

## 研究の窓

### NPO の衝撃 —— 「市民への分権」

NPO の「衝撃」とは、ややオーバーな表現と思われるかもしれない。と考へつつ、以下、地方分権が実施に移される中で、「市民への分権」ともいふべき NPO の成熟が既存の行政観をくつがえす威力をもっているのではないかと主張してみたい。

NPO は、本家のアメリカでは、州政府から法人格を与えられ、連邦政府（内国歳入庁）から免税資格を得て、公益の実現をめざす活動を行っている民間非営利組織（Not-for-Profit Organization）のことである。その数 60 万といわれる。NPO の成立要件は、法人格・減免資格・公共的活動である。非営利という言葉が誤解を与えているかもしれないが、NPO は一定の収益事業を禁止されてはいない。ただ、儲かった利益を関係者で分配してはいけないのである。これが「非営利」の意味の一つである。

わが国では、平成 10 年 3 月に「特定非営利活動促進法」、いわゆる NPO 法が成立し、都道府県はその施行のための条例の制定を準備している。この法人の所轄庁はその事務所が所在する都道府県知事となっているからである（なお、二以上の都道府県の区域内に事務所を設置する場合の所轄庁は経済企画庁長官）。当初、「市民活動促進法」として提出された法律名が変更され、「市民活動」という言い方は認知をうるには至らなかった。しかし、その第 1 条には「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。」とあり、「市民」は入っている。

この法律では「市民が行う社会貢献活動」として、別表で、保健、医療又は福祉の増進を図る活動；社会教育の推進を図る活動；まちづくりの推進を図る活動；文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動；環境の保全を図る活動；災害救援活動；地域安全活動；人権の擁護又は平和の推進を図る活動；国際協力の活動；男女共同参画社会の形成の促進を図る活動；子どもの健全育成を図る活動；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、助言又は援助の活動という 12 が限定列挙されている。

この法律の問題は、NPO と呼ぶうるために不可欠の条件である「免税資格」を認めていない点である。免税資格の意味は大きい。基本的には、国民が、その所得・資産の一部を、税金として政府に納めるのか、それとも非営利の民間団体へ寄付金・寄付として提供するのかを、選べる余地が出てくるからである。自分の選択で、ある非営利法人に寄付した金額を所得控除してもらえれば、非営利の民間活動に寄付したいと思っている国民は少なくないはずである。

しかし、「入りを図って出るを制する」ことを行動準則としている税財政当局は、税金としての「入り」が減ることには難色を示すし、しかも、税金を使うことになれば、いろいろと活動に関与できるから、自分たちのコントロールから離れる仕組みは歓迎しない。免税資格問題は、一にかかって、この伝統的な行政統制のあり方を打破できるかどうかである。同じ懐から出すので

あれば、少しでも、直接、民間活動に投じたいと思う国民の意思を阻んでいるのが従来の行政である。一方で民間活力を強調しながら、他方で、自立した民間活力を歓迎していない節が濃厚である。しかし、いずれ免税資格を認めることになるだろう。そうしなければ、日本におけるNPOは発展しないからである。

民間団体へお金が流れる仕組みができ、しかも、その民間団体の活動が公益の増進を目指す公共的なものになれば、従来の行政にとって脅威となるかもしれない。市民の自発的な参加と支援によって行われる非営利の民間活動が活発かつ多様に展開されることになれば、無視しえない量で公共サービスの新たな担い手が登場することになる。公共サービスは今でも別に行政の独占物ではないが、行政の担当者はそう思いやすい。行政活動ではない公共サービスが展開されれば、それは、行政の競争相手にもなりうる。行政活動である限り、受益者に対する公平さとサービスの均一性を守ることが原則である。しかし、民間でやれば、同じサービスを相手の錯綜したニーズに応じてきめ細かく行うことができる。この点では、民間活動には固有の価値があるのである。ここにNPOが「市民への分権」と結びつく根拠を見出すことができる。

これまで、行政担当者は、民間活動は行政を補完し行政に協力するが故に価値があると考え、傾向が強かった。そのような民間活動があってもよいが、NPOは、そうした従来の考え方の外にあり、むしろ、ささやかなりとも行政のライバルになり、行政を評価する一つの目安になりうるものである。税金として出すより寄付金として出すほうを選ぶ国民が増えれば、それが総量的には微々たるものであっても、「小さな政府」をもたらす可能性もある。

明治以来といってよいが、国・地方を通じ、日本の行政は国民の生活の隅々まで浸透し、さまざまに管理してきた。この点で日本は「行政化された社会」であるといえる。NPOはこれを変え、非営利の民間活動の息づく市民社会への転換を促していくかもしれない。そんな予感がする。NPOは衝撃力を秘めている。

大 森 彌

(おおもり・わたる 東京大学大学院総合文化研究科・教養学部教授)