

改めてNPOの存在意義を考える

今瀬政司

NPO法人 市民活動情報センター代表理事
大阪産業大学非常勤講師

「NPO」という言葉が日本で使われるようになったのが二〇年ほど前。今では、その言葉も存在もすっかり社会に定着した。NPO法人の数は四万団体を超え、事業規模が数千円円のNPOも多くなり、有給スタッフとして生計をたてる者たちも増えるなど、NPOの発展にはめざましいものがある。しかし、社会的課題を解決し、新たな社会を創造しようとするNPOの活動が盛んになっているにも関わらず、社会・経済の諸問題は深刻化するばかりであり、「痛み」を抱える人たちが爆発的に増え続けている。

社会・経済危機の時代、我々のNPO活動はきちんと社会の役に立っているのだろうか。改めてそのことを問いかけ、今こそ、NPOの存在意義がより一層発揮されるよ

うな方向を模索する必要があるのではないかと筆者は考える。本稿は、自問自答も含めた、その問いかけの一端である。

一 公益と経済の担い手として

「社会的認知」を得たNPO

筆者がNPO・ボランティア活動の世界に本格的に飛び込んだのは二〇数年前だが、その頃は自分たちの活動をもっぱら「市民活動」と呼んでいた。社会ではまだ極めてマイナーな存在で、活動を担う者は変わり者と思われ、良い意味で評価されるケースは決して多くなかった。また、

「市民活動で飯は食えるか」というテーマが議論されるなど、有給のNPOスタッフを抱える市民活動団体はまだ少なく、NPOが職業の一つとなっている現在とはかなり違っていた。

そんな頃、市民活動に取り組む者たちがまず何よりも求めていた事の一つが、「社会的認知」を得る」ということであった。「痛み」を抱える人たちの小さな叫び声に耳を傾け、向き合っていく市民活動。その意味・大切さを世の中の多くの人たちが「いつかは分かってくれる」と信じ、地道に先駆的に活動を続けていた者たちの合言葉がそれであった。

(1) 「新しい公益の担い手」として社会的認知を得たNPO ① 「市民公益活動」の基盤整備の高まり

一九九〇年頃から「市民活動」の担い手の間で、自らの活動を「公益性」の高いものだとして「市民公益活動」と呼ぶ動きが広がり始めた。九三年からは、市民活動団体の(社)奈良まちづくりセンターが総合研究開発機構からの委託費を得て取り組んだ『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』(筆者は事務局を担った)などをきっかけにして、市民公益活動の基盤整備を図ろうという動きが全国的に広がっていった。

② 市民公益活動から「NPO」へ

また、その調査研究の過程で、市民公益活動の基盤整備を進めるためには、社会一般の人たちの認知を得やすく、法の整備も進めやすくする新たなモノサシが必要だという議論が高まった。市民公益活動を担う者たちは自らの特徴を「市民性」「市民活動性」などと言っていたが、それに代わるものを「非営利性」というものに求めたのである。そして、市民公益活動団体を民間非営利組織「NPO」と呼び変えるようにしていった。

さらに同時に、調査研究の関連事業として、NPOの中間支援組織のモデルとなる「市民公益活動基盤整備奈良委員会」(後に「市民活動推進センター設立委員会」と改称)を九三年に立ち上げ(筆者は幹事を担った)、様々な支援事業を先駆的に行っていった。

そうした取組みが進んだ頃、九五年一月、阪神・淡路大震災が起こり、ボランティアとその受け皿となった市民公益活動団体への評価が一気に高まり、またそれを機に、NPOという言葉と概念を広げる運動も本格化した。それにより、NPOの社会的認知が高まり、その基盤整備を図るためのNPO法制定運動が一気に広がっていった。それと並行して、九六年に設立した大阪NPOセンターをはじめとして、全国各地にNPOの中間支援組織が設立されるよ

うになっていった。

③ 行政のNPO政策の高まり

その後、NPO活動の担い手自身による法制定運動により、議員立法で九八年にNPO法(特定非営利活動促進法)が制定された。そして大阪府や神奈川県などを皮切りに、全国各地の自治体でNPO政策やその延長線上にある協働政策が広がっていった。また同時期に、NPOに対する企業の認知も進み、NPOと企業の協働事業も増えていった。

(2) 「新たな経済主体」として社会的認知を得たNPO

九七年、大阪経済振興連絡協議会が『大阪における次世代型対個人サービス関連産業の振興策に関する調査・研究——社会サービス関連産業——』を行い、次世代型対個人サービス関連産業としては社会サービス分野が有望だとし、その中でも特に有望なビジネス形態が「コミュニティビジネス」であるとした。そして、そのコミュニティビジネスを、「地域コミュニティレベルで地元の住民・事業者自らが、公共性・非営利性の高い社会サービス供給や商品の製造・販売などを行い、コミュニティを元気にしていく地域問題解決型のビジネスである」と位置付けた。そして、このコミュニティビジネスを牽引する存在であるNPOが「新たな

な経済主体」になり得るとして、その振興策を提言した。

これがベースとなり、二〇〇〇年、近畿経済産業局が「近畿地域における「自律循環型地域経済システム」の構築に向けた調査研究」を行い、NPOの経済産業政策化などを調査・提言した。また、NPOの事業報告書等と産業連関表を活用してNPO活動の経済規模や経済波及効果を独自開発した手法で分析したことで、新たな経済主体としてNPOの社会的認知を得るベースが出来上がった。

さらにそれに基づき、二〇〇一年、経済産業省が産業構造審議会NPO部会を設置し、その中間とりまとめ「新しい公益」の実現に向けて⁽⁴⁾の中で、NPOを「新しい公益の担い手」ならびに「新たな経済主体」として経済産業政策の対象と位置付け、NPOの社会的認知が一気に進んでいった。そして、NPO・コミュニティビジネスの支援策や法制度改正などが加速度的に進むようになった(筆者はこれら三つの企画・調査研究を担った)。現在では、その延長線上でソーシャルビジネス等といった広い概念で様々な取組みが広がってきている。

二 改めて問うNPOの存在意義

このように、一九九〇年代頃において、「新しい公益の

担い手」として、また「新たな経済主体」として社会的認知を得るようになったNPOであるが、以来約一〇年を経た二〇一〇年現在、社会・経済が危機的状況にある中、企業でも行政でもないNPOであるがゆえの存在意義について、最近のNPOと取り巻く環境変化の動向から検証しつつ、今後のあり方を検討してみた。

(1) NPOは存在意義を發揮しているか

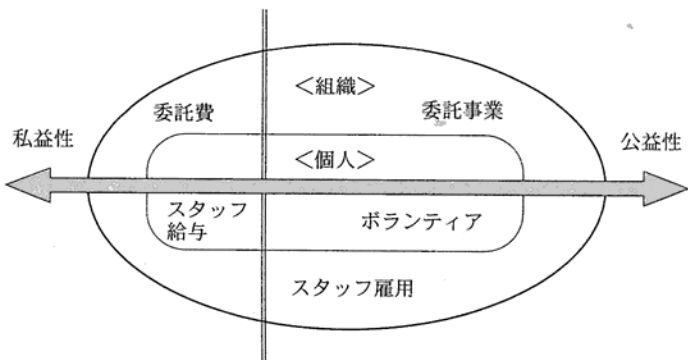
① NPOは「市民公益性」を發揮しているか

自治体・省庁等の行政は「公益」を目的とした組織であるが、有給の職員個人で見れば「私益」の側面も併せ持ち、省益といった言葉にも象徴されるように、実際には組織自体も「私益」の側面を併せ持つ。また、企業は「私益」を目的とした組織であるが、社会貢献や社会的責任と言った言葉にも象徴されるように、「公益」の側面も併せ持っている。

NPOは、先にも述べたように、志を同じくして公益活動をする市民個人が集まってできた市民公益活動団体であり、その非営利性の側面を照らしてNPOと呼ぶようになった。NPOの中でもボランティアのウエイトが高い団体の場合には、組織としてだけでなく、その中の個人としても「公益」の側面が非常に強い。

だが最近では、NPOも行政からの委託事業を多く担う中で、「私益」の側面も併せ持つようになってきている(図)。行政からの委託事業は「公益」を目的としたものである一方で、対価として受け取る委託費はNPOにとって「私益」の側面を生み出す。さらに、そこで有償の雇用が発生すれば、雇用創出という「公益」の側面も生じることが、同時に給与を得る有給スタッフにとっ

図 行政からの委託事業におけるNPOの「公益」と「私益」の両側面



(資料) 今瀬政司作成。

ては「私益」の側面が生じることになる。

このように、行政からの委託事業は「公益」と「私益」の両側面を生じさせることから、そのバランスが重要となるが、最近では、NPO自身が委託費や給与を得るという「私益」の側面を重視して考える傾向も一部で見られる。「何のために市民公益活動・NPO活動をするのか」という活動の原点(目的)をNPO自身、常に振り返ることが大事になっている。

② NPOメンバーは「市民公益性」を発揮しているか
有償の委託事業を受けると、NPOの事務局では有給スタッフが必要となりがちになるが、その反作用などでボランティアのスタッフが減ってしまう傾向も見られる。中にはボランティアが殆どいないNPOも増えてきた。

NPOは非営利の組織であると同時に、公益活動をする市民個人が集まってできた市民公益活動団体であるという原点に常に立ち返り、メンバー個人の「市民公益性」・「ボランティア性」や活動成果・貢献度の如何を重視していくことが改めて重要になっている。

③ NPO活動はどの程度成果を発揮しているか
NPOを評価するモノサシは、かつては、困っている人

画一的(一般論的)なものになりがちで、実効性においては必ずしも大きな進展があったとは言えない。

協働推進の指針・計画・手引き等を策定する自治体も増えたが、その多くは実質的に行政単独あるいは行政主導で策定されている。指針等を策定すること自体を目的化してしまいがちになり、策定後に運用が上手く進まないケースもよく見られる。現実には難しいことではあるが、現場の実態にきちんと基づいて、各地域等の特性・事情を十分に反映した策定が改めて求められている。

また、協働事業の評価システムを導入する自治体も増えているが、その多くが自己評価(または相互評価)が大半で、第三者評価や市民評価を取り入れているところはまだまだ少ない。毎年、各事業総じて、評価の結果が「ほぼ全てマール」「ほぼ一〇〇点満点」「課題・問題は特になし」といったものになっている自治体がほとんどである。評価の形骸化は、行政側だけでなくNPO側にも見られ、NPOは評価を厳しくすると次に行政からの委託事業等を得にくくなるからといった理由もある。また、評価の仕組みまでは導入できても、その評価の結果を活用する段階まで仕組み化できている自治体はごくまれである。そうしたことから、協働事業の評価においては、その事業実態を適確に分析し、その結果を評価報告書に正確に反映して共有すること

を応援できたか、社会的課題を解決できたかといった活動目的の達成度や社会への実際の貢献度が中心であった。だが、最近では、企業等を評価するのと同じように、収支規模・有給スタッフ数・事務所の広さなど、目に見えやすい数値的な「規模」の方をより重要なモノサシとして評価する風潮が強くなってきている。他者だけでなく、NPO自身でもそうした「規模」の大小というものを重視する傾向が見られる。規模の大小が行政等からの信用を左右し、委託・補助等の公的資金の得やすさにつながることもだが、その要因ともなっている。

だがそれに伴って、NPOならではの特性や存在意義を失いがちになって、かえって活動の成果を低下させてしまうケースも見られる。そのため、今後はNPOが存在するゆえんに立ち返り、実際に社会にどれほど貢献できているのか、という具体的な事業成果で評価するあり方を大事にするようにし、そうした評価の仕組みを作っていくことが必要となる。

(2) 行政はNPOの存在意義を生かしているか
① 協働政策でNPOの持ち味は発揮されているか
行政の「協働」に関する政策・施策については、この一〇〇二〇年間で広く全国に普及した。だが、各地で内容は

がまず重要となる。それによって、評価結果の長所を市民・NPO・行政等が共有して次の事業に活かし伸ばしていけるとともに、短所を次に向けて改善していくことができ。また、「協働」の理念が、協働事業においてだけでなく、評価やその結果活用の段階でも貫かれていることが重要となる。

② 行政からの委託事業でNPOの持ち味は発揮されているか

協働事業の一環として行政からNPOへの委託事業が増しているが、実質的に協働とは言えない行政の補完的・下請け的なものであったり、あるいは丸投げ的なものであることが少なくない。事業自体も新たな政策を企画立案するようなものは少なく、一定の枠内での個別事業型のものが多く見られる。

NPOの特徴を活かそうと提案公募型の委託・協働事業を取り入れる自治体も増えてきたが、事業のテーマ枠・予算枠があらかじめ決められていたり、単年度事業の中で実質的な事業期間が半年ほどしかなかったりと、市民ニーズを反映した先駆的で地に足をつけた展開が十分にみられず、に終わってしまうこともある。また、「委託契約書」が従来型の行政優位のものであるため、NPOが「主体性」を

持つて市民ときちんと向き合い、柔軟で効果的な事業展開ができないことも多い。そこで、NPOの先駆性・柔軟性をより一層発揮できる形にしたり、事業の性格に見合った実施期間を設けたり、協働の理念に沿った対等な「協働契約(書)」を導入するなど、事業方法の改善が今後一層必要となる。

また、指定管理者制度でNPOが公共施設の管理運営を担うことも増えてきた。だが、その制度の仕組み上、事業途中で市民ニーズに合わせて柔軟に運営方法を変えられなかったり、自由に創造的な運営ができないことで支障が出るケースも見られる。また、NPOは自らの事務所と管理運営施設の両方に、コーディネーター的な人材を含めて必要な数のスタッフを配置しなければならないが、一人当たりの人件費は安くながちで、雇ったスタッフを雇用し続けるのは容易ではない。そのため、経験・専門性・高い意識を持った人員体制を作れずに、場合によってはかえってNPOの組織基盤を弱体化させてしまうこともある。指定管理者制度やその関連の仕組みを、NPOならではの柔軟で創造的な運営ができるようなものに変えていく必要がある。

して主体性・主導性を持って取り組むあり方を模索し続ける以外に、地域自治の発展はあり得ないと言えよう。

④ NPOの「雇用の受け皿」機能は発揮されているか
先に述べたように、行政からNPOへの委託事業が増えてきたが、そのきっかけとなったのが、九九年に始まった国の「緊急地域雇用特別交付金事業」である。以来、雇用対策・人材育成等を目的とした委託事業が様々な形で展開されてきた。そして、NPOは「新しい公共」の担い手であると同時に、新たな「雇用の受け皿」の機能を持つ存在として広く社会に認知されるようになってきた。雇用対策・人材育成等の委託事業は、一般の委託事業に比べて委託金額が大きく、NPOの組織・事業規模を拡大させる効果があるが、一時的な性格が強いため、現場の担い手の間では「緊急雇用バブル」とも呼ばれる。こうしたバブル予算に踊ってしまい、NPOの組織基盤自体がかえって弱体化してしまっただけのケースもある。

そして雇用についても、行政からの委託費がある間の一時的な雇用はできても、その後の継続雇用につなげているケースは実際にはあまり多くない。雇用の継続性や波及効果、あるいは雇用を通じた人材育成効果がどの程度できているのか、きちんとした検証が必要な時期に来ている。

③ 地域自治でNPOの持ち味は発揮されているか
市町村合併で弱くなった旧市町村の行政機能を代替・補完しようとした地域自治システムを作り、NPOなど地域のコミュニティ組織に対して行政サービスの業務委託を進めたり、住民自治の活発化を求めたりする自治体が見られる。また合併市町村以外でも、地域に由来からある様々な地縁組織・NPOを包摂する形や別に併存する形で新たなコミュニティ組織を作り、それに住民自治の牽引役を求めたり、行政サービスの補完機能を期待する自治体も見られるようになってきた。

そうした取組みは行政主導・管理的な形で進められることが多く、実態としては行政サービスの機能の向上・コミュニティの強化・住民自治の推進などにつながっているケースは決して多くない。また逆に、安い委託費・賃金でワーキングプアを生み出してしまうなどの新たな問題も生じてきている。

新たな地域自治システムやそれに基づくコミュニティ組織が形としてどんなに優れたものであったとしても、「地域は生きもの」であるから、プログラム化された機械のように従順に動くものではない。現実には極めて難しいことではあるが、NPOを含めて地域の市民(個人・団体等)自身が地域自治の必要性を強く意識し、自らの役割を認識

これまでの状況を見る限り、行政サービスを補完する「第二の公共事業」のような形でNPOに委託等を行って雇用効果・経済効果を期待しても、それだけでは、効果は限定的なものにならざるを得ない。雇用を継続させ波及的に増大させ、様々な分野・地域に経済波及効果をもたらすには、行政と委託先のNPOとの連関だけに留まることなく、NPOとNPO、NPOと企業(他産業)との連関を増やしていく必要がある。新しい公共を「民・民」の関係の中にこそより一層求め、その連関性・自律循環性を高めていくことで、雇用の継続性や波及効果、経済波及効果が期待できると言えよう。そして、そうしてこそ、「市民公益性」を持ったNPOが「新しい公共」の核となって存在意義を高めていくものになると考える。

(3) 中間支援組織はNPOの存在意義を生かしているか
全国各地にNPOの中間支援組織(機能)が増えてきた。特に、最近では行政立の組織が増加する傾向にある。中間支援組織に対して、NPOは資金面やマネジメント面等での援助(NPO支援機能)・つながりの仲介(仲介・ネットワークセンター機能)・声の代弁(政策提言・形成機能)などを期待し、行政はそれとともに、NPO・協働施策等を進める上での窓口・実行機能の役割なども期待したりす

- (注)
- (1) 総合研究開発機構NIRA(受託・社奈良まちづくりセンター(担当・今瀬政司))『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』一九九四年三月。
 - (2) 大阪経済振興連絡協議会(受託・㈱大和銀総合研究所(担当・今瀬政司))『大阪における次世代型対個人サービスクラウド産業に関する調査・研究—社会サービスクラウド産業—報告書』一九九八年三月。
 - (3) 近畿経済産業局(受託・㈱大和銀総合研究所(担当・今瀬政司))『近畿地域における「自律循環型地域経済システム」の構築に向けた調査研究報告書』二〇〇一年三月。
 - (4) 経済産業省産業構造審議会NPO部会事務局(受託・㈱大和銀総合研究所(担当・今瀬政司))『産業構造審議会NPO部会中間とりまとめ「新しい公益」の実現に向けて』二〇〇二年五月。
 (脚)経済産業研究所(受託・㈱大和銀総合研究所(担当・今瀬政司))『新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究報告書』二〇〇二年三月。
 - (5) 今瀬政司「論壇「協働契約」の普及による真の協働推進」市町村自治研究会/日本加除出版(脚)「住民行政の窓」通巻三四〇号、二〇〇九年一〇月。
 今瀬政司「巻頭言 公益活動に必要な「痛み」の理解と主体性」公益財団法人公益法人協会「公益法人」第三

る。

だが一方で、行政からの委託事業が、個々のNPOが本来担うこと(担えること)まで中間支援組織に集中してしまったり、中間支援組織が個々のNPOとのつきあいや現場での活動を減退させている傾向が一部で見られる。

また、中間支援組織では、行政からの委託事業等によって一時的に規模が肥大化することで、かえって組織基盤が不安定になったり、依存関係によって行政の施策や諸事情に運営が左右されるケースも見られる。運営の厳しさから、本来の役割であるNPOを支援することよりも、中間支援組織自身の持続性を優先して考えてしまうケースもある。

中間支援組織への期待が高まる中、今こそ改めて、中間支援組織はあくまで「黒子役」であり、本来の使命であるNPO支援等を第一に貫き通す姿勢が一層求められていると言えよう。

三 NPOが発揮すべき存在意義とは何か

これまで見てきたように、社会・経済が危機的状況にある中、NPOの活動は活発になる一方で、企業でも行政でもないNPOであるがゆえの存在意義は決して十分に発揮

できているとは言えない。

社会の格差・階層化が常態化した今、ピラミッドの上の者と下の者の間において、経済的・物理的な格差が生じているだけでなく、心理的な乖離や危機意識のズレが大きくなり、ますます「痛み」が分かれ合えなくなっている。助け合いの関係や対話・協働の関係が必要だと叫ばれているにもかかわらず、勝ち負けや「力」対「力」、いがみ合いといった対立の構図が各方面で目立つようになってきた。

こうした社会・経済状況において、今後、「NPOはどのようなべきなのか」、「NPOが発揮すべき存在意義は何なのか」。その答えは勿論、NPOが向き合う一人一人の「痛み」や社会的課題によって異なる。大事なものは、「今、社会(特に弱い立場の人々)が求めている事は何なのか」、「将来の社会をどのような姿にしていけるべきなのか」ということを常に追求し続けることである。社会が求めている事とことん追求する中で、潜在的な「痛み」の声を掘り起こし、「希望」をもたらすための方法を生み出して、社会のあるべき方向を指し示していくことができる。そうした地道な模索こそが、NPOの存在意義だと筆者は考える。

八巻第八号、二〇〇九年八月。

- 今瀬政司「NPOと行政の「協働契約書」の開発普及に向けたアンケート調査報告(データ編)」『市民主権・地域主権に基づく「市民優位の協働政策」に関する研究報告書』文部科学省科学研究費補助金研究、二〇〇七年三月。
- 今瀬政司「市民優位の協働政策をめざして—「協働契約書」調査から—」公職研「地方自治職員研修」第一四〇巻第一号、二〇〇七年一月。
- 今瀬政司「NPOと行政の「協働契約書」の開発普及に向けて」東京ボランティア・市民活動センター『NPOと行政のパートナーシップは成り立つか?!—協働を形にする「事業協働契約」を考える—東京ボランティア・市民活動センター研究年報二〇〇五』二〇〇六年九月。
- 今瀬政司「市民主権・地域主権の確立をめざして—市民優位の協働政策—」大阪市政調査会『市政研究』第一四三号、二〇〇四年四月。
- 今瀬政司「市民主権・地域主権の確立をめざして、市民主権・地域主権型の政策形成・社会経済システム構築への提言」(特選)市民活動情報センター『第一回市民主権・地域主権フォーラム開催資料』二〇〇四年二月。



特集●大阪発・市民活動の現在
 市民活動の現在2010 早瀬 昇
 コミュニティ・シンクタンクの行方 直田春夫
 改めてNPOの存在意義を考える 今瀬政司
 新しい協働の受け皿づくりをめざす日コリアン運動の試み 金光敏
 新たな市民社会は形成されたか 岡本仁宏
 「大阪都構想」を批判する 本郷隆夫

編集後記

NPO法制定から二二年超。この間のNPO・市民活動が日本社会を大きく変えたことは誰しもが承認できよう。多様な分野で市民活動が活発化し、市民が公共を担う「新しい公共」の社会が切り開かれつつある。政権交代後、政府内に「新しい公共」円卓会議が組織され、税制や金融などの基盤整備、社会的活動を担う人材育成などの仕組み構築、NPOと政府の連携

に関する包括協定のあり方などをめぐる議論もはじまっている。しかし一方、経済不況のなかで苦境にたつNPOが増加するとともに、この数年増勢が続いてきたNPOと行政の「協働」事業件数にも減少がみられるなど、厳しい現実も垣間みえる。曲がり角にたつNPO・市民活動の到達点、その課題と展望などについて再考してみたいと企画したのが今号の特集である。さまざまな観点から手がかりとなる論考をお寄せいただいた皆さんにお礼を申し上げます▼今号から加藤英

一さんの「おおさかミュージアム雑観」の連載がはじまった。大阪市とその近隣圏域の数多いミュージアムのなかでもとくに「ユニークなもの」を選定して紹介していくもので、幻となった「大阪文学館」計画について早速取り上げている。新連載に乞うご期待▼本郷隆夫さんには話題となった「橋下知事の「大阪都構想」に対する批判の論考をご寄稿いただいた。次号でも「橋下大阪府政を考える」(仮題)をテーマに特集を予定している。(編集部)

市政研究 No.168 2010年7月25日 (夏季号) 850円

編集・発行 大阪市政調査会

大阪市北区中之島1丁目3番20号 大阪市労働組合連合会気付 〒530-8201

TEL (06) 6208-8722 FAX (06) 6209-2450

URL <http://www.osaka-shisei.jp> E-mail info@osaka-shisei.jp

振替口座 00970-6-7205 印刷・原多印刷株式会社