

社会福祉における NPO 法人の活動状況と NPO に対する支援

小寺 全世

Social Welfare Activities of NPOs and their Support

Masayo KOTERA

Abstract

Public organizations which are run by the national government and local governments, and social welfare cooperate bodies have maintained the conventional system of social welfare to support the people of Japan since the end of World War II. However, they are changing their policy now. The system has been diversified along with the deterioration of the economic condition since the 1980s. Some organizations which are run by the PFI (Private Finance Initiative) and organizations from the private sector have been established, in particular, the activities of NPOs, whose financial foundation is considered to be weak, have also come to attract attention recently.

This paper surveys some cases of activities by NPOs in developed countries and their organizations and resources. It also discusses the present conditions of Japanese NPOs and the trends to support the administration of Japanese NPOs.

Key words : Non-profit Organization Act, Board of directors, Service User, Working with NPO, Tax exemption, niche

キーワード : 特定非営利活動促進法、理事会、サービスユーザー、NPO を支援する、所得税控除、ニッチ

戦後、国・地方公共団体および社会福祉法人を中心に発展してきたわが国の社会福祉が、1980年代以降「社会福祉援助提供組織の多様化・多元化」へと基本的方針が転換されて以来、NPO (Non-profit Organization 特定非営利活動法人) の活動が活発になってきた。

そこで本稿では、NPO 法人の活動状況を概観し、社会福祉分野において果す役割等について考察して

みたい。

I NPO とは何か

1. サウスブロンクスの闘い〈廃墟からの回復〉

1970年代当時、ニューヨークの都市の荒廃ぶりを伝えるニュースは衝撃的なものであったが、あの荒廃からの回復に NPO 法人が中心的に関わっていたのである。

ラルフ・ポーターによれば、年間 1 万 2 千件の放火がサウスブロンクスを焼き払い、1970年代には約 30 万人がこの町を去り、住宅資産の 40% が破壊されてしまい、1970年代後半から 80年代にかけて、公共住宅政策を発表したカーター大統領やレーガン大統領、さらに市長、連邦議員や市議員にも匙を投げ出され、見捨てられた街だったという。

しかし、自分達の街を見捨てなかった一握りの人達がいた。その一人がジュヌビエーブ・ブルックスで、現在ブロンクス区副区長をしている。彼女は、建物を汚れっぱなしに放っておく家主にしびれをきらし、自分でアパートの管理をはじめた。

ブルックスは、教会、ボランティア団体および借家人協会などに呼び掛けて、住民の連合組織、ミッドブロンクス・デスペラードス (MBD) を立ち上げ、この地域最大の CDC (Community development corporation) に成長させた。

この種の CDC が、80年代次々作られ、市や連邦政府からの補助金・税の優遇措置・企業の支援など、あらゆる財源を活用して、15年間でおよそ 4 万所帯の住宅を提供することができた。

サウスブロンクスに住む半分以上の人達は何らかの公的補助を受けており、ヘルス・ケアと職業訓練は特に必要だという。サウスブロンクスはこのようにいまだに最も貧しい地区であり、失業率は 18%、80年代の最悪期は脱したものの、麻薬の横行、公立学校の荒廃も全米一といわれている。

連邦や州・市政府は、毎年何百万ドルの資金を CDC に投じており、この資金なしには、CDC は生き延びることができない。

MBD は、NPO 法人資格を取得し、MBD コミュニティ住宅法人となった。また、MBD は、行政および地元コミュニティ計画策定理事会と力を合わせてコミュニティ全体の再生計画を開発した。それは、市民生活に必要なサービスを復旧させ、放棄されたままの建物を改修し、この地域の人口を回復さ

せるための新規住宅の建設を進めるというものであった。(ラルフ・ポーター；24-32)

このような住民の自発的な行動が結果として偉大な再生を成し遂げるのをみると、そのエネルギーに圧倒される。

高橋重宏は、北米において民間がいかに大きな役割を担っているかという状況を以下のように述べている。

移民社会である北米では、貧窮者の救済は国家や家族、親族の責任というよりも、コミュニティの責任という考えが強い。過去、300年以上にわたって、宗教団体や慈善団体がコミュニティ内の住民のニーズに対応する責任を担ってきた。歴史的には、病院、学校、職業訓練所、孤児院、救済施設等が建てられ、市民から金銭的な、時間的（ボランティア活動）な寄付を受けて社会事業が運営されてきた伝統がある。(中略) 国家が、公衆衛生や福祉サービスに対して責任をもつようになったのは 20 世紀初頭になってからである。だが現在でも、カナダの民間の福祉サービスを維持するのに必要な財政的援助は、政府からは半分しか支給されていない。(高橋重宏；55 傍点引用者)

2. NPO の組織と運営

ところで、特定非営利活動法人について、本稿では原則として NPO の略称を用いているが、文献によってはボランティア非営利組織 (Voluntary Non-Profit Organization) という用語を使用しているので、その種の文献から引用する場合は、VNPO のまま用いる。

M. ハリスと C. ロチェスターによれば、VNPO に共通していることは、集まった人々がある特定の目的のために自由意志で設立しようと決めて出来上がった点であり、この組織の構成要素は、1. スタッフ (有給・無給) 2. 受益者 (クライアント

顧客 消費者 患者 会員) 3. VNPO の存続に長期的に関心を寄せる人々、「支援者」で設立者や出資者であることが多い。そして 4. 経営陣だという。

また、「経営陣の役割と責任」について以下のよう述べている。すなわち、それは意思決定をすること、組織のとり行動を承認するという最終的権限を持つと同時に法的責任を負い、また有給・無給のスタッフの行為や機関の資源の管理について説明責任を負う。

さらに組織の価値観と自律性を維持すること、——具体的には組織がその設立の目的に向かって活動しているかどうかチェックする——スタッフの雇用者、機関の方針を決定する。そして機関の生き残りに必要な資源を確保するなどの役割が期待されている。

しかしながら、スタッフも経営陣も相互に満足するためには、すでに開発されている総合活動分析(たとえば、①サービスを届ける②資金を集める③法律の改正を求める④社会問題への関心を引く⑤消費者の満足を見守る⑥現場で働く他の人々との接触を維持する等々10項目の質問からなる)を用いて、理事会メンバーやスタッフはブレインストーミングすることが求められている。

理事会メンバーも、各自で機関の各機能を評価するが、たとえば、この機能は現在この機関において果されているか、もしそうなら誰が果たしているかを答えるよう求められる。理事会メンバーとスタッフ間で、実際の役割分担についての認識のずれが明らかになり、ずれが生じた理由を探ることによって、将来の両者間の協同の基礎を与えてくれるという。(マーガレット・ハリスとコリン・ロチェスター; 46-58)

VNOP が利用者に質のよいサービスを常に提供しているかどうかを把握することが、当該組織を継続、発展させるために必要であり、そのために団体

組織をサービス供給システムと捉え、サービスユーザの参加を得て団体の行動とユーザー両方のニーズが合致しているか定期的に見直すなどの対策が不可欠だと考えられている。(アリアン・オズボーンとリンダ・ホーナー; 234)

一方、VNPO の組織運営においては、情報の速く正確な検索・収集・処理・伝達が要求されており、インフォメーション・テクノロジーを正しく導入し、組織内で統一したインフォメーションシステムを開発することが必要である。その他、企画書・財務情報・契約や補助金申込みのための情報収集、議事録作成、業務計画などは NPO の運営に欠かせない。(マイク・ラックとポール・ゴルダー; 237-238, 249)

上に NPO 組織運営の前提条件の一端を引用したが、これ以外に団体の使命、目的、価値にはじまり、構成員のそれぞれの役割と遂行状況や質のよいサービスが受益者に提供されているかなどを「評価する仕組み」に至るまで、長年の実践経験と実践の質を高めるための研究が蓄積されている様子を確認できる。今後、わが国の NPO 法人を発展させていく上で、NPO の先進国の実践と研究成果を参考に、わが国の実情を踏まえた工夫が段階的に講じられる必要があると思われる。

3. 日本の NPO の特徴について

1998年12月の特定非営利活動促進法(NPO 法)施行前の8月に、NPO に関わりの深い5人の専門家によって、「NPO 法は社会福祉に何をもたらすか」について以下のような座談会が行なわれている。その概略は以下の通りである。

昔は、民間の篤志家、慈善家が自発的に社会福祉事業をしてきた。それを、国の財政が豊かになった段階で、公的なサービスに置き換えていった。

しかし、少子、高齢化の進展、家族形態の変化、

さらに国民のニーズが多様化し、要援護者へのサービスを行政だけで担えなくなり、共同作業所やいのちの電話などの活動が民間の力で立ち上げられた。市町村の社会福祉協議会などは終戦直後の戦災孤児、浮浪児の生活の場づくり、さらに長野県上田市社会福祉協議会ではじめられた家庭奉仕員制度（現在のホームヘルパー制度のはしり、引用者注）をはじめとして、地域住民のニーズに基づいて、柔軟なサービスをボランティアと一緒に作り出してきた。

昔のボランティア活動は、自分でお金を出して人のために貢献することだったが、サービス提供側も利用者側も負担が大きく継続性に欠けがちだった。それに対して無理なく事業が継続していくための効果的な仕組みをもち、一定の対価を受け取る住民参加型在宅福祉サービス団体が誕生した。NPO と公的サービスの役割分担については、以下のように考えることができる。

NPO は公的サービスに先駆けて、あるいは公的サービスで対応できない部分に取り組み、公的負担で行うべきだと認められたサービスは行政に任せて、さらに新たなニーズに取り組むことが NPO に求められている役割である。さらに、公的サービスのやり方に対して、地域のニーズの実態に基づく意見、要望を行政に注文する。また、公的機関、行政と共同して、地域の住民が暮らしやすくする役割を担う。

個人が市場のマーケットで適切なサービスを適切な価格で購入できるのであれば、市場のマーケットが担当し、国民すべてに共通するサービスで公的仕組みで行った方がいいものは引き受ける。しかし、例えば寝たきりのお年寄りが 1 人で地域で生活していて、公的なホームヘルパーは 1 週間に 5 回しか訪問できないとき、あとの 2 日は周りの人の見守り活動や NPO のサービス提供が不可欠となる。

全国に約 8600 あるといわれる団体の内、法人格を

取得する必要性を感じたことのある団体は約 1 割だといわれている。

パイオニア型の NPO は、行政や社協や大規模な社会福祉法人の目が届かない「ニッチ」(niche) と呼ばれる社会福祉の隙間を見つけ出し、そこに活動の拠点を置くことになる。

今回の法案のなかでは、NPO に対する寄付について税務上の特典が与えられなかったので、市民から賛意として表現してもらえよう資金補助を促進する効果が得られなかった。

寄付を非課税とすると、寄付によって国は得べかりし税収を失うことになるが、NPO が提供してくれるサービスがすばらしいと思えば寄付し支援するという選択が対等になったら画期的だったのという。(月刊福祉 1998.8. 座談会；14-27)

上述の中で触れていたように、市民のニーズは、公的サービスと市場マーケットで対応し、それらで対応できないニーズに対して NPO 法人によるサービスを期待する。しかし、この分担範囲は流動的なものであり、NPO 法人によって提供されているサービスが国民にとって共通の普遍的なニーズだとみなされればそれを公的サービスが担うことになる。

また、特定非営利活動促進法では、国民が NPO 法人に寄付をした場合に、税法上の特典を与える仕組みにならなかった点は、多くの者によっても批判されてきた。

しかし、NPO 法が制定されて 3 年近くの間は NPO 法人に寄付をした個人や法人に対する特別の税制上の措置はなかったが、2001 年 10 月から、特定非営利活動促進法に基づいて設立された特定非営利活動法人のうち、一定の要件を満たすものとして国税庁長官の認定を受けた NPO 法人（認定 NPO 法人という）への寄付を行った個人または法人に対して所得税・法人税および相続税の特例措置を認める新しい寄付税制が施行された。個人が一般の NPO

法人に寄付した場合は、寄付控除は一切認められていない。しかし、認定 NPO 法人に寄付した場合は、寄付額のうち、1 万円を超える部分を、年間所得の25%を限度として所得から控除されるようになった。(山内直人；61-62)

なお、1998（平成10）年12月施行された特定非営利活動促進法の一部概要を紹介すると以下の通りである。

構成員：社員10人以上

理事の権限：代表権、業務執行権

監事の要否：必置〔1人以上〕

法人税（公益事業）：非課税

法人税（収益事業）：課税

事業税（ ）：課税

利子等 ：課税

特定非営利活動法人を設立しようとする者は、所轄庁（その法人の事務所がある都道府県の知事、複数の都道府県に事務所を置く場合は経済企画庁長官）に団体の定款や役員名簿、10人以上の社員の氏名、住所、設立趣意書、財産目録などの書類を提出し、認証を受けなければならない。特定非営利活動法人には、毎年の事業報告書や財産目録、貸借対照表などを作成し、事務所に据え置くとともに所轄庁に提出しなければならない（第29条①）という情報開示（ディスクロージャー）の義務が課せられている。(山内直人編；52, 204-216)

Ⅱ わが国の NPO の活動状況

次に、わが国の社会福祉分野の NPO の活動の実例について便宜上1～4のカテゴリー、1.『より理想的な実践をめざす』 2.『住みやすい地域をつくる』 3.『潜在的ニーズに応える仕組みをつくる』 4.『NPO の合同および NPO ハウスについて』に分類して述べてみたい。各団体に関する情報はすべて出版物から得たものを要約した。

1.『より理想的な実践をめざす』

a. 上福岡障害者自立生活センター21〈まちなかで共に生きる〉

1976年2月、障害をもつ人やその親を中心に、「障害者も共に生きる市民社会をつくろう」と『とんぼの会』を結成。共に運動を進めてきたメンバーの一人が病気になり（人手不足から引用者注）、当事者が施設に戻らざるを得なくなるケースも出てきて、1985年2月、2団体が加わって、「在宅者作業実習教室準備会」を結成。日中の在宅障害者のための活動の場とプログラムづくりをはじめ、週1回のデイケアも回数を増やしていった。途中、意見の衝突で1団体脱会。1987年『自立生活センター』として再出発。これを機に会の方針を、「障害者本人の主体性を中心とした活動」と明確にした。

廃品回収、チラシ配り、牛乳パックの再生紙づくりから、後には商品販売も取り入れるようになった。13年間の活動の成果として、5つの事業体が誕生。1991年手づくり品と自然食品の店が開店、1995年パン工房、1996年に『生活ホームみどり荘』1998年障害者生活支援サービス『二人三脚』1999年に心身障害者地域デイ・ケア事業所『協働舎・レタス』が開設された。

『自立生活センター21』は、各グループを有機的に結びつけており、かつ『自立生活センター21』の事務所は『協働舎・レタス』との共同運営である。日常的活動をするようになると、専従職員が必要になり、行政に働きかけ、市単独の補助金が支給され、パン工房は川越市の心身障害者地域デイ・ケア施設として市と県の補助金を受けている。『協働舎・レタス』は上福岡市の心身障害者地域デイ・ケア施設。

「自立生活センター」の日常活動は、そこで働く障害者本人と職員とで可能な限り行なっているが、組織や活動が確立されてから入ってき

た親の中には、「自立のための場」ではなく「利用する場」としてとらえている面がみられ、共有の文化をもつのに時間がかかりそうだという。(会員数205人)(さいたまの NPO: 40~41)

b. パーソナルアシスタント・サービスのつく
く利用者の地域生活を支える

浦和市内の知的障害児施設に勤めていた3人の若い女性達が、子どもたちはなぜ家族から離れて施設で生活をするようになったのか疑問を持ち、地域にそれぞれの子どもと家族の生活をサポートできる資源があれば施設で生活することがなかったかもしれないと思い、施設の中での努力に限界を感じていたという。

やがて、彼女達が目ざすものがレスパイトサービスであると気づき、退職。3か月かかって見つけた小さな家と22人の会員でスタート。障害を持っている人も持たない人も同じように社会の一員として、それぞれの家族が望む暮らしが安心してできるように、自分たちの場がその資源のひとつになりたいと「レスパイトのつく」と命名、1996年開始したが、レスパイトが家族の都合(傍点引用者)による一時的介護のみが強調され、本人の生活を支援するという視点が抜け落ちるので、『パーソナルアシスタント・サービスのつく』に改称。

『のつく』では、母親や兄弟の外出や急用など家族の都合だけでなく、利用者本人の単独での外出にも利用されている。

『のつく』の利用状況の実態を行政側に訴え、「埼玉県障害児者生活サポート事業」として利用者への補助が行なわれることになり、同時に市町村独自の利用料の補助もはじまった。例えば、利用者が上尾市の場合であれば県と市の補助によって1時間当たり2850円の規準額の内、利用者は500円の負担金ですんでいる。しかし、

介護保険の身体介護の規準単価(60分未満4020円)と比べると、経営的にはかなり苦しいのが実情という。

『のつく』は、埼玉県生活支援サービスネットワークの事務局も担っており、ネットに加盟する市民団体、NPO もどんどん増えている。

『のつく』では、2001年現在、共同代表の3人に加えて男性スタッフを一人採用し、はじめてのスタッフを抱えて、就業規則や労働保険などの整備をすすめており、このサービスが職業として成り立ち、利用者に安定したサービスを提供可能にする運営体制を確立していくことに取り組んでいる。(会員数130人)(さいたまの NPO: 15~17)

c. NPO 法人在宅生活支援サービスホーム花風
く利用者の多様なニーズに応える

花風は札幌市を拠点に、ホームヘルプ・ミニデイ・宿泊・託児サービス等を実施している。

同法人理事長は、特別養護老人ホームで17年間生活指導員を務め、利用者の多様なニーズに応えていくため、2000年7月花風を立ち上げた。当初のメンバーは理事長、副理事長の夫(コーディネーター役)、中学1年の娘さんの3人であったが、現在は6人のスタッフ、保育士(音楽療法も担当)、介護福祉士(家事援助・通院介助)、もう1人の介護福祉士(グループホーム勤務経験有。ホームヘルプサービスの際、家庭の味に近づけるよう努力)、家事全般の主任(主婦としてのキャリア活かす)、介護職兼ケアマネージャー(趣味の絵手紙教室開催)、そして看護師(将来、訪問看護に取り組むための準備)が加わっている。さらに60人の会員が花風の活動に参加している。2000年12月に NPO 法人の認証を受け、2001年5月から介護保険事業開始している。

花風は、理事長の自宅兼事務所を全室バリアフリー化し支援活動をしている。目標は、利用者一人ひとりのニーズを探り、自分らしく生きたいという気持を大切にしながら「なりたい自分であること」「なりたい自分になれること」をサポートしている。

花風は、連日大勢の人が集い、子どもから高齢者まで幅広い年齢層の人たちが和気あいあいと過しており、利用者なのか遊びに来た隣人なのか紹介してもらわないとわからないという。

多様な活動を安定して提供していくことが課題となっており、メンバーが休日返上でサービスの向上に努めている。(月刊福祉, 2001.12; 96-99)

2. 『住みやすい地域をつくる』

a. 老人給食協力会ふきのとう大宮支部 配食サービスひまわり〈自分たちにできることを担いたい〉

世田谷の「ふきのとう」の配食サービスの活動に触発され、「ふきのとう」の大宮支部設置を認めてもらい、9人の仲間ですタート。大宮市社会福祉協議会の配食サービスが「月火木金」なので、「ひまわり」は第1～第4水曜日(月4回)、午後調理をして、午後4時すぎに夕食として配食している。会員は、「食事を作り配達するボランティア、召し上がるメンバー・賛助会員」から成り立っており、会費は年額1200円。食事代は1食550円。2000年度会員148人。配食数50～60食。月1度、ひまわり通信発行。毎週献立表を利用者に配付。全員無償。運営費はチャリティコンサートやバザーの売り上げ金をプールしておいて、研修費等にあてている。活動拠点の調理場の契約が切れるため、新しい拠点を探している。(さいたまのNPO; 34-35)

b. NPO 法人くりやまコミュニティネットワーク〈共に助けあい、支えあうまちづくりをめざす〉

地域通貨「クリン」が流通することにより、希薄化した地域住民のつながりが深まり、地域内で展開されるサービスの循環により、「いきいきとした活気あるまちづくり」が実現されることを期待している。人口約14000人。少子・高齢化や核家族化が進む町。

平成11年7月に地域通貨の学習会を開催し、平成12年～15年の間に3度にわたる地域通貨の試験流通に延べ1500名が参加した。

地域通貨「クリン」は、換金できないシステムになっている。高齢者は、庭の植木の冬囲いのとりつけ、屋根の雪おろし、除雪作業をしてもらう一方で、小学校に戦争・空襲体験を語りに行き、あるいは菜園づくり、漬け物の漬け方、堆肥のつくり方など幅広い知恵や技術を若い世代に伝える。それでも、高齢者にとって「クリン」を貯めづらい点をカバーするために、商店街での買い物にレジ袋を持参したり、エコポイントを発行してもらいエコポイント5個で500クリンに換えられるという仕組みを編み出した。地域通貨が人から人へ手渡される仕組みとして普及・定着すれば、「思いやり」や「助けあう喜び」を日常的に感じながら暮らせる町に育っていくことを期待しているのである。

(月刊福祉 2004.7, 56-59)

c. 神戸市真野地区まちづくり推進会〈住民の意向に基づいたまちづくり〉

この地域は、1910年～1920年代、長屋建の市街地で、戦後の復興期に、老朽化した長屋住宅と、大小の工場が混在する町になり、1960年頃工場公害で悪化し、1965年住民は公害追放運動に取り組み、その後も、地域福祉、街の緑化、

コミュニティ施設づくりを継続。

人口は、1960年1万3500人、現在（1999年）約5000人に減少。過去15年間人口減少、高齢化、地域の衰微と戦い続けてきた。その闘いの中心的役割を担ってきたのが、真野地区まちづくり推進会（非営利団体）。

推進会は、16の自治会の代表者、自治会から推薦された人、婦人会等の各種団体代表者、商業・工業の事業者・代表者など、約80名の住民によって組織されている。毎月3回の定期的な会合を開催。

まちづくりのルールに基づいて市長に提出された住宅や工場等の開発計画に対して、市長は一定基準以上の計画については推進会の意見を求めることになっている。

推進会は、また、将来像に基づく道路・公園の建設で移転を余儀なくされる住民の説得、老朽化した長屋の共同建替えの促進を居住者に働きかけている。

これまでのまちづくりの実績としては、移転用住宅43戸の建設、人口増を図るための市営住宅107戸の建設、長屋の共同建替え16戸、老朽化した住宅約60戸の除去、集会所の管理、住民のため推進会が駐車場を経営等々であり、将来は下部機関として「まちづくり株式会社」を設立する予定という。（NPO は地域を変える；216－218）

3. 『潜在的ニーズに応える仕組みをつくる』

a. 日野市地域ケア研究所〈地域住民による在宅ケアへの挑戦〉

難病患者の親としての経験から病院と家庭の中間的なケアの必要性を実感し、石川左門氏が自宅を改築して設立したのが、「日野市地域ケア研究所」である。地域の NPO として、ホームヘルプや研究所施設でのショートステイなど

の地域ケアサービスを地域の NPO として提供している。

石川氏の長男は、筋ジストロフィーで難病患者だったが、本人と家族は「地域の中で生きていきたい」という願望を貫いた。そのため在宅生活を支えるための医師・看護師・保健師・行政職員、および地域のボランティアが在宅ケアチームを組織し、彼の生涯の内、入院生活は40日間だけだった。

彼の他界後もチームは在宅ケアについての検証を重ね、他の難病患者のケアを支援することもあった。「難病患者を支える家族は昼夜を問わない介護で疲れはてている。もし家族が倒れたら患者はどうなるのか。日中の介護を肩代わりするシステムと、緊急時に患者をケアする『病院と家庭の中間的施設』が必要だ」として、石川氏とケアチームのメンバーは3年間の研究会で検討の末、昭和60年春、研究所および研究所の調査、研究の実践活動を担う愛隣舎の会を発足させた。

研究所・愛隣舎の会はともに会員制の組織で、運営は会費で賄われている。利用者もボランティアも同じ会員として、ともに支え合う仕組みをもつ。（会員の構成：利用会員…難病患者、障害者、高齢者、協力会員…医師3人、看護師・保健師6人、コーディネーター2人、ボランティア40人）

「行政は老人、障害者、難病と各施策に分かれ（中略）保健、医療、福祉はまた違う組織となっていて、どうしても[・][・]しができてしまう…。どうやってもしをなくすかは市民の課題」で住民の立場から行政に働きかけて政策に参加しないといけないという。（NPO とまちづくり まちづくり読本③；68－71，傍点引用者）

b. NPO 法人 キッズエナジー〈難病の子ども

達・家族を支援〉

東京都世田谷区を拠点に活動している。活動内容は、①闘病中の子どもと家族への相談活動、②情報提供、③病棟等へのボランティア派遣、④ボランティア育成、⑤調査・広報・啓蒙活動等

NPO 法人設立のきっかけになったのは、1997年、5歳の少年がムコ多糖症による骨髄移植が必要なのだが、国内ではHLAが適合するドナーが見つからず、海外でドナーを探し、手術は成功し、現在、本児は通学しているという経験であった。

このようにして1999年、闘病中の子どもや家族を支援するシステム、キッズエナジーが設立された。

相談内容：医療情報、闘病に対する不安、資金の問題、治療法が確立していないこともあり、不安を感じる家族多い。

スタッフ：同会理事の医師を中心に専門医のネットワーク構築。ファクシミリや電子メール等を使って相談に応じ、客観的情報提供。セカンドオピニオンの要請に応える。患者会や支援団体の紹介。闘病に必要な情報提供。

教育の機会の保障：環境調査や現行支援策の評価等を行い、関係機関への働きかけを続けている。

ボランティア育成：看護職や介護職等の有資格者を対象にボランティア育成を実施。

ネ ッ ク：感染症、守秘義務、ターミナル期の対応等のため、スキルアップセミナーを随時開催。

ボランティア：看護師、理学療法士、教師、医学生、70名のボランティアが無償で参加。2001年1年間で118回、18人

の子どもへの派遣実施。

理事者、運営委員30名、応援会員130名（会費による支援）ボランティア会員70名、ニュース会員50名（購読費による支援）利用会員60名
運営資金：会費や助成金、書籍等の売り上げによって賄われている。その他、企業からの寄付金や機器の提供。

課 題：闘病中の家族からの相談は、緊急性の高いものが多く、慎重かつ適切なアドバイスが必要になる。こうした要請に応じていくために、同会では医療や心理学の専門家と協力しながら、さらに支援体制の強化に取り組んでいる。

子どものためのインフォームドコンセントを推進するため「子どもの体に起っていることを理解し、子ども自身が主体となって闘病に関わっていけるように支援ツール」をつくっている。病気に対する理解・治療の流れを解説した絵本、入院中のできごとの記録や医師・看護師・友だちからのメッセージを書いてもらうための「入院ノート」を制作している。（月刊福祉 2001.11：96－99）

c. NPO「育て上げ」ネット（2004年5月認証）
〈社会参加から経済的自立へ〉

2004年9月より、若年者就労基礎訓練プログラム（通称：ジグトレ）を本格的に稼働させ、対人コミュニケーションが苦手であったり、人間関係に不安を抱えていたり、働きたいと考えながら一歩が踏み出せない若者にたいして、地域密着型の支援を行っているという。

ニート（NEET；Not in Employment, Education, or Training）と呼ばれる若者は、過酷な就職活動の末、30社、40社と内定をもらえず、

「自分は社会に必要な人間」であると思ひこんでしまう。ニートの若者に共通するのは、小さな機会、チャンスであっても、それが彼らの「働きたい想い」に応える可能性があれば、積極的に参加してくる。つまり、彼らは「働かない怠け者」ではなく、「働けない、働くことに希望がもつことができない真面目者」だという。

ジョブトレは、社会参加と、経済的自立の2つに分かれる。社会参加を獲得するうえで、もっとも大事な要素は、「他者とのコミュニケーション」すなわち最低限の意思疎通、挨拶、感謝の気持ちを伝える、わからないことは質問するという基礎的なことなのである。

ジョブトレでは、社会福祉協議会や作業所、児童館や地域で催されるイベントの参加をボランティアで行い、他者から喜ばれる、相手から感謝されることで、「社会から必要とされている」ことを実感できる。この段階を経て、就労へ向けた基礎訓練、求人雑誌などで募集されている業務を委託業務として確保されたものに参加する。例えば、オフィスビルなどの清掃管理、地域商店街からの請負仕事（花屋のフラワーアレンジメント、電気屋のチラシ作成・配布）、企業からのデータ入力やテープ起こし、農繁期には援農に行くこともある。参加者はこれらの請負業務を一通り経験することによって、自分ができる仕事、興味ある業種を理解し、就労に向け集中的に研修する。研修を重ねることで自分に対する自信を取り戻し、さまざまな業種を実践した後で、自分が「選択」した業務であれば、自分探しの迷路に迷い込むことも少ない。したがって一定期間活動を継続すると、自然とアルバイトや職を探すようになる。なぜなら、ジョブトレで同じ作業を繰り返し続けるよりは〈同じ業務〉を外の世界で見つけ、

賃金をもらう方が「得」だからである。この「得」という考えが、実践経験により培った自信という根拠をもって生まれるとき、ニートの若者はニートでなくなるという。

解決策もこれだけではなく、この問題を社会全体で共有し、行政、教育機関、民間団体、家族などが一丸となって支援に取り組んで行かねばならないと提言している。（ボランティア白書 2005, 173-175）

4. 『NPO の合同および NPO ハウスについて』

1～3 までに紹介した NPO 法人は、単独の NPO として機能しているもの、あるいは独立した事務所を有する NPO であるが、この頃にとりあげるのは、協同して運営を目指したり、本来は別々の NPO の活動をしながら拠点を共有する NPO の活動のあり方である。

a. ぼらんぼ・センター・コンソーシアム〈得意分野の異なる NPO の合同〉

「ぼらんぼセンター・コンソーシアム」は、得意とする分野が異なる「名古屋 NGO センター」（43の加盟団体があり、国際理解教育、スタッフやボランティアの人材教育）、「ボラみみより情報局」（情報誌によるボランティアのマッチングやコーディネート）、そして「ボランティアネイバーズ」（会計や労務などの NPO 支援やまちづくりコーディネート）の3つからなる事業体である。（以下、「ぼらんぼセンター・コンソーシアム」は、コンソーシアムと略す。）

ところで、「なごやボランティア・NPO センター」は、市民活動を促進することを目的に設置され、行政により運営されてきた施設であるが、2004年8月より、前出のコンソーシアムに運営がまかされることになった。これは、なごやボランティアセンター・NPO センターの管

理者として指定されたことを意味し、コンソーシアムから人材を派遣し管理業務を行うことによって、管理料が支払われることになる。まだ行政との話し合いに行き違いや制度の理解不足から問題が生じているが、NPO 業界の不安定な雇用状況において、継続的に安定した雇用を確保でき、また公的な施設を運営することで、社会的な信用が得られ、仕事が増え、新たな事業展開の可能性が出てきているという。

一方、コンソーシアムも各団体の意思決定プロセスの違いや、事業の進め方の違いなど団体文化の違いによる運営上の困難があったが、対等な関係でコンソーシアムを組んだことによって、団体の利益に走らず、市民のサービスに向けて運営するという方針を共有する方向に進んでいるように思われる。(ボランティア白書 2005, 146-148)

b. みなと NPO ハウス（東京都港区）〈NPO と行政の協働〉

東京都港区では、人口減少・少子化によって、区立小中学校の統廃合が行われ、不要になった用地・校舎の積極的活用が進められ、1995年から区民福祉に寄与すると見なされ、かつ一定の要件を満たす民間事業者提供されている。

民間事業者の内、区内に事務所を構え、活動実績3年以上、当時事務所の執務環境に困窮していること、および当該団体が施設使用による区民へのメリットなど審査基準で選考され、2003（平成15）年現在、NPO31団体が入居している。入居団体は「みなと NPO ハウス入居協議会」を組織し、基本的ルールを定め、自主的に運営し、かつ「ハウス」を拠点に連携やネットワークが推進されているという。

また「ハウス」の共用のスペースに「NPO

交流サロン」を設置し、港区障害者事業団、NPO 事業サポートセンターが受付を担当し、展示コーナーは地域の NPO の案内（パンフレット）が置かれている。NPO 事業サポートセンターは、入居団体と協力して、講習会開催、子育て支援、ヘルパー講習、車いす社会ダンス、あるいはワークショップ等を行っている。

その他、港区と NPO の協働事業として、2002年に子育てに関するシンポジウム、NPO、区民および港区の協力による「子育てハンドブック」作成、あるいはメンタルサポートを行っている NPO と協力して障害のある人の自立支援活動を行う取り組みを進めるなど、多様な活動が展開されている。(月刊福祉 2003. 12, 78-81)

4-a のコンソーシアムや 4-b のみなと NPO ハウスの活動を概観すると、異質な団体の出会いが相互に刺激し合い啓発され、全く新しい発想と事業の進展が生まれる可能性があることがわかる。

Ⅲ. わが国の今後の発展を求めて

1. NPO を直接的に支援する

a. 社会福祉協議会の役割

全国社会福祉協議会地域福祉部によれば、当事者や住民の福祉への参加を推進する社会福祉協議会は、NPO が活動、事業を展開できる条件をつくり支援することは本来の使命である。また、社協はわが国で最大のボランティア活動支援組織であり、地域において築いた幅広い団体とのネットワークを糧に、NPO 支援に活かすことができる。地域に密着した組織である社協は、地域の福祉を担うパートナーとして NPO を認知し位置づけることは、地域からの理解の不足に苦しむ NPO にとって重要な支援

となる。NPO から社協に対して、行政との意見調整の場を設けてほしい、NPO 側の提案や先駆的な活動を行政施策に反映してほしい、などの要望の他、行政と NPO が対等な立場で話し合う場の設定や、NPO に対する専門的アドバイスの提供、あるいは集会や研修会の開催の必要性などを指摘している。以上の支援に加えて、共同募金・民間助成金・公共的基金の仲介なども期待されている。(月刊福祉, 1998.9, 32-34)

この他、兵庫県宝塚市社協では、平成10年4月に発足した宝塚市 NPO センターに、事務局の場所を提供し、当分の間、職員の応援派遣し、連携強化を図っている。(月刊福祉 1998.8, 44-45)

埼玉県においては、NPO 活動実践者が若手社協職員有志に呼びかけ、「社協と NPO の協同調査プロジェクト」を発足させた。このプロジェクトでは、理想とする地域福祉センターの機能を社協と NPO とでどのように担えるかについて調査研究をするため、月1回定例会議開催、社協職員の意識調査、社協と NPO 先進事例ヒアリング調査、「NPO と社協でまちをおもしろくする」シンポジウムの開催、調査報告書作成等々に取り組んだ。社協職員の意識調査によると、社協にとって、NPO はパートナーであるという回答は54%ある一方で、協働しようとしても具体的なイメージを描けないといったとまどいがあるので、お互いによく理解しあうことから始めたい(23%)という回答もある。また県内社会福祉協議会事務局長のアンケートによると、半数以上の社協は、「NPO 法人が課題に対して柔軟にすばやく行動をおこせる、分野ごとに専門的知識技術をもっているが、活動の継続性に不安をもっている」という結果が得られた。

他方、NPO 側からも行政から自立した組織になりきれていない社協が少なくない、行政との人事交流することが社協本来の機能を低下させる、住民とのつながり方を再確認すべきではないか、市民に理解される PR 活動をする必要があるとの意見があったという。

このような話し合いが今後も継続され、相互理解と協力に資することが望まれる。(ボランティア白書 2005; 115-117)

すでに各地域において必要に迫られ、または将来を見越した両者の協同が進行し、あるいはそれに向けて始動しているところもあるものと推測される。

b. 日本 NPO センターの役割

本稿のⅡにおいて一部紹介してきたように今日、NPO 法人は社会福祉のあらゆる領域で活動しているが、まだ発展途上にあることは事実であり、さらに NPO を立ち上げようと努力しているグループも少なくない。

1996年11月に設立された日本 NPO センターは次のような機能をもっている。すなわち、

- ① 情報のキーステーション
- ② コンサルテーションとコーディネーション
- ③ 人と組織のネットワーキング
- ④ 交流・研修のためのフォーラム
- ⑤ 調査研究のシンクタンク

(月刊福祉 1997.2 102-103)

センター発足以来、10年経過しているので、法人の認証を受けようとしている団体、新しく

設立した NPO 法人や既存の NPO 法人に対する支援の役割を果たしているものと思われる。

2. NPO の組織運営に関する課題

a. 目的の明確化

I においてオズボーン等の著書に「使命 (ミッション)」について語られていることに触れたが、他の文献においても使命について語られることがある。現に、諸外国には宗教を基礎に活動している団体もあり (マリアン・オズボーン、リング・ホーナ; 219)、「ミッションに忠実であれ」(関西国際交流団体協議会編集・発行 NPO の創造的マネジメント; 22) という表現もごく自然に用いられる。

しかし、日本の特定非営利活動促進法の第 2 条の 2 項に宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を強化育成することを目的とするものでないことと、NPO 法人について定められており、現在のところ宗教活動との関連については割愛する。

ところで、II においてとり上げた 11 例を見ると、1-a に関しては 3 団体でスタートしたが意見の相違のため 1 団体が脱会し、その後、本人の生活を支援することを明確にするため「パーソナルアシスタント・サービス のつく」と改称したと述べ、花風は「利用者の多様なニーズに応える」、ひまわりは「自分たちにできることを担いたい」、くりやまは「共に助けあい、支えあうまちづくりをめざす」、真野は「住民の意向に基づいたまちづくり」、日野市地域ケアは「地域住民による在宅ケアへの挑戦」、「キッズエナジー」は「難病の子ども達・家族を支援」、「育て上げ」ネットは、「社会参加から経済的自立へ」などという各団体の達成すべき目的であり、その目的に準じて事業計画がなされていると考えられる。

のつくの実例から、目的を明確にしておくことがスタッフなど関係者間の意思統一のため重要であることがわかる。

b. 財源の問題・人的資源など NPO の財源に関してであるが、一つの資金源に頼るのは健全ではなく、行政、民間財団、企業、個人が、バランスよく寄附を募るのが望ましいが、小規模な NPO にとっては簡単なことではなく時間も要するという。(関西国際交流団体協議会 22)

日本の企業の中には企業財団を設立し、財団を通じてフィランソロピー活動を行うものも多数ある。一例を挙げると稲盛財団、石橋財団、トヨタ財団、サントリー文化財団、日本生命財団などがある。また、営利企業が社会貢献の一環として NPO と共同で事業を行ったり、事業型の NPO を設立する例も登場してきているという。(山内直人; 32)

II に掲載した団体の場合では、行政に対して、住民にこのようなニーズがあると交渉して補助金を確保したり、助成金を引き出すなどの成果を挙げている。また、キッズエナジーは、自主制作の絵本や出版物によって販売収入を得るなどの工夫もみられる。

また、人的資源については、ボランティアや住民の自主的協力によって応援を得ているが、団体によってはスタッフがワーカーホリックに陥らないかと危惧されるので、スタッフの健康に留意する必要がある。

最後に、スタッフと理事会とをはっきりと役割分担することは重要だと思われる。行政と協働していくなかで、サラ・ニューホールは NPO が自立性、独立性を保つためには強い理事会が欠かせないと述べているのは、非常に示唆に富んでいると思う。(関西国際交流団体協議会編集; 7)

引用文献

- NPO とまちづくり研究会編著 NPO とまちづくり まちづくり読本③ 風土社 1997.6, 68-71
- マリアン・オズボーンとリンダ・ホーナー「機会均等とアンチオプレッション実施のマネージメント」S.P.オズボーン編著『NPO マネージメント』中央法規 1999, 22, 234
- 関西国際交流団体協議会編集・発行 NPO の創造的マネジメント, 2004. 4-6, 7, 22
- 月刊福祉座談会「NPO 法は社会福祉に何をもたらすか」月刊福祉 1998.8, 11-27
- 月刊福祉編集部「難病の子どもたちを支援 NPO 法人 キッズエナジー (東京)」月刊福祉 2001.11, 96-99
- 月刊福祉編集部「利用者の個性や夢を尊重しながら明るくユニークな支援活動を展開」月刊福祉 2001.12, 96-99
- 月刊福祉編集部「NPO と行政の共同推進をめざし、NPO の活動拠点を開設、みなと NPO ハウス (東京都港区)」2003.12, 78-81
- 月刊福祉編集部「地域通貨の導入による地域社会の活性化をめざして」2004.7, 56-59
- 月刊福祉編集部「市民による評価や対話を通じて地域福祉力の向上をめざす大阪府特定非営利活動法人 福祉を拓く会 (GOWA)」2004.7, 80-83
- 古村福子「自立した市民活動を育てる役割を担う NPO センター」月刊福祉 1998.8, 44-45
- さいたま NPO センター編 さいたまの NPO 第一書林 2001, 15-17, 34-35, 40-41
- 高橋重宏「民間事業者、NPO 等『福祉事業参入』と社会福祉法人の今後」社会福祉研究第72号 1998.7, 55
- 日本青年奉仕協会・明治生命共編『NPO は地域を変える』1999, 24-32, 216-218
- 日本 NPO センター事務局「豊かな市民社会の構築に向けて 日本 NPO センター設立」月刊福祉 1997.2, 102-103
- マーガレット・ハリスとコリン・ロチェスター「経営陣との関係をマネージメントする」S.P.オズボーン編著 ニノミヤ・アキエ・H 監訳『NPO マネージメント』1999, 46-58
- ボランティア白書2005, 日本青年奉仕協会 115-117, 146-148, 173-175
- マイク・ラックとポール・ゴールダー「IT とは? ボランタリー団体と NPO でのインフォメーションテクノロジーについて」S.P.オズボーン編著前掲書 237-238, 249