

Title	NPOセクターにおける組織創造 支援組織の設立・運営に関するケース・スタディ
Author(s)	五井, 隆浩
Citation	
Issue Date	2000-03
Type	Thesis or Dissertation
Text version	author
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10119/624">http://hdl.handle.net/10119/624</a>
Rights	
Description	Supervisor:梅本 勝博, 知識科学研究科, 修士

修士論文

## NPOセクターにおける組織創造

NPO支援組織の設立・運営に関するケース・スタディ

北陸先端科学技術大学院大学  
知識科学研究科知識社会システム論専攻

五井 隆浩

2000年3月

修士論文

## NPOセクターにおける組織創造

NPO支援組織の設立・運営に関するケース・スタディ

指導教官 梅本勝博 助教授

北陸先端科学技術大学院大学  
知識科学研究科知識社会システム論専攻

850034 五井 隆浩

審査委員： 梅本 勝博 助教授（主査）  
中森 義輝 教授  
橋本 敬 助教授

2000年2月

# 目次

第1章 はじめに	1
1.1. 研究の背景	1
1.2. 研究の目的	3
1.3. 方法論	3
1.4. 仮説	4
1.5. 論文の構成	8
第2章 文献レビュー	9
2.1. はじめに	9
2.2. NPO	9
2.3. NPO 支援組織	20
2.4. ネットワーク組織	33
2.5. ポリエージェント	38
2.6. まとめ	41
第3章 日本におけるNPOの現状	43
3.1. はじめに	43
3.2. NPOの現状	43
3.3. NPO 支援組織の現状	54
3.4. まとめ	61
第4章 ケース・スタディ	63
4.1. はじめに	63
4.2. 日本NPOセンター	63
4.3. かながわ県民活動サポートセンター	72
4.4. 鎌倉市市民活動センター	83
第5章 結論	93
5.1. はじめに	93
5.1. 理論的含意	97
5.2. 実際の含意	100
5.3. 本研究の課題	103

謝辞	105
参考文献	106
付録	110
インタビュー者リスト	112
付録 2.1 非営利セクターの失敗	113
付録 2.2 共催	115
付録 3.1 3つの支援の方向性	115
付録 3.2 7つのポイント	116
付録 4.1 設立の趣旨	117
付録 4.2 1996年度～1998年度の事業計画案	118
付録 4.3 緊急提言：雇用対策としてNPOに何が必要か	121
付録 4.4 条例の改正	127
付録 4.5 三世代の市民活動	128
付録 4.6 提言「鎌倉市の市民活動の支援のあり方について」	129

# 目 次

図 1.1 組織形成モデル(第1段階) . . . . .	6
図 1.2 組織形成モデル(第2段階) . . . . .	7
図 1.3 組織形成モデル(第3段階) . . . . .	8
図 2.1 NPO をめぐる諸概念 . . . . .	12
図 2.2 各セクターの関係図 . . . . .	17
図 2.3 三つのセクターと需要の充足 . . . . .	20
図 2.5 インターメディアリの基本機能 . . . . .	23
図 2.6 サポートセンターの位置付けと各セクターとの関係 . . . . .	25
図 2.7 市民活動と自治体行政の関係の諸相の概念図 . . . . .	28
図 2.8 NPO との協働場面 . . . . .	29
図 2.9 NPO セクターの構造 . . . . .	32
図 2.10 ネットワークのイメージ . . . . .	33
図 2.11 「階層とネットワーク」という次元における3つの組織構造 . . . . .	35
図 2.13 内部モデルを持つエージェントによるフラクタル状のシステム . . . . .	41
図 3.1 財政規模(都市規模別) . . . . .	46
図 3.2 民間非営利活動団体の経済的価値の測定範囲 . . . . .	48
図 3.3 収入内訳(構成比平均) . . . . .	49
図 3.4 支出内訳(構成比平均) . . . . .	50
図 3.5 必要とする支援項目 . . . . .	50
図 3.6 支援活動の充実と支援団体の成長 . . . . .	59
図 4.1 日本 NPO センターの組織図 . . . . .	64
図 4.2 かながわ県民活動サポートセンターの組織図 . . . . .	73
図 4.3 勤務時間と休日フォーメーション . . . . .	74
図 4.4 かながわ県民活動サポートセンター事業フロー . . . . .	77
図 4.5 鎌倉市市民活動センターの組織構成図 . . . . .	84
図 4.6 事業の流れ . . . . .	86

図 4.7 鎌倉市市民活動センターの機能図 . . . . .	88
図 5.1 相互編集成と共同化 . . . . .	99
図 5.2 NPO 支援組織群 . . . . .	100
図 5.3 NPO セクターの構造 . . . . .	101

# 表 目 次

表 2.1 主要国の制度一覧 . . . . .	10
表 2.2 行政、企業、NPO の特性比較 . . . . .	11
表 2.3 第 1、第 2、第 3 セクターの比較 . . . . .	18
表 2.4 協働の原則 . . . . .	30
表 2.5 行政と NPO の関係：「協働の競合」 . . . . .	31
表 2.6 織論のタクソノミー . . . . .	34
表 3.1 計測対照団体 . . . . .	44
表 3.2 回収団体の都市規模別の分布（一部改変） . . . . .	46
表 3.3 活動分野区分 . . . . .	47
表 3.4 活動開始時期 . . . . .	48
表 3.5 特定非営利活動促進法に基づく各都道府県及び経済企画庁の認証数 . . . . .	52
表 3.6 支援団体の概要 . . . . .	56
表 3.7 支援団体の法人格と予算規模 . . . . .	56
表 3.8 支援団体の設立経緯 . . . . .	57
表 3.9 充実すべき支援活動 . . . . .	59
表 3.10 NPO 支援組織の一覧表 . . . . .	60
表 4.1 理事・幹事リスト . . . . .	64
表 4.2 評議員リスト . . . . .	62
表 4.3 企画委員 . . . . .	62
表 4.4 かながわ県民活動サポートセンター予算の推移 . . . . .	79
表 4.5 構成団体 . . . . .	87



# 第1章 はじめに

## 1.1. 研究の背景

阪神淡路大震災・日本海重油災害と、広い範囲で大きな被害をもたらした災害が比較的短いスパンで続けて起きた。1995年1月に発生した阪神淡路大震災では、家屋が倒潰しライフラインが寸断され、日常生活すら困難となる状況になった。被害を受けた地域が余りに広範囲にわたったため、行政での対応が後手後手にまわる中、「自分たちの地域を自分たちで何とかしよう」という動きと、「困っている人たちを何とか助けよう」という動きから、ボランティアグループが多数生み出されることになった。このとき全国から寄せられた義損金は1,700億円に上り、駆けつけたボランティアはのべ100万人を超えたという。山内(1999)は、個人で参加したボランティアだけでなく、企業における支援の役割も大きかったと述べている。

1997年1月の日本海重油災害では、ロシア船籍の重油タンカー・ナホトカ号の沈没により、島根県以北の日本海側の広い範囲で、重油により海岸が汚染された。地元住民からなるボランティアや、支援出動した自衛隊の回収だけではとても処理しきれず、全国から重油回収のためにボランティアが参集した。福井県三国町の重油災害ボランティアセンターに登録されたボランティアだけで、男性14,157名、女性5,536名、不詳51名を合わせ、19,744名あった。(重油災害ボランティアセンター、1998)一定期間を継続的に活動するボランティアの他、週末毎に活動するボランティア等を考え合わせ、それが各地域で活動した計算になるので、延べ人数では数十万人に達していると考えられる。

こういったボランティアグループの活動が、今日の非営利組織における活動を促進する呼び水となったことは、誰もが認めることであろう。それは、ボランティアサービスの供給者と受給者とをネットワークするだけでなく、供給者相互もネットワークし活動領域の多様化に対応しているのである。

しかし、このようなネットワークを生かしたボランティアな活動形態は、ずっと以前から日本に存在した。金子・松岡・下河辺(1998)は、「結」=地域資源の共有システム、「講」=不確実性に対処する組織、「座」=祭祀共同体からの発生、の3つを指摘し、そのシステムについて詳しく述べている。これらは、タテの関係性ではなくヨコの関係性によって構成されており、それぞれが自発性を特徴としている。また、

こうした独自の活動をしていたネットワークの特徴として、情報、経済、娯楽の3つに敏感であったことを挙げている。(pp.218-239)

狭い意味での非営利組織は、アメリカから輸入された概念であるかもしれない。しかし、日本にはその活動の基礎となる組織が存在しただけでなく、その精神が伝えられていると考えられ、広い意味で横のつながりを活かした非営利活動の基盤が存在しているといえる。

非営利活動では、それぞれの組織のメンバーが独自に且つ自発的に活動する。しかし、それが逆に混乱や誤解を招く元となることも大いにある<sup>1</sup>。ボランティアに参加した人などが「現場の情報」として、インターネットを利用し次々と情報を発信していく為、非常に多くの、正誤の入り混じった情報が展開される結果となったからである。さらに、リンク集まがいのものがたくさんできてしまったため、一次情報にたどり着くまでに非常に時間がかかるか、リンクをたどるだけでその情報に行き付かないというような事態を招いていた。

重油回収の現場では、情報ではなく「物」のマッチングが上手く行かなかった部分もある。FM ラジオの番組で、「ゴム手袋が不足している」というリスナー情報から「ゴム手袋の提供」を呼びかけたところ、ゴム手袋だけが多量に現地に送られるようになり、その他の支援物資が届きにくくなったという状況も発生した。

ある程度重油の回収が進み状況が落ち着きを見せたところで、情報ボランティアの管理者としての役割を果たしていた人々の呼びかけで、意見交換会を兼ねたシンポジウムが開催された。そこで提出された一つの要点は、「ボランティア活動におけるコーディネータの必要性」についてであった。つまり、人・物・金・情報といった資源を、過不足なく配分できる人と組織の存在の重要性である。

このように、災害での救援活動を契機に注目を浴びようになった民間非営利活動であるが、その活動目的は災害救助にとどまるものではなく、人的サービスの提供、グラスルーツレベルでの経済開発の促進、環境悪化の阻止等、非常に多岐にのぼるものである。サラモン(1994)はこの一連の動きを「連帯革命あるいは非営利革命」(associational revolution)と呼んでいる<sup>2</sup>。(p.114)

そして、これはサード・セクターといわれる市民セクターだけで進んでいたわけではない。政府においても市民活動に関する検討はなされていた。経済企画庁の国民生活審議会(1994)では、その委員会において「21世紀の日本社会の重要な要素と

---

<sup>1</sup> 筆者は日本海重油災害の折、情報ボランティアとして石川県での情報の収集と発信に関わっていたが、そこで大きな問題となったのは、「緊急性の高い情報を含む最新の情報の共有をいかに迅速に行うか」ということであった。ボランティア実施に関する情報の他、必用物資の募集、健康管理に関する注意といった重要度の高い情報をポータル化し、最新情報として共有しようとしたのだが、結局は成功しなかった。

<sup>2</sup> サラモンは次のように記している。「非営利革命は、国民国家の勃興と同じくらい意義深いことが証明されるであろう」(p.114)

なるべき、個人生活重視社会の基本的理念と考えられる『市民意識』とそのあらわれとしての『社会参加活動の在り方』について検討」が行われていた。また、総合研究開発機構（1994）は、1993～94年にかけて「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」を進めた。そこでは、市民公益活動における定義や意義、現状活動している市民活動団体のリスト化、日本・イギリス・アメリカの3カ国における市民活動団体と制度の比較した。それらを基に、日本における市民公益活動に対する考え方や課題を捉え、活動支援組織、税制の改革、非営利法人制度の3つを含む、民間公益活動基本法の検討の必要性を指摘した。

## 1.2. 研究の目的

本研究では、NPO・NPO支援組織とは何かを具体的に検討し、コーディネータ機能を含むあらゆる機能を持つと考えられるNPO支援組織の設立過程と運営について検証する。そして、以下のリサーチ・クエスションに答え、NPO支援組織の今後のあり方について展望したい。

- (1) NPOの支援組織はどのように設立され運営されているのか
- (2) NPO・NPO支援組織はどう定義されているか
- (3) 政府・行政のNPO政策は、NPO支援組織の形成と運営にどのような役割を果たし、影響を与えたのか
- (4) 政府・行政、NPO、NPO支援組織は、それぞれが相互にどのような作用を及ぼし合い、影響を与え合ったのか

## 1.3. 方法論

このケース・スタディは、NPO支援組織がどのように設立され運営されてきたのかを明らかにするために、国レベルでは日本NPOセンター、県レベルではかながわ県民活動サポートセンター、市レベルでは鎌倉市市民活動センターを対象とする。3つのNPO支援組織の選択理由は、次の通りである。日本NPOセンターは、全国規模のNPO支援組織として活発に活動している団体である。活発な活動を展開している点に注目した。かながわ県民活動サポートセンターは、行政が設立した全国で最初のNPO支援組織である。公設公営という点と全国で最初に立ち上げられたという点で注目した。鎌倉市市民活動センターは、行政

が施設を提供し市民活動団体が運営する公設市民営という形態の NPO 支援組織である。市民と行政の協働が良好に進められている点で注目した。

データの収集と分析は、以下の2つのデータ源のトライアンギュレーションによって実施する。具体的には、以下のようにNPO支援組織の活動報告書や調査資料を分析した後、インタビュー調査を行う。

#### ドキュメント・アナリシス

官庁、シンクタンク、NPOが実施した調査報告書と、NPO支援組織の事業報告書を収集した。NPO支援組織に関しては、調査報告書、事業報告書およびホームページを分析することで概要を把握する。

#### 半構造的インタビュー

インタビューは半構造的インタビューとし、インタビュー項目をある程度準備しつつインタビュー者の回答によって内容を変更しながら要点を押さえる方法を取る。各NPO支援組織の関係者に対して実施する。付録のインタビュー者リスト参照。

## 1.4. 仮説

組織生成プロセスのモデル構築にあたっては、情報系のネットワークとしての免疫型ネットワーク（神経系、免疫系の2つの伝達系）とポリエージェントシステム概念を用いる。免疫型ネットワークは、免疫抗体に仮想的支援エージェントを位置付け、神経系を含む情報ネットワーク上にエージェントが散開し活動しているネットワークのことであるが、神経系は、インターネットを中心とした情報ネットワークを想定する。免疫系は、組織の形成においてさまざまな役割を果たす人材（エージェント）を想定する。ポリエージェントシステムは、複数のエージェントが集まって（ポリ）、上位のエージェントを形成するメカニズムをいうが、エージェントが内部モデルを相互参照（相互編集）する「場」として想定する。内部モデルとは、自律的に活動するエージェントが自分をとりまく状況の規則性について心の内部に持つ認知的な写像（モデル）のことである。しかし、ここではそういった単純なものではなく、免疫型ネットワークでいう「内部イメージ」という概念も含め「専門知識、所属する組織の文化などを含む情報の集合体」と定義しておく。

#### 1.4.1. 仮説（１）エージェント

ここで想定するエージェントは、情報を伝達する主体として、自律的自発的に活動し、自己の内部モデルを進化発展させていくものとして定義する。その能力は、自己の内部モデルの進化発展に止まらず、それぞれのエージェントの多様性と相互の関係性から自己組織化し、所属する組織そのものを変革していくものである。エージェントが破壊的に暴走しないのは、ネットワークで提供される情報を基とする「教育」、つまりこれまで蓄積されてきた情報や知識を理解した上での多様性・調整された多様性のためである。また、内部モデルは、例えばエージェントの所属する組織の情報によってのみ構成されているのではない。外部の組織で得られた情報も内部モデル化され、エージェントに蓄積される。

#### 1.4.2. 仮説（２）NPO 支援組織の形成過程

NPO 支援組織の形成される過程は次のように考えられる。

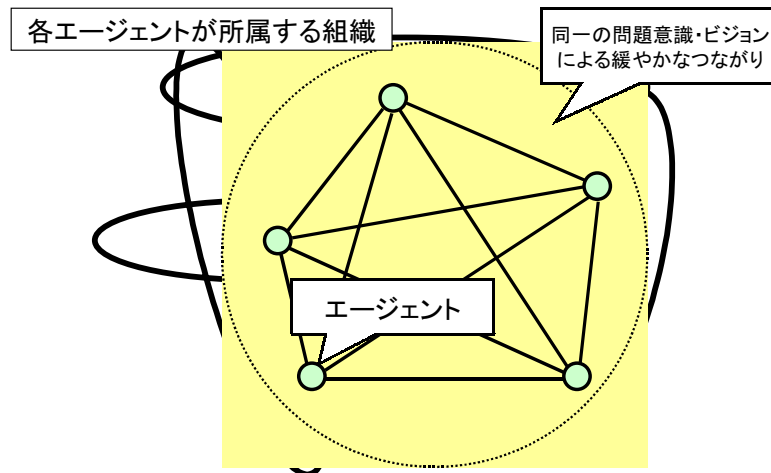
##### １）サークルの形成 = 第１段階

それぞれのエージェントは、それぞれに所属する組織があり、その組織の内部モデルによって行動している。エージェントの所属する組織としては、企業、官庁、大学、市民団体等である。ある程度専門性の高い職場環境に従事し、社会的な問題に対して高い意識を持っている。

最初は、組織というよりもクラブやサークルのような緩やかな結合といえる「集い」から始まる。この場に集まってくるエージェントは、各々の所属する組織の内部モデルを持っているが、「集い」の中でミッションを実現するために様々な外部情報（セミナーや視察、学習会等）を基に学習し、内部モデルの相互参照（相互編集）が起こる。

いったん、直接会って面識が出れば、その後のコミュニケーションは多様な方法が活用され、相互の連帯感を深めると共にさらに内部モデルの相互参照（相互編集）が促進されることになる。コミュニケーションは、ブロードキャスト型のメディアよりは、双方向の通信手段（電話、ファクシミリ等）が多用される。インターネットの普及で、音声、テキスト+静止画以外の様々な情報の交換がリアルタイムに可能になったため、物理的な距離感がコミュニケーションを阻害する要因では、なくなりつつある。

図1.1 組織形成モデル(第1段階)



## 2) ネットワーク組織 = 第2段階

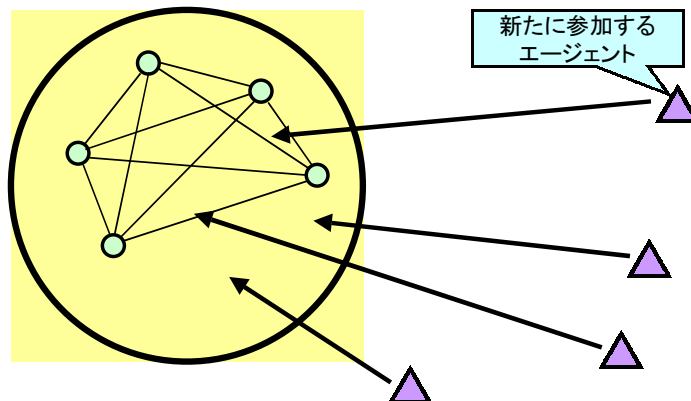
内部モデルが変容し、その結果、エージェントの自己組織化が促進され、サークルは組織としてのまとまりを持つようになる。しかしこの段階では、実際の現場での活動よりは、主に情報の集約と整理、共有化が中心であり、各エージェントの特質と多様性を生かすことができるネットワーク型組織を形成している。小さな三角は、新たに参加するエージェントを表わす。ネットワーク組織に参加する新たなエージェントが増えるたびに、そのエージェントが所属するセクターの内部モデルがネットワーク組織に所属している他のエージェントの内部モデルに影響を与えていく。新たなエージェントの持つ内部モデルは、相互参照(相互編集)され、ネットワーク組織のつながりを強化すると共に、各エージェントが所属する組織にも影響を与えていく。

このネットワーク組織がそのまま NPO 支援組織の設立母体になることも考えられるが、その他に、このネットワーク組織に所属するエージェントがネットワーク組織を離れて単独で、もしくは複数が共同して別に NPO 支援組織を立ち上げることも考えられる。ネットワーク組織を離れたとしても、エージェント同士の関係性がすべて失われるわけではない。NPO 支援組織の設立は、誰が NPO 支援組織立ち上げの意思決定をし、実働組織を立ち上げる際の初動コストを負担するかで決定される。民間による設立か行政による設立かの違いの一つは、ここで発生しているのではないかと考えられる。ネットワーク組織は設立準備組織に移行し、それによって統一された問題意識とビジョンに沿った NPO 支援組織が設立される。

図1.2 組織形成モデル(第2段階)

ネットワーク組織 = 設立準備組織

NPO支援組織を生み出す母体



### 3) NPO 支援組織の形成 = 第3段階

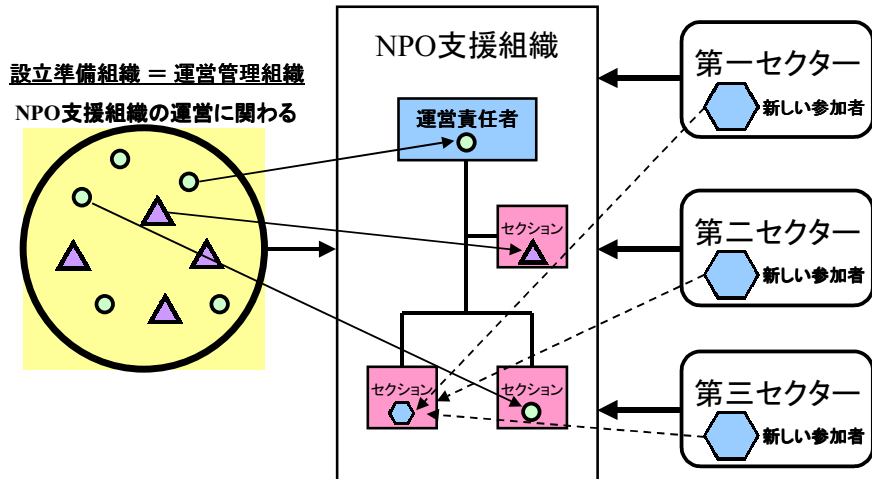
NPO 支援組織の構成員には、設立準備組織から人材が供給される他に、同一のミッションを志す別のネットワーク組織などを中心に 3 つのセクターから採用される。設立準備組織は、NPO 支援組織が設立された後は運営管理組織に移行し、組織運営全般と問題の解決に関する助言機関の役割を果たす。

NPO 支援組織の組織規模は、その資金の規模によってほぼ決定される。その活動に関わる人、物、金、情報、といったリソースの提供は、設立時の意思決定者の影響を強く受ける。特に行政の設立であれば、リソースは行政から提供されることになり運用が硬直化する可能性も考えられる。

NPO 支援組織は、実際に現場において支援を開始するが、適切なサービスを効果的に配分していくために、一部ヒエラルヒー組織の形態を導入する。これは、「責任」問題を回避する暫定的な措置でもある。従来型の組織形態であれば、指示に対する結果を評価することで、ある程度の管理が可能だからである。

サービスの提供はヒエラルヒー構造の組織で行われるが、ミッションや事業の方向性など組織の根源的な決定を行う部分は、運営管理組織において行われる。ここでは、ネットワーク組織構造で運営され、第1段階からの内部モデルの相互参照(相互編集)が引き続き実施されている。しかし、キーとなる内部モデルを持つエージェントが抜けてしまうと、組織自体が不安定になる。何らかの形でその内部モデルを補填する必要がある。また、それを維持するための方策が必要となる。

図1.3 組織形成モデル(第3段階)



## 1.5. 論文の構成

第2章では、NPO、NPO支援組織、ネットワーク組織、ポリエージェントモデルなどについての先行研究を文献レビューする。第3章では、日本におけるNPOとNPO支援組織の現状について概観する。第4章では、日本NPOセンター、かながわ県民活動サポートセンター、鎌倉市市民活動センターをケースとして取り上げ、その設立・運営のプロセスを記述・分析する。第5章では、結論として、理論的含意、実際の含意を述べ、将来研究への課題を提示する。



## 第2章 文献レビュー

### 2.1. はじめに

この章では、NPO、NPO 支援組織、ネットワーク組織、ポリエージェントモデルについての文献レビューを行なう。それぞれについて、それは何か、どのように定義されているのか、機能や仕組みについて概観する。

### 2.2. NPO

#### 2.2.1. NPO の定義

NPO とは、Non-Profit Organization もしくは Not-for-Profit Organization の頭文字を取ったもので「非営利組織」などと訳されている。今井（1977）は、NPO という概念が日本で普及する前に、「市場という資源配分の組織、企業という資源管理の内部組織、そして政府という公共的意思決定の組織の三区分別を考へ、その共通項である『組織』の特殊性に着目しつつ、それぞれの組織を相対的にみるという視点」（p.13）から、新しいタイプの公私混合企業の設計（日本のいわゆる第3セクター）などの試案を提示した。これは、公益性の高い業務を実施する NPO の原型に近いと考えられる。今井は、QNG という語を用いて説明しているが、QNG とは、カーネギー・プロジェクトの用語法である。政府を G、非政府つまり民間を NG、公社・公団・公庫のような準政府を QG（Quasi-Government）、政府の指示ないし契約にしたがって公共の仕事に携わっている民間の事業主体を準民間として QNG（Quasi-Non-Government）と表わしている。そして、この中で、「QNG というものを現に存在する機関に限定する必要はなく、政府と企業との間の新しい組織として多様な組織を構想することが可能であろう」（p.13）と述べている<sup>1</sup>。つまり、政府が提供するような公益性の高いサービスを提供する民間運営の組織である。

ここで重要と考えられるのは、政府が公共財を提供する組織を新たに設計するということと、そこに企業組織の長所が取入れられるべき点である。政府と企

---

<sup>1</sup> 「広い意味の公共財を提供する新たに設計される組織とは、ソーシャル・ベネフィット・オーガニゼーションとでもいうべきものであり、その憲章には社会的に承認された基準に従って、社会的目的が掲げられるものとされている。」（今井、1977：p.13）

業の問題を解決していくには、そこに計画と自由、規制と自律性、法律と裁量、小さな政府と大きな政府といった、固有の対立が存在することは周知である。セクター論的にいえば、福祉経済の進展と市場の失敗の蔓延を解決するために政府の公共部門を拡大するのではなく、政府と企業の対立ではなくそれぞれの長所を生かした準民間としてのQNGを活用しようということである。ポイントは、公共体に企業の具体的にどのような長所を取入れるかである。それは、いわゆる第3セクター方式ではない。

サラモンとアンハイヤー（1994）は、NPOの国際比較研究で、先進国、開発途上国、旧共産主義国という国家社会体制を問わずNPOが台頭してきていることを明らかにした。国家の役割は限界に達してきており、「市民の自発的な活動」を基盤とするNPOを社会政策の中に取り込んでいくことが打開策となるという認識がある。主要国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、日本）の非営利組織に関する制度については、渋谷（1997）が次のような表にまとめている。

**表2.1 主要国の制度一覧**

国名	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
法人格の取得	手数料を納めて登録するだけ	会社法に基づく。公益法人制度はなく、チャリティ制度がある。	非営利かつ目的が強行法・公序良俗の反しないとき、届出だけ。	届出だけ。	非営利かつ公益を目的とし、主務官庁の許可が必要。
税の優遇	課税当局の承認。法人格の有無は関係なし。税の優遇に差がある。	チャリティ委員会の承認。法人格の有無は、関係なし。	課税当局の公益性の承認。法人格の有無は、関係なし。	課税当局の公益性の承認。法人のタイプにより、優遇には、差がある。	法人格の取得税と税の優遇が連動。優遇には、差がある。
情報公開・監督など	課税当局への年次報告書の提出。年次報告書・非課税申告書の公開。	チャリティ委員会への年次報告書の提出。同報告書の公開。	課税当局が職権で審査を行う。小さな団体は3年おき。	公益承認団体は、毎年県庁に決算書を提出。公益承認申請の一件書類の公開。	主務官庁への年次報告書の提出。ただし、非公開。

渋谷、(1997)、p.2

三島（1998）は、これを日本の切実な問題である今後の福祉国家像に照らして、NPOへの期待を大きく3つの系譜に整理している。

効率的な福祉供給を目指すうえでNPOを供給主体として位置付ける視点  
 少数者の利益実現が困難だという代表民主主義の機能不全を補うためにNPOが行政サービスを補完するという視点

自らが受ける福祉サービスの内容に対して市民の参画を保証するために、NPO がその促進媒体となるという視点

そして、及び の視点において、NPO が行政と異なる独自の特性を持つという理解が必要であると述べている。(p.71)

また、三島は、「表 2.2 行政、企業、NPO の特性比較」(東京都政策報道室調査部、1996 : p.64)を参考に引き、組織理念、行動原理、行動特性、受益範囲を比較している。これによれば、行政は「社会的合意」という組織理念、「公平性・画一性」という行動特性を持つのに対し、NPO は「価値の実現」という組織理念に共感する者が集まり、「自発性・互助性」といった行動特性を生かした活動が行われているといえる。

表2.2 行政、企業、NPOの特性比較

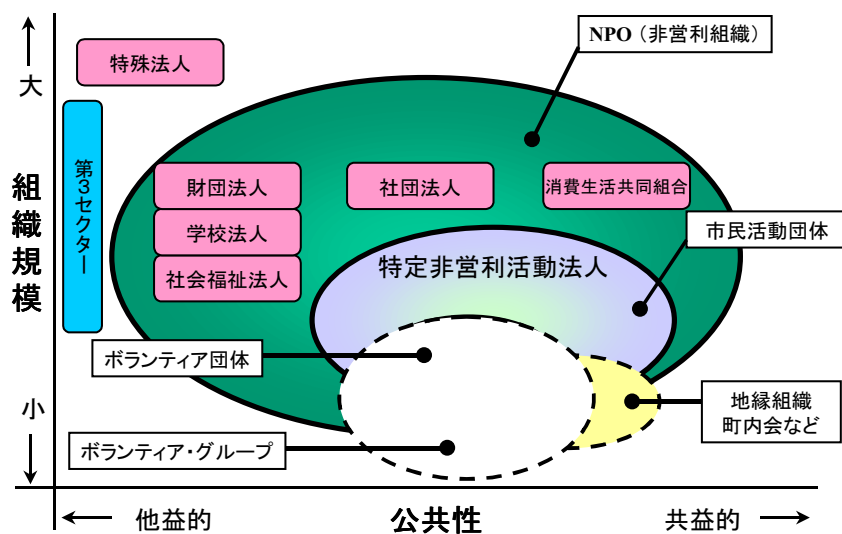
	行政	企業	NPO
組織理念	社会的合意	最大利益	価値実現
行動原理	法令(手続き)	競争(マーケット)	共感(ネットワーク)
行動特性	公平性・画一性	能率性・機動性	自発性・互助性
受益範囲	全体的	選択的	部分的

東京都政策報道室調査部、(1996)、p.64

また、三島は、NPO が受けとめるべき変容と維持すべき価値とは何かという点について、1996 年に作成された「変化する課題への対応：21世紀を迎えるにあたってのボランティア活動」という報告書を引き、「払っただけの価値(Value for Money)」の概念から「最上の価値(Best Value)」の概念への概念の変化が、NPO の役割も変化させると詳細に示している。つまり、「払っただけの価値」の概念が導入されることによって、サービスに対して「質」よりも「安い価格」が選択される傾向が生まれ、NPO の価値実現に抑制的影響を与えていると分析している。しかし、社会全体の変化を踏まえ民間非営利セクターの役割を考えるなら、NPO は外部に説明可能で効率的な運営を目指すべきだとしている。「最上の価値」の背景として考えられるのは、効率性の確保を追求してきた委託契約の進行が、利用者のニーズに応じたサービスになっていないという評価である。契約の交渉がおもにサービスの供給者と購入者の間で行われ、また、事業評価も専門家によって行われることが多く、利用者の参画を保証する構造になっていなかった。この「最上の価値」の普及に伴って、今 NPO に強く求められるのは、市民自らが生活の質の向上のために意見を表明し、自治体と協議し参画することを促進する「市民的公共性の担い手」としての役割であり、今後の社会政策上の NPO の位置付けとして興味深いと結んでいる(pp.73-74)。

山岡(1997)によれば、非営利組織とすると、非常に広範囲な組織を指す事になるが、第1セクター、第2セクターに属する組織は含まれない。また、非営利性を無償性と結びつけて捉えている向きがあるが、非営利性とは「利益の非配当」であり、事業の実施を否定するものではない。類似の概念でNGO、PVO、CBO、市民活動団体、ボランティア団体というものがあるが、規模の大小と他益性・公益性で分類すると、次のような図に表わす事ができる(pp.2-9)。

図2.1 NPOをめぐる諸概念



山岡、(1997)、p9

特定非営利活動促進法(1999)の施行で、NPOは法的にも日本に定着した形となっている。しかしNPOとは、もともとはアメリカの内国歳入法501C(3)の条項に基づいて、連邦政府内国歳入庁より免税資格を得ている団体を指していた。従って、法的根拠を持たない(日本では特定非営利活動促進法)組織をNPOと呼ぶべきではないとする議論もある(pp.150-151)。

それでは、民間非営利活動団体の意義については、どのように捉えられているのだろうか。総合研究開発機構(1994: pp.3-5)の「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」では、民間非営利活動を民間公益活動と位置付け、さらに市民公益活動を民間公益活動の公益的性格の強い部分を指すとして整理されている。そして、市民公益活動の意義について、より広く以下の7つのポイントにまとめている。

本来的に行政や企業に任ずることのできない、あるいは行政や企業ではできない活動を新しい時代に則して組織化すること

多数の団体が多様な価値観によって行動することにより、行政や企業だけでは実現しにくい多面的な社会を実現すること

行政や企業では取り組みにくい先駆的・冒険的な活動を行ったり、行政や企業の行動を第三者の立場で監察し独自の問題提起を行うことにより、新しい社会状況を切り開き、自己改革できやすい社会にしていくこと

金銭や名誉よりも自らの志や社会への貢献を大切にすることにより、自己実現の機会となること

行政や企業での就業システムとは異なる職務形態や就業形態を出現させ、活動に参加する人々を通じて新しい職業観ひいては人生観を生みだすこと

以上のような働きを通じて、地域社会の再構築、日本社会のゆるやかな変革を可能にすること

これらの活動を背景にして世界の人々からの信頼を得ることにより、国際社会での新しい立場の確立を可能にすること

非営利組織研究の第一人者とされるドラッカー（1990）は、「非営利組織」について、否定語で語られる組織としてだけでなく、「変革された人間」を製品として生み出す「人間変革機関である」と述べている。すなわち、ドラッカーは『非営利組織』それ自体が社会にとって本来的な存在意義を持っている（p.viii）と明快に示している。そして、「非営利組織」は変革された人間を生み出すものであり、また、その変革を生み出すためには「自発的な行動」と「個人的なコミットメント」が重要であり、これらの扱いには政府や企業は向いていないと指摘している。

ドラッカーとならんで、NPO の国際比較研究や国際フィランソロピー研究の第一人者であるジョンズ・ホプキンス大学のサラモン（1992：p.22）は、アメリカのNPOにおける6つの固有な特徴を指摘し、NPOの資格要件としている。

公式に設立された組織

民間のもので、制度的に政府から独立しているもの

利益配分せず、組織の所有者に利益を生み出すものではない

自己統治、自主管理によって運営されるもの

自発的な意思によるもの

公共の利益に奉仕し、寄与するもの

サラモンとアンハイヤー（1994：p.23）の実施している国際比較研究においては、アメリカにおける資格要件では適合しない組織が増加する。また、「比較」を最も重視する国際比較プロジェクトの都合もあり、この他に次の2点が付け加えられている。

非宗教的であること  
非政治的であること

サラモンらの提起する特徴は、アメリカの法律によって規定されている組織の資格要件であり、日本国内の民間非営利団体を捉えるには適切ではないとする議論もあるが、その反面、非常に多く引用されている事も事実である。国際比較研究だけでなく日本における NPO 研究においても NPO を特徴付けるものとして認識されている。

これらから、民間非営利活動団体としての、非常に明確な特徴を描き出すことができる。

非政府性の活動を行う民間組織  
非営利で、利益を分配しない  
自発的・自主的で多様な活動をするもの  
公共の利益に奉仕するもの  
人に変化をもたらすもの

#### 2.2.2. マネジメントの重要性

マネジメントの重要性は、営利組織だけではなく、非営利組織にとっても同様である。ドラッカー（1990）は、非営利組織の全般にかかわる事柄について、大まかに以下のようにまとめ、そして、ボランティアも含めて非営利組織におけるマネジメントについて次のように言及している。

非営利組織における理念形成・目標の設定  
非営利組織の活動に関する方法論  
非営利組織のマネジメント  
非営利組織の人事と人間関係  
非営利組織における自己開発

マネジメントは「非営利機関においては、悪い言葉だった」と、ドラッカー（1990）が言っているが、マネジメントが NPO にとって異質であるという見解は根強いものがある。非営利組織の活動は、利益を追求するものではないが、顧客に最適化したサービスを提供していくということを念頭においている。また、組織である限り、営利企業と同様に組織の運営自体にもサービスの提供にもコストが発生する。非営利組織においては、「決算」という概念が無いため、なおさらにマネジメントが必要になると述べている（p.ix）。

純粋に非営利組織を対象としたマネジメントを唱えた者は、ドラッカー以前は存在しなかった。崇高な理念の実現を目指す団体に、営利企業で使われるけがれたノウ

ハウを持ちこみたくないという意識があったことと、規模が小さい団体のうち、マネジメントをしなくとも組織が運営可能であったことが理由として挙げられる。しかし、ドラッカーがいうように顧客が最も希望するサービスを十分提供していくためには、顧客のニーズを把握するためのマーケティングが必要である。また、時間的・人的・物的資源を投入する以上、サービス提供にはコストが発生し、組織としてそれを無視して運営することは不可能である。

ハーマンとヘイモビックス(1991)は、オープンシステムとしての非営利組織でのマネジメントをリーダーシップで捉え、非営利組織のリーダーシップに期待されることと、営利事業と政府のリーダーシップに期待されることの比較を行っている。その中で営利企業と非営利組織との比較では、「企業における管理者と同様、非営利組織のエグゼクティブは、会計およびコントロール・プロセスの管理、予算編成および財務分析、人的資源の管理、有効な業務処理の組織化、将来訪れる機会の鋭敏な察知力などに熟達している事が期待される」(p.33)と詳細に示している。すなわち、営利企業と同一の行動をするわけではないにもかかわらず、そこで培われる能力のほとんどは、非営利組織での活動に有効に活用できる事を示唆している。政府との比較では、「両方ともに公共利益を追求するための道具である」と述べられている<sup>1</sup>。

そして、こうした自発的公民組織たる非営利組織が持つ膨大なネットワークが生み出すインフラストラクチャーは、価値体系を形成し、非営利のボランタリーセクターによる公共のサービス提供が「市民による市民のためのもの」であり、一部の選ばれた人々のためのものではないと信じられている政府の役割を増大させるという期待に応えているとまとめている。

### 2.2.3. 民間非営利活動団体とボランティア

NPO、ボランティア、ボランティア・グループ、ボランティア団体、といった言葉が多用されるため、概念が混乱する場合がある。ボランティアにしても、有償ボランティアと無償ボランティアという場合が出てきている。ここでは、それぞれの概念を整理する。

民間非営利活動団体の活動においては、ボランティアの存在は抜きにできないが、「ボランティア」という言葉に主として特徴付けられる性格がまちまちである。宇井(1999)は「無報酬性」の性格を重視し、ボランティア活動グループとNPOでは組織の在り方もマネジメントも異なると報告している。

---

<sup>1</sup>「非営利組織は公的な(政府の)資源を利用して、自己の利益あるいは所有者の利益ではなく、公的(集合的)な利益を増進しようとする。こうした側面では、非営利組織は政府組織に似ているといえる。」(Herman・Heimovics, 1991 : pp.34-35)

ボランティア活動には「無報酬性」という特徴があり、それは、自発的な意志にもとづき、主体的に活動する個人を意味し、無給で奉仕活動する人たちを指す。また、NPO は非営利性が特徴であるが、あくまでも事業体であり、団体として活動経費や管理費を稼ぐ必要がある。しかし、営利団体とは異なり、その利益は個人に分配せず、次の活動資金となる。NPO に雇用される人は有給であっても、それは団体の経費であり、利益の分配にはあたらない。(pp.127-128)

確かに、NPO は市民活動を行う人びとが集う組織であり、ボランティアはそれを支援する人ではあるが、「無報酬性」が最大の特徴ではないと考える。早瀬(1997)によれば、ボランティアは、もともとは自発的且つ自己責任において活動する人という意味であった。これが欧米で、非営利で無償の社会的活動を行うという意味が付加され現在に至っている。有償ボランティアは、ボランティアの無償性という点から矛盾して見えなくもないが、「有償でサービスを提供する市民活動」という事ができ、無償ボランティアは、「無償でサービスを提供する市民活動」という事ができる。これらは、提供されるサービスによる成果には差がないと考えられる。つまり、アプローチの違いである。

ボランティア・グループは、何人かのボランティアが同一のサービス提供を行う目的で集まったものをいう。従って、最初は専従のスタッフを置いて管理する必要も無く経費が発生するわけでもない。組織というよりは「仲間」である。これが、活動が進むにつれて構成員が多くなり、運営管理をする必要が生じ、組織を運営する仕組みと役割分担が発生してボランティア団体となる。ボランティアは、有償無償に関わらず NPO における重要な構成員である。NPO は、専従のスタッフだけで運営されるわけではない。そして、ボランティアの自発性と熱意が、NPO の活動を推進する源となっている(早瀬、1997 : pp.54-59)。図 2.1 で示されているが、ボランティアグループの一部が民間非営利活動団体に属し、ボランティア団体はその一部に全体が含まれている。

田中(1999)も同様に捉えており、民間非営利活動団体に付いては市民活動やボランティア活動を以下の様に述べている。

NPO は Non-Profit Organization の略で、一般には市民運動やボランティア活動をする人びとが集まって結集した非営利法人、または民間非営利団体などと理解されている。つまり、その団体や組織がそれぞれ活動することによって得た利益は、一般企業と異なり、組織内で配分しない。このことから、利益獲得を目的としない集まりということもできる。(p.10)

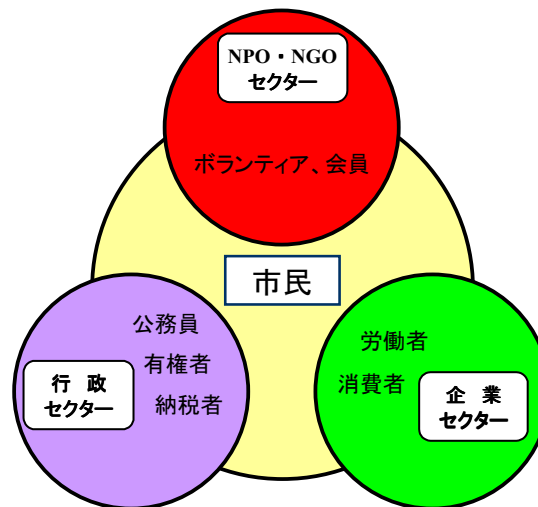


田中と同様に金子・松岡・下河辺（1998）は、ボランティアに対して「自発性」を常に指摘しているが、利益を最優先にしない自発性によって活動が進められているのであって、それが無報酬性に直結しているとはいえない。また、無償でやる活動が社会的に意義のある活動になるのかどうかは保証されているわけではない。

#### 2.2.4. 3つのセクターとNPO

セクター論は、抽象的概念で議論される傾向にあり、主体である市民の視点というものが抜きに語られる。市民という視点でセクターの関係を捉えることはできないだろうか。民間非営利活動団体の活動の多様性は、非常に幅広い。適用される領域が極めて広がるため、ボランティア性以外の性格付けも必要になってくる。早瀬（1997）は、市民を媒介とする社会の中でのNPO、ボランティアの位置付けについてふれている（pp.71-73）。NPO 対企業、NPO 対行政といった二項対立ではなく、市民が媒介となってそれぞれをつなぐ関係として表わしている。

図2.2 各セクターの関係図



早瀬、(1997)、p.73

金子（1999）によると、「セクター論」は大まかにいえば、市場においては「市場の失敗」が存在するから政府の介入が必要であり、特に公共財は企業ではなく政府が供給すべきである。しかし、政府には「政府の失敗」がともなうので、政府がうまく供給できない公共財である福祉や教育の一部についてはNPOが肩代わりして供給すべきだとするものである。（p.8）

そして、「政府の失敗」と「市場の失敗」は、よくいわれる「大きな政府」か「小さな政府」かという議論の裏返し、つまり、社会・経済システムの運営を政府という制度中心に行うのか、市場システムという制度に任せるのかという2つの選択肢の間の比較優位性に関する議論である。そこに、NPO という3つ目の選択肢としての理論的根拠を与えるものと説明している。つまり、早瀬のいうNPO 対企業、NPO 対行政という二項対立ではなく、企業対行政に対するNPO という理論的根拠付けといえる。

こうしたセクター論に則って、松下(1998)は、行政、企業、民間非営利活動団体をそれぞれ3つのセクターに分類し、主体、理念、価値観、行動原理、サービスの質という点でそれぞれを比較している。

表2.3 第1、第2、第3セクターの比較

	主体	理念	価値観	行動原理	サービスの質
第1セクター	国・地方自治体	公益	社会的使命	平等・公平	画一的・平均的
第2セクター	企業	私益	経済的価値	利潤追求	対価に応じて
第3セクター	公益法人	公益 / 共益	社会的使命 (経済的価値)	公平・効率	平均的+対価性
	NPO		社会的使命 (個人的・経済的)	機動性	個別・多様

松下、(1998)、p.9

松下の分類では、公益法人とNPOを分けて考えているところが特徴といえる。但し、NPOの規定が曖昧なまなので、理念における「公益」と「共益」の分け方と価値観における「社会的使命」については、議論の余地がある。これらの分類について、各セクターの特徴を簡潔にまとめて次のように報告している。

第1セクターは、国や地方自治体などの公的機関で、税を主な財源として、国民の福利増進などの社会的活動を直接の目的としている。安定的で平均的なサービス提供ができる反面、機動性に富んだ柔軟なサービス提供は不得手である。

第 2 セクターは、営利企業であるが、一義的には利潤追求が目的で、ただ製品の供給や雇用の促進、社会貢献活動等を通じて、二義的に社会的活動を担っている。このセクターの行動原理は、最終的には、利益が上がるかどうかが基軸であるから、サービスの特徴は、第 1 セクターとは逆で、機動性に富んだサービス提供は可能であるが、反面、安定的・平均的なサービス提供という点では難点がある。

第 3 セクターに当るのが、民間非営利団体で、第 1 セクターのような公的機関ではなく民間であること、また、第 2 セクターのように利潤追及をせず、もっぱら公益的活動等を行うもので、第 1 セクターや第 2 セクターに続く、第 3 番目のセクターである。( pp.8-9 )

公的機関に対する民間の機動性、利潤追及に対する非営利性と公益性が第 3 セクターの位置付けとされている。第 3 セクターで公益法人と NPO を分けているために、返って捉え方が複雑になると共に、まとめ方が曖昧になってしまっている。

山本(1996)も、セクター論的な分類で、政府をはじめ公的な財源に基づいて運営される公共部門を第一セクター、企業など私的な営利活動を目的とする民間部門を第二セクターとしたとき、そのどれにも属さず非営利で公共性をおびた第三セクター(Third Sector)を NPO と位置付けている。第三セクターは、いわゆる「第三セクター方式」の開発公社と混同されやすいため、次のように定義を与えている。

公共部門、民間部門のいずれにも属さず、しかも事業体として収益はあげるが、その利益を配分することのない非営利で、公共性、公益性をおびた民間の事業体のことである。( p.316 )

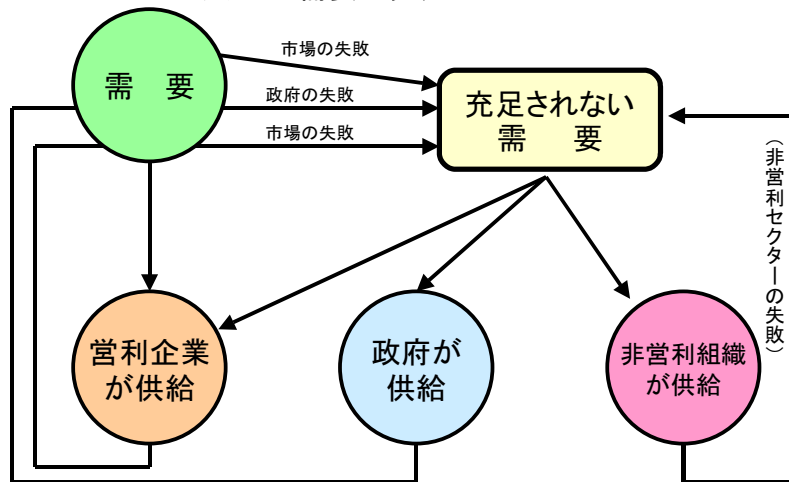
山本は、第三セクターの位置付けと共に、公共性、公益性、非営利性を特徴とする「市民事業体としての NPO」を強調している。

#### 2.2.5. NPO の失敗

セクター論においては、「政府の失敗」「市場の失敗」と共に「非営利セクターの失敗(NPOの失敗)」に関して言及されることが増加している。清成(1996)は、各セクターの需要と供給を図表化し、「非営利セクターの失敗」として資金とマネジメントが不足していることを挙げている。

そして、非営利セクターの失敗と関連して、「資金力、専門能力、組織力、マネジメント力の全てにおいて能力不足である」(p.11)と問題点を指摘している。一方、田中(1995)は、非営利セクターの失敗(Voluntary Failure)を4つのポイントに整理している(詳細は付録 2.1)。

図2.3 三つのセクターと需要の充足



清成、(1996)、p.11

フィランソロピーの特化性 (philanthropic particularism)

非営利組織が私的機関であるがゆえに、社会の特定ニーズしかカバーされないという問題である。

フィランソロピーの父権性 (philanthropic paternalism)

非営利組織と資源提供者の力関係の問題である。

フィランソロピーのアマチュア性 (philanthropic amateurism)

非営利組織の活動と専門知識・技術問題である。

フィランソロピーの不足性 (philanthropic insufficiency)

非営利組織セクター全体としてみると、社会問題解決のための資源が常に不足するという問題である。( pp.21-23 )

非営利組織は企業と違って自己完結的な組織ではない。それは、資源のほとんどを外部に依存するという特徴を有している。こうした特徴が、非営利セクターの失敗を引き起こす要因となっていると結んでいる。

## 2.3. NPO 支援組織

NPO 支援組織については、組織と組織の隙間をつなぐ中間組織として捉える方向性と組織と組織を仲介するインターメディアリーとして捉える方向性の二つがあ

る。ここでは、NPO 支援組織について規定し、これまでの研究で NPO 支援組織の機能や特性についてどのように述べられてきているのか現状を明らかにする。さらに、責任とコーディネートについて述べ、NPO 支援組織がどうあるべきか示す。

### 2.3.1 NPO 支援組織とは何か

NPO 支援組織は、公益性の高いサービスの提供という点で行政と NPO を対等な立場に調整する役割を持つ。その NPO 支援組織について、「中間組織」といういい方をする場合と、「インターメディアリー」といういい方をする場合が見られる。それぞれ、どのような意味付けで述べられているのか明確にし、NPO 支援組織はどのように捉えられるべきなのか検討する。

NPO 支援組織を「中間組織」もしくは、「中間支援組織」といういい方で述べられている場合がある。「自律的に存在し 2 つの組織（あるいは組織集団）をコーディネートしてつなぐ」という意味合いで『中間に存在する』（津田、1996：p.53）組織として、中間組織または中間支援組織という呼び方をしている。したがって、ここでいう中間組織は、経済学でいわれている「組織と市場の両方の長所を持つとして生まれた取引形態としての中間組織」（後藤、1992：pp.11-12、伊丹、1992：p.51）とは異なるものである。

タカハ都市科学研究所では、ホームページでまちづくり関連用語集として NPO・NGO に関係する用語の解説を提供している。タカハ都市科学研究所は、都市計画やまちづくりの調査研究やコンサルティングを実施している企業である。その中で、「インターメディアリー」の項目で NPO 支援組織について関係する用語についてまとめられている。

#### インターメディアリー

資金や人材等を提供する行政や企業と、それをもとにコミュニティのために活動する NPO・NGO との仲介をする組織

#### マネージメント・サポート・オーガニゼーション

経営管理的な課題について NPO をサポートする組織

#### インフラストラクチャー・オーガニゼーション

情報交流やネットワーク作りなど NPO 全体の社会的基盤整備を目的としている組織

つまり、NPO 支援組織としては、3 つのカテゴリーに分ける事ができるという事である。一つは、「資金や人材等を提供する行政や企業と、それをもとにコミュニティのために活動する NPO・NGO との仲介をする組織」であるインターメディアリーで、もう一つは、「経営管理的な課題について NPO をサポートする団体」でマ

ネジメント・サポート・オーガニゼーション、3つ目が「情報交流やネットワーク作りなどNPO全体の社会的基盤整備を目的としている団体」でインフラストラクチャー・オーガニゼーションである。しかし、NPO 支援組織の機能ということで考えれば、この3つでは不足である。マネジメント・サポート・オーガニゼーションと一部人材教育の面で重なるが、4つ目に加える必要があるのは、人材育成と調査研究を担う研究教育機関的組織（エデュケーション・サポート・オーガニゼーション）である。

インフラストラクチャー・オーガニゼーションについては、日本NPOセンター（1997）の調査報告書において、非常に詳しく解説されている。その中で、インフラストラクチャー・オーガニゼーションの定義と存在意義は、次のように示されている（pp.10-11）。

「インフラストラクチャー・オーガニゼーション」とは何か？（定義）

インフラストラクチャー・オーガニゼーションは、NPOが必要とするリソース（資源）とキャパシティ・ビルディング（力量形成）を提供しながら、個々のNPOへの支援および非営利セクター全体の強化を図ることを使命とする非営利組織である。

「インフラストラクチャー・オーガニゼーション」の存在意義

- a) 健全な非営利セクターによって社会ニーズに対応することが適切である
- b) 市民社会、つまり実際に民主主義が機能している社会の形成のためには、非営利セクターの存在が必要不可欠である
- c) 健全な非営利セクターをつくるためには、健全なインフラストラクチャーが必要である

インターメディアリについては、資源問題における資源提供者と非営利組織間でのミスフィット問題に着目し、田中が非常に詳しく研究している。インターメディアリの基本的機能については図2.5のように表わしている。そして、インターメディアリは「単なるコスト軽減機関と捕らえられるべきではなく、それ自身が『使命』『外部環境』『装置化』の3つの要件をみたす独自のシステムである」（pp.211-212）と結論づけている（付録2.1）。

インターメディアリの『使命』

インターメディアリには「効果的ギビングの実現」という使命が必要である。この「効果的」には、資源提供者と非営利組織間の資源提供にかかわるトランザクション・コストの軽減と、非営利組織と資源提供者の成長による非営利セクター全体の向上がある。

### インターメディアリと『外部環境』

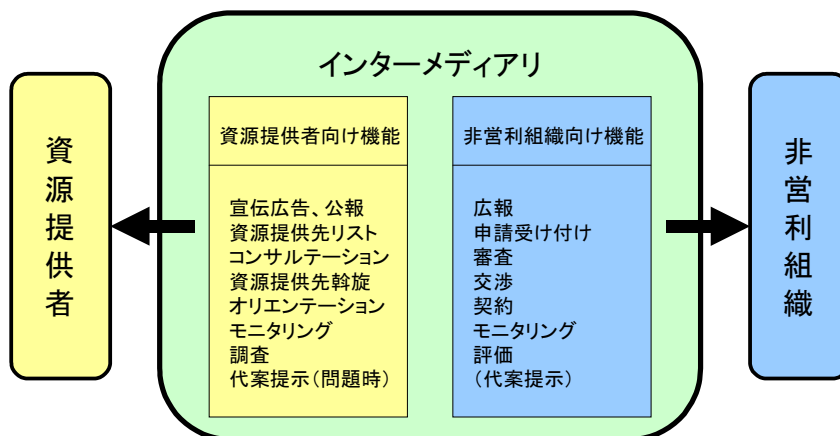
インターメディアリは、非営利組織と資源提供者間の調整を主目的としているが、資源提供を促進し、発展させるためにはそれ以外の外部環境にある多様な人々に働きかける必要がある。

#### 『装置化』としてのインターメディアリ

問題可決のために、資源提供者と非営利組織の個別努力に加えて、インターメディアリが非営利セクター全体に作用する「装置化」することが有効である。しかし、過度な権威と唯一の価値観をもった配分機関として、資源提供者や非営利組織を支配する事が考えられる。こうした弊害を回避するために、次の2点が指摘される。

- ・異なる使命や価値観をもったインターメディアリが複数存在すること。
- ・インターメディアリ自身の使命、活動プロセス、効果の情報について開示すること。

図2.5 インターメディアリの基本的機能



田中、(1996)、p.209

田中の論は、資源配分という視点からまとめられている。NPOの活動は、高齢者福祉や介護、地域おこしといったローカルな問題から、地球環境問題、途上国支援といったグローバルな問題まで、多岐・多様である。これらの活動がばらばらになっていたのでは、大きな流れを作っていくには時間的・経済的・人的コストが非常にかかることになる。そういった意味で、非常に重要な指摘となっている。しかし、いくつかの分析の中では、インターメディアリを「媒介」や「中間」とし、資金援助以外の側面を強調して「中間団体」や「中間支援組織」としているものがあり、概念の混乱を招いている。(東京都議会議会局編、1999：pp.130-131、田中、1998：p.221)

一方、山本は次のようにサポートセンターや情報センターとしての「マネジメント・サポート・オーガニゼーション」(MSO)の必要性を報告している。

だが、NPOの活動がばらばらに遂行されていくままに放置されていいとはいえない。そこで、各地のネイバーフッド・グループ間のネットワークづくりを行うなど、「分離した連結」をネットワーキングしていくリエゾン・オフィスの役割をはたすNPOが求められる。そして、新たなNPOをつくっていく立ち上がりの支援活動を行っていくインキュベーター(Incubator: 孵化器)の役割をはたすNPOが必要となる。NPOを支えるサポートセンターや情報センターとして、民間シンクタンクやコンサルティングを行なうMSO(Management Support Organization)が、それである。(pp.333-334)

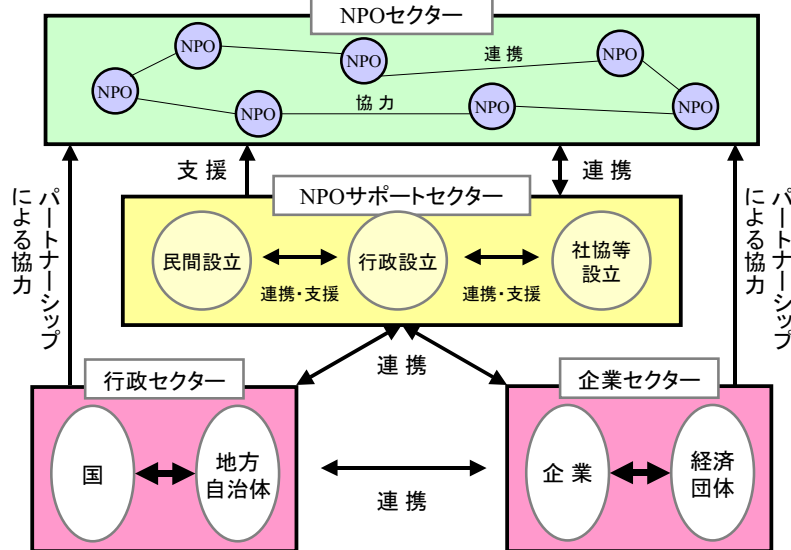
いずれの指摘も、境界領域の組織が果たす役割の重要性についてである。NPOは、自発的、自律的に活動しているのであり、どこから命令を受けたりしているわけではない。また、ミッションがNPOの存在そのものを規定しており、企業のようにバランスシートによって評価されることもないため、評価が非常に難しい面がある。一つの組織体として、NPO支援組織がインターメディアリー、マネージメント・サポート・オーガニゼーション、インフラストラクチャー・オーガニゼーション、エデュケーション・サポート・オーガニゼーションといったすべての機能を持つ必要はない。それでは組織が硬直化することになり、柔軟で多様性に富むNPO支援組織の対応の良さを奪うものとなる。それぞれの機能を持つNPO支援組織がネットワークし、NPOセクターが総体としてこれらの機能を実現できればいいのである。

だが、インターメディアリーの項でも述べたように、研究者によっては、NPO支援組織について一側面だけを捉えて定義していたり誤解が生じている他、日本における役割や重要性について指摘するのではなく国際的常識論でそのあり方を述べているものもあり、一般化されているとはいえない。(世古、1998:p.9)

重要なのは、政府や地縁組織といった組織が弱体化して社会サービスの担い手が不足する「真空状態」を回避することである。岸本(1998)は、「NPOがその責任を担うには、人材を育成し、政策提言を行う大学等の研究教育機関、マネジメント技術の向上を支えるマネージメント・サポート・オーガニゼーション、資金を仲介するインターメディアリー、情報交流や社会的基盤整備を行うインフラストラクチャー・オーガニゼーションといったNPO支援組織群の整備が不可欠である」(pp.68-70)と指摘する。NPO支援組織と各セクターとの関係性については、第一総合研究所が「働く場としてのNPO」で次のような図で表わしている(p.90)



図2.6 サポートセンターの位置付けと各セクターとの関係



第一総合研究所、(1998)、p.90

### 2.3.2 「責任」とコーディネーターの役割

NPOのように、ミッションにしたがって自発的に活動している組織は、自己組織的要素を多分に持っていると考えられる。ウルリッヒとプロスト(1984)は、自己組織化の観点から次のように述べている。

原理1：作動上閉じたシステムは、すべて固有行動をとる。

大さっぱにいうと、もしシステムの特性をネットワークのようなものとして記述するのが有意味ならば、システムは必然的に内的コヒーレンスという様相を呈するだろう、ということである。(pp.34-47)

つまり、自己組織的に組織が活動していくということは、構成要素の相互依存性によって生じるコヒーレントな行動を示すことであるといえる。組織間の特性をネットワークとして述べるのが妥当な場合、システムは必然的に内的コヒーレンスの様相を示すということである。これは、NPOにおいて自律的でありながら、ある領域(たとえば資源の供給)では相互依存関係が存在することと同一の事象を表現している。

NPOは、また、単に組織として存在するだけでなくサービスの提供者に適切なサービスを提供することで価値を生み出し、ミッションを達成していくが、ここで重要であると考えられるのは「責任」である。広辞苑第四版によれば、責任とは、次のように定義されている。「人が引き受けてなすべき任務、政治・道徳・法律など

の観点から非難されるべき責(せめ)・科(とが)。法律上の責任は主として対社会的な刑事責任と主として対個人的な民事責任とに大別され、それぞれ一定の制裁を伴う。」通常は、の意味で使われると考えられるが、自律的に活動するネットワーク組織においては、表現される意味が変わると考えられる。「責任」は、ヒエラルヒー型の組織においてトップダウンに命令され、義務として果たされる中で使われるからである。これが、自律的でフラットなネットワーク組織では、指示命令系統は存在しないので、単に指示されたやるべき事を果たすという意味ではなくなる。つまり、自発的にやるべき事を判断し、その結果を説明し相互にそれを認識する部分まで含まれる。

ドラッカー(1993)は、知識社会への移行を主題とする「ポスト資本主義社会」の中で、責任型組織について述べている。まず、第2次世界大戦終了時には、プロシア軍をモデルとするライン-スタッフ制の指揮命令型の組織構造は時代遅れとなり、情報型組織のモデルに移行していることを指摘している。さらに、知識社会においては、情報型組織をはるかに越えて責任型組織にまで進まなければならないとしている。ドラッカー自身は、自己組織性に関する言葉はまったく用いてはいないが、オーケストラや電炉メーカーの組織を例として、責任という切り口から自己組織性を発揮している組織について巧みに説明している(pp.192-193)。

つまり、知識社会における組織では、あらゆる人間が自らの目標、貢献、行動について責任を負っている。自らの目標と貢献について徹底的に考え、行動し、責任をとるという、成果から目標へのフィードバックによって、自分の仕事を自己管理できなければならない。ドラッカーは、このことを次のように述べている。「知識組織における経営管理の仕事は、全員を『ボス』にすることではない。全員を貢献者にするのである。」(p.194)。

自律的に行動する存在は、組織として内的コヒーレントな行動を示したとしても、それは価値の判定基準まで自律的に意識させるものではない。そこに、コーディネーターの役割が発生してくる。立木(1997)は、行政をフォーマル組織、血縁・地縁・ボランティアをインフォーマル組織として、それぞれの組織間連携の担い手としてインターミディアリー存在について、阪神淡路大震災で活動していた西宮ボランティアネットワークを題材に次のように述べている。なお、ここでのインターミディアリーは、組織ということではなく間を取り持つコミュニケーション仲介者(ブローカー)を指している。

西宮ボランティアネットワークは、西宮市役所に拠点を持って活動していた二つのボランティア集団が、行政から自立しようとする機会にネットワーク化し、そこに西宮市内で活動していたボランティア団体(西宮 YMCA、応援する市民の会、朝日ボランティア基地西宮前線基地、関西 NGO ネットワーク<医療>、大阪府社会福祉

協議会、関西学院救援ボランティアなど)にも声をかけ、行政との調整組織として活動しようとした団体である。この組織は、西宮市役所内で活動するボランティア組織と行政を内部でリンクするという性格と、市費でボランティア保険の費用を支出され市役所業務を代行する「準公務員」として公共性の強いサービスの提供するという性格の二つの側面を持っていた。

立木は、重要な点として、ネットワーク形成者(ネットワークャー)とコミュニケーション仲介者(インターメディアリー)の存在を指摘している。ボランティア集団間のネットワークは、自然に生じるわけではなくネットワーク形成に積極的な複数のネットワークャーが活動する事で構築されていった。さらに、行政とのネットワーク形成は、それらのネットワークャーの活動を通じて対等な関係が醸成された。これらの組織間は、最終的にインターメディアリーの存在によって組織間のリンクのバランスが取れ、維持されたと考えられる(pp.134-137)。

ボランティア組織やNPOといった小規模の組織は、ミッションの設定や地域的独自性といった領域では自立的で自己完結的な意思決定を行う事ができるが、それだけでサービスの利用者に対して満足できるサービスを提供しつづけられるわけではない。したがって、お互いに協働した方が、情報・サービス利用者・人員・運営資源等を入手しサービスの利用者の便益を確保できる場合、組織間の連携が行われる事になる。ヒューマンサービスの提供を目的とした各組織のコーディネーション技法として、立木はリトウェクらの論文を引用し、次のような3つの方法を上げている。

- アド・ホック(一時的・限定的)な接触
- インフォーマルな連携
- フォーマルな関係づけ
  - a) 合意書や規則の策定
  - b) 地域懇話会
  - c) 関連機関連合協議会(pp.138-140)

そして、関係づけが3つのどのタイプになるかは、次の4つのポイントによって変わると指摘している。

- 関係づける組織間の既存の状態(規模や組織数)
- 組織間での、面識や知人がいるかないかといった人的なつながりや、それぞれの組織の規模、組織数といった関係性。
- 相互依存関係の認知

組織間にある程度の相互依存関係が存在すると、相互の組織の関係者が認知していること。

コーディネーションを行う課題

標準的ルーチン業務か非標準的業務かによって、コーディネーションの方法が異なること。

組織・資源の互角さ

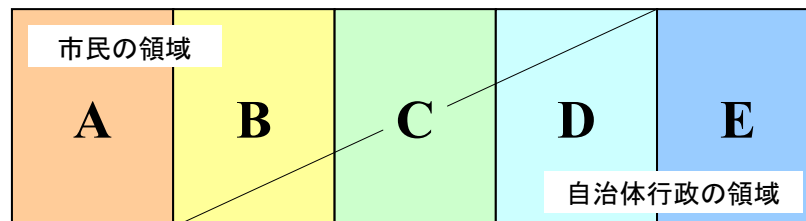
組織が有する資源、予算、人員規模といった要素と、あらゆる意味での組織間の距離をバランスさせ、協働すること。

組織内及び組織間における「責任」は、人間同士の関係性という捉え方でみるならば、次のように規定できると考えられる。組織の掲げる目標を達成するために、自らも目標を設定し、目標設定 行動 貢献度の評価というサイクルからフィードバックを受けながら、関係者相互の状況や活動について情報交換し協働する、「相互承認による協働」である。また、組織間の連携が発生する場合、そのリンケージをバランスし維持するためにコーディネーションが重要な役割を果たすということがいえる。

### 2.3.3 行政とNPOのパートナーシップ（協働）

ここでは、行政とNPOの活動領域、協働プロセス、協働の原則といった点から、NPO支援組織が考慮すべきパートナーシップについて検討していく。山岡（1996：pp.16-18）は、「活動領域」という視点で市民の活動領域と行政の活動領域を示し、パートナーシップを行う際の基本的な課題を整理している。

図2.7 市民活動と自治体行政の関係の諸相の概念図



山岡、(1996)、p.17

山岡は、これまでの民間活動と行政の関係は、ほとんどが「D」の領域に閉じ込められてきたと指摘する。この領域では、必ず行政責任が伴い、民間の自己責任などは発達せず、行政と民間の上下関係もその関係の中で自然に培われてきた。しかし、自発的なボランティア活動や市民活動の発達によって、「D」の領域は「C」や「B」に移行していくと述べている。そして、最も重要性を認めているのが「C」の活動領

域である。この領域は、民間活動と行政活動が拮抗する部分（但し、行政責任と自己責任は曖昧になっている）で、市民団体と行政が「共催」（付録 2.2）して事業を行うようなパートナーシップが発揮されている。

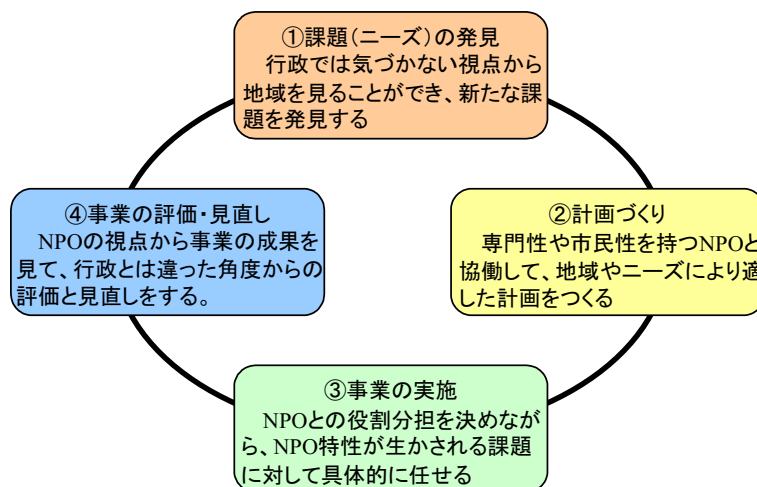
行政とのパートナーシップという点では、柏木（1994）も「ボランティアの失敗」と「行政の失敗」を述べる中で同様の指摘をしている。

パートナーシップは、双務的な関係である。すなわち、相互に独立した主体が平等な関係の下で協力しあうということだ。（中略）しかし、ボランティア組織は、自動的に行政と対等な関係になれるわけではない。行政は、ボランティア組織を認知し、その財政を保証するようなシステムを作らなければならない。（p.142）

そして、ボランティア組織の認知とは、市民活動を行うボランティア組織を法的に認め、独立した主体になれる道を保障されてはじめて行政とボランティア組織のパートナーシップが実現されると述べている。

犬塚（1998a）は、行政の政策プロセス的な視点から、行政とNPOとの協働（パートナーシップ）の場面を以下の図のように捉えている。

図2.8 NPOとの協働場面



犬塚、(1998a)、p.69

いずれの場面においても、フォーマルで画一的な行政に対してインフォーマルで多様性を持つNPOの特性が生かされることが示されている。そして、より協働を効果的に進めるために4つの「協働の原則」が述べられている。

表2.4 協働の原則

非同一性	目的や組織のあり方が違うのは当然で、その違いを認識する。
対等性	意思決定等の場面で、互いの力や本質を認め合い、どちらがより多くの知恵や情報等を持っているかで、役割分担を柔軟に取り合う。
有限性	成果を双方で評価し合い、協働の期限を定める
開放性	両者の関係を市民に対して公にし、いつでも市民からの批判・評価に応える。

犬塚、(1998a)、p.69

そして、協働の関係を構築するには、行政側に NPO とともに取り組んでいける前向きの姿勢が必要であり、又、その NPO の能力や協働したことが地域や社会の与える効果、体制を考慮して協働するのかもしれないのかを判断する必要があると結論している (pp.68-69)。山岡 (1998) は、犬塚の指摘する 4 つの協働の原則に加えて、さらに 3 つのポイントを指摘する。

#### 自己確立の原則

行政なり市民団体なりが、まず自立し、自己の本質をしっかりと確認すること。

#### 目的共有の原則

パートナーシップは、第三者の利益を目的とすることを市民団体と行政の双方が共通して理解し、確認しておくこと。

#### 自己変革受容の原則

相手と接触することで相手に学び、相手の視点で自己を見ることによって自身の変革を受け入れること。(pp.45-49)

但し、この協働の原則は、フォーマルで画一的な組織である行政で、組織的に取り入れることが可能なのかということが問題になる。市民団体の側でも、同様の事態は考えられる。いかに相互の理解を深め信頼を分かち合うかにかかっているといえるだろう。

これらの協働の原則を踏まえ、進藤 (1998) は「協働の競合」という形で多様な行政と NPO の協働の関係が存在することをまとめている。ここには、山岡の言う「共催型の協働」が入っていないので、その部分を加えてある。

日本開発銀行 (現日本政策投資銀行) 地域開発企画部 (1999) では、国際社会においてグローバル・パートナーシップが形成され始めたことに対比して、国内の地域においても地域環境問題の解決に向けて地方自治体とコミュニティレベルの NPO とのローカル・パートナーシップが構築されるべきであるとレポートしている。このレ

ポートでは、環境問題に関して取り上げているのであるが、本質的な部分はすべてのNPOに関わると考えられる。

表2.5 行政とNPOの関係:「協働の競合」

政策循環	企画	施策化	実施	評価	具体例
完全な行政直営型	行政	行政	行政	行政	
地方分権型	中央行政	中央/地方	地方行政	中央行政	
住民企画型協働	NPO	NPO	行政	NPO	地域福祉計画新議会への福祉運動団体の参画、アドヴォカシー
民間委託型協働	行政	行政		行政	
NPO			○		ボランティアの委託、民主的な医療・福祉運動
営利企業			○		福祉のビジネス化
第3セクター			○		社会福祉協議会
市民監視型協働	行政	行政	行政	NPO	市民オンブズマン
共催型協働:山岡	行政/NPO	行政	NPO	行政/NPO	
完全な民営型	民間	民間	民間	民間	行政責任の放棄

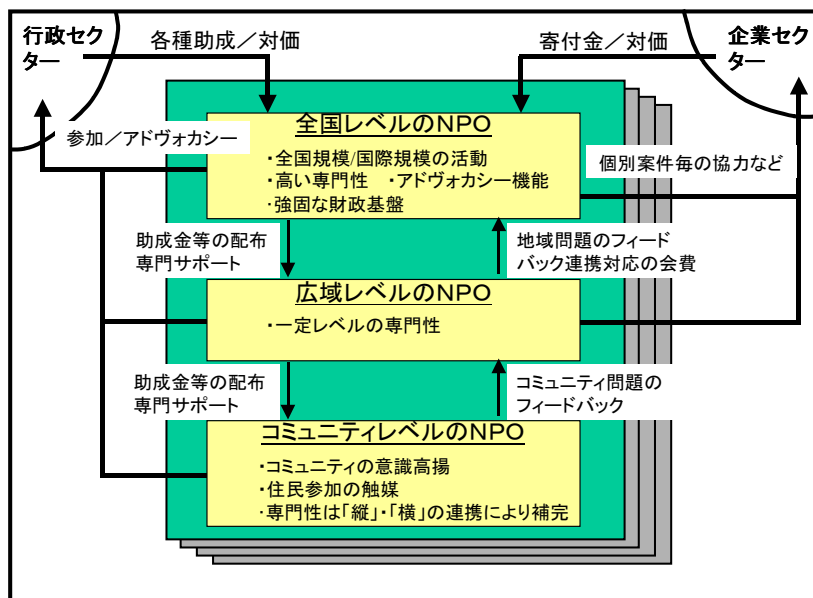
進藤、(1998)、p.53

パートナーシップの概念自体は同一であるが、ローカルにあたる地域においては、当該地域の地方自治体とコミュニティレベルのNPOという二つの主体の間で地域環境問題の解決を図ることが理想であり、グローバルにあたる中央政府や全国レベルのNPOは、何よりも地域の独自性を重視して、間接的な支援に徹するべきだとしている。しかし、中央政府から地方自治体への権限委譲は進行中であり、コミュニティレベルのNPOも人材不足や脆弱な財政基盤等のため、双方が成熟したパートナーシップを担うまでには到達していないのが現状である。そこで、次善策として図2.9のようなNPOセクターの構造を示している。

全国レベル 広域レベル コミュニティレベルの縦の関係では、人・物・金・情報(専門知識)の資源供給や、国や県の機関への働きかけが必要なときには全国レベルのNPOに働きかけを要請するなど活動面での支援を受ける。横の連携では、縦・横の連携に失敗したときに速やかに他のグループが補完していく複数の選択肢を担保する意味で非常に重要になる。いずれの連携も、連携が速やかに移行するよう「緩やかな連携」であるべきである。地方分権が推進されNPOが成長するまでは、こうしたセクター内の機能分担が現実的なパートナーシップの仕組みとして過渡的に有効であると述べている(pp.61-63)。

「緩やかな連携」とは、グラスマンやワイクが唱えた「Loosely Coupled Systems(緩やかに結ばれたシステム)」と同一であると考えられる。ワイク(1985)は、一風変わったサッカー・ゲームや大学組織をメタファーとし、その特徴を論じている(pp.115-153)。

図2.9 NPOセクターの構造



日本開発銀行・地域開発企画部、(1999)、p.63

行政、企業、NPO の間に立ち、NPO を支援していく NPO 支援組織にとって、パートナーシップは非常に重要な要素である。特に、パートナーシップ（協働）に関する議論は、「公益」を焦点として行政と NPO 間のパートナーシップを中心に展開される。「NPO は暗黙的に『公益』を担っている」とする立場や、「NPO は『公益』を担いうるのかどうか」という、根本的な部分から議論していこうとする立場もある。これらの議論の行きつく先は、最終的には、フォーマル組織である行政と今のところインフォーマル組織である事の多い NPO の、組織間連携をいかなる形態で行うのかということになる。もちろん、いわゆる NPO 法によって認証された NPO と行政におけるパートナーシップと、任意団体としての NPO と行政のパートナーシップでは、違いが生じる恐れのあることは、十分考えられる。それらの組織の間に入り、その違いをやわらげ、それぞれの組織の持つ特性を最大限に発揮させるところに、NPO 支援組織の存在意義があると考えられる。

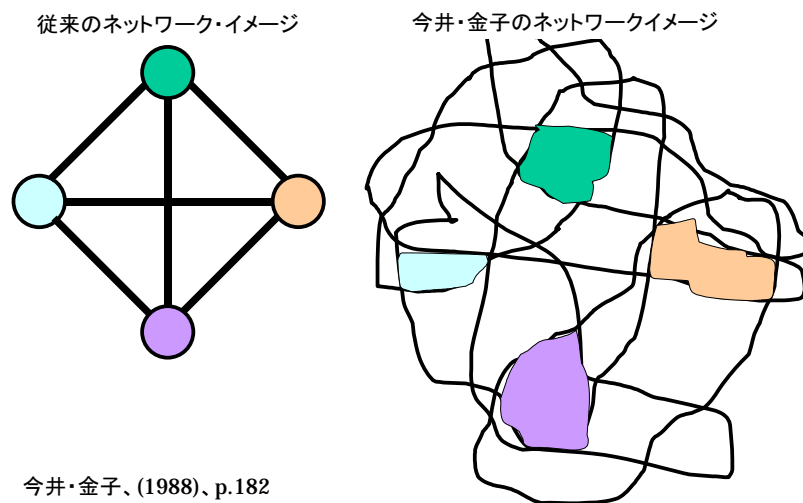


## 2.4. ネットワーク組織

今井・金子(1988)は、「組織の本質は、限られた合理性を発揮するために、さまざまな情報を集約し、解釈するシステムをつくることであり、そのための解釈の場を設定することである」(pp.148-150)と詳細に示している。そして、解釈システムとしての組織、あるいは知識を生み出す「場」としての組織という論点を強調するとき、その目的に則した組織の境界は弾力的にならざるを得なくなり、内部と外部の境界の融合したネットワーク型の組織に向かうという傾向をもつと指摘している。

もともと、今井(1977)は市場と組織の中間に位置するという意味で「中間組織」という概念を提起していた。しかし、「中間組織」により積極的な捉え方を与えるものがネットワークという概念であり、不確実性という問題に注目するとき、市場と組織を超越するものとしてネットワークを捉えることが可能であるとしている。今井・金子のイメージするネットワークとは、ノードを結合する従来型のスタティックなものではなく、関係の中に存在するダイナミックなものとして表現されている。

図2.10 ネットワークのイメージ



今井・金子、(1988)、p.182

朴(1996)は、ネットワーク組織について「コンテキストを共有している自主的な個々人、あるいはユニット同士が自立的につながる分権的かつ緩やかな協働システム」と規定し、ヒエラルキー組織について「特定の目的達成のために合理的かつ効率的にデザインされ、没個人的に運営される他者管理システム」と規定している。そして、古典理論、新古典理論、現代理論という区分と、組織社会学、経営管理論、組織心理学、システム論といった知的伝統によって組織論のタクソノミーを描いている。そして、「例外はあるものの、いずれの伝統からも古典理論から新古典理論、そして

現代理論に至るに従って、『ネットワーク組織』に移行する兆候が見られる」（pp.47-50）との結論を述べている。

表2.6 組織論のタクソミー

	古典理論 (理念型)	新古典理論 (消極的修正論)	現代理論 (積極的修正論)
組織社会学	官僚制論(ウェーバー)	官僚制の逆機能論(マートン、セルズニク、ゴールドナー、プラウ)(パーソン)	反官僚制論(ベニス、テーイヤ、ホワイト)(ルーマン)
経営管理論	科学的管理論(テーラー)／経営管理論(ファール)	行動科学的意思決定論(バーナード、サイモン、マーチ、サイアート)	ごみ箱モデル(マーチルセン)／ルース・カップリング論(ウエイク)／コンティンジェンシー論
組織心理学	初期産業心理学;合理的・経済的人間	ホーソン実験とソシオメトリ;社会的人間(メイヨー、レスリスパーガー、ディクソン、モレノ)	ホーソン実験後の人間関係論;自己実現的人間(リカット、マグレガー、ハーズバーク);複雑な人間(シェ)
システム論	機械システム論(ウィナー、アシュビー)／有機体システム論(コント、スペンサー、デュルケム)	一般システム理論(ベンタルフィ)／パーソンズのシステム論	オープン・システム論(カツツ・カン、スコット)／ルーマンのシステム論

朴、(1996)、p.48

君塚(1994)は、組織のパラダイム革新として、「ルース・カップリング、あいまいさを内包する組織行動、社会の制度に奪胎された組織、アドホクラシー、ネットワークはそれぞれ強調点やニュアンスの違いはあれ、いずれも官僚制からほど遠い組織化の様式を示すもの」であり「少なくとも理念型としての官僚制、つまりヒエラルヒーを軸に組み立てられた機械的組織とはまったく対極に位置するもの」(pp.3-15)であると報告している。

朴も君塚も、従来のタイトに結ばれたシステムに囚われている組織観を転換、変革しなければならないことを指摘している。概念的には理解できるが、具体的な部分では何が異なるのか。従来型と考えられる階層型の組織とネットワーク組織を対比した研究に石田・山本・太田(1996)がある。「階層とネットワーク」に関する組織構造について、意思決定と調整に関するエージェント間の依存性のパターンとして定義し、情報化技術の発展が階層組織とネットワーク組織の優位性に同影響を及ぼすかを考察している。その中で、「階層とネットワーク」に関する典型的な3つの組織について、次のように規定している。

#### 階層型組織

中心に位置する管理エージェントが組織全体の意思決定と調整を集中して行い、

他のエージェントはその意思決定と調整に従ってタスク処理に専念する。エージェント間の関係は、トップダウンの関係である。

#### 権限委譲のある階層型組織

中心に位置する管理エージェントに組織全体の意思決定と調整の多くの部分を集中して行うが、タスク処理が行われる現場の知識や情報を用いた方が効率や質の高い意思決定と調整が行うことができる部分に関しては、その他のエージェントにも委譲されている。エージェント間の関係は、トップダウン的な関係とボトムアップ的な関係が状況に応じて移り変わる、共存型である。

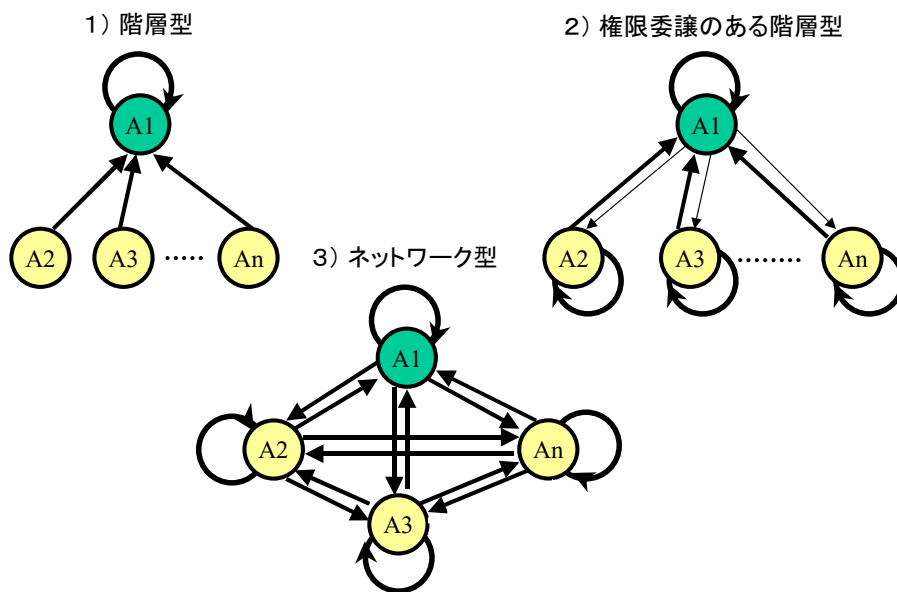
#### ネットワーク型組織

特定のエージェントが管理の権限を持っているのではなく、全てのエージェントが自分が所有する現場の知識や情報を生かして、自分との関係を持つ他のエージェントに助言を与えることによって意思決定の調整が行われる。エージェントの関係は、相補的で互酬的な関係である。

(石田・山本・太田、1996 : p24)

この3つの組織は、次のような図で表すことができる。

図2.11 「階層とネットワーク」という次元における3つの組織構造



石田・山本・太田、(1996)、p.24

インターネットの発展に従って、ネットワークが文字通り網の目のように張り巡らされたコンピュータ・ネットワークとして語られることが多くなってきた現在、今

井・金子のイメージするネットワーク組織のあり方から、従来型のノードを結んでいくイメージの方が強く現れてきている。ネットワークは、コンピュータで情報を共有し「高速」に広く伝達する部分だけをいうわけではない。相互の関係性という面からいえば、人と人との偶然の出会いやヒューマン・ネットワークというような、主体者としての人間が直接関わる「低速」だが多様な情報交換が可能なものが含まれる。つまり、ネットワークと呼ばれている相互の関係性は、その達成のためにいくつかの異なる次元の手段によって実現されると考えられる。

山本（1997）は免疫型システムによる支援型社会の支援情報システムを、西山（1995）は免疫ネットワークをそれぞれ提起している。山本は、支援に基づく社会での支援型社会システムについて、「情報認識に基づき十分に素早い実行性の伴う支援を行う情報過程と実現化機能を持つ柔軟なモデル」として免疫型のシステムが考えられるとし、そのシステムにおける特徴や性質について述べている。そして、自律分散社会においては、従来の階層化された大規模システムよりは社会型自律分散システムが有効であり、免疫型システムは社会型自律分散システムと構造が整合するとしている。そして、「萌芽的な前兆情報の収集や事象追跡、モニタリング、支援実行に関するプログラムの準備、支援パターンおよび支援情報パターンの保持・学習を行う、免疫系における抗体に近い機能を持つ多数の仮想的支援エージェントが情報ネットワーク上に散開すると考えられる」（p.59）と述べている。

山本のモデルは、情報ネットワークと支援エージェントの組合せによる自律分散型のオープンシステムという事ができる。これを、より包括的に免疫型ネットワークとして論じているのが西山である。「神経だけが張り巡らされる世界としてのネットワーク」＝「通信ネットワーク」が、複雑な現実への適応には一面的過ぎるという問題意識から、生物の複雑化の過程における適応戦略に着目し、4つのネットワーク戦略について述べている。

- 神経系のネットワーク
- 免疫系のネットワーク
- 内分泌系のネットワーク
- 血管系のネットワーク

そして、これを機能毎に3つのメタファーで大別している。

- 物流とごみ収集のネットワーク
- 物質とエネルギーをすべての細胞に供給するネットワーク
- 情報伝達のネットワーク
- 多くの細胞を一つの個体として維持する情報を伝達するネットワーク

## 生体の守りのネットワーク

### 多細胞の外敵に対して個体を守るネットワーク

本研究で関連するのは、 の情報伝達のネットワークであるが、これは神経系である「高速系」のネットワークと内分泌系である「低速系」のネットワークの組合せによって構成されている。それぞれは、動的な平衡（ホメオスタシス）を保つよう個体を調整しているが、その働きかけ方や構造に差がある。働きかけ方は、神経系は、素早い調整が必要なときに効果を発揮し、内分泌系は、ゆっくりだが持続的な調整が必要なときに効果を発揮する。構造は、神経系は中枢神経と末梢神経があって階層構造をなして、決まった対象に対して効果を発揮するのに対して、内分泌系は働きかける対象は決まった対象が存在せず任意に対象が決定し、リンパ球は各々の役割を分担しながら水平な関係を保っている。

西山は組織の神経系モデルとしてピアーを引用し述べているが、構造よりも機能の重なりの方に着目している。そして、5つの機能の階層を示し、組織の中にも個人にでもこれらが繰り返し現れると指摘している。

実行  
調整  
管理  
適応  
自己組織

この神経系の組織モデルに加える形で、免疫系の組織モデルを提起し、さらに複雑系のモデルにまで拡張することを試みている。

#### 1. 免疫系組織モデルの柱

##### 多様なプレイヤーの共同作業

マイクロファージ、T細胞、B細胞といった多様なプレイヤーが情報を共有し、情報をすり合わせる仕組みを基に共同して機能を果たしていること。

##### 自己のマーカ

自分を構成するすべての細胞につけられた、自己のマーカであるMHC抗原を目印にすることで、情報の安全管理を行っていること。

##### 徹底した教育

創造的でありながら、これまで蓄積されてきた情報を共通に認識した上で、最低限の理解は保たれるという多様性を持つために、徹底した教育がされること。

教育とは多様化を積極的に進め、その中から必要な条件の整ったものをだけを選び出すことを指す。

内部イメージ（システム論：必要多様度の法則）

リンパ球の集まりに外部の情報が内部イメージとして反映し、それらが双方向性を持ってリンパ球間で共有されていること。

支援情報の場

マイクロファージ、T細胞、B細胞といったプレイヤーが、サイトカインと呼ばれる情報分子を媒介に相互作用し合う、動的な情報の場であること。

## 2. 免疫系組織モデルの原則

共同と支援の原則

多様なプレイヤーによる共同作業と、それを支援する情報の場の存在

水平の関係を基礎にした柔軟な階層性の原則

状況の変化に応じて、その場面に合わせた階層性が生じリーダーシップが発揮されていくこと。

偶然性と即興性の原則

偶然に生じる事象に対して、即興的に対処していくこと。能力を身につけること。

関係と場の原則

免疫系組織モデルは、多様なプレイヤーの相互関係性によって成り立っておりその関係性は、情報の場によって支援・維持されていること。

多様性の共生の原則

多様性の危機を回避するために、自己マーカと教育といった制御の仕組みによって管理された、多様性が共生していくこと。（pp.163-194）

西山の免疫系組織モデルは、「個体」を一つの組織として捉え、その中の仕組みを考察している。これを神経系組織モデルと統合できれば、階層構造組織とネットワーク構造組織のともに優れた部分を併せ持つ組織構造が構築できるのではないかと考えられる。

## 2.5. ポリエージェントモデル

前節で山本や西山が提起した免疫型モデルや免疫型ネットワークでは、リンパ球を支援エージェントやプレイヤーと位置付けて論を展開していることをレビューした。この節では、エージェントシステムとして、ポリエージェントシステムを取り上げる。

エージェントモデルとしては、既存の概念としてマルチエージェントモデルが存在する。さまざまな分野で導入されているが、例えば経済的な市場のマルチエージェ

ントモデルの研究がある。和泉・植田（1998）は、次のように既存のモデルの難点を指摘している。

既存のモデルでは、市場参加者である各エージェントは、市場がある条件を満たしたらこのような売買行動を取れといったインプットとアウトプットが直結した単純なルールの集合として表現されている。（p.1）

単純にルール化されているエージェントシステムを、より複雑なエージェントの関係性として捉えようとする研究もある。出口（1997）は、多様で複雑な主体を捉えるポリエージェントシステムについて次のように規定している。

自律的な主体からなるシステムについては、すでにマルチエージェントシステムという言い方があるが、われわれがあえてポリという用語を使ったのは、同質のエージェントの自律分散的活動のみならず、多数の機能分化したヘテロバ機能を持ったエージェントからなるシステム分析を目指しているからである。そこでは、複数のエージェントが集まって（重合 ポリ）、上位のエージェントを形成するメカニズムやエージェント間の階層的関係もまた分析の対象となる。（出口、1997：p592）

つまり、単純に複数のエージェントが存在しているという概念ではなく、エージェントの集まり、上位エージェントを形成するという概念である。出口は、さらに続けて「社会科学にとっては長期的に非常に重要な意義を持つと考えられる」（p.592）と述べている。

ポリエージェントモデルの研究には、さまざまな手法が用いられているが、寺野（1997）はそれについて、次のように3つのキーワードでまとめている。

それらに共通するキーワードは、システムと環境の融合、エージェントの内部モデルの存在とその相互参照、ネットワーク指向の3つである。すなわち、内部モデルを持つある程度粒度の大きなエージェントが、環境や他エージェントとの相互作用の中で、どのような創発的現象を引き起こすのかを解明し、それを現代のネットワーク社会の分析・設計に供しようという試みである。（p.598）

キーワードである一つのエージェントでの内部モデルの存在とその相互参照については、金子・松岡・下河辺（1998）のいう「相互編集性」（p.35）の概念、また、西山（1995）のいう免疫型ネットワークにおけるリンパ球による情報の共有の概念と非常に類似していると考えられる。但し、免疫型ネットワークでのリンパ球には「相互編集性」ほど情報修正に関する能力に対して自由度が保障されていない。

このようなポリエージェントの概念を踏まえ、木嶋(1997)は多主体複雑系パラダイムは、有機体メタファーを越えて対象を文化的システムとして捉える「文化メタファー」に近づいていくとし、多主体複雑系パラダイムでは「組織は単なる適応複雑系ではなく、『異質の価値』との遭遇が古い価値秩序にゆらぎを生み出し、このゆらぎを通して自己組織化、変革・進化が進み、「機能のネットワークという視点より、多様な価値観・利害の対立とアコモデーション(価値観の一時的並立共存)のネットワークが注目される」と指摘する。そして「単に空間的・地理的制約を越えるだけでなく、時間的制約、情報ドメインの制約など、あらゆる境界(バウンダリー)制約からも自由な相互進化するネットワークである」(p.583)と説明している。

木嶋の指摘するところでは、多主体複雑系パラダイムは、人間や組織・集団といった異質で複数の意思決定主体が関与するような状況を、内部参照モデルを持ったエージェントがネットワークして相互作用するシステムとして捉えることであり、その構造や内容を解明しようとするものであるといえる。

高木(1996)は、ポリエージェントシステム原理によるネットワーク組織においてネットワークリーダーシップを唱えている。エージェントの持つ内部モデルの共有化を促進していくことが、リーダーシップの重要な要素となるという。高木は、内部モデルについて次のように規定している。

内部モデルとは、自律的に活動する人間(すなわちエージェント)が自分ととりまく状況の規則性について心の内部に持つ認知的な写像(モデル)のことである。主体として人間は内部モデルをもとに行動や考えをするのであり、同時に内部モデルそのものに変更を加える。(pp.54-55)

そして、自らの内部モデルを変更することを「自己言及」と呼び、これはネットワーク型組織の特徴であるとしている。ポリエージェントシステムと内部モデルへの自己言及をまとめ、「社会や組織を構成するメンバーが自分たちをとりまいている行動の枠組みや考えかたを自らの理解で変更してしまう現象」(pp.54-55)であると述べ図に表わしている。

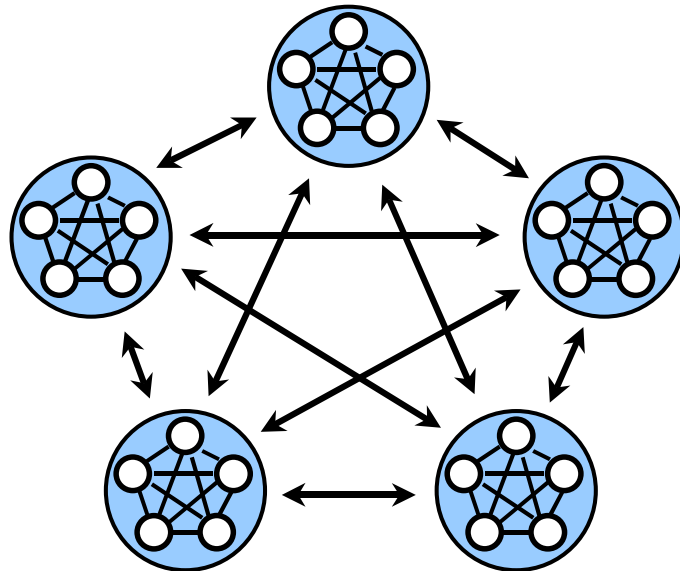
しかし、高木のネットワークリーダーシップに対しては、河合(1999)が次のような問題点を指摘している。

“すべての”エージェントがリーダーが持つのと“相同の(企業全体に関する)内部モデル”を共有すべきだとしてしまったこと、すなわちポリエージェント・システムのフラクタル構造を自己組織化の必要条件としてしまったことである。(p.294)



これは妥当な指摘であり、ネットワークリーダーシップの概念は、一部修正し新たな展開を促す必要がある。

図2.13 内部モデルを持つエージェントによる  
フラクタル状のシステム



高木、(1996)、p.55

## 2.6. まとめ

この章では、NPO、NPO 支援組織、ネットワーク組織、ポリエージェントモデルについての先行研究をレビューしてきた。NPO は、「価値の実現」という組織理念に共感する市民が集い、自発的な行動特性を活かす活動の場を提供する。多数の団体が多様な価値観に基づいて行動することで、行政や企業だけでは実現しにくい多面的な社会を実現する存在である。それは、「人間変革機関」とも位置付けられるように、自己改革・自己変容を促す存在でもある。市民による民間設立の団体であるが、私的機関であるが故に特定のニーズに対してしかサービスを提供できなかったり、資源提供者のコントロールが強く働いたり、専門性を問われたりという、実際的な問題が顕著に表面化してきている。これは、NPO が団体設立の黎明期から本格的に具体的な活動が始まった成長期に入ったことを示す現象であるといえる。

NPO 支援組織は、4 つのタイプが存在する。資源の提供を仲介する「インターメディアリ」、経営管理的な課題全般を支援する「マネジメント・サポート・オー

ガニゼーション」、社会的基盤整備を目的とする「インフラストラクチャー・オーガニゼーション」、そして人材育成や調査研究を担う「エデュケーション・サポート・オーガニゼーション」である。いずれも、行政や企業から見て「単なるコスト軽減機関」と捉えられるべきものではない。また、「組織と組織の隙間<sup>1</sup>」を埋めるという意味での「中間組織（中間支援組織）」ということ是可以する。NPO 支援組織は、単に中間に存在しているわけではない。自己組織性を発揮する NPO をコーディネートしリネージュしていく役割を持っている。それは、「相互承認による協働」を促すものである。

自発的・自律的な活動主体の NPO とそれを支援する NPO 支援組織は、ネットワークによって活動をリネージュしていくが、免疫型ネットワーク（システム）は、こういった社会型自立分散システムと構造が整合する。免疫抗体に仮想的支援エージェントが位置付けられ、神経系を含む情報ネットワーク上に散開し、活動していると考えられる。仮想的支援エージェントは、多様性を持ちながらも情報を収集し共有し、情報をすり合わせている。また、蓄積された情報を共通認識として持ち、最低限の共通理解を保つために徹底した教育・学習が施され、その上で多様性を促進させている。ネットワークの中で自律的に活動する仮想支援エージェントだが、多様な仮想支援エージェントによる協働作業と支援のための「情報の場」が存在し、その場面に合わせた階層性が生じリーダーシップが発揮される。

NPO、NPO 支援組織の概念やその関係性を明らかにする情報は見出したが、NPO 支援組織の形成プロセスについて、具体的に何が（誰が）どのようなイベントでどのような影響を与えているかは、これだけでは明確にならない。

---

<sup>1</sup> 組織と組織の間とは、「行政と企業」、「行政と NPO」、「企業と NPO」、「NPO と NPO」を指す。

## 第3章 日本におけるNPOの現状

### 3.1. はじめに

この章では、国や研究機関が実施した実態調査、新聞社の実施した全国世論調査を基に、NPOとNPO支援組織の現状について検討する。調査は、基礎資料づくりを目的としたNPO活動全般と組織の概要に関するものと、財政面に絞って調査したものの2つを利用して具体的なデータを基にNPOを概観する。NPO支援組織は、いまだ全国的な実態調査がなされておらず、古いデータしか利用できなかった。全国世論調査では、市民の側からのNPOに対する意識はどのようなものか知る手がかりとする。

### 3.2. NPOの現状

阪神淡路大震災と日本海重油災害の折、全国から多数のボランティアが現地に参集し支援活動をした経緯から、市民活動団体の活動促進に向けた環境整備を進めていくための基礎資料とすることを目的とした実態調査がいくつか行われた。

一つは、経済企画庁国民生活局が株式会社社会調査研究所に委託し調査した「市民活動団体基本調査報告書」(1997)である。この調査においては「継続的、自発的に社会的活動を行う、営利を目的としない団体で、公益法人(社団法人、財団法人等)でないもの」を市民活動団体とし、調査の対象としている。活動分野は7分野<sup>1</sup>としている。

調査方法としては、まず、1)都道府県等で市民活動団体のリスト作成を依頼し、行政が把握する市民活動団体の全体像を明らかにし、2)株式会社社会調査研究所(経済企画庁から委託)がリストに掲げられた85,786団体(1996年9月現在)から1万団体を無作為に抽出して、アンケートを実施する母集団の決定をしている。そして、3)1万団体から住所などの判る9,826団体に対し郵送によるアンケート調査を実施

---

<sup>1</sup> 中分類は、次の通りである。社会福祉系、教育・文化・スポーツ系、国際交流・協力系、地域社会系、環境保全系、保険医療系、その他

し、その内容について分析された。アンケートは1996年11月から12月に実施され、有効回収数は4,152件（有効回収率：42%）であった。

もう一つは、同じく経済企画庁国民生活局が株式会社日債銀総合研究所に委託した「民間非営利活動団体に関する経済分析調査報告書」（1998）である。この調査の目的は、現状の民間非営利活動団体の全体像を整理し、経済的評価をするための考え方や方法を掴み、さらに概略的ではあるが規模推計を実施することにあつた。民間非営利活動団体については、定義も然る事ながら、経済社会においても位置付けが明確にされていないという認識に立ち、概略の経済規模を推計している。非営利活動団体の定義は、1）非営利性、2）経済価値の創出性、3）非政府性、4）自発性の4つを明確に挙げている。1）非営利性とは「団体構成員の間で、団体の利益（余剰金）を分配しない」ことを意味する。2）経済価値の創出性とは「広く社会に対して経済的価値を生み出している」ことを意味する。3）非政府性とは「運営面・資金面で政

### 表3.1 計測対照団体

- |                      |          |
|----------------------|----------|
| ・社団法人(民法34条に基づく社団法人) | ・宗教法人    |
| ・財団法人(民法34条に基づく社団法人) | ・更正保護法人  |
| ・商工会、商工会議所           | ・労働組合    |
| ・特定医療法人              | ・政党、政治団体 |
| ・特定医療法人以外の医療法人       | ・地縁団体    |
| ・学校法人                | ・市民活動団体  |
| ・社会福祉法人              |          |

経済企画庁国民生活局編、(1998)、p.8

府による支配を受けていない」ことを意味する。4）自発性とは「活動者に参加の自発性がある」ことを意味する。計測対象団体は次の通りである。

先の「市民活動団体基本調査報告書」と明確に異なる点は、「市民活動団体基本調査報告書」では公益法人（社団法人、財団法人等）を調査対象にしていないが、「民間非営利活動団体に関する経済分析調査報告書」の方では計測対象団体に含めている事である。この公益法人を調査に含めるか含めないかは、次に理由を示すように大きな影響を与えると考えられる。1つは、公益法人は主務官庁の「認可」を受けて設立される。このため、天下りで役員を受け入れるケースも多く、捉え方によっては「非政府性」に抵触する恐れがある。2つには、1つ目の点とも関連するが、天下りで役員を送りこむ代わりに資金の提供や受託業務の提供を受け、主務官庁が公益法人の活動に強い影響力を持っている可能性が考えられる事である。3つには、設立の条件として巨額な資金を前提としているため、グラスルーツ的な市民活動の実態と性質が異なることである。組織数としては、ほんの数パーセントを占める公益法人が、財政規模を見たときそのほとんどを占めてしまうといった状態である。今回、NPOの実体

を概観する事が目的であり比較検討する事が目的ではないため、これらの違いは認識することに留める。

民間非営利活動法人の登録情報としては、経済企画庁において経済企画庁が特定非営利活動促進法の認証状況を Web で公開しているものがある。各都道府県と経済企画庁が特定非営利活動促進法第 12 条 1 項の規定に基づいて設立の認証をした団体を、1999 年 8 月 31 日現在の状況で「特定非営利活動法人の設立認証状況(全国版)」という一覧表にまとめ、Microsoft-Excel97 形式、PDF 形式、TXT 形式にして配布している。

さらに、朝日新聞社が 1997 年 3 月 2～3 日に実施した全国世論調査がある。この世論調査では、「NGO 世論調査」という事で、NGO・NPO に関する世論調査が実施されている。これは先の「市民活動団体基本調査報告書」や「民間非営利活動団体に関する経済分析調査報告書」とは幾分異なり、無作為抽出された有権者の意見が反映されている。従って、第三者的な客観性を持った意見を期待できる。調査方法は、次の通りである。

全国の有権者 3,000 人に 1997 年 3 月 2 日及び 3 日の両日、学生調査員が個別に面接調査した。有効回答者数は 2,203 人(有効回答率:73%)。回答者の内訳は、男性 46%、女性 54%。対象者の選出方法は、層化無作為二段抽出法により、全国の投票区を都道府県、都市規模、産業率で 347 層に分割した後、各層から一投票区を無作為に抽出して調査地点とした。調査地点となった投票区の選挙人名簿から平均 9 人の有権者を無作為に選出している(朝日新聞社総合研究センター世論調査室、1997: p110)。

### 3.2.1 都市規模別の団体分布

団体の事業規模や財政規模、活動分野などといった詳細な部分をきちんと比較することなく、単純なサンプル数だけを論じている為に適切さを一部欠いている面がある。しかし、10 万人未満の市及び町村において非営利活動団体数が多い傾向を示している。

これは、地域のコミュニティにおいて活動する NPO が非常に多い事を示唆していると考えられる。町村と 10 万人未満の市のところで切れるのではなく、10 万人以上 20 万人未満の市と 10 万人未満の市のところで切れることが興味深い。それは、町村と市といった行政の区分ではなく人口の規模に左右される何らかの要因が影響しているためと考えられる。

表3.2 回収団体の都市規模別の分布(一部改変)

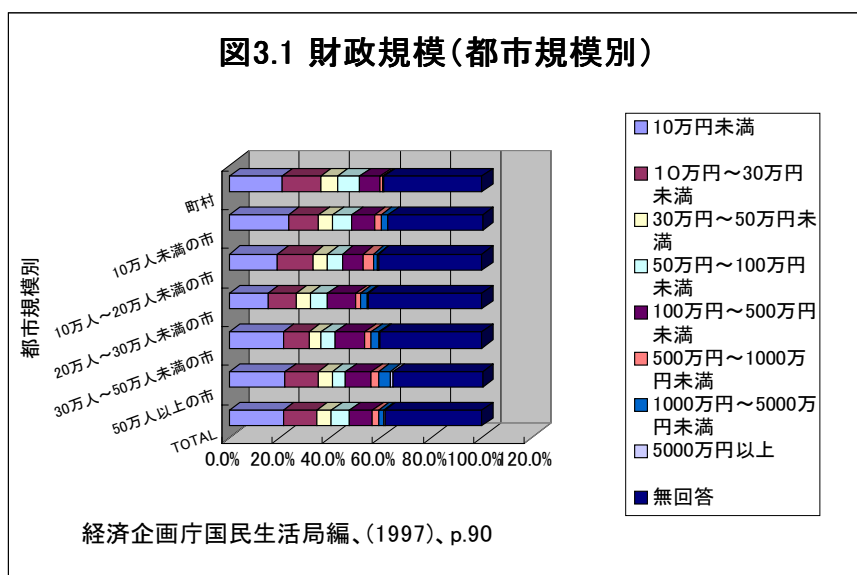
	10万人当りの団体数比(全国=)	団体総数	10万人当り
50万人以上の市	0.57	654	39
30万人～50万人未満の市	0.72	393	50
20万人～30万人未満の市	0.75	242	51
10万人～20万人未満の市	0.84	385	58
10万人未満の市	1.23	936	84
町村	1.65	1516	113
全国	1	4152	69

注1)人口50万人以上の市には、東京特別区及び都内の市全てを含む

注2)人口は1996年3月末現在の住民基本台帳人口要覧(自治省)

経済企画庁国民生活局編、(1997)、p.2

都市規模別の分布は、財政規模から見たときどのような変容をするかであるが、財政規模を見る限りでは、地域において財政規模の小さな NPO だけが多数活動しているというわけではない。



これは、地方コミュニティにおいて財政規模の大小に関わらず活動する NPO が多く存在している事、またその NPO は、拠点をその地域内に置く地域に根ざした活動をしていると考えられる。また、サービス提供を実施するにあたっては、規模が無制限に大きくなるのではなく、そのサービス提供に適した規模があるのではないかと推測される。

### 3.2.2. 活動状況

「市民活動団体基本調査報告書」では、民間非営利活動団体の活動を次の図表のように分野を区分している。民間非営利活動団体が主に活動している分野を中分類で見ると、社会福祉系、地域社会系、教育・文化・スポーツ系で70%以上を占める。

活動している分野と活動している地域を複合的に見てみると「一つの区市町村の区域内」で活動する団体が社会福祉系で72.5%、地域社会系で81.8%を示している。これらだけでは、サービスの内容がどのようなものなのかは判別する事はできない。特にプライバシーに関わるようなサービス（入浴サービス等）では、家族あるいは本人が近隣者の介護者を拒むようなことがまま発生する。弁当の配給や訪問でさえ、拒否される事がある。

表3.3 活動分野区分

中分類	小分類
(1) 社会福祉系	高齢者福祉／児童・母子福祉／障害者福祉／その他社会福祉
(2) 教育・文化・スポーツ系	教育・生涯学習指導／学術研究の振興／スポーツ／青少年育成／芸術・文化の振興
(3) 国際交流・協力系	国際交流／国際協力
(4) 地域社会系	まちづくり・村づくり／犯罪の防止／交通安全／観光の振興／災害の防止・救援
(5) 環境保全系	自然環境保護／公害防止／リサイクル
(6) 保険医療系	健康づくり／医療
(7) その他	消費者問題／人権／女性／市民活動支援／平和の推進／その他

経済企画庁国民生活局編、(1997)、p.21

しかしながら、これらの分析からは、社会福祉系、地域社会系を中心とした活動を実施する民間非営利活動団体が一つの区市町村内で活動する事が非常に多いという事が明確になる。社会福祉系の小分類は「高齢者福祉／児童・母子福祉／障害者福祉／その他社会福祉」であり、地域社会系の小分類は「まちづくり・村づくり／犯罪の防止／交通安全／観光の振興／災害の防止・災害時の救援」である。つまり、良くも悪くも「顔がわかる」エリアでのサービス提供が大きな部分を占めているという事である。

### 3.2.3. 活動開始時期

阪神淡路大震災のインパクトが非常に強く、ボランティア団体や民間非営利活動団体もその災害を契機に増加したような印象を与えるが、そればかりで進められてきたわけではない事がよく理解できる。

1960年代以前から活動している団体が8.9%存在した。比較的多いのは1981年～1985年にかけての12.9%、1986年～1990年にかけての18.1%、1991年～1995

年にかけては 23.2%であった。調査年から 15 年以内に活動を開始した団体が過半数を占めている事になる。

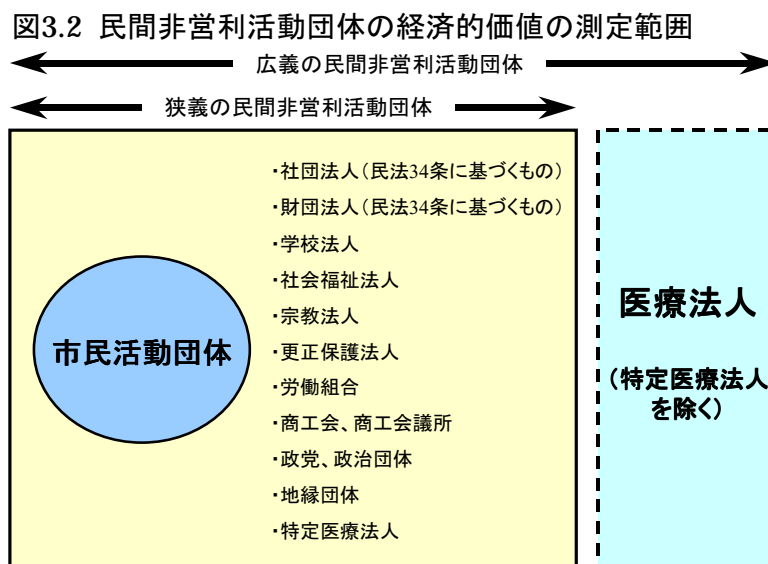
表3.4 活動開始時期

	回答数	比率
TOTAL	4,152	100.0%
1960年以前	368	8.9%
1961年～1965年	163	3.9%
1966年～1970年	222	5.3%
1971年～1975年	306	7.4%
1976年～1980年	457	11.0%
1981年～1985年	535	12.9%
1986年～1990年	752	18.1%
1991年～1995年	965	23.2%
1996年以降	94	2.3%
無回答	290	7.0%

経済企画庁国民生活局編、(1997)、p.115 サマリーより作成

### 3.2.4. 財政規模

「民間非営利活動団体に関する経済分析調査報告書」によれば、広義の民間非営利活動団体の経済規模は、付加価値では約 15 兆円（対 GNP 比 3.1%）、産出額では約 27 兆円（対産出額比 2.9%）となる。また、狭義の民間非営利活動団体の経済規模は、付加価値では約 11 兆円（対 GNP 比 2.3%）、産出額では約 20 兆円（対産出額比 2.2%）となる。平成 7 年度の GDP は 489 兆 2,489 億円、平成 7 年暦年産出額は 926 兆 7,900 億円であった。

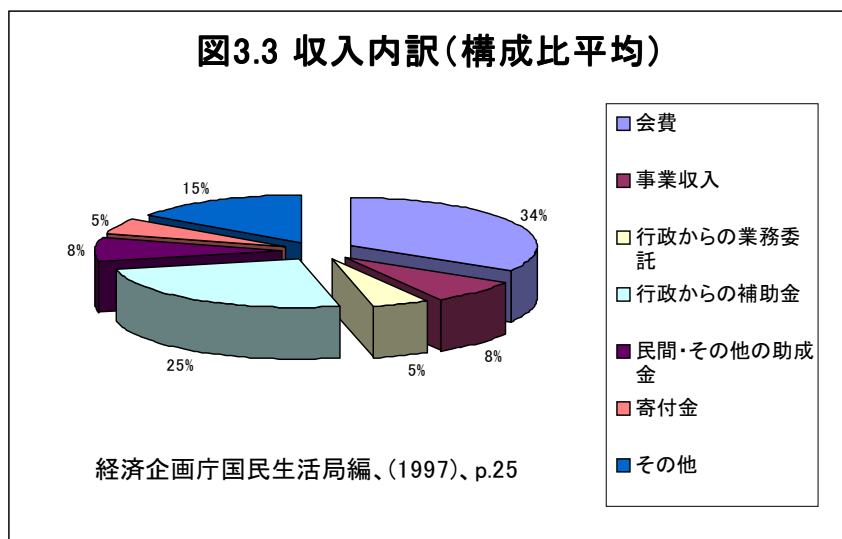


経済企画庁国民生活局編、(1998)、p.13



市民活動団体の経済規模を別枠で推計しているが、その付加価値は約 300 億円、産出額は約 1,200 億円となっている。また、市民活動団体のボランティア活動を有償評価すると、約 6,500 億円にのぼる。

その収入を補っているのは、33%が会費収入である。また、民間・行政などからの補助金や助成金が 33%で、この二つで全体の 60%以上を占めている。逆に寄付金は 5%程度と、大きな収入源になっていない。

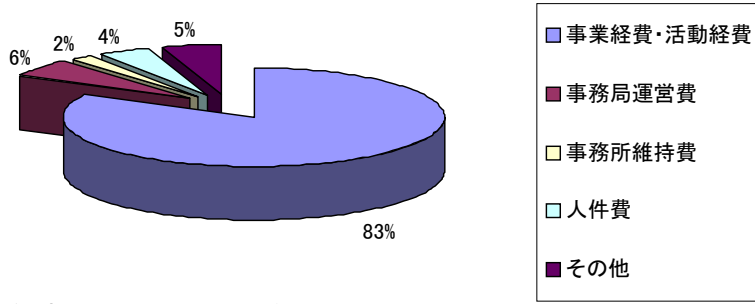


### 3.2.5. 収入と支出

民間非営利活動団体における収入は、会費収入が 32.9%で 3分の1、行政・民間からの助成金と業務委託の収入が 37.5%で 3分の1である。寄付金は 4.8%と非常に低くなっている。また、民間非営利活動団体の事業収入が 7.7%を占めている事が興味深い。

一方支出であるが、これは 80.1%が事業経費・活動経費に支出されている。これに事務所の維持費と運営費を合わせると、88.0%を占める事になる。人件費は 4.3%であり、収入のほとんどが民間非営利活動団体の運営費・事業費に使われていることがわかる。人的資源は、そのほとんどがボランティアによって支えられているのではないかと考えられる。

図3.4 支出内訳(構成比平均)



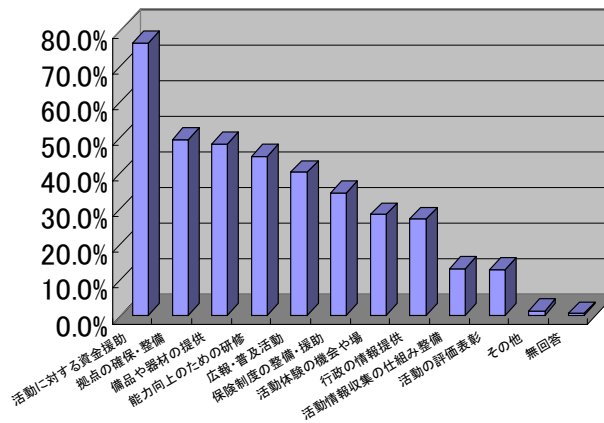
経済企画庁国民生活局編、(1997)、p.26

3.2.6. 支援の必要性

民間非営利活動団体の 81.0%が行政支援を必要であると考えている。

必要であるとする支援項目については、「活動に対する資金援助」が 76.4%と最大である。「活動拠点の確保・整備」が 49.2%、「活動に必要な備品や器材の提供」が 47.9%と続き、団体の運営と事業遂行に必用な部分に対する援助を希望している事がわかる。

図3.5 必要とする支援項目



経済企画庁国民生活局編、(1997)、p.37

一方法人格取得に付いては、「必要性を感じない」が 70.4%に達しており、「必要がある」と「わからない」を合わせた 23.5%を大きく上回っている。これは、活動状況で検討した「一つの区市町村の区域内」で活動する団体数や「30 万円以下の財政規模」の団体数の割合に非常に近くなっていることが影響していると考えられる。断定はできないが、限られた地域で財政規模も小さい民間非営利活動団体が多い中で、行政からの団体運営や事業遂行に関わる支援は受けていきたいが、法人格を取得し活動を展開することまでは考えていないと言えそうである。

### 3.2.7. 特定非営利活動法人に登録された法人数

特定非営利活動促進法に基づいて認証された全国の NPO の数を見てみると、各都道府県と経済企画庁に登録されたものを合わせて 476 件となっている。特定非営利活動促進法が施行された当初は、数多くの NPO が殺到し登録されると予想されていたが、登録数が多い県でも神奈川県が 37 件である。また、登録数ゼロとなっている県が、福井県、登録数が 1 件となっている県が、和歌山県、鹿児島県の 2 つである。先の「市民活動団体基本調査報告書」の中でも、法人化を「必用と感じない」という回答が 70%を超えていた事から、それを裏付けていると考えられる。

特定非営利活動促進法は、非営利活動団体がこれまでのような主務官庁による認可ではなく、認証という形で法人化できる特別法という位置付けで、税金の免除や財政的支援の保証ではない事から、それほど登録が伸びなかったという見方がある。しかし、特定非営利活動促進法は、非営利一般の法人法としてではなく、民法 34 条に規定される公益法人の特別法として制定されている。そして、この法律の目的を考慮すれば、民間の非営利活動は、行政の支援を受けて成立するというような消極的なものではなく、市民が自立的・自律的、自発的に参加・不参加できるものであるといえる。堀田・雨宮（1998）は、「市民の自由意思を尊重した私的自治の原則のもとで、営利を目的としない社会サービスの供給主体としての NPO が確固たる事業を行うこと、行政とは別の多様な価値観を有する NPO が自立して活動する事が重要」（p.18）であると述べている<sup>1</sup>。そして、特定非営利活動促進法を解釈するにあたってのキーワードとして『私的自治』と『地方分権』の二つを指摘している。

---

<sup>1</sup> 「つまり、市民の自由意思を尊重した私的自治の原則のもとで、営利を目的としない社会サービスの供給主体としての NPO が確固たる事業を行うこと、行政とは別の多様な価値観を有する NPO が自立して活動する事が重要であって、そのために、政令や省令などへの委任をできる限り排除することにより行政の介入を少なくし、国会で審議された法律のなかに、市民団体に要求される書類等の負担はすべて書き込んで置くという考え方がとられた。」（堀田・雨宮、1998：p.18）

表3.5 特定非営利活動促進法に基づく各都道府県及び経済企画庁の認証数  
 <平成10年12月1日～平成11年8月31日>

都道府県名	認証数	都道府県名	認証数	都道府県名	認証数
北海道	32	石川県	3	岡山県	15
青森県	2	福井県	0	広島県	17
岩手県	3	山梨県	4	山口県	11
宮城県	15	長野県	7	徳島県	3
秋田県	5	岐阜県	7	香川県	10
山形県	5	静岡県	10	愛媛県	6
福島県	5	愛知県	12	高知県	11
茨城県	13	三重県	10	福岡県	27
栃木県	16	滋賀県	9	佐賀県	4
群馬県	18	京都府	10	長崎県	6
埼玉県	7	大阪府	52	熊本県	11
千葉県	11	兵庫県	13	大分県	2
東京都	39	奈良県	2	宮崎県	2
神奈川県	37	和歌山県	1	鹿児島県	1
新潟県	9	鳥取県	3	沖縄県	2
富山県	2	島根県	4		
				小計	445
				経済企画庁	31
				合計	476

経済企画庁、(2000)、www.epa.go.jp/j-j/np0/zenkoku.html

早瀬(1998)は、よりポジティブに捉え、特定非営利活動促進法の重要性を次のような3つのポイントで述べている。

認可から認定へ

従来のように活動実績を問わず(まったく活動実績のない団体でも申請可能)、定款の規定などが必要要件をクリアしていれば法人格を得られるシステムとなったため、行政が特定非営利活動法人に対して信用保証をすることはない

主務官庁がない

主務官庁がない(所轄庁だけ)ことから、行政の縦割りの構造の下に押し込められずに法人格を得ることができ、また所轄庁の管轄地域を越えて活動できる

NPO 活動そのものの見なおし

税制上の優遇措置が盛り込めなかった NPO 法は、かえって「逆に法人格をとって何をするのだ」という根源的な問いを NPO に付きつけるものとなった (p.22)

法的に非営利活動団体の存在を認め、認可から認証という手続きに移行した事は評価されるべきであるし、税金の免除等については議論されていく事になっており、非営利活動団体の活動を促進するものに成長していく事は間違いないであろう。

これまでは、NPO に対するアンケート調査により NPO の状況を見てきたが、これからは、市民の側の NGO・NPO に対する意識はどうかを全国世論調査を基に見ていく。

### 3.2.8. 市民活動に対する意識

NGO や NPO といった市民活動に対して、「国や企業ではできない活動をしている」との回答が全体：31%（男性：32%、女性：31%）、「市民参加で生き生きした社会になる」との回答が全体：20%（男性：20%、女性：20%）と評価するものがある一方、「どの程度役立っているか疑問」という回答が全体：23%（男性：24%、女性：23%）を占めている。なぜ、疑問なのかをさらに質問されてはいないので詳細を知る事はできないが、NGO・NPO は広報活動を活発化し説明責任を果たす事は必要であろう。しかし、「政治に任せておけばよいことだ」という消極的な回答が全体で 3%（男性：4%、女性：3%）と、市民活動自体に対しては、それほどネガティブな意見は持っていないようである。

### 3.2.9. 市民活動に対する資金提供

市民活動に対して、その活動を支えるためにお金を出しても良いと思うかどうかについて、「気持ちがある」との回答が全体：57%（男性：60%、女性：55%）、「気持ちはない」との回答が全体：36%（男性：35%、女性：38%）であった。

「気持ちがある」と答えた者の内、全体：19%（男性：22%、女性：16%）が 1 年間に 1 万円までなら払っても良いと回答している。「気持ちはない」と答えた者の内、全体：17%（男性：16%、女性：19%）は「お金を出す余裕がない」と回答しているが、「団体や活動が信用できない」や「どんな団体があるか、よくわからない」と回答しているものが合わせて全体：15%（男性：15%、女性：15%）ある。市民活動に対する意識と同じく、この 15% はきちんとした広報活動によって「気持ちがある」に移行する可能性がある。但し、付け加えるなら「気持ちがある」ということと「実際に行動する」ことの間には、非常に大きなギャップが存在しているということである。

### 3.2.10. 市民活動への参加

市民活動に参加した事があるか、機会があれば参加したいかについて、「参加した事がある」との回答は全体：4%（男性：5%、女性：4%）で、有効回答数の2,203人の内およそ88人にあたる。少ないと見るか妥当な数と見るかは議論の余地がある。なお、「参加した事がある」との回答のうち、職業別で「自由業者」の割合が21%と非常に高くなっていることが興味深い。「参加してみたい」と「その気持ちはない」の割合は、ほぼ半々で45%前後である。

その一方で、市民活動が盛んになった方が良いかどうかについては、「盛んになった方がよい」との回答が全体：73%（男性：77%、女性：70%）と、「そうは思わない」の全体：15%（男性：15%、女性：15%）を大きく上回っている。実際に自分が参加するかどうかは別にして、市民活動自体は盛んになった方がよいとする見解が少なからずあるということになる。およそ30%にあたるこれらの人が、市民活動は大切だと思いながら、なぜ参加する気になれないのか、その要因について明確にする必要があるだろう。

### 3.2.11. 市民活動団体の情報公開

市民活動の内容や団体についてもっと知りたいかどうかについては、「もっと知りたい」との回答が全体：56%（男性：54%、女性：56%）で、「そうは思わない」の40%（男性：42%、女性：38%）を上回り、過半数を占めた。市民の側に市民活動やボランティアに対する関心が高くなってきていると共に、反面、市民活動団体の広報活動や情報活動が余り進んでいない事を示唆していると考えられる。

## 3.3. NPO 支援組織の現状

NPO 支援組織の現状について、NPO の調査ほど詳しく大規模に調査した案件はない。NPO 支援組織自体も NPO という位置付けでくることができると、NPO の調査に含まれて整理されていることが多いと考えられる。断片的に個々の NPO 支援組織の事例を述べているものに、総合研究開発機構（1994：pp.147-148）、村林・岸本（1997：p.8）、田中（1998：pp.221-224）東京都議会議会局編（1999：p.131）等があるが、全国規模で統計だった調査ではない。

こうした状況の中で、日本ネットワークズ会議（1995）が1994～95年にかけて実施したボランティア活動推進に関する調査研究の中に、日本の NPO 支援組織の実態調査をしたものがある。アプローチは、既に何らかの形でボランティア活動を支援している団体から、その支援活動の実態を把握する方法が取られた。そして、「い

かに NPO を支援するか」という視点に基づき、ボランティア活動支援を実施している団体の中で中心的な役割を担っているスタッフに対するヒヤリング調査が実施された。調査対象となったのは、以下の 9 つの団体である。

社会福祉法人 大阪ボランティア協会  
まちづくり情報センターかながわ（アリスセンター）  
世田谷まちづくりセンター  
財団法人 神奈川県国際交流協会  
財団法人 横浜市女性協会  
財団法人 埼玉県生態系保護協会  
関西国際交流団体協議会  
共同作業所全国連絡会  
生活クラブ生活協同組合・千葉

特記事項として、調査実施時期が阪神・淡路大震災の救援活動のピークと重なっていたこと。また、今回の調査対象団体はこの当時、支援事業の実践においては先駆的・モデル的な事業事例であり、これらが日本の同種の支援団体における標準ではないことが挙げられている。

調査方法は、事前に記入された調査表を基に、調査表の提要に基づく説明を受けた上で、複数の調査メンバーが聞き取り及び討論を行う形式で進められ、「対話型」となっている。

### 3.3.1. 支援団体の基本属性

9 団体の主な活動分野は、国際協力・交流 2 件、まちづくり 2 件、福祉 2 件、女性問題・生活・環境が各 1 件である。福祉を活動分野とする 1 団体を除くと、全て東京圏と大阪圏を活動基盤にしている。設立主体は、行政主体が 3 団体、民間主体が 6 団体である。行政主体の場合、活動エリアは県レベル以上の活動エリアを持っている。

表3.6 支援団体の概要

団体名称	大阪ボランティアセンター	まちづくり情報センターかながわ	世田谷まちづくりセンター	神奈川県国際交流協会	横浜市女性協会	埼玉県生態系保護協会	関西国際交流団体協議会	協同作業所全国連絡会	生活クラブ生活協同組合・千葉
設立年月日	65年11月	88年5月	92年4月	77年6月	87年10月	84年3月	84年12月	77年8月	76年6月
法人格	社会福祉法人	任意団体・有限会社	財団法人の中の組織	財団法人	財団法人	財団法人	任意団体	任意団体	協同組合(生協)法人
設立主体	民間	民間	行政	行政	行政	民間	民間	民間	民間
主な活動分野	子ども／子育て／女性／老人福祉／障害者福祉／保険・医療／学習・教育／文化	地域まちづくり	まちづくり	国際交流、国際協力	女性問題	環境保護、エコロジー	国際交流、国際協力	障害者福祉	女性／老人福祉／障害者福祉／食物／医療／ミニコミ／まちづくり／農業／環境

日本ネットワークーズ会議、(1995)、p.40

### 3.3.2. 法人格と予算規模

NPO 支援団体の法人格は、任意団体、財団法人、社会福祉法人、有限会社、協同組合等である。設立主体が行政の組織は、全て財団法人格である。予算規模が2千万円から100億円近くの団体まで、格差が大きくなっている。

表3.7 支援団体の法人格と予算規模

団体名称	大阪ボランティアセンター	まちづくり情報センターかながわ	世田谷まちづくりセンター	神奈川県国際交流協会	横浜市女性協会	埼玉県生態系保護協会	関西国際交流団体協議会	協同作業所全国連絡会	生活クラブ生活協同組合・千葉
法人格	社会福祉法人	任意団体(有限会社)	財団法人の中の組織	財団法人	財団法人	財団法人	任意団体	任意団体	協同組合(生協)法人
設立主体	民間	民間	行政	行政	行政	民間	民間	民間	民間
93年度総収入	約1億	約1500万(約2300万)	約3000万	約4億	約10億	約2億	約3200万	約8300万	約90億9600万
有給スタッフ	14人	3人	3人	22人	56人	14人	3人	6人	120人

日本ネットワークーズ会議、(1995)、p.41

### 3.3.3. 支援団体の設立の経緯

設立の経緯として、当事者型、行政設立型、民間設立型に分類されている。これらは、さらに当初から支援を目的にしたものと、当初は支援を目的にしていなかったものに分けられる。



当事者型では、共同作業所全国連絡会は活動の必要から支援活動を開始したケースで、生活クラブ協同組合・千葉は、目的の関連から派生的に支援活動を開始したケースである。行政設立型の世田谷まちづくりセンターや神奈川県国際交流協会は、行政の立場から一歩離れて支援する目的で設立された。横浜市女性協会は、女性問題の質の変化に合わせて支援活動をシフトさせてきた。民間設立型の大阪ボランティア協会、まちづくり情報センターかながわ、関西国際交流団体協議会は、ボランティア活動を強化・育成する目的で作られた民間団体である。埼玉県生態系保護協会は、環境保護という実践的な活動を行う過程でノウハウが蓄積され支援活動に結びついている、典型的な組織である。

表3.8 支援団体の設立経緯

		当初の設立目的にボランティア活動支援を含むもの	当初の設立目的にボランティア活動支援を含まないもの
当事者型		共同作業所全国連絡会	生活クラブ生活協同組合・千葉
支援型	行政設立型	世田谷まちづくりセンター	横浜市女性協会
		神奈川県国際交流センター	
	民間設立型	大阪ボランティアセンター	埼玉県生態系保護協会
		まちづくり情報センターかながわ 関西国際交流団体協議会	

日本ネットワークス会議、(1995)、p.42

### 3.3.4. 事務局スタッフと財務状況

行政設立型では、行政（自治体）からの出向者が多い管理職と専従（プロパー）職員との間の意識のずれが指摘されている。また、専従職員に優秀な人材を確保する必要がある。民間設立型の大阪ボランティア協会、関西国際交流団体協議会、まちづくり情報センターかながわ、共同作業所全国連絡会の4団体では、3～14人の有給スタッフが従事しているが、若年層が多く身分保証の他、人材教育や人材交流の必要性が説かれている。

財務状況は前出の表3.7の通りだが、行政設立型では、設立主体の行政からの委託金収入が90%を超えている。民間設立の場合、大阪ボランティア協会、関西国際交流団体協議会、まちづくり情報センターかながわ、共同作業所全国連絡会の4団体では事業収入の割合が高く、最低で31.4%、最高で88.0%に達している。通常のボランティア組織の収入源が会費収入に偏っているのに対して、収入源を事業収入に移行しつつあることがわかる。

### 3.3.5. 支援活動の位置付けに関する特徴

支援の位置付けに関して、次の2つが特徴として挙げられる。第1の特徴として、支援活動の内容が、他の事業活動と明確に区別されていなかったり、支援活動にどれだけの財源や人材が必要か把握されていないことがあげられる。第2の特徴として、支援活動自体が、一部の有償支援を除いて収益事業として位置付けられておらず、支援される側も負担能力が低い場合が多いため、採算ベースに乗るかどうかの検討が行われていないことである。

### 3.3.6. 支援活動の方法論の特徴

各支援団体が成功したケースとしてあげている支援事例では、支援「する側」と「される側」、双方の意思疎通の緊密さ、つまり支援過程における人的交流、面倒見の良さ、継続性、担当者の熱意が共通の条件としてあげられている。しかし、これは反面、支援にかかる機能充実のためのノウハウ蓄積が個人ベースに止まり、団体としての蓄積が不十分となったり、支援活動の効率低下につながるといったことも指摘されている。

これらを通して、各支援団体が自己評価を実施している。この自己評価は、民間設立型と行政設立型に分け分けられている。

#### 1) 民間設立型

民間であることによって、支援活動を対象団体との「協働の企て」とすることができる

財源やスタッフの身分保証の確保により、組織基盤を確立することが課題となっている

支援活動を実施することがさらに情報の精度を高め、ひいては支援活動自体の質を高めるという意味で、情報収集・提供が重要

自ら組織的に自立するためにも、研究活動、シンクタンク機能を充実させることが重要

#### 2) 行政設立型

財源が確保されているという意味で安定した活動ができる

徐々に民間支援組織に機能委譲していく

行政情報の提供・相談、行政とボランティア活動団体との仲介など行政設立型としての機能が提供できる

調査研究や図書館的機能（情報センター機能）に、将来は重点が置かれる  
出向体制の限界を越えるために、意欲ある人材（専従職員）の確保が課題

支援団体として、今後充実すべき支援活動として、次の3つを支援の方向性として指摘している。個々のボランティア活動団体の支援、社会的環境の整備にかかる支援、ボランティア・セクターの強化にかかる支援である（付録3.1）。さらに3つの支援の形態を加え、マトリクスによって示している。

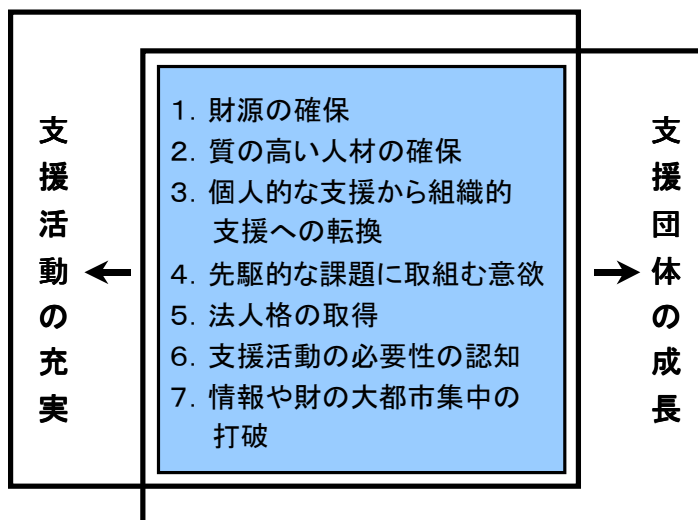
表3.9 充実すべき支援活動

	ボランティア活動団体支援	社会的環境整備	セクター強化
窓口型	○相談	○信用保証	○ボランティア活動団体間のネットワーク
	○専門知識の提供		
	○人材・人脈の紹介	○広報	
	○アドバイザー派遣		
シンクタンク型	○情報収集・提供	○行政・企業とのネットワーク強化	○人材養成機関設立
		○テーマの社会化	
	○調査研究	○制度への働きかけ	○専門家集団の育成
		○情報収集・提供	
協働型	○共同活動		○基金設立
	○共同調査		○共同事業のコーディネート

日本ネットワークーズ会議、(1995)、p.52

また、支援活動充実のための課題と方策について、次の7つのポイントにまとめて述べられている。財源の確保、質の高い人材の確保、個人的な支援から組織

図3.6 支援活動の充実と支援団体の成長



日本ネットワークーズ会議、(1995)、p.52

的支援への転換、先駆的な課題に取り組む意欲、法人格の取得、支援活動の必要性の認知、情報や財の大都市集中の打破となっている(付録3.2)。これらの課題は、支援活動の充実という側面と支援団体の成長という側面が表裏一体の関係となっていることがわかる。

現在、全国でのNPO支援センターの設立状況は、日本NPOセンターの発行するクリップ、もしくはホームページで入手することができる。ここでの分類は、民間での設立と自治体での設立に加え、社会福祉協議会が名称を変更して設立した組織という分類が加えられている。

表3.10 NPO支援組織の一覧表

<b>◇民間で設立した組織 32団体(99年11月現在)</b>	
北海道NPOサポートセンター	浜松NPOネットワークセンター
あおもりNPOサポートセンター	静岡県ボランティア協会
あきたNPOセンター	市民活動サポートセンター
せんだい・みやぎNPOセンター	市民フォーラム21・NPOセンター
山形創造NPOネットワーク	NPO連絡会(よろず相談センター)
茨城NPOセンター・コモンズ	パートナーシップサポートセンター
日本NPOセンター	きょうとNPOセンター
シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会	(社福)大阪ボランティア協会
NPOサポートセンター	NPO推進センター
NPO事業サポートセンター	大阪NPOセンター
NPO研修・情報センター(略称:TRC)	宝塚NPOセンター
まちづくり情報センターかながわ	市民活動センター・神戸
(通称:アリスセンター)	NPO政策研究所
千葉まちづくりサポートセンター	岡山NPOサポートネットワーク
さいたまNPOセンター	ひろしまNPOセンター
長野県NPOセンター	山口NPOサポートネットワーク
くびき野NPOサポートセンター	NPOふくおか
市民活動ネットワークふくい	
<b>◇社会福祉協議会が名称変更して設立した組織 3団体(99年11月)</b>	
東京ボランティア・市民活動センター	
大阪市ボランティア情報センター	
高知県NPOセンター	
<b>◇自治体が設立した組織 15団体(99年11月現在)</b>	
札幌市市民活動プラザ	ボランティア交流センターながの
仙台市市民活動サポートセンター	淡海(おうみ)ネットワークセンター
市民活動サービスコーナー(1972/10設立)	草津コミュニティ支援センター
かながわ県民活動サポートセンター	三重県市民活動センター
鎌倉市市民活動センター	広島市ボランティア総合支援センター
えびな市民活動サポートセンター	やまぐち県民活動支援センター
横須賀市市民活動サポートセンター	高知市市民活動サポートセンター
ふじのくにNPO活動センター	

日本NPOセンター、(1999)、www.jca.apc.org/jnpoc/frame\_support.html

これによれば、99年11月現在で民間で設立されたNPO支援団体が32団体、自治体の設立によるものが15団体、社会福祉協議会が名称変更して設立されたものが3団体で、全国で合計50団体が活動している。民間で設立されたNPO支援組織では、全国規模で活動している団体から、広域レベルで活動している団体、県レベル・地域レベルで活動している団体と、活動規模が多岐にわたっている。自治体で設立されたものでは、県レベルと市レベルの規模である。

### 3.4. まとめ

具体的な統計を検討する事で、現状の民間非営利活動団体の姿がある程度明らかになった。簡単にNPOとNPO支援組織の全体像をまとめる。「10万人未満の市」と「町村」といった地域において活動し、財政規模が100万円未満の民間非営利活動団体が過半数を占めている。それらは、会員の個人宅や公民館等の公共施設を事務所としている。活動分野は、社会福祉系、地域社会系、教育・文化・スポーツ系で70%に達する。設立年は、1990年代に入ってからがピークで、15年程度を経過している団体が過半数を占めている。この調査を基として結論付けることはできないが、阪神淡路大震災でのボランティア活動は、ボランティア活動や活動組織に対する認識を深めさせ、その重要性をアピールできた点で非常に評価されるが、民間非営利活動団体の設立自体にはつながっていないのではないだろうか。久住(1997)も同様な指摘をしている(山岡、1997: pp.144-145)。

民間非営利活動団体の収入は、会費が3分の1、行政等の補助金が3分の1で、全体の3分の2を占める。また、支出は、その80%が事業費・活動費に利用されており、人件費は4%でしかない。事務局スタッフがいない民間非営利活動団体は全体の20%程度で、それ以外はスタッフを抱えているが、そのスタッフの内では有給のものは20%程度に止まっている。

明確なのは、財政規模が小さく一つの市町村の中で活動している地域密着型の民間非営利活動団体がその趨勢を占めている事である。しかも、ほとんどが行政の資金的・物的支援を必要としているが、法人格自体はそれほど必要としていないようである。市民の側の市民活動に対する意識は、積極的に評価するものが過半数を超えているが、「どの程度役立っているか疑問」とする意見も4分の1程度存在する。消極的、否定的意見の根底には、民間非営利活動団体側の広報活動・情報公開活動の不足が指摘される。しかし、財政規模が小さく予算のほとんどが事業費に利用され、しかも事務局スタッフも十分でない状況では、満足な広報活動・情報公開活動はできない。

NPO 支援組織は、全国で 1999 年 11 月現在 50 団体あるとされている。設立主体は、行政、民間の他に、社会福祉協議会が名称を変更して NPO 支援組織となったものも含まれている。

今のところ、NPO 支援組織についての体形だった調査研究は実施されていない。活動の状況を図る指標として、組織の予算を見て見ると、設立主体が行政か民間かで予算規模が大きく異なっている。特に、行政が主体者となって設立した団体はすべて財団法人格を取得している。民間の設立においても、社会福祉法人格や協同組合法人格、財団法人格を持つ団体はあるが、有限会社の法人格であったり任意団体での活動であることの方が多いといえる。

当事者が必要に迫られて設立した団体よりは、はじめから支援を目的として団体が設立されているが、主な活動分野が限定されておりその特定分野における支援活動がメインとなっている。調査資料の中で、支援目的に設立され、セクター全体に関わる支援を提供しているのは、大阪ボランティアセンターのみである。特定分野の支援といいながら、その団体の他の事業と区別されていないとか、財源や人材といった、活動を維持するための資源管理については、ほとんど対応されていない。また、NPO 支援組織そのものの経営管理についても、充分検討されていない。

NPO 支援組織の充実を図るべき 3 つの支援の方向性と 7 つの課題と方策が提起されているが、現状、どのようにそれらに対応され解決に近づいているのか調査する必要がある。NPO 支援組織の立上げのピークが一段落したということであり、全国的な NPO 支援組織に関する実態調査を実施するべきであろう。

## 第4章 ケーススタディ

### 4.1. はじめに

この章では、日本 NPO センター、かながわ県民活動サポートセンター、鎌倉市市民活動センターの3つの NPO 支援組織についてケースを分析し、仮説の実証を行う。分析するポイントは、次に挙げる5つである。

- センターの概要
- センター設立の経緯
- センターの運営
- センターの課題
- まとめ

分析は、事業報告書、事業計画書、調査レポートといった関連資料のレビューと、各 NPO 支援組織のキーマンに対するインタビューによって実施する。

### 4.2. 日本 NPO センター

#### 4.2.1. センターの概要

日本 NPO センターの概要は、次の通りである。

設立年月日 1996年11月22日設立

1999年6月1日特定非営利活動法人格取得

設立主体 民間

運用主体 民間

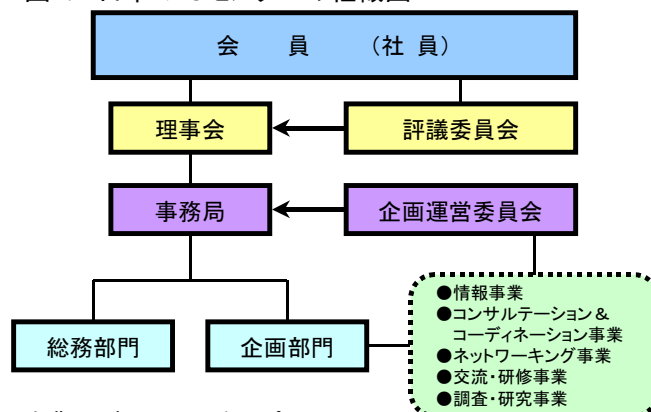
所在地 〒150-0021 東京都渋谷区恵比寿西 2-11-11-104  
ニュー恵比寿台ハイツ

TEL 03-5459-8877 FAX 03-5459-7747

URL [www.jca.apc.org/jnpoc/](http://www.jca.apc.org/jnpoc/)

日本 NPO センターは、全国レベルの NPO 支援組織である。特定非営利活動法人格を取得しているため、会員、理事会といった機能を含め、その組織は次のような構成になっている。なお、1999 年 6 月 1 日付けでの事務局の常勤スタッフは、6 名となっている。組織図、理事・幹事および評議員は、次の通りである。

図4.1 日本NPOセンターの組織図



出典：日本NPOセンターパンフレット

表4.1 理事・監事 [1999年6月1日～2000年6月30日] <敬称略>

代表理事	星野 昌子	日本国際ボランティアセンター特別顧問／敬愛大学国際学部教授
副代表理事	播磨 靖夫	財団法人たんぼぼの家理事長／日本ネットワーク会議代表
常務理事	早瀬 昇	社会福祉法人大阪ボランティア協会理事・事務局長
常務理事	山岡 義典	特定非営利活動法人日本NPOセンター事務局長
理事	加藤 哲夫	特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター代表理事／カタツムリ社&ぐりん・びいす代表
	川村 耕太郎	東京商工会議所常務理事
	高比良 正司	特定非営利活動法人子ども劇場全国センター代表／芸術文化振興連絡会事務局長
	松山 政司	社団法人日本青年会議所99年度会頭<1999年12月まで>
	萩原 喜之	市民フォーラム21・NPOセンター常務理事／中部リサイクル運動市民の会代表
	本間 正明	NPO研究フォーラム代表／大阪大学経済学部教授・副学長
	山崎 美貴子	東京ボランティア・市民活動センター所長／明治学院大学社会学部教授・副学長
	山本 正	財団法人日本国際交流センター理事長
監事	和田 龍幸	社団法人経済団体連合会専務理事
	雨宮 孝子	松蔭女子短期大学教授
	藤間 秋男	公認会計士／藤間公認会計士税理士事務所所長

日本NPOセンター、(1999)、p.24



表4.2 評議員 [1999年7月1日～2001年6月30日] <敬称略>

評議員	雨森 孝悦	財団法人とよなか国際交流協会事務局長
	有馬 真喜子	財団法人横浜市女性協会理事長
	安藤 周治	ひろしまNPOセンター副会長／過疎を逆手にとる会会長
	石川 治江	ケア・センターやわらぎ代表／社会福祉法人にんじんの会事務局長
	伊藤 道雄	NGO活動推進センター常務理事・事務局長
	入山 映	笹川平和財団理事長
	江見 俊太郎	芸術文化振興連絡会議(PAN)議長
	奥地 圭子	東京シュール代表
	片山 正夫	財団法人セゾン文化財団理事・事務局長
	黒田 睦子	社団法人奈良まちづくりセンター理事長
	椎名 武雄	社団法人経済団体連合会社会貢献委員会委員長／株式会社日本IBM会長
	祐成 善次	社団法人日本青年奉仕協会常務理事
	根本 長兵衛	社団法人企業メセナ協議会専務理事
	林 泰義	玉川まちづくりハウス代表／株式会社計画技術研究所代表
	林 雄二郎	日本NPO学会会長／日本財団顧問
	藤井 絢子	滋賀県環境生活協同組合理事長
	藤田 和芳	大地を守る会代表
	モンテ・カセム	市民フォーラム21・NPOセンター代表理事／立命館大学教授
	山口 祐子	浜松NPOネットワークセンター代表理事
	山田 晴義	特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター代表理事／東北工業大学教授
若原 泰之	社団法人経済団体連合会・1%クラブ会長／朝日生命保険相互会 社会長	

日本NPOセンター、(1999)、p.24

表4.3 企画委員 [1999年7月1日～2000年6月30日] <敬称略>

委員長	山岡 義典	日本NPOセンター常務理事・事務局長
副委員長	早瀬 昇	社会福祉法人大阪ボランティア協会理事・事務局長
委員	青木 利元	明治生命保険相互会社 企画部 社会貢献役
	安藤 雄太	東京ボランティア・市民活動センター副所長
	板垣 忠愛	東京商工会議所 地域振興部 部長
	伊藤 隆	日本財団 国際部 国際企画課課長
	大木 直也	社団法人日本青年会議所 市民セクター支援特別委員会委員長
	勝又 英子	社団法人日本国際交流センター 事務局長
	河辺 尚之	株式会社ゼロックス 社会貢献推進室長
	久住 剛	ニューヨーク大学 大学院
	黒岩 淳	有限会社ワークショップ・ミュー 取締役
	桜井 陽子	財団法人横浜市女性協会 事業ディレクター
	島田 京子	日産自動車株式会社 広報部主管
	末松 哲治	社団法人経済団体連合会 社会本部 企業・社会グループ長
	世古 一穂	NPO研修・情報センター代表
	中村 陽一	都留文科大学社会部 助教授
	西口 徹	朝日生命保険相互会社 広報部 社会貢献室長
	深野 恭史	社団法人社会開発研究所 主任研究員
	山口 智彦	財団法人日本野鳥の会 企画部 部長
	山崎 富一	社会福祉法人世田谷ボランティア協会 事務局次長
	渡辺 元	財団法人トヨタ財団 プログラムオフィサー

日本NPOセンター、(1999)、p.25

委員会は、18名のメンバーから構成され実施されているが、事業の多様化にともないこの委員会でも集約できない状態となっており、委員会毎に運営委員会のメンバーを中心とする部会を編成し、意見などを細かく収集・整理し事業に役立てている<sup>1</sup>。

#### 4.2.2. 設立に至る経緯<sup>2</sup>

日本NPOセンター設立の母体となったのは、日本ネットワークズ会議という任意団体で、日本における非営利セクターの今後のあり方に関して調査・研究やシンポジウムの開催をしていた組織である。30人程度の構成員（構成団体）が核となって活動を推進している<sup>3</sup>。その代表は、財団法人タンポポの家・理事長の播磨靖夫氏である。播磨氏は、現在の日本NPOセンターの副代表理事でもあるが、日本ネットワークズ会議の中心になって活動している人物である。

播磨氏のポリシーは、これからの日本社会において、非営利セクターをどのように位置付けるかを考えていく環境づくりをする事であったといわれている。1980年前半、財団の職員・自治体の職員・実際の現場の活動家で若手といわれていた人達を集めた。その契機となったのは「Networking」（1982、播磨氏が翻訳）という書籍が出版されたことである。その本を中心に、日本におけるネットワークの形成について議論を始めた。

日本ネットワークズ会議では、「ネットワーキング」や「市民活動」についてのシンポジウムや調査活動を実施していた。その調査の中で、日本においても市民活動を仲介する組織が必要ではないかという問題意識が出てきた。日本ネットワークズ会議が活動を開始する頃から、既にNPOやNGOに該当する組織は多数存在したが、なかなか活動規模が拡大しない状況であった。日本ネットワークズ会議では、その要因として社会制度や仕組みの問題に着眼したという。社会制度については、1994年から日本ネットワークズ会議のメンバーも参加して設立した「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」という団体を中心となって、仕組みづくりと整備の活動を開始した。NPOの活動基盤の整備と強化を目的とする組織である。

この後も、NPO支援組織の設立が模索されつづけた。そして、1995年1月に日本NPOセンターの設立におけるターニングポイントとなる阪神淡路大震災が発生した。ボランティア・ボランティア団体・NPOといった存在が社会的に評価を受け、

<sup>1</sup> 「各運営委員会のメンバーを中心に部会を作って、総務関係の専門部会、交流・研修の専門部会等に分け、意見を細かく集めている。より細かい事業毎にボランティアに方々に参加して頂いている。」（田尻、ヒヤリング）

<sup>2</sup> 内容は99年10月27日に実施した日本NPOセンター田尻氏のインタビューによる。

<sup>3</sup> 「メンバーは、自分の仕事を持ちながら活動しているため、実体としての組織は無い。メンバーは、行政マン、財団職員、企業人であったりするが、一人一人が市民としての立場で活動に参加している。」（田尻、ヒヤリング）

それが信頼となってボランティア・ボランティア団体・NPO と企業・経済団体が連携して救済活動を実施するという、協力関係が取り結ばれることとなった。この協力関係を受けて、積極的に支援策を打ち出していた経済団体サイドも仲介支援組織の必要を認識することになった。そこで、日本ネットワーク会議のメンバーを中心に、経団連の担当者が参加する形でセンターの設立が準備された。最初は、「NPO 情報センター」という仮称でスタートした。

センターのメンバーは、ネットワーク型の全国組織を目指して十分なコンセンサスを得るために、時間をかけてセンターの認知と理解を説いて廻っている。最終的には、全国で 400 人に上る日本 NPO センターの発起人を立てている。

日本 NPO センターの設立にあたっては、日本ネットワーク会議が 6~7 年にわたって海外で蓄積してきたつながりを利用している。基本となる概念やミッション、運営方法など、調査研究の蓄積も豊富であった。最終的にセンターを正式に設立する際、NPO 情報センターから日本 NPO センターに改称した。最終の詰め協議で、日本ネットワーク会議のメンバーと協力者の間で、仲介支援組織では、具体的な事業をしていくところなのか、情報拠点なのか、運動していくところなのかという議論が交わされた。最初は「リソースセンター」として、情報を扱っていくところが良いのではないかという見解であった。しかし、センターの柱となる 5 つの事業を考えた場合、情報を扱うだけでは不足ではないかとの意見に集約された。その結果、「情報」という言葉を削除し「日本 NPO センター」という名称に落ち着いた。設立に際して、NPO 全体の発展が市民社会の発展に重要な役割を果たすことを述べ、その NPO を支援する組織もまた、重要であるという、「設立の趣旨」(付録 4.1) が掲げられている。

日本 NPO センターは、日本での仲介支援組織設立の流れとしては、一番古いものに分類される。但し、仲介支援組織といった場合、NGO 活動推進センターなどの特定分野の支援センターについては、20 年前から既に存在していた。横断的に組織をつなぎ、活動分野よりはセクターを意識した仲介支援組織としては、日本ネットワーク会議及び日本 NPO センターの流れが最初である。

#### 4.2.3. センターの運営

日本 NPO センターでは、組織図の中でも記述されているが、次に掲げる 5 つの事業を柱として運営されている。事業内容は、インフラストラクチャー・オーガニゼーションといわれるように、情報事業、ネットワーキング事業、調査・研究事業で占められている。特定非営利活動法人格を取得している関係で、意思決定機関としては、会員による総会、代表代行である理事による理事会があるが、そのどちらも頻繁に開

催するものではない。そこで、日本 NPO センターでは、日常的な事業を推進するために「企画運営委員会」を設け、対応を図っている。

#### 情報事業

主要な情報を収集あるいは自主的に登録し、それらを公開し、必要な情報を発信する。機関紙「NPO のひろば」の発行、英文機関紙の発行、NPO 関係団体の情報のストックとその閲覧など。

#### コンサルテーション・コーディネーション事業

NPO の活動の向上に必要な「相談・助言」と「関係組織の紹介・調整」を行う。「NPO なんでも相談日」の開設、その他の日常的な相談対応。

#### ネットワーキング事業

関係者や関連組織等との情報交換を密にし、相互の連携を深め、協力を促進する。会員サロンの開催、講座「聴くシリーズ」の開催、トピックス講座の開催。

#### 交流・研修事業

交流や研修のためのフォーラム等を開催する。特に地域や分野やセクターを越えた交流の機会を創ることを重視する。NPO フォーラム（全国集会）の開催、各種講座の開催、支援センタースタッフの特別研修会の実施、講師派遣、外部の研修事業への協力。

#### 調査・研究事業

NPO の基盤強化に必要な調査研究を、外部の専門家や大学・研究機関とも協力して行い、問題提起や政策提言を行う。NPO の基盤強化に関する自主研究の実施、各種の調査・研究の受託。

日本 NPO センターの 1999 年度の事業計画では、NPO および NPO 支援組織設立の黎明期から、充実発展期に移行してきていることが状況認識されている。

#### 事業計画：センターの運営に関する事項

- a) 通常総会の開催
- b) 理事会の開催
- c) 評議会の開催
- d) 企画運営委員会等の開催

今年度より「企画委員会」から「企画運営委員会」に名称変更し、企画だけでなく事業運営に関しても責任を持って協力してもらう体制に変更する。

- e) 会員関連事業

#### 事業計画：センターの活動に関する事項

- a) 情報機能の強化

#### 情報基盤整備

- ・ NPO 関連の文献、文書の収集、整理、閲覧体制の整備
- ・ 特定非営利活動法人を中心とする NPO の情報公開拠点としての体制整備
- ・ 「日本の NPO/2000」編集と関連した基本情報のデータベースの整備

#### 一般情報機能

- ・ 機関紙
- ・ ホームページの開設
- ・ 企業の社会貢献活動情報の広報誌
- ・ 出版
- ・ その他

#### b) コンサルテーションとコーディネーション

NPO に対する相談

企業の NPO 関連プログラムへの協力

地方自治体の NPO 関連プログラムへの協力

その他

#### c) ネットワーキングの促進

国内関係

国際関係

会員交流事業

#### d) 交流・研修

フォーラム

NPO 塾の開催

聴くシリーズの開催

NPO フェロウシップ・パイロットプログラム事業

各地域の NPO 支援組織のスタッフ強化のための特別研修会

その他

#### e) 調査研究

自発的自主研究

組織的自主研究

なお、1998 年度までの「3 年の事業計画書」(付録 4.2) は、導入や引き起こしがメインであったが、1999 年度からは、深く浸透させ広く展開する、非常に積極的な計画案になっている。田尻氏は、事業計画全体を通して具体的な事業を育てるという視点から 3 つの柱(法律・ファンド・人づくり)を検討していると述べた。

## 法律

NPO 法をいかに使いやすくしていくか、改正を含めて社会的基盤の一つである法律に対する運動の展開する。

## ファンド

個々の NPO が活動しやすい状況となるように、資金確保をどうしていくか。既存の資金、企業の社会貢献、寄付文化の市民への普及、民間の中で民間資金を作り出す方法論を検討する。これに加えて、NPO の事業の確立がある。

## 人づくり

人のマネジメント、NPO を支える人づくりをどの様に形成していくかを検討する。

またこれらの事業案は凝り固まったものではなく「常に形を変えながら進める」ということである<sup>1</sup>。具体的な事業計画を立案しながら、社会の状況や変化に合わせて、それを修正しながら活動を進めている。

### 4.2.4. センターの課題<sup>2</sup>

情報共有を実施する為にかかる経費と時間的コストが課題である。情報共有のツールとしては、ホームページをデータベースと捉えて、情報共有と発信のツールと位置づけている。しかし、紙ベースの定期刊行物も含めて通信だけでは、トラブルが発生しやすく、十分な議論ができないことが認識されている。また、インターネット上でできる限りタイムリーな情報の発信を考えた場合、時間的コストと経費の面で費用対効果がそれほど望めないという。通信の「流す」という現象だけを取り出して見れば、郵便代と電話代を比較すると電話代の方が確かに安い、その情報発信システムを構築することにお金がかかる。電子化したデータを掲載するので、紙ベース（ファックスなど）は打ちなおす必要がある。また、管理メンテナンスのための経費も、更新頻度を上げるほど高くなっていく。ボランティアに依頼するにしても、作業が定期的になれば交通費などは発生する。ホームページができた段階で、それを日本 NPO センターのホームページとして掲載するのかどうか、会員に代わって事務局が判断する必要が出てくる。これにもコストは係る。阪神淡路大震災の頃よりは、インターネットの利用が普及し環境も整ったとはいうものの、ホームページを作る人的コストとサーバに掲載する管理メンテナンスコストは、日本 NPO センターの事業の中でも非常に高額なものになっている。

<sup>1</sup> 「決定した事を硬直的に 3 年間ずっと続けるのではなく、到達点に達すれば仕事を変えていくような、状況に合わせて常に適合させていくやり方をとる。」（田尻、ヒヤリング）

<sup>2</sup> 内容は 99 年 10 月 27 日に実施した日本 NPO センター田尻氏のインタビューによる。

キーマンによって、個人間、組織間のネットワークが形成されるが、そのキーマンがいなくなる事で、どちらのネットワークも消滅してしまうという問題は、日本 NPO センターの課題としていわれてきていることである。日本 NPO センターという組織の一員であっても、そこで構築されるネットワークは属人的になっていく。それぞれの職員がそれぞれの活動を通じてたくさんの人々に出会っているが、それらの人々を隣の職員と相互に共有しようとすれば、そこにコストが発生してくる。企業のような顧客管理的な発想は日本 NPO センターにはないので、そういった（単に名刺交換したような）ネットワークは残さない。ただし、人材確保や専門性の維持に関わる部分については、キーマンがいなくなるとその人の持っていたネットワークは自然に消滅してしまうので、事業の中だけではなくフリーの時間も使ってつなぐ努力をしている。

#### 4.2.8. まとめ

日本 NPO センターの設立には、日本ネットワークワーカーズ会議という任意団体が大きく関わっていた。日本における NPO 支援組織としては、理論的フレームにおいても実際の状況においても、先駆的役割を果たしている。

日本 NPO センターの設立に際して、組織形成モデルの第 1 段階に相当する組織は、日本ネットワークワーカーズ会議であるといえる。しかし、その組織が設立準備組織にそのまま移行したわけではない。日本ネットワークワーカーズ会議はそのまま継続し、日本 NPO センターの設立に際して「NPO 情報センター」という組織を立ち上げている。この組織は、設立準備組織であると同時に実際の活動主体であった。ネットワーク型の全国組織を目指して十分なコンセンサスを得るために、時間を掛けてセンターの認知と理解を説いて廻っているが、これはエージェントの内部モデルの相互参照にあたると考えられる。福祉などの特定領域に縛られない総合的な仲介支援組織という、日本ではまだ存在していない組織を理解してもらうには幾つもの壁が存在したと考えられるが、最終的には、全国で 400 人に上る日本 NPO センターの発起人を立てられたのはコンセンサスが得られた結果であると考えられる。組織形成モデルの第 3 段階については、特定非営利活動法人格を取得しているため、理事及び評議員を選出し組織化している。組織運営の必要上、運営管理組織ではなく事業別に委員会を設けている。

特定非営利活動法人格を取得した関係から、会員が最高決定決議機関であり、その代行が理事である。理事会は、年間 4～5 回程度実施されるもので、頻繁に開ける訳ではない。理事会の代りに、事務局を通して企画運営委員会という組織を運営している。ここには、各セクターのメンバーや中核になるようなメンバーが 18 名参加し、日常的な事業の掘り起こし及び評価等を専門的に行っている。しかし、事業の幅が広

くなりこの方法でも管理運営が大変なことから、最近では各運営委員会のメンバーを中心に部会を作って、総務関係の専門部会、交流・研修の専門部会などに分け、意見を細かく集めている。さらに、より具体的な事業毎に意見の収集と現場での作業の目的でボランティアを参加させている。

日本 NPO センターは、5 つの事業を柱としている。事業内容は、情報事業、ネットワーキング事業、調査・研究事業で占められていた。インフラストラクチャー・オーガニゼーションとして、NPO 活動に関する啓蒙活動、普及活動を設立当初の事業の柱として実施してきた。また、行政に対して政策提言を実施するなど、各セクターの相互作用を促す活動を実施していたといえる。

キーマンによって、個人間、組織間のネットワークが形成される。しかし、そのキーマンがいなくなる事で、どちらのネットワークも消滅することから、組織内であってもネットワークは属人的である。形成されたそのネットワークを残すか残さないかは、費用対効果の関係から組織に何らかの効果を与えることが認められる場合に限り残されている。組織にとって、ネットワークには、変容を最小限に留めたいものと、変容を許容できるものの 2 つが存在すると考えられる。

## 4.3. かながわ県民活動サポートセンター

### 4.3.1. センターの概要

かながわ県民活動サポートセンターの概要は、次の通りである。

設立年月日 1996 年 4 月 20 日設立

設立主体 行政（神奈川県庁）

運用主体 行政（神奈川県庁）

所在地 〒221-0835 横浜市神奈川区鶴屋町 2-24-2

かながわ県民センター内

TEL 045-312-1121（代） FAX 045-312-4810

URL [www.kvsc.pref.kanagawa.jp/](http://www.kvsc.pref.kanagawa.jp/)

かながわ県民活動サポートセンターは、都道府県レベルの NPO 支援組織であり、神奈川県の予算で組織運営されている。施設面の特徴としては、神奈川県内最大のターミナル駅である横浜駅から徒歩 4 分という至便性、県民センターの 6 階から 11 階までの合計 3,500 m<sup>2</sup>の広いスペース、印刷機（リソグラフ）・ロッカー等の活動支援機器類の十分な設置、が挙げられている。

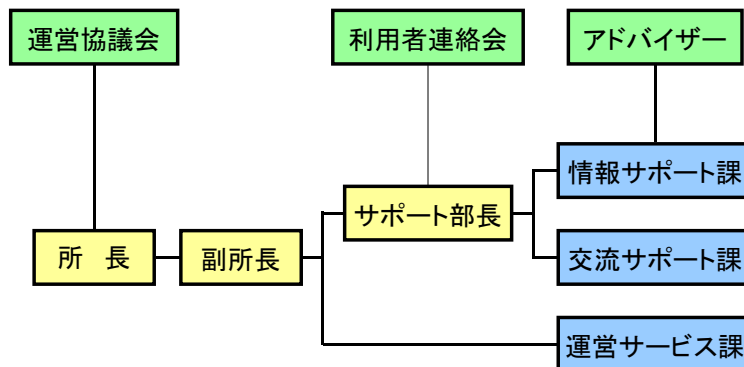
組織構成は、所長、副所長、サポート部長が管理職として存在し、運営サービス課、交流サポート課、情報サポート課という、実際にサポートする職員が配されてい



る。サポートセンターは、県庁内部での部局から独立した機関となっている。予算の窓口は県民部になっているが、実質的にはどこの部局にも所属していない。所長は、県庁の部長クラスである。神奈川県での人事は、知事、副知事、部長であり、25名の職員ながら他の部局の部長と同格を持っている<sup>1</sup>。

所長には「運営協議会」、サポート部長には「利用者連絡会」、情報サポート課には「アドバイザー」と、それぞれ市民の側から働きかける機関が存在する。職員数は、現在（ヒヤリング時）25名となっている。運営サービスなどの関係から、事務系職員だけでなく技術系職員も置いている。

図4.2 かながわ県民活動サポートセンターの組織図

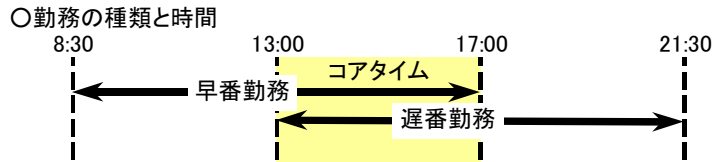


かながわ県民活動サポートセンター、(1998)、p.15

かながわ県民活動サポートセンターは県の出先機関であり、職員は県庁からの出向という形態を取るため、定期人事異動によって職員が交代している。開設2年目となる1997年4月には5名、3年目の1998年4月には7名の職員が交代した。県の出先機関ながら、年始年末（12月29日～1月3日）を除き年中無休で開館している。また、施設の利用時間は9時～22時まで（ただし、情報・相談コーナーは21時まで）となっており、使うNPO側にとっては利用時間の幅があり使い勝手の良い施設となっている。しかし、このために職員は土日も出勤することになるが、25名の職員を3班に分け変則的なシフト勤務で対応している。

<sup>1</sup> 「このような組織にしている理由の一つは、まちづくり問題や平和問題といった行政の縦割りでは支援できない分野が多くなっていること。もう一つは、環境と福祉、国際協力と環境など複合的・横断的な活動が増えてきており、行政の縦割りの組織での支援・対応は難しいこと。全ての問題を扱うには、特定の部局に所属しないことが望ましい。」（椎野、ヒヤリング）

図4.3 勤務時間と休日フォーメーション



○休日フォーメーションの展開 \* ◎印は休み

	← 第1週 →			← 第2週 →			← 第3週 →			
	土	日	月	土	日	月	土	日	月	
1班	◎	◎	出	◎	出	◎	出	◎	◎	繰り返し
2班	出	◎	◎	◎	◎	出	◎	出	◎	
3班	◎	出	◎	出	◎	◎	◎	◎	出	

かながわ県民活動サポートセンター、(1998)、p.15

基本的な分掌事務は、各課によって次のように決められている。

運営サービス課

a) 総務

- ・ 人事、庶務、予算経理、公印
- ・ 施設運営の企画調整

b) 施設管理

- ・ ホール、会議室等の受付、管理
- ・ 警備、掃除等の業務委託管理

交流サポート課

a) 交流

- ・ ボランティアサロン運営
- ・ 団体、支援機関、企業ネットワーク形成

b) 調査研究

- ・ ボランティア団体等実態調査

c) 災害ボランティア拠点整備

d) 広報・プロモーション

- ・ 情報誌発行、広報支援

情報サポート課

a) 情報整備

- ・ 情報コーナー運営
- ・ ボランティアに関する情報の収集と提供
- ・ 情報ネットワークシステム整備

b) 活動支援

- ・相談コーナー運営
- ・新規支援プログラムの開発

実施されている業務は、そのほとんどが利用施設と環境の整備、情報収集、情報提供にあてられており、「職員は黒子に徹し、場の提供、情報の提供という形で支援する」（かながわ県民活動サポートセンター、1998：p.9）という設立当初の方針が貫かれている。

#### 4.3.2. 設立に至る経緯<sup>1</sup>

かながわ県民活動サポートセンターの設立に関しては、「知事の一声で設立が決まった」といわれるほどに、岡崎知事の果たした役割は大きい<sup>2</sup>。岡崎氏は、阪神淡路大震災の起きた1996年4月に知事に就任しているが、その6月にはサポートセンター設立の指示がなされた。9月の議会で「かながわ県民センター」の一部を「かながわ県民活動サポートセンター」として改装する補正予算が組まれ、1997年2月の議会で「かながわ県民活動サポートセンター」の条例を制定した。そして、その4月にオープンした。岡崎知事が、かながわ県民活動サポートセンターの設立を指示してから、約10ヶ月で開設にこぎつけている<sup>3</sup>。

非常に早く設立に至った背景には、効果的に働いた点が3つ指摘されている。その1つは、阪神淡路大震災の発生とボランティアに対する関心の急激な高まりがある。神奈川県は、巨大地震が起こる可能性のある地域として指摘されている地域でもあり、市民が地震に対して強い関心を持っている地域といえる。被災者の支援に全国各地からボランティアが参集し高い成果を上げたことが、ボランティア活動への関心の高まりにつながっていると考えられ、サポートセンター設立に対しての追い風となった。2つには、行財政改革の必要性から、「かながわ県民センター」の施設に空きが生じていたことがある。当初は、他の施設を作る予定があったが、バブルがはじけてその計画が先送りになった。その空いたスペースを使うことで、立地条件の良い場所でサポートセンターを開設することができた。3つには、ボランティア活動に関心の高い職員が県庁にいたことである。サポートセンターの設立時、その職員は、何らかの市民活動をしていた職員を名指し、いわゆる一本釣り集めた。県庁の職員という枠を超えて、NPOの精神を持つ職員、他のセクターを理解できる職員が多かった。

<sup>1</sup> 内容は99年8月24日に実施した、かながわ県民活動サポートセンター椎野氏のインタビューによる。

<sup>2</sup> 「岡崎氏は、環境庁時代に川崎の公害訴訟問題などにに関わり、環境問題をライフワークにしようと考えたという。環境庁を退官後、財団法人地球・人間環境フォーラムというNGOを自分自身で設立し、理事長に就任した。この時、NGOの立上げに苦労した経験から、市民活動団体の立上り時期をサポートする支援組織の必要性を早くから認識していた。」（椎野、ヒヤリング）

<sup>3</sup> 「通常、この種の施設を設立しようとする、基本構想、基本計画（設立場所の選定）、市民参加による意見の集約などを実施すると、早くても4年はかかる。」（椎野、ヒヤリング）

総合研究開発機構の実施した「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」に携わった者や、日本ネットワークーズ会議に関わりネットワークや市民活動について知識が豊かな者が人材として存在し、岡崎知事の指示を正確に受け止め実施することができた。これらの要素がうまく絡み合って、高い効果を発揮したと考えられる。

設立の指示から開設まで、非常に短期間に行われたことが影響して、悪かった点と良かった点が生じている。悪かった点の1つには、市民活動を支援施設でありながら、設立に際して市民参加をまったく行っていないことが挙げられている。サポートセンターの設置や場所の選定に関しても市民の意見を聴取していない。通常こういった施設を設立する場合は、機能、事業を含めて意見を聴取する場を設けるが、それを行っていない。2つには、既存の中間支援組織<sup>1</sup>との関係である。中間支援組織は、従来は福祉・国際交流・女性といった分野別には存在していた。いわゆる社会福祉協議会や国際交流協会や女性センターなどである。そういった組織とあまり協議することも無く、かながわ県民活動サポートセンターを設置した。現実には、かながわ県民活動サポートセンターの入っている、かながわ県民センターの12Fのフロアには、社会福祉協議会の運営するボランティアセンターが既に存在していた。良かった点としては、計画段階で市民参加が無かったため、運営の面で使い勝手の良さを追求を含めていた形で、オープンしてからできる限りの市民参加をしていくという打ち出し方をしたことである。利用者にとっては、計画段階から参加し最初考えていたものと違う施設ができたというよりも、空白の部分の多い施設ができて使い勝手の良いものを一緒に作り上げてきたというイメージがあり、協働の場として定着してきたのではないかと考えられる<sup>2</sup>。

市民の意見聴取に関しては、世論がボランティア活動に肯定的で高い関心を示していたことと、全国でも前例の無い組織の立上げであったため、どういう施設ができるか市民にもイメージが沸かなかったことは指摘できる。これらの影響から、議会からも市民からも然したる反対無しに、かながわ県民活動サポートセンターの設置がスムーズになされる結果となった。

#### 4.3.3. センターの運営

かながわ県民活動サポートセンターの事業展開は、次のように位置付けられている。事業の進め方は、利用者の意見をいろいろな形態で収集し、それらに対応しながら徐々に事業を積み上げていく方式である。目標としては、1年目は活動の場の提供、2年目は情報提供、3年目以降は協働の拠点を掲げている。加えて重視されているの

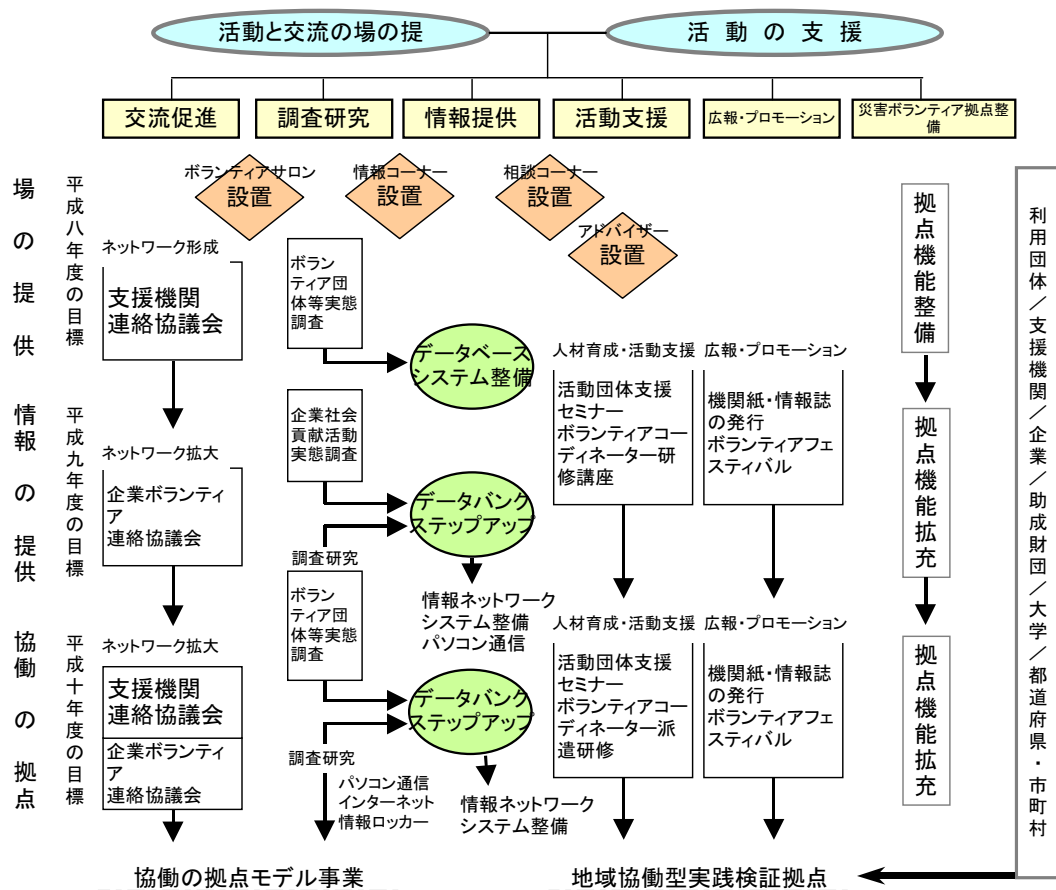
<sup>1</sup> これは、椎野氏がヒヤリング時に使われた言葉で、本文でもそのまま使用している。

<sup>2</sup> 「かながわ県民活動サポートセンターでは、限りなく白紙に近い状態の規定を作って、その後、利用者に参加してもらいながら修正していくという方法を取った。」（椎野、ヒヤリング）

はネットワークである。県内の市民活動団体同士のネットワークだけでなく、他の支援機関や全国・世界の支援機関とのネットワークも必要であることが述べられている。方針にもあったように「黒子に徹する」という側面支援を前面に出していることが特徴である。側面支援とは、市民の自主性を尊重した間接的な支援のあり方で、県直営の機関として支援センターがボランティア活動や市民活動を支援する際の最も重要なポイントに位置付けられている。実態調査プロジェクトやアドバイザー、情報システムワークショップといった「人の介在が重要な」事業では、市民参加型で市民の自主的な取り組みを実現できる手法をとっている。

かながわ県民活動サポートセンターが担うべき機能として掲げているのは、インキュベート機能、シンクタンク機能、コーディネート機能の3つである。協働の拠点として、既存の団体への支援とともに団体の立ち上がり段階での支援し(インキュベート機能)、時代と状況によって絶えず変化する支援ニーズに的確に応え、適

図4.4 かながわ県民活動サポートセンター事業フロー



かながわ県民活動サポートセンター、(1998)、p.19

切な支援プログラムを開発し（シンクタンク機能）、ボランティア活動・市民活動・NPOをつなぎネットワークする役割を果たす（コーディネート機能）ことである。

かながわ県民活動サポートセンターでは、「活動の場の提供」と「活動の支援」という2つの機能を具現化するために6つの事業を段階的に展開している。「活動の場の提供」は、具体的には「ボランティアが自由に利用できる活動の場と、ボランティア団体、支援機関、企業等の交流の機会を提供し、活動の裾野の広がりや支援基盤の確立」を目指すものであり、「活動支援」とは、「ボランティア活動に対する、人・モノ・情報といった資源の直接的な支援と、市町村のボランティア支援組織、企業の社会貢献活動等を対象とした支援」を目指すものである。6つの事業は、次のように展開されていく。

#### 交流促進事業

- a) サポートセンター事業の総合企画・調整
- b) ボランティアサロンの運営
- c) ネットワーク形成

#### 調査研究事業

- a) ボランティア活動に関する調査研究
- b) 新規支援プログラムの開発
- c) ボランティア活動への助成事業

#### 情報提供事業

- a) 情報コーナーの運営
- b) ボランティアデータバンクの整備
- c) 情報ネットワークシステムの整備

#### 活動支援事業

- a) 相談コーナーの運営
- b) ボランティア団体への経営ノウハウ提供等団体活動支援
- c) 活動に関わる人材の育成

#### 広報・プロモーション事業

- a) 情報誌等の発行による広報活動
- b) サポートセンターの顧客の発掘や利用促進に係わるプロモーション事業

#### 災害ボランティア拠点整備事業

- a) 災害時におけるボランティア活動の拠点機能の整備
- b) 災害ボランティア普及・啓発

かながわ県民活動サポートセンターの事業費は、サポートセンターの事業費だけでなく、サポートセンターが入居している「かながわ県民センター」のビルの維持費・運営費が含まれるため、4億円を超える予算額である。サポートセンター単独の事業費として見た場合は、3,700万円程度の予算枠で推移している。横浜駅前という立地条件と利用しているスペースが全体の半分に達するため、ビルの維持管理運営費を予算からはずして考えることは妥当性を欠く。かながわ県民活動サポートセンターの活動自体を支える資源として考慮するなら、2億円程度が予算付けされていると見るのが妥当であると考えられる。この中には、人件費は含まれていない。予算の推移は、次の通りである。

表4.4 かながわ県民活動サポートセンター予算の推移

区 分	事業名	事業の概要	予算額(単位:千円)		
			平成8年度	平成9年度	平成10年度
事業費			36,614	37,704	36,294
活動支援事業費			10,457	10,704	12,153
	運営協議会開催費	運営協議会の開催	○	○	○
		利用者協議会の開催	○	○	○
	活動支援事業費	アドバイザーの設置	○	○	○
		活動機器整備	○	○	○
	広報事業費	支援講座開催	—	—	○
		施設案内、広報誌作成	○	○	○
	災害ボランティア支援事業費	災害時Vコーディネーター養成事業	—	—	○
災害救援Vネットワーク普及・啓発事業		—	—	○	
			25,157	27,000	24,141
情報支援事業費	調査研究事業費	ボランティア活動実態調査	○	—	○
		企業の社会貢献調査	—	○	—
	データベース整備事業費	データベース整備	○	○	○
		情報ロッカーシステム開発事業	—	—	○
庁舎維持運営費			408,816	389,018	388,000
かながわ県民センター維持管理費	かながわ県民センター維持管理費	光熱水費、消耗品費、掃除料、保守点検料、管理保守等委託料他	○	○	○
庁舎施設整備費			55,000	8,000	12,000
かながわ県民センター施設整備費	かながわ県民センター施設整備費	外壁の保守管理修繕費	○	○	○
		会議室等改修工事・自動火災報知設備交換	○	—	—
		冷凍機取替工事費	—	—	○
合 計			499,430	434,722	436,294

かながわ県民活動サポートセンター、(1998)、p.22

サポートセンターの運営に対しては、運営協議会といった機関が存在する。これは、所長に対する助言機関である。お目付け役のような位置付けで考えられている。現在は二期目に入っており、若手の現場に近い人達がメンバーとなっている。運営協議会からは、公設公営のサポートセンターとしての『あるべき論』が多く、あれこれ

指示されることは無い。運営する上での基本的な方針等に対する意見が多いために、それらはほぼ全面的に受け入れている。

また、サポートセンターには、情報相談コーナーにアドバイザーを置く計画があった。しかし、行政としては人材養成を行わない方針であり、職員がアドバイスすることは趣旨にそぐわないため、基本的には活動経験のある市民に委託することになった。その後、半年アドバイザーの活動が実施された。2年目は、「サポートセンターを考える会」の選出からオープンにされ、公募によって選出された<sup>1</sup>。

この他に、当初利用者連絡会が考えられていた。しかし、行政側が利用者連絡会を設置するのは、市民参加の趣旨に沿わないという考えから、市民の側から意見が出るまで待つというスタンスを取っていた。しかし、利用団体が2000団体を超えたため、利用者連絡会の設置は不可能になった。その代わりに、あるテーマを定めてそれに興味ある利用者を集ってもらい、そこに職員も参加してサークルになって話し合うサロン・ミーティングを開催するようになった。ちょっとした問題などは、利用スペースやコーナーにアンケートを設置しておき、意見を集約する仕組みを持たせている。それらの意見については、その都度解決するようにしているという。

#### 4.3.4. センターの課題<sup>2</sup>

かながわ県民活動サポートセンターは県の施設であり、職員は県庁職員である。一番のネックは人事異動である。サポートセンターの人事異動は通常の移動であり、3から4年で一つの職場を異動する<sup>3</sup>。3年経って、ほぼ当初の職員が入れ替わることになった<sup>4</sup>（1999年8月現在25名中4名が当初の職員）。これにより、個人に蓄積しているノウハウとかネットワークが散逸してしまう事態が発生した。ノウハウやネットワークという、個人に蓄積されるものを組織に残すということは非常に難しい。その個人が組織を離脱すると、ノウハウもネットワークも失われる。こういった問題への対処から、サポートセンターの職員経験者で必要な人材を元に戻すという対応がなされた。椎野氏自身、年度の途中で復帰している。

サポートセンターのノウハウやネットワークだけでなく、サポートセンターと利用者との間についても、問題があった。職員と利用者との間に信頼関係が構築されたとしても、その職員が移動でいなくなるとその信頼関係も失われる。他の支援機

<sup>1</sup> 「アドバイザー機能と選出方法を検討する為に『サポートセンターを考える会』が立上げられた。アリスセンターが約30団体に呼びかけて行われた。半年かけて議論され、アドバイザーの選出（自薦、他薦）や役割が決定した。（椎野、ヒヤリング）

<sup>2</sup> 内容は99年8月24日に実施した、かながわ県民活動サポートセンター椎野氏のインタビューによる。

<sup>3</sup> 神奈川県の場合、職員は一つの部局を担当するのではなく、全ての部局を移動する。

<sup>4</sup> 行政の機関であるので、職員全員がNPO的なものの考え方をする必要はない。そういう意味では、NPO精神で熱く燃えるものが3分の1、行政マンとしてきちんと行政の仕事をするものが3分の1、冷めた目で見ることが3分の1で丁度バランスするのではないかと考える。（椎野、ヒヤリング）



関との関係、県内の組織、県外の全国的な組織との関係も、結局は個人のつながりとしてのネットワークであり、その職員がいなくなったとき、ネットワークが完全に無くなり信頼関係を失う問題に発展する。これらのことから、サポートセンターの人事異動は、通常のような形式ではなく考慮されるべきだと岡崎知事に具申しているという。

職員間の情報の共有という課題には、運営体制やツールを利用することで対応している。職員の運営体制は、オープン当初はまったく機械的に休みを決めていた。そのために、情報の共有がまったくできなくなってしまった。全員そろう日がなくなり、所内会議、課内会議ができなくなったためである。それが問題になり、初年度の途中でローテーションを変えている。火曜日から金曜日までの13時から17時までをコアとする、コアタイム方式のシフト勤務制という現在のローテーションは、3回目の変更の結果である。役所では、これほど頻繁にローテーションを変えたりしないが、問題解決のため実施した。現在のローテーションでは、火曜日から金曜日までの午後の時間に全員がそろうことになり、各課で会議ができるようになった。これによって、お互いの情報の共有を図っている。

ツールとしての情報共有は、9階の受付で実施している。そこではノートと日報を利用し、どういう問題に対してどう対応したかという、対応状況について記述している。一日の状況は日報に記述し、全員に共有したいことはノートに記述する。問題のあるケースが起きた時には、交代でフロントに入っている職員が対応する。しかし、何も情報を残さなければ、どういったケースにどのように対応したかについて、他の職員は知ることができない。そこで、対応内容をノート・日報で共有している。ノートは現在7冊目である。問題は絞られ集約されてきている。

職員の間での知識の共有を図る試みの1つが、事業報告書である。通常、行政の事業報告書では、サポートセンターで作成しているような事業報告書は作っていないという<sup>1</sup>。通常、行政の事業報告書は、数字の羅列で統計資料がほとんどである。視察関係者、サポートセンター職員、利用者それぞれに情報を公開する目的で提供している。事業報告書を作ったとしても、思いやノウハウを次の世代に結び付けていくことは非常に難しい。運営のノウハウはつながっても、人のネットワークをつないでいくことは困難である。

案として上がっているが具体化されていないものに、アドバイザーの相談ケースのデータベース化がある。アドバイザーへの相談案件が4000件を超えている。その相談のケースをデータベース化することで、ケースの検索が可能になり、どういう相

---

<sup>1</sup> 「サポートセンターを設立した初代の思いを2代目・3代目に伝えることが大きな目的だった。」（椎野。ヒヤリング）

談にどう答えたか調べることが出来るようになる。資金との兼合いで今は足踏み状態である。相談の案件が絞られることから、アドバイザーとしても相談に対して最初から調べる必要がなくなる。相談もいくつかに類型化されてくるはずである。効果的な情報提供に成ると考えられる。

#### 4.3.5. まとめ

行政としては、サポートセンターという呼称を初めて使っている。公設公営のサポートセンターとしては日本で最初の施設である。岡崎知事は、サポートセンターを「側面的な支援（黒子に徹する）」という立場に留めるという意識を持っている。かながわ県民活動サポートセンターは、人材育成に関する事業はしない。場所の提供と情報の提供が主で、それを利用者がどう使うかである。

かながわ県民活動サポートセンターの場合、組織形成モデルの第1段階にあたるグループは存在しない。キーマンの一人として挙げられる、サポートセンター設立を指示した岡崎知事は、神奈川県に縛られないNGOの活動を推進する中で、NPO支援組織設立に関する問題意識を獲得している。また、現場でサポートセンター設立の中心的役割を担った職員は、日本ネットワークス会議や総合研究開発機構での活動を通じて問題意識を持つに至っている。決して1つのグループで活動していたわけではないが、クリティカルな事例として阪神淡路大震災が発生し、問題意識が合致するに至ったと考えられる。

第2段階は、知事のトップダウンの指示で人材が召集され非常に早いスピードでサポートセンター設立にこぎ付けている。ここでも、自発的な形での「設立準備委員会」は形成されてはいないが（行政の設立するサポートセンター設立準備会は別にして）、人材として集められたメンバーの問題意識は内部モデルが類似したものであったため、サポートセンター設立に対して統一されていたといえる。設立準備においては、内部モデルの相互参照は頻繁に行なわれたと考えられる。

第3段階の実際の運営に入ってから、第1、第2段階で市民の意見を取り入れる公聴会などの活動を一切しなかった経緯から、逆に市民参加を大幅に進めている。運営協議会、利用者連絡会などで意見の集約と課題について協議を行ない、サロンミーティングで特定のテーマに関する意見交換を行なうなど、積極的に市民との関わりを持っている。施設の事業計画に関しては、市民が関わって議論しながら構築していくというよりは、通常の県の施設での対応といえる。

運営においては、朝8時30分～21時30分までの開設時間をカバーし、なおかつ職員との間の意思の疎通を円滑に保つためにコアタイム制のシフト勤務と休日のフォーメーションを採用している。落ち着くまでに3回勤務形態を変更しているが、やって見てだめであれば、どんどん変えていく姿勢が現れている。職員間の情報共有

に関しては非常に熱心である。勤務体系のほか、日報とノートを利用して対応を共有していること、初心を伝統化して受け継ぐための事業報告書づくりなどである。人事異動によるノウハウとネットワークの喪失は顕著だったようで、年度の途中で職員を一部戻すなどの対応を取っている。組織に残したいネットワークが組織に残らなかった例といえる。

全国でも最大規模の NPO 支援組織であるが、人材育成事業に関しては、他の NPO に実施を任せたり、施設内の管理も極力市民の自主性にゆだねるなど、自立した市民として市民を扱おうとしている。市民の自立をミッションとするサポートセンターであるといえる。

## 4.4. 鎌倉市市民活動センター

### 4.4.1. センターの概要

鎌倉市市民活動センターの概要は、次の通りである。

設立年月日 1998 年 5 月 1 日設立

設立主体 行政（鎌倉市役所）

運用主体 民間（現、鎌倉市市民活動センター運営会議：NPO）

所在地 （鎌倉）〒248-8686 鎌倉市御成町 18-10

TEL 0467-23-3000 内線 655 FAX 0467-60-4555

（大船）鎌倉市台一丁目 2-25

TEL 0467-46-8670

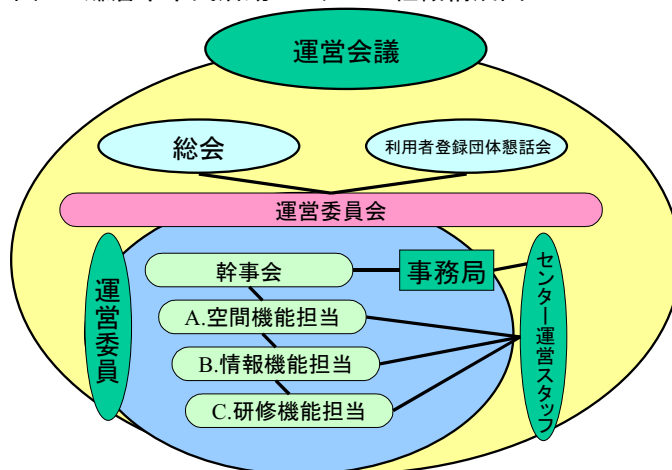
URL 無し

鎌倉市市民活動センターは、社会的課題に取り組むボランティア活動を支援し、活動の「場」、「情報交換」、「交流」の拠点として設立された。鎌倉市内に 2ヶ所の支援施設を持っている。設立および運営については、行政が施設を提供し、運営を市民が担う「公設民営」という形態で支援活動を行っている。運営を担当する組織は、「鎌倉市市民活動センター運営会議」という名称である。

2ヶ所の施設のうち、1ヶ所は鎌倉駅近くで鎌倉市役所屋敷内にある第 2 分庁舎を使用している「NPO センター鎌倉」で、もう 1ヶ所は鎌倉市北部のターミナル駅である大船駅近くの複合施設「たまなわ交流センター」の 1 階部分を使用している「NPO センター大船」である。この 2ヶ所にはコピー機や簡易印刷機といった機材を装備したワーキングスペースと、会議や講習会に利用できるミーティングルームを備えている。また、サポートセンターを利用する NPO 同士が情報交換をするための掲示板やメールボックスといったツールも用意されている。機材や施設の利用は、団体

単位で利用登録する必要がある。利用できる団体としては、福祉、環境、まちづくり、国際支援といった社会的な課題に取り組んでいる市民活動団体としている。「全体の利益（公共の利益）」の為に、何らかの活動をしている団体であれば、登録し利用できる。非常に緩やかな定義といえる。狭義のNPOの定義では含まれない協同組合組織も利用団体として登録されている。サポートセンターができた当時の登録団体は40団体程度であったが、1999年10月現在での登録団体数は、170団体余りとなっている。サポートセンターの開館時間は午前9時～午後5時までで、休館日は日曜日および祝日、年始年末（12月29日～1月3日まで）である。

図4.5 鎌倉市市民活動センターの組織構成図



鎌倉市市民活動センター、(1999)、p.11

市民活動センター運営会議の組織で、総会は運営会議の最高法定機関であり、念じ計画及び予算といった内容について決定する。利用者懇談会とは、利用団体の意見を運営委員会に諮問する機関である。運営委員会は、各チームで担当する日常的な支援事業の全般的な進行管理を行う。幹事会は、年次計画の立案や運営委員会の事前準備を行う、運営委員会の管理部門である。空間機能担当チームは、センターの「場」と「交流」の支援に関する企画と実施を行なう。情報機能担当チームは、センターの「情報」の支援に関する企画と実施を行なう。研修機能担当チームは、センターの「学習・研修」の支援に関する企画と実施を行なう。事務局は、業務全般と進行管理を行なう。

先ごろ、鎌倉市市民活動センターの条例が改正された（付録4.4）。サポートセンターの設置及び運営は、条例によって定められている。鎌倉市市民活動センター運営会議が、任意団体から特定非営利団体の登録となったことから、条例の改正が必要と

なり、今回の処置となった。1999年10月25日の臨時議会で改正が承認され、1999年11月1日から施行される事となった。

#### 4.4.2. 設立に至る経緯

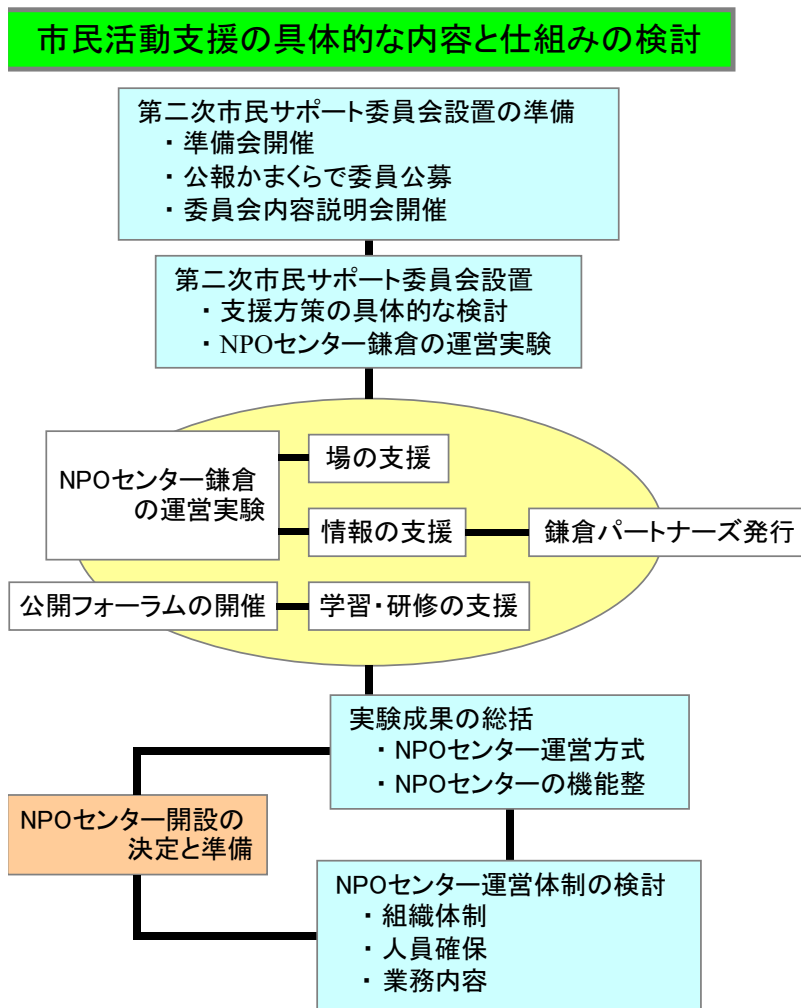
鎌倉市では、昭和50年代以降それまでの人口増加が沈静化し、1990年代では出生率の低下と転出超過の影響で、人口の減少が進行しつつあるという状況がある。人口減少状況の中で、高齢化が進行している。市の第3次総合計画では、こうした人口の減少、高齢化といった状況を懸念し、生産力を発揮し高齢化社会を支える子育て世代を中心に転入の促進と転出を抑制する「魅力あるまちづくり」が必要であると述べられている。そのまちづくりの推進力の一つとして、コミュニティ活動やボランティア活動を活性化させる支援策の必要性が認識された。これが、市民活動センター設立の背景となっている。鎌倉市は、市民の声を広く収集すること、市民活動の場の設定や活動団体に対する支援策の検討、市民参画による地域性豊かなまちづくりといったポイントに着目し、市民活動センターの設立を企画した。

市民活動への支援のあり方と方策を検討するために、1996年7月に鎌倉市市民活動支援検討委員会が設置された。この組織は、この年に決定された「鎌倉市第三次総合計画」に基づいて設置されたものである。この委員会は、「市民サポート委員会」という愛称で呼ばれ、第一次市民サポート委員会として位置付けられた。委員はすべて公募制で、鎌倉市内で活動する団体から35団体が参加した。アドバイザーに日本NPOセンターの山岡義典氏、シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会事務局長の松原明氏、早稲田大学教授の卯月盛夫氏らが着任した。また、行政の担当部署である市民活動部市民生活課は、委員会でオブザーバーに徹しながら事務的側面を支援した。この活動の中で、鎌倉市内の市民活動団体の実態調査と課題の分析整理、アドバイザーを講師とする公開勉強会の実施、活動の成果を基とする議論を行ない、最終的には、1997年3月に竹内市長に対して提言(付録4.6)を提出した。これを受けて、竹内市長は、『市民と行政のパートナーシップ』に基づく『顔の見える関係』(鎌倉市市民活動センター、1999:p.4)を継続しながら支援をしていくコメントを出している。

第一次市民サポート委員会に引き続き、新たな人材発掘の目的も含めて1998年に第二次市民サポート委員会の公募がなされた。委員に応募したのは、33団体であった。第一次市民サポート委員会の提言に基づき、「場の支援」、「情報の支援」、「学習・研修の支援」を具体化の重点目標とし、検討を進めた。全体会議が13回開催され、重点目標毎に分科会が開かれた。公開フォーラムやニューズレターの発行といった情報提供の仕組みが立上った他、第二次市民サポート委員会が中心となり新たに公募したモニター団体を加えて「NPOセンター鎌倉準備会」を設立し、市民活動支援

施設の運用実験を行ない、利用状況を分析し具体的な問題点と課題を把握した。事業の流れと第一次、第二次市民サポート委員会の構成団体とメンバーは、次の図表の通りである。

図4.6 事業の流れ



鎌倉市市民活動部市民生活課、(1998)、p.3

表4.5 構成団体

市民サポート委員会の構成	
第一次構成団体	第二次構成団体
山崎の谷戸を愛する会	体操たまなわ会
鎌倉ホームヘルプ協会ベルの会	ささえる会
◎ 鎌倉の川びらきの会	神奈川県ホームヘルプ協会ランチ鎌倉ホームヘルプ
食事サービスワーカーズコレクティブキッチンかまくら	カマクラ「風の谷」
神奈川県ホームヘルプ協会ランチ鎌倉ほーむへるぷ	◎ 鎌倉の川びらきの会
西鎌倉たすけあいの会	W.Coリサイクルハウス with 友
鎌倉有権者の会	大平山丸山町内会助け合いの会
ワーカーズコレクティブ グループゆう	鎌倉子ども劇場
鎌倉家事介護 W.Co「であい」	鎌倉演劇鑑賞会
ささえる会	鎌倉のまちづくり市民懇談会
鎌倉サーフ・ライフセービングクラブ	鎌倉市ボランティア連絡協議会
鎌倉・山びらきの会	鎌倉市民同窓会
かまくら環境会議	たすけあいワーカーズコレクティブ グループゆう
鎌倉市食生活改善推進団体 若宮会	鎌倉世話やきワーカーズ「蘭」
鎌倉世話やきワーカーズ「蘭」	鎌倉家事介護 W.Co「であい」
鎌倉リサイクル推進会議	西鎌倉たすけあいの会
リサイクルハウス with 友	鎌倉生活学校
腰越のまちを考える会	山崎の谷戸を愛する会
鎌倉消費者連絡会	鎌倉の海を守る会
星月乃会	食事サービスワーカーズコレクティブ キッチンかまくら
鎌倉のまちづくり市民懇談会	サーフレスキュー湘南チーム
自主防災ネットワーク研究会・明日の湘南を考える会	鎌倉市地域婦人団体連絡協議会
社団法人 鎌倉青年会議所	○ 社団法人 鎌倉青年会議所
○ 鎌倉護美ニティ	かまくら環境会議
もうひとつのまちづくり・鎌倉	鎌倉市消費者婦人団体研究会
○ 鎌倉市ボランティア連絡協議会	鎌倉ホームヘルプ協会 ベルの会
鎌倉市地域婦人団体連絡協議会	腰越のまちを考える会
鎌倉市消費者婦人団体研究会	○ 星月乃会
鎌倉生活学校	鎌倉ユネスコ協会
はこぶね文庫友の会	鎌倉地方自治研究会
AIDS ネットワーク かまくら茶論	鎌倉リサイクル推進会議
鎌倉演劇鑑賞会	鎌倉護美ニティ
鎌倉ユネスコ協会	鎌倉サーフ・ライフセービング・クラブ
鎌倉地方自治研究会	
鎌倉中央ロータリークラブ	

鎌倉市市民活動センター、(1999)、p.10

◎は委員長、○は副委員長(順不同)

「NPO センター鎌倉」の利用実態を調べる目的で、1997年11月1日から12月1日までの1ヶ月間(当初予定は3ヶ月)実稼動26日間に渡って運営実験を実施している。同施設内に設置した利用記録用紙の利用者の記入内容と、「NPO センター鎌倉準備会」のメンバーが交代で勤めた管理当番の日誌によって、「利用者の意見」と「管理者の意見」を一度に収集した。利用者から回収した調査票は73件であったが、重複を排除し38団体(個人)の意見として集約された。利用者の感想として

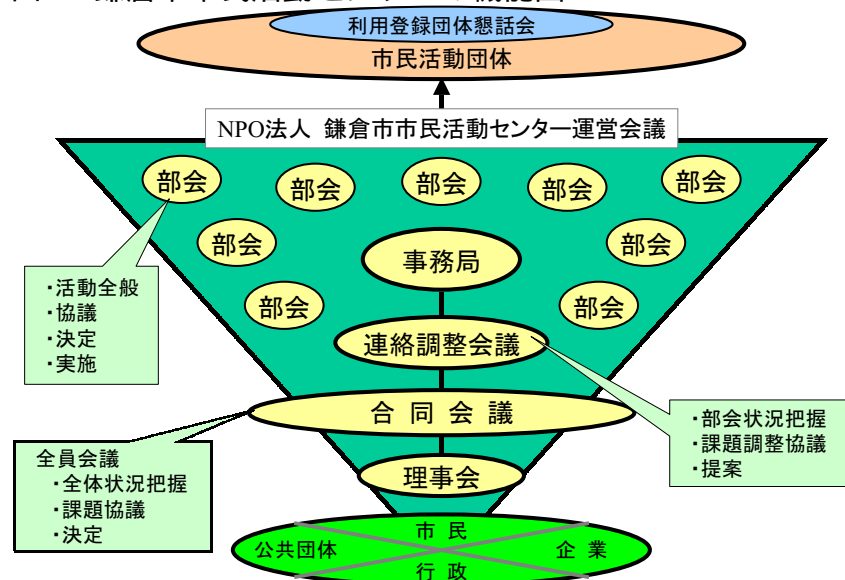
利用して良かった点、 利用して不満な点、 改善すべき点を、管理当番の日記の申し送り事項、 所感をそれぞれ抽出し、実際の市民活動センター運営の検討事項として活用している。

一連の調査が終了後、NPO サポートセンターを運営するための市民活動団体として「市民活動センター運営会議」が発足した。運営会議は、サポートセンターの運営をするとともに、市民活動支援に関する様々な事業を企画立案し実行する機関である。その参加者は、いずれもが市民活動団体のメンバーであるが、「個人の資格」で参加している。例えば、施設利用に関してトラブルが発生したときに不公平感が発生するために取られている措置である。この市民活動センター運営会議の運営の下に、1998年5月1日に公設市民運営による鎌倉市市民活動センターが開設された。

#### 4.4.3. センターの運営

行政とNPOセンターとは、それぞれの特徴を生かす協調的な関係で結ばれている。行政は、ハードウェア（センターの施設・機材〔パソコン・コピー・印刷機等〕）と、施設運営費の内、水道光熱費や電話（内線電話）を提供している<sup>1</sup>。資金的な資源の厳しさを補完しているのは、鎌倉市における市民活動の層の厚さである。さまざまな分野で活動する積極的な人材の豊富さが、鎌倉市市民活動センター運営会議の運営の支えとなっている。

図4.7 鎌倉市市民活動センターの機能図



鎌倉市市民活動センター運営会議、(1999)、p.2



運営会議は9つの部会と事務局、それらを統括する連絡会議と理事会、それに全員が参加する合同会議によって機能している。部会のリーダーは互選によって選出されている。各部会が自律的に活動について協議し、決定し、実施するが、その活動状況は連絡調整会議で報告され、課題の調整や協議、提案がなされる仕組みとなっている。

事務局機能は、鎌倉センターに置いている<sup>2</sup>。任意団体の時は、鎌倉センター、大船センターそれぞれで、14～15人のスタッフを使って管理していた。現在は、6～7人のスタッフでシフトを組み、管理している。シフト表は、鎌倉センター、大船センター、守衛室で共有している。事務局会議、連絡調整会議、全員会議と、それぞれの業務・役割レベルで会議が開かれ、問題点や決定事項が報告・協議される。

日本NPOセンター事務局長の山岡義典氏、早稲田大学教授の卯月盛夫氏、シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会事務局長の松原明氏が、専門員としてアドバイスを行っていた。また、外部専門家として、株式会社社会調査研究所の犬塚裕雅氏がかかわりを持っていた。(犬塚、1998b：p66)興味深いことに、日本NPOセンターも「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」も、その組織の立上げには日本ネットワークワーカーズ会議のメンバーが関わっており、山岡氏はアドバイザー・グループの一員として、犬塚氏は調査研究プロジェクトの作業部会の委員として、直接日本ネットワークワーカーズ会議の活動にかかわっていた。

何らかの問題についての討議や議事の決定に際しては、「合意形成」でなく「総意議成」(お互いに譲り合いながら全体の意見をまとめていく)のスタンスを堅持している<sup>3</sup>。確かに物事の決定には時間がかかるかも知れないが、迅速な対応を要求される災害対策のような問題ではなく、信頼関係が重要な異分野間のネットワークづくりや組織運営、市民活動の方向性を明確にするためには、必要なプロセスであるといえる。また、総意による決定は、決定の遵守の精神と、協働協調の精神を育む土台となっている。

---

<sup>1</sup> 「サポートセンターの事業費は428万円で、活動・運営の全てをまかなっており、非常に厳しい状況である。」(樽井、ヒヤリング)

<sup>2</sup> 「施設は、市役所の管理と同一システムになっている。鍵は時間外は守衛室に預けることになっている。また、施設の時間外利用に関しては、利用届を提出し対応している。」(樽井、ヒヤリング)

<sup>3</sup> 「これは、鎌倉市市民活動センター運営会議の理事長である藤井経三郎氏が提唱している事で、確かに物事の決定には時間がかかるが、異分野間のネットワークづくりや組織運営、市民活動の方向性を明確にするためには重要なプロセスであるといえる。」(樽井、ヒヤリング)

機材の利用については、非常に柔軟な対応となっている<sup>1</sup>。簡易印刷機の使用については、施設運営の会計とは別にして1枚当り50銭の利用費を徴収している(10枚ワンセットで徴収。端数は繰り上げて出してもらっている)。この利用費で消耗品を購入し、差益でカラードラムなどの機材整備に当て、施設の利用者に価値を還元している。最近、企業との連携でパソコンの導入がなされた。地元で工場を持つ企業(三菱電機)の支援により、大船センターにパソコンの機材が提供された<sup>2</sup>。大船センターの電話回線は内線扱いであったためインターネットの利用ができなかったが、それも改善された。これにより、ホームページの制作について指導を受け、自力で情報発信をしていく体制を整えた。これまでは、鎌倉センターのみ、パソコンが利用できた。

情報掲示板とメールボックス(鎌倉)、パンフレットケース(大船)が設置されている。情報掲示板に掲載するには、事前に利用者登録を済ませておく必要がある。センター利用表を提出し、センターで掲示する情報としてふさわしくないとしているもの以外であれば、掲示できる。メールボックスは、各登録団体毎に1つ利用することができる。利用団体はメールボックス利用登録票を提出する。有効期限は年度末であるが、更新することは可能である。パンフレットケースは、団体や行政のニューズレターなどの配布物を置くためのケースである。数に限りがあるものの、空いていれば利用ルールに違反していない限り自由におくことができる。

オープン・スペースは、およそ30人を収容できる広さとなっている。間仕切りで区切って利用しているので、話し声は筒抜けとなる。会議室目的で整備したわけではないが、重要な会議を他の団体が利用している中で行うには不向きな作りとなっている。しかし、最近は多人数での会議室としての利用の要望が多くなってきている。利用希望がブッキングしたとき(例えばサポートセンター鎌倉でブッキングした場合は、大船センターの利用状況を調べ、そちらの方を紹介するか、日時をずらせないか交渉したりして、譲り合って利用している。

特定非営利活動法人として鎌倉市市民活動センター運営会議が認証され、任意団体から法人となった。1999年7月30日に登記を完了している。特定非営利法人の12番目の支援活動法人として登録されている。会員は、「他のNPOに所属する活動家」ではなく、「市民活動する市民」という立場で参加している。これは、各自の所

---

<sup>1</sup> 「サポートセンターの簡易印刷機は、予約制を取っていない。センターの開館日では、ほとんど毎日稼働していて、稼働率は100%に近い。利用希望が重なった場合は、融通し合ってお互いに使えるようお願いしている。」(樽井、ヒヤリング)

<sup>2</sup> 「地元メーカーの三菱電機の協力により、大船センターに研修用のパソコンが2台提供される事になり、1999年10月25日に設置された。」(樽井、ヒヤリング)

属する団体の利害関係を鎌倉市市民活動センター運営会議に持ちこまない、良い方法だったといえる<sup>1</sup>。

#### 4.4.4. センターの課題

NPO の自主性を非常に重んじている。地域の独自性、自律性、自立性、を無視しての支援は反発を招き逆効果を生み出すという考えが浸透している。鎌倉の NPO は規模は小さいが、各々の NPO は自律的に活動しており、ポリシーが非常にはっきりしている<sup>2</sup>。地域のニーズを無視した支援はできないとの認識から、活動を支援している。

センターでは、NPO や市民に対しての情報提供を目的として、毎月「鎌倉パートナーズ」を発行している。1996 年は、輪番制で発行していたが、1997 年からは、B チームに一任された。B チームは、委員会での検討事項を中心に記事をまとめ、原稿作成を行ない、印刷までを担当している。イラストを含むレイアウトは、第 7 号までは外注していたが、第 8 号からはそれも全て B チームが担当することになった。今後の課題として、公報力、情報発信力をいかにもっていくかが挙げられている。

#### 4.4.5. まとめ

鎌倉市市民活動センターの設立に関しては、組織形成モデルがより細分化した形態で実施されている。と考えられる。第 1 段階としては、鎌倉市がめざす「市民と行政のパートナーシップによる魅力あるまちづくり」を実現するために市が募集した組織で、第一次、第二次市民サポート委員会が存在する。但し、この組織は市民によって自律的に形成されたものとはいえない。市の職員は、事務局として裏方に徹し、市民の立場と意見を反映させることに傾注している。委員会そのものを公開し、関心ある市民も自由に傍聴できるものであった。専門員であった松原氏や山岡氏を講師として公開フォーラム等を開催し学習の場を設けるなど、市民活動に関する問題意識を喚起し、どのようにアプローチしていくかを考える場を提供している。これは、内部モデルの相互参照を促進するものであるといえる。この市民サポート委員会の提言から、鎌倉市市民活動センター設立の構想が生まれる。第 2 段階には、「NPO センター鎌倉」の運営実験後の市民活動センター設立へ向けての具体的な活動がатар。第二次市民サポート委員会が運営実験の結果を受けて、1997 年 12 月から 1998 年 3 月ま

<sup>1</sup> 「任意団体の時は、51 人のメンバーだったが、特定非営利活動団体となったため、会員として再登録をお願いしている。57 名の会員の内、登録を完了したのは 37 名である。正会員登録者には、部会活動をしてもらっている。」(樽井、ヒヤリング)

<sup>2</sup> 「地域に密着し、地域のニーズに対応する支援センターの有り方と、ナショナルレベルで幅広く活動する支援センターとでは、おのずと違いが出てくるとし、その違いを無視しては、支援活動は成り立たない。」(樽井、ヒヤリング)

で、市民活動センターの設立準備会として機能した。記録に残っているだけで6回の第二時市民サポート委員会が開かれている。事務局として市のほうからも市民活動センター運営会議の運営パターンの案が3つ提示されている。そこでは、市民と市職員が協働して、組織のあり方から名称、運営形態といった具体的な部分の検討に加えて、市民活動センターを実際に運営する「市民活動センター運営会議」を構想している。最終的に第二次市民サポート委員会のメンバーが市民活動センター運営会議の中核を担うことになるが、単に第二次市民サポート委員会がシフトして市民活動センターの運営を担うといった安易な思考の結果ではない。運営実験を踏まえ、市民としてより使いやすく管理しやすいセンターを模索した結果の産物である。第3段階での組織構成は、市民活動センター運営会議が理事会的な管理をするのではなく、実質的な活動母体として運営を取り仕切っている。機能別に細分化し活動全般について任せながら、各部会の状況と課題を逐次チェックしつつ、全員が参加する合同会議で全体の課題を協議し決定していく形態「逆ピラミッド構造」(鎌倉市市民活動センター運営会議、1999：p.2)である。

専門員や部外専門家の出自をたどると、日本ネットワークズ会議に関わった人物であることが非常に興味深い。日本ネットワークズ会議で蓄積されているノウハウや情報が、フォーラムや勉強会などで提供され、共通の問題意識が学習されていくと考えられる。従って、鎌倉市市民活動センターの第1段階のグループは、第一次、第二次市民サポート委員会の上位に、日本ネットワークズ会議が存在しているとするのが妥当かもしれない。

「総意譲成」というキーワードを挙げられたが、これは、徹底した内部モデルの相互参照という事ができる。また、金子らがいう「相互編集性」を示しているともいえる。それぞれの立場に視点を置き換え、相手の要望の為に譲歩しながら総意の形成を図ることになるが、これは自己の要望を最大限に獲得する方法論である。総意譲成は、基本的に譲り合う形で全体の要求を隙間なくうめ、最大限の価値を実現するものであると考えられる。合意形成という類似の言葉があるが、これはお互いに一致した意見を構築する過程(すなわちをとること)を示す。しかし、総意譲成では全体の意見をお互いに譲り合いながら、すなわち相手の立場や状況を理解し、どうしたら全体の意見を最大限にまとめられるかを意図していると考えられる。

## 第5章 結論

### 5.1. はじめに

この章では、ケース・スタディを実施して発見したことを述べる。組織形成モデルがNPO支援組織の設立・運営のプロセスをどの程度説明できたかを検証するとともに、将来研究への課題を提示する。

#### 5.1.1. ケース・スタディで明確になった点

「NPO支援組織はどのように設立され運営されているのか」について、以下のようなことが明らかになった。情報を伝達する主体としてのエージェントは、日本NPOセンターであれば、インタビューした田尻氏、山岡氏がそうである。かながわ県民活動サポートセンターでは、インタビューした椎野氏、坂下氏。特に椎野氏は、人事異動で他部署に移動したが、必要が生じて年度の途中でサポートセンターに戻るという状況であった。鎌倉市市民活動センター運営会議では、事務局長の樽井氏がそうである。自律的・自発的な行動というのは、全てのエージェントに当てはまる。

3つのケースは、任意に選出したケースだが、そのいずれの組織の立上げにも「日本ネットワークズ会議」のメンバーが関与していることがわかった。しかも、立上げの初動時で重要な時期に、その組織の中核となって活動しているか、組織のミッションを規定する時の理論的側面の支援やアドバイザーとして関与するといった、重要な側面での関わりであった。日本ネットワークズ会議として任意団体で調査研究していた情報と知識の蓄積が、3つのケースでの組織の形成に大きく関わっていたと考えられる。

それぞれのNPO支援組織は、その組織の設立主体の特徴を反映して、組織の設立当初から多様性が生じていた。日本NPOセンターでは、センター設立が早くから模索されていたが、ネットワーク型の全国組織を意識していたこともあって設立に時間がかかっている。かながわ県民活動サポートセンターでは、支援組織に関して強い問題意識を持つ知事の指示で、20人を超える規模の支援施設が10ヶ月余りで設立に至っている。鎌倉市民活動センターは、よりよいまちづくりの視点から行政と市民が協働して設立に至っている。

組織形成プロセスの第1段階では、日本NPOセンターのように日本ネットワークズ会議という任意団体が存在していたケースもあれば、かながわ県民活動サポー

トセンターのように、知事も職員も、それぞれが市民活動団体や日本ネットワーク会議や総合研究開発機構といった組織で内部モデルを進化発展させていたケースもある。鎌倉市市民活動センターの場合のように、第一次、第二次市民サポート委員会のような、市の呼びかけに応じて集まった組織がスタートであるという場合もある。鎌倉市市民活動センターの場合、市民サポート委員会以外に独自の市民活動もしているため、内部モデルの進化は市民サポート委員会だけで行なわれたとはいえない。しかし、市民サポート委員会のメンバーは、自分の所属するNPOのことだけでなく「鎌倉市全体として問題を見る」という視点を獲得できたのではないかと考えられる。第1段階では、最終的に設立される支援組織を設立するという意識を持つエージェントの集まりによって、緩やかではあるが自律的で単一のグループが構築されると仮定していたが、これはそうではないことが判明した。逆に、明確な問題意識をどうやって獲得し、それをお互いに知り得るかが問題となると考えられる。これらのケースでは、コミュニケーション手段による相互参照の促進の程度は知ることができなかった。しかし、「問題意識をすり合わせる場」は、存在していると考えられる。ここでは、NPO及びNPO支援組織についての基盤となる概念形成も教育・学習として実施されており、エージェントの最低限の同一性を確保する場ともなっている。

組織形成プロセスの第2段階では、日本NPOセンターがモデルをよく説明している。日本ネットワーク会議のメンバーの内、社会制度を改革する方向での支援を中心に考えたメンバーは、日本NPOセンターではなく「シーズ」を立ち上げている。エージェントの内部モデルの違いによって、別の組織を立ち上げた例であろう。日本NPOセンターも、阪神淡路大震災が発生し支援のために仲介組織の必要性を認識した経団連の担当者がメンバーとして参加したことで、設立へ向けて具体化が加速する。ネットワークのつながりが多少変容し、それぞれの内部モデルも影響を与え合ったと考えられる。かながわ県民活動サポートセンターでは、NPO支援組織の設立は完全にトップダウンで知事の指示から始まっている。問題意識を持っていたエージェントを見つけ出し、行政の組織としての設立準備組織を構築している。既存施設を改装して使う予定であったとはいえ、非常に早いサポートセンター開設であった。鎌倉市市民活動センターは、NPO支援組織設立の準備組織としては第二次市民サポート委員会が該当する。行政と市民の協働作業によって、NPO支援組織の設立が準備された。第二次市民サポート委員会では、「NPOセンター鎌倉」の運営実験後の市民活動センター設立へ向けて具体的な活動が進められた。第二次市民サポート委員会が運営実験の結果を受けて、1997年12月から1998年3月まで市民活動センターの設立準備会として機能した。ここでは、組織のあり方から名称、運営形態といった具体的な部分の検討に加えて、市民活動センターを実際に運営する「市民活動センター運営会議」を構想している。これは、単に第二次市民サポート委員会がシフトして市民

活動センターの運営を担うといった安易な思考の結果ではない。運営実験を踏まえ、より使いやすく管理しやすい管理運営形態を模索した結果の産物である。なお、ネットワークを離れてもエージェント同士の関係性が失われたいとするのは、2つのケースで「ネットワークは属人的で、キーマンがいなくなればネットワークは消滅する」との否定的な結論となった。民間設立と行政設立の違いは、この段階では判明しなかった。

組織形成プロセスの第3段階では、設立準備組織が運営管理組織に移行すると考えていたが、モデルとケースの実体がほぼ一致していたのは鎌倉市市民活動センターだけであった。しかし、鎌倉市市民活動センターにおいても、設立準備組織である第二次市民サポート委員会がそのままの組織形態で市民活動センター運営会議に移行したわけではない。どのような管理をしていくのか議論する中で構想され、新しく組織を立ち上げている。日本NPOセンターは、理事会が運営管理組織にあたるが、設立準備組織からシフトしたわけではない。かながわ県民活動サポートセンターも、運営協議会という組織はあるが、学識経験者のアドバイス機関である。かながわ県民活動サポートセンターは、第1、第2段階で市民の意見を取り入れる公聴会などの活動を一切しなかった経緯から、逆に市民参加を大幅に進めている。運営協議会、利用者連絡会などで意見の集約と課題について協議を行ない、サロンミーティングで特定のテーマに関する意見交換を行なうなど、積極的に市民との関わりを持っている。鎌倉市市民活動センター運営会議は、事務局を中心とした9つの部会によって支援活動を展開している。それぞれの部会の状況と課題は連絡調整会議で把握され、全体会議で協議・決定する仕組みとなっている。運営開始後、市民活動センター運営会議がNPO法人格を取得したため、条例の一部改正を行なっている。行政が設立したセンターは、運用が硬直するのではないかという点は、かながわ県民活動サポートセンターも、鎌倉市市民活動センターも、柔軟性に富んだ管理運用がなされていた。組織形態の導入については、ヒエラルヒーというより、委員会や部会といった形で細分化する対応をしていた。

#### 5.1.2. NPO・NPO 支援組織の定義について

「NPO・NPO 支援組織の定義」については、次のように説明できる。NPOは、「価値の実現」という組織理念に共感する市民が集い、自発的な行動特性を活かす活動の場を提供する。多数の団体が多様な価値観に基づいて行動することで、行政や企業だけでは実現しにくい多面的な社会を実現する存在である。それは、「人間変革機関」とも位置付けられるように、自己改革・自己変容を促す存在でもある。市民による民間設立の団体であるが、私的機関であるが故に特定のニーズに対してしかサービスを提供できなかったり、資源提供者のコントロールが強く働いたり、専門性を問われた

りという、実際的な問題が顕著に表面化してきている。これは、NPO が団体設立の黎明期から本格的に具体的な活動が始まった成長期に入ったことを示す現象であるといえる。

NPO 支援組織は、次の 4 つの機能を提供する組織である。1) 資源の提供を仲介する「インターメディアリ」、2) 経営管理的な課題全般を支援する「マネジメント・サポート・オーガニゼーション」、3) 社会的基盤整備を目的とする「インフラストラクチャー・オーガニゼーション」、そして 4) 人材育成や調査研究を担う「エデュケーション・サポート・オーガニゼーション」である。いずれも、行政や企業から見て「単なるコスト軽減機関」と捉えられるべき組織ではない。また、「組織と組織の間隙」を埋めるという意味での「中間組織(中間支援組織)」ということができる。NPO 支援組織は、単に中間に存在しているわけではなく、自己組織性を発揮する NPO をコーディネートしリンケージしていく役割を担っている。それは、「相互承認による協働」を促すものである。

#### 5.1.3. 政府・行政の NPO 政策の役割

政府・行政の NPO 政策は NPO 支援組織の形成と運営にどのように役割を果たしたのかについては、日本 NPO センターでは、いわゆる NPO 法で規定される NPO 法人でとして税制面での制約を受けている部分が指摘できる。かながわ県民活動サポートセンターと鎌倉市市民活動センターは、その設立から運営までを行政の関わりの中で構築していた。

日本 NPO センターでは、行政の政策が影響した点というのは明確に表れてはいない。非常に間接的であるといえる。例えば、いわゆる NPO 法が非常に早期に施行された経緯から、事業計画の中の「NPO 法の制定」が「NPO 法の整備」に移り変わっている。

行政の政策が大きく影響したと考えられるのは、かながわ県民活動サポートセンターと鎌倉市市民活動センターの 2 つの NPO 支援組織においてである。かながわ県民活動サポートセンターは、その設立が岡崎知事の指示によっている。また、県営の施設であり、サポートセンターの設置は神奈川県条例によっている。鎌倉市市民活動センターは、鎌倉市と市民が協働してサポートセンターを設立したが、施設自体は鎌倉市の所有であり、サポートセンターの設置は鎌倉市条例によっている。どちらのサポートセンターも行政がサポートセンターの設立について意思決定しており、それによって必要な資源が準備され組織が形成されている。組織の設立においても運営においても、行政が果たした役割は非常に大きい。



#### 5.1.4. 政府・行政とNPOとNPO支援組織のかかり合い

政府・行政、NPO、NPO支援組織は相互にどのような影響を及ぼし合ったのかについては、日本NPOセンターでは、民法改正を含むNPO法人の税制問題について政策提言を実施していた。かながわ県民活動サポートセンターと鎌倉市市民活動センターでは、NPO支援組織の運営を協議する中で協働の場を構築していた。

行政は「黒子に徹する」とか「裏方に徹する」といった、ポリシーで支援するとかながわ県民活動サポートセンターでも鎌倉市市民活動センターでも指摘された。それは、「市民を信じる」という言葉でも語られていた。かながわ市民活動サポートセンターも鎌倉市市民活動センターも、場所と機材を提供し市民活動を促進する役割を担っていた。どちらのNPO支援組織も行政の設立ではあるが、通常の公営施設と比較して施設運用の柔軟性は非常に高い。かながわ県民活動サポートセンターは「白紙に近い施設運用のルール」からスタートし、市民と協働で作り上げていくというスタンスであった。鎌倉市市民活動センターは、市民の代表が総意議成でルールを作り上げるというスタンスであった。どちらも、市民とともに作り上げる姿勢を実行している。行政が施設・設備を作り、行政の運営を押し付けて管理するような箱物行政とは、対極に位置すると考えられる。

## 5.2. 理論的含意

### 5.2.1. エージェントのモデルについて

想定したエージェントと内部モデルの相互参照は、第1段階でのグループ化のところだけでなく、3つの段階で起こっていたと考えられる。自律的・自発的活動を行なう主体ということはあるが、今回のケース・スタディでは、エージェントの持っている内部モデルが相互参照され変容しているといえるが、どの程度影響し合い、どう変わり、それが次の展開にどの程度影響を与えたかについては、はっきりわかっていない。

エージェントは、それらが単に集団にいるだけでは、いくらエージェントが自律的で自発的に活動するといっても内部モデルの相互参照に時間がかかってしまう。それを促進する役割をコーディネーターが担っていると考えられる。コーディネーターは、多様性を持ちながらも情報を収集し共有し、情報をすり合わせている。また、蓄積された情報を共通認識として持ち、最低限の共通理解を保つために徹底した教育・学習が施され、その上で多様性を促進させている。ネットワークの中で自律的に活動するコーディネーターだが、多様なコーディネーターによる協働作業と支援のための

「情報の場」が存在し、その場面に合わせた階層性が生じてそれぞれのリーダーシップが発揮される。

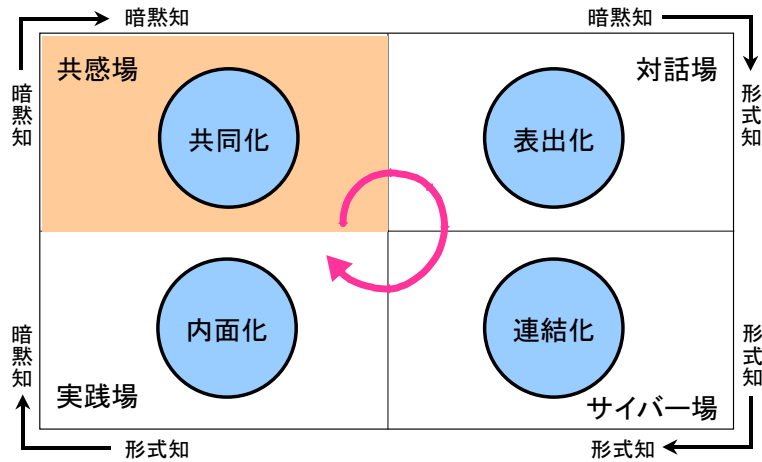
ケース・スタディにおいては、キーマンにあたる人びとはコーディネーターの役割を担っていると考えられる。組織形成モデルの第1段階で形成される緩やかなネットワーク（グループ）の中で、共通認識を持つための学習の場が提供されていた。第2段階以降の具体的なプランが実行される段階になって、新しいネットワークが構築され、プランに沿って基盤となる概念も再構築されていた。

どのケースにおいても指摘されたのは、ネットワークの属人性であった。キーマンが抜けることで、そのキーマンが関係していたネットワークが失われることである。ネットワークが失われてしまうと、同種のネットワークを構築するために様々なコストが発生する。通常、ネットワークは関係性によって変容していくものと捉えられているが、NPOやNPO支援組織においては、それまで築いてきた関係機関とのパートナーシップ等、組織としての資源を損失する部分も大きい。喪失した分は、新たなネットワークがマージされることによって補われ、再構築されていた。これを「組織の血が固まらず、対応の多様性を硬直化させない」と日本NPOセンターでは評価していた。この効果も重要である。組織としての資源の損失を最小限に留め、組織を硬直化させないバランスが必要であると考えられる。

NPOは、「価値の実現」という組織理念に共感する市民が集い、自発的な行動特性を活かす活動の場を提供する。多数の団体が多様な価値観に基づいて行動することで、行政や企業だけでは実現しにくい多元的な社会を実現する存在である。価値の実現に関連して、「総意醸成」というキーワードを挙げられたが、これは、徹底した内部モデルの相互参照とすることができる。また、金子・松岡・下河辺がいう「相互編集性」を示しているともいえる。エージェントが、それぞれのエージェントの立場に視点を置き換え、相手の要望の為に譲歩しながら総意の形成を図ることである。これは、自己（市民活動団体）の要望を最大限に獲得する方法論である。総意醸成は、基本的に譲り合う形で全体の要求を隙間なくうめ、最大限の価値を実現するものであると考えられる。合意形成という類似の言葉があるが、これはお互いに一致した意見を構築する過程（すなわちをとること）を示す。しかし、総意醸成では全体の意見をお互いに譲り合いながら、すなわち相手の立場や状況を理解し、どうしたら全体の意見を最大限にまとめられるかを意図していると考えられる。

各エージェントは、お互いの内部モデルを相互参照し、知識創造スパイラルでいう「共同化」を行なっていると考えられる。内部モデルの相互参照とは、単に相互の内部モデルの一部を共有し合う（コピーする）ということの意味しているわけではない。相互のモデルを把握し、取捨選択のプロセスを経て「編集」されているのである。従って、エージェントの意思が介在し属人的要素を含むことになる。

図5.1 相互編集成と共同化



野中・パトリック・柴田、(1998)、p.6

### 5.2.2. NPO 支援組織の組織形成モデルについて

組織形成モデルでは、組織形成プロセスのフローを明かにできた。組織形成モデルの第1段階では、別々の組織の所属するエージェントが、その組織の内部モデルによって活動しながら緩やかなつながりを深め、内部モデルを相互参照する場が形成されるとしていた。確かに、その場は存在した。しかし、それは、一つに限定されることがなく、同様の問題意識で他のグループで活動していたエージェントが、問題意識を共有し組織化する場合もあった。また、自発的な組織化が起これと考えていたが、3つのケース全てで組織形成のトリガーとなるイベントが発生していた。コミュニケーションの多様性については、今回のケースでははっきりしなかった。

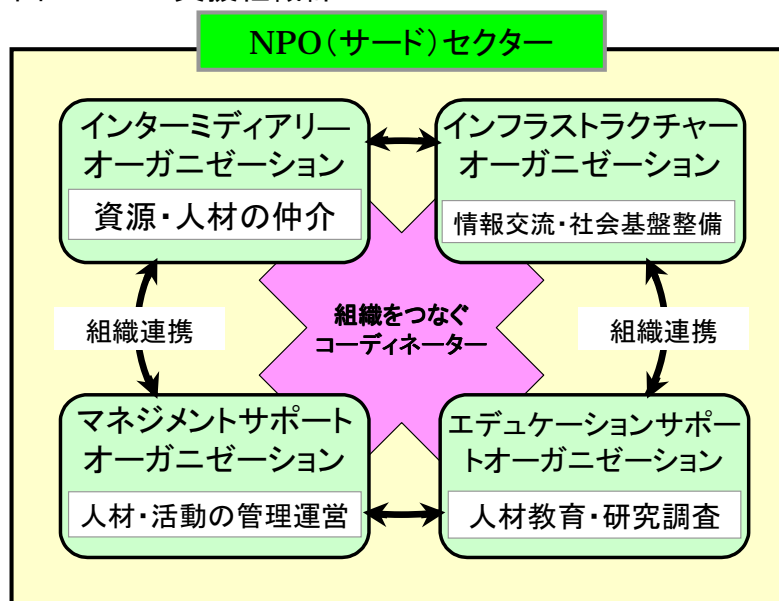
組織形成モデルの第2段階では、エージェントの自己組織的な組織化によってネットワーク型の設立準備組織が形成されるとしていた。この設立準備組織において内部モデルの相互参照が促進され強化されたことは明確になった。しかし、設立準備組織は自己組織的に組織化するのではなく、組織設立の意思決定者によって組織化が促されることで設立されることが判明した。組織形成を意図する主体者の意思決定によって、組織化が左右されることが多いと考えられる。すなわち、組織化の意思決定者が設立準備組織で展開されている内部モデルについて相互参照し同一の内部モデルを持っているか、類似の問題意識を持っているために設立準備組織で展開されている内部モデルを理解できる状況でなければ、設立準備組織が意図するNPO支援組織とは別物の組織が設立される危険があるということである。今回の3つのケースは、統一された問題意識とビジョンに沿ったNPO支援組織が設立されている。

組織形成モデルの第3段階では、設立準備組織が運営管理組織に移行し、組織運営にあたるとしていた。しかし、設立準備組織がそのまま運営管理組織に移行したケースはなかった。組織運営に対して助言的な役割を果たす機関は存在するが、それらは新しく組織されメンバーも新しく任命されていた。行政の設立であっても、運用が硬直化していることはなかった。多様化する事業内容に対処するために、組織を構造化して積極的に対応する姿勢が見られた。キーになるエージェントが抜けると組織が不安定になるということは、キーマンが抜けるとネットワークが消滅するということが同一であると考えられる。

### 5.3. 実務的含意

NPOの支援には、4つの機能が必要である。資源の提供を仲介する「インターメディアリー・オーガニゼーション」、経営管理的な課題全般を支援する「マネジメント・サポート・オーガニゼーション」、社会的基盤整備を目的とする「インフラストラクチャー・オーガニゼーション」、そして人材育成や調査研究を担う「エデュケーション・サポート・オーガニゼーション」である。いずれも、行政や企業から見て「単なるコスト軽減機関」と捉えられるべきものではない。また、自己組織性を発揮するNPOをコーディネート・リンケージしていく役割を持っている。それは、「相互承認による協働」を促すものである。

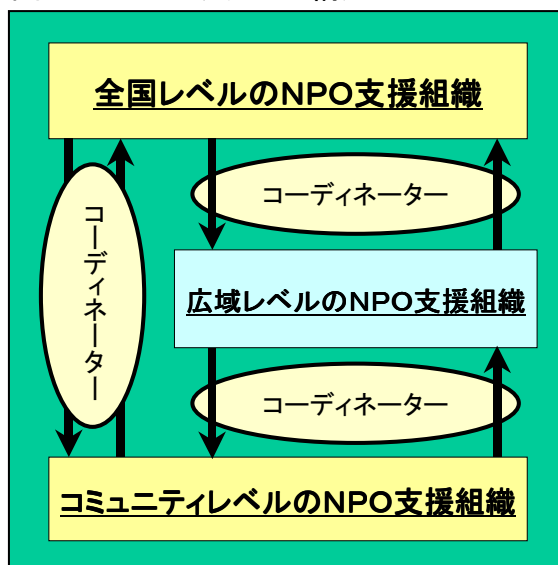
図5.2 NPO支援組織群



単一の組織がこれらの全ての機能を持つことも考えられる。また、これらの組織のもつ機能のすべてを一つの組織が持たず、自立的、自己組織的に活動を展開する中でそれぞれの得意分野において能力を発揮するとともに、組織間連携によって不足する機能を補っていくことも可能であろう。どれか一つが唯一のあり方ではなく、様々な対応を市民が選択できる、多様な組織形態が必要であろう。NPO、NPO 支援組織ともに、個々の組織レベルにおいては非常に自己組織的な活動でありながら、NPO（サード）セクター全体から見れば、市民のニーズにマッチしたサービスを迅速にかつ各分野で均質的に提供するシステムが理想的である。

NPO 支援組織の活動は、全国レベル、広域レベル、コミュニティレベルに分類することができる。NPO が組織として十分な成熟度を得ず、また地方自治体への権限委譲が進行中である現状では、各レベル毎に NPO を支援する組織が必要になる。それらの組織は、支援組織を縦に「全国レベル 広域レベル コミュニティレベル」のように結びつけるとともに、各レベル内の横のネットワークを充実・強化し、NPO がその能力を最大限に発揮できる環境を整えていく役割を担う。コーディネーターは、基盤として持つ概念を共有化するとともに、その地域の多様性を生かす方向性を見出す役割を担う。

図5.3 NPOセクターの構造



NPO・NPO 支援組織と行政の協働活動は、山岡のいう共催型が理想である。鎌倉市のケースは、これにあたると思われる。鎌倉市における行政と市民のパートナーシップの成功の要因として、5つのポイントが指摘できる。それは、鎌倉市は市

民活動が活発であったこと、「顔が見える」(誰がキーマンかわかっている)規模の地域であること、キーマンを結ぶコーディネーターが存在していること、行政が裏方に徹して市民の能力を生かしていること、プロセスを含めて全てを公開していることである。自立した市民が行政と対等なパートナーシップを形成できているからこそ、成功していると考えられる。行政が設立主体であるNPO支援組織の両方で挙げられた点は、「性善説に則って、相手を信頼する」ということであった。NPO支援組織が行政と協働していくための原則は、次のように示すことができる。

#### 非同一性の原則

目的や組織のあり方が違うのは当然で、その違いを認識すること。

#### 対等性の原則

意思決定等の場面で、互いの力や本質を認め合い、どちらがより多くの知恵や情報等を持っているかで、役割分担を柔軟に取り合うこと。

#### 有限性の原則

成果を双方で評価し合い、協働の期限を定めること。

#### 開放性の原則

両者の関係を市民に対して公にし、いつでも市民からの批判・評価に応えること。

#### 自己確立の原則

行政なり市民団体なりが、まず自立し、自己の本質をしっかりと確認すること。

#### 目的共有の原則

パートナーシップは、第三者の利益を目的とすることを市民団体と行政の双方が共通して理解し、確認しておくこと。

#### 自己変革受容の原則

相手と接触することで相手に学び、相手の視点で自己を見ることによって自分自身の変革を受け入れること。

#### 多様性の原則

異なる使命や価値観を持つ支援組織が複数存在すること。

#### 情報公開の原則

組織の使命、活動のプロセス、活動の効果と評価について、すべて公開し各セクターの評価と批判に供すること。

## 5.4. 本研究の課題

3つのケース・スタディということで検討を進めてきた。事業報告書や調査研究報告書などの文献と、キーマンとなっている担当者に対するインタビューを基にケースの分析を実施したことから、ケースの分析という点では問題はないと考える。しかし、インタビュー者が1組織1人というレベルでは十分な掘り下げができていない。特に、エージェントによる内部モデルの相互参照という部分においては、組織を絞ってより掘り下げた調査を実施する必要がある。

組織形成モデルについては、形成プロセス自体は今のモデルで良いと考えられるが、各段階での組織のあり方とエージェントの関係については修正する必要がある。第1段階では、「ミッション」という、問題意識の方向性を導入し、複数のグループで問題意識がどう整理統合されていくのか、内部モデルがどのように変容していくのかを検討すべきである。それぞれのグループは自律的に活動していながら、メタレベルでは統一されるような部分はあるのか。その時に、コミュニケーションの多様性がどのような影響を与えるのかも合わせて調査できるだろう。第2段階では、組織設立の意思決定をする主体者について検討する必要がある。その意思決定者は、コーディネーターなのかどうか、何が意思決定者としての役割を与えるのか。組織設立を決定するトリガーとなるイベントがあるにしろ、意思決定者はずすことはできない。第3段階では、組織運営の多様性について、詳細に検討する必要がある。設立主体の属性が、運営に影響を与えているということははっきりしているが、それが今後どのような発展をしていくかを検討する必要がある。

NPO支援組織については、今回は、国・県・市の3つのレベルのNPO支援組織ということで選択をした。すなわち、これに設立主体を含めて考えたため、本来なら9つのケースに分類すべきものを3つに限定して調査する形式になってしまった。残りの6つのケースについても、実際のケースとなる事例があるのかどうかを含めて追加調査が必要であると考えられる。

形成された組織に関する研究は膨大にあるが、組織形成に関してはほとんど見出せなかった。今回の組織形成モデルは、ネットワーク組織の免疫型ネットワークとポリエージェントモデルの組合せで構成したものである。しかし、時間の関係で特に英語文献のレビューが少ないことと、組織形成に関してまとまった結論も見出していないため文献レビューを含め、より詳細な検討が必要である。

自己組織性と免疫型ネットワークとポリエージェントモデルについては、ネットワーク組織におけるコーディネーターの概念と役割を明確にするために必要である。生態系モデルではない、新しいタイプのエージェント・ネットワークモデルが創造できるのではないかと考えられる。

NPO・NPO 支援組織研究の発展の方向性としては、NPO のマネジメントの研究が考えられる。現状の NPO のマネジメント理論は営利組織のマネジメント理論を利用しており、公益を担う NPO の理論としてマッチしているとはいえない。NPO で蓄積・創造・活用される「社会的知識」を明らかにする、NPO・ナレッジ・マネジメント理論の研究が進められるべきである。



## 謝辞

指導教官の北陸先端科学技術大学院大学の梅本勝博助教授には、社会調査法、ケース・スタディの実施、論文の記述法など、細かな点にまで丹念に指導していただいた。本研究が論文の体裁に整ったのは、梅本先生の指導の結果である。

日本 NPO センターの田尻主任、かながわ県民活動サポートセンターの椎野部長と坂下氏、市民活動センター運営会議の樽井事務局長には、お忙しい中インタビューのために貴重な時間を割いていただいた。

日本財団の田中弥生氏には、修士論文その他の資料をお送り頂いた。又、日本財団には、NPO 及び NPO 支援組織に関する資料を送付頂いた。NPO サポートセンターにも、NPO 支援組織に関する資料を送付していただいた。

北陸先端科学技術大学院大学の中森教授と下嶋助教授には、研究の方向性や視点について示唆を頂いた。また、中森研究室の方々には、組織形成モデルに関して、様々な意見を提供していただいた。

感謝申し上げます。

## 参考文献

- 朝日新聞社総合研究センター世論調査室(1997)「全国世論調査詳報 『不透明な時代』への不安感・NGO世論調査」、『朝日総研レポート』、4月、pp.110-127
- 地方自治研究機構(1998)「NPOと地域社会」、『地域政策研究』、ぎょうせい、6月第3号
- 第一総合研究所(1998)「平成9年度労働省委託調査 働く場としてのNPO 民間非営利組織(NPO)の活動と労働行政に関する調査研究報告」、『第一総合研究所』
- 出口弘(1997)「社会科学とポリエージェントシステム」、『オペレーションズ・リサーチ』、Vol.42 No.9、pp.592-597
- Drucker, Peter F.(1990), "Managing the nonprofit organization", Harper Collins Publishers, vii-ix (邦訳) 上田あつお・田代正美訳、「非営利組織の経営 原理と実践」、『ダイヤモンド社』
- Drucker, Peter M., (1993) "Post-Capitalist Society", Harper Business, A Division of Harper Collins Publishers, Inc., New York, U.S.A (邦訳) 上田惇生・佐々木実智男・田代正美 訳、「ポスト資本主義社会 21世紀の組織と人間はどう変わるか」、『ダイヤモンド社』
- 後藤晃(1992)「中間組織、系列、継続的取引」、『ビジネスレビュー』、3月、Vol.39 No.4、pp.11-19
- 早瀬昇(1998)「NPO法が開く行政・企業とNPOの新たな関係」、『都市問題研究』、12月、第50巻12号 通巻576号、pp.15-26
- Herman, Robert D., Richard D. Heimovics (1991), "Executive Leadership in Nonprofit Organizations New Strategies for Shaping Executive-Board Dynamics", Jossey-Bass Inc., Publishers (邦訳) 堀田和宏・吉田忠彦、「非営利組織の経営者リーダーシップ」、『森山書店』
- 堀田力・雨宮孝子編(1998)「NPO法コンメンタール 特定非営利活動促進法の逐条解説」、『日本評論社』

- 今井賢一 (1977)、「政府と企業 その組織連関と行政過程」、『季刊現代経済』、No.27、pp.6-21
- 今井賢一・伊丹敬之 (1981)、「日本の企業と市場：市場と組織の相互浸透」、『季刊現代経済』、夏季号
- 今井賢一・金子郁容 (1988)、「ネットワーク組織論」、岩波書店
- 犬塚裕雅 (1998a)、「NPO が開く協働社会の可能性 5 NPO と行政の協働 そのあり方と今後の展望」、『地方自治職員研修』、11月、pp.68-70
- 犬塚裕雅 (1998b)、「NPO が開く協働社会の可能性 2 市民活動支援の新たな試み 鎌倉市の実験」、『地方自治職員研修』、8月、pp.66-68
- 伊丹敬之 (1992)、「中間組織のジレンマ」、『ビジネスレビュー』、3月、Vol.39 No.4、pp.49-59
- 石田和成・山本匡・太田敏澄 (1996)、「階層組織とネットワーク組織との対比と情報技術の影響に関する数理的考察」、『経営情報学会誌』、Vol.5 No.1、pp.19-49
- 伊藤秀史・林田修・湯本祐司 (1992)、「中間組織と内部組織」、『ビジネスレビュー』、3月、Vol.39 No.4、pp.34-47
- 和泉潔・植田一博 (1998)、「コンピュータの中の市場：認知機構を持つエージェントからなる人工市場の構築とその評価」、『認知科学』、6巻1号、pp.1-12
- 重油災害ボランティアセンター編 (1998)、「日本海からの熱い風 ナホトカ号重油災害ボランティアからのメッセージ」、マルジュ社
- 鎌倉市市民活動部市民生活課 (1997)、「市民活動支援事業報告書 新たな市民活動支援を目指して」、鎌倉市市民活動部市民生活課
- 鎌倉市市民活動部市民生活課 (1998)、「市民活動支援事業報告書 鎌倉市市民活動センターの設立に向けて」、鎌倉市市民活動部市民生活課
- 鎌倉市市民活動センター (1999)、「新たな市民活動支援を目指して 市民サポート委員会から市民活動センター運営会議へ」、鎌倉市市民活動センター
- 鎌倉市市民活動センター運営会議 (1999)、「事務局だより」、第16号
- かながわ県民活動サポートセンター (1997)、「1996年事業報告書」、かながわ県民活動サポートセンター

- かながわ県民活動サポートセンター(1998)「1997年事業報告書」かながわ県民活動サポートセンター
- 金子郁容・松岡正剛・下河辺淳(1998)「ボランティア経済の誕生」実業之日本社
- 金子郁容(1999)「ネットワーク社会におけるNPOの可能性」『公益法人』1月号、pp.6-11
- 柏木宏(1994)「日本におけるNPO研究の新段階 行政と民間のパートナーシップをどう築くか」『公明』8月、pp.138-144
- 河合忠彦(1999)「複雑適応系リーダーシップ」有斐閣
- 経済企画庁(1999)「特定非営利活動法人の設立認証状況(全国版)」、[www.epa.go.jp/j-j/npo/zenkoku.html](http://www.epa.go.jp/j-j/npo/zenkoku.html)、経済企画庁国民生活局
- 経済企画庁国民生活局編(1994)「自覚と責任のある社会へ」大蔵省印刷局
- 経済企画庁国民生活局編(1997)「市民活動レポート 市民活動団体基本調査報告書」大蔵省印刷局
- 経済企画庁国民生活局編(1998)「日本のNPOの経済規模 民間非営利活動団体に関する経済分析調査報告書」大蔵省印刷局
- 木嶋恭一(1997)「多主体複雑系の考え方」『オペレーションズ・リサーチ』Vol.42 No.9、pp.582-586
- 君塚大学・宮本幸二・森下伸也(1994)「組織とネットワークの社会学」新曜社
- 清成忠男(1996)「地域産業振興の方向」『都市問題研究』11月、第48巻11号、pp.3-15
- 工藤寛之(1998)「鎌倉市市民活動センターの“試み” 『市民参画』と公設市民運営のNPO拠点」『月刊社会教育』12月号、pp.20-26
- Lipnack, Jessica & Jeffrey Stamps (1982), "Networking", Ron Bernstein Agency Inc., New York (邦訳) 社会開発統計研究所訳、「ネットワーキング ヨコ型情報社会への潮流」プレジデント社
- 松下啓一(1998)「自治体NPO政策 協働と支援の基本ルール“NPO条例”の提案」ぎょうせい
- 三島知斗世(1998)「NPO 市民による公共性の担い手としてのNPO」『法律時報』3月、pp.71-75

- 民間非営利活動研究会(1997)、「地域づくりのための民間非営利活動に対する地方公共団体のかかわりの在り方に関する研究報告」、自治省大臣官房地域政策室
- 村林正次・岸本幸子(1997)、「柔軟な成熟社会を築く NPO の展望 市民活動団体の実体と NPO 推進方策 Ver.3」、STBRI REPORT 96-S-20、住信基礎研究所
- 日本開発銀行(1999)、「地域における環境への取組みについて 地方自治体と NPO によるローカル・パートナーシップへ向けて」、『地域レポート』、1月 Vol.16
- 日本 NPO センター(1997)、「日本 NPO センター設立に関わる訪米調査報告書 アメリカの非営利セクターを支えるインフラストラクチャー・オーガニゼーション」、日本 NPO センター
- 日本 NPO センター(1999)、「日本 NPO センター 1998 年度の事業報告 1999 年度の事業計画 1998 年度決算・1999 年度予算」、日本 NPO センター
- 日本ネットワークーズ会議(1995)、「ボランティア活動推進のための仕組みづくりに関する調査研究」、日本ネットワークーズ会議
- 日本ネットワークーズ会議(1998)、「米国における NPO 支援の概要 日本ネットワークーズ会議報告書より」、日本ネットワークーズ会議
- 崔英靖(1998)、「組織間ネットワーク組織の分類と特徴」、『経営研究』、大阪市市立大学商学部、10月号、pp.59-75
- 西山賢一(1995)、「免疫ネットワークの時代 複雑系で読む時代」、日本放送出版協会
- 野中郁次郎・竹内弘高(1996)、「梅本勝博訳、「知識創造企業」、東洋経済新報社
- 野中郁次郎・パトリック ラインメラ・柴田友厚(1998)、「知識と地域 イノベーションのプラットフォームとしての地域」、『オフィス・オートメーション』、Vol.19 No.1、pp.3-13
- 小野桂之介(1997)、「ミッション経営の時代 社会的使命が企業を高める」、東洋経済新報社
- Salamon, Lester M. (1992), "America's Nonprofit Sector", The Foundation Center (邦訳)入山映、「米国の『非営利セクター』入門」、ダイヤモンド社
- Salamon, Lester M. (1994), "The Rise of the Nonprofit Sector", American Quarterly Review, 73(4), pp.109-122 (邦訳)「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」、『中央公論』、10月号、pp.401-412

- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier (1994), "The Emerging Sector", The Johns Hopkins University (邦訳) 今田忠、「台頭する非営利セクター 12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望」, ダイヤモンド社
- 世古一穂 (1998)、「これからの市民社会を拓く NPO の役割」, 『東北開発研究』, 10月、第 110号、pp.5-11
- 渋谷敏 (1997)、「主要国の非営利組織」, 『調査と情報』, 第 294号、国会図書館、p.2
- 進藤兵 (1998)、「『都市福祉国家』から『世界都市』へ 『公共 民間関係/時間/空間のガバナンスにおけるヘゲモニック・プロジェクト』視角からの東京都政分析のために」, 『名古屋大学法政論集』, Vol.173、pp.31-136
- 総合研究開発機構 (1994)、「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」, 総合研究開発機構
- 立木茂雄 (1997)、「ボランティアと市民社会 公共性は市民が紡ぎ出す」, 晃洋書房
- 高木晴夫 (1996)、「ネットワーク組織を動かすネットワークリーダーシップ」, 『慶応義塾経営管理学会』, 第 13 巻第 3号、pp.53-69
- タカハ都市科学研究所 (1999)、「月刊まちづくりの焦点 まちづくり関連用語集 No.49 インターメディアリー」, [www.udit.co.jp/www49.html](http://www.udit.co.jp/www49.html)、タカハ都市科学研究所
- 田中尚輝 (1998)、「ボランティアの時代」, 岩波書店
- 田中弥生 (1996)、「非営利組織と資源提供者間の仲介機関《事例と理論的考察》 非営利セクターの『インターメディアリー』の機能と役割」, 修士論文
- 田中弥生 (1999)、「『NPO』幻想と現実」, 同友館
- 手島歩三 (1997)、「組織構造のモデル化の視点について」, 『経営情報学会誌』, 経営情報学会誌編集事務局、10月 Vol.6、pp.79-87
- 寺野隆雄 (1997)、「学習するエージェントとその組織的問題解決」, 『オペレーションズ・リサーチ』, Vol.42 No.9、p.598-603
- 東京都議会議会局編 (1999)、「行政と NPO (民間非営利活動組織) の協働」, 『東京都議会調査資料』, 2月、91号、pp.125-134

- 東京都政策報道室調査部（1996）「行政とNPO 東京のNPOをめぐって」、東京都政策報道室
- 津田正夫（1996）「アメリカNPOにおける中間支援団体の動向と特徴 市民活動の支援に向けて」、『東邦学誌』、6月、第25巻1号、pp.51-65
- 朴容寛（1996）「ネットワーク組織の『組織論的コンテクスト』」、『東京大学社会情報研究所紀要』、東京大学社会情報研究所、第52巻、pp.47-66
- 宇井純（1999）「社会を変える市民の力NPO」、『現代用語の基礎知識1999』、自由国民社、pp.125-132
- Ulrich, H., G.J.B. Probst (1984), "Self-Organization and Management of Social Systems Insights, Promises, Doubts, and Questions", Springer-Verlag GmbH & Co. KG（邦訳）徳安彰、「自己組織化とマネジメント」、東海大学出版会
- Weick, Karl. (1985)「不完全な組織化システムにおける秩序の源泉」in Lincoln, Yvonna S., "Organizational Theory and Inquiry : The Paradim Revolution", Sage Publications, Inc.（邦訳）寺本義也他、「組織理論のパラダイム革命」、白桃書房
- 山本啓編（1996）「政治と行政のポイエーシス」、未来社
- 山本匡（1997）「支援の創る自律分散社会 免疫型システムモデルを中心として」、『組織科学』、Vol.30 No.3、pp.51-61
- 山岡義典（1996）「自治体は市民セクターにどう関わるか」、『地域政策』、1996年 Summer、pp.16-19
- 山岡義典編（1997）「NPO基礎講座 市民社会の創造のために」、ぎょうせい
- 山岡義典（1998）「新しい市民社会への展望 NPO法成立の意義と施行後の課題」、『じゅん刊 世界と日本』、8月15日号 No.881
- 山内直人編（1999）「NPOデータブック」、有斐閣
- Yin, Robert K. (1994), "Case Study Reaserch 2/e", Sage Publications, Inc.（邦訳）近藤公彦、「ケース・スタディの方法」、千倉書房
- 横浜市企画局政策部調査課（1996）「社会貢献活動基礎調査 調査報告書」、横浜市企画局政策部調査課

# 付録

## インタビュー者リスト

### 1. 日本 NPO センター

企画主任 田尻 佳史氏

日時：1999年10月27日 13時から1時間20分

場所：日本 NPO センター会議スペース



### 2. かながわ県民活動サポートセンター

調査担当部長 椎野 修平氏、交流サポート課 坂下 由起子氏

日時：1999年8月24日 13時30分から約2時間半

場所：かながわ県民活動サポートセンター会議室



### 3. 鎌倉市市民活動センター運営会議

事務局長 樽井 彰子氏

日時：1999年10月28日 11時から約40分

場所：鎌倉市市民活動センター会議スペース





樽井事務局長は、大学で社会福祉を専攻し、幅広くコミュニティ論を学んで実践している。これから支援センターの活動の深耕と活性化を促すための専門性を身に付けたい・方法を模索したいとおっしゃっていた。

### 付録 2.1 : 非営利セクターの失敗 ( Voluntary Failure )

田中は、次のように非営利セクターの失敗を 4 つのポイントでまとめている。

#### フィランソロピーの特化性 ( philanthropic particularism )

非営利組織が私的機関であるがゆえに、社会の特定ニーズしかカバーされないという問題である。

非営利組織は、共通関心事と目的を達成するために人々がボランタリーに結成した組織である。共通関心事は、倫理観、地域社会の特定ニーズ、学問的興味など多様であり、人々はそれぞれの価値観、関心に基づいてどの非営利組織への参加を決定している。また、非営利組織の使命、活動、運営方法は参加者自身によって規定される。つまり、参加者の共通の価値観によって組織が規定されるのである。

非営利組織は公益を求めるが、政府のような公平性の原理で活動していない。むしろ、公平性ゆえに受け入れられることのなかった少数意見を代弁するのであって、特定個人の価値観や志向に基づいた私的な存在である。このような私的組織が公益的な活動に従事すると、地域社会の特定ニーズに複数の活動が集中もしくは重複する。その逆に、あるニーズはまったく注目されず着手されないという問題が生じる。

#### フィランソロピーの父権性 ( philanthropic paternalism )

非営利組織と資源提供者の力関係の問題である。

非営利組織は活動源を組織外の寄付者、援助者に求める。非営利組織の資金提供者が裕福な篤志家や出損者である場合、組織のガバナンスに干渉し、組織としての意思決定に影響力を及ぼすことが多い。たとえば、貧困問題がもっとも深刻な社会ニーズであったとしても、特定出損者の嗜好もしくは意向で芸術・文化にプラ

イオリティをおかなければならないことがある。その意味で、非営利組織は必ずしも民主的な決定をしないことがある。

#### フィランソロピーのアマチュア性 (philanthropic amateurism)

非営利組織の活動と専門知識・技術問題である。

非営利組織は人的資源の多くをボランティアに求めている。そして、活動の多くはボランティアを中心としたアマチュアリズムを基に行われてきた。その典型例が欧米の貧困者救済活動である。貧困問題は、貧者のモラル上の問題だと考えられ、宗教団体、事前団体に長い間委ねられてきた。これらの非営利活動は、貧者には「自己を悔い改める」自己改革が最良の解決策であるとして、収容施設での精神修養を主な活動としてきた。

一方、貧困者が必要としていた医療、健康サービス、職業訓練などは長い間無視されてきた。だが、最近では、貧困問題は精神修養ではなく、むしろ心身の健康回復と維持、家族生活、職業生活など社会生活に必要な最低限の教育機会が重要であるという認識が高まってきた。これらのニーズに対応するには、専門知識と技術を有する専門家が必要とされる。専門家として訓練を受けていないボランティア中心の活動では、このようなニーズには対応することができない。非営利組織が社会問題に深く関与するにしたがって、専門知識・技術などプロフェッショナルリズムを要求される場面は殖える。だが、多くの非営利組織の場合、専門家を十分に雇用するだけの資金源を有しない。

#### フィランソロピーの不足性 (philanthropic insufficiency)

非営利組織セクター全体としてみると、社会問題解決のための資源が常に不足するという問題である。

これは公共財の「フリー・ライダー」と比較して説明可能な問題である。社会の構成員のすべてが社会貢献とボランティア精神を以って、非営利組織に積極的に資源提供するものであれば、非営利組織の資源は不足しない。しかし、そのような精神をもたない人々も非営利組織のサービスを受けるので、非営利セクター全体としてみると資源は常に不足している、という問題である。

また「フリー・ライダー」問題だけでなく、経済環境の変化も非営利セクターの資源不足の原因である。景気の変動は高所得者層、中間所得者層の収入に影響し、その結果、人々や企業の寄付やフィランソロピー活動は減少する。顕著な例として企業のメセナ活動が挙げられる。バブル時期にさかんに行われた大規模な芸術イベントへの企業支援(メセナ活動)は、バブルの崩壊とともに激減した。支援活動の対象はコストの少ない小規模なものへと移行した。その結果、芸術分野への企業寄付総額は大きく減少したのである。非営利セクターは、市民の社会的意識・責任感

を醸成する優位性をもつが、地域社会のニーズに十分に対応するだけの安定した資源を獲得することが困難であるという問題を常に抱えている。

(田中、1995：pp21-23)

## 付録 2.2：共催

山岡は、「共催」型パートナーシップについて次のように述べている。自治体と市民団体の今後の関わり方として、対等の関係によるパートナーシップが重要なことは言うまでもない。ではそれは具体的にどんな関係か。「補助」も「委託」も広い意味でのパートナーシップには違いないが、「共催」こそが最もパートナーシップらしいパートナーシップと言える。今後は特にこの「共催」のバリエーションが、自治体と市民団体の新しい関係を生み出すように思われる。ここではその可能性について考えて見たい。「共催」の具体的な形としては、双方の関係者で構成されている実行委員会の主催ということが多い。そして民間は主に内容の企画や運営で、行政は主に費用面で、といった分担が一般的だ。その責任と成功の名誉は双方で分かち合うことになる。(山岡、1998：pp39-40)

## 付録 3.1：3つの支援の方向性

3つの支援の方向性は、次のように具体的に述べられている。

### ボランティア活動団体への支援

この支援では、主にマネジメント能力を高めることをねらいとする支援が多い。具体的には、個別事情に合わせた相談、スタッフ研修の充実、アドバイザーの派遣、専門知識の提供、人材・人脈の紹介などである。こうした支援のほとんどは、窓口で対応するケースが多いと推察できる。しかし、なかには、ボランティア活動団体と一緒に協働することで、団体の力をつけていこうという支援もあり、支援の実施形態の多様な組合せが想定される。

いずれにしても、個々のボランティア活動団体の能力・力量の開発・向上により、団体が自律的に活動していけるように助力することが、この支援の目的である。

### 社会的環境の整備にかかる支援

この支援は、ボランティア活動団体を取り巻く市民、企業、行政等の社会環境を、ボランティア活動団体に有利な方向に持っていき、活動が発展するための基盤整備を行っていく支援である。具体的には、活動が社会的認知や市民権を得るための広報の強化、法人格取得に関する制度への働きかけ、ボランティア活動を社会化

するアドボカシー活動、行政や企業への定期的な働きかけ、ボランティア活動団体の信用保証、情報収集・提供などがある。

こうした支援は、ボランティア活動に対する企業や行政の態度を変えさせ、そこから、新たな支援や協力を引き出す土壌を用意することになり、かつ1)のボランティア活動への直接的な支援を補佐することも期待できる。

ボランティア・セクターの強化にかかる支援

この支援は、2)の社会的環境の整備に近い側面もあるが、その対象はボランティア活動団体全体であることが特徴である。支援内容としては、人材養成機関の設立、ボランティア活動団体相互による共同事業のコーディネート、共有財源となる基金の設立、専門家集団の育成など、ボランティア・セクターの共通基盤を整備する内容である。

(日本ネットワーク会議、1995：pp50-51)

### 付録 3.2 : 7つのポイント

支援活動充実のための課題と方策についての7つのポイントは、次のように具体的に述べられている。

財源の確保

これは、すべてに関わる基本的課題である。行政の設立した支援団体では、民間に比べてある程度の安定した賃金は保証されているが、会費や自主事業等で財政を支えている民間の支援団体では深刻な課題である。組織運営に必要な資金調達の適切な方策が必要となっている。

しかも、本質的な問題として、現状では支援活動それ自体に収益性を求めることができない点を指摘しておく。支援団体の「売り物」である支援活動にかかる経費を、クライアントであるボランティア活動団体から期待できず、無料あるいはそれに近い価格で提供している実態からは、健全な事業的成長は望めないと考える。

この構造を変革していくためには、支援事業に対する公的な助成などのシステムを確立する必要がある。

質の高い人材の確保

人材確保は、いわゆる労務管理という考え方に置き換えられるが、具体的には職員採用と人材育成の2側面がある。

行政が設立した支援団体では、職員採用時において、専従職員が採用権を持って適材を得ることが強調されている。また人材育成において、職員の継続性と専門性を確保することや、国内外の関連団体とのインターン制度の必要性が指摘されている。さらに、専従職員の処遇や昇進が必要であるとされている。これらの点は、

行政が設立した支援団体が、行政の下請けから脱し、自律性と独自性を持つことの裏返しである。

一方の民間設立型の支援団体では、優秀な職員を採用したり、育成したりするための財政の面で大きな制約を持たざるを得ず、悩みが深い。

個人的な支援から組織的支援への転換

支援活動の現状からみると、個人的な支援から組織的支援への転換が必要である。特に、当事者型支援団体の場合、支援活動は本来業務から付随的に派生してきたもので、職員の個人的な努力に依存してきた側面が指摘されている。そのことを組織全体の活動に再度位置づけ直し、新たに組織目標として支援活動を推進することである。

先駆的な課題に取り組む意欲

これは、支援団体のすべてに共通する課題ではあるが、特に、行政が設立した支援団体では、設立当初の理念や中・長期計画を見直し、行政色からの脱却と独自の方向性の確立が必要になってきている。

法人格の取得

支援団体が安定的に存在できる社会的基盤の整備も忘れてはならない。

安定した支援活動の供給のためには、組織基盤の充実が必要であり、支援団体も、ボランティア活動団体として法人格を取得する途が開かれる必要がある。このための法制度の整備は、個別のボランティア活動団体と同様に重要である。

支援活動の必要性の認知

また支援活動の充実を進めるうえでは、社会的な合意の形成が重要であり、支援活動の必要性が社会的に認知されることが重要である。このためには、支援団体自身がキャンペーンを展開するなど、アピールに努める必要がある。

情報や財の大都市集中の打破

さらに、ボランティア活動が国内に広く浸透していくためには、東京を中心とした大都市圏に、支援団体に必要とされている情報や財が集中しすぎている現状を打破することが求められる。そうした観点から、助成財団等は地方への助成プロジェクトを充実することが求められる。また支援団体自身としても、地方のボランティア活動団体とのネットワーク形成に努める必要がある。

(日本ネットワークーズ会議、1995 : pp53-55)

#### 付録 4.1 : 設立の趣旨

わたしたちは今、一体だれのために社会はつくられているか、社会づくりは何を基本としているのか、そんな素朴な疑問を改めて抱きつつあります。それは豊かさの本質に気づき始めたからに他なりません。

21 世紀を間近にひかえ、自然をふくめた環境と人間のよりよい関係、人間と人間のよりよい関係の構築のために、どのような制度や社会組織をつくりだせばよいのか、そして 21 世紀の世界全体がめざすべきこと、そこで日本の役割をきちんと果たすために何をしなければならないのか、みんなで考えなければなりません。

わたしたちは、このような視点に立って、もう一度、自分たちの生活の価値を練り直すとともに、社会のしくみを生活者の発想に基づいて再編する新しい波をおこすことが必要だと考えました。

わたしたちが目標としている社会は、多様性と個人の自律性のある市民社会です。公正で透明な開かれた市民社会です。こうした関係を築くためには、企業や行政だけでなく、個人の責任に基づく自発的な活動、それを推進する NPO（民間非営利組織）の役割が大きくなってきます。

このたび、こうした人びとの豊かで活力ある活動を支え、NPO 全体の発展を願って「日本 NPO センター」を設立することにしました。このセンターは民間非営利セクターに関わるインフラストラクチャー・オーガニゼーション（基盤的組織）として、情報交流、人材開発、調査研究、政策提言などの幅広い活動を通じて NPO の基盤強化をはかり、そして、市民社会づくりの共同責任者としての企業や行政との新しいパートナーシップの確立をめざします。

今、新しい時代を前にして、少子化・高齢化の問題をはじめ数多くの困難を抱えています。しかし、その困難の向こうに、わたしたち自身の、わたしたちの社会の、わたしたちの世界の可能性があることも知っています。

NPO の発展を 21 世紀の社会目標にして、人びとが希望をもち、新しい社会づくりに挑戦することを支援していきたいと思えます。

1996 年 11 月 22 日

（日本 NPO センター、<http://www.jca.apc.org/jnpoc/>）

## 付録 4.2 : 1996 年度～1998 年度の事業計画案

### 1. 1996（平成 8）年度（準備時期を含む）

情報の収集・発信

- 1) 一定の方針に基づく NPO 拠点および企業の社会貢献を中心とした情報収集と整理。

- 2) 収集情報の一般公開利用の準備。
- 3) ニュースレターの創刊準備と準備号の発行。

#### コンサルテーション&コーディネーション

- 1) NPO と企業の社会貢献を結ぶための相談窓口の開設と相談への呼び掛け。
- 2) その他、NPO および各方面からの相談に積極的に対応することで ~ 関連ニーズの掘り起こし。

#### ネットワーキング

- 1) 設立準備を通じての各地・各分野の主要 NPO、NPO 支援組織および企業の社会貢献部門との情報交換。
- 2) 訪米調査（2 回）によるアメリカの関係機関との交流と情報交換。

#### 交流・研修

- 1) 設立準備段階における各地の意見交換会の開催。
- 2) 設立記念フォーラムの開催。
- 3) NPO と企業の社会貢献部門の相互理解の深化を目的とした研修ワークショップの試行的実施。

#### 調査研究

- 1) 訪米調査の整理と分析および報告書の編集と発行（ - 2）と関連）

#### その他

- 1) 設立準備懇談会、準備企画委員会の開催等、任意団体としての設立に伴う諸準備。
- 2) 設立発起人会の開催。
- 3) 理事会・評議会・企画委員会等の開催。
- 4) 会員増の努力。
- 5) 次年度事業計画および助成金等の申請。

## 2. 1997（平成9）年度

#### 情報の収集・発信

- 1) NPO の拠点、主要 NPO および企業の社会貢献とともに自治体行政の NPO 関連の情報収集。
- 2) 収集情報の一般公開利用とオンラインによる受発信システムの検討（自主登録制度を含む）
- 3) ニュースレターの発行と「NPO 年鑑」の発行企画。

#### コンサルテーション&コーディネーション

- 1) 前年度の継続と相談業務の充実・システム化。
- 2) 自治体等行政の NPO 関連部門の相談への対応。

#### ネットワーキング

- 1) 各地・各分野の主要 NPO、NPO 支援組織および企業の社会貢献部門との情報交換の展開。
- 2) アメリカのインフラ組織関係者の招聘を含む情報交換。
- 3) アジア、ヨーロッパ等の関連機関との連絡。

#### 交流・研修

- 1) 各地の NPO 拠点組織との協力・提携による地域フォーラム等の開催。
- 2) 第 1 回全国 NPO フォーラムの開催（神奈川）。
- 3) NPO と企業の社会貢献部門の人材育成を目指した研修ワークショップの定着と展開。

#### 調査研究

- 1) 長期研究計画の立案といくつかの自主的な研究会活動の立ち上げ（「NPO 年鑑」の編集と関連）

#### その他

- 1) 理事会・評議員会・企画委員会等の開催。
- 2) これまでの試行を踏まえた運営体制の検討。
- 3) 法人化の可能性の検討と必要な準備。
- 4) 会員増の努力。
- 5) 次年度事業計画および助成金などの申請。

### 3.1998（平成 10）年度

#### 情報の収集・発信

- 1) NPO の拠点、主要 NPO、企業の社会貢献および自治体行政の NPO 関連情報の収集と整理。
- 2) 収集情報のデータベース化とオンラインによる受発信（自主登録制度を含む）。
- 3) ニュースレターおよび「NPO 年鑑」の発行。

#### コンサルテーション&コーディネーション

- 1) 各地・各分野の主要 NPO、NPO 支援組織および企業の社会貢献部門との情報交換の継続的展開。
- 2) 企業・行政等からの委託業務への対応。

#### ネットワーキング

- 1) 各地・各分野の主要 NPO、NPO 支援組織および企業の社会貢献部門との情報交換の継続的展開。
- 2) アジア、ヨーロッパ諸国の関連機関との連携と提携準備。



#### 交流・研修

- 1) 各地の NPO 拠点組織との協力・提携による地域フォーラム等の継続的開催。
- 2) 第 2 回全国 NPO フォーラムの開催。
- 3) NPO と企業の社会貢献部門および自治体関係者のの人材育成を目指した研修ワークショップの展開。

#### 調査研究

- 1) NPO 基盤強化のための自主研究の開始。
- 2) 企業・行政からの委託による調査研究の開始。

#### その他

- 1) 理事会・評議員会・企画委員会等の開催。
- 2) 長期的な運営体制の確立と独立したセンター事務所の確保
- 3) 法人化の実現（または継続的準備）
- 4) 会員増の努力。
- 5) 次年度事業計画および助成金などの申請。

### 付録 4.3 : 「緊急提言：雇用対策として NPO に何が可能か」

1999 年 6 月 4 日

日本 NPO センター

山岡義典

1999 年 6 月 4 日

報道関係者各位

特定非営利活動法人 日本 NPO センター  
代表理事 星野昌子

「緊急提言：雇用対策として NPO に何が可能か」の発表と記者懇談会について

日本 NPO センターは 5 月 31 日に東京都より認証を得て 6 月 1 日に設立登記を終え、特定非営利活動法人となりました。本日、その第 1 回の理事会を開催し、別紙の緊急提言を採択いたしましたので、ご報告いたします。今後ともさらに検討を加え、関係方面に働きかけていく所存ですので、何卒よろしくご理解いただきますよう、お願いいたします。

なお明日 5 日には法人としての第 1 回の通常総会を開催し、この緊急提言について会員に公表いたしますが、その直後に下記の通り報道関係の皆様と懇談の時間を準備しましたので、ご関心のおありの方は是非ご出席ください。

また6月9日(水)には別紙のトピックス懇談会をもって、この件について話し合いますので、ご興味のおありの方は併せてご参加ください。

<記：記者懇談会>

日時：1999年6月5日(土) 14:30～15:00

(なお、13:00から14:30まで同じ場所で通常総会をしております)

場所：東京YMCA 201号室

(東京都千代田区神田美土代町7 TEL 03 3293 1919)

「緊急提言：雇用対策としてNPOに何が可能か」の概要

1. 基本的な考え方

- (1) 日本の非営利セクターの発展に歪みを残さないために
- (2) 新しい社会サービスの創出こそが課題
- (3) 企業で培われた人材がNPOの発展に果たす役割
- (4) 公金支出の波及性こそが重要
- (5) 緊急の資金投入が長期的な発展の基盤となるように

2. 具体的な施策の提言

- (1) 実験的社会サービス供給事業への人的費用を主とした大規模助成
- (2) 臨時措置としての市民公益事業への寄付金控除制度の実施
- (3) 政府系基金や民間財団等の基本財産取り崩しによる助成事業の拡大と人件費助成の促進
- (4) 非営利の社会サービス供給事業への融資
- (5) 企業従業員のNPOへの出向促進とその補助制度
- (6) 企業人のNPO起業研修プログラムの促進
- (7) 地方都市・農山村地域における非営利コミュニティ事業の起業モデルの開発

3. おわりに

7項目の実現には税制優遇による減収を含めても500億円程度。NPO自体の直接の雇用吸収力は限られるが、波及効果は大きいと予想され、未来への投資としての意味を考えると、その効果に対しては決して大きな支出ではない。

連絡担当：山岡義典・田尻佳史

緊急提言：雇用対策としてNPOに何が可能か

1999年6月4日

特定非営利活動法人 日本NPOセンター

代表理事 星野 昌子

日本NPOセンターは本日の理事会で、この緊急提言を採択しました。関係者の深いご理解と、実現に向けてのご協力をお願いします。

## 1. 基本的な考え方

雇用危機はますます深刻になり、その緊急対策が議論されている。その中で、雇用の場としてのNPOの役割への期待が膨らんでいる。NPOが緊急の雇用促進に対して、もし何らかの有効な役割を果たしうるなら、NPOは進んでその役割を担うべきであろう。しかし次の点については、十分に考慮する必要がある。

### (1) 日本の非営利セクターの発展に歪みを残さないために

日本のNPOは漸く社会的認知の得られ始めた段階にあり、今はその基盤強化の最中であって、組織としても脆弱なものが多い。大きな雇用吸収力をすぐにNPOに求めるには、多くの困難がある。現実にはそれほど多くの雇用を吸収できないだけでなく、特に緊急対策としての大量の公金の一時的な投入（とその後の撤退）は、未成熟な非営利セクターの今後の発展に大きな歪みを残す危険すらある。NPOの生命は自発性と自立性にあるが、長期的に見れば、それを損なう可能性が大きいからである。

### (2) 新しい社会サービスの創出こそが課題

行政で提供してきた社会サービスをNPOに移行させるという発想もあるが、それでは基本的な雇用問題は解決しない。確かに社会サービスの提供者としてNPOが行政に代わって今後ますます大きな役割を果たすことは重要なことであり、そのための施策には大きな意味がある。しかしその施策は効率のよい社会を築くという点で意味のあることであって、総体としての雇用は、そのことで減りこそすれ、増える可能性はない。雇用の拡大・回復という観点からは、NPOでこそ可能な（行政の発想からはでて来にくい）大胆な発想による新しい社会サービスを創出することである。そこに政策のポイントがある。

### (3) 企業で培われた人材がNPOの発展に果たす役割

まず議論されなければならないことは、今、NPOにどのような新しい社会サービスの提供が可能なのか、そしてその実現に対して、企業で培われた貴重な人材がどのような役割を果たすことができるかということである。その上で、雇用対策として、NPOが現実的にどの程度のいかなる効果をもたらすかを考えなければならない。

### (4) 公金支出の波及性こそが重要

100の公金支出で100の雇用を確保するという失業対策的発想では、優れた政策とは言えないし、またこの事態は乗り切れない。100の投資が200の雇用を、500の雇用を、1000の雇用を生み出す波及性のある政策こそが必要である。この観点から見ると、NPOを通じての政策展開は、直接の雇用の受け皿としては大きな役割は果たし得ないが、その効率性において従来にない可能性を秘めているとも言える。

(5) 緊急の資金投入が長期的な発展の基盤となるように

また緊急の雇用創出への資金投入は、一時的な緊急避難としてではなく、今後の民間非営利セクターの長期的な発展の基盤を形作るようなものでなければならない。そのための十分な配慮と戦略が望まれる。

2. 具体的な施策の提言

以上の考えから、今必要なことは、既存のNPOの新しい活動展開への刺激とともに、新しいNPOづくりへの刺激を与えることである。すなわち民間非営利セクターの内発的なエネルギーを高めるような資金の投入という発想が重要である。このためのさまざまな施策が想定されるが、下記には当面考えられる7項目の施策を提案したい。これらによる直接的な雇用効果はそれほど大きくはならないかもしれないが、閉塞状況の社会を活気づけ、NPO発展の基礎を築く上での効果は大きいものと思う。とは言え、緊急対策には常に毒(副作用)が付きまとうことも、承知しておかなければならない。(なお、各項目末の( )内の数字は大略的なイメージを描くための想定値で、具体的には今後の検討にまつべきものである)

(1) 実験的社会サービス供給事業への人的費用を主とした大規模助成

広く全国のNPOから、未来への投資ともなるような実験的社会サービス供給事業の企画を募集し、その実施にかかる人件費を主とした大規模な助成を公的資金によって行う。公募・選考にあたっては、行政的縦割り感覚ではなく民間的発想を重視する。この実施自体をNPOに委託することも意義がある。国際協力も含めた全国規模の事業への助成と、都道府県レベルの地域的な事業への助成を分けて考える必要がある。場合によっては5年程度での取り崩しを前提とした公益信託を各地に設定することも考えられる。(年間1件平均2千万円で500件程度を想定。年間100億、内50億円を地方に配分。)

(2) 臨時措置としての市民公益事業への寄付金控除制度の実施

NPOは市場では供給できない社会サービスを、社会的な支援によって供給する。その社会的支援としては、公的補助よりも個人や企業の寄付（会費を含む）が大きな意味をもつ。寄付の促進こそがNPOの人的基盤（有給の専属スタッフ）を強化し、民間非営利セクターの発展の基礎にもなる。NPO法は施行後3年（2001年11月）までに見直すことにしており、その場合には寄付金控除制度（法人では損金算入制度）の創設も期待されるが、その新しい制度実現のためにも、まず一定の要件を満たした市民公益事業への寄付に対して3年間程度の臨時的措置を実施する。恒久的な制度の実現に向けての、一つの実験としての意味もある。（年間1千事業に1千万円程度の寄付（100億）を想定。税込減は寄付総額の2～3割となるから、年間20～30億円）

#### （3）政府系基金や民間財団等の基本財産取り崩しによる助成事業の拡大と人件費助成の促進

NPOの新しい発想の具体化のためには、基金や財団の自由度の大きい助成金が大きな役割を果たす。しかし金利の低下によって助成規模が急速に縮小し、多くのNPOが疲弊状況にある。3年間の臨時措置として基本財産の年間5%までの取り崩しを認め（計15%まで）、NPO発展の潤滑油としての政府系基金や民間助成財団あるいは公益信託等の助成事業を活発化すべきである。なおこれまでの助成の慣習として人件費を対象にしない傾向があるが、この慣習をこの機会に改め、助成額の半分程度は人件費にあてるようにする。（5000億円分の基本財産から5%を取り崩すと250億の助成増。取り崩した基本財産は、長期金利が5%を超えた時点でその超えた額で補填していく。当面の公金支出は不要）

#### （4）非営利の社会サービス供給事業への融資

継続的に行う社会的事業の初期段階（NPOの立ち上がり期を含む）に対して、長期で低利の融資を行う。直接公金から融資するよりも、地域に密着した活動をしてきた信用金庫や労働金庫などの融資事業に対して税制優遇措置をとるのが適切であろう。また企業や個人を対象に行われている既存の融資制度を、広くNPOにも門戸を開くことが重要である。なお一般にNPOには担保とすべき資産を持たないから、その信用保証は一定の保険によってなされる必要があるが、その分を補助する制度も検討すべきである。（年間1団体1千万円で1千団体程度を想定すると年間100億円。この促進のため20%を公的に支出すれば年間20億円。）

#### （5）企業従業員のNPOへの出向促進とその補助制度

長年企業で働いた経験をもつ者が、その経験を生かしてNPOで働くことを希望することは、今後も増えてこよう。それはNPOの発展のためにも大きな意義がある。しかし現実には今のNPOに企業と同じ水準の報酬を払える余力はない。企業が半額程度の給与保証を行うことで、退職前の3年間程度のNPOへの出向を認め、その場合に政府は一定の税制優遇を企業に対して行う仕組みを実現する。次項(6)の研修との組み合わせも考えられ、この出向の経験が新たな非営利事業の起業マインドを育てることも大いにある。 (年間500万円の給与保証で1万人として企業は年間500億円負担。その半分以上を政府が減税するとして年250億円。個人の減収が250億円、NPOの給与支払いが250億円とすると4者の均等な痛み分けとなる)

#### (6) 企業人のNPO起業研修プログラムの促進

企業を退職してNPOを起こそうとする人を対象に、その意識変革を伴うNPOづくりの研修を、公的補助と企業の一定の負担によって行う。NPOの現場での数ヶ月のインターンシップを含む。なお、この研修には、必ずしも退職を希望する人だけでなく、NPOへの理解を深めたいと考える若い企業人も参加することが望まれる。またすでに企業を辞めた失業中の人も対象になろう。これらの研修プログラムは、主要都市で民間のNPO支援組織が企業と協力して開発し、実施していくのがよいであろう。研修の実施自体がNPOの雇用にもなり、事業収入をもたらすことで財政基盤強化に寄与する。(一部の給与保障を含めて年間1人100万円で1万人程度を想定。年間100億円の支出。その半額を公的に補助するとして年間50億円)

#### (7) 地方都市・農山村地域における非営利コミュニティ事業の起業モデルの開発

特に地方都市・農山村地域においては、企業を早期退職した団塊の世代が故郷に帰って地域の人々とともにNPOづくりに参加するケースが増えてくるとされる。これは疲弊した地域の再生に大きな役割を果たすものと考えられ、今後10年くらいの期間、その促進を図る。その効果的な起業を各地で展開するため、モデル・プロジェクトを実施する。特に公的介護保険サービスの提供を含むコミュニティ事業の経営が考えられる。大都市と地方都市・農山村地域の人的交流から始まってネットワークの形成、総合的な組織設計と経営コンサルティングが必要である。公的な事業とともに企業も参加することが望まれる。(年間1カ所2千万円で100カ所(各都道府県に2ヶ所)程度。年間20億円)

### 3. おわりに

以上7項目の提案を行った。税制優遇による減収を含めても500億円程度ですむ。当面の閉塞状況の打開だけでなく、未来への投資としての意味を考えると、その効果に対して決して大きすぎる投資ではない。

NPOにおける雇用というとボランティアの延長上に考える風潮もあるが、社会的な影響力をもった非営利活動を発展させるためには、専門性のある有給のスタッフに然るべき報酬を支払うことが重要である。NPO＝安価な労働力という図式では、大きな社会問題も雇用の問題も解決しないし、未来への投資にもならない。

またNPOの本来の役割は、緊急の雇用対策 起こってしまった課題への対応にあるのではなく、むしろこのような事態の発生の原因を探求し、その未然の防止に向けて企業行動や行政施策に対して独自の立場から発言を行うことにある。そして一旦問題が起こった場合にも、さまざまな立場から根本的な解決に向けての提案を行うことである。残念ながら日本にはそのような政策提言型のNPOシンクタンクがほとんど育っておらず、自由な立場で発言できる専門性のある知的人材を育てることをしてこなかった。そのために社会の大きな動きに対する適切な対応ができなかったことをこそ反省すべきであろう。

将来的には、そのようなNPOが多数生まれ、そこで多様な価値観をもつ豊富な知的人材が育つことが、日本社会の安定的な発展のためには不可欠である。そして行政組織の何が問題であるか、企業組織の何が問題であるかを、根本的なところから見極めることが大切である。

今回はとりあえず要請される雇用問題にどう対応するかについて考え提案したが、今の我々非営利セクター関係者にとっては、根本的な問題の把握こそが課題であろう。

#### 付録 4.4 : 条例の改正

鎌倉市市民活動センター運営会議がNPO法人格を取得するにあたって、サポートセンターの設置条例が改正された。その条例文は以下のようなものである。

鎌倉市市民活動センターの設置および管理に関する条例

(趣旨および設置)

第1条 この条例は、市民の自主的で営利を目的としない社会貢献活動を支援するため、鎌倉市市民活動センター(以下「センター」という。)を設置し、その管理について必要な事項を定めるものとする。

(名称および位置)

第2条 センターの名称および位置は、次のとおりとする。

名称：鎌倉市民活動センター

位置：鎌倉市御成町 18 番 10 号  
名称：大船市民活動センター  
位置：鎌倉市台 1 丁目 2 番 25 号

(利用の制限)

第3条 市長は、センターを利用する者(以下「利用者」という。)が次の各号のいずれかに該当するときは、センターの利用を制限することができる。

- (1) センターにおける秩序を乱し、又は公益を害する恐れがあると認められるとき。
- (2) センターの施設又は付属施設(以下「施設」という。)を破損し、又は滅失する恐れがあると認められるとき。
- (3) センターの設置の目的に反した利用をする恐れがあると認められるとき。
- (4) その他センターの管理上支障があると認められるとき。

(原状回復義務)

第4条 利用者は、施設などの利用を終了したとき又は前条の規定により施設等の利用を制限されたときは、施設等を原状に回復しなければならない。

(損害賠償)

第5条 利用者は、施設等を破損し、又は滅失したときは、市長の指示に従い当該施設を原状に回復し、またはその損害を賠償しなければならない。ただし、市長がやむを得ない理由があると認めるときは、この限りではない。

(管理の委託)

第6条 地方自治法(昭和22年法律第67号)第244条の2第3項の規定により、センターの管理者は、市民活動センター運営会議に委託する。

(委任)

第7条 この条例の施行について必要な事項は、規則で定める。

(付則)

この条例は、平成10年5月1日から施行する。

#### 付録 4.5 : 三世代の市民活動

工藤(1998)は、次のように鎌倉市の市民活動をまとめている。

第1世代：行政と市民活動の関係性「平行的」

大正2年設立の「鎌倉同人会」。鎌倉に別荘を構えた政財界の有力者が中心となって構成された市民活動団体。知恵もあり、資金もあり、旧鎌倉駅駅舎や郵便局、鎌



倉国宝館などに多額の出資をし建設を図った。若宮大路の松並木の保全や海岸の清掃にも取り組んだ。

その活動の成果はその後の鎌倉のまちづくりに大きな足跡を残したが、行政との関わりあいは希薄で平行的。あくまで自主的に「行政」から独立して活動を展開した。

#### 第2世代：行政と市民活動の関係性「対決的」

昭和30～40年代に展開された宅地開発、特に八幡宮裏山の開発阻止をめぐる「御谷騒動」の時期に展開された市民活動が象徴的。

戦後の宅地開発の波は鎌倉にも押し寄せ、それに反対する運動が市内各地で展開された。「御谷騒動」は、その中でも代表的な運動で、大佛次郎ら鎌倉在住の知識人・文化人・学者らが多くこの運動に参加し、日本で初のナショナル・トラストを成功させて鶴岡八幡宮の裏山を守った。この運動の成果は、やがて古都保存法制定への道を開くことになる。この他に、この時期の市民運動は正月三カ日の交通規制（市中心部への一般車両通行禁止）の実施などの成果をいくつかあげたものの、その後は、保守化した行政と対立する場面も増え、相互に不毛な時代が続くようになった。

#### 第3世代：行政と市民活動の関係性「協調的」

現在の市民活動を指す。ごく普通の市民が主体となり、幅広い分野で持続性を持って活動を展開している。行政とは対等かつ緊張関係を保持しながらも協調・協働をしている。従来の限界ある市民参加に止まらず計画の段階からの市民参画をめざしてアドボカシー活動も盛んである。

### 付録4.6：提言「鎌倉市の市民活動の支援のあり方について」(要旨)

これは、1997年3月に鎌倉市長に対して提出された提言の要旨である。

#### 1. いま、市民活動は～社会を支える主役として

市民は社会における主役

社会を支える担い手として自覚する市民が、社会の主役になりつつあります。鎌倉でもさまざまな市民活動が活発に展開されていますが、こうした風土は明治以来の先人たちから受け継がれてきたものと言えます。鎌倉は、歴史のある町であるとともに、常に新しい風が吹く風土でもあるのです。

私たちはいま、社会に対する責任と行動を自覚した人びとを「市民」と呼び、本来的な、市民が社会の主役である時代が再びやってきたと考えています。これらの時代は、人びとの地域に対する責任ある行動と実践のレベルがその社会の質をつくりだす市民の時代です。

市民一人ひとりの知恵と力が結集した市民活動団体に期待が高まっています。市民の自立したその活動が、社会の多様性の創出と安定に大きく貢献します。

#### 大切な市民活動団体の自立とその展開

市民活動団体は組織や運営の面で脆弱です。しかし、その多くが社会的責任を持ち、活動に力を持てるような自立の道を模索しています。

市民活動団体への行政による支援が契機となって、社会的な認知が高まり、さらに多くの市民の共感と参加が期待できるようになります。このような社会全体からの支援が、新しい市民主役の社会をつくりだす原動力になると考えます。

## 2. 行政による支援のあり方～共に向上し発展する関係を求めて

### 支援のめざすもの

公と私にまたがる「共」の領域についての、それぞれの特性を生かした役割分担と相互参加です。その責任ある協働は、社会サービスを充実させ、社会と暮らしを支えると同時に、行政組織や財政のスリム化にもつながります。

しかし、鎌倉市の市民活動団体の多くは、規模が小さく、課題解決に向かって継続的な取り組みへの力が不安定です。行政による支援は、その力を育てるためのものです。

### 【支援の原則】

既存の市民活動団体の自立を助ける

新しい市民活動団体が生まれ、育つ環境をつくる

共同性、公開性、明確性のある支援をする

### 支援の対象

支援を求めた団体の社会的、公益的価値の創造と地域課題の解決に結びつく活動が、支援の対象です。また、個人であっても、将来的に市民活動団体になるための活動も対象になります。

支援対象の選定にあたって、公平で明確な支援基準をつくり、対象の選定を目的とした（仮）市民活動支援運営委員会を設ける必要があります。

### 支援の6つの方策

#### 市長から支援の理念と方策の表明

行政として、今後、市民活動団体に支援を行ない、市民と行政が協働していくことを表明することは、深い意義を持ち、大切な役割を果たすものと考えられます。

#### 会議室・作業室などの空間と機能の提供

市民活動団体には、日常の活動のための場、そして情報交換や活動発表の場が必要ですが、鎌倉市内には不足しています。場を確保し、提供することが必要です。

#### 参画・協働・課題解決のための情報提供

市民活動団体は、他の団体の状況、行政への参画や協働のための情報、課題解決のための情報など、さまざまな情報を求めています。多様なメディアによるそれらの情報提供が必要です。

#### 学習・研修の機会の提供

市民活動団体のリーダー、スタッフなどに対する人材開発・能力開発の機会を提供することが重要です。

#### 人材の紹介・派遣・交流

課題を解決するために、専門性を持った行政職員、市内外に在住の専門家を団体に紹介したり、派遣したりできる仕組みを設ける必要があります。また、市民活動団体が、それぞれに持っているノウハウや情報を相互に交換する仕組みも必要です。

#### 活動資金の助成・融資

さまざまな事情で資金調達が難しい団体や大きな課題に取り組む団体には、活動資金の助成や融資の制度が必要になってきます。

### 今後の課題

#### 支援方策の具体的組立て

今回示した支援方策の柱に沿って、具体的な内容を検討していきます。

#### 支援基準の検討と設定

支援基準として、公平性、適切性、有効性など、客観的な評価に耐えるモノサシを創り出す必要があります。

#### 町内会・自治会などの地縁型団体の現状把握と検討

社会活動に対する地縁型団体の現状把握と検討も、今後の課題として重要です。

#### 新たな組織「市民活動支援機構」の検討

鎌倉市における市民活動を専門的に支援する組織が必要になってきます。この組織の内容の検討も、今後の課題です。

### 3. 責任ある協働と相互参加の関係づくりに向けて

市民活動支援は、支援を介して市民と行政それぞれの特性に応じて役割分担しながら協働する原動力を生み出します。その姿は「責任ある協働」です。その中からパートナーシップがはじめて築かれていくのです。

これからは市民と行政の共領域において、責任とリスクを分かち合う相互参加の段階にすすみます。