

第13回NPO法人ボランタリーネイバース通常総会(2014.6.22)

記念シンポジウム「NPOの意義を改めて考える」基調講演

NPOの公益性とその評価

Contents

1. NPOの社会的位置づけ
2. 公益法人改正とNPO法大改正
3. 様々な公益
4. 2.5 セクターの登場
5. 民間公益組織制度の問題点
6. これからの社会と民間公益組織

今田 忠

(日本NPO学会顧問・市民社会研究所所長)

はじめに。 —シンポジウムの主旨と本レポート—

1998年にNPO法が出来て、約15年が経ちます。

2008年の公益法人改革により、一般社団・財団法人が増加する中で、NPO法人の新規設立は鈍化傾向にあります。また、認定NPO法人の拡大や自治体による条例指定法人制度が推進されていますが、一方で税制改革により優遇税制を縮小廃止しようという議論もあります。

NPO内においても、NPO法成立期に活動していた第一世代のリーダー交代が起き、次世代継承が課題になっており、また、NPOを育てる社会的支援策についても、時代や社会の変化のなかで、これまでの効果・役割を総括しこれからの展開を考える時期に来ています。

こうした状況を受けて、NPO（法人）の意義は何かを改めて問い直し、今後の成長を展望することをねらいに本シンポジウムを開催しました。NPOの特性に光を当てると共に、他の様々な公益法人と連携し、良い社会を創るにはどうしたらよいか、シンポジウムにおいて基調講演いただいた今田忠先生のお話をレポートとしてまとめました。

特定非営利活動法人ボランタリーネイバーズ 2014年8月

1. NPOの社会的位置づけ

《NPO＝第3セクター》

NPO法制定の5年目、2003年の時に、こうしたフォーラムでお話しをさせていただいて、それからもう10年。その間に、色々情勢も変わっています。そうした中で、「NPOの公益性とその評価」というタイトルでお話するのは難しいのですが、原則論的なことを中心にお話をさせていただきます。

まず、最初にNPOって何ですかという時、社会全体の中でとらえ直さないといけないと思います。セクター論というのがありまして、世の中の組織を「第1セクター」「第2セクター」「第3セクター」という言い方をします。第1セクターというのは政治と行政です。第2セクターというのは企業です。そして、第3セクターとは政治・行政でもない、企業でもない、「非営利組織＝Nonprofit Organization」であり、かつ「非政府組織＝Nongovernmental Organization」であるもの、という3つの分け方で考えます。これは、レスター・サラモンやヴィクトル・ペストフの考え方です。

この各セクターの役割と規模は国により、時代により変わってくるわけです。資本主義社会では経済の中心は企業になり、物を売ったり買ったりといった市場経済で成り立ちますが、それではできない様々な事業を「第1セクター」と「第3セクター」で分担をすることが必要になります。

《各セクターの労働者数 国際社会において、NPO従業者は約4%》

では、各セクターで働いている人の数がどの位いるのでしょうか。これはかなり大雑把な数字ですが、第1セクター、政治・行政で働いている人は大体400万人。税金で食べている人たちです。そして、企業或いは自営業者で、物を売ったり買ったり、サービスを買ったり売ったりしている人が5,600万人。そのどちらにも属さない人が大体220万人位かと言われていています。日本で仕事をしている人は大体6,200万人ですから、220万というのは3.5%位にあたります。その220万の中で特定非営利活動法人で仕事をしている人は8万人位です。NPO法人数は5万位あります。組織は5万ですが、働いている人は8万しかいないと…そういう状況ですね。

第1セクター 政治・行政	第2セクター 企業・自営業	第3セクター 非営利組織
400万人	5,600万人	220万人 NPO法人は8万人
権力・権限 税金	交換（市場） 代金・料金	共感・協働 代金・料金 寄附金・助成金 補助金

NPOの従業員については、35カ国の国際比較研究というものがあります。この35カ国の平均が大体4%。日本は大体平均ですね。多いところはオランダの14%、ベルギーの11%、アメリカが8.5%です。逆に、少ないところはメキシコ、ルーマニア、ポーランド、スロバキア、パキスタン等、いわゆる低開発の国が多いです。韓国が2.4%です。

広い意味でのNPOというのは、社会の中でこの位の規模だと見ることができます。

《各セクターの機能 ～第3セクターの公益組織は、社会的ニーズに応える～》

各セクターが何をするかという機能で見えていきます。

第1セクターの政治・行政は、マーケットでは提供できない「公共財」、具体的に言うと国防・治安・国土保全・公衆衛生等を提供する役割です。公共財とは、ポール・アンソニー・サミュエルソンによる定義では「非競合性と非排除性のある財」を意味します。

- ①非競合性＝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。
 - ②非排除性＝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セクターの企業。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ということです。

そして、第3セクターは、大きく分けると「公益組織」と「共益組織」があります。ここで「公益」という話が出て来るのですが、公益組織の機能は「社会的ニーズ」に応えることにあります。

この「社会的」ということは英語で言うと Social ですけれど、これが今日の話のキーワードになります。「社会的ニーズ」とは、政府に求められるニーズよりは私的なものであり、営利企業に求められるよりは公的なニーズに当たります。経済学的には「準公共財」という位置づけになります。

《共益組織》

共益組織にはいろいろあります。同窓会、協同組合、労働組合、信用金庫、共済組合、自治会、町内会、スポーツクラブ、趣味の会、社交クラブ等が含まれます。共益組織の機能は、構成員の経済的利益の向上を図ったり、構成員の親睦等、様々なものがあります。

問題は、協同組合という組織です。協同組合は出資の制度があって、出資に対する分配が行われます。そのため、アメリカでは非営利とは言わず営利に分類します。しかし、ヨーロッパでは社会的経済、即ち social economy という言い方をされていて、日本でも非営利・協同セクターという言い方がされています。協同組合は私的利益だけかという点はなかなか難しいところですね。

《市民社会組織 ～「市民社会の建設に資する」がキーワード～》

もう一つ、最近ではCSOという言葉が使われます。Civil Society Organization という言葉なのですが、アメリカの Japan-America Society ではこう定義されています。

③CSO＝「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」

CSOは、企業形態であっても社会的・非商業的性格で活動するものを含みます。同時に、NPOも基本的には、この「市民社会の建設に資する」というのが基本的なキーワードです。

CSOで働いている人の数ですが、CSOの場合、他のセクターに所属している市民活動家とか地域リーダー、ボランティア等、仕事としてではなくてCSOのために活動する人がたくさんいます。ですから、第3セクターの重要性は、働く人の数的規模よりもはるかに大きいと言うことができます。



2. 公益法人改正とNPO法大改正

《会社法施行と公益法人改正》

1998年にNPO法が施行されて、現在まで色々な変化がありました。1998年というのもNPO法が施行された年ですけれども、この年は世界的にはベルリンの壁が崩壊して、中国では天安門事件が起こった年ですが、その後、2001年に公益法人制度の抜本的改革に向けてということで、公益法人制度の見直しが始まりました。小泉内閣が2001年に発足して、いわゆる新自由主義経済の体制に移って行く時期です。同時に、この年は同時多発テロが起こり、イラク戦争が起こりと、世界的に国家というものが力を失ってきた状況がありました。

また、2008年9月にはリーマン・ブラザーズが倒産して、世界的な金融危機・不況が起こります。2008年の12月に公益法人3法が施行されますが、それに先立って、2006年に会社法が施行されていて、この会社法の条文が公益法人の法律に随分影響していると言われていています。2009年に鳩山内閣が新しい公共という政策を打ち出しました。2011年3月に東日本大震災が起こり、ここで民主党内閣は危機管理能力がないことが露呈し、それで2012年の12月に安倍内閣が発足します。私の独断と偏見ですが、安倍内閣は小泉内閣の新自由主義から国家社会主義への転換と思っています。そうした中、鳩山内閣の新しい公共の時に始まったNPOの見直しが、安倍内閣の時にNPO法大改正として成立したという流れがあります。

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.	安倍内閣→国家社会主義
2013. 4.	NPO法大改正施行

《新しい公共》

新しい公共は、実は小泉内閣の時には2004年の国民生活白書で「新しい公共への道」というのが出ていて、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公共のあり方が示されました。鳩山内閣の専売特許ではありません。が、鳩山内閣では、新しい公共を理念として強く打ち出して、いろいろな施策が行われました。新しい公共の重要な主役であるとしてNPOの支援というものが出来たものですから、そこでNPOは新しい公共のお金に群がったということなんですが、新しい公共を言い出した宇宙人は宇宙に帰ってしまったということで、新しい公共というのは泡になって消えてしまったということになります。

3. 様々な公益

《国家公益と市民公益》

「公益とは何か」を問うと、実は「公益」にも色々あります。NPOをつくらうという時になぜNPO法が必要だったのか。それは、それまでの公益法人の制度が「主務官庁の許可を得て法人とすることができる」、こういう条文だったのです。主務官庁の許可を必要とし、設立後も主務官庁の監督に服するとなっている。これでは自由な活動ができないのではないかということで、公益国家独占主義と言われていたんですね。市民の自由な発想による公益は成り立たない。

これに対して、市民公益活動という言葉が出てきました。NPO法成立の一つのきっかけになったNIRAの「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」が発表されて、その頃、大西さんと私と知り合い、大いに共感したわけですが、この報告書における市民公益活動とは、「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的活動」。つまり、国家の公益とは別に、市民公益というものを定義したわけです。

ただども、考えてみれば、デモクラシー国家で、国家公益と市民公益は一致するはずなのです。デモスがクラチアを持つ＝人民が権力を持つというのがデモクラシー国家ですから、本来は矛盾するわけではないのです。しかし、現実には国家公益と市民公益というのはちょっと概念として違います。

《自民党の改憲草案における「公益」と「市民公益」》

自民党の改憲草案では、「公益及び公の秩序」という文言が何カ所か出てきますが、この場合の公益というのはもう明らかに国家公益ですね。

そして、自民党の憲法の改正案の問題です。「集会、結社及び言論、出版、その他一切の表現の自由はこれを保障する」。これは現在の憲法もそうですね。で、問題はここです。「前項の規定にかかわらず、公益及び公の秩序を害することを目的とした活動を行い、並びにそれを目的として結社をすることは認められない」と。ここで結社の自由を否定しているわけです。それから「財産権は侵してはならない」。それで、「財産権の内容は、公益及び公共の秩序に適合するように、法律で定める」という、こういう体制なんですね。

実は今の憲法には「公益」という言葉は使われていません。公共の利益、公共の福祉というような言葉がありますが。

しかし、実は大日本帝国憲法には公益という言葉がありました。財産権については「公益ノ為必要ナル処分ハ法律ノ定ムル所ニ依ル」とあり、言論結社の自由については、「日本臣民ハ法律ノ範囲内ニ於テ言論 著作印行集会及結社ノ自由ヲ有ス」とあります。明治憲法では「法律の範囲内に於て」とあるのに対し、自民党の草案には、だれが認めないのかとは書いていません。内閣総理大臣の専権事項ということであれば恐ろしいことです。

《公益性のヒエラルキー》

公益性のヒエラルキーを法人税で見えていくと、法人税法では、法人格によって下記のように税率に差を設けています。公共法人は法人税を納めなくてもいい。公益法人は収益事業に対して軽減税率で課税されます。協同組合はすべての所得に対して軽減税率で課税されます。また、法人税法の別表に

あるのですが、どの法人がどの区分に含まれるかというのはとても複雑です。

公益法人もNPO法人もこの「公益法人等」に含まれますが、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、収益事業から除かれます。だから、収益事業を行っても、公益法人は法人税がかかりませんが、NPO法人は軽減税率で課税されます。

そして、一般社団法人、財団法人というのは、非営利型は公益法人、非営利でないのは普通法人に含まれます。非常にややこしいのですが、法人の種類によって、このように納税の税率が違う点に着目して、公益性のヒエラルキーを考えることができます。

- ①公共法人等……………納税義務免除
- ②公益法人等……………19%(収益事業課税) (800万円以下の所得は15%*)
- ③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%)
- ④普通法人……………25.5%(中小企業の800万円以下の所得は15%)
- ⑤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%)

4. 2.5 セクターの登場

《2.5 セクターとしての「社会的企業」》

3つのセクターの話をしました。ここで「2.5 セクターの登場」についてお話したいと思います。2.5 セクターというのは、第2セクターの「企業」と、第3セクターの「非営利組織」の間に当たります。「ソーシャル・ビジネス (=社会的企業)」という言い方をしますが、ビジネス的手法で社会的課題を解決する事業体を指します。町田洋次氏が『社会起業家』という本を著しましたが、有名な事例としては、2003年に始まった『ビッグイシュー』です。ホームレスの社会復帰に貢献することを目指す活動をビジネスとして取り組みました。渡邊奈々さんの『チェンジ・メーカー』の表現では、「社会福祉」と「お金を儲ける仕事」を組み合わせる。「社会的な仕事」だけでも「営利」も考えていくというやり方です。

日本では、この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ましたが、「ソーシャル・ビジネス」も「コミュニティ・ビジネス」も厳密な定義がないままに使用されている状況があります。

《雇用問題に取り組む「ソーシャル・ファーム」》

「ソーシャル・ファーム」とは雇用問題、特に、就労困難者に対して職の場を提供しようという法人を指します。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」が発足しました。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ます。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います。その内、障害者は1,000万人程度と見られます。65歳以上

の高齢者は 2,700 万人ですが、その中の 1,000 万人程度は就労を希望していると考えられますので、これだけでも 2,000 万人になります。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あります。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、目的ですが、今後の活動が期待される領域だと思っています。

5. 民間公益組織制度の問題点

《3種の制度の並立と、公益を決める仕組み》

- ① 特定非営利活動法人は、認定特定非営利法人、いわゆる認定NPO法人になれば寄附金控除の対象になります。
- ② 公益法人では、一般社団法人・一般財団法人を設立して、公益認定を得れば、公益社団法人・公益財団法人＝公益法人になるという仕組みができました。
- ③ 特定公益信託から認定特定公益信託になれば、寄付金控除の対象になります。社会福祉法人も寄付金控除の対象になっています。

では、それらの認定はだれがするのでしょうか。認定NPO法人では、パブリック・サポート・テストによります。アメリカ発の仕組みで、寄附者数によりどの位支持を得ているか、いわば市民が公益性があるかどうかを決めます。公益社団・財団の場合は、イギリスのチャリティ委員会と同じような形で、公益認定等委員会、地方の場合は審議会で賢者が決めるという仕組みです。そして、社会福祉法人や公益信託の場合は、これは主務官庁制が残っていますから、お役所が決めます。

つまり、「公益に値するかどうか」というのは、市民が決める制度、賢い人が決める制度、行政が決める制度と3種類あることになります。

《不明確な公益性の概念 ～「不特定多数」とは～》

公益性というのは何か。これはとても難しいテーマです。平たく言えば「公益＝みんなのために」ということですが、どこからそれを見るかということ、「設立目的における公益性」と、「受益者の範囲における公益性」とがあります。

「設立目的における公益性」は、活動分野で規定されます。NPOでは 20 分野、公益法人では 23 分野です。

他方、「受益者の範囲における公益性」は、だれが利益を得るのかということですが、日本では「不特定多数の利益」ということになっています。「不特定多数の利益」とは、昔の許可制度の公益法人の時から使われていた言葉ですが、「言語明瞭意味不明」とであると私は言っています。「不特定って何人、多数って何人」なのでしょうか。不明確ですよ。例えばオーケストラ、不特定多数のためよりは、特定少数のために活動をしているとも言えます。それでも公益性がある。それならば、「文楽はどうだ」

「歌舞伎は」「大相撲は」と考えると、大相撲なんかになると、やっぱり不特定多数の利益かな…と
いうことで、よくわからないものなのです。

イギリスではこの〈受益者の範囲における公益性〉について、「行政では十分にカバーできない、真
の社会的ニーズの解決に対応しているかどうか」によって、公益性を判断する考えをとっています。

〈認定要件の複雑さ〉

認定要件については、認定NPO法人も公益法人も、あまりにも技術的な面が重視されていて、「公
益に資するかどうか」という点はあまり重視されていません。特に公益法人は、「収支相償の原則」と
か「遊休資産の規定」等、馴染みのない項目があります。先ほど、公益法人は収益事業に該当しても
課税されないという話をしましたが、片や「収支相償の原則」というものがあって、黒字でも赤字で
もダメで、収支トントンでないとダメですよという考え方です。

〈税のイコール・フットイング〉

税のイコール・フットイングでよく言われるのが介護保険です。介護保険事業というのは、営利企
業でもできるし、社会福祉法人でもNPO法人でもできます。しかし、社会福祉法人が行う介護保険
事業には課税されませんが、NPO法人や企業が行う介護保険事業には課税されます。そして、NP
O法人は軽減税率ですが、企業は一般税率です。同じ事業をやっていても税金が違います。実際はあ
まり利益が出ず、納める税金は少ないですが、制度としてはそういうことになります。

そして、最近問題になってきた、企業とNPOの間の税の違いです。これはNPOの軽減税率は不
公平税制ではないかということが言われるようになった。アメリカでもずっと問題になっていた点で
す。同じ事業をやっていても、株式会社でやるのとNPO法人でやるのと税金が違う。これは日本で
もこれから問題になってくるかもしれません。例えば出版業は税法上の収益事業で、大学出版会
のような公益法人が行う出版業は低減税率ですが、企業形態であれば普通税率で課税されます。この辺を
どう考えていったらいいのかというのは、なかなか難しい問題です。



6. これからの社会と民間公益組織

《第3セクターの役割が重要性を増す社会へ》

ここからは、独断と偏見に基づくお話ですが、「これからの世の中でNPOというのはどうなっていくんだろうか」というお話です。これからの社会というのは、最初に申し上げました3つのセクターの中で、国家と市場が役割を減らして行って、市民社会、いわゆるCSO、NPO、その他の役割が増していくのではないかとというのが私の希望的観測です。これについて、いろいろな方がいろいろなことを言われています。

浜矩子氏は21世紀型市民革命に期待すると言っています。今日の主役は資本家でも労働者でもなく、地球市民だという時代が来ると。

水野和夫氏は、「資本主義の終焉と歴史の危機」の中で、多くの人々の所得が減少し、中間層が没落する…それは民主主義の基本を害するとして資本主義は終焉の一步手前まで来ていると言っています。ただし、資本主義の後でどういう社会が来るかという点には言及していません。

アメリカの歴史家である入江昭氏は、国家の一部ではない組織、非国家的存在（NPOもこの非国家的存在＝ノンステート・アクターズにあたります）が、量的にも質的にも影響力を持つと述べています。

神野直彦氏は、生活の場では、家族やコミュニティといった協力原理に基づく「分かち合い」の経済で営まれていると言っています。「分かち合い」の原理は、競争原理と反対の概念で、他者の成功が自己の成功となり、他社の失敗が自己の成功となる原理ですが、こうした原理が重要性を増す社会になるのではないかとという論調です。

《NPO(CSO)の使命の再確認 ～良い社会をつくる～》

改めてCSOというのはどういう役割があるのでしょうか。これも私の独断と偏見でお話します。

- ①Demand にならない need に応える使命。マーケットは需要（demand）と供給のバランス上で数量等が決まりますが、マーケットにはお金のない人は参加できません。いくらこれが欲しいと思っても、そのお金が払えない人は参加できない。これが demand にならない「need＝必要」です。それに応じていくという使命です。
- ②QOL（Quality of Life＝生活の質）の使命。福祉の社会でよく使われますが、量より質が重要になってくる。
- ③良い社会をつくるという使命。
- ④多元社会の実現という使命。

①～③は、本来は政府の役割です。しかし、政府だけではきめの細かい政策ができないので、CSOが重要になるってくるということなのです。そして、政府でできないのは④多元社会の実現です。

ラフル・ダーレンドルフというイギリスの上院議員は、「第3セクターの本質は、創造的カオス（クリエイティブカオス）である。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勝手に標榜する。それが第3セクターになる。」と述べています。私はこのクリエイティブカオスというのが随分

気に入っていて、よく使っています。シュンペーターは「創造的破壊」という言葉を言っています。「クリエイティブ資質」「コンストラクション」が第3セクターには欠かせないと思います。

《良い社会とは、市民意識が根付いている社会》

では、良い社会とは何なのでしょう。以下は、大阪NPOセンターの機関紙『むすび』2002年7・8月号に私が書いた内容で、少し古いのですが、ご紹介します。

- ・ドナルド・ドーアは『日本型資本主義と市場主義の衝突』の中で、「よい社会とは、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信頼の友情のほう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、市民意識が根付いている社会」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、このよ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飲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であると思っている。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いるのではなかろうか。たしかに免税資格のあるNPOである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、社会的包摂を進めることによってだと思う。

私はこれ、自分の文章ですけど、気に入っているんです。

《NPOの経営力を高める》

NPOのミッションを達成するには経営力を高め社会的に認知されるようしなければなりません。経営力については活動内容や規模によってさまざまですが、自分たちの活動や組織がどのように見られているかが気になりますね。行政の補助や委託を受けることも一つの評価ですが、行政に馴染まないような活動は民間の助成金、例えばモリコロ基金の助成が受けられるというのは活動が高く評価されたことになります。もっと総合的な組織の評価であれば、京都の社会的認証開発推進機構と言うのが第三者評価を実施しています。

《制度の再編成 ～市民的公益の立場から総合的な制度設計を》

それで、どうするかという時に、一つには制度の問題があります。現在の民間公益制度は問題があります。基本的には国家公益ではなく、市民公益の立場から総合的に制度設計をする必要があります。そして、事前規制から罰則強化による事後規制へ転換する。入口でグチャグチャ言う制度でなく、悪いことをしたら、取り消しとか罰則による事後規制にするべきだと思います。

実は、公益法人制度と特定非営利活動促進法の成り立ちがちょっと違うのです。公益法人改革は公益法人悪玉論から始まっているので、「適切に」とか「適正な」という文言があります。極めて技術的で複雑な規定も事前規制のためです。対して、特定非営利活動促進法は、「市民が行う自由な社会貢献活動」、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」となっていて、微妙にニュアンスが異なるのです。

●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。

＜ネットワークの構築＞

そうした制度の改革のためにも、ネットワークの構築が大事になってきます。そのためには中間支援組織やグローバルなCSOのネットワークであるCIVICUS(1991年に世界各地のCSOリーダーの協議により、グローバルな市民参加のネットワークとして発起された組織。2011年10月末で100か国以上の1,120名以上の会員を擁する)といったようなものを強化していかないと、CSOが強くなりません。

特に、政府とNPOの関係とか協同組合や地縁組織(自治会、町内会)とどう連携を取っていくか。阪神・淡路大震災のときに専門性をもったNPOによる知縁と地縁の協同というのがよく言われましたが、なかなかうまく協同できていない状況もあり、新たな関係性を構築していく必要があるのではないかなと思っています。神戸の場合は復興のプロセスでNPOを中心に市民社会をつくるという議論が行われました。私は東北には行ってないのでよく分かりませんが、東北では地縁組織によるコミュニティの再生が重要であり、神戸のような都会とは担い手が違うのではないかなと思っています。

＜他セクターとの関係の構築＞

企業とNPOの関係では、名古屋で言えばパートナーシップサポートセンターがありますが、NPOはパートナーシップを推進すると同時に、企業を監視する役割も必要になってくるでしょう。POSSEという労働関係のNPO法人がありますが、例えばブラック企業を告発するような役割です。

その他のセクターとの関係、メディアによる発信力を強化するとか、学界や研究機関と共に議論武装をするといったことも、これから求められてきます。

＜NPOのアドボカシー＞

アドボカシーはNPOの基本的役割です。NPOのアドボカシーについて、2005年に『NPOジャーナル』に私は次のように書きました。

- NPOのアドボカシーとは、demos（市民）と政治家、テクノクラートの間に立って、市民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。

＜日本のNPOのナショナルセンターを＞

NPOのネットワーク組織としては、イギリスでは、NCVO（＝National Council for Voluntary Organizations；全国ボランタリー団体協議会）という組織がありますが、その前身であるNCSS（＝National Council of Social Service；全国社会サービス協議会）ができたのは1919年で、1980年にNCVOの名称になりました。ある学者が「NCVOは全国社会福祉協議会みたいなものですよ」と言われましたが、福祉の分野が中心ではありませんが、ボランタリー組織全体のナショナルセンターです。

日本では、福祉の分野で中央慈善協会が1908年にできてかなり早いです。1951年に中央社会福祉協議会、1955年に全国社会福祉協議会と名称が変わってきました。1972年に公益法人協会ができました。85年に助成財団センターができて、94年にシーズ（＝市民活動を支える制度をつくる会）ができて、96年に日本NPOセンターができました。2009年にイギリスのACEVOに倣ってJACEVO（日本サードセクター経営者会議）が発足しました。JACEVOは法人格の垣根を越えた横断的な組織ですが、社会福祉法人の参加はとても少ない。行政の別働隊の性格が強い社会福祉法人とNPO法人、公益法人が共通の課題で議論するのは難しいですね。

アメリカでは1949年にCouncil on Foundation（助成財団協議会）ができます。これは元々アメリカのコミュニティ財団のための協議会だったのですが、現在ではすべての財団の協議会になっています。56年にFoundation Centerという情報センターができました。これにならったのが日本の助成財団センターです。それから1980年にIndependent Sector；インディペンデントセクターという組織ができました。

1996年にできた日本NPOセンターは、このインディペンデントセクターをモデルにしたと言われてはいますが、かなり違う。やはりナショナルセンターとして、アメリカのインディペンデントセクターやイギリスのNCVOといった組織が日本でも要るのではないかと思います。シーズはロビーイング団体で、日本NPOセンターは情報提供の活動をしているのかよくわからない部分もありますが、NCVOやインディペンデントセクターといった組織的なナショナルセンター的に発展していけば、日本のNPOは社会的認知があがっていくのではないかと思います。この辺は、後ほど議論できればと思いますが、私の話はこれで終わらせていただきます。ありがとうございました。

講師紹介



今田 忠 氏(日本NPO学会顧問、市民社会研究所所長)

笹川平和財団プログラム・ディレクター、阪神淡路コミュニティ基金代表等、これまで多くのNPOの役職を歴任。NPO法人ボランタリーネイバーズ顧問。著書に『NPO起業・経営・ネットワーキング(中央法規出版)』、『日本のNPO史(ぎょうせい)』など。

「NPOの公益性とその評価」 今田忠氏 基調講演レポート

ボラネイ☆キャラバン vol.22

2014年8月発行

特定非営利活動法人ボランタリーネイバーズ

〒461-0005 名古屋市東区東桜 2-18-3 コープ野村 702

〔TEL〕 052-979-6446 〔FAX〕 052-979-6448

〔Email〕 vns@vns.or.jp 〔URL〕 <http://www.vns.or.jp/>

ボラネイ☆キャラバンは、今後、冊子型のものの他に、本号のようなタイムリーなレポート形式でもお届けします。