

わが国の民間非営利活動の展開と課題

—住宅分野を中心として—

山岡 義典 (プランニング・
コンサルタント)

はじめに

民間の非営利活動は、政府による行政行為と企業による営利活動に次ぐ第三の分野の活動として、世界的にも関心が高まっている。住まいづくりや居住環境づくりの分野でも、今後その役割はますます大きなものとなってくだろう。すでにアメリカやイギリスでその目覚ましい発展が見られることは、今回の平山論文で詳しく報告されている通りである。それらを参考に日本でどのような動きが可能なのか、ここではそのことを考える一つの背景として、日本の民間非営利活動の展開過程とその特徴を考察してみたい。

行政のあり方や企業の経営方式も文化や社会の伝統によってそれぞれの国や地域で異なっているが、それなりにこの百年余りの間に国際的な理解や認識を深め、国際的なルールを模索し、世界的な共通性を培ってきた。しかし個人個人の思いから出発する民間非営利活動は、その歴史性や文化性に依存する性格がより一層強く、今後とも暫くはそれぞれの地域や国によって独自性の強い活動を展開することになる。それゆえ、民間非営利活動は、一方において世界に通用する国際性を育てていくとともに、それぞれの固有の歴史や文化、その結果としての人々の価値観に基づく固有性を発展させていくことが必要のように思われる。とりわけ、西洋文明以外の伝統をもつ社会における場合に、それが欠かせない。そのような観点から、ここでは住まいづくりと居住環境づくりを念頭に置きながらも、日本の民間非営利活動全体の大きな歴史的な流れを検討し、それらが現代にまでもたらした特徴を明らかにして、今後の課題を展望する。

日本社会の変遷を単純化して概観すると、江戸幕府による社会と生活の統制、明治維新政府による洋風化と近代化、第二次大戦後のアメリカによる民主主義の導入、という3つの大きな転換期があり、これらの転換期にもかかわらず連続した底流と、これらの転換期によって不連続に展開した流れが存在する。またこれらの転換期で区切られる4つの時代の内部で、いくつかの特徴が緩やかに内的な発展をとげていることも見逃せない。以下では、江戸時代とその前を含めて「明治以前」とし(第1章)、続いて「明治から戦前まで」(第2章)と「戦後」(第3章)を区分して概観し、最後にそれらを踏まえた

今後の「課題」(第4章)について整理したい。

1. 明治以前の民間非営利活動とその組織

1-1 底流としての地縁型相互扶助の仕組み

身近な人たちが互いに協力し助け合うという慣行は、人が集まって暮らす所ではどこでも見られたことだろう。水路などの農業基盤を協同して維持しなければならない水田耕作社会では、特にその必要性は強い。日本ではすでに古代から律令制度によって地縁的な相互扶助の行為が規定され、同時に相互監視と連帯責任をかねた地縁的組織として「五保」が存在した。おそらくこのような組織は、古代の住まいづくりや村づくりの協同化にも大きく関係したと思うが、その具体像は明らかでない。このような地縁的な協同の仕組みは、古代から中世にかけて次第に密度の高いものになっていったと考えられる。中世の末期には、京都では地縁的・職能的に結ばれた町が成立し、その町々の自治的・自衛的結合体として町組が編成される。また港町や寺内町などの自治都市が生まれ、内発的・自治的な地縁組織も誕生するが、ここでは住まいづくりだけでなく、まちづくりも緊密な協同体制によって行われたことであろう。

江戸時代になると、これらの都市における自治的組織は崩壊し、代わって農村も都市も含めて全国的に五人組制度が施行される。村方は惣百姓を、町方は地主・家主を単位として5軒1組を原則に強制的に隣保組織を結成したもので、古代の「五保」を範としたものと言われている。その主な目的は納税と統治にあって、相互監視と連帯責任の仕組みと言われているが、結果的には緊密な相互扶助の機能を果たしていただろう。村や町の掟を守って生活する限りは、お互いの助け合いが保証されるのである。しかしその掟を犯すと「村八分」になり、弔事と火事の時以外の扶助は受けられない。結果的に村からの追放となり、扶助の対象から除外されるのである。

住まいづくりという観点からは、この仲間内の相互扶助は「結い」となって現れる。農作業あるいは屋根葺き材料の収集や屋根葺き作業などのために、村落で労働力を交換する社会慣行である。「結い」の言葉はすでに11世紀末には見られ、14世紀には慣行として存在したことが

知られているが、近世にはそれぞれの地域で独自の発達をしたと思われる。地方によってはテマガエ、テマグリ、モヤイ、イイ、ユ、ヨイコなどとも呼ばれていた。提供された労働は金銭では相殺しないのが原則で、その参加者の能力とは関係なく、提供した日数に応じて長い年月のいずれかの日に労働として返すことになっていた。

このような住まいづくりに関する地縁の仕組みは、住宅地の一定の環境水準を維持していく上でも大きな役割を果たしていたであろう。明治の初期に民法編纂の基礎資料として「全国民事慣行例類集」が作成されるが、この中には、全国各地の住宅等に関するさまざまな自主管理の事例が収録されている。基本的な大枠の規制は奢侈の制限や防火の観点から幕府や藩によって為されるわけだが、細部の規制は共同体の維持や日常生活の観点から、むしろ自主的な慣行として成立していたと考えるべきであろう。

仲間内だけの助け合いを重視するムラ型とも言うべきこのような相互扶助の慣習は、水田耕作を基本とする社会に特徴的なものと思われるが、日本では古代から近世に至る長い年月の中で培われてきたもので、現在の日本人の人間関係意識にも強く影響を及ぼしているように思われる。

1-2 宗教の役割と影響

通常的生活空間の建設や維持管理は、基本的には地縁的な相互扶助の仕組みの中で行われた。各地の地域的な特色や相違はあるにせよ、それは近世の末には全国的に定着した。こうして、いわば日本社会の底流を形づけてきた。しかし、それはあくまで一定の定住社会での定常時の仕組みである。一定の定住社会を越える課題への対応、あるいは飢饉や災害などの非常時の課題への対応のためには、別の非常活動の仕組みが必要となる。その担い手が、宗教的な救済活動や富裕商人や豪農層を中心とした篤志活動であった。

古代から中世にかけては、仏教を基盤とした篤志活動が盛んに行われた。四天王寺や法隆寺を建設して慈善や学問のための基地とした聖徳太子は、民間人とはいえないかもしれないが、その最初の担い手であった。奈良時代になると、行基のように民衆への布教と慈善を一体のものとして行う僧侶も現れた。行基は、架橋や灌漑施設の建設などの地域開発事業を積極的に行い、救貧や慈善活動も熱心に行ったが、その主な対象地は、当時の農耕定住社会の周縁地域であったようである。平安時代の初期には、空海が現代の民間非常利セクターに通ずる組織的な活動を展開した。慈善活動や庶民教育に力を注ぐとともに、讃岐の満濃池の開発のような大規模な灌漑事業を行い、また、四国や畿内の各地で井戸掘りや溜め池づくりなどの水利開発を行うなど、定住社会づくりに努め

た。中世になると、西大寺の叡尊が非人や乞食、癩病患者や囚人を救済し、その弟子の忍性も大規模な慈善事業を行ったが、地域開発や住環境の整備といった面からの活動は、知られていない。

中世の末には、キリシタンの宣教師によって堺などの港町や京都を舞台に熱心な布教活動が行われ、従来の仏教によるものとは異なる性質の慈善活動・文化活動が登場する。農民や貧者を重点的に救済し、信徒を獲得し、信者もまた孤児の救済などに尽くしたが、特に都市における公共的施設の整備という点で、大きな特徴があろう。長崎など多くの港町にミセリコルディア（慈悲の組）と呼ばれる共済組織が設立され、養老、難民救済、葬祭援助等を行った。医療の面でも、育児院や救癩を含む総合病院を設立し、また、セミナリオなどの教育研究施設も作られた。

江戸時代になるとキリシタンは禁教となり、その信教も救済事業も壊滅し、その精神はほとんどその後の日本人の心の中に定着していない。仏教も同時に檀家制度によってその自主・自立の性格を失い、その慈善力や公益事業能力を喪失する。

しかし仏教は地域社会、あるいは日常的な生活と無縁だったわけではない。都市や農村の新しい開発が行われる場合には、幕府や藩の指導のもとに戦略的に寺院が新設または再配置され、また既存の都市や農村においても日常生活と結び付いたさまざまな役割を担っていた。最も重要な役割は精神的な拠り所ということであろうが、寺子屋などの庶民教育の場としても重要な役割を担った。一方「かけこみ寺」という言葉もあるように、相互扶助の仲間内からの逃げ場としての機能をもつこともあり、積極的な慈善活動とは異なるものの、別の意味の民間非常利活動として重要な役割を果たしていたと言える。

このような日常生活の場における公益的な活動の空間としては、神社もまた重要であった。氏子制度によって地縁と結び付いた神社の役割は、檀家制度によって血縁と結び付いた仏教寺院と比べると、むしろより大きなものであったかもしれない。江戸時代には神仏の混交が進むから簡単には言い切れないが、その性格も寺院とはいくらか異なるものであったろう。季節的な祝祭を通じての、芸能などの文化活動の場としての役割も大きかったと思われる。寺院や神社は寺社奉行の支配地として、管理面でも一般の住宅地とは異なる空間を、日常生活の中に出現させた。その後の日本の住環境に対する考え方に、それは計り知れない影響を与えているように思う。

なお、近世の民間非常利活動に対する仏教の役割としては、社会的行為に対する実践倫理への影響という点も重要だろう。次に述べる富者の篤志活動も、そのような思想に支えられていた。しかしこの場合も、仏教としての独自性をどれだけもっていたかは分からない。慈善、

仁愛、報恩、報徳、積善、篤志など、日本人が好んで用いた言葉の中には、仏教由来のものと儒教由来のものが渾然として混ざっている。儒教を宗教の範疇に加えるなら、近代以前の非営利活動の思想的背景としては、むしろ仏教よりも儒教をあげるのが適切かもしれない。

1-3 地域社会と富者の役割

江戸時代の後半になると、宗教的な活動以外にも、定住社会の定常的な相互扶助を越える非営利活動が展開する。住まいづくりや住環境づくりに直接関係するものはあまり見当たらないが、地域社会の生活保証という点で重要な役割を果たしている。

江戸時代の救済政策として特に重視されたのは、天災や飢饉などの非常時における困窮者の救済である。江戸時代の後半には、幕府も諸藩も儒教的精神に基づく備荒対策をとり、各地に救済組織が生まれた。その代表的なものとして、18世紀末に設立された江戸町会所がある。地主・家主層が支払う町会費を節約して積立てた七分積金に幕府の公金を加えて基金とし、^{もみ} 穀の備蓄、融資、窮民救済を行うものである。運営は幕府の監督指導のもとに地主や家主から選ばれた年番年寄数名が行っていた。官主導による半官半民の組織の源流とも言えるものであるが、これによって、江戸の庶民生活に一定の安定感を与えることができたという。

城下町や村のレベルでも、各地で社倉や無尽講のような自衛救済組織がつくられたが、民間の発意とされる救済組織の本格的なものとしては、19世紀の初めに設立された秋田感恩講がある。秋田藩の御用達商人が農民の窮乏を憂えて育児と救済のために藩主に献金を申出ると、これに多くの仲間が共鳴して寄付を寄せ、藩主もこれを公金としてではなく、民間の非営利の基金とすることを命じて設立されたものである。その後の飢饉の時なども、この感恩講の給米などの救済によって、秋田城下ではほとんど餓死者が出なかったという。同じような感恩講は、幕末から明治にかけて秋田県の各地に誕生する。

二宮尊徳が疲弊した武士の生活や農村の立て直しに活躍したのも、ほぼ同じ頃である。自ら出した種金や豪農などの支援によって基金をつくり、生活再建や農耕地開発の資金を困窮者に無利子で融資するのが、その基本的な仕組みであった。その典型例は下級武士を対象とした小田原仕法組合や農民を対象とした相模の克讓社に見られるが、このような基金は明治以降に報徳社と総称されるようになる。尊徳の考え方の特徴は、単なる生活救済よりも勤儉節約とともに自助努力による生産基盤の整備を重視した点にある。荒廃地の農地化や用水路の開削、河川の改修、それらへの架橋などである。

町人の富と力が支配した大坂では、商人たちの建設的・文化的な公益活動も盛んであった。「一建立」と呼ば

れる公共施設のために私財を投じる気風もその一つである。道頓堀の掘削や淀屋橋の架橋など、大坂を巡る運河網の掘削やそれらへの架橋の多くが、商人たちによって行われた。また、町人の学問のための懐徳堂も、商人たちの意志と資金で作られ、維持された。5人の商人が出した拠出金を基本財産として独自の運営をしたその仕組みは、現在の財団法人の仕組みそのものである。

1-4 近代以前の非営利組織の名称

近代以前の非営利組織の名称に用いる言葉としては、秋田感恩講などの「講」が最もよく用いられた。この言葉はもともとは中世寺院で仏教の経典を講義する講經に由来する。その後、特定の経典や本尊を中心とする信仰集団の集会や儀礼を指すようになり、やがて集団そのものを指すようになった。さらにそれが参詣費用の積立てなどを行うようになって経済的な性格を帯び、次第に宗教や信仰との関係の有無にかかわらず、平等な構成員によって成り立つ相互扶助組織一般を意味するようになる。頼母子講などはその例である。「講」は、現在の言葉では組合が最も近いように思う。

このほか、近世の非営利組織名を示す言葉としては、相互扶助的な近隣集団や機能集団を指す「組」や生産協同組織としての「座」、緊密な関係で結ばれた「団」、小規模で緩やかな組織を示す「連」などがあるが、講ほどには一般的に用いられていない。明治以降、「組」、「座」、「団」は営利・非営利を問わず、特別の業界に限って用いられるようになる。「組」は建設関係の企業名に「座」は芝居の劇団名にといった具合である。「連」は極めて特殊な場合にしか用いられていなかったが、最近ではその都市的・任意的な組織概念が、再評価されつつある。なお「結い」は近世の重要な非営利組織概念ではあるが、「〇〇結」などのように組織名称として用いられることはなかった。

2. 明治から戦前までの制度的展開（表1参照）

2-1 明治初期の民間非営利活動

江戸から明治へと政治の仕組みは大きく変わっても、江戸時代の地域的な救済活動の多くはそのまま継承され、むしろ発展・普及した。秋田感恩講に続いて秋田県内に多数の感恩講が設立されるのも、また、二宮尊徳の仕法が報徳社という組織を通じて関東・東海地方に普及するのも、明治になってからのことである。しかし新しい時代を迎えての、新しい動きもある。困窮者の救済活動には、キリスト教、特にプロテスタント関係者の役割が大きい。明治初期には多くの社会福祉施設がキリスト教関係者によって作られた。

民間非営利活動の新しい動きとしては、地方都市にお

ける育英基金や初等・中等教育機関の設立、大都市における高等教育機関の設立も重要である。前者では、かつての藩主やその一族・家臣の出捐による基金の設立や藩校の継承発展が目立つ。初等・中等教育を終えた多くの士族の子弟が、奨学金を得て学びにいくのが大都市の高等教育機関である。大都市には国立の教育機関以外に多

数の私立の機関があって、彼らの選択肢を豊かにした。その中には慶応義塾のように江戸時代の私塾を引き継いだものもあったが、キリスト教の影響下に設立されたものも多い。ミッションによるものに限らず、個人が設立したものでも、キリスト教の信仰による使命感を背景としたものも少なくない。

表1 明治～戦前の非営利法人制度と住宅・住宅地関連年表

西暦(元号) 年	法人制度	住宅・住宅地関係	公益税制等
1868(明治元)年	・明治維新		
1890(明治23)年	・旧民法公布(施行せず)		
1898(明治31)年	・民法施行[社団法人・財団法人]		
1899(明治32)年	・商法施行[株式会社等]		・所得税法改正[非営利法人非課税制度]
1900(明治33)年	・産業組合法[信用組合/販売組合/購買組合/利用組合]		
1919(大正8)年		・内務省住宅改良助成通課要項(公益住宅融資制度)	
1921(大正10)年		・借地法、借家法/・住宅組合法(同時に住宅会社法案答申されるが議会で提出されず)/・内務次官住宅資金貸付に関する件依命通課(公益住宅の建設助奨)/・東京府住宅協会設立(府下に集団住宅を経営)/・都市計画法、市街地建築物法施行(前年公布)	
1922(大正11)年	・信託法[公益信託制度]	・(財)文化普及会設立(森本厚吉、文化アパートの建設)	
1923(大正12)年		・特別都市計画法	
1924(大正13)年		・(財)同潤会設立	
1927(昭和2)年		・不良住宅地区改良法	
1938(昭和13)年	・有限会社法[有限会社]		
1939(昭和14)年	・宗教団体会法[宗教団体]		・法人税法施行[神社・民法人非課税制度]
1940(昭和15)年	・部落会町内会等整備要領(内務省訓令17号)[町内会制度]		
1941(昭和16)年		・住宅営団法(同潤会吸収)	
1942(昭和17)年			・臨時租税措置法改正
1943(昭和18)年	・許可認可等臨時措置法制定[民法法人設立許可権限を地方官庁に委譲]/・市制町村制改正(町内会が地方行政制度の一環に組み込まれる)		[法人税の損金算入限度額の制度]

2-2 公益法人制度と公益法人非課税制度の確立

社会的な活動を実践していくには、組織が必要であり、それを法的に認める仕組みが必要である。そのような組織に法人格を与える制度（公益法人制度）は、1898（明治31）年の民法施行によって確立した。その第34条は、「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団マタハ財団ニシテ営利ヲ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」と定めており、これは百年近くたった現在もそのまま変わらず引き継いでいる。公益法人としては、人の集まりに法人格を与えた社団法人と財産の集まりに法人格を与えた財団法人の2種類を認めているわけだが、その設立が主務官庁の許可によるところに特徴がある。活動内容に応じて、それぞれに関係した省庁、あるいは部局が内容を審査し、設立許可を与え、そしてその後も監督するのである。

それまでに存在した民間の救済組織や高等教育機関の多くは、この民法のもとに財団法人や社団法人になった。秋田県下の感恩講のいくつかは財団法人になり、報徳社の主なものは社団法人になった。大正の初めにはいくつかの系統に分かれていた報徳社が大統合して全国組織としての大日本報徳社を設立するが、当時全国に約1000存在した報徳社のうち、約700が社団法人であった。なおこのような公益法人の名としては、報徳社や赤十字社などのように明治の中期くらいまでは「社」が多い。「社」は克讓社のようにすでに幕末から使用されていたが、一般的に普及するのは明治以降である。ただし、明治の後半からは企業などの営利組織を示す名称概念になり、これに代わって非営利組織を示す言葉としては「会」がよく用いられるようになる。現在、非営利組織の名称として最もよく用いられているのはこの「会」であろう。「会」は近世までは「え」として法会とか大嘗会などのように一時的な祭事の名称として用いられていた言葉である。

この民法によって設立許可された公益法人には、原則として法人税はかからない。このような公益法人非課税制度は、宗教用地の地租を非課税とした慣習に由来するもので、1899（明治32）年の所得税法改正で正式に法制化され、1939（昭和14）年に施行された法人税法に引き継がれた。

公益法人制度の確立とともに、相互扶助組織としての組合制度も整備された。1900（明治33）年の産業組合法の制定がそれで、信用組合・販売組合・購買組合・利用組合の4種の組合が、地方長官（知事）の許可によって設立できることになった。その後、住宅組合など各種の組合制度ができるが、産業組合法はその基本的な役割を果たした。なお「組合」の語が一般に用いられるようになるのは明治以降だが、二宮尊徳の小田原仕法組合や大原幽学の先祖株組合（いずれも天保13年設立）のように、江戸時代の後期にはすでに用いられていた。「組合」

は組合員相互の利益を目的とする組織で他者に対する公益的な活動を行うものではないが、「講」の伝統をもつ日本人には、馴染みやすい非営利の仕組みだったように思われる。報徳社などもその金融機能に着目するとむしろ信用組合に近く、当時、産業組合の普及に熱心だった柳田国男は、その社団法人化よりも信用組合化を説いている。しかし実際には、先にも見たように、ほとんどの報徳社は社団法人としての途をすでに選んでいた。

2-3 地縁組織の変容

江戸時代に成立した地縁的な相互扶助の仕組みは、新しい社会の動きに応じて次第に変化しつつあったが、日露戦争後、明治の末から大正時代初期にかけて展開された地方改良運動は、在郷軍人会や青年団などの地縁集団を組織化することで近代的な変質を促し、その後の都市や農村の地域社会に大きな変化を及ぼした。1906（明治39）年に政府の主導によって設立された報徳会（後に中央報徳会と改称）がその中心的な啓蒙・推進機関となったが、この会は尊徳の報徳精神を国家的立場で利用したもので、各地に普及していた報徳社とは別の性格の組織である。

同じ頃、東京や大阪などの大都市の郊外では農村地帯の区画整理によって広大な住宅地が供給されたが、これは耕地整理法（旧法1899年、新法1909年制定）を背景に、かつての村単位の耕地整理組合によって行われるものが多く、地縁型の宅地開発事業ということもできよう。ここでも「組合」の役割が大きい。なお、この区画整理事業は、1919年の都市計画法制定によって、制度としての確立を見ることになる。

なお貨幣経済の普及も、従来の地縁的な相互扶助の仕組みを、大きく変えていったであろう。例えば「結い」による労働提供の慣行は、都市化した地域から次第に金銭の授受による日雇いに代わり、やがてほとんどその姿を消すことになる。

一方、都市部では新たな地縁組織として町内会が成立する。それらはそれぞれの地域で独自の形成過程と内容的な特徴をもっていたが、東京などの大都市では、一定の共有財産をもって社団法人となるものもあった。その活動は、広い意味での自治行政事務に関する事項や町内の公共的行事、防災・防犯、文化行事、あるいは地域の施設管理に関する事柄などであるが、行政の末端組織としての役割が大きかった。また、新しく計画的に開発された住宅地では、田園調布会のような社団法人を組織して地域社会の自主的な管理や運営を図るところもあった。

2-4 社会政策としての非営利住宅供給の模索

明治中期になるとさまざまな都市問題が発生するが、さらに第一次大戦中の工業化の進展やその後の景気の低

迷は、都市労働者や都市住民の生活を圧迫し、多くの困窮者が路頭に迷うことになる。内務省は本格的な社会政策に取り組むが、その中で最も重点を置いたのが低所得階層に対する貸家供給であり、その一つが公共団体や公益団体に低利融資をして公益住宅を直接供給させることであった。東京では、東京市や東京府の地方公共団体のほか、東京府住宅協会や東京府社会事業協会が、この公益住宅を供給した。

それとともに、内務省は住宅組合による持家の建設と住宅会社による借家の経営という方法で民間の住宅供給の促進に取り組もうとした。

住宅組合は、1921（大正10）年の住宅組合法公布によって実現する。都市中間層が、地方長官（知事）の許可を得て自ら組合をつくり、府県を通じての低利融資を受けることによって互助的に住宅を建設することを狙ったものである。しかし一定の自己資金をもたないと組合にも出資できず持家建設もできないので、その利用は一部の富裕階層に限られ、社会政策としての性格は強いものではなかった。1921年から1938年の18年間に、全国で7400万円の融資によって約3万5000戸が住宅組合によって建設された。

内務省が住宅政策の本命と考えていたのは、住宅組合よりも住宅会社の設立であつたらしい。住宅会社は低所得者のための賃貸住宅の建設と経営を主な目的とした株式会社で、住宅債券の発行や土地収用、免税、融資などの点で特権を与えられると同時に、株式配当を一定の割合に制限することによって非営利組織に近い性格をもたすものであった。原則として各道府県に1つを、内務大臣の認可によって設立することになっていた。しかし、この住宅会社法案は1921（大正10）年に社会事業調査会から答申されたものの、大蔵省との交渉が難航し、結局議会にはあげられないで流産に終わった。実現していれば、非営利会社の事例として、他にも波及の可能性もあったかもしれない。ともあれ、貸家事業は基本的には民間の地主による営利目的の事業として展開することになる。しかし単なる貸家経営だけではなく、地主によっては〇〇文化村のような独自性のある一住宅地区を形成するものもあった。

そのような中で社会政策的な住宅供給の実績をあげたのは、1924（大正13）年に関東大震災後の復興を目的に設立された同潤会である。内外から集まった救恤金と交付金1000万円によって財団法人を設立したもので、民間団体の組織形態をとるが実質的には内務省の外郭団体である。初年度には罹災者用の仮住宅2160戸と普通住宅3420戸を建設し、その後は震災復興住宅にとどまらず広く労働者住宅の建設や管理事業、地区改良事業を行った。1941（昭和16）年の住宅営団発足により解散するまで、計12000戸の住宅を建設した。同潤会の事業については、

その数よりも事業内容の近代性が重要な意味をもっていたと言えるだろう。

なお大正時代から、社会問題に対してはその事後対策よりも発生防止が重視されるようになり、その原因究明の機関も民間の力で生まれてくる。大原孫三郎が1919（大正8）年に設立した大原社会問題研究所や、安田善次郎が後藤新平の提唱を受けて1922（大正11）年に設立した東京市政調査会などがその例である。

2-5 文化活動としての住宅供給

民間非営利の立場から住宅供給を行った民間の組織として、文化普及会がある。東京市政調査会と同じ1922年に森本厚吉が私財を投じて設立した財団法人で、中流階級の科学的・合理的な文化生活の普及を目指していた。その具体的な事業目的は、実験的な入れ物としての文化アパートメントを建設することであった。内務省の低利融資（当初計画50万円が震災により30万円に減少）を得て、1925（大正14）年、東京・御茶の水に耐震・耐火構造の鉄筋コンクリート4階建、47戸の共同住宅を完成する。同潤会が最初に建てた青山アパートの竣工の前の年である。住戸はアメリカ型の直輸入とし、食堂、応接室、洗濯室、給水・給湯施設を居住者の共同利用施設として設置するなど、森本の合理的文化生活を徹底した形で実現したものであった。それは震災後の大都市で住民のほとんどがぎりぎりの生活を余儀なくされていた中に、突如として実現した日本離れした異質の理想空間であった。それをどう評価するかはともかく、このような実験的な試みが一民間人の非営利活動として実際に行われたということは、記憶にとどめておいていいように思う。

2-6 企業家たちの地域社会への貢献

地方都市の企業家たちの地域社会への貢献も、各地に見られたことであろう。

倉敷における大原孫三郎はその典型的な例と言える。孫三郎は父の創業した倉敷紡績を中心に、銀行業、電灯・電気業、新聞事業、住宅地開発事業などの地域産業に進出し、中国でも屈指の財閥となるが、それらから得た利益を惜しみ無く社会文化事業に注いだ。岡山孤児院への資金援助を始め、地域農業の振興のために大原奨農会（現在、岡山大学農業生物研究所）を、工場労働者の労働条件の改善のために倉敷労働科学研究所（現在、労働科学研究所）を設立するほか、定期的に日曜講演会を開催したり倉敷総合病院を開設したり、大原美術館を創設した。先に見たように大原社会問題研究所も設立するが、これは倉敷ではなく大阪に置いた（後に東京に移転）。営利事業と非営利事業を両輪のように使い分けつつ、近代的な地域社会づくりを目指したのである。

函館では、米穀商から金融業まで営む相馬哲平が、「郷

土報恩」を家訓に函館公会堂や函館図書館書庫などの公共施設を寄付したり、火災時の救済資金を寄付した。三代目哲平は、1944（昭和19）年に相馬報恩会を設立、恒常的な資金支援の仕組みを確立した。

このような地方財閥企業家による地域社会の発展への貢献は、その程度の差はあるものの多くの都市で見られ、豊かな居住環境づくりに寄与したことと思われる。

2-7 第二次大戦中の民間団体の報国的再編と公益法人制度の変容

日本の民間非営利活動は、1940年代の戦時体制下に入る頃から大きく変容する。あらゆる組織や団体が、国家統制のもとに組み込まれ、報国的なものに統合・再編される。そして制度面でも多くの臨時措置がとられ、その多くは現在の制度へと繋がっていく。

地縁組織で言えば、町内会はその中にさらに10戸程度の隣組（隣保班）を組織することにより、国家動員組織に編成され、1943（昭和18）年の市制町村制改正では町内会が法的に地方行政制度の一環に組み込まれた。

住宅供給組織としては、1941（昭和16）年の住宅営団法公布によって、特殊法人として住宅営団が設立され、財団法人の同潤会は吸収されて解散することになる。

1943（昭和18）年の許可認可等臨時措置法は、1つの道府県内で事業を行う公益法人の設立許可権限を、中央省庁から地方長官（知事）に委譲した。この臨時措置は戦後もそのまま残り、地方公益法人制度は暫定的な法的根拠のもとで実質的に定着してきたが、1991（平成3）年に漸く民法改正によって臨時の措置は廃され、正式の法的根拠をもつことになった。

企業が公益法人などに寄付する場合の、法人税に対する損金算入限度額の制度ができたのも戦時体制下のことである。それまでは寄付は全額が損金として認められていたが、臨時租税措置法の改正によって、国防献金と恤兵金以外の寄付金については、資本金割りと所得割りで定められた一定額までしか損金に認められなくなった。この制度は戦後の税制改革によって、正式に法人税法に定められることになる。

3. 戦後の民間非営利活動とその制度的展開（表2参照）

3-1 新憲法と戦後公益法人制度の展開

第二次世界大戦は日本の無条件降伏で終了し、連合軍の占領下にあつて大日本帝国憲法は新憲法に代わる。公布は1946（昭和21）年11月、施行は翌年の5月。国民民主権と戦争放棄がその特徴とされるが、民間非営利活動にとっては「結社の自由」（第21条）と「公私分離の原則」（第89条）が重要な意味をもつ。「結社」の自由を保証するためにも「公の支配に属しない」団体に「公の財産」

を供することを禁じたものだ。戦前・戦中のような民間団体に対する強い国家統制を防ぐためのものである。

この原則は特に宗教団体について徹底し、宗教法人法（1946年）によって宗教法人制度が確立された。しかし社会福祉団体については、民間の資金でそれを支える社会的基盤の育っていない日本では、実際に政府の補助を必要とした。共同募金（1947年開始）で民間資金の導入を図るが、なお十分でない。そこで「公の支配に属す」法人として新たに生まれたのが社会福祉事業法（1950年）による社会福祉法人であった。そして措置費という名のもとに、その必要事業費を政府（厚生省）が負担することになる。憲法に抵触しない形で民間団体に対して公的資金が支出できる仕組みをつくったのである。同じことは私立学校法（1949年）による学校法人にも言える。「公の支配に属す」ことによって私学は政府（文部省）の私学助成を得ることになるのである。また、民間の医療機関については、医療法（1950年）によって医療法人となることができるようになったが、これは営利法人に近い性格のものとなっている。

こうして宗教と福祉と教育と医療に関する民間団体の多くが、従来の民法による公益法人の対象から、それぞれの特別法による法人の対象になり、それ以外の分野の民間公益団体だけが民法法人の対象として残ることになった。その民法の規定自体は、憲法が代わっても変わることがなかった。戦前の民法と同じ内容の公益法人（社団法人と財団法人）制度、すなわち主務官庁の許可制による制度が、依然として現在まで続いているのである。

協同組合については、戦中に再編されつつあった各種の組合の体系が、戦後の数年の間にほぼ現在の姿で確立する。その中でも民間組織として重要なものは、消費生活協同組合法（1948年）による生活協同組合であろう。この成立とともに戦前の産業組合法は廃止される。生活協同組合は「組合員の生活および文化的経済的改善向上を図ることのみを目的とする」（生協法第2条1項の2）組織で、知事または厚生大臣の認可によって設立される。原則として組合員のみしか利用できず、組合としての利益が出て出資者への還元は一定に制限される。その意味で非公益・非営利の組織とすることができる。

公益法人等の税制についても、戦後は新しい変化が起こる。財団・社団を始め、宗教法人や学校法人などは原則非課税であったが、収益事業に対しては課税することになった点である。シャープ勧告では、収益事業課税とともに公益法人の非課税制を免税制に改めることを提言したが、これを受けた法人税法の改正では、非課税制はそのままにして、宿泊事業や出版事業などの限定列举した収益事業による所得に対してのみ、法人税を課することとした（1950年）。これがいわゆる現在の収益事業課税制度であるが、その税率は企業等の普通法人に比べると、

常に低くおさえられてきた。なお、協同組合の事業に対しては原則として課税されるが、その税率は公益法人と同じ軽減税率が適用されている。

3-2 地縁組織の変容と展開

戦時中に国家統制の役割を与えられた町内会や部落会

は、GHQによって一旦は廃止されるが、実際には根強く日常生活に結び付いており、講和条約発効（1952年）の後ほとんどの地域で復活した。その内容は、地域によっても、都市と農村あるいは旧市街地と新市街地などによっても特性を異にするが、共通の特徴は、個人ではなく世帯単位の強制加入であるという点にある。そして子

表2 戦後～現在の非営利法人制度と住宅・住宅地関連年表

西暦（元号）年	法人制度	住宅・住宅地関係	公益税制等
1946（昭和21）年	・新憲法公布、翌年施行〔公私分離の原則〕／・宗教法人法〔宗教法人〕		・法人税法改正〔損金算入限度額制度〕
同年			
1947（昭和22）年			
1948（昭和23）年	・消費生活協同組合法〔消費生活協同組合〕	（この頃、東京、兵庫、福岡等に住宅協会設立）	・シャープ勧告〔公益法人の免税制導入提言〕
1949（昭和24）年	・私立学校法〔学校法人〕		
1950（昭和25）年	・医療法〔医療法人〕	・住宅金融公庫法	・法人税法改正〔公益法人の収益事業課税〕
1951（昭和26）年	・社会福祉事業法〔社会福祉法人〕	・公営住宅法	
1953（昭和28）年		・産業労働者住宅資金通法	
1955（昭和30）年		・日本住宅公団発足	
1957（昭和32）年		・（財）日本労働者住宅協会設立	・法人税に試験研究法人等の制度制定
1961（昭和36）年			
1962（昭和37）年			・所得税に試験研究法人等の制度適用
1965（昭和40）年		・地方住宅供給公社法	
1966（昭和41）年		・日本勤労者住宅協会設立	
1967（昭和42）年	・公益法人に対する監督の強化について（閣審75号）	・国民生活審議会調査部会、「コミュニティー生活の場における人間性の回復」発表	・行政管理庁、公益法人の指導監督の行政監察を実施、監督強化勧告
1969（昭和44）年			
1971（昭和46）年			
1972（昭和47）年	・公益法人設立許可審査基準等に関する申合せ		
1975（昭和50）年		・宅地開発公団法	
1977（昭和52）年	・公益法人会計基準設定／・最初の公益信託実現		
1981（昭和56）年		・住宅・都市整備公団発足	
1984（昭和59）年	・建物区分所有法改正〔管理組合法人制度〕		
1985（昭和60）年			・行政監察局、行政監察で中間法人制度創設を勧告
1986（昭和61）年	・公益法人の運営に関する指導監督基準		
1987（昭和62）年			・特定公益信託／認定特定公益信託の制度制定
1988（昭和63）年			・試験研究法人等を特定公益増進法人に改称
1991（平成3）年	・地方自治法改正〔認可地縁団体〕		・行政監察局、行政監察で中間法人制度創設を再勧告
1992（平成4）年			

供会や青年団、老人会などの各種の地域団体が、町内会を基盤にして成り立っている。

戦後の経済復興、経済成長とともに大都市への人口集中が続き、膨脹する都市も過疎化する農村も大きく変貌したが、町内会や部落会などの地縁組織は、幅広く現在の日本人の日常生活を緩やかに包み込み、さまざまな局面で大きな力をもっている。市区町村などの自治体が住民と接触する場合には、ほとんどが町内会を通じて行われている。1980年代になると、まちづくりへの住民参加を促すために「まちづくり協議会」を組織する自治体も出てくるが、この場合も町内会が基盤になっていることが多い。アメリカ型の助け合い運動としてスタートした共同募金が、現実には今でも町内会を通じた戸別募金にその7割以上を依存していることは、日本での民間非営利活動と地縁組織の関係を象徴的に語っている。

なお、これまでの町内会や部落会はほとんどが法人格のない任意団体であったが、町内会等の中には会館や土地などの不動産をもつところもあり、そのような不動産を任意団体のままで保有し登記するには、多くの問題がある。そこで町内会等に法人格を与える仕組みが必要になり、1991年には地方自治法の改正によって、認可地縁団体という非営利法人制度が誕生した。市区町村長への届け出によって法人格が得られる仕組みである。

1960年代に大都市に出現した新しい住居形態として、民間共同分譲住宅いわゆるマンションがある。この管理組合も、町内会とは性格を異にするものの新しい都市型の地縁組織と言えるだろう。特にコーポラティブハウスのように入居者が建設前からそれぞれの希望を議論しつつ実現した共同住宅のような場合には、その地縁組織としての性格は一層強いものになろう。マンション管理組合は従来は任意団体であったが、管理費や修繕積立金として多額の金銭を保有するものも多く、法人化が必要になってきた。そこで1984年には建物区分所有法が改正され、管理組合法人と団地管理組合法人の制度が確立した。法務局への登記のみで設立可能な非営利法人組織である。

3-3 住宅供給と民間非営利活動

日本は終戦によって未曾有の住宅問題に遭遇してきたが、1950年代には各地の財団法人組織が、それに対応した。それは民間団体というよりも行政の外郭団体という性格が強いが、ここではその設立経緯と概要について触れておきたい。

民間の住宅供給を促進するために1950年には住宅金融公庫が設立されるが、これと関連して多くの都道府県で財団法人の住宅公社や住宅協会が設立された。住宅金融公庫の持家貸し付けは好評だったのに対し貸家貸し付けは不評であり活用されず、そのため都道府県に貸し付

けて賃貸住宅の建設を進めようとしたが、GHQの反対で実現できず、公庫と建設省が各都道府県に対して公社・協会の設立を要請したためである。また、1957年には全国46の労働金庫の寄付行為によって財団法人として日本労働者住宅協会が設立された。労働者の持家取得を促進するため、その実現のために住宅金融公庫の融資金と労働金庫の資金を併せ利用して、全国的に分譲住宅の建設事業を行うことになった。事業は主に各地の労働金庫が行ったが、事業の実際面を担当する組織として消費生活協同組合法による住宅生協を設立することが多かった。戦後の住宅生協は、このような仕組みのもとに普及する。

これらの財団法人は、その後1960年代の後半に、いずれも特定の法律に基づく特殊法人に改組される。1965年には地方住宅供給公社法が成立し、勤労者の持家取得を計画的で容易にするための積立分譲住宅制度が創設されるとともに、住宅金融公庫の融資を明文化することになった。これによって各地の住宅公社や住宅協会は住宅供給公社に改組したが、この住宅供給公社は営利を目的としない特別の法人として、出資が地方公共団体（都道府県と人口50万人以上の政令指定都市）に限られた。民間企業からの出資を禁じたのである。なお、これらの各地の地方住宅供給公社は、財団法人時代の1950年度から1992年度までに、分譲で約50万戸、賃貸で約15万戸の住宅を建設した。

また1966年には日本勤労者住宅協会法が制定され、財団法人の日本労働者住宅協会が特殊法人の日本勤労者住宅協会に改組された。住宅生協による住宅供給を円滑に促進するためである。消費生活協同組合法による住宅生協では、その組合員にしか住宅を供給できない。そのため、一般公募による供給が条件の「公庫融資付き」の資格を得ることが困難で、事業展開に無理があった。特殊法人への改組後は、協会から各住宅生協等への委託として住宅建設事業が行われるようになり、組合員以外への販売も可能になった。1992年度現在の委託先は47生協等となっている。なお、住宅生協のすべてが日本勤労者住宅協会の委託事業の受け皿として設立されたものとは限らない。最近では民間独自の非営利の住宅事業を展開する目的で設立されるものも、生まれつつある。

このほか、住宅や宅地の供給に関する特殊法人としては、1955年には住宅公団が、1975年には宅地開発公団が設立され、これらは1981年に合併して住宅・都市整備公団として現在に至っている。

3-4 企業の社会貢献活動の展開

企業の社会貢献、いわゆるコーポレート・フィランソロピーの考えが日本に導入されてまだ間も無いが、法人としての企業が社会的な貢献をする例はすでに戦前から

もあり、戦後は経済成長とともに1960年代から企業財団の設立という形で盛んになってきた。その財団の主なものには科学技術振興のために研究助成を行うもので、助成先は専門の研究者が主であったが、次第に大規模な、しかも目的も多様化した財団も登場する。そして最近では、環境や福祉や文化活動、国際交流などの分野で、市民団体への助成を行う財団も誕生し、増えつつある。

最近では、このような企業財団を通じての社会貢献以外にも、企業自体による寄付行為や従業員のボランティア活動の重要性が着目されるようになった。企業市民の言葉が好んでよく用いられるように、企業の立地する地域への貢献も大きな関心事となりつつある。企業の芸術・文化活動への支援も大きな流れになりつつある。このような企業の社会貢献活動が市民の活動と直接とりむすぶ機会はまだそれほど多くはないが、今後はさまざまな市民と企業との協力関係が生まれてくるものと思われる。まちづくりや住まいづくりの活動に対しても、企業の社会貢献にさまざまな役割が想定される。

3-5 市民公益活動としてのまちづくり活動

戦後の占領政策によって市民・住民の活動を中心とした数々の新しい民間非営利団体が誕生した。公民館活動や子供会活動などの住民活動やPTAのような教育関連活動も活発化する。しかしそれらの活動は、必ずしも民間の自発的な活動として順調に育ったわけではない。結局は市民的な基盤を確立することができないままに行政的な枠組みの中で形式化した趣がある。

1960年代になると、町内会を越える地域共同体としてコミュニティの必要性が行政的にもとりあげられ、モデル・コミュニティの設定やコミュニティ・センターの建設が進められたが、一方、激しい環境変化に対して、環境保護や公害防止、開発反対などの住民運動も活発になる。そのような反対運動から提案・実践活動へと人々の関心が移っていったのは、1960年代も後半になってからであろう。その頃に設立された先駆的な団体で、今でも活躍しているものがいくつかある。1970年代になるとさらに多くの自主的な活動が、さまざまな分野で生まれてくる。町並保存やまちづくり活動もその主要な分野である。福祉の面からも地域社会は新しい動きを呈してくる。ノーマライゼーションの考えとともに地域社会の中でのケアが重視されるようになり、草の根での試行的な活動が始まる。その他、国際交流や海外援助などの市民の活動も始まって来る。

以上のような持続的で創造的な草の根の活動は市民活動と総称することができるが、その中でも公益的な性格の強いものは市民公益活動と呼ぶことができよう。1980年代になるとそれに相応しい活動が一層盛んになる。特に80年代後半になると、さらに多くの団体が分野を越え

て生まれてくる。それまでの正義感と使命感に支えられた「真面目」な活動よりも、仲間づくりやイベントを重視した「楽しい」活動に重点を置くものも増えてくる。また、分野や地域を越えて共通の問題意識をもって交流を計るようなネットワーク型の活動も盛んになる。このような流れの中で、90年代に入ると各種の団体リストや団体要覧が出版されるようになるが、そのことはそれまでに設立された団体の数が、社会現象としても顕著に見え始める一定の量を超えてきたことを意味しているのかもしれない。

コミュニティ活動、住民活動、まちづくり活動、社会教育活動、ボランティア活動、NGO活動、フィランソロピー活動、生協活動、市民事業やワーカーズコレクティブといったそれぞれの流れをもつ分野が、それぞれの領域を拡大するとともにその内部で変容し、同時に他の分野と相互に交流・融合しあいながら、あるいはそれらの分野の空き間に新たな分野を飛び火させながら、市民公益活動は大きなうねりのように日本の社会の中で成長しつつあるかに見える。

3-6 公益法人制度の新展開

戦後のいくつかの改革で確立された日本の民間公益活動の仕組みであるが、1970年代から、その変化の動きが少しずつ現れている。

その一つが、民法法人の設立許可基準に関するものである。1972年には、各省庁の事務レベルの担当者が協議して「公益法人設立許可審査基準等に関する申合せ」を作成した。その内容自体は抽象的なものに過ぎないが、目的や事業の公益性が明確であって、かつ事業運営に支障をきたさないだけの収入が確保できることを条件としており、従来は公益法人か非常利法人かあいまいであった民法法人（社団法人と財団法人）は、明確に公益法人として位置付けられることになった。同時に、公益性の認めにくい非営利団体は法人化の途が閉ざされたことになる。この点に関し、1985年の公益法人に関する行政監察では「中間法人」制度の創設が指摘され、その後法務省で若干の検討を行ってきたが、具体的な展開は見えない。同じ指摘は、1992年の行政監察でも行われているが、その意図は民法法人の公益法人としての純化を計ることにあり、必ずしも新しい市民公益活動の受け皿を用意するという発想は見られない。

もう一つの動きは、公益信託が実現したことである。公益信託は一定の基金を信託銀行等に信託して助成活動を行う仕組みで、財団を設立するほどの多額の資産がなくても実現可能なため、市民的な公益活動の推進には向いている。1922（大正11）年制定の信託法に定められていたものの、戦前・戦後を通じて適用されないままであったが、1977年に実現に踏み切ったものである。その後、

その数は急速に増えている。

第三の動きとして、わずかではあるが公益法人や公益信託に関する税制の展開がある。民間公益活動の資金源としては、企業や個人の寄付が重要な役割をもち、そのような寄付を促すためには、その寄付金に対する免税制度が必要である。1961年には、法人税に係わる寄付金の免税措置として「試験研究法人等」の制度が整備され、これに認定された法人に企業などが寄付する場合には、通常の損金算入限度額の倍までが損金扱いできるようになり、また翌年度からは個人の寄付金の課税所得からの控除にも、適用されるようになった。この試験研究法人等の適用類型はその後次第に追加され、1980年代の後半になると一層増えるとともに、制度の内容も順次改善された。1988年の税制改正では、その基本趣旨が「公益の増進に著しく寄与する法人」として明確化され、「試験研究法人等」の名称が「特定公益増進法人」に改められた。公益信託についても、いくつかの改善があった。1987年には特定公益信託の概念が規定され、そのうち一定の信託目的をもつものは認定特定公益信託として、特定公益増進法人に準ずる免税特典が得られるようになった。

4. 市民公益活動としてのまちづくり・住まいづくり活動の課題

以上の民間非営利活動の歴史的な特徴の考察に基づき、次に市民公益活動としてのまちづくりや住まいづくり活動を促進するために、どのようなことが重要かをまとめておきたい。以下の項目のうち、①、②は市民公益活動全般の発展にとって重要な課題、③、④は特にまちづくりや住まいづくり活動の発展にとって重要と思われる課題を示している。

①市民公益活動に相応しい非営利法人制度の確立

民法による公益法人は個別の主務官庁によって設立が許可され、その後の運営も監督される。その法人は、行政の縦割りに沿った形でしか存在できにくい。しかし市民公益活動にとっては、行政の枠を越えて活動するような柔軟性が欠かせない。また多くの市民公益活動の母体は小規模な団体であり、資金面や人材面で現在の公益法人の設立許可基準を満たさないことも多い。以上のような点から、現在の公益法人制度は市民公益活動には馴染みにくい。そのため、まちづくり活動などの市民公益活動の担い手は、多くが任意団体である。活動の規模も小さく、取り扱う金額や専従のスタッフが少ない時はそれでも問題はないが、次第に大きくなると、法人化することが必要になる。しかし先のような理由から、現在の公益法人制度のもとでは、市民の活動団体が法人化するのは非常に困難である。あるいは可能としても、問題がある。そのため、やむをえず株式会社や有限会社のような営利組織として法人化する団体も増えている。従って何

らかの、これらの課題を克服できるような新しい、主務官庁制によらない非営利法人制度を確立する必要がある。また、市民の活動母体としては消費生活協同組合の制度があるが、この制度が市民公益活動の器としてもっと活用できるような工夫や制度的な改革も必要であろう。あるいは株式会社や有限会社であっても、非営利認定制度によって一定の公益的活動を行うような仕組みも検討に値しよう。

②個人の寄付を促す税制の重要性

自立的な市民公益活動団体を育て、その活動を推進するためには、その資金源の多様化が必要だが、その基本としては、民間からの自発的な寄付が重要である。現状では、その多くは個人会員や団体会員からの会費や企業からの寄付、あるいは助成財団の助成金によっているが、市民公益活動の費用としては個人の寄付の比重を高めることが重要である。しかし日本人の日常生活の中には、必ずしも現在のところ、そのような習慣や意識が根付いていないし、しかも個人の寄付に対する免税制度は極めて限られた場合にしか認められていない。広く個人の寄付を促す制度がない。意識が先か制度が先かの問題はあるが、このような状況を改善する第一歩として、個人寄付控除制度を実現することが望まれる。個人の寄付が所得税や地方税の課税所得から控除される制度である。また各種の基金など、市民の力による市民的な資金源を工夫することも望まれる。このようなことを通じて、公益的活動に対する個人の意識を高めていくことが、大きな課題である。

③まちづくり活動の事業的展開

日本のまちづくり活動は、まだ歴史も浅く、調査や計画提案や意見表明に関するものが主で、事業自体に取り組む段階にはきていない。これからは実際のまちづくり事業や住まいづくり事業を自ら手掛ける段階へと展開することが予想される。その場合の専従スタッフやボランティアの能力、営利企業や公共団体による事業との差別化、事業に伴う経営上の危険性、事業推進に関わる制度的課題などについて、試行錯誤を重ねつつ検討を深めていくことが重要であろう。

④行政型組織の市民公益活動化

一方、日本では地方公共団体の設立した公社等が一定の事業能力を備えている。例えば住宅供給については地方住宅供給公社があるが、まちづくり全般を含めるとさらにさまざまな団体がある。これらの公的または半公的な団体を、民間非営利団体に近い形で再編成し、より幅広くまちづくり活動などの市民公益活動を支援できる組織にしていくことが望ましい。また③で示したような市民団体による事業に協力する仕組みなども考えることができよう。③を市民公益活動の事業化とすれば④は半公共的事業体の市民活動化ということができよう。この両

者が交差する所に、新しいまちづくり活動や住まいづくり活動の源泉が見いだせるような気がする。そしてそれによりリアリティを与えるのが、①や②の課題であろう。

補 論

この原稿の初稿を返送してしばらくの後、1995年1月17日の未明、阪神を中心に大地震が発生、大都市における未曾有の直下型地震として、従来の予想をはるかに上回る被害が発生した。建物の倒壊等による死者は5千人を越え、20万人が安全な住まいを失って学校や公園での避難生活を余儀なくされている。

その緊急の対応で注目を集めたのが、民間のボランティア活動であった。それも市役所等の公的機関に登録された「指示待ち」のボランティアではなく、俄かに組織されたり集まってきた「押し掛け」のボランティアであった。また、これらに対する企業の物品寄付や企業ボランティアの応援も迅速に行われた。ボランティア活動は緊急の救援だけでなく、被災の実態調査などにもさまざまな民間の専門家グループが活躍した。この数年の間における市民活動や企業の社会貢献活動に対する関心の高まり、その活動のさまざまな体験が、これらの迅速な対応を可能にしたように思う。

このようなボランティア活動の意義を認めて、政府も本格的にその支援の仕組みを検討し始めた。2月3日には18省庁の関係課長・室長が集まって「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」が設置され、次の4項目の検討に着手した。すなわち、(1) 市民公益団体の法人格取得について、(2) ボランティアや市民公益団体の公益性を担保する法的枠組みについて、(3) ボランティアや市民団体に対する支援方策について、(4) その他各分野で活動するボランティアや市民公益団体に共通する課題について、である。

これまでも個別省庁毎のボランティア支援策などが提案されたり実施されたりしているものの、法人格の問題にまで踏み込んで関係省庁が一体的に取り組むことは、全く無かったことである。その結果が民間非営利活動の伸びやかな発展の基盤整備に繋がるか、かえってその足枷になる制度を作ってしまうかは、予断を許さないが、少なくとも私が本論の4章で提起した課題の①については本格的な取り組みがスタートしたことになる。そして恐らく、②についても、なにがしかの具体的論議がなされることだろう。そして連絡会議の場面とは別に、実際の復興計画や復興事業の場面で多くの民間団体が積極的に関与することによって、③や④の課題に大きな進展が見られることと思う。

震災後1か月を経過した今、救援活動も調査活動も緊急対応から長期的な対応へと移行しつつある。今後は復興に向けての、さまざまな市民団体や民間組織が登場す

ることになろうが、それは住宅分野を中心とした日本の民間非営利活動の歴史に、大きな、そして決定的な1ページを開くものとなるに違いない。補論と言うには単純な見通しにすぎないが、敢えて再校の機会に言及させていただいた。

<主な参考文献>

- 1) テッサ・モーリス・鈴木著、藤井隆至訳『日本の経済思想』岩波書店 1991
- 2) 石田雄『日本の政治と言葉(上)「自由」と「福祉」』東京大学出版会 1989
- 3) 千田隆『天平の僧行基—異能僧をめぐる土地と人々』中央公論社(中公新書)1994
- 4) 吉田久一『改訂 日本社会事業の歴史』勁草書房 1966
- 5) 池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社 1986
- 6) 右田紀久忠編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社 1993
- 7) 太田實『公益法人と公益信託』勁草書房 1980
- 8) 林雄二郎・山岡義典『日本の財団—その系譜と展望』中央公論社(中公新書)1984
- 9) 川添登・山岡義典編著『日本の企業家と社会文化事業』東洋経済新報社 1986
- 10) 林雄二郎・山岡義典編著『フィランソロピーと社会』ダイヤモンド社 1993
- 11) 山岡義典編著『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』(NIRA 研究報告書)総合研究開発機構 1994
- 12) 住民図書館編『ミニコミ総目録』平凡社 1992
- 13) 奥田道大『都市コミュニティの論理』東京大学出版会(現代社会学叢書)1983
- 14) 倉沢進・秋元法郎編著『町内会と地域集団』ミネルバ書房 1990
- 15) 東京都公文書館編『江戸住宅事情(都史紀要34)』
- 16) 本間義人『住宅』(産業の昭和社會史⑤)日本経済評論社 1987
- 17) 本間義人『内務省住宅政策の教訓—公共住宅論序説—』御茶の水書房 1988
- 18) 石田頼房『日本近代都市計画史研究』柏書房 1987
- 19) 山口廣編『郊外住宅地の系譜—東京の田園ユートピア』鹿島出版会 1987
- 20) 長谷川徳之輔『東京の宅地形成史—「山の手」の西進』住まいの図書館出版局(住まい学体系)1988
- 21) 福岡峻治『東京の復興計画』日本評論社 1991
- 22) 渡辺俊一『「都市計画」の誕生—国際比較から見た日本近代都市計画—』柏書房 1993
- 23) 大日本史辞典編纂会編『新編日本史辞典』東京創元社 1990
- 24) 岩波書店編集部編『近代日本総合年表 増補版』岩波書店 1988
- 25) 彰国社編『建築大辞典 第二版』彰国社 1993