

インタビュー interview

市民活動の系譜と NPOの役割

1998年12月にNPO法（特定非営利活動促進法）が施行され、3年が経過しました。現在、全国で6000ほどのNPO法人が認証され、市民活動の輪が広がりつつあります。国内のNPOの基盤強化に努める日本NPOセンター（'99年6月NPO法人認証）で常務理事を務める山岡義典氏に、NPO法制定の背景や、現在のNPOの動きについてお聞きしました。



特定非営利活動法人
日本NPOセンター常務理事

山岡 義典氏

Yoshinori Yamaoka

市民セクターの必要性を痛感

——これまで山岡さんは、さまざまな形で市民公益活動を実践してこられました。NPO法の制定にも深く関与されておられます。まず、山岡さんのご経歴をお聞きすることが、わが国における市民セクター、非営利セクターの系譜を理解する早道のような気がします。

山岡：私は、大学院で都市計画を勉強し、卒業後も都市計画関係のコンサルタント会社に

勤めていました。35歳になった'77年に、その仕事を辞め、次に何をしようか考えていた時、^{※1}トヨタ財団のプログラム・オフィサーの話が舞い込んできました。そのころトヨタ財団では、NPOや第三セクターについて、猛勉強していた時代です。

欧米でいう第三セクターは、日本での一般的な理解とは全く違います。欧米では、行政でもない、企業でもない、民間非営利の部門を第三セクターといっています。しかし、日本には全くその分野が育っていません。日本社会がいくら経済成長しても、それでは国際社会のなかで一人前にはなれません。日本にきちんとした市民セクター、民間非営利のセクターを育てていかなければならないと感じ

※1 トヨタ財団
トヨタ自動車が出資し、将来の福祉社会の発展に資することを期して'74年に設立した財団。国際的な視野に立ち、長期的に、かつ幅広く社会活動に寄与するため、生活・自然環境、社会福祉、教育文化等の多領域にわたって時代の要請に対応した課題を取り上げ、その研究ならびに事業に対して助成を行っている。

NPO

特定非営利活動法人

日本NPOセンター

住 所 東京都千代田区有楽町1-8-1 日比谷パークビル4階

電 話 03-5220-3911

Home Page <http://www.jnpoc.ne.jp>

個人正会員 年会費一口 10,000円

団体正会員 NPO：年会費一口 10,000円

行政等：年会費一口 50,000円

企業等：年会費一口 100,000円

準会員（個人・団体） 年会費一口 5,000円

ました。

私自身は、財団で研究助成や市民活動助成などの助成プログラムを開発すると同時に、日本の民間非営利活動の歴史や制度を調べていました。また、他の助成財団に呼びかけて、非営利活動の資金源である助成財団の活動を活性化するために、そうした財団の情報公開を行う情報センターが必要ではないかと考え、助成財団センターの設立にも力を注ぎました。

そして、50歳になったことをきっかけに、フリーな立場で活動をしようと、トヨタ財団を辞めました。'92年のことですね。財団時代に、非営利セクターの基盤づくりはある程度できたと思いますが、もう少し幅広く日本社会全体の仕組みを考えていこうとすると、自由な立場で活動するほうが良いと考えたからです。

フリーになって、いろいろな調査などを進めていくなかで、NIRA（総合研究開発機構）に持ち込んで、奈良まちづくりセンターが受託して行った「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」がありました。私はその総括委員長を引き受けたために、まだフリーになって具体的に何をするかは決めていなかったのですが、この報告書が世に出て評判になったことで、命取りになったような気がします（笑）。

この調査には、かなりのエネルギーを注ぎ、インタビューや視察を精力的に行いました。その結果、「日本のなかで新しい社会の仕組みが必要だ」ということが認識され、また、市民活動を充実させる時期にきていることが広く伝わったように思います。

この報告書には、二つの大きな提言があります。一つは、新しい非営利法人制度を作ること。もう一つは、どの省庁にも属さない、分野を超えた、市民セクターのコアになる機関を作るべきだということでした。

その調査研究結果を基盤に、各地でフォーラムを開いていた矢先、阪神淡路大震災が起

こります。そして、ボランティア活動が急速に脚光を浴びるのです。しかし、この問題の根本は、ボランティア活動をどう振興するかということだけではなく、民間の非営利組織をどう強化するのかという点にあります。阪神淡路大震災が起こる少し前に、こうした市民活動の社会的な仕組みをつくっていかうと、松原明さんたちが「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」を結成し、活動を開始していました。そんなことが同時進行し、一気に法制化が進んでいったのです。

NPO 法制定の経緯

——山岡さんは、現在のNPO 法制度の創設について、どのようにかわられたのですか。

山岡：当時は、この問題に関心を持っていた若い議員も多く、各政党に議員のプロジェクトチームもできており、我々もその動きを応援していました。市民団体側もきちんと議論していましたので、震災の直後に市民団体のネットワークを作り、政府や政党にもいべきことはいい、同時に各地でフォーラムも開催していました。

当初は、経済企画庁を事務局に「ボランティア問題に関する18省庁連絡会議」が設置され、そこで政府案を作っていました。新しいボランティア支援のための法律を作ろうというものです。ところが、ボランティア問題の延長線上で議論しているので、どうもしっくりこないのです。基本は、事業体としても自立した市民団体が育つことで、そこにボランティアがかかわることによって、ボランティア活動も活発になるのです。ですから私たちは、市民団体が法人格を持てる仕組みづくりが何よりも重要と考え、そのように主張していました。そんななかで与党3党もこれは議員立法でいくんだと宣言したために、政府の動

きはストップするわけです。しかし、与党3党の調整など、なかなかうまく折り合いが付き、足場ができるまでには1年以上かかりました。その間、私たちの呼びかけもあって市民団体は各地でフォーラムを開催し、この問題について、かなり深く議論をしてきました。

法律を作る動きと同時に、日本NPOセンター設立の動きが出てきます。法律を作った後、市民セクターを日本の社会のなかに育てていくことを考えると、自由な立場で活動できる支援センターが必要です。しかし、それには市民だけではなく、企業の応援も必要です。そこで'95年12月に仲間が集まって、経団連に呼びかけます。さらに、東京・大阪・名古屋など、各地で懇談会を開き、福祉・環境・文化芸術などのいろいろな分野のキーパーソンに理事になってもらうようお願いしました。'96年11月に日本NPOセンターが設立され、当時、フリーで一番身軽な私が常務理事と事務局長を務めることになったわけです。

同年12月には与党3党の法律案がまとまり、国会に提出され、翌年1年間、議論を重ねることになりますが、そういう経緯のなか、日本NPOセンターは徐々に基盤を固めていきました。センターは全国にネットワークを持っていますから、必要に応じて意見をまとめる役目も果たし、この法案を推進する議員をバックアップしました。'97年6月には市民活動促進法という名称で衆議院を通過しますが、参議院で行き詰ってしまう。しかし、やっと名称を市民活動から特定非営利活動と改め、'98年3月に全会一致で可決しました。

この法律の特徴は、市民活動はそれぞれの地域の問題でもあるので、当時の団体委任事務^{※2}として位置付け、各都道府県で条例を作ることにしたことです。これまでの常識では、法人に関する制度は、機関委任事務です。しかし、市民活動は、地域ごとに特徴があるはずですから、国の下部組織として位置付けら

れる機関委任事務になってしまうと、これまでと同じように、主務官庁の縦割りのコントロール機能が働いてしまいます。この点だけは、こだわりましたね。

また、この法律は、一つの都道府県内に事務所がある場合は都道府県の知事に申請を行います。二つ以上の都道府県になると、国に申請をすることになります。北海道と東京に事務所があれば、当時の経済企画庁、現在の内閣府に申請を出すことになるのですが、法律の原案では、経済企画庁が認証する場合には、「必要に応じて他の関係する主務大臣に相談することができる」という意味の文言が入っていたんです。最初は議員も「これだけは削れない」と言っていたのですが、私は、「これを削らないと絶対賛成できない」とかなり頑固に主張しました。

「相談することができる」ということは、「そうしなくてはいけない」ということになりかねない。主務官庁制度と同じことになる。しかも、実際はかなり混乱も起こると思うのです。例えば、河川流域の環境を守りましょうという団体が経済企画庁に申請したとする。環境庁に相談すれば「それは良いですね」というかもしれない。でも建設省に相談すると「それはちょっと困る」ということにもなりかねない。環境を守るために治水事業ができなくなれば困りますからね。主務官庁に相談することで、混乱してしまうこともあるのです。しかも国がこのような制度にすれば、都道府県もみな同じようにやってしまう。それに、そもそも“認証”という行為をそのように相談して決める行為と考えること自体が、大きな問題になります。

各都道府県が独自の条例を作ることがカギ

——法律制定の動きとともに、日本NPOセンターとしてはどんな活動をされたのですか。

※2 団体委任事務
地方公共団体に対して、国や他の地方公共団体から法令によって委任された事務のこと。団体委任事務は、任せる側である国等の指揮監督は受けずに、自身の事務として処理する。これに対して、国や他の地方公共団体から、都道府県知事や市長村長等に対して委任される機関委任事務は、事務を任された都道府県知事や市長村長は、任せる側である主務大臣や都道府県知事の指揮監督を受けることになる。つまり、部下と上司のような関係になる。'99年に施行された地方分権推進法により、'00年4月から機関委任事務は廃止されている。

山岡：このセンターは、認証されたNPO法人だけでなく、広い意味での民間非営利団体を対象にしています。社団法人や財団法人、それに社会福祉法人なども含めた既存の公益法人、あるいは法人格のない任意団体なども含めた、民間非営利セクター全体の基盤強化を狙いに設立しました。同時に、企業や地方自治体を含めた行政との対等なパートナーシップの確立もミッションにしています。ここで重要なことは、“対等な関係”であるということです。嫌なことは嫌といえる関係ですね。

衆議院で法律案が通過した'97年6月には、神奈川県で、第1回の全国NPOフォーラムを開催しています。これがセンターの最初の大イベントで、以後、毎年このフォーラムを各地で開催しています。

また、日本社会のなかにNPO活動が幅広く理解される仕組みをつくらなければいけないとも考えていました。法律ができれば、形式上は動き出しますが、基盤がないまま、フィーバーで終わってしまっただけではいけません。そこで、設立直後のフォーラムの前から「NPO基礎講座」をスタートさせ、その後、毎年開催してその内容を同名の3部作として出版してきました。当時の活動の中心はその二つですが、「NPO基礎講座」は4年目からは「実践講座」とし、現在も毎年2、3月に開催しています。

NPO法は'98年3月に成立し、12月1日に施行されましたが、重要なのは、施行までの期間でした。都道府県知事の業務は、先にも触れたように、条例に基づいて行われます。法律に条例作りがビルト・インされていたわけで、各都道府県は独自に条例を考えなければならなかったのです。

各地には、この関連でずいぶん講演に行きましたが、伝えたかったのは、この条例は役所が勝手に作るのではなく、市民団体と一緒に作らなければいけないということでした。これには、各地の議員を巻き込むという狙い

もありました。通常は、中央政府の担当部署からモデル条例などが送られてくるのですが、今回は一切出ません。議員立法で作った法律に政府がモデル条例を出すのはふさわしくない。しかも、団体委任事務で政府が指導したり、命令すべきことでもない。我々市民団体の側もモデル条例は出さず、地元の市民団体と議員さんとで議論し、条例を作ってくださいとお話ししました。'98年4～9月にかけて各地で条例作りが始まり、この間はいろいろなところから文句をいわれましたが、これが狙いなのだという理解をしてもらいました。

これは、地方自治体にとっても良い経験だったと思います。地方分権とは、自分たちで考えることだと実感したでしょうし、若い行政担当者も初めて経験したことが多かったと思います。

また、当時は、ホームページが普及し始めたころでしたから、審議内容も早い段階で市民に公開され、開かれた審議会のモデルができたと思います。その後、各地の審議会は透明性の高いものになったと思います。

役所が原案を出す、行政主導の審議会ではなかったことも大きな進歩です。審議会の参加者は市民団体の方々が中心で、「これなんですか」なんて基本的なことを聞く場面も多かったはず。一つずつみんなで議論してやっていこうという感じで進んだと思います。この条例作りで、自治能力はかなり高まったのではないのでしょうか。

市民がつくった制度は市民が監視

——これからのNPOセンターの活動としては、どのようなところに重点を置かれますか。

山岡：NPO法が施行されて、3年が経過しました。問題がないわけではありませんが、やっと軌道に乗ってきたと思います。認証法人



日本NPOセンターの機関誌「NPOのひろば」。会員向けだが、希望者には実費（200円）で頒布してくれる

のデータを見てみると、何か怪しげな団体もありますが、7、8割がしっかりと活動をしていれば、今の段階では良いと思っています。NPO法人は市民が作った制度ですから、市民が監視するものです。そのようななかで、おかしな組織は、メリットもないはずですから、いずれは消滅するでしょう。

今後、私たちのセンターには、法律がしっかりと活用されていることを監視する役目があると考えています。センターでは、昨年4月から全国のNPO法人のデータベースを作って、公開しています（www.npo-hiroba.or.jp）。データは、3ヵ月ごとに新しく認証された法人を追加入力し、年に1回更新します。情報公開が義務付けられている法人制度ですから、各都道府県庁と内閣府から一定のデータは出てきますが、それを基に、我々がもう一度詳しいアンケートを行い、データベース化しています。各所轄庁のデータは、所轄庁ごとに分かれていて、その後の活動を追いかけていない場合が多いのです。ホームページを持っているところは、リンクできますから、さらに詳しい内容も分かる。アンケートへの回答やホームページなどでしっかり情報提供しているところは、きちんと活動していると考えて良いでしょう。

——現在まで、全国で6000を超える数のNPO法人が出てきていますが、この数についてはどのように思いますか？

山岡：法人格は、年間500万円くらいのお金を扱う団体でなければ意味がないと思います。事務所を持って、人を雇って、取引があって、そこで初めて法人格を持つ意味がある。それは任意団体全体の1割程度ではないかと考えています。

経済企画庁で行った市民活動団体の調査では、全国で86,000程度の任意団体がありまし

た。これは自治体を通じた調査ですから、自治体が知らないところも含めると全国に10万くらいの任意団体がある。人口1,000人に一つの計算になります。そのうちの1割が法人格を持つと想定すれば、法人数は1万程度がいいところかなと考えられます。人口1万人に対して1法人ですね。でも、すぐに全部の団体が認証を受けるとは限らない。10年くらいかかるとして年間で1,000、もうすこし早くても年1,500程度が目安と考えていました。ところが、最近はもうちょっとペースが速い。少しバブル気味で、これでは10年もたてば2万に届きそうな勢いです。ただ、日本社会で法人格が必要な市民団体は、実質的には1万団体程度と考えて良いでしょう。

——これまでの認証法人について、質的な面ではいかがですか。

山岡：大きく三つに分けられると思います。

一つは、長年、任意団体で活動をやってきた団体。任意団体で何年もやってきたところは、法人格を取るために今までのスタイルを変えることになるので、かなりの決断がいる。だから出遅れます。でも、今は、そうした団体が認証を受けるようになってきました。これを機会に、自分たちのミッションは何だろうと、現在の役割をもう一度考え直し、法人化することで、これまで以上にパワーアップした団体が全体の2割か3割程度はあるだろうと思います。今までの長い伝統を自己変革しなければなりませんから、法人化は出遅れますが、こうした団体は強くなるでしょう。

二つ目は、我々のように数年前に新しい任意団体として動き始め、法人制度ができたなら法人に移行しようという予定で作った団体です。現在の認証法人ではこれが一番多く、5割くらいでしょうか。このような組織は、比較的早くに法人化しています。

三つ目は、今まで全く活動していなかったところで、有限会社にするよりもNPO法人の方が良いのではないかということで法人化したような組織です。このタイプはさらに二分できて、一つは介護保険や子育てなどに絡んだ事業型の団体。保育園やデイケアセンター、あるいは自然保護関連でも該当する団体があると思います。NPO法がなければ有限会社でやっていたような組織で、結構良い活動をしている例があります。もう一つは、何をやっていか分からないけど、とにかく法人を作ってみたという組織。数はごくわずかですが、かなり悪質なもあります。暴力団絡みや総会屋まがいで、高い本を売り付けたりする団体も出てきているので、用心してほしいと思います。人権擁護をうたったものなどには要注意です。

悪質な団体の対処のポイントは情報公開です。密室で管理せず、市民が監督することで、悪質な団体の存在をチェックすることができます。今はまだ市民に監督能力がないかもしれませんが、市民が監督する仕組みをしっかり作れば、いずれは淘汰されてくるでしょう。

NPOの役割と課題

——政府財政が厳しいなかで、NPO活動に対しては、政策を補完する役割も期待されていますが。

山岡：政府といっても、地方自治体レベルと国レベルではずいぶん違いますが、国のレベルではNPOに対するいろいろな支援策がずいぶん出てきています。しかし、その意味や実態がよく分からないまま政策ができて、混乱を生じている面もあります。また、中央省庁の場合は、自治体を通して政策を執行することになりますから、たとえ良い政策モデルができて、自治体が受け止められないと、展

開できないこともあります。

今、おかしな形で多くのお金が動いているのが、厚生労働省の緊急雇用対策事業です。これは企業が中心ですが、NPOにも雇用が期待されています。NPOにとっては、非常に大きなお金が流れるのですが、これが混乱のもとになっていて、NPO側はその使用についてはよく考えないといけません。

この場合、失業者を期間雇用することになるのですが、基本的にNPOの活動は自発的なものであるはずで、そこに報酬さえもらえば良いという人が加われば、まわりの士気が下がってしまいます。また、そのために期間雇用者をコーディネートする常勤スタッフが必要ですが、その常勤スタッフがそのために無報酬で徹夜するというようなことにもなりかねません。うまく使いこなせれば良いのですが、今まで100万円程度の資金で運営していたところが、急に数千万円の委託を受けても、できるはずがない。混乱するだけです。

お金が得られれば何でも良いと思ってしまいう風潮があり、地方ほど、政府からお金をもらっていることがステータスになってしまう面もあります。能力のある団体なら2、3千万円をうまく使いこなせますが、急に資金が増えたところでは、意外な作業が増えるなど、予想外のことが起きてきます。しかも、その後には、またもとの少ない資金状況に戻ってしまうわけですから、金さえ出ればというので、安請け合いをするのもいけません。必要なものは必要だといわないと、「ボランティアでタダなんだからこれで良いでしょう」という話になってしまい、組織は育ちません。

——これからのNPOは、有償スタッフを抱えていくべきだといわれています。現状はどうでしょう。

山岡：私の周りでは有償スタッフは増えていますが、それほど飛躍的に増えているわけで

はありません。厚生労働省は「NPOも雇用の受け皿に」といっていますが、今後1万のNPO法人ができて1人ずつ雇っても1万人です。実質的には、雇用は1万人にも満たないでしょう。しかし、人生の選択肢の一つとして、今までと違う仕事の世界があるということに意義があります。

地方に行くと、まだボランティアの延長線上で考えていて、有償スタッフがいることで、陰口を叩かれることもあります。これは払拭しなければいけません。その点では、NPOが雇用問題のなかで議論をされることは良いことなのです。だが、あまり期待され過ぎても裏切られるに決まっています。雇用促進のための道具として使われることも困ります。

——有償スタッフ問題にも絡みますが、NPO活動の課題として、よく資金不足があげられます。

山岡：確かにそうですが、別の見方をすると、いろいろなところで、無駄にお金が使われています。資金を増やすことも必要ですが、重要なことは、無駄を省いて、本当に必要なことにうまく使うことです。その仕組みが必要なのです。

私たちは今、仮称ですが「市民社会創造ファンド」(図)というものを作ろうと考えています。市民、団体、企業、財団などからいただく会費や寄付、助成金について、三つのルートを作り、専門家がきちんと関与しながら、もっとも効果的に活用の幅を広げるのです。

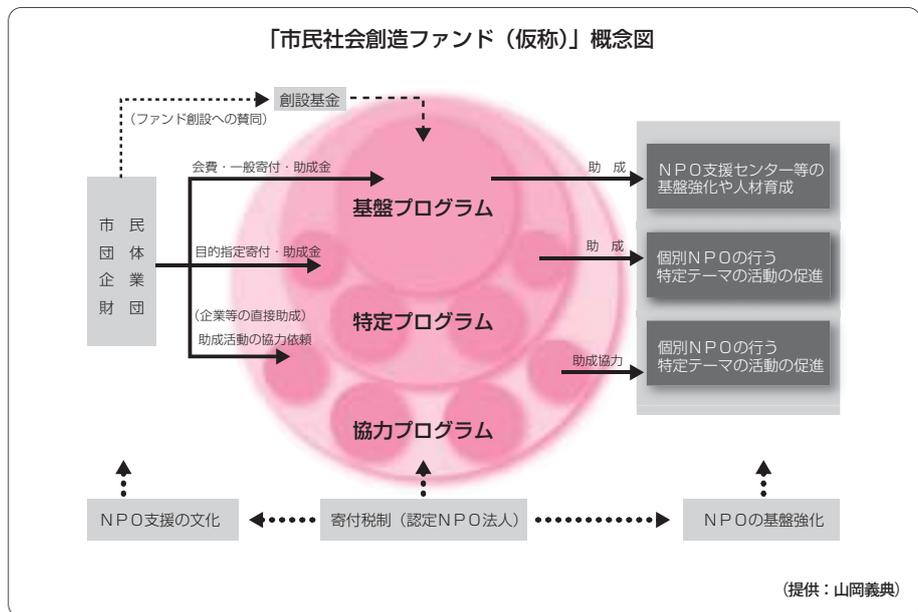
一つは、NPO支援センターなどの基盤強化や人材育成のために資金を活用する「基盤プログラム」によるルートです。そのためには、センターが一定のイニシアティブを持つことが重要です。

もう一つは、特定のテーマ活動

のために助成する「特定プログラム」です。資金提供者から、こういうことのために使ってほしいという要望付きでいただく寄付金や助成金などです。例えば、芸術活動を支えるためのプログラムやIT促進のためのプログラムなど、特定の活動のために助成されることになります。

もう一つが「協力プログラム」で、企業などの寄付活動に助成コンサルタントとして協力するものです。今までも企業は寄付などをしてきたのですが、必ずしも有効には使われていないなど、あまり良い使い方をしてこなかったという気がします。そこで、NPOにとって、今、何が必要かを十分に検討して、助成プログラムを提案し、その実施のお手伝いをするわけです。実は、この助成コンサルタントが日本には育っていないのです。企業などが新しく助成活動を始めると、こんなNPO活動が、今は重要であるとコンサルティングするわけです。そして、そのコンサルタント・フィーを他の基盤プログラムに注ぐという形でファンドを運用するわけですが、日本NPOセンターが資金の分配をするのは好ましくないと考えますので、それは、この4月から別組織を作ってやるつもりです。

フローが回れば良いわけだから、当初の基金は1千万円もあれば十分と考えています。日本NPOセンターの作るファンドは全国を対象にしますが、各地域の支援センターでも、それぞれの地域を対象とした、このようなファ



ンドなりプログラムを作ってほしいと話しています。

このファンドの特長は、特定プログラムと協力プログラムが並存することで、そのドッキングが可能ということです。

例えば、従業員に呼びかけて集まったお金にマッチングさせて企業が助成を行う場合、従業員からのお金はファンドを通して、特定プログラムにより適切に選んだ団体に助成し、企業のお金はその団体に直接企業としてお金を出すことができます。従業員のお金を企業に入れて、その配分を企業に任すのはよくありませんし、かといって従業員が自分たちで寄付先を決めると有名なところばかりになってしまいます。また、企業の寄付は、まとめてファンドに入れることも可能ですが、やはり支援を受けるところに直接出したほうが良いことも結構あるのです。

このようにルートがいろいろあり、かつ専門的なコンサルタントができることで、ちょっとした資金も、柔軟で効果的な運用ができるわけです。ファンドとして自由に使える資金も必要ですし、他の活動を支援する資金も必要です。これを運用していくためにはネットワークが重要で、各地の支援センターもネットワークとデータベースを持つことができれば、このような資金循環の方法を活用していけると思います。

昨年10月1日にNPO税制が施行されました。実に使い勝手が悪いので、使えるようなものに改善していかなければなりません。このファンドのような中間組織が寄付税制の優遇を受けられるようになれば、最終的に助成される側は普通のNPO法人でも、任意団体でも、寄付優遇の恩恵を受けられるわけです。企業が直接資金を寄付しても免税にはならないけれど、このような中間組織に寄付すれば免税になる。すると特定プログラムのような形で、そこを通して寄付するようになるでし

よう。

民間の自由な寄付活動を推進するためにも、このファンドを実験的に活用しながら、NPO税制を改善していくことが必要です。そうした動きのなかで、NPO支援の文化が育ってほしいと考えています。

——今後のNPO活動のなかで、資金面以外の課題はありますか。

山岡：一番大きな課題は社会的な理解の浸透です。少しずつ進んでいると思いますが、もっと自分のそばにあるNPOが、こんなことをやっていて、そのことが自分たちの人生の幸せに直接・間接につながっていることが実感できるくらい、NPOの存在感が出てきてほしいと思います。

その点では、一昨年4月にスタートした介護保険が、非常に効果的な機能を果たしています。社会福祉法も改正になりましたので、今後は障害者の介護も介護保険と同じようにNPOが提供するようになります。そうすると、我々の周りにはもっといろいろな形でNPOの活動が見えてくるでしょう。

また、学生たちの就職先の一つとしてNPOの選択肢が加わり、これまでにない新しい人生の場所として、NPOが見えてきます。企業や役所、個人商店のおじさんなど、いろいろな人たちが、一緒にNPOを作り、多くの人がNPOの世界に入ってくるのが重要です。今の不景気は、人生をNPOにシフトするために、良い状況かもしれません。

——ありがとうございました。

聞き手

釧路公立大学教授・地域経済研究センター長 小磯 修二(こいそ しゅうじ)

PROFILE プロフィール

特定非営利活動法人 日本NPOセンター 常務理事

山岡 義典 (やまおか よしのり)

’41年生まれ。東京大学建築学科卒業、都市計画家、トヨタ財団プログラム・オフィサー、フリーコンサルタントを経て、日本NPOセンター設立と同時に、同常務理事・事務局長に。現在、法政大学現代福祉学部教授も務める。編著に「NPO基礎講座」(1～3巻、ぎょうせい)など。