

小関隆志ゼミナール

2003 年度 卒業論文

日本でのNPOの存在意義

4年4組1番 赤塚基成 著

はじめに

日本でNPOという名前が知られるようになったのは、1995年の阪神大震災のときに、多くのボランティア団体が災害救援や生活の復旧・復興に活躍した事からであった。このことを契機に、日本が抱えている問題への救世主として期待されていった。ここでいう日本の問題として代表例をいくつか挙げると、まず高齢化社会への介護問題、政府や企業からでは供給し難いニーズへの対応、また、長引く不景気による企業からのリストラや就職難に対応する就職先など様々な分野での活躍が期待された。

それから8年余りたった現在、以前よりはマスメディアなどで「NPO」という言葉自体は世間に知られるようになったかもしれない。だが、まだその実態や意味合いを理解している人たちは少ないだろう。もしかして実際にNPOに携わっている人たちの中にも理解していない人がいるかもしれない。ここ数年で急激に注目されるようになった「NPO」という言葉の新しさに魅了されよくわからないがやってみようという人も多だろう。実際私も「NPO」という言葉の新しさや期待感によって興味を持ったひとりである。

そんな状況の中から、ある方からの提言もあり自分の中に疑念が生まれた。～本当にNPOは日本に必要とされているのか、もしかしてして必要ないのでは・・・～その疑問を解決すべく、この論文を執筆しようと考えた次第である。

1. 日本のNPOの欠点
2. NPOの利点は本当に利点であるか
3. 日本のNPOはこれから発展するのか

上の3点を中心にNPO先進国と言われるアメリカのNPO事情などとも比較しつつ日本でのNPOの不必要性を主に論じていく。

この論文を読まれるに当たって、最初に断っておきたいのは、決して私自身がNPOに悪意があって書いている訳ではないということである。そして、この論文に賛同する方はそれでいいが、真っ向から反論して逆に日本のNPOの必要性を見出していただけるとならそれでこそこれを書いた意味があったと喜びたいと考えている。

目次

はじめに

目次

第一章 日本のNPOの欠点

第1節 NPOの非公共性

第2節 NPOに依存した場合の危険性

第3節 NPOのアマorプロ

第4節 資源の少なさ

第5節 アカウンタビリティ欠如

まとめ

第二章 NPOの長所は本当に長所であるのか

第1節 サービスの利点

第2節 イノベーション機能

第3節 アドボカシー機能

第4節 リーダーシップの発展機能

第5節 コミュニティ建設機能

まとめ

第三章 日本のNPOは今後発展していくか

第1節 アメリカのNPOは理想のNPOなのか

第2節 アメリカと日本は違う

第3節 資金不足について

第4節 制度の改正

まとめ

最後に

第一章

日本のNPOの欠点

この章では、NPOという組織の欠点及び日本のNPOの問題点を言及していきたい。最初にNPO全体の欠点について、その後日本のNPOの問題点をアメリカと比較して見出していく。

第1節 NPOの非公共性

ドイツの哲学者・社会学者であるユルゲン・ハーバーマスはこのような説を唱えている。「現代の市民社会は国家と市場が融合し、両者の区別が明確でなくなったので、両者から独立した市民社会が必要である。それは個人主義を否定しないが、様々な社会集団が社会の構成要素となって多元的な空間を作り出す、多元性・多様性を本質とする社会である。その結果新たな公共性を創出する。」そして、その社会で主要な役割を担うのがNPOであるということだ。

しかし、その多元性をもつ社会には本当に公共性があるといえるだろうか。例えば、そのNPOに所属している会員やそのNPOのサービスを受けている人々には有益であるが、その他の人々には逆に好ましくない場合がある。言い換えると、マニアックな活動をしているNPOに集まるのはマニアックなサービスを受けるごく少数な人々であり、それに関心が無い人々にとっては全く意味が無いばかりでなく不快感を与える事もあるということだ。

極端だが例を挙げると、

もし仮に「NPO法人 カラス愛護協会」なるものがあつたとする。その団体はカラス好きの人々の集まりで、～都会では一番身近な鳥であるカラスをもっと大切にしよう～をテーマに日夜カラスのために活動している。カラス好きな人からすればすばらしい活動をしている団体だと言われるかもしれないが、ゴミあさり問題などで社会問題にまでなりただでさえ数が増え人を襲うこともあるカラスを愛護するのだから、一般の人達

にしたらこれこそいい迷惑な事は無い。

今挙げたような団体は無いとは思うが、この団体はなくともこれと似たような活動をしている団体は100%無いとも言切れない。結局何がいいたいのかというと、宗教や民族、文化的価値観などを共有する人々にだけは利益をもたらすが、その他の人々には、極めて近寄りたく、理解しがたい雰囲気や環境をもたらす事もある。このことからNPOの活動は差別的な性格を持ち合わせているといえる。「信じるものは救われるが信じないものは・・・」もしこのような特異な活動が多く支持されはじめ活動規模が広がっていくと、また極端な話をするが、その活動が常軌を逸し破壊活動にも繋がる恐れがあるかもしれない危険性を持ち合わせているといっても過言ではない。このようなものを「公共性の多元化の特徴だ。」と容認してしまうことは本当に公共性があるとはいえない。付け加えると、NPOと言え、一概に良い活動をしている団体という認識があるとしたらそれは間違っていて「NPO=善」ではないということである。

第2節 NPOに依存した場合の危険性

NPOは、独特の活動をしている場合が多く他に同じような活動をしている団体が他にあまり無い事もある。そういった場合にそのサービスを受けている人々は、そのNPOのサービスに依存しすぎる事になるやもしれない。もし、自分がサービスを受けている団体が次第に宗教じみた活動をし始めたとしても、他に同じようなサービスを提供してくれる団体が無くその団体に依存するほか無いとしたらどうするだろうか。最初はそのサービスを受けるためにある程度の会費を払えばよかったが、その会費も値上がりしていき、さらには他の会員を勧誘してくるようになり支持されたり、その団体の思想や価値観を押し付けられたりしないとも言えない。嫌だったらそんな団体辞めてしまえばいいというかもしれないが、気付いたら辞められなくなっていたり、そう簡単に辞めさせてくれるような生易しい団体じゃなかったりするかもしれない。また、会社をリストラされて他に頼るところが何も無い人だったらすぐに辞める事ができるだろうか。このようなことを「パターナリズム (paternalism)」という。辞書的意味は～父親的干渉主義、温情主義、父が子に対するような管理方法など～である。上に記した通り、本来はサービス受益者側に主導権があるのにもかかわらず、その立場が逆転しサービスの提供側に

主導権が移行してしまい、受益者側の個人の自由が奪われてしまうようなことをいう。

これらの事は何も宗教的範疇に限った事ではない。政治的な場合もある。ただ会員になっただけのつもりが、その団体が自分とは全く違う考えの政治的な思想を持ち合わせていてすぐ辞めたいと思ったが怖くて辞められない。何てこともあるだろう。現に最近のマスメディアで、見るからに怪しい活動をしている団体を取り上げられているのを目にする事も少なくない。

ここですべてのNPOが怪しいと言うつもりは毛頭無いが、確かに怪しい団体があるのも事実である。他にあまり受けることのできないサービスに依存しすぎる事は危険であり、依存しすぎる事によってその団体の言いなりになってしまい、個人の自由さえも奪われてしまう危険があるということである。

第3節 NPOのアマ or プロ

①アマチュアだらけの問題点

日本のNPOはつい最近できたものも多く、組織を立ち上げることには何とか成功したが、運営するといったことには全くの素人である経営者が多い。基本的にNPOの運営は、ボランティアや個人の寄付支援に頼る事が多い。そのために今まで誰もやらなかった事ができたり、周りにあまり干渉されずに活動できたりする。しかし、経営者が素人であるために本来目標とする活動に寄付金が上手く活用されず、目標の活動にたどり着くためにした行動が逆に遠回りになってしまうこともある。その試行錯誤が堂々巡りになりただ非効率だというだけでなく、そのうちに本来の目標とかけ離れた活動をしてしまっていることも出てくるだろう。

他には、アマチュアという概念に縛り付けられ、常にアマチュア精神を持ち続けようとするいわゆるベンチャー精神に似たようなものに固執してしまうことも考えられる。あまりに新しい事をやろうとする精神が強すぎて、今まで支持されていた活動をやめて、それを受けていたこれまでの会員や受益者を顧みず、置き去りにしてしまう可能性もある。

私自身がお話を伺ったNPOのなかにも、経営の専門家や運営のプロが欲しいと言う

団体も少なくなかった。が、専門家を雇うゆとりが無いというのも現在のNPOの苦しい現実である。

②プロだらけの問題点

今度は反対にプロばかりのNPO団体であった場合はどうなる事が予想されるだろう。一般に専門家の中には専門家でしかわかりえない知識やプライドを持ち合わせている場合が多い。ただの専門家同士の集団だったら別に一般の人には害は無いかもしれない。しかし、一般の人にもそれらの団体に加わりたいと言う人はいるだろう。例えば、素人がその専門家集団に入ったらどうなるだろうか。

身近な例をあげると、

学校でサッカーに詳しい数人がサッカーの話題で盛り上がっていたとしよう。そこにサッカーには興味があるが、あまり詳しくないB君がその話に加わってきた。とたんにその話をしていた数人は「知らないのに話に入ってくるな」という雰囲気醸し出し、B君に冷たく当たるようになり、B君を追い出すためにさらに深い内容の話始める。当然B君は面白くも何とも無い。

ここではサッカーに詳しい数人が専門家でB君が一般の素人である。上の例のように、専門家集団がそれ以外の人々を差別し、排除するようなことを「オーバープロフェッショナルリズム」というらしい。もし、自分がそんな団体の会員になり毎月送られてくる会報が専門用語だらけのもので、何を言っているかわからなかったらそれこそ会員である何の意味も無いだろう。そして、専門家だけでごく閉鎖的な団体を作り上げていく可能性が高い。

また、このことは団体規模でもいえる。専門家集団のNPOが素人集団のNPOをばかにして活動を妨害したり、全く理解を示さず歩み寄らなかつたりする事も考えられる。

上の①と②に挙げたような事柄からNPOの経営がアマチュアでもプロフェッショナルであっても、どちらにしる問題が発生する可能性は高いと考えられる。

第4節 資源の少なさ

NPOの主な資金源は、民間の企業や個人からの寄付金である。それゆえに常に一定の資金が供給されるわけではないので、NPOのほとんど（8～9割といってもよい）が資金不足に陥っている。

先日私が訪問したNPOの方々に、「今抱えている一番の問題はなんですか」尋ねると、まず挙がる答えが『資金不足』である。「資金さえあればもっとよい活動が出来るのに・・・」こんな話は目と耳にタコが出来るくらい見聞きしてきた。しかし、私に言わせればこんな台詞は言い訳にしか聞こえない。「法律が悪いのでNPOに資金が廻らない、私たちはこんなに素晴らしい活動をしているのに・・・」果たして本当にそうなのだろうか。ただ他人のせいにしていただけではないのか。

視点を反対側にしてみると、よい活動をしていないから寄付が集まらないともいえるだろう。そんなにより活動をしているのに寄付が集まらないのは、実は素晴らしい活動をしていないからではないのだろうか。素晴らしいと思っているのは活動をしている当事者達だけではたから見たら何ら大した事をしているように見えないので、喜んで寄付をしてくれる人々がいないと考えた事は無いのだろうか。つまり、率直に言うと、寄付が集まらないのは世間に必要とされていない何よりの証拠だということである。ただでさえこの不景気で、業績や生活が苦しい世の中で他人に喜んでお金をくれてやるような気前のいい人は少ない。そんな状況下で寄付をねだること自体が間違っていると思われる。

また、資金不足では職員の給料も払えない。タダ働きをさせられるほど無意味な事は無いだろうし、いくらボランティアをしているといってもそんなに長い間できるような人は数少ないだろう。他に専門家に意見や情報を得ようとしてもお金はかかる。これらのことから言えることは、『資金不足=人材不足』である。そして、資金も人材もない組織が発展する可能性があるだろうか。答えは誰の目にも『NO』と映るだろう。

第5節 アカウンタビリティの欠如

アカウンタビリティとは日本語に訳すと「説明責任・説明義務・結果責任」というような意味があるが、日本語ではしっくり来る言葉ではないので、そのまま英語で使われる事

が多い。

NPOに関するアカウンタビリティとは、事業報告・会計報告にとどまらず。組織全体の意思決定方法・運営方法などあらゆる情報公開をしなければならない責任があるという事だ。なぜこれがNPOに求められるかという、公益事業を名目に寄付やボランティアを募り、それを土台として活動しているのでその組織の全容が見えないようでは、極端に言うとNPOという隠れ蓑をかぶった暴力団や詐欺集団に寄付してしまっている可能性が出てくるからである。

1998年にNPO法が成立したことに伴い、特に法人格取得を目指す団体は書類での所轄庁への情報公開が義務付けられることとなったが、何せ新しい法律であるのでそれを監査する側も新しいわけで、国税局のように厳しい捜査をするようにはとても思えない。特に大きな団体になるほどその体質の不透明さは濃くなっていくだろう。今現在でNPO法人格を取り下げられたのは、5年目にしてやっと出た8団体だけである。これはどう考えてもおかしい。まだ何処かにNPOという看板を利用して、裏で甘い蜜を吸っている団体は必ずいるだろう。

まとめ

「NPOは公共のために素晴らしい活動をしている。」とずっと思ってきた人は少なくないただろう。しかし、この章でそうでないことが理解いただけたかと思う。ただ、悪い事をしている団体であるとも思っては欲しくない。こういった可能性を併せ持っている団体であるという程度に感じていただければよいと思う。

この章を読んで「NPOにはよい所もある。」と言いたい人がいると思う。しかし、それが本当に長所であるのかどうか考えた事はあるだろうか。周りが言っているから単にそれを鵜呑みにしてだけではないだろうか。そういった疑問を次の章で解決していきたいと思う。

第二章

NPOの長所は本当に長所であるのか

第1節 サービスの利点

①NPOvs.企業

NPOは主に助成金や寄付によって経費をまかなうことができるので、利益を上げられる分野だけに固執する事なしに、ある意味利益を全く気にせずに質の高いサービスを提供する事ができる利点があると言われている。また、政府のように多数の人々にやさしいサービスだけでなく、少数の人々にまで痒いところに手が届くサービスができるとも言われている。果たして本当にそうなのを考えてみたいと思う。

まず、企業が手を付けたがらないサービスを提供するといった点についてだが、企業が利益を追求するのは当然のことながら同じ業界で同じようなサービスを提供している企業があったとしても、全く同じサービスを提供し続ける事は無い。なぜなら企業は熾烈な競争社会の中で生き残らなければならないからである。いくら同じ業界であっても同じサービスを提供していたのでは競争にならない。例え一つの企業が生き残れたとしても他の企業はそのうち潰れてしまうだろう。企業側は一見消費者からは同じに見えても生き残るために多少採算ベースに合わなくとも、一番儲かるラインには乗っていなくとも、違ったサービスを提供しなければならない。その業界の企業が数百、数千とあればその企業の規模にあわせたそれぞれのサービスを提供していればNPOの入り込む隙間があるようには思えない。また、一つの企業だって一つのサービスだけを提供するわけではない。一つのサービスでちゃんとした利益を上げていたとしても、その他のサービスでさらに利益を拡大していこうと思うのが当たり前ではないだろうか。さらにNPOと同じサービスを提供していたとして、確かにNPOの方がサービスの値段が安いかもしれないが企業は消費者からそれなりの支払いを受けているわけだからそれなりのサービスを提供しなければ企業生命に関わるのでNPOより質の高いサービスを提供するのは当然である。逆にNP

〇は他人の稼いだお金でサービスを提供するわけなのでそこにかかる意気込みの違いは現れて当然ではないだろうか。

ここまでは利益が金銭的な面から見てきたが、実際には「お金なんていらぬ、人のために役に立ちたい」といってNPOを立ち上げたり、ボランティアに参加したりする人達がNPOを運営する原動力となっていることが多い。そういった志はすばらしいと思うが、そこにもNPOの危険性が含まれている。ボランティア精神の強い人達は金銭的報酬の代わりに、他人からの「賞賛・信頼」に加え「名声」を受け満たされているのだ。これは「自己満足」である。ただ、これは悪い事ではない。営利組織に勤めている人も金銭だけが目当てで働いているわけでは無いからである。営利組織の仕事もそのなかに必要性や使命感を持ちながら仕事をしている。しかし、やはりNPOなどの非営利組織に比べたら得られる自己満足は少ないだろう。何せ本人たちは社会のため、人様のためにほぼ無償で活動しているという自負がある。その活動をしている事に満足してしまい、その質までは考えなくなってしまう。自己満足に酔ってしまうのだ。

企業ならサービスの質の良し悪しはそのまま企業活動の運営に関わるが、NPOの資金は他所から入ってくるので、サービスの改善をしなくとも活動し続けられる。また、サービスの受益者も善意でやってくれていると思うとサービスの改善を訴え難い。この繰り返しがさらなる悪循環を生む。その代表例としてあげられるのが、最近の医療法人、社会福祉法人の不祥事であろう（それらも広義のNPOである）。医療法人は浅はかなミスで患者をしに追いやり、社会福祉法人は老人・乳幼児の虐待を行いながらもそれらを隠してさらに補助金や寄付を集めて私腹を肥やす。これは営利企業より何倍もたちが悪い。狭義のNPOもまだ小さいところが多いが、大きくなればこういう問題が浮かび上がるのは避けられないだろう。

他に付け加えると今現在企業の社会貢献運動が盛んになっている。企業も儲かる事ばかりやっていたはいけないといった風潮が現れている世の中で、さらに企業も積極的に活動するだろう。このことによりさらにNPOの活動分野は無くなっていくだろう。

②NPO vs. 政府

①では企業とNPOについて論じたが、企業にはどうしてもきつい部分がある。それは顧客がサービスを受ける際にその料金を払えない場合である。さすがにそれほど期待

していない分野の活動であったとしても料金を払ってもらえないのは企業活動が成り立たない。

しかし、代わりにあるのは私たちが税金を支払っている政府である。政府なら大多数の人々にサービスを提供する義務がある。政府も実行までに時間がかかりすぎたり、あまり少数意見に応えすぎると税金の無駄使いと言われたりすることがあるが、世間を見てもこんな不満だらけの政府なのに生活の改善を求めるのは決まって政府ではないだろうか。NPOに生活の改善を求めているといった話は無いとは言わないがそれほど聞いたことは無い。実例を挙げると、千代田区の「歩きタバコ禁止条例」である。街の人達は行政に改善を求め、それを行政が“罰金”という罰を加えたために成功したのである。たとえNPOが同じ事をしようとしても罰金は取れない。禁止された側も従う義務を感じないし、従う義務は無い。

他にはNPOのサービスは低コストで受けられるというメリットがあると言われている。寄付や助成金の他にボランティアなどで人件費が抑えられるからということからだ。だが、これも寄付がまともに集まらなくて資金不足で困っているのに加えて、集まるか集まらないかわからないボランティアに頼っているような活動から生まれるサービスはたかが知れている。なぜならボランティアには責任感はもてたとしても、実際に責任を取る事はできないからだ。例えば、高齢者介護のボランティアの人間が担当の高齢者に誤ってひどい怪我をさせてしまったとしても、その責任をその個人に取らせる事はできない。辞めさせたぐらいではそのミスは帳消しにならないのは明白だし、その被害者の側も納得しないだろう。かといってボランティアであるがゆえに金銭的責任を取らせる事はできない。もし裁判になっても経営が厳しいNPOから取れる損害賠償はたかが知れている。ボランティアという善意が返って扱い難い人材を集めているともいえる。それに比べたら政府の方が断然責任能力があるし、保証制度もしっかりしている。

それに最初はちゃんとしたサービスが受けられていたとしても次第に資金不足などから粗雑なサービスになっていく可能性も否定できない。

これらのことからNPOのサービスは入り込む隙は極めて少ないといえ、もし仮に居場所を見つけたとしても必要とする人々がごく少数であるがためにすぐ廃れたり、またNPO自身の事情によりなくなったりしてしまうような不安定なサービスである可能性が高い。これらのことからNPOのサービスの利点はあるとはいえない。

第2節 イノベーション機能

「イノベーション」とは日本語に直訳すると「技術革新」という意味になる。ここでいうNPOのイノベーション機能とは、政府や企業よりも柔軟に物事に対応でき、しかも利益に関係なく活動できることからリスクの高い計画にも挑戦できることから新しいアイデアや事業を開発できる可能性がある機能のことをいう。

確かにNPOは小規模の団体が多く企業や政府よりも小回りが利く活動ができるかもしれないが、小規模であるが上に実行しても周囲への影響力に乏しいのではないだろうか。例え迅速に画期的な活動をしていたとしても、周りから見れば「よくわからない団体がよくわからない怪しい活動をしている。」と思われても仕方ないぐらいの知名度の低さでは認められたとしてもかなりの年月や出費を費やしてしまうだろう。そんなすぐ結果の見えない団体に根気強く寄付をし続けるほうも大変である。途中で取りやめてしまう事も十分ありうる。

また、リスクの高い事業に取り組んで成功すれば賞賛を浴びその団体は飛躍的に活動の幅を広げたり、さらに新しい活動に取り組んだりできるかもしれないが、リスクが高いいだけに失敗する確率の方が高いわけである。一回の失敗なら何とか立ち直れるかもしれないが、それが二回、三回と続いていくと取り組み続ける気も失われてしまうだろうし、団体側がやる気でも資金提供者側が諦める事もあるだろう。仮に、成功した活動であってもそれを企業に横取りされ結局営利活動になってしまうケースだって考えられる。

例えば、～若者に高齢者スポーツの代名詞といわれるゲートボールを広めよう～という「ゲートボール推進会」というNPOがあったとする。最初は意気込んで始めたが、なかなか成果が見えず、会員のほとんどを占める高齢者も次第に諦めていった。ところが10年後、突如若者の間でゲートボールがブームとなり、細々と活動していた「ゲートボール推進会」も脚光を浴び始めた。しかし、ゲートボール場は企業に取り押さえられ結局営利目的に利用されてしまう。そして、ブームが過ぎればまた元の零細団体に戻ってしまうのだ。

これらのことからNPOのイノベーション機能はそれほど期待できるものとは言い

難く、これをNPOの利点と呼ぶにはあまりにも頼りないものだといえる。

第3節 アドボカシー機能

「アドボカシー」とは日本語に訳すと「権利擁護の主張・弁護」といった意味である。この言葉をNPOに当てはめて使うと、「NPOは市場原理や行政組織に組み込まれていないため、自由に政策提言や社会変革を推進する事が可能である」というところからアドボカシー機能といわれている。

NPOが市場原理や行政組織に組み込まれていないというが、それは表面上のことではないだろうか。現に企業からの寄付はこの不景気で下降の一途をたどっており、たとえ寄付がもらえたとしてもその企業の活動に差し障りのあるような活動や発言はできない。また、これは政府にも同じことが言え助成金やNPOの認可を与えるのはあくまでも政府である。それが政府に相対する政策提言を自由に言えるのかといわれると疑問符が残る。

他にNPOがあまりに自由に活動し始め、自分たちが政治や世の中を動かしているというような偏った考えの集団ができてしまうと、最初はただの医療系団体だったのが大きくなりその内政党になってしまったり、宗教団体に近くなってしまったり、結局それがやりたかったのかと思われるような活動をし始めてもおかしくは無い。意見や主張をするだけなら良いが、それが認められなかった場合に過激な行動に移る可能性だってある。テレビである環境保護団体が鯨漁船に対し発砲して鯨漁を止めようとしていた。『鯨を守っても人は守らないのか』とその時感じた。普通の人が見たら常軌を逸していると思うだろう。

結局、アドボカシーはNPOでなくともできることである。同じ意見をもった人々が集まった団体をただNPOと名付けたりする場合があるだけで、個人でも主張はできる。例えば一個人が書いた本がベストセラーになればそれで世間が動くことだってある。NPO特有の利点だというのは少し言い過ぎのような気がする。NPOは自由に見えるが実際のところまだ自由に動いて世間に影響を与えるほどのインパクトは日本のNPOには無いに等しい。

第4節 リーダーシップの発展機能

NPOブームの発端となったのが、阪神大震災での活躍である。その非常時の中でボランティアを指揮し、被災者の救援に活躍したことから一気に全国に知名度が広がった。それらのことがありNPOが新しいリーダーが創出されていき、人材を育成する格好の分野であるという考えが広がっていった。

確かに阪神震災時では、政府もあまりにも予期しなかった大惨事だったので何をしたら良いかわからず、対策が後手後手になってしまった。そこに集まった数多くのボランティアを束ね、リーダーシップを取ったのはNPOである事は間違いない。しかし、この大惨事から何も反省しなかった政府ではない。もし次に同じような大災害が起こったときは、以前のようなへまはできない。そこで震災後は「災害対策基本法」を何度も改正し災害に対する備えを整えている。NPOが今度同じような災害が起こったとしてもまたリーダーシップを取れるとは限らない。

他に勘違いしてもらっては困るのが、ここで活躍したNPOの人々は確かにすばらしいと思う。ただし、それで他の「NPO」と名の付く団体すべてがすばらしいと思ってもらっては困る。他の何の関係もないNPO団体までもが、「私たちはこのように今まですばらしい活動をしてきた。」というような発言をして「NPO」という言葉自体初めて聞く人々はそのまゝ鵜呑みにしてしまった結果、NPO全体がのぼせ上がり世間に誤った認識をさせたまま今日に至っている。

最近ではテレビのニュースなどのコメンテーターに「NPO法人・・・」といった肩書きを持った人々をよく目にする。これを見て「NPOからすばらしい人材が生み出されている」と感じる人がいるかもしれないが、それは大きな間違いである。なぜなら彼らは「NPO」が生み出した人材ではなく、大学などの専門家の先生が自分で立ち上げたNPO法人だからだ。結局、元々が専門家集団であって育ったのは別の場所である。そもそもNPOにリーダーを育てるシステムがきちんとあるのか疑問であるし、もし育ったといっても特異な分野だけのお山の大将である可能性も十分ある。

第5節 コミュニティ建設機能

一般に「NPO」と聞いてパッと思い浮かぶイメージは「市民活動団体」である方が多いと思う。日本では「NGO」との区別も世界規模で活動しているのが「NGO」で、国内規模で活動しているのが「NPO」という認識で通用している。

最近の日本でよくいわれているのが、「近所付き合いが薄くなった・人と人のつながりが昔に比べて薄くなっていく・協調性のない人が増えた」などのコミュニケーション不足である。そしてこれを改善するのが市民活動でありそれを促す市民活動団体であるといわれている。また、それらの類の団体を民主主義の一番小さな個体であるというものさえある。「皆で意見を出し合って住みよく、助け合いのある良い町にしよう」いかにも民主主義の見本というべきスローガンである。果たしてこれが本当にコミュニティを作り出していけるものだろうか。

ここからはいままでの皆さんの生活を振り返って欲しい。まず、民主主義といえば多数決で物事を決める事が多い。例えば、良い町にするにはどうしたらよいかの案を募りそのなかでどれにするかを決めるのに多数決を用いるとする。その多数決で決定した案はその町の多くの人が良いと思った案には間違いないが、少数の人々はそうは思っていない。しかし、そこで波風を立てると後々近所で気まずくなるのでいやいやながらその案を呑む。

もう一つ例を挙げると、人間には発言力のある人とそうでない人の2通りいる。今までの人生を振り返ると往々にして発言力のある人は少数だがそうでない人のほうが多い。結局、少数の発言力のある人の決定に異議を唱えると波風が立つのを嫌い、自分の意見を押し殺してその決定に従う。「それは発言力のない人が権利を放棄しているだけだ」という人もいるだろうが、必ずこのような経験をしたことがある人のほうが圧倒的に多いはずである。民主主義という言葉の聞こえはいいが内部では独裁的な面を表している場合もある。また、協調性とは自分の意見を押し殺しても周囲に合わせる事だという考えの人も少なくない。

コミュニティという言葉にほだされやりたくもない市民活動を嫌々やる事になるのだったらそんなものは必要ない。「会社で十分人間関係に気を使っているのに、家に帰ってまで人間関係を共用されるのが嫌だ。」という人も多だろう。その証拠が近年言われている人間関係の希薄さに表れているのだ。それは時代の流れであって単純にコミュニティ不足が悪い事だというのはおかしい。つまり、無理やりコミュニティを作ろうとする事が

さらなるコミュニティ不足を招き、見せ掛けのコミュニティをただ作り上げるだけになるのではないかということである。

まとめ

この章では一般的にいわれているNPOの利点を疑い、NPOの光の部分にも影の部分があることを論じてきた。第一章に続きNPOが必ずしも良いものではないことがご理解いただけたと思われる。この次の章からは今現在あるNPOに発展する可能性があるのかどうかを論じていきたいと思う。これからずっと現状維持でNPOが活動し続けるのであれば、現在の状況から見るとお世辞でもそれほど世間に必要とされているとは言い難い。それではこれからのNPOは発展していくのか、それとも衰退していくのか、その疑問を解き明かすためにNPO先進国といわれているアメリカのNPOとの比較・日本のNPOが発展しない理由の筆頭に挙げられる寄付税制問題を通して論じていきたい。

第三章

日本のNPOは今後発展していく可能性はあるのか

第1節 アメリカのNPOは理想のNPOなのか

日本のNPO団体（特に市民活動団体）はアメリカのNPOに対して「あれこそ日本のNPOの目指す先だ」と言っている人が大半であるといえるだろう。果たして彼らは本当にアメリカのNPOを知っていて言っているのだろうか。ここではアメリカのNPOの理想と現実を論じていきたいと思う。

まず、日本のNPO団体がアメリカのNPOのどこにあこがれているのかである。それは規模の大きさ・豊富な資金・有給スタッフの多さであろう。アメリカのNPOのほとんどは何十万人の会員と活動に全く支障が無いほどの資金、普通の生活ができるほどの給料をもらっているスタッフを有していると思っている人もいるかもしれないがそれは大きな勘違いである。確かにそのような団体があることも事実だが、それはアメリカのNPO全体の数%に過ぎなく、年間の支出額が50万ドル以下の団体が全体の70%以上を占めている。この額ではフルタイムの有給職員を多くて15人少なくても2人しか雇えない規模である。さらに年間支出2万5000ドル未満の団体は税務報告が免除されているためにここには含まれていないので、小規模の団体がいかに多いかがわかるだろう。

また、アメリカのNPOは数も日本の何倍もあり活動の活発さが見て取れるように思われるが、その中心は大学や病院であり日本と何ら変わらないのである。（ここで「大学や病院もNPOなのか」という疑問をもつ人がいるかもしれないが、狭義では市民活動団体のことを意味するが広義では非営利組織という枠組みに病院も大学も含まれる。）

他にはアメリカのNPOは多額の助成金や寄付金によって経済的に安定していると思われている人が多いが、それも間違いである。アメリカのほとんどのNPOは総収入の内50%以上はNPO自身が提供しているサービスによる収入である。これに会費を含めるとさらに占める割合は大きくなる。

最後にボランティアについてだが、人口の比率を無視したとしてもアメリカのボラン

ティア登録者は一部の団体では数十万人もいる。ただしこの数を見て感心や羨望するのは間違っている。というのはこの莫大な数のボランティアの人々を動かしたり、仕事を配分したりといったマネジメント業務を行うのはその団体の有給職員である。ボランティアの数が増えれば増えるほど仕事の負担も増してくるわけである。つまり、ボランティアの多少に関わらず、その団体を動かしていくには有給職員が不可欠なのである。しかも、上の下線部で示したように多くのボランティアを集めているのはごく一部の有名NPO団体に限られており、すべてのNPOに満遍なくボランティアが集まっているわけではない。そこも日本の現状とあまり相違ない。

アメリカの市民活動NPO（アメリカではアドボカシー団体というらしい）を見てみようと思う。もちろんアメリカにも市民活動を推進しているNPOは数多くある。その活躍もさかのぼれば「奴隷解放・婦人参政権・公民権法」などの立法に中心的役割を担い大きな貢献をしてきた。

以上のように日本のNPO関係者が理想としているアメリカのNPOの現状はすべてが上手くいっているわけではない。そんなNPOをよくもわからず目指しているNPO団体が日本に多い時点で日本のNPOの未来はなんとも怪しいものではないだろうか。

第2節 アメリカと日本は違う

第1節で論じた通り日本でのイメージとアメリカの現状はかなりのギャップがあることを少しでも気付いてくれたらどうか。しかし、これでも「アメリカと日本は文化が違うから・・・」といて逆に日本のNPOが発展しない理由を他人のせいにするがごとく言い訳をする人はまだまだ多い。私は別にこの意見をそのまま使っても良い立場でこれを書いているが、ここまで長々とこの論文を書いてきて結局それらの類の意見に終始するのでは笑われてしまうだろうし、自分自身情けない。そこでまずこれらの通説を否定していこうと思う。

よく言われるのが、「アメリカはキリスト教や自分たちで国を開拓し創ってきたという気持ちから生まれるボランティア精神が元々備わっている民族だからNPOが発展した。」という文化・社会的なところに起因する意見である。そんな事を言うのなら最初から日本で

のNPO活動はアメリカを手本にしたり、制度をより近づけようとしたりしなければ良いと思うが、そんな事を言っても始まらないのでこれ以上はいわないことにしたい。

ただし、この意見が100%間違っただけのものではないことも確かであった。アメリカは世界各国からの移民が創った国である。それゆえに民族間の価値観の相異が激しく、国の面積も広いために政府・自治体が画一的な政策を打ち出しても効果を上げ難かった。そんな中でNPOがその補完的役割を早い段階からしていたのも事実である。また、人種問題や宗教、女性問題に対する政策も政府がやるよりNPOが対応する方が効率は良かったのである。

しかし、これらのことは昔話である。現在の日本では外国人労働者が流入し、在日韓国・朝鮮人、アイヌ民族の人々も泣き寝入りせずに自分たちの権利を主張してきている。同性愛問題などもアメリカの影響を受けてかそれに準じた活動も浮き上がっている。日本がアメリカに近づいているとは個人的に言いたくないが、それほどアメリカの文化・社会を言い訳にできないくらい環境になっているのはもう間違いない。

ここまでいうと、必ずといっていいほど次の言い訳がくる「日本の制度が悪い。」この言い訳がくる原因はアメリカのそれに比べて、法人設立の難しさ・寄付税制の優遇処置の少なさからくるものである。まず法人設立の難しさについてだが、これは事実アメリカの方が容易である。ただし、現状では設立されるNPOも多いが活動を停止する団体も多いのである。これはNPOというものは設立する事がゴールではなく、運営し継続していくものだということである。そしてさらにNPOを運営する事の難しさを明白に示しているといっても良いだろう。

次に寄付税制の事だが、これは後に説明するので簡単に言うが、第1節でも述べたとおりすべてのアメリカのNPOが優遇されているわけでもないし、優遇されていたからといって必ずしも寄付が集まるものではないということを頭に入れておいて欲しい。

最後に私が思うアメリカと日本のNPOとの違いは「実績」である。現にアメリカのNPOは国を動かした実績を持つ存在である。日本のNPOはまだまだそこまでの実績もないし、正直それを起こす可能性をあまり感じ得ない。アメリカとの文化・社会の違いや国の制度を言い訳として活動できないのなら、まず世間を納得させるような実績を挙げてから再度また意見すればよいのではないだろうか。今、世間が求めているのは「論より証拠」だろう。

第3節 資金不足について

日本のNPOのほとんどが抱える問題でいつも筆頭に挙がるのが「資金不足」である。「人材不足」というのもよく聞くが、それは結局資金が無いから人を雇う余裕や専門家に助けを求めることもできないという様に「資金不足」に落ち着いてしまう。それではなぜ資金が足りないのだろうか。この疑問を通してさらに日本のNPOが発展する可能性の低さを浮き彫りにしていきたい。

第一にNPOの人々が嘆くのが、制度の厳しさである。ただでさえ寄付金税制優遇制度が寄付する側にとってそれほど魅力的に見えないほど浸透していないのに加え、その制度の対象となる「認定NPO法人」になる事がとても困難であることだ。一般のNPO法人になるのはそれほど難しくはないがこの「認定」を頭につけることは今現在かなり厳しい。その理由を認定基準の厳しいといわれる主なものを挙げると（表1）になる。

（表1）

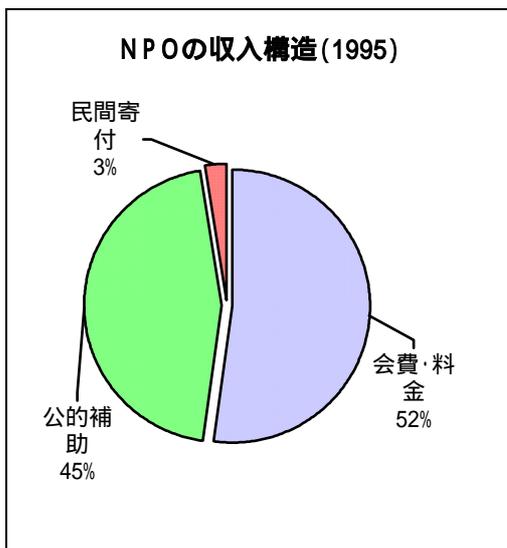
① 寄付金などの収入が総収入の1/5以上である事
② 一つの市区町村内の寄附者からの寄附金合計が、寄附金総額の80%以上でないこと
③ 一つの市区町村内で行った特定非営利活動が、全体の特定非営利活動の80%以上でないこと
④ 一つの市区町村内の受益者が、受益者総数の80%以上でないこと
⑤ 会員や、会員と同等（継続的にサービスを受けたり、交流や意見交換などに参加する人）とされる人を対象とする活動、また便益が及ぶ者が特定の範囲であったり、特定の者に関する活動などが50%未満であること

最初に①の「寄付による収入が総収入の1/5以上」がなぜ難しいかという点、下の（図1）はNPO全体の収入の平均値だが、これをみると寄付による収入はたった3%しかない。収入の1/5以上には程遠い数値である。これによりほとんどのNPOがこれを満

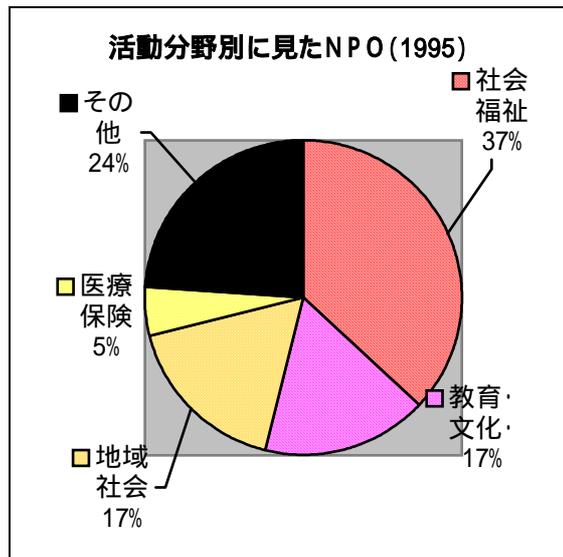
たす事が難しいのがわかるだろう。実際に『シーズ』というNPO支援組織の調査ではこの審査（日本版パブリック・サポート・テストという）を通過する見込みのあるのは704の調査した法人中24法人とたった3.4%しかなかったのだ。

次に②、③、④の難しさは現在活動しているNPOのかかなりの数が「地域密着型」だということである。地域に根ざした活動をしている代表的な団体として挙げられる「社会福祉」「教育・文化」「地域社会」「医療保険」この4種類の団体を合わせるとNPO全体の76%にもなるのだ。この内すべてが地域密着型ではないにしろかなりの割合を占めていることがわかるだろう。しかし、一つの市町村で80%と聞くと相当の地域密着度だと思われるかもしれないが、これも調査では33.3%の法人が通過は難しいと回答している。

(図1)



(図2)



NPOデータブック（山内直人著）参考

最後に⑤のいわゆる「公益性」と呼ばれる部分だが、これは団体の活動の半分以上が特定多数の利益になるような活動でなくてはならないということである。この難しさは(図1)の「会費・料金」での収入が52%とあるところを見てもらうと分かるかもしれないが、総収入の半分以上を会費でまかなっているということは、その分会員などの特定の人々に対するサービスをしている割合も多いという事である。また、(図2)のように地域に密着している団体は特定の範囲での活動が多いのでさらに厳しい。この審査も調査で

は21%の団体が通過できないと回答している。

では、今までのデータから一体どのくらいの団体が「認定」を受けられる可能性があるのだろうか。結果からいうと0.4%という非常に厳しい数字である。この数字の経緯はまず1事業年度すべての項目を通過できる可能性のある団体は2.4%であるが、それを2事業年度続けなければならないという条件があり、その条件と実際に申請する意思が無い団体を除くと先ほどの0.4%という割合になってしまうのだ。

これまでで多くのNPOが資金調達の希望として抱いている『寄付金税制優遇制度』を受けられる可能性が以下に低いかかわかっていただけたと思う。そしてこれがアメリカなどで多い「個人からの寄付」が日本で少ない原因である。理由は簡単で個人が寄付する目的の多くが、NPOに寄付した分のお金が税金の対象外になるので税金対策として行っているのである。それが有効なNPOが日本では少ないのとそういった税金対策が浸透していないことから個人の寄付が一向に増えないのである。つまり、日本のNPOが十分な資金を調達し発展していく可能性は非常に長い道のりであるということである。

第4節 制度の改正

「資金調達が困難なのは制度が悪く、制度を緩和しない政府がどうかしているのだ」というNPO関係者はどこに行っても必ずいる。果たして制度は改正されていくだろうか。

ただ、私はそうは思わない。その理由はいくつかある。まず政府自体が莫大な借金を背負っているからだ。今現在で約800兆円の負債を抱えているという日本政府が（返す気があるかは置いて）わざわざ公的補助を増やし、そのうえ個人の税金収入まで減るような可能性のある制度を喜んで改正するだろうか。答えはいうまでも無い。

二つ目はNPOの政府任せである。日本のNPO関係者の多くは政府への不満をよく言うが、それを改善しようと働きかける努力はしているのかというと、実際口だけのような人も少なくない。そもそもNPOという組織自体が政府に頼って活動しているような組織でよいのだろうか。一方では不満をいい、他方では認定をいただいたと喜んでいいる。そんな政府の動向に右往左往しているようではいつまで経っても日本のNPOは成長しないのではないか。NPOとは政府とも企業とも違う独立した存在であって、政府から何かくるのを待っているような今の状態ではとても独立した存在には見えない。アメリカのNPOは自ら制度を政府に作らせ今の地位を築いて行ったのだ。そんな勢いや自信が日本のそれ

からは見えてこない。はっきり言って政府からも企業からもNPOはなめられているのだ。政府からは「パートナーシップ」などと聞こえのよい言葉に乗せられ、実際は下請け業務しかやっていない。企業からは資金提供を餌に、単に企業のイメージアップ作戦に使われているだけ。これではいつになっても制度を変えられるような力を得る事は到底無理である。

最後に近年のNPOの怪しさである。以前から懸念されていた事ではあったが、最近をよくマスメディアで怪しいNPOを見聞きする。宗教系・詐欺系・マルチ商法系・暴力団系など様々な種類のNPOが設立され活動しているようだ。先日政府がいくつかのNPOに活動停止命令を出したがまだまだ氷山の一角に過ぎないだろう。これからもっと怪しい団体が増えれば、政府は当然設立条件を厳しくするだろう。それに応じてもしも間違っても危険な団体に認定を与えてしまったら大変なのでより監査を厳しくするのは当然の摂理である。

以上のことから現在は制度が改正されNPOの楽園に日本がなる可能性は無いに等しいといってもよいだろう。

まとめ

最初に理想とするアメリカのNPOの過大評価、アメリカと日本のギャップを示し日本のNPOがアメリカのそれになる可能性の低さを訴えた。次に日本国内でのNPOの立場の厳しさを資金と制度の面から見た。これらによりいかに日本のNPOは現実を見ていないか、現状が厳しいかがわかり、NPOの内外部ともに発展する可能性が低いことが示された。しかし、これは一部の代表的なものでありまだまだ問題は見えないところにも数多くあり、そしてこれから増えていくのである。

最後に

ここまで日本のNPOを批判してきた。多少過剰な表現もあったがより分かり易くする為の手法であるので考慮していただきたい。この論文は読む人によって大きく感じ方が違うと思う。NPOを知らなかった人は、そのままNPOは善くないものであると思うだろう。NPOを善いものだと思っていた人は戸惑うかもしれない。NPOに詳しい人は反論したくなるだろう。この三者の中で私が一番読んで欲しい人はNPOをただ善いものだと思っている人である。

NPOを知らなかった人はNPOのよい部分も知らないなのでこの論文を鵜呑みにしてしまいNPOをただ悪いものだと感じるかもしれないが、私はNPO嫌いを増やすために著したわけではない。しかし、この逆の事態がいままで起こっていたのである。阪神大震災でのNPO活躍や非営利という側面からNPOを善いものだというイメージだけが世間についていたのも事実である。NPOの善い可能性だけを著してきた書物がほとんどでそれを読んだ人もそれを疑わず信じてきた。そしてNPO関係者は「自分たちは善いことをしているのになぜ報われないのか」という疑問が生まれ、それを内部ではなく外部の責任だと考える傾向に傾いていった。それが日本のNPOをひどく封鎖的にし、世間の人を置き去りにしていった。結果、いまだに『NPO』という言葉は客観的に見ると浸透しているとはいえない。そのような事態を招いた人々に少しでもNPOの現実を見てほしいという思いでこの論文を著した。NPOに本当に通じている人からすれば、この程度の論文は手取るような代物ではないが、NPOの危険性を少しでも再認識してもらえたら私はそれで良い。

いままで散々批判しておいて最後に言い訳がましいことを書くことは正直迷ったが、この論文は私が大学3年間関わってきたNPOというものに対する最後のやさしさであると思って欲しい。肉食動物の親は自分の子どもを厳しく育て、厳しい生存競争に生き残れるようにする。決して甘やかしたりはしない。

参考文献一覧：

山内直人『NPO入門』、日本経済新聞社、1999年

©NPO研究フォーラム『NPOが拓く新世紀』、髙清文社、1999年

塩澤修平・山内直人『NPO研究の課題と展望 2000』、髙日本評論社、2000年

npoweb・『「NPO支援税制改正のためのNPO法人実態調査」結果詳細』

URL：http://www.npoweb.jp/aboutcs/cs_info?article_id=805

小関隆志先生・『前期、第5講 非営利組織の存在理由（2）社会学的アプローチ』

URL：<http://member.nifty.ne.jp/takashikoseki/nihon-u/105-d.pdf>

山内直人・『NPOデータブック』、髙有斐閣、1999年