生涯学習と NPO

小　川　　誠　子
（日本ワークライフバランス推進・研究機構）

はじめに―視点の提示

NPO という言葉は，1990年代以降急速に日本社会に広まっていった，多くの日本人にとっては比較的新しい言葉である[1]。その活動内容は，国際協力からまちづくりに至るまで，実に幅広く多様である。NPO 活動の大きな広がりの背景には，1998年の特定非営利活動促進法（NPO 法）の制定がある。その法が制定される直接のきっかけとなったのは，1995年 1 月17日に発生した阪神・淡路大震災であった。震災発生後，延べ約138万人ともいわれるボランティアが緊急支援や震災復興の過程で活躍し，その活躍の姿が社会において注目されるようになった[2]。そのような状況でみられるようになった，ボランティア団体・市民活動団体を支援していくための法的整備を求める世論の高まりは，NPO 法制定の大きな推進力となっていったのである。1998年12月に NPO 法が施行され，特定非営利活動法人（NPO 法人）として認証された団体は，1999年 9 月末時点では741団体であったが，2012年 3 月末時点では45,146団体へと増加している[3]。その団体数の増加からも，NPO 活動の広がりの大きさを読み取ることができよう。

NPO に対しては，教育学，福祉学，社会学，経営学，政治学などさまざまな分野からのアプローチがあるが，本稿は，生涯学習という切り口で NPO と向き合うことによって，生涯学習推進のための課題を探っていきたい。生

涯学習・社会教育の領域において，「NPO への注目度は，凄まじいものがある」[1]といわれることがある。だが，異なる領域の人々からみれば，生涯学習と NPO は，一見無関係のようにみえることもあるのかもしれない。ここでは，そのような状況も踏まえて，両者の繋がりにも注目していきたいと考えている。

本稿の流れであるが，まず NPO の定義と範囲を踏まえ，生涯学習の考察の対象を確認する。次に，生涯学習と NPO を考えていく上で，重要な視点となる NPO 法人の活動分野とボランティア活動に焦点を据え，生涯学習と NPO の繋がりの背景を探るという基礎的な作業を試みる。引き続き，NPO 活動の現状を描き出すために NPO の類型化を概観するという作業を経て，生涯学習と NPO を議論するなかでみえてきた今後の課題を提示していく。

なお，NPO 法は，阪神・淡路大震災をきっかけに制定されたということから，「災害救援活動」は NPO 活動のなかでも注目しなければならない重要な活動の 1 つであろう。また，阪神・淡路大震災の16年後に発生した東日本大震災と NPO との関係を探っていくことも，欠かすことのできない作業となる。最終章においては，その視点からの問題提起も議論のなかに加えた。

1　NPO の定義と範囲

NPO とは，Non- Profit Organization，または Not-for-Profit Organization の頭文字をとった略語であり，日本では，「非営利組織（団体）」や「民間非営利組織（団体）」という言葉で表されている。NPO の定義に関しては，ジョンズ・ホプキンス大学（アメリカ）の非営利セクター国際比較プロジェクト（The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project）で用いられた定義が，日本において広く知られている[5]。このプロジェクトの中心メンバーであるサラモン（Salamon,L.M.）やアンハイアー（Anheier,H.K.）は，NPO の要素として，①組織化されていること（organized），②民間・非政府であること（private），③利益を分配しないこと（non-profit-distributing），④自己統治・自己決定していること（self-governing），⑤自発的な活動であること（voluntary）の 5 つを提示した[6]。特に，③利益を分配しないことは，NPO を理解していく上で

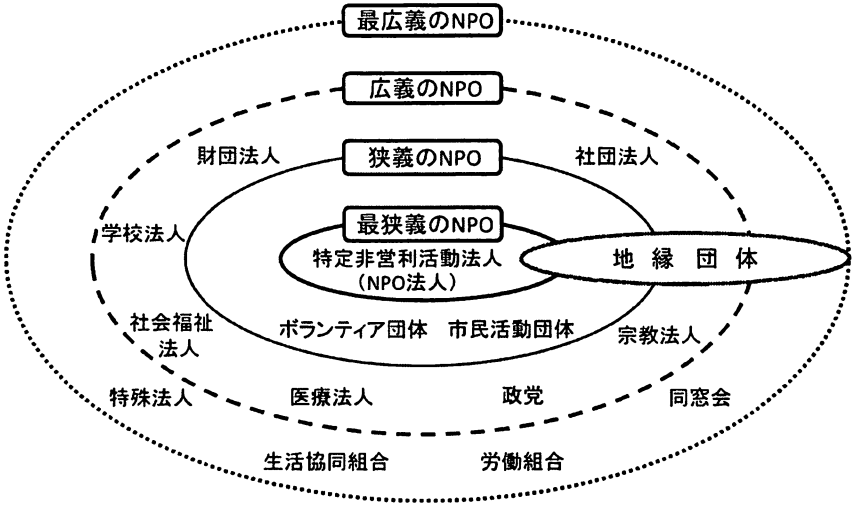
は，重要なポイントとなっている。NPOといえば，「利益のない組織」と誤解されることも多いが，利益を得ることは可能である。ただし，利益を理事や経営者間で分配しないことと，営利を組織の主要な目的としないことが基本となっているのである[7]。

日本では，かつて谷本寛治が，NPO の定義として，①ボランタリー・アソシエーション（人々の自発的な意思によって形成され，政府から独立した組織であること），②社会的ミッション（ローカル/グローバル・コミュニティにおける社会的課題の解決に取り組むことをミッションとすること），③非配分原則（寄付や事業活動で得た収益をメンバー間で再配分してはいけないということ），の3つを基本要件として示したことがある[8]。本稿においては，NPOの定義としてこの3つを重視している。

また，日本におけるNPOの概念（範囲）に関しては，市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究会が提示した考え方が参考になる。そこから，NPOは，4つの捉え方が存在していることがわかる（図1）。1つ目の「最広義のNPO」は，共益団体を含めたすべての民間非営利団体を指す場合，2つ目の「広義のNPO」は，制度化された財団法人や社団法人を含む公益的な民間非営利団体を指す場合，3つ目の「狭義のNPO」は，ボランティア団体をはじめとする，一定の公益的な目的を有する住民の社会参加活動を行う市民活動団体を指す場合，4つ目の「最狭義のNPO」は，NPO法に基づくNPO法人を指す場合として捉えられている[9]。日本におけるNPOは，1998年のNPO法の制定以降に生まれた特定非営利活動法人をNPO法人と呼ぶようになったことから，NPOというとNPO法人をイメージする人が多くなったといわれている[10]。しかしながら，実際には，非常に幅広い範囲を対象としていることを，図1からも読み取ることができるだろう。

広範囲を対象とするNPOであることを踏まえつつ，特に，生涯学習の考察の対象として目が向けられるのは，「最狭義のNPO」として捉えられているNPO法人と「狭義のNPO」として捉えられているボランティア団体・市民活動団体であろう。また，図1において示された地域を基盤として形成される「地縁団体」（自治会や町内会など）は，これまで生涯学習を中心として推進してきた社会教育からは，最も重要な視点となろう。4つのグループのすべてに関わる「地縁団体」が，その他のNPOと今後どのような関係を構築して

図1　NPOの概念図



資料出所：市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究会編『市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告』2000，p. 3，大阪ボランティア協会編『テキスト市民活動論―ボランティア・NPOの実践から学ぶ―』 大阪ボランティア協会，2011，p. 43をもとに筆者作成。

いくのかを考えていくことは，重要な課題となるはずである。

2　生涯学習とNPO法人の活動分野

NPO法では，NPO法人の活動分野が規定されている（表1）。1998年のNPO法が制定された当初は12分野であった活動分野は，2002年のNPO法改正において5分野（表1では　　で表記）が加わり，さらに，2011年のNPO法改正を経て新たに3つの分野（表1では太字で表記）が加えられ，合計で20分野となった。生涯学習の領域から，表1のNPO法人の活動分野を一瞥してみると，次の2つの視点において密接な関係を持っているといえる。

表1　NPO 法人の活動分野

号　数	活　動　の　分　野	法人数	割合(%)
第1号	保険，医療又は福祉の増進を図る活動	25,420	56.3
第2号	社会教育の推進を図る活動	21,116	46.8
第3号	まちづくりの推進を図る活動	19,268	42.7
第4号	**観光の振興を図る活動**	—	—
第5号	**農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動**	—	—
第6号	学術，文化，芸術又はスポーツの振興を図る活動	15,979	35.4
第7号	環境の保全を図る活動	13,449	29.8
第8号	災害救援活動	3,709	8.2
第9号	地域安全活動	5,265	11.7
第10号	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	7,444	16.5
第11号	国際協力の活動	8,769	19.4
第12号	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	3,919	8.7
第13号	子どもの健全育成を図る活動	18,590	41.2
第14号	情報化社会の発展を図る活動	4,293	9.5
第15号	科学技術の振興を図る活動	2,401	5.3
第16号	経済活動の活性化を図る活動	6972	15.4
第17号	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	9,626	21.3
第18号	消費者の保護を図る活動	2,691	6.0
第19号	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡，助言又は援助の活動	20,399	45.2
第20号	**前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動**	—	—

資料出所：内閣府 NPO ホームページ（https://www.npo-homepage.go.jp/）から得たデータをもとに筆者作成。

注：法人数と割合は，2012年 3 月31日までに認証を受けた45,146法人から集計されている。第14号から第18号までは，改正 NPO 法の施行日（2003年 5 月 1 日）以降に申請して認証された分野が対象となっている。1 つの法人が複数の活動分野を行う場合があるため，合計は100%を超えている。なお，　は2002年に制定された改正 NPO 法で追加された分野であり，**太字**は2011年に制定された改正 NPO 法で加えられた分野である。

1つ目は，第2号「社会教育の推進を図る活動」，第3号「まちづくりの推進を図る活動」，第6号「学術，文化，芸術又はスポーツの振興を図る活動」，第13号「子どもの健全育成を図る活動」などといった活動分野は，生涯学習の内容に直接的に関わってくるという視点である[11]。2つ目は，活動分野の内容が，1992年の「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」（生涯学習審議会答申）において，提起された「現代的課題」と類似しているという視点であり[12]，「現代的課題」を通して生涯学習の内容に間接的に関わってくるという視点である。

生涯学習審議会答申によると，「現代的課題」は，「社会の急激な変化に対応し，人間性豊かな生活を営むために，人々が学習する必要のある課題である」と定義されている[13]。そこでは，具体的課題の例として，「生命，健康，人権，豊かな人間性，家庭・家族，消費者問題，地域の連帯，まちづくり，交通問題，高齢化社会，男女共同参画型社会，科学技術，情報の活用，知的所有権，国際理解，国際貢献・開発援助，人口・食糧，環境，資源・エネルギー」などが挙げられた。

また，先に紹介した市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究会は，「21世紀を目前に控えた現代社会は，少子・高齢化や国際化，環境問題への対応等をはじめとして，様々な社会的課題が山積している。これら差し迫った課題の解決が求められる中で，その主体として，行政や民間企業，さらに既存の公益法人や自治会，町内会等の地縁団体に加えて，市民活動団体等のNPOが注目されている」[14]と述べている。つまり，日本社会において山積する「社会的課題」を解決していくために，重要な役割としてNPOが注目されているのである。ここから，「なぜ，NPO法人の活動分野には，多くの社会的課題が含まれているのか」という理由の1つを見出すことができよう。生涯学習とNPOは，「現代的課題」や「社会的課題」の解決という共通の目標において強く繋がっているのである。

ちなみに，第8号「災害救援活動」に注目してみると，東日本大震災発生前の2010年12月31日時点における「災害救援活動」のNPO法人数は2,639法人であったが，東日本大震災発生から約1年経過した2012年3月31日においては3,709法人へと増加している[15]。東日本大震災発生前と比較すると1.41倍の増加となっており，他の活動分野と比較すると最も高い数値となっ

た。これは，大震災発生後に多くのNPO法人が災害救援活動に取り組んでいることを示しているといえよう。

3　NPOとボランティア活動，そして生涯学習

NPOは，ボランティア活動の場を多様に形成していく。また，NPOは多くのボランティアによって支えられているという側面もある。まさに，NPOとボランティア活動は双子の関係にあるといえる。

かつて，ギャラップ・インターナショナル・アソシエーション（Gallup International Association）が，ボランティアに関する国際世論調査を実施したことがある[16]。そこでは，ボランティア活動は賃金や給与を受け取ることなく，非営利組織のために活動することと捉え，具体的な非営利組織として，地区の教会・寺院，学校組織，健康協会，連帯機構，スポーツ協会，共同組合，労働組合連合，専門職協会，環境保護団体などを挙げている。また，カナダで1997年から約3年ごとに実施されているボランティア活動に関する調査（National Survey of Giving, Volunteering and Participating）においても，NPOにおいてボランティア活動に参加した人々の割合を算出している[17]。このような調査からも，NPOとボランティア活動の関係の強さを見出すことができるだろう。逆に，民間営利組織は，ボランティア活動に対しては関心が低いということも透けてみえてくる。民間営利組織は，所属するスタッフのボランティア活動の支援や組織をあげての社会貢献活動に対しては高い関心を持っている。だがしかし，ボランティアを受け入れるという受け皿の形成に関しては，さほど関心はないといえよう。

では，なぜ，生涯学習がNPOとボランティア活動に目を向けるのであろうか。そこには，次の2つの理由が考えられるだろう。まず1つ目は，ボランティア活動には学びの要素が多分に含まれているという理由である。例えば，ボランティア活動と生涯学習との関係に関して，先述した1992年の生涯学習審議会答申において，次の3つの視点があげられ，両者の密接な関係が指摘された。1つ目は，ボランティア活動そのものが自己開発，自己実現につながる生涯学習となるという視点，2つ目は，ボランティア活動を行うために

必要な知識・技術を習得するための学習として生涯学習があり，学習の成果を生かし，深める実践としてボランティア活動があるという視点，3つ目は，人々の生涯学習を支援するボランティア活動によって，生涯学習の振興が一層図られるという視点である。

1つ目と2つ目の視点は「ボランティア自身の学び」に，3つ目の視点は「他者の学び」に光をあてているとみることもできる。讃岐幸治は，この3つの視点を，「生涯学習としてのボランティア活動」「ボランティア活動のための生涯学習」「生涯学習の成果を生かしたボランティア活動」「生涯学習の支援のためのボランティア活動」の4つに分けて整理している[18]。なお，上で示した3つの視点は，実際の諸活動の上で相互に関連するものであると捉えられている。また，すべての視点に関与する活動もあれば，部分的に関わってくる活動もあるのだろう。3つの視点すべてに深く関わってくる代表的なボランティア活動の例の1つとして，図書館のお話会（読み聞かせやストーリー・テリングなどを含む）の活動や博物館での展示資料解説を挙げることができよう[19]。

また，総務省が実施した『平成23年社会生活基本調査』でボランティア活動の項目をみてみると，ボランティア活動の年間行動者率が最も高かったのは，「まちづくりのための活動」（10.9%）であり，1日あたりの平均時間が最も長かったのは，「スポーツ・文化・芸術・学術に関係した活動」（178分）であった[20]。ここからも，生涯学習とボランティア活動の繋がりの強さを容易に読み取ることができるだろう。

生涯学習がNPOとボランティア活動に目を向けるもう1つの理由は，NPOとボランティア活動，そして生涯学習は，voluntaryという言葉を常に意識しているという共通点があるからであろう。言い換えると，この言葉が，生涯学習とNPO・ボランティア活動を結びつける接着剤となっているのである。もちろん，生涯学習をこれまで支えてきた社会教育にとっても，voluntaryという用語は重要な存在であり，そのことと大いに関係しているという側面も見落としてはならない。

生涯学習・社会教育の領域におけるNPOに関しては，鈴木眞理の議論が参考になる。特に，voluntaryをめぐる考え方に焦点を据えてみると，そこでは，「社会教育・生涯学習の領域では，NPOという概念より，voluntary association

という概念を，約縁集団の voluntary な性格を重視すべきであるのである。non-profit が重要な意味を持つのではないのであって，聞こえのよいコトバに追随することが問題なのであろう」[21]「voluntary な活動は，制度化されること，制度に組み入れられることによって，その意義を失うことがあるということを，より注意深く検討する必要があろう」[22]「voluntary association は，制度化・固定化には親和的であると考えることはできないであろう。法人格をもつ NPO というのは，その意味できわめて奇妙な存在であることも，社会教育領域からの関心としては意識しておく必要があろう。法人格を取得することが目的でもなく，社会的に認知されることが目的でもないであろう。それらは手段であって，社会教育領域における集団は，人々の学習活動にどのように・どれだけ意味を付与するのかが，実践的にも研究的にも重要であることが確認されてもいいだろう」[23]と述べられている。

ここから，生涯学習・社会教育の領域における NPO の議論において，voluntary という言葉がいかに重要であるかということがわかる。また，voluntary な活動は，制度化されることによって，その意義が失われる可能性があることに関しては，十分に考慮していく必要がある。法人格をもつ NPO は，voluntary の意義を奪われてしまうのではないか，法的な制約を受けることによって自由を奪われ，mandatory の要素が増加してしまうのではないか，という voluntary vs mandatory の問題と常に向き合うことが前提となっているのであろう。生涯学習と NPO 法人との密接な関係については，先に述べた通りであるが，密接であるがゆえに，特に，voluntary の意義の確保という観点の見落としは，常に避けなければならないのであろう。

また，市民活動団体が法人格の取得に対してどのように考えていたのか，ということにも目を向ける必要があろう。例えば，NPO 法が施行される前の1996年に，旧経済企画庁（現内閣府）が市民活動団体の実態を把握するために実施した調査によると，「法人格の必要性を感じたことがある」と答えた団体の割合は12%にとどまっており，70%の団体は，「法人格の必要性を感じたことがない」と答えている[24]。その一方で，約 8 割以上の団体が行政支援を必要と考えており，その支援の内容（複数回答）は，「資金援助」（76%），「活動や情報交換の拠点となる場所の確保・整備」（49%），「活動に必要な備品や機材の提供」（48%），「活動メンバーの能力向上のための研修」（45%）となっ

ていた[25]。NPO法が施行される前という限定された時期の話ではあるが，多くの市民活動団体が行政の支援を必要としていたものの，法人格の取得に対してはさほど関心はなかったという事実も，視野に収めておく必要があろう。

4　類型化からみるNPO活動の多様性

NPOは，組織形態（任意団体，NPO法人，他の法人など），組織規模（構成人員，収益規模など），活動内容などさまざまに異なる[26]。ここでは，既存のNPOの類型化からその活動の実情を踏まえることによって，生涯学習とNPOを考察していくための視点を得たいと考えている。

経営学者である谷本寛治は，NPOは様々なアプローチと方法をもって社会的な活動に関わっていると捉え，その活動の機能という観点から次の3つのタイプに類型化するという作業を試みた[27]。1つ目の「慈善型NPO」は，寄付やボランティアをベースに，ローカル/グローバル・コミュニティにおいてチャリティとして社会的な課題に取り組むものである。例えば，貧困，難民，福祉などの課題に，寄付を受けボランタリーな支援活動を展開する団体であり，伝統的なNPOの多くはこのスタイルであるという。スタッフは，ボランティアが中心となっている。2つ目の「監視・批判型（アドボカシー型）NPO」は，企業や政府・国際機関などの活動の監視・批判やアドボカシー活動を行うというスタイルで社会的課題に関わるものである。例えば，地球環境問題や人権問題などの領域で，政府・国際機関の政策や活動，あるいは企業の反社会的な活動に対して批判・提言をしていく市民団体などがここにあてはまる。このタイプの登場には，1970～80年代以降の産業社会が抱える問題や，1990年代以降のグローバリゼーションがもたらした負の側面（社会的・環境的問題）に人々の関心が集まるようになった背景があるという。スタッフは，ボランティアとプロフェッショナル・スタッフの併用が中心となっている。3つ目の「事業型NPO」は，有料・有償による社会的サービスの提供，情報の分析・提供，コンサルティングといった活動を事業として行うNPOを指している。「事業型NPO」は，社会的事業を担う1つの「ビジネス」として捉えられており，領域によっては企業と競争するケースと企業とコラボレー

ションを組むケースの2つがみられるという。このタイプの登場の背景には，1980年代の「小さな政府」化によって社会サービスの提供が削減され，オルタナティブなサービスの提供者が求められたことや，政府による画一的なサービスには収まりきらない多様な声の高まりなどが挙げられている。なお，スタッフは，プロフェッショナル・スタッフが中心となっている。

もっとも，この区分はプロトタイプであり，峻別できるものではなく，それぞれのタイプの境界に位置するようなNPOが存在することもあるという[28]。また，「慈善型NPO」が収益事業を行うケースも少なくはなく，その場合も本来のミッション達成に直接かかわる事業を行う場合もあれば，ミッションを達成する手段として別の事業を行う場合もあると把握されている[29]。

では，生涯学習・社会教育の領域において，NPOはどのような類型がなされているのであろうか。かつて，田中雅文は，社会形成という観点から，NPOを分類したことがある[30]。そこでは，「運動指向」の強弱と「行政密着度」の高低という2つの軸によって，「協働変革型」「先鋭運動型」「行政代替型」「独立事業型」の4つのタイプが示された。「協働変革型」と「先鋭運動型」は，いずれも社会変革の推進に力を入れているNPOであり，前者は行政との協働によって，後者は行政とは独立してそれを進めようとするNPOを表しているという。「行政代替型」と「独立事業型」は，専らサービス事業に力を注いでいるNPOであり，前者は行政と強い関係をもちながら，後者は行政と一線を画する形で独立的に実践するNPOを表しているという。また，生涯学習・社会教育の領域においては，「体制順応型NPO」と「社会運動型NPO」という捉え方もある[31]。

一部の議論だけをみて確定することはできないが，経営学においては，NPOは「企業との関係」が，そして生涯学習・社会教育の領域においては，「行政との関係」が特に重視されてNPOの議論がなされているという違いを見出すことができるだろう。そして，今日のNPO活動は，実に多様に展開されていることがわかる。

この他に，ボランティアとの関係に焦点を据えたNPOの類型化もある。山岡義典は，組織における有給スタッフとボランティアの重要性の割合という観点からNPOを，①ボランティアだけのNPO，②一部のボランティアが有給化したNPO，③ボランティアと専従スタッフが共に重要な役割をもつNPO，

④専従スタッフ中心でボランティアが協力するNPO，⑤役員以外にはボランティアのいないNPOの5つタイプに整理した[32]。

①ボランティアだけのNPOは，ほとんどボランティアのみで活動している組織で，典型的な「ボランティア団体」といわれるものである。運動性の強い団体が多くみられ，このような組織でのボランティアは，全体の活動をまとめる事務局はないので，自身で自主的に組織化していく努力が求められており，その役割は大きいという。②一部のボランティアが有給化したNPOは，ボランティアが主流を占めながらも有給のスタッフをかかえはじめた組織である。ここでは，有給の専従に近いスタッフが，ボランティア・コーディネーター的な役割を担うと考えられている。③ボランティアと専従スタッフが共に重要な役割をもつNPOは，スタッフが事務局で常時活動しながらも，ボランティアも重要な役割を果たしている組織である。通常は有給の専従スタッフが中心であるが，イベントなどの行事の時に多くのボランティアが参加する。一般にボランティアは自主的に活動するというよりも，専従スタッフにコーディネートされる立場に身を置くことが多く，その参加意識は①や②よりも低い傾向にあると捉えられている。④専従スタッフ中心でボランティアが協力するNPOは，有給の専従スタッフが中心に活動するが，一部にボランティアが参加するという組織である。専従スタッフの誰もがボランティアと関わるというより，特定の担当者がボランティア・コーディネーターとして関わる場合が多い。ボランティアとしては，自分の関心や専門性を生かしてできる範囲でその組織の一部と関わることになるので，①②③と比較するとかなり参加しやすくなるといわれている。⑤役員以外にはボランティアのいないNPOは，理事などの運営ボランティア以外には，ボランティアのいない組織であり，人手が足りない時はボランティアではなくアルバイトに委ねる場合が多い。従来の社団法人・財団法人や事業性が強くあるいは専門性が高いNPO法人は，このタイプに多いことが示されている。

このような有給スタッフとボランティアの重要性の割合という観点からの類型は，NPOの「マネジメント力」を高めていくという点において，有効な議論になっていくことが考えられる。なぜならば，NPO活動の継続性を考えていく上で，「マネジメント」は最も重要な視点の1つとなるからである。また，NPOがボランティアを受け入れていく体制を整えていく上でも参考とな

ろう。そして，この議論を通して，多様であるNPO活動を支えるボランティアの姿もまた多様であることがみえてくる。

おわりに—課題の提示

ここでは，これまでの生涯学習とNPOに関する議論を踏まえてみえてきた今後の課題を2つほど提示していきたい。

まず1つ目は，「現代的課題」に取り組むNPOの姿勢に関する課題である。かつて，筆者は，「現代的課題」について論じたとき，「『現代的課題』は，社会環境が背景となって論じられるがゆえに，変化する社会環境に対応し，次々と生み出される新しい「現代的課題」に対して人々は受動的対応をするという文脈で語られることが多く，そのようなイメージが確立されたように思われる。だが，『現代的課題』が求める本質は決してそこにあるのではなく，逆に新しい社会を創造するための視座を提起していくことが含められなければならないのである」[33]と述べたことがある。多くの「現代的課題」に取り組むNPOも，常にこの課題と向き合うことが求められている。

もともとNPOは，行政に比べて柔軟性があって前例や慣習にとらわれることなく，新しい社会を創造していくための潜在的な力を十分に持っていると思われる。しかし，今後も経済縮小（税収減）が避けられない日本社会において，「行政代替型」のNPOが増加していくことによって，「もうひとつの行政」がさらに増えていくことが予想できよう。また，「独立事業型」のNPOが増加しビジネス化がさらに進んでいくことによって，「もうひとつの企業」がさらに増えていくことも容易に予想できよう。このような状況のなかで，NPOが本来持っている新しい社会を創造していくための潜在的な力は減少していくのではなかろうか，という問題も全くないわけではない。進みゆく「NPOの行政下請け化」と「NPOの企業化」に対して，行政も企業もそしてNPO自身も，NPOの多様性を重視しつつ，本来持っている新しい社会を創造していくためのNPOの潜在的な力の存在を常に確認していくことが求められているといえる。

2つ目は，東日本大震災で日本が経験したNPO・ボランティアの問題をど

う乗り越えていくのかという大きな課題である。NPO法は，阪神・淡路大震災をきっかけに制定されたという背景から，生涯学習・社会教育の領域においても，この問題から決して目を背けてはならない。東日本大震災では，発生直後から多くのNPO・ボランティアが応援活動を展開し活躍した[34]。しかしながら，救援ニーズの巨大さに対して，全体としてはNPOなどの初動が遅れ，ボランティアが大幅に不足するという状況が続いた[35]。阪神・淡路大震災の場合，ボランティア活動のために被災地を訪れた人の数は約138万人，1ヶ月で約60万人といわれているが，東日本大震災では，2011年5月8日の時点で，社会福祉協議会を通じてボランティア活動に参加した人は約26万人であった[36]。その要因として，一般には，原発危機，道路・鉄道網の寸断や初期のガソリン不足など交通手段の損傷，情報網の寸断による被災・ニーズ情報の伝達・把握不足，被災の広域性と大都市部からの距離，経済不況や学生の就職難などが挙げられている[37]。

だが，それだけではなく，NPO・ボランティア自体の変化も要因として大きいといわれている。ビジネス化や組織化を図るNPOでは，スタッフの有給化が進み，事務局機能の保有など安定的な組織対応が行いやすくなる一方で，「お金がないと動けない」という体質も生まれ，個々人の自発的なボランティア力や柔軟な機動力が低下して，ボランティアを多く生み出せなくなっている傾向があるという[38]。このような状況を乗り越えるために，災害時には「平時型マネジメント」から「緊急・非常時型マネジメント」への「切り替え力」の必要性も語られるようになった[39]。緊急救援期には，「有償から無償へ」の切り替えが必要となり，復旧・復興期には，逆に「無償から有償へ」の切り替えが課題とされている。復旧・復興に進む過程においては，ボランティア性を主軸に活動するNPOがある一方で，ビジネス性を主軸にして，被災地のなかに新たなビジネスや産業の苗床を生み出すNPOが活躍することも期待されている。とはいえ，緊急救援期に，有償から無償に切り替え，NPOの善意のみに依存することに対しては限界もあろう。緊急救援期における有償から無償へのスイッチの切り替えは，行政による財政支援の充実と国民の寄付文化の定着があって行われるものではなかろうか。

今後も，災害時の「平時型マネジメント」から「緊急・非常時型マネジメント」の「切り替え力」という考え方には注目していきたい。特に，前述し

たボランティアとの関係に焦点を据えたNPOの類型化は，「平時型マネジメント」を前提としたものであるが，「災害救援活動」に取り組むNPOという観点からは，「緊急・非常時型マネジメント」を視野に収めた類型化の作業が求められているといえる。もちろん1つのタイプを押しつけるものであってはならないが，NPO活動の類型化作業は，多様なNPOを支援していくために，あるいはNPO活動の継続性を追求していく上では，欠かせない作業となるはずである。

また，災害時においては，「地縁団体」とNPOとのつながりも重要である。1998年に提出された「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」(生涯学習審議会答申)において，社会教育行政の今後の課題として，「社会教育関係団体，ボランティア団体をはじめとするNPO，さらには町内会等の地縁による団体をも含め，これらとの新たなパートナーシップ（対等な立場から相互に連携・協力しあう関係）を形成していくこと」が挙げられた。「災害救援活動」という観点からは，生涯学習・社会教育行政の今後の課題として，「地縁団体」とNPOを結んでいくことも求められよう。図1（NPOの概念図）のなかで示したすべてのNPOに関わる「地縁団体」は，そのような文脈のなかで重要な意味をもっているのである。

＜注＞

(1)　山内直人「NPO研究の回顧と展望」日本NPO学会編集委員会編『NPO研究2001』日本評論社，2001，p. 1. 日本において，NPOという言葉は新しいが，その存在は決して新しいものではなく，その源流を辿ると，聖徳太子の時代に福祉・医療・教育を担っていた四箇院（悲田院・施薬院・療病院・敬田院）にまで遡ることもある（藤原航「日本の民間非営利組織の源流」今田忠編『日本のNPO史―NPOの歴史を読む，現在・過去・未来―』ぎょうせい，2006，p. 2)。

(2)　山下祐介・菅磨志保著『震災ボランティアの社会学―＜ボランティア＝NPO＞社会の可能性―』ミネルヴァ書房，2002，pp. 1-2，田中弥生『市民社会政策論―3・11後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』明石書店，2011，p. 7.

(3)　内閣府NPOホームページ（https://www.npo-homepage.go.jp/）より。

(4)　鈴木眞理『ボランティア活動と集団―生涯学習・社会教育論的探究』学文社，2004，p. 205.

(5)　松島みどり・徐威「日本のNPOの全体像」山内直人・田中敬文・奥山尚子編『NPO

白書2010』大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター，2010，p. 7.

(6) Salamon,L.M., & Anheier, H.K., Toward a common definition, Salamon,L.M., & Anheier, H.K.(eds.) *Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis,* Manchester University Press, 1997, pp.33-34.

(7) *Ibid.*

(8) 谷本寛治「企業と NPO のフォア・フロントー『NPO と経営学』その新しい課題一」奥林康司・稲葉元吉・貫隆夫編『NPO と経営学』中央経済社，2002，pp. 32-33，谷本寛治「ソーシャル・エンタープライズ（社会的企業）の台頭」谷本寛治編『ソーシャル・エンタープライズ一社会的企業の台頭』中央経済社，2006，p. 8.

(9) 市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究会編『市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告』2000，p. 3.

(10) 松島みどり・徐威，*op.cit.*，p. 7.

(11) 生涯学習と NPO 法人の活動分野に関しては，NPO サポートセンター編『生涯学習分野における NPO の実態に関する調査研究』（2003年度文部科学省委託調査）2004も参照されたい。

(12) 坂口みどり「生涯学習支援に関する民間非営利機関・団体の役割」鈴木眞理・津田英二編『生涯学習の支援論』学文社，2003，pp. 72-73.

(13) 「現代的課題」の詳細に関しては，小川誠子「生涯学習の社会的基底」鈴木眞理・小川誠子編『生涯学習をとりまく社会環境』2003，pp. 7-25を参照されたい。

(14) 市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究会編，前掲書，p. 3. なお，行政が NPO に注目する理由については，鈴木眞理「NPO・ボランティア活動と生涯学習支援者」『日本生涯教育学会年報』第25号，2004，pp. 170-171を参照されたい。

(15) 前掲内閣府 NPO ホームページ。

(16) http://www.nrc.co.jp/report/pdf/051222.pdf（2012/8/7）．ギャラップ・インターナショナル・アソシエーションは，1947年にギャラップ（Gallup, G.H.）とヨーロッパの仲間によって設立されたもので，本部はチューリッヒにある。現在，60ヶ国以上にメンバーを持ち，100ヶ国以上の国々で世論調査や市場調査を実施している。

(17) Statistics Canada, *Caring Canadians, Involved Canadians: Highlight from the 2007 Canada Survey of Giving, Volunteering and Participating* < Catalogue no. 71-542-XIE > Ottawa: Minister of Industry, 2007, p.5,

71-542-x2009001-eng.pdf#search=%2771542%EF%BC%8DXIE%202007%27（8/7/2012）．なお，カナダのボランティア活動に関しては，小川誠子『カナダ社会におけるボランティア活動―その一断面』社会教育計画研究会（代表：鈴木眞理），2005もあわせて参照されたい。

(18)　讃岐幸治「第Ⅱ章 理論編」JYVA（社団法人日本青年奉仕協会）編『ボランティア・ラーニング』1996年，p. 29.

(19)　社会教育施設ボランティアの学びに関しては，小川誠子「社会教育施設ボランティアの学びに関する序論的考察―『正統的周辺参加』概念を通して―」『日本生涯教育学会年報』第20号，1999，pp. 141-156や，社会教育施設ボランティア研究会（代表：鈴木眞理）編『社会教育施設ボランティアの自己形成Ⅱ―面接による22名の事例研究―』1999を参照されたい。

(20)　総務省統計局『平成23年社会生活基本調査』
（http://www.stat.go.jp/data /shakai/2011/pdf/gaiyou.pdf, 2012/8/11）.

(21)　前掲「NPO・ボランティア活動と生涯学習支援者」，p. 173.

(22)　前掲『ボランティア活動と集団―生涯学習・社会教育論的探究』，p. 209.

(23)　同上，p. 210.

(24)　経済企画庁国民生活局編『市民活動レポート―市民活動団体基本調査報告書』大蔵省印刷局，1997，p. 14．なお，この調査は，まずはじめに都道府県などに市民活動団体のリストの作成を依頼し，次にそのリストに掲げられた85,786団体から1万団体を無作為に抽出し，そのなかで住所などのわかる9,826団体に対して実施されたものである。有効回収率は，42%（4,152件）である。主要な質問項目は，①活動内容（活動分野，活動形態，活動地域など），②組織形態（事務局スタッフ数，運営体制，会員制度など），③財政規模（事業規模，財源など）である。

(25)　同上。

(26)　中小企業基盤整備機構経営支援情報センター編『事業型NPO法人・支援型NPO法人の現状と課題（平成20年度ナレッジリサーチ事業）』（中小機構調査研究報告書第1巻第2号）2009，p. 13.

(27)　谷本寛治，前掲書，2002年，pp. 33-36，谷本寛治，前掲書，2006，p. 8-9.

(28)　谷本寛治，前掲書，2006，p. 9.

(29)　同上。

(30)　田中雅文『ボランティア活動とおとなの学び―自己と社会の循環的発展―』学文社，2011，pp. 177-178.

(31)　このあたりに関しては，前掲『ボランティア活動と集団―生涯学習・社会教育

論的探究』，p. 207を参照されたい。

(32)　山岡義典「NPOにとってボランティアとは？」岩波書店編集部編『ボランティアへの招待』岩波書店，2001，pp. 89-93，山岡義典「総論―ミッションを実現するための人と組織」山岡義典編『NPO実践講座2 人を活かす組織とは』ぎょうせい，2002，pp. 6-9.

(33)　小川誠子，前掲書，2003，p. 16.

(34)　今瀬政司『地域主権時代の新しい公共―希望を拓くNPOと自治・協働改革―』学芸出版社，2011，p. 254.

(35)　同上，p. 255.

(36)　田中弥生，前掲書，p. 7.

(37)　今瀬政司，前掲書，p. 255.

(38)　同上，pp. 255-256. 東日本大震災で明らかになったNPOの課題に関しては，NPOの「市民とのつながり」の弱さを指摘する声もある。「阪神・淡路大震災の被災地でのボランティアの活躍によって生まれたのがNPO法人であるが，東日本大震災では，広く多くの市民のボランタリズムとNPOの間の隔たりが浮かび上がってきているのである」と（田中弥生，前掲書，p. 37）。

(39)　今瀬政司，前掲書，pp. 260-262.