

13:30~14:30 基調講演「新たな市民セクターの形成に向けて  
—参加・協働型社会におけるNPOの役割と課題—」

講師 山岡 義典（特定非営利活動法人日本NPOセンター代表理事）

■講師プロフィール

◇ 山岡義典（やまおか よしのり）

現職：法政大学現代福祉学部教授 Professor, Hosei University  
市民社会創造ファンド運営委員長 President, Civil Society Initiative Fund  
日本NPOセンター代表理事 President, Japan Nonprofit Organization Center

1941年生。東京大学建築学科卒後、大学院にて都市計画を専攻。69年、都市計画の実務につき、77年、トヨタ財団に転職、プログラム・オフィサーとして研究助成や市民活動助成に携わる。92年、同財団退職、フリーに。96年、日本NPOセンターを設立し、事務局長・常務理事に（04年より副代表理事、08年より代表理事）。01年、法政大学教授に。02年市民社会創造ファンドを設立し運営委員長に。共著・編著に「日本の財団」、「日本の企業家と社会文化事業」、「フィランソロピーと社会」、「NPO基礎講座[新版]」、「NPO実践講座[新版]」、「時代が動くとき」など。

**[山岡]** みなさん  
こんにちは。

しばらくぶりに  
津にやってきました。  
先ほどの出丸さんのお話を懐かしい思いで聞きました。

10年前によくこ  
ちらに来ていまし

て、北川知事ともよくお会いしましたし、出丸さん、森西さん、NPO室のメンバーともおつき合いさせていただきました。日本NPOセンターの事業にもいろんな方にわざわざ東京までお越しいただき、各地で行うフォーラムにもおいいただきました。三重は、私にとって緊密なつながりのある地域だったのですが、私の方も大学が中心になって地域に出る機会が減り、しばらく来ていませんでした。

県民交流センターの開設の話も先程ありました。オープニング間もなくここに来て、駅前にこんなすばらしい施設ができていいな、県レベルのセンターはこういう駅の近くというのは意味が大きいなと思いました。そういう意味で懐かしい思いでこの場所をまた訪ねさせていただきました。

今日は、1時間ばかりお話させていただきます。

今日お話したいことは、4点あります。

まず、「なぜ今、「新たな市民セクター」なのか」ということ。我々はことあるごとに「新たな」と言い、毎年「新たな」なのですが、今年は、特に「新たな」という気持ちをいただいています。

それから、「社会サービスに対する市民セクターの役割」ということで、いったいNPOをはじめとする市民セクターは何をやるべきなのかを見直したい。



その上で、どのような社会を我々が思い描くのか。「参加・協働社会とは」ということですが、参加・協働社会について私が持っているイメージをお話ししたい。

そして、「市民セクター形成への課題」ということで閉じさせていただきたいと思っています。

## 1 .なぜ今、「新たな市民セクター」なのか

### (10年前に市民公益概念の確立)

なぜ今、「新たな市民セクター」なのかということですが、まず、第1点は、今年12月1日にNPO法が施行されて10年が経過したということです。これは大きな意味があります。次の10年はおそらく違う10年になるだろう。そういう意味で、今新しい10年のスタートの時期であるということです。

NPO法が施行されたということは、市民公益という概念、つまり、「市民が行う自由な社会貢献活動」が促進されることが公益の増進に役立つということですが、従来の公益概念と全く違う考えが持ち込まれたということです。

従来の公益法人というのは、主務官庁が設立を許可するわけです。だから、公益であるかどうかは主務官庁が決めるもの、というのが従来の公益概念です。それは、国家公益ともいわれますが、実は、主務官庁公益です。これが、100年来の日本の伝統だったのです。

それに対して、「市民の行う自由な社会貢献活動」、自由なというのはいろいろな価値観で行う様々な活動があるということです。いろんな活動があることによって公益に役立つ。この市民公益概念の確立というのが、NPO法成立あるいは施行の大きな意味だと思っています。

ただ、それが本当に日本社会に定着したかという、必ずしも十分ではない。知る人ぞ知る、知らない人は知らないという状態。これからは

そうならないように、次の10年さらなる発展が期待されます。思いを新たにしていって進んでいかないといけないと思います。

### (新たに民間公益の概念が登場)

第2点は、同じ12月1日に新しい公益法人制度がスタートしたということです。

国家公益、主務官庁公益といわれる従来の公益法人制度が110年かけて変わり、この12月1日から施行されました。110年続いた国家公益から新たな民間公益への転換が始まりました。この新しい公益法人制度には、3つの法律があります。1つは、「一般社団・財団法人法」という法人制度に関する法律です。もう1つが、「公益法人認定法」という法律です。これは、一般社団・財団法人の中から公益性を認定して税制上の優遇措置を実現しようとするものです。この「公益法人認定法」の第1条に、「民間が行う自発的な公益活動が社会のために役立つ」ときちんと書いてあります。公益活動は従来は国家が認めるものだったのに対して、民間が行う自発的な公益活動が重要であると宣言した法律です。

我々はNPO法で、市民公益という概念を10年前に確立しています。国家公益という大きな荒波の中に、小さな島がやっとできたというのが市民公益概念だったのですが、今やその海原全体が国家公益から民間公益という形にかわりました。これは大きな転換です。

ただ、今までの公益法人がどこまで変わるか。3つ目の法律はこれまでの公益法人を新しい法人制度に移行する措置に関するものですが、それによると5年後までに新しい制度に移行することになっています。しかしこれまでの法人が内容的にどこまで変わるかという、すぐにはいけません。10年近くかかるだろうと思います。

しかし、考え方としては大きく変わった。公益とは国家が認めることではなく、民間の公益

が重要な意味を持つということは、12月1日からきちんと制度として位置づけられた。今、その先の展望が求められます。

### (2つの制度が並存することの意味)

12月1日の施行というのは、別にNPO法10周年に合わせたわけではありません。たまたま、法律を公布したのが2年前の6月2日だったものですから、そして、付則で2年半以内に施行するということだったのですから、ぎりぎり遅くもって行って12月1日になったということです。誰が意図したものでもないのですが、結果的に12月1日になり、NPO法施行10年と新しい公益法人制度の施行が一致しました。

12月1日は、今後市民セクターにとって両方含めた意味で大きな記念日として記憶に残るだろうと思います。我々は毎年毎年、この2つの制度の意味を確認しながら市民セクターの歩みを見ていくことになるだろうと思います。

実際2つの制度が併存することによって、より厚みのある市民セクターになるだろうと私は思っています。その2つの制度が競合しながら、制度改革が進む。どちらがいいのか。NPO法がいいよとなって、公益法人制度は盛んにならないかもしれません。また場合によっては、新しい公益法人制度がいい、NPO法なんて古いよね、ということになるかもしれません。その2つのどちらが我々にとって使い勝手がいいのか、そういう議論を経ながら制度改革が進むと思います。

2つの制度は、いずれ統合するのかもしれないのか、それが今後10年の議論になります。我々は、きちんと議論を深めていかないといけないと思っています。

この2つ、まだまだ、水と油のような世界です。県庁も、NPO法を担当する部署と新しい制度の公益認定を担当する部署が違います。政府も別々です。それに関わっている人たちもな

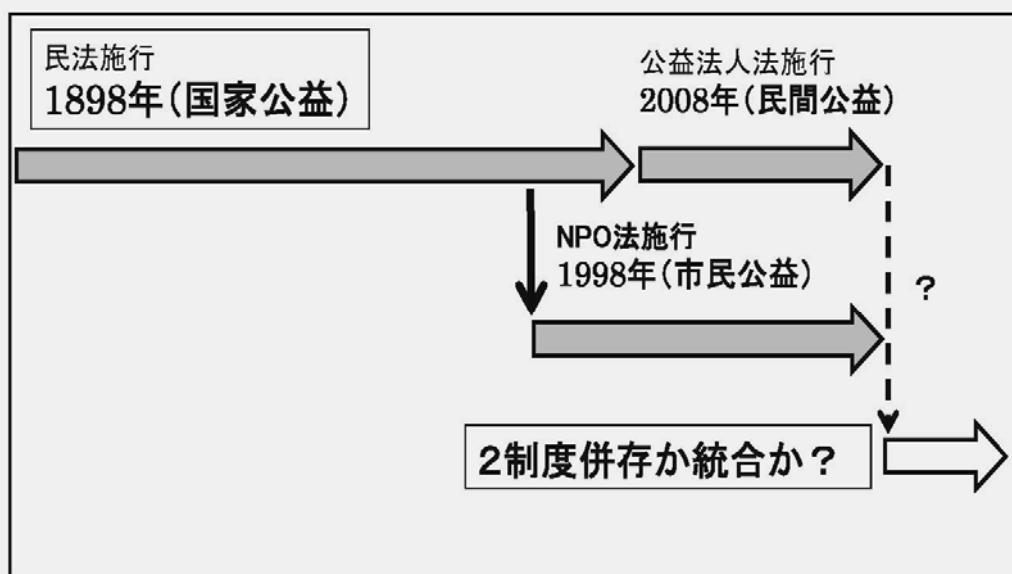
かなかいっしょになりにくいという面がありますが、これからは、新しくなった公益法人制度と従来のNPO法人制度の2つがうまく重なり合って、市民セクターを強化していくことになればいいなと思っています。

この点を絵にしたのが図-1です。この絵で、もう一度これまでのお話を整理しましょう。

うにはやや使いにくいのではないかというのが新しい公益法人制度です。市民公益と民間公益が1つになるのかならないのか、これからの大きな課題だと思っています。そのことを、右端の下の方に白抜き矢印で示しています。

統合かと「？」があるのは、2制度が新たに統合されるのかどうか、10年後くらいには統合

## 図-1 公益概念の変容 - 国家公益・民間公益・市民公益の関係



左の矢印が100年間続いた民法です。1898年、明治30年、民法が施行されました。「国家公益」、公益は国家が判断するものというのが110年続いてきました。そして、10年前、国家公益から100年たった1998年、NPO法が施行されました。これが「市民公益」の考え方を導入しました。これが10年続き、これからも続くだろうということで下の右に矢印を描いています。ここに、この12月1日から、新しい公益法人法が施行されて「民間公益」という概念が登場しました。

市民公益も民間公益の一部と考えておかしくありませんが、ここで言う民間公益が我々の言う市民公益と同じなのかどうか、市民が使

されるのかどうか、より広く社会福祉法人や学校法人など様々な非営利法人も含めて統合されるのかどうか、あるいはすべきなのかどうか、という点が、大きな議論になるだろうということです。

これが、なぜ今、「新たな市民セクター」なのか、ということ、この12月1日がいかに日本社会で大きな意味をもつ時であるのかということです。今日この会が開かれています、全国各地で最近はこのような会が開催されています。いろいろな場所でこのような議論をしています。まさに、そういう時期であると理解してもらったらいいのではないかと考えています。

新しい時代が始まるということです。

## 2. 社会サービスに対する市民セクターの役割

(社会サービス・ニーズとは)

次に、では、何をするのがわれわれ市民セクターの役割か、について考えてみたいと思います。

ここで「社会サービス」という言葉を使っています。社会サービスというと直接的に人を支援するとかサービスをすると思われがちですが、必ずしもそうではなく、より広く、政策提言とか、様々な社会に対する働きかけ、環境保全や国際協力なども含めて、広い意味で社会サービスという言葉を使っています。

社会サービス・ニーズというのは、市場で供給できないサービスに対するニーズ、要求です。

市場で供給できるというのは、1000円かかるものを、1000円以上で買い手がつけば市場で供給できるわけです。1000円かかるけど500円しか払えない、一銭も払えない。しかし、サービスが必要だ。これが、社会サービスです。市場では供給できない。1000円するけど1000円以上では売れない。800円なら、500円なら売れるかもしれない。逆に言うと500円しか払えないけど必要なサービス。これが社会サービスです。これのニーズということですが、サービスが必要かどうかは考え次第です。そういうものが必要だと思えば必要で、必要ないと思えば必要ない。必要と思ったときにニーズになる。

例えば高齢者への配食サービスは、以前は誰もそのようなニーズがあるとは思わなかった。あると気づいた人がやってみたらニーズがあった。移送サービスでもそうです。様々なものが、ニーズがあると思えばあるし、ないと思えばない。ニーズは気づきによって顕在化する、ということが重要です。

それは、地域や時代や考え方によって違います。三重県では誰も重要だと思っていないが、

神奈川県では重要だと思っているかもしれない。東京都では誰も重要だと思っていないが、三重県では重要だと思われているかもしれない。同じようなものが地域によってニーズになるかどうか違う。気づく人がいるかいないかによっても違うんです。気づきによって具体的に顕れるのが、社会サービス・ニーズだということを、まず申し上げておきたい。

### (市民セクターの社会サービス・ニーズへの気づき)

2つ目は、社会サービス・ニーズへの市民セクターの気づきです。気づきによって顕在化するといいましたが、社会サービス・ニーズに市民セクターは気づきます。気づかなければ、市民セクターは必要がない。これが一番重要な役割です。

そして、気づいたら独自の取り組みによって新しいサービスを提供します。お年寄りが一人ひとり住んで寝たきりになっている。ほとんど外へ出られない、そういう人たちに我々が食事を提供するのが重要だ。これが社会サービス・ニーズへの気づきです。

このような気づきによって、独自に「配食サービス」という活動が生まれてくるわけです。20年くらい前に世田谷で生まれました。そのとき、そういうのは社会的に必要な仕事かな、本当に必要なのかなと私は思いました。家族や隣近所でやったらいいんじゃないかと思いました。しかし気づくと新しいサービスを作りだして提供する。それが第1歩かもしれないが、気づくだけでも重要です。この森が大事だと思えば、「大事だ」と声を上げて言うことも重要です。研究者や学者はそう言えばいい。では大事だと思ったらどうするのか。我々で金を出して買い取って守ろうよ。これがサービスの提供ということになります。

### (制度化への対応の重要性)

市民セクターはまず気づいて、気づいたことに対して必要だと思うサービスを提供します。しかし、それだけでは役割は半分かもしれません。気づくだけでも重要ですが、同時に政府に対して、この場合の政府は国家だけではなく都道府県・市町村も含めたものですが、政府に働きかけることによって制度的なサービスの提供を促進するという役割が重要です。

我々もやるが、行政ももっとやるべきじゃないかということ、これがアドボカシーです。市民セクターは気づいて、自ら行って、必要なものは行政に働きかけて制度化していくという役割が重要だと思います。そういう過程を経て社会サービス・ニーズへの制度的対応が生まれてきます。介護保険制度は一番わかりやすい。介護保険制度ができるまでに、約 20 年間、70 年代の終わり頃から、各地域でお年寄りを自分たちの仲間として会員制度でヘルパーを派遣するしくみ、有償ボランティアといわれるしくみですが、これが、東京や大都市近郊で始まります。地方都市にも広がってきます。そういう民間の行う有償サービスによるヘルパー派遣の枠組み・仕事を制度化したのが介護保険制度です。

介護保険制度は、市民セクターによる蓄積があって始めてできたことだと思います。さまざまなものが参考にされましたが、具体的な例をいうと、ケアセンターやわらぎという団体が東京にあり、10 年くらい活動をやってきて、市民が提供するサービスメニューを細かく記録してきた。そのことによって、ホームヘルプサービスというものがどのような行為によってなりたっているか理論的に整理できた。介護保険制度を作るときに厚生省のお役人がそういう蓄積を聞きに行ったという話があります。

そういう民間の自発的なサービスの蓄積の上に、制度化されたサービスが生まれてくるわけです。

次に制度化されると行政独自によるサービスが提供されるようになります。その場合に、市民セクターとの協働によるサービス提供ということも行われます。介護保険制度の場合は、実際には市場化していますから、協働とはいってませんが、行政がやる部分と民間が独自にやる部分、両方でなりたっています。

このように、行政が独自にやる場合もあれば、NPO と協働してやる場合もある。さまざまな形があります。

### (制度化された社会サービス)

制度化されますと公金がつきますので、サービスに安定性ができます。と同時にサービスは硬直化します。制度化するということはどこかで区切るといって、境をつけることです。そうしないと制度化はできないわけです。その線、境が硬直化を招く。

介護保険でも、要介護 3 とは何かと法律で決めるわけです。それに応じてケアマネージャーがどういうサービスがいいかを決めます。そうすると、介護保険ではできない部分が必ずでてきます。それでいいんです。怪しからんと思っても、制度というのはそういうものです。

都市計画でも、用途地域でここからこっちは 80% の容積率、ここからここは 200% ということがあります。どうしてそこで線をひくのかといわれますが、線をひかないと行政は制度的対応ができません。制度的対応には、必ず制度で対応できないニーズが残ります。制度化の限界が見えることで、新たな市民セクターのやるべきことが見えてきます。その繰り返しです。

移送サービスもそうです。移送サービスをちゃんと認定しようとする、道路運送法を改正する。移送サービスができるのはこういう団体だとなる。そうすると、うちはその外になっちゃうということがある。必ず、制度化するとその外に新たな、見えなかったサービスが見えて

きます。それがまた市民セクターの新しい活動を生むということになります。

同時に、市民セクターは、そういう制度の壁をどういうふうに動かしていくかということを追求する。壁がなくなるということはありませんから、壁を動かします。介護予防まで介護保険でやろうだとか、移送サービスや配食サービスも介護保険でできるようにしようだとか、制度化されたサービスの枠を広げるとか、場合によっては縮めるとか。ここまで行政がやる必要はないんじゃないか、我々がやるんだ、ということになる。そういう意味で、制度化に対する改革や、改善への市民セクターからの提案が重要になってきます。

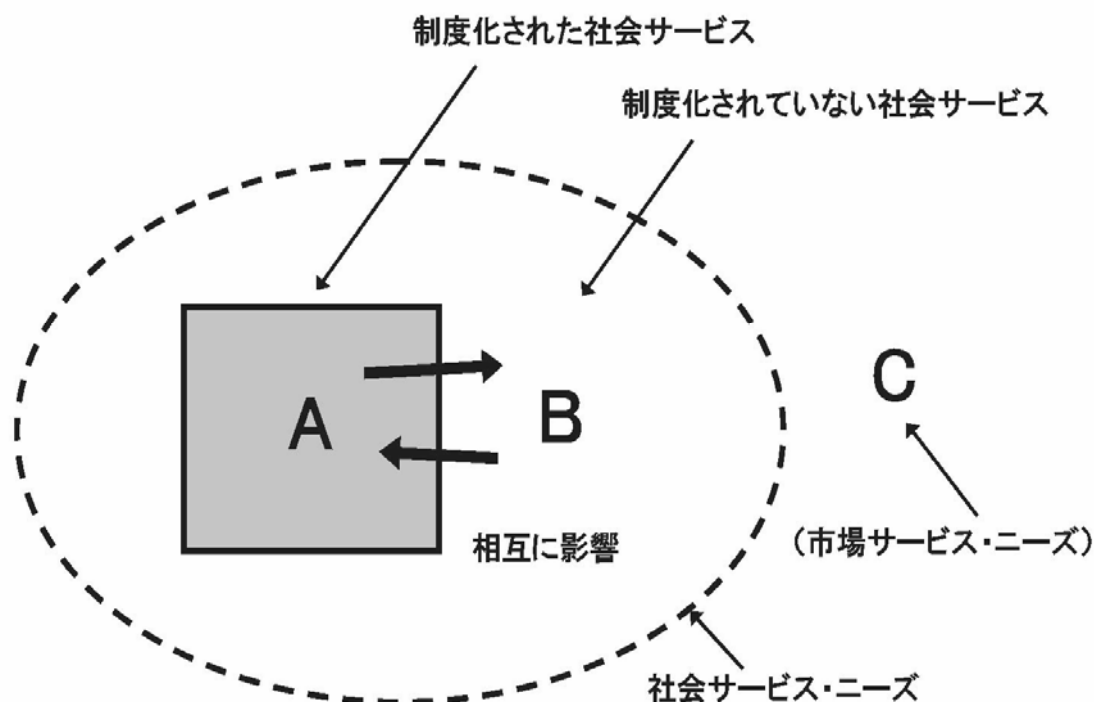
以上の関係を絵にしたのが、図-2です。

かし、何人かの合意の中で、なんとなくこの辺までは社会的なサービスとして供給すべきではないかというものがあります。こんなのは商売でやったらいいじゃないかというものはその外になる。外は市場サービス・ニーズです。

その点線の楕円の中に、制度化された社会サービスを四角で書いています。境界がはっきりしています。制度はキチツとしているので、四角くしました。社会サービス・ニーズを提供するために、制度ができます。

人間が生存する上で基本的に必要なサービスは、行政がキチツと制度としてやらなければいけない。生活保護などです。法律や条例によってキチツと定められ、施行令や規則や通達によって与えられるサービスが、制度化された社会

## 図-2 社会サービス・ニーズへの制度的対応と非制度的対応



この図で点線で書いたのが、社会サービス・ニーズです。フニャフニャしています。境界がありません。昨日の私と明日の私ではニーズは違うかもしれない。人によっても違います。し

サービスです。

社会主義は、社会サービス全体を制度化されたサービスで埋めようというものです。これは土台ムリです。制度化されたサービスは、社会

サービスの中の一部だということを考えなければいけません。必要な社会サービスは全部Aで担うべきという考えに、戦後民主主義で育った我々は染まっています。何から何まで全部政府がやるべきだと。社会主義の考え方はそうですが、社会サービスがすべて四角になると、我々の生活は大変不自由なものになります。特に芸術関係の活動はそうです。福祉でも人間に対するサービスはいろいろ人によって違います。

最大公約数的に、公金によってやらなければいけないサービスがAとして社会の中に位置づけられます。これは重要です。生存に関する基本的なサービスは行政がやる、この姿勢をしっかりと認識しないといけません。NPOは、全部我々に任してくれという場合があるが、政府がやるべきことは政府がキチッとやらなければいけません。これがAです。

社会サービス・ニーズには、その四角の外、制度化されたものを除いた部分があります。Bに当たります。スタートからいうと、Bの方が先かもしれないです。しかし生活の根元を支えると言うことではAが重要です。

#### **(市民セクターの役割は制度化されないサービスを創出すること)**

我々市民セクターは制度化されていない社会サービスを試行錯誤でやります。そのうちこれが重要だと思うと政府に働きかけて制度化されたサービスにしていくわけです。制度化されたサービスがおかしいと思うときは、もっと改めるようにとか、こうしろとかああしろと政府に言っていくわけです。

NPO法もそうです。市民団体の法人化なんて20年前には誰も気づかなかった。そんなことまでしなくてもといわれていましたが、やっぱり法人制度が必要だと20年くらい前から言い始めて、15年前から本格的な動きがでて、10年前に制度が誕生したという経緯があります。

それ以外にも、介護保険制度もそうです。介護の社会化ということではいろんな動きがありました。自殺防止基本法、ガン対策基本法、ホームレス自立支援法、DV防止法、情報公開法なんかもそう。様々な法律や制度が市民セクターの主張や呼びかけによってできてきました。あるいは改善されています。

そしてAの部分が制度化することによって、Bが見えてくる。あるいは、Aが制度化されることによってBのやっていたある部分はAが担うことになりますから、Bは役割がなくなることもあるかもしれません。そのときに、Bは、Aを見ることによって、それでは出来ない新しいサービスを生み出していきます。このように、相互に影響関係があり、そのことが社会をより豊かなものにしていくだろうと思います。

市民セクターの役割としては、Bの部分をやるとするのが一つ。それにAの部分を行政と協働して担うというのが一つ。市民セクターの役割には2つの役割がある。しかし、Aのできあがった部分だけを協働して担うというのでは、市民セクターとしては少し寂しい。

市民セクターである限りは、Bの部分、新しいサービスを創造して作りだしていくことを是非やっていきたい。しかし、それだけではダメで、協働して制度化されたサービスをより一層一人ひとりのニーズにあったものにしていく、リアリティのあるものにしていくという役割、両方がある。

パートナーシップ論で、パートナーシップとしてAの部分をどのようにNPOと行政がやるのかという議論になることがある。それではNPO論は半分しか話したことにならない。常にBの部分で我々はどのように新しい役割、新しい価値を生みだしていけるのかということが重要です。その両方があるということが市民セクターの役割である。



### (市場サービス・ニーズとの境界)

では、市場サービスはどうか。この点線の外にあるのは、全部市場サービスです。この境界線は、いろいろです。今までNPOがやってきたことを、株式会社が担えるかもしれない。あるいは、株式会社がやってきたが、株式会社ではもうできないということで、NPOが担うかもしれない。点線の部分の境界線は、アメーバのようにフニャフニャしています。出たり入ったりしています。

点線の部分は、アナログに動きますが、Aの部分には、デジタルにしか動かない。法律の改正がないと動けないということです。今、政府が経済対策で埋蔵金を潰すとか言っていますが、法律で決めないと動けません。四角の部分は、一つずつ法律や条例で確かめながら動く。これに対して点線はフニャフニャと動く、そう考えてもらったら結構です。

## 3. 参加・協働社会とは

次に参加・協働社会とは、ということをお話します。

### (参加とはなにか)

参加という言葉と協働という言葉は、結構混乱して使われています。参加の議論の方が早く、1960年代から言われていました。特に市民参加ということが言われてきました。協働は、まだ10年くらいです。本気になって各地で協働という言葉を使いだしたのは、NPO法ができてからです。

長年、参加の議論をやってきた人は、参加の延長線上に協働を考えます。参加が立派になって協働になるんだというような考えですが、これは違います。協働は、参加の一部だと考えている人が多いですが、参加と協働は2つの異なる行為だと思います。少なくとも行政施策とし

ては、そう考えた方がいいと思います。条例でも曖昧にしていることが多いですが、これは基本的に違います。違うけれどもきわめて密接な関連があります。

参加というのは、「個人が責任をもって組織の企画や活動にかかわること」と私は定義しています。

組織は、サークルでも、グループでもいいですが、ただ、個人的に小さな親切運動をしているようなものは、敢えて参加といわなくていい。選挙も参加。議会も首長も、組織ですから。企画や活動に関わることを参加。関わることを通じてよりよいものにしていこうという気持ちがないと参加する意味がありません。活動に関わることを通じてよりよい社会を作っていきたい、という気持ちが背後にある。それが参加です。

### (協働とは何か)

協働というのは、組織同士の話です。組織と個人の協働はしない。しちゃいけない。できない。

行政に個人が協働をしますという人がいますが、組織と個人は協働できない。個人は組織に参加できるが、協働は組織と組織の話です。だから意味があり、重要です。それぞれの特徴を生かして協働する。



より正確に言うと、異質な組織同士です。NPOとNPOと一緒にやっても協働といわない。行政と行政も協働といわない。本来別々の異な

る性質の組織同士がいっしょになって何かやるのが協働と考えてください。正確に言うともっと長くなる。「異種異質の組織が、一緒になって、それぞれの特徴を生かしながら、それぞれのリソースを提供しながら、協力して働くこと」、汗水流すことという言い方をしています。

この概念がはっきりしていないと、次のようなことが言えません。

私は、「参加なき協働は癒着の始まり」とよく言っています。協働、協働とよくいいますが、参加のない協働は癒着になっていきます。組織と組織が密室でつながると、外から見えなくなってしまう。これは癒着になります。このようなことは、参加と協働は別々の概念と規定しているから、始めて言えます。

### (参加・協働社会とは)

このことをよりわかりやすく、参加・協働社会の構図として示したのが次の図です。

「NPO等」を真ん中に書いています。NPOの立場から大きく書いていますが、本当は、

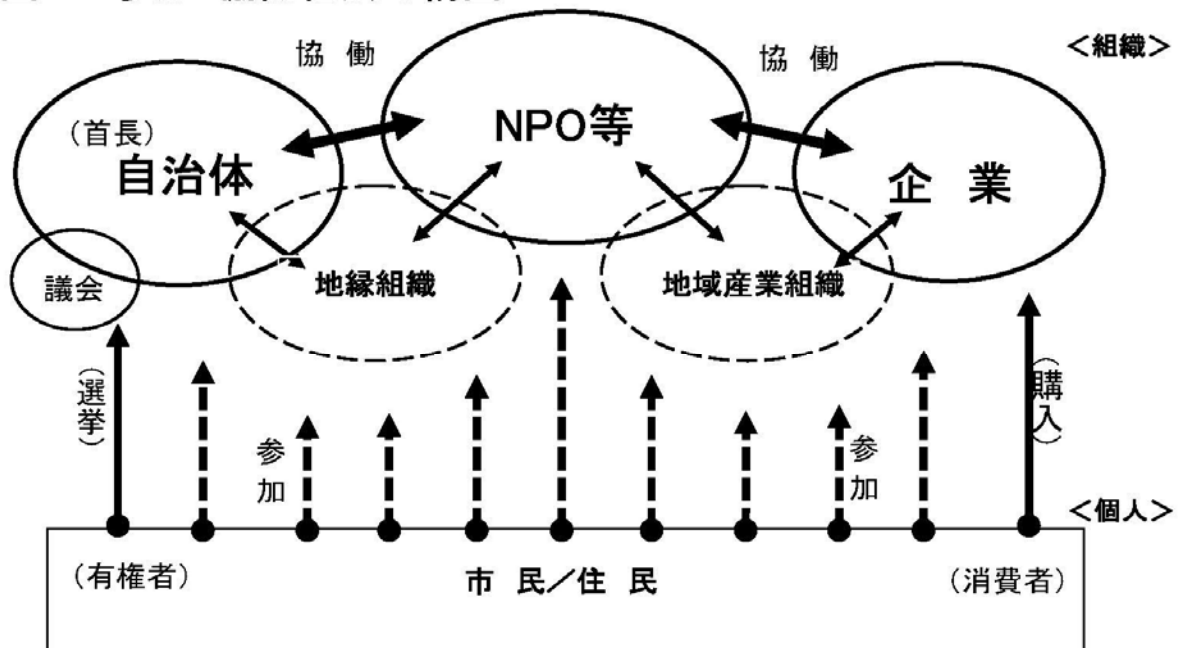
NPOは、そんなに大きくない。はるかに小さい。NPO等としているのは、NPOのようなもの、幅広く民間の非営利の組織ということです。

「自治体」が左にあります。本当は、行政と書いて、中央国家、都道府県、市町村と書いた方がより正確ですが、地域社会で考えると、自治体ということでもいいと思います。

NPOは別の組織とも協働します。「企業」です。これを右に書いています。企業は、もっと大きい、NPOの数百倍あります。日本社会は、行政と企業が大きくて、NPOは点のような存在だった。見えなかった。やっと10年前にNPOが社会的な存在として見えるようになりました。このようにNPOは自治体や企業と協働します。

では自治体と企業は協働しないのか？ということになる。していいんですが、政策課題にはしなくていい。行政と企業がNPO抜きに協働すると、これこそひどい癒着の温床になります。企業と自治体が協働するなら、NPOも含めた

図-3 参加・協働社会の構図



三者の協働を勧めます。実質的には、行政と企業との直接的な、NPO抜きの協働はあると思いますが、それは注意していればいいだけで、あまり政策化する必要はありません。政策的に考える場合は、こういう関係でいいと思います。

実際には、NPOは、大学との協働、社会福祉施設との協働もありますが、大きく言うと、この3つの関係が協働社会の骨組みになります。

### (地縁組織との関係)

ところが、実は、日本社会には、NPOよりはるかに力強いしくみがあります。地縁組織です。町内会・自治会です。古くからあったわけです。江戸時代にもありました。五人組なんかもそうです。町内会は、明治の末から大正にできました。戦後も町内会が大体どこの自治体にもあります。町内会のない自治体は、東京の武蔵野市ぐらいだと思います。

自治体と地縁組織は極めて密接な関係があります。都道府県はともかく、市町村は地縁組織と密接な関係がある。自治会のために10万円ずつとか、20万円ずつとか毎年補助金を出しています。

そのかわり行政の回覧板をまわしてとか、街頭の電球をつけたり消したりしてとか、自治体と地縁組織は密接な関係がありました。協働という言い方はしてこなかった。なんとなく下請けのようなことをやってきた。しかし、独立した自主組織です。

NPOは、世界中に、自分たち以外に、サービスを提供しますが、地縁組織は、町内に住んでいる人に対してサービスを提供します。住民同士の互助組織です。これをNPOとは言えないと思いますが、自治体と地縁組織との長い歴史的な伝統のパートナーシップがある。そこに、新たに、NPOと自治体の協働が生まれてきている。このことを見逃すと失敗しますね。

そして、NPOはこれから地縁組織とどのよ

うな関係を作っていけるかが鍵だと思います。自治体とNPO等と地縁組織、この3者の関係をきちっと作っていくことが重要です。

### (地域産業組織との関係)

一方、企業も、単独の企業と言うより産業組織と言った方がいいかもしれませんが、農協とか、農家とか、農業法人、森林組合とか、漁協とかいろいろありますが、そういうものも含めて、単独の企業とNPO等との協働だけではなく、地域社会で考える場合は、地域産業組織との関係が大事です。市には商工会議所、町村には商工会など、いろいろな業界団体が地域ごとにあります。商店会連合会、もう少し広域の産業組合など企業者の同友会などもあります。このような様々な地域産業組織が企業とは密接に関係しています。地域産業組織と企業とは長い間つながりがありますが、NPOは、地域産業組織とのつながりがどこでも弱いですね。

私は、地域の支援センターには、必ず商工会議所を法人メンバーに入れるように勧めています。私ども日本NPOセンターも設立の時から日本経団連や東京商工会議所もメンバーです。

地域産業組織とNPO等がしっかり結びつきをつけないと、個々の企業とNPOの関係がいいものに育っていきなかないと思います。点線の部分は今はNPOとのつながりが弱いところです。地縁組織と地域産業組織は結構つながりがあります。

NPO、行政、企業3つの関係に、地縁組織と地域産業組織を加えた5つの関係を、協働のパートナーシップとしてきちっと位置づけていけるかどうか重要です。

### (市民／住民の参加)

この図の下には「市民／住民」と書いてあります。市民は、社会に対して責任を自覚した人。住民は、そこに住んでいる人。ちょっとニュア

ンスが違います。住民は法律で定義できますが、市民は定義できません。先程、NPO法で「市民が行う自由な社会貢献活動」と始めて法律的に市民という言葉を使ったといいましたが、我々は、市民であると同時に、住民であるという側面もっています。

この市民／住民は、有権者として自治体に対して選挙という形で参加します。首長や議員の選挙を通して行政に参加します。これは究極の参加、法律に定められたきちっとした参加です。

我々は、企業にも参加します。究極の参加は、消費者としての参加です。物を買うという行動を通じて参加します。いやなものを買わない。環境に悪いものを生産している企業の製品は買わないとか、武器をつくっていない企業の製品だから買うというふうに物を選択する。消費を通じて我々は、企業に参加する。そして企業に影響力を持つことができます。日本の消費者は、ヨーロッパに比べて消費者意識が弱いといわれますが、でも消費者意識はあります。原子力発電所で作った電気は絶対使わないなど、これなかなか難しいですが、自分の家に風車をつくる、屋根にソーラーをつけるとか、ヨーロッパでは絶対原子力で作った電力を使わないとがんばっているところもあります。購入する、あるいはしないという形で我々は企業に参加します。

この2つの究極の参加をしっかりとやらないといけないというのが私の持論です。

これ以外に我々は様々な参加をします。

行政に対して参加する。いろいろな提案をする。研究会に参加する。審議会に公募委員として参加する。地縁組織に参加する。このように皆さん参加しています。知らないうちに参加しています。個人としてではなく、世帯として参加していることもある。

地域産業組織には、あまり個人として参加していませんが、商店街は個人事業主として個人で参加しています。企業にも、企業の行う社会

貢献活動にボランティアとして、あるいは、企業に株主としてなど、いろいろな参加があります。

一番重要なのは、NPO等への参加です。

NPOは参加がなければ成り立ちません。まず、会員として参加します。あるいは、地域の地域産業組織に個人として参加することもあるかもしれません。JCすなわち青年会議所も、地域産業組織というかNPOというか中間的ですが、参加があつて始めて成り立ちます。あるいは、寄付をする、会員になる、ボランティアに行く、様々な形でNPO等に参加する。こういう構図が地域社会で成り立つかどうかはこれからの課題だと思います。

もちろん、個人ではない、団体の参加もあります。地域産業組織は産業組織として参加し、地縁組織も世帯で参加します。しかし、基本的には、個人のメンタリティ、個人の決断・判断として参加します。参加の条件はいろいろあります。選挙は、15才の人は参加できません。そのような制限の有無も含めていろいろな形で、我々は参加するということが大切です。その参加の土台の上に、さまざまな組織間の協働が成り立っています。

### (三つの社会セクターの特徴)

ここで、三つの社会セクターの特性をお話しておきます。

政府のことを第1セクター、産業のことを第2セクターと言い、市民セクターを第3セクターと言います。

財源は、政府セクターは、税金か社会保険料。法的な義務があります。払わないと罰せられます。

産業セクターは、基本的には販売収入です。自動車が売れなくなればトヨタ自動車の販売収入が減ります。市場価格での販売収入です。それに資本金。資本金は、販売収入の変形みたい

なものです。

これに対して市民セクターは何かというと、1つは、対価性の財源。これは販売収入にあたるわけですが、基本的には、応能価格です。払える者が払えるだけ払う。市場価格とは違います。それから、支援性の財源。寄付などです。見返りを期待しません。ですから財源が全然違います。

行動原理は、政府セクターは、公平・平等が基本です。産業セクターの場合は、市場競争。高い金を払える人は高い車を買えるが、金のない人は軽自動車でご慢することになる。市民セクターは、社会的に必要なものは提供しよう。自発的に提供しよう。何が必要とされるかは、時代、地域、考え方によって違いますが、自発的にこれは大事だと思ったものが提供されます。

経営責任は、政府セクターは議会と首長です。産業セクターは社長と取締役です。市民セクターは理事長と理事です。

担い手は、政府セクターは公務員です。産業セクターは従業員です。これに対して、市民セクターは、従業員・スタッフとボランティアです。ボランティアは、政府セクターにも産業セクターにもおりません、市民セクターにしかいません。もっともコミュニティFM放送局は、株式会社でもボランティアがたくさん関わってやっていますが、それぞれのセクターにはそれぞれの限界があります。これが重要です。失敗、フェイリアの訳で限界とか制約とも言いますが、これがある。政府の限界・制約。市場の限界・制約です。

政府の失敗は何か。サービスの均一性です。みんな公平にやらないといけないということです。もちろん、要介護いくつだとう、重度障害だったら年金はどうなるとかのそれぞれに違いはあります。しかし、法律に基づいた枠組みの中では、公平でないといけません。要介護3の人に提供するサービスはどこでも同じでなけ

ればいけない。これは、サービスの均一化ですが、そのことによってもたらされる制約がある。それから、制度的劣化。だんだん制度が古くなります。制度を変えるのにエネルギーがかかる。「まだそんなことをやっているの」というような場合もあります。それから、陳腐化というのがあります。利権が発生しているからやめられない。それから、権力の暴走。政府では、選挙で選ばれた人がとんでもないことをすることがあります。特に国家の場合。ナチス、戦前の日本もそれに類することもあったと思います。軍という権力が暴走することがあります。北朝鮮なんかもそうです。強い権力が我々にとってとんでもないことをやるということがあります。政府セクターには、その危険はいつもあります。

産業セクターの失敗はサービスの偏在化。金持ちはいいものを買えます。おいしいものを食べられます。金がなければ買えません。だから、格差が拡大します。市場も暴走します。今、金融市場が暴走しているわけです。

市民セクターも失敗します。サービスの任意性。ボランティアはやりたいことはするが、やりたくないことはしない。気づけばしますが、気がつかなければしない。本当に困っている人がいても、それに気がついた人がいなければやらない。誰もが権利としてサービスを要求することはできない。責任の不明確性。もちろん理事長に責任がありますが、NPOは現場の人が自発的にやりますから現場の人たちに任せていると責任が不明確になります。善意の暴走。善意はだれも拒否しにくいということがあります。

そういう意味で各セクターに限界があり、その限界を克服するため、限界を補うために、協働が必要になります。

#### 4. 市民セクター形成への課題

市民セクター形成への課題ということを経

にお話しします。

まず、「市民としての自覚が育ち、社会参加が促進されること」。参加型社会がまずできるということです。我々も社会の一員なんだ、我々が社会を作っていくんだという市民意識、自覚が育って、社会参加が促進されること。これが基本です。参加がないとダメだと強く感じています。

それから、「多くの社会組織が生まれ、自由な活動が盛んになること」。様々な法人制度がありますが、いろんな社会的組織が生まれて、自由な活動が盛んになることです。自由なということ、価値観において様々な考え方が存在すること。赤ちゃんポストっていいよねという団体があり、とんでもないという団体もある。その2つの価値観の団体があって、はじめて議論ができる。

3番目は、「逞しい組織を育てる法人制度や税制が充実されること」。自分たちのことをきちんとやっということで、逞しい組織を育てるような法人制度、税制が充実すること。役所に頼っているのが一番いい、企業にたよっているのが一番いいという組織ばかりできると困る。自立してやろうとする団体を強くするような法人制度であり、税制。依存しているのが一番楽、眠っているのが一番いいという制度では寂しいです。

「参加と協働を土台にした開かれた行政が展開されること」。やっぱり、いろんな意味で社会をつくる骨格は行政です。行政がしっかりしないといけないと思います。参加と協働を土台にした開かれた行政が展開されること。これから行政が変わっていかないとダメです。この10年で変わりましたが、まだまだ、変わったりないですね。リストラするということではなく、参加協働型社会にふさわしい行政になるということです。

それから、企業です。社会的責任、CSRと

いわれ、観念論が走っている状態ですが、「社会的責任の意識を深めた企業活動が展開されること」。

この5つがベースです。

多くのNPOがこの実現のために真剣に取り組む。行政を変えるためにも取り組む。企業を変えるためにも取り組む。自らの活動をするためにも取り組む。社会参加を促すためにも取り組む。やっぱり、NPOがコアになると思います。

最後に、日本NPOセンターとは、何か。「NPOヒロバ」というNPO法人のデータベースを開設しています。活用していただければいいと思います。それから、市民社会創造ファンドを作りました。いろいろな企業と一っしょに助成プログラムもやっています。日本NPOセンターから派生したしくみです。

時間が来ましたので、私の話はこれで終わります。ありがとうございました