

特集

NPOの未来と 中間支援組織の役割



今田 忠氏 日本NPO学会・前会長

(いまだまこと) 笹川平和財団プログラム・ディレクター、阪神淡路コミュニティ基金代表等を経て、現在多くのNPO関係の役職、大学で活躍中。市民社会研究所所長、VNS顧問。

「NPO活動のより一層の発展のためには、その活動基盤の一つとして、中間支援組織の機能が重要である」という思いから、ボランティアネイバーズは2001年の発足以来、様々な支援事業を展開してきました。果たして、5年を経た今、NPOがより望ましい社会づくりに貢献していくために必要な働きができているのか、今後、どのように活動を展開することがNPOの未来に役立つのかをしっかりと考えてみよう…という趣旨で、今田忠さんにお越しいただき、「NPOの未来と中間支援組織の役割」というテーマで記念講演会を開催しました。

「NPOの本質とは何か」という原点に立ち戻り、それを実現するには中間支援はどのような役割が必要か、米国・英国では中間支援はどう発展し、課題をどう捉えているのか系統立ててお話いただいています。以下、06年6月25日に行われたVNS設立5周年記念講演会でのご講演を元に、当日ご用意いただいた資料を加え、再編成した内容にてお届けします。

NPOの未来と中間支援組織の役割

～ 市民的公益の実現のプロセス～

今田 まこと 忠

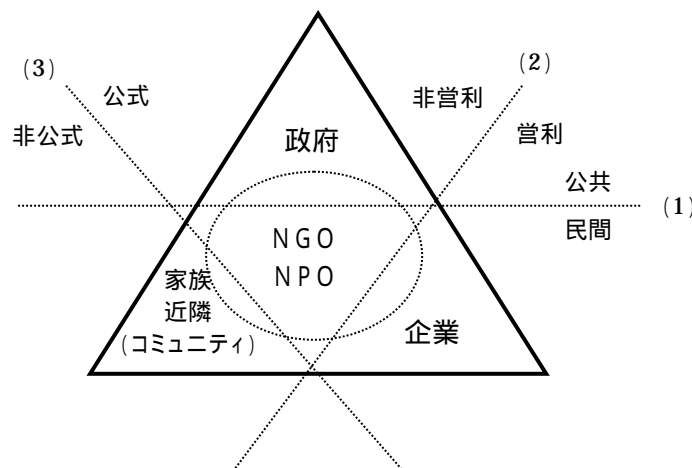
市民社会研究所所長 / 日本 NPO 学会前会長 / VNS 顧問

1 NPOについて

1 - 1 NPOの基本的な概念

改めてNPOとは何かというから始めたいと思います。NPOとは何かというのを一番単純に図解しますと、スウェーデンのペストフという経済学者のペストフ三角形を単純にしたものです。世の中の組織を営利の組織と非営利の組織と、政府と非政府の組織に区切ってみると、三つのセクターに分かれます。政府セクターを第一セクター、企業セクターを第二セクター、非政府か非営利のセクターを第三セクターと呼ぶことがあります。

図1 - 1 ペストフの三角形の単純化



もちろん世の中の組織はこんなに単純に分けられるわけではなくて、例えば、協同組合などは第二セクターと第三セクターの間ぐらいにありますし、最近では独立行政法人とか国立大学法人とか、政府か非政府か分からないようなものや、第一セクターと第二セクターのもの、或いは、まちづくりNPOのようにコミュニティと第三セクターのものなど、色々なバリエーションがあるのですが、基本的には、こうした分け方をします。

つまり、利益を配分するかしないかという点で「営利」「非営利」を分ける。それから「政府であるか」「非政府であるか」ということで分けるという整理です。

1 - 2 行政もNPOである？！

そういう意味では、実は第一セクターも第三セクターも非営利なのです。

ですから、私はよく、究極のNPOは行政であると言うのです。「行政というのは金儲けの組織ではないので非営利の組織である」と言うとき少し奇異に思われるかもしれませんが、アメリカのNPOマネジメントの教科書などを見ると、政府と民間非営利組織を両方扱っています。最近では政府でも「パブリック・マネジメント」ということが言われるようになって、行政の経営が重要になってきているわけです。それで行政もNPOも、同じような扱いをされています。

しかし、普通は、行政はNPOとは言いませんね。ここにも行政の関係者や、元行政の方も何人かおられると思いますが、自分たちがNPOとは全然思っていないでしょう。けれども営利・非営利で区切ると、第一セクターも第三セクターも非営利組織である、ということになります。

日本では最近法人格が色々と議論されています。公益法人改革ということで、中間的な組織をどうしようかという議論がされているわけです。非営利と一口に言っても、実は、「公益の組織」と「非公益の組織」、これを「共益」といいますが、こういった分類をするのが普通です。日本では、一般的にNPO = 特定非営利活動法人という取り上げ方をされますが、特定非営利活動法人というのはいわば形式としての話です。問題はこういった組織が何をやるかということであって、どういう法人格を持っているかということは、大事ではありますが、あまり本質的なことではないのではないかと私は思っています。

表1 - 2 法人の分類

| | 非営利 | 営利 |
|-----|--|---|
| | 公益法人 | 公共企業 |
| 公益 | 社団法人(民法) 財団法人(民法) 学校法人(私立学校法) 社会福祉法人(社会福祉法) 宗教法人(宗教法人法) 医療法人(医療法) 更正保護法人(更正保護事業法) 特定非営利活動法人(特定非営利活動促進法) | 電気会社(商法・個別事業法) ガス会社(商法・個別事業法) 鉄道会社(商法・個別事業法) |
| | 中間的な団体 | 営利企業 |
| 非公益 | 中間法人(中間法人法) 労働組合(労働組合法) 信用金庫(信用金庫法) 協同組合(各種の協同組合法) 共済組合(各種の共済組合法) | 株式会社(商法) 合名会社(商法) 合資会社(商法) 有限会社(有限会社法) 相互会社(保険業法) |

民法第33条「法人は本法其他の法律の規定に依るに非ざれば成立することを得ず」

第34条「祭祀、宗教、慈善、学術、技能その他公益に関する社団又は財団にして営利を目的とせざるものは主務官庁の許可を得て之を法人と為すことを得」

第35条「営利を目的とする社団は商事会社設立の条件に従い之を法人と為すことを得」

第67条「法人の業務は主務官庁の監督に属す」

社会福祉法人、学校法人、医療法人は設立認可

宗教法人は規則の認証

特定非営利活動法人は設立認証

中間法人は準則主義

1 - 3 NPOの再定義と社会的ニーズ

私は、NPOを再定義して、「NPOとは社会的ニーズに応える組織形態の一つ」という考え方をしています。ボランティアネイバーズが、中期重点事業計画の中の図で、「NPO活動は、市民が主体的に社会課題に取り組むための土台である」という定義を用いていました。

そこで考えてみたいのが、この「社会的ニーズ」というのは何かという点です。先ほどの三角形でいうと、NPOが活動する場というのは、政府と営利企業が対応できないような、いわば隙間であるといえます。

政府というのは、社会的正義とか公正を実現するために仕事をする。そのために税金を財源として、権力と権限を持って仕事をする。それから企業とは何かというと、これはあくまでも私的利益ですね。おいしいものを食べたり、りっぱな家に住んだり、楽しい旅行をしたり。そういった個人一人一人の私的利益のためにある。それをどうやって手に入れるかというと、マーケットを通して料金とか代金を支払う、ということなのです。この「社会的ニーズ」は、これは実は大変難しく、私もちょっと悩んだのですけれども、「社会的ニーズとは個人が必要とする財・サービスであって、それらの財・サービスを提供することが社会全体に利益をもたらすもの。経済学的には準公共財」と言えると思います。

表1 - 3 市場原理(交換の原理)と、共感・協働の原理

| | 公共的ニーズ Public Needs | 社会的ニーズ Social Needs | 私的ニーズ Private Needs |
|--------|------------------------|--------------------------|------------------------|
| 対応 | 行政 | 行政・NPO・営利企業 | 営利企業 |
| 目的 | 社会的正義・公正 | 共助 | 私的利益 |
| 需給調整手段 | 権力・権限 | 共感・協働 | 市場(交換) |
| 財源 | 税金 | 料金・代金、寄付金、補助金、助成金、ボランティア | 料金・代金 |



NPOとは、社会的ニーズに応える組織形態の一つである。

(社会的ニーズとは、個人が必要とする財・サービスであって、それらの財・サービスを提供することが社会全体に利益をもたらすもの)

1 - 4 社会的ニーズの範疇

具体的に、社会的ニーズに入ってくるものは、例えば教育、福祉、医療などです。例えば、大学生が大学で勉強すると、その利益は学生の皆さん一人一人に帰属します。そうですね。人のために勉強するわけではなくて自分のために勉強する…だけれども、それが社会全体に利益をもたらすというわけです。初等教育でも、教育を受けた人たちが増える、国民全体の教育レベルが高いということは、社会にとってメリットになります。だからこれは社会的ニーズなのです。

経済学的には純粋公共財とか準公共財とか、純粋私的財とかクラブ財とか、色々な分類があります。「純粋公共財」とは、地球環境保全とか発展途上国援助などで、経済学的にいうと「非競合財」や「非排除財」というもので、こうしたものは一人一人誰にとってプラスになるということではなく、人類全体にとってプラスになるものです。そういったものはマーケットでは提供できないので、政府が提供しましょう、というのが純粋公共財の理論なのです。

一方、高等教育とか芸術は受益者が特定されます。学生さん一人一人が利益を受ける。けれども、そうした人たちが増えることが社会のメリットになる、これが社会的ニーズなのです。医療、福祉なども私的財に近いわけですが、一種の社会的正義から必要とされているもので、社会的ニーズの範疇に入ります。

しかし、実はその辺は、それほど自明なわけではないのです。例えば医療について言うと、日本では医療は政府による医療保険を財源として、非営利組織である医療法人が提供するわけですが、アメリカでは違います。医療保険はなくて自由診療ですから、お金のない人は医者にかかれないうのが、アメリカの社会です。日本も戦前はそうでした。そうしたアメリカ型がよいのか、或いは日本のように、あまねく医療というのは国家の責任でやるのだというのがいいのか、この辺のところはその社会の選択によるわけです。

基本的には、こうした領域においてサービスなり何なりを提供していくのがNPOなのですが、実は、この部分はNPOでなくても、行政が提供してもよいし、営利企業が提供してもよいのです。その端的な例が高齢者介護です。高齢者介護は、かつては全て政府の仕事でした。それが介護保険になってから、営利企業でもNPOでもよるしいということになってきたわけです。ですから、ここの部分を誰がどういうスタイルで担当するかというのは、歴史的にも変わってくるし社会の仕組みでも変わってきます。



社会的ニーズの領域は、NPOでも行政でも、企業でも提供し得る。誰がどんなスタイルで担当するかは、その社会の選択であり、歴史的にも、社会の仕組みでも変わってくる。

1 - 5 共感・協働の原理

社会的ニーズについて、「行政が提供する準公共財は公平を旨とするから画一的になる、そしてしばしば非効率でコスト高」という問題があります。ここの部分にあまり行政が手を出してくると、財政負担が重くなるし、非効率であるということです。従って、全部を税金で見めるのではなくて、料金や代金を取りながら、寄付金、補助金、助成金とかボランティアに支えられながらN

POが提供するのがよいと思います。

NPOの行動原理というのは、「共感と協働」ということなのです。政府は権力と権限で需給調整を行います。NPOの場合は共感と協働で行います。NPOの組織形態に関わらず、その点がNPOのキーポイントになります。

さらに、NPOの場合、何よりも重要なのは「ソーシャル・インクルージョン（社会的統合）を実現し、人間としての尊厳と精神的充実をもたらすこと」だと私は考えています。そうしたものを実現するのがNPOの使命であり、利益非配分であるとかという点はそれほど重要なことではなくて、核心はこの部分なのです。「共感・協働」の精神を持っていないNPOは、形の上ではNPO法人を名乗っていても、あまり社会的なインパクトはないというのが私の考え方です。



NPOの行動原理は、「共感と協働」である。特に重要なのが、ソーシャル・インクルージョンを実現し、人間としての尊厳と精神的充実をもたらすという社会的な使命である。

1 - 6 NPOの機能

では、社会的にNPOというのは、こういった役割を果たすのでしょうか。図1 - 6は、何年前に作ったものですが、これを元に説明すると、世の中には様々な仕組みがあり、中心にいるのが市民です。市民は社会の仕組みを作っていく場合に、選挙を通して政治家を選ぶ。政治家が政策を立案して、行政が執行する、というフォーマルな仕組みがあります。今までの日本の仕組みは、これに企業が加わって、政治と行政と企業、政官財の鉄の三角形（アイアン・トライアングル）が中心になって世の中が動いてきました。これは、日本だけではなく...

NPOが世界的に登場してきたのは1980年代ですけれども、日本でも1980年代ですね。それはやはりこの鉄の三角形だけではうまくいかなかったということです。やはり下の流れを成立させるべくNPOといった仕組みが必要なのではないかと考えられるようになりました。これには色々な要因があります。財政負担が持たないであるとか、或いはきめの細かいサービスができないだろうということで、市民の満足度を高めていくためにはNPOが必要になってきました。これが大体1980年代です。

公益サービスの中には、「行政サービス（ナショナル・ミニマム）」と、「民間公益サービス（シヴィル・ミニマム）」が存在します。シヴィル・ミニマムという言葉はあまり使われませんが、松下圭一さんが使った言葉です。ナショナル・ミニマムというのは国民全体の必要とするサービスで、これは国家が提供します。それに対してシヴィル・ミニマムというのは地方公共団体が提供するサービスであると松下さんは言っています。が、私はシヴィル・ミニマムというのはNPOが提供すればよいのではないかと考えています。地方公共団体が提供するサービスも、行政のサービスですから画一で公平ですね。NPOはどちらかという、柔軟で多様なサービスができます。

こうしたNPOが存在することによって市民の満足度が高まっていきます。特に、人間の尊厳、精神的充実、或いはマイノリティの人たちの地位を高めていくためには、NPOの活動が重要である、私はそういう考えを持っています。

图 1 - 6

1 - 7 国際比較プロジェクトにおけるNPOの機能の整理

ちなみに、ジョンズ・ホプキンス大学を中心とする国際比較プロジェクトでは、非営利組織の機能として、Service、Advocacy、Expressive の三つを挙げています。

Advocacy というのは、本来は権利擁護の意味で、非営利組織の Advocacy 機能とは、政治・行政が対応しない、或いは対応出来ない社会的問題に対し声を上げていく機能で、voice の機能とも言われています。NPO法の分野で言えば、人権擁護、平和の推進、国際協力、男女共同参画社会が典型的です。NPOの活動は非政府の活動ですから、多かれ少なかれ Advocacy の要素を持っていますし、そうでなければあまり意味のない存在であると言うこともできるでしょう。Expressive というのは自己表現のための活動で、NPO法の分野では、学術・文化・スポーツ・芸術がこれにあたります。

Service、Expressive 主体のNPOであっても、多少なりとも Advocacy の要素がなければNPOが行う意味はないと私は考えています。



国際比較プロジェクトにおいては、NPOの機能は、Service、Advocacy、Expressive の3つが挙げられている。Service 等が主事業であっても、非政府であるNPOにとってAdvocacyは不可欠な要素である。

2 中間支援組織について

2 - 1 「中間組織」と「支援組織」

後半の「中間支援組織の役割」の話に入りたいと思います。中間支援組織とはどのようなものでしょうか。私は、中間支援組織は「中間組織」と「支援組織」というのは分けて考えた方がよいと思います。

中間組織は、仲介組織とも言い、英語でいうとインターメディアリのことです。一般的に、財とかサービスとか取引というのは、マーケットを通して需給が調整されます。料金や代金を払って、財とかサービスを得るのが一般的な取引です。これは経済学的にいうと、需要曲線と供給曲線が交わるところで価格が形成されるので、ここで需給の調整がされます。

しかし、NPOが提供するサービスの価格というのは何でしょうか。NPOは、サービスの料金・代金と同時に、寄付金とかボランティアとか、いわゆる<無償の資源>をNPOに提供してもらうことによって初めてNPO経営として成り立っています。一般の企業ですと、仕事をする人の量と賃金は労働市場というところで決まります。企業では寄付金というものはないので、金融マーケットというのはい借金とか株式とか、そうしたマーケットで決まります。

ところが、寄付やボランティアには、値段がないのです。値段がないのでマーケットがない。しかし、寄付をしたい人、ボランティアをしたい人、即ちNPOに対して寄付をしたい人、活動したい人がいるのです。それをどのように調整していくかというのがインターメディアリ、即ち仲介組織の役割なのです。つまり、営利企業におけるマーケットの役割を果たすのが、インターメディアリで、ここで需給の調整がなされるということです。



中間支援組織は、「中間組織」と「支援組織」に分けて捉えることができる。「中間組織」とは、資源を仲介する組織を意味し、NPOに必要とされる資源<寄付金><ボランティア>などの無償の資源を調整する役割を果たす。

2 - 2 マーケットに登場できない人々の存在

NPOと企業における、マーケットの基本的な違いを考えたいと思います。一般的なマーケットというのは、英語でいうとデマンド（需要）とサプライの交差するところです。そして、ここに登場する人は、お金がないと登場できません。つまり、いわゆるニーズというものとデマンドは違うわけです。需要、供給によって、<神の見えざる手>によって世の中はうまくいくのだと言ったのがアダム・スミスの経済学ですが、マーケットにお金のない人は登場できないという点をはっきり申し上げたいと思います。

例えば、医療を自由診療にすると、いくら病気で死にかけても、お金のない人は医者にかかれなという問題が生じます。そういったことは社会的正義に反するのではないかということで、日本では政府が強制的に、ほぼ完璧な医療保険で医療サービスが受けられるようになりました。このナショナル・ミニマムをどのレベルに設定するかというのが、まさに国民的合意であるわけですね。

国際的なレベルでは、「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」という言い方をします。人間が生きていくための最低限のニーズ、きれいな水とか最低限の医療などの基本的なニーズを、それさえ享受できていない人たちに対して国際的に支援していきましょうというのが国際協力の原理です。日本ではそれほど生存にかかわるような、ひどい状況は少ないとはいえ、そうした人たちは存在します。これらは、先ほど申し上げたように、政府が対応するか、或いはNPOが対応することになります。従って、NPOの課題としては、単なる組織形態がどうだということではなく、こうしたNPOの〈社会的役割〉というものを、もっともっと充実させていく必要がある、一人ひとりの市民のニーズに応えていくことだと思えます。

2 - 3 中間支援組織の提言機能

同時に、そうした社会的公正が保たれないというのは、基本的に「制度がおかしいのではないか」という問題が出てくるわけです。端的にいうと、今日的なトピックとしては障害者自立支援法があります。多くのNPOの中ではこれは悪法であるといわれています。果たしてそれが悪法であるかどうかは、評価が分かれるとして、現実にもそうした制度ができてしまった時にどうするのか。その場合に、本来は、市民はこうした制度がおかしいと選挙を通して政策を変えていきます。が、その他のアプローチとして、バイパスして、政治や行政に対して直接働きかけをして、制度の支援をするなり、改善などを求めていこうというのが、「アドボカシー」という行為です。アドボカシーについては『NPOのためのアドボカシー読本（編集；（特活）市民活動センター神戸、2006年）』という本を3月にまとめました。こうしたアドボカシー活動もNPOにとっては非常に重要な活動です。

一つ一つのNPOがそうした活動をするのは難しいので、中間支援組織が間に立って政策提言を行っていくことが必要になります。NPOの中間支援組織の機能は色々ありますが、中でも、アドボカシーの機能というのは非常に重要ではないかと私は考えています。

その他、中間支援組織の役割全体については、資料1に書きましたが、今回は割愛させていただきます。一般的には、相談、起業支援、コンサルティング、事務局代行、資金支援、研修・セミナー、情報提供、調査研究・政策提言機能などがあります。これは、私が兵庫県で調査をしたときのもですが、兵庫県では、まだこの政策提言機能が弱いと感じており、何とかNPOの政策提言機能を高めていこうと努力しているところです。



アドボカシー活動はNPOの重要な社会的役割の一つだが、個別の団体で行うことは難しいため、中間支援組織としての取り組みが求められる。しかし、日本ではまだ一般的にこの機能が弱い。

2 - 4 アメリカの基盤組織 (Infrastructure Organization) p.21 ~ の資料3 参照

アメリカでは、中間支援組織を Infrastructure Organization (基盤組織) といいます。p.21 では、基盤組織を色々なタイプに分けていますが、最初に「アドボカシー、パブリック・エジュケーション、調査研究等」が出てきます。アドボカシーが非常に重要だとアメリカでは位置づけられているわけです。ボランティアネイバースでもこの点について色々な活動をされていますし、移動ネットあいちでも、地域福祉サポートちたでも実際に福祉サービス提供している NPO として、どのように政策を変えていくかといったことに取り組みられています。

また、p.25 「基盤組織の課題と展望」という部分をお目通しいただければと思います。これはアメリカの話なのですが、私はこれを読んでいて、おやっと思いました。＜中間支援組織間の協働＞＜中間支援組織自体の質の向上＞＜アカウントビリティの強化＞＜公共政策に対する大胆で行動的な働きかけの必要性＞＜財政基盤の強化＞＜NPOセクターの存在意義を明らかにする必要性＞などは、アメリカの中間支援組織では当然できているのだと思っていましたが、こうした点が課題にのぼっているのが現状のようです。

これは、そのまま日本の中間支援組織に当てはまるのではないかと思います。「中間支援組織自体の組織や能力の強化」というのが、これからの NPOセクター全体を強化するのです。NPOセクター全体を強化することは、一人一人の市民のクオリティ・オブ・ライフ (生活の質) を高めていくことにつながり、そのためには、NPOが力をつけなくてははいけない。NPOが力をつけるためには、中間支援組織が力をつけなくてははいけない。そういったようなことで、ボランティアネイバースに対して期待するところ大なのです。



アメリカの基盤組織の課題 (中間支援組織自体の、協働の促進、質の向上、財政基盤の強化など) は、日本の中間支援組織にそのまま当てはまる。NPOがより重要な役割を果たしていくために、中間支援組織が力をつけていかなければならない。

2 - 5 NPOへの財政基盤強化

中間支援組織については、サポートセンター、市民活動への助成、ボランティアセンター、市民活動に対してインターネット利用を進める活動、情報収集・提供、ミニコミ誌、情報センター、市民バンク、市民活動の映像・記録作成、企業・自治体への市民活動の紹介、情報公開制度による市民活動への情報提供サービス・・・といった事例が挙げられるわけですが、この中で、ボランティアネイバースもできていないし、どこの中間支援組織も弱いのが、資金面、市民活動への助成の問題です。

市民活動への助成は、中間支援組織とは別の組織、最近は＜市民ファンド＞や＜市民バンク＞ができてきて、それでNPOの基盤強化に役立てようという動きがあります。このような動きは、寄付金や融資などを通した中間支援としての役割です。「ヒト」の資源を仲介するボランティアセンターは、随分昔にできていますが、「カネ」を仲介する市民バンクや市民ファンドがもっと発達をして、NPO全体の組織強化に役立つとよいと思っています。私は「しみん基金KOB E」の

事務局長になったのですが、なかなか寄付金が集まらないのが現状で、その点は非常にネックになっていると感じています。

最後に、お配りした資料の説明をしておきたいと重います。よい機会ですので、私が今までまとめたものや集めたものなどをそのまま資料とさせていただきます。

資料2 (p.19) の「1 サポートセンターの可能性調査と阪神・淡路大震災」は、私自身がやったことの紹介です。日本NPOセンターの調査によると全国で161のNPOのサポートセンターが活動しているということでもあります。

資料3 (p.21) は、『The State of Nonprofit America』という有名なLester Salamonが編集した本の中に書いてあるInfrastructure Organization (基盤組織) についての章の要約です。アメリカで中間支援組織がどのように発展してきたかとか、これからの問題点とは何かなどについてまとめてあります。

資料4 (p.28) の「アメリカと日本のサポートセンター」、これはロバート・ボズウェルという、National Committee for Responsive Philanthropy という組織の人が、日本で色々なサポートセンターを調査して、日本とアメリカの比較などを書いたものです。

資料5 (p.30) は、イギリスのアストン・ビジネススクールのスティーブ・オズボーンが書いたものです。彼とはもう数回にわたって色々交流をしたのですが、彼の本の中からイギリスのサポートセンターの紹介をしています。

資料6 (p.32) は、「NPOジャーナル」の06年4月号に書いたもので、今日のお話のテーマでもあった「デモクラシーとNPOのアドボカシー」を取り上げています。先ほど申し上げたように、政官財の鉄の三角形(アイアン・トライアングル)が先進資本主義諸国にできていますが、特に日本の場合は行政が非常に力を持っています。小泉改革では、行政から政治に力を取り戻そうという動きもありましたが、全般に、行政がどうしても官僚的で支配的になっています。それを正していくためには、もちろん政治手法も必要だけれども、やはりNPOが政策に対して、声をあげていくことが、それ以上に大事ではないかということで書きました。これも読んでいただければありがたいと思っております。

では、残りの時間は、皆さんと議論したいので、私からのお話はこのぐらいにしておきたいと思えます。今までの私の話に関して、ご意見なりありましたら、ぜひお願いいたします。

質 疑 応 答

.....
Q1 大変貴重な資料を読ませていただきました。アメリカのNPOといたしますと、我々よりも50年も前から歴史がありますから、うんと先を走っているのだと思っていたわけですが、拝見いたしますと、特にレーガン政権あたりが出てきて、大きな財政赤字を抱えるようになってから、アドボカシーなどの問題が出てきています。今の日本のNPOの状況と比較をいたしますと、せいぜい10年か15年の差があるということのかなと理解をしたわけではありますが、その辺いかがでしょうか。
.....

(今田) 私が書いた本『日本のNPO史』では、日本のNPOというのは大体江戸時代の末期ぐらいから始まったと書きました。そういう意味では、アメリカにはどうしても遅れますけれども、日本のNPOも古い歴史があります。ただ、アメリカもそうですし、イギリスも日本もそうなのですが、政府との関係というのはものすごく揺れ動くわけです。

実は1970年代に「The Endangered Sector (危機に瀕するセクター)」というWaldemar Nielsen という人が書いた本が出ました。1970年代というのは、アメリカのNPOが危機にひんし始めたこと記して、アメリカでは1950年代、60年代がNPOが強かったと。ところが1970年代になると、NPOの財政負担が非常に重くなってきます。資金が枯渇してくる、その一方で、政府が今までNPOが活動していた分野に活動を広げていく。いわゆる福祉国家のような形で政府がどんどん大きくなって行って、それでNPOが政府の下請けになっていく。そういったようなことで、NPOセクターは危なかったというようなことが言われたのが1970年代です。

今度は1980年代のレーガン政権では、政府がやりすぎだということになり、NPOに対する政府補助金の大幅なカットをしたわけです。そこでまたNPOが注目をされるようになりました。日本でもちょうど中曽根首相が、福祉社会が行き過ぎたということで、どんどん行政改革を始めました。イギリスではサッチャーが行政改革を始めました。レーガン、中曽根、サッチャーにより当時の先進資本主義諸国が、そろって政府の支出削減を始めました。それでNPOに対して期待が高まってきたということで、アメリカでも非常に揺れがあるわけですね。

ただ、日本がアメリカと違うのは、レーガンは財政負担をどんどん削り、政府がもう財政負担をしないとなりましたが、その代わりに企業が寄付をしてくれないかという働きかけをした点です。実は、アメリカの企業がNPOに対する寄付金、損金算入限度というのは、それまで5%だったのです。レーガンが、それを10%にまで、損金算入の限度を広げるから、税金に頼らないで寄付金でNPOをやってくれという政策をとりました。でも、もうすでに相当、政府への依存度が高くなっていましたから、それはある意味では焼け石に水になったわけですが、明確に政府からNPOへという政策をとったわけです。

でも日本はそういう政策はとりませんでした。今の小泉改革では、政府から営利企業へという道をとりました。小泉改革は、NPOというのは念頭にないのですね。マーケットに任せろということですので、政府が小さくなるのは非常に結構なのですけれども、マーケットに任せろので、ちょっと危ないのですが、その辺の政府の政策によって、NPOは随分左右されるのです。

今度の税制改革で、NPO自体に対する課税が強化されるようですが、日本でも寄付金については、少し枠を広げようかということで、変わってきています。まあ、そんなところでしょうか。

Q2 企業のファンドについて質問したいと思います。ビル・ゲイツが企業を辞めて、3兆円近い個人資産で奥さんとビル・アンド・メリンダ・ゲイツ財団を作って、助成活動をすると新聞記事がありました。先ほど今田先生は、寄付やファンドの話をされたのですが、日本の中でそういうファンドをどうやって作っていくのか、文化の違いなども含めて、どのように考えていらっしゃいますか。

(今田) ビル・ゲイツは、金儲けでけちだと言われて、それで一念発起して、だいぶ前に財団を作ったのです。アメリカでは、ヘンリー・フォードが作ったザ・フォード・ファウンデーションが世界でいちばん大きい財団だったのですが、ビル・ゲイツがそれを抜いたのです。今や世界一の助成財団です。

アメリカはやはり「金儲けというのは悪いことですか?」という社会なのです。金儲けは成功の証であるという社会なので、儲けるのはどんどん儲ける。だけど、それは世の中の人に支えられた金儲けだから、いったん自分が儲けて「おれはこれだけ儲けたぞ」ということを明らかにして、そのうえで社会に戻す。戦前であれば、鉄鋼のカーネギーであるとか、石油王のロックフェラーであるとか、自動車のヘンリー・フォードであるとか、薬品のメルクとか、そういったような人たちは皆、大変なお金を儲けて、その金を基にして財団を作ったということで、そういう一つの文化があるのです。

日本でもそうした財団は戦前にありました。ただ、その辺のところは、実は税制も関連してまして、日本では、個人は比例税率ではなくて累進税率でうんと税金を取られます。とにかく儲けたものは政府がいただくよという税制ですから、そんなに儲かったって、自分で寄付をする余裕ないと面白くないということがあります。中には、セゾンの堤清二さんとか、京セラの稲盛和夫さんなどは、やはり自分で資産を投じて財団を作っていますが。しかし、一般的には税制の関係もあって、日本では財団が作りにくいという状況があります。

また、日本の場合、企業の寄付という点では、その中には政治献金なども入っていますが経済規模の差などを考慮すると、アメリカとあまり遜色がないのです。一方、圧倒的に違うのは個人の寄付なのです。アメリカの寄付金は個人の寄付金が9割ぐらいで、法人の寄付は1割ぐらいなのですが、日本の場合は、法人の寄付金のほうが6割ぐらいですね。個人の寄付は非常に少ない。

これは、一つは、文化の差なのだと思います。それとやはり税制です。政府がとにかく税金として召し上げて公共のために使うのだ、それがいちばん効率的なのだと、そういう思想です。全体の所得水準が非常に低いときはそれでもいいのですが、ある程度、所得水準が上がってきて、個人一人一人のニーズが多様化してくる段階で、画一、公平なサービス、公共財の提供だけでいいのか、という問題が生じます。しかし、こうした税制は、実は文化と連動してくる問題なのだと思います。

例えば共同募金が、毎年少しずつ減っているのですが、日本では220億円位あります。しかし、日米を比較すると、一人当たりの共同募金の額は恐らくけた違いです。実はやり方の問題もあって、日本の共同募金というのは、赤い羽根などというのは微々たるもので、自治会、町内会を通したおつき合い募金がほとんどなのです。一方、アメリカは職場募金です。大企業が大々的

なキャンペーンを行って、職場全体で集める。それで従業員が寄付をした分に対して、企業はその同額、あるいはその2分の1を上乗せをして共同募金すると、そういった仕組みもできています。その辺から寄付金の差も生じてきます。

それから実は私は、ブランド・ギビングというのですが、遺産をどうやってNPOに寄付をさせるかという研究のために、去年アメリカに行ってきました。遺言を書いてそれをNPOに寄付をするということにすれば、自分が生きている間でも寄付金の控除が受けられるという仕組みです。やはりアメリカと日本の違いというのは、税制が非常に大きいですね。ただ、私は必ずしも税制だけではなくて、やはり基本的には文化と仕組みの差が大きいと思います。

アメリカと日本の中間ぐらいがイギリスですね。アメリカの人と話をすると、よく「キリスト教の精神だからね」と言うのだけど、キリスト教国が全部、寄付が多いわけではないので、やはりアメリカがちょっと特別なのもかもしれないなとは思っています。

Q3 企業関係者の立場から考えると、どういったNPOを支援しようかといった点で、多分、企業はいろいろ悩んでいると思います。やはり公正とかといった問題を考えると、特殊な分野のNPOの支援は少しにくいような状況があります。そうした時に、NPOと企業を結ぶ中間支援組織のような、しっかりしたものがあればよいかなと思うのですが、愛知県の場合はそういった組織があまりないような感じがします。企業として、社会貢献活動として何かをしたくても、具体的にどういうことをしたらよい分からない企業が多いと思っていますので、企業にNPOを支援させる、うまい方法を聞かせていただければありがたいと思います。

(今田)大阪ボランティア協会の中に、企業とNPOとをマッチングさせる「企業市民活動推進センター」が、1980年代後半にできました。「フィランソロピー・リンクアップ・フォーラム」という名前の、企業の社会貢献担当者の情報交換会が、10年前から続いていて、最初は「社会貢献って何や」というところから始まったのですが、最近はそういった場に、NPOも発言の機会を持たせていただいて、紹介をするといったことがなされています。つまり、企業市民活動推進センターは、そういった活動に特化した中間支援組織なのです。

名古屋にもパートナーシップ・サポートセンターという、企業・行政・NPOの協働に注目している中間支援組織もありますが、企業市民活動支援推進センターのように、個別に情報を提供して、マッチングする所まで行うような組織が各地にできるとよいと思います。

ただ、最近は、単に寄付というより、企業もCSRの関係で、社会的な活動、環境的活動を重視するという意思がありますので、NPOと協働して、NPOの情報とノウハウを使って一緒にそうした社会的な活動をしていく動きが生まれてくるとよいと思います。しかし、その分野の中間支援は残念ながら、まだ非常に弱いと思いますので、名古屋でもそういうものがもっとあればよいと思います。ボランティアネイバースが強化されれば意にかなうかもしれません。

中間・支援組織の活動内容 ～ 市民活動センター神戸による調査より～

「市民活動センター神戸（KEC）」が実施した兵庫県の中間支援組織についての調査によると、中間・支援組織が提供しているサービスメニューには次のようなものがある。市民個人のサポートおよびNPO等の団体支援の双方を行っている組織もある。

1 相談

多くの中間・支援組織には様々な相談や問い合わせが入ってくる。案件によって自組織で対応したり他の組織を紹介する。

2 起業支援

NPOの起業を支援するには支援組織の事務所にオフィスを提供し、日常的に組織経営の方法を吸収してもらい、常時相談にのることが出来るインキュベーション・オフィスが有効である。CS神戸は設立時から起業研究員にデスクを提供しソフト面の支援を行い、一部はのちにCS神戸のスタッフになったり、自ら起業したり実績をあげてきている。

3 経営支援・コンサルティング

現在のところ経営コンサルティングを主たる業務として行っている組織は無い。クライアントのNPO自体が経営コンサルティングを必要とする程のレベルに達していないのが現状であり、NPOが営利企業に伍して活動していくためには、経営力の強化が課題である。

KECが実施している助成金相談は、趣旨は助成金申請書の書き方についての相談・指導であるが、実質的には経営全般のコンサルティングに及ばざるを得ず、かなり専門的なコンサルティング能力を必要とする。

生活の場サポートセンターは小規模作業所を中心とする「生活の場」のマネジメント支援を目指しているが、現在は事務局代行に止まっている。

4 事務局代行・技術支援 場所・機材提供

会計・広報・ITといった事務は必要不可欠であるが、小規模のNPOが個別に処理するとコストがかかり過ぎる。また、印刷機やコピー・FAXも小規模団体では揃えるのが困難である。(特)コムサロン21は、このような事務代行や場所・機材の提供が中心であり、メンバー団体の会費は、事務代行や施設利用の対価の性格が強く、NPOとしては会費が高い。

市民サポートセンター明石も会議室を提供するほか、時間を限ってNPOの事業に利用してもらっている。(フリースクール、カラーセラピー教室、押し絵教室など)。

5 資金支援

NPOのニーズが極めて高いのが資金支援である。(特)しみん基金・こうべは助成を受ける立場にあるNPOがファンドレイジング(資金集め)を行い、他のNPOに助成を行うユニークな組織であるが、不況の中で原資の集まりが悪く、ニーズに応え切れていない。

そのような中で(特)しみん基金・こうべが事務局となつて行ったファンドレイジング・イベントの「ぼたんの会」は全国的にもユニークな試みである。

CS神戸も50万円を限度に助成を行う仕組みを待っている。今までは日本財団からの助成金を原資に言わば「通り抜け助成」を行ってきたが、今後は助成が期待できなくなったため、温存してきた独自の「サポート基金」を取り崩していく方針である。「サポート基金」は運用収益を助成に当てるのが本来の趣旨であるが、一般の助成財団同様、低金利に直撃されて、元本を取り崩さざるを得ない。

6 研修・セミナー

CS神戸は独自に研修会やミニ講座を開催し、NPOの実務的な能力向上に努めているほか、理事長や事務局長が出張講演の形で行う研修が多い。KECは非常勤理事を講師陣とする出張講演「まなび支援」を事業の一つに位置づけているが、実績は少ない。

7 情報提供

殆どの組織がニューズレターを発行し、自組織の情報だけではなくNPOにとって有益な情報を発信している。助成金情報やイベント情報などはタイミングが重要でありFAX通信やMAILニュースを発信している中間支援組織が多いが、兵庫県の中間支援組織ではあまり多くは無い。

8 連絡調整・団体間のコーディネーション

この機能は多かれ少なかれ殆どの組織が有しているが、ひょうご市民活動協議会(HYOGON)、(特)たかとりコミュニティセンター、(特)しみん事業サポートネットワークは、この機能が中心である。特徴的なのは(特)たかとりコミュニティセンター(以下、TCC)で、建物の所有者であるカトリック大阪大司教区とTCCが賃貸契約を結び、TCCがメンバー団体にまた貸ししている。またメンバー団体に法人格がない場合に助成金を受けたり委託契約を結ぶ場合に、TCCが言わばトンネル機関として機能している。場合によってはTCCのメンバー団体による共同事業のコーディネーター役もつとめる。

CS神戸も神戸市との契約の際にトンネル機関の機能を果たしてきたが、個々の団体の法人化が進んできたため現在は行っていない。トンネル機関は契約の相手先に対する一種の信用保証機能を持ち、個々の団体の体力強化のための重要な機能であるが、それだけにリスクも大きい機能である。

(特)コムサロン21はメンバーが実施するイベント等のプロデュースを引き受けたり、メンバーの持っているヒトやノウハウ等をコーディネートするようなこともしている。

9 調査研究機能・政策提言機能

調査研究機能は、NPOに必要とされる様々な情報を収集し、分析し、公表するという機能であり、NPOの基盤を強化するための重要な機能であり、NPO全体、あるいは社会全体に資する公共財としての性格を持っている。また政策提言には様々な諸相があるが、これも公共財としての性格をもっている。このような公共財的性格が強い活動は、財政面で苦しい状況に置かれるので、調査研究・政策提言活動を行っている組織は比較的少ない。

この機能に比較的重点を置いているのがKECである。(特)神戸まちづくり研究所も名称のとおりに調査研究組織であるが、政策提言についての意識は比較的少ない。CS神戸は行政からの受託事業が多いのが特徴であるが、受託の経験に基づき具体的な事務事業の改善提案や政策提言を行っているのが特徴的である。ひょうご市民活動協議会(HYOGON)はワーキング・グループによる政策提言を行うことになっているが、あまり活動していないようである。

政策提言はアドボカシーとも言われるが、アドボカシーは行政に対するアドボカシーと市民に対するアドボカシーがあるが、市民に対するアドボカシー機能は各組織とも比較的弱い。その中で(特)ひょうごセルフヘルプ支援センターは当事者の運動体としての性格も強く、また同種の組織が全国的にも少ないこともあり、中央政府に働きかけるとともに、「地域社会に理解を求め、広めていく」ことを目的の一つにしており、アドボカシー性が強い。

日本のサポート・センターについて

1 サポートセンターの可能性調査と阪神・淡路大震災

私は笹川平和財団在職中に日本におけるサポート・センターの可能性についての調査研究を行うプロジェクトを担当していた。この調査は「地域活動支援システム研究会」が笹川平和財団の助成を受けて実施していた。この調査プロジェクトはNIRAの「市民公益活動の基盤整備に関する調査研究」の代表研究者の木原勝彬氏と事務局を担当した佐野章二氏が中心になり行われていた。NIRAの調査で重要性が指摘されたサポートセンターの具体化に向けての調査研究である。

この調査プロジェクトは英国のサポートセンターをモデルとして調査し、日本国内では仙台、広島、奈良で実現に向けての可能性の調査をするというものである。この調査の準備の途中で阪神・淡路大震災が起これ、国内の調査地区として神戸を追加することになり、神戸からは調査委員として「東灘地域たすけあいネットワーク」の中村順子さんが参加した。佐野氏は「東灘地域たすけあいネットワーク」の運営委員であった。

1996年10月「東灘地域たすけあいネットワーク」とは別に中村さんは「CS神戸」を設立する。佐野氏や私が考えていた地域密着型サポートセンターの立上げである。このような経緯から阪神・淡路コミュニティ基金は設立前から「CS神戸」は助成対象の有力候補になっていた。私はCS神戸に集中的に助成し、運営委員としてCS神戸の運営にも参加した。運営委員として入るのは助成機関としてはルール違反だが、協働の形をとりたかったのである。

佐野氏は神戸の東西南北にサポートセンターを設立する構想を持っていて、私もそのように考えた。当時、労働組合のナショナルセンターである連合と、「(財)さわやか福祉財団」が協力して震災救援のための「市民連合ボランティアネットワーク」を立ち上げ、「東灘地域たすけあいネットワーク」をモデルに救援活動を行っていた。「市民・連合ボランティアネットワーク」は被災地に7カ所の事務所を設けていたので、私はこれらの事務所がインターメディアリに発展することを期待して助成を試みたが、結局現在までサポートセンターとして機能しているのは「CS神戸」のみである。「西宮地域助け合いネットワーク」が震災後も「かものはし」と名称変更しNPO法人として活動していたが、2004年10月に解散してしまった。

2 日本のサポートセンター

1993年3月に「NPO研究フォーラム」、1993年9月に「NPO推進フォーラム」(現「NPOサポートセンター」)、1994年11月に「シーズ=市民活動を支える制度をつくる会」が設立され、NPOの制度についての調査・研究や運動が推進された。

1996年に日本NPOセンター、大阪NPOセンターが設立されて以来、とくに1998年のNPO法制定以後、全国各地に中間・支援組織が設立されている。

日本NPOセンターは(1)NPOの支援(主に団体・組織の支援)を行っており、(2)分野を特定せず、(3)常設の事務所があり、(4)日常的にNPOに関する相談に応じることのできる職員がいる、という4つの条件を全て満たしている団体をサポートセンターと定義し、実態調査を行っている。

この調査によると、全国で161のサポートセンターが活動している。地域によって調査時点は区々である。公設のもの運営は公営、民間委託等様々である。

この中で古いのは1996年4月に開設された「かながわ県民活動サポートセンター」である。公設公営であるが、優れたスタッフが配置されたところから、成果をあげてきている。

先述の「地域活動支援システム研究会」による調査研究の後、日本財団がサポートセンターの立ち上げに助成を行い、「せんだい・みやぎNPOセンター(1997/11設立)」、「ひろしまNPOセンター(1997/09設立)」が助成を受けた。「コミュニティ・サポートセンター神戸(CS神戸)(1996/10設立)」は、先述のように阪神・淡路コミュニティ基金の助成を受けたが、同基金の資金の出所は日本財団である。

サポートセンターとして特色のある活動を行っているのは、調査研究・研修を主体とする「NPO研修・情報センター」、政策研究に特色がある「NPO政策研究所」、企業・行政との協働を推進する「パートナーシップ・サポートセンター」などがある。

C's (Coalition for Legislation to Support Citizen's Organization) はサポートセンターというよりはロビイング団体である。

日本NPOセンターのサポートセンター調査にはリストアップされていないが、「パブリック・リソース・センター」も調査・研究、企業のCSR調査で実績がある。

ボランティアのコーディネート機関である大阪ボランティア協会も最近はNPOサポートに注力している。

| | 民設 | 社協 | 公設 | 計 |
|--------|----|----|-----|-----|
| 北海道・東北 | 8 | 1 | 11 | 20 |
| 北陸 | 3 | 0 | 10 | 13 |
| 関東 | 13 | 1 | 28 | 42 |
| 中部 | 6 | 0 | 23 | 29 |
| 近畿 | 11 | 1 | 10 | 22 |
| 中国 | 2 | 0 | 10 | 12 |
| 四国 | 1 | 1 | 8 | 10 |
| 九州・沖縄 | 4 | 1 | 8 | 13 |
| 計 | 48 | 5 | 108 | 161 |

アメリカの基盤組織 (Infrastructure Organization)

日本で中間支援組織と呼ばれているような組織は、アメリカでは Infrastructure Organization (IO) と呼ばれている。NPOの基盤を支えるという意味である。これは Lester Salamon 編 The State of Nonprofit America の Infrastructure Organization (Alan J. Abramson & Rachel McCarthy) に関する章の要約である。

1 基盤組織概観

基盤組織には次のような類型がある。特定分野のNPOを支援する組織、例えば、American Hospital Association、American Symphony Orchestra League およびNPOセクター全体あるいはその一部を支援する祖織、例えばIndependent Sector、Council on Foundations、National Council of Nonprofit Associationsである。

NPOを支援する組織にはNPOだけでなく行政や営利企業のものもある。

アメリカの基盤組織が数多く設立されるようになったのは、かなり最近のことである。19世紀後半にはアメリカの多くの市で、個々の慈善組織を支援するイギリスに範をとった Charity organization Society が設立され始めた。19世紀の終わり頃には American Hospital Association、Association of American Colleges(現在は National Association of Independent Colleges)、American Association of Museums が設立されている。分野別の基盤組織としては National Charities Information Bureau(1918、最近 BBB Wise Giving Alliance に合併)、American Association of Fundraising Counsel(1935)、Council on Foundations(1949)、Foundation Center(1956)、National Society of Fundraising Executives(1960、Association of Fundraising Professionals と改称)などが設立されている。

1970年代からNPOの数が増加するにつれて様々な分野の基盤組織が設立されるようになり、1970年代は基盤組織の golden age であった。1980年には、NPOセクター全体の利益を代表し、アドボカシーを行う意欲的な目的を持つ包括的な基盤組織として Independent Sector が設立された。

2 基盤組織のタイプ

基盤組織は、顧客層(セクター全体を対象にするのか、個々のNPOを支援するのか)、サービスの内容(アドボカシー、調査研究、テクニカル・アシスタンス、教育訓練、その他のサービス)、重点的プログラム(アカウントビリティ、ガバナンス、ファンドレイジング、その他)によっていくつかのタイプに分けられる。

2-1 セクター全体を支援する組織

A アドボカシー、パブリック・エジュケーション、調査研究等

このタイプの基盤組織はセクター全体を強化するためにアドボカシー、public education、その他のサービスを提供する。代表的な例が Independent Sector で、grant maker と grant seeker の双方の700組織が会員になっている。

Independent Sector の会員自体がNPOの全国組織(YMCA of the United States、Girls Incorporated、Catholic Charities USA、United Way of America)や全国規模で活動する助成財

団(Ford Foundation、Charles Stewart Mott Foundation、Carnegie Corporation of New York)のような大組織である。

Independent Sector の主たる目的は、NPOセクターについての各界のリーダーおよび市民に対する教育、NPOセクターとフィランソロピーについての調査研究、NPOセクターのリーダーの質の向上、NPOセクターと政界との間の建設的関係の構築、NPOリーダーに対する交流の場の提供で、最近では公共政策、戦略的パートナーシップ、調査研究に重点を置いている。

Independent Sector は会員組織であるが故の課題を抱えている。即ちIndependent Sector の活動の成果は会費を払っていない会員外にも資するものになるから、いわゆる free rider の問題から免れることは出来ない。そのため助成財団の支援を仰ぐとともにIndependent Sector は会員の連帯意識に訴えている。また個々のNPOはそれぞれの個別活動分野の基盤組織に加盟しており、さらにIndependent Sector に加盟することに対して二の足を踏む。しかしNPOセクター全体の認知を高めることの重要性を理解し、全国的に活動する分野別協会や財団はIndependent Sector にも加盟している。

Council on Foundations は grant maker の立場から組織的フィランソロピーの効果性を高め理解を高めることが目的で2,100以上の助成財団と企業の社会貢献部門が会員になっている。

Council on Foundations は中規模以上の助成財団のための組織であるが、Association of Small Foundations は有給スタッフが殆どいない小規模な助成財団を代表しており、基盤組織の中で会員数の増加が最も大きい。National Network of Grantmakers は先駆的な財団の組織であり、Philanthropy Roundtable には保守的な財団が集まっている。

National Council of Nonprofit Association および Forum of Regional Association of Grantmakers は州および地方レベルのNPOと助成財団の能力向上のための組織である。

OMB Watch は予算、規制政策、NPOアドボカシー、政府情報へのアクセス、Office of Management and Budget の活動に特化した調査研究、教育、アドボカシー組織である。

Alliance for Justice はアドボカシー、市民参加、NPOおよび財団の voter Registration ? についての法律的情報を提供する。

National Committee for Responsive Philanthropy(NCRP)は低所得層で選挙権もない人々に対してフィランソロピーの支援得られるようにする活動する組織である。即ち、フィランソロピー活動を、苦難している人々に対応し公的ニーズに有効でより説明責任をもった透明性の高いものにより、より民主的な社会をつくっていくことを目的とし、1976年に設立された。NCRP や OMB Watch、Alliance for Justice、Independent Sector は1995年に、連邦補助金を受けているNPOのロビー活動を制限しようとした Istook 修正案(下院議員の Ernest Istook が提出した)を協力して阻止した。

州および地方レベルでは California Association of Nonprofits、Minnesota Council of Nonprofits や助成側の組織として、Council on Michigan Foundations や Donors Forum of Chicago といった組織がセクター全体のためのアドボカシー活動を行っている。

B 調査研究

調査研究は大学が中心。Indiana 大学の Center on Philanthropy、Johns Hopkins 大学の Center for Civil Society、Georgetown 大学の Center for the Study of Voluntary Organizations and Service、Harvard 大学の Hauser Center for Nonprofit Organizations、Urban Institute の Center on Nonprofits and Philanthropy などで行われている。

2 - 2 個別のNPOやNPOのスタッフを支援する基盤組織

個々のNPOやスタッフの能力強化を目的とするIOも重要なタイプである。セクター全体を対象とするIOは財団の助成金への依存度が高いのに対し、このタイプのIOは料金が収入の中心である。

A 教育

大学その他の教育機関がこの分野に乗り出している。1990年には大学院レベルでNPOのマネジメント教育を行っていたのは17の大学に過ぎなかったが、2001年2月では97に達している。これはNPO側で専門性が求められるようになったことを反映している。

B マネジメント・サポート 研修

マネジメント・サポート組織はNPOの経営を支援する。1997年にマネジメント・サポート組織の研修を受けたNPOマネジャーは少なく見積もっても25万人である。マネジメント・サポート組織の主たる機能は研修、経営コンサルティング、情報提供である。

この種の組織は1960年代後半から生まれ始めた。1979年の調査ではNPOマネジメントの分野は小さくて脆弱であるとされていたが、最近の調査では助成金を得て活動しているマネジメント・サポート組織は全米で約700である。その他に独立のコンサルタント、企業形態のコンサルタント会社、行政がマネジメント・サポートを行っている。

マネジメント・サポート組織はそれ自身がNPOであり千差万別であるが、地域限定でNPOに対して多機能のサービスを提供している場合もある。各地のマネジメント・センターおよび専門家が彼ら自身のIOを設立した。1990年代後半にNonprofit Management AssociationとSupport Centers Americaが合併し、Alliance for Nonprofit Managementが設立された。

United Way of Americaおよび各地のUnited Way(日本の共同募全会にあたる)も重要なサポート資源である。その他Board Source(前身は1988年にAssociation of Governing Boards of universities and CollegesおよびIndependent Sectorにより設立されたNational Center for Nonprofit Boardsである)、Board SourceはNPOの理事の機能と能力を高めることによりNPOの組織強化を図ることを目的としている。

C 専門性の向上

倫理、アカウンタビリティを重視しつつ専門性を高めていくことを目的とした組織として、Association of Fundraising Professionals(以前はNational Society of Fundraising Executives)、American Association of Fundraising Counsel、American Society of Association Executivesがある。

D 情報提供

助成財団の情報提供機関としてFoundation Centerがある。BBB Wise Giving AllianceはNational Charities Information BureauとPhilanthropic Advisory Service of the Council of Better Business Bureau's Foundationが合併したもので、NPOの活動、組織、スタッフ、財政

に関する情報を助成機関に提供し、助成決定に資することを目的としている。

NPO関係の雑誌類の代表的なものは Chronicle of Philanthropy で有料購読者は45,000人に達する。Nonprofit Times が34,000部。その他 Council on Foundations の機関誌 Foundation News and Commentary、NCRP の Responsive Philanthropy、New England Nonprofit Quarterly を改称した Nonprofit Quarterly がある。またオンライン情報の種類も多い。

3 基盤組織の成長要因

NPOが増加するにつれて、敵対的な政策形成者その他から注目を浴びようになる。IOはこれらの問題に対応するとともに、NPOの専門性の高まりにも対応する組織として生まれてきた。

3-1 公共政策の変化

1950年から1969年の税制改正の時まではNPOとくに助成財団に逆風が吹いた時期である。助成財団が反米的な活動を行っているのではないかとの疑惑が持たれ、1952年に財団活動の調査を行うために下院にCox委員会が設置された。Cox委員会の調査は不十分であるとして、1954年に財団設立の意図について、より包括的な調査を行うReece委員会が下院に設置された。Joseph McCarthy 上院議員の常軌を逸した反共産主義活動が収まってからは大して注目されなかったが、税制優遇を受けている組織の弱さがあぶりだされた。

このような調査が行われたことに対応して幾つかの大手財団は将来この種の調査が行われるかもしれないことに備えておく必要性を認識するようになった。Ford Foundation はアメリカ社会におけるフィランソロピーの役割についての研究助成金を出すようになったし、Carnegie Corporation と Russell Sage 財団が財団センターの設立を考え始めた。

1960年代にはWright Patman 議員がアメリカ社会のフィランソロピーとNPOの本質に係るような攻撃を行った。Patman の攻撃もあり、税収を上げる意図もあり、免税団体に対して徹底した調査が行われた。

1970年から1980年まではファイラー委員会によりNPOの重要性が認識され基盤組織が現れ始めた時期である。1960年代の議会による調査の結果1969年の税制改正が行われた。この改正は財団に対して新しい規制を加えるものであったところから、財団界はそれに対応する必要性に迫られた。その一つが「私的フィランソロピーと公的ニーズに関する委員会」である。エトナ生命社長の John Filer が委員長を務めたところから Filer 委員会と呼ばれる。

Filer 委員会は1970年代半ばに著名なフィランソロピストと財団のリーダーによって設けられた。John D. Rockefeller が中心である。Filer 委員会はNPOセクターについて包括的で学際的な評価を行い、NPOおよびアメリカ社会におけるNPOの役割について新たな情報をもたらした。Filer 委員会はセクター全体の基盤組織の必要性を指摘した。それに応えて、National Council on Philanthropy と Coalition of National Voluntary Organizations が合併し、Independent Sector が発足した。

1981年から現在まではレーガン政権に始まるNPOと行政の新しい関係に対応し様々なIOが設立された。Independent Sector はレーガン政権による財政支出削減がNPOにもたらす影響に関する調査を促し、1980年代から1990年代にかけて新しいIOが生まれ、NPOセクターの調査、広報・交流、パブリック・エジュケーション、法的問題についての理論武装に従事するようになった。

1980年代のレーガンによる財政支出削減に続く1990年代半ばのNewt Gingrichによるアメリカとの契約(Contract with America)の時期には議会はNPOに対して敵対的であり、寄付金の所得

控除に影響を与えるような税制改正やNPOのロビー活動の制限などを提案した。

オクラホマ選出の共和党議員の Ernest Istook Jr.は、政府の補助金を受けているNPOによるアドボカシー活動を制限するIstook 修正案を提出した。これに対し既存のIOや新たに設立されたIOが強力に反対活動をリードした。代表的なものはAlliance for Justice、OMB Watch、Let America Speak Coalition、Advocacy Instituteである。

地方分権の流れがNPOの基盤の拡大を促し、州や地方レベルでIOが設立されるようになってきた。州レベルのNPOに対する規制を追跡していくには州レベルのNPOの協会が重要な役割を果たす。Dennis Youngによれば「1960年代に国レベルで議会が財団に対する攻撃を行ったことが、NPOが共同歩調をとるのを促したように、1990年代には地方分権が州レベルのNPOを組織化していく触媒となった。」

3 - 2 専門性の重視

NPOセクターのIOの発展をもたらしたのは、NPOにおいて専門化が進んだことである。専門化とはアマチュアリズムや個別対応から脱却し、課題に対応するのに技術的なあるいは標準化されたサービスを提供するということである。専門化はすでに19世紀から始まってはいたが、最近とくに重視されるようになったものでPeter Hallが「方法論無き熱意」と呼んだ状況からの決別の動きである。

この動きに大きな影響を与えたのは1969年の税制改正である。この時の議論で、NPOや財団の非効率性、アカウントビリティの欠如、財団の資産の使い方の放漫さが指摘された。1969年の税制改正の結果、Internal Revenue Service (IRS、日本の国税庁にあたる)によるNPOの財務状況についての監督が厳しくなり、大手財団でも会計専門家を雇用しなくなってきた。

専門化が進んだもう一つの要因は行政との契約が増加してきたことである。またNPOセクター自身も業務が複雑化してきたために専門性をもったスタッフを必要とするようになってきた。さらにNPOセクターでのスキャンダルが表面化するようになったことから、会計処理の標準化、情報公開、そのた専門的事務処理が必要になってきた。

このような状況に対応してNPOスタッフの能力向上や組織強化に協力するIOの重要性が高まってきたのである。

3 - 3 基盤組織の課題と展望

現在までIOが発展してきたが、ここで課題と展望を考えてみたい。

州と地方レベルの基盤組織の強化

第一の問題はマネジメント支援を得られない地域が多いことである。National Council of Nonprofit Associationsでは、政府が中小企業のマネジメント支援に補助金を出しているように、NPOのマネジメントについても補助金が得られるよう働きかけている。

もう一つの問題は、州と地方でNPOセクター全体のためのアドボカシーを行うIOが無いことである。そのような組織の設立が求められる。

州や地方レベルのNPO協会は概して新しく、会員確保と資金支援に苦労している。個別のNPOとしては会費を払わなくてもIOの活動の恩恵に浴することが出来るので、州・地方レベルでもフリー・ライダーの問題がある。そこで会費を補うために助成金を獲得したり、他の財源開発を行うわけであるが、成功しているところは少ない。

基盤組織間の協働

NPOの基盤にはまだまだ不足するところがある一方で、IO間の重複も見られる。あまりに重複が多いと資源の浪費となる。助成する立場から同様な事業に対して複数の組織に助成することについて問題提起がされている。さりとて重複をすべて無くするのが良い訳ではない。一種の競争原理も必要であるからである。結局はフォーマル、インフォーマルに協働体制を築いていくのが望ましい。

基盤組織の自体の向上

IOが増加するにつれて、IOの事業の質が問われるようになる。IOの評価は困難で、印象に頼らざるを得ない。現在NPOのマネジメント支援を行っているIOの多くは十分な訓練を受けていないし、経験も無い。このような状況に対応して、IOは改善への努力を始めている。

最近NPOの調査研究事業が非常な勢いで伸びてきている。しかしながらNPO研究で研究者として大学での地位を確立した学者は少ない。大学のNPO研究センターは大学からの研究費よりは財団の助成に依存している。NPOの研究者は社会科学研究の標準に達していない。例えばケーススタディばかりで、普遍的な知見を得るには限界がある。NPOの研究者はデータを処理する社会科学の手法に習熟する必要がある。

NPO研究のもう一つの問題は、政策形成者およびNPO実務家とのつながりが弱いことである。基本的な研究はもちろん重要であるが、政策形成者、実務、資金助成者との協働が求められる。

アカウンタビリティの強化

最近NPOに対する社会の信用が低下してきているところから、IOはアカウンタビリティの向上に努めている。しかしアカウンタビリティとは何か、またアカウンタビリティを果たすにはどうしたら良いかについてのコンセンサスが無い。そのような中でIOが行っているのは財務状況を始めとする情報公開の促進、倫理的行動の確立、組織の効果性の向上、広い視野の確保、法令順守等である。具体的には倫理綱領の普及・改善、行政とのかかわりについての教育・訓練、責任行動についての認証等である。

このような試みに関連し、NPOセクター自体の自主規制には限界があるので、行政の規制を強化すべきであるとの議論もある。

アカウンタビリティについてIOが行わなければならないことは非常に多い。基準を設けること、リーダーや理事を教育すること、法令順守を監視し逸脱行為について制裁措置を行うこと等であるが、NPOが増大するのに追いついていない。より一層アカウンタビリティに関心を払わなければ、NPOセクターは社会の信用を失い、健全な発展を遂げることが出来ない。

公共政策に対する大胆で行動的な働きかけの必要性

公共政策についてIOはどちらかと言うと受身で政策に対応してきたが、IOはNPOセクター全体の利益のために、より大胆で行動的な働きかけを行わなければならない。そのためには会員間のコンセンサスの問題を克服しなければならない。会員の間で意見が異なることが多く、コンセンサスが得られなければIOは動けないが、もっと主体的に行動する必要がある。

IOはサービス機能とリーダーの機能がある。会員のニーズに対応して会員が求めるサービスを提供するとともに、セクター全体の利益のためにリーダーの役割を果たさなければならない。

セクター全体の利益のためというときに、個別分野のNPOとしてはその分野の政策には関心があるものの、セクター全体の利益にはあまり関心が向かないという問題がある。

セクター全体を対象とするIOとしては、個別分野のNPOに対して積極的に働きかけていく必要がある。

財政基盤の強化

IOが積極的に活動する足枷になっているのは、財政問題である。IOの政策提言や調査活動は個々のNPOに利益をもたらすものであるが、それであるからフリー・ライダーの問題が生ずる。そのため助成財団の支援が必要であるが、政策提言や調査活動に対して助成を行う財団は極めて少ない。従来、IOを重点分野としてきたAtlantic Philanthropies財団およびDavid and Lucile Packard財団でも重点分野から外してきている。IOが新しい財源開発に成功しなければ、NPOセクターの健全な発展に暗い影を落とすことになる。

NPOセクターの存在意義を明らかにする必要性

財政問題が深刻であったりや政策提言力が弱いというのはNPOセクターのビジョンが明確でないことにも起因している。NPOセクターが社会を望ましい方向に変革していく牽引車であるというビジョンがなければならない。

セクターについての知識が少ないのも問題である。一般大衆や政策形成者やNPOセクター内部の人間にも知識が欠けている。とくにNPOの9割を占める草の根のNPOにはセクター全体についての知識に乏しい。

これは研究者による研究成果が実務家に伝わらないという一種の文化摩擦にも起因している。

最近NPOと営利企業の差が縮まりつつあり、従来NPOが提供してきたサービスを営利企業でも提供出来ることになると、NPOに対して税制優遇をする根拠は無くなる。

この問題に対応する調査がIndependent Sectorの計測プロジェクト(Measurement Project)である。このプロジェクトは数年に亘るもので1,000以上のNPOを調査しNPOが社会に利益をもたらすものであるということを明確にしようというものである。Union Instituteによる「変り行く福祉プロジェクト」(Changing Charity Project)やAspen InstituteのNPO戦略グループ(Nonprofit Strategy Group)の活動や「アメリカのNPOの現状」(State of Nonprofit America Project)(本書がその研究成果である)といった研究も同様な目的で始められた。

NPOに対する疑念を晴らすには、サービス提供者としてのNPOの重要性を明らかにするとともに、市民社会の建設および市民社会の擁護に重要な役割を果たすことを強調することが求められるが、この点の努力は十分ではない。

IOはNPOセクターの健全に機能するということと、アメリカの市民社会が健全に機能するということに密接な関係があるということを効果的に示さなければならない。これからのNPOリーダーおよびIOのリーダーの最大の課題は、セクター全体について誰もが納得するビジョンを形成し伝えていくことである。

アメリカと日本のNPOサポートセンター

ロバート・ボズウェル

Robert O.Bothwell

President Emeritus/Senior Fellow

National Committee for Responsive Philanthropy

日本とアメリカのサポートセンターの類似点と相違点は何か。アメリカではサポートセンターという言い方はしないで、マネジメント・サポート組織(Management Support Organizations, MSOs)と言う。

ニューヨークの社会研究ニュースクール(New School for Social Research, New York City)のMichael SeltzerによるとアメリカのMSOは1970年代に始められた。これは1960年代から1970年代にかけて数多く設立されたNPOのニーズに応えるものであった。これらのNPOは公民権(civil rights)運動、政府の貧困との戦いおよびそれに伴う都市の人種問題および貧困問題に対応することを目的として生まれて来たものである。

アメリカでMSOが生まれてきたのは、中小規模のNPOに対してマネジメントとファンドレイジングについて支援する必要があると感じていた何人かの個人の思いにも助けられていた。

財源

日本のNPOサポートセンターとアメリカMSOの運営資金の源泉は何か。久住剛によると日本のサポートセンターの財源は40のセンターのうち25のセンターは民間資金、即ち会費、財団の助成金のほか政府の補助金および委託金である。15のセンターは地方自治体の設立であり、全額公的資金に依存している。

アメリカのMSOは主として政府の資金援助により立ち上げられた。政府資金と言っても地方政府ではなく、連邦政府の「貧困との戦い」助成金、都市問題助成金である。それとさらに重要なのは顧客であるNPOが負担する授業料が政府の助成金または委託金から支払われたことである。1970年代にはマネジメント支援に対して助成を行う民間の財団は殆ど存在しなかった。現在は状況は大きく変わってきている。ロナルド・レーガン大統領が1980年代の国内歳出削減政策によりMSOに対する政府の補助金も削除された。それに対して民間財団、企業財団、コミュニティ財団が舞台に昇り、現在は約300の財団がMSO自体への助成やマネジメント研修を受けるための費用の助成を行っている。これらの財団は1999年春に発足した財団協議会(Council on Foundations)の「効果的組織のための助成」部会に属している。パッカード、ケロッグ、フォードといった大型財団もこの部会に属している。

推進者

日本のNPOサポートセンターやアメリカのMSO活動は誰によって推進されているのだろうか。日本の民設NPOサポートセンターは市民団体と個人の双方が会員になっている。これらの会員は事務所スペースや複写機、電話、ファックス、コンピュータ、印刷機といった基礎的な備品の提供を受けたり、会計処理の支援を受けたりしている。またセンターは会員に対しボラン

ティア募集の支援をしたり重要な情報を提供したり、他のNPOとのネットワーキング、マネジメント、法律問題等に関する研修を行っている。大阪の市民社会研究所の今田忠によると、地域密着型NPOの起業支援や神戸地震の被災者や障害者雇用を行うコミュニティベースのビジネス支援を行っている。

公設の日本のNPOセンターは一般的には会員は居ないのが一般的であるが、地域のNPOや個人のボランティアに対して要望があれば同じようなサービスを提供している。東京の古いサポートセンターでは基礎的なサービス提供に加えて、調査、情報交換、および国内のNPOセクターを強化促進するための政策提言活動も行っている。

アメリカのMSOは事務所スペースを提供したり、運営についての基礎的なサービスを提供したり、ボランティア募集に協力したり情報提供をしたりすることは稀である。アメリカのMSOは研修、コンサルティングおよびネットワーキングに集中している。27年の歴史があるワシントンDCのサポートセンター(Support Center of Washington(DC))は典型的な例で、次のような内容の研修とコンサルティング業務を行っている。戦略的事業計画、組織開発、ファンドレイジング、リーダーシップとマネジメント、理事会の活性化、チームの作り方、財務運営、DTP(desktop publishing)、インターネット、データベースの構築と高度化・改善、情報技術の応用、情報システムの構築等で、情報技術とデータ管理に力を入れているのが新しい動きである。

アメリカのMSOの内少なくとも大手の40のセンターには団体会員がいる。これらはいずれも州レベルのセンターであって地域型のMSOの殆どには会員は居ない。NPOは顧客として扱われている。レベルが高いと評価されているサンフランシスコ、ニューヨーク、オクラホマ、サンディエゴ、シカゴ等の地域MSOの場合もそうである。

さらにいくつかのアメリカのMSOはプログラム指向(例えば環境サポートセンター)である。中には営利企業もあるし、大学の学術的な研修プログラムある。例は少ないがMSO事業を行っている事業型財団もある。セントポールのAmherst H. Wilder FoundationやPeter F. Drucker Foundationがその例である。

全国組織

これらの多様なMSOが集まる場としてThe National Alliance for Nonprofit Managementがある。このAllianceは1998年に2つの全米組織が合併したもので会員団体数は約200である。NPOに対して組織運営についてのサービスを提供する個人のコンサルタントもAllianceの会員となっており数も少なくない。

Alliance'sのExecutive DirectorのRoni Posnerによると現在のところ大学は殆ど会員になっていないが、将来はこの状況を変えたいとのことである。今年度の総会はハーバード大学のthe Hauser Center for Nonprofit organizationsとタフツ大学のLincoln Filene Center for Citizenship and Public Affairsの共催であった。来年の総会はケース・ウェスタン・リザーブ大学のthe Mandel Center for Nonprofit Organizationsとインディアナ大学のCenter on Philanthropyとの共催で行われる。Roni PosneによるとNPOの実務家と大学が協同することにより、NPOに対するマネジメント支援やコンサルティングの質の向上がもたらされる。

英国のサポートセンター

スティーブ・オズボーン
アストン・ビジネススクール(バーミンガム)教授
(今田忠 補足)

地域開発機関(Local Development Agency, LDA)

英国にはボランティア組織のサポート組織として都市部にはボランティア・サービス協議会 (Council of Voluntary Service, CVS) 農村部に農村コミュニティ協議会 (Rural Community Council, RCC) が組織されている。これらのサポート組織は地域開発機関 (Local Development Agency, LDA) とも呼ばれるようになっており、ある一定の地理的範囲で活動し、その地域のボランティア組織やコミュニティ組織 (Voluntary and Community Organization, VCO) の活動を支援し活性化するのが目的である。支援の対象となる具体的活動としては、ボランティア活動、キャンペーン活動、地域活動および地域開発、ボランティア組織による直接のサービス提供である。

LDAの類型化と系譜

LDAは次の3種類に大別出来る。

- (1)一般型。ボランティア・サービス協議会、農村コミュニティ協議会がその例で、サービス、対象を特定しないものである。
- (2)機能型。サービスの内容が特定されているもので、例えばボランティア・センター。
- (3)特定型。特定のVOを対象とするもので、例えば遊技協会(Play Association)

LDAの原型は19世紀後半ボランティア組織のニーズに応じて設立されてきた一般型である。この時期にはボランティア活動が行われておらず、ボランティア活動に不必要な重複があり資源の浪費があったり、一方では全く応えられていないニーズが存在するという状況であった。

第一次世界大戦後に、新たに生じてきた社会的ニーズに対応する必要性が生じて来たこともあって、1919年に全国レベルの組織として全国社会サービス協議会、NCSS(National Council for Social Service)が設立された。NCSSは1980年に全国ボランティア組織協議会(National Council for Voluntary Organizations, NCVO)に名称変更され、現在に至っている。

都市部のボランティア・サービス協議会(Council for Voluntary Service, CVS)は19世紀末ころから設立され始め、1945年に全国的ネットワークであるボランティア・サービス協議会全国協会(National Association of Council for Voluntary Service)が結成された。農村部では1923年に最初の農村コミュニティ協議会(Rural Community Council, RCC)が発足した。農村コミュニティ協議会の全国組織としてはACRE(Action with Communities in Rural Community)がある。

ウォルフエンデン報告に見るLDAの役割

この種の組織が地域のボランティア・セクター、コミュニティ・セクターのコーディネーター機関としての役割、或いは公的セクターとの連携の役割が認識されたのは1978年のウォルフエンデン報告（Wolfenden Report）によってであった。

ウォルフエンデン報告によると地域コミュニティに置くLDAの役割には次のようなものがある。

- (1) ニーズを見出しサービスを開発すること
- (2) 他のボランティア組織に対して支援のサービスを提供すること
- (3) ボランティア・グループ、コミュニティ・グループ間の連絡・連携を図ること
- (4) ボランティア・セクターの意見を代表すること
- (5) 例外的に個人への直接的サービスを提供すること

LDAの課題と、地方政府・LDAの方向付けについて

もっともLDAの活動については、様々な批判もある。例えば官僚的でセクター全体のことよりLDA自体のニーズを優先するとか、逆に個別のボランティア組織がバラバラで求心力がないというものである。またLDAの多くは地方自治体の財政的支援を得ているので、地方自治体からの独立性も危惧されている。

地域コミュニティの持続的発展への取組みおよび地域コミュニティに対するそのようなサービスの提供はLDAに対して大きな問題をつきつけることになる。というのはLDAは地方政府と地域のVCOセクターとの接点に位置しており、コミュニティ統治の中心的な要素になる可能性を持っていると同時に、その阻害要因ともなり得るからである。更にコミュニティ統治の考え方自体、ウォルフエンデン報告で定式化されたようなLDAの従来での役割についての課題も生じさせる。この定式化は当時の地方政府に特徴的であったコミュニティに対する家父長的態度に基づいているからである。LDAがこの新しい課題に取り組もうとするのであれば、LDAの役割についての再定式化と地方政府、LDA双方の方向付けの見なおしが必要である。

