

変わりゆくNPO

— NPO 法成立6年目を迎えて —

宮垣 元

前 研究開発室 研究員
現 甲南大学 専任講師

- 要旨 -

「ボランティア元年」といわれた1995年から8年、NPO法の成立から5年を経たが、この間、ボランティアやNPOを取り巻く状況は大きく変わった。2003年春には、NPO法人の数も1万を超え、特に地域別では大都市部、分野別には福祉分野を中心にその数が増えている。介護保険制度や支援費制度などではNPOがそのサービスの供給主体のひとつとなり、教育の分野でもNPOによる学校設立の可能性やその具体的な試みなどが論じられている。また、民間企業がNPOを設立するなど、NPOが制度や経済に直接かかわる主体として位置づけられつつある。こうした動きはNPOへの期待とその発展を象徴的に示しているが、他方において、当事者であるNPO自身にとっては、その存在意義が改めて問われる時代に突入したことを意味している。

1. ボランティア・非営利組織とNPO法

(1) はじめに ———— これまでの背景

日本において「NPO」(民間非営利組織)という単語が社会的認知を得るようになった直接的契機は、1995年の阪神・淡路大震災におけるボランティアの活躍にあったといわれている。もっとも、「ボランティア元年」と呼ばれたこの年以前にも、1980年代のボランティア・ブームや非営利有償の住民参加型在宅福祉サービス団体の登場、1990年代の国際ボランティア貯金の開始や企業のメセナ・ブームなど、市民による公益的な活動やその支援活動などへの関心の高まりを示す事象が様々に起こっている。その意味で、ボランティア元年は自然災害とともに突然起こったのではなく、そこへ至る源流が様々に用意されていたというべきだろう。それにもかかわらず「ボランティア元年」の持つ意味が大きいのは、のべ100万人を超えるボランティアが活躍したという事実だけではなく、それに伴い、様々な可能性と問題点が比較的わかりやすい形で浮き彫りになったという点にある。

いうまでもなく、ボランティアの可能性や有効性については、行政サービスに対する補完性や多元性、状況やニーズに合わせてサービスを生み出す先駆性や柔軟性、社会問題の指摘や当事者の代弁を行う批判性など、様々な視点から指摘されてきた。阪

神・淡路大震災においても、行政に先んじて必要なニーズを掘り起こし、細やかで迅速な対応をする事例が数多く報道された。他方、その問題点や課題として、経済的（活動資金）や心理的（モチベーション）側面での継続性の問題や、組織やグループのマネジメントの問題、需要と供給のミスマッチや情報の偏在の問題などが指摘された。これらのことは、個々のボランティアの潜在力は高いが、それを活かし恒常的に力を発揮するためのしくみが十分ではないということを意味しているから、必然的に、ボランティアのための組織と、その組織を社会的に顕在化させる基盤整備の問題へと関心を誘うこととなった。折しも、「NPO」という概念が日本に紹介され始めた頃であり、それまで任意の団体・活動であったボランティアの組織化やその基盤整備は、NPO と NPO 法の問題として語られることが多くなった。いわば、ボランティアという行為レベルから NPO という組織レベルへと、その視点を広げ、新たな概念枠組みを提供したのがボランティア元年のひとつの意味であったといえる。

このように、本来、非営利組織を意味するこの語（NPO）は、日本においては単に営利以外の組織全般を指すのではなく、その中でも特に市民による自発的・自立的な活動を行う組織の呼称として用いられるのが一般的となっている。そして、こうした NPO に法人格を付与する法律が後述する NPO 法である。したがって、一概に NPO といっても、もっとも広義の NPO、市民活動団体としての NPO、それらのうち法人格を取得した NPO 法人と、大きく 3 つの使い方があるということになる^{*1}。

このような経緯を経て、「NPO」という比較的新しい概念が急速に認知されるようになったが、他方において、ボランティア元年から 8 年、NPO 法成立から 5 年を経て、NPO 自体やその役割、それを取り巻く状況（紙幅の関係で触れることはできないが、公益法人制度改革の議論もそのひとつだろう）が少しずつ変化してきている。本稿では、こうした NPO の現状と近年の動向を整理することで、改めて現代社会における NPO の位置づけを考えることにしたい。

（2）NPO 法の概要

NPO 法（特定非営利活動促進法、本稿では NPO 法と略記）とは、「ボランティア活動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」（NPO 法第 1 条）することを目的とし、こうした活動を行う組織に法人格を付与する制度である。もちろん、すべての NPO が法人格を有しているわけではなく、各団体の必要に応じて取得することになる。法人格を取得する実質的な意味は、各団体の代表者個人ではなく、団体の名義により各種の契約などが行えるということがあげられる。より本質的には、従来は任意の、いわば「インフォーマル」な団体であったものが、認証を受け登記するという一連の過程を経ることにより、その存在が社会的に認知されるようになるということだろう。他方、こうした権利関係の主体となることは、その義務として事業の内容などについての情報を公開する必要が生じる。

NPO 法の必要性は、阪神・淡路大震災以前からも一部で指摘されてはいたが、より直接的な契機としては、やはり上述した震災におけるボランティアの目覚ましい活躍をあげることができる。これらをきっかけとして、震災直後の1995年2月には関係18省庁の「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」が設置され、同年3月には与党三党（自社さ）による「NPO プロジェクトチーム」の結成をはじめ、与野党それぞれがNPOに関する制度の必要性を主張するようになった時期である。市民側でも、「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」などのいくつかの団体が重要な役割を果たし、議員間や議員と市民との間で、法人格付与の範囲と要件や、税制上の優遇措置を講ずるか、などの問題を中心に活発な議論が行われた（橘 1999など）。この後、NPO 法は1998年3月に可決・成立し、同年12月に施行された。

市民による自発的・自立的な活動やその組織を制度化するには、その自主性を尊重するために所轄庁の管理や監督は必要最低限にとどめられるべきである。NPO 法では、他の公益法人に対する許可主義とは異なり、定められた要件が満たされれば原則として誰もが法人格を取得することができる（準則主義）。その要件とは、後述する特定の活動分野において、不特定かつ多数の人の利益の増進に寄与することを目的とした「特定非営利活動」であること、そして営利を目的とせず、かつ宗教の教義を広めることや政治上の主義を推進することなどを主たる目的としていないことを指す。また、その組織については、社員の資格の得喪に関し不当な条件を付さないこと、役員のうち報酬を受ける者の数が役員総数の3分の1以下であること、10人以上の社員を有するなどの要件がある。なお、前述した特定の活動分野とは図表1に示す17分野であるが、NPO 法成立時においては12分野であったものが、2003年5月施行の改正 NPO 法により5分野が追加（図表1の12～16の分野に該当）された。NPO 法人は、これらのひとつ、もしくは複数の活動を行うことを目的とする。

図表1 特定非営利活動の17分野

1	保健、医療又は福祉の増進を図る活動
2	社会教育の推進を図る活動
3	まちづくりの推進を図る活動
4	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
5	環境の保全を図る活動
6	災害救援活動
7	地域安全活動
8	人権の擁護又は平和の推進を図る活動
9	国際協力の活動
10	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
11	子どもの健全育成を図る活動
12	情報化社会の発展を図る活動
13	科学技術の振興を図る活動
14	経済活動の活性化を図る活動
15	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
16	消費者の保護を図る活動
17	前各号（注：上記16分野）に掲げる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

資料：特定非営利活動促進法別表（第二条関係）より筆者作成

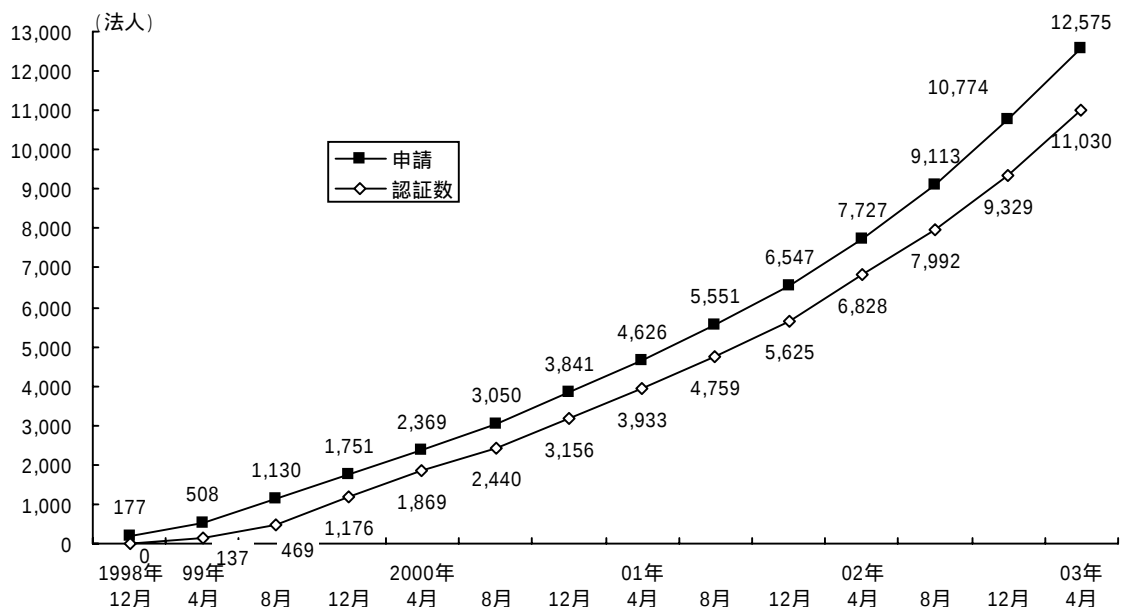
2.NPO 法人の現況

(1)NPO 法人の規模

上述したように、NPO 法は1998年3月に成立しているから、2003年4月で成立から起算し6年目に入ったことになる。その間、申請数、認証数ともに一貫して増加しており、認証数の累計では、1999年4月末では137法人であったものが2003年4月末には1万1,030法人と、この間で1万法人を超えるまでに至った(図表2)。増加のペースは衰えることなく、毎月おおむね300から500のNPO 法人が誕生していることもその勢いを示す数字であるといえる。なお、2003年4月までに解散した法人は83法人であり、不認証数は45件である(いずれも累計)。

こうしたNPO 法人の地域別の分布をみると、東京都が2,317法人と最も多く、以下、大阪府(885法人)、神奈川県(652法人)、北海道(418法人)、千葉県(404法人)、福岡県(366法人)、兵庫県(346法人)と続く。ただし、内閣府でも1,046法人が認証を受けており、地域を限定しない活動を行うNPO 法人も少なくないことが推察される。他方、NPO 法人数がもっとも少ないのは鳥取県と島根県であり、それぞれ36法人となっている。以下、徳島県(45法人)、富山県(47法人)、佐賀県(53法人)、青森県(58法人)、秋田県(59法人)となっている。概して、関東や関西などをはじめとする大都市圏で多い傾向にある(以上、いずれも2003年4月末現在)。

図表2 特定非営利活動法人数(累計)の推移



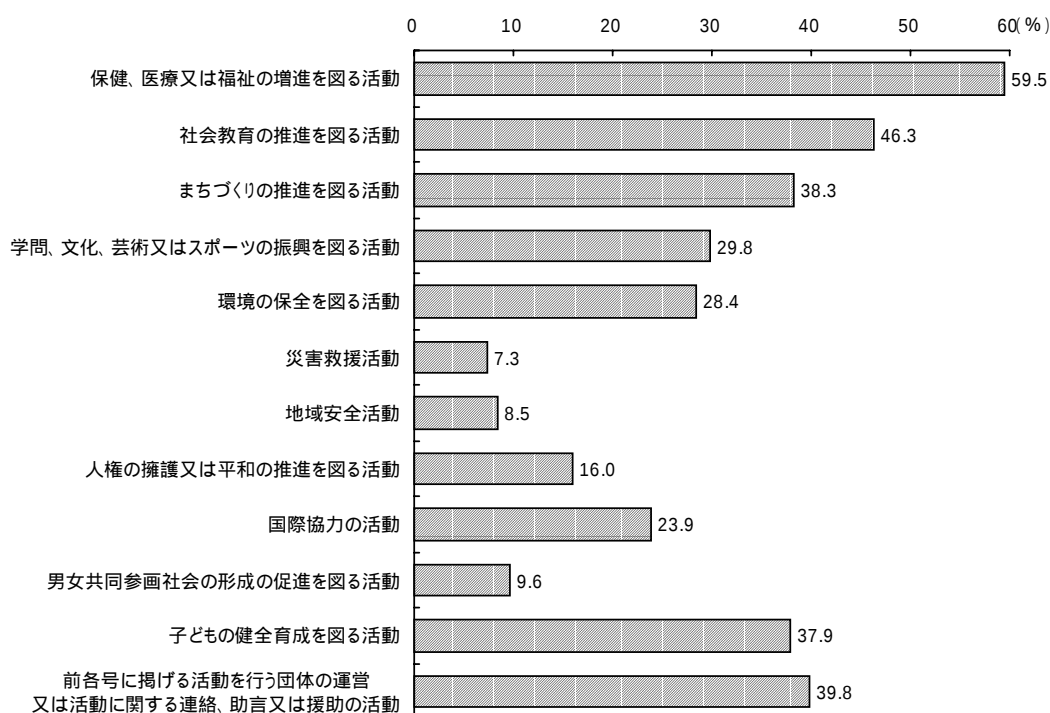
資料：内閣府公表資料より筆者作成

(2) NPO 法人の活動分野

次に、NPO 法に定められる活動分野別の法人数をみると、NPO 法人全体の約 6 割（59.5%）が「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」を主たる目的としているということがわかる。具体的には、高齢者への介護サービスや点字・手話活動、障害者作業所の支援などの活動であり、NPO 法施行以前より多くのボランティア団体が行ってきた福祉サービス分野の活動が多くなっている。次いで、不登校児童のためのフリースクールの運営や生涯学習の推進などを行う「社会教育の推進を図る活動」（46.3%）地域おこしや町並み保存、公園の清掃・整備などの「まちづくりの推進を図る活動」（38.3%）を行う NPO 法人が多くなっている。これらはいずれも地域に密着した活動であり、地域コミュニティの運営主体としての NPO の姿が浮かび上がってくる（図表 3）。

また、「前各号に掲げる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」とは、いわゆる「NPO センター」機能に特化した組織だけではなく、既に特定の活動を行う NPO が他の NPO とのネットワークやその支援を行うことを含んでいる。全体の約 4 割で、個々の組織自身が他の NPO と協力関係を目指していることを示している。

図表 3 特定非営利活動法人の活動分野別割合（複数回答）



注1：2003年3月31日までに認証を受けた10,664法人の定款から集計。ただし、ひとつの法人が複数の活動分野の活動を行う場合があるため、合計は100%にならない

注2：改正 NPO 法の施行以前の統計であるため、活動分野は12分類となっている

資料：内閣府公表資料より筆者作成

3. 変わりゆく NPO

(1) 分野別にみる近年の NPO の動向

1) 高齢者ケア分野

NPO 法人の約 6 割が福祉サービス分野の活動を行っていることを前章でみたが、その中でもとりわけ多いのが高齢者を対象とした活動であろう。1980年代から都市部を中心に活動が行われた非営利有償（住民参加型在宅福祉サービス団体）の家事援助サービスをはじめ、配食サービスや移送サービスなど、この分野では既に欠くことのできない存在であった。そうした団体の多くにとって転機となったのが、2000年4月からスタートした介護保険制度である。それまでの措置制度に代わり、利用者の契約によりサービスの選択が行えるようになった介護保険制度においては、民間企業（株式会社）に加え、NPO 法人も指定サービス事業者としてサービス提供が行えるようになった。この制度の NPO にとっての意味のひとつは、それまで（実際には不可欠な存在であったにもかかわらず）公的サービスに対し補完的な位置づけがなされてきた NPO が、他のサービス事業者と同じ位置づけがなされるようになったという点にある^{*2}。

これに似た状況は、障害者を対象としたサービスにおいても当てはまるだろう。2003年4月からスタートした支援費制度は、介護保険と同様、それまでの行政がサービスを決定する措置制度に代わり、当事者が個々の事業者との契約によりサービスを利用する制度である。このうち、居宅サービスに関しては、地方公共団体や社会福祉法人に加え、株式会社や NPO 法人なども事業者として認められるため、元来この分野での活動が多い NPO 法人の参入が考えられるだろう。また、法人格を有しない団体は指定事業者になれないため、NPO 法人への移行が進むことも考えられる。

介護保険制度にしても支援費制度にしても、NPO 法人がそのサービスに参入できることは、サービスの多様性の観点からも望ましいことに違いない。ただ、それまでは比較的安価な対価と人件費で活動を行ってきた NPO にとっては、急速な事業規模の拡大につながる事が多く、参入の前後で、その組織の規模や構造、経済規模などが大きく様変わりをした NPO が現れることが予想される（紙幅の関係で割愛するが、実際、介護保険サービスを行う NPO の中には、収入が数倍に膨れ上がった団体も存在する）。

2) 教育分野

高齢者ケアの分野を皮切りに、社会福祉の各領域においては NPO が制度内のサービス供給主体として位置づけられつつあるが、こうした動きは福祉分野にとどまらない。教育分野においては、近年になって「チャータースクール」や「コミュニティ・スクール」などと呼ばれる地域有志のイニシアチブにより設立・運営される新しいタイプの学校の可能性についての関心が高まっている。こうした声が高まる背景には、いじめや不登校などといった子どもを取り巻く問題の深刻化と、その対応をより自由で柔

軟な発想により行うべく行政サービスの規制緩和を期待する流れがあるといえる^{*3}。

チャータースクールやコミュニティ・スクールの実現や、そこにおける NPO の果たす役割については十分な議論が必要だが、行政サービスの規制緩和自体は部分的にでも進みつつある。例えば、政府が進める構造改革特区（教育特区）への対応として、NPO の学校教育参入を条件つきで認めることを決めている（構造改革特別区域法の一部を改正する法律）。NPO が学校を設立する場合には、経営に必要な財産があることや、役員が学校経営に必要な知識・経験を持ち社会的信望があることに加え、不登校や学習障害、注意欠陥・多動性障害のある子どもを対象とする活動実績があることなどが要件となっている。いわゆる「適応指導教室」の運営を NPO に委託する形を取ることで、一般学校への出席と同じ扱いを受けられるようにするなどの展開が考えられている。

また、これとは別に、文部科学省の諮問機関である「不登校問題に関する調査協力者会議」は、その最終報告（2003年3月）で、不登校児童生徒への支援について NPO との積極的な連携を図ることが望ましいとの提言を行っている。やはり、特に不登校やひきこもり、いじめなどの問題への対応が、もはや NPO 抜きに考えられないという認識を示したものだといえるだろう。これまでも、子どもを対象とした活動はフリースクールの運営をはじめ活発に行われてきたが、こうした従来インフォーマルな活動とされてきたことが、公的に位置づけられはじめたのが近年の状況であるといえる。

（2）市民の組織から、市民のための組織へ

たしかに、福祉や教育は元来 NPO が得意としてきた分野であるが、これら以外の分野でも NPO への位置づけは変わりつつある。例えば、民間企業が中心となって NPO 法人の設立やその積極的支援を行う事例も増えてきており、IT 教育の推進を目的として設立された NPO 法人「インターネット・ラーニングアカデミー（ILA）」は、沖電気工業やサン・マイクロシステムズ、日本オラクル、日本ヒューレット・パカード、マイクロソフトなどの IT 関連企業のネットワークにより設立された団体である。企業やビジネスとのかかわりでいえば、コミュニティ・ビジネスの展開など、NPO 法人自体が地域経済の活性化を担う主体として期待されるなど、ビジネスと NPO の距離が急速に縮まる事例が増えはじめている。

上述した動きは、NPO が、従来のインフォーマルなものから、より制度や経済に直接的にかかわる主体となりつつあるということを示している。実際、2003年5月に施行された改正 NPO 法では、設立の認証の申請手続きの簡素化や暴力団を排除するための措置を強化するなどの改正に加え、その主たる活動目的として、従来の12分野に「情報化社会の発展を図る活動」「科学技術の振興を図る活動」「経済活動の活性化を図る活動」「職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動」「消費者の保護を図る活動」の5分野が加えられた。いずれも、経済や産業の振興に深く関わり得る活動であ

り、今後はこうした分野での NPO が数多く設立されることが予想される。

NPO 法が成立した背景には、市民によるボランティア活動を後押しするという考えがあり、そこにおける NPO とは市民（の組織）とほぼ同義のように意味づけされていたといっている。理想的には NPO が市民の組織や代表として位置づけられることは今後も変わらないだろう。しかし、先に見たように、ここへきて NPO と市民の関係は少しずつ変わりつつある。いわば、実質的な意味において、“市民の（による）組織としての NPO” から “市民のための組織としての NPO” への変化である。行政や企業と同じく、NPO も市民を対象・顧客としてサービスを行う同じ主体としてその存在感を高めつつあり、実際に、介護保険制度下においては民間企業と NPO によるサービスの競争が始まっている。しかし同時に、こうした展開は NPO が市民から分離し対峙する関係や構造を生むという側面を併せ持っていることを忘れるわけにはいかない。

ボランティア元年から 8 年、NPO 法成立から 5 年を経て、NPO とそれを取り巻く状況は、当時からは想像できないほど大きく変わったといえる。1 万を超える NPO 法人が生まれ、そして他の主体と比肩できるようになるという状況は、従来の NPO に対する私たちの認識を変えることを要請するだろう。また、経済状況が好転しない現代社会にとって、NPO という唯一といっていいほど活発な領域の存在は、たしかに明るい話題であることに疑いはない。しかし、NPO 自身にとっては、こうした状況が進展するほど、改めて「なぜ NPO なのか」が問われるというジレンマを抱えることになるだろう。市民の組織として生まれた NPO が、いつしか市民から分離していくのだとすればその先に何があるのか。改めて NPO の立脚点が問われる日が近づいている。

【注釈】

- *1 その他、その NPO 法人に寄付をした人が税制上の優遇措置を受けることができる「認定 NPO 法人」などの区分を用いるとさらに細分化される。
- *2 高齢者ケアの分野における NPO の実態とその意義については、宮垣（2001）、宮垣（2002）などで詳述した。
- *3 チャータースクールやコミュニティ・スクールについて金子他（2000）を参照。

【参考文献】

- ・金子郁容・鈴木寛・渋谷恭子，2000，『コミュニティ・スクール構想』岩波書店
- ・橘幸信，1999，『知っておきたい NPO 法』大蔵省印刷局
- ・文部科学省初等中等教育局，2003，「今後の不登校への対応の在り方について」
- ・宮垣元，2001，「在宅介護サービス NPO における情報共有構造の実態」『経済社会学会年報』23
- ・宮垣元，2002，「福祉サービス NPO への参加と組織活動の現状」『LDI REPORT』142