

基本問題対策委員会 報告書

新しい公法協は如何にあるべきか

～基本的な考え方と方向～

2005 年 11 月

財団法人 公益法人協会

報告書目次

はしがき

I	序説 新・公法協のあり方.....	1
	（１）公益法人の現状をめぐる問題意識	1
	（２）新・公法協の今後果たすべき役割と課題	2
	（３）新・公法協の活動対象	4
II	本論	7
1	公益法人を巡る現状と問題点	7
	公法協の一般的環境分析	7
2	公法協の特徴	9
3	公法協の新しいミッション	12
4	公法協の基本的機能.....	16
5	組織と事業活動のデザイン	18
6	組織形態.....	22
	（１）法人類型	22
	（２）会員制度	23
7	機関とガバナンス	25
	（１）理事・理事会	25
	（２）評議員・評議員会	28
	（３）監事.....	29
	（４）専門委員会	31
	（５）事務局.....	31
	（６）内部統制・外部監査.....	32
8	その他	33
	（１）法人名称の変更.....	33
	（２）内部人材の育成.....	33
	（３）寄附行為の改定.....	34
	（４）役職員の行動規範	34
	（５）事務所機能.....	34
	おわりに	35
	資料1 基本問題対策委員会のメンバー	36
	資料2 基本問題対策委員会の会議経過.....	37

はしがき

21 世紀を迎えた日本の社会・経済は、低成長時代が長く続き、厳しい財政状況を迎える一方、少子高齢化が急速に進展し、個人の価値観の多様化や社会ニーズの多元化が進んでいる。今や政府や市場だけではさまざまな課題に対応することが難しく、個人や企業の自由で自発的な活動に支えられた公益法人や NPO 法人等の民間非営利活動の重要性は高まり、官民の役割分担を根本的に見直す必要に迫られている。すなわち、すでに多方面から提言されているように、わが国経済社会の大きな構造変化が進む中、「民間が担う公共」の重要性を踏まえた新しい経済社会システムを再構築し、早急に定着させることが重要となっている。

(財)公益法人協会（以下、「公法協」）は、昭和 47 年 10 月「公益法人の健全な育成発展に貢献し、もって公共の福祉の増進に寄与すること」を目的として設立されたわが国唯一の公益法人であり、以来 30 年以上にわたって、公益活動に関する調査・研究・提言・出版等を行い、また公益法人実務に関する相談・助言・指導を実施、セミナーの開催や機関誌の継続発行等を通して公益法人間の交流や広報活動にも積極的に取り組んできている。

また、近年の公益法人制度改革に関連しては、公益法人の立場にたった民間の側からの提言を積極的に行い、また公益活動に携わっている多様な分野の団体を取りまとめる活動も大きな成果を上げて来ている。

しかしながら、現協会はその中心的活動基盤のよりどころを民法 34 条に定める公益法人制度においており、前述のとおり大きく変化するわが国の社会経済情勢と戦後の高度成長を支えた諸制度の大きな転換期を迎える中、民法改正も視野に入れた公益法人制度改革後の協会のあり方について太田理事長から問題提起がなされた(平成 15 年 11 月)。

これを受けて、平成 16 年度からの 3 か年中期計画において「新非営利法人制度発足後の協会のあり方を検討する目的で、平成 16 年 6 月 1 日に基本問題対策委員会が設置された。

本委員会は、外部委員 6 名、内部委員 5 名のハイブリッド構成であり、将来の公法協の持続的発展に向けての基本的な考え方と方向につき、新鮮な視点から「外部からの厳しい指摘」と「内部からの率直な意見」を出し合って、この報告書をまとめたものである。

大きな転換期を迎えるわが国の経済社会システムの中にあって、「民間が担う公共」の重要性を踏まえた、このたびの民間非営利活動、民間公益活動に係わる法律改正や制度改革は、まさにその途についたところである。

新たな公法協は、公益的な財・サービスの提供の役割を官民が分担するシステムが構築される中、民間公益活動をわが国の新しい経済社会システムの中に正しくしっかりと定着させ、公共の利益の増進に寄与することが重要であるとの観点から提案を行うものであり、ここで検討された基本的な考え方と方向性についての提言内容に基づき、今後公法協執行部としてさらに具体的な体制や事業の見直しを進める一方、それらに要する財政基盤の再構築に向けての中長期計画の策定・実施が図られることを期待している。

皆さまの忌憚のないご意見を賜り、今後の検討を深めていただけたらと考えている。

I 序説 新・公法協のあり方

(1) 公益法人の現状をめぐる問題意識

21 世紀を迎えた現在、社会の抱える諸問題への対応における政治・行政の限界が明らかになるにつれ、民間によって行われる多様な公益活動に大きな期待が寄せられるようになった。国による違いはあるにせよ、これはすでに世界的な潮流であるといつてよい。

このような民間による公益活動に対する期待の背景としては、

- ① 社会の抱える複雑化する諸問題への対応、個人の嗜好や価値観の多様化に伴う新たなニーズへの対応など、『21 世紀を迎えた成熟社会における公益的ニーズの増大と多様化』
- ② わが国における明治国家の形成以来の上からの近代化の歴史の中で生じた「公益の国家独占的思想」、税の賦課とそれに基づく官による公益の分配構造、多数の官製公益法人の存在など、『政治や行政中心による対応の限界』
- ③ 現代資本主義社会における『営利企業の持つ社会的責任への自覚と社会貢献活動への関心の高まり』

があると言えよう。

しかしながらわが国の現状を見ると、その中核を担うべき公益法人（社団法人、財団法人）の多くは、残念ながら人々の期待を担いうる主体たりえていない。少数の優れた例外はあるものの、多くの法人においては、

- ① ミッションすら明確に定義されておらず、それを達成するための戦略も曖昧である。
- ② 限られた資源を有効に活用しようとする意識も希薄で、コスト意識も不十分である。
- ③ 顧客(受益者)サービスという概念もなきに等しい。その結果、社会にイノベーションをもたらすことができない。
- ④ 意識の面でも、自立心に乏しく、公益に関わっているという自覚が欠如していることも少なくない。
- ⑤ 閉鎖的な状況に安住し、社会に対し効果的に活動をアピールしようとする意欲もあまり見られない。

公益法人制度改革の過程において、一般の人々から、公益法人の業績を積極的に評価しこれを擁護しようとする世論が湧き上がることがついぞなかったのは、このような実態の反映であるといえる。こうなった背景には、いくつかの要因が考えられる。例えば、

- ① もともと非営利セクターには競争原理が働きにくいという、組織のガバナンスが効果的に機能していない。
- ② 外部から活動が評価される機会もなく、自らが行う活動の「成果」に意識が向きにくいため、能力や効率を高めようというインセンティブが生じにくかった。
- ③ 人材が流動化しておらず、公益法人の持つ物的資源と、それを最大限に活用できる人的資源との間に効果的なマッチングが行われて来なかった点も重要である。

また、すでに再三指摘されているとおり、わが国のこれまでの法制度が民間の公益活動

に対し多分に抑止的であり、主務官庁によって多岐に亘る行政指導が行われてきた点、また他の先進諸国に比較して税制面での支援が不十分であった点も見逃すことができない。その結果として、自発的に民間公益活動を行おうとする意欲はそがれ、寄付金等による資金調達にも困難を来した。そうするうちに、公益法人は、主務官庁や、限られたコミュニティを相手に仕事をするようになり、一般社会に対して活動するという自覚が乏しくなったと考えられる。

公益法人がこのような状況に至った原因について、一般に制度面をはじめとする外的要因に多くを帰する論調が少なくないが、それはあくまで要因の一つであるに過ぎない。同様の条件下にあっても優れた活動を継続している法人が、全体のなかでは少数とはいえ存在することからも、それは明らかであろう。

わが国の公益法人を不活性な状況に至らしめた責任は、官民双方に問われるべきである。民間公益活動をコントロール下においておくため行き過ぎた規制をしてしまった行政＝主務官庁と、自分でものを考えるよりもコントロールされているほうが楽であるがゆえに、それに凭れ掛かり、自立心を失ってしまった公益法人は、ある意味で“利害の一致”をみていたのだともいえる。

その点において、現在進行中の制度改革は、これまでの調和的状况を一変させる可能性を孕むものである。主務官庁という「親」を喪ったあとの、行政と公益法人の関係については、大きく2通りのシナリオが考えられる。第1のシナリオは、制度としての主務官庁こそ消失するが、現実には形を変えた行政によるコントロールが続くというもの、第2のシナリオは、各々の公益法人が真の意味で自立的な運営に移行していくというものである。前者のシナリオが現実化した場合、民間公益活動は再び停滞の時代を迎えることになるに違いない。したがって新制度が発足してからの約10年は、わが国の公益活動の歴史にとって極めて重要な時期となる。

（2）新・公法協の今後果たすべき役割と課題

上記の認識のもとで、どのようにして第2のシナリオに近づけていけるかが、まずは新・公法協の直面する課題となる。

新・公法協の今後果たすべき役割と課題を論ずるに当たり、まずこれまで公法協が果たしてきた役割について、反省を含めて簡単に総括すれば、以下のとおりとなる。

- ① 従来の主務官庁制下において、会員サービスやアドボカシー機能についても、限られた範囲ながら、それなりに十分な機能を果たしてきた。
- ② しかしながら、会員制財団として内向きな会員サービスの実施と、公益法人として非会員のみならず、広く社会全般に対するサービスの提供を両立させる上での諸問題を抱えてきた。
- ③ 昨今の制度改革論議までは、特に地方でのプレゼンスは十分とはいえず、限られた範囲と数の公益法人を対象とする関係に留まっていた。

以上の実情を踏まえ、それでは、今回の制度改革を契機に今後何を最重点に取り組んでいくべきなのだろうか？ 制度改革が一応の決着をみた後も、さらに本来意図された新制度の実現に向けた社会的な監視・追跡機能にも主眼をおいていくべきなのか？ あるいは公益活動に対する社会の一層の理解と支援を得るためのアピールを強めていくことが優先なのか？

いうまでもなくこれらはいずれも関連しており、互いが原因となり結果となっている。たとえば社会からの関心が高まれば自ずと活動も活性化し、活動水準も高まるだろうという見方もとれるであろうし、逆に本当に良い活動が続けば社会からの関心も高まるであろうとも考えられる。また、どれかの要因が変化すればそれに連れて全体に好循環が生まれる構造とも考えられる。

いずれにせよ、「どこから歯車を廻し始めるか」によって新・公法協の基本姿勢が決定するといえるが、ここでは、まず

『我が国の民間公益活動における、「(強固な団体自治の精神に基づく) 自立性の獲得」と、「(自律的なガバナンスの強化を含む) 能力の向上」に向けた支援』

が当面の活動における重要なポイントとなるであろう。

これは、外部に原因を求めるよりも改革はまず自分たちから行うという決意と、この達成こそが最も直接的に社会の利益にかなうものであるという信念を反映するものである。この目的のために行うべき活動の重点は、大きく分けて次のようなものが考えられる。

① 民間公益活動に携わる組織・人の育成

単に実務的なスキルや情報の提供にとどまらず、公益概念、ガバナンスの意味、理事の役割などを共に考えることを通じて、組織の意識改革を指向する。さらに、これを通じて個人の能力開発のみならず、組織の自律化を支援する。

また、②とも関連するが、公益活動の評価を誰がどう担っていくかという問題にも取り組む。

② 民間公益活動を取り巻く環境の改善

民間が自律的に優れた活動を行うに当たって障害となる制度やシステムがあればその改善に向けて、また必要な制度・システムがあればその創設に向けて、関係各方面に対し積極的な提言、働きかけを行う。またその土台となるべき調査研究機能を強化する。さらに、対政府だけでなく、企業活動と民間公益活動との人材交流等の視点から企業や企業関連団体等とのコミュニケーションも重視する。

③ 民間公益活動に対する社会的認知の拡大

民間公益活動の意識改革及び活動水準の向上への支援と並行して、一般社会への認知度を高めるための支援を行う。これは、個々の組織が主体となったパブリックリレーショ

ン活動に対するノウハウの供与・協力と、新・公法協が中心となったコレクティブな民間公益活動の情報発信との両建てで行うことにより、一般的な認知の拡大を図る。これにより、国際的に立ち遅れている寄付文化の醸成はもとより、民間公益活動に対する支援の増加と、優れた人材の吸引、働くスタッフのステータス向上を企図する。

④民間公益活動セクターにおける他領域との連携強化

次節で検討するように、新・公法協の活動対象が、現行の縦割りの法人類型を超えた「民間公益活動の社会的な意義とその推進」という共通認識を基盤とするならば、民間公益活動セクター内における営利法人も含む他領域との連携や協働は不可欠となる。

⑤国際的な非営利コミュニティと日本を結ぶ積極的なコンタクト機能の発揮

また今後は、これらに加えて、新・公法協は、国内外の研究者・政策担当者のための主要なリソースとしてのみならず、国際的な非営利コミュニティと日本を結ぶ積極的なコンタクト機能を果たすことが期待されるだろう。

（３）新・公法協の活動対象

これまでの検討は、現在の公益法人（社団法人、財団法人）の抱える問題を起点に、その解決を導くという観点から行われた。しかしながら、ひとたび我が国の民間公益活動における自立性と能力向上を機軸に新たな活動概念を整理してみると、これらの支援が必要とされるのは何も従来の公益法人に限定されないことが容易に了解される。例えば NPO 法人と、新制度における「公益性のある非営利法人」は、社会的な役割・機能において何ら変わるところはなく、成り立ちに違いがあるだけである。この両者は、いずれ長期的には法人格も統合の方向に進むだろう。

民間の公益活動は社会のために不可欠なものであり、たとえその活動主体がいかなるものであったとしても、その表れ方が主体によって異なるだけであり、公益活動を活発化するという目的には共通のものがあるに違いない。この目的実現のために、公益活動を支えて行く役割こそが、新・公法協の使命なのではなかろうか。したがって、新・公法協が視野に収めるべき射程を考えると、組織形態の違いで対象を限定することに実質的な意味はない。むしろ重要なのは問題意識を共有できるか否かであると考えべきだろう。

例えば NPO 法人においても、活動がある年数を超え、規模が拡大していくにつれ、問題の所在は今の公益法人に近づいてくるとも考えられる。これは社会福祉法人等、特別法による法人においてもまた然りで、これらを疎外すべき理由は全くない。逆に、公益法人（あるいは現在の公法協会員）にありながら問題意識の共有が不可能な、いわば落ちこぼれ法人も出て来るに違いない。

これらのことから、新・公法協の活動対象は、あくまで“共通の問題意識の及ぶ範囲”と考え、法人格よりもむしろ公益活動自体をその対象と認識することが適当と思われる。

今後会員制度を仮に継続する場合も、現行の公益法人（すなわち多くは新制度における「公益性のある非営利法人」）のみならず、個人や営利企業の社会貢献部門を含めた、法人格の枠を超えて拡大していくことを志向すべきである。それは、民間公益セクターにおけるキャパシティ・ビルディング機能を担うべき新・公法協の行う研修やセミナー、調査研究や政策提言活動など具体的な事業への参加を契機とし、高い問題意識を共有化する根気強いプロセスを経て、段階的に行われていくべきであろう。問題意識の共有を会員への“参加資格”とすることで、結果的に会員であることに一定のステータスが認められるようになれば、それは最も望ましいことである。

Ⅱ 本論

1 公益法人を巡る現状と問題点

公法協の一般的環境分析

新非営利法人制度は、公益法人を巡る環境において最も重要な外的要因として取り上げるべきではあるが、この新制度設計に関する論議はここでは一応棚上げして、今後事業活動、組織形態、収支分析などの具体的な内容を検討する際に適宜必要に応じて取り上げることにする。

したがって、今後公法協の向かうべき方向に関する基本的検討を行う現段階においては、制度そのものに囚われず自由な立場で、公益法人一般の置かれた現状と問題点の分析を行う。

イ) ミッションが不鮮明である

一般に、どの公益法人も、寄付行為・定款には、『△△△△に資すること』といった極めて抽象的な表現で設立目的が述べられ、それに続いて事業がこれも比較的簡単な表現で列挙されているのが一般的である。従って、如何なる志や思いで設立に至り、具体的にどのようなことの実現を目標として、どのような考え方で事業を遂行するかが明確に表現されておらず、僅かに設立趣意書や寄付行為の前文などでこれをうかがうことができるにとどまっている場合がほとんどである。

公益的な組織にとって、組織の目的や使命は社会における存在意義として、企業の場合に比較してはるかに重要な意味がある。そのため、それらが組織内部で十分認識された上で活動が進められることが最も重要な視点となる。

ロ) 戦略性が欠けている

組織の目的や使命が明確かつ具体的に設定されていない以上、組織の目的に応じた適切な戦略が打ち出せないことは、当然の帰結である。従って、明確に設定された組織目的・使命の達成のためには、それらに対する目標（ゴール）の設定が先ず必要であり、さらに目標に向けて戦略が練られ、短期・中期・長期の計画が策定されることになる。

ハ) 競合状態にない、したがってコストや顧客サービスの意識に欠けている

従来の主務官庁による設立許可と指導監督体制の下に運営されているために、ともすれば自立性・自律性の両者に欠け、また競合状態にないことから効率性やコスト意識に欠ける場合が多い。また、相互比較や評価とも無縁な状態であり、そもそも顧客(受益者)とは誰かの問題があり、一般的なステークホルダーの存在も余り意識されていなかった。したがって、昨今の超低金利時代における財務運用上の苦労は別として、昔は「問題意識やイノベーションの意欲に欠けても、百年一日の如く何とか勤まった“ぬるま湯の世界”」であった。現在、確かに公益法人を取り巻く財政的な環境は悪化しているが、これは逆な意味

で法人運営を見直す良い機会であり、危機は再生のチャンスでもある。

ニ) 官の指導監督に対する依存（他律から自律へ転換が必要）

主務官庁制からの解放、他律から自律への道は、本来自由に自己主張が出来るチャンスである一方、それに伴う自己責任、ガバナンス、社会一般に対する説明責任などが強化されるのは当然である。しかしながら、中には役所という「頼るべき親」がいなくなることによって不安を感じる向きが少なからずいるのも現実である。従って、今後は民間セクターによるセクター自身のキャパシティ・ビルディングが非常に重要になるが、この機能を今後誰が果たすか、誰が担うかが大きな課題であろう。

ホ) 閉鎖的体質と交流の欠如

現行の公益法人が抱えるウィークポイントの一つに閉鎖性がある。戦略がなくても、顧客サービスや自立心に欠けていても、今まで通用してこられたのは、相手先が助成先とか、業界内とか、役所や一握りの地域住民に限られていた場合が多く、総じて世間が狭かったことではなかろうか。“平均的な公益法人像”を思い浮かべると…、交流して切磋琢磨するとか、自己評価を行い何が不足していたかを省みるには、いささか距離があったように思われる。社会的に良いことをしているとの自己満足に終わり、ディスクロージャーや社会的な情報発信が十分でなかった面もあろう。

このような相互交流の促進から考えれば、例えば、現在、公法協が事務局を務める公益法人制度改革問題連絡会も、100年振りの公益法人制度改革という臨戦時の一時的な組織にとどめず、戦後の平和時にも相互の問題を提起論議し、協力する場として活用していくべきである。さらに、単に現行の公益法人のみならず、民間の公益活動全体を視野に入れた、後述の公法協の新しいミッションを考える場合には、このような民間公益セクターの横の連絡情報機関として、新・公法協が今後ともカバーし、フォローしていく役割は極めて大きいと考える。

2 公法協の特徴

(1) 公法協は、その特徴として幾多の優れた点（換言すれば、『強み』）を持っている一方、今後補強する必要がある点（換言すれば、『弱み』）も持っている。したがって、この『強み』と『弱み』を十分認識した上で、公法協が“現に持っている経営資源”と“持っていない経営資源”を適切に区分し、今後の経営戦略を立てることが必要不可欠である。

しかしながら、この種の分析評価で特に注意すべきことは、

“『強み』に依存すれば、それが大きな『弱み』となる危険性があること”、

“『弱み』を認識すれば、それが大きな『強み』となる可能性があること”、

であり、両者は極めてインターチェンジアブルな関係にあることである。

(2) 公法協の持つ『強み』を以下列挙する。

イ) 創業時の思想的背景と抛出者の熱き思い

設立のために私財を提供した渡辺初代理事長による“公益法人に対する熱き思い(Passion)と哲学”が草創期の公法協の活動を支えた基盤である。スタート時から、決して同業者の利益擁護の職能団体ではない。正に、民間による公益活動の典型である。創業時のミッションとして、公益法人の健全な育成発展のために、サービスを提供する公益法人を志向した。創業期の10年間、時代を先取りした先駆的な企画が多かった。(例えば、プログラム・オフィサー研修、財団懇話会、など)

⇒その後の中だるみ期の存在

ロ) 総務省との関係

創業時から委託事業が多い。①財政的寄与は、ほとんどなし。②一方、公法協の事業活動上のプレゼンスにおける寄与は大。その後も総務省との関係は、仕事の面でも継続するが、決して官庁からのビジネス受注に依存する関係ではなく、むしろ当時公益法人関連分野で他に同様な調査研究力を有する組織が不在のため、先方から頼りにされる存在といえるのではないだろうか。

⇒制度改革による主務官庁制廃止の影響（無視し難い）

ハ) 優れた研究調査能力とその成果の集積

斯界のトップクラスの学者、有識者を組織して、公益法人の実情、内外の法税制、会計制度など公益法人制度を巡る諸問題につき、限られた要員で一流シンクタンクに匹敵する優れた研究調査能力を発揮する。

⇒経営資源としての研究調査成果の集積、若手人材の育成

ニ) 公益法人制度改革問題におけるアドボカシー活動

創立以来誠実かつ地道に活動して来たことのセクター内における信用に加え、公益法人

制度改革問題において、公益法人界の旗手としてのアドボカシー活動における活躍は顕著である。これが会員の維持・増強の求心力として作用しており、最近では代表的な NPO 組織との接近、連携の新しい動きも生まれている。

⇒制度改革成就後の求心力保持の必要性

ホ) 学者・実務家とのネットワーク

前述の多年にわたる研究調査活動、近時の公益法人制度改革問題におけるアドボカシー活動により、多彩な学者・実務家のネットワーク構築に成果が見られる。

⇒無形の資産価値大

ヘ) 1,200 を超える会員数とデータベース

各分野のトップ的存在の団体を含む約 1,200 の現行会員の存在と関連のデータベースは、今後の活動基盤として極めて重要である。

⇒現時点で、日本における唯一のアンブレラ団体

ト) 優れたトップ・サポート型の文化（トップ、学識経験者中心）

優れたトップダウン方式の秩序だった強力な組織である。言わば、トップの指示に基づき安全正確に定められた線路を猛スピードで突っ走る『新幹線文化』といえよう。一方では、座標軸を与えられないと走れない、一旦座標軸が定まれば非常な能力を発揮する『(条件設定の上に立つ) 座標軸文化』、資料整備中心に事務局機能を最大限に発揮する『会議の文化』、『事務局文化』、『サポート中心の文化』ともいえる。

⇒指示依存、指示待ちの排除。ブレインストーミング中心のクリエイティブな発想の取り入れ。

(3) 公法協の持つ『弱み』を、以下列挙する。

イ) 「公益法人協会」という名称のネガティブなイメージ

名称の与える“硬い、暗い”色彩感。同業者の利益擁護団体的な印象を与える可能性がある。従来、世間一般における、“NPO は善、公益法人は悪”というイメージの影響もあるのではないだろうか。

ロ) 既往のアドボカシーにおける発信力の弱さ

過去にも、『公益活動基本法』や『税制改革』につき、当時錚々たる学者を集めた画期的な提言を行っているが、いずれも結果は不発弾に終わった。理由は、当時の社会的な関心の低さと、官庁の現状維持本能による事なかれ主義によるものと思われる。

一方では、理論的な主張に偏り、運動体的な経験の不足から、知らない人が多いのが実態ともいえる。専門家による評価にも拘らず、必ずしも社会一般の共感を呼ばない現実が

あり、公益法人制度改革以前の社会全体に対する影響力の弱さは否めない。

⇒今後のアドボカシー活動の正式な位置付け、寄附行為上の手当

⇒制度改革に関する対応経験、今後マスコミ対策・議員対策への活用

ハ) 基本的なスタンスの矛盾

1,200名を超える現行会員のニーズのために動くのか、社会全体のために動くのか、基本的なスタンスや主張に矛盾がある。指向すべき Best Practice と果たすべき Minimum Standards、“ついてくる”会員と“ついてこれない”会員の取扱いが曖昧である。

⇒Association か、Council かの選択

ニ) 関係官庁とのかかわりの変化

制度改革による主務官庁制廃止の影響、有形無形の総務省関係ビジネスの喪失が考えられる。(詳細は、「強み」の項参照。)

⇒新たな判断主体との関係の検討

ホ) 公益法人制度改革論議の方向

公益法人制度改革論議の方向が法制・税制の制度の論議に特化しすぎて、他の重要な問題(例えば、非営利公益セクター全体の今後の展望、あり方)についての方向性が見えない。目先の問題に追われ過ぎていないか。

ヘ) トップの顔しか見えない組織

太田理事長抜きにしては、組織自身の存在感は希薄という指摘がある。トップダウンが有効に機能すればするほど、各自の責任の所在が不明確になる恐れもある。自由な思い切った発想を促す『宇宙遊泳的な文化』、各人が異なる個性や意見を発揮できる『バラケの文化』も必要であろう。

⇒対極にある企業の市場戦略、新製品の開発などのクリエイティブな発想型文化は、ブレーンストーミング中心のわいわい、がやがや、八方破れ、突飛な思いつきの中から生み出されるもの。

(4) 以上概観した公法協の特徴において、その『強み』『弱み』は決して良い・悪いの問題ではない。例えば、組織文化の問題にせよ、“どちらかが優れているということではない”。要は、両者のバランスが最も重要であり、強弱の行き着く先は同じで輪廻ということである。結論として、

- * 組織の特徴と、強み・弱み両者の違いを認識する。
- * 局面による両者の使い分けが必要。
- * 失敗は成功の元 ⇒『成功は失敗の元!』ということになろう。

3 公法協の新しいミッション

公益法人を巡る一般的な環境分析については、本報告書冒頭の「序説：新・公法協のあり方」において既に取り上げている通りであり、これからの10年が日本の民間公益活動にとって極めて重要な時期となることは疑いない。

しかしながら、急激なスピードで変化する社会情勢の中で、“永久不変的なもの”としての組織のミッション（使命）を謳い上げるとすれば、それは勢い抽象的なものにならざるを得ないことから、ここでは今後10年～20年の期間を見据えた重点的な活動の方向を併せて策定することにより、より具体的な組織行動目標が明確になるものとする。

以上のようなスタンスに立ち、前述の「公法協の強み・弱み」（換言すれば、公法協が“現に持つ経営資源”と“持たざる経営資源”）の分析を下敷きとして、公法協の新しいミッションと当面の重点的な活動を以下の通り提言したい。

なお、本来、ミッションの内容自体は決して固定的なものではなく、絶えず振り返り、絶えず組織としての存在意義を問い直すべきものであって、新制度下では主務官庁による規制から解放されることこそ、新しいミッションを追及する好機と考える。

公法協の新しいミッション

『我が国における**民間の公益活動**を育成・発展を推進・支援することにより公共の利益の増進に寄与すること』を主目的とする。

当面の重点的な活動

- ① 民間公益活動に携わる組織・人の育成
- ② 民間公益活動を取り巻く環境の改善
- ③ 民間公益活動に対する社会的認知の拡大
- ④ 民間公益活動セクターにおける他領域との連携強化
- ⑤ 国際的な非営利コミュニティと日本を結ぶコンタクト機能の発揮

特に重要なポイント

- * 民間公益活動を代表するアドボカシー機能の強化
- * 民間公益活動における（強固な団体自治の精神に基づく）**自立性の獲得**、及び（自律的なガバナンスの強化を含む）**能力の向上**にむけた支援

上記の結論に至る過程で出された主要な意見を、参考までに列記すると次のとおりとなる。

イ)『公益性のある非営利法人』の支援を主目的とするのでは、特別法法人や公益性を目指している一般非営利法人を加えたとしても狭すぎる。（全員の意見）

- ロ)『市民社会セクターや市民社会組織（CSO）全体』を対象とするのは、ある意味では理想的な将来構想かもしれないが、広すぎて焦点がぼけてしまう。また、市民社会組織（CSO）という用語は、日本では定着しておらず、定義も難しいので避けた方が良い。
- ハ)『非営利性（一般非営利法人）』を柱にすることは、現在公法協が主張しているように、非営利性の概念自体が不明確であり、拠出型の生協や社会的起業の取扱いが難しくなるだろう。また、全く公益性のない非営利組織を対象とする必要は、将来的にもないのではないかと考える。
- ニ)『ある特定の法人』を対象とすると、今後の法人類型につき、法制上の不確定要素が多過ぎる。したがって、法人類型、法人格の有無を問わず、『公益活動』という枠で捉えて検討した方が良い。今後の公法協としては、異なった法人類型を包含したプラットフォーム機能を狙うことも重要である。
- ホ)公益活動は社会にとって不可欠であり、その主体が如何なるものであったとしても、その主体の性質によって現れ方が異なるに過ぎず、公益活動を活発化しようという目的は共通である。また、制度改革が進行する中で、現にある組織形態を前提とした区分自体に重大な意味を持たせることには疑問がある。新・公法協は、現にある組織形態を問わず、これらの『公益活動を支える存在』でありたい。
- ヘ)もともと、制度改革は当分の間は法人類型毎に行われると予想されること、また公法協の既往の歴史的経緯と限られた経営資源配分の観点から、『時間軸に沿った戦略上の優先順位』としては当面は従来の公益法人を特別に扱うことも必要と考える。
- ト)『民間の公益活動』というように、活動を中心に据えれば、法や制度に囚われず、広く会員を求められるし、セクター的な要素が加味できる。この場合は、必要に応じて営利法人も対象としての道が開ける。また、NPO法人、特別法による法人、一部中間法人や個人も守備範囲となる。（但し、会員制度を検討する際に、会員種別・資格要件等について検討する必要があるだろう。）
- チ)旧来の国家による公益独占主義を排除し、民間による公益活動を推進することを事業目的とする場合でも、国家の助力を得て特殊法人や独立行政法人が行う公益活動との連携・支援を一切排除するものではない。さらに、国家の公益活動そのものを支える必要性には乏しいが、国家による公益活動の代行や国家による公益活動の支援策を研究すること自体も排除すべきではないと考える。
- リ)現代経済社会では、営利組織と非営利組織とでは、組織形態上は一応区分されているものの、営利企業でも社会の一員として濃淡はあるにせよ公益的色彩の活動を行わなければならない、一方非営利組織の側でも経済主体としての自立した運営が必要であり、両者の差が見え難くなっている。したがって、非営利組織の行う公益活動の支援に留まらず、『営利組織の行う公益活動』や、『営利組織の行う営利活動のうち公益的色彩のある部分』との連携・支援を視野に入れることも必要と考える。

以上のような検討結果を総合的に判断して、『民間の公益活動の促進・支援』を使命とする場合には、その取り組み姿勢は以下のようなものでなければならない。

(1) “公益活動の育成・発展を推進・支援する” 立場とは、問題意識を醸成し高める起点や触媒となり、さらに推進・発展の方向に向かってリードしたり、下支えとなることである。

(2) したがって、その取り組み対象として、

- ① 公益活動の担い手となる主体への対応（地方自治体などの行政や営利法人も含む）
 - ② 公益の受益者たる国民一般に対する公益活動の理解促進への対応
- の両面を有することは当然の帰結として不可欠である。

(3) これを裏付ける機能として、当然①広義のアドボカシー、②調査研究、③キャパシティ・ビルディングなどが、求められることになる。このような方向付けによる新組織を具体的にイメージ化するとすれば、(名称問題は別として)『公益活動推進センター』的な団体ということになるだろう。

(4) 支援するだけで、自らは何もやらないのかという疑問については、キャパシティ・ビルディングを目的とする各種の事業活動は全て、広い意味の支援である。したがって、直営事業的なものは、公益団体に関するデータベースの構築や評価機関の設立程度に限定されると考える。ただし、その場合でも、新組織が直接行うか、別働隊にやらせるか、ノウハウの提供による対価の徴収に留まるか、慎重に検討する必要がある。

(5) このようなミッションの下で、新組織が対応すべき対象は、行政、新公益法人、特別法法人、NPO 法人、営利法人など、組織形態の如何を問わず、彼らが行う公益活動自体である。

このため、キャパシティ・ビルディング機能により、セクターの人材・能力・ノウハウの開発を図る一方で、評価機関の設立や前述のアドボカシー機能を発揮して“強力にリード”したり、指向すべき水準としての“ベスト・プラクティスの追求”を行う中で、例え一部の会員が脱落したとしてもやむなしと腹をくくる点では、全員意見の一致をみた。

(6) 最後に、従来の公法協では、国際性に関する基本方針や取り組みが必ずしも十分であったとはいえない。したがって、今後は以下の方針で臨む必要がある。

- ① 世界的な主要組織体に加盟したり、連絡・情報交換の体制を整備する必要があること。
- ② 日本の公益活動を推進することをもって、全世界的な非営利活動興隆への一助とする。

る意義とともに、世界的な非営利活動と日本における公益活動を結ぶ絆としての役割を果たすことにより国内の公益活動の一層の発展をはかる意義があり、この双方向の流れに積極的に関与すること。

- ③ しかしながら、最近盛んな国際的な共同プロジェクトにおいて主導的な役割を果たすことには無理があり、また本来的な役割ではないこと。

したがって、当面の活動は、あくまで日本における窓口や、協働を結び付ける場の設営などの支援的な立場に留まることになろう。

4 公法協の基本的機能

前章で詳細に述べた「ミッション」や、「活動分野」に立脚した新・公法協は、以下の 3 つの基本的な機能を持った組織となるべきである。

(1) (広義の) アドボカシー機能

イ) (狭義のアドボカシー) 政策提言、キャンペーン

- 連絡協議会、マスコミ懇談会・記者会見、政党関係者への定期的なロビーイング、関係省庁との定期的な打合せ、傘下ないしは提携団体との共同集会の開催

ロ) 社会一般に対する情報発信・啓蒙

- 広報誌の発行、ホームページ・メール通信の活用、セミナー・講演会の開催、公益団体情報の提供、評価情報の提供

(2) 調査研究機能

イ) 自主調査研究

- 研究実施、同成果発表（研究会、シンポジウム、報告書）

ロ) 助成研究

- 研究実施、同成果発表（研究会、シンポジウム、報告書）

ハ) 委託研究

- 研究実施、同成果発表（研究会、シンポジウム、報告書）

(3) 能力開発（キャパシティー・ビルディング）機能

イ) 一般相談、助言

- 相談室スタッフ（専門委員、相談員）の電話や面談による指導・助言（運営実務、会計実務、税務実務、その他法制・税制一般）

ロ) 教育研修

- 研修セミナー・研修会の開催、参考図書の出版

ハ) 各種支援（会員サービスとしての共益的な要素）

- 経理・IT・労務管理などの業務支援、業務代行
- 福利厚生、物品共同購入・販売など

しかしながら、これらの諸機能については、今後公法協が直面する社会的環境の時間軸的な展開に伴い、求められる社会的ニーズの比重が変化してくる。即ち、一般的な非営利法人法と新しい公益法人法制度が明年春の通常国会で制定され、その後 2 年程度の準備期間を経て、平成 20 年 4 月頃に施行されるとすれば、この間は「アドボカシー機能」が最優先で発揮されるべきであり、次いで移行に備えた「能力開発機能」の発揮が求められてくるが、その限りにおいて公法協に対する求心力は引き続き大いに高まるものと予想される。

一方、法制度（これに対応する税制を含めて）の見通しが確定し、正式にスタートした以後 3 年～5 年と予想される移行経過期間においては、新制度に対応するための「能力開発（キャパシティ・ビルディング）機能」の発揮が最優先となってくるものと考えられる。即ち、主務官庁制が廃止され、新公益法人の運営については、団体自治の原則に基づく、各法人による自主的な自律性の強化と内部ガバナンスの確立が求められる時代が到来する場合に、従来の主務官庁に代わり指導・助言を「民の立場」で行い、新制度を下支えする役割を果たしうるのは、現時点では公法協においては考えられない。従って、このような可能性と社会的な期待に応じうる（地方を含めた）相談・研修体制の早急な整備が、至上課題である。

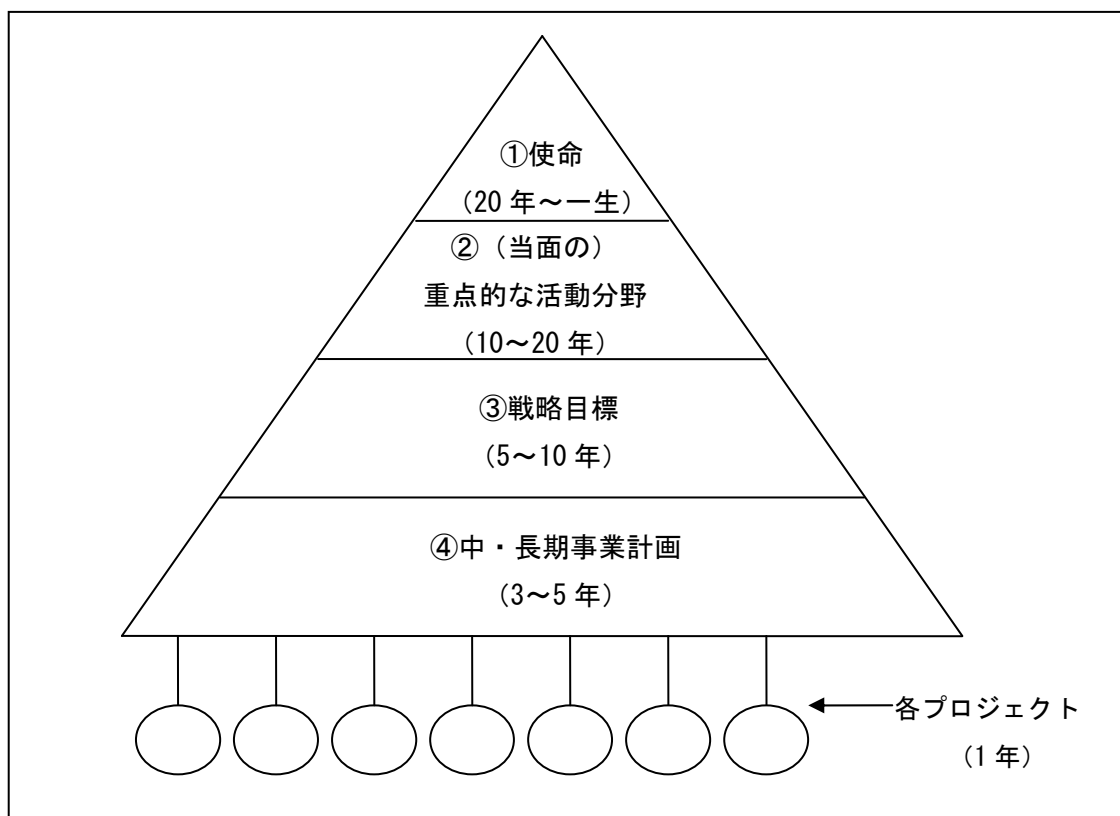
また、「調査研究機能」は、この全期間を通じて、「アドボカシー」・「能力開発」の両機能の基盤となるもので、常にその優れた水準の維持に腐心すべきものとする。

この「アドボカシー機能」から「能力開発機能」への社会的ニーズの比重の変化は、新法制度の制定・施行時期を中心に、前後 7～8 年にわたり生じ、その後制度の安定・定着化に伴い、自ずと均衡状態を保つことになろう。従って、この社会的ニーズの時間軸的な変化に対応した、（限られた）人・物・金の経営諸資源の戦略的・重点的な配分こそが、今後の公法協における中期計画のキーポイントになると考える。

5 組織と事業活動のデザイン

(1) 公法協の新しい「ミッション（使命）」が、具体的な個別プロジェクトを通じて実現されるためには、先ず 5 つの「当面の重点的な活動」により一応の方向性が示され、更に絞り込まれた行動ターゲットとして掲げられた具体的な「戦略目標」の下に、中・長期事業計画が立案されるのが経営戦略論の一般的手法である。この使命から戦略目標、中・長期計画を経由して各プロジェクトに至る過程の重層的な構造を図示すれば、下の通りとなる。

さらに、この戦略目標（ターゲット、ゴール）が、より感性に訴えるようなキーワード化された場合に、「組織全員の意識の共有化」が図られ、当該プロジェクトを組織の全力を挙げて推進する原動力となると考える。従来の公法協における事業活動が、必ずしもこのようなプロセスを通じて行われてきたとは言い難い点は、既に指摘した通りである。



(2) このような問題整理に立脚して、公法協が直面する戦略目標をキーワードで示せば、次の2点に集約されると考える。

(新制度の展開に向けての) **インフラ整備**

と

(公益活動を目的とする市民社会組織の) **ネットワーク化**

この両者は、単独別個の目標であると同時に、密接な相互関連関係にある。即ち、新制度の移行に際しての支援や監視などを通じて公益法人のインフラ整備に公法協が主導的な役割を果たし、彼らを公法協の影響下に極力取り込むことによって、初めて民間の公益活動を担う NPO、その他の非営利組織に対する影響力が持て、そのネットワーク化が図られることとなる。それ故に、若し新しい公法協が“日本における全国的アンブレラ組織（例えば、イギリスでいう NCVO）”を志向するならば、この戦略目標の達成が必須条件となるだろう。

（３）この戦略目標を中・長期計画との関連で見れば、評価機関の設立プロジェクトや市民チャリティ委員会の設置プロジェクトなどは、優れた着想に基づく知的戦略の一環ではあるが、調査研究機能を有力な武器とした公法協の従来からの路線の延長線上のプロジェクトとも言えよう。一方、新制度の展開に向けての公益法人全般に対するインフラ整備の多くは、むしろ時間と労力を要する体力勝負の世界であるが、これを目指すことによって公法協の足腰が強化され、その結果として非営利組織のネットワーク化にもつながると考えられる。

（４）このようなインフラ整備やネットワーク化も、要は「会員、賛同者の拡充による社会的な影響力の増大」が成果であり、それには当然ながら『公益法人の囲い込み』が重要な要素となる。これは、会員としての取り込みによる会費収入という財政的な要因のみならず、むしろ民間の公益活動の推進・支援を新しい使命とする以上、活動の裾野を広げるためには是非とも必要であろう。

この『囲い込み』の戦術としては、従来手薄であった下記の線からの対応策がキーポイントと考える。

イ 『全国展開』対策

ロ 『アンブレラ』対策

先ず『全国展開』対策であるが、平成 20 年度から各都道府県に国に準じた公益性の判断機関が出来る見込みとはいえ、従来のような中央における集合研修や通達類もなく、すべて都道府県独自に判断し、公益性の認定、ガバナンスや情報公開などの強化・徹底、事後チェックなどを行うことは現実問題として非常に難しい。そのためには、何らかの民間側の受け皿組織とテクニカル・ノウハウの提供が必要となろう。また、この点の体制整備の見通し如何によっては、（寄附税制を含む）今後の政府税調の論議に悪影響を与える可能性も懸念される。従って、来春に予定されている法制制定から地方委員会の正式立ち上げまでの 1 年間で、正に“勝負どころ”であろう。ついては、以下のような『全国展開』を直ちに開始すべきである。

例えば、

➤ 「メール通信」配信

先般来 2 回にわたる制度改革関連アンケートを 9,000 以上の公益法人に発信し、約 25% の回答率を得ている。これらの団体（殊に、回答団体）に対しては、今後継続的に「メール通信」を配信する。当面の配信先の目標は、地方も含め 3,000 団体。なお、送信そのものは外注化し、協会内ロードの軽減を図る。（例えば、金曜日に原稿を渡し、週末 2 日間で送信、月曜日以降のフォローは、協会内で行うなど。）

➤ 地方自治体向けトップ・セールス

現在、公法協では、太田理事長自ら年間を通じ全国各地で多数の講演活動を行っているが、その際主催者側（地元有力公益法人や証券会社現地支店）の人脈を利用し、地方自治体関係部署に表敬訪問を行って、「民が支える新公益法人制度」に向けての公法協の主導的立場やノウハウを PR する。

➤ 地域組織づくり

各都道府県による委員会、事務局窓口を支援するために、官と相呼応する民側の受け皿組織（例えば、x x x 協議会、連絡会の類）を結成しようとする動きが早晚予想される。ついては、官主導の官製組織に先駆けて、民間の受け皿組織の構想を説き、それに対し公法協がテクニカル・ノウハウの提供の面で協力することを提案する。これには、従来の友好県との関係の活用、公法協の現行会員の中で強力な地方組織を有するものとの連携などが必要となろう。

➤ 地域に対する啓蒙・研修

上述の各作戦と呼応して、新公益法人会計基準の研修会同様に、以前の全国集会のような重要拠点における自前の会合開催を企画し、『公益法人制度改革と地方の問題』に焦点をあわせて公益法人の今後のあり方につき啓蒙・研修を行う。なお、この際の講師陣には、（地元との関係があればベスト）公法協委員会委員に事前の打合せや研修テキストを準備した上で分担依頼することが考えられる。

一方、『アンブレラ』対策であるが、従前のような個別の財団や社団の一本釣り勧誘方式では、多大な労力を要する割には会員増強に繋がらない。従って、今後公法協が日本における全国的アンブレラ組織を志向するならば、各分野の有力なアンブレラ団体を意識的に選択して会員に引き入れることが必要であり、これによって具体的な会員数自身の増加は少なくとも、実際的な影響力は大きなものが見込まれる。その意味では、現行の制度改革連絡協議会メンバーは、典型的な例であり、特に地方組織体制の整備されている全国的団体を取り込む意義は大きい。

なお、数千人の会員規模となった場合には、会員名簿管理・会費納入管理・連絡通信・機関誌送付などの事務ロード負担は現在のような内部処理体制ではオーバーフローとなる。従って、何らかのアウトソーシングが必要となろう。

（５）なお、今後 10 年間を視野に入れるとすれば、各種の事業展開に伴って、当然ながら業務提携、アウトソーシング、あるいは一部事業の分社化を検討する必要性が生じる可能性が高い。また、今般スタートした市民チャリティ委員会プロジェクトや、フィージビリティ・スタディに着手し始めた評価機関設立プロジェクトについても、公法協がインキュベーターとしての役割を一応果たした上で、これらの独立性、中立性を保証する見地から、早晩外部機関化することが予想される。

6 組織形態

(1) 法人類型

公法協の現状は、約 1,200 の会員を擁する「社团的財団形態」を示すものであるが、最近公法協が行ったアンケートの結果によれば、今回の制度改革を機に「社団法人⇒ 財団法人」、あるいは「財団法人⇒ 社団法人」など組織の実態に合わせて法人類型を変更することを考慮中の公益法人も少数ながら存在することから、法人類型に関する見直しの可否を一応検討した。

社団形態、(社团的) 財団形態、(非社团的) 財団形態につき、それぞれのメリット、デメリットの相互比較を行った結果は、下記の通りである。

	メリット	デメリット
社団形態	①運営上の自由度や弾力性が高い。 ②組織としての意思が明確に出来る。 ③執行機関の専横が阻止出来る。	①社員総会の開催が事務上の負担。 ②議決権、持分権などの取扱いが問題。 ③紛争が発生し易い。
社团的財団形態	①意思決定が早い。 ②会員制度による会費収入の確保可能。 ③社団・財団の良いところ取りが可能。	①会員の意向が反映し難い。 ②会員の権利が十分保証されない。 ③構成員としての参加意識が薄い。
非社团的財団形態	①執行機関による運営がやり易い。 ②会員は寄付者の立場と割り切れる。	①理事会の専横になる危険性が存在する。 ②会員による会費収入が期待出来ない。

後述のように、公法協は今後とも会員制度を維持して行く必要はあるものの、現行の寄附行為上における『会員』資格は“当財団の本来事業の趣旨に賛同する後援者”とされており、持分権や議決権を持つ立場にない。また、毎年の社員総会開催に要する事務的なロードも、大きな負担になる可能性がある。さらに、社団形態に組織転換した場合、公法協の同業者団体、共益団体的なイメージが強くなり、公益性を強調する上でマイナス面を生じる恐れなしとはしない。従って、現行の「社团的財団形態」を採ることが、法規上何の問題も生じる可能性がないとすれば、あえて変更する必要性はないと考える。ただし、現行のまま会員制を維持する場合においても、「会員」という言葉のもつイメージや言葉のとらえ方が人によって様々であるため、「会員」という言葉を引き続き用いるかどうかも含め、今後検討する必要があるだろう。

なお、社団法人における社員総会の権限を考慮し、今後は評議員会が単なる諮問機関ではなく、理事会に対する監督牽制機関としての色彩を明確に打ち出すことにより、会員の総意を間接的ながら反映させる余地を残すことについては、後述の「機関とガバナンス」の章で取り上げたい。

（２）会員制度

イ）会員の地位・役割

新しい使命の下では、公法協の提供するサービスの受益者は単に会員にとどまらず、社会一般を対象とすることとなるので、会員としては、公法協が提供するサービスの享受を専ら目的とする者ではなく、公法協の活動の趣旨に賛同し協力する者でなければならない。

現行の寄付行為上の会員の規定も“この法人の主旨に賛同し、後援する個人又は団体を会員にすることができる”としているので、これをそのまま適用可能である。

なお、財団形態をとる限り、社員（会員）総会や議決権の問題は回避できる。

ロ）会員の権利（メリット）・義務

会員の権利及び義務の詳細は、会員規程で定めることになろう。なお、先に検討したデータベース事業との関連で「データ提供協力義務」を会員に課すことが必要かも知れない。

ハ）会員種別、会費区分・会費水準

（会員の種別）

会員の地位や役割を前述の通りとした場合、会員の中には、いわゆるサポーター、寄付者（大口会員はこの要素がある）の役割には必ずしも限定されず、自分たちの利益や意見を代弁してくれるアドボカシー機能や自分たちのレベルアップを支援してくれるキャパシティ・ビルディング機能に期待する者も多数包含することになろう。

会員に対する特別なサービスを期待する者に対しては、それ相応の対価を徴収すればよく、会費が実質的な見返りとしての会員サービスに比較して割高なことを余り気にすることはない。現に、美術館・博物館の会員は、実質的なメリットよりも、精神的なメリットの部分が大きい。

会員からの財政的な支援は、①正会員（寄付的な要素を考慮した場合、大口少数会員制度をもうけるか、別途特別賛助会費を徴収するかの問題はある。）、②特別賛助会員、③スポット的な個別プロジェクト支援（助成金又は協賛金。この方が、大口少数より助成財団などは支出し易い。）などによることが考えられる。

（会費の区分・水準）

会費の区分及び水準についてはいくつか意見があった。

まず、正会員の標準的な会費金額は、例えば３～５万円程度のレベルが妥当ではないかとの意見、アンブレラ団体に対しては、その予算規模や人数を勘案して、より高額な会費を徴収すべきであるとの意見があった。一方、既存の金額は維持したまま、後出の小規模法人向けの会費区分を新たに設けてはどうか、という意見もあった。

(会員数の拡大)

新・公法協の収支構造については本報告書では言及しないが、新制度発足後の収入は、会費収入に大きく依存するのではなく、サポーターからの寄付金、行政等からの補助金、各種の事業委託金、その他収益事業により賄うべきであり、会費収入の比率が高いことは、共益性が高いことになる、という指摘がある。

一方で、公法協が民間公益活動の推進・支援を新しい使命とし、公益活動を目的とする市民社会組織のネットワーク化を戦略目標とするならば、活動の裾野を広げるための会員数の拡大は不可欠である。

さらに、NPO・個人などを対象とした場合を想定すると、現行の正会員年間会費 7 万 2 千円のレベルを当てはめることは困難であり、1~2 万円程度が適切（これならば、小規模の NPO や法人の場合でも、役員のポケットマネーで支払可能。）。また、個人会員と法人会員の会費に金額的な差を設けると、小規模な法人では、法人会員にならずに、役員が個人会員として申し込んだ上で、後で法人の経費で落とすことが予想される。

会員制度に関しては、今後慎重に検討すべきである。

7 機関とガバナンス

今回の公益法人制度改革において、新しい公益法人の機関とガバナンスを如何に設計するかが、重要課題の一つとなっている。この点に関して、有識者会議報告書に示された基本的な方向以上の細部についての立法過程における検討状況は、現在公表されていない。従って、本委員会としては、予想される立法内容を踏まえつつ、新しい公益法人制度下における「公法協の機関とガバナンスのあり方」につき以下の通りの検討を行った。

(1) 理事・理事会

イ) 前提

新制度下における公益法人のガバナンス、ディスクロージャー、コンプライアンスの要となるのは、理事・理事会である。従って、組織として社会的な信用度を高めるための存在や単なる名誉職ではなく、実質的な貢献を果たす存在である必要がある。活性化された理事会の見地から、理事の数、理事の構成（専門分野・性別・年齢・経験・在任期間）、理事の職務と責任範囲、任期、選任・退任基準、理事会の役割、利益相反・自己取引ケースの処置等につき検討を行う必要がある。

ロ) 理事の構成

現在の構成内容は、公法協関係者（会長、理事長、主席研究員）3名、会員財団関係者5名、その他有識者7名（学者2名）；男性13名、女性2名（13.3%）；80歳以上4名、70歳代5名、60歳代4名、59歳以下2名；在任期間 2年以内6名、4年以内3名、6年以内3名、10年以内2名、10年以上1名となっている。今後、ミッションが現行公益法人中心から、民間の公益活動中心に移行する中で、セクター全体の多様性を反映するような人選の配慮や、若干の年齢的な若返り（60歳代以下の比率アップ）が必要であろう。なお、在任期間については、適当に更新されている。

ハ) 理事の数

現行規定は10名以上15名以内であるが、実質的な論議を尽くすためには、10名以内が適当と考えられるが、後述の「チ) 理事会の運営」にある2つの考え方に基づいて定めることになろう。

ニ) 特別利害関係人の制限

個人財団でも、企業財団でもない公法協の場合には、可能性は低いものの、一部理事による万一の専横の可能性防止と新非営利法人法とのリーガル・コンプライアンスの観点から、一応従前の規定を存置すべきであろう。

ホ) 理事の職務と責任範囲

現行規定の『理事は、理事会を構成し、この寄付行為に定めるところにより、この法人の業務を議決し、執行する。』では不十分ではないか。新しい非営利法人法の規定如何によるが、理事の責任（常勤・非常勤の別を含め）を規定上もっと具体的明確化する必要はないだろうか。

ヘ) 理事の任期

現行の『2 年、但し再任を妨げない。』で規定上特に問題はないものの、理事会をよりアクティブな機関として運営の固定化を避けるために、特段の事由がない限り、理事は3 期6 年、最長でも5 期10 年を一応の目安とすることが考えられる（理事長職を含む）。勿論、理事を退任した後に、評議員や顧問として運営に関与する意義は大きい。

ト) 理事の選任・退任の基準ならびに手続

理事及び理事長の選任の基準ならびに手続きについて、規定もしくは内規として策定の必要があるので、引き続き論議すべきである。

チ) 理事会の運営

新公益法人制度下では、理事会・評議員会の機関としての機能分化が顕著であり、また公法協の新しいミッションの達成を目指して各種の新規事業展開を図るためには、理事会の運営方法を見直す必要があろう。

理事会の開催頻度については、現行規定上『毎年度2 回以上。』となっているが、現在は予算理事会、決算理事会、役員懇談会（事実上、非公式な準理事会）を行っており、また公益法人制度改革の節目における公法協意見書提出の際には、原案につき書面による理事の了承を求めている。しかしながら、新制度下における執行機関としての新しい理事会は、現行の年度内2 回ではなく、今後より頻回に開催し実務的な問題を討議すべきではなかろうか。それには、①現行の15 名程度の理事構成を維持する一方で、5～6 名の理事による常任委員会を組織して、実務的な問題を処理する方法、もしくは②理事の数を10 名以内に限定し、最初から実務型の理事会構成とする方法が考えられる。

以上の状況を勘案すれば、今後少数実務型の理事会構成とし、公法協10 階会議室などで頻回に理事会を開催し、業務執行上の諸問題につき自由な意見交換を行うような場とすることが必要なのではなかろうか。

リ) 利益相反・自己取引ケースの処置

現在規定がないが、倫理規程との関連もあり、例え実際に起こる可能性は低くとも、必要な手続きを定めておくべきである。

ヌ) 代表理事・執行理事の職務権限

新制度下における代表理事・執行理事の定義が明確でないが、会長、理事長、(副会長、専務理事、常務理事)の関係の見直し、それぞれのジョブ・デスクリプションの作成が必要と考える。例えば、「①理事による互選(選出方法)、②法人の重要な業務の執行について、意見を述べるものとする(職務)」と規定されている現在の会長制度を廃止する一方、理事長は、唯一代表権を持つ業務執行上の最高責任者(CEO)であることを明確にすべきではないか。(ちなみに、全国公益法人協会発行の非売品資料には、理事長、専務理事、事務局長の職務権限を明記した職務権限規程のサンプルが掲載されている。)

さらに、新・公法協における今後の業容の拡大、業務の一層の繁忙化に備えて、理事長の補佐体制を『事故、又は欠員の場合の臨時代行』のとどまらず、常時補佐して職務を執行する者を任命し、職制上の立場を明確にすることが必要不可欠と考える。この場合、理事長補佐の形態としては、①理事長が、理事会の承認を得て、副理事長、もしくは専務理事、もしくは常務理事を指名する方法(現行寄付行為上の規定)、②理事会が、副理事長、もしくは専務理事、もしくは常務理事を互選する方法、③理事長が、理事会の承認を得て、特定の理事を指名して、その業務の一部を担当させ、執行させる方法、などが考えられるが、担当執行理事制、専務理事ないしは常務理事の選任にはいずれも一長一短がある。

このいずれを選ぶかは、事業の発展状況や事務局の構成如何にもよるが、a.当面の事業活動は多くの理事が分担するほどの規模とはなっていないこと、b.事務局が形式的には総務・事業・研究の3部構成によるライン制を採っているものの、実態上はオールスタッフ制であり、業務上の指揮命令系統が必ずしも明確でないため、理事長と事務局を繋ぐバッファ的な中間職位の存在意義があることから、とりあえずは担当執行理事制よりも、専務理事ないしは常務理事を選任する方が望ましいのではなかろうか。

ル) 役員の職務

恐らく処遇面での配慮の必要上、副会長・専務理事など任意設置の中間的ポストが規定されているものと思われるが、指揮命令系統や職務権限上の混乱を招かぬよう十分留意すべきである。今後は、単に事故代行・不在代行につき規定するにとどまらず、業務執行上の会長・理事長の関係をはじめとする役員の職務に関する全面的な見直しが必要なことは、前述の通りであり、今後の事業展開の規模を見極めた上で、更に論議すべきである。いずれにせよ、今後の新・公法協の持続的発展のためには、理事長が本来の職務として、①政策・戦略の立案、②アドボカシー、③ファンド・レイジング、④(地方対策・アンブレラ対策を含む)新規事業展開に、より専心できるような内部体制の構築が必要であろう。

一方、名誉会長、顧問については、存続は問題ないと考える。

(2) 評議員・評議員会

イ) 前提

新しい非営利法人制度（財団形態）においては、新しい非営利法人制度（財団形態）においては、従来の最高の意思決定機関である理事会の立場が変わり、評議員会の権限が強化され、単なる諮問機関ならびに理事の選任機関から、理事会の監督牽制機関に変質することになる。

ロ) 評議員の構成

評議員会の新たな役割に鑑み、本来理事会以上に構成が出身分野、経験、知識、性別、社会的な立場などにつき多様性が必要と考える。現在の構成内容は、以下の通り。

会員財団関係者 25 名、その他有識者 5 名（うち学者 4 名）；男性 29 名、女性 1 名（3.3%）；80 歳以上 1 名、70 歳代 4 名、60 歳代 15 名、59 歳以下 10 名；在任期間 2 年以内 15 名、4 年以内 8 名、6 年以内 3 名、10 年以内 1 名、10 年以上 3 名

現行の構成では、一般有識者、女性メンバーの増員が必要である。一方、年齢構成や在任期間については理事会に比較し適当にバランスがとれていること、また多様性を活かした大局的な判断の必要性からそれほど年齢構成や在任期間に拘る必要がないことから、現状で特に問題ない。

ハ) 評議員の数

より広範なネットワーク作りを目指すためには、現行の 20 名以上 30 名以内が適当である。ただし、新しい制度下では、重要事項に関する最終決定を行う機関となることから、今後の検討が必要である。

ニ) 特別利害関係人の制限

理事の場合にならって、評議員会の機能強化の方向と新非営利法人法とのリーガル・コンプライアンスの観点から、一応評議員の場合にも理事同様な規定が必要である。

ホ) 評議員の職務

新制度下における評議員会の役割と理事会との関係を明確に規定する必要がある。新・公法協における評議員会の権能については、決議事項として、法定 5 項目の他に、定款上で a.解散、b.主要な資産の処分または取得、c.多額または 1 年を超える長期の借り入れなどを追加すること。その他に、

- ① 評議員の選任・解任、監事の選任・解任、ならびに理事の解任などの人事権を掌握すること。
- ② さらに、a.予算・事業計画につき予め意見を求められること、b.その他重要な事項につき報告を求め、意見を述べる事が出来ること。

に加えて、従来以上に強化して定めた場合には、評議員会は多彩な活動分野の代表、各種の専門知識・経験の持ち主、男女比、有力会員、会員外の学識経験者など、多様性と権威性を持ったメンバー構成となる必要がある。従って、この前提による限り、従来の理事会メンバーに該当するような方々が評議員会メンバーに移行する可能性が高い。

へ) 評議員の任期

法律上の任期に関する規定が未確定であるが、現行の 2 年間で特に問題ない。理事の場合は、執行機関につき最長任期の制限を行う必要があるが、評議員の場合にはこのような制限は不要である。むしろ、ある程度の期間在任することが、監視牽制機能を発揮する上で必要とも思われる。

ト) 評議員の選任・退任の基準ならびに手続

理事の場合の内規とのバランスが必要であり、引き続き論議すべきである。

チ) 評議員会の開催頻度

理事会より当然開催頻度は少なくなる。現行規定の『毎年度 2 回以上』で特に問題ないだろう。

リ) 利益相反・自己取引ケースの処置

一般に理事の場合よりも関係が希薄かも知れないが、評議員会の権限が強化されたこともあり、ガバナンスの観点から何らかの規定が必要と考える。

ヌ) 評議員会議長

一般に評議員会議長は、会議毎に評議員の互選によることとなっているが、今後評議員会の機能が理事の解任権や法定決議事項中心に強化されること、ならびに評議員会の招集権の問題もあり、評議員会の運営につき責任を持つ非常に重要な役割を果たすことになるために、任期中は固定化することが望ましい。

ついては、新制度下における評議員会の権限強化に対応して、この際理事の互選による現行の会長制度を廃止し、新たに『評議員会長』制度を新設することを提案したい。この評議員会長は、評議員の互選により選出することとし、その職務を①評議員会の議事運営を司ること、②必要に応じ、儀礼的な行為を行うこと、とするのが良いと考える。

(3) 監事

イ) 前提

従来必ずしも明確とはいえなかった監事の役割が、ガバナンスを重視する新公益法人制度の下では業務監査機関として極めて重要なものとなる。

ロ) 監事の数

現行の2名は必要。

ハ) 監事の構成

監事の職務は、会計監査の他、業務監査が非常に重要になる。従って、2名のうち、1名は会計の専門家、他の1名は公益法人運営実務に精通した専門家による構成とすることをルール化（内規で可）する必要があるだろう。

ニ) 特別利害関係人の制限

本来理事会の監視機能を有する監事につき、『相互の親族関係のみ規定する』現行の内容は理事、評議員との独立・中立性保持の観点から見直されるべきである。

ホ) 監事の職務

現行の『民法第59条に定める職務を行う』との規定の表現では具体性に欠けるので、より具体的に明確化する必要がある。また、監事は特別の理由がない限り、理事会・評議員会に必ず出席することを規定上明確化すべきである。

ヘ) 監事の任期

新制度では4年となっているが、理事・評議員と同一の2年でなくとも特に問題はない。なお、その職務上、2名が一度に交代することのないよう内規で任期の終期をずらす工夫が必要かも知れない。

ト) 監事の選任・解任の基準ならびに手続

新制度下におけるガバナンスやコンプライアンス強化の必要性から、監事の機能が一層重要になるので、内規で規定する必要がある。理事、評議員の選任と共に、引き続き論議すべきである。

チ) 利益相反・自己取引ケースの処置

監事の独立・中立性を確保する意味では、監事と業務委嘱会計事務所との関係を整理する必要がある。会計関係の一般的な対外相談業務、セミナー講師依頼、著書出版はよいとしても、日常の定例的な会計実務の委嘱は好ましくない。独立外部監査の要否についても検討しておく必要があるだろう。

（４）専門委員会

寄附行為第 24 条第 3 項に基づく「専門委員会規程」により設置された委員会として、研修専門委員会等がある。公法協では通年の事業だけでなく、いくつかのプロジェクトが同時進行することがあり、これらの各種委員会の位置付け、寄附行為上で規定されている専門委員会との関係が必ずしも明確でないという指摘がある。規程及び実際の運営について見直しが必要である。

なお、インフラ整備、ネットワーク化に外部協力者は不可欠であることからしても、専門委員会の利用は積極的に進めるべきである。

（５）事務局

イ）前提

NP0 法人も視野に入れた新しいミッションの下では、事務局の果たすべき役割は大きい。そのためには、事務局が単なる補助的な役割に留まらず、『より主体的に関与すべき』である。このような主体的なスタッフ機能を発揮するためには、“中長期的な人材の育成”と、そのための基盤作りや、環境整備が必要と考える。

ロ）事務局の役割

現在、事務局は専ら補助的な業務に従事し、必ずしも主体的なスタッフ機能を果たしていない。今後は、例えば、①比較的小さなテーマを与えて、責任を持って処理させる、②出来るだけ非定型的な業務にチャレンジさせる、などにより、主体的に関与する機会と修練の場を与える一方で、それらの業務処理の事後的なフォローアップには十分留意する必要がある。

ハ）要員体制

現在は、総務部、事業部、調査部の三部制をとっているが、業務の繁忙度が非常に高く、職員は部制を越え、それぞれいくつもの業務を兼務している。また、業務量が要員に対してキャパシティオーバーの状態が恒常化しており、そのため残業時間量が非常に多くなり、時には休日出勤をするなどの事態が生じている。

このような状況への対応は、健康管理を含め、労務管理上の緊急課題であり、上述の部制のあり方とともに、要員体制の見直しを早急に行うべきである。

ニ）日常の業務運営

業務上の指示のルートや、決裁権限者（誰の承認が必要なのか）が不明確な場合がかなりある。従って、書類の作成提出時に、しばしば承認・決裁のために提出するのか、報告のためなのか、参考回覧用なのか迷う結果となっている。従来は、少数の担当者が弾力的に業務を分担し、必要に応じて相互に協力する体制が非常に効率的に機能してきたが、業

務の拡大とともに現状ではこれが限界に来ている。今後は新たな事業展開の可能性を踏まえて、業務処理上の流れの見直しや業務処理権限のルール化が必要であろう。

ホ) 各プロジェクトへの取り組み

従来、各プロジェクトの立ち上げに際しては、専ら運営方法、開催回数、予算などの検討と担当者名の指示が中心であり、プロジェクトの狙い、目的、方向性が必ずしも明確に共有されないままにとりあえずの見切り発車の例が多い。このような場合には、当然ながらプロジェクト事務局の立場、守備範囲、関与方法についても不明瞭なままに走り出すこととなり、これがその後のプロジェクト事務局内での混乱を招く原因となっている。従って、プロジェクト開始前に、予めプロジェクトメンバーとプロジェクト事務局のそれぞれの立場・役割・関与方法をお互いに共有して進めて行く必要がある。

(6) 内部統制・外部監査

業務の内容・規模にもよるが、監事による監査のほか、内部監査、会計監査人監査、内部統制の構築、その監視が必要となってくることが想定される。理事、監事、評議員は、早い段階からこのことにつき議論・検討し、適切な時期に適切な体制をとりうるように準備すべきである。

8 その他

(1) 法人名称の変更

法人名称については、今後の公法協が協議会スタイルをとるか、協会スタイルをとるかによって変わってくるが、引き続き「公益」という言葉を法人名称の中に残した方がいいのではないかという意見が多かった。現状のまま「公益法人協会」という名称を残すことも考えられるが、その対象はかならずしも「公益法人」ではないため、いずれにせよ法人名称を変更する必要があるものと考えられる。新しい法人名称の検討の過程で出てきた名称は以下の表のとおりである。「広がり」、「目的」、「対象」、「形態」などの組み合わせによって新名称を考えていく方法がありうる。

広がり	目的	対象	形態
日本 全国 民間	公益 (チャリティ) ボランティア 民間公益活動 公益活動	活動推進 活動支援 推進 支援 法人 (団体) (組織)	協会 協議会 センター ネットワーク

※ゴシック部分は、特に良いのではないか、という意見が出されたもの。

例) 上記の組み合わせによってできる例としては、「日本公益活動協会」、「日本民間公益活動推進協議会」、「日本民間公益活動推進センター」など。

新名称は、できるだけ新・公法協の事業内容に沿ったものが望ましいが、その名称が長くなりすぎる場合には、愛称として別途名称をつけるということも考えられるだろう。

なお、今後法人の名称を変更するにあたっては、商標登録などの手続きを踏むことも重要となるだろう。

(2) 内部人材の育成

今後の公法協の持続的発展を期するためには、職員が単なる補助的な事務局機能を果たすにとどまらず、より主体的なスタッフ化することが不可欠である。また、職員がこのような主体性を発揮するためには、それに相応しい環境・場の設定；分かり易い戦略目標の絞り込み；感性に訴えるようなキーワード；意識の共有化が必要であろう。

職域内の意見としては、

- ① 採用面接時に公法協の社会的立場やその活動の意義を十分説明した上で、採用すべきである。
- ② 公法協の具体的な使命の認識を高めるような従業員教育を行うべきである。

- ③ 現在は、明確な採用方針や採用基準に基づく採用というよりは、必要に応じて適宜外部から経験・知識のある既成の人間を補充することが多い。今後は、明確な採用方針や採用基準の下に、内部人材の育成に留意すべきである。
- ④ 社員教育として、外部研修への参加や、会員の活動状況を見学する機会を積極的に設けて欲しい。

などが寄せられている。

（３）寄附行為の改定

現行の寄付行為は、公益法人制度改革の結果、全面的な見直しが必要となるものと考えられる。現在、コンプライアンス委員会・同 WG にて、モデル寄付行為（定款）の改訂が検討されているので、その結果を待って改めて見直しを実施されたい。

（４）役職員の行動規範

公法協の役職員は、法令及び社会的規範の遵守はもとより、常に自らの社会的使命と役割を念頭に置き、より高度の倫理観に基づく行動を心掛けるとともに、設立目的に適う事業の充実と発展に研鑽かつ邁進し、より良き市民社会の構築に向けて貢献することを社会的に明確な形で宣言することが極めて重要になってきた。

このために、本年３月にコンプライアンス委員会により作成された『新たな公益法人（公益性を有する非営利法人）のための倫理規程モデル』に準拠した倫理規程を早い時期に導入し、役職員に徹底すべきである。

（５）事務所機能

現在の公法協の事務所は東京都文京区本駒込であるが、各駅から徒歩で約 10 分かかる立地にあり、必ずしも電車のアクセスの良い場所とはいえない。今後は、外部の人々が気軽に立ち寄ることができるよう、事務所の立地条件も視野に入れていく必要がある。

また、情報提供機能を向上させる意味で、事務所内の資料、文献などの整理を行い、気軽に外部の人々が閲覧できるような資料スペースを確保する、あるいは、他の団体の資料センターとのネットワーク化をはかり、人々が欲しい情報を提供する機能を今後さらに充実させていく必要がある。

おわりに

今回の基本問題対策委員会による検討、ならびに検討結果の答申は、来るべき公益法人制度の抜本的改革を迎えて、新しく生まれ変わる公法協のさらなる持続的発展と我が国における民間公益活動を支える原動力としての活躍を願って、『新しい公法協は如何にあるべきか』の基本的な方向を示すものである。この検討結果は、新たな公益法人制度が発足した後の公法協の姿を示すものであるが、その一方で、今すぐただちに取り組まなければならない課題も含まれている。そのため、今後、ここで示唆された方向や課題を手がかりとし、内部論議を踏まえて、早期に具体的な行動計画を策定し、実行に移すよう願ってやまない。また、この答申は、あくまで改革に向けてのスタートであり、今後の行動計画の進捗・達成状況についても、本委員会メンバーは引き続き多大な関心を持って注視してゆく所存である。

資料 1 基本問題対策委員会のメンバー

田中 皓	委員長、(財)損保ジャパン記念財団専務理事
市川 拓也	(株)大和総研資本市場調査部主任研究員
片山 正夫	(財)セゾン文化財団常務理事
茶野 順子	(財)笹川平和財団主任研究員
濱口 博史	弁 護 士
大和 滋	(社)日本芸能実演家団体協議会芸能文化振興部長
宮川 守久	(財)公益法人協会理事・主席研究員
百崎 直也	(財)公益法人協会事務局次長
加藤 利文	(財)公益法人協会総務部総務担当課長
長沼 良行	(財)公益法人協会事業部広報担当課長
松野 郁絵	(財)公益法人協会調査部

資料2 基本問題対策委員会の会議経過

回 数	開催年月日	主 な 議 題
第1回	2004. 6. 29	－委員会設置の趣旨レクチャー、－今後の進め方についての説明（協会） －公益法人協会の歴史と役割についてのレクチャー（協会）
第2回	2004. 7. 28	－公法協の現状（事業・収支・組織・要員等）についてのレクチャー（協会） －新制度下の公益法人の姿と役割について総括的な意見交換
第3回	2004. 8. 31	－現在の公益法人協会の組織構造、カルチャーの分析と 新公益法人協会のあるべきカルチャーについての意見交換 －新制度下の公益法人協会の総括的な意見交換（目的・使命、活動、市場・顧客等）
第4回	2004. 9. 28	－今後のわが国の市民活動をめぐる社会環境認識についての 意見交換
第5回	2004. 10. 27	－新公益法人協会の新たな使命と行動指針について ・英国NCVOの事例説明
第6回	2004. 11. 24	－新公益法人協会の新たな使命と行動指針について ・米国の事例説明(Council on Foundations, Independent Sector, Association of Small Foundations, National Council of Nonprofit Associations)
第7回	2004. 12. 22	－「アンブレラ団体」について意見交換 芸団協、企業メセナ協議会、日本NPOセンター等 －新公益法人協会のミッション・事業についての意見交換
第8回	2005. 1. 24	－新公益法人協会の使命について検討（1） －同 上 の事業について検討（1）
第9回	2005. 2. 17	－新公益法人協会の使命について検討（2） －同 上 の事業について検討（含む財政状況）（2）
第10回	2005. 3. 3	－新公益法人協会の使命・事業の再検討（3） （財政状況・組織・要員等の制約条件を考慮しない前提） －次回までに委員の構想を具体化し検討
第11回	2005. 4. 5	－新公益法人の国際性、問題意識、人材の流動化、中間報告書の内容につ いて
第12回	2005. 4. 20	－新公益法人の国際性、中間報告書の内容及び執筆分担等について
第13回	2005. 5. 13	－公益法人の存在意義、官と民の境界・企業、NPO、中間報告書のとり まとめについて
第14回	2005. 6. 14	－中間報告書のとりまとめについて

第 15 回	2005. 7. 26	－組織形態、機関とガバナンスについて
第 16 回	2005. 8. 17	－機関とガバナンスについて －事務局、事業について
第 17 回	2005. 9. 13	－事業、会員制度について
第 18 回	2005. 9. 28	－使命、戦略目標、事業の関係についての再検討
第 19 回	2005. 10. 5	－答申に向けての確認 －戦略目標、地方対策 －機関とガバナンス
第 20 回	2005. 10. 12	－機関とガバナンス（会長制度、理事長と補佐者、評議員会、理事会の運営等）
第 21 回	2005. 10. 19	－法人名称、事務所機能について －最終報告書のとりまとめについて
第 22 回	2005. 10. 26	－最終報告書について

