

**「今、改めて」NPO 法のつくり手による解説・勉強会 レポート**  
**2023 年 4 月 25 日（火）15:30~17:00 主催：認定 NPO 法人アカツキ**

講師：松原明氏（シーズ・市民活動を支える制度をつくる会 創設者）※  
進行：永田賢介（認定 NPO 法人アカツキ 理事・職員）

※講師プロフィール

1960 年大阪生まれ。神戸大学卒業。企業勤めを経て 1994 年に「シーズ・市民活動を支える制度をつくる会」設立。NPO 法や認定 NPO 法人制度、NPO 法人会計基準の創設、NPO 法の改正など、NPO 支援の制度や支援機関の創設に関わる。2024 年から協力の技術を教えるオンラインスクール「協力アカデミー」を運営する「NPO 法人協力アカデミー」代表。近著に「協力のテクノロジー」(学芸出版社、2022 年 4 月、共著)

**一法律の背景、当時の社会状況から**

**【松原氏】**

NPO 法はちょっと変わっている法律なので、その法律を皆さんによりよく使っていただくため、お役立ちの知識を提供できたら、というのが今日の趣旨だと思います。

NPO 法ができたのが 1998 年なので、今年でちょうど 25 周年なります。私は、仕事としては、以前はビジネスセクターにいたのですが、1992 年に、世の中に NPO のための法律がなくて困っているという話を聞きまして。以前は、ボランティアで非営利セクターの活動もやっていたこともあり、「じゃあ法律をつくるか」ってことで、仲間を集めて、シーズという団体を作ったのが 1994 年、それから市民の間で法律の案をつくり、国会に持って行って…とやっている間に、1995 年に阪神淡路大震災が起きまして。与野党、政府共に、やっぱり法律必要だよなって話が盛り上がりました。ただすったもんだ…政治的な大バトルがあってですね。それから 1998 年の 3 月 19 日に、衆参両院通って成立。3 月 25 日に公布、同年の 12 月 1 日に施行されたのですね。

NPO 法は、成立の経緯が、モロに法律の内容に反映されていまして、法文を読む時には、その成立の経緯を知っていると、どうしてそうなるか、よく分かります。

そこで、成立の経緯のポイントをお話ししていきます。

当時、まずその NPO という存在自体、まだまだ何か変な団体とみる人が多かったのです。それで、法律をつくるには世論をしっかりと作る必要がある、という

話になりました。1995年1月に、阪神淡路大震災でボランティアが大活躍して、NPO法をつくろうって話で一時は盛り上がっていたのですが、その直後の3月にオウム真理教の事件があって、「オウムのような団体がもし法人格取って、悪用されたらどうなるんだ」と、一気に逆風が吹いたんですよ。やっぱり変な団体がたくさんあるじゃないか、とね。そのように、法案成立過程では、何度も、つくれ！やめろ！の声を行ったり来たりして、何とかできた法律なのです。なので、税制優遇のある認定NPOの制度も最初はありませんでした、どんな団体がNPO法人になるのか、暫く様子を見てからにしようとして先延ばしされたのです。

ちなみに、NPO法人の情報公開の制度ってありますよね。所轄庁に事業報告書と会計報告書を提出して、それを所轄庁が公開する。あれは所轄庁が報告を求めたのではなく、市民側が提案して作った制度なのです。所轄庁は、本当はあんな面倒なことは、やりたくなかったんです。この趣旨や背景はまた後ほどご説明します。

NPO法が施行されてからの半年間は、認証の申請はあまり出なかったんですよ、1000件ぐらいですかね。私もあっちこっちの議員や、新聞から、「1万法人ぐらいできるって言ってたじゃないですか！」と責められましたね。幸い、その後1年経つとどんどん増えていったのですが。

そこでできた団体が、結構社会的にもしっかりしていたので、2000年には認定制度とそれに紐づく税制優遇制度を作ろうということになりました。その時中心になって動いてくれていた、一番コアの議員さんが、誰かというと、自民党の加藤紘一さんだったんですよ。ところが、これも認定制度をつくっている最中の2000年11月に「加藤の乱」を起こしてしまったことで、当時の大蔵省（現・財務省）の官僚が、これに協力してしまっただけで、後で怒られるのではと固くなっちゃって、思い切り厳しいものにされちゃったんですよ。なので、一応その時認定NPO制度はできたんですが、2001年から2011年まで、ほぼ毎年改正運動を続けていたかな。認定要件の緩和と優遇措置の拡大ですね。その時に会計基準も作ることをして、ひと通り今の形に落ち着いたのが2012年です。ちなみにその時一緒にやった議員さんは、岸本周平さんという、財務省出身で、今、和歌山県知事をやっている人です。

2011年といえば、東日本大震災が起きた時です。これが大変だった。3月に起こったじゃないですか。つまり年度末なのです。それで何が起こったかというと、東北の所轄庁の方とか、補助金を出している自治体は、年度末だから事業報告書を出せ、会計報告書を出せ、領収書を出せとかいうんでね、でもNPO側はみんな津波で、事務所を流されちゃったり、パソコンが使えなくなったりしているんですよ。ムリですよ。ともかく、期限を延長してくれという働きかけ

を始め、被災地NPOへの支援のためのロビー活動を延々とやっていました。

その震災関連のロビーと、認定NPO法の改正ロビーを並行してやっていたら、過労で倒れちゃいまして。2014年か15年くらいから、5年間くらい引き籠っていました。なので、正直法律の細かいことは忘れていることもあります。

NPO法は非常に歴史的な法律なのですが、これができる前は市民活動団体が法人化するには旧・公益法人制度を使うしかなかった。旧・公益法人制度は、2008年に改正になり、新・公益法人制度では、一般社団と一般財団、公益社団と公益財団に整理されたのですが、NPO法はこの旧公益法人制度と新公益法人制度の間に位置する法律で、なおかつ特別法です。これはあとで全体の構造を説明します。

## 一 「自由」と「価値多元論」を命題とする

NPO法の性格として一番大きいのは、この旧公益法人制度の“アンチテーゼ”としてつくられているということです。当時はまだ新・公益法人制度に変える見込みが無かったので、暫定的なものとして作られたのです。2003年には、旧公益法人改革の議論が出たので、その中にNPO法人も合併しようかという話も出たのですが、新公益法人制度は、非常に使いにくいということで、別にしようということになりました。よく、間違えて一般社団・一般財団の方がNPO法人より簡単だって説明する人がいらっしゃるんですけど、実は一般法人は設立するのは楽ですが、使いにくいですよ。理事や個人の責任が大きすぎるし、トラブルを起こしやすい法人格なのです。

話を戻しましょう。この旧公益法人制度は「主務官庁制」という仕組みを持っていました。要は事業を監督する官庁のことです。たとえば社会福祉法人だったら厚生労働省とかです。だから、例えば福祉の公益法人になろうと思ったら、厚生労働省の許可がいる。許可制だったんですね。そして許可する／許可しない、つまり公益性の基準は何も無くて、その役所が勝手に自由裁量で決めれる権限を持つっていう制度なのです。これじゃ市民活動はうまくいかない。

第二次大戦後の日本社会って福祉国家がメインの志向だったじゃないですか。公共のことをやるのは全部政府の責任で、民間はお金儲けにさえ寄与すればいいんだと。なので、旧公益法人制というのは、公共のことはもっぱら政府がやるから、民間は下請け的に、政府が許可した範囲だけやればいよって思想でつくられていたんですね。

ところが1970年くらいから、不登校の問題、海外の難民の問題、環境問題とかが出始めたのですが、そういう問題は政府がやってくれなかったんですね、まだ環境省もない時代ですから。そして価値の多元化が進む中で、政府ではでき

ないことは、市民が自発的にやっていくという、市民活動が増えていくんですね。

「公益」とは、本来的には「不特定多数の者の利益」なのですが、当時の公益性の定義は、「国民の8割以上が被益するような活動」とはっきり言われていたんです、つまり、少数派、マイノリティには価値を置かないのが、当時の公益の大原則だったんです。けれども、市民活動はむしろマイノリティの問題をどう解決するか、そしてその行政と違う価値観を社会に植え付けていく必要性、これが一番大きなテーマでした。その為の市民活動の団体が1970年代ぐらいから、どんどん日本で増えていたんですが。法人格が取れなくて非常に困っていた、これがまずNPO法の第1の背景。

第2の背景は、1990年代って、自民党と社会党の55年体制が終わった時代です。55年体制ではベースの政策はみんな霞が関がつくる、つまり官僚がつくっていけばうまくいく時代だったんですよ。ところが、90年代、特にバブル崩壊してから、日本新党とか、民主党とかいっぱい政党ができました。自民党も含め、その人たちが皆言っていたのは、「もう今までみたいな行政主導の時代では日本は良くなる、これからは民間主導、市民主導の時代に切り替えなきゃいけない」ということでした。それと同時に、いろんな規制をどんどん緩和されていきました。これは良いところも悪いところもあるのですが。

そのタイミングで阪神淡路大震災が起こります。そこで、市民の活動っていうのは非常にパワーがあるということが示されたのです。全国から1,500万人を超えるボランティアが集まり、1,000億円か2,000億円か、とにかくすごい額の寄付が集まったんですね。連日そのボランティア活躍が報道され、一方、行政も頑張っただけで、手続きに忙しく追いついていない実態が白日の下にさらされた。そこで、やっぱりこれは行政だけで世の中やってくのがもう駄目だ、市民の自発的な活動を促進しなければ、これから日本うまくいかないよねっていう認識が、テレビを通して多くの人に目に触れて明らかになって。そこでNPO法をつくる必要があるということが、国会、霞が関の合意事項となったんですね。

その意味で、NPO法は、要は“規制緩和”の法律なのです。行政が、なんでもやるっていうことを、もうやめてください。その代わりに市民の力を信じて、いきましょう、というのが趣旨です。この面でも、先に触れた旧・公益法人制度があまりにも縛りがきいていて、市民の力を削いでたので、NPO法をつくらうと。

だから、この法律で一番なところは、その第1条の「目的」、その中でも『市民の行う自由な社会貢献活動としての、特定非営利活動の健全な発展を促進し』というところ。市民が自由に行う活動なんだ。それを促進するんだ、っていう構造なのです。もちろん、法律の要件としてルールが決まっていますが、ルールに触れない限り、あとは好きにやれっていうのがこの法律なのです。

行政がいろいろ口出ししていったら、民間の創意工夫とか、自由な活動とか、

もう阪神淡路大震災であった、自由闊達なボランティア活動って生まれにくいよね。だから、なるべくもう、行政と違う市民の価値観でどんどんやっていくことをOKにしたんですね。この時、山岡さんという、NPO法をつくる時の私のパートナーだった人は、こういう言い方をしましたね。「それまでの公益は行政公益が全てだった。これからは、公益二元論だと。行政の声はもちろん大事が、市民がつくる別の公益、つまり市民公益という、マイノリティに着目した公益が必要なんだ」と。だから、NPO法はものすごく自由ということと同時に、価値多元論に基づいています。

価値多元論の中で、「公益活動」というのはどう言い換えるかが問題となりました。延々と議論したものです。結局、「社会貢献活動」とか、「不特定多数の者の利益」と言い換えています。ただ、それが何を指すかはあいまいです。実は、この法律を作ったときに衆議院法制局と大バトルを繰り広げたのですが、衆議院法制局の人が最後に、「松原さん、こんな法律は本当はあってはならない法律ですけど、もう皆さんがつくるというから私は諦めました。でも私は納得はしていません。」と言い放ったものです。何が問題だったかというと、普通は法律に使われる言葉には細かい定義があって、定義されていない言葉を使ってはダメなのです。ところが、NPO法はそれまでの法律とは違って、市民と議員が一緒になって作った法律で、官僚がほとんど手を入れていないんですね。なので、非常にシンプルに言うと、定義されていない言葉が山のように出てくるんです。「市民」、「自由」、「社会貢献活動」「不特定多数」といった言葉の定義はないのですよね。他にも定義できないことはいっぱいあるんですが、なぜ定義を外したかということ、「解釈は市民の方に委ねよう」という考えだからです。なので、非常に“おおらか”な法律です。

まとめると、この法律の趣旨は「市民活動や市民社会というのを行政は信じなさい」ということです。そして、「市民の自由な活動を促進することが、公益を増進するんだ」という論理構造です。これは行政視点からすると「こんな法律があってもいいのか」と思われますが、しかし当時、そういう決断がなされたということです。

先程言ったように、NPO法が成立した当初の法人数は少なかったのですが、だんだん数が増えていき、特に地方自治体が地域でNPO法人をつくるということに積極的になっていきました。2000年に入ると「NPO法人って、やっぱり大事だよ」ということをあらゆる省庁が認めるようになり、認定制度が2001年にできたのですが、「加藤の乱」で中身は大変なことになった、ということです。その後改正を重ねて、元々NPO法と認定制度は分かれていたのですが、2011年に一本化されました。

付け加えると、NPO法は「主務官庁許可制」に対するアンチテーゼなので、

「主務官庁」は使わずに「所轄庁」という言葉を使っています。また、「許可制」じゃなくて「認証」にしています。主務官庁と所轄庁の違いは何かというと、主務官庁は事業の監督官庁であるのに対し、所轄庁は単に法律を所轄するだけの法律官庁なのです。だから「ただ法律を守りなさいね」っていうことです。「認証」は、認証要件を満たしているかどうかをチェックするため、広い意味では「認可」の一種とは言えるのですが、要件さえ満たしてれば認証しなければならないため、非常に役所の判断を排除するという形となっています。

2000年代入ってから、NPO法の趣旨がちょっと誤解されているようです。「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動」と書いてあり、これは結構重要です。この法律における「NPO法人」には、「市民活動」「市民運動」「市民事業（今でいうソーシャルビジネス）」の3つがあって、もちろんそのどれもがOKとされています。しかし、この法律が元々想定している「NPO法人」は、多くのボランティアと寄付者が活動主体で、事務局はその活動を促進する、という構造なのです。今、事務局が社会貢献活動をやって、みんながそれを支えるという構造をとっているじゃないですか。しかし、この法律の元来の趣旨は、多くの人が社会を良くしようという活動を促進するのがNPO法人の役割だ、ということなのです。

#### 【進行】

コンメンタールを読むと、「市民が行う」と書いてあるのですが、当初の案は「市民に開かれた」と書いてあるんですね。

#### 【松原氏】

そうなのです。災害や子どもや難民などの社会問題があったときに、自分も関わりたいと思っても、どう関わっていいかわからないし、良い関わり方もわからない、ということがありますよね。例えば阪神淡路大震災や、その直後の1996年にナホトカ号重油流出事故があった時、ボランティアが押し寄せたんですね。ボランティアがたくさん来たけれど、結局どこに行ってもどういう食料を配ったらいいか、といったことをコーディネートしてくれる人がいなければ、現場に行っても迷惑となってしまいます。でも、NPOが「ここでこういう困っている人がいて、こういうニーズがあって、ここに物資があって、これを持っていけばいいんだよ」と言ってくれたら、その人たちが社会貢献ができるわけですよね。「社会に貢献したい市民っていっぱいいるよね。そういう人たちがどんどん活動できるようにしよう」というのが、この法律が目指した社会像です。だから、私は「今はちょっとズレてきているな」と感じています。

## －所轄庁は何を判断し、またしないのか

### 【進行】

ありがとうございます。先ほど NPO 法人の「認証」という言葉がありましたが、「証明」の「証」が使われているのは、これは活動内容が「いい活動だね」ということではなくて、例えば「ちゃんと書類が揃っていますね」といった意味ですよ。

### 【松原氏】

公益法人制度のアンチテーゼで作られた法律ですが、他方で「オウムみたいな団体が出たらどうするんだ」という議論があったので、少し玉虫色の表現になったんです。

ただ、法律の構造としては、第十二条（認証の基準等）に「所轄庁は、第十条第一項の認証の申請が次の各号に適合すると認めるときは、その設立を認証しなければならない」とあります。「認める」という言葉が入っているので、少し主観性は残しているのですが。

各号の内容を見ていきます。まず、第一号「設立の手續並びに申請書及び定款の内容が法令の規定に適合していること」とあります。まずこの「申請書」というのは単なる表書きの 1 枚の申請書です。次に「定款」です。定款の内容が適合していること。

それから、第二号に「第二条第二項に規定する団体に該当するものであること」とあります。第二条第二項を見ると、まず「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと」とありますが、これは定款を見れば分かりますよね。次に、「役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の三分の一以下であること」。また、「宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするものでないこと」。書類審査なので、これは書類に書かれていなかったら OK です。あとは、「政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと」。これは「主たる目的」でなければよいので、事業報告書に半分以上書いていなかったら OK です。最後に、「特定の公職（中略）の候補者（中略）若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと」とありますが、選挙に関する活動をするということが、申請書に明示されてなかったら OK です。

あとは第三号、暴力団でないことですね。そして第四号、10 人以上の社員を擁すること。

つまり、「これだけの要件に適合しているかどうかだけを判断しろ、あとは判断するな。書類審査なので、書類に書いてなかったら OK しろ」と書いてあるの

です。だから「認めるときは」と書いてあるものの、その範囲は思い切り限定されているんですよ。非常に所轄庁の判断を限定した法律です。

#### 【進行】

「こういう団体が認証されなかったことがある」といった事例を聞いたことはありますか。

#### 【松原氏】

もう大昔の、1990～2000年ぐらいの話です。あるNPO法人の事務所がお寺だったので、第二条第二項第二号イ「宗教の教義を広め・・・」に該当するんじゃないかということで、1回目は不認証の決定となったのです。しかし異議申し立てをしたら、「事務所がお寺だからって、宗教の教義広めるというわけじゃない」ということで、結局認証されたということがありました。

#### 【進行】

国際協力や災害支援では多いですね。

#### 【松原氏】

多いです。有名な国際協力系の団体は、キリスト教系が多いと思います。例えば日本のトップクラスのワールドビジョンというNPO法人の定款には、「キリスト教の精神に基づき」と書いてありますが、認証されています。これは、「キリストの精神に基づいていても、やっていることは国際協力ですから」ということです。

最初の段階では、この(条文の)解釈について、法制局と結構揉めました。『主たる目的』というのをどこで判断するのか」という話です。これは、「事業の過半が宗教の教義を広めることに充てられていることが事業計画書から読み取れたら、「主たる目的」にあたる(第二条第二項第二号イに反する)。それが読み取れないんだったらOK」という話です。

法律自体は非常にシンプルです。基本的にはあまり所轄庁が判断しなくていいんです。所轄庁もその方が楽ですよ、一団体ずつ判断しだしたらキリがありませんから。

さはさりながら、「所轄庁が認証の判断を本当にできるのか」という議論があったんですよ。その結果「所轄庁に全部認証の責任を負わせようというのは酷なので、市民も協力しましょうね」ということで、縦覧規定があるんです。所轄庁は書面でしか判断ができないから、「団体の是非は所轄庁で判断する能力はありません」という前提のもとに、「市民がチェックして、問題があれば異議申し立

てしてくれれば、所轄庁が確認しましょう」ということです。また、仮に市民が大して見ていなくても、手続きに則ったので OK ということにしましょう、というように作られている。

**【進行】**

活動内容には、所轄庁からはほぼ口出しされないというか、判断されないという。

**【松原氏】**

判断する基準はちゃんと、NPO 法に明示されているということです。例えば先程の「主たる目的」に関しても、書類からそれが読み取れなければ OK、ということになります。

**【進行】**

宗教とか政治以外の、例えば「そんなことして障がい者の人に本当に役に立つの？」みたいなことを思ったとしても、それは全く判断材料に入っていない。

**【松原氏】**

法律のどこに書いてあるの？っていう話ですね。先程も言ったように、行政と違う価値観が大事なんです。かつて話題になったのが、今では当たり前となっている動物愛護の活動。阪神淡路大震災の当時、ペット保護団体が震災地域に入って、「迷子になった犬はいないか、迷子になった猫はいないか」と探し回ったんです。当時の地域の人たちや市民から猛批判されました。「人間がまだ大変な時なのに、犬や猫を優先するとは何事か」と。それでも、その団体はペットを一生懸命見つけて 3 か月ぐらい保護して、その後飼い主に返す活動を始めたんですね。そうすると、「私のところに、家族のように愛するワンちゃん、ネコちゃんが帰ってきた。」って喜ぶ飼い主が新聞などで報道されたら、世論がガラッと変わって。世論が「素晴らしい活動だ！」って手のひらを返した。そういうありさまを、多くの人や議員も見てきた。だから、「ある価値観を悪く決めても、将来どうなるのか分からないのが社会なんだね。だから、もう行政が判断できる範囲を超えているよね」という考えになりました。しかし、もしこれが行政なら、震災の後に、人よりペットを優先したら批判ゴウゴウとなるかもしれません。しかし、「市民が自発的にやるのはいいよね」と。色々な価値観があった方がいいよねっていう、価値多元性がこの法律の背景です。

**【進行】**

色々な価値もあるし、そして時代によってまた変わってくる。

**【松原氏】**

そうそう。むしろそもそも民主導ってそういうものですから。「行政主導だけで成り立たせるのはもう無理だよ」という話から NPO 法はスタートしているので、もし行政が公益性を判断してしまったら、民間の活動としての意義がなくなっちゃいますよね。

## 一 認定 NPO 法人制度と経営責任の所在

**【進行】**

その考えは、認証だけでなく認定にも連続性があると思うんですけど、認定も基本的には活動内容はチェックされないですよ。

**【松原氏】**

されないです。今は所轄庁となっていますが、元々 NPO 法ができた時は、認定は国税庁が担っていたんですよ。アメリカの制度では国税庁だったため、私たちが国税庁を望んだんです。ではなぜ国税庁にこの制度を持っていったかというところ、価値判断しないからですよ。国税庁はあくまで会計のことしか判断しないから。しかしやってみると、国税庁だとあまりにもお金の面に厳しすぎる。米国みたいにはいかない。なおかつ市民活動は行政とパートナーシップを築くことが大事なので、所轄庁に戻すことになりました。ただ、価値判断しないという制度の趣旨は、認証も認定も同じです。

**【進行】**

ただこんなことありましたね。以前、財務省の方が福岡に来られたときに、「市民の自由な判断で税金の流れ先が変わるので、認定制度はいい制度ですね」と話しかけたんです。そしたら、「本来税金というのは、我々が責任を持って分配しなきゃいけないものを市民にやらせたらとんでもないことになる」と言われたんです。

**【松原氏】**

それはそうですね。本当に財務省との大バトルの末にできた制度なので。財務省的に言えば、「NPO 法は市民と議員が作った法律で、役所としてはこの法律はあってはならない」と思っているんですよ。そういう制度なんです。

**【進行】**

それは、認定も含めて、「許可」ではないからですよ。

**【松原氏】**

それもあるし、やはり認定も含めて、行政の規制や価値観や監督を排除しているんですよ。寄附税制だけど、税金の使い方は市民の多様な価値観によって決まっています。役所を通さないじゃないですか。ふるさと納税だったら、まだ自治体の手を通ります。しかし寄附税制で、なおかつ認定の場合は税額控除も入って、所得の約半分まで適用できる。その額を行政が全く価値判断できないというのは、財務省としては嫌だと思うんですよ。そのため、認定制度をつくるのに何年もかかったんです。

**【進行】**

認定を受けるには8つ条件があるじゃないですか。その一つ目が「PST」という、寄附者が一定数いるかという条件ですね。あとは基本的に組織運営ができているか、情報公開できているか、といった条件ですよ。

**【松原氏】**

そうそう、あれは形式要件です。NPO法と同様、認定NPO法人の制度も“行政の恣意的な判断をいかに排除するか”という視点で作られているので、全ての要件は基本的には客観要件、もしくはある程度客観性で担保できる要件です。

他方で、税金というのは公益のために使われるお金ですから、“使い途は全部任せてよ”というのはさすがに財務省もOKしない訳ですよ。では、公益性をどう構成するかという議論があった時に、市民が公益性を判断するなら、選挙と似ていると。政治家の“公益性”の源は、市民からの支持つまり票ですよ。であればNPOの場合、「市民から一定数の支持がある団体は公益性があると認めましょうね」という考えです。それが、パブリックサポートテストなんです。「市民の価値観が公益性を決めるんだ、行政がこの団体がいいか悪いか決めるんじゃない」というのが、NPO法の基本思想ですから。

**【進行】**

「パブリック（公共）」が、「サポート（支援）」する。つまり、「市民が良いと思っているかどうかをテストされている」ということですよ。

【松原氏】

そうそう。だから「市民から支持を受けていれば、この団体は公益性があると認めましょう」という話です。

【進行】

ある種の票と同じような感じですね。

【松原氏】

そう、票と同じ感じですね。よっぽど制度を悪用する団体があったときは行政が監督するという条項はありますが、“行政の価値観は市民の価値観とは違う”という大前提のもと、“市民の価値観は行政が口出ししてもしょうがないよね”という考えでできているのが、この制度です。

【進行】

例えば僕が見たときに「この活動はいったい何だろう？」とか、「めちゃくちゃ赤字だな、来年潰れるんじゃない？」と思う認定NPO法人があったとします。でも、他の条件も満たして寄付も一定数集まっていれば、認定NPOですよ？

【松原氏】

そのとおりです。企業だって、年度によっては赤字のところもあるわけですよ。アマゾンなんか最初の10年赤字だったわけですよ。赤字か黒字かという話と、団体運営ができていないか、というのは別の話です。

加えて、その団体が（経営的に）もつかもたないか、っていうのは、行政が口出しする話じゃないんです。公益法人の場合は、「行政が許可した以上は、その団体が潰れたら行政の責任」という考えですが、別にNPO法人が潰れるのは行政の責任ではありません。

【進行】

公益法人の場合は、許可しているから潰れた時の責任が発生する、ということですね。

【松原氏】

そうです。行政が許可する以上は、やはりその団体が潰れたり変なことをしたりしたら、「行政が判断ミスしたんだ」と、行政の担当者が責められたんですよ。でもNPO法人が潰れたって、NPO法には行政が責任を負えとは書いてないですからね。

【進行】

仮に潰れたとしても、それは市民がみんなで応援して認定になったものだから構わない。寄付が集まらなかったとしても、それは市民が応援しなかったというだけのこと、と。

【松原氏】

そうそう。最近「NPO 法人が潰れたらまずいんじゃないか」という議論を耳にしますが、これはちょっとおかしいと思うんですよね。元々NPO 法は、法人を簡易的に作れて簡易的に潰せるように作ってあるんですよ。ベースとなったアメリカの制度を見ましたが、アメリカは年間で2~3万つぶれているんですよ。でも誰も何とも不思議に思わない。企業だって同じです。国税庁の統計によると、起業から5年持つ会社は約10%、つまり10社に1社しかないわけです。それでも役所は責任取らないし、取る必要もありませんよね。

【進行】

コンメンタールの中にも、そういう継続性とかニーズについての判断は、ある程度マーケットとか世論とか市民がするものだ、と書かれていましたね。

【松原氏】

市民の活動だからね。NPO 法をつくった時に、そういう話もちゃんと議論されています。

## 一 会計書類はどこまでチェックされるべきか

【進行】

ちょっと角度を変えたいと思うんですが、決算書を出したりする時に「NPO 法人会計基準」というものがありますよね。ちょっと抽象的な聞き方になってしまいますが、NPO 法人会計基とはどういう距離感で付き合っていくのが良いと思いますか。あれって、基本的には任意のルールですよね？

【松原氏】

基本的には任意のルールです。それは企業会計もそうです。企業の会計基準がありますけど、中小企業は従ってないところも多いですよ。会計には、税務会計と財務会計と管理会計という3つの体系があります。税務会計は税金を納めるための会計で、これは税理士さんがやります。海外の場合は税務会計と財務会計が一体化されていますが、日本はちょっと変わっていて、完全に分かれている

んですね。財務会計は公認会計士が監査する会計です。そして、管理会計は内部管理、つまり内部で予算・決算を作るときの会計です。

企業だって公認会計士の監査を受けているのは上場企業ぐらいです。多くの中小企業は税務会計だけ、ほぼ会計基準に則っていない。もしくは税務会計として最低限の会計基準に則っている。でも、やはり多くの企業が正式の会計基準に則っていないから、中小企業庁が「中小企業会計基準」と呼ばれる、軽い会計基準を作っているわけですね。それでも、それに従ってない会社がいっぱいあります。アメリカにも NPO の会計基準はありますが、会計基準がしっかり守られていて会計監査を受けている団体となると、日本で言うところ恐らく 5,000 万円以上くらいの、かなり規模の大きな団体ですよ。そういう点で言うと、全ての NPO 法人が会計基準に従う必要は全くないです。

ただ、そもそもこれらの会計基準は何のためにあるかという点、まず管理会計は内部向け、次に税務会計は国のためにあります。そして財務会計は、株主が、出資したお金がきちんと運用されているかを見るための会計です。実は、NPO 会計基準はこの財務会計で、別の名前と言えば「報告会計」です。もちろん内部管理にも使いますが、「皆さんに応援してもらったお金を、このように適正に使っていますからね」と報告するための会計基準なのです。

もっと簡単にいうと、財務会計は、株主と団体の間の信頼関係をつくるための会計基準です。だから NPO 法人の場合、小規模の法人で顔が見える範囲だったりすると、別に会計基準に則ってなくても、信頼に足る会計の報告さえできていれば、別に現金主義でも OK です。

ただし規模が大きくなって、不特定多数の人から多くの寄付を集めて、その管理監督や持続性といったことを、会員や寄付者、支援者から問われるような状況のときは、会計基準に則って誰の目から見ても分かるようにする必要があります。会計基準は、監査のためにあります。監査人が監査したことを証明して、信頼性がある団体だということを寄付者等に報告するための会計なんですよ。

### 【進行】

そもそも NPO 会計基準自体が、行政が元々決めた法律やルールではないんですよ。「この会計基準を使うと、説明するときにステークホルダーにも分かりやすいですよ」という考えで、民間がつくったものですよ。

### 【松原氏】

そうです。旧公益法人制度では、主務官庁は監督するためにあったのに対し、NPO 法は市民参加の法律ですから、市民社会の信頼性を一番大事にしています。だから NPO 法人の会計の透明性を、市民に向けていかに担保するか、というこ

とから話がスタートしたんです。とはいえ、市民がいちいち事務所に来て、会計書類を見してくれと言われても、さすがにやられてはいけませんよね。だから、「行政に会計報告を預けるから、見たい人がいたらちゃんと公開してあげてね」というわけです。書類を公開するのを行政が手伝うだけなので、もともと行政がチェックする必要はないんです。

**【進行】**

チェックというのは、「計算が合っているか」といったことですよ。

**【松原】**

そうです。「そのままコピーして公開すればよい」というのが元々の趣旨です。確かに、あまりに内容がずさんでも事業報告書として受け取っていいのか、という議論はあります。しかしながら元々の趣旨は、「行政はただ公開の手伝いをしてください」ということです。

**【進行】**

ここは悩ましいと思うんですね。例えば、決算書の計算が間違っているときに、それを所轄庁が修正してしまうと、計算がきちんとできてない（つまり寄付金をきちんと管理していないかもしれない）団体の書類が、綺麗になって公開されてしまう、という可能性がありますよね。ある意味、間違っている情報をそのままオープンにした方が、市民が変な団体を選びにくくなるのではないかとも思うのですが。それはどう思いますか。

**【松原氏】**

そこは法律をつくる时候にも議論されたのですが、行政は修正しなくても良いんです。NPO法ができた1998年頃はインターネットの時代ではなかったので、所轄庁は書類のコピーを渡していました。そしてインターネットが普及した後は、PDFにしてアップするだけで、中身を見なかった。また、当時はNPO法人会計基準もなく、団体によって会計基準はバラバラで、役所の会計とも全然違う。だから、役所の方が見ても分からないということもあって、そのまま公開されていたんです。

**【進行】**

書類を見て内容をチェックしたとしても、それはプラスアルファのサービスというか。

【松原氏】

そうですね。ただ、あんまりひどい会計だと困るので、「収支計算書と財産目録と貸借対照表の、この数字とこの数字が合わなかったらおかしいよ」というぐらいのガイドは出していて、所轄庁はそこぐらいはチェックしていましたね。

## 一参加者質疑応答～NPO のガバナンス

【進行】

では、ここで参加者の方に、ちょっと聞いてみたいとか、現場でこういうことはあるんだけど・・・といったご質問がいただけたらと思います。

【質問者 1】

先程、「NPO 法人は簡易に潰れることができる」と仰っていましたが、自分で“潰れる”ことができない法人が増えていると感じています。高齢化して代表者の方が亡くなってしまったり、帳簿や社員名簿がどこにあるか分からないとか、あるいは社員が高齢化して亡くなったり、辞めたり、解散しようにも総会が開けないとか。そういう方に対して我々はどのようなアドバイスをしたらいいのか、ご意見いただければと。

【松原氏】

ざっくりばらんに言うと「ほっといたら」ということです。例えば企業が倒産しなくても、行政はアドバイスしないですよ。企業とほぼ同列に考えていただいてOKです。アドバイスして上手くいかなかったら、責任取れませんよね。

NPO 法ができた直後から、全所轄庁が必死になってやったことの1つは、支援センターづくりなのです。なぜかという、行政は民間のことについては答えてはいけないし、答えようにも答えられない。NPO 法を作ったときに私は、「役所は役所の論理があるし、民間は民間の論理がある。お互い違うから、役所は民間のことにはアドバイスするのは無理だ」と言ったんです。とはいえ、相談は来る。だから都道府県は支援センターをつくり始めたんです。

【進行】

今のご質問は、経営再建というよりは、「解散手続きをしたいけど、その手続きの連絡先とかが分からない」みたいなことですよ。

【松原氏】

その点に関しては、NPO 法で「破産手続開始の決定」や「社員の欠亡」とい

った解散自由が決められているので、その要件に当てはまれば自動的に解散、ということになります。

ざっくりばらんに言うと、「設立しても、ほったらかしになる法人も出てくるだろう」という前提があったんですよ。「でもそれを所轄庁がいちいち確認していたら大変だよね。だから何年か事業報告書を出さなかったら、行政は解散手続に入って OK」ということにしたんです。行政はそれ以上判断しなくていいんです。

#### 【進行】

「正会員に連絡取れないから解散総会できない」という状況になったとしても、正会員が不在というのは解散の要件に当てはまる、ということですね。

#### 【松原氏】

当てはまるし、その他にも「三年以上にわたって（中略）事業報告書等の提出を行わないときは、当該特定非営利活動法人の設立の認証を取り消すことができる」という規定があって、所轄庁からも解散手続しやすいようにしてあるんです。「市民活動って、一度ワーッと盛り上がるけど、パッといなくなるよね」という前提で作られた法律なので、「この団体は数年間何もしていないから終わったんだな。じゃあ解散手続しましょう」という話です。

#### 【進行】

だからある意味、設立時もそれ（継続性）は別に気にしなくて良い、ということですよ。

#### 【松原氏】

所轄庁に「行政としては、本当に活動が終わっているのかどうか知りたい」と言われたことがあるんです。当時はインターネットがなかったので、「団体にハガキを出して確認したいのだけど、何回出したらいいですかね」と。でもそれは NPO 法に書いていないですよ、という話を結構やった覚えがあります。基本的に、NPO 法は先程言ったような、ほったらかし OK という前提なんです。

#### 【質問者 2】

これだけ NPO の数が増えて、社会的な責任が求められる時代になってきているような気がしています。通常会社であれば、ガバナンスや内部統制含めて会社法の中で、「こういう社会貢献をしますよ、という方針を立てないといけない」という法律まで出てきています。今後、(NPO の) 社会的責任だとか、ガバナンスに対してどのように考えていったらよいか、教えていただきたいです。

### 【松原氏】

それは団体の考え方次第です。ガバナンスなどを果たしている団体はもちろん信頼されますが、信頼を得たいかどうかはその団体次第です。企業だって同じです。上場企業はもちろんガバナンスや ESG に取り組んでいます。非常に小さな企業がガバナンスをやっているか？という話ですよ。じゃあ町の八百屋さんに「ガバナンスやっていますか」って聞いたら「は？」って感じになりますよね。

### 【質問者 2】

でも、企業も 20 年前はそういうの（ガバナンスなど）はなかったけれど、どんどん会社法の中で求められる流れになってきたので、NPO 法もそういうところを考慮したらいいのではないかな、と思ったりはしています。

### 【松原氏】

そこは微妙ですね。ガバナンスの議論というのは、つまり会社統制法の話ですよ。特に 2001 年にエンロンが破綻し、アーサーアンダーセンがアクセンチュアになった後、欧米でガバナンスに関する法律がどんどん作られて、2000 年代半ばぐらいに会社のガバナンスが強化されたんですよ。

でも NPO 法ではガバナンスは絶対取り入れなかったんです。なぜかという、この法律は、「行政と価値観の違う、民間の活動をどう（促進）するか」という話から始まっているからです。もちろん、行政側が NPO との違いを十分理解して、NPO 側にもちゃんと力があって、「行政は NPO に口を出さないよね、それが当たり前だよ」という、パラレルな関係になればガバナンスの議論もできると思います。ただ、私の目から見たら、もうちょっと時間かかると思います。

“内部”統制なので、行政が監督しなくても、監査などを通して統制しよう、あとは法律に則っていればよい、という話なんです。アメリカでもそうですが、行政がいちいち指導することではないですよ。いかに（団体自身が）スタンダードに則ってコントロールするか、という話だったらよいのですが、まだ日本では行政が口を出すことが多いと感じています。でも仰ることはよく分かります。いずれ時期が来たらそうなるでしょう。

### 【進行】

僕もそこに関して考えていることがあります。「ガバナンス」を日本語に訳すとき、2 つ意味があると考えています。一つが「統治」という意味ですね。「ある程度いうことを聞かせる」とか「命令に背かないようにする」というガバナ

スです。もう一つは、三権分立のように「相互に緊張関係を作って勝手なことをさせないようにする」という意味のガバナンスがあると思うんです。

この2つは、エネルギーが違うものだと思うんですけど、今 NPO 界限では「統治」の方のガバナンス、つまり「上の人が力を持っていて、下の人は命令に背かないようにする」みたいなことをすごく強化していると感じています。特に社会企業などの場合はその傾向が強いです。「ちゃんと代表の命令を遂行する体制をつくりなさい」とか。規約などをいっぱい作って「ルール通りにしっかりやりなさい」といったことが言われている。ただ、「統治」のガバナンスを強化した結果、むしろパワハラや労働環境の悪化が起きたり、「ブルシットジョブ」と呼ばれる仕事が増えたり、偽装が増えたりしています。

これは価値観の問題だと思いますが、むしろ「ちゃんと監事が機能しているのか」とか、「理事会をどれくらい開いているのか」とか、「理事が代表理事に違う意見を言えるのか」とか、「パートのスタッフが“自分は違うと思います”と言えるエネルギーがあるかとか」といった、後者のガバナンスも強化していかなければ、こちら（旧公益法人制度）側のエネルギーに戻ってしまうような気がします。これは組織運営の方の話で、法律の話とは違いますが、こんなことを考えているということです。

## 一政治との距離、これからに向けて

### 【松原氏】

最後にもう一つ、政治との関係について話しておきます。NPO 法が法律の専門家から「あってはならない法律」と言われる理由の一つは、社会情勢を踏まえて色々緩和“しすぎている”法律だからなんです。だから、法体系からはみ出しちゃっているんです。

その一つの例が、政治条項です。妥協の産物と言われればそうですが、当時のシーズも含めた市民側も政治側も、当時はこれで良いと判断したのです。歴史的に見ると、市民団体が1970~1980年代に出てきて、だんだん育っていくと、次第に政党争いに巻き込まれて分裂して、結果育たない、というのは散々見てきました。環境問題にしろ福祉問題にしろ、それに集まる人たちは、政治がどうあれ、政党がどうあれ、「問題に対してどうするか」という意識で集まる人が多かったんですね。そこで「政治とのバランスをどう取るか」という議論になった時に、政策的な問題と選挙の問題の2つに分けようということになりました。

選挙の問題に関しては、先程のガバナンスの話と同じで、当時は「市民団体が、選挙の問題に統一的に対応できるだけの能力はまだ十分ではない」という判断だったんです。（市民団体に対して）色んな政治団体が推薦を取りに来たりと、

色んな政治運動の手段になっていくのを見てきて、「政治条項がなかったら一気に草刈り場になるだろう」と考えました。当時まだ市民活動が評価を十分得ていない段階で、政治活動の手段としてガンガン使われてしまうと、市民活動全体の信頼性という点ではなかなか発展が難しいかもしれない。そのような中で、ある政党からすると「反対する政党の道具にさせない」という見方もあったのですが、同じように、どの政党自体の道具にもならないようにしたのです。過去の政治状況と市民活動の関係、そして当時の市民活動と政治の関係を見た時に、「これは一旦制限を置いた方がいい」と判断しました。ただし、この条文にはいくつか問題があるので、いずれは改正した方がいいとは思っています。

海外の NPO の法律も色々見ましたが、やはりどの国でも政治と切り分けています。アメリカで言うと、「501(C)(3)」という寄付税制の法律は、日本の NPO 法より厳しいです。政策提言についても、事業活動の何分の 1 までしかできないという制限があります。それも勘案して国際的な状況を見た時に、選挙に関する制限はある程度やむを得ない、と。

この政治条項がある程度玉虫色であることは、一方的に政治上の争いに巻き込まれて、そこで制限が加えられた、という訳でもないんですよね。宗教についても同じなのですが。これは当時の状況からできてしまった構造です。いずれ改正しなければならないと思いますが、それはいつになるかな、と感じています。

以上