

# ネットワーク社会とNPO

伊藤 裕夫 (電通総研研究部長)

去る3月25日、NPO法(特定非営利活動促進法)が公布された。阪神淡路大震災以来3年余、市民グループの声に押されて議員立法によりこの法律が成立したことは、きわめて意義深いものがある。しかし、法律とか制度というものは、あくまで必要条件ではあっても、十分条件ではない。これからのNPOの発展、さらにひいては21世紀の市民社会に向けて、取り組むべき課題は少なくない。

それは、一つはマネジメント上の課題で、NPOが効果的な活動を進めていくために、どのような(企業とは異なる)独自の組織原理を生み出していくかが重要になる。もう一つは、ネットワーク上の課題で、社会に活動の社会的意義を訴え、社会から寄付やボランティアといったリソースの提供を受けるという、市民社会の中の相互依存関係の構築が求められるようになる。

本稿では、こうしたNPO法成立後の課題をふまえ、あらためてNPOとは何か、その基本的な役割を明らかにすることで、NPOの発展の条件であり、かつ、NPOがもたらす新しい社会秩序としての市民のネットワークについて考察してみたい。

## あらためて、NPOとは何か

NPO(Non-profit Organization)とは何か。それは、先般のNPO法の成立で、ある面明確になったと同時に、他方で概念の混乱を起こしつつある。

確かに、法律の成立により、わが国におけるNPOが、狭義には「特定非営利活動法人」という法人格を取得した団体ないしその要件を備えた団体と明確にはなった。しかし、この法律が民法の特別法であり、また既存の法人制度と住み分けを図って、認証対象となるNPOを「別表に掲げる活動に該当する活動」を行うことを主たる目的とする団体と、その活動領域をまさに「特定」したため、これまでNPO論議の中でイメージされていたNPOの理念——社会的な意義への関心が忘れられ、概念の形骸化をうみだすことにつながりかねない。

というわけで、あらためてNPOとは何かについて、その今日的な意義を検討することにするが、ここではあまり法制度上の要件にこだわらず、むしろ社会的な機能(外部との関係)や組織的な特性(内部の関係)における政府や企業との違いを明らかにすることから始めたい。

まず、非営利活動におけるサービス供給と、それに対する支払いの仕組みから、NPOの社会機能的な特性を考えてみよう。

企業によるサービスの供給は、基本的には市場メカニズムにより、サービスの供給価格と需要価格が一致し、サービスと代金は等価になっている。それに対し、NPOによるサービス供給は、第1に、サービスのカスタマー(需要者)ではなくクライアント(必要者)に対しなされる。そのためNPOは、個々人の私的な需要(デマンド=購買力を伴う欲求)ではなく、社会的な必要(ニーズ=社会的に見てその欠如

が問題とされるもの)をいかに捉えるかという観点が必要になる。第2に、それ故、サービスの享受者は基本的にはその対価を100%支払うことはなく(ケースによっては全く無料の場合も少なくはない)、サービスを賄うために要するコストは、市民による寄付や公的な補助金などにより補填されるという、供給者と享受者の間で自己完結しないシステムである。そのため非営利の事業では、享受者のニーズをいかに満たすかを考えるだけでなく、そのサービスの社会的使命(つまり社会的必要を満たすものであるという意図)を社会に訴え、社会からの支援を呼び起こさない限り、事業は経済的にも社会的にも成り立たない。

このようにNPOは、外部との関係から見ると、社会的な必要を把握し、その必要を満たすべく活動するという点では、政府に近い社会的機能を有している。しかし政府はそのための経営資源を税という形で強制的に獲得する権能を持つが、NPOの場合は社会にその活動の意義を訴え、支援を獲得するための努力が求められるという違いがある。

次に、NPOの組織的な特性、内部における関係について述べるならば、それは、一言でいえば、価値観の共有にもとづいて、その価値の実現のために自発的に活動する人々からなる集団という点にある。つまりNPOとは、行政が社会的なコンセンサス(としての法令や規則)に基づき公平性を旨に行動し、企業が経済的な価値(利潤)に基づき市場競争を通して行動するのに対し、それぞれがある種の理念・ミッションに基づきその実現に向け自発的に行動する組織特性を持った集団だということである。

組織の行動原理は、金子郁容によれば(注1)、情報の流れを基に、ヒエラルキー型、マーケット型、ネットワーク型の3つに分類できるといふ。ヒエラルキー行動原理とは、情報を「上」に集中し権限によって物事を動かしていく仕組

みであり、マーケット行動原理とは、すべての情報を価格に集約させ、それをシグナルに物事を動かしていく仕組みであり、ネットワーク行動原理は、情報を共有することによって社会にコミットメントするなかで物事を動かしていく仕組みである。これらの行動原理を代表する組織としては、基本的にはそれぞれ政府、企業、NPOということが考えられるが、実際にはそう単純に断定することはできない。

例えば企業をとってみると、企業は外部に対しては市場メカニズムを基本に行動しているが、その内部は、むしろヒエラルキー原理によって組織化されているのが普通である。企業とは市場という大海に浮かぶヒエラルキー(計画経済)の島のようなものと言われるが、これはある面でNPOにも無関係な話ではない。確かにNPOは、組織として集まる動機が同じ情報(価値)への共感であるため、参加するメンバーの関係もある種の同質性を持ったものとなり、従ってメンバー間のつながりも基本的には水平的になるという点ではネットワーク的ではあるが、このネットワーク自体が逆に閉鎖的な共同社会である「ムラ社会」をつくってきたこともまた事実である。

以下、このネットワークについてもう少し検討することにする。

## ネットワークと市民的公共性

これまでネットワークといえば、テレビのキー局を中心とした地方局の系列を指したり、あるいは共同体の内部における一種の暗黙の意思疎通に基づいた相互依存状態——日本企業における「イエ社会」的構造等を指すものと考えられてきた。しかし、70年代以降のアメリカにおいて、さまざまな市民活動の分野で見られるようになってきたネットワークは、これまでのものとは大きく違うところを持っている。それは、これまでのネットワークが基本的に構成

者の同質性に依拠するがゆえに閉じられたものであるのに対し、新しいネットワークは構成者の異質性から出発し、また開かれているという点である。

70年代以降のアメリカで新たに生まれてきたあまたのネットワークの観察を通して、ジェシカ・リップナックとジェフリー・スタンプスは<sup>(注2)</sup>、それをくある目標あるいは価値を共有している人々のあいだで、既存の組織への所属とか、職業上の立場とか、居住する地域とかの差異や制約を超えて、人間的な連繋をつくりあげていく活動と集約した。「ネットワークは、人々がそれぞれの領域で現状を乗り越えようとするが故に融合する。…ネットワークは、まず他の人々と話し合うことから始め、共通事項を見出して、お互いに満足できる行動計画を立てる。」

このようにNPOにおけるネットワークとは、同質社会において恒常的にあるものではなく、異なる利害や価値観・人生を持った者たちが、共に社会を構成し、共に生きていく上で、共通する課題について互いに満足できる解決策を模索するとき、はじめて生まれるものである。それは、市民社会の中の〈公共性〉の成立と言ってもよい。

ところでわが国では、公共とはこれまで官（政府）とほぼ同義で捉えられがちであった。いやむしろ「社会」「秩序」といったことの類語であったといってもよい。例えば「公私の別」というとき、「公務と私事」というほかに、「会社と家庭」「仕事と遊び」といったことを思い浮かべる。そこには、公共性とは「広く社会一般に利害を有する性質」（広辞苑）といった一般的な語意を超えて、政府をはじめ、会社、仕事といった今日の秩序体系が意味されている。

欧米においても、公共性（パブリック）には両義的な語意——「不特定多数に開かれた」と

いう意味と「お上、権威を具現化したもの」という意味があるが、そもそもは公共性の概念は古代ギリシアの都市国家の中で成立したもので、家庭における私的生活（生活の再生産）と対比するものとしてポリスにおける公的生活を指し、アゴラで演じられる共同行為を意味していた。それが中世において領主の支配権を表すものに変質するが、近世になると市民の私的領域の中、商品交易の定期市場において新しい社会秩序を形成する過程の中から、今日的な市民的公共性が、不特定多数の市民が自由に意見を表明できるサロンに代表される形で誕生してくる。「サロンやクラブや読書会における民間人の議論は、生活の必要に迫られた生産と消費の循環に直接支配されず、むしろ生活の必要からの解放というギリシア的な意味での「政治的」な性格を、…具えていた」<sup>(注3)</sup>。そしてこうしたサロンが近代市民革命を用意していくのである。

こうした公共的な場は、わが国にもなかったわけではない。「公界（くがい）」という言葉があるが、「私」に対する「公」「世間」を指す言葉として、中世において使われていた。それは、網野善彦が指摘するように<sup>(注4)</sup>、「無縁」という言葉と同じく、縁を絶ちきることで成立したから「自由な場」であり、中世社会においていわば一種のアジール（避難所）として機能していた。そしてそうした公界所としては、いくつかの寺院の他、門前の市場や河原などの芸能の場があり、それらは領主権の及ばぬ公界者により自治的に管理されていた。

この公界なり無縁をヨーロッパ近世のサロンやカフェと対比して、土屋恵一郎は<sup>(注5)</sup>、日本の文化の中に「個人と個人、個人と共同体の関係が、ダイナミックにからみあう場所」を見いだそうとする。土屋があげるのは、連歌の場である。中世において連歌に参加する人々は、身分を隠し、名前を隠し、無縁の世界に遊んだ。

連歌は「寄合語」によって、その共同性が成立する。それは枕詞などの言葉のもつ多重なイメージを接点に、異質な人々が互いに結び合わされていく、モザイク的な世界である。

このように、公共性とは西欧においてもわが国においても、定常的な共同性の中にあるのではなく、異質な人々が出会い、共通する関心事を語り合う中から生まれでてくるものであり、まさにNPOにおけるネットワークと共通するものである。

## 「市民社会」とNPO

さて、NPOとは何かから、公共性の問題まで話が広がってしまったが、実は筆者は、NPOとは単に市民の善意の活動を保証し促進する法制度ということにとどまらない、これからの市民社会のあり方に大きく関わる問題だと考えている。いや、これは何も筆者だけの思い込みではない。レスター・サラモンによれば<sup>(注6)</sup>、今日のNPOの台頭は世界的な動向で、その背景には「福祉国家の危機」、ひいては近代社会の根底をなす国民国家システムのゆらぎがあるという。

すなわち、近代社会は、先にも少し触れたように、いわば市場における異質な人々（まさに「市」の民）の交流の中から生まれ出てきたものであるが、それは極めて無秩序で不確実なものであったため、国家（政府）という集権的なシステムにより社会を制御することで対処してきた。しかし今日、市民社会の成熟の中で、こうした制御が社会のいきいきとした活動にとって足枷となってきた。市民社会が元来有していたネットワークとしての「市場」機能—異質な人々の利害を調整し、共通する問題を自治的に解決していく社会の中の自律システム—の再評価が起こってきている。

NPOに即して具体的に述べるならば、そもそもNPOが提供しているサービスというもの

は、いわゆる市場メカニズムが働きにくい分野で、そうした「市場の失敗」に対して、これまでは政府がそれらを担うということが行われてきたのだが、政府による供給はそれが適正なものであるかどうかはなんら保証されているわけではなく、ここに「政府の失敗」という問題が生じてきた。ところがNPOは、先にNPOの社会的な機能特性として述べたように、活動のための資源を、社会に対しその意義を説明し共感を得ることで獲得し、活動を成し遂げるという点を指摘した。これは一見、NPOの活動をきわめて非効率なものにさせているように思える。しかし、この社会の理解を求める努力ということが、一種の「共感の市場原理」ともいえるべきものを生みだし、NPOの活動をより効率的かつ公正なものにしているのである。

このように、NPOとは、異質な人々の出会い、共通事の語り合い、個人と個人のつながりに依拠し、またそれを生み出していくものとして、これからの市民社会の要ともなるべきものなのである。 (いとう やすお)

## 注

- 1) 金子郁容「ソーシャルセクターの発想が時代を拓く」『ドロッカーが語る非営利組織の発想と企業講演集』笹川平和財団、1994
- 2) ジェシカ・リップナック&ジェフリー・スタンプス『ネットワーキング』プレジデント社、1984
- 3) ユルゲン・ハーバーマス『公共性の構造転換』未来社、1994
- 4) 網野善彦『無縁・公界・楽』平凡社、1996
- 5) 土屋恵一郎『正義論／自由論』岩波書店、1996
- 6) レスター・サラモン「福祉国家の衰退と非営利セクターの台頭」『中央公論』1994年10月号

# NPO法への期待とこれからの課題

## —とくに人材育成策が急務

下田 博次(群馬大学社会情報学部教授)

### 関心の高まりと誤解

日本でも民間非営利組織(NPO)を育てるための特定非営利活動促進法が、さる3月19日に衆議院本会議で可決、成立した。この通称NPO法は簡単な手続で法人格の付与を可能にするものであり、わが国でも行政組織や営利企業組織以外に社会を支え発展させる第三の社会的勢力を作るための糸口になると期待されている。

さて今回の法の成立で最も注目すべきことは、非営利組織に対する一般の関心が急速に高まっていることだろう。これまでわが国において非営利活動組織への関心は決して高いとは言えなかった。確かに阪神、淡路大震災の後よりボランティア活動にたいする認識は大いに高まった。しかしそこから派生した非営利活動組織への注目は、今回の法成立に先立ついわゆる市民活動促進法案の策定作業中でも、さほど高まったとは言えない状況であったと私は思っている。今回の特定非営利活動促進法は、議員立法とか人によっては市民立法とまで言われているが、実際は国民の広く高い関心と要求をもとにして作られた法律とはいいがたい側面があったと私は思っている。

しかし法の成立が決まると、この新しい性格の事業組織に対する関心、興味は急速に向上したように思う。例えば私個人の体験でも、昨年までは折に触れて非営利活動とか組織に関する話を学生にしても手応えはおろか反応もあまりないという状況であったのが、この4月から非営利活動に関する講座を正式に開設したこともあって

か、学生の関心は急速に強まっている。また学外からも新法に関する質問や問い合わせが来るようになり、県庁をはじめ自治体の職員やこれまで民事業という範疇でとらえられていた事業の推進者達からの相談も徐々にふえている。

だがそうした中には、新法についての理解の不足はもとより誤解や誤った解釈にもとづく相談も少なくない。例えば、任意組織で地域活動をしている人から「NPO法ができたことで自治体からの補助金がもらいやすくなるか」と問われたり、市民事業家からは「あのNPO法では実質なんのメリットもない。面倒な事務手続きや税負担がかかってくる分デメリットの方が大きい。NPO法は言われるほど意義のあるものではなく、なんで騒ぐのかわからない」という意見をきかされたりもしている。

今回の特定非営利活動促進法については、日本の社会の体質や構造の改善に役立つのではないのかという漠然とした期待がある一方で、これまでの市民活動家やボランティア活動家の中には、現実的、具体的に市民の手になる公益事業活動を促進するほどの力はないと即断してしまう人も多いように思う。

### 非営利事業組織への期待

通称NPO法と言われる特定非営利活動促進法は補助金や助成金を出すために作られたものではないし、単に市民の公益的活動にお墨付きを発行するためにできたものでもない。今回の法律は基本的には非営利活動を行う新しい組織を

育成することによって、日本の社会をより成熟させグレードアップさせるための構造改革的狙いから成立したはずである。事実日本でも非営利活動組織が必要という声は阪神大震災以前より市民団体や識者の間で高まっており、その非営利活動がもたらすメリットについても多々議論され、指摘もされてきた。このことについてこの機会に、私としても考えをまとめておきたい。

日本で非営利組織が本格的に活動することよってもたらされるメリットとしてはどんなことが考えられるのか。私自身は以下のような事柄を考えている。

- 1) 営利企業や行政組織では提供できない社会的なサービスの提供や財の生産が可能になり、多様な社会的要望に応えられる。
- 2) 営利企業とか行政組織の運営や経営に関して構造的に発生する腐敗や社会的失敗を防止したり、被害を最小に抑える可能性が生まれる。また既存の公益法人を活性化する可能性も生まれる。
- 3) 公益的なサービスや財の需要に対してよりきめの細かい対応、供給が可能になる。またその過程において営利企業や行政に先駆けた新しい社会的ニーズの開拓や財およびサービスの創造も可能になる。
- 4) 非営利活動組織と行政とのパートナーシップにもとずく事業活動により、過重な税負担を避けたり税負担を軽減することが可能になるとともに、行政改革や行政サービスの質的向上が可能になる。
- 5) 地域の実情に即した地域振興策を考え出す力、真の地方分権の能力をやしなう可能性を高める。
- 6) 非営利活動組織と行政組織、営利企業組織が互いに連携し事業活動をすることにより、これまでになかった新しい次元と質の社会的事業やサービスを実現する可能性が生まれる。
- 7) 各種のボランティア活動を質的にも量的にも

向上させることができるシステム、真に自発的、自立的なボランティア活動を育てるシステムを創造する可能性が生まれる。

- 8) 社会に新しい職業意識、職業倫理をつくりだすことができる。すなわち単なる金銭欲の追求や官僚的就業観にもとずく就労および職業意識に代わり、社会貢献と自己実現をめざす新しい職業意識、職業倫理が生まれることが期待できる。
- 9) 従来の行政組織、営利企業組織の他に新たな就労機会を生み出すことができる。また主婦など女性を中心に新たな社会参加の機会を作り出す可能性も生まれる。
- 10) 社会の問題発見と解決を自立的に行うことのできる市民勢力の増大が期待できる。

## 山積する課題

NPOへの上記のような期待は、しかしながら現状のままでは実現が難しい。今回成立したいわゆるNPO法も、後に述べるように、内容的には不十分である。「NPO法は現実には役に立たない」という声が出るのも故無きことではない。確かに新たに法律ができた意義は大きいものの、今回の法の成立だけではとても上記のような非営利活動組織の可能性とそれによる社会改革は実現しないであろう。日本で本当にNPOの時代を招来するには、いくつものハードルを越えなくてはならないのだ。つまり今回の特定非営利活動促進法は、非営利活動組織の時代を開く入り口を見いだしたに過ぎないと言っても過言ではない。

では日本で本格的なNPO勢力を実現するための課題としては、どんなことが挙げられるのか。私はこれについておよそ5点ほどの事柄を考えている。

- 1 NPOについて正しい理解を得るための啓蒙活動。
- 2 行政マンおよび政治家の意識改革。
- 3 企業経営者の意識改革。

- 4 市民活動グループの自覚と意識改革。
- 5 非営利事業の経営にあたる人材教育。
- 6 市民起業の概念理解。
- 7 特定非営利活動促進法の見直し、改善。

以下に上記の各課題について説明する。まずNPOと新法に関する啓蒙が不足していると、私は考えている。この啓蒙については、自治体や各地のサポートセンター、大学などが中心になって行うのが望ましいのではなからうか。非営利事業のための活動がどのようなものかについての正しい理解は、一般市民のみならず行政マンや政治家にも必要であろう。自治体の中には、今回の法の成立を重視して首長自らがNPOの振興、育成策を独自に模索しはじめたところもあるが、大多数は扱いの面倒なものが現れたという印象を抱いているのではなからうか。

自治体関係者の中には「ボランティアの考えですらこの国には馴染まない」といってはばからない雰囲気未だにあるなかで、経済界も営利活動とは対極にあるNPOの存在にはさほどの関心を示しているとはいえない。確かに通産省の官僚や財界の一部にはボランタリーエコノミーの概念理解が見られるが、多くの企業人は非営利活動とか市民起業ないしは市民起業家に対する関心、理解を深めているとは言えないと私は思う。とくに地方財界の集まりなどで話しをすると、そのことが実感される。私の最近の体験ではNPOと企業あるいは行政とのパートナーシップがこれまでにない経済の活性化をもたらすとか、ドロッカーの非営利事業経営に関する考えなどを持ち出すとようやく話が繋がるというのが実情である。

とは言え、これから案外非営利活動へのしっかりした認識が必要になるのはいわゆる市民運動家たちかもしれない。いわゆる告発型の運動を市民活動と自認している市民団体が、行政や企業とのパートナーシップという考えを理解できるかどうか、今後の大きな鍵になるのではなからうか。

とこのように見てくると、日本における非営利活動の振興に関わる課題の多くが概念理解や意識改革に関係したことがらであると言って過言ではない。そうしたことから私としては、わが国における非営利活動の振興にはNPO人材教育、とりわけNPOの組織経営にかかわる人材の育成プログラム作りが今後の大きな課題と考えざるを得ない。

## アメリカの人材教育体制

非営利組織の運営、経営ということで我々がいま参考にしなければならないのが米国のNPO人材教育体制であろう。とりわけ米国の大学におけるNPO教育のプログラムは、年々整備の方向にある。既に米国の大学では、一般の営利企業の経営学的基礎講座とか行政学の基本を押さえた公共行政論などの講座を設定するとともに、その上にNPO特有の組織論や経営理論コースが設定されようとしている。

大学以外でもサポート・センターのような非営利事業組織の人材育成プログラム、トレーニング・コースではパソコンの使い方から提案書の書き方とかニュース・レターの作り方にある実践的な知識が重点的に組み込まれているようだ。

大学とサポート・センターの双方に共通した教育プログラムとしては、NPOに特有の人事管理（例えばボランティアたちに、いかに生き生きと働いてもらうかなど主にコミュニケーションに重点を置いたプログラムなど）やファンド・レイジング活動、例えば募金、寄付金を含めた活動資金獲得活動をいかに有効に行うか、といったような科目がある。

こうしたことを含めてNPO人材教育のプログラムは大まかに次の3つが柱になっているようだ。

- 1 NPOの歴史、理念、存在意義などを教えるNPO組織論（NPO活動のエネルギー源は理念であり、NPOは理念、価値観を

共有する組織なのだ)。

2 非営利事業に必要なマネジメント理論。

3 非営利事業のための倫理および法理論。

このような柱建てのもとでの理論構築法、教授法としては従来の営利企業経営論や行政学の引き写し、模倣ではない非営利事業特有の経営理論構築を目指している。そしてそのため理論と実践の両輪重視が行われているようだ。具体的にはNPOの実践例、とりわけ成功した非営利活動組織のケーススタディを中心に、失敗事例などを織り込んで、正しいNPO経営法を抽出しようとしている。またこのケース研究にもからめて、現実にNPOの起業や経営にあたっている第一線のマネージャーに教壇に立ってもらったりしながら、実際の知識を与え、それを理論化しようとしている。

### 重要な市民起業の概念理解

このような現実からの学習という観点から大学、サポート・センターともに実践経験、実地訓練を重視したプログラムをもっているようだ。現実いくつかの大学で、「NPO教育は机の上だけの学習ではない」という説明を受けた。とくに営利企業における起業論とは違う「非営利事業における市民起業」というコンセプトが強く印象に残る。

NPOは単なるボランティア集団ではない。NPOの本質は多様な社会的、公益的ニーズに応えられる起業活動、事業経営にある。そのNPOの自立的事業経営体としての本質がわが国では十分に理解されているとはいえない。それはさておき米国の学生たちはそうした新しい起業概念を理解したうえで地域のNPO組織で実践的経験をし、その経験を整理したり経験を理論化するための方法論を大学で学ぶのである。

この他米国NPO教育の調査では非営利活動組織の創業メンバーや理事らの意識改革、倫理教育プログラムが存在することにも新鮮な驚きを

感じた。こうしたプログラムが生まれた背景にはNPO組織におけるモラルの問題があり、それが表面化してきたからに他ならない。つまり非営利活動組織の社会的拡大にともない、その経営責任や倫理問題を問われる状況も生まれているということだ。

米国には理事を含むリーダー、責任者の質の向上つまり能力とか資質の向上を目標にしたユニークな教育、啓蒙組織がある。NCNB(ナショナル・センター・フォー・ノンプロフィット・ボード)というのがそれで、全米唯一の「非営利事業責任者の能力強化組織」をうたっている。非営利組織役員のための全国機関とでもいおうか。このNCNBがボード・メンバーという雑誌を出していて、そこでは「NPOの経営スキャンダル」が特集されたりしている。

この特集ではNPOの役員、理事らが常識から考えても異様に高い給料をとっているとか、寄付金を受けて組織を運営しているのに立派すぎる建物に収まっているといったケースさらにはボランティアに対するセクハラにいたるまで様々なケースが書かれていて驚く。そうしたスキャンダラスな事件は、その数百万以上とされる非営利組織の一部に過ぎないことは言うまでもないが、そうした特集を組んだNCNBの狙いは、次のようなメッセージに表れている。

「この時点で非営利事業組織の信用に傷がつくような特集をあえて組んだのは、非営利事業組織が営利企業など他の組織以上に自らを律しなくてはならないからである」

NPOは社会を変える事業であるという認識が、自らを律する道を模索させているのだろう。この姿勢こそこれからの日本の非営利活動振興に関わる者が学ぶべきだろう。そして正しい非営利事業経営の道を示し、それによる実績づくりがなければ、税制上の優遇を含むNPO法の見直し改善も実現しないと考えるべきだ。

(しもだ ひろつぐ)



# NPO法はどう議論されたか

小川 正浩 (生活研主任研究員)

## 未来へのボート

NPO法(正式名称は「特定非営利活動促進法」)が98年3月19日に国会で成立し、3月25日に公布された。施行は公布から1年以内となっているが、早ければ、今年9月の都道府県議会での条例制定を経て、12月からとも伝えられている。

95年2月に自社さで法案の検討がはじまって3年で現実のものとなったわけである。この間、多くの紆余曲折があった。法案が政府提出ではなく、議員提案でおこなわれたことは、市民立法にふさわしい形式であったが、それだけに政党間の功名あらしいの道具に使われた時期もあった。しかし、政党間の対立を超え、それぞれの政党が自案を提出しつつも最終的には全会派一致で成立せしめるに至ったのは、市民運動の影響力がそれほどよかったことが一因であることはまちがいない。そしてより根底には、「失敗」が目立つ工業社会下の企業、官僚、あるいは労働組合といった統治システムに代わって、もうひとつのシステムを生み出さざるを得ないという熱力が、われわれの可視力を超えて内蔵され、それが一つ結実したと見るべきではないだろうか。

いうまでもないことであるが、法は上部構造そのもので、こうした社会の変化が投射されたにすぎない。まして更地に法人法をつくるのとはことなり、営利法人と公益法人という巨大な岩盤のすきまにNPO法をすべり込ませるには現行法との整合性などさまざまなテクニカルな問題はさけてとおれない。また、不満な箇所をあげれば切りがない。NPO法ができたからといって明日からバラ色になると思うほど楽観的な市民活動家もいまい。

にもかかわらず、NPO法は、未来において市民セクターがもうひとつのシステムを担いうる可能性へ漕ぎ出すボートの役割をはたすことは期待してよいのではない。これにかかわって、よく引き合いに出されるのは、企業の発展と法人法との関係である。いまでこそ企業の設立はどこからの官庁の許認可などなしに、要件さえ整っておけば登記だけで済む。しかし最初はそう簡単ではなかったようだ。明治26年商法では当時任命制だった県知事を経由して主務官庁の認可を踏む必要があった。しかし、資本主義の流れは歴史的必然であり、それを阻むがごとき役人の関与などはアツという間に粉碎され、わずか6年後の明治32年の商法改正で今の簡単な手続きに変わった。爾来、企業は日本資本主義100年の屋台骨となったのである。

## 民法との棲み分けが難題

法律の具体的な内容の説明に入る前に指摘しておきたい第1点は、NPO法は、現在の公益法人のように設立を認めるかどうかは官庁の自由裁量に任せられているというのとは違い、要件さえクリアすれば設立することができる準則主義に近い法体系になっていることである。第2は、準則主義を実効あらしめるためには市民サイドの認識が問われる。というのは、法人格を得ることが、行政からのお墨付きと考え、補助金や委託が受けやすくなるための方便という意識だけでは公益法人と何ら変わらない。あるシステムが時代の主流に登場するには、資本主義が自由主義を掲げたように長い生命力をもつ「倫理」が必要である。市民運動はこれから先いかなる「倫理」をうち出すことができるかが問われていくことになるだろう。

法律の概要は別掲のとおりである。衆参の委員会のやりとりを素材にしてどのように議論されたかをポイントをしばって見ていこう。案は各党から出されたが、成立に至ったのが自社案に修正を加えたものであるから、与党案をめぐる議論に焦点をあてることにする。なぜ、委員会のやりとりを重視するかといえば、NPO法が議員立法として成立した経緯から、こんご行政側が法律を勝手に解釈しないように立法者の意図を正しく理解しておくことが大切になってくるからである。

まず、この法律の目的は、「特定非営利活動を行う団体」に法人格を与え、それらの活動を活発にさせることにある。「特定非営利活動」とは聞き慣れない用語だが、原案ではわかりやすく「市民活動」となっていた。ところが、とくに自民党筋から「市民活動」はなんだか自分たちと疎遠な印象を受けるという気分があったのか、参議院で「特定非営利活動」に修正された。これにともなって、法律名も変わり、はじめて「市民」を法律名に付すという期待は見送られることになった。法律名はさておき、なぜ「非営利活動」とせずに（NPOはNon-profit Organizationの略記だが、その和訳は非営利団体）、「特定」を付したかといえば、非営利活動一般を対象にすると現在の民法との関係に齟齬が生じてしまうので、非営利活動の特定部分だけを対象にした法律であることを明確にしたためである。

民法との関係といったややこしい問題などは市民団体にとってはどうでもいいように思われるかもしれないが法律をつくる上ではさけてとおれない論点である。立案のときもまた国会での議論でもかなりの精力がこの点についやされたといってもいいすぎではない。

深入りをさげ簡単に説明しておこう。現在、法人になるためには民法の直接の定めによるか、もしくは特別の法律によるかである。民法が直接定めている法人には、公益法人と営利法人の二つしかない。公益も営利も目的としない団体が法人になるためには特別法による以外にない。農協、生協や労組などは特別法による法人である。しかし、これらの団体はあくまでも限られた会員のための特定の活動目的をもったものというのが法律のタテ前である。

このように、外国のように、非営利活動をおこなう団体を一般的・包括的に対象にした制度が日本には存在しない。これは現在の法体系の欠陥である。そこで、自分たちにも法人格を、というNPOの声に応えるためには、非営利活動一般を対象にするべく民法を改正する方法が一つある。もう一つは、農協などと同じような特別法をつくることである。前者はたしかに現在の法体系の<sup>かし</sup>瑕疵を直すことにはなるが、手続きに時間がかかり、早期立法を求めるNPOの要望とは相容れない。というわけで後者が選ばれた（民法改正は将来の課題とする旨が衆議院の付帯決議につけられた）。民法の特別法としてのNPO法である。ところが、非営利を中心概念に据え、しかも農協とか生協などのように活動目的が特定されているものではなく、できるだけ分野を広くとり、かつ、民法には手をつけないということになると、民法法人との区別をどこでつければよいかという悩ましい方程式を解く必要にせまられた。

こうした事情から、苦慮の末に、成立したNPO法はそれが対象とする活動分野を限定することによって民法法人との違いを出すということとなった。

その分野は、衆議院での修正で一つ追加され、別掲の概要に示されているように12分野となった。この点をめぐって12分野だけでは狭すぎるのではないか、たとえば、シンクタンクやオンブズマンなどはどうするのかという議論が出された。これらに対しては該当分野の研究や行政監視をおこなう活動であれば有資格になるという考えが示された。自分たちの活動がどの分野にあたるかの判断はまず市民自身がおこない、行政は定款等を見てそれが適正かどうかを審査する。12分野はたんなる例示ではなく、限定列举という性格ではあるものの、法の運用はかなりはば広く柔軟に解釈されると考えてよいだろう。また、活動の性格として、受益者が特定されていたり、相互利益のみを資する活動ではなく、「不特定かつ多数のものの利益」のために活動することとされているが、この場合でも、会員制の団体であっても低額の会費であることなど緩やかな条件のものであれば対象とされることとなった。

## 法人格を得る手続き

つぎに、法人格を得ようとする団体は、定款、10人以上のメンバーの名簿、事業計画書、その他の書類を添えて、都道府県の知事に申請書を提出する。但し、事務所が複数の県にある場合には経済企画庁に申請する。申請を受けた所轄庁は、1月間の公衆縦覧を経たのち、2月以内に認証するかどうかを決めなければならない。その際、所轄庁は、その団体が暴力団やその構成員の統制下にないことをチェックする義務を負うこととされたが、これは暴力団が同法を悪用する動きを予防する目的である。

認証するかどうかに際して、とくに留意しておく点は、暴力団のチェックは別にして、所轄庁の審査は、書類審査が主であり、強制力をともなう報告聴取などの個別的な審査をともなうものではないことも委員会で確認された。これは、あくまでも立法の精神が、これまでの公益法人のケースとは異なり、行政の恣意性をできるだけ退け、準則主義に近いかたちで市民活動を支援しているという点にあることを担保するためである。

また、NPO法人になるには、営利を目的とせず、宗教の布教や政治上の主義の推進を主たる目的にしない、特定の候補者や政党のための選挙運動をしないなどの条件が付されている。これらの条件のうち、「営利を目的にしない」は、活動から生まれた剰余金をメンバー間で分配しないことを意味するだけで、なんらかの収益事業をおこなうことを禁止したものではない。

問題は宗教と政治の項で、これらの要件が市民活動の宗教の自由や政治活動の自由に抵触するのではないかということで大きな議論となった。たとえばある宗派のボランティア団体等がNPO法の適用を受けるかどうかについては、それがボランティア活動を「主たる目的」にする限りにおいては、適用が可能となり、そして、「従たる」活動として宗教活動を行うことは妨げられないこととされた。ただし、そのボランティア団体への参加条件が特定宗派の信者に限られているような場合には、メンバー資格に「不当な条件」を課すものと解され、法の適用を受けられなくなる。

政治上の主義のケースも同様であって、それを「主たる目的」にするものは政党法人法の対象となるが、「従たる」活動としてNPO法人が行うかぎりにおいては問題ないとされた。ここでいう政治上の主義とは、資本主義や社会主義など「政治によって実現しようとする基本的・恒常的・一般的な原理・原則を」さすとされ、政策にかかわる活動を主たる目的にする団体はまったく問題なく法の対象となることはもちろんである。

それよりも具体的な障害が予想されるのは、選挙活動を制限した点であろう。とくに市民活動と連携して政治活動をしている議員にとっては関心がつよかった。生協のように組織決定として選挙活動をおこなうことを法的に禁止している例もある。公益法人にはそのような法令上の規定はない（しかし事実上は禁止されている）。

アドボカシーに積極的な役割を果たすNPOの場合には、政策や政治と直結する活動は必然であることを考慮すると、この規定が一步まちがえたとNPOの自由な政策・政治活動を阻害するのではないかという懸念は理解できる。結論をいうと委員会質疑では、NPO法人が政策表明をおこなうことや、個人的に選挙活動をおこなうことができることはもちろん、役員が候補者になることや、機関誌等で選挙とは直接切り離れたかたちで特定候補者や政党の政策広告をだすことなどは自由であることとされた。

## NPOと行政のかかわり

もうひとつの大きな論点は、NPO法人の監督にかかわる問題である。法人格を得る手続きはできるだけやさしく、しかしいったん法人になった以上はアカウントビリティ（信頼）を高めるために自己規律を高め、また、自ら進んで情報開示をおこなうような法律にすべきだというのが市民団体の考え方であった。この観点からすれば、情報公開を毎年おこなうこととされたが、その他の監督条項に対しては「市民管理法」ではないかとの批判が市民側から強硬に出された。

それに対して委員会では立法者の意図として（イ）行政官庁の関与をいかに排除していき、NPOが自由に活動してもらうこと（ロ）所轄庁も民法の主務官庁のよ

うな性格をもつものではない、ことなどが明確にされ、所轄庁が法を抑制的に運用するよう枠がはめられた。

この立場から、原案にあったいわゆる「密告」条項—誰もかNPO法人がおかしいと思ったらその旨を行政に通告できる—は衆議院で削除修正された。また、立入検査については、公益法人では主務官庁は「何時ニテモ」職権で法人の業務や財産状況を検査することができるのとされているのに対し、NPO法では法令に違反するなど「相当の理由」がある場合にかぎって検査がおこなえるとされている点でちがいがあ

また、設立の認証の取り消しに関しては、裁判所の権限とするべきだなどの議論があったが、NPO法では、定款と著しく異なるような活動をしたりした際に出される改善命令に従わなかったり、また3年以上にわたって情報公開をさぼったりした場合には所轄庁の権限で取り消すことができるとされている。

実際、こうした監督条項がどのような働きをしてゆくかは運用例をみてみなければその妥当性の是非が判断できないところがあるし、どうしてもまずいことがおこれば、施行3年後の見直しのときに正していくべきであろう。

## NPO税制が次の課題

法人格を得る目的は、個人からの寄付金控除制度

を実現するためのステップだと割り切って考えている市民団体もあるくらい、税制については関心がつよかったのは事実である。与党案に最後まで反対した旧新進党の一部には税制優遇措置を含めていない案はNPO法案に値しないという極論もあったほどである。財政難は市民事業団体の最大のアキレス腱であり、税制優遇措置が実現されれば大きな福音になるのは間違いのない。結論的にいえば、税制の優遇措置の導入は今回には間に合わず、衆議院の付帯決議の中で「税制を含め、見直しについて、法律の施行日から2年以内に検討し、結論を得る」こととされた。NPO側の要望を踏まえ、早急に結論を出すことが求められる。

税制の課題は二つである。一つは、NPOがおこなう収益事業に軽減税率を適用するかどうか（それまでは営利法人並の37.5%）である。二つには、個人が法人に寄付をした場合、現在の政党や特定公益増進法人と同じように、寄付者が所得控除が受けられる制度の導入である。これらの実現には税務当局の反発や既存公益法人との整合性など難航が予想される。法人格取得が相対的に簡単になった分だけ税の優遇に厳しい条件が付されることも予想される。

(おがわ まさひろ)

### NPO法の概要

特定非営利活動を行う団体に法人格を付与し、市民の自由な社会貢献活動の健全な発展を促進し、公益の増進に寄与することを目的とする。

- ◆特定非営利活動とは①保健、医療、福祉②社会教育③まちづくり④文化、芸術、スポーツ⑤環境保全⑥災害救援⑦地域安全⑧人権擁護、平和⑨国際協力⑩男女共同参画社会の形成⑪子どもの健全育成⑫以上の活動の支援—のいずれかに該当する活動であって、不特定かつ多数のもの、利益の増進に寄与するものをいう。
- ◆特定非営利活動法人とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、社員の資格に不当な条件を付さない、報酬を受ける役員は役員総数の3分の1以下、営利を目的としない、宗教の布教や政治上の主義の推進を主たる目的にしない、特定の政党や候補者を支持・反対しないことを目的にしない団体であって、この法律に従って設立された法人をいう。

- ◆特定非営利活動法人の所轄庁は、その事務所のある都道府県の知事。但し、2以上の都道府県に事務所を設置する法人は経企庁長官。
- ◆特定非営利活動法人を設立する場合には、所轄庁に団体の定款や役員名簿、10人以上の社員の氏名・住所、設立趣意書、財産目録などの書類を提出し、認証を受けなければならない。
- ◆特定非営利活動法人は毎年の事業報告書、財産目録、貸借対照表などを作成し、事務所に備えおくとともに所轄庁に提出しなければならない。
- ◆所轄庁は、特定非営利活動法人が法令や定款に違反する疑いのある相当な理由があるときは、その法人に業務などを報告させ、事務所などに立ち入り検査することができる。
- ◆所轄庁は改善命令に違反したり従わない場合や、事業報告書等の提出を3年以上行わなかった場合には認証を取り消すことができる。
- ◆施行後3年以内に見直す（付則）。