

『市政研究』第一四三号 (春季号) 二〇〇四・四・二五 特集●市民活動の現在

## 自立と協働の両立は可能か

——日本のNPOセクターが直面する課題——

後 房 雄

名古屋大学教授  
市民フォーラム21・NPOセンター代表理事

# 自立と協働の両立は可能か

——日本のNPOセクターが直面する課題——

後 房雄

名古屋大学教授  
市民フォーラム21・NPOセンター代表理事

はじめに

多くの人が直感しているように、日本のNPOセクターは数十年単位の転換期に直面していると思われる。より正確にいえば、はじめて自立的なセクターとして確立する歴史的なチャンスを迎えている。そして、こうした転換は、明治時代以来の「追い付き型近代化」の成功による終焉を背景にした社会システム全体の根本的な改革の動きの一環として進行している。

とはいえ、そのような社会システムの転換は、たとえば「政権交代メカニズム」の導入による有権者の政権選択権

の実質化という政治改革の目標が達成目前にまで到達しながら分水嶺を越え切らない現状に象徴されるように、いまだ到達点のみえないトンネルのなかにあるので、NPOセクターの確立への見通しも決して樂觀できるわけではない。

こうした状況において、「市民活動の現在」について私自身がどのように考えているかを、市民フォーラム21・NPOセンターというNPO支援のNPOの経営者としての経験をも前提にしながら、とくに政府・行政とNPOとの関係に焦点をあてて述べてみたい。

前後からのボランテニア人口の増大、ニュー・パブリック・マネジメント（新公共経営）の方向での行政経営改革と公共サービス提供の主体の多様化（とくにNPOへの事業委託）という三つの重要な動向を簡単に確認したうえで、私自身が最近行ったイギリスの政府・NPO関係の調査を参考にしながら日本での政府・行政とNPOの関係について論じることにはしたい。

市民運動から市民活動へ

日本における社会運動、市民運動の歴史において、一九八〇年代以降、市民活動と呼ばれるような新しい動向がはじまったことが現在の状況を理解するうえで重要である。すでに六〇年代後半以降の住民運動の展開において、抵抗型と区別される「建設型」の住民運動が注目されたこともあった。しかし、政府や企業などに対する抵抗や批判・抗議を中心とする伝統的な社会運動の衰退と入れ替わるように、市民活動という新しい名前と呼ぶべき社会運動の新段階が開始されたのは、八〇年代からだといつてよい。

具体的には、班組織で注目された生活協同組合運動、生活クラブ生協の生み出したワーカーズコレクティブ運動、失業対策事業労働者の組合から展開した労働者協同組合

（ワーカーズコープ）の運動、住民参加型福祉活動団体などが代表的な事例である。また、すでに六〇年代から、共同保育所、学童保育所、障害者共同作業所など、社会運動のなかで事業体が生み出される動向もはじまっていたが、それらが社会福祉法人格の取得なども契機に事業体としての自覚をもち始めるのも八〇年代からといえる。

もちろん、アメリカやイギリスのNPOセクターをみても、抵抗や批判・抗議の運動を展開したり、政府・行政にむけて政策提言活動を行うNPOが重要な要素となっているわけだが、それと同時に、かなりの財政規模と一定数の有給職員をもつ事業型のNPOの厚い層が形成されていることがセクターとしての影響力の決定的に重要な基盤である。それと比較すると、日本での事業型のNPOはほとんどが社会福祉法人や公益法人などの形態で行政に従属するかたちで発展し、行政から自立的な市民団体（現在の言葉でいえばNPO）はそれらとは別個の運動中心の世界を形成していた（そしてそれは、政治的な保守対革新という対立構造とも重なっていた）という二重構造ないし二極構造が日本の特徴であった。

このような歴史を考えると、市民運動から市民活動へと移行が大規模に進展してきたことは、従来型の公益法人や社会福祉法人の自立化の方向での改革が最近開始され

たこととともに、日本のNPOセクターが多様な要素をふくみつつ一つの自立的かつ包括的なセクターとして確立するための決定的に重要な基礎となるものである。

### ボランティアの量と質の変化

第二に指摘したい動向は、一九九〇年前後からボランティア活動に参加する人が増加しはじめ、とくに九五年度の阪神淡路大震災でのボランティアの活躍を契機にして九〇年代後半以降急増していることである。全国社会福祉協議会の全国ボランティア活動振興センターが把握しているボランティア数は、八〇年代半ばの三〇〇万人弱から九〇年前後には四〇〇万人を超え、九五年の大震災後には五〇〇万人に達し、九〇年代後半には六〇〇万人を超えて七〇〇万人に近づいている。

このような量的な拡大とともに、もう一点注目されるのは、従来は厚生省の指導のもとに社会福祉協議会（善意銀行からボランティアセンターへ）がボランティア活動の中心的な機関として位置づけられてきたのに対し、九〇年代末以降は、NPO法人を中心とする新しく生まれた自立的なNPOの活動にボランティアとして参加する人が急増していることである。ここでも、従来からのボランティアの

アメリカの一九九八年の数字では、ボランティア参加率は五五・五%で、年平均一八二時間（週平均三・五時間）活動するので、フルタイム労働者に換算すると九三〇万人に相当する。これは、NPOの有給職員数一〇九〇万人にほぼ匹敵する。

イギリスでは、二〇〇一年の調査で国民の三九%がNPOをおしてボランティア活動をしていることがわかったが、年平均活動時間が一〇五・八時間なので、フルタイムの労働者に換算すると一三三万三〇〇〇人に相当し、NPOの有給常勤職員数の三倍になるという。

日本においても、有給職員のボランティア・マネジメントの力量を向上させつつ、有給職員数とボランティア数を相乗的に増加させていけるかどうかNPOにとっての重要な課題の一つとなっている。

### 行政経営改革と公益法人改革

第三に指摘したい動向は、「追い付き型近代化」体制とも呼ぶべき社会システム全体の転換の一環として、ニュー・パブリック・マネジメントの国際的な展開と呼応するような行政経営改革、自治体改革が展開しはじめていることである。それ自体について論じることはできないが、ここ

世界と並んで新しいボランティアの世界が形成されはじめ、さらにはそれらが融合しつつあるように思われる。

こうした動向を象徴する事例として、自立したNPOないしNPO法人が、ボランティアをしたい市民とボランティア団体、NPO・NGO、福祉施設などをつなぐ情報誌を発行している事例が注目される。たとえば、札幌市の『月刊ボラナビ』は一九九八年創刊で、現在二万七〇〇〇部発行している。名古屋市の『月刊ボラみみ』は二〇〇〇年創刊で、現在一万一〇〇〇部発行している。

このように、社会福祉協議会以外にもボランティア活動を促進する民間の団体が誕生し、福祉施設や社会福祉協議会周辺の団体以外の新しいNPO団体へもボランティアが参加しはじめていることは、ボランティアの受け皿の範囲を拡大すると同時にボランティアをする人の範囲も拡大することに貢献している。ボランティア世界の質的な変化が量的な変化と相乗的に進行していると思われる。これは、従来は別世界であった市民活動の世界とボランティアの世界が融合しつつあることを意味するといえよう。

日本人のボランティア活動参加率は、二五・三%（一九九六年）で、アメリカ（五五・五%、一九九八年）やイギリス（四八・〇%、一九九七年）とくらべてまだ半分程度であるが、今後はその差が縮まっていくと期待される。

ではとくにその重要な要素として、NPOを公共サービスの提供主体として位置づける動きに注目したい。

自治体からNPOへの事業委託については、シーズの二〇〇三年三月の調査によれば、四七都道府県のうち「現在委託している」が四五、「過去に行った」が一、「把握していない」が一となっている。また、東京都特別区、市、人口二万以上の町村では、「現在委託中」が四五・八%、「過去に実績あり」が三・八%、「実績なし」が四〇・三%である。

二〇〇二年から二〇〇三年にかけて行われた市民フォーラム21・NPOセンターによる全NPO法人へのアンケート調査によれば、行政等から事業委託を受けたNPOは、二〇〇〇年から二〇〇二年にかけて、一四・三%、一七・四%、二三・一%と増加し、事業委託件数も三四〇件、四四六件、六五六件と増加している。資金提供先は、地方公共団体が七一・八%、国が八・二%などとなっている。

こうした傾向のなかで、埼玉県志木市が二〇〇二年八月に発表した「地方自立計画」のように、採用停止によって今後二〇年間都市職員を半減させ、その分の仕事をすべてNPOへ事業委託するという先端的構想も生まれている。

また、二〇〇四年四月からはじまった公的介護保険制度は、NPOにも指定事業者として参入する機会を開いたため、参入するNPOは着実に増加し、そのなかで一億円前

後の財政規模の福祉NPOが続々と生まれる状況となっている。厚生労働省の介護サービス施設・事業所調査によれば、居宅サービス事業所数の経営主体別構成割合でNPOは、二〇〇〇年から二〇〇二年にかけて、訪問介護で二・一％、三・一％、三・九％と、通所介護で一・三％、二・一％、三・〇％と着実に増加している。

アメリカにおいて政府資金による社会福祉サービスの提供の五六％（一九八二年）をNPOが担い、イギリスにおいても、身体障害者施設の約二〇％（一九九五年）、公的資金による高齢者向けデイケアサービスの約三〇％（一九九六年）をNPOが占めているという状況からはほど遠いとしても、日本においても公共サービスの提供においてNPOが主体の一つとして位置づけられる傾向が進展していくことは確実といつてよい。

こうした新しいNPOの役割の拡大に加えて、すでに大きな役割を果たしている古いNPOともいべき社会福祉法人や公益法人の自立化の方向での改革が進んでいることをあわせて考えると、アメリカやイギリスの状況への接近もかなり現実的な展望となる。参考までに、居宅サービス事業所数において社会福祉法人が占める割合（二〇〇二年）をみると、訪問介護で三九・三％、通所介護で六九・二％となっている。

有給事務局スタッフの平均人数をみると、二〇〇一年が常勤一・七、非常勤二・〇の合計三・七人だったのが、二〇〇三年では常勤一・三、非常勤一・五の合計二・八人に減少している。

以上について、寄付金・協賛金や助成団体の助成金の増加は注目されるが、すでに指摘した行政経営改革の動向を前提にすれば、政府資金が今後のNPOの成長にとって戦略的重要性を増していくことは明らかと思われる（なお、おもに公的介護保険事業からの収入と思われる福祉団体の自主事業収入が四二・八％から五〇・〇％へと着実に増加していることも重要である）。

参考までに紹介すれば、アメリカのNPOの一九九七年の収入内訳は、政府資金が三一・三％、事業収入が三七・五％、民間の寄付と助成金が一九・九％であった。また、イギリスのNPOの二〇〇一年の収入内訳は、事業委託と補助金（国営宝くじ収益からの補助金をふくむ）をあわせた政府資金が三七・〇％、その他の事業収入が二五・二％、民間寄付が二七・六％であった。

### 自立性問題の核心

以上から明らかのように、今後の日本における事業型N

### 事業型NPO確立への見通し

ここで、新しいNPOの現状をもう少し具体的にみておこう。

すでにのべたように、私はNPOセクターの確立のためには事業型NPOの厚い層の形成が重要だと考えているが、その現状を示すものとして、経済産業研究所の全NPO法人アンケート調査（二〇〇一年一月および二〇〇三年二月）から財政や有給職員の数値を紹介する。

まず、回答したNPO法人の平均財政規模は、二〇〇一年から二〇〇三年にかけて、一八六〇万円から一三四五万円へと減少している。これは、続々と設立されているNPO法人には小規模なものが多いためと考えられる（NPO法人数は、二〇〇一年の約五六〇〇から二〇〇三年二月の約一万へと倍増している）。内訳をみると、行政の委託事業収入は七・〇％から一〇・八％へ、行政の補助金は四・〇％から六・七％へと増加し、政府資金全体で一・〇％から一七・五％へと急増している。それ以外では、自主事業収入が、三〇・八％から三一・二％へと微増、寄付金・協賛金が三・〇％から一六・六％へと増加、会費・賛助会費が二九・四％から一〇・六％へと激減、助成団体の助成金が六・七％から八・一％へと増加している。

政策研究・情報誌

## (季刊) 地域政策

2004・3月号 No.11 3月30日発行 定価650円(本体619円)

### 特集 なぜ自治基本条例か

地方自治総合研究所理事 辻山幸宣／東京都立大学教授 名和田是彦  
 北海学園大学教授 佐藤克廣／ニセコ町総務課 加藤紀孝  
 杉並区企画課 日下部仁 ほか

ニュース／ルポ **がんばる自治体** 高宮町・飯高町

**三重の改革** 討論／千葉大学教授 大森彌・三重県議会議員 岩名秀樹

企画・編集：三重県  
 政策開発研修センター「あすの三重」  
 (〒514-0004)三重県津市栄町1-891  
 電話 059-224-2767

発行所：  
 (株)公人の友社  
 (〒112-0002)東京都文京区小石川5-26-8  
 電話 03-3811-5701

POの成長の可能性を考える際には、事業収入の拡大や寄付金の拡大が重要であり、とくに、民間企業のノウハウにも学びながら、顧客から収入を得られるような事業の開発を行う能力を強化することは戦略的な課題だと考えられる。

そのことを確認したうえで、以下では、もう一つの戦略的な資金源である政府資金、とくに事業委託に注目しながら政府・行政とNPOの関係をめぐる諸問題をイギリスの事例を参考にして考えてみたい。

まず最初に指摘しておきたいのは、NPO関係者の一部には、日本において公益法人が行政への依存的関係を強めて外部団体化してしまった経験を踏まえて、NPOが自立性を維持するためにはなるべく政府資金を受け取らないのが望ましいと考える傾向があるが、そうした考え方を明確に転換することが急務になっているということである。

これに関しては、レスター・サラモンのつぎのような主張が傾聴されるべきであると考ええる。

「結局のところ、NPOセクターが独立しているという考えは誤解を招きかねない。財政的に言えば、NPOセクターは、公的財源でなければ民間財源に、ほとんど不可避的に依存する。そして歴史的に見れば、民間資金はどのような政府資金の場合ともまったく同じほど厄介

くめた納税者の税金へのコントロールが空洞化してしまうことを認識する必要がある。それゆえ、NPOと政府・行政との事業委託関係における核心的問題とは、すでに述べたようなNPOが政府資金を受け取りながらいかに自立性を確保するかという問題をさらに越えて、NPOの自立性と納税者へのアカウンタビリティとをいかに両立させるかという問題にほかならない。

このように考えるならば、NPOと政府・行政は自立性を守るか従属させるかという単純な対立関係にあるのではなく、自立性とアカウンタビリティを両立させるための共同作業のパートナーという関係にもあるとすべきである。そこにおいて、NPOの自立性は政府・行政にとっても公共サービスをNPOに委託するメリットを発揮してもらううえでの不可欠の要素であり、納税者へのアカウンタビリティを確保するための適切なコントロールは、NPO関係者としても納税者として政府・行政に要求するのが当然の事柄なのである。

### イギリスの経験からの示唆

以上の議論を前提にして、今後の日本において、政府・行政からNPOへの事業委託が増加するなかで自立性とア

で危険な縛りを伴っていた。」

私なりに敷衍するならば、第一に、そもそもNPOとは人材や資金において外部に決定的に依存せざるを得ない（逆にいえば依存することができる）存在であり、NPOの自立性を外部資金への依存性を減少させる方向で確保しようとするのは自己否定になりかねないということであり、第二に、民間寄付に比べて政府資金をより警戒すべきだというのは単純すぎるということである。

このように考えるならば、NPO側が政府・行政との関係において取り組むべき真の問題は、いかに政府資金に依存しないようにするかということではなく、政府資金を受け取りながらいかにして自立性を確保するかということになる。

さらにいえば、そもそも政府資金とはNPO関係者もふくむ納税者が拠出した税金であり、納税者がその支出について政府・行政をコントロールしようとするのは当然である以上、政府・行政が公的資金を交付したNPOを納税者の代理としてコントロールしようとするのもまた当然だということを確認する必要がある。

NPO関係者の一部には、政府資金を受け取った場合にも、政府・行政からのコントロールは少なければ少ないほど良いと主張する傾向があるが、それでは、自分たちもふくむ納税者が拠出した税金をいかに両立させていくかという問題を考える場合、イギリスの経験から二つの重要な示唆を引き出すことができると思う。一つは、機能する政治システム、より具体的には政権交代メカニズムによる有権者の政権選択権の実質化がNPOの自立性確保にとってきわめて重要だということであり、もう一つは、新生労働党のブレア政権誕生後の一九九八年から開始された政府とNPOとのコンパクト（協約）が、自立性とアカウンタビリティを両立させるための共同作業の絶好の道具となっているということである。

まず、政治の重要性という点であるが、これに関しては一つの象徴的な事例を紹介しておきたい。それは、イギリスの約三八〇の市町村のほとんどに存在するボランティア活動協議会（CVS）の実情である。三〇〇以上のCVSを会員とする全国CVS協会（NACVS）の事務局長ケヴィン・カーリー氏へのヒアリングのなかで、人口二五万人程度の市における典型的なCVSのすがたを描いていたのであるが、それは私自身が日本の県レベルのNPOセンターの役員をしていることもあつてきわめて興味深かった。

カーリー氏によれば、典型的なCVSは、会員団体が約二〇〇、それ以外にコンタクトのある団体が約四〇〇であ

り、それらの団体に対して施設や機器の提供、情報提供、研修、資金調達に関する支援、専門的サービスなどを行うほか、個人、団体、政府、企業などの間のネットワークの形成、政府への政策提言の機会の提供も行っているという。

やや意外だったのは、四〇万ポンド（約八〇〇万円）程度の財政の財源内訳が、地方政府が二五％、国民保健サービス機関が二二・五％、地域戦略パートナーシップ事業が二二・五％、その他の政府機関が二五％、財団が二〇％、会費・寄付・料金が五％ということで、七五％が政府資金となっているということである。

こうした紹介を聞いて、私自身がかかわる市民フォーラム21・NPOセンターと財政の規模・構成や活動内容がほぼ同様であることを確認するとともに、日本の社会福祉協議会がほぼCVSに対応する存在でありながら行政の外郭団体化してしまい、そのために新たにNPOセンターの立ち上げが必要になったという日英の違いにも強く興味を引かれた。

理由はいくつか考えられるが、私自身は、イギリスにおける保守党と労働党の政権交代の習慣が、政府資金の割合がきわめて高いにもかかわらずCVSが自立性を維持し得ている最大の要因だと考える。NPOや市民の側が選挙を

ターと行政の双方から検討の対象にさせていただけることを期待している。

(参考文献)

- (1) 後房雄ほか『事業委託におけるNPO—行政関係の実態と成熟への課題』市民フォーラム21・NPOセンター、二〇〇三年七月。
- (2) シーズ『地方自治体のNPO支援策等に関する実態調査』二〇〇三年二月（シーズホームページ）。
- (3) Independent Sector, *The New Nonprofit Almanac and Desk Reference*, Jossey-Bass, 2002.
- (4) NCVO, *The UK Voluntary Sector Almanac 2004*, NCVO Publications, 2004.
- (5) Lester M. Salamon, *Partnership in Public Service*, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- (6) 経済企画庁編『平成二二年版国民生活白書』大蔵省印刷局、二〇〇〇年。
- (7) 経済産業研究所『二〇〇三年NPO法人活動実態調査』二〇〇三年九月（経済産業研究所ホームページ）。
- (8) 坪郷實編『新しい公共空間をつくる』日本評論社、二〇〇三年。

通じて政府・与党をコントロールできる場合と、行政主導のもとで一つの政党が万年与党となっている場合とでは、行政とNPOの関係は質的に異なるからである。

そのうえで、イギリスでは、一九九七年の一年ぶりの政権交代を経て、「政府とNPOセクターとの間の関係を双方の利益になるように改善するためのパートナーシップ協定」としてのコンパクト（協約）の締結という実験を開始し、協働にあたっての双方の責務ないし約束を記した文書に署名することによって関係のルール化をはかっていることが注目に値する。

日本でも、シーズの二〇〇三年の調査で、一七の都道府県と四〇の市区町村が、NPOとの関係についての事務方針等を作成していることが確認されたが、それは協定ではなく行政側の内部指針にすぎず、NPO側の責務が記されていないことに加え、継続的な検証、改訂の仕組みが整備されていないという点でコンパクトと異なる。

じつは、私も委員として参加した愛知県「NPOと行政の協働のあり方検討会議」の成果として作成された『あいち協働ルールブック2004』を、日本におけるコンパクト第一号として運用する実験が四月からスタートする。双方が署名するルールブックの運用によって自立性とアカウンタビリティの両立を模索するこの試みを、NPOセク

『市政研究』関連号

第114(冬季)号 1997年1月

特集●市民自治の現在

巻頭言 まちづくり専門家養成を急げ—阪神・淡路大震災の教訓—	小森 星児
市民自治の現在	篠原 一
地方公共団体における情報公開の現状と課題	松井 茂記
川崎市におけるオンブズマン制度の現状と課題	橋本 定
外国人市民の市民参加への課題	富野暉一郎
「市民活動促進法」案の意義と課題	早瀬 昇
シリーズ●大阪まちづくり発見 その3	
阪神・淡路大震災と福島区におけるまちづくり	土井 幸平
環境と経済—新たな時代の到来	中野 博支/川端 健一
新たな出発へ	稲見 哲男