

N P O法の立法過程・運用実態と 自治体の法務能力育成に関する調査研究

課題番号 11620019

平成11—12年度科学研究費補助金（基盤研究（C））研究成果報告書

平成13年3月

研究代表者 多賀谷 一照

（千葉大学法経学部教授）

研究組織

研究代表者	多賀谷 一照	(千葉大学法経学部教授)
研究分担者	鈴木 庸夫	(千葉大学法経学部教授)
研究分担者	橘 幸信	(千葉大学法経学部助教授)
(研究協力者	朴 相権	)

研究経費

平成11年度	1,800千円
平成12年度	1,500千円
計	3,300千円

研究発表(出版物)

橘 幸信「知っておきたいNPO法」1999年 大蔵省印刷局

多賀谷 一照 「行政情報化の理論」2000年 行政管理研究センター

目 次

- | | |
|-------------------------------------|--------|
| 1、NPO法の立法過程から見た「市民と議会の協同」の意義と課題 | 橘 幸信 |
| 2、日本における特定非営利活動促進法をめぐるNPOの視点への新たな考察 | 朴 相権 |
| 3、地方分権とNPO | 鈴木 庸夫 |
| 4、条例制定過程への市民参画の意義と課題 | 橘 幸信 |
| 5、交通事故予防活動をめぐる行政と市民・住民との関係性への考察 | 朴 相権 |
| 6、非営利組織の公法理論 | 多賀谷 一照 |

NPO法の立法過程から見た「市民と議会の協働」の意義と課題 ～NPO法に対する「立法学」的アプローチ～

前千葉大学法経学部法学科助教授
(衆議院憲法調査会事務局総務課長)
橘 幸 信

1 はじめに

▼「立法学」というアプローチとNPO法

「立法学」という用語（あるいは学問分野）は、一般にはあまり聞き慣れない言葉であるかもしれない。しかし、この言葉自体はそれほど新しいわけではない。例えば、既に昭和20年末の段階で、民法学・法社会学の泰斗である末弘巖太郎は、解釈法学とともに「立法学」を実用法学の一翼と位置付け、一般に学問的な関心の外に置かれている「立法学」の重要性とその体系的構築の必要性を説いている。しかしながら、その後、末弘が説いたような意味での「立法学」に関する研究が実際に行われてきたかという点、必ずしもそうではない。確かに、耳目を集めたいくつかの重要法律の立法過程に関する実証的研究（政治学的・社会学的研究）は少なからずなされてきたし、また、アメリカの「政策科学（political science）」の影響を受けた政策学的研究はかなり盛んになってきている。しかし、それらは、末弘が説いたような意味での「実用法学」ではなかった。なぜならば、ある一定の市民ニーズを具体的な法律の条文にどのように反映することができるのか、できないとすればそれはなぜなのか、といったような、「政策（学）」と「法学」の結節点に関して実用的な説明をしてくれるようなものではなかったからである。

このようなことが明確に意識されるようになってきたのは、つい最近である。すなわち、象徴的に言えば、平成5年の総選挙によっていわゆる「55年体制」が崩壊し、これと時期を前後して露見した数々の高級官僚の不祥事件などをきっかけとして、「専ら関係官吏の職業的熟練によって行われて」きた立法過程に、議員をはじめとするいわば「非熟練工」が登場してきてから、と言っても過言ではない。そのような人々によって、政策を法律にする場合の「約束事」の存在が、明確に意識されるようになってきているのである。

このことに拍車をかけたのは、「地方分権推進一括法」の制定である。多くの自治体職員等の認識を遙かに超えて進んでいるかのようにすら見えるこの「地方分権」の推進施策によって、機関委任事務体制の下で中央省庁の「通達」に基づいた画一的な「法（法律）の執行」に携わってきた自治体は、今後、自らの地域の特性に応じた政策を「法（条例）の制定」によって行うという権限を与えられる。と同時に、それを行う責務を否応なく負わされるようになっていく。ここに、法規範の形を採った政策形成（＝末弘流に言えば、実用法学としての立法学）の重要性と必要性、それに関するノウハウ（約束事）の存在が、全国レベルで認識されるようになってきた一つの要因を求めることができるのである。⁽³⁾

では、その「約束事」、すなわち末弘が言うような意味での実用法学としての「立法学」とは、どのようなものなのだろうか。末弘はその内容を明確にはしていないし、また、これに言及する多くの論者の間でも必ずしも共通理解はないようである。しかし、「実用的」であるためには少なくとも、①政策を法律案や条例案といった法規範の形に仕上げる際の

法制執務上の約束事⁽⁴⁾に関するノウハウと、②それが議会や政党内部、市民セクター等においてどのような手続でもって議論されるのかといった手続的な約束事に関するノウハウのようなものが含まれることは、間違いないだろう。そして、これら2つの分野を含む実用的な「法律（条例）のつくり方」を体系化（整理）して論じようとする学問分野が、「立法学」なのである（ちなみに、本稿の直接的な課題ではないので結論だけを述べておけば、この両者に共通する一本の筋のようなものがあるとすれば、それは、そのような既存の「約束事」が本当に合理的で妥当なものなのかを「討議」しながら「合意形成」を図っていくという手続にあると、筆者は考えている。）。

さて、以上のような「立法学」の立場からNPO法（特定非営利活動促進法）の立法過程を眺め、それがどのような意味で目新しいのか、また、それによってどのような課題が突きつけられているのか、そういうことを考察することによって、NPO（あるいはわが国の市民社会）の将来に関して何らかの指針を抽出してみること――これが、本稿のテーマである。

(1) 末弘は、「立法学に関する多少の考察」（法学協会雑誌 64 巻 1 号・『民事立法学』法律時報 1981 年 12 月臨時増刊号再録）の中で「元来、法学の目的は正しき法の探求にある。正しき法を実定法上に実現することにある。……したがって法学の中心をなすものは実用法学としての立法学および解釈法学であって、これと法史学・比較法学・法哲学・法社会学等その他の法学諸部門との関係は工科の技術諸科学と理科の基礎的科学との関係、また臨床医学と基礎医学との関係に類似したものでなければならない。しかるに、従来わが国法学者の学的努力は、まず第一に解釈法学に集中されて、同じく実用法学の一翼をなすべき立法学は全く注意のほかにおかれていた」「我国には、凡そ立法のことを科学的に研究した文献が殆ど存在しない。法令立案の実際も専ら関係官吏の職業的熟練によって行われているのみであって、其熟練による立案能力が実質的に如何なるものであるかを分析的に研究したものは皆無である。……要するに、従来の我国の法令立案は、昔の刀匠が専ら経験と熟練と勘とによって刀剣を鍛えたのと同じように、何ら科学的自覚のもとに科学的操作に依って行われてはいない」と述べて、立法学の体系的構築の必要性を説いている。

(2) 同上

(3) 拙著（堀越栄子との共編著）『総合介護条例のつくり方』ぎょうせい、1999 年 146 頁の「市民法制局設立の趣意書」参照

(4) ここでいう「（広義の）法制執務上の約束事」に関する現時点における筆者の考え方については、同上『総合介護条例のつくり方』134～144 頁の拙論「条例をつくるということ」、拙著『自治体立法と市民～「市民のための法制執務」試論～」大阪地方自治研究センター・政策資料 No. 44、1999 年を参照されたい。

▼本稿の問題関心と論述の順序

NPO（あるいはNPO法）に関しては、NPO法の成立（平成 10 年 3 月）及びその施行（同年 12 月）の前後から、実におびただしい数の解説書その他の文献が公にされている。NPOに対する関心からNPO法が制定され、それがまた新たにNPO（法）に対する関心を掘り起こしていく、そんな循環過程に入っているようである。それらの中には、NPO法の立法過程について言及した文献も少なくはないが、しかし、上記のような実用法学としての「立法学」の立場から眺めた場合、NPO法の内包する法的論点に関する解説書はもとより、それを立法過程での法的議論とリンクさせたものはほとんどない。⁽⁵⁾

そこで本稿では、法律制定・施行後はあまり取り上げられることのなくなった法的論点（特に立法過程において議論となった法的論点）を振り返りつつ、そのような法的論点に

対して市民セクターはどのように関与したのかを眺めることを通じて、「市民と議会との協働」の在り方について考えてみたいと思う。というのは、「NPO」を考えるということは「市民社会」を考えるということであり、それは、昨今の地方分権その他の諸状況にかんがみれば、市民が議会（あるいは公選の首長）とともに国（あるいは自治体）の政策形成に関して、どのような形で、どの程度コミットできるのか、を考えることに通じると考えるからである。そして、そのような考察に資するような道具を提供することこそが、実用法学としての「立法学」の当面の役割だと信ずるからでもある。

本稿のようなちよつと異なる「彩り」をもった拙い議論であっても、様々な立場から「多彩」な分析・提言がなされつつあるNPO（法）に関する昨今の議論をより一層豊かなものにするという意味ではあながち無益ではないだろうし、また、本NPOシリーズの企画の趣旨にも沿うものではないかと、秘かに考える次第である。

本稿では、まず、従来のわが国の立法過程の一般的特徴について簡単に概観した後で、これとの対比を念頭に置きつつ、NPO法の立法過程について考察する（2）。そこでは、従来、官僚に独占されてきた法律案の立案・審議過程を、市民との協働（市民立法）によって議員主導（議員立法）にギア・チェンジしたことの意義を概観するとともに、その市民立法の実態（問題点）についても一般的に検討を加える。次に、この議員立法（市民立法）の意義と問題点について、民法との「棲み分け論」という一つの法的論点を取り上げながら、具体的に検証してみる（3の本論）。併せて、執行過程において現れた問題点についても簡単に紹介する（3の付論）。それらを通じて、最後に、法改正の動きなども射程におさめつつ、今後の展望について言及してみたい（4）。

(5) 専ら法律的な観点からNPO法について解説しているものとしては、刊行順に、NPO・ボランティア研究会編『NPOとボランティアの実務～法律・会計・税務～』新日本法規、1998年5月、熊代昭彦編著『日本のNPO法～特定非営利活動促進法の意義と解説～』ぎょうせい、1998年9月、拙著（正木寛也との共著）『やさしいNPO法の解説』礼文出版、1998年12月、堀田力・雨宮孝子編『NPO法コンメンタール～特定非営利活動法人促進法の逐条解説～』日本評論社、1998年12月、拙著『知っておきたいNPO法』大蔵省印刷局、1999年8月（補訂版2000年1月）などがある。また、一見ハウツー的なものではあるが、堅実な法律の解釈としても十分に通じる質の高いものとして、経済企画庁国民生活局余暇・市民活動室編『Q&Aここが知りたいNPO法』ぎょうせい、1999年9月もある。他方、NPO法の立法過程について踏み込んで述べているものとしては、何といても、提出者の1人であった熊代・前掲書が当事者の立場から詳しく言及している。拙著『知っておきたいNPO法』の第一部は、立法過程の流れを客観的な立場から概観したものである。また、未刊行の文献ではあるが、学生グループのプロジェクトチームが立法関係者等に対して丹念な聞き取り調査を行った結果をまとめた報告書である、公共政策研究会発足準備委員会（NPO法に関する政治・政策評価プロジェクト）『政策提言・NPO法に関する研究報告』1999年6月（非売品）は有益な文献である（本稿も多くをこれに依っている）。なお、このほか、比較的詳細なNPO法の立法過程研究としては谷勝宏「議員立法の有効性の事例研究～NPO法の立法過程を通して～（一）（二）」名城法学48巻4号、49巻1号（1999年）も挙げられるが、これは、従来型の政治学のアプローチによるものであり、本稿や上記の学生グループの報告書のように、法的論点の処理といった「実用法学」的視点があるものではない。

2 「市民立法」としてのNPO法～市民と議会との協働の意義と問題点～

▼従来の立法過程の特徴と改革の動き～官僚主導から議員主導へ～

国会は「国の唯一の立法機関」（憲法41条）であり、ここから、「国の立法は国会にお

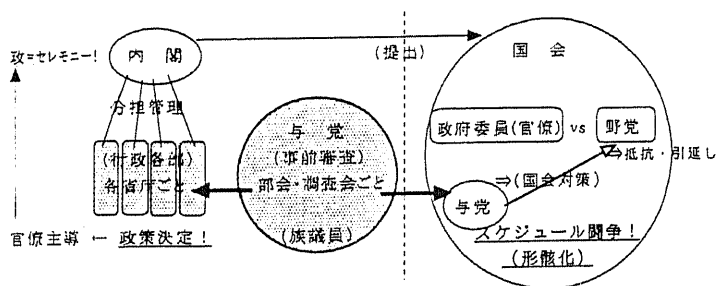
ける手続のみで完成し、他の国家機関の関与を許さない」という「国会単独立法の原則」が導かれる――教科書的には、このように説明される。しかし、議院内閣制を主たる制度的理由として、圧倒的多数の法律案は、内閣提出法律案（いわゆる「閣法」と呼ばれるもの）として国会に提出・制定されている。議院内閣制を理由とするのであれば、政治部門（執政機関）として政策判断の権限と責任を有する「内閣」が、その執行（行政）機関である「行政各部」を指揮する形で閣法を立案・提出することが、民主主義の観点からは要請されるはずであるが、しかし、従来の閣法の立法過程の実態をみればすぐに理解できるように、閣法の政策決定過程が「官僚主導」でなされてきたことは、否定できない事実である。誤解を恐れずに言えば、わが国のほとんどの法律は、行政ニーズを主要な立法の動機として、立案の端緒から最終的な政策判断まで含めてすべて各省庁内部において執り行われてきたということである。

そうすると、国民代表である国会議員は法律案の立案過程に何らの関与もしていないのか、国会提出後の審議の段階で初めて関与するのかということ、そうでもない。閣法に対する事前の与党内審査手続（自由民主党で言えば、部会・政調審議会・総務会・国対といった手続）において、与党議員は政策形成に深く関与している。ただ、これによって「政」が「官」をコントロールし、民主主義的な手続になっていると評価できるのかということ100%そうだと断言できない。というのは、国会というオープンな場ではなくて、政党内のクローズな場で政策形成がなされるため、その議論が国民には分からないという致命的な欠陥を有するからである。つまり、「国会単独立法の原則」ということは、直接には、法律という重要な政策決定過程には「選挙で選ばれた議員」だけが関与できるということ

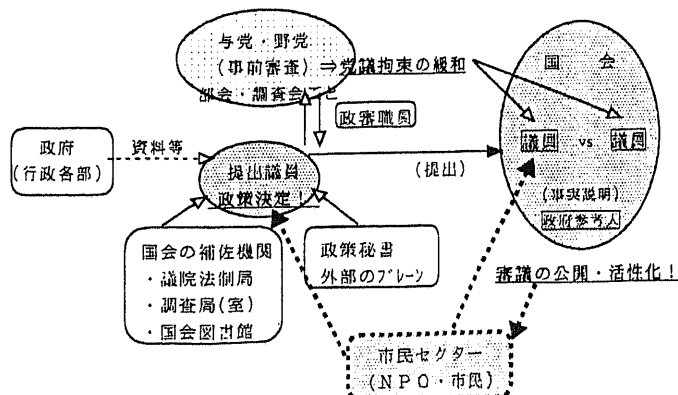
意味するものであるが、その背景には、その政策決定過程を「その議員を選ぶ国民」に見せること（＝国会のアリーナ機能）も、重要なこととして含意されているからである。そして、このように国会提出前の段階で、密室で議論がし尽くされた法律案は、国会提出後は、一刻も早い「通過」を期待する与党と、これを阻止したい野党との「スケジュール闘争」になってしまい、実質的な政策論議が行われなくなっているのではないかとというのが、多くの論者の指摘することなのである。これらのことを図示してみたのが、〔図1〕である。

このような立法過程の現状に対して、「議員立法の活性化」をてこに、国会審議の活性化を図ろうとしたのが、土井・鯨岡衆議院正副議長（当時）の2つの提言（「国会改革に関する一

〔図1〕官僚主導・事前の与党審査手続中心の立法過程



〔図2〕議員立法の活性化・党議拘束の緩和による「国会審議の活性化」と「市民の参画」のイメージ



つの提言」(平成6年6月)と「議員立法の活性化に関する一つの提言」(平成8年6月))である。⁽⁸⁾法律案の提案形式としての「議員立法」を活用することによって、議員同士の議論を活発にし、国会審議を活性化させよう、そして、その過程を国民に見てもらおう(=「開かれた国会」)というのである。この基本的イメージを[図1]との対比で図示すれば、[図2]のようになる。閣法の場合と同じように事前の党内審査手続の問題はあるものの(なお、これについても、上記の「議員立法の活性化に関する一つの提言」では、「党議拘束の緩和」を提言している)、国会提出前の政策決定過程において議員(提出者)が主導的役割を果たすことはもちろんのこと、国会提出後の審議の場面においても、議員同士の議論によって審議の活性化を図り、国民に見える政策決定のシステムにつなげようとするものであり、かつ、市民セクターとのリンクも期待できる。特に、与野党から議員立法として複数の法律案が提示されるような場合(政策競合)には、より一層活発な論戦が展開されることになる。

(6) 法令協議をベースとした省庁内手続については、城山英明ほか編著『中央省庁の政策形成過程～日本官僚制の解剖～』(中央大学出版部、1999年)が詳しい。

(7) 郡山芳一ほか(座談会)「議員立法を元気にするには」(法学セミナー1996年7月号)58頁参照

(8) この2つの提言については、上田章・五十嵐敬喜『議会と議員立法』(公人の友社、1997年)147頁以下に収録されている。

(9) このような発想に基づく国会改革は、本文で言及した土井・鯨岡提言の後も、次々と実行に移されている。第145回国会(平成11年)で成立した「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(いわゆる国会審議活性化法)に基づく政府委員制度の廃止や副大臣制度の導入、国家基本政策委員会の設置などがそれであり、政府委員制度の廃止は第146回臨時会(平成11年10月29日召集)から、国家基本政策委員会における党首討論は正式には第147回常会(平成12年1月20日召集)から、それぞれ実施されているところである。

▼NPO法の立法過程の特徴～市民立法の意義～

そして、まさしく与野党から複数の対案が議員立法として提出され、議員立法同士の「政策競合」の形になった典型的な事例として真っ先に挙げられるのが、臓器移植法案であり、このNPO法案である。特に、NPO法案の場合は、政策決定過程における「官僚の排除」⁽¹⁰⁾とともに、「市民の参画」という点において、特筆すべきものであった。

まず、「官僚の排除」という点について言えば、法成立後の執行機関となる行政府(経済企画庁など)の意向が、立案段階では、実務的な観点からの技術的助力・資料の提供という形で反映されるにとどまり、政策判断に関わる事項は、細目的な条文の表現まで含めて、議員スタッフ(党政調の職員や政策担当秘書など)や議院の補佐機関(衆参両院の議院法制局など)を用いながら、議員自身が決定していった。だからこそ、国会での審議が、それぞれの議員の「NPO観」や「市民社会観」をバックにした白熱した政策論議⁽¹¹⁾(「スケジュール闘争」などではなくて)になっていったのだし、また、そのような論議を通じて各議員がNPO専門家としての地位を確固たるものにしていったからこそ、それぞれが所属する党内各機関の手続に拘束されながらも、かなりの程度、現場での協議において柔軟な妥協(衆参両院における大幅な実質修正)が可能になったと言えよう。

そして、より重要なのは、上記の議員の政策決定に対して、「市民」がかなり深く関与したということである。NPO法自体が市民ニーズに起因する法案であったこともあろう

が、法律案の立案の段階から国会における審議・修正協議に至るまでの一連の手のあらゆるステージにおいて、市民団体が与えた影響には実に大きなものがあった。すなわち、提出者となった議員らが市民団体が主催する会議に積極的に参加・討論し、そこで示された市民団体側の法律案に対する要求や不満などを国会での議論にフィードバックする形で、議論がなされていったのである。特に、先行した新進党案から与党3党案へ、民法改正から民法の特別法へ、税制抜きの法人格付与法へ、といった大きな政策判断の分岐点における市民団体の「意見のとりまとめ」とその表明の影響は決定的であったとさえ言える。

いずれにしても、NPO法の立法過程は、議会制民主主義の中において、国会議員が市民セクターとリンクするとき（従来の圧力団体とは別の形で）、議員立法が「市民立法」という形で国民（市民）の政策形成への直接的参画を可能にするものであることを示した格好の事例であったと言える。

(10)政府の「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」（いわゆる18省庁連絡会議）での検討を棚上げして、議員立法でいくことの決断に関しては、熊代・前掲注(5)18頁のほか、公共政策研究会発足準備委員会・前掲注(5)37頁に詳しい（後者では、経企庁国民生活局長の人事異動が経企庁の最終的な息の根をとめたことが紹介されている）。議員立法の場合でも関係省庁の影響力は決して弱くはないのであるが、NPO法の場合は、「行政の介入」をことさらに嫌った市民団体やその意向を受けた議員らによって、政策決定過程に対する経企庁の介入は、通常の議員立法の場合以上に少なかったと言える（例えば、本文で掲げた臓器移植法案の立案及び審議過程における厚生省の絶大なる影響力と比較すれば、容易に理解できよう）。

(11)平成9年5月30日の衆議院内閣委員会の審議の中で、自民党時代の実力者で当時太陽党にいた長老の奥田敬和議員（故人）が「私は、みんなの生き生きとした討議を聞いておりまして、この法案の成否は別として、議員立法というものはやはり大事だな。やはり君たちの表情を見てみると、平成と違って生き生きとしている。それと国民が期待する国会審議も、やはりこれを臨んでいるのだろうなと思っています」と述べているのは、実に印象的である。

▼「市民立法」の陥穽!?

もちろん、すべてが「万々歳」だったわけではない。例えば、上述した「官僚の排除」に関しては、それを徹底するあまり、執行機関の意向を事前にヒアリングし、その円滑な運用を期するといった点について、不十分な点があったことは否めない。具体的には、①別表12項目の一つひとつに関する定義（意味内容の明確な詰め）が欠落しているという問題、②一方では「不特定多数性」の要件（法2条1項）や「不当な条件の付加の禁止」（法2条2項1号イ）といった実質的な要件を定めながら、他方ではその要件適合性の判断を原則として法定の書面のみで行うことの実効性⁽¹²⁾の問題などである。これらはいずれも、「できるだけ幅広い団体」に対して、「できるだけ形式的な審査」で法人格を付与するという政策判断に基づくものではあるが、執行・運用面でのとまどいを払拭するような仕掛け（工夫）がもう少しできなかったのか、という感は依然として残る。

また、「市民の参画」という点では、もっと重要な問題が指摘できる。「市民（団体）」と言っても、市民団体自体は多様な存在であり、その意見のすべてがNPO法の中に結実したわけでもないし、また、現実に発言力を持った一部の市民団体の意向が「市民団体の意見」として過大代表されたこと、そのような一部の市民団体のロビー活動が、主としてマスメディアを巧みに利用することで、与党3党（自社さ）と民主党・新進党との議論を意図的に操作したことなどが指摘されているからである。特に重大だと思われるのは、そ

のような市民団体側での意思形成・表明に当たって、それに必要な情報（法案や政党の動きなど）が、必ずしもすべてオープンにされていたわけでないこと（政策情報の制御）である。⁽¹³⁾もちろん、このことは、NPO法の政策決定過程への市民セクターの関与の意義を些かも減殺するものではないのだけでも、今後、「市民と議会との協働」によって立法過程を主導していこうとする際には、注意を要することであろう。

(12)国民生活審議会・NPO制度委員会（第2回・平成11年7月7日）配付資料「特定非営利活動促進法に関する都道府県からの主な意見」参照

(13)公共政策研究会発足準備委員会・前掲注(5)56頁、83～84頁

3 いわゆる「棲み分け論」をめぐる政策競合と市民参画の実態～具体的事例として～

ここでは、(1)で見た議員立法同士による「政策競合」（及びそれへの「市民の参画」）が、具体的にどのようなものであったのかについて、いわゆる民法との「棲み分け論」を取り上げながら、見てみる。

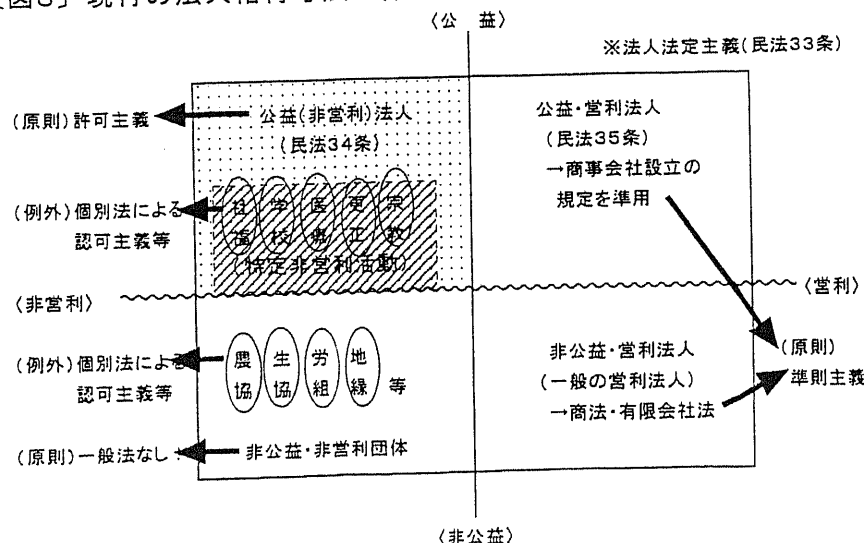
▼「棲み分け論」とは

まず、民法との「棲み分け論」とは何かであるが、一言で言えば、「特別法の対象とする範囲は一般法よりも狭い特定の分野でなければならない、また、その特定の分野について特別の取扱いをするだけの合理的な理由がなければならない」というテーゼである。したがって、民法の公益法人（社団法人・財団法人）制度が、公益（＝不特定多数）・非営利の団体を対象としていることを前提とするならば、その民法の特別法としてNPO法を位置付ける以上、公益・非営利の団体の中で特定の属性を持つものだけを切り取ってこなければならない、かつ、そのようなものを切り取るだけの合理性が説明できなければならない、ということになる（〔図3〕⁽¹⁴⁾参照）。逆に言えば、この制限を越えて、例えば字義どおりのNPO団体（つまり非営利団体一般）に対する法人格付与法とする政策を採るのであれば、民法の公益法人制度自体を改正するべきだということになる（形式的には、「民法改正」だけではなくて、「別個の法律」を制定してこれを法人格付与の一般法とし、民法を特別法⁽¹⁵⁾としても構わない）。

ただし、誤解がないように言うておけば、上記のようなことは、「論理的にそうなる」

のではない。あくまでも、「合理的な政策構築（制度設計）」の観点から「そうなるべきだ」ということである。上記のような「棲み分け」（この用語は、NPO法の立法過程で人口に膾炙されるようになったが、あくまでも議論のための造語⁽¹⁶⁾であ

〔図3〕 現行の法人格付与法の体系と「棲み分け論」



る)をしないと、現行法の体系自体の政策の整合性がなくなってしまうのではないかと、同じ「法人格」を付与するためだけなのに、一方では民法の制度(「許可主義」や主務官庁の厳格な「監督」の制度)が、他方ではNPO法の制度(例えば、届出だけの「準則主義」や所轄庁による監督なしの制度)が併存しているというのでは、そのいずれかの制度が合理性を欠く(時代遅れ)ということであり、それを残存させておくのはおかしいのではないかと、ということである。それらを整理して国民の前に提示することこそ、分かりやすい、整合性のある政策というべきだからである。

(14)拙著・前掲注(5)の『やさしいNPO法の解説』44～47頁のQ12「民法との「棲み分け」とは何か」で詳しく述べておいた。

(15)衆議院に提出された共産党案が、まさしくそれである。

(16)この「棲み分け」という言葉について、参議院の労働・社会政策委員会での審議の中で戸田邦司議員(自由党)が、与党案の問題点を指摘する脈絡の中で「すみ分けというのは……英語で言うとディマーケーションと言っていますが、はっきりと仕切りをする、そっちとこっちは違うんだと。……分野まですみ分けなんてうまくいくわけがないし、両方重なってやって当たり前なんです。……ですから、再三御答弁いただいておりますが、私はいまだに腑に落ちない」と述べている(第142回国会参議院労働・社会政策委員会会議録第5号(平成10年2月5日)27頁)。その指摘自体は分からないではないが、しかし、ここでいう「棲み分け論」は本文で述べたように一般法・特別法の関係を象徴的に現そうとした説明用の造語であること、また、新進黨案や平成会案(戸田議員はこの平成会案の提出者で、新進黨解党後に自由党に所属)も、この意味での「棲み分け論」を前提に立案されたものであることに、再度注意を喚起しておくことは、意味のあることであろう。

▼各党案における「棲み分け」の工夫

以上の法的整合性(あるいは政策内容の合理性)⁽¹⁷⁾の議論を前提にして、まず、各党の政策判断は、民法改正に踏み込むかどうか、という第一のハードルで議論は紛糾した。市民団体のニーズは、公益性(不特定多数性)に拘泥せずに、非営利団体一般を対象とすべきであるというものだったからである。ここで端的に、対象を非営利団体一般とし、かつ、登記のみによって法人格を取得する政策(いわゆる「準則主義」)を採用したのが、衆議院の共産党案「非営利団体に対する法人格の付与等に関する法律案」(第140回国会衆法13号)である。当然のことながら、民法の改正を前提とした法案(ただし、民法の改正法案及びこれに伴う関連法律の整備法案については、追って提出するというもの)であった。

これに対して、民法の改正法案(及びこれに伴う関連法律の整備法案)の立案には、法制執務的な整理や政策判断を伴う法制的な整備はもとより、関連する団体との協議(利害調整)など実体的な手続なども含めてかなりの時日を要する(そして、この部分の法案を提出しない上記の共産党案に対しては、「不完全法案」⁽¹⁸⁾として批判することになる)ことから、本来的には「非営利団体一般」を対象とする法律案が望ましいという立場に立ちながらも、「できるだけ早いNPO法の制定を」というニーズに応えるため、民法の特別法という構成が次善の策としてやむを得ないという立場を、さきがけや社民党(当初は非営利法人一般法を主張していた)を含む与党3党も、新進黨も採っていく(民主党は両睨みの構えであったが、最終的には、与党3党案に乗っていった)。そうすると、何を持って特別法としての「棲み分け基準」にするのか、がクローズアップされてくる。ここに至って、NPO法の立案は、まさしく「知恵比べ(政策競合)」の様相を明確に呈するように

なってきた。しかも、その「知恵比べ」は、「できるだけ幅広い団体を対象に」かつ「棲み分けの観点からは、あくまでも公益・非営利の団体のうちの一定のものだけに限らなければならない」という相反する2つの要請に応えなければならない難問だったのである。

この点で、真っ先に法案の形に仕上げた新進黨案（第134回国会衆法17号「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」）では、NPO団体の活動目的を限定しない代わりに、「社員等の住所要件」（＝一定数以上の社員等が同一都道府県内に住所を有すること）をもって、この棲み分け基準としていた。地方分権の推進という流れからも、地域住民による地域活動への参加という切り口は合理的な理由たり得るし（この趣旨を、提出者側は「地域基盤性」の要件と称していた）、何と云っても、目的を問わない形式的な「住所」による審査という工夫は、「行政庁の裁量的介入の余地が全くない」という点で実に効果的な施策と思われた。しかし、「住所」を証するため「住民票」を要することや全国的に活動する団体の取扱いをどうするのかといった点で、苦境に立たされることとなった。⁽¹⁹⁾

これに対して、与党3党案（第139回国会衆法18号「市民活動促進法案」）の棲み分け基準は、①11項目（衆議院修正で12項目）の活動分野の限定、②宗教活動・政治活動の制限、③社員の加入脱退に関する不当な条件の付加の禁止、④一定の社員・役員の無報酬性の要件（社員の無報酬性の要件については、衆議院修正で削除）といったものであった。いずれの要件も、緩やかなものであり、したがって、これらの組合せによる「合わせ技」による棲み分けとでもいうべきものであった。⁽²⁰⁾⁽²¹⁾その分、運用面での問題が出てくることは当初から予想されていた。特に、新進黨案との対比で言えば、形式的な「書面審査」といってもかなり実質的事項が含まれていることから、「行政庁の裁量的介入の排除」が不十分であることは、大きな問題であった。

ちなみに、各党案における「棲み分け基準」を表にすると、[表]のようになる。

〔表〕与野党案における「棲み分け基準」の比較

	与党3党案	新進黨案(衆)	平成会案(参)	共産党案(衆)	共産党案(参)
民法との関係	公益・非営利 (民法の特別法)	公益・非営利 (民法の特別法)	公益・非営利 (民法の特別法)	非営利一般 (民法改正)	非営利一般 (民法の特別法)
棲み分け基準	市民が行う自由な社会貢献活動 ・活動分野の限定 ・宗教・政治活動の制限 ・加入脱退の自由 ・役員の無報酬性要件	地域基盤性 ・社員等の住所要件 ・主たる活動区域	社団・財団の「合いの子」 ・社団的要件(会員10人以上) ・財団的要件(50万円以上の基本基金)		当分の間の措置

(17)政策合理性と法的整合性の区別及び関係については、拙論・前掲注(5)「条例をつくるということ」、拙著・前掲注(5)の『自治体立法と市民』も参照

(18)この批判を受けて、共産党は、参議院では「当分の間の暫定措置」として非営利法人一般法を位置付ける（つまり、時間の軸による「棲み分け」）という法案（第141回国会参法3号「非営利法人特例法案」）を提出している。なお、参議院で提出される野党の対案（政府案や与党案に対抗して提出される案）は、衆議院で提出したものをそのまま出し直すというのが一般的なので

あるが、次注(19)で言及する新進党（平成会）案の場合も含めて、野党は、衆議院での議論を踏まえて政策内容を再検討・修正を加えた上で出し直すという珍しい対応を採った。このような点からも、NPO法案の審議が与野党の「政策競合」の形をとったことが見て取れよう。

- (19)この批判がかなり痛烈だったため、参議院での平成会（新進党を母胎とする参議院の会派）提出の「市民公益活動法人法案」（第141回参法5号）は、NPO法人の要件の中に、社団的要素だけではなくて財団的要素を入れることによって、社団と財団とに峻別する民法法人に対して「合の子」的特殊性を主張して、これを棲み分け基準とするものであった。このような立論が本当に成り立つのかについては異論もあるが、このようなところからも、この「棲み分け論」の本籍地は、純粹の法理論（論理）にあるのではなくては、法的・政策的整合性（合理性）の問題であることを示すものとはいえる。
- (20)というのは、①11項目といっても読みようによっては何でも入りうるものだし、②宗教活動・政治活動の制限も、設立段階では、基本的に「宣誓書」のみによって担保されるにすぎないし、③「不当な条件」も、読みようによっては必ずしもその概念は明確ではない。④有給役員の割合限定についても、その上限人数が設定されていない限りは、ほとんど「棲み分け」としては機能し得ない、とも言えるからである。
- (21)もちろん、このような政策判断は、NPO団体に対して好意的なさがけ・社民党と、NPO団体（特に「市民活動」を称する団体）に必ずしも好意的ではなかった自民党との政治的妥協の産物であるという側面を看過することはできないが、ここでは、その点は脇に置く。

▼市民団体の対応

以上の各党の提案について、市民団体側はどのように対応したか。

まず、最初に挙げられるのは、市民団体の本来的主張にいちばん近い（はずの）共産党案に対して冷淡だったというだけではなくて、あれほど嫌っていた「行政介入」の排除を徹底した新進党案にも正当な評価を与えなかったということである。この点について、学生たちのヒアリング報告書では、「多くの市民団体は、新進党案に対して様々な非難をしているが、その非難理由の詳細を述べることのできる市民団体関係者は限られている。また法案内容に対する批判の論点も、法案解釈の相違や誤解から生じた論点が多く目立ち、適格な理解をした上での批判は極限られている。つまり新進党案に対する批判の多くは、法案内容に対してではなく……「野党案は可決されない」という通説……が占めている」と述べられているが、正鵠を得た指摘であろう。⁽²²⁾

と同時に、新進党案については、その立案が特定の政策スタッフや大学教授などの限られた関係者によって非公開のまま行われていったこと（その要因としては、与党案よりも早い法案提出を第一義的に追求したという政治的な動機もあったのだろうが）、そのため、市民団体の間では、「棲み分け論」に対する理解の不十分さ（情報格差）とも相まって（この点では、与党3党案に先んじたことがかえって災いしたとも言える）、新進党案の政策情報の不透明さに対する不信感が増幅していったことも指摘できよう。⁽²³⁾

いずれにしても、上記のようなことから垣間見えるのは、立法過程に参画した市民団体とは「誰」だったのか、それはどのような形で市民団体を「代表」していったのか、また、市民団体の意向（政策）はどの程度正確に（あるいは不正確に）伝達されたのかという疑問である。市民セクターが、真の意味で立法過程に政策的に（政治的にではなくて）関与し、議員立法による「政策競合」を前提として国会を「政策論議」の場とするためには、「政策」の内容を理解するだけの成熟性と、その前提となる情報が正確に伝達されること（立案に直接携わる議員やそのスタッフの側から言えば、説明責任）が何よりも重要であることだけは、言えよう。

(22) 公共政策研究会発足準備委員会・前掲注(5)74頁

(23) この点についても、同上 74 頁では「(新進黨案は) 政策プロモーションが十分ではなかった」と指摘している。

▼(付論)NPO法の執行過程において現れた課題～縦覧制度の運用実態～

市民の自立的・自発的な社会参加活動を促進するためのNPO法の立法過程は、まさしくそのような市民によって担われたのであったが、それと同時に、いみじくも市民セクターの成熟度合いを厳しく露呈させたといえることができる。ところが、これと同じようなことは、その執行(運用)の局面においても見られるようである。紙幅の関係もあるので、ここでは、その一例として、縦覧制度の運用について紹介しておきたい。

NPO法の縦覧制度とは、設立認証の申請をした団体から提出された書類のうち一定のもの(定款、役員名簿、設立趣意書、事業計画書、収支予算書)について、2ヶ月間公衆の縦覧に供しなければならないというシステムである(法10条2項)。これは、他の法律制度に見られるような利害関係人等の保護を目的とした縦覧制度とは異なり、設立認証の段階から広く国民一般に情報を開示して、市民相互の緩やかな監視の下におくことによって、NPO法人の自浄作用による是正を促すとともに、その悪用を防止しようという趣旨のものである(それはまた、所轄庁による監督を極力抑制的なものにしたことの代替的な工夫(措置)でもある)。

このようなNPO法による縦覧制度の趣旨にかんがみれば、2ヶ月間公衆の縦覧制度に供されるべき書類が、その縦覧期間の途中(あるいは縦覧期間後)に訂正されたり、差し替えられたりすることは、たとえそれが申請者側の有利になるようなものであっても、許されないはずである。なぜならば、そこでは、申請者・所轄庁という通常の「二者間の法律関係」が、申請者・所轄庁・国民(市民)という「三者間の法律関係」に代わっているからである。したがって、行政手続法7条に規定する「補正」のような手続は、ここでは排除されているのであり、その場合には「出し直し」ということにならなければならないはずである。⁽²⁴⁾

ところが、多くの都道府県における認証事務の実態を見ると、申請書類等に対する所轄庁の意見や指摘(誤字脱字といった形式的事項以外)を受けて、「訂正して再申請(出し直し)の手続を取った」というケースはごくわずかであり、「訂正したが、手続はそのまま進行した」というケースがほとんどである。⁽²⁵⁾このような運用実態については、所轄庁側の「親切心(余計なお節介?)」ということも指摘しなければならないが、同時に、立案段階であれほど嫌った「行政の介入」に鈍感な市民団体側の「甘え」も露呈していると言えよう。

(24) 拙著・前掲注(5)『知っておきたいNPO法』56頁に詳論してあるので、参照されたい。

(25) シーズ「第5回「都道府県NPO担当者向け」アンケートの集計結果」(平成11年8月21日)3頁

4 おわりに

NPO法自体は、民法の公益法人制度運用に関する行政裁量によって課されていた法人格取得の高いハードルを一部解除しただけのものであり、法人格取得という形式的なメリ

ット（もちろん、そのメリットは決して否定しないが）を与えるものに過ぎない。題名こそ「(特定非営利活動) 促進法」などと謳っているが、大いに議論になった寄附金税制など有効な「促進」のための施策は具体的には講じられていないからである。

しかし、上記のような議論を振り返ってみると、NPO法の意義は、「より簡易な手続で法人格を」といった法律の内容自体にあるというよりは、むしろ、その立法過程及び執行（運用）の過程に現れているように、「NPO」の3文字をキー・ワードとしながら幅広い議論を喚起し、市民セクターが成熟していくための教育的効果にこそあるのではないだろうか。「促進法」という題名は、過大広告的に誤って付された題名なのではなくて、立法者は慧眼にも、この法律によるNPO論議の活性化を含めたこのような教育的効果をこそ狙っていたのではないだろうか――素直にそう思えてくるのである。

そうすると、「棲み分け論」の議論で見た市民セクターが政策論議に参画する際の情報伝達の重要性や、また、付論で見たように、立法過程において政策的に割り切ったはず論点が執行過程においてどのように消化されているのか（あるいは消化されていないの）といったことがからは、市民と議会、そして行政の関係はどうあるべきなのか、NPO（より広く「市民セクター」）が自立するとはどういうことなのか、に関する一つの方向性が示唆されているような気もする。そして、このことは、既に始まっているNPO法の改正⁽²⁶⁾論議において、すぐに試されることになる。

少子・高齢化、国際化、分権化の進展といった潮流の中で、今後、21世紀に向けて、わが国がより活力のある豊かで安心できる社会であり続けるためには、NPOをはじめとする市民社会の成熟度合いに係っていることを考えるとき、このことの意味はいくら強調しても強調しすぎることはない。

(26) NPO法による特定非営利活動法人制度については、法律施行の日から3年以内検討を加え、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとされており（法附則2項）、この「特定非営利活動法人制度」や「必要な措置」には、棲み分け論議で問題となった棲み分け基準（特定非営利活動法人の定義）の問題や税制上の優遇措置の問題なども、当然に含まれている。なお、この見直し（検討）期間は、衆参の委員会での附帯決議で、制度の見直し自体は法施行後2年以内に結論を得て、残りの1年で具体的な措置を講ずるものとされているから、見直し論議のタイム・リミットは、一応、平成12年の11月までということになる。

〔参考図書・解題〕

- ① 熊代昭彦編著『日本のNPO法～特定非営利活動促進法の意義と解説～』ぎょうせい、1998年

NPO法の中心的な提出者であった熊代先生（自民）の手になる解説書で、立法過程・条文解説ともに、平易かつ詳細である。まさしく「立法者意思」を示す代表的な解説書である。

- ② 堀田力・雨宮孝子編『NPO法コンメンタール～特定非営利活動促進法の逐条解説～』日本評論社、1998年

立法過程において市民団体として関与した側からの解説書である。やや生硬な逐条解説の

部分よりは、その立法過程に関する座談会の方が数段に面白い（もちろん、立案した側から見ると、若干、反論したい部分はあるが・・・）。

③経済企画庁国民生活局余暇・市民活動室編『ここが知りたいNPO法～法人格取得マニュアル～』ぎょうせい、1999年

立案過程においては行政担当者として、また、NPO法施行後は「所轄庁」として実際の法執行に携わっている経企庁NPO室の職員が、実際に寄せられた質問を中心に、分かりやすく具体的な条文解説を展開しているもので、①（あるいは拙著④⑤）と併せて読むと、理論的かつ実際のNPO法の全体像が把握できるものと思われる。

④橘幸信『知っておきたいNPO法』大蔵省印刷局、1999年

NPO法案の立案を衆議院法制局参事として補佐した立場から、法律全体の仕組み・特徴のポイントを簡潔に解説したもの。本稿で述べた立法過程と法的問題点に関するやりとりを含めて、立法過程の説明にかなりの頁を費やしている。

⑤橘幸信・正木寛也『やさしいNPO法の解説』礼文出版、1998年

上記④をQ&A形式でより平易に解説したもの。

日本における特定非営利活動促進法をめぐるNPOの視点への新たな考察

朴 相権 (PARK, Sang-Kweon)

1. はじめに

近年、多様化する民の要望に応じると同時に、公的投資の効率化を図り行政の限界性を克服するために、様々な民間活力を導入していくという方向性が定着されつつある。それは「政府の失敗」や「市場の失敗」などといった文脈からクローズ・アップされたNGO・NPOといった観点を取り入れようとする風潮の中で、日本でも法制度のレベルにおいても、1998年3月25日に公布され同年12月1日から特定非営利活動促進法(以下NPO法)が施行された。また、民間資金や経営手法を活用して社会資本を整備するというPFI(Private Finance Initiative)推進法が1999年7月23日に成立されるという新たな対応が行われている。

とりわけ、NPO法が施行され、各分野においてNPO活動の重要性が意識、NPOへの関心の機運は高まりつつある。こうした制度の変化に対応し、行政や企業、各種のNPOなど様々な組織のレベルにおいても、新たな組織づくりや組織改変が急速に進みつつある。また、その変化への対応して、民による民の視点からの主体的な参加から、行政の活動への協調・実践やその逆機能への監視・提言などといった活動及びNPOやボランティアなどの潜在的な力量が問われている。更に、こうした動きの中には、狭いNPOの定義では把握され難い潜在的な活動も含まれている。このような観点から考えてみると、実に多様で広義のNPO活動が想定できる。そこで想定される広義のNPO活動を考えていく際には、法制度、組織、行動といった分析軸を立てながら、NPOを取り巻く諸環境の変化について考えていく必要がある。ここでは、主に法制度に焦点をあわせて述べることにする。

従って、本稿では上記の問題意識に立ち、NPOをあらかじめ限定することは出来るだけ避けて最も広い視点から接近しながら、新たな日本のNPO法案をめぐるNPOの視点への位置づけを考察する。

2. 問題を取り組む対応主体として、NPOの視点と機能の意義をめぐって

現状を踏まえた今後の様々な問題推移を図-1のように多角化、多層化しつつあると考えるとき、細部の対応策も重要であるが、より重要なのは問題の特徴及び推移に向けての政策の方向性ではないだろうか。そうすると、その方向性に影響を与えるのは何か。それは個人レベルでは問題に直面している参加者の認識に伴う行動だといえるが、組織レベルから見れば、図-2のように問題への対応主体としては異なる性格を持つ行政・企業・市民(住民)の側面が考えられる。それぞれの活動は、表-1に示すように、それぞれの価値や規範、目標、性格などが相対的に異なっている。そうした相対的な異質性をもつ組織の活動は、組織の構成員をはじめ、政策の方向性や制度まで影響していく。勿論、法制度及び政策がこれらの組織活動やその構成員に影響を及ぼす事は言うまでもない。そこで、行政、企業、市民・住民といった活動主体に

よる問題への対応認識に伴う活動がそれぞれ異なっている中で、NPOの活動と機能といった視点の必要性和意義について以下のような指摘が可能である。

①行政側のアプローチ；行政側の行動規範と特性は多数の合意性（政治活動の結果）による法令や規則に基づき、公平性・平等性を旨に税金を使って実施・行動される。そのサービスの特徴は公益性・非営利性が高く、全体への公平性、均一性且つ安定性に利点があるが、反面往々にして保守性や硬直性に陥る傾向にある。くわえて問題への取り組みの遅さや形式主義等のいわゆる官僚制の弊害も付きまとう。このような行政側のアプローチは、部分的あるいは特定個別的な問題に取り組むには、非効率性や実質非合理性を持つことにもなる。

②企業側のアプローチ；企業は経済的な価値（利潤）に基づき市場競争を通して行動する場合となる。その行動の特徴は、効率性に伴う競争性が見られる。企業が行うサービスの特徴は、事業性を見据えた代価性且つ機敏的に行われる。営利活動である以上は、当然営利目的に行われる取り組みや対応に恣意的選択性や利潤志向に走る危険性等の問題が付きまとう。もっとも適正利潤が達成されてさえいれば、公的サービスよりかえって費用が低減され、サービス自体も向上するという選択的な代価性や比較優位が指摘される場合もしばしばある。無償性より代価性の観点からも企業の取り組みは一つの重要な選択肢として機能しうる。

③市民・住民側（NPO）のアプローチ；これは（ある種の理念や使命などの）共有に基づきその価値の実現に向け組織成員が、利潤追求を目的とするのではなく、自発的に問題に取り組む特性をもっている。その行動の特徴は、自発性に伴う先駆性である。なお、市民（NPO）側が行うサービスの中には、サービスが一方向ではなくいわば互助的に行われるものも有るところに他には見られない特性も有する。当然、公益性・非営利性は高い。これらの活動には確かに持続性や実効性という点での問題が付きまとうが、他方、とりわけ部分的・特定な問題に取り組む時に有効で、いわば人間的で暖かくきめ細かいサービスの提供に有効であり、一定の観点からのアドボカシー的行動にも有効である。

以上を問題対応への活動主体別の性格区分（営利／非営利、公式／非公式、公的／民間）における今回のNPO法の施行による広がりをも動的な位置付けとして示すと、図-2のようになる。

これによれば、多様化され深刻化しつつある様々な問題に対して、異なる性格を持つ行政・企業・市民側といった活動主体による問題への認識の差が、問題への取り組みの差を生んでいることがわかる。活動主体による問題への対応策の差を生んだ結果が行政・企業・市民側といった活動主体による分野別での障害を生み出し、社会現象としての問題も多様に現れている。問題への対応も表面的には多様化されつつある。このような状況から考えてみると、対応主体の異なった認識の変化と対応の差から生じる問題を解決するための諸組織活動の構造や機能などの有効性と限界性に関する再考の必要性が生じる。つまり、「もう一つの問題」とは、問題への（異なった性格を持つ）行政・企業・市民（住民）側などの活動主体（組織・構成員）の認識の差が、問題への取り組みの対応差を生み、分野や機能の面などでスキマ・ムラを生じること

である。こうした事態に対応するには、行政と民間の役割や機能の分担の最適効果をもたらす工夫の必要性が生じる。

なぜなら、第一に行政の公的サービス（ハードからソフトまでの諸施策）は二重苦問題を抱えているからである。費用超過による財政の失敗や、質の問題としてサービスの形式化と「冷たさ」がしばしば指摘されるのはこの局面である。第二に、営利性に基づく選択的な企業側の行動は、社会資本分野についてはまさに「ただ乗り」的傾向もあり、収益性が見込めないところには活動を展開させない事も少なくない。第三に、市民・住民側のアプローチは住民エゴに結びつく可能性もある市民・住民側のアプローチを例にとれば、図 - 4 で示すⅢのように細かく多様な問題にかかわるサービスに順応力を発揮し、寄付や助成金を主な財源とするため組織力も弱い、かえって図 - 3 のⅢのような先駆的で且つ開拓的な事業を展開し、図 - 4 のⅢのように、リスクは高いがその先駆性や情熱によってリスクを克服する場合も想定できるからである。

従って、ここでの基本的なスタンスは、問題への対応における行政システムや企業による市場システムといった側面の不十分な点や問題点を市民側（主としてNPOによる）が補完すること、逆にその限界性は行政、企業が補っていくという余地や方法を工夫する必要があるということになる。このことは、問題へ対応する組織の性格自体から見ても、NPOの視点や機能なしには考えられないことを示している。

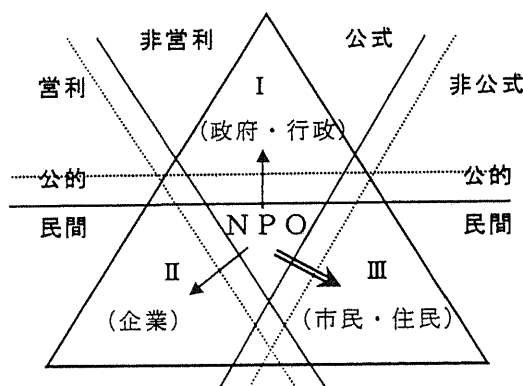
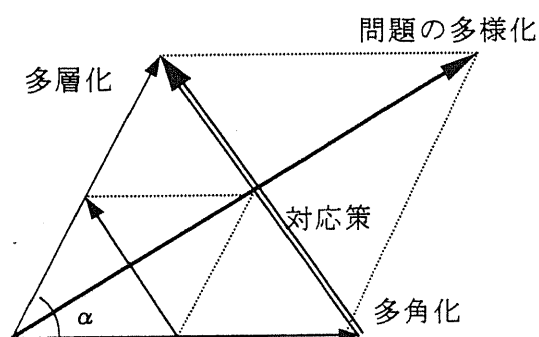
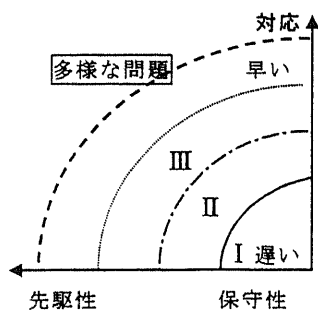


図-1 問題への対応策ベクトル (1)

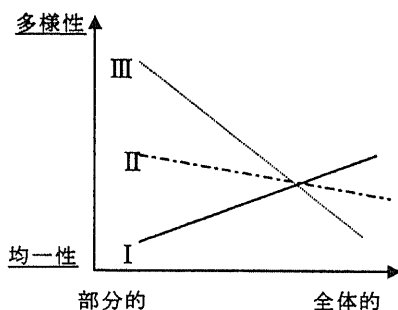
図-2 交通社会への活動主体の性格区分 (2)

特性 活動セクター	権力 の源	社会的 価値	行動規 範・原理	行動の 目標	情報の流 れ源と型	行動の 特性	サービスの 特性	公益・非営利 性／リスク度
I 公的セクター (政府・行政)	政治 活動	平等性 公平性 合意性	法令・ 規則	法の実現	法/規則 ヒエラルキー型 /対応遅い	画一性 保守性 硬直性	均一性 全体的 形式性	最も高い／ 最も低い、 (税金)
II 営利セクター (企業)	資本 活用	経済性 利潤性 能率性	経済性・ 利潤追求	利潤追求	価格 マーケット型/ 対応選択	競争性 機敏性 効率性	代価性 選択的 事業性	低い／中間、 (資金・利益)
III 市民セクター (NPO)	市民 参加 活動	多元性 特定性 共感性	共有理念 /価値	共有理念 価値実現	情報共有 ネットワーク型 /対応早い	自発性 先駆性 順応性	多様性 部分的 互助性	高い／高い、 (事業・寄付) (補助金)

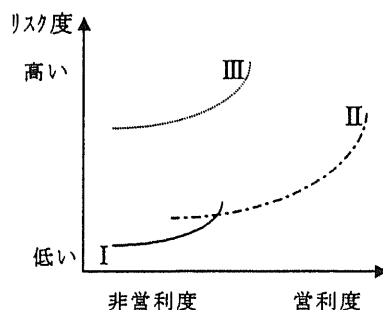
表-1 公的・営利・市民セクターにおける活動特性



図－3 問題への対応性



図－4 問題への対応効果(範囲・特性)



図－5 営利度とリスク度の関係

3. 日本での新たなNPO法案をめぐるNPOの視点への位置付け

まず、“NPOとは何か”という定義に関しては、それぞれの国の歴史的な背景や法制度などによって大きく異なっており、実際に活躍している組織の形態も様々である以上、どのような議論があるかを把握しなければならない。そこで、欧米諸国の議論を紹介し、そこから日本でのNPOの位置付けへの議論を考察する。

そもそもNPOという言葉は、政府より先にコミュニティーができたと言われる歴史を持つアメリカで非営利団体としての活動が認められ IRC501条(c)(3)という税制上の優遇措置を受ける組織を指す名称として使われてきた用語である。NPOの特徴としても、アメリカのジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトグループのL・M・サラモンとH・K・アンハイアーの定義が最も利用されている。それによれば、「①公式の組織 ②非政府組織 ③非営利分配 ④自己統治・自主管理 ⑤自発的組織 ⑥公共性であること」(電通総研[1996:24-25])、の6点をあげてNPOの定義としている。

白石克孝は、アメリカと異なるヨーロッパのNPO事情について以下のように述べる。

「フランスで定義され、その後ヨーロッパのラテン系諸国で使われるようになり、現在ではEUでも用いられている議論で、社会的経済という考え方がある。フランスの“社会的経済憲章”(1981年制定)では、社会的経済とは協同組合、共済組合、アソシエーションの総体と規定されており、EUでも基本的にはこの定義にそったとらえ方となっている。アメリカでいうところのNPOはアソシエーションに当てはまり、社会的経済論の方が対象とする組織の範囲は広い。NPO論と社会的経済論の最大の違いは、協同組合や共済組合を非営利民間組織として認めるかどうかという点にある」(白石[1998:29])。

白石は、アメリカにおいてもヨーロッパにおいても、NPOとはいずれも公益性並びに非営利性とは不可分とされている共通性が高いものである指摘する。

「アメリカのNPO論において、非営利性に対する理解は、利益をあげても株式会社のように関係者で分配せず、公益の事業や活動に使うということで、収益事業はNPOの活動にとって大切なエネルギーの源であるとされている。社会的経済論においても、利潤の配分については非常に限定された形でしか認めておらず、また組合員の利益だけを追求することを使命とはしていない。」([ibid:30])

ところで日本の場合は、特定非営利活動促進法（以下NPO法）が1998年12月1日から実行された。前述の白石は、「日本での議論はNPO法という通称が示しているように、アメリカ流の定義に大きな影響を受けている」（[1998:29]）と述べる。確かにそう思われるところも多いが、日本のNPO法がアメリカから大きな影響を受けたといえるが、両国には法制度をはじめ、社会・文化、政治・経済、歴史など様々な領域に異なる側面をもっていることは否定できない。例えば、ここでは法制度、資金源の側面をめぐって両国の差異を中心に考えてみる。

まず、法制度の面での日本のNPO法案には、政府の政策と異なる活動をしているアドボカシー団体でもNPOとして認められているアメリカと違って、「宗教活動を主たる目的としない」「政治上の主義の推進・支持・反対を主たる目的としない」「特定の候補者等又は政党の推薦・支持・反対を目的としない」などの要件が盛り込まれていることにより、政治活動や宗教活動は制限されているのも事実である。いわば、政府がNPO活動として「認められる」活動分野内での活動しかNPO法人とみなされない側面も含んでいる。

次に、資金源の面でもアメリカではNPO団体に対する寄付については、税控除が認められている上、個人や企業からの寄付と助成金が多い。一方日本ではまだ、NPO法人への税金の優遇処置を取るべきか検討されている上、助成金の数が少ないために活動の制約も生じうるだろう。又、日本では個人が団体を支援することもまだ少ないような気がする。

ちなみに、1960年代にアメリカ政府は社会福祉団体やケア団体などへ助成を行って福祉や人権などの充実を図り、この時期にNPOが大いに栄えたが、1980年からのレーガン政権下の新保守主義政策によりNPOへの助成金が大幅にカットされ、この時期につぶれるNPOも多くあり、これ以後、NPOはファンドに関してしっかりした姿勢を持つようになったともいわれる。立ちあがりつつある日本のNPOは、アメリカのような財政的な面での経験を持っていない。

このような状況を踏まえた日本においても“NPOとは何か”という問題に関する定義はまちまちであり、少なくともNPOの法が日本で施行されるまでは、日本のNPOの認知度は非常に低い上、ほとんどが草の根的な活動で規模が小さい任意団体であるという想定が、よりNPOの把握を困難させていると言えるだろう。

一般的に、NPOとは政府・自治体や企業と異なる第三極で、市民自ら自分たちや社会のニーズに積極的に取り組んでいる運動の受け皿として、多くの市民の自主的な参加と支援によって自立的な公益活動を目指す組織であると言われる。

また、伊藤裕夫は、「NPOとは行政が社会的コンセンサス（としての法令や規則）に基づき公平性を旨に行動し、企業が経済的な価値（利潤）に基づき市場競争を通して行動するのに対し、それぞれがある種の理念・ミッションの共有に基づきその価値の実現に向け自発的に行動する組織特性をもった集団である」（[1998:3]）と定義づけている。小島廣光は「非営利組織とはボランティアを含む組織成員が利潤追求を目的とするのではなく、社会に対してサービスを提供する組織である。その活動資金は、利他主義の立場から拠出される寄付金や会費などに主に依存している」（[1998:6-7]）と定義づけている。

ところで、尾形隆彰は、「NPOは決して定義や規定の如何によって左右される存在ではなく、その行動や実際の機能がNPOらしさを形成しているのだ」[1999:123]という。また、田尾雅夫は「官僚制的システムを備えた大規模な組織（医療法人や社会福祉法人、

財団など) からサークル的な集合までをNPOと一つに括り、語ることに無理があることは明らかである」([1998]) と主張する。

しかし、久住は、「アメリカのような免税制度が整備されるまでは、厳密に言えば、日本にはNPOが存在しないと言うべきだが、ゆるやかに考えれば、すでにある市民活動団体もNPOではないか」[1997:150-151]と述べる。また、早瀬 昇は、「日本のNPOは、財団・社団法人に加え、社会福祉法人、学校法人などをも含む様々な公益法人という制度化されたNPOと、任意団体として活動するボランティア・グループや市民活動団体である認知されてないNPOが二層構造をなしてきた」[1998:16] という。

上記の議論らは結局、宮垣元が「理念型としてのNPOがいかなるものかという問いと現実に存在するどこまでの範囲をNPOとするのかという二重の問題が含まれている。」[1998] と指摘する文脈の中で行われている。つまり、NPOを位置付けするには、概念として掲げる定義と、現存する活動範囲の線引きをどう捉えるべきかということが指摘されているといえよう。

このような様々な議論の中でNPOの定義と範囲について論じられるのは、NPOへの税の優遇処置を取るべきか検討されているからである。従って日本の現段階では、NPOの概念的な定義よりも機能の方に注目するのが妥当である。しかしながら、アメリカをはじめとする他国の例が示すように、今後、税の優遇措置がなされる法改正の可能性を考えてみると、遅かれ早かれ日本のNPOにも税の優遇措置がとられることになるだろう。そう考えると、NPOの議論において定義の重要性が浮かび上がる。なぜならNPOへの税の優遇措置は、当事者が認識することと他者が規定することによるNPOの定義間にある広い幅をより詰めることを意味するからである。また、ある意味で現段階はそのような過程での相互作用がどのように展開されるかを模策する準備段階とも言えるだろう。

次に、NPOの法という制度の変化による動向を法人化による利点と懸念される点を中心に考えてみることにしよう。NPO法の正式な名称は「特定非営利活動促進法」であるように、市民活動を促進するのが目的である。この法律は、市民活動を行う団体が、その活動内容にかかわる主務官庁と相談することなく、都道府県や経済企画庁の窓口で、簡便に非営利の法人格を得ることができるという(許可制ではなく認証制という)法制度を実現したことに意義がある。1898年に日本で施行された民法の下で、非営利の法人格は、主務官庁と相談しなければ得られないといった常識に長年浸ってきたことを考えると、法人制度に関する画期的な規制緩和だと評価できる。例えば、ある団体が法人格を持てば、組織の名と責任において、行政や企業などと業務の契約を結ぶことができる。そして、代表者はその無限責任から解放されることになりうる。株式会社は営利を目的とした法人だが、この法人制度を抜きにしては近代以降の産業の発展は語れない。法人制度とは、それほど大きな社会的活動の手段なのである。今回のNPO法には、法人格を得た団体の情報公開が義務付けられているため、対外的な社会責任を明確—任意団体の時には個人(代表者)にあった責任の帰属からNPO法人への責任帰属の転化—になりうる意味も大きいと思う。

このような様々な考察が示唆することは、NPOの定義が、他者(行政、研究者、世論など)から規定されるだけでなく、活動している側からの意味やアイデンティティ志向の側面も含まれていることを忘れてはならない。実際に活動する人々をみると、法人格を取得することに対する意味付与をはじめ、自分たちの組織に対する自己定義もさまざまであ

る。筆者が調査したところによると、財団・社団法人規模の組織や資金を確保しながらも、NPO法人のメリットがないことから法人格を取得しようとししない団体が少なからず見られた。実際のところは、組織による自己定義と他者の定義には大きな隔たりがあり、それに伴うNPOの範囲の線引きも流動的である。

結局、その定義はさしあたっては研究する側の恣意性によって、いくつかの要素から判断するしかないというのが妥当なところだろう。例えば、交通NPOのようなまだ曖昧模糊としている領域を探索しているような時には、狭量な規定を急ぐことでその実態の豊かな多様性を見失うことになりかねないのだからなおさらである。とはいっても、こうした様々なNPOを見る際、一応定義と範囲に伴う類型化ぐらいはしておかねばなるまい。

4. 日本のNPOの位置付けによる定義と範囲の類型化

早瀬は一般のNPOには「公益法人という制度化されたNPO」と、「任意団体として活動するボランティア・グループや市民活動団体である認知されてないNPO」が二層構造をなしてきたという[1998:16]。ここでは最近NPO法人が施行された以上、二層構造が三層構造に移行していることに注目したい。つまり、財団・社団といった民法法人を含む様々な公益法人という制度化された広い意味でのNPOと、NPO法人となったものと、(財団・社団並みの規模であり)NPO法人になりうるがそれを取えてしていない任意団体が潜在的なNPOに分類できる。

どこまで潜在的なNPOと定義するのは流動的な概念に成らざるを得ないが、少なくともいくつかの要素の状況から判断するのが妥当であろう。それは現行法の位置付けと進路目標としてのNPO法人への移行性、非営利、民間主導、組織の公式性などの要素がどのくらい備わっているのか、その評価軸は、どのように評価すべきか、さらには当事者と他者との関係性など多岐にわたる。

これまでのNPOに関する議論において共通点が多いと思われる要素として、非営利、民間が主体、組織の公式性が指摘できる。このような要素に沿ってNPOの概念的な定義を行なうと、Non-Profit Organization=非営利組織とはそれぞれがある種の理念や使命などの共有に基づきその価値の実現に向け、ボランティアを含む組織成員が利潤追求を目的とするのではなく、社会に対して民間が主体になり、自発的にサービスを提供する組織特性をもった集団であるとして位置付けられる。

更に、久住、早瀬、尾形などの言説を参考にしながら、どこまでNPOとしてみなすのかという日本でのNPOの範囲について次のように論じる。日本の社会構造と必然的な関係にある法の根拠【〔法；特殊法人法、地方条例、(民法33条；民法34条の民法法人、民法34条の特別法人、民法34条の特別法特定非営利法=NPO法、民法35条の商法・有限会社法)、任意〕と〔(法人の付与システム；法令・許可制・認可制・認証制・準則主義・任意)〕】による税の優遇措置の程度などという制度や活動主体の機能の視点【行政の外郭団体、企業の社会貢献活動、市民・住民の非営利活動】に基づいて組織の類型を大まかに考え、図-6のように概念図化してみた。なお、この図-6は、以上のような視点に基づきながら、日本の各種団体の事例を通して作成したものである(なお、それぞれの組織における組織の構成員の行動論のレベルの類型化は、今後の研究課題として残したい)。更に、NPO法人の概要は、表-2にまとめてみた。

目 的	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、市民が行う自由な社会貢献活動の健全な発展を促進する。	
特定 非営利 活動の 定義	定義	・ 不特定かつ多数のものの利益（公益）の増進に寄与すること
	活動 分野	＊ 1 2 の活動分野に限定 ①保健、医療又は福祉 ②社会教育 ③まちづくり ④文化、芸術又はスポーツ ⑤環境の保全 ⑥災害救援 ⑦地域安全 ⑧人権の擁護又は平和 ⑨国際協力 ⑩男女共同参画社会 ⑪子どもの健全育成 ⑫前号に掲げる活動団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助
特定 非営利 活動法人	定義	・ 営利を目的としない・特定非営利活動を行うことを主たる目的とする
	要件	・ 報酬を受ける役員が、役員総数の 1 / 3 以下 ・ 宗教活動を主たる目的としない ・ 政治上の主義の推進・支持・反対を主たる目的としない ・ 特定の候補者等又は政党の推薦・支持・反対を目的としない ・ 暴力団又はその構成員の統制の下にある団体でない ・ 10 人以上の社員を有する 等
所轄庁	・ 事務所が所在する都道府県の知事（団体委任事務）	
	・ 2 以上の都道府県に事務所を設けるものは経済企画庁長官	
設立 認証 申請	＊ 所轄庁が条例等を定め設立を認証	
	提出 書類	定款、役員名簿、設立趣旨書、設立者名簿、議事録の謄本、財産目録、事業計画書、収支予算書 等
	認証 基準	・ 設立の手續並びに申請書及び定款内容が法令に適合していること ・ 法人の定義・要件に適合していること
事務処理期間	・ 申請書受理後、2 月間縦覧した後 2 月以内に決定	
見直し規定	・ 施行から 3 年以内に見直し	

表 - 2 特定非営利活動法人（NPO 法人）の概要

まず図－6 を説明すると、民間非営利セクターの中には広い意味での NPO と任意団体が存在する。ここでの任意団体は、地縁、血縁、知縁、学縁、などによる親族会、同窓会、同好会、各種団体などがある。広義の NPO の中には民法 34 条の特別法による法人として、学校法人、社会福祉法人、宗教法人、医療法人（税率は営利法人並み）などが認可制として存在し、労働／商工組合やが生産／消費生活協同組合などが準則主義として存在するだけでなく、公益信託法人が許可制で法人格を取得し存在している。その他にも民法 34 条の特別法による法人も多数ある。なお民法 34 条の民法法人として財団・社団法人格を取得とした狭義の公益法人はもちろん許可制である。

また狭義の NPO には、民法 34 条の特別法特定非営利法による認証制で法人格をとる NPO 法人もある。そして最後に、NPO 法人格がまだ取得出来ていない、あるいは敢てするつもりのない潜在的な NPO が任意団体として多く存在することはいうまでもない。

また、これらの民間非営利セクターの活動を NPO とその周辺から捉えるために、官と民との接点から捉える行政の外郭団体。営利側の非営利的な活動として、企業が行うメセナ

並びにフィランソロピーと営利活動のいわば中間形態（後に述べる営利と非営利との接点にもなるような立場）といったものも含めて考える。

つまり、NPOの定義については様々な議論が行いつつあるが、筆者は三つの側面からNPOを捉え、以下の通りに範囲を設定する。i.「広義のNPO」は各種公益法人／財団・社団法人と「狭義のNPO」を含む。ii.「狭義のNPO」は、現に特定非営利活動促進法に基づくNPO法人とiii.NPO法人の取得が見込める潜在的なNPO（任意団体）を指す。本稿では、主に、新しい動きとしての「NPO法人」をめぐるNPOの位置付けを念頭に置きながら、NPOの範囲を活動主体の類型層文脈ことに分けて指すことになる。

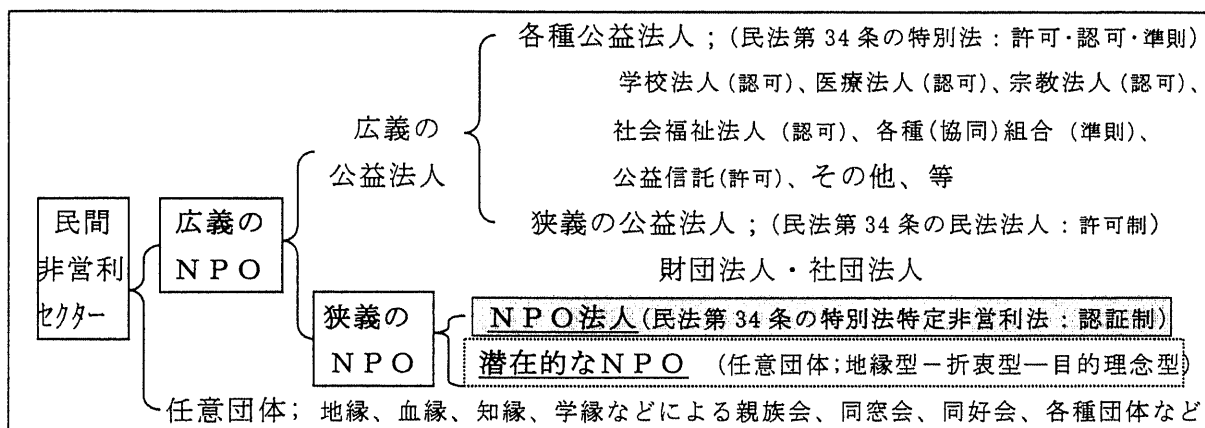


図-6 NPOの類型；法の根拠に基づいての組織の類型

5. 日本の広義のNPOの二層構造から三層構造への細分化と移行化

つぎに、以上のようなNPOの定義と範囲の類型化に沿って日本でのNPOを行政の影響力と組織の成熟度の側面から考えてみよう。日本での広義のNPOは、今回のNPO法人の施行により二つの類型から三つの類型へ細分化され移行化している点が特徴であるといえよう。それは、第一に行政が行政の視点から政策の順機能への協調を求めるために責任をもって指導することを制度化し、許可制という法人付与方法で法人格が取得される財団法人や社団法人といった狭義の公益法人がある。第二に、民が民の視点から行政の順機能への協調・実践や逆機能への監視・警告などといった新しい動きとして、潜在的なNPOである任意団体が考えられる。第三に、新しくNPO法案が施行されることにより現在NPO法人格を取得した団体がある。潜在的なNPOとしての任意団体は、今後、税の優遇措置などNPO法の改正によってNPO法人のメリットが増えることに伴ない、NPOの法人格を取得していくと考えられる。因みに、法人格を取得していく利点として、「社会的信用の増加」、「会計など組織体制がしっかりする」、「各種契約や建物登記が法人名義でできる」などがある反面、法人化に伴う懸念する点では「会計報告や総会開催など事務処理の負担増大」、「税負担の増加」、「人件費の増加」等が上げられている。なお、国や地方自治体が、NPOに公的サービスを委託し、行政のスリム化が出来るためにも、今後の行政とNPOとの関係性が注目される。

その意味で、日本での広義のNPOが二つの類型から三つの類型へ細分化され移行していく。その際、新たな日本のNPO法案はより活性化ないし促進剤として機能し得る点が期待できるであろう。更に日本でのNPO法人の位置付けを組織の設立の難易度と組織の

*税の優遇度 ●→>●→ *行政の影響力 ●→>●→>●→ *官●→ *官・民●→ *民●→

NPO法人への税の優遇措置を取るべきか検討されている日本の現段階では、NPOの概念的な定義よりも役割及び機能の方に注目するのが妥当だろう。しかしながら、遅かれ

早かれ今後の日本のNPO法改正にも税の優遇措置が取り上げられる。そう考えると、NPOの議論において概念的な定義の重要性が浮かび上がるだろう。なぜならNPO法人への税の優遇措置は、当事者が認識することと他者が規定することによる幅広い意味でのNPOにおけるNPO法人の位置付けに存在し得る幅をより狭くすることが考えられるからである。ある意味で現段階は、そのような過程での相互作用がどのように展開されるかを模策する準備段階とも言えるかもしれない。

NPOの定義と範囲に関する議論を踏まえたこの考察は、日本での広義のNPOにおいて、NPO法の施行により図-6・7のように二つの類型から三つの類型へ細分化され移行化している点が特徴である。その際、今回の新たな日本のNPO法の意義は、NPO法の施行により広義のNPOへの広がりへの影響力として、より活性化ないし促進剤としての役割及び機能し得る点が期待できると位置付けられる。ちなみに、日本の狭義のNPO活動が一空間的・量的に言えば一部分的な活動から拡大しつつある現段階では、組織の成熟度による一官僚制のような一弊害を気にするより成長への課題を対処していく方が妥当であろう。その意味で、全体への普及（拡大速度）においては、行政による経路の方が市民参加活動よりも、量的な問題としてより現実的であると言えるだろう。ただここで重要なのは、確かに狭義のNPO活動はまだ部分的ではあるが、これらの活動が促進剤・活性剤として、行政の施策に影響を与えているということである。

【注】

(1) 筆者が考える問題への対応策のベクトルには、多角化・多層化の側面からの問題の多様化の方向への対応と捉える。例えば多文化及び多人種などによって形成されている移民社会の歴史をもつアメリカのように多角化（政治、経済、社会、教育、歴史など様々な領域）が多層化（多民族・多人種・多文化などによる階層化）され共存する場合、 α の角度が大きくなり問題が多様化することによって生じる部分的な対応に、政府の対応には限界があり、NPO活動がより必要である。なぜなら、アメリカでのNPO活動は、政府の対応の中からこぼれてしまう細かな要求、多数決の理論ではマイノリティになって埋もれてしまいそうな需要にこたえていくものだという認識がある。

日本におけるマイノリティといったら一民族でいえば一まず思い当たるのはアイヌの人々、朝鮮半島の人々で、大多数の人は自分はマイノリティではないと思っているのではないだろうか。また、別に自分が何かをしなくてもお上が何かをしてくれる、またそのお上の政策は大部分の「日本人」に同じような利益をもたらしてくれる。その利益に不満があっても、まわりも自分もおなじぐらいだからまあいいや、というのがあるかと思う意識が日本では非常に強い。その意味でアメリカより日本の場合 α が小さい。

まだまだ先の話だが、いずれにしるこの先日本でのNPO活動は盛んになっていくだろう。アメリカほどアドボカシー団体が発展する形ではなく、「個人の実現」という形で発展していくのではないのか。これからは「個人」の時代で、「自分が何をしたいのか」を突き詰めていった場合、たとえば余暇の領域にも「社会性余暇」（『レジャー白書99』（1999）（財）余暇開発センター p.87～120.）といった表現にも現れるように社会貢献をすること自体を余暇に位置づけるなどの活動も注目されるように、「自我実現」の選択肢の一つにNPO活動というが入ってくるようになるだろう。

(2)（伊勢崎賢治・中村陽一 [1999: 20]）を参考に筆者が作成した。「V. A. Pestoff の図→中村陽一の修正図」を、筆者が参考修正した上、破線と矢印で動的な位置付けを試みた。

【 参考文献 】

- 千葉大学文学部行動科学科社会学研究室(1996)『NPOが変える！？-非営利組織の社会学』電通総研(1996)『NPOとは何かー社会サービスの新しいあり方ー』日本経済新聞社
- 早瀬昇(1997)「NPOとボランティア」『NPO基礎講座ー市民社会の創造のために』ぎょうせい
- (1998)「NPO法が開く行政・企業とNPOの新たな関係」『都市問題研究』第50-12
- 堀田力(1998)「地域社会とボランティア」『都市問題研究』第50巻12号
- 入山映(1992)『社会現象としての財団』日本放送出版協会
- 伊勢崎賢治・中村陽一(1999)「何の為のNPO議論なのか」『社会運動』227号
- 伊藤裕夫(1998)「ネットワーク社会とNPO」『生活経済政策』6月号
- 岸本幸子(1998)「アメリカのNPOー競争社会のセーフティネット」『都市問題』第89巻9号
- 小島廣光(1998)『非営利組織の経営ー日本のボランティア』北海道大学図書刊行会
- 久住剛(1997)「NPOと自治体行政ーNPOの自発性を活かした関係」山岡 義典編『NPO基礎講座ー市民社会の創造のために』ぎょうせい
- 松下啓一(1998)「NPOに対する公的助成と憲法89条」『都市問題』第89巻6号
- 宮垣元(1998)「NPOにおける革新性ー神奈川県民間非営利活動団体の組織特性」『第71回日本社会学会報告』
- 中山靖隆(1998)「『社会的経済』と非営利・協同組織の役割」『社会運動』223号
- 中野敏男(1999)「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』Vol.27-6
- NPO研究フォーラム(1999)『NPOが拓く新世紀』清文社
- 尾形隆彰(1999)「NPOと小規模企業」鈴木春男・尾形隆彰編『NPOとその周辺』千葉大学大学院 社会文化科学研究科
- 岡部一明(1993)「社会が育てる市民運動ーアメリカのNPO制度」日本社会党機関紙局
- (1998)「市民社会の助成機関としての政府」『社会運動』225号
- 朴相権(1999)『交通安全にかかわる日本のNPOの現状と可能性ー交通事故に対応する組織を中心に』千葉大学大学院文学研究科修士論文
- Salamon, Lester M (1993) *America's Nonprofit Sector*
(=入山 映訳 1994『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社)
- 下田博次(1998)「NPO法への期待とこれからの課題」『生活経済政策』6月号
- 白石克孝(1998)「サードセクターー非営利民間組織をめぐる議論の現状」『都市問題研究』第50-12
- 橘幸信・正木寛也(1998)『やさしいNPO法の解説』礼文出版
- 多賀谷一照(2000)「非営利組織の公法理論」『千葉大学ー法学論集』第15-1
- 田尾雅夫(1998)「ボランティア組織は組織か？」『組織科学』Vol.32
- 東京都政策報道室(1996)『行政と民間非営利団体(NPO)ー東京のNPOをめぐる』
- 山岡義典(1997)『NPO基礎講座ー市民社会の創造のために』ぎょうせい
- (1998)『NPO基礎講座2ー市民活動の現在』ぎょうせい

地方分権とNPO

鈴木 庸夫

1 はじめに

2000年4月1日から施行されたいわゆる「分権一括法」によって、わが国の行政の大半は、自治体が担うことになった。日本の行政を自治体が担うことになったというのは、中央政府たる国が担う行政は直接執行事務を除いて、すべての行政に関する事務が地方自治体に帰属することになったことを意味している。

従来、国の機関委任事務といわれてきたように、都道府県、市町村の事務は、その大半が国の事務を執行するという体制で行われてきた。しかし、分権一括法によって、その事務の帰属主体は都道府県や市町村ということになり、その体制は一変した。このような体制変革は敗戦以来のことであり、戦後改革に次ぐ第三の改革といわれる。

むしろ、このことは中央政府が権限を失ったことを意味しない。分権一括法によって、従来の機関委任事務体制＝上級庁（国）一下級庁（自治体）という関係から、法律に基づく中央政府の「関与」というかたちで、中央政府の権限は法律に拘束され、その手続も厳格に規制されることになったのである。しかし、このような体制変革によって、中央政府と地方自治体に関係は質的な変革を遂げることになった。中央官庁が適宜出していた「通達」制度は全廃されたから、中央政府は法律にもとづく「関与」しかできなくなったのである。このことから、総体的に見れば、都道府県、市町村の「自治」は質的にも量的にも大幅にその範囲を拡大したことになる。

このような分権体制の下で、全国の地方自治体では、従来の国の下請け、出先機関としての役割から脱皮して、政策自治体として脱皮しようとする動きが急速に拡大してきた。このような環境の中で、注目されているのが、自治体の「法務」である。従来の自治体法務は国の法律を執行する立場から、国法に反しないかどうかの審査を中心に行われてきたが、政策自治体として自立するようになると、あらたに国法の制約条件は何か、国法をどのように解釈すべきか、あるいはどのような条例が可能なのか。全国自治体が模索はじめていたのである。法令解釈については自治解釈権、条例については自治立法権、さらには訴訟についても独自のスタンスから訴訟を進行する自治体訴訟法務が議論されるようになってきた。これらの動向を「自治体法務・政策法務」と呼ぶ。

他方、今次の分権改革で正面からは取り上げられなかった「住民自治」の動きも盛んである。これらの住民自治については、従来、地方自治法上の直接請求や監査請求、住民訴訟、情報公開などが中心的ものであったが、近時は、自治体の基本政策を定める「自治基本条例」の策定へ向けての運動が盛んになり、北海道二セコ町では「まちづくり基本条例」として成立している。

このような動きは「参加」と「アカウンタビリテイ」としてまとめることができるが、パートナーシップが重要なキーワードになっていることが特徴的である。すなわち、パートナーシップを樹立するために、参加の機会の保障と情報公開を中心とするアカウンタビリテイが求められているというわけである。パートナーシップ・参加・アカウンタビリテイこれらが十全に機能するための条件整備の作業が自治体法務・政策法務ということになる。

NPOがたんにボランティアにとどまらないうためには、NPOが機能するような環境を整備しなければならない。そのためのツールとして自治体法務・政策法務が重要な役割を果たすべきであるし、そのような関心が各自治体とも非常に高まっているといえよう。

さらにNPOをサポートするための財源、とくに減税については、年間7万円の壁は、存外高いといわれている。こうしたバーをどのように超えるべきなのか議論も活発に行われているおおかたの方向は、すべてのNPOに特別減税を認めることは、現状では妥当でなく、より公益性の高いNPO法人を認定して減税を認めるというものである。問題はこの「公益」性の認定を誰がどのように、どのような基準で行うかである。NPO法では、「非営利」性は不特定多数人へのサービスとして消極的に定義されたが、減税の問題はさらに「公益」性の積極的な基準や認定手続を求めていることになる。

以下の節は、以上述べた自治体法務・政策法務の動向、分権一括法の枠組み、自治基本条例、そしてあらたな公益性認定手続に考察を加えたものである。

2 自治体法務・自治体政策法務論の背景と理論

(1) 自治体法務・自治体政策法務の動向 I

①自治体法務・自治体政策法務とは何か。

NPOの活躍の舞台は主に自治体である。家族、学校、介護、環境など、NPOが行政のパートナーとして活動することが期待されている分野は、身近な政府である地方自治体が多いことは、これまでのNPO法の経緯からしてもあきらかである。

ところで、わが国では自治体の政策が安定した基盤を持つためには、条例などの制度的保障が必要であることがようやく認識されるようになってきた。また国の「法律の範囲内」であることを要求している憲法の条項の制約もあることから、国法の自治的解釈や運用さらにはこうした自治解釈を争う自治体訴訟も注目されるようになっており、こうした観点から自治体の法務に関する関心が急激に増大してきた。以下では、このような自治体法務がどのように認識されているのか、その背景や基盤にあるものは何かについて、見ておくことにする。

昨今、自治体法務あるいは自治体政策法務については、議論が盛んに行われ、研修等でもその必要性が謳われているが、ではそれらは一体何かということになるといろいろ議論がある。むろん自治体法務と自治体政策法務は同じという考え方もあり得ないわけではないし、自治体法務は政策法務を含むという考え方もないわけではない。しかし私は、「自治体法務」とは、法的なルールの観点から自治体行政全体を観察することであると考えている。たとえば指導要綱に基づく行政指導を法的にみると、権利や義務に直接的に影響しないという意味で事実行為であるが、それでも法律に違反をしてはならないという観点から観察することが法的ルールの観点からみるということである。その要綱が住民にとってとても望ましい政策に基づくものであっても、法的な評価というものが必要なわけで、政策の善し悪しとは別に、法的なルールの観点から観察するのが自治体法務というものだと

思う。自治立法の例としては、たとえば土地利用調整条例が、都市計画法やその他の開発法規に違反しないかどうか、自治体法務の観点ということになる。つまり法的ルールの観点から自治体の様々な行政活動を法的に評価すること、これが自治体法務であり、それには訴訟等に対する予防法務も含まれていると考えられる。自治体法務は、このように制定した条例や行政上の活動が適法であるか、違法であるかという自治体行政に対する法的な評価がその中心にあった。こうした自治体法務は、権力の統制という観点から考えられるもので、より具体的には政策の統制という意味合いが強い。日本の行政法学はどちらかというと自由主義の観点から国や自治体の政策を統制してきたが、これも権力の統制という意味があったことは言うまでもない。

これに対して、「政策法務」は一体どのように捉えられてきたのか。政策法務とは、自治体が独自の政策やポリシーの実現手段として法務を考えていくことである。自治体法務は、これこれのことはしてはいけないという意味合いの少し消極的なものであるのに対して、政策法務は、むしろ自治体独自の政策を実現していく手段として条例、計画、要綱、その他の種々の行政基準を作り上げていくというものであり、法務の積極的な側面が強調さねばならない。したがって、自治体にとってのポジティブアクションとして法務を考えていくということが政策法務になるのではないかと思う。

従来の自治体法務は、どちらかというと自治体の政策を統制する色彩が強く、国法に違反しないことが強調され、「法律に使われる」タイプの職員が法務職員として専門性を発揮していた。しかし分権時代になって、自治事務が大幅に増えてくると、自治体独自のポリシーに基づいた条例や計画、要綱、行政基準が重要になってくる。また法定受託事務についても地域の実情に基づいた条例の余地が相当広がることが考えられる。

また、こうした条例や計画、要綱、行政基準の策定には、法律の先占領域もしくは基準をどのように解釈するかが重要な鍵になる。そこで政策法務の重要な柱として自治体の法令解釈権の行使が問題となる。各省庁の法令解釈と自治体の法令解釈が衝突したときには国係争処理委員会、自治紛争処理委員のしくみによって解決され、最終的には裁判所によって裁断されるというのが、分権推進委員会の勧告、分権推進計画、改正地方自治法の考え方である。したがって、自治体の法令解釈権のあり方も自治体の政策法務には欠かせない重要な要素となる。分権時代の自治体では、こうした「法律を使いこなす」職員が求められるようになる。

②法的ルールの三つの要素

星野英一先生は、『民法のすすめ』（1998年岩波新書23頁）において、法的ルールを「目的・理念・思想の要素」、「社会の実情」、「ルールを実現するための言葉の技術」の3つの要素に分類している。

今までの自治体行政は、国がルールを作り、都道府県の監督の下に市町村がこれを執行するという形であったので、どちらかと言うと、法務はその「ルールを実現するための言葉の技術」に重点が置かれてきた。また、自治体の法制担当者は、ルールを実現するための言葉の技術を法制執務と捉えてきたのだと思う。しかし、前述したように、自治体が独自の政策を実現していく手段として法務を考えると、星野先生が言う3つの要素のうち、「目的・理念・思想の要素」、「社会の実情」を十分に勘案していくことが求められ

る。特に、「目的・理念・思想」は社会をどのように方向づけしていくかに関わる重要な視点であり、それは「社会の実情」をどのように捉えるかということとも深く関わっている。最近の民法学では、「思想としての民法」を一体どのように捉え、これをポストモダニズムとして擁護すべきかどうかということが議論されている。こういう観点から見ると、例えば「思想としての行政手続法」とか「思想としての河川法」といったものを考えてもおもしろいと思う。

市民社会の側から行政手続法がどのように映るのか。この法律は規制緩和の一環として制定されたのだけれど、それはどのような日本の市民社会像を前提としていたのか。このようなアプローチが必要ではないかと思う。また、河川法は、水系一貫管理という思想に貫かれているけれども、こういった思想が果たして現代社会にマッチしているのかどうかということ自体が問われても不思議はない。昭和三〇年代後半に河川法の大改正が行われるが、それまでは各県が区間管理をしていた。その後、水系主義に変更されるが、それがどのような問題点を含んでいるのか、本格的な研究はない。

私が思うのは、種々の行政法規は一定の思想と法的技術が含まれているが、その問題性は、現場の自治体職員がもっともよく知っているということだ。日本の社会には法律が「輻輳」現象を起こすほど過剰にあるが、そうした個々の行政法規の思想の問題がどこにあるか、その執行過程をどのように分析し、検証していくか、それはじつは自治体職員の情報なしには不可能である。

問題はそうした問題を発見する視点ないし視角である。「政策法務」という用語を初めて使われた松下圭一先生の市民自治の憲法理論は、思想としての憲法学の理論、あるいは思想としての行政法理論の批判であった。この批判の視点は、「市民自治」という定点から、憲法理論や行政法理論にドグマティックに含まれているイデオロギーを批判していくというものであった。私は、現代社会においては、このような問題発見のために、いかなる視角、いかなる定点を持つべきかということが問われていると思う。そして、それには、日本社会の個人像あるいは人間像のレベル、コミュニティのレベル、市町村のレベル、ネーション・ステートのレベル、そしてグローバルスタンダードのレベルと、いろいろなレベルがあると思う。どのような定点を持って現代社会の実情を眺め、新たなルール作りをしていくのか、そしてそのための言葉の技術は何かということがいま、我々に問われている。

③ 日本社会の地殻変動

現在の日本社会は、3つのレベルで非常に深度の深い社会変動が起きているのではないかと考えている。それをここでは、「第1レベル」、「第2レベル」、「第3レベル」と呼ぶことにする。

「第1レベル」は、行政の諸制度の変動である。これはいつの社会でもあるもので、例えば、児童手当の制度を作るとことや、制度の見直しをするといったレベルのことである。

「第2レベル」は、社会システム全体の変動である。これは、今回の地方分権改革のように、時代を画する改革のことである。地方分権推進委員会は明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革といっている。

「第3レベル」は、我々の私生活とか、あるいはもう少し深い生物学的レベルの変動のこ

とである。例えば、私生活レベルでは、家庭のあり方とかジェンダーといったことが問題になってきているし、また、高齢社会の中で現行民法あるいは行政法が維持できるかということも問題になっている。生物学的レベルではダイオキシンや環境ホルモンの問題が挙げられる。

昨今の社会変動は、「第2レベル」から「第3レベル」にまで達しているのではないかという気がしているが、こういった変動の中で果たして自治体はどのような対応をすべきか。これは、大変難しい問題であって、自治体は困難な問題を突きつけられていると言って良い。自治体は政策を持てと言われても、どのように作っていくかということ自体が非常に困難な問題を含んでいると思う。この点について、いくつかの視点を述べておきたい。前に述べた問題発見のための枠組みといってもよい。

第一は個人像ないし人間像である。

憲法学でも議論になっているようであるが、人権や権利を主張して最高裁まで闘い抜いていくような「強い個人」や人間像が果たして法制度として適切なのだろうか。いますこし市民や住民にとってアクセスしやすい、利用しやすい仕組みはどのようなものであるのか。また星野先生が指摘するように「強く賢い人間から弱い愚かな人間」像への変化が消費者保護法を生み出したように、自治体のいろいろの仕組みを考えると、弱い、失敗しやすい人間像を前提とすべきではないか。

第二はコミュニティレベルの問題である。

コミュニティの崩壊が叫ばれて久しいが、それをどのように復活させるのか。従来のコミュニティ行政はコミュニティ会館を作るというハコモノ行政に終わった。しかしそれを真に実現するための視点はいかなるものかである。これは実は「内なる分権」の問題である。住民自治を真に実現するにはどのような分権、どのような仕組みがよいか、である。決定権限のないところにはコミュニティは存在しないと考えべきである。このような観点を先取りしたものに、都市計画法の市町村マスタープランがあるが、これは中学校区単位のマスタープランを住民参加のうえで策定することになっている。こうした参加というより自治をどのように行っていくかである。またコミュニティの最大の問題点はプライバシー保護の問題であるがそれをどのように具体化していくかである。介護をコミュニティで行っていくとすればこの問題がすぐ登場してくる。

コミュニティの復活を考えるとすれば、町内会改革も必然的に問題となってくる。市町村の末端機構化した町内会、選挙マシーン化した町内会をどのように改革すべきか真剣に考えなければならない。

第三は市町村と住民の問題である。

ここでは住民の捉え方が重要な切り口となる。例えば「全日制住民」と「定時制住民」という捉え方をすると、都道府県でも市町村でも「全日制住民」が過剰代表されているのではないかという指摘が可能となる。これは自治体の議会構成などを見るとはっきりと見て取ることができる。

また、もう1つの切り口として、「地縁型住民」と「テーマ型住民」という捉え方もある。環境保護のための住民団体と地縁型住民組織はたとえば道路の建設などをぐってめぐって激しく対立することがある。

住民自体がこのように多様化している中にあって、自治体がどういう対応をすべきかということ自体も、政策課題あるいは政策法務の前提として考えなければならない非常に大きな問題である。すなわち、自治体は、行政の正統性の根拠を住民に求め、またそれに基づいて行政サービスを住民に対して行うのであるが、その場合に一体住民とはいかなる存在なのかを真剣に考えていかなければならない時期にさしかかっているのである。

第四にこれはネーションステートレベルでも問題となるが、「市場主義」をどのように捉えるかという問題がある。「市場主義」に対する言葉は、果たしてどういう言葉が適切かわからないが、例えば「社会連帯主義」と言うとなると、「市場主義」の立場をとるのか、あるいは「社会連帯主義」の立場をとるのかということは、非常に重要な問題になってくると思う。というのは、「市場主義」というのは、突き詰めれば優勝劣敗、すなわち強い者が生き残って、弱い者が生存の危機にさらされるということになりかねないのであって、そういうことに対して、果たして国・自治体がどういう役割を果たすべきなのかということが問われてきているからである。自治体レベルでは、例えば「社会連帯主義」の立場からセーフティーネットを張っていくべきだという考え方もあるだろうし、一方、セーフティーネットはもう張るべきではない、「市場主義」をもっと推し進めるべきだという、いわば行革レベルの話もあるだろう。こういう問題に対して、地方自治体がどういう政策をとっていくのかということ自体が、今後ますます非常に大きな政策課題になっていくと思う。この点をもう少し敷衍してみよう。

所得に対する税・社会保険料の割合である「国民負担率」は、ヨーロッパ型では高く（スウェーデンの67.5%、フランスの62.1%、ドイツの56.7%）、アメリカ型では低い（アメリカ36.2%、日本は37.8%）。経済学者は、ヨーロッパ型は国民全体で助け合う社会連帯が前提となり、アメリカ型では老後、病気の面倒は個人の自助努力で行うことになる。日本はどちらに向かうのか国民の選択だという指摘をしている。

また著名な財政学者は、ヨーロッパ型を志向しつつ、高齢者には現物サービスが中心となるので、中央政府ではなく、地方政府を大きな政府にしたほうがよいという注目すべき意見を提出している（神野直彦『システム改革の政治経済学』1998年岩波書店）。

以上は、政策主体と政策に関わる人間と集団の問題であるが、くわえて現代社会の基本的政策課題の問題もある。すなわち、政策対象の問題である。今回のヒアリングでも明らかになったことだが、日本が直面する政策課題は①高齢少子、②環境、③フェミニズムである。

高齢少子の問題はじつは人口学的には内的関連があるが、政策的には直接的関係を有しない。むしろ少子社会の問題は、家庭の機能変化の問題と考えた方が理解しやすい。端的に言えば子供を社会的にどのように位置づけるかである。スウェーデンでは子供は社会の子としての位置づけを持っているという。わが国では戦前、子供は天皇の赤子として、逆説的な意味で社会の子であった。しかしその反動もあってか、戦後、高度成長期を経て、子供の極端な「私化」が進んだ。子供は社会から隔離され、学校という閉じたシステムと家庭に閉じこめられたのである。出産、育児ということが私的な事柄としてだけでなく、社会的な活動でもあることが今後認知されていくシステムづくりが必要となる。

高齢者も、高度産業社会の中で、生産人口から除外されたあとは、社会的な役割を極端

に失うことになる。コミュニティの崩壊によって、高齢者がコミュニティで果たすべき役割も不透明なものにとどまっている。これに介護の問題が加わると問題はあっという間に複雑になる。介護の問題は、たんに医療の問題ではなく、すなわち、身体的ケアのみでなく、精神的ケアから魂のケアまで含んだ問題であるからである。先進国では、こうした場面では教会の果たす役割が大変大きい、わが国ではそれを自治体が行ってきた。しかし、宗教的な次元の課題までは、とても背負いきれない。生涯教育のシステムの中で死生学などのプログラムを考えるしかないであろう。

環境の問題も広いパースペクティブをもつことが必要な領域である。しかしベーシックなことは、大量生産、大量消費のライフスタイルをどのように転換していくかである。その過程では、国の環境基準への向上のせ条例などの必要性も検討されることになるだろうし、廃棄物処理の仕組みとして、製造者責任（製造物の安全に関する責任ではなく、製造者の循環型社会への取り組みの責任）などが検討されることになるだろう。自然保護についても近代的土地所有権の抜本的検討が必要になる。

フェミニズムの問題も産業社会の構造変化と深い関わりがある。女性のライフサイクルと産業社会の要請が合わなくなってくるとき、女性の社会的地位はあっという間に低く位置づけられ、家庭に閉じこめられる結果となる。家庭像もそうした要請と無関係ではあり得ない。現在の日本では、こうした産業界の要請と女性達の自己実現の欲求とのミスマッチがあちこちで出現している。しかし、女性のライフサイクルが自然的なものである以上、社会の仕組みをそれにマッチするように変える必要があることはあきらかであろう。むしろ、このことは女性の多様な生き方、自己実現を認めることを前提とする。自治体の女性行政の現場ではこうした取り組みがすでに始まっているところもある（川崎市の男女平等オンブド制度など）。

以上、自治体法務、自治体政策法務という観点から、幾つかの政策課題について、その視点、問題意識を大づかみに指摘した。法務という観点からはやや政策的視点に傾斜しすぎているという意見もあるかもしれない。しかし、自治体は、いま独自の政策をもって、その政策上の価値実現のための法的仕組みを考えていかなければならない。こうした時期には専門の学問領域を越えた、素人的であるが広い生活者の視点が必要である。「生活世界からの法創造」（名和田論文『法の臨界』1999年東大出版会、所収）といってもいいかもしれない。日本社会が非常に大きな地殻変動をしている今日、自治体がどのような政策を行い、そしてその政策を実現する手段としてどのような新たなルールを、どのように作っていくかということが、いま問われている。

（2）自治体法務・自治体政策法務の動向Ⅱ

① 自治体法務・政策法務の考え方

松下圭一氏によれば、政策法務の取り組みが始めてから、すでに30年が経過しているということである。それでもなお、政策法務とは何かが問われるのは、いくつかの原因がある。その第一は、政策法務の取り組みが固定資産税の免除や公民館のコミュニティ・センターへの切り換えなど、国法システムの周辺的なところで、断片的に行われてきたか

らである。第二に、しかし、自治体がこうした独自の政策をもって、国法システムを運用し、あるいは回避するような措置をとることに対して、法律による行政の原理＝法治主義の立場からかなりつよいブレーキがかかっていたことである。第三に、政治過程から産み出される政策と法システムとの間では、本来的に緊張関係があるはずなのに、政策法務論はこれをやすやすと超えてしまうような印象があり、その体系化は政策的にはともかく法的には到底おぼつかないといった印象があったからである。政策法務のこうした三つの側面は、じつは政策法務論を提唱する側にも、つよく意識されており、自治体政策の独自性を断片的でなく、総合性をもつものとする、国法法治主義に対しては独自解釈権の主張や条例・要綱制定で対抗すること、そして、こうした「法務」を強化するために人材育成や組織の手当を促進すること、などが強調されてきた。とくに重点がおかれたのが政策の「制度化」であり、条例や要綱の策定のありかたについて現在も模索が続けられている。

本報告書でも、政策法務はなお生成中の分野であり、今後明らかにされなければならない領域もかなり多く、その体系化は未だなされていないという立場をとっている。もっとも本報告書のための研究会によって、政策法務の内容は格段に充実したものになっている。

さて、政策法務論では、すでにあきらかなように、自治体の立法法務、解釈・運用法務、訴訟法務というフィールドがあることが共有されている。これらをまとめれば、政策法務とは、自治体「政策の法的認知活動」ということができる。ここで法的認知というのは、実定法でいうところの「法源」に基づいて政策が法論理的に正当化されなければならないことを意味している。こうした認知活動には立法活動も含まれる。

ところで心理学的な意味で認知活動にも発達段階があるように、「法的認知活動」にも発達段階があり、自治体職員が自分の行っている行政を法的なものとして認知していない段階から法的な認知をしていながら、それを巧みに利用する段階までさまざまなレベルが考えられる。リーガルマインドが強調される段階から、じつはそれはリーガルマインド・コントロールではないかという批判的な段階まであるわけである。最近の法心理学の研究によれば、法的な発達段階は、前慣習的水準（法に違反すれば処罰されるから法を守る段階）、慣習的水準（法を守ることが社会全体のためになるから遵守する段階）、原則的水準（法は合理的な手続にのっとって合意されているから公正であり、普遍的な倫理原則に従ったより合理的な法を作ろうする段階）があるといわれている。これは「法に従う道徳性」から「法を維持する道徳性」を経て「法を創る道徳性」へ至るという法的社会化の段階的発達を展望したものである（山岸明子「道徳的判断とその発達」応用心理学講座5木下・棚瀬編『法の行動科学』所収1991年福村出版）。政策法務もこうした発達段階に応じてそれぞれの研究領域なり、研修段階が考えられる。本報告書第一章で基礎法務領域、審査法務領域、企画法務領域、戦略法務領域の四つの段階を整理しているのは、こうした法的認知活動のレベルに対応しているものといえよう。このうち企画法務、戦略法務の段階がこれまで政策法務として重点が置かれてきた領域である。こうした分析によって、自治体法務・政策法務のより立体的な構成が明らかになった。また自治体の法令解釈権はいずれの領域でも不可欠なものであるが、自治体の法令解釈は法律関係の第1次的形成を伴う作用であることが再認識される必要がある。

これに関連して、政策法務における「政策」と「法」との関係をいかに捉えるかの

問題がある。この問題は戦略法務や訴訟法務においてとくに問題となる局面である。また政策法務においては、法は政策を実現する手段として位置づけられるから、法は政策に従属してしまい、近代法を経由してわれわれが獲得してきた法治行政や法治主義の原則が無視されてしまうのではないかという危惧もこの問題に関わるものである。この問題は、じつは法と権力をめぐる古典的なテーマであった。近代的な憲法は、何故に憲法それ自体を制定した主権者を拘束することができるのか、という問題である。このような問いに対して憲法学説は、主権の「自己拘束」としての憲法とか主権とは区別された「制定された権力」として国家権力という説明をしてきた。おそらくこうした説明が政策法務にも妥当するのではないと思われる。つまり政策法務は、「法」を「政策」の侍女化するものではなく、むしろ「政策」と「法」の緊張関係を維持しながら、自治体毎の「均衡点」を探ろうとするものである。いいかえれば「政策」が「法」を規定し、「法」が「政策」を規定する、そうした相互の緊張関係のなかで、均衡点が模索されるのである。

他方、法治主義を強調する場合も、「法」が自閉的なシステムとなっていないか十分点検する必要がある。国法を素直に適用したら住民の生活は破壊されて、紛争がもっと激化した例はなどいままさいうまでもないからである。

② ローカル・ルールの創造と自治立法権の活用

今日求められているのは、まず社会の状況に適合した法システムである。「応答的法」(responsive Law)といわれるこうした法の社会理論は、法的安定性＝予測可能性を前提とする近代法の役割の終焉を宣言し、参加や手続によってあたらしい法システムの構築をめざすものであるが、それは同時に近代的な法治主義や法の支配のあり方をも批判の対象とする。このような観点から、近時の法システムのありかた、とくに自治体をめぐる法的状況をどのような視角からとらえるべきか、さまざまな方法が紹介されている。また、コミュニティ・ルールへのフォーカスも応答的法の重要な側面である。

こうした応答的法の探求の一つの到達点は、法としては自律的でありながらかつ社会に拓かれている法システムである。「学習する法」とか「自省的法」(reflexive Law)と呼ばれるこうした法システムでは、手続や参加が重要な機能をもつものとして位置づけられている(グンター・トイプナー『オートポイエーシス・システムとしての法』土方透・野崎和義訳未来社(1994年))。つまり法システム自体に社会的要請、住民の声が反映されるような法的な仕組みである。わが国の行政法システムはこうした応答的法の観点からも自省的な観点からも不十分なものであり、自治体はいまなお網渡りの立法や法解釈論をしなければならない状況にある。国法と条例や自治体法令解釈権がいまなお議論の対象となっていることは、このような自閉的な行政法の体系がいまなお堅固に維持されていることをしめすものである。したがって、政策法務の課題もこうした国法体系を立法法務、運用法務、訴訟法務の各段階でいかにブレークスルーしていくかにある。

確認的にいえば、松下圭一氏は市民主権の活性化を述べておられるので、このような主権の日常化は人民主権論とも相通じる側面があり、それに応じて、法治主義や人権論などから批判も出てくる。しかし、松下理論の面目は、国法の自閉的な性質や運用・解釈に対する批判にあるのであって、法による権力の拘束や人権保障を否定するものではないし、

むしろ伝統的な法治主義や人権論の無内容さを批判しているようにさせみえる。このような観点からすれば、政策法務を以上に述べた応答的法や自省的法としての文脈に位置づけ、政策法務の内容をさらに充実することが求められているとみるべきであろう。松下理論では、国家主権の相対化や人権についてのシビルミニマム論など今日的課題を先取りした提言が豊富になされている。こうした提言に防衛的になることなく、法治主義の内容や人権の内容を充実させる仕組みを考えていくべきであろう。

自治体政策法務は、いまなお生成中の法分野である。しかし、社会に対する認識論としても実践論としても、時代を先取りしてきた政策法務論の功績は誰も否定できないであろう。

③ 自治体法務におけるアカウンタビリティ

参加とアカウンタビリティは、先進国の行政法原則のキーワードとなっているものであるが、本章の説明は、こうした文脈の自治体版である。またアカウンタビリティは訴訟法務において重要な機能を果たしている。ここでは今後、自治体が制度設計を行う場合や提訴・応訴などを行う際の基本的な論点や政治性、分権一括法下の法務大臣権限法の運用上の問題点が論じられている。

④ 自治体法務のマネジメント

従来、自治体法務については、法務組織論などそのマネジメント組織やそのプロトコルなどが議論されてきた。その重要性は現在でも変わりはない。しかし、そのマネジメントの全体像はかならずしも組織や手続に尽きるものではなく、その総合性が重要な視点となる。もっとも、自治体の法務マネジメントについては、その座標軸や総量枠などが未発達で、トータルに自治体法務の全体像を押さえる視点があきらかではない。本章ではこうした問題点が指摘される。またそれらの視点と連動して、自治体の立法管理や法務体制の現況やあらたな試みが報告されている。

このような観点から注目されるのが、最近の自治基本条例の制定や策定の動きである。自治基本条例はルーツを市民憲章や都市憲章の運動にもつものであるが、他面でこれらは地方自治法の大綱化をも射程においており、自治体法務の体系化をよりいっそう進めるためのマネジメント・ツールとして構想されていると云えよう。

最後に政策法務担当者を配置する自治体も出てきたので、その任務はいかなるものかについて述べておきたい。政策法務担当者は総務部門や企画部門におかれるが、その任務の全容はまだあきらかではなく、手探りの状態であるという話をよく聞く。政策法務とは何かがまだ議論されている状態であるからそれはやむをえないことである。しかし、分権改革によって、政策法務も第二、第三の段階に入ってきたのであるから、ある程度の方向性は持たなくてはならない。結論的にいえば、自治基本条例の制定に向けて始動すべきである。むしろ、自治基本条例は自治体毎に異なっていよい。都道府県や市町村によってもその内容や性質に多様なものがあることは当然であろう。しかし、自治基本条例を策定するとなる

と、これまでの条例の位置づけや住民の位置づけ、参加の手法など様々な問題を検討しなければならず、担当者は好むと好まざるを問わず、所属自治体の法制的全体像を描かなければならないことになる。これが結果的に、自治体法務・政策法務の任務を明らかにすることになる。自治基本条例は自治体法制的のOS（Operation System）であるからである。基本構想や総合計画の法的な位置づけもあきらかになる。こうした作業を通じて、法的手法や訴訟等の位置づけも次第に明らかになってくるし、何よりも自治体の法務マネジメントの座標軸があきらかになる。むろん、政策法務担当者が必ず自治基本条例を研究しなければならないというのではない。

それは目標地点である。しかし、こうした目標がみえるのとみえないのでは任務の位置づけはまるで異なってくる。将来の自治基本条例に向けて意見提出手続について検討を始めるという事でよいのである。しかし、こうした検討をしておけば、各所管がばらばらに求めてくる法的支援にも一定程度応えることができるようになる。

このような作業が法的なソフトの作業ならば、いまひとつ法務マネジメントのハード面の作業も重要である。条例集の編別の仕方や要綱集の発行など自治体の法的装備はまだ未成熟である。これらの作業は例規の電子化と相俟って法務担当者の重要な仕事になるであろう。

政策法務担当は今後しだいに重要なポストになるべきであるし、ならなければならない。政策法務担当者は自治体における法務のスペシャリトとして、自覚的な活動をしてもらいと思う。

3 分権一括法における自治体の役割および事務

(1) 地方公共団体の役割と国の配慮

改正地方自治法（以下、改正法という）は、今回の分権改革の基本目標として、国と地方の役割分担をあげ、一条の二①項、②項（地方公共団体の役割と国の配慮）、二条⑪項（立法の原則）、二条⑫項（解釈運用基準）の規定をおいている。

① 改正法一条の二第一項は、地方分権の目的・理念、改革の方向を示したもので、「旧来の中央省庁主導の縦割りの画一的行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することをうたったものである（中間報告第一章Ⅱ）。地方分権は、中央集権型行政システムの変革をめざす規制緩和政策と軌を一にしているといわれ、その目標は自治体の自己決定権を拡充し、自己責任の確立するところにある。中間報告は、地方分権型社会に移行したときは、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大し、地域住民の代表機関としての首長と議会の責任が格段に重くなること、職員もその日々の事務の管理執行において国の各省庁による指示を口実に主体的な判断を回避することも、また困難な事態に直面して安易に国の省庁の指示を仰ぐようなことはもはや許されないこと、これまで以上に地域住民の広範な参画をもとめ、その期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになるとしている。本条1項は、こうした、自治体の自己決定権の拡充、自己責任の確立をうたい上げたもので、地

域における民主主義の徹底を要請したものといえよう。

② 一条の二条第二項は、国と地方自治体の役割分担の原則について規定したものである。国の役割を限定することに対しては、このような事項は憲法事項であり、地方自治法に規定することには問題があるとの内閣法制局の意見があり、議論の結果、「国の配慮原則」ということで落着いたものとされている。ここでいう「配慮」とは、国が、立法や行政あるいは司法の場で、地方公共団体の制度の策定や施策の実施に関して問題が生じたときには、適切な役割分担と地方公共団体の自主性や自立性について十分な考慮をしなければならないことを意味している。具体的には、このような場合、地方公共団体の自主性や自立性を阻害しないことを、国が挙証・立証しなければならないことを意味していると解すべきであろう。

このような考え方の背景にあるのは、「国の役割限定」の考え方である。本条二項のもととなった地方分権推進法四条の規定に至るさまざまな答申や提言では国の役割限定が分権改革の基本的前提となっていた。分権委の中間報告でも「この地方分権型行政システムは、国・都道府県・市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲を明確に区分けしようとするものである」（中間報告第一章Ⅱ3）としていた。しかし、実際のところ国と地方自治体の役割分担について明確に線引きを行うことはかなり困難である。また流動する国際状況や国内状況に鑑みると、こうした線引きは、理念的にはともかく、さほど現実的ではない。とくに諸外国に比べて広範な事務執行権限を有するわが国の自治体の現状からみると、その困難さはいっそう著しいものとなる。また「国の役割」を明確に規定することは、憲法事項ではないかという先に述べた疑問や後の立法権を拘束するような規定をおくことは憲法四一条に反するのではないかという議論もあった。1条の二第二項の「・・・役割を重点的に担い・・・」という例示規定は、地方分権推進法第四条をそのまま承けたものであるが、分権委の勧告やその後の立法作業でも、これ以上の規定ができなかったことを示している。このことは、国の役割と地方自治体の役割を完全に分離しようとする完全分離論や分権分離論が、本条では採用されなかったことを意味することになる。

もっとも、一条の二第二項の規定をもって、たんなる理念規定、精神規定とすることは、本条の趣旨を矮小化するものである。というのも、この規定は役割分担について明確なベクトルを持っており、そのベクトルが分権の方向性と力を持っているからである。つまり一条の二第二項は、国の役割を限定しようとするベクトルを働かせようとするものであり、今後の立法、行政、司法を含む国の役割は、それが直接執行であれ、関与であれ、それらを正当化するだけの十分な根拠が必要であることを要求していることになる。機関委任事務の廃止に伴う国の関与の縮小廃止、膝詰め交渉を通じて行われた自治事務と法定受託事務の振り分けなど、分権一括法に至る作業は、すべてこうした国の役割限定の一環として行われたものであった。したがって、こうした経緯を踏まえると、一条の二第二項は、分権一括法の水準を下げないよう歯止めをかけるとともに、国が新たに役割を担う場合は、その「適切性」についての立証責任を負担させる趣旨と解すべきであると思われる(1)。学説は本条二項を宣言的・指針的性格を有するとしながら、二条一項の立法の原則、同条一二項の法令の解釈・運用基準とを結びつけて、それなりの法的意義を持つもので、裁判規範として作用する可能性を持つとしている(2)（成田・阿部）。私も基本的方向とし

てこのような考え方に同調するものであるが、一步進めて立証責任の観点を踏まえたいと思う。もっとも、先に述べたように役割分担を実質的・実体法的に決めることはかなり困難であるから、そのような場合には、国が六団体の意見を徴するとか、自治体に対する意見提出手続を実施するとか、手続法的な工夫を加味しつつ、国が担うことの適切性について立証することも一つの方法であると思われる。

なお、国と地方自治体が一体として事務遂行の機能を分担し合うという機関委任事務体制下の機能分担論や事務区分の際、意見として出された共同事務論は一条の二第一項、二項で否定されたものと考えられる。

(2) 自治事務についての配慮義務

改正法は、自治事務について、とくに地域の特性に配慮するよう、二条一三項で特別の配慮規定おいている。この条項は、地方自治体の事務に関する国の立法の原則のひとつとして、とくに自治事務へ配慮を規定したものである。前述の役割分担の原則を踏まえた立法の原則とは異なり、自治事務について「地域の特性」を「特に」に配慮するよう国に求めているものである。

自治事務へ立法上の配慮については、中間報告を承けた第一次勧告は、つぎのような原則を提言していた。「国は、自治事務（仮称）について基準等を定める場合には、全国一律の基準が不可欠で条例の制定の余地がないという場合を除き、地方公共団体がそれぞれの地域の特性に対応できるよう、法律又はこれに基づく政令により直接条例に委任し、又は条例で基準等の付加、緩和、複数の基準から選択等ができるよう配慮しなければならない。」（一次勧告第一章2(2)③）ここでは、自治事務における条例主義の原則、それに伴う法律の規律のあり方、委任の手法が述べられており、規律密度についての配慮義務がうたわれている。しかし大綱および推進計画段階になると、明示的な条例主義の原則は消え、「地域の実情」への特別の配慮義務となり、改正法も基本的にこれを承けた形となっている。この点について、立法担当者は、自治事務についての「基準等」の意味が曖昧なうえ、地方自治体の自主性を確保する手法は、条例に限定されるものではないため、自治事務一般への配慮義務となったと説明している(4) (Q & A 4 4 P)。改正法で自治事務＝条例主義の原則がなくなるとすると、これはあきらかに後退である。というのも、たんなる配慮義務だとすると役割分担原則における配慮義務と大きな違いがなくなり、国は自治事務についても濃密な法令の基準を自治体に押しつける危険があるからである。現に介護保険などでは自治事務とされているにもかかわらず、画一的で詳細な法令が制定されており、自治体は厚生省の基準待ちという、分権に逆行する事態が生じている。しかし本項の解釈論として、私は、条例主義の原則がなお生き続けていると解したい。立法担当者の意見も第一次勧告の趣旨を否定しているわけではなく、自治体の自主性が条例主義に限定されず、法令による場合もあることを述べているにすぎない。いいかえれば、自治事務が条例主義の原則によらない場合については、国はとくに法令によらなければならないことを立証する責任があるというべきであろう。このように考えると「特に」配慮しなければならない、という規定の趣旨は、条例主義の原則を物差しとして捉えるべきことになる。

(3) 地域の事務とは何か。

改正法は、地方自治体のあらたな事務範囲について次のようなより包括的な規定おき、同時に二条三項から一〇項までの事務例示規定を削除した。

二条二項「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」

この規定は、従来の公共事務・委任事務・行政事務の区分を廃止して、地方公共団体の権能を「地域における事務」と地域と直接関わりのない事務であっても、法律・政令で処理することとされた「その他の事務」としたものである。「地域における事務」とは、区域外における事務を含むほか、住民福祉のために行う行政事務一般を行う権能さすもので、地方自治体のほとんどの事務がこれに該当する。立法段階で、法定受託事務が含まれるかどうかについて、規定ぶりが問題になったが、この「地域における事務」には法定受託事務も含まれる。「その他の事務」の例としては、国際協力の目的で外国の地方公共団体、外国の政府機関、国際機関等に職員を派遣したり、北方四島に本籍を有する者の戸籍事務を根室市が行ったりする場合がある。なお、「その他の事務」については、法律又はこれに基づく政令となっているため、省令によることは許されないとする意見がある（Q & A 15）。

事務の例示規定の廃止により、「地域における事務」については制限はなくなった。とくに従前の三項一八号の建築規制などまちづくりに関する規定、手数料等に関する同項二一号の規定が削除され、「法律の定めるところにより」という制限がなくなった意義は大きい。これに関連して、旧法二条一〇項も削除された結果、国の事務とされてきた事務についても地域の事務とすることができるかが問題となる。この点については、司法・外交・防衛・通貨・輸出入規制・など国が本来果たすべき役割は、たとえ住民に身近な地域における事務であっても自治体の権能の範囲外だとする見解がある。そしてこの見解は、ある事務を国の事務とするか、地方自治体の事務とするかは地方自治の本旨にはしない限り憲法四一条によって国会が決定するものであるとする（成田論文）。しかし、憲法四一条と九二条の関係は従来から明確なものではなかったし、右に例示された事項もその境界はかなり流動的である。自治体外交、自治体司法などもどのような範囲で行うことができるのか、議論のあるところであり、アプリアリに国の事務と決めつけることはできないとも思われる。改正法はむしろ議論をオープンにするという趣旨であり、役割分担の原則に照らして今後の議論を待つというのが正当であろう。

(4) 都道府県事務と市町村事務の関係

改正法は基礎的地方公共団体である市町村の自己決定の拡充をめざして、都道府県の事務を次のように限定した。

二条五項「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。」

本項は都道府県と市町村との関係が対等協力の関係になったことに伴い、都道府県の事務の四区分を三区分に再整理したものである。改正前の自治法では都道府県は「統一事務」「広域事務」「連絡調整事務」「事務の規模からする事務」の四区分の事務があるとされていた。改正法は「統一事務」を廃止し、「広域事務」「連絡調整事務」「事務の規模又は性質からする事務」の三区分にした。従来の「統一事務」とは全県的ないしは全国的に同一基準で行うべき事務を指していたが、都道府県を単位として行うべき事務であれば「広域事務」として位置づけることが可能であり、ことさらに統一性を強調することは分権改革の趣旨に反するとされたものである。具体的例としては地教行法、学校教育法の改正により、市町村立の教育課程の基準や学期の決定権が都道府県の教育委員会から市町村の教育委員会の権限となったことが挙げられる。広域事務とは市町村の区域を越えるもので、数市町村にわたるもの、全県的なもの等の事務である。連絡調整事務は、従来、都道府県の中間的性格を表すものとして市町村に対する指導的立場を明らかにするものであったが、改正法は都道府県の関与のありかたもルールに基づくことになったので、今後、都道府県はこうした指導的立場はに立てなくなる。「事務の規模又は性質からする事務」は従来、「補完事務」といわれたものであり、今後は市町村の自主性、自立性を尊重したうえで、なお適切でない事務を行うこととしたものである。

(5) 自治事務と法定受託事務

周知のように、機関委任事務廃止後の事務について、国の直接執行、廃止とともに、地方自治体の事務区分として自治事務、法定受託事務をつぎのような規定をおいた。

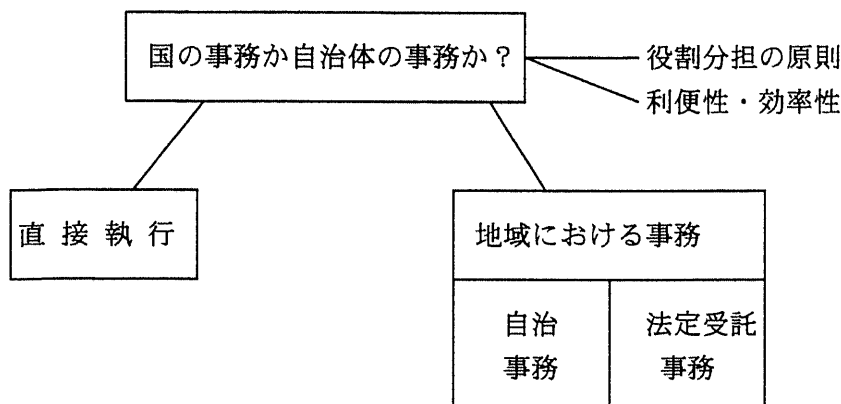
二条八項 「この法律において『自治事務』とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。」

二条九項一号「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保するものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）

（以下、二号法定受託事務、法定受託事務に関する別表については略）

この規定は、今回の分権改革のなかで最も重要な事務区分であり、今後の地方自治体に事務遂行にとっても、また関与のあり方からしても、キーコンセプトとなるものである。とくに法定受託事務がいかなる性格の事務かについては、国や地方自治体がいかなる立場におかれるかを理解するうえでも、重要な地位を占めている。

まず立法関係者がどのようなシェーマで事務論、事務区分論を考えていたかを図で考えて見よう。



法定受託事務の性格をめぐっては、その定義が第一次勧告以来、変遷した来たこともあって、種々の議論があったところである。しかし、最終的には、図で示したように、立法関係者は、まず国の事務か地域における事務かを決め、地域における事務のなかで、自治事務と法定受託事務の区分をしたものである。ここでは事務の性質と事務の帰属とが明確に区分され、自治事務と法定受託事務の差違は関与の区分となった。

このような整理の背景としてまず理解しておかなければならないことは、分権委が「分権融合論」という戦略を採ったことということである。分権委は当初、日本の地方自治の現状を「集権融合型」地方自治ととらえていた。集権とは地域に関する決定権限の多くを中央が持ち、自治体の自主性、自立性が抑制されている状態。融合というのは、自治体が国の仕事と自治体の仕事の双方を担当していることである。この文脈からすると、「分権分離」とは国の仕事は国の機関が、自治体の仕事は自治体がそれぞれ固有に分担することになる。しかし、分権委の基本戦略はこうした「分権分離」ではなく、「分権融合」であったのである。いいかえれば、わが国の自治体はすでに多くの事務事業を幅広く担当しているが、その悩みは主として通達行政、必置規制、補助金行政によって、その自主性が強く削がれている。したがって、改革の基本戦略は関与の縮小廃止となったということである。こうした基本戦略によって、「分権分離論」または完全分離論は当初から分権委の戦略の俎上には上らなかったことになる。

このような背景を前提に自治事務、法定受託事務の性格ないし帰属の問題を考えてみると、まず自治事務、法定受託事務は「地域における事務」として整理されたことが理解される。第二は、分権委の基本戦略が関与の縮小廃止であったから、自治事務、法定受託事務の差違も関与の区分の差違として理解される。分権委の作業は、自治事務を原則として例外的に法定受託事務を承認していくという方法で進行したが、そこでは事務の帰属の問題は背景に退き、もっぱら関与のあり方に焦点が移ったのである。現住所主義とか本籍は問わないという議論も、直接執行を除けば、法定受託事務も「地域における事務」のなかで処理することになったことをののである。いいかえれば、事務の帰属の問題は国の直接執行との関係で決まるのであって、法定受託事務の性質から事務の帰属が決まるという手法はとられていない。

もっとも、このように解すると法定受託事務か自治事務かは、もっぱら立法裁量によって決められ、恣意的になりやすいし、関与のあり方や条例制定権の範囲なども国の裁量に任されるてしまうという危険がある。私は別稿で、法定受託事務の内容についてとくに区分をせず、「強い制約を受けた自治体の事務」としたが、これに対しては、より精査が必要ではないかとの批判を頂いた（北村・自治研究）。私の意見は、自治事務との対比の文脈で書かれたもので、法定受託事務をいっばひとからげで捉えることを意図したものではないし、法定受託事務にも関与の基本原則（自主性・自立性への配慮・必要最小限度の原則）が妥当することを述べたつもりである。

学説では、本来的法定受託事務と非本来的法定受託事務を分ける意見が出てきている。条例制定権や関与について、国政選挙などもっぱら国家的利害に関わるものと地域の利害にも関わるものとを区別しようとするものである。しかし法定受託事務はこのような二区分に区分けできるほど単純であろうか。またこうした法定受託事務二区分論には、事務の性質からするものと、事務の帰属論からするもの、両者が混在しているものが考えられるが、事務の帰属論からするアプローチは、前述のように分権委の「分権融合論」に適合的ではないし、また改正法の趣旨に適うものではない。他方、たしかに法定受託事務が事務の性質をまったく顧慮していないというのも問題である。改正法は、法定受託事務は事務の性質＝事務の帰属とは考えなかったが、自治事務との差違を設けるという趣旨で、事務の性質を踏まえたものであることは当然であろう。ただそこには、右の二区分ではすまない雑多なものが含まれている。こうした観点から、私は本来的法定受託事務と非本来的法定事務の二区分論には賛成できないが、国の利害と地域の利害とのあいだで、さまざまなグラデーション（gradation）があることは認めたい。それらを個々のケース毎に積み重ねることによって、将来的には法定受託事務の分類学とその関与や条例制定権の範囲についての「相場」がきまってくるのではないかと思われる。なお、法定受託事務の八個のメルクマールは分権委の作業指針であるが、今後のグラデーションの判断には立法関係の資料として重要な判断要素となると考えられる。

- (1) 立証責任の考え方については、西尾勝『未完の分権改革』30頁
- (2) 成田頼明「改正地方自治法の争点をめぐって」自治研究75巻9号6頁、
阿部泰隆「地方自治法大改正への提案」月刊自治研1999年5月号39頁
- (3) 役割分担の内容、意義、実質については磯部力「国と自治体の新たな役割分担の原則」西尾勝編著『地方分権と地方自治』（新地方自治講座）75頁
- (4) 成田頼明「地方自治の本旨」憲法の争点（新版）244頁
- (5) 地方自治制度研究会『Q & A改正地方自治法のポイント』8頁
- (6) 前掲注(5)・Q & A 44頁
- (7) 成田・前掲注(2) 8頁
- (8) 成田・前掲注(2) 8頁
- (9) 分権融合論については西尾・前掲注(1) 107頁
- (10) 拙稿「分権一括法案における関与と係争処理」月刊自治研1999年5月号54頁
- (11) 北村喜宣「法定受託事務と条例（上）」自研75巻8号67頁

なお改正地方自治法は次の規定をおいた。

一条の二 地方公共団体の役割と国の配慮

「地方公共団体の、住民の福祉を増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」

第二項「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政は行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分発揮されるようにしなければならない。」

二条第一一項「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体の適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。」

二条第一二項「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。・・・」

二条一三項「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。」

4 自治体法務・政策法務論の今日的到達点としての「自治基本条例」

(1) 自治基本条例前史

分権一括法の成立によって、わが国もようやく「分権型社会」が定着することとなった。官治集権型の法体制から分権自治型の行政が本格的に展開される基盤整備が一応整ったことになる。しかし、「未完の分権改革」といわれるように、この度の改革は団体自治のOSをセットしただけで、個別法のレベルではまだまだ国法の規律密度は高く、自治体が自己の政策をじゅうぶん展開できるだけの余地を与えたものではない。政策法務論では、自治体行政は法令の執行ではなく、政策の実行であるといわれてきたが、そのための法的装備はいまなお生成中である。中央政府は「基準行政」、都道府県は「補完行政」、市区町村は「基層行政」などといわれるが、そうした区分もまだ自明なものとなっていない。

ところで、分権改革を契機に、自治体の基本法たる地方自治法が、分権改革に沿った内容となっているかについて、さまざまな課題が残されていることがあらためて認識されるようになった。たとえば自治体の運営手続についてはどうか、組織の面の制約や民主的

効率的な行政の確保の面で障碍になっていないか、などである。このような観点から、地方自治法の「基本法」化構想も現れた。地方自治法の「大綱法」化する作業を進めることは、上に述べた中央政府の「基準行政」を具体化する構想のひとつといえよう。こうした動きに呼応して自治体でも「自治基本条例案」を研究策定するところも次第に増えてきた。そして、この傾向を先取りするかたちで、「ニセコ町まちづくり基本条例」2000年12月22日に成立した。(本報告書でこの条例を取り上げたのは、最新のものであること、高知県案、群馬県案やすでに実施されている大阪箕面市などの取り組みを総合化、体系化しており、今後の自治基本条例に大いに参考になると考えられるからである。)以下では、自治基本条例の位置およびその内容について若干のコメントをくわえることとしたい。

(2) わが国で、自治基本条例の先駆的な形として、構想されてきたのはいわゆる「都市憲章」である。自治体の憲法である都市憲章や自治憲章は、断続的にブームとなり、それぞれ構想案がつくられたが、いずれも廃案となってきた。その流れをみておこう。

わが国の都市憲章、自治憲章には大きく分けて、三つの潮流があった。ひとつは、「市民憲章」のながれである。これは萩市や小野田市などで、戦後の道徳的エアポケットを何とか埋めようとする新生活運動からはじまったもので、市是や愛市憲章ともよばれ、またたくまに全国に広まったものである。ある種の保守性は拭えないし、日本的な道徳運動の一環と位置づけられるものである。第二は、都市学あるいは都市計画学、都市社会学などから提唱された「アテネ憲章」「デロス宣言」の系統で、都市関連の学会では、1960年代、さかんに都市憲章が議論された。これは当時の「都市問題」「都市の危機」に対応して現代都市がその基本的ルールをもつべきだとするもので、こうした考え方が自治法上の「基本構想」につながっていくことになる。第三は現代版自治体憲法の策定ともいうべきもので、日本国憲法や地方自治法などを踏まえた上で、日本国憲法の自治体化やそれを超越得るような理念と権利義務を謳うもので、川崎市都市憲章条例案、逗子市都市憲章条例案などがこれにあたる。これらの条例案の特徴は、住民の実体的権利義務を規定した点で、従来にない提言であり、当時、それらの実体的権利と義務が条例という形式で定められるのか、その制定手続はいかにあるべきかが種々議論されたが、結局、いずれの案も陽の目を見ることはなかった。

このような都市憲章の種々の流れに通奏低音としてながれているのが、アメリカの州政府と地方政府の確執から生まれたホームルールチャーター制度である。ホームルールチャーターについては、州の憲法で保障しているものや州法でみとめているもの、そのなかで種々のオプションを認めるものなど様々である。共通していることは、地方政府の by-Law と異なり、州法としての効果をもち、その限りで地方政府の by-Law より上位の法と位置づけられていることである。このところがわが国の条例では乗り越えられない壁となっており、都市憲章条例、自治憲章条例いずれも最高法規性の基礎付けについていろいろの工夫が試みられた。また大都市の研究会、明日都市懇が、大都市特例のひとつとして憲章都市制度を提唱したことがある。これは国法の効力をもつ憲章を認める案で、法律の構造としてはアメリカのホームルールチャーターにもっとも近い制度であった。

以上のような都市憲章の流れに対して、自治基本条例は、地方自治法の基本法化をにらんだ制度であり、都市憲章の流れも、いよいよ第三段階に入ったことになる。つまり市民憲章から都市憲章のながれは、市民道徳規範から都市の危機を呼応した都市憲章、基本構

想、それに憲法の地方自治版としての都市憲章が構想されたが、それに対して、自治基本条例は、分権改革という新たなステージに対応する地方自治法の大綱化、多様化をターゲットにしたものである。むろん、地方自治法という法律が存在する以上、そこには立法上、運用上の限界があることも覚悟しなければならない。しかし、自治基本条例は以上のような流れの中で、試行錯誤してきた憲章構想のひとつの到達点である。内容や法的性格をめぐっては今後とも以下のような議論があるであろうが、こうした条例が成立し、運用が開始されることは、わが国の地方自治史にあらたな一頁が加わったことは間違いないであろう。

(2) ニセコ町まちづくり基本条例の特徴

ニセコ町まちづくり基本条例（以下、本基本条例という）について深く検討するには、その審議過程や意見交換過程など詳細な情報が必要であるが、それらは関係者のこれらの説明を待つことにし、ここでは条文構成をみた範囲での感想と若干の論点についてふれておくこととしたい。

本基本条例は、住民自治を中心に組み立てられている。この点は、分権一括法が主として団体自治に向けられていたのに対し、それに対応する形で住民自治の制度の充実化を目指したものといえる。まちづくりにおける「自治の実現」というのは、条文の構成からみると住民自治に向けられたものである。その具体化原則は、情報の共有原則、情報への権利、説明責任、参加の原則とされている。そしてこれらの原則を具体化するための手続や参加、町の役割、計画策定手続、町民投票制度、本基本条例の最大限尊重義務等が謳われている。以下、いまずこし具体的にみていこう。

①情報共有の原則（第三章）

ここでは、情報提供制度、会議公開制度、開示請求制度、意見提出制度、情報管理、個人情報保護制度が体系的に情報共有化原則に位置づけられる。

②まちづくり参加権（第四章）

ここでは企画立案、実施及び評価過程における町民の参加の原則の下に、町民の平等参加がうたわれ、外国人や未成年者、障害者、女性もそれぞれの関心、期待からの参加が保障される。また町民の自治活動への町の不当干渉、差別的取り扱いの禁止が明文化されるとともに、町民もまちづくり主体としての責務が強調される。この章では、未成年者の参加権にとくに一条がさかれ、年齢に応じた参加が規定されている。

④コミュニティ

この章では、他の自治体では見られないコミュニティ活動の促進、まちづくりにおける担い手として地位、その支援原則が規定されている。

⑤町の役割と責務

この章では、町長および三役及び執行機関の公正誠実な職務執行の責務、宣誓のほか、職員が専門スタッフとして町民を支援する立場であることが規定されている。さらに町の組織は、情勢に応じ柔軟でなければならないこと、審議会への公募委員を加える努力義務、苦情等の対応手続、対応機関、行政手続の法制化が規定されている。

⑥まちづくりの協同過程

この章では主として計画過程の原則として、提案・要望等の発生源情報、代替案、他の自治体との比較、町民参加の状況、根拠となる計画や法令等の情報提供に関する努力義務。基本構想およびこれを具体化する総合計画の整合性、体系化、進化管理、費用、期間についての努力義務。計画策定手続として意見提出手続を行うことが規定されている。

⑦財 政

予算編成・執行は総合計画に基づいておこなうこと。予算編成・執行過程の透明化。決算が評価のために役立つように調製されること。財産管理は管理計画に基づくこと。財政状況の公表は個別の条例を定めることがうたわれている。

⑧評 価

まちづくりの評価は仕事の再編、活性化、状況の変化に対応して継続的に改善されるべきことが規定されている。

⑨町民投票制度

重要事項について町民投票ができる根拠規定をおかれた。町民投票参加資格は個別条例によること。町民投票結果は、町長が事前にその取り扱いについてあらかじめすべきことが規定されている。

⑩連 携

町外の人々との連携、近隣自治体との連携、広域連携、国際交流、国際連携など根拠規定がおかれた。

⑪条例制定等の手続

法令の改正に伴うものや用語の整備などを除き、提案者は町民の参加又は町民の意見を聞かなければならないこと。提案者は参加に状況に関する事項を付して議案を提出すべきこと。

⑫本基本条例の位置づけ

本基本条例は他の条例、規則、規程の制定するときには、最大限尊重すべきこと。

⑬条例の体系化

町は、分野別の基本条例の制定に努めるとともに、他の条例規則等の体系化を図ること。

⑭本基本条例の見直し・検討

町は4年ごとに本基本条例の検討を行い、見直すなどの措置をとること。

以上が、本条例の概要である。

この条例をみると、いくつかの特徴がみられる。第一は、従来の都市憲章型の条例案と異なり、実体的な権利義務規定があまり存在せず、どちらかというと手続的な法制に主眼が置かれていることである。これは、地方自治法の大綱化をにらんだ条例である以上、当然のことかもしれない。また実体的権利も情報に対する権利が中心となっており、情報化時代を反映したものとなっている。これなども都市憲章案が検討された時代環境との差異を物語っている。

第二は住民参加というより住民参画、パートナーシップが強調されていることである。従来の都市憲章案でも住民参加、住民主権、住民本位が強調されたが、それらは住民の生

活を防衛したり、発展させるという実体的な権利とその責務を行政側に課すもので、文字どおりの住民の自己決定権を保障するものではなかった。しかし、本基本条例は、コミュニティの役割や町民へのパブリックコメントやパブリックインボルブメント、町民投票など、住民の自己決定をより促進する内容となっている。職員の役割も専門スタッフとされており、町がまちづくり支援センタのような機能に純化していくような位置づけがなされている。

第三は、従来の都市憲章の実体的な権利や義務に関わるものが、基本構想や総合計画をツールとして実現されるべき目標の位置を与えられていることである。こうした位置づけは、総合政策としての総合計画、総合政策に基づく個別政策の「制度化」として個別条例（あるいは分野別の基本条例、それらの体系化）を目指してきた政策法務の流れとも符合する。

（３）ニセコまちづくり基本条例の法的性格

そのほか本基本条例にはいくつもの特筆すべき点があるが、そうした個別の論点についての検討は他日を期すことにして、最後に、本基本条例の法的な性格という純法律的な問題について述べておきたい。というのも本基本条例の法的な性格を一種の理念条例と位置づけることも可能であるし、それだけに止まらないとの見解も可能であるからである。

一般的に言えば、条例を含む法制度は、価値レベルと制度レベルそして個別の運用レベルの三つの位相を持つと考えられる。このような枠組みでみると、本基本条例は、憲法第八章の「地方自治」の保障のうち、「住民自治」という価値を促進する手段を用意するもので、憲法価値の実現の面ではまことに時宜を得た条例である。問題は次のレベルである制度レベルである。このレベルでは地方自治法との整合性が問題となるからである。おそらく関係者の苦心もこの制度レベルの抵触問題や解釈にあったと思われるが、本基本条例に基づく制度の多くは、若干の規定を除いて、今後の個別条例に任せており、むしろそれらの条例に根拠と枠付けを与えたものとなっている。

最も重要な問題は、本基本条例は裁判規範たり得るかである。しかし、従来からの観念によればおそらく裁判規範性を認定することは難しいという意見が大勢を占めるであろう。もっとも分権一括法によって、少なくとも自治事務については地域の「自主性」「自立性」が特に配慮されることになったのであるから、かりに今後の個別の条例と国法との抵触問題が出てきたときでも、「自主性」「自立性」の証しとして本基本条例が機能することは大いにあり得るし、そのように機能することを期待したい。また、たとえば本基本条例では条例の提案者に住民の参加状況の開示を義務づけるなど一定の加重要件を定めているが、このような規定が自治法と抵触するかどうかの判断も、最終的に裁判所が上の「自主性」「自立性」をどのように解釈するかにかかっている（もっとも、この加重要件を提案権の要件とせず提案の正当化手続と解する余地もある。）。

いずれにせよ、現段階で、本基本条例に性急に裁判規範性をみとめることは問題があるし、逆に裁判規範性がないから本基本条例はたんなる理念条例だとすることにも問題がある。このような観点から本基本条例は行為規範性は有しているが裁判規範性は今後の運用にかかっていると解したいと思う。法規範はすべて裁判規範性を有しているものではないことは法律学の常識である。憲法のいくつかの条項、特に統治機構に関わる条項にも裁判

規範性がなく、ただ行為規範としての性格しか有しないものが多い。したがって、このような行為規範として本基本条例が制定され、それが運用されること、そしてその積み重ねがやがて裁判規範性をも獲得していくということ、こうしたことを認識しつつ本基本条例を守り育てることが大事であろう。

参考文献

小林直樹『憲法政策論』1991年日本評論社

辻道雅宣『自治基本条例への展望』平成10年度地方自治土曜講座ブックレット40

『シンポジウム地方分権と自治体立法―都市憲章の制定をめぐる―』明治学院大学立法研究会編1994年

『群馬県自治基本条例の制定推進』政策研究会報告書 RESEARCH REPORT Vol.3 No.2

箕面市まちづくり理念条例（平成9年3月31日）（条例第4号）

箕面市市民参加条例参照

<http://www2.city.minoh.osaka.jp/SEISAKU/soukei-siryou8.htm> 01/02/11

<http://www2.city.minoh.osaka.jp/KOUHOU/SANKAJOUREI/home..html> 01/02/11

高知県自治基本条例（仮称）案

<http://www.pref.kouchi.jp/~kikaku/jourei/an.htm> 01/02/11

5 税の優遇措置制度のためのあらたな「公益」認定手続について

(1) 民法上の公益法人にいう「公益」

周知のように民法上の公益法人は祭祀、宗教、事前、学術及び技芸を例示し、それ以上は主務官庁の許可を要件とすることを掲げるのみで、公益の概念に直接の言及はしていない。通説は、公益とは、構成員の利益や特定の者の利益ではなく、社会全体の利益、すなわち不特定多数の者の利益を意味しているとしている。ここにいう不特定かつ多数の者の利益とは厳密な意味ではなく、当該法人の提供するサービスが社会全体に広く公開されていること、受益が特定のものに固定化してはならないことを意味しているとされている。そして実務手引き書においても「公益性の認定」について次のような困難とその自由裁量性が述べられている。

第一は、民法が、法人を営利法人と公益法人とを区分したことによる制度上の問題である。ドイツ民法のように、法人の目的を営利、非営利（公益目的と営利も公益も目的としない中間的目的を含む）との二種に区分し、非営利を目的とする社団でも登記をすることによって法人とすることができる場合には、認定は比較的容易である。しかし我が国では非営利のみではなく、積極的な公益性を認定しなければならないための困難である。

第二は公益法人の設立について許可主義を採用していることに伴う困難である。現行民法の制度のもとでは主務官庁の設立許可という行政行為を通して公益性の内容が客観化されるが、この客観化される公益性の内容は時代の経過に適応し、環境の変化に順応しながら

推移する性格を持っている。したがって、公益性の認定をする権限を有する主務官庁によってなにか公益かについての客観的基準を設けることはいちじるしく困難であり、設立許可ごとに個別に判断せざるを得ない困難さがある。公益性の内容が時代の推移によって変化するものであることを考えると、民法の解釈を逸脱しない限度において、柔軟な対応が必要とされるであろう。

以上が公益法人の設立に関する標準的な実務書の解説であるが、ここには公益認定の困難さが逆に主務官庁の自由裁量性を生み出していることがうかがえる。設立許可という行政行為を通じて公益性が客観化されるとしているが、それは行政庁の主観的事情、主観的判断に依存するということを物語っている。ここには公益判断に困難性を感じながらも、公益判断は行政のみが独占するという思想が貫かれている。

なお公益法人に関しては、昭和60年の総務庁の行政監察が注目すべき勧告を行っている。監察は「中間法人制度の創設及び公益法人の事業内容の是正」と題して概要、次のように述べている。

公益法人は、自主、自律的な活動により積極的に不特定多数の者の利益を図ることを目的として設立される非営利法人であるが公益に関する定義及び許可基準に関する規定がなく、主務官庁の自由裁量に委ねられている。公益法人は、社団法人にあっては会費等を、財団法人にあっては出えんされた財産の運用収入等を基礎財源としているが、目的事業の財源を補うために付随的に収益事業を行うことも認められている。また公益活動を助長、育成する観点から法人税等において、課税対象の限定、税率軽減等の措置が講ぜられている。

しかしながら、次のような団体は公益性が不明確となっており、課税上の不均衡も生じてきている。

- ①特定団体の構成員等の福利厚生を主たる目的としている法人で事業（不動産の賃貸・販売、物品の販売等）を行い、それによる利益を特定団体の職員等に対する退職給付金支給、傷病見舞金等の事業に使用しているもの
- ②法人の目的事業（ゴルフ場、自動車教習所、外国人用ホテルの経営）及びその内容が、その後の社会情勢の変化により、営利企業による経営が著しく普及したことに伴い、営利企業の事業と競合することとなり、公益法人の事業として妥当性が乏しくなったもの
- ③事業内容が収益事業に傾斜しているもの（病院等）、複数の目的事業を行っているが、大きな利益を伴う特定の事業（出版、事務請負）に傾斜しているもの、事業からの利益を特定団体の職員等に対するレクリエーション、文化事業等の助成に使用しているもの。

行政監察はこのような団体の事業のあり方、経営のあり方を問題であるとし、その原因を中間法人の存在を認めていないことに求め、次のように述べている。

民法では公益に関しない非営利法人すなわち中間法人の存在を認めていないため、特定多数の者の利益を目的とするものについても公益法人として許可してきたが、昭和47年以降の「公益法人設立審査基準等に関する申し合わせ」（昭和47年3月23日各府省公益法人監督事務連絡協議会）により、この種の法人を許可しない方針がとられているが、それ以前に許可されたこの種の法人について特段の措置がとられてこなかった。

公益法人としての妥当性が乏しくなった場合の措置について民法でなんら規定がなかったため、主務官庁においても適切な措置がとられてこなかった。

公益法人が付随的に行うべき収益事業をどの程度行っていよいよか、収益をどのような使途に用いるか等についても主務官庁の裁量に委ねられているが、指導監督が不徹底となっている。

監察は、このように述べて、公益に関しない非営利団体についても、中間法人としての法人格を付与する途を開くべきことを検討すべきであるとしている。この監察は公益法人の性格を持たないものは中間法人とせよ、としているのであって、直接的には今回のNPO法との関連性は薄いが、従来の公益法人における「公益」判断の一端をうかがわせるものとして注目される。

民法における公益法人については、このように「公益国家独占主義」が前提とされてきた。そして、そこでいう「公益」は「国家的関与を正当化する機能」と「税制などの優遇措置をあたえる根拠」としての機能をもっていた。前者は各省庁や都道府県の監督を正当化する機能を、後者は所得税などの公共法人（所得税法によって所得税を課せられない法人）や法人税の軽減の根拠として使われてきたのである。こうした指摘によって、公益法人制度の矛盾があきらかにされ、また主務大臣、都道府県知事の自由裁量という原則が、恣意的な設立、運用を許してきたことがあきらかにされてきたといえるだろう。

(2) 「公益」について原理的考察

① 公益とは、公共の利益を約した言葉であるが、現実の政策過程においても、法的な過程においても、その具体的な意味は必ずしも明確ではない。しかし、公益概念をどのようにとらえるかは、新しい非営利法人法制のもとで税制との関係論じる必要もあり、より原理的な考察と具体的なアプローチが必要となる。

まず、以上述べたような「公益国家独占主義」や「自由裁量」が現象するのはなぜだろうか。公共経済学や公共政策学の研究によれば、政治や政策過程で、「公益」がそれぞれのアクターのレントシーキング活動を正当化するシンボルとして使われてきたからであるとされている。ここでいうレントとは政治や行政過程で得られる特別の私的な特殊的利益である。端的に言えば公益法人と認定されれば税が軽減されるなどのレントを求める活動ということになる。一定の政策をめぐる、それが政治的、政策的なイシューとなった場合は、お互いがそのレントを「公益」の名の下に主張し合うことになり、混乱はいっそう大きくなる。したがって、われわれはこうしたレントを射程に入れつつ、適正な「公益」を発見していかなければならない。

② 公益活動は、経済学でいう公共財の提供やサービス、公害や環境保全のための「外部不経済への対処」などの活動であるが、国防や警察など非排除性や非排他性の高いサービスはともかく、どの範囲の財やサービスを公益として政府の活動の範囲とするかは必ずしも一義的に決まっているわけではない。まして、こうした政府の活動が隠れた私的、特殊的利益と複合的に結びついているときには、公益判断に多数の変数が絡むようになり、それらの調整の結果が「公益」とされるようになることは（１）で述べたとおりである。

たとえば公益活動は一面で、介護サービスのように所得再配分の機能を持つ。しかし、そのサービスを提供するのが民間会社であるときには、それは私的な利益と結びつくことが避けられない。介護サービスが政府や自治体の直営で行われる場合も、公務員に対する

賃金や労働条件という公務員個人の利益と切り離して論じることがほとんど無意味といっ
てよからう。このことは公共財の提供やサービスや公害・環境保全のための活動などの外
部不経済のための活動についてもいえることである。

また逆に民間機関がコンピュータの普及活動を広く行い、そのことによって利益を上げ
たとしても、結果としてコンピュータリタラシーが大幅に解消されて、社会の有益な活動
に繋がっていけば、それも「公益」活動といえるであろう。

③ 公益をめぐるこのような理論状況のもとでは、あらゆる私益から独立した客観的な公
益が存在するとは困難であり、各人の主観的価値が公益の具体的な内容に投影され
るのだとする議論もある。しかし、こうした議論は立法や司法といった国家による純粹
公共財の存在自体も否定しかねないものであり、あまりに政治学的な議論である。立憲主
義のもとでは、一定の国家の活動、政府の活動が公益活動として前提されているのであ
って、それは憲法自体が国家や政府の存在を承認していることのものである。私人が自己
の利益の最大化を目指して行動するよりも国家や政府に任せた方がよい公益活動はたしか
に存在する。

問題は境界をどのように引くかである。従来の「公益国家独占主義」はこうした「線引
き」をあげて政府や政党の密室による取引、交渉に委ねてきたといえよう。

(3) 「公益空間」

① 以上述べてきたように、公益概念は本来的に多義的であり、その意味内容も公益とい
う言葉の使用上のそれぞれの文脈によって異なるのであって、一般的な公益概念というも
のが存在するということは意味がないし、また、その意味内容も抽象的かつ空疎な内容た
らざるを得ない。むしろ「公益」はアクターにとっての「公益空間」というものがそれぞ
れの社会的領域で存在し、その文脈毎にとらえる方がわかりやすいし、正当である。

このような「公益空間」をどのように構想するかについては、二つの手法が考えられる。
一つは実体的に「公益団体」や「公益活動」をメンションすることによって、それらの基
準に合致する団体や団体の行動を「公益」とする方法である。たとえば、市民公益活動は、
少数の人や一部の人の利益から生まれたものであっても、いずれ多数の人々や社会の多く
の利益に広がりうる可能性を持った活動である、と定義されることがある。このような「公
益」のとらえかたは、不特定多数の全体的利益を担うとしてきた「公益国家独占主義」よ
りは数段優れている。なによりもここでは市民公益活動は発見され、作られていくもので
あって、公益が動態的にとらえられている。特定の個人のためにやったことでも、その効
果が「開かれている」ならば、その行動が一般的に波及し、やがては地域や国家全体を巻
き込んでいく可能性が開かれている。抽象的な不特定多数の全体的利益ということが公益
であるとすれば、そのような「公益」は社会的な動態を見失い、公益活動の芽を摘んでし
まうおそれがある。このような意味で、こうした動態的「公益」概念は、現代により適合
的な公益概念であるといえるであろう。

しかし、問題はこうした公益活動がどのように「開かれている」かである。またこの定
義も具体化される過程では、一定の基準や活動を列挙する形とならざるを得ない。こうした
基準主義や列挙主義を法定しようとするれば、結局、目指すべき公益活動を硬直化させ、や

がては公益国家独占主義に回帰させてしまうおそれがある。

② 新しい非営利法人法制のもとでは、非営利法人が準則主義のもとで認証されることになるので、こうした状況の下であらたに「公益」概念をたてる場合には、公益の発見過程、その開かれた発見過程が重要となる。いいかえれば公益発見過程の手続きやそのルールが重要な役割を果たすことになる。そこでは「公益」を発見する主体とその手続きが問題となる。

新たな非営利法人法制のもとで税制の優遇措置が与えられるべき団体や活動の基準作りが課題となる。

具体的な案としては次のような仕組みと手続きが考えられる。

③「公益」認定機関

③-1 独立の第三者機関（国家行政組織法の3条機関）

③-2 大蔵大臣もしくは国税庁長官の付属機関（国家行政組織法8条の諮問機関）

ただし、諮問機関の場合には大蔵大臣もしくは国税庁長官の諮問手続きが必要な要件であること、答申に拒否権が留保されるのが原則であることに注意しておく必要がある。もっとも諮問手続きが法定されている場合には、諮問しないことや答申を尊重しない場合には合理的な理由が必要であるというのが通説判例の態度であり、最近では情報公開法案の不服審査会のように第三者性の高い諮問機関が多用される傾向にある（地方公共団体の情報公開条例の審査会、個人情報保護審査会は、地方自治法上第三者機関が作れないため、ほとんどが諮問機関である。）。

③-3 アドホックパネル型機関

常置機関としてではなく、問題毎、領域毎もしくは課題毎にアドホックに委員会を組織することが考えられる。この場合にも①型②型双方のタイプが構想できる。アドホックパネルの特徴は、常置機関を置くことをせず、その都度、委員会ないしは諮問機関を組織することである。我が国では司法試験管理委員会が司法試験委員をその年度毎に選任することになっており、地方分権推進委員会の推進計画という国地方係争処理委員会もアドホックパネル型となった。こうした組織形態が採用されることになった背景には、常置機関の設置が行政改革の趣旨に反することや常置機関の場合の事務局の主導性が問題であったからである。認定機関が多様な公益活動を評価しなければならないとすれば、事務局主導を抑制するために、このようなタイプの機関もありえる。アドホックパネル型では選任委員会を常置する場合と選任機関を置かずに大蔵大臣もしくは国税庁長官が委員を選任する場合があり得る。

③-4 民間の中立的な機関

民間の専門家が集まった集団で、ある程度客観的な基準を設定し、それに適合する団体や団体の活動を「公益」団体として認定する方式である。こうした考え方の背景にあるのは、行政機関というのはどうしても政治的な圧力を受けてしまうから中立ではありえない。むしろ専門家を組織化して客観的な基準を決めさせるほうがより中立的であるという判断がある。ドイツでは日本の工業規格に当たるDIN規格は私的な団体によって決められており、民間基準を行政が採用するという方式がとられており、「公益」団体の認定基準をこうした民間組織にゆだねる方式も検討に値する。

④ 公益認定手続

認定機関が非営利法人の参加のもとに、公益を認定していく手続きとして参考になるものとしては、まずアメリカのルールメイキングの方式がある。この方式としては正式規則制定手続、略式規則制定手続、この両者の中間的手続きであるハイブリッド（混交）な規則制定手続、レグネグ手続きがある。

正式規則制定手続は事実審型聴聞を行うもので、聴聞主宰官が利害関係人の主張立証をまって決定するもので、手続きとしては裁判に近い手続きがとられる。この方式を採用する場合には、公益団体として、つまり租税優遇措置を受ける資格について、非営利団体が個別にその公益性、租税優遇措置を受ける必要性について主張立証しなければならないことになる。

略式規則手続は、規則を公告し、利害関係者からの意見の提出を求め、行政機関がこの意見書を検討して最終的に規則を制定するものである。いいかえれば原案の告知と意見書の提出手続からなる手続きである。この方式による場合には、認定機関が基準案、原案を公告し、関係団体から意見書の提出を求め、この基準に沿って「公益」の認定が行われることになる。

ハイブリッドな手続きは原則的に略式規則制定手続きと同様であるが、特定の 이슈、特に重要な問題について、事実審型の聴聞を行う場合である。

レグネグ手続きとは、Regulatory Negotiation 手続きの略で、交渉による規則制定手続きと称されるものである。具体的には行政規制の対象となる関係者、団体が協議会を設置し、これを公衆に告知したうえで協議会のメンバーが適正かを検討し、そのうえで、協議、交渉を行い、合意をえて規則素案を制定するというものである。したがって、その後さらに行政機関による意見徴収手続きが行われることになる。レグネグ手続きの特徴は行政機関の代表者も当事者の一人にすぎず、他の当事者と同等の権利と責任を持つにすぎず、リーダーシップをとることはないという点にある。行政機関も含めてコンセンサスを目指す手続きである。公益認定手続きについても、認定基準の作成のためには、レグネグ方式も検討に値する。この方式による場合は、関係団体による協議会の設置と素案の作成、そして認定機関による意見聴取手続きが行われることになる。

以上、公益認定機関とその手続きについて、参考になるとと思われる方式について述べてきた。いずれも従来の主務官庁方式とは大胆に異なる方式であり、今後の公益のあり方を発見するため、十分に検討に値するものと考えられる。

公益概念は多義的で、実体的な概念をたてることは困難であると述べ、それを認定して行くには、種々の議論に開かれた手続的ルール、過程論的に開かれたシステムが必要であることを述べてきた。しかし、公益をどのように規定するかは、われわれの市民社会のありかた、ひいては人間観とも関連する重要な課題である。

最近の注目すべき動向として、人間はひとりでは欲求や欠乏を充足できないから社会を構成するのではなく、人間一人一人が持つその豊かさ故に社会を構成するという社会連帯主義に根ざした考え方もある。たしかに現実の人間は互いに自己の所有欲をみたすために社会を形成するが、こうした近代的な個人像、社会像では21世紀に向けられたあらたな

「公益」概念は個人的欲求の総和以外ではありえなくなるし、個人は完全に社会に従属してしまう。むしろ、個人の活動には、欲求や欠乏を満たすだけでなく、非営利団体や真に「公益」団体の活動のボランティア活動のように、正義や自由、社会的な連帯を動機とする活動が存在する。経済学も政治学も法律学も近代主義のもとでは、こうした個人の人格的な無償的活動を完全に無視してきた。しかし現在求められているのは、こうした人間連帯的な「公益」活動の枠組みである。しかし、われわれは、抜きがたい近代主義の遺産を引き継いでいるから、こうした真の「公益」活動を社会的に認知していくためには、上に述べた近代の人間観、社会観についてのわれわれの意識の転換、メタノイア（回心）が必要となる。公益発見手続きはこのような社会的メタノイアをどのように行っていくのか、ということと深く関わっている。またこうした理念の転換をめざすことなしに、非営利活動や公益認定が行われていくのだとすれば、それはあらたな政治的レントを生み出すにすぎないことになる。論者によっては、これを無償財と定義する場合もある。こうした社会連帯主義を強制によらずに実現していく過程こそ、「公益」の枠組みであることを確認し、それを動態的、過程的にとらえていくことが、今日のまさに焦眉の課題といえるであろう。

交通事故予防活動をめぐる行政と市民・住民との関係性への考察

－日本の交通安全母の会とかかわる事例からみるNPOの(不)可能性をめぐって－

朴 相 権

PARK, Sang-Kweon

1. はじめに

当然ながら交通は（特に都市）生活の維持になくてはならない必須的な要件であるが、他方交通渋滞、交通事故、交通公害、交通弱者、エネルギー問題などといった様々な交通問題ももたらしつつある。中でも、より直接的で深刻な被害を市民に与えるという意味で最も重要で深刻な課題と言えるのが交通事故の問題である。その実態の一例として、1999年の交通事故件数は850,363件で、これによる死者数は9,006人、負傷者数は1,050,397人であった¹⁾。交通事故による人命の死傷の年間損失額も、1996年の場合、3兆4,460億円（人身損失額；1兆6,760億円、物的損失額；1兆7,700億円）に達している²⁾。また、人命の死傷の側面だけではなく、様々な安全対策として投資される2000年度の政府予算だけでも1兆7,201億円に達する状況である（総務庁編[2000:468]）。行財政が非常に悪化している今日、これほど費用がかさんでいる事自体が問題なのである。更に、非公的で私的な領域における事故防止への投入費用や努力と事故による付随的な損失（経済的・精神的・社会的等）を考えると、交通事故がより深刻な問題を抱え込んでいる。

それゆえに、交通事故をめぐる対応として、主に事故防止対策、事故分析、事故被害者対策等の側面から捉え、行政主導による交通安全管理対策に基づいて対応してきたといえよう。中でも、交通事故への主な予防処置の側面として、交通規制、交通安全運動、交通安全教育などといった人的側面を中心とした施策も行われつつある。確かに、このような交通安全計画及び推進体制といった交通安全管理対策は、交通事故防止をはじめ、人命・財産の被害を最小限するための工夫などがなされている。

しかし、こうした努力や投下費用にもかかわらず、事故による死者数はここ二十年間ほぼ横這いに近いものの、事故件数の増加に伴う負傷者数は年々増加している所こそ問題解決における限界性あるいは対費用効果の逓減性を見るべきではないだろうか。ただこれまでは、そうした努力は、いわば上からの規制や説得といった一方通行的なところに一つの限界が生じたのではないか。言い換えれば、これらの多くの対策は、現実の交通問題を交通管理の側面（とりわけ交通規制の側面）からの分析が中心だったため、政策レベルにおいても交通参加者の受動的で、システムへの編入のみが強調される側面があったのではないか。それで、今日に至る交通安全教育及び交通安全運動には、交通参加者である市民・住民の能動的な側面をより引き出すことや安全な交通社会のために市民・住民の潜在的な力量を活用する必要があることを認識しながらも、結果論的にはその限界性を克服することが出来ない現状に直面しているのではないかと筆者は考えている。

従って、本稿では上記の問題意識に立ち、日本の交通事故予防の側面から活動組織を注

目し、事故予防への組織が対応において重要であると思われる行政・市民側といった活動主体とNPOがどのような関係性を持ち、どのような役割と機能を果たすのかなどに焦点を当てる。そこから、従来の事故予防への対応の限界性を克服する新たな一つのアプローチとしてNPOによる問題改善の(不)可能性を考察するために、日本の交通事故予防に対応する組織活動を取り上げ、行政と市民・住民側との関係性をNPOの視点に照りあわせながら交通安全への参加の側面(有効性と限界性)を論じる。因みに、本稿は筆者が修士論文([1999])で取り上げた調査の一部分と、その後の調査をもとに新しい展開を試みながら再構成したものである。

2. 交通事故予防活動の現状をめぐる組織の対応を中心に

事故予防活動として、交通規制・交通安全運動・交通安全教育などを取り上げ、対応の現状に焦点を当てながら、行政主導による施策の限界性という問題を考えてみたい。そこから、NPOによる問題改善の可能性を考察する。

(1) 交通事故予防活動の現状

① 交通事故への予防処置の側面としての交通規制

主に交通事故問題を交通事故防止対策として捉え、道路交通事故に対する原因を究明し、交通安全改善のための様々な施策が今まで行われてきた。とりわけ、交通事故への予防処置の側面の一つである交通規制は、交通安全社会の秩序を守らせるために必要である。確かに、その効果も否認できない。道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑化を図り、道路網全体の中でのそれぞれの道路の社会的機能、道路の構造、交通安全施設の整備状況、交通流・量の状況等地域の実態などに応じた効果的な交通規制を行うと交通白書にも記してある(総務庁編 [1998: 334])。古くは警視庁に白バイ復活(45')、道路交通とり締り法(48')、歩行者は右・車は左の対面交通となる(49')、パトカー登場(50')、ゴム風船使用飲酒運転取締り(51')、等の交通規制から交通事故の予防策が始まった訳である。しかし、これらの多くの対策は、現実の交通問題を交通管理の側面(とりわけ交通規制の側面)からの視点が多かったため、政策レベルにおいても交通参加者の受動的で、システムへの編入のみが強調される側面があった。確かに、このような施策は1970年代の交通取締まり件数と交通事故件数が反比例しているという事態も有ったようにうまく機能したかのような時期もあった。しかし交通事故対策の成熟期とも言われる現在、その限界性が表面化している。少なくとも、交通規制は交通事故を抑制する一つの要因にすぎないことである。かえって、交通規制を乱用すると規制の効果は薄れるばかりか、その反動による逆効果という事態も生じうる。いずれにしても、交通問題が多様化することに伴い、交通規制(とりわけ法制化)も増えてきた事だけは間違いない。実に、様々な交通規制があるし、これからも更にふえていくことだろう。今後、このような事態を行政と市民・住民はどう考え対応していくべきなのか。深刻な交通事故問題を少しでも解決し、交通事故を減らすための効果的対策には、交通環境並びに車両の改善などもあるが、何より交通にかかわる参加者が自発的に交通安全への意識を持って安全な行動を取ることが基本であり、重要であると思う。

② 交通事故防止のための交通安全運動

「国民一人一人に交通安全知識を普及し、交通安全思想の高揚を図るとともに、交通ルールへの遵守と正しい交通マナーの実践を習慣付けることにより、交通事故防止の徹底を図るため、春及び秋の全国交通安全運動を始めとして、国、地方公共団体及び民間交通安全団体が一致協力して、幅広い国民生活を展開した」（総務庁編 [1998 : 334]）。中でも、「交通安全国民運動中央大会の開催は、（財）全日本交通安全協会が認可された1961年1月19日に開催され、以来、毎年年初頭に都道府県交通安全協会と共催し、警察庁・総務庁・文部省・運輸省・厚生省・建設省・自治省・（財）全国安全会議、（社）全国交通安全母の会連合会の後援で開催されている」（日本損害保険協会 [1996 : 156]）。交通規制の限界を補うためにも、交通参加者である市民の能動的な参加を引き出そうと推進している「例えば、春や秋の交通安全運動にしても、警察や自治体の指導型で、そこが計画したものを住民に実行だけさせるのでは全く参加にはならないし、住民の価値を変容させることにもならないことを示している」（鈴木 [1993a:29]）。毎年、似たような内容で、決まった時期に、行われている交通安全運動は、マンネリ化していることは、第一線で活躍している多くの方々から聞いたところである。上述したとおり、交通安全知識を普及し交通安全思想の高揚を図る目的とした交通安全運動が、行政主導により長年やられることにより、形式化・マンネリ化していることは確かである。少なくとも、これらの限界性を克服するためにも、上から下への一方的な関係や「擬似参加³⁾」というような関係より、主体的な参加による双方性を考えなければならない時期に来ているように思われる。

③ 交通事故防止のための交通安全教育

交通安全運動が運動の側面が強く、その活動の効果を高めるためにも交通安全教育は、欠かせない。その教育も、講義型、研修型、体験型、講習型、参加・体験・実践型等といった様々の形態がある。（財）交通安全教育普及協会は、これまでの講義が中心であった交通安全教育に加えて、より効果の高い実践的な参加・体験・実践型の実施をしている。地方での交通安全教育は、各都道府県・市町村の交通安全協会が教育を普及している。「交通安全教育については、1997年の道路交通法の一部を改正した法律において、公安委員会が住民に住民に対する交通安全教育を行うよう努めなければならないと規定されるとともに、市町村、民間団体等による交通安全教育が更に効果的かつ適切に行われるようにするため、国家公安委員会が適正な交通の方法や交通事故防止に関する技能を修得する機会を提供するための交通安全教育の内容、方法等を定める交通安全教育指針を作成し、公表することが規定された（総務庁編 [1998 : 334]）」。

このような記述をみても、行政主導により交通安全教育には、実行のみの参加形態に留まる擬似参加型にとどまる傾向があった。「交通安全対策推進大会での演説⁴⁾」を聞いても、マンネリ化・形式化する交通安全運動・交通安全教育の側面が指摘されているのだと、筆者には聞こえるのである。少なくとも、交通安全施策を担う当事者である人々も気がついているわけである。交通安全社会への民の役割が問われる今、鈴木は「大事なことは、住民を計画段階から参加させ、評価のための業績基準を一緒につくっていくことだ」（鈴木 [1993:29]）と言う。

(2) 事故予防活動の現状をめぐる対応組織へのNPOの(不)可能性と意義

今日に至る交通事故への予防処置の側面としての交通規制、交通安全運動、交通安全教育などには、交通環境における交通参加者の能動的な側面をより引き出すことや安全な交通社会のために市民の潜在的な力量を活用する必要があることを認識しながらも、結果論的にはその限界性を克服することが出来ない現状に直面している。更に、様々な事故予防活動において、異なる性格を持つ行政・企業・市民側といった活動主体による問題への認識の差が、問題への取り組みの差を生んでいる。その結果が障害を生み出し、社会現象⁵⁾も多様に現れているように、一対応問題も表面的に多様化されつつある。問題が多様化することに対して多様な対応を講じることにより、問題自体を少なくする対応の組織が必要である。なぜなら、組織の活動主体をはじめ活動分野や機能などが交通問題の現実の推移と隔離していると、具体的な交通問題の解決ができないばかりか、問題をより深刻化させる可能性すらあるからである。成熟期の交通安全対策に取り入れる重要な点として、交通参加者が自発的かつ能動的に参加した柔軟で革新的な発想が必要である。なぜなら、上から下への一方的な関係や擬似参加型というような関係より、自主的に交通安全活動に取り組む市民活動の相互性として考えていかねばならないと考えるからである。その役割を担う可能性の一つとして、NPOという視点がある。市民が主体的に参加し活動しやすい参加システムの導入により、行政の業務の省略化・効率化が図れる上、交通安全にかかわるサービスに市民の役割もより引き出せる力がNPOの活動や機能に秘められている。しかし、NPOのアプローチは、保守的で持続的な行政活動や事業的で選択的な企業活動とは一線を画して、細かく多様な交通安全にかかわるサービスに順応力を発揮しながらも、住民のエゴに結びつかないとも限らない上、寄付や助成金を主な財源とするため組織力が弱いので一時的で部分的な活動に留まる場合もあり得る。が、NPOの先駆的で且つ開拓的な活動は、リスクは高いがその先駆性や情熱などによってリスクを克服しながら、持続的な活動に伴いその活動領域を拡大する場合も想定できる。

従って、筆者の基本的なスタンスは、交通事故予防における行政システムや企業による市場システムといった側面の不十分な点や問題点を市民側（主としてNPOによる）が補完し、逆にNPOの限界性といったものは行政、企業が補っていくという余地や方法を工夫する必要があると考えている。そこで、行政の外郭団体との接点、企業の社会貢献活動の観点、市民の自主的な取り組みという視点などの側面からも捉えるが、今回は行政と市民・住民側との関係性をNPOの視点に照りあわせながら交通安全への有効性を論じる。

NPOに関する様々な議論が行なわれる中で、本稿では概念的な定義として、Non-Profit Organization=非営利組織とは、ある種の理念や使命などの共有に基づきその価値の実現に向け、ボランティアを含む組織成員が利潤追求を目的とするのではなく、民間が自発的に主体になり、市民自ら社会のニーズに積極的に取り組んでいる運動の受け皿として、多くの市民の自主的な参加と支援によってサービスを提供する組織の特性をもった集団であると位置付ける。また、どこまでをNPOとみなすかという範囲については、日本でのNPOを日本の社会構造と必然的な関係にある法の根拠による税金の優遇処置の程度に基づいて組織の類型を以下の三つの類型から捉える。(i) 広義のNPOは各種公益法人、財団・社団法人、狭義のNPOを含む。(ii) 狭義のNPOは、現に特定非営利活動

促進法に基づくいわゆるNPO法人と(Ⅲ) NPO法人の取得が見込める潜在的なNPO(任意団体)を指す。本稿では、特に新しい動きとして「狭義のNPO」の活動に注目する。

(3) 研究課題への調査の対象と方法

このような考察を踏まえた本稿では一交通安全思想を地域社会に普及させるため、全日本安全協会、交通安全母の会、日本交通安全教育普及協会、幼児交通安全クラブ、交通少年団、安全運転管理者協会、民間交通指導員などの活動が交通事故予防へ及ぼす効果を射程に入れながら、今回は紙面の制約上一交通安全にかかわる行政との接点を持つ交通安全母の会の事例を取り上げ、中央省庁・都道府県・市町村レベルで行政と市民・住民側との関係性を考えてみる。とりわけ、交通安全母の会の事例を中心に、交通行政とかかわる民間交通安全団体の実態を探り、日本の民間交通安全団体の効率化を図るための方向性を考察してみたい。その際、交通の安全性を向上するための一つの新たなアプローチとして、NPO(潜在的なNPO法人である任意団体といった狭義のNPOを含む)による問題改善の可能性を、交通事故の予防活動に取り組んでいる任意団体(市民・住民側にある母たちの活動)を取り上げ行政との関係性などを考察する。その事例と関連するアメリカの母たちの活動事例も考察する。

なぜ、交通事故予防への母親たちの活動を軸にして事例をとりあげるかという点、第一に世代別の関係性の中で高齢者と子供の間での中心的な母の役割、第二に各家庭から輪を広げ地域への交通安全活動を展開する時の母の役割、第三に母の愛という名のもとでボランティアを増やす活動が取り組みやすい等といった側面が想定されうるからである。そして、それぞれの事例を通して、組織の役割や機能をはじめ、その取り組みへの参加者の活動性・関係性による相互作用などに秘められている機能を筆者なりに考察し、有効性の側面を応用への可能性までを引き出すことを目標とする。なお、今回は紙面の制約状、事故予防に関わる分野として道路、車両、交通管理、人的などの要因の改善が上げられるが、人的要因を中心とした活動を取り上げる。

* 調査対象としての事例の選定と調査方法

- ① (中央省庁・都道府県・市町村レベルでの)交通安全母の会、
 - i. 中央省庁レベルでの調査対象;(社団法人)「全国交通安全の母」(主務官庁は総務庁)
 - ii. 都道府県レベルでの調査対象;千葉県「交通安全母の会」(1999年現在26支部)
 - iii. 市町村レベルでの調査対象;松戸市交通安全の母、千葉市の母の会、白子町の母の会千葉県の26支部の中で、上記の調査対象を選んだのは、それぞれの設立経緯や地域的な特性などから、行政とのかかわりが違うのではないかという観点からである。
- ② 交通事故の予防活動に取り組んでいる任意団体
交通行政との接点をもつ「交通安全の母」と比較するために、市民・住民側にある母たちの活動を持続的な活動と一時的な活動を取り上げながら、その事例との関連するアメリカの事例を考察する)
 - i. 子供の安全ネットワーク・ジャパン(チャイルドシートの普及への持続的な啓発活動)
 - ii. 交通犯罪で子供を亡くした母親たちの草の根活動(規制の強化への一時的な署名活動)
 - iii. 反飲酒運転運動を実施しているアメリカのMADD(Mothers Against Drunk Driving)
- ③ 具体的な調査方法と資料については、それぞれの事例ごとに後述する。

3. 交通安全母の会（中央省庁・都道府県・市町村レベルでの事例）

（1）（社）全国交通安全母の会；中央交通行政との関わりを持つ社団法人

＊調査方法；聞き取り（（社）全国交通安全母の会の担当者）

・資料；聞き取りのために訪問した際に収集した資料、（日本損害保険協会[1996：156]）

① 設立経緯

1971年1月「交通安全国民運動中央大会」において、「交通安全母の会」の設立提唱が行われ、1972年には「全日本交通安全母の会連絡協議会」が結成された。各都道府県でも組織化が進み、全国交通安全母の会連合会が1974年5月に任意団体として発足され、同年9月に（社）全国交通安全母の会として、総理府（現総務庁）の認可を得て法人化された。現在、47都道府県が加入するボランティア組織に発展している。

参考として、都道府県・市町村レベルでの交通安全母の会は、自治体が指導育成している。また、これらの連絡先としての事務室も、自治体の中の交通安全対策課、若しくは交通安全対策係りが担当している。中には、市民の手により、「（社）全国交通安全母の会」より、先に作り自主的に運営されているところもある。いずれにしろ、中央の「（社）全国交通安全母の会」との接点は少ないといえよう。むしろ、地域の警察や安全協会との接点が強いことが、今回の調査でも明らかになった。

② 事業活動の内容

（社）全国交通安全母の会は、各都道府県に設けられている母の会の連合体としての団体であるが、「母親は、家庭における交通安全管理者であり、交通安全家族会議の主宰者である」と位置付け、特に子どもや高齢者などの事故防止を図るため、交通安全母親全国大会の開催、母親活動全国指導者講習会の開催、ブロック別母親指導者講習会の開催、各都道府県別母親指導者講習会の開催、交通安全啓発全国キャラバン隊の派遣、各種調査、交通安全教育新聞「全交母」発行、交通安全教本の作成配布、損害保険会社の支援による幼児向け交通安全絵本や紙芝居の作成配布、交通安全カレンダーの作成配布、教育用ビデオの製作、交通安全用品の斡旋などの活動を行っている。これらの多くの活動は、経済変動状況の影響などにより一会員になっている団体や個人の景気が芳しくないもので、一活動の方にもその影響をうけ、活動自体が制限されつつあると担当者はいう。

③ 考察

（社）全国交通安全母の会は、様々な交通事故予防活動に向けて活動している。ただ、この組織から開拓されたサービス（若しくは開発研究成果）は、不特定な人々に広く影響を与えると思うが、その成果を受ける人々との接点が弱い。あるいは、このようなサービスを開発するため、受け手がその組織に入り難い上、主体的な参加が出来ないと考えられる。なお、行政の影響力が強いこの組織は指導監督の機関（主務官庁は総務庁）の「官僚制の弊害」という制約を外れ、どのくらい主体的な効率性をもっていけるかが今後の課題だといってよい。

（2）地方交通行政との関わりを持つ任意団体（千葉県における交通安全母の会を中心に）

ここでは、千葉県警察本部編「交通白書」から、千葉県と千葉市の交通安全推進体制を、まず大まかにみる。次に、千葉県における交通安全母の会を中心に、三つの市町村レベルの事例を取り上げ、官民一体となった推進の現状をみる。

① 民間交通安全関係団体；都道府県（千葉県を中心に）

以下のように、民間交通安全関係団体に対する都道府県の指導育成が行われている。その際、運営に欠かせない資金源は、補助金や委託事業などで賄うのが現状である。なお、下記の活動以外にも、多くの民間団体の活動が想定するため、更なる調査が必要である。

- i. 交通安全協会は(財) 千葉県交通安全協会と各警察署（一部幹部交番）単位に結成されている。
なお、地区交通安全協会は 44 協会がある。
- ii. 千葉県交通安全母の会連合会は、1992 年に千葉県交通安全協会の婦人部から独立され結成した任意団体である。現在、千葉県交通安全母の会連合会には 26 支部がある。
- iii. (社) 千葉県安全運転管理者協会は、1966 年に結成され、1988 年に法人化された。
- iv. 千葉県高速道路交通安全協議会は、1981 年に結成された。

(千葉県警察本部編[1998 : 238 - 246])

② 民間交通安全関係団体；市区町村（千葉市を中心に）

市区町村レベルにおいても、民間交通安全関係団体活動は、交通行政が指導育成している。ただし、千葉市の場合、政令都市ということもあって、千葉県からの補助金を受けることが出来ない。

- i. 交通安全協会は、1997 年度末時点で 5 ヶ所がある。
- ii. 民間交通指導員
- iii. 安全運転管理者
- iv. 地域交通安全活動推進委員
- v. 千葉市交通安全母の会の会員

(千葉県警察本部編[1998 : 238 - 246])

このような活動の規模を、以下の表－1 に千葉市における民間交通安全関係団体の活動の規模としてまとめてみた。なお、民間団体の活動として、千葉市交通安全母の会の会員は、区単位の支部はなく、千葉市全体で、(1999 年現在) 41 名である。その他の民間団体の活動があるため、今後、それらの更なる調査が必要であろう。

	千葉中央	東	西	南	北
交通安全協会員	16, 718	40, 196	48, 186	44, 113	47, 062
民間交通指導員男子/婦人	(39/22) 61	(30/15) 45	(39/16) 55	(43/19) 62	(36/17) 53
安全運転管理者	正 994 副 200	正 432 副 42	正 466 副 110	正 437 副 60	正 489 副 58
地域交通安全活動推進委員	34	17	27	17	18

表－1 千葉市における民間交通安全関係団体の活動の規模

出典；(千葉県警察本部編；交通白書[1998 : 238 - 246]) を参考に筆者が作成

次に、千葉県における交通安全母の会について、詳しく述べることにする。

(3) 千葉県における交通安全母の会を中心に

今回の調査でわかったことは、(社)全国交通安全母の会は主務官庁が総務庁であるが、都道府県・市町村レベルの交通安全母の会は、各自治体の役所の中にある交通安全対策課や係りが指導・育成している。また、地方レベルの交通安全母の会は、(社)全国交通安全母の会連合会との接点が少なく、むしろ自治体や交通安全協会、警察などとの密接なかわりを持っている。より詳しい事情を千葉県における交通安全母の会を中心に、以下の三つの事例からみることにする。

(3) -1. 千葉県の「交通安全母の会」の事例を中心に

① 千葉県の「交通安全母の会」の事例調査方法と資料

- i. 直接参加；千葉県交通安全推進大会に参加、千葉県交通安全母の会の会議に参加、
- ii. 聞き取り調査；千葉県の「交通安全母の会」にかかわる県警・県庁の担当者

千葉県の母の会長、

- iii. 資料；千葉県交通安全母の会の資料（連絡組織状況、結成の手引き、支部名簿など）、

② 千葉県交通安全母の会は、1992年3月26日、任意団体として結成発足され、現在には26支部がある。その後、急速に作られ始め、多くの支部の構成員が交通安全協会の婦人部から交通安全指導員が軸になりつつある。資金面には、市町村の交通安全県の補助金（15万）と市町村の予算（15万）で設立され運営されている。例外としては、千葉市の場合、政令都市という関係で、県の方からの支援は受けてない。支部の事務室は、市町村の交通安全課若しくは交通安全係りが担当している。このような背景から行政の主導で作られたと言える。1970年交通事故により子供を失った母の呼びかけで作られ始めた松戸市の母の会は例外である。

③ 交通安全母の会の役割

- i. 家庭内の交通安全教育；母親自ら交通安全について理解し、正しい交通ルールやマナーを実践する。子供、若者、高齢者等、各々の交通事故の特徴や心理的特性を理解し、家庭内に話し合いの場を設ける。会員の家庭内のほか、地域の各家庭に「交通安全は家庭から」の輪を広げる。
- ii. 地域における活動；地域交通安全活動への参加をはじめ、交通安全キャラバン隊を迎えての広報活動、戸別訪問及び施設訪問活動、イベント・講習会の開催及び参加等がある。

④ 事例の選定と調査方法

* 調査対象；松戸市交通安全の母、千葉市交通安全の母の会、白子町の母の会

千葉県における「交通安全母の会」の26支部の中で、以上の調査対象を選定したのは、交通安全母の会と言えともそれぞれの設立経緯から、行政とのかかわりが違うのではないのかという観点である。i. 松戸市交通安全の母は、千葉県の「交通安全母の会」が発足される前から活動してきた民間の非営利な任意団体であったことから選定した。ii. 白子町の母の会は、農村という地域特徴を持ちながら、現在千葉県の母の会の会長が属していることから選定した。iii. 千葉市の交通安全母の会は、政令都市という地域特徴を持ちながら、筆者が、外国人として七年間千葉市に居住することもあり取り上げた。

iv. それぞれの事例（松戸市・白子町・千葉市の交通安全母の会）の調査方法と資料については、後述することにする。

まず、組織構成員の状況を、調査対象を中心に表－２にまとめてみた。

市町村	内容 結成 年月日	会員数	組織構成（人）					
			母の会	P T A	地域 婦人会	安全協会 婦人部	幼児 クラブ	その 他
千葉県全体	現在 26 支部	38,568	3,789	27,454	1,954	390	4,364	617
松戸市	1970/3・5	3,044	3,044	—	—	—	—	—
白子町	1992/3・19	341	82	—	—	9	250	—
千葉市	1993/4・15	41	5	2	—	34	—	—

表－２ 千葉県交通安全母の会連合会組織状況（調査対象を中心に）（1999年6月14日現在）

出典；「千葉県交通安全母の会」の資料により、筆者が作成

（３）－２．松戸市交通安全母の会

*調査方法と資料

- ・直接参加；千葉県交通安全推進大会に参加、千葉県交通安全母の会の会議に参加、
- ・聞き取り；千葉県と松戸市における母の会担当者、
- ・資料；千葉県交通安全母の会の資料（結成の手引きなど）、松戸市の「母の会だより」という会報、その他（電話と郵便物によるパンフレット・広報誌）

まず、松戸市の（人口、交通安全母の会、交通事故発生）状況の概要をみると以下のような表－３でまとめられる。

松戸市の人口；457,108人	年度	交通事故発生件数	死者数	負傷者数
交通安全母の会 70年結成/3,044名（99年）	1996年	2,052件	17人	2,510人
人口千人当たり死傷者数 5.4人（97年）	1997年	2,017件	19人	2,439人

表－３ 松戸市の（人口、交通安全母の会、交通事故発生）状況の概要

出典；（千葉県警察本部編；交通白書[1998：42]）を参考に筆者が作成

「全国交通安全母の会連合会」が1974年5月に任意団体として発足され、同年9月に「（社）全国交通安全母の会」として、総理府（現総務庁）の許可を得て法人化される前に、交通事故により子供を失った母の呼びかけで、1970年3月5日に作られはじめたと言われる長い歴史を持つ。その後、千葉県でも交通安全協会の婦人部から独立した「千葉県交通安全母の会」が1992年3月26日結成されることになり、松戸市の交通安全母の会は千葉県交通安全母の会に属することになる。

長い間、自主的にやってきているので、行政の呼びかけ以外に市でやることはほとんどないと市の担当役員は話す。現在25支部があり、母の会の会員は3,044人である。主な資金源は、会費が会員一人当たり100円で会費が30万円と市の補助金30万円、バザーの売り上げ、寄付金などがある。春・秋の交通安全運動、年末・年始交通事故防止キャンペーン、交通安全つどい、小学校入学式でのランドセルカバーの贈呈、「母の会だより」という会報を発行、交通安全ポスター募集など、交通安全にかかわる多彩な活動を広げている。

中でも、他の母の会では、見られない活動として、交通遺児のための招待旅行、クリスマス会、援護バザー等の活動や支部のない地域に支部を組織しようとして会員の拡充をはかる組織拡充運動などが松戸市の独自の活動といえる。県の中にも模範的な存在であるといわれている。

(3) -3. 白子町交通安全の母の会

* 調査方法と資料

- ・直接参加；千葉県交通安全推進大会に参加、千葉県交通安全母の会の会議に参加、白子町幼児や高齢者のため交通安全まつりに参加
- ・聞き取り；白子町における母の会の担当者と母の会の会長、その他多数の会員との会話、
- ・資料；千葉県交通安全母の会の資料（結成の手引きなど）、「ひまわり」という会報、その他（電話・ファクスと郵便物によるパンフレット・広報誌）

まず、白子町の（人口、交通安全母の会、交通事故発生）状況の概要をみると以下のよう表-4でまとめられる。

白子町の人口；13,860人	年度	交通事故発生件数	死者数	負傷者数
交通安全母の会 92年結成/341名（99年）	1996年	52件	4人	72人
人口千人当たり死傷者数 8.1人（97年）	1997年	76件	3人	109人

表-4 白子町の（人口、交通安全母の会、交通事故発生）状況の概要

出典；（千葉県警察本部編；交通白書[1998：43]）を参考に筆者が作成

1992年3月19日結成された。設立当時は、安全協会の婦人部のメンバーが中心になり、二十数名から出発した。はじめは、地域住民に、活動の趣旨がなかなか呑み込んでもらえなかったという。その後、保育園を中心とする活動を積極的に展開した結果、現在の会員は341名（母の会が82名、安全協会婦人部から9名、幼児クラブから250名）で構成されている。現在の会員の構成からわかるように、保育園の保母さんが多く参加している。資金面は、県からの補助金が15万円と白子町役場からの補助金が15万円である、会員の会費はないという。

白子町の独自の活動といえば、活動の紹介としての広報紙「ひまわり」を年に1回発行している。また、今年2回目を向かえた白子町交通安全祭りであり、県と町の役場、警察の支援で成り立っている。特に、幼児や高齢者ための交通安全祭りには、地元の企業（山崎パン等）も協賛・支援している。このような活動以外は、バザーを行い、そこで得られた収益金を昨年は千葉県の福祉協会に寄付したそう。活動する上で足りない資金難にも関わらず、寄付することは、収益金の使用の道をめぐって内部で意見が分かれたためである。意見が分かれる場合には、その場、その時、まとめることが難しいという。また、県の担当者は、白子町の母の会の会長が、県の母の会の会長を兼任していることもあり、積極的な支援を惜しまないという。

今回の調査で、筆者が観察したことは、独自の活動といえ殆ど行政の支援がない限り成り立たないことがわかった。また、行政側と密接な関係をもつ会長との単独インタビューの機会は得られなかった。

(3) -4. 千葉市交通安全の母の会

* 調査方法と資料

- ・直接参加；千葉県交通安全推進大会に参加、千葉県交通安全母の会の会議に参加、
- ・聞き取り；千葉市における母の会の担当者と会長、副会長
- ・資料；千葉県交通安全母の会の資料（結成の手引きなど）、その他（電話）

まず、千葉市の（人口、交通安全母の会、交通事故発生）状況の概要をみると以下のよう
な表 - 5 でまとめられる。

千葉市の人口；851,216 人	年度	交通事故発生件数	死者数	負傷者数
交通安全母の会 93 年結成／41 名 (99 年)	1996 年	4,980 件	45 人	6,385 人
人口千人当たり死傷者数 8.0 人(97 年)	1997 年	5,292 件	54 人	6,741 人

表 - 5 千葉市の（人口、交通安全母の会、交通事故発生）状況の概要

出典；（千葉県警察本部編；交通白書[1998：42]）を参考に筆者が作成

千葉市は政令都市であるがゆえに、制度の現状では、千葉県の予算の支援（補助金）を受けられない状態である。1993 年 4 月 15 日に「千葉市の交通安全母の会」が結成された
時からの現在の M 会長は、1979 年、町内会の会長からの勧めで、交通安全協会に属する交
通安全指導員をボランティアとして 20 年間やってきたので、交通安全母の会との関わりも
あり、1999 年 3 月に交通安全指導員をやめ、看板業を営みながらボランティアとして交通
安全母の会の会長をしている。以下は、現会長との聞き取り内容を載せることにする。

「千葉市の方でも予算がないと理由で交通安全母の会の設立資金を出さなかった。結局、交通安全
推進協会から 20 万円、千葉市の放置自転車を整備する「菜の花」いう業者から 10 万円を資金とし
て、1993 年 4 月 15 日に結成され出発した。最初、出来た時は市の担当役人は不足な予算の状況に
もかわらず積極的だったが、現在の市の役人は積極的でない。それで 3～4 年前までは、母の会
も活発に活動に参加した時期があった。交通安全運動期間以外の活動としては、敬老の日に老人ク
ラブに行って、慰安活動を年に一回やったこともある。その後の資金源はないこともあり、今はや
っていない。市の役人が 2 年ごとに変わることで活動も変化が生じる。今は、市の独自の予
算がない上、会員の会費もないので現在の資金源はない。一般会員から 100 円でも貰うと決算報告
や会計法律などが面倒だ。またお金をもらうと、発言権が強くなり、多様な考えが出るようになる。
それによって、意見がまとまり難くなり、大変な（もめ）ことになる。個人が作った団体ではない
ので、気ままでのびのびやれない結果、貧弱な活動になった。何かやろうとしてもやれない状態
であるが、今後、PTA などにも参加を呼びかけるつもりである。都市の生活を反映するのかわから
ないが、農村に比べ専業主婦が少ないこともあり、年間何回しかない出勤命令が出されても参加す
る人は少ない。精々二十何名しか参加しないがかえって活動しやすいこともある。今後、会員が増
え、拡大されても一つのグループを 40 名前後にしようと思っている。また、女の集まりには、男が
考えるよりうまく行かない。仲良くやることは難しい。これでは友達がいっぱいじゃなくて、敵が
いっぱいだ。今はやめたが、交通安全協会に属する交通安全指導員としてのボランティア活動をす
る時期は参加するだけで気が楽だった。が、現在、自分から組織（母の会）の会長として行動する
ことの難しさを思い知らされた。」

また、以下のように、現在のM会長の提案をいくつかまとめてみた。

「県庁の駐車場を休日は市民に開放し、利用させるべきである。そうすることにより、雇用される人が生まれるし、県の財政も潤うだろう。また、信号機や標識の改善を指摘しても手続きが難しい。市民の方から苦情を受けると、行政は管轄ではないというより、役員がその管轄を調べ連絡を取り合い、解決しようとするのが役員の義務ではないか。学生を交通現場にボランティアとして体験させ、交通安全の意識を高めるべきだ。」

このように、活発な意見を述べながら、聞き取りに応じてくれたM会長は、千葉市の母の会に関する資料を送ってくれる約束をした。が、その約束は守られなかった。その理由は、会長が市の担当者に資料を渡してもよいか問い合わせしてみた結果、自分が作った団体ではないので、渡してはいけないという話しになったという。また、市の担当者が、千葉市の母の会に関する資料がないということもあって、今回の調査では文献資料を得られなかった。なお、市の担当者は、千葉市の母の会は自主的な市民団体ではなく、交通安全運動などの行事に動員される団体に近いという。また、筆者が担当者に、千葉市において、交通安全にかかわる自主的な活動をしている市民団体はあるのか、聞いてみると、おそらくないだろうという返事だった。

(3) -5. まとめ

このように、今回の調査では、千葉県交通安全母の会と言えども、それぞれの設立の背景に伴う活動の仕方の差がみられたといえよう。これら三つの(母の会の)活動の中で、狭義のNPOに近い団体は、松戸市の母の会であろう。また、白子町や千葉市の母の会も行政との接点によって変わり得る可能性はあるだろう。つまり、行政との関わりの中で、NPOの周辺からNPOへ移行するためには、主体的な参加がどのくらい確保されるかによって、その可能性が位置づけられる。

これら三つの母の活動は、以下のような三つの論点ないし類型がみられたといえよう。

i. 松戸市の母の会は、交通事故により子供を失った母の呼びかけで、いち早く 1970 年 3 月 5 日に作られはじめた設立経緯もあり、長年、交通安全活動にかかわりながら、非営利民間活動を続けてきた任意団体である。1992 年、千葉県の交通安全母の会に編入されることになるが、以前から自主的にやってきたこともあって(行政の方からの行事にも協力しながら)、行政の要請以外にも多彩で活発な活動しながら会員を増やしている。ii. 白子町の母の会は、1992 年、行政が音頭を取って設立され、なお補助金で運営される。行政の方からの行事だけ行う実践型である。行政からの要請には応じるが、それ以外にはやっていない。iii. 千葉市の母の会は、1993 年、行政が音頭を取って設立されたが、千葉市が政令都市であるため、県の方からは補助金がもらえない。なお、市の予算の不足で市からも支援を受けていない。行政の方も無関心で会員の活動も低迷している形式型である。

この 3 つの類型を簡単に比較すると、i は言われること以外にも多彩な活動が行われる。ii は言われること以外はやらない。iii は、言われることもやらないし、それ以外の活動も自由にできない。なぜなら行政によって作られたものであるからである。そのような意味で、一番問題なのが iii の形式型ではないだろうか。

4. 交通事故の予防にかかわる母たちの自発的な活動

(1) 子供の安全ネットワーク・ジャパン〈交通事故予防及び被害軽減活動；施策の逆機能への改善・解決としての提言・実践型→施策への順機能への促進としての実践・協調型〉
＊調査方法と資料

- i. 「Child Occupant Protection (COP:年少者乗員保護) キャンペーン」 ホームページ Home Page (<http://safekids.ne.jp>)、E-mail(office@safekids.ne.jp)
- ii. 事務局長(加藤)との電話(1999.12・10)とインタビュー(京都；2000.8・9)
- iii. 直接観察；チャイルドシート着用啓発指導員研修会(東京トヨタ本社；2001.3・4)
- iv. 資料；同会の規約、COP キャンペーン趣意書、活動年表、活動に関する新聞・雑誌等朝日新聞 1999.11・13 広告特集(副代表：山中龍宏のインタビューを中心に)

1997年5月より、全国の産婦人科医師を中心に妊婦の交通安全教育と新生児用及び子供のチャイルドシート着用を促すキャンペーンを草の根的に実施する非営利民間任意団体である。NPO法人の取得へ前向きに動いている。最初この団体の活動は、日本の交通安全意識が国民も行政も企業も立ち遅れていると指摘しながら、交通安全への新しいサービスを開拓・提供している提言・実践型から出発した。また、交通施策に対する提言と世論を喚起するための活動などに伴ない、市民参加の奨励をしている。その後、その動きが反映されチャイルドシート着用義務という法制化につながることで、施策への順機能への促進としての実践・協調型になりつつある。このように、時間の変化による機能の変化は注目すべきである。

チャイルドシートこそが子供の命綱といわれる中で、着用率が15.1%(1999年JAF調査)という数字が示すように、チャイルドシートの大切さがまだ十分市民側に浸透していない。規制が始まって、チャイルドシート着用の重要性を市民一人一人に認識させることは、行政による規制の意味をより市民に伝えるので、施策への順機能の促進につながる。

特に病院にとって、このような交通安全への取り組みは、命を扱う病院としてのイメージアップにもつながるし、現場で取り組む医療関係者も安全をより認識しうる効果があるかもしれない。このように、市民が市民の手で交通安全へのサービスを開発し提供することは、提供するための過程で得られる交通安全意識が高まることや受け手にもサービスを媒介することによる意義があると考えられる。このような交通安全への有形及び無形のサービスを媒介に交換過程での相互作用を通して、交通参加者である市民の安全意識が内面化される側面を大いに注目すべきであろう。これらの活動の理念は、主に医師と病院のネットワークでの発信を通して、共有されることになり、44ヶ所の病院のネットワークが形成されつつある。更に拡大されつつある中で、(活動を紹介する)人材と運営資金の確保という課題を抱えている。今後、収益性を見込んで活動を展開する方針だという。

今までの事故予防の教育や運動にない先駆的な活動が、法制化に伴い行政や企業側の広報活動(チャイルドシート連絡協議会)にも見られるように、拡大主体の経路が行政や企業側へと多様化になり、活動量も当然増えることになる。このような活動が展開されることによって、行政にとっても規制に対する認識を広めるための手間や経費が削減される可能性が生まれる。この事例は、行政の拡大経路ではなく病院というネットワークを通して活動が広がるのが特徴である。行政がやるより波及速度は遅いが、質的な面には有効であ

ると考えられる。対面関係性以外にもインターネットを通して活動情報は広がる速度が早くなり、その早い反応に十分対応できない側面が組織の新だな課題として上げられる。

今後、安全へのサービスを媒介とする交通安全意識の向上がより効果的になり、交通行政の規制政策だけの限界性を補完するにも役立てると思う。なお、市民の（医師・病院・母親たち）ネットワークを通した先駆的な試みが、少なくとも以前と比べ交通予防や被害軽減に大きな効果と影響を与えたと言えよう。

（２）交通犯罪で子供を亡くした母たちの草の根活動（署名活動）

* 調査の方法と時期及び資料

- i. 署名活動 HomePage (<http://www.geocities.co.jp/HeartLand-Ayame/4126/>)
E-mail（鈴木共子⇒ kyoko-rei@ma2.justnet.ne.jp）
（井上保孝・郁美⇒ kanachikanori@mbg.sphere.ne.jp）
- ii. 署名取りまとめ人（鈴木共子）とのインタビュー（千葉；2000.12・24）
井上夫妻との電話とメールのやり取り
- iii. 資料；井上郁美 2000『永遠のメモリー』河出書房新社、署名活動キャンペーンチラシ、
中日新聞（2000.10・16）、朝日新聞（2000.10・28／2000.12・28）等を中心に
- iv. 署名活動キャンペーンへの直接参加活動（ボランティア；JR 千葉駅 2000.12・23～24）

① 飲酒運転など悪質な交通犯罪で子どもを失った親たちが「加害者の量刑が軽すぎる」として法廷刑の見直しを求め続けている署名運動で、全国各地から集まった署名が十六万人を超えた。2000年9月29日の参院予算委員会で森喜郎首相は法廷刑について「大いに議論していくことが重要だ」と述べた。遺族らは法の改正や制定を法務省や国会に働きかける予定で、署名が幅広い議論のきっかけとなることを期待している。（朝日、2000.10・28）

② 署名活動のチラシに載せられた交通犯罪と量刑の現状例

- ・ 16才の女子高校生が飲酒・ひき逃げで死亡→加害者の刑罰は懲役1年8ヶ月
 - ・ 9才の小学生が、横断歩道で右折車に巻き込まれて死亡→加害者は不起訴
 - ・ 24才の男性が横断歩道で信号無視の車にはねられて死亡→加害者の刑罰は懲役1年
- ⇒ 飲酒・ひき逃げなどによる悪質な加害者を「業務上過失」ではなく殺人罪や傷害致死罪で起訴できる法を考えたらどうか？

⇒ 飲酒・ひき逃げなどによる悪質な加害者も「業務上過失」で裁くのであるなら、現状の最高刑の懲役五年は軽すぎる！刑を見直そう

⇒ 飲酒・無免許・暴走・ひき逃げなど悪質ドライバーに科せられる刑罰が軽すぎると、刑法第211条業務上過失致死致傷罪について審議してもらうための署名活動をしている。

③ この署名活動に、中心になっているメンバーは、2000年4月9日に飲酒・無免許・無車検の暴走車に19才の息子を失った鈴木共子さん（51才）と、1999年11月28日に東名高速で飲酒暴走トラックに3才と1才の娘を失った井上保孝（50才）・郁美さん（32才）夫妻である。2000年6月から鈴木さんが知人らを通じて口伝えで署名を呼びかけ始めた。同年9月下旬、井上さん夫妻とともに街頭で賛同を呼びかけると、報道で署名活動を知った全国各地の人から問い合わせによる協力や励ましてくれる手紙などがたくさん寄せ

られたと話している。

- ④ この活動はアメリカで反飲酒運転運動を実施しているMADD (Mothers Against Drunk Driving) との直接的な接触はないが、MADDを参考にやっていると鈴木さんという。実際、署名活動に通行人がボランティアとして気軽に参加し手伝う多く人々に、一つのシルシとしてMADDのロゴ入りリボンを付けさせている。その他に、(社) 被害者支援都民センターや全国交通事故遺族の会などから会員がボランティアとして参加している。今の段階には、この活動を組織化しようとは思わない。むしろ、交通安全に携わる既存の団体の関係性をより強めたいと鈴木さん・井上さん夫妻という。鈴木さんも井上さん夫妻もインターネットを通しての発信している。なお、井上さん夫妻は近況報告を自分たちのネットワークにメールで報告している。例えば、その一部分を紹介すると以下のようなものである。

・署名運動について

最後に、今回の刑事裁判を通じて、ますます悪質な交通事犯に対して厳罰を科す事が求められ、そのための早急な法改正の必要性を痛感しました。その実現を促進するための運動を引き続き行いたいと思います。明日も堂本暁子参議院議員と面会し、次回の署名提出のタイミングを協議しようと思っています。今のところ、高村法務大臣への署名提出は通常国会が始まってからの、2月以降(2月中旬または下旬?)を考えています。署名は1月末まで集めています。どうか、引き続き一人でも多くの署名が集まるように、皆様のご協力をお願い申し上げます。今後とも、ご支援を宜しく願いいたします。(近況報告：控訴審の判決について 2001.1.17)

- ⑤ 「刑軽い」の声に対応一悪質・危険運転を厳罰化；警察庁は二十七日、飲酒や無免許などの悪質・危険な運転や違法駐車をはじめとする交通違反の罰則を厳しくする道路交通法改正の試案をまとめた。「刑が軽すぎる」という被害者の声や交通事故の増加などを踏まえた対応で、懲役刑、罰金刑とも上限を最大六倍にする。改正案を来年二月にもまとめて、次の通常国会に提出する予定だ。同庁は人を死傷させた場合に重罰を科す「危険運転致死傷罪」の創設も検討し、同じく悪質交通犯罪の厳罰化を検討中の法務省との調整がつけば、道交法の新たな罰則として盛り込む考えだ。(朝日、2000.12・28)
- ⑥ このような署名活動は、被害者からの生の声で、交通安全を呼びかける活動といえよう。なお、彼らのいかりの声が警察の規制や行政主導の事故予防対策を変えさせる効果があるのではないか。また、このような活動に参加する側においても、安全意識を高める潜在的な機能の側面があり得る。ただ、このような一時的な署名活動による規制の強化への法制化は慎重に行うべきであろう。

(3) アメリカの事例；反飲酒運転運動を実施しているMADD

今後、諸外国のNPO事例の成果を吸収し、日本の状況への適応事例を積み重ねることにより、日本の現状に適した有効性を考察する必要があると考えられる。

・反飲酒運転運動を実施しているMADD；(Mothers Against Drunk Driving)、

5757 Avenue Century L.A. U. S. A. MADDのL.A. 支部

*調査の方法と資料；韓国の日刊紙(東亜日報、1999.1.24)から抜粋し翻訳

MADDは、1980年、アメリカのカリフォルニア州で、飲酒運転ひき逃げ事故に遭った少女の母が中心になって発足された。テキサス州アビンに本部があり、米国全域に3百の支部を持っている。年会費は10~20ドルを出す個人及び家族会員が30万人に達する。3百の支部で活動するボランティアは4万名程度である。アメリカで、最も組織的に交通安全キャンペーンを広げている市民団体である。MADDは「飲酒運転の被害者は交通事故の被害者ではなく犯罪の被害者だ」と断定している。「飲酒運転犯罪の被害にあったという連絡を受けると、何より真っ先に被害を経験したことがあるボランティアの助けを受けるように措置をとる。その後、犯罪者（事故運転者）から被害補償を受ける方法などに対しても助言をする。」

L. A. 支部で3年目勤めているベバオルリ・ベイカー（33・女）は「被害者たちは弁護士よりMADDへ先に連絡する場合が多くて、自負心を感じると」という。L. A. の支部は1ヶ月20名程度の「飲酒運転犯罪」被害者を手伝っている。83年設立以後、ここで申告された「犯罪」は3千件余り。職人は5名しかいないが、医師、弁護士など各分野の専門家が数百人がボランティアとして全然問題ないというのがベイカーさんの説明である。

アメリカのカリフォルニア州の場合、「飲酒・麻薬運転」による交通事故死亡者が、年間1千9百人余りであり、負傷者は4万名を越える。カリフォルニア州のMADD支部らは今年から5年間「飲酒運転犯罪」を半分に減らそうと目標を立てて、多様な広報活動を広げている。また、バージニア州ペアペクスのMADD支部は、今年的主要活動目標を青少年飲酒運転防止としている。MADDの本部は、市民の活発な参与に基づいて飲酒運転拘束基準であるアルコールの濃度を0.08%（現在10州余りは0.10%）に強化するように圧力をかけている。また、ホワイトハウスや州議会などに請願書を提出したり、市民への呼びかけとしてキャンペーンを広げている。ペアペクスのMADD支部のケイシセリオ（52・女）は「昨年、アメリカ連邦移民局に、永住権者に対して、「三振アウト」（飲酒運転3回摘発し追放）制を適用させたのも、MADDの圧力効力のあらわれだと言う。

このような、体系的な活動をしているアメリカのMADDに刺激を受け、カナダ（84年）、イギリス（95年）、ニュージーランド（95年）、オーストラリア（95年）にもMADDが出来たのである。

5. 交通事故予防活動をめぐる行政と市民・住民との関係性への考察（事例のまとめ）

成熟期の交通安全対策に取り入れる重要な点として、交通参加者が自発的かつ能動的に参加した柔軟で革新的な発想が必要である。なぜなら、上から下への一方的な関係や擬似参加型というような関係より、自主的に交通安全活動に取り組む市民活動の相互性と考えるからである。その役割を担う可能性の一つとして、NPOという視点がある。そこには、市民が主体的に参加し活動しやすい参加システムの導入により、行政の業務の省略化・効率化が図れる上、交通安全にかかわる多様なサービスに市民の役割もより引き出せる力がNPOの活動や機能に秘められている。その考察を試みる本稿では、行政と市民・住民側との関係性をNPOの視点に照りあわせながら、交通安全への（主体的・受動的な）参加の側面を論じるため、日本の交通事故予防に対応する組織活動を取り上げた。ここまで、取り上げた事例を簡略にまとめながら、それらの事例が示唆する意味（有効性と限界性）について、もう一度捉え直すことにする。

(1) (中央省庁・都道府県・市町村レベルでの) 交通安全母の会

交通安全にかかわる行政との接点を持つ交通安全母の会の事例を取り上げ、中央省庁・都道府県・市町村レベルで行政と市民・住民側との関係性を考察した結果を以下のようにまとめている。

① 中央省庁レベルでの調査対象；(社)「全国交通安全の母」

(社)「全国交通安全の母」の組織は行政―主務官庁である総務庁―の影響力が強いと、開拓されたサービス(若しくは開発研究成果)は、不特定な人々に公平的に広く影響を与えようとするが、その成果を受ける人々との接点が弱い。あるいは、このようなサービスを開発するため、受け手がその組織に入り難い上、主体的な参加が出来ないと考えられる。このような(交通問題の改善にかかわる)財団・社団といった法人は、法制度(許可制)や規模(組織・資金)の大きさなどで設立自体が難しい上、経済的な状況に反映されやすい状況になっている。なお、中央省庁に集中し、地方自治体の方は少ないので、これらの多くの財団・社団法人の公益性が高いサービスを(実際、地域に密着したサービスの要求が多いにもかかわらず)地方のレベルで受けることは難しい。こうした組織の課題は、各組織が上位の機関の「官僚制の弊害」という制約を外れ、どのくらい主体的な効率性をもっていけるかの問題が全てだといえる。

② 都道府県レベルでの調査対象；千葉県「交通安全母の会」(1999年現在26支部)

地方自治体には、何より財政的な面がネックになり、財団・社団法人を作れないのが実状である。地方自治体には、財団・社団法人が少ない数しか存在しない。なお、任意団体としての関わりを持っている場合が多い。千葉県交通安全母の会は、1992年3月26日、任意団体として結成発足され、現在には26支部がある。資金面には、県の補助金(15万)と市町村の予算(15万)で設立され運営されている。例外としては、千葉市の場合、政令都市という関係で、県の方からの支援は受けてない。支部の事務室は、市町村の交通安全課若しくは交通安全係りが担当している。このような背景から行政の主導で作られたと言える。1970年交通事故により子供を失った母の呼びかけで作られ始まった松戸市の母の会は例外である。次の市町村レベルでの調査対象を選んだのは、それぞれの設立経緯や地域的な特性などから、行政とのかかわりが違うのではないかとこの観点からである。

③ 市町村レベルでの調査対象；松戸市交通安全の母、千葉市の母の会、白子町の母の会
「官民一体となった交通安全推進体制」の限界性が表面化している事を示す例として、千葉県における交通安全母の会の調査から以下の三つの論点ないし類型がわかった。

i. 松戸市の母の会は、長年、交通安全活動にかかわりながら、自主的に非営利民間活動を続けてきた任意団体であり、行政から言われること以外にも多彩な活動が行われる自主型である。その意味で狭義のNPOに近い組織である。ii. 白子町母の会は、1992年行政が音頭を取って設立され、なお補助金で運営される。行政の方からの行事だけ行う。つまり、言われることしかやらない実践型である。iii. 千葉市母の会は、1993年行政が音頭を取って設立されだが行政の方も無関心で会員の活動も低迷している。言われることもやらないし、それ以外の活動も自由にできない。なぜなら、行政によって作られたものであるからである。そのような意味で、一番問題なのが千葉市母の会の形式型ではないだろうか。この三つの類型の事例を通して考えられることは一事故予防活動、とりわけ交通安全への啓蒙活動は一般の人々に広めるための組織である交通安全母の会は一松戸市の母の会のよ

うに本来一般の市民からの自発的な動きに注目する値がある。また、行政が補助金で積極的に作った千葉県母の会の意義は全体的な量を短期間に増えさせたことであると思う。そのために生じ得る弊害が千葉市母のような形式型の組織も、本来であれば、多様な交通安全活動への市民の主体的な参加を通して作られ、市民の安全意識を高める効果だけではなく、安全への動機付けや態度変容への向上などの効果も見込めるはずだったのではないか。

（２）交通事故の予防活動に取り組んでいる任意団体；母親たちの活動を中心に

交通行政との接点をもつ「交通安全の母」と比較するために、市民・住民側にある母たちの活動を持続的な活動と一時的な活動を取り上げながら、その事例との関連するアメリカの事例を考察する。交通の安全性を向上するための一つの新たなアプローチとして、NPO（潜在的なNPO法人である任意団体といった狭義のNPOを含む）による問題改善の可能性を、交通事故の予防活動に取り組んでいる任意団体（市民・住民側にある母たちの活動）を取り上げ行政との関係性などを考察する。その事例と関連するアメリカの母たちの活動事例も考察する。

①子供の安全ネットワーク・ジャパン（チャイルドシートの普及への持続的な啓発活動）

非営利民間団体である「子供の安全ネットワーク・ジャパン」は、安全へのサービスを媒介とする交通安全意識の向上がより効果的になり、交通行政の規制政策だけの限界性を補完するにも役立てられる。なお、チャイルドシートの普及といった市民の（医師・病院・母親など）ネットワークを通じた先駆的な試みが、少なくとも、以前と比べ交通予防や被害軽減に大きな効果と影響を与えたと言えよう。今後、行政による拡大経路だけではなく、市民や専門家などが交通安全へのサービスを開発し、市民ネットワークを通して拡大することは、行政の財政の効率化や業務の省略化にもつながると考える。また、市民が市民の手で交通安全へのサービスを開発し提供することは、提供するための過程で得られる交通安全意識が高まることや受け手にもサービスを媒介に、その交換過程での相互作用を通して、交通参加者である市民の安全意識が内面化される側面を大いに注目すべきである。

②交通犯罪で子供を亡くした母親たちの草の根活動（規制の強化への一時的な署名活動）

この事例での母親たちの自発的で積極的な署名活動は、被害者からの生の声で、交通安全を呼びかける活動といえよう。なお、彼らのいかりの声が警察の規制や行政主導の事故予防対策に影響を与えながら、このような活動に参加する側においても、安全意識を高める潜在的な機能の側面があり得る。また、この活動はアメリカで反飲酒運転運動を実施しているMADDとの直接的な接触はないが、MADDを参考して署名活動に通行人がボランティアとして気軽に参加し手伝う多く人々に、一つのシルシとしてMADDのロゴ入りリボンを付けさせている。現段階での活動は組織化しようとするより、交通安全に携わる既存の市民団体との関係性をより強めたいという目標が伺える。ただ、このような一時的な活動による規制の強化への法制化は慎重に行うべきであろう。

③反飲酒運転運動を実施しているアメリカのMADD

この事例でみられたように、「飲酒運転犯罪の被害にあったという連絡を受けると、何より真っ先に被害を経験したことがあるボランティアの助けを受けるように措置をとる。その後、犯罪者（事故運転者）から被害補償を受ける方法などに対しても助言をする。」、このような（被害者の立場に立った）ボランティアの支援活動が市民の共感を得ながら活発

6. おわりに

組織の成熟度

(持続的)

COSTの移行性

交通行政

広義のNPO

各種公益法人

事故予防への多様な市民活動

狭義のNPO

・アメリカのMADD

・子供安全ネットワークジャパン

＜(財)交通安全教育普及協会＞

＜(社)全国交通安全母の会＞

＜(千葉県)交通安全母の会＞

自主型

実践型

形式型

安全運動

署名活動

交通規制強化への母親たちの

＜交通安全教育＞

＜講義・研修・体験・参加＞

（行政主導）

（市民主導）

COSTの加重性

（一時的）

（受動的な参加）

市民・住民の活動効果の側面

（主体的な参加）

ただし、上記の事柄はあくまでも活動効果の側面に関してのことである。そこには量的な拡大の中で質的な効果に注目し、(行政との関係性を考慮しながら)市民が事故予防対策等といった交通安全へのボランティア活動やNPOへの参加活動を通して得られる質的な効果—自発的な安全意識及び安全行動への動機付けや態度変容などの向上—を考察した側面が含まれている。因みに、日本の狭義のNPO活動が一空間的・量的に言えば一部分的な活動から拡大しつつある現段階では、組織の成熟度による—例えば官僚制のような一

害を気にするより成長への課題を対処していく方が妥当であろう。その意味で、全体への普及（拡大速度）においては、行政による経路の方が市民参加活動よりも、量的な問題としてより現実的であると言えるだろう。ただここで重要なのは、確かに狭義のNPO活動はまだ部分的ではあるが—これらの活動が促進剤・活性剤として—市民の共感を得ながらボランティアの活動を活発にし、より市民の安全意識を広めるだけではなく、行政の施策にも影響を与えているということである。今後、このような狭義のNPO活動を通して得られる効果を交通安全社会に向けて、より効率的に活性化が出る方案とそれに伴う課題に関する研究課題が想定される。

【註】

- 1) 総務庁編(2000)『交通安全白書—平成12年度版』p.12. ちなみに、この数値は過去1969年の720,880件のピークから1977年460,649件まで減少させた以後の交通事故発生件数の増加を表す。
- 2) (社)日本損害保険協会自動車保険部 交通安全推進室編(1999)『自動車保険データにみる交通事故の実態』p.1~4. ちなみに、この数値は1996年6月時点での調査結果をまとめたものである。
- 3) Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*
(=寄本勝美訳1977『参加と民主主義』早稲田大学出版部) p.132
- 4) 千葉県の交通安全対策推進大会での演説(千葉市:1999.8・27)
- 5) 多様化する市民の要望に応じると同時に、公的投資の効率化を図り行政の様々な限界性を克服するために、様々な民間活力を導入していく中で、法制度のレベルにおいても、1998年12月1日からは特定非営利活動促進法(以下NPO法)が制定されるという新たな対応が行われつつある。この諸制度の変化に対応し、行政や企業、各種のNPOなど様々な組織のレベルにおいても新たな組織づくりや組織改変が急速に進みつつある。また人々の行動のレベルにおいても、ボランティア活動の重要性がクローズ・アップする中で、たとえば余暇の領域にも「社会性余暇」—『レジャー白書99』(1999)(財)余暇開発センター(p.87~120.)—などといった、社会貢献をすること自体を余暇に位置づけるなどの活動も注目されるようになってきた。

【参考文献】

- 千葉県警察本部 交通部企画課(1998)『交通白書—平成9年』
千葉大学文学部行動科学科社会学研究室(1996)『NPOが変える!?—非営利組織の社会学』
電通総研(1996)『NPOとは何か—社会サービスの新しいあり方—』日本経済新聞社
藤原いと(1998)「各種団体に対する補助金等について」『社会運動』214号
早瀬昇(1997)「NPOとボランティア」山岡義典編(1997)『NPO基礎講座』ぎょうせい
——(1998)「NPO法が開く行政・企業とNPOの新たな関係」『都市問題研究』第50—12
伊勢崎賢治・中村陽一(1999)「何の為のNPO議論なのか」『社会運動』227号
(財)交通事故総合分析センター(1998)『交通統計—平成10年版』
久住剛(1997)「NPOと自治体行政—NPOの自発性を活かした関係」山岡 義典編『NPO基礎講座—市民社会の創造のために』ぎょうせい
村上陽一郎・市野川容孝(1999)「安全性をめぐる」『現代思想』Vol.27-11
中村英夫・森地茂編集代表(1993)『交通安全と街づくり』勁草出版サービスセンター
(社)日本損害保険協会自動車保険部 交通安全推進室編(1996)『交通安全の基礎知識』
岡田清(1975)「交通安全の社会システム(1)」(財)国際交通安全学会『IATSS Review』Vol11-2
——(1976)「交通安全の社会システム(3)」(財)国際交通安全学会『IATSS Review』Vol2-4

- 朴相権 (1999a) 「道路交通(安全)にかかわる日本のNPOの試みと課題」 鈴木春男・尾形隆彰編『NPOとその周辺』千葉大学大学院 社会文化科学研究科
- (1999b) 『交通安全における日本のNPOの現状と可能性－交通事故に対応する組織を中心に』千葉大学大学院 文学研究科 修士論文
- Salamon, Lester M (1993) *America's Nonprofit Sector*
 (=入山 映訳 1994『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社)
- 白石克孝 (1998) 「サードセクター－非営利民間組織をめぐる議論の現状」『都市問題研究』第50-12
- 鈴木春男 (1993) 『交通をめぐる意識と行動』勁草出版社
- 総務庁編 (1997～2000) 『交通白書－平成9・10・11・12年度』大蔵省印刷局
- 橘幸信・正木寛也 (1998) 『やさしいNPO法の解説』礼文出版
- 多賀谷一照 (2000) 「非営利組織の公法理論」『千葉大学－法学論集』第15-1
- 山岡義典 (1997) 『NPO基礎講座－市民社会の創造のために』ぎょうせい
- (1998) 『NPO基礎講座2－市民活動の現在』ぎょうせい
- 徳宿恭男 (1991) 「交通安全対策の現状と課題」自動車保険プロジェクト、日本交通政策研究会
- 東京都政策報道室 (1996) 『行政と民間非営利団体 (NPO) －東京のNPOをめぐる』
- (財)余暇開発センター (1999) 『レジャー白書99'－広がる「社会性余暇」』

非営利組織の公法理論

(題名 仏訳—Les organes non lucratifs et le droit administratif)

多賀谷一昭

(はじめに)

1998年3月に成立したNPO法(特定非営利活動促進法)をうけて、これまで事実上の組織であった非営利団体が相次いで法人格を取得しはじめている。また、インターネットを始めとする通信ネットワークが社会で使われはじめ、ネットを経由する組織関係が生まれつつある。これらネット上の関係については、電子商取引など、物理的空間と同じく営利的組織による営利的活動が展開されることもあるが、インターネットの大部分はなお非商業ベースで展開されており、その殆どは非営利組織、同人的組織である。

一方において行政主体を中心とする公法的な組織と、他方において営利活動を行う私法的な組織の二元論的なあり方に我々は長い間親しんできた。今後増加されることが予想される非営利的活動・組織について、我々はそれに固有の法理論を持っていない。

非営利組織は、従来から我が国の社会においても、村落共同体などの形で存在していた。しかしながら、それらの組織に関わる法的・規範的な取り決めは、実定法外のそれとして、事実たる慣習などの形で捉えられてきたに過ぎない。

他方、新たに生まれた非営利団体、ネットワーク組織については、それらの活動にかかわる問題は、今のところ当事者たる構成メンバー間の自律に委ねられており、外部的に法的問題が顕在化することはない。しかしながら、今後、非営利法人の活動が社会の隅々にまで及び、またネットワーク上の組織が多数生まれるようになると、それらの組織・ネットワークが、常に善意ある者から構成され、内部秩序が自己規律でもって保たれるということにはならないであろう。あるいは、ボランティアはそのサービスの対象となる市民にとっては善意ある者であっても、他の市民にとっては歓迎すべからざる者であるということもあろう。また、その活動自体、サービス活動のみではなく、私人に対し規制的な役割を果たす場合が出てくるであろう。

本稿は、このような視点から、NPO等の非営利組織活動の一般法秩序、なかんずく公法秩序への組み込みのあり方について論じようとするものである。

NPOなどの非営利的中間組織の公法的理論は、それらの組織の内部での規律活動の公法性、権力性の要素に関してと、それらの組織が対外的に行なう活動の公法的・権力的要素の両面について検討されなければならない。

NPOなどの非営利組織は、営利組織とは異なり、その構成メンバーは金銭的な利得で組織と繋がっているのではない。元来が、自発的な組織であり、それぞれの自発的な活動を通じて組織が当初作られている。しかしながら、組織というものは当初いかに自発的な、非強制的な形で構築されたとしても、徐々に官僚化し、構成メンバーにとっては、権力的な存在となりかねないものである。NPOについても、このような問題が起きるか否かが第一に検討される。

第二に、NPOが対外的に活動を行なう場合においては、活動の相手方は、営利企業とは違って「顧客」ではない。また、行政機関とは違って、「行政客体」でもない。NPOの職員とそれらの活動の相手方には、ある種の契約関係、当事者関係が生まれるが、そこには給付行政とは別の意味での公法的な特色があることが想定される。そのあり方はどのように捉えるべきであろうかというのが次に問われる課題である。

一、非営利組織内部での規律

物理的空間において、従来から存在する自律的組織については、内部的な規律、組織問題が、ある意味で公法的な問題としての側面を有することは、従来から部分的に認められてきた。

例えば、司法書士、行政書士、社会保険労務士などの士業においては、それらの資格を得て事業活動をするために必要な登録を拒否したり、一度なされた登録を、規律違反などの理由で取消・抹消するなどの不利益決定について、所管の官庁出先機関が行なう場合もあるが(司法書士の登録取消など)、当該組織自体(司法書士の登録拒否につき、司法書士連合会、行政書士・社会保険労務士の登録拒否・取消につき、行政書士連合会、社会保険労務士連合会)が行なう場合がある。また、それらの決定に不服があるものは所管の官庁(法務大臣、自治大臣、)に、行政不服審査法に基づいて不服申立てすることができるとされている。

弁護士会においては、弁護士会連合会の懲戒処分に対する取消の訴えが直接東京高等裁判所に提起されることとなっている。¹ 税理士の懲戒権限は大蔵大臣にあるが、懲戒をするに先立って税理士審査会に諮り、その議決に基づいてしなければならないとされている(税理士法 47 条)。

このように、これら士業の連合会などの組織が行なう拒否・取消決定は、それを受ける者にとっては、権力的・一方的な決定であり、それらの不利益処分が妥当なものであるか否か、法令や当該組織の内部規律に従ったものであるかを、第三者的な立場で審査する仕組みとして、行政的な救済の仕組みが予定されているといえることができる。

第二に、私的な組織の内には、一定の地域なり、土地・建物などに共通の利害を持っていることから構築されるものがあるが、それらの組織で集团的決定の必要性に迫られたり、集团的拘束が課されることがある。

例えば、村落における寄り合い等、町内会などは、地域で居住しているという共通性に基づく集まりであり、土地改良区は耕作用農地を同一地域で有している農民の集まりである。更には、マンション管理組合は、同一のマンションに居住しているという属性の共通性に基づく集まりである。これらの組織に帰属することは、士業のように何らかの権益と連動するということはないので、原則として入退会が自由であり、懲戒の仕組みはない。

しかしながら、当該組織にかかわる重大な決定(例えば、マンションの建て替え、負担金を伴う新たな圃場整備事業の開始)の場合において、全員賛成ではなく、特別多数決により定められることがある。² その場合、多数決における少数派にとっては、当該決定は全体の意思に従うという意味で拘束的なものであり、公法的な制約といえることができる。

¹ 弁護士法では、弁護士登録の資格において、弁護士会が資格審査を行なうが、争いのある資格審査については、行政不服審査法に基づく手続が取られている。

² 例えば、土地改良法の 33 条によれば、定款の変更、土地改良事業計画の設定若しくは変更、解散又は合併等に関する総会の議事は、総組合員の三分の二以上が出席し、その議決権の三分の二以上で決する。

また、土地所有者等が、建築基準法に定める建築協定を締結する場合において、建築協定を締結した土地所有者等の集まりをこの意味での自主的組織と捉えると、建築協定が認可された場合、その協定の効力は当事者間にのみ限定されず、事後的に当該地域の土地を購入する私人にも適用されることとなる。この場合の協定の権力的な拘束力は、認可によって担保されている面もあるが、認可は協定に内在している権力的・拘束的な性質を追認したものに他ならないということもできよう。

これら物理的空間における組織と対比すると、インターネットやパソコン通信により、ネットワーク上に構築される組織においては、自律的組織であり、加入強制もないことから、その入退会の条件等については、当事者間の取決めに専ら委ねられている。多くの通信サービスにおいては、入会時の契約条項において、一定のルールを遵守しなかった場合には、当該サービスの提供を受けられなくなる、除名されうということを定めている。そこにおいて、当事者間で紛争が生じた場合、プロバイダ等が関与するあり方は、今のところ私法上の関与であるとされ、契約者は入会時に契約で以って、ルール違反の場合には契約を解除されることがありうるという条項を了承したということになっている。

しかしながら、パソコン通信サービス会社が、電子掲示板に会社を批判する書き込み等を行った者との間の契約を解除したのに対し、契約解除によりID番号を抹消された者が提起した解除無効、地位保全、不法行為責任に関わる訴訟に関する東京地裁の判決における以下の表現は、ネットワークが単なる私的組織に留まらないものであることを意識していると言えよう。³

³ 東京地裁平成10年12月21日判例集未登載。

事案は、パソコン通信サービス「ケイネット」によるパソコン通信事業を主宰している事業者との間で利用契約を締結し、ケイネット一般会員となった原告が、会員であれば自由に閲覧することのできる公開の電子掲示板「みんなのフリートーク」上に種々の書き込みを行ったことについて、Kネット側が、右書き込みは契約の際に合意した会員規約に違反するとして、契約を解除した上、契約に基づき原告に貸与した識別番号(ID)を抹消したため、原告において、右解除が無効であるとして契約上の会員としての地位を有することの確認を求めるとともに、右解除及びID抹消の措置が不法行為に当たるとして損害賠償を求めている事案である。

「ところが右のとおり会員と被告との会員契約の解除は、被告にとっては、パソコン通信サービスと対価関係に立つ会員の利用料金支払義務が消滅するものではあるが、その人数が多数にならない限り、個々の会員の退会はそれだけでは重大な影響を及ぼさない反面、個々の会員にとっては、契約解除により、従前ケイネット上で築いてきたコミュニケーションを完全に断たれ、被告ネット上での共同体からの排除されることになるのであり、また、モデムの無償貸与を受けて入会后 4 年を経過していない場合は一定の価格でモデムを買い取らねばなくなることもあって、契約解除の効果は重大なものになることが認められる。

このような事情に照らすと、前示の本件契約解除条項は、被告に広範な解除権を付与する趣旨ではなく、一般会員規約に規定された他の方法によったのでは回避し得ない重大な不利益を生じさせる等、当該会員に対してパソコン通信サービスの提供を継続しがたい重大な事情が存する場合に、会員契約を解除できる趣旨の規定であるというべきである。」(下線部は多賀谷が付記)

私見によれば、このような形で、パソコン通信のみならず、インターネット、イントラネット上で成立する「ネット上での共同体」からの、違反者の排除の方式は、国公立学校での在学関係、公立図書館などの営造物の利用関係などの特別権力関係もしくは部分法秩序において、懲戒処分としての当該関係からの排除がなされた場合と実質的に極めて近いものであるといえよう。

以上のような物理的空間ないしはネットワーク空間における自律的組織と対比すると、今後、NPOが組織として活動を広範に展開していった場合、この意味での内部組織規律をどのように形作っていくかが問題となってこよう。元来、NPOの組織としてのフリー性からして、弁護士会などのように、強度の内部規律でもって自律することは困難であろう。しかしながら、NPOのメンバーがそれぞればらばらに活動をしたのでは、一定規模以上のNPOの場合、NPOとして期待される役割を果たしていくことはできず、パソコン通信に関する事例のように、除名・告訴というような事態が生起する可能性がある。したがって、何らかの規律を定めることが不可避であろう。その際、この内部規律の解釈を巡って内部で争いが生じた場合、それを解決する仕組みを法的に整備すべきか否か、どのような仕組みとすべきかが検討されることとなろう。

NPOの構成員による活動は、従来、無償労働が中心を占めていた。また、それらの活動者は、それぞれ自分の責任で活動しており、NPOの組織と雇用者・被雇用者の関係に立つものではないとされてきた。しかしながら、今後、NPO活動は営利的活動とまでは言わないまでも、対価を払っての有償労働に変じていく場合が多いであろう。その場合において、NPOのボランティア職員とNPOとの間に、労働法制で規律される雇用関係が成立するのか、労働時間の問題、労働条件のあり方の問題等も検討されることとなろう。

二、 外部に対する活動とその公益性、公共性

行政機関が対外的に行なう活動について、行政法学では「行政作用」として、これを捉え、その対私人効果から、権力的行為、非権力的行為の区別、行政行為など法的行為と事実行為の区別を論じてきた。以下では、この行政作用論と対比しつつ、NPOなどの組織が、対外的に行なう活動を分類し、それらの差し当たりの位置づけを行なうこととする。

（物理的事実行為）

NPOによる奉仕活動は、額に汗して行なわれる作業であることが原則であるので、何らかの作為を伴う事実行為＝物理的事実行為であることが多い。

事実行為のうち、ゴミ処理など物理的事実行為においては、その対象がゴミなど物である場合（対物処分）、それ自体として強制的要素はない（ただし、その物に対し、私人が排他的占有権を有し、それを剥奪することが必要な場合は別であるが）。

これに対し、介護・治療行為・健康診断など人を対象とする物理的事実行為においては、人に対し直接影響を与えるものであるため、容易に強制的な性格を帯びることとなる可能性がある。

介護などの場合において、NPO・ボランティアによる活動はあくまでも任意的なものであるのが原則だが、介護を受ける者にとっては、NPOボランティアが唯一の頼りになることが多く、両者の間には、依存関係、事実上の服従関係が容易に成立するであろう。

事実行為が広い意味での行政作用の一環として行われた場合、何らかの事故の際の責任がNPOメンバーの個人責任となるのか、NPO法人が使用者責任を問われるのか（ただし、NPOには補償能力が殆どない）、それとも地方公共団体等に国家賠償法に基づき補償を求めることが可能であるかが問題となり得る。⁴ ちなみに、非営利組織の職員・ボランティア等が、公益的な活動を行政の委託によって行う場合において、それらの者は国・公共団体の一時的職員として活動しているものとする構成を取ることが検討されるであろう。

5

（精神的事実行為）

いわゆる事実行為のうちには、このような物理的な作為を伴うものではなく、精神的な作用として行なわれるものがある。例えば、各種の情報の提供は、納税の督促など法的効果を随伴する（行政行為である）「通知」を除いて、観念の通知と捉えられている。

ネットワーク上の組織においては、専ら情報の相互交換によって組織が成り立っており、また、その対外的活動も一定の情報の提供が中心となっている。NPOにおいても、日常的に出勤して同一の仕事場で顔を付き合わせて仕事をするわけではないことが多いので、情報通信手段を用いての相互の情報交換がNPO活動で占める割合が多いことになろう。

⁴ 事実行為のうちには、物理的行為と精神的作用の両者を伴うものがある。例えば、一定の調査を行い、その結果を通知するという行為も、広く行われているところであるが、調査活動自体が、立ち入り検査などの物理的事実行為と、観察という精神的作用を伴うものであり、通知が精神作用であることは言うを待たない。

また、土地改良区等による公共用施設の管理のように、施設等の管理行為の委託が非営利組織に委ねられる場合も、精神的・物理的事実行為、法的行為が合わせて総合的に委任されていると見ることができよう。

⁵ 公務を担当するのは、公務員法上の公務員とは限られず、これらの者の活動も公務に関連する限りで、公務員もしくはそれに準じる扱いを受けることとなる。それらの活動に起因する被害が発生した場合には、国家賠償法1条による請求が可能で、国家賠償法1条にいう「公務員」は、公務員法上の公務員に限られないことは広く認められている。

精神的事実行為については、それが「客観的事実の通知」に留まる場合と、「評価を伴う事実の通知」にまで至る場合があるということを注意しなければならない。例えば、介護サービスの一環として、要介護者の健康状態の報告などは後者の典型である。後者の形で行われる精神的事実行為は、法的行為の要件をしばしば構成し、法的行為との区別をしばしば曖昧なものとする。

第二に、精神的作用は、情報を提供する形態を取るのみならず、他者から情報を取得・収集する場合をも包含する。情報の取得は、五官を以って社会に接する者であれば誰でも可能なことであり、これを敢えて法的に構成する必要はないように見える。しかしながら、科学技術の発展は、監視カメラなど、通常の私人が観察することが不可能な領域・場合においても、他者の情報を取得・収集することを可能とするようになっており、収集した情報を電子化し、データベースとしての個人情報管理することにより、個人に対しある種の権力・支配力を握ることが可能となっている。また、これらの情報の取得に対し、法的制限を設ける「プライバシー」という概念が新たに法的に構築されている。

民間分野においても、個人情報管理・蓄積され、それに対する法的規律が必要なことは最近明らかになってきているが、非営利組織が管理する個人情報については、それが委ねられる公的業務との関係で、そのプライバシー保護には特段の配慮が必要となる場合がある。特に、NPOの主たる活動分野の一つである介護・福祉領域においては、要介護者のデータベースが作成され、センシティブ情報が蓄積されるなど、健常人間とは別の意味でのプライバシー保護の必要性が図られなければならない。

精神的事実行為については、それが何らかの法的効果を随伴する場合においてのみ行政法の対象とされてきた。評価を伴う事実の通知は、それに続行する処分に包摂するものとして捉えられ、それ自体が独立した法的行為であるとは見られてこなかった。例えば、生活保護決定は、当該相手方の生活困窮度の判定が前提としてなされるが、この生活困窮度の判定の当否は、生活保護決定に関わる争いの中で論じられることとなってきた。

このような包摂的な関係は、処分を行う行政庁と、それに先立つ事実の認定・評価者が同一である、あるいは、行政庁に帰属する職員がそれを行うという場合には、それなりの合理性を有していた。しかしながら、事実の認定、性質評価という作業が、行政機関から遊離し、それをNPOなど民間の専門的な機関が担当するようになると、包摂的な関係を

維持することが次第に困難になる。精神的事実行為自体を分離して、その法適合性を論議・検討する必要性が生じてくるのである。

事実行為の中には、精神的行為と物理的行為の融合の例として、調査・検査行為がある。一定の物質等を調査・試験して、その品質を測定・評価するような検査行為を民間の機関に委ねる場合、行政機関は事業法等により一定の民間の機関を「指定機関」として指定し、そこに検査等を行わせるという仕組みを取ることで、これら民間機関によって行われる行為を公法秩序の中に取りこむ擬制を行ってきた。しかしながら、最近の基準・認証に関する規制緩和により、これら検査業務を指定法人のみに行わせるのではなく、民間法人に広く開放すべきであるという方向が打ち出されている。⁶ そのことは、これらの組織が監督官庁の公法的監督から独立することを意味し、それらの組織の公益的活動の公正さ、公益適合性の担保については別の仕組みが必要なことを意味する。⁷

（私法上の行為の委託）

給付行政、社会保障行政の多くは非権力的な行政であり、行政機関と私人との間には、公法により規律されているものの、当事者関係が成立する場合が多い。

⁶ 平成11年3月に改定された規制緩和推進3ヶ年計画（平成11年3月30日閣議決定）によれば、基準・規格及び検査・検定などの基準認証等については、基準・方法等に関し、政府の直接的な規制は必要最小限とすることを基本として、自己確認・自主保安を基本とした制度への移行、基準の国際整合化・性能規定化、外国データの受入れと国際的な相互承認（MRI）及び重複検査の排除等を推進するとされた。そして、規制改革委員会は、各省庁の持つ66の検査検定制度について、自己確認・自己保安化や、検査検定業務の営利法人への開放を進めていくべきであるとしている。

⁷ 英米法的な構成によれば、これらの認証団体は純然たる私法人であるべきであり、それらの活動の公益適合性は事後的な裁判コントロールによって担保されることとなる。このような規制緩和の論理は、裁判コントロールが実効的であり、違反者に対しては骨身にしみるほど厳しい事後制裁があって始めて妥当する。しかしながら、日本が急激にこのような「法化」社会に変わることは、ありそうにない。少なくとも、なお当分の間は、別の手法で公益適合性のコントロールが必要であろう。

これら当事者関係において、NPOボランティアが行政機関と私人の間に立って、各種サービス給付申請の取次ぎをしたり、行政機関に代わって各種のサービス・物品の交付などを行なうことがある。NPO団体は元来私法人であることから、私法上の法律関係において一主体として活動することに、法的な障害はそれ自体としてはない。そこにおいて、NPOボランティアは、私人側の代理人として活動することもあるが、一定の金銭の徴収・管理など行政機関側の代理人としての活動もすることがある。

ただし、ボランティア団体は元来非営利組織であり、営利的活動を行って資産を構築することができない。それゆえ、当事者関係において、NPOと私人の間に法的紛争が発生し、NPOの債務不履行、不法行為責任を問う形で訴訟が提起されても、これら団体は補償能力を有しないのが通常である。

したがって、

—一定規模以上の金銭的負担を伴う活動に、NPOが直接関わることについては、何らかの歯止めをする必要があろう。

—NPOの存続を担保しつつも、被害者の補償を行うための何らかの方策（例えば、保険法制の導入）が講じられなければならないであろう。

（公法上の行為の委託）

従来からの公法理論においては、公法人以外の者が委託を受けるのは、事実行為もしくは私法上の行為に限られ、公法上の行為自体を委任することは、その行為に関わる最終責任が国・公共団体に帰属することから、原則としてできないという建前が取られていた。

しかしながら、基準・認証において、検査業務のみならず、認定業務も民間に開放する傾向があるように、従来、公法上の行為、公権力の行使とされてきた行為について、その性質を変化させ、民間でも行いうるような行為であるとする事による委託が行われる傾向にある。

三、 非営利組織の公法的活動とその理論的把握

我が国の行政法理論にある「管理関係の理論」「給付行政の理論」は、いずれも、行政機関が受益的行政、サービス行政を行う場合において、それをどのように行政法理論に

取り込むかを検討するものであった。行政法理論のキー概念である「行政行為」が規制行政、公権力行政を中心に捉えていることから、それが給付行政まで及ばないことが問題となってきた。管理関係の理論、給付行政⁸は、その意味において、サービス行政、当事者関係であるものに公法上の規律を部分的に及ぼそうとするものである。

これに対し、本稿で検討しているのは、元来、公権力的な行政として行われるべきであるとされて来た規制行政、権力行政を、私法人、民間の主体が行う場合の法的な整理である。

その背景には、

一権力的業務を含めて公的業務が拡大し、そのすべてを行政機関が行うことが物理的に不可能になってきたことがある。

一また、従来、権力的業務とされてきたものが、規制緩和の流れの中で、当然には権力的業務として捉えることができず、民間でも行いうる業務とされるようになってきたことがある。

従来、私人による公法的な活動は、「私人による公法行為」として捉えられてきたが、その場合に「私人による公法行為」とされてきたものは、許認可の申請・届け出などの、行政過程の開始に関わるものであった。私法人が行政主体に代わって、完結的な事実行為、法的行為を行うことは余り想定されてはこなかった。

⁸ サービス行政においては、その「公益性」は、その提供主体がどこに帰属しているかとは無関係である。

サービス行政を継続的に、公平に行わなければならないこと、契約締結が強制されることなどの公益的要請は、サービス行政が担う役務の公益性から直接由来するものである。したがって、サービス行政を行政主体が行おうと、第三セクターが行おうと、また、私法人が行おうと、そこには共通の法理が適用されるのである。

翻って、外国法制を見てみると、フランスにおいては、すでに 1942 年のモンブール判決に代表される職業団体、同業組合に関する一連の判決により、公役務活動を民間の組織が行ない得るとする「機能的公役務(service public fonctionnel)」「潜在的公役務(service public virtuel)」の理論・学説が生み出されている。⁹ また、戦後になっても、害虫駆除団体、スポーツ組織の活動などに、行政的公役務の任務(mission de service public administratif)が委ねられているとする判例が出されている。¹⁰

行政裁判所が存在するフランスにおいては、このようにして、私人の活動にその公益性から公役務性を認めることは、それに関わる法的紛争を行政裁判所が公法の論理で以って処理することを意味するのである。また、私人が公共団体からの委託を受けて、あるいは委託を受けることなく、公益的活動を行なった場合において、これらの私人の活動を法的に捉える概念として、「(公役務の)協力者」(collaborateur)という仕組みが用いられている。

また、ドイツにおいては、蒸気ボイラー監視協会などの民間団体による技術監視の伝統があり、これらの行為の公法的性格を、「国家による委任」「特許」などとして理論づける作業が行われていることは、米丸氏の労作に記されている通りである。¹¹

わが国においては、公共団体と私法人の区別を前提としつつ、私法人に公益的機能を委ねる時には、それを指定機関として、組織的に公法的分野に取りこむ仕組みが取られてきた。今後は、行政機関から指定され、そのために作り出される法人(しばしば、それは天下り先ともなっている)がこの意味での行政代行機能を果たすのではなく、NPOなどのように民間の自生的な組織が行政機能を代行していく流れとなるであろう。¹²

⁹ 神谷 昭「フランス行政法の研究」有斐閣 1965 年 223 ページ以下

¹⁰ この意味で、社会福祉分野における公役務概念を論じた最近の論文として、磯部哲「「フランス行政法における社会的公役務の概念」自治研究 75 巻 3 号、5 号(1999 年)」

¹¹ 米丸恒治「私人による行政」日本評論社 1999 年

¹² 「行政代行型法人の透明化・適正化のために」総務庁行政監察局 平成 9 年

また、非営利組織の組織内部の争いは、基本的に内部関係、もしくは私法上の組織に関する争いであり、公法的な紛争処理の仕組みの範囲外であるとし、さらにこれら組織と国・地方公共団体との関係は組織間関係であり、その間を巡る訴訟は機関訴訟であるとして限定的に捉えるのが、伝統的な行政訴訟のあり方であった。¹³

しかしながら、組織内部での紛争については、その第一次的紛争解決機能は組織内部での自律的統制に任せるとしても、その自律統制では決着がつかない事例については、破毀審的な機能を裁判所に求めざるを得ず、その段階では紛争は一般法・公法的な性格を帯びることになる。

地方分権体制の整備による国と地方公共団体の関係の法的関係化、独立行政法人通則法の制定に基づく、国立大学を含む多くの独立行政法人の誕生は、公的法人間の関係を、組織内部の関係から、組織間関係、法的関係へと変質させるものである。そのことにより、非営利組織と国・地方公共団体との関係も、これらの関係と横並びの問題として取り扱われてくることとなる。

また、取消訴訟が元来持つ客観訴訟的な特質は、このような非営利組織等と、行政機関の間の、権限・手続等を巡る争いを法的紛争として、その管轄とすることによって十分に発揮されると見るべきであろう。

¹³ 成田新幹線訴訟において、運輸省が鉄道建設公団に対して行った、工事実施計画の認可が、実質的な組織関係であるとして、その処分性が否定された事例がその典型である。

また、医療保険にかかる健康保険組合間の争いは、機関訴訟であり認められないとした事例もその例である。