

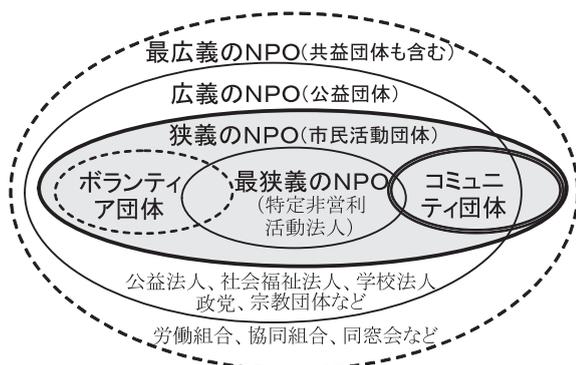
ボランティア団体・NPO・ コミュニティ団体活動の推進

社会福祉法人大阪ボランティア協会常務理事、
認定特定非営利活動法人日本NPOセンター代表理事 早瀬 昇

1. 言葉の意味を整理

まず「ボランティア団体、NPO、コミュニティ団体」の関係を整理する。3者の中で最も広い概念は、「NPO」。利益拡大を目的としない組織（Not for Profit Organization）はすべて含まれる。この中で共益団体か公益団体かが区別されるが、日本の場合、旧来の公益団体に対し広く一般市民の参加で活動を進める市民活動団体の意味で使われたり（狭義）、特定非営利活動法人（通称・NPO法人）のみを指したりする（最狭義）など、多層的な意味で使われている（図1）。

図1 多層的なNPOの概念



一方、「ボランティア団体」はボランティアで構成する団体だが、図でNPO法人と重なっている。NPO法人の4分の1は1人の有給スタッフもないボランティアグループだからだ。

また「コミュニティ団体」は住民の助け合いを進める共益団体だが、消防団のように構成員の枠を超えて公益的に活動することもあり、またNPO

法人格を取得している例もある。

この講義で焦点となる「ボランティア団体、NPO、コミュニティ団体」は、図1の太い実線で示す市民活動団体ということになる。

2. 市民活動の特性と実態

(1) 市民活動は、とても身近で自由！

無償や非営利の活動である市民活動に犠牲的・禁欲的イメージを抱く人もいるが、その活動には、「全体の奉仕者」として、まさに禁欲的に動く行政・公務員とは真逆の自由さがある。

特定のテーマを選んで進める活動であり、そのテーマを決める重要な鍵は好きだということ。子ども好きの人が子ども対象の活動をするから良いわけで、もし子ども嫌いの人が児童施設で活動すれば、来られた子どもたちが困ってしまう。

活動テーマを選ぶということは、“あまねく平等に”ではなく、優先順位をもって深くきめ細かく活動できるということでもある。これは私たちの普段の暮らしと同じスタイルだが、では私生活と市民活動は、どこが違うのか？ それは効果の及ぶ範囲が家族や友人などを超えて、広く「開かれている」ことだ。趣味で集めた美術品を公開すると私立美術館になり、社員向けの福利厚生施設として整備したグラウンドを少年サッカーチームに開放すると企業の社会貢献活動になる。

普段の暮らしと市民活動の近接性を示す例として、ボランティア活動と恋愛の共通点を列記できる。共に無償の行為で、対象を選び、好きであることが選択の基準となり、自分が満足するだけではうまくいかない…などだ。



早瀬 昇 (はやせ のぼる)

1955年、大阪府生まれ。京都工芸繊維大学工芸学部電子工学科卒業、大阪府立社会事業短期大学専攻科修了。現在、(認定特活)日本NPOセンター代表理事、(社福)大阪ボランティア協会常務理事、(認定特活)日本ボランティアコーディネーター協会理事、(特活)日本ファンデレイジング協会副代表理事などを務める。

1978年に大阪ボランティア協会に就職。91年から2010年まで事務局長。2000年に大阪府箕面市の市民協働施策の立案に参加して以降、多くの自治体で協働施策づくりに参加している。

主な著書に『寝ても覚めても市民活動論』(大阪ボランティア協会、2010年)、『ボランティアコーディネーション力』(共著・中央法規出版、2015年)、『NPOと行政の協働の手引き』(共著・大阪ボランティア協会、2003年)、『自治体・公共施設のためのボランティア協働マニュアル』(共編・大阪ボランティア協会、2000年)などがある。

(2) 行政を超える市民活動の強み

この市民活動には行政を超える特長がある。それが明確に示されたのが阪神・淡路大震災だった。

まず、迅速な救急力だ。大震災で家屋に閉じ込められた約3万5,000人のうち警察や消防が救出したのは約8,000人。残る約2万8,000人は家族や近隣住民が助け出した。近隣ゆえの迅速性が活きた。

救急活動の後も、市民は機動的に対応できた。大災害時、行政の公平原理がその動きを止める。公平に動くには「全体」の把握が不可欠だが、大災害では「全体の把握」が困難だからだ。もし、依頼を受けた順に対応すると「早い者勝ち」という不公正な状況を招く。そこで行政は全体状況の把握に追われることになる。

しかし市民には「全体による拘束」がない。そこで全体の状況が見えずとも、とにかく目の前の課題に機動的に取り組むことができた。

また市民1人ひとりが、それぞれが気づく課題に、それぞれの方法で対処することにより、全体では極めて多彩になる。この多彩さの実現も行政には難しい。行政は、元来、住民全体の過半数の賛成がないと動けず、住民の最大公約数的なニーズへの対応が基本となりがちだ。しかし、現代社会は人々の価値観が広がり市民は多様な暮らし方をする。多彩な取り組みの中から自分に合うものを選ぶ社会づくりの意味は大きい。

また、厳密に公平にしなくて良いからこそ、市民活動は1人ひとりに応じた対応ができ、結果として「温かさ」を生みだしやすい。公平性は良いことと思われがちだが、それは一方で一律で画一的な対応とならざるを得ないものでもある。

さらに自発的活動は、現状を改革する開拓的な方法に果敢に挑戦することも容易だ。行政は「全体の合意」を得るため実行前に慎重な検討がなされ、さらに過去の受益者との公平性を考慮する論理も強力で「前例踏襲」が繰り返されがちだ。

しかし市民活動では、結果への責任をとる覚悟と能力さえあれば、他者の同意がなくても自由に活動できる。しかも使命実現を第一とするから、「収益が得られない」と企業が関わらない分野でもサービスを創造してきた事例が数多くある。

現在の行政サービスの大半は、市民の試行錯誤の中から創造され、一定の実績をあげた中で制度化されたものだ。「民間活力」という言葉は、企業の創造力に対して使われる場合が多いが、「放っておけない」「何とかしたい」という市民の意欲もまた、「民間活力」の1つだと言える。

このように市民活動と行政には特性の違いがあり、この市民活動との協働により、公共活動が多彩に提供される社会を築くことができる。

(3) 「協働」の目標は市民自治の社会づくり

ただし、以上の市民活動の特長は上述の「収益が得にくい分野でも活動を創造する」という重要な特性を除くと、民間活動全般に共通する性格であって、企業の取り組みでも当てはまる特長だ。

では、企業では難しい、市民活動ならではの特長とは何か。それは「市民の自治力を高める」ことだ。市民活動への参加により、市民が公共サービスの受益者の立場としてだけでなく、社会課題と自らの関わりを意識する「当事者」に近づき、さらにサービスの創造者・提供者という立場にも立

つことになる。

つまり市民活動の推進は、問題が起こると被害者意識ばかりが広がる無気力な社会から、人々が自らの力で問題を解決していく能動的な社会に変えていく起点となる可能性を秘めている。

行政の専管事項という見方さえあった社会課題の解決を市民活動と行政の「協働」で進めようという施策は、市民が「当事者」としての意識を高め、「居場所」と「出番」を見つけ出し、それにより、人々の「絆」を紡ぎ出す社会づくり⁽¹⁾でもある。

(4) NPO法人の実態

NPO法人は、当初、「市民活動法人」として設計され⁽²⁾、市民の参加を重視した法人格である。つまり、10人以上の正会員を必要とし、認定NPO法人となるための「パブリックサポートテスト」の絶対値基準は3,000円以上の寄付者が平均100人以上いることを要件としている。

しかし、現実のNPO法人は、事業活動に関わるボランティアが1人もいない法人が34%もある⁽³⁾など、市民参加度の低い法人も少なくない。

とはいえNPO法によって市民活動の法人格取得規制は劇的に緩和され、全国で5万法人を数える。近年、法人数の増加ペースが落ちているが、これは2008年以降、一般社団法人などで法人化する団体も増え、また解散する法人が増えだしているためだ。しかし、今も1年間に約3,000のNPO法人が新たに認証されている。

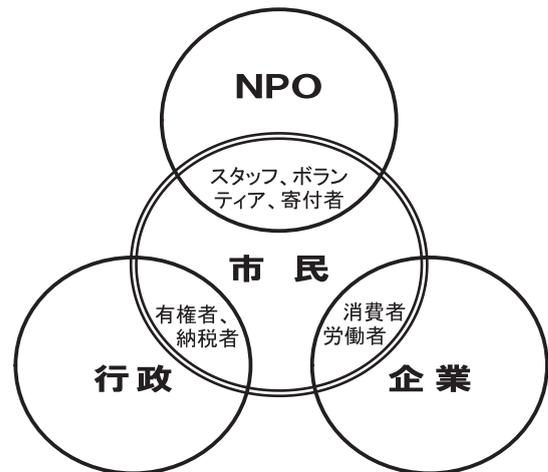
3. 「市民自治」の姿とは

(1) 市民の「位置」は？

「協働」の目標は市民自治の社会作りだが、この市民の位置をどう捉えるか。行政、企業に対置して市民を位置付ける見方もあるが、元来、市民はいずれのセクターに対しても当事者だ(図2)。

ここで、行政と市民の間に対立が起こる場合もあるが、その市民とは実は「一部の市民」。全市民が行政と対立することは、まずない。それどころから、別の「一部の市民」が真逆の要求をすることもある。すると、公務員は市民間の利害対立の代理戦争を強いられることもある。

図2 市民の位置



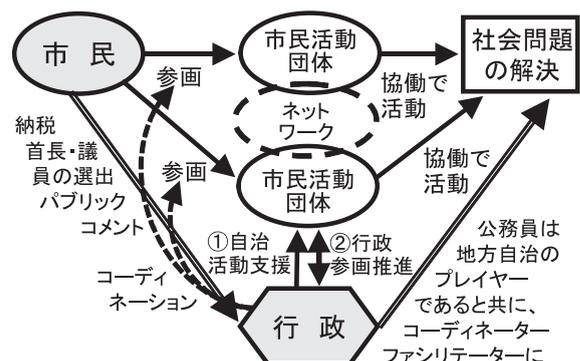
元来、市民間の利害対立は市民の代表者が議会では調整し、そこで決まった方針を行政が執行するのが民主主義の仕組みだ。しかしオール与党の議会だと会派間の協議は低調で、議員はもっぱら首長に質問(実は要望)するばかり…ということもある。要は議員も陳情役になってしまう。

こうなると、行政は市民間の利害調整と対策執行を共に担う存在となり、公共課題の解決において圧倒的に大きな存在となる。選挙を除き、市民は傍観者となる観客民主主義化してしまう。

協働の推進は、この状況を転換し、市民がより主体的に社会課題に取り組む社会作りを進めることでもある(図3)。

その際に公務員は、自治の「プレイヤー」としての役割とともに、市民と市民活動団体や課題をつなぐ「コーディネーター」や、市民活動の活性化をサポートする「ファシリテーター」としての関

図3 市民活動と行政の「協働」が進んだ関係



わりも重要になってくる。

(2) 利害関係者による自治的役割分担も

さらに近年は「地域円卓会議」などの形で、より市民自治の進んだ状況も生まれつつある。

利害調整を議会や行政が担う従来の仕組みでは、合意形成に時間を要し、漸次的改革に留まりがちだ。それに変革の主体は行政などで、市民は「客体」「傍観者」となりがちである。

これに対し3者以上の立場の異なる利害関係者が役割分担をともなった合意と進める「マルチステークホルダー・プロセス」という手法が様々な場面で活用され始めている。この場合、当事者間の合意で決着し、抜本的な改革も進めやすい。また変革の主体に市民や企業も加わる。例えば茨城県の円卓会議により、買い物難民対策として生協が出張販売車で巡回し、自治会が住民に案内し、企業が駐車場などの場所を提供し、ボランティアが生活上のニーズを聴き取り、サービスの充実で採算を維持する仕組みが実現している。

(3) 性格の異なる2つの市民活動団体

さて、市民活動団体には「テーマ型」(有志の団体)と「エリア型」(コミュニティ団体)という2つの形態がある。

エリア型団体の特徴は特定エリア内の全住民を対象とする点で行政に類似しており、それもあり行政との連携の歴史は長い。一方、テーマ型の団体は前述のように行政と異なる特性があり、この特性の違いゆえに「協働」のあり方が注目されることになったとも言える。

もっとも両団体は共に市民団体であり、エリア型では時に「やらされ感」が伴う場合もあるとはいえ、市民による自主的活動である。両者の特性に違いがあるからこそ、その協働も重要だ。

この協働を進める上でヒントになるのが「協働」を意味する英語。よく使われるcollaborationはco(共に)とlabor(働く)の合成語で字義通りだが、partnershipにも協働の意味がある。この単語にはpart(部分)という語が含まれており、それぞれには弱みがあり部分しかカバーできない。互いに補

い合うことで、より高いレベルを実現するという意味が含意されている。つまり、相互に弱みを示し合える信頼感が協働の鍵だと言える。

4. 市民活動団体の弱点と組織力強化策

(1) 市民活動団体の弱点

エリア型団体もテーマ型団体も、そのリーダーには自負があり弱みを見せにくいのが一般的だ。しかし、周囲にうまく頼む(助けを求める)なかで協働の扉が開く事例は数多くある。その際、大きな夢への共感やWIN=WINの関係づくり、多様な活動スタイルを認め合う度量などが大切だ。

また同じ市民活動としての悩みを共有し合えることも必要だ。熱心なリーダーには、活動に関わりなく共通の課題がある。自発的な活動には、ここまですれば良いという基準がなく、頑張る人ほど無理を重ねて疲れ果ててしまうことだ。

金子郁容慶応大教授が「自発性パラドックス」と名付け、作家の有島武郎が「惜しみなく愛は奪ふ」と呼んだこの事態に対処するには、目標の柔軟な変更や新たな社会制度作りの運動推進も重要だが、自分(たち)だけで抱え込まず支援者との連携を広げ、また頑張る市民が孤軍奮闘に追い込まれない環境を整備することも重要になる。

(2) 市民活動団体の「自立」とは?

ここで協働相手である市民団体の強化を考えるにあたり、その「自立」の特徴を確認しよう。

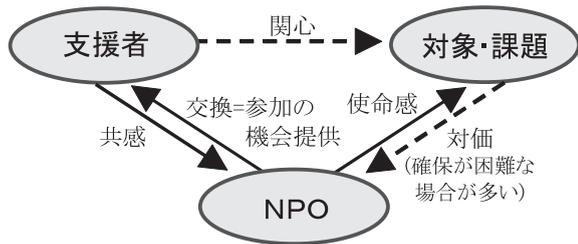
英語で自立はindependence、つまり依存しないことだ。そこで市民活動団体でも、補助や寄付、ボランティアなどに頼らず、質の良い商品を提供して対価を得ることで自立するのが理想だと考える見方もある。

しかし非営利団体には独特の経営形態がある。その枠組みを図4に示す。

NPOは活動対象から十分な対価が得られないことが多い。活動対象の経済力が弱い場合が多いし、人権擁護活動のように、そもそも経済的な対価が生じにくい活動も多いからだ。そこで活動に共感する支援者からの支援が重要だ。

この時、NPOは助成財団や寄付者、ボランティ

図4 対象・課題、NPO、支援者の関係



アなどの支援者に「参加の機会」を提供することで安定的な支援を維持・拡大することができる。というのも、支援者は社会を良くしたいという意欲を持っている。そこで自身の能力を直接活かしたい場合はボランティアの機会を、NPOに問題解決を託したい場合は寄付や助成の機会を提供することになる。つまり、有効な（信用のおける・託せる）寄付先となったり、ボランティアが有能感を実感できる活動プログラムを企画したりすることが必要になる。形式化しやすい総会も、工夫次第で“参加の場”とすることができる。

しかも、参加を促進することで、①多くの人々の参加で課題を解決でき、②意欲的な人々の関わりで組織の活力が高まり、③必要な専門性を獲得でき、④財政的基盤が強化でき、⑤透明性の向上で意思決定の質が向上でき、⑥支援者自身も発信者となりアドボカシー力が強化できる。

また、先に確認したように市民活動の意味には市民が社会課題に対する当事者意識を高める点もある。つまり、参加の機会を提供して支援者を確保することは、同時にこの当事者意識をもった市民を増やすことにもつながるのである。

(3) 市民活動団体の財政強化策

この市民活動団体の組織強化策として、まず財政強化について見てみよう。

市民活動団体は、会費・寄付、補助金・助成金、自主事業収入、受託事業収入などを、その特性も踏まえつつ、バランスよく確保する必要がある。このうち、特に「市民参加型」の資金確保策である寄付拡充のためには、Never Ask, Never In（頼まなければ得られない）と言われるように「感謝することと共に「依頼する」ことが鍵になる。ただ、

その作業は戦略的でなければならない。

具体的には、将来のビジョンを明確にした上で、①組織の潜在力の棚卸、②既存・潜在寄付者の分析、③理事・ボランティアの巻き込み、④コミュニケーション方法や内容の選択、⑤ファンドレイジング計画の作成という準備を進めた上で、⑥ファンドレイジングの実施、そして⑦感謝・報告・評価という7つのステップで進めることになる。このステップを戦略的に進め、一定規模の寄付を安定的に得ている団体も多い。

(4) 市民活動団体の人的体制強化策

一方、参加型の人的体制強化策ではボランティアマネジメント力を高めることが課題となる。

ここでボランティアに無償で活動してもらうのは資金力がないための仕方ない対応であり、本来は有償で雇用する方が良いという見方がある。しかし無償の活動の積極的意味を看過してはならない。すなわち、①ギブ&テイクの関係を越え仲間・同志の関係を築きやすい。つまり、雇用主vs労働者、債権者vs債務者といった対抗的な関係になりにくい。また②「価格づけ」による評価や比較がなされず、金銭的尺度での評価を超えた立場になりやすい。また③私利私欲がない立場ゆえの共感性の高い発信ができ、異なる利害関係者を調整できる立場に立ちやすくなる。

では、金銭的報酬に代わって、ボランティアの活動意欲を高めるものは何か。心理学者エドワード・デシは、内発的な動機づけが高まるには、①自律的に決定・選択できている（駒になるより指し手になる）、②達成感が得られる（やる気があるから出来るようになるのではなく、出来た体験がやる気を高める）、③成長を実感できる、④自身の特性が活かせる、有能感を得られるなどの条件整備が重要だと整理している。

具体的なプロセスでは、ニーズの確認や組織内でボランティア受入の意味やルールを確認する「準備」を入念に行う点はファンドレイジングと似ているが、募集・受付・オリエンテーション・配置・契約などの「採用のプロセス」や、意欲を高め悩みに寄り添う「活動中のサポート」などボラン

ティアマネジメント特有の作業がある。

このボランティアマネジメント力は市民活動団体だけでなく、住民の自発的活動をサポートする自治体職員にとっても重要だ。なお、用いられる存在とみなす「ボランティアの“活用”」という表現は避けるべきだし、部下ではないのに「ボランティアの“派遣”」もおかしく、「活動先の紹介」が本来だ。「～させる」などの使役表現も自発的活動に使う表現ではないことを留意したい。

5. 対等な協働関係を生み出すために

最後に市民と行政の協働関係が対等で創造的なものとなるためのポイントについて検討する。

そもそも公務員と住民の関係を考える時、公僕という言葉の解釈から、協働が進みにくくなる場合がある。公僕とは特定の誰かのためではなく公衆全体のために仕事をする立場を意味するが、僕(しもべ)という言葉から、主人(つまり住民)は指示する人、公務員は働く人と連想しやすい。

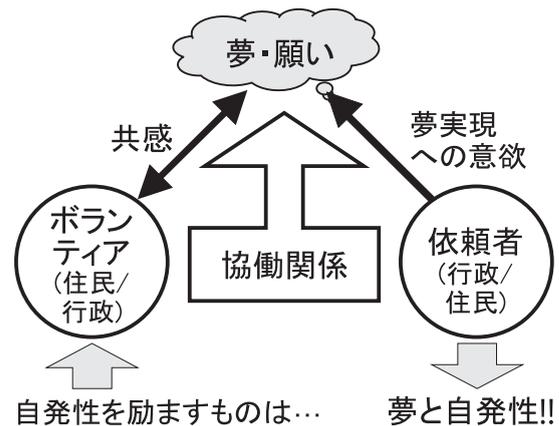
しかし元来、自治とは住民自らの役割だ。しかし、住民がそれぞれ仕事を持ちながら、自治に関わる役割も担うのは容易ではない。特に自治体が大規模化し運営が高度化すると、専従者である行政職員が必要になってくる。これはボランティアだけで運営していたグループが発展するなかで専従職員を確保する場合と似ている。

ここで、NPOにおける会員と専従職員の関係と同様、住民と行政職員も、共通の目標を持っている。その目標とは、NPOでは使命の実現だが、自治体では住民の意志に基づく自治的な共同体運営と言える。それならば、住民が行政職員から一方的にサービス提供を受けるのではなく、NPOと同様に専従と非専従の立場の違いはありつつ、ともに協働する関係であって良いはずだ。

もっとも、現実の協働の過程で発案する側と提案を受ける側の関係がギクシャクする場合も多い。特に行政職員が住民に問題提起して協働で解決を図ろうという場合、委託などの形で人件費を保障できる場合はともかく、住民の自主的な努力に多くを期待する場合、協働というより行政職員からの活動依頼になってしまうこともある。

この問題を考える時、依頼者とボランティアの対等な連携を進めるボランティアコーディネーションの知見が参考になる。元来、ボランティアから無償で応援を受けることは心苦しいと考えられがちだ。しかし、家族での対応が難しく、制度の谷間の状況で、サービスを買う経済的余裕もない時、「仕方なく」ボランティアに応援を求める場合も多い。コーディネーターがこの関係改善のために努力するのは、応援を求める人の夢・願いをボランティアが共有すること。その夢にボランティアも共感すると、「応援する側」「受ける側」ではなく、共に協力して夢を実現する仲間になるからだ。しかも、この営みに関わる人々の意欲を高めるのは、応援を求める側の夢の大きさだ。

図5 夢と意欲の共有で対等な協働関係に



これと同様に行政職員が協働事業を実現することでこんな社会を創り出したいという夢を語り、住民と共有することで、対等な協働関係が生み出せる。「夢」を抱き、住民の「参加の力」を信じて、協働事業を進めてほしい。

- (1) 2010年にまとめられた「新しい公共宣言」での表現。
- (2) 1997年6月、衆議院は「市民活動促進法案」を可決したが、参議院での協議を経て現在の法律名となった。
- (3) 内閣府が実施した「平成26度 特定非営利活動法人に関する実態調査」から。一方、1年間にのべ20人以上のボランティアが活動する法人は51%であった。