

# ボランティアとNPO・NGO

組織論の立場からの論点整理

## Volunteers and Non-profit and Non-governmental Organizations

An Organizational View

田尾 雅夫\*  
Masao TAO

### 要 約

日本では、阪神・淡路大震災をきっかけに、多くのボランティアが現地に駆けつけて後方支援で大活躍をした。だれでも気軽に出かけて何かできることがあればしようという市民レベルでの活動が盛んになってきた。この傾向は今後とも続くであろう。今、地道で持続的なボランティア活動が続けるための組織を育てていくことが不可欠である。本稿では、これらの組織の中核をなすボランティアとそのマネジメントについて、組織論の立場から議論を整理したい。

ボランティア活動の多くは、非営利組織(NPO)や非政府組織(NGO)などの組織によって企画され、実行される。意欲的なボランティアを多く動員できたNPOやNGOほど、より多くのより良質の成果を多く得ることができ、世間の評価も高くなる。他方で、組織の中のボランティアを考えると、いつ参加してもよいし、いつ辞めてもよい、いわば浮かんで消える泡のようなものである。したがって、NPOやNGOの経営管理者は、彼らボランティアの主体性や自発性などの特徴を生かしながら、他方で、彼らを組織の枠組みの中に留め置き、コストなどを配慮しつつ、彼らの活動を長続きさせるための方策を考えなければならない。

このためには、企業組織の研究で得た仮説やモデルを応用する必要がある。NPOやNGOなどの組織におけるマネジメント上の特異性を前提とすれば、(1)ミッションの周知徹底、(2)プロフェッショナルズの活用、(3)ネットワークの活用、といった管理的な工夫が必要になる。

NPOもNGOも共に組織として内外から認知され、何らかの成果を期待される。昨今議論されることの多くなったアカウントビリティが不可欠となる。市民レベルの海外活動になればなるほど、マネジメントという視点がより重要であり、アカウントビリティが一層重視されよう。ボランティアという多様な個性を生かしながら、ひとつの組織として稼働させることは、至難の業である。経営幹部と現場にいるボランティアの互いの努力の積み重ねが、ひとつの経営体としての質を向上させることになるのであろう。

### Abstract

In Japan, the Hanshin-Awaji Earthquake started people thinking about volunteerism, and many volunteers mobilized to participate in various activities. It is essential to establish an organization to support this citizens' intention and to continue such activities.

For the most part, voluntary activities are planned and carried into action by non-profit

---

\* 京都大学経済学研究科教授  
Professor, Faculty of Economics, Kyoto University

organizations (NPOs) and non-governmental organizations (NGOs). NPOs and NGOs are supported by highly motivated volunteers from society. However, participation is erratic because volunteers are free to join or quit anytime they want. Therefore, the managers of NPOs and NGOs have to seek solutions which encourage volunteers to stay, considering the long-term costs.

In order to do so, it is necessary to apply theories and models developed through research and studies on business organizations. Considering the specifics of the managerial nature of NPOs and NGOs, creative thinking is required in terms of (a) a thorough awareness of missions, (b) the practical use of professionals, and (c) the utilization of networks.

NPOs and NGOs are recognized as independent organizations from both in and outside and are expected to demonstrate positive outcomes in some form. The importance of accountability that has been much discussed in recent years has become crucial in their efforts to live up to such expectations. Especially, people's overseas activities require a management view point, in which accountability becomes more important. It is an extremely challenging task to manage volunteers' work as an organization, making the best use of their varied personalities at the same time. The accumulated efforts of both management and volunteers on site can lead to improved quality as a business organization.

## I 問題の所在

日本では、阪神・淡路大震災をきっかけに、多くのボランティアが現地に駆けつけて後方支援で大活躍をした。だれでも気軽に出かけ、気軽に何かできることがあればしようという雰囲気、私たちの周囲に漂い始めた。市民レベルでの活動ははるかに盛んになってきたということである。この傾向は今後とも続くであろうし、むしろ、一層大きくなると考えられる。

急激に進行するこれからの高齢化社会においては、行政のみに依存せず、自助、共助に頼ること、すなわち、自分が自分の生活を支え、それを組織立ったボランティア活動で支えるようにしなければならない。その自助と共助の活動をボランティアの手に委ねるためにも、あるいは、彼らの活躍の舞台をさらに大きく広げるためにも、私たちに解決を急がなければならない、いくつかの難問がある。今、ボランティア組織を見直し、地道で持続的なボランティア活動を続けるための欠かすことのできない仕組みとしての組織を育てていくことが不可欠である。

ボランティア活動の多くは、非営利組織(NPO)や非政府組織(NGO)などによって企画され、実

行されることになる。政府でもなければ民間企業でもない、社会公共的使命を担う民間組織ということになる。昨今は、公共経済学や財政学を論じる人々もボランティア活動に関心を持ち、その延長線に特定非営利法人法(NPO法)を作る議論が生まれたことは前進であった。しかしながら、これまで、これらの組織が経営体として十二分に働くかどうか、という観点から評価することはなかったようである。ボランティア組織のマネジメントについての議論はようやく着手されたばかりで、問題山積という事態にある。というよりも、現時点ではまだ、多くの関係者にとって、問題自体に気づかないままにあるといえよであろう。本論では、これらの組織の中核を成すボランティアと、そのマネジメントについて議論を整理したい。

## II 組織の中のボランティア 深刻な乖離感覚を考える

### 1. マネジメントのために

NPOやNGOの活動の現場、最前線のほとんどは、それに積極的に参加しようとするボランティアによって根幹のところを支えられている。彼ら最前線のボランティアが熱心に、意欲的に何かを「したい」「しよう」そして、「し遂げる」ことで、

経営体としてのNPOやNGOは何か成果を得ることができるのである。意欲的なボランティアを多く動員できたNPOやNGOほど、より多くの、より良質の成果を多く得ることができ、世間の評価も高くなる。その意味でいえば、それらの組織は、人によって成り立つ、典型的なヒューマン・オーガニゼーションである。少なくとも、企業のように設備投資に気遣うことはない。

他方で、ボランティアを考えれば、特に組織の中のボランティアを考えれば、ボランティアとは浮かんで消える泡のようなものである。いつ参加してもよいし、いつ辞めてもよい。ということは、ボランティアとは経営的に当てにできない、信頼できないものであるといえなくもない。また、ボランティアの多くは、自らの貢献を、特に組織のために、それだけのために何かをしようなどは考えないであろう。しかし、その勝手があるからこそ、活動ができるということもある。その自由こそが、彼らの真骨頂でなければならない。

したがって、経営幹部やスタッフは、彼らボランティアから熱意を引き出し、組織の枠組みの中に止めおいて、彼らの活動を長続きさせるための方策を考え、また、それでも辞めて出ていこうとする彼らをさらに熱心な活動に向かわせるような手だてを考えなければならない。これは組織論の立場であり、マネジメントの視点でもある。

## 2. ボランティアとNPO・NGO

ボランティアとは、どのような人たちであるのか。皮相な議論であることを覚悟していえば、ボランティアとは、自発的に、無償で、しかも、利己的ではなく利他的に活動する人たちのことである。自発的とは、他の人たちに強制されないこと、自らの意志で判断し行動することである。また、無償とは、その行動の成果について、特に金銭的な報酬を得ないこと、また、得ることを期待して行動しないことである。さらに、利他的とは、何かを、自分以外の人、あるいは、もののために奉仕的に提供することである。

「自発的」「無償」「利他的」というこの3つの要

素は、ボランティア活動、あるいは、その担い手であるボランティアを定義しようとする場合、古典的な定義であり、やや今の風潮には適合しないところがあるが、それでも、議論に際しては必ず、当然の前提とされることである。実際には、完全無欠の理想型に近いボランティアから、ボランティアというにはほど遠いというべきボランティアまで、さまざまな程度のさまざまなボランティアが現れつつある。

この多様さが特徴的である一方で、繰り返しになるが、自発的で、無償、利他的という典型としてのボランティアは、組織という枠組みから絶えず外れようとする。ボランティアの多くは、自らの貢献を、特に組織のために、それだけのために何かをしようなどは考えないであろう。また、報酬を期待しないで自発的な参加だけに基づく行動ならば、退出の決断はいつもボランティアの手中にある。極論すれば、当てにもならないし、当てにされようとも考えないボランティアたちこそが、いわゆる報酬と貢献の均衡関係にこだわらず、熱心に活動する人たちであるという、逆説的な言い方ができるとも考えたい。

しかしながら、自発的であろうとすればするほど、組織から発せられる指示などには素直に従おうとはしないであろうし、組織から報酬を得るようなことがないとすれば、なおさら従う必要はないと考えるようになる。しかも、組織の中よりも、その外との関係、クライアントを重視しようとするれば、ボランティア一人ひとりが独自に活動すればよく、所属する組織や団体を考える必要はないと考えることになる。実際には、一人勝手の活動はあってほしいことではなく、ボランティアは何らかの目的を定めての集合活動になる。個人的な活動といっても、個々の篤志のボランティアがその人だけの熱意で活動の内容を定め、継続的にいつまでも活動を行うことはあり得ないことではないが、少ないことである。

したがって、ボランティア活動には、その参加する組織の独自性に応じた管理論、経営論がなければならないと考える。つまり、一人ひとりのメ

ンパーを組織の一員として、システムとしての枠組みがそのボランティアの行動や考え方にどのように影響を与えるかを、実際問題として整理しなければならぬ。要は、マネジメントを考えなければならぬし、コントロールの方式を工夫しなければならぬということである。

### III マネジメント・コントロールの視点

個々のボランティアが集まって、組織になる、それに近づくようになれば、だれがどこで何をするかを調整しなければならぬ。いわゆる分化と統合という2つの働きのために、事務局を設けて、スタッフによる支援が必要になる。規模を大きくして持続的な活動になればなるほど、スタッフと現場のボランティア、ラインの連携が不可欠になる。定置のオフィスを持ち、有給のスタッフを持つようになる。

組織として、役割を定義しヒエラルキーを有するようになるのは、活動が長期に及ぶほど避けようがなくなる。その程度はさまざまで一様ならえ方はできないが、情報の集約とその再配分のシステムを作らないと、有意義な活動ができなくなる。そのシステムの構築がマネジメント・コントロールであり、経営管理である。

### IV NPO・NGO に特異なマネジメントの工夫とは

以上の議論の基幹を成しているのは、ボランティアの主体性や自発性、その他のさまざまな特徴を生かしながら、他方で、それを持続的、かつ、コストなどに配慮したシステムの構築と運用に向けて、2つのともすれば相反しがちな傾向をどのように接合するのか、ということである。

ボランティアとNPOやNGOは、本来接合的とはいえないにもかかわらず、それでも、組織である以上は、ボランティアをその中に入れて、システムとして稼働させざるを得ない。とすれば、企業組織の研究で得た仮説やモデルを応用しなけれ

ばならぬ。そのためには、どのようなマネジメント的な工夫が必要になるのであろうか。NPOやNGOなどの組織におけるマネジメントの特異性を前提にすれば、以下のような管理的な工夫が必要になる。

#### 1. ミッションの周知徹底

これらの組織の多くは、ミッション、ないしは独自の目的を遂行するために結成されるのである。ミッションによる管理とは、イデオロギーによる管理と裏腹である。イデオロギーの内面化を意図し、価値観の管理をすることがマネジメント・コントロールの根幹である。サービスや、非営利活動において、何が大切で不可欠であるかを、個々のボランティアの価値として内面化させておくことが、最も肝要ということになる。ボランティア自身も価値観に準拠して活動する人たちであることを前提としている。

バラバラの考えや行動をひとつにまとめるのは、規則でもなければ規範や基準でもない。価値、あるいは、イデオロギーである。それを内面化するほど、その組織のメンバーらしくなる。強いて応諾しなくても、そのように考え、そのように行動するのである。それには、日ごろからの、互いの価値の確認が欠かせなくなる。そのためには、いわば社員教育、この場合はボランティア個々に向けた教育が非常に重要になるのである。

これらの組織は、イデオロギッシュな組織であることを与件として成り立っている。一元的な価値観の注入によって、動揺を防ぐのである。一元的な価値を維持するために、価値を体現したコアのメンバーが存在する。周辺的なところで活動しているメンバーは動揺しても、中心に位置する人たちは揺るぎない信念で活動を続け、それが安心感を醸成して、動揺の波及を防ぐのである。モデルになる人たちがいるということは、外の状況にオープンであるほど重要になる。NPOやNGOなどの組織は、その傾向が一層強いといってよいであろう。

## 2. プロフェッショナルズの活用

NPOやNGOにおいて、特に現場で活動するボランティアについていわば素人主義を標榜して、だれにでもできる、明日からでも参加できるという理念が強調されることがある。しかし、ボランティアがクライアントと身近に、しかも責任を持ってサービス関係を持つようになると、ある部分では、必ず専門家重視の考え、プロフェッショナルリズムと重ならざるを得なくなる。

プロフェッショナルリズムとは、高度の専門性や、それに依拠した自律性を重視し、それを確定した職業にいる人たち、つまり、専門職にあるプロフェッショナルズの思考や行動を重視する価値意識である。これは、本来は、官僚制システムの原理とは折り合いがよくないとされてきたが、近年の組織はインテリジェンスを重視して、その折り合いをよくすることに努めている。企業などでは、研究者や技術者などプロフェッショナルズを大量に雇用することで、組織の競争優位が格段に向上するからである。

ボランティアも単なる素人ではなく、アクティブな素人が必要であり、その延長線上には何らかの専門を備えた人たちの必要性が明確に主張されるようになる。サービスの高度化も、専門性やそれに伴う自律性を必然としている。善意や自主性だけでは責任を持ったサービスが提供できないこともある。また、ボランティア自身にはなくても、プロフェッショナルズとの協働は必要になるであろうし、関係を有するようになれば、管理的な対応も欠かせられなくなる。

## 3. ネットワークの展開

加えて、近年、NPOやNGOの組織をネットワーク組織に置き換えて議論する傾向がある。その多くが小さな組織であることが多いから、必要なサービス資源の自前の調達が難しく、いくつもの組織が連携することが欠かせないのはマネジメントの必然ともいうべきである。さらに、行政や企業など多くの外部アクターによって支援されなければ、組織として成り立たないことも少なからず

あるとあってよいであろう。要するに、ネットワーク組織とは、資源の不足を余儀なくされ、互いに依存しなければ、その存立が危うくなるような場合における、その相互依存関係の新たな構築にかかわる経営管理の考え方である。

自己完結的ではなく、何かを絶えず何かに依存し、また依存されているような開かれた関係がそこでは見えなければならない。ということは、いつでも、だれでも、どのような理由でも参加できるという、ボランティア活動を始めたい人にとって開放的なシステムであることが望まれる。

## V 今後のNPO・NGOの発展に向けて

NPOもNGOもともに組織として内外から認知され、何らかの成果を期待される。今般、議論されることの多くなったアカウンタビリティなどは、成果を算出しなければならない責務を当然のこのように迫ってくるようになった。

組織である以上、成果を得なければならないのは当然であり、それが公開の義務を伴うようになったというのは、経営史的に見ても、ひとつの画期であると考えられる。アカウンタビリティは、組織全般に必要とされるものであるが、NPOやNGOには不可欠となるであろう。

本来、ボランティアのメンタリティーを貫く主体性や自発性などへの意欲は、少しの機会でもあれば、海の向こうに飛び出そうとするメンタリティーと裏腹であり、隣り合わせである。ボランティア活動が、この社会に根付くようになればなるほど、市民レベルの海外活動も、もはやだれも止めようのない大きな潮流になってきている。海外活動においては、企画のためにも、実行を機敏に行うためにも、成果を適切に評価するためにも、マネジメントという視点がより重要であり、アカウンタビリティがより一層重視されるであろう。

なお、繰り返しとなるが、ボランティアとは有象無象の人たちの集合である。すべての人たちが意欲的に活動に参加しているとは現実的ではない。熱意についても、平均値に集中するこ

とはない。さまざまにばらつくことになる。強い人、それほどではない人など、もしかすると後ろ向きの人さえも出てくる。それにもかかわらず、多様性を当然として受け入れることで、NPOもNGOも活性的になるのである。

その個性を生かしながらボランティアの組織をひとつにまとめるというのは、マネジメントの、最も基本的な視点からいっても至難の技である。現場のボランティアと経営のスタッフの接合は本来難しいのである。ミッションの周知徹底、プロフェッショナルズの活用、ネットワークの構築などを一層進めることによって、組織をひとつの有機体であるかのように稼働させなければならない。その経営幹部にいる役員やスタッフが、NPOやNGOの経営管理は企業などに比べて易しいなどと考えているようであれば、早急に訂正した方がよいのではないだろうか。現場にいるボランティアも、その活動を通して、その成り行きを絶えず問わなければならない。互いの努力の積み重ねが、NPO・NGOという経営体の質を向上させることになるのであろう。

---

## 参考文献

- 1) 小島廣光:非営利組織の経営,北海道大学図書刊行会,1998
- 2) 田尾雅夫:ボランティア組織の経営管理,有斐閣,2000
- 3) 田尾雅夫:ボランティアのためのボランティア学入門,すずさわ書店,2001.

田尾 雅夫(たお まさお)

1946年生まれ。京都大学文学部卒業。  
現在、京都大学経済学研究科教授。

〔著作・論文〕

組織の心理学(改訂版),有斐閣,1999.

組織論,有斐閣,1998.(共著)など。

<編集委員会事務局から>

国際協力の世界においても、より国民生活に密着した分野への援助を中心に、ニーズ的確に応える援助の担い手として、非政府組織(NGO)や非営利組織(NPO)の役割が一層重要となってきた。開発型NGOに加えて、昨今は、緊急人道援助型組織も急成長している。一方で、日本におけるNGOやNPOのマネジメントの議論はまだ緒についたところといえよう。ここでは、いくつかの代表的な文献を紹介して、読者の便に供することとする。(刊行順)

NPOの経営管理に関するもの

小島広光著「非営利組織の経営 - 日本のボランティア」北海道大学図書刊行会、1998年4月

わが国の非営利組織を対象として、実証研究を通じて環境・戦略・組織特性の関係から非営利組織のマネジメントに関する理論構築を目指したものである。非営利組織の発展の方向性についても言及している。

角瀬保雄・川口清史編「非営利・協同組織の経営」ミネルヴァ書房 叢書現代経営学 - 7、1999年3月

わが国の経営学で研究対象としては本格的に取り上げられることがほとんどなかった非営利・協同組織について、経営学、会計学、法学、協同組合論、労使関係論など、学際的専門研究陣により執筆された。社会的使命の実現とともに、事業体としてのガバナンスの発揮が求められることを前提に、わが国の伝統的な非営利組織である協同組合の意思決定や人材開発の実践論をはじめ、資本調達・形成、会計・監査、マーケティング、日本版NPOの法的受け皿について検討を加えた。学生、実務者に実践の中で役立つ論文集。(出版社・著者からの内容紹介より)

ピーターF.ドラッカー他著 田中弥生訳『非営利組織のための成果重視マネジメント - NPO・行政・公益法人のための「自己評価手法」』ダイヤモンド社 2000年12月

非営利組織にとって自己評価とは何か。NPO 大國アメリカの経験とドラッカー経営学に基づいて生まれた、非営利組織のためのマネジメントツール。利益をゴールとしない非営利組織にとってのゴールを「顧客重視」の観点から検討する。

河川弘雄著「NPOの実践経営学」同友館 2001年3月

非営利組織の経営学は、営利組織とは別なマネジメント論が必要になる。NPOの経営理念と課題、コーポレートガバナンス、受益者指向マーケティング、経営戦略の策定などについて、営利組織で20年、NPO幹部として10年間経営に携わった著者が、実践をもとに、多方面にわたり体系的に解説する。

黒田保美・鷹野宏行・船越洋之・森本晴生訳「FASB NPO(非営利組織体)会計基準」中央経済社 2001年4月

わが国の公益法人等の会計基準は省庁により発表されている縦割りのいくつかの基準があり、混乱しているのが現状である。FASB(米國財務会計基準審議会)により公表された非営利組織体の会計基準書93号、95号、116号、117号、124号を翻訳

した本書は、今後のわが国の公益法人等の会計基準、公会計の基準に示唆を与える。

NPOの実態概念およびNPO研究に関するもの

レスターM.サラモン著 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3月

NPO先進国米國では、政府の補助金削減による財政危機、民間企業との競争、非営利活動の有効性や信頼性に対する深刻な疑問など、さまざまな試練に直面しているという。果たして新しい世紀を迎えるに当たって再生の処方せんは何か。非営利セクター実証研究における米國の第一人者が、専門家へのインタビュー、膨大な最新データ、関連資料をもとに分析し、再活性化の方策を示唆する。(岩波書店ホームページより)

山内直人著「NPO入門」日本経済新聞社 1999年5月

NPO(民間非営利組織)について、その活動実態から、収入構造、社会的な役割、マネジメント、関連制度に至るまで、系統的に解説したコンパクトな入門書。NPOについてまったく予備知識がない読者を対象に、非営利の世界を短時間でひと通り知ることができるよう、読みやすく、バランスのとれたものになるよう工夫してある。また、現実のデータを幅広く紹介することにより、読者は日本のNPOの現状をできるだけ客観的に見ることができる。

山内直人編「NPOデータブック」有斐閣 1999年5月

NPO、NGO、公益法人、寄付、ボランティアなど、民間非営利セクターと総称される活動分野に関する主要なデータを整理。日本の非営利セクターの特徴を浮き彫りにする。

町田洋次著「社会起業家 - 「よい社会」をつくる人たち」PHP研究所 2000年11月

社会起業家とは「医療、福祉、教育、環境、文化などの社会サービスを事業として行う人たち」である。マクロ公共政策と手厚い社会保障を柱とする従来型福祉国家に代わって、自立型福祉システムを構築し、社会を活性化する存在として、まずイギリスで注目された。今、日本でも、単なるボランティアとも、経済的利益だけを追求する起業家とも違う「社会起業家たち」が現れ始めた。本書では「よい社会」の創造を目指す彼らのユニークな活動を通して、次代を担う新しい生き方・働き方を提案する。

内海成治編「ボランティア学のすすめ」昭和堂、2001年6月

ボランティア学は研究のための研究ではなく、実践を視野に入れた行動志向型研究である。第1部ではボランティア活動の現状分析、第2部では経済学、社会学、福祉政策論の3つの学問領域から現代社会におけるボランティアの位置付けを考えた。(著者の内容紹介より)

注)文献紹介については、特記がない限りは日外アソシエーツ・BOOKデータベースより作成した。