

# 地域社会とNPO

中 田 実

## 1 社会の構造的な変化と住民の生活課題

NPOをそのことばどおり非営利組織ととれば、その出現自体はけっして新しいものではない。その対概念であり、また基準点となっている営利組織のほうが、むしろ新しい組織形態であることは、少し歴史をひもとくだけで明瞭である。社会組織や社会制度が共同体の成員の生活維持を主目的としてあった時代には、営利組織は存在の余地がなかった。顔の見える相互扶助の関係の中で、人びとの生活は長く営まれてきたのであった。もちろん、互いに助けあう人間の範囲は血縁とか共同体とか限られたものであり、したがって互助といってもその内容は大体において人が生きていくだけのぎりぎりの水準を維持することしかできなかったが…。

分業が広がり、貨幣経済が浸透していくとともに、多くの人びとが生産基盤としての土地を失い、同時に地域共同体の拘束からも自由になった。それとともに社会的生産の中心は地域共同体から工場に移り、商品経済の一般化とともに商業・金融業が経済構造の重要な構成要素に加わっていった。こうした新たな経済活動の担い手として大量の労働者と商業従事者が必要となり、かれらの労働と生活の場として近代都市が成長していった。新しく生まれた経済組織は利潤をあげることを目

的とするので、従業員については効率第一の「使い捨て」が行われ、労働者の生活の維持は労働力の再生産という目的においてのみ評価されるものとなった。地域共同体の絆を離れた労働者、とくに下層の労働者・職人の大群は、都市の中で寄る辺もなくつねに失業の不安と生活苦に悩まされることになった。その中で、かれらの救済を政府・資本家に求めるだけでなく、また慈善家による慈恵型の援助ではなく、労働者・職人が自らを組織し協力しあって生活を守る運動が現れてきた。現代生協の発端となったイギリス・ロッチデールの労働者たちの公正先駆者組合（1844年）、未完に終わったがフランスの国会議員ブルードンが提唱した人民銀行（1849年ころ）や、自治的な地域組織としてのコミュン構想（1865年）などがそれである。これらが現代NPOの先駆的形態であるといえる。

しかし、資本主義が確立すると、貧困、失業、疾病等が構造的なものであることが明らかになってきた。勤労住民の生活保障は社会政策として要求されるようになってきた。わが国では、第一次世界大戦後の経済と都市の急激な拡大の中で大量の窮民を生み出した。物価、とくに米価の騰貴は米騒動となって全国に広がった（1918＝大正7年）。これにたいしてはもはや従来のような血縁・地縁や私的な慈善家の善意にもとづく支援ではなく、

公共的な救済制度の確立が不可避となった。

名古屋市では、1919（大正8）年に救護課を新設し、翌年に社会課と改称、1927（昭和2）年に社会部に昇格させたが、ここでは、伝統的な行旅病人・同死亡人・精神病者の救護の他に、職業・労働紹介所、公営住宅・共同宿泊所・公衆食堂、無料診療所、保育園、公益質屋等の設置・経営を行い、貧困層の救済に当たった。警察署も人事相談部を設置（1919年）して、家庭・職業・雇用・土地住宅・感化保護・被災・衛生・精神・法律手続き等にかんする各種の問題の相談にのことにした。さらに、このように公的な社会事業が整備され、不況のもとで対象者がふえてくる中で、行政と対象者との接点で「濫給・漏給の弊」を避け、施策の有効な実施を図る役割を担うものとして、方面委員（戦後の民生委員の前身）が任命（1923＝大正12年）されていった。

方面委員には、これまでの社会事業家のどちらかといえば慈恵的な対応でなく、「同胞相愛」「犠牲奉仕」の実践者であることが求められた。方面委員の献身的な取り組みとともに、診療代金をとらない医師、薬代をとらない薬剤師、理髪料金をとらない理髪師が少なくなかったといわれ、また市民の側でも、「請わぬのに金品の寄贈が随所より集まる盛況」といわれる形で委員を支援した。これらを受け止めて方面委員の活動を組織的に助成しようと、方面委員事業助成会が1926（大正15）年1月にまず名古屋市中区で発足し、翌2月に南区、翌3月には西区で立ち上げられた。こうした支援の広がりがあるところの程度のものであったかは定かではないが、第二次大戦後の、制度的に整備された民生委員にたいする

住民の対応とくらべて、他者への深い関心あるいは同情の存在を示すものといえよう。もちろんその背景には、対象者についての情報の社会的共有という状況があり、この点でプライバシーの保護が強調され、福祉行政のタテ割り系列化の下に置かれた今日の民生委員の活動環境とは大きな違いがあることを見落としてはならない。

方面委員が貧窮者の救済に熱心に取り組むにつれ、より根本的な救済制度がなければ委員個人の努力では賽の河原の石積みのように効果があがらないことに気づかざるをえなくなった。こうした背景のもとに、名古屋市方面委員連盟は名古屋市民病院、県立精神病院の建設促進の運動をすすめるとともに、国にも制度の充実を求めていった。こうした全国の声の高まりの結果、1874（明治7）年の恤救規則に代わるものとして1929（昭和4）年にやっと救護法が制定された。しかし当時の国家財政の逼迫から、国はこの法の施行を先のぼしにしたが、これには全国から実施促進運動がわき起こった。この運動の先頭にも全国の方面委員が立ったが、中でも名古屋市方面委員連盟の活躍は目覚しく、最後には、「全国二十万救護法該当者」自身が「政府に救護法実施を迫れ！」という檄文を、救護法実施促進全国方面委員代表者会議（1930年11月）に提案している。こうした運動の結果、不十分さを残しながらも同法は1932（昭和7）年1月から施行されるにいたった。当時の名古屋市の歳出で最大の項目は教育費であり、社会事業費は増額されつつもその比率は低かった。その中で、つねに拡大していく「救貧」事業に追いたてられるよりも「防貧」事業をこそすすめるなければならないとする議論が市

議会でも行われるが、社会構造の革新を要する「防貧」は容易にすすむものではなかった<sup>1)</sup>。

戦時期には、政府は出征や戦病死により生活困難に陥る遺家族の増大への対処を迫られた。戦後には、憲法による生存権保障の実質化を目指して全国に広がった各種の住民運動およびその成果として誕生した革新自治体の福祉重視政策の結果として、とくに経済の高度成長期には、所得の増加と福祉政策の前進が図られ、生活インフラの整備がすすめられた。しかし他方で、それは大きな環境破壊を代償としており、また、膨大な若年労働力への需要は急激な人口流動を引き起こし、過疎・過密と家族規模の縮小、地域における人間関係の希薄化をもたらした。生活の本拠はマイホームと企業に置かれ、家庭と職場以外の社会や自然の状況にたいする関心は、急速に薄れていった。

高度経済成長が過去のものとなり、政府・企業とも構造や施策の転換を迫られることになった。福祉国家政策や企業の終身雇用制度により政府・企業が最後まで面倒をみてくれる保障は弱まった。他方で、世帯規模の縮小とそのもとでの少子高齢化はますます進行していった。地域とのかかわりをできるだけ避けるように生活してきた市民にとって、外部の支えのなくなった小規模世帯は、少しの生活上の齟齬も克服困難な問題となる脆弱な構造のものになった。住民相互のつながりを失った地域には空洞化現象が目立ってきた。

要するに、現代社会の産業化、工業化の中で、人間の生活のあり方が大きく変わってきたのである。2000年のアメリカ大統領選挙の中での共和党と民主党との違いの一つが、減税をして、そのかわり国民が自分で責任を持っ

て生活していくようにするか、あるいは社会福祉として国が責任を持っていくのかにあり、これが争点となった。国が国民の生活を保障するところから後退する方向を主張した共和党が勝利をおさめたことは周知のところである。わが国においても、今まで国が面倒を見てきた福祉を、国民の保険で、自分たちで問題を解決する方式に切り替えてきている。ますます増大する福祉の需要に、だれがどのように対応していくのか、自分でできればいいのだが、これができない人がでてくると、そこにすき間ができてしまう、それをどう解決していくのかという問題が深刻になってきた。

企業も、さまざまな分野で国民の生活にかかわるところに関与してきた。これまではそれはある意味では「生活の社会化」にかかわる面があり、家庭の中で女性にかかった負担を社会化して、公的・社会的に処理することで、家庭から生活機能を外へ出していき、そこを企業に取り込んでいくという流れがあった。しかし、企業が事業化する場合には、もうけになることが必須の条件で、もうけにならないかやらないのは当然のことである。したがって企業を取り上げる分野は偏らざるをえない。生活の持っているさまざまな領域を全部企業が引き受けることはあり得ない。

政府・企業の制度・利潤という枠にはまった対応では、しかも個人生活の多様化がますます進行する中では、どうしても応じきれない分野が出てくる。これが社会的必要から見た政府・市場の失敗である。この政府・市場の不備・限界が進んでくると、さまざまな生活問題の解決がつかない状況が生み出される。こうした問題がさまざまな分野で露呈してきているのが現代社会の実態なのである。

今まで人間生活を支えてきた組織が機能不全に落ち入り、組織と人間のあり方の悪循環が、親子、隣人、師弟といったもつとも基礎的な関係をも破壊するような事態に立ちいたった。新たな生活課題が現れてきたのである。それゆえに、その欠けた部分を新たに補うことが緊急に求められてきた。それは既存の組織の修復だけでは不十分で、新たな原理にもとづくものの出現が求められた。同時にまた、それは単に新奇な組織＝機能の創発といったものでもなく、既存の組織と連携し協働できるものでなければならなかった。その期待をになって出現してきたのが、コミュニティとNPOである。

## 2 コミュニティとNPO

コミュニティについては、わが国でもすでに30年を超える政策的取組みがあるが、なお充分にその意味が理解され、活用されているとはいえないところがある。しかし、市民の力が確かに弱くなり、お互いに無関心であったり、あるいはそもそも生活時間が食い違っている、他人がどうなっているかわからないという状況も出ているが、お互いに同じ地域に隣同士で住んでいる生活者として、もう一度その関係を見直して見ると、行政と相互補完の関係のもとで、確かに住民としてできそうなことがいろいろあることもわかってくる。この部分を担うのがコミュニティづくり、あるいはまちづくりといわれる運動や取り組みである。

ただ、コミュニティだけの取組みでどこまでできるかということは、現場で見ると、問題があろう。確かに親睦・交流事業だとか、ごみの処理の問題、学校週5日制下での子ども

もの地域生活の保障など、一定の成果を上げている部分はある。ただそれで今の市民生活のすべてが保障されるという状況でないことはいうまでもない。

現代の市民生活は多様化し、一つのやり方ですべての人が満足するというようなことは今はもう不可能である。その多様性に対しては、コミュニティの組織性格上、行政ほどではないにしても、今のところ十分対応できないところがある。しかも、出てくる問題は深刻で、複雑、多様化しており、かなりの専門知識・技術と、したがって費用が必要となる。町内会・コミュニティレベルではそれは難しいが、コミュニティだからできることがあるのも間違いない。

他方で、コミュニティでやり切れない部分については、もう一つのタイプの取り組みが必要である。それは営利事業としては成り立っていないが、高度に専門的な知識・技能が必要な分野を担う組織である。それは営利的動機によってでなく、社会的な価値の実現のために存立することが要請される活動である。これが現代において注目される非営利活動組織（NPO）である。したがってそれは社会的な支援がないと存続できない。ただ、専門別組織はタテ割り型になりがちで、自分たちの担う機能を限定し、そこについては他の組織ができないことをやってくれるが、多元的な社会で広い理解をうることがむづかしいという面をもつ。コミュニティのようにいろいろなことをやる組織は、専門性を高めることは一般にはむづかしいが、NPOは専門性を狭く限定することでレベルの高いものを提供できる長所をもつ。したがって、このNPOを存立させるためには、それが依拠する社会的価

値の源泉としての共同社会的な基盤が必要である。それがコミュニティであろう。コミュニティとNPOという2つのタイプの組織は相補うことで時代の課題に立ち向かうことができるといえよう。

これからの人々の暮らしを支えるものとしては、一つにはコミュニティという総合的で共同的な主体と、より自立的で専門的な機能を持つ機能集団あるいは事業集団であるNPOという2つの主体が必要であった。この2つの組織は一見対立的にも見え、また事実、地域の中では不幸な対立関係にあるところもないわけではない。この2つは進んだ組織と遅れた組織といったものではなく、また、広がり、専門性のレベルの差は、各組織の価値の差ではなく、活動のタイプの違いとして理解されなければならない。

### 3 2つの公共性

わが国で非営利活動組織について新たに法人格を認め、社会的な承認と支援を行うための法律の制定にあたって、論点になったテーマの1つがNPOという組織の公共性であった。

NPOにかんする法律をつくる時に、NPOの対象をどこに定めるかの議論がいろいろあったことは、よく知られている。非営利団体を一番広くとれば、非営利活動を行うすべての団体、つまり営利団体以外のものすべて、場合によっては自治体も非営利団体といえることになる。しかしそれでは余りにも広過ぎるし、すでに別の法律で法人格を認めてきているので、それらとの調整も必要となる。そこで、この法律では非営利活動を特定し、そこについて法人格を認めることになった。し

たがって、この法律でいう特定非営利活動とは認められず、そこから外れていった非営利組織が多く存在することになったのである。

地域ということからいうと、ずっと民間非営利団体としての活動が存在してきており、町内会、自治会、コミュニティといった地域組織は、この法による支援の対象に当然入ってもいいと思われていた。しかし結論的には、これらの地縁組織はNPO法の対象から外された。その理由は、これらの地域組織は、特定地域の住民のための、したがって私益的な活動であって、NPOはすべての人、つまり不特定多数の人たちの利益に対応する組織であることが必要であるということであった。すなわち、この点では、特定の地域に限定された組織なのか、地域を外した不特定多数のための組織なのかという点で公益性（Public Interest）を持つ団体かどうかの振り分けが行われたのであった<sup>②</sup>。

NPOから町内会、自治会が外されたことから、一般に町内会、自治会は公益性、公共性を持たない団体と見られるかも知れない。それでは地域性と公益性とは背反的であり、町内会、自治会、コミュニティ組織は公益性がない組織だということになるのであろうか。

他方で、町内会、自治会、コミュニティは、その実態についての評価はいろいろあるとしても、これまで行政とのかかわりでは、一定の公共的団体として扱われることが多かった。町内会、自治会、コミュニティは、行政が公金を出して助成する対象になってきた。補助金でなく助成金を出して、その活動を必要なものと認めて促進を図ってきたのである。あるいはコミュニティセンターのような公設民営型の施設がつくられて、これの管理運営を

地元に任そうとすると、その受け皿となる公共的機関が組織されて、そこに管理が委託されることがある。ここでも地域組織の公共性が問われることになるが、町内会・自治会の代表の参加が公共的団体という性格づけの担保となることが多い。

例えば、名古屋市は1985年に「コミュニティセンター整備計画」を策定し、市がコミュニティセンターを建設して、その管理運営を地元（学区コミュニティ組織）に委託してきた。その管理運営にかんする規定は、「住民により組織された公共的団体の自主管理・自主運営とする」となっている。ここでは町内会、自治会を母体とし、学区を単位とする区政協力委員会が、市によって公共的団体と認められてきたのである<sup>3)</sup>。

町内会、自治会はNPO法では「公益的団体」の対象から外れているが、他方では、「公共的団体」として認められ、その役割を果たしている。これは公共的という概念に2つの面があることを示唆している。その違いを見ると、町内会、自治会が公共性を持つというときの公共性の根拠は、この組織がその地区の全住民を代表するという特性をもつことにあるといえる。もちろんこれは原理上、あるいは原則上のことであって実態との乖離は否定できないが、これに代わって「全住民」を代表できる組織がない限り、この意味が公共性を主張する根拠とされるのである。

NPOの方の公益性の根拠は、先に見たように、その事業対象が「不特定多数」の市民に開かれていることであった。ただ、こちらも実態からすれば、実際現にNPO活動の対象者が本当に不特定多数かどうかというと、今のところ余りそういう力がない部分が多い。

しかも範囲が広がっていくのは、別の面から見ると、まだNPOの数が少ないので、1つある種類のNPOができると、それを利用しようという人たちがずっと広がってしまうという事情も無視できない。あちこちに同じ機能を果たすNPOができてくると、その活動はそれが設置された地区の中でかなり集中していくものと推測される。つまり、NPOだから広域的に、不特定多数者によって利用され、参加があるということになるかどうかは、よほど専門的に分化した特定のNPOを想定しない限り明らかとはいえないように思われる。それはNPOの活動にとっても、例えば福祉サービスの提供や信頼関係・支援体制の確立のように、近接性が有効な部分があるからである。

結局、人々を限定しないという意味で、「だれでも」(everyone)を強調する公共性と、そこに住んでいる「みんな」(all)を表現する公共性という2つの公共性がある。その一方で公益性があるかないかという基準としたり、あるいは同じ公共的という言葉の質の違うものに混同して使っているのではないか。そのどちらも、すなわち、地域全体にかかわるという公共性も、だれでも必要な人に対しては対応できるという公共性も同じく大事であって、そういう意味では公共性という概念に異なった2つの面があるということになる。これは地方自治について、団体自治と住民自治とが楯の両面として区別されるのに対応しているともいえるのではないか。

#### 4 地域住民組織とNPOとの連携

ともに公共性をもつ町内会、自治会、コミュニティといった住民組織とNPOとは、組織

としてはどのような関係にあり、どのように連携することでより豊かな地域社会をつくっていくことができるのか。

上に主として機能面から見てきた両組織を組織原理から比較すると、ここでも大きな違いがあることがわかる。町内会、自治会、コミュニティといった住民組織は基本的に地域に基礎を置き、ある特定の土地の共同という客観的な基盤をもつことで成り立つ組織である。したがって、例えば一定の地域区画にいくつもの町内会が重なって存在することはありえない。これがこの組織のもつ地域代表性の根拠である。そのような性格から、この組織は当該地域に発生する地域共同の問題については、基本的にすべてに対応（これは必ずしも解決を意味せず、なんらかの態度の表明である場合も多い）することが期待される。もちろん個々の対応が地域の発展に適切になされているかどうかは別のことであり、現実には問題を拡大することもないわけではない。しかし一般に、これらの地域組織は、その地域内の諸問題を一番具体的に把握している組織であって、近接性を特徴とすることから、比較的容易に日常的な関与ができる組織でもある。地域性を基盤とした生活共同組織は、マッキーバーによるコミュニティの定義にほかならない<sup>(4)</sup>。

これにたいして NPO は個人の自発性にもとづく任意組織であって、設立も解散も基本的にはメンバー間の同意で可能なものである。一人の個人が同時にいくつもの NPO に加入でき、地域性は認証を受ける都道府県が事務所の所在地で決められるだけのことである。その公益性は NPO が果たす機能によって計られ、制度の見なおしで税制優遇がより大き

く認められていった場合にも、その活動の質が、それを計る情報開示等を含めてこの組織を評価する基準となるのである。

このように組織原理が異なるとはいえ、地域住民の生活問題の解決支援という点では、両組織は重なる面をもっている。コミュニティ組織が地区内の独居老人のための給食サービスを行うところが増えているが、高齢者福祉の推進を目的とする NPO の活躍もめだってきている。こうして両者の活動が交差する局面もでてくる。しかし現状では、NPO の数が少ないこともあって、両者を有効に連携させ、地域福祉のいっそうの充実をはかるような調整の課題はあまり明瞭ではない。しかし、いずれこの問題は日程に上ってくるであろう。住民生活の多様化により、住民の抱える問題が多様化、複雑化し、生活困難を抱える住民へのより専門的な対応が期待されているからである。その一方で、コミュニティ型組織はその凝集性と活動力の低下に悩まされているだけに、地域課題にたいする NPO の活躍の条件も熟してきているのである。

ただ、NPO は特殊な専門事業団体として、当然扱う対象が特定されるが、住民の生活は大変多面的・総合的である。そのため、個々の NPO がそれぞれの分野で活動するとしても、NPO の力だけでは、すき間の領域をすべて埋めるということは不可能である。ここでは、NPO と NPO の間のすき間をどう埋めるかという調整の問題がでてくるのである。このコーディネートの役割がどこかで果たされないと、各団体としては大事なことをやっていても、全体としてそれでいいのかということとその保証はないことになる。

さしあたり、3つの調整のタイプが考えら

れる。1つが行政による調整で、行政が必要だと思えば、補助金、助成金を出して対処する形である。第2がコミュニティが地域の中で調整を行うもので、自分たちも取り組んでいるけれども、例えば高齢者の問題、子育てへの支援の問題等々、専門的なことになるとコミュニティだけでできないので、その部分を担うような専門家集団を生みだして、それと連携・支援する仕方である。3つ目には、NPOのNPOといわれる、NPOを支援するNPOによる調整である。NPOが全体の調整役になるという形である。いずれにせよ、どこかで必要な機能が果たされているかということを見ている組織がないと、個々のNPOの頑張りだけでは、充分であるかどうかの保証はない。NPOが発展していけば必要な課題は果たされるというような予定調和は恐らく成り立たない。近代社会ではそれは行政あるいは市場に期待された機能であろうが、いまでは行政だけでなく、狭い地域では、コミュニティ組織も恐らくその役割を果たすことができるであろうし、先輩のNPOが後続のNPOに対して、助言・調整の機能を果たすこともあり得るであろう。いいかえれば、この三者の協働が必要になるであろう<sup>65</sup>。

要するに、コミュニティ型とNPO型の2つのタイプの組織がそれぞれ要請され、存続していくが、両者の間でそれぞれの特徴を生かした主体的な関連づけが重要になっていくであろう。地域の小さな単位でも、今後専門的な支援を必要とする場面は拡大していくが、これは一面ではコミュニティの力量を強める必要を示すとともに、もう一面ではNPOの活動が浸透し、広がってきて、地域のいろいろな要請に応えられるようになることも必要

であろう。いずれにせよ、この両者の相互理解が鍵をなし、それぞれが特徴を自覚して生かしていくことが大切である<sup>66</sup>。

#### 注

- (1) ここでの名古屋についての記述は『新修名古屋市史・第6巻』（2000年）第4章第3節（執筆 中田 実）によっている。
- (2) 町内会の性格をめぐるこの議論は今回が初めてではなく、これまでも町内会の財産登記を会の名前で行えるように公益法人として法人格を認めて欲しいという要請は、全国の町内会連合組織から何度も繰り返されてきた。しかしそれはやはり特定地域住民のみの利益を図るものとして公益性が認められてこなかったものである。この点は、1991年の地方自治法（260条の2）改正で、民法上の法人でなく「地域的な共同活動」を行うことを目的とする認可地縁団体として法人化する道が開けた。
- (3) 名古屋市では、コミュニティ推進のための市の施策として、全学区に公設民営型のコミュニティセンターを建設する計画を立て、1981年からの試行をへて、1985年から「名古屋市コミュニティセンター整備計画」による本格的な実施に移した。ちなみに2000年度末での整備達成率は、準コミュニティセンター等を含めて87.3%（227館）である。
- (4) R. M. マッキーバー『コミュニティ』1917、邦訳、1975、46、47ページ。
- (5) 佐藤滋「21世紀の都市計画の枠組みと都市像の生成」『都市計画の挑戦』学芸出版社、2000年は、都市計画の枠組みの決定に①国家・ビッグビジネス、②コミュニティ



協議会、③NPOを含む多様な団体のネットワーク、の3つの関与の可能性を想定している。

- (6) 浜松市富塚町Y地区では、地区センターの登記問題から法人格の取得を目指したが、地区内の緑化運動に取り組んできた経験を生かす形で、164戸の全戸が会員となる緑化支援のNPO法人格をとり、美しい町並み保存、地域間交流活動拠点運営事業、防災研修事業等をとおして地区外にも活動を広げていくことになった（「特定非営利活動法人グリーンY設立趣旨書」2000.11.25）。自治会型の組織が特定機能を担う専門組織をNPOとして設立した事例である。