

慶應義塾大学学術情報リポジトリ

Keio Associated Repository of Academic resources

Title	日本のNPOの機能と欠点
Sub Title	The functions and drawbacks of NPOs in Japan
Author	浅野, 令子 岩田, 誠 加福, 共之 出口, 正之 服部, 優子 平山, 健次郎 古館, 晋 三島, 祥宏
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2000
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.92, No.4 (2000. 1) ,p.681(19)- 704(42)
Abstract	
Notes	小特集 : NPOとフィランソロピーの経済学
Genre	Journal Article
URL	http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20000101-0019

日本の NPO の機能と欠点*

NPO 研究フォーラム

浅野	令子	岩田	誠
加福	共之	出口	正之
服部	優子	平山	健次郎
古館	晋	三島	祥宏

第1節 ジョンズ・ホプキンス大学国際比較研究プロジェクトの概要

1-1 史上最大級の社会科学的研究プロジェクト

史上最大の影響を与えた社会科学における実証研究は何か、という質問を投げかけられたら、私は即座にジョンズ・ホプキンス大学の非営利セクター国際比較研究プロジェクト（The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 以下CNPと略す）だと答えるだろう。もっともレーニン、スターリンらから始まった70年間に及ぶマルクス理論の現実への適用という巨大な実験を「実証研究」と称せば、ホプキンス大学のプロジェクトのものは二番目と答えなければならない。

1980年代、非営利セクターの重要性が少しずつ認識されていたが、その実態は杳として分からなかった。その状況を「氷山のようなセクターだ」と表現したのは、ラッシー・スマリラワ氏である⁽¹⁾。 (統計などで) 見えている部分はほんのわずかであるが、その下に巨大なセクターとしての実態があることをこのように表現したのである。CNPとは、一言で言えば、この「見えざるセクター」を見えるようにするプロジェクトであった。

* 本報告の発表については日本チームの研究及び本プロジェクトそのものを支援頂いた笹川平和財団に厚く感謝したい。

本編は日本 NPO 学会用に用意されたジョンズ・ホプキンス大学国際比較研究プロジェクトの日本チームの中間報告書である。正式なものはいずれ英語版で作成される予定である。また、詳しいヒヤリングの内容は NPO 研究フォーラム編『NPO が拓く新世紀—米ジョンズ・ホプキンス大学の「影響力分析」と日本の NPO』(清文社1999) を参照されたい。

(1) 1991年フランスツールで開催されたジョンズ・ホプキンス大学国際フィランソロピー・フェローズ会議での発言。

1990年に12カ国（米、英、仏、伊、独、ハンガリー、エジプト、日本、タイ、インド、ブラジル、ガーナ）でスタートしたプロジェクトは、1994年で第一段階（フェイズ1）を終え、対象国を目標30カ国にまで広げて1995年から第二段階（フェイズ2）に入っている。

ジョンズ・ホプキンスプロジェクトは、その研究成果だけではなく、社会科学における国際比較研究を行う際の方法論上の副産物をたくさん生み出している。筆者があえて「史上最大」の影響力を強調したことはそのことを物語っている。

それでは一体何が特筆されるのだろうか。

第一に挙げられるのは、本プロジェクトが世界の財団の共同研究プロジェクトとして進行した点である。本プロジェクトのそもそもの出発点が、国際的な財団の集まりの中から生まれたものであり、財団の存在無くしてこのプロジェクトがなかったという意味でも、本プロジェクトの本質的な性格がよく出ている。財団が研究に助成金を出すスタイルは、20世紀初めのロックフェラー財団が嚆矢といってもよいだろう。しかし、それ以降、財団が財団自身のことについて、あるいは財団の周辺の非営利団体について関心を持つことはほとんどなかった。社会科学の未開拓領域として財団を含む非営利セクターそのものがあることに研究者はもちろん財団自身も長く気がつかなかったのである。第一段階での研究費は世界7カ国33機関の拠出によるものであるが、フォード財団、チャールズ・モット財団、ロックフェラー兄弟基金（以上米国）、チャリティ・エイド財団（イギリス）、笹川平和財団（日本）など世界を代表する財団が名前を連ねている。⁽³⁾第二段階においても、その傾向はさらに拡大して、21カ国48機関の共同助成である。世界の財団史にしっかりと足跡を残した点で世界最大だといって間違いない。

第二の特徴はチャレンジである。近年の研究は、諸科学が細分化され、より細かな領域でペーパーを量産する傾向が強くなってきている。研究に対する評価が厳しく問われたり、研究成果が性急に求められたりすることがある。したがって、研究は、短期間で成果が出やすく、さらに批判の少ないようなものを対象とする傾向が強い。こうした傾向を「批判ミニマム戦略研究」というならば、本プロジェクトは明確に「成果マキシマム戦略研究」と呼べるような手法を採っていた。これも最近の研究動向を考えるならば驚くべきことである。CNPは批判しようと思えば、隙きだらけのプロジェクトだ。大体、研究対象国自体がするすると抜け落ちてしまう。一体、何カ国をなぜ選んで比較したのか、という質問に対して社会科学的な返答すら期待できない。そもそも研究が対象国で実行可能かどうか分からないからである。「見えないセクター」を見ようとするなど研究者にとっ

(2) その成果は Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier “Emerging Sector” Manchester University Press 1996 を始め、同出版社から、定義編、アメリカ編、イギリス編、フランス編、イタリア編、ハンガリー編、日本編などが次々と出版されている。

(3) もちろん、このことは政府の研究費の拠出を拒んでいるのではない。ハンガリーなどは政府の研究費が出ている。

てみたら、研究者生命を落としかねない危険なプロジェクトなのである。研究のスタート時点では何も結果が出ないという事態も予想されていたはずである。こうした危険なプロジェクトに世界30カ国の約500人の研究者等が関わりを持ちながら、進んでいくということは、社会科学の研究史の中でも特筆される出来事だといってよいだろう。

第3の特徴は史上最大規模の研究マネジメントである。本部は米国のジョンズ・ホプキンス大学に置かれたが、そもそも比較する対象は何かという定義付けから始まって、各国ローカルの研究者の発掘、データの渉猟、データの吟味、研究費の獲得などすべての作業を一から始めたのである。そこには本部であるジョンズ・ホプキンス大学の秀逸なマネジメントの存在があった。ローカル研究者に研究裁量は与えながらも、本部と各国のローカル・アソシエイツは頻繁に会合を重ね、方法論について共通に認識し、研究経過の報告を行う。本部からの指示は「フィールド・ガイド」と呼ばれる詳細なガイドに基づいて各国のグループが研究を遂行する。研究費も本部で一括管理され、本部からニュースレターで全体の進捗が伝達されている。全体の内容・進捗については財団幹部が名を連ねる国際諮問委員会が設置され、適宜助言を与えている。

このように徹底した中央集権体制が取られることによって方法論の一貫性が保たれるようにしたのである。日本でも科学研究を世界で先導すべきだという議論は少なくないが、これだけの研究マネジメントは残念ながら現在の日本では取れないだろう。日本では研究補助スタッフ体制の欠如が叫ばれて久しいが、CNP推進にあたって瞠目すべきは、レスター・サラモンの研究者としての稟性の才能と、マネージャーとしての熟達した手さばき、さらにそれを支える補助スタッフのチームワークといった組織力なのである。

1-2 第1段階の研究成果

それでは具体的な研究成果とは何であろうか。第一段階は、NPOの定義、経済規模の推計、各国のNPOの歴史、各国の法制度からなっている。社会科学の業績からいって、最初の二つは特に重要である。見えざるセクターを見るという作業は、見ようとする対象をまず定めなければならなかった。国際比較という作業が中心である以上これは避けて通れないプロセスである。NPOとは何かという議論は12カ国の中だけでも非常に複雑であった。NPOという言葉自体が米国のものであり、法制度も異なる中でNPOを定義していく作業は実に根気の要るものであり、その作業に実に一年以上の月日が投ぜられた。

その成果は以下の要素をすべて含む団体という定義である。⁽⁴⁾

①正式の組織であること

(4) 定義については、Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier “Defining the Nonprofit sector A cross-national analysis” 1997 Manchester University Press.

- ②民間であること
- ③利益分配をしないこと
- ④自己統治的であること
- ⑤自発的であること

第一段階では、比較作業上の理由から

- ⑥非宗教団体であること
- ⑦非政党団体であること

の二点が除かれた。

最初の5点は重要なので、少し詳しく解説しておこう。5点をすべて満たすものがCNPで定義された非営利団体である。

①正式の組織であること (formal organization)

ここで「正式」とは、法的な枠組みの中で法人として設立されているなどの形式的な要件だけを指し示すのではなく、実質的に、定款などを有し、意思決定システムが明文化し確立された組織であればよい。各国で制度がまちまちであり、国際比較をする場合に、法的な枠組の団体だけを対象とすることは、正確に対象を絞り込めないでこのようになった。しかし、単なる個人の集合体は、定義の中に含まれない。

②非政府組織であること (Nongovernmental)

非営利団体の定義の中に政府の外郭団体は含まれない。日本ばかりではなく、組織上、非営利団体でありながら、政府の下部機関である組織は存在する。こうした組織はQUANGO (Quasi-Nongovernmental) と呼ばれている。ここで「非政府」ということはQUANGOを除くことであって、政府からの補助金を得ているか、いないかで分けることではない。

③利益を分配しないこと (nonprofit-distributing)

出資者や理事に対して利益を分配しないことで、民間の営利企業と区別される。定義の中では最も客観的に判断できる要件だろう。しかし、この要件は収益事業を行っていないということではなく、利益を分配していないという定義であって、一般的には、営利企業と区別しにくい非営利団体が存在することも事実である。

④自己統治 (self-governing)

団体でありながら、自己統治能力をもたない組織も非営利団体の定義からは外されている。理事会などの意思決定機関がなければならない。

⑤自発的であること (Voluntary)

団体の活動においてある程度の自発的な参加があること。理事会への理事の参加や自発的な寄付の存在などである。

ここで、注意を要するのは、阪神淡路大震災以降、特定非営利活動促進法の審議、成立もあって、

NPOという言葉が日本語化したことである。日本ではNPOということばは、特定非営利活動促進法との関連から、マスコミなどで「草の根の市民団体」の意味で使用されている。しかし、国際比較の定義に従えば、経済団体連合会（経団連）や大阪商工会議所は明らかにNPOであり、日本語のニュアンスからいえばそのことを容易には受け入れられないものであろう。本間正明氏や筆者達はこの「NPOの意識のずれ」をたびたび指摘してきた。すなわち、日本の法制度の中で「制度化されたNPO」(Institutionalized NPO, INPO)と「制度化されていないNPO」(Noninstitutionalized NPO, NNPO)とのずれが生じている点である。本論文はジョンズ・ホプキンス大学の国際比較の研究成果に基づいて書き下ろされたものであるから、当然、国際比較の定義に従うが、読者の中には違和感を覚える人もいるかもしれない。それはこのことに起因する。しかし、NPOの経済規模、社会的な影響などを考えるならば、INPOの存在は無視できないし、NNPOよりもそのプレゼンスは大きくなる。

加えて、ジョンズ・ホプキンス大学のプロジェクトの成果として指摘すべきことは、普遍的な「NPO国際分類規格」(ICNPO, the International Classification of Nonprofit Organizations)をつくりあげたことである。ICNPOの作成は非営利団体を分類する標準的な規格を作り上げたことであり、現在、各国の統計はこの規格があることによって国際比較が可能となった。たとえば、ユーロスタット（ヨーロッパ連合統計局）は現在5カ国の非営利セクターの比較調査を開始したが、それはCNPの定義とICNPOに基づいて行われている。

1990年からスタートしたCNPは、現在、第二段階に入っている。第一段階までの成果については数多くの出版物として公表されている。その中でも特に世界的に引用されているのが、1990年の基準年を用いたNPOの経済規模の国際比較である。

その結果についていくつかの書籍で刊行されており、⁽⁵⁾詳しくはそれらを参考にすべきであろうが、本論文全体の構成から行ってもここで概括しておくことは意味があるだろう。7カ国の雇用者数は11,776千人、全雇用者数に対して、4.4%。サービス業雇用者だけに限定すれば、その11.8%は非営利団体での雇用者である。これら7カ国平均の非営利団体の支出額は85,958百万ドルで、国内総生産の4.6%に相当するというものであった。また、これらの団体の資金源は、会費・事業収入が47%、政府の資金が43%、民間寄付金が10%である。

これらの結果は、「見えざるセクター」を初めて見たことによって各国で様々に受け止められている。特に米国では民間寄付額の割合が少ないことに注目が集まった。米国では非営利セクターは、寄付によって成り立っているセクターであり、もっと寄付は多いものであると考えられていたのである。

(5) 日本語では今田忠監訳「台頭する非営利セクター」ダイヤモンド社1995年。

一方、日本の内容を見てみると、雇用者数は1,440千人、全雇用者数の2.5%、サービス業との対比では8.6%を占める。支出規模は94,874百万ドルで、国内総生産の3.2%。ところが、資金源は7カ国平均とは大きな差異を示し、会費・事業収入が圧倒的に多く60%、政府資金が38%、民間寄付金はわずかに1%という内訳である。⁽⁶⁾

レスター・サラモンは非営利団体の隆盛をみて、それを「地球規模の(非営利)団体革命」(global associational revolution)と呼んだことはよく知られている。⁽⁷⁾

1-3 第二段階(フェイズ2)

日本チームのローカル・スタッフとしてこの仕事を仲介したのは日本国際交流センターの山本正氏であり、組織的には日本国際交流センターがこの仕事を請け負った。各国間の定義の議論で日本チームとして中心的な役割を果たしたのは同センター(当時)の雨森孝悦氏(現とよなか国際交流協会事務局長)、紆余曲折の上、初めての献身的な推計作業を中心的に行ったのが跡田直澄大阪大学国際公共政策研究科教授である。

ジョンズ・ホプキンス大学のコア・スタッフ・チームは「第一段階」が終了した段階で、各国を回り、その成果を発表し、様々な批判を直接歓迎した。こうした手法も従来の社会科学にはなかったものであろう。CNPの「第一段階」は世界的な影響を与えた。同時に学術的な批判もあった。「見えざるセクターを見ようとする努力」はもともと困難が予想されたわけで、学術的な批判が寄せられたことも当然であろう。新しく野心的な研究が批判に晒されるのは科学史の常であり、とりわけ、非営利セクターという既存学問領域からみるときわめて学際性の強い領域での仕事であるCNPが、既存学問からみてすべてを満足させるような業績を一度に達成することはある意味では不可能である。中には「非営利団体」というものがよくわからないという漠然たる批判もあった。こうした批判に対して、第二段階においてケース・スタディを実施していくという方針が固まった。

ジョンズ・ホプキンス大学のコアスタッフチームは日本に1995年1月に来日した。阪神淡路大震災の直後であった。日本の関係者の会合が持たれ、日本国際交流センターは第二段階を受ける気はないこと、ジョンズ・ホプキンスチームとしては、よりアカデミックなグループにこの仕事を任せ

(6) CNPの第一段階はこれらの推計結果ばかりではなく、各国の法制度、非営利セクターの歴史などを含めて、主としてマンチェスター大学出版から次々とその成果が刊行されている。

(7) Lester M. Salamon "The Rise of the Nonprofit Sector" *Foreign Affairs* July/August 1994 この論文は「中央公論」1994年10月号に「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」として掲載された。なお、associational revolutionはindustrial revolution(産業革命)を意識した命名である。サラモンは繰り返しこの用語を使用しているが、いつもNPO、NGOあるいはCSO(Civil Society Organizations)などの団体が重要性を増すことを指して使っている。これを「連帯革命」と訳すことがあるが、サラモンの主張からみれば団体の役割を強調した訳の方が適切であろう。

たいこと、などから、第二段階は、「NPO 研究フォーラム」(会長本間正明)が、この困難な仕事を引き継ぐことになった。もともと第一段階での最も手間のかかる仕事である経済規模推計を行った跡田直澄氏は NPO 研究フォーラムの理事であり、また、定義をはじめ全体のプロジェクトに関して日本で最も重要な役割を担った日本国際交流センターの雨森孝悦氏がとよなか国際交流協会事務局長に転身し、NPO 研究フォーラムの理事にもなっていたので、国際交流センターが研究を継続できないのであれば、NPO 研究フォーラムが引き継ぐことはごく自然だったといえよう。

レスター・サラモン教授によれば、第二段階の主な目標は、対象国の大幅な増加(20カ国)、データの刷新(基準年1995年)、そして、ケース・スタディの実施というものであった。後に対象国は30カ国を目標に増え続けていくことになる。

第一段階の定義は12カ国の参加を得て、ある程度普遍性を持ったものとして作成されている。したがって、参加国が増えたからといって、定義は変わるものではない。しかし、各国の事情が違っていて、定義に関する議論は続けられている。第二段階においては、第一段階で技術的な問題として外された政治団体、宗教団体の取り扱いに加えて、相互組織、協同組合の取り扱いをどうするかが問題になった。相互組織、協同組合は、第一段階の定義からは外れることになる。周知のとおり、日本の生命保険会社のほとんどは相互会社であり、相互組織を定義の中を含めれば、日本の NPO の規模は極端に大きくなり、それは決して受け入れられるものではない。しかし、相互組織はフランス語では非営利セクターを意味する「社会的経済」に入るし、日本でも『NPO と新しい協同組合』といった本も出版され、協同組合を NPO として捕らえる考え方もある。そこで、第二段階では狭義の定義と広義の定義を二つ採用し双方での計量分析を行った。

第二段階での計量的な国際比較についての概要の結果は1998年11月イタリアのヨーロッパ財団センターの年次大会で公表された。30カ国を目標にしたが、この時点で国際比較の対象となった国は22カ国である。

第二段階での推計結果で特筆されるのは、調査対象国を増やしてみると、米国だけが突出して非営利セクターが大きいと思われていたが、実際にはオランダ、アイルランド、ベルギー、イスラエルは米国より雇用者総数に占める非営利セクターの雇用者の比率は高い。サラモン等はこれを「アメリカ優位神話の終焉」と呼んだ。⁽⁸⁾ 第一段階では米国だけが突出的に非営利セクターの規模が大きく、例外的な存在と見られていたのが、実はそうではなかったというのが、第二段階の大きな発見である。また、先進国の方が発展途上国よりも NPO の規模が大きいことも対象国が多くなったことでよりはっきりとした。これはダニエル・ベルの「脱産業社会論」を強く支持する結果だとも言

(8) Lester M. Salamon Helmut K. Anheier and Associates "The emerging Sector Revisited A summary" The Johns Hopkins University Institutes for Policy Studies Center for Civil Society Studies 1998, p. 5.

える。ベルは70年代はじめから非営利セクターの重要性を指摘していた。⁽⁹⁾

雇用者数は22カ国全体で1880万人、非農業部門の全雇用者数に対して5%。サービス業雇用者だけに限定すれば、その9.2%は非営利団体での雇用者である。また、時系列で比較可能だった国において90年との対比で見ると、非営利セクターの雇用成長率は、23%となり、全雇用者数の伸び6.2%を大きく上回っている。この点はリフキンが『大失業時代』で既に指摘した通り、世界的な失業時代の中で、非営利団体のもつ雇用創出力は過小評価すべきではない。

非営利セクターの支出規模は22カ国で総計1.1兆ドル、GDPとの比率をとれば、4.7%となる。この比率は第一段階での推計結果4.6%とほとんど同じ数値である。また、収入源を見てみると、事業収入（会費を含む）が47%、あらゆる種類の政府資金が42%、民間寄付額が11%であり、事業収入のウエイトが大きい。

1-4 日本にも NPO 時代は来るのか

CNPの結果については、「地球規模の非営利団体革命」を強く支持するデータであるといえる。経済規模的には日本でもNPOが大きな規模であることがはっきりした。しかし、本当に「非営利団体革命」と呼べるような大きな変化が日本にもあるのだろうか。

日本では、1998年12月に特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）が施行され、新しい時代を迎えようとしている。その一方で、既存NPO（民法34条に基づく財団法人、社団法人）に対しては、逆向きの規制強化が加えられた。1996年1月から、自民党行政改革本部規制緩和委員会、及び与党行政改革チームによって、公益法人行政が検討され、7月には、規制強化等を盛り込んだ「公益法人の運営等に関する提言」が出された。この提言を受け、政府は96年9月に「公益法人の設立許可及び指導監督基準」を閣議決定した。その内容は収益事業の制限、理事の任期の指導（2年間）、株式保有の禁止、内部留保の制限、自主的な情報公開等である。⁽¹⁰⁾ このうち自主的な情報公開はともかくとして、他の項目はいずれも既存NPOの存在基盤を揺るがすものである。先の推計結果から見ても世界的にNPOの収入源の最も大きな部分は収益事業であり、それに強い制限を加えたり、また、内部留保を制限していけば、基本財産の運用を収入源とする財団法人は、金利の変化に対して極めて無防備な状態に陥ってしまう。

一方、グラスルーツNPOにおいては、阪神大震災後のボランティア団体の活躍を受けて、その活動を促進するための法制度への整備が叫ばれた。グラスルーツNPOの育成の政策意図が存在し、

(9) Daniel Bell “The Coming of Post-Industrial Society” 内田忠夫他訳『脱工業社会の到来』グイヤモンド社上巻 pp196-198.

(10) こういった経緯はほとんど報道されなかった。内容については内閣総理大臣官房管理室監修「公益法人設立・運営の基準」1997公益法人協会に詳しい。

そこでの方向性は明らかに既存 NPO 政策とは逆のベクトルが働いたのであった。しかも、出てきた法律は、フィージビリティを重視して、非営利セクターの法整備という観点ではなく、グラスルーツ NPO への法人格付与という形に矮小化してしまった。その結果、グラスルーツ NPO と既存 NPO との間に政策上の「ねじれ現象」が生じてしまっている。確かに、グラスルーツ NPO を監督官庁によって、NNPO の活動が制限されるべきではない、という意見が中心となって、立法化が進められたことは評価できるだろう。しかし、グラスルーツ NPO に対する議論をよそに寄付金控除すら十分に整備されていない既存 NPO は制度上の改革の見通しは立たず、むしろ規制強化の方向がはっきりと打ち出されたことは皮肉としか言いようがない。

第 2 節 影響力分析（インパクト・アナリシス）

ケース・スタディの実施については、NPO 研究フォーラムでも当初は強い関心があった。阪神淡路大震災後のボランティア団体の活動が活発だったからである。NPO 研究フォーラムは95年中にケーススタディを実施し、96年一月には「ボランティア革命」（本間正明，出口正之編，東洋経済新報社）という形で出版している。

ところが、CNP の本部から「フィールドガイド」として送られた研究指針は、NPO 研究フォーラムの予想を越えた遙かに大仕事だった。取り急ぎ、その方法を概観してみよう。ケース・スタディは「影響力分析」として名づけられ世界25カ国が同時に同じ質問内容を繰り返し、インタビューするという内容であった。

2-1 方法

現在、非営利団体（NPO）に対する社会的関心が非常に高くなってきている。そこには、NPO が政府や企業と異なり、何か社会に役立つものだという暗黙の理解があるようだ。非営利団体は、市場の失敗や政府の失敗を理由にその活動が正当化されている。しかし、NPO は本当に社会に役立っているのか、NPO ゆえに社会的な機能を果たしていることがありえるのか、あるいは社会的な影響力を持つのかといった点を徹底したヒヤリングによって確かめようとするのが、「影響力分析」である。ヒヤリングを行なうに当たって、非営利団体の役割は、次の5つの役割や機能があり、5つの欠点がある、という仮説を立てている。

このヒヤリング調査はこの仮説が、25カ国で本当に当てはまるかどうかを世界同時に、同じ条件で、同じ質問で、同じ種類の人々に対して、確かめることを目的としている。

影響力調査は、非営利セクターの層に応じてステップA、B、Cの三段階に分かれて実施され、最後に分析としてステップDの総括がある。

(1) ステップA 非営利セクター全体の特質についての調査

ステップAでは、非営利セクター全体を対象に、まず、文献を渉猟し、文献の中でどのように利点、欠点が描かれているかを調査する。また、非営利セクターの研究者、政策担当者など専門家へのインタビュー（3－4名）を実施する。インタビューについては予め質問内容が指示されている。

なお、ここでの「役割」とはNPOが期待されていると考えられる役割や機能であって、実際に、このとおりの役割を果たしているかどうかをこの段階で調べるものではない。

(2) ステップB サブフィールドでの特質についての調査

ステップBでは、ステップAにおいて非営利セクター全体について主張されたことが分野別に妥当するかについて、非営利セクターを大きく三分野に分けてそれぞれ検討する。ここでは、実際に10の仮説が妥当しているかどうかをチェックするのであって、その点はステップAとは大きな違いを示している。三分野とは

- ①伝統的・人的サービス分野（例：医療、教育、個人対象社会サービスなど）
- ②経済状態の向上、就業促進や生活向上（例：職業訓練、住宅、地域開発、経済振興）
- ③文化、芸術その他の自己表現、政治的権利、公民権擁護活動（例：人権、環境保護、消費者運動）

各国の研究チームはこの三分野から、より具体的な領域を選定する。日本チームは①から個人対象社会サービス、②経済振興、③環境保護を選んだ。

これらの分野について

- ①統計データ・文献調査
- ②専門家へのインタビュー（各部門6－8人総計18－24人）
- ③座談会（8－15人）の実施（少なくとも各部門1回、総計24－45人）を実施する。

ここで、②の専門家とは

- A 政府（中央、地方政府）の役人で、当該分野に詳しい人
- B 当該分野のサービスの受益者
- C 当該分野の総括団体のスタッフ
- D 実務家
- E 学識経験者
- F 当該分野の団体スタッフ

である。質問内容もすべて本部からの指示に基づく。④の座談会についてもほぼ同様の人員で行われる。

(3) ステップC 団体レベルでの事例研究

ステップCではステップBで選んだ三分野についてそれぞれ1－2団体を選び、仮説が妥当か

どうかについて、個別団体レベルで調査する。

(4) ステップD 分析

ステップB、Cで得られたデータから、実際にステップAで検討した5つの機能と5つの欠点を、非営利セクターが持っていたかどうかについて分析を行う。

各ステップごとに、CNP コアスタッフへ報告書が送付され、進捗状況を各国毎にチェックすることになっていた。日本チームは座談会を実施したが、多くの国では座談会の開催は難しいということで「デルファイ調査」でこれを代えることも可能となった。

2-2 10の仮説（5つの役割と5つの欠点）

それでは実際に検証した仮説について説明しておこう。

このヒヤリング調査はこの5つの役割の仮説が、25か国で本当に当てはまるかどうかを世界同時に確かめることを目的としている。なお、ここでの「役割」とはNPOが期待されていると考えられる役割や機能であって、実際に、このとおりの役割を果たしているかどうかを調べるものではない。

(1) 公共サービスを提供する機能（サービス機能）

非営利団体は何らかのサービスを提供している。このサービスは、経済学的な意味で公共財的あるいは集合財的な性格を持つものである。いいかえれば、市場で供給するには、採算ベースに乗らなかったり、消費者との間に特別な信頼関係を必要とするために、企業が供給したがる財である。また、政府も税金の制約から直接には提供しにくいような種類のサービスでもある。具体的には、非営利団体は、医療、教育、福祉及び文化活動の分野などでのサービスの提供が期待されている。

NPOは、このようなサービスを供給するにあたって、政府や企業と比較した場合に、次のような特徴を持っているという仮説を考えている。

1 質の高いサービスを供給している。

NPOは利益を第一に考える必要はないから、商業ベースに乗らない質の高いサービスが供給できるはずである。その上、官僚組織の硬直的な対応しかできない大きな政府と異なり、小回りが利いたサービスが提供できる。

2 より多くの人々への対応が可能

NPOはボランティアや寄付に支えられ、かつ慈善的な目標をもっているため、企業に比べると、支払いができない人を排除することなく、より多くの人々へサービスを提供することができる。

(この点は政府と比べた場合に必ずしも違うものだとはいえない。)

3 より低いコストでサービスが提供できる

ボランティアや寄付があるため、NPOは、政府や企業よりも低コストのサービスが供給できる。

(2) イノベーション機能

NPOは、政府や企業よりも柔軟に物事に対応することが期待されている。また、あえてリスクのあることにも挑戦することもできる。したがって、新しいアイデアやアプローチに対して、インキュベーターの役割を果たし得る。このことはNPOが特定の分野でのパイオニアとしての役割が期待されているということでもある。

(3) アドヴォカシー・社会変革機能

市場原理や行政組織に組み込まれていないため、NPOは自由に政策提言をおこなったり、社会変化を推進することが可能だ。NPOは団体が持つ関心にしたがって政治的な意見を発表し、社会のより多くの人の関心を引くことができる。そのことはとりもなおさず人々に政治参加の道を開くことを意味している。

(4) 表現、主張機能

(3)のアドヴォカシー機能はNPOの表現活動の一形態だが、ここでいう表現機能はそれよりもより一般的で、倫理観や宗教的な主張、職業的な関心の表明、芸術上の表現、イデオロギーの主張などを意味する。表現機能によって社会の多元性（ブルーリズム）や多様性を促す役割を果たすことになる。

(5) コミュニティ建設

表現の自由を促すことは、多元性（ブルーリズム）を推し進めることだが、その一方で、NPOはさまざまな考え方を統一化する機能を果たすことができる。この機能は近年使用される用語を使えば「社会資本」というコンセプトに他ならない。ここでの中心的な考え方は、社会的相互作用を促進することによって、人々間の「信頼」を強固にし、助け合えばいずれ自分も助けられるという意識をつうじたある意味での「コミュニティ」を作り出す。このことはNPOは一方で多様性を強めながら、同時に他方で「コミュニティ」を作り出しているということである。つまり、NPOは信頼（トラスト）の形成に重要な貢献をしているのである。

非営利団体に考えられる5つの欠点

NPOはプラス面だけでなく、その特質としてある種の限界、欠点を持っているのではないだろうか。これら否定的な面もまた、どの程度明らかなのか調べる必要がある。以下の5つが重要なものとして考えられる。

(1) 特異性

NPOがそれに所属している人や受益者には良くするという特質そのものが、それ以外のより多くの人々に好ましくないものでありえる。NPOは差別的でありえる。宗教的、民族的、文化的価値

観を共有する人々にしか便益を供しなかもしれない。不公平を強める危険性がある。

(2) 拘束性

NPOは、そのサービスに頼る人々の依存性を強めるかもしれない。この依存性が宗教的、倫理的、政治的な考えを、他に頼るところのない人に強制するのに使われる危険性がある。強制的な改宗や伝統への従属をもたらす点で、個人の自由を否定しうる。

(3) アマチュア主義

非営利団体はボランティアや個人的な慈善支援に頼り、それ故、刷新的であったり、独立性に富むが、同時に、試行錯誤の非効率にもつながり、運営が素人的になりがち。また、逆に「オーバー・プロフェッショナルリゼーション」を感じさせる。

(4) 「資源の非充足性」

非営利団体は常時資金不足に悩んでいる。

(5) 「アカウントビリティの欠如」

非営利団体は会計報告が十分になされていない。利害関係者が事業内容、収支内容を十分に把握できない。

第3節 セクター全体としてのNPOのインパクト（あるべき機能と欠点）

本節は第2節の分担に従えば、ステップAの部分の担い、文献などでNPOセクター全体としてどのような機能や欠点があるのかを調査したものである。

3-1 はじめに

日本語の第三セクターは、もともとは英語のザ・サード・セクターを訳したものであるが、日本においては違う意味で使われていた。日本語でDaisan Secor (Daisanとはthirdの意味)というときには、政府が設立し、民間に出資を求めた営利企業や財団法人、社団法人を意味する。そこでは事実上、政府の下部組織として、活動の意志決定権は政府によって握られている。このような団体はQUANGOと呼ぶべきものである。

日本ではここで議論される意味での非営利セクター全体についての議論が本格的に始まったのは、Lester M. SalamonのThe rise of the nonprofit sectorの翻訳が「中央公論」に出された後であろう。それ以前にも、財団や民間団体に関する議論はあったが、非営利セクター全体としての認識は極めて乏しかった。「日本での非営利セクターの議論の多くは米国では非営利セクターが発達している」、という米国の紹介がほとんどであった。したがって、日本の非営利セクター全体のインパクトについて言及している文献は非常に少ない。

一方、1995年1月17日起こった阪神淡路大震災以後、ボランティア団体が大活躍をして、Non-

profit Organizations (NPO) という言葉が日本語としても定着した。しかし、この言葉も新聞等で使用されるときにはグラス・ルーツの法人格を持たないボランティア団体の意味で使われることがほとんどである。1998年12月に施行された特定非営利活動促進法がNPO法と通称され、NPOという言葉も新聞などに頻繁に登場するが、国際比較プロジェクトの定義に沿う「NPO」に関する議論は一部の学術書に限定されているのが現状である。

3-2 文献調査

文献については非営利セクターを理念的に捉える論文などで、非営利セクターの特徴について言及するものは少なくないが、日本の非営利セクターがセクターとして実際にどのような機能を果たしているのか、という点について述べられたものはかつてあまりなかった。この1-2年の間にジョンズ・ホプキンス大学の国際比較研究プロジェクトの結果が出てから急激にNPOの優位性に対する指摘が相次いだ。とりわけ、経済審議会の報告がNPOの役割について包括的に論じている。

3-2-1 サービス機能

その中でサービス機能に関連して、非営利セクターが公共財とくに準公共財 (quasi public goods) を供給するものであると述べられた文献は少なくない。例えば、島田 (1993)、山内 (1997) などである。価値財 (Merit Goods) を供給するとしたものは本間・出口 (1993) にある。

とりわけ、経済審議会の報告はNPOをジョンズ・ホプキンス大学の定義に従って論じており、ここで参照するにふさわしいものであろう。

審議会の報告書では「NPOには、政府や企業が効率的に供給できない福祉など公共サービスを提供するという役割がある。教育、福祉、医療、先端研究などの分野ではサービスを提供する側がそれを受ける側よりも、何が必要かについて判断力があるため、市場メカニズムでは、サービス供給者が需要者に不利益を与える可能性がある。また、福祉サービスなどは、本当に必要な弱者に、市場における対価 (代金) を支払えないという理由で行き渡らないおそれもある。」(経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998p597) と述べられ、ある種のサービスは、市場では供給しにくい、または、必要なものよりも過小になる可能性を指摘し、それをNPOであれば供給できることを述べている。

一方、政府との関係で言えば

「NPOは寄付やボランティアによる国民の自発的な公共サービスの供給を行っており、より少ない社会的コストでサービスを提供することができる。例えば、地方自治経営学会の1997年の調査によれば、福祉サービスのコストは民間企業は行政の2分の1であるが、NPOならば4分の1から5分の1で可能であると試算されている」(経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998p597) とコストが安くできる利点を強調している。

また、あえて政府の優位性の低下を明確に指摘している点は注目に値するであろう。

「国民生活が豊かになり国民の公共部門へのニーズが多様化してくると、こうした（政府の）特性がむしろ呪縛になり、意見調整のための意思決定・執行の遅れや独善性といった非効率を生み、また、多様な国民ニーズをカバーしにくくした。しかも、経済活動の高度化・専門化によって、分野によっては政府のエクスパティーズ（専門的知識）が低下してきていることや、情報公開によって、行政の有していた情報の優位性が低下したことによって政府の民間部門に対する優位性が低下してきた」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998p595）

また、サービス機能の需要側が供給側に回ると言う指摘もある。

「さらに、NPOの大きな特徴は、NPOの参加者がサービスの供給者にも需要者にもなり得るということである。このためにNPOは、活動内容においても活動する人の規模においても、自律的に発展できる可能性を有しているのである。例えば、福祉など行政や民間企業によるサービスでは通常、サービスを提供する人と利用する人が分かれているが、NPOによるサービスの場合では、NPOのサービスを利用した人がその良さを認識し、次は自分が提供側に成長するなど、提供する立場とされる立場の入れ替わりが起こる。」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998p595）

3-2-2 革新機能

革新機能については、阪神淡路大震災後、行政が硬直的にした対応できなかったことに対して批判が集中し、ボランティア団体が柔軟性をもつと盛んに指摘された。しかし、それはあくまで災害ボランティアに関することで、非営利セクター全体に対する指摘ではない。

さらに、日本では阪神淡路大震災を契機に、いわゆるNPO法案の議論が湧き起こったが、ここでのNPOは草の根の12種類の団体に限定されており、NPO全体ではなかった。NPOの革新機能についての指摘は数多く見られるが、NPOセクター全体としての機能としての指摘は文献の中では顕著には見られなかった。

3-2-3 政策提言・社会変革機能

NPOの政策提言機能や社会変革機能については、山本（1990）、鈴木＝上野など米国通の論者が、「本来NPOがもつべきものでありながら、日本には欠けている部分」として繰り返し指摘してきた。

「僕は、大国の要件としてのサード・セクターという議論を、最近し始めているんです。これは日本が世界のメジャープレイヤーになったにもかかわらず、国際社会システムの将来に、何ら知的レベルで貢献できていない。それはまさしく日本にサード・セクターが欠落しているからだと思えるからです。」（山本1990p411）ここでのサード・セクターはノンプロフィット・セクターと同じ意味

で使用されている。

経済審議会でも、この機能は強調されている。

「政府との関係における NPO の主な役割には、政府が汲み取りきれない国民の声を代弁し、政府に対して意見を言い、あるいは働きかけるというアドボカシー（提言型市民活動）としてのシンクタンク機能や、政府への苦情を処理したりその適正な運営を監視する役割がある。」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998p595）

「経済協力は、現在では、相手国の人に力をつけることが目的となり、活動の主体が現地の住民や NGO に移ってきた結果、NGO の活動も自国内における政府や企業に対するアドボカシー活動や国民に対する地球市民教育に重心が移ってきている。」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998p598）

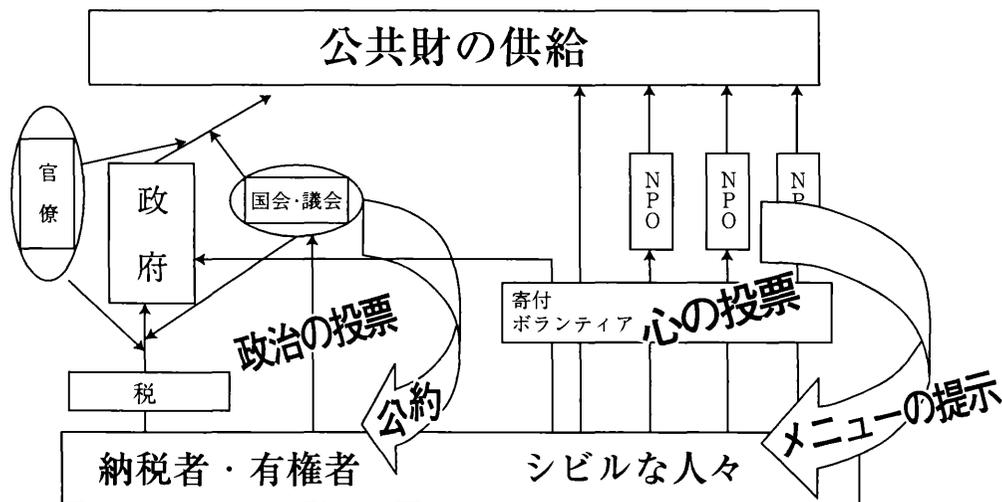
3-2-4 表現・主張機能

表現機能についてはプルーラリズムの実現という指摘は多い（山内1997、本間=出口1993）。

経済審議会では「個人の自発的な参加によって作られるネットワークは、同時に、個人が『私』を活かすことによって『公』を育てる場である。個人相互の社会的協力関係はその網の目によって多くの異なる価値観（プルーラリズム）を持った国民を広く包含し、多様な公共性を生み出す。」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998p594）

また、出口（1998）は、NPO が「公共財のメニュー提供機能」があることを指摘し、NPO への寄付・ボランティア活動を、トクビルの「心の投票」（Habits of the Hearts）、エコノミストのチボー（Tiebout）の「足による投票」から、「心の投票」と呼んでいる。

図1 心の投票と政治の投票



「ここでNPOが果たす役割として最も重要なことは何だろうか。図1を見ていただきたい。民主主義国家の政治参加とは、選挙によって代表者を選んでいくことであった。有権者は投票の判断材料として公約などを参考に、投票を行うべきものだが、現代社会のように、政治の争点が細分化されてくると、どの候補者に投票することが、自分の公共的なニーズを表現することになるのか、といったことがわかりにくくなっていく。官僚の意向が強く、誰が当選しても政治は変わらないという無力感も小さくはないだろう。近年の投票率の低下はこうしたことと無縁ではあるまい。

それに対して、NPOに関わることは、より直接的に公共的なニーズの存在を訴えることできる。例えば、環境問題が深刻だと考える人は環境団体に、心の豊かさが重要だと考える人は芸術団体に、阪神淡路地区の復興が第一であると思う人は同地区の団体に、寄付したりボランティア（両者を併せてここではフィランソロピーと呼ぶ）として参加したりすればよい。ある特定のNPOを選んで寄付やボランティアをしている以上、フィランソロピーはそのNPOに対する一種の賛意の『投票』だと考えられるだろう。すなわち、人々はフィランソロピーを通じて、公共サービス（より正確には公共財）として何を供給すべきかということを表示していることになる。こうした意思表示のことをここでは『心の投票』と呼んでみたい。その時NPOは公共的なサービスの一種の『メニューの提示』を行っていることになるだろう。このメニューが多ければ多いほど、すなわち、多様なNPOが存在すればするほど、人々は自分が思い描いていることをフィランソロピーという『心の投票』を通じ、よりの確に表現することができる。また、そこでの寄付とは、寄付金に対する税制上の優遇措置があれば、税金の使い道を市民自らが決定していることに他ならない。寄付金の控除を認めてそのことで寄付が誘発されるならば、確かにその分税収は減るのであるが、その減収以上の寄付金はNPOを通じて民間財から公共財へと変換され、全体として公共財の供給が増えることになる。公共サービスを増やししながら、政府支出を押さえようと思えば、NPOに対する制度を整え、税制上優遇していけばよいのである。

したがって、フィランソロピー、すなわち『心の投票』とは、政治的な行為であり、『政治の投票』とは異なる政治参加活動だと言えるのである。」（出口正之 1998 p 8）

3-2-5 コミュニティ建設

NPOとシビル・ソサエティとの関係は1998年以降急に目立って文献の中で指摘されている。ここでは代表的なものとして経済審議会の記述を取り上げる。

「NPOは公共サービスを提供したり、地方公共団体に意見を述べたり、それを監視することを通じて住民と地方公共団体とのコミュニケーションをすすめる、住民の自治を育てることを可能にする。また、様々な立場の住民の意見を反映しながら地方公共団体と協働する仲介役としての役割を果たし得る。」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998p597）

3-2-6 その他の機能

①（自ら楽しむ，生きがいとしての場）

「NPOの活動はライフステージ毎の能力発揮や社会参加の場の選択肢の一つにもなり，個人のライフスタイルの多様化に 대응する」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998 p601）

②（就労，社会参加など能力発揮の場）

「サービスの供給主体として，NPOの雇用吸収力は過小評価すべきではない。ジョンズ・ホプキンス大学の調査によれば，3か国（米仏独）についてみると，非営利セクターの雇用者数は，1990年には全雇用者数の6%近くを占めているが，1980年から90年の10年間に新規雇用者の12.6%を生み出しており，他の経済部門よりも雇用者数の伸びが大きいことがわかる。我が国においても今後は雇用の増加に寄与すると考えられる。」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998 p602）

③（能力開発の場）

「個人の能力開発は学校や会社だけでは十分ではない。NPOは活動を通じてリーダーシップやマネジメントといった能力を身につけるトレーニングの場にもなり得る。また，NPOの活動において，個人が様々な課題を自らの問題と捉えてその解決に参加していく精神は，民主主義の精神を支える土台であり，NPOはそれを育てる教育機能も有している。」（経済審議会 経済社会展望部会・経済役割部会ワーキンググループ報告1998 p602）

④塩澤（1993）はNPOの利点として，サービス機能の**迅速性**のほか，**自由性**，**直接性**，**中立性**をあげている。

「公的部門とともに市場機構を補完する役割をもつ民間非営利組織は，その構成，機能，目的など，現実には様々であり，必ずしもすべての組織が社会的に有効な役割を果たしているとはいえない。非営利民間組織においても，組織内の非効率性，硬直性あるいは費用意識の欠如など，公的部門と同様な問題を抱える危険性は大きい。……非営利民間組織の持つ特質として次のようなものが考えられる。

(A) 迅速性

公的部門における議会の審議といった過程を経ることなく，迅速な対処が求められる社会的必要性（needs）に対応することが可能であることを意味している。また，より新しい問題，新しい社会的必要性に柔軟に対応できることも含まれる。……

(B) 自由性

公的部門にしばしば見られるセクショナリズムから独立であることを意味している。……公的部門における組織上の硬直性は，効率的な資源配分を妨げる大きな要因である。非営利民間組織であれば，このような需要側から見て本質的でない区分に煩わされることのない対応が可能である。

(C) 直接性

特に発展途上国に対する開発援助の場合のように、援助国の人々から被援助国の人々へ政府部門を通さずに草の根レベルでの直接的な対応が可能であることを意味する。……

(D) 中立性

この性質は、政権の交替や選挙などの影響、あるいは特定の圧力団体の影響から政治的に独立であることを意味している。」(塩澤1993年 p65-66)

⑤所得分配に与える影響

山内(1997年)はNPOの存在が所得分配に影響を与えることを指摘する。ただし、ここでは所得格差は正に必ずしもつながっているとは限らないことに注意をしなければならない。

「非営利セクターの活動は、所得・資産分配にも大きな影響を与えることを指摘しておきたい。寄付やボランティアといったフィランソロピー活動は、高額所得者ほど熱心であり、又慈善的な寄付は低所得者に重点的に配分されているというように一般には理解されている。国際間の非営利活動も高所得国から低所得国所得を移転するよう行われる場合が多い。これらは、所得格差を縮小するように働くであろうから、非営利セクターを通じた自発的な所得再分配が行われることになる。

しかし、NPOの活動は、常に高所得者から低所得者への所得移転を生み出すとは限らない。例えば、美術館やコンサート・ホールから便益を受けるのは主として高所得者層であろう。又、大学や大学院へ通うのもどちらかという平均より高所得者層(の子弟)であろう。このような場合には、NPOの活動やNPOに資金援助する政府の活動は、所得分配を悪化させる可能性がある。このように、非営利セクターの活動は、高所得者から低所得者への再分配になる場合と、逆方向の再分配になる場合があり、政策評価をする場合には注意が必要である。」(山内1997年 p10-11)

3-3 NPOのマイナス面

NPOのマイナス面についてもボランティア団体など、NPOの定義の一部分を満たす団体についての記述は多いが、NPO全体についてのものは記述がほとんどない。理論的な書物で下記のような「ごまかし」についての記述があるが、これも米国の経済学の影響である。

『「ごまかし」とは、残余の請求権を持たない非営利組織の経営者が『偽装的利潤分配(disguised profit distribution)を、たとえば現行市場レート以上の賃金や必要経費のかたちで受け取(ジェイムズ&ローズエイカーマン [1993] 1995, p.58)』ろうとする行為のことをいう。洋の東西を問わず、この種の事例にはこと欠かない。たとえば、公益法人たる財団法人日本医療食協会では、厚生省児童家庭局長より『天下』った渥美節夫理事長の1995年度の高額な役員報酬(約5000万円)が問題となった(毎日新聞〈東京本紙夕刊〉96年4月13日)。(樽見弘紀 1997 p31)

NPOに関する本質的なマイナス面の指摘は山崎(1998)によって行われている。NPOがシングル・イシューに特化することによって無責任な態度が生まれるというものである。

「現に住民自治にせよ非営利団体の活動にせよ、その根底に共通に秘められているのは、参加意識を満たす直接民主主義への要求である。人びとは政策目標の効率よい実現を図るとともに、その政治過程に参加して帰属感の飢えを癒そうとしている。だがこの二つの要求は、そこから性急さを排除すれば、もともと国家によってこそ満足されうるものであった。世界の紛争地域で見られるように、国家否定の民衆運動が、結局は小さな新国家の樹立に終わるのは当然なのである。

そもそも、人びとの要求そのものが両義的であるから、国家の両義性を否定するこうした運動に限界があるのはいうまでもない。けだし、普遍的な政策の参加による実現という要求が矛盾を含んでおり、現実にはいわゆる地域利己主義や、シングル・イシュー運動の無責任に傾くことは広く知られている。」(山崎正和1998p19)

その他、アカウントビリティの欠如やアマチュアリズムなどの指摘はよくなされているが、これらも NPO 全体と言うよりも、法人格をもたない任意団体を対象とした発言である。

第 4 節 現実の中の NPO の機能と欠点

第 3 節で日本の中で NPO セクターがどのように捉えられているかということを確認したことに関連して、日本チームは1997年夏から1998年まで1年数ヶ月にわたって継続的に、人的サービス分野、経済支援分野、環境分野のサブフィールドについて、ヒヤリング・文献調査を行った(ステップB)。さらに、個別団体に関して同じようにヒヤリングを実施した(ステップC)。ヒヤリングの方法などは第2節に記述したとおりである。これらのヒヤリングは被面接者の氏名が分かるような形で発表しないことを条件になされたため、今回のパネル報告では、ステップB及びCの結論部分である総合分析ステップDのみをペーパーとして発表する。第4節として下記に掲げるものはステップDとご理解いただきたい。

4-1 サービス機能

おおむねこの仮説は支持された。支持者は NPO 関係者、政府関係者、利害関係者に関わらず、また、環境分野、経済支援、人的サービスを問わない。ただし、ベンチャーの支援について、NPO がこの機能を実際に持っているというよりも、NPO への期待感として現れている。

①サービスの質の高さ

融通がきき、心をこめたきめのこまかいことをするという意味で、非営利団体のサービスは質が高い。ただし、NPO は質が高いと思っ込んでいるだけで、実質は伴っていないという見解もある。

②サービスの対象領域の広さ

環境分野、人的サービス分野で特に障害者や高齢者向けのプログラムが存在している。

③低コスト

実態として低コストや無償のサービスが、各分野とも認められる。ただし、「低コストでのサービス」は、必ずしも利点としてみなされていない。とりわけ、無償サービスによって受益者にサービスにコストがかかるという意識が欠如するケースが出てきたり、また、低コストが低賃金労働の温床になっているという指摘もある。中でもリサイクル系の団体においては障害をもった人が生計を立てる手段として関わっているので労働単価が引き上げられるべきだという意見もあった。

4-2 革新機能

この機能については、ステップAにおける文献レベルでの指摘は少なかったのにもかかわらず、非常に高い支持が得られた。また、この機能に対して行政によるNPOへの期待が大きいことも指摘できる。

4-3 政策提言・社会変革機能

機能の必要性は強く認められ、一部の団体の成功例も指摘できるが、実際に機能があるかどうかについては疑わしいという結果がでた。

各団体が能力的な面で実際に政策提言能力があるかどうかは疑わしい。また仮にあったとした場合にも、団体のリーダーがマスメディアによく取り上げられていたり、産業界から支援を得ているなどの強みがなければ、こういった機能を果たすことはきわめて難しくなる。

ただし、個別には、政策提言に成功した事例を指摘することは下記のようにそれほど難しくはない。

非営利団体が関わった政策提言・社会変革の主な事例は以下のものである。

- ・1996年成立の環境アセスメント法
- ・各自治体の環境条例
- ・1998年の法人税の引き下げ
- ・1998年の特定非営利活動促進法の成立

4-4 表現・リーダーシップ開発機能

この機能はステップAにおける文献での指摘とヒヤリングでの指摘がもっとも異なる機能である。

社会に多様性、多元性を発信するには、何か新しい具体的なものを共同の場で創る機会が必要であり、非営利団体はその機会をつくりやすいという指摘も多いが、一方で、「非営利団体はその組織原理がトップダウンでなくボトムアップであり、会員の考え方が多様で、なかなかまとまらない面もある」といった指摘や「多様な価値観を認めることは団体としての統制力を失わせ、分裂を繰

り返すことになる」という指摘がある。

総論としての多様な価値観の存在には皆賛意を示すが、各論としては NPO の中の多様な意見をどのように統制べきなのかという相矛盾する立場にリーダーは追い込まれている。また、リーダーシップについても、人格的なリーダーが求められるが、組織として体系的にリーダーを育成するような仕組みが政府や企業に対して優位であるとはみとめられない。

4-5 コミュニティ建設

この機能については支持する意見が多い。

とりわけ、東京のような巨大都市ではなく、大阪くらいの適度な人・もの・情報の集積があるところでは、この機能が大きいという説が存在する。また、日本は「肩書き」が優先される社会であるが、NPO においてはそのような「肩書き」にこだわらない社会であり、他の日本社会に比べると極めて民主的な関係が相互に保ちやすいという指摘もあった。

マイナス面

4-6 特異性

個別団体ではこの欠点は見られるものの、多くの指摘は特異性はないというものがほとんどであった。個別には、同じ地域で活動を始めようとする新しい非営利団体の邪魔をしようとする動きが見られる。特に小規模な団体で一つの思想のようなものを強制しがちになり、結果的に良い意味での「コミュニティ」を破壊するケースもあった。

また、非営利団体はロマンをもって好きなことを行うので、局部的にトレードオフの問題はありえる。特に環境保護団体と他の分野の団体との間で葛藤がありえる。公園の鳥を保護するための草が防犯のために刈られてしまった事例などもある。

4-7 拘束性

おおむねこの仮説は支持されていない。

震災時の神戸の非営利組織のように、緩やかな結合を信条にしている所は「入るも自由、出るも自由」が原則である。同じようにほとんどの日本の団体は拘束しない。ただし、障害者支援団体については、拘束性を受けやすいという指摘があった。

また、宗教団体は今回の調査で外されているが、カルト集団で極めて強い拘束性を示すものは散見されることは言うまでもない。

4-8 アマチュアリズムのマイナス面と過度なプロ化

アマチュアリズムについての仮説はある程度支持されたが、それは必ずしも欠点ではないという

意見もある。過度のプロフェッショナル化は仮説は当てはまらない。

アマチュア主義のマイナス面としては、ボランティアが自分の活動に自己満足するにとどまりがちであることが挙げられた。また、皆の思いを活かすために何度も会議をするなど、アマチュア主義は非営利団体の存立基盤であるという意見がある一方で、非営利団体でも組織運営はアマチュア的であってはならないという意見もある。

ところでアマチュア主義のマイナス面として非効率を挙げることは不適當である、という意見が多い。非営利団体は定型的な仕事を迅速に行う「効率」は劣るものの、参加するメンバーのやる気を起こしたり満足度を高める「効率」はむしろ企業や行政に比べて優れているのではないか、というのが理由だ。

4-9 資源の非充足性

すべての仮説の中でもっとも大きな支持を集めた。

十分な資源をもてない要因は、行政や企業の側に、非営利団体のサービスはボランティアだから無償であるという誤った考えがあるからだ、と指摘する意見が出た。

それ以上に、寄付金控除という税制上の優遇措置が未成熟な点が多い。また、助成金などについては、十分な資源を確保するためにも、非営利団体が採算を考えて経費や報酬を要求すべきことと、逆に非営利団体は対価に見合う価値を生み出していく必要があることが意見として出された。資源の不足によって生じる結果として、人件費が非常に低いので有給スタッフが生計を立てることができず辞める人が多く、仕事を別に持ちながらボランティアでスタッフをしている人の負担も重いことが指摘されている。

4-10 不十分な会計報告

これも強く支持された仮説である。

非営利セクターには確かに会計報告を行っていない団体がきわめて多い。会計処理に必要な時間を本来の活動に向けるべきだと考え、会計報告を重要だとしなない団体もある。

浅野 令子 (NPO 研究フォーラム)

岩田 誠 (NPO 研究フォーラム)

加福 共之 (関西エネルギー・リサイクル科学研究振興財団常務理事, NPO 研究フォーラム)

出口 正之 (総合研究大学院大学教育研究交流センター教授, NPO 研究フォーラム)

服部 優子 (NPO 研究フォーラム)

平山健次郎 (大阪ガスエネルギー文化研究所, NPO 研究フォーラム)

古館 晋 (大阪ガスエネルギー文化研究所所長, NPO 研究フォーラム)

三島 祥宏 (NPO 研究フォーラム)

引用文献

- 経済企画庁総合計画局 1998年『経済審議会 経済社会展望部会・経済主体役割部会 ワーキング・グループ報告書』
- 島田晴雄編1993『開花するフィランソロピー』TBSブリタニカ
- 塩澤修平1993「非営利民間組織と企業フィランソロピー」『開花するフィランソロピー』所収、TBSブリタニカ
- 鈴木崇弘、上野真城子著『世界のシンクタンク』サイマル出版会
- 樽見弘紀1997「ボランティア資源循環装置としての非営利組織—非営利セクターの研究—」『総研大スコープ、ワーキングペーパー03』
- 出口正之1993『フィランソロピー』丸善1993年、
- 出口正之1998「心の投票—新しい政治参画のためのNPO」『公益法人 第27巻第6号（通巻310号）』公益法人協会 PP 7-10
- 本間正明・出口正之編1993『フィランソロピーの社会経済学』東洋経済新報社
- 山内直人1997年『ノンプロフィット・エコノミー』日本評論社
- 山崎正和1998『大分裂の時代』中央公論社
- 山本正1990「サード・セクターこそ社会変革の触媒」中央公論1990年6月号
- なお、本論文中の1節及び2節については、NPO研究フォーラム編『NPOが拓く新世紀』清文社刊として発表済みである。清文社の許可を得て転載した。