

〈研究ノート〉

NPOの理念をめぐって

An Essay on the Notion and Functions of Non Profit Organizations

東 忠 尚
Tadahisa HIGASHI

Abstract

Nowadays the activities of NPO have been flourishing and have been paid attention very much. NPO has been regarded as the third sector next to the private sector and public sector.

The first object of this essay is to examine its notion because it has not been established accurately and has been misunderstood. The second is to make its scale and functions clear as it has been overexpected. The third is to assign it the proper place among the private sector and public sector, reviewing many articles in the 'NFU' (Vol 51).

1. はしがき

近年、民間非営利組織、いわゆるNPO (Non Profit Organization) が、国内外において脚光を浴びている。しかし、NPOなるものの名称はともかくとして、その存在は別に現代の所産ではなく、その歴史も古い。P.F.Drucker教授は、彼の著書⁽¹⁾の日本語版への序文で、「いまでも機能している最古の非営利機関は、日本にある。奈良の古寺がそれである。創立の当初から、それらの寺は、非政府の存在であり、自治の存在だった。もちろん、「企業」でもなかった。そして今日、日本には、かなりの数の非営利機関、つまり美術館、病院、私立学校、そして私立大学がある。しかも非営利のある領域では、日本は世界で最も進んでいる。あらゆる種類の産業団体である。それらの団体は、同業の企業間、異なる産業間、そして産業界と政府間の橋渡し役を務めている」と、述べている。

このように、いわゆる NPO とは、非営利の社団法人、財団法人、学校法人、社会福祉法人、宗教法人、更生保護法人、労働組合、商工会、商工会議所、地縁団体、その他ボランティア団体などを包含した総称であって、別に現代に新しく誕生したものではない。ただ、近年において NPO がクローズ・アップされるに至った背景には、冷戦終結後に生じた地域紛争とそれに伴う難民の救助や災害発生時における援援に人力、技術、資力が相当量注ぎ込まれる傾向にあること、また環境・公害、高齢化に伴う介護等におけるボランティアの活動が活発に行われるようになったことから、最近マスコミが急速に採り上げられるようになったという事情があるものと思われる。

こうした動向を受けて、本学の評論誌「NFU」第51号（1997年10月刊）では、「NPO・NGOを考える」という特集を組んでいる。時宜に合った企画であり、それには意欲的な論文が多く掲載されている。

もっとも、世間では NPO に関しての多くの誤解がある。なかには使命感に燃える人間のえい知を信じて 21 世紀の主角を担う存在であるとの期待をかける論調や、これを理想郷の世界とする主張も散見される。果たしてそうなのか。本稿は、最近ボランティア・経済学の誕生の機運があるなかで、NPO の一層の理解を深める意味からもその概念を整理することからはじめ、ついで、その機能・役割、今後の課題等を検討したうえで、現代社会における NPO の位置づけ、活動領域等を明確化することに主眼を置いたものである。

2. NPO の概念

NPO の概念に関して、世界に共通する明確な規定は存在しない。ただし各国それぞれの社会制度、法体系・税制度を持ち、また宗教的バックグラウンドや民族的風土の違いがある状況の下、これらを一率的に定義することはなかなか難しい。しかしながら、その一方で近年この分野における国際比較研究が進み、共通した枠組みを策定する試みが行われるようになってきたのも大きな特徴のひとつともいえよう。そこで、まずわが国を中心に代表的な概念規定を、ここで整理しておきたい。

(1) 経済企画庁の定義

わが国でも、こうした流れに沿って、経済企画庁²⁾が NPO の概念として、次の 4 つの基準を提示している。これは、ジョンズ・ホプキンス大学のサラモン教授の定義とほぼ類似したものである。

① 非営利の団体、組織であること

つまり、営利を目的とする企業と一線を画した団体、組織である。ただしここでいう、「非営利」とは、団体なり組織自身が経済的利益を獲得することを否定したものではない。団体の構成員の間で、団体の利益なり剰余金を分配してはならないことを意味している。

なお、わが国の医療法人については、税法上において営利法人の扱いを受けている一方、医療法では「非営利であること」、「余剰の非配分制約が課せられていること」と定めている。このことから、医療法人については広義の意味では非営利団体と認めている一方で狭義では除外する扱いになっている。なお、医療法人のなかでも、特定医療法人については、税法上も公益法人並みの扱いを受けているので、非営利団体の範疇に属している。

② 広く社会に対して経済価値を生み出す団体、組織であること

つまり、団体の内部に属する特定の者に対してのみサービスを提供している互助的団体は対象から除外される。ここで論議の対象となるのは、労働組合、地縁団体の扱いであるが、その活動のサービスが団体外の者にも提供されるという趣旨に基づき、NPO の資格を有する扱いになっている。

③ 政府の支配を受けない団体、組織であること

NPO はあくまで「非政府機関 (Non-Governmental Organization)」である。運営面、資金面で政府からの介入、支配を受けない、自律的な民間センターである。しかし、このことは政府からの助成（物的、人的、資金的）援助を受入れることを否定するものではない。したがって、特殊法人は政府による予算承認を必要するものであるから、GO (Governmental Organization) として排除される一方で、民法 34 条に基づく社団法人、財団法人は NPO の範囲として認められている。

④ 活動者に参加の自発性がある団体・組織であること

NPO の構成要素のひとつとして、自発性 (Voluntary) が強調されている。この自発的活動は、地域、職域、教会など多方面で観察されている。ただし、地縁団体のなかでも、町内会、自治会はその対象となるが、マンション管理組合等については自発性に乏しいうえ、サービスの受け手も居住者に限定されるので排除される。

経済企画庁は、以上の概念規定を前提に、わが国の非営利団体と目される組織を洗い上げ、NPO に属するものとして、次のものを掲げている (第 1 表)。

なお、平成 10 年 3 月 25 日に公布された「特定非営利活動促進法 (NPO 法)」は、従来、市民団体の多くが、任意団体として事務所の契約や銀行口座を開設する際に、法人格を有していないところから代表者名義で登録ないし契約せざるをえない実情にあることや介護保険法では指定業者やケアプラン作成機関として認められるためには法人格を有することが参加要件となっていることなどの事情を考慮して制定されたものである。このように、同法は市民団体や介護法指定業者に対する救済措置として制定されたものであるため、同法の対象とする「特定非営利活動」として、次の事業を掲げているものに限定して適用されることになっている。

- ① 保健、医療また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

(第1表)

わが国のNPOの範囲

	団体名	今回調査		他調査		
		備考	SNA対家計民間非営利団体	JHCNP		
非 益 法 人 等	社団法人	○		△(注2)	○	
	財団法人	○		△(注2)	○	
	学校法人	○		○	○	
	社会福祉法人	○		○	○	
	宗教法人	○		○	×	
	更生保護法人	○		○	○	
	各種 公共 事業 法人 に 含ま れ な い	労働組合	○		○	○
		共済組合	×	非政府性に不適応	×	×
		厚生年金基金	×	非政府性に不適応	×	×
		商工会・商工会議所	○		×	○
		国際交流基金等	×	非政府性に不適応	○	一部○
		アジア経済研究所	×	民間産業に該当	×	○
		日本自転車振興会・日本小型自動車振興会	×	民間産業に該当	×	×
		各種事業団等	×	非政府性に不適応	×	×
	政党・政治団体	○		○	×	
	管理組合法人	×	自発性・外部性低い	×	×	
	認可地縁団体	○		△(注3)	×	
	公 共 法 人	地方公共団体	×	非政府性に不適応	×	×
		事業団(年金福祉事業団等)	×	非政府性に不適応	×	×
		金融公庫・特殊銀行	×	金融活動に該当	×	×
		公社・公団	×	非政府性に不適応	×	×
		日本学術振興会・心身障害者福祉協会等 基金・振興会・協会等	×	非政府性に不適応	○	×
		×	×	民間産業に該当	×	×
利 等	農業・漁業協同組合・森林組合	×	剰余金配当あり	×	×	
	事業協同組合	×	剰余金配当あり	×	×	
	消費生活協同組合	×	剰余金配当あり	×	×	
	信用金庫・労働金庫・農林中金	×	金融活動に該当	×	×	
	商工中金	×	金融活動に該当	×	×	
	市民活動団体(事業所統計に含まれるもの)(注1)	○		○	○	
	〃(都道府県又は市町村で確認可能)	○		×	一部○	
〃(都道府県又は市町村で確認不可能)	×	把握方法が未整備	×			
地縁団体	○		△(注3)	×		
公益信託	×	産業に該当(一部社会福祉法人)	×	○		
一	医療法人	○		×	○	
営 利 法 人	公共企業(電気・ガス・鉄道会社等)	×	非営利性に不適応	×	×	
	営利企業(株式・有限・合資・合名会社, 第3セクター)	×	非営利性に不適応	×	×	

(注1) 「市民活動団体」とは、平成8年度「市民活動団体基本調査(経済企画庁委託調査)」の定義に従い、「継続的、自発的に社会活動を行う、営利を目的としない団体で、公益法人でないもの」をさす。

(注3) 認可地縁団体、地縁団体については事業所を構えている場合に含まれている。

(注2) 社団法人、財団法人については経済団体については事業所を構えている場合は含まれている。

・SNAとは、国民経済計算(System of National Accounts)のことをさす。

・JHCNPとは、米国のJohns Hopkins大学におけるComparative Nonprofit Sector Projectのことをさす。

(出典) 経済企画庁国民生活局編「日本のNPOの経済規模」平成10年6月、大蔵省印刷局

- ④ 文化、芸術また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 人権の擁護また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 前各号に掲げる活動を行う団体の運営または活動に関する連絡、助言または援助の活動

(2) SNA の定義

国連の統計委員会が定めた国民経済計算 (System of National Accounts) は、一国経済全体の動向を把握するためにマクロ経済指標を統一的に整理したいわゆる基礎的な統計である。同統計のなかでいわば NPO に類似した分類である対家計民間非営利団体とは、「他の方法では便利に提供し得ない、社会的、公共的サービスを家計に提供する特定の目的を遂行するために集まった団体」と定義し、その基準として次のように整理している。

- ① 非営利
- ② 「非商品」の提供
- ③ 非政府性
- ④ 「会社以外の法人」および「法人でない団体」

この基準に沿ってわが国の団体、組織にあてはめた場合、NPO の対象となる団体、組織は第 1 表に掲げたとおりとなる。

(3) Johns Hopkins 大学の定義

ジョンズ・ホプキンス大学では、NPO の活動実態を把握するために、‘Comparative Nonprofit Sector Project’ を発足させている。1990 年には、米国、英国、フランス、日本をはじめ 12 か国の非営利団体の活動等について検討した結果、国際的に共通する NPO の基準として次の 6 項目をあげている。

- ① Not-for-profit — 団体の活動によって発生した利益を利害関係者に配分しないこと。
- ② Formal — 法人格の有無よりも、組織としての体裁を整えているかどうかのポイントであること。
- ③ Private — 政府またはその関係機関でないこと
- ④ Self-Governing — 他の組織によって支配されず、自らの組織管理能力を備えていること。
- ⑤ Volunteer — 組織運営の上で、寄付や労働力の提供など自発的な要素をもっていること。
- ⑥ Unpartisan — サービスの提供を受ける対象が限定されている宗教団体、政治団体など

の党派制の強い団体は除外すること。

わが国の団体、組織のなかでこの基準に基づいてNPOと判定されるものは第1表のとおりである。

以上みてきたように、NPOの概念について世界的に共通する枠組みがほぼ出来上りつつあるものとみてよからう。

3. 諸説に対する批判

NPOといっても、上述したとおり数多くの異業種を包含した概念である。それだけに、個々の団体、組織が果たしてNPOに属するのか、あるいはPO (for Profit Organization) またはGO (Governmental Organization) に属するのか、その分類は技術的であるが、極めて難しい。それに加えて、NPOは公益性を有し、それに携わる人々の使命感に支えられていることもあって、その概念が主観的に解釈されたり、都合のよい使われ方をされるケースが目立っている。「NFU」に掲載された論文の一部にも、そのような傾向がみられる。若干枝葉に及ぶ論評ではあるが、今後のNPOの研究を進めていくうえでの前提条件であるので、あえて指摘しておきたい。

(1) NPOと政府組織の関係

NPOは「あくまで民間組織であって公共機関ではない」(丸山優氏)⁽⁴⁾ことが大前提である。それにもかかわらず、穂坂光彦氏⁽⁵⁾は「最広義のNPOつまり非営利組織 (Non-Profit Organization) はGO (Governmental Organization) を含む概念である。これらの文字面から言って当然であろう」と述べている。この解釈はまさしく適切ではない。山岡義典氏⁽⁶⁾も指摘しているように、NPOつまりNon Profit Organizationは、For Profit Organizationに対比した概念であって、文字面からみても、また広義・狭義の別なく非政府組織であることを強調しておきたい。

(2) NPOとNGOの関係

穂坂氏はさらに、「非政府非営利部門とは、この最広義に基づけば「NPOかつNGO」の領域を指すわけだが、実はこの部門そのものをNPOと言ったりNGOと言ったりするのが、今の日本で最も慣用的な使い方であろう。つまり準広義の慣用的定義では、NPOもNGOも共に(相互互換的に)非政府非営利組織部門のことを意味している。この定義の中でNPOとNGOをあえて区別することがあるとすれば、重視するポイントの違いによる」⁽⁷⁾と述べている。この文脈のなかで、かなりの混乱がみられる。結論から先に述べれば、世界的に認知されつつある共通の枠組みのなかで、NGOはNPOのカテゴリーに包括される概念である。NPOに包含される活動諸団体、組織は第1表でみたように多種多彩であり、具体的には学校法人、宗教法人から協同組合、労働組合など様々であり、そのなかにボランティア性の強い団体、組織も含まれる。学校や

宗教法人、協同組合をNGOとはいわない。NGOはNPOのなかに含まれる小さな概念のひとつにすぎない。

この点、山岡氏も「日本のNGOというのは、海外協力団体という狭い意味で捉えられていますけど、広い意味ではNPOもNGOも同じなんです」⁽⁸⁾と述べていて、概念的に混乱がみられる。

そもそもNGO(Non Governmental Organization)の概念は、国連が政府以外の民間団体との協力関係を定めた国連憲章第71条のなかで使われている用語がそもそもの始まりである。この規定に基づいて国連経済社会理事会との協議資格のある、いわゆる「国連NGO」が狭義の意味でのNGOである。しかしながら、最近では幅広く用いられるようになり、「国連経済社会理事会との協議資格の有無にかかわらず、開発問題や人権問題、環境問題、平和問題等の地球規模の諸問題の解決に、非政府、非営利の立場からねり組む市民主導による国際組織ならびに国内組織」⁽⁹⁾と定義されているが、いずれにしてもNPOに包含されるひとつの概念であることには変りはない。

(3) NPOと営利組織の関係

丸山氏は、「NPOは活動の結果発生した経済的果実を理事者、利害当事者に分配してはならない。これがNPOの根本的な特徴、要件である」⁽¹⁰⁾と、明快な説明をしておきながら、一方で利益配分を行っている生活協同組合の扱いについて、「NPOに……協同組合(農協、漁協、生協などが含まれる)」⁽¹¹⁾と指摘している点は解せないところである。この点、野村秀和氏も同様に、生協は利益配分はしているが、NPOであるという見解をとっている。

つまり、野村氏によれば、生協は「利益配分の形態としては利用還元と出資配分というふたつがある」⁽¹²⁾と、当事間での利益配分を認めただけで、前者の利用還元については、「一種の値引きと同じような効果を持つわけです。すると値引きのカタチで行ってしまうと、これは安く提供するということになるわけですから、協同組合に加盟している人たちの利益になります。それを利益配分概念から外すこともひとつの考え方です」⁽¹³⁾と述べているが、これはあまりにも論理的矛盾に充ちた文章である。生協加盟者に値引きという形で利益を供与しているが、利益配分とはみなさえないでおこうという、理解に苦しむ論議である。

さらに、同氏は、「出資配当の場合は明らかに利益配分になります」⁽¹⁴⁾としながらも、「出資配当にも上限があるし、運動的にも組合員自体が利益配当を目的に参加しているわけではない。その事業の利用を目的として運営にも意見を出すというカタチで、協同組合への加入が行われてきたわけです。従って、関係者という言葉なり、あるいは利益配分という形式的なところだけで判断はできないわけで、自主的な、しかもかなり自立した市民活動として、あれぐらい自己完結した組織はないという評価ができるわけです」⁽¹⁵⁾と述べている。つまり、生協は利益配分は行っているが、市民活動の優等生であるから、特別扱いしないし情状酌量としてNPOの一員として認めるべきであるという論旨である。文中の「あれほど自己完結した組織はない」とは、いかなる意味合いか理解に苦しむが、組織というものは、政府や親企業などの支配、ないし系列でないかぎ

り、営利、非営利を問わずに自己完結的であり、なにも生協に限ったことではない。また、筆者の住む地域生協の場合、組合員はスーパーと商品の品質、価格を比べて購買行動を選択しているのが現実であって、生協だけが聖域ではない。（最近では大多数の地域生協の経営悪化が問題視されている）。生協といえども営利団体の一形態にすぎない。

確かに、生協の形態は国々によって異なる。フランスで発達した協同組合の形態の場合ではNPOのカテゴリーに入れることも肯けないわけではないが、米国では、わが国と同様に利益配分という基本的要件に反していることから、NPOの範疇から除外している。野村氏の生協への思い入れは文中からひしひしと伝わってくるが、学問的な対象に対しては情緒的ではなく、あくまで冷静かつ客観的な取り扱いが望まれるところである。

次に、信用金庫、信用組合、農業協同組合、漁業協同組合は、会員ないし組合員組織で、株式会社等に比べ税制上の優遇措置をうけていることから、一見NPOに属するように思われる。しかし、いずれの組織も金融業務を営んでいて、経営の健全性、信用秩序の維持の観点から利益の積み増しが要請される一方で、会員ないし組合員に利益配分を行っているので、NPOに含めないのが常識であることを指摘しておきたい。

4. NPOの役割

近年NPOの存在が大きくクローズアップされ、その役割は民間の営利部門、政府部門に次ぐ第三のセクターとして多くの期待がかけられている。

そこで、NPOがなぜ注目されているのか、NPOの機能とはなにか、また現代社会においてどのように位置づけるべきかなどについて検討しておく必要がある。

(1) NPOの存在理由

現代社会において、一般の商品・サービスの生産・交換・消費の循環システムは、パレート最適の実現、つまり資源の最適配分という意味において、市場機構に委ねることが最も効果的であるということは論をまたない。また市場機構はメンバーの自由な選択と消費者主権という民主主義の根幹を具現するに最も相応しいシステムでもある。福祉国家の蹉跌、社会主義体制が崩壊した今日、マーケット・エコノミーが世界を支配する原理として認知されるに至ったのも、こうした歴史的経緯と理論的裏付けによるものである。

しかし、市場原理は万能ではない。民間の自由な活動にのみ依存した場合、第一に公害や環境問題といった外部不経済の発生は避けられないこと、第二に市場経済では「私的財」の供給は問題ないにしても、公園、港湾、道路、橋、防衛、警察、消防、衛生といった「公共財」の供給が充たされないこと、第三に市場機構の論理を貫徹すると所得配分の不平等が発生し、弱者（貧者・障害者・高齢者）がおきざりにされること、つまり公正、平等の理念に欠ける弱点を有していること、第四に景気の波動が大きくなり、とくに不況という重圧に見舞われること、第五に独占体

制が出現することなどの弊害が生じる。市場機構というものは優勝劣敗のシステムであり、放置しておけば野蛮な世界が実現しかねない。セフティ・ネットを必要とする。

こうした「市場の失敗」を解決する役割を任じるのが政府および公共部門である。政府は、公共財の供給により社会的インフラを整備すると同時に、好ましくない民間活動に対する調整や規制・監督を行うほか、財政手段を通じて所得配分の平等化、弱者の救済、景気調整政策などの役割を担っている。政府の供給する「公共財」は、「私的財」の具有する競合性、排除性を有していない、つまり「公共財」はある経済主体の消費が他の主体の消費を妨げないという意味で非競合的性質を持っているし、特定の人々をその消費から除くことが技術的に不可能であるという意味で排除不可能な性質を持っている。民間からの供給が期待できない分野への財・サービスの供給を身上とする。

しかしながら、政府の機能にも大きな限界がみられる。政府活動の決定は、議会等の審議・議決を必要とするために、往々にして迅速性に欠けるきらいがあるうえ、その実行は法令、予算にしばられているために、柔軟性に乏しい。逆に予算制度の下にあるためのコスト・コンシャスの意識が稀薄となりがちで、効率的な資源配分を損う懸念もありうる。さらに、官僚組織はタテ割り行政の弊害を生むと同時に権限拡張意識に伴う肥大化傾向に走りがちである。このことは、政治家の選挙民に対する利益誘導と相いまって大きな政府になりがちであることは、常に指摘されているところである。

このような「政府の失敗」を補う立場から、自主的、自立的に社会に貢献する非政府・非営利組織としてNPOが登場する。NPOは、①政府に比べて意思決定プロセス、実行力において、より迅速である、②タテ割り、かつ硬直的な政府組織に比べれば、より自由、柔軟性に富んでいる、③社会のニーズに対して直接的関与できる、④特定の圧力団体に支配されず政治的に中立であるなどの特徴を有しているが、さらに重要な点は、⑤参加者のボランティアな意識と行動が強く反映できることである。ボランティア活動の提供者は、発展途上国や社会主義国では政治的、経済的理由からあまり期待できない。経済的に発展した先進国で盛り上りをみせるようになるのは当然のことであろう。個人単位をとってみても、生活に余裕が生じるにつれ、マズローの自己実現意欲が高まることになる⁽⁴⁶⁾。ボランティア活動に参加して、「人間性を豊かにしたい」、「多くの人と新しくつき合いたい」、「自分の能力を社会のために活かしたい」という意識が、わが国でも近年大いに高まってきたのも事実である。こうした個人的な欲求の受け皿として組織化されたものがNPOである。

NPOがこのような社会貢献のために供給する財を、塩沢修平氏は「公益財」⁽⁴⁷⁾と呼ぶ。「公益財」は、①非競合性、②排除不可能といった性質は「公共財」と同じであるが、さらに、③地域性（災害地の救援など）、④専門性（医療チームの派遣など）、⑤大規模性（個人の取扱い範囲を超える）、⑥長期性（地球環境、文化遺産の保全など）の特質を有している。

もちろん隣人愛、人間愛、あるいは宗教的精神に基づく慈善活動というものは、人類古くからみられてきた。しかし、これを組織化し、市場機構や政府の機能では供給しえない「公益財」を

提供するものとしてのNPOが社会的に認知されるようになったのは、そう古いことではない。

(2) NPOの規模

わが国のNPOの活動は、どの程度の規模なのか、その活動実態をみることにする。経済企画庁が平成7年度ベースで算出したのが、第2表である。

付加価値ベースでみれば、一般医療法人を含めた広義のNPOで15.2兆円、それを除いた狭義のNPOで11.4兆円である。当該年度のGDPが489兆円であるから、GDP比は、それぞれ3.1%、2.3%となる。

その内訳をみると、広義では医療関係が全体の46%、教育関係28%、社会福祉・保険13%とつづき、いわゆるボランティア活動に相当すると思われるものは、1.1兆円の8%にのぼっている。

(第2表)

NPOの付加価値(平成7年度)

分野	広義		狭義	
	額[億円]	構成割合	額[億円]	構成割合
一般の医療法人	37,669	25%	—	—
医療(一般の医療法人を除く)	32,487	21%	32,487	28%
教育	41,993	28%	41,993	37%
社会保険・社会福祉	20,101	13%	20,101	18%
宗教	8,285	5%	8,285	7%
その他	11,598	8%	11,598	10%
合計	152,133	100%	114,464	100%
GDP(489.2兆円)比	3.1%		2.3%	

出典：経済企画庁国民生活局編「日本のNPOの経済規模」

次に、この規模が国際的にみてどの程度のものであるのかをみたのが第3表である。比較年次が1990年とやや古いが、それでも先進国におけるNPOの位置づけを読みとることができる。これでも分かるように、NPOの最も発達している米国が、総雇用者数に占める比率、GDPに占める比率ともに6%強と圧倒的に高い。次いで英・仏の4%、ドイツ・日本の3%前後とつづいている。これでもみるかぎり、わが国のNPO活動もそれほど低い水準ではない。これに対して、山岡氏は「NFU」第51号のなかで、「欧米から比べると、先進諸国の中で日本ほどNPOが認められていない国はないでしょうね」⁽¹⁸⁾と発言しているが、どのような根拠に基づくものであるのか。ドラッカー教授も、本稿の「はしがき」で引用したように、「非営利のある領域では、日本は世界で最も進んでいる」と述べている。しかも後述するように、NPOの規模は大きければ大きいほどよいというのではない。NPO活動には当然のことながら、それを支える資金的裏付けを必要とする。その財源をどこに求めているのかを吟味する必要がある。第3表でみるように、わが国は収入源の6割を事業・会費収入に依存してのが目立つ。他国の場合は3～5割にとどまっている。その一方で、民間からの寄付によるものは、わが国はわずかに1.3%と極端に低い反面、

米国では19%、英国では12%に達している。独・仏・伊は、その中間に位置している。この結果、政府からの補助金に依存する割合が3～6割に及ぶことになる。

以上みてきたことから分かるように、GDPのなかでいわゆる「私的財」を供給する民間部門の活動がGDPの大宗を占めていることは、社会の構成員の生活ニーズを充たすうえからも至極当然のことであろう。その一方で、「公共財」を供給する政府部門はGDPの2～3割を占めている。一般に、政府活動が肥大化する傾向にあるが、かつてみられたように軍事大国、経済大国といった「大きな政府」が、民間活動を圧迫して経済停滞を招いたように、政府規模の拡大にも自づと限界というものがある。また、「公益財」を供給するNPO部門は上述したように、現状ではGDP比3～6%にとどまっている。しかし今後拡大することが十分予想されるものの、そのシェアはどの程度まで伸長可能であろうか。その収入源を民間経済活動の果実に依存しているからには自づと限界があろう。政府部門は、専売事業等を除けば、その殆んどを税収に頼っている。またNPO部門もその過半を税収を財源とする補助金と民間の寄付に依存している。したがって、政府部門、NPO部門の肥大化は、民間経済活動を圧迫し、経済の発展を損うおそれがある。「私的財」、「公共財」、「公益財」のそれぞれの供給シェアは、その社会の構成員のニーズに基づき、またそれぞれの経済社会の発展段階に応じてバランスのとれた最適配分規模というものが考えられてしかるべきであろう。

(第3表)

NPOの国際比較(1990年)

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア	ハンガリー	全体
雇用者数(フルタイム換算,1000人)	1,440	7,131	946	1,018	803	416	33	a)11,787
総雇用者数に占める比率(%)	2.5	6.9	4.0	3.7	4.2	1.8	0.8	b) 4.5
経常支出金額(10億ドル)	95.1	364.4	47.0	53.9	39.9	21.8	0.4	a) 604.4
経常支出のGDP比(%)	3.2	6.3	4.8	3.6	3.3	2.0	1.2	b) 4.6
経常支出の分野別構成(%)								
文化芸術娯楽	1.2	3.1	20.5	7.3	17.8	8.5	56.2	16.4
教育研究	39.5	22.7	42.4	11.9	24.8	21.7	4.0	23.9
健康医療	27.7	52.6	3.5	34.5	14.5	16.4	0.9	21.4
社会サービス	13.8	9.9	11.5	23.1	28.9	24.9	24.9	19.5
環境保護	0.2	0.7	2.2	0.7	0.7	0.2	1.5	0.8
コミュニティ開発・住宅・雇用	0.3	3.1	7.8	14.8	6.4	1.7	1.4	5.1
市民運動	0.9	0.3	0.7	1.1	2.9	2.2	0.4	1.2
フィランソロピー(助政財団など)	0.1	0.4	0.7	0.2	0.0	1.0	0.7	0.4
国際的活動	0.5	1.2	3.7	1.5	1.1	1.3	0.1	1.3
業界団体・労働組合等	11.4	5.1	7.0	5.3	2.9	22.9	9.4	9.1
その他	4.5	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.8
収入源の構成(%)								
政府補助	38.3	29.6	39.8	68.2	59.5	42.6	23.3	43.0
民間寄付	1.3	18.7	12.1	3.9	7.1	4.1	19.7	9.5
事業・会費収入	60.4	51.8	48.2	27.9	33.5	53.2	57.0	47.4

注：全体欄のa)は合計値、b)は加重平均値、それ以外は単純平均値である。

データ：Salamon and Anheier (1996)

(出典) 山内直人 著「ノンプロフィット・エコノミー」(日本評論社)

5. NPOの位置づけ

最後に、今までの議論をふまえたうえで、NPOの現代社会における位置づけを明確にしておく必要がある。

現代社会における各種経済主体の行動原理を整理すると、「私的財」を供給する民間部門は、市場機構の下で、「公共財」を供給する政府部門は、公正・平等の原則に則って政策を展開している。これに対して、「公益財」を供給するNPOは、慈善・共生の原理に基づいて行動している。ここで、「公共財」の供給に適用される公正・平等の原則を、「私的財」の供給分野にまで拡張したのが、社会主義システムであった。社会主義体制とはいかないまでも、「大きな政府」とか、わが国のように網羅的かつ細部に至るまでの規制の存在は、この部類に属する。市場メカニズムを否定したことによる失敗は歴史的事実によっても証明されている。と同様に、「公益財」供給に適用される慈善・共生の原理が、企業のフィランソピー、社会的貢献の段階にとどまっているならばいざしらず、それが「私財的」全体を支配する範囲にまで及び、利潤概念を否定する世界を想定するならば、それはマルクスのいう空想社会主義といった非現実的な世界が描かれることになろう。さらに、「公共財」である政府開発援助（ODA）が、すべてNPOに取って代わることは、民主主義のルール上、ありえないことである。つまり「公共財」「公益財」がそれぞれの特性を生かしながら相互補完し、共存していくことが望ましい形態である。そこには前述したように、それぞれの活動領域とバランスのとれた最適規模というものがあるはずである。この三者の関係を図示したのが第1図である。

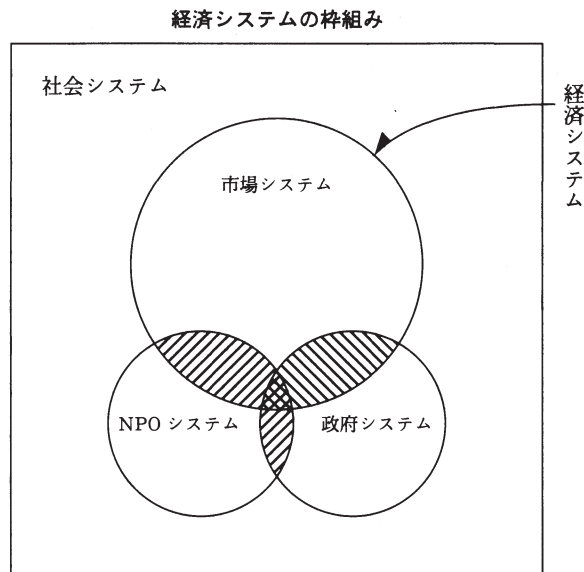
こうした観点から、「NFU」第51号を通読すると、「NPO・NGOを考える」特集号であるということもあってか、全体としてNPOに過大な期待が寄せられているように見受けられる。

穂坂氏の論文の冒頭に、「二十一世紀社会の新しい〈経営〉」⁽¹⁹⁾と記されているが、それがなにを指しているのか不分明であるが、それにつづく文章から推察すればNPOもそのひとつのようである。‘新しい経営’とは、具体的になにを指すのか明らかでない。公益法人、とりわけボランティア活動の多くが、いぜんとして「8割以上は大福帳でなんとかやっている」⁽²⁰⁾（山岡氏）状態であり、運営ルール、牽制システムなども殆んど未整備な状況であることから推して、まず近代的経営学組織を導入することが先決であり、そのうえでどのようなヴィジョンに基づき市場経済に取って代わりうるのかを明確にすべきであろう。

丸山氏は、「もしも二十世紀を、三つの大きな新世界文明の夢・つまり「アメリカニズム」と「コミュニズム」と「ファシズム」が生まれ、世界の覇を競い、地球と人類に深い刻印と多大な惨禍を与えて消えていった時代と理解すれば、二十世紀は1914年から1989年までの異例に短い世紀であった。……私たちはいま、世紀末現象の真ただ中に見えるように見えるが、実はもう意図するとしないとにかかわらず、新世紀の内容をつくりだしつつある」⁽²¹⁾と、意欲的な論旨を展開している。ここでいう‘アメリカニズム’とはなにか、その内容は不明であるが、多大な惨禍

を与えて消えてしまったとは思わない。いまも力強い息吹の下で新しい社会に挑戦している。それをファシズムと同列に置くのには、かなりの無理があるというものである。米国という国は多くの問題を抱えていることは事実である。しかしながら、あれほど多くの移民をいまなお受け入れつつ、自由と正義の原則とコミュニティーとキリスト教精神の下で、民間の営利部門、公共部門、公益部門が調和のとれた発展をしている国は地球上、他に見当たらないのが現状といつてよからう。少なくとも NPO に関しては最先進国である。

(第1図)



また、丸山氏は「新世紀の内容をつくりだしつつある」と指摘し、それは新型の NPO と、それをつくりだし運営する「市民起業家：新しいコミュニティの構築」⁽²²⁾ であるとして、ヘイトンの著作を紹介している。21 世紀の新しい経営形態が、いままでの主流である営利企業に取って代って NPO が主体を占めるということは、前述した論理を前提とするかぎり、まずありえないことである。市民起業家は、「地域において公共センター、ビジネス・セクター、市民セクターが協働して新しい経済に対応したコミュニティを構築するための地域組織、協働を推進する新しい仲介組織」⁽²³⁾ のことだそうである。まず、形式的概念として、このような組織は公共部門が関与するがゆえに NPO ではない。また、ビジネス・セクターが無償で関与するはずがないから、non-profit の概念に照らしても、これまた NPO ではない。こうした形式的概念は別として、より基本的には、利潤原理に基づくビジネス・セクターと公正・平等の原則に基づいて運営される公共部門が、相互に補完することはあっても、両者が合体するような組織は、計画経済体制ならともかく、21 世紀を担う新しい組織になるはずはない。わが国における第三セクターの相次ぐ挫折からみて過大な期待は禁物である。これは第 1 図でみると、市場システム、政府システム、

NPO システムの重複する部分をさすことになろうが、それが全体のシステムになることは考えられない。もちろん、これからも種々の試みや、新しい経営組織体が数多く生まれてくることは否定しない。しかし、それらが新しい社会の主流になるかどうかは、いまだし歴史的な潮流と論理的な吟味を要する問題である。

近年、NPO の活動が脚光を浴び、順調な発展をとげていることは、人類の歴史のうえで好ましい現象であるが、その一方で、それに過大な期待をかけたり情緒的に扱う傾向が目立つことは NPO の発展のためにも残念なことである。そのためには、第一に、その機能を十分理解したうえで、その限界なり守備範囲を明確にすることが肝要である。第二に、市場や政府にも失敗があるように、「NPO の失敗」にも十分留意する必要がある。政府の施策よりも、より迅速性を特性としているが、これが行き過ぎると民主的な意思決定のプロセスをないがしろになったり、資金配分が恣意的になる危険性を蔵している。第三に、民間部門、公共部門に比べて、最もチェックの機能が働きにくい組織体である。善意の美名の下に、往々にして不正が働きやすい。第四に、組織の運営、活動に関するビジョンが十分吟味されないままに行動に入ることである。NPO の活動自体が目先きの慈善活動として容認され、当事者も善と信じて行ったことでも、中長期的にみた場合、それが受け手の自立を妨げるケースがしばしば指摘されるのも、その一例である。

もちろん、時代は大きく変化している。グローバル化、情報化、高齢化、さらには環境・公害問題など、さまざまな問題に直面している。こうしたなかであって、従来のように民間部門、公共部門、NPO 部門が相互に並列する時代から、相互に連携を求める時代へと移りつつある。最近では、このことを「ネットワーク連結」と呼んでいる。市場部門の効率、公共部門の公正、NPO 部門の慈善を生かした新しい組織が誕生できるかが注目されている。その場合でも、経済システム運営の主軸は市場機構に委ねることが大前提であり、他はそれを補完する立場であろう。

(引用・参考文献)

- (1) P.F.Druker 'Managing the Nonprofit Organization' 1990 (上田惇生・田代正美訳「非営利組織の経営」) 1991年 ダイヤモンド社
- (2) 経済企画庁国民生活局編「日本のNPOの経済規模」平成10年6月 大蔵省印刷局
- (3) L.E.Salamon 'America's Nonprofit Section' 1992 The Foundation center
- (4) 「NFU」51号 18頁
- (5) 同上 43頁
- (6) 同上 5頁
- (7) 同上 43~44頁
- (8) 同上 5頁
- (9) NGO活動推進センター「NGOダイレクトリ-92」1992年
- (10) 「NFU」51号 19頁
- (11) 同上 18頁
- (12) 同上 4頁
- (13) 同上 4頁

- (14) 同上 4 頁
- (15) 同上 4~5 頁
- (16) 電通総研「NPO とは何か」1996 年 2 月日本経済新聞社
- (17) 塩沢修平「経済学・入門」1996 年 11 月. 有斐閣
- (18) 「NFU」51 号 9 頁
- (19) 同上 43 頁
- (20) 同上 15 頁
- (21) 同上 16 頁
- (22) 同上 16 頁
- (23) 同上 21 頁