HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 非営利組織の自己革新:我が国NPOの未来 |
| Author(s) | 小島, 廣光 |
| Citation | 經濟學研究, 51(2), 21-26 |
| Issue Date | 2001-09 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/32229 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | 51(2)_P21-26.pdf |

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 51－2
北海道大学 2001. 9

# 非営利組織の自己革新
## ――我が国ＮＰＯの未来――

小 島 廣 光

## Ⅰ 序

本稿では，岐路に立つ米国の非営利組織（ＮＰＯ）の未来を検討したサラモンの研究を参考にしながら[1]，我が国のＮＰＯが直面している危機とその克服を目指した自己革新の方法を考察することにする[2]。

今日，ＮＰＯは，我が国の経済社会にとって不可欠の存在である。ＮＰＯは，高齢者福祉，障害者福祉，自然環境保護，青少年育成，草の根レベルの国際交流等の広い分野で活動を展開し，社会的ニーズの充足と市民の社会参加の実現に努力している。1995年には，全ＮＰＯにおいて214万人（全就業者の3.5％）が働き（表1）[3]，全ＮＰＯの経常支出は22兆円（ＧＤＰの4.5％）にものぼっている（表2）。

しかし現在，我が国のＮＰＯは，1 資金不足の危機，2 市場競争の危機，3 有効性の危機，4 正当性の危機，の4つの厳しい危機に直面している。これらの危機は，ＮＰＯの未来に重大な影響を及ぼす可能性がある。他方，明るい兆候も観察される。以下，4つの危機と2つの明るい兆候について説明を加えるとともに，自己革新による危機の克服方法について検討する。

## Ⅱ ＮＰＯが直面している危機と明るい兆候

### 1 資金不足の危機

我が国では非営利の社会サービスは，政府[4]が資金的保障を行う仕組みが基礎になっている。この仕組みの下では，政府の資金的限界が非営利の社会サービス提供の限界となる[5]。しかしながら，早くも1970年代後半に入ると，政府の財政支出に限界が見え始めた。さらに1990年代に入ると，戦後構築された非営利社会サービスの提供能力の限界が明らかになった。このような中，1993年には経済企画庁の国民生活審議会は，新しいＮＰＯの必要性を提案するに至った。

ＮＰＯの全収入の45.2％を占める政府の補助金・助成金は，現在でも不十分である（図1）。その増額は今後期待できず，ＮＰＯは深刻な資金不足に悩まされ続けるであろう。

2001年3月28日に，特定非営利活動法人（以下，「ＮＰＯ法人」と略記）に対する寄付金

1）サラモン（1997）.
2）本稿におけるＮＰＯとは，公益法人，社会福祉法人，学校法人，医療法人，特定非営利活動法人（ＮＰＯ法人），法人格を有しない任意団体等を含んでいる。ただし原則として，労働組合，協同組合，宗教法人，政党等は含まない。
3）表1，表2および図1は，Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project（JHCNSP）の調査結果の一部である。このプロジェクトは，ジョンズ・ホプキンス大学のサラモンの提唱で実行され，日本からは山内直人教授が参加した。これらの図表は，サラモン（1997）の訳書の解説1「ＮＰＯとは何か－日本の現状から」のp. 111, p. 112, p. 116に示されている。
4）本稿で「政府」は，国の政府と地方政府である地方自治体の両者を指している。
5）もちろん，医療サービスの場合に患者の自己負担があるように，非営利の社会サービスが全て政府の資金で賄われている訳ではない。松原（2001），p. 31.

表1　NPOの就業者（1995年）

| 分　野 | 就業者数 | 構成比 | 就業者数（ボランティアを含む） | 構成比（ボランティアを含む） |
|---|---|---|---|---|
| | 人 | % | 人 | % |
| 文化 | 66,287 | 3.1 | 156,086 | 5.5 |
| 教育・研究 | 480,920 | 22.5 | 523,571 | 18.5 |
| 医療 | 1,008,599 | 47.1 | 1,058,498 | 37.0 |
| 社会サービス | 355,881 | 16.4 | 490,646 | 17.3 |
| 環境 | 8,341 | 0.4 | 19,281 | 0.7 |
| コミュニティ開発 | 6,348 | 0.3 | 52,723 | 1.9 |
| アドボカシー | 3,801 | 0.2 | 14,204 | 0.5 |
| フィランソロピー | 4,362 | 0.2 | 29,999 | 1.0 |
| 国際 | 7,693 | 0.4 | 45,478 | 1.6 |
| 宗教 | 147,914 | － | 303,081 | － |
| 専門組織・労組 | 106,699 | 5.0 | 141,799 | 5.0 |
| その他 | 91,148 | 4.3 | 302,891 | 10.7 |
| 合計 | 2,287,993 | － | 3,138,257 | － |
| 合計(宗教を除く) | 2,140,079 | 100.0 | 2,835,176 | 100.0 |

出所：Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

表2　NPOの経常支出（1995年）

| 分　野 | 経常支出 | 構成比 |
|---|---|---|
| | 百万円 | % |
| 文化 | 485,467 | 2.2 |
| 教育・研究 | 5,640,943 | 25.7 |
| 医療 | 8,596,564 | 39.1 |
| 社会サービス | 2,566,971 | 11.7 |
| 環境 | 24,817 | 0.1 |
| コミュニティ開発 | 27,760 | 0.1 |
| アドボカシー | 17,856 | 0.1 |
| フィランソロピー | 120,809 | 0.5 |
| 国際 | 43,004 | 0.2 |
| 宗教 | 2,362,993 | － |
| 専門組織・労組 | 2,338,805 | 10.6 |
| その他 | 2,118,167 | 9.6 |
| 合計 | 24,344,096 | － |
| 合計（宗教を除く） | 21,981,163 | 100.0 |

出所：表1と同じ.

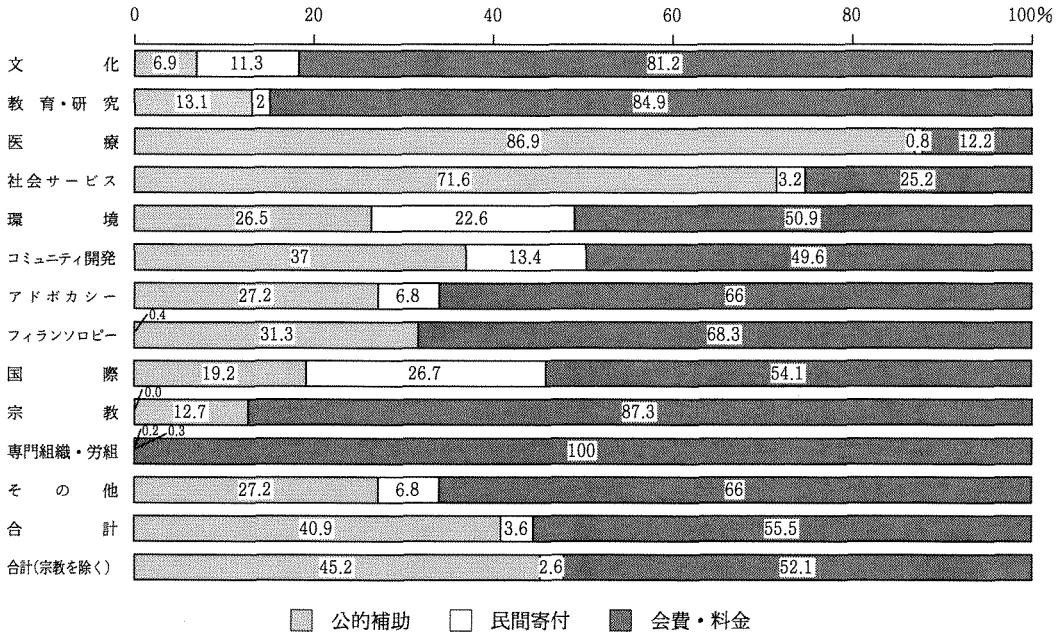
について，特定公益増進法人並みの税制支援措置の実施（2001年10月1日施行）が決定された。このＮＰＯ法人に対する寄付金についての税制支援措置は，ＮＰＯ法人と公益法人・社会福祉法人との格差を縮めることを目指したものである。しかし民間寄付は，全収入の2.6％にすぎない（図1）。今回，認定ＮＰＯ法人の要件が厳しすぎる等の点で不十分な税制支援措置が施行されたとしても，民間寄付は大幅に増加しそうにない。したがって，資金不足が民間寄付によっても穴埋めされる可能性はない[6]。

## 2　市場競争の危機

ＮＰＯは，サービスを提供している市場において受益者を獲得するために，営利企業，他のＮＰＯ，政府と競争している。この市場競争は，それがあまりにも激しい場合にはＮＰＯの存続を危うくする要因であるが，他方，ＮＰＯが市場競争に成功裡に対処できる場合には，当該ＮＰＯが次のサービスの提供に対して必要とする正当性や社会的評価等の経営資源を生み出す源泉でもある。

今日，我が国のＮＰＯは，医療・健康，社会サービス等の人的サービスの事業分野において激しい市場競争に直面している。収益性が高いと当初考えられていた事業分野で活動するＮＰＯは，同じ事業分野の営利企業，他のＮＰＯ，政府との激しい競争に晒されている。その結果，ＮＰＯが当該収益事業から得る利益は減少し，ＮＰＯの使命により多く関係する活動に対する利益の内部振替を困難にしつつある。さらに，ＮＰＯと特に営利企業の激しい市場競争は，非営利と営利の違いを曖昧にし，ＮＰＯが税制上

6）サラモン（1997），pp. 12-27［訳書，pp. 24-48］.




出所：表1と同じ.

**図1　NPO の収入構造（1995 年）**

の支援措置を受けることの正当性に対して，根本的疑問を提起することになった[7]。

ＮＰＯは激しい市場競争を展開する中で，自らの最も重要な特徴である，①営利企業や政府との隙間を埋める役割，②満たされていない社会的ニーズを充足しようとする意欲，③革新性，④利他主義，⑤正当性，等を危機に晒す可能性を有している。

例えば，2000 年 4 月にスタートした介護保険事業では，営利企業の参入が奨励された。その結果，多くの営利企業が介護保険事業に参入し，ＮＰＯ法人，社会福祉法人，医療法人等との間で激しい市場競争を展開している。こうした動きは，今後，人的サービスのあらゆる事業分野に及ぶことが予想される。

### 3　有効性の危機

今日，ＮＰＯは，資金不足の危機や市場競争の危機だけでなく，有効性の危機にも直面している。ＮＰＯは，顧客が満足しているか否かの市場のテストを受けないか，あるいは受けにくいために，資源の利用が効率的でなく，問題に対するアプローチが有効でない，という批判に抗しがたい面がある。

こうした事態を一層複雑にしているのは，ＮＰＯが一般に自らの活動の価値を示すのに有意義な手段を持ち合わせていないという事実である。実際のところ，ＮＰＯのアカウンタビリティはもっと必要であるという要求に対して，ＮＰＯはしばしば抵抗してきた。反対の理由として，そうした要求に応えることは，ＮＰＯの独立性を脅かすことになることを上げてきた。その代わりとして，ＮＰＯは自らの信頼性と有効性の事実上の証しとして「非分配（利益分配をしない）制約」の存在を主張してきた。

しかし，ＮＰＯによるこのような主張は，後述する近年の一連のスキャンダルだけでなく，ＮＰＯの有効性に関する根本的な疑問が一層増大

7）サラモン（1997），pp. 28-37［訳書，pp. 48-61］.

したことにより，より大きな試練に直面している[8]。ハーツリンガーによれば，ＮＰＯの場合，営利企業のアカウンタビリティのための重要なメカニズムである①所有主の自己利益，②利潤のボトムライン，の２つを欠いているのである[9]。

### 4　正当性の危機

ＮＰＯは正当性の危機にも直面している。この深刻で重大な危機は，部分的には，世間を騒がせた一連のスキャンダルによるものである。例えば，1998年にはハイウェイカード不正販売事件に絡み，首都高速道路公団が，ハイウェイカードの販売を公団ＯＢの天下り先の公益法人に，独占受注させていたことが表面化した。2000年には農水省汚職で，構造改善局ＯＢの所管公益法人への天下り等が表面化した。2001年にはＫＳＤをめぐる受託収賄容疑で，小山孝雄・村上正邦参議院議員が逮捕された。

しかし正当性の危機の大部分は，一般市民がＮＰＯに対して抱いているイメージとＮＰＯの現実との間の非常に大きなギャップから生じている[10]。多くの一般市民は，ＮＰＯを「純粋なボランタリズムにもとづき，助けが必要な人々のために働く，地域に根ざした団体」という伝統的なイメージで捉えている。しかし現実のＮＰＯは，専従スタッフを雇用し，政府から補助金・助成金を受けている。またＮＰＯは，営利企業，他のＮＰＯ，政府と相互に競争しつつもそれぞれの特徴を活かしパートナーとして協調し，社会的に弱い立場にある人々だけでなく一般市民に対しても，多様なサービスを提供している。

その結果，ＮＰＯ特に公益法人への正当性と税制支援等の特権的地位に関して，疑問が提起されるようになった。1996年９月には行政改革の流れの中で，「公益法人の設立許可および指導監督基準」が閣議決定された。その内容は，①公益法人の収益事業の制限，②理事の任期の指導，③株式保有の禁止，④内部留保の制限，⑤自主的な情報公開，等である。

### 5　明るい兆候

我が国のＮＰＯは現在，上記の４つの深刻で重大な危機に直面している。他方，同時に未来に希望を抱かせる２つの明るい兆候も存在する[11]。

第１に，1998年12月の特定非営利活動促進法（ＮＰＯ法）施行以来，2001年５月18日までに4018のＮＰＯ法人が全国で誕生し，現在も続々と増加している。これら草の根のＮＰＯは，高齢者福祉，障害者福祉，自然環境保護，青少年育成，草の根レベルの国際交流等の様々な社会的ニーズの充足と市民の社会参加の実現に積極的に取り組んでいる。

第２に，営利企業もコミュニティに「寄付」するだけでなく，自らもコミュニティに「参加」するという新しい潮流が形成されつつある。営利企業は，社会的貢献を果たすために，ＮＰＯと戦略的な連携をはかりつつ，社会的に望ましい成果を追求するようになった。さらに，社会的貢献と自らの競争戦略とを統合するような戦略，すなわち「ＮＰＯ的な事業戦略」を展開しようとする営利企業も出現してきた[12]。このように営利企業は，単に寄付者としてだけではなく，様々な社会的課題を解決するためのＮＰＯの強力なパートナーと捉えられるようになりつつある。

## Ⅲ　ＮＰＯの自己革新

上記の２つの明るい兆候は，現在ＮＰＯが直面している４つの危機を完全に相殺し得るもの

8）サラモン（1997），pp. 37-41［訳書，pp. 61-68］.
9）ハーツリンガー（1996），p. 98.
10）サラモン（1997），pp. 41-47［訳書，pp. 68-76］.
11）サラモン（1997），pp. 49-54［訳書，pp. 79-87］.
12）例えば，視覚障害者のための点字プロッターの開発・販売企業，ＮＰＯと連携した総合的な高齢者施設の運営企業，シックハウス対応住宅の開発・販売企業等は，先駆的な事例といえる。経済団体連合会（1999），p. 18.

ではない。それでは4つの危機から脱出するためには，いかにすべきであろうか。

確実なことは，ＮＰＯが「純粋なボランタリズムにもとづき，助けが必要な人々のために働く，地域に根ざした団体」に戻ることではないという点である。またＮＰＯが，徹底した営利主義を推進することでもないという点である。むしろＮＰＯは，直面する試練を自己革新の千載一遇の好機として捉えることによって対処すべきである。

そのためには，まず第1に，変化した現実に適合するように自らの価値と使命を再検討する必要がある。伝統的なＮＰＯについての慈善や利他主義の概念は，専従スタッフを雇用し，社会的に弱い立場にある人々だけでなく一般市民に対しても多様なサービスを提供する大規模なＮＰＯが存在する現実に必ずしも適合しなくなっている。多くのＮＰＯは慈善や利他主義を含んだ使命を定義し，その実現に努力している。しかし，慈善や利他主義にもとづくマネジメントだけでは不十分である。ＮＰＯにおいても，ボランティアや専従スタッフのエンパワーメント（自律性の向上）・自己実現・自助・自己利益等を強調するマネジメントに道を開くべきである[13]。

第2に，ＮＰＯは，非営利セクターの役割と活動を再考し，ＮＰＯの機能，一般市民・政府・営利企業との関係および今後の活動方法に関して，新たな合意と新たな解決策を探求する必要がある。

その際，重要なことは，「ＮＰＯ，政府，営利企業の三者は，相互に競争しつつもそれぞれの特徴を活かしパートナーとして協調していくべきである[14]」という考え方を採用することである。この考え方の要諦は，(1) 緊急の社会的課題を解決するためには，ＮＰＯは，孤立しては十分にその役割を果たすことができず，政府や営利企業との共同作業を通じて自らの特色を発揮すべきこと，(2) 同時に政府は，ＮＰＯに対して不足している経営資源を提供し，社会の優先順位を設定し，権利を擁護すべきこと，(3) 営利企業もまた，ＮＰＯに対して正当性・専門的知識・援助等を提供すべきことの3点である。

上記の考え方を具体化する行動としては，(1) のＮＰＯは，「ＮＰＯが政府や営利企業と協力し，公共的エネルギーを動員し，社会的ニーズを充足するものである」ことを一般市民に理解してもらうための社会的キャンペーンを展開すべきである。(2) の政府は，①ＮＰＯ法人に対する税制支援措置の拡充，②ＮＰＯに対する信用供与メカニズムの創設，等を行うべきである。(3) の営利企業は，ＮＰＯと協力し「よき企業市民」を認定する制度を創設すべきである[15]。

しかし，以上のような自己革新の考え方やそれを具体化する行動だけでは決して十分でない。何よりも重要な点は，ＮＰＯが自らの統治とマネジメントを有効に展開することである。

近年，ＮＰＯの統治とマネジメントを評価し，その評価結果をフィードバックし自己革新につなげようとする様々な試みがなされるようになった[16]。試みごとに取り上げられる評価項目は若干異なるが，次の10項目は，いずれの試みにおいても重要性の高い項目として共通に取り上げられているものである。

① 理事会は組織の使命と目的を明確に定義しているか。
② 理事会は適切な理事と経営管理者を選任しているか。
③ 理事会と経営管理者の協働は有効か。

13) サラモン（1997），p. 57［訳書，p. 92］.
14) 小島（1998），p. 208.
15) サラモン（1997），pp. 59-60［訳書，pp. 95-99］. 例えば，朝日新聞文化財団「企業の社会貢献度調査」委員会が毎年試みている『有力企業の社会貢献度』の調査は，我が国における「よき企業市民」を認定する先駆的試みの1つといえる。
16) イングラム（1996），ドラッカー（1998），NCNB（1999）.

④ 理事会は適切に組織業績を評価し，その情報を分析・公開しているか。
⑤ 理事会と経営管理者は効果的な戦略を策定しているか。
⑥ 組織の活動プログラムとサービスは，明確に定義され，有効に管理・強化されているか。
⑦ 理事会と経営管理者は必要な経営資源を多様な源泉から有効に確保しているか。
⑧ 財務管理は有効に行われているか。
⑨ 組織の社会的地位は強化されているか。
⑩ 法的・倫理的な清廉さは確立され，組織に対する信頼性は維持されているか。

ＮＰＯの理事会や経営管理者は，これら統治とマネジメントに関する項目の達成度を評価し，自らの統治とマネジメントを日々革新する必要がある。

**参考文献**

朝日新聞文化財団「企業の社会貢献度調査」委員会（2000）．『企業の社会貢献度2000』，PHP研究所．

Drucker, P. F. (1998). The *Drucker Foundation Self-Assessment Tool for Nonprofit Organizations*, Revised Edition, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.（田中弥生監訳，『非営利組織の成果重視マネジメント』，ダイヤモンド社，2000.）

Herzlinger, R. (1996). "Can Public Trust in Nonprofits and Governments be Restored?" *Harvard Business Review*, 74（2）: 97-107.

Ingram, R. T. (1996). *Ten Basic Responsibilities of Nonprofit Boards*, Washington, D.C.: National Center for Nonprofit Boards.（川北秀人監訳，『ＮＰＯ理事の10の基本的責任』，IIHOE, 2000.）

経済団体連合会監修（1999）．『社会貢献白書（1999年）』，日工フォーラム社．

小島廣光（1998）．『非営利組織の経営－日本のボランティア』，北海道大学図書刊行会．

松原明（2001）．「ＮＰＯ法人は日本を変革できるか」，『非営利法人』，(671): 29-34.

NCNB (1999). *Self-Assessment for Nonprofit Governing Boards*, Washington, D. C.: National Center for Nonprofit Boards.（松原優佳訳，『ＮＰＯ理事会の自己評価』，IIHOE, 2000.）

Salamon, L. M. (1997). *Holding the Center: American's Nonprofit Sector at a Crossroads*, N.Y.: The Nathan Cummings Foundation.（山内直人訳・解説，『ＮＰＯ最前線－岐路に立つアメリカ市民社会』，岩波書店，1999.）