

2014.6.22.

# NPOの公益性とその評価

VNS顧問

今田 忠

# 1.NPOの社会的位置づけ

## 1. 様々な組織

第1セクター	第2セクター	第3セクター
政治・行政	企業・自営業	非営利組織
400万人	5600万人	220万人 NPO法人は8万人
権力・権限	交換(市場)	共感・協働
税金	代金・料金	代金・料金、 寄附金・助成金 補助金

各セクターの役割と規模は国により時代により異なる

## 2.各セクターの機能

- 第1セクター 政治・行政
- 市場では提供できない公共財は政府が提供しなければならない。国防、治安、国土保全、公衆衛生等々
- 政府の役割はDemandにならない 社会的Needs(準公共財)に応えることまで広がってきた。
- 公共財とは非競合性と非排除性のある財。
- 非競合性とは、ある主体によるその財の消費が他の主体の消費を妨げないことをいう。このような財は多くの人々が同時に同じ財を消費することが可能であり、消費者間での競合関係はない。
- 非排除性とは。特定の人々をその消費から除くことが技術的に不可能であることをいう。このような財は、ひとたびそれが供給されたならば、だれでも自由に消費することが可能である。

- 第2セクター 企業
- 資本主義社会では財・サービスは市場で私的財として企業により提供され、価格メカニズムにより需給が調整される。
  
- 第3セクター 非営利組織
- (third sector, non-profit sector, voluntary sector, independent sector, social sector, civil society)
- 非営利組織には公益組織と共益組織がある。
- 公益組織の機能は社会的ニーズに応えることにある。
- 社会的ニーズとは人々が生活を営むために必要な財・サービスに対するニーズで、何らかの形でニーズに応えることが社会的に求められているもの。
- 政府に求められるニーズよりは私的なもので、一般の利益追求型営利企業に求められるニーズよりも公的なニーズ。
- 社会的ニーズに応える財は経済学的には準公共財と言ってよい。

- 共益組織
- 共益組織には様々なものがある。
- 各種協同組合、労働組合、信用金庫、共済組合、自治会・町内会、同窓会、スポーツ・クラブ、趣味の会、社交クラブ等々
- 共益組織の機能は組織の構成員の経済的利益の向上を図ったり、構成員の親睦であったり、様々である。
- 共益組織であっても公益性がないとは言えない場合がある。
- 協同組合はヨーロッパの社会的経済の重要な組織である。日本でも非営利・協同セクターという言い方がされる。

- 市民社会組織( CSO)
- 最近は市民社会組織( CSO,Civil Society Organization)という用語が用いられるようになった。
- 厳密な定義があるわけではないが、The Japan-America Society of Washington D.C.は次のように定義している。
- 「社会的利益や社会的課題について議論し、研究し、行動する非営利組織(企業形態であっても社会的・非商業的資格で活動するものを含む)組織」。CSOは「例えば社会サービスの提供や社会改革の提言を行う組織或いは教育機関であり、政治参加を促進し、社会的資本(ソーシャル・キャピタル)の構築に寄与し、民主的統治を推進し、共通の問題を解決するために資源を共有し、総体として強力な市民社会の建設に資するもの」
- 広義のNPO(非営利組織)のほか協同組合、社会的企業、コミュニティを含めても良い。
- 他セクターに所属している市民も市民活動家 地域リーダー ボランティアとしてCSOの担い手になる。

## 2. 公益法人改革とNPO法大改正

- 2001.1. 小泉内閣→新自由主義
- 2001.7. 行政改革推進事務局「公益法人制度の抜本的改革に向けて」
- 2001.9. 11. 同時多発テロ → 混迷の時代へ
- 2003.3.20 イラク戦争
- 2006.5. 会社法施行
- 2008.9.15 リーマン・ブラザーズ倒産
- 2008.12. 公益法人3法施行
- 2009.9 鳩山内閣→新しい公共
- 2011.3.11. 東日本大震災
- 2012.12. 安部内閣→国家社会主義
- 2013. 4. NPO法大改正施行

## ・新しい公共

2004年国民生活白書「新しい公共への道」—様々な関係者と協力しながら地域の課題に自発的に取り組む」

2010年6月「新しい公共宣言」

- 「私が目指したいのは、人と人が支えあい、役に立ち会う「新しい公共」の概念です。「新しい公共」とは、人を支える役割を、「官」と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体で応援しようという新しい価値観です」。(鳩山内閣)
- 平成21年10月26日第173回国会における内閣総理大臣所信表明演説

### 3. 様々な公益

- 国家公益と市民公益
- 従来の公益法人等は、宗教法人を別として、設立そのものに主務官庁の許認可を必要とし、設立後も主務官庁の監督に服することになっている。このことは何が公益であるかを国家が決め、市民の自由な発想による公益は認めないという公益国家独占主義を前提としている。
- 旧民法第34条(公益法人の成立) 学術、技芸、慈善、祭祀(し)、宗教その他の公益に関する社団又は財団であって、営利を目的としないものは、主務官庁の許可を得て、法人とすることができる。

- NPO法は民法の特別法として制定されたものであるが、この法律の意義は公益国家独占主義を排除し市民的公益を実現したこと、および、主務官庁による監督を廃し市民による監視を取り入れたことにあり、これで日本に始めて市民社会の基礎が出来た。
- 1994年3月にNIRAの委託研究「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」が発表された。この報告書は、市民公益活動とは1980年代の後半から広範な分野で具体的な姿を見せ始めた社会現象に着目して概念化したものであり、「民間非営利活動の一部で、その中でも特に多くの市民の自主的な参加と支援によって行われる自立的な公益活動」と定義した。
- デモクラシー国家では国家公益と市民公益とは一致するはずだが、自民党の改憲草案の「公益及び公の秩序」は明らかに国家公益。

- 公益性のヒエラルキー
- 法人税法では組織の法人格により次のように税率に差を設けている。
- 公共法人等      納税義務免除
- 公益法人等      19%(収益事業課税) (800万円以下の所得は15%＊)
- 協同組合等      19%(すべての所得に対し)(800万円以下の所得は15%)
- 普通法人          25.5%(中小企業の800万円以下の所得は15%)
- 人格のない社団等 25.5%(収益事業課税) (800万円以下の所得は15%)
- 
- どの法人がどの区分に含まれるかは複雑。
- 公益法人もNPO法人も公益法人等であるが、公益法人は公益目的事業については、法人税法施行令により、その種類を問わず収益事業から除外されている。
- 一般社団法人・財団法人は非営利型は公益法人等、非営利でないのは普通法人に含まれる。

## 4. 2.5セクターの登場

- ソーシャル・ビジネス
- 最近では社会的企業・社会起業家という用語が用いられるようになった。  
社会的企業とはビジネス的手法で社会的課題を解決する事業体である。
- 町田洋次(2000)『社会起業家』PHP新書
- 2003.9. ビッグイッシュー創刊
- 社会問題の解決をはかる活動を仕事としてやる  
「社会を変える仕事をしよう」佐野章二
- 社会福祉とお金儲けの仕事を組み合わせる  
「チェンジ・メーカー—社会起業家が世の中を変える」 渡邊奈々

- コミュニティ・ビジネス
- 日本では社会的企業に先立ってコミュニティ・ビジネスという用語が使われ始めた。社会的経済の概念は早くから使われていたが、最近では社会的企業という用語も多用されるようになってきた。これらの用語は厳密な定義がないままに使用されているのが現状である。
- ソーシャル・ファーム
- 2008.12. ソーシャルファームジャパン
- 日本では2008年12月にソーシャル・ファームの全国連絡会組織として「ソーシャルファームジャパン」が発足した。理事長の炭谷茂前環境庁事務次官は全国に2,000社のソーシャル・ファームをつくることを目標にしている。炭谷理事長の試算によると、現在、日本には4,000万人近い就労困難者が居ると言う。労働省は把握されていない人が少なくなく障害者は1,000万人程度と見られる。65歳以上の高齢者は2,700万人であるがそのうち1,000万人程度は就労を希望していると考えられ、これだけでも2,000万人である。その他に就労から排除されている人たちには難病患者、ニート、ホームレス、刑務所からの出所者などが居る。このような人たちに就労の場を提供したいというのが、「ソーシャルファームジャパン」の理念であり、目的である。今後の活動が期待される場所である。

# 5.民間公益組織制度の問題点

## 1.制度の並立

- 特定非営利活動法人→認定特定非営利法人
- 市民の認定。パブリック・サポート・テスト—アメリカのPST。所得控除か税額控除の選択。
- 一般社団法人・一般財団法人→公益社団法人・公益財団法人
- 賢者の認定。公益認定等委員会—イギリスのチャリティ委員会。PSTを満たせば税額控除も可。
- 特定公益信託→認定特定公益信託
- 社会福祉法人
- 官の認定。主務官庁制—社会福祉法人、公益信託。所得控除。

## 2. 不明確な公益性の概念

- 設立目的における公益性(Charitable Purpose)。NPOでは20分野、公益法人では23分野。
- 受益者の範囲における公益性(Public Benefit)。不特定多数の利益一言語明瞭意味不明。例えばオーケストラ、文楽←→歌舞伎、大相撲。
- イギリスの市民フォーラムでは「行政では十分カバーできない、真の社会的ニーズの解決に対応しているか」。

## 3. 公益認定要件の複雑さ

- 認定NPO法人、公益法人ともあまりにも技術的面が重視されすぎ、公益に資するかどうかは重視されない。とくに公益法人は収支相償の原則、遊休資産の規定は馴染みにくい。

## 4. 税のイコール・フットイング

市民社会組織間、市民社会組織と中小企業。

## 6.これからの社会と民間公益組織

- 1.これからの社会
- 国家、市場の役割低下、市民社会の役割の増加
- 三つの三角形の修復。成長・競争・分配の三角形は分配のベクトルの強化が必要。地球・国家・地域の三角形は地域の立て直しが必要。ヒト・モノ・カネの三角形はヒトへの手当が急務。
- 目指すべきは「君富論」。21世紀型市民革命に期待。今日的な主役は、資本家でも労働者でもなく地球市民。浜矩子「浜矩子の新しい経済学」角川SC新書2010

- 資本のための資本主義が民主主義を破壊する。民主主義は価値観を同じくする中間層の存在があってはじめて機能するものであり、多くの人々の所得が減少する中間層の没落は民主主義の基盤を破壊する。
- 資本主義の矛盾が資本主義そのものの終焉の一步手前まで蓄積している。水野和夫「資本主義の終焉と歴史の危機」集英社新書2014
- 20世紀末期には、国家の一部ではない組織、いわゆる非国家的存在(ノンステート・アクターズ)が量的にも質的にも影響力を増すようになった。なかでも国境を越えてつながりのあった組織の数が非常におおくなった。それは必然的に国家そのものの重要性や影響力を弱めることになる。入江昭「歴史家が見る現代世界」講談社現代新書2014
- 生活の場では、家族やコミュニティという協力原理に基づく「分かち合い」の経済で営まれている。「分かち合い」の原理は競争原理の反対概念。「分かち合い」の原理は他者の成功が自己の成功となり、他者の失敗が自己の失敗となる協力原理に基づく組織を要求する。神野直彦「『分かち合い』の経済学」岩波新書2010

## 2.NPO(CSO)の使命の再確認

- Demandにならないneedに応える。
- QOLの向上。
- 良い社会をつくる。
- 多元社会の実現。
- 第3セクターの本質は創造的カオス。ある程度特異な団体が乱立し、それぞれの団体が公共性を標榜する状況。ラルフ・ダーレンドルフ「フィランソロピーの橋」TBSブリタニカ2000

- 「良い社会」をつくるのがNPOの使命
- ロナルド・ドーアは近著「日本型資本主義と市場主義の衝突」の中で、「良い社会」とは「個人の選択の自由を重んじるばかりでなく、人と人との関係において敵意と恐怖よりも親愛と友情の方が優勢であるといった社会、民主主義が世論操作的と大衆迎合ではなく、実質的に機能する制度となる条件が揃っている社会—すなわち貧富の差が極端でなく、市民意識がねづいている社会」として、今までの日本はかなり良い社会であったと評価している。そして、この良き共同社会がアメリカ型のファイナリゼーションとマーケティゼーションに呑み込まれてしまうのではないかと危惧している。
- ドーアはNPOについては全く言及していないけれども、私は良い社会をつくっていく担い手がNPOだと思っている。最近のアメリカが良い社会でないのはNPOの力が相対的に弱くなってきているからではなかろうか。たしかに501(C)(3)団体の数は増え続けているのだが、それ以上にファイナリゼーションとマーケティゼーションが猛威を振るっている。
- ひ弱な生まれたばかりの日本のNPOが「良い社会をつくるのに寄与できるのは、市民との共感・共生の原理に基づき、今までの日本に欠けていたソーシャル・インクルージョンを進めることによってだと思う。
- 「むすび」2002年7・8月号、大阪NPOセンター。

### 3.制度の再編成

- 市民公益の立場から総合的に制度設計
- 事前規制から罰則強化による事後規制へ
- ガラパゴス化する非営利セクター。出口正之(「公益法人」2014.No.4)
- 公益法人改革は公益法人悪玉論から始まったものであるから、事前規制色が強い。これは公益認定法第1条に盛り込まれている「適切に」、「適正な」という文言から見てとれるし、極めて技術的で複雑な規定も事前規制のためである。
- 特定非営利活動促進法の目的が「市民が行う自由な社会貢献活動」となっているのに対し、公益認定法では「民間の団体が自発的に行う公益を目的とする事業」となっており、微妙にニュアンスが異なる。

- 特定非営利活動促進法第 1 条(目的)
- この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。
- 
- 公益社団法人及び公益財団法人の認定に関する法律第 1 条(目的)
- この法律は、内外の社会経済情勢の変化に伴い、民間の団体が自発的に行う公益を目的とする事業の実施が公益の増進のために重要となっていることにかんがみ、当該事業を適切に実施し得る公益法人を認定する制度を設けるとともに、公益法人による当該事業の適正な実施を確保するための措置等を定め、もって公益の増進及び活力ある社会の実現に資することを目的とする。

## 4.ネットワークの構築

- 中間支援組織、JACEVOの試み、グローバルなCSOネットワーク。
- SIVICUS
- CIVICUSは1991年に世界各地のCSOのリーダー20名の協議によりグローバルな市民参加のネットワークとして発起され、1993年に18カ国のメンバーによる理事会が結成され、2011年10月末で100カ国以上の1,120名以上の会員を擁している。設立以来、世界の市民社会の強化に向け調査、出版、会合活動を行っている。日本からは日本国際交流センターの山本正理事長(当時)が発起人として参加、今田克司CSOネットワーク代表理事が2013年まで事務局次長を努めており、公益法人協会がAGNA(Affinity group of National Associations)のアジア地区運営委員会委員に選任されている。

## 5. 他セクターとの関係の構築

- 政府とNPO(CSO)
- 協働(補助・委託)←→アドボカシー
- 協同組合、地縁組織とNPO(CSO)
- 新たな関係性の構築。知縁と地縁の協同。
- 企業とNPO(CSO)
- パートナーシップ例えばPSC←→watchdog 例えばPOSSE
- メディアとNPO(CSO)
- 発信力の強化
- 学界
- 理論武装。大学、研究者。研究機関。
- 日本NPO学会、国際公共経済学界、コミュニティ政策学会、非営利法人研究学会、日本ボランティア学会、国際ボランティア学会……

- NPOのアドボカシーとはdemosと政治家、テクノクラートの間にとって、demosの中の一部の人たちにとっての切実な課題解決を図ることである。その場合に、NPOの拠って立つ理念、思想、哲学が問われることになる。
- 私自身は、NPOに共通するミッションは、生活の質の向上であると思っている。経済がまだ発展していない段階では、経済発展、所得向上が生活の質の向上につながるが、現在の日本をはじめとする、いわゆる先進国では、生活の質の重要な要素は個人の尊厳と精神的充実である。ソーシャル・インクルージョンが重要な要素だ。NPOのアドボカシーはそのためにある。
- NPOジャーナル2005.4.