

NPO が拓く 21 世紀の成熟社会

- その可能性と課題 -

社会研究部門 土堤内昭雄

はじめに

21 世紀を目前に控え、わが国の社会経済システムは大きな変革期を迎えている。少子高齢化という人口・世帯構造の変化は、今後の年金、医療、介護などの社会保障制度や教育制度等の在り方を根本的に問い直している。従来 of 高度経済成長期の国や国民の目標は、経済規模の拡大による物的豊かさを志向し、行政施策はその実現を目指してきた。しかし、社会の成熟化に伴い国民のニーズは多様化し、シビルミニマムとしての行政サービスがより高度な国民ニーズに十分応えきれないという政府の限界性も見えてきた。今、既に行き詰まりを見せる従来の社会経済システムに替わる新しい社会システムを構築するための新たな個人や社会の在り方が求められている。

本年 4 月から施行された公的介護保険は、高齢者福祉が措置から契約へと大きな意識転換を図るものである。福祉の普遍化とともに様々な介護ニーズに対応していくためには、行政サービスのみならず民間営利企業や NPO などの非営利団体によるサービス供給が不可欠である。今後、社会の成熟化に伴い高齢福祉分野のみならず保健・医療や教育、まちづくり、文化・芸術、環境保全など様々

な分野で、民間企業に対する規制緩和とともに NPO の進展が必要になってくる。また、国民ニーズに的確に応えつつ国の財政負担を効率化する行政システムとして、行政改革や地方分権化の流れがあり、とりわけ地域住民のニーズに応えていくためには NPO の存在が欠かせない。

わが国では 98 年 12 月に NPO 法（特定非営利活動促進法）が施行され、本格的な NPO の時代が始まった。しかし、これまで馴染みの薄かった NPO は、その概念自体も人々に正しく理解されているとは言い難く、また、多くの課題も残っている。本レポートでは、21 世紀の成熟社会を拓くと思われるわが国の NPO の現状とその可能性や課題について展望してみたい。

1 . NPO の概要

(1)NPO とは何か

NPO の概念

NPO（民間非営利組織）は、Non Profit Organization の頭文字であることは周知のことであるが、その概念は時と場合、話し手により様々に使われる。ここではまず、NPO の概念について簡単に整理をしておこう。

NPOの要件は、非営利の民間団体ということである。非営利とは、営利を目的としないこと、即ち利益が出た場合はそれを関係者に配当しない（非配当原則）ということであり、利益がないこととは異なる。つまり、Not for Profit ということであり、No Profit ということではない。勿論、どんどん利潤の上がる事業であれば民間企業が参入するはずであり、元来利潤の出難い事業分野ではあるが、社会的な意義が認識されている分野である。

もう一点は、NPOはボランティアとは異なり、組織であるという点である。NPOは非営利であると同時に、自発性に基づいた団体であり、その運営には専門能力を有する有給スタッフがいる場合も多く、組織としての定款やマネジメントが不可欠である。

NPOの範囲とNPO法人

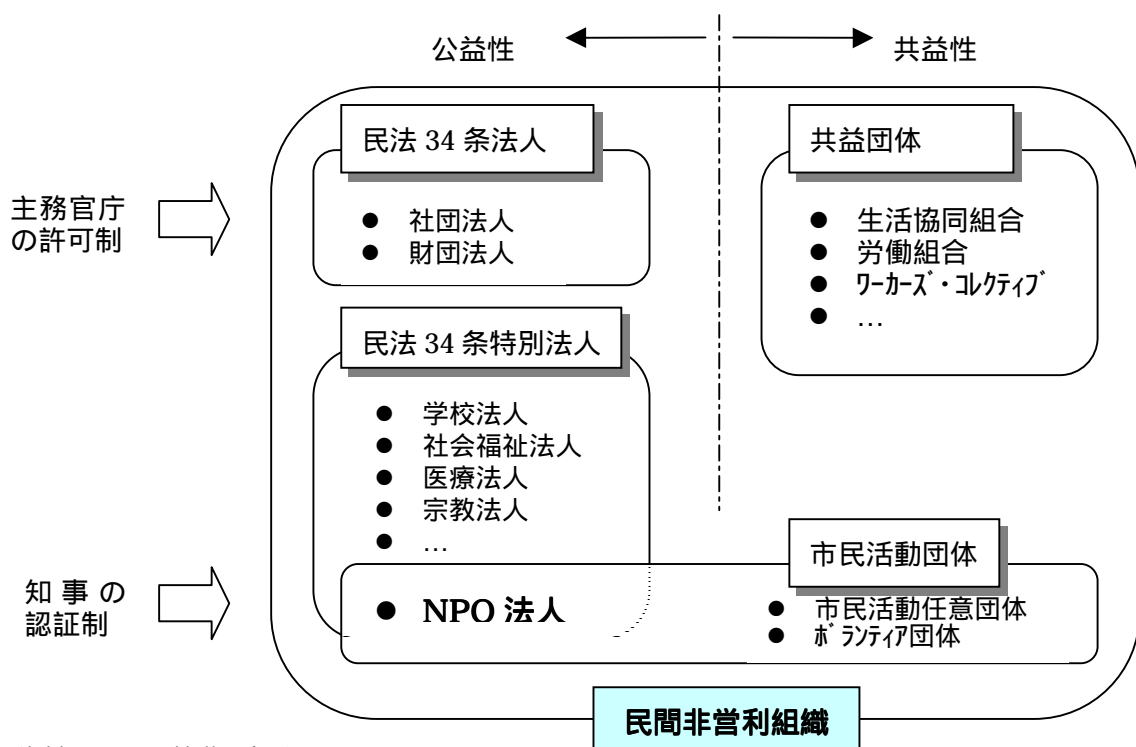
前項でNPOの概念を説明したが、NPOの範囲もいろいろと定義される。これまでわが国には、民法34条において主務官庁の許可のもと社団法人や財団法人など公益

法人が定められている。これら公益法人は、国によりその公益性を判定される。また、広義の公益法人は更に特別法で定める学校法人、社会福祉法人、医療法人、宗教法人などを意味する。なお、税法上は医療法人は公益法人には該当しない。

これに対してNPO法人は、都道府県もしくは経済企画庁（事務所を2以上の都道府県に設置する場合）が認証するものであり、狭義、広義の公益法人とは大きく異なる。それは行政により公益性を判定するのではなく、「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与すること」が目的とされている（詳細は後述）。従って、非営利であっても受益者が限定される共益団体はNPO法人には含まれない。

このようにNPOの範囲は、NPO法に定めるNPO法人や法人格の有無に関わらず市民活動を行う任意団体を指す場合、更に狭義、広義の公益法人を含む場合など様々である。

図表 - 1 NPOの範囲



(2) 特定非営利活動促進法（NPO法）

NPO法の立法過程

NPO法は民法34条の特別法として作られ、制度的には社会福祉法人や学校法人など同様の位置づけではあるが、それらと大きく異なる点がある。第一に同法が官僚主導ではなく議員立法として成立したことであろう。現在ではまだ議員立法の本数は少ないが、NPO法は多くの市民団体と国会議員との協議の中から誕生し、市民社会の幕開けを告げるものと評価できる。立法化は、95年1月17日に発生した阪神淡路大震災の際の市民救援活動がそれまでの市民活動の胎動と連鎖して、単なる行政の補完的なボランティア促進を目指したものではないことに注意すべきであろう。

第二には、従来の公益法人のような主務官庁の許可制ではなく、都道府県知事や経済企画庁の認証制となった点である。これはNPO法人の自立性を確保し、地方分権の流れに沿ったものと言える。なお、今回のNPO法では付則として施行後3年以内に税制優遇措置等の見直し条項が設けられている。

第三には、非営利＝公益の概念が一部見直されたことである。特定非営利活動の目的の定義が、「公益の増進」ではなく「不特定多数のものの利益の増進」となったことは、従来の公益法人との差異を意識したものと思われる。しかし、民法34条の特別法という枠組みの中で、ワーカーズコレクティブや生協のような共益的な非営利活動までを含む概念として仕立てられなかったところにNPO法の限界も読み取れる。

NPO法人認証状況

98年12月にNPO法が施行され、その後1年4ヶ月が経過した現時点でのNPO

法人の認証状況は2,156件の申請に対して、1,624件が既に認証されており、不認証は東京都4件、経済企画庁3件の合計7件である（経済企画庁ホームページ / <http://www.epa.go.jp/98/c/19981217c-npojyuri.html> / 3月24日現在による）。この結果から見る限りでは殆どの申請が認証されている。認証されているNPO法人の活動分野は、今年4月からの公的介護保険導入に伴い福祉分野が多いのが特徴となっている。

前述の通りNPO法人は複数の活動領域を定めることができ、申請時には平均3分野程度と言われている。主務官庁許可制の公益法人とは異なり、社会状況の変化に対して柔軟に対応することが可能な制度となっている。

法人化の意味

今回のNPO法制定により法人格を取得することの意味は、NPOの社会的信用を増したり、市民からNPOの活動や存在が見えやすくなることがある。実務上のメリットとしては、オフィス等の賃貸借契約や銀行口座の開設などが個人名ではなく法人名義で行えたり、土地登記や資産名義を法人とすることができる。また、補助金や寄付金など資金開発の点でも有利である。これまで非営利活動を展開してきたボランティアグループや任意団体などが、法人化により責任の明確化を図り、サービス利用者（クライアント）の保護や個人の事業リスクの回避などにより安定的に事業を継続することができる。また、事業内容や財務内容を明らかにすることは、法人格の有無に関わらず重要なことである。今後は、見直し条項にあるような税制優遇の議論も行われており、法人化のメリットは更に大きくなる

であろう。

NPO 法人の活動領域

NPO 法人は特定非営利活動法人と呼ばれる通り、その活動領域が次の 12 分野に規定されている。保健・医療・福祉、社会教育、まちづくり、文化・芸術・スポーツ振興、環境保全、災害救助、地域安全活動、人権擁護、平和活動、国際協力、男女共同参画社会、子どもの健全育成、前各号活動団体の支援となっている。このように NPO の活動分野はこれまで行政が独自に行うと考えられてきた分野も含めて、多様な市民社会のニーズに応える広範な市民活動領域に及んでいる。

2. 日本の NPO の現状と課題

(1)NPO のマネジメント

NPO の組織特性

民間営利企業に比べ NPO の組織上の特徴は、規模が小さくフラット型の組織が多いことであろう。規模が小さいことから構成員の役割が未分化であったり、組織としてのマネジメント不在の場合が多い。民間営利企業が規模の経済を求め大型化し、組織運営の効率化から機能が細分化したヒエラルキー型が多くなることと対比的である。

営利企業の組織活動の目標が利潤追求であるのに対して、NPO ではミッションの実現が最大目標である。NPO の顧客は事業サービスの需要者と事業のための資源を提供してくれる市民や企業、行政等になる。また、事業遂行のためにボランティアの活用があるが、これらボランティアは無償が原則であり、有給の社員が行う経済活動とは組織運営上大きな違いがある。

NPO のマーケティング

前述の通り NPO のマーケティングにはふたつのマーケットがある。ひとつの顧客はサービスの需要者であり、どのようなニーズを持ち、サービスに対してどの程度の対価を支払えるかという点である。もうひとつの顧客は事業の資金を提供してくれる市民や企業、助成団体や補助金を出してくれる行政である。これらの寄付金や助成金を提供してくれる主体に対して、NPO 自身の事業内容の価値を十分に説明し理解を得なければならない。このように NPO の事業における資金の流れは、営利企業のようにサービス需要者との相対で完結するものではない。そこに NPO 特有のふたつのマーケティングが存在し、高度なマネジメント力が求められるゆえんである。

ボランティアマネジメント

NPO は通常、有給スタッフとボランティアによって構成される。実質的に組織を運営していくためには専門的なマネジメント能力を有する有給スタッフの存在が重要である。もう一方で、ミッションに基づく事業遂行のためには志を同じくするボランティアの存在が不可欠である。ボランティアには、NPO の運営に関わる政策ボランティアと実際の事業に携わるサービスボランティアがいる。政策ボランティアは理事会の理事として NPO の意思決定に参画するが、NPO 法では報酬を受けられる役員は役員総数の 3 分の 1 以下となっている。

また、サービスボランティアの場合、無償が原則となっているためにボランティア自身のミッションに対する思いや動機づけをいかに行うかが重要である。ボランティアの活用は、単なる事業コストの低減手段ではない。ボランティアは無償とはいえ、

勿論その活動に責任を持つことは言うまでもなく、営利企業のように賃金という対価を前提にしたマネジメントとは根本的に異なる。

ボランティアの担い手は、これまでは子育てを終えた主婦や定年後の高齢者が中心であったが、現在では徐々に多様な年代層に広がっている。また、参加動機も強い信念に基づくものから気軽な参加型になりつつある。

NPOの収入構造

NPOの財源は主に会費や事業収入で、次いで公的な補助金や民間からの寄付となっている。その構成比は活動分野により異なるが、教育や文化、宗教などでは会費や事業収入が多く、医療や社会サービスは公的補助が多くなっている。また、民間からの寄付は寄付控除制度がないためかその比率は数パーセントにとどまっている（「NPOハンドブック」P.8：山内直人編）。因みにアメリカでは、事業収入、補助金、個人からの寄付がほぼ3分の一ずつとなっていると言われている。

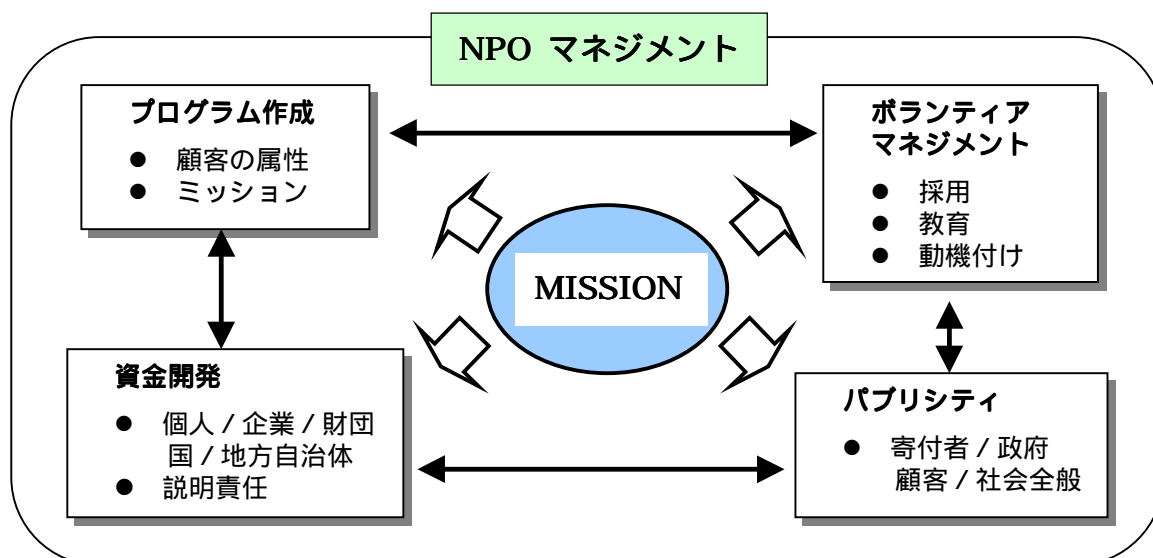
その背景として、アメリカでは約120万団体あるNPOのうち約半数は米国内国歳

入法501条の(C)-3団体という事業の非課税と、寄付者に対する税控除が適用される団体であるが、その要件としてパブリックサポートテストが課されている。それは、事業費の3分の1以上を個人寄付や企業の助成金、政府の補助金などの社会的支援で賄うことが求められ、広く社会全般から公益性を評価される仕組みとなっている。

NPOのマネジメント戦略

NPOマネジメントの主要素は、プログラム作成、ボランティアマネジメント、資金開発、パブリシティに大別できる（図表-2）。まず、顧客の属性、ミッションを明らかにした上で事業プログラムを作成し、ボランティアの採用や教育を行う。ミッションを遂行するためのボランティアの動機づけや企業や個人から安定的に寄付金を集める資金開発が必要である。また、寄付金の使途などの説明責任をきちんと実行することが重要であり、パブリシティとしてNPOを取り巻く全ての主体（Stakeholder）に対してプログラムの効果や意義について十分な広報活動を行うことが不可欠である。

図表 - 2 NPO マネジメントの概



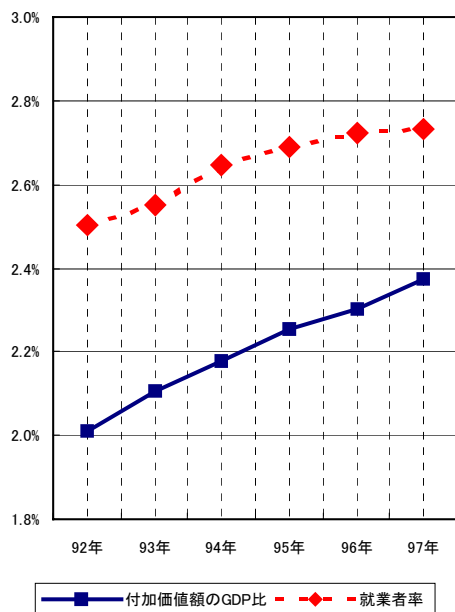
(資料)米国 NPO 研修セミナー(1999年10月)より作成

(2)NPO と雇用

NPO の経済規模

NPO の経済主体としてみた活動規模は、経済企画庁の国民経済計算年報の対家計民間非営利団体の活動として一応捕捉できる。それによると 97 年度の名目付加価値額は 12.1 兆円と GDP の 2.4%、NPO 就業者は全就業者の 2.7%を占めており、これら比率は年々拡大している(図表 - 3)。これは米国がそれぞれ 7%程度であることに比べまだまだ経済規模が小さいことを意味する。しかし、実際にはアメリカにおける NPO がかなり広汎に捉えられているのに対して、国民経済計算年報では雇用が一人の場合は家計部門に分類されていることから過小に見積もられているという指摘もある(「NPO ハンドブック」P.4:山内直人編)。

図表 - 3 NPO の付加価値額の対 GDP 比



(資料)経済企画庁「国民経済計算年報」
平成 11 年版より作成

NPO の雇用創出

NPO の雇用創出は、NPO で雇用する直接雇用と NPO のサービス事業により発生する他産業の間接雇用がある。政府は昨年

7 月に緊急雇用対策として 2,000 億円の補正予算を計上した。そのうち何割かが NPO への委託事業に回るのではないかと期待されたが、結果は予算の 1%相当の 20 億円程度であったと報じられている。これは自治体と NPO の協働関係がまだ十分構築されていないことや NPO 自身にもそれだけの事業執行能力が備わっていないことを意味している。従って、今後はまず NPO が事業体として機能するための人材育成を行うことにより NPO による雇用や経済規模の拡大が可能になると思われる。

新たな働き方としての NPO

わが国の民間企業において特徴的に見られた年功序列や終身雇用、新卒採用といった日本型経営が崩れつつある。そしてその中での雇用者としての働き方も大きく変化している。これまでのような滅私奉公型の働き方や会社に対する帰属意識やロイヤリティの低下など企業と雇用者の関係は大きく変化している。雇用の場としてみた時に NPO の特徴は、ボランティア(自発的)に働くことや、組織がフラットで機能上の違いはあっても上下の人間関係でないこと、ミッションに対して自分の能力を生かせることなど自己実現の場としても位置づけられる。この点では、民間企業での働き方が組織人として働くのに対して、NPO では個人として自分の能力「個力」を最大限に生かした働き方が求められていると言える。

従来、NPO 活動を行うというとは定年後など時間と経済的に余裕ができた時が中心と考えられてきたが、今後はむしろ多様な働き方として現役時代から NPO で働いてみようとする人も増加するであろう。米国では不況になると NPO 就業者が増加されると言われるが、それは不況の時代には NPO

のサービスを必要とする人が増えることもあるが、失業者が NPO で働くことにより自分のキャリア形成になる点が重要である。

今後、労働力の流動化が進むと思われるが、単に民間企業間の流動化のみならず政府や企業、NPO といった各経済セクター間を超える人材交流が、各組織のマネジメント技術移転をもたらす上で重要と思われる。

(3) NPO と行政のパートナーシップ

地方分権と NPO

わが国はこれまで中央集権的な国家として発展を遂げてきたが、今後は国民ニーズが多様化し、地域の特性を考慮した地方分権型の社会システムが必要となる。そうすると地方自治体が地域社会の実態を正確に把握し、その状況に適した行政サービスを展開する必要が生じる。そこで地域の実状を的確に把握した NPO との協働があつてこそ真の分権社会が可能になる。

行政とのパートナーシップ

行政と NPO のパートナーシップのあり方としては大きくふたつの関係がある。NPO が未成熟な段階では、行政が NPO を育成する観点から様々な支援を行うことが必要である。また、NPO が徐々に成熟してくると、NPO と自治体が共通した社会的課題に対して取り組むために協働することが求められる。

現在のように NPO の育成期には NPO を支援する中間団体の NPO が重要であり、行政が過度に NPO 支援に関われば、このような支援組織 NPO の発展を阻害する恐れもあり、慎重な対応が必要である。

行政とのパートナーシップの課題

現代社会は変化の速さに対して行政サ

ービスが対応できない時代であり、NPO は本来、社会的課題を先取りして対応することが使命でもあるにもかかわらず、行政が縦割りであるが故に協働することが困難な事態が起こりうる。NPO と行政の真のパートナーシップを築くためには行政の縦割りをなくし、地域の状況を踏まえた地方分権を促進していくことが重要である。そして行政と対等な協働関係を築くためには、NPO 側の情報蓄積やマネジメントスキルの向上が求められる。

これまで民法 34 条の公益法人では主務官庁制であるためにその主務官庁の行政課題に対応できなくなると形骸化した活動を続けることも起こりうるが、NPO 法人の場合、活動内容は時代状況に合わせて柔軟に変更が可能であるという特性がある。

3 . NPO の発展に向けて

(1)NPO 人材の育成

今後、わが国で NPO が発展していくための条件は、第一に NPO に従事する人材育成が喫緊の課題であろう。米国には NPO マネジメントを履修する大学があるが、わが国では NPO に関する専門人材を育成するような体系的な教育プログラムはほとんどない。現在は中間組織といわれるサポートセンターが NPO の支援活動の一貫として人材育成に力を入れている。本来 NPO という組織を運営することは極めて専門的な知識と技術が必要であり、そのため有給スタッフの育成とそのような人材の雇用環境の整備を行わなくてはならない。特に、民間企業や政府との人的交流によりマネジメントに関するノウハウ移転が可能になる。ア

アメリカでは NPO で働く人が民間企業に厚遇されて転職することも多いという。それはひとえに NPO での就業が自らのキャリア形成にプラスに働くからに他ならない。

(2)資金開発と事業評価

NPO の最大の特徴は社会の多様なニーズに応えることができる点であるが、社会の変化が著しい現代では、常にみずからのミッションを点検し、それに沿った事業を展開しなければならない。そのような柔軟な組織対応があってこそ NPO の社会的使命が達成されるものと思われる。このミッションの点検のためには自他による事業評価を行う必要がある。現在のところ定量的な評価手法が確立している訳ではないが、例えば、ひとつの自己評価の試みとして、「市民による事業評価検討グループみえ」の「事業評価システム 99」がある。NPO が陥りやすい問題点として、持てる資源以上のことをやろうとすることがあるが、まず自らの資源を点検して、それを最大限に活かすプログラムの策定が必要である。

また、プログラムの遂行のためには資金調達が必要であるが、NPO 法人では出資を求めることはできないので、NPO に対する融資制度の確立が求められる。現在、労働金庫にその動きが見られ、この4月より東京労働金庫と近畿労働金庫が福祉分野の NPO を対象に「NPO 事業サポートローン」を開始する（日経新聞 3/27 付夕刊）。今後事業型の NPO が増加してくると立ち上げ資金や運転資金需要も増加することから、このような NPO を対象とした融資制度やその与信審査のための第三者による NPO の事業評価が必要

となる。

NPO の事業資金としては個人からの寄付金も重要であり、現在、NPO 法の付則に基づき今後の税制優遇策の検討が行われている。アメリカでは NPO に対する寄付行為が個人の意思による選択納税的な意味を有すると言われており、わが国でも優遇税制策の検討とともに我々の納税意識の喚起が重要であると言える。

(3)NPO 育成インフラの整備

前述の通り NPO の組織上の特徴は、規模が小さくフラット型の組織が多いことであり、規模の経済は働きにくい。そこで NPO 同士が情報ネットワークで繋がることによりより大きな力を発揮することができる。現代がインターネット社会であるように NPO はこの情報インフラを最大限に生かすことにより社会的存在感を獲得することができよう。

おわりに

日本 NPO センターの機関誌「NPO のひろば NO.16」(2000年1月)の表紙に興味深い記事が掲載されている。それは NPO を New Public Organization と解すると言うものである。従来、わが国では Public といえば「官」を指したが、本来 Public とは「公」、即ち市民社会という意味ではなかったかというものである。確かに NPO を非営利という点に重きを置いて理解するより、新たな（と言うより本来の）Public 概念として解するほうがこれからの時代における NPO の社会的意義をよりの確に説明しているのかもしれない。NPO は政府、企業と並ぶ市民セクター（第三セクター）を発展させる最良の手段と考えられるからである。

- ・ 本レポート記載のデータは各種の情報源から入手、加工したものです。その正確性と完全性を保障するものではありません。
- ・ 本レポート内容について、将来見解を変更することもあります。
- ・ 本レポートは情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、契約の締結や解約を勧誘するものではありません。なお、ニッセイ基礎研究所に対する書面による同意なしに本レポートを複写、引用、配布することを禁じます。

Copyright © ニッセイ基礎研究所 1996 All Rights Reserved