

都市行政と市民のボランティアリズム

日 詰 一 幸

一 はじめに

- 一 はじめに
- 二 行政学とボランティア活動
- 三 市民のボランティアリズムの受け皿としての非営利組織
- 四 非営利組織と行政のパートナーシップ
- 五 むすび

一九九五年一月一七日早朝に発生した阪神・淡路大震災は、阪神地区に甚大な被害をもたらした。都市災害の恐ろしさをわれわれに教えた。都市のライフラインが壊滅的な打撃を被り、多数のビルや民家が倒壊し、多数の死傷者をだしそれは、あたかも戦場の如き景観を呈していた。しかし、兵庫県や神戸市をはじめとする被災地の各自治体は、このような災害を

都市行政と市民のボランティアリズム

想定して災害復旧を伴う危機管理体制を確立していたはずであったにもかかわらず、それが十分機能しなかったことはわれわれの目に痛いほど焼き付いている。とはいえ、被災地における救援復興活動に想像をはるかに越える多数の市民がボランティアとして参加し、多大な成果をあげたということはわれわれに新鮮な印象を与えるものとなった。ボランティア活動の研究者は、ボランティア活動のうねりが今や世界的な潮流で日本もその例外ではないということに気づいてはいたようであるが、これほどまでの広がりを見せるとは考えていなかったようである。⁽¹⁾

国民の関心が被災地に集中していたとしても、地震発生後二カ月の間に一日平均二万人、延べ人数で一〇〇万人にもなるボランティアが活躍し、さらに一、六〇〇億円をしのぐ義援金が寄せられたということは大変な驚きである。⁽²⁾日本においてはボランティア活動はあまり根付いていないというのが、われわれのこれまでの一般的な認識であった。例えば、一九九四年現在で、ボランティア団体に登録している人の数は約四六〇万人で、国民全体の三・五%にあたり、過去にボランティア活動に参加したことがある人は約一〇%程度

である。⁽³⁾したがって、われわれのステレオタイプの認識も全く誤りとはいえないであろう。しかし、各種意識調査によっても潜在的に「ボランティア活動に参加したい」と考えている人の数は五〇〜六〇%程度いることが判明している。⁽⁴⁾つまり社会の底辺においてボランティアリズムのうねりがすでに押し寄せており、それが阪神・淡路大震災という大地震変動によって一気に表面化したといってもよいであろう。

さて、今回の震災復興活動においては多数のボランティアが活躍したのであるが、その大半は団体や組織に所属しない初心者が多かった。そのようなボランティア志願者の一番大きな武器は「ネットワークの良さ」であった。しかし、震災直後この「ネットワークの良さ」を十分に生かすきれないという面も表面化した。ボランティア志願者の多くはまず被災地の自治体のボランティア登録窓口に足を運んだのであるが、その人数があまりにも多かつたためボランティアの力が必要とされていたにもかかわらず、十分に機能することができなかつたのである。つまり、登録窓口がパニック状態になり収拾がつかなくなつてしまつたのである。⁽⁵⁾「ボランティア登録」という自治体が通常導入しているシステムそのものが、この

ような危機的状況の中にあつては救援ボランティアの「ネットワークの良さ」を止めてしまふことになつてしまつたのである。すなわち被災地自治体が危機管理能力を十分發揮することができなかったといえよう。

このような震災直後のつまづきはあつたにしても、ボランティアは大活躍をすることができた。ではなぜ、ボランティアは大活躍をすることができたのであろうか。今回どこにも所属しないボランティアが多数集まつたのであるが、彼らは避難所やボランティア団体、市や区役所に集まり、そこで役割を与えられ救援活動に従事した。結局、どこにも所属していなかつたボランティア達も何らかの組織に所属をして活動するようになったのである。その一方で、地元自治会や住民グループ、市民活動団体や市民グループ、企業、労働組合、宗教団体、自治体職員グループなどが立ち上がった。そして、これらの活動組織は試行錯誤しながら救援活動体制を築いていったのである。その活動場所は避難所、仮設住宅地、住宅地、施設等。また、活動の対象者は病人、障害者、高齢者、子供等であつた。⁽⁶⁾ボランティアを受け入れたり、組織や団体としてボランティア活動に参加したり、さらにはボ

ランティア自身がつくつていった団体はまとめて「ボランティア団体」と呼ばれたが、この数は数百以上上つた。⁽⁷⁾

特に今回の活動で目だつたのは、NPO (Non-profit Organization 非営利組織)・NGO (Non-governmental Organization 非政府組織)型の市民活動であり、それらによつてつくられた救援活動のネットワークであつた。このような組織は新聞等を使つてボランティアを募集したのであるが、行政機関の窓口が大混乱しせっかく駆けつけても受け付けてもらえず、行き場所がない「ボランティア難民」を多数受け入れる受け皿になつたのである。そして非常に大きな成果をあげたのであつた。

このようなNPO・NGOの存在はこれまでさまざまなレベルで検討されてきていたが、この大震災が契機となり本格的に研究されたかもしれないことができよう。加えて、政府においても目下のところ「市民活動促進法案(NPO法案)」が検討されている。⁽⁸⁾

都市行政を守備範囲とする筆者にとつても、最近のNPOをめぐる議論には大変関心がある。というのも、NPOの議論には必ず行政とのパートナーシップの問題が付随するから

である。つまり、従来日本においては地域社会を支える地域組織（例えば、部落会町内会）の行政による組織化という問題があり、住民のボランティアズムもこの組織化によって消え去ってしまったという評価がある。しかし、NPOの議論がわれわれに突き付けているのは住民のボランティアズムと行政の協働という問題である。はたして今日の日本社会においてボランティア活動と行政の協働は成り立ち得るのであろうか。NPOはまさにその問題をわれわれに投げかけているのである。その意味でこれは極めて行政学的な問題である。したがって行政学もNPOを射程においてその理論的問題へも一定の関心を示す必要があるものと考えている。そこで、この研究ノートは筆者が今後NPOを行政学的に検討するための予備的考察と位置づけたい。

(1) 本間正明・出口正之「ボランティア革命 大震災での経験を市民活動へ」東洋経済新報社、一九九六年、一八一～一九三ページ。

(2) 本間正明・初谷勇「『ボランティア革命』の推進に向

けて」『都市問題研究』第四七巻 第八号、都市問題研究会、一九九五年、二八ページ。

(3) 田中尚輝「ボランティア・ネットワークその経済的意義」『都市問題研究』第四七巻 第八号、都市問題研究会、一九九五年、一一一ページ。

(4) 同右。

(5) 早瀬昇「ボランティア活動の特性と活動推進上の課題——阪神・淡路大震災への取り組みを素材に——」『都市問題研究』第四七巻 第八号、都市問題研究会、一九九五年、三～五ページ。

(6) 佐野章二「生まれるか『ボランティア』といえる住民——阪神・淡路大震災とボランティア——」『都市問題研究』第四七巻 第八号、都市問題研究会、一九九五年、一六～一七ページ。及び本間、出口前掲書、一九～二〇ページ。

(7) 電通総研編「NPOとは何か 社会サービスの新しいあり方」日本経済新聞社、一九九六年、一一九～一二〇ページ。

(8) この法案は文字通り大震災におけるボランティア活動

が脚光を浴びたことを引き金として検討が開始され、基本的には議員立法の形をめざして作業が進められてきた。新進党が一九九五年一月に法案を国会に提出。与党もプロジェクトチームを設けて各党が座長を交代で務め、骨子や試案を取りまとめている。しかし、「公益性」の問題をめぐって与党内の調整がなかなかつかず、今もって法案成立の見通しがついていない。

各党における法案を比較すると以下のようになる。

〈各党のNPO法案比較〉

党	自民党案	社会党案	さきがけ案	新進党案	共産党案
法の目的	公共の福祉の増進	国・自治体の善政の増進 明確化	国・自治体の善政の増進 明確化	公共の福祉の増進 社会の発展	公共の福祉の増進
市民活動の定義	公益の増進に寄与し、自主的な社会参加活動。非常勤・社会福祉など7分野	自主的な社会参加活動。非常勤・社会福祉など7分野	自主的な社会参加活動。非常勤・社会福祉など7分野	市民公益活動。目的・非常勤・教育など6分野	市民公益活動。非常勤
要件	宗教活動をしない。政治的主義・信教の擁護をしない。	政治的主義・信教の擁護をしない。	政治的主義・信教の擁護をしない。	役員3分の2、会員の半数が主たる事務所がある都道府県に住所を有する者	法務省に届け出
設立	都道府県知事の認証	都道府県知事の認証	都道府県知事の認証	都道府県知事の認可	法務省に届け出
移行の期	法令施行の期がある時は、所轄庁が立ち上げ後	法令施行の期がある時は、所轄庁が立ち上げ後	法令施行の期がある時は、所轄庁が立ち上げ後	所轄庁が立ち上げ後、認められる時は、立ち上げ後	法令施行の期がある時は、認められる時は、立ち上げ後
情報公開	事業報告書と有関係者が記載される。事業報告書の写しを都道府県に提出	事業報告書と有関係者が記載される。事業報告書の写しを都道府県に提出	事業報告書と有関係者が記載される。事業報告書の写しを都道府県に提出	事業報告書の写しを都道府県に提出	活動報告書と有関係者が記載される。事業報告書の写しを都道府県に提出
役員	役員2人、一人は市民活動者	役員2人、一人は市民活動者	役員2人、一人は市民活動者	役員2人、一人は市民活動者	役員2人、一人は市民活動者
非営利性	役員報酬は、役員報酬を超過する利益を得ない	役員報酬は、役員報酬を超過する利益を得ない	役員報酬は、役員報酬を超過する利益を得ない	役員報酬は、役員報酬を超過する利益を得ない	役員報酬は、役員報酬を超過する利益を得ない
解散	解散後、役員は解散後、役員報酬を超過する利益を得ない	解散後、役員は解散後、役員報酬を超過する利益を得ない	解散後、役員は解散後、役員報酬を超過する利益を得ない	解散後、役員は解散後、役員報酬を超過する利益を得ない	解散後、役員は解散後、役員報酬を超過する利益を得ない

(出所)「朝日新聞」一九九六年、六月一六日

都市行政と市民のボランティアリズム

二 行政学とボランティアリズム

ボランティア活動に関しては社会学において豊富な研究の蓄積がある。例えば佐藤慶幸氏はボランティア活動(ボランティア・アクション)を以下のように特徴づけている。⁽¹⁾①自律的であること。すなわち、社会システムの地位―役割関係からは自由な立場で意志決定を行い遂行される行為であること。②権力志向ではないこと。すなわち、権力のあり方を批判することはあっても、自らは権力的な立場を求めないこと。③職業的ではないこと。すなわち、有給の職業ではないこと。④非交換的であること。すなわち、報酬を期待して、あるいはそれに動機づけられて行う行為ではないこと。⑤非日常的であること。⑥一時的・間欠的であること。このような特徴をもった活動がボランティア活動であると理念的に規定している。

社会学におけるボランティア活動の受け止め方は、現代社会が抱えている問題点、すなわち目的の合理性や業績主義の貫徹と、その水面下で進行する個人の生活レベルでの私生活中心主義化への関心が土台になっているものといえよう。⁽²⁾そし

て、今日における多種多様なボランティア活動の登場は、まさにハバーマス流の「貨幣・官僚制の複合体」による「生活世界の植民地化」からいかに自己を解放し、新たな「生活世界」を、そしてそのような価値を基底とする「真の公共性の世界」を創造するかということと深くかかわっているといえよう。⁽³⁾そして、政治・行政システムが全体システムのサブシステムであることからすれば、ボランティア活動と行政のかかりは「真の公共性の世界」の創造という点からも問題とならざるを得ないのである。⁽⁴⁾

このように社会学において一定の成果が蓄積されているボランティア論であるが、行政学の場合はどうであろうか。日本でボランティア活動に目を向けた代表的な行政学者は西尾勝氏や大森彌氏であろう。そこで以下二人の議論を紹介しながら、ボランティア活動と行政との関係を行政学はどのように考察していたのか確認しておきたい。

西尾・大森両氏ともボランティア活動に関して論文を発表したのは七〇年代後半から八〇年代初頭にかけてのことであった。⁽⁵⁾そもそも両者のボランティア活動に対する関心は、七〇年代に入ってから大都市地域に登場し始めた主婦な

いし老人のボランティアグループに注目したことがきっかけであったと思われる。そして西尾氏は「ボランティア・センター・武蔵野」の運営委員長として、また大森氏は「所沢ボランティア・グループふれあい」のメンバーとしてのそれぞれの経験もそれらの論文に反映されていると考えられる。まず最初に西尾氏の議論を参照してみたい。大森氏も同様であるが、西尾氏は特に日本とイギリスやアメリカを中心とする西欧におけるボランティア・アソシエーションの伝統の違いを指摘する。西欧においてはボランティアの伝統が生きているのであるが、西尾氏によればそれは主意主義や主知主義を意味する voluntarism ではなく、教会運動を意味する voluntarism である。この後者の voluntarism は国家と教会との関係にかかわる概念で、教会が voluntary association（自発的結社）としての性格を失わないようにするため「国家からの統制、援助を受けないようにすべきである」という考え方の上に立って使われる概念であるとする。そして自発的結社としてのボランティア・アソシエーションを定義する場合には三つの要件がある。第一は特定の目的を追求する機能集団であること。第二は任意加入の集団であること。第三に国家

から独立した自立的集団であること。そして特にこの三番目の要件が極めて重要であることを指摘している。さらに西尾氏は「ボランタリイ・アソシエーション、ひいてはボランタリズムとは、いつも政治、行政からの自立を中核とした観念であった」と考えている。⁽⁶⁾このように論ずる西尾氏の意識の中には常に権力からの自由ないしは権力からの自立という課題があったのである。

以上のような西尾氏の意識からすれば、日本に戦前から存在した地域住民の掌握機構としての部落会・町内会といった地域自治組織や戦後のPTAは「準公共団体」ないしは「セミ・ガバメント」であつて、けつしてボランタリイ・アソシエーションにはなりえないのである。また日本における民生・児童委員、保護司といった各種の行政委嘱員が「見ボランティア」としての衣を纏つてはいても、実は部落会・町内会やPTAからリクルートされてくるのであり、すべて行政の枠組みの中にくみこまれていることの問題性を強調するのである。社会福祉の分野においては戦後社会福祉協議会が設置され、コミュニティ・オーガニゼーションとしてボアランティア活動の先頭に立つべき組織だといわれていたのである

都市行政と市民のボランタリズム

が、それも実はボランタリイ・アソシエーションとはほど遠い存在であることも指摘している。そして「日本の地域社会の基底を支えている多くの地域組織は、ほとんど行政の手に触れざるものではなく、すべて行政の枠組みの中に編成化されているということであつて、純然たる自発的結社としてみるべきものが存在しないのだ」とし、さらに「日本のボランティアは、こうした行政と連結した諸組織のネットワークに取り囲まれて、活動せざるをえない」ことの現状を憂えている。⁽⁷⁾これまで日本においてはボランタリズムに向かう潜在力を組織化することによつてそのダイナミズムを消し去つて来たのである。したがつてこのような従来の「日本の支配的文化」を乗り越えない限り真の意味でのボランタリズムもボランタリイ・アソシエーションも生まれては来ないのである。その意味で西尾氏がボランタリズム運動は「アンチカルチュアの運動」であると述べているのは大変興味深い。⁽⁸⁾こうして西尾氏は「行政による組織化」から解放されたところに日本におけるボランタリズムやボランタリイ・アソシエーションの可能性を見ているのである。まさに西尾氏がそのような期待を寄せたのが当時大都市地域に簇生しつつあった、主婦や

老人を中心とするボランティアグループではなかっただろうか。

また、もう一方で西尾氏はパブリックな領域がガバメンタルな領域によってすべて覆われてしまうことが実は行政依存性を醸成してしまう点について、行政と市民社会から沸き上がる「自主的自発的活動（nongovernmental activity）」との協働＝公私協働の必要性に言及する。そしてこのような検討の中からボランティアリズムの性格の明確な規定を行うのである。つまり、ボランティアリズムというのは「市民が公共的な目的のために自主的自発的に行う公共的活動のみを指す言葉」であり、「すべて私的営為に委ねようとするものではなく、逆にすべてを政治化し行政化することを拒否するもので、公共的な営為の一部をつねに市民社会の側に留保しておこうとするもの」である。⁽⁹⁾さらにボランティア論が従来から議論してきた行政に対する先導性説と行政の肩代わり説が混迷の状態にあるのは、日本における民間先導の伝統のとはしさや強度の行政依存体質からくるものであること指摘したうえで、次のようにまとめている。

「すべてを行政に依存してしまおうとはしないリベラルな

市民精神を堅持する上にも、市民の公共心に活気を与えるためにも、また市民がみずからの事業経験を蓄えて、行政施策に対する批判・建議能力を高めるためにも、民間先導の習慣を確立することが望ましい」⁽¹⁰⁾。

以上の議論からもわかるように西尾氏はボランティアリズムやボランティア・アソシーションの行政からの自立を強調するだけではなく、行政活動とボランティア活動の協働の可能性を視野においていると言えよう。まさにこのような西尾氏のパスベクトタイプが今日におけるNPO論議にも有効な示唆を与えるものと考ええる。

では、次に大森氏の議論を参照したい。まず大森氏は明確にボランティア活動の定義を次のように行う。ボランティア活動は「個人が、自由な意志に基づき、みずからの身銭を切つて、金銭や名譽の対価を求めず、何らかの重荷を背負っている他人に対して、その相手の了解のもとに、理解と支援の手をさしのことによって、共に人間らしく生きようとする連帯の活動である」⁽¹¹⁾。そして、このボランティア活動の特性を「活動選択における自発性の契機」に加えて、「活動に必要なリソース（活動資源）に関する自前主義」と

「活動の結果に対する無酬主義」をあげている。⁽¹²⁾

また、大森氏はボランティア活動が行政の肩代わりをする「代理福祉人」と規定してしまう立場を、「社会福祉の責任は行政にあるという視点を明確にすることによって、この分野の行政の拡充強化を要請する運動の論理となりうる」と評価はするのであるが、むしろ「ボランティアを『福祉社会』の新たな形成者として積極的に意義づけることもできる」とボランティア活動の新たな可能性を見通すのである。⁽¹³⁾その意味で、水口氏が指摘するようなポスト福祉国家時代における行政と住民の関係を展望することは可能と言えよう。⁽¹⁴⁾

さて、大森氏も西尾氏同様七〇年代以降主に都市化の進んだ地域で簇生しはじめた家庭の主婦や老人を中心とする小規模なボランティア・グループに注目をする。それまで日本で活動していたボランティア・グループはほとんどが自発的な結社であつて、それぞれの団体が所在する狭い地域に限定する必要はなく、その活動の範囲がニーズに応じてかなり大きな広がりをもつというのが普通であつた。それに対して、主婦や老人を中心とする小規模なボランティア・グループは「ボランティア活動に地域性を付与した」という意味で大変

重要なことであるという評価がなされる。つまり、従来のボランティア活動が「施設ボランティア活動」であるとすれば、主婦や老人たちは「地域ボランティア活動」の新たな担い手としてとらえられる。このようなとらえかたは、大森氏が都市社会における「血」縁や「社」（機能）縁とは異なる「地」縁で結ばれる人間関係の重要性に注目しているあられということがいえる。つまり都市で生活する市民にとつて「地域で暮らすことの意味を再発見し、そこに新しい共同の関係を形成していくこと」が重要になってくるのであり、そのような願望のあらわれの一つがボランティア活動という形をとつたと考えることができるのであり、大森氏はその点を重要視しているのである。大森氏は地域社会再生の活動を「コミュニティ形成」と呼ぶのであるが、まさにこの「コミュニティ形成」とボランティア活動をうまくリンクさせている。⁽¹⁵⁾

そしてこのような大森氏の視角は「私的領域」と「行政領域」との間に住民共同としての「公共的領域」形成の可能性を示唆することになる。この点について大森氏はさらに検討を加え、「もし、住民が日常身辺で自律的な秩序をさまざま

に創り出し、その分野と領域を拡大していくことができれば、それは「みずから治める」という意味での住民自治の根拠と可能性を示すことになる」と述べ、西尾氏同様住民自治を構想するのである。⁽¹⁶⁾

このような、私的領域—共同領域—行政領域という視角こそ筆者のNPOへの関心とつながるものと言えよう。とりわけ、大森氏はこのような議論の中で「ボランティア活動の展開には、ボランティアとニードを有機的に結びつける何らかの組織的メカニズムが必要である」とし、「ボランティア・ピュロー」の必要性を強調している。⁽¹⁷⁾この指摘は今日においても極めて重要な点であると筆者は考えている。というのも、既に触れたように、ボランティア活動には提供者と相手方の両者が存在しており、この両者のニーズがうまく調整されてはじめて効果的なボランティア活動が可能となるのである。今回の阪神・淡路大震災に際し、駆けつけた多くのアマチュアボランティア活動志願者たちを十分生かし切れなかった自治体の対応をみれば、大森氏の指摘するような「ボランティア・ピュロー」の重要性は明らかである。今日議論され始めているような非営利組織は、ボランティア活動志願

者とボランティア活動の受け手の側のニーズをうまく調整するように組織化されている。その意味で行政学がNPOを論ずる場合に、行政機関の下請けになることなく自立性を保ちつつ効果的な活動を行うことができるような組織編制のありかたはいかなるものであるかという論点は極めて重要であるし、行政学はそれを避けて通ることができないと考える。

最後に大森氏もまた西尾氏同様、ボランティア活動の発展が「地域社会における福祉と文化に新しい可能性と展望を拓くかもしれない」と、ボランティア活動のもつ潜在性を指摘している点は示唆的である。⁽¹⁸⁾

以上、ボランティア活動を論じた二人の代表的な行政学者の議論をみてきた。両者とも当時新たに登場し始めた地域に根ざす主婦や老人を中心とする小規模なボランティア・グループに、私—共同—行政という新たな相互関係の形成を展望したのである。このような両者の視点から日本のボランティア活動論、非営利組織論、そしてパートナーシップ論にも一定程度通じるものを提供しているといえよう。われわれはこのような両者の議論をもとに、現代の状況を背景としてそれらの議論のさらなる豊富化に努めることが必要とされよ

う。

- (1) 佐藤慶幸「アソシエーションの社会学——行為論の展開——」〔新装板〕早稲田大学出版部、一九九四年、九〇～九一ページ。佐藤氏はボランティア・アクションやボランティア・アソシエーションという視角から生活クラブ生協の実証分析を行っているが、その成果は次の二冊にまとめられている。佐藤慶幸編著「女性たちの生活ネットワーク——生活クラブに集う人びと——」文真堂、一九八八年。佐藤慶幸・天野正子・那須壽「女性たちの生活者運動——生活クラブを支える人々——」マルジュ社、一九九五年。

- (2) 渡戸一郎「都市ボランティアリズムとコミュニティ」日本地方自治学会編「広域行政と府県」敬文堂、一九九〇年、一九一～一九三ページ。
- (3) 同右、一九二ページ。
- (4) 水口憲人「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編「講座行政学第六巻 市民と行政」有斐閣、一九九五一年、二四八ページ。
- (5) 西尾勝「地域福祉と市民自治」(以下、西尾「地域福

都市行政と市民のボランティアリズム

- 社」論文)「社会福祉研究」第二四号、鉄道弘済会、一九七九年、五〇～五五ページ。同「福祉社会のボランティアリズム」(以下、西尾「ボランティアリズム」論文)「社会保障研究」第一七巻 第一号、社会保障研究所、一九八一年、七一～七八及び九六～一〇三ページ。大森彌「『ボランティア活動』論断章」(以下、大森「ボランティア活動」論文)ジュリスト増刊総合特集「現代人の生活拠点」有斐閣、一九八〇年、一七一～一七八ページ。同「現代に甦るコミュニティ」(以下、大森「コミュニティ」論文)奥田道大・大森彌・越智昇・金子勇・梶田孝道「コミュニティの社会設計」有斐閣、一九八二年、一～三九ページ。

- (6) 西尾「ボランティアリズム」論文、七一～七四ページ。
- (7) 同右、七三～七七ページ。
- (8) 同右、七七～七八ページ。
- (9) 西尾「地域福祉」論文、五二～五三ページ。ただし、西尾氏の議論は「公・私」二分論に還元されるのではなく、あくまでも「政・公・私」の三分論を構想するものである。

- (10) 同右、五四ページ。西尾氏はこの議論の延長上に市民自治や市民参加を構想するのである。これにかかわって次のような指摘がみられる。「市民生活において生起する諸々の公共的な問題を、市民が自治的に解決していく活動の仕組みを総称して、私は市民自治と呼ぶことしてきた。(略)市民自治の概念には民間公益法人による非営利的な事業も、町内会などの地域自治活動も、各種のコミュニティ活動も、その一切が含まれるのであって、市民自治は国および自治体の政治行政過程 (governmental process) にかかわる活動に限られるものではない」。そして「現代社会における市民自治の中心問題は、政治行政過程の市民による有効な統制にある。そして、この政治行政過程に対する市民統制の一方策として提起されているのが市民参加である」。(同論文、五四ページ)。
- (11) 大森「ボランティア活動」論文、一七一ページ。
- (12) 同右。
- (13) 同右、一七二ページ。
- (14) 水口前掲論文、二五〇ページ。
- (15) 大森「ボランティア活動」論文、一七三〜一七四ページ。
- (16) 大森「コミュニティ」論文、三六〜三七ページ。
- (17) 大森「ボランティア活動」論文、一七四〜一七五ページ。このボランティア・ビューローについては多くの文献があるが、その一例を紹介しておく。大阪ボランティア協会編「ボランティア・コーディネーターの手引き(増補版)」大阪ボランティア協会、一九八〇年。筒井のり子「ボランティア・コーディネーター」大阪ボランティア協会、一九九〇年。牧里毎治「ボランティア・コーディネーターとビューロー」『都市問題研究』第四七巻、第八号、都市問題研究会、一九九五年、九四〜一〇六ページ。
- (18) 大森「ボランティア活動」論文、一七六ページ。
- 三 ボランティアリズムの受け皿としての非営利組織
- 日本において、最近よく耳にするようになった言葉にNPOまたは非営利組織がある。NPOはNon-profit Organiza-

Non-Profitを略した言葉であり、それを日本語に訳すと非営利組織になる。非営利組織はアメリカで一般に公共的性格をもった教育、医療、福祉などの社会的サービスを供給する担い手のことをさして使われる呼び名である。日本でNPOという場合、アメリカにおけるこのような非営利組織または非営利セクターのことを念頭に置いて使われているものと思われる。⁽¹⁾

日本では後に述べるアメリカにおけるような非営利組織は存在しない。それに匹敵する制度をさがすとすれば、公益法人制度が該当するであろう。広義の公益法人は社会福祉法人（社会福祉事業法に基づく法人）、学校法人（私立学校法に基づく法人）、宗教法人（宗教法人法に基づく法人）のほか民法第三四条に基づいて設立された法人がある。この最後の民法に基づいて設立された法人が狭義の公益法人ということになる。これは民法法人とも呼ばれ、「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸その他公益」を目的とし、「主務官庁の許可を得て」設立された「営利を目的とせざる」財団または社団をいう。日本で公益法人を設立するということは時間的・手続的に極めて煩雑で、しかも許可基準が不明確なため一般市民にとつては大変難しい。ところが、中央省庁や地方自治体が

外郭団体を設立するには、設立のための手続きの方法がかなり蓄積されており、しかも許可権者が内部の長であるため問題なく設立が可能となる。そのため、日本の多くの財団法人や社団法人は形式的には非営利組織ではあるが、実際は主務官庁の統制を受けることになり、民間の自由な活動が制約を受けることになる。⁽²⁾日本のこのような現状において、民間の公益活動団体に法人格を与えることを求める運動が盛り上がりを見せている。そのきっかけとなったのは既に述べたように、阪神・淡路大震災におけるNPO的ボランティア団体の活躍であった。

さて非営利組織はアメリカにだけ固有の組織形態ではなく、もちろんヨーロッパにおいてもみられるものである。しかし、その規模においてアメリカの非営利組織を凌ぐものがないということから注目されるわけであるが、アメリカではこのセクターをどのように定義づけているのであろうか。現在のところこのセクターをさす呼び方が必ずしも統一されているわけではない。川口清史氏によれば、このセクターを説明する言葉としておよそ六通りの使われかたがあるが、それを以下にまとめておこう。⁽³⁾まず、最も一般的に用いられてい

るのが、「非営利セクター」という用法である。この言葉は対象となつている組織が所有者のために利潤を生み出すためにあるのではないという点を強調したものであるが、実際にはある活動に要した費用よりも多くの収入を得る場合があり、その意味では利潤をあげることになり厳密な意味での非営利とはいえない。二番目の用法は「慈善セクター」である。この用語はこれらのセクターが民間からの慈善的寄付を受けることを強調したものである。しかし、収入に占める慈善的寄付の割合は圧倒的に大きいものとはいえない。三番目の用法は「独立セクター」である。この用語はこのセクターが政府や民間企業以外の第三の勢力として重要な役割を果たすという点を強調したものである。しかし、このセクターは財政的に政府や民間企業に依存する場合があるので、「独立」と言い切ることが困難である。四番目は「ボランティア・セクター」である。このセクターの運営に多くのボランティアが参加するという点を強調したものであるが、分野によってはボランティアではなく、専任スタッフが事業を遂行するものもある。五番目は「税控除セクター」である。この用法の場合このセクターが課税を免除されたり減額された

りするという点を強調するのであるが、その資格を獲得する要件にはふれられないことに加えて、このセクターの国際比較を行う場合には各国の税制が異なるために役立たないという問題をもつ。そして最後の用法として「NGO（非政府組織）」がある。もともと国連の場で政府組織とは区別される民間団体をさす言葉として使われ始めたものである。そのため、草の根レベルの経済社会開発を担う組織だけが該当するとみなされがちである。

このようにこのセクターをあらわす用語が多様であるため、それに伴う定義もまた多様であり一義的な定義をくだすことが困難なため、次に示すような四つの定義が試みられている。⁴第一は「法的定義」である。アメリカにおいて非営利組織は「内国歳入コードによって連邦税の控除資格を得る資格をもつ法人」と規定されており、この定義に該当する組織を非営利組織とみなすものである。しかし、この定義は法的な規定の後追いという面が強い。第二は「経済的資金的定義」である。この定義は組織の資金源に注目したものである。国連の国民経済計算体系（SNA）では経済活動を担う主要なセクターの一つに非営利セクターをあげている。その

りするという点を強調するのであるが、その資格を獲得する要件にはふれられないことに加えて、このセクターの国際比較を行う場合には各国の税制が異なるために役立たないという問題をもつ。そして最後の用法として「NGO（非政府組織）」がある。もともと国連の場で政府組織とは区別される民間団体をさす言葉として使われ始めたものである。そのため、草の根レベルの経済社会開発を担う組織だけが該当するとみなされがちである。

場合の定義はその組織の所得を会員の会費や寄付から得るものとされる。非営利組織でも実際はその所得の半分以上を財やサービスの販売によって占めるものがあり、そのような組織は非営利セクターではなく、企業セクターに分類されるといふ矛盾が生じることになってしまう。第三は「機能的定義」である。この定義は非営利組織が担う機能的しし目的を強調するものである。しかし、最近この組織に対してはよりグローバルな視点から異なる定義もなされており、この組織の機能や目的だけに注目するだけでは適切な定義とはいえない。そして最後に「組織構造・運営的定義」がある。この定義は非営利セクターの組織構造や運営における特徴を強調するものであり、これまでのところこの定義がアメリカの研究の間では一般の見解とされている。日本において非営利組織を言う場合にはこの定義が前提となっているようである。では、「組織構造・運営的定義」に基づいてこの組織の特徴をみておこう。⁽⁵⁾第一に公式に設立されたものであること。基本的には法人化されていること、もしそうでない場合にも現実に事務所をもち、定期的な会議が開催され、定款などをもっていることが必要である。したがって、非公式な組織や

一時的な組織は、かりにそれが重要な役割を果たすものであっても非営利組織には含めない。

第二に民間組織（非政府組織）であること。政府組織の一部であったり、理事会の過半数が官僚であるような組織は含まれない。しかし、政府から財政的援助を受けたたり、理事の一部に官僚が入っているものを除くわけではない。

第三に利益の配分をするものではないこと。非営利組織は利益をあげ、それを蓄積することはできるが、その利益は組織の所有者や理事会のメンバーに分配されてはならず、組織の本来の目的のために再投資されなければならない。

第四に自己統治であること。組織は活動を自ら統制できる能力を備えており、外部団体に支配されてはならない。

第五に自発性にもとづくこと。組織の実際の活動あるいはその業務のマネジメントになんらかの意味のある自発的な参加が含まれていなければならない。しかし、このことは組織の所得の大半が自発的寄付によるものでなければならないとか、そのスタッフの大半がボランティアでなければならないとかということの意味するわけではない。例えば、理事会がボランティアだけによるものであってもよい。

第六に公共の利益のためのものであること。公共の利益に奉仕し、寄与するものでなければならぬ。

以上のように特徴づけられる非営利組織ではあるが、それがアメリカ社会においてどのような法制度のもとに存在しているのかみておきたい。

非営利組織の特徴の一つに「基本的に法人化されていること」というのがあった。アメリカで民間のNPOは州法によって設立が認められる。そのため、NPOを設立するに当たっては州の州務省に法人登録をする。手続きは日本の財団等の設立申請に比べるとかなり容易である。そのプロセスは三つの段階からなっている。その一つは団体名の決定。二つ目は法人登録書の提出。そして三つ目は内規の作成である。この内規の作成は素人には難しいと思われるがちであるが、同様の活動を行っている既存の団体の内規を模倣して作成するために、ある程度の読解力や文章力があれば誰にも作成が可能なようである。申請してから認可までの期間は非常に短く数日のうちには認可され、申請の手続きは郵送でも可能である。このような簡便な申請手続きがアメリカのNPOの数の多さに一役買っているともいえよう。

さて、こうした手続きを経て正式にNPOとして認可されると、税制上の優遇措置を受ける権利が与えられる。⁷⁾ 税制上の優遇措置には州レベルと連邦レベルの二つがある。州の租税優遇措置への申請は州のフランチャイズ税局に対して行い認可を受ける。⁸⁾ 次に連邦については内国歳入庁に対して申請をする。連邦における税の優遇策は二つの側面がある。一つは租税控除特典で、もう一つは被寄付控除資格である。租税控除は非営利組織であればたいがいの場合受けることができるが、被寄付控除資格は非営利組織のなかでも公益性の高いい法人にだけ認められる。この規定が内国歳入法五〇一条(c)の三項に記されていることから、この資格をもつ団体を「五〇一(c)(3)団体」と呼ぶのである。実は日本でNPOとっているのはこの「五〇一(c)(3)団体」のことなのである。

被寄付控除資格というのは、寄付をした側に対して寄付金を課税所得から控除するというものである。「五〇一(c)(3)団体」に対する寄付金は、法人の場合課税所得の一〇%まで、そして個人の場合は課税所得の五〇%を上限として課税所得から控除されるのである。したがって、寄付をする側には有利となる。このような、制度そのものがアメリカに広がるN

POを支えているのだともいえる。

さて、法人として認可されたNPOに対して付与される特典は税の優遇策の他にもう一つ大きなものがある。それは郵便料金割引である。NPOにとって広報紙の発送や寄付金依頼状の送付は、広報および資金獲得の大きな手段となる。郵送費が占める経費の割合もかなり大きなものがある。「五〇一(c)(3)団体」であれば、郵政当局に申請をすることにより日本の場合の五分の一、一〇分の一程度の格安な料金で郵便物を発送することができる。

NPOは以上のような特典を付与される一方で、義務も課されることになる。それは宗教団体を除いて内国歳入庁に対し、その活動内容や財政状況を指定された様式に従って報告することである。また、活動内容についても各種の情報を開示しなければならぬ。さらに、「五〇一(c)(3)団体」は営利事業や直接的な政治活動（法案成立に向けてのキャンペーンやロビイング活動等）を行うことができない。もし、政治活動を重視する場合には新たに別組織をもう一つつくり、「五〇一(c)(4)団体」に登録することが必要となる。これらは政治的行動団体とされるが、広い意味でのNPOとして取り

都市行政と市民のボランタリズム

扱われる。

次にこのようなアメリカのNPOはどのような分野で活動をしているのであろうか。内国歳入法五〇一条(c)の三項に該当するのは「宗教、慈善、教育等」とされているが、教育、文化、社会福祉、児童福祉、環境保護、消費者保護、権利擁護、アドボカシーにかかわる団体がほとんどこのカテゴリーに入る。このような活動分野のなかで筆者にとって大変興味があるのはNPOが行うアドボカシー活動である。アドボカシーというのは一言でいってしまえば、「権利擁護や政策提言」ということである。このようなアドボカシー活動を行う団体は過去数十年間にアメリカで起こった主要な社会運動、すなわち公民権運動、環境保護運動、女性の権利擁護運動、人権擁護運動、中絶の権利運動等多数の運動の担い手となったのである。⁽¹⁰⁾このようなNPOの側面をサラモンは、「公民活動の重要な手段として、個人がさまざまなグループを作って、自分たちの意見を全米と地方双方のレベルで政策プロセスに反映させることのできる、自由かつ開かれた『市民社会』を確実に支えている。非営利団体はこの意味で、自分たちのために働いてくれる人がほとんどいないグループや

見解のために、共同活動のメカニズムを作り上げる「力を与える」組織なのである」と述べているが、このような評価は大変示唆的である。⁽¹¹⁾ われわれはNPOがサービスを提供する団体であると考えがちであるが、アメリカで実際に活動しているNPOはその活動の広がりや想像を越えるほど広くかつ活動の内容が豊かなのである。

つまり、NPOは「サービス活動」の側面に加えて、「運動」の側面を非常に強く内包した団体であるということである。われわれは日本におけるNPOの議論のなかで、アメリカのNPOがもつこのような両面を見落としてはならないと考える。

というのも、阪神・淡路大震災において、NPO的な団体が救援復興活動のなかで大きな役割を果たしたことから、急速に関心が広がった。戦後の日本において市民活動が意識され始めたのは六〇年代から七〇年代にかけてではないだろうか。六〇年安保闘争が沈静化したのち、公害問題の激化とそれに対する地域住民の反対運動が各地で燃え盛った。そのような住民運動が全国の革新自治体を産み出すうえで大きな役割を果たしたことは周知のことである。しかし、そのような

時期にこのような「運動」とは違う別のところで、大都市の三〇代から四〇代の女性たちを中心として「生活クラブ生協」が産声をあげ、着実に活動の成果をあげていったのである。⁽¹²⁾ これはまさに「活動」であったように思われる。しかし、七〇年代はまだ「運動」の潮流が「活動」の動きを凌いでいた。やがて彼女たちはこのようなアソシエーションでの日常的な活動を通じ、対人関係のありかたや組織の運営の仕方などを学び社会変革の主体として動機づけられていった。その延長線上に「活動」と「運動」の双方の契機をもつ「代理人運動」が位置づけられるように思う。いずれにしても、市民の活動が活発化してくるのは八〇年代に入ってからである。八〇年代においては多様な生き方が社会的に受け入れられるようになり、さまざまな生き方をしている人びとが集団をつくり、そのような集団が横のつながり（ネットワーク）をつくりだしていった。そしてこのような集団がさまざまな市民的課題と取り組むようになって行くのである。そして、九〇年代に入り、そのうねりは明確に行政活動の手の届きにくいところに向けられて行くのである。例えば、高齢者問題、障害者問題、自然保護・環境保全といった領域であ

る。このような領域においては、グループ間のネットワーク化がかなりの勢いで進展し、特に自然保護・環境保全の領域においては地球的な規模で活動を行うようなグループが登場してきている。

市民の社会問題に対する取り組み方に大きな変化をみるこ
とができる。すなわち、六〇―七〇年代における告発・抵抗
型の運動から八〇年代以降の政策提案型への変化である。こ
のような市民の質の変化が実は「ボランティアズム」を一層際
立たせているものと思われる。ある社会的な問題が生じたと
きに、それを他人だけの問題としてではなく自分の問題とし
ても対象化し、その解決に向けて当事者との連帯をめざす。
筆者はここに最近の日本におけるボランティアズムの位置をみ
ているのである。

このような日本におけるボランティアズムの現状は、アメリ
カのNPOに関与する市民のボランティアズムと質的に共通す
るものがある。アメリカのNPOが市民のボランティアズム
の受け皿となっている以上、日本においても同種の制度が創
出されたとするならば、たしかにボランティアズムの受け皿と
なり得る可能性が高いと考えられる。ただし、日本への導入

都市行政と市民のボランティアズム

に当たっては表面的な形だけの導入にとどまらず、NPOを
支えているシステムやNPOのマネジメントの問題まで立ち
入って研究して行くことが必要となろう。そのような過程の
中で、行政学も理論と活動の双方において一定の貢献を果た
すことが望まれるが、では具体的にどのような検討が必要か
については別に稿を改めて検討してみたい。ただこれまでの
行政学理論の中にボランティアズムやNPOを組み入れる余地
があることは確かである。

- (1) NPOという呼び名は日本で多用されているが、アメリ
カではNon-profitまたはNot-for-profitが一般的である。
- (2) 電通総研編「NPOとは何か―社会サービスの新し
いあり方―」日本経済新聞社、一九九六年、一〇三―
一〇四ページ。

- (3) 川口清史「非営利セクターと協同組合」日本経済評
論社、一九九九年、三四―三五ページ。また、Lester
M. Salamon, *America's Nonprofit Sector: The Foundation
Center* (New York, 1992)。(入山映訳「米国の「非営利

セクター」入門」ダイヤモンド社、一九九四年、一八〇

二〇ページ）

(4) 川口前掲書、三五―三七ページ。

(5) 同右。Lester M. Salamon 前掲訳書、二一―二三ページ。

電通総研前掲書、二四―二五ページ。川口氏によればこの定義は「相対的に簡潔で意味が深く、幅広さや組織の性格を捉える点では優れている。ただ、厳密性の点には問題が残る。たとえば、日本の公益法人は非営利セクターとみられているが、そのなかには官僚が天下り、理事会の多数を占めているわけではないが実質的に支配しているものがある。その場合の政府機関ではないという基準はどのように考えるべきであろうか、という問題がある。また簡潔性の点でも他の定義にやや劣る、とはいえ、この定義は相対的にもっとも優れており、実証研究、他のセクターとの関連についての研究についての検討も可能とするものである」と評価されている。（川口前掲書、三七ページ。）

(6) 柏木宏「アメリカのNPOシステム―非営利組織の現状と運営―」日本太平洋資料ネットワーク、一九九二

年、二六―二七ページ。

(7) 同右。および電通総研前掲書、四〇―四三ページ。

(8) 柏木氏の説明によれば州に対する租税優遇措置への申請は、法人として認可されたあとに行う場合と、法人申請と同時にを行う場合とがある。そして「法人申請と州の租税控除の特典の申請を同時に行う場合、これらの申請は、フランチャイズ税局に提出されることになる。同局は、租税控除の特典を認めることを決定したのちに、法人申請の書類を州務省に送付する。租税控除の特典の認可は、数カ月かかるので、できるだけ早く法人化して活動を始めたという場合には、別個に申請をした方がよいことになる。州務省の支部に直接申請すれば、二日間で許可がでるからだ。

州の租税控除の特典が認められることの最初の大きなメリットは、法人登録税が必要でなくなることだ。しかし、法人申請を単独で先に行った場合は、法人登録税も納めなければならぬ。この税金は、八〇〇ドル（一九九二年現在）である。のちに州の租税控除の特典が認められれば、この八〇〇ドルは返済される。なお、法人化と租税控除の特典を同時に申請した場合は、法人登録税を払う必要はない。」（柏

本前掲書、二八ページ。)。

(9) 「五〇一(c)(3)団体」と「五〇一(c)(4)団体」とも法人税は免除されるが、後者は被寄付控除資格を受けることができないという違いがある。例えば、環境保護団体のシエラ・クラブは組織自体を「五〇一(c)(4)団体」として登録し、ロビイング等の政治活動を積極的に行う。そのため、被寄付控除資格を受けることができないが、会員数の拡大によって財政基盤を強化するというケースもある。

(10) Lester M. Salamon 前掲訳書、二一〇～二二三ページ。

(11) 同右、二二二ページ。

(12) 佐藤慶幸編「女性たちの生活ネットワーク―生活クラブに集う人びと―」文真堂、一九八八年。

四 非営利組織と行政のパートナーシップ

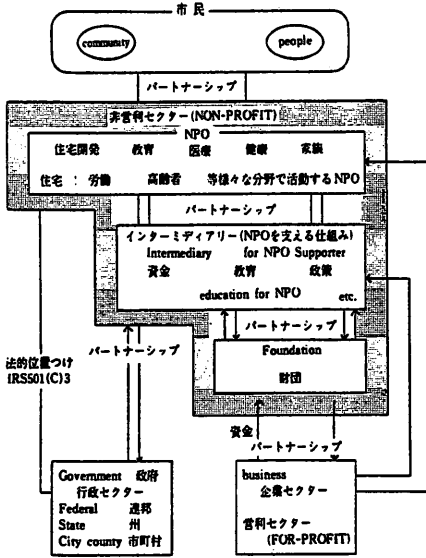
NPOと行政とのパートナーシップを考える場合、やはりアメリカの状況が一つのモデルになるであろう。そこで、アメリカにおけるパートナーシップの枠組みをみておきたい。

都市行政と市民のボランティアリズム

さて、パートナーシップという言葉はこれまで日本ではあまりなじみがないと思われるが、最近よく耳にする言葉である。その意味は、権威主義や温情主義に基づく上下関係ではなく、互いに独立した主体が対等な立場で協働することである。⁽¹⁾アメリカではそのパートナーシップのありかたが図一に示すように大変多様でしかも多元的である。アメリカのNPOは市民生活に必要な多様な領域で組織化され活動している。その中でも、インターミディアリーと呼ばれるNPOが存在するのは大変印象的である。このNPOは他のNPOの経営を支援したり、資金供給の仲介などの役割を果たすもので、具体的には基金調達(ファンドレイジング)の支援、理事会運営のノウハウの提供ないしは指導、長期事業計画立案へのアドバイス、人事問題へのコンサルティング、財務・会計指導、マーケティング、リーダー養成等の面で活動を行っている。

この図からもわかるように、パートナーシップはNPOと行政との間だけではなく、NPOの間でも存在するのである。つまり、サービスの提供を主とするNPOとインターミディアリーな機能をもつNPOとの間、そして財団とイン

図一 アメリカにおけるパートナーシップ



(出所) 日本地域開発センター『地域開発』一九九五年八月号 三九ページ

このように多様なパートナーシップの形態の中で、日本が

ターミディアリーな機能をもつNPOとの間でも可能となる。さらに、非営利セクターと市民や企業を中心とする営利セクターとのパートナーシップ、そして非営利セクターと行政とのパートナーシップ等多様なバリエーションが存在するのである。

参考とすることができるのはやはり非営利セクターと行政とのパートナーシップであろう。特に社会福祉やまちづくりの領域におけるパートナーシップのありかたについてはこれまでも様々なレベルでの検討が行われており、社会福祉協議会と行政とのかわりかたにはいろいろな議論があった。そこで、アメリカにおけるパートナーシップのありかたをその両者から検討し、日本の今後の方向性を検討すべくであるが、その課題は別稿に譲ることとし、ここではアメリカのコミュニティ開発におけるパートナーシップの紹介にどうしておきたい。

日本においても最近「まちづくり」への関心が大部高まっているが、アメリカにおいてこのような「まちづくり」にかわるNPOはCDC (Community Development Corporation) コミュニティ開発組合である。CDCは建築を専攻する研究者の手により、ここ二三年の間に精力的に日本にも紹介されており、その活動の実態が注目されている。(2)

CDCは、都市や農村を問わず衰退し、荒廃したコミュニティの再生を目的として活動するNPOである。大都市におけるコミュニティの衰退や荒廃が表面化した六〇年代からそ

の数が増え始め、七〇年代初頭には約一〇〇組織。そして八〇年代初頭には一、〇〇〇を越え、さらに九一年の調査ではアメリカ全体で約二、〇〇〇組織と推定されている。CDCの活動には地域差があるが、中でもサンフランシスコは活発に活動が行われており、六〇以上のCDCが活動している。⁽³⁾

七〇年代以降、連邦政府は公共住宅の建設から撤退したが、それに代わってCDCが低所得者向け住宅の供給において重要な役割を担うようになった。CDCの活動は以下のようないな広がりをもっている。⁽⁴⁾

- ①アフォーダブル住宅（平均所得の階層が負担可能な範囲の価格・家賃の住宅）の供給と管理運営。
- ②コミュニティにおける雇用機会の創出。
- ③コミュニティにおける住民の職業訓練。
- ④高齢者・障害者・片親世帯・ホームレス向け社会サービスの提供。
- ⑤コミュニティにおける起業家に対する少額融資の提供。

CDCに期待される役割はこのように多様ではあるが、しかしその中心となる事業はアフォーダブル住宅の提供である。CDCは毎年アメリカ全体で約三万個の住宅を供給し、

さらに三万個の住宅の管理運営を行っている。⁽⁵⁾

このようなCDCが行政とどのようなパートナーシップをとっているのか、サンフランシスコでの事例をみてみたい。⁽⁶⁾ サンフランシスコは早くからCDCをアフォーダブル住宅の供給やコミュニティ開発の主体とみなしてきた。市当局がCDCをそのような主体とみなす理由は、CDCがコミュニティをベースとして組織され日常の活動を行っているため、地域住民からの信頼もあり、CDCが住宅建設を行う場合には住民に受け入れられやすいこと。さらに、CDCは地域の状況をよく把握しており、コミュニティの現状や住民のニーズもよく理解しているという点があげられる。

市当局はコミュニティ一括補助金など連邦政府からの補助金をCDCに提供したり、それ以外にCDCが直接アプローチすることのできる他の財源も紹介する。このように市当局はアフォーダブル住宅の供給に関し、建設の主体としてのCDCに財源を提供し事業を実施して行くのである。その際、サンフランシスコの場合は無利子での長期融資（五五～七五年間）という形をとり毎年活動報告を義務づけている。われわれは日本でのこれまでの経験から財源の提供を自治体から受

けることによって生じる様々な制約が、実はCDCを準行政機関化してしまい行政に包摂されてしまうのではないかということ等を危惧する。たしかにCDCの中には行政からの制約を嫌い、財政的に自立することをめざす組織もあるようであるがそれは非常に難しく、むしろ行政から提供される資金をうまく利用する方が賢明なようである。というのも、行政機関の側にはCDCが事業推進するうえで対等のパートナーシップであるという意識が明確に存在しており、プロジェクトはあくまでもCDCのイニシアティブによって始められることが原則で、行政のほうから誘導するということが原則としてないということがある。それだけ、CDCがコミュニケーション開発について専門性を発揮することができ、実績をあげていることの証左であろう。

市当局は資金の提供だけではなく、プロジェクトの実施にあたり計画の初期段階から完成までの間かかわりをもつ。土地の売買契約、建築計画画面の評価、工事費の積算、建設現場における施工管理をはじめとする現場での管理業務等技術面での支援も行うのである。

以上のようにCDCは行政とパートナーシップを組むので

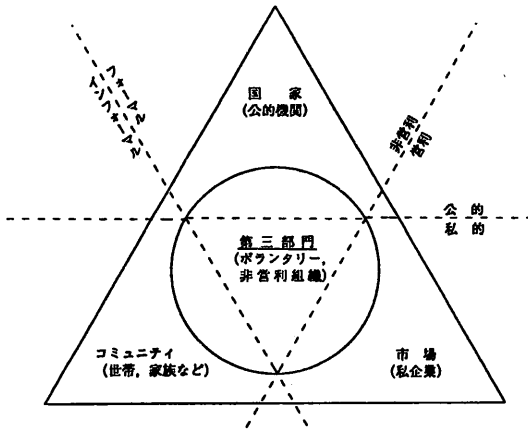
あるが、このようなコミュニケーション開発を行うCDCは多数存在するために逆にCDC間の競争も存在する。そのため、プロジェクトに問題が生じた場合にも、失敗の教訓が共有されないためCDC間のネットワーク化が必要視されている。

このようなCDCと行政とのパートナーシップのありかたは、日本における「まちづくり」政策にも参考になるものとおもわれる。ただし、日本においてはNPOのもつ本質的な側面をしっかりと保持し、そこに参加する市民が行政を通じて能動的かつ主体的に行動できるような仕組みをつくること（が）ぜひとも必要である。そのような仕組みをどのように作りあげていくのか、それも行政学に課せられた大きな課題といえよう。

さて、このような非営利組織を根付かせ、非営利セクター以外の他のセクターとの協働パートナーシップを考える場合、ポスト福祉国家の議論とも重なるのであるが、従来の行政サービスの提供の主体を再編することが必要である。そのような新たなシステムを構想するときわれわれに大きな示唆を与えてくれるのが、スウェーデンの経営学者ペストフの議論である。ペストフは福祉国家における「民営化」の議論を

背景として、それとは対立する協同組合や非営利組織の活動が福祉国家の再生にどのように貢献することができるのかという観点から検討を行っている。その際、社会サービスの提供という視点で社会システムを展望するのであるが、その社会システムは図—2のようなトライアングルで議論される。(7)

図—2 ベストフの構図



(出所) 岩田正美訳『スウェーデンの福祉と消費者政策』財団法人人生協総合研究所 1993年、9ページ。

このような社会システムは、公的／私的、営利／非営利、都市行政と市民のボランティアリズム

フォーマル／インフォーマルといった三つの視点から分析される。国家は公的・非営利・フォーマルな機関として、市場（私企業）は私的・営利・フォーマルな機関として、そしてコミュニティ（世帯、家族など）は私的・非営利・インフォーマルな機関としてそれぞれ位置づけられ、そして最後に私的・非営利・フォーマルな組織を中心としてそれぞれの境界領域に存在するのが、第三部門セクターということになる。この領域に入るのが、ボランティア組織や非営利組織である。このシステムで重要なことは従来の公／私、営利／非営利というような二極論的な分析方法を越え、複合的・重層的な視点を導入することによって非営利組織や協同組合をとらえていこうとするものである。このような図式は筆者が非営利組織を中心としてパートナーシップのありかたを検討する場合にも多くのヒントを提供してくれるものと考えている。日本においては非営利組織もさることながら協同組合の長い伝統があり、先進諸国においては数少ない成功を収めている国の一つに数えられている。そこで、ベストフの図式では同じカテゴリーに属する非営利組織と協同組合のかかわりを検討することが必要であるが、筆者としては川口氏が打ち

出しているような非営利セクターと協同組合を包括する「協同セクター」⁽⁸⁾という概念を用いてこのセクターを検討していくことが妥当だと考えている。このような概念を用いてパートナーシップ論を検討することがわれわれに残されている次の課題だといえよう。

(1) 財団法人とよなか国際交流協会「市民活動の時代——新しい私が新しい社会をつくる——」一九九五年、六十四ページ。

(2) 「地域開発」日本地域開発センター、一九九四年、九月号・十二月号および一九九五年、二月号・八月号でそれぞれ、サンフランシスコ・シカゴ・ニューヨーク・ワシントンのCDCを紹介する特集が行われている。また、CDCを中心とするコミュニティベースの住宅開発については平山洋介「コミュニティ・ベースト・ハウジング——現代アメリカの近隣再生——」ドメス出版、一九九三年がある。

(3) 林泰義「都市コミュニティ再生の中心的役割を担うコ

ミュニティ開発法人」「地域開発」日本地域開発センター、九月号、一九九四年、九一—一〇ページ。

(4) 同右、四ページ。

(5) 同右。

(6) 「ヘイнтаビュー〜CDCと行政のパートナーシップ——サンフランシスコ市・市長室住宅部門」「地域開発」日本地域開発センター、九月号、一九九四年、四十一—四十六ページ。

(7) V.A. Pestoff, "Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatization," *Journal of Consumer Policy* 15, 1992. (岩田正美訳「スウェーデンの福祉と消費者政策」所収、財団法人生協総合研究所、一九九三年、六一—二十七ページ。) 川口清史「非営利セクターと協同組合」日本経済評論社、一九九四年、一九七—一九九ページ。藤田暁男「最近の非営利組織に関する問題点——社会的非営利組織への接近——」金沢大学経済学部論集「第十四巻、第一号、一九九三年。同「非営利組織と社会経済制度問題——V・ペストフ (Pestoff) の諸説の示唆するもの——」『経済学研究』第五十九巻、第

五・六号、九州大学経済学会、一九九四年。

(8) 川口前掲書、二〇〇一—二〇二ページ。

五 むすび

今日の日本において重要な問題となっているのは、これまでの企業中心型社会モデルに対するオルタナティブをいかに構想するかということであろう。このようなモデルを構想する際、最近の地域を基盤とするボランティア組織やNPO型組織の簇生およびそのネットワーク化という現象は大きなヒントを与えるものといえよう。新たな社会を構築していくことに向けてわれわれがこれまで検討してきたようなNPOは、これまでの生産力や効率性を重視する経済・社会システムを大きく転換させる梃子になりうるであろう。

われわれの目を広く世界に向けてみても、この民間非営利組織やボランティア等のソフトな関係の組織とそれらのネットワーク化というのは一つの潮流となっている。アメリカではそれがNPOとして、そしてヨーロッパでは「社会的経済」として公共セクターや私的セクターに属さないセクターへの関心が広がっている。⁽¹⁾

都市行政と市民のボランティアリズム

すでにNGOは日本においても国境を越えて、人権・福祉・社会開発・国際交流などの領域で活発な活動を展開し成果をあげている。このような活動は「各国政府や政府間組織に任せても、解決しがたい諸問題に多面的かつボーダレスに取り組み得る自立した担い手」によって行われているといえる。⁽²⁾

日本においてNPOへの関心が集まり始めたのは最近のことであるが、それはやはりNGOの活躍に触発されたところもあるように感じる。NPO論議の盛り上がりは何といっても阪神・淡路大震災がきっかけとなったことに誤りはないのであるが、市民レベルではすでに震災以前から市民公益活動団体にきちんとした位置づけを与えようとする動きが起っていた。九一年に社団法人長寿社会文化協会(WAC)が日本では初めてNPOについてのシンポジウムを開催し、九三年三月には大阪大学を中心として「NPO研究フォーラム」が設立された。そして九四年には東京でNPOの活動を支援することを目的として「NPO推進フォーラム」が設立され、さらに「市民活動を支える制度をつくる会C's(シーズ)」も発足し、NPOの法制化に向けて活動を開始した。このよ

うな草の根レベルでの活動が大震災前からあったことも、今日のNPO論議の盛り上がりに一役かかっているといえよう。(3)

さて、日本でNPOというアメリカの制度と同一視しているのであるが、日本でこの制度に近いのは「公益法人」である。しかし、この公益法人の設立は大変やっかいな手続きや設立資金等の問題があるため、市民レベルでたやすく設立することは不可能である。しかし、公益団体の中にも主務官庁の系列に組み込まれているものもあり、このような団体は行政の下請け的な存在となってしまう。この点が日本のNPOの大きな特徴としてあげられよう。

最近アメリカでは国際的なレベルでNPOを比較研究するという動きが起こっているが、その成果によれば日本のNPOの特徴は下表に示したようになる。日本の場合、雇用者数や事業支出金額でアメリカについて大きな額となっている。しかし、比率で比較するとドイツ、フランス、イギリスよりも低くなっている。活動分野では教育研究の占める割合が高く、次に健康医療が続く。これに対して文化・芸術・娯楽面での構成比が他の諸国に比較し低い点の特徴である。さらに収入源でも事業・会費収入への依存度が高くなっている。

表 民間非営利セクターの国際比較

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア	ハンガリー	7国合計
雇用者数(フルタイム換算、千人)	1440	7120	946	1018	803	417	33	11777
総雇用者数に占める比率 (%)	2.5	6.8	4.0	3.7	4.2	1.8	0.8	3.4
事業支出金額 (10億ドル)	94.9	340.9	46.6	53.7	39.9	21.6	3.9	601.5
事業支出のGDP比 (%)	3.2	6.3	4.8	3.6	3.3	2.0	1.2	3.5
事業支出の分野別構成 (%)								
文化芸術娯楽	1.2	3.2	20.6	7.4	17.8	8.6	56.6	16.5
教育研究	39.5	23.1	42.7	12.0	24.8	21.9	4.0	24.0
健康医療	27.7	53.4	3.5	34.8	14.5	16.6	0.9	21.6
社会福祉サービス	13.7	10.1	11.6	23.4	28.9	24.6	25.0	19.6
環境保護	0.2	0.7	2.2	0.3	0.7	0.2	1.5	0.8
コミュニティ開発・住宅・雇用	0.3	3.1	7.9	14.1	6.4	1.7	1.4	5.0
市民運動	0.9	0.3	0.7	1.1	2.9	2.2	0.4	1.2
財団などフィランソピー活動	0.3	0.4	0.7	0.2	0.0	1.0	0.7	0.5
国際的活動	0.5	0.1	3.7	1.5	1.1	1.3	0.1	1.2
業界団体・労働組合	11.5	5.2	7.1	5.3	2.9	22.9	9.5	9.2
その他	4.5	0.9						0.8
収入源の構成 (%)								
政府補助	38.3	29.2	39.8	68.2	59.5	43.1	23.3	43.1
民間寄付	1.3	18.5	12.1	3.9	7.1	4.2	19.7	9.5
事業・会費収入	60.4	52.3	48.2	27.9	33.5	52.7	57.0	47.4

本来NPOには社会福祉、医療、教育、文化、環境、地域開発など、市民の生活関連領域で地域に根差した活動が期待される。そして、このようなNPOの活動を支えているのがボランティアである。したがって日本では今後NPOにかかわる法制面での整備だけではなく、ボランティア活動を支援する制度の確立も同時に求められているといえよう。このような法制化が実現したあかつきには、日本においても新たな社会経済システムの方向性が定まっていくと思われる。それは同時にポスト福祉国家への歩みでもあろう。

今回この研究ノートでは、日本においてNPO・NGO型組織を生み出すにいたった社会構造の転換や、アメリカにおけるNPOの研究状況についてはふれることができなかつた。これらについては今後の筆者の課題としたい。

(1) Jacques Defourny, Jose L. Monzon Campos (eds.)

Economie sociale — Entre economie capitaliste et

economie publique, De Boeck-Weismael, 1992. (富沢賢

治他訳「社会的経済——近未来の社会経済システム——」

都市行政と市民のボランティアリズム

日本経済評論社、一九九五年。

(2) 平和経済計画会議編「生活者主権の構造改革」日本評論社、一九九六年、二二六―二二七ページ。

(3) 「日本経済新聞」夕刊、一九九四年二月一九日。田中尚輝「市民社会のボランティア―「ふれあい切符」の未来」丸善、一九九六年、一三―一八ページ。