

NPOとシビル・ソサエティーの再構築についての一考察

加 藤 洋二郎

キーワード：公益、シビル・ソサエティー、インターメディアリ、NPO、
内国歳入法第501条(C)(3)、特定非営利活動促進法

1. はじめに

現代日本社会は、それを構成する重要な要素である公益（公共の利益）の大部分を政府が決定し、そして維持・増進してきた。しかし、昨今の日本社会の閉塞感及び政府に対する不信感の高揚が相まり、公益を政府が一元的に管理・運営すること自体に限界が生じていると考えられる。今後、日本社会において公益を本質的に維持・増進するには、『これまでもつぱらそれを担ってきた政府と並んで、自律した市民の集団や個人による活動が必要なのだという認識が急速に広がっている』¹。換言すれば日本はいま、市民が本来的に内在している自律の精神と相互補完性を十分に発揮し、政府がこの市民の主体的活動を可能とし、さらにこれを補助・補完する役割を担う社会システムとは何かを模索している渦中であると筆者は考える。

そこで本論文ではその一施策として、社会における市民の主体的活動を通し公益を育む社会システムとして、NPOを媒介とするシビル・ソサエティーの再構築について検討する。

本論文の構成は次の通りである。まず筆者のシビル・ソサエティー概念を明確にし、次にそのモデルケースとしてアメリカのNPO社会を主に、その独自の社会的背景及び法制度を通して俯瞰する。そして日本のNPO台頭に見るシビル・ソサエティーの再構築の可能性について考察していく。

2. シビル・ソサエティー概念と各セクターの相関関係

シビル・ソサエティーの逐語訳は通常、「市民社会」であり語義として国家における社会そのものの一形態として認識されている。それは17～18世紀の西洋近代市民革命に端を発し²、弱肉強食

1 山本正他（1998）、14ページ。

2 詳しくは、吉田傑俊（2000）を参照されたい。

の市場経済とともに現出したブルジョワ市民社会を表す言葉として主に使用されてきたと思われる。ただし本論文では、シビル・ソサエティーをそのような捉え方をせず本来の語義として『民主主義を機能させるための様々なNPOや市民活動、すなわち市民が社会の運営に参加する仕組みを示す』³ ことと再定義（構築）したい。筆者はこのような市民参画型社会の形成にNPOの存在が必要不可欠であるという立場で論を進める。つまり、昨今におけるNPOの世界的台頭は、人々が『問題解決のための手段を自分たちの手に取り戻し、社会状況を改善させ、基本的な権利を確保しようと組織化を進めていること』⁴ の具現化の一形態と考えられる。換言すれば、世界的に国家の役割は最小限に留め、市民自身が本論文で定義するシビル・ソサエティーを希求していることが理解できる。

アメリカでは、このシビル・ソサエティーが大部分において有効に機能している。そこでは、『自己実現を求める多数のボランティアが非営利組織の活動に自由かつ能動的に参加している』⁵ のである。シビル・ソサエティーにおけるNPOの本質的役割は、『政府の枠組みの外側で公共の目的を追求する大規模な独立的民間機構（第三勢力）』⁶ であり、『こうした組織が世界的に拡散していけば、物的なサービスの領域を超えて、国家と市民の関係そのものに永続的な変化が起きる可能性もある』⁷ ことが正に現実化してきたといえる。

換言すれば、国家・市民間に今後どのような関係を構築できるかによって、シビル・ソサエティーとそれに不可欠な要素であるNPOの成長・発展に多大な影響を及ぼすであろう。つまり理念型としてシビル・ソサエティーでは、政府の役割は福祉などの生活に身近なサービスの実施にあるわけではなく、外交、防衛や国内の治安維持などの国全体を対象とする事項を担うことにある。併せて市民は自己責任を自覚し安易に政府に依存しない体制を構築しなければならない。このような「公益観の転換」により市民本位の効率的な行政を実現するためには、行政サービスの需要者たる市民が必要とする行政を最小の費用で行い、民間（NPO・営利組織等）で供給可能なサービスは最大限、民間に委ねるという『行政改革』⁸ が急務であると言えよう。そして、「小さな政府」を支えるために民間の活力が必須となる。ただし政府が供給すべきものではなく、さらに市場原理の中でも必ずしも十分に供給され得ない財の存在を考慮すると、仮にそのサービスの供給主体を営利組織に移行してもその役割を十分に果たすことが困難な場合が多い。そこで、市場メカニズムに馴染まないサービスの供給主体としてNPOの役割が重要となる。ただしNPOが市場外社会サービスの継続的供給主体として有効に機能するためには、市民（資源提供者）からの迅速かつ効率的な資源の提供が重要課題となる。『NPOは資源提供者から資源を受け、これを元に活動

3 毛受敏浩（1997）、60ページ。

4 レスター・M・サラモン（1994a）、401ページ。

5 P. F. ドラッカー（1991）、275ページ。

6 レスター・M・サラモン（1994a）、401ページ。

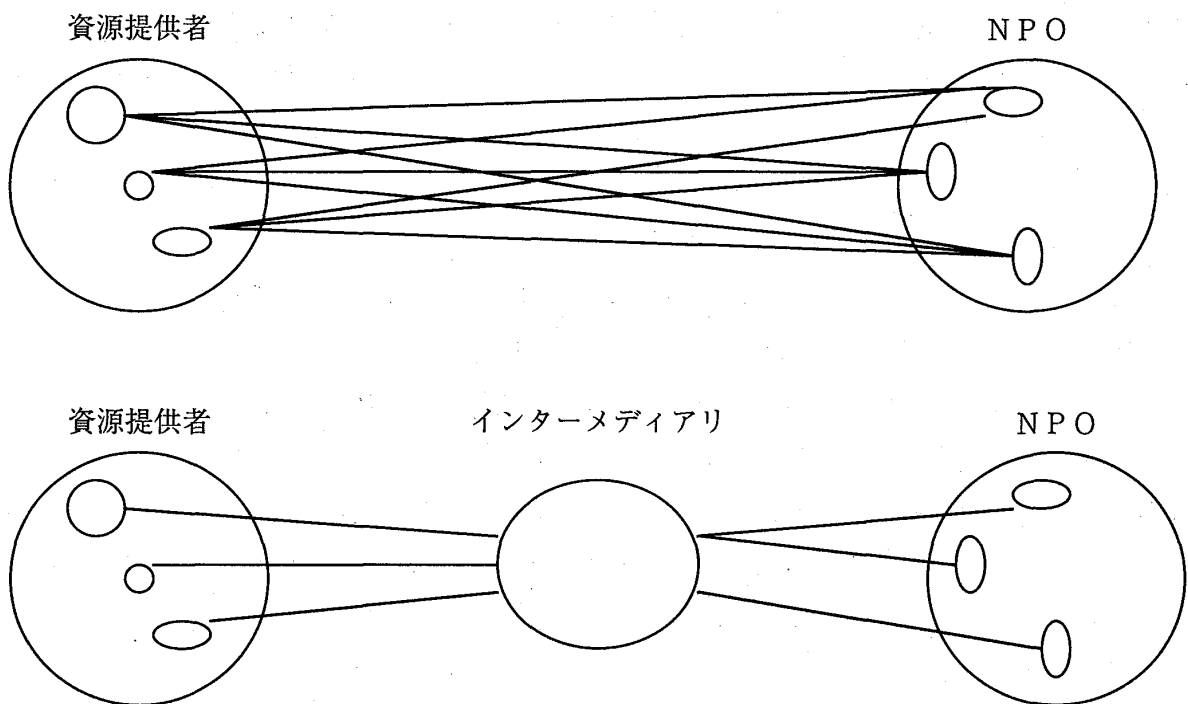
7 同上。

8 詳しくは、石村耕治（1997b）、186ページを参照されたい。

し、社会サービスに変えているのである。その意味で、NPOは「資源変換装置」と呼ぶことができる⁹。このような資源変換システムには、NPOと市民（資源提供者）を引き合わせる「資源取引市場」の存在を考慮する必要がある。また、社会に散在するNPOと市民（資源提供者）との協働関係の構築には、「資源取引市場」の構築が併せて重要となり、さらにこの協働関係構築を促進する「インターメディアリ（仲介機関）」の役割が重視される。つまり、NPOと市民（資源提供者）が結びつくためには、『相互に「パートナー探し」が必要¹⁰になる。田中弥生（2000）は、この際に発生するコストを「トランザクション（商取引）・コスト」と位置付け、その軽減策として「インターメディアリ」の存在を指摘する¹¹。つまり、図1のようにインターメディアリの存在により資源提供に関する調整コストの軽減が可能となる。

田中弥生（1999）は、インターメディアリによるトランザクション・コスト軽減について次のように述べている。『資源提供者が、寄付やボランティアなどの資源をNPOに提供したいと希望すると、自分の条件に合ったNPOを見出すのに、各NPOを一つ一つ確認していくことになる。

図1 インターメディアリによるトランザクション・コスト軽減



直線は資源提供者からNPOに資源が渡るまでに必要なコストとみなす。

出所：田中（1999）、170ページ

9 田中弥生（1999）、39ページ。

10 早瀬昇（2000）、202ページ。

11 詳しくは、田中弥生（1999）、第5章「ミスマッチ問題の分析Ⅱ—トランザクション・コスト理論の適用—」を参照されたい。

NPOの数が多ければ多いほど、その作業は増え、“手間ひま”、つまりトランザクション・コストをかけなければならない。一方、NPO側から見ても然りで、資源提供者を求めて、一つ一つ確認していくことになる。そして、その“手間ひま”が過度にかかりすぎれば、ベストの活動や相手でないところで妥協したり、また断念してしまうことになる。ところが、仲介役「インターメディアリ」が資源提供者とNPOの間に存在したらどうなるだろうか。個々のNPOの所在、特徴に関して知っている仲介役「インターメディアリ」がいれば、資源提供者は、わざわざ個々のNPOを尋ねなくても、インターメディアリに尋ねればよい。インターメディアリは、「そういう活動を希望するのなら、〇〇〇というNPOがよい」と、資源提供者の希望や条件に合ったNPOを紹介してくれる¹²⁾。

NPOと営利組織のよりよい協働関係の強化もシビル・ソサエティー再構築の過程において必須の要件となる。今までの営利組織の多くは、財政的基盤が脆弱なNPOとの協働関係において「資金を出し手」としての役割を果たしてきたケースが大半であった。ただし昨今、営利組織は従来のようにただ「資金を出し手」としての役割に留まらず、NPOと積極的な関わりを持つことにより慈善（フィランソロピー）活動に新境地を開く傾向を見せ始めている。営利組織はNPOとの協働関係の強化を通じて市民参画型社会（シビル・ソサエティー）への参加を積極的に推進している。このように新しい営利組織の慈善（フィランソロピー）への挑戦は新たな課題を生じさせた。つまり、営利組織は、『単に資金提供をしていたときとは異なり、活動の優先分野の決定、パートナーとするべきNPOの選定、中間組織（インターメディアリー・オーガニゼーション）の活用などの面で、これまで以上に洗練された手法をとることが要求されるようになってきている¹³⁾。一方、NPOにとっても営利組織との新たな協働関係の構築は、様々な課題を内包している。決して営利組織に従属することなく、『自律と革新性を重んじるNPOの基本的性質を維持しながら、専門能力を明確に示さなければならない¹⁴⁾。あくまで営利組織とNPOとは対等な協働関係を構築しなければ両者の能力が最大限に発揮されない危険がある。

以上を敷衍すると、行政、営利組織、NPOは相互依存の関係にあり、各セクターのパワー・バランスに何らかの不均衡が生じると『社会的価値の偏在あるいは社会的正義の偏向を意味すると考えられる。たとえば、行政だけでは画一化された社会になってしまい、企業だけではマネーパワーだけが横行する社会になってしまう。また、NPOだけでは、すべて自分たちだけでやらなければならないことになってしまい、あまりに負担の大きい社会になってしまう。そうではなくて、三つのセクターがほどよくブレンドされたバランスのとれた社会こそ一人ひとりの暮らしやすさを生み出す¹⁵⁾』ことと考えられる。このようにコミュニティーを構成する三つのセクターがお互い

12 田中弥生（1999）、170～171ページ。

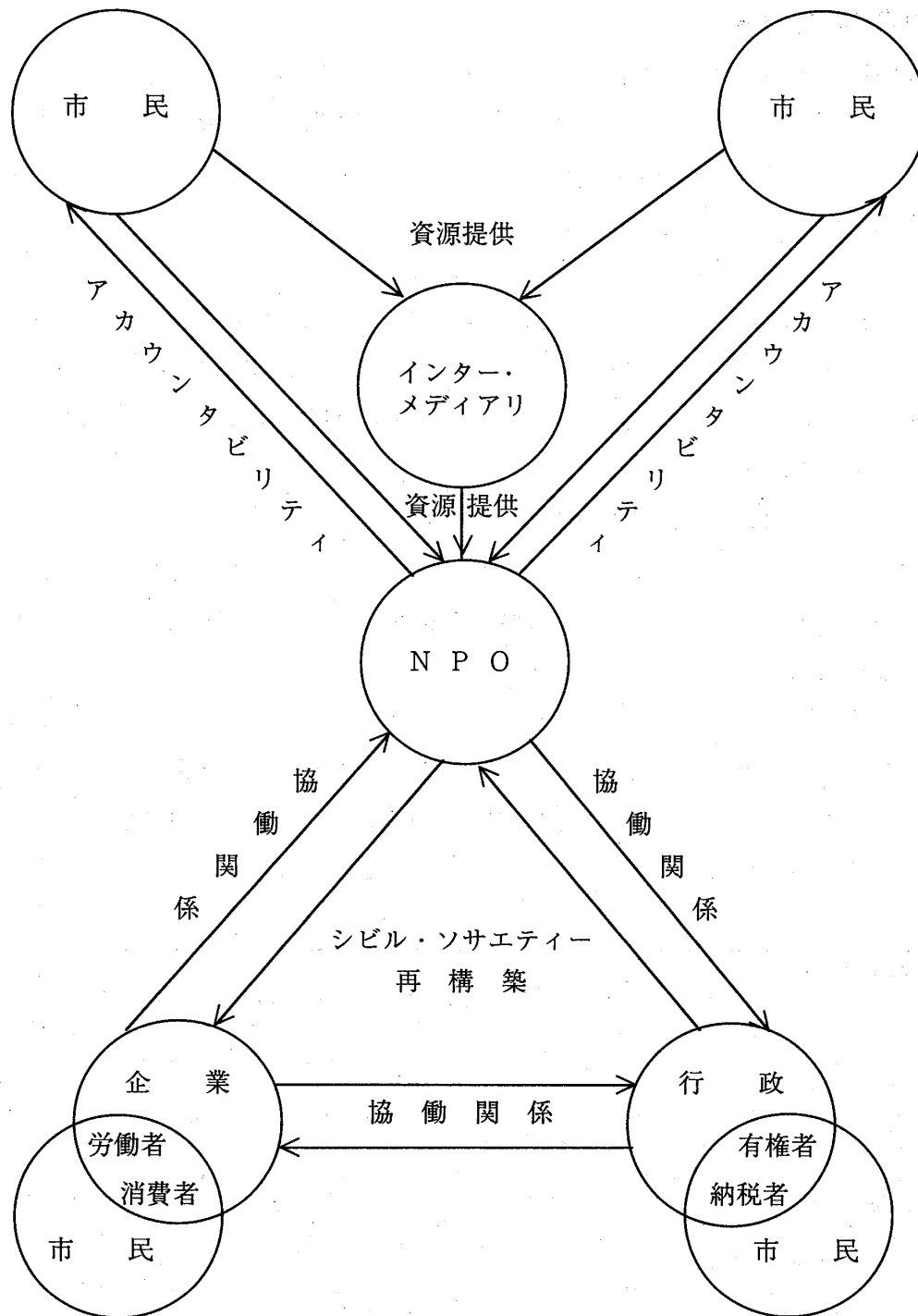
13 山本正（2000）、13ページ。

14 同上。

15 久住剛（1997）、160～161ページ。

の持ち味を活かしてバランスのとれた協働関係を構築しなければならない。21世紀に直面する諸問題の多くは、この三つのセクターが織り成す均衡関係の維持なくしては実効性のある改善や解決を望みにくい。つまり、有機的に機能するシビル・ソサエティーとは、下記、図2のように市

図2 本論文におけるシビル・ソサエティー概念図



出所：筆者作成。

民の主体的活動により支えられるNPO・行政・営利組織の各セクターが協働関係を永続的に保持することにより成立するコミュニティである^{16,17}。

3. アメリカのコミュニティにおけるシビル・ソサエティー

①アメリカのNPOの概要

次に世界的にもNPO大国であるアメリカのコミュニティをモデルケースにNPOとシビル・ソサエティーについての実際的検討を深めていきたい。まずその前提としてアメリカのコミュニティにおけるNPOについて概観していく。そもそもNPOとは、『アメリカにおける法人制度と税制優遇制度を背景に生まれてきた言葉』¹⁸であるといわれる。アメリカのNPOとしては、よく知られているフォード財団やロックフェラー財団のような企業財団はもとより、コミュニティ財団や100万を超す多彩な市民団体が活発に活動している。活動内容も、これまでのような救貧、宗教、学術、教育などの振興・助成にとどまらない。都市・人間環境問題、薬物依存・犯罪対策、エイズ・難病対策、人種・性差別問題、青少年・高齢者問題、消費者運動、軍縮・核問題など、極めて多岐に亘っている。

それでは、アメリカにはなぜNPOが多数存在するのか。サラモンは次の4つの事柄を考慮する。

その理由の第1として、サラモンはアメリカ・コミュニティの歴史的背景を指摘する。つまり他の多くの国と同じように、アメリカにおいても国家以前に社会が存在していた。換言すれば、政府機関が住民共通の問題に対処する立場につく以前に、コミュニティはもう形成されていた。したがって、諸問題の解決に当るのは住民自身であり、そのためには有志による組織を創ることが有効であることが分かっていた。その結果、有志による消防団、学校、養子縁組機関等、多くのものが設立された。政府成立後でさえ、『アメリカ人は、君主制や官僚制度の復活を恐れて政府に依存しなかった。そのため、政府の援助が必要であるとお互い納得するまでは、市民た

16 林雄二郎他編（2000）は、行政とNPOの関係が緊密になりすぎるものの問題点を次のように指摘している。『政府との関係が緊密化してくると、サードセクター側で内部意見をそれなりに調整する必要が出てくる。これなどは本来、セクター（筆者注：NPO）の本質になじまないものである。サードセクターというものは、創造豊かで、ある程度特異な団体が乱立するような「創造的なカオス（混沌）」状況でなければならない。そうでなければ、セクターならではの特徴がなくなってしまう。最悪の場合、政府の付録のような、「擬似」非政府にならないともかぎらない。したがって、できるかぎりの独立性をもたせ、必要な範囲の規制（および政府との関係）にとどめることが大原則となる。』同様に、営利組織とNPOとの関係についても緊密になりすぎることは警鐘を鳴らしている。つまり、『両セクターにはそれぞれ別の価値があるのであって、一緒にくたにしてはどちらのためにもならない。したがって、企業が非営利活動のイニシアティブを握ることは避けるべきだし、ボランティアセクターは商業主義にかかわるべきではない。一つには、税制によって両セクターの区分をはっきりさせておくことが可能であろう。』と指摘している。林雄二郎他編（2000）、20～21ページ。

17 図2にあるようにNPOは、市民から直接資源の提供を受ける場合とインター・メディアリを通して間接的に資源の提供を受ける場合がある。前者の場合、NPOは市民に対して活動性の報告等のアカウントビリティを負う。アカウントビリティについては別稿にて詳述する。

18 山岡（1997）、2ページ。

ちは自主的に問題に対処するのを常とした』¹⁹のである。

次にサラモンはこのような歴史的理​​由以外にも、NPOの創設を促したものとして、いわゆる「市場の失敗」²⁰という、市場システムの内在的限界を挙げている。なぜなら市場は、靴、自動車、衣服、食料品といった個人的に消費されるものを扱う限りでは非常に優れているが、『これとは対照的に、きれいな空気、国防、あるいは安全な環境というような共同で消費されるものは、市場では対応しきれない。このような公共財と呼ばれるものは「ただ乗り」という深刻な問題』²¹を随伴するからである。つまり、一度公共財が生産されると、生産コストを負担しなかった人々も含めて、すべての人々がその恩恵を享受することができる。公共財のコストを負担するしないにかかわらずその恩恵に浴することができるならば、他人にその負担を負わせてしまうほうが得である。だが、誰もが同じように考えると、結果的にこれら公共財の生産は極端に少なくなり、総ての人々が劣悪な状況に置かれてしまう。これを正すためには、何らかの形の非市場的な機構が必要となる。このような機構の一つが政府である。個人や法人に課税することによって、政府はすべての人々に公共財のコスト負担を強いることができる。そして、この「市場の失敗」を克服するもう一つの方法がNPOである。NPOを創ることによって、個人のグループは、お互いの間では必要を認めるが、市民大多数の支持を得るに至らない公共財の生産のために、資金を蓄積することができる。たとえば、特定の小集団に属する人々にとっては、共通の文化的・社会的、あるいは経済的特徴や関心が、市民全体にとっては共通でない場合がこれに相当する。これら小集団は、NPOによって、所属する人々が望む種類、望むレベルの公共財を生産することができるのである。これらはまさに自律の精神と補完性の原則の現れと言えよう。

さらにサラモンは活発なNPOが存在する第3の理由として『公共財の提供者としての政府に限界がある』²²ことを指摘する。民主主義においては、政府が行動を起こすには国民大多数の支持が必要であり、このために、政府による「市場の失敗」の是正が困難になることがしばしばある。NPOを作れば、小さなグループで、他の人々の支持を得られなかった問題に取り組むことができるのである。

サラモンによるNPOが存在する最後の理由は、『これらの組織の能率やサービス機能に関係なく、むしろ非常に重要な社会的価値観、つまり自由を、多元的価値観を具現していくためにこれ

19 サラモン (1994b)、24ページ。

20 「市場の失敗」の解決策は3つあると考えられる。第一に、政府が個人に課税することによって、市民に公共財のコスト負担を強いること。第二に、公共財の中に私的所有権や特典を設けることによって人々が積極的に公共財のコストを負担すること。第三に、非営利組織の結成である。非営利組織を創ることによって、個人グループはお互いの間では必要を認めるが、国民大多数の支持を得るには至らない公共財生産のために資源をストックするシステムである。

21 サラモン (1994b)、24～25ページ。

22 同上、26ページ。非営利セクターは、『社会サービスの担い手が不足するという「真空状態」の回避の役割を担ってきた』のである。岸本幸子 (1998)、68～69ページ。

らの組織が果たす役割に関するものである』²³。私財を求める個人の行動を企業が助長するように、NPOも公共財に対する個人的イニシアティブを助長する。NPOよりも政府のほうがはるかに効率よく市民の欲求に応えられるケースであったとしても、アメリカ人は彼らの自由を保証するものとして、また、多元的な価値観を確保するための機構として、NPOの活発な活動にこだわり続けることだろう。

以上を敷衍し、NPOがアメリカのコミュニティーに存在する理由とは、歴史的産物でもあるが市場における内在的限界を対処する代替機構としての役割を果たすべき政府の限界、多元主義と自由を重視する価値観、個人間に協力関係を促そうとする民主主義社会に存すると言える。つまり、NPOとは市民が本来的に内在している自律の精神と連带的・相互補完性の具現化の一形態と言える。

②アメリカのNPO法制にみるシビル・ソサエティー

では、次に、NPOを保全し育成する法制度とは、どのようなものか。NPOはどのような社会環境の中で、どのような状態で存在しているのか。NPOが存在するコミュニティーのモデルケースとしてアメリカを検討していく。

まず、法人格について、日本では、公益法人を含む民間非営利・公益団体に法人格の付与等を行う制度は民法その他の特別法によっている。これに対して、アメリカでは各州法（カリフォルニア州非営利法人法等）に委ねられている。そして、ほとんどの州で同一の要件・手続が採用されており、簡単に法人格の取得が可能である。

アメリカにおいて、民間非営利・公益活動を行う組織をつくる場合、「法人」、「信託」ないしは「人格のない社団」の形態を選択することができる。一般には、アメリカでは「法人」の組織形態が広く採用されている。これはアメリカの多くの州が、NPOに対し、営利法人の場合と同様に準則主義に基づき法人格を付与していることも一因と考えられる。具体的には、名称、住所、存続期間、目的、制限（利益目的や政治活動の禁止）、権利能力の範囲、理事およびその選出方法、設立者等を書いた「法人化条項」を各州の法人委員会へ提出する。理事は、18歳以上であれば資格制限がなく、アメリカ国民でなくても可能である。審査は、形式審査にとどまり、州に内容を審査したり、拒絶する裁量はない。手数料程度の経費で、数日のうちに法人の証明書が交付される²⁴。法人格取得後は州の公益信託庁への年次報告書（資金的な内容の含まない）提出・公開が義務付けられる²⁵。また、州務長官およびNPOにおいて、法人化条項・定款の原本の保存・公開もしな

23 サラモン（1994b）、27ページ。

24 後房雄（1997）は、『イギリスの場合は、チャリティとしての登録認定は税制上の優遇措置とセットであるため、内国歳入庁との事前協議も経て、アメリカよりもやや時間がかかるようである（2年以上かかることもあるという）』と指摘している。後房雄（1997）、158ページ。

25 一般的には、2年間連続して年間報告書を不提出の場合は、法人格が取り消されるようである。総合研究開発機構（1996a）、58ページ、64ページ参照。

なければならない。

一方、全米規模での統一的な行政規制の面では、内国歳入庁が大きな役割を果たしている。日本においては、主務官庁の許可を受け法人格の取得をした団体は、各種租税上「公益法人等」として本来の事業（非収益事業）がほぼ自動的に課税除外となる「非課税制」という方式を採る。これに対し、アメリカでは、NPO法人が法人格を取得したとしても、本来の事業は自動的に課税除外とはならない。課税除外となるためには、法人格の有無とは無関係に、NPOが本来の事業に専念しているか内国歳入庁の審査を受ける必要が生じる『免税制』²⁶をとっている。そして、NPO税制の構造を検討する上で、どうしても外すことができないのが、以下の「公益寄付金控除制度」である。

公益寄付金控除制度とは、免税資格を持つNPOのうち、内国歳入法第501条（C）（3）に規定されるNPOに寄付した場合、その寄付者は税額を算定するときに、課税所得から寄付金分を控除することができるという制度である²⁷。内国歳入法第501条（C）（3）に該当する団体については、その公共奉仕性から、他の非営利団体が得られない税法上の特典を得ることができるのである。なお、個人、法人共に、寄付金が単年度で全額控除ないし損金算入しきれないときには、当該寄付金につき5年間の繰越しを認めている。そして、アメリカのNPOについて検討するとき、不可欠なのが『公共奉仕非営利団体』²⁸である。すなわち、内国歳入法第501条（C）（3）によって税免除を受ける資格を持つ「宗教、慈善、教育」団体がもっとも一般的なものと言える。この資格を得るためには、組織は宗教的、慈善的、科学的、文学的、あるいは教育的目的のために活動しなければならない。実際には、さまざまな方法によって広く一般福祉の向上を図る組織すべてを含んでいる。したがって、貧しい人々を援助する機関だけではなく、大多数の人々がNPOについて考えるときに思い浮かべる、教育、文化、社会福祉、アドボカシー（特定政策の擁護・推進）、自立、保健、環境、公民権、児童福祉等に携わる機関とその関連機関のほとんどがこれに含まれるのである。特記されるべきはこの点である。つまり、NPOといわれて思い付くようなこれらの団体には寄付金控除制度が採用されているということである。個人や企業から課税上寄付控除の対象となる寄付を受けることができる。寄付金分を課税所得から控除できることは個人や企業が寄付を行う大きな誘因となる。この寄付金控除という制度が正当化される根拠はこれらの団体が公共的性格を持つ社会的使命（ソーシャル・ミッション）に奉仕していることにあり、この制度は実に大きな意味を持つ。内国歳入法第501条（C）（3）の団体へ寄付すること、そしてその寄付金分は

26 詳しくは、石村耕治（1992）、16～17ページを参照されたい。

27 今田克司・日本太平洋資料ネットワーク事務局長によれば、税制優遇には税控除（tax exemption）と税免除（tax credit system）があり、州によっては、州税につき税免除を採用しているところが存在するとしている。後者は、100ドル寄付したならば100ドル分の納税義務の免除がなされるシステムで、『これを採用しているところは、自分は100ドル払うんだけれども、その行き先が政府か、その辺のNPOか、自分で選べる立場にある』と指摘している。ヒューマンネット・あい（1996）『企業とNPOの協働を学ぶ訪米ツアー記録集』ヒューマンネット・あい、33ページ。

28 柏木宏（1992）、7ページ参照。

課税所得から控除できるということ、これは公共的資金を民間が主体となって配分することを意味している。市民が社会にとって必要と思われる公共サービスに対し、単なる寄付ではない、公的な意味合いを持つ公共的資金を投下することでその公共サービスを支援し、存続させることができる。公共的資金の配分権を持つことで市民は、社会の公的領域で活躍することができ、自らの価値観を社会に反映することができるのである。例えば、ニューヨークの公立学校では政府やニューヨーク市の教育に対する予算の削減が深刻な問題となっているが、それを理由に教師が解雇を迫られた。このような時、先ずターゲットとなるのが美術や音楽の先生である。これを見かねた生徒の親がニューヨーク市の教育課に訴えるも同市の態度は変わらなかった。読み書きと算数だけでは安定した情緒を持つ大人になることはできないと考えた親たちは市の態度に見切りをつけ、自分たちの手で教師を雇うためのチャリティー・オークションを計画した。その結果、計画は無事成功し教師を再雇用することができた。本事例は、チャリティー・オークションの趣旨及び事態の緊急性を理解した地域住民の迅速な寄付行為によって成り立ったものである²⁹。

さらに、寄付は金銭・財産の提供以外に、労力・時間等の役務提供による寄付という形でも可能である。活動に参加するということは、結果的にさまざまな自己負担を強いられることが少なくない。交通費の類がその典型例である。アメリカの場合、この種の費用で、実費弁償されないものについては、参加したNPOが公益寄付金控除の対象となる内国歳入法第501条(C)(3)団体であるときには、財務省規則1・170A-1(g)によって当該費用は団体への寄付金の支出とみなして、その参加者に所得控除を受けることを認めているのである³⁰。

筆者は、この内国歳入法第501条(C)(3)の団体とこれにまつわる寄付金控除制度にアメリカ社会におけるNPOの存在理由・存在意義が凝縮されていると考える。寄付金によって成り立つ公共性を有した様々な団体、様々なサービス。すなわちNPO発祥の国、アメリカを考察するとNPOの特色は寄付金制度のあり方に尽きるとも考えられる³¹。寄付金控除を通してなされる公共的資金の市民による分配、すなわち、公共的資金を自らが必要と思う公共サービスを実施している団体へ投入できるというこの社会の仕組みこそ、責任を伴った市民の能動的な社会参加を可能にすると考えられる。公共の利益(公益)をも考える市民がより生き活きと能動的に活動することができ、そのような多くの市民を育むことができる仕組みこそ、この寄付金控除を重要な要素とするNPOが存在する社会であると考えられる。

29 朝倉匠子(1997)、28～31ページ参照。

30 石村耕治(1997a)、42～43ページ参照。

31 石村耕治(1997a)は、アメリカのNPO以外にイギリス、フランス、ドイツについても考察しており比較法的検討により導かれた特徴は次の通りである。『各国とも、一般に、民間非営利・公益団体が法人格を取得すること自体は容易である。これは、法人格の取得と公益性の判断とが分離されていることも一因であろう。すなわち、公益性の判断については、チャリティーコミッショナー(イギリス)、コンセイユ・デタ(フランス)、課税庁(アメリカ、ドイツ)がそれぞれ行っている。そして、一般に、より公益性の高いNPOに対し、公益(慈善)寄付金面でのインセンティブの適用を中心に、手厚い税制上の支援策を講じているのが特徴といえる。』石村耕治(1997a)、49ページ。

4. 日本のNPO台頭に見るシビル・ソサエティーの再構築

①日本におけるシビル・ソサエティーの再構築

では、次に日本社会に視点を移し、シビル・ソサエティーとその媒介要素であるNPOを育む素地について現状分析を中心に検討していく。

現代の日本社会は主に資本主義生産システム及び市場経済流通システムによって機能している。この市場経済流通システムの特徴である自由競争原理によって、技術的なイノベーションを誘発し、日本全体に物質的な豊かさがもたらされたと言える。しかし、このようなシステムや高度に技術化した社会は、物質的な豊かさだけに止まらず副次的効果をもたらした。環境や人間の尊厳という一見数量化しにくい要素が効率性と競争という原理によって切り捨てられていったのである。その結果、市民は私的利益の追求に明け暮れ、自分さえ良ければ何をしてもよい、または他人に迷惑を掛けなければ何をしてもよいとする誤った個人主義の道を邁進し、大衆化・脱倫理化へ向かった。そしてこの大衆は更なる私的利益の追求のため、これ以外の大部分を放棄し国家に委ね、また国家もそれを引き受けることで「大きな政府」はより肥大化し、技術化・大衆化は社会の脱倫理的傾向を強めていったのである。そしてこの大衆意識は時として疑問が投げ掛けられるものの市民にはまだ強く根付いていると言えよう。

同様に現代の日本において「行政国家」と呼ばれる過度の官僚支配による社会システムが、いよいよ本格的に行き詰まりを見せ始めた。日本の行政国家化・官僚主導体制は、戦後における高度経済成長期には有効に機能したと言える。しかし、現在、この体制は一つの限界点に達し、再考の時期を迎えている。それは、いわゆる「大きな政府」を今後とも維持していくのが適切か否かということである。つまり、現代社会においては様々な問題があるが、これらの解決を一律に行政に委ねるのであれば、今後、更に政府の規模を人的にも、予算的にも、それに見合うように巨大なものにする必要がある。しかし、現実問題として、解決すべき問題は山積する一方で、その解決にあたる主体自体が大きく不足している。思うに、これまでの日本型政策形成は、経済発展期の国家資源の効率的配分にはそれなりに寄与したとは言えるが、情報を独占した官僚制が閉鎖的であったことの弊害が、今日における日本の混迷の一要因ではないだろうか。政府とは一線を画した民間の監視と批判が健全な民主主義には不可欠であると考えられる。

重要なのは真の民主主義が成立するような社会の仕組みを整えることである。情報公開に基づく市民参加による政策形成、市民による監視と批判がなされる社会システムを整える必要がある。そしてその社会システムの一施策としてNPOを媒介とするシビル・ソサエティーの形成が重要である。行政とは違った立場で、企業のように営利を主たる目的とせず、自発的に組織され活動するNPOは、行政の抱える様々な制約や限界を乗り越えて、行政とは異なる発想や手段で社会性・公益性の高い各種サービスを提供すること、また、行政や企業のあり方を納税者、消費者の立場

から監視し、生活の質を向上させるための政策提言を行い、立法等に反映させることに意義を持つ。そして、NPOがかかる意義を全うするためには、多種多様なNPOがその活動を維持・発展できるような環境、人材育成、関連する法制度の整備等が急務である。それに併せて、市民生活の質的向上に重要な役割を果たすであろうNPOに対する社会的素地の形成が不可欠であるという市民の認識が必須である。なぜなら、特に現代の日本においては、私益の追求以外には興味を示さず、公共・公益的な事柄については無関心な市民、または、何ら変化のない行政に対し半ば諦めの気持ちで無関心を装う市民が多数存在するからである。

そのような状況において、まず、我が国における公共・公益観の転換について考察していきたい。それは、現代社会における様々な現象より導くことが出来る。平成4年12月に発足した第14次国民生活審議会は、「21世紀の日本型生活様式と社会構造」につき「市民意識と社会参加活動委員会」を設置し、平成6年11月に同委員会の報告書を取りまとめた。この報告書は、現在の企業・組織中心の社会から、個人生活を重視する社会への転換を踏まえて、個人が21世紀にどのような意識を持ち、どのような役割を果たしていくかという展望を内容とする。さらに同報告書は、現在の経済社会環境の変化について、国際的には地球環境問題、人口問題、貧困問題、貿易不均衡、安全保障問題などの解決が必要であり、これらの問題に対して、従来のように政府の活動だけでは対応しきれないこと、それ故、市民一人一人の関心を高め、問題解決へ関与することを求めている。また、国内環境の変化については、高齢者・介護福祉問題、雇用問題等を挙げ、政府と民間の関係における政府主導の社会経済システム、国と地方自治体の関係における集権型の行政システム、企業と個人の関係における企業中心構造のシステム依存は、日本の社会構造に問題点があると指摘した上で、これからの社会が重視すべき理念として、個人の自立と自己責任の確立、自立した個人による市民意識の醸成を提言する³²。同様に、経済審議会は次のように指摘する。『まず見えるのは、自立した個を基盤とした経済社会である。人類文明が多様な知恵の時代に向かうなかでは、日本の戦後体制である官の主導と各業界の協調によってリスクを社会化し、日本的経営によって高度成長をめざすことは不可能である。当然、日本的経営の一部である長期継続雇用や年功賃金体系を従来どおりに保つことは難しい。それを前提とした“会社人間”が大部分を占める社会構造も維持できなくなる。これからは、経済社会のすべての基盤は自立した個人にある。各個人は、それぞれの個性を発揮し、好みに応じた全てを選択する権利を持つ。したがって、ここでの行為は原則として上下に結ばれた縦の関係ではなく、個人相互も企業も政府も平等な横の関係となり、社会の営みは相互行為となる』³³。つまり、これからの社会では、自立した個人が自己責任を伴いつつ、自らの判断で自由な選択・行動をとることが求められ、今後個人一人一人が経済、社会、そして世界の問題を自分のこととして受けとめ、その解決・改善には、市民自身

32 経済企画庁国民生活局編（1995）、25～27ページを要約。

33 経済審議会（1999）、序章第4節『自立した個を基盤とした経済社会』

が主体的・積極的な参加や協力をしない限り、十分な成果を挙げることは難しい³⁴。さらに、国際化への対応をはじめとした現代社会の抱える様々な課題は、政府だけでは十分に対応できない複雑な広がりを持っている。

また、問題が複雑になる原因は、問題の国際化だけにとどまらない。現代においては、人々は多様な価値を社会に見出し、それを表現、実現することを望む（価値観の多元化）ので、行政に求められるサービスは価値に対応して多様化することとなる。しかし、行政という性格上の限界があるので、行政による問題解決法には自ずと限界が設定されている。限界は二つある。一方は理論上の限界である。行政ゆえ、平等・画一的なサービスしか提供できない。他方は、現実の政策決定システムが備える限界である。現代は、かつてのように極めて単純明快な国家目標の存在する時代・社会ではなく、多様な価値観が存在する時代・社会ではあるが、市民の代表である政治家、ジャーナリスト、市民自身が政策情報を蓄積し、政策論議を進める方法で問題解決がなされるという政策決定の過程が構築されているわけでもない³⁵。よって、多元的な価値観の実現は難しいのが現実である。以上のような問題の国際化、行政の画一性や価値の多様化から、従来の政治参加を通じた解決方法に限界を垣間見るとすれば、求められていることのひとつというのは、従来の参加に加えて、市民が問題の解決に直接当ること、つまり、社会維持への直接的な参加であると思える³⁶。個人一人一人が経済、社会、そして世界の問題を自分のこととして受けとめ、その解決、改善に市民自身が積極的な参加や協力をするのが、唯一かつ最善であるかはともかく、社会の維持、生活の維持のための一つの手法であるといえる。すなわち、決して理想などという次元ではなく、今われわれが生活の基礎・基盤としているこの社会の維持という、極めて現実的なレベルにおいて、市民の公共・公益観の転換が必要となっているといえる。もはやわれわれは、民（シビル）の観点に立ちながら公共の利益（公益）の増進のための活動をも考えるシビル・ソサイエティーを意識せざるを得ないのである。

②日本のNPO法制度 ―特定非営利活動促進法を中心に―

サラモンは、かつて『日本は、非営利組織を設立することの難易度からいえば、多くの意味で先進国のなかでももっとも制約の多い国といえる。われわれがここで非営利組織と呼ぶものの設立を認可する包括的な法体系がない』³⁷と述べている。この指摘からもわかるようにNPO研究・育成において発展途上国であった日本に大きな転機が訪れたのは、皮肉にも1995年1月に発生したあの痛ましい阪神・淡路大震災であった。この惨事を通して、日本におけるボランティア・NPOの定着度合いの高さとその成果が確認され、世界に喧伝されることとなった。さらにこの惨事を

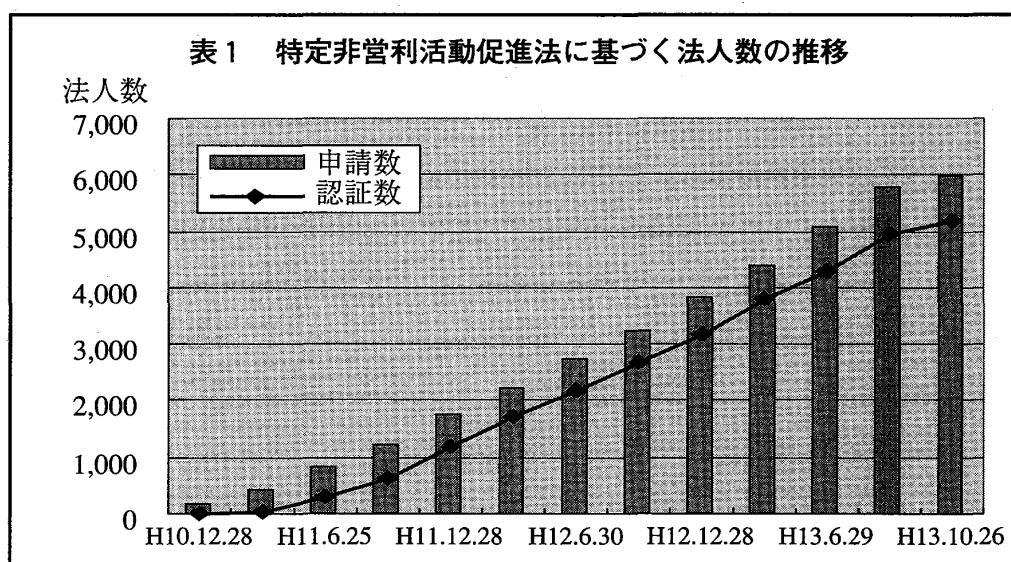
34 瀬沼克彰（1996）、119～123ページ参照。

35 石田肇（1996）、152～157ページ参照。

36 宮島泉（1996）、120～125ページ参照。

37 サラモン他（1996b）、120ページ。

追い風として、民間主導で1998年3月19日、特定非営利活動促進法が成立した（同年12月1日施行）。本法により、NPOは一定の要件さえ充たせば法人格が付与されることになった。法人格という社会的信用を背景にNPOはますます日本社会において主体的かつ継続的に活動している。本法による法人格の申請・認証数（2001年10月末現在）は下記、表1のとおりである。



出所：内閣府NPO関連ホームページより筆者作成。

この表からも理解できるように、本法に基づく法人数は年々漸増傾向にある。ただし、その実数に裏打ちされるはずであろう本法の実効性については多くの検討課題を内包している。そこで、本節では、世界的にも難解であった日本のNPOに対して、本法が本質的にどのように寄与すべきものなのか、そして、本法施行後2年以上経過した現在、実際に何をもたらしたのか、等を中心に検討していきたい。

1) 日本のNPO法制度

1998年12月に施行された特定非営利活動促進法は、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、特定非営利活動の促進を目的とする法律である（同法第1条）。

この法律を理解するためには、NPOに関する法制度の全容を把握する必要があるが、とりわけ、法人格の取得の容易さと税制上の優遇がNPOの存続・発展・貢献に欠かさないことは前述のとおりである。そこで、法人に関する制度と寄付金税制に焦点を絞って検討していく。

ア. 法人に関する制度

日本の法制度の中で、非営利法人と呼ぶものの設立を許可する法律という概念にもっとも近い法律は公益法人に関するものであると考えられる。そこで、公益法人を中心に法人に関する規定

を考察していく。

日本における法人に関する準拠法である民法は、非営利で、かつ公益を目的とし、主務官庁の許可を得る公益法人（民法第34条）と営利の社團法人についてしか規定をしておらず（民法第35条）、積極的に公益も営利も目的としない、いわゆる非営利団体の法人化については、特定目的の団体に法人格を与えるための特別法にすべて委ねている。よって、包括的に非営利団体の法人化を規定する法律はなく、そのため、公益と営利の間にある非営利団体の法人化に関わる特別法は100を超える。法人を分類すると、①民法第34条の公益法人、②特別法に基づく民法34条以外の広義の公益法人および非営利法人、③営利社團法人となり、公益法人と営利法人の隙間を埋めるために特別法に基づく民法第34条以外の公益法人と非営利法人が多種多様に存在し、税制優遇措置や設立方法、所管官庁などを含めるとわが国の法人制度は複雑で統一性があるとは言えないものになっている。

日本においては、営利法人は一定の要件を充足した場合は、当然に法人になれる「準則主義」を採用しており、設立は容易である。これに対して、民法の公益法人は、要件具備に加え、許可するかどうかをその団体の事業内容を所官する役所の自由裁量に委ねる「許可主義」を採用し、その設立は容易でない。また、特別法の非営利団体では、私立学校法に基づく学校法人、社会福祉事業法に基づく社会福祉法人、宗教法人法に基づく宗教法人、各種組合などは法人設立の要件が整っていれば必ず許可しなければならないという「許可主義」、公益法人と同様の機能を有する公益信託も「許可主義」、政党や労働組合は「準則主義」というように法人設立についてだけでも多岐に亘っている³⁸。

民法第34条の公益法人は、①公益を目的とし、②営利を目的としない、③社團または財団で、④主務官庁の許可を得たものである。①における「公益」とは、広く社会全般の利益、あるいは不特定多数の者の利益を意味する。同条は、「公益」の例示として「宗教、慈善、学術等」を挙げるが、このほかに、環境保全、国際交流、まちづくり等にも公共性は認められる。②における営利を目的としないとは、構成員の経済的利益を図ったり、団体の利益を構成員に分配しないことを意味する³⁹。③の「社團または財団」において、社團法人とは、一定の公益目的のもとに結合した人の集合体に法人格が与えられたものを言い、財団法人とは、一定の公益目的のために拠出された財産が、その財団の拠出者の意図する目的に従って管理運用され、目的達成できるように法人格が与えられたものである⁴⁰。④の「主務官庁」とは設立しようとする公益法人の目的事業を所管する中央行政官庁を指す。民法第34条は、公益法人の設立に関して、主務官庁の許可を必要と

38 雨宮孝子（1997）、184～185ページ参照。

39 非営利性と収益事業とは相反するものではなく、収益事業の収入を構成員の利益のために配分するのならば、営利目的になるが、収益事業の収入を公益事業に使用するならば、営利目的とは言えない。

40 公益法人・社團法人を、その残余財産の帰属という視点から検討したものとして中田裕康（1997）、56～64ページ参照。

しており（許可主義）⁴¹、主務官庁は、法律の規定の範囲内で公益法人格を付与することが適当か否かを判断し、許可または不許可の処分につき裁量権限を持つ⁴²。

民法第34条以外の非営利法人の設立申請と許可について、社会福祉法人は、厚生労働省または都道府県の認可、学校法人は、文部科学省または都道府県の認可、宗教法人は、文部科学省または都道府県の認証、消費生活共同組合は、厚生労働省または都道府県の認可となっている⁴³。

イ. 寄付金税制

本節では、個人や企業の行う寄付に対する税の優遇措置について考察していく。

まず特定寄付金と一般寄付金に分類することができる。特定寄付金とは、①国または地方公共団体への寄付、②大蔵大臣の指定する指定寄付金、③特定公益増進法人の資格を有するものへの寄付金を指し、これら以外の寄付金を一般寄付金と言う。①および②については、企業がこれらに寄付した場合は、全額損金算入が可能で、個人が寄付した場合には、寄付金のうち1万円を超える部分につき所得の25パーセントまで所得控除が可能となる。

公益法人に密接な関係を有するのは③の特定公益増進法人への寄付である。税法上、教育または科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に著しく寄与するものとして政令で定められた特定の法人に対する寄付金については優遇措置が設けられている。この特定の法人が一般に「特定公益増進法人」と言われる。主務官庁によって公益法人の許可を受けても、設立と同時に寄付の免税団体になれるわけではなく、免税団体となるためには、一定の寄付金の免税資格である特定公益増進法人の認定が必要となる。優遇措置の内容としては、法人が特定公益増進法人に寄付した場合、一般寄付金と別枠で、それと同額まで損金に算入することができる。もちろん一般寄付金枠で損金処理することも可能であり、結果として、企業では、一般寄付金（損金算入限度額）の2倍まで損金処理が可能となっている。寄付者が個人の場合はやや複雑である。特定公益増進法人への寄付金のためだけの特別の扱いはなく、所得税法上、個人が特定寄付金を支出した場合には、所得の25パーセントを限度として寄付金額から1万円を差し引いた額を所得控除することができる⁴⁴。

上記の特定寄付金に対し、これら以外の寄付金である一般寄付金については次のとおりである。

41 設立しようとする公益法人の事業分野が、例えば、文化・芸術・学術分野であれば文部科学省、福祉分野ならば厚生労働省、そして、事業分野が2つ以上の省庁の所管事項に亘る場合にはそれぞれにおいて許可が必要となる。

42 このため、申請許可手続に何年もかかることもあり、また不許可になった場合に、その処分が不当であるとして訴訟で争うことは、行政訴訟として可能であるが、主務官庁が法律の適用や解釈を明らかに誤ったという場合でないと不許可の処分が違法であるとは認められない。この許可・不許可の処分について期限は決められておらず、許可申請者にとっては、どのような条件が整っていれば許可されるのか、いつまでに許可・不許可の返答が得られるのか明確な基準はない。

43 このうち宗教法人については、設立申請が受理されたから3ヵ月以内に認証・不認証の決定がなされることとなっており、消費生活共同組合は設立申請が受理されてから2ヵ月以内に認可・不認可の通知がなされない場合には認可があったものとみなされる。

44 民間公益セクター研究会編（1997）、25ページ参照。

企業が上記以外の一般的な寄付金を支出した場合、 $\{(資本金 \times 2.5/1000 + \text{所得金額} \times 2.5/100) \times 1/2\}$ という数式の範囲で損金算入が可能となる（法人税法第37条2項）。個人による上記以外の一般的な寄付金の支出に対しては、所得控除は認められない。よって、個人が公益法人に寄付したとしても、寄付先の団体が特定公益増進法人の認定を受けていなければ全く所得控除はされない。

以上のことから、日本における法人格の取得と税制度の問題は、NPOを運営する上での大きな障害になっていることが理解できる。公益法人の設立の手続については、その基準が法律で明確に規定されていないため主務官庁の自由裁量の余地が大きく設立申請者にとっては大変利用しにくい。また様々な分野で柔軟にかつ幅広く事業を行いたいと思う団体にとっては、主務官庁制は硬直的で利用しにくい。このような状況により、NPOは個々の目的に該当する特別法がない限り、いわゆる権利能力のない団体として活動を余儀なくされていた。

また、税制度の問題については、寄付の免税資格である特定公益増進法人となるためには、法人格の取得が前提となっているので、法人格のない非営利団体が寄付金に対する免税資格を取得できず、寄付金の免税団体になれないという不便さを余儀なくされている。

さらに特定公益増進法人制度は、そもそも1960年代の高度経済成長政策に沿い科学技術の振興を主たる狙いとして創設されたものであり、その後も時流に沿った政策的課題を反映している制度である⁴⁵。それ故にその認定は時の政府の政策と密接な関係にあると考えられる。そして、特定公益増進法人の認定は主務官庁と財務大臣との協議で行われるが、その要件については何ら明確な規定がなく裁量の幅が大きい。さらに2年ごとの更新では改めて多くの資料が要求され、また認定に時間がかかるため、極めて煩雑さを伴うものといえよう。

さらに、寄付する側からみれば、所得控除の対象となる団体が限定されることと、個人の所得控除枠が問題であると考えられる。前者については所得控除となる対象が、国又は地方公共団体への寄付、財務大臣の指定した寄付、特定公益増進法人への寄付に限定される上に、特定公益増進法人については総数19,991法人（平成14年4月1日現在）のうち大半を社会福祉法人（17,702法人）と学校法人（1,161法人）が占め、自由な選択の下での寄付が行われているとは言い難いのが実情である。寄付の免税団体の数が少ないことは寄付を希望する企業と個人の選択の幅を狭めている。また、後者については、個人の寄付金支出には、一般寄付金の所得控除はなく、よって、個人がたとえ公益法人に寄付をしたとしても寄付の相手方が特定公益増進法人や指定寄付金の認定を取得していない限り、全く所得控除はなされない。これは、法人には一般寄付金に対する控除枠を設けているのに対して均衡を欠いており、またこの所得控除の不整備が個人の公益的寄付金の支出を阻害しているとも言えよう⁴⁶。よって、NPOを設立・運営するにあたっては、法人格

⁴⁵ 同上、26ページ参照。

⁴⁶ 個人と法人に対する一般寄付金の税制上の異なる取扱いについて、税制調査会の答申とその検討については、本間正明（1997）『フィランソピーと日本型経済システム』（林雄二郎他編『新しい社会セクターの可能性』所収）、第一書林、39～43ページ参照。

が取得できず権利能力なき社団としての活動を余儀なくされ、寄付に頼らない運営が迫られるのであった。したがって、民法第34条は日本のNPOにとっては育成・発展を阻む存在であり⁴⁷、寄付金控除を核とするNPOが存在しない、すなわち市民による公共的資金の配分が行われることのない社会であると言える。公共の利益（公益）をも考える市民がより活き活きと活動できる社会の仕組みを検討する際に本来的意義として不可欠でなければならない法律が特定非営利活動促進法であると筆者は考える。

2) 特定非営利活動促進法 ―要旨と検討―

日本のNPOの育成、すなわち市民の社会に対する主体的活動の推進・育成に対して、特定非営利活動促進法はどのように呼応したのかを中心に具体的に検討していく。

前述の通りNPOが注目されるきっかけになったのは1995年1月の阪神・淡路大震災である。災害の現場に駆けつけて救援活動に参加した延べ130万人にも及ぶボランティアやNPOの献身的な活動は記憶に新しい。この際に問題となったのが法人格の問題である。NPOが法人化されていないため組織自身が対外的な関係を結ぶ主体となることができなかったという不都合さが終始付きまとった。寄付の受け入れ主体として、委託・受託や発注・受注の契約主体として、賃貸借や売買契約の契約主体として、納税の主体として、あるいは行政の支援対象として、等々のさまざまな局面において法人格の取得が希求されたのである。これを受けて特定非営利活動促進法の制定に火がついたと言われるが⁴⁸、そのため多くのNPOの法人格取得というニーズに対応するという側面がクローズアップ⁴⁹されることとなった。その結果、特定非営利活動促進法案の論点は、①事務所の契約や不動産所有などが団体名義で行えないなど実際上の不便さを抱えている多くの市民活動団体が、幅広くかつ容易に法人格を取得できるか、②寄付金控除等の税制優遇が認められ活動資金を得やすくてできるかの2点に絞られ、結果として特定非営利活動促進法制定により①については、一般的に法人格の取得が容易になったと言われる。ただし②については、付帯決議にて2年内の検討という形で決着を見た^{50 51}。以下、具体的に本法について考察していく。

47 総合研究開発機構（1996b）は、『民法第34条は日本の「非営利文化」の醸成を阻む壁であり、この条文を民法に抱えていること自体、日本の「恥」というべきではなかろうか。いま大切なのは、公共を支えているのは「官」ではなく「民」であるという時代・状況認識である。』と痛烈に指摘する。総合研究開発機構（1996b）、12ページ。

48 山本正他（1998）、133ページ参照。

49 雨宮孝子（1997）、218ページ。熊代昭彦（1998）、91ページ参照。

50 衆議院を通過した「市民活動促進法案」の付帯決議では、『市民活動法人に関し、税制等を含めた見直し等について、その活動の実態等を踏まえつつ、この法律の施行の日から起算して2年以内に検討し結論を得るものとする。民法の公益法人制度その他の営利を目的としない法人の制度については、今後、総合的に検討を加えるものとする』が確認されている。雨宮孝子（1997）、220ページ。

51 付帯決議の「2年以内」に対し、附則では「3年以内」となっている。この点につき、堀田力他編（1998）は、『施行日から起算して、2年以内に結論を得、3年以内にその結論に基づいて必要な措置を講ずるもの』とする。堀田力他編（1998）、278ページ。

同法は、全50条で構成され民法の特別法という位置付けがなされ⁵²、下記のような体系になっている。

特定非営利活動促進法（平成十年法律第七号）体系	
第1章総則（第1条・第2条）	
第2章第1節通則（第3条～第9条）	<ul style="list-style-type: none"> 同章第2節設立（第10条～第14条） 同章第3節管理（第15条～第30条） 同章第4節解散及び合併（第31条～第40条） 同章第5節監督（第41条～第43条） 同章第6節雑則（第44条・第45条）
第3章税制上の特例（第46条）	
第4章罰則（第47条～第50条）	

同法の要旨は次のとおりである。ただしここでは、特に重要な問題点と思われる①法の目的、②設立の認証、③監督、④税制上の特例について述べていく。

①法の目的について、同法は、「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」（同法第1条）。そして「この法律において『特定非営利活動』とは、別表に掲げる活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう」（同法第2条1項）と定義付けた上で、別表にて12の活動を限定的に列挙している⁵³。この点につき、NPOは市民の多種多様な発想に基づく様々な活動を基礎としており、その活動範囲は柔軟性に富み、時代の変化と共に移りゆく可能性を多分に内包している。そのため、あらかじめ非営利活動の対象を限定しておくことは、多様性・柔軟性の制約につながり、市民の自由な活動を制限する恐れがあると言える。また、その特定非営利活動に、「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与する」（同法第2条1項）ことを目的としているが、NPOの活動は必ずしも不特定多数の者に寄与するものだけではない⁵⁴。そもそも、NPOの発祥は行政のような不特定多数の原則に縛られることなく、社会にとって有益な活動を行なうことであった。よって、不特定多数の原則を貫徹する行政や市場原理を重視する営利組

52 同法においては、民法第34条の公益法人との住み分けのため、保健、医療等12の活動分野において、不特定多数者の利益の増進に寄与する活動という活動目的を限定することで特別法の要件を充たす。熊代昭彦（1998）、91ページ参照。

53 詳しくは、同法別表（第二条関係）を参照されたい。この活動分野の12項目限定列挙について山岡義典（2001a）は、世相を反映して新たに4つの項目（①情報の伝達・普及を図る活動②科学技術および学術の振興を図る活動③産業・雇用の振興および起業の促進を図る活動④消費者の保護を図る活動）を追加することを要求している。しかし筆者は本文中にあるように、あくまで活動そのものの限定列挙解除を要求する立場をとる。

54 市村浩一郎（1997）、19ページ。

組織が手を出しにくい、特定かつ小数を対象とした活動を柔軟かつ機動的に行なうことにNPOの存在意義がある。よって、行政と同じ原則をNPOに課すことはNPOの活動領域のみならず、その意義をも制限することになりかねない危険性を孕んでいると筆者は考える。

そして特定非営利活動法人は、特定非営利活動を主たる目的として（同法第2条2項本文）、営利を目的とせず、役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の3分の1以下であること（同法第2条2項1号）。宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするものではないこと。政治上の主義を推進し、支持し、または、これに反対することを主たる目的とするものでないこと（同法第2条2項1号）を規定している。

②設立の認証については、特定非営利活動法人を設立しようとする者は、所轄庁より設立の認証を受けなければならない（同法第10条1項）。そして、所轄庁は設立の認証関連申請書を受理した日から2ヶ月間、その指定した場所において公衆の縦覧に供さなければならない（同法第10条2項）。所轄庁は正当な理由がない限り⁵⁵、同縦覧期間経過後2ヶ月以内に認証又は不認証の決定を行わなければならない（同法第12条2項）、その不認証の決定には理由を付した書面をもって申請者にその旨を通知しなければならない（同法第12条3項）。この点については、諸官庁へ届ける書類がやや簡素化し、また、公益法人よりは簡易に設立できることを評価する意見も多い⁵⁶。しかし、認証制度というものの、宗教法人が「規則の承認」であることに対し、特定非営利活動法人では、「設立の認証」が課されている。すなわち、宗教法人の場合、定款の様式が整っていれば認証されるが、特定非営利活動法人では、「設立の認証」ゆえに申請団体の内実に踏み込んだ調査を伴う可能性があり、その運用次第では「許可主義」と何ら変らず⁵⁷、行政の裁量余地を残していると言える。

さらに、縦覧期間2ヶ月及び審査期間2ヶ月（合計4ヶ月）は、柔軟性・機動性を特質とするNPOにとっては長期間であり場合によってはNPOの活動が停滞する危険を内在している。この点につき山岡義典（2001a）は『縦覧期間はNPO法人の情報公開の観点から2ヶ月は必要と考えるが、所轄庁の審査期間は縦覧期間中から可能なはずであり、これまでの2年間の経験を踏まえて対応すれば全体として1ヶ月の短縮は可能と思われる。』⁵⁸と指摘している。

③監督については、所轄庁は特定非営利法人が法令や定款などに違反する疑いがあると認められる相当な理由があるときは、その組織に対し、その業務若しくは財産の状況に関し報告させ、又は立ち入り検査をすることができ（同法第41条1項）、所轄庁は特定非営利法人が法令や定款な

55「正当な理由」があるときは、所轄庁は縦覧期間経過後2ヶ月以内に認証・不認証の決定を下さないことが認められる。ただし、ここでいう「正当な理由」とは、『簡易迅速な法人格の付与という本法の趣旨から考えて、たとえば大地震その他の災害など広く社会の活動が阻害されるような事情を指すのであって、たんに事務が輻輳しているだけでは、正当な理由があるとはいえない。』。堀田力他編（1998）、149ページ。

56 雨宮孝子（1997）、218ページ参照。

57 市村浩一郎（1997）、20ページ参照。

58 山岡義典（2001a）、4ページ。

どに違反し、又はその運営が著しく適当を欠くと認められるときは、当該特定非営利法人に対して期限を定めて、その改善のために必要な措置を採るべきことを命ずることができる（同法第42条）。そして、特定非営利法人が改善命令（同法第42条）に違反した場合であって他の方法により監督の目的を達することができないときは、所轄庁は当該特定非営利法人の設立の認証を取り消すことができる（同法第43条1項）。さらに、所轄庁は、特定非営利法人が法令に違反した場合において、改善命令によってはその改善を期待することができないことが明らかであり、かつ、他の方法により監督の目的を達することができないときは、改善命令を経ないでも、当該特定非営利法人の設立の認証を取り消すことができる（同法第43条1項）ことを規定している。

そもそも監督に関する規定は、公益法人等に対する許可主義に付随するものであり、原則禁止の事項に対する例外的許容の意味合いが強く、NPOに関する行政関与のあり方としては好ましくないと筆者は考える。

行政による不当な介入を排除し、もし問題が発生した場合には司法的な解決方法に委ねる方が、NPOが元来内包する多様性の発揮という点でもより相応しいと考えられる。この点、特定非営利法人促進法においては認証主義を採用することから「監督」規定を盛り込まざるを得ず、特に改善命令（同法第42条）を経ない設立認証の取り消し規定が置かれている点は再考に値するところである。

④税制上の特例については、特定非営利活動法人は、法人税法上公益法人等とみなされる（同法第46条）。特定非営利活動促進法において、最も重要な課題の一つと考えられる税制優遇については、検討の余地を多く残す結果となっている。NPOにとって税制度が必要であることは、アメリカを例にとり前述したとおりである。つまり、寄付金控除制度にNPOの存在理由・存在意義が凝縮されており、寄付金によって成り立つ公共性を有したさまざまな団体、さまざまなサービスの提供、さまざまな社会活動が多種多様な社会問題の解決を図り、市民の能動的な社会参加を可能にしていた。しかし、特定非営利活動促進法では、日本のNPOの将来にとって最も重要な課題の一つである寄付金控除税制についてはほとんど手がつけられなかったが、前述した同法の付帯決議（同法施行後2年以内に税優遇措置を検討・創設）に基づき2001年3月28日、租税特別措置法施行令の一部を改正する政令が成立し、同月30日に公布された。このうちNPOの今後の活動に重大な影響を及ぼすであろうNPO支援税制については2001年10月1日に施行した。様々な紆余曲折を経て、ようやくNPO支援税制が成立したことは特筆に値する。本支援税制の恩恵を受けるのは認定NPO法人のみである。この認定NPO法人制度は、『現行の特定公益増進法人（税制優遇の審査にあたり、原則、主務官庁と財務省が協議する。公益性の認定には、行政による裁量の幅が大きい。）』とは異なる、客観性基準（日本版パブリック・サポート・テスト）により認定する点である。2つめは、認定NPO法人に相続財産を寄付した者に税制優遇が認められ、特定公益増進法人よりも優遇されている点である。特に、第1の日本版パブリック・サポート・テストは、米

国の寄付控除が認められる内国歳入法501条(C)(3)団体のうち、より税制優遇が受けられるパブリック・チャリティになるためのテストを認定NPO法人に取り入れ、いかに多くの個人や企業から支援されているかを公益性の認定基準とした。この客観的基準をクリアすればすべて一定の寄付優遇措置が認められることになったのは、わが国の税制上、画期的なことである』⁵⁹。

特に特定公益増進法人に対する税制優遇制度とは異なる独自のNPO支援税制制度を新設し、個人寄付に対する所得控除、企業寄付に対する損金算入制度及び相続財産の寄付における免税システムの実現は、本論文におけるシビル・ソサエティー概念の実現に向けて多大に寄与するものと考えられる。

その反面、本支援税制の実効性を立法者が本当に加味したのかどうか疑問を呈さざるを得ない箇所が存在するのも事実である。つまり、『「みなし寄付金」制度⁶⁰が見送られたことや、認定要件^{61 62}が極めて煩雑で厳しくなっていることには、大きな疑問が残る。今回の制度は、その活用によって民間非営利活動を育てるというより、むしろ使いづらくすることによってその活用を抑制するものと言われても仕方ない。内容の細部を見れば見るほど、現実的にはほとんど使いものにならないと思われるほどである』⁶³。さらに、この極めて煩雑な認定要件のために『認定権者である国税庁は、認定作業に多大な負担が生じるとし全国各地の国税局に「審査企画官」、東京、大阪、名古屋、関東信越の各国税局に「総括国税実査官」を新設し、総勢60名の人員を配置し、認定NPO法人の相談や審査にあたらせること』⁶⁴にしたが、これこそ「税金の無駄遣い」ではなかろうか。大半のNPOにとって実質申請不可能な過重な認定要件、そして、その過重な認定要件を審査するための行政による過重人員の配置。「官」から「民」へのパワー・シフトの道程は遠く険しいと断ぜざるを得ない。実際、認定NPO法人を取得できたのは現在(2001年10月1日～2002年7月30日

59 雨宮孝子(2001)、1ページ。

60 NPO法人が自ら収益事業を行ってその所得の一部を特定非営利活動に用いることは、自立した活動を継続的に行う上で極めて重要なことである。税法上の収益事業(33業種)に関しては、その所得を特定非営利活動の非収益事業に支出した場合、所得の50%までの所得を「みなし寄付金」として収益事業の損金に算入できるようにすべきである。山岡義典(2001b)、1ページ。

61 認定NPO法人の要件は9項目、3グループから構成される。申請するNPO法人が直前2事業年度において満たす必要があるものとして①日本版パブリック・サポート・テスト(総収入金額等に占める受入寄付金総額等の割合が3分の1以上であること)、②広域性の要件(法人が複数の市区町村にまたがって活動していること)、③公益団体の排除等(会員等に対するサービス提供や、特定者の利益を目的とする活動などが主たる活動でないこと)がある。同様に申請直前2事業年度及び常に満たす必要があるものとして④運営組織・経理の適正性(特定の関係者によって団体の役員・社員等の3分の1を占められていたり、不適正な会計処理をしていないこと)、⑤事業活動の適正性(宗教活動や政治活動をしていないこと。全体の活動に占める特定非営利活動の割合や寄付金の使途、資金の運用などが適正であること)、⑥情報公開(報告書等を毎年、国税庁に提出し公開するとともに社員等の求めに応じて開示すること)、⑦不正行為の禁止(法令違反や不正な行為がないこと)がある。さらに申請時に満たす必要として⑧設立後の経過期間(申請時を含む事業年度開始日において、設立日以後1年を超える期間が経過していること)、⑨所轄庁の証明(所轄庁から「法令等に違反する疑いがない」旨の証明書の交付を受けていること)が要求される。詳しくは、松原明編(2001)を参照されたい。

62 認定権者である国税庁は、認定作業に多大な負担が生じるとし全国各地の国税局に「審査企画官」、東京、大阪、名古屋、関東信越の各国税局に「総括国税実査官」を新設し、総勢60名の人員を配置し、認定NPO法人の相談や審査にあたらせることとした。

63 山岡義典(2001b)、1ページ。

64 雨宮孝子(2001)、1ページ。

累計)、8法人のみである。このような現状を鑑み、早急に認定要件の大幅な緩和が望まれるところである。

現実問題としても、現在多くのNPOが活動の存続をかけて切実に求めているものはその活動資金である。仮に法人格を取得したとしても、補助金を当てにできる団体は別として他に活動資金を得られる途がなければ、今後NPO活動を維持していくことは極めて困難になる。

このような同法の非実効性の証左として同法施行前は、同施行後の最初の1ヶ月だけで数千団体が法人格取得の申請をするのではないかと噂されていたにもかかわらず、ふたを開けると申請件数は全国で109件(1998年12月18日時点)で『静かなスタート』⁶⁵となり大方の予想を反して現実となった。以上より、特定非営利活動促進法は、NPOの育成・発展に対する画期的な要素足りないことが理解できよう。

そもそも市民を社会の中心に位置付け、行政・NPO・営利組織等の相互作用により成り立つシビル・ソサエティーは、社会の諸問題の解決に市民一人一人の主体的な参加が不可欠であり、その活動を通し市民自身が人間として幸福を獲得するための手段であると考えられる。市民は人間としての主体性、共同性、連帯性が重視されるべきものであり、国家は市民の自発的かつ主体的な活動を促進するために存在するのであり、NPOが充実した社会というのは、これを可能とする社会でありその実践的現れと言える。この点、特定非営利活動促進法に税法上に大きな特典が見られなかったことは、立法者にシビル・ソサエティーの必要性が十分に理解できていなかったことの現れとも解釈できよう。特に特定非営利活動促進法についてはその法案作成過程において、各党が議員立法として独自の法案を準備し、しかも市民グループと何度も公開討論や話し合いがなされた上で国会に同法案が提出されるなど、通常の行政官僚の介入を排除し、国会議員とNPOのリーダーたちとの密接な関係によって推進されたということを称える声は大きい⁶⁶、これは同法の立法に関連した一部の者の意見であって、一方ではあの阪神・淡路大震災の被災地におけるボランティア団体らが、『法案の内容や社会への影響が知られていない』⁶⁷として地方公聴会の開催要求書を内閣委員会に提出することで「市民活動促進法案」の慎重審議を要求していたことは意外に知られていない⁶⁸。NPO法制は、日本におけるシビル・ソサエティーの発展にとって大きな意義を持ち、社会のあり方についての根本的な問題を投げ掛け、併せて日本の将来にとっても極めて大きな意義を持つものであるが市民一般の関心・認知度は大変低いものであった。法案成立のプロセスが従来と異なるだけで満足が得られるものでは決してない。日本におけるシビル・ソ

65 日本経済新聞1998年12月25日、12ページ。

66 特定非営利活動促進法の成立過程については、山本正他(1998)、142～156ページが詳しい。1995年に新進党から提出された税制上の優遇措置を含めたNPO法案の廃案過程については、市村浩一郎『永田町発NPO最前線』(『経済セミナー』1996年3月号～1997年2月号所収)、日本評論社が詳しい。

67 毎日新聞1997年5月26日朝刊、10ページ。

68 詳しくは、毎日新聞1997年5月26日朝刊、10ページ。読売新聞1997年5月26日朝刊、7ページ。神戸新聞1997年5月25日朝刊、5ページ。等を参照されたい。

サエティー再構築及びそれを促進するNPOの本質的な育成・発展を考えると特に阪神・淡路大震災以降、国会もNPO関係者も法人格の取得というものにこだわり何故にその早期立法化を望んだのか疑問である。これに対しては社会的信用の獲得を理由とするものも多いが⁶⁹、仮にボランティア団体に法人格が必要なのであればボランティア団体を対象とした立法を行えば事が足り、それを取って「特定非営利活動促進法（通称：NPO法）」などと呼ぶ必要は決してないのである。NPOという言葉だけが先行することなく、その真意が市民に広く認知されなければ本法は空文化してしまう危険性すら包含する。

そもそもNPOとは、行政とは違った立場で企業のように営利を主たる目的とはせず自立的に経営されることで行政の抱える様々な制約や限界を乗り越えて、行政とは異なる発想や手法で社会性・公益性の高い各種サービスを提供すること、また、行政や企業のあり方を納税者、消費者の立場から監視し、生活の質を高めるための提言を行い、それを立法等に反映されることで市民の質の高い生活の実現に意義を持つ⁷⁰。さらにその過程を通して、主体的に活動する市民を社会の中心に位置付けることによって社会そのもののあり方、つまりシビル・ソサエティーの再構築が要求される。このような状況のなかでNPO法制はシビル・ソサエティーの再構築を可能としさらに育成するものでなければならない。NPO法制の抜本的改革が望まれる。

5. 結 び

本論文においては、現在における世界的規模でのNPOの台頭について、マクロな視点からシビル・ソサエティーとの関連性を顧慮しつつ現状分析を試みた。さらに、その制度的な背景を通じて、現代社会の必須要素と考えられるNPOの発展・育成の阻害要因をアメリカの内国歳入法501条（C）（3）及び日本の特定非営利活動促進法を検討の素材とし考察した。考察の結果、日本における特定非営利活動促進法の非実効性が浮き彫りとなった。NPOが真に活躍することができるシビル・ソサエティーを支える法体系の整備及びそれを基盤とするNPO税制の再構築が望まれるところである。

市民が実質的主体となるシビル・ソサエティー再構築の過程で、『公衆は支配権を「理想」の尺度と「法律」の形式に従わせ、このことによって支配権を実質的に変化させようとする』⁷¹。つまり、NPOが促進するシビル・ソサエティー再構築は社会支配（ソーシャル・ガバナンス）構造の変化をも包含すると考えられる。シビル・ソサエティー再構築と社会支配（ソーシャル・ガバナンス）構造の変化の関連性についての考察は今後の課題としたい。

69 松原明（1997）、5 ページ。

70 NPOの概念規定については、拙稿（2001）『NPO概念についての一考察』（「中京経営紀要」第1号所収）中京大学大学院経営学研究科を参照されたい。

71 ハーバーマス（1973）、47ページ。

【引用・参考文献】

- 後房雄（1997）『イギリスのチャリティ制度の個性、および行政との契約関係について』（市民フォーラム21「第2回 イギリスのNPO／NGO活動調査報告書」所収）市民フォーラム21
- 雨宮孝子（1997）『NPOをめぐる法制度と税制度』（山岡義典「NPO基礎講座」所収）ぎょうせい
- 雨宮孝子（2001）『NPO支援税制の哲学を議論しよう』（日本NPO学会ニューズレター2001年12月Vol.3 No.3 通巻10号所収）日本NPO学会
- 朝倉匠子（1997）『NPO愛を力に変えるシステム』ブロンズ新社
- 市村浩一郎（1997）『市民活動促進法案について』（「公益法人」1997年3月号所収）公益法人会
- 石田肇（1996）『制度の見直しと情報公開を急げ』（「THIS IS 読売」1996年8月号所収）読売新聞社
- 石村耕治（1992）『日米の公益法人課税法の構造』成文堂
- 石村耕治（1997a）『欧米主要国のNPO法制と税制』（「ジュリスト」第1105号所収）有斐閣
- 石村耕治（1997b）『「小さな政府」と公益法人税制』（公益法人協会「公益法人論文選」所収）公益法人協会
- 柏木宏（1992）『アメリカのNPOシステム』日本太平洋資料ネットワーク
- 岸本幸子（1998）『まちづくりにおけるNPOの役割』（「都市問題」第89巻 第9号所収）東京市政調査会
- 久住剛（1997）『NPOと自治体行政』（山岡義典編「NPO基礎講座」所収）ぎょうせい
- 経済企画庁国民生活局編（1995）『個人の自立と社会参加』大蔵省印刷局
- 経済団体連合会編（1999）『社会貢献白書—企業と社会の協働』日本工業新聞社
- 熊代昭彦（1998）『NPO法』（「法学セミナー」第522号所収）日本評論社
- 四宮和夫（1996）『民法総則（第4版補正版）』弘文堂
- 瀬沼克彰（1996）『新しい余暇と社会参加』大明堂
- 総合研究開発機構（1996a）『ボランティア等の支援方策に関する総合的研究』総合研究開発機構
- 総合研究開発機構（1996b）『市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方』総合研究開発機構
- 橘幸信（1999）『知っておきたいNPO法＝市民が行う自由な社会貢献活動の発展を目指して＝』大蔵省印刷局
- 田中弥生（1999）『「NPO」幻想と現実—それは本当に人々を幸せにしているのだろうか？—』同文館
- 中田裕康（1997）『公益的団体の財産』（「ジュリスト」第1105号所収）有斐閣
- 能見善久（1997）『公益的団体における公益性と非営利性』（「ジュリスト」1105号所収）有斐閣
- ハーバーマス（1973）『公共性の構造転換』細谷貞雄訳 未来社
- 林雄二郎・今田忠編（1999）『フィランソロピーの思想—NPOとボランティア—』日本経済評論社
- 早瀬昇（2000）『NPO基盤整備の戦略』（林雄二郎他編「フィランソロピーの橋—こころ豊かな社会を築くために—」所収）TBSブリタニカ
- P. F. ドラッカー（1991）『非営利組織の経営—原理と実践—』上田惇生、田代正美訳 ダイアモンド社

- 堀田力・雨宮孝子編（1998）『NPO法コンメンタール—特定非営利活動促進法の逐条解説』日本評論社
- 松原明（1997）『NPO法の検討』（「ジュリスト」1105号所収）有非閣
- 松原明編（2001）『NPOの支援税制がよくわかる本』シーズ＝市民活動を支える制度を作る会
- 民間公益セクター研究会編（1997）『民間公益セクターの全体像』公益法人協会
- 毛受敏浩（1997）『地球市民ネットワーク』アルク
- 三戸公（1994）『随伴的結果』文眞堂
- レスター・M・サラモン（1994a）『福祉国家の危機と非営利団体の台頭』（中央公論1994年10月号所収）
- レスター・M・サラモン（1994b）『米国の「非営利セクター」入門』入山映訳、ダイヤモンド社
- レスター・M・サラモン（1996a）『NPO最前線—岐路に立つアメリカ市民社会—』山内直人訳、岩波書店
- レスター・M・サラモン、H・K・アンハイヤー（1996b）『台頭する非営利セクター—世界12カ国の規模・構成・制度・資金源・現状と展望—』今田忠監訳、ダイヤモンド社
- Lester M.Salamon, Helmut K.Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S.Wojciech Sokolowski and Associates (1999)
“Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector” The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project
- 山岡義典（1997）『NPOの意義と現状』（山岡義典編「NPO基礎講座」所収）ぎょうせい
- 山岡義典（2001a）『NPO法人制度の改正に関する要望』（NPO／NGOに関する税・法人制度改革連絡会2001年9月28日）
- 山岡義典（2001b）『NPO支援税制の改善に関する要望』（NPO／NGOに関する税・法人制度改革連絡会2001年9月28日）
- 山本正（2000）『企業とNPOの協働』アルク
- 山本正他（1998）『「官」から「民」へのパワーシフト』TBSブリタニカ
- 吉田傑俊（2000）『国家と市民社会の哲学』青木書店
- 我妻栄（1965）『新訂民法総則』岩波出版