力の限界を克服する存在として非営利組織を捉えている。同氏は単にサービスを供給するだけでなく、政府や企業の行動を変革させようとする活動のことを「アドボカシー活動」と呼び、非営利組織を政府や企業の活動を監視し、是正が必要な場合は、それを補完する役割を持つものであると述べている。

非営利組織は行政と比べて規模は小さいが、その分機動性が高く、こうした政府や企業に働きかける活動を行っているものも多い。とりわけ環境団体は国際会議などでも活発に活動しており、その発言は世界から注目されるようになってきている。

(2) ソーシャル・ビジネスの担い手として

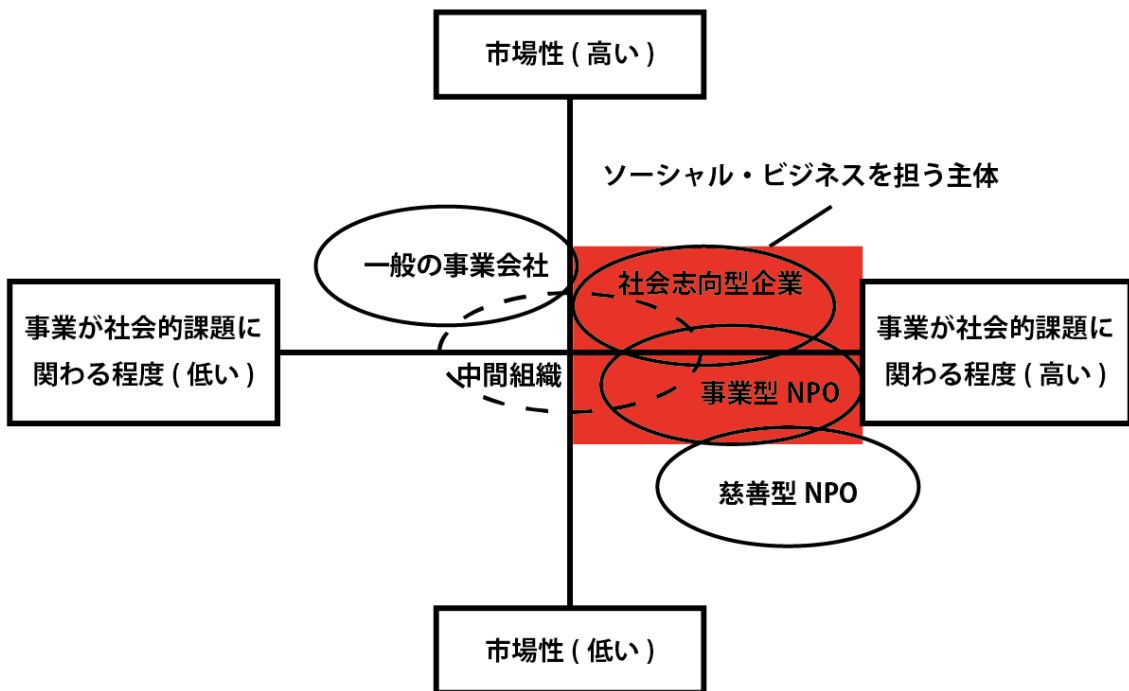
谷本(2015)は、ソーシャル・イノベーションを、従来の新技術や新素材の開発などの場面で使われる有形のイノベーションとは区別された、新しいビジネスの枠組みを指す言葉として使用しており、「社会的課題の解決に取り組むビジネスを通して、新しい社会的価値を創出し、経済的・社会的成果をもたらす革新(3 ページ)」と定義している。またその上で以

下の4つのポイントが重要であると述べている。

- ①社会的課題の解決を目指したものであること
- ②社会的課題の解決に対してビジネスの手法を用いていること
- ③事業に経済的成果と社会的成果が求められるということ
- ④新しい社会的価値を創出すること

つまり、ソーシャル・イノベーションとは、社会課題が顕在化する現代社会において、そうした諸問題を、ビジネスを用いて解決しようとする手法であり、経済的・社会的に見て新しい価値を産み出している。同氏はこうした社会的課題にビジネスを通じて取り組むことをソーシャル・ビジネスと呼んでおり、下図のように、このソーシャル・ビジネスの担い手の一つとして非営利組織に期待を寄せている。それによると「政府セクターだけでは対応しきれない地理的・制度的な境界線を越える課題が、ローカルにもグローバルにも広がっている。こうした問題に直面する中で、政府のみならず、企業、NPO/NGOのセクターが新たな取り組みを始めており、期待が寄せられている。(2ページ)」とされている。

図表 2-2 ソーシャル・ビジネスを担う主体



出所：谷本(2015) 6 ページ

谷本(2015)の立場は、非営利組織の中でも社会的企業としての性質を併せ持つ「事業型 NPO」に重きを置いたものであると考えられる。しかし上図の通り、慈善型 NPO について

もソーシャル・ビジネスを担う主体として想定がなされている。これは近年慈善型 NPO の中にも、社会的課題の解決を意図したビジネスを行う組織が現れてきているからであると考えられる。

また馬頭・藤原(2009)は、新しい社会を創出する主体として、非営利組織や社会的企業やボランティアが世界的に台頭してきているという立場をとっている。同氏は「非営利組織や社会的企業や市民事業によって、既存の制度や施設、さらにはボランティアを社会資源に編成しながら、新しい自由の関係を具体的にデザインしようとしている。それができれば見えざる手の市場に替わって人々とともに寄り添う、自由な場を提供し、会社や政府に新しい役割と責任を与えていくハイブリッドな存在となることができる。(143 ページ)」と述べている。すなわち非営利組織は既存のモノを組み合わせることで新たな事業を生み出しており、このような事業は市民に新たな価値を提供し、会社や政府に対しては、自身の活動を改めて見つめなおすきっかけを提供しているということである。谷本(2015)と馬頭・藤原(2009)の立場を踏まえて、非営利組織は社会を新たに作り替えていく「社会の変革者」としての側面を期待されていることが明らかになった。

(3) 市民セクター経済を支える主体として

市民立法機構(2003)は、非営利組織を、市民セクター経済を担う重要な存在として捉えている。市民セクターとは「市民を中心的視座に据えた、新しい第三の経済の形成する基礎である。(16 ページ)」と述べており、政府セクターや企業セクターと比較しているところからも、第三セクターと同概念であると考えられる。市民セクターは国や企業が長年育んできたセーフティネットがゆらいでいる現在の日本において、人々の暮らしを安定させる役割を持っていると考えられる。同機構では、この文脈において非営利組織を、市民セクター経済圏を支える重要な主体として捉えている。この考え方は第1節で述べた谷本(2002)の「コミュニティの課題に取り組む主体」とも類似する考え方であると考えられる。すなわち非営利組織には、第3の経済圏を形成する主体としてコミュニティが抱える問題に取り組むことが求められているのである。

第3節 非営利組織の現状と課題

前節では非営利組織の社会的意義を、経済学的視点と組織論的見地から、そしてソーシャル・イノベーションの担い手としての立場と、市民セクター経済を支える主体としての立場からの4つの視点から考察を行った。今節では市民社会を充実させることが期待される非営利組織の現状を分析し、どういった課題が存在しているかの調査を行う。

図表 2-3 NPO 法人となった非営利組織の認証・認定数の推移

	23	-
--	----	---

1999 年度	1,724	–
2000 年度	3,800	–
2001 年度	6,596	3
2002 年度	10,664	12
2003 年度	16,160	22
2004 年度	21,280	30
2005 年度	26,394	40
2006 年度	31,115	58
2007 年度	34,369	80
2008 年度	37,192	93
2009 年度	39,732	127
2010 年度	42,385	198
2011 年度	45,138	244
2012 年度	47,540	407
2013 年度	48,980	630
2014 年度	50,087	821
2015 年度	50,866	955
2016 年度	51,515	1,020
2017 年度	51,868	1,066
2018 年度	51,605	1,103
2019 年度 10 月末現在	51,428	1,118

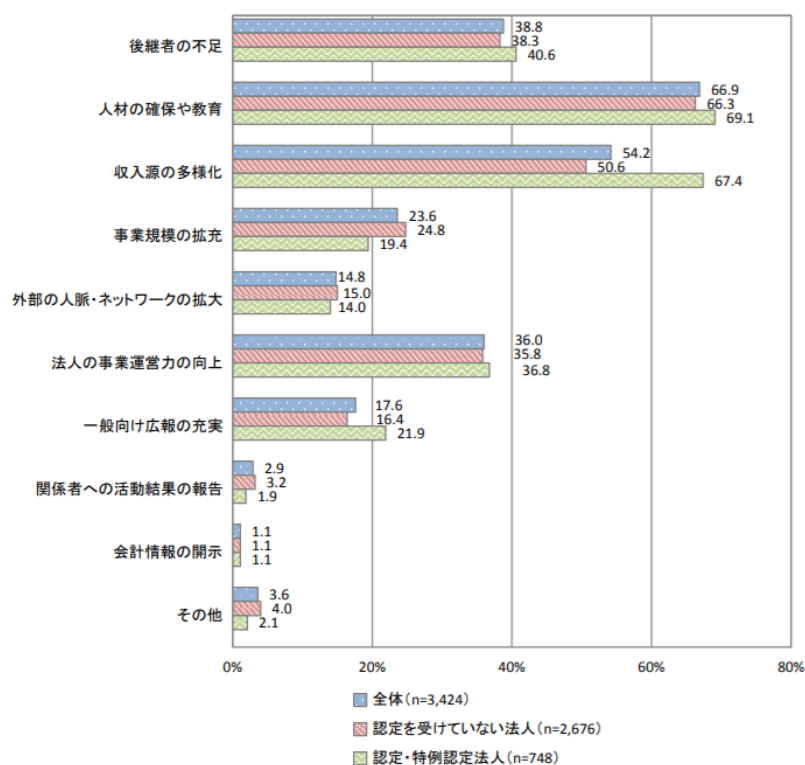
出所：内閣府 HP⁽⁴⁾

内閣府 HP⁽⁴⁾によると特定非営利活動促進法が制定された 1998 年度には 23 の団体が認証を受けて NPO 法人となった。2001 年の認定特定非営利活動法人制度の創設以降は NPO 法人の認証を受けた非営利組織が国税庁長官からの認定を受け、認定 NPO 法人となっている。認証・認定を受ける非営利組織は年々、増加の一途をたどっており、2019 年 10 月末現在の NPO 法人数は認証を受けている組織が 51428 団体、認定を受けている組織が 1118 団体となっている。ただし 1 章で示した東京商工リサーチの調査からも明らかなように、休廃業・解散する組織も同時に増加している。したがって市民社会活動を充実させるためにも公益の増進を図ることを目的とする非営利組織に対して、行政などによる何らかの対策が必要であると考えられる。

図表 2-4 は内閣府の「平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査報告書」において、非営利組織が抱える課題について、NPO 法人全体と、認定を受けていない NPO 法人、

認定を受けた NPO 法人に分けて図示したものである。非営利組織は自身の組織が抱える課題について最大3つまで回答することができた。NPO 法人全体に着目すると、「人材の確保や教育」が最も多く、次いで「収入源の多様化」、「後継者の不足」と続いていく。

図表 2-4 非営利組織が抱える課題



出所：内閣府(2018)18 ページ

この調査から、筆者は非営利組織が抱える問題を人材面の課題、資金面の課題、知識面の課題、3つに分類することができると思う。以下では分類した3つの課題について同調査を詳しく見ていく。

(1) 資金面の課題

非営利組織は営利を目的としない組織である一方で、あくまで民間の組織である。よって組織が活動するために必要な資金は自力で集めなければならない。田尾・吉田(2009)は、非営利組織が資金を調達する手段として、寄付金、会費、助成金、補助金だけでなく、企業と同様に財やサービスへの対価によって資源を調達する場合があるとしており、できる限り収益の獲得源を分散させるべきであると述べている。それによると「多様な資源ソースに依存しつつ、特定の主体からの影響力を過度に受けない程度にまで依存先を分散したり、事業収入など外部に依存しない財源とのバランスを図ることが重要なのである。(171 ページ)」と述べられている。事業収入はともかくとしてその他の資金獲得手段の多くは外部に大き

く依存している。ゆえに外部の影響を強く受けてしまうのである。よって組織の安定化のためには収入源の分散と事業収入の拡大が求められると考えられる。

本間他(2003)は、経済産業所(2002)『NPO 部会中間とりまとめ』を分析している。それによると当時は、会費・参加会費等や寄付金・協賛金などの占める割合が5割近くを占めており、事業収入の割合が相対的に低いと述べられていた。このことから当時の非営利組織は会員、寄付者、行政など特定の外部主体に強く依存していたと考えられる。この特定の外部主体に依存する傾向は今も続いているのであろうか。

図表 2-5 非営利組織の収益の内訳



出所：内閣府(2018)35 ページ

内閣府(2018)の調査では、非営利組織の収益の内訳を調査している。それによると「事業収益」が77.0%で最も多く、次いで「補助金・助成金」が10.9%、「寄付金」が8%、「会費」が2.8%となっている。非営利組織は自主事業収入や行政などからの委託を受けることにより、事業収入の占める割合を増やしていったと考えられる。一見すると事業収入の割合が増えていることから資金獲得先が多角化していると考えられることができるが、事業収入の中に委託費等が含まれていることに注意する必要がある。非営利組織が行政から委託された事業を運営することによる収入が増えたことによるものが多い。内閣府(2018)の調査からも収入源の多様化に問題を感じる非営利組織が半数を超えていることがわかり、そうした意味でも特定の外部主体に依存する傾向は今も続いているのである。

これまで収益の面から資金面の課題を見てきたが、非営利組織が収益に対して支出する金額はどれほどあるのであろうか。

図表 2-6 非営利組織一法人当たりの収益合計

(単位:万円)

	法人数	収益合計			
		中央値	平均値	最小値	最大値
全体	1,597	989	3,237.7	0	72,688
認定を受けていない法人	1,198	684	2,476.3	0	72,688
認定・特例認定法人	399	2,231	5,523.6	3	70,620

出所：内閣府(2018)32 ページ

図表 2-7 非営利組織一法人当たりの費用合計

(単位:万円)

	法人数	費用合計			
		中央値	平均値	最小値	最大値
全体	1,595	942	3,086.2	0	70,314
認定を受けていない法人	1,196	653	2,383.0	0	69,600
認定・特例認定法人	399	2,081	5,194.2	10	70,314

出所：内閣府(2018)32 ページ

図表 2-6、2-7 は非営利組織一法人あたりの収益合計と費用合計の調査結果である。収益(全体)については中央値 989 万円、平均値 3237.7 万円となっている。一方で費用(全体)は中央値 942 万円、平均値 3086.2 万円となっている。中央値・平均値どちらをみても費用を収益が上回っている。しかしその差は中央値で 42 万円、平均値で 151.1 万円である。もちろんこの数字は統計的に有意なデータであるとはいえないのであるが、人を一人雇えるか雇えないという瀬戸際のラインで非営利組織が運営しているということがわかる。以上のことから非営利組織には特定の外部主体への依存と、損益分岐点水準での運営という 2 つの問題を抱えていることが明らかになった。図表 2-4 「非営利組織が抱える課題」が示唆しているように、こうした非営利組織は「事業規模の拡充」を満足に行うことができないという点で問題を抱えていると考えられる。それゆえ経営基盤が不安定な非営利組織は休廃業や解散することを余儀なくされているのである。

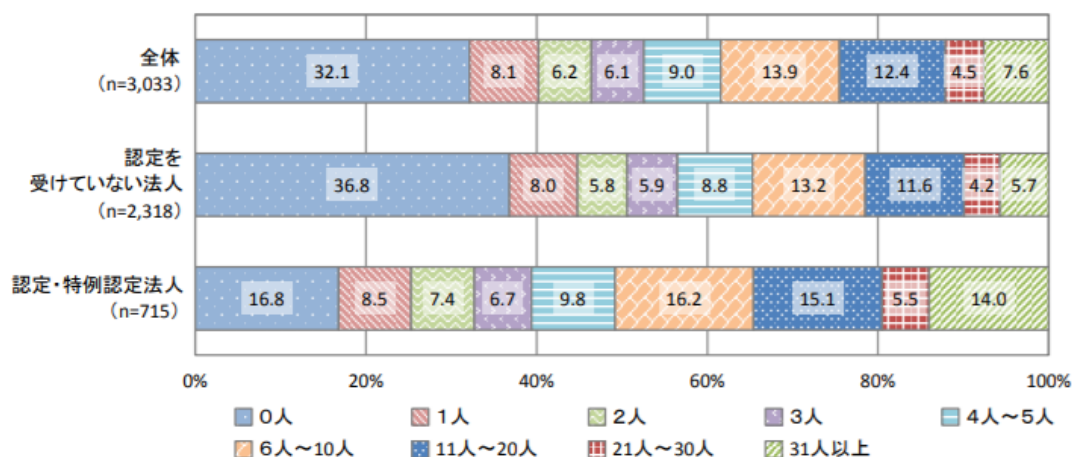
(2) 人材面の課題

図表 2-8 非営利組織における常勤職員数と非常勤職員数

	脱主務官庁制の 非営利法人	主務官庁制下の 非営利法人	各種協同組合	全体
常勤職員数の中央値 (平均値)	2.00 (9.24)	6.00 (41.70)	17.00 (90.20)	4.00 (30.07)
女性常勤職員数の中央値 (平均値)	1.00 (5.39)	3.00 (27.17)	4.00 (34.50)	2.00 (15.30)
非常勤職員数の中央値 (平均値)	1.00 (5.50)	3.00 (17.34)	0.00 (12.91)	1.00 (9.06)
女性非常勤職員数の中央値 (平均値)	0.00 (4.07)	2.00 (10.35)	0.00 (10.40)	0.00 (6.33)
有給職員合計数の中央値 (平均値)	4.00 (15.16)	11.00 (64.05)	21.00 (110.76)	6.00 (40.52)
有給職員合計数に占める 女性比率の平均値	59.5%	61.8%	39.9%	58.4%

出所：経済産業研究所(2017)5 ページ

図表 2-9 非営利組織における有給職員数



出所：内閣府(2018)42 ページ

次に、非営利組織における人材面の課題について、統計データを用いることで明らかにしていく。なお非営利組織は、対象とするエリアの大きさの違いなどの要因により職員数の差が顕著であると考えられるため、平均値による分析ではなく、中央値をメインに用いて分析を行う。

経済産業研究所の調査によると、非営利組織全体の常勤職員数は中央値4人(平均値30.07人)となっている。また非常勤職員は中央値1人(平均値9.06人)となっている。このことから多くの非営利組織が常勤・非常勤職員併せて5人前後で組織を運営していることが明らかになる。

また内閣府は非営利組織の有給職員数について調査を行っている。それによると有給職員「0人」が32.1%、「1人」が8.1%、「2人」が6.1%となっており、有給職員が不在の

団体が全体の 3 割近くを占めていることがわかる。非営利組織において常勤で働いている有給職員数は、さらに少なく常勤の有給職員「0人」が 39.9%、「1人」が 11.7%、「2人」が 9.3%となっており、常勤の有給職員不在の割合が全体の 4 割近くある。このように多くの非営利組織が多くの無給職員の活動によって支えられていることがわかる。さらに有給職員の人件費に着目してみても、非営利組織の人材面での問題が浮かび上がってくる。有給職員の平均年収は 149.1 万円で、常勤の有給職員であっても平均年収は 231.2 万円となっている。一方で内閣府が 2018 年に行った「平成 30 年分民間給与実態統計調査⁽⁵⁾」によると平均年収は 440.7 万円であり、比較すると非営利組織の職員の給与がかなり低いということが明らかになる。以上のことから非営利組織は①5 人前後の少ない職員で組織を動かしているということ、②無給で働いている職員も多いということ、③有給職員の給与も相対的に少ないということが明らかになった。

(3) 知識面の課題

図表 2-4 が示している非営利組織が抱える課題の中で、資金面の問題や人材面の問題はどのようにまとめることができるだろう。法人の事業運営力の向上(36.0%)、一般向け広報の充実(17.6%)、関係者への活動結果の報告(2.9%)、会計情報の開示(1.1%)といったものがその対象となるのであるが、これらは非営利組織が事業を運営する中で適切な知識やノウハウが存在するゆえに生じる問題であるという点で共通していると考えられる。筆者はこれらを知識面の課題として類型化し、上記 2 つの課題と同様に解決されるべき問題として捉えていく。

-
- (1)電子政府の総合窓口 HP「特別非営利活動促進法」https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=410AC1000000007
 - (2)内閣府 HP「認証制度について」<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/ninshouseido>
 - (3)内閣府 HP「認定制度について」<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/ninteiseido>
 - (4)内閣府 HP「認証・認定数の遷移」<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>
 - (5)国税庁 (2019)「平成 30 年分民間給与実態統計調査」
<https://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/minkan2018/pdf/001.pdf>

第3章 非営利組織における協働の重要性

第2章では、まず非営利組織を定義し、その特性を整理した。そして非営利組織が果たすべき役割として、大きくわけて4つの面から考察を行い、その後日本の非営利組織が抱える課題として資金面の課題、人材面の課題、知識面の課題の3つの問題が存在していることを明らかにした。本章においては第2章で明らかとなった3つの課題を解決する糸口として協働に着目し、協働に関わる議論を整理していく。

第1節 非営利組織における協働とは

本節では「協働」の定義を行い、その後世古(2009)で提唱されている5つの原則からなる協働の原則を紹介する。

(1) 協働の定義

「キョウドウ」と言えば多くの人々が「共同」や「協同」といった言葉を連想するだろう。馬頭・藤原(2009)によると、「広辞苑において『協働』という言葉が登場したのは、第5版(1998年)以降である(101ページ)」と述べられている。このことから90年代の市民社会活動の高まりを受けて、組織同士がともに協力して働くということを説明するために産み出された言葉であるということがうかがえる。以下では「協働」という言葉についてより具体的に見ていくものとする。

世古(2009)は協働を「お互いを理解しあいながら共通の目的を達成するために協力して活動を行うこと」「社会課題の解決に向けて、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を認め合い、目的を共有し、一定期間、積極的に連携・協力することによって、公共的な課題の解決にあたること」と定義している(46ページ)。

日本NPOセンターは、NPOにおける協働という立場から「協働」を定義している。それによると、「協働とは、『異種・異質の組織』が、『共通の社会的な目的』を果たすために、『それぞれのリソース(資源や特性)』を持ち寄り、『対等の立場』で『協力して共に働く』こと⁽¹⁾」と述べられている。同組織はNPOが協働すべき相手は、行政・企業・地域社会など多岐にわたると述べていて、そうした様々な組織と協働する中で、自身の組織が持つ自律性や自立性を保ちながら対等に関わりあうこと、協働の目的は何かが明確にされた状態で、協働を行う双方の組織に共有されていることの2点が重要であると述べている。

両者ともに「組織同士の対等な関係」「目的の共有」に焦点があてられているという点で共通している。幾分か特徴や能力が異なる組織が課題の解決という目標のために対等な状態で協力することであると考えられる。本論文では、「協働」について「幾分か特徴や能力が異なる組織が課題の解決という目標のために対等な状態で協力すること」と定義する。

(2) 協働における5つの原則

世古(2009)では、協働をスムーズに進めるために、5つの原則からなる協働の原則を共有することが重要であると述べている。同氏はここでの協働をあくまで非営利組織—行政間の協働に限定しているが、ここで導き出された原則は行政だけでなく、非営利組織と行政以外のその他のセクターの間の協働をもより有意義なものにさせることができると考えられる。

・対等の原則

対等の原則とは、市民活動と行政が対等の立場に立つこと、上下縦の関係ではなく、横の関係になることが重要である。これは、行政側は非営利組織の支援者、援助者であり、指導的立場をとるべきではないからである。行政は非営利組織を育てる、育成するといった視点ではなく、非営利組織と同じ地域、まちづくりのパートナーであるという認識が重要である。こうした対等の関係を持つために、非営利組織と行政の間で、積極的な話し合いの場の設定や計画段階からのプロセスの情報の提供を行い、相互理解を深める中で、協働の可能性や協働事業の進め方が共有される必要がある。

・自主性、自立性の尊重の原則

非営利組織と行政は価値観や行動原理が異なるため、お互いの立場や特性をよく理解し、尊重しあった上で、協働事業におけるお互いの役割や責任の分担などを明確にし、合意しあった上で協働の取り組む必要がある。そのために行政は非営利組織の活動が自主的かつ自己責任のもとで行われていることを理解して、その主体性を尊重すること、非営利組織の特性を活かした柔軟な取り組みができるように行政内部の対応方法、ルールづくり、行政職員意識改革等も求められる。

・目的共有の原則

非営利組織と行政がお互いに協働によって達成しようとする目的を共有することが不可欠である。また行政の目的に非営利組織を従わせること、非営利組織の目的に行政が合わせる、すり寄ることはあってはならない。それぞれが主体的に取り組む課題に対して役割を明確にし、円滑に協働を進めることができるように、目的を双方が協働して創ることが重要となる。

・公開の原則

非営利組織と行政が協働する際に、お互いの説明責任を果たすだけでなく、協働について社会的な理解を得るために非営利組織等の参加機会を広く確保するとともに、協働のプロセスや成果等を積極的に公開することが必要である。これは協働というものは本来、二者間で閉じられるものではなく、市民社会に開かれていること、また誰もがその関係に参入できることが求められるからである。

・時限性の原則

行政と非営利組織は協働のプロセスが市民に開かれている状態を保つことが重要である。そして協働事業について常に自己評価し、一定の時期に客観的に評価されるプロセスを組み込むこと、評価を協働のプロセスにいれて協働を継続する必要があるかどうかを常に検

証していく必要がある。

第2節 なぜ非営利組織は協働を行うべきであるか

前節では本論文における協働を「幾分か特徴や能力が異なる組織が課題の解決という目標のために対等な状態で協力すること」とであると定義し、協働の原則を紹介した。本節では、非営利組織の協働について協働肯定論と協働消極論を紹介する。

(1) 非営利組織における協働についての議論

世古(2009)は協働を「非営利組織が専門的な能力を高めることが可能になる」とし、多様化する市民のニーズに、より高い次元で応えたとともに、限られた財源、人員の中できめ細かい対応を補足する手段として期待している。

しかし馬頭・藤原(2009)は、安易な協働は非営利組織の「下請け化」の危険性を指摘している。それによると「短絡的に福祉国家再編の根拠を財政基盤の弱体化にのみ求めてしまえば、その先には極端に縮小された国家機能とその穴埋めをする非営利組織という構造しか形成されない。(113 ページ)」と述べている。

今瀬(2011)は、現在の非営利組織の協働を分析した上で、協働すること自体を目的とした事例が増えてきていると述べている。それによると「『協働(協働事業自体)を目的化してはいけない』という認識は、10年以上にわたる協働政策の普及とともにある程度定着してきた。だが、実態としては、『協働事業』という名目や形態を持った事業を行うこと自体を目的化してしまうなど、協働が形骸化する傾向が見られる。(102 ページ)」とされている。

本間他(2003)も同様の立場をとっている。政府と非営利組織の協働関係を構築することはますます重要になってきているとしつつも、協働を謳った非営利組織の下請け化が増えてきており、このような状況が続くのであれば非営利組織の発展は限定的なものになってしまい、市民社会の成熟が期待できないと警鐘を鳴らしている。

このように非営利組織は協働を行うことによって、自身の能力を高めることができる一方で、非営利組織の「下請け化」を招く恐れも存在することがわかった。また一部の非営利組織は協働すること自体を目的としていることも明らかとなった。こうした組織が行う協働は、協働することの目的を適切にとらえている組織と比べて、社会を変えようとする力が極めて弱いと考えられる。したがって非営利組織は、世古(2009)の協働の原則を踏まえた上で協働すること自体を目的化することなく、また上下関係を持たない対等な状況下において協働を行うことが重要であると考えられる。

(2) 組織志向型組織とネットワーク志向型組織

世古(2009)は協働を行う中で、ネットワークを構築するだけでなく、そのネットワークを活性化すること(=ネットワーキング)が重要であると述べている。それによると、ネットワークを作るだけでは市民社会を活力あるものにしていくには不十分であるとし、「ネットワークという静的なつながりから、ネットワーキングという動的な状況へ転換させていく

ことが必要である。(52 ページ)」と述べている。つまり協働＝ネットワークと捉えるのではなく、そのネットワークを最大限活用することが重要であるという考え方だと理解される。これは今瀬(2011)が指摘した協働自体の目的化とも密接に関連していると考えられる。非営利組織は協働のためのネットワークを構築しただけで満足するのではなく、その協働がどんな目的によるものであるのか、どう社会を活性化させるものであるのかというところを意識して協働を行うべきだということがここからも明らかになる。

さてクラッチフィールド(2012)は、アメリカを代表する 12 の非営利組織を調査していく中で、他の非営利組織に対するスタンスの違いなどから「組織志向型」の組織と、「ネットワーク志向型」の組織の 2 種類の組織が存在していると述べている。

図表 3-1 組織志向型組織とネットワーク志向型組織の比較

	組織志向型組織	ネットワーク志向型組織
他組織への立場	競争	協力
戦略	組織の成長	ネットワークまたは分野全体の成長
構造	中央集権型	分散型
連携の程度	強い結びつき	緩やかな結びつき

出所：クラッチフィールド(2012)より作成

組織志向型組織は、組織内に強いネットワークを発展させており、他の非営利組織を競争相手としてとらえているという特徴がある。一方でネットワーク志向型組織は、他の非営利組織を競争者としてではなく、協力者としてとらえており、そうした組織と協働する中でネットワーク全体の成長を意図しているという特徴を持っている。すなわち組織志向型組織は他組織と独立した組織であり、対するネットワーク志向型組織は他組織と協働する組織であると換言することもできる。

同氏はこの 2 つの組織体系を比較した上で、アメリカを代表する 12 の NPO を調査した結果から、そして社会に与える影響力の高さという観点から、ネットワーク志向型組織の方が好ましい組織形態であると述べている。それによると「各 NPO はネットワークを通して様々な資源を獲得することができ、さらに多くの地域社会に、さらに深く関わるができる。(159 ページ)」と述べており、その結果、より多くの人々に正の影響を与え、組織志向型組織の場合よりも、大きな成果を達成できると説明されている。

また同氏はネットワーク志向型組織のメリットとして以下の 3 つを挙げている。

- ・パイを大きくする

大きな影響力を持つ NPO は、正式な関係を結んでいるかどうかを問わず、同じ分野で活動する他の組織に資金提供することがある。彼らはネットワークのために、資源活動を主導する場合もあれば、得た資金を直接配分したり、他の組織の資金調達能力を手伝ったりする場合もある。そうすることで自身のネットワークの影響力を高めることができるからだ。要するに自分の組織の分け前より、もっと大きな大義のために「パイ」全体を大きくすることを重視している。

- ・知識を共有する

NPO は調査や出版、マニュアルの複製などにより、知識や専門技術を積極的に他の組織と分かち合う。また、トレーニングや会議、ワークショップを通じて仲間と一緒に技術を磨いている。ネットワーク全体の効率や有効性を高めることによって、全体として、より大きな影響力を持つことができる。

- ・人材を育てる

大半の組織は、より大きいネットワークや分野全体のため、また政治的な運動のために、才能のある職員や次の世代をリーダーとして育てる。他の組織の人的能力も、ネットワーク内の社会的な結びつきも高め、自分たちの影響力を間接的に拡大させようとする。

このようにクラッチフィールドは、ネットワーク志向型組織の有用性を、パイを大きくする、知識を共有する、リーダーを育てる、の 3 点から説明しており、これらを得ることは NPO がその活動を行っていく上で非常に重要であると述べている。クラッチフィールド(2012)の事例はアメリカにおける NPO を研究したものであり、法制度や社会の在り方の面で、本論文が考察を行っている非営利組織とは若干異なる概念であることには留意する必要がある。しかし組織体系については、アメリカ固有の特徴のようなものは見られなかった。ゆえにネットワーク志向型組織は組織志向型組織に勝るというクラッチフィールド(2012)の考察は、日本の非営利組織においてもあてはまるものであると考えられる。

ネットワーク志向型組織を他組織と協働を行う組織と解釈すれば、協働することにより資金力の拡充、知識の提供、人材の育成を行うことができるというのがクラッチフィールドの主張である。これらの利点は日本の非営利組織が抱える問題である「金銭面での課題」、「人材面での課題」、「知識面での課題」を解決する糸口になると考えられる。協働を行うことで、組織は従来よりも金銭面で支援を受けることができるようになる。組織を超えて人材を育成することで新たな知識を身に着けた次世代の非営利組織人材を育成することができる。そして自身の組織では得ることができなかった知識を、協働を通して得ることができるようになるのである。

(3) 協働について考察

これまで非営利組織における協働について協働肯定論と協働消極論の立場からみてきた、前者は協働について非営利組織の能力を向上させ、専門性を高めることができると期待を寄せているが、一方で後者は、協働すること自体を目的とした組織が増えてきていることや、

安易な協働は行政の下請け化を招くことを理由に非営利組織における協働に消極的な姿勢を見せている。筆者は協働すること自体を目的化することなく、また上下関係を持たない対等な状況下において協働を行うことにより、協働消極論を乗り越えることができると確信しており、協働は日本の非営利組織が抱える問題を解決する糸口の一つになると考える。

次章では非営利組織が協働をする相手として中間支援組織を想定して考察を行っていくものとする。これは中間支援組織が次章で説明することとなるが、それが持つ機能から非営利組織を活性化させる力を有しているという点から、またそれゆえに中間支援組織は非営利組織が活躍する社会を作るための重要な役割を担う主体の一つであると考えられるからである。

(1)日本 NPO センターHP「NPO に関する Q&A : 他セクターとの協働のために | NPO に関する Q&A | 日本 NPO センター」https://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=215

第4章 中間支援組織との協働

前章までで協働に関わる議論を整理し、協働することの重要性についても明らかにした。そしてそこから協働は日本の非営利組織が持つ課題を解決する糸口の一つになると考察した。今章では中間支援組織との協働について考察を行う。

第1節 中間支援組織とは

今節では中間支援組織との協働について、まず定義を確認し、次に中間支援組織が持つ機能について考察を行う。

(1) 中間支援組織の定義

2001年に内閣府が行った「中間支援組織の現状と課題に関する調査」の中で、日本政府は、中間支援組織に対しての政府見解を示している。そこでは中間支援組織を「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織(1ページ)」と定義している。また特定非営利活動促進法における「前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動(別表19号)」を行っている組織であると解することもできる。グローバル化や少子高齢化が進展する日本において、従来通りのやり方を踏襲したままでは、これから発生する社会的課題に対応できない。こうした社会的課題を解決するための地域における新たな代表者として中間支援組織が期待されていると考えられる。

田中(2005)によると、「インターメディアリ」という言葉を用いて、「NPOと、寄付者・ボランティアなどの資源提供者との間を仲介し、両者の協働が進むようにコーディネートする機能を有する組織」と述べている。

また田尾・吉田(2009)は現場で活動を行う非営利組織をフロントライン組織、第一層組織と呼称した上で、そうした現場で活動する組織の活動基盤を整備する、後方から支援する組織を、インフラストラクチャー組織、第二層組織と呼んでいる。インフラストラクチャー組織(第二層組織)はその特徴から本論文における中間支援組織と同様のものであると考えられる。

どの中間支援組織の定義も、市民社会活動のさらなる円滑な運営のために、非営利組織と資源提供者の間の仲介を行い、両者の協働を促す役割を担う組織であるという点で共通しているが、非営利組織は、資源の提供される側、資源を提供する側どちらにもなりうるという点に留意する必要がある。これは非営利組織が多くの場合、資源を受ける側である一方で、時として自身の組織で培われた知識やノウハウが中間支援組織などの媒介者によって他の組織に伝達されることもあるからである。したがって非営利組織は資源を受ける側にも資源を与える側にもなりうるのである。

(2) 中間支援組織が持つ機能

内閣府(2002)は、中間支援組織に期待する機能として、①資源(人、モノ、カネ、情報)の仲介、②NPO間のネットワーク促進、③価値創出の3点が重要であるという立場を示している。組織間のネットワークを構築することにより、資源の円滑な仲介を可能にすることができる。ゆえにネットワークが構築される前よりも、社会に大きな価値を提供させることができるという考え方である。このことから中間支援組織に対して、自身が持つネットワークを用いて組織と組織の間を取り持つことを、また非営利セクターの活動を促進させる触媒としての役割を期待していることをうかがい知ることができる。

今瀬(2011)は、非営利組織が人材面、運営(マネジメント)面、資金面等で様々な問題を課題を抱えている現状を踏まえて、中間支援組織に対して、こうした非営利組織の活動を支援し、推進する存在として期待している。そして中間支援組織に求められている役割として以下のように述べている。「中間支援組織に対して、NPOからは、主に『支援機能』、『仲介機能』、『政策提言・形成機能』の三つの機能を主に期待されるが、行政からはこれらに加えて、NPO・協働施策などを進める上での、『行政代替機能』の役割が期待されている。(90-91 ページ)」。行政代替機能とは、非営利組織が中間支援組織に対し期待するものを行政面で捉えたものであり、3つの機能と同義のものである。本論文が非営利組織の抱える課題として、金銭面の問題、人材面の問題、知識・ノウハウ面の問題が存在することを明らかにしたが、中間支援組織には、政府に代わる存在として、上記のような問題の解決のために支援・仲介をすることが求められていると考えられる。

また田中(2005)は中間支援組織に相当する言葉「インターメディアリ」を使い、その機能として、非営利組織と資源提供者との間にあるトランザクション・コストを軽減させ、両者の資源のやり取りを円滑にし、促進させることができると述べている。トランザクション・コストとは、非営利組織と資源提供者の阻害要因となっている問題のことであり、以下の3つのコストをまとめたものである。

①探索コスト：取引相手を探すためのコスト

②交渉コスト：適切な状況で取引が行われるための交渉にかかるコスト

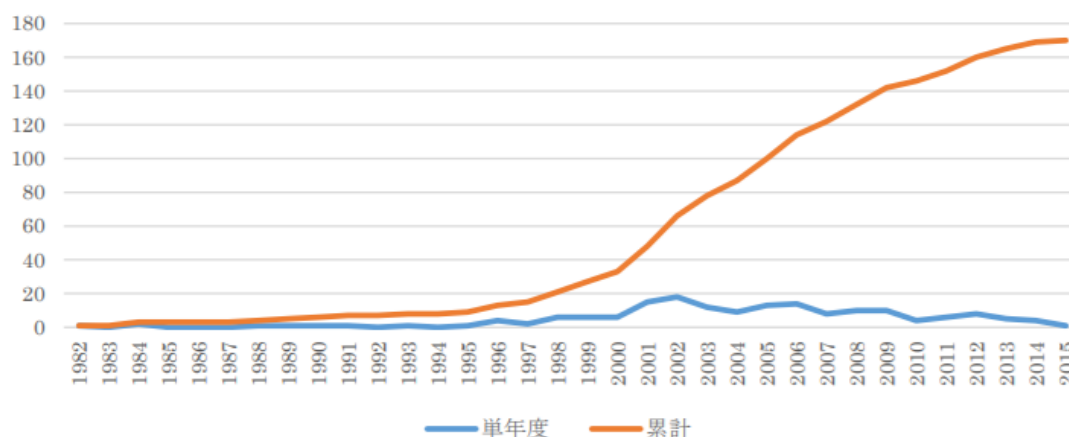
③モニタリング・コスト：②で交わされた契約が、適切に実行されているかを確認するためのコスト

同氏は中間支援組織には、これらトランザクション・コストを軽減する機能が存在すると述べている。非営利組織が従来自身で行っていた、探索・交渉・モニタリングといった行動を中間支援組織が仲介支援することにより、非営利組織側の一連のコストを軽減することができるという考え方である。同氏は非営利組織と資源提供者との協働の段階で生じるコストを分類していたが、筆者は非営利組織が持つお金やヒトといった経営資源的観点から見たコストを軽減する存在として中間支援組織に期待を寄せている。

同様の立場から田尾・吉田(2009)は、コスト面の理由からネットワーク組織を積極的に活用していくべきだという立場を示している。それによると「非営利組織は、小規模の脆弱な集団から、コスト効率を考えなければならない組織への脱皮において、そのマネジメントを考えなければならない。(中略)ネットワークを構築しながら、資源の安定的な確保が可能になり、したがって、管理コストも節約できるようになる。(57 ページ)」と述べている。同氏が中間支援組織に言及していない点には留意する必要があるが、「外部人脈・ネットワークの拡大」に課題を感じる非営利組織が多い現状において、同氏が理想とするネットワーク組織を構築するためにも、筆者は中間支援組織を経由したネットワークがこれから重要になってくるものとする。

第2節 中間支援組織の現状

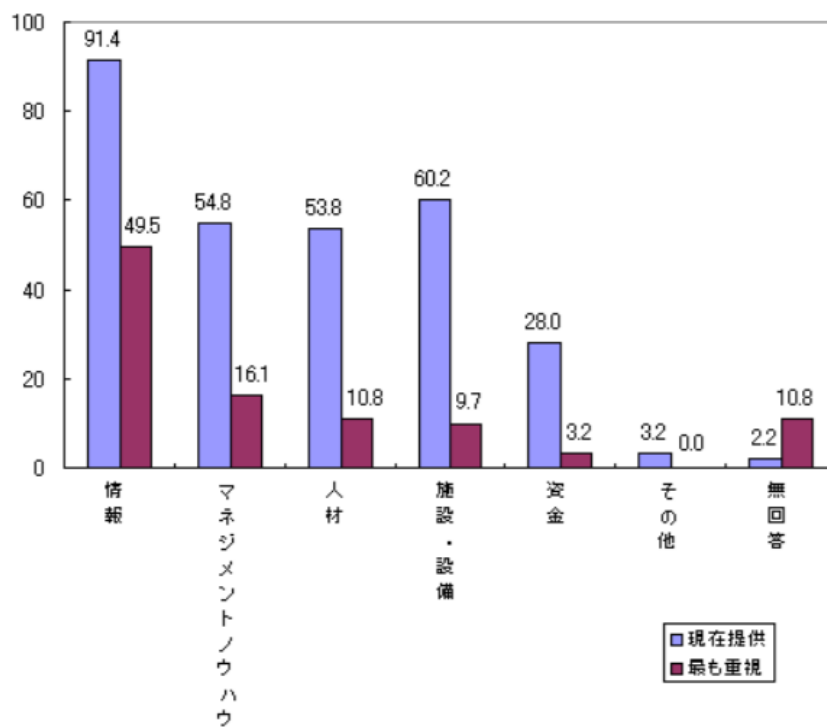
図表 4-2 中間支援組織設立年度の推移



出所：日本 NPO センター(2015)5 ページ

日本 NPO センターは中間支援組織を「NPO 支援センター」と呼称している。日本 NPO センターが 2015 年に行った調査からは、170 もの NPO 支援センターがこれまで設立されてきたことがわかる。運営主体の面から見てみると、官設官営の団体が 22%、官設・官民営の団体が 5%、官設民営の団体が 46%、民設民営の団体が 27%となっている。また運営費の負担については、「全て行政が負担」が半数を超えており(51%)、「行政と民間で負担」が 30%、「全て民間が負担」が 19%となっている。このことから多くの中間支援組織が行政由来であること、そして設立されてからも 8 割近くの間接支援組織が行政に費用の面で依存しているということが明らかになった。

図表 4-1 中間支援組織が NPO 支援のために提供している資源やノウハウ



出所：日本 NPO センター(2016)8 ページ

内閣府は中間支援組織に期待する役割・機能の一つとして、資源の仲介を期待している。資源とは「人、モノ、カネ、情報」の4つのことであり、非営利組織に対してこれらの資源を提供することが求められている。図表 4-1 は日本 NPO センターの中間支援組織が NPO 支援のために提供している資源やノウハウについての調査である。中間支援組織が非営利組織支援のために、どのような資源やノウハウ等が提供されているかの調査がなされている。中間支援組織が非営利組織支援のために提供している資源の中では、「情報」が 91.4% で最も多い、次いで「施設、設備」が 60.2%、「マネジメントノウハウ」が 54.8%、「人材」が 53.8%、「資金」が 28.0% と続いている。最も重視しているものは「情報」であり全体の 49.5% を占めている。次いで「マネジメントノウハウ」が 16.1%、「人材」が 10.8%、「施設・設備」が 9.7%、「資金」が 3.2% となっている。最も重視する項目としては「情報」「マネジメントノウハウ」が 60% を超えており、4 つの資源の中で情報の仲介を最も意識して行っていることがわかる。「人」は「人材」に、「モノ」は「施設・設備」に該当し、それぞれ中間支援組織全体の 10% 前後の占めていることがわかる。また「カネ」については 4 つの資源の中で最も重視している中間支援組織の割合が低い結果(3.2%)となった。

中小企業基盤整備機構(2009)は中間支援組織を支援型 NPO と呼称しており、図表「支援型 NPO 法人の現状」において、その現状を述べている。図表 4-3 はそれを抜粋したものである。

図表 4-3 中間支援組織の現状

活動開始時期	中間支援組織の内 19.9%が任意団体として特定非営利活動促進法の制定以前から活動を行っていた。また活動開始時期では 2002 年、2004 年、2005 年が多い。
会員数	「50 人未満」が 47%を占めていた。さらに「20 人未満」が 3 割であった。
事務職員数	約 7 割の法人が、10 名未満で事務局を運営している。
直近決算の収入合計	収入に法人間格差が見られた。100 万円～500 万円 (29%) と 1000 万円～3000 万円 (18%) が比較的多かった。
直近決算の支出合計	100 万円～500 万円、1000 万円～3000 万円に該当する法人が、それぞれ全体の 2 割を超えていた。
支援活動の具体的な内容	「情報収集と発信」の活動が多く見受けられた。資金等の資源の供給は少なかった。

出所：中小企業基盤整備機構(2009)142-143 ページより抜粋

8 割近くの中間支援組織が特定非営利活動促進法制定以後に設立されていることがわかる。とりわけ 2002 年、2004 年、2005 年前後に多くの中間支援組織が設立されている。これは 2002 年に特定非営利活動促進法が改正されたことが一因であると考えられる。この改正では特定非営利活動の種類追加などが行われており、それにともない中間支援組織のニーズが高まったことが推測される。

会員数については約半数の中間支援組織が 50 人未満と回答している。この会員数について中小企業基盤整備機構(2009)は事業型 NPO と比較してやや多いと評価しており、その理由として「会員数は、その法人の持つ会員観に従うものであったとしても、会員の予備軍たる法人のステークホルダーを物理的にも質的にも、事業型 NPO 法人よりも広く取っている面があるためであろう。(141 ページ)」と説明している。前提として非営利組織が掲げるミッションに強く共感した人々が会員になるものである。中間支援組織は様々な組織との間にネットワークを持っている。それゆえ人々に対して自身が持つ非営利セクターの活動を促進させる触媒としての役割を認識してもらうことができる機会が多く、その結果として事業型 NPO よりも会員数が多くなっていると考えられる。

事務職員数については 7 割もの中間支援組織が 10 名未満で事務局を運営している。職員数の中央値や平均値については明らかにされてはいないが、経済産業研究所(2017)にお

ける非営利組織(全体)の職員数とほぼ同水準であると考えられ、中間支援組織も数少ない人員によってその活動を行っているということがわかる。

直近決算の収入と支出についてであるが、収入については、「年間 1000 万円未満の者の比率は、事業型 NPO 法人 30.5%に対し、支援型 NPO 法人では 54.5%にのぼった(141 ページ)」と述べられており、一般的な非営利組織と比較すると中間支援組織は小規模であると考えられる。また中間支援組織の収入内訳は「自主事業収入」が 6.7%の一方で「行政からの委託事業収入」は 47.6%を占めている。非営利セクターの活動を促進させる触媒としての役割は、成果として可視化しにくい側面がある。そのため自主事業費収入が低く、組織を持続させるために行政からの委託等の割合が高くなっていると推測される。支出については、とりわけ人件費が言及されている。それによると中間支援組織の人件費比率が 26.3%と、非営利組織全体の比率 38.4%を下回ったと述べられている。事務職員数がほぼ同水準であることは、先ほど明らかになったが、なぜこれほどまでに人件費比率に差が生じているのだろうか。中小企業基盤整備機構(2009)による調査結果の考察によれば、「これは、課題認識を見るならば、収入が不十分ゆえの、人件費を『支払わない』のではなく『支払えない』構造であると理解すべきと考えられる。(141-142 ページ)」と述べられている。つまり多くの中間支援組織で収入が少ないという問題が生じており、その結果として職員の人件費を払うことができないということであると考えられる。

具体的な活動内容については「情報収集と発信」が一番多く、資金等の提供はほとんどなされていなかったとされている。

以上のことから日本全体で 170 団体ほど存在する中間支援組織が提供する資源やノウハウは多くが知識面の支援であることがわかり、金銭的な支援は比較的少ないということが明らかになった。そして筆者はこの理由について、中小企業基盤整備機構の中間支援組織に対する調査の結果から考察することができると考える。中間支援組織の多くは非営利組織と比べて会員数は多いものの、職員数は同程度であり、また収入規模に関しては低いという結果が出ている。こうした状況下では非営利組織に対して金銭的支援を行うことが困難であり、それゆえ情報やマネジメントノウハウといった知識面の支援が多くなると考えられる。しかし日本の非営利組織の活動を支援するためには、資金面、人材面、知識面の 3 つの次元で支援を行うことが重要である。筆者は中間支援組織自身が非営利組織に金銭的に支援することが難しい現在の状況を鑑みるに、非営利組織に対する資金面のサポートとして、金融機関といった資金の供給源の紹介・仲介などがまず求められるのではないかと考える。

第5章 中間支援組織の現場から

本章では、中間支援組織として大阪 NPO センターを取り上げる。非営利支援組織をサポートする中間支援組織の現場では、今なにが起こっており、どのようなことが具体的に求められているのかを明らかにする。

第1節 事例分析の目的とフレームワーク

(1) 事例分析の目的

本論文では問題提起を「日本の非営利組織が抱える課題に対して中間支援組織はどのような役割を果たすことができるか」としていた。これを明らかにするため、第2章では非営利組織の現状をデータや理論を用いた。それにより非営利組織が抱える課題を資金面の課題、人材面の課題、知識面の課題の3つに分類できることが明らかになった。続く第3章、第4章ではこの非営利組織が抱える課題を解決するための手段の一つとして協働の重要性を説き、とりわけ中間支援組織との協働がこれから求められていくと考察した。第5章では事例研究を行い、中間支援組織では今何が起こっており、どういったことが必要とされているのかを明らかにする。

本論文では事例研究の対象として認定特定非営利活動法人大阪 NPO センターを取り上げる。理由は以下の二点からである。一つは大阪 NPO センターの設立が1996年であり、特定非営利活動促進法制定以前から非営利組織に対して活動を行ってきた団体であるからである。中間支援組織の多くは特定非営利活動促進法制定以後に設立されたものがほとんどであることは、これまでの研究から明らかにしてきた。当団体は日本における非営利組織草創期から活動してきた数少ない団体であり、それゆえに他の中間支援組織よりも、非営利組織等を支援するという点についての知見が蓄積されていると考えられる。2つ目は大阪が抱える社会的背景からである。2つ目の理由は会員数の多さである、一般的な中間支援組織の会員数は多くて50であったが、当団体は正会員106、準会員90、併せて196の会員を有している。個人だけでなく企業も会員として多く登録されており、このことから当団体が行う活動や掲げるミッションは、多くの人々からの共感を集めているものであると考えられた。ゆえに多くの人々から共感を得ることができる活動とはどのようなものであるかということ調査するためにも当団体を選択した。

これらの理由から大阪 NPO センターについて事例研究を行っていく。

(2) 分析手順

本研究では「日本の非営利組織が抱える課題に対して中間支援組織はどのような役割を果たすことができるか」を問題提起として設定し、まず非営利組織の抱える3つの課題を特定した。そしてこれらの課題を解決する手段として中間支援組織に注目し、「中間支援組織を軸とした協働体制の整備することで、これら非営利組織が抱える課題を解決することができるのではないか」という仮説を立てた。その上で事例分析において以下の2つのリサ

一チ・クエスチョン(RQ)を用いることとする。

事例分析のリサーチ・クエスチョン

1. 中間支援組織は非営利組織の活動を促進しているといえるか。

- 1 非営利組織に対する知識やノウハウの共有を適切な形で行えているか。
- 2 非営利組織を担う人材を育てていくような体制が整備されているか。
- 3 非営利組織の資金面のサポートを行う体制が整備されているか

2. 中間支援組織が持続的な活動を行うために、どのような点を意識しているか。

これらのリサーチ・クエスチョンを設定した理由は以下の通りである。

① 中間支援組織は非営利組織の活動を促進しているといえるか。

第 2 章で明らかになった非営利組織が抱える 3 つ課題を解決させようとする主体として中間支援組織が期待されていることは第 4 章で明らかになった。中間支援組織が資源を支援・仲介することによって、非営利組織の活動は促進され、ネットワーク全体として持続的な成長を行うことができるのである。以上のことから事例研究では、中間支援組織が非営利組織の活動を促進させることができるような取り組みを行えているかということについて調査するために、非営利組織が抱える 3 つの課題に対応する形で、リサーチ・クエスチョンの細分化を行った。

1-1 は中間支援組織の情報を提供する機能に着目したものである。大阪 NPO センターが非営利組織に対してどのような形で知識やノウハウを提供しているのかを調査する。

1-2 については人材の育成に主眼をおいたものである。通常人材の育成としては研修会や講演会などによるものの他に、他組織への出向などの人事交流が行われる。大阪 NPO センターがどのような形で人材の育成を行っているのか調査を行う。

1-3 は資金面のサポートに主眼をおいたものである。ただし、ここでいう資金面のサポートとは、非営利組織に対して活動に必要な資金を提供するということでは必ずしもない。中間支援組織も多くの非営利組織と同様に資金面で課題を抱えており、非営利組織に対して金銭的な支援を行うことができるような環境が整備されているとはいえない現状が存在しているからである。将来的にはそうした支援を行うことも重要になってくることが予想されるが、今回の事例研究では、そこまでの役割を要求しないものとする。そこで本論文における資金面のサポートとは、非営利組織と金融機関を仲介する役割を担っていることとした。

これら 3 つの項目を総合的に判断した上で中間支援組織は非営利組織の活動を促進しているといえるかを考察する。

② 中間支援組織が持続的な活動を行うために、どのような点を意識しているか。

第 4 章から中間支援組織も一般的な中間支援組織と同様に、多くの問題を抱えていること

が明らかとなった。中間支援組織のさらなる発展を考える上で、そうした課題にどのように取り組んでいくかということが重要になってくる。本リサーチ・クエスチョンは中間支援組織が抱える課題に対して大阪 NPO センターがどのように対処しているかということ进行调查することによって、中間支援組織の持続可能な発展のために何をすべきか、ということ を明らかにするものである。

第2節 大阪 NPO センターの事例

(1) 事例概要

法人概要⁽¹⁾

法人名：認定特定非営利活動法人大阪 NPO センター

住所：大阪府大阪市中央区平野町 1-7-1 堺筋高橋ビル 5階（旧大阪勧業ビル）

設立：1996年11月26日（認証日は1999年4月14日）

代表者：金井宏実（代表理事）

目的：現代の市民社会で重要性を増している多様な市民活動に関して、その社会的意義の社会への理解を促進しつつ、各民間非営利組織並びに民・産・官・学との有効な連携並びに民間非営利組織の自立・成長のための助言・援助その他の支援事業を行い、民間非営利組織の健全な発展と活動の活発化を図ることをもって、明るく豊かな社会の実現に寄与することを目的とする。

活動内容：資料1参照

大阪 NPO センターは 1996 年に設立された純粋民間の中間支援組織である。1995 年の大阪 JC 事業企画委員会において、市民が自発的に行う市民活動の重要性とそれらを育成支援する社会システムの重要性が提言されたのをきっかけに、その提言を具体化する形で誕生した。事業(資料1参照)は多岐にわたり、NPO の相談から NPO 情報サイト⁽¹⁾の運営、そしてビジネスプランコンペまで様々な活動を行っている。

(2) 事例分析

調査にあたり、当該団体のホームページや活動報告書、また雑誌記事等から情報を得た、また当該団体で働く職員へのインタビュー調査を実施した。

インタビュー概要

調査日時：2019年11月5日(火) 13:00~14:30

調査対象：大友康博氏

調査場所：大阪 NPO センター北浜オフィス(大阪府大阪市中央区平野町 1-7-1 堺筋高橋ビル 5階、)

①中間支援組織は非営利組織の活動を促進しているといえるか。

1-1 非営利組織に対する知識やノウハウの共有を適切な形で行えているか。

大阪 NPO センターは非営利組織を含めた様々な事業体と協働することにより、知識を提供している。協働の在り方によって提供される知識は異なるとしており、事業計画の策定からマーケティングの方法、資金調達の方法まで様々な知識を提供している。インタビューにおいて大友氏は、とりわけ非営利組織の段階に応じた支援が重要であると強調していた。非営利組織が必要とする情報は、設立して間もない草創期と、活動を始めてからしばらくした活動期とでは異なるものであり、中間支援組織は、段階に応じて提供する情報を整理して伝えなければならないのである。同センターはそのことを念頭に置いた上で、協働する事業体に対して段階・状況に応じた情報を提供している。情報を提供する手段としては、事務局スタッフによるものの他に、後述する大阪 NPO センター認定サポーターのような専門的人材によるものも存在している。

また同センターは北浜サロン等の各種交流会を主催することにより、参加者の交流を促進している。とりわけ大友氏は事務局の関与が少ない北浜サロンについて言及しており、それによると北浜サロンは事務局が黒子に徹することにより、参加者同士の主体的な議論を可能にしている、参加者は大阪 NPO センターに依らない新たな知見を得ることができると述べている。事業者同士で交流する中で得られる知見には、事業者の実体験などがあると考えられる。同センターは、この事業者の実体験といった情報は中間支援組織を経由するよりも、直接本人から聞く方が好ましいと述べており、そうした事業者同士の交流の促進を図るために北浜サロンのような各種の交流会が作られてきたと考えられる。

同センターは、知識やノウハウを非営利組織に伝えるための仕組みとして、組織の段階に応じた適切な知識の提供と、交流会を通じた事業者同士の知識の共有の2つを行っている。協働による知識の提供や交流会の開催は、多くの中間支援組織が行っていることであると考えられるが、北浜サロンのような、あえて運営が関与しない交流会を行っている組織は極めて少ないと思われる。こうした事業者同士の交流を促進することもこれからの中間支援組織に求められると考えられる。以上のことから同センターは知識やノウハウについて適切な形で提供していると考察する。

1-2 非営利組織を担う人材を育てていくような体制が整備されているか。

大阪 NPO センターは、各種研修・講習会による非営利組織への教育と非営利組織の活動をサポートする専門家の育成の大きく分けて2つの人材を育成する仕組みを持っている。

一つ目の各種研修・講習会による非営利組織への教育については、市民社会活動や非営利組織全般に関わることから、子育てからまちづくりまで分野を絞った研修・講演会を行っている。大阪 NPO センター(2019)によると、2018年度は96回もの研修会・講演会が行われており、同センターの事務局スタッフや後述の大阪 NPO センター認定サポーターが講師として広く啓発活動を行っている。

同センターの人材育成における取り組みの二つ目は非営利組織の活動をサポートする専

門家の育成である。インタビューによると同センターは、設立当初から、自身の組織だけでなく多くの人々に市民社会活動の考え方を広めていくことに限界を感じており、市民社会活動についての専門家を増やす必要性を感じていた。そして同センターは大阪市と共同で「大阪市地域公共人材バンク」を立ち上げ、市民社会活動の専門家を育成した。育成した人々の中には、もともと弁護士、公認会計士、中小企業診断士などの士業をしていた人々がおり、大阪市地域公共人材バンクで学んだことを、自身の持つ仕事に活かしている。そしてそうした人々の多くは大阪 NPO センター認定サポーターとして登録されている。インタビューによると、現在 20 名近くの認定サポーターが存在し、事務局スタッフとともに非営利組織などの事業者からの相談に対して、自身の専門分野を活かす形で対応している。

以上の 2 点が、同センターが人材の育成のために行っている活動である。非営利組織の担い手に直接教育することと、非営利組織の活動をサポートする専門家を育成することの 2 つに取り組んでいる同センターの姿勢は、今後の非営利セクターの発展にとって重要であると考えられる。しかしインタビューから当初想定していた他組織との人材交流のようなものは行っていないということがわかり、人材の育成については改善の余地があるのではないかと考えた。

1-3 非営利組織の資金面のサポートを行う体制が整備されているか。

大阪 NPO センターの資金面のサポートは、資金獲得手段を検討するところから始まる。同センターは、組織形態によって様々な資金調達方法を検討している。例えば非営利法人である場合は寄付金、助成金、事業収入、会費で資金を調達することができないか検討する。その他にも会社法人である場合は株式発行や社債発行などで資金を調達することができないか検討する。そうした中で非営利組織等の資金調達の目的、金額、返済条件などの判断を行う中で、借り入れによる資金調達が望ましいと判断した場合は、それらの条件を満たす金融機関を紹介している。大阪商工信用金庫への紹介例が一番多いとのことであるが、非営利組織等の所在地によっては在阪の金融機関の営業エリア外になることもあり、そうした場合には日本政策金融公庫やその他の金融機関を紹介している。

金融機関の仲介に関連して同センターは大阪商工信用金庫とともに商工ソーシャルビジネスローン^②を展開している。従来の中小企業向けのローンとは違い、非営利組織の社会性や事業性を加味して審査がなされている。また融資後も大阪 NPO センターによる事業計画のプランニングや場合によっては市場化テストなどを受けることができ、資金面だけでなく様々な面から非営利組織の活動を支援している。

また近年クラウドファンディングによる資金調達を提案することも増えているようである。同センターは全国エリアで資金を集めるのか、エリア限定(大阪府限定)で集めるのかによってクラウドファンディング事業者の選定をアドバイスしている。

このように同センターは資金面のサポートを必要とする非営利組織に対して複数の資金獲得手段の中から、最適な手段を提供するのであるが、この他にも顕彰事業などによって非

営利支援組織に対して資金を提供する仕組みが存在する。同センターは顕彰事業として毎年 CSO アワード^③を開催しており、優れた活動を行った事業者や優れた事業アイデアを考えた事業者を表彰し、賞金を与えている。応募者は毎年増加の一途をたどっており、関西圏だけでなく関東地方や果てはアメリカにまで及んでいるようである。優れた活動を行う事業者を表彰することは、他の事業者の刺激にもなる。またそうした事業者に賞金を提供することにより、その賞金が活動資金として使用される。ゆえに中間支援組織による顕彰事業は、非営利組織等のより良い活動を促進させるインセンティブシステムとも捉えることができると考えられる。

同センターは資金面のサポートとして、大きく分けて、非営利組織の状況に応じた資金獲得支援、インセンティブシステムとしての顕彰事業の二つの活動を行っている。以上のことから同センターは資金面のサポートを適切に行っていることが明らかになった。

②中間支援組織が持続的な活動を行うために、どのような点を意識しているか。

第4章までの研究から、中間支援組織も非営利組織と同様に多くの問題を抱えていることが明らかになった。大阪 NPO センターは、会員数も比較的多く、関西圏を中心とする多くの自治体の委託事業を行い、活動資金の獲得手段を多角化させることに成功している。活動を始めてから 20 年余りが経過し、他の中間支援組織と比較すると経営基盤が安定している同センターであるが、非営利組織の活動をより活性化させるためには、センター自体の在り方を変えていく必要があると述べていた。同センターはその方法の一つとして地域に縛られない活動の展開を挙げている。もともと大阪府を中心として関西圏で活動を展開していた同センターであるが、現在中国・四国や九州を中心として様々な地域にもその活動を広げようとしている。現状は各種講演会・交流会の開催などにとどまっており、関西圏で行われているような密な関係性を構築することはできていない。しかし同センターは各種講演会・交流会を行うことで現地の非営利組織、行政・企業とのつながりを持つようとしている。同センターはこの理由として、知識・ノウハウの蓄積を挙げている。中国地方が抱えている課題と関西圏が抱えている課題はいくらか異なっている。そうした地域の非営利組織と協働しながらその地域の課題を解決することによって新たな知見を獲得することができるという考え方に基づくものである。同センターは、こうして得た知見は関西圏の非営利組織の活動にも活かすことができると捉えており、それゆえに様々な地域の非営利組織や行政・企業と新たなネットワークを構築しようとしている。

他地域への進出を目指す同センターであるが、その地域の中間支援組織との連携も重要であると述べている。日本列島の多くの地域では大小さまざまな中間支援組織が存在している。そうした中間支援組織を競争者として捉えるのではなく、非営利組織の活動を支援する存在として協力することで、ともに中間支援組織として成長することができるかと筆者は考える。同センターは様々な中間支援組織とも協働を行ってきたが、中には自身が活動するエリアで他の中間支援組織が活動するのをよしとしない組織もあったようである。そうし

た排他主義的な考えは、自身の地域に対する影響力の低下や、それに伴う経営状況の悪化を懸念するがゆえであるという点では一定の理解を示すことはできる。しかし非営利組織の活動を活性化させるためには、他の中間支援組織と協働することによって新たな知見を得ることが重要になってくるのである。

以上から大阪 NPO センターは今後も持続的な活動を行っていくために、他地域に進出しようとしていることがわかり、これは自身が新たな知見を得ることを、そして知見を与えることを意図しているものであると考えられる。

第 3 節 インタビュー結果の考察

第 1 章では「日本の非営利組織が抱える課題に対して中間支援組織はどのような役割を果たすことができるか」という問題提起を設定した。そしてそれに基づき、本章で大阪 NPO センターを取り上げ、非営利組織の活動を促進させるために中間支援組織はどのようなサービスを提供すべきであるのか、そして中間支援組織の持続可能性を高めるためにどのようなことを心掛けているかについてリサーチ・クエスチョンを立てて調査した。

1-1 では、大阪 NPO センターは組織の発展段階に応じた知識の提供を行っていること、そして各種交流会の開催することによる、知見の共有を行っていることが明らかになった。前者は、あらゆる情報を同時に教えるのではなく、発展段階に応じて段階的に必要な情報を提供するという方法をとっており、非営利組織を混乱させないよう配慮がなされていると考えられる。その都度新たに教えるという作業が生じるが、最新の情報を被提供者側に提供することができるという点でもメリットが存在すると考える。後者の交流会の開催については、多くの中間支援組織も行っており、その点では特に目新しい取り組みではないと考えられる。しかし北浜サロンのようにあえて自由な議論を参加者同士にさせるという取り組みは非常に特徴的であり、効果的な方法であると考えられる。これらの理由から同センターは知識やノウハウについて非営利組織に適切な形で提供していると考えた。

1-2 では、同センターが各種研修・講習会による非営利組織への教育と非営利組織の活動をサポートする専門家の育成の大きく 2 つの仕組みを持っていることが明らかになった。とりわけ後者の市民社会活動の専門家を育成する取り組みは、今後の市民社会活動の裾野を大きく広げる活動としても評価することができると考えられる。これは市民社会活動についての知見を持った弁護士等の専門職の人々が、その考えを仕事に活用することにより、多方面から市民社会を充実させていくことが可能になるからである。一方で組織間の人材交流プログラムが存在しなかった点は改善の余地ありという判断をくださった。人事交流をすることによって元の組織に復帰した際に、交流の中で得た知見を活かすことができるかもしれない。そうした仕組みを持つことによっても、同センターはより多くの人々を育成することができると考えられる。

1-3 では資金面のサポートの取り組みとして筆者は金融機関への仲介を想定した。同センターは非営利組織の所在地による柔軟な金融機関の仲介を行っていただけでなく、大阪商工信用金庫と共同でソーシャルビジネスローンを運営していた。また顕彰事業による賞金の授与なども行われていることが明らかになった。同センターが持つこうした非営利組織を資金面でサポートしようとする取り組みは、非営利組織の経営基盤を安定させる効果があり、資金のサポートを理想的な形で行うことができていると考える。

以上のことからリサーチ・クエスチョン 1 の「中間支援組織は非営利組織の活動を促進しているといえるか」については、同センターは、人材面の支援において人事交流がないことを除けば、非営利組織に対して知識・人材・資金面の 3 つの次元について幅広い支援を展開しており、そうした多面的なサポートにより非営利組織の活動の促進を行うことができていると考察する。

一方リサーチ・クエスチョン 2 の「中間支援組織が持続的な活動を行うために、どのような点を意識しているか。」について考察する。同センターが設立されてから 20 年余りが経過した現在、関西圏だけでなく他の地方にも進出しようとしている。これは進出することによって得られた新たなノウハウが関西圏での同センターの活動にも活かすことができるという考えに基づくものである。また他の中間支援組織を競争者ではなく、協力者として捉え、彼らとの協働やネットワークを構築することも重要であると述べられている。現在の中間支援組織の多くは非営利組織を主に、知識・ノウハウ面で支援している。こうした中間支援組織が持続可能な活動を行うためには、自身が持つ知識・ノウハウをアップデートし続けること、蓄積し続けることが重要である。ゆえに中間支援組織が他のエリアに進出することなどは、その方法として重要なものと考えられる。

大阪 NPO センターの事例からは知識・人材・資金の 3 つの面で幅広いサービスを提供することの重要性が明らかになった。同センターがこれほど幅広いサービスを提供することができる理由の一つには、非営利組織との長年の協働の中で様々なニーズを汲むことができた点がある。ゆえにこれからの中間支援組織において、このニーズを汲む力というものはより重要なものになってくるのではないかと考えられる。そのためにも同センターのように時として自身が活動する範囲の外にその活動の幅を広げることが必要なのかもしれない。以上より「日本の非営利組織が抱える課題に対して中間支援組織はどのような役割を果たすことができるか」という問題提起に対する答えとして筆者は、中間支援組織は社会に新たな価値を創出する主体としての役割が期待されており、そのために非営利組織を知識・人材・資金という 3 つの次元で支援することが必要であり、非営利組織のニーズを汲み取った幅広い支援方法を持つことが重要であると考え。また中間支援組織の持続可能性を高めるために、中間支援組織どうしの恒常的なネットワークを持つことも重要なのではないかと考える。

-
- (1) 大阪市市民活動総合ポータルサイト <https://kyodo-portal.city.osaka.jp/>
 - (2) http://www.osaka-shoko.co.jp/houjin/shikin/pdf/sbyushi_02.pdf
 - (3) 大阪 NPO センターHP 「CSO アワードとは」
http://osakanpo-center.com/cso_aword.php

第6章 求められる中間支援組織のあり方

第1節 非営利組織をサポートする存在として

ここまで5つの章にわたり非営利組織の活動の促進のために中間支援組織に求められる役割について考察してきた。したがってこの第6章では前章までの研究内容を総括し、中間支援組織が今後どのような活動を行っていくべきであるかについて考察を行う。

本論文の問題提起は「日本の非営利組織が抱える課題に対して中間支援組織はどのような役割を果たすことができるか」であった。

この問題提起を踏まえて、まず非営利組織の特徴を整理した。それによると非営利組織には経済学的視点と組織論的見地から分析がなされており、企業や政府がその性質上、提供することができないような財・サービスを代わりに提供するという役割があることがわかった。またソーシャル・ビジネスの担い手として、市民セクター経済を支える主体としての役割も同時に有しており、市民社会に存在する社会課題を解決する役割を期待されていることが明らかになった。

このように様々な役割が期待される非営利組織について、内閣府(2018)の調査報告書を用いて現状分析を行った。それによると非営利組織は大きく分けて資金面の課題、人材面の課題、知識面の課題の3つの課題を抱えているということが明らかになった。これら分析によって明らかになった課題を問題提起内の日本の非営利組織が抱える問題として扱い、これらをどのようにして解決することができるのかという視点で協働に注目した。

協働についての議論を整理する中で、協働は非営利組織の能力を高めることができるという協働肯定論と、安易な協働は非営利組織の下請け化を招く危険性があるという協働消極論を紹介した。両者の主張を踏まえる中で、協働肯定論の立場に立ち、協働した相手の下請け化に注意しつつ対等な関係で非営利組織が協働を行うことで、自身の能力を高めることができると考えた。そして様々な主体との協働の中から中間支援組織を選択した。

そして中間支援組織の定義について、次いで中間支援組織が持つ機能について確認し、非営利組織の活動を促進させる役割を担うことが期待できることを明らかにした。しかし中間支援組織の現状を分析する中で、中間支援組織も一般的な非営利組織と同様に多くの課題を持っていることが明らかになった。そのため事例研究では中間支援組織が持続的な活動を行うために、どのような点を意識しているかということについても調査することとした。

事例研究を行うにあたってまずリサーチ・クエスチョンを設定した。このリサーチ・クエスチョンでは問題提起の中間支援組織はどのような役割を果たすことができるかという部分を明らかにするために、「中間支援組織は非営利組織の活動を促進しているといえるか。」と「中間支援組織が持続的な活動を行うために、どのような点を意識しているか」を設定し、一つ目の質問に関しては日本の非営利組織が抱える課題として先行研究で明らかにした資金面、人材面、知識面の課題に細分化して調査を行った。

大阪 NPO センターについて事例調査した結果、同センターは知識面、人材面、資金面において様々な活動を行っていた。それぞれのサービスからは非営利組織のニーズを汲み取ったものであることがインタビュー等から明らかになった。そして自身の組織の活動をより有意義なものにするために、他の地域に進出し、交流会を開催し、地元の間支援組織とのネットワークづくりを行っている。インタビューから中間支援組織の進出や協働に対して否定的な団体があることが明らかになったが、筆者は中間支援組織こそクラッチフィールド(2012)が示唆しているように組織志向型組織ではなくネットワーク志向型組織を構築すべきであると考え。

よって問題提起に対する答えとしては、中間支援組織は市民社会に新たな価値を創出する主体としての役割を期待されており、知識・人材・資金という3つの次元で幅広いサービスを提供する必要があると考察した。また中間支援組織の持続可能性を高めるために、中間支援組織同士の恒常的なネットワークを持つことも重要になってくるのではないかと考える。

第2節 研究の限界

当初は大阪 NPO センターと協働する非営利組織についてもインタビュー等を用いて事例調査する予定であったが、守秘義務を理由に大阪 NPO センターから過去に協働を行った組織の紹介を受けることができず、大阪 NPO センターが行っているサービスなどについてサービス利用者側からの分析を行うことができなかった。様々なサービスを非営利組織に提供している同センターであるが、それらがどの程度非営利組織に浸透しているか、効果を発揮することができるのかについて適切な効果測定を行うことはできなかった。ゆえに本論文は中間支援組織の理想的な在り方について中間支援組織視点の研究にのみ依拠しており、客体側の視点を持ち合わせていない。その点で本論文は限定的な提言という形になっており、ここに研究の限界があると考え。

資料

資料1 大阪 NPO センターの事業

機能	内容
情報発信機能	広報誌「むすび」、メルマガ「つたえたい!」HP など
相談・コーディネート機能	専門家派遣、コンサルティング
ネットワーク	・CB・CSO アワード

グ機能	・企業の CSR 支援 ・近畿 SBN
事業創出・拡充機能	インキュベーション、ビジネスプランコンペ
政策提言機能	CSO リーガルサポートネットワーク Japan、公共領域ビジネス支援
人材創出・育成機能	認定コンサルタント、たすけ隊、ジョブネット NPO、インターンシップ、社会起業家養成
組織強化機能	ソーシャル・ビジネス支援、マネジメント支援
資金循環整備機能	志民ファンド

出所：大室(2011)288 ページ

参考文献・資料・URL

(1)参考文献

- 1.雨森孝悦 (2007) 『テキストブック NPO -非営利組織の制度・活動・マネジメント-』 東洋経済新報社
- 2.今瀬政司 (2011) 『地域主権時代の新しい公共 - 希望を拓く NPO と自治・協働改革 -』 学芸出版社
- 3.大室悦賀編著 (2011) 『ソーシャル・ビジネス-地域の課題をビジネスで解決する-』 中央経済社
- 4.斎藤力夫・田中義幸編著 (1999) 『NPO 法人のすべて-特定非営利活動法人の設立・運営・会計税務-』 税務経理協会
- 5.市民立法機構編著 (2003) 『市民セクター経済圏の形成 - 市民ポートフォリオと NPO 活動 -』 日本評論社
- 6.世古一穂 (2001) 『協働のデザイン-パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり-』 学芸出版社
- 7.田尾雅夫・吉田忠彦 (2009) 『非営利組織論』 有斐閣アルマ
- 8.田中弥生 (2005) 『NPO と社会をつなぐ - NPO を変える評価とインターメディアリ -』 東京大学出版会
- 9.谷本寛治 (2002) 『企業社会のリコンストラクション』 千倉書房
- 10.谷本寛治編著 (2015) 『ソーシャル・ビジネス・ケース - 少子高齢化時代のソーシャル・

イノベーション - 』 中央経済社

11.本間正明・金子郁容・山内直人・大沢真知子・玄田有史 (2003) 「コミュニティビジネスの時代 - NPO が変える産業、社会、そして個人 - 」 岩波書店

12.レスター・M. サラモン (1996) 『台頭する非営利セクター-12 カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望-』 グローバル・ブックス 今井忠・訳

13.レスリー・R・クラッチフィールド (2012) 『世界を変える偉大な NPO の条件』 ダイアモンド社 服部裕子・訳

14.馬頭忠治・藤原隆信編著 (2009) 『NPO と社会的企業の経営学 - 新たな公共デザインと社会創造 - 』 ミネルヴァ書房

(2)参考資料

1.大阪 NPO センター (2019) 「2018 年度事業報告書」

2.経済産業研究所 (2017) 『日本におけるサードセクター組織の現状と課題』

3.中小企業基盤整備機構 (2009) 「事業型 NPO 法人・支援型 NPO 法人と支援課題」

4.内閣府(2002) 「中間支援組織の現状と課題に関する調査」

5.内閣府(2011) 「平成 13 年度 中間支援組織の現状と課題に関する調査」

6.内閣府(2018) 「平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査報告書」

7.日本 NPO センター(2016) 「2015 年度 NPO 支援センター実態調査報告」

(3)参考 URL

1.大阪 NPO センターHP : <http://www.osakanpo-center.com/>

2.内閣府 HP : <https://www.cao.go.jp/>

3.日本 NPO センターHP : <https://www.jnpoc.ne.jp/>