

NPOと公共性

金 井 恵里可

Nonprofit Sector and Public Welfare

Erika Kanai

The paper specifies the importance of the nonprofit sector as an advocate of public issues. A law scheme is also proposed to support this sector in its advocacy function. This theme is important because the actualization of public welfare has been thought to be the exclusive domain of the government in Japan. Yet this tends to made people be estranged from the process. Furthermore, public welfare via the government is often influenced by the interests of financial circles or the government itself. Therefore, Japanese society requires a new concept for public welfare which the nonprofit sector can offer. The law scheme proposed for the nonprofit sector supports the sector in its advocacy function not only in respect of incorporation systems but also regarding taxation—particularly the taxation of individual charitable contributions.

はじめに

1998年3月25日、特定非営利活動促進法（NPO法）が公布された。この法律によって、民間の非営利組織が法人格を取得する道は格段に広くなったと評価されている。

この立法の推進力になったのは、阪神・淡路大震災に際して被災者救援のために、全国から多数のボランティアが結集し、行政をしのぐほどの活動を展開したことである。したがって、NPO法の目的が、弱者救済のためのいわゆるボランティア活動支援にあると一般に考えられるのも無理はない。

しかし、NPOは、いわゆるボランティア活動（社会サービスの私人による無償の提供と一般にイメージされるころのもの）を行う団体にとどまるものではない。NPO活動の本質は、これまで国や地方公共団体（中央集権化した行政国家においては、特に中央官庁）の独占物と考えられてきた「公共」「公益」(の実現) という機能を、市民が直接に分有することにある¹⁾。

伊藤裕夫は、以下のように述べる。「NPOの社会的な機能を一般化するならば、まず第一に、NPOは身近な地域社会や関心分野に何らかの問題なりニーズを発見し、それをいわば当事者の視点から、それらを解決したり充たしたりしようとする、社会的ニーズの発掘者である。第二に、そうした社会的ニーズの充足を行政や企業に要求したり委ねるのではなく、まず自分たちでできる範囲で、その解決・充足に即応的、先駆的に立ち向かう、社会サービスの供給主体である。第三に、社会サービスを担う中で、課題の背景や関連する問題を明確にしつつ、これらの問題を

社会に提起し課題の共有化を図るとともに、その解決のための資源の提供を社会に呼びかける「アドボケート（唱道者・代弁者）」である。そして第四に、そうして得た社会からの資源を、自身の活動の生産性と質的向上のために活用し、活動の継続と拡大をはかるイノベーター（革新者）である。個々のNPOはこれら四つの機能はすべて合わせもっているわけではないが、NPO全体としては、社会に働きかけてニーズを発掘し、それを自ら充足するための実践に取り組みつつ、一方で自身の活動の意味を社会に提唱し、社会（具体的には政府、企業、個々の市民）から理解と資源（具体的には財政的支援やボランティアなど）を受け、それをもって自らの実践を社会化し活動の継続をはかる、という一連の機能を遂行しており、個々のNPOはそうした社会的な課題解決サイクルのいわば媒介者としてそれぞれの活動に取り組んでいるといえる。²⁾

伊藤の分類を借りれば、現在のところ、一般に認知されやすいのは、NPO活動のうち第一と第二の面であり、特に社会サービスの供給主体としてのNPO活動に、社会の関心と期待が集まっているように見える。これは、経済低成長・超高齢化社会を迎えて福祉事業負担を軽減したいという行政の思惑にも合致している。

逆に第三と第四の面は、それほど重要視されているように見えない。特に第三のアドボカシー機能については、政治・行政の側に「市民運動＝反対運動」という硬直した図式に基づくアレルギー反応があるように見受けられる。NPO法が当初は「市民活動促進法案」(与党三党案)・「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」(新進党案)などとして提出されながら³⁾、国会（参議院）審議の段階で「市民」という名称が反発を受け、削除されたのは象徴的である。そしてNPOは、アドボカシーに成功しなければ、イノベーション機能を果たすことも覚束ない。

このような図式のなかで生成するNPOセクター⁴⁾は、安価な行政の下請けという機能を受け持つかわりに行政に保護され、その中でスポイルされてゆく、ひ弱で、歪んだものにならざるを得ないのではないか⁵⁾。NPOセクターの自立と成長を担保するためには、むしろ第三・第四の面にこそ注目し、その機能を充実させるという方向性をもった制度が不可欠ではないか⁶⁾。

本稿では、NPOのなかで実務を担当しておられる方々の協力を得て、現実のNPOがどのようなアドボカシーとイノベーションの機能を果たしているかを紹介したのち、今回制定されたNPO法がアドボカシーとイノベーションを含めたNPO活動の促進に資するものとなっているかどうかを検討してみたい。また、文教大学湘南図書館の地域貢献活動を例に、NPO活動がサービスの供給からイノベーションに至る道筋を探ってみたい。

1. アドボケートとしてのNPO

NPOが広く世の中に認知されるきっかけを作ったのは、阪神・淡路大震災におけるボランティア（団体）の活躍であった。この時期、被災者の救出や医療・介護から炊出しなどの生活支援に至るまで、あらゆる領域で彼らの活動が全国の注目を浴び、感動を呼んだ。これらの報道には枕詞のように、「国や地方公共団体の対応が不十分なのに対して」というフレーズが使われた。しかし、震災直後から、その国や地方公共団体を動かそうと活動していたNPOは、比較的、全国的関心の的になりにくかった。

兵庫県震災復興研究センターは、既存の労働運動団体などを母体とする点、自らは狭い意味でのサービス供給型ボランティア活動を行うことなく、調査・研究・提言を専らとする点などにお

いて、一般にイメージされるNPOとは異なっている。むしろ、従来型の市民運動の系譜に属するものといえよう。しかし、このような調査・研究・提言型のNPO活動の集積が、最終的には国会を動かし、災害被害者に個人補障をするという立法政策の大改革（イノベーション）を生み出したのである。従来型の市民運動団体とサービス供給型ボランティア活動団体とを制度上分けて扱う正当性が乏しいことの証左といえるであろう。

大震災被災者への公的支援実現を求めて

—兵庫県震災復興研究センター（震災研究センター）活動の記録—

出口後

はじめに

1998年5月15日、被災者生活再建支援法が成立した。この法律は、自然災害の被災世帯に生活再建支援金を給付するもので、住宅が全壊した年収500万円以下の世帯に最高100万円を支給するなどの内容となっている。個人補償が法制度上明確になった前進面がある一方、阪神・淡路大震災（大震災）には遡及適用しないことや給付額が最高100万円と低い額に抑えられたことなど大きな問題点を抱えている。97年5月参議院に提出された超党派の「災害被災者等支援法案」(98年6月の第142国会会期末にて廃案)の全壊500万円、半壊250万円が被災地のせめてもの願いである。

この法律の「附帯決議」では「(同法の)支援金に担当する程度の支援装置が講じられるよう国は必要な措置を講ずること」を全会一致で確認した。また、衆議院災害対策特別委員会の西村章三委員長は「本法の制定にあたり、復興基金が実施する生活再建支援金の拡充など、地元の主体性・独自性を生かした適切な措置を地元県・市で検討されるよう期待する」と述べている。

大震災から3年4カ月、国会ではとにかくここまでこぎつけた。被災地では「附帯決議」に基づく「行政措置」が6月5日発表されたが、その内容では到底90数万世帯の被災者は救済されないとして、いま改めて「行政措置」の拡充を求めるとりくみが開始されている。

兵庫県震災復興研究センター（震災研究センター）も5月27日、「住宅・生活再建支援緊急3項目提言」をまとめ、兵庫県知事や神戸市長に申し入れた。

さて、本稿では大震災直後に研究をスタートさせた震災研究センターの設立経緯や3年余りの活動を紹介することにしたい。

1. 被災直後の政策提言の発表とフォーラムなどの開催

1995年1月17日。一瞬のうちに5,000人以上もの尊い命が奪われ、汗と涙の結晶とも

いえる家屋などの財産が倒壊し焼失した。1995年は戦後50年目の年であった。日本は敗戦による瓦礫の中から這い出し、経済成長・開発の道をまっしぐらに走り続けてきた。働き過ぎによる過労死は世界的に有名になった。そして、日本は世界で有数の経済力をもつに至った。

大震災。再び目の前は瓦礫の山となった。この50年は一体何であったのだろうか。日本の一地域で起こったことでしかないが、これは近代技術を過信し、自然の力を過小評価し、開発に走り過ぎたことに対する警鐘であろうか。ここから深く学ばなければ、尊い犠牲者に対して申し訳ない。これからの復興のための大前提にしなければなるまい。

大震災の中で、幸い生き延びることができた者が何かしなければという気持ちから震災研究がスタートした。

1月27日、日本科学者会議兵庫支部（JSA兵庫）と兵庫県労働運動総合研究所（兵庫労働総研）の合同会議が兵庫労働総研の事務所（神戸市中央区）で開かれた。事務所が入居しているビルが壊れていなかったことが幸いした。緊急提言がまとめられるとともに合宿研究会（2月11日～12日）とフォーラム（2月18日）開催などが決められた。

1月29日、二つの研究機関は共同で「震災復興のための提言」を発表。「提言」はその中で、住宅再建や中小業者の営業再建に公的支援として「資金援助」の必要性を指摘した。被災地で公的支援を求めた最初の提言で、その後の方向を示す重要なものとなった。

2月11日～12日には、東大阪市のひらおか山荘において合宿研究会が開かれ、30人が参加。震災復興をめぐる集中討議がなされた。この時期は、震災前から予定されていた会議・集会などは、相次いで中止・延期がされていた。そのような状況下での合宿研究会であった。

そして、被災1カ月後の2月18日、この二つの研究機関の呼びかけによるフォーラム“みんなできりひらこう震災復興”が開かれた。寸断された交通機関の復旧もあまりすすんでいなかったにも拘らず、会場の神戸海員会館（神戸市中央区）には150名を越す労働者、中小商工業者、医療・福祉・教育・マスコミ関係者、弁護士、そしてさまざまな専門分野の研究者が一同に会して、6時間あまりのロングランの討議が繰り広げられた。1月29日付の「提言」の内容がより具体化された「震災復興にあたっての要請」と「アピール」が確認され、直ちに兵庫県や神戸市に提出された。

フォーラムは、大震災の被害の実態を明らかにし、被害者の生活と仕事の確保、さらに被災地のあるべき復興への道を探ることなどを目的に開かれ、討論は、当面の緊急対策と中長期の方策の二つに分けて行われた。当面の問題については、仮設住宅や緊急医療体制、借地借家問題、個人への公的支援などが中心となった。中長期の方策については、民主的な住民参加のまちづくり、大企業の移転と空洞化の恐れ、復興資金などが問題になった。

討論で強調されたことは、「地震は天災で防げないが、震災は防げる」ということであった。地震から1カ月経った時点でなお21万人もの人々が不自由な避難所で生活をしており、その中で数百人が命を落としている。特に高齢者や身体障害者など、社会的に弱い立場の人が最も過酷な状態におかれている。家と職場を失い、立ち上がりの意欲ときっかけをつかめずにいる多くの被災者、被災企業に解雇されたパート労働者、そし

て解雇の不安におののく数十万の労働者がいる。討論では、この震災を防ぐために政府や自治体がしなければならないこと、またできることが数多くあることが指摘された。

「みんなでできひらこう震災復興－2・18震災フォーラム全記録」(兵庫県労働運動総合研究所)にはこの時の記録を含め、論文と資料が収められ、被災2カ月目の3月17日に発行された。

これらの個人補償・公的支援を求める声に対し、当時の村山富市首相は、「気持ちはわかりすぎるくらいわかりますが、国の成り立ちとして、そういう仕組みになっていないんです」(「朝日」1995年2月11日付)と言明。また、武村正義蔵相は、「私財を築くのは自由だが、自分の財産は自分で守りなさい。国は、例えば泥棒の被害を税金で穴埋めしてあげるようなサービスまではしていない。まして、天災はだれの罪でもない。そういう時のためにこそ、損害保険会社がある」などと表明していた。

「そういう仕組みになっていない」とか「前例がない」などと首相や官僚は言ってきたが、憲法や法律のどこを根拠にしているのか、甚だあいまいであった。大震災後の運動と研究によって、憲法や法律に従えば、個人補償・公的支援はできるし、また、しなければならないことが明らかとなった。「仕組みがない」「前例がない」というなら、被災者を救う仕組みをつくれればいい、前例をつくれればいい。震災研究センターは繰り返しそのことを主張してきた。政治家や官僚は極めて否定的な姿勢であったが、大震災から3年4カ月、欠陥をもちつつもようやく一つの法律がつくられた。その間に仮設住宅での孤独死は220名を超えた。

2. 被災から3カ月、震災研究センターの発足と理論・政策活動

1995年4月22日、JSA兵庫と兵庫労働総研は共同して「兵庫県震災復興研究センター(震災研究センター)」を設立した。震災直後からの共同したとりくみを通して生み出された研究機関といえる。

緊急提言の発表(1月29日)、合宿研究会の開催(2月11日～12日)、フォーラム“みんなでできひらこう震災復興”の開催とアピール・要請の発表(2月18日)、都市計画に関する住民への協力と神戸市と兵庫県への「意見書」提出(3月9日)と意見陳述(3月14日、16日)、緊急出版『みんなでできひらこう震災復興』の発行(3月17日)。そして、緊急集中講座“震災復興と市民生活”(3月7日、19日)の開催など精力的にとりくまれた。

大震災は人間生活のあらゆる分野にわたって、調査・研究しなければならない問題を提起した。当面する諸課題にとりくむとともに、同時に長期的展望に立った調査・研究もすすめていかなければならないという共通の問題意識のもとでこの震災研究センターは発足した。

選出された役員は次の通りで、大学関係者・まちづくりの専門家で構成されている。

《運営委員》

浅野弥三一(都市計画家・建築士)／菊本義治(神戸商科大学教授)※代表
北野正一(神戸商科大学教授)／木村良夫(神戸商科大学教授)※事務局担当
塩崎賢明(神戸大学助教授)／竹山清明(京都府立大学助教授)

中谷武（神戸大学教授）
《事務局長》

／西川榮一（神戸商船大学教授）※代表

出口俊一（兵庫労働総研事務局長）

震災研究センターは、発足後3年余り次のようなとりくみをすすめてきている。

政策提言や意見書の立案、研究紀要など書籍・資料の発行、研究会・講座・シンポジウムなどの開催、調査の実施、講師の紹介等々である。いくつかの政策提言がまとめられてきているが、その骨子を紹介しておこう。

【被災者が早期に戻る住宅を再建するための5項目提言（95年10月27日）】

- ・住宅の修理費に半額を補助すること。
- ・公営住宅を8万戸建設すること。
- ・戸建てや共同再建のための半額補助を行うこと。二重ローンの場合には、新規借り入れ分に10年を限度として利子を補給すること。
- ・近郊の仮設の建設に半額を補助すること。
- ・政府は、以上に必要な資金約3兆円を保障すること。

【生活再建緊急6項目提言（96年3月19日）】

はじめに一生活基盤再建こそが緊急の課題

- ・家賃3万円以下、8万戸の公営住宅を市街地に建設すること。
- ・個人住宅再建に500万円の公的助成を行うこと。
- ・仮設住宅の改善と移転の希望に応えること。
- ・仕事・雇用を保障し被災失業者に月額15万円の手当を支給すること。
- ・生活困窮者に350万円の生活支援金を支給すること。
- ・政府と自治体は災害特別基金の設置と震災予算の特別枠化を行うこと。

【地域に根ざした小売業を復興させるための5項目提言（96年9月17日）】

- ・大型店の横暴をやめさせ、これ以上の規制緩和を許さない。
- ・消費税の引き上げ反対、被災地には消費税の適用除外を。
- ・被災地の生活、住宅、営業を再建するために公的支援の拡充を。
- ・地域の顔、コミュニティの中核としての小売業をめざそう。
- ・小売業者が地域復興の先頭に立ち、国と自治体の姿勢を変えよう。

【神戸の産業復興と雇用拡大のための5項目提言（97年10月13日）】

はじめに—21世紀の展望をひらく産業復興と雇用拡大を。

- ・開発・空港よりも、まず生活再建の支援を。
- ・中小商工業が主役の神戸経済を。
- ・神戸の特徴を生かし自立した都市型経済を。
- ・大企業も持てる力を生かして再建に協力を。
- ・産業・雇用振興条例の制定を。

【住宅・生活再建支援緊急3項目提言（98年5月27日）】

- ・全壊（全焼）の住宅・店舗の再建に500万円、半壊（半焼）の住宅・店舗の再建に250万円の公的支援を行うことは、国・自治体の最低限の責務である。
- ・「附帯決議」にいう「支援措置」を具体化するため、さしあたり、現在ある9,000億円

の基金を取り崩すこと。この負債は、政府の肩代わりで対処することが不可欠である。

- ・今後9,000億円の基金を取り崩していくためにも「復興基金」の運営を改善すること。そのため、理事は行政サイドのみではなく、議会や民間からも選出できるようにすること。また、「復興基金」の執行状況など肝心の情報を積極的に公開すること。

こうして個人補償・公的支援をめぐる理論上・制度上の諸問題をはじめ、時々の課題について解決の方向を示す政策提言を発表し、被災者を激励してきた。

3. 大震災から3年半、これからの組織的課題

最後に、この3年半の組織運営の経過と課題を記してまとめにする。事務所は兵庫労働総研の事務所を使用し、筆者が兵庫労働総研と震災研究センターの両方の事務局を担当している。95年4月のセンター設立前は8回の合同会議を、設立後は98年7月まで31回の運営委員会を開催してすすめてきている。財政は「寄付金、事業費、委託研究費をもってまかなう」(震災研究センター申し合わせ)としているが、時間的経過の中で、調査・研究の課題が増えていくのとは逆に、次第に財政事情は悪化してきている。震災研究センターはJSA兵庫と兵庫労働総研の二つの研究機関が設立した経緯を踏まえて、このセンター自身は会員制をとっていない。被災地では唯一ともいえる震災問題の民間の研究機関に心を寄せる全国600人余の研究者や市民、市民団体の浄財で運営されている。被災者の立場に立って行政に率直に政策提言してきている中で、行政からの補助金は全くない。震災復興10年といわれている中で、引き続き当面する課題解決に向けての調査・研究をすすめていくためにも、財政基盤の確立は重要なポイントである。

(でぐち としかず、兵庫県震災復興研究センター事務局長)

2. サービス供給型NPOのアドボカシー機能とイノベーション機能

文部省による1997年度の学校基本調査では、不登校の小中学校が10万人を超えた。このような子供たちを対象とした民間のフリースクールも、全国に設立されている。これらの中には、学校へ復帰させることを前提としたものもあれば、進学や大検取得を目的とするものもある。

学校へ復帰させることを前提とする団体は、国の教育制度の一部分との認識が高まっており、国や地方公共団体からの助成が期待できる⁷⁾、進学や大検取得を目的とするのであれば、予備校や学習塾と同じ営利活動と位置づけることができ、実際に大手予備校もこの分野に参入している。しかし、学校制度の外側で、不登校の子供たちに学習の場・成長の場を、独自に提供しようとする団体は、これらの子供たちとその親にとって(潜在的には、いつ不登校をはじめても不思議のない、すべての小・中・高校生とその親にとって)、かけがえのない公益活動を営んでいるにもかかわらず、わが国の法制上どこにも位置づけられない存在であった。

このような団体の老舗格である東京シューレは、10年以上にわたって、不登校の子供たちに「居場所」を提供する(もちろんその中では、学校のカリキュラムに捉われない学習・教育が行われている)というサービスを供給してきたが、その活動の意義はこれにとどまらない。これらの団体のサービス供給の中には、既に「学校へ行かなくとも子どもは育つ」という強烈なメッセー

ジが含まれているのである。このメッセージは社会に対するアドボカシーとして機能し、イノベーションの原動力になってゆく。1992年、文部省は不登校を個人の病理による問題行動とする認識を改め、「学校は児童生徒の心の居場所としての役割を果たすことが求められる」という見解を示した。その後も「明るい不登校」は増え続け、国の教育改革を推進する要因のひとつとなっている。

これは、不登校という領域に特殊の現象ではなく、共同購入型の消費者団体などにも顕著に見られるところである。わが国のNPO制度は、国と必ずしも方針も同じくしないサービス供給型NPOが、イノベーション機能を発揮することを妨げるものであってはならない。

法人化の検討とNPO法の持つ意味

—東京シューレの実践をとおして—

中 村 国 生

NPO法（特定非営利活動促進法）が成立した。この新たな公益法人の誕生は、わが国の様々な市民活動の発展に大きく寄与すると期待されているとともに、市民活動の質が真に問われるものであるとも方々で指摘されている。私たち東京シューレは、登校拒否・不登校というわが国独特の教育・社会現象に足場を置いて、学校教育以外の子どもの学びの場を親・市民の手によって自前につくり出してきたが、NPO法成立を受けて改めて当事者として法人化の意味や可能性を検討してきた。今、「改めて」と述べたが、実は私たちにとって法人化は数年来の課題であり、内部で度重ねて議論してきたテーマであった。法律成立までの過程においても、総務庁による調査や他の市民活動団体と分野を越えての意見交換、国会での早期成立に向けた署名運動等に協力してきた。また、「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」や「日本NPOセンター」等とも連携をとりつつ、教育分野における新たな市民活動のモデルを提示してききた。本稿では、私たちの活動のあゆみや実践を紹介しつつ、一当事者から見たNPO法あるいは法人化の意味を考えてみたい。

東京シューレのあゆみ

東京シューレは、不登校の子どもたちの激増するさなかの1985年6月、「登校拒否を考える会」の親たちとその応援者の協力により、学校外の子どもの「居場所」、「学びと交流の場」として誕生した。現在ではフリースクールの草分け的な存在としても知られている。設立の中心となった奥地圭子は、我が子の登校拒否に直面した経験から親の学び合い、支え合いの必要性を感じ、1983年、「登校拒否を考える会」を呼びかけ、会は瞬間に会員数1400名を優に超える規模となった。

当時、登校拒否に対しては、心の病、情緒障害、怠け、甘え、逃げ、弱い子、社会性

の欠如、自我の未発達といった「個人病理」とする見方が支配的であった。学校に行かない我が子を「首に縄をつけてでも」という思いで無理やり登校させたり、病気だから治そうと病院などを転々とするのが、さらに子どもを苦しめることになるという経験を多くの親子がしていた。しかし、親や周囲が目の前の子どものありのままの姿を認め、学校に行かないのも一つの生き方、成長の在り方として受けとめると、子どもは楽になり、家庭で落ち着いて過ごせるようになる中で、元気に育つようになるという現実があった。そのような実際の体験から、「学校に行くのが当たり前」「学校に行かなければ子どもは育たない」「学歴がないと生きていけない」などといった「学校信仰」こそが親をも子をも縛り付けていることに気が付いたのである。そして、その「学校信仰」やそれを生み出している社会の価値観を問う学び合いと活動を、「登校拒否を考える会」は実践してきている。

登校拒否をした子どもたちがたっぷり休みを取り、家庭で安心して過ごすことができるようになると、「友達がほしい」「いろいろ勉強したい」、家でやれることをやり尽くして「退屈だ退屈だ、いろいろなことをしてみたい」といった希望が会でも出されるようになった。かといって学校へ戻ることは、子どもたちの望むところではない。今から15年ほど前の当時、登校拒否の子どもたちのための場といえば病院か戸塚ヨットスクールのような矯正施設があるくらいで、登校拒否を治療の対象と見るのではなく、一人の人間として、子どもの学習権を保障していくような場はほとんどない状態であった。それならば「親たちの手で創り出しましょう」と、考える会の活動の中から、親・市民・教育関係者による草の根の力で誕生したのが東京シューレである。

1985年、ビルの一室を借りてスタートしたが、次々と子どもたちの数は増え、1年後にはアパートを一軒、もう1年後にはもう一軒借りるようになり、5周年を迎える頃には120人の方々が入会の順番を待つほどになってしまい、1991年、一戸建てのビルに移転することを決める。その後も入会希望は後を絶たず、協力者からのお申し出もあり、1994年に2ヶ所目のスペースを、そして1996年には3ヶ所目のスペースを持つに至り、現在3つのスペースで200名以上の子どもたちが集う場となっている。また、どこかへ通うといった成長の在り方だけでなく、家庭をベースに育つ在り方も応援し、つながり合っていてこうと、1993年からホームシューレという活動を、そして1997年からインターネットを利用してのサイバーシューレという活動も始めている。これらには、海外を含め日本全国から約550家庭が参加する規模になっている。

このような市民による手作りの場の創出は、決して片手間であり得たことではなかった。子どもたちが安心して通うことができ、そこから生まれてくる子どもたちの希望や活動に少しでも多く応えていくため、また内外に対して責任を明確にしておく必要性から、奥地圭子が東京シューレの活動に専念し主宰するという形をとった。さらに他のスタッフも基本的に専従として関わる体制をとり、運営に必要な費用は会員の父母で会費を設定して出し合う形で場を維持してきている。

このような東京シューレの運営は、個人が主宰するという形式をとりながらも、設立以来、子どもたちの活動は子どもたち自身がミーティングで議論して決め、また、運営の基本的な方向や経営面などは父母会で議論し決定するという徹底した民主的な方法でやってきている。1991年の移転を検討するに当たっては、運営に関する討議事項が膨大

になったため、父母会とスタッフからの互選による運営委員会を設け、東京シューレに参加する者の意思がより効率よく反映され、合議によって運営が進むよう工夫してきた。7年前よりスタッフとして関わっている私自身も、運営委員会や父母会での検討を経て採用されている。

運営上の矛盾と限界

学校教育を絶対視するのではなく相対的に捉え、子どもたちの居場所を市民活動として自前に創り出してきた東京シューレに惹かれ、私は途中から活動に参加してきた。実際にスタッフとして働く中で、自画自賛のようで申し訳ないが、改めてその徹底した民主的な運営に感嘆した。かつ、東京シューレは子どもたちが集うだけでなく、「登校拒否を考える会」同様、親のつながり合い、学び合いの場である。そしてその活動は、自らの利益のみに留まらず、登校拒否・不登校に対する一般の人々の理解を深め、多様な子どもたちの成長の在り方、教育の在り方を拓いていくという社会的な広がりを持っている。

ところが、実際の参加者による民主的な運営のやり方と、個人主宰あるいは経営上とっている個人事業という在り方とは根本的には矛盾がある。しかし現実的には、主宰者個人が膨大なエネルギーと資金を投じてきたからこそ、学校信仰が根深く登校拒否に対する偏見や差別も根強いわが国において、主宰者を核として多くの人々がつながり、先駆的に子どもの居場所・フリースクールを市民の力で成り立たし得てきたと言える。

設立以来、スペースとする場所を借りるのも、そこに電話一本引くのも、コピー機をレンタルするのも、すべて、個人の名義でなざるを得なかった。また、例えば借金をするのも個人であり、そのための担保も当然ながらその個人に負ってこざるを得なかった。そのほか、主宰者もスタッフとして給与制をとっているが、税金は事業主個人にかかってくるという矛盾もあった。つまり、主宰者個人にあらゆる責任を負わせざるを得なかったわけである。

このような経営スタイルも、ビルの一室で通う子どもの数が40人程度の規模であったころは、明日はどうなるやも知れぬという心配には事欠かなかったが、大きな難はなかった。子どもの居場所・フリースクールという活動内容は独特だが、私塾的に主宰者個人の力と熱意でカバーできる範囲であったのだ。しかし、多くの親子の要望に応じて1991年、一戸建てビルへの移転および規模拡大を検討する中で、先の矛盾が現実的な問題として浮上し、運営委員会や父母会の議論の俎上に上る。移転先のビルは、東京シューレの活動に対する家主さんの応援もあって、相場に比べかなり安い家賃だったが、入居のための保証金が1千万円を越え、月々の家賃も百数十万円という金額は容易ではなかった。だが、我が子にとっても、また社会的にも「東京シューレの活動は必要だ」という父母やスタッフ、主宰者の熱い思いで移転を決定したのである。ただ、全責任を主宰者個人が負うという形はどうしても解決ならなかった。

これを機に、民主的な運営が内部の申し合わせとしてあっても対外的・法的には何ら保証されていないという矛盾と、経営規模に比して個人事業という形の限界性について、どのようなしたら解決していけるかと運営委員会で検討を始めた。それが、法人化の検討

である。

法人化の検討

検討対象とし得る既成の法人は、学校法人、社会福祉法人、財団法人、社団法人、株式会社等の会社法人と非常に限られたものである。私たちの活動が学校教育を相対的に捉え（つまり学校教育法の枠外）、決して「良い学校」を目指すものではないなどの点から、学校法人は非適格である。また、不登校の子どもは特別の保護を必要とする福祉の対象ではないし、東京シュールが更正施設とイメージされる危険性もあるため、社会福祉法人も非適格である。会社法人は利益を目的とするため、これも市民活動としての性格上、非適格である。1～5億円の基金が通常必要とされる財団法人に至っては、残念ながらどうあがいても不適格である。残るは社団法人である。しかし、その設立には主務官庁を特定せねばならない。東京シュールの活動は子どもの教育に関わる分野であるため、所轄・監督庁は文部省となるのであろうが、もとより文部行政による登校拒否・不当行への取り組みは一貫して学校復帰であり、私たちの考え方は相容れない。そのような官庁からの監督は、私たちの活動自体が歪められかねないと思われた。検討の結果、東京シュールに適用既存の法人はなく、法人化の議論はペンディングせざるを得なかった。

法人化検討の焦点は、多数の、かつ子どもの入退会により常に入れ替わりのある参加者による民社的な運営を、いかに保証し得るかという点であった。しかしそれは、法人化が実現するしないに関わらず、法人化とは独立した課題でもある。私たちは、内部でより民主的な運営への努力を続けてきたが、その一つが経理を透明にし公開性のあるものにしていくことであった。移転による規模の拡大によって、金の出入りも大きくなっていった。そこで、それまで我流に付けていた帳簿も複式簿記による明確なものにし、父母会での年間決算報告だけでなく、毎月の決算を運営員会でチェックし経営についての討議を重ねる体制をとるようにした。市民活動組織・団体にとって法人化に耐え得る会計帳簿を付けることは大きな負担で、実際、そのノウハウや膨大な作業にける余力がないところも少なくない。私たちの場合、後にNPO法人化を検討する上で、その点での問題は小さかったと言える。

NPO法人化に向けた取り組み

NPO法人化については、法成立直後から、運営委員会の中に特別委員会を設け具体的に検討を開始した。以前に増して子どもたちが通うスペースも部門も拡大しており、主宰者個人に頼る在り方はさらに限界と考えられた。また、登校拒否・不登校をとりまく社会環境も急激に変化してきている。教育行政による相談機関や適応指導教室の増設、不登校の子が通う塾やサポート校の増加など、いわゆる「受け皿」が増え、それにもなって「どこかに通えば安心、預ければ安心」と、それらを転々とする親子が増えている。結果、学校に行かない子どもたちの数は毎年増えているのだが、落ち着いて休めない状況が強くなってきている。東京シュールもその変化の中であって、参加する者たち

で常に創り合っていく意識も希薄にならざるを得ない。NPO法人化の検討作業は、東京シュールを必要とする者が必要とする者自身の手によって創る、という活動の本質と運営の在り方を改めて問い直すものとなった。それらを含めて、特別委員会では具体的な準備を進めている最中である。法人化への切り替えに当たっては、組織、人事、借入金、担保などをどのようにすればいいか問題も大きい。しかし、これまで述べてきたように、活動の本質的な意味において法人化する意義はそれ以上に大きいと言える。

おわりに

このような検討を経て、私たちはNPO法人化の方向を決定してきた。私たちのような市民活動団体がNPO法によって法的な能力や権利、そして責任を持ち得る「器」が整ったことは歓迎である。社会的・対外的に活動しやすくなる点はもちろんであるが、より民主的な組織づくりや運営が実現し得るという点に最も本質的で重要な意味がある。

現在のNPO法には税制面が先送りにされるなど、その「器」には欠けた部分もある。親たちは、国家による公教育を支える税金を支払い、その上に我が子の教育保障のための資金も出し合うといういわば二重の教育費負担をしているが、それには限界があり、その他の収益事業を合わせることで何とか東京シュールを維持しているのが実状だ。しかし、その収益事業自体、様々な親や市民の学び合い、出会いの場の機会提供や相談活動といった社会的、公益的なNPO活動そのものなのである。これを会社法人の営利活動同等の課税対象とする税制は、早急に改められる必要がある。また、NPO法の運用面において行政の具体的なレベルになると、非常に煩雑かつ膨大な作業が要求されるものとなっている。それに掛かり切りのスタッフを必要としかねず、私たちが求めるNPO法の本質的な意味を圧倒するほどである。経済的体力が虚弱な我々市民活動団体にとって、これも大きな負担である。その他、活動の推進のために、例えば金融機関から融資を望むような場合、果たしてどこまでの社会的信用を得られるかといった不確定で現実的な課題もある。市民による自発的で民主的な活動を、法的に位置づけ保証しバックアップするという重要な部分にも、まだまだ課題が多い。

しかし、ようやく実現した「器」に、何を盛っていくか、そしてその「器」を豊かなものにどう発展させていくかが、私たち当事者にとって大事なことであろう。

(なかむら くに お、東京シュールスタッフ)

3. NPO法の概観と問題点

NPO法の成立は、これまで法人格を持たないまま活動してきた多くのNPOに対して、ともかくも法人化の道が開かれた、という点では、大きな意義を持つものである。しかし、法人化を必要とするすべてのNPOが本法の対象となりうるのか、法人化されたNPOにはどのような法的地位が与えられるのかなど、検討を要する点も多い。以下では、本法のうち、本稿のテーマに密接な関わりを有する条文について、考察を加える。

(1) 名称・目的・定義

冒頭で述べたとおり、NPO法の正式名称は、「特定非営利活動促進法」である。そこで、本法にいうところの「特定の」活動とは何か、が問題となる⁸⁾。

この点について本法は、次のように規定する。

〔(目的) 第一条 この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。〕

〔(定義) 第二条 この法律において「特定非営利活動」とは、別表に掲げる活動に該当する活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。〕

そして別表は、次の諸活動を列挙する。

- 一 保健、医療又は福祉の増進を図る活動
- 二 社会教育の推進を図る活動
- 三 まちづくりの推進を図る活動
- 四 文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
- 五 環境の保全を図る活動
- 六 災害救助活動
- 七 地域安全活動
- 八 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
- 九 国際協力の活動
- 十 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- 十一 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言または援助の活動

本法の目的と定義からすると、「特定」の活動とは、「市民が行う」『公益』活動⁹⁾ (の一部)にはかならない。法案名から「市民」という言葉が削除された経緯については上述 (「はじめに」) のとおりであるが、「公益」という用語が法律の名称はおろか定義にさえ入れられなかった経緯は、次のように説明される。

「公益」という用語については「官益」を連想させるとの意見もあったため、「公益」にかわり、同一の内容を意味し、より価値中立的な「不特定かつ多数のものの利益」を要件とすることとされた。¹⁰⁾

官益がしばしば公益に反するということは、行政改革への各省庁の抵抗や頻発する構造的な汚職事件を通じて、今や国民の常識となった観があり、不必要な言換えと思われる。むしろ、「公益」という用語を名称・定義に盛り込むことによって、公益実現が官の専売特許ではないという点を、明確に打ち出したほうがよかつたのではないだろうか¹¹⁾。

また、「公益」を「不特定かつ多数のものの利益」と言い換えたことによって、「不特定」とは何か・「多数」とは何か、という問題が改めてクローズアップされるかもしれない。

民法上の公益法人については、既に、公益法人監督事務連絡協議会¹²⁾による次のような基準がある。

「公益法人は、積極的に不特定多数の者の利益の実現をとするものでなければならない。したがって、次のようなものは設立を許可しない。

ア 同窓会、同好会等構成員相互の親睦、連絡、意見交換等を主たる目的とするもの。

イ 特定団体の構成員または特定職域の者のみを対象とする福利厚生、相互救済等を主たる目的とするもの。

ウ 後援会等特定個人の精神的、経済的支援を目的とするもの。

(昭和47年3月23日「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合せ」)¹³⁾

従来、設立を許可されていた同窓会・同好会などの組織は、この基準によって、公益法人としての適格性を欠くこととなった。

これをNPOに当てはめてみると、たとえば会員制による介護ボランティア活動を行う団体のうち、健康な時期に入会して介護ボランティアをした者が、介護を要する状態になったときにサービスを受けられるというシステムを採るものは基準のイに、人権保障や環境保全を目的とする裁判支援団体は基準のウに抵触し、法人格を得られないという恐れはないであろうか。もしこのような解釈・運用が行われれば、「市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与する」(第1条)という本法の目的は、著しく矮小化されることになる。

また、別表でNPO活動の領域を12の分野に限定したことにも疑問が残る。この限定の理由は、次のように説明される。

「本法については、公益非営利という同じ分野で民法三四条と本法の二つの法人格付与制度が併存してよいかという議論があったため、民法の厳しい許可制度に対して、特定の活動分野を選び出して簡易に法人格を取得できる制度をつくらんとする理由で、特定非営利活動法人の活動が、別表に掲げる一二の活動分野に限定されている。」¹⁴⁾

しかし、この12分野においては、民法上の公益法人とNPO法人というふたつの法人制度が併存することにかわりはない。加えて、既存の公益法人は厳しい許可制度である替りに、後述する税制上の優遇など一定の特権を受けるのだから、ある団体が民法上の公益法人になろうと、NPO法人になろうと、また、民法上の公益法人であったものがNPO法人に衣替えしようと、その逆のコースをとろうと、その団体の選択に委ねてなんの不都合があろうか。むしろ、この12の分野に該当しない活動を行う団体から法人化の機会を奪うほうが、上掲の立法目的に反する結果となるであろう。

すでに、この12分野に消費者の利益を促進する活動が含まれていないことが、問題視されている¹⁵⁾。また、市民オンブズマンなど行政監視活動を行う団体も法人格を得にくいであろうし、在日米軍や自衛隊基地の監視・抗議活動が、「人権の擁護または平和の推進を図る活動」に含まれるか否かも不透明である。このようなアドボカシー団体を排除する意図が立法府にあったと解されても致し方ないのではないか。

(2) 所轄庁・「設立の認証」

NPOの所轄庁は、法第9条によれば、原則として都道府県知事であり、「二以上の都道府県の区域内に事務所を設置するもの」(同条2項)についてのみ、例外的に経済企画庁長官となる。民法上の公益法人が、行政の縦割りをそのまま反映する主務官庁制度によって、活動の幅を制限されたり、複数の所轄庁の監督を受けるために事務が煩雑になったりしている実情に照らせば、弊害の少ない制度である。

また、法第12条第1項は、NPOから提出された申請が法定の要件に適合するかぎり、「そ

の設立を認証しなければならない」と規定し、所轄庁の裁量を明示的に否定する¹⁶⁾。これは、民法上の公益法人が、その設立に際して、主務官庁から多数の会員や多額の基本財産を要求されるなど、小規模のNPOが、たとえ公益活動を行っていても、現実には法人格を得られない制度運用が行われていることに鑑みて、改善された点であろう。

ただし、本条をもって、所轄庁による裁量の余地が、実質的に排除されたと解することはできない。第12条第1項は、次のような規定である。

〔(認証の基準等) 第二二条 所轄庁は、第十条第一項の認証の申請が次に各号に適合すると認めるときは、その設立を認証しなければならない。

- 一 設立の手続並びに申請書及び定款の内容が法令の規定に適合していること。
- 二 当該申請に係る特定非営利活動法人が第二条第二項に規定する団体に該当するものであること。
- 三 (略)
- 四 (略)〕

そして、本条項第2号の挙げる第二条第二項は、次のような規定である。

「2 この法律において「特定非営利活動法人」とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、次の各号のいずれにも該当する団体であつて、この法律の定めるところにより設立された法人をいう。(以下略)〕

ここで再び、「特定非営利活動」とは何か、特に「特定」とはいかなる意味か、という問題に立ち戻らざるを得ない。すなわち、申請団体の活動が「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与する」(二条一項)か否か、についての第一次的公益判断権限はあくまでも所轄庁にあり、そのかぎりでは、所轄庁による裁量の余地は残る。

ただその判断権者が、民法上の公益法人では主務官庁であるのに対して、NPO法では、都道府県知事(経済企画庁長官)である、という違いである。この「違い」は、各中央省庁の政策に反するアドボケートが法人格を認められないという懸念を軽減するが、一方、地域性の強いイシューに関して都道府県の政策に反するアドボカシー活動を行う団体が知事に申請する場合、法人格が得られにくくなる恐れを含んでいる。

(3) 監督・情報公開

NPO法人の監督の方法としては、報告及び検査・改善命令・設立の認証の取消しが、用意されている。このうち、報告及び検査について、法第41条は、NPO法人が「法令、法令に基づいてする行政庁の処分または定款に違反する疑いがあると認められる相当な理由があるとき」にかぎり行うことができるとしている。これは、民法第67条第3項が、「主務官庁ハ何時ニテモ職権ヲ以テ法人ノ業務及ヒ財産ノ状況ヲ検査スルコトヲ得」としているのに比べて、所轄庁の裁量を大幅に縮小したものである。また、NPO法の同41条第2項および第3項においては、検査をする職員に検査の理由書や身分証明書を提示させるなど、検査の手続きにも一定の配慮がなされている。

改善命令と設立の認証の取消しについては、NPO法は次のように規定する。

〔(改善命令) 第四十二条 所轄庁は、特定非営利活動法人が第十二条第一項第二号、第三号又は第四号に規定する要件を欠くに至つたと認めるときその他法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、当

該特定非営利活動法人に対し、期限を定めて、その改善のために必要な措置を採るべきことを命ずることができる。

(設立の認証の取消し) 第四十三条 所轄庁は、特定非営利活動法人が、前条の命令に違反した場合であって他の方法により監督の目的を達することができないとき又は三年以上にわたって第二十九条第一項の規定による事業報告書等、役員名簿等又は定款等の提出を行わないときは、当該特定非営利活動法人の設立の認証を取り消すことができる。

- 2 所轄庁は、特定非営利活動法人が法令に違反した場合において、前条の命令によってはその改善を期待することができないことが明らかであり、かつ、他の方法により監督の目的を達することができないときは、同条の命令を経ないで、当該特定非営利活動法人の設立の認証を取り消すことができる。
- 3 前二項の規定による設立の認証の取消しに係る聴聞の期日における審理は、当該特定非営利活動法人から請求があったときは、公開により行うよう努めなければならない。
- 4 所轄庁は、前項の規定による請求があった場合において、聴聞の期日における審理を公開により行わないときは、当該特定非営利活動法人に対し、当該公開により行わない理由を記載した書面を交付しなければならない。」

民法上の公益法人について設立許可の取消しを定めた民法第71条と比較すると、NPO法では原則として改善命令を前置する点、改善命令を経ないで設立の認証を取り消すことができるのは、法人が法令に違反し、改善命令によってはその改善を期待しえないことが明らかであり、他の方法により監督の目的を達することができない場合に限られるとする点などが、監督権限の縮小を表している¹⁷⁾。

このようにNPO法においては、監督制度が比較的緩やかなものとされた一方で、法人情報の公開制度が設けられた。これを、所轄庁による監督から市民・社会による監督へのシフトと位置づけることができる。このうち法第28条第2項は、社員その他の利害関係人に対する公開の制度であるが、これに対して第29条第2項の公開は、行政庁の保有情報にかかる一般市民への公開制度である点が評価される。

さらに、上掲第43条第3項および第4項が、市民による監督の制度としての役割を担っていることに着目すべきであろう。行政手続法第20条第6項が、不利益処分に係る聴聞の審理を原則非公開とするにも関わらず、本条は、所轄庁に対して公開審理の努力義務を課している。したがって本条の公開は、NPO法人を監督する所轄庁を、聴聞の公開を通じて一般市民が監督し、これによってNPO法人活動そのものの適正とともに、所轄庁の監督の適正をも担保する、という二重の機能を果たす制度となっている¹⁸⁾。

(4) 税制上の課題

NPO法第46条第1項は、税法上の特例として、NPO法人を法人税法「第二条第六号に規定する公益法人等とみなす」と規定するが、法人税率については、普通法人・人格なき社团並みの税率(37.5%)が適用される(公益法人は27%、法人税法第66条参照)。

寄付金の損金不算入の扱いにおいては、法人税法施行令第73条によると、寄付金の損金算入限度額について、普通法人や人格なき社团が当該事業年度の所得の金額の2.5パーセントなどの低率であるのに対して(第1項第1, 2号参照)、公益法人では同20パーセント(学校法人・社会福祉法人および更生保護法人では50%)を上限とする損金算入が認められてい

る（第1項第3号、ただし法人税法施行規則第22条の2参照）。これについてNPO法では、特定公益増進法人に対してNPO法人が出捐した寄付金の額を（損金算入限度額相当額を越えない範囲で）、損金不算入の計算の基礎となる寄付金の額の合計額に含めない（法人税法第37条第3項参照）、NPO法人の収益事業に係るみなし寄付金に関して損金算入限度額を設けない（同条4項参照）、等の点で、普通法人と同じ扱いになっている。したがって、NPO法人における寄付金の損金算入限度額は、普通法人・人格なき社団並みの低率が適用されるであろう。

地価税については、NPO法第46条第3項が、地価税法「第二条第六号に規定する公益法人等とみなす」と規定するが、同条同項但書きは、非課税の扱いについて「人格のない社団等とみなす」と規定する。これにより、公益法人等の所有する土地が、公益事業に供されていると収益事業に供されているとを問わず、基本的に非課税である（地価税法第6条第2項参照）のに対して、NPO法人の所有する土地では、収益事業用地は課税の対象とされる（地価税法第6条第4項参照）。

地方税については、法人事業税の非課税所得の範囲（地方税法第72条の五第1項）や事業所税の非課税の範囲（同法第701条の34第2項）に関して、公益法人並みの扱いをしているが（NPO法附則第4項）、不動産取得税・固定資産税・都市計画税・特別土地保有税について公益法人の有する非課税の特権（地方税法第73条の四・第348条第2項・第586条第2項第28、29号・第702条の二第2項）は、NPO法人には与えられていない。また、都道府県民税および市町村民税の法人税割りは、法人税額を課税標準としているため（地方税法第23条第1項第3号、第292条第1項第3号）、公益法人に比べて法人税率の高いNPO法人は、収益事業を行った場合、地方税も比較的高額にならざるを得ない。

このように現行のNPO法では、NPO法人の税制上の優遇の度合いは公益法人より低く、人格なき社団並みとされている。しかし、本法附則第2項はNPO法人制度について「この法律の施行の日から起算して三年以内に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」と規定している。また、本法には、「税制等を含めた見直しは、法律の施行の日から起算して二年以内に検討し、結論を得るものとする」という付帯決議が付されている¹⁹⁾。したがって、優遇税制についての本格的な検討は、今後の課題といえることができる。

ここで、NPO法人が更なる税制上の優遇を受けるためには、法人格の取得より厳格な要件を課せられることとなろう。その要件は、法人の組織や活動実績にも及ぶであろうが、より本質的には、「優遇税制の対象となるにふさわしい活動の公益性」が問われることとなる。すなわち、NPO活動の公益性は、「特定非営利活動法人」としての法人格を得る段階と、付加された税制上の優遇措置の対象に認定される段階で、少なくとも二重の絞りをかけられる。この絞りは、諸外国の立法例を見ても、非課税・免税の認定と、寄付税制上の優遇の認定とが、別々の手続きで行なわれている例が多く、非課税・免税の要件よりも寄付税制上の優遇の要件のほうが一般に厳しいことから、三重の絞りにはなると予想されるし、あるいはそれ以上の多段階のものになるかもしれない。

(a) NPOへの課税

このうち、非課税の認定についてNPO先進国アメリカの実情は、次のように評されてい

る。「非課税資格は、法人格の取得と同じように、政府から与えられるものではなく、権利とみなされているようであり、IRS（連邦歳入庁一筆者注）の承認における裁量は非常に小さい。Roha & Flaherty（法律事務所）での聴取によると、「10年間の経験における150の申請のうち、拒否されたのは一つだけ（コンピュータを使用したデートクラブのようなもの）」とのことである。

たとえ、反社会的団体に対しても、組織がアメリカ国内法に違反しない場合には、IRC（内国歳入法一筆者注）501条（c）（3）に該当する以上、かりに人種差別的な団体であっても、免税資格は与えられる。²⁰⁾

また、ドイツでは、法人税免除の対象とされる公益性についての具体的な認定基準が、租税通則等に明定されており、これは、次のように評される。

「公益性が認められる範囲はかなり広い。たとえば、「模型飛行機の普及」のための活動等は公益性が認められることになる。しかし、自分たちが楽しむための模型飛行機の同好会は、一般の利益のためのものではないから、公益性は認められないことになろう。国や行政の計画に反対するものであってもよい。たとえば、原子力発電所の建設や道路建設に対して環境保護の観点から反対する活動等も公益性が認められる。」²¹⁾

ただし、イギリスでは、チャリティ法上の公益目的要件（一義的にはチャリティ登録の要件であるが、税の優遇要件と直結している）は、かなり狭く解されているようである。

「この点（もっぱら公益目的であるとの認定一筆者注）は、しばしば、チャリティ側と内国歳入庁との争いともなる。たとえば、立法を推進またはこれに反対するような政治目的のもの（生体解剖禁止法を求めるもの、アムネスティ・インターナショナル・トラスト等についての判例がある）、付随的活動として無視することができないような活動を目的とするものは、適格性を欠くとされる。」²²⁾

逆にフランスでは、非営利社団については、当該社団が公益性を認定されているか否かに関わらず、課税免除や軽減税率が適用されるとのことである²³⁾。

わが国においては、従来、民法上の公益法人の許可が自由裁量行為とされるとともに、優遇税制も民法上の公益性認定と連動しており、課税当局による独自の公益性認定の制度を採用してこなかったことから、税法上の公益性認定の基準価額が確立されていない。しかし、NPO法がその第2条第1項や別表によって、「特定非営利活動法人」として法人格を与えられるNPO活動の幅そのものを制限していることに鑑みれば、NPO法人の法人格取得においてさえ、アメリカやドイツの非課税・免税要件より広い公益性認定が行なわれるとは考えにくい。したがって、少なくとも法人税率については、同法第46条第1項を改正し、公益法人並みの優遇税率を適用するのが、国際標準にかなっているであろう。

(b) 寄付控除

個人や団体がNPO法人に寄付を行った場合の寄付控除については、今回の立法では全く触れられていない。NPOの多くが、会費や寄付を重要な収入源としており、なかでも個人からの会費・寄付の割合が高いこと²⁴⁾、さらに、半数近くの団体が、活動経費について将来に不安を覚えていること²⁵⁾に鑑みれば、寄付控除はNPO支援に欠かせない方策であり、立法化の急がれる課題といえよう。

わが国の現行法を見ると、個人の行う寄付については、所得税法78条に特定寄付金の控除

の制度がある。特定寄付金には、次に掲げるものが含まれる（同条第2項参照）。

- 1) 国または地方公共団体に対する寄付金
- 2) 指定寄付金（公益法人その他の公益を目的とする事業を行う法人または団体に対する寄付金のうち、次に掲げる要件を満たすと認められるものとして政令で定めるところにより大蔵大臣が指定したもの
 - イ 広く一般に募集されること
 - ロ 教育または科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益増進に寄付するための支出で緊急を要するものに充てられることが確実であること
- 3) 特定公益増進法人に対する寄付金（公共法人等として別表第1第1号に掲げる法人その他特別の法律により設立された法人のうち、教育または科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益増進に著しく寄与するものとして政令で定めるものに対するその法人の主たる目的である業務に関連する寄付金）

指定寄付金には、大蔵省告示による包括指定に、学校法人、私学振興・共済事業団、日本育英会、研究法人に対する寄付金、各都道府県共同募金会の行う共同募金、日本赤十字社の行う募金に対する寄付金および社会福祉事業・更生保護事業のために中央共同募金会または各都道府県共同募金会に対して支出された寄付金のほか、阪神・淡路大震災に関連して、公共法人または公益法人が事業の用に供していた建物の再建・修理費用と「社会福祉事業に関する民間奉仕活動を行う団体等が阪神・淡路大震災による被災者の救援活動等に必要な資金に充てるものとして、社会福祉法人全国社会福祉協議会に対して支出された寄付金（平成七年三月二十七日から平成九年三月三十一日までの間に支出されたものに限る。）の全額」（平成7年3月27日号外大蔵省告示大58号第2号）とが含まれている。また、個別指定には、「「国宝・重要文化財の補修費用」「国際会議開催の費用」「博物館の建設費用」²⁶⁾などがあるとのことである。

特定公益増進法人は、所得税法施行令第217条に列挙されているが、同上第1項第3号では、民法上の公益法人が特定公益増進法人の指定を得るための要件のひとつとして、「相当と認められる業績が持続できること」という要件が挙げられており、研究助成（同号ホ）・留学生交流（同号リ）・青少年の社会教育（同号ヌ）・博物館の振興（同号ワ）受刑者の指導（同号ネ）・貧困者の訴訟援助（同号ナ）・中国在留邦人の帰国後の生活支援（同号ラ）・薬物濫用防止と青少年の非行防止（同号ノ）・水難援助（同号ク）・レクリエーションの普及振興（同号ヤ）について「その業務が全国の区域に及ぶものに限る」とされているほか、地域住民の国際交流（同号ネ）では「当該区域における国際交流に中心的な役割を果たしているもの」、中国在留邦人の帰国促進では「国の支援を受けて行うもの」、野生動植物の保護繁殖（同号ム）では、「国または地方公共団体の委託を受けているもの」などの限定が付されている。

これを見るかぎり、本条で「公益増進に（著しく）寄与する」という場合の公益性は、民法上の公益法人など既存の法人のなかでも、特に組織・財政上の規模の大きな団体、国や地方公共団体となんらかの関わりがある団体とその活動にしか認められないようである。NPO法人あるいはその活動が本条の対象となる場合は稀であろうし、特に寄付・会費に頼らざるを得ない小規模NPOにとっては、全く役に立たない制度となっている²⁷⁾。

公益法人「その他の公益を目的とする事業を営む法人」に財産を寄付（贈与・遺贈）した

場合は、租税特別措置法第40条の規定にしたがって、譲渡所得税が非課税とされるが、これには、「当該贈与または遺贈が教育または科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益増進に寄与することその他の政令で定める要件を満たすものとして国税庁長官の承認を受けたもの」という要件が付されている。この承認は裁量性が高いことから、どのようなNPO法人なら国税庁長官の承認を受けることができるのが問題となる。相続財産の贈与（寄付）にも相続税が非課税とされる制度があるが、特定公益増進法人に寄付した場合に限られている（同法第70条）。

また、法人などの団体の行方寄付の損金算入については、法人税法第37条に規定がある。同条第6項によれば、これは基本的に、寄付の趣旨の公益性あるいは受入団体の公益性を問題にする制度ではない²⁸⁾が、同条第3項第2号および第3号により、特定公益増進法人に対する寄付金が同条第2項の損金算入限度額に係る不適用の対象とされることから、その限りにおいては公益性が問われることとなる。

法人に対する寄付への控除等については、上記の各国とも、法人に対する非課税・免税よりも厳格な公益性の認定制度が設けられているようである。

たとえば、アメリカでは「寄付金免除の対象となるNPOは、非課税資格をもつNPOのうち、IRC501条(c)(3)に規定するNPOのみに限定され²⁹⁾ている。そのため、労働組合などの共益的団体に加えて、社会貢献目的で政治的な市民運動を行う団体（同条(c)(4)に規定）等も、寄付控除の対象とはならない。

ドイツでも、「慈善、教会、宗教、学術目的以外の公益目的については、「その公益目的が特別に増進に値するもの(besonders förderungswürdig)」という要件が加重される。どのような場合に、「特に増進に値する」といえるかについては、所得税法指針(Einkommensteuer-Richtlinie)・別表7に列挙されている。それによれば、たとえば「青少年福祉・保護の促進目的」「動物保護目的」等は無条件で「特に増進に値する」とされる。これに対して、「スポーツ振興」「自然保護」等の場合には、寄付の受入先が「公法上の法人または公的機関」である場合にのみ、特別に増進の価値ありとされる。³⁰⁾

課税免除や軽減税率の適用に際して公益性を問わないフランスでも、寄付控除の対象は、「慈善、教育、学術、社会、人道、スポーツ、家族、文化的性格を有する、または、芸術的資産の活用、自然環境保護、フランス文化フランス語フランス学術知識普及に関する一般利益の事業または機関への払込み³¹⁾に限られる³²⁾。

諸外国がこのように比較的厳しい公益性認定基準を立てているのは、寄付控除が、国の事業と民間公益事業とのあいだで、資金の獲い合いに似た構図を描き出すことによると思われる。したがって、国が税金を使って直接行くと同等かそれ以上の公共性・公益性を有すると、国（多くは課税当局）が認めた民間の活動でなければ、寄付控除の対象とならない。さらに、民間団体の実現しようとする公共性・公益性が、国の考える公共性・公益性と一致していなければ、その事業が寄付控除の対象となる余地はない。

しかし、NPO活動の究極的な意義は、公益の担い手は専ら第一セクター（国と地方公共団体）であり、民間セクターは専ら私益を追及する、とされてきた従来のパラダイムの転換にある。公益を追及する民間クター（真の第三セクター）が、アドボケートとして、イノベーターとして十分に機能するためには、第一セクターと方針を同じくする団体のみを優遇する制度は、厳に避けなければならない。

特に寄付控除は、資金配分を通じた直接民主制の装置としての役割を果たしうる。すなわち、国や地方公共団体の事業よりもNPOの事業の方がより公益に資すると評価すれば、市民は、税金よりもNPOに対する寄付金を支払い、控除を受けることを選択するであろうから、政策選択の機会を市民に与えることになるのである³³⁾。

加えて、国や地方公共団体による補助金・助成金との関係がある。すなわち、第一セクターと方針を同じくする団体であれば、個別の事業ごとに、各種の補助金・助成金を受けることが可能である。これに対して、第一セクターと方針を異にする団体は、これらの収入を期待できず、民間からの会費・寄付に頼るしかない。このことだけでも既に、第一セクターと方針を異にする団体は資金上の不利益を被っているのだから、この上、寄付税制によって相対的に不利に扱われては、資金力における団体間の格差は不当に拡大する。資金力の格差は活動規模と活動内容の格差につながり、市民に於ける団体の公益性判断に、ひいては、市民による政策選択に、歪みをもたらすことにもなる。

以上より、寄付税制においては、公共性・公益性を特に緩やかに認定する制度が望ましいというべきである。

4. サービスの供給からイノベーションへ

本稿は、文教大学国際学部の共同研究の成果として上梓するものであり、この研究チームの統一テーマは、「大学と地域社会」であった。そこで最後に、文教大学湘南図書館における住民開放の制度を取り上げることにする。いうまでもなく、これは学校法人の一部局による実践であり、独立のNPOとは主体を異にするが、専らサービスの供給を行うNPOが、行政と対等な協力関係を結んでイノベーションの機能を果たすに至る道筋を、ひとつのモデルとして提示できると考え、ここに加える。

文教大学湘南図書館における住民開放について

八 代 隆 政

宮 崎 直 人

はじめに

文教大学湘南図書館は1991年4月に茅ヶ崎市立図書館との間に「茅ヶ崎市立図書館と文教大学湘南図書館との申し合わせ」の協定を結び、資料の相互貸借、相互複写および茅ヶ崎市民への本学図書館の利用開放を開始した。地域社会に対する接触は、本学でもすでに大学公開講座などの形で実施されている。また越谷校舎図書館では図書館の住民開放とともに、児童文庫「あいのみ文庫」による児童向けサービスなど積極的な図書館拡張サービスを展開しており¹⁾、年間利用者数延べ1276名、同貸出冊数3690冊（1996年

度)という実績を上げている。しかし1997年度の湘南図書館の茅ヶ崎市民の年間登録者は20名、年間延べ利用者数は17名という低い数字に終わっている。ここでは、湘南図書館の住民開放に至る経緯、内容、利用の現況についてその概要を報告するとともに、その問題点に関して若干の私感を述べることにする。

大学図書館の地域開放

昨今、生涯学習や社会教育が推進され、少なからず一般市民の知に対する欲求が高まっている。放送大学の開講や市民講座、通信教育、カルチャーセンターなども盛況である。このような状況のなか、大学の教育・研究資源を開放して、生涯学習社会に貢献する「開かれた大学」となるような社会的要請が強まっている。

もちろん、基本的には大学図書館は大学構成員である当該大学の学生および教職員を第一義的に利用対象とする。しかし、ほとんどの大学図書館では従来から大学構成員以外の「学外者」に対しても利用を可能としている。一言で学外者といっても様々であるが、概ね次の5つのカテゴリーに大別するのが一般的である。

1. 当該大学関係者（卒業生・旧教職員・教職員の家族や知人）
2. 他大学の教職員・学生
3. 図書館関係団体協定者
4. 民間企業関係者・研究者
5. 一般市民

従来まで「大学図書館の公開」といった場合、実際は上記のうち2、3および4の一部を対象とするのが常であった（1は準大学構成員とでもいえよう）。つまり、学外者の図書館利用を可としても図書館相互協力協定に基づく利用がその中心であった。これはあくまでも大学図書館公開の狭義の概念であり、公共性に基づいた一般公衆への公開という広義の概念ではなかった。平たくいうならば、知的欲求はあるが大学に「コネ」のない人たちが5のカテゴリーの意味するところの一般市民であり、その人たちに図書館を利用してもらうことが「大学図書館の開放」なのである。

では、「利用」とは具体的にどのような形を指すのか。日本図書館協会は1983年に実施した大学図書館の学外者の利用調査結果から、学外者の利用形態を以下のように分けている。

1. 開放型：だれでもが、または地域住民や通勤者が、簡単な手続きにより図書館の資料の大部分を無料で閲覧することができるもの
2. 準開放型：不特定多数の学外者が無条件でまたは一定の条件つきで何らかのサービスを受けられる図書館
3. 部分開放型：大学または図書館と直接のあるいは間接的なつながりを持つ機関や個人に利用させるもの
4. 不定型：個別に対応するところ、および図書館長等の許可を必要とするが許可の基準が明らかでないもの
5. 閉鎖型：学外の利用を謝絶する図書館

上記のうち、5は問題外として、3と4も門戸を広く社会に開こうとする姿勢に欠ける。従って1と2が大学図書館の開放にふさわしい利用形態である。要するに「大学図書館の開放」といった場合、知的欲求をもった大学に関わりのない一般市民に対して、できるだけ簡単な手続きだけで、資料の利用をはじめとする各種のサービスを提供することである、といえよう。

数字的にみると、実際に大学図書館を公開して、地域住民に対して図書館サービスを提供する館は、今日の大学開放政策の起点とされる中央教育審議会の答申「生涯学習について」が提出された1981年では、図書館年鑑1992によると、国公私立をあわせて、わずかに144館（13.5%）、うち国立大学は52館（16.2%）、私立大学が52館（10.5%）、公立大学は14館（25.9%）であった。

1997年になると、同じく図書館年鑑1998によると、国公私立あわせて562館（51.0%）、うち国立大学は191館（65.2%）、私立大学が314館（43.1%）、公立大学は57館（70.4%）となり、この16年間に住民サービス実施館が4倍近くに増加した。しかし館外貸出の実施館となると173館と少なくなり、全体の15.4%の比率となってしまう。地域開放の実施館は増加の一途を辿っているが、そのサービスの内容については千差万別であり²⁾、大学図書館の真の開放は未だ発展途上にあると位置づけることができよう。

そもそも大学図書館は大学の組織を構成する教員・研究者と学生を主たる対象として、学術情報を提供することを第一義とされてきた。国内で刊行される出版物を網羅的に収集し、国会議員の利用上の便宜をはかるとともに、広く一般の利用に応える国会図書館（国立国会図書館法2条）や、社会教育のために地方公共団体が設置する公立図書館（社会教育法9条、図書館法2条）とは性格を異にする。しかし1953年の国立大学図書館改善要項では、「大学図書館が教官、学生更に一般職員の利用に供しな余力があるときは、大学外の希望者に対しても公開することが望ましい³⁾」とされ、1961年の公立大学図書館改善要項では、「教員、学生さらに一般職員の利用に供してな余力があるときは、つとめて地域内の住民および研究機関の利用に供することが望ましい⁴⁾」とされた。いずれも国または地方公共団体の設立にかかわる大学図書館のために、大学構成員を最優先しながらも、学外者を「余力」という条件付きながらも利用対象者とした。その後1977年の国立大学図書館改善要項「改訂のための試案」ではそれが「研究者の利用への協力」に変更された。さらに1982年改訂の大学図書館基準では、「学内利用者のみならず、広く研究者の情報需要に応じるよう地域的・全国的さらに国際的な相互協力のネットワークの形成に努めなければならない⁵⁾」と発展していくこととなる。

一方、生涯教育およびリカレント教育論の観点からは、1981年に中央教育審議会の答申「生涯学習について」が提出され、1987年の臨時教育審議会答申「教育改革に関する第三次答申」において大学図書館の開放が明示的に示された⁶⁾。答申では、ただ単に図書館施設を社会に開放するだけでなく、公開講座、市民講座等による市民への学習機会の提供、学部レベル、大学院レベルでの社会人の受け入れなど、大学教育を社会に広く開放することによって学内構成員に加わる新しいタイプの利用者層に対するサービスの充実が要求されている。また大学の諸施設のインテリジェント化を進め、図書館を中心とした学内の情報システムを構築し、それを社会に対しても開放していくことが求めら

れている⁷⁾。

また、少子化の問題は大学の冬の時代の到来を招き、大学改革をめぐる論議を盛んにした。1991年の大学設置基準の改定による緩和後、一般教育と専門教育の区分の廃止、学生による授業評価の導入、昼夜開講制、社会人入試の実施など、各大学は様々な形で改革を試みている。

このように、(1)生涯学習への高まり、(2)地域住民へのサービスを提供による地域内での大学の位置づけの強化、(3)少子化にともなう学生数の減少を成人学生によって補うこと、以上の大学内外の事情によって大学図書館の開放が盛んになってきたことに対して、大串氏はそのような「地域開放はいわば外圧」なのであって、「図書館のサービスは、意義づけがどのようなものであっても、図書館の内的な論理とリンクしなければ、サービスとして展開されない⁸⁾」と警告している。

氏はさらに、「図書館の内的な論議に沿って考えてみると、それは収集資料の有効利用にたどりつく。(中略)地域住民の多彩の視点からの資料へのアプローチが、新しい価値を資料にもたらすのである。あたらしい価値は、新しい需要を生み、大学図書館の蔵書構成へ一定の刺激を与えるだろう」と、図書館開放の実務的な意義は図書館資源の有効利用にあると主張するのである。

1981年の中央教育審議会答申「生涯学習について」によって、大学教育の開放が提言され、その後臨時教育審議会による4次にわたる答申や、1991年の大学設置基準の改定によって示された「外からの」大学の開放政策と、図書館資源の有効利用、情報の共有といった図書館の内的論理が相俟って発展してきたものが大学図書館の住民への開放といえる。

図書館年鑑1998によると、1997年3月末現在、公共図書館の総蔵書冊数は2億4,964万9千冊で、大学図書館(短大、高専を含む)は2億4,550万9百冊である。ほぼ同規模の蔵書といえる。公共図書館は、地域住民の生涯学習やレクリエーションの推進に役立つような資料を収集しているのに対して、大学図書館は学部学科構成を背景とした専門的資料が蔵書の中核をなしている。数的には同一規模でも、公共図書館のコレクションと大学図書館のコレクションの質的な相違は、公共図書館では充足されないものが大学図書館に求められるということが考えられる。大学が今後より一層社会的存在であろうとするならば、資源と情報の共有の理念のもと、住民開放は大学図書館に課せられた使命といえるだろう。

文教大学湘南図書館の住民開放に至る経緯

文教大学湘南図書館は文教大学湘南キャンパス開設時の1985年にオープンした。湘南キャンパスは、旗の台キャンパス(東京都品川区)より女子短期大学部を、越谷キャンパス(埼玉越谷市)より情報学部を移転して開設された。その後、1990年度より国際学部を新設、現在3学部8学科からなる。地理的には神奈川県茅ヶ崎市中心部よりバスで約20分程の丘陵地帯に位置する。付近は緑も多く閑静な環境であるが、反面、至近距離には銀行、郵便局といった公共施設や商店などもない、いわゆる「辺鄙な場所」でもある。当館の前身は短期大学図書館であるが、現在は4年制大学と短期大学の共用図書館

として、教職員・学生（1997年5月時点で学生数4,815名）の利用に供している。施設概要は地上3階建、延べ面積3,637㎡、閲覧座席数377席、蔵書収容能力約24万冊、蔵書冊数は23万冊である。職員は教員兼務の図書館長のほか、専任職員13名、非常勤職員8名で構成されている（1998年7月末現在）。

なお、茅ヶ崎市は神奈川県の中湘に位置し、人口約20万人である。茅ヶ崎市立図書館は茅ヶ崎駅から海岸方面に徒歩約15分の閑静な住宅街の一角にある。

そもそも当館において「図書館開放」が持ち上がったのは、茅ヶ崎市と本学間でのキャンパス移転検討の段階であった。茅ヶ崎市側は、キャンパス受入れの条件の一つとして大学開放を提案、体育館の市民利用とともに「図書館開放」について話し合いがもたれた（1981年11月）。大学側は基本的にこれらに合意し、「図書館開放」を推し進めることになる。しかし、その後、具体的な動きは表面化せず、実務レベルでの検討が開始されたのは、すでにキャンパス移転と開設が済んだ3年後の1988年になってからであった。それから3年の間に、市教育委員会あるいは市立図書館と当館との会合が数回にわたって開かれた。その結果、1990年春に、相互協力サービスと市民利用を骨子とする協定書の原案が出来上がった。これは主として当館側により作成されたものであった。この間、茅ヶ崎市議会でこの件に関して審議されたり、また学内的には1989年に教授会および理事会承認を得るなどの動きが双方であった。

協定は、ほぼ原案のまま「茅ヶ崎市立図書館と文教大学湘南図書館との申し合わせ」として完成し、住民開放は当館オープンの6年後、1991年4月に漸くスタートしたのである。

住民開放に関する規定について

当館の住民開放はどのようなシステムで実施されているのか、前節の「申し合わせ」をもとに紹介する。

1. 公開の目的（第1条）

- (1) 市立・湘南両図書館の相互協力の促進
- (2) 利用者サービスの向上
- (3) 図書館活動の充実

以上の3点が明記されているが、第1の目的が相互協力の促進にあるということで、第2章および第3章に図書館資料の相互貸借および相互複写の細則が明記されている。従って市民の利用については第4章「茅ヶ崎市民の文教大学湘南図書館の利用」第15条以降に触れられている。

2. 利用者資格（第15条）

- (1) 茅ヶ崎市民で20歳以上のもの（受験生、大学生、営利目的者を除く）
- (2) 茅ヶ崎市立図書館利用登録者
- (3) 特定の研究主題を持っている者

上記の(1)から(3)の全要件を満たすことが必要である。茅ヶ崎市民や市立図書館登録者でも他大学・研究機関に属する者は所属機関の紹介状があれば利用できる。「申し

合わせ」の対象外となっている。ここでは、あくまでも当館の相互協力範囲外の地域住民を対象にすることを明確にしている。また、大学図書館の特性から、専門主題の調査・研究を目的とする地域住民に限り、単なる場所の提供やリクリエーション目的の利用を排除ことによって、図書館資源の有効利用を促進することを意図している。

3. 利用手続 (第16条、第17条)

当館の利用を希望する市民は次のような利用手続を踏むこととなる。まず、利用希望の市民が閲覧願を市立図書館に提出、市立図書館が確認の上当館へ送付、当館で審議の上閲覧証を発行し市立図書館へ送付、市立図書館から利用希望市民へ閲覧証を交付、利用者は交付された閲覧証を持参の上当館に来館し閲覧証を提示して、漸く利用ができる。利用希望者が市立図書館に申し込んでから閲覧証を受け取るまで通常1週間かかる。有効期限は発行から1年間となり、更新は再度同じ手続を取らなければならない。

4. 利用対象資料 (第18条)

所蔵資料の館内閲覧が原則である。所蔵資料のうちには図書や雑誌など印刷媒体資料をはじめ、コンパクトディスクやビデオ・LD、マイクロフィルムといった視聴覚資料、CD-ROMやFDなどの電子媒体資料も含まれる。購入希望は原則としては受付けない。住民開放によって資料収集方針の変更はしない。市民の利用は基本的に当館所蔵の学術情報源の利用を主眼とする。

5. 利用の範囲 (第18条)

規定では所蔵資料の館内閲覧と複写が利用範囲である。対個人への館外貸出は行わない。市民が直接足を運ばずに湘南図書館の資料を使用したい場合は、市立図書館に申し込みをして、市立図書館と当館での相互協力規定(第2章、第3章)に基づいて、図書を借受けたり文献複写物入手する。ただし貸出資料については市立図書館内での閲覧のみで、持ち帰ることはできない。

レファレンスについては、規定上明記されていないが、実際は大学構成員と同様に行っている。文献調査、事項調査以外にも要望があれば外部データベース検索などの情報検索も無料で実施する。また相互貸借や文献複写物の入手などのILLサービスも申し出があれば行う。

6. 利用期間および時間 (第19条)

利用期間および時間は、当館の開館している期間および時間であり、大学構成員と同様である。規定では「定期試験期間中など利用を制限又は禁止する場合がある」と明記されているが、これまで入館を制限したことはない。

7. 利用料金

無料(登録および入館とも)。図書館資料の複写については有料となることを規定に明記(第18条)している。

文教大学湘南図書館の開放の現状と問題点

当館における地域住民への開放が1991年4月にスタートしたが、初年度(1991年度)の登録者は12人、延べ利用者数は13人、茅ヶ崎市立図書館への貸出冊数は6冊であった。7年目にあたる1997年度は、登録者21人、延べ利用者数17人、茅ヶ崎市立図書館への貸

出冊数は0であった。1997年度の登録者の平均年齢は48.5歳で、20歳代3人、30歳代5人、40歳代2人、50歳代2人、60歳代7人、70歳代1人、不明1人である。男女比は男性16人(76.2%)、女性5人(23.8%)で4分の3は男性である。調査テーマは、政治・外交・歴史・文化などの国際関係・地域研究が8人と3分の1以上を占める。このことは本学の学部構成(国際学部の存在)との関わりがあるのだろうか。そのほかの調査テーマは、建築学、考古学、植物学、情報工学、天文学、生涯教育、管理会計学、保険学、宮澤賢治研究等、多岐にわたっている。前年度から更新した登録者は4人だけである。

住民サービスの開始から7年間、年間の登録および利用とも少なく、市立図書館とのILLの実績もここ数年ゼロといってよい。登録更新をするものも少なく、また何度も当館へ足繁く通うという利用者も僅かである。

本学学生の利用については、貸出冊数をみてもみると、1991年度が9,024冊、1997年度が21,139冊と7年間で2.34倍に増えている。またILLに関しても、貸出と複写の依頼合計が1992年度560件から1997年度1386件と2.48倍増、貸出と複写の受付が1992年度48件から1997年度294件と6.13倍増と飛躍的な伸びを示している。国際学部の完成と学生数の増加にともない蔵書数が増えたことほかに、レファレンス・ILL体制の強化、オンラインデータベースの導入と検索料金の図書館負担、学術情報センターの目録所在情報サービスおよびILLサービスへの参加など様々な図書館サービスのステップアップがなされた結果ともいえよう。特にレファレンスとILLについてはリピーターが多く、ヘビーユーザーへの転換が認められるところである。

以上のように、学内利用が飛躍的に伸びているのに対して、市民の利用が停滞していることは問題である。それが何に起因するのか明言できないが、一つには、国際学部設置後、1990年代に入ってから、脆弱なサービス体制を強化することと、学内利用者へのサービスを促進することを最優先し、市民に対してはあまり働きかけなかったという当館のサービス部門の怠慢にもある程度求めることができよう。そのほかにもいろいろなことが停滞の原因となっていると考えられる。以下に、当館における地域住民に対する開放についての問題点を検証していくとする。

1. 目的の明確化

大学図書館の地域開放は、外圧要因としては、生涯学習の提供、地域に根ざした「開かれた大学」としての活性化、地域情報化が挙げられるが、それらが図書館資源の有効利用という内的論理、すなわち資源共有という理念とリンクし、さらに図書館の電子化や人件費などの予算的保証があって実現可能なものとなる。

甲斐氏は、一般利用者に関する調査を行い、利用者側からみた大学図書館の開放の有効性を実証的に明らかにしている⁹⁾。甲斐氏は「大学図書館の一般利用者は学習・研究に対する関心が極めて高く、かつ大学図書館の専門的資料、サービスにむしろ必要性を有している」、「基本的には大学図書館は公共図書館の代替施設としては利用されない(中略)。一般利用者が大学図書館を利用する目的は、その大学の学部、学科などの特色を反映した専門資料やレファレンスなどの専門的サービスにこそある」として一般利用者の積極性を見出している。そして大学図書館が開放を実施するにあたっては、「その資料構成、サービス等における専門性を確保し、それをもって必要とする利用者に提

供することが求められているのである。このことは当該大学における教育・研究を資料、サービス面から支援するという、大学図書館が固有に有している目的と内容的には合致するものである」と断言するのである。

当館においても、旗の台キャンパスからの移転、国際学部の設置といった大きな変化のなか、今後の進むべき道をこの10年余り模索してきたわけであるが、文教大学湘南図書館として特徴ある専門資料からなる蔵書構成を構築し、それをより多くの利用者に提供できるようなサービスシステムの充実が必要である。そのなかで資源の有効利用ということで地域住民への開放を推し進めなければならない。しかし理念は理念として、現実には、湘南キャンパスには特徴ある専門資料からなる蔵書構築を阻む要因が厳然と存在している。それが資料費の分散である。学部、学科、あるいは教員個人そして図書館と公的な資料費が何ら有機的に調整されず、それぞれがそれぞれの理由で資料を収集している状態が続いている。図書館で収集された資料は利用者に共有されることになるが、学部、学科、教員個人で収集されたものは、一部の学科資料室を除いて、個々の研究室あるいは教員の手元に半永久的に行ってしまい、そこには共有財産という意識もなく半ば私物化されてしまうこととなる。重複して収集している資料もかなりの数に上るであろう。図書館による集中管理でもなく、学部学科図書館の機能を有効に発揮させる分散管理でもない、非効率的非体系的資料収集活動がまかり通っている状態である。このような状況で文教大学湘南図書館固有の専門資料からなる蔵書を構築することはかなり難しいことである。当館のILLサービスの実績において、他図書館への資料依頼（依存？）件数が1997年度で1386件であるのに対して、他図書館からの資料貸出と複写の受付（依存される？）件数は294件と、恥ずかしながら依存が被依存の4.7倍という他図書館依存度の高い図書館であることが数字に現れてしまっている。今後は依存と被依存が対等になるように努力をする必要がある。

もちろん現状でも、当館の蔵書は茅ヶ崎市立図書館のそれとは質的にかなり異なる。1998年度から検索可能になったOPAC（利用者用オンライン目録）やレファレンスや情報検索などの人的サービスを通じて専門的資料や文献情報へのアクセスなど、資料だけでなくサービス全般を含む図書館資源の有効利用を地域住民に供することは十分可能である。

2. サービス対象

サービス対象は茅ヶ崎市民に限定している。先に挙げた甲斐論文では「大学図書館を利用する人々は大学図書館が偶然近くにあるから利用しているのではなく、積極的な必要性から遠くにあっても利用している」という調査結果が示されている。図書館開放の実施経緯からみて茅ヶ崎市との関係から茅ヶ崎市民に限定しているというのが現状である。ただし今後茅ヶ崎市民以外からも利用希望の声が増してくれば拡張の可能性はあるだろう。また20年未満でも、当館の調査・研究のために資料やサービスを利用したいという市民がいれば、利用を許可することになろう。

3. 提供するサービスの種類

先述したように規定上は、資料の閲覧と複写という資料提供サービスが中心であるが、当館では情報検索などのレファレンスサービスやILLサービスも要望があれば行うので、市民利用者は積極的に利用すべきである。

議論が分かれるのが館外貸出である。市民利用者は利用したいが資料があれば、館内閲覧と複写のみなので利用時間が限定されてしまう。当館の開館時間は平日は18時まで、土曜日は16時までで休日は休館している。市立図書館は月曜日と祝日が休館で、金曜日が19時30分まで、それ以外の日は17時までである。社会人の利用者の場合、どちらの図書館で閲覧するにしても時間的制約がかなりある。紛失や延滞の問題が懸念されるが、これは学生や教員などの方がはるかに多いと思われる。また図書の利用が集中するのではないか、という意見もあるが、個人レベルの特定主題の調査・研究では、資料に対する要求が重なることは比較的少ないであろう。今後検討すべき最も重要な課題である。

4. 利用手続

すでに述べているように、利用希望者は申請から実際の利用まで最低1週間がかかる煩雑な手続を踏まなければならない。利用者サイドに立てば、図書館来館時に簡単な手続きで利用できるのが望ましいのはいうまでもない。今後改善の余地がある。

5. 開館時間

20歳以上の茅ヶ崎市民を対象としているからにはフルタイムの有職者も当然いる。そうした利用者は、平日の夜間開館、日曜開館などによる開館時間の延長が必要となる。また開館時間の延長の問題は学内からもしばしば要求が出てくる。しかし図書館職員の勤務条件や図書館サービスの劣悪化を招かない人員や予算の確保、図書館システムの見直し、セキュリティの問題などを考慮しながら延長方法を検討しなければならない。

6. 目録情報の提供

図書館資料の有効利用を促進するためには、図書館の所蔵がわかるようにしなければならない。そのためには目録情報を提供することが必要である。公共図書館のOPACを大学図書館に設置、大学図書館のOPACを公共図書館に設置し、相互に所蔵を検索できることが望ましい。あるいはインターネット上でOPACを公開する方法もある。現状では茅ヶ崎市立図書館では湘南図書館の所蔵が、湘南図書館では茅ヶ崎市立図書館の所蔵が検索できない。当館では1998年5月より館内にOPAC端末が設置されたが、将来はインターネット上での公開も実施することになるであろう。

7. 利用者ガイダンス

市民利用者には、現在登録と同時に当館の「利用のてびき」と開館日程表を送付しているだけである。市民利用者のなかには大学図書館の利用教育を受けてこなかった人もいだろう。最初の来館の際に必要なならば、文献の探し方やOPACの使い方などの図書館ガイダンスを実施すべきである。

8. PR

広報活動の充実も必要である。公開制度をよく理解せず、「見たいだけ」「家の近所にあるから一度入ってみたい」という人が、市立図書館へ利用の申し込みに来たケースが何回かあったという。今までに市の広報と図書館報に記事が掲載されたことがあるものの、継続的なPR活動としては、市立図書館に配布用として当館の開館日程表と利用のてびき等を送付しているだけである。文教大学湘南図書館がどのような資料を持っているか、どのようなサービスを提供しているかを、一般の人が容易にすることができるようなPRが必要である。インターネット上でホームページを開設する準備が行われている。今後は両館が協力してPR活動を充実していき、住民開放制度を市民に浸透させて

いくこととなろう。

おわりに

文教大学湘南図書館では2年前より学術情報センターの目録所在情報サービスに参加している。いわゆるNACSIS-CAT(目録所在データベース)への当館所蔵登録数も10万冊をはるかに超えている。それにつれて他図書館からの貸出受付件数も、1995年度0件だったのが、1996年度35件、1997年度120件と飛躍的に伸びている。1998年度も半年で前年度の受付件数に迫る勢いである。このように当館にどのような資料があるかを全国的なデータベースに公開することによって、学外からの利用が益々伸びていく。またCATを検索して、直接紹介状をもって来館する他大学の学生も増えてきている。利用される資料のなかには、洋書をはじめ今まで本学学生や教職員が一度も利用しなかった資料も多く含まれている。危うく死蔵の憂き目に遭うところの資料が生き返ったといえる。

学術情報センターの目録所在情報サービスは、県立図書館の参加も増えているが、大学図書館をはじめとする学術情報機関が中心である。学術図書館(Academic Libraries)という同種の図書館のネットワークといえる。一方、設置主体や設置目的の異なる図書館、例えば、公共図書館と大学図書館といった異館種からなるネットワークが形成されると、それぞれの図書館の固有性がより一層際立ち、それがまた地域を基盤として成り立てば、利用者の地理的アクセスも保証されるであろう。地域図書館ネットワークに大学図書館が参加することにより、公共図書館は利用者の情報要求を分析し、大学図書館の利用を推し進める。大学図書館は地域住民への開放を行い、新しい利用者の発見と図書館資源の有効利用が可能となり、地域へ貢献する。そのことは大学の地域における存在価値が高まることになる。

このように今後大学図書館そして大学そのものが発展していくには、図書館サービスをも含む情報資源の共有化という志向のもとに、学外にも眼を向け、地域図書館ネットワークや地域に根ざした活動、さらに広域なネットワークへの参加が必要となるであろう。

引用文献

- 1) 松田上雄. 文教大学越谷図書館の公開: 6年を経過して. 図書館雑誌. 82(10), p. 643-645(1988).
- 2) 使える大学図書館はどこにある. ず・ぼん. 4, p.6-27(1997)に地域住民サービスを実施している大学図書館の事例が掲載されている。
- 3) 岩猿敏生. 大学図書館. 日本図書館学講座第6巻. 東京, 雄山閣出版, 1976, p.94.
- 4) op.cit., p.218.
- 5) 高鳥政夫. 大学図書館の運営. 東京, 勁草書房, 1985, p.184.
- 6) 斎藤陽子. 生涯学習における大学図書館の開放. 清泉女子大学紀要. 42, p.76(1994).
- 7) op.cit., p.81.

8) 大串夏身. 開放を阻むものは何か (大学図書館の開放を考える1). ずぼん. 4, p. 32(1997).

9) 甲斐陽輔. 大学図書館「公開」の役割に関する研究: 北海道における大学図書館の「一般開放」に関する実証的研究. 図書館学会年報. 38(3), p.113-150(1992).

(やしろ たかまさ・みやざき なおと、文教大学湘南図書館員)

この論考から明らかなように、現在、文教大学湘南図書館の住民開放は、成功しているとはいえない。これはまさに、大串（論考の引用文献8）の懸念するとおりの事態であると思われる。すなわち、大学図書館が公共図書館と住民に対して一方的にサービスを提供する関係³⁴⁾は、大学図書館側としてもサービス拡充への動機に欠け、住民にとって魅力ある制度になりにくい。仮に、市民による利用が盛んになったとしても、館外貸出しの是非をめぐる議論に顕著に見られるとおり、却って本来の利用対象である大学関係者へのサービスに支障を来すという批判にさらされかねない。大学図書館の住民開放を円滑に進めるためには、住民開放によって大学図書館側の受ける利益を認識しておく必要がある。

ひとつには、論考にも引用されるように、「地域住民の多様な視点からの資料へのアプローチ」が、「大学図書館の蔵書構成に一定の刺激を与える」という利益が挙げられる。しかし、これは予算が潤沢な図書館においては大きな利益となるかも知れないが、資料費の分散などの諸要素によって、大学関係者のニーズにも十分応えるのが難しいという湘南図書館の現状から見て、あまり効果は期待できない。

蔵書構成という点から見れば、むしろ、大学図書館と公共図書館のあいだで、蔵書構成の役割分担をする、という方法が現実的である。たとえば、利用者から購入希望が出た段階で、その図書が他の一方の図書館にあるかどうかを調べ、他の一方にあればその利用を勧める、といった方法は、比較的容易に実施しうるであろう。さらに進んで、甲斐（論考の引用文献9）が述べるように、住民が大学図書館を利用する動機が、大学図書館の専門性にあるとすれば、両図書館の利用者からの購入希望図書のうち、専門性の高いものは大学図書館が購入し、そうでないものは公共図書館が購入するといった、受入れの一元化を考える余地もある。これを大学図書館側が推進しようとする、公共図書館に対する一定の働き掛け（アドボカシー）を要することは必然である。

この方法をとることによって、大学図書館・公共図書館双方が無駄な出費を抑えながら、将来的には、大学図書館の専門書コレクションは充実し、公共図書館の蔵書構成は、住民にとってより親しみやすいものとなるであろう。ここに至れば、大学図書館によるサービスの供給は、大学図書館自身と公共図書館にとってのイノベーションを実現したといえるのである。

おわりに

NPOセクターの健全な発展を目指すのであれば、NPO法制における「公益」概念は、これまで繰り返し述べたとおり、NPOのアドボカシー機能とイノベーション機能を視野に入れたものでなければならない。そのためには、NPO法制の対象となる団体は、少なくとも公益性の認定

に関するかぎり、立法の上でも法の解釈・適用の上でもできるだけ広く認めるべきであるし、税制上の優遇を受けるNPO法人の認定に際しても、現行の特定公益増進法人のような加重された公益性要件を課さないのが望ましい。

NPO法制は、広範な団体に対して法人格取得の機会を与えるものであるから、一部の団体による法人格の濫用という弊害が付随するのは避けられない。しかし、法人格の濫用を警戒するあまり法人化の人口を狭くすることは、NPOセクターの健全な発展にとって、角を矯めて牛を殺すの理りである。

むしろ、さまざまな団体が彼らの信じる公益の実現を目指して、自由に活動しうる制度を整えることが、NPOセクターの腐敗を防ぎ、NPOが社会全体のイノベーターとしての役割を果たすことを助けるのではないだろうか。民法上の公益法人が、主務官庁によって厳しい設立要件を課されているにもかかわらず、全体として十分に公益実現に役立っているとはいえ、財産隠しや租税回避などの手段に使われることさえあるという現状に鑑みると、厳しい設立要件が法人の公益性を担保しうるものでも、法人格の濫用を防止しうるものでもないことは、明らかであろう。

行政による監督も、また同様である。主務官庁の包括的な監督に服している既存の公益法人が、主務官庁との癒着を深めた結果、却って公益に反する活動を行っている例には事欠かない。行政は法人の組織・活動の外観だけを客観的に判断し、実質的な公益性の評価は市民の監視に委ねるのが、公益法人と公益法人行政の腐敗を防ぐ方途である。

今回設立したNPO法では、監督の手法に関して、市民による監視の仕組みが（市民が所轄庁を監視する仕組みも含めて）取り入れられている点が評価に値する。一方、公益性の認定に関しては、「公益」という語が避けられている点、「特定非営利活動」の領域が限定されているなどが不十分である。また、公益目的の団体を対象とする法制度でありながら、法人に対する課税上の取扱いが公益法人より不利になっている点も再考を要する。寄付税制に至っては、全くの先送りである。

これらの点に関しては、法自身が数年後の見直しを予定していることから、改正の経過を慎重に見守りたい。また、運用面では、法が法人の設立認可の面でも監督の面でも所轄庁の裁量を縮小する制度を採用していることから、今後、団体の公益性は司法の場で問われることとなる。裁判所がどのような姿勢をとるにせよ、団体の公益性に関する認定基準は、判例の集積によって確立されてゆくであろう。

これから展開されるNPO法制の整備と運用は、単に特定分野の小さな団体が、法人格を取得しやすくなるという程度の、小さな改革で終わってはならない。NPO法制は、NPOセクターの持つ、民主制のあり方まで含めた社会変革をもたらす潜在的影響力をこそ、促進し支援するものでなければならない。

¹⁾「このような権利の境界線における活動は、共感に支えられているといえるのだが、このことは、公共性論との関係では、公共性の導入の活動であるともいうことができる。ボランティア、つまり市民の非営利公益活動は、市民が自らの時間や金を遣って実感する社会的活動であり、この活動を通して共同性が、そして新しい公共性が紡ぎ出されていく、それは、市民自らが営む直接民主主義的な活動である。ただし、この場合の民主主義とは、意思決定のみならずその執行を民衆が担うという意味であり、西洋政治思想史においては、古代ギリシャからルソーに引き継がれた民主主義論のひとつの重要な類型である、つまり、公共事務のみならず、その執行を人々が

担うのである。」岡本仁宏「市民社会、ボランティア、政府」(立木茂雄「ボランティアと市民社会—公共性は市民が紡ぎ出す」(1997、晃洋書房) 所収) 109頁。

わが国の間接民主制の現状を見れば、選挙においては地元への利益誘導によって候補者の当落が決せられ、行政に対しては国会のコントロールがほとんど及ばない、それどころか各省庁が内閣と国会をコントロールしているといった傾向が顕著である、わが国の間接民主制は、機能不全に陥っていると言ってよい。そしてこのような機能不全は、間接民主制そのものや行政国家現象に付随するものであるから、地方分権や省庁再編などの改革によってある程度は緩和されるかもしれないが、完全に回復させることは難しい。

民主制国家において、公共性・公益性判断を国が独占する正当性は、国民の信託を受けた議会によってそれが判断される点にある。したがって、議会が真に国民の信託を受けたものではない場合、公益性判断の主体が実質的には議会でなく、内閣ですらない場合には、その正当性は失われるはずである。わが国の現状はそれに近い。したがって、公益判断に直接民主制の契機を導入することは、忌避されるべきではない。

²⁾伊藤裕夫「NPOの実態と期待の狭間—欧米ならびに日本の動向から—」都市問題第88巻第4号(1997年)17~18頁。ただし、伊藤のいう「イノベーターとしてのNPO」は、専らNPO自身に対するそれを指すように見受けられるが、NPOのイノベーション機能はNPO自身に限らず、社会全体に対して発揮され得る。本稿では、むしろ後者に比重をおいて、イノベーション(イノベーター)という語を用いることとする。

この点につき一例を挙げる。西淀川公害訴訟は、工場と道路による大気汚染の著しい地域の住民が、企業と国・阪神高速道路公団を相手どって争った公害訴訟である。このうち企業とは1995年3月2日に大阪地裁で和解が成立したが、その際企業から支払われた和解金の一部で原告住民は財団法人を設立した。公害地域再生センター(通称はあおぞら財団)である。「地域」という名称を冠してはいるが、活動は全国の公害関連資料の収集・一般公開やアジアの公害地域との国際交流まで、多岐にわたる。訴訟は、1998年7月29日、大阪高裁で国・阪神高速道路公団とも和解が成立し、一応の終結をみたが、その際の和解条件は、地裁判決で国・公団が支払いを命じられた損害賠償の請求権を原告住民が放棄する、原告団と国・公団が「沿道環境に関する連絡会」を設置して道路公害の発生抑止について今後とも協議を続けるなど、ユニークなものとなっている。この訴訟を通じて原告団・弁護士および裁判支援団体は、もともと私益実現のために設計された訴訟という制度を利用しながら、地域全体の環境保全というNPO活動を行ってきたにほかならない。他の多くの環境訴訟・公害訴訟にも当てはまることだが、この段階で彼らはすでに、社会的ニーズの発見者でありアドボケートである。しかし、この活動の本領は、彼らが単なるアドボケートにとどまらず、視野の広がり行政の巻き込み(インボルブメント)を通じて、地域を越えたイノベーション活動を展開している点にあり、このイノベーション活動が、全国的・国際的な情報提供というサービスの供給活動につながっていくという構図が見られる。

なお、伊藤は、NPO活動が四つの機能を果たすのに、第一から第四へという順序性があると解しているようであるが、この例は、実際のNPO活動が、必ずしもその順序を追うものでないことも示している。

³⁾共産党案のみは、「非営利団体に対する法人格の付与等に関する法律案」という名称であり、「市民」という言葉を含んでいない。

⁴⁾わが国において、第三セクターとは一般に、第一セクターたる国や地方公共団体と第二セクター

たる民間（私企業）とが共同出資して設立する事業主体を指すが、これはわが国固有の用語法である。NPO活動の盛んなアメリカ合衆国をはじめとして、諸外国では民間非営利セクターを意味し、第一・第二セクターと並ぶ重要な社会構成要素としての地位を占めていることが、かねてより指摘されている。（レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー著、今田忠監訳「台頭する非営利セクター—12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望」(1996年、ダイヤモンド社) 参照)

⁵⁾行政の強い保護と監督を受けながら行政の補完機能を果たすことを期待されている民法上の公益法人のなかには、法の予定する公益活動を行っているものよりも、単なる親睦団体や業界団体が多いたが、従来より指摘されている（森泉章「公益法人の現状と理論」(1982、勁草書房) 3～19頁参照）。これらの団体の中には、政府の外郭団体のような機能を果たし、利権と天下りの温床と化している団体も少なくないことは周知のとおりで、「公悪法人」と揶揄されることもある（「〈座談会〉阪神大震災・NPO・ボランティア」での本間正明発言（経済セミナー1995年10月号）参照）。総務庁の行政観察でも、多額の内部留保を行っている、公益事業をほとんど実施していない、個人や一族の私物と化しているなどの問題例が、多数挙げられている（総務庁行政観察局編「公益法人の現状と課題—総務庁の行政観察結果からみて」(1992年) 参照）。また、ごく最近（1998年8月現在）のニュースでも、日本下水道協会などの公益法人の設定する自主基準に参入妨害のおそれがあるとして、公正取引委員会が、これらの公益法人の主務官庁である消防庁に改善を要請した件（読売新聞7月5日朝刊）、国立病院の発注する医療機器などの入札で巨額の利益を得ていることが公になった厚生共済会（厚生省所管の財団法人）が、組織・業務の大幅な縮小を行った件（同8月21日朝刊）などが報道されている。

⁶⁾環境保全のためのNPO・ボランティア活動というと、行楽地のゴミ拾いなどの環境美化・植林・リサイクルなどをはじめとするサービス供給型の活動を指すことが多いが、欧米の環境NPO(NGO) がそうであるように、むしろアドボケートやイノベーターとしての役割を重視する意見もある。「国内の環境問題に対してはNPOは次のような活動を期待されているものと考えられよう。すなわちNPOの活動には、①政府のある特定の政策に対する直接的な反対運動あるいは対案の提示、②世論に訴えるキャンペーン活動、③出版活動、④市民に対する環境保全意識の啓発、⑤議員に対して環境保全政策を採用するように働きかけること、⑥環境破壊を行う行為に対して訴訟活動を行うこと、⑦環境破壊の被害者に対して救援活動を行うこと、⑧自然環境の破壊などに関して調査研究を行うことなどさまざまな分野がある。そして、これらの活動を通してNPOに期待される役割は、一般市民の環境保全に対する意識の原動力となり、政府の環境保全政策について積極的に寄与し建設的な提言を行っていくことにある、と考えられるのである。」村田哲夫「環境問題とNGO-NPOの役割」都市問題第88巻第4号（1997年）63頁。

環境基本法第26条や第34条第2項には、「民間団体等の自発的な活動を支援する」という視点が盛り込まれているが、ここにいう「民間団体の活動」に村田の挙げる①や⑤の類型までが含まれるかどうかは不明である。特に、環境基本法第26条が緑化活動やリサイクルを例示しているところから、少なくとも国内の活動に関しては、サービス供給型を予定しているように見える。

⁷⁾文部省は、1998年8月13日、「通っている児童生徒が学校長に学校への出席と認められている民間のフリースクールなど約三百カ所」(8月14日読売新聞朝刊) への財政支援を行う方針を固めた。

⁸⁾非営利性については、民法上の公益法人に関して、法人の事業目的・事業内容が非営利である

ことを指すとする説と、法人の構成員（社団の社員）に利益を分配しないことを指すとする説とがある（能見善久「公益的団体における公益性と非営利性」ジュリスト1105号（1997年）50～55頁参照）が、後者が通説である。有馬嘉宏「特定非営利活動促進法について」ジュリスト1138号（1998）45頁は、NPO法にいうところの「非営利」を後者の意とする。

9) 市民公益活動の代表的な定義のひとつとして、次のようなものがある。「震災におけるボランティア活動や市民活動は突如現れ出たのではない。1960年代後半には、既にその萌芽が見られ、現在のような、例えば、福祉、環境、まちづくり、芸術文化、国際協力などの多彩な広がりや量的な拡大は80年代の後半から顕著にみられるようになってきた。このような活動を本研究グループでは、市民公益活動と呼び、「民間非営利活動の一部で、その中でも特に多くの市民の自主的な参加と支援によって行われる自立的な公益活動」と定義づけ、行政セクター（第1セクター）、企業（民間営利）セクター（第2セクター）につぐ、第3のセクターとしての民間非営利セクターの中心を占めるものと位置づけた。」総合研究開発機構「市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方—市民公益活動基盤整備に関する調査研究（第2期）」（1996）15頁。

10) 有馬嘉宏「特定非営利活動促進法について」ジュリスト1138号（1998）45頁。

11) 「〈座談会〉NPO法の検討—市民活動団体の法人化について」において磯部力は、次のように述べる。「…少々発想を変えて、公益の中身そのものが多様であることは、むしろ健全な形なのだと考えて、そういう各種の公益がぶつかり合って一種の健全な競争ができるような土俵というか、枠組みをつくること自体が公益なのだというふうに考えることにすればいいのではないか、その新たな枠組みの公益概念のようなものが、この場合は、とりわけ有効なのかなと思ったりしています。いずれにせよ、既存の行政システムや公益判断システムに対する意識改革を迫っている問題であることは間違いありません。」（ジュリスト1105号（1997年）21頁）

12) 民法上の公益法人を許可・監督する権限は、民法第34、38（2項）、67、71の各条によって、当該公益法人の設立目的に応じた官庁（主務官庁）に与えられている。公益法人監督連絡協議会とは、これらの官庁による監督事務の統一的改善をめざして、昭和46年に内閣総理大臣官房管理室に置かれた協議機関である。

13) 内閣総理大臣官房管理室監修「公益法人の設立・運営・監督の手引（4訂版）」（1994、（財）公益法人協会）120頁より引用。なお、この基準は、昭和61年7月22日公益法人指導監督連絡会議決定にかかる「公益法人の運営に関する指導監督基準について」にも引き継がれている。（同書76頁（参考）参照）

14) 有馬嘉宏「特定非営利活動促進法について」（ジュリスト1138号（1998）45頁）

15) 大村敦志「消費者団体の活動—生協を中心に」（ジュリスト1139号（1998）136頁注21参照）

16) 有馬は、これを指して、「この認証の性格については、所轄庁は、特定非営利活動法人の認証申請が法定要件に適合すると認めるときは、その設立を認証しなければならない（法一二条一項）ので、講学上の認可主義に該当するとされている。」と説明する（注14同頁）。確かに、宗教法人法第14条などは、この意味での認可主義である。しかし、これは、宗教法人の設立が、憲法第20条の内容のひとつである宗教上の結社の自由と密接な関わりを有することから来るもので、おなじ認可主義とされる学校法人の設立については、私立学校法第31条第2項に象徴されるように、所轄庁による裁量の余地がある。一般に、認可が必ずしも羈束行為であるとは限らないのは、タクシー運賃の認可の例などからも明らかである。むしろ、民法上の公益法人設立の許可はこれまで自由裁量行為とされてきたことから、性質としては特許に近い。これに対してNPO法は、原

則許可制に忠実な立法例と考えられる。許可主義・認可主義という場合の許可・認可という語の用い方自体が法人制度に特有のものであり、講学上の許可・認可に必ずしも対応していないように見受けられる（総合研究開発機構「市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方—市民公益活動基盤整備に関する調査研究（第2期）」（1996）152頁参照）。これは、講学上の許可が国民の自由権を前提としているのに対して、法人格の付与は結社の自由の内容に含まれず、立法政策の問題と考えられてきたことによるのかもしれないが、この観念自体、再考の余地があろう。

17) 民法第71条「其他公益ヲ害スル行為ヲ為シタル場合」ほどではないにしても、NPO法第42条の「その運営が著しく適正を欠くと認めるとき」もある程度不確定な文言であり、行政庁に裁量の余地を残している。

18) 行政手続法が不利益処分¹⁷⁾の聴聞審理を原則非公開とした趣旨について、総務庁による解説書は次のように述べる。「聴聞の期日における審理を公開することについては、当事者等のプライバシーが侵害されるおそれや審理の実施に際する行政庁の事務負担等の問題もあり、また、本法により聴聞等に関する手続保障が具体的かつ手厚く付与されることを踏まえ、聴聞の期日における審理は原則的には非公開としている。ただし、当事者が公開を求めている場合であって当事者（又は参加人）に対する手続保障の上で望ましいと判断される場合や当該事案について社会的関心が高く又は公衆による監視が必要であると考えられる場合など、行政庁が公開することを相当と認めるときは、この限りでない。（傍線一筆者）」（総務庁行政管理局編「逐条解説行政手続法」（1994、ぎょうせい）181頁）

19) なお、本法は1998年12月1日施行された。

20) 総合研究開発機構「市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方—市民公益活動基盤整備に関する調査研究（第2期）」（1996）63—64頁。

21) 同上103頁。

22) 同上82頁注17。

23) 同上120頁参照。

24) 同上26頁図表5（iii）参照。

25) 同上27頁本文および図表7参照。

26) 内閣総理大臣官房管理室監修「公益法人の設立・運営・監督の手引（5訂版）」（1994、（財）公益法人協会）72頁。

27) 阪神・淡路大震災の救援活動資金の包括指定だけは、小規模NPOにも多少の恩恵があったかもしれないが、社会福祉協議会を介在させたことによって、各NPOに対する個別の寄付は、控除の対象から外れている。

28) この趣旨については、小武山智安監修「実例問答式寄付金の税務」（1996（財）大蔵財務協会）2—3頁参照

29) 総合研究開発機構「市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方—市民公益活動基盤整備に関する調査研究（第2期）」（1996）68頁。

30) 同上106頁。

31) 同上124頁注47および125頁注49。

32) なお、フランスにおける寄付控除は、「公益性を承認された非営利社団への寄付か、そうでない非営利社団への寄付かによって、原則として、控除可能な範囲が異なる」（同上120頁）。そして、公益性認定非営利社団となる要件としての公益性の認定は裁量事項であり、「公益性認定非営利

社団がその公益性の承認を得るための手続は、届出非営利社団が法人格を取得するための手続と比較して格段に慎重であるように思われる。…日本法の公益法人との対比では、比較的近似する法的規律に属するような印象を受ける。』(同上119頁)と評されることから、寄付税制上の優遇が、民法上の公益法人並みの狭き門となっていることが窺われる。しかし、寄付控除や損金算入限度額における優遇を受けるという面だけをとらえて日仏を比較すれば、公益性認定非営利社団は、むしろわが国の特定公益増進法人制度に類似性が認められる。そして、わが国の特定公益増進法人制度が、民法上の公益法人より加重された公益性要件を課していることに鑑みれば、わが国の損金算入限度額に係る優遇制度における公益性認定は、フランスのそれよりも厳格なものとも考えられる。

³³⁾注1参照

³⁴⁾大学関係者は、市内に通勤・通学している者として、もともと公共図書館の利用権があるので、図書館同士の相互協力とは言っても、大学側にはほとんどメリットがない。

(補) NPO法は、注19のとおり、1998年12月1日より施行されているが、中村国生の論考も指摘するように、法人格の取得や法人の運営に要する事務手続が煩さで、小規模な団体にとっては、現実には利用しづらいとのことである。とすれば、本文末尾に記した「単に特定分野の小さな団体が法人格を取得しやすくなるという程度の、小さな改革」さえ覚束ない結果となり、本法制定の意義は著しく減じられると言わざるをえない。