

# 「市民セクターの20年」研究会報告(10)

## 今後に向けた振り返りとまとめ

JIVRI-ボランティア活動国際研究会代表 村上 徹也

### 1. はじめに

1990年代から現在に至る市民セクターの変容過程を確認するための議論を、2013年2月から隔月ペースで続けてきた「市民セクターの20年」研究会では、これまでの研究会に参加者として熱心に参加され、深く研究会の議論に関わっていただいた公共経営・社会戦略研究所の鈴木滉二郎特任研究員、本研究会の青木利元顧問・藤澤浩子世話役による研究会の内容を振り返るコメントをいただき、それをもとにして今回の研究会を締めくくるまとめの議論を昨年10月8日に行った。

### 2. コメンテーターによる「市民セクターの20年」についての振り返り

#### (1) 青木氏による振り返り

青木氏は、1番目に90年代初頭のセクター論との出会いについて、2番目に市民セクターに関する問題意識、3番目に市民セクターの担い手の問題、そして4番目に担い手の問題が生じた背景にある社会の変化について論じた。

1番目のセクター論との出会いは、青木氏と同じく本研究会の顧問である(特活)市民社会創造ファンド運営委員長の山岡義典氏による1991年の日本ネットワークーズ会議での話によってもたらされた。90年に当時の明治生命の社会貢献担当になった青木氏の「営利企業がなぜ社会貢献をしなければならないのか」という悩みにたいして、山岡氏のセクター論は、行政と企業だけでは解決できない問題があり、それを解決するためにサードセクター(市民セクター)が必要であり、企業はそれを支援する意

義があるという解を与えたとした。

2番目の市民セクターに関する問題意識として、90年代から話題になり始めた規制緩和や構造改革は、つまり官から民へという流れの中でNPO法(特定非営利活動促進法)も出来るなど、国家権力からの自由を得たという意味について青木氏は問いかけた。“NPO”という言葉が、「寿限無寿限無五劫のすりきれ」というような一種の呪文化して錦の御旗のようになり、NPOとNPO法人(特定非営利活動法人)が混同されて理解されてしまうなどの余波も起きている状況には、課題があると述べられた。

3番目のNPOの担い手についての問題提起では、主体性論から、または人生論からNPO活動に関わった世代の特徴について考察が行われた。芥川賞作家・三田誠広の新聞への文章を紹介しつつ、団塊の世代について「豊かな社会を前提として、その中でゆるやかに社会参加していくというのが団塊の世代の特徴で、彼らはNPOに参加してきた」と解説した。さらに、お茶の水女子大学の天野正子氏の物質的な価値を求める繁栄と対決する脱物質的価値感を指す「生活者」というのが、団塊の世代の市民セクターの担い手としての特徴だという。そして、70年代から80年代、90年代にかけての生活者というNPOの基盤そのものの存立が、その後20年経った今、社会が二極化して維持できなくなる危機の時代を迎えているという危惧が示された。

4番目の背景にある社会の大きな変化については、ドラッカーをはじめすでに多くの人指摘している、「脱工業化社会」「サービス化社

会」「情報化社会」が、市民社会を前面に押し出してきたということが語られた。しかし、「グローバル化」も絡んで、社会の二極化が進む中で、欧州諸国が福祉国家の道から第三の道を選ぶなど、国家の役割が流動しつつあり、NPOが国家とどう関わるのか問われているが、日本では依然として中央省庁の岩盤が強いという課題があるという問題提起が行われた。

## (2) 鈴木氏による振り返り

鈴木氏は、国家の岩盤がまさしく日本の市民セクターを規制してきて、今なお規制している状況について、明治期からの民法の成立過程まで遡って、その経緯と問題点について丁寧に論じた。

最初に、国家、市場、そして家族を中心とした親密圏による「ベストフのトライアングル」について、わが国におけるサードセクターと言える部分は、制度的にまさにその上に国家が乗って規制しているという理解が示された。それは、19世紀からすでに、協同組合、共済組合、アソシエーションというものを、資本主義あるいは教会、国家という3つの権威にたいして市民が形づくってきたとフランスと比較すると、わが国の近代はそうではなかったと鈴木氏は述べた。

日本で民法が明治期につくられる際、当初はフランスの民法を模範としようとしていたものが、ドイツ民法を取り入れたため、公益法人に関する部分はフランス流の人権思想や自然本位思想が反映されなかった結果、主務官庁許可主義の34条、包括指導を定めた67条というものが、その後100年以上にわたって規制してきたというのだ。

次に、市民セクターをもたなかった日本近代について、ドイツのユルゲン・ハーバーマスが、サードセクター、あるいは市民活動領域を生活世界と呼んだことを受けて、篠原一東大名誉教授が、国家による植民地化にたいして生活世界の自立性の主張がされなければ日本における市民社会は確立しないと早くから主張していたことが紹介された。

このように市民セクターをもたなかった日本近代でも、市民というものが生まれていた大正期の歴史のエピソードとして、ロシアの無政府

主義者のクロボトキンに関する論文を書いて東大を排斥された森戸辰男助教授の指導教授高野岩三郎を理事長として迎えて1922年に財団法人化を果たした大原社会問題研究所などいくつかの事例が紹介された。この時期の大正モダニズム、大正リベラリズムというものの実態は、市民社会の芽が単なる芽ではなくて、本当に強い理念を伴ったものだったというのだ。

そして、90年代の市民セクターについて、企業メセナ協議会、経団連の1%クラブ、東京ランポの市民活動推進法研究会、その他様々なものが同時に生まれた状況を踏まえうえて、阪神淡路大震災という大災害が公益を担いきれない行政の心許ない状況に社会が気付くきっかけとなり、市民がつくったとも言える特定非営利活動促進法を各党提案という議員提案で1998年に成立させた流れが説明された。

しかし、鈴木氏は、国家の岩盤という入口の問題が今でも宿題になっているとして、国家の岩盤を対象化して市民セクターを組み立てていかなければ行けないと問題提起した。

## (3) 藤澤氏による振り返り

藤澤氏は、市民セクターの20年の変容をどうとらえたか、市民セクターが社会に与えたインパクトをどうとらえたか、市民セクターの現状と課題をどう考えるのか、そして本研究会の今後の方向性について論じた。

市民セクターの20年の変容をどうとらえたかについては、90年代、そして2000年代という10年ごとに区切って話が展開された。90年代はNPO法人、つまり特定非営利活動法人制度の創設に向けた10年だったととらえ、顕在化していなかった70年代、80年代の市民による活動の蓄積が一定程度あるのだということが認知され、市民による公益が表舞台に登場して、法律が出来るまでになったという。2000年代の10年は、NPO法人制度というよりは、民間非営利組織の法人制度改革の10年であるとした。そして、この制度改革の動きというのは、90年代に任意団体だったNPOが法人格を得るという制度が出来たということに触発されて生まれたも

のだったと述べた。

社会的なインパクトについては、90年代は市民セクターが公益を担う主体の1つであるということが認知され、さらに期待される存在になったことがあげられた。行政改革という市民活動とは違ったニューパブリックマネジメントの中でも、民間非営利活動が期待されるようになった90年代だったのだ。そして、公共政策という言葉もこの頃から出てきて、市民セクターが政策形成の一主体とみなされるようになったことがインパクトだと考えることができるという。

市民セクターの現状と課題については、今もなお制度が流動的で、非営利活動をするうえでNPO法人だけでなく、一般社団・財団法人があり、それから公益認定をとるという選択肢が増えている一方で、どの選択肢を選ぶのかを迷い、どれが有利かという点でしか考えないという課題もあるとして、いずれ制度上の統合があり得るのではないかと述べた。

ただし、現在の公益認定制度において、政府が選んだ委員が公益性を審査するという仕組みには課題が残っていると考えているという。

最後に、雇用の問題が重要になってくるとして、仕事観というものが変わってきている中で、若い人たちが非営利の世界で職を得ることに関心を持ち始めている一方で、働きながら非営利の活動をする余裕があるのかという疑問ももっていて、このギャップをどう埋めていくのが大きな課題ではないかと問題提起があった。

本研究会の今後の課題については、これまでマクロな視点での全般的な研究、制度の枠組みについての研究をしてきたが、実態をとらえるには分野別の事例あるいは制度的な研究が必要ではないかという考えを示した。

### 3. 質疑応答と議論の概要

#### (1) 格差の問題が広がる中での市民社会の担い手について

資本主義の生む格差の問題を解決するための欧州によるソーシャルインクルージョンの試みにも困難があると考えられる中で、豊かな中間

層に支えられてきたNPOあるいは市民社会が裏付けを失っていく状況が広がっていくのであれば、NPOを支える構造はどうなっていくのかについての議論が行われた。ボランティアの労働の価値を評価して完全雇用ではない広い意味での雇用に活かし、非営利の世界に抛り所を見つけようとしている若者たちを担い手として育む仕組み、米国のティーチ・フォー・アメリカのように就職先として魅力ある力のあるNPOをどう日本でも生み出すのかなどについて意見交換があった。

#### (2) 市民セクターに投資資金をつなぐ仕組みについて

鈴木氏から公共経営・社会戦略研究所が立ち上げたソーシャル・インパクト・ネットワークというNPOの取組みと、そのモデルである英国のソーシャル・インパクト・ボンドに関する議論が行われた。英国では、刑務所の経常経費を押さえるために、ソーシャル・インパクト・ボンドで再犯率を減らそうとして、休眠預金を活用するビッグソサエティ・キャピタルという非営利の投資銀行をつくり、ソーシャルファイナンスという非営利組織もつくっている。これに対して、日本では認知症予防をテーマとしての取り組みを広げようとしているが、国や自治体の理解を得ることが難しく、横浜市のみが事業スキームづくりを一緒に進めることになったという。

#### (3) 官の縦割りをつなぐ非営利セクターの役割について

長年にわたり路上生活者支援を行ってきたNPO自立支援センターふるさとの会が、ホームレスには刑務所を出てきた人も多いということで、相談を引き受ける事業を始め再犯率を下げている事例が紹介され、法務省と厚生労働省の間で民間が仲介役を果たすことで、問題解決が進むことについて議論が行われた。公益法人制度の改革で主務官庁制度がなくなって、省庁縦割りの中継ぎをする市民セクターが育つ状況は出来てきたという見解が示された。

#### (4) 市民セクターのインパクトの評価について

公共経営・社会戦略研究所が、SROI（社会

的投資利益率)を使って、全国の若者サポートステーションのヒアリングをした際に、ニートといわれる人たちの就業率だけでなく、中間的なアウトカムとしてどんな前進が生まれているのかを評価した際、非常に高いインパクトを示す数値が出たという例が紹介された。行政による評価指標に頼らず、市民セクターがエビデンスベーストな評価を自ら行う取り組みの必要性が議論された。

#### (5) 市民セクターを支えるファウンダーションのあり方について

アメリカでは、個人の富裕層がファウンダーションをつくり、その資金が次々と市民セクターのイノベーションを起こして、社会問題に取り組んでいけるので、どんなに社会が二極化しても市民セクターに資金が回る仕組みがあるが、日本にはその仕組みがないことが議論された。しかも、この20年間は金利が低く、新たな財団も出来ず、市民セクターを強くするためには厳しい環境があった。日本のトップは自由に動かせるお金はわずかなため、アメリカのように財団が富裕層の資金を市民セクターに回す仕組みが出来にくいという意見も出された。また、多くの人々の寄付を集めて資金助成を行うと多くの賛同が得やすい対象に助成しなければならず、イノベーションを起こすような対象に大胆に資金を集中するような助成活動はしにくくなるという課題も指摘された。

#### (6) 企業の社会貢献活動について

企業の社会貢献活動が、SRI(社会的責任投資)、そしてCSV(共有価値の創造)へと軸を移すと、企業は直接社会貢献事業をしたいので、財団には資金を出さなくなるという問題が議論された。直接企業に還元するものを生まない市民社会を支援するのが助成財団だとすれば、企業は寄付を出さなくなり、財団の未来の見通しが無い状況について課題が浮き彫りになった。また、そもそも90年代はコーポレート・フィランソロピーといって1つのパイとして行われていた企業の社会貢献活動が、ISOの基準づくりをきっかけとしてCSRの中の6つ位の柱の中の1つの柱と位

置づけられるようになり、投じられる資金も6分の1に縮小したという点も指摘された。

#### (7) 公益法人改革後にも残る官による市民セクターへの干渉について

国からの資金をもとにした基金の資金配分方法に異議を唱えた加盟団体の主宰者を研修会の講師に招こうとした際に、研修会を共催する国の側から難色を示されるなど、依然として官の側の市民公益に関する理解が進まない状況が報告された。官民双方で、市民公益や市民セクターの役割についての理解を広げ深めるための努力が必要だという認識が共有された。

#### (8) NPOの給与の額について

欧米のNPOでは、トップが数千万円の年間給与をもらうのが珍しくなく、一般職員もその他のセクターと遜色のない給与が払われているが、日本のNPOの給与は低く、その分、社会的にも低く見られがちな状況について議論が行われた。これについては、寄附を増やす取り組みやソーシャルビジネスのようにNPO以外の多様なやり方の模索の必要性が意見として出された。

#### (9) その他の議論について

その他には、人と人をつなぐ市民セクターの役割の大切さ、市民セクターのアドボカシー活動に資金が集まりにくい課題、アントレプレナーの養成など新たなスキームの開発や研究の必要性などが議論された。

### 3. まとめ

これまで本研究会では、市民セクターの20年を振り返る議論を重ねてきたが、今回の議論では、その振り返りの議論を通して過去から未来につながる日本の市民セクターの変容の流れと課題が浮き彫りになった。ただし、藤澤氏が指摘したとおり、それはマクロな視点での全般的な研究、制度枠組みについての議論に止まった感がある。したがって、今回の第10回目の研究会の議論は締めくくりではなく、さらに市民セクターの変容と課題の実態を分野別に掘り下げる次の研究に向かうための枠組みをつくるという意味で、橋渡しになったと考えられる。