

# 日本における NPO の評価をめぐる問題

—— 期待と現実の乖離 ——

山 崎 由希子

## 1. はじめに

NPO（民間非営利組織）の果たす役割の潜在的な可能性についての議論は日本において過去10年以上にわたり、非常に活発である<sup>1)</sup>。この直近かつ最大の原因は1995年に起きた阪神・淡路大震災の際、政府や官庁が迅速に対応できなかったのに対し、各地から集まったボランティアが震災地の復興に大きく寄与したということが一般的に言われている。それまで任意団体として活動してきた多くの団体がより簡易に法人格を得られるようになるべきという議論が盛り上がり、同年1月末の国会で自民党政調会長（当時）の加藤紘一がNPOの制度化を提案、村山内閣が経済企画庁を中心に具体的な検討を行わせることになり、18省庁連絡会が設置された。その後、法案の趣旨からして政府提案ではなく議員立法にすべきという意見が出され、また、社会貢献活動団体の参加もあり、最終的には議員立法として1998年3月に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立、同年12月に施行された。「特定非営利活動を行う団体に法人格を付

1) 1990年から2003年までの3大新聞紙上でNPOを扱った記事の数を検索してみると、阪神淡路大震災の起きた1995年からNPO法成立の1998年と少なくとも同程度には、2000年から2003年の急激な増加が観察される。ちなみに2004年については、8月4日現在まで全国3大紙に掲載されたNPOに関する記事の数は8496に上っている。

年別全国3大紙（朝日、毎日、読売新聞）上に掲載されたNPOに関する記事の数

年度	記事数	年度	記事数
1990	7	1997	597
1991	9	1998	1316
1992	20	1999	2736
1993	16	2000	4683
1994	33	2001	7260
1995	174	2002	9957
1996	414	2003	14100

(注) 日経テレコン21を利用した新聞記事検索。キーワードは「NPO」、検索条件としては「タイトル」、「本文」、「キーワード」のいずれかにNPOを含むもの。

与して、市民の自由な社会貢献活動の健全な発展を促し、公益の増進に寄与する」と謳うこの法律の施行により、それまでボランティアや市民の任意団体として高齢者や障害者、環境問題その他の社会貢献活動を行ってきたグループが以前より簡易な手続きで法人格を得られるようになった。そして団体の設立や運営が容易になり、認証法人数が増加し、NPOという言葉も広く知られるようになったのである。以来、活動を行うグループはもとより、学界、メディア、現在の小泉政権に至るまで「民間活力の活用」の一翼を担うものとしてNPOの活発な活動を期待している。しかし、NPOに対する大きな期待は単に阪神・淡路大震災に端を発するものではない。

NPOをめぐる活発な議論は、阪神・淡路大震災時にボランティアが果たした役割の大きさに触発されただけではなく、一つには日本社会のあり方についての様々な考え方、それぞれの立場から信じる、あるべき日本社会の理想形への希望を反映しているように見える。特に、1990年代初頭にバブル経済が崩壊して以降、本格的な回復を見せない景気を始め、悪化の一途を辿る国家財政問題、高齢化する人口、それと同時に改善の兆しを見せない少子化傾向、年金を支える労働人口の減少、さらには地方財政の危機的状況と、挙げればきりが無いほどの問題がますます目立つようになってきている。このような社会の状況に対する危機感はおそらく、バブル経済の崩壊によって戦後の日本社会が経験したことのなかった長期に亘る経済の停滞によって一段と強められているように見受けられる。そして、これに呼応するように政府関係者、財界、学界、NPOに携わる人々が、これらの問題に対するそれぞれの現状認識に基づいて解決策を模索し、その答えの一つとしてNPOの推進を訴えるという点で同意しているというのが、現在の状況ではないだろうか。

さらに、NPOの政策利用を訴える議論の背景には、阪神・淡路大震災や1990年代のバブル崩壊という要因に加え、日本における「公」と「私」の領域に関する認識の変化というさらに大きな問題が横たわっている。この「公」と「私」の領域の関係は政府の提供する公共サービスの拡大や縮小という目に見える形で現れ、その時代その時代の社会の状況、政府の財政状態、日本経済の動向といった要因によって変化すると考えられるのであるが、「公」と「私」の領域は自然に変化するものではなく、政府や官僚、経済アクターなどによってもその変化を誘導する努力がなされる。今日のNPO推進論議も1970年代末以降顕著な「公」の縮小を訴える流れをくんだものであり、そのような見方からも表層的なNPO推進論について疑問が提示される必要があるのではないだろうか。

本稿においては「民間活力の活用」の好例として議論されることの多いNPOの取り扱いについて、基本的な事項を概観し、統計や国際比較資料を利用しながら、NPOをめぐる議論においてしばしば置きなりにされている問題点を把握するよう努め、その上で現在なされているNPO推進の議論を整理・検討する。また、「米国社会は将来の日本社会の手本となりうるか」という視点から、この議論の正当化に米国の例が引用されていることが非常に多いこと、また

同時にその問題点も指摘する。結論としては、本稿は NPO の重要性を否定するものではなく、現在の日本における NPO 推進論議の背景には1970年代末以降顕著である、政策に関わるアクターたちによる積極的な「公」の縮小という面が多分に見られ、それが適切であるかどうかほとんど議論されていないこと、また、大きな期待を寄せられている NPO 部門で働く人口は他部門と比較し、まだまだ少ないため、「あらゆる社会問題への処方箋となる NPO」といった過剰な期待は慎むべきであることを指摘したい<sup>2)</sup>。また、NPO の活動を推進して行くには現実の NPO の実態を把握したうえで、長期的な視点に立った、より注意深いアプローチの適用を希望するものである。

## 2. NPO とは何か

NPO とは nonprofit organization の頭文字をとったものであり、非営利の組織というのがその語の直接の意味である。ただし、非営利というのは NPO 法人の活動から利益を出してはいけないということではなく、営利企業とは異なり、事業からあげた収益を経営者、社員など関係者の間で過剰な分配はしないという意味である<sup>3)</sup>。さらに、利益を関係者間で配分せず、営利目的ではない組織とは言っても官庁や政府機関は含まれないため、通常「民間非営利組織」もしくは「民間非営利団体」などと呼ばれている<sup>4)</sup>。この言葉の背景には、米国社会において一般的な団体の分類が前提にある。それは、公権力、政府関係組織を第1セクター、民間の営利企業を第2セクター、そして、そのどちらにも属さない団体をまとめて第3セクターと呼ぶものである。このような分類に従うと社団法人、財団法人、医療法人、学校法人、協同組合、労働組合、経済団体なども非営利団体であり、中には営利団体に近いものも含まれる。また、組織の設立には中央官庁の認可が必要な特定公益増進法人に分類される団体もあるため、政府から完全に独立した民間組織と呼ぶのが難しいものも存在している。これらが最広義の非営利

---

2) NPO への期待が「過度」であるのか、「適切」であるのかは非常に判断するのが難しい問題である。これらを直接的に明示する数値や指標は存在しない。そのため本稿では、「NPO への期待」を判断するものとして NPO 関連政策の提案、検討をしている政府担当者、財界リーダー、NPO 当事者といったアクターの公式声明や政府審議会での発言に着目し、現在なされている提案（医療・介護分野における NPO の利用や、NPO が新たな雇用を生み出すとされている点など）によって「NPO への期待」を判断する。また、NPO 全体の経済規模や個々の NPO の財政規模に関する調査の結果を利用し、実際の NPO の財政・人員規模を比較することで NPO への期待は現在の日本に存在する NPO の能力を超えていると判断するものである。

3) 非営利の団体を指す言葉の一つに NGO（非政府組織）というものもある。これは元々、1945年の国連憲章で使われ、民間団体（営利企業を含まない）を意味していたが、日本においては国際的な協力活動や環境問題に取り組む団体を指すことが一般的である。NGO は上記のような分野で活動する NPO の一種と理解できる。

4) 山内直人 『NPO 入門（第2版）』：日本経済新聞社、2004年、24頁。

団体である<sup>5)</sup>。

ただし、本稿で焦点となっている、過去10年ほどの間にマスコミや政府審議会、経済団体などにおいて一般的に言及されている NPO は若干範囲の狭いものであり、もっとも広く引用されているのは NPO 研究の第一人者、米ジョンズ・ホプキンス大学教授レスター・M・サラモンによる定義である。サラモン教授は米国の経験に基づいて、非営利セクターを定義するにあたり、6つの特徴として政治・宗教団体を除く(1)公式に設立された、(2)政府組織の一部を構成せず(民間である)、(3)組織の所有者や創立者に利潤を配分せず、(4)自立的に運営されており外部の管理を受けず、(5)有志による自発的な参加があり、(6)ある種の公共目的のために活動しているものとし<sup>6)</sup>、日本でも多くの NPO がサラモン教授による定義を HP などに掲げている。既述の1998年に成立した NPO 法においては、NPO とは「特定非営利活動法人」と称され、「保健、医療、福祉 社会教育 まちづくり 文化、芸術、スポーツ 環境保全 災害時の救援 地域安全 人権擁護、平和の推進 国際協力 男女共同参画型社会の形成 子供の健全育成 以上の活動の支援 のいずれかに該当する活動」を行うことを「主たる目的とし、営利を目的とせず、宗教の布教や政治上の主義の推進、特定の候補者や政党への支持や反対を目的としない団体であって、この法律に従って設立された法人」と定義されている。この定義に従って政府の認証を受けた団体がいわゆる NPO 法人ということになるが、同様の活動を行っていても政府の認証を受けていない団体も数多く存在するため、内閣府の NPO に関する HP においては「NPO とは 継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称」としている。日本における具体的な NPO の姿(活動分野、資金規模など)は次のセクションで見えていくことにする。

以上のように、NPO という呼称を持つ組織には様々な形態、規模のものがあり、営利と非営利、政府と非政府の境界はあいまいなケースも多い。また、政府の認証を受けずに活動しているケースも多く、実態を把握するのは非常に難しいと見られる。ただし、NPO 法施行後の一般的な傾向として、法人格を取得した団体を「NPO 法人」、未取得で上記にあてはまる活動をする団体を「任意団体」「市民団体」「住民団体」などと呼び、2001年11月に導入された NPO 支援税制に従って認定された NPO (国税庁に認められ、寄付金が税控除の対象となる)を「認定 NPO」と呼ぶことが多くなっている<sup>7)</sup>。本稿においては特に説明が必要な場合を除いて内閣府の HP 同様、政府の認証を受けているか否かに関わらず、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体(すなわち政府の認証を受けた NPO 法人ならびに認証を受けずに同様の活動を行う任意団体など、いわゆる狭義の NPO)を NPO と呼ぶことにする。

5) 洪川智明『福祉 NPO 地域を支える市民起業』岩波書店、2001年、45頁。

6) サラモン、レスター・M『米国の「非営利セクター」入門』入江映訳、ダイヤモンド社、1994年。

7) 澤昭裕・経済産業研究所『公を担う主体としての民』研究グループ『民意民力 公を担う主体としての NPO/NGO』東洋経済新聞社、2003年、158頁。

### 3. 日本の NPO の現状

それでは、日本の NPO は実際にどのような規模や性質を持ち、どのような活動を行っているのだろうか。まず、日本に存在している NPO の数であるが、1998年12月1日から2004年9月30日までの累計で、18757の NPO が政府の認証を受けている<sup>8)</sup>。(ただし、認証を受けずに活動する団体も多数あるため、これはあくまで認証された NPO の数である。) また、日本における NPO の活動分野についてであるが、2004年9月30日までに認証を受けた18757法人の活動分野を集計した内閣府国民生活局の統計によると、最も多いのが保健、医療、福祉の分野に関わる活動を行う NPO で10667法人 (56.87%)、次いで社会教育に関わる活動を行う NPO で8827法人 (47.06%)、まちづくりの推進を図る活動を行う NPO が7423法人 (39.57%) などとなっている<sup>9)</sup>。ちなみに少々古い数字ではあるが、1993年の米国 NPO 組織数はおよそ130万となっており、人口が日本のおよそ2倍とはいえ、その組織数の違いは明白である<sup>10)</sup>。しかし、既述の通り、日本の非営利組織には政府の認証を受けずに活動する団体も多数あり、また米国における NPO と呼ばれる団体の範囲は日本よりさらに広いことなどから日本の NPO は米国と比べて少数とは一概にはいえない<sup>11)</sup>。

また、日本の労働力人口に占める非営利セクター就業者の割合であるが、サラモン教授の国際比較調査によれば4.2%で、そのうちおよそ4分の3を給料の支払いを受けるスタッフが占め、残りをボランティアが構成している<sup>12)</sup>。経済開発国、開発途上国両方を含めた国際比較で

---

8) 内閣府国民生活局の統計「特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等」(<http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>) より。

9) 内閣府国民生活局の統計 (<http://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html>) より。一つの NPO 法人が複数の活動分野の活動を行う場合も含めているため、割合の合計は100%にはならない。また、定められた活動分野において「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」を行う NPO も8021法人、42.76%に上っている。

10) サラモン『NPO 最前線 岐路に立つアメリカ市民社会』山内直人訳・解説、岩波書店、1999年、14頁。また、サラモンによれば、米国における NPO 組織の活動は医療の分野が (NPO 部門における) 雇用において全体の46%を占め、次いで教育、文化の順となっている。ただし、米国 NPO 法人の数についてはデータによって100万から160万とばらつきがあり、特に宗教団体を NPO に含める場合とそうでない場合などによっても数に大きな違いが出る。世界で最大の NPO セクターを持つとされているオランダにおいては NPO の定義に関して、広義の解釈を採用しており、ボランティア団体や市民活動団体、学校法人、医療法人はもちろん、宗教法人も含まれている。オランダにおいてもやはり、保健・医療分野が NPO の最大の活動分野であり、次に教育、社会サービスの順となっている。これらの3分野における雇用は NPO による雇用全体の90%に上っている。長坂寿久『オランダの NPO セクター』2頁。(<http://www.iti.or.jp/kikan54/54nagasaka.pdf>)

11) 渋川智明『福祉 NPO』岩波新書、2001年、4頁。

12) ジョンス・ホプキンス非営利セクター国際比較プロジェクト (The Johns Hopkins Comparative

は、4%というのは、ほぼ平均的な数値であるが（調査対象35カ国、平均4.4%）、経済開発国の平均7.4%と比べるとその半分強ということになる。ちなみに、しばしばNPO先進国として議論の引き合いに出されることの多い米国の非営利セクター就業者割合は9.8%で経済開発国の平均をやや上回るものの、オランダの14.4%やベルギーの10.9%、アイルランドの10.4%よりも低い数字となっている<sup>13)</sup>。

活動分野が多種多様なだけでなく、NPOの規模もまた、幅広い範囲に渡っている。上述のサラモン教授は、一般の人がNPO団体に対して抱くイメージとは概して、「チャリティ、利他主義、しいたげられ助けを必要とする人々に奉仕する小規模なボランティア団体」という「19世紀的」なものであり、このような神話とは異なる方法で運営されていることが発覚することによって人々のNPOへの信頼は弱まっていると指摘している<sup>14)</sup>。つまり、経済的要求にしたがって営利的な活動に進出せざるをえない現実のNPOと、純粋なボランティア精神によって恵まれない人々のために働く団体という一般的なイメージの間にギャップができてきているという意味であるが、日本のNPOもまた、同様な状態にあると指摘されている<sup>15)</sup>。それは、日本においても人々がNPOと聞いて思い浮かべるのはおそらく、少人数で細々と行われている地域的な団体が一般的と思われるが、一方で、調査によれば企業の創設した資金の豊富な財団も存在しているというものである。この点については後にデータを見ていく。

次に、日本経済においてNPOがどのような地位を占めているかを見たいと思う。2003年12月25日に発表された「平成14年度民間非営利団体実態調査」によると、同年度の民間非営利団体の収入は、全団体合計では27兆5169億円で前年度比8.8%増となっている。主な収入項目は移転的収入（寄付金や会費、補助金等の収入）が22兆3293億円で前年度比4.8%増、事業収入（博物館や美術館の入場料収入、宗教団体への御布施・賽銭、バザーの売上等の収入）は4兆5484億円で同31.8%増となっている。国際的にみても日本の非営利団体の収入額は大きく、米国の56兆6960億円に次いで32カ国中2位となっている<sup>16)</sup>。また、NPOの経費支出は全団体合計で26兆4585億円で前年度比10.2%増、主な経費項目別にみると、他団体・個人への給付や負担金、会費などの支出である移転的支出は15兆1921億円で同9.6%増、人件費は5兆319億円で同0.4%増、仕入原価は1兆420億円で同70.3%増となっている<sup>17)</sup>。同年の国民総生産498兆1020

---

Nonprofit Sector Project ; JHCNP) の2003年4月15日発表データによる  
(<http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/compfigure1.pdf>)。

13) 2003年4月15日 JHCNP 調査。(http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/compfigure2.pdf)

14) サラモン 『NPO 最前線 岐路に立つアメリカ市民社会』山内直人訳・解説、岩波書店、1999年、68-70頁。

15) 山内直人 『NPO 入門』日本経済新聞社、2004年。

16) 2003年4月15日 JHCNP 調査。(http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/comptable4.pdf)

17) 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部国民支出課による。(http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/hieiri/h14/main.html) 対象事業所数3000、有効回答率72.5%。

億円と比較すると、非営利セクターの経常支出はおよそ GDP の5.3%に相当することになる<sup>18)</sup>。

こうして見ると日本の非営利セクターは経済的にも極めて大きな位置を占めているように見受けられるが、上記の調査には NPO として社会保険事業団体、経済団体、宗教団体なども含まれている（広義の NPO も対象になっている）ため数字が大きくなっている面があると考えられる。

上述のように広義の NPO の集合として非営利部門を見れば、その経済規模は非常に大きく、日本の NPO は国際的に比較しても豊富な資金に恵まれて活動しているように見えるが、本稿で焦点となっている狭義の NPO に関しては、個々の組織の規模には大きな違いがあり、平均して多数の NPO が豊かな資金と十分なスタッフを備えて活動しているとは言いがたい。まず、狭義の NPO（認証 NPO 法人、市民団体 NPO 等）が日本経済に占める割合についてみると、2002年2月時点の経済産業研究所調査によれば、これらの NPO の国内生産額は6941億円であり、全産業の生産額の0.08%にとどまっている。これは既存の非営利法人（広義の NPO に含まれる公益法人、社会福祉法人、学校法人、医療法人）と比べてもかなり小さいもので、特に医療や教育などの関連産業と比較するとその差は明白である。例えば、上記調査の「非営利部門の国内生産額比較」表によれば、医療は6兆3735億円、学校教育・学術研究機関は5兆2188億円、他社会保険・社会福祉は2兆8723億円となっている<sup>19)</sup>。この数字を見ても、メディアで大々的に伝えられる「公益に資する NPO」、「政府とも営利目的の企業とも異なる自由で柔軟な活動のできる NPO」のもたらす経済効果は、実際にはまだ小規模であることが分かる。

また、上記研究所の2003年度「NPO 法人活動実態調査」（認証を得た NPO が対象）によれば、全事業規模の平均（年換算）は約1860万円となっている。しかし、内訳（表1参照）を見ると、調査に協力した NPO のおよそ3分の2がその収支規模は1000万円未満、また収支規模が1000万円未満の NPO の76%がその収支規模は500万円未満となっている<sup>20)</sup>。つまり狭義の NPO に関しては、4割余が収支規模500万円未満であり、また、4割余が収支規模1000万円以上（うち2.3%は1億円以上）と収支規模の二極化が見られる。しかし、このような収支規模の大きい NPO が実際日本の全ての NPO の間で4割余りを占めているかどうかは確かではない。この調査に対する有効回答率はわずか31.1%であり、人手や資金の豊富な NPO ほど、こ

18) GDP の数値は内閣府経済社会総合研究所統計資料、平成14年度国民経済計算確報より引用 ([http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/h16-nenpou/90a1\\_jp.xls](http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/h16-nenpou/90a1_jp.xls))。

19) 経済産業研究所「産業連関表による NPO の経済効果の分析について」（速報版）2002年2月19日、2頁 (<http://www.rieti.go.jp/jp/projects/npo/doc02022001.pdf>)。

20) 経済産業研究所「2003年 NPO 法人アンケート調査結果報告」1. 法人の基本属性13頁。ただし、この質問には33.3%の NPO 法人が無回答もしくは無効回答となっている。さらにこの調査自体、調査票発想対象数8767に対し、回答数は2044と回答率（調査票回収率）がわずか23.3%であり、有効回答数はさらに少ない1910と、サンプル数の少なさが問題として指摘されている。（産業構造審議会 NPO 部会第9回議事要旨 <http://www.meti.go.jp/committee/summary/0001637/index.html>）。

表 1

収支規模	団体数	構成比 (%)
合計	1,910	100.0
100万円未満	245	12.8
100万円以上500万円未満	399	20.9
500万円以上1000万円未満	201	10.5
1000万円以上3000万円未満	277	14.5
3000万円以上5000万円未満	76	4.0
5000万円以上1億円未満	48	2.5
1億円以上	28	1.5
無効	150	7.9
無回答	486	25.4

出典：経済産業研究所「2003年 NPO 法人アンケート調査結果報告」1. 法人の基本属性13頁。

表 2 収支規模別事務局スタッフの有無（上段：団体数/下段：構成比 (%)）

収支規模	合計	事務局スタッフあり	特定の事務局スタッフはいない	無回答
合計	1,910	1,562	268	80
	100.0	81.8	14.0	4.2
100万円未満	245	161	80	4
	100.0	65.7	32.7	1.6
100万円以上500万円未満	399	322	62	15
	100.0	80.7	15.5	3.8
500万円以上1000万円未満	201	187	13	1
	100.0	93.0	6.5	0.5
1000万円以上3000万円未満	277	261	12	4
	100.0	94.2	4.3	1.4
3000万円以上5000万円未満	76	71	3	2
	100.0	93.4	3.9	2.6
5000万円以上1億円未満	48	45	3	0
	100.0	93.8	6.3	0.0
1億円以上	28	28	0	0
	100.0	100.0	0.0	0.0
無効	150	122	28	0
	100.0	81.3	18.7	0.0
無回答	486	365	67	54
	100.0	75.1	13.8	11.1

出典：経済産業研究所「2003年 NPO 法人アンケート調査結果報告」2. 組織・人員体制6頁

のような調査に回答する余裕のある可能性もあるからである。このほか国際交流の難民への物資輸送や文化事業のコンサートなど、活動内容が資金規模を押し上げてしまう事業もある。収支規模によって NPO 活動の活発さがそのまま測られる訳ではないが、将来の需要拡大が見込まれる医療・保健や福祉分野の NPO のうち、3/4 割の組織が収支規模500万円未満である点には留意すべきだろう。さらに、NPO の運営にあたる事務スタッフについても (表2 参照)、81.8%の団体が事務局の専門スタッフを備えているものの、14%の団体には特定のスタッフは常駐しておらず、個々の NPO で働く有給の常勤スタッフは全分野平均でわずか1.3人、これに有給の非常勤スタッフ (1.5人)、無給常勤スタッフ (0.5人)、無給非常勤スタッフ (1.7人) 全てを合計しても5.1人である<sup>21)</sup>。この調査のポイントとして、「これら活動を支える事務局スタッフの規模は想定的に小さくなる傾向にあり、常勤スタッフの平均給与も無給の割合が高まり、平均給与額は118万円/年と低い傾向」にあると指摘されている<sup>22)</sup>。つまり、しばしばマスメディアにおいて伝えられるような活発な NPO のイメージとは異なり、資金が豊富な NPO と、財政的に苦しく、その結果十分な人的資源を持たない NPO に分化する傾向が見られる。また、内閣府生活局の統計によれば、2004年10月31日現在で281団体が既に解散している (認証された NPO 法人数は19155)<sup>23)</sup>。

#### 4. NPO 活用推進の議論とその問題点

導入部分で述べたように、特に1995年の阪神・淡路大震災以来、社会の様々な面における NPO のより大きな役割を期待する声が強い。そして、実際に NPO を運営する人々の間のみならず、行政、経済界、アカデミックの分野からも NPO の役割を広げようという議論がなされている。ここでは、それぞれの立場の人々がどのような考え方をもち、どのような理由で NPO の役割を一層拡大すべきと訴えているのかを整理し、置き去りにされがちな問題点を検討する。

##### 4.1. 「公」と「私」の領域をめぐる議論

「はじめに」で述べたとおり、NPO 推進論議の大きな背景として、政府の公共サービスの拡大や縮小議論に顕著な「公」と「私」の適切な領域についての解釈の変化が挙げられる。最近では1980年代以降、「公」としての政府は非効率の象徴とされ、その領域を縮小する議論が声高に叫ばれている。具体的には、多くの経済学者や財政界人、メディアなどによって今日の NPO 活用議論が主張される際、その根拠として「日本は過去数十年間、官僚や政府の主導の

21) 経済産業研究所「2003年 NPO 法人アンケート調査結果報告」2. 組織・人員体制6頁。

22) 経済産業研究所「2003年 NPO 法人アンケート調査結果報告」結果のポイント3頁。

23) 内閣府国民生活局 NPO ホームページより。(http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html)

下、様々な分野で強い規制や政府による行き過ぎたサービスの提供があり、民間部門は自由な活動を妨げられてきた。高度経済成長時代まではそのやり方が功を奏してきたが、70年代の石油危機や財政危機以降は、その政策が逆に日本経済の成長を阻害する結果となり、特に90年代に入ってその弱点が全面的に露呈した」というようなことがしばしば主張されている。このような過去の解釈は、確かに戦後の日本社会のあり方についての有力な説明の一つである<sup>24)</sup>。しかし、その反面、このような見方ではとらえきれない現実のあることは否定できない。日本の政府は民間活力（＝「私」の領域）の登用に戦後ずっと消極的であった訳ではなく、日本政治における民間活力の利用の歴史は阪神・淡路大震災をはるかにさかのぼる。また、「大きな」政府や官僚に対する批判もまた、大震災前から様々な要因があった。ここではまず、今日のNPO 積極活用議論の背景として、「公」の縮小、「私」の拡大議論、そしてそのような傾向を自らリードする政府の民間活力利用の歴史を簡単に概観しておく<sup>25)</sup>。

戦後の早い時期から日本政府は社会団体の参加をえて、様々な政策推進キャンペーンを「私」の領域のグループとともに進めていた。たとえば、生活改善（衛生の向上、栄養摂取、産児制限等）のための新生活運動や、1950年代の国産品愛用運動、女性団体との協力によってなされた日本銀行の貯金推進キャンペーンなどである<sup>26)</sup>。また、1970年代の社会福祉や環境政策推進には市民運動団体からの強い後押しがあり、1973年からはボランティア育成のための国庫補助が社会福祉協議会に対して開始された。しかし、戦後の「公」と「私」の領域を政府による社会サービスという点から見ると、60年代が「公」領域拡大の始まり、70年代が「公」領域の飛躍的な拡大の時代と捉えることができる。具体的には1961年には国民皆健康保険、国民皆年金が始まり、73年には老人医療の無料化などが導入（一般に「福祉元年」と呼ばれた）された<sup>27)</sup>。

しかし、「公」の領域拡大の時代は長くは続かず、既に70年代半ばから社会福祉見直し議論が始まり、1979年に発表された『新経済社会7ヵ年計画』においては、「日本型福祉社会」の創造と称し個人の自助努力や家族や近隣の相互扶助連帯が重視され始めている。また、この流れを引き継いで1982年にスタートした中曽根内閣の行政改革では民活（民間活力）という言葉

---

24) 特にバブル経済の崩壊以降、(中央)政府・官僚の役割が「大きすぎる」と主張する経済学者、財界人の論評が目立ち、メディアにおいても主流となっている。代表的な論者には小泉政権の経済財政諮問会議の中心人物である竹中平蔵氏らがいる。また、最近では地方分権論議の中で、都道府県知事の間でも中央政府が大きすぎると主張する声が目立っている。

25) この「公」や「私」の概念については様々な議論があり、また政府機関を「公」、営利企業を「私」としたうえで、市民による自発的な社会活動の領域としての「共」という概念により近年のNPO 議論が活発化しているという指摘もある。

26) アンドリュー・ゴードン、「55年体制と社会運動」『日本史講座10戦後日本論』、東京大学出版会、2005年。

27) 社会保障給付費の対国民所得比という点で見ると1960年には社会保障給付費の対国民所得費が約5%であったのが、1980年には同比が約12.5%に倍増している。

がキーワードに用いられた。具体的な政策としては国鉄（当時）の民営化や、70年代に推進された福祉国家政策の転換が推進され、政府自らによる「公」の領域の縮小努力がなされた。同政権下、1985年1月に出された社会保障制度審議会建議「老人福祉の在り方について」においても自助努力と民間活力導入が強調され、サービスの有料化が訴えられた。また政権の変化によってもこの「公」領域縮小の傾向は変化せず、1993年に38年に亘る自民党支配が一旦途切れ連立政権が誕生した際、連立政権の中心であった日本新党も新しい政治構想の一部として NPO の活用を検討していた<sup>28)</sup>。

現在の小泉政権も1970年代末以来の傾向である「民間」部門の活用を非常に積極的に訴えている。内閣総理大臣主導の政策作りを目指して2001年1月に内閣府に設置された経済財政諮問会議でも「民間活力の活用」がキーワードであり、小泉政権の中心的問題である構造改革や予算編成の基本方針などにおいても民営化、民間委託といった言葉が多く使用されている。具体的には2001年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（いわゆる「骨太の方針」）」において、この基本的な姿勢がよく表されている。その前文、「新世紀維新が目指すもの 日本経済再生のシナリオ」においては90年代の日本経済を「日本の経済社会が本来持っている実力を下回るものであった」と評価、「今、日本の潜在力の発揮を妨げる規制・慣行や制度を根本から改革」し、「明確なルールと自己責任原則を確立し、同時に自らの潜在力を高める新しい仕組みが求められている」と、政府や官庁による規制を、経済成長の障害物とみなしている。さらに、「構造改革のための7つのプログラム」の項においても「経済社会の活性化のために」として一番に「民間にできることはできるだけ民間に委ねる」という原則を掲げ民営化・規制緩和プログラムを促進することを謳っている<sup>29)</sup>。

ここでは民間活力の登用についての大まかな指針が示されているだけであり、具体的な提案はなされていないため、簡単に問題点を挙げておきたい。まず、このように民間活力の利用を訴える政府の姿勢の背景には、阪神・淡路大震災時の政府の対応についての批判に対する反省というよりは、1970年代に迎えた高度経済成長の終焉以来、日本政府の恒常的な問題となっている中央・地方財政の財政難打開策としての期待が非常に重要な要素であると考えられることである。1970年代以降、日本政府の財政は悪化の一途を辿り、国と地方分を合わせた長期債務残高は1992年、対 GDP 比で62.1%に到達して以来、1度も60%を切っていない。特にバブル経済崩壊以降、減税と歳入の減少に加え、小淵・森内閣の景気回復を目指した支出拡大政策により、財政状態はますます厳しくなっており、上記の長期債務残高は2004年度に至っては対

28) 『フィランソロピーの思想』今田忠・林雄二郎編、日本経済評論社、2000年、51頁。田中尚輝「ボランティアの時代 NPO が社会を変える」岩波書店、1998年、37頁。

29) 内閣府経済財政諮問会議 HP より「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(<http://www.keizai-shimon.go.jp/2001/0626kakugikettei.pdf>) 2頁。

GDP比143.6%、719兆円にも上っている<sup>30)</sup>。つまり、「民間にできることは民間に任せる」という非常にシンプルなスローガンの下、政府が本来提供すべきサービスにおいても、ただ、その負担をNPO組織を含む民間に転嫁されるおそれがある。事実、これは米国のレーガン政権下に顕著に見られた。1980年、共和党のロナルド・レーガンが政権に就くと、NPOが従事する分野の多くにおいて、政府支出を大々的に削減し、医療の分野以外（教育、社会サービス、国際援助、コミュニティ開発など）においては1980年の水準に戻るまでに10年以上の年月を要し、また、レーガンによる支出削減がなければその間にNPOに向けられたはずの資源の喪失は380億ドルに上った。そして、連邦政府による支出の増加した医療分野においてさえ、高齢者向け医療補助制度であるメディケアの払い戻しが「事後的な実績費用ベース」の支払いから事前に定められた「固定費での支払い」へと変更されたことにより、コスト削減の大きな圧力がかけられたと指摘されている<sup>31)</sup>。

このような「公」の領域を縮小すべきという議論は、さらに、1990年代以降立て続けに明らかになった中央官庁のスキャンダルによる「官」への不信に後押しされている側面もある。小渕政権時に実行に移された中央省庁再編の原因となった大蔵省（当時）の接待問題や住専問題、厚生省トップ官僚の収賄罪、通産省（当時）の接待問題・人事騒動なども、「官（＝公）は信頼できないために、NPOが公の領域に進出すべき」という主張に勢いを与える1つの要因になっている<sup>32)</sup>。確かに日本の公的部門の抱える問題は大きいですが、その問題の解決努力をする代わりに「民間」に任せればよいという議論が最良の解決策かどうかはまだ疑問が多い。

以上は現在のNPO推進議論の背景にある、ここ30年以上に亘る「公」の領域縮小議論の歴史であるが、他にもNPOに関して問題を含むと考えられる主張が政府、経済界、その他のアクターによってなされている。もちろん、これらの主張が全て、財政削減を目的としたNPOへの安価なサービスの強制という訳ではなく、NPOの持つ可能性を否定する主張をするものではないが、多くのNPO組織の実態にそぐわない過剰な期待が寄せられている面は否定できない。以下、政府その他の民間部門、特にNPO活用の掛け声に対し、どのような動きがあるのか、そしてそこで見過ごされがちな問題について検討して行く。

---

30) 財務省HP資料より。(http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryousy1601h.pdf"2005年10月13日参照)さらに、金子勝慶應義塾大学教授は、ここに示されている財政赤字は一部に過ぎず、特別会計や特殊法人と一般会計の間で複雑な資金のやりとりを行うことにより、より大きな赤字が隠されていると指摘している。『粉飾国家』講談社現代新書、2004年、56-60頁。

31) サラモン『NPO最前線』岩波書店、1999年、30-32頁。

32) 1990年代にはメディアにおいてもこの傾向は顕著であり、官僚批判の本も数多く出版された。加藤寛『官僚主導国家の失敗』東洋経済新報社、1997年など。

#### 4.2. 雇用の受け皿としてのNPO

2001年6月に閣議決定された、いわゆる「骨太の改革」に続いて、翌年6月に再び閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002年」において「高齢者、女性、若者が、ともに社会を支える制度の整備」という目的のためには「能力に応じた賃金・就業体系の導入、NPOの役割の拡大等働き方を多様化・弾力化し生涯現役でいられる社会の仕組みに変える」と、雇用拡大のためのNPO利用が提案されている<sup>33)</sup>。さらに、その続編ともいえる2003年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003について」においても雇用促進対策として「公的サービスの外部委託を計画的に進め、NPO等を活用するほか、総合的な健康サービス産業、文化産業の創出などにより地域事業を創出する」と、今まで公的部門が行っていたサービスも民営化の方向にあることが明確に示されている<sup>34)</sup>。また、このような政府の姿勢を先取りするように、1999年10月に日本最大の経済団体、経団連が出した「産業競争力強化に向けた提言 国民の豊かさを実現する雇用・労働分野の改革」においても具体的に、少子・高齢化に対応するため高齢層に「多様で柔軟な就労形態」で雇用機会を与えるNPOの役割が期待されている<sup>35)</sup>。社会保障政策を管轄する厚生労働省も1998年にNPO法が成立したのを受け、早速「民間非営利組織(NPO)の活動と労働行政に関する調査研究報告書」を作成(当時の労働省)、その中で「社会の成熟化や価値観の多様化の進展に伴い、財・サービスの供給主体として、又は自己実現の場として、NPOの果たす役割は大きい」との認識を示し、NPOの持つ新たな雇用創出の潜在性と事業委託の可能性を期待できるとしている<sup>36)</sup>。しかしながら、これらの主張がなされる前に、既にNPOを活用した雇用対策が実行されており、その結果を見ると、NPOによる雇用創出が容易でないことが分かるのである。

1例として、1999年、政府は緊急地域雇用特別交付金制度を打ち出した<sup>37)</sup>。この制度は、国が各都道府県に緊急地域雇用特別交付金を交付し、都道府県は2001年度末までにこの交付金を基に実施する事業のための基金を作り、これを基に都道府県と市町村が各地域の実情に応じて、新しい雇用・就業機会を提供する事業を実施するというものである。新しい雇用・就業機会をもたらす事業として対象となったのは建設・土木以外の事業で、教育・文化、福祉、環境・リ

33) 内閣府経済財政諮問会議 HP より「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002年」(<http://www.keizai-shimon.go.jp/2002/0625kakugikettei.pdf>) 11頁, 42頁。

34) 内閣府経済財政諮問会議 HP より「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003について」(<http://www.keizai-shimon.go.jp/2003/0627kakugikettei.pdf>) 13頁。

35) 経団連 HP より。「産業競争力強化に向けた提言 国民の豊かさを実現する雇用・労働分野の改革」第2部 具体的な提言 (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol248/part2.html>)。

36) 労働省「民間非営利組織(NPO)の活動と労働行政に関する調査研究報告書」概要 ([http://www.jil.go.jp/kisya/daijin/980706\\_01\\_d/980706\\_01\\_d\\_gaiyou.html](http://www.jil.go.jp/kisya/daijin/980706_01_d/980706_01_d_gaiyou.html))。

37) 首相官邸 HP より。産業構造転換・雇用対策本部「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」1999年6月11日 (<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990623koyou.html>)。

サイクルなどの幅広い分野に加え、NPO 支援も含まれていた。また、事業の委託先として民間企業に加え、NPO も明記され、「NPO とその活動に特別な位置づけ」が与えられた。事業の実績については各都道府県が市町村の行った事業を含めた都道府県毎の事業をとりまとめ、それを国に報告することになっていたが、その報告によると、1999年から2000年に新たに雇用された人数215799人のうち、NPO における雇用人数は9655人と全体のわずか4.5%、投入された約1340億円のうち、約22億円(1.6%)がNPO に委託されている<sup>38)</sup>。このことから、NPO に委託された事業は人数に対し、価格が低い、つまり人件費が低い、もしくは雇用期間が短いといった問題のあることが伺える。また、この事業による雇用期間は基本的に1人あたり6ヶ月未満に限られており、長期的な見地からNPO 事業や雇用が期待されていたかは疑問である。さらに、NPO 団体の評価によっても、期待された300億円程度のNPO への事業委託は、実際にはそれをはるかに下回る結果となり、緊急雇用対策特別交付金は「『NPO が行う事業の半額を補助する』というかたちのものや、人件費などの共通管理費を含めることができないようなものも多く、補助事業を行えば行うほど、NPO は苦しくなる、という現状」もあったと報告されている<sup>39)</sup>。

政府がこのような政策を打ち出した背景には、1993年以降の急激な失業率の増加がある。1953年来、それまで1~2%台に留まっていた完全失業率が上昇を始め、上記の緊急雇用対策が打ち出される3ヶ月前、1999年の3月には5%に達していた<sup>40)</sup>。そして同じ頃、経済界の代表的団体である経団連は2年連続の経済マイナス成長を受け、経済活性化に必要な方策の1つとして「過剰雇用」問題の解決を訴えていた<sup>41)</sup>。失業の増加が止まらず、大企業は停滞する景気を取り切るため雇用削減を訴えるという切迫した事情を背景に、上記の政策(並びに「NPO による雇用創出」議論)がなされ、そこには長期的なNPO 育成の視点は十分に省みられていないのである。このような背景は将来のNPO の雇用増加の可能性を閉ざすものではないが、NPO の現状と、それらの団体にかけられた期待とのギャップをはっきりと示している。

現時点でNPO に雇用拡大を期待することのもう1つの問題点は、それが低賃金労働力やボランティアに支えられている面が軽視されていることである。既述の調査によれば、NPO における事務局スタッフの平均人数は6.3人であるが、多くの団体においては1~2人である。そしてスタッフ全体の4割が無給なのである。さらに実際給与が支払われる場合でも、その水

38) 服部崇「NPO による雇用創出 緊急地域雇用特別交付金制度の活用実態」『ノンプロフィット・レビュー』第2巻第1号、2002年。

39) NPO サポートセンター HP より。NPO 自立・事業化支援プロジェクト2001年度事業内容 [http://www.npo-sc.org/Establishment/PJ\\_2001.html](http://www.npo-sc.org/Establishment/PJ_2001.html)。

40) 総務省統計労働力調査長期時系列データより (<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm>)。

41) 第61回経団連定時総会における今井会長挨拶「21世紀に向けて日本を活性化する」1999年5月25日 (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/speech/spe019.html>)。

準は非常に低い。常勤スタッフの平均給与は年間134万円、非常勤スタッフの平均給与は年間約51万円、常勤スタッフだけを見ても年間給与300万円以下が86%を占めている。しかも、そのうちもっとも多い30.9%が無給であり、よほど恵まれた一部の大組織を除いては、NPO で働いて生計を立てるのは無理である<sup>42)</sup>。またもう1つ付け加えれば、NPO 団体に従事するスタッフやボランティアには女性が多い。一方では女性が社会で活躍する機会を NPO がもたらしているという積極的な見方もあるが、別の見方をすれば、低賃金分野に女性を集め、その分野を支えさせているということにもなる。このような現状を持つ NPO に雇用の拡大を期待するというのは、いくら政府が一時的な補助金を出したとしても長期的な成長を望むにはいささかの無理がないだろうか<sup>43)</sup>。

先の統計で概観したように、一部の資金が豊富な NPO を除いては、大部分の NPO が少ない資金でボランティアに頼りながらなんとか運営を行い（そもそも上記の調査によれば、事務局スタッフのいる NPO は82.2%であり、全ての NPO が事務局スタッフを抱えている訳ではない）、また、2004年版国民生活白書の中では地方公共団体の多くが NPO に対し、「団体の組織運営能力の向上」「専門知識やノウハウの蓄積」「人材の育成」といった非常に根本的な部分において改善を求めている現在、雇用の受け皿としての NPO への過剰な期待は控えるべきであり、NPO をこれから育てるといった視点に立つ、地道でより長期的なアプローチを模索する必要がある<sup>44)</sup>。

#### 4 3. 公的サービスの提供者としての NPO

「民間活力の導入」を訴える政府の方針に沿って、様々な中央省庁や地方自治体も NPO の役割の拡大を主張するようになってきている。例えば2001年1月に設置された経済産業省の産業構造審議会においては「経済社会における NPO の役割とその発展がもたらす影響について分析するとともに、NPO が経済社会主体として健全に発展する上で隘路となっている課題を明らかにし、その解決のために必要な措置について提言を行う」ため、同年8月に NPO 部会がスタートし、2003年7月までに9回会合が開かれている<sup>45)</sup>。この NPO 部会によって2002年5月

42) 経済産業研究所 『2002年 NPO 法人アンケート調査結果報告』19, 21頁。(http://www.rieti.go.jp/jp/projects/npo/2002/2\_3.pdf)

43) 実際、政府が失業者対策の一つとして「次の仕事が見つかるまでのつなぎとして介護や保育など非営利組織……活動に従事してもらい、謝礼として生活給を支給」するとして雇用の一時的受け皿として NPO を活用する案を示したと指摘されている。また、「NPO への助成であるならば、いずれ打ち切れることも可能」と NPO を「一時的な便利屋」としてとらえていることも指摘されている。澤昭裕、経済産業研究所 『公を担う主体としての民』研究グループ 『民意民力』、160頁。

44) 国民生活白書2004年版第3章第2節1. 地方公共団体との連携・協働第3 2 10図。http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h16/01\_zu/zu302100.html

45) 経済産業省産業構造審議会 NPO 部会審議会概要より (http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g\_commi01\_18.html)。

にまとめられた「中間とりまとめ『新しい公益』の実現に向けて」においても、「経済社会が成熟し、価値観が多様化する中で何が公益であるかを判断し、公益の具体的内容を確定することが難しくなっている。したがって行政が一元的に公益を判断し、実施するものではなく、行政、企業、NPOや個人が対等な立場に立って、それぞれの多様な価値観をベースとして、多元的に公益を企画立案・実施する時代に入っていると考えられる」との現状認識を示し、「NPOは、住民の意見や提案を集約して政策提言を行い、公共サービスをも担える事業体として成長しつつある。行政はこのようなNPOと協働を進めつつあり、また、個人や企業にとっても納税者や受益者といった顧客としての立場から政策の企画立案、実施、評価に関与するNPOへの期待は大きくなっている」と、NPOの公的サービスへの強い関与を希望している。その一方で「公益活動」資金には「自発性や利他性に基づく寄付金」が期待されており、大きな役割と責任がNPOに求められると同時に、その財源は（不安定な）寄付金に拠るといった提案がなされている<sup>46)</sup>。また、総務省の地方制度調査会でも、行政とNPOのパートナーシップ、NPOの多元性に対する理解の形成などを議論している。ここにおいても、現在は公共サービスを行政が全て担わなければならないという時代ではないとして、NPOが企業や行政と協働し、社会サービスをサービスの受け手に提供する役割を果たしてはどうかといった議論がなされている<sup>47)</sup>。

一部の研究者も公的サービスをNPOに委託すべきという議論に賛同している。そのような立場に立つ研究者は「20世紀は経済社会において政府が大きな役割を担ってきた時代であった。政府が大きな役割を果たす国家においては、『公』は政府・行政の独占物となる。……つまり、『公』=『官』であった」という問題意識を持ち、NPOなどは新しい公を創り出す、社会に対する新しいかわり方であると提言している<sup>48)</sup>。さらには、教育、医療、その他の公共サービスはこれまで政府が提供してきたが、社会福祉サービスは政府の仕事であるという考え方が強すぎて、提供されるサービスの全てが一律平等でなければならないといった柔軟性の欠如といった問題や、何か政府のサービスに足りない点があると、政府の役割を大きく広げるという方向に向かってしまうということが挙げられている。そして政府の財政が窮乏し、さらに税金を集めなくてはならないという悪循環に陥ってしまうため、考え方を改めて政府の管轄範囲をより限定的にし、カバーされない部分は民間非営利セクターが担うという方向に持っていくべき

46) 経済産業省「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」2002年5月、45頁。<http://www.meti.go.jp/report/data/g20514aj.html>

47) 総務省第27次地方制度調査会第5回専門小委員会次第および議事録 ([http://www.soumu.go.jp/singi/No27\\_senmon5.html#002](http://www.soumu.go.jp/singi/No27_senmon5.html#002))。

48) 厳密には、ここではコミュニティ・ビジネスという言葉が使われている。本間正明、金子郁容、山内直人、大沢真知子、玄田有史『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、2003年、40-41頁。

というより積極的な議論もなされている<sup>49)</sup>。また、経済が発達し、価値観が多様化した現在においては政府が提供する画一的なサービスよりは、民間、特にNPOは小まわりがきき、多様なニーズに応じた「質の高いサービスをより効率的に（より安いコストで）供給できる可能性が高い」と主張されている<sup>50)</sup>。

ここで訴えられていることのポイントとしては、行政サービスは「公平性」に重きを置きすぎるために、それが最低のサービスを全ての人に、平等に行き渡るようにするため、政府が大きくなってしまい、財政が逼迫する、そして真に必要とされている多様なサービスが行政によって提供されるのが難しいため、それを行政より安価で提供するNPOが行っていくべきというものであり、多くのNPO研究者や実際に非営利部門でNPOを運営する人々が、こういった考え方を支持している。ここでは、そのようなNPO推進の考え方がどれだけ現実に即しているかを検討したい。

まず、政府とNPOの効率性の問題である。NPOの従事者もNPOによるサービスの提供が政府より安上がりであることを主張しているが、NPOがどれほど効率的であることを示すデータは十分に提示されていない。これまでに何度も見てきたように、大多数のNPOは少ないスタッフ人数と、低予算で運営することを余儀なくされているのであり、「NPOは安価である＝効率的である」という暗黙の前提がそこにあるように見受けられる。実際にNPOが政府と同程度のサービスを本当に安く提供できるかどうかを見極めるには、十分な研究が必要である。また、一部の研究者は行政が「公平性」を重要視するあまり、サービスを広く行わなければならない、細かな対応ができないと批判をしているが、NPO従事者の中には「行政は公平性を考え、例えば被災地で毛布を配るにも時間がかかる。しかし、NPO/NGOなら機動的にできる」といった見方は幻想だと思う。実際の現場では、ある地域でのサービス供給の責任を負っているNPO/NGOは、その地域全体を調査して、公平性（フェアネス）を考えて供給しないと排除されてしまう」という意見もある<sup>51)</sup>。

また、メディアやNPO関係者、研究者の間で、政府よりNPOが効率的という議論を進めるにあたり、阪神・淡路大震災におけるNPOの活躍を挙げることが非常に多いのであるが、阪神・淡路大震災のようなケースはむしろ例外的であり、そこでNPOが提供したサービスと、現在政府の財政負担となっている公的サービス費用（特に社会保障費）を節約するためにNPOに期待されているサービスは別ではないだろうか。最近の新潟中越地震後にも見られた被

49) 「NPOのための寄付市場の創造」跡田直澄、2003年4月2日、経済産業研究所セミナー (<http://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/03040201.html>)。

50) 山内直人「解説1 NPOとは何か 日本の現状から」サラモン『NPO最前線』岩波書店、1999年、108-109頁。

51) 澤昭裕、経済産業研究所『公を担う主体としての民』研究グループ『民意民力』、第9章「進化し続けるNPO」。

災地におけるボランティア活動の拡大など、非営利セクターの活躍が目立っているが、特殊なケース（短期・単発的）である震災時のNPOの活動を根拠に、行政の非効率性とNPOの効率性を強調し、公的サービスの提供をNPOに任せるべきという議論はもっと慎重に検討される必要がある。また、後に詳述するが、NPOの活動の活発さは地域によって違いがあり、NPO活動の進んだ地域では公共サービスを政府に代わって行うことが可能であるかもしれないが、そうでない地域の人々は適当な公共サービスを受けることが難しくなるおそれがある。「経済発展を達成した日本社会の多様なニーズに適応する」NPOというフレーズは、このような地域の経済格差を見過ごし、その結果、公平性の欠如を正当化しかねないのである。

また、一部の研究者が、公共サービスを政府が一律に請け負う範囲が広がりすぎて、財政も悪化していると主張する際、それらの研究者が念頭に置いている（と解釈できる）のはおそらく、一般歳出に占める社会保障費の増大であると考えられる。確かに社会保障費の伸びは著しく、財務省資料によれば、1995年の数値を100とすると2004年度の社会保障費は142となっている（一般歳出自体は113）ため、財務省も社会保障が財政負担を招いていると主張している<sup>52)</sup>。しかし、日本政府の支出の国民総生産に対する一般政府総支出の割合で見れば、日本は38%と米国の34.7%と比べると、やや高いものの、開発国で見れば英国は約40.3%、フランス52.5%、ドイツ48.3%、スウェーデン57.1%と、日本はむしろ少ない方に属している<sup>53)</sup>。このように見れば、国際的には、日本政府は大きすぎるとは言いがたいのである。もちろん、これは日本政府の支出の仕方に全く問題がないという訳ではなく、また財政問題の深刻さを過小評価するものでもない。ただ、それほど政府にとって大きな財政問題をNPOにサービスを委託することで実際に解決できるかどうかということが十分に検討されていないことは問題である。上述した政府の審議会や研究者による公共サービスをNPOに委託するという議論に際しても、具体的にどのようなサービスをNPOが負担し、財政的にどれほど節約になるのかといった説得力のある試算などは提示されていない。

確かに現在の政府が提供している社会サービス、特に福祉のサービスに対する不満は多く、NPOのよりきめ細やかな対応がその公的サービスの欠点を補うケースは少なくない。そしてそのような活動を行うNPOのために環境の整備を政府が率先して行うことが歓迎されることは論を待たない。しかし、現在広く流通している「NPOに任せれば高品質サービスが安価に提供される」というあまりに単純な考え方やNPOへの過剰な期待は非現実的であり、慎むべきではないだろう。

52) 財務省 HP「日本の財政を考える」(<http://www.mof.go.jp/mof/tomorrow/zaisei.pdf> 2005年10月13日参照) 等。

53) 財務省 HP「国民経済における財政の役割（国際比較）」より2001年の数値を参照。(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy16011.pdf> 2005年10月13日参照)

#### 4.4. 行政と協働し地域活性化の一翼を担う NPO

先に紹介した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002年」はまた、「個性と工夫に満ちた地域社会」という目的のため「NPO との連携施策や国際観光振興など、特徴的なまちづくり・安全な地域づくり」と、ややおおまかな表現ではあるが、NPO が地方自治体と協力して地域活性化の一翼を担うことを期待している。また、関西財界を代表する経済団体、関西経済連合会も、2003年2月に行った提言「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」の中で、同会は地方分権の推進を創立当時（1946年）から支持してきた、と前置きした上で、税・財政改革を行い、地方税を拡充すれば地方の財政的独立性が高まり、赤字を出すことが許されなくなれば結果として「小さな政府」になると示唆している。そして、そこで懸念される社会サービスの低下に対して、「小さな政府への改革は住民サービスの低下を招くとは限らない。自治体を実施しなくても民間企業や NPO でカバーできる事務・事業は少なくないからである『地方でできることは地方に』と同時に『民間でできることは民間に』を徹底しなければならぬ」と、小泉政権の経済財政諮問会議で出された提言とほとんど同じような言い方で NPO の果たす役割が期待されている<sup>54)</sup>。

小規模の団体が多く、地域で活動している NPO は確かに、地域の活性化において重要なアクターであることは間違いない。しかし、やはり、この分野においても、まだ十分に力のない NPO 組織に過大な期待が寄せられている恐れがある。例えば、既述の1999年から始まった緊急地域雇用特別交付金を利用した活動の結果を見ると、47都道府県の中で NPO に実際に事業を委託したのは35都道府県であり、また、委託実績のある都道府県の多くは複数の事業を NPO に委託したと報告されている<sup>55)</sup>。このことが示すのは、まだ地域によって NPO の成長や浸透の程度にかなりばらつきがあるということである。つまり、現在の状態では、地域によって NPO が大きな役割を果たせる地域とそうでない地域があり、「小さい政府」を実現できるほど組織が育っているとは考えにくい<sup>56)</sup>。そして、このような傾向は、具体的には、大都市ほど NPO との協働が活発、つまり、より中央政府の理想に近い NPO が存在し、人口の少ない地域ほど、その度合いが減少しているのである。このような現実を反映し、「NPO 立県」を標榜

54) 関西経済連合会 HP より。「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」(<http://www.kankeiren.or.jp/work/pdf/1A0A1077621236.pdf>)。

55) 服部崇「NPO による雇用創出 緊急地域雇用特別交付金制度の活用実態」『ノンプロフィット・レビュー』第2巻、第1号、2002年、50頁。

56) この実態は、地方自治体レベルで行われている NPO に関するアンケート調査を見れば一層明らかである。例えば、石川県 (<http://www.ishikawa-npo.jp/info/040625.htm>)、横浜市立大学教授らによる大阪、名古屋、仙台各市に対する聞き取り調査 ([http://www-user.yokohama-cu.ac.jp/~keiken/kyoudo\\_page/gyousei\\_npo2.htm](http://www-user.yokohama-cu.ac.jp/~keiken/kyoudo_page/gyousei_npo2.htm))、東京都産業労働局『産業活性化に向けた企業と NPO の協働に関する報告書』(<http://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/monthly/sangyo/sangyo-npo.htm>)、福岡県 ([http://www.fvoc.gr.jp/topics\\_ken/research/1.htm#3](http://www.fvoc.gr.jp/topics_ken/research/1.htm#3)) など。

する千葉県の行った包括的な調査によっても、都道府県レベルではNPOへの委託事業を増やしているが、地域にもっとも密着しているはずの市町村レベルでは「微減」となっていると報告されている。さらに、自治体側が挙げたNPO支援を進める上での課題として、都道府県、市区町村ともに「職員のNPOへの理解不足」（都道府県約68%、市区町村約42%）がトップとなり、一部の推進者が主張するほど地域レベルにおいてNPOが定着していないことが伺える。さらに、NPOに事業委託をしたことのある自治体では、約85%の都道府県、約55%の市区町村が、「事業委託をする際に課題があった」と回答し、都道府県では「委託先を見つけるのに苦労した」、市区町村では「契約金額の妥当性が分からなかった」というものが第一に挙げられた。そして、事業委託の結果に不満や問題を感じた自治体は、都道府県の約78%、市区町村の約44%で、その最大の不満は、NPOの「事務処理能力」に関するものとなっている<sup>57)</sup>。このように、中央政府の審議会レベルで話題に上る活発で専門分野における知識に長けたNPOの姿と、地域で実際に活動しているNPOの間には大きなギャップが見られる。また、地域密着型というイメージが強く、また役割上それを期待されているNPOだが、地方自治体の方が、特に人口の少ない下位政府（市町村レベル）に行くほど、NPOを活用できないでいる実態が浮かび上がっているのである<sup>58)</sup>。

もちろん、この現状が将来におけるNPOの役割の拡大を否定するものではない。しかし、「NPOを活用した地域の活性化」の道のりはまだ端緒についたばかりであり、NPOの活動に関して、既に地域格差が出始めていることは地域活性化の将来を考える際、見過ごされるべきではないだろう。

#### 4 5. NPOを通じた新しい市民社会の創造

NPOに従事する人々やNPOに関する提言を行う研究者はまた、バブル経済崩壊後、強く閉塞感が感じられる日本社会に対し、NPOの活発な活動がもたらすプラス面を強調することによってNPOの重要性を広く訴えようとしている。例えば、現在の日本社会が抱える問題は根深く、それを変えるにはこれまでのお上に依存する市民とは異なる、自立した意志を持ち、役所に頼らず地域の問題解決に積極的に努力する人々によるNPO活動が不可欠であるといった議論である。既述の政府審議会に参加したNPOの代表者からは、自立した（資金源を行政

57) 『地方自治体のNPO支援等に関する実態調査 NPO立県千葉実現のための基礎調査』（<http://www.chiba-npo.jp/tyousa/pdf/zichitai-chosa.pdf>）

58) 自治総合センターによる調査でも、下位レベルの政府に行くほど、NPOとの協働が減少している実態が明らかになっている。都道府県レベルと政令指定都市がそれぞれ、98%、100%の割合でNPOとの協働事業を行っているのに対し、人口30万以上の都市では84%、それ以外の市町村レベルでは69%となっており、地域活性化にNPOが中心的な役割を果たしているかどうかは疑問である。『NPOによる行政サービスの提供に関する調査研究報告書』（<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2002/00743/contents/022.htm>）

に頼らない) NPO を活性化すれば、「民間レベルで社会問題を解決でき、その分、行政の支出を抑制」が可能であり、そのためには NPO への寄付金を課税所得から控除する制度（特に寄付による税金控除のない地方税において）が有効であるという意見が出されている。そしてこのような制度は社会における問題解決を役所に任せるという「一般的な意識」を変え、市民が自発的にサービスを創造する、「寄付の文化」を創っていくという2次的な効果も期待されている<sup>59)</sup>。そして、よりニーズにあった柔軟なサービスの効率的な提供のためにも（特に企業などからではなく、個人による）寄付金を増やし、それで活動できる NPO を増やすべきであるというものである<sup>60)</sup>。日本には個人が寄付をするという慣習があまり根付いていないという認識に立ち、それを変えていくために、寄付にまつわる税制の変更がこの分野の研究者によって提案されている<sup>61)</sup>。

企業経営者が企業の名前ではなく、個人名で参加し、経済を含む社会の様々な問題について提言を行っている経済団体、経済同友会も日本社会において NPO 法人の果たすべき積極的な役割について提案をしている。2001年3月に同会は「社会保障制度改革の提言」の（その4）高齢者生活支援において、厚生省の「国民生活基本調査」や国立社会保障・人口問題研究所の「日本の世帯数の将来推計」などを元に将来の人口変化（高齢者世帯の増加）を予測、その中では高齢者（65歳以上）人口の健康づくりの方法（高齢者がボランティアとして NPO で働き健康を増進する）としての NPO 参加、介護保険でカバーされないサービスを行うボランティアを組織する NPO、さらには米国における NPO 理事会の「ボランティア・マネジメントの自問：10ヶ条」といった NPO 経営の心構えのようなものまで示唆されている。そしてボランティアを統括する NPO の組織化を指導する NPO の必要性が訴えられ、また、ボランティアを増やすために大学はボランティア活動に対し単位を与えるべきであると提案している<sup>62)</sup>。以

59) 第27次地方制度調査会専門小委員会意見交換会資料より。2003年7月。(http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27\_senmon\_osaka09.pdf)

60) 「NPOのための寄付市場の創造」跡田直澄、2003年4月2日、経済産業研究所セミナー (http://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/03040201.html)。

61) 本間正明、金子郁容、山内直人、大沢真知子、玄田有史『コミュニティ・ビジネスの時代 NPO 変える産業、社会、そして個人』岩波書店、2003年、232頁。現在の個人の寄付に対する税制では、所得税控除の限度額が低い、寄付をした場合の税金控除対象となる法人が限られていること、土地・株式といった評価性資産の寄付に譲渡所得税が課税されるなどの問題が指摘されている。法人の寄付に関しては、「国または地方公共団体に対する寄付金は全額が損金算入」され、「それ以外に対して法人が支出する寄付金は、一定限度額で損金算入が認められ、資本金額の2.5%相当額と所得金額の2.5%相当額の合計の2分の1相当額を限度としている（一般枠）。さらに特定公益増進法人と認定 NPO 法人に対する法人の寄付支出については、一般枠と同額を損金算入することができる（特別枠）」。

ということで、個人に比べ、法人の寄付金支出に対して税制上優遇されていることが指摘されている（235頁）。ただし、法人の寄付金支出に関しても、その利用率は全体の40%に過ぎず、損金算入の限度額を引き上げるべきという指摘もある。松永有介「企業と NPO の協働によるビジネスボランティアの拡大」『知的資産創造』、1999年第7巻第1号、92頁。

62) 経済同友会 HP より。「社会保障制度改革の提言」（その4）高齢者生活支援17頁、37頁、39-40頁

上のように、経済界からは高齢化社会を迎えるにあたり、様々なサービスの提供を NPO に担わせることや、高齢者層の生きがいを NPO におけるボランティアに見つけてもらうといったことが主に期待されていることが分かる。2000年12月に厚生労働省社会・援護局の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書によっても「近年における社会経済環境の変化」（経済の悪化と失業や福祉の縮小など個人への影響、家族の変化、都市環境の変化、価値観の動揺）により新しい社会と個人のつながりが求められているとされ、NPO がその一助となることが提案されている。また、そのような NPO が成長する環境を作るため、寄付金の税控除なども必要としていると述べられている。そして「わが国社会において、見えない社会的ニーズに自発的に対応するボランティアリズムが必ずしも十分育っていない」との認識を示し、特に退職したサラリーマンを積極的にボランティア活動に受け入れることが求められるとしている<sup>63)</sup>。

上記の議論に関して、まず一つ、問題として挙げておきたいのは、「政府から自立した市民」の生きる社会と、そこで活動する寄付によって支えられた NPO グループというイメージである。確かに、少なからぬ NPO が政府の提供できない、より人間的な介護サービスなどを提供しているという報告がされている<sup>64)</sup>。しかし、そのようなよりよいサービスを提供する NPO がなぜ、寄付によって支えられるべきなのか、あまり深く問われていないように見受けられる。NPO が財源を寄付に頼るというのは運営が不安定になることが予測され、特に景気の好転が感じられない日本においてはそれほど効果的ではない恐れがある。例えば、寄付の推進を訴える人々は、過去の日本には寄付の習慣があまりなく、そういう文化を今後築いていくことが重要であると訴えているが、ここには「自立した市民社会になれば、寄付が増える」という期待がある。しかし、NPO の活発な活動と寄付額の多寡は必ずしも関係しているとは言えない。既出のサラモン教授による国際比較調査によれば、労働力人口における NPO 従事者ももっとも多い、すなわち NPO 活動が非常に活発であると考えられるオランダ (14.4%) やその次に位置するベルギー (10.9%) において、NPO 活動の財源は必ずしも寄付に大きく依存している訳ではない。オランダにおける NPO の最大の財源は政府であり、およそ 6 割 (59%) が政府から来ている。また、ベルギーにおいては、NPO の財源の 76.8% が政府から支出されている<sup>65)</sup>。実際、この調査において、日本の NPO はその収入の 2.6% を寄付に依存していることが

---

(<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2000/pdf/010326A.pdf>)。

63) 厚生労働省社会・援護局「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書、2000年12月 ([http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2\\_16.html](http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html))。

64) 田中尚輝『ボランティアの時代』岩波書店、1999年、渋谷智明『福祉 NPO』岩波新書、2001年、その他。元検察官堀田力氏の興した財団法人さわやか福祉財団が代表的な例としてよく引用されている。

65) <http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/comptable4.pdf>, <http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/compfigure1.pdf>。

示されているが、オランダにおける寄付はそれより少ない2.4%となっている（ベルギーは4.7%）。日本でこのようにNPOへの寄付の推進が訴えられる背景としては、「個人からの寄付が増えれば政府（中央・地方とも）の支出が抑えられる」という現実的な問題と、「NPO先進国」と信じられている米国においては、寄付がNPOの財源に占める割合が日本より高いことが考えられるが、現実には国際的に見ても政府の補助金がNPOの財源に占める割合が比較的多いのである。

もう一つの問題は、上記のようなNPO推進者の描く市民社会においては、NPOでのボランティア活動が特に高齢者に生きがいを与え、同時に高齢者向けサービスの提供もNPOが負うことにより、来る高齢化問題を一挙に解決できるといった議論である。確かに現在NPOで活躍する人々はそれまで勤めていた会社なり、組織から離れ、その後もNPOにおいて第一線の働きをしている人がいる。そして、社会生活基本調査によれば、50歳以上の男女およそ3割の人がなんらかのボランティア活動に参加している<sup>66)</sup>。しかし、学校におけるボランティアの義務化が論議を呼ぶのと同様、上記のような議論も高齢者に対するボランティアの強要にならないだろうか。もちろん、ボランティア活動は奨励されるべきであり、その活動から得られる喜びが高齢者に生きがいとなる面のあることは否定しない。また、より多くの高齢者がボランティア活動に向かうよう、教育や宣伝を行うのは大きな意味のあることである。しかし、ボランティアが大多数の高齢者にとって生きがいとなるとは言い切れず、高齢者をボランティアとしてNPO活動に参加させ、高齢者向けのサービスを提供するというのは、現在日本社会が直面している問題に対する安易な提案ではないだろうか。そしてこのような議論に潜む問題は、前提とされているのが、「会社（なりフルタイムの仕事）を辞め、悠々自適に暮らす夫と妻」といったグループであり、そのようなイメージが実際の高齢者の現実と必ずしも合致しないことである。総務省による全国消費実態調査によれば、高齢者世帯は（当然ながら）主な収入として公的年金や恩給に依存していることが多く、収入階層別で見た世帯数で最も多数を占めるのは、夫婦で年間収入が300万～400万円の層である<sup>67)</sup>。高齢者世帯は持ち家比率が相対的に高いために住宅にかかる費用がそれほど多くないとしても、勤労者世帯の平均的な月収（50万円）に比べて低水準<sup>68)</sup>であり、病気や体調を崩す可能性も高齢者になるほど高くなることなどを考慮に入れると、高齢者の多くは経済団体や中央官庁の審議会がイメージするほど、経済的に安定し、生きがいを求めてボランティアに向かうとは考えにくいのである。確かに一部の研究者が指摘するように、NPOにおいては学校や企業において得られなかった新しい経験が得られ、活動を通して様々な人と出会うことにより、人生が一層豊かになり、生きがいを感じるチャン

66) 社会生活基本調査 <http://www.stat.go.jp/data/shakai/2001/kodo/pdf/vol.pdf>。

67) 総務省全国消費実態調査 <http://www.stat.go.jp/data/zensho/1999/zuhyou/a752.xls>。

68) 総務省統計局『日本の統計』第19章家計 <http://www.stat.go.jp/data/nihon/zuhyou/n1900400.xls>。

スがあるかもしれないが、元気な高齢者が助けの必要な高齢者を助け、これで高齢者社会の問題が一挙に解決されるといった議論は、より慎重な検討が必要である。

こうしてふりかえると、現在なされている NPO 活動促進議論の多くは、1970年代以来、日本政府が提唱してきた日本型福祉社会（＝政府によるサービスの提供ではなく、むしろ家族、地域による自助努力を促すもの）の延長戦上にあることが理解される。そして、ますます厳しくなっている財政問題や加速する高齢化・少子化社会の安易な処方箋として NPO が期待されているのである。

#### 4 6. 手本としての米国市民社会と NPO

果たして米国の様々な制度が日本の目指すべき姿であるかどうかという点について、NPO をめぐる議論についても検討すべき点は少なくない。日本の NPO 研究者、従事者（経済団体の主催する NPO 含め）双方とも、成熟した市民社会や NPO 活動の参考として米国を引き合いに出すケースが圧倒的に多い<sup>69)</sup>。このセクションにおいては、前のセクションで概観した米国市民社会の「自立した市民」を手本として日本社会における NPO 導入を考えることが適当であるかどうか、そして米国 NPO を手本として日本社会の変革を訴える主張者が伝えることの少ない、米国 NPO をめぐる現実の2点について見ておきたい。

まず、米国市民社会を手本にした日本社会への NPO 導入についてであるが、これまで概観してきた NPO のもたらす（とされる）「個人からの寄付」や「高齢者の社会活動の活発化」を根拠とする NPO 促進議論の基礎となっている、自ら考え主体的に行動する市民の作る社会の創造の提唱について問題を指摘したい。多くの論者がこれを「現在の日本が目指すべき望ましい、あるべき社会」として無条件に議論の前提にしている。そしてこのような議論が展開される場合、手本とされているのは多くの場合米国（そしてやや低い程度において英国）の「日本より進んでいる」と考えられている自立した市民の構成する社会の存在である。確かに米国の市民社会と呼ばれるものは日本のそれとは異なる歴史を持っている。前出のサラモン教授によれば米国の NPO は過去、複雑な成長過程をたどってきた。トクヴィルが「結社を好む傾向こそがアメリカ民主主義の顕著な特徴だと称賛したまさにその時、若い共和国のどの州議会も、慈善団体が法人化するのを否定しようとしていた」うえ、「裁判所に慈善基金の設立を認める権限があるとみなすことを禁止しようとしていた」のである。そのような緊張関係のあった一方で、19世紀後半以前の米国 NPO は政府との協働によって発達し、公共部門の一部として見られていた。現在広く浸透している、政府から独立し、自主的に活動する NPO のイメージは

---

69) 本稿のために利用した資料のほとんどが米国における NPO をケース・スタディとして紹介している。また、経済団体による NPO 活動の研修も米国から研究者を招いて行われることが多い。例えば <http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/CLIP/clip0146/cli012.html>。

19世紀末、政府のコントロールから民間セクターを守るというより広範な運動の一部としてできたものであった。しかし、そのような動きの中でも、米国 NPO はその財源の多くを政府に依存し、特に連邦政府が貧困や差別などの社会問題解決に乗り出した1960-70年代には NPO が政府から委託を受け、さらに活動を活発化させた。こうして発展を遂げてきた米国 NPO が変化した（むしろ変化を余儀なくされた）のは既述のレーガン政権による大幅な予算削減と共和党に支配された議会によるその政策の継続であり、財源を大きくカットされた米国 NPO は生き残りをかけて基本的な活動に立ち返り、人々の信頼を取り戻そうと努力している<sup>70)</sup>。このような経過を日本の NPO にあてはめて考えた場合、米国のような政府と NPO の協働の歴史をほとんど経ず<sup>71)</sup>、阪神・淡路大震災後のボランティアの活躍が、1970年代末から続いていた政府の「公的サービスを民間の自助努力に移行する」という方針に取り込まれたように見受けられる。政府との協働の長い歴史を持つ米国 NPO とは対照的に、日本の場合、最近起こった大震災後の短期的なボランティアの活躍に触発されて、継続的な公共サービスの提供が期待されているのである。

これまで概観した通り、米国 NPO の団体やボランティア数が日本よりはるかに多い（と言われる）ことや、それら NPO の財源に占める寄付金の割合も日本よりは多い（12.9%）といった理由で、米国 NPO は多くの NPO 関連の書籍や記事で手本として引き合いに出されている<sup>72)</sup>。しかし、そのような米国 NPO に関する叙述の中で、米国 NPO にまつわる問題点が詳しく述べられているものは非常に少ないのである。

まず、米国 NPO が活発であると言われる際、見過ごされていることであるが、一部の研究者によれば、米国の NPO の活動主義は往々にして米国式個人主義の表れであることが多いと指摘されている。英社会学者リチャード・セネットによれば、この個人主義は他者を犠牲にして、個人の直接の社会サークル（特に家族）を大切にするという性質のものであり、排他主義的傾向がある。つまり、このタイプの個人主義が促進する相互関係には、福祉国家の顕著な特徴と考えられる「相互依存の一般化」（社会への広がり）が欠如しがちという問題があると警告されているのである<sup>73)</sup>。また、会員の人数や寄付金の額が示すほど米国の NPO 法人が「民主的」ではないという指摘もある。政治学者テダ・スコッチポルは近年この点について広範な調査を行い、「衰退した民主主義」という著書において、非営利組織団体はしばしばそれ自体官僚的組織になる傾向があり、会員とはニュースレターで交流するのみ、ワシントンでのロビ

70) サラモン 『NPO 最前線』9 10, 24 32, 80 84頁。

71) 1950年代や60年代の日本政府と民間非営利団体の協働の一部は既述の通りであるが、経済産業研究所の調査によれば、回答した NPO のうち阪神・淡路大震災以前から活動していたものは全体のわずか25%である。前出 『NPO 法人の実態調査』より [http://www.rieti.go.jp/jp/projects/np0/2002/2\\_1.pdf](http://www.rieti.go.jp/jp/projects/np0/2002/2_1.pdf)。

72) サラモン教授による前述の国際比較調査より <http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/comptable4.pdf>。

73) Sennett, Richard. *The Welfare State, Inequality, and the City*. Penguin, 2003.

一活動に専念するものも多いと結論付けている<sup>74)</sup>。また、米国 NPO の中でも比較的資金の流れが柔軟であるものにおいては、その組織のリーダーに対し、業績とはあまり関係なく非常に高い賃金の支払いを受けているといった指摘もある<sup>75)</sup>。また、米国における最近の傾向として、NPO が経営していた病院が営利目的の病院に転換し、このような経営の変化に関して、適切な監督が行われていないために、慈善目的であった病院の資産が営利目的の業者に転売されるといったことも多くの州において起きている<sup>76)</sup>。このような米国 NPO における問題は日本における NPO 促進議論の中ではほとんど指摘されず、「米国は個人が NPO に対し、寄付やボランティアを積極的に行う NPO 先進国である」というイメージが先行している。

さらに米国で多いとされる寄付金についても、バブル経済の崩壊と長期化する失業の増加により寄付が減少している。資金集めに関する調査や教育活動を行っている American Association of Fundraising Counsel (AAFC) が2003年6月に発表した『The Giving USA 2003』によると、2002年の献金は予想よりも減少はしなかったが、2001年の2.3%の低下の後、実質で1.1%の低下となった。さらに寄付金の減少はフードバンクその他の困窮者やホームレスを救済する非営利組織において顕著であり、そのようなサービスに対する需要が2ケタの伸びを示しているにも関わらず、2002年の献金は11.4%の減少となっている<sup>77)</sup>。つまり、寄付金は経済状況によって変化するため、NPO が寄付金に依存する場合、その団体の資金的な基礎が不安定になる可能性が強い。また、NPO によるサービスへの需要はそうように経済が停滞すると増加するのであり、一層難しい状況に陥る恐れがある。従って、社会福祉と増大する高齢化社会のコストの大部分を非営利組織の部門と寄付金に任せれば良いという議論は、米国の経験から明らかな財源の問題をより真剣に検討すべきではないだろうか。

また、寄付金に関連して、米国における(寄付金の)税金控除と慈善目的の寄付の問題も挙げられる。前述の通り、一部の NPO 従事者や研究者は日本の NPO の寄付への依存度が米国より低いを見て、NPO 法人への寄付金に対する優遇税制措置を拡大すれば、寄付金の増加につながると主張している。しかし、公的サービスが寄付金で支えられることになった場合、寄付金がどのような NPO に集まるか、考える必要がある。米国のケースによれば、献金者の優先事項はしばしば宗教もしくは高尚な文化活動に向けられているということが判明している。つまり、高齢者のケアや貧困者のための食糧配給などへのニーズが多いとしても、うまく寄付

---

74) Skocpol, Theda. *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. University of Oklahoma Press, 2003.

75) Frumkin, Peter and Elizabeth K. Keating. "The Price of Doing Good: Executive Compensation in Nonprofit Organizations". Hauser Center Working Paper No. 8 October 2001.

76) Horwitz, Jill R. "State Oversight of Hospital Conversions: Preserving Trust or Protecting Health?" Hauser Center Working Paper No. 10 September 2002.

77) AAFC の HP より。http://www.aafc.org/

金はその資金が必要とされている分野で活動する NPO に集まるとは限らないのである<sup>78)</sup>。

もう一つ、日本であまり重要視されていないように思われるポイントの一つとして、米国においては、こと寄付金に関し、NPO の中で宗教組織の存在が非常に大きいことが挙げられる。ハーバード大学のピーター・ホールによる米国非営利組織の歴史についての研究によれば、宗教と宗教関係組織は米国 NPO の20%を構成し、ホールは「広く信じられている現代 NPO 活動の世俗的性格にも関わらず、宗教関係組織は、慈善的、非課税部門の組織数、個人からの献金の額、ボランティアに費やす時間への献身において最大のグループを構成する」と述べている<sup>79)</sup>。これを証明するように、独立セクターの『非営利アルマナック』2001年度版によると1998年に献金された額の割合において、宗教組織が60.1%の受け取り先であり、次の大きい受け取り先は人的サービスの9%、保健6.5%、教育6.4%となっている<sup>80)</sup>。先進諸国における非営利部門で宗教団体の果たす役割の大きさは米国において突出しており、日本とは事情がかなり異なってもいる。このように、NPO 団体に関する米国の経験が日本で再現しうる、もしくはしなければならぬという考え方は現在より慎重に検討されるべきである。

## 5. 結びに代えて

以上、日本における NPO 推進の議論を概観してきたが、そこから理解されるのは、行政、NPO 従事者、研究者がそれぞれの立場から現在の日本社会が抱える多くの問題 膨大な財政赤字、大きなコストの予想される高齢化、停滞する経済と雇用問題等 を解決するために、NPO がいかに有用であるかを積極的に訴えていることである。そしてその背景には1970年代末から続く、社会福祉サービスを公的部門から民間部門へ移行しようとする政府の努力も見られる。自発的な意志を持った人々による社会貢献活動を行う NPO の増加それ自体は非常に歓迎すべき傾向であり、これからも NPO の活動が一層盛んになるよう、長期的な教育や普及のための宣伝が行われるべきである。しかしながら、現在多くの政府審議会の場合、政府への提言においてなされている様々な社会問題に関する NPO 積極活用の議論は、大多数の NPO が抱えている問題（少ないスタッフ人数、財源不足、低賃金労働への依存）や、実際に NPO と協働をする地方自治体の側にそのノウハウが十分でないことなどを十分に省みず、ほとんど

---

78) Kuttner, Robert. *Everything for Sale: the Virtues and Limits of the Markets*. Random House Inc., 1999.

79) Hall, Peter D. "Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Associations, and Nonprofit Organizations in the United States," W.E. Powell and R. Steinberg (eds.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook. - Second Edition*. Forthcoming.

80) Independent Sector. *Giving and Volunteering in the United States 2001 Key Findings*. <http://www.independentsector.org/PDFs/GV01keyfind.pdf>

「民間」団体であるという理由だけで「政府より効率的」であるとか、「多様なニーズに対応できる」といった長所ばかりが強調されているくらいがある。しかし、現実のNPOの多くはそれらの期待に応えられるほど組織的にも財政的にも強固なものはまだまだ少数であり、NPOへの過剰な期待は慎むべきである。また、しばしば引き合いに出される理想形としての米国のNPOについても、様々な問題があり、米国内の研究者からも「NPOは安価だからと言って効率的であるわけではない」といった報告がなされているが、日本国内のNPO議論においては十分重視されていない<sup>81)</sup>。もちろん、こういった問題ばかりでなく、NPOを安価で便利な社会問題解決の手段として見る代わりに、NPOは社会課題の発掘力に優れており、行政が苦手としている個別省庁のなわばりを越えた問題に対処できる、ある特定分野で活動するNPOが行政に対して政策提言できるようにすべきであるといった提案もなされ、実際にNPO法の成立によって多くの団体が法人格を得てその活動を広げている。しかし、NPOの活躍がもっとも期待されている地域レベルにおいて、行政の窓口がNPOの活動に対して不安を抱いていた、どのように協働を進めていくか分からないという実情もある現在、時間をかけたNPOと行政の連携の創造がなされるべきであり、「政府は非効率であり、民間は効率的」というあまりにシンプルなフレーズを無条件に受け入れ、NPOに「公的サービスの提供者」として過大な役割を期待するのは問題である。現在の日本政府が抱える財政問題は確かに非常に深刻であるが、それは民間に事業を委託さえすれば解決されるといった単純なものではなく、NPOはその安易な解決策にはならないことがもっと認識される必要がある。

#### 参考文献

跡田真澄「NPOのための寄付市場の創造」講演：2003年4月2日，経済産業研究所。http://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/03040201.html

「アメリカの『寄付の文化』と非営利セクター」http://www.ngo-arena.org/sa/sa8.html

石村耕治「公益法人制度改革で問われるNPO税制のあり方～非収益事業を含め『原則課税』とする見直しへの疑問」NPO2003年3月2日，集会資料。

NPO政策研究所ホームページ http://www.jca.apc.org/npa/

岡本仁宏「市民社会論の新展開」日本政治学会報告，1997年9月4日。http://www.jttk.zaq.ne.jp/babrs808/okamoto/okamoto1997b.html

「ボランティア活動の二つの展開方向と市民社会論」日本NPO学会報告，1999年3月22日。http://www.jttk.zaq.ne.jp/babrs808/okamoto/2v-ways&civilsociety.html。

サラモン，レスター・M『NPO最前線 岐路に立つアメリカ市民社会』山内直人訳・解説，岩波書店，1999年。

---

81) Frumkin, Peter and Mark T. Kim. "Strategic Positioning and the Financing of Nonprofit Organizations: Is Efficiency Rewarded in the Contributions Marketplace?" Hauser Center Working Paper No. 2 October, 2000.

- 『米国の「非営利セクター」入門』入江映訳、ダイヤモンド社、1994年。
- 金子勝『粉飾国家』講談社現代新書、2004年。
- 関西経済連合会ホームページ <http://www.kankeiren.or.jp>
- 北沢栄「第55章政府税調が『原則課税で紛糾』 危い公益法人改革」(<http://www.the-naguri.com/kita/kita57.html>)
- 経済企画庁国民生活局編「海外における NPO の法人制度・租税制度と運用実態調査」大蔵省印刷局、1999年。
- 経済開発協力機構『開かれた政府：市民社会との対話の促進』2003年 [http://www.oecdtokyo2.org/pdf/theme\\_pdf/publicgovernance/20030831opengovernment.pdf](http://www.oecdtokyo2.org/pdf/theme_pdf/publicgovernance/20030831opengovernment.pdf)。
- 経済産業研究所「産業連関表による NPO の経済効果の分析について」(速報版) 2002年 2月19日, <http://www.rieti.go.jp/jp/projects/npo/doc02022001.pdf>。
- 「2003年 NPO 法人アンケート調査結果報告」(産業構造審議会 NPO 部会第 9 回議事要旨 <http://www.meti.go.jp/committee/summary/0001637/index.html>)
- 経済産業省産業構造審議会 NPO 部会第 3 回議事要旨 <http://www.meti.go.jp/kohosys/committee/summary/0000620/index.html>
- 経済産業省「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」2002年 5月。  
<http://www.meti.go.jp/report/data/g20514aj.html>
- 経済同友会ホームページ <http://www.doyukai.or.jp>
- 公共非営利組織研究フォーラムホームページ <http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Bull/7472/index.html>
- 厚生労働省社会・援護局「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書、2000年12月 [http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2\\_16.html](http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html)。
- アンドリュース・ゴードン、「55年体制と社会運動」『日本史講座10戦後日本論』、東京大学出版会、2005年。
- 五百旗頭真、入江昭、大田弘子、山本正、吉田慎一、和田純『「官」から「民」へのパワーシフト 誰のための「公益」か』TBS ブリタニカ、1998年。
- 財務省財政制度審議会資料 <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseib130528a1.pdf>  
<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy1601h.pdf>。
- 「国民経済における財政の役割 (国際比較)」より2001年の数値を参照。( <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy1601l.pdf>.)
- 「日本の財政を考える」( <http://www.mof.go.jp/mof/tomorrow/zaisei.pdf>.)
- 澤昭裕・経済産業研究所『公を担う主体としての民』研究グループ『民意民力 公を担う主体としての NPO / NGO』東洋経済新聞社、2003年。
- 自治総合センター『NPO による行政サービスの提供に関する調査研究報告書』<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2002/00743/contents/022.htm>
- 渋川智明『福祉 NPO』岩波書店、2001年。
- 首相官邸ホームページ 産業構造転換・雇用対策本部「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」1999年 6月11日 <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990623koyou.html>。
- 須田木綿子『素顔のアメリカ NPO』青木書店、2001年。

- 総務省第27次地方制度調査会第5回専門小委員会次第および議事録 [http://www.soumu.go.jp/singi/No27\\_senmon5.html#002](http://www.soumu.go.jp/singi/No27_senmon5.html#002)。
- 武川正吾「福祉社会と社会保障」堀勝洋編『社会保障読本第3版』東洋経済新報社、2004年。
- 田中尚輝『ボランティアの時代 NPOが社会を変える』岩波書店、1998年。
- 『地方自治体のNPO支援等に関する実態調査 NPO立県千葉実現のための基礎調査』<http://www.chiba-npo.jp/tyousa/pdf/zichitai-chosa.pdf>。
- 電通総研編『NPOとは何か』日本経済新聞社、1996年。
- 東京都産業労働局『産業活性化に向けた企業とNPOの協働に関する報告書』<http://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/monthly/sangyo/sangyo-npo.htm>。
- 内閣府国民生活局 NPO ホームページ <http://www.npo-homepage.go.jp/>
- 長坂寿久『オランダのNPOセクター』<http://www.iti.or.jp/kikan54/54nagasaka.pdf>。
- 日本経済団体連合会ホームページ <http://www.keidanren.or.jp/>
- 日本国際交流センターホームページ <http://www.jcie.or.jp/japan/cn/index.htm>
- 日本NPOセンターホームページ <http://www.jnpoc.ne.jp/>
- 服部崇「NPOによる雇用創出 緊急地域雇用特別交付金制度の活用実態」『ノンプロフィット・レビュー』第2巻第1号、2002年。
- 『フィランソロピーの思想 NPOとボランティア』今田忠、林雄二郎編、日本経済評論社、2000年。
- 『フィランソロピーの橋 こころ豊かな社会を築くために』林雄二郎、加藤秀俊編著、TBSブリタニカ、2000年。
- 本間正明、金子郁容、山内直人、大沢真知子、玄田有史著『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、2003年。
- 松永有介「企業とNPOの協働によるビジネスフロンティアの拡大」『知的資産創造』、1999年第7巻第1号。
- 「米国福祉系NPOの活動と日本への示唆」『知的資産創造』、2000年9月号。
- 松本渉「民間非営利部門における組織概念」<http://park.itc.u-tokyo.ac.jp/cois/j/bulletin/no3/003007.pdf>。
- 宮田穰「企業とNPOのパートナーシップにおける“つなぎ手”の役割」『ノンプロフィット・レビュー』第3巻、第1号、2003年。
- 山内直人『NPO入門(第2版)』日本経済新聞社、2004年。
- 『ノンプロフィット・エコノミー』日本評論社、1997年。
- 横山恵子「企業とNPOのパートナーシップ 企業の社会性からみた類型化」『ノンプロフィット・レビュー』第3巻、第1号、2003年。
- 吉田博、伊藤治彦、飯島祥二、多田憲一郎、捧富雄、矢吹雄平「新しい社会経済システムの形成とNPOの可能性 公共概念の探求を通して」岡山商大社会総合研究所報第22号2001年10月。
- 労働省「民間非営利組織(NPO)の活動と労働行政に関する調査研究報告書」概要 ([http://www.jil.go.jp/kisya/daijin/980706\\_01\\_d/980706\\_01\\_d\\_gaiyou.html](http://www.jil.go.jp/kisya/daijin/980706_01_d/980706_01_d_gaiyou.html))。
- 早稲田大学総合研究機構 国際福祉研究所ホームページ [http://www.waseda.ac.jp/kikou/houkoku/2000/Cont03\\_Initiatives/B9\\_2000/B9\\_2000.html](http://www.waseda.ac.jp/kikou/houkoku/2000/Cont03_Initiatives/B9_2000/B9_2000.html)。

- American Association of Fundraising Counsel, "The Giving USA 2003" <http://www.aafc.org/>
- Center on Budget and Policy Priorities. "New CBO Study Finds That Estate Tax Repeal Would Substantially Reduce Charitable Giving." <http://www.cbpp.org/8-3-04tax.htm>
- "Doing Well and Doing Good" July 29th, 2004 Economist. [http://www.economist.co.uk/displaystory.cfm?story\\_id=2963247](http://www.economist.co.uk/displaystory.cfm?story_id=2963247)
- Frumkin, Peter and Mark T. Kim. "Strategic Positioning and the Financing of Nonprofit Organizations: Is Efficiency Rewarded in the Contributions Marketplace?" Hauser Center Working Paper No. 2 October, 2000.
- Frumkin, Peter and Elizabeth K. Keating. "The Price of Doing Good: Executive Compensation in Nonprofit Organizations." Hauser Center Working Paper No. 8 October 2001.
- Hall, Peter D. "Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Associations, and Nonprofit Organizations in the United States," W.E. Powell and R. Steinberg (eds.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook.- Second Edition*. Forthcoming.
- Horwitz, Jill R. "State Oversight of Hospital Conversions: Preserving Trust or Protecting Health?" Hauser Center Working Paper No. 10 September 2002.
- Independent Sector. "Giving and Volunteering in the United States 2001 Key Findings." <http://www.independentsector.org/PDFs/GV01keyfind.pdf>
- John Hopkin's University Civic Society Research Center <http://www.jhu.edu/~cnp/compdata.html>
- Kuttner, Robert. *Everything for Sale: the Virtues and Limits of the Markets*. Random House Inc., 1999.
- Salamon, Lester et al. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.
- Salamon, Lester. *The State of Nonprofit America*. Brookings Institute Press, 2003.
- Sennett, Richard. *The Welfare State, Inequality, and the City*. Penguin, 2003.
- Skocpol, Theda. "Associations Without Members," *The American Prospect* vol. 10 no. 45, July 1, 1999-August 1, 1999.
- . *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. University of Oklahoma Press, 2003.