

タイトル	<論文>第14章 災害復興事業における市民出資制度の応用可能性：NPO法人北海道グリーンファンド等を事例に(<特集・総合研究>自然災害に伴う地域変化と復興に関する研究：北海道・有珠山噴火災害地域を対象にして(2))
著者	樽見，弘紀
引用	開発論集，72：109-131
発行日	2003-06-30

第14章 災害復興事業における 市民出資制度の応用可能性

— NPO 法人北海道グリーンファンド等を事例に —⁽¹⁾

樽 見 弘 紀*

はじめに

天災と人災とを問わず、その長い歴史と特異な風土のなかで半ば周期的に大規模災害を繰り返してきた日本には、他国と比しても見劣りしない復興支援に向けた社会の総意としての市民間の相互援助のしくみがある。例えば、災害発生後に市民から寄せられる「義捐金」を研究して出口（本間・出口 1996, pp.7-18）は、1995年1月の発生から1年足らずで1,720億円に達した阪神淡路大震災関連の義捐金（1995年10月末時点）と、およそ4,000万ドルにとどまった1993年発生の米国ロス地震関連の義捐金とを比較して、その桁違いの資金調達力を「日本では災害発生後、マスコミを通じ、『義援金』を集める手法が確立しており、それが十分に機能した」ことによるものと説明した上で、日本の義捐金制度は世界でも例を見ない効率的な資金調達システムである、というアメリカの、とあるコミュニティ財団理事長の言葉を紹介している。

「収入」としてはその旺盛な集金力を誇る日本の義捐金システムも、しかし、「支出」の面では、すなわち義捐金の分配側面では多くの問題点を抱えていることがしばしば指摘されている。先に引用した出口論文も、阪神淡路大震災の義捐金配分の問題を指摘するが、なかでも、日本赤十字社や共同募金会に加え、被災各自治体やマスコミ各社で組織された「募集委員会」の基本方針に盛り込まれた「3つの原則」の限界についての同氏の指摘は的を得ている。募集委員会が拠り所にする義捐金配分の「3つの原則」とは以下である。

1. 義捐金は利息も含めてすべて配分する
2. 被災者と遺族に直接分配する
3. 公平に分配する

この義捐金分配の、いわば「一律公平原則」は、阪神淡路大震災に先立つ災害でも後に来る災害でも、同様の募集委員会の黄金ルールでありつづけるが、その同じ黄金ルールがときに被

*（たるみ ひろのり） 開発研究所併任研究員、本学法学部助教授

(1) 日本行政学会年次大会（2002年5月18-19日、福島大学）報告論文「市民出資の可能性：NPO 法人北海道グリーンファンド等を事例に」を加筆・修正し、改題した。

災地間や被災者間に起る諸問題の原因にもなり得るのは皮肉である。例えば、筆者が行った道南・奥尻島での聞き取り調査（1999年7月実施）では、自宅家屋の被災程度の認定を巡って認定者と被認定者間で見解が分かれるケースが少なくなく、極端な例では「全壊」の認定を勝ち取るために、「半壊」住宅を自ら道具を手にして壊した住民の発生が確認された、という。

もっとも、義捐金の「一律公平原則」に比して、義捐金はすべて分配すべしとした「残金0原則」、加えて義捐金はただ被災者及びその関係者に分配すべしとした、徹底した「被災者への100%還元原則」が問題にされることは意外に少ない。結論的に書けば、義捐金がただ個人を指向し、地域住民共有の公共システムの再建や構築に向かわない（向けられない）ならば、そうした地域やコミュニティの共有財産、共同資産の整備のための、「義捐金とは別の」地域支援システム、すなわち義捐金と同じく市民を出処とするも、義捐金のかたちをとらない「オルタナティブなボランティア資源」の開発が必要であると思われる。小論ではそのヒントを、NPO法人北海道グリーンファンド⁽²⁾が風力発電所建設のための資金調達で実践した「市民出資」の手法に見出そうとするものである。

1. 市民セクターの新たな道具としての「市民出資」

1998年12月の「NPO法」（特定非営利活動促進法）の施行以降、これまで主として法制度の不整備により非営利な組織としての法人化に多大な困難を感じていた多くの市民グループが念願の「法人なり」を続々と果たした。また、NPO法成立時点では、その「附則」に「3年以内に検討を加え」ることが謳われ、先送りにされた寄付税制の整備も、2001年10月スタートの、所謂「認定NPO法人」制度（租税特別措置法等の一部を改正する法律）の創設および2003年4月の認定要件の緩和によって一応の体裁を整えた。現在の関心事は、その運用の枠内で果たしてどのくらいの数のNPO法人が寄付金に関する税制優遇を受けられるのかに移っている。

この論稿は、しかし、市民セクターを巡る法制や税制の改革がかくも急速に進むなか、依然として進まない市民セクターの深刻な問題、すなわち闊達な市民活動を担保する資金調達をいかに円滑になすか、の問題を扱う。より具体的には「市民出資」の応用可能性を検討する。

1.1. ココロの配当

非営利組織⁽³⁾は、大別するならば3つの主たる資金源を持っている。市民個人や企業等の団体から広く集める「寄付金・会費」、国・自治体や助成財団等を出処とする「補助金・助成金」、そして自主財源としての「事業収入」である。「頼もしい財布」としての投資家、すなわち配当

(2) 正確には、特定非営利活動法人北海道グリーンファンド。

(3) この論稿に「非営利組織」というときは、所謂NPO法人（特定非営利活動法人）に限らない。非分配制約下にあるあらゆる非営利な団体という意味であり、日本の場合、具体的にはNPO法人に加え、広義の公益法人や法人格を持たない市民団体（＝任意団体）等を広く包含する。

期待に強く出資を動機づけられた株主を持つ営利企業とは違い、日本の多くの非営利組織の財政基盤は極めて脆弱である。例えば内閣府調査によると、NPO 法人の収入のなかで、特定非営利活動にかかわる事業収入のある法人は全体の 69.1%であったが、収入が 1,200 万円以上の法人が 17.2%見受けられる一方、1 円～200 万円未満の法人が 22.4%あるなど、その収入規模には大きな格差がある（内閣府 2000）。

投資に対する配当という強いインセンティブを持たない非営利組織にとっては、ただその独自性の高いミッションこそが個人や企業から寄付をとりつけ、政府に支援を促し、また、人々に非営利組織ベースの事業の信頼性を高める最大の武器である。例えば、非営利組織に寄付金を差し出す市民一人ひとりに則していうならば、企業に出資し応分の配当、すなわち「フツコロの配当」を期待する投資家とは違い、彼らは「ココロの配当」を非営利組織に期待しているといえる。ここでいうココロの配当とは、寄付金の向け先団体が団体設立の本来の目的を十分に果たしてくれること、すなわちミッションの成就、およびその結果もたらされる達成感、満足感といったものである。

1.2. 資金不足ゆえのミッションの歪曲

問題は、NPO 法人を含めた多くの非営利組織がいかなる資金源の組み合わせをもってしても、現実にはその活動を支える資金を十全に得ることが出来ないでいることである。また、一見、総収入の上では比較的恵まれているようにみえる団体でも、その活動の子細にみれば、ある特定の資金源に強く依存するあまり、本来掲げたミッションを歪曲する、あるいは放棄するような危機的状況にあることがある。例えば、一企業や一財団の寄付金や助成金に強く依存する団体は、その意思決定の上で支援者（＝企業や財団）の意向に常に配慮するものである。また、その「心変わり」、すなわち突然の寄付や助成の減額や停止を恐れるものである。さらに、例えば、一政府（国や自治体）の補助金で活動費の大半を賄うような団体が活動の独自性を主張することが時として困難であることは想像に難くない。結果、所謂「行政補完型 NPO」や「行政下請型 NPO」に甘んじているケースも少なくない。いっそそれならばと、行政そのものが施策実施の装置として NPO 法人を直接に設立しようとする動きすらある。

今後、非営利組織の多くがこのまま慢性的な資金ショート傾向を抱え続けるならば、第 1 セクターとしての政府セクター、第 2 セクターとしての市場（企業）セクターに続く、「第 3 のセクター⁽⁴⁾」としての非営利組織の存在そのものが近い将来、今とは違ったものになるかもしれない。明治以来の長い歴史のなかで、公益法人セクターの全体的な官依存が形づくられてきた結果、「行政領域が民間法人による業務の形態を取りつつ『無限』に広がるメカニズム」（新藤 2001, p.82）となってきたことは、そのことを暗示的に物語っている。

(4) ここでは日本の「第 3 セクター」が先行して持ってきた意味合い、すなわち「官民共同出資の経営体」という意味との差別化を図る目的で「第 3 のセクター」とした。第 3 セクター観の変遷については、今村（1997, pp.377-397）に詳しい。

1.3. 支出急増の兆し

大阪大学の山内直人を座長とする「NPO のマネージメントに関する研究会」は、内閣府国民生活局編『2001 年市民活動レポート』に解説を加え、現行の「NPO」⁽⁵⁾の支出内訳は、事業費・活動経費が 77.2%を占めており、大半がいわゆる経常的経費と呼べるものであるが、最近ではいわゆる設備投資以外に、IT の発達に伴いソフトウェアやシステム開発の投資を行う NPO が増加しており、相当の金額を要する例も出てきている（日本政策投資銀行 2001 a, p.5）として、非営利組織の今後益々の支出増大化傾向を予見している。

支出増大化傾向はまた、非営利組織の運動論の変化とも無縁ではない。例えば、90 年代以前、政府や大企業といった巨大組織の政策や営利活動に対し反対運動を展開してきた環境系の市民団体のなかで、その後、運動の方法論を転換し、政策の対案提示型の事業に乗り出すものが増えている。典型的な事例がこのあと取り上げる NPO 法人北海道グリーンファンドであるのだが、こうした政策の対案提示型事業の特徴は、先行投資的経費の飛躍的な増大化傾向と、そうした出費の恒常化傾向である。各団体で、経常的経費の充足に留まらない、飛躍的な支出増大に対処する資金調達の手法の開発が急務となっている。

1.4. 「第 4 の資金源」としての市民出資

繰り返せば、NPO 法を手中にし、つづいて税制優遇実施のスタート地点に立った市民セクターが、次に解決すべき火急の課題は資金調達である。非営利組織がより多元的で独自性・独立性の高い活動を実現することが出来るかは、ひとえにその使途の自由度がより高い財源をいかに獲得するかにかかっている。非営利組織をめぐる今日的な論点のひとつとしての「非営利組織と政府の対等な協働関係」の成立も、この資金の自由度、使途の非拘束性の問題を抜きには語れないのである。サラモンは、非営利組織が政府によって財政的に支援されることの「潜在的な危険性」として、「第 1 に、自主性ないしは独立性を失うこと、とりわけ非営利組織が持つアドヴォカシー機能を弱めること。第 2 に、『御用商人化 vendorism』が進むこと、あるいは、政府の財源を当てにするあまりミッションの追及が薄まること。第 3 に、官僚主義あるいは過度の専門化、つまりは、非営利組織の最大の強みとされている柔軟性と現場の裁量を失くすこと」（Salamon 1995, p.103）を挙げている。小泉内閣は、「NPO の支援強化などを通じて地方の活性化を⁽⁶⁾」と唱えるが、政府セクターからの一方的な支援だけでは非営利組織の根本問題、すなわち財源問題は解決されないばかりか、場合によってはその抜本的な対処の先延ばしが事態を深刻化させかねない。

本稿では「市民出資」を寄付金と会費収入、補助金と助成金収入、そして事業収入につづく

(5) 『2001 年市民生活活動レポート』では「市民活動団体」との表現をとり、任意団体と特定非営利活動法人の両方を含んでいる。

(6) 02 年発行の政府広報パンフレット『日本はこう変わる：「改革と展望」が示す日本のビジョン（政府広報パンフレット）』（内閣府編）による。

「第4の資金源」と捉える。その上で、市民出資をも組み込んだ資金調達のハイブリッド・モデルにこそ、市民セクターの資金難解決の糸口があると考ええる。以下、その具体的な実践事例として、未だ試み半ばであるが、NPO 法人北海道グリーンファンドの風力発電所事業を検証することで、市民出資のさまざまな可能性と課題、さらには災害復興事業への応用可能性を考える。

2. 非営利組織の資金調達

ここでは、まず、非営利組織にとって、政府や第三者機関（助成財団や共同募金会等）を経由する市民の間接的な支援と、政府を経由しない市民の直接的な支援（＝寄付金や会費）の性格の違いを、主にはその使途の自由度の側面から考察する。

2.1. フィランソロピーと商業主義のハイブリッド

そもそも人はなぜ不断に非営利組織に出捐するのだろうか。経営学が、営利組織としての企業に人々が出資する理由を、企業のもつ利潤の最大化原則によって可能となるであろう配当期待に由来する投資である、とする一方で、非営利組織への「出資」（寄付金や会費の支払い等）をミッションへの「投資」であるとしてきたのは既述の通りである。しかしながら、人々の投資動機はそれほど単純ではないという反省から、今日、これにはさまざまな補足や修正が加えられている。具体的には例えば、近年、営利組織たる企業においても顧客や株主、従業員に訴えるミッションの重要性が強調されるようになった⁽⁷⁾。

資源の提供者としての市民個々人の側に立てば、現実の問題として、営利組織と非営利組織を厳密に峻別する動機や利益はこれとって見当たらない。そのときどきのさまざまな事情や、複雑な理由、あるいは気まぐれによって、自らの持てる資源の向け先を直感で、あるいは総合判断を働かせて選び取っているのである。また、選ばれる組織の側にも、厳密な意味での純粋営利組織や純粋非営利組織というものは（理念型を別にすれば）意外に少ないかもしれない。たとえば、非営利組織の非営利組織たる所以は、その非分配制約⁽⁸⁾であるが、「非営利の企業家は『偽装的利潤分配（disguised profit distribution）』を、例えば現行市場レート以上の賃金や必要経費の形で受け取ることがときにある」（ジェイムズ&ローズエイカーマン 1993, p.58）との指摘があるように、運用のなかで非分配制約を蔑ろにしたりしている。反対に、利潤第一の営利組織が、実態としては非営利原則に準じる活動のなかで公共的、あるいは準公共的な財やサービスを地域コミュニティや広義のステイクホルダーに提供している例も少なからずある。

(7) たとえば、ドラッカーは90年代のはじめに「非営利組織の経営に学べ」として、企業の利潤第一主義からミッション・ベースドの経営への転換を提言している（Drucker 1992, pp.160-170）。

(8) 非分配制約とは、「余剰を組織の構成員で分配しない」という非営利組織の原則のこと。

要は、一応の営利・非営利の組織区分はあるとして、現実の社会では、それぞれの組織を支援する側も、それぞれの組織を運営する側も、一番有効な資源配分とその調達手法を時々を選び取っているのである。この面で、スタンフォード大学のディーズが提起する「社会的起業の選択余地」(Dees 2001, pp.1-42) という考え方は示唆に富む。

別表(図表 2.1)にあるように、ディーズは「選択肢の連続性 continuum of options」との表現で、「純粋にフィランソロピー的 purely philanthropic」である社会的起業と「純粋に商業的 purely commercial」である社会的起業の間には実は連続性が存在するとし、両者の間に「ハイブリッド hybrids」な起業を置く。たとえば、起業の動機をみると、一方でフィランソロピー的起業が人々の善意(goodwill)に訴え、一方で商業的起業が人々の自己利益(self-interest)に訴えるのに対し、ハイブリッド型ではその両方のミックスされた動機を持つと定義する。また、起業の方法については、一方でフィランソロピー的起業がミッション指向(mission-driven)であり、一方で商業的起業が市場指向(market-driven)であるのに対し、ハイブリッド型ではミッション指向と市場指向の両方のバランスの上に成り立っているとす。さらに、目指すべきゴールについては、一方でフィランソロピー的起業が社会的価値の創造(social value creation)であり、一方で商業的起業が経済的価値の創造(economic value creation)であるのに対し、ハイブリッド型では社会的価値と経済的価値の両方の創造を目指すとする。

以上の類型化を踏まえディーズは、企業起業と社会的起業の違いは、「社会的起業においては確固たる社会的目標が存在するということ、と同時に、社会的起業では、社会的な起業の手法と商業的な起業の手法の両方が採用されること」(Dees 2001, p.18)に留まり、両者は極めて相似的であると述べている。また、社会的起業においては非営組織の伝統的な資金調達手法である寄付金や政府の補助金に過度に頼ることを避けるべきであり、こうした「新しい社会的起業

	選択の連続性 Continuum of Options		
	純粋なフィランソロピー Purely Philanthropic	ハイブリッド Hybrids	純粋な商業主義 Purely Commercial
起業の動機 General Motives	人々の善意に訴える Appeal to goodwill	混合型 Mixed motive	人々の自己利益に訴える Appeal to self-interest
手法 Method	ミッション指向 Mission-driven	混合型 Balance of mission and market	市場指向 Market-driven
目指すゴール Goals	社会的価値の創造 Social value creation	混合型 Social and Economic value creation	経済的価値の創造 Economic value creation

(J. G. Dees 2001, p.15)

図表 2.1 社会的起業の選択余地

家精神 new spirit of social entrepreneurship」が市民セクターに新たな機会と挑戦とをもたらすとする。また、ここでのディーズの一応の結論は、「社会的起業の選択余地は、純粹にフィランソロピー的な起業から純粹に商業的な起業まで実に多岐にわたるが、その多くは両者の中間的なもの（すなわちハイブリッドなもの）である」（Dees 2001, p.18）というものである。

2.2. 「伝統的な収入源」の特徴

ならば、ディーズのいう「伝統的な資金調達手法」にはどんなものがあるか、ここでは日本の非営利組織の、既存の収入源それぞれの特徴を簡単に確認しておきたい。「市民活動団体」⁽⁹⁾の全体像を調査した内閣府調査によると、市民活動団体の収入の内訳は、寄付・会費等(41.2%)、公的補助(17.2%)、民間助成(5.4%)、受託収入(11.6%)、そして事業収入(10.3%)の順に占有率が高いという(内閣府 2001)。以下、内閣府のものとは若干分類法および用語法が異なるが、収入源それぞれの特徴を、使途の自由度という観点から簡単に整理する。

2.2.1. 寄付金・会費収入

いうまでもなく、寄付金と会費は組織に対する支援者の直接の「投げ銭」とでもいうべきものである。組織に対する期待や評価の直接の反映と考えることが可能で、いずれも、返済の義務はなく、また使途についての自由度も十分に高い。まさしく非営利組織にとっては「使い勝手の良いおカネ」という性格を持つ。

2.2.2. 補助金・助成金収入

内閣府の調査にいう「公的補助」「民間助成」がこれにあたる。寄付金・会費と同様、返済の義務は生じないが、補助金、助成金ともに使途について規則や契約によって限定性があるのが一般的である。寄付金や会費が市民による直接金融であるのに対し、政府（国や自治体）や第三者機関を通じた間接金融となっていることに特徴がある。

2.2.3. 受託事業収入

国や地方自治体を出処とすることは前述の補助金に同じであるが、国や自治体を委託者とし、自らを受託者として契約関係を結び、受託業務遂行の反対給付として金を貰うところに特徴がある。使途については委託側が厳しく制限することが多く、また、オーバーヘッド(間接経費)を費用算入することも一般には認められない。さらに、「受託業務には自己目的化の危険、すなわち受託収入を得るために本来の NPO 活動が犠牲になる危険が存在する」(日本政策投資銀行 2000 a, p.12) ことがもっとも注意を要する点であろう。

2.2.4. 事業収入

事業の企画・立案から実施・評価まで組織内で完結することが出来る点が受託事業とは異なっていて、仮に利益が上があればその使途も自由度は高い。組織本来のミッションとの関係性から、「本来事業」と「収益事業」とにおおよそ区分することがある。このうち「収益事業」は、受

(9) 内閣府のレポートにいう「市民活動団体」の定義は脚注(5)を参照のこと。

託事業と同様に事業を行い収益を上げること自体が目的化し、ミッションの達成に向けた本来的な活動が沈滞化する本末転倒の危険性を常に秘めている。

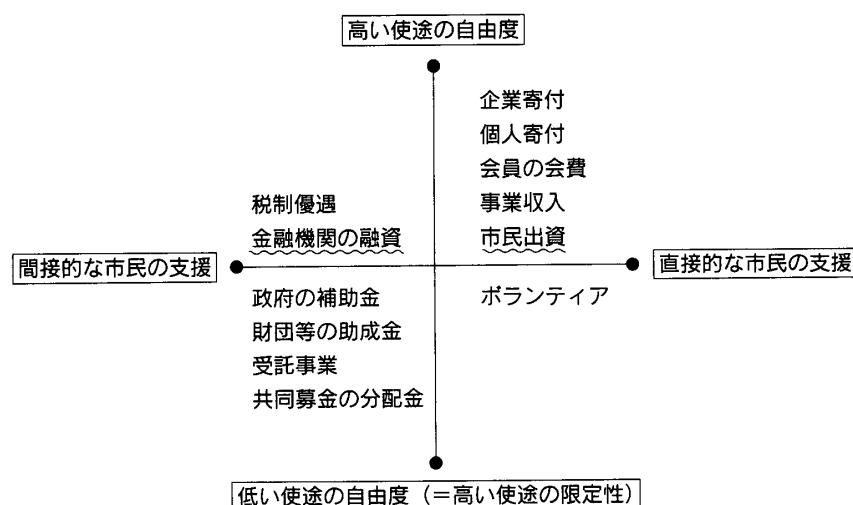
2.2.5. 事実上の「収入」としての税制優遇とボランティア

非営利組織であるがゆえに享受することの出来る国税や地方税の減免（＝優遇税制）やボランティアの受け容れは、厳密な意味での収入ではないが、本来なら必要な出費を回避出来たという意味において事実上の「収入」と考えることが出来る。税制優遇を「消極的な補助金」と呼んだり、ボランティアを「人的資源の寄付」や「時間の寄付」と呼んだりすることがあるのはこのためである。非営利組織に対する税制優遇の根拠としては、例えば、「本来、国が行う公益事業を民間団体が肩代わりしてくれるので、消極的な補助金として寄付者に税制優遇を行う」、あるいは、「民間公益活動がより盛んに行われる社会は、多元的な価値観にもとづく多様なニーズに即応できると考え、そのような社会を支援するために政策として税制優遇を行う」（公益法人税制対策委員会 2001, pp.29-30）など諸説ある。理由の如何にかかわらず、その公共性ゆえに政府を経由して市民が間接的に支援を行っていると考えることが可能である。税の減免によって捻出された収益については、その使途の自由度は高い。一方、ボランティアは市民の直接的な非営利組織支援のひとつのかたちであるが、その使途は極めて限定的かつ時限的である。

2.3. 市民支援の直接性・間接性と使途の自由度

さて、以上の「伝統的な収入源」を、その市民支援の直接性・間接性という観点と、また、使途の自由度の高・低という観点の2点から類型化したものが別図（図表 2.3）である。

この図に明白なのは、「寄付金」、「会員の会費」、「事業収入」といった市民の直接的な支援（＝直接金融）という性質が強い収入であればあるほど、その使途の自由度が高い、すなわち使途



図表 2.3 使途の自由度および直接性・間接性による NPO の収入の類型化

の限定性がまったくないか、あっても少ないかで、組織独自の判断で自由に使える金（「使い勝手の良いおカネ」）という側面を持っていることである。ただし、「ボランティア」のように直接的な支援であるにもかかわらず、「収入」としては転用が難しく、保存性もない（＝貯金出来ない）という例外的なものもある。

一方で、「政府からの補助金」、「助成財団等からの助成金」、「受託事業収入」、あるいは「共同募金の分配金」といったものは非営利組織に向けて市民が直接に支援を向けるのではなく、政府や第三者機関を通じた間接的な支援（＝間接金融）であることに共通点があるが、そのいずれも一定の使途の限定条件が付与されるのが一般であって、使途の自由度は限られている。唯一、税制優遇だけが「高い使途の自由度」を確保しているが、そもそもあらかじめ期待された収入とは言い難い。

ここから導き出される一応の結論は、さまざまな資金調達手法の組み合わせでミッションの遂行と組織自体の運営を行っている非営利組織であるが、一般論としては市民の出捐が直接的であればあるほど、その使途に対する制限性は緩い、つまりは使途の自由度の高いしくみということが出来る。また、結論の一部先取りになるが、これから検討を加えることになる「市民出資」は、活動各団体に対する市民個々人の直接金融という側面を強く持っていて、ゆえに各団体にとっては使途の自由度の高い、「使い勝手の良いおカネ」である。であるがゆえに注目に値する。

3. オルタナティブな資金を求めて

ここまで、非営利組織が既存の収入源をすでに数多く持っていることを見てきた。問題は、収入源は多くても現実には多くの非営利組織がミッションの遂行と組織自体の運営に十分な資金を調達出来ずにいることである。なかんずく市民の直接的な支援、つまりは自由度の高い収入の確保に困難がある。そこで、既存の収入を補強する、あるいは穴埋めするオルタナティブな財源の確保が強く要請されている。ここでは、オルタナティブな財源としてまず「融資」の制度を概観し、次に「市民出資」の制度を具体的な事例に触れながら検討する。

3.1. 融資というオルタナティブ

融資とは、金融機関、つまりは銀行等から、元本に利息を加味したかたちでの返済を前提に、必要な資金を融通してもらうことである。営利組織としての企業の資金繰りでは不断に行われている慣行であるが、日本における非営利組織の資金調達手段としてはこれまで一般的ではなかった。その一番の理由としては、NPO法（特定非営利活動促進法）の施行以前、多くの市民団体は「人格なき社团」、すなわち任意団体として存在してきた訳で、そもそも債務者に相応しい法人格そのものを有していなかった。また、仮に団体の代表者等、特定の個人を債務者に仕立てても、多くの場合、団体ないし当該の個人に不動産等の物的担保力が乏しく、限定的な融

資以外、既存の金融機関には融資の英断が出来なかったことが容易に想像される。さらには、非営利組織の事業計画は、往々にして既存の企業のビジネスモデルの常識外にあり、収益性の判断はおろか、事業目的そのものが金融機関の融資担当者に判断不可能であることも多いことが、融資を渋らせてきた理由のひとつと考えられる。

諸外国の先行事例、とりわけ米国における CDFI⁽¹⁰⁾ のような伝統的かつ網羅的な「市民金融」のしくみは日本にはまだないが、それでも、労働金庫⁽¹¹⁾ の融資制度や、市民バンク⁽¹²⁾ の試みなど、市民団体に対する融資の萌芽的な試みが始まっている。

また、労金や市民バンクに限らず、一般の銀行も市民団体に対する融資に乗り出す動きを一部見せている。物的担保力に乏しい非営利組織に対し融資を行うときは、近時、ビジネスセクターでも注目を集めているストラクチャード・ファイナンス（仕組み融資）⁽¹³⁾ 等のしくみの応用が期待されている。ストラクチャード・ファイナンスの代表的なものに「プロジェクト・ファイナンス⁽¹⁴⁾」があるが、これは、設備投資など比較的高額の支出を伴っても、契約等によってその後の収益が安定的に見込め、返済がきちんと履行されるであろうような場合に、物的な担保力に対してではなく、事業そのものを無形の担保として融資するしくみである。プロジェクト・ファイナンス等のストラクチャード・ファイナンスの適用が非営利組織にまで拡大されるならば、「市民融資」はその利用可能性を大きく広げることになるだろう。

3.2. 市民出資というオルタナティブ

市民活動団体に対する融資と並んで、その一層の浸透が期待されているものに「市民出資」がある。オルタナティブな資金調達手段として、融資と市民出資が大きく違う点は、融資が間接金融であるのに対し、市民出資が直接金融である点である。その意味では、市民出資は融資よりも、同じく市民の直接的な出金を仰ぐ寄付にむしろ近い行為といえる（図表 2.3 参照のこ

(10) Community Development Financial Institutions（コミュニティ開発金融機関）と総称される公益目的の民間金融機関である。「銀行法の適用を受けるものから、ノンバンク、投資組合、NPO など形態は様々であり、経営状況も多様であるが、いずれも意欲と潜在的な経営能力を有する人材を発掘し、経営技術と事業資金を注入して、コミュニティビジネスを振興するという機能を果たしている。このような CDFI は 30 年ほど前シカゴに登場して以来年々全米に普及し、今では『CDFI 産業』という用語が定着するまでになっている」（日本政策投資銀行 2001 b, p.15）。

(11) 東京労働金庫、群馬労働金庫、近畿労働金庫の 3 労金が「NPO 事業サポートローン」を 2000 年 4 月から実施している（東京・群馬の両労金は、その後、合流し、中央労金として NPO 支援を継承している）。ちなみに中央労金の無担保での融資額の上限は原則 500 万円。

(12) 「『社会性』のある事業」（市民バンクのホームページ）に対し、開業・設備・運転資金を融資する目的で 1989 年に発足。最大で 1,000 万円を無担保で融資するが、保証人が 2 名以上必要となる。

(13) 「ストラクチャード・ファイナンス」とは「仕組み融資」のことで、株式・債券といった伝統的な資金調達手段に止まらない、取引上の「仕組み」を工夫することによって組成される新たな金融商品によって、資金調達者と投資家とを仲介すること。土地等の物的担保ではなく、事業キャッシュフローを担保とする融資制度ともいえる。

(14) 「プロジェクト・ファイナンス」は、もともと巨額の投資を前提とし、しかもハイリスクの石油資源の探索や開発事業を推進するために編み出された手法といわれている。

と)。

もちろん、市民出資と寄付には大きな相違点がある。直接的な経済的見返りを期待しない寄付行為に対し、市民出資は事業が成功裡に運んだ折の経済的見返り、すなわち配当を期待する行為である。もっとも、多くの市民出資では、出資者が投資先団体のミッションの達成を一義的に考えたり、収益の一部を社会的な目的に還元するしくみに同意を与えたりするため、「市民株主」は比較的低い配当を甘受するパターンが一般的である⁽¹⁵⁾。もっとも、寄付の動機をより子細に観ると、税制優遇を期待する寄付と税制優遇を期待しない寄付とに分類可能であり、このうち、税制優遇を期待する寄付と市民出資は、ある種の「経済的見返り」を求めるという点で限りなく近い金融行為と考えることも可能であろう。

さらに、経済的見返りの確実性だけを考えるならば、市民出資を真っ先に考える者は殆ど皆無だろう。ひとたび失敗すれば配当はおろか、元本の保証さえかなわないのである。出資の決断にあたっては、組織の掲げるミッションに対し十分な理解とコミットがないと市民出資制度は成り立たないと考えられる。この面でも、市民出資と寄付には共通点が多い。

では、市民団体が市民出資を募り、これに広く市民が応えて「市民投資」をするためにはどのような条件が必要なのか。以下、NPO 法人北海道グリーンファンド等の市民出資の事例を引きながら検討する。また、そもそも配当、すなわち余剰の分配を許さない（＝非分配制約下にある）はずの非営利組織が市民出資を導入するにあたってのしくみづくりと、その問題点とを整理する。結論的にいえば、NPO 法人北海道グリーンファンド等の市民出資の手法（および一部、「融資」の手法）は、常態的に資金不足に悩む市民団体にとっては示唆の多い成功事例である。また、短期間でのダイナミックな資金調達が可能であること、またその自由度が極めて高いことから、政策に独創的かつ具体的な代替案を示す型の市民活動への高い応用可能性を秘めている。

4. 市民出資の事例：NPO 法人北海道グリーンファンド等

特定非営利活動法人北海道グリーンファンド（以下、「グリーンファンド」）とその関連会社である株式会社北海道市民風力発電（以下、「市民風力発電会社」）が北海道の最北端、宗谷岬近くの町、浜頓別に建設した、はじめての市民風力発電所の風車1号機は2001年9月15日、

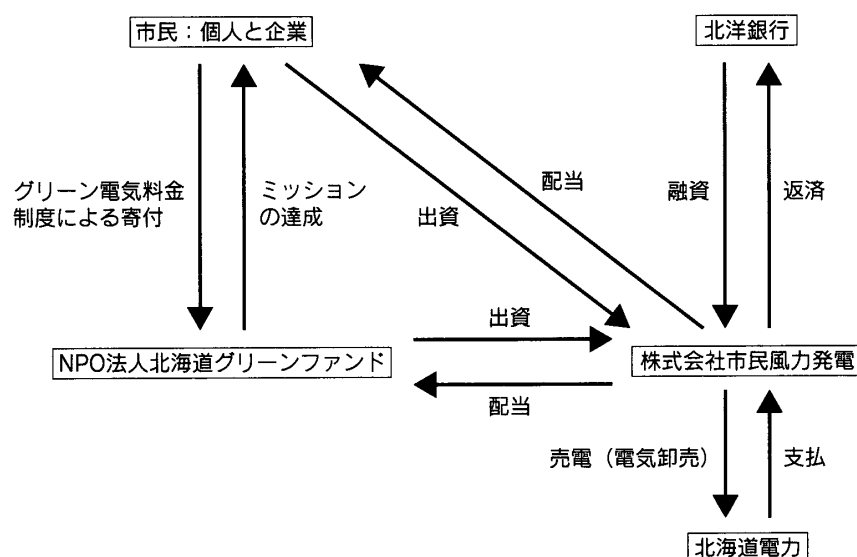
(15) 西尾は『権力と参加』のなかで、アメリカの60年代、70年代における教会ベースの営利組織（「営利私法人」）の「コミュニティ・コーポレーション」の成功事例として「ZIA: Zion Investment Associates, Inc.」の事例を紹介しているが、ZIAでは貧しい教会員や非教会員に対し、「月賦」での株式投資の勧誘を行った結果、「1968年現在では、1,000人の株主が生まれ、6,000人が月賦払い中という実績をおさめた」という。また、ZIAではその事業に「収益があがったときは、その40パーセントを株主配当にあて、20パーセントを従業員に還元し、のこる40パーセントをコミュニティ・サービス基金（さしあたる計画では奨学基金）にあてることになっている」（西尾1975[1993], pp.268-269）という。

札幌や、遠くは鹿児島からやってきた大勢の「出資者」市民が見守るなか、威勢の良い風切り音を上げてその発電を開始した。総工費およそ2億2千万円のデンマーク製風車をグリーンファンドと市民風力発電会社はいかに実現したのか、以下、主として風力発電所関係者への聞き取り調査をもとに簡潔に記述したい。結論的にいえば、グリーンファンドは別（図表4）に図解したように、寄付（＝グリーン電気料金制度）、株式会社制度（＝市民風力発電会社）、融資（＝プロジェクト・ファイナンス型融資）、そして、市民出資（＝匿名組合出資制度）、といったさまざまな非営利組織に伝統的な収入源とオルタナティブな収入源の組み合わせで、風車建設に必要な2億2千万の資金調達を成し遂げたのである。

4.1. 生協からNPOへ

グリーンファンドの前身は、北海道の生活クラブ生協⁽¹⁶⁾内に設けられた「グリーン電力制度」の検討会である。当時、検討会の中心メンバーであった杉山さかゑが、後にグリーンファンドの理事長かつ市民風力発電会社の副社長になっている。また、市民風力発電会社の現社長であり、グリーンファンドの理事・事務局長でもある鈴木亨も、生活クラブ生協の活動を経て、風力発電所建設のプロジェクトに参加している。

1990年代半ば、北海道の生活クラブ生協のメンバー間には化石燃料や原子力由来の電気に対し大きな不安と疑問とが広がっていた。とりわけ1997年当時、道内にある泊原発の増設が深刻な社会問題化しており、電力事業の規制緩和の流れと相まって、電力政策の代替案が市民ベ-



図表4 北海道グリーンファンドの市民出資モデル

(16) 正式名称を「生活クラブ生活協同組合北海道」といい、全国に22法人ある生活クラブ生協のひとつとなっている。1982年に設立。札幌と釧路を中心として、組合員数13,360名（2001年3月現在）を抱えている。

スで真剣に検討されるべき、とのメンバー間共通の理解があった。

そんな折、海外でのグリーン電力制度の紹介があり、札幌の生活クラブ生協でも道内での実施を念頭にインテンシブな検討がなされた。結果、98年4月には北海道電力との協議が開始、同年10月にはそのシステムの設計が開始されて、翌99年4月には実験的取り組みとして60人の生協メンバーを母体とした「グリーン電気料金」制度がスタートを切っている。さらに、グリーン電気料金制度を専門に扱う活動グループとして北海道グリーンファンド⁽¹⁷⁾がつくられ、99年7月に設立総会を開く。これを契機に、グリーン電気料金制度は生活クラブ生協の一活動から、独立した市民運動へとステージを一段上ることとなった。

4.2. 寄付制度（グリーン電気料金制度）の確立

市民が共同で自然エネルギー・ベースドの発電所をつくるため、各家庭の月々の電気料金に5%の「グリーンファンド」を上乗せして電気料金を支払ってもらい、この5%分を積み立てて風力発電所建設のための基金にしようというのがグリーン電気料金制度である⁽¹⁸⁾。月々の「定額料金」制ではなく、消費した電力料に応じた「定率料金」制を採用したのは、それが「消費した電気に応じた環境保全のためのコストを負担することになる⁽¹⁹⁾」からだという。

しくみそのものは比較的理解の容易なグリーン電気料金制度であるが、そのスタートにいたるプロセスはけっして平坦ではなかった。例えば、月々の電気料金額に5%を上乗せした電気料金を算出し、それを毎月グリーンファンドが各家庭から代理受領する（＝電力会社に代わってグリーンファンドが口座引落をし、その後、電力会社に一括支払いをする）ためには、電気料金算定の元となるデータを北海道電力から開示してもらう必要があった。「日本の電力会社が一介の市民団体に電気料金データの開示をしたのは過去に例がない⁽²⁰⁾」。のちの市民出資スキームに先立つ、この寄付制度の確立こそがグリーンファンドにとっての大きな一歩となったことは間違いない。99年12月にグリーンファンドとしてあらためて20人でスタートしたグリーン電気料金制度は、現在ではおよそ1,200人の会員数にふくらんでいる。

もっとも、組織としてのグリーンファンドの財政基盤は決して磐石ではなかった。なぜなら、グリーン電気料金制度を通じて集まった寄付金のうち、事務局経費として使える分は寄付金全体の20%以内との取り決めがあるからである。寄付金の80%は、制度本来の目的である市民発電所建設のための基金として積み立てることとしている。このグリーンファンドの理事会決定事項による寄付金使用の不自由さからくる制約が、現実には風力発電所を建設するにあたっては別会社としての株式会社（＝市民風力発電会社）をつくらせた理由の一つであっただろう。つ

(17) 99年12月特定非営利活動促進法に基づくNPO法人格取得。

(18) この料率5%は個人会員の場合であって、法人会員の場合の料率は任意となっている。

(19) グリーンファンド理事長の杉山氏談。

(20) グリーンファンド理事長の杉山氏談。

まり、所与の制約として、2 億円強の風力発電所建設プロジェクトを遂行するためには、非営利組織単体ではその財政基盤にも資金調達能力にも限界があった。

4.3. 株式会社（市民風力発電）の設立と融資制度

組織の制約にも増して、市民風力発電所を建設するためには NPO 法人単体では如何ともし難い別の理由があった。非営利組織を取り巻く社会的環境の制約、具体的には NPO 法人を支援する金融制度の不整備の問題である。

グリーン電気料金制度は順調に滑り出したものの、この基金を現実の風車につなげていくためには、どうしても大幅にショートする資金を埋め合わせするため、銀行の融資を受ける必要があった。杉山や鈴木は当初、道内の主だった地方銀行をまわったが、いずれの銀行にも融資を断られた。次にまわった首都圏の都市銀行のなかで、自己資金を 6,000 万円集められれば残り 1 億 4,000 万余円を融資する、というところが 1 行出てきた。もっとも、融資は株式会社の設立が条件で、NPO 法人への融資はそもそも出来ない、とのことだった。

仮に株式会社を設立したとしても、1 億円強の融資に見合う物的担保は皆無に等しい。そこでプロジェクト・ファイナンスの手法にのっとりた融資が検討された。銀行から会社（市民風力発電会社）に対し融資（コーポレート・ファイナンス）するのではなく、同社の風力発電プロジェクト自体に融資（プロジェクト・ファイナンス）するという手法である。融資に先立って、グリーンファンドは北海道電力から、仮に風力発電所の操業になった折には、向こう 17 年間にわたって電力を全部買い取るという約束を取りつけていた⁽²¹⁾。この契約がプロジェクト・ファイナンス型融資を「担保」したのである。

ただし、グリーン電気料金制度を通じて積み立てた基金は 1,000 万円ほどであり、自己資金の 6,000 万円とは隔たりがあった。そこで、市民から新会社に広く出資を働きかけようというアイデアが真剣に検討された。ここで採用されたのが「匿名組合出資」という手法である。匿名組合出資を通じて一口 50 万円という、この種の市民運動としては破格に高い「市民出資」を広く募ることとなった。

4.4. 市民出資（匿名組合出資）の成功

広く大勢の人から市民出資を募ることには、大きくは 2 つの「不安」があった。ひとつには「出資金は戻って来るのか？」という出資者側の不安、さらにひとつは「不特定多数の出資者を仰ぐことで安定的な経営は可能か？」という経営の側の不安であった。重ねて、株主が 50 人以上となると、財務局に届出をして認可を得る必要がある⁽²²⁾ ことも分かった。そこで、これら

(21) 北海道電力の購入単価は 1 kw 時あたり高圧電力で 11 円 95 銭、特別高圧 11 円 60 銭と、一般企業向けの卸電力入札価格の上限 9 円 78 銭より高い。と同時に、17 年間の固定価格契約とし、事業の採算性に配慮したものとなっている（北海道グリーンファンド 1999, p.120）。

の不安材料を払拭する目的で、匿名組合出資という手法が導入された。

匿名組合出資は、商法（第535条―第542条）に定められた出資の一手法である。会社本体への直接出資ではなく、契約に基づいた期間限定の「事業への出資」であるところにその特徴がある。匿名組合出資によつては、株式出資のように出資者が議決権を持つことはないが、プロジェクトの監視権限を持つ。また、利益配当において匿名組合出資は優先権を持ち、株式出資は「劣後」に回る。さらに、出資金返還請求権や利益配当請求権等が法的に担保されている⁽²³⁾。

匿名組合出資を通じた市民出資によって、風車建設を応援する市民個人は、プロジェクトが終了した17年後に元本を取り戻す一定の約束を取りつけることが出来ただけでなく、風車事業が順調に利益を上げるならば、途中途中で応分の配当を期待することも可能になった。NPO法人ベースでは望むべくもなかった、ディーズのいうハイブリッドな（「善意」と「自己利益」の両方がミックスされた）動機をして風車建設に出資することが可能になったのである。その結果、この種の運動には決して積極的にかかわることのなかった市民層の取り込みも可能になった。実際、当初の「6,000万円集まれば」の期待を大きく覆して、2001年10月の段階で1億5,650万円の匿名組合出資が既に入金になっている⁽²⁴⁾。しかも1億円の大台を突破するのに、出資の募集開始からおよそ1ヶ月しか要さなかった。

一口50万円という出資金額について杉山は、「一口をいくらにするかが一番悩んだところ。大勢の人に参加してもらうことは運動的にはベターだが、そうすると株主が多すぎて私たち少人数のスタッフでは管理出来ない。私たちの労力とか、スタッフのこととか色々考えた結果、一口50万円に。百万じゃちょっと苦しいけど50万なら、という金額である」と語った。また、かくも多くの人が一口50万円の出資に応じた背景について、同じく杉山は、「北海道内における脱原発運動のネットワークの強さと、決して余分なお金があるわけではないが、有意義にそして目的がはっきりとしていることにお金は使いたいと思っている人の多いことが証明された。1号機が計画通りの事業実績を示すことで、このような『層』は確実に膨らむはず」と述べている。

1億5千万円の匿名組合出資分とは別に、2千5百万円が「株式出資」されている。内訳は、グリーンファンドからの出資分が1千万円⁽²⁵⁾、個人からの出資分が1千5百万円（13人分）である。

(22) 一定規模を超える新株発行の場合、証券取引法の定めにより有価証券通知書あるいは有価証券届出書を財務局に提出しなければならない。発行価額の合計が1億円以上の新株発行に関しては原則として有価証券通知書の提出が必要であり、また、50人以上の者に対して出資申込の勧誘を行う場合で、かつ、発行価額の合計が1億円以上の新株発行に関しては有価証券届出書の提出が必要となる。

(23) ただし、商法第541条に「…但出資カ損失ニ因リテ減シタルトキハ其残額ヲ返還スルヲ以テ足ル」とあるように、匿名組合出資としてリスク・フリーの出資形態ではない。

(24) その内訳については、集計途中のデータ（匿名組合出資1億4千万円時点）では、個人出資199人・244口、法人出資14団体・23口、サポータの会10口となっている。

(25) グリーンファンド分の1千万円には、グリーン電気料金の5%分、定額会員分、寄付金などを含む。

かくして、当初の予想をはるかに上回る 1 億 8 千万円強の資金が短期間に調達可能となった。また、この風車事業を支援する大勢の市民の力強い直接金融（寄付行動と市民出資行動）を目の当たりにした道内の銀行最大手・北洋銀行が市民風力会社に対する低金利での融資⁽²⁶⁾ を実行する運びとなった。

4.5. 風力発電およびその「売電」を取り巻く環境

文字通り、順風満帆のグリーンファンドおよび市民風力発電の事業展開かに聞こえるが、両団体を取り巻く事業環境は必ずしも「追い風」ばかりではなく、いくつかの課題が今後、事業を発展させていく上で残されている。

第 1 には、1 基しかない風車が向こう 17 年間にわたって安定的に電気を発電・供給しつづけてくれるかという技術的な課題である。同社ではデンマークのボーナス社製の発電能力 1,000 kw の風車⁽²⁷⁾ を使用しているが、1,000 kw という比較的大型の風力発電機は世界的にみてもまだ 5 年程度の使用実績しか刻んでいない⁽²⁸⁾。本当の耐用年数については未知数の部分も多いのである。故障や保守のため機械を止める必要が出てきた場合、一時期でも発電が完全に止まってしまう事態に直面するかもしれない。もっとも保守・点検等に要する人材や部品の問題を解決する目的もあって、市民風力発電会社の風車は、輸入元であるトーメンパワー・ジャパンが独自に経営する 3 基の風車に隣接して建てられている。3 基ともグリーンファンドのものにまったく同じボーナス社製であり、この 3 基の存在そのものが貴重なバックアップ・システムとなっている。市民セクターにとっては企業セクターの「伴走」が実に頼もしい存在であり、かつ企業セクターにとっては市民セクターとの「並走」が社会全体に対する有形、無形の宣伝効果をもたらしている。

第 2 の課題としては、今後、グリーンファンドないし市民風力発電会社が 2 基目、3 基目と風車を増設するときに問題となるであろう風力発電電気の買上枠の問題である。風力発電によって発生した電気は原子力発電や火力発電に較べると不安定な電気とされ、一説には総電力供給量に占める風力発電の割合がおおよそ 20% を越えると、その周波数が安定しない、と言われている。このことなどを一応の理論的根拠として、現時点で、北海道電力は風力発電所からの電気の買上に道内全体で 15 万 kw という上限を設けている。この上限は、現存する道内の風車ですでにほぼ満杯の状態にあり、そもそも資金調達以前に風力発電を奨励する社会的環境がないのである。一方で、日本政府は近い将来、300 万 kw 程度を風力発電でまかないたい、としている。この数字とて、現実に風力発電施設が北海道や東北地方に集中していることに鑑みると、道内の分としてどれほどの余裕があるだろうか。化石燃料や原子力に較べて（現時点では）割

(26) 融資期間を 10 年とし、長期プライムレート+0.5%の金利である。

(27) 法規制との関連（具体的には 1,000 kw 未満の風車については専任の電気主任技術者を置く必要がないということ）から、本来は 1,000 kw の機械を 990 kw に調整して使用している。

(28) 株式会社トーメンパワー・ジャパン札幌支店林勝好氏談。

高な風力発電による電気を買うことになる北海道電力にしてみれば、なぜ自分のところだけ割高の電気を買わねばならないのか、という自問が生じかねない。いずれにしろ北海道の全発電量は 500 万 kw とされ、この面では風力発電には未だ余裕は残されている。北海道電力が近い将来、15 万 kw 上限を見直すことが期待されている。

さらに、市民出資者の数は無限か、という不安がない訳ではない。今回、200 人以上の市民が本プロジェクトに出資した訳であり、極端ないい方をすれば当該テーマに関心を寄せる札幌の潜在的な市民出資応諾者を一通り底浚いしてしまったかもしれない。すでに一口 50 万円を出資した人が 2 号機、3 号機のプロジェクトに再度、再々度出資をしようとする場合、さらに厳密な意味で風車建設の目的（ミッション性）と投資利回り（自己利益性）を期待しはしまいか。今回は場合によっては元本が戻ってこなくても仕方がないと鷹揚に出資に応じた人々も、次の機会には厳密な意味でのそれら「ココロの配当」と「フトコロの配当」の両面での保証を要求して来るかもしれない。もっとも、この点については、「今後、市民起業をも完全な投資対象と割り切った考えを持つ投資家が出てくるのではないか⁽²⁹⁾」とする札幌の NPO 関係者の発言もある。

5. 市民出資の可能性と課題

「市民出資」は限定的ながら収益を出資者に還元する制度であることから、非営利組織の根本原理である非営利性、すなわち余剰の非分配制約との不整合性の問題を孕んでいる。具体的には、非分配制約を完結出来ないとなると、一方で、非営利組織が掲げるミッションに呼応して自らの持てる資源を直接に差し出す市民（寄付者やボランティア等）の気分を萎えさせないのか、また一方で、国や自治体が税金由来の資金援助をする（補助金を出す）正当性を失わないか、という点が問題となる。グリーンファンドの事例を今一度振り返りつつ、市民出資の問題と課題を整理し、市民社会において市民が不断に出捐することの意味を考える。

5.1. 分配—非分配というハイブリッド

特定非営利活動法人（NPO 法人）であるグリーンファンドが風力発電所建設の過程で株式会社市民風力発電を設立した一番の理由は、金融機関からの融資を引き出すには他に選択肢がなかったためであることが分かった。また、株式会社設立に限らず、グリーン電気料金制度やプロジェクト・ファイナンス型の融資、あるいは匿名組合出資による市民出資といったオルタナティブな収入源開発の一つひとつも、実はそのときどきで「市民風車の実現」という最大のミッションに向けて、先行する諸外国の成功事例や、企業セクターの新しいビジネスモデルを果敢かつ精力的に採用した結果であったことも知った。その意味では、グリーンファンドの杉山や

(29) 北海道 NPO サポートセンターの小林董信事務局長談。

鈴木にとって、その時々でのノルカソルカの経営判断は、非営利モデルとビジネスモデルとの折衷案が当初から念頭にあったということでは必ずしもなかったようだ。多少乱暴な表現になるが、「風車実現に結びつきそうなことは何でもやってみた」ということであっただろう。

そのことを踏まえて、しかし、なおもグリーンファンドの事例がダイナミックな市民活動を支える資金調達先の先駆的なハイブリッド・モデルであると言いたい。理由は以下による。

まず、社会的な事業環境のさまざまな困難に立ち向かうとき、営利と非営利、つまりは分配と非分配とを組み合わせたハイブリッド型のアプローチは現実的に一定程度効力を持つ手法である。グリーンファンドの風力発電所完成がそのことのひとまずの証明となっている。具体的には、第1に、あくまでも非営利組織としてのNPO法人グリーンファンドが主体の事業であったが、前述のようにいかなる銀行もNPO法人に対し融資を実施することを拒んだ。この事業環境の制約をうち破るために分配と非分配を併せたハイブリッドなかたちでの資金調達は必然であった。第2に、市民の思いを結集するしくみとしては非営利組織ベースの風車建設が一番適していると当時も今も思えた⁽³⁰⁾が、最終的にグリーン電気料金制度等を通じた寄付金のみでは積み立てられる金額が少な過ぎて事業の早期達成が不可能であった。ここでも非営利組織の持つ非分配制約に固執することなく「第4の資金源」としての市民出資を仰ぐ必然があった。第3に、ここに考案された市民出資という手法を実践するにあたっては、不特定多数の出資者が参加することによる経営の責任と権限の分散化を防ぐため、現行の法制度のなかでは匿名組合出資が最適との判断を下した。特定非営利活動促進法（NPO法）はNPO法人が出資を受けることをまったく想定していない。NPO法人そのものの組織的制約をうち破るためには、分配-非分配の中間的なしくみにならざるを得なかった。この意味でもハイブリッド型は必然であった。

5.2. 貸し借りの不均衡が築く紐帯とネットワーキング

以上のように書くと、グリーンファンドの一連の事業手法は、事業環境の未整備や非営利組織ならではの制約を踏み越えるための場当たり的なものであり、その時々で受動的かつ刹那的な決断を繰り返してきた結果でしかない印象を与えかねないが、実際はそうではない。グリーンファンドの柔軟なアプローチは次のふたつの点でも画期的であり、かつ結果的に市民風車を共通の関心事とした重層的な人間関係を構築するしくみであった。

ひとつには、市民出資という参加形態がグリーンファンドの杉山や鈴木が意図した以上に多くの市民の参加意欲を鼓舞したと同時、「出資」という形態が市民運動の道具としては意外に応用可能性の高いものであることを証明したことである。寄付金や会費といった「渡し切り」の贈与とは違い、市民出資は貸す者と借りる者の間に期待した以上に強い絆を築いたのかもしれ

(30) 杉山氏は1号機が一応の成功を収めた今も、次はぜひNPO法人ベースで建設したい、と考えているという。

ない。サーリンズは、貸し借りの不均衡（＝均衡の欠如）が実は社会の本質であることに触れ、いずれの側にも負い目がないと、両者をつなぐ紐帯がそれだけ弱まり、また、勘定が清算されないままだと、負い目の影のおかげで関係が維持される（サーリンズ 1984, pp.272-273）とする。出資をなした市民一人ひとりの「返礼期待」が、出資金に対する配当金といった即物的なものなのか、あるいは自然エネルギー社会の成熟といった理念的なもの（＝「ココロの配当」）であるかにかかわらず、従来の市民運動が包摂しあぐねていた新たな市民層の発掘を促したことは確かである。また、各人のさまざまな思いを「17年後の償還」という宙ぶらりんな状態に留めおくことで、運動に対する不断の関心を喚起しているのかもしれない（最後の一点を結論づけるには、今後、もう少し運動の醸成を待たなければならない）。

また、ひとつには、市民出資がネットワーキングの新たな可能性を発見したように思う。1990年、日本ネットワーカーズ会議に招かれたリップナック&スタンプスが「ネットワーキング」という言葉を解説している⁽³¹⁾。ふたりは、当時、多少手垢にまみれ始めていたネットワーキングという言葉のを再定義して「同じ基本的な考え方を持つ者同士が緩く、水平方向につながる。そして、さまざまな困難な問題の解決に向かって、一人ひとりの毎日の生活のなかで解決策を発見していく」ことだとした。また、そうしたネットワーキングを日々実践する人を「ネットワーカー」と呼んだ。グリーンファンドに則しているならば、杉山さかゑや鈴木亨に代表される北海道グリーンファンドのコアとなるスタッフ一人ひとりが一線のネットワーカーである。と同時に、グリーン電気料金制度を通じて毎月電気料金の5%の上乗せ寄付をする1,200余名会員の一人ひとりがネットワーカーである。また、市民出資者として一口50万円の市民出資をなした200人強の市民一人ひとりがネットワーカーである。国や電力各社の発電政策に疑義を唱える彼ら、彼女らの一人ひとりがそれぞれ生活者として暮らしに場を持ち、そこに踏みとどまりながらグリーンファンドというネットワーキングをみんなで支えているからである。それは例えば、杉山や鈴木を頂点とする堅固なヒエラルキー組織という形態を採らず、仮に組織が余剰を出せば当然のように配当にあずかるという一見ドライな関係であるようでいて、17年後の償還期限が来る日を気長に待ち続ける、という新たな持続型の運動形態の提案と実践に他ならない。

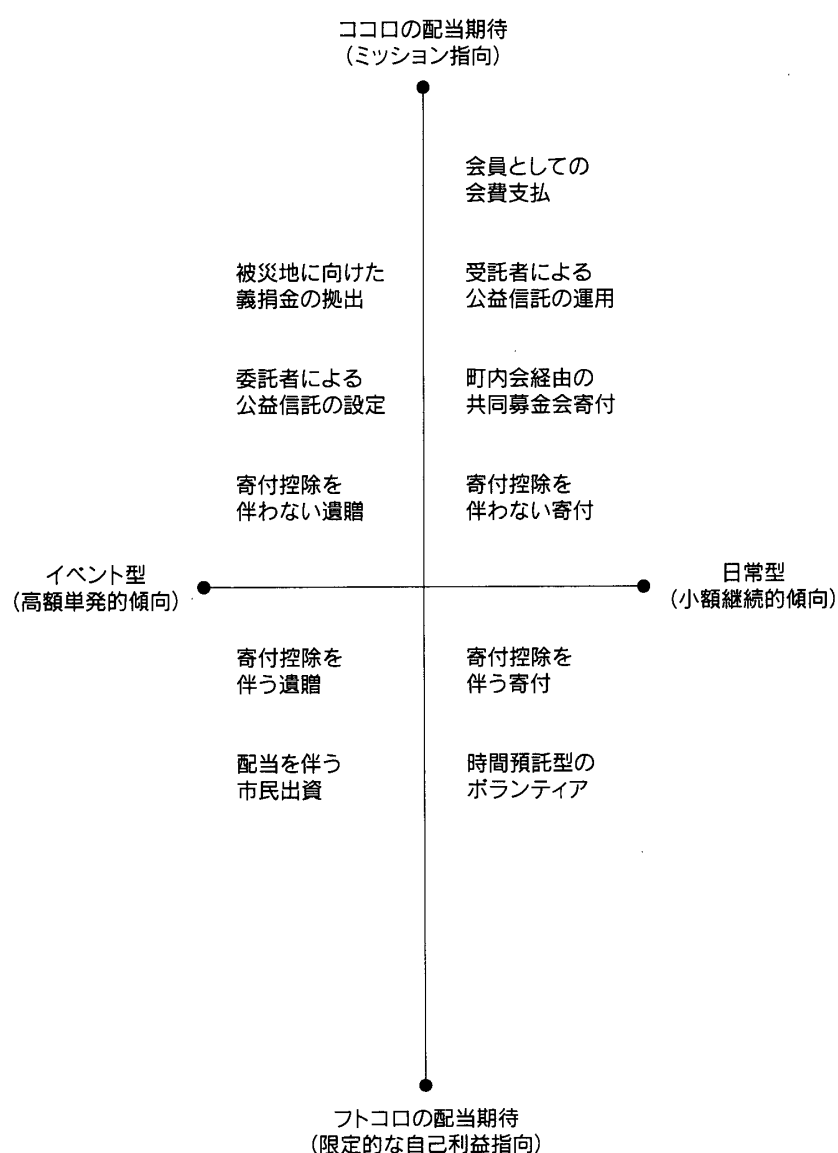
5.3. 生活者が超克する市民出資と非分配制約の不整合性

出資と（非営利組織の大原則である）非分配制約とは本来、相容れないものである。出資を「市民出資」と呼ぼうがまた別の言い方をしようが、出資が経済的な配当と表裏の関係にある限り、余剰非分配の大原則は貫徹出来ないからである。分配と非分配との「結婚」を促す目的で、グリーンファンドは円滑な資金調達を担う営利子会社としての市民風力会社を設立するが、

(31) リップナック&スタンプスの同名の書籍『ネットワーキング』は1984年にプレジデント社から邦訳が出ている。

両団体が相互に独立している訳ではない。一基の風車の建設と運営を支援するに当たって、非営利部門たるグリーンファンド経由で金融支援した人々（＝グリーン電気料金制度を通じた寄付者）は非分配であり、営利部門たる市民風力発電会社経由で金融支援した人々（＝匿名組合出資制度を通じて出資した市民出資者）は分配であるという、ひとつのシステムにふたつの原則を併せ持つかたちとなっている⁽³²⁾。

市民風車の建設を推進する市民にすれば、しかし、この分配－非分配の二項対立構造は意外にも違和感なく受容されるのかもしれない。ディーズを再度引用するならば、「社会的起業にお



図表 5.3 非営利セクター支援の「生活者モデル」

(32) 匿名組合出資による出資者の多くは、同時に、グリーン電気料金制度による寄付者である。

いては確固たる社会的目標が存在するということが要点なのであり、その手法は「社会的な起業の手法と商業的な起業の手法の両方が採用されること」の方がむしろ自然なのである。

別表（図表5.3）で類型化を試みているように、「生活者」としての市民にしてみれば、営利か非営利かという組織原理よりも、日常や非日常のなかで、いかに生活に近いのかたち、すなわち無理のないかたちで運動に参加出来るかが最大の関心事となるだろう。

例えば、「遺贈⁽³³⁾をなす」という行為は、「寄付をする」という行為に較べるとはるかに非日常的な行為である（＝「イベント型」）が、いざとなれば誰しも権利を行使することの出来る寄付の特殊な一形態である。しかし、イベント型の遺贈にも、日常型の寄付にも、例えば、寄付金に対する税制優遇を期待するのかもしれないのかで、その動機には若干のズレが生じる。「寄付控除を伴わない遺贈」や「寄付控除を伴わない寄付」がミッション指向の、いわば「ココロの配当期待」が勝っている行為であるのに対し、寄付控除を仰ぐ「遺贈」や「寄付」は、ココロの配当期待よりも「フトコロの配当期待」、すなわち限定的ながらも自己利益指向性を持っている行為といえる。

さらに、例えば、「地震や火山噴火等の被災地に義捐金を送る」という行為は、「町内会を通じて共同募金会に寄付をする」という行為に較べるとはるかに非日常的な行為である（＝イベント型）が、災害は世界のどこかで起きている訳で、その気になれば機会は決して少なくない特殊な寄付の一形態である。しかしながら、義捐金を送ることも共同募金に寄付をすることも経済的な見返りを求めないという意味においては「ココロの配当期待」が強い行為であるのに対し、「市民出資」には、その社会的な意義や役割を別にしてもあきらかに配当を期する気持ちが一部にはあることから「フトコロの配当期待」、すなわち限定的ながらも自己利益指向性を持っていることは容易に理解出来る。

ここで、「期待」や「指向」と呼ぶのは、いずれか一方の特徴のみでその性質を語りつくすことが出来るのではなく、ミッションと自己利益という二つの動機が織り交ぜになっているなかでも、どちらかといえば、一方の指向性が当該の非営利セクターの支援行為を「特徴づけている」という程の意味に過ぎない。繰り返せば、生活者としての現場感覚は、市民出資と非分配制約というもともと相容れないものを超克するしなやかさを持っているのである。

グリーンファンドに話を戻せば、組織発祥の母体となった生活共同組合の運動そのものが、その社会性と同時に限定的な利益の分配性を持つ。仮に余剰が出れば、メンバーとしての組合員間で分ける、という行為に抵抗はなく、「特定組合出資」という市民出資は、すでに馴染みのある「使い勝手の良い道具」であったのかもしれない。

5.4. 参加の持続性

北海道グリーンファンド等の風力発電所事業にあって、市民出資をひとつの柱とする営利-

(33) 遺言状に基づく寄付を、特に称して「遺贈」と呼ぶ。

非営利のハイブリッドな資金調達スキームは、未だ整備が十分ではない非営利組織の起業環境・事業環境に立ち向かうに有効な手段であった。また、それは非営利組織そのものの制度的制約を乗り越えるに不可欠なものであった。さらに、市民出資を制度に織り込むことによって、これまでこの種の運動にはまったく関心を示さなかった新たな市民層の取り込みにも一定の効果があつた。また、時々配当や17年後の元本の全額償還を謳うことが、結果的には、17年間という長期に渡って人々の関心を市民風車につなぎ止めるだろう有効な手段であるようだ。グリーンファンドと市民、あるいは市民同士の関係は、風車を媒介とする緩やかなネットワーキングと呼べるものである。市民出資という、営利と非営利とが相半ばする参加形態をとったことが、人々の参加に対する抵抗感と経済的負担を減じることにもなった。結果、参加市民の運動への近づき易さが、社会性と自己利益性との折り合いをつけることになった。北海道グリーンファンドの市民出資は、生活者の実感と実状に根ざした、持続型市民運動という新たなアプローチの先駆的事例である。

おわりに

従来、公共性の高い地域施設の建設には、多くの場合、国や自治体といった政府の直接支出が当てにされつづけてきた。こうした、いわゆる公共事業行政が曲がり角に来ているといわれるのは、長引く不況下で税収が落ち込み、肝心の公共事業原資そのものが細っていることが一方にある。しかし他方に、より重要な問題として、国や自治体が提供してくれる一律公平的な公共施設、共同設備の使い勝手に対し、市民が半ば諦観を覚えている、あるいはより積極的に嫌気を感じている事実がある。ましてや、さまざまな公共施設を一度期に失い勝ちな大規模災害の発生時には、こうした施設の再建・再興が一時期に集中するため、施設自体の用途や、その運営の方法などが事前に十分に議論・検討されることなく、器だけ——いわゆる「ハコモノ」だけ——地域に次々と現出することも可能性として大である。

そこで、大規模災害発生後の新しい公共施設の再建スキームとして「市民出資」の応用可能性を検討してきた訳だが、今一度、災害復興の観点からこの市民出資制度の可能性を今後の発展期待も込めて再整理するならば、主として以下の2点になるだろう。

1. 出資者の社会的目的性と自己利益性との折り合いをつける支出方法であることから、一度限りの寄付金（＝義捐金等）を支出するよりも、災害復興という大テーマと息の長い関係性を構築することが可能になるかもしれない
2. 費用の多くを市民のボランティア資源（市民出資、寄付金、ボランティア…）でまかなうことから、国や自治体の規則や規制から自由であること。結果、地域性や地域に住まう人々の多様な価値観を十全に反映した、新たな「公共空間」を現出させることを可能にするかもしれない

ともあれ、市民出資の応用事例は、災害との関係性のあるなしに関わらず未だ少ない。この小論を追い越す市民出資の実践事例の充実を期すものである。

参考文献

- 今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房 1997.
- 公益法人税制対策委員会『特定公益増進法人制度に関する研究報告書』2001.
- サーリンズ, M. D. 「未開交換の社会学」『石器時代の経済学』(山内和訳) 法政大学出版局 1984.
- ジェイムズ&ローズエイカーマン『非営利団体の経営分析: 学校、病院、美術館、フィランソロピー』(田中敬文訳) 多賀書房 1993.
- 新藤宗幸「行政改革の焦点と行政研究の焦点」日本行政学会編『(年報行政研究 36) 日本の行政学: 過去、現在、未来』ぎょうせい 2001.
- 田中實『公益法人と公益信託』頸草書房 1980 [1986].
- 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会 1975 [1993].
- 日本政策投資銀行 NPO のマネジメントに関する研究会『NPO の資金調達と金融機関の役割: 相互理解を進めるために』2001 a.
- 日本政策投資銀行地域企画部「内発型ビジネス振興を担うコミュニティ金融: 米国で勃興する CDFI 産業とわが国への示唆」『DB ジャーナル 6 号』2001 b.
- 内閣府国民生活局編『2001 年市民活動レポート』2001.
- 内閣府国民生活局編『特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査』2000.
- 北海道グリーンファンド監修『市民発の自然エネルギー政策: グリーン電力』コモンズ 1999.
- 本間正明・出口正之編著『ボランティア革命』東洋経済新報社 1996.
- Dees, J. G., J. Emerson, and P. Economy. *Enterprising Nonprofits: A Toolkit for Social Entrepreneurs*. New York: John Wiley and Sons, Inc. 2001.
- Drucker, P. F. *Managing for the Future*. Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd. 1992.
- Salamon, L. M. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press Ltd. 1995.