

NPOの基礎

1. NPOとはーNPOの定義、NPOの組織化、成り立ちー
 今号より12回にわたって日本NPOセンターの連載がスタートします。年度ごとに大きなテーマを決め、それに沿って4回にわたってお送りします。

「NPOとは何か」

最近では「NPO」という表現も定着し、メディアなどでも見ない日はなくなりました。ニュースで専門的な見地からコメントをしている人の所属がNPOだったり、道端の花壇や近所の公園の管理をしているのがNPOだったり、街でふと入った喫茶店にNPOのチラシが置いてあることもあります。最近では失業者対策や自殺対策、在住外国人の支援など、課題が複雑に入り組み、政府・行政が有効な政策を打ち出せていないことに、積極的に取り組み、新しい制度を提案するNPOに注目が集まっています。このように、多様化・複雑化する社会的な課題を解決しようと、多くのNPOが活動を行っています。

日本で最初にNPOという言葉が注目されたのは、1998年の特定非営利活動促進法（以下、NPO法）の成立からとっつきいいていでしょう。それまで草の根で活動していた多くのNPOが議論を積み重ね、国会議員と何度も対話し、議員立法という形で国会に提出。1998年3月に成立しました。この特定非営利活動促進法や、これに定められている特定非営利活動法人という表現が長くわかりにくいことから「NPO法」「NPO法人」と呼ばれるようになり、市民の発想を生かして作った最初の法律として頻りに新聞などで取り上げられたことで、NPOという言葉が広まりました。

NPOの定義

そもそもNPOとは何でしょうか。どのような意味を持つのでしょうか。

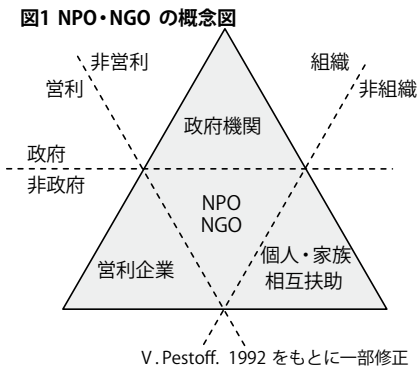
NPOは「Nonprofit Organization」の略でもあるわけですが、この場合は直訳すると「非営利組織」となります。「Not-for-profit Organization」の略であるという場合もありますが、営利を目的とする組織を表わす「For Profit Organization」という表現に、打ち消しの「No」がついていますので、営利を目的としないことをより強調した表現であると言えます。

非営利とは、無償であり、対価をとってはならないという意味ではありません。事業を行う中で、参加費や利用料などで収益を得ることもあります。ただ黒字になることを目的にしておらず、実費の一部が賄えればよいという考えです。社会のために必要と考えるから活動をするわけで、儲けることを目的とはしていません。「介護保険制度の下での事業にビジネスチャンスがあるから参入しよう」という考えではなく、「地域の福祉課題を解決するために活動を始め、その活動の一部が介護保険制度の枠内に収まるから制度を活用しよう」という考え方です。社会的にやらないといけないと思ったことを、儲かるうが儲かるまいが、営利よりも優先させて行うことが非営利という意味です。もちろん、非営利で活動をするといつても、設備や消耗品、人件費など経費

は必要です。そうした経費を賄うために事業収入を得ることもあります。これらはすべて、社会的な活動のために必要な経費を支えるための収入であって、収益をより拡大するためのものではありません。中には結果として儲かることもあります。儲かった利益は関係者で配分してはいけないことになっています。株式会社株主は利益があがったら配当を要求します。株主は配当を期待して、投資のために企業の株を買います。しかし、NPOの会員は配当を期待しないだけでなく、むしろそのミッションに共感して会費という形で資金的な支援を行うのです。あくまでも取り組まないといけないという社会的な活動が先にあり、儲けができればこれは次の社会的な活動のために取っておくのが非営利ということなのです。

類語との関係

NPOによく似た言葉で「NGO」という表現があります。これは「Non Governmental Organization」の略で、訳すと「非政府組織」という意味です。もともと国際連合で生まれた言葉で、国連の正式メンバー（政府）ではないけれども、経済社会理事会との協議資格を持つ登録組織のことを指します。リオデジャネイロの環境会議や北京の女性会議、地球温暖化防止会議など、国連の会議には今や必ずNGOが参加しています。国連で扱う議題の多くは、国家



間の利害を超えた連携が求められます。そのため、政府代表同士の話し合いだけでは問題が解決できず、政府以外の民間組織が重要視されるようになったわけです。しかし、現在では国連への登録の有無にかかわらず、政府以外の組織をさすようになってい

しかし、NGOという表現をした場合、政府以外の組織をすべて含むわけではなく、企業などの営利を目的とする団体は含まれません。また、NPOといった場合も、営利を目的としていなくても政府組織は含まれませんので、NPOもNGOも同じ民間で非営利の組織を表わしている言葉ということになります。日本では1980年代に主に途上国で開発協力を行う団体が「NGO」という表現を使い始めたことから、「NGO」は国際協力団体を指し、「NPO」は国内で活動を行う団体を指すことが多いのですが、本来の定義からすればいずれの言葉も違いはありません(図1)。営利を目的としないことを強調するのか、政府ではないことを強調するのかの違いだけです。したがって、NPOにしてもNGOに

しても、日本語では「民間非営利組織」と呼ぶのが正確でしょう。なお、世界的には「NGO」という言葉を使うことの方が多く、「NPO」という表現を用いることは少な

いようです。

このほかに非営利団体を指す言葉として、「市民活動団体」「ボランティア・グループ」などの表現が使われることがあります。「NPO」「NGO」と違い、これらは日本独自の表現であると言ってもいいでしょう。

ともに特に明確な定義があるわけではありませんが、「市民活動団体」という場合、市民としての意識をもった一人ひとりが集まり、自発的な活動(市民活動)を行う団体である、と捉えられます。「NPO」「市民活動団体」という考えもありますが、NPOは非営利であるという組織としての客観的な特徴を表わしているのに対して、市民活動団体という表現はよりマインドを表わしています。その意味で、NPOをより広い概念として捉え、市民活動団体はその主要な一部であると言えます。

「ボランティア・グループ」は無償で活動を行うボランティアの人たちが中心の集団と考えてよいでしょう。多くのNPOにボランティアが参加し、重要な役割を果たしていますが、組織化され、専門化されたNPOでは活動の中心部分を有給・専従スタッフが担うことが多くなります。中にはボランティアが全くおらず、有給職員だけの組織もあります。ボランティア・グループは組織化される以前の、自発的な個人の集まりで、これから組織化されたNPOになるかもしれませんし、役割を終えて解散するかもしれません。多くのNPOはこのボランティア・グループとして活動する段階を経ています。組織化する以前に、活動に共感し、自発的に参加する仲間を広げるための期間が重要であるとも言えます。

「NPO」のさす範囲

先述のとおり、日本でNPOという表現が使われ出したのは、NPO法ができ、NPO法人が幅広く活躍するようになった1990年代の後半からです。NPO法ができる前は、そうした草の根で活動していた非営利団体の多くは、社会から十分に認知されず、各地で苦勞しながら活動をしていました。そこで1980年代後半ごろから、欧米の制度をモデルとした、非営利団体を支える制度を作る動きが出てきたのです。

NPOという概念は、アメリカの社会的・文化的背景と法人制度や税制度を基礎にして生まれてきたものです。しかし、日本とアメリカでは社会的・文化的背景が違いますし、NPOの歴史も違います。従って、アメリカのNPOと日本のNPOは少しイメージが異なります。日本のNPO法や認定NPO法人制度という税の優遇制度も、アメリカと同じではありません。

日本にもNPO法ができる前から非営利の制度は存在しました。それが公益法人制度です。公益法人制度は2008年12月に大きく改正されました。改正以前の公益法人制度は1988年に制定された民法第34条を根拠とし、主務官庁(国や都道府県の担当部局)の許可がなければ、法人格を得ることができない仕組みとなっていました。そのため、規模が大きく経営が安定した団体や、活動実績の豊富な団体、主務官庁の行う業務に関連した団体でないとなれば法人格を取得することは困難でした。そのような中で、NPO法人制度は小規模で実績のない団体でも簡単に、しかも役所の活動とは関係なく法人格を取得できる

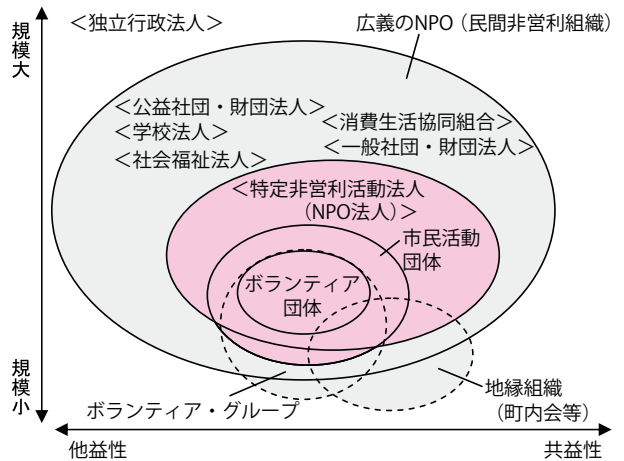
制度として作られました。昨年、公益法人制度が抜本的に改正されたことで、より簡便かつ自由に公益法人が設立できることが期待されていますが、どのような効果もたらされるかはまだはつきりしません。こうした重層的な日本の非営利団体を図式化すると、図2のようになります。

このように本来、NPOという概念は非常に幅広く、規模の大きなものから小さなものまで、また他益性（公益性）の高いものから、公益性の高いものまでを含んでいます。市民活動団体はその幅広いNPOの中に含まれるもので、組織の規模は比較的小さく、どちらかというと公益性も含むものと言えます。その始まりの多くは「自分たちのことは自分たちでやらなければ」という意識です。もちろん、それが結果的に他益性を持つてくるということとはよくあります。NPO法は特にこの市民活動団体に相当するものを主な対象として、法人格が取得できるようにした制度ですが、もちろんすべての市民活動団体がNPO法人になる必要があるわけではありません。また、NPO法人のすべてが市民活動団体といえるとも限りません。

最近では、特定非営利活動法人のみを指してNPOと呼ばれることもあります。「うちの団体もNPOになりました」といった表現を聞くことがあります。これは正確ではありません。前記のとおりNPOとは民間非営利団体すべてを含む言葉ですので、特定非営利活動法人を表わすときは単なる「NPO」ではなく「NPO法人」と呼ぶべきです。

一方で、公益法人や社会福祉法人、協同組合を指してNPOと呼ぶことはあまりありません。NPOというイメージするのは、特定非営利活動法人を

図2 「NPO」の範囲



『NPO 基礎講座(新版)』ぎょうせい、2005.をもとに一部修正

含む市民活動団体、ボランティアグループなどの比較的規模の小さな団体であることが多いでしょう。しかし、NPOの本来の定義からすると、民間で非営利の団体であればすべてNPOと呼ぶことができます。いずれにしても、NPOという言葉が指す範囲は非常に広く、人によってその範囲が違うことがありますので、自らの団体のことを説明するときに「NPO」という表現を使う際には注意が必要です。

歴史の中のNPO

先に、NPOという概念は、アメリカの社会的・文化的背景と法人制度や税制度を基礎にして生まれたものであると述べました。では、日本の民間非営利活動はどのような歩みを辿ったのでしょうか。

そのルーツをどこに定めるかは簡単な問題ではありませんが、古くは中世以来の「結」「講」に遡るこ

とができるともいわれています。結や講は、共同体でお互いが助け合いながら生活をしていくための相互扶助組織です。室町時代になるとさらに自治が確立され、「惣村」が発展していきました。その後、戦国時代の動乱や江戸時代を経て、独立した自治組織としての機能は徐々に失われていくものの、結や講は今でも地域によっては残っています。

一方で、仏教の僧侶による社会活動も重要な役割を果たしました。代表的な僧侶を挙げるとすると、奈良時代に活躍した行基や、平安時代初期に活躍した空海です。行基は民衆とともに道路や橋をかけ、ホームレスの人のための布施屋を各地に作りました。また、空海はため池や農業用水の整備などの地域開発、私立学校の設立など、当時としては先駆的な事業を数多く手がけました。その背景には空海を助ける数多くの技術者集団、現代風といえばボランティアグループのようなものがあつたのではないのでしょうか。

元来、お寺は自治・文化・学習・癒しなど様々な機能を持った拠点であつたといわれ、地域社会において重要な役割を果たしていました。しかし江戸時代に入ると幕府による統制の装置となり、NPO的な機能を失っていきました。明治時代に入っても廃仏毀釈の中、寺院経営のための仏事対応が中心となり、その社会的な機能は十分には回復しませんでした。そのためか、現代のNPOに対する影響力も強いとはいえません。欧米のNPOが宗教に裏づけられた慈善活動を基礎に発展してきたのとは対照的です。

地縁をベースにした相互扶助活動は、日本の非営利活動の特徴であるといえるかもしれませんが。そしてこうした地域内での助け合いや自治の拠点となつたのがお寺や神社でした。神社やお寺には勸進やお

布施をした人の名前が鳥居や門柱などに刻まれています。地域で暮らしていくときに重要な役割を果たしていたから寄付が集まり、神社やお寺は寄付者名を刻むことで感謝の気持ちを表したのです。NPOは欧米から入ってきたもので、ボランティアや寄付が欧米ほど根づいていない日本にはNPOも定着しない、という指摘もしばしば聞きます。しかし、日本にも古くから「NPO的なもの」は人々の生活の中にきちんと根づいているのだといえます。現在のNPOの中にも地域内の助け合い活動をから発展したものも少なくありません。

こうした相互扶助としての意味合いの強い日本の非営利活動に、明治以降、欧米の仕組みが少しずつ入ってきて、時代時代の社会課題に取り組む新たな活動が生まれました。戦後は、それがさらに進みます。

1951年に成立した社会福祉事業法がそれに該当し、民間の福祉活動を支えるための仕組みとして地域の福祉団体が集まり福祉課題とその取り組みについて協議をする社会福祉協議会と、個人の寄付など民間資金を集めて福祉活動を充実させるための共同募金会が規定され、現代の民間の福祉活動の基礎ができました。

70年代には公害問題が深刻化。水質改善のための「せつけん運動」など各地で公害のない社会に向けた環境活動が始まりました。また、障害者の自立運動も盛んになりました。80年代にはベトナムをはじめとして南アジアで大量の難民が発生。それを支援するための団体が海外でも活動をするようになり、NGOという言葉が普及しました。また企業の海外進出が進むと現地に合わせた社会貢献活動が求められるようになったことから、「積善陰徳」^{せきぜんいんとく}をよ

しとしていた日本企業の社会貢献活動も変容してきました。こうして各分野ごとの活動が徐々に力をつけ始めていました。そして90年代、バブルが崩壊し新しい社会の仕組みを模索していたころ、95年に阪神・淡路大震災が起こりました。阪神・淡路大震災では地震発生後13か月で延べ140万人がボランティア活動を行ったといわれ、社会的な注目が一気に高まりました。しかしボランティアは個人の活動です。一人ひとりではばらばらです。そこで活動をコーディネートする機能を持ったNPOの存在がクローズアップされました。

NPOの特徴

NPOの特徴は「先駆性」「多様性」「提言性」「人間性」であるといわれます。

阪神・淡路大震災では一度に多くの方が被害に遭われ、街のあらゆる機能が止まりました。市の職員も被災者であるという状況で公的機関も限定した機能しか持てませんでした。そもそも行政は公平性を原則としています。街全体の被害状況を把握し、街全体が公平になる方法でないと支援を行うことはできません。そのような中、日本語が読めず情報から取り残されている在住外国人のために、公的機関の発信する情報を他言語に翻訳して届ける活動や、避難所で用意される食事が食べられないアトピーを持つ子どもたちのために食事を届ける活動、街の形が変わり外出が困難になった障害者を支援する活動など、多様な団体が多くの人が気づかないところで重要な活動を行っていました。10人いれば10人の考え方があり、気がつく課題も様々です。NPOはそれぞれに発見した問題に対して、その解決のために課

題を共有できる人たちとネットワークを独自に作り、気づいた人から迅速に活動を行うことができます。これがNPOの先駆性であり、その結果でもある多様性です。また、社会課題に気づいたら対処療法的に活動を行うだけでなく、根本的な解決のために制度を変えたり、新しく制度を作るように働きかけることも重要です。

例えば、09年3月に群馬県の有料老人ホームで火災が発生した事故の後には、施設の「届出」と監視のあり方について注目が集まりました。それに対して、自立生活支援センターふるさとのが、現在の施設中心の福祉政策では多くの生活保護高齢者を支えきれないと、事故の裏側にある制度自体の限界と自らの実践に裏付けられた対案を提言し、マスコミなどに大きく取り上げられています。また、自殺対策支援センターライフリンクなどのNPOが中心となり、超党派の議員連盟と議論を繰り返して、自殺を防止し、自死遺族の生活を支援するための自殺対策基本法を、2006年に議員立法で成立させたという例もあります。NPOが独自の先駆的な活動から培った専門性を発揮して、社会の仕組み自体を変える提案をすること。これがNPOの「提言性」と表現されます。

NPOという言葉のさす幅は広く、そこに含まれている団体の活動は実に多様です。個人によって問題意識は違います。くらしの中で気づく課題ももちろん違います。一人ひとりがひとりの人間としての自分の問題意識に基づいて、それぞれの心に響く活動をすること。これこそがNPOの原点であり、NPOの「人間性」とも言うべきものです。このことが、一人ひとりが安心して豊かに生活をしていくことにつながるのではないのでしょうか。