

日本における サイドセクター構築は可能か JACEVO立ち上げの背景とねらい

◎◎◎◎
評価が分かれる公益法人制度改革

2006年5月に可決され、08年12月に施行された公益法人制度改革については、かなり大きく評価が分岐している。民法34条以下の一連の条文の削除を重視するか、実際に制定された一般社団・財団や公益社団・財団についての法律の内容を重視するかという点が一つの分岐点だろうし、NPO法人だけにどうまらない今後の日本におけるサイドセクターの構築についても、今回の改革の評価は左右される。

2006年5月に可決され、08年12月に施行された公益法人制度改革については、かなり大きく評価が分岐している。民法34条以下の一連の条文の削除を重視するか、実際に制定された一般社団・財団や公益社団・財団についての法律の内容を重視するかという点が一つの分岐点だろうし、NPO法人だけにどうまらない今後の日本におけるサイドセクターの構築についても、今回の改革の評価は左右される。

「業界」の主張としては理解できるが、10年前のNPO法制定運動が本来は民法34条（「主務官庁の許可を得て、法人とする

サイド自体が主務官庁制のもとで分断的な実態を脱却し得ていないこと、そして、社会においてサイドセクターの役割を本格的に位置づける議会多数派が存在しないことを考えれば、それは、現時点では、ないものねだりと言わざるを得ない。

統一的な非営利法人制度や本来のサイドセクターの構築にとっても不可欠の前提と位置づけられるものである。行政改革の文脈での公益法人制度改革は、決して「不純」なものとして過小評価すべきではなく、本来の公益法人制度改革への別の角度からの切り込みとして位置づけるべきなのである。

改革を迫っていること、公の施設に関する指定管理者制度が外郭団体的な公益法人（施設管理協会など）の生き残りかけた自己改革を迫っていることなどについても指摘できる。

各種公益法人の世界に対置する形で本来のサイドセクターの姿をミニチュア版で具現して見せることで、本格的な公益法人改革とサイドセクター構築への突破口を開いたともいえる。

入源の構成を見ると、一般的に抱かれている印象に反して、公的資金の割合が56・9%（04年）、48・6%（05年）、42・9%（06年）とむしろ明確に低下しているのが現実である（経済産業研究所のNPO法人調査のデータによって作成した図表1の上3項目の合計）。

同様のことは、介護保険制度の導入（選択と競争の導入）がその中で顕著にシェアを低下させてつつある社会福祉法人の自己

自身の政治学者、行政学者としての問題関心が存在することはもちろんであるが、NPOないしサイドセクター関係者にとっても無縁のこととは考えられない。

しかし、他方では、04年から06年にかけて、NPO法人の認証数が1万8261、2万3609、2万9597と急増するのと並行して、1団体あたりの平均年間収入が、2079万円、1799万円、1346万円と急減しているという実態がある。

こうした実態をどのように評価するかは、どのようなNPOセクターをめざすかによって異なるらざるを得ないが、無数の小規模な団体による広い裾野とともに、例えば、少なくとも3000万円以上の財政規模を持ち、公的事業の有力な担い手となったり、社会的課題に関して明確な成果を挙げたりできる力量を備えたNPOが相当数存在することがセクターにとって不可欠と考える立場からすれば、財政規模3000万円以上の団体が14・8%に過ぎないという現状は、とても十分とはいえない。

NPO法から10年を経た課題

私が敢えて今回の公益法人制度改革の重要性を強調するのは、NPO法人の世界に直接関わりながら、日本におけるサイドセクター構築という課題を考え続けてきたという事情とも関係している。もともとは、各種の社会運動や協同組合運動などに関わっていたが、1997年11月に市民フォーラム21・NPOセンターの代表理事になって以降は、経営者としての責任もあり、

狭義のNPOへの支援にエネルギーを集中することになった。そうした立場から見ると、98年のNPO法成立・施行からの10年間で、いくつかの重要な成果があった。法人認証数が約3万6000になり、主務官庁制の枠外で分野横断的に自由に活動するNPOが、ささやかながらも一つの世界を形成するに至ったことは大きな成果である。これは、主務官庁制のもとにある

また、「官から民へ」の動きによって公的資金による事業の実施が急速に民間に移行する中で、NPO法人のシェアは小さいままであり、最も伸びている介護保険の分野でも訪問介護の事業所数で約6%（06年）であり、指定管理者では06年の段階で1・7%にとどまる。その結果として、NPO法人全体の収

すでに10数年前に、レスタ・サラモンが、NPOはアマチュアリズムと「心地よい慈善活動」から脱却して、「社会の



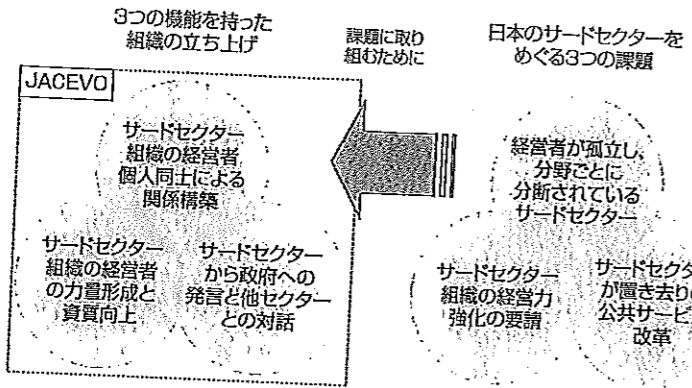
名古屋大学大学院教授
市民フォーラム21
NPOセンター代表理事
後 房雄

◎後 房雄
（うしろ ふさお）
1954年生まれ。京都大学法学部卒。名古屋大学法学修士。専門は行政学、政治学、NPO論。84年名古屋大学助教授、90年より教授。著書に『政権交代のある民主主義』（朝社）、『市民参加型社会とは』（共著、有斐閣）、『事業委託におけるNPO-行政関係の実態と成熟への課題』（市民フォーラム21・NPOセンター）など。

公益法人制度改革の衝撃

特集

図表2 日本初のサードセクター経営者組織の設立



は、各種公益法人、NPO法人、協同組合、社会的企業などを広範に含むセクターであり、政府・行政の第一セクター、企業の第二セクターと対比される。日本語での第三セクターという言葉は外郭団体的株式会社を指す言葉として定着してしまっているため、敢えてカタカナで表記する。この言葉の採用にあたっては、イギリスの労働党政権

中心問題に取り組んで成果を挙げた「団体」になるべきだと主張したが、日本のNPOセクターはまさにそうした課題に直面していると言わざるを得ない。この課題に取り組むために必要な要素は多いが、私自身はNPOリーダーの経営力を特に重視すべきだと考える。NPOの経営においては、企業の経営に比べて、寄附者やボランティアも含めて関係者がより多様で

JACEVO構想のねらい

07年後半に何人かのNPOリーダーと意見交換の中で、予想以上に問題関心が共通することを発見し、08年初めから1年間ほどの研究会を経て、09年初めから「日本サードセクター経営者協会（通称JACEVO II ジャキーヴォ）」の設立準備を始めることになった。その直接の問題関心は右に述べた通りであるが、検討の過程で、経営者の力量強化という課題は、NPO法人だけではなく、各種公益法人、協同組合、社会的企業など他のサードセクター組織にも共通の課題となっていることを

あり、事業収入以外に、寄附や助成金など多様な収入源があり得るという点の特徴であるが、求められる経営力の基本は共通である。そして、私自身の経験的印象ではあるが、英米のNPO経営者が、ある程度、企業経営者とスキルを共有しているのと比較すると、日本のNPO経営者による企業経営のスキルの吸収はかなり不十分だと感じる。

認識するようになった。こうした共通課題の存在にとどまらず、「官から民へ」「国から地方へ」という公的諸制度の根本的転換が進行する中で、前述したような主務官庁による各種公益法人の分断的コントロールの構造を解消し、横断的なサードセクターを形成する条件が生まれているのではないかと考えるようになった。典型的な例として、厚生省職員も加わった社会福祉法人経営研究会による報告書「社会福祉法人経営の現状と課題」（06年）の主張を紹介しておこう。それ

図表1 NPO法人の収入源の推移（2004年～2006年）

	2004年	2005年	2006年
認可事業収入	29.6%	32.2%	25.9%
行政の委託事業収入	11.7%	10.0%	11.5%
行政の補助金	15.6%	6.4%	5.5%
会費・入会金収入	6.8%	6.3%	8.2%
寄附金・協賛金収入	6.2%	8.6%	8.5%
助成団体の助成金	2.7%	3.2%	2.3%
自主事業収入	16.8%	18.4%	16.7%
民間の委託事業収入	1.3%	3.4%	2.6%
その他	9.2%	11.6%	18.8%
1団体あたりの年平均収入	2079万円	1799万円	1346万円
調査時点のNPO法人認証数	18,261 (2004年8月)	23,609 (2005年9月)	29,597 (2006年10月)

出典：経済産業研究所のNPO法人調査のデータをもとに筆者作成

によれば、従来型の社会福祉法人の経営の特徴は、①施設管理中心、法人経営の不在、②事業規模零細、③再生産・拡大再生産費用は補助金と寄附が前提、④画一的サービス、⑤同族的経営だということ。そして、「一法人一施設モデル」や「施設管理モデル」から脱却し、「法人単位の経営」を提言する。それは、これまでのように、行政による「規制」と「助成」に大きく規定されるモデルではなく、中長

期的視野に立つて、先を見通して行う経営であり、格段に「自立・自律」と「責任」が伴うモデルだということ。さらに、こうした経営の実現のためには、法人・経営者サイドの経営能力・ガバナンスの向上に加えて、「制度のあり方や行政のあり方を変えること」も大きな課題であり、行政の「考え方の転換」が求められると指摘している。

が06年に「サードセクター庁」を大臣庁として設置したことに象徴されるように、従来のボランティアセクターという言葉に代えて、より広いサードセクターという言葉を採用していることが刺激となった。そしてさらに、イギリス調査の中で、従来から大きな存在感を持っていた「全国ボランティア団体協議会（NCVO）」と並んで「ボランティア団体経営者協会（ACEVO）」という新興の中間支援組織（88年設立）が急速に存在感を高めていくことを発見することになった。イギリスと日本の文脈には時代的共通点とともかなりの違いが存在するが、日本でもまた、従来の中間支援組織と並んでACEVO型の新しい中間支援組織が必要であることは明らかだといえることが、研究会のメンバー全員には直感的に感じられた。これが「JACEVO構想」が生まれるに至った経緯である。

伸ばす、③（経営者の集団として）提言するという3つの役割を担うものであるが、これまでの中間支援組織とは異なっていたいくつかの特徴を持つ予定である。まず、実質的な経営責任者が個人で加入する組織であり、経営者固有のニーズに応える組織である点が特徴となる。

共サービス改革を中心に、NPOと政府・行政関係についての基本的ルールの形成、定着やサードセクター支援のためのインフラ整備などに関する政策提案も行っていくことになるだろう。JACEVO構想はまだ今年9月1日の設立総会に向けた準備段階にあるし、以上で述べたことは期待を込めた私個人のイメージに過ぎない。基本的な問題関心を共有される多くの方々が準備過程に参加され、この構想をさらに力強く多様なものにしていただくことを期待したい。

JACEVOは、ACEVOにならって、①（経営者同士をつなぐ）、②（経営者の力量を

また、事業体としての実体をもった組織を増加させるために、そしてセクターとして公共サービス改革において実質的な役割を果たすためにも、経営者の力量形成に関しては、民間企業経営者に提供されているものと同水準の支援サービスをめざす。そして、日本でも政権交代メカニズムがようやく始動し始めようとしている状況の中で、公

【参考文献】後房雄（2009）「NPOは公共サービスを担えるか」法律文化社（09年5月刊行予定）。後房雄（2008）「社会的存在感のあるNPOセクター確立への課題」『草の根主義』と「ボランティア」の神話』を越えて「生活経済政策」第143号。市民フォーラム21・NPOセンター（2007）「10年を経て、次の10年を構想する」日本のNPOセクターの飛躍のために「ニュースレター」10周年記念号。社会福祉法人経営研究会編（2006）「社会福祉法人経営の現状と課題」全国社会福祉協議会。

公益法人制度改革の衝撃