

# 行政とNPOの協働に関する理論

廣川嘉裕\*

本稿は、主として福祉分野を対象に、近年注目されている民間の非営利組織、いわゆるNPOと行政の役割、あるいは、NPOと行政の関係に関する理論について検討することを目的としている。具体的には、福祉サービスの分野でNPOと行政がどのようにそれぞれの長所をできる限り発揮しそれぞれの弱いところをカバーしていくか、そのためにNPOと行政はどのように振舞えばよいかということについて政治学・経済学・経営学・組織論・心理学等の理論を参照しつつ論じることとする。

なお、ここで対象とするNPOとは、Nonprofit Organizationの略であるため経済的な利益の追求を第一の目的としない組織と広くとって、日本でできたいわゆるNPO法によって認められた団体（特定非営利活動法人）だけでなく法人格はなくとも一定程度組織化されていて、メンバーによるボランティアな（自発的な）参加（ボランティア、寄付）があり、自主的に管理されており、金銭以外の目的を第一の目的として活動する民間の団体ということにしたい。

NPOが活動しうる問題の範囲としては福祉以外にも教育、まちづくり、文化、環境、安全、人権・平和、国際協力などがあり、こういった目標を第一に掲げて活動する組織もNPOに入るが、ここでは福祉に関するNPOを主な対象とすることにする。

近年高齢社会の到来や財政難といった状況などによってNPOの役割が注目されるようになっているが、NPOに行政が担ってきた役割、あるいは行政が果たすべき責任を肩代わりさせようという観点からNPOを盛んに奨励しようとしているのであればそれは問題であるといえよう。

したがって、近年行政サービスの民営化・民間委託などが盛んに議論されているが、NPOの活動範囲が広がったからといってその分行政の役割や関与が減少する、あるいは減少させてもよいと考えるのは適当ではない。むしろ行政は、さまざまところでこれまで以上に大きく関わってくる可能性もある<sup>1)</sup>。

社会福祉の領域で近年盛んになっている福祉多元主義の議論は、もはや社会福祉は国家のみによって担われるべきでなく、そこに多様な供給主体の存在が認められるべきであるということを示したが、単純に国家の役割を否定するのではなく、国家は他の部門との関係の中で多様な役割

---

編集部注\* 関西大学法学部専任講師（法学研究所 政策形成研究班研究員） 本稿は、2005年12月17日に開催された法学研究所第46回総合研究会の報告原稿に加筆修正したものである。

1) 田尾雅夫『ボランティアを支える思想 超高齢社会とボランティアリズム』アルヒーフ、2001年、163頁。

を果たしうることを示唆している。社会福祉においては、さまざまな主体を含めて総体としてどのようにニーズを満たすかという視点から捉えることが共通認識となりつつあるのである<sup>2)</sup>。

これから論じるように、行政とNPOにはそれぞれに固有の強みと弱みがあるのであり、どちらか一方が相手に完全にとってかわることは不可能である。そのため行政とNPO、それぞれの役割をゼロサムの関係、つまり一方の役割が大きくなればもう一方の役割は小さくなるといった縄張りを取り合う関係のように考えるのではなく、行政とNPO両者の強さと弱さを見て相互補完させることが必要なのである。そこで本稿では、行政とNPOが福祉サービスの提供においてそれぞれどのような強さと弱さをもっており、それをどうやって補い合わせていくべきかを検討したい。

## 1. 行政の弱みとNPOの強み

まず行政の側の弱点から見ていきたい。行政サービスの問題点の観点からNPOの存在の必要性を説いたのが、経済学者のワイズブロードである。ワイズブロードは、行政サービスでは多様なニーズを満たすのに不十分であるとしている。なぜなら、行政機関が提供するサービスの質と量をどの程度にするかということは投票によって選ばれた議員が決めることになるので、結果的に行政サービスというのは議員を選ぶ投票者（住民・国民）の中でも多数を占める平均的な態度を持った投票者（中位投票者：median voter）のニーズに応じて決まることになり、それ以外の平均的でない、特殊な福祉サービスを求める人々に対するサービスが提供されにくくなるからである<sup>3)</sup>。行政サービスに対するニーズが画一的である場合には、つまり人々がほぼ同じような質と量の福祉サービスを必要とするような社会であれば行政機関以外の組織がサービスを提供する必要性はあまりないのかもしれないが、とくに社会が複雑になって人々の要求が多様化している状況においては行政機関による福祉サービスの提供だけでは限界があるといえよう。

こうしたニーズというものは、もちろん市場を活動舞台とする企業によっても満たされないことが多い。なぜなら、民間営利企業がサービスを供給するときにはまず利潤を第一に考慮する、つまりそのサービスを提供して自分たちが儲かるか儲からないかを真っ先に考えるので、福祉に関していえば比較的経済状況がよく、大きなコストをかけずにサービスを提供することができる（抱えている問題がそれほど大きくない）相手に目を向けることになるからである。営利企業は、当然のことながら経済的に豊かでなくしかもサービスの提供にコストがかかりそうな相手に対してサービスを提供することには消極的になるのである。福祉サービスというものは本来そういう人々にとってこそ必要性が高いのだが、民間営利企業は利潤の追求を第一に考えなければならない以上本当に困っている人はサービスを提供する対象から外すのが企業にとって合理的なことに

---

2) 渡辺博明「ニュー・ポリティクスとポスト福祉国家の社会福祉」賀来健輔・丸山仁編『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房、2000年、172頁。

3) 中位投票者の理論については、Weisbrod, Burton A., *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Books, 1977, pp.51-77を参照。

なるのである<sup>4)</sup>。

これに対してNPOは、行政サービスから取り残された人々を助けたいと思う者がサービスを提供したり、行政サービスに満足しない人たちが自分たちのニーズを満たすためにセルフヘルプ型の組織をつくってそのニーズを満たしたりするというように、少数派のニーズに対応できる可能性があるという強みをもっている。

以上は、行政サービスだけでは社会のニーズを全ては満たしきれないという問題からの議論であるが、次に行政機関がサービスを提供する際の構造的問題について論じる。

ダグラスは政治学的な視点からNPOの必要性を検討したが、それによれば「官僚制化」という点から行政機関によるサービスの問題点が指摘されることになる。通常行政サービスを受けるためには厳格なルールや手続きが存在し<sup>5)</sup>、問題に応じて柔軟な対応をすることが困難である。そのため、行動にわずらわしさ、対応の遅さなどがつきものとされる<sup>6)</sup>。

しかし、NPOはこのような制約からは比較的自由である。なぜなら、NPOはメンバーの合意によって即行動することが可能であり、ニーズへの対応のし方も柔軟に選択できるからである。NPOの場合は、あらかじめ決められたルールにそって活動しなければならないということは比較的少ないといえる。

要するに、行政サービスの欠点である「多数派のニーズしか満たせない」という問題についてはNPOが得意とする「少数派のニーズ充足機能」がカバーし、行政の側の「官僚制化」という問題については、NPOの強みである「迅速性・柔軟性」という性質でカバーするといえるのである。

表1 行政の弱点とNPOの強み

〈行政の弱点〉	〈NPOの強み〉
中位投票者への偏り	少数派への対応
硬直性	迅速性・柔軟性

## 2. NPOの弱みと行政の強み

前章においては、行政サービスの問題点からNPOの必要性を指摘したが、しかしながらこうした議論だけでは不十分であるといえる。NPOと行政はサービス供給において全く異なる役割を果たすので、NPOの弱さを行政が補うという方向性も考察する必要があるのである。この問題について指摘したのは、NPO研究の第一人者サラモンである。彼は、NPOと行政の補完関係

4) 矢口和弘「福祉サービス供給におけるボランティアと非営利組織の役割」加藤寛・丸尾直美編『福祉ミックス社会への挑戦 少子・高齢時代を迎えて』中央経済社、1998年、102頁。

5) Douglas, James, "Political Theories of Nonprofit Organizations," Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, 1987, pp.49-50.

6) サラモン, L. M. (入山映訳)『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社、1994年、26～27頁。

について、NPOは行政機関や企業が提供できないサービスを提供するという観点から論じているそれまでの議論と異なり、まずNPOが社会問題に対応してそれではできないところを行政が補うという観点から議論を組み立てたのである<sup>7)</sup>。

アメリカにおける政府とNPOの関係を歴史的背景の中で見てみると、政府とNPOは社会的なニーズの処理において競合関係というよりも協力関係にあり<sup>8)</sup>、また政府・行政がNPOの活動を促進するようにかかわってきたという事実に行き当たることになる<sup>9)</sup>。そこで、サラモンは政府・行政が問題に最初に対応して残った部分をNPOが担当するというのではなく、むしろNPOがまず問題に対応することになり、政府・行政はNPOが抱える限界、つまり「ボランタリーの失敗」に対して補完的な機能を発揮するものとみなすのである。そのため、こうしたサラモンの考え方は従来の理論とは反対の方向からの新しい理論の提起であるといえるが、この理論によって、行政とNPOのパートナーシップを考察するための有益な視点が提示されることになったのである<sup>10)</sup>。

サラモンのいうNPOの短所・欠点、すなわち「ボランタリーの失敗」としては、4つの問題点が指摘された<sup>11)</sup>。

まず第一に、NPOの不十分性という問題である。現代の社会における問題やニーズはかつてと比べて非常に大きなものになっている。こうしたことに対し当然のことながら寄付やボランティアに頼る部分の大きいNPOだけでは全ての人の福祉ニーズを満たすには不十分である。NPOは、強制的に税金を徴収できる行政機関と異なってサービスを生み出すための資金や労働力を強制的に集めることができない。税金を納めない者は制裁を受けるが、NPOは寄付やボランティアをしてくれる人の意思に財源や人的資源を依存するところが大きく、政府・行政と比べたら資源調達の実効性は高くないのである。また、寄付などはその時の経済状況に左右される可能性がある。さらに、ボランティアが活発な地域は本来ボランティア活動が起これなくても済むような豊かな地域であり、問題を抱え、寄付やボランティアをも動員した解決が望まれる地域には寄付やボランティアをする余裕のある人が少ない可能性が高いという問題点もある。自発的な寄付やボランティアに依存するシステムでは、まさにサービスの必要とされる場所で必要な資金や人材が安定的に調達されないかもしれないということになるのである。

---

7) 田中建二「行政-NPO関係論の展開(二) 完一パートナーシップ・パラダイムの成立と展開」『名古屋大学法政論集』179号、1999年、344～345頁。

8) 藤田由紀子「NPO」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、1998年、241頁。

9) サラモン, L. M. (山内直人訳)『NPO最前線 岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店、1999年、24～29頁、田中建二「行政-NPO関係論の展開(一) —パートナーシップ・パラダイムの成立と展開—」『名古屋大学法政論集』178号、1999年、171～172頁。

10) 日詰一幸「都市と公共の政治学—市民的公共性の創出とNPO—」賀来健輔・丸山仁編『ニュー・ポリティクスの政治学』262頁。

11) Salamon, Lester M., "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations," Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, pp.111-113, 田中弥生『「NPO」幻想と現実—それは本当に人々を幸福にしているのだろうか?』同文館、1999年、44～49頁。

第二に、NPOには偏重性という問題点がつきまとう。NPOは共通の関心事と目的を達成するために人々が自発的に結成する組織であって、その組織がどのような行動をとるか、誰に対してサービスを提供するかといったことは参加者（寄付をする人や実際にそこで活動する人たち）の共通の価値観、つまりこの人たちが何を重要な問題であるかというところによって規定される場合が多くなる。そのため、NPOはかならずしも全てがそうであるとは言えないが、宗教や、地域、関心などが同じ人やそのグループが注目した人たちにしかサービスを提供せず、それ以外の人たちに対しては対応を行政に任せてしまう可能性がある。これでは、ある特定のニーズや対象者に対処する同じようなグループが多くできて重複と無駄が生じる一方で、その対極にあるニーズは注目されず、対応がなされない可能性、つまりコミュニティの中にサービスを受けられない人々が出てくる可能性があるということになるのである。

三番目の問題が、温情主義、いわゆるパターナリズムといわれるものである。自発的な貢献を中心としたサービス提供というアプローチでは、寄付やボランティアをするための資源をより多くもつ人がサービスの提供に大きな影響力をもつ可能性が生じる。その結果、サービスの内容が裕福な資金提供者たちの好む〈芸術〉、〈文化〉のような分野に偏ってしまい、基本的な〈社会サービス〉などが軽視される可能性がある。また、仮に社会サービスが提供されるとしてもその援助が法律的に認められた権利ではなく慈善に基くものになるとすれば、サービスを利用する人たちの依存性を強めて自立の機会を奪うことにもなりかねない。

最後に、NPOはアマチュアが中心を占めている場合が多いという点もある。NPOは、資金的な問題から専門的な職員を集めるのが困難である。そこでNPOではアマチュアのボランティアが大きな役割を果たすことになるが、現代の社会問題はアマチュアのみで取り組むには複雑なものになっている。こうした問題に対しては、さまざまな政策的知識をもった人々が問題への対処法を考える必要がある。また、人間のケアなどについては専門的な訓練を受けたソーシャルワーカーやカウンセラーなどによる対処が求められる場合もある。

こうしたNPOの問題は、行政の強みによってカバーすることができる。まず、資源が不十分なNPOに対して行政機関は税というかたちで強制力をもった安定的で大規模な資金調達力をもっている。また、行政がサービスを提供する際の大きな基準は公平性であるため、特定のグループに供給されるサービスが集中する可能性があるNPOと比較すると対象から漏れる人が少なくなる。さらに、行政サービスは〈慈善〉ではなく認められた〈権利〉に基いて受けることができる。最後に、行政には継続的に社会問題の解決に携わってきた専門家によるサービス提供が可能である。これらはNPOのパターナリズム、アマチュアリズムを補完する行政の強みであるといえよう。

表2 NPOの弱点と行政の強み

〈NPOの弱点〉	〈行政の強み〉
不十分性	強制力を持つ安定的・大規模な資源調達能力
偏重性	公平性
温情主義	権利としてのサービス
アマチュアの多さ	専門家による対応

### 3. パートナーシップの必要

以上のように見ただけでも、行政とNPOはそれぞれ異なる特徴をもっているため両者は協力して社会全体の福祉サービスを充実させることが可能であるし、またその必要があるといえる。

ここまでの議論で指摘した以外にも、非営利組織には次のような機能がある。まず、NPOは寄付やボランティアなどによって資源の補填ができるので、低コストで質の良いサービスを提供できる可能性がある。また、採算ベースに乗らなかつたり行政が行うと税金の無駄遣いになると非難される可能性のあるようなリスクを含むプロジェクトに対してもあえて挑戦し、特定分野のパイオニアとして新しいアイデアや事業の開発ができる、つまりサービスの革新ができるという〈イノベーション機能〉もある<sup>12)</sup>。

さらには、NPOは問題を抱え対応が必要な人の存在に政府・行政が注意を向けるよう促したり、現行の政策に不備があるということを指摘したりするというようにアドボカシーをすることもできる。アドボカシーには、自ら政府・行政に対して発言することが難しい人の主張を代弁し、その人たちに関心を向けさせるといった機能と自分たちが良いと思う政策を提案するという側面がある。NPOは、ただ行政サービスの不足を補うだけではないのである。

政策提案について言うと、例えばある特定の集団のためにサービスを提供しているようなグループが活動をしていく中で気づいたことについて政策的な働きかけ（提言）を行うこともあれば、政策提案を専門的な仕事としているような組織が自らの関心領域に含まれる問題を綿密に調査し、ニーズおよび諸問題についての政府の見解に対し異議を唱えることもある。こうしたグループは、政府によって提案された政策に対してコメントを加えたり、新しい立法をたえず監視することもある<sup>13)</sup>。

近年増加している市民グループや福祉グループは、以下のような活動をしているとされる。

- 「1. 「問題」を認知し数量化し公にする。
2. 課題を政治アジェンダに載せ、かつそれが脱落しないよう努める。
3. 法律改正を主張する。あるいはそれに反対する。

12) 浅野令子「影響力分析（インパクト・アナリシス）—五つの機能と五つの欠点」NPO研究フォーラム『NPOが開く新世紀—米ジョージア・ホプキンス大学の「影響力分析」と日本のNPO』清文社、1999年、36～38頁。

13) ジョンソン, N. (青山郁夫・山本隆監訳)『グローバリゼーションと福祉国家の変容—国際比較の視点—』法律文化社、2002年、204～206頁。

4. 政府の政策にコメントし代替案を提示する。

5. 行政組織に対しより完全に政策を実施し供給を改善するよう促し、また供給削減の企図に抵抗する。…」<sup>14)</sup>

こうしたことによって、政府・行政に対して直接的に、また世論に影響を与えることを通じて間接的に圧力をかけるというかたちでNPOは政策形成過程に参加しているということがいえる。

NPOと行政は、互いの長所を活かし足りない点を補い合っていく関係にあるとあってよい。NPOの社会的機能は先に述べた〈少数派のニーズへの対応〉、〈柔軟で迅速な問題への対応〉や本章で述べた〈イノベーション〉、つまり革新的な社会サービスを生み出す可能性であり、これらはいずれも行政にとっては実行することが難しいものであるといえる。また、NPOは〈アドボカシー〉によって政府・行政に対して新たな問題点を気づかせることもある。

他方においてNPOは、〈資源の不十分性〉、〈偏重性〉、〈温情主義〉、〈アマチュアが中心であること〉という弱点を持っている。これに対しては、税金というかたちで幅広く安定して集められる財源を持っていること、公平性、正式な規則に基いた権利としてサービスが提供されること、専門家によるサービスの提供、といった行政の特徴がカバーする。以上のように、NPOの強み・弱みと行政の強み・弱みは対応関係にあるとあってよい。NPOと行政は互いに代替することは困難な独自の機能を備えているのであって、両方が重要であるといえる。そのような両者は、互いにとってかわるのではなく当然協力して活動するべきであるといえよう。

こうした特徴をもったNPOと行政がパートナーになることで、社会の多様なニーズに対応することが可能になる。また、問題解決における時間的なコストが削減され、迅速な対応ができるようになる。さらには、行政サービスの革新もなされる。アドボカシーによっては、潜在的にサービスを必要としている人々、つまりサービスを必要としているのに政府・行政にまだ認知されていない人々の掘り起こしも可能になる<sup>15)</sup>。行政には、声を出すことのできる市民からの声は届くが、行政は社会的弱者などのクライアントには気づかないこともあるため、そうした人々をNPOに発掘してもらえば見つけだすことが容易になる<sup>16)</sup>。また、NPOによる政策調査・研究・提言活動によって、(福祉)政策の質が向上する可能性もある。

#### 4. 行政にとっての課題

以上のように、これからの福祉社会においては、それぞれに異なる特性をもったNPOと行政がパートナーとして協力して社会全体の福祉水準の向上に関わっていく必要があるといえよう。

それでは、その際に行政とNPOが認識すべき点は何であろうか。ここからは行政とNPOの関係において注意すべき点を論じたい。まず行政の側が心がける必要があるのは、行政に対して異

---

14) ジョンソン, N. 『グローバリゼーションと福祉国家の変容』 208頁。

15) 田尾雅夫『ボランティア組織の経営管理』有斐閣、1999年、196～197頁。

16) 田尾雅夫『ボランティアを支える思想』アルヒーフ、2001年、172頁。

議申立てを行うようなNPOのアドボカシー的機能（代弁・政策提案など）を否定すべきではないという点である。なぜなら、こうしたNPOのアドボカシーこそが行政に対して困難な問題（解決すべき社会問題）を直視させ、取り組みを促してくれるからである。NPOのアドボカシーは、行政にとって貴重な情報源であるといえる。こうしたことを考慮することなしにNPOのアドボカシー活動に行政の側が敵対すれば、そのNPOも行政に対して対決的な姿勢をとるようになりかねない<sup>17)</sup>。冷静な議論に基いたサービスの革新を行うためには、緊張感を持ちつつ互いが協力するという姿勢が不可欠であるといえよう。

このような点について、イングランドのボランティア部門の将来に関する委員会は以下のように指摘している。

「政府とボランティア組織が常に目的や手段に関して見解が完全に一致することは、多元社会では不可能でありおそらくは望ましくもないだろう。ボランティア組織は情報を提供し論議を刺激し異見を引き出すことが可能であるし、またそうすべきである。このような活動が権力の座にある人々に歓迎されるか否かにかかわらずである。こうすることで、ボランティア組織は民主主義社会においてその適切な役割を演じることになる。……政府はこのことを理解すべきであるし、民主的プロセスにおける主要主体としての健全なボランティア部門を支援し奨励するという自らの責務を認識すべきである。」<sup>18)</sup>

とりわけ日本の行政の側にいる人々にとっては、こうしたことは強く意識する必要があるといえるであろう。

次に行政の側が注意すべきなのは、補助金などの支援策を使ってNPOに対するコントロールをしようとしたり、NPOに対してあまりにも細かに特定の組織形態を押し付けるべきではないという点である<sup>19)</sup>。既に述べたように、NPOの長所は行政の手の届きにくいところへ多様なサービスを提供できることである。その可能性をつんでしまうということは、結局NPOを単なる安上がりの行政の手段にしてしまうということになる。ほとんど行政のしていることとかわらない内容の業務に関して、その実施主体をNPOにただけであるならパートナーシップの効用はほとんどない。逆に、サービス供給の安定性が低下するという弊害さえ出てくることになる。行政は、自らの欠点を補ってくれるNPOの可能性を認め、それを活かすことが住民や国民の利益につながるという点をこれまで以上に認識すべきなのである。

そのためには、行政の側にいる人々が態度や行動様式を変容することが重要になってくるであろう。職員の教育研修ということもあるが、行政過程の中でNPOの活動に触れ、視野を広める

---

17) 伊藤修一郎「NPO戦略と行政の関わり—米国マサチューセッツ州政府とエイズ・アドボカシーNPOの経験に学ぶ」『都市問題』第88巻第6号、1997年、115～117頁。

18) Commission on the Future of the Voluntary Sector, *Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector*, NCVO Publications, 1996. (ジョンソン, N. 『グローバリゼーションと福祉国家の変容』211頁より引用。)

19) 伊藤修一郎「NPO戦略と行政の関わり」117～118頁。



といった経験も有効といえる<sup>20)</sup>。

## 5. NPOにとっての課題

行政にとっての注意点を挙げた以上、もう一方のアクターであるNPOの課題もあげておかなければならない。まずいえるのは、行政に取り込まれることによって自らの強みである先駆性・柔軟性といった特性やアドボカシーなどの役割を失うべきではないということである。

NPOにとって自律性は非常に重要であるといえる。自律性の重要性については、サラモンらの行った研究プロジェクトでは以下のように言われている。

「実際、非営利セクターの将来にとって最も重要な課題は、いかにして自らが基本的な自律性を失うことなく国家との協調をはかり、そのことによって自らを単なる「代理人」や「販売人」ではなく、真のパートナーとして機能させるかということである。」<sup>21)</sup>

それでは、自律性を維持するに当たってどういったことを意識する必要があるのであろうか。これについては組織論を使って検討する。

自律性を保つ一つのやり方としてまず、自前で活動のための資源を調達するよう努力して可能な限り行政への資源依存を低めるよう努めるということが考えられる。

そのための方法としては、NPOとはいえ協力をしてくれる人を満足させるような、言い方は良くないかもしれないが見かえりを提供することで組織が独自に活用できる人的・金銭的資源を更に増やすことが必要となつてこよう。

組織論においては、組織が成立し存続するための当前ではあるが重要な条件が指摘されている。それは、組織のために行う活動に費やすコスト（時間や労力、金銭）と少なくとも等しいかそれ以上の便益（誘因）があると感じられるときにのみ人はその組織のために活動する、すなわち組織に貢献するということである。言い換えると、その組織で活動することによって得られる便益がその組織で活動するためにかかるコストより少なければ人はその組織のために活動しないため、組織は人々の貢献（参加）を引き出すのに十分な誘因を提供できる場合においてのみ存続できるということである。

組織がメンバーに提供する便益（誘因）とメンバーが組織のためにかけるコストの間に均衡が取れることが組織存続の条件ということで、これを組織均衡論という<sup>22)</sup>。

ここで必要になる誘因について、クラークとウィルソンは〈物質的誘因〉、〈連带的誘因〉、〈目的的誘因〉があることを指摘した<sup>23)</sup>。物質的誘因には、給与などが考えられる。NPOは金銭を

---

20) 古川俊一「NPOと行政：公共経営とガバナンス」塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子編『NPOと新しい社会デザイン』同文館、2004年、167頁。

21) サラモン, L. M. (今田忠監訳)『台頭する非営利セクター—12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と課題—』ダイヤモンド社、1996年、167頁。

22) 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論』有斐閣、1998年、42～45頁など参照。

23) Clark, Peter B. and Wilson, James Q., "Incentive Systems: A Theory of Organizations," *Administrative Science* 7

第一の目的とした活動を行わないところであると述べたが、フルタイムでそこに働いている人たちにはやはり適切な報酬が必要となるであろう。連带的誘因とは、その組織の他のメンバーと交流できることである。これを満たすには組織内での人間関係を良好なものにすることなどが求められる。目的誘因とは、自分が重要だと思ふ目標のため活動できることである。これを提供しようと思えば、メンバーがそうした目標のために活動できる舞台を提供することが必要となってくる。

こうした3つの誘因とは異なるが、NPOには金銭を第一の目的としていない分さまざまな動機を持って入ってくるメンバーがいると考えられる。

たとえば、NPOでボランティアをする人の中にはやりがいのあることをしたくて参加するという人もいであろう。心理学者のマズローのいう自己実現、つまり自分の潜在能力を最大限発揮したい、自分を高めたい、成長したいという欲求・動機からボランティア活動に参加する人たちである。

また、自分の将来に役立つような活動をしてキャリアを磨くために参加するという人もいることが考えられる。

そういった人たちに対して自己実現ができるように、あるいはキャリアが磨けるように適材適所で働いてもらうマネジメントをすることも重要になってくる。

人々は、自らの重視する価値と関わる何かを得られなければその組織にいたいとは考えなくなる。しかし、自分が労力や金銭を提供してNPOの目標達成に貢献する代わりに自分にとってそこでしか得られないものを得ることができれば、さらに貢献したいと意欲的に考えることになる。組織均衡論というのは、NPOにおいても成り立つのである<sup>24)</sup>。

もちろん、対象者のニーズを無視して組織を参加者・活動者本意のものにしてしまうと社会的意義をもたない自己満足のグループになってしまうが、だからといって活動者の動機を全く無視した組織運営をしていては組織は存続できないことをNPOも認識すべきなのである。

NPOの自律性を保つもう一つのやり方として、相手（ここでは行政）を自らに依存させるというものもある。

組織論で言われるのが、相手に資源を依存すればするほど組織は独自の行動を自律的に行うのが困難になるということである。影響力の大きさは、その組織が相手の組織が必要でありながら持っていない資源をどの程度持っているかによって決まる。なぜなら、その資源を相手が必要としているほどその資源を持っている組織に依存せざるをえないからである。したがって、相手が自分にとって必要な資源を持っていて自分が相手にとって必要な資源を持っていなければ、当然その言い分を聞かなければならなければならない<sup>25)</sup>。

しかし、相手に資源を依存していてもこちらも相手を自らに依存させることができれば単に相

---

↘ *Quarterly*, Volume 6, 1961, pp.134-136, Wilson, James Q., *Political Organizations*, Basic Books, 1973, pp.33-35.

24) 田尾雅夫『実践NPOマネジメント』ミネルヴァ書房、2004年、81頁。

25) 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論』250頁。

手の言いなりになるだけの関係にはならない。つまり、その組織は〈相殺パワー〉をもつということになるのである。

NPOと政府・行政の関係についていえば、サイデルの調査では、アメリカニューヨーク州の政府機関とNPOについて、政府・行政にとっての活動に必要な資源（サービス提供能力、情報、政治的支持など）をNPOに依存する割合は61%、NPOが活動に必要な資源（収入、情報など）を政府・行政に依存する割合は62%という結果であった<sup>26)</sup>。アメリカにおいて、NPOは政府・行政に頼る一方ではなく政府・行政にとってNPOが必要な存在であるからこそ堂々と政府に対して意見を言うことができるといえるのではないだろうか。

このような「対等」な関係なしに政府・行政に接近すれば、わずかな資金で取り込まれ、「御用団体」になってしまう可能性がある<sup>27)</sup>。NPOは、行政と協力して活動する際には、まず行政と可能な限り「対等」な関係を築くことが必要であるといえよう。

相殺パワーを持つためには、自らも相手に対して不可欠な資源を提供できるアクターになるよう努力することが求められる。福祉サービスの提供については、行政では提供不可能だが絶対に必要な独自のサービスを提供することが必要となる。こうした努力は、行政の欠点を補うNPOの強みである「柔軟性・迅速性・先駆性」などに関わってくる。

確かに行政の側も委託や協働の対象であるNPOに依存している。しかしながら、現状では多くの場合において行政の側は、現行の協働相手よりも都合のよい相手がいればそちらに乗り換えてもそれほど困らない。たとえそのNPOとの協働を解消したとしても、行政組織は生存できるからである。

従ってNPOが行政と対等なパートナーとしての関係を築くことができるのは、NPOが行政の側に、このNPOに協力してもらう以外にない、と思わせるような能力を有し、相互依存の関係を持てる場合においてである。

仮に、NPOが財源などの経営資源を協働相手である行政に依存している場合でも、それに見合うだけの能力を有していれば、相手の影響力をある程度打ち消すことができる<sup>28)</sup>。そのためにも、NPOも自らの分野においては行政からも頼られるような知識をもち、独自性のあるサービスを提供する努力が必要であろう。

また、行政の指示・命令に一方的に従うだけでなく行政から不可欠のアクターとして頼られ、行政に対して意見をはっきりと言えるようになるためには、着実な成果を出さなければならない。

成果をあげるには、まず研修・訓練などによるスタッフの資質向上はもちろんであるが、自らの事業が適切かどうかを評価して次の事業に活かすこと、つまり業績評価の努力をすることが必

---

26) Saidel, Judith R., "Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations," *Public Administration Review*, Volume 51, Number 6, 1991, pp.543-553.

27) 田中敬文「NPOと行政とのパートナーシップ」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年、194頁。

28) 川野祐二「協働、パートナーシップ、ネットワーク」田尾雅夫・川野祐二編『ボランティア・NPOの組織論』学陽書房、2004年、186～187頁。

要であるといえよう。NPOにもマネジメントの視点が不可欠なのである。

以上のことによって、NPOと行政が自らの長所を放棄することなく、相手を尊重しながらお互いの強みで弱みを補い合っていくことが、より幅広い人々のニーズを効率的に満たすことのできる福祉社会の構築につながると考えられる。