シンポジウム 公益法人制度改革と市民社会の新たな展望 報告書

(開催日/場所)

2008年11月25日(火)/如水会館

2009年8月 公益財団法人 公益法人協会

はじめに

平成20年12月1日は、公益法人制度の抜本的改革に向けた平成8年の与党3党プロジェクトチームによる提言から数えて12年を経て、新公益法人制度を含む新しい非営利法人法制と税制が施行された日です。また、奇しくも同じ日が特定非営利活動促進法が施行されて満10年を迎える日でもありました。

このような市民社会にとって記念すべき日を数日後に控え弊公益法人協会は、このシンポジウムを企画しました。

明治 29 年に制定された従来の民法に基づく公益法人制度は、ご承知のように主務官庁が公益法人の設立を許可し、設立後もその業務について指導監督をするといういわば国家が民間公益活動を支配し介入する仕組みの上に成り立っていました。新公益法人制度はこのような主務官庁制度を改め、公益性の認定を明瞭な基準により実質的に第三者機関が行い、他方事業の運営は極力団体自治を尊重するという考え方に立脚しております。

一方阪神淡路大震災をきっかけに市民の運動によって勝ち取られた特定非営利活動促進法は、 市民のボランタリーな活動団体が簡便な方法により法人格を取得でき、社会の様々な分野での社 会貢献活動を促進させようというものでした。

両制度は、実現までのプロセスと細かい仕組みにおいて異なる点がありますが、いずれもその 理念とするところは、今後の日本社会において多様な価値観に基づく、自発的、創造的、先見的 な活動が不可欠であるという認識に立っています。

この記念すべき日を控え、市民社会組織の両輪とも言うべき両制度が抱える課題と今後の展望を多くの関係者に自由奔放に語っていただき、さらなる発展のための参考にしていただこうというのが、このシンポジウムの目的でありました。

お陰さまで登壇いただいた方々はもとより、フロアーからも率直、活発な意見を披瀝いただき、 このシンポジウムの目的は十分に達成されたと思います。

ここに、このシンポジウムの報告書をお届けし、あわせてご協力いただきました内外の関係者 の皆様に改めて感謝申し上げる次第です。

平成 21 年 8 月

公益財団法人 公益法人協会 理事長 太田 達男

プログラム

- 日時:2008年11月25日(火) 09:45~17:45
- 如水会館2階スターホール(千代田区一ッ橋2-1-1)
- プログラム

■ 午前の部

09:45~09:50 開会のご挨拶/「新公益法人制度の施行に向けて」

(財)公益法人協会理事長 太田 達男

10:00~11:45 基調講演と対談/「市民社会における新公益法人の役割」

―公益法人制度改革のインパクト―

基調講演 (株)資生堂名誉会長 福原 義春

対 談 (財)さわやか福祉財団理事長 堀田 力

衆議院議員、(元)党行革推進本部公益法人委員会委員長 加藤 紘一

(司会)(財)公益法人協会理事長 太田 達男

■ 午後の部

13:15~13:35 挨 拶/「新公益法人制度施行にあたって」

内閣府公益認定等委員会委員長 池田 守男

東京都公益認定等審議会会長 中田 裕康

13:35~14:35 講 演/「新公益法人制度の意義と課題-よりよき公益法人制度を目指して」

学習院大学法科大学院教授 能見 善久

14:35~14:55 ビデオメッセージ/「新公益法人制度に期待する」

構想日本代表、東京財団会長 加藤 秀樹

米国インデペンデント・セクター理事長 Diana Aviv

神奈川大学大学院経営学研究科教授 松岡 紀雄

英国(全国ボランティア団体協議会)NCVO 理事長 Stuart Etherington

(特活) 国際協力 NGO センター理事長 大橋 正明

英国チャリティ委員会委員長 Dame Suzi Leather

(独法) 大学評価・学位授与機構准教授 田中 弥生

(財) 日本国際交流センター理事長 山本 正

15:15~15:35 事例報告/「公益法人110年の軌跡と今後の展望」

(財)日本公衆衛生協会(明治31年設立)理事長 北川 定謙

(財)原田積善会(大正 9 年設立)理事長 戸田 善明

(財)トヨタ財団(昭和49年設立)名誉顧問 林 雄二郎

(社)アムネスティ・インターナショナル日本(平成12年設立)事務局長 寺中 誠

15:35~17:35 パネルディスカッション/「新公益法人制度への期待とその課題」 (パネリスト)

サイバー大学客員教授 入山 映

名古屋大学大学院法学研究科教授 後 房雄

(財)セゾン文化財団常務理事 片山 正夫

朝日新聞経済部編集委員 辻 陽明

(特活)シーズ・市民活動を支える制度をつくる会事務局長 松原 明

江戸川大学社会学部教授 惠 小百合

(コーディネータ)

(特活)日本 NPO センター代表理事、法政大学現代福祉学部教授 山岡 義典

17:35~17:45 閉会のご挨拶/「再び、新公益法人制度の施行に向けて」

(財)公益法人協会理事(前副理事長) 宮川 守久



シンポジウム会場の様子

目 次

| • | 本 編 | |
|----------|--|----|
| 1. | 開会挨拶 | 1 |
| | 新公益法人制度の施行に向けて | |
| | (財)公益法人協会理事長 太田 達男 | |
| 2. | 基調講演 | 4 |
| | 「市民社会における新公益法人の役割」―公益法人制度改革のインパクト― | |
| | (株)資生堂名誉会長 福原 義春 | |
| 3. | 対 談 | 12 |
| | 「市民社会における新公益法人の役割」―公益法人制度改革のインパクト― | |
| | (財)さわやか福祉財団理事長 堀田 力 | |
| | 衆議院議員、(元)自由民主党幹事長、(元)党行革推進本部公益法人委員会委員長 | |
| | 加藤、紘一 | |
| | 司会:(財)公益法人協会理事長 太田 達男 | |
| 4. | 挨 拶 | 23 |
| | 新公益法人制度施行にあたって | |
| | 内閣府公益認定等委員会委員長 池田 守男 | |
| | 新公益法人制度施行にあたって | |
| | 東京都公益認定等審議会会長 中田 裕康 | |
| 5. | 講 演 | 28 |
| | 新公益法人制度の意義と課題 ーよりよき公益法人制度を目指してー | |
| | 学習院大学法科大学院教授 能見 善久 | |
| 6. | ビデオメッセージ | 42 |
| | 「新公益法人制度に期待する」 | |
| | 構想日本代表、東京財団会長 加藤 秀樹 | |
| | 米国インデペンデント・セクター理事長 Diana Aviv | |
| | 神奈川大学大学院経営学研究科教授 松岡 紀雄 | |
| | 英国 NCVO(全国ボランティア団体協議会)理事長 Stuart Etherington | |
| | (特活)国際協力 NGO センター理事長 大橋 正明 | |
| | 英国チャリティ委員会委員長 Dame Suzi Leather | |
| | (独法)大学評価・学位授与機構准教授 田中 弥生 | |
| | (財)日本国際交流センター理事長 山木 正 | |

| 7. | 事例報告 | | | 49 |
|------------|------------------------------------|-----------|-----|----|
| | 「公益法人110年の軌跡と今後の展望」 | | | |
| | (財)日本公衆衛生協会(明治31年設立)理事長 | 北川 | 定謙 | |
| | (財)原田積善会(大正 9年設立)理事長 | 戸田 | 善明 | |
| | (財)トヨタ財団(昭和 49 年設立)名誉顧問 | 林 | 雄二郎 | |
| | (社)アムネスティ・インターナショナル日本(平成12年設立)事務局長 | 寺中 | 誠 | |
| 8. | パネルディスカッション | | | 55 |
| | 「新公益法人制度への期待とその課題」 | | | |
| | ■パネリスト | | | |
| | サイバー大学客員教授 | 入山 | 映 | |
| | 名古屋大学大学院法学研究科教授 | 後 | 房雄 | |
| | (財)セゾン文化財団常務理事 | 片山 | 正夫 | |
| | 朝日新聞経済部編集委員 | 辻 | 陽明 | |
| | (特活)シーズ・市民活動を支える制度をつくる会事務局長 | 松原 | 明 | |
| | 江戸川大学社会学部教授 | 惠 | 小百合 | |
| | ■コーディネータ | | | |
| | (特活)日本 NPO センター代表理事、法政大学現代福祉学部教授 | 山岡 | 義典 | |
| 9. | 閉会挨拶 | . | 8 | 32 |
| | 「再び、新公益法人制度の施行に向けて」 | | | |
| | (財)公益法人協会理事(前副理事長) | 宮川 | 守久 | |
| | | | | |
| ◆ 資 | 資料 | | | |
| 資料 | 1 登壇者プロフィール | . | 8 | 38 |
| 資料 | 2 ビデオメッセージ発言者プロフィール | | | 94 |
| 資料 | 3 講演レジュメ(新公益法人制度の意義と課題。能見善久) | . | | 97 |
| 資料 | 4 社団法人日本講習衛生協会のあゆみ | . | 10 | 04 |
| 資料 | 5 財団法人原田積善会 | | 1 | 15 |

1.開会挨拶



(財)公益法人協会理事長 太田 達男

(はじめに)

新公益法人制度の施行に向けて

シンポジウム開催にあたり、主催者を代表して挨拶をさせていただきたい。2008年12月1日 は、1896年以来110年間続いてきた主務官庁制度による公益法人制度がいよいよ終焉を告げ、新 しい非営利法人制度の下に再発足することとなる。

また、奇しくも同じ日に、対照的に新しい制度である市民の公益活動を促進するための特定非 営利活動促進法が施行されて10周年を迎える。これまでこれら両制度の実現と普及に向けて努力 を続けてきた市民の方々、公益法人改革の有識者会議の皆様、あるいは議会関係者、行政当局、 アカデミズム、ジャーナリズムの方々をはじめ、関係された方々に心より敬意を表したいと思う。

新公益法人制度は、公益認定法第1条「目的」にも規定されているように、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重要であるという認識に立ち、公益の増進および活力の ある社会の実現に資することを目的とするものである。このように特定非営利法人制度とともに、 民間の、民間による、民間のための公益組織の発展を目指すものである。そのような二つの組織、 団体、そしてまた市民社会全体にとり、12月1日という日はまことに重要な意味を持つ一つの区 切りとなる日である。

さて、本日はこのような意義のある日を迎えるに当たり、改めて新公益法人制度がどのような インパクトを私たちの社会に与えるのか。また、期待通り、真に社会においてなくてはならない 法人制度として発展、普及、定着させるためには、どのような課題が私たちに残されているのか。 さらにはすでに 3 万 5,000 を超える特定非営利活動法人の制度との関係をどのように考えるのか。 あるいは国と都道府県の認定・認可における関係をどのように考えるのか。このような基本的な 問題を皆様とともに 1 日かけてじっくり考えてみたい。このように考えてこのシンポジウムを企 画した。

まずもって、このように大勢の皆様にご参加いただいたこと、また、この制度の実現にいろい ろな角度から尽力いただいた方々が、それぞれ大変ご多忙にもかかわらず、日程のご調整をいた だき、本日ご登壇いただくことを心から感謝する。

さらには新制度施行に向けて、文字通り不眠不休で最後の準備作業に取り組んでいる公益認定 等委員会の委員の方々、および関係当局の皆様にも敬意を表したい。

(申請事務、認定取得後の事務負担)

さて、私ども公益法人協会は、この改革について終始一貫、純粋に民間の立場からいろいろと 意見を述べてきた。新制度は不透明な主務官庁制度を廃止し、いわば公益法人を行政が支配する 制度から脱却し、民間の担う公共を奨励、支援しようとする制度への大きな転換ととらえ、基本 的にはこの制度改革を支持してきた。

もちろん制度の詳細については問題点も多く、それらについてはその都度批判し、意見を申し述べてきた。ところが最近に至り、大変憂慮すべき事態が生じてきているように思える。それは公益法人を目指そうとする方々の意欲が減退し、しばらく様子をみよう、無理をして認定を取らなくても一般法人でよいのではないかという雰囲気が明らかに感じ取れるからである。

本来なら当然、公益法人を志向するであろう法人まで、一種の委縮現象が出てきているのではないかと感じている。その原因は、一般法人は事業選択も基本的には自由である、あるいはガバナンスなどの規律も緩やかで財務上の規制もあまりない、財産没収のリスクもない、事務負担も軽微である、しかも税制上はそれほど差がないというような、私から言わせると一部誇大にして間違いのある、何か意図的な説明が理由ではないかとさえ感じている。

特に最も大きな問題と考えるのは、申請事務および認定取得後の事務負担があまりにも過大、膨大であり、その負担に耐えられないことを心配されて公益認定を断念せざるを得ないと考える 法人が出てきているようである。小規模ながらキラリと光る公益法人にこのような委縮現象が出てきていることを、私は大変憂慮する。法人の規模にかかわらず、地域や専門の分野で公益のために頑張っている法人の活動をむしろ奨励することこそ、今回の制度改革の目的だからである。

5年間の移行期間が終わりふたを開けてみると、公益認定を取得したところは、事務負担にも 耐えられる大勢のスタッフを抱え、会計士など専門家も頼むことができるごく少数の法人だけだ ったというのでは改革の理念が泣く。せっかく思い切って整備していただいた支援税制も絵に描いた餅になりかねないような現象を大変懸念している。

当局としても決してそのようなことは好ましくない。もしそのような受け止め方があるとすれば誤解だということを、公益認定等委員会の席上でも皆さん方もはっきりと言っている。この際、もう一度、改革の原点に戻り、当局におかれても、新制度の特色の一つが、事前規制から事後チェックに転換したものであることを思い出していただき、簡便な申請手続きを工夫するとともに、公益法人の皆さんの誤解と委縮現象を解消すべく、一段の努力をしていただきたいと考えている。

(法令解釈)

もう一つ、私が懸念していることをこの機会に付け加えたい。それは法人の規律に関する法令の解釈が大変厳格になり、定款自治の範囲がどんどん狭められつつある現象である。ガイドライン、FAQ、定款作成の留意事項、あるいは定款作成の案内、いわゆる官製のモデル定款といった公的文書がいろいろと出てきて、その中で公益法人はこうでなければいけないという規範を法令に加重して、定款の審査条件としようとしている傾向が見られることである。

民間の法人においては、定款はいわば憲法のようなものである。機関設計をはじめ、法人の規律は法令に反しない限り、団体の自治に任せられるべき性質のものである。画一的に全国の公益法人を一つのパターンにそろえようというのはあってはならないことであり、さらには公益法人が法令遵守だけでなく、よりよき慣行としてかくあるべきということは、行政が押しつけることではなく、我々が自主的、自立的に考えるべきことだと思う。

もちろん公益法人の皆様におかれても、この改革を機会に、先人の残した設立の理念を継承しつつも、さらに将来に向けて社会の利益のために何をなすべきかという視点に立ち、自らの事業、組織、財務を見直すよい機会ととらえていただきたいと思う。公益法人協会においても、制度に対するいろいろな誤解を解き、正しい制度内容をご理解いただくよう、引き続き努力したいと考えている。

(おわりに)

その他、私たち非営利のセクターに与えられた課題はたくさんあるかと思うが、それらはこれからの諸先生方の話にも出てくると思うので省略する。いずれにせよ、公益法人協会は公益法人だけでなく、特定非営利活動法人など公益を担う多くの非営利団体組織とともに、この制度が真に市民の信頼を得て、社会にとってなくてはならない制度として普及、定着させるべく一層の努力を積み重ねていく所存である。

2. 基調講演

「市民社会における新公益法人の役割」

一公益法人制度改革のインパクトー

(株)資生堂名誉会長 福原 義春

(公益認定等委員会が設立されるまで)

2008 年 12 月 1 日に公益法人制度が生まれ変わる。これはなぜかと言うと、民間の非営利部門の活動を健全に促進させるためである。これは新しい市民社会を活かすものとして重要だと思うが、今の太田理事長の話のように、そうなるためにはいろいろな問題点があると思う。

私は1960年代半ばに米国に3年ほど住んでいた。組織と個人の日常活動を観察していて、間もなく日本でもNPO法人と呼ばれるような非営利組織が存在感を高めるだろうと考えていた。日本に帰ってきてから、90年代になり、一橋大の塩野谷先生が座長を務めた国民生活審議会で、民間の公益活動を活性化すべきだということになった。この審議会は3回行われたと思う。2回目は欧米視察を含めて運営され、3回目は私も参加した。

この報告により、後に特定非営利活動促進法 NPO 法が誕生することになる。その延長線上で、2003 年 11 月から公益法人制度改革に関する有識者会議がスタートし、私が座長を務めることになった。委員会ではわずか1年で検討せよというデッドエンドがあり、2004 年 11 月、公益法人制度に関する有識者会議報告書を取りまとめた。この報告書が現在のすべての原点になっていることを申し上げたい。

その報告書を基にいろいろな法律の擦り合わせや、特に民法 34 条との問題も解決し、2007 年には池田守男委員長の率いる公益認定等委員会が内閣府に設置された。具体的な運用や会計基準についての審議が行われ、いよいよ来月からの公益法人制度施行のための準備を進めている。

1896年に民法が制定され、公益法人は民法34条で社団法人、または財団法人と定義された。 その設立には、公益に関する事業を行うこと、営利を目的としないこと、そして主務官庁の許可を得ることの三つが必要であると明記されている。

つまり、官が公益を担うべきということが当然の社会の風潮であり、公益法人の設立は日本の官僚の縦割り制度の下で各省庁の裁量によって許可されるという官主導、それも省庁の担当官の裁量による極めて自由度の低いものだった。爾来1世紀にわたって、この公益法人制度は手直しされてこなかった。しかし、その間に政治、社会構造は大変革を遂げ個人の価値観も多様化した。

社会のニーズは多岐にわたり、そういう現代社会にこの制度が徐々に適応できなくなっていることは関係者の誰しもが認識していたことである。日本は高度成長を成し遂げたが、政府政策による福祉国家観は、片方で少子高齢化が急速に進むなど、様々な状況が変化して閉塞状況にさしかかっていたということかもしれない。

一方で 1995 年には阪神淡路大震災が起きた。大変不幸な災害だったが、これを契機に日本国民の意識に大きな変化がボランティアという形で表出することとなった。このときに出てきたボランティアは政府が呼びかけたものではなく、メディアが主導したわけでもない。メディアによって彼らの活動が報じられても、積極的に旗振りをしたわけではない。突如として自然発生したように私は思う。それ以前、社会学者、あるいは評論家の多くは、日本はキリスト教のような精神的なバックボーンがないので、ボランティアは成立しないのではないかと言われてきたと思う。

多くのボランティアの方々が、誰の呼びかけもなかったのに突然大きな働きを見せた。この現象はいったい何だったのか、なぜ急激に起こったのかというつきつめた研究はないと思う。いずれ必要だと漠然と考えていた国民が、民による公益活動の重要性を具体的に意識しはじめたのではないだろうか。

(NPO 法の施行)

民間による非営利活動の意義、民間で何ができるかが少しずつわかって期待が高まった。その後、福井のナホトカ号原油流出事故、雲仙普賢岳、三宅島の噴火では、ボランティアが当たり前のように活躍するという現象が起きた。

NPO 活動に熱心な方々の努力と相まって、1998 年には特定非営利活動促進法、いわゆる NPO 法が施行された。その前に、政府でも営利企業でもない非営利企業の大きな可能性については、アメリカを中心に言われてきた。米国ではピーター・ドラッカーが 1990 年の『非営利組織の経営』で、非営利組織に存在する組織のミッション、リーダーシップ、あるいはマネジメントはむしろ営利企業も学ぶべきであると説いた。

1991年にはフィリップ・コトラーが『非営利組織のマーケティング戦略』で、官民共同で社会変革を生み出すという組織論を発表した。『非営利組織のマーケティング戦略』は、日本においても井関先生ほかによって翻訳され、版を重ねて今日に至っている。1998年には英国上院議員のラルフ・ダーレンドルフ先生が日本財団のセミナーで、「政府 (ファーストセクター)、企業 (セカンドセクター)、非営利組織(サードセクター)がそれぞれ連携を図らなければならない。その連携の重なり合いが多ければ多いほどよい」と述べられた。

さらにジョンズ・ホプキンス大学(米国)のレスター・サラモン先生は、「将来的にこれら三つの セクターの境界がなくなるかもしれない」と斬新な意見を述べている。そもそも公益活動とは別 に民間非営利組織が必要なのは、政府は固有の多くの問題に取り組むことが難しく、また法の下 の平等という観念から、地域や社会状況の異なる様々な問題に対して平等に対応するために生じる問題点を埋める必要があるからである。

企業活動には資金面、機動力などに利点があるが、利潤を生まない活動に取りかかることはできない。また、企業活動を通じて公益を生む努力をしても、利益が出せなくなった時点で活動は中止されてしまう。一方民間の非営利組織は、固有の問題を解決するために自らが組織として活動するので、同じ目標をもって組織全体が機能し、目の前の様々な問題を解決していけるのである。

当時の日本の状況を振り返ると、依然として制度疲労を起こした公益法人制度の主務官庁による許可制という条件の下で、許可が極めて恣意的であり、本来の設立の趣旨を曲げるような申請を行わざるを得なかったり、公益活動の範囲が制約されてしまうという状況が続いていた。例えば寄附行為の一字一句、場合によっては漢字や仮名まで係官が指示し、それに対して修正をすると、しばらく1か月ほど連絡がなく、ある日突然連絡がくるという大変苛立たしいものだった。

また、公益法人自身のガバナンスが十分に確保されていない状況は変わらない。KSDの汚職 事件は現在においても皆さんの記憶として生き続けていると思われるが、些細な公益法人による 不祥事も大きな社会問題になる。このようにあらゆる社会経済状況が、明治 29 年の民法制定時と は大きく変化しており、公益法人制度の抜本的な見直しは遅きに失したわけである。

その流れを受けて 2003 年に始まったのが公益法人制度改革に関する有識者会議である。これまでにも公益活動に関心のある議員の方々や有識者は絶えず公益法人制度の問題点を指摘して提案してきた。2001 年の中間法人という新たな法人格の登場も、民法を変えない範囲で何とか従来の公益法人制度の欠点を解消しようという試みの一つだったと考える。しかし、あくまでこれは民法の改定にまで踏み込むことは困難だという前提の下で部分的に付け加えた改修なので、ねらい通りの運用に至らないことがあった。12 月の新公益法人制度の下では、5 年間の猶予で中間法人は新法に組み込まれることになる。もちろん NPO 法は公益法人と初めから切り口と位置が異なるので、当初から検討の範疇ではなかった。

一方会社法も、2006年に向けて資本金1円からでも会社が設立できるよう会社法の改正が進められつつあったので、会社や団体の設立などにかかわる各種の規制が緩和される方向にあった。このような背景があったことから、小泉政権の規制緩和、民間の活力重視のベクトルがはっきり示されるようになった。この政権が続いているうちに一気に根本的な解決をしないと、また先延ばしになってしまうという方向性の下で、研究者や NPO 代表者など、幅広い立場の方々14名からなる委員会が結成された。

(有識者会議)

委員会は1年間という期限付きで、14名の各界代表者らからなる本委員会を26回、研究者、

公益法人実務者といった方々7名からなる下部組織の非営利法人ワーキンググループを 14 回開催した。1年間という短期間に、実態を探りながら合計 40 回もの前向きな議論をした委員会はあまり例がなかったと思う。

この委員会で「公益とは何か」ということを共通認識で持つことにし、東北公益文科大学の小松先生や一橋大学の中田先生などから、公益および公益法人についてレクチャーを頂いた。これも委員会運営ではあまり例のないことだが、このオリエンテーションは委員の公益に関する認識に非常に大きく寄与した。

またこの委員会では、委員会が開かれると毎回直後に座長と事務局が定例で記者会見し、議論の内容はウェブで詳細な議事録を発表するという広報活動を行った。これはあまり前例がないが、メディアを通じて審議の進捗状況を公にすることで、透明性を確保しつつ、関係者の理解を促進することを狙ったもので、結果として世論に大きな影響を与えたと思う。

例えば裁判員制度などの改革の場合、ピーアールを試みるなど努力をするが、広報活動はそれでも不十分であったと思う。また、税も当然議論するべき問題となったが、当時の財務省は、翌年に税制の抜本改革を控えているので、こちらの委員会で税制調査会等を先行させ、制度と税の両方を変えることについては非常にリラクタントだった。

大きな方針として、1 年で法人格をどのように決めるかを決め、その後に税の問題をフォローするという暗黙の了解があったようである。従って委員会では、何よりもまず制度改革、特に公益法人の法人格を誰がどのように決めるか、その後の議論では、官ではなく民が決めるという仕組みをどのようにして成立させるか、それが委員会の命題であった。

公益法人の改革の中で、税を取り上げないことに対する不満の声も上がったが、そのために財務省と諸調整をしながら時間をかけていると、審議の時期を失い、民法 34 条の改正が先延ばしになる。そのことを避けたかったのである。振り返ると、その時点で制度とともに税問題を委員会の俎上に乗せることを考えていたとしても、その直後の税制改革でまたそれは白紙に戻る可能性もあった。その後、有識者会議で後回しになった税問題については、同分野の専門家である国立民族学博物館教授の出口正之先生が、政府税調の非営利法人課税ワーキンググループの専門委員会のメンバーになられ、諸外国の制度を踏まえ、公正かつ中立的な立場から意見を言われた。そして堀田先生がこの点について主張されたことがあり、財務省側の理解もあり、決して満点とはいえなかったが一部前進して、現在も着実に前進しているのではないかと思う。

有識者会議の報告書では、公益法人制度の改革を以下のようにサマライズしている。「政府や市場だけでは様々なニーズへの対応が困難な時代となりつつあり、21世紀の我が社会、経済システムにおいては、個人や法人の自由で自発的な活動に根ざす民間非営利部門が、政府部門や企業を中心とする民間営利部門と相互に自立と協働の関係を維持しつつ、機動的な対応が構造的に難し

い政府部門や、採算性が求められる民間営利部門では十分に対応できない活動領域を担っていく ことが期待される。特に民間非営利部門による公益活動が果たす役割とその発展は極めて重要で ある」。

この有識者会議の報告書はウェブに出ているが、海外でもかなり画期的なものと見られたようである。例えばアメリカ・カソリック大学のカーラ・サイモン教授は、福原コミッションということで、この内容を自身ののウェブで取り上げている。その後、ベトナム政府の調査団が、事務局と私の元に来日し、意見交換もしている。そして、2006年の5月には、いわゆる法人法、認定法、整備法という、公益法人制度に関する三つの法案が成立し、2007年には池田守男委員長以下7名からなる公益認定等委員会が設立された。委員会は内閣総理大臣の諮問を受け、新たな公益法人の認定基準にかかわる政令、内閣府令に関する審議を行い、2007年6月15日に答申を出した。政令、内閣府令は意見公募手続を経て公布され、委員会はその後、専門的な知識を有する複数の参与の協力を得て、公益認定等に関する運用について、いわゆるガイドラインや公益法人会計基準等に関する審議を行い、2008年4月11日の第34回委員会で決定されたわけである。

2008 年 12 月 1 日に新制度が施行されるが、公益認定等委員会は内閣総理大臣の諮問について 審議し、答申を行うとともに、内閣総理大臣から委任を受けて、公益法人に対して報告を求め、 公益法人の事務所への立ち入り検査等も実施する可能性があるなど、法人の監督も行うことにな る。

(新公益法人制度の意義)

いよいよ施行段階に入るわけだが、公益認定等委員会は、「法人の活動実態を十分に踏まえつつ、 法人の創意工夫や自主性を尊重する。そして、審議は甘くするのではなく、温かく審議に臨む」 という方針を示している。これは振り落としをするよりも民間の公益活動を促進させるという仕 組みを作る(制度運用)意図であると理解している。

新たな公益法人制度の仕組みを見ても、現行制度の問題点を踏まえて改革が進められていることが分かる。これまでの主務官庁制の特徴であった、官が公益法人の許可・指導を行う、即ち官が公益を実現するという前提から離れ、民間が自らの発意で、自由な雰囲気の中で活力を発揮できる制度となっている。

そして新制度は、「非営利法人の設立」と「公益性の判断」が分離された。非営利法人は登記の みで設立できる一方、公益性の判断は民間委員で構成する公益認定等委員会で行われる。このこ とにより、公平で透明性のある制度となり、従来の官による決定から前進したわけである。

結果として、法人としての要件が整わずに民間任意団体だったものが、要件さえ整えば自由に 法人格を得て活動することが可能となる。従来は法人格を得ること自体がハードルだったが、今 後は民間非営利団体が届け出することで一般法人の法人格を得て、さまざまな契約や官公庁の委 託業務等が受けやすくなる。公益の増進を目的に活動する団体が公益法人を目指す場合、公益認定等委員会から公益認定を受けることで公益法人に昇格できる。つまり、公益法人として適格かどうかをすぐに決めるのではなく、登記によって法人格を得て活動していただき、定款、活動内容、実績等の審査を通して公益性があると認められた団体については公益法人としての税制の優遇を受け、さらに活発に活動していただくという二段階方式になったのである。

公益法人として活動を続けてきた移行法人の場合も様々な移行手続を行わなければならないが、移行が認められなくても指摘された問題点を改善していくことで、移行期間内に何度でも移行申 請ができる仕組みになっている。また、新制度では最低限必要な各種機関の設置を含むガバナンス、内部統制に関する事項が法律で定められている。主務官庁の監督下で他律的な活動をしていた状況から法人自らの自主的自律的な運営が求めることになる。

先ほどの太田理事長から、事務が煩雑であるという話もあったが、いかに事務手続等を減らして運営していくかについては、1年位たてばおそらく法人側から知恵が出てくるのではないかと思う。ガイドラインはあくまでガイドラインであって法律ではない。ガイドラインにそぐわないと判断されたものは認定されないということではなく、公益性を判断するための参考資料という位置付けということで承知している。

会社法で資本金1円から会社が設立可能になり、運営についても企業の実態に合わせて大幅に 規制が緩和された反面、企業にはガバナンスやコンプライアンスという自己責任が厳しく求めら れるようになった。この流れに沿って公益法人制度についても、ガバナンスの強化、財務内容や 事業計画等の公表が義務づけられるようになった。

公益法人は、事業計画や財産目録などを事業年度毎に行政庁に提出する義務を負うが、これはむしろ法人が自らを健全に保つための手段と考えていただきたい。なぜなら、法人統治の構造を開示し、透明化することは、法人運営が、他の社会の構成員からどう見えるかを担保するためにも必要なことであるから。そして、官が決定する制度から一転して、独立した民間委員が公益認定をするのであるから、これは言ってみれば、天動説から地動説への変化であるので、当初いろいろな混乱が起きることは仕方がない。

新制度の趣旨ともいえるが、あくまでも民法制定から 112 年後の改革で、活動の主体と活動を考える認定についても民側に移ってくるので、その過程でいろいろな問題が発生すると思われる。全国の何万件もの法人をいかにスピーディに解決するかということになると、太田理事長の話にあったように、一定のひな形のようなものが必要になってくるかもしれない。しかし、今までと異なりひな形のようなものがあっても、一字一句が違うから認定しないようなことはないはずである。

今回の新しい制度改正を進める上で、いろいろな矛盾や解決されていない問題が起きてくる可

能性があるが、これは関係者の力でその都度、解決していかなければならない。5年後には多分、この法律の見直し等が議論されると思う。それに備えて、関係者の皆様は、この新しい改革の円滑な運営、そして、民間の力が最大限に発揮できる制度に進化させていくことに力を注いでいただきたい。

現在、本格的な高齢化社会を迎えているが、日本人は会社生活を終えてからの、言ってみればクリエイティブな人生、創造的な人生について考えなければならない。また、会社の中であっても、ワークライフバランスといわれるように、個人の働き方、組織のあり方、生活と仕事、そしてそれ以外の人間としてのあり方というように考えが変わっていく。地域社会や都市、国家のあり方も世界中で変わっている。例えば創造都市(クリエティブシティ)といわれるフランスのナント、イタリアのボローニャ、イギリスのグラスゴー、スペインのビルバオは、市長が主導するのではなく、市民が市長とともに担う市民都市である。また、かつて栄えていた第二、第三の都市が、一度は没落して衰退し、民間主導で産業や演劇、音楽、美術という芸術や文化によって活力を取り戻してよみがえったという事例も多数報告されている。これらの事例から見てもわかるように、何らかの目的で結びついた集団は、従来の常識からは想像できないような社会変革を起こす力があることは明白である。日本も潜在的な力があるといえ、金沢市や横浜市のように、官と民が協働して日本型の創造都市の様相が生まれてきている。今後、求められる課題は、民の非営利活動の潜在的な可能性をどう引き出して発揮させるかということになる。

100年以上前に制定された民法34条の改定という大仕事であることを考えると、現状においてはベストな新制度であると思う。また、ベストではないとしても、これ以上タイミングを遅らせないためのベターな改革である。これだけの大改革なので、そのベターな改革は必ずしもまだ満点のものではない。満点のものでなければ、これを満点以上のものにするように、関係者が一緒に努力をしていく必要がある。

非営利法人の活動はますますグローバルに展開されていくわけだが、そうするとグローバルな 税制という問題も出てくる。その場合、何が公益なのかという国際的な視点からの理解も必要に なってくる。大切なことは、新しい制度に実態を無理に擦り合わせるのではなく、改革を実施し てみて、ほころびが見つかったらすぐに修正できるように運用することではないか。これを実行 するには民間側の声が非常に重要となってくる。

今後、運用に際していろいろな矛盾や衝突が発生したら、有識者会議の報告書、即ち議論の原 点に立ち返って考えていただければと思っている。守るべきことは我々の世代が知恵を絞り、汗 を流して、よりよい社会を共に守ろう、創ろうとする公益の精神である。もちろん政府や企業に もその責任はある。それからまたやっていただくことは多いが、ある地域、ある世界、あるいは 社会の固有の問題を解決するために、志ある人々が集まった公益法人や非営利法人の活動は、政 府や企業には対応が困難である事柄についても行き届いた成果を生むことができると確信している。

このような意図に基づき制定された新公益法人制度だから、非営利活動を規制しブレーキをかけるものにしてはいけない、アクセルとして運用しなければならないと思っている。そして民が主体となって運営できるように、制度そのものを見直したいという多年にわたる民からの願いがやっとかなったのであるから、今度は民の側がイニシアティブをとって、新しい制度の運営に早く習熟し、より良い制度とするために意見を言うことが必要ではないかと思う。

今回の制度運用に対して内閣府公益認定等委員会とは別に、47 都道府県の公益認定等委員会・審議会の足並みが完全に揃うかという問題等がまだ残されているが、これは広報や講習会などを熱心に行うことで解消される問題であると思われる。それぞれの事務局で広報や講習会などに力を割いていただいていると理解している。

新しい制度を使いこなすには、関係者のパフォーマンスとアピールが必要になってくると思うが、そこで初めて民が主役となる新しい公益法人制度が活きてくると私は考えている。

私は、これまで言われてきたように、官はスローで民はスピーディ、官は非効率で民は効率的という意見には必ずしも賛同するものではない。それぞれ文化が違うのである。またそれぞれ適用する場面も異なる。しかしながら、公益を増進させようという活動に対しては、民間のエネルギーが最大限に発揮されることが最善であると信じている。今回の制度改革をきっかけとし、人類が21世紀に活力に溢れる新しい社会を築くために、民間の自由で創意豊かな公益活動が大きく展開されていくことを期待している。

3. 対 談

「市民社会における新公益法人の役割」

一公益法人制度改革のインパクトー



(財)さわやか福祉財団理事長 堀田 力 衆議院議員、(元)党行革推進本部公益法人委員会委員長 加藤 紘一 (司会)(財)公益法人協会理事長 太田 達男

対談では加藤氏、堀田氏が順に制度改革についてコメントを行い、続けて司会者からの質問を 受ける形で議論が進行した。

3-1 登壇者の紹介

(加藤紘一氏)

加藤先生は、特定非営利活動促進法の制定に当たり、社民党の辻本清美さんと 2 人でこの問題の取りかかりを作り、NPO 制度をここまで普及、定着させてこられた。非営利活動は市民のエネルギーで行わなければならない自律的、自発的なものだということを与党の中で最もご主張いただいている先生であると思う。

当初、NPO法の名称を「市民活動促進法」ということで、加藤先生が当時の村上正邦氏(参議院)に提案したところ、自民党は「市民」を使うことに抵抗感を示すということで「特定非営利」となり、中曽根元首相からも「市民」という言葉の使用について叱られたというエピソードを加藤先生の著作の中で拝見した。

その後も長らく NPO 議員連盟の会長として、NPO の法・税制改正に尽力してこられた。また今回の公益法人制度については、自民党の行革推進本部に設けられた公益法人委員会の委員長として今回の改革の骨格を作っていただいた先生である。そういう意味で両制度の経緯、内容などを最も知っている政治家として、今後の課題も含めて示唆に富んだ話が聞けるものと思う。

(堀田力氏)

堀田先生は法務省に入省後、検事を歴任され、東京地検特捜部検事時代にはロッキード事件も担当された。官房長を最後に91年に退官されて、以後さわやか福祉財団を拠点として福祉活動の実践に大変貢献してこられた。この活動を契機にNPO法や公益法人制度についても、その制度のあり方や税制について、我々民間非営利団体のいわば支柱的存在としてご指導していただいている。今回の改革では、平成16年に民間法制・税制調査会を結成し、政府案の問題点を指摘し、あるべき改革案の骨格を提言された。

さわやか福祉財団の責任者として、公益認定の準備をされていると思う。そのような点からの お考えも含めて、加藤先生との対談では核心に迫る話が聞けるのではないかと期待している。

3-2 加藤紘一氏によるスピーチ

(原点に戻りつつある日本社会)

私は公益法人の制度に関する問題は NPO からアプローチした。1990 年代初めの頃である。当時は自社さ政権という、戦後の日本の政党の歴史には珍しい政権ができていた。自民党の幹事長の立場であった私に、社会党の辻元清美議員が、NPO 法案の必要性について示してきた。これから新自由主義で、民間主体で競争原理でやっていくときには公益もかなり阻害される可能性がある。利益だけで、特にミルトン・フリードマンの世界のようなことをやっていくと公益は阻害されていく可能性がある。ボランティアや民間公益活動を促進しないと、政権の基盤や我々の党の基盤もおかしくなるということを感じた。

市民活動促進法案の策定に向けて動きはじめたとき、党内から「市民」とは何か、あれは社会党の言葉であるということになった。遠くで中曽根氏が、「我々自民党は有権者を「国民」と呼ぶ。加藤君はだから国家観がないのだ」と言っているのが聞こえた。その後に阪神淡路大震災が起こり、多くのボランティアが駆けつけた。皆、日本の社会にはこういう部分があったのかと思った。自民党の中では、反政府、反自民のようにボランティアを思っていたが、違う、やはりこれは超党派のことなのだというように、皆少しずつ認識が改まった。正確な日本社会の原点のようなものに少し理解が戻ってきたのではないかという気がする。

(伝統的な日本社会)

「旅する巨人」と呼ばれた民俗学者・宮本常一によると、江戸時代、東海道五十三次のそれぞ

れの地域には、町のはずれに旅の宿という掘立小屋があった。その小屋は何のためにあるのかというと、いかなる人も、江戸時代は一生に一度お伊勢様にお参りしたいと思っていた。当時の状況だからお金もなくなったり、病気になったり、当然宿には泊れるわけがないから、着のみ着のままのような形でずっと行くと、疲れ果ててしまう。そこで町のはずれに小屋を置いて、どうぞ、皆さんお使いくださいと。そこで簡単な炊事ぐらいはできるようにしてあった。身代の具合によっては町に入り、助けを求めると、「お伊勢参りの方ですね、どうぞ」と言われ、そこで一食一飯がもてなされた。当時はそのような社会が形成されていたのである。また、江戸・浪速には町人が作った橋が多く架かっており、個人の名前のついた橋が結構ある。

水上勉著の『はなれ瞽女おりん』という小説の冒頭をみると、ある地域に盲目の少女が生まれた。貧乏な水呑み百姓だった両親は一生懸命育てるが、育て切れなくなり夜逃げしてしまう。凍てつくような朝、村人が一人で泣いている4、5歳の盲目の少女を発見する。「おい、おまえ、名前は何だ」と聞くと「おりん」と言う。鈴を転がしたような声でその子の名前が村に響いた。その少女を皆で助けなければという意識が芽生えるという内容で、これは映画化された。村に住む人に「おい、おまえ、とりあえず食わせろ」「おまえの娘の古着があるだろう、着せろ」と言って育てていく。少女の将来についても皆で悩み、盲目だから瞽女にしなければ食べていけない。「おまえは町に降りて商売をしている、瞽女宿の主人に話をつけてこい」と言うと、「はっ」と返事をするなど、事は進んだ。日本にはこのような社会があったのである。

なぜ阪神淡路大震災が起こったときにボランティア団体が一斉に動き出したのか、キリスト教の精神がない日本社会でこのような出来事は珍しいと米国の方が言っていたことを聞いた。国家神道になる前の江戸時代までの日本社会は、宗教とは関係なく、自然の神を畏敬しながら皆が助け合おうとする社会であったと思う。それをもう一度見直してもいいのではないかと思うのである。

(NPO 法施行に当たって)

さて、NPO 法案が策定されて 10 年ほど経つ。NPO 団体数は既に 3 万 5,000 を超えたが、若干足踏み状態になっていると思う。それは最近の様々な競争原理に基づく社会の運営の中から来る疲れのようなものが出てきて、公益活動を行う方々が夫婦共稼ぎで、介護施設で資金を稼がなければ生活ができないという今現在、ボランティアも非常に厳しくなってきているような気がする。それから、初期の夢のようなものが少し変形してきて、率直に言うと行政から仕事を委託されることに対する期待のようなものが少し強くなりすぎた。我々も、支援税制の認定のときにパブリックサポートテストがあるが、その分子、分母の計算のときに、政府又は地方自治体からの協賛金、支援金、事業による収益を加えてよいという要請を受けてそのようにした。しかし、それは一部の NGO にとってはいい仕組みだったかもしれないが、本当に素朴な 20、30 万の資金を毎

年活動費にしてやっと回っているような NPO にとってはあまり適当ではないのかもしれない。 NPO 法施行 10 年だから、民間でやる公益の原点を少しここでもう一度見直してみるのもよいのではないかと思う。そういう観点からパブリックサポートテストをみると、市川市の1%、ハンガリー条項のここ1両年の具合を聞いてみる必要があると思っている。市川市とハンガリーがその試みを本当にうまくやれば非常に素晴らしい仕組みになると思う。

(公益法人改革について)

公益法人については、自民党公益法人委員会の委員長としてかかわってきた。NPO 法施行などで経験を持つ人物が党内では私しかいなかったというのが選任された理由であった。決め手の問題は所管官庁の管轄下からどのように自由にするかがポイントだったので、それが実行されていくこれからの 5、6 年が実に勝負のときだと思う。うまく育ってほしいと思うし、今年から実際に認定や監督が始まっていくと、こんなはずではなかった、書類が面倒くさい、認定は民間の審査委員会の形になっているが実際のメンバーを見ると案外「官」のにおいがしないかなど、そのような具体的な話が出てくると思う。本日、施行前にいろいろな点で皆さん、ご心配な点があったらしっかりと聞いていきたいと思っている。

3-3 堀田氏によるスピーチ

(新公益法人制度について)

さきほど、福原先生からは精神の話が、加藤先生からは政治からみた民のあり方についての話が出た。それを受けて、実際にどこが問題でどのようにやっていくのがよいのかという視点から 意見を述べさせていただく。

今度の新公益法人制度自体は、全体としては大いにプラスである。税制上の措置については若 干の問題が残っているが、90点は差し上げていいのではないか。よく財務省がここまで踏み切っ たという点で高く評価している。法人制度も、官から民へということで、一般非営利法人につい ては要件が複雑すぎるという問題があるが、届出主義になっていることは評価できる。

公益法人については認定等委員会が設けられた。官のにおいがする人もいるかもしれないが、 そうでない方もいて、しっかり頑張っていけばいいものになるという可能性を残している点がな かなかいい。可能性を評価したい。ただ、公益性の認定がこれからの運営上の最大の問題点で、 いくつも問題がある。それをどう突破するのかである。

公益認定の仕方については、絞ろうと思えばいろいろ絞れる。広く行おうと思えば、かなり広く認めることができるという法律になっている。つまり、法律でいろいろな要件を決めているから、それに形式的に合致している、どんどん認めていこうということになれば、公益性の認定は広がる。我々はこちらの方向を目指したい。

しかし、要件はいろいろな解釈が可能で、そこを絞ろうと思えば絞れないわけではない。従来の行政、とりわけ財務省の立場からすれば、当然絞りたい。市民とすら名乗らせてもらえない人たちがやるような活動の何が公益なのか。なぜそれに税制上の優遇措置をとらなければいけないのか。なぜ税金をまけてやるのか。そういう感覚は特に日本の官庁の中に根強く残っている。皆さんがいろいろと折衝しながら体験されている通りであると思う。そういう感覚の立場からすればそこは絞りたい。

そういう状況の中でどうこれを広げるのか。先例になるのが NPO 法である。これはまさに加藤 先生の大きな貢献があって成立し、市民の力をあっという間に大きく引き出した。公益法人が 100 年かかってわずか 2 万 5,000 しかないのに、NPO 法人はわずか 10 年で 3 万 6,000 まで広がった。 100 年の 2 万 5000 と 10 年の 3 万 6,000。民の力は強い。NPO 立法に従事された方の大変な努力があって、NPO は比較的自由な入口になった。

これは官にとっては恐ろしいことである。新公益法人の認定に当たる事務局は官である。また、認定等委員会にいる官的な考え方をする委員は入口を広げたくない、なるべく認めたくないのである。広く認めると変な法人が出現し、世間から非難される。すると国会の質問で、野党から攻められ、大臣が立ち往生する。なぜその法人を認めたのかと、その大臣から官僚が叱られる。それが汚点になって出世ができないことを恐れる。事前に間違いがないように整理し、少しでも間違いがあれば入れないようにしようという心理が強く働く。ところが、NPO はそれを突破して、たくさんできた。しかし、それら NPO が全部いいわけではなく、とんでもない横領集団のような団体も存在する。NPO の信用にかかわるこのような NPO もあるわけで、それがなかなか摘発されない。大変困った事態になっている。では、NPO で広げたのは間違いなのか。そうではない。広げたから変な団体も少しは出たけれども、いいところがたくさん生まれ、そのたくさんの NPOが思いもかけない多様な公益活動をしている。これが証明されている。

したがって、この新公益法人についても、要件に形式的に合致すればどんどん認め、いいところを入れてその力を生かしていく。ただその中には変な団体も紛れ込んでくる。これは後で皆の力でチェックするいい仕組みを考えてやっていく。その方針でやるように強く我々は働きかけ、実務を確立していかなければいけない。

そのためにはどうするか。法律要件に合致している資料をそろえて持ち込む。そして、それで認められなければおかしいではないかという議論を起こし、訴訟も起こす。これは中央だけではない。地方の自治体に対する申請についても皆で連携してそういう態度で臨む。これがここ 5、6年の勝負どころで、我々がどう臨むかの基本的な態度だと思う。

(法律の問題点)

この法律の問題点は、公益事業費用が50%以上でなければならないという例の50%ルール、儲

けてはならないという収支相償のルール、それから財産をたくさん持ってはいけないという遊休 財産、この財務三兄弟、三つのルールにそれぞれ問題がある。これは認定等委員会委員に原因が あるのではなく、事務局の詰め方が足りないからこのようなことになったのである。

①50%ルール

50%ルールは、公益法人なので 50%以上公益事業をやるのは当然だが、問題は法人費用、一般管理費である。これを公益事業の費用ではない、別のものにしてしまった。ここが大間違いである。確かに一般企業の経理などをみると、企業の運営状況を把握するため事業経費の他に一般管理費がある。そのこととその法人が公益事業を行っているか、収益事業を行っているかとは全く関係がない。例えば公益事業しか行っていない法人の一般管理費は全て公益事業のための費用である。公益事業と収益事業を行っているのなら、確かにどの事業か分けられないが、一般管理費を別物にしないで、その比率で分けて按分して入れるという形にしておかないといけない。一般管理費を別物にしたために、経理の立て方からいろんな規制が全部歪んできて、その歪みが書類作成に非常に悪影響を及ぼしている。ここのところを早急に変えなければならないと思う。

②収支相償

儲けてはならないという収支相償のルール。営利事業ではないためにこういう発想が出ているのだろうが、問題は全部の収入についてそういう縛りをかけたことである。公益法人の寄附はいくら受けてもいい。寄附を多く受けたから営利事業に近くなるなどということはあり得ない。だから、寄附は外さなければいけない。それから助成金や補助金などは、出すほうは公益事業をやるために出すわけで、余ったら返すか、返さなくてもいいのなら貯めておけばいいので、これも何も収支相償などという必要は全くない。

この必要があるのは公益の本来事業であって、本来事業がたくさん儲かるものだと、それは営利事業でやっていただけばいいのではないかということになる。つまり、営利事業との競合の問題が生じるので、本来事業の収支についてだけ収支相償をみればいい。それを寄附にまで広げて入れてしまったことが大間違いだと思う。寄附の意味を全く理解していないのでこのような形になってしまい、そこが大きな問題であるといえる。

③遊休財産

それからもう一つの遊休財産だが、これも寄附された資金を貯めておくのは当たり前ではないか。いくら貯めてもいい。問題となるのは、例えば公益事業だといいながら行政から特定の認可事業を受託した公益財団が、試験の資格認定を受託して、3、4万円を取って何億何十億という資金を貯めてしまったような例である。本来事業でそんなに儲けて、そんなに貯めているのはおかしいではないか。だから本来事業の収益についてある程度の規制をかければいい。それだけのことなのに、全体についてそんなに貯めてはいけないと規制する。法律通りに守ったら本来事業の

発展はない。本来事業も小さく発展しないままで、つぶしてしまおうという規制となり、これも おかしい。

この大きな3本の柱が全ておかしい。そのために公益法人になることが大変になっている。そのために太田理事長が指摘されたような現象が起きていると思う。このようなおかしな点は固まる前に早く直したほうがいい。これも皆で力を合わせて直すようにしながら、新公益法人制度を伸ばしていければいいと思っている。

3-4 意見交換

太田 加藤先生はこの機会に会場のご要望を聞きたいとおっしゃっていただいている。堀田先生も、さわやか福祉財団の責任者としてご苦労なさっている点からのお話もあったので、フロアからもご質問等を頂きたいが、まず最初に両先生にお話を伺いたいと思う。

先ほど堀田先生が言われたように、悪いものが入ってくるのはやむを得ない部分がある。悪いものが入ってくるのを厳重に警戒すると、いいものが誕生しない。むしろいいものがたくさん誕生してくるほうが、悪いものが多少入ってきても全体的にはプラスになるのではないかということである。

そこで加藤先生にお聞きする。公益法人の中にはよからぬ団体が結構存在する。道路特定財源の無駄使い、天下り、随意契約など頻繁に国会で問題になる。今回の公益法人制度改革で、国会で指摘されたような、民間の公益法人から見るとおかしいと思われるような法人はなくなるか。それとも温存されるのか。

加藤 NPO 法人制度と新公益法人制度は少し違うようにしてある。両制度を一緒に改革するという話が当初あったが、その時に NPO はパニックになった。私が公益法人の自民党の委員会委員長になって少し落ち着いたと思う。

登録するだけの認証 NPO は現在 3 万 6,000 団体存在するが、認定 NPO は未だに 100 以下である。事業規模が 800 万円以下の場合提出書類などがより簡易になるようにしているが、なかなか認定 NPO は増えない。これは、事務職員、常勤職員を抱える NPO がほとんどいないためであると思われる。

社団、財団には正しい活動を行っている団体もあればそうでない団体もある。実際は公益ではなく私的な財産維持のために財団認定を受けているところや、形を変えたお役所に近い団体などがよい例で、とくに後者はメディアによく取り上げられていると思う。行政庁が所管官庁から民間の委員からなる公益認定等委員会に移ったことで、よりクリアになっていくのではないだろうか。特に透明性が新公益法人制度の中心課題になっているので、団体情報の提供が要求された場合、断ることが難しいということがある。公益認定等委員会の委員は民間の方なので、公益団体

としてふさわしくない法人が今後出現することはないであろう。

先ほど堀田先生が述べられた財務三兄弟については理解できないところもあるので、後ほど太 田理事長に詳しくお話をお聞きし、必要ならば党内で相談していきたい。

太田 今回の公益法人制度の施行により、広く公益を目的とする組織法、法人法が NPO 法、公益 法人制度と二つ並立する、いわば1国2制度のような形になる。これは最初、一緒にまとめる動きもあった。今回はとりあえず別個発足したと加藤先生は言われたが、今後どのようにもっていくべきかを堀田先生からお話を伺いたい。

堀田 私は両制度を当分併存して、団体を作る側で選べるようにしておけばよいのではないかと思う。そうすると自然に活動しやすいほうが選ばれるので、他方もそれにならって改正していく。 両制度とも使い勝手がよい、より活動しやすいものにしていくという過程を10年間くらいかけて行っていけばよいのではないかと思う。

理屈を言うと NPO 及び公益法人とも非営利の公益のための団体だが、両者は異なる歴史をもつことから市民の意識がかなり違う。NPO は庶民的で我々に近い団体であるといえ、公益法人は何となく官の息のかかった団体のような印象がまだ一般市民にはある。そのような感覚は過去の歴史から生み出されたものなので、これを突然変えることはできない。

認定NPO法人の制度自体も、認定された団体が未だに100団体に至っていない状況であるが、認定されると税制上はほぼ新公益法人と同様の優遇措置が受けられることとなる。これは米国流のパブリックサポートテストで認めるという発想と同じ。新公益法人は英国流のチャリティ制度の発想からきており、要件に合致すれば認めるというものである。どちらの制度が日本に合っているかは実際に今後、運用していかなければわからない。そのためには認定NPO法人をさらに広げていく必要がある。したがって、どちらの認定方法が有効かについて見極めるためにも両方併存していくことがいいのではないかと思っている。

加藤 実際上は、両制度は少しずつ近づいていくのではないか。両法人の法律制定に少しでもかかわった人間は私だけだと思うが、新公益法人の事業内容の列挙の仕方と NPO 法人の列挙の仕方 については活発な議論があった。NPO 法人の列挙の仕方の方がまとまりがあるように思う。

新公益法人の方は付け足したものが多いからか非常に複雑で、整理の仕方は新公益法人の方がまとまりがないと思う。NPO 法人は事業規模 1,000 万円以下の団体が多く、社団、財団法人と比較すると零細小企業ほどの差がある。だから社団、財団法人なみの構えた申請を要求すると、常勤職員が存在しない団体はパニックになってしまう。将来的に NPO 法人は少しずつ社団、財団法人に近づけていけるぐらい成長させていきたい私は思っている。

3万6,000団体が設立されたといっても、役所に届けるときに個人名ではなく組織名で届けられるようになった程度のものが NPO 認証法人なのであって、将来的に社団、財団法人に届くような、

いわゆる優遇税制を受ける認定 NPO 法人は未だに 100 団体に達していない状況であるとお考えていただきたい。1 国 2 制度ではなく、1.1 制度ぐらいであると思っていいのではないか。

3-5 会場からの質問

太田 本日はフロアの方々も両先生からいろいろなお話を伺いたいと思っていると思う。このように政界で最も非営利活動を理解されている与党の大先生と、民間側で一生懸命汗水たらして活動されている現場の大先生のお二人がおそろいなので、遠慮なく質問をフロアからいただければと思う。特に認定申請などの準備でご苦労なさっている方も多いと思うが、そういった悩みのような内容も含めてご質問をいただければと思う。

入山(サイバー大学) 今回の公益法人三法は条文だけ読んでもうんざりするぐらいの出来だと思う。なぜあのようなばかな法律ができたのかというと、NPO法のときに加藤先生はじめ皆さんが議員立法で頑張られて、当時の経企庁のクレームを一切押し返した。いわば彼らにとってNPO法は屈辱の歴史であった。今回はまかり間違っても議員なぞに指一本触れさせないように我々が最初から作る。そして、こういう完璧におかしなものが完成したというような噂もあるが、その辺りの真相はいかがか。

加藤 政府対議員のエネルギーの比較でいうと、NPO 法人制度を策定したときの方がより政治主導で、自社さ政権でも国会議員数の 85%を占めていた。この勢力で国会において協議したので、役所にしてみればお手上げの状況である。言うことを聞くしかないという政治状況の中で、いわゆる議会制民主主義を絵に書いたような姿で実行されていったので、政治主導、議員主導、議員立法だったのである。

新公益法人三法については、多くの部分を役所が準備し、綿密に作ったのは事実だと思う。その中で、いわゆる個別官庁の管轄を外す形にし、登録申請は要件さえ合えば全て公益法人に認定するという、いわゆる要件主義になったわけで、それだけでも大きな進歩であると思う。また、公益は役人の独占事業であるという明治以来の歴史がある。具体的に地域社会貢献型の仕事は町役場のお偉方などでなく、地元の商店の店主や住民が20、30人で集まって組織された市民活動団体を曲がりなりにも認定しようという法案なので、これは革命的なことであると思う。その意味では入山先生からすると納得が難しいと思われるかもしれないが、かなり進歩したと思っている。この制度を育てていくのはまさにこれからである。

堀田 実態は今、加藤先生が述べられた通りで、官が関与している部分が非常に多く出ており、 いろいろなマイナスがあると思う。

二つ指摘させていただく。一つは、新公益法人制度はしっかり民間の公益活動を生かそうという一つの思想を一応は貫いたが、官が細かい立法作業を行うときに詰めていないので、非常に行

き当たりばったりという印象を受けるものが出来上がってしまった。そして、規定などが非常に細かく、何のために策定されたものなのか分からない規定がたくさんできてしまった。例えば、届出書類で財産分類ひとつをとっても、法律の中から拾うものだけで、公益目的事業財産、公益目的保有財産、公益目的取得財産があり、必ずこれらの書類を作成しなければならない。収支相償では公益資産取得資金、公益目的財産も出てくる。「公益」という言葉が入った財産が5種類あり、非常に混乱する。これは法律の趣旨をしっかり理解していれば、ある程度きれいに整理できるのだが、それをその場その場で規定を策定してしまっているので非常に複雑になってしまっている。

官がかかわっているもので危ないものを一つ挙げる。NPO 法と新公益法人法が決定的に異なるのは、NPO は全て法律、法令でまとめられており、裁量の幅を狭めようという精神で作られた。したがって、NPO 法はガイダンスのようなものはほとんど出せない。公益法人関連については、法律、政令、ガイダンス、方針、問答集まで全て官から出てきた。これほどに官が勝手に縛ってよいのか。それによる弊害の一つとして無駄な手続きがたくさん生まれている。ただし、収支相償や遊休財産、50%ルールなどのおかしいところは認定等委員会がよい方向で直していっている。いわば換骨奪胎しているわけで、その点については評価をしている。ただ危険なのは、法律にないことを官が動かしていくのは問題ではないかということである。今度の場合は例外的で、民からみると大抵悪い方向へいく可能性のほうが高い。したがって、非常によく整理された基本の土台構造の法律を早く策定し直すことが重要であると思う。

加藤 新公益法人法は官が策定したものだが、現場のことも考えた内容のものになっていると思う。官や我々政治家が理屈を並べたようなものを絵に書くような感覚で作ると、大混乱させてしまうと思う。したがって、公益法人と言える団体に対して真面目に活動してほしいという気持ちをもった法律の作り方をしていると思う。このような理屈ではカバーできない部分について様々な議論があったが、そこで善意のものを救うためにガイダンスという形でカバーすることになったわけである。したがって、新公益法人法は少しハンドルの遊びを残した形になっている。その遊びの部分がガイダンスなのである。

田沼(駒澤大学) 現在の新公益法人制度についてであるが、NPO 法、公益法人制度、そして公益 信託の3制度の間で競争が現在起きている。制度間統合という話も出てきたが、自分の考えとしては、今後も3つある制度を併存させ、国民のメニューとして選択していただくというのが望ましい形であると考えている。先生方のご意見を伺いたい。

加藤 現実にそのようにならざるを得ないし、この 10 年で 1 歩前に進んだので、その中で考えていくべきことだと思う。

堀田 加藤先生の意見に賛成である。英国生まれの公益信託は太田理事長の専門分野であるが、

日本の法制には馴染んでいない。市民にもまだ馴染みが不十分であり、公益信託がさらに熟する ことで素晴らしい部分が出てくると思う。いずれにしても制度を運用しての市民の選択による決 定であると思っている。

太田 本日は非常に素晴らしいお話を頂戴した。これから私ども公益法人関係者も、今のお話を胸に収めていろいろと活動していきたいと思っている。法律はできた、制度はできた、しかしこれからそれを実際に運用して、不完全なところがあれば直していかに生かしていくかは、我々市民側、国民側が努力していかなければならない。それが福原先生を含めたお三方の共通のポイントではないかと思う。いよいよこれから始まりということで、引き続き皆さんと一緒に頑張っていきたい。

4. 挨 拶

内閣府公益認定等委員会委員長 池田 守男

今日は午前中から大変中身の濃い会議を続けていると伺い、私どもも心強く思っている。このような機会を頂戴したので、一言ごあいさつを述べたい。

ご存じの通り、現行の公益法人制度は明治 29 年の民法制定とともに始まっている。これまで我が国の経済、社会の中において、大変重要な役割を果たしてきている。しかし、制度創設以来 100 年以上にわたって、残念ながら抜本的な見直しがなされなかったことから、今日の時代の流れに十分対応し切れていないのが現状であり、さまざまな問題点が指摘されるようになってきている。新制度においては、すでにご承知のように、これまでの主務官庁制を廃止することにより、法人の設立と公益性の判断を分離することになる。登記のみで法人が設立される一方、公益性の判断は民間委員で構成されている公益認定等委員会で行うという抜本的な改革になった。また、都

今日のように経済はもちろんのこと、社会全体が大きく変革する中にあっては、多様化した社会ニーズ、あるいは多様な価値観といったものに対応していくために、新しい制度が必要なことは当然である。そして、活力ある 21 世紀の社会を目指していくための新しい制度は、ご承知のような今日の姿である。

道府県においては、後ほど中田委員長から話があると思うが、それぞれの都道府県においてその

合議制の機関を作り、そこで検討する形になっている。

官が中心になって担っていた公益を民が中心になって担い、これらの問題に対して迅速に、臨機応変に対応することが大変重要になってきている。そのような社会環境の中で、当委員会はご案内の通り、昨年の4月に発足している。その後、40回を超える委員会を開催して議論を深め、政令、内閣府令の制定に関する答申や制度運用を示すべきガイドラインの検討を進め、オープンにさせていただいている。

そして、いよいよこの12月から個別の審査に臨むのだが、長い歴史の中で設立されている法人、 あるいは新しい志を持って新規に設立される予定の法人など、法人の形態が規模などを含めてさ まざまであるため、個々の判断が大変難しい事例も多々あるのではないかと思っている。私ども としては常に改革の本旨に立ち返り、柔軟な姿勢を持って温かく個別案件について審査をさせて いただきたいと思っている。 また、新制度全体を通じて、これからの新しい時代の中で民が担うべき公益を現在よりももっと大きいものに育てていくことはできないだろうかと考えている。そして、12月から始まる新しい制度の下で誕生する公益社団、公益財団法人、そしてまた一般社団、一般財団法人といった営利を目的としない法人が、官と民の間にあって社会全体に厚みと深み、あるいは温かさを持たせる社会インフラとなることを私どもは切望している。

一元的な形のものではなく、官は官、民は民としてそれぞれの公益活動を行うと同時に、特に その中間にあり、この法人に新しい形の社会インフラを作っていただくことを切望している。

一方で公益的な活動をする多くの法人は、企業や個人等からの寄付を活動の支えとしている。 健全で安定的、継続的に公益的な活動を行う法人を支える仕組みとして、国民が期待する公益的 な活動を実施する法人に対して寄付行為が積極的にできる環境を作り出していく寄付文化の醸成 も今回の改革の大きな趣旨の一つである。

今改革を契機として、そのような社会、あるいは文化が我が国に力強く定着し、根づくことを 心から祈ると同時に、私どももそのような方向に向かって一緒に努力したいと思う。

民による公益活動を担う主体としての公益法人は、先ほどからお話ししているように、これからの日本の社会で大変重要な役割を果たすことが期待されている。それぞれの創意工夫の中で、バラエティに富んだ公益活動を行っていただくことこそが、この国の社会全体に厚みのある社会を出現させることにもつながる。また豊かな明るさも含んだ社会を作り出していくことになるのではないかと思う。

こうした公益活動を行う法人を一つでも多く世の中に送り出すことができれば大変幸いである。 それが私ども委員会の役割の一つでもあるのではないかと強く感じ、努力もしたいと思っている。 今後は皆様と一緒に、このような社会を目指して努力することができれば幸いである。そのよう な願いを込めて、出発に当たっての私のあいさつにさせていただきたい。

新公益法人制度施行にあたって

東京都公益認定等審議会会長中田裕康

本日のシンポジウムは、2008 年 12 月 1 日という、新公益法人法の施行、そして NPO 法施行 10 周年という節目となる日を目前に控えて、まことに時宜を得た、かつ大きな意義のあるものだと思っている。こういった素晴らしいシンポジウムを企画された公益法人協会の太田理事長はじめ、皆様のご尽力に心から敬服申し上げている。

さて、東京都では昨年12月に審議会が発足した。6名の委員で本年1月から11月まで、9回の審議をしてきた。皆様ご案内の通り、この6月には「公益目的事業の判断基準(案)」を公表し、パブリックコメントをお願いしたところ、公益法人協会はじめ、多くの方々からご意見を頂戴した。

その中には厳しいご意見も少なくなかった。都の審議会では、それまでにケーススタディをしたり、さまざまな資料を検討したりし、議論を重ねて案を作るにいたったという経緯があったので、思いがけない反応に当初はややとまどいも覚えた。しかしながら、お寄せいただいたご意見を改めて真剣に検討し、さらに審議を重ねた結果、このほど内容も表題も大幅な改定をしたものが去る11月10日の第9回審議会で取りまとめられた。

これが「公益目的事業についての考え方」というもので、先週公表している。その内容はおそらく多くの方々のご支持をいただけるものになっているのではないかと期待している。この間、皆様からご意見、ご助言をいただいたことに改めて御礼を申し上げる。

このように都のほうでも 12 月 1 日の施行を前にして、ようやく準備が整ったところである。来 月からはいよいよ実際の認定作業が始まるので、新しい制度の趣旨を実現できるように、誠実に 任務を遂行していきたいと思っている。

以上は都の審議会としてのお礼と報告である。ここで少し個人的な話をさせていただく。私自身が公益法人に関する研究を始めたのは 1995 年で、今年で 14 年目になる。この 14 年間はまさに公益法人制度が大きく変動してきた時期であり、本日ご列席の方々とも、いろいろな機会に一緒に勉強させていただいた。その間、多くの教えを頂いてきたが、ある時期から次のようなことを自問自答するようになった。

それは公益という言葉を外国語で表すと単数形なのか、複数形なのかということである。最初 は何となく単数形で表されるものだと思っていたが、次第にそれは複数形でも表され得るもので はないかと思い始めた。

例えば公益には次の2系統があると思う。一つは守るべき公益であり、もう一つは推進すべき

公益である。

守るべき公益とは社会全体として守るべきものであり、ときには個人や団体の自由を制約することもある。例えば一般法人法には、公益確保のために法務大臣等の申し立てによって、裁判所が一般社団法人等の解散命令を出せる制度がある。あるいは消費者契約法では、適格消費者団体が不特定多数の消費者の利益のために差止請求権を行使することを認めている。これは従来、国が担ってきたものだが、次第に民間団体もその担い手になりつつあると思う。

推進すべき公益とは、むしろ個人や団体を支援し、その福利を拡充するためのものである。従来は行政庁が担ってきたが、これも NPO 法以来、やはり私人が担い手となることが増えているように思う。この二つの系統の公益のそれぞれの担い手が国家から私人へと移りつつあるのではないかと思っている。

公益概念が複数あるのではないかと考えたもう一つの例を挙げたい。それは公益法人などの団体が実現しようとする公益と、私人がその団体を形成したり、参加したりすることによって実現しようとする公益である。多くの場合、重なると思うが、団体の視点とともにその構成員たる私人の視点も忘れてはならないと思う。

このようなことから公益というのは複数形で語り得るのではないかと思い始めた次第である。 だから、各人の考える公益が違っていることがあり得るし、また時代によっても変わっていくこ とがあり得るだろうと思っている。

そう考えると、新しい公益法人制度において、国に公益認定等委員会が置かれ、都道府県に合 議制機関が置かれたことは非常に大きな意味があると思われる。

これはもちろん、従来の主務官庁制度をやめて、民間人が入る組織として想定されている点が 画期的だが、それだけではなく合議体という点が極めて重要な意味を持つのではないかと思う。 つまり、さまざまな経験や考え方を背景に持つ人々が集まり、公益について事案に即して考え、 判断するということである。同様に国と都道府県にそれぞれの機関が置かれていることも大きな 意味を持っていると思う。

もちろん、公益認定がバラバラだったり、くるくる変わるということでは困る。特に税の公平を考えると、統一性・安定性を維持することは当然、必要である。そのことを前提とした上で、公益の概念が複数形で語られ得るものであり、合議によって一致点が見出され得るものである、そして時代によっても変わり得るものだという認識はあり得るのではないか。

つまり、公益の概念の統一性・安定性と多様性・可変性の両方を意識することによって、公益 法人制度がその時代や社会に求められるものであり続けることになるのではないかと思う。

念のために言うと、都道府県の合議制機関が独善に陥ることがあってはならないのは当然である。そうならないように多くの方々が合議制機関を見守り、意見や助言を積極的に出していただ

くことも重要だと考えている。

12月1日はゴールではなくスタートラインだと思っている。新制度はできたのではなく、これから作り上げていくものだと思う。公益法人協会をはじめ、本日ご列席の皆様はまさにこの問題のエキスパートであり、その推進力となられる方々だと思う。どうか今後とも公益法人制度を育てるためにお力をお出しくださり、併せて都の審議会に対してもご助言、ご指導を頂けたら幸いである。

5. 講演

ーよりよき公益法人制度を目指して一

学習院大学法科大学院教授 能見 善久

今日はいったいこの場で何を話したらいいのかといろいろ考え、また悩んだ。その理由は、今日ここにお集りの皆様は公益法人制度については精通されているエキスパートであり、そういう意味では私のほうから新公益法人制度の法律的な特徴などを話してもあまり意味がないのではないかと思ったからである。

また、公益法人の実務に精通されている方にとっては、どうしたらスムーズに公益性の認定が 受けられるのか、あるいはいわゆる1階の一般法人にどうしたらうまく移れるのか、こうした実 務的な対応についての関心をお持ちの方も多いのではないかと思う。

この点については私もいろいろと考えはあるが、専門的なことは公益認定委員会等の責任者の 話を聞いたほうがいいと思うので、私の講演の中で触れることはあるが、話の中心に据えるわけ ではない。

このように考えると、私の今日の役割は、今回の公益法人制度改革を推し進める立場からでは あるが、制度改革がよりよい方向に向かうためにはいったい何が必要か、どういうことを考えれ ばいいのか、という点について私の考えを述べることであると思う。公益法人制度の原点に立ち 戻って、この新しい公益法人制度をながめるのがいいのではないかという考えに至った。

新公益法人制度はいいところももちろんたくさんあり、私もこの制度を推進しているが、問題点も多い。今日は、むしろ問題点に焦点を当て、いったい何がなぜ問題なのかを検討、そしてどのようにすればこの改革がよりよい方向に進むことができるのかという点を話したい。

今回の公益法人改革およびその基礎となる一般法人制度の全体を通じて問題なのは、どのように法人を作るかといった技術的な問題、あるいはどのような税の優遇措置を与えるかといった法人制度の根幹にかかわるが、やはりある意味で技術的な問題ではなく、それ以上に重要なのは、この制度改革のいわば背後にある理念をめぐっての問題であると思う。そしてこの点で対立的な見方があるのではないかと考えている。公益法人制度を適切な方向に進めるために批判が必要だと私は思うのである。

では、公益法人制度をめぐってどのような理念が対立しているのであろうか。あまり単純化は

できないが、私が考える理念の対立は次のようなものである。一つは、今回の公益法人の改革に よって、より多数の人々が公益活動に参加し、公益活動が広がりを持つ、これこそがいいことな のだ、これこそが公益法人改革の目的であり理念なのだという考え方だと思う。

これに対して、公益活動の広がりよりも、新制度のもとでの公益法人は税の優遇措置を従来以上に受けるのだから、そういうものを受ける法人として適正でなければならないという考え方が対立する。健全な公益法人でなければならない、ということを強調するこの考え方は公益法人に対する規制を強化する方向に働くと思う。ここに二つの理念が対立していると私は思う。

この二つは車の両輪のようなもので、両方とも重要で、その間のバランスを取る必要があるが、 どちらにウエートを置くかによって微妙に法人改革の方向は変わってくるだろう。

例えば健全性や適正な法人の組織を強調し過ぎると、公益法人としての活動が許容される法人の数は従来と比べて大幅に減少する。限定された、そして多くは大規模な法人しか残らないのではないかと思う。

そういう数の少ない大規模な公益法人にだけ公益活動が委ねられることになると、公益活動が 社会的な広がりを持つという意味では逆の方向に向くことになる。

これに対して、もう一つの理念である広く市民が参加する広がりと多様性を持った公益活動を 推進することが、今回の公益法人制度改革の最大で、第一の目的であるという考え方もある。こ の考え方からすると、広く社会に根付いた広がりを持つ公益活動という点にウエートがあるので、 大規模な公益法人はもちろんのことながら、小規模な公益法人に対しても目配りをして、これら が活動できるようにして、そうすることによって多様な公益法人が存在して社会の活性化を目指 す姿が具体化するのではないか。

私は大規模な、ある意味で特権的な法人による公益活動ではなく、社会に広がりを持った公益活動が望ましいと考えるが、現在、公益法人改革が向かおうとしている方向は規制強化であるという感触を持っており、私からすると今回の公益法人の制度改革はうかうかしていると望ましくない方向に行く可能性があると大変心配している。もちろんこれはあくまで可能性であって、これから皆さんもいろいろな努力をされるし、委員会の中でもいろいろな意見がある。先ほど東京都公益認定等審議会の中田会長の話もあったが、皆さんが議論する中で方向が決まってくる。

従って今、必ずどのようになるということは言えないが、注意していないと少数の公益法人だけが残ることになってしまい、そしてそれは結局、社会的な広がりがないために、社会からの公 益活動に対する支援も細まっていくことになるのではないかと思う。

現在、そしてこれから、このような理念上の対立が非常に重要になるだろうと思う。法律はできたが、その法の運用、公益性の認定、いろいろな段階でこの理念が問われるであろう。そのときに常に原点に戻り、今回の公益法人の改革はいったい何を目指すものであったのかということ

を問い直す必要があるのではないかと思う。

もちろん、私には私の理念がある。しかし、私一人の理念が全体の方向を決めるわけではなく、 先ほどから言っているように、いろいろな人たちとの議論の中で進むべき方向が決まっていくも のだと思う。しかし、私の理念、私の根本思想をこのような場で、特に公益法人の活動に参加さ れ、公益法人について理解をお持ちの方が多い場でお話しできることを、私としては非常に光栄 に思っている。

さて、このような基本的な視点から今日はお話をしたい。そこで以下ではレジュメに沿いなが ら問題点を考えていきたい。

 \Diamond

初めに、今回の公益法人の改革の原点はいったい何だったのか。これが非常に重要だと先ほど 言ったが、これについてはもちろん法律の条文を見ただけで簡単に何かがわかるわけではない。 レジュメの本文の中に公益認定法第1条がある。そこをご覧いただくと、先ほど言った対立する 理念がすでにおぼろげながらここに表れていることがわかると思う。

この法律の第1条はこの法律の目的を規定するが、これを見ると、「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、当該事業を適正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」とある。

目的規定を最近の法律は必ず設けているが、多くの人たちは、目的は単に抽象的なことを述べているだけで、そんなに重要ではないと考えてあまり分析をしないが、これを見ると私が言った二つの理念がうまく組み合わせられていることがわかると思う。最初の二つの下線の部分は、ある意味で公益法人が適正な法人でなければならないということをどう確保するかという視点から書かれている。

しかし、究極の目的は「もって」以下に書いてあるように、「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」とある。そういう意味では、この法律の究極の目的は公益の増進であり、社会の活性化であることがこの法律からも窺える。しかし、それに対立するモーメント、私が先ほど言ったように、そのためには適正な健全な公益法人でなければならないということも、この規定の中にはうたわれている。しかし、その二つの関係をどう理解するか、どちらにウエートを置くかが問題だというのは、まさに先ほどから言っているところである。

 \Diamond

さて、このような観点からこの法人制度改革の目的をもう一度、少し具体的なレベルで考える と、公益の増進とはいったい何なのかがまず問題となるように思う。これも抽象的に考えるとい ろいろな答えがあると思う。私の考えによると、公益の増進というのは、少し単純化するが、二つの要素があると思う。

まず、公益活動を事業規模のベースで見たときに、それが拡大することが増進の一つだと思う。 もう一つは公益法人の数に端的に表れると思うが、公益法人の数が増加し、公益活動に参加する 人たちの数が増加するという点にも公益の増進が表れるように思われる。

このうち、後者の、公益活動に参加する人たちの数が増加することこそが重要だと思う。公益 目的の事業ベースにおける拡大ももちろん重要だが、これだけが公益の増進のファクターという ことになると、先ほど危惧したように少数の巨大な公益法人が存在し、それらが事業ベースから すれば非常に大きな公益活動を行うことも考えられ、それでよいではないかということになりか ねない。

しかし、私の視点からすると、これは公益の増進とは言えない。そういう少数のところに公益 活動が集中し、参加する人の数が減ることは結局、かえって公益の衰退につながるのである。

そこで重要となってくるのは公益法人の数をいかに増加させるかという視点である。これに関しては、先ほど、公益認定等委員会の委員長も公益法人の数を増やしたいと言われたが、おそらくそういう意味では私と同じ考え方をされていると理解する。

ただし、公益法人の数を増加させるためにはどういうことをしたらいいかというレベルの検討が十分にされなければならない。特に重要なのは、小規模、あるいは中規模の公益法人を含めた全体の数が増加することが重要なのではないかと思う。

それによって参加する者の数が増え、公益活動の社会的な広がりが実現し、そして公益活動が 社会に根づく。それは寄附を増やすことにもなり、社会の隅々に必要な公益活動が及んでいくと いうことが実現される。これは巨大な公益法人だけではできないだろうというのが私の考えであ る。

そうなると現在はまだ評価できないが、今回の公益法人改革を後々評価するときに、いかに公益法人の数が増えたかが、成功、あるいは失敗を判断する重要な要素になるだろう。今回の制度改革によって一時的には法人の数が減少するかもしれない。しかし、それが安定したとき、たとえば5年先、5年から10年の間に公益活動、公益法人の数が、新しい制度の下で伸びてこなければならない。これがおそらくこの制度が成功したかどうかを判断する目安である。私としてはそうなることをぜひ期待したい。

なお、今の私のような考え方に対しては、あるいは反論があるかもしれない。今回の公益法人 の改革は単に公益性の認定を受けた公益法人、いわゆる新公益法人の数だけで判断すべきではな い。1階の一般法人のところでも、これは非営利法人という名前はついていないが、公益活動が できるし、かなりの一般法人が公益活動をするだろうと私は思うが、そうだとするとその数も含 めて全体としての公益活動を評価しなければならないのではないか。そのような意見ももちろん あるかもしれない。

しかし、制度的には、公益認定を受ける法人こそが公益法人なので、第一義的にはその数が増えるのか、減るのかを考えなければならない。これがこの法律の目的、またそれに関連して公益の増進とは何なのかという問題の最も重要な点である。

 \Diamond

次に、公益の増進と言うほど制度理念として高次元のものではないが、やはり重要な理念として、今回の新しい制度は、従来の主務官庁ないし行政庁の裁量的な公益性の判断から、行政庁から独立した委員会による、かつ法律の定める基準に従った公益性の判断、認定へと転換したことが重要である。

これには実は二つの要素がある。第一は、公益性の認定が従来は裁量的な判断だったが、今後はそうではなく、法律に定められた基準に従って判断するという点である。つまり、裁量的な判断で公益性の認定をしてはならないという考え方が強く出されている。従来の裁量制の下では、裁量権の逸脱がない限り、裁判所でさえ主務官庁の判断の適否を審査できなかった。

そういう意味では従来の制度においては行政が公益に関する判断を独占しており、国民には文句を言わせない制度だった。星野英一先生は、かつて公益法人協会の座談会で、そのような従来の制度を公益についての国家独占主義であると言って批判された。これはもちろん適切な表現であると思ったが、もう少しこの点を敷衍すると、確かに国家が公益性判断を独占しているのだが、それは国家の中の組織の一部である裁判所でさえ口出しができない制度であったのであるから、より正確には「行政独占」だったと言えるだろう。

こうした従来の公益について行政が独占するという考え方は、公益活動に従事する団体側の意識にも当然、影響を与えた。私もある小さな公益法人の理事などを経験しているが、とにかく主務官庁の言うことに従うしかないので、そういう意味では従順な、そして受け身的なものになってしまう。これはある意味では公益活動に従事する団体側の問題だが、根本は従来の公益法人制度がそのように団体の自主的、自律的な活動を制約していた点に原因があるのであり、公益団体が受け身的で従順な態度しか取れなかったのはやむを得なかったと思う。

むしろ評価すべきは、そのように窮屈な制度の中で、それと戦いながら公益活動を発展させて きた方もたくさんおられることである。そのことは私も承知しているし、こういう方々の努力が 実って、今回の公益法人の制度の改革が実現したと思う。そういう意味で大いに敬意を表したい。

話が少し脱線したかもしれないが、今後の新しい公益法人制度の下では、裁量制がなくなるわけである。公益性の認定等委員会の判断に対して不服を持つ者は、裁判所に訴えることができる。 最終的には裁判所で決着がつくことになる。これは実は極めて重要である。 少し外国の例を紹介する。何が公益目的の事業であるかについて、外国では税務当局が公益性 を判断するという制度をとっているところが多い。税務当局と公益活動を推進したいと考えてい る市民の間で紛争が起きた例がいくつもある。

例えば動物愛護が公益なのかどうかをめぐって長く争った国がある。税務当局は税の優遇措置 を適用するのがふさわしいかどうかという観点から判断しがちである。しかしながら、ことの本 質はそういった点にあるわけではなく、その活動が社会にとって意味があるのかどうか、公益活 動と言えるのかどうかを独自に判断する。判断した結果、税がそれについてくるという判断のし かたが適切である。

そして今述べた例では、動物愛護が公益活動かどうかをめぐって長い間、争い、最終的には裁判で決着がついた。そういう意味では今回の制度は、まさに公益性の認定委員会が一応判断をするが、それに不服な者は裁判所で争うことができる。裁判も1回では解決しないかもしれない。 先ほど中田会長が言われたように、時代とともに考え方が変化するわけで、最初は公益性が認められなくても長いこと戦っていくうちに公益性が認められることもあるのである。

このように裁判で争うことができるということは、何が争点であるかがそこで明らかにされ、 それについてのいろいろな見解が表明され、それを社会、あるいは国民は見て、どちらがいいか を判断できるオープンな仕組みになっていることが極めて重要である。日本もこれからはそうい う方向に進むと考えられる。

ただし、実はこれはそう簡単ではない。たとえば、つい先ごろまでは税法の中に公益性を認めるためのいろいろな条件が規定されているものがあった。現在でも公益信託などはまだそういう仕組みになっている部分がかなりある。そういうところではどうしても公益の判断は税務当局がしてしまう。しかしこれは、先ほど言ったように本末転倒で、公益かどうかを別に独立に判断する必要があり、その独立の判断に税が従うという仕組みが重要である。公益法人はそういう制度に変わったということである。これが裁量制から法律に基づいて判断をするということである。

公益性の判断の仕方が変ったことに関してもう一つの重要な問題は、公益性の認定をするのは どこかという問題である。従来は主務官庁が判断していたが、今度は国のレベルでは公益性認定 等委員会、そしてまた都道府県のレベルにおいても公益性の認定をする審議会などが設けられ、 ここで判断されることになったことはすでにご承知のとおりである。この点についても、もう少 し考えてみたい。

従来の主務官庁は、特に国所管の公益法人に関して言うと、各省が自分の省の業務と関連ある 領域の公益法人を監督していた。従って、法人の事業内容に精通しているという点ではメリット があったかもしれない。しかし、逆に省の利益と関連していることから客観的な判断がしにくい、 省のいろいろな都合にどうしても影響されてしまうという問題点もあった。 今回、そのように各省で判断するのではなく、国のレベルでいえば統一的に公益認定等委員会 で判断することになったことは、適切な改革だったと評価することができる。

ただし、これにももちろん問題がないわけではない。国や都道府県の公益性の認定委員会が本当に行政から独立した判断をするためには、いろいろと満たすべき条件がある。皆さんも経験されていると思うし、私もいろいろな審議会などで経験しているが、国や自治体の多くの審議会において委員が独立して判断するのは非常に難しい。多くは事務局が用意した案を議論はするが、なかなかそれを変更することまではできない。そんな状況が実際にはある。

確かに公益性の認定の仕事についても、事務局となる行政、県や国のどこかの省での事務作業 というか、その力を借りないと基礎的な資料も集められないし、原案の作成においても支障をき たすだろう。そういう意味では事務局、あるいは行政の力を借りなければならないことは、ある 意味で当然だと思う。

しかし、その力を借りることと、それを前提にしながらも委員が独立の判断をすることは全く 別の問題である。後者こそ重要で、各審議会、委員会における委員が各自肝に銘じて努力すべき 目標であると思う。ただ、これは先ほど言ったようになかなか難しい。各委員の力量、見識も必 要だし、何よりも情熱が必要であると考える。

傍観者的な立場から意見を述べているように思われるかもしれないが、私もある県の公益性の 認定審議会の委員長をしている。そこでの議論は私なりに努力しているつもりだが、十分な審議 をして理想的な議論をするためには、自分の力、知識、能力、情熱が必要であるということを常 日ごろ感じている。

次の項目、すなわち公益法人の税制の改革については、私としてはあまりお話しすることはない。制度の概要や特徴、意義、問題点などについては専門の方にお話を委ねたいと思う。ただ、一言だけ触れるならば、このたびの公益法人の税制が大方の予想を超えて、公益法人および一部の非営利法人に対しても大幅な税の優遇措置を講じることになったことは大変意義のあることだと思う。

ただ、こうした優遇措置を認めるのと引き換えに、公益の認定の基準が大変厳しくなっていることについては憂慮せざるを得ないと考える。公益法人の認定を厳しくし、公益活動の増進をもし阻害するようなことがあれば本末転倒であるということを指摘したい。要するに公益法人改革の原点を忘れてはいけないということに尽きる。

 \triangle

もう1点、理念との関係で述べておきたいことがレジュメの「その他」というところに書いて ある。これは地方の自主性の尊重である。先ほど東京都公益認定等審議会の中田会長からも指摘 があったように、都道府県ごとに審議会が存在している。そして、私はもう少し中田さんの話よ りも踏み込みたいと思うが、公益性の判断については、各都道府県で異なった判断をしても構わ ないということを強調したい。

これはこの制度の骨子を議論した有識者会議の場で相当、議論されたテーマである。むしろその場にいた私は、他の委員が地方ごとにそれぞれの公益性の判断が異なって構わないという意見を述べたとき、それで大丈夫なのかと心配したぐらいである。しかし、いろいろ議論した結果、有識者会議の大勢は、地方の自主性を重んじる、その結果、公益性の判断が違ってくることがあっても構わないと認めたと私は理解している。

このような理念に基づいて、国レベルに設置される公益認定等委員会に対して、都道府県レベルでも公益認定等審議会が設けられ、それぞれの自主的な判断に委ねる仕組みが作られた。実は、国と都道府県では判断主体が異なるという点は、主務官庁がそのように分かれていた従来の制度でも同じであった。しかし、地方毎の異なる判断を是とするという強い思想に裏打ちされたものではなかった。しかし、今回の新しい公益法人制度の下においては、それぞれの都道府県において独自の判断をして構わない。そういう積極的な公益の地方分権化に裏打ちされた制度である。

したがって、例えば公益性認定のガイドラインなどに関して、各都道府県が国からそれを押しつけられるようなことがあってはならず、独自に判断することが重要である。それこそが先ほどから強調している多様な公益活動である。多様なというのは、いろいろな分野にいろいろな形態の、という意味もあるが、それぞれの地方自治体において違った形の公益が認められるということ自体が公益活動の多様性を発展させ、公益を増進することになると思う。そういう意味で公益性判断の地方分権化はに重要な点だと思っている。

制度としてはこのような仕組みを作っているわけだが、現実には都道府県の実情は実はあまり 理想通りには動いていないのではないか。各都道府県側は国の作る公益認定のためのガイドラインを、ほとんど議論もなくそのまま採用しているだけというところが多いのではないかと危惧を している。

また、議論をしたとしても、それを実際に変える力も情熱もない。また、仮に各都道府県レベルで違ったガイドラインを作ったりすると、おそらく国からは、国のガイドラインに従うように強い働きかけがされているのではないかと思う。これは私の推測なので、間違っていたら訂正したいとは思うが、現状を客観的に分析する限りはそういう危惧すべき実情があるように思う。

このように公益性判断の基準を統一したいという考えの背後には、これは先ほど中田教授が言われた点だが、同じタイプの法人が、ある県では公益性の認定を受けられ、別の県では受けられないというのはアンバランスであるという考えがあるように思う。

しかしながらこれに対しては、そもそもそういった考え方自体を、今回の公益法人制度の改革 では本来は取らないという建前で作られていることを強調したい。ある県において公益法人だと 認められるタイプの法人が、隣の県においては認められないことがあっても構わない。もちろん合理的な理由は必要だと思う。それがないにもかかわらずバラバラというのはできるだけ議論したほうがいいと思うが、それは国が議論すべきことではなく、それぞれの都道府県の間で議論すればいいというのが私の考え方である。いずれにせよこの公益認定についての地方分権化によって多様な公益を増進させることが必要であるにもかかわらず、国レベルで強力な統一的な判断主体としての公益認定委員会と内閣府内の事務局ができたことによって、かえって都道府県の判断をも国の判断に従わせようとする動きが生じているとしたら、皮肉なことである。

 \Diamond

理念の話について相当時間を取ってしまったが、いくつかこのレジュメの中でポイントとなる ものをお話ししたい。

最初に重要なものとして、公益目的事業の定義というものがある。皆様のレジュメの中には引用されていないが、認定法の2条4号に、公益目的事業の定義として「学術、技芸、慈善、その他の公益に関する別表各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものをいう」とある。

これは従来の民法の公益法人の定義と似ているのであまり問題点がないようにも思うが、先ほど触れたように、「別表各号に掲げる種類の事業であって」ということで、それに該当しなければならない。

これは別表に書いてある事業を行っている法人からすれば、自分は大丈夫だと、これに該当するから自分の事業は公益目的事業に該当すると判断できるので、そういう意味ではメリットがあると思う。問題は別表に列挙する事業に該当しない法人である。この別表の事業に該当しない場合は、あとは政令で定められない限り、そもそもその法人の事業は公益目的事業とされないことになる。

しかし、これはおかしな考え方である。本来はそうあるべきではないだろう。別表に該当しないものについては実質的な判断をし、公益目的事業であるかどうかを認定する。それこそが正しい態度ではないかと思う。このようにすると、また先ほどの問題に戻るが、判断がバラバラになるというおそれはある。国のレベルは判定をする委員会が一つなので、時間によって判断が異なるのはむしろ当然として、それ以外の場合は判断がバラバラになることは、しっかりと情報が継承されていけば、生じない。しかし、都道府県においてはそれぞれの都道府県で別個に判断するから、都道府県の間でバラバラになるので、これを危惧する人がいるかもしれない。しかし、先ほどから述べているようにこのような不統一は本来、問題にすべきことではない。

もう1点、「不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与する」という定義についてである。これも 非常に苦労した定義である。我々が議論したときも、公益というものを積極的に定義しろと言わ

れてもなかなかできなかった。そういう意味でこういう表現となるのはある意味でやむを得ないと思うが、問題はこの表現が独り歩きをすることである。もともと定義の目的は何であったかと言うと、その事業の活動が公益だと言えるようなものかどうかで実質的な判断をすべきであるが、よい定義が見つからないのでこのような表現に落ちついたのである。従って、形式的に特定の者を対象としているからいけないとか、多数ではなく少数の者の利益だからいけないというように、「不特定かつ多数の者の利益の増進」という基準を使うべきではない。この基準をクリアすれば公益であるとしてよいが、クリアしないからといって直ちに公益にならないのではなく、後者の場合には実質を考慮しながら判断する余地が残されていると考えるべきである。

まだいろいろな申請例が出てきているわけではないので適切な例をもって示すことができないが、例えばこのレジュメにも書いたように、ある人間国宝のような特定の個人の活動を支援する事業は、たとえその人個人の活動のための費用を支援するようなものであっても、これは本来公益だと言っていいと思う。それはこの個人の背後にある、この人の活動によってその芸術が社会的に広がる、社会的に意味を持つ芸術が定着する、そのように波及するので、直接の目的は個人であって、そういう意味では「不特定かつ多数」ではなくても、間接的な影響を考えると公益であるということがいえると思う。

この考え方をさらに推し進めると、実は間接的な公益は結構あるのではないかと思う。これは 今後いろいろな委員会で審査をしていく段階で、おそらく個別的に判断せざるを得ないと思うが、 あまり形式的に切らないで慎重に判断したほうがいいと思う。あまり具体的な例を挙げると支障 があるかもしれないが、このたびも国の公益認定等委員会からは共済的な事業は公益目的事業で はないというような通知ないしガイドラインの補足のようなものが来たが、場合によっては共済 的な事業であっても、それが間接的に持っている意味が公益的であるという判断はできる場合が あるのではないかと私は思っている。これが公益目的事業の定義に関連する問題である。



もう一つ定義に関連してお話ししておきたいことは、営利競合との問題である。ご承知のように一部には、営利企業が行えるような事業は公益事業とは言えないという議論がある。これが果たして本当に適当な考え方なのか。結論を先に言うと、私はこの考え方は適当ではないと考えている。理由は二つある。一つは営利企業が行う事業であっても公益法人が行うことがある。事業自体が過渡的な段階のもので、いろいろな法人形態がその事業を行う場合はいくらでもあり得る。例えば鉄道事業などはむかしは公益事業、国営だった。しかし、だんだんと私鉄ができ、国鉄と私鉄が共存した。そういう意味ではこのような事業であっても、営利企業と公益企業が共存する時代が続いていた。そして、単に過渡的な段階でこういうことが生じるだけでなくて、そもそも営利企業と公益法人が同じ領域に入り込んで、同じ領域で競争することがあって構わないと私

は思うが、人によっては、これは適当ではないと批判をされる。私が委員をしている県の公益等 認定審議会でも、この点についての激論があり、その中味は審議会の議事録として公表されるは ずだが、大変重要な議論がされた。

その批判の理由としては、公益法人が税の優遇措置を受けて営利企業と競争すると、税の優遇 措置を受けていない分が不利なので営利企業が成り立たないということが挙げられる。そういう ロジックもないわけではないが、私の考えでは多くの場合にはむしろ逆である。

公益法人は、公益事業によって利益を出してはならないという規制もあるので(今回の法律は、不合理なほどこの点での規制が厳しい)、非常に厳しいいろいろな規制の中ではおそらく営利企業とは対等に太刀打ちできない。営利企業のほうが圧迫されることももちろんいろいろな条件下においてはあるかもしれないが、そういう状態はおそらくあまりないと思うので、このような批判は当たらないのではないかと思う。

また、営利競合している領域ではその事業を公益目的事業と認定すべきではないという意見に対する反論としては、営利企業と競合していることを理由として公益事業を否定することは法律に書かれていないということがある。法律に書かれていない規制をむやみに持ってくるべきではないと思う。本来、この法律の目的が公益を増進することであることは、先ほどその目的規定についてお話しした通りだが、そういう観点からすると、法律に明確に書いてある規制には従わざるをえないが、しかし書いてないもので規制するのは法律の本来の趣旨に反する。

例えば、公益目的事業の比率が 50%以上でなければならないといった点についても、これは法律に書いてあるので、これ自体はどうしようもない。もっとも、私は政策としてはもう少し緩いものがあってもいいのではないかと思う。あるいはこういう基準を設けるのであれば、公益目的事業として認定するものの範囲をもう少し緩くするべきではないかと思う。

あと、法律にはいろいろな細かい項目が書いてある。たとえば公益目的事業については、収入 が費用を超えてはならないという原則が公益認定法には条文として書かれているが、これも法律 の条文ではあるが、おかしな考え方である。公益法人の事業もやはり事業なので、そういう意味 では安定的に公益事業が行えることが必要で、そういう立場からすれば、余分な収入をいわば内 部留保的に確保してはいけない、利益を出してはいけないということでは、とても安定的に公益 事業を続けることはできない。

そういう意味で、この特定費用準備資金である程度そういう収入を次年度以降のために蓄える ことを可能にする仕組は用意されてはいるが、少し姑息な方法で、本来の考え方がこれでいいの かどうかを本当は問題にするべきだったと思う。

 \Diamond

もう1点、あまり今まで議論がないことだと思うが、法人の組織、機関に関連する問題につい

てである。議論があまり進んでいなかったせいもあるが、つい最近になって国の公益認定等委員会から、定款に関するある種のガイドラインが出てきた。細かい話は省略するが、公益性の認定を受ける公益法人も、一般法人法に基づいて法人の組織を作っている。一般法人法に書いてないことでも公益認定法で公益性認定のための要件を追加することはあり得るが、一般法人法の規定の意味をゆがめないようにすることが必要である。

今回の定款のガイドラインは慎重に書かれてある。こういうようにすることが望ましいという 穏やかな表現で書いてあるが、くれぐれも一般法人法の規定の意味をゆがめないようにすること が必要であると考える。

それから、先ほど触れたように、法律に書かれていない規制を持ち込まないようにすることが 重要である。例えば財団法人において評議員をどうやって選ぶかはなかなか難しい問題である。 理事、あるいは理事会などが選んではいけないということまでは一般法人法の中ではっきりして いる。では、実際には誰が評議員を選ぶのかについては、一般法人法はオープンにしてある。

そこでいろいろな創意工夫で可能になるわけだが、例えばその評議員の中で任期をずらして半数交代ぐらいにする。辞めていく評議員たちが自分を後任に選ぶのはおかしいので、これらの評議員には議決権がないと考えるべきであるが、任期の残っている評議員が任期満了して辞める者の後任を選ぶのは構わないと思っている。これはいずれにせよ一般法人法の解釈として考えるべきことなので、公益性認定委員会がガイドラインであまり踏み込むのは適当でない。

ちなみに公益性の認定を受けない一般法人の場合には、例えば評議員のメンバーなどが同一の バックグラウンドから出てくるような人だったり、あるいは理事でさえも同一のバックグラウン ドから出てきても構わない。一般法人の場合には共済的な団体もあるわけだし、そういう意味で は一般法人法自体はあまりこの問題には口出しをしないことにしている。公益法人については、 理事についてはもう少し要件を厳格化しているが、評議員についてはあまり明確ではない。これ をどうするかがこれからの一つの問題点だろうと思う。

 \Diamond

あとは、一般法人に移行する場合の問題点と、一般法人法そのものについての問題点を説明したい。一般法人に移行する場合には柔軟な制度が作られている。これはどこまでできるか少し不明瞭だが、公益目的支出計画を立て、公益性認定委員会がそれでいいと言えば、従来の事業なども継続することができる。そして、ソフトランディングさせるためには、非常に長期にわたってこの公益目的支出計画に基づく事業を行うということでも構わない。100年ぐらいの計画であっても構わないと言われている。

これはこれで私は結構なことだと思う。ただし、専門家の方々はすでに議論されていて、解決方法を考えられているのかもしれないが、少し私が気になったのは、共済型の団体が公益事業で

はないとされて1階に降りざるを得ないときの問題点である。

共済型の中には、例えば退職金やいろいろな給付をする、おまけにその給付の原資はメンバーから集めているような団体が相当あるのではないかと思う。こういう場合について、1階に降りて、従来と同じ事業が継続できればいいのだが、共済的な事業をそのまま継続させるかどうかについては明確な基準は法律にはないと思うが、おそらく従来の主務官庁は否定的に考えている気がする。

そうだとすると、この1階に降りたときに、本来は給付として使うべき原資が違う公益目的に使われてしまうことになり、拠出してきた人たちからするとお金を奪われることになる。これは憲法違反になりかねない非常に大きな問題点ではないかと思う。これは小手先のいろいろなテクニックでうまく解決することももちろんできなくはない。しかし、おそらく根本的な問題は、従来の公益法人の下で集めてきた、あるいは蓄積された財産を、もし従来の事業が公益性がないとされたときに、別の公益事業のために使うようにしなければならないのかどうかである。やはり従来の事業のために継続して使って、そしてソフトランディングする方法をもう少し柔軟に認めていくべきではないかと思う。

一般法人法そのものについてはいろいろと賛否両論ある。例えば一般法人法というのは、私としては本来、非営利法人法と言っていいと思っているが、残余財産の帰属について自由が残されていて、そのために言ってみれば残余財産を得ることで結局利益を上げるような者が出てくるのではないかということを心配される向きもある。

このような理由で一般法人法の制度について反対される方々もおられる。法律を担当した国の 担当官がそういう考え方なのかどうかわからないが、一般法人法の一般法人に非営利法人という 名前をつけることについては消極的であった。しかし、私はやはりこれは本来、非営利法人法と いうべきものであったのではないかと思う。

これは一般法人法をどう見るかと関連する。非営利法人法であることを強調したい理由は、これを使って、公益性の認定は受けないが公益活動をしたい人たちや団体が相当数あるだろう。それらの団体については正当な評価を与え、名前としても非営利法人と呼べるようにするのが本当はよかったのではないかと考えるからである。

この一般法人法についてもう一点だけ申し上げると、実はこの法律の定める制度は結構、窮屈だということである。法は理事会を設けるタイプと設けないタイプを規定する。理事会を設けないタイプは、従来の民法の下における公益法人と似ている。現実には定款で理事会を設けているものが多いが、民法としては理事会を設けていないタイプを原型として規定していた。そのために各理事が代表権を持っていた。しかし理事長、あるいは理事会などを定めることによって各理事の代表権を制限することができた。そういうタイプの法人が民法の公益法人の原型だった。

今回の一般法人法のもとでは、事業を行う法人については事業の適切な判断をするためには合 議体があったほうがいいのではないかということで、理事会を設けることができることにした。

ただし、問題は理事会を設けることにすると、ちょうど取締役会を設けた場合の会社と同じようなルール、規定がついてくる。そこに一つの窮屈さがある。一般法人法の要綱的なものを議論したときには、理事会を設けても、それにどういう権限を与えるかはそれぞれの団体で自由に決められるべきだと考えた。非営利法人は何と言っても自立性、自主性を最大限に尊重するべきで、あまり窮屈なルールにするべきではないからである。ところが現実には窮屈なルールになってしまった。その結果、例えばこういう問題が生じている。私などは法律関係の学会に属している。学会員は全国に散らばっていて、全国各地に理事がいる。学会を理事会タイプの法人とすると、全理事の過半数の出席によって、また過半数の決議をしないと理事会としての決定ができないのであるが、全国に分散している理事を招集するのは困難である。

学会などにおいても、年に1回の総会的な理事会は何とか乗りこなせるが、それ以外の理事会に、地方に散らばっている理事たち全員が出てくることはあり得ない。これは理事会が持っている意味が業務執行的なものではなく、評議会的なものだからだと思う。ところが一般法人法は、理事会を会社の取締役会と安易にまねたため、不適切な規定を設けてしまった。一般法人の活動を十分に理解していないために生じた問題である。

最後になるが、我々としてはよりよき公益法人制度を作るためにはどうしたらいいのかを考えて締めくくりたい。私は三つのプレーヤーがいて、その間の緊張関係が必要だと思う。三つのプレーヤーの第1は公益認定等委員会である。ここでは公益を増進させる目的の下で公正な判断をすることが求められるが、これに対しては他のプレーヤーからの監視が必要である。第2は一般の市民であり、第3は公益団体、非営利団体の法人などである。

この三つがお互いを見守りながら適切に公益法人の制度改革が今後も進んでいくことがまさに公益の増進につながり、また多様な公益活動を社会に定着させることになるのではないかと思う。

6. ビデオメッセージ

「新公益法人制度に期待する」



構想日本代表、東京財団会長 加藤 秀樹 米国インデペンデント・セクター理事長 Diana Aviv 神奈川大学大学院経営学研究科教授 松岡 紀雄

英国 NCVO(全国ボランティア団体協議会)理事長 Stuart Etherington (特活) 国際協力 NGO センター理事長 大橋 正明 英国チャリティ委員会委員長 Dame Suzi Leather (独法) 大学評価・学位授与機構准教授 田中 弥生 (財) 日本国際交流センター理事長 山本 正

6-1 加藤秀樹

構想日本という政策シンクタンクの代表をしている加藤秀樹です。構想日本が様々な政策を手がけていく中で必ず最後に突き当たるのが、いったい公益とは何であって、それを誰が決めるのかである。そういう意味で今回の制度改革は、世の中のいろいろな問題の根底にあるものを改めるという、まさに歴史的な改革だと思っている。

今回の改革は、まず第1に大きな進歩だと思う。民法制定以来の大改革だし、何よりも公益というものを、形の上ではあるかもしれないが、公益等認定委員会という民の立場で、しかもそれをなるべくローカルに決めていく、これは非常に大きい進歩だと思う。

それから2番目に、不満がないかというとまだまだ問題はたくさんあると思う。一つは皆さん

ご承知だと思うが、その後のガバナンスに関するガイドラインは非常に縛りがきつい。これはやっていられないのではないかという声を私もよく聞く。それから民法法人以外の公益法人が実は数多くあるが、これが今回対象になっていないので、それをどうするかということだと思う。

3番目に、では我々は今からどうするのかということである。大事なことはこれはゴールではなく、まだ始まったばかりだということだと思う。こういう制度改革は、大きければ大きいほど目の前にある細かいルールにとらわれるのではなく、その趣旨、基本がどこにあるかを常に考えることが大事だと思う。

そう考えると、細かいルールはかなり縛りがきついかもしれないが、例えばどういう事業が公益と認められるか、その事業予算が 50%になるか、ならないか。実務者は日々それにさらされているが、そういうときに従来のように役所がこういっているからとにかくそれに合うようにしないといけない、これはどうかと役所に聞かないといけないなどという心配をするのではなく、むしろ自分たちでその中身を作っていくべきである。

我々は組織全体で社会に対していい活動をしているのだから、そのために使っている予算は基本的にすべてが公益的な事業費なのだという自信を持って主張し、事例を自分たちで作っていく。 それでこの法律の中身を自分たちでいいものにしていくことが大事だろうと思う。

そういうことを積み上げることによって、星野英一先生がおっしゃった公益国家独占の仕組み から、公益を国民全員が分担する仕組み、そういう世の中をぜひ、私も含めて一緒に作っていき たいと考えている。

6-2 Diana Aviv

米国の首都ワシントンから、ご挨拶申し上げます。"皆さん、こんにちは!"

インデペンデント・セクターの理事長兼最高経営責任者(CEO)をしているダイアナ・アヴィブです。インデペンデント・セクターは、全米の何万という公益活動グループを代表している約 600 の公益活動団体、財団、企業の社会貢献部門などからなる連合体(Coalition)としての無党派・非営利の非政府組織である。昨年暮れに、私達の第 1 回国際経験交流会議(International Peer Learning Event)に公益法人協会(JACO)の太田達男理事長をお招きしたが、その際には世界中から公益法人協会のような市民社会団体やインデペンデント・セクターのリーダー達が一堂に会した。

私達の到達目標は、世界的な社会政策(Public Policy)と政策提言活動の強化のために、知識と戦略を共有することである。この会議において、地理的には大洋を隔てているものの、我々一人ひとりが自らのコミュニティのみならず、世界中の生活を改善することを目的としている以上、我々が直面している共通な課題に挑戦するために全員がより一層結束を高めることが出来たことをたいへん嬉しく思っている。

私は、非営利セクターと行政との関係を構築する上で、公益法人協会が他国の経験を学ぶことが極めて重要なことを認識され、当地で学んだことを帰国後日本においても適用しようとされていることに大変満足している。公益法人協会は、先般米国において広範囲に亘る出張調査を実施されて、主導的な役割を果たしている非営利団体や政府関係機関を訪問の上、行政の組織構造や非営利法制、ならびに非営利セクターに影響を与えている新たな動向などについて学ばれた。

他所の市民社会の有様を実際自分の目で確かめることによって、初めて真の理解を容易にすることの重要性について、いくら強調してもし過ぎることはないと思っている。皆様と日本政府との発展的な関係を考慮する場合、この点は特に重要であると思う。現在日本では、公益法人の定義や規制の方法について影響を与え、貴国における人々の生活をより良いものにしようとする道筋を変えるような、新しい法律が施行されると聞いている。これは、日本の非営利コミュニティの将来に対して、大変なインパクトを与えることは疑いないであろう。今回のように皆様方が一堂に会して新しい法律について議論することは、重要なステップである。さらに、特に必要不可欠なことは、本シンポジウムが終了した後も、このような対話を末永く継続し続けることである。

公益法人協会ならびに皆様方は、米国における私達と同様に、今回の新法施行に当たり、関係法規を理解し易くするという仕事を政府ならびに新設の委員会とともに行ってゆく上で主導的役割を果たすための好い機会としてとらえることが出来るであろう。また、それは皆様方の団体自身とサービスの対象としてのコミュニティの双方に利益をもたらすことは確かである。さらに、私達のあらゆる仕事を実現するための社会からの信頼と支援を維持するには、日本の非営利組織の全てが、ガバナンス、透明性、説明責任、及び効果性などの面で最も望ましい実務慣行(Best Practice)を採用することが必要であり、このために皆様方が前もって働きかけるのにふさわしい時機としても利用することが出来るのである。

インデペンデント・セクターは、皆様方が日本の市民社会における新たなる 1 章を迎えるにあたり、引き続き支援と助力を喜んで行う。昨年 12 月の国際経験交流会議において私達が学んだように、私達は物事の洞察力と経験を共有するために世界中に手を差し延べることができることこそが、私達の団体、そして私達の世界が、一層力強く成長することに役立つのである。"ありがとうございました!" 今回のシンポジウムのご成功をお祈りするとともに、皆様とご一緒に仕事が出来ることを楽しみにしている。

6-3 松岡紀雄

私は企業で23年間活動した後、神奈川大学経営学部の創設にかかわり22年目を迎えた。このキャンパスで毎日学生と接しているが、私が思うことは、この学生たちがこれから活躍を期待される50年間がいったいどういう世の中になるのか、彼らはどのような課題に直面するのかという

ことである。世界的に見れば環境問題、そして人口が増える中で食糧や資源が本当に確保できるのかという問題、さらには戦争やテロがなく平和に生きていけるのかという大きな問題がある。

国内で見れば、あまりにも劇的な少子高齢化の進展、子どもたちに対するケア、あるいは高齢者に対する介護の問題、そして国や自治体の財政破綻も非常に厳しいものがある。教育、あるいは地域社会の問題も極めて深刻である。こうした問題をいったいだれが解決してくれるのだろうかというときに、日本では多くの方々がそれは政府の仕事だ、あるいは政治の仕事だと考えがちである。しかし、皆さん、どうだろうか。国会の様子や政府の実態を見ていて、本当にこうした難題を解決していってくれるだろうか。

そうしたことを考えたときに、私は日本ばかりでなく、世界のいろいろな国を見ても、そうした難題解決の少なくとも"突破口"を開いてきたのは、実はその時代、時代の"変な人"だった。そういう変な人たちがとんでもないことを言い出して、問題解決への突破口を開いていったと思う。そういう意味では、日本にこれから求められるのは、変な人が活躍できる基盤を日本の社会に作ることである。それを考えたときに、国会にももちろんいろいろ変な人はいるが、本当に変な人が活躍できる場は、私は広い意味での公益法人、NPO だと思う。

今回の公益法人改革は、日本社会において NPO の基盤を大きく力強いものにするきっかけになると思うし、またそうしなければならない。今日お集りの皆様方のお考え以上に、公益法人は非常に大きく重要な役割があることを信じ、皆様方の知恵を寄せ合っていただきたいと思う。

6-4 Stuart Etherington 氏

本日の公益法人協会主催のシンポジウムにおいて、太田理事長から皆様方にお話できる機会を 与えて頂きましたことを大変光栄に存じている。

恐らくご存知の方もおられると思うが、私は最近数年間に 3 回東京を訪れている。その際、公益法人に関する法制ならびに税制の枠組みを皆様方がどのように発展させていこうとしているのかを拝見するのは、私どもにとって大変興味のある問題であった。

皆様方は、この点で明らかに大きく前進した。日本における公益活動団体の法人化に関する法 的な枠組みを作り上げられるとともに、効果的な規制機関を創設する一方で政府による監督を必 要最小限にとどめた点については、特に嬉しく思っている。また、皆様方公益法人が、その活動 面における信頼性・透明性につき、どのように責任を持つのかも知ることができた。

これらの事柄は、日本における公益活動セクターにとって、明らかにわくわくするような事柄であるが、今回はそのような思いを皆様と現場で分かち合えないのが残念である。しかしながら、 今後とも引き続き皆様と協力し合い、お互いに学び合ってゆくことを、私は希望してやまない。

6-5 大橋正明

JANIC(国際協力 NGO センター)の責任者を務めている大橋正明です。公益法人制度の改革と NPO 法人制度の 10 周年の記念イベントを開催されたことに祝意を申し上げたい。今回の公益 法人制度の改革について、私どもは大きな関心を持ってきた。ただ、歴史的な経緯があるので、何となく NGO や NPO は公益法人と距離があるような感じを持っていて、今回その部分を強く自覚した。

考えてみれば当たり前のことだが、NGOやNPOも、財団や社団も同じ日本社会の中の市民セクターである。そういう意味で同じような価値観を持ち、同じように政府や市場との関係を持つものだと理解している。

今回の公益法人制度の改革は、その意味において私どもにとっても極めて大きな意味を持つものだ。今後の日本の社会、特に市民社会が元気になっていくためにどのようになっていったらいいのかを考えさせていただきたいと思っているので、今後の動き方に大変関心を持っている。ぜひ今後とも協力関係を発展させていきたいと願っている。

6-6 Dame Suzi Leather

昨年、私は日本を訪問し、公益活動団体や政府の皆様とこの重要な公益法人制度改革について、 お話をする機会を得た。それゆえに、今回の制度改革関連三法の施行に際して、皆様方にお祝い を申し上げることを心から喜んでいる。

市民社会(Civil Society)における公益活動団体の重要性や健全な民主主義諸国における市民社会の存在自体の重要性については、今日ますますその認識が深まってきている。独立した法的規制を通じて公益活動セクターの健全性を維持することが極めて重要であり、これによって初めて公益活動セクターに対する社会の信頼と確信を獲得できるというのが、私の考えである。さらに、公益活動団体に関する法的規制は、その多様性、独立性、活力を維持発展させるものであることも、等しく重要であると考えている。

私は、今回の法制改革に関与されてきた全ての方々に、お祝詞を申し上げるとともに、公益法 人協会の今後ますますのご発展をお祈りする。

6-7 田中弥生

私からは公益法人、そして公益法人制度についてお話をしたいと思う。

まず公益法人だが、この公益法人制度改革の歴史を振り返ると、決して幸福なものではなかった。行政改革の流れ、あるいは行政と公益法人との不適切な関係の解消ということでこの制度改革が始まった。そのプロセスで公益法人は信頼を失っていったと思う。

その意味で、この新制度を皮切りにして、いかに市民からの信頼を獲得するかが大きな課題であると思う。そのためには公益法人はまず自分たちの立ち位置が市民側、市民社会側にあることを再確認し、積極的にアピールし、さらにこのセクターをより魅力的なものに発展させていく必要があると思う。そのためには、より魅力的でイノベーティブな公益法人が牽引役になってこのセクターを引っ張っていくような戦略が必要だと思う。

この制度をいかに使うかだけではなく、セクターをいかに育てていくかという視点で新制度を 見ていく必要があると思う。そういう意味で、個々の公益法人だけではなく、公益法人協会が一 つの大きな役割を果たすべきと期待している。

次に公益法人制度についてである。公益法人制度は大きく二つの異なる目的を持っている。一つは市民が担う公の促進であり、それによる活力ある社会の実現である。そしてもう一つは、行政との不適切な関係の整理である。この二つの全く性質、ベクトルの異なる目的を共存させるのは並大抵のものではない。その意味では制度設計も運営も難しいものである。したがって、この制度の行く末をきちんと見守っていく必要がある。しかし、現行の政策評価制度においては、今のところ制度の運用の面に焦点が当たった評価が行われようとしている。しかしながら本来、この制度の目的に基づいてそれがいかに達成されたのか。達成されていないのであればその原因が何なのかを見るのが評価の本質だろうと思う。その意味で民間側からこの制度をウォッチし、評価をし、必要であれば提言をしていくことが今から求められていると思う。

6-8 山本正

財団法人日本国際交流センターの山本正です。まず、新公益法人制度の施行が目の前に迫って来ているが、これに関して大変な努力をされた公益法人協会の太田理事長および関係者の皆様に対し、何よりも心からのお祝いを申し上げたい。私は太田理事長とは、どうすれば日本に非営利、非政府の民間組織を確立させることが出来るか、そのための法的な整備などの基盤整備を如何に進めるべきかなどの課題を抱えて、海外視察に一緒に出かけたり、国際会議を共催したりして、議論をし、共同の作業もしてくることが出来た。

この新公益法人制度がどれだけ大きなインパクトを持ち得るのか。当然のことながら、基本的には、日本の公益法人の将来にとって大きな意味があるものだと私は思いたい。ただ、今はスタートラインに立っているのであり、これから関係者の皆さんや、私どもも含めて大きな努力をしていかなければならないと強く思っている。

日本は近代化のプロセスを通じて官僚が中心になって物事を進めてきた。特に国のガバナンス の運営や国のあり方の構築のため大きな役割を果たしてきたことは事実である。現在のように多 様化した社会で、官僚以外の民間の市民たちがどれだけ公益のため尽くせるかは、これからの課 題であり、その意味でも新公益法人制度は大きな意味を持つ。

その制度がまだ不十分ならば、我々として一層努力すべきである。したがって、我々はこの制度の施行を喜びながらも、一方において、この制度の更なる進展のために力をあわせていくべき と思うし、今こそ皆で心を一つにして新たな誓いを立てるべきと信じている。 ***************

7. 事例報告

(財)日本公衆衛生協会(明治31年設立)理事長 北川 定謙 (財)原田積善会(大正9年設立)理事長 戸田 善明 (財)トヨタ財団(昭和49年設立)名誉顧問 林 雄二郎 (社)アムネスティ・インターナショナル日本(平成12年設立)事務局長 寺中 誠

7-1 (財)日本公衆衛生協会

財団法人日本公衆衛生協会の理事長をしている北川です。添付資料にあるように、私どもの財団はかなり古い歴史を持っている。設立は1883年であり、同年から1931年にかけてが第1期で、1898年に民法が施行になったときに社団法人として登録されている。設立当時の役員は会頭が佐野常民氏、副会頭が長與専斎氏である。ご存じであると思うが、佐野常民氏は博愛社、現在の日本赤十字社の創設にかかわり、非常にたくさんの仕事をなさった方である。それから長與専斎氏は長崎・大村藩出身の医師で、このころの予防衛生の大御所である。

歴代の会頭等がどのような仕事をしていたかは資料の2ページから3ページにかけて書いてある。当時は伝染病が非常に重要な課題であり、その中でも天然痘の撲滅が非常に大きな仕事だった。全国に牛痘種継所を設けたり、あるいは伝染病研究所の運営をして、当時は大変大きな役割を果たしていた。資料の4ページにあるとおり、当時事務所は京橋の木挽町に置かれており、当時の財政状況等も説明している。

その後 1931 年に、財団法人日本衛生会に組織を変えて以降が第 2 期である。役員等はだいたい 同じような構成になっているが、このころになると支部、および医師会の活動が非常に盛んになっている。事業としては機関紙の発行、衛生関係の実務の講習会、エックス線医学の講習会等、 医療に関係するその時代の非常に重大な仕事を、民間の法人として協力させていただいた。

それから、財団法人日本公衆衛生協会の時代は戦後の1951年以降であり、この時代が第3期で今日に至っている。当時は進駐軍(GHQ)が入ってきて、その中でサムス氏(当時公衆衛生福祉部長)という米国人ドクターが日本の公衆衛生事業について非常に熱心なリーダーシップを発揮いされた。日本の国内では東京大学医学部長をされた田宮猛雄先生、あるいは厚生省の技術官の勝俣稔氏(当時衛生局長)と、資料にあるようなメンバーで、その時代は非常に遅れていた技術者養成事業が非常に熱心に展開された。

今、三つの段階のお話をしたが、現在の財団法人日本公衆衛生協会がどのような構造で変化してきたかを一覧表にし、資料の7ページに示した。

米国では日本公衆衛生協会=公衆衛生学会というような構造で動いている。日本の場合もそれに非常に似たような格好で当初は運営されてきたが、昭和 40 年代に入り、学会は日本公衆衛生学会として独立している。いろいろな事務については、私ども公衆衛生協会が協力させていただいているところである。

私どもの前身は大変大きな役割を果たした。今は公衆衛生の分野は非常に分散していて、いろいろな団体がたくさんできているので、当時とは役割も変わってきているが、主として地方の公衆衛生行政のレベルアップをしていくこと、学会の新しい知見に基づいた事業をなるべく全国に展開していくような形での仕事をさせていただいている。

7-2 (財)原田積善会

原田積善会理事長の戸田です。原田積善会の名前は古く、大正、明治時代の銀行家であり、伊勢・松阪出身の原田二郎という人物が、今から 88 年前の 1920 年に設立した財団である。原田は幼少のころから、両親から「将来、大をなすとも天下の富を私するものではない」という教えを受けた。この教えを非常に忠実に守り、大正9年、72歳の年に、長年にわたって勤倹力行、貯蓄した全資産 1,020 万円、その後、その財産を換価整理した結果、約 2,000 万円となり、現在の価値でいえばおそらく 200 億円以上を元資金として財団を設立した。

当時の世の中は明治以来の富国強兵、殖産興業といった政策が行き詰まり、労働争議、米騒動が各地に頻発し、世相が極めて不安であったと言われている。しかも、いわゆる社会事業に対する国家の関心が極めて低く、今の厚生労働省などのさらに前身になる内務省という役所の福祉関係の予算がなんと年間数万円であったという今日では信じがたいような時代である。

したがって、原田の財団を作りたいという申請に対して、当時の首相、原敬をはじめ、心ある 方々から大きな歓迎を受けて直ちに認可されたと聞いている。ところが財団設立から3年後に関 東大震災が起こり、また昭和に入っては金融恐慌、相次ぐ戦争と、ますます厳しい状況が続き、 我が国はしだいに戦時体制に入っていく。この間、財団としては災害、あるいは不況に悩む目前 の生活困窮者の救済ももちろんしたが、一方で本来であれば国家、あるいは地方公共団体が営む べき仕事、すなわち社会福祉全般、文化の向上といった方向に力を注いできた。

このことは大東亜戦争の敗戦後に実現した福祉国家、文化国家の成立に一歩さきがけて行った ものともいえると思うので、そのための種まきの役割を務めたのではないかといささか自負して いるところである。

このような観点からどんな活動をしていたか、いくつか具体例を挙げたい。第1に日本学士院

に対して学術奨励のために 1922 年から 100 年間継続的に寄附をするということで、今年で 80 何年目になるが、寄附を続けている。 2番目に東京市に対して、米国製の救急車6台を寄附した。東京市に予算がなかったために救急事業がスタートできなかったが、これによって 1936 年から救急事業がスタートした。

3番目にスポーツ振興のために、1940年に予定されていた東京オリンピックのための50メートル公式プールを寄贈した。4番目には、1939、40年に財団がスポンサーになって日米学生会議が開かれ、ごく最近亡くなった宮澤総理から、お亡くなりになる前に「君のところには世話になった」というお言葉を頂いて、実は私は知らなくて驚いた覚えがある。

その他、学校関係、老人ホーム、乳幼児の病院、少年養護施設、らい療養所といったものの設立、運営にも積極的に支援をしてきた。特に敗戦後、被災者が東京、大阪等で塹壕、防空壕で生活しているような非常に苦しい時期があり、これの救援も行った。あるいは戦後にできた共同募金の設立にも積極的に参与した。

こうした活動を積み重ねた結果、昨年までの87年間の実績は、助成件数が8,600件、金額では 戦前、戦中の寄附額を時価に換算すると、おそらく330億円ぐらいに達していようかと思う。

ところで私どもの財団の場合、寄附、助成を行う資金については国や企業などからの資金援助は一切なく、すべて創設者が残された元資金の運用によって行い、余裕資金は将来の助成に備えて蓄積していくという仕組みを取ってきた。1945年の敗戦までは比較的安定した財政基盤の上で活動を行うことができたが、戦後厳しいインフレーションになり、持っていた国債が値下がりし、元資金は1944年には5,000万円あったものが、2年後の1946年には2,000万円と、40%に減額した。

当時の理事者は、この減価した国債を全て売却し、その代金で株式を購入するという非常に果断な措置を行う一方、財団の所有していた動産、不動産を次々に売却し、一生懸命助成を行ってきたわけである。さらに最近ではバブルが発生し、その後デフレ、低金利で非常に運営が難しくなったが、外債、仕組債の購入まで行い、こうした多角的かつ積極的な運用の結果、むしろ財政基盤は次第に立ち直ってきている。

こうして現在では各種福祉施設などへの助成を行うほか、救急医療器具、AEDの普及・促進の運動。あるいはいろいろな施設に収容されている子どもたちに、その施設を離れる前に広く世界を見学させる運動などに取り組んでいる。年間 50~60 件、金額的にはせいぜい 2,000 万円ぐらいだが、そのような助成を続けている。

最後になるが、新法の下では、先ほど堀田先生もおっしゃった財務三兄弟といったような難しい問題があり、私どももこれに今頭を悩ませている。しかしいずれにせよ新たなステージに立ち、 今から十数年後の創立 100 周年を目指してさらなる飛躍をと考えている。

7-3 (財)トヨタ財団

財団法人トヨタ財団名誉顧問の林雄二郎です。私はトヨタ財団で何年やっているだろうか、その前は東京工業大学の教授をしていた。そこにトヨタ財団からの話があったので、私は誰にも相談しないで、私の気持だけで東京工業大学の教授を辞めてトヨタ財団に専任することを決めた。そうしたら東工大の教授で親しくしていた某教授は、私が頼みもしないのに文部省に「うちの林がなぜ辞めなければならないのか」とかけ合いに行ってしまったところ、文部省から「辞める必要はない」と言われ、某教授が私のところにやって来た。

そこで私は「これは文部省の問題ではない。トヨタ財団は助成を行う団体で、どんな人でも応募できる。財団の人間でありながら本来助成を受ける機関である国立大学、県立大学、市立病院などと関わりも持つことは、どうもよくない」。要するに私の気持ちが許さなかっただけで、誰も文句を言っているわけではないのだと。そうしたら、某教授がきょとんとして「どうもあなたの言っていることはよくわからない、とにかくどうして辞めるのか私にはさっぱりわからない」と言うから、「それはそういうことなのだ、私が許さなかったのだ」ということを言って、笑い話のようになったことがある。

そのときの私の気持としては少しもおかしくなかったと思う。その先生だけではなく、他の教授たちからも「あなたは変わっている」と言われたが、何が変わっているのか私にはいまだにわからない。私はトヨタ財団に全力投入するということで、他は一切辞めたのである。その辺りを言い出すと他にもいろいろと面白い話があるのだが、今日のところはそのことだけ申し上げて、私のごあいさつに代えさせていただく。

7-4 (社)アムネスティ・インターナショナル日本

社団法人アムネスティ・インターナショナル日本の事務局長をしている寺中です。インターナショナルで国際とうたっておきながら、その後に日本がつく非常に珍しい名前だと思う。しかもそれが社団であるというところ、いったいどういう存在なのか、名称でまず皆さん引っかかるところもあるのではないかと思う。

私どもの団体は、2000 年 9 月に法務省と外務省の共管という形で設立許可をいただいた。しかしながら私どもの活動の実態は、実は 1970 年に開始されている。任意団体、いわゆる権利能力なき社団としてのアムネスティ・インターナショナル日本支部という名前で私どもの運動が開始されている。

私どもの組織は 1970 年にできあがってから、ほぼ 30 年近くずっと権利能力なき社団としてやってきたが、何とか法人格を得ることがこの 30 年間の悲願であった。本当に集中的なキャンペーンを行ったのは 1980 年代からの後半の 20 年間になるだろうと思う。その中でも特に 1990 年代の

キャンペーンは、この後、登壇される松原さんなども含む、いわゆる NPO を作っていこうという 運動と、私どものように、現在の公益社団、公益法人を目指すべきというような議論を実は組織 の内部で抱えることになった。

そもそも市民団体に法人格がないのは、1990年代、特に初頭において大きな問題だった。それがないがゆえに我々の活動はありとあらゆるところで安定性を欠くという現象が見られた。それを解消するための唯一の手段が当時においては公益法人になることだったわけである。

その状況を何とか打破するために二つの方策があった。

一つは公益法人という制度に一種横から穴を開けて、公益という概念を変えさせる。公益とは 実は国家の益ではない。星野英一先生が言われるような、国家が独占しているようなものではな い。我々皆が持ち得るものだし、もっと国よりも広い公益もある。人類益も公益であるという趣 旨で、この公益概念を変えさせて、それを国に認めさせる。これが重要なキャンペーン、活動で はないかという考え方で、私どもはそれを支持した。

もう片方は、市民団体が法人格を持っていないというのはあり得ないことなのでこれを是正しなければならない、市民法人という組織形態を認めさせるべきだ。これも重要なキャンペーンである。

私どもはこの両方を推進しなければならないという観点から、1990年代の法人格取得のための 事業を進めさせていただいた。

私どもアムネスティ・インターナショナルとはどのような団体かと言うと、基本的には国のさまざまな政策に対して異を唱える団体である。つまり国にとっては非常にやりにくい相手のはずである。世界各国のさまざまな国々の政府と一種の対立関係にあるような場合もある。もちろん、ある程度の協調関係を持つこともあり得るが、基本的、本来的には政府、国から独立していなければならない存在である。

そういうものが持つ社会的な価値が果たしてどのように国によってとらえられるかが問題となる。その場合、国は、もし自分たちの利益を考えるならば、公益の中に「あなたたちの公益は入らない」ということになるはずである。

しかし私たちは、例えば日本政府が国際的な公益からは著しく逸脱していることを指摘する。 実際、日本政府の最近の動きに関して、国際的なさまざまな機関がよくないという勧告を行って いる。そういうものを我々はむしろ支援し、政府がそういう新しい国際公益に沿うような形で活動することを促す活動もしている。

この全体を公益として認めさせる。これが私たちのいちばん重要なポイントではないかということで、最終的に社団法人になったのが 2000 年である。今回、このような改革が行われているが、基本的に私たちのスタンスは変わっていない。国、あるいは政府から一切の補助金は得ていない

し、国と政府、その他の人的な交流もない。完全に独立した Non-Governmental Organization (NGO) である。私たちは自らをむしろ NGO と呼んでいる。

だから、政府と相対する立場での社団法人、財団法人をきちんと日本の社会の中でも根づかせていくのが私たちの最大の使命だと思って今後とも活動していく所存である。

8. パネルディスカッション

「新公益法人制度への期待とその課題」

(パネリスト)

サイバー大学客員教授 入山 映

名古屋大学大学院法学研究科教授 後 房雄

(財)セゾン文化財団常務理事 片山 正夫

朝日新聞経済部編集委員 辻 陽明

(特活)シーズ・市民活動を支える制度をつくる会事務局長 松原 明

江戸川大学社会学部教授 惠 小百合

(コーディネータ)

(特活)日本 NPO センター代表理事、法政大学現代福祉学部教授 山岡 義典

8-1 山岡義典氏によるイントロダクション

本日は議論したい点がいくつかある。前半は新しい公益法人制度、一般法人制度が持つ意味と問題、課題を議論したい。後半では、それと 10 年を迎えた NPO 法人制度との二つがどういう関係で今後、展開していくのかを議論していきたい。

前半は、これまで公益法人の組織運営にかかわってこられた3名の方、惠小百合さん、片山正 夫さん、入山映さんから、公益法人というものにかかわって、そして今、その公益法人が変わろ うとしている、それが持つ意味と課題ということについてお伺いしたい。

論点はいろいろあると思う。公益法人の運営の経験を通して、総じて今回の新制度をどう評価するか。三層構造、まあ、形としては二層構造だが、税制上一般法人が非営利型とそうでないもので二つに分かれているから、これを加えると三層構造になるわけだが、そういう使われ方がいったいどうなのか。それから、午前中に堀田さんがおっしゃったように、収支相償、公益目的事業比率、遊休財産という財務三兄弟の三つの問題をどうとらえるのかが論点になると思う。まず3人の方からそれぞれ10分ほど、お感じになっていることをご披露いただけたらと思う。

8-2 パネリストによるスピーチ

山岡 惠先生は千葉県公益認定等審査会の委員をされているとお聞きしているし、現在は NPO 法のほうがむしろ縁が深いかもしれないが、かつて日本ナショナル・トラスト協会の事務局長をさ

れた経験もお持ちなので、問題提起ということでお話しいただきたい。

恵 私は大学院が終わってすぐに入った財団法人のシンクタンクに研究員として 12 年ほどかか わった。その後、大学に移った時に、社団法人日本ナショナル・トラスト協会という団体が 1992 年にでき、その団体の事務局運営のお手伝いをさせていただいた経験がある。

そのころから一つは税法上の優遇措置について、何とか日本でも英国のようなナショナル・トラスト法という税法とリンクした法律ができないかという研究などに携わってきた。ところが、その当時は財団法人で、かつ特定公益増進法人しか税制上の優遇を受けられないということで、社団法人としてスタートしたナショナル・トラスト協会は、基本的な資格として税法上の優遇には非常に遠い存在だった。

このような公益法人が目指しているところは、ある意味では先見性、その時代にないため、社会の中であったほうがよいと思われる課題にチャレンジをしていたわけである。当時の法律では、財団法人のうち、特定公益増進法人として認められていた団体は、すでにある特定の財団しか当てはまらない。名前が書いていないだけでその団体のことだけを言っているような規定があったので、なかなか新たに当てはまり資格が取れるまでは、先が長いという感覚があったことを思い出す。

実際には、やはり黎明期であったのか、新しい活動や分野での展開をサポートしてもらえるような、あるいは社会にそのことが伝わって、了解して多くの方に賛同して、寄附等の資金調達や 参画していただけるような仕組みが非常に足りなかったというところが実感だった。

NPO 法ができる 1998 年前後の当時は、NPO として市民活動の荒川流域ネットワークという団体を 95 年から作った。こちらもネットワーク団体で、多様な団体がメンバー団体としてかかわっていたので、どのようなことを大きなミッションにするか、あるいはどの公益部門に関して主張するかが非常に難しかった。課題として清流を取り戻そうという共通課題の大きなミッションで皆がつながっていた。そこから 1998 年に NPO 法が成立し、その後、2000 年から 2002 年ぐらいまでの間に NPO 法人となる検討をし、今は NPO 法人として活動している。

現在の法改正や新公益法人制度の事柄について、実は荒川流域ネットワークのような地域の団体の中ではなかなか話題にならない。自分たちは環境の問題に直接携わっていられればいいので、法律的な勉強をして、NPO法で法人になるときの体験を振り返ると、もう1度あれをやるのか、ちょっと大変だ、という感覚が皆さんの中にどうもある。今回の新制度の改革に対しての議論を、私自身もなかなかメンバーの皆さんに伝え切れていないのが正直なところである。

その意味では今後、市民団体の中で、自分たちの活動がどのような公益に資するかを、どのようにアピールしていけばよいのかという勉強会などは展開できると思っている。しかし、環境系の団体活動をやっている人たちは法律や仕組み、マネジメントはあまり好きではない。自然、鳥、

未来世代、カエル、魚、イルカなど生き物や生態系を日常のターゲットにしているので、非常に 事務的なことに対しては不得手か面倒くさがり屋が多いというのも実態である。

しかし、その自然環境を対象とした活動の内容に、自然対象地を買い取ったり貸借契約となることもある。場合によってはナショナル・トラスト運動というのは歴史的に価値のあるものを次の世代に送ろうというもので身近な自然や人間が作ったものを買い取るなどして保全するという、財産を取得する活動をしている団体が仲間にいるため、税法上の優遇措置が具体的に寄附をした人にも、あるいは受けた側にもどの形で優遇があるのかは最大の関心事である。

だから、この中で三層構造と呼ばれている公益認定法人や非営利型法人、特定普通法人のどれになっていけばいいか、どの法人が自分たちに適切かという判断は、これから勉強しないと判断がつかない。私自身も含めてそういうところはあると思う。

もう一つ、財務上の規律の中の収支相償、公益目的事業比率 50%に関しては、実際の活動に必要な費用がきちんと調達できるかどうかという問題が最も大きい。その活動を達成するため、多くの場合が土地を取得したり、実際には何らかの寄附を受けたりということになってくると、その土地を取得するためにお金を貯めていかないと買い取ることができない。

ある1年度の期間に集まったお金で何百分の1が買えるかどうかという地価の高い土地や歴史 資産購入上の困難な事情がある。もし単年度予算でやれるのであればそういうことが本来の筋だ ろうが、価格と手続きや登記を考えていくと、ある程度貯めておいて、その財産を購入に充てる という流れがベースになる。従って、自分たちの活動のタイプによって、きちんとした活動費に 見合う費用の使い方をしているかと問われると、少しずつ貯めて繰り越しながら、目的として買 い取りをしたい対象地の価格を達成したときに手に入れるという段取りがある。だから、いくつ か超えなければいけない仕組みがあるのではないかと認識している。

山岡 ナショナル・トラストは現在、特定公益増進法人になっているのが多いと思うが、基本的には従来の制度で、きちんとやっていればそんなに困らないと考えているかどうか。今般、公益 法人制度でこのようになるのはかえって迷惑だなどという声は聞こえてこないか。

恵 正直に言って迷惑かどうかという声は聞いていないが、特定公益増進法人になっているところが切り替えをするかどうかはわからない。

山岡 ナショナル・トラストへ行ったら、自分たちは今のままでいいのになぜこんな面倒くさいことをしないければいけないのかというような文句を言われて困ってしまったことがある。確かにお金をきちんと貯めて積み立てておかないといざというときに買えないので、遊休財産を貯めてはいけないなどといわれてしまうと困ってしまうという感じがする。

山岡 次にアート関係、芸術関係の助成活動で、立ち上げからずっと事務局長を、その後は常務 理事をやってこられた片山さん。助成型財団にとって今度の公益法人制度の仕組みは使いやすい のか、使いにくいのか、どのような可能性があるのか、お話しいただければと思う。

片山 私は20年あまり、実務家として仕事をしてきた。私がかねがね考えてきた日本の公益法人の問題点は、一つは創造性、クリエイティビティが足りないということである。もちろん本当に優れた法人を私はいくつも知っているが、比率としてはそれほど高いものではないという印象を持っている。

多くはまじめに仕事をしている。しかしながら、先ほどの松岡先生の言葉を借りると十分に「変」ではない。「変さ」が足りないことに私は非常に不満がある。例えば企業のように、どうやったら社会に価値を送り出せるのか、どうやったらイノベーションを起こせるのかを日夜必死で考えている姿があまり感じられない。

私はこれを変えていくためには四つのことが必要だと思っている。一つ目はまず自立する精神を育むこと。つまり、自分のことは自分自身の責任において判断していくことが必要である。それから二つ目に、アイデアがよくても実行するにはお金が要るので、資金、資源の調達はもう少し容易にしていかないといけない。三つ目に個々の法人、あるいはセクター全体もそうだが、とにかく透明性を高める。市民が公益法人をしっかりモニターできるような条件を整えること。ひいてはそれが一種の競争意識のようなものにつながっていくと思う。それから四つ目に、まずこのセクターへの参入障壁をとにかく低くする。そしていろいろな志や才能を持った人たちにどんどん入ってもらうようにする。これが大事だと思ってきた。

第1の問題については、今回、主務官庁がなくなったので、これが大きな変化点になると思う。 文化の問題なのですぐには変わらないが、今までは、とかく主務官庁がいろいろとあれこれ法人 をコントロールするという批判がなされてきたが、実務家の側から言うと実はお互い様のところ もある。主務官庁がこう言っている、主務官庁がこれをしてはいけないと言っているというのは、 自分で考えなくてもいいので非常に楽なのである。だから、これを便利に使ってしまうところも 一方ではあり、一種の共犯関係のような面が私はあったと思う。しかし、そのエクスキューズは 使えなくなっているわけなので、文化は徐々に変わっていくと思う。

それから第2の問題の資源の調達に関しては、税制が今回、かなり踏み込んだ変わり方をした ので、大変期待している。

問題は3と4だが、三つ目の市民が公益法人をモニターするというのは絶対やっていかなければいけない。時間をかけて良い仕組みをつくっていく必要がある。

4番目が非常に問題で、かなりこの部分には問題を残した今回の改革だったと思う。つまり参 入障壁があまりに高いまま終わってしまっている。

改革の方向としては間違いなく正しい方向は向いていると思うが、いかんせん法律、政令、府 省令があり、それからガイドライン、Q&Aの答え、パブリックコメントの答え、全てを足すと たいへん微に入り細にわたり、本当にうんざりするぐらいの量がある。あまりに細かくて、この制度を使ってやろうという人の気持ちを萎えさせるに十分である。これは見えない参入障壁といっていいと思う。

これは非常に問題で、もともと先ほども話があったが、この改革においては、行政改革の流れから、問題のある法人を何とかしなければいけないという問題意識が一つあったと思う。もう一方で民間が担う公共を確立していこうという問題意識がまたあって、この二つの目的を同時に追いかけているわけだが、この二つは一つのトラックで追うには非常に難しいところがあったと思う。1本のレールにはなかなか乗せられない。

一方はとにかく整理して摘発していく方向で、一方は育んでいく方向なのでベクトルの向きが 違う。最初にきれいな言葉を言っているうちはよかったが、だんだん細部にいくにしたがってこ ういう矛盾が出てきてしまった。

特に最初の評議員の選び方の件などは象徴的だったと思う。全体的に見れば、私は必ずしもルールそれ自体が不合理だとは思っていない。例えば話に出ている収支相償、公益目的事業比率、あるいは遊休資産保有制限等々は、一つひとつ見れば私どものような財団、まともにやっているところであればそれほど高いバーとは思わない。

ただ、収支相償に関しては、一般論としては、公益目的事業で儲けてはいけないと大上段にいったん振りかぶっておきながら、ちょっと声のトーンを落として、そんな赤字ばかりやっていたら続かなくなるのはわかっている、だから措置は設けてあると小声でささやかれて、ウインクされたような印象を持っている。

それを先ほど能見先生は非常に姑息だとおっしゃった。私もそう思うが、バーとしてはそんなに高いとは実感としては思っていない。ただパーツ、パーツに合理性があっても、組み上がった全体に合理性があるかというと別問題である。例えば主として公益活動をやっている、大儲けしていないしするつもりもないという、たったこれだけのことを示すのに、小さな法人にもなぜあのように複雑な会計を課さなければいけないのか。これは大いに疑問である。

とにかく税制優遇を与える以上はどんな小さな悪事でもあぶり出さなければいけないと非常に 力んでしまって、とにかくルールが際限なく細かくなっていった。だいたいお役所に任せると細 かくなっていく。全部の整合性をとり、あるいはすべての穴をふさぐような発想になるわけだか ら、それはそうなるのである。

ただ議事録を見るかぎり、認定等委員会もかなり最初からパーツ、パーツの議論だったようなので、全体が組み上がったときにどういう姿がいいかというその辺りの検討が少し欠けていたような気がする。

とにかく私が言いたいのは、行政が一から百まで全部の責任を背負うことなどない。とにかく

情報公開を徹底する。もちろん虚偽の情報を公開したら処罰すべきだ。そして一方で、情報公開を徹底し、民が民をモニターできるような体制を作って、市民の側も法人の良し悪しを見分けるようなリテラシーを徐々に涵養していく。そのようにすれば、価値を社会に提供できていない法人や、問題のある法人には支援が集まらないので、そもそも寄附税制を使おうにも使えない。それでいいではないかと。そのぐらいの構えが私は必要だったと思う。

公益法人というのは創造的であって初めて意味があると思うので、そのためにどういう制度が 必要かをもう少し議論すべきだったというのが少し残る。以上である。

山岡 セゾン文化財団は従来の枠組みの中でも相当創造的というか、クリエイティブな活動を頑張ってやってこられたと思っているが、今後はますます自由になる。公益認定の申請の準備をされているのか。夢がもっとたくさん出てきたのではないか。

片山 様子を見て、急がずに申請準備に入りたいと思っている。助成財団についてはいろいろ後で申し上げたい。

山岡 次に入山さんは笹川平和財団で理事長もされて、その前の米日財団は米国の法人なので米 国の NGO のマネジメントもご存じだと思う。そういう面から今朝も鋭い質問を投げかけられていたが、この法人制度がいったいどうなるのかという辛口のところをお話しいただきたい。

入山 最初に私の立場、スタンスをはっきり申し上げておきたい。私は今回の公益三法は天下の 大悪法だと思っている。こんなものは一刻も早く改正すべきだと思うし、我々が 100 年間にわた って待ち望んできた民法の改正はこんな繁文縟礼のしようもない法律であるわけがない、という ようなことを言っているぶんには威勢がよくていいのだが、これでは負け犬の遠吠えそのものに なってしまう。

だからいかなる悪法といえども、この悪法の枠組の中で、片山さんも言われた、少しでもしな やかで柔軟な公益法人活動が担保されるためにはどういう解釈運用の枠組みを作っていったらい いかということを声を大にして言わなくてはいけないと思う。ただ、先ほども少し言われていた が、まだ施行もされていない法律が、片目でウインクのようなことをしなければいけないとは、 なんという法律だろうか。

私がなぜこんなに悪法というかと言うと、旧民法 34 条下の旧体制は、私の見るところ三つの大きな欠点があったように思う。第1は言うまでもなく主務官庁の許可がなければ法人を作ることさえできないし、仮に作った後にも、皆さんご承知の指導監督などという、およそ法人の自治やガバナンスなどを全く無視したようなシステムがまかり通っていた。

それから第2に、公益、公益と言いながら、肝心要の公益概念の定義がほとんどないに等しい。 不特定多数の積極的利益がどうこうと、およそ法律用語と思えないような用語があっただけなの だが、今まではそれでよかった。というのは、どうせ公益法人を認めるも、認めないもお役所の 胸先三寸だし、公益法人の行状について監督するのも行政官庁、公益概念がクリアだろうがクリアでなかろうが、そのようなことは我々には全然関係なかった。ところがこれからは明らかに違う。これが一つ、今までの民法体制の大きな欠点だと思っていたことである。

それから3番目の問題点は、前にも言ったが、民法34条ができてから、お役所の縦割り主義、たこつぼ主義の行政にからめ取られて、社会福祉法人、学校法人、何々法人と100を超える法人類型によって、日本の市民社会組織はズタズタのパッチワークになってしまった。市民社会という言葉自体が絵空事のようにしか感じられない。早い話がNPO法人と公益法人は別なものだと理解する。まさに分断し統治せよという、古代ローマの支配者の思惑通りになっている。

4番目は税制の話である。本来、税制と法人制度は全く別で、どんな劣悪な法人法制でも大変 結構な税制を認めることはできるし、どんなに素晴らしい法人制度でも税制がめちゃくちゃだと いうことはあり得る。だからこれはこの際、横に置かせていただく。

今、申し上げた三つばかりの旧民法公益法人制度の欠点なるものが、今回の改正で何か直ったか。何も直っていない。むしろ改悪されているくらいである。一般法人が準則主義になったではないかと言う方もいる。しかし、一般法人など株式会社と同じで、登録主義、準則主義でできるのは当たり前の話で、むしろ一般社団・財団法人法の中に、いったい何条にわたって社員総会を何日に開け、これをどうしろ、あれをどうしろという無用の規定がたくさんあるか。

指導監督体制に至ってはもっと悪い。例えば堀田先生は三兄弟と言われたが、私はあれは三悪人だと思っている。つまり収支相償、公益目的事業比率、遊休財産制限は全て昔の指導監督体制の中にあるのみならず、今回は加重されている。例えば、昔はできるだけ収支相償しろと書いてある。今度は、かっちりしろと書いてある。ことほどさようで、あの悪名高き昔の指導監督基準もせいぜいで禁止規定だった。ところが今度のFAQ、あるいは施行規則は全て、べし、べし、べし、の道徳規定である。要するに無罪ではないことが証明できなかったら有罪なのだから、中世の魔女裁判のような話だと私は思う。

要するに新しい酒をかびの生えた古い革袋に盛り込んで、外側だけはきれに塗って、どうだ、きれいだろうと言っているような感じがしてならない。のみならずこの繁文縟礼を数えてみたら、この3法の本法だけで579条ある。もっとも整備法というのは手続法だから、169条はある程度やむを得ないもしれない。地方で2、3人の職員で1,000万円ぐらいの仕事をしている1万数千の団体をつかまえて、このようなばかげた、微に入り細をうがったマニアックな規定が本当に要るのかはもう1度考え直してみたいと思う。

先ほどから申し上げているように、せめて負け犬の遠吠えに終わらないためには無視するしかないと思う(笑)。先ほども誰かが言っていたが、今までのように役人ともたれ合って、なあなあで事なかれで何とか穏便には過ごさないようにしていただきたい。ぜひ事を荒立てていただきた

V10

つまり、どうも納得がいかないとか、大きなお世話ではないかということがあったら、いかなる説得にも耳を貸さず、公益法人協会に駆け込むなり、マスコミにたれ込む、あるいは何も税理士と公認会計士だけに儲けさせることはないから、弁護士のところに持っていって訴訟をやるという話もあるだろう。とにかくぜひともこれから5年の間は、事を荒立てる方向で新しい法人制度の確立にご協力いただきたいと思っている。どうも聞き苦しくて申し訳ない。

(山岡) 先ほど能見先生も言われたように、従来の民法では訴訟もできなかった。それができるようになったのはすごい大進歩ではないか。今、お3方からいろいろ、新しい公益法人制度についてどうとらえるかという話があった。松原さん、後さん、辻さん、今の3人の発言についてコメントをお願いしたい。

 \Diamond

山岡 辻さんにはこの難しい制度について、朝日新聞で本当にきちんと解説を書いていただいた。 こんなに難しいものを一般に読めるようにするのは大変だろうと思いながら読ませていただいた のだが、取材していていかがだったか。

辻 難しすぎて、書いても社内の読者がまず理解してくれないという非常に不幸な状態だった。 しかもこの制度の問題は、形のうえでは行革として出発しているにもかかわらず、たとえは悪い が、害虫というか不良法人、お金を貯めこむだけで営利事業ばかりをやっているような害虫を退 治するという話になっている。それに対して私はどちらかというと、この問題は益虫の問題だと 考えている。公益法人には確かに談合組織やいろいろな税金の無駄遣いをする無駄遣い法人はた くさんあるが、これは根本的には益虫の問題である。益虫をどうやって生まれやすくして、どう やって育てるのか。それが日本の社会にとっていいことだろうという視点でずっと報じてきたわ けである。

ところがこの問題を益虫だとすんなり理解してくれる人が少ないところにものすごく壁がある と思う。だから、いかにこれが益虫なのかをこれから世の中にアピールしていくかが勝負だし、 私どもメディアの仕事ではないかと思う。

後 隣に非常に評価の厳しい方がいるが、私自身は非常に高く評価をしている。たぶん認識している内容はあまり違わないと思うが、基準なり立ち位置が違うことの結果だろうと思う。例えば、これは行政改革の一環で通ったのではないかとわりと批判的なニュアンスでいわれることもあると思う。しかし、私自身の専門が政治学、行政学なので、そういう側から見ると、まさに日本の行政主導で近代化をやってきた体制自体が、ここ 20 年ぐらいでようやく変わり始めている。

例えば、去年ぐらいから問題になっている公務員制度改革も、一度採用されたら、そこのキャリアの人は一生、天下りも含めてその省で面倒をみるという一種の共同体があった。それを何と

か崩そうという話が始まった。縦割りの公益法人を主務官庁がコントロールするという体制は、 まさにそのような縦割りの共同体の一環だろうと思う。

こういう構造がそれこそ 100 年以上続いてきたわけなので、そう簡単に変わらないだろうというのが僕のある意味で基準である。これが変わり始めた。しかも行政改革の文脈で変わったことがむしろ重要である。本格的な公的制度全体の仕組み自体が変わり始めたことが公益法人の制度にも及んだということなので、公益法人にフォーカスするといろいろな問題点があることはよくわかるが、日本社会がそれでも変わり始めたという意味で、私自身はむしろ非常に高く評価している。

私自身は政治学者なので、例えば 15 年前、政治で言うと小選挙区制という制度が導入された。 15 年間たって、小選挙区制で4回も総選挙をして1回も政権が変わらない国は世界でもめったにない。非常に辛抱強くなっているのだが、政権は変わらないにしても明らかに緊張関係は高まっているし、おそらくいずれ変わるだろうと思う。そういう意味で、大きな文脈で行くとあえて高く評価していいのではないかと考えている。

松原 シーズ・市民活動を支える制度をつくる会事務局長の松原です。シーズは NPO 法を作るということで、特定非営利活動促進法を作るときにできた団体である。1994 年からずっと、山岡さんや惠さん、後さんなどいろいろな方と一緒になって、特定非営利活動促進法の成立、その後に認定 NPO 法人制度、税の優遇制度の創立、それから 2003 年には今の公益法人改革の中で一度、特定非営利活動促進法も一緒にして、中間法人の制度を併せた 3 法を一体化して改革するという議論になったときに、改革の行方がわからないという話があった。そこで特定非営利活動促進法を別にすることを国会にお願いして切り分けるという作業をしながら、この制度を見てきた。

12月1日にNPO法も10周年を迎えた。くしくもその日は公益法人制度のスタートということで、やはりこれは日本の公益法人、もしくは市民活動の世界にとって大きな意義のある日である。 こういうことは一つの大きな前進であると思っている。

その中で今の文脈からいうと、今回、特に公益法人制度の話がメインになっているが、山岡先生が三層構造と言ったが、1階部分にある一般社団、財団の構造がかなり問題だと以前から思っている。一般社団、財団の話がどうも公益法人の制度をどう作るかという議論に集中してしまったために、一般社団、財団の法人制度自体の作りがあまり公で議論されなかった。

実は公益法人、公益認定の制度は、一般社団、財団の制度の上に乗るものだから、そのまま全部来るわけである。ところが、1階部分の一般社団、財団の制度が税務を含めて十分議論されていない。先ほど能見先生が言われたような理事会の問題や社員の代表訴訟権、総会のあり方、各機関の役割、そしてそもそもこの一般社団、財団法人は非営利法人なのかどうかも含めて議論されていないと思う。

では非営利法人たるものは誰がいったいどの時点で確認するのか。毎年の税務申告で、非営利 法人の1階は2層に分かれているけれども、途中で変わった場合にどうなるかなどはわからない。 しかも外から見るとわからない。

さらに名前の問題も能見先生が指摘された。12月1日から一般社団・一般財団、公益がすぐ出るとは思わないが、それでも公益財団・公益社団、特例財団・特例社団、そして旧来の財団法人・社団法人はそのままの名刺を使っていいということなので、普通の人の目から見ると四つの類型の社団法人・財団法人がある。しかもその内容が全く違う。特定非営利活動法人でさえも、全国の地域に行くと何をやっているかよくわからない法人と言われている。

そういう中で社団、財団の制度がいきなり 12 月 1 日から変わったときに、1 階部分と 2 階部分、 それから移行の経緯の辺りの周知が今、非常に遅れているのではないかと思う。この会場には財団、社団の当事者の方がほとんど来られていると思うが、一般の人々がこれをいったいどう見ていくのかという視点が非常に不安である。

ここに関するいろいろな広報宣伝、それから制度の周知徹底、もしくはそもそもこの制度で一般社団、財団が違うことによって周りの人はいったいどう考えて、どう対応していったらいいのか。こういうことをしっかり各財団、社団が考えていかなければならない。

往々にしていちばん起こりそうなのは社団、財団詐欺である。一般社団であると、一般社団か 公益か普通の人はわからない。NPO 法人でもあったのだが、わからない中で登記所に登記をして いれば、ちょっとした知恵の働く人は、法務省が認可している、法務省に届け出ていると言う。 そうか、社団の理事長なら偉いということになる。会員募集活動において、実際東京であったの だが、東京都庁のほうを指して「あちらのほうから来た」と言う。ああ、そうか、偉い人なのだ なという話もたぶん起こってくるのではないか。

要は制度を改革しているときに、一つは制度の当事者自身もしっかりこの制度自体を考えていく必要もあるが、いわば社会的なインパクトというか、それを受け取る周りの人自体がこの制度をどう見て、そういう法人自体をどう考えて対応していくのかかなり混乱が生じる。この辺りは公益法人、公益認定、もしくは特例になっていった団体の方々が、かなり対応に苦労されるのでないか。この辺りを非常に心配している。

8-3 パネルディスカッション

山岡 確かに従来の財団や社団が移行する仕組みとしての議論はものすごくされているが、新しく一般法人になって認定を受けるなどの新設法人になると、ほとんど議論がない。また、中間法人側からはほとんど意見や議論が出なかった。今も出ていない。そういう意味で中間法人のほうからもきちんと問題提起すると、1階部分の議論がもう少しできたのではないかと思う。

そういう意味で言うと、公益法人の移行についてはものすごく議論ができたが、それ以外の部分ができていない。公益認定が下りるのは先かもしれないが、一般法人を新しく作るなどというのは、12月1日に登記すれば、場合によってはそちらのほうが早くできてしまうことになる。

松原 登記してすぐに公益認定委員会に持ち込んだらどうなるのか。

山岡 そうすると移行するより新しいほうがたくさん出てくる状況もある。今、議論していると、新しい法人がいいか、NPO 法人がいいかなどとよく聞かれることがある。今の2万5,000 法人がどう動くかが重要だが、それ以外に数万もの団体が新しくこちらに押し寄せてしまったらどうなるか、議論が必要である。

片山 今の松原氏の話に関連してだが、国際的な視点も持たなければいけないと思う。財団は英語にすると Foundation である。多くの財団は英文表記を持っていて、我々は The Saison Foundation というのだが、英語圏でない国の財団も英語表記では Foundation としている。

Foundationは、世界のコンセンサスとしては社会的目的を持った存在であると認識されている。 しかし、今回の一般法人法では 100%商売しているようなところでも「財団」と登記できるし、 それをもって後ろめたさは何もなく世界中を飛び回れる。これはどうなのだろうか。

山岡 入山さんは一般財団法人が Foundation という名称を使うことについてどう考えるか。

入山 立法論を言えば際限がないし、最近、流行りのソーシャル・アントレプレナー、あるいはシャッター商店街興しに Foundation の名刺を持とうが、公益法人の名刺を持とうが、町のためになることをおやりになるなら皆でエンカレッジすればいいではないかというのが僕のスタンスである。ただ、この法律をどう読むかという中で、その読ませ方、あるいは禁じ方としては、私はどら焼き屋のおやじが Foundation だという名刺を持つのを止める術はないと思う。

山岡 今の仕組みでは、町のためにという人はいいとして、町のためではなくて私のために Foundation の名刺を持ち歩く人が出てくる可能性がある。

松原 1階部分は非営利性が十分ではないし、私益も共益も何でもありで、Foundation も association もオーケーで、英語表記したら General Foundation? 2階部分は Public Benefit Foundation か?

入山 だから、むしろ市民活動側、それこそ松原さんに頑張ってほしい。社会企業家や町興しなどという人たちはこの制度を面倒くさくて要らないと思うのではないか。

松原 これだけ制限があると企業のほうが早い。

山岡 恵さんにこの件についての意見をいただきたい。

惠 私は千葉県公益認定等審議会に入れていただいたところで、今ある公益法人が切り替わるときに、書き換えられた定款にどういう公益性を主張されるのか、議論とは別のことを考えていた。 例えばゴルフ場が国民の健康に必要だった時代に作られた団体が、今も必要だというようにもう 1度切り替わるのかどうなのか。その辺りも含めて時代が変わってきたときに、新しいミッションをもってそれをきちんと主張できたら、それがファンドを集めてやらなければならないというのであれば、Foundationとしてのスタートが今の時代にはぴったりだと思う。

その辺りの資金調達が目的の中にあるのではなくて、資金調達によって行う事業がどのような ものなのかがきちっと主張できないと判定できないということを、今、皆さんのお話を聞きなが ら考えていた。

 \Diamond

山岡 最初はNPO法人と公益法人、中間法人、三つ全部で新しい改革を進めようという動きがあった。その中で、いや、NPO法人を一緒にされては困るということで、NPO法人はとにかく別に置いておくという形で議論してきた。

このことについて、5年後、10年後どうなのかは、しばらく見ないとわからないという話もあるが、今のままでは一緒になるのは嫌だというのが NPO 法人側の概ねの意見だろうと思う。今後どのようになっていったらいいのか、この二つをどのように考えるかということを、松原さん、後さん、辻さんから 10 分ぐらいずつ、問題提起していただけたらと思う。

松原 私は立場柄、先ほど言った NPO 法(特定非営利活動促進法)と新しい公益法人の制度を分ける方向にいろいろと運動した。制度を絶対分けなければいけないとか、何が何でも特定非営利活動促進法を残さなければいけないという立場ではない。いい制度ができれば、複雑であるよりは単純にしたほうがいいというのが基本的立場である。

ただ、問題は本日、主題に上がっていた NPO 法と公益法人改革の過程、作り方、立法のプロセスはどう違うのか、この制度の併存をどう考えるのか、それから今後この二つの制度をどう見ていくのかである。ポイントは、公益という言葉はよくわからないのであまり使いたくないのだが、社会のために自分たちの利益よりも社会の利益を何とかしていきたい、何らかの社会の変化を生み出していきたいという活動も一つの事業とすれば、発展していく事業のモデル、形というのをきちっと我々は考えなければいけないと思う。

各団体は、どういう形でどういうあり方だったら成果が出せるのか。成果を出すためにはどういう制度、どういう仕組みであるべきなのか、企業で言うビジネスモデルをしっかり考えた上で、 それを支えられるような制度、仕組みを作っていかなければいけない。

そういう点でいうと、特に NPO 法(特定非営利活動促進法)と公益法人制度改革の立法の過程の違い、それから法律の内容の違いを生んでいるのは、特定非営利活動促進法を作るときはかなりユーザー側、つまりこの法律を作りたいという側が、立法プロセスに国会議員と一緒になって入って、議員に我々はこういう使い方だったら使いにくい、使い勝手が悪いということをどんどん言って修正していった。

法律の段階で修正しても政省令になってしまうと、担当者に降りていくたびに人が変わってい くのであまり信用できない。今、特定非営利活動促進法の事例で見ても、役所が自分で作ったガ イドラインを守らないことが多く起こっている。

そういうことからしても、法律で決めないと、ガイドラインは実際には拘束力が弱い。法律の中でどれだけ我々のような活動、市民が社会に貢献する活動の成果を上げられる事業モデルを作っていけるかが大事だと思う。それをきちんとこの法律を変えていく立法過程にも入れていくことが必要である。

よくわからないのは、今回の新しい公益法人制度の下で、どういう団体、どういう事業モデルが成果を上げられる形になっているのか。まず収支相償で、本来目的事業は収支をとんとんにする必要がある。つまり次の投資の原資をあまり稼いではいけない。稼いでも姑息な手段で稼げ、それもある一定程度で消費するように事業拡大したり、もしくは新規事業を作り出す仕組みがよくわからない。

それからみなし寄附金については 50%以上は必ず公益目的事業に繰り入れて収支相償にし、かつ残ったところに課税するとなると、その他事業の原資もどんどん減るわけである。寄附を集めても遊休財産は制限がある。どういう事業モデルだったらこういう公益、もしくは社会貢献活動が成果を上げて発展して伸びていって活発になるか。なおかつ能見先生が言われたように、大きなものだけではなくて小さな団体もたくさん生まれてくるのかという現場からの議論が十分されていない。ここが大きな問題だと思う。

今後、どうしていったらいいのか。先ほどから出ているが、こういう活動が大事であるというときには、このような成果が挙げられるから大事であるということをしっかり社会に示した上で、そういう成果を上げるためにはどのような制度が必要か。つまり制度ありきの議論ではなく、成果とそのための事業モデル、ビジネスモデルがあって初めて、それを支える制度だという議論をしっかりした上で、その制度の提案をしていくべきである。

そういう中で特定非営利活動促進法もまだ完全ではないから、今からどんどん変えていかなければならないと思っている。公益認定法、それから先ほどのような一般社団、財団の法律も、どういう成果を出すためにどういう制度が必要かという議論をやりながら変えていく必要がある。

制度の改正はどんどんやっていけばいいと思う。特定非営利活動促進法も、1998年にできて2003年に改正して、また改正しようとしている。認定 NPO 法人制度は2001年にできてすでに5回改正している。だから制度はできたら終わりではなく、変わり始めたらむしろもっと変えられるのだという考えの下、どう変えていくかを考えていくのが大事だと思う。

山岡 確かにこの新しい公益法人法では極めて単純なモデルしか見えないから、多様な事業モデルが見えない。そういう点ではNPO法などのほうがいろいろ使いやすいというのは私も実感とし

て持っている。後さん、この点いかがだろうか。

後 先ほどは専門が政治学、行政学ということで違う角度からあえて申し上げた。もう一つは市 民フォーラム 21・NPO センターという、昨年でちょうど設立 10 年の NPO 支援の NPO の代表理 事をしているので、少し NPO 側からということも含めてお話をさせていただきたい。

先ほど松原さんも言われたように、12月1日は NPO 法の施行の日で、この新公益法人制度の施行の日が重なってちょうど 10年という時期である。これは実質的にも十分意味のある符合だと思う。先ほど、あえて高く評価していいのではないかと言ったが、主にはいろいろな意味での突破口が開いたという点を最も強調したい。特に今、皆さんが指摘されている他の特別法の法人、社会福祉法人や医療法人、学校法人、本来から言えばそういうものが全部一緒になって、当然そうであれば NPO 法人も一緒になって、きちんとした統一的な制度になるべきだと思う。

その点から見て非常に不十分だとも言えるが、逆に言うと、本体の民法であれだけ大きくばっ さりと削除が起きたことによって、すぐに行くとはあまり楽観していないが、そのような統一的 な法制に行くかなり大きな障害がなくなったという面があるのではないか。そういう意味で、制 度的にもそのような本来の統一的な民間非営利の制度への突破口が開いたのではないかというの が、肯定的に評価する一つの理由である。

もう一つ、NPO 法人の動向からいうと、10 年経って、皆さんもご承知のように 3 万 5,000 を超える法人数になってきている。財政面、特に有給職員の体制その他、実態から言うと、かなり弱体だが、小さいながら一つのセクターができてきたと言えると思う。

しかも、いろいろな主務官庁つきの法人セクターがたくさんあるのに並んで、主務官庁がないという日本でいえば非常に独特な制度を前提に、小さいながらもそういうセクターが一応、3万5,000という数でできてきている。これが今、冒頭でお話ししたような、統一的な非営利法人の世界ができていくときには、このNPO法人のセクターの実態もかなり大きな前提になり得るところまで来ているのではないかと感じる。

一つ問題提起というか、これから考える必要があると思うのは、そういう民間の非営利の世界を表現する言葉が必要だと思う。まずはそういう縦割りのものを全て総称して何と言うのかということで、幸か不幸か、NPOという言葉が特定非営利活動法人に即して使われる習慣がかなり広がっているために、社団法人、財団法人や学校法人、医療法人、社会福祉法人の方々がNPOという言葉を使うのは、たぶん心理的にはしっくりこないかもしれないとも感じる。そうは言っても、そのような統一的な制度を目指す以上は、何かそれを呼ぶ言葉が必要になってくるだろう。

NPOという言葉自体も、小さいながらもセクターの中にはいろいろな団体があって、わりと運動系の団体もあれば、福祉を中心にした活動系の団体もある。それが、NPOという言葉で同じアイデンティティを持つようになったという効果はあったと思うので、何かそのような全体を呼べ

る言葉を探していく必要があるのではないかというのが、最近感じている問題の一つである。

私自身は、うちの市民フォーラムという組織でも、イギリスをモデルにしてあえてサードセクターという言葉を使い始めている。特にイギリス政府の場合は、協同組合とか、先ほど少し出た社会企業家、社会的企業なども入れて、この場合は非配分というところまでは厳密に言わないで、社会的目的が優先するというぐらいまで広げて、あえてサードセクターという括りを正式に採用したようである。

the Office of the Third Sector という大臣も置くいわば部局を作ったりしているので、かなり公式の言葉になっていくのだろうと思う。いずれにしても、そういう言葉を日本でも作っていく必要があるのではないかというのが一つの問題提起である。

それからもう一つあるのが、それの実態の面である。NPO 法から 10 年ということで、特に典型的な例で言うと、公的介護保険の分野があると思う。ここはまさに非営利法人も営利法人も含めて、いろいろなタイプの法人が実際活動上併存しているという典型的な分野になっている。

この分野は NPO 法人の中でも圧倒的にある程度大きな法人が集中しているところで、愛知県などでは 3 億 5,000 万円という事業規模の NPO 法人が介護系で出てきたりもしている。そこに社会福祉法人、社団法人、財団法人もあり、医療法人、株式会社もあるという制度運用に公的介護保険はなっている。

そうするとさすがにイコールフッティングという問題でいえば、NPO 法人と社会福祉法人がほぼ同じ形で活動していて、税制その他はかなり大きく違うという問題性は逆に非常に見やすくなっていると思う。それで法人制度の問題としてはおかしいという話になるのだが、少し視点を変えてみれば、広い意味での非営利の民間の組織が、全体として同じ課題に直面し始めている。つまり同じ課題を共有し始めているという実態がある。

つまり介護保険という制度設計がどうなるか、それに対してどういう提案をしていくかについて言うと、これは営利法人も含めてかもしれないが、実態上はすでに共通の課題を共有する状況になってきている。

公的介護保険は一般的な用語で言うとバウチャー制度といってもいいし、多少学問的な言葉では準市場と言う。公的資金を基本的に投入するという意味では他の市場ともちろん違うが、それ以外はむしろ認定された高齢者がその購買力を持って選択をし、事業者側はその下で競争するということなので、一種の市場メカニズムになる。

こういう仕組みは、もともと医療分野が先行しており、それが今、義務教育にも入ろうとしている。そういう意味で公共サービスとの関係で、広い意味での非営利の民間の組織がどういうスタンスを取っていくのかを少し横断的に考える時期に来ているのではないかというのが二つ目の問題提起である。

山岡 生協なども日本の市民社会ではずいぶん大きな力を持ってきて、これが今どうなるかという議論が出ている。おそらく生協、あるいはいろいろな組合も含めた非営利セクターをどのようにデザインしていくかが課題になるのではないかという感じがしている。

それでは辻さん、ずいぶんいろいろと市民活動団体を取材してこられて、公益法人とそういう市民団体、NPO 法人はいずれなじんでいくのかという点についてはどう考えているか。

辻 私はもともと経済部の記者で、役所、大蔵省、通産省、経団連という企業セクターを取材してきた。そして、デスクをした後、市民セクターというか、非営利セクターのことを取材している。いわば社会は三つの組織、政府と企業とサードセクターと言われる市民セクターによって成立している、その三つを取材してきた。しかも、公益法人制度改革をわりと何年か追いかけてきて、それからさらにNPO法人も取材して、その成立プロセスも記事に書いたことがある。

NPO 法ができたときと今回の公益法人改革と、プロセスで何が違うのかと言うと、決定的に違うのは目的がはっきりしているか、していないかの問題だと思う。

NPO 法のときは結構はっきりしていた。東欧革命があって、世界的にこのような法人というか、NPO が必要だという動きがあり、日本でも必要ということになり、ではどうしようかというときに阪神・淡路大震災が起きて、民間の小規模な団体にとにかく法人格を与えよう、そういう民間活動を促進しようということが基本的な目的であった。だから、松原(明)さんも山岡さんもそうだったと思うが、わかりやすくて、従来の法律用語にないような用語でものすごく参入しやすい法律になった。使い勝手がいいと先ほど言われたが、そういう法律になった。それは目的がはっきりしていたからである。

ところがこの公益法人改革の最大の問題は、何をしたかったのかいまだに私もよくわからない。これはご承知の通り、2000 年 12 月に行革大綱に入ったことからスタートしたわけである。その年に起きたのがまさに KSD 事件で、あれは民間色の強い、中小企業の経営者のための労働災害の共済事業の人が贈収賄、背任に問われた。

それをきっかけとして政府が行革大綱に押し込んでスタートしていった。そのころのことを皆さんもご記憶だと思う。先ほど言ったが、とにかく天下りで税金の無駄遣いがひどい役所べったりの法人が多いとか、不良法人、休眠法人が多いなど、公益法人が諸悪の根源のように言われて、皆さんも怒っていたと思う。私もデスクから現場に戻ったときに、たまたま公益法人協会の集会を取材したら、皆さんが背広とネクタイで怒っているのを聞いて、これはいったい何だと思った。市民団体が怒っているならわかるが、このようなネクタイを締めた人が怒るものなのかと驚いた記憶がある。

つまり、このようなおとなしい人をそこまで怒らせるとは何事が起きたのかと思ったわけである。物事には何面かあって、いい面、悪い面、それから 110 年にわたる公益国家独占主義の結果、

役所のやることが公益だと勘違いをしている人が多くなった。天下りの法人などをたくさん作ってしまったり、事なかれ主義で処罰、解散させるのをやめたり、野放しにしてしまったりということが起きていたのは事実である。

たぶんもっと多くの民間の法人、それほど活発でないかもしれないがまじめにやっている法人が多数派でいるはずである。そのことは全く無視して、行革事務局でこれから行革でやるのだということで始まったのが公益法人改革である。

確かに NPO 法ができたときの宿題として、公益法人制度はいずれ改革しなければならないということがあった。だから、主務官庁の廃止などが出てきたわけである。縦割りがなくなるという意味ではそれ自体は悪いことではないかもしれないが、主務官庁と似たような、裁量に近いような参入規制ができたら同じ、あるいはよけいに悪いかもしれない。なぜなら 2 階に上がったとしても、違反をしたら認定取消しだから、そういう意味では非常に厳しい制度になった。

これが結局、行革になったのかと言うとならない。なぜなら、行革は役所が決めない限りできないからである。今、福田首相は辞任してしまったが、政府の無駄ゼロ会議で、公益法人向けの支出を3割削減する、前の防衛施設庁の談合事件のときに随契を一般競争入札に変えるなどということをしたことによって、天下り系というか役所系の無駄遣い部分はわりと減ってきている。

最初からそういうことをすればいいし、本当に困った法人があるなら、裁量権で主務官庁が解散させればいい。現に緑資源機構が官製談合事件を起こしたときの林業土木コンサルタンツは解散させられた。本当に困るのなら、行革でやるのなら、そこを解散させればいい。それをしないで、法人制度で変えようというところにもともとの無理がある。

では、これを民間活動の支援、促進のためにやったかというと、決して私の印象ではそうではない。これまでの議論は、どちらかと言うとどうやって振り落とすかという話が多かった。さすがに税制を手当てしようかということになると、民間が担う公共ということを財務省も言い出して、少し変わってきた。

それにしてもこの結果を見る限り、民間活動の促進のためだったとも言えない。では何だったのかが私はいまだにはっきりいってよく分からない。ただ、結果から見て推測はできる。今回の改革で二つの大きな変化が起きたと思っている。一つは非営利税制の転換である。昔の言い方で原則課税、いま財務省はそうは言わないが、総所得課税、企業なみの課税は、中間法人があらゆる非営利法人形態の中で初めてだった。

例えば社会福祉法人やNPO法人、労働組合、マンション管理組合、人格なき社団という任意団体も原則非課税で収益事業だけ課税だった。それが変わったのが中間法人である。それが中間法人だけにとどまっているかと思ったら、案の定、公益法人と一緒になって、新公益法人制度の1階の一般法人は原則課税である。総所得課税になっていて、例外的に税務署に認められたら、従

来で言う原則非課税、収益事業課税になっている。

中間法人という、従来わりと端にいた法人の税制が、一般法人という非営利法人体系のど真ん中に来てしまったのである。だからこれは非営利法人が原則非課税から原則課税に、今の言い方で言えば収益事業課税から総所得課税に原則が変わった歴史的な第一歩に事実上なっている。これが結果として見て、今回起きた大きなことだと思う。

もう一つは、今回は見送られたが、最初、2002 年に NPO 法人を含めて中間法人と公益法人を あわせて一くくりにするという案が出ていて、NPO 法人が草の根の反対運動をした結果、統一地 方選挙もあってまずいということで外した。それで結局、公益法人と中間法人になった。

ご承知の通り、NPO 法は議員立法でできている。霞が関的にいうと、議員立法でできた法律は鬼っ子なので非常に面白くない存在。しかも皆、楽しそうにやっている。10年で3万5,000にまで増えてしまっている法人制度はうらやましいというか、霞が関的に言うと、何かかかわりたい法人制度だと思う。松原さんや山岡さんたちが議員立法を作るときも閣法の議論があった。経済企画庁を中心に政府で立案するという動きがあって、それと松原さんたちとの戦いだった。市民団体側が勝って閣法をつぶした。その結果 NPO 法が初めてできたわけである。

ネガティブなことを言って申訳ないが、これからおそらくリベンジが起きると思う。現に NPO 法人が仮に今のまま新公益法人制度に移行しようと申請したらどうなるか。ほぼすべてが 1 階である。 1 階の一般法人の共益型というか、非営利法人型になると思う。それで税制は同じだから別にいいではないかと思うかもしれないが、NPO 法人は私の取材している限り、公益を名乗っているから皆が寄ってくる。公益を旗印にするから皆が参加するしお金も出す、ボランティアもする、企業も役所も一緒にやろうということになってくる。

それが一般法人という何でもありのような法人格になってしまったら、なかなか寄ってこない。 しかも、新公益法人はハードルが非常に高いから、小さな団体にはとても無理である。1,000 万円 を新たに負担して事務処理をこなせといわれてもたぶん無理である。そうするとおそらく皆、1 階に落ちてしまう。NPO 法人がこれに統合されると、結局、重装備の大きな財団などだけが 2 階 にいくという、すごくみすぼらしい日本の非営利セクターになってしまいかねない。

間違いなく霞が関の官僚たちは、これをいつの日か必ず一緒にしようと思っている。それは社会福祉法人の統合と一緒のタイミングかもしれないし、よく分からない。ただ、社会福祉法人と NPO 法人が全く違うというのは、社会福祉法人は、この会場に関係者がいらっしゃったら申訳ないが、どちらかというと政府の付録のようなものである。私の取材した印象では厚生省の別動隊で、言われたことをやる組織である。

そういう意味ではNPO法人は、市民が定義した公益を市民が実現しようとする組織に今なりつつある。それは決定的に違うと思う。これを全部いっしょくたにして一つの法人体系を作るとい

うのは非営利セクターを殺すに等しいと私は思う。

今回の公益法人改革をこれまでの NPO 法と比較して私が思ったことは、これはたぶん行革や民間活動の促進をねらったものではない。結果としてねらったかどうかは歴史家が解明するかどうかはわからないが、たぶん結果として非営利税制の転換と NPO 法人の取込みがこれから起こるのではないかと思う。

したがって、市民セクターがやるべきことは、この制度を、非営利税制の転換という課税の拡大はマイナスだし、NPO 法人の取込みというのは、唯一日本で活気のある非営利の活動の分野なので、この二つを失ってはいけない。この二つを守らなければならない。市民社会の保険のためにも、NPO 法人という法人格は絶対に維持すべきだと私は思う。以上である。

山岡 明確に言っていただいた。これについて入山さん、何か意見があれば、いただきたい。

入山 言いたいことは山ほどあるのだが。立法論を述べてみてもここはしようがない。先ほど言ったように、ばかげた法律である。どうばかげているかというのは、例えば不特定多数のもののためにならなければ公益ではないといっている。では、北朝鮮の拉致家族の救出運動は公益ではないということになる。不特定でもなければ多数でもない。そんなばかな話はないと思う。

もう一つ、ノーベル賞を出している財団があるとする。選考にかけてみたら今年はどうも思わ しい研究が一つもない。だから今年は賞をあげるのをやめたといったら、ちょっと待てとお役所 が言うわけである。それでは収入が支出をオーバーするではないか、何が何でも今年出せと言わ れる。

次に1年ぐらいは目をつぶろうとなった場合に、次の年にまたどうも該当する研究がないとすると、2年分今年出せと言われるだろう。こんなばかな法律を事なかれで声を出さないで見送ってはいけない。これをやったら辻さんとは別の意味で私は日本の民主主義の終わりだと思う。

だから、NPO 法人の方には本当に申し訳ないが、リベンジされたのは松原さんたちの働きがあまりに素晴らしかったからである。そのころ、私は松原さんに申し上げたことがある。公益法人に起こっていることを隣のことだと思って見過ごしていると、そのうちかつての南鳥島のアホウドリになるぞと。警戒心がないから、隣の鳥が棍棒で殺されても、自分のことではないとあちらを向いていると次にボカンと来る。

公益法人に今、起こりつつあることは、いずれ NPO 法人に起こる。松原さんあるいは山岡先生の指導力によって、日本の市民社会をもう少し元気づけてほしい。そのためには今までのようになあなあで、どこかの役所の役人とつるんだり、文科省の役人と大学の事務局がつるんでいるようなものは断ち切って、ぜひ事を荒立ててほしいと思う。

山岡 惠さんは公益法人とNPO法人と両方使っていて、今はもっぱらNPO法人のほうだと思う。 二つの仕組みの違いをどう思うか。 **惠** 基本は冒頭に言ったように、公益の概念が対象者がいないフィールドの場合にどうなるのか ということである。

山岡 自然保護や地球環境の問題などが、それに当たる。

惠 要するにまだ生まれてきていない次世代や、広い意味での地球をやっている団体が、例えば 公益性の説明をしろと求められたら、受益の機会が一般に開かれているかとか、事業の質を確保 するための方策、例えば専門家が適切に関与しているかなどについて、県や国などの認定組織が、 審査・選考の公正性の判断をもち、基準が確保されているかなどについて決めていかなければな らない。正しく審査されないで移行できなかったりすることは避けなければならない。

山岡 恵さんは審査する側、認定委員でもあるわけだが、どう考えているか。

惠 例えば千葉県では、民による公益の増進という観点を県民が主役となって行う公益活動を支えるとか、都道府県境を越えて活動の輪が広がるようにするなど申請者の立場に立ったものであることが必要である考えのもと、ガイドラインが策定された。

だから、このような言い方は非常にあいまいかもしれないが、新しい公益法人制度ができたときに、それをよく育てていくも、このままいくも、やはり私たち市民だと思う。その意味でNPO 法の体験をしている人たちは、もう一度きちんと新しい公益法人制度に関して関心を持つべきだと強く思った。

山岡 片山さん、アート関係でもアート NPO など、ずいぶん最近増えてきた。おそらくセゾン文 化財団でも助成対象には NPO 法人や、あるいは従来のオーケストラなどだったら社団法人などが あると思う。NPO 法人と公益法人の二つの制度の併存関係については何か意見があるか。

片山 今のところ私たちが助成対象にしている芸術団体には、NPO 法人化したり、あるいは認定 NPO になったりという動きは少ない。というのはニワトリと卵だが、寄附がもらえるアテがないので、法人格さえあればいいのなら何だっていいということで、会社組織のまま非営利的活動をしているケースも多く、あまり大きなムーブメントにはなっていないと思う。

先ほどの入山さんのお話に関して、手前みそではあるが、今回、助成財団というものをもう少し議論すべきだったと思う。助成財団というのは、そういうカテゴリーを作らないと何となく誤解される。助成財団とは制度上は財団法人の一部である。それは旧制度でも新制度でも変わらないが、社会における機能から考えると、これは公益事業を行っている NPO 法人、あるいは公益法人等の活動にあまねく資金を提供していく立場である。

だから、これは民間の政府だという言い方をする人もいるぐらいで、事業型の組織とは全く社会的機能が異なっている。もし今回の大目的が民間の公益活動、公益セクターの健全な発展にあるとすれば、山岡さんがいつも言われているように、助成財団セクターの育成は必須である。いくら個人寄附が増え、あるいは政府からの補助があったとしても、もう一方に長期的な視点に立

った戦略的でプロフェッショナルなファンディングがあって、今評価されていないものでもリスクをとって支援していく体制がないと、健全な発展は望めない。そのようなものがないと、企業セクターで言えばベンチャー企業に資金がつかない状態にもなりかねない。それでいいのかということである。

もともと助成活動とは事業のようなギブ&テイクではなく、ギブ&ギブなので、よこしまな目的を持って助成財団を作ろうという人はいないだろうし、行政が懸念しているような、財団としてあまりふさわしくない行動に走ることも比較的起こりにくいと思う。

どうしてもチェックがしたいのであれば、アメリカのように規模に比してペイアウトが少なすぎるのではないか、あるいは助成先があまりに身内の縁者に偏りすぎていないかなど、あるいは 投機的な投資をしていないかとか利益相反ぐらいをチェックすれば十分である。逆にその辺りを きちんとしていればルールはかなり緩くても私は足りると思う。

開示すべき財務情報や会計情報はもっとシンプルなもので十分だし、仮にいくら理事に同一親族、あるいは同一企業の関係者が多くても、別に社会的正義に反するとは私は思わない。

社会にとってのメリットはいったいどちらが大きいのかをよく考えてみてほしい。企業であれ、個人であれ、自分で稼いだお金を世のため人のために配ろうというまことにありがたい人たち、これはいわば社会の宝である(笑)。こういった人を萎えさせるような制度を作るのは全く言語道断の話だと思う。

だから、特定の大口寄附者からだけ寄附を得て、助成活動しかしていないような法人は一つのカテゴリーとして区分する。そして出捐者からの寄附の控除と、利子非課税だけを整備すれば、使い勝手のよいカテゴリーになる。そうやって今後、民間からのまとまった資金をどんどん助成財団に誘導していかないと、なかなか口先で発展や健全などといっても、絵に描いた餅になると私は思う。

山岡 助成財団がどれだけ思い切ったことをやるかによって NPO が育つかどうかもかなり決まるのではないかという感じがする。その他に議論があれば出していただきたい。

惠 最初の内閣府の委員会から認定等審議会のあり方について、すごく珍しいキーワードが使われていて、「温かい判断」というのが入っていた(笑)。そこは、今、生きている私たちがどういう社会を作るかの覚悟を問われている。そこの温かさへの判断というか、おそらく行政の用語の中には使われない情緒的なキーワードなので、これが大きなムーブメントにきちんとなれば、行政の方もそれ以外のところも少し接点が増えるのではないかという気がしている。

山岡 各都道府県の認定委員会も全て「温かく」といっているようだが、「温かく」というのはどこの法文にも書いていないので、何をもって「温かい」とするかが変わってくるから、そこが難しい。

惠 団体のミッションを表現する上で、定款にどういう社会をどのように作りたいという公益判断書き込みがなされるか。従来はそれを窓口で一度は担当の方が判断したり、あるいはある組織が判断したりしたのだと思うが、逆に申請を受けた側の行政の窓口でも公益性についての見識をもち温かく見るということも必要という意味も含めてである。

山岡 少し時間があるので、フロアの皆さんから質問、ご意見でもいいのでお願いしたい。お名前と立場を言っていただいて、質問ならどなたに対してかを言ってほしい。ご意見ならそれでも結構である。

中野 日本海洋科学振興財団の中野です。非常に本質的かつ鋭い議論を聞かせていただき、大変勉強になった。法律の専門家である後先生に質問したい。パブリックコメントとは何なのか。要するに法制度上どういう効力、強制力を持っているのか。どういう問題意識かと言うと、入山先生、堀田先生のご指摘にもあるように、とんでもない法律が12月1日から施行されようとしているわけである。国民の意思が反映されていないのがパブリックコメントだと私は思っている。

たぶん太田先生も猛反対されたと思う。反対しているものがなぜ通るのか。これはパブリック コメントが機能していないからだと私は思っている。もしそうであれば、これは日本の公益法人 制度上の問題ではなく、日本の法の大欠陥だと思うが、その辺りを解説していただきたい。

山岡 議会とパブリックコメントとどちらが優先されるかというと、最終的には議会であると思うが、後さんはどう考えるか。

後 私は専門かどうかよくわからないが、政治学的な言い方をすると、パブリックコメントとは市民個々人の責任で出す意見なので、それが強い拘束力を持ったら他の市民との関係でおかしくなる。市民参加とは、決定する権限がある人が決定するときの参考材料として、なるべくいろいろなものを踏まえた上で判断したほうがいいというのがパブリックコメントなり市民参加だろう。だからそれが通らないのがおかしいというのは、逆に言うと、全部が拘束力を持って通ってしまったらむちゃくちゃになってしまうことになる。その取捨選択の判断をきちっと権限ある人がやること自体は、民主主義だから当然のことである。

ただ、そのときに取捨選択した人の判断について、大部分の市民がどう思うかという評価は最終的には選挙で、政権の選択で決めるわけである。日本では行政と政治があまり分離されずに、行政が政府を代表するかのように議論されてしまう。実態もそうだったので、そうなるのだが、そこはある程度、政治というものの存在感が大きくなってきているので、我々ができることは、政治ルートで行政をコントロールすることだと思う。だから、ここの場合も加藤さんだけではなく、せっかく二大政党化していると思うので、それぞれの政党にきちんと論点をアピールしていく時期ではないかと思う。

入山 似たような問題には地方の首長がよくやる住民大会がある。とかく革新の首長は多くの場

合、議会が保守のケースが多いので住民と直に関係を持ちたがるようである。それは議会制民主 主義でちょっと問題ではないかという話がある。逆にワンマン社長の現場巡視のようなのもある。 ワンマン社長が現場巡視して、自分と同じ意見を言った人のことは、あいつはいいやつだ、抜擢 しろと言うし、違った意見を言うと何というやつを抱えているのだということにもなりがちだ。 やはり直接民主制というのは難しいのではないか。

山岡 他にご意見、ご質問、どうだろうか。もしあれば手を挙げていただきたい。

ないようなので少し議論いただきたいことがある。二つの制度をどうするかということについて、日本の制度はずいぶん不思議だという指摘が午前中にあったが、NPO法はパブリックサポートテストという形でアメリカ型の仕組みを持ち込んでおり、公益法人改革はイギリス型でチャリティコミッションの仕組みを適用した。アメリカもイギリスも法人制度と税制優遇は関係ないが、日本だけがNPO法人には認定NPO法人制度があって、一般法人には公益認定制度がある。

NPO 法人が公益認定を受けてもいいし、一般法人だがいろいろなところから資金を集めているから認定 NPO 法人でといってもいいと思う。法人制度と税制を英国、米国と同じように切り離すことはどうだろうか。日本だけが社会福祉法人はどうだ、医療法人はどうだと、法人制度ごとに全部税制が少しずつ違っていて非常に理解しにくい状況を作っている。税制と公益法人制度を切り離すことはできないだろうか。

入山 例によって私はラディカルな意見の持ち主なので、もともと法人制度と税制が一緒になって裏表になっているのはおかしいと思う。ついでに言うと、だいたい公益などというものを法律で決めようと思うこと自体がナンセンスで、会社法と同じように剰余金分配、残余財産分配禁止だけに制限をかけておいて、そういう組織を税法上どう取り扱うかが本来の筋のはずである。

ところがなぜそれができないかと言うと、大きく分けて二つ理由がある。一つは皆さんが先ほどから言われているように、公益法人などというのは伏魔殿のようなものだと思っている。だから課税当局は自己責任で判断したくない。しっかりと法律に書いてあって、誰かよその人が認可してくれたものを粛々と行っているだけのほうが楽でいいという話である。

逆に民間の側も、先ほど名刺の話があったが、やはり宮内庁御用達というのは効く。あれだけ 厳格な審査を通っているのだからきっとしっかりしているに違いないという誤解と錯覚を非常に うまく利用して、それで勲章をもらったりするという話である。課税当局ごときに志を判断され たくない、といってもよい。

両方の応力が今日をあらしめているわけだから、辻さんが言われたように、日本の歴史を変えるとすればマスコミの力だろうか。

山岡 今、日本の歴史を変えるとすればマスコミの力だろうかという指摘があった。いかがだろうか。ずいぶん力を発揮していただいたと思うが。

辻 マスコミも最初に言ったように、何が難しいのかつらつらと考えるのだが、日本の社会は、 統治する仕組みと金儲けの仕組みは輸入して整えたが、皆の力で何かをしていく仕組みをこの 100 年ないがしろにしてきたというか、もともと江戸時代からあったのにそれを潰してきた、あるい はその後、整えなかったということかと思う。

そういう問題をこの公益法人改革で示せと言われても難しくてなかなか書きづらいところがある。しかし、本質的にはそういうことだと思う。現代の社会はまさにそういう市民セクター、皆の力で社会をよくしていこうということが必要とされていると、少なからぬ人が気づき始めている段階だと思う。

ではマスコミは何をするのかと言うと、最初に言ったが、社会の益虫と言うと言い方は悪いが、 非常にすぐれた活動をしている新公益法人の日常活動を紹介していくことだと思う。公益法人は、 天下り法人が悪さをし、不良法人、某伝統スポーツ協会で大麻事件があったということばかりが いつも出てきて、そういうことしかニュースにならない。我々にとっては決してそうではないの だけれども、バッドニュース・イズ・グッドニュースのような、乗りやすいところがある。それ はすごく問題で、皆で社会をよくしていこうとしたときには、日常的な活動が報じられなければ 多くの人に伝わらない、価値が伝わらないということだと思う。

今、そういう紙面や記事をどのように載せていくことが日常的に可能かということで、私もそうだが、新聞社としても非常に考え込んでしまうところである。それはテレビメディアも同じだと思う。とにかくいい活動をいかに紹介していくかが勝負だと思う。

松原 今のことに関連して、山岡さんと意見が違う。今の段階では、新しい公益法人制度と NPO 法人の間のたすき掛けには私は大反対である。というのは、基本的には税制と法人制度が違うことは全くその通りだと思う。ただ、あるものに課税してあるものは非課税にして、あるものを優遇してというときの哲学、基本的な考え方がバラバラだと思う。

社会福祉法人であれば介護保険事業をやって非課税というのはなぜかと財務省に聞いたら、社会福祉法人の財産は全て国のものだと私に答えた。では新公益法人はどうなのかと聞くと、収支相償があり、なおかつ寄附があっても収支相償で、民間活力だから政府のやりにくいところをどんどんやってもらわなければいけない都合もあるという話だった。

そういう中で考えなければいけないのは、法人制度としての仕組みがどうあるべきかということである。これは、福祉事業や医療事業などバラバラになっている法人制度の仕組みがどうあるべきかという点と、税制優遇措置の内容と、なぜ税制優遇措置を付与するのかという政策目的、つまり税の優遇でどういう社会を作りたいのか、本当は寄附を増やしたいのか、どういう形の寄附を増やしたいのかという点を明らかにする必要があると思う。

NPO 法人制度というのは、なるべく行政の関与を少なくして、パブリックサポートテストを市

民が判断していく制度であり、公益法人制度の 2 階部分はガバナンスを厳しくして、政府の関与によってそれを規律していくという制度であり、思想が違うわけである。

法人制度を議論した上で、税についてもよりしっかりとした考え方、例えば日本の社会のニーズが何か、寄附なのか、事業非課税なのか、何をどう促進するかという辺りを考え直したほうがいいと思う。

特に去年、安倍内閣の下で、株式会社もニート、フリーターを雇用した場合には寄附税制オーケーだという制度もできた。そういう意味では寄附税制、もしくは税優遇制度というものの政策をきちんと整理、議論した上で、それをやる事業、もしくはそれをやる性質や性格と、それの要件等をきちっと議論した上で組み直さないとますますゴチャゴチャになるのではないかと思う。

後 たぶん制度の理解はあまり違わない中で、どう評価するかというところで、わりと短期で見るか、長期で見るかのスパンの違いもあるかとは思う。例えば一つだけ、指定管理者制度という制度が 2003 年から地方自治法の改正で入っている。おそらく、これは財団の方はある程度意識されていると思うが、自治体が住民用に作っているいろいろな公の施設の管理、運営者は、今までは営利法人も含めて、いわゆる公共的団体だけとしていた。なぜかというと、会議室を貸したりするのが公権力の行使に当たるから民間団体にはやらせられないという理屈でやっていたわけである。

これを現在、企業やNGOにもできるようにしたという制度であるが、これは契約関係でもなく、議会が2回議決して、行政処分として指定管理者に指定するという変な制度である。ただ、これが入ったことで、実際、公の施設の管理、運営の実態がかなり透明に競争的に行われるようになってきている。

もちろん指名で、今までと同じように財団に出すところもあるが、だんだんそれは理解されに くくなってきている。そうすると財団も、競争に勝てるだけの能力をつけることでその仕事を得 ていくというように、いわば財団、社団の体質改善の効果にもなってきている。

だから今、いろいろな公益法人の制度についての問題点を私もほとんど共有するわけだが、日本社会がその制度をどう活用して、どういう効果を出していくかについては、もう少し肯定的に見る余地が出てきているのではないかということをつけ加えたい。

惠 行政の担当窓口の方たちが、ある意味で申請された団体の公益性を一度しっかりチェックしていかなければいけないということ自体が、相当いろいろな意味で行政の今までとは違う価値観を喚起するはずだと思う。そういう意味ではプラスにとらえて、市民による公と、行政が行っている公共サービスとの違いを、ある意味では行政の中で共有化できればプラスに考えられるのではないか。

先ほど能見先生の資料の3ページの枠の中に、公益申請が出た団体の、もともとの旧主務官庁

の意見聴取をするというところがあるが、その旧主務官庁で持っていた法人が新しく定款を変え て出てきたら、それはまた違う団体ではないかという気がする。

そういう意味では、その団体が新しい時代のニーズに応じて必要とされる存在のためどのように「脱皮していくか」という経過のようなことを、私たちが公開された定款などを後で見ていければ、その地域社会における公益を担ってくれる団体になってくれたという見方もできるのではないかと思った。

片山 新しい公益法人制度と NPO 法人制度が併立する1国2制度のような状況というのは、長期的には統合されていくべきものだと思う。というのは、外国人に聞かれたときに説明しにくいのである。私の英語力の問題もあると思うが、どう違うのかと聞かれたときに本当に説明しにくい。知らない人にわかりやすく説明できない制度はあまり上等な制度ではないと私は思うので、これはいずれ結婚していただく他はないと思う。

ただし、こうなってみればこれは、なかなかできないユニークな社会実験でもあり、議論も大事だが、こういうものは走らせてみないとわかってこないことが非常に多いはずである。だから、何年か後にどちらの制度がよく機能して、どちらの制度がユーザーにとって利便性が高かったかは、きちんと評価したほうがいいだろう。制度というのは作っている人から見ると一種の「作品」のようなイメージなのかもしれないが、社会をよくしていく手段であり、道具であるという原点に立ち戻るべきだと思う。

松原 最後に一つ。制度はいろいろと問題はあるのだが、閣法でも基本的に制度は変えられるものだという前提を持っていくのが大事だと思う。例えば NPO 法も、これは議員立法だから 1 度変えている。認定 NPO 法人制度は税の制度で、これは閣法だが、すでに 7 年間に 5 回変えている。しかも認定の制度は、できたその年の施行前に変える議論をスタートさせて翌年に変えた。官僚からは、スタートする前から変える議論をするとは何事かと言われたが、認定 NPO 法人制度がスタートしたときはあまりにもひどい制度であった。新公益法人制度も関係者は皆天下の悪法と言っているし、スタートさせて変えていけばいいではないか、毎年変えていけばいいではないかという立場である。

法律は変えられるという前提を持つことがとても大事である。もちろん変えるためにはボイコットという手もある。電気のリサイクル法でボイコットして変えたという手段もある。いずれにしても、ここが困るのだということをはっきりさせていって、いいことをやるためには、両手を上げるためにはこれがあるからできないのだということをはっきりと社会に訴えて、議員にも訴えていくことによって変えられる。

それから行政の窓口の対応についてであるが、NPO 法のときも認証、不認証の判断基準に不明確さがあるように思われた。以前、ある団体が不認証になったときにどうしようといってきたの

で、あまりいいやり方ではないかもしれないが、では裁判しましょうという話をして、裁判する ぞとマスコミに書いてもらったことがある。そこでもう一度不認証の確認を得た後で裁判しよう と考えたところ、あまりにも定款がひどくて、これだと不認証でも止むを得ないと思ったので、 全体を修正して再提出し、裁判するぞと書いたら、あっさり認証を受けられたことがあった。

今から市民社会を作っていく上で公益法人制度も特定非営利活動法人制度もいかによくしてい くか、ここが非常に大事であり、一緒に考えていく必要があるのではないかと思う。

山岡 これからの5年間は移行期間、この間に徹底的な改正議論をしたらいい。施行前から、明日からでも始めたほうがいいかもしれない。公益法人制度改革研究会か連絡会か、少しそういう議論をしながら、そういう視点から施行の状況を見ていくと、また見えないものが見えてくるだろうという感じがした。

おそらく5年後には大改正がおこるのは目に見えているので、それの準備を明日からでもやろ うということだと思う。 ****************

9. 閉会のご挨拶

(財)公益法人協会理事(前副理事長) 宮川 守久

公益法人協会の宮川です。本日はゲストスピーカーの先生方、またパネリストの先生方に大変 示唆に富んだ、活気にあふれたお話を頂いた。また、このように大勢の皆様方に、ご多忙の中を 朝から長時間のシンポジウムに参加いただいたことを心より御礼申し上げる。

さて、私はこの6年間、理事長の太田を補佐して、公益法人制度改革の問題に関与してきた。 思い起こすと、今回の公益法人制度改革のそもそものスタートは与党3党の合意だが、民側が最初に関与したのは実は平成14年5月の民間有識者ヒアリングからではないかと思う。その結果、8月に抜本的改革に向けての論点整理が発表されて、最初のこの問題に関する意見公募が行われた。

そのときに出た論点の一つとして意見を求められたのは、今後、財団法人は要らないのではないか、財団法人は全部やめにして、社団法人と信託にしたらどうだという意見もあるがどうだろうかと。ちょっと今では信じられないような意見に対して、民からの意見が求められた。

このようなことがいろいろとあり、平成 14 年の秋から、民間有識者 10 名、本日ご参加いただいた先生方、また私どもの太田も入って、行革担当大臣のいわゆる私的懇談会が発足し、さらに翌年の平成 15 年 11 月から、本日基調講演を賜った福原資生堂名誉会長が座長を務められた民間有識者会議の論議が始まった。

この有識者会議では、今朝ほども話があったが、新しい時代における民が支える公共の理念と 仕組みについて、約40回にわたっていろいろな議論がなされた。そして、1年後の平成16年に は素晴らしい内容の報告書が公表された。

このような流れを踏まえて、私ども公益法人の現場にいる人間にとっては、これからはいよいよ自分たちの思いを実現できる、自由闊達な活動ができるような明るい未来が展望できるのではないかということで、期待と希望で胸をふくらませたわけである。そして日本でも非営利法人の新しい時代の夜明けを迎えるのだということを、いろいろな関係方面に対して、先ほど海外からのメッセージもあったが、海外にも情報発信を行った。

しかしながら、あえて誤解を恐れず大変率直に申し上げると、その後、法的な仕組みの細部が 煮詰まり、法的環境の整備が進むにつれて、逆にだんだんとある種の息苦しさというか、ある意 味での閉塞感を個人的には感じ始めていた。これは私1人の感じだったのだろうか。皆様方はどうだっただろうか。

確かに問題を起こすような悪質な法人の排除は必要である。そして、国民の大切な税金の使い道として、税制上の優遇措置、これを支える厳正な制度運営は不可欠だとは思う。しかしながら、朝日新聞の辻さんがよく言われているように、リスクを恐れては大きな改革をすることはできない。つまり害虫駆除、害虫絶滅を図ることばかり考えていると、全く益虫が育たないのではないかということも真実である。

少し話は変わる。実は私ども公益法人協会は、今年の9月に米国の首都ワシントンを訪問し、 全米を代表するような民間非営利団体のトップの方々から直接いろいろとお話を聞く機会を持っ た。皆様方のお許しを頂いて、少しそのときのことをお話ししたい。

今回の訪問で、米国の非営利公益団体、いわゆる 501(C) 3 団体、これは米国歳入法典 501 条(C) 項 3 号が適用される免税団体だが、彼らが現在、抱えている課題は何かと尋ねた。出てくる答えはまず第一に、昨今の景気停滞における資金調達の問題、行政からの補助金が削減されてしまうという問題、次が非営利セクターにおける人材の育成、確保が難しいという問題だった。これはどこでも言われるような問題である。

ところがその一方、訪問した主要な団体のトップたちが異口同音に言われたのは、社会一般からの信頼性を確保するためには先ずガバナンス、それから透明性と説明責任、運営上の効率性と効果性、この三つが厳しく求められている時代だ。これが最も緊急な対応課題だというご指摘があった。

そして、そのためには何が必要かと言うと、まず組織運営の中心である理事会メンバー、CEOそのものの意識改革、それから理事会によるリーダーシップの発揮と理事会自体の活性化。さらには常に使命、ミッションは見直さなければならない。一度決めたら未来永劫に不変のものではなく、常にミッションは見直して再検討して新しい方向に進んでいかなければいけない。それともちろん組織全体の基盤強化が必要だということを、皆さん大変熱っぽく強調された。

我が国の公益法人制度改革が、残念ながら公益法人をめぐるいくつかの不祥事からスタートしたことは、先ほど来皆様ご承知の通りである。ところが米国においても同様に、実は数年前に非営利セクターにおける一部の問題を抱えた団体が存在すること、そして資金管理上いろいろ問題があるケースがあることが取り上げられた。米国議会の上院の財政委員会では、有名な営利法人に関するエンロン事件があり、その結果として成立したいわゆるSOX法、日本でもそれから後に、新会社法などにいろいろと反映されたが、これに続いて、実は非営利法人に対しても同様な法的規制を設けようとする動きがあった。営利法人だけではなく非営利法人にも法的規制が必要なのではないかという動きがあったのである。

これに対して非営利セクター側は強く反発した。セクター側で主導的な役割を果たしているインデペンデント・セクターという団体がある。先ほどのビデオメッセージの最初に出てきた Diana Aviv が主導して、ガバナンスと透明性と倫理基準の強化について 3 年間にわたって、セクター全体の大きいところから小さいところ、いろいろなところから意見を集約した。そして最終的には実に 150 項目にわたる提言を、逆にセクターから議会や内国歳入庁に申し入れた。

その結果が実は2006年のペンションプロテクション法の制定や、この提言に基づいて監督官庁である内国歳入庁による公益法人の指導監督体制の見直しにつながったわけである。

ではこのような一連の NPO 側の行動を支えたものはいったい何だったのか。これは最も強力で効果的なガバナンスを確立するためには、それぞれの個別の団体による自らの改革以外にはあり得ないという強固な信念から出ている。

主要な NPO のトップは、これは行政指導の問題ではない、自助努力と自己規制、セルフレギュレーションの問題だと。要は、自分たちの、自分たちによる、自分たちのための課題としてとらえて、行政は一歩下がってこれを後押しすればいいのだと。悪質なものを是正するのが行政であるべきだと強く主張した。このような彼らの強い自覚と、リーダーとしての気概と情熱、大変プロアクティブな姿勢、積極的な姿勢に実は我々一同強いインパクトを受け、圧倒される思いがした。

もちろん、日本においても、先ほど来、官主導における制度改革ではなく、民による、民のための、民主導による制度改革であるべきだということは強く主張されている。しかしながら、官vs 民という発想は、星野先生が言われる長年の公益国家独占主義の流れの中で生じた、ある意味で極めて日本的な文脈なのではないかと、実は私は今回痛感した。

米国の非営利組織のリーダーたちの感覚は違う。官主導や民主導ではない。要は官でも民でもない。これは自分たちの問題なのだから、自分たち自身で解決するのは当然である。そのための自助努力であり、自己規制であり、自己革新であると。要は他人がよけいなことにくちばしを入れるなというすごい団体自治の精神に立脚している。

残念ながら日本ではそのような社会的基盤がいまだ成熟していない。当然、これには日米の社会基盤のいろいろな違いがあると思うが、今回の調査ミッションの最大の成果の一つは、実は米国における非営利団体のトップの人たちが抱いている、いわば米国流の公益法人魂というものを直接肌で感じることができたことだと私は思っている。

本日のシンポジウムにおいても、識者の先生方から、今回の制度改革は公益法人が今後いっそ うの発展を遂げる上で大きな可能性を持つという大変優れた一面と同時に、今にしてすでに克服 すべき問題をいくつも抱えている改革であるという面のご指摘があった。

今後これらの課題を解決していくためには、ほかでもない私ども公益法人自身が、自分たちの、

自分たちによる、自分たちのための改革として大いに生きがいを持って取り組まなければならないのではないかということを申し上げて、大変長くなってしまったが、私の締めの挨拶とさせていただく。

資料1

登壇者プロフィール

(五十音順。肩書きは当時)

■池田 守男(いけだ・もりお) 内閣府公益認定等委員会委員長

1936 年生まれ。東京神学大学卒業。㈱資生堂社長、会長をへて同社相談役。2007 年、内閣府公益 認定等委員会委員長。東洋英和女学院理事長兼院長、教育再生懇談会委員なども務める。

■入山 映(いりやま・あきら) サイバー大学客員教授

1939 年生まれ。63 年東京大学法学部卒業。日本国有鉄道(当時)、日本航空を経て、1982 年US-Japan Foundation (米日財団)東京事務所代表。86 年 (財) 笹川平和財団設立と同時に常務理事(事務担当)、同理事長(93 年~05 年)、立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科教授などを歴任。サイバー大学客員教授、(財)公益法人協会客員研究員。著書に『社会現象としての財団』『公益法人の実像』(共著)、『今なぜ民間非営利団体なのか』(共著)、『日本の公益法人』などがある。

■後 房雄(うしろ・ふさお) 名古屋大学大学院法学研究科教授

1954年生まれ。京都大学法学部卒業。1982年名古屋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。 日本行政学会、日本 NPO 学会各理事。(特活)市民フォーラム 21・NPO センター代表理事。専門 は、政治学、行政学、NPO 論。おもな著書に『事業委託における NPO 一行政関係の実態と成熟へ の課題』など。月刊誌「ガバナンス」に「『経営・自治』へ展開する行政評価」を連載。

■太田 達男(おおた・たつお) (財)公益法人協会理事長

1932 年生まれ。京都大学法学部卒業。三井信託銀行に入社し、85 年同行信託部長。98 年富士信託銀行専務取締役、99 年第一勧業富士信託銀行常勤顧問を経て 2000 年現職。(財)助成財団センター、(社)成年後見センター・リーガルサポート、(社)日本フィランソロピー協会、(財) 古都保存財団各理事、(特活)日本 NPO センター、(財)日本国際交流センター各評議員、(社)日本アイソトープ協会、(財)渋沢栄一記念財団、(財)国連大学協力会、(特活)国際協力NGOセンター各監事及び(財)三島海雲記念財団顧問。著書に『信託業務読本』(近代セールス社、1991)など。「公益信託概論」「英国チャリティ制度の抜本的改革について」(「公益法人」)、「著作権信託の実証的研究」(「信託」)、「信託法の改正」(「法律時報」)など論文多数。

■片山 正夫(かたやま・まさお) (財)セゾン文化財団常務理事

1958 年兵庫県生まれ。一橋大学法学部卒業後、㈱西武百貨店を経て 1989 年(財)セゾン文化財団事務局長に就任。2003 年より常務理事。1994~95 年、米国ジョンズホプキンス大学公共政策研究所シニアフェローとして、非営利組織のプログラム評価を研究。学習院女子大学及び大学院、東京藝術大学等での非常勤講師のほか、(財)公益法人協会、(財)助成財団センター、アートネットワークジャパン各理事、市民社会創造ファンド運営委員、企業メセナ協議会幹事、東京都芸術文化評議会専門委員、国際交流基金「評価に関する有識者委員会」委員、トーキョーワンダーサイト運営諮問委員等を務める。共著書に『企業文化とは何か』『NPO 基礎講座』『プログラム・オフィサー』『民間助成イノベーション』、主な論文に「助成財団のプログラム評価」等。

■加藤 紘一(かとう・こういち) 衆議院議員、(元)自由民主党幹事長、(元)党行革推進本部公益法人委員会委員長

昭和14年(1939年)6月、山形県鶴岡市に生まれる。

昭和39年(1964年)3月、東京大学政治学科・公法学科卒業。同年4月、外務省入省。

昭和47年(1972年)12月、第33回総選挙にて初当選。

昭和59年(1984年)11月、国務大臣 防衛庁長官に就任(第二次中曽根第二次改造内閣・第三次改造内閣)。

平成3年(1991年)11月、内閣官房長官に就任。

平成6年(1994年)7月、自由民主党 政務調査会長に就任。

平成7年(1995年)9月、自由民主党 幹事長に就任。

平成10年(1998年)12月、宏池会会長に就任。

平成 17年 (2005年) 9月、第44回衆議院議員選挙。当選12回。

著書:『いま政治は何をすべきか―新世紀日本の設計図』(講談社、1999年)

『新しき日本のかたち』(ダイヤモンド社、2005年)

『テロルの真犯人』(講談社、2006年)

『強いリベラル』(文藝春秋、2007年)

■北川 定謙(きたがわ・さだよし) (財)日本公衆衛生協会理事長

生年月日 昭和6年12月17日

出 身 長野県

現 職 平成 15 年 6 月 財団法人日本公衆衛生協会理事長

学 歴 等 昭和 25 年 3 月 長野県立木曽高等学校卒業

昭和31年3月千葉大学医学部卒業

昭和39年 7月 英国エジンバラ大学公衆衛生学専攻課程修了

昭和 42 年 11 月 医学博士

略 歴 昭和34年7月厚生省入省

昭和57年8月大臣官房審議官

昭和60年 8月 生活衛生局長

昭和62年 9月 保健医療局長

平成 元年 7月 病院管理研究所長 (国立医療・病院管理研究所に改組)

平成11年 4月 埼玉県立大学学長

■辻 陽明(つじ・ようめい) 朝日新聞編集委員

1980年に朝日新聞入社。経済部の記者、デスクを経て編集委員。主に公共政策や NPO を取材する。大蔵、通産、農林水産、厚生省、経済企画庁、経団連、証券、流通業界の記者クラブなど政府、企業セクターのほか、現場から行政改革や社会保障、環境問題を探る「遊軍」として市民セクターにも取材を広げた。公益法人制度改革など市民セクターの制度や税制の動きを追う一方で、朝日新聞の土曜版 b e にコラム「新市民伝」を 2008年まで1年半連載するなど、さまざまな分野の市民セクターの活動も紹介している。

■寺中 誠(てらなか・まこと)(社)アムネスティ・インターナショナル日本事務局長

兵庫県出身。早稲田大学法学研究科博士後期課程単位取得。専攻は犯罪学理論、刑事政策論。1990年代より任意団体のアムネスティ・インターナショナル日本支部執行委。2000年9月社団法人格取得に伴い理事。2001年4月より事務局長(現職)。東京経済大学非常勤講師。共著に『平和・人権・NGO』(新評論)、『国際NGOが世界を変える』(東信堂)、『入門国際刑事裁判所』(現代人文社)など。

■戸田 善明(とだ・よしあき)(財)原田積善会理事長

生年月日 昭和5年6月28日

出身地 東京都

職歴

昭和29年4月 日本銀行入行(ニューヨーク、ロンドン駐在を経て)

昭和53年5月外国局次長

昭和54年11月 札幌支店長

昭和56年5月 政策委員会室長

昭和57年5月 発券局長

昭和60年 1月 日本債券信用銀行顧問

昭和60年 6月 常務取締役(専務、副頭取を経て)

平成 6年 6月 取締役副会長

平成 8年 6月 同行退任、日債銀総合システム㈱会長

平成10年 4月 同上を退任

昭和62年 5月 財団法人 原田積善会 理事

平成19年2月 埋事長(現在に至る)

学 歴

昭和29年3月 東京大学法学部卒業

昭和 37 年 6 月 米国 Yale 大学大学院経済学部卒業

その他

(財)尾崎行雄記念財団 常務理事

(福)東京都共同募金会 評議員

■中田 裕康(なかた・ひろやす) 東京都公益認定等審議会会長

東京大学教授(大学院法学政治学研究科・法学部)。弁護士、千葉大学助教授、同教授、一橋大学教授を経て、2008 年 4 月から現職。専門は民法。国民生活審議会総合企画部会 NPO 制度委員会、法制審議会法人制度部会、公益法人制度の抜本的改革に関する懇談会、公益法人制度改革に関する有識者会議、同非営利法人 WG、税制調査会基礎問題小委員会非営利法人課税 WG に委員等として参加。

■能見 善久(のうみ・よしひさ) 学習院大学法科大学院教授

1948 年生まれ。東京大学法学部卒業。同大学同学部助手、助教授を経て 1986 年教授。2008 年 4 月より現職。信託法学会理事長、日本私法学会理事長。

公益法人制度改革に関する有識者会議・非営利法人ワーキンググループ座長、新たな公益法人制度への移行準備に関する研究会座長等を歴任。主な著書に『現代信託法』(有斐閣、2004)、共著に『民法講義6不法行為』(同。1977)、『民法講義5契約』(同、1978)、『注釈民法』(同、1987)、『民法総則(第7版)』(弘文堂、2005)などがある。

■林 雄二郎(はやし・ゆうじろう) (財)トヨタ財団名誉顧問

1916年東京生まれ。東京工業大学電気化学科卒業。1942年に技術院に入職後、経済安定本部、経

済企画庁で長期計画に関わる。東京工業大学に社会工学科が新設される際に教授に。未来工学研究所所長を経て、トヨタ自動車が自動車事業創業四十周年を記念して創設したトヨタ財団で専務理事に就任し、市民活動助成の新しいスタイルを開拓する。著書は『日本の財団』(中央公論社)、『フィランソロピーの思想』(日本経済評論社)、『フィランソロピーの橋』(TBSブリタニカ)など多数。現在、日本フィランソロピー協会会長、日本未来学会会長など。

■福原 義春(ふくはら・よしはる) 株式会社資生堂名誉会長

1931 年生まれ。慶応義塾大学経済学部卒業後、資生堂入社、1978 年取締役外国部長、1987 年社長、1997 年会長を経て、2001 年より現職。公職として、東京都写真美術館館長、(社)企業メセナ協議会会長、日仏経済人クラブ日本側議長、日伊ビジネスグループ日本側議長など。また、2003年から 2 年間、公益法人制度改革に関する有識者会議の座長を務めた。主な著書に『会社人間社会に生きる』(中央公論社)、『生きることは学ぶこと』(日本文芸社)、『猫と小石とディアギレフ』(集英社)、『ぼくの複線人生』(岩波書店)など。旭日重光章、フランス共和国レジオンドヌール勲章グラン・トフィシエ章受章。

■堀田 力(ほった・つとむ)(財)さわやか福祉財団理事長

1934 年生まれ、58 年京都大学法学部卒、61 年検事任官、91 年法務大臣官房長で退職、さわやか福祉推進センター(後に、財団となる)設立、99 年~01 年国民生活審議会委員(経済企画庁のNPO関係)、00 年~03 年政府税制調査会委員、弁護士。04 年 1 月~9 月民間法制・税制調査会座長。「租税ほ脱犯をめぐる諸問題(一)~(五)」(法曹時報 22 巻 2 号~23 巻 2 号、70~71 年)、「逋脱犯における主観的要素」(租税法学会「租税刑事法の諸問題・租税法研究 9 号」所収、81 年)など。

■松原 明(まつばら・あきら) (特活)シーズ=市民活動を支える制度をつくる会事務局長

1960年大阪府生まれ。神戸大学文学部哲学科卒業。企業に勤めるかたわらで、国際的人権問題を扱う市民活動団体で活動。その際、日本の市民活動団体が法人化できず、税制支援措置が受けられないという状況に直面。この問題を解決するために、市民活動団体に呼びかけ、シーズ=市民活動を支える制度をつくる会を94年に結成、事務局長に就任。1998年のNPO法、01年の認定NPO法人制度制定に関して、市民サイドで主導的な役割を果たした。現在、約200の市民活動団体の連合プロジェクトのシーズの事務局長として、NPO法や認定NPO法人制度の改正、地方自治体とNPOとの協働の仕組みづくり、NPOに関するマネジメントや知識の普及啓発の活動を行っている。また、著書に『NPOがわかるQ&A』など。

■宮川 守久(みやかわ・もりひさ) (財)公益法人協会 理事

一橋大学法学部卒業。東京海上火災保険株式会社に入社し、84 年同社損害部長。87 年~93 年同社理事・ニューヨーク主席駐在員。この間、Tokio Marine Management Inc.業務執行副社長、TM Claims Service Inc.社長兼会長を歴任。95 年~2002 年(財)東京海上各務記念財団常務理事・事務局長、顧問。03 年より(財)助成財団センター理事・参与。併せて同年より(財)公益法人協会客員研究員を務め、04 年に理事に就任、05 年に副理事長に就任、08 年より理事。「公益概念に関する調査研究」「公益法人の組織評価に関する調査研究」、また、英国、オーストラリア、ニュージーランドなどコモンロー諸国のチャリティ制度に関する調査研究に従事。調査研究報告書執筆のほか、「"企業フィランソロピー"に関する米国の著名な判決・A.P.スミス事件に関する一考察」など論文多数。

■惠 小百合(めぐみ・さゆり) 江戸川大学社会学部教授

東洋大学工学部建築学科卒業。東京大学大学院工学系研究科修士、同大学院博士課程単位取得満期退学。流域経営の視点で暮らしの環境やその持続可能性を考え、「都市は都市だけで成立しない」「干潟は干潟だけでは存続できない」ことを知り、森林保全から石垣島のサンゴ礁保全まで研究・貢献活動を展開している。江戸川大学社会学部教授、江戸川大学総合福祉専門学校校長、特定非営利活動法人荒川流域ネットワーク代表、(財)公益法人協会評議員。主な著書に『まちづくりの心』(ぎょうせい、1990)、『21世紀のくにづくりを考える』(TOTO 出版、1991)、『森林教育のすすめ方』((社)全国林業改良普及協会、1994)、『自治体・地域の環境戦略7—地球環境時代の市民、企業、そして行政—』(ぎょうせい、1994)、『アメリカのNPO』(第一書林、2000)、『日本の水文化』(ぎょうせい、2001)などがある(いずれも共著)。

■山岡 義典(やまおか・よしのり) (特活)日本 NPO センター代表理事

1941 年生まれ。東京大学工学部建築学科卒業。同大学大学院にて都市計画を専攻。都市計画設計研究所研究員、(財)トヨタ財団プログラム・オフィサーを経て、1996 年日本 NPO センターを設立、常務理事・事務局長に就任、現在は代表理事。2001 年より法政大学現代福祉学部教授を兼任。主な著書に『日本の財団』(共著。中公新書、1984)、『日本の企業家と社会文化事業』(共編著。東洋経済新報社、1987)、『フィランソロピーと社会』(同。ダイヤモンド社、1993)、『NPO 基礎講座』『同2』『同3』(同。ぎょうせい、1997~99)、『時代が動くとき』(ぎょうせい、1999)『NPOの実践講座』『同2』(共編著。ぎょうせい、2000、2002) などがある。

ビデオメッセージ発言者プロフィール

(五十音順)

■Diana Aviv(ダイアナ・アビブ) Independent Sector, President and CEO

ヨハネスブルグの Witwatersrand 大学で社会学の学士 (B.S.W.) を、コロンビア大学で同修士を取得。現在、インデペンデント・セクターの理事長兼最高経営責任者(CEO)。同団体は、全米の何万という公益活動グループを代表する約 600 の公益活動団体、財団、企業の社会貢献部門などからなる連合体(Coalition)で、無党派・非営利・非政府の組織。到達目標は、世界的な社会政策(Public Policy)と政策提言活動を強化し、世界中の生活を改善すること、そのためには、地理的には大洋を隔てているものの、皆が知識と戦略を共有し、自らのコミュニティのみならず、世界中の共通な課題に挑戦すること。

同女史は、公益組織が社会からの信頼と支援を得、それを維持していくには、それぞれの公益法人や財団が、ガバナンス、透明性、説明責任を強化しなければならないとの必要性を説き、The Panel on the Nonprofit Sector の執行理事として、実行計画を検討・推進する仕事に深く関わって来た経験の持ち主。アビブ女史が執行役員を務める同 the Panel が発刊したレポート「チャリティと財団のためのガバナンスと倫理行動の本質「 $Principles\ for\ Good\ Governance\ and\ Ethical\ Practice:\ A\ Guide\ for\ Charities\ and\ Foundations$)」(October 2007)は、8万部以上が非営利の分野に配られ成功をおさめる。これは、全米の公益組織と財団が横断的に協働して作り上げた初めてのケース。現在、ガイドスター理事。

■Stuart Etherington(スチュアート・イサリントン) NCVO 理事長

イサリントン氏は 1994 年より NCVO の理事長を務めている。前職は英国聴覚障害者協会の理事長であった。現在氏は the Charities Aid Foundation の理事をはじめとして、Economic and Social Research Council や Prime Minister's Delivery Unit の委員を務めている。また先ごろの大蔵省のレビュー作成においても、委員として重要な役割を果たした。氏の学問分野での貢献も顕著であり、政治学、MBA など4つの学位を持ち、ブルネル大学からは名誉博士号を授与されている。現在はロンドンのサウス・バンク大学において、ボランタリー・セクター政策の客員教授をつとめている。

氏のこれまでの経歴は、ボランタリー・セクターにおいて常にリーダーシップを発揮し続けてき たことを雄弁に物語っている。現在彼は同セクターを代表するコメンテーターとして、メディア 出演や執筆をこなしている。

氏はオペラなど芸術を愛し、クリケットの大ファンでもある。

(参考) The National Council for Voluntary Organisations 全国ボランタリー団体協議会:1919年設立。イングランドにおける市民団体のアンブレラ組織として、支援、調査、政策活動等を行っている。加入団体は約5,700団体。

■大橋 正明(おおはし・まさあき) (特活)日本国際協力 NGO センター理事長

1953 年東京都出身。2008 年G8 サミットNGOフォーラム副代表、(特活)シャプラニール=市民による海外協力の会理事、恵泉女学園大学教授。早稲田大学政経学部卒業後、インド国立ヒンディー語中央学院、米国コーネル大学大学院国際農業・農村開発研究科修士課程修了。シャプラニールのバングラデシュ駐在員、同事務局長、国際赤十字・赤新月社連盟/日本赤十字社バングラデシュ駐在員などを経て、2007 年より現職。著書に『バングラデシュを知るための 60 章』(明石書店) など。

■加藤 秀樹(かとう・ひでき) 構想日本代表

1950年生まれ。京都大学経済学部卒業。大蔵省で、証券局、主税局、国際金融局、財政金融研究所などに勤務した後、1997年4月、日本に真に必要な政策を「民」の立場から立案・提言、そして実現するため、非営利独立のシンクタンク「構想日本」を設立。省庁設置法改正をかわきりに、道路公団民営化、国、自治体の事業見直し、教育行政改革など、縦横無尽の射程から日本の変革をめざす。慶應義塾大学総合政策学部教授、東京財団会長などを兼務。主な編著書に『道路公団解体プラン』『ひとりひとりが築く社会システム』『浮き足立ち症候群ー危機の正体21』『構想日本第1~4巻』など。

■田中 弥生(たなか・やよい) 独立行政法人大学評価・学位授与機構准教授

1982 年上智大学文学部心理学科卒業、1996 年慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程修了、2002 年国際公共政策博士(大阪大学)。東京大学大学院工学系研究科助教授(社会基盤工学専攻)を経て、現在、独立行政法人大学評価・学位授与機構准教授。財務省財政審議会委員、外務省 ODA 評価有識者委員、東京都公益認定等審議会委員なども務める。主な著書に『「NPO」 幻想と現実―それは本当に人々を幸福にしているのだろうか?』『NPO と社会をつなぐ―NPO を変える評価とインターメディアリ』『NPO が自立する日―行政の下請け化に未来はない』など。

■松岡 紀雄(まつおか・としお) 神奈川大学経営学部教授

京都大学法学部卒業。海外広報の実務家として 1980 年代に米国企業の広報関係者と交流する過程で、企業市民活動や NPO、ボランティア活動の重要性に着目。88 年に「米国地域社会のよき企業市民として」と題する、日本企業への提言書を発表。その後 200 以上の米国企業や NPO 関連機関を訪問調査、92 年に『企業市民の時代』、96 年には『ボランティアを高く評価する社会』を刊行した。平塚市や横須賀市、小田原市などの市民協働推進条例の原案策定にかかわり、現在も横須賀市と小田原市の市民協働推進委員会委員長を務めている。(社)日本フィランソロピー協会理事、(財)さわやか福祉財団評議員、(社)全国信用金庫協会監事。

■山本 正(やまもと・ただし) (財)日本国際交流センター理事長

1936年生まれ。上智大学哲学科を経て米国セント・ノーバート大学卒業後、マーケット大学大学院で経営学修士号取得。帰国後、信越化学工業を経て、1970年に(財)日本国際交流センター設立。日本と諸外国との相互理解と協力関係推進のため、民間レベルの知的交流・政策研究対話、民間非営利セクター推進・強化のための諸活動をグローバル・レベルで展開している。1999年には「21世紀日本の構想」総理懇談会幹事委員を務めた。三極委員会のアジア・パシフィック・ディレクター、公益信託「アジア・コミュニティ・トラスト」運営委員会委員を務めるほか、日英21世紀委員会、日独フォーラム、日韓フォーラムの幹事委員なども務める。主な編著書に The Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community (大平正芳記念賞。(財)日本国際交流センター、1995)、The Nonprofit Sector in Japan (Manchester University Press,1998)、『「官」から「民」へのパワーシフト―誰のための「公益」か』 (TBSブリタニカ、1998) などがある。

■Dame Suzi Leather(デイム・スージー・レザー) 英国チャリティ委員会委員長

デイム・スージー女史は 20 年以上の民間非営利活動経験があり、特に消費者保護、食品安全などの分野に造詣が深い方で、2006 年 8 月よりチャリティ委員会委員長。

Dame Commander of the Order of the British Empire〔女性に授与される大英勲章第 2 位〕を受章。

(参考)The Charity Commission for England and Wales チャリティ委員会: チャリティ(約19万) の登録機関。1853年設立。定員9名の委員からなり、事務局スタッフは約500名。政府機関からは独立して登録事務のほか助言・指導・監督を行っている。チャリティ委員会委員は全員が非営利活動に携わってきた経験者である。

資料3

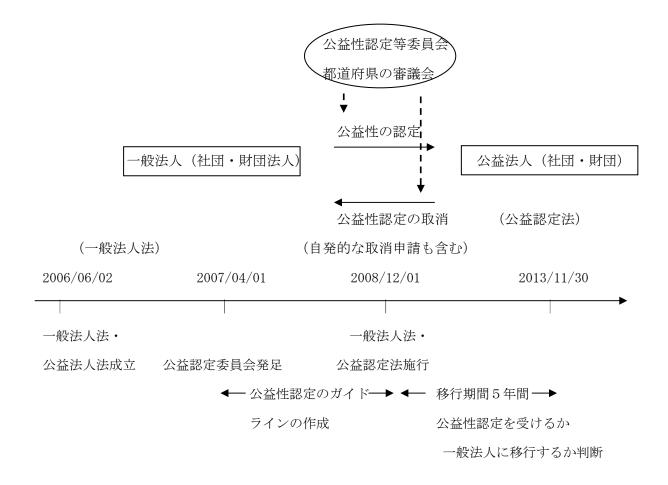
講演

新公益法人制度の意義と課題

―― よりよき公益法人制度を目指して

学習院大学法科大学院教授 能見善久

1 はじめに



2 公益法人改革の原点に立ちもどって ――― 制度改革の理念は何であったか?

(1) 公益認定法の定める目的=公益の増進及び活力ある社会の実現

公益認定法第1条 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、当該事業を適正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。

ここから導かれるべき視点

- ==> 1. 今回の公益法人改革の目的・理念は、「公益法人の厳選」ではなく、「公益の増進」 である。
 - 2. 新公益法人制度が成功したか否かは、新法のもとで公益法人の数が増えたか否か、公益活動の事業規模が増加したか否か、で判断すべきである。
 - 3. 公益活動の増進という目的からすると、大規模公益法人だけでなく、中小の公益 法人が活動できるようにすべきである。
 - ▲ 新公益法人法の中身、その運用上のガイドラインは、この理念に沿っているか?

(2) 公益法人設立時における行政庁の裁量的判断の排除

- ○主務官庁による民法34条旧規定の「許可」制から、独立の機関(公益認定委員会)による「公益性認定」
 - ▲ 公益認定委員会がどの程度、実際に自主的な判断ができるか、が課題
- ○主務官庁毎の判断から一元的判断へ
 - ▲ 「一元化」の名のもとに、地方自治体の判断まで規制する中央統制になっていないか?
- ○行政庁の判断から独立の民間有識者による判断へ
 - ▲ 委員の力量と自主性、事務局からの相対的独立性の確保

(3) 公益法人税制の改革

- 優遇税制の内容的な充実・拡大
 - ▲ 優遇される分、公益法人の認定基準が厳しくなりすぎていないか?

(4) その他

- 効率的な公益法人の事業運営 <--->▲ガイドラインの基準が窮屈で効率的事業 運営を阻害する
- 地方の自主性の尊重(重要な理念)>▲国のガイドラインにただ従うことの事実上の「強制」

3 公益認定基準等に関する個別の論点

- (1) 公益目的事業が主たる目的であること(認定法5条1号関係)
 - (a) 公益目的事業とは何か? 認定法2条4号の定義とその問題点 認定法2条4号(定義)「学術、技芸、慈善その他の公益に関する別表各号に掲げる種類

の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものをいう。」

- ▲ 問題点①「不特定かつ多数の者の利益の増進」という基準は狭すぎないか? たとえば、人間国宝である特定の個人の活動を支援する事業などは、公益 と言ってよい
 - ②この基準によるとしても、不特定・多数の利益が間接的に増進するもので あってもよいのではないか。
 - ③特定の公益法人の支援、特定の地方自治体の支援を事業目的とするのはどうか?
- (b) 公益目的事業比率が50%以上(8号)

公益目的事業費(管理費も含む)

公益目的事業費 + 共益事業費 + 収益事業費

(c) 営利競合の問題

営利企業が行える事業は公益事業とは言えない、という考え方は適当か?

- (2) 経理的基礎および技術的能力の保有(2号)
 - ▲ 十分かどうかの基準が明確でなく、裁量的な判断となる危険がある。
- (3)公益目的事業について、その収入が費用を超えてはならない(収支相償)(6号関係、認定法14条)
 - ▲ 公益事業で利益を出してはならないという前提がおかしい。公益事業といえども事業であり、安定的に公益事業を行う上で支障になる。一定の収益を正面から許容する方が望ましい(認定法14条、5条6号自体が適当でない)。たまたま、単年度で収入が費用を超えても、「特定費用準備金」として扱うことができるというが、姑息な方法である。
 - ▲ 一定の「内部留保」は公益目的事業の継続性を考えれば、むしろ望ましい。
 - ▲ この点で厳格な基準を適用すると、安定的に公益目的事業を行うために、積極的に収益 事業を行うということになりかねない(税の点、および50%ルールの点では不利であ るが)。

(4) 法人の組織・機関などに関するもの

(a) 社団法人にあっては、理事会が存在すること

財団法人にあっては、理事会のほかに評議員会が存在し、法律が規定する適正な権限分配がされていること(一般法人法)・・・評議員会は、社団法人における社員総会に相当

する。

評議員の選任方法:理事会が選ぶことはできない(内閣府による「定款のガイドライン」)

- ▲ 一般法人法の規定の意味を歪めないように注意する必要がある。
- ▲ 法律に書かれていない規制を持ち込まないようにすること
- (b) 理事・監事等の密接関係者の制限(親族等の制限、他の団体の関係者が理事の総数の 1/3超となることの制限)
- (c) 社員資格の得喪に関して、不当な差別があってはならない(女性排除、外国人排除など) (14号)
- (d) 法人の情報開示(21条)

事業計画、財産目録、収支予算書、役員名簿などの公開、閲覧。

- 従来は、公益法人と言っても閉鎖的であった。情報公開の理念に基づく必要
- 役員に対する責任追及(いわゆる代表訴訟)のためにも重要(一般法人法278条)

(5) 地方自治の理念の尊重

▲ 有識者会議では「地方の特色の尊重・地方自治の尊重」の重要性が指摘されたが、現 実はどうか?

4 一般法人への移行に関する問題点

(1) 公益目的支出計画

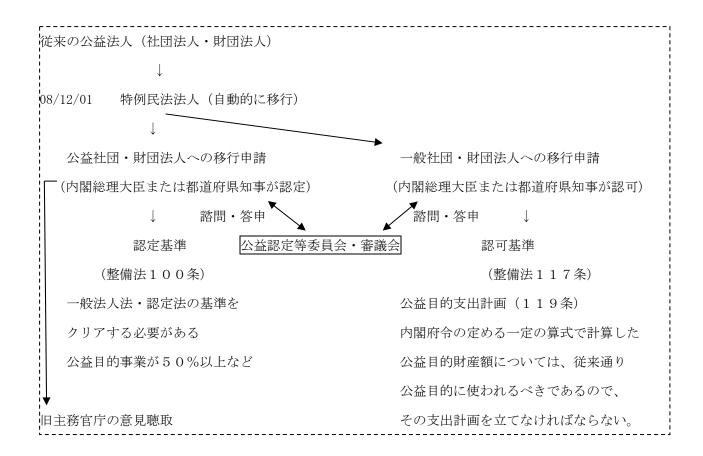
- ソフトランディングができるように柔軟な運用をすべし。100年計画でもよい。
- 従来の事業の継続を認める扱いを柔軟に判断すべし(▲ 但し、この部分が不明瞭。 厳しい認定の危険もある)

(2) 共済型の団体についての問題点

▲ 退職金・年金など共済事業を行ってきた団体について、「公益目的支出計画」で継続できる事業として認めない場合の問題点

(3) その他

- * 一般法人をどのような視点でみるか? 「非営利法人法」ではなぜいけなかったのか?
- * 一般法人法によらない団体活動の自由



5 一般法人法の意義と問題点

(1) 意義

- 国や行政の干渉なく、自律的な団体活動ができる。表現の自由・結社の自由の原点である。
- 非営利の財団法人も設立可能となり、活動の形態選択の自由が広がった。
 - △ 但し、非営利の財団は、財産隠しに使われるなどという批判にさらされている。
- 一般法人を使って非営利・公益活動を自由にすることができる。

(2)課題

- ▲ 一般法人法は会社法の規定を参考にして作られており、非営利法人の活動形態に対する理解が十分でない理事会設置型の一般法人の問題点(理事会は会社の取締役会とは機能が異なる。95条1項の決議要件)
- △ 残余財産の帰属の仕方についての自由度大(239条1項) 残余財産の帰属は、定款の定めるところによる(239条1項)。但し、一般社団法人にあっては、定款で社員に残余財産の分配を受ける権利を与えることはできず(11条2項)、 財団法人では設立者に残余財産分配請求権を与えてはならない(153条3項)。社員総会の決議、評議員会決議でこれらの者に残余財産を分配する旨を決めることは構わない。

6 今後われわれは何をすべきか?

- (1)制度運用についての市民の関心の惹起・市民監視(市民オンブスマンの創設、官僚には任せない)
- (2) 公益法人に対しても市民の目(公益法人側からの自主的な情報開示の徹底)

公益認定法 (公益認定の基準)

第五条 行政庁は、前条の認定(以下「公益認定」という。)の申請をした一般社団法人又は一般財団法人が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、当該法人について公益認定をするものとする。

- 一 公益目的事業を行うことを主たる目的とするものであること。
- 二 公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎及び技術的能力を有するものであること。
- 三 その事業を行うに当たり、社員、評議員、理事、監事、使用人その他の政令で定める当該 法人の関係者に対し特別の利益を与えないものであること。

四 (略)

- 五 投機的な取引、高利の融資その他の事業であって、公益法人の社会的信用を維持する上で ふさわしくないものとして政令で定めるもの又は公の秩序若しくは善良の風俗を害するおそ れのある事業を行わないものであること。
- 六 その行う公益目的事業について、当該公益目的事業に係る収入がその実施に要する適正な 費用を償う額を超えないと見込まれるものであること。
- 七 公益目的事業以外の事業(以下「収益事業等」という。)を行う場合には、収益事業等を 行うことによって公益目的事業の実施に支障を及ぼすおそれがないものであること。
- 八 その事業活動を行うに当たり、第十五条に規定する公益目的事業比率が百分の五十以上と なると見込まれるものであること。
- 九 (遊休財産について、略)
- 十 各理事について、当該理事及びその配偶者又は三親等内の親族(これらの者に準ずるものとして当該理事と政令で定める特別の関係がある者を含む。)である理事の合計数が理事の総数の三分の一を超えないものであること。監事についても、同様とする。
- 十一 他の同一の団体(公益法人又はこれに準ずるものとして政令で定めるものを除く。)の 理事又は使用人である者その他これに準ずる相互に密接な関係にあるものとして政令で定め る者である理事の合計数が理事の総数の三分の一を超えないものであること。監事について も、同様とする。

- 十二 (略)
- 十三 (役員等の報酬について、略)
- 十四 一般社団法人にあっては、次のいずれにも該当するものであること。
 - イ 社員の資格の得喪に関して、当該法人の目的に照らし、不当に差別的な取扱いをする条件を他の不当な条件を付していないものであること。
 - ロ 社員総会において行使できる議決権の数、議決権を行使することができる事項、議決権 の行使の条件その他の社員の議決権に関する定款の定めがある場合には、その定めが次の いずれにも該当するものであること。
 - (1) 社員の議決権に関して、当該法人の目的に照らし、不当に差別的な取扱いをしないものであること。
 - (2) 社員の議決権に関して、社員が当該法人に対して提供した金銭その他の財産の価額 に応じて異なる取扱いを行わないものであること。
 - ハ理事会を置いているものであること。
- 十五 他の団体の意思決定に関与することができる株式その他の内閣府令で定める財産を保 有していないものであること。ただし、当該財産の保有によって他の団体の事業活動を実質 的に支配するおそれがない場合として政令で定める場合は、この限りでない。
- 十六 公益目的事業を行うために不可欠な特定の財産があるときは、その旨並びにその維持及 び処分の制限について、必要な事項を定款で定めているものであること。

十七 (略)

十八 清算をする場合において残余財産を類似の事業を目的とする他の公益法人若しくは前 号イからトまでに掲げる法人又は国若しくは地方公共団体に帰属させる旨を定款で定めてい るものであること。 資料4

財団法人日本公衆衛生協会の歩み

- I 大日本私立衛生会(日本公衆衛生協会の前身・母体)時代 明治16(1883)年-昭和6(1931)年
- 1. 設立は明治16年5月27日、その趣旨と目的

明治8(1875)年に内務省に衛生局が設けられ、明治7年の「医制」の発布(文部省による)に基づく医学教育を除くすべての衛生行政が新しく発足することとなった。この行政の運営には、関係学識者などの意見を聞く必要があるとされ、明治12年に中央衛生会が設けられた。しかし、コレラなどの外来伝染病の防遏が重要な部分を占めていただけに、広く民間の協力を得ることが行政効果を上げるために必要であるとされ、また、民間側においても文明開化に伴い、衛生思想の普及を図ることが要望されていた。

明治 14 年ごろから衛生に関する民間団体設立の気運が次第に高まってきた。このような中で、明治 16 (1883) 年 5 月 27 日、京橋区木挽町の旧明治会堂において創立総会が開かれ、全国から 1,250 余人が参加した。

当時の国民の体位の貧弱さ、生活環境の劣悪さは欧米諸国に比べて極めて低く、衣食住を含めた生活様式の全般的改革が必要であった。これらの諸施策を含む公衆衛生事業というものは政府が中心とならなければ到底その完全を期せられないのではあるが、側面的にこれを援助するのが大日本私立衛生会の趣旨と目的であった。

大日本私立衛生会は、明治31(1898)年民法実施の際に「社団法人」として登記を行った。

1) 設立時の役員

設立総会においてつぎの役員が選任された。

会 頭 佐野常民

副会頭 長輿専斎

幹事松山棟庵、白根専一、太田実、

永井久一郎、高木兼寛、三宅秀、

長谷川泰、後藤新平、田代基徳、

石黒忠悳

役員の任期は2年で奇数次の総会ごとに改選が行われた。また法人組織にするため役員は 評議員、理事、監事に逐次改められた。 歴代の会頭 明治 16-20 年 佐野常民

明治 20-26 年 山田顕義

明治 26-34 年 土方久元

明治 34-35 年 長与専斎

明治 36-大正 5 年 土方久元

大正 6-昭和 6年 北里柴三郎

2) 審事委員

本会役員の中に審事委員制度をおき、次の各科ごとに1名ないし数名を会員の中から嘱託し、会員の質問に答えたり、調査や指導に当たった。

公衆衛生科、私己衛生科、学校衛生科、囚獄衛生科、軍陣衛生科、海上衛生科、医学科、薬学科、化学科、嬰児保育科、疫病科、統計科、法律科、経済科、土木科、工業科、気象科、救済科、獣疫科。

今日でいえば専門委員とでもいうべきもので、実際には東京府知事の依頼によって腸チフスの疫学調査に当たったり、大阪市の委嘱を受けて水道計画の指導を担任したりしたのである。

3) 会 員

会員には、名誉会員(第1号は初代会頭佐野常民)、終身会員、通常会員の3つがあった。 通常会員には会の目的を賛成履行し、会費2円を払う。会費を一時に20円以上払ったものは 終身会員になった。会員は常会、総会への出席、機関誌の無料配布、また本会に対し技術的、 専門的な質疑を行うことができ機関誌上で解答が与えられた。

会員数は、明治 16 年度 1,500 名、20 年度 4,474 名、30 年度 6,161 名、37 年度 3,484 名(不良会員の整理)、44 年度 3,920 名であった。

2. 運 営

1)常会

初期には規約により総会のある月を除いて毎月1回開催。常会は会員の啓発の目的を持っていた。そのため機関誌の「大日本私立衛生会雑誌」が発行され、会員はこれを基礎にして一般大衆の啓蒙活動を実施するという仕組みであった。

2) 談話会

主題は制限がなく種々雑多であった。

3) 議題議会

議題は予め機関誌上に発表され、書面による意見も寄せられ、機関誌のある号は議題議会

録事と称する関連する記事で埋められたこともあった。

4)総会

第1回が5月に開催された関係上、毎年1回大体5月に行われた。場所は大体東京で開催されたが、7回は大阪、10回が仙台、11回が名古屋、14回が神戸、17回が大阪ということになっている。祝辞、報道の部(前年中内国衛生上景況の報道、前年中海外衛生上景況の報道、事業報告、会計報告、演説)という順序で行われた。

5) 支 会

本会の地方における拠点として非常に重要な組織であった。創立当初の支会は14で、逐次 全国各地に設立され活発な活動を行った。

6)地方幹事

明治17(1884)年地方幹事を設置した。支会設置の準備をする地方組織の中心になりうる人物を設定して会長が嘱託した。

3. 事 業

1)機関誌の発行

月刊誌として「大日本私立衛生会雑誌」を発行し、あるいは政府に建議したりして、衛生に関する世論の喚起に努めた。大正 12(1923)年、誌名を「公衆衛生」と改題した。「公衆衛生」は昭和 18(1943)年 12 月まで刊行された(大日本私立衛生会雑誌として明治 16 年 5 月 第 1 巻第 1 号→大正 11 年 12 月第 40 巻第 12 号(通巻 460 号)まで刊行、大正 12 年 1 月「公衆衛生」と改題第 41 巻第 1 号として刊行、昭和 18 年 12 月(第 61 巻)まで刊行)。

2) 牛痘種継所

明治 21(1888)年内務省から衛生局付属牛痘種継所の事業並びに家屋器具類を委付されこれを経営した。牛痘種継所というのは痘苗製造所のことである。当時知られていた数多い伝染病の中で、科学的な予防方法が存在していたのはわずかに痘そうのみであったから、このための痘苗の重要性は早くから知られていたわけである。牛痘種継は官業として進められたが政府財政の窮乏から政府事業の整理となり牛痘種継も商業的な採算により痘苗の代価を得て、改善をはかることになり、本衛生会がこの事業を運営した。

3) 伝染病研究所

明治 25(1892)年の伝染病研究所の設立は大日本私立衛生会の開発的事業として重要で適切、 わが国公衆衛生史上あるいは医学史上画期的な出来事であった。世界第 2 といわれた伝染病 研究所がわが国に設立されたことはドイツの碩学ローベルト・コッホとその高弟の北里柴三郎の世界的名声によったものであり、長谷川泰、長與専斎、後藤新平、福沢諭吉その他の人々 の情熱、努力、理解、協力が大きく作用した。研究所は福沢諭吉の決断により、彼の所有地 (芝公園内) へ彼の出資によって建設されることになり、25 年 11 月に開所した。これを国 家事業としてさらに規模を拡張することとなり、明治 32(1899)年 4 月、伝染病研究所は内務 省立として所長北里柴三郎の下で発足した。

4) 衛生事務講習会

明治 28 年地方衛生機関で活動する公衆衛生関係職員(医師を除く)の訓練を目的とする衛生事務講習所を明治 28 年に開設し、年 2 回講習会を東京で開催した。公衆衛生従事者の不足は遅れて発達したわが国公衆衛生にとっては非常に根深い欠陥であり、充足が望まれていた。

5) 長与専斎文庫

長与専斎の還暦を記念してできたもので、明治 34 年から管理したが 37 年には洋書約 400 冊、和書約 1,000 冊、45 年には約 3,000 冊となった。しかし、大正 1 2 年の関東大震災によって焼失した。

6) その他

コレラやペストの大流行に際して、避病院看護人の慰労(明治19年)、貧困施療券の発行 (明治23年)、伝染病救済金庫(明治32年)、捕鼠方法懸賞募集(明治33年)などを行った。

4. 事務所

事務所は設立当初、京橋区木挽町に置かれ、明治 19(1886)年7月には京橋区宗十郎町に定め、40年頃より事務所新築の計画が起こり、麹町区大手町1丁目に43(1910)年3月に起工、44年6月に竣工した。大正12(1923)年9月には関東大震災が起こり、衛生会の建物はすべて焼失するという悲運に遭遇した。

財政 (明治 44(1911)年度の決算) (円)

歳入合計 9,026.420

通常歳入 4,858.220

別途歳入 4,217.200

歳出合計 9,075.420

通常歳出 8,197.640

別途歳出 877.780

Ⅲ 財団法人日本衛生会時代昭和6(1931)年−26(1951)年

1. 経 緯

昭和 6(1931)年 12 月 26 日大日本私立衛生会は「日本衛生会」に改組され、財団法人の認可を受け正式に登記され、「財団法人日本衛生会」として大日本私立衛生会のすべてを継承した(会員、組織、財産等)。

2. 役 員

新たな役員は

会頭 (欠)

副会頭 金杉英語郎、潮恵之輔

理 事 大島辰次郎(理事長)、北島多一、栗本庸勝、秦佐八郎(会計担当)、 内野仙一(講習)、高野六郎、長与又郎(宣伝)、宮島幹之助、三浦直彦、 白松喜久代(庶務担当)、飯村保三、加藤寛二郎(編集)

監 事 森村市左衛門、矢野恒太

評議員 伊藤武雄ほか90名

参 事 野副豊三郎ほか55名

なお、会頭には潮恵之輔(昭和11年)、河原田稼吉、馬場鎮一(12年)、秋田清、安井英二、 吉田 茂(15年)、小泉親彦(16年)らが就任した。歴代の所管大臣を推挙するのが例であった。 終戦後、昭和25(1950)年当時の役員は理事長勝俣 稔、理事に亀山孝一、加藤寛二郎、高 野六郎、飯村保三、野辺地慶三、その他の諸氏である。

3. 会 員

会員は名誉会員、特別会員、通常会員の3種があった。昭和8(1933)年11月現在の会員数は名誉会員3名、特別会員414名、通常会員1,820名である。

4. 運 営

評議員会:大日本私立衛生会時代の「総会」「常会」の制度は廃止され、重要な会務の議決 機関として評議員会が設けられた。

1) 支部及び支会

大日本私立衛生会時代の支会をそのまま受け継いだが昭和12(1937)年規則を改め、北海道、

各府県、台湾及び朝鮮に支部を置き、それぞれ管轄区域内の支会を統合した。第 2 次世界大戦により支部は実態を失った。

5. 事 業

1)機関誌の発行

大日本私立衛生会の機関誌「公衆衛生」をそのまま受け継いで毎月発行した。第 2 次世界大戦による戦時体制強化により機関誌発行に困難を生じ、昭和 17 年 12 月号を以って発行を打ち切った(大日本私立衛生会雑誌として明治 16 (1883) 年 5 月 第 1 巻第 1 号 \rightarrow 大正 11 (1922) 年 12 月第 40 巻第 12 号 (通巻 460 号) まで刊行、大正 12 (1923) 年 1 月 「公衆衛生」と改題第 41 巻第 1 号として刊行、昭和 18 (1943) 年 12 月 (第 61 巻) まで刊行)。

2) 衛生事務講習会

大日本私立衛生会の事業をそのまま受け継いだが戦争により昭和16(1941)年限り打ち切った。

3) エックス線医学講座

エックス線装置取締規則制定に伴い、昭和 14-15(1939-40)年東京及び福岡において開催 した。

6. 事務所

事務所は引き続き大手町においたが、後に昭和19(1944)年、区画整理の関係で神田駿河台の瀬川病院あとに移転した。

終戦後の混乱と社会不安の中にあっては、再建にはとうてい手も回らず、雑誌の発行もできないままに開店休業の状態にあった。財団法人日本衛生会としては、当初衛生教育の教材の整備や、長らく休刊となっていた「公衆衛生」の発行のことが問題であった。

Ⅲ 財団法人日本公衆衛生協会時代 昭和 26(1951)年-

1. 経 緯

昭和25(1950)年に財団法人日本衛生会の事務所の整理も完了したのを機会に、厚生省公衆衛生局の推進により、「日本公衆衛生協会(日本公衆衛生学会)」、「日本公衆保健協会」、「財団法人日本衛生会」3団体の統合が図られた。その方法としては財団法人日本衛生会を母体として日本公衆衛生協会(日本公衆衛生学会)と日本公衆保健協会を吸収する形をとった。

ただ、その名称は国際的な関係もあり、日本公衆衛生協会となった。そして事務的には財団 法人日本衛生会の寄付行為を改正することとした。また当時、日本衛生会の事務所のある東京 都千代田区神田駿河台1丁目2番地をそのまま新設の協会に移管せられた。この寄付行為の改正 は、26年1月30日に主務官庁の許可を得て、現在の財団法人日本公衆衛生協会が出発した。

2. 役 員

1)昭和26年当初の役員

会 長 田宮猛雄

副会長 矢野一郎

理事長 勝俣 稔

常任理事 吾妻俊夫、山口正義、小島三郎、村山午朔、楠本正康、斎藤潔。

理 事 曽田長宗、古屋芳雄、高田正己、南 俊治、亀山孝一、松尾 仁、西野睦夫、三 木行治、与謝野 光、稲垣是成、石橋卯吉、川上六馬、橋 郁雄、小川朝吉、古野 秀雄、井上善十郎、野辺地慶三、水島治夫、梶原三郎、松岡脩吉、原島 進、加藤 光徳。

監事 野口正道、草間良夫。

評議員 (略)。

歴代の会長 田宮猛雄 昭和26年1月―35年10月。

勝俣 稔 昭和35年12月-44年3月。

石橋卯吉 昭和44年4月-57年7月。

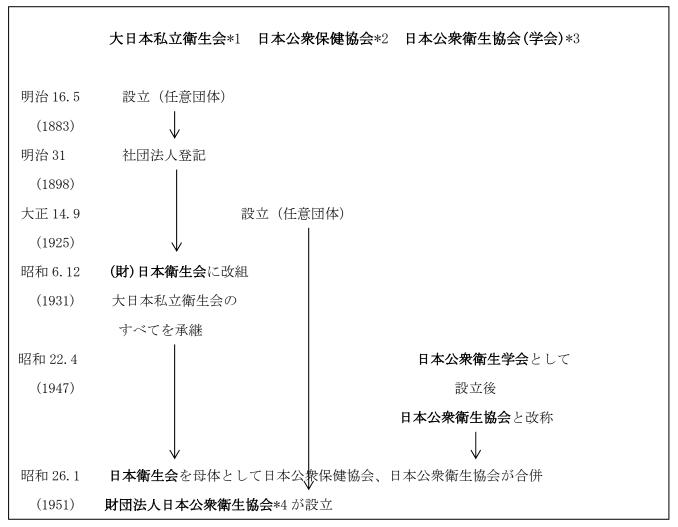
聖成 稔 昭和57年10月-平成2年11月

金光克巴 平成2年12月-平成6年6月

石丸隆治 平成6年7月-平成15年6月

松浦十四郎 平成15年7月一。

図 (財)日本公衆衛生協会の設立経緯



(注:団体の目的、特徴)

- *1 国民の健康を増進するための諸事業に協力し側面的にこれを援助することが趣旨と目的。
- *2 内務省衛生局を中心とした全国衛生技術官の集まり。
- *3 大学、研究所のみならず広く国、都道府県、保健所などにおいて衛生行政、公衆衛生の 実務を担当する各種の技術者の研究発表と討議の場。
- *4 財団法人日本衛生会の組織を中心とし大同団結をはかって財団法人日本公衆衛生協会へと発展し、さらに民間の総力をもこれに結集付加し、各国公衆衛生協会とも密接な連絡を保持しつつ民間独自の自由闊達な機能を発揮するとともに、政府の行う事業に協力し、国民生活に直結した公衆衛生施策を確立する。

2) 現在の役員

名誉会長 石丸隆治

会 長 松浦十四郎

理 事 長 北川定謙

常任理事 入山文郎 仲村英一

理 事 實成文彦 五十里 明 角野文彦 大場エミ 村嶋幸代 前田秀雄 寺尾俊彦 小林廉毅 多田羅浩三 成瀬 浩 平山宗宏 廣瀬 省 三浦宜彦 宮武光吉 柳川 洋

監 事 大沢一郎 橋本 壽

評議員 27名

3. 事業活動

1) 日本公衆衛生学会

昭和22(1947)年設立、昭和26(1951)年日本医学会分科会となる。

日本公衆衛生学会は本協会設立以来協会と一体となり公衆衛生学会の運営に当たってきたが、昭和 46(1971)年 10 月学会規定を改めて自主的に学会運営を行うこととなり、本協会より分離独立したが、その事務は従前どおり当協会が委託を受けてつぎの事業を行っている。

- (1) 年次総会の開催
- (2) 役員会、各種専門委員会の運営
- (3)機関誌「日本公衆衛生雑誌」の刊行

2) 各種大会

(1) 地域保健全国大会

昭和24(1949)年、衛生教育技術の普及を目的として毎年1回、衛生教育サマースクーリングが開催されることとなった。このスクーリングは長野県上高地の第1回の開催より、30(1955)年東京第一生命ホールの第8回に至るまでに約2,200人に及ぶ参加者を得て、多大の成果を収めた。31(1956)年から「全国衛生教育大会」に発展、それ以来毎年1回厚生省と共催し、衛生教育の諸問題を理論と実際の両面から討議し、都道府県の衛生教育業務功労者に対し協会長表彰を、また衛生教育活動の優良保健所、市町村に対し衛生教育奨励賞(協会長表彰)の授賞を行ってきた。

昭和 32(1957)年より厚生省と本協会が共催で、「全国公衆衛生大会」を毎年 1 回開催、斯界の啓発に資することとなった。また、各都道府県推薦の公衆衛生事業に功績顕著な功労者に厚生大臣賞、日本公衆衛生協会長賞が贈られている。「全国公衆衛生大会」は昭和 43(1968)年からは「全国保健衛生大会」に変わった。

全国衛生教育大会は平成8(1996)年に開催の第41回をもって、また全国保健衛生大会は平成9(1997)年開催の第30回大会をもって、平成10(1998)年より全国地域保健全国大会に吸収

されて毎年開催され現在まで続いている。

(2) 全国地域保健師学術研究会

全国地域保健師学術研究会は54年から開催県、市、健康・体力づくり事業財団と共催にて 保健所および市町村保健師による学術研究会を毎年開催している。

3)調査研究事業

- (1)環境保健対策に関する調査研究
- (2) 原爆障害症に関する調査研究事業
- (3) 老人保健健康增進等事業
- (4) 地域保健対策総合研究事業
- (5) 地域保健総合推進事業
- (6)被災医療機関等支援事業
- (7) 地域保健活動普及等事業
- (8) 国内研究機関施設実態調査事業
- (9) がん予防等健康科学総合研究事業
- (10) 先天性代謝異常検査等の精度管理事業・甲状腺機能低下検査精度管理事業
- (11) 在外被爆者保健医療助成事業
- (12) 先端医科学研究に関する倫理的・法的・社会的課題についての調査研究
- (13) 地域健康危機管理研究推進事業
- (14) 地域健康危機研究事業
- (15) 広域的健康危機管理対応体制整備事業

4) 研修会・研究会

- (1) 全国保健所総務課長研修会
- (2) 衛生教育基礎講座、衛生教育技術講座、衛生教育ブロック研修会、衛生教育研修会
- (3) 保健所保健婦衛生教育研修会、保健婦衛生教育研修会
- (4) 地域保健法関連研修

5) 公衆衛生知識の普及啓発

6) 国際協力

- (1)世界公衆衛生協会連盟に加盟
- (2) アジア地域公衆衛生協会会議の開催
- (3) アメリカ公衆衛生協会年次総会への参加
- (4) エイズの疫学・管理に関する国際ワークショップの開催(平成元年から4年)
- (5) JICA プライマリヘルスケアの手引きの英訳版の作成および PHC 実践ハンドブックー

日本の経験をふまえて一作成、「プライマリヘルスケアハンドブック」の作成

(6)「諸外国の文献の翻訳」、「地域保健法および医療法関係の英訳」、「「Public Health of Japan 」の作成

7) 出版事業

(1) 定期刊行物

「公衆衛生情報」

昭和28(1953)年以降「防疫情報」として毎月刊行していたが、昭和46(1971)7 月「公衆衛生情報」に改題、月刊として刊行している。

(2) 単行本

「衛生行政大要」、「感染症予防必携」、「衛生法規の要点」、

「地域における循環器疾患の疫学研究と予防対策の発展」、

「インフルエンザの予防と対策」、

「地域医療連携体制の構築に関する研究 地域保健シリーズ1、2」、

「地域保健のための疫学」、「マクロ経済と健康」、「市町村合併における保健活動」、「アスベスト対策の課題と展望」、「疫学公衆衛生研究の潮流 英米の20世紀」、

「精神保健福祉法第34条に基づく移送に係るマニュアル」、

「地域保健におけるエビデンスに基づく骨折・骨粗鬆症予防ガイドライン」、

「環境化学物質の代謝とその周辺」、「感染症予防と健康危機管理」、

「感染症届出の手引き」、「日本人小児の臨床検査基準値」、

「学びあう保健と福祉の新しい地平 地域保健シリーズ3」、

「健康危機管理準備戦略 地域保健シリーズ4」、

「カルテットもし新型インフルエンザが流行ったら(カードゲーム)」、

「クロスロード 新型インフルエンザ編 (カードゲーム)」、

「クロスロード 食の安全編 (カードゲーム)」、

その他。

8) 関係団体の事業運営協力

全国衛生部長会、全国保健所長会、全国保健師長会、全国保健師教育機関協議会の事務局を担当、運営協力を行っている。

9) 事務所所在地

昭和 26(1951)年 1 月—37(1962)年 3 月 東京都千代田区神田駿河台 1-2 昭和 37(1963)年 4 月以降 東京都新宿区新宿 1-29-8

財団法人原田積善会

大正 9 年(1920)設立許可 厚生労働省所管 正味財産 24 億 2, 249 万円(平成 19 年度末) 戸田善明理事長

〔設立経緯〕

財団法人原田積善会は故原田二郎が大正9 (1920) 年7月に全資産 (1020万円。現在の額に換算すれば約120億円)を拠出して設立した社会公益事業に対する助成団体である。当時は明治維新後約半世紀を経過し、先進諸国に追い付こうと懸命に努めてきたわが国にも当然のこと乍ら、いろいろな社会的な歪みが目立つようになってきた。米騒動や労働争議の頻発、貧富の格差の急激な拡大などがこれである。

しかし一方で国や地方公共団体にあっては社会福祉事業に対する制度は整備されておらず、また予算も今日とは比較にならないほど少額であった(大正8年度の旧内務省{現在の厚生労働省を含む}全体の経常部予算は僅か1,900万円であった)。

こうした状況の下で原田二郎は「国家及び社会の公益事業につき奨励すべきもの、助成すべき ものに対し、必要な経費の一部を支弁する」(設立理由書の一部意訳)ことを目的として財団の設 立を企画した。当時にあっては比肩できないほどの巨額な資金を拠出しこのような事業に踏み出 す決意は、当時の首相 原 敬や社会政策に理解のある内務大臣床次竹二郎の全面的な支持・賛同を 得て、財団は申請からわずか 12 日間で内務大臣から設立の許可を受けている。

〔活動の特色〕

- 1. 財団の助成資金はすべてその保有する資産の運用から生じた果実をもってあて、国・地方公共団体・企業等からの支援には一切依存してこなかったこと。
- 2. 財団は長期にわたり成長・発展することを前提としておりこのため運用から生じる果実の 一部は積立て、将来において一層巨額の助成が可能となることを期待すること。
- 3. 創設以来、大正、昭和初期、戦後を通じて常に時代の要請に応えるだけでなく、しばしば その動きを先取りする形で先駆的かつ継続的な助成を行なうよう努めてきたこと。
- 4. 設立理由書には「中産階級の中で災害等にあったり、何らかの理由で困窮した人々を救済する」(意訳) ことを特に挙げている。このことは文化・教育・経済の担い手としての中

産階級の存在が、社会安定のために極めて重要であるとの認識であり、この点は設立以来 いささかも変化していないこと。

5. すべて助成を自己努力によって生み出された資金による必要上、設立以来常に積極的かつ 効率的な資産運用に努めてきたこと。この結果、戦争による混乱、戦後の大インフレーション、更には最近十余年にわたりバブルやその後のデフレ、超低金利など苦難の途にあってもとぎれることなく一定額以上の助成を継続してきたこと。

[助成事業]

大正9年の設立年から毎年度、200から300件もの助成を行い、平成19年度までの89年間の 実績でみると、累計助成件数は8,562件、助成金総額は3億2,770万円にのぼり、現在の金額に 換算すれば、約330億円にのぼる。

助成内容は社会事業分野、学芸技術分野等多岐にわたり、例えば日本学士院へ大正 12 年から 100 年間継続の寄付や、昭和 11 年に警視庁消防部に米国製救急車 6 台を寄贈し、これを機に消防 庁の救急業務が開始されたことなどもある。これまでの主な助成先には社会福祉系の団体や早稲 田大学、癌研究会など多数の学術・研究機関なども含まれている。現在は、児童福祉、社会福祉 などの分野に重点を置き、東京都社会福祉協議会、東京都共同募金会などからの推薦・紹介も受けて幅広い助成活動を行っているほか、地震等の被災者救援などにも取り組んでいる。

一新公益法人制度施行と特定非営利活動促進法施行 10 周年を迎えて一

シンポジウム

公益法人制度改革と市民社会の新たな展望

報告書

2009年8月発行

発行 公益財団法人 公益法人協会

〒113-0021 東京都文京区本駒込 2-27-15

TEL:03-3945-1017 FAX:03-3945-1267

URL: http://www.kohokyo.or.jp/

印刷 株式会社サンワ

©2009