

公益を国家が独占するしくみから公益を国民が分担するしくみへ

構想日本代表・慶應義塾大学教授

加藤 秀樹

失われた時代

90 年代の日本は「失われた時代」だと言われる。たしかに、バブルの後の経済停滞とそれまでに蓄積、圧縮されてきた問題の噴出、そして長期的な戦略の見えない緊急避難的な対応に追われた 10 年間だった。その間政党の再編、政権交代、そしてさまざまな行政システムの「改革」があった。そして、そのいずれもが改革の名に値するものでないことも事実だ。しかしこの 10 年も、劇で言えば第一幕に過ぎない。戦後 50 年間、第一幕は浮かれた雰囲気で終わった。一転して第二幕は暗く始まった。暗い中でその時々の状況に対して緊急避難的、あるいは対処療法的な「改革」が次々に行われてきた。2001 年 1 月に行われた省庁の再編も、官庁の数が減っても意味はないという批判はその限りにおいてはその通りだ。公務員倫理法に至っては大変評判が悪い。どれも背景は似ている。個々の問題の現象面を大きくとりあげるばかりで、掘り下げる力を持たないマスコミがある。そして、政権基盤が弱い与党と、方針が定まらない野党が、そのマスコミ報道に揺られながら中身よりも外見確保に重点を置いて妥協を図る。そして官僚たちは専ら防戦につとめる。それこそマスコミ的にスケッチするところなる絵になるだろうか。こういうことの積み重ねで、本当に行政システムは今よりいいものができるのかと心配になる。しかし、見方を変えるとそんなに悲観することもないようにも思える。同じ絵でも違って見えてくる。

個々の対応の仕方や現時点での結果はともかくとして、全体を流れとしてみると、そこに脈絡と必然性が見えてくる。それは、日本が明治以来「近代化」という名の下に作りあげてきた、公共的（パブリック）なことはすべて官（ガバメント）が担うしくみ、あるいは、公益を国が独占的に担うしくみをつづけていくことの限界がさまざまな形で噴き出しているということであり、それに、政治家や官僚だけでなく、日本の社会全体が対応をせまられているということだ。そういう眼で全体を眺めると、一つ一つの「改革」には無駄が多かったり、効果が小さかったり、あるいは有害なものすらあったとしても、全体の流れは動くべくして動いている。さまざまな「改革」を一つの固まりとして捉えて眺めてみると、第二幕というのは日本の近代化がしめくくられ、経済、社会、政治システムが大きく転換していく際に重要な時期なのだ。元来民主主義は無駄が多いシステムであり、このような時期に少々無駄な改革で右往左往しても仕方ないのでないか。むしろ、日本のメディア業界人たちは「失わ

れた」などと他人事のように揶揄していくいいのかと思う。

今後この第二幕を何とかして明るさの見える幕切れにもっていくことが現在の日本人にとっての役目だ。そこで、まずは日本の政治、行政の変化をたどり、そこから日本のガバナンスの将来について考えていくことにしよう。

公益国家独占主義(注1)

日本は、万事「お上頼み」の国だと日本人も外国人もよく言う。確かに子供や年寄りの面倒から公共事業にいたるまで、また直接行政サービスとして提供するものから、補助金を出すという形のものまで政府(国、地方)が関与することが大変多い。同時に国民の多くもそれに慣れている。常々、小さい政府を唱えているマスメディアも、何か起こると必ず「政府の責任」を追求する。景気が悪くなればどこまでも政府に景気対策をせまる。最も成功した社会主義国といわれる所以だ。を考えると、本当に「お上」がいた江戸時代の方が余程政府のサイズは小さく世の中の大抵のことを人々は自分達の力でやっていた。建前はともかく、実態としてははるかに「市民社会」が行き渡っていたとさえ言ってもいいのではないか。子供の教育、体の不自由な者の面倒見から日常的な土木事業まで原則として「民」が行っていた訳なのだから。

どうしてこうなったのか。一方で、近年しきりと市民社会論が議論される。また、NPOの活動も急速に盛んになってきた。NPO 法の施行につづき税制など NPO を制度化する動きも急だ。これらの動きの中に今後の日本社会の向かう先を見るカギがあると私は思う。それを考えるために日本の近代化が始まった明治以来の流れをおさらいしてみよう。

いわゆる国民国家が成立する以前の国家の役割は治安維持とか外交、防衛など限定されたものだった。夜警国家と呼ばれるものだ。そこでは、身の回りの公共的なことは基本的には自分たちでやるというしぐみが出来上がっていた。災害対策、公共工事、教育、保険衛生、町づくり、身障者や高齢者の世話など現代では国や地方政府が行っていることの大部分を地域単位で担っていた。伝統的な日本の社会でも同じく、これらることは村単位、町単位で行っていた。このように夜警国家時代は日常的な公共活動に関する限り極めて分権的で、その主な担い手は地域単位の「民」であった。

その具体的な例をいくつか挙げておこう。警察、消防、教育、公共事業などは現代では誰もが政府が当然に行うべきものと思っているが、江戸時代にはその多くを民間が担っていた。目明かし、火消し、寺子屋、自普請などの言葉を想いおこせば納得していただけると思う。教育についてみると、江戸幕府に現在のような全国一律の教育行政があるはずもなかった。しかし幕末の江戸の就学率は 70%から 80%を超え、当時のヨーロッパよりはるかに高かったと言われる。寺子屋用の教科書は、実物が残っているだけでも 7000 種類以上、うち約 1000

種類は女子教育専用だという。「江戸の花」といわれた火消しもまた町人自身による組織だった。江戸の行政全般を担当していた奉行所の侍たちがすべてあわせて数百人しかいなかつたのに対し、火消し人口の数は 1 万人近くいたとされる。ここでも民を中心であったわけだ。大事なことは、寺子屋の師匠にしても火消しにしても町の人のほぼボランティアとしての活動であり、それがゆえに町の人たちの尊敬や憧れの対象になっていたということだ。(注 2)

かつて我々が教えられた江戸時代は専制君主国家の見本のような国だった。そこではお上がすべてを取り仕切っていた。だからこそ多くの日本人は、「お上頼み」は古来日本人の特性でありちょっとやそっとでは変わらないと思っている。ところが、それは正しくないらしいのだ。江戸時代のお上の役割は実は饅頭の皮のようなもので、その皮の下では徹底した地域の自治が行われていたのである。先に述べた例のほか、結、衆、講、組などコミュニティの共同事業を表すたくさんの言葉がそのことを物語っている。つまり日常生活の上の公益は専ら一般国民が担うというのが江戸時代の基本的なしくみだったのである。

このような「小さい政府」から 20 世紀型の「大きい政府」つまり福祉国家への変遷の背景には、産業革命以降の社会の変化があった。工場労働者の出現、都市化、そしてそれと並行して進んだ所得格差の拡大や伝統的な地域共同体の荒廃、都市の衛生や治安問題の発生などである。同時に、工業力を背景とした国家間の経済力競争も激しくなった。そしてその競争を勝ち抜くためには、道路、港湾をはじめさまざまな社会資本を整備しなければならず、また、急激な都市化に対応して労働者の最低限の生活を保障し、国を秩序づけていくには、これまで地域ごとに提供されていたさまざまな公共サービスを国が担わざるを得なくなってしまった。その行き着いた先が福祉国家であり、この過程で公共分野の担い手が民から官へとシフトしていったと言えよう。これは各地域の住民の側からみると、これまで自分たちで行ってきたさまざまな公共的な活動を行政に対して「アウトソーシング」=外注していく過程だとも言えると思う。

この過程は西欧を中心に近代国家には共通して起こったが、日本の場合、明治以降、欧米先進国に追いつき追い越せということで一倍急激に進んだ。しかも、近代化と富国強兵の実現が第二次世界大戦で中断されたため、そのプロセスが戦後もう一度くり返されたのである。昭和 20 年以来一貫して拡大しつづけてきた公共事業、基幹産業育成のための傾斜生産方式に始まった産業政策、所得倍増などの経済政策、そしてそれらを支える画一的な教育政策、さらにこれらを全国に行きわたせるための地方自治制度など中央官庁主導の中央集権的な政策は、経済的な豊かさを手に入れ、欧米先進国に追いつき追い越すためには極めて有效地に機能した。それと裏腹に、公共分野の民から官へのアウトソーシングが集中的に進んだ。そしてそれまでの担い手であったコミュニティとそこにおける公共生活のためのルールも「前近代的」なものとして切り捨てられていったのである。

以上のことを抽象的に言うと、日本は過去 130 年間にパブリック(公共的)なことは徹底し

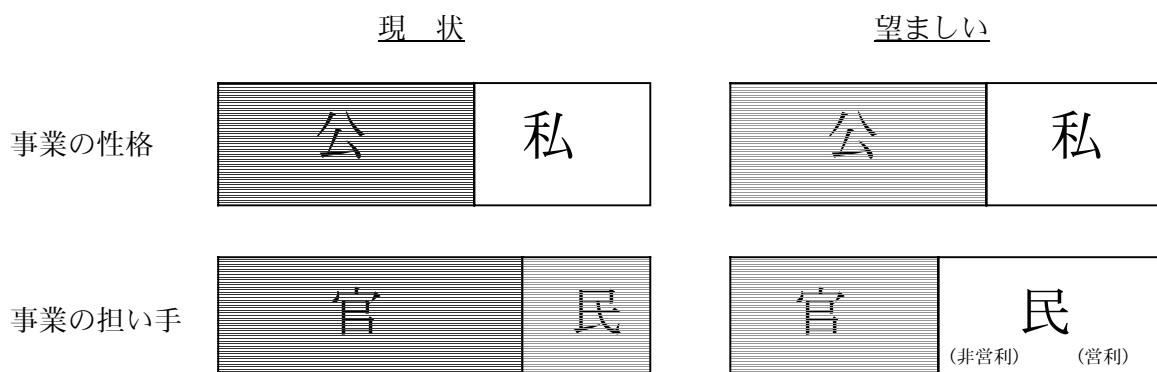
てガバメント(官)が担う社会にしてきたのである。そして戦後の数十年間はその仕上げの時期だった。少し違う言い方をすれば、何が公共の利益=公益になるかを判断し、またそのための事業を行うのは専ら官だというしきみを 1 世紀余りの間に世の中のすみずみにまで行きわたらせたということだ。星野英一氏は、これを「公益国家独占主義」と呼んでいる。そして日本社会には、この「公益国家独占主義」を制度づけるしきみが沢山ある。ここでは二つ挙げよう。民法 34 条の公益法人の規定と省庁の設置法だ。

ここで日本における「公」とか「官」という言葉を大まかに整理してみよう。通常、公に対しては私、官に対しては民という語が対置される。官とは国、地方を併せた政府、行政当局という意味だろう。過去半世紀の日本では、公共的な分野は専ら官が担ってきた。のみならず、私的な分野にまで官が手を伸ばしていた。国鉄や電電、数多くの特殊法人そして第三セクターはその例である。民営化とは、私的な分野から官が手を引くということだといえよう。そして行政改革とは、これまで官が担ってきた公共的な活動を縮小するということになる。

よく「官から民へ」ということがいわれる。役所の仕事と役人を減らし企業に委ねていけばサービスも効率も改善し、経済は活性化するというニュアンスで使われる。このいわば市場メカニズム至上主義に対して、それでは弱者切り捨て、福祉の低下になるという批判がある。ここで注意すべきは、いずれの論も暗黙のうちに公=官、私=民というという前提で物をいっているということだ。たしかに経済学で登場するのは政府部门と民間部門=企業だけだ。しかし重要なことは民の中には営利を目的とする企業だけでなく、非営利の活動があり、それが公共的な分野を担っているということなのだ。

民間非営利団体（NPO）が担う公共的活動

今まででは、公共的部門のすべてと私的部門の一部まで行政（官）が担ってきたが、事業効率やサービスの柔軟性などを考慮すると、今後「民」が重要な担い手となる。



- ・公共活動は、そもそも自分たちで担うもの（民間非営利事業の位置づけ）
- ・それによって官の画一的、非効率なサービスを柔軟、効率的に

民法 34 条と設置法

民法 34 条は公益法人の設立には主務官庁の許可を要するという規定で、明治 31 年の制定以来変わっていない。(注 3)

この規定は一見すると法人格を認めるための手続規定のようだが、その含意するところは公益性を官が判断するということだ。北海道から沖縄までどこでも通用する普遍的な「公益」を官が定め、その基準に従って活動する団体は世の中に役立っているというお墨付きを行政からもらう。まさに公益国家独占主義を象徴する規定が日本社会を律する基本法の中に定められている。

設置法は各省庁の役割と組織について定めた法律である。これは戦後日本、いや、遡れば明治以来の日本の統治システムの根幹にかかわる法律なので少しくわしく述べよう。ここでのキーワードは「裁量権限」だ。そしてその広範な裁量権限に基づく「行政指導」だ。行政指導とは簡単に言えば、個々の法律の具体的な規定によらず官庁が行う指導や監督である。

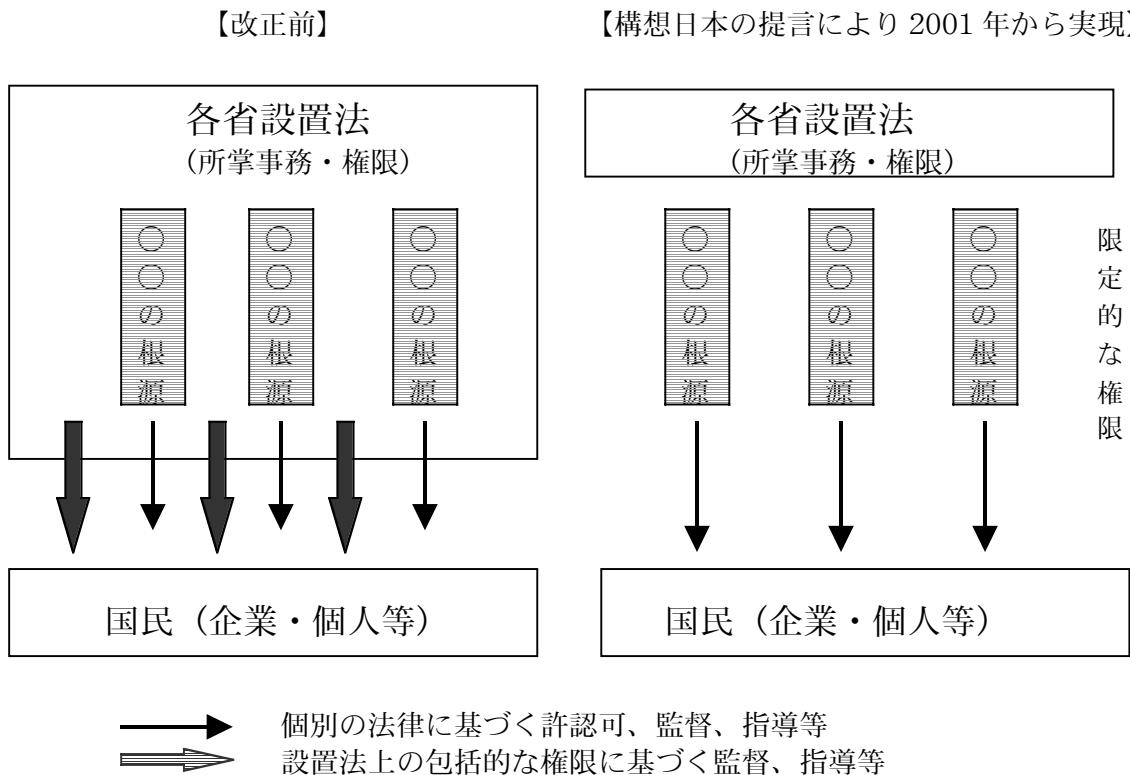
では、どこに裁量権限の源があるのだろうか。二つのケースがある。一つは個々の法律が包括的な規定の仕方をしている場合である。これは程度の差はあるどこの国でも見られる。もう一つは 2001 年 1 月 1 月に改正法が施行されるまでは、省庁ごとの「設置法」であった。現実に行われている行政指導は個々の法律に一応根拠を持っていることが多い。しかし、質的により重要なのは設置法が個々の法律をすべて包み込む形で官僚に広範かつ抽象的な権限を官庁に与えていることによるものだ。

では設置法とは一体どのような法律なのか。設置法は本来その省が担当する行政の範囲を定めたもので、いわば役所間の縛張りを定めているにすぎない。しかし、これまで併せて権限についても規定していたところに重大な問題がある。

旧大蔵省設置法を例にとると第 4 条で大蔵省の「所掌事務」として、「国の予算及び決算の作成に関すること」、「内国税の賦課徴収に関すること」などと定め、第 5 条ではそれに対応する「権限」として、「国の予算及び決算を作成すること」、「内国税を賦課徴収すること」などという定め方をしている。この例でいえば、4 条はともかく 5 条があることが重大な問題なのだ。

本来、これらの権限は財政法や税法に基づくべきものだ。官庁が個々の法律の具体的な規定に基づいて行政上の権限を行使するのは法治国家であればあたり前のことだ。ところが、従来の設置法ではあたかも分担範囲の仕事をすべてカバーする形で包括的な権限があるという書き方になっていた。この書き方が広範な行政指導を許容するという重大な問題を内包している。（下図の左側）

設置法が広範囲な行政指導の根拠に



設置法に基づく行政指導は日常的に行われており、その例は枚挙のいとまもないだろうが、よく知られたものとして農水省が行なっている減反割り当てがある。現在では新食糧法に基づいて行なわれているが、1994 年に新食糧法が定められる以前は、減反について定めた個別の法律はなかった。また、医療法人が老人介護のための新規事業を始めようとしたところ、老人保険法上は何の規定もないにもかかわらず、地元医師会とのさまざまな調整や内容の変更が厚生省から要請されたという例も聞く。

犯罪捜査を行なうには、個別の容疑に関する令状が必要だ。個々の礼状なしで強制的な捜査が行なわれるならばそれこそ法治国家ではない。少々不正確な例かもしれないが、設置法の権限規定はこれに類したことを可能にしているのである。

なぜ、このような規定ができたのだろうか。行政は所掌事務の範囲内のことであっても個々の法律に基づかなければ、権限の行使はできないというのは現在でこそ当たり前だが戦前は必ずしもそうではなかった。明治政府以来官僚は「天皇の官吏」として統治権を持ち、行政を行なっていたからである。

設置法は、戦前の「官制」を引き継いで定められたものと言われている。官制とは明治 18 年に初めて内閣が設置されたときに官庁の組織や権限を定めたものだ。行政が法律に基づい

て行なわれるようになったのが明治 23 年に帝國議会が開かれて以降だとすれば、その前からあった官制が日本独自の常識として引き継がれたとしても不思議ではない。問題は、制度的には本年 1 月から変わったが、現在でもその官制構造の延長線上で行政が行なわれていることである。

このような設置法上の仕組みとその根底になる政府の役割を図に書くと下図の左側のようになる。これは現行のすべての省庁設置法で挙げられている分担事務を足し合わせると国民の活動はすべてどこかの官庁が担当し、しかもそこに権限が与えられていたことを意味する。

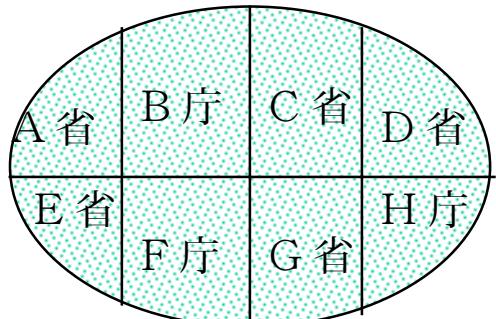
旧科学技術庁設置法の権限として「宇宙の利用を推進すること（他の行政機関の所掌に属することを除く）」という規定があった。これなどは日本のみならず宇宙を日本の役所で切り分けているようなものだ。

民主国家では、国民の活動のうち、政府が口を出す部分は全体の何割かであろう。それは個別の法律に基づいて各省庁が権限を行使できる範囲にとどまっているからである。（下図の右側）

国民の活動と官庁の関係

【従来の設置法の「官」の考え方】

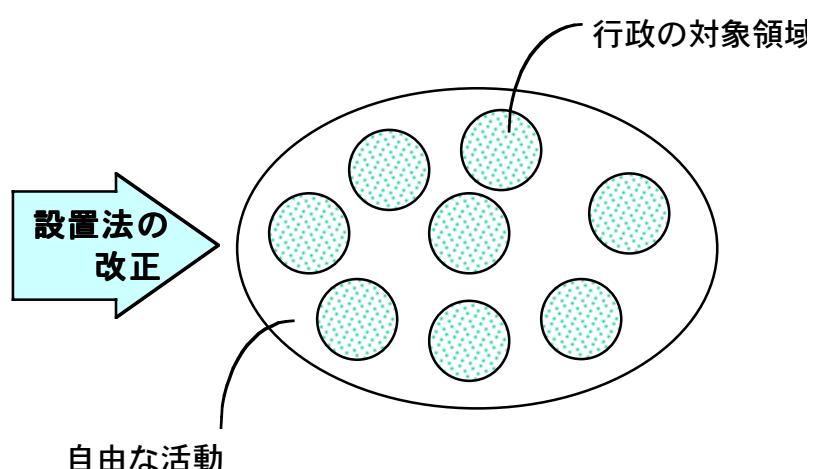
国民のすべての活動がどこかの省庁に所属。
これは、「天皇の官吏」の名残りであり官民のも
たれあい構造の背景になっている。



国民の活動

【2001 年から制度上は実現】

官庁は具体的な法的根拠に基づく行政のみ
を行う。



国民の活動

ところが、日本はすべてをどこかの官庁が担当する仕組みになっている。だからこそ、民は官を頼り、官は民をコントロールしようとする「もたれ合い」構造が変わらない。だからこそ、官僚に広範な裁量権があり、汚職が頻発する、また、規制緩和や地方分権が進まないということになる。例えば、もし道路運送法上の具体的な規定に基づかない行政指導が行な

われるならば、道路運送法の改正を行なっても何も変わらないことになる。そしてこの仕組みを制度化していたのが改正前の設置法の権限規定だったのである。

ここを変えなければ日本は本当の意味での法治国家、国民主権の国になれない。また、官僚は「天皇の官吏」から脱却できない。もちろん、日々の行政が設置法のみに基づいて行なわれるわけではない。しかし、設置法はある意味ではこれまで官僚にとって水か空気のような存在だった。このような法律が背後にあるからこそ通産省の官僚は産業政策や通商と聞けば当然に自分の仕事であり、その責任を果たす務めを全面的に負っていると無自覚のうちに考えている。文部省の官僚ならば教育について同じ感覚を持っているだろう。これはすべての省庁に共通する。同時に設置法は官僚にとって「葵の御紋」でもある。かりに個別の法律上の根拠がなくとも、国民は官庁の指導に従わざるをえなかつたのである。

民法 34 条にしろ、設置法にしろ、明治初年に制度化された公共的なことは官が担うという仕組みが今も続いていることを示している。これらは「公益国家独占主義」の骨格を制度化しているが、これをさまざまにしきみが肉付けしている。例えば地方自治に関しては補助金や地方交付税の配布の仕方はその主なものである。補助金は地域における行政サービスに関して国が使途を決め、地域の実情に応じた裁量の余地はない。地方交付税はその点自治体が自由に使えるということになっている。しかしこれも国が地方に義務づけた行政サービスを実行するために主として使われ、配分は国が定める基準財政需要額というものに基づいて行われる。つまり国が、「国土の均衡ある発展」という名の下に各地で提供すべき行政サービスの内容を一元的に決め、地方自治体が必要とする財政規模の基準を決めているわけで、ここにも公益は国が判断するという考え方があらわれている。

アウトソーシングからインソーシングへ

我々は本来大衆という意味でのパブリック、あるいは地域の住民が共同で行うべき多くのことを行政に委ねてきた。それが国の「発展」にとって効率的で公正なやり方だった。ところが、このしきみを 1 世紀以上続けている間に、国、世界の状況、人々の価値観はかわり、一方で官庁の組織や仕事の自己増殖、利害の固定化などが生じてきた。その結果、行政の巨大化、非効率、非公正と民の活力喪失がもたらされた。そこで官から民へ、小さな政府、地方分権などの動きになっているのである。

同時にそれはコミュニティや個人の生活の空洞化をもたらした。我々はかつて「結」とか「組」といった形で行われていた地域の共同事業を行政にアウトソーシングすることが「近代化」だと考えていたのだが、その近代化の結果、同じ町内でも住民同士のコミュニケーションは極端に減ってしまった。大都市や新興住宅地ではもとよりそんなものはないに等しい。神戸の震災の時、古くからの市街地では近所の住民の家族構成や暮らしぶりがお互いに分か

っていたため救助活動がはかどったということを聞いた。東京などのマンションや各地の新興住宅地では隣に誰が住んでいるかすら知らない。田舎のお互いの暮らしがすべてつつ抜けのような煩わしさに比べると気楽で、現代日本人にとっては暮らしやすいということになる。一方で、震災の例を持ち出すまでもなく、ゴミの分別がなかなか守られないといった日常的なことを含めコミュニティ空洞化に起因することは多い。生活が個人単位で可能になり周囲の人間とつきあわなくてもいいとなると、いわゆるエチケットとかマナーといわれるものを含め社会的なルールが軽視されるようになる。今や我々は道端でも、電車の中でも、いたる所でルールを無視あるいは、もともと知らない人々の行動を見る。江戸時代の寺子屋の師匠や火消しまで逆のぼるまでもなく、近所づきあいの中でお互いが些細な面倒を見たり見られたりすることで、ちょっとした満足感や気分の良さを味わった経験を持つ人はまだ多いはずだ。しかしこのような機会も急速に減ってきた。NPO の活動に多くの人々が参加するのは、一つにはその空虚を埋めようとする行動だと私は思っている。

では日本が今から「市民社会」へと脱皮していくにはどうすればよいか。

すでに国内でも国際的にも NPO、NGO が活発に動いているように、さまざまなレベルで動きが高まってきている。ここではそのような動きをサポートするための重要でかつ実現可能な方策と例をいくつか挙げておこう。

それは一言でいうと、これまでアウトソーシングしてきた生活や地域活動を逆にインソーシングする過程である。また、大雑把な言い方をすれば、公益国家独占化を行ってきた諸制度を変え、「公益」を地域の住民など利害を共有する者が自分たちで決め、実行する世の中にするということになる。

先に挙げた例では、まず設置法の権限規定廃止が 2001 年から施行された。これは私が属する構想日本が提言、キャンペーンを行ない実現することになった。本来設置法自体を廃止することが最も根幹にかかる改革だと考えるが、権限規定が廃止されれば、各省庁設置法は「所掌事務」規定によって行政内部における役割分担を定めるだけになる。これだけでも効果は大きい。なぜならばこれは、単に許認可数を減らすとか、行政指導の範囲を狭くといった量的な変化ではなく、これまで見てきてような行政と国民との関係を変えていくことにおいて革命とも言えるからだ。そしてそのことは「葵の御紋」を失った官僚のみならず国民の意識にも大変革を及ぼすだろう。これまで、官の側には、権限が有限なものであるという自覚が明確でなかった。また、民の側も最後は行政が何とかしてくれるという甘えがあった。しかし、本来行政はそのような包括的責任を負うものではない。この点を変えるのは現在日本がかかっている「お上頬み病」という成人病治療として最も基本でかつ重要なことである。

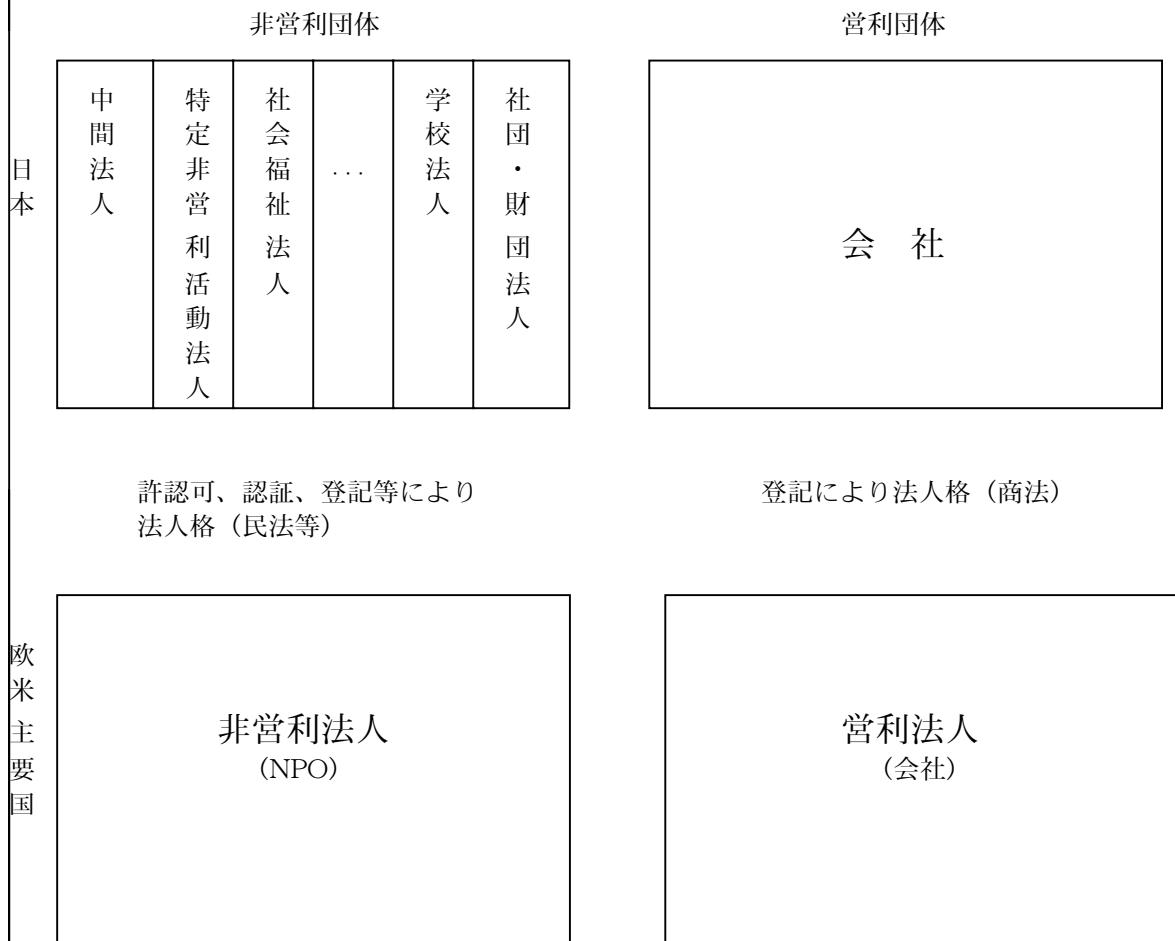
この改革の具体的な効果はただちには現れないかもしれない。しかし、100 年以上続いた仕組みの下でほとんど日本の「文化」になりかかっていた官民のもたれあい構造がそのバックボーンを失う訳だ。歴史的には、わが国の統治システムに大変革をもたらしたものとして評価されることを信じている。

基準財政需要額という考えに基づき、各地で行われるあらゆる行政サービスのコストを国がマニュアルを作つて指示するという仕組みも変えるべきである。この問題は、構想日本と 12 の県で行なっている研究会のテーマであり、今後 1 年間ほどかけて改革案をまとめよう。財政の悪化がこの制度の見直しをせまっており、現状のまま生きのびることはあるまい。

その他、さまざまな制度変更が必要だが、最後に民法 34 条の改正及び税の優遇措置を中心とする NPO 支援政策について述べよう。これは、基本法のレベルで「公益国家独占主義」を制度化する規定だからだ。

いわゆる NPO 法(特定非営利活動法人法)は、1998 年 12 月に施行されたが、その際 2 年後に税の優遇措置などについて見直すという付帯決議がつけられ、その期限が 2001 年末だ。少しこの問題をおさらいしておこう。法人は営利活動を行うものと、非営利活動を行うものの 2 種類にわけられる。前者は会社であり、商法で規定され、登録すれば自由に設立できる。これに対し後者は、民法 34 条及びその特別法により国の許可を得たものが公益法人となり、それ以外は従来法人格を持つことができなかった。これに対して、「認証」という許可よりも軽い手続きで、必ずしも国が公益性を認めなくても法人格を認めることにしたのが NPO 法である。

NPOとは本来非営利活動を行なう団体一般を指す呼称であり、欧米では登録によって法人格を得られるのが一般的である。日本の現行制度では、この本来のNPOのうち国が許認可を与えたものが学校法人、社会福祉法人、財団法人、社団法人というように、役所の管轄にあわせてタテ割りに分類されており(これらを総称して公益法人という)、それ以外の残ったものが通常NPOと呼ばれてきた。いわゆるNPO法はここにもう一つ新しい枠をつけ加え、認証という手続きを経たうえで、今まで任意団体だったものの一部に法人格を与え、社会的に認知しようというものだ。2001年になって、ここにさらに「中間法人」という範ちゅうがつけ加えられた。これは、同窓会や同業者組合など公益性をもたない活動を行う団体は行政の審査なく、登録で法人格を認めるものだ。これらをみてもわかるように、公益性の濃度で手続きにも段階がある。ここにも公益国家独占がみてとれる。以上のプロセスにおける重大な問題は、営利事業を行なう会社が登録をするだけで法人格を得られるのに対して、非営利事業を行なう団体は何らかの形で政府の公益性のチェックを受けなければいけない仕組みになてていることである(下図参照)。その基本的な考え方を定めているのが、民法第34条であり、その下に多くの特別法がある。そして公益法人税制もその仕組みの上に組み立てられている。公益法人の所得や資産に対する優遇税制も、公益法人への寄付に対する非課税措置もいずれも国が公益性を認めたことを前提として認められることになっているからである。



国が許可した公益法人は世の中の役に立つことについて最初から国がお墨付きを与えてお

り、法人格の付与と併せて税をはじめ、いくつか優遇措置が与えられる。これに対して NPO 法人及び法人格を有しない NPO に対しては現実に公益に資する活動を行っていたとしても優遇措置はない。既存の公益法人は一旦設立時にお墨付きが与えられると、その後の活動が本当に世の役に立っているかどうか十分な監視体制がないこともあります、どうしてもチェックが甘くなる。これは法人格を得ることと、公益性の判定がセットになっていることから生じる問題だ。そこで構想日本がかねて主張してきたことはまず、法人格は営利法人と同様、自由にとることができるようにする。これが民法 34 条の改正だ。（この点に関しては、構想日本のキャンペーンが功を奏し、2001 年中間法人法の成立の際、国会で民法 34 条の改正を含む公益法人制度の見直しを検討すべきとの付帯決議が行われた。）そのうえで活動が本当に公益性を有していると判断されるものについては、税などに関して優遇措置を与えるというのだ。（注 4）

そこで問題になるのが、誰がどういう基準に基づいて公益性の認定をするかということだ。公益とは世の中の役に立つことという原点に戻って考えると、それは抽象的な不特定多数の全体的な利益ということではない。したがって、何が公益かの一一律の客観的基準を設けることも、また行政官庁が全国各地におけるさまざまな活動に対してその判断を的確に行うことでも著しく困難である。そこで考えなくてはならないことは、さまざまな公益活動が及ぶ空間ごとに「世の中」の構成員が主体となって公益を発見していくルールと手続きを定める仕組みを、どうやって具体化するかということである。それができれば税制上の優遇措置などの支援措置はその判断に基づいて与えられるというのが最も適切な仕組みではないだろうか。

具体的には、都道府県ごとに独立した公益認定委員会を設けて、NPO の活動の公益性の判定を行い、その判断に基づいて行政機関は優遇措置を与える。これにはお手本がある。それは千葉県の我孫子市の補助金制度だ。我孫子市では 2000 年度から補助事業を一般公募し、独立の委員会を設けて、その判定に基づいて市が補助金を交付する制度を始めた。この委員会は市が定めた設置要綱に基づき、学識経験者や行政経験者から市長が委嘱する 5 人の委員によって構成される。市長が委嘱する委員会からなるのでは厳密な意味では独立の機関とは言えないかもしれない。また委員の選び方や委員会の運営の仕方についての説明責任が問われることも言うまでもない。さらに「学識経験者」の専門性、適格性は、この種の委員会では常に最も議論になるところである。しかし上に述べた、公益をプロセスで形成することの具体的な試みとして大いに参考になる。

アメリカの地方行政では市民パネルが置かれ、行政上の意思決定に市民の声を反映させる仕組みが一般化している。日本でも我孫子市の例などを参考に、地方自治体ごとに独立の委員会を置き、公共的な事業に対し住民の意思を反映させるというしくみを今後一般化させて行くべきであろう。そして地方自治体のみならず国も、そこで判断された公益性の有無及び濃度に基づいた行政行為を行うというシステムが確立すれば日本も公益国家独占主義から脱却できたということになると私は考えている。

以上まとめると「市民社会」の軸になるものはつまるところ、コミュニティにおける自治の仕組みということになるのではないか。かつては町内や村落が日本のコミュニティであった。しかし今はコミュニティにあたる適切な日本語がない。そのこと自体、少なくとも過去半世紀の間、我々が社会の中で共同で行うべき作業もその単位も念頭に置かずに過ごしてきたことを示しているのではないか。そう考えてみると、日本人が社会の約束事をもう一度つくり直すのも、日常の身近なことで満足感を味わうようになるのも、コミュニティでの共同作業を行うことによってしかできないのではないか。最近NPOの活動に多くの人が参加しているのは、人々のそうした欲求のあらわれだと思うが、それが「運動」ではなく日常のあたり前の行動になった時が「日本再生」の時だと私は考えている。

これは見方を変えると、我々一人ひとりが自分の身近なところで世の中に対して何をするか、世の中から何をしてもらえるか、その出入りのバランスがよく見える仕組みということもできる。そのような仕組みが冒頭に挙げたさまざまな問題の解決につながる。私はこれを、金額表示の「高福祉高負担」でも「低福祉低負担」でもない「低コスト高満足」社会と呼びたい。このような社会では個人は大いに官から自立することになる。しかし個人どうしの関係は今よりずっと密になるだろう。実はそれはかつて我々が捨て去ってきた「前近代的」で面倒臭い関係なのである。現在の「自由」な社会と少々「面倒臭い」社会とどちらを選ぶか。私は我々が直面している沢山の厄介な問題のことを考えると、面倒臭くてもコミュニティ単位で自分たちのことを共同で行う社会の方が結局は長持ちするしくみだと考えている。

かつてはコミュニティとは地縁を離れては存立し得なかった。都市化が進んだことがコミュニティが崩壊していったことの大きい背景であるが、大都市居住者が住民として定着してきたことに加え、情報通信技術の発達にも助けられ、地縁を離れた、いわばテーマ(又は問題意識)別コミュニティが成立しつつある。ネットワークでつながる開放的なコミュニティの可能性は大きい。

以上述べてきたことは、当然のことだが、国家制度の問題ではない。世の中の仕組みの問題であり、我々が日常の生活を通して行うことなのである。しかしこの社会制度が確立しないと国の基盤は崩れる。社会制度をしっかりしたものにすることが国の繁栄につながるとすれば、そのためには国や自治体は何をし、何をすべきでないのか、これこそが21世紀初頭の日本の政治の最大のテーマである。

このテーマに適切に対応することができれば、閉塞感がただよい暗いムードの「第2幕」を、明るい幕切れに持っていくことができるだろう。

注1. 星野英一著『民法のすすめ』の中で使われている

注2. このあたりの事情は石川英輔、田中優子著「大江戸ボランティア事情」に詳しい。

注3. 民法第三十四条【公益法人の設立】祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社

団又ハ財団ニシテ営利を目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコト

ヲ得〉

注 4. 構想日本「民間法制審議会」報告書参照