

2015年度

学士論文

日本における
NPO と政府の協働関係を築く要因

一橋大学 社会学部

4112233Z

山本 直人

田中拓道ゼミナール

目次

序章 問題意識と本論文の構成.....	2
第1節 問題の所在.....	2
第2節 先行研究のまとめ.....	5
第3節 本論文の構成.....	7
第1章 分析枠組みと仮説の提示.....	8
第1節 リサーチクエスチョンの提示.....	8
第2節 分析枠組みの提示.....	9
第3節 仮説の提示.....	11
第2章 仮説1 NPOの組織の問題.....	13
第1節 ペッカネンによる、日本の市民社会の議論.....	13
第2節 町内会は今後も市民社会の中心か.....	14
第3節 NPOの活動について.....	19
第3章 仮説2 NPOに対する政府の施策の問題.....	23
第1節 第二次世界大戦までのボランティアの考え方と政治の関係.....	23
第2節 戦後の保守／革新の対立とボランティア.....	24
第3節 NPO法制定を可能にした要因と、協働を阻害した要因.....	29
第4節 民主党政権下における「新しい公共」.....	36
第5節 小括.....	39
第4章 アソシエーティブ・デモクラシーの道.....	41
第1節 アソシエーティブ・デモクラシーとは.....	41
第2節 政府・行政の課題.....	41
第3節 NPOの課題.....	42
第4節 法人制度の提案.....	44
終章 本論文の総括.....	47
参考・引用文献一覧.....	50

序章 問題意識と本論文の構成

第1節 問題の所在

(1) 現代日本政治の限界

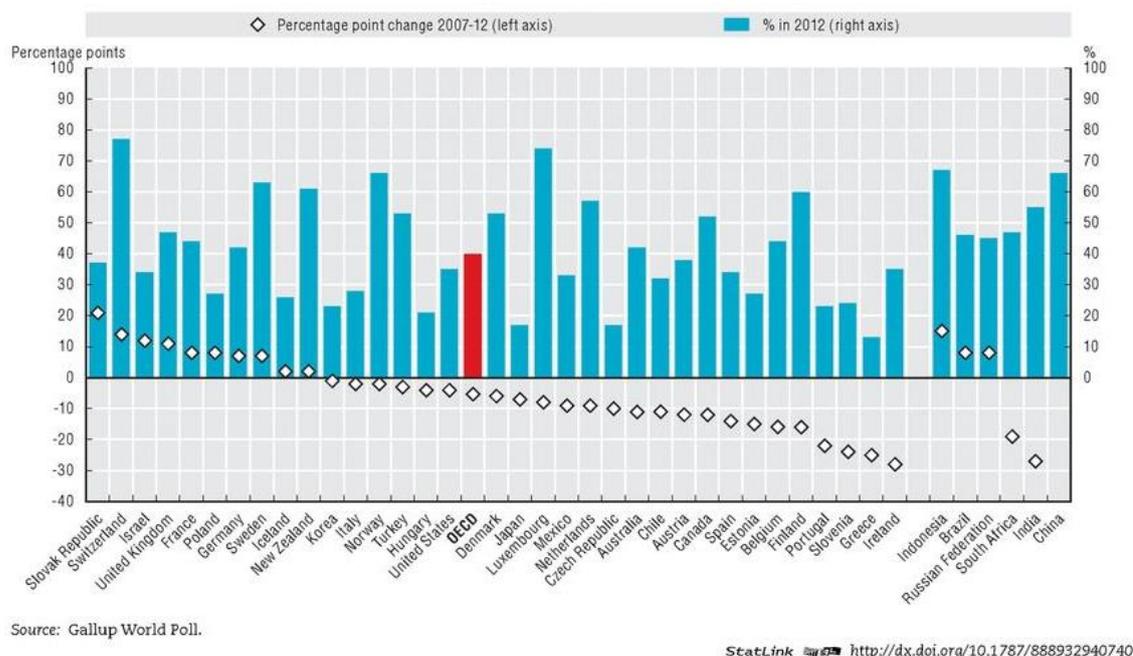
生活様式や家族形態の変容などにより、市民の価値観は多様化している。日本では高度経済成長を経て、国民が皆豊かな生活を享受し一億総中流と呼ばれた時代もあった。だがバブル経済崩壊とともに格差拡大が叫ばれ、共通の生活様式は弱体化している。飯尾(2007)は、国家主権の融解を指摘し、「ナショナル・ミニマムと呼ばれる全国一律に実施されるべき行政サービスがいきわたると、次の課題は地元住民の選択による政策水準という意味での、シビル・ミニマムの充足をいかに図るかが課題となる」という。

しかし、政党はそうした市民の多様な価値観を代表することができているだろうか。日本は衆議院で小選挙区比例代表並立制を採用しており、2012年の衆議院議員総選挙までは、自民党と民主党による緩やかな二大政党制が形成されてきた。中北(2012)も、総選挙ごとの有効政党数を導き、低下傾向にあることから二大政党化が進展したと指摘している。2009年には民主党が政権交代を果たし、新たな政治に対する国民の期待は一時急速的に高まった。その期待とは裏腹に官邸主導の政治は失敗し、消費増税を自民党との妥協によって推し進めた結果、国民からの信頼を失って政権は崩壊した。自民党においては、2015年の安全保障法制の論議で安倍政権は強行採決をめぐり多くの批判を浴びた。しかし、野党は反対をするもののそれに対する具体的な対案を明確に提示することはできなかった。政党の打ち出す政策には、大きな差がなくなっているといえる。アンソニー・ダウズが指摘した、小選挙区では多くの支持獲得のために政策が一つに収斂していく「ダウズ均衡」が日本においても見られる。党の政策を打ち出したマニフェストを軸とする市場競争型デモクラシーは、二大政党の競争激化と無党派層の増大を背景としてイメージ戦になるという内在的限界、参議院とのねじれという外在的限界により崩壊した(中北 2012)。つまり、政策が選挙において重要視されない結果、現代日本政治は市民の多様な意見をうまく反映できていないという課題を抱えている。選挙制度によって選ばれた議員による多数決型の間接民主主義は、限界に陥っている。

(2) 政治への信頼、投票率低下

現代政治の限界は、政府に対する信頼の低下や投票率低下に表れている。第一に、図 0-1 は OECD による 2012 年の政府への信頼度の調査結果をグラフにしたものである。

図 0-1 政府への信頼（2012 年）と 2007 年からの変化



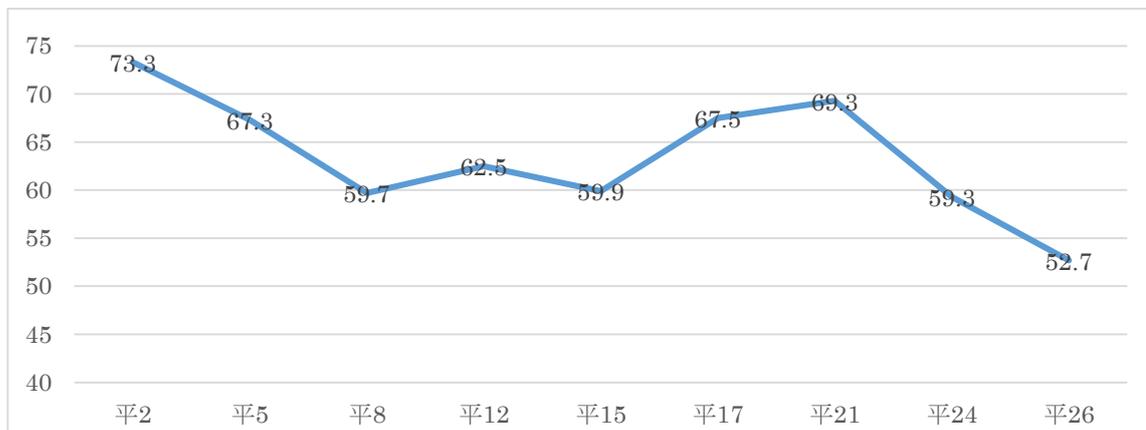
出典：Government at a Glance 2013 (OECD)

これを見ると、日本政府に対する信頼度が極めて低いことが分かる。2007 年よりも 7 ポイント下げて 17%であり、これは財政危機に陥ったギリシャに続くワースト 2 位である。OECD の報告書によると、政治的リーダーシップが政府への信頼に影響を及ぼしたとしている。確かに民主党政権において、首相のリーダーシップの欠如が引き起こした政権崩壊により、政治への信頼が低下したことは否めない。しかし、2007 年においても低い数値であり、リーダーシップの欠如だけが低下の要因と結論付けることはできない。背景にはリーダーシップだけでは解決できない問題、つまり (1) で指摘した国民の声に即した政治が行われていないという問題が影響しているのではないかと推察される。

第二に、投票率の低下である。図 0-2 は平成に入ってから投票率の推移を示している。2009 年の民主党への政権交代の際は一時的に 70%程度にまで回復するも、その後再び低下傾向が続いている。平成 26 年の総選挙においては戦後最低の 52.66%を記録し

た。この数値から、政治に対する国民の関心が極めて低く、政治に対して期待がされていないことが分かる。

図 0-2 衆議院議員総選挙における投票率の推移 (%)



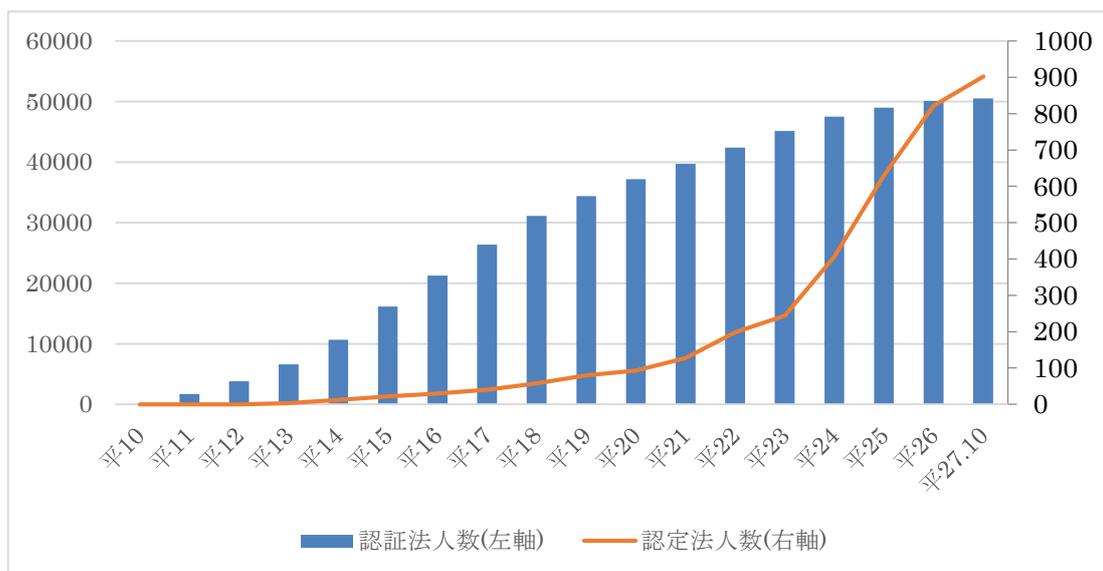
出典：総務省データより筆者作成。

(3) NPO に対する注目

現代の日本政治が困難に直面しているのに対し、市民の活動は活発になってきている。図 0-3 では日本における特定非営利活動法人（以下 NPO 法人）の認定数の推移を示した。近年、NPO 法人の数は急増していることが分かる。後述するが、市民のボランティア活動に対する意識も、東日本大震災があって高まっている。

なぜ、NPO は注目されているのか。それは対応の迅速さに加え「政府の失敗」や「市場の失敗」といった理論で説明されることが多い。要するに、誰もが利用することのできる財である「公共財」を提供するアクターとして、政治も市場も適切でない場合があるということである。市場が公共財を提供すると、フリーライダーが生まれる。そこで政府が税金を強制的に集め、公共財を提供することが正当化される。しかし、政府も大多数の支持を得られる範囲、量でしか公共財を提供することはできない。そのため民間の非営利団体の活動の重要性や必要性に注目が集まっているのである。

図 0-3 特定非営利活動法人の認証・認定数の推移



出典：内閣府データより筆者作成。

(4) 政府と NPO の二重の苦難と限界

ではなぜ、政府と NPO の協力が必要なのか。それは、政府と NPO が現在ともに苦難を抱えているからである。前述のとおり、政府の生産物・サービス供給能力には限界がある。福地(2001)は「既存の国家による直接的な福祉供給では、市民の間で多様化した福祉ニーズに対してはもはや十分に答えることができなくなった」と述べている。つまり、柔軟な対応が可能な民間に政府は頼らざるを得ない状況にある。一方 NPO 法人は経営困難に陥っている。例えば介護系 NPO は、財政上の問題や人材不足・確保の問題を抱え(本郷他 2011)、介護報酬の引き下げで追い討ちをかけられている。政府による NPO に対する支援も国際的に比較して日本は少ないのが現状である。こうした困難を解決するためには政府と NPO の協力が不可欠であるが、NPO に対する理解や NPO と行政(特に国政)との連携が進んでいるとは未だ言えない。どうすれば、NPO は政治・行政と協力しながら公共財を多様なニーズに応じて提供するとともに、市民の意見を反映するような団体になれるのだろうか。これが、本論文の問題意識である。

第 2 節 先行研究のまとめ

こうした現状を踏まえ、以下では先行研究をまとめる。

(1) NPO とは

NPO は様々な定義が存在する。そのため、その範囲も極めて広い。NPO とは Non-Profit Organization の略であり、日本語では非営利団体といわれている。しかし、この訳からではどのような団体が NPO に含まれるのか分かりにくい。レスター・サラモンらのジョンス・ホプキンス大学の研究グループが中心となっている非営利セクター国際比較研究プロジェクトによる定義は、以下の 5 つである。

- i 組織化されていること
- ii 民間であること
- iii 利潤を分配しないこと
- iv 自己統治であること
- v ボランタリーであること

この定義は NPO の定義としてよく用いられる。

しかし、日本での NPO の定義はより狭い。まず日本において NPO に注目が集まったのは、主に 1990 年代後半のことである。それまでの公益活動は、旧・民法第 34 条に規定されていた公益法人が長い間担ってきた。ペッカネン(2008)は、民法における公益法人に関する規定が日本の市民社会の構成に大きな影響を与え、なんら重大な変更は加えられなかったと述べている。1995 年の阪神淡路大震災において、行政の対応の遅さとは対照的な民間のボランティア団体の迅速な対応がメディアで取り上げられることになり、このような団体を支援すべきだという世論とメディアの圧力は強まった。こうして成立したのが特定非営利活動促進法（通称 NPO 法）である。つまり、日本の NPO はこの法律によって定義されている。NPO 法の第一条に、法の目的が次のように規定されている。

「特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること並びに運営組織及び事業活動が適正であって公益の増進に資する特定非営利活動法人の認定に係る制度を設けること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」である。この中で注目すべき点は、「団体活動の『公益性』ないし『社会貢献性』が重視される点」（坂本・辻中 2012）である。さらにより狭義に、NPO 法人を指すこともある。

本論文の目的は、日本の NPO に対する政治動向の考察であり、NPO 法の定義に基づき「公益性」の概念に触れ、政策にどのような影響を及ぼしたかに着目していく。

（2）社会関係資本とは

社会関係資本（social capital）とは「様々な社会的ネットワークと、それらに関わる相互依存の規範」（パットナム 2002=2013）である。規範に基づく交流は「集合行為につきものの様々なジレンマを解消して、交流がなかったならば人々が互いに信頼しあって

行動しそうにないような状況でも、人々に互いを信頼しあって行動するように促すのである」(パットナム 2002=2013)。つまり、社会における人々を結びつける絆のようなものは、互いに支えあう互惠関係を築いているということである。

パットナムはさらに「相互信頼は、社会生活の潤滑剤」とし、社会関係資本は公共財であると述べ、社会関係資本を「公式対非公式」、「太い対細い」、「内向的対外向的」、「橋渡し型対接合型」の4つに分類している。接合型は同類の人を結びつけるのに対し、橋渡し型は互いに類似点のない人々を結びつけるものと定義され、特に重要であるとされる。

ペッカネン(2008)は市民社会を「組織化された非政府・非営利団体」と定義し、日本の社会関係資本について考察している。日本の地域に根ざした市民社会、つまり自治会は社会関係資本を維持するのに貢献し、効率的な統治を促進する上で欠かせないという。そして社会関係資本の理論の問題として、国家の役割への直視の必要性と国際比較における問題点、社会背景に基づく異なる働きの問題を提示している。

さらに、NPO は市民同士の交流を深め、社会関係資本を形成する上で重要な役割を果たすと考えられている。

第3節 本論文の構成

序章では、日本政治の限界、NPO の特徴と日本における現状について述べた。次の第1章では、リサーチクエスションと分析枠組み、仮説の提示を行う。第2章では、日本のボランティア、NPO の特徴をふまえ、1つ目の仮説の検証を行う。そこで日本は果たして未だにアドボカシーなき市民社会なのかを明らかにしていく。第3章では、仮説の2つ目である日本のNPO に対する政治動向について見ていく。第4章では、日本におけるアソシエーティブ・デモクラシーの可能性を探り、課題を提示する。終章で、この論文の内容を総括し、今後の展望を述べる。

第1章 分析枠組みと仮説の提示

第1節 リサーチクエスションの提示

はじめに、本論文で明らかにするリサーチクエスションを提示しておく。「なぜ今日まで政府と NPO の協働関係は構築されてこなかったのか」である。ここで、本論文における「協働」の定義について述べておく。協働は大辞林第三版では「同じ目的のために、協力して働くこと」、デジタル大辞泉においては「同じ目的のために、対等の立場で協力して共に働くこと」と定義されている。要するに、政府と NPO との協働とは、対等な立場で同じ問題解決のために協力していくことを意味する。それには政策提言活動も含まれ、提言を通し市民の意見が反映されることを含意する。行政組織と NPO との関係で問題視される「下請け」的な関係は、ここでは含まれない。

武田(2008)は二つの民営化があるとする。一つは技術革新などにより市場競争過程でも収益を得られるようになった民営化であり、もう一つは、安い労働力を利用できそうな NPO に仕事を移し、経費を削減する見かけ上の民営化である。下請けとは、後者の民営化で、行政から委託された事業に専ら従事することである。下請けと化した NPO は行政に依存し、政策提言どころか自らが実施する事業で存続していくことができなくなる。

以上から、本論文では「協働」を政策形成過程に政府と対等な立場で NPO が参画できることと定義しておきたい。

また、NPO やボランティアに関する本論文における記述について触れておく。以下では NPO を中心に議論していくが、NPO の登場はわずか 20 年弱の間のことではない。非営利活動は全く新しい概念ではなく、ボランティアや慈善、奉仕活動と密接な関係にある。NPO はボランティアを組織化したものだといえ、厳密には意味が異なるがボランティア組織=NPO と考えられる。以上の理由から、1990 年代以前の議論を無視することはできないため、90 年代頃までに関する記述はボランティアや公益といった言葉を頻繁に用いる。また団体においては地縁団体である自治会・町内会や公益法人などが出てくる。NPO 登場以前のボランティアなアクターとして自治会、公益法人を捉えることで、1990 年代以前の非営利活動についても触れ、NPO の概念との連続性を考察していきたい。

第2節 分析枠組みの提示

以下では、リサーチクエスチョンを検証するための分析枠組みを提示する。そのために、アメリカとイギリスの事例を取り上げたい。

(1) アメリカ

スコッチポル(2003=2007)は、第二次世界大戦以前のアメリカ市民社会を「メンバーシップ型」、戦後の市民社会を「マネージメント型」とし、市民社会の変容を述べている。ここでは、メンバーシップ型を取り上げる。

メンバーシップ型とは、戦前のアメリカにおける市民社会の在り方である。メンバーシップはローカルで階級を超えた親密な連帯だった。こうした団体はアメリカの独立から南北戦争、20世紀への転換期に激増した。結社は主に会員とその家族の病気や死去に対処する支援のために存在しており、ローカルといえども全国的な運動と結びついて、広範な社会的、政治的運動への結節点を提供していた。全国的な組織となることで、連邦議会、州議会に影響力を持つことができ、アメリカ版福祉国家の形成に貢献した。第一次世界大戦においては、草の根の自発的な団体が政府からの支援要請を受け、市民社会をまとめる役割を果たした。20世紀初期までは政党が有権者の組織化としてメンバーシップ組織を活用し、選挙運動にも貢献していた。第二次世界大戦においても戦争に協力し、国民の動員と勝利に尽力した。彼らを結び付けていた民主的市民精神は愛国心であり、国全体を包括するメンバーシップは20世紀半ばまで続いた。

一方、戦後は専門家を中心としたマネージメント型に変容し、メンバーシップは崩壊したと指摘している。ペッカネン(2008)も同様にこの議論を用いて、アメリカを「メンバーなき政策提言」と評し、日本と対比している。

(2) イギリス

イギリスでは、NPOは一般的にボランティア組織、またはボランティア・コミュニティ組織(VCO)、ボランティア・コミュニティーセクター(VCS)と呼ばれる。チャリティ委員会という独立行政機関が存在し、一定の基準に基づき、公益性を審査している。イギリスにおけるボランティアの歴史は中世にまでさかのぼる。教会に寄付された財産を用いて、救貧や医療といった公益活動が行われた。19世紀には、多くの慈善運動や慈善団体が誕生し、市民の独立自尊、自助と自立が社会の価値観として尊重された(文部

科学省 2007)。塚本(2007)によれば「VCO が公式の社会サービスなどの供給において、国家の『パートナー』としての役割を担うようになったのは、純粋に 20 世紀の現象」だという。アメリカ同様、第一次世界大戦、第二次世界大戦の間にも、政府とボランティア・セクターの間で、パートナーシップ形成の動きがあった。1919 年には、ボランティア活動のコーディネートをする「全国ボランティア・サービス協会」が設立された。

1979 年からの保守党のサッチャー政権は、小さな政府を目指し民営化や福祉削減に取り組んだ。後のメジャー政権においても、その路線は引き継がれた。しかし、所得格差の行き過ぎから保守党に対する国民の不満は増大した。1997 年の総選挙で勝利した労働党のブレア政権は、保守党政権の反省から従来とは異なる「第三の道」を提唱した。その中でボランティア・セクターを重要なアクターとして位置づけ、パートナーシップの重要性を強調した。

ただ、保守党政権においても、パートナーシップが形成されていなかったわけではなかった。保守党と労働党での違いは、保守党政権下ではコスト偏重の競争入札制度が採られていたが、労働政権下では「ベスト・バリュー」体制へと移行し、サービスの質が重視された点である。「労働党政権は前保守党政権が VCS を政府の単なる『代理人』とみなしていたと批判し」(塚本 2007)、行政の下請け化を否定した。

行政との間ではコンパクトが締結された。コンパクトとは、「政府と VCS との関係性に関する『覚書』」であり、法的拘束力はないが、「両者の関係性を強化することを可能とする仕組み」(塚本 2007)である。1998 年にまず政府と VCS の間で締結された。これにより政府と VCS が行うべき事項が定められ、「政府が行うべきことの中には、ボランティア団体への資金援助や政策への参画保障など」(文部科学省 2007)が決められている。コンパクトによって、政策決定過程に参加することが可能となり、VCS のニーズを政策に反映させることができる。

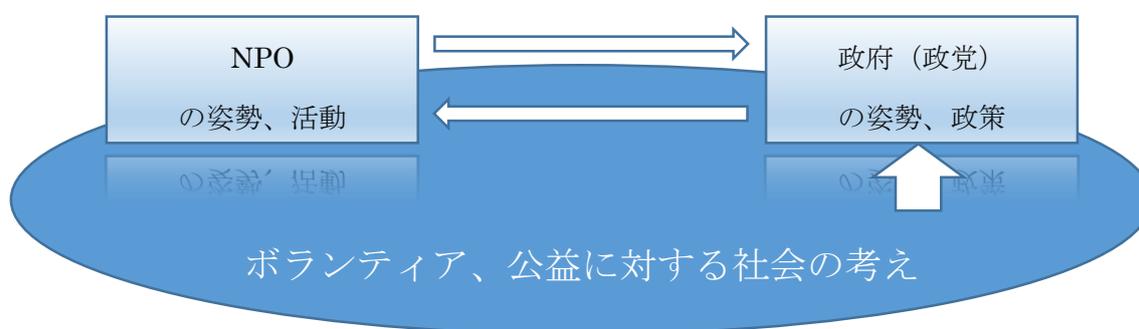
またその後、地方でも多くの自治体において、コンパクトや LSP (地域戦略パートナーシップ) の締結がなされている。その結果、行政、営利企業、VCS を含めた包括的なパートナーシップが形成された。

これら二国の事例から、NPO と政治・行政が互いに影響を及ぼしあい、活用しようとする動きがあって、協働が成立するという関係が成り立っていることが分かる。その背景に、アメリカにおいては国民に共有された愛国心があり、それが地域から全国へと草

の根運動への動員につなげることを可能にし、政府は愛国心を利用して政治の動員に活用した。イギリスにおいては中世から醸成された慈善の考え方が社会に浸透しており、古くから NPO の組織化や、政府の政策に影響を及ぼしている。社会の中で共有されたボランティアに対する考えが存在することによって、政府や政党のまなざしをボランティアに向けることができるのである。

つまり、分析枠組みは図 1 のようにまとめられる。

図 1 分析枠組み



出典：筆者作成。

第 3 節 仮説の提示

以上の分析枠組みに基づき、リサーチクエスチョンへの解答として、仮説を 2 つ提示したい。1 つ目は NPO の組織の問題である。ペッカネンによれば、日本の市民社会は二重構造ができており、専門家のいる大規模な団体は少なく、町内会のような、専門家のいない小規模な団体が多い。その結果、「アドボカシーなき市民社会」と指摘したように、日本ではアドボカシー活動が少ないために協働関係の構築が見られないのではないかと考えられる。

2 つ目は、NPO に対する政府の施策の問題である。NPO は政府との連携を試みているにもかかわらず、政府は NPO をサービス提供者としてしか捉えていないため、対等な協働関係が築けていないのではないかと、ということである。本論文の意義はこの仮説の検証にある。NPO の活動や政府との協働関係の重要性に着目した研究は多いが、協働関係を築く要因に関する研究は数少ない。また、NPO 法成立以降の関係については研究

が進んでいない。社会におけるボランティアの考え方に基づいて政府、政党の動きを検証することで、政府と NPO の協働の現状を明らかにしていきたい。さらにこの仮説の検証を通して、日本におけるアソシエティブ・デモクラシーの可能性を考察したい。

第2章 仮説1 NPOの組織の問題

本章ではまず、NPOの組織自体に問題があり、協働が進んでいないのではないかと
いう仮説を検証していく。ペッカネンの議論を元に、日本の市民社会の特徴を取り上げ
るとともに疑問を提起し、今日におけるNPOの重要性と活動の現状について述べた
い。

第1節 ペッカネンによる、日本の市民社会の議論

ペッカネン(2008)は、日本における市民社会の特徴を、海外と比較して述べている。
まず、日本の非営利の団体数が多く、その中でも自治会が多くを占めており、極めて参
加率が高い。一方、専門職員は少なく、規模が小さいと指摘している。

また、法規制が日本において大きな影響を及ぼしてきたことも触れている。公益法人
は旧・民法第34条において規定されてきた。公益法人格を取得するためには、主務官
庁の認可が必要となる。その際、確固とした財政基礎の条件として、官僚は3億円の資
本金を必要条件と見なした。公益性の定義は、主務官庁が定義の権限を持ち、「特定の
省庁の利益に大きく反」しないということが重視された。現在は都道府県に認証が任さ
れているが、NPOにおいても申請の際に官僚と協議し行政指導を受けることがあつた
と述べる。公益法人は(1)主務官庁への報告義務、(2)許認可省庁による団体の調査、通
達、(3)設立許可取消しの際の団体の解散が定められていた。

ペッカネンはさらに、日本における自治会の役割について述べている。まず自治会へ
の加入率が高いことから、大多数の日本人が加入していることを指摘する。その高い加
入率の背景には、「参加する日本人の多くは、〔中略〕参加しないことによって近所での
評判が悪くなることを恐れ」、「近所の社会的ネットワークの一員になれず、日常生活に
支障をきたすことを恐れる」ことがあると主張する。つまり、居住する地域で生活して
いくための社会関係資本の維持を理由に、自治会に参加しているのである。これらか
ら、自治会が日本における社会関係資本の維持に貢献していると言えるだろう。しか
し、小規模な地元団体は、社会関係資本を促進しがちであり、専門職員を抱えることが
できないため、政策提言に適さない。その役割は、「地域の要求を伝える伝達経路」や
「政府との協力」であるとした。

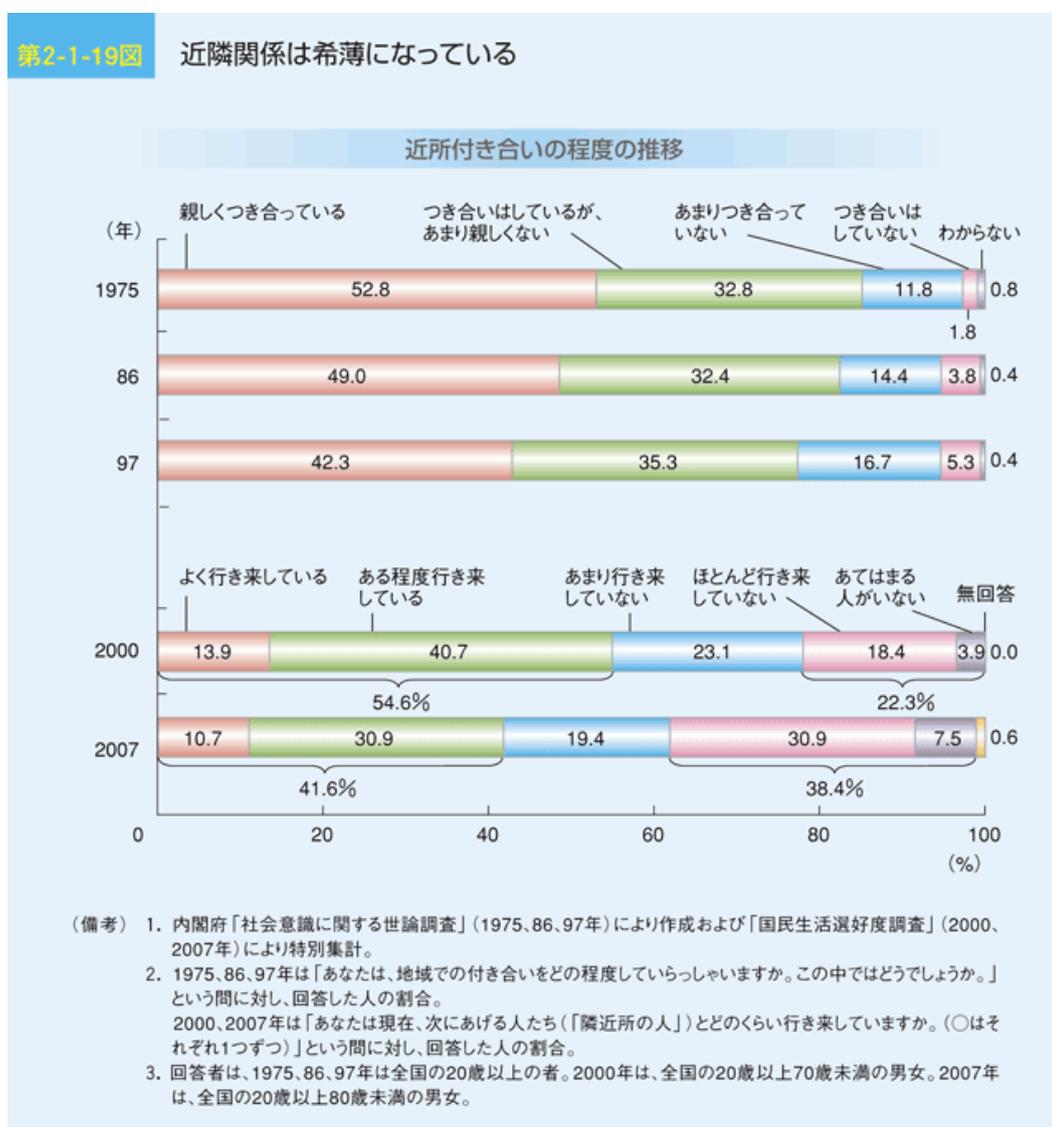
以上のような現状を「市民社会の二重構造」として、政策提言なきメンバーと評して
いる。日本では小規模な地域型市民社会団体が発展し、こうした団体は政策提言を行っ

てこなかった。官僚の存在を脅かすような政策提言を行う専門家がいる高度な組織は発展しなかったのである。これを政治制度の影響によって作られた二重構造と述べている。

第2節 町内会は今後も市民社会の中心か

しかし、日本において町内会・自治会は、現在も市民社会の中心として重要な役割を担い続けているのだろうか。2007年の国民生活白書では、近隣関係の希薄化が指摘されている。近所付き合いの程度を示したのが、図2-1のグラフである。

図2-1 近所付き合いの程度の推移

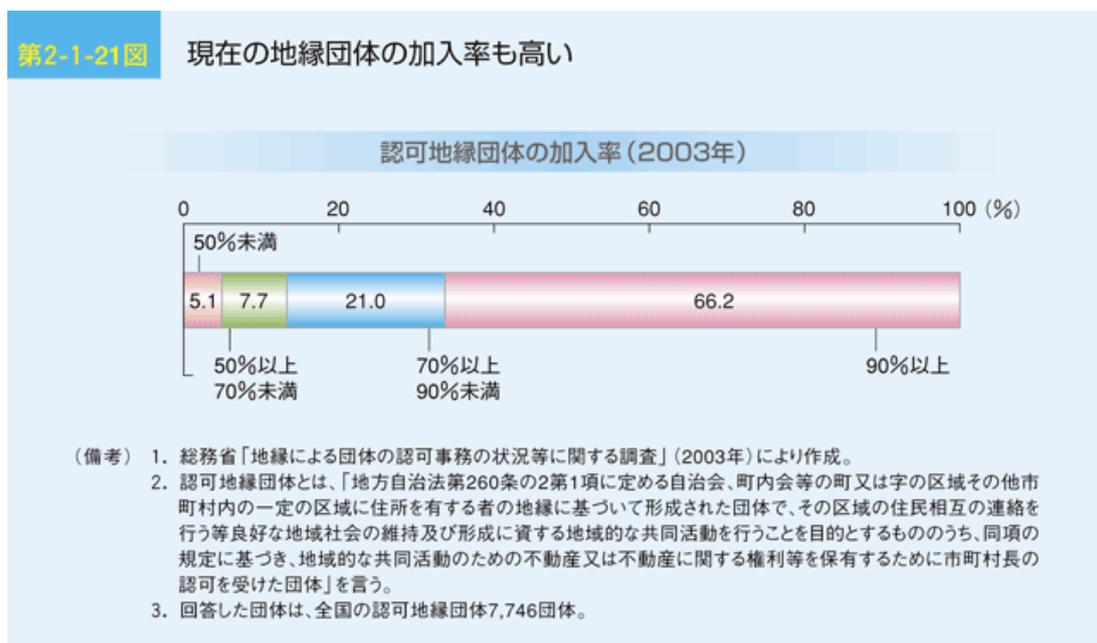


出典：内閣府「平成19年版国民生活白書」

年により質問内容が異なっているが、年々、近所付き合いの頻度は低下していることが分かる。1952年の「地方自治世論調査」においても、近隣関係の希薄化は記されており、「村」のような、地域のつながりを前提とした生活状況からは大きく変化している。

しかし、町内会の参加率は依然として高い。図2-2は地縁団体、つまり自治会の2003年における加入率を示している。国民生活白書では、1970年と2003年では参加率が高いという点では変化があまり見られないとまとめられている。また、辻中ら(2009)によると、確かに、毎年町内会の加入率は減少しつつも、他の団体と比較すると一位の加入率となっている。

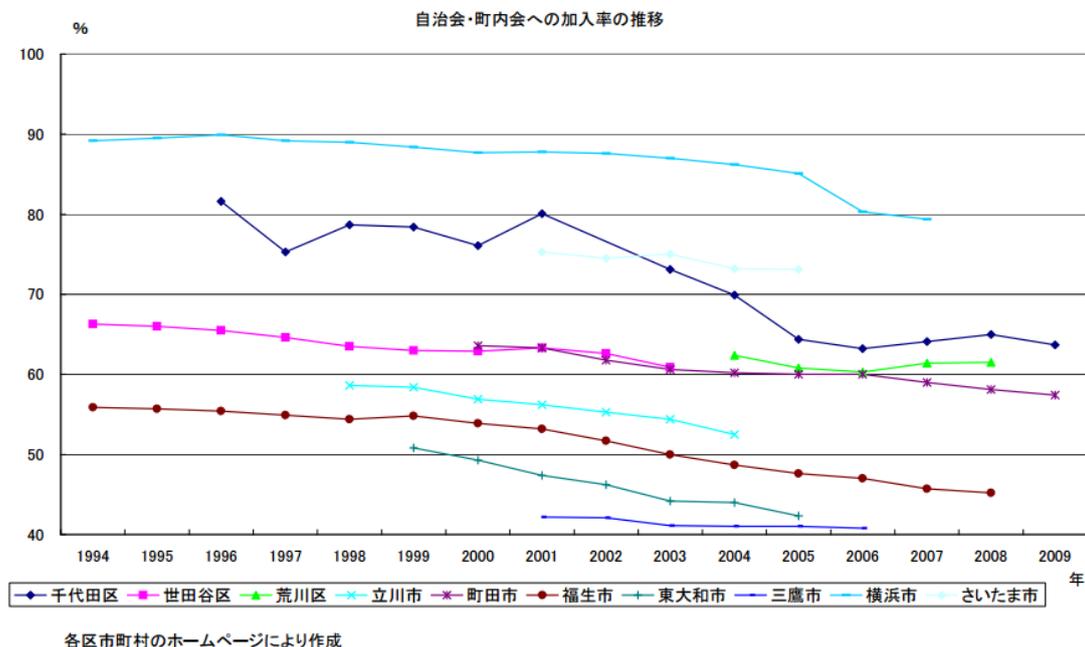
図2-2 地縁団体の加入率



出典：内閣府「平成19年版国民生活白書」

だが、ここで注目したいのは、都市部と非都市部の差が大きいことである。都市部は加入率が低く、東京都は半分以上が80%未満と述べている。実際に首都圏の町内会の加入率を見てみよう。

図 2-3 首都圏の自治会・町内会の加入率



出典：東京都総務局ホームページ

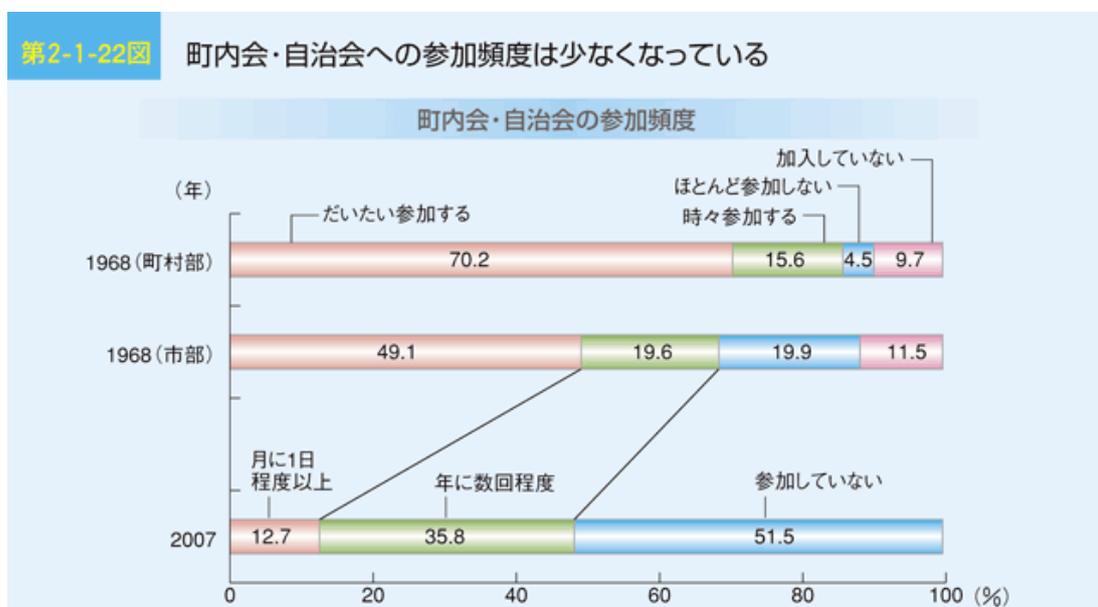
この推移を見ると、どの市区でも加入率が減少していることがわかる。さらに、都内の市区においては、70%を下回っている。これらから、非都市部である地方は未だ自治会が社会関係資本の維持に貢献しているが、都市部では衰退してきているといえる。例えば東京都八王子市の例では、平成元年には80%程度あった加入率も、平成24年度には63%にまで低下している。では、なぜ自治会に加入しなくなったのか。加入しない要因として、「住民の価値観の多様化」「単身・共働き世帯、不在がちな世帯の未加入」「高齢などによる活動に対する負担感」を挙げている。市が実施したアンケート調査によれば「加入しなくても困らない」が最も多く、3割に達する。未加入者は町内会の必要性を感じていないことに加えて負担を感じているのである。

2014年の総務省統計局による住民基本台帳人口移動報告によれば、東京の特別区への流入が最も多く、東京圏への転入超過は19年連続となった。東京都の統計でも、2020年まで人口は増加し続けると予想されている。今後都市部に人口が流入するにつれ、都市部での町内会の加入率低下の影響が大きくなるとともに、地方の町内会も人口流出によって加入率が低下する。その結果、全国における加入率の低下が一層深刻化していくのではないかと考えられる。

ところで、自治会の高い参加率の要因は、先述でのペッカネンの議論の通り、生活に支障をきたすからである。つまり加入を支えているのは、地域の「慣習」や「義務感」である。地域活動に参加するきっかけは、NPOでは自分の関心、必要性を挙げているのに対し、町内会では慣習・ルールとしている人が多い。平成22年度の国民生活選好度調査においても、加入している、もしくはしたいという人は、地域の人とのふれあい、地域の情報入手という理由を見い出しながらも、40%が「義務だから」という消極的な理由を挙げている。自治会の一つの問題は、住民が必要性を十分認識していないにも関わらず、入らないと住民関係が悪化して生活できないため、義務感を感じていることである。

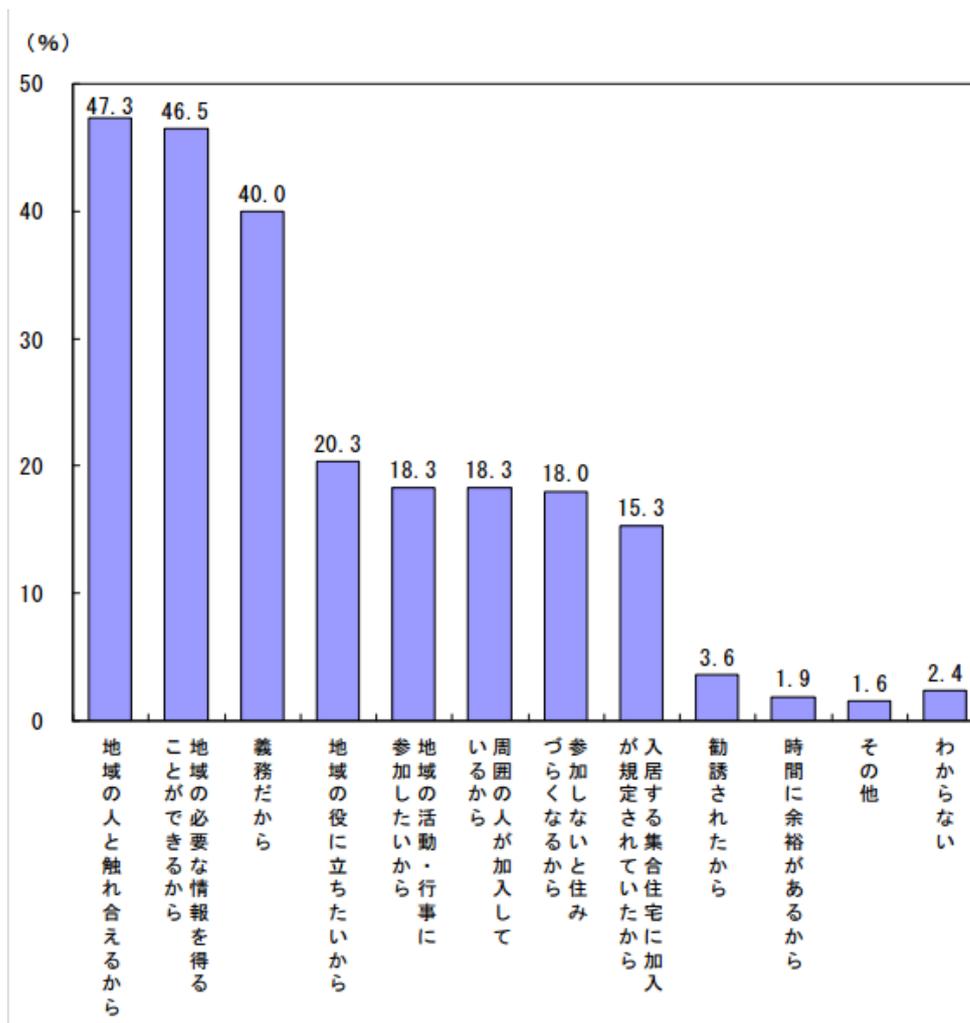
だが実際、参加頻度を見てみると参加していない人の率は大幅に増加している。こうした義務感は、薄れてきている可能性がある。都市部においては、町内会に必ずしも参加しなくても、生活に必要な情報はインターネットなどで容易に得られ、住まい環境の管理も集合住宅であれば全て管理者が行ってくれる。生活環境の変化が、都市部での加入率低下に影響しているのではないかと考えられる。

図 2-4 町内会・自治会の参加頻度



出典：内閣府「平成19年版国民生活白書」

図 2-5 町内会に加入する、加入したい理由



出典：内閣府「平成 22 年度国民生活選好度調査」

町内会のもう一つの問題は、若者が活動しにくい環境である。加藤(2008)は、「地域縦社会では行き詰るほど窮屈なものだから、シングルイシューで横に伸びて、ふわっと同世代的に活動するという形に変わってきた」と、現在の社会と NPO の隆盛について述べている。先ほどの国民生活選好度調査の結果によると、若者を含め年齢に関係なく入りやすい環境であることが必要だと考える人は 51.2% と半数以上に上った。

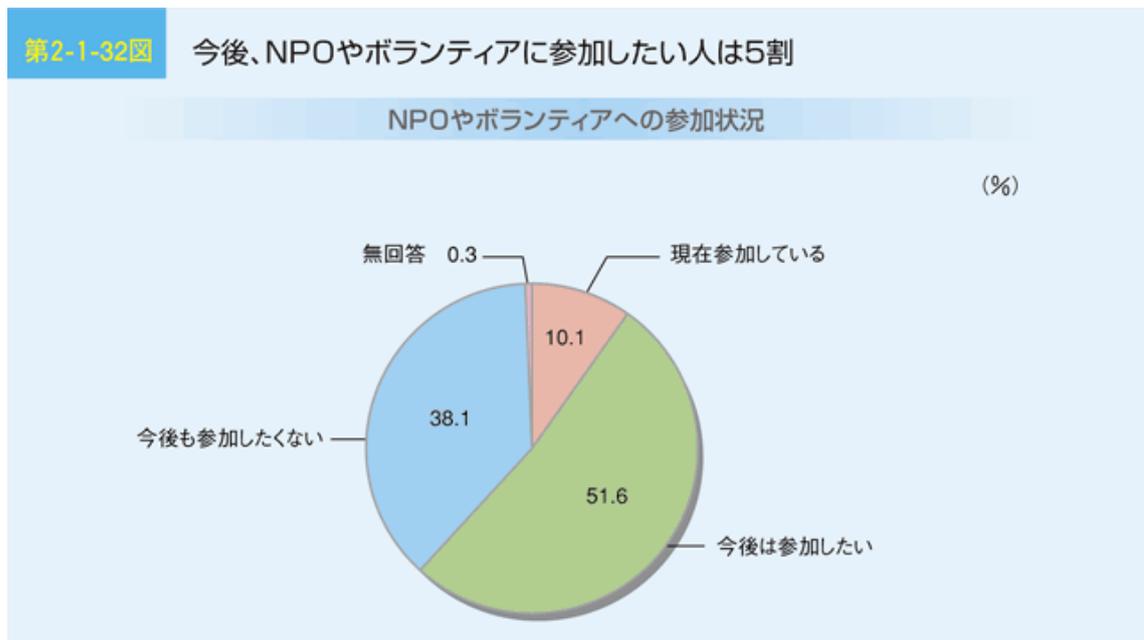
以上の議論をまとめよう。確かに自治会は、地域における繋がり、つまり社会関係資本を維持しているとはいえども、それを結び付けているのは「義務感」であった。近隣関係は希薄化し、若年層を中心として活動は停滞して、空洞化してきていると考えられる。参加率は低下しており、今後の都市への人口移動や高齢化も踏まえると、地方の地

縁組織は衰退する。都市では集合住宅に住む人が増え、住宅内で完結した管理がなされた、地縁組織に頼らない生活環境が広がっていく。以上の状況を踏まえると、人々の認識の上では、町内会の重要性が年々低下しているといえるだろう。

第3節 NPOの活動について

一方、序章でも述べた通り、NPO法人の数は急増し5万を超えている。NPOやボランティアに参加したい人は50%以上である。内閣府の「市民の社会貢献に関する実態調査」によれば、ボランティア活動に関して関心のある人は、平成25年度が58.3%であったのに対し、平成26年度は62.3%に増加している。

図2-6 ボランティアに参加したい人の割合



出典：内閣府「平成19年版国民生活白書」

参加頻度は町内会と比較してみると、NPOの参加頻度のほうがむしろ低い。その点、町内会の力は根強いといえる。しかし、東日本大震災でのボランティア活動を通して、多くの人々がNPOに対し関心を寄せている。震災において多くのNPOが活躍し、その活動は連日報道されていた。具体的には先ほどの実態調査では、NPO法人に対し関心を持っている人は、平成25年度が22.5%だったが、平成26年度は43.8%にまで上昇している。内閣府による2013年の「NPO法人に関する世論調査」による

と、NPOに参加したいと思う人は、20~29歳が24.7%で最も多かった。加藤が述べているように、若年層を中心にシングルイシューを取り上げてまとめるNPOに関心が集まって、役割は今後増大していくと考えられる。よって現在の日本において、町内会は市民社会の中で存在感はまだあるものの、中心に据えた議論は既に意味をなさなくなってきた。

では、本題であるNPOの議論に移る。NPO自体は政治に対してアドボカシー機能を果たしておらず、協働に関して無関心なのであろうか。

まず、専門職員が少ないから政策提言活動につながらないという指摘は当たっている面もあり、当たっていない面もある。ジョンズ・ホプキンス大学のサラモンらの調査結果(2013)では、非営利団体全体を見れば、他国と遜色ない有給職員がいる。しかし、福祉を除いて考えると多くの公益法人が除外され、他国と比べて1団体当たりの職員数は少なくなるだろう。事実、内閣府の平成26年度の特定非営利活動法人に関する実態調査では、NPOの職員数が一桁である。しかし、それが政策提言を阻害しているとは言いきれない。例えば、他のNPO団体と協力したり、職員でなくても大学教授など外部の専門家を呼んだりすることは可能だからである。

またNPOの中には、政治に対する忌避意識が存在している。その背景として、NPO法の中では「政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと」という規定がある。しかし、政治活動を全面的に禁止されているわけではない。活動の中心に据えなければ、政治活動も行うことができるのである。法案作成に中心として関わった熊代(2003)は立法の過程においても議論された「『(政治上の)施策』という文言を意識的に削除している」ことに注目し、政治的主義ではなく施策を推進するものであれば容認されるとしている。資本主義、社会主義などといった主義を広めるものではなく、政府の施策に関し提言することは可能となる。しかし、「『可能な限りNPOは政治の世界とかかわるべきではない』という漠然とした政治忌避意識が、NPO関係者の間には広まっている」(辻中他2012)。

では全く政治・行政との関わりはないのだろうか。実際問題としては、NPOは政治・行政と関わらざるを得ない。「NPOが国民全体の利益にかかわる活動をしていく以上、その活動は行政と重なる」(川口他2005)からである。また、法人格の付与や優遇税制などの法的な関与があれば、国の影響を受ける場面が出てくる。事実、公益法人は法規制や官庁による監督によって制限されてきたし、官庁との上下関係から、官僚の天

下り先として利用されてきた。NPO も同様に影響を受けうる。

NPO 法制定においては、NPO 自身が政策決定過程に大きく関与した。NPO 法人であるシーズは、国会議員に対して積極的にロビー活動を行った。詳しくは第3章で後述する。他にも、自殺対策基本法の制定においては、自殺対策支援センターのライフリンクが重要な役割を果たすなど、数々の法案に影響を及ぼしている。

さらに民主党政権下においては、鳩山元首相が中心となって開催した「新しい公共」円卓会議、及び菅、野田政権時の推進会議に NPO の代表が参加している。会議に参画することで、この中で議論された NPO 法の改正や税制優遇措置などに一定程度意見を反映させることができたと考えられる。新たな政権の試みとして、内閣府の参与として NPO の代表が起用され NPO が政策決定過程に参画し、ともに政治を動かしてきた。2013 年に開催された民主党「新しい公共」円卓会議 in 東京では、政府に参画して活躍した代表らが、当時の苦労したエピソードを残している。

地方にも目を向ければ、行政との協働事例は多くみられ、参画は活発に行われており、政策提言を行っている。全ての事例は取り上げないが、ここでは愛知県での協働について触れておく。愛知県では、NPO との間で「あいち協働ルールブック」が 2004 年に策定された。これは、第1章で述べたイギリスのコンパクトに似たもので、行政との協働の仕組みを成文化したものである。また坂本(2012a)によれば、自治体課長クラスに対する行政機関の働きかけを NPO の 6 割程度が行っている。

つまり、必ずしも NPO が政府・行政に関心がなく、参加する能力がないわけでもない。むしろ NPO にとって、活動に際し行政との関わりや政策に対する問題意識が生まれることは不可避である。事実 NPO 法以降、積極的に法律の作成に影響を及ぼしてきた。NPO は社会問題を解決し、社会に貢献することを目的とする上で、様々な問題を抱えている。その問題を解決するために、自らが努力するだけでなく、政府に働きかけることも当然行うのである。政治との関わりで重要なのは専門的知識の有無ではなく、行政に自らの問題意識、意見を伝え改善しようとする意志なのである。

ただ、国政の政党への働きかけは少ないというデータがある。「まったく皆無というわけではないが、大半の NPO では行われておらず、あくまで部分的な動きにとどまっている」(坂本 2012a)。坂本はその理由として、政策エリートに対する不信感があるのではないかと述べている。つまり、政策形成過程に参加して反映させよう動きもいくつか見られるが、多くの場合は政治に対する不信感が障害となっていると考えられる。

ではなぜ、政治に対する不信感が生まれてしまっているのか。次章では戦後の政治過程とボランティアに対する考え方を振り返り、何が NPO にとって不信感をもたらし、協働を阻害しているのかを検証する。

第3章 仮説2 NPO に対する政府の施策の問題

1998年、NPO法が成立し、施行された。98年以前における公益活動は、民法によって規定されていた、公益法人が担ってきたことは第2章で述べてきた通りである。明治時代に制定されて以降110年の間、公益に関する制度改正はされてこなかったのである。本章は、なぜ長期間改正されてこなかったにもかかわらず、90年代にNPO法制定や改正に至ったのかを明らかにすることで、NPOと政府を協働に導く要因を検証していく。

以下では、1998年の超党派によるNPO法成立に至ったのかという理由と、民主党政権における「新しい公共」の試みを時系列で考えていきたい。まず、日本においてボランティアがどのように考えられていたのかを知るために、第二次世界大戦以前の慈善や奉仕の考え方を振り返る。その上で、戦後の冷戦期において保守／革新という対立が生まれた中で、どのようにボランティアは考えられていたのかを見ていく。そしてその対立を超えて、NPO法案が自社さ政権期に大きく進むこととなった理由を探る。さらに、民主党政権において、協働の進展はあったのかどうかを考察する。

第1節 第二次世界大戦までのボランティアの考え方と政治の関係

仁平(2011)は日本において「ボランティア」という言説がどのような意味を持ち、語られてきたのかを詳細にまとめている。「贈与のパラドックス」という概念を提示し、どのようにボランティアへの考え方の変容していったかの考察がなされている。この中で贈与は『「他者のため」と外部から解釈される行為の表象」と定義される。贈与には対概念である交換の意味が含まれ、近代において「負債を発生させて反対贈与を求め、交換として帰結するもの」と捉えられてきた。パラドックスとは、贈与どころかむしろ「相手や社会にとってマイナスの帰結を生み出す」ということを意味する。つまり、ボランティアには常に「偽善性」がついてまわり、活動に対し見返りを期待しているのではないかという疑念が活動者に対して向けられてきた。ボランティアはこのジレンマと戦前から現代に至るまで闘ってきたのである。

かつて公益性は、1896年からの民法において国が統制をしていた。第2章で述べたペッカネンの議論のように、官庁が厳しい管理を行っており、法人格を取得することは困難だった。その一方で国は社会保障について消極的で、社会権の保障を社会の自発性に依存していた。ボランティアの先駆けである慈善活動は、社会保障において重要な役

割を果たしていたといえる。

では、慈善事業はどのようにパラドックスを回避したのか。仁平は利他の徹底や、宗教的動機を挙げており、贈与に対する見返りの穴埋めをした。大正時代からは、奉仕と言う言葉が多用される。慈善は上位のものから下位のものに対する行為を意味したのに対し、奉仕は社会の中で誰に対しても成立し、交換を意味する概念であった。昭和には「奉公」「滅私奉公」という概念が生まれる。奉公はもともと「他家の家事や家業に従事する意味」を持っていたが、戦争を通じて天皇が国民に上から存在意義、無限の恩恵を与え、国民は報恩するという仕組みへと変わった。

このように、戦前では「ボランティア」という言葉はまだ有用でなく、奉仕、奉公が主に総力戦において国民の動員に利用された。社会の中には、天皇と国民という絶対的な上下関係が存在していた。

第2節 戦後の保守／革新の対立とボランティア

ボランティアは戦後政治の中で、どのように組み込まれていったのだろうか。本節では、政治の流れを振り返りつつ、ボランティアの位置づけを確認していきたい。

(1) 1950年代までの政治とボランティア

第二次世界大戦後は、55年体制と呼ばれる自民党による長期政権が築かれた。

自由民主党は、日本自由党、日本進歩党、日本協働党などの保守の流れを汲み、55年に自由党と民主党が合同してできた政党である。石川・山口(2010)によれば、46年にGHQが発表した公職追放令により、共産党以外の政党は大きな打撃を受けた。しかし、総選挙では旧政友会や民政党など戦前の支配政党の系譜にある人々が多数当選し保守の地盤は固かった。社会党の躍進もあり、「保守対革新」の構図はすでにこの時点で完成していた。

47年の総選挙では、社会党が第一党となり革新の片山政権が成立するも、保守が優勢であった。加えて社会党は結党当初から左右対立を抱え、48年に総辞職に至った。

『片山内閣の失敗』はその後長く、社会党の左派優位の元で、繰り返してはならない右寄り路線の過ちとして語り継がれた。(石川・山口 2010)

49年総選挙では、民主自由党が単独過半数を獲得した。50年には冷戦激化に伴って、反共色を強めていたGHQによりレッドパージが勧告された。しかし、53年の総

選挙では、保守政党が振るわない中、左派社会党が躍進し、一年半で 4.5 倍に増えた。さらに社会党は統一への動きを早め、55 年 1 月に両党は党大会で、それぞれ「社会党統一実現に関する決議」を採択した。

55 年総選挙の結果、民主党が第一党になるも、4 割の議席しか持っておらず、少数与党となった。財界の後押し、党内の意見もあり、結果として自由党との保守合同が成立した。これにより、自民党と社会党による保守対革新の二大政党制が出来上がった。社会党は 58 年総選挙で得票率は党史上最高率であったにもかかわらず、議席過半数獲得という目標を達成できなかったため、統一後早くも「再建論争」が巻き起こった。その後の選挙においても、社会党を含め革新側の議席は着実に伸びていた。石田博英の論文「保守党のビジョン」では、日本の産業構造の変化から社会党の勝利を予測していた。しかし、社会党における左右の対立が続いたために党が一つにまとまることはできなかった。

では、この時期にボランティアはどのように考えられていたのだろうか。仁平は、戦後の国家／社会関係が、戦前の関係を逆にした社会の民主化の二要件により導出されると述べる。1 つ目は、国家に対する社会の自律である。憲法 89 条には「公の支配に属しない慈善、教育、若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はこの利用に供してはならない」とある。つまり、慈善活動に対して国家は支出してはならないということである。2 つ目は国家による社会権の保障である。憲法 25 条は「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」「社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進」を規定している。国家は社会権を保障し、社会保障サービスを提供する義務を負っている。これは贈与のパラドックスの解決のための基準となり、この 2 つを侵害しないことで、ボランティアは成立してきた。社会保障など公共サービスは「官」が担うという考えは、以後根強く残っていくことになる。

戦後町内会は、1947 年の政令 15 号により解散させられた。しかし、実際には行政を補完する役割を担う不可欠な存在で、1952 年の失効とともに復活した。GHQ はこの封建的制度に対抗するため、社会福祉協議会を設立した。国家による社会権の保障がおろそかになるという指摘を回避するために、ボランティアは教育されるものと定義された。未だ民主化が進まない日本において、社協は地域住民の意識を変えることによって社会福祉への参加を促し、自発的な活動を上から与える矛盾も避けた。また、国家からの自立という問題においては社会権保障において国家が担えない部分を補うとされ、国

家との競合を回避した。ボランティアは市民運動としても位置づけられた。1950年以降、朝鮮戦争による軍事費増大によって、社会権保障が脅かされていることに対する反動の動きと結び付けられた。

1950年代は保守／革新という構図の中、奉仕は非政治的なものとみなされ、保守と親和的だった。一方ボランティアは民主主義的实践やシステム化による疎外に対する運動と結びつき、登場した。

以上のように、戦後すぐに保守／革新の対立が生じており、保守基盤が強いといえども常に保守が優勢なわけではなかった。都市における労働者が増えれば、社会党の支持者は確実に増えていたはずである。しかし、冷戦の激化により左派は弾圧されるとともに、社会党は左派路線と政権獲得にこだわったために団結することができず、政権獲得からは遠ざかった。一方、保守は合同が成立することで、長期政権を獲得することができたと考えられる。保守優勢の政治の中で、奉仕は保守と親和的だったが、ボランティアはデモクラシーや運動と結び付けられることで、左派・革新的な意味を持つようになっていき、保守政権とは結びつきにくく忌避される存在だった。

(2) ボランティアの変容と NPO 法制定直前まで

80年代、ボランティアの意味は大きく転換する。日本政治においては新自由主義と福祉削減が広がり、冷戦終結により保守革新の対立が薄れていく。以下では、両者の変容から政治とボランティアとの親和性が生まれる過程を見ていく。

66年の革新都政の実現から、74年の参院選挙、79年の総選挙まで、保革伯仲の時代が続いた。その中、自民党内部では三木首相退陣後、党改革の動きが起こる。

83年に中曽根内閣は、「保守本流」から距離を取って、「新保守主義」の路線が意識し、行財政改革に取り組んだ。「戦後政治は、産業構造の変動に伴う費用や景気対策、社会福祉などに政府が責任を負い、行政機構と財政を膨らませてきた」（石川・山口2013）。財政危機を理由に、中曽根は「民間のやれないぎりぎりのことだけ国家がやる」という「民間活力活用」を柱とし、民営化を進めた。

社会党は84年ごろから石橋委員長のもとで政策の「現実化」を進めてきた。社会民主主義的な路線をとる方針転換が図られ、85年に社会主義国とは異なり、保守勢力との連合もありうるとする「新宣言」案が出された。しかし左派の反発が強く、この案は

すぐに採択されず、翌年に満場一致で採択されるも総選挙では大敗した。

87年に中曽根が竹下を総裁の後継者として指名した後、竹下派の支配が続くが、92年の東京佐川急便事件により竹下派は分裂した。93年の金丸信の巨額脱税による逮捕、ゼネコンによるヤミ献金事件が次々と発覚し、政治改革論議は活発になっていく。選挙制度改革をめぐる推進派と消極派で分裂し、自民党から羽田の「新生党」、武村らの「新党さきがけ」が独立した。また、細川護熙が「日本新党」をつくり、93年の総選挙後、「非自民」政権が誕生した。94年に65日の短命政権だった羽田内閣が退陣した後、自民・社会・さきがけ三党連立による、「自社さ」政権ができた。長年政権を握っていた自民党の権力奪還への執念から、社会党に総理の座を譲ったのである。社会党は主張を大きく転換し、保守政党との政策の違いはほとんどなくなった。「その結果、戦後政治を主導してきた『保守』は、日本政治全体を覆う広い合意の体系となり、より強い継続に向かいつつあるように見えた」（石川・山口 2013）。

96年に社会党は社民党に党名を変更し、社民党とさきがけの一部の議員は民主党を結成した。総選挙後も自社さ政権は続いたが、自民党優位の政権へと戻った。自民党に数で対抗するためには主義主張の異なる政治家が集まらなければならないが、様々な政治家が「非自民」という共通項だけで集まれば、その党は政策の不一致で悩むという逆説が、以後野党を悩ませ続けることになる。自民党も雑居性という点では同じであるが、権力という接着剤がこの党を成り立たせていることが90年代の政党再編の動きから一層明確になった。98年には自由党と公明党が民主党と連携し、新民主党が誕生した。橋本政権に対する国民の不信感から、民主党は無党派層の票を集めた。

ボランティアの意味は、1960年代から時代の流れとともに変容していく。1960年代は、安保闘争と大学紛争により、贈与のパラドックスに厳しいまなざしが向けられた。その中で、奉仕とボランティアという区別がされるようになり、奉仕は戦前戦中のような古く、悪い贈与の意味を持つようになった。何が悪いかという基準で用いられたのが、行為の自発性と対象者との関係の対称性であった。ボランティア活動は自発的かつ活動の対象者と対等な関係であるとされた。また、活動主体もボランティアは学生、若者が多いのに比べて、社会奉仕は町内会で中心的存在である中年男性を意味し、区別された。60年代後半には、ボランティアが社会変革のための運動＝ソーシャルアクションの意味ももつようになった。ボランティアは一層民主主義的な、国家からの自立の意

味を強め、学者だけでなく活動者の間にも普及していった。学生運動とも結びつき、左派ラディカリズムの意味ともつながった。

1970年代からはボランティアの普及に伴い、ついに奉仕という言葉が使われなくなった。ボランティアは自己効用論的意味を持つようになり、「利己（私たち自身のためにこそ）の集積が、社会＝他者の効用をも生み出すと言う意味」（仁平 2011）を持つようになった。この考え方はさまざまな立場から受容されるようになり、ボランティアは定義が拡大してあらゆるものを含むようになる。ボランティアの主体は、学生から主婦、高齢者へと変化していった。

1980年代から社会保障費削減が進められる。「日本型福祉社会」の中にボランティアも位置づけられた。先述の中曽根政権における民間活力の利用、「活力ある市民社会」という考え方にもつながる。事実、1985年に臨時行政改革推進審議会は『行政改革の推進方策に関する答申』において「地域・社会集団の連帯を助長するボランティア、公益組織活動などの促進等」を挙げており、ネオリベリズムの中で、ボランティアが位置づけられていった。また、1960年代からあった「楽しさ」の意味も強調されるようになった。当時までは生涯教育という位置づけで、自己の成長と結びついていたが、即時的な「楽しさ」という効用が生まれるようになった。つまり、贈与より交換により近づいたのである。実際に、「有償ボランティア」に対する批判や、「住民参加型福祉サービス」、「時間預託制」といった仕組みに交換の考え方が現れていた。自己効用論が普及することで、贈与のパラドックスに対する解決策は政治＝運動を通じた社会変革による交換から、活動にかかわることによって得られる利得の交換へと変化していった。一方で、自らの利得を追求するあまり、対象となる他者の存在は忘れ去られるという問題も発生した。

1990年代以降は、NPOが普及していった。ボランティアは政府による振興が行われる一方、NPOはNPO法によって国家に対する自律が強化された。1990年代にはボランティア・NPOが福祉の拡充に寄与していたが、2000年代は社会保障抑制の文脈で位置づけられることになった。1990年代はボランティアが互酬性の概念を獲得することによって、高い汎用可能性を持つことになった。ボランティアは奉仕の言葉に取って代わるようになり、ボランティアの概念が拡張することによって融解し、NPOが有意義な概念になった。そしてそれまで存在した運動の概念は忌避された。そこで登場したが、非営利、公益という言葉であった。

以上の流れを整理しておきたい。戦後政治において、冷戦終結により保守と革新との対立は緩和された。自民党、社会党はお互いに歩み寄りを見せ、自社さ政権が誕生した。ボランティアは、運動性の意味が薄れ、新自由主義と親和的になることで、政治への接近を可能にした。しかし、ボランティアは奉仕の概念をも吸収し、活動が拡大していくことでボランティアは消滅し、新たに登場し中心となった概念が NPO であった。

第3節 NPO 法制定を可能にした要因と、協働を阻害した要因

以上のような政治的な流れを踏まえて、この節では具体的に NPO 法なぜ、成立に至ったかを述べる。理由としてよく議論に出されるのは、阪神淡路大震災である。しかし、NPO 法案については、阪神淡路大震災以前の 1994 年ごろから政党間で議論がなされていた。1994 年 10 月には、さきがけ中心に、超党派の勉強会「NPS 研究会」が開催されている(小島 2003)。つまり、大震災の発生だけが NPO 法案の成立へと導いたとはいえない。

熊代(2003)は、「この NPO 法案を終始一貫ゆるぎなく立案し、成立を進めたのは、自由民主党の NPO プロジェクトの我々であったのだ」とまとめている。これは熊代自身が NPO プロジェクトの座長であり、NPO 法制定という実績を示したい面もあるだろう。だが、実際自民党が NPO 法案に積極的に取り組まなければ、この法律が国会で承認されることはなかったはずだ。何が、法案成立に突き動かしたのだろうか

以下、法案成立を可能にした要因、およびその限界について述べていきたい。

(1) 何が制定を可能にしたか

①自民党の政権への執念

第3節でも述べたように、自民党における、政権維持への考えは強いものだった。度重なる自民党議員の不祥事によって、党は国民からの支持を失っていた。93年には一旦下野し、党は解体した。結果として、政権を獲得するためには社会党、さきがけと手を組まざるを得なかったのである。中北(2014)も、自民党の政権奪還への執念を指摘している。それほど、政権を失ったダメージは大きかった。

1994年には、小選挙区比例代表並立制の導入が決まった。その対応として、自民党は幅広く票を得るために新しい支持基盤の確保を求められていた。無党派層の増大は無視できるものではなく、市民活動をする人々の票に照準を定め、NPO 法の制定が目指

された。また、市民活動を推進する民主党が結党されて台頭してくると、政敵を押さえ込むために NPO 法成立により熱心になった。

1995 年の野合批判も影響した。政権維持のための自社さの連立は、元々非難の声はあったが、この時期により一層激化した。そのため、3 党間の政策的一致を示す必要があった（小島 2003）。

②自民党のウイングの広さ

自民党は社会党、さきがけと手を組むことになった。これを可能としたのは様々な要因が考えられるが、①に加えて「保守」の考えの幅広さが挙げられる。かつては、革新的な意味を持っていたボランティアを、おおやけの仕組みとして保守の概念に組み込んだのである。

これは、自民党の幹事長として、NPO 法の取りまとめに貢献した加藤紘一の言葉にも表れている。加藤は自身の本で保守とは何かについて語っている。

メンバーをまとめる側に立って、自分の主張をちょっと抑えて、見えない部分で少し身銭を切ったりして、人々をまとめていく人が必ずいる。〔中略〕まとめる側ほど、自民党支持者が多くて、「私は保守系だからね」という言い方をしたりする。結局そういう人たちが自民党を、日本の「保守」を支えてきてくれた。〔中略〕「保守」というのは、本来、地域の共同体を基盤とする「おおやけ」に配慮する政治だったのに、今の自民党はそのことを忘れてしまったのではないか。（加藤 2007）

仁平も指摘していたように、福祉サービスは国によって担われなければならないという概念が存在していた。しかし加藤は、元々は地域の活動が公を担ってきたことを指摘し、共同体や NPO のような活動の重要性を唱えている。加藤(2008)は講演でも「日本の社会はもともと NPO 社会的なところがかなりあったのですが、最近、そうした関係が失われたり、その活動が行き詰ったりするような感じになってはいないか。〔中略〕自由主義で政治の機能を少なくしていくのであれば、一層公的な活動を積極的にやってくれる人ががんばってもらうことが必要」と述べている。かつての市民運動のような革新勢力を忌避する議員もいれば、民営化を推し進め小さな政府を目指す市場原理主義の

議員もいる。また加藤のようなボランティアを捉えなおし、市民の活動を支援するようになりベラルな議員もいる。自民党の「保守」が意味する左右のウイングの幅広さが、社会党やさきがけとの歩み寄りを成功させ、NPO 法制定に至ったといえるだろう。

③財政難と福祉サービスの限界

ボランティアに対する政府の需要も、NPO 法制には影響を及ぼした。90年代のバブル崩壊とともに、政府の税収は減少していった。その一方で、日本の高齢化率は急上昇しており、1994年には、1970年の二倍に達していた(厚生労働省 2015)。結果として、社会保障給付費も毎年膨れ上がり、政府は福祉サービスの提供に限界を感じていた。

そこで、低廉な労働力であるボランティアに着目した。政府の代替として、福祉の新しい担い手として位置づけ、支援する仕組みを作ろうとしたのである。

④NPO の働きかけ

NPO 法案の審議において注目を浴びたのが、NPO の積極的な働きかけである。朝日新聞記者の秋山(2011)は、「一般的に創造されるよりもはるかに質量ともに凌駕する活動」だったと評価をしている。その中心的役割を果たしたのが、シーズ=市民活動を支える制度をつくる会の松原明である。シーズは、「①NPO 法の創設、②認定 NPO 法人制度の創設、③NPO 法人の情報開示制度の創設の3つの『制度をつくる』ことを目的に」、1994年に設立された。

では、具体的にどのようなことをしたのか。まず市民のニーズを喚起するため、各地でNPO制度の必要性を訴えるイベントを開催した。その上で永田町にいる議員回りを行った。彼は「キャンペーンがあってこそその国会ロビーイング」(秋山 2011)と述べている。議員は地元のニーズがない限り、動かないからである。また自民党の加藤は、2008年の朝日新聞の記事で、「従来の市民活動には何やら野党的政治活動のにおいがあったのを、彼が変えた」(ひと 松原明さん、2008年8月16日朝日新聞朝刊2面)と評している。

つまり、自民党の支持獲得という目標を認識した上で、党内の調整の仕組みをうまく利用し、NPO 自らが動いて説得し議員の意識を変えていくことで、法案成立へと進展させていくことができた。

⑤阪神淡路大震災の発生

5つめは、阪神淡路大震災によるボランティアに対する注目の高まりである。ペッカネン(2011)は、「日本の強力な省庁は自分たちの縄張りを守ることに固執し、この省益中心主義が緊急時の省庁間の協力や効果的な対応を妨げた」と述べる。これと比較して、ボランティアの迅速な対応は高く評価された。兵庫県の記録によれば、発生後2ヶ月で100万人の人々が被災地に駆けつけた。このため1995年は「ボランティア元年」とも呼ばれる。

こうした中、法整備を求める世論が高まり、メディアの圧力が政治に加わった。自民党を支持する経団連すら、NPO法制の成立を支援し促したのである。経団連は1994年からNPO法案の検討を始めていた。1997年10月には、豊田章一郎経団連会長が橋本首相に法案の成立を働きかけた。(小島2003)

以上の5つをまとめると、下の図のようになる。

図3 法案成立の仕組み



出典：筆者作成。

まず、政権の姿勢として①自民党の政権への執念や社会党、さきがけとの関係、②自民党の保守の幅広さ、③福祉サービスの限界があった。また、NPOは④与党の議員に直接説明して働きかけるロビー活動を行うとともに、イベントを開催して人々にもNPO法の必要性を訴えかけた。社会においては、⑤阪神淡路大震災により、ボランティアの良い面が取り上げられ、活動を支援する必要性が認識されたことで、政治への働

きかけがなされた。このように、NPO、政府において利害が一致し、社会でもボランティアは重要であるという認識が共有されることにより、NPO 法案は成立に至ったのである。

(2) 何が協働を阻害したか

では逆に、法案は成立したのになぜ協働まで至らなかったのかを検証したい。

①自民党の保守の根強さ

市民活動を支援するリベラルな考えが広がっていたといえ、自民党内にはボランティア活動に懐疑的な議員が多く存在した。その考えは NPO 法案の審議において数多く見受けられる。自民党の加藤は、自民党内からの批判を次のように語っている。

最初は「市民活動促進法案」という名称でしたが、参議院のほうに行きましたら、村上正邦さんが、「応援はするが、市民活動という名前が気に食わない」と言う。そうこうしていると、中曽根元総理が私を批判している記事が新聞の片隅に載りました。「いまの自民党の幹事長、加藤紘一君は、『市民』という言葉を使うが、われわれ自民党の伝統は『国民』と言うのだ。やはり自民党保守の論理は国民であり、国家である。市民活動を一生懸命支援している加藤幹事長には国家感がないように思える」といった内容でした。(加藤 2008)

この証言から、自民党内では市民という言葉に忌避感を抱かれていたことが分かる。熊代(2003)は、市町村の市民と混同しわかりにくいためと述べているが、それだけではこの批判について説明がつかない。こうした反対議員に配慮したものと考えられる。

加えて、審議中の 1996 年には与党 NPO プロジェクトが機能しないことがあった。自民党内から不満が生じたからである。例えば「なぜ社会党やさきがけを利用するような法律をつくるのか」「市民団体は反自民団体である」といった批判が自民党内から生まれた(小島 2003)。

また、熊代(2003)は自民党内で、NPO 法案についてどのような議論がなされてきたかをまとめている。ペッカネンによれば、熊代自身非常に保守的な考えを持っていたという。松原への個別的なインタビューでは、熊代は当初 NPO を反政府的な団体だと考えていた。次第に、活動を知ってよい団体があることを理解したものの、悪い団体も存

在し政府によって選別されなければならないと考えた。最終的には、政府が選別はできないと考えるようになったという。

その熊代によると、NPO 法案に対しては、自民党内で賛成派が圧倒的に多かった。しかし自民党の部会は多数決を取らないため、一人でも反対者がいれば、その意見を取り入れようとした。

その中で議論された論点は主に次の5つだった。

- ①反社会的な団体が公益法人（NPO 法人）の法人格を取るのを防ぐことができるのか。
- ②税の優遇措置を付与すべきか否か。
- ③あいまいな「認証」でなく「認可」にすべきだ。
- ④団体委理事務と機関委理事務の混在はおかしい。
- ⑤左翼的な団体や過激派だけが喜ぶ制度ではないか。

ここでも、①反社会的、③認可制、⑤左翼的といった、自民党らしい考え方が現れている。結果的に NPO 法人に対する監督は、官僚による認可ではなく認証に落ち着き、事後チェックと管轄官庁による認証取り消しを可能にした。また、税制優遇は盛り込まれなかった。本論文において指摘し続けてきた、ボランティアに対する「運動性」への警戒感が強く意識されていると言えるだろう。

以上のように、市民、市民活動という言葉は、自民党内で批判的に受け取られていた。なぜここまで批判を浴びたのか。その背景には、ライバルである革新勢力に対してよい印象を持っていなかったことに加えて、オウム真理教による一連の事件がある。1995年3月には地下鉄サリン事件が発生している。自民党はこの事件後、公益法人に対して厳しい態度を取っていた故に、NPO 法案については活動をボランティアのみに限定しようとしていた。また公益性にこだわりを見せた。社会党とさきがけは、公益という言葉を入れず、他の活動も含めようとしていたため、意見の対立が起こった。

②低廉な労働力への執着

前述のとおり、NPO 法制定の思惑として、自民党は福祉サービスの提供者としてボランティア確保があった。この背景には、1997年に介護保険法が制定され施行が決まっていたことがある。介護を含めた福祉サービスを担う人材として、安価な労働力が必要であった。実際、法案の審議において、自民党は無報酬性を押し出している。その結

果、公益に資する提供者としてしか位置づけられず、政府と対等に行政を担っていくという協働の考えには至っていなかったと考えられる。NPOの下請け化の原因はここに存在するといえよう。

③NPO に対する不信感

また、これまで自民党の NPO に対する姿勢のみを述べてきたが、これまでこうした団体の支援が生まれてこなかった理由の一つに、政治全体に市民活動に対する不信感があったことも触れておきたい。

「これだけやってくれてありがとう」ではなく、「こんなことするなんて」「こんなことならないほうがまし」と、責める。かくして、市民活動家たちは「裏切られた」と断じ、政治家は「二度と彼らと関わるものか」になってしまい、深い不信感と断絶だけが残る。代議制である以上、国会議員にやる気になって、動いてもらわなければ法律は作れないし、変わらないのに、だ。(秋山 2011)

要するに、政治は妥協の産物であるのにも関わらず、市民活動が政治に「完璧」を求めた結果、政治、市民活動家双方がお互いに不信感を抱いてしまったのである。NPO 法の場合は優遇税制を盛り込まないことで、一定の妥協がなされ成立にこぎつけることができたと考えられるが、協働関係までは盛り込むことができず、政治活動の制限、選挙活動の禁止が規定された。

以上をまとめると、自民党内には根強い市民活動に対する批判があったが、自民党内の思惑、NPO の働きかけと党内の調整、世論の高まりが上手く機能することで、NPO 法案を成立に導くことができた。この法案で変化が見られたのは、成立過程における大きな特徴である、「市民活動団体等との対話が実に頻繁に行われたこと」(熊代 2008)がある。NPO は法案の作成過程に参加することができ、対話の中でよい点があれば反映されたことは一定程度評価されるべきである。これは NPO との一定の信頼関係が構築されたからといえる。また、議員立法のため官僚任せではなく議員同士で活発な議論がなされた。

しかし、審議からもわかるように協働に至ることはなかった。政府が求めていたの

は、行政サービスを補完する低廉な労働者であったからである。NPO に対する批判的な意見も多く見られた。NPO の政府への不信感は、議員の NPO への不信に起因していた、つまり相互不信に陥っていたと考えられる。NPO 側は、自社さの 3 党が合意しなければ法案は成立しないことを理解し、成立のために法案の文言や税制優遇措置などは、ある程度妥協をせざるを得なかった。その結果、NPO は行政の下請け化を問題視されるようになっていく。

第 4 節 民主党政権下における「新しい公共」

以上では、主に NPO 法制定における、政府・政党の動きを検証してきた。本節では、民主党政権下における、NPO 政策を検証していきたい。

(1) 「新しい公共」の推進

民主党は、社会党（社民党）とさきがけの一部議員によってつくられた党が源流である。新党結成において中心的役割を果たしたのは、先駆け代表幹事であった鳩山由紀夫であった。さらに、鳩山とともに代表になった菅直人は元市民運動家であり、市民主義者であった。そのため、基本理念において民主党は「市民の党」と規定され、市民中心社会を訴えていた。「民主党は参加デモクラシーを理念の中心に据えた」（中北 2012）のである。

この考え方は党の綱領の中で、「私たちの目指すもの」として、以下のように定められている。

一、共生社会をつくる

私たちは、一人一人がかけがえのない個人として尊重され、多様性を認めつつ互いに支え合い、すべての人に居場所と出番がある、強くてしなやかな共に生きる社会をつくる。

1. 「新しい公共」を進める

私たちは、公を担う市民の自治を尊び、近代以降、官が独占してきた「公共」をそれぞれの主体に還す。地方自治体、学校、NPO、地域社会やそれぞれの個人が十分に連携し合う社会を目指す。

また、1998 年の基本政策には、以下のように書かれている。

官と民

政治・国民主導によって簡素でわかりやすいルールを策定し、官僚の基本的役割を事前調整から事後チェックへとシフトさせ、企業セクターや市民セクターなどの「民」が「官」から自立し社会の中心として活動する仕組みに変える。

つまり、民主党が目指すものは、民間のセクターが中心となり、「官」自立した市民が一人一人連携して作り上げていく社会であるといえる。

さらに、鳩山元首相は、第 173 回国会における所信表明演説で次のように述べている。

私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念です。「新しい公共」とは、人を支えるという役割を、「官」と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。

国民生活の現場において、実は政治の役割は、それほど大きくないのかもしれませんが。政治ができることは、市民の皆さんや NPO が活発な活動を始めたときに、それを邪魔するような余分な規制、役所の仕事と予算を増やすためだけの規制を取り払うことだけかもしれません。しかし、そうやって市民や NPO の活動を側面から支援していくことこそが、二十一世紀の政治の役割だと私は考えています。

演説から分かることは、民主党が 2011 年の東日本大震災発生以前から、「新しい公共」の意義について認識していたことである。NPO を支援することで、公共を市民の手に戻そうと積極的に考えていたのである。現在でも、その意義は党の綱領として掲げられているのである。

では、民主党は「新しい公共」に関して、具体的にどのような取り組みを行ったのかを以下でみていきたい。

①「新しい公共」円卓会議、推進会議の開催

2010年1月に鳩山元首相主催の「新しい公共」円卓会議の設置がなされた。これは大学教授、大企業の社長、公益法人、NPOの代表らが集まり、「新しい公共」に関する制度の議論を目的として開催された。6月まで8回にわたって開催され、最後には「新しい公共」宣言を行い、寄付税制の見直し、基金の設置、人材育成、国・自治体と市民セクターとの関係再編成など、具体的な政策の提案を行った。この中で、国民は新しい公共の主役と位置づけられ、政府は独占していた公共を明け渡すことが明記されていることは画期的である。NPOが参加して政府とともに具体的に政策の提言をしたことは、新しい試みといえよう。

鳩山内閣が退陣し、菅内閣発足後の10月には「新しい公共」推進会議が設置された。円卓会議に引き続いて、政府と市民セクターの関係や情報開示発信基盤の整備、被災者支援活動等に関する支援などについて議論と提案がなされた。具体的には第1回から国民による「事業仕分け」として、寄付税制の見直しが議論されていた。寄付税制の議論は後述の税制改正に生かされている。推進会議は民主党政権が終わるまで9回開催された。

2012年の自民党への政権交代以降は、NPOとの情報交換のために、民主党内で円卓会議、推進会議、新しい公共・社会的包摂総合調査会が開催されていたが、2016年現在、表立った活動は見られない。

②寄付税制の拡充、NPO法の改正

2011年は、税制改正によって寄付税制の拡充とNPO法の改正が実現した。寄付税制については、所得税における所得控除だけでなく、税額控除も可能となった。その結果、所得税の軽減が大きくなった。また小額の寄付でも軽減を受けられるようになった。

加えて、NPO法の改正によって、認定を得るためにクリアすることが必要なパブリック・サポート・テストの要件が緩和された。3000円×100人以上の寄付者という絶対値基準が設けられた結果、要件を満たすことが容易になり寄付税制の対象となる認定NPOの数が増えた。認証・認定は都道府県や政令市に全面的に移管され、監督は地方の裁量に任せられることになった。具体的には、認定基準を地方が条例で定めることができる。仮認定の制度が設けられることで、財政基盤が脆弱な団体でも、3年間認定を

得られるようになった。

これらの改正によって、市民は寄付をしやすく、NPO は活動がしやすくなったことで、市民活動の基盤強化がなされたといえる。

③政権における成果

他にも円卓会議や推進会議で提案された事業に予算が設けられ、対応がなされたが、主な実績としては以上の2点である。

協働の推進に関する本格的な取り組みは、政府の資料からは確認できなかった。政権を失う直前にまとめられている成果は、寄付税制の整備とNPO法の改正だからである。第8回の推進会議における内閣府の資料では、円卓会議の提案に対する政府の対応として公共サービス分野での包括的連携に関するガイドライン（日本版コンパクト）の検討に着手するとなっている。検討するための推進会議の費用に予算は当てられているものの、会議の中で具体的な施策は挙げられていない。また、政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会の報告書では、イギリスのコンパクトについて触れられてはいるものの、具体的な提案には至っていない。つまり、検討は初期からなされていたものの、NPOの基盤を整えることに終始してしまい、民主党政権のうちにイギリスのコンパクトのような、NPOとの関係を制度化することができなかった。円卓会議や推進会議での政策提言や、インフォーマルな形で、つまり非常勤国家公務員という形をとってNPOが参画することで協働関係は築かれたように見えたが、恒常的に政策過程に参画するような仕組みを築くまでには至らなかった。

第5節 小括

NPO法制定および改正に共通することは、偶然にも人々において「助け合いの精神」が共有されるとともに、ボランティアやNPOに対する関心が高まったタイミングであったことである。これは、阪神淡路大震災や東日本大震災におけるボランティアの数や集まった寄付金の額を見ればわかるだろう。社会の関心の高まりが、政府へ圧力をかけ、法案成立を後押ししたことは間違いない。ボランティアに関して運動性の概念が薄まり、楽しさや互酬性の概念が広まることで、すべての市民に対し汎用性を持ち、災害をきっかけにボランティアの重要性を認識するようになった。それ故、政治に対してNPOを支援するような政策を促し、NPOと政党との利害が一致したことにより、協働への可能

性が高まる瞬間が垣間見られた。

しかし、それは一時に限られた。震災の記憶が薄れていき、メディアによる報道が減少していくと、人々の関心も弱まっていく。第9回の新しい公共推進会議で、委員であった早瀬昇は「私たちの世界では『自発性は揮発性だ』という言葉がありまして、わっと盛り上がるのですけれども、残念ながら揮発してしまう」と述べている。一瞬の盛り上がりを見せても、ボランティアに対する関心は長続きしない。そのために政府も表立って新しい公共を押し出さなくなってしまった結果、恒久的に「新しい公共」という考えが定着することなく、協働への進歩は見られなくなった。2012年以降の自民党政権では、復興において度々NPOとの協力が見られるようだが、国民に見える形での動きは見られない。

民主党の松井議員は「被災地で全然『新しい公共』という概念が理解されていない、普及していないということで愕然とされていまして、そういうことも含めてもう少し地域を回って活動していきたい」と第9回の推進会議で述べており、ボランティアが多く活動していた地域においても、未だに協働に対する理解は深まっていないといえる。

第4章 アソシエーティブ・デモクラシーの道

第2章、第3章の検証を経て、NPO 自体には政府・地方行政との協働を図る動きはあるといえども、政府がボランティアや NPO の存在を、無償の福祉の担い手として期待し、協働には至らなかったことが分かった。また、民主党政権においては「新しい公共」を推進することによって協働関係が期待されたが、宣言を出して活動基盤を整えたところで政権を失い、「新しい公共」の概念は社会に普及しなかった。協働への道は掴みかけているが、なかなか定着しないのが現状である。

本章では、ハーストのアソシエーティブ・デモクラシーの議論を用いて、政府と NPO の協働に関しての今後の展望を示したい。

第1節 アソシエーティブ・デモクラシーとは

Hirst(1994)は、イギリスの政治学、社会学者である。彼は、ボランティア・アソシエーションを、経済問題や社会福祉の問題を解決する上での主要なガバナンス・アクターとして捉えた。現在の制度を残しつつ、その諸欠陥を除去するための補完するものと考えている。

そして、アソシエーティブ・デモクラシーの3つの特徴を述べる

- 1、民主的ガバナンスの主要手段としてのアソシエーション
- 2、国家の多元化と連邦化
- 3、コミュニケーションとしての民主主義

この3つを通して、現代社会の問題を解決しようを試みる。

日本においては、問題意識で述べたような諸問題を抱えている。ハーストも類似した問題意識を提示したうえで、資本主義でも社会主義でもない、本当の第三の道として、この考えを提唱している。日本において今後アソシエーティブ・デモクラシーが形成されていくには、どのような問題を解決していく必要があるだろうか。

第2節 政府・行政の課題

(1) 政府だけが公共を担うという考えの棄却

戦後、日本には行政が公的サービスを担うという考えが定着しており、ボランティアはそうした考えと闘ってきたことを確認した。しかし、現代日本社会において行政ができることは限られているのかもしれない。これまで、ボランティアや公益に対する不信

感が存在してきた。その背景には、本論文では触れてこなかったが、公益法人や NPO の脱税問題、営利目的化してしまった NPO などがある。公益法人に関しては戦後まもなく脱税が指摘され、2000 年には KSD 事件という財団法人による汚職事件が発覚した。悪質な団体が存在するのは事実であり、これらは対処しなければならない問題である。しかし、一番必要なのは政府自身の能力の限界に気づくことではないだろうか。実際、数多くの地方自治体で協働の実践が行われ、成功しているものがある。中央政府においても成功事例を増やしていくことが重要である。

また、前章では「新しい公共」の考え方が国民に広がっていないことを述べたが、政党が協働の概念を明確にして党是としてブレないことが大切である。国民が真に求めているのは目先の政策ではなく、長期的な視点を持った確固とした理念に基づく政策だと考える。第 3 章の第 2 節でも述べた通り、「非自民」で集まり政権をとっても政策の不一致で 2009 年からの民主党政権の二の舞となり、協働関係の構築は挫折に終わる。協働の概念も NPO との対等な関係が築かれなければ、これまでの新自由主義と変わらず、NPO は行政の下請けと化してしまう。しっかりとした理念に基づいた政策を提示していくことが、日本におけるアソシエティブ・デモクラシーの実現には重要である。

(2) 協働の制度構築

また、恒久的に政府との協働を築くためには、協働に関する制度を設けることが必要である。地方行政についてはあるが、坂本(2012b)は NPO と行政との協働を推進するためには、「自治基本条例やまちづくり条例などのように協働に関連した公式の制度をより一層整備していくことが重要な政策課題である」という。非公式な形での参画は、政党によって程度が左右されてしまい、NPO は政府よりも弱い立場におかれる。本論文で度々取り上げた、イギリスのコンパクトのように、政府と NPO の役割を定め新しい制度として組み込んでいくことが求められる。制度構築が実現することにより、政府との協働は実現可能であると考えられる。

第 3 節 NPO の課題

これまで、政治的問題を中心に焦点を当ててきたが、政府だけに原因を求めることは無責任である。NPO 自体は今後協働に向けてどのような取り組みをしていかなければならないのか。

(1) 情報開示

まず、市民に情報を公開することが必要である。第2章でも見たように、NPOに関する関心は急速に高まっている。しかし中山(2007)が「ボランティアに『参加した』人が増えたのではなく、『参加したい』人が増えたのである」と指摘していることには注意したい。これはボランティア活動、NPOの課題である。第3章ではNPOへの参加率は自治会に比べあまり高くないことを述べた。内閣府による平成26年度市民の社会貢献に関する実態調査によれば、ボランティアに参加しない理由として「活動に参加する時間がない」がもっとも多いが、「十分な情報がない」「信頼度に欠ける」といった理由も見られる。また、NPO法人ETICによるNPOに対する印象の調査では、「どんな組織かわからない、胡散臭い」という意見もあった。つまり、震災などの自然災害によってボランティアに関する報道が増え、関心は高まる一方で、身近に参加する方法は理解がまだ行き届いていないということである。さらに、昔からあるボランティアに対する否定的な考え方が依然として残っていることが分かった。寄付税制については、平成23年度国民生活選好度調査の結果で86.6%が知らなかったと答え、認知がされていない。

にもかかわらず、NPOのホームページには更新が滞っているところも見受けられ、情報発信が行き届いていない。NPOは市民に対し活動内容や財務状況などを分かりやすく発信をしていき、信頼に値する情報を市民が容易に入手可能な状態にしていくべきである。その上で、NPOの活動への参加の方法や寄付の方法を市民に宣伝していかなければならない。NPO自身が市民の関心を上手く引き出すことが重要になる。

(2) 能動的な姿勢

仮に行政が協働に前向きな姿勢を取っても、NPOが受動的な態度を取れば、行政の下請け化の問題が浮上する。この問題を回避するには、行政にはできないことを提供することである。ドラッカー(1990=2007)は、非営利組織において大切な3つの柱を挙げている。

第一に問うべきは、機会は何か、ニーズは何かである。第二に問うべきは、それはわれわれ向きの機会かである。われわれならばよい仕事ができるかである。われわれは卓越しているか、われわれの強みに合っているかである。第三に問うべきは、心底価値を信じているかである。このことは物についてもサービスについてもいえ

る。

NPOは何を求められているかを知り、自らの団体の個性を生かし、何ができるのかを
考えることで、独自のサービスを生み出すことができる。こうした努力は自由度の高い
NPO だからこそできることである。これまで、NPO はボランティアの歴史や NPO 法
制定の流れをみても、運動性を押し殺してきた面がある。これまでは、サービス提供を
主としてきた。しかし、これからはそれぞれの NPO 独自の事業を展開し、寄付を集めて
いかなければ、協働は無論、下請けからすら脱することはできない。逆に、事業や財政
面が安定すれば、NPO が政策提言を行っていく時代へと突入していくだろう。

第4節 法人制度の提案

もう一つの課題は、公益追求を担うアクターが細分化されすぎているという点である。
NPO 法人は、旧・公益法人になることが難しく、民法改正も難しいため特別法として作
られた制度である。これにより、NPO 法人が既存の公益法人とどのように異なるのかが
わかりにくくなっている。同様に、特別法で作られた法人は数多く存在する。2008 年か
らは、改革されて新しくなった公益法人制度が始まったが、法人は3つに分かれ、さら
に種類が増えた。法人の違いを表4にまとめた。

一般社団・財団 法人 ×	非営利型一般社 団・財団法人 △	NPO 法人 △
公益社団・財団法人 ◎		認定 NPO 法人 ○

表4 新・公益法人と NPO 法人との税制優遇の違い

出典：筆者作成。

網掛けは非営利団体、×→△→○→◎の順に税制上優遇されていることを表す。

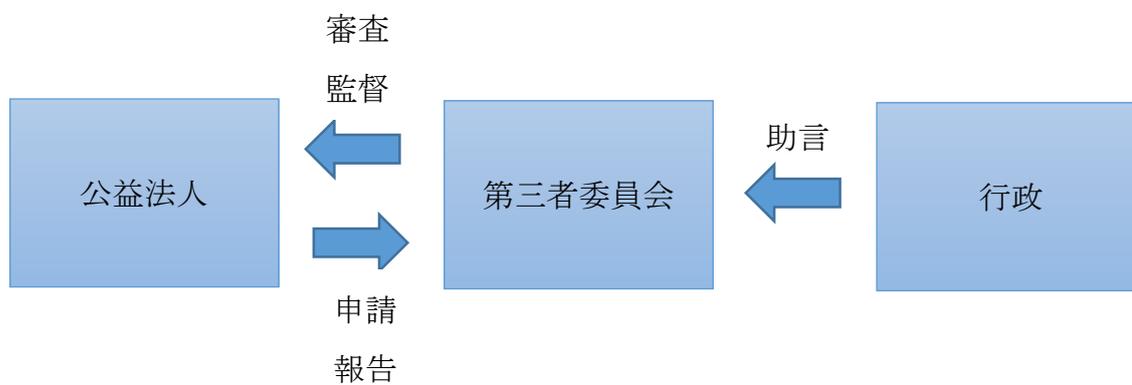
公益社団・財団法人と認定 NPO 法人の違いは公益性を認めるための仕組みである。
公益法人は、民間の有識者からなる第三者委員会の下で公益目的事業を主たる目的とし
ているかにより判断され、行政庁から認定を受ける。一方、NPO 法人の場合、認定以前

に既に法律で定められた公益を目的としていなければ設立できない。さらに一定の要件を満たすことで、所轄官庁から認定を得ることができる制度になっている。同じ公益を担っているにもかかわらず、審査方法が異なり、税制上の優遇措置が異なることは不合理である。渡辺(2011)も「同じ非営利法人制度の中に、アメリカの法人制度をベースにする NPO 法人制度と、イギリスの制度をベースにした新公益法人制度という『2 制度併存』」を指摘している。これまで、民法を改正せずに、特別法を制定することによって非営利団体の設立のニーズに応じてきたがために、制度が煩雑になっているのである。市民が非営利活動の内容の理解を深めるためにも、多くの非営利団体を分かりやすくまとめ簡略化していくことが必要ではないか。

ここから、1つの制度提案をしたい。公益社団・財団法人と認定 NPO 法人の一体化である。図式化したものが、図 4 である。一体化した公益法人の審査および監督は、各都道府県の第三者委員会が行う。現行の公益法人の審査は、第三者委員会の答申に基づき、行政が認定するものであるが、この制度は第三者委員会が直接認定を行う。一定のパブリック・サポート・テスト要件を満たすことで、法人は認定を得ることができる。行政は第三者委員会に助言を行うが、決定や法人への処分については関与することができない。

以上の仕組みにより、まず公益性の判断が 1 つになり明確になる。認定 NPO 法人と同様、寄付者の人数という絶対的な要件を設けることで、客観的な審査が可能になり、市民が認定に相応しい法人を選ぶことができる。2 つ目に、行政との間に第三者委員会を挟むことで、行政からの自立を図ることができ、行政の判断による認定の剥奪もない。より対等なアクターとして、行政にかかわることができるようになる。第三者委員会の信頼性は、都道府県知事による委員の選定により担保される。

図4 新・公益法人制度の仕組み



出典：筆者作成。

終章 本論文の総括

最後に、この論文の総括をしたい。

まず、第1章で自治会の衰退について確認した。自治会の役割は、全面的に否定できるものではない。未だ日本において加入率は一番であるし、国民に最も身近な団体であるといえる。自治会による社会関係資本の維持により、地方の小さな集落も消滅せずに生き残っているといえるかもしれない。しかし、今後の人口推移を考えれば自治会の衰退は免れない。地域における情報の入手は情報網の発達により、居住地域の情報は大半が得られるようになってきている。集合住宅には管理者が存在し、必ずしも日々の生活で住民自らが互いに協力しあっていく必要はなくなっている。その結果、同じ利害を共有したり、年代が近い人々と活動したりできるようなNPOの役割が重要になってきている。

次に、NPOがアドボカシー活動や協働には興味が全くないなど、NPO自体に問題があるわけではないことが分かった。実際に政治的な活動を行うことは可能であるし、行政との連携を図る団体は多く見られた。自治体レベルでのNPOの働きかけが盛んなことから、協働への試みは中央政府より地方の方が進んでいると考えられる。

NPOに対する政治の動きについては、NPOという概念が登場する以前の、ボランティアに対する考え方が影響していたことを明らかにした。保守と革新という対立の中で、ボランティアの中に含まれた運動性に対し、保守政党においては忌避意識が存在した。しかし1980年代からボランティアから運動性が薄れて、楽しみという意味が重要視されるようになっていく。冷戦終結によって、保守革新の対立が弱まり、自民党の利権政治が批判を浴びる中で、革新勢力が台頭してきた。自民党は政権維持のために自社系政権を樹立し、政治は大きく変動した。社会党やさきがけとの協力で法案を作成する上で、NPO法は最も適当だった。社会党やさきがけが市民活動の重要性を訴えるだけでなく、自民党においても草の根保守のような地方の活動を支持するリベラルな議員がおり、市民活動の支援に理解を示したからである。1995年の阪神淡路大震災による、ボランティアへの注目が起爆剤となり、活動を支援する法律が成立した。

2009年には、民主党の政権交代が実現した。民主党は「新しい公共」を掲げた政党であり、市民活動を積極的に支援した。NPOの関係者が政府に大きく関与し、NPO法の改正、税制優遇措置などのいくつかの進展もみられ、協働へ近づいたかに見えた。しかし、イギリスのコンパクトのような政府とNPOとの恒常的な契約、協働関係は築か

れなかった。その結果、2012年の政権崩壊によって新しい公共の大きな動きは止まった。

第4章では、日本においてアソシエーティブ・デモクラシーを実現するには、どのようなことが必要かについて述べた。政府においては、公的組織がすべての国民に同じ公共サービスを提供しなければならないという概念から抜け出す必要がある。冒頭にも述べたように、一定のサービスが国民に提供されるようになった時、次には国民一人一人に合ったサービスを供給することを考えなければならない。NPOの柔軟性は個別的なサービス提供に適している。NPOの役割の重要性を認識して理解を示すとともに、協働関係を築く仕組みを考えていかねばならない。

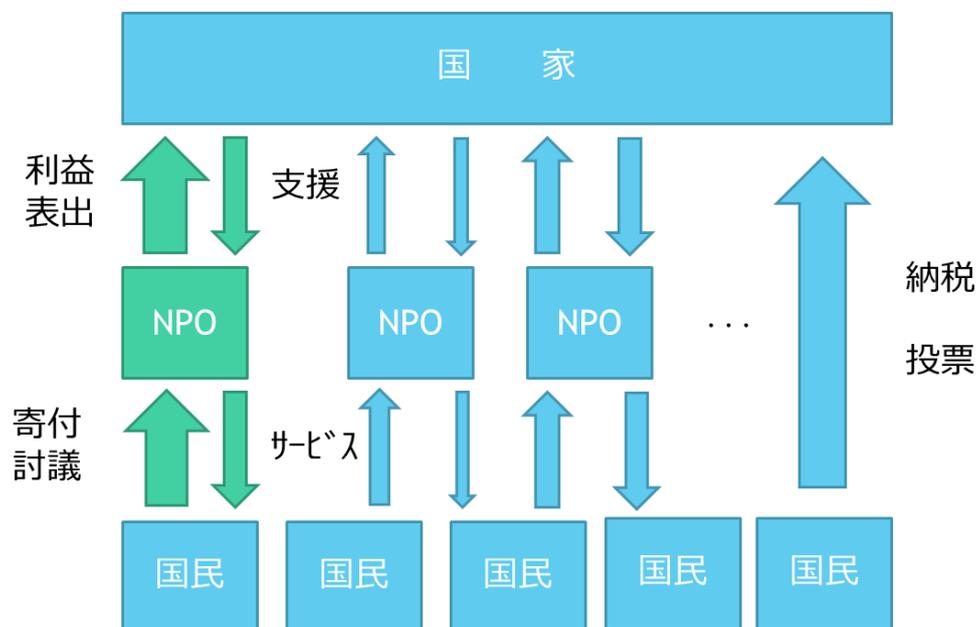
次にNPOにおいては、より市民に活動内容や会計、財務状況などについて積極的に発信していく必要がある。NPOはすべてが善い組織とは限らない。監督のために現在は報告義務を定めて、都道府県が管理をしているが、今後は市民が管理していく必要がある。ボランティア活動や寄付が進まないのは、NPOがどのような活動をしているかわからない、そもそもどのような団体が存在するかわからないという問題がある。「したい」市民を「する」市民にするのは、NPO自身である。NPOからの情報が得られるようになって初めて、市民は自ら支援する団体を選び、寄付をすることによって、自らが真に求める公共サービスを受けることができる。

最後に制度が乱立している現状を踏まえ、新しい制度を提示した。法人の種類が多すぎて、それぞれが何をしている団体か分からなくなっている。公益法人を可能な限りまとめて、法人の認知度をあげるとともに、法人格による扱いの違いを是正していくべきである。

本論文で主張したかったことは、多数決型の政治は終わったということである。これまでは、戦後復興、経済成長によるパイの拡大という一つの目標に向かって邁進してくればよかった。だが急成長が見込めない今、国民の中で様々な意見が生まれ、賛成反対の二択で決められる問題は数少ない。その結果支持する政党がなく、無党派層の増加をもたらす。注目を浴びる候補者がいれば突破的に投票率が上がるが、長期的に見れば減少傾向である。だからこそ我々には討議による調整の政治が必要である。本論文で取り上げたNPO法はその例である。NPOへの参加は、社会関係資本の構築によって人々の生活に充足をもたらすだけでなく、自らの問題意識を活動の中から認識することができ、政治に対する関心を引き起こすことができるかもしれない。アソシエーティブ・デ

モクラシーでの政治とのコミュニケーションにおいて、NPO が利益を表出する有用なアクターとなることが求められる。以下の図 5 はその仕組みを図にしたものである。

図 5 NPO に期待される役割



出典：筆者作成。

国民のニーズ、意見は多様化し、分断されている。NPO は政党と同様に政治の有力なアクターとなり、その影響力は国民からの寄付の大きさによって決まる。寄付の大きさは NPO の信頼度やサービスの独自性、公益性、充実度などによって決まってくる。NPO から生まれる提言は、国民との討議によって決まるものであり、様々な意見を反映しうる。このように、国民の多様な意見が反映される社会が築かれることを期待したい。

本論文の限界についても述べておきたい。今回、この論文の執筆にあたり、NPO の現状を自らが実際に調査することはできなかった。そのため、既存のデータや論文、新聞記事、インターネット上の会議動画などに頼らざるを得なかった。現状認識にあたって、齟齬が生じてしまったかもしれない。それぞれの団体が、政治・行政との協働に関して具体的にどのような問題を抱えているかについて明らかにしていくことは重要であり、今後の課題である。

◇参考・引用文献一覧

秋山訓子(2011)「市民が政治を開くとき—NPO 法改正の本質は何か(上)」『世界』no.823

飯尾潤(2007)『日本の統治構造』中央公論新社

石川真澄、山口五郎(2010)『戦後政治史第三版』岩波書店

加藤紘一(2007)『強いリベラル』文藝春秋

加藤紘一(2008)「日本社会の再構築と NPO の可能性」、非営利組織評価委員会編『日本の未来と市民社会の可能性』認定 NPO 法人言論 NPO

川口清史(他)編(2005)『よくわかる NPO・ボランティア』ミネルヴァ書房

熊代昭彦(2003)『新・日本の NPO 法—特定非営利活動促進法の意義と解説』ぎょうせい

厚生労働省(2015)「平成 27 年版高齢社会白書」

(<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/pdf/1s1s.pdf>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

小島廣光(2003)『政策形成と NPO 法—問題、政策、そして政治』有斐閣

坂本治也(2012a)「第 4 章 政治過程における NPO」、辻中豊(他)編『現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面』木鐸社

坂本治也(2012b)「NPO—行政間の共同の規定要因分析—市区町村データからの検討—」、日本政治学会編『年報政治学 2012-II 現代日本の団体政治』

坂本治也・辻中豊(2012)「第 1 章 NPO 政治の分析視角」、辻中豊(他)編『現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面』木鐸社

サラモン、L.M.(江上哲訳)(1995=2007)『NPO と公共サービス—政府と民間のパートナーシップ』ミネルヴァ書房

首相官邸ホームページ

(<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200910/26syosin.html>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

スコッチポル、T(河田潤一訳)(2003=2007)『失われた民主主義—メンバーシップからマネジメントへ』慶應義塾大学出版会

総務省統計局(2015)「住民基本台帳人口移動報告 平成 26 年(2014 年)結果」

(<http://www.stat.go.jp/data/idou/2014np/kihon/youyaku/index.htm>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

総務省統計局ホームページ

(<http://www.stat.go.jp/data/nihon/back11/zuhyou/n2400700.xls>、最終アクセス日
2016年1月23日)

武田晴人(2008)「営利組織と非営利組織－その機能と持続性」、非営利組織評価委員会
編『日本の未来と市民社会の可能性』認定NPO法人言論NPO

塚本一郎(他)編(2007)『イギリス非営利セクターの挑戦』ミネルヴァ書房

辻中豊(他)編(2009)『現代日本の自治会・町内会－第1回全国調査にみる自治力・ネット
ワーク・ガバナンス』木鐸社

東京都総務局統計部ホームページ ([http://www.toukei.metro.tokyo.jp/dyosoku/dy-
index.htm](http://www.toukei.metro.tokyo.jp/dyosoku/dy-
index.htm)、最終アクセス日 2016年1月23日)

ドラッカー、P.F. (1990=2007)『非営利組織の経営』ダイヤモンド社

内閣府(2007)「平成19年版国民生活白書」

([http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_honpen/pdf/07sh_020
1_1.pdf](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_honpen/pdf/07sh_020
1_1.pdf)、最終アクセス日 2016年1月23日)

内閣府(2011)「平成22年度国民生活選好度調査」

(http://www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/h22/22senkou_03.pdf、最終アクセス
日 2016年1月23日)

内閣府(2012)「平成23年度国民生活選好度調査」

(http://www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/h23/23senkou_03.pdf、最終アクセス日
2016年1月23日)

内閣府(2015)「市民の社会貢献に関する実態調査」「特定非営利活動法人に関する実態調
査」(https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h26_houjin_shimin_chousa_all.pdf、
最終アクセス日 2016年1月23日)

内閣府「会議資料：「新しい公共」推進会議」

(<http://www5.cao.go.jp/npc/shiryou/shiryou.html>、最終アクセス日 2016年1月
23日)

中北浩爾(2012)『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店

中北浩爾(2014)『自民党政治の変容』NHK出版

中山淳雄(2007)『ボランティア社会の誕生－欺瞞を感じるからくり』三重大学出版会

仁平典宏(2011)『「ボランティア」の誕生と終焉－〈贈与のパラドックス〉の知識社会

学』名古屋大学出版会

八王子市・八王子市長会自治会連合会『町会・自治会加入促進ハンドブック』
(http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/003/266/handbook2-1.pdf、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

パットナム、ロバート・D(猪口孝訳)(2002=2013)『流動化する民主主義—先進 8 カ国におけるソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房

兵庫県ホームページ (<http://web.pref.hyogo.jp/wd33/documents/000036198.pdf>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

ペッカネン、ロバート(2008)『日本における市民社会の二重構造 政策提言なきメンバー達』木鐸社、(現代世界の市民社会・利益団体研究叢書)

福地潮人(2001)「ポール・ハーストの経済および社会福祉ガバナンス・モデルに関する一考察—アソシエーティブ・デモクラシーの可能性を求めて—」『立命館産業社会論集』37(2)

本郷秀和(他)(2011)「介護系 NPO の現状と制度外サービス展開に向けた課題—平成 21 年介護系 NPO 全国実態調査における自由回答結果の整理を中心に介護系 NPO の現状と制度外サービス展開に向けた課題」『福岡県立大学人間社会学部紀要』19(2)

宮本太郎(2008)『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣

民主党「新しい公共」円卓会議 in 東京 録画動画
(<https://www.youtube.com/watch?v=8geDzchxHJM>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

民主党綱領(<https://www.dpj.or.jp/about/dpj/principles>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

民主党 1998 年基本政策(<https://www.dpj.or.jp/about/dpj/policy>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

文部科学省(2007)「諸外国におけるボランティア活動に関する調査研究報告書」
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/houshi/07101511/005.pdf、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

渡辺元(2011)「アメリカの非営利セクターと制度」『立教アメリカン・スタディーズ』33
朝日新聞記事データベース

Government at a Glance 2013 (OECD)

(http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/trust-in-government_gov_glance-2013-7-en、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

NPOWEB ホームページ(http://www.npoweb.jp/about_u/purpose/、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

NPO 法人 ETIC.ホームページ

(<http://www.etic.or.jp/drive/labo/4918>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)

Hirst, Paul. (1994) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge

Salamon Lester M. et al. (2013) *The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest Findings from the Implementation of the UN Nonprofit Handbook* (<http://ccss.jhu.edu/publications-findings/?did=393>、最終アクセス日 2016 年 1 月 23 日)