

## わが国の「市民活動」を支えるもの — 多元構造社会の担い手として「市民活動」を考える —

生活研究部 副主任研究員 佐藤 光邦

---

### 《要旨》

1. 近年、各方面からボランティア活動に対する関心が高まっているが、その背景として高齢化・国際化・地球環境問題など、現在わが国社会が直面している課題への対応について、行政主導による社会問題の一元的解決という「一元構造」を特徴とする、これまでのわが国社会システムの限界、及びこれに代わるべき「多元構造社会」に向けた変革の必要性が認識されてきていることが挙げられる。
2. ボランティア活動など市民活動の実態については、統計データや調査研究実績が乏しく、明らかでない部分が多いが、各方面からの関心が高まっている今日の情勢下では、そうした実態の不透明性が理解や支援を阻害し、その健全な発展を妨げる要因となるものと考えられる。
3. 当研究所では、93.10 わが国の様々な分野で活動する市民活動団体約1800団体を対象とするアンケート調査を実施した。その結果、わが国の市民活動に関する次のような特徴が明らかになった。
  - 1) 活動分野により、財政支援体制に次のような特徴を有する。
    - ①国際協力分野の団体(NGO)は、他分野に比べ予算規模が比較的大きいが、その財政は個人会員組織による市民の会費や寄付に対する依存度が高い。
    - ②社会福祉分野の団体(社会福祉協議会を除く)は、自己調達と行政の補助金に対する依存度が高く、市民や企業の支援に対する依存が他分野に比べて小さい。
    - ③青少年育成、環境保全分野の団体は市民に対する依存度が高いが、予算規模がさほど大きくなっていることもあり、会員制度組織率は国際協力分野ほど高くない。
  - 2) 今後の財政支援増に向けた期待については、国際協力分野の団体だけは市民に期待する意向が強くみられるものの、他分野の団体は行政に対する期待が強く市民に対しては理解・参加を求めるにとどまる。
  - 3) ボランティア活動に対する社会的評価制度の是非については、メリットや懸念事項を表明する多くの付帯意見がつけられたものの、全般的に賛成意見が高い割合を占め、活動者の強い期待が示される結果となった。
4. 行政支援に強い期待が示された今回の調査結果は、市民に財政支援のベースを期待することが困難であったこれまでの状況の反映と理解され、わが国社会がこれまでのような一元構造社会から多元構造社会に移行していくためには、市民のより一層の理解・賛同を得ていく一歩進んだ体制づくりが必要であることを示している。全国民的規模による問題提起・議論の高まりが期待される。

## 1. はじめに

### (1) ボランティアに対する期待の高まり

近年のボランティアに対する各方面からの期待は誠に熱いものがある。

国民生活白書平成5年版(93.12)は「豊かな交流——人と人とのふれあいの再発見」というテーマを掲げ、「豊かで充実感あるライフスタイル創造」に向けてボランティア活動に注目し、その現状について詳細な分析を展開しているが、このほか厚生白書も早くからボランティア活動に関する記述を掲載しており、平成4年版(93.3)でも「国連・障害者の十年——皆が参加する『ぬくもりある福祉社会』の創造」というテーマのなかで「お互いにふれあい共感し、ともに活動する機会を提供することは重要な課題」として厚生行政がボランティア活動を支援していることを強調している。また、92.7文部省・生涯学習審議会答申はボランティア活動に対する社会的評価制度の検討を提言しており、94年度から13県の高校入試で内申書にボランティア活動欄が設けられることも伝えられているなど、その内容は学校教育のなかで具体化しつつある。さらに91.1に郵政省が創設した国際ボランティア貯金は93.9末現在で1239万件の加入者(累計)に成長して、92年度には24億円余りの寄付金を集め国際協力活動を行なうNGOを支援している。

このほかにも外務省、自治省、労働省、環境庁、総務庁、林野庁など多くの省庁がボランティア活動に関する白書や答申の発表、調査・振興施策を実施しており、まさに「国を挙げて」ボランティア活動を育成・振興しているが如き観である。

企業においても、90年代に入り、90.2企業メセナ協議会発足、90.11経団連・1%クラブ発足、91.11大阪コミュニティ財団設立、92.6経団連・社会貢献白書出版などの出来事が続き、「社会貢献」は企業活動の指針としてその認識が確立された。その後景気低迷が長期化しているなかではあ

るが、ボランティア休暇・休職制度の実施企業も依然として増加基調の模様であり、その認識は堅持されているものと思われる。

また、一般市民の間でもボランティアに対する関心が高まっている。新聞・雑誌などのマスコミでボランティアが取り上げられることが目立って多くなってきており、91.11元法務省官房長・堀田力氏がその職を辞し、さわやか福祉推進センターを開設して福祉問題への取り組みを始めたことや、93.4国連ボランティア・中田厚仁氏が活動中に射殺された事件も大きな社会的反響を呼んだ。生活水準の向上を背景とした「心の豊かさ」「生きがい」志向の強まり、価値観の多様化がその根底にあるとの分析も行われているが、全国社会福祉協議会調査によるボランティア団体数・活動者数が1980年代後半から顕著な増加傾向を示しており(図1)、またいくつかの有力市民団体・ボランティア団体における会員数等の状況をみてもボランティアに対する市民の関心の高まりが窺われる(図2)。

図-1 ボランティア団体数と活動者数の推移  
(全社協調査)

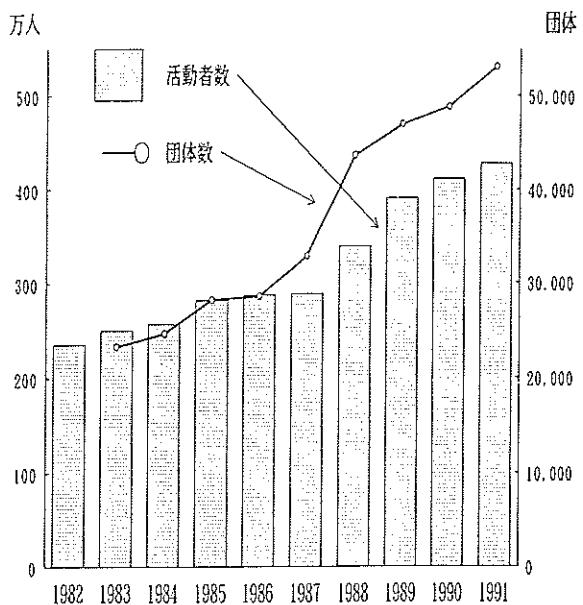
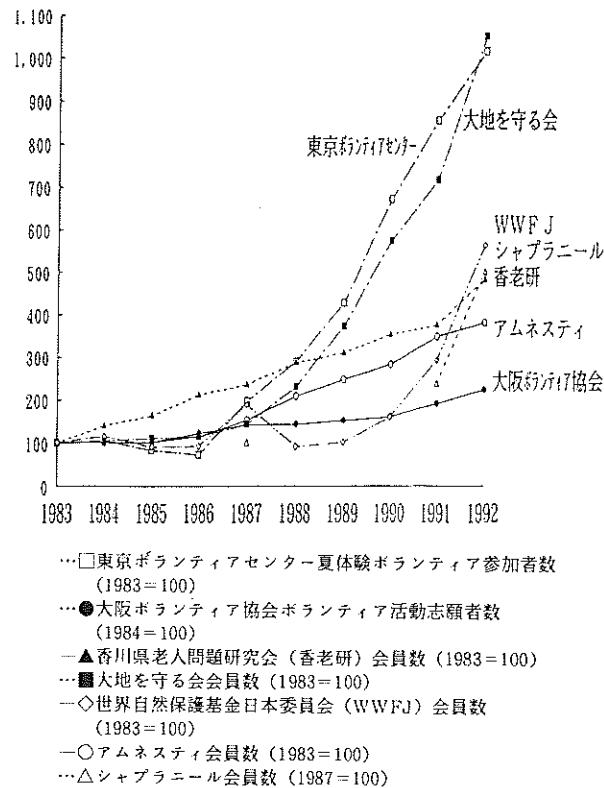


図-2 有力市民活動団体の会員数等の増減動向（ニッセイ基礎研究所調べ）



## (2) 一元構造社会と多元構造社会

このように各方面からボランティアに対する期待が高まっている背景として、わが国社会のあり方について変革の必要性が次第に認識されてきていることが挙げられるのではないだろうか。

これまでのわが国社会の特徴を端的に表現すると、明治期の「富国強兵」あるいは戦後高度成長期の「所得倍増」など政府によって掲げられた政策目標が法令、通達、許・認可、行政指導などを通じて「社会的枠組み」を形成するなかで、企業や個人は各自自己利益を追求するという官民役割分担が貫かれ、社会問題の解決に関しては行政が一元的に対応するという「一元構造社会」ということができよう。このようなわが国社会の特徴は国的人的・物的資源の効率的活用を可能にして、明治から昭和期にかけての飛躍的な産業発展、また、第2次世界大戦による国土荒廃からの驚異的

な復興・高度経済成長を果たし、今や世界でも有数の「豊かな社会」を実現してきた原動力と評価される社会システムであり、こうした実績もあって行政に対する国民の信頼は現在も極めて高いものがあると認められる。

しかしながら近年の社会情勢の変化は、こうした一元的構造を特徴とするわが国社会のあり方に修正を迫る様相をみせている。

すなわち、わが国においては、平均寿命の伸長・出生率の低下が組み合わされて、21世紀に向かって人口構造の高齢化が急速に進んでいくことが確実であり、そのため、

- ① 高齢者の増大に伴う社会保障コストの増大
- ② 若年労働力の減少による経済成長率の鈍化といった課題への対応が不可避のものとなる。これに加えて世帯の小規模化・女性の社会進出による家庭内扶養力の低下が年金や高齢者介護に関する社会対応への期待を一層強いものとする一方で、その負担は、これまでのような高度経済成長がもはや望めないわが国社会に重くのしかかっている。こうしたなか、各地で広がっている住民参加型在宅福祉サービスや在宅高齢者を対象とする食事サービスなどの市民活動は、行政による福祉サービスとは別に、地域の人々の助け合いによりこうした課題に取り組んでいこうというものであり、新たな社会対応方式として期待を集めている。

また、国際社会におけるわが国の地位が高まるにつれて、わが国が国際社会から期待される責任も重くなっている。政府開発援助（ODA）の規模は世界一でも相手国のニーズに十分に応えられていないとの批判もあり、また国際社会では大きな存在となっているNGOがわが国では未だ小さくこの分野における責任が十分果たされていないとの指摘も行われているところである。92.6 ブラジル地球サミットにおける各国NGOの活発な活動に驚いた人も少なくないのでしょうか。

経済成長の過程で引き起こされた水俣病などの悲惨な公害は、発生後40年近く経過した現在に

到ってもなお被害者救済問題が法廷で係争中という深い傷痕をわが国社会に残している。これらの公害事件における原因究明、住民健康管理、治療法研究、被害者救済といった各局面における行政対応をふりかえると必ずしも万全とは思われない点も少なくないが、こうしたなかで、全国各地で結成された「支援する会」が物心両面で被害者を支えてきた役割は絶大なものがある。

さらにわが国の海岸の多くは港湾整備によりセメントで塗り固められ、また、埋め立てられて工場用地となるとともに、豊かな緑を誇った山も宅地開発やリゾート開発、土砂の採取などにより無残に自然環境が破壊された例は枚挙にいとまがない。これまでのわが国社会が経済成長を急ぐ余り、開発と自然環境保護との調和、文化的な建築物や町並みの保存といった面に対する配慮が十分でなかったことは多くの人が感じていることであろう。1970年代から北海道・知床や和歌山県・天神崎など各地で広がったナショナル・トラスト運動などの自然環境保護運動が市民の手で活発化してきており、行政とは異なった立場から監視の目を光らせてきた。このような開発と環境保全との調和という課題は、地球環境問題が全人類的課題として認識されるなかで、今後一層重要性を増すものであるが、行政による開発規制のみでは到底達せられるものではない。

また、昨年10月におこったロシアの核廃棄物日本海投棄事件において民間団体・グリーンピースが投棄現場を確認し、その映像を発表することによりわが国を始めとする国際世論を喚起し、ロシア政府を再投棄中止に追い込んだことについては少なからぬ人が強い衝撃を受けたのではないだろうか。政府機関であれば外国政府の行為についてあそこまで事実を生々しく発表することは内政干渉との反発を招く可能性もあり、また国益の総合判断のなかで埋もれてしまう可能性も少くないであろう。

経済成長を担う人材を産み出してきた教育分野

においても、偏差値一辺倒の受験教育の弊害が指摘されて既に久しく、様々な改革が試みられているが、21世紀の日本を支えるべき人材を育てる新たな教育理念の確立は容易なことではない。こうしたなかで青少年のボランティア活動への参加は新たな価値観を吹き込むものとして期待を集めている。

また、世界150か国で人権侵害に関する調査活動を展開し、「良心の囚人（政治的信条や宗教、人種の違いから捕らえられた囚人）」の釈放を訴えて当事国政府や刑務所に市民の手紙を大量に送り続け、多くの釈放実績を有する、アムネスティ・インターナショナルの活動は、「人権擁護」というわが国では実感が比較的薄いテーマでありながら、賛同者を着実に増やしており、同団体が主張する「死刑廃止」もわが国社会のなかで次第に大きな議論になりつつある。

このようにわが国においても、近年、ボランティア活動に対する期待の高まり、市民活動の活発化の動きが次第に広がってきているが、これからわが国社会の課題を考えると、こうした動きをむしろプラス評価する認識も少なくない。「これまでのわが国の経済システムが、国際経済・社会のなかでのわが国のウェイトの増大、経済・社会の成熟化とそれに伴う国民の意識・価値観の変化、高齢化・長寿化の進展等様々な潮流変化のなかで、行き詰まり、制度疲労を起こしているのではないかとの指摘がある（通産省・産業構造審議会総合部会基本問題小委員会・中間的とりまとめ1993）」、「戦後日本の飛躍的な経済発展にみられるように、同質性と一律性は他を追う立場にあるときには極めて有効であるが、世界経済の10%超を占めるに到った今日、わが国では対外的にも、また国内においても新たに進むべき方向を見出すことが課題となっている。こうした課題にこたえるために、これまでの価値観、システムを見直し、理想とする社会の姿を追求する必要がある（経団連・社会貢献白書1992）」といった認識も広がってきててい

る。

行政が一元的に社会問題の解決に取り組む「一元構造社会」から、社会問題の提起・解決に当たり、行政を中心としつつ、市民活動団体など様々な主体が独自の価値観で取り組む「多元構造社会」への変革が、単なる掛け声や美辞麗句でなくなりつつある。

## 2. 市民活動と支援

### (1) ボランティアと無償性のアンビバレンス

ボランティアの基本特性として、一般的には、

- ① 自発性（善意性）
- ② 社会性（公共性）
- ③ 無償性
- ④ 先駆性

が挙げられるが、なかでも「無償性」は最も広く知られた特性であろう。

しかしながら、社会問題に対して自発的に取り組むボランティアグループにとって、活動が一定水準（規模・専門性）に達すると、この無償性が活動の制約要因となるというアンビバレンス（両面価値）に直面することとなる。

すなわち、ボランティアグループであっても社会のなかで活動していくためには、当然、経費が必要である。活動の拠点として事務所を借りるに当たっては当然費用がかかるし、専門的活動を行なうための機材を揃えるにも経費は必要である。また、専従スタッフや専門家を擁していくことすると「無償」では彼らの生活が成り立たない。社会問題に対して自発的に取り組み始めたボランティアグループは、活動が一定水準に達した段階で、さらに高水準の活動を目指すか（そのためには資金の手当てが必要となる）、それとも無償ができる範囲内に活動をとどめるかの選択に迫られるのである。

正しくは「無償性」とは「報酬を受けないこと」であり「経費を要しないこと」とは異なる。従っ

て、「ボランティア＝無報酬≠無経費」なのであるが、この点に関する誤解は現在でも決して少なくないと思われ、支援の必要性に関する理解を妨げる要因となっているものと考えられる。

このためか、最近、有力市民活動団体においては「ボランティア団体」という名称より「非営利団体（NPO；Non-Profit Organization）」という名称がよく使われるようになってきた。

「非営利団体」においては、活動者は報酬の有無に応じて「有給スタッフ」と「ボランティアスタッフ」に区分される。また、活動時間に応じて「専従スタッフ（フルタイムスタッフ）」と「パートタイムスタッフ」に区分される。有給専従スタッフが中心となって組織運営や専門分野を担当するとともにボランティアスタッフが労力面で支援して活動を展開し、サポーターと総称される支援者（会員・寄付者）が資金面を支えるというのが有力な非営利団体の活動スタイルである。

このような非営利団体の活動はわが国における社会問題の提起・解決に当たり新たな対応システムを提供するものであるとともに、市民にとっても関心ある社会問題に対して活動を行なっている非営利団体を、直接活動に参加できなくても、サポーターとして支援することにより、ひとりひとりが社会問題に参画する機会・手段を提供するものであり、より裾野の広い「直接民主制」に近い社会システムといえる。

なお正確には、「非営利団体（Non-Profit Organization）」とは、

- ①非政府性（non-governmental）
- ②非営利性（nonprofit distributing）
- ③形式要件（institutional formality）

の3要件を満たす概念であり、市民活動団体やボランティア団体も含まれるが、それ以外に宗教団体（教会など）、教育団体（学校など）、医療団体（病院など）並びに博物館や美術館などをも含む更に広い概念である。特に米国においては「政府・自治体（public sector）」「企業（business sec-

tor または private sector)」と並ぶ「第3セクター (independent sector)」として位置づけられ、経済的にもその総支出は1990年で3891億ドル(約42兆円; 1ドル=108円として換算、以下同じ)、GNPの7.1%を占める大きな社会的存在としてその意義が認知され、地位を確立している。

わが国でも最近こうした分野に対する関心が高まってきており、非営利団体の定義について独自の修正をしたうえで、わが国の非営利団体の経済規模に關し、その経常支出を1989年で16.3兆円(最終消費支出の5.96%)とする推計も行われている(本間正明・フィランソロピーの社会経済学1993)。

本研究はこうした「非営利団体」の中で、現在データによる実態把握がほとんど行われていない、ボランティア活動などの市民活動を対象とするものである。

## (2) 市民活動における支援と活動内容は表裏一体

ボランティア団体は「無償性」をその特質のひとつとするが、活動に当たり経費は必要である。その経費を調達するために収益事業(バザー、出版、Tシャツ・カード販売など)を行なう団体も少なくないが、本来、収益を目的とする団体でないだけに、一般的には、その収益は経費の多くを賄うものではなく、活動経費の多くを寄付など「他者からの支援」に依存せざるを得ない。

公益を活動目的とするボランティア団体などの市民活動団体にとって必要な経費を調達する「他者からの支援」は活動の前提であり、その存在は極めて大きい。一般論として、行政や特定の企業・個人といった特定の支援者に強く依存する場合、活動内容が特定支援者の意向に大きな影響を受ける危険性を否定できず、市民活動団体が独立して主体的に活動していくためには多数の市民によるサポートが最も望ましいと考えられる。「市民活動団体における支援と活動内容は表裏一体」と認識するべきである。

言い換えると、これからわが国社会のなかで市民活動団体がどれだけの役割を果たすことができるかは、わが国社会が市民活動団体に対してどれだけの支援体制を築くことができるかにかかっているといえる。市民活動団体が行政の支援に依存しなければ存続できない団体ばかりということになれば、その機能は行政の補完が中心とならざるを得ず、「多元構造社会」を担い得る力にはさほどなるまい。とりわけ、わが国の行政機構において補助金交付は、管理・統制のための手法(中央官庁と地方自治体あるいは行政機関と外郭団体etc.)としての機能を果たすことが少なくなく、こうした組織風土を持つわが国の行政機構による補助金等の交付は、一方で市民活動団体にとって主体的な活動を制約する要因となる危険性を有するものと認識する必要があろう。多くの市民活動団体が主体性を維持し、独自の活動を展開していくことが「多元構造社会」に向けては望まれるが、そのためには多数の市民の支持・支援により活動の基盤を確立することが最も望ましい。そのうえで企業や行政の支援が加わればさらに万全である。

## (3) 実態がわかりにくいわが国の市民活動

このように市民活動団体にとって「他者による支援」が不可欠であり、主体的な活動を行う市民活動団体を社会のなかで育てていくためには支援体制の確立が重要であるということは理念的に理解されるにしても、実際のところ、わが国の市民活動団体の現状はどうなのであろうか。

市民活動団体の実態については、これまで統計データや調査研究実績が乏しく、客観的に明らかになっていない部分が少なくないが、その理由として、その本質的性格に基づく実態把握の困難性が挙げられよう。

すなわち、当然のことであるが、市民活動を行うに当たって許可や登録は必要でなく、こうした形式要件に基づく把握は不可能である。誰でも簡

単に始めることができ、また終了も任意に為されるのが市民活動の特質のひとつであり、言うなれば日々新たな市民活動団体が活動を開始する一方で、活動を停止する団体も日々生じているのが実態である。

また、「市民活動」「ボランティア活動」という言葉の定義について確立されたものがないことも、市民活動の調査を困難にしその実態をわかりにくくしている要因であろう。「ボランティア」という言葉については、昭和初期の論文に用いられた例が発見されているものの、その後長い間わが国社会のなかで定着しないまま推移し、1960～70年代にかけてやっと普及してきたと言われるが、その定義についてはついに適切な訳語が開発されることなく、そのまま外来語として用いられるようになったことからもうかがわれるよう、正確な定義が困難な言葉である。現在では、「自発的に（＝義務としてでなく）」「社会（＝公益）のために」「無償で（＝報酬を求めることなく）」といった意味合いで日常的に使われる言葉になったが、その具体適用に当たっては人によって認識に差異があることが珍しくない。

さらに市民活動の活動範囲は、社会福祉、国際協力、環境保全、リサイクル、青少年育成、人権擁護、女性問題 etc.社会のあらゆる分野に及び、行政所管や学術研究分野の区分に従って限定されることはない。しかしながら行政機関等により行われる実態調査は行政所管の範囲内（ex. 厚生省=社会福祉分野、文部省=青少年育成、環境庁=環境保全 etc.）の限定的・部分的なものであったり、地域的に行政の所管範囲内にとどまるものであったりして、市民活動全般にわたるものはほとんどない状況である。

また、市民活動団体がその規模（組織、財政）や専門性において、企業に匹敵する高い水準を有しているものから「個人の趣味的活動」に近いものまで、幅広く存在することも統一イメージの形勢を困難にする原因として指摘することができよ

う。

このように、現在のところ、わが国の市民活動の実態については明らかでない部分が多いが、近年、各方面からボランティア活動など市民活動に対する関心や期待が高まるなかで、このようにその実態が明らかでないことは、将来にわたって市民活動に対する支援を阻害する要因となるものと考えられる。

すなわち市民活動に対する支援を決定・実行するに当たっては、理念的な理解とともに、実情把握に基づく具体的理解及び賛同が不可欠の前提であり、

A. 情報提供→実情把握→理解・賛同  
→支援決定

が不可避のプロセスとなるのに対して、現状は、

B. 情報不足→実態不透明→理解不足  
→支援なし

というプロセスにとどまっているのではないだろうか。このため、「A. 情報不足から発するプロセス」を「B. 情報提供から発するプロセス」に転換していくことが、現在の「市民活動」や「ボランティア」に対する関心が高まっている情勢のなかで、必要となってきているのではないかと考えられる。

本研究は、このような認識に立ち、市民活動団体にとってもっとも基本的かつ重要な課題でありながら、一般には必ずしも状況が客観的に理解されていないと思われる「市民活動と支援」の問題について、異なる活動分野にまたがる全国規模の現状調査を行なうとともに、今後、多元構造社会の実現に向けて市民活動団体が期待される役割を担っていくための課題について検討しようとするものである。

### 3. 市民活動と寄付税制

「寄付」は市民活動に対する金銭的・物的支援の方法として最も重要かつ一般的なものであるが、「市民活動に対する支援」という視点からわが国の寄付に関する現行制度はどのように評価されるであろうか。本章ではこうした視点からわが国の寄付について税務面を中心に概観・検証してみることとする。

#### (1) 法人の寄付に関する税制

法人の寄付については、法人税法 § 37 に損金算入することができる寄付金の要件が規定されており、それによると、①一般寄付金、②国または地方公共団体に対する寄付金、③指定寄付金、④特定公益増進法人に対する寄付金、の 4 つが挙げられている。

##### ①一般寄付金

法人の資本金等と所得金額に応じて一定限度額まで損金算入が認められる。

$$\text{損金算入限度額} = (\text{資本金等の金額} \times 0.25\%) + (\text{所得金額} \times 2.5\%) \div 2$$

##### ②国または地方公共団体に対する寄付金

全額損金算入が認められる。

##### ③指定寄付金

- 公益法人等に対する寄付金のうち、  
・広く一般に募集されること  
・教育または科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に寄与するための支出で緊急を要するものについて充てられることが確実であること

という要件を満たすものとして大蔵大臣が指定した寄付金については全額損金算入が認められる。具体的には、赤い羽根共同募金、日本育英会が学資の貸与資金に充てるもの、国宝・文化財の保存・修理に関する費用として個別に認められたもの（ex. 清水寺本堂の保存修理費用、

延暦寺の収蔵庫建設費用 etc.）など 1990 年度で 430 件が指定されている。

##### ④特定公益増進法人に対する寄付金

教育科学振興、文化の向上、社会福祉への貢献など公益の増進に著しく寄与すると認められる特殊法人や公益法人で、次の a.～e. の法人に対する寄付金については、一般寄付金とは別枠で同額まで損金算入が認められる。

1991 年現在で 1 万 5000 余りの法人がこれに該当する。

- a. 自動車安全運転センター、宇宙開発事業団、日本赤十字社、日本育英会など個別指定された特殊法人（22 法人）
- b. 民法 § 34 により設立された公益法人のうち、日本体育協会、長寿社会開発センターなど法人税法施行令 § 77 に個別列挙された法人（41 法人）
- c. 民法 § 34 により設立された公益法人のうち科学技術の試験研究など 23 の指定された業務を主たる目的とする法人で、主務大臣の認定を受けたもの（820 法人）
- d. 学校法人（1,177 法人）
- e. 社会福祉法人（13,423 法人）

このようなわが国の寄付金に関する法人税制をみると、一般寄付金（上記①）においては相手先・目的を限定せずに一定額まで損金算入を認めるという寛大な取扱となっている一方で、他 3 者（上記②～④）においては法令による限定列挙または主務官庁による個別認可を条件とする厳格な取扱となっており、対照的な構成である。前者は公益目的以外の寄付金（ex. 関連会社に対する寄付金や政治献金）に対しても損金算入を認めることにより寄付金に対する優遇税制の社会的意義をあいまいにするとともに、後者は厳格な個別認可運用により市民活動団体に対する寄付金に対する税制優遇を極めて限られたものにしており、「公益目的の寄付金の奨励」という視点に立つ場合、いず

れも問題があると言わねばならない。

なお、市民活動団体がこの寄付金優遇税制の適用を受けようすると、適用要件は「①一般寄付金」または「④特定公益増進法人に対する寄付金」としての取扱に絞られる。

「①一般寄付金」は相手先・使途を限定しないため市民活動団体に対する寄付も可能であるが、損金算入限度枠があり、当該法人の他の目的の寄付（政治献金、関連会社への寄付など）と競合することになる。これに対して、「④特定公益増進法人に対する寄付金」として取り扱われる場合は、一般寄付金とは別枠で損金算入限度枠があるため、寄付の募集という面ではメリットが大きい。しかもこの「特定公益増進法人」は個人の所得税控除の要件ともなっており、その影響は法人対象にとどまらないのであるが、市民活動団体が特定公益増進法人として指定を受けようとすると、

- ・法人格の取得が前提（主務官庁による認可が必要）
- ・さらに、法人格の種類が学校法人、社会福祉法人であれば無条件に特定公益増進法人として取り扱われるが（上記「特定公益増進法人」の要件 d.e.）、それ以外（ex.社団法人、財団法人など）であれば、さらに、個別に主務官庁から特定公益増進法人としての認可を受ける必要がある（上記「特定公益増進法人」の要件 c.）

という行政による厳しい規制を受けることとなる。法人格取得を例にとると、営利法人（株式会社、有限会社等）と比べてはるかに厳格な取扱となってしまい、近年では、明確な公益目的があっても財政基盤がしっかりしていない団体については設立許可が得られにくく、一般的には、財団法人の場合は数億円の基本財産、社団法人の場合は数千万円の会費等の収入がなければ法人の設立が許可されることは難しいと言われており、市民活動団体にとって大きな壁になっている。

## (2) 個人の寄付に関する税制

個人の寄付については、法人における「一般寄付金」のように相手先・目的を限定しない寄付金について所得控除を認める制度ではなく、所得税・住民税のいずれにおいても法令による限定列举または主務官庁による個別認可を条件とする厳格な取扱となっている。

所得税について所得控除が認められるのは、下記のとおり、「特定寄付金」で1万円を超える部分のみであり、これを「市民活動団体に対する寄付」という視点からみると、前述の「特定公益増進法人」以外の市民活動団体に対する寄付金は所得控除の対象とはならないこととなる（先に「特定公益増進法人としての認可の影響は法人対象のみにとどまらない」と述べた所以である。）。

住民税においてはさらに厳格な取扱で、寄付金の対象が居住地の共同募金会と日本赤十字社に限定されるうえ、金額面でも10万円を超える部分に限るという、極めて限定的な取扱となっており、市民活動団体に対する寄付金が住民税において所得控除される道は現状では全く閉ざされていると言えよう。

### ①所得税

公益性が高いと認められる「特定寄付金」に限り、「総所得の25% - 1万円」まで課税所得から控除することができる。

「特定寄付金」とは、

- ・指定寄付金（前述「法人の寄付に関する税制③指定寄付金」参照）
- ・国または地方公共団体に対する寄付金
- ・特定公益増進法人に対する寄付金
- ・認定特定公益信託に対する寄付金
- ・政党等への寄付金

をいう。

なお、土地、株式などの評価性資産を寄付する場合、時価による譲渡があったものとみなされて譲渡所得税が課税される「みなし譲渡所得

税」の適用を受けるため、公益目的の寄付であっても寄付者は、原則として、所得税を支払う必要があり、非課税とされるケースは

- ・国、地方公共団体に対する贈与・遺贈
- ・公益法人等に対する贈与・遺贈で、所定の要件を満たすものとして国税庁長官の指定を受けたもの

に限られる。

#### ②住民税

居住地の共同募金会と日本赤十字社への寄付金に限り、「総所得の25%—10万円」まで所得控除が認められている。

#### ③相続税

遺言により寄付を受けたものが公益目的事業を行っている場合は非課税である。

また、相続人が、相続税の申告期限（被相続人の死後6か月）までに国、自治体、特定公益増進法人等、認定特定公益金錢信託に寄付した場合、相続税の課税対象財産から除外される。

### (3) 税務統計に現れた法人、個人の寄付の状況

以上のように、わが国の寄付に関する税制は寛大な取扱と厳格な取扱が混在しており、「市民活動に対する寄付」という視点から検証してみると、必ずしも十分に整備されておらず、改善課題も多いことが理解されるが、考えてみればボランティア活動や市民活動が社会的注目を集めることになったのはつい最近のことであり、こうしたことは当然かもしれない。

こうしたなかで、国税庁の税務統計に現れた、わが国の寄付金の実態を簡単に概観してみることとする。

それによると、1991年のわが国の寄付金支出額は、法人が5634億円、個人が366億円、合計6000億円であり、その名目GNPに対する比率は0.13%である。

寄付金を支出した法人数は税務申告した221万

6880法人中、20万5689法人(9.3%)で1割近い法人が寄付金支出を行っており、総額5634億円の内訳は、

- ①一般寄付金が3563億円(63.2%)
- ②指定寄付金が1215億円(21.6%)
- ③特定公益増進法人等に対する寄付金が856億円(15.2%)

というように相手先・目的が限定されない一般寄付金が大きな割合を占めている。また、この寄付総額5634億円は同年の利益計上法人の申告所得額49.5兆円の1.1%に相当し、寄付金を支出した法人1法人当たりの寄付金支出額は273.9万円である。なお、資本金階級別に寄付の状況をみると、資本金1000万円未満の中小企業では申告法人(約168万社)の5.8%が平均45.1万円の寄付を行っているにとどまるのに対して、資本金100億円以上企業では申告法人(922社)の92.3%が平均3億2100万円の寄付金支出を行っており、企業規模により状況が大きく異なることが示されている。(表1-1参照)

表1-1 法人の寄付金支出額(資本金ランク別)

資本金ランク	法人数	寄付金支出法人		平均寄付金支出額
1000万円未満	1,680,461	97,339	5.8%	45.1
1000万～1億円	506,239	94,287	18.6	132.0
1億～10億円	25,565	10,645	41.6	548.7
10億～100億円	3,693	2,567	69.5	2,473.4
100億円以上	922	851	92.3	32,100.0
合 計	2,216,880	205,689	9.3	273.9

(資料) 国税庁・税務統計からみた法人企業の実態H3年よりニッセイ基礎研究所作成

一方、寄付金控除を申告した個人は、申告納税者856万2552人中、10万1073人(1.2%)で、その寄付金控除総額366億円は申告所得総額59兆1144億円の0.06%に相当する。また寄付者1人当たりの平均寄付金控除額は36.2万円であるが、これを所得ランク別にみると500万円未満層(585.7万人)では0.4%(2.3万人)が1人当たり11.7万円を申告しているのにとどまるの

に対して5000万円以上層（11.4万人）では6.1%（6916人）が寄付者1人当たり212.7万円を申告しており、所得ランクにより寄付者の割合・金額ともにかなり状況が異なる様子が示されている。（表1-2参照）

表1-2 個人の寄付金支出額（所得ランク別）

所得ランク	人 数	寄付金控除申告者	平均寄付金額
500万円未満	5,857,493	23,477	11.7
500～1000万円	1,578,811	22,100	17.6
1000～2000万円	714,023	33,678	28.0
2000～3000万円	175,408	7,221	38.4
3000～5000万円	122,860	7,681	39.8
5000万円以上	113,957	6,916	212.7
合 計	8,562,552	101,073	36.2

（資料）国税庁・税務統計からみた申告所得税の実態H3年よりニッセイ基礎研究所作成

ちなみに米国における同年の公益寄付金総額をみると1248億ドル（13.5兆円；1ドル＝108円として換算、以下同じ）、名目GDPの2.2%であり、単純に円換算した総額を比較すると日本の22.5倍の規模である。米国の場合寄付金の拠出で最も大きな割合を占めるのは、日本の場合とは反対に、個人であり1031億ドル（82.7%）を占め、さらに遺産による78億ドル（6.2%）を合わせると9割近く（88.9%）が個人からの拠出ということになる。企業による拠出は61億ドル（658億円）・4.9%にとどまり、その他財団によるものが78億ドル（8424億円）・6.2%という状況である（Giving USA1992）。

なお、市民活動団体に対する支援状況を把握する目的から、上記の数字をみると、

①わが国では、使途が問われない法人の一般寄付金の割合が高いこと、並びに寄付金税制上の特典を受けることができる「特定公益増進団体」として認められている市民活動団体はごく少数にとどまり、この税務統計に現れた数字から、わが国における市民活動団体に対

する支援の状況を推測するのは無理がある  
②また米国の数字も、宗教・教育・医療団体などを含む非営利団体（NPO）を巡る状況として捉える場合は意義があるが、そのなかで市民活動団体に目的を限定した場合、このデータから米国の状況を把握・推測するのは無理がある（ex.個人寄付の54%が宗教団体に対する寄付といわれる。）

と判断される。

#### 4. わが国市民活動団体の支援体制の現状

##### ——調査結果の概要——

本研究では、ボランティア活動や市民活動に対する各方面の関心が急速に高まっている近年の情勢のなかで、市民活動の実態について明らかでない部分が多いことは、市民活動に対する理解や支援を妨げる要因となるとの認識に立ち、「市民活動と支援」の問題について、社会福祉、国際協力、環境保全、青少年育成など異なる分野にわたる市民活動団体を対象とした全国規模のアンケート調査を実施した。

市民活動団体を対象とするアンケート調査に当たっては、先にも述べたように整備されたリストがないことから調査対象団体の選定がひとつのポイントとなるが、本調査においては、様々な分野で活発に活動している団体が全国規模にわたって調査対象に組み入れられるように、既存の出版物や行政等の調査報告書に掲載されている団体からの引用を中心とともに、それに加えて各地の民間ボランティア推進機関の協力並びに（社）日本青年奉仕協会・（福）大阪ボランティア協会の協賛・協力を得て、全国にわたる総数1800の調査対象標本を独自に作成した。

また、調査項目については、現行予算の調達先や会員組織の現状など「支援体制」に関する事項を中心としつつ、近年活発な議論が行われている「ボランティア活動に対する社会的評価制度」並

びに「有償ボランティア」についても、活動者の意見を把握するため、質問項目を設定した。

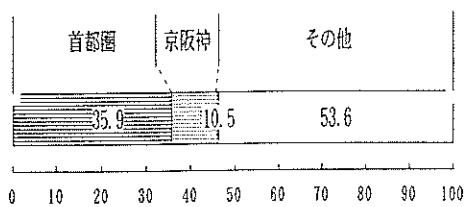
このようにして、93.10にアンケート調査を実施し、534団体から回答を得た。以下がその調査結果の概要である。

#### (1) 調査対象団体の概要

##### ①所在地域(図3)

回答団体532団体(不明2団体を除く)のうち、所在地が首都圏地域(東京・神奈川・千葉・埼玉)という団体が35.9%、京阪神地域(大阪・兵庫・神戸・奈良)の団体が10.5%、その他の道県が53.6%である。

図-3 所在地域(N=532 不明2)

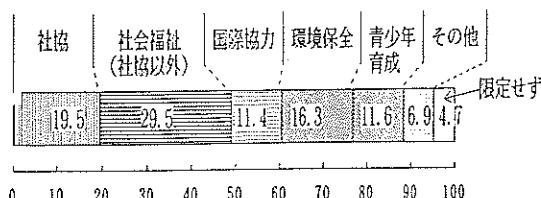


##### ②活動分野(図4)

回答団体533団体(不明1団体を除く)の活動分野別状況は、社会福祉分野の団体が261団体・49.0%を占めて最も多く。この社会福祉分野は、さらに社会福祉協議会104団体・19.5%とそれ以外の団体157団体・29.5%に分けられる。

社会福祉分野のほかは、環境保全分野が87団体・16.3%、青少年育成分野が62団体・11.6%、国際協力分野が61団体・11.4%、活動範囲を限定していない団体が25団体・4.7%、その他37団体・6.9%という状況である(活動分野は回答団体の指定による。)。

図-4 活動分野(N=533 不明1)



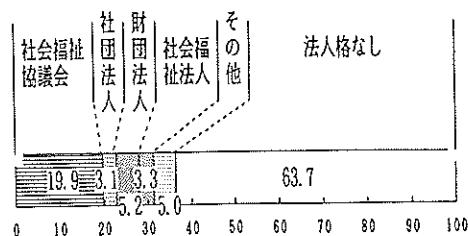
以上の結果、「活動範囲を限定していない団体」25団体と「その他」37団体については回答数が少ないため、分析に当たっては統合して「その他」とした。

##### ③組織区分(図5)

回答団体523団体(不明11団体を除く)を組織区分により分類すると、法人格なしの民間団体が333団体・63.7%で最も多く、続いて社会福祉協議会が104団体・19.9%、財団法人が27団体・5.2%、社会福祉法人が17団体3.3%、社団法人が16団体・3.1%、生活協同組合13団体・2.5%などという状況である。

仮に「法人格なしの民間団体」63.7%以外の団体を「法人格あり」とすると179団体・34.2%が「法人格あり」団体ということになる。また、公社・社協・生協・不明を除いた民間団体403団体を法人格の有無に分けると、法人格なしが333団体(82.6%)に対して法人格あり70団体(17.4%)となる。

図-5 組織区分(N=523 不明1)



##### ④ボランティア活動者数(図6)

回答団体503団体(不明31団体を除く)をボランティア活動者数により分類すると、最も多いのは10~29名の23.3%、続いて1~9名の22.9%で、両者を合わせた1~29名の団体が46.2%に達する。その一方で100~299名(10.7%)、300名以上(6.0%)というような大きな団体も存在し、市民活動団体の規模の多様さを窺わせる。

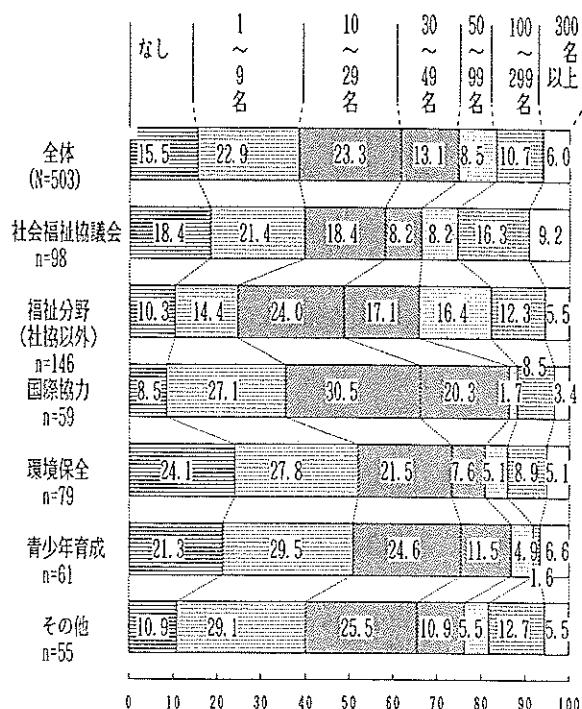
なお、本調査においては「ボランティア活動者なし」と回答した団体が15.5%にのぼるが、こ

れには、

- ・「ボランティア」の定義を巡る認識の問題  
(活動者が自らを「ボランティア活動者」と認識していない)
- ・有給スタッフのみ活動している (ex.登録ボランティアを含まない社協)
- ・実質的に活動を休止している

などの理由によるものと推測される。

図-6 ボランティア活動者数



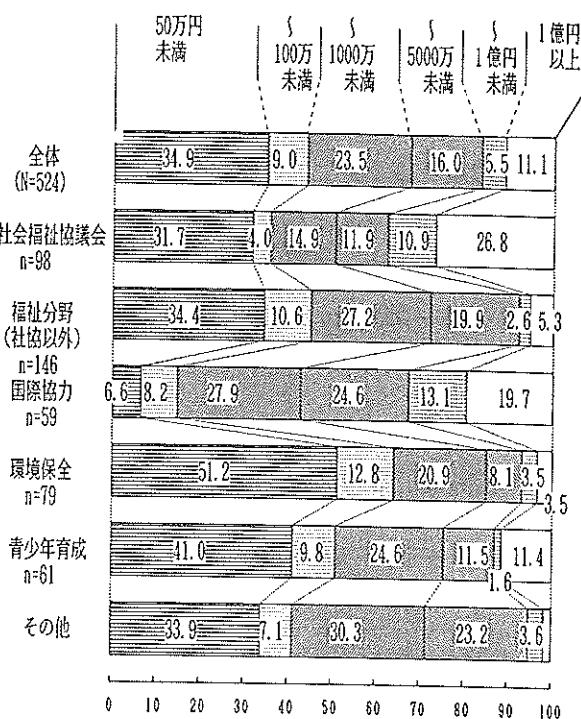
## ⑤年間予算額（図7）

回答団体 524 団体（不明 10 団体を除く）を年間予算額により分類すると、50万円未満が 34.9 %を占めて最も多く、経費面では極めて小規模な団体が多数にのぼる。その一方で年間予算 1 億円以上という大規模団体も 11.1% 存在し、この面からも市民活動団体の多様さを窺わせる。

なお、年間予算額については活動分野による特徴が著しい。1億円以上の大規模団体が多いのは社会福祉協議会と国際協力分野であり（社会福祉協議会についてはボランティアセンター以外の予算も含んだ金額と推測される）、反対に年間予算

規模が比較的小さい団体が多い分野は環境保全分野である。

図-7 年間予算額



## (2) 資金に関する支援の現状と期待

以上概観した調査対象団体がどのような支援体制のなかで活動しているのか、その実態を把握することが本調査の目的であるが、支援のなかでも最も重要な「金銭に関する支援」の現状と活動者の意識について調査結果は以下のとおりである。

### ①年間予算の調達源（図8）

本調査においては、市民活動団体の資金源を、

- 行政からの補助金や委託費など
- 社会福祉協議会や共同募金、地域福祉基金、ボランティア基金、国際ボランティア貯金などからの補助金
- 企業や企業財団、FNS チャリティなど民間団体からの会費、寄付、助成金など
- 個人からの会費、寄付金など
- バザー、出版活動など団体が自ら行なう事業による収益

f. ボランティア活動者自身による拠出

g. その他

の7つに区分して各々が年間予算総額に占める割合を調査した。この7つの区分をさらにまとめると、a.及びb.は「行政等」、c.が「企業等」、d.が「市民」、e.及びf.が「自己調達」、g.が「その他」ということになる。

回答団体全体では「d.市民」が33.4%で最も多く、続いて「a.及びb.行政等」30.8%、「e.及びf.自己調達」22.5%、「c.企業等」7.7%という結果となった。

資金調達源については活動分野により、顕著な特徴がみられる。

国際協力分野の団体は、年間予算規模が比較的大きいという特徴が先に指摘されたが、その調達源は「d.市民」が48.9%を占め、他の分野と比較して最も市民への依存度が高いという特徴が顕著である。続いて「b.社会福祉協議会や共同募金、地域福祉基金、ボランティア基金、国際ボランティア貯金などからの補助金」が16.8%を占めるが、これは92年から国際ボランティア貯金がNGOに対して巨額の援助を行っており、その影響が大きいものと推測される。

社会福祉協議会は「a.及びb.行政等」が65.3%を占めて行政に対する依存度が強い。これは社会福祉協議会が社会福祉事業法に基づいて市区町村単位に設立されている経緯からも当然のことといえよう。

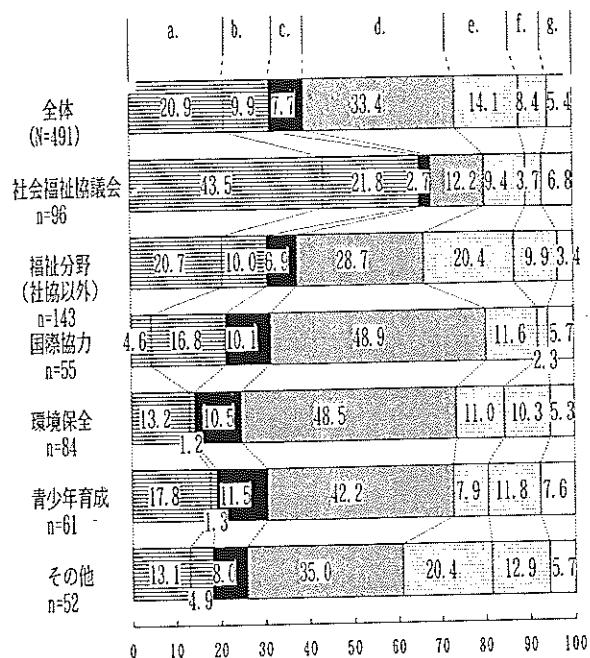
社会福祉協議会以外の社会福祉分野の団体は「e.及びf.自己調達」が30.3%で、「a.及びb.行政等」30.7%と並ぶ調達源となっている。当分野においては年間予算100万円未満の団体が45.0%を占めて、経費面では比較的小規模な団体が多いとともに、自己調達+行政補助に頼る体质が強く、市民や企業による支援が薄いという特徴がみられる。

また、環境保全分野と青少年育成分野は、「d.市民」が資金調達基盤の中心で、「e.及びf.自己

調達」「a.及びb.行政等」が補助的に支えるという特徴がみられる。

このようにわが国の市民活動は、活動分野により支援体制が大きく異なる、という現状の特徴が明らかになった。

図-8 年間予算の調達源



- a. 行政からの補助金や委託費など
- b. 社会福祉協議会や共同募金、地域福祉基金、ボランティア基金、国際ボランティア貯金などからの補助金、委託金など
- c. 企業や企業財団、FNSチャリティなど民間団体からの会費、寄付、助成金など
- d. 個人からの会費、寄付など
- e. バザー、出版活動など団体が自ら行う事業による収益
- f. ボランティア活動者自身による拠出
- g. その他

## ②現行予算額の過不足感（図9-1）

現行の年間予算額について、その過不足感を、

- a. 現在の活動に必要な資金を概ね満たしており、収入の増加は必要でない（以下「十分」という）
- b. 現在の活動に必要な資金を概ね満たしているが、活動をより充実していくために収入の増加が望まれる（以下「活動充実のため収入増を希望」という）
- c. 現在の活動に必要な資金も満たせず、収入の増加が望まれる（以下「不足」という）

という3段階に分けて調査した結果、約3割(29.8%)の団体が、不足感を強く訴える「c.不足」と回答したほか、「b.活動充実のため収入増を希望」と回答した団体(55.7%)を加えると85.5%の団体が収入の増加を希望している。またその一方で「a.十分」と回答した団体も14.5%存在するという状況である。

活動分野別に分析すると、「c.不足」と回答した団体が多いのは環境保全分野(37.6%)、社会福祉分野<社協以外>(37.5%)、国際協力分野

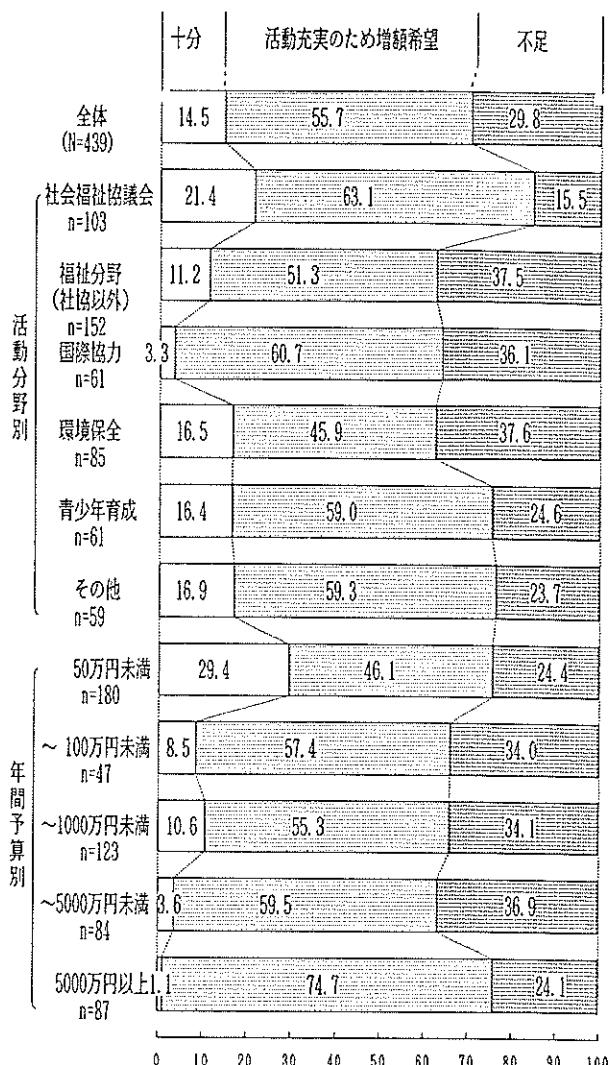
(36.1%)であり、また「a.十分」と回答した団体が少ないので国際協力分野(3.3%)である。このように国際協力分野に資金需要が比較的強い傾向が窺われる。その一方で社会福祉協議会は「a.十分」と回答した団体が比較的多く(21.4%)、「c.不足」と回答した団体が少ない(15.5%)ことから、資金需要は比較的満たされているものと判断される。

なお、予算規模面から過不足感の状況を分析すると、50万円未満の団体で29.4%の団体が「a.十分」と回答しているのをはじめとして予算規模の小さい団体の方に充足感が強く、予算規模の大きくなるにつれて充足感が低くなる傾向が顕著で、「予算額が少ないと不足を感じ、予算額が多いと充分と感じる」という「常識」とは全く反対の結果となっている。これは、始めに述べたように、予算規模の小さい団体は「無経費」の範囲内に活動を限定しようという意向が強いためと推測される。「無経費」でできる水準を超えると予算額に対する不足感が高まり、それは予算規模が拡大しても一向に解消せず、高まる一方である。予算規模が5000万円以上になってやっと不足感が減少する。こうした予算の過不足感に関する意識の推移は活動水準(規模・専門性)向上意欲と比例しているものと解釈される。

ところで今回の調査では団体の予算規模が拡大するにつれて支持者獲得活動に対する認識が強くなることが示されている(図9-2)。

すなわち、年間予算50万円未満団体においては、支持者を獲得・拡大していくことについて「あまり考えたことがない」とする団体が23.2%にのぼり、「日常活動のなかで多大な努力をしている」と回答した団体は29.9%にとどまったのに対して、年間予算5000万円以上団体においては支持者を獲得・拡大活動について「あまり考えたことがない」とする団体は全くなく、「日常活動のなかで多大な努力をしている」と回答した団体が61.6%に達している。このような支持者獲

図9-1 活動資金の過不足感



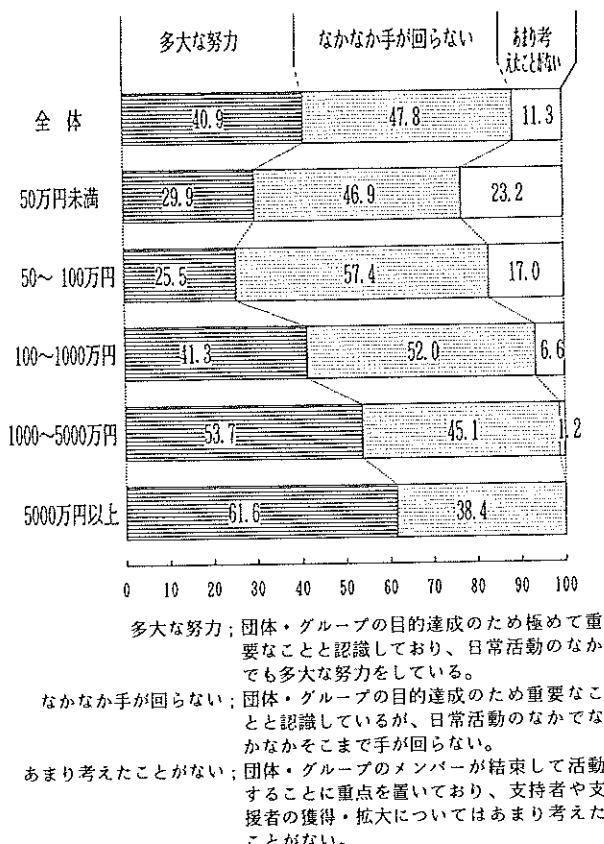
注) ①十分=現在の活動に必要な資金を概ね満たしており、収入の増加は必要でない

②活動充実のため増額を希望=現在の活動に必要な資金は満たしているが、活動をより充実していくために収入の増加が望まれる

③不足=現在の活動に必要な資金も満たせず、収入の増加が望まれる

得活動に対する認識は先の年間予算に関する過不足感と表裏一体のものとして理解することができ、市民活動団体のような非営利団体が一定規模以上の予算を調達しようとすると、支持者・支援者の拡大が不可欠であることが示されている。実際、有力な市民活動団体においては、広報活動や資金調達活動は大変重要な位置づけとされており、活動内容や経理に関する公開性も高い。

図9-2 支持者獲得活動に対する認識  
(年間予算規模別)

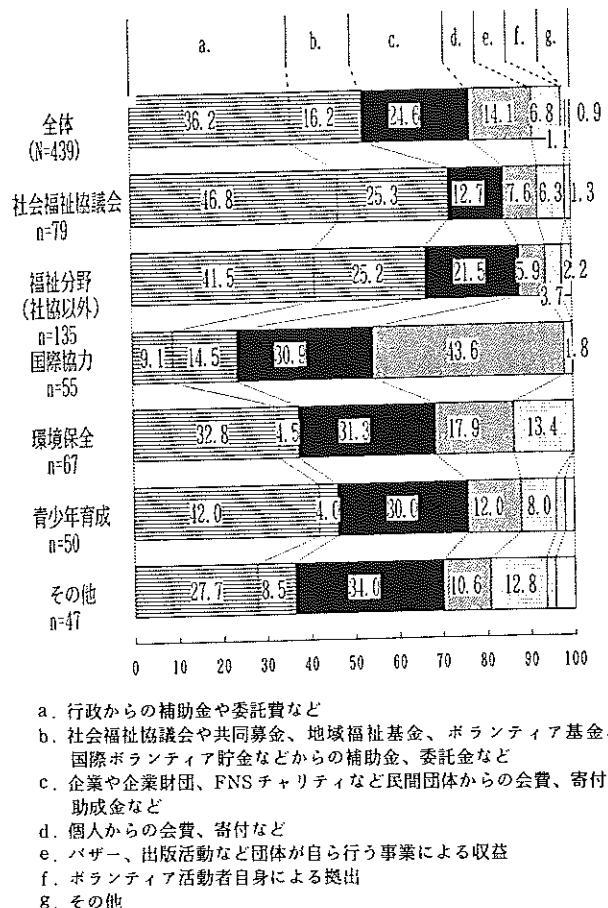


24.6%でこれも現行依存率（7.7%）に比べて高い期待が示されることとなった。反対に「d.市民」に対する期待は14.1%で、現行依存率（33.4%）を大きく下回り、

- ・現行の依存水準を上回る期待が寄せられたものの<行政、企業>と、
- ・現行の依存水準を下回る期待にとどまったもの<市民>

とが対照的な結果となった。

図10 支援増を期待する調達先



### ③支援増を期待する相手（図10）

先の現行予算額について「収入の増加が望まれる」と回答した団体（上記回答の b.又は c.）に対して支援増を最も期待する相手を1つだけ選んでもらったところ、回答団体全体では「a.及び b.行政等」が52.4%を占め、現行の依存率（30.8%）と比べて極めて強い期待を受けていることが明らかになった。それに続くのは「c.企業等」の

各分野のなかでも行政への期待の強さが顕著なのは社会福祉分野の団体で、社会福祉協議会が72.1%が行政に期待すると回答した高い期待を示したのは当然として、社会福祉協議会以外の団体でも66.7%の団体が「a.及び b.行政等」に最も期待をかけると回答して、現行の依存率（30.7%）を大幅に上回る期待の高さを示すとともに、反面、

「d.市民」に対しては5.9%にとどまり、現行の依存率(28.7%)を大幅に下回る期待の低さが示されることとなった。地域社会に最も密着した活動である社会福祉分野でのこうした結果は、同分野における企業や市民に対する期待が困難で行政に依存せざるを得ないという活動者の意識を反映しているものと受け止めることができ、この分野における市民活動の状況の厳しさを窺わせる。

一方、国際協力分野だけは「d.市民」に対する期待が43.6%という、他分野に比べて際立って高い傾向を示し、この分野の市民支援に対する依存の強さを裏付けることとなった。

また、環境保全分野と青少年育成分野においては、行政と並んで企業に対する期待が強く示され、市民は、現状では中心的な資金調達源でありながら、将来に向けた支援増の期待は低いという活動者の意識状況が明らかになった。

### (3) 行政・企業・市民に対して市民活動団体が期待する支援の内容(図11・12・表2)

市民活動団体が行政、企業、市民に対して期待する支援の内容を挙げてもらった結果が図11のとおりである(1団体につき最大3つまで)。

#### ①行政に対して期待する支援内容

行政に対して期待する支援内容は「公的施設の優先的な提供・使用(54.3%)」「金銭や物品の支給・貸与(46.8%)」のように金銭的・物的支援を中心とする期待内容である。先の「支援増を期待する相手」のところでも示されたように、行政に対する金銭的・物的支援の期待は極めて大きい。(図11)

しかしながら行政の支援について、「わが国におけるボランティア活動など市民活動の発展にとって、行政が支援してきたことの意義は大きく評価すべきである」という記述については「そう思う(行政支援に肯定的)」との回答は52.0%にとどまり、「そう思わない(行政支援に否定的)」とする回答が41.6%にのぼった。また、「行政が政策

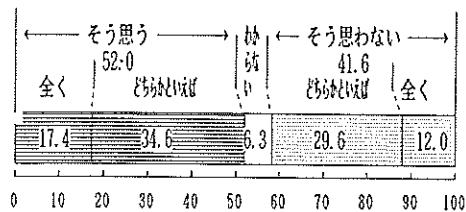
目的のために特定の市民活動に関与すると、市民活動の健全な発展が阻害される危険性が否定できず、行政はあまり市民活動に関与しない方がよい」という記述に対しても「そう思わない(行政関与に肯定的)」とする回答が50.1%に対して、「そう思う(行政関与に否定的)」とする回答も43.6%にのぼるなど、否定的意見も相当な割合に達し、活動者の行政支援・関与に対する期待は手放しではないことがうかがわれた。(図12-1)

図12-1 行政の支援に関する意見



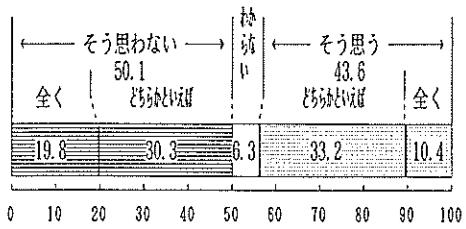
#### (1)行政支援の意義

わが国におけるボランティア活動など市民活動の発展にとって、行政が支援してきたことの意義は大きく評価すべきである。



#### (2)行政関与の危険性

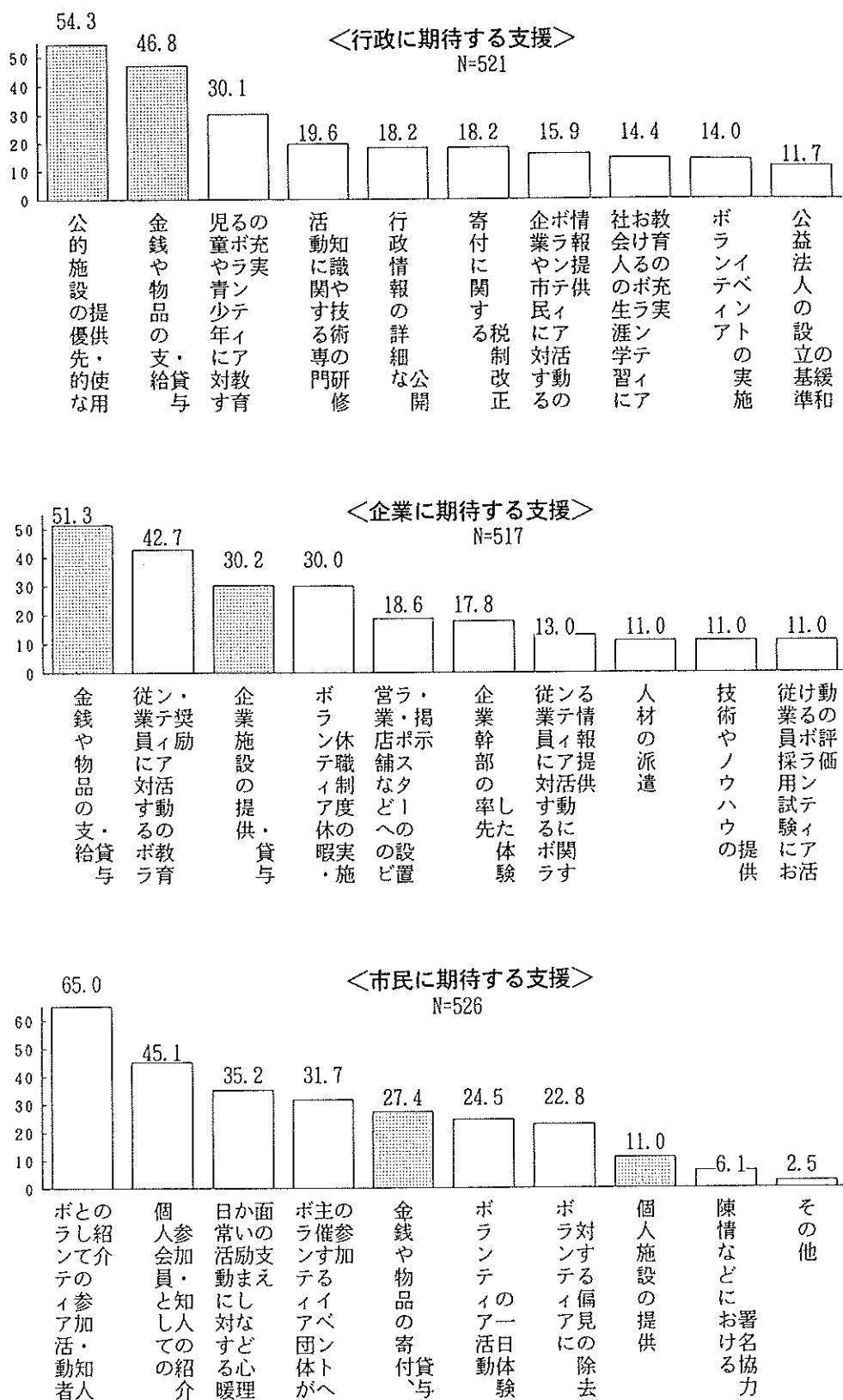
行政が政策目的のために特定の市民活動に関与すると、市民活動の健全な発展が阻害される危険性が否定できず、行政はあまり市民活動に関与しない方がよい。



#### ②企業に対して期待する支援内容

企業に対しては「金銭や物品の支給・貸与(51.3%)」「企業施設の提供・貸与(30.2%)」といった金銭的・物的支援が最も強く寄せられたほか、「従業員に対するボランティア活動の教育・奨励(42.7%)」「ボランティア休暇・休職制度の実施(30.0%)」のような従業員のボランティア活動参加に向けた環境整備に関する要望がそれに次ぐ形で寄せられた。(表2)

図-11 行政・企業・市民に期待する支援（最大3つまで選択可）



表－2 行政・企業・市民に期待する支援内容・上位5位（活動分野別）

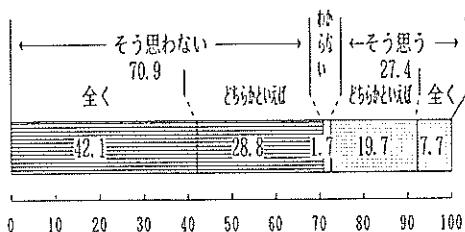
分 野	相手先	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位	
社会福祉分野	社会福祉協議会	行政 n = 103	公的施設の提供 58.2	金銭・物品の支給、貸与 55.1	児童・青少年へのボランティア教育 38.8	啓蒙イベントの実施 26.5	社会人へのボランティア教育 24.5
		企業 n = 97	従業員への教育・奨励 68.0	金銭・物品の支給、貸与 46.4	ボランティア休暇の実施 33.0	幹部の活動体験 25.8	企業施設の提供、貸与 21.6
		市民 n = 103	活動参加、知人紹介 72.8	心理面での支援／イベントへの参加 40.8	活動の一目体験 36.9	偏見の除去 32.0	
	社協以外	行政 n = 153	公的施設の提供 63.8	金銭・物品の支給、貸与 53.9	児童・青少年へのボランティア教育 24.3	専門技術や知識の研修 21.7	行政情報の公開 19.7
		企業 n = 151	金銭・物品の支給、貸与 57.0	企業施設の提供、貸与 21.6	従業員への教育・奨励 39.1	ボランティア休暇の実施 29.8	ビラ、ポスターの設置掲示 17.9
		市民 n = 152	活動参加、知人紹介 72.8	個人会員参加 39.5	心理面での支え 35.5	活動の一目体験 28.9	偏見の除去 27.0
国際協力分野	行政 n = 60	寄付に対する税制の改正 46.7	金銭・物品の支給、貸与 38.3	公的施設の提供 36.7	児童・青少年へのボランティア教育 26.7	公益法人設立基準の緩和 23.3	
	企業 n = 59	金銭・物品の支給、貸与 57.6	従業員への教育・奨励 40.7	ボランティア休暇の実施 39.0	企業施設の提供、貸与 21.6	人材の派遣 20.3	
	市民 n = 61	金銭、物品の寄付 70.5	個人会員参加 62.3	活動参加、知人紹介 59.0	イベントへの参加 34.4	心理面での支え 19.7	
環境保全分野	行政 n = 82	公的施設の提供 51.2	金銭・物品の支給、貸与 39.5	行政情報の公開 36.0	専門技術や知識の研修 24.4	企業や市民へのボランティア情報の公開 20.9	
	企業 n = 84	金銭・物品の支給、貸与 44.0	従業員への教育・奨励 36.9	企業施設の提供、貸与 27.4	ビラ、ポスターの設置掲示 21.4	ボランティア休暇の実施 20.2	
	市民 n = 85	活動参加、知人紹介 56.5	個人会員参加 52.9	イベントへの参加 40.0	金銭、物品寄付／心理面での支え 24.7		
青少年育成分野	行政 n = 61	公的施設の提供 56.7	児童・青少年へのボランティア教育 50.0	金銭・物品の支給、貸与 45.0	啓蒙イベントの実施 20.0	社会人へのボランティア教育 18.3	
	企業 n = 60	金銭・物品の支給、貸与 53.3	ボランティア休暇の実施 41.7	企業施設の提供、貸与 35.0	従業員への教育・奨励 33.3	ビラ、ポスターの設置掲示 18.3	
	市民 n = 60	活動参加、知人紹介 65.6	心理面での支え 57.4	個人会員参加 47.5	イベントへの参加 26.6	個人施設の提供 19.7	

行政関与の危険性に関する認識については43.6%の団体が「そう思う（行政支援に否定的）」と回答していたが、企業支援の危険性に関する認識については「そう思う（行政支援に否定的）」と回答した団体は20.3%にとどまり、企業に対しては対行政に比べて警戒心がうすいという意識状況が示された。（図12-2）

図12-2 企業の支援に関する意見

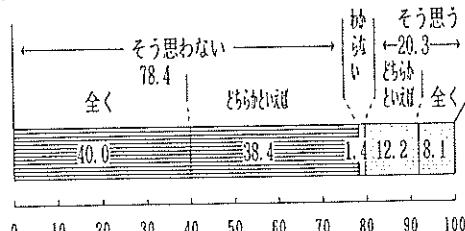
(1)企業への支援期待

企業は本質的には営利追求のための組織であり、支援基盤として過度の期待をしてはならない。



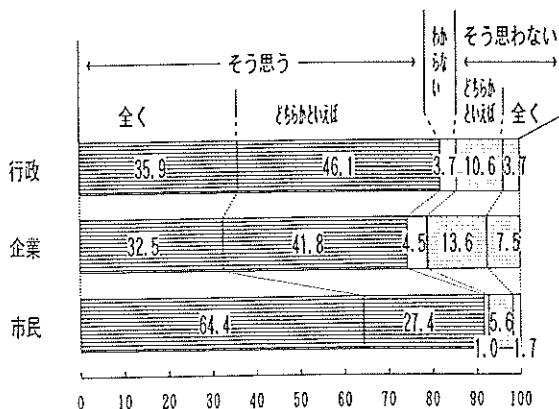
(2)企業支援の危険性

社会利益を目的とする市民活動が私的利害追求組織である企業の支援を受けた場合、活動目的を歪めたり社会から誤解を受けたりする危険性があり、できれば企業からの支援は受けない方がよい。



また、現行の企業に対する資金調達源としての依存状況(7.7%)に比べて支援増の期待は24.6%にのぼり（図8・10）、現行以上の支援を求める期待はかなり強いものと判断される一方で、「企業との協調関係を今まで以上に強くしていくたい」という記述について「そう思う」と回答した団体が74.3%と、対行政（82.0%）、対市民（91.8%）に比べて低い割合にとどまったことは、市民活動団体と企業との距離を物語るものとして理解される。（図12-3）

図12-3 行政・企業・市民との協調強化に関する意向



③市民に対して期待する支援内容

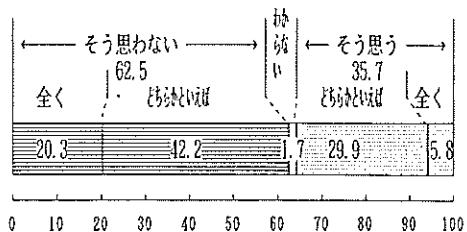
また、市民に対して期待する支援内容は「ボランティア活動者としての参加、知人の紹介（65.0%）」が際立って高い期待を集めたほか、「個人会員としての参加、知人の紹介（45.1%）」「日常活動に対する暖かい励ましなど心理面の支え（35.2%）」など参加や理解を中心とした期待であり、「金銭や物品の支給・貸与（27.4%）」や「個人施設の提供（11.0%）」などの金銭的・物的支援に対する期待は低いものにとどまっている。（図11）

しかしながら「わが国ではボランティア活動など市民活動に対する一般市民の関心は低調であり、今後とも支援基盤としてあまり期待できない」という記述に対して「そう思わない」として市民の支援に対する期待を表明する回答が62.5%をのぼったのをはじめとして、「近年の市民活動に対する一般市民の理解・認識は向上しており、今後は支援基盤として期待できる可能性が強い」という記述に対しては「そう思う」と回答した団体が75.9%に達し、今後への期待は捨てていない状況がうかがわれる。（図12-4）

図12-4 市民の支援に関する意見

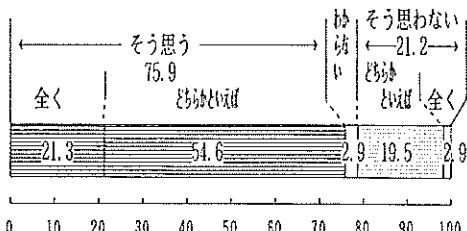
(1)市民支援に対する懐疑

わが国ではボランティア活動など市民活動に対する一般市民の関心は低調であり、今後とも支援基盤としてあまり期待できない。



(2)市民支援に対する期待

近年の市民活動に対する一般市民の理解・認識は向上しており、今後は支援基盤として期待できる可能性が強い。



④活動分野別特徴

なお、分野別に期待する支援内容をみると、国際協力分野の団体が行政に期待する支援内容の上位に「寄付に関する税制改正（46.7%・第1位）」「公益法人設立基準の緩和（23.3%・第5位）」が挙げられているほか、市民に期待する支援内容も「金銭・物品の寄付（70.5%）」が第1位に挙げられており他分野とは際立った特色を示している。当分野は支援体制の面において、他の分野とは異り、市民を中心を置いた支援に依存していることがここからも窺われる（表2）。

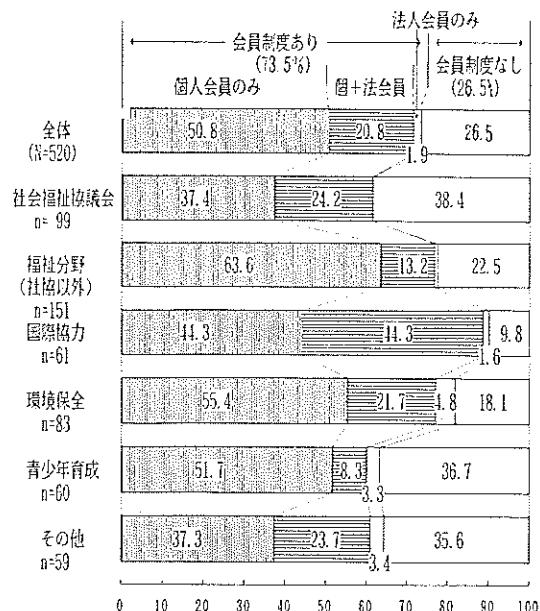
また、社会福祉分野は市民に対する参加・理解を求めるスタンスが特に強く出されており、「活動の一日常（第4位）」「偏見の除去（第5位）」など他分野ではみられないような項目が上位に現れている（表2）。この調査結果は、福祉分野に対する偏見という面で、わが国社会の暗い体質が現在も根強く残っていることをうかがわせるものであり、誠に悲しむべき結果といえよう。環境保全分野、青少年育成分野も、社会福祉分野と同様、

市民に対しては参加を期待する要望が上位を占めているが、金銭的・物的支援を求める要望も5位に挙げられており、この面での期待も低くないことが示されている（表2）。

(4) 会員制度の状況（図13・14・15）

市民活動団体にとって支援体制整備の代表的方法とも言うべき会員制度の状況を、今回の調査回答から表わしたもののが図表13である。

図13 会員組織の有無

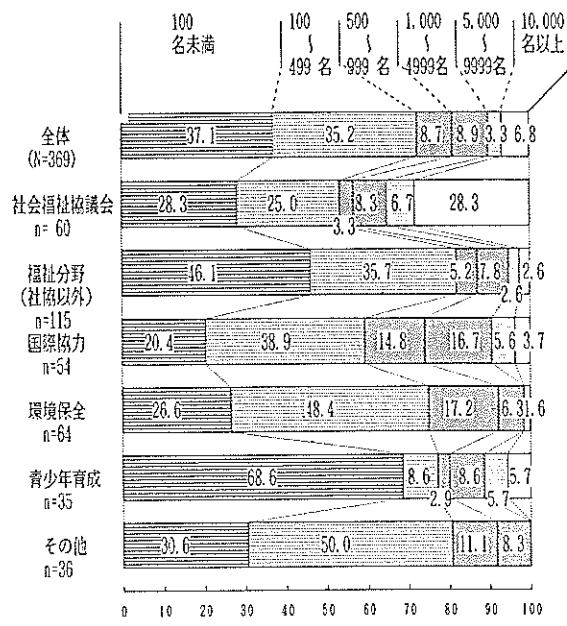


それによると回答520団体（不明14団体を除く。）のなかで会員組織を有している団体が382団体・73.5%で、会員制度を有していない団体が138団体・26.5%である。会員組織を有している団体のうち264団体・50.8%が個人会員組織のみ、108団体・20.8%が個人会員組織と法人会員組織という内訳で、また法人会員組織のみ有すると回答した団体も10団体・1.9%あった。

活動分野別にみると、国際協力分野（90.2%）、環境保全分野（81.9%）が比較的会員制度組織率が高い分野であり、社会福祉協議会（61.6%）、青少年育成分野（63.3%）が比較的会員制度組織率の低い分野である。

個人会員制度を有している団体についてその会員数をみると、100名未満が37.1%で最も多く、100～499名が35.2%でこれに続いて、両者で72.3%を占める。その一方で会員数1万名以上という団体も6.8%存在し、個人会員組織の規模の面でも市民活動団体の多様性が窺われる。個人会員数を活動分野別にみると、社会福祉協議会が個人会員1万名以上という団体が会員制度あり団体の28.3%にのぼるなど会員規模の大きさが際立っており、それに続いて大きな会員数を示すのが国際協力団体である。反対に会員数が比較的少ないのは青少年育成分野、社会福祉分野<社協以外>である（図表14）。

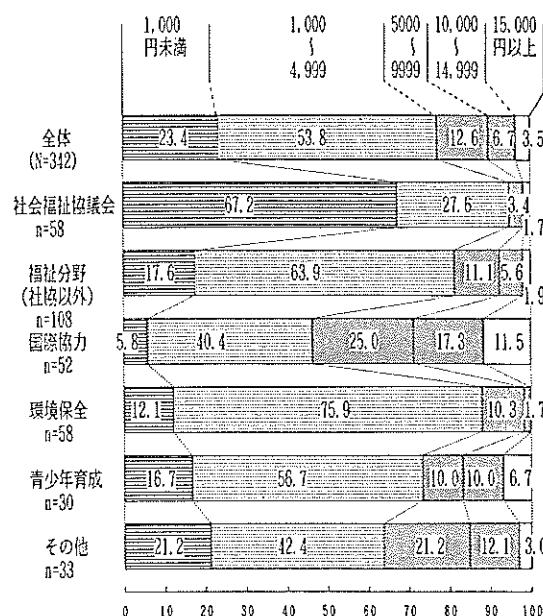
図-14 個人会員数



また、個人会員制度を有している団体についてその年会費水準をみると、1000円～4999円が53.8%にのぼり、それに続くのが1000円未満23.4%という状況である。所得税の控除対象となる寄付が1万円を超える部分とされるなかで、年会費1万円未満の団体が89.8%にのぼることは、多くのものが税務統計には含まれていないのではないかと推測させる（しかも「特別公益増進法人」の認定を受けている団体は社会福祉協議会などの社会福祉法人を除くとごく少数である。）。

さらに分野別に年会費水準をみると、社会福祉協議会において年会費1000円未満という低水準の団体が67.2%にのぼって、会員数の多さの一方で会費水準の低さが際立った特徴となっている。それに対して年会費水準が比較的高いのは国際協力分野で、年会費15000円以上の団体が11.5%存在し、上記の会員数の多さと合わせ、当分野の資金調達源として個人会員組織が大きな役割を果たしていることが窺われる（図表15）。

図-15 個人年会費



## (5) ボランティア活動評価制度に関する意見

（図16）

1992.7の生涯学習審議会答申を契機として、ボランティア活動に対する社会的評価の是非を巡る活発な議論が展開されており、13県において94年度の高校入試から内申書にボランティア活動欄を設けられるという文部省調査も発表されている。本調査では、ボランティア活動など市民活動に対する社会的評価も支援のひとつの方法と認識し、活動者がこの問題に対してどのような意見を有しているのか調査を行った。その方法は、

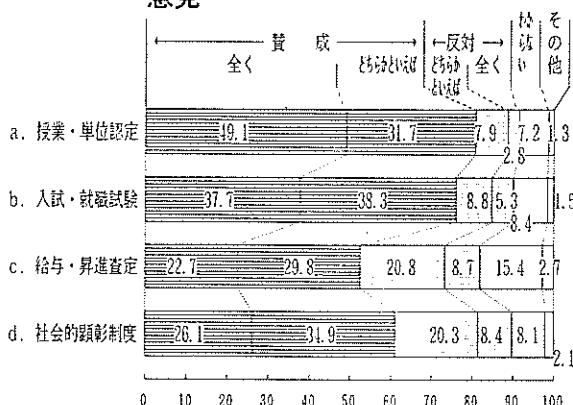
a. 学校においてボランティア活動に関連した

- 授業時間を設け、それを単位として認める（以下「授業・単位認定評価」という）
- b. 入学試験や就職試験の際にボランティア活動経験を評価する（以下「入試・就職試験評価」という）
- c. 企業等において、ボランティア活動を行っている従業員を給与や賞与、昇進などの査定で評価する（以下「給与・昇進査定評価」という）
- d. 国や地方自治体がボランティア活動者や団体を表彰するなどの社会的顕彰制度を設ける（以下「社会的顕彰評価」という）
- という4つの評価方法について「全く賛成」から「全く反対」までの4段階に分けてその賛否を問うとともに、付帯意見欄を設けて自由に意見を記述してもらうこととした。

賛否の結論については、図16に示すとおり、賛成の割合が高いものから、

- ・授業・単位認定評価 ..... 80.8%が賛成
  - ・入試・就職試験評価 ..... 76.0%が賛成
  - ・社会的顕彰評価 ..... 61.0%が賛成
  - ・給与・昇進査定評価 ..... 52.5%が賛成
- という順となり、全般的に賛成が高い割合を占め、ボランティア活動への社会的評価に対する活動者の高い期待を表わす結果となった。賛成割合の順については、ボランティア評価が経済的利益に直結する度合いが強いものほど活動者の抵抗感が強いと理解できよう。

図-16 ボランティア活動評価制度に対する意見



しかしながらには、結論として賛意を示すもののなかにも付帯意見として懸念事項を記述する回答が多く寄せられるとともに、また、逆に結論として反対としつつ付帯意見としてメリットもあることを記述する回答も少からず寄せられ、回答者のこの問題に対する賛否の意見は単純ではない。今回寄せられた付帯意見は、いずれの方法をとるにせよ、ボランティア活動への社会的評価制度を実施するに当たっては多くの課題があることを示している。以下に、付帯意見の主なものを示す。

#### a. 授業・単位認定評価について

##### <メリット>

- ・今の日本にはボランティア活動の下地がなく、初めは義務づけることも必要
- ・まず体験することが重要
- ・人格形成上有意義
- ・広い視野が生まれる
- ・外国では行なっている国が多い
- ・主体性を持った市民を育てる etc.

##### <懸念点>

- ・強制するのでは自発性が失われる
- ・単位目的のような特典（利益）付与はボランティアではない
- ・単位認定の基準や方法に関する議論が不十分
- ・ボランティアを数量的・質的に評価することは難しい etc.

#### b. 入試・就職試験評価について

##### <メリット>

- ・ボランティア活動のきっかけになる
- ・価値観の多様化につながる
- ・日本の教育体質を変える
- ・豊かな社会づくりに必要 etc.

##### <懸念点>

- ・入試や就職のためのボランティアでは困る
- ・ボランティアをしないことも個人の自由である

- ・評価の方法が難しい
  - ・似非ボランティアの急増を招く etc.
- c. 給与・昇進査定評価について

<メリット>

- ・企業の社会参加として評価できる
- ・社会が安定していることは企業にとってプラス
- ・活動のきっかけになる etc.

<懸念点>

- ・給与、昇進はあくまで仕事で評価すべき
- ・勤務時間外のことには企業が関与すべきでない
- ・金銭面の評価はボランティアの本旨に反する
- ・評価方法が難しい
- ・自主性が損なわれる etc.

- d. 社会的顕彰評価について

<メリット>

- ・個人や団体の励みになる
- ・ボランティア活動の啓蒙につながる
- ・公的認知は必要
- ・一般国民の意識向上に貢献する etc.

<懸念点>

- ・報酬を受けないのがボランティア活動
- ・地位や名誉は人の目を誤らせる
- ・基準をなにに置くかが問題
- ・国や自治体にとって都合のよいものだけが表彰されることになる
- ・国や自治体は本当に活躍している団体・個人の把握ができていない
- ・場合によっては行政と対峙する姿勢も必要 etc.

#### (6) 有償ボランティアに関する意見（図 17）

また、近年、在宅高齢者福祉分野を中心として議論が続いている「有償ボランティア」の概念に関する活動者の意見を調査した。

「有償ボランティア」に関するこれまでの議論は、「ボランティアは謝礼を受け取ってよいか」などといった課題設定により、

- 無償性をその特質とするボランティアにとつて「有償ボランティア」は論理矛盾を内包する言葉であり不適当とする「定義論」と、
  - 助け合いの精神の下、低額の報酬（この報酬は「活動者にとっての収入」という意義と、「無償サービスに負い目を感じる利用者への配慮」という両面の意義がある。）により高齢者在宅福祉サービスを提供する活動を認めるかどうかという「是非論」
- とが混同されている例が多い。

本調査においては、次の a.～e.のように「定義論」と「是非論」を峻別した選択肢を設定して、活動者の意識を調査した。

- 交通費など実費の他に低額の報酬を受け取ったとしても「ボランティア」としての性格を損なうものではなく、「有償ボランティア」と称し「ボランティア活動」の一種として位置づけて差し支えない（「定義論」も「是非論」も可）
- 実費以外に低額の報酬を受け取る活動を否定するわけではないが、この場合「ボランティア活動」の一種として位置づけることはできない。名称も「ボランティア」とは別の名称とすべきである。（「是非論」は可だが、「定義論」は否）
- 「ボランティア」は交通費など実費までは受け取ってよいが、それを超えて金銭を受け取ってはならない。実費以外に低額の報酬を受け取る活動は「ボランティア」と称することができないだけでなく、こうした活動自体種々の問題を含んでおり、名称のいかんを問わず行なうべきでない（「定義論」も「是非論」も否）
- 「ボランティア」は交通費など実費も含めて一切の金銭を受け取るべきではなく、名目

はなんであれ、金銭を受け取れば「ボランティア」ではない（実費受け取りも否）

活動者の意見は「a.『定義論』も『是非論』も可」とする意見が45.7%で最も多数を占め、続いて「c.『定義論』も『是非論』も否」が20.3%、また「b.『是非論』は可だが、『定義論』は否」が19.7%、「d.実費受け取りも否」が8.2%という状況である。

これを「是非論」と「定義論」に分けて意見を分析すると、

- ・「是非論」としては可とするものが65.4%を占めて、否とするもの（28.5%）を大きく上回った一方で、
- ・「定義論」としては可とするものが45.7%に対して否とするものが48.2%というように意見が割れる結果となった。

また、分野別に回答状況をみると、

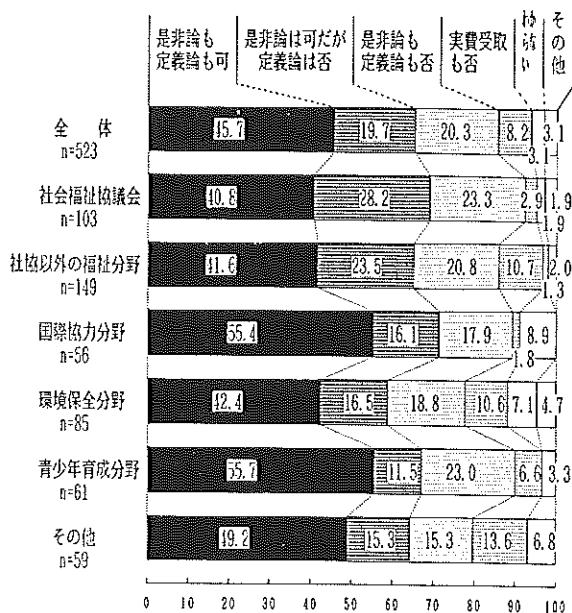
- ・国際協力分野と青少年育成分野で「a.『定義論』も『是非論』も可」とする意見が高い割合を占める一方で、
- ・本問題が主に議論されている社会福祉分野では、「b.『是非論』は可だが、『定義論』は否」とする回答の割合が高い

という特徴がみられた。

国際協力分野においては、活動に全生活をかけるを得ないことから、国連ボランティアなど報酬を受けて活動する例も少なくなく、「有償」に対する抵抗感が少ないのかもしれない。

また、社会福祉分野の団体からの回答にはワーカーズコレクティブなどの名称を記述したものも少なくなく、この問題に対する議論、認識の水準の高さを窺わせる。

図-17 有償ボランティアに関する意見



## 5. おわりに

今回の調査結果から、わが国の「市民活動」に関するいくつかの特徴が明らかになった。

ひとつは国際協力分野の団体の独自性である。当分野における活動には相当の資金を要するが、その調達について、個人会員組織の充実にみられるような、市民の支援に依存する体制・意識が確立されており、他分野の団体とは際立った特色を示した。

これは、国際協力分野においては、つい最近まで行政による支援がほとんどなく（外務省のODA予算からNGOに対する補助が行われるようになったのは1988年からである）、自ら資金調達体制を作らざるを得なかったこととともに、活動の現場が主に海外地域であり、そこでは欧米諸国とのNGOと常に交流、競争があることから、国内地域で主に活動する他の分野の市民活動団体とは異なった意識、活動スタイルが形成されてきたということと思われる。

2つめの特徴は、国際協力分野を除く各分野の団体の行政に対する金銭的・物的支援の期待の強

さである。

社会福祉分野の団体に最も強くその特徴がみられたが、青少年育成分野や環境保全分野においてもそうした特徴が色濃くでており、「行政＝金銭的・物的支援を求める」「市民＝理解、参加を求める」という色分けがはっきりと現れた。

行政に対して金銭的支援増を強く期待する一方で（図10）行政による支援・関与について警戒心を有する活動者も少なくない（図12）というように活動者と行政との関係は単純でないが、こうした行政に対する期待の高さとともに、市民に対する金銭的・物的支援期待の低さは、わが国における市民による支援の現状を反映し、それを前提としてしまっているものと理解される。冒頭、ボランティア活動に対する各方面からの期待の高まりについて紹介したが、今回の市民活動団体に対する意識調査結果は、わが国の市民活動を巡る、市民による支援の状況がまだまだ厳しいことを窺わせるものであり、わが国社会が「多元構造社会」に向かって移行していく道程が決して楽なものでないことを示唆している。

しかしながらわが国社会が現在または今後直面する課題について、これまでのように行政により一元的に対応し解決していくことはもはや不可能であるか、または仮に可能であるにしても高コスト、非効率、硬直性等の著しい「ひずみ」をわが国社会にもたらすことであろう。「一元構造社会」から「多元構造社会」への移行はわが国社会にとって不可避の方向と認識すべきである。

今回の調査結果からは、市民活動団体と市民との間にはなお大きな意識の隔たりがあるものと理解せざるを得ず、今後、わが国社会が市民活動を活性化させることにより一元構造社会から多元構造社会に移行していくためには、市民のより一層の理解・賛同を得ていく一歩進んだ体制づくりが必要である。それに当たっては、現在は明らかでない部分が少なくない、市民活動の実態について客観的な調査研究がさらに積み重ねられ、それに

基づく問題提起や議論が、市民活動者だけでなく行政・企業関係者や市民をも巻き込んで、全国民的規模で繰り広げられることが望まれる。

シンクタンクやマスコミは、こうした議論のなかで、調査研究や報道を通じて有意義な役割を果たすことができるであろう。本研究も、こうした議論の過程を経て、わが国社会が「成熟した市民社会」に向かってさらに成長していくことを希望するものであり、その端緒となれば幸いである。