

1の力

観る力

日本のNPOのカタチ



山岡 義典

認定特定非営利活動法人
日本NPOセンター
顧問

将来のNPOを担うリーダーには、社会全体の動きを「観る力」が重要です。この「観る力」とは、古今東西あらゆる角度から物事を大局的にとらえる力でもあり、「何故、現代社会がNPOを必要としているのか」を明確に示し、将来像を描く力と言い換えることもできます。この章では、まず大まかに日本社会の中での市民セクター成立の過程を振り返りながら現在をどう「観る」か、次に「新しい公共」としての市民セクターの役割をどう「観る」か、そして個々のNPOの組織の信頼性をどう「観る」かを提示します。そのことで、皆さん独自の「観る力」をつけるヒントになればと思います。その中で、「新しい公共」という概念、更には「信頼されるNPOの7つの条件」を提示します。

市民セクターの現在をどう観るか

■第2ステージに入った市民セクター

1990年代に新しい非営利法人制度のための市民立法の機運が高まった矢先の1995年1月17日、阪神・淡路大震災が発災。この震災におけるボランティアの活躍や新しい市民活動促進の仕組みを誕生させたいという気運が一つの契機となって、1998年3月、特定非営利活動促進法（以下、NPO法）が成立します。施行は12月です。この前後からを市民セクターの「第1ステージ」とするならば、2011年3月11日に起きた東日本大震災後におけるNPOの活躍や6月に抜本的なNPO法改正が成立した以降を「第2ステージ」と呼べるでしょう。第2ステージで確立すべき課題として、以下の5点があげられます。

1. NPOセクター全体としての信頼性の確保
2. 制度化される前の先駆的サービスの創造
3. 地方分権と地域に根差した活動展開、地縁社会との連携
4. スタッフの安定した雇用と人材育成
5. 多様な財源の安定的確保

■公益概念の転換 ～国家・主務官庁公益から市民公益、民間公益へ～

日本の公益法人制度は1898年施行の民法によりますが、ここでは国家の役に立つこと、特に戦後では主務官庁の役にたつことが公益と見なされてきました。しかしこれでは市民の自由な活動を行う団体は公益法人になれません。そこで新しい非営利法人制度の実現に向けた運動が1990年代にはじまり、阪神・淡路大震災を追い風に1998年にNPO法が成立し、ここに新しい公益概念が確立します。これが「市民公益」の考えです。またその10年後、2008年には民法の抜本改正によって、110年間続いた公益法人制度が大改正されました。これは民間公益活動の重要性を認めたもので、「民間公益」概念の確立と言ってよいでしょう。「市民公益」と「民間公益」がどう違うかなどはここで詳しくは触れませんが、これらが今後も2本だてでいくのか、いずれ統一されて一つの制度になっていくのか、今後の運用の中で議論が行われていくことでしょう。

■NPO法で確立した「市民公益」という概念

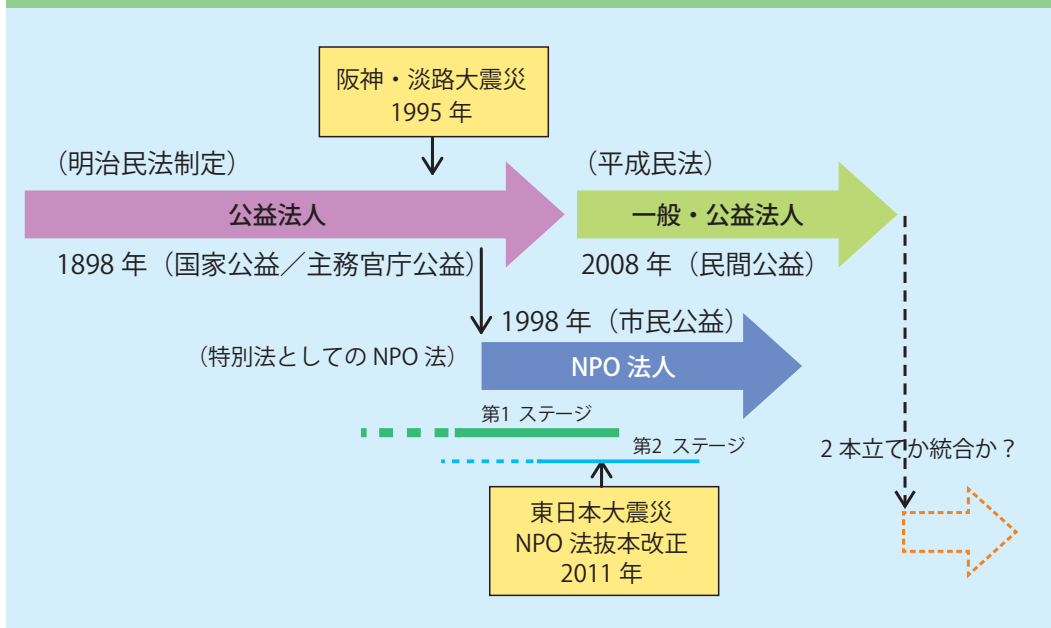
1998年に成立したNPO法の条文から市民公益概念のキーワードを見てみましょう。右ページの文章はNPO法第1条です。太字箇所注目ください。「市民が行う自由な社会貢献活動」が「公益の増進に寄与」というわけです。



第2ステージに入った市民セクターステージ

- (1990年代 前史としての市民立法過程)
- 第1ステージ** 1995年 阪神・淡路大震災とボランティアの活躍
1998年 NPO法成立・施行
- (2008年～2013年:新公益法人制度への移行)
(2009年～2012年:「新しい公共」宣言と「新し公共」支援事業)
- 第2ステージ** 2011年3月 東日本大震災後の民間支援活動
2011年6月 抜本改正NPO法成立
2011年6月 2011年度市民公益税制成立・施行
2012年4月 抜本改正NPO法施行

市民セクター成立の背景としての市民公益概念の確立



特定非営利活動促進法(NPO法) 1998年3月法律第7号、同年12月1日施行

()内は特定非営利活動促進法の一部を改正する法律2011年6月法律第70号、2012年4月1日施行による追記。

第1条 この法律は、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性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もうけること)等により、ボランティアをはじめとする**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。

「新しい公共」をどう観るか

■新しい公共とは「民による公」である

明治時代から続いていた「官による公」は法律に基づいて国民にサービスを提供してきました。これらのサービスは徴収した税金によって賄われます。日本では、長い間「公共＝行政」の仕事として、まるで常識のように認識されてきました。しかし、前述のとおり市民が公益を担う「市民セクター」が発展し、民間も公共を担うのだという認識が高まってきました。このような背景のもとに、鳩山内閣では「新しい公共」という考えが国家の政策として提唱されたのです。

このような「新しい公共」のことを、10年以上前に出版された『＜政治参加＞する7つの方法』筑紫哲也編（講談社新書 2001年）の中で、私は、「民による公」として次ページのような概念図を示しています。図の右上の四角が従来からの「官による公」で右下のまるでブドウの房の様な形で沢山の組織がつながりながら社会サービスを提供しているのが「民による公」です。詳しくは図をよく読みこんでください。

■新しい公共が担うべき公共圏の構成

社会が必要としている様々なニーズに対して、一部については税金を基にした「従来からの公共」、あるいは「制度的公共圏」と私は呼んでいますが、それによってサービスが提供されています。しかし、社会ニーズを全て行政による制度的公共圏だけで賄えるわけにはいきません。その外で発生している多様な新しい社会ニーズに対して非制度的公共圏が必要になってきます。これが「新しい公共」の本質をなすものです。この非制度的公共圏の中には、もっと強い姿勢で制度的公共圏に対して働き掛ける、政策提言を行い、時には批判する形で物申していくこともあります。これは対抗的公共圏と呼んでもいいでしょう。このように、互いの公共圏に対して議論を重ね相互作用を起こすことがダイナミックな社会を生み出す重要な契機となります。

■行政との協働だけが「新しい公共」ではない

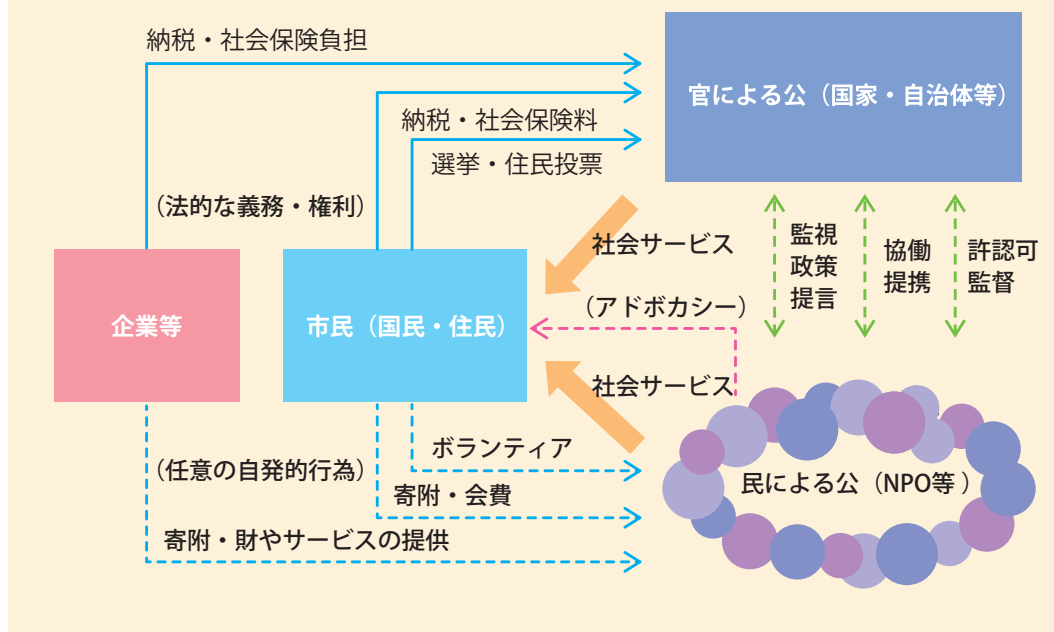
2011年度の補正予算による基金で2012年より2年間実施された「新しい公共」支援事業は、非制度的公共圏を強化すべきものです。しかしこれが各地では制度的公共圏との協働として理解されているように思えます。制度的公共圏と協働していくことは大切です。しかし、NPOはこれから補助金、助成金などの行政による資金にいつまでも頼らずに、新しいニーズを発掘し社会課題を解決していく組織としてつくり変えていく必要があります。真の「新しい公共」の姿とは、NPO自身が自立して組織を運営し、未だ制度化されていない様々な社会的ニーズに応えながら、すなわち新しい社会サービスを創造しながら、社会を変えていく姿であるといえます。



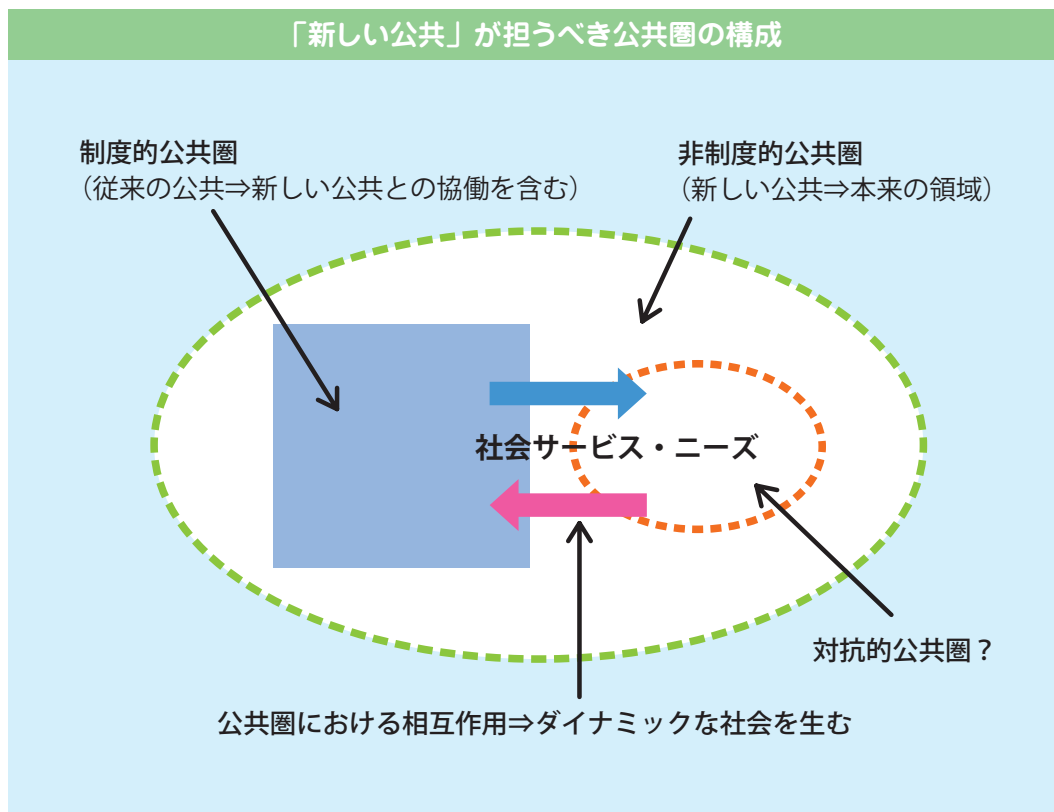
「新しい公共」とは「民による公」

11年前に提示した「NPOという新しい“公”」の概念図

『〈政治参加〉する7つの方法』（講談社新書）筑紫哲也編 2011 所収より一部加筆



「新しい公共」が担うべき公共圏の構成



NPOの信頼性をどう観るか

■絶対条件の3つ

ここで10年近く前に各地のNPO支援センターのリーダーたちが作成した「信頼されるNPOの7つの条件」についてご紹介します。個々の組織をどう観るか、という話になります。まず次の3つは、どんなNPOも実現してほしいものです。

1. 明確なミッションを持って、継続的な事業展開をしていること

組織を立ち上げるときに決めたミッションを軸に、3年、5年…と継続的に事業が展開できることが必要です。

2. 特定の経営資源のみに依存せず、財政面で自立していること

一番大きな経営資源でさえ、全体の三割程度となるようにしたいものです。そうすることで、もしその経営資源がストップしたとしても他の七割によって事業を継続することが可能です。

3. 事業計画・予算の意思決定において自律性を堅持していること

毎年度、数年先の事業計画またはそれに基づく予算をたてていくことで、他者の言いなりにならず、自らの意志によって自律して運営していく組織を守っていくことが重要です。

■必要条件の4つ

次の4つもNPOの発展のためには欠かせません。

4. 事業報告・会計報告などの情報を積極的に公開していること

所轄庁へ報告することは当然として、それらをホームページにも掲載する等、公開できうる範囲でどんどん組織内の現状を報告していく事は対外的な信頼性向上だけでなく、出していない場合の信頼性の失墜を防ぐ意味でも必要な事です。

5. 組織が市民に開かれており、その支持と参加を集めていること

委託事業ばかりやっていると、このことが疎かになりがちです。支持と参加が集まると、組織へ関わる人の数が増え、寄付者も増え、組織がどんどん成長し、鍛えられてくるという好循環が起こります。

6. 最低限の事務局体制が整備されていること

電話をかけても通じない…、郵便物を送っても未達で戻ってくる…、事務局から電話の折り返しの連絡すらしない…。このように事務局体制があまりにお粗末であることは対外的な信頼の失墜につながります。

7. 新しい仕組みや社会的な価値を生み出すメッセージを発信していること

常日頃ではなくとも、時にNPOから新しい仕組みや概念、社会を変えるきっかけにもなりうるメッセージを発信し続けていくことが必要です。

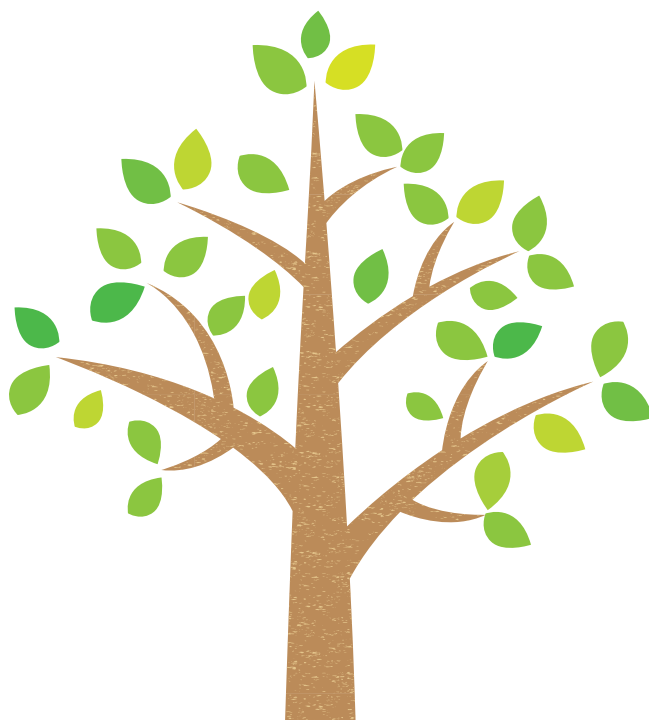
■市民セクターの信頼の樹を育てよう

NPOは3つの人々から信頼を得ることによって成り立ちます。ひとつは「受益者からの信頼」です。サービスを提供している先の受益者からサービスが的確で便利で気持ち良いことは受益者・利用者にとって大きな信頼につながります。次に「支援者からの信頼」です。いわゆる寄付者、会員、協力してくれる企業などに対して、信頼を得る必要があります。そのためにも、随時活動内容を公開する必要があります。最後に「広く市民からの信頼」です。直接は関係のない人々からの信頼で、この信頼を得ることは、他の二つの信頼へつながるためにも一番必要な事です。



「7つの条件」誕生の背景

2013年現在、4万5,000以上のNPO法人があるといわれています。そんな中、今問われているのは「NPOらしいNPO」とは何か、ということです。それをここでは「信頼されるNPO」として「7つの条件」として挙げました。NPOはそのサービスの受益者、そのNPOを応援する支援者、更には社会全体という三者の信頼が欠かせません。それら、たくさんの方からの信頼を得られるNPOを広めようと2003年9月に全国各地のNPO支援センターの現場を預る者が札幌に集まって「民間NPO支援センター・将来を展望する会」を開催し、議論を重ねて取りまとめたのがこの「信頼されるNPOの7つの条件」です。2004年2月の「NPOと行政の対話フォーラム」で発表されました。





組織が泥船にならないように

これまでお話ししたように、NPOは自立した組織運営を行い、責任のある大切な事業を行っていく必要があることがわかりました。ただ、そのために運営している組織そのもののベースは大丈夫でしょうか？多額の金額の事業を受託してはみたものの、運営する組織の基盤が脆弱であるならば「豪華な荷物を積載している泥船」のように大変不安定で危うい運営をしている事になります。我々はそのことに気づき、襟を正す必要があるのではないのでしょうか。豪華な荷物（事業）を運搬することだけにエネルギーを使用するのではなく、船（組織）をより強力にするために努力しないといけません。船乗り（人材）には適正な対価を支払えるよう、お金の使い方もしっかりと考えて事業運営していく事が求められます。

組織基盤（船）が強化されないまま
個々のプロジェクト（積荷）ばかりが
一見豪華になっていないか。⇒不安定

