はしがき

東西冷戦の終結以降，1990年代半ばには，世界的な民間非営利組織の台頭が指摘され，その存在意義や機能をめぐる活発な論議が促されるようになった．各国の内政面で民間非営利セクターへの役割期待も高まり，法制・税制の整備など新たな「制度化」の動きと，同セクターを振興し支援する公共政策が伸展した．

90年代にはわが国でも，国際的な民間非営利セクター研究に共振する動きが始まった．「NPO（民間非営利組織）」という用語の移入から間もない時期に発生した1995年の阪神・淡路大震災の被災地救援や復興対応を契機として，市民活動団体の持続的な非営利活動や公益活動を制度的に担保し，促進するための立法運動が高まった．

1998年の特定非営利活動促進法（NPO 法）制定から四半世紀を越え，特定非営利活動法人（NPO 法人）の増加と活動の広がりの中で，「NPO」という用語は人口に膾炙し，国・自治体の政策にも頻繁に登場し，民間企業の社会貢献事業などでもパートナーとして認知され連携・協働が進んだ．

2000年代以降，国・地方を通じた「公共マネジメント（公共経営）」の理念や考え方の導入と方法（政策手法）の開発，普及に伴い，政府セクターでは省庁再編，地方分権，公務改革による政府組織の再編が，民間セクターでは公共サービスの新たな担い手として役割期待の高まる民間組織の主体形成，機能強化を図る改革が相次いだ．民間営利組織については2005年の会社法改正，民間非営利組織については明治以来110年ぶりとなった2006年の公益法人制度改革，NPO 法の数次にわたる改正（特に2011年改正），そしてこれらと並行して進められた社会福祉法人，学校法人，宗教法人など特別法法人の個別根拠法の相次ぐ見直しは，規制改革やガバナンス改革と通底する．

こうしたおよそ30年に及ぶ複合的，連鎖的な制度改革を経て，今日では政府，民間営利，民間非営利３セクターの各組織は，さまざまな領域・分野で官民連携（PPP：Public Private Partnership）の構図を多彩に描いている．

NPO を構成する非営利法人（非営利組織）は，３セクターの組織が鼎立してともに公共や公益の実現を目指すうえで不可欠の存在と見なされるようになっ

ている．国内外の環境変化や移り変わる社会課題に柔軟に対応するための政策や事業，活動する人びとの乗り物（ヴィークル）や装置として機能を発揮し，国民・市民の生活の向上に資する存在となることが目指されている．2024年，経済政策の観点から強く推奨，推進されて実現した公益認定法と公益信託法の改正も，こうした流れに連なる動きといえる．

新型コロナウィルスへの緊急対応を経たのちも，国際的な緊張関係の再燃や，日本列島を取り巻く情勢変化の下で，これまで台頭し普及したNPO・非営利法人（非営利組織）は，政府ではなく（非政府），営利企業でもない（非営利），第三のセクターであることの積極的な存在意義を再考し，政府，企業，国民との関係性の中で期待される役割を担っていく必要がある．

そのために，NPO・非営利法人に関わるよりよい法や政策とは何かが改めて求められている．

本書は，こうした問題関心の下に，進化・伸展の途上にあるわが国の非営利法人（非営利組織）の法と政策の動態について俯瞰するとともに，非営利法人の一層の発展を図るうえで，その存在意義の再確認や政府，企業，国民との関係性に関わる今日的な課題に焦点を当てて論じている．

公共経営学，公共政策学，行政学等の観点から非営利法人の法や政策を研究課題としてきた筆者にとっては，2001年に上梓した『NPO政策の理論と展開』（大阪大学出版会），2012年に刊行した『公共マネジメントとNPO政策』（ぎょうせい）に続き，この分野に係る三作目の論文集となる（前二著の内容目次については，巻末資料参照）．

構成される論考の初出は2001年から2024年にわたるが，前二著で示した筆者のNPO政策を分析・検討する枠組み（基底的（目的的）政策と派生的（手段的）政策等）に加えて，時間軸と空間軸に基づき考察を深めるための手がかりとして「系統と分類」の枠組みを重ね，該当する論文を編集配置するとともに，この間の制度改革や状況の変化を踏まえて可能な範囲で補注を施した．

本書は，全体を第Ⅰ部から第Ⅳ部の4部に分けて構成している．

まず，第Ⅰ部は「法人制度の構図」と題した総論として，「第1章　非営利法人とNPO政策」で，本書で取り上げる非営利法人の意味や法人制度における位置づけを述べたうえで，筆者のNPO政策の分析・検討枠組みを示した．

また，「第2章　非営利法人の系統と分類――NPO法人の新たな可能性」で，わが国の非営利法人（法）を，通時的，歴史的な進化の過程としてとらえる「系統」と，共時的，同時代的な制度配置の状況としてとらえる「分類」についての考え方を，NPO法人に焦点を当てながら提示している．

次に，この総論を受けて，第Ⅱ部では「非営利法人の系統と伸展」と題し，非営利法人の「系統」問題を検討している．具体的には，一般社団・財団法人（以下「一般法人」），公益社団・財団法人（以下「公益法人」），社会福祉法人，更生保護法人，職業訓練法人など多様な法人類型にわたる3つの論考を配している．

「第3章　公益法人制度改革と一般法人の伸長」では，2000年代に入り本格化した公益法人制度改革と，その結果，今日広く活用されるようになった一般法人の伸展状況と課題を，その前身である旧公益法人や中間法人に対する筆者のこれまでの研究成果も踏まえて論じている．

「第4章　社会福祉法人と更生保護法人の跛行的発展」では，一般法としての民法に対して，戦後，社会福祉事業法や更生保護事業法に基づく特別法法人として，個別に設けられた社会福祉法人と更生保護法人を多角的に比較し，その跛行的な発展状況を分析し，両者の今後のあり方を論じた．

「第5章　職業訓練法人とNPO政策」では，前掲の筆者のNPO政策論の分析枠組みを用いて，時代に即した職業人の人材確保，育成や雇用開発に重要な役割を果たしてきた職業訓練法人について，その発展過程と政策的な課題，激変する労働・雇用環境のなかでの今後の位置づけについて論じた．

また，第Ⅲ部では「非営利法人の分類と評価」と題し，非営利法人の「分類」問題を検討している．特に非営利法人やその活動・事業の分類と，法人の事業・活動の「公益性評価」と「公益増進性評価」に関する3つの論考を配している．

「第6章　NPO分類と公益性評価」では，分類学の基礎概念やアプローチを援用して，NPO法制定直後のわが国におけるNPOの分類について検討し，NPOの中に大きな位置を占める非営利法人に対する公益性評価との関係性について考察している．

「第7章　NPO政策と行政裁量」では，NPO法制定当初に並存していた旧公益法人の公益性評価システムと，その特定公益増進法人における公益増進性評価システム，さらに新たな特定非営利活動法人（NPO法人）における公益性評価システムを，行政官の行政裁量に着目して比較分析し，制度改革の方向性を提言している．

第6章，第7章で取り上げた問題に関しては，その後の抜本的な公益法人制

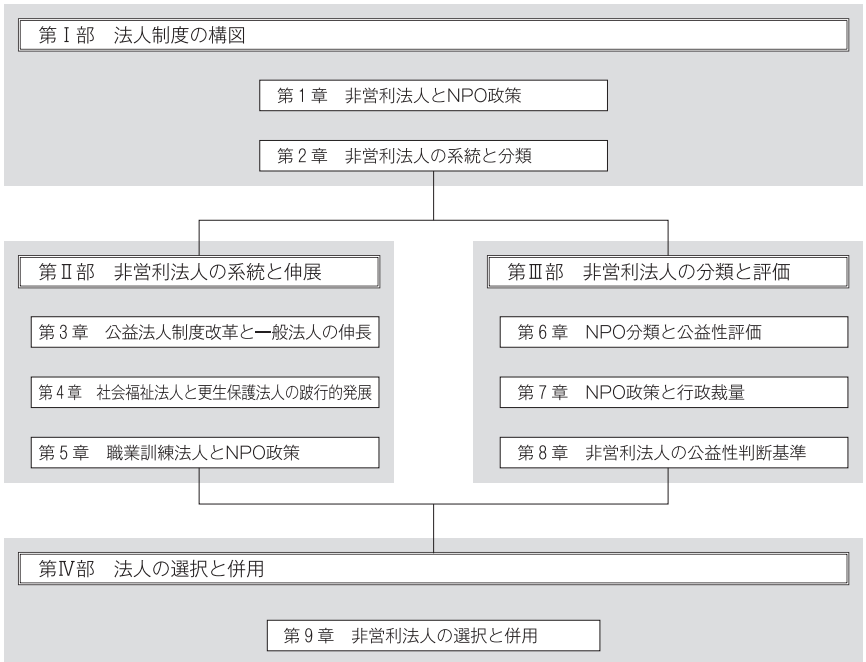


図１　本書の構成

（注）各章の副題は略.
（出所）筆者作成.

度改革やNPO法の累次の改正によって，NPOの分類，非営利法人の公益性評価システムや公益増進性評価システムがそれぞれ変化し，改革されていくことになるが，両章の元になった論文は，いわばそのスタート時点において，当時のNPOの状況や旧公益法人制度が抱えていた問題点を踏まえてあるべき方向性を述べており，現在から振り返っても意義のある内容と考える.

「第８章　非営利法人の公益性判断基準――一般社団・財団法人と特定非営利活動法人を事例として」では，わが国においては1993年の衆参両議院における地方分権推進の国会決議から本格的に開始した地方分権改革に伴う非営利法人制度の変化をとらえ，公益性判断基準やその根底にある理念，考え方がどのように変化しているかを分析している.

第Ⅳ部では，今日，政府，国民にとっていっそう利用しやすい存在として大きな社会的役割を担うようになった非営利法人について，営利法人も含めた民間法人全体に対する視野の下で，それらの非営利法人をどのように選択し，併用しながら政策目的や事業効果を挙げていくかを検討している.

「第９章　非営利法人の選択と併用」では，その先駆的な事例として，W. M. ヴォーリズらによる近江兄弟社の事例や，NPO法制定草創期の全国の事例について，その運営理念や事業展開について調査研究を行い，営利・非営利にわたる民間法人の「組織併用」の動態と今後の可能性について示唆を得ている.

なお，「あとがき」では，本書の議論をまとめるとともに，中央地方関係，地方分権改革にかかる議論や，現在進行している第二次ともいうべき公益法人制度改革（改正公益認定法及び公益信託法公布）を念頭に，非営利法人の制度と政策の変遷を顧み，将来を展望している.

前掲の筆者の前二著は，勤務し出講する大学学部・大学院等における教育においてテキストや参考図書として活用し，本分野に関心を寄せる研究者や実務家の方々の利用，参照に供してきた.

本書が，前二著と合わせて，法学，政治学，行政学，政策学，経営学など関連諸分野の研究者，大学院生・学部生をはじめ，国・自治体の職員や公共政策・地域政策に携わる実務家や市民の方々に，NPO・非営利法人の豊かな世界を俯瞰し，あるいは個別に検討するうえで何らかの参考としていただければ，筆者としてこれに優る喜びはない.

付記

はしがきの冒頭（ⅰ－ⅱ頁）は，筆者の現在の課題認識として，初谷2024b：2を一部補筆の上再掲した.