

研究ノート

非営利的・非官的組織体のアドミニストレーション

秋山喜文

1. はじめに

前論文で、パブリック・アドミニストレーションとビジネス・アドミニストレーションの基底にあるアドミニストレーションの研究（いわばアドミニストレーション学）の内容について、その体系、各項目の内容、関連分野等について、一つの考え方を述べた（拙稿「アドミニストレーション研究のスキームについて——経営管理論的アプローチ」熊本県立大学紀要『アドミニストレーション』第4巻2号、1997.9.発行）。

そこではアドミニストレーションの内包として、パブリック・アドミニストレーション及びビジネス・アドミニストレーションにしぼって考察したが、さらにこの中間に、第3の分野があり、そのアドミニストレーションの問題がある。すなわち純粹の公共体でもなく、民間の企業でもない組織体があり、そのアドミニストレーションをどうとらえるべきかの問題である。前論文ではこれを non-profit organization の administration と規定しているが、特に分析の対象とはしていなかった。本論文はこの第3の分野について考察しようというものである。

(1) 公共体、民間企業、non-profit organization の関係

前論文では、手島孝の考え方をベースに（注1）、

administration——

{ public administration
 { private administration——
 { business administration
 { non-profit organization の administration

というとらえ方をした(注2)。

(注1) 手島孝著『総合管理学序説』(有斐閣 1999.2. 発行) 3 ページ参照。また、渡邊栄文「アドミニストレーション論序説」(熊本県立大学紀要『アドミニストレーション』第4巻3・4合併号、1998.3. 発行) 47ページも参照。

(注2) 拙稿前掲論文 56ページ参照。

これに対し、本論文では上記 non-profit organization を非営利的・非官的組織体として、公共体と民間企業の中間に位置する第3の分野としてとらえ、考察しようとするものである。

(2) 公共体と非営利法人との関係

ここで公共体と非営利法人との関係について述べておきたい。前論文でも触れたところであるが、田尾雅夫は、民間企業のベンチマークを営利性でとらえ、営利性を基準として

{ 企業組織
 { 非企業組織——
 { 公的な組織 (つまり公共体)
 { 準公的な組織 (すなわち non-profit organization)

というとらえ方を示している(注)。

(注) 田尾雅夫「非企業組織の経営学」(『日本経済新聞』コラム「やさしい経済学①」1997.2.21.) 参照。

また日本公認会計士協会東京会編『非営利法人会計・税務総覧 会計・監査編』の序文では、「非営利法人には、国、地方公共団体をはじめとして、民法34条の法人(社団、財団からなるいわゆる公益法人)、学校法人、社会福祉法

人、医療法人、宗教法人、労働組合、その他多くの種類の法人が含まれており、
 ……………本書は、これらの法人の内、国及び地方公共団体を除く主な非営利法人の会計、監査、(以下引用略)」と述べて^(注)、

非営利法人——

{ 国・地方公共団体
 { 学校法人等の法人

というとらえ方をしている。

(注) 日本公認会計士協会東京会編『非営利法人会計・税務総覧 会計・監査編』(第一法規発行、加除式) 序文参照。

このような考え方からすれば、非営利法人という概念には、国・地方公共団体、いわゆる公共体が含まれることとなる。しかし後述するように、組織体の実体からすれば、同じ非営利法人といっても、公共体とその他の非営利法人には明確な差異が認められ、従って本論文では、公共体および民間企業のいずれにも分類できない中間の組織体を、非営利的・非官的組織体として独立の範疇でとらえるのである^(注)。

(注) 山内直人は、「民間非営利セクターのことを、サード・セクター (the third sector) ということがあるが(半官半民を意味する日本語の第三セクターとはまったく異なる)、これは、営利企業、政府と並ぶ第三の経済部門という意味である。」と述べている。(山内直人著『ノンプロフィット・エコノミー』(日本評論社、1997.7. 発行) 4ページ参照。)

また島田恒も、「社会にある組織活動を大きく三つに分け、政府・行政を第一セクター、企業を第二セクター、非営利組織を第三セクターと呼ぶことがある(日本では、第三セクターは、行政と企業との共同事業や団体のことをいう場合があるが、日本だけでの特殊な用語であり、ここでいう第三セクターとはまったく異なる。)」と述べている。(島田恒著『非営利組織のマネジメント』(東洋経済新報社、1999.2. 発行) 30ページ参照。)

なお、藤井敦史は「サード・セクター概念は、当初、収斂理論の文脈から、基本的に行政組織と民間営利企業との融合物として想定されたものであり、日本での「第三セクター」もこの文脈に相当する。しかし、この言葉は1975年のファイラー委員会(中略)やレーヴィット(中略)等の議論を契機として、市場対国家

(行政)の二元論に当てはまらない、正に「第三の」セクターとして、むしろボランティアや社会的連帯の側面を含み込む形で設定されるようになった(以下略)。」と述べている。(角瀬⁹⁾保雄・川口清史編著『非営利・協同組織の経営』(ミネルヴァ書房、1999.3.発行)177ページ参照。)

(3) 第3の範疇としての非営利的・非官的組織体

このことに関して、電通総研編『NPOとは何か』では、「NPOは権威でもプロフィットでもないものに基づく「第三の組織原理」でつながった組織であり、ボランティアは人と人のネットワークづくりになる」とする金子郁容(慶応義塾大学教授)の考えを紹介している(注)。

(注) 電通総研編『NPOとは何か』(日本経済新聞社、1996.2.発行)21ページ参照。

のちに展開するように、非営利的・非官的組織体のアドミニストレーションについては、公共体とも民間企業とも異なる独自の問題があり、そのような見地から、本論文では非営利的・非官的組織体を独立の範疇としてとらえることとする。公共体、民間企業、非営利的・非官的組織体、この3者をいわば鼎立するものとして考えていきたい(注)。

(注) 初谷勇は、この三者の関係について、「この点について、筆者のようにNPO政策が各セクターの多元的な政策主体において各々独立して成立するものと捉える立場からは、ガバメント・アドミニストレーション、ビジネス・アドミニストレーション、ノンプロフィット・アドミニストレーションは鼎立しており、これらをアドミニストレーション主体の政府性の有無で分類すれば非政府性を有するビジネス・アドミニストレーションとノンプロフィット・アドミニストレーションの二者が、同じくアドミニストレーション主体の営利性の有無で分類すれば非営利性を有するガバメント・アドミニストレーションとノンプロフィット・アドミニストレーションの二者が同類に括られることになる。／政府性、営利性は価値中立的な指標であって、直ちに公共性と連動するものではなく、むしろそれらと公共性との昨今の乖離を問題視するのであれば、非政府性と非営利性を兼有するノンプロフィット・アドミニストレーションは、区画の標識こそ二重のネガティブであれ、その内容までもが二重にネガティブであるわけではない。むしろ非政府性ゆえに民間的経営合理性や効率性を備え、「非営利性」ゆえに公共性を発揮する可能性を備え得るものとして積極的に捉えることが可能である。」として、

NPOのアドミニストレーションを「二重のネガティブ」なものでなく、むしろ「ポジティブ」にとらえ、「ガバメント、ビジネス、NPOという三つのアドミニストレーションがともに社会的使命、公共性を発揮するよう、これらの共有財産となり得るアドミニストレーション論（学）こそが目指されるべきであろう。」として、この三者を鼎立するものととらえる視点を強調している。さらに注書きの中でではあるが、「NPOアドミニストレーション（学）と見なし得る研究は内外に累積しつつあり、これらが既存の行政（学）や経営（学）の援用に止まらない独自のアプローチを開発しうるかどうか、筆者のような鼎立型アドミニストレーション論の実現の要となろう。」と敷衍し、NPOのアドミニストレーションに関する最近の研究の進展にも触れている。（初谷勇著『NPO政策の理論と展開』（大阪大学出版会、2001.2.発行）103, 104, 130ページ参照。）

(4) 非人間組織のアドミニストレーションの問題

これも前論文で触れたところであるが、ここでも再びアドミニストレーションという営為の対象としての「システム」一般の問題を取り上げておく。

上記鼎立する3者は、いずれも人間の組織的集団に関するアドミニストレーションであるが、これと並ぶもう一つのアドミニストレーションの分野として、非人間組織のアドミニストレーションがある。その一つの例示として、情報システムのアドミニストレーションがある（注）。

（注）国家資格の一つであるシステム・アドミニストレーターは、情報システムについてのアドミニストレーションを担当する者と解してよい。

人間の組織的集団のアドミニストレーションと、非人間組織のアドミニストレーションとを、共通の概念でくくるとすれば（あるいはその基底にあるものは）、「システム」のアドミニストレーションということになる。人間の組織的集団も、非人間組織も、広義の「システム」という点では相違はない。現在一般的に、システムという言葉は、工学の分野で、あるいはコンピュータと関連づけて用いられることが多いが、アドミニストレーションの対象は、人間の組織的集団か非人間組織かであり、これらは広くシステムとしてとらえられる。したがって、アドミニストレーションが働きかける対象は一般的な意味での「システム」であり、アドミニストレーション学の起点は一般論としてのシス

テム論といっても過言ではない。しかしこの問題は広範、かつ深い内容を持っており、本論文のテーマを超える。後日を期したい。

(5) 非営利的・非官的組織体の位置づけ

以上の考察から、ここではアドミニストレーションの概念を次のように整理しておきたい。

- ① 人間の組織的集団のアドミニストレーション
 - a. パブリック・アドミニストレーション
 - b. ビジネス・アドミニストレーション
 - c. 非営利的・非官的組織体のアドミニストレーション
- ② 非人間組織のアドミニストレーション

なお、非営利的・非官的組織体という表現は生硬であるが、他に適当な語がないので、ここではこの表現を使っておく。一般的にはこの第3の分野は non-profit organization といわれることが多いが、non-profit とすれば、それは概念的には上述のように公共体を含むことになる。これらの概念の区別を明確にするために、ここでは生硬ではあるが非営利的・非官的組織体という表現を使うこととする。

2. 非営利的・非官的組織体の多様性

非営利的・非官的組織体には様々な種類のものが考えられる。最初に若干の分類を試みる。

なお非営利法人(NPO)の概念については、ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・サラモン教授の「定義的特徴」(6項目)が引用されることが多いが^(注)、本論文では独自の分類を試みることとする。

(注) 前掲電通総研編『NPOとは何か』24ページ参照。

(1) 狭義の公益法人

民法第34条にもとづく社団法人・財団法人。同条では「祭祀（中略）其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ（中略）法人ト為スコトヲ得」と規定しており、本条にもとづく法人を公益法人と呼んでいる。国と都道府県の所管分を合わせると、1999. 10. 1. 現在で26, 354に及ぶ（総理府編『平成12年版公益法人白書』（大蔵省印刷局 2000. 11. 発行）37ページ参照。）

今後、民法上の公益の定義に合ったものだけを公益法人として存続させ、国の業務を代行しているものは独立行政法人へ、営利事業を手がけるものは営利法人へ、業界団体等は中間法人へと移行させる方向で整理が検討されている。

(2) 広義の公益法人

民法第34条以外の特別法にもとづいて、公益をはかることを目的として設立された法人。これにはいくつかの種類のものがあり、根拠法とともに列記すれば次のとおりである（五十音順）。

- | | |
|---------------------|------------------|
| a. 医療法人 | 医療法 |
| b. 学校法人 | 私立学校法 |
| c. 更生保護法人 | 更生保護事業法 |
| d. 社会福祉法人 | 社会福祉事業法 |
| e. 宗教法人 | 宗教法人法 |
| f. 特定非営利活動法人（NPO法人） | 特定非営利活動促進法（NPO法） |

（下記任意のボランティア団体のうち、一定の条件を満たすものを特定非営利活動促進法により、国または都道府県が認証して法人格を与えているもの。2001年3月末で3,800になった（日本経済新聞、2001. 4. 29. 参照）。同法で、活動分野は保健・医療・福祉を初めとする12分野とされている。現在のところまだ法人税率の優遇措置、寄付金の所得控除などが課題とされている。）

- | | |
|-----------|-----------------|
| g. 独立行政法人 | 独立行政法人通則法及び各個別法 |
|-----------|-----------------|

（国民生活および社会経済の安定等の公共上の見地から必要な事務および事業を行う。ここでは便宜上広義の公益法人に加えておく。）

(3) 市民活動グループ（NPO）

各種ボランティア活動、コミュニティ活動を行う団体。阪神大震災等を契機に増加した。上記特定非営利活動法人を含めて、全国で約88,000の団体があると思われる（日本経済新聞、2001.4.29.参照）。任意団体であるため、銀行口座、不動産登記などは個人名で行うほかない。

環境問題等地球規模の諸問題に対して非政府、かつ非営利の立場から国際的に活動する団体であるNGO（非政府組織）も広義の市民活動グループに加えられる。

(4) 特殊法人

産業の育成・振興などの目的で政府が特別の法律にもとづいて設立するもの。各種公団・事業団等で、78ある。

現在、基本的に見直しを行い、最終的には廃止・統合、民営化、独立法人化などこれを整理する方向で検討が進められている。

(5) 認可法人

上記特殊法人は、総務省が事業内容の審査等を担当するのに対し、主管省庁がこれを担当するものを認可法人として区別している（上記特殊法人および認可法人に関する法律上の定義はないが、ここでは通説に従いこのように区分しておく）。日本銀行など84ある。

これも特殊法人同様、今後、整理・削減の方向で検討が進められている。

(6) 中間法人

同窓会やPTAなど、非営利目的でかつ公益性の低い組織に法人格を与える制度として制定されたもの（2001.6.8.参院本会議で可決、成立した）。公益法人と営利法人の中間的存在として、構成員（社員）の利益をはかることを目的とする法人である。同窓会、親睦団体、業界団体、ボランティア団体などが対象となる。不動産や預貯金が法人名義で管理できることになる。

(7) その他の非営利法人

以上のほか、非営利の法人組織には多くのものがある。『平成12年版公益法人白書』は「公益又は営利を目的とする法人以外のもの」、つまり非公益と非営利の中間的なもの（「中間的な団体」）として、次のような区分をしている（同書4ページ参照）。

① 権利能力なき社団

（これに対して法人格を付与するものとして上述の「中間法人」制度が制定された。）

② 特別法の規定により法人格を取得しているもの

（白書ではこれを「一般的に中間法人と呼ばれており、」と表現している。この時点ではまだ上記中間法人制度は検討中の段階であった。）

例示

労働組合	労働組合法
信用金庫	信用金庫法
協同組合	各種の協同組合法
共済組合	各種の共済組合法

信用組合、信用金庫も法的には非営利の法人となるが、現実にはわれわれがそのアドミニストレーションを検討する場合は、感覚的には民間企業と同様の組織体と認識していることが多いであろう。

なお第三セクターもその本質からいえば、ここで区分している非営利的・非官的組織体ということができようが、具体的な内容を見ると営利活動をしているものも多く、厳密に考えるなら、「会社」組織でなく、非営利を目的としているものは非営利的・非官的組織体と見てよいであろう。

公益法人、特殊法人など各種の非営利法人について、上述のように整理・削減などの方向で現在再検討が進められているが、これは狭義の公益法人であるケーエスデー中小企業経営者福祉事業団の例のように、これら非営利法人がさまざまな問題（経理の不透明、公務員の天下り、公共体との癒着、贈賄など）を引き起こしており、行政改革の一環としてその見直しが行われているもので

ある。

3. 非営利的・非官的組織体のアドміністраーション

さきに筆者は前論文で、マネジメントの上位概念としてのアドміністраーションの具体的内容として、組織体の存立目的、組織機構、意思決定、下位概念としてのマネジメント（組織体内部の管理各論）、外部（組織体をめぐる広義の「環境」）との関係、を取り上げた。それにしたがって本項では、非営利的・非官的組織体の具体的なアドміністраーションの内容について検討する。

(1) 非営利的・非官的組織体の組織目的

非営利的・非官的組織体の組織目的は、公共体、あるいは民間企業と比較すると、非常に多様性があり、一般的に規定することは困難である。しかし、各組織体自体が特定の目的のために組成されるものであり、個々の組織体の目的は明確である。

組織体の存立目的が、組織体毎に相違するという点では、民間企業についても同じことがいえる。民間企業の目的は、一般的には利益獲得ということが強調されているが、これは誤解である。民間企業の存立「目的」は、その事業内容を通じて社会に貢献するというそのことである。社会に対して貢献しないような事業を行っている企業は、結局は存続し得ないだろう。社会はその企業を必要としないし、その企業に報酬を払うことはしない。その事業に対して報酬を得ることができなければ企業は存続し得ないのである。

ただ、現在の資本主義社会では、赤字企業は存続し得ない。従って、いくら社会に対して貢献する事業内容であっても、これを無償で、つまり慈善事業として行うことはできない。社会への貢献の度合に応じて報酬を得、それで企業としての存続が可能となるのである。倒産して、企業自体が消滅したら、その企業目的を達成することはできない。企業目的を達成するためには（そのために企業が組成されるのであるが）、倒産しないだけの報酬を獲得しなければならない。したがって利益は企業存続の基盤ということが出来るが、それが目的

ではない。企業目的はあくまでその企業がその事業を通じて社会に対して貢献している、まさにそのことである。

そういう意味では非営利的・非官的組織体も、それぞれ内容は異なるが、社会に貢献することを組織目的としており、一見民間企業と同じであるように見える。ただ、根本的に両者が違うところは、民間企業は有償でその事業を行わざるを得ないのに対し、非営利的・非官的組織体は無償でその組織目的を達成しようとするのである。

それでは非営利的・非官的組織体は、無償でその事業を行って何故倒産しないのであろうか。何故存続し得るのか。それは非営利的・非官的組織体の存立の基本にかかわる問題であって、その組織目的が社会に受け入れられる時、つまり社会がその非営利的・非官的組織体の存在を必要としている時、その必要資金は社会からの無償供与、たとえば寄付によってまかなわれる。非営利的・非官的組織体は、その組織体毎に態様を異にするが、何らかの形態で基本財産が拠出され、またその運用資金もさまざまな形態で社会が無償供与する。それによって非営利的・非官的組織体は活動を継続することができる。その無償供与は、現金という形態だけでなく、たとえば労力の無償供与、つまり賃金相当分の寄付、という形態をとる場合もあろう。そのような多様な形での社会からの無償供与によって、非営利的・非官的組織体の活動が維持されるのである。

社会がこの無償供与を是として認めるのは、その非営利的・非官的組織体の活動内容が社会に貢献するものと認識されるからであって、もし真に社会に貢献するのではないのに、そのような外見を備えて、社会からの無償供与の提供を受ける非営利的・非官的組織体があるとすれば、それは「えせNPO」といわざるを得ないであろう。

民間企業が有償による社会貢献を組織目的とするのに対し、非営利的・非官的組織体は無償による社会貢献を目的とする。そこに両者の基本的な差異があり、また非営利的・非官的組織体のレーゾン・デートル（存在理由）が存在することになる。

(2) 非営利的・非官的組織体の組織機構

組織機構の問題は、上記の組織目的の問題以上に、公共体・民間企業の2者と非営利的・非官的組織体との間には、大きな懸隔が見られる。

公共体も民間企業も、組織機構については各々いかに効率的でバランスがとれた組織制度にするか、種々研究が重ねられ、歴史的な変遷もたどってきたが、非営利的・非官的組織体については、必ずしも典型的な、かつ完成された組織機構が存在するとはいい難い。

それは多分に自然発生的に、公共体あるいは民間企業の組織機構になぞらえて、類似の組織機構を制定しているものが多いであろう。法にもとづいて設立されている非営利的・非官的組織体（例えば学校法人、宗教法人等）については、その組織機構の基幹（理事・監事等の役員組織）が法の中で定められているが、末端まで含めての組織機構は、類似組織体のそれを参考にするとか、リーダーシップを発揮する中核的人物の知識・経験による等の方法で、組織体の実体に合わせる形で組成されることが多いであろう。

(3) 非営利的・非官的組織体の意思決定

公共体及び民間企業では、それぞれに一応の組織機構が制定されており、意思決定のルールが明示的に定められているのが通例であるが、非営利的・非官的組織体についてはこの両者ほど意思決定のルールが明確とはいえない場合が多いであろう。もちろん組織体である以上意思決定は必要であり、組織内のそれぞれの階層で行われることになるが、明確なルールが定められていない場合、恣意的になることもある。

やはり一つの組織体として事業活動を行っていく場合、意思決定が的確でないと、効果的な事業活動を行うことができず、途中で瓦解することにもなろう。組織機構が不十分であるとしても、やはりその組織体なりに、明確な意思決定のルールを定めておくべきだろう（注）。

（注）P. F. ドラッカーは、「意思決定は、いつでも撤回できるようにしておかなければならない。……（略）……非営利機関の弱点は、企業と違って関係者が、自分たちは無謬でなければならないと思いついていて、どこにもある。企業は、何がし

かの間違いはつきものだ、ということを知っている。しかし、非営利機関では、間違いは許されない。したがって、何かがうまくいかなくなると、犯人探しが始まる。「誰が間違えたのか」。そうではなく「誰が決定を撤回するか、誰がプログラムや実務を切り替えるか、どのようにして切り替えるか」を問えるようにしておかなければならない。」と述べる。（P. F. ドラッカー著、上田惇生・田代正美訳『非営利組織の経営』（ダイヤモンド社、1998. 6. 発行12版）164ページ参照）

なお、上田泰は集団内における意思決定について考察し、集団意思決定を失敗に至らしめる「集団思考」について慎重に議論を展開している。たとえばケネディ政権下で行われたキューバ侵攻の失敗に関して、個人的には極めて優れた能力と豊富な経験を持った優れたスタッフからなる集団が、なぜ極めて愚かな計画を承認したかを分析すると、それは「集団思考」と呼ばれる、集団過程によって生まれやすい思考様式が働いた結果であるとされている。これは I. L. Janis の分析結果であるが、上田泰はその分析の方法論的限界をも論じている。（上田泰著『個人と集団の意思決定』（文真堂、1997. 9. 発行）148ページ参照）

（4）非営利的・非官的組織体におけるマネジメント

非営利的・非官的組織体には多種多様なものがあり、特殊法人等の如く公共体・民間企業に近い明確な雇用関係を有するものから、随意的ボランティア活動の団体まで、広い範囲の組織体が存在する。従って非営利的・非官的組織体のマネジメントは、その組織体の組織機構の強度によって、その組織管理にはかなり幅広い多様性が認められることとなる。

以下での考察は、公共体あるいは民間企業に近い組織特性を持つ組織体のことは措くとして、その中間の、任意のボランティア団体を想定して、その組織管理の課題を検討することとする（注）。

（注）塚本一郎は、「非営利・協同組織も、特定の目的を人々の協働を通じて達成していく持続的な組織体である限り、営利企業や公企業と同様、管理の必要が生ずる。しかし、非営利・協同組織が、制度的には営利を目的としない活動や事業を行うことを原則とする組織であることからすれば、その組織における管理の構造も、営利原則に基づく企業のそれとは異なる特徴が見出されるはずである。」（前掲角瀬⁹¹保雄他編『非営利・協同組織の経営』33ページ参照）

また初谷勇は、「NPOの課題」として、NPOがかかえている（あるいは対処すべき）六つの課題をかかげ、その中で「第五の課題は、「NPOの組織管理」である。これはNPOの定義の構成要素のうち、「自主管理」・「自己統治」に関わ

る。サラモンらは、非営利団体が「純粋な美德」を具備しているという基本イメージは損なわれる必要はないが、非営利団体もまた他の機構と同じく「組織」管理上の緊張から超然としていることはできないとする。」として、①説明義務、②専門化（訓練を積み重ねること）、③グローバル化、の3点について述べている。（前掲初谷勇著『NPO政策の理論と展開』56ページ参照）

① 人事管理

公共体にしろ民間企業にしろ、組織体と構成員との間の関係は、契約に基づく雇用という関係である。基本的にはそれは、被雇用者の自由意志による選択と決定の結果、そして組織体の側が必要とする資質を持っていると認められた結果、一組織体に雇用され、その組織体の組織目的のために労働を提供することを納得して、労働契約を締結するのである。その契約の結果、一方では給与を取得する権利を得るとともに、他方では労働を提供しなければならない義務が生じる。また組織体との信義関係を損なわない限り、定年まで身分を保証されるかわりに、組織体の組織目的の実現のために協力する義務が生じる。つまり契約にもとづく権利・義務の関係があるのである。

これに対して、非営利的・非官的組織体の場合、組織体と構成員との関係は如何なものであろうか。構成員は自発的な自由意志でボランティア参加を決意し、組織体が要求している事項で自分に可能なことをしようと考えて参加している。基本的にそれは雇用契約でなく、組織目的達成への協力を申し出て、組織体はその申し出（offer）を受け入れ、特定の事業に従事してもらうことをお願いする、依頼する、という関係である。もちろんそこに一種の限定された契約が成立するわけであるが、それは雇用契約ではない。従って、組織体に給与の支給義務はなく、契約したスタッフは無償の労働を提供する。

雇用契約の場合は組織体はその組織目的実現のため、構成員に特定の作業に従事することを義務として課することができる（組織体側に指示・命令権がある）が、非営利的・非官的組織体の場合は、事業遂行のために必要な作業を、協力を申し出たスタッフに割り当て、指示し、スタッフはそれを遂行する。それは義務・強制の関係ではなく、組織目的についてのスタッフの理解を前提と

した、スタッフの労働の自己規制によるものなのである。

雇用契約の場合は構成員が嫌と思っても、課せられた職務は遂行する義務がある。しかし非営利的・非官的組織体の場合は、組織目的に対する共感からスタッフは参加しているので、割り当てられた作業を受容し、組織目的実現のために働くこととなるのである。それは契約にもとづく指示・命令・強制という関係ではなく、組織目的に対する共感にもとづく協力・協働という関係である。いわば「ゆるい」、もしくは「納得づくでの」指示・命令、ないし割り当てということになる。

非営利的・非官的組織体の場合、組織体と構成員との関係が、このように「ゆるい」ものであることから、構成員の人事管理についても、公共体・民間企業とは相異なる特質を有することとなる。公共体・民間企業のように、多数の希望者の中から、組織目的達成のために必要な能力・資質を持っている人を選択するのと違って、参加を申し出た人を受け入れるほかないので、スタッフの能力・適性には自ずから限界があることになる。その集まったスタッフを、事業内容に従って割り振るほかない。

そこでは、雇用契約にもとづく構成員教育の受講義務や、人事配置の強制、労働結果の評価、などの問題は生じないこととなる。

構成員教育については、事業遂行に必要な技能的な面の教育は必要であるから、「処理の仕方を教える」ことは行われるであろう。また人事配置についても、事業遂行上必要な人員割りによって、各スタッフに「お願い」することになる。しかし、教育も人事配置も、組織目的に共感するスタッフの善意で受け入れられるのであって、義務・強制という性質のものではない。また、構成員の申し出によっていつでも組織体を去ることが可能であり、達成した業績に応じて給与を支給するわけでもないので、達成した業績を評価する人事考課の問題も発生しない。

こうして、非営利的・非官的組織体における人事管理は、公共体・民間企業と違ってかなり「ゆるい」ものとならざるを得ないのである。

しかし、非営利的・非官的組織体の組織目的を達成するためには、構成員が一つの指示系統のもとに協力して労働することが必要である。従って、構成員

に対して何らかの人事管理措置をとらざるを得なくなるが、構成員がそれを受容するのは、上述のように雇用契約にもとづく義務ということではなく、組織目的への共感から来る善意の受容に頼らざるを得ないこととなろう^(注)。

(注) 河口弘雄は、「また、団体の成員個々人についても目標管理を実施する必要がある。その理由は、NPOにあっては前述のような理由から、仕事が個々人の関心のペースで行われる危険性があり、全体の中での個々人の役割が忘れられがちになるためである。(中略) その人事政策の基礎となるのが目標管理制度だと考えられる。この方式は、すでに営利組織で以前から実施されている制度であるが、個人の自主性を尊重できる人事制度である、という点でNPOの経営に有効だと考えられる。それはNPOの活動が本質的に市民の自主的活動であり、そしてその成員が高いモチベーションを持っている特質を考えると、権力に基づく上からの統制が経営としてふさわしくなく、また有効でないと思われるからである。」と、民間企業と非営利的・非官的組織体とのマネジメントの基本的な相違、およびその中でも活用できるものがあることを指摘している。(河口弘雄著『NPOの実践経営学』(同友館、2001.3.発行)12ページ参照)

② 実体活動の管理

非営利的・非官的組織体はいずれも明確な組織目的のために組成されており、その活動の基幹部分(というよりもほとんどすべての部分)はその組織目的達成のための実体活動である。その活動内容はさまざまで、非常に広範囲にわたっているが、いずれの組織体にも共通的に看取される実体活動の管理(いわゆるマネジメント)の要点を考察して見よう。

a. 企画段階

当該組織体の組織目的を達成するために、何をどうするのか、どの規模で、どの範囲で、いつからいつまでに完成するのか、そのような具体的内容を検討し、決定する。これはその組織体を組成した発起者グループが行うこともあろうが、組織体発足後、その組織目的達成のために集合した専門的なスタッフが担当することもあろう。個々の具体的な計画設計については、ここで一概に論ずることは困難である。

しかし、その組織体の活動が、整然と、効率よく遂行されるためには、この

計画段階で十分に検討され、明確な実施計画が示される必要があることは、公共体でも民間企業でも同様である。とくに非営利的・非官的組織体の場合は構成員への強制力が乏しいだけに、この実施計画が杜撰であれば、事業活動は支離滅裂なものとなる可能性がある。

b. 準備・調達段階

一つの事業を成功裏に遂行するためには、上記企画の巧拙とともに、実行のための準備をいかに緻密に、漏れなく、十二分に整えておくかにかかっている。そのためには、全ての必要事項について将来発生するかもしれないあらゆる可能性を想定して準備を進めるだけの、将来予測性を有するスタッフが必要となる。これは個人的な特性に依存する面があり、そういう特性を持ったスタッフがいるかどうかでかなり左右されることになる。

c. 実行段階

その組織体の事業内容にもよるが、一般的に要請されるのは、成果の迅速性であろう。それと同時に、公共体・民間企業のように指揮命令系統がはっきりしている組織体と違って、いわば善意の寄せ集めのような組織体が多いため、事業を実施していく際のコントロールが十分に機能せず、諸所に様々な不都合が発生するようなこともある。これを防ぐためには、効率的に事業を遂行させる管理機能が必要で、まさにマネジメントが要請される場所である（注1）。ただ、前述のように任意の善意の集まりであるため、執行部に強制力がなく、パブリック・マネジメントおよびビジネス・マネジメントとは異なった、特異のマネジメントの研究が必要となろう（注2）。

（注1）これに関して島田恒は、「非営利組織は、マネジメントというものにアレルギーをもってきた。それは企業のためのもの、お金儲けのためのものと考えてきた。事実、それは企業活動のなかで研ぎ澄まされてきた。しかし本来、マネジメントは決して企業専属のものではない。それは、営利・非営利を問わず、あらゆる組織が目的を達成し成果をあげていくためのものである。非営利組織にとっては、ミッションを成果へと転換し、社会に貢献していくために不可欠のものである。」と述べている。（前掲島田恒著『非営利組織のマネジメント』iv ページ参

照)

(注2) 非営利的・非官的組織体のマネジメントに関する研究・教育を行っている団体として、島田恒はドラッカー財団を紹介している。「ドラッカー財団(The Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management; 非営利組織マネジメントのためのピーター・F・ドラッカー財団)は1990年に創設され、ニューヨークに事務所を置き、年次国際会議を開いて非営利組織マネジメントに関するセミナーと情報交換の機会を提供している。」(上記島田恒著『非営利組織のマネジメント』34ページ参照)

d. 後処理段階

公共体・民間企業の場合は、事業の後処理についても専任のスタッフを定めて遺漏のないように終了させることが可能であるが、非営利的・非官的組織体の場合は、組織目的の事業を実施することが主目的であり、その事業が終了した後ではすでに使命感が乏しくなり、スタッフも去って、後処理が不十分なままとなってしまうこともあろう。事業の後処理はその後様々な機会にその結果を問われるようになることも多く、資金面の精算、資材類の処理、組織体自体の解散まで、その手続きをきちんと終了させておくことが重要になる。

③ 財務管理

公共体の場合、歳出の資金源となる歳入の本体は、基本的に国民ないし地域住民から徴収する租税であり、公共体の資金管理については国民ないし地域住民に対する説明責任(アカウントビリティ)がある。

また民間企業においても、企業存立の財務的な前提となる資本金は株主の拠出になるものであり、損益状況、利益の処分状況については(株主が不特定多数であれば)公開性、透明性が求められることとなる。

非営利的・非官的組織体については、寄付の用途に関しては、組織体の善意に対する信頼から特に詮索的な決算開示を求めることはないであろう。このため政治資金等に悪意的に流用される可能性があるわけで、とくに非営利的・非官的組織体自体がその事業内容に関しての専門家の集まりであるために、財務管理に関しては必ずしも深い認識がなく、結果的に悪意に牛耳られることにも

なる。これはその組織体・資金提供者にとっての損失であることは勿論だが、社会的に大きな損失となる。

非営利的・非官的組織体における財務管理・資金管理の透明性を確保し、アカウンタビリティを充足するため、非営利的・非官的組織体の種類毎に、会計処理の基準ともいべきものが定められている。たとえば「公益法人会計基準」（昭和60.9.）、「学校法人会計基準」（昭和46.4.）、「病院会計準則」（昭和40.10.）、「社会福祉法人会計基準」（平成12.4.）などである（注）。

（注）これらの会計基準については下記を参照。

日本公認会計士協会東京会編『非営利法人の決算と開示ハンドブック』（税務研究会出版局、2001.4.発行）

日本公認会計士協会東京会編『非営利法人会計・税務総覧 会計・監査編』（第一法規発行、加除式）

総理府編『平成12年版公益法人白書』（大蔵省印刷局、2000.11.発行）

（5）外部（「環境」）との関係

非営利的・非官的組織体をめぐる外部環境のうちの社会的環境について若干の考察を進める。

① 法制度の整備

非営利的・非官的組織体のうち多くのものはすでに古くからその設立要件が法的に定められ、整った組織機構のもとでその組織目的達成のための事業活動を進めてきたが、それとは別に、時代の変化とともに一般にボランティア意識が高まり、ボランティア活動を進めるための団体が種々登場するようになった。これらは従来の組織体とは異なり、あくまで参加者の善意にもとづく協力により一つの組織目的を達成しようとして組成されるものであり、しかもそれが時とともに次第に数も増加し、活動内容も多様化してきた。とくにタンカー事故による海岸の汚染、阪神大震災、そのような際のボランティア活動を契機に、ボランティアの組織化の動きが増加するようになった。

こういう状況を背景に、一方では善意のボランティア活動に対し公共体としても助成する必要性があったこと、他方では無秩序にこれら団体が増加した場

合の懸念も感じられたことから、徐々に非営利的・非官的組織体に関する法制度の整備も進められるようになってきている。

ここで注意すべきことは、法制度の整備はあくまで非営利的・非官的組織体の発展を助成する観点からなされるべきで、規制の観点は、善意を装った悪意の仮面団体をチェックするというような限定的なものに止めるべきだということであろう。

② 社会的ボランティア意識

上記のように、さまざまな契機からボランティア活動が活発になってきた。こういう問題に関する国民の意識が少しずつ変わってきたということができよう。このような変化の大きな背景として、第一は国民の所得水準が向上してきたことがあげられる。自らは貧しくとも「貧者の一灯を捧げる」ということはあるが、それも限度があり、やはり自らも富むことによって弱者を援助するだけの心のゆとりが生ずるのである。

第二は先進国の諸事例について学ぶ機会もふえたということである。何か人のためになることをしようという意識があっても、その方法がわからない時はボランティア活動も限定的なものとならざるを得ない。しかし先進事例を知ることによって様々な活動が可能となってくる。

第三は日本人の国民性としての付和雷同性、および熱しやすく冷めやすい性向、そういう特性があげられるのではないか。日本は島国であるという自然条件の制約があり、いわゆる「島国根性」が認められ、近代的市民意識の形成が遅れている。各個人の自意識の発現が弱く、しかも一度社会的に一つの風潮が現れると「猫も杓子も」といわれるように多くの人が同じような行動に走る、という日本人の特異性が認められるのである。一時期メセナ、あるいはフィランソロフィーということが喧伝されたものの、バブル崩壊とともに沈静化していることが、そのことを如実に示している。

かつては救世軍運動など、ボランティア活動は白眼視されながら細々と続けられていたが、ようやく少しずつ市民権を得つつある段階といえよう。今後このような傾向が先進諸国並みに定着していくことが望まれよう。

③ 非営利法人に関する整理・統廃合の動き

先に述べたように、特殊法人・公益法人等に関して、現在その見直し、組織の再検討の動きが見られるようになった。一部の法人の不祥事が契機となり、行政改革遂行の一環として非営利法人の見直しが行われているのである。

非営利的・非官的組織体も、本来は純粋にその組織目的に従い、非営利の活動を展開していくべきものであって、公務員の天下り受け入れ、公共体との癒着等、副次的な要因に左右されるようになった結果、無用の指弾を受けるようになった。非営利的・非官的組織体自ら本来の組織目的に立ち戻って、あり方を謙虚に模索していくべきであろう。

4. おわりに——非営利的・非官的組織体のアドミニストレーションの多様性

非営利的・非官的組織体の組織目的、つまりその活動内容はまことに様々なものであり、それを反映して組織体自体も非常に多様性に富んだものである。従ってそのアドミニストレーションについても、「非営利的・非官的組織体のアドミニストレーション」として一義的に措定できるものではない。

非営利的・非官的組織体に関して、最も重要なファクターはその活動内容である。このためそのアドミニストレーション、あるいはマネジメントも、その活動が十分目的適応的に、かつ効率的に行えるように機能するものでなければならぬだろう。組織機構も意思決定も部門管理システムも、本来の組織目的（実体活動）に合わせて設計すべきである。それは民間企業のアドミニストレーションが、その規模・業態等によって異なったものとならざるを得ないのと同断である。

本論文は、今後非営利的・非官的組織体に関するアドミニストレーションの研究を深化していく上で、どのような項目について、どのような視点からアプローチするか、その見取り図を作成しようとしたものである。私はビジネス・アドミニストレーションの分野を研究する立場にあるが、今後例えば病院経営におけるアドミニストレーションの問題等、非営利的・非官的組織体のアドミニストレーションについても併せて考究を深めて行きたいと考えている。