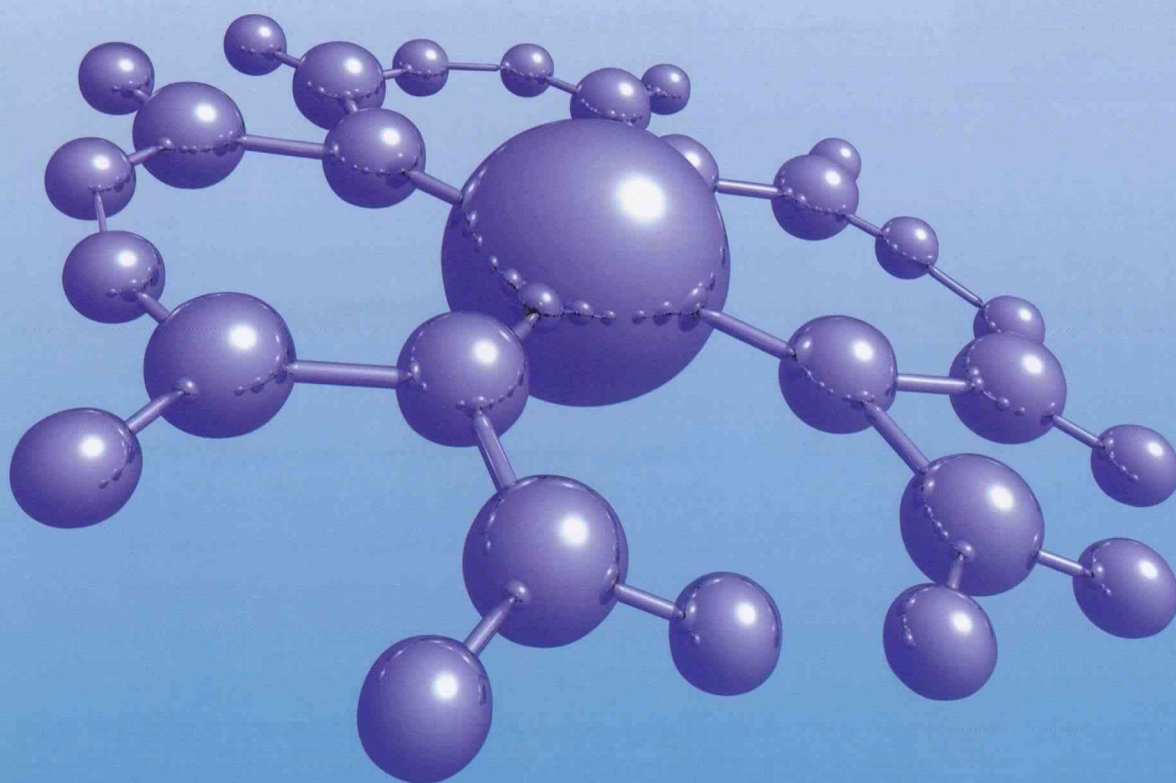


自治研 かんがわ

2000
2

No.72

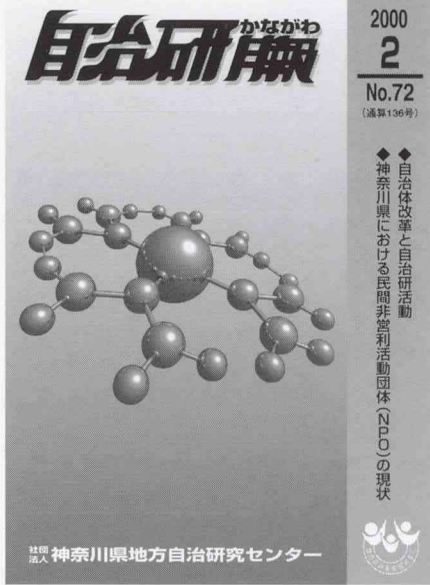
(通算136号)



◆自治体改革と自治研活動
◆神奈川県における民間非営利活動団体(NPO)の現状

社団法人 神奈川県地方自治研究センター





もくじ***CONTENTS

自治体改革と自治研活動

東洋大学教授 佐藤 俊一

- 1. 自治研とのかかわり…………… 1
- 2. 自治労運動と自治研…………… 1
 - 1) 自治研(集会)の発足
 - 2) 組合活動と自治研活動は「くるまの両輪」論
 - 3) 『自治研の手引き』の改訂
- 3. 自治体改革と自治研…………… 7
 - 1) 自治体闘争から自治体改革へ
 - 2) 住民(市民)・職員・組合員という三面性論議
 - 3) 自治体改革をめぐる自治研の課題
- 4. 分権型社会の形成に向けた自治研の課題…………… 9
 - 1) 新分権体制への対応
 - 2) 政策(行政)評価への対応

神奈川県における民間非営利活動団体(NPO)の現状

慶應義塾大学大学院博士課程 / (株) ライフデザイン研究所
 宮垣 元
 元慶應義塾大学大学院修士課程 / (株) ダイヤモンド社
 前川雅央

- 1. はじめに……………12
- 2. NPO法人格の取得状況 ……13
- 3. 市民活動団体実態調査の概要……………14
- 4. 神奈川県のNPOのプロフィール ……16
- 5. 組織の運営状況……………17
- 6. NPOのダイナミズム ……20
- 7. ダイナミズムと対他関係……………22
- 8. 行政との関係……………23
- 9. 結語……………26

自治体改革と自治研活動

東洋大学教授 佐藤俊一

1、自治研とのかかわり

私が自治研運動に助言者として関わるようになったのは、当センター理事長の横山桂次先生や亡くなった中央大学の大原光憲先生のご紹介で、1977年の松江集会からだと思います。その時の「公害分科会」にはじめて出させていただきました。そして自治労中央本部の同年代の書記局の方々と知り合い、自治研のあり方や運営の問題について議論することになります。その頃の自治研全国集会では、30に近い分科会があっ

たと思います。行政分野別の分科会の構成になっていて、議論を聞いていると、縦割りの、蛸壺型の分科会構成あるいは方式であったと思います。これでは良くないということになり、分科会の整理をして、横のつながりや問題意識を広くもつようにするために、中課題別の分科会方式をとったかどうかなどと話し合い、分科会のあり方を変えていったわけです。

2、自治労運動と自治研

1) 自治研（集会）の発足

私は、日教組の教研集会というのはすでに知っていましたが、自治研集会はそれまで知りませんでした。関わってみると、自治体の職員の組合が、なぜこのような自治

研集会とか自治研活動をやるのか、どうしてやるようになったのか、やる必要があるのかということに興味をもちはじめ、私なりに調べてみることにになります。どのようにして発足したか、どのような経過をたどってきたかは、『戦後期の地方自治』（緑風出版、1985）にまとめてあります。そして1980年代の半ばまで継続して自治研活動に関わりますが、それ以降については『自治研30年の歩み』（自治研中央推進委員会、1989）にまとめてみました。

自治研がどのような形で発足したのか。みなさんのなかにも一度ならずご覧になった人があるかと思いますが、1952年に映画『生きる』（黒沢明監督）が発表されています。あの映画は振り返ってみれば、ある意味で「自治研」の必要を訴えていたのではないかという気がします。

それはともかく、1954年に現在の「自治労」が発足します。そして3年後の57年に、甲府市で第1回の自治研集会が開かれます。その背景をみますと、53年から56年は、「町村合併促進法」が施行されているときで、かなりきつい地方財政の危機的な状況がありました。

一方に財政上の逼迫、他方で住民サイドからは役所ないしは役人に対する批判が突きつけられてくるという状況であったように見えます。そのために自治体職場が閉塞状況に陥っていました。そこでその状況に風穴をあける、状況を切り開くために新しい活動スタイルが必要になったということが自治研発足の背景の一つにあったように思います。

積極的に自治研活動を位置づけていくためには、当時の文章を読んでも「自分たちが仕事に無関心であり無理解である。それを反省して、仕事を通じて行政のあり方を追求していくことを検討してみる必要がある」ということが掲げられています。

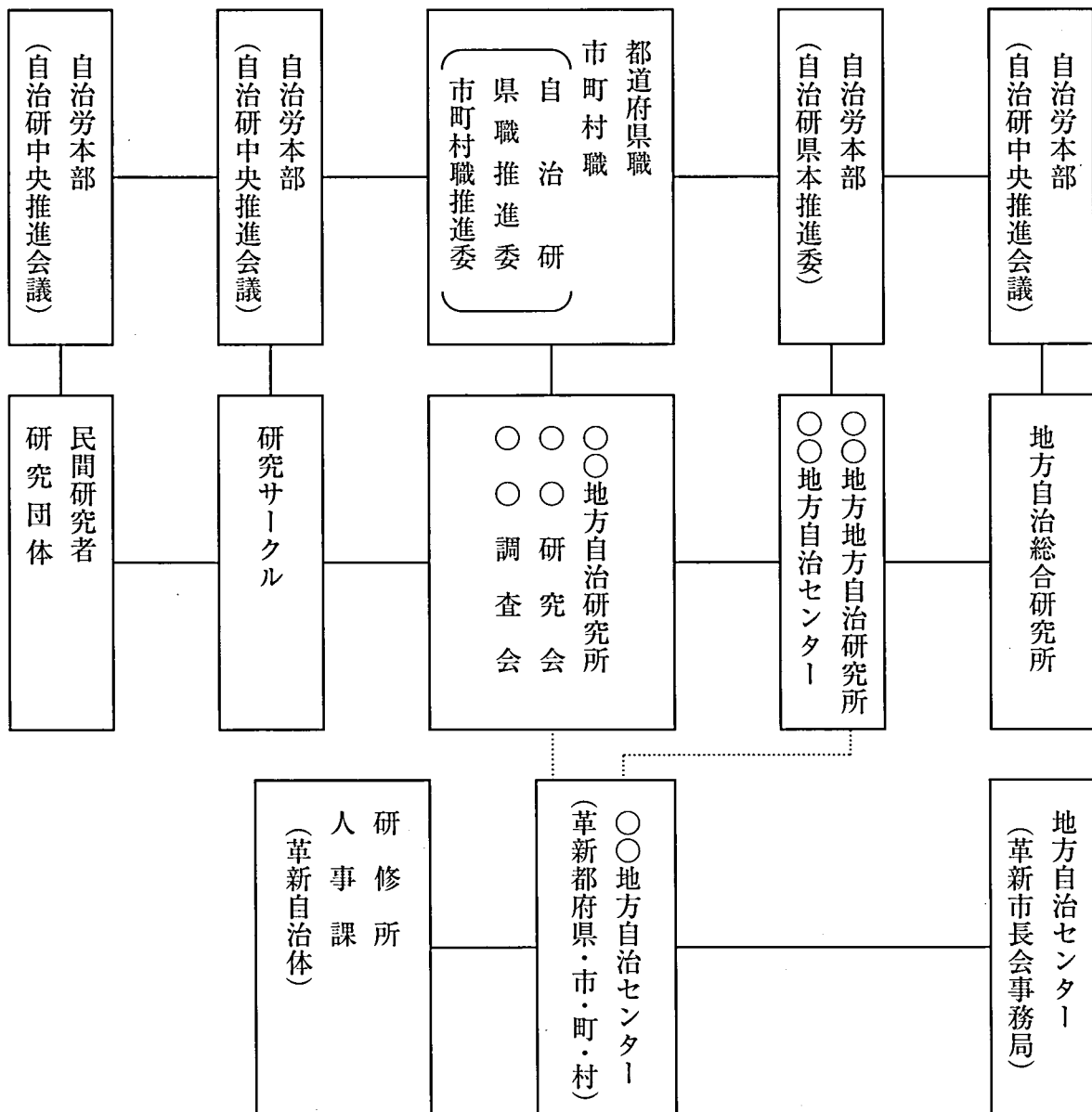
第二点目には、「お上」あるいは「お役人意識」を克服して、変革主体としての自治体労働者へ脱皮する必要があるという観点から、自治研活動を位置づけることがなされました。そのような積極的な観点から自治研活動を位置づけ、それを組合活動の一環として位置づけるという点からみれば、労働組合運動としてみれば、かなりユニークな活動とみることができます。

2) 組合活動と自治研活動は「くるまの両輪」論

そうであれば、集会としての自治研ではなく、日常的な組合活動の一環としての職場自治研に脱皮していかなければいけないとして、当時のスローガンには「集会自治研から職場自治研へ」ということが掲げられました。さらに単なる職場レベルだけではなく、「地域住民とともに」という「地域自治研」も掲げられ、それが具体的に展開すれば、企業内組合活動ではなく、地域労働運動としての性格をもたらし可能性があったのです。

そして、組合活動と自治研活動は「くるまの両輪」ということがいわれはじめます。1960年代にはいると、自治研が組合活動のなかに定着するといっていると思います。自治体改革論のもとで、革新自治体が形成されかつ拡大する状況になってきます。60年代の半ばから、組合活動と自治研活動は「くるまの両輪」がいわれましたが、一定程度の組合運動のなかに自治研活動が定着すると同時に、雇用、賃金、労働条件の確保・向上を図るという本来の意味の労働運動からみれば、自治研は「すき者」、補完的な「刺身のつま」のような認識が生じてきていて、その克服のために「くるまの

図／自治労関係の研究機関の関係



出典／自治研中央推進委員会事務局編『自治研のてびき』昭和52年改訂版

両輪」論というものが提起されたようにもみえます。

地域レベルあるいは県本部レベルで集会を開くことでお茶を濁すという側面がなかったわけではありません。逆に、この頃になると「全国集会は観光自治研」という言葉すら聞かれるようになっていきます。

このような状況を改める必要があると考え、私もまだ青二才で、机の上ないし書物

の上で社会の改革や変革を考えていましたから、自治研運動に関わってきたときに、自治研は社会の改革や変革の一つの方法になり得るのではないかという思いもあって、自治研にのめり込むことにもなりました。全国の3,300自治体、100万自治労、全国人口の1%が自治研活動として実績を残していくなら、かなり社会のありようが変わると思っていました。

3) 『自治研の手引き』改訂

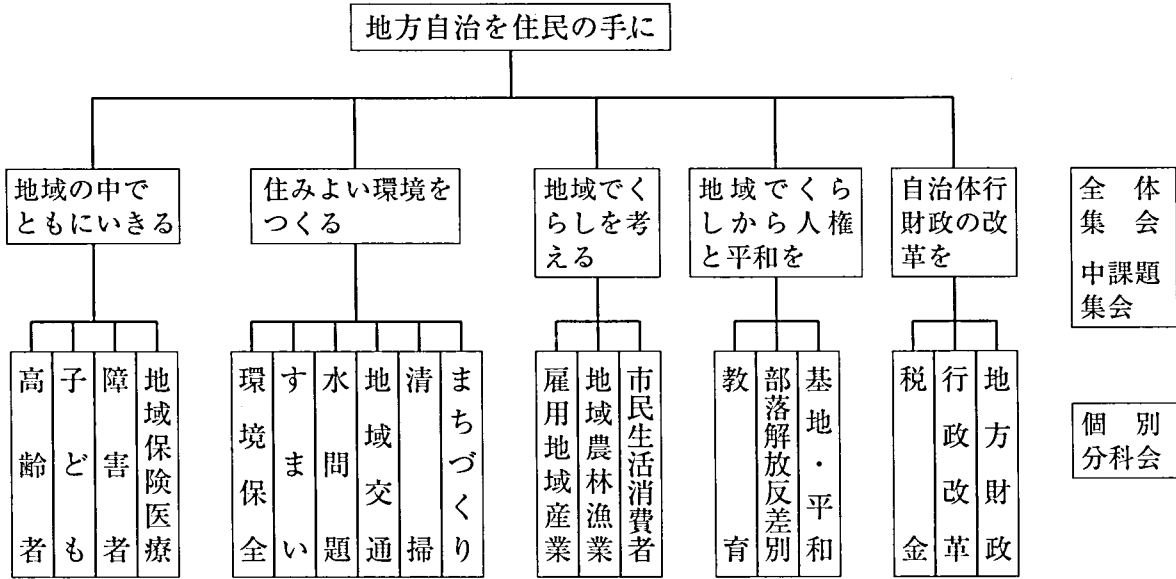
ところが実態は「観光自治研」といわれたりする。実際にその程度のものだったら、自治研活動というものにそう気張らずに、「2年に1度の観光」ということでやっているのだからと受け止めればいいのですが、建前上は「両方とも大事だ」となりません。それでは「どこに自治研の根拠はあるのか」というようなことを、議論を吹っかけるように聞いても、理由や根拠を明らかにする人はほとんどいませんでした。そのような中で、私に「自治研の手引き」の改訂の仕事が持ち込まれます。その時点での「自治研の手引き」は、テクニカルな部分を中心に書かれていました。たとえば、「集会時に書記の人はどういうことを行わなければならないか」「司会者はどういう司会がいいか」というような手引書が作られていました。

改訂するというのですから、この際「自治研はなぜ自治研を発明し、それを現実的にやっていく根拠はどこにあるか」というような問題をすこし突き詰めて考えてみたい、それを「手引き」の前段において、後段にテクニカルな部分を記述するのはどうかという方向で、何人かの助言者と議論しながら改訂を手掛けました。それは『自治研活動への提言』（『月刊自治研』1985年10月臨時増刊）という形で、陽の目をみることとなります。

すこし観念的な議論になりますが、自治研を「公務労働の特殊性」という点から根拠づけることができるのではないかと、というのが『自治研活動への提言』ということです。それを若干敷衍するというなら、労働組合はその組合員の雇用や賃金、労働条件を確保し向上をはかるのは当然のこととして運動を展開しています。そもそも雇用や賃金、労働条件は組合員にとっての生活手段であるわけで、生活手段の確保・向上を図るという形で組合を結成し組合活動を展開するのは当然です。そこで仕事や職場を見直すということは、当然、生活手段の向

図／行政部門別別の分科会の編成

【月刊自治研】1985年臨時増刊「自治研活動への提言」から



上をいっそう図るためということになります。その限りでは、民間の労働組合運動であろうと公務労働現場の労働運動、自治労働運動との差はないといえます。

それでは民間の企業労働と公務労働との差はどこにあるのか。当時、光を浴びつつあった「公共財」の理論を取り入れて説明できるのではないか、ということでした。図式的にその違いを述べてみますと、民間の企業における労働（仕事）は私的な財やサービスを生産・供給するところにある。それに対して公務労働は、純粋な公共財を生産・供給する、というように対比させることができます。もちろん、その中間領域には準公共財というものがたくさんあるわけです。学校や病院などは民間でもなされますが、公営という形も見られます。しかしその両極には、私的な公共財と純粋な公共財があります。

民間の企業での仕事は、不特定多数を対象にして財やサービスの供給が行われる。不特定多数というのですから、商品として生産される財を求める消費者がいれば、世界のどこへでも流通ルートにのって財やサービスは波及していきます。これに対して公務労働の純粋な公共財を考えると、特定多数を対象にして供給されています。特定多数とは、いわば地域住民といってもいいわけです。同時に不特定多数を対象にする民間の仕事は、市場を媒介にして消費者と接する形になっていますから、極めて間接的です。これに対して公務労働の場合には地域住民という特定多数に直接に供給されている、その典型が公営になり、すくなくとも純粋な公共財は、そのような性格をもつことになります。このような区別をすることによって、公務労働の特性がみられ、そこに職場や仕事を見直すという「自治研」の根拠があるのではないかという理屈づけをしました。

自治体労働者は、そのような意味で、地域住民から絶えず税金を無駄づかいしていないかという意味での経済性や能率性、エコノミーやエフィシェンシー、さらに本当に住民生活に役立つ仕事をしているのかという有効性を直接的に問われるという側面も出てきます。だから自治研は、住民から直接に問われることに対するアカウントビリティを確保する、一つの組合的な実践方法ではないのか、という論旨でした。

自治研を本当の意味で「くるまの両輪」として展開しないような自治労、それぞれの単組での組合運動が、自治研をなおざりにするようなものであるなら極めて閉鎖的な、企業組合的かつ特殊利益を求める集団の一つに過ぎないと住民・市民から受取られかねないのではないか。そのような受け止められ方でいいのか、もし良くないとするなら、自治研活動をきちんとやるべきではないか、と提言したわけです。

自治労や単組が単なる職能集団以上に、実は地域社会や住民に対して自分たちが存立する根拠がある、市民社会的な正当性を証明し確保する、そのような実践方法が自治研なのであり、自治研を欠いた自治労運動などは、いわば職能的な利益を確保する、いわば自分たちの職場の仲間の利益を確保する利益集団の一つになりかねないということのべたのです。それは、かなり観念的な理屈をこねたせいもあるかもしれないし、当時の組合運動の活動家の目からみれば、受け入れがたい、あまり聞いたことのない話だったものですから、「自治研の手引き」という形で陽の目を見ることなく、問題提起という形の「提言」になったのでした。

図／佐藤教授が関わられた図書の表紙



3、自治体改革と自治研

1) 自治体闘争から自治体改革へ

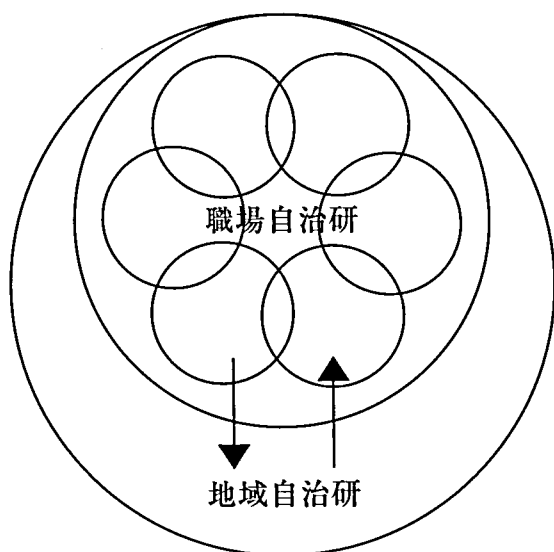
1960年の安保闘争を媒介にしながら、松下圭一教授が地域民主主義や自治体改革論を提起しました。私が読む限りでは体制変革への戦略転換であったと思います。それまで「自治体改革」というコンセプトはほとんどありませんでした。むしろ当時は、「自治体闘争」と呼んでいました。自治体闘争というのは、わかり易くするために極端にいいますと、「伝統的なマルクス主義の理論に基づいて中央政権を打倒もしくは奪取し、そこに左翼政権を樹立することによって社会体制を解体する。自治体闘争は

中央の権力を奪還するための闘争の一環に過ぎない」ということです。その意味では、自治体闘争は戦術レベルに位置づけられていたといえると思います。

これに対して、松下教授は「自治体改革」という新しいコンセプトを提起したと思います。これは当時の構造改革論などの影響を受けていたと思いますが、それは「体制変革というのは、中央権力の頂点を撃てばいいというものではない」というものです。実は戦前からの広い意味の左翼運動で欠落してきた、「草の根保守主義」をどう克服するかという提起でした。そこから手をつけていかなければならないとすると、草の根保守主義を克服するために「地域民主主義論」が提起されます。その延長上で、地域の住民生活と密接に関連した自治体改革論がそこで必須になります。

図／職場自治研と地域自治研

(月刊自治研臨時増刊「自治研活動への提言」から)



共同作業

時の自民党政府が展開していた工業化や開発優先政策に対しては、シビルミニマム概念を基本にした生活や福祉政策が対置され、改革論が提起されたということになります。こうした地域民主主義や自治体改革運動が拡大し浸透すればするほど、運動の一翼を担うところの自治体職員組合にも、政策的なアプローチが求められるようになります。単に、首長の座を獲得するのではなく、自治体の政策そのものを変えていくという思考が求められています。そうなれば、自治体職員組合も地域問題に対して自ら調査研究し、そして自らそのような問題に、どのような態度・意見をもつのかを明らかにす

ることであり、そうであれば、自治研が重要になってくると考えるのです。

2) 住民(市民)・職員・組合員という 三面性論議

当時は、住民(市民)・職員・組合員の三面性というテーマも議論されました。松下教授の理論は当然、住民ないしは市民を基盤にして地域民主主義論や自治体改革論が展開されているのですが、このような理論にコミットすることによって、当時の自治研のなかでは、自治体職員組合はどのように関わればいいのかという問題意識から、観念的な論議ですが「三面性」論が議論されたのです。つまり、組合員であるけれども職員であるし、職場外では住民ないし市民である。この三つの関係をどう捉えたらいいのか議論されたのです。

しかしそれは、深刻に捉える問題ではなかったと私は考えます。そもそも住民(市民)の信託のもとに自治体政府が構成されていると捉えているわけですから、住民(市民)あつての職員であり、職員であることが組合員であることを可能にするわけで、三面性などと頭の中で考える必要はないのではないかと。組合員としての組合活動も基本的には市民的感覚あるいは市民的観点が必要になると考えればよいということだと思ふのです。

理事者側との雇用や労働条件についても、そうした観点のもとに「本来の」とか「伝統的な」といわれる組合活動を展開する必要があるのであって、「住民」としての、「市民」としての、「生活者」としての観点などと、いろいろいわれますが、そういう観点が求められれば求められるほど、自治体における政策体系がどのような問題

を抱えているのかを明らかにする必要があるだろう。もし問題があればどのような代替案が求められるのか、その代替案は、具体的には職場や仕事を変える必要があるのか、などを理事者側に提示していくことが求められていくだろうと思うのです。また当時もそのような機運が広がりはじめていたといえると思います。

3) 自治体改革をめぐる自治研の課題

このような任務をもった自治研がどのような役割を果たし、その評価はどうであったかをいうのは難しいといわざるを得ません。それぞれの地域社会ごとに課題が変わるし、その単組のおかれている状況も千差万別ですから、そこで自治研総体を評価することは難しいことになります。ただマクロ的にみれば、つぎのようにいえるのではないかと考えています。

第一は、自治研は発足以来その時々の問題・課題をいち早く意識し、組合員に対して理解を深めるという啓蒙的な役割を果たしてきたことは間違いありません。しかし啓蒙的な段階から、60年代の半ばから70年代にかけては、それぞれの地域に問題・課題があるとすれば、その原因はなにかを組合サイドが主体的に調査・研究するという段階を生み出しました。当時の組合運動のなかに「調査なければ発言なし」という気風を生み出していったということです。さらにそれにどう対応するか代替案を作成しかつ提示するという作風、そこまでできたかというときできなかったとは思いますが、そういう作風を生み出していったといえます。

1980年代には自治労全体として、また自

治研活動の大きなテーマとして「自治体綱領づくり運動」とか、「地域生活圏闘争」が提起されていきました。それは単に調査・研究するだけでなく、それぞれの単組レベルで、地域でかかえている問題・課題にどう対処したらいいかという、組合としての対応案ないし代替案を作るという運動であったわけです。こうして啓蒙の段階から、自らが主体的に調査・研究をする、そしてさらに代替案を作成するという歩み方を、活動を生み出してきたのではないのでしょうか。

もう一つは、地域の問題や課題に対応するといっても、自治体外部的な問題や課題、

たとえな60年代から70年代にかけての公害問題に対応する時には自治研はかなり活性化して、首長や住民運動とも比較的良好な連携関係が展開されました。ところが自治体内部的な課題、たとえば80年代になると「地方行革」が大きな課題になってきますが、自分たちの職場や仕事に関わってくるような課題に直面するとともすれば萎縮してしまふ、あるいは首長や住民との関係がギクシャクするという傾向があるように見受けられます。しかし21世紀の分権型社会の形成にむけて、アカウントビリティが問われる社会になっていくということは、自分たちの職場のあり方が改めて問われるこ

4、分権型社会の形成に向けた自治研の課題

自治研は、時代の新しい課題に積極的に取り組み、組合員に対して広く認識・理解させるという啓蒙の役割は果たし、絶えず時代の新しい課題に取り組むことによって、活性化を図ろうとしてきたと思えます。すると今日的な状況において、なにが課題になるのか。全国的にみれば、自治体の合併問題があるでしょうし、この4月1日以降の介護保険問題もありますが、私は分権型社会の形成の視点から、以下の二つの課題に対応する必要があると考えています。

1) 新分権体制への対応

まず、2000年4月1日以降の新しい分権体制への対応が求められます。私は70年代

の半ば過ぎから職場が名古屋に移り、自治研との関わりを中断しました。一昨年久しぶりに米子市で開かれた第27回全国自治研に参加し、分科会討論なども聞かせてもらいました。

そこでは、昨年7月に成立した「地方分権改革一括法案」のもとにおける分権改革はどのような性質をもつものなのかに関する認識と理解が、組合員のなかに必ずしも一般化していないという感じを強く受けました。今回の改革は、ご存知のように機関委任事務制度の廃止を機軸にしたものです。その限りにおいて事務権限の大幅な委譲はありません。したがっていままでの仕事そのものには、何の変化もないような側面をもっています。今回の改革の性質がどのようなものか、どういう意義をもっているのかについて理解しなければ、従来と何ら変わらないまま、あるいは何も変えない

状態に安住してしまう危険性があると思うのです。

今回の改革を一言でいえば、自治体の決定幅、裁量の幅を広げたといわれていますが、その総論的な認識や理解は、自治研活動でなくても、行政ベースの職員研修などで深めることも可能だと思います。しかしながら、個別の職場で何が可能になってくるのかを理解するのは行政ベースの職員研修では不可能で、自治研がそのことを取り上げることが必要だと思うのです。

とりわけ、今回の改革では事務権限や税財源を委譲しないではないかという批判が一方にはあるようですが、少なくとも自治研として取り上げる場合には、「何が可能か」という形で自分たちの職場・仕事を見直してみる必要があると思えるのです。今回の改革の限界を問う視座ではなく、実践的視座から各自の職務・職場を捉え返してみることです。そこで改めて、自主的な施策等の展開が可能ならば、それを集約して組合サイドか首長サイドに提起していくことが、自治研活動を通して必要になってくるのではないのでしょうか。

2) 政策（行政）評価への対応

政策評価や行政評価ということばが、最近ではかなり浸透してきていると思います。先行的に取り組んでいる自治体では、必ずしも「政策評価」とは言っていません。「事務事業評価」といったりいろいろな呼び方がされています。基本的には、住民に対する応答・説明責任（アカウンタビリティ）を実現する方法として注目されはじめているわけで、中央政府においても政策評価を取り入れようというようになっています。

これは今日にいたる住民の行政不信、また住民がディスクロージャー（情報公開）を求め、さらには自治体の政策体系の展開に対する応答、説明責任を求めていくという気風の浸透から考えると、政策評価の導入は急激に拡大していくと思われます。それに対して自治研ないしそれぞれの単組はどう対応すべきかという課題がでてきますが、自治研を「くるまの両輪」として活動を展開する自治労運動が、市民社会的な正当性を確保するものとして自治研を捉えるとすれば、アカウンタビリティの要請に対して、ネガティブな対応でなくポジティブな対応が必要になります。

そこでポジティブな対応として、何が求められているのか。自治研の課題としては、以下の三点を留意し打開していくべきだと考えています。

一点目は、呼び方や定義が確立されていませんが、「政策評価」や「行政評価」とは何なのか、本来どういうものなのかに関して、組合員の理解、認識を深めることが必要になります。そして啓蒙だけでなく、具体的にすでに評価システムを導入した、あるいは導入しようとしている自治体の情報を集め、「どのようなシステムを導入したのか」「どのような導入方法をとったのか」「どのような形で作動、機能しているか」「それに対して職員の反応はどうか」などに関する情報を収集し分析してみる必要があります。

この段階でとくに注意したいのは、すでに導入した自治体においては「導入の目的はなんだったのか」、また導入しようとする自治体では「導入の目的をより明確化させる」ことが重要になるということです。ともすれば首長の主導で導入して、その背景には減量型行革といえるような「人減らし」「仕事減らし」の動機がないわけではありません。すると名前は「政策評価」と

か「行政評価」といいながら、実施しているのは「業務評価」ということになってしまうのです。政策評価と業務評価は明らかに性質の違うものであって、その目的を明らかにさせることが重要になります。自治研をベースにして、当局側が導入・実施する目的に目をひからせ、目的に歪みや問題があるとみたならば、是正を求めるべきです。そのための自治研活動が重要になるわけです。

二点目は、実施内容に積極的に関与・参加していくべきだということです。実施する場合の最大のポイントは、どのような「評価表」を設定しているかにあります。評価表には、ポリシー、プログラム、プロジェクトという政策体系を構成する「3P」、目的、目標値、有効性、達成度などの項目が評価表のなかに盛り込まれます。どのような評価基準、評価方法を設定するかによって、評価そのものが大きく変わりうるという側面があります。しかも、ソフトなサービスほど評価基準・方法の客観的な設定が困難になるといわれています。すでに導入した自治体では「評価表」の再点検を、これから導入する自治体では「評価表」の作成に関与することが必要です。評価表の訂正やある部分の代替案を当局サイドに提起すべきであり、それこそが自治研の課題だといってよいと思います。

三点目は、アカウンタビリティを確保する新しい手段、方法の中核的装置として、政策・行政評価の導入を制度化していくことが求められるのであり、それには、内外的な二つの方途があります。まず内部的な方途として、この制度が本来の十分な機能を発揮するためには、政策策定と予算編成のリンクが必要であることです。現在は、そのリンクがうまく行っていません。組合側としては、自治研による評価システムの導入・実施の点検などをベースに、当局側

に計画事業にできるだけ連結した中長期的・事業別の予算制度に切り替えることを提言すべきで、そうしたなかで、人件費などの経常経費をこのシステムのなかにどう繰り込むかを考えていくべきです。

もう一つの外部的な方途としては、自治体が政策・行政評価を実施するという基本条例を制定して、そのシステムを制度化していくということがあります。2000年後期以降には、導入・実施する自治体が急増すると思われませんが、その背景には深刻な財政危機と、減量型の行政改革があります。しかし、そうした契機によってのみ導入・実施に踏み切るならば、評価制そのものを歪めることになり、また短期的なブームになりかねません。これからの分権型社会に求められるアカウンタビリティを確保する基軸的な装置にもなるわけですから、政策評価や事業評価の実施を制度化するための「条例化」を地域に提起すべきなのです。それはまた、職場自治研が地域自治研へ拡大することを意味するのです。その結果、アカウンタビリティを実現するための三点セットが、すなわち行政手続法「条例」、情報公開法「条例」、政策・行政評価「条例」がそろえることとなります。

新しい分権体制への取り組みと、政策・行政評価への対応を、自治研活性化のための今日的な課題として設定してみました。その成果は、関係者の自治研への認識と理解にかかっていることはいまでもありません。

(本稿は、2000年1月25日に開催した自治研センター主催の研究会「自治体改革と自治研活動」における佐藤教授のご講演を文章化させていただいたものです。文責は編集部にあります。)

神奈川県における 民間非営利活動団体 (NPO) の現状

宮垣 元

(慶應義塾大学大学院博士課程 / (株) ライフデザイン研究所)

前川雅央

(元 慶應義塾大学大学院修士課程 / (株) ダイヤモンド社)

1. はじめに

特定非営利活動促進法（以下NPO法）が成立して1年あまりが過ぎた。このNPO法を含め、NPOを支える社会的基盤の整備のあり方については今後も議論が必要であるが、いずれにせよ、これまでインフォーマルで任意の存在として活動してきたこれらの団体が、一定の社会的存在として私たちの目の前に現れるようになった意義は決して小さなものではないだろう。

しかし、現状ではこうした団体の全体像、とりわけ組織構造やその特性に関しては必ずしも十分に明らかとなっていない¹。NPO法に基づく法人格を取得した団体は、その認証過程において定款などの申請書類の縦覧があり、また事業報告書や収支計算書などの公開も義務づけられており、その意味ではその組織の実態の一端は公のものとなるだろう。しかし、それのみからNPOの組織構造や組織特性を導き出すことは困難である。また、法人格を取得していない

(あるいは取得するつもりのない) 多くの団体については、その存在自体が特定化されにくいということを考えただけでも、より困難であることは容易に察しがつくだろう。

こうした活動や団体に「NPO」というアイデンティティを与え、それを他のセクターと異なる社会的存在としていこうとするのが今日の社会的状況であるなら、それに併せて全体像の把握やその特性は当然なされるべき作業だろう。

こうした現状認識を踏まえ、本稿では、まず施行後1年が経過した神奈川県のNPO法人格の取得状況を概観した上で、1997年に行った神奈川県内のNPOに対する実態調査の分析からその現状と組織特性を明らかにする。また、とりわけNPOが多様な社会関係を結んでいることに着目し、NPOと対他関係、とりわけNPOと行政との関係について、その実態を整理する。

2. NPO法人格の取得状況

まず、全国の法人格の取得状況について概観すると、北海道の「ふらの演劇工房」が1999年2月23日（受理は1998年12月1日）に全国で初めてNPO法人として認証されて以来、2000年2月25日までに認証さ

れた団体は、全国で1450団体（受理数2009団体、不認証数5団体）となっている。内訳は、東京が330団体と最も多く、以下大阪、神奈川、北海道の順となっており、神奈川は98団体が認証されている。また、経

図表1 全国のNPO法人の認証状況（2000年2月25日現在）

都道府県名	認証数	都道府県名	認証数
北海道	69	京都府	32
青森県	8	大阪府	104
岩手県	12	兵庫県	37
宮城県	32	奈良県	11
秋田県	10	和歌山県	4
山形県	12	鳥取県	7
福島県	9	鳥根県	7
茨城県	22	岡山県	17
栃木県	37	広島県	24
群馬県	36	山口県	11
埼玉県	31	徳島県	5
千葉県	44	香川県	6
東京都	330	愛媛県	9
神奈川県	98	高知県	11
新潟県	22	福岡県	53
富山県	8	佐賀県	9
石川県	9	長崎県	7
福井県	4	熊本県	18
山梨県	9	大分県	2
長野県	19	宮崎県	4
岐阜県	11	鹿児島県	2
静岡県	33	沖縄県	8
愛知県	40	小計	1338
三重県	33	経企庁	112
滋賀県	12	合計	1450

済企画庁により認証された団体も112団体となっている。図表1はこれらの認証状況をまとめたものであるが、全体的に都市圏において認証団体が多くなっていることがわかる。

神奈川県状況について2月初旬までに登記されている87団体を俯瞰すると、NPO法人として認証を受けるのに要する日数は、若干のばらつきがあるものの平均して3～4ヶ月となっている。地域別に団体の所在をみると、横浜市が46団体、川崎市が9団体、藤沢市が6団体、鎌倉市4団体と続き、その他相模原市、横須賀市などでそれぞれ3団体づつとなっている。横浜市で活動する団体が全体の半数以上を占めていることがわかる。

また、主たる活動分野に関しては、高齢者や障害者などの社会福祉系の活動をする団体が51団体と圧倒的に多く、以下環境系

の団体が10、教育・スポーツに関する活動を行う団体が8、国際協力系の団体が7と続き、他にまちづくりや災害、NPOの支援の団体などが存在している（以上の数字はあくまでも神奈川県で認証された団体についてのもので、経済企画庁で認証されたものは含んではいない）。

以上のように、神奈川県での認証状況を概観すると、その半数以上が横浜市に所在し、同じく半数以上が社会福祉系の活動を行っていることがわかった。このことは、NPO法施行以前における市民活動団体の分布と近似していると考えられる。1996年において、かながわ県民サポートセンターが把握した県下4558の市民団体の調査によると、横浜市に所在する団体が1953、分野別では2344が社会福祉系の活動をしており、それぞれ全体の約43%、約51%とやはり半数近くを占めているⁱⁱ。

3. 市民活動団体実態調査の概要

全国の認証状況からも、他の都道府県と比べて神奈川県の民間非営利活動が活発なことが伺える。では、これらの団体はどのような組織構造であり、組織特性を有しているのだろうか。以下では、1997年に行った神奈川県内のNPOに対する実態調査の分析からそれらについて検討を加えることにする。

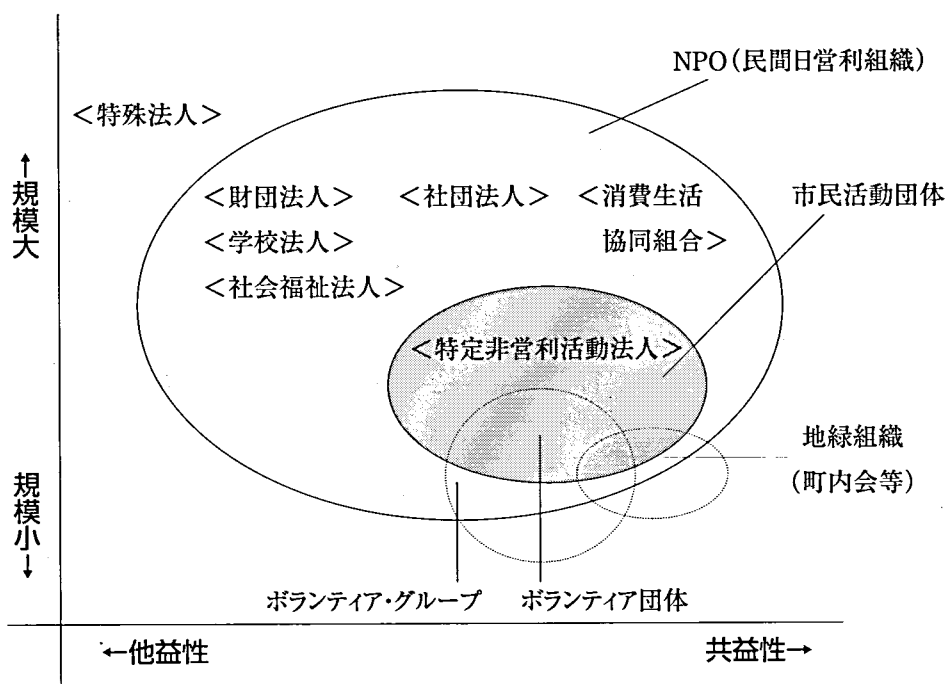
NPOの調査を行うにあたってまず問題となるのは、その対象をどう規定するかである。この点は、まず山岡義典著「NPOの意義とその要因」（ぎょうせい『NPO基礎講座』1997年）を参考にし、NPOの全体像（仮に広義のNPOとする）を踏まえた

上で、そのうち、今後NPO法人化が考えられる市民活動団体、ボランティア団体（仮に狭義のNPOとし、以下では特に断りのない限りNPOとする）を調査対象とした（図表2の網かけの部分が相当）。

これらの団体を特定化するため、本調査では以下のような指針をとった。①あらかじめNPOの定義を規範的に定めず、特定の地域（神奈川県）における団体は無作為に扱う。②（NPO法施行前であることから）任意団体を調査するため、その範囲の上限を法人格の有無に、下限を名簿の有無に設定し、その範囲内の団体を対象とした。

以上のような条件を設けることの意味

図表2 NPOをめぐる諸概念の構成



資料：山岡義典、1997、『NPOの意義と現状』より作成

は、財団法人や社団法人、学校法人、社会福祉法人などを調査対象から除くことができる点にある。さらに②に関しては、既存の調査報告、出版物、支援機関などの持つ名簿・文献・資料（30点）を集積した「かながわ県民サポートセンター」作成の団体リストをもとに、4558団体の代表者、所在を特定することができるⁱⁱⁱ。また、団体に

対する調査であるため、質問紙の送付先と回答者は原則としてその代表者とした。その他、調査に関する概要は以下のとおりである。なお、調査は筆者らを含む慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科の研究チーム（当時：井関利明研究室内に設置）が行った^{iv}。

調査名：神奈川県内の市民活動団体に関するアンケート
 調査対象：神奈川県内で活動を行う市民活動団体
 調査期間：1997年9月
 調査方法：質問紙郵送法
 調査対象数：4558団体
 サンプル数：200団体（上記団体よりランダムサンプリング）
 有効回答数：685団体（回収率：34.3%）
 質問送付先：原則として各団体の代表者宅（回答も本人が行う）

4. 神奈川県NPOのプロフィール

はじめに、本調査から明らかになった神奈川県のNPOのプロフィールを概観する。まず活動分野については、活動内容についての自由回答から「高齢者福祉」「障害者福祉」「まちづくり・村づくり」「リサイクル」「国際協力」などの25の活動小分類にアフターコーディングした(図表3)。さらに、その小分類をもとに経済企画庁調査(注1参照)に準ずる7つの活動中分類(「社会福祉系」「教育・文化・スポーツ系」

「国際交流・協力系」「地域社会系」「環境保全系」「保健医療系」「人権・女性・その他系」)を作成した(図表4)。これによると、社会福祉系が最も多く(57.7%)、教育・文化・スポーツ系(10.0%)、国際交流・協力系(9.8%)、人権・女性・その他系(9.1%)がほぼ同割合となり、地域社会系が最も低い割合(2.3%)となった。阪神・淡路大震災や、各地での国際NGOの活躍が脚光を浴びる以前は、「非営利活動＝

図表3 神奈川県NPOの活動小分類

活動小分類	実数	有効%
1. 高齢者福祉	150	26.2
2. 児童・母子福祉	16	2.8
3. 障害者福祉	148	25.9
4. その他の社会福祉	16	2.8
5. 健康づくり	7	1.2
6. 医療	12	2.1
7. まちづくり・村づくり	10	1.7
8. 観光の振興	2	0.3
9. 自然環境保護	40	7.0
10. 公害防止	2	0.3
11. リサイクル	3	0.5
12. 教育・生涯学習指導	8	1.4
13. 学術研究の振興	4	0.7
14. スポーツ	3	0.5
15. 青少年育成	19	3.3
16. 芸術・文化の振興	23	4.0
17. 国際交流	46	8.0
18. 国際協力	10	1.7
19. 消費者問題	9	1.6
20. 人権	3	0.5
21. 女性	6	1.0
22. 市民活動支援	3	0.5
23. 平和の推進	4	0.7
24. 災害の防止・災害時の支援	1	0.2
25. その他	27	4.7
合計	572	100.0

慈善活動＝福祉活動」という捉え方が一般的であった。その認識は変化してきているとは言え、実際には社会福祉系の活動がその多くを占めていることが改めてわかる。

また、設立年については、全体としては年を追うにつれ設立数が増えており、とり

わけ80年代以降の設立が7割以上を占めている。しかし、国際交流・協力系、環境保全系、保健医療系などの一貫した増加傾向に対し、社会福祉系、教育・文化・スポーツ系、地域社会系の設立数は90年代に入り減少傾向をみせた（図表5）。

図表4 神奈川県NPOの活動中分類

活動中分類 (カッコ内は小分類のカテゴリ)	実数	有効%
1. 社会福祉系 (1~4)	330	57.7
2. 教育・文化・スポーツ系 (12~16)	57	10.0
3. 国際交流・協力系 (17~19)	56	9.8
4. 地域社会系 (7~8, 24)	13	2.3
5. 環境保全系 (9~11)	45	7.9
6. 保健医療系 (5~6)	19	3.3
7. 人権・女性・その他系 (20~23, 25)	52	9.1
合計	572	100.0

図表5 神奈川県NPOの設立年度（活動分野別）

(実数/比率)

活動中分類	-1949	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-	合計
社会福祉系	3/1.0	3/1.0	14/4.5	48/15.5	123/39.8	118/38.2	309/100
教育・文化・スポーツ系	1/1.8	2/3.6	1/1.8	14/25.0	20/35.7	18/32.1	56/100
国際交流・協力系	0/0.0	2/3.6	1/1.8	5/9.1	21/38.2	26/47.3	55/100
地域社会系	1/8.3	2/16.7	0/0.0	1/8.3	6/50.0	2/16.7	12/100
環境保全系	1/2.3	1/2.3	3/6.8	7/15.9	14/31.8	18/40.9	44/100
保健医療系	0/0.0	0/0.0	4/23.5	4/23.5	3/17.6	6/35.3	17/100
人権・女性・その他系	1/2.0	3/5.9	7/13.7	8/15.7	12/23.5	20/39.2	51/100
合計	7/1.3	13/2.4	30/5.5	87/16.0	199/36.6	208/38.2	544/100

5. 組織の運営状況

組織の運営状況については、役割分化や機能分化など、どれだけ組織が形式化しているかを「役割の分化」「活動内容の明確化」「組織境界の明確化」「コミュニケーションの形式化」という側面から分析した^v。それらの結果を図表6にまとめてある。

まず「役割の分化」については、専任の

会計担当者、広報担当者、総務担当者の有無からみた。全体としては、専任の会計担当者を有する組織が60%を超えるのに対し、広報担当者や総務担当者は20%代にとどまっている。また、広報担当者は社会福祉系、地域社会系に少なく、総務担当者は国際交流・協力系、地域社会系で少ないこ

図表6 組織の運営状況（活動分野別）

(実数/比率)

活動中分類	会計担 当者	広報担 当者*	総務担 当者*	事業計 画	予算・決 算書	メンバー の名簿	規約・会 則*	定期的 な会合	会報や機 関紙**
社会福祉系	211 /65.3	55 /18.0	75 /24.3	254 /78.6	247 /76.7	307 /95.6	178 /55.8	253 /80.3	110 /37.3
教育・文化・スポ ーツ系	40 /71.4	15 /28.8	19 /35.2	48 /84.2	41 /71.9	55 /96.5	34 /63.0	46 /85.2	32 /60.4
国際交流・協力系	27 /48.2	11 /20.4	9 /17.3	48 /85.7	44 /78.6	54 /96.4	43 /79.6	48 /87.3	37 /74.0
地域社会系	7 /58.3	2 /18.2	2 /18.2	9 /69.2	8 /66.7	13 /100	9 /69.2	9 /69.2	6 /50.0
環境保全系	25 /58.1	17 /39.5	9 /22.0	38 /84.4	30 /66.7	41 /93.2	32 /71.1	40 /88.9	35 /81.4
保健医療系	14 /73.7	5 /31.3	9 /52.9	15 /78.9	17 /89.5	18 /94.7	16 /84.2	15 /78.9	10 /58.8
人権・女性・その 他系	30 /57.7	13 /25.0	18 /34.6	39 /75.0	35 /67.3	48 /92.3	33 /63.5	45 /86.5	36 /73.5
合計	354 /63.1	118 /22.1	141 /26.3	451 /79.8	422 /75.0	536 /95.4	345 /62.1	456 /82.5	266 /51.3

注1：回答数（比率）は、「いる/ある」についての値

注2：*：p<0.05、***：p<0.001

とがわかる。次に「活動内容の明確化」は、年間の事業計画と予算・決算書の有無からみた。全体として70%以上の組織でそれらを有しており、計画的に活動を行っている姿勢が伺えるが、活動中分類ごとに有意な差は認められなかった。「組織境界の明確化」については、メンバーの名簿をほとんどの組織（全体の95%以上）が有している一方で、明文化された規約や規則を有する組織は全体の60%程度にとどまった。但し、規約や規則に関しては、社会福祉系でそれを有する組織が相対的に少ない一方、保健医療系では84.2%の組織が有している。最後に「コミュニケーションの形式化」に関しては、定期的なミーティングや会合を、分野に関わらず80%程度の組織が行っているのに対し、会報や機関紙については活動分野で違いがみられた。とりわけ社会福祉系が37.3%であるのに対し、環境保全系が81.4%と最も差が開く結果となった。

組織の運営状況について活動分野による

違いをまとめると、統計的に有意な差が認められたのは、「広報担当の有無」「総務担当の有無」「規約・会則の有無」「会報や機関紙の有無」の4項目であった。社会福祉系は、総じて上記項目を満たす割合が低く、相対的に組織が形式化されていないことが考えられる。一方、環境保全系は「広報担当者」「会報や機関紙」を、保健医療系では「総務担当者」「規約・会則」を有する割合が高くなった。このような違いについては、それぞれの活動内容との関連が考えられよう。すなわち、環境保全系ではアドボカシーや啓発活動が対外関係の形式化（対外的な窓口やメディアの形式化）を重視させ、保健医療系では被支援者の人権に配慮することから規約や会則を定めざるを得ないということが考えられるからである。

このように、組織運営の状況（「形式化のあり方」）は活動分野によっていくつかの特性が認められる。しかし、「形式化の

度合い」そのものに関しては、活動分野によって極端に異なるとの結論は導き難いだろう。例えば、活動内容と直接関わる項目を除けば、その差に有意性が認められなかった項目の方が多くなっており、むしろ半数以上の項目で共通性を示しているからである。

この点に関しては、組織の形式化の度合いを総合的に計るという観点から、上記9項目の一貫性の高さを踏まえて合成変数として得点化し、その平均値についてみた(一元配置分散分析)^{vi}。その結果、活動分野ごとの平均値に5%水準での有意な差は認められなかった(図表7a)。また、活動形態別(直接の援助対象者の有無=サービ

ス提供型かそうでないか)によっても有意な差は認められなかった(図表7b)。つまり、この分析の限りでは、組織の形式化の度合いが活動分野や形態によって差があるとはいえないという結果となった。

一方、組織規模との関連をみると、財政規模によって平均値に有意な差がみられ($F=30.48, P<0.001$)、財政規模が大きい組織ほど形式化の度合いが高いことがわかる(図表7c)。また、人員規模との関連では、「運営に関わるスタッフの数」「ボランティアの数」「有給スタッフの数」との相関を求めたところ、それぞれに対し一定の相関が認められた(相関係数は順に、0.324, 0.228, 0.178)^{vii}。

図表7 組織化得点の平均値

図表7a 活動分野別

活動中分類	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
社会福祉系	278	5.2	2.3	0	9
教育・文化・スポーツ系	46	5.9	2.4	0	9
国際交流・協力系	49	5.8	2.1	1	9
地域社会系	11	4.9	2.7	1	9
環境保全系	39	6.0	2.4	0	9
保健医療系	16	6.3	2.2	2	9
人権・女性・その他系	49	5.8	2.3	2	9
合計	488	5.5	2.3	0	9

図表7b 活動形態別(サービス提供型かどうか)

サービス提供型か	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
直接的な利用者がある	208	5.6	2.1	0	9
いない	227	5.6	2.3	0	9
合計	435	5.6	2.2	0	9

図表7c 財政規模別

財政規模(万円)	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
0-10	222	4.5	2.1	0	9
-100	144	6.3	1.8	1	9
-500	59	6.6	1.7	3	9
-1000	17	7.4	1.6	5	9
-5000	30	7.4	1.4	4	9
5001-	1	9.0	-	9	9
合計	473	5.6	2.2	0	9

6. NPOのダイナミズム

以上の結果は、組織の形式化の度合いやそのあり方に関しては、活動分野や活動形態による違いが小さい一方、財政規模や人員規模といった組織規模による違いが大きいという既存の組織観の常識が非営利組織にも当てはまることを示すものである。前述の形式化の度合いを測るインデックスは基本的な項目だけであったが、組織規模が大きくなるにつれ、それ以外のより細かな側面でも形式化がなされていくことが示唆されよう。逆に、組織規模が大きくないのがNPOの現状だとすれば、概して組織の形式化の度合いも高くないということになる。だとすると、一般に指摘されるNPOの存在が不明確だというのは、単に組織の形式化の度合いが低いため、すなわち単に組織が未熟だから「そのように見える」ということになる。以下、この点について考えてみたい。

前章でみたように、活動分野に関わらず、NPOにおいても組織規模に応じてその形式化を示すいくつかの項目を満たす場合が少なくない。その意味では、NPOも他の組織と同様に形式化が進行することが示唆されるが、一方でNPOを従来の組織観で捉えることの困難さは、これまでも様々に論じられてきた。古くから、とりわけ社会福祉分野を中心に「ボランティア」の特徴を「先駆性」や「柔軟性」、「革新性」に求めることは少なくない(土志田 1990など)。これらの意味するところは文脈によりそれぞれ異なるが、いずれも固定的な活動や組織として把握することの困難さを指摘した点では共通している。こうした指摘は、近

年のNPOを論ずる文脈でも引き継がれ、そうした動的な活動が既存の組織(企業や行政)に対する有効性となっているとする一方、NPOを「見るため」には、結局その形態をいくつかに分類せざるを得ないという主張や(Handy 1988)、そもそもそれらを一律に考えることは困難であるという主張を生んできた(DiMaggio-Anheier 1990)。すなわち、仮に形式化が進むにしても、NPOにおいてはそれが動的に変わり得るため、組織として捉え難いというのである。

NPOの実態が把握し難いというのは、その存在を特定化できないというだけでなく、そもそも組織や活動自体が流動的なものであるという理由が大きい。例えば、組織成員の増減が激しく、またそのメンバーの特定化が困難である。また、活動自体に関しても、当初は不登校児童の相談活動を行っていた組織が、子どもの人権に関する活動を経て、女性や外国人などの人権全般を扱う活動と変遷していくなど、実際は活動の領域や内容を変えていく場合が少なくない。活動分野によって組織運営の状況に際立った特徴が現れなかったのも、こうした現状を反映したものだとも考えられる。活動自体が分野や形態を超えて行くため、活動分野ごとの特徴が現われ難いからである。

このような特徴は、組織の変化と活動の変化という2つの側面から整理することができるだろう。また、変化自体も量的なものとの質的なものとに分ければ、いくつかの項目について分析可能なレベルへ落とし込む

ことができる。本調査では、このうち質問紙調査で把握可能な量的側面に焦点をあて、組織的側面・活動的側面における変化の分析を試みた。組織的側面に関しては人員やミーティングの回数などの量的項目の増減が、活動的側面に関しては新規に開始した活動（事業、プログラム）の数がそれであり、調査ではそれらの各項目についてたずねている。

組織の変化に関しては、「運営に関わる人数」「ボランティアの人数」「有給スタッフの人数」「会員の人数」「ミーティング等の回数」「会報等の発行部数」「寄付金の額」「事業収入の額」「被支援者やサービス対象者の数」からなる10項目について、過去2年以内の増減の程度をたずねた。ただし、質問紙調査の制約上、すべての項目について客観的な数字をあげてもらうのではなく、増減の程度を主観的な順位尺度（-3～3）を用いてたずねている^{viii}。一方、活動の変化に関しては、過去2年以内に行った新規活動（活動・事業・プログラムなど）について数とその内容をたずね、そこから新規活動数として得点化した。

主観的・想起的回答であることと、各項目ごとに単位が異なることから、単純な項目間の比較はできないが、分析の結果から

各項目ごとに増減があることが見て取れる（図表8）。また、「変化なし」の回答率をみると、70%を超える項目が「運営に関わる人数」「有給スタッフの人数」「ミーティングの数」のみであり、他の項目で増減があった組織が少なくないことが伺える^{ix}。一方、新規活動数に関してはより顕著な結果が得られ、2年前の活動から比べた新しい活動を有しない組織は16.2%にとどまり、80%を超える組織で何らかの新規活動が始まっているとことがわかった。

このように、NPOにおける組織と活動の2つの側面における変化は決して小さいものではない。とりわけ、新規活動は多くの組織にみられ、NPOに関して指摘される「革新性」や「柔軟性」を追認する結果となった。だとすると、組織規模に応じた形式化がなされ得る一方で、他方でこのようなダイナミズムを有するのがNPOの特徴の一つと考えられる。すなわち、形式化（役割や機能の分化や組織境界の明確化、活動内容の明確化）がなされていく可能性を有しながら、その中身は（少なくとも量的側面において）変化していく。例えば、組織規模に応じてミーティングは形式化していくが、その発行部数やミーティングの回数は常に変化していく。また事業計画や

図表8 組織と活動の変化

組織と活動の変化	N	平均値	「変化なし」の比率	t値
運営に関わる人数の増減	550	0.24	70.7	5.86***
ボランティアの人数の増減	513	0.35	52.6	6.57***
有給スタッフの人数の増減	346	0.07	85.5	1.68
会員の増減	520	0.43	41.5	7.27***
ミーティングの数の増減	502	0.20	70.7	4.58***
会報発行部数の増減	356	0.07	66.6	1.26
寄付金額の増減	333	-0.19	64.6	-2.90***
助成金額の増減	407	-0.24	52.6	-3.63***
事業収入額の増減	347	-0.14	57.1	-2.29**
被支援者数の増減	418	0.58	47.6	9.48***
新規活動の数	359	1.05	16.2	17.02***

予算書を形式的に有する組織は多いが、新規活動が起これば、その計画や予算自体は変わっていくだろう。再び繰り返せば、ミーティングや事業計画が「ない」のではなく、それらが動的に変化していくところが特徴なのである。NPO

を形式化がなされていないことを理由に「未だ組織」であるという結論は簡単だが、むしろ組織規模に応じて形式化する力と、それを変えていく力とが拮抗しているところにNPOの特徴を見出すべきである。

7. ダイナミズムと対他関係

NPOの特徴として組織や活動の変化があげられるのならば、次に問題となるのはそ

のようなダイナミズムが何によって起こるかということである。組織や活動のダイナ

図表9 対外関係に違いによる新規活動の平均

図表9a 寄付者との関係（寄付を受けることがあるか）

	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
ある	121	1.21	1.18	0	6
ない	226	0.93	1.13	0	5
合計	347	1.03	1.16	0	6

F=4.71 p<0.05

図表9b 他団体との関係（ネットワーク関係構築の有無）

	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
行っていない	111	0.59	0.81	0	3
消極的に行っている	110	1.08	1.13	0	5
行っている	82	1.37	1.23	0	5
積極的に行っている	45	1.38	1.28	0	5
合計	348	1.03	1.13	0	5

F=10.16 p<0.001

図表9c 他団体との関係（情報交換の有無）

	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
行っていない	110	0.61	0.88	0	4
消極的に行っている	113	1.19	1.12	0	5
行っている	84	1.25	1.20	0	5
積極的に行っている	39	1.31	1.32	0	5
合計	346	1.03	1.13	0	5

F=8.12 p<0.001

図表9d 被支援者との関係（サービスを提供する被支援者がいるか）

	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
いる	159	1.19	1.16	0	5
いない	158	0.89	1.04	0	5
合計	317	1.04	1.11	0	5

F=5.74 p<0.05

ミズムがNPOに特徴的に見られる事象だとしても、他の組織でダイナミズムがないという訳ではないから、NPOに特有のダイナミズムのあり方を探る必要があるだろう。最後にこの点について分析を行った。

ダイナミズムに影響を及ぼす要因には、組織内の特定個人の働きや、環境要因などが考えられるが、NPOの有する様々な対他関係がどのような影響を及ぼしているかという視点も重要であろう。NPOには、行政や他団体とのネットワーク、寄付者との関係、支援団体（助成財団やボランティアセンターなど）、企業、直接的なサービス受給者（利用者）など、様々な主体との関係があり、これらとの関係が活動にとって重要な位置を占めていることは言うまでもない。ここでは、行政、寄付者、他非営利組織、サービス受給者（利用者）との関係に着目し、それらとの関係の有無（程度）が、組織や活動の変化とどのような関係にあるかをみた。但し、一様でない「関係」のあり方を特定するため、行政に関しては「助言や指導など有無」、他団体に関しては

「ネットワークの呼びかけや加入の有無」「定期的な情報交換の有無」、寄付者と利用者に関してはその有無についてたずねている。

以上の項目ごとに組織変化に関する各項目と新規活動数それぞれの平均値をみると、一元配置分散分析の結果、組織変化に関する各項目では有意な差が認められなかった。しかし、新規活動数の平均値では、「寄付者」「他団体」「利用者」の各項目で有意な差がみられた。いずれの関係においても、関係がない組織よりもある組織で、関係の程度が低い組織よりも高い組織の方で平均値が高くなっている（図表9）。有意差が認められなかった組織変化と対他関係との関連についてはより詳細な分析が必要であろうが、新規活動数が対他関係のあり方によって差が認められた点は重要である。新規に起こる活動が、対他関係がある（強い）ことと密接な関連をもつのであり、その関係が一方向のものではなく、多分に双方向的に影響を及ぼすことが示唆されるからである。

8. 行政との関係

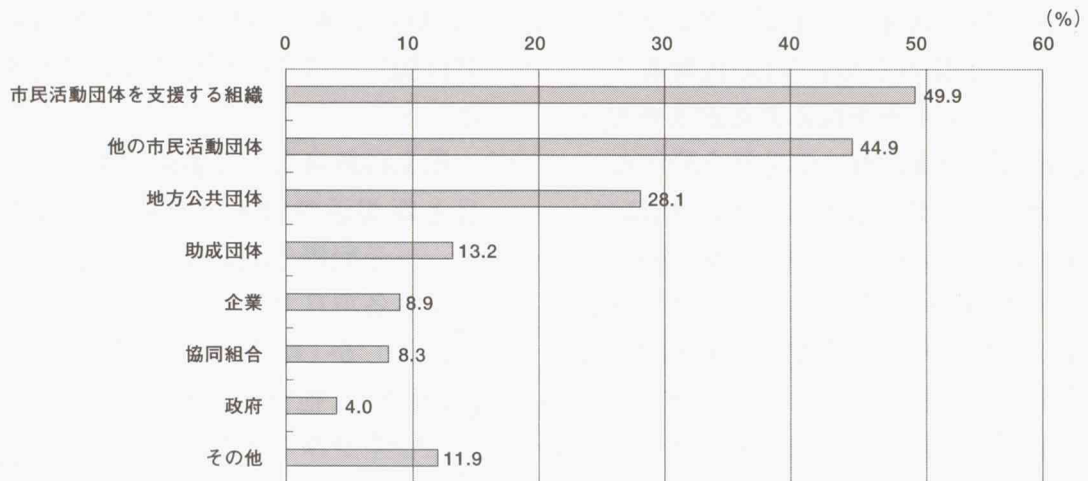
最後に、対他関係のうち特に行政との関係に注目し、それが組織運営にどの程度影響を及ぼしているかについて見ることにしよう。もっとも、ここではパートナーシップの議論に立ち入る余裕はないので、ここでは先ほどの分析とは異なる角度から、より直接的に影響の有無や程度について整理することにする。

まず、どの程度行政と直接的に関係があるのかについて見ると、「他の市民活動団

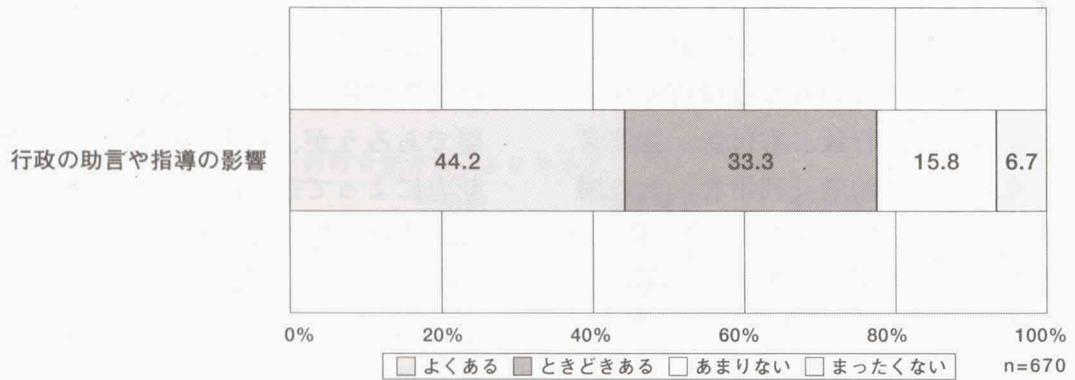
体」や「市民活動団体を支援する組織（ボランティアセンター等）」に次いで、「地方公共団体」と関係が全体の約3割であることがわかる（図表10）。

また、行政の助言や指導が団体の組織運営に影響を及ぼすことがあるかについて見ると、「よくある」と答えた団体は44.2%、「ときどきある」と答えた団体は33.3%と、4分の3程度の団体が、直接的なコミュニケーションにより何らかの影響を受けてい

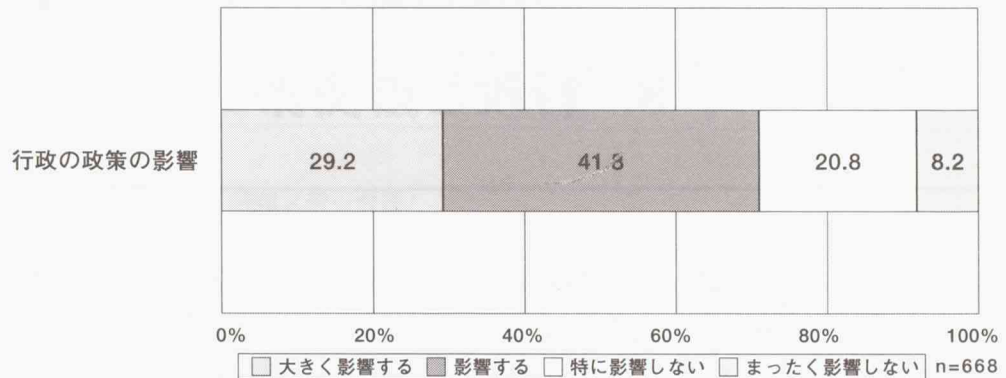
図表10 対他関係の状況（複数回答）



図表11 行政の助言や指導が組織運営に影響するか



図表12 行政の政策が組織の行動に影響するか



るといふ結果になった（図表11）。

さらに、直接的な関係に限らず、行政の施策が団体に影響を及ぼすことがあるかについて見ると、「大きく影響する」と答えた団体が29.2%、「影響する」と答えた団体が41.8%と、やはり7割以上の団体が影響を

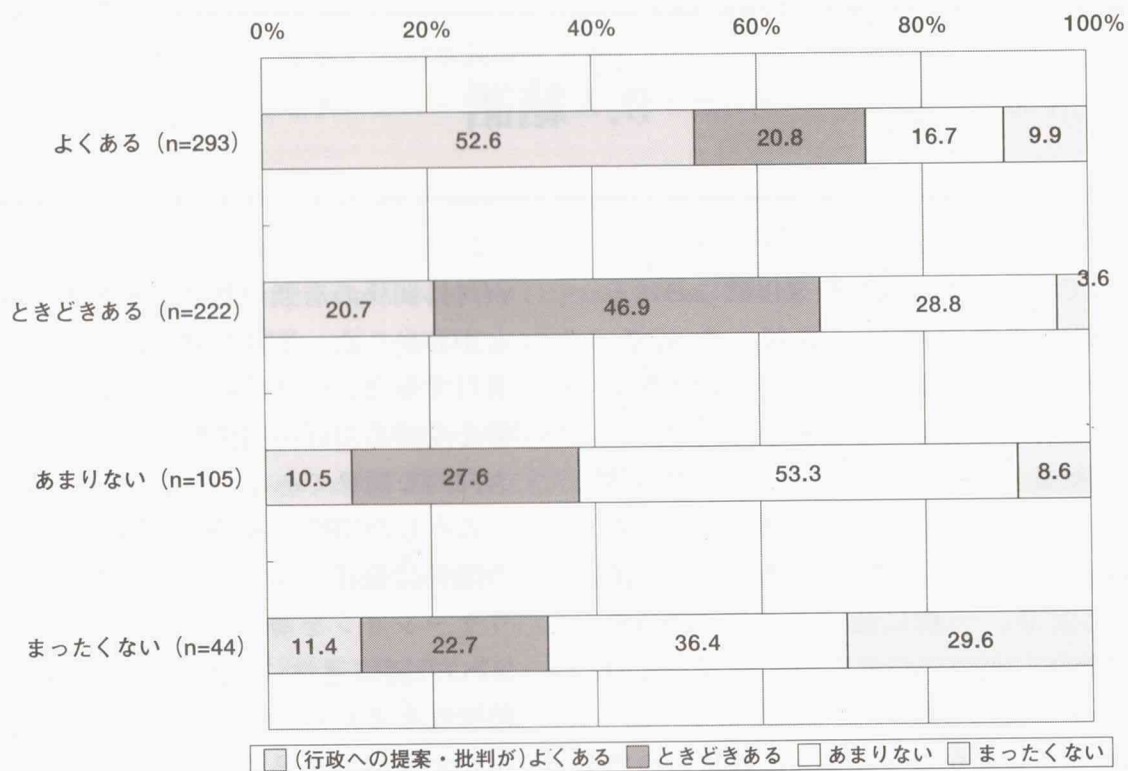
受けているという結果となっている（図表12）。このように、NPOの組織運営は行政の動きに非常に影響されているというのが現実である。先の分析では、寄付者や利用者との関係がNPOの新規活動の数に関係しているという結果を得ていたが、同様の

図表13 行政との関係と新規活動の数（行政からの助言や指導などがあるか）

	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
まったくない	94	0.69	0.99	0	4
あまりない	153	0.97	1.01	0	4
ときどきある	80	1.45	1.25	0	5
よくある	29	1.48	1.6	0	6
合計	356	1.05	1.16	0	6

F=8.26 p<0.001

図表14 行政とNPOの関係（行政の助言や指導の影響状況別）



注：行政の助言や指導の影響の状況別にみた、行政への批判・提案の実行割合

分析を試みたところ、行政との直接的な関係がある団体の方が、新規活動の平均値は有意に高くなった（図表13）。

このことは、しかし、NPOが行政に依存的であるとの結論を導くものではない。というのも、行政のみではなく、他のNPOや寄付者、（利用者のある活動をしている団体では）利用者との関係を多様に結んでいるのがNPOの実際であり、そのいずれの関係においてもやはり新規活動に影響を及ぼしているからである。少なくとも、NPOのダイナミズムという視点から見た場合、

行政は数ある多様な主体のひとつとして存在しているに過ぎず、必ずしも決定的な影響を持った存在と考える根拠は乏しい。

但し、以上の結果は、行政とNPOが、「育成」や「支援」をする（される）関係から、新たなステージへと変化してきたと考えることもでき、興味深い点であると言える。例えば、行政からの影響だけではなく、行政への影響という点について見ると、行政への批判や提案をすることがあると回答した団体は、「よくある」（31.7%）と「ときどきある」（30.9%）を合わせて6割

以上存在している。また、行政からの影響状況別に、行政への行動状況を見ると、行政からの影響があると答えた団体の方が、行政への批判や提案などの行動を行っていることがわかる（図表14）。すなわち、行政から影響を受ける団体と行政へ行動する団体が二層に存在しているという一方向的な関係なのではなく、むしろ、行政から影

響を受ける団体は、同時に行政への働きかけもある、相互に影響／行動する双方向的な関係が推察されよう。データ上の制約からここでは類推以上のことを述べる用意はないが、少なくともこうしたNPOと行政の関係が、従来の「育成」や「支援」という枠組みでは捉え難いということは確かであろう。

9. 結語

本稿では、まず全国と神奈川県におけるNPO法人の認証状況を概観した上で、1997年のNPOの調査から、その組織運営の状況と特徴を導くべく分析を行った。

まず組織の形式化に関して、それが活動分野や活動形態による違いよりも、むしろ組織規模による違いの方が大きいことを踏まえた上で、一般に述べられるNPOの「不明確さ」がいかなる理由に基づくものであるかを検討した。

形式化の程度が組織規模と関係するのであれば、現状のNPOの不明確さはその組織規模の小ささから来ると考えることは可能である。しかし、組織と活動の変化についてみてみると、全般的に少なからず変化が起こっていることがわかった。とりわけ新規活動数に関しては80%を超える組織で何らかの新規活動が始まっており、これらの結果から、NPOは単に未熟な組織と結論づけるべきではなく、組織規模に応じて形式化が進む力と形式化の内容を変えていく力が拮抗しているのではないかと考えられる。

また、その変えていく力（ダイナミズムの源泉）については、少なくとも新規活動

が対外関係の有無（強さ）と関連があることがわかった。とりわけ、行政との関係に着目すると、それは必ずしも行政からの影響を受けるだけの関係ではなく、むしろ双方向的な関係であることが推察された。

こうしたNPOの組織的特性と他の主体との関係に着目すると、以下のようなインプリケーションを導くことができる。まず、NPOの組織運営に関しては、NPOの組織的特性と考えられるダイナミズムをいかに損なわずにできるかが焦点となるだろう。NPOが生き活きとした組織に映るのは、このダイナミズムが無関係ではないと考えられるからである。NPO法は、法人格を付与することによりNPOを社会的存在とするという点で極めて意義深いだが、その認証過程において合意された事項（定款がその典型）に逆に縛られてしまうという可能性は否定できない。社会的責任を果たすという意味において、ルールを守りながら（あるいは、正当な手続きを経てルールを見直しながら）、いかにNPOのダイナミズムを確保するかが重要となってくる。

また、いかに他の主体との関係を築き上げるかという問題も同様に重要である。

NPOのダイナミズムは、対他関係の有無や程度と関係があり、その意味で孤立した団体に発展は望めない。

もちろん、ここでいう関係とは、一方向的なものではなく相互に働きかけることができる関係である。行政との関係においても同様で、実際に助言や指導を受けている団体ほど、逆に行政に働きかける団体であ

る場合が多いことがわかった。今後も、このような緊張関係をいかに維持していくかが組織運営上の課題である。本調査の限られたデータから断言できることは少ないが、支援や指導、助言などの一方向的な関係は、もはや過ぎ去りつつあるという認識を持つべきであろう。

【参考文献（本文・注で言及した調査報告書を除く）】

- 相川良彦, 1997, 「高齢者在宅ケアシステムの形成過程と組織特性」, 『社会学評論 Vol. 47, No. 4』, 日本社会学会.
- DiMaggio, P. J. and H. K. Anheier. , 1990, “The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors”, Annual Review of Sociology, 16.
- Handy, C. , 1988, Understanding Voluntary Organizations, Penguin.
- 宮垣 元, 1999, 「在宅介護サービスNPOにおけるイノベーション・メカニズム」, 『LDI Report 1999年8月号』, ライフデザイン研究所.
- 中村陽一+日本NPOセンター編, 1999, 『日本のNPO/2000』, 日本評論社.
- 土志田祐子, 1991, 『ボランティアに関する文献収録・解題 ボランティア活動の本質的性格』, 東京ボランティア・センター.
- 山岡義典, 1997, 「NPOの意義と現状」, 『NPO基礎講座』, ぎょうせい.

本稿は、宮垣「NPOにおける革新性とその要因」（塩澤・山内編『NPO研究の課題と展望2000』日本評論社）をもとに、神奈川県内のNPO法人取得状況、及びNPOと行政との関係について、宮垣、前川により大幅に加筆修正を施したものである。また、調査にあたっては、回答頂いた神奈川県内の市民活動団体はもちろん、慶應義塾大学の井関利明教授、桑原武夫助教授、かながわ県民サポートセンター（当時）の椎野修平氏、吉田信雄氏、他多くの方にご指導・ご協力頂いた。以上、特に記して感謝申し上げます。

【注】

ⁱ 近年なされた実態把握の試みとしては、1996年に東京都がはじめて行った「NPOに関するアンケート調査」がNPOに焦点を当てた数少ない大規模調査であった。また、基礎資料作成を目的に、全国規模でののはじめてのアンケート調査（「市民活動団体基本調査」）が経済企画庁によって1997年によく行われている。一方、国際比較の観点からは、ジョーンズ・ホプキンス大学の非営利セクター国際比較プロジェクトが、1990年以降日本を含む12カ国（後に13カ国）のNPOに関する大規模な国際比較調査を行っている。これ以外の先行調査として、「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」（総合研究開発機構、1994）、「市民活動に対する支援実態に関する調査」（ニッセイ基礎研究所、1994）、「市民活動の発展を目指した助成のあり方に関する研究」（住信基礎研究所、1994）、「市民参加活動団体に関する調査」（全国余暇行政研究協議会、1994）、「市民公益団

体の実態把握調査」(経済企画庁, 1996) などがある。

ii かながわ県民サポートセンター『1996年度事業報告書』による。

iii 作成された団体リストには情報の出典のみしか記載されていない。サンプリングにあたっては、このリストから出典にまで遡る作業を調査チームで行い、団体を特定することができた。団体リストをそのまま譲り受けたわけではないことに注意されたい。

iv 調査メンバーは、加藤英一、永田祐、前川雅央、松本祐一、宮垣元である。

v 組織化を表すのに官僚制化や構造化概念ではなく形式化という語を用いるのは、NPOが必ずしも階層構造を持つとはいえないからである。ここでは、このような階層化を別の議論とし、非営利組織の静的側面(本稿後半で用いる動的側面との対比において)のみに着目するため形式化という語を用いた。

vi Cronbachの $\alpha = 0.773$

vii なお、組織に関わる成員の数(「運営に関わるスタッフ」「ボランティア」「有給スタッフ」と活動分野との関連について一元配置分散分析を行ったところ、「運営に関わるスタッフ」の平均は8.7人から13.3人となり、「有給スタッフ」の平均は0人から1人であったが、いずれも有意な関連は認められなかった。「ボランティア」の平均人数は、多い順に、環境保全系(72.2)、国際交流・協力系(55.5)、地域社会系(54.4)、人権・女性・その他系(46.9)、教育・文化・スポーツ系(44.3)、保健医療系(30.9)、社会福祉系(28.9)、となり、活動分野ごとの平均人数に有意な差が認められている($F=2.64$, $p<0.05$)。

viii 平均値が「変化なし」の0に近似するのは、変域を-3~0~3としているためであり、その値が変化なしを意味するものではない。ここでは、標準偏差によって変動をみるか、「変化なし」と回答したケースの比率に注目したい。

ix これらの結果は、環境要因による強制的な変化と、自発的な変化とを含んでいるため、さらなる議論のためにはより詳細なデータが必要になるだろう。

以上

2000年2月25日

自治研かながわ月報第71号(2000年2月号, 通算136号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター				
発行人	横山桂次	編集人	勝島行正	定価1部	500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F		
	☎045(251)9721(代表)	FAX	045(251)3199		
振替口座	労働金庫本店 1195174	横浜銀行	横浜市庁出張所	0709629	

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045 (251) 9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。