

最終段階を迎える市民活動支援立法 —わが国非営利分野の発展に向けたその意義と課題—

生活研究部 副主任研究員 佐藤 光邦*

<要 旨>

1. 昨年1月に発生した阪神淡路大震災におけるボランティアの活躍が契機となって、急遽、市民活動支援立法の検討が進められてきたが、今通常国会も後半に入り、立法化は最終段階を迎える見通しである。
2. 支援立法は、市民活動団体に対する①法人格の簡易な取得、②税制優遇措置、を主な内容とする。
 - ①法人格については、与野党案とも、資産要件を大幅に緩和して市民活動団体に対し広く法人格取得を認める内容となっているが、そのなかで新進黨案は地域要件を設けている点が大きな特徴である。
 - ②税制優遇措置については、2月末現在、与党案は現行公益法人税制に準拠した3段階方式と伝えられているのみで具体的内容が明らかにされていないが、野党・新進黨からは新制度（指定公益目的法人）により個人の寄付金に関する所得控除を大幅に拡大する案が伝えられている。
3. 今回の支援立法の制定は法が市民活動を支援することを明示した点において画期的な意義を有し一日も早い成立が望まれるが、その一方で、立法化を急ぐ余り、制度の根本に関わる課題については先送りされた感が強く次のような問題が残っており、今回の立法措置はわが国の非営利法人制度整備に向けた第一歩として理解認識すべきである。
 - ①行政が市民活動法人を一般的に管理・監督する制度として構成されており、自主性や価値観の多様性といった市民活動の特長が十分に発揮されるための担保措置が不十分である。
 - ②税制優遇措置に関する与党案として伝えられている3段階方式は、所得控除対象団体や所得控除対象額の拡大、税還付手続の簡素化など、個人寄付を広

*現在、日本生命 損保子会社設立準備室 課長代理

く薄く集めるための仕組みとしては改善すべき課題が多い。

③公益法人設立に関する許可主義や非営利・非公益目的団体に関する規定の欠如については全く手がつけられず、民法第34条改正を柱とする民間非営利法人制度全体にわたる法体系整備という課題は依然未解決のままである。

4. 市民活動団体に対しては今回の支援立法を活用して組織運営の向上を図り、民間非営利分野の発展に向けた一層の努力を期待したい。そのために支援立法の内容や活用方法について情報提供が行われ、多くの市民活動団体に法人格や税制優遇措置が活用されることが望まれる。

はじめに—立法化に関する動きの急展開

戦後最大の都市災害となった阪神淡路大震災が発生して1年余りが経過した。未だに多くの被災者の方々が仮設住宅で仮住まいの生活を余儀なくされており1日も早い復興が望まれるところであるが、この大震災では全国から駆けつけた多数のボランティアによる救援・復興支援活動が注目を集め、それが契機となってボランティア活動支援のための立法措置が設けられることとなった。この立法措置については今通常国会での法案成立を目指して検討作業が進められてきており、市民活動関係者においてはこのボランティア支援立法の成否に関心が寄せられている。

これまでの動きを簡単にふりかえると、震災直後の昨年1月27日の衆議院予算委員会において五十嵐官房長官(当時)が「関係省庁による検討チームを組織し、ボランティアに対する法人格の付与や保険補償などについて検討していく」考えを明らかにした後、2月3日には18省庁から成る「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議

(事務局・経済企画庁)」が発足し、政府の検討が正式に開始された。また、政党においても2月に与党3党が「ボランティア・市民活動支援に関するプロジェクトチーム」を設置した一方で、野党・新進党も、昨年の通常国会に早くも支援法案を提出したのに続いて、3月には「NPO(市民公益団体)議員立法専門委員会(NPOパートナーズ)」を設置して検討体制を整え、立法化に向けて事態は急速に動き出すこととなった。

ところで、市民活動を巡る法制度については、近年のボランティア活動に対する関心の高まりと並行して、「非営利セクターNon Profit Sector」、「第3分野Independent Sector」、「ボランタリーセクターVoluntary Sector」などといった英米の概念が紹介され、松陰女子短期大学・兩宮教授による「法制度及び税制からみたイギリスの公益活動(チャリティ)の現状(1990年・松陰女子短期大学紀要)」、朝日大学・石村教授らによる「フィランソロピー税制の基本的課題(1990年・公益法人協会)」、大阪大学・本間教授を中心とする研究グループによる「フィランソロピーの社会経済学(1993年・東洋経済新報社)」、市民活動

図表1 市民活動支援立法を巡る主な動き

1994. 11. 5	市民活動を支える制度をつくる会 C's 結成
1995. 1. 17	阪神淡路大震災
1. 27	五十嵐官房長官が衆議院予算委員会でボランティア支援立法制定の意思を表明
2. 3	ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議(事務局・経済企画庁)が発足
2. 8	C's「ボランティア支援立法措置に関する要望書」を村山首相宛提出
2. 15	与党NPOプロジェクトチーム結成
2. 24	NPO研究フォーラム「NPO制度改革に関する緊急提言」を公表
3. 8	新進党「ボランティア基本法」を国会提出
3.	新進党NPOパートナーズ結成
4. 15	民間市民団体による「市民活動の制度に関する連絡会」結成
6. 27	新進党「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法案(骨子)」を公表
11. 7	新進党「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」を国会提出
11. 8	経済企画庁「関係省庁連絡会議・中間報告」を官房長官宛提出
12. 15	日弁連「市民活動団体に関する法制度に関する提言」を公表
1996. 1. 8	与党3党政策合意に「議員立法により通常国会での成立を目指す」とされる (C's資料等より抜粋)

の実践者や支援者により構成された研究会による「市民公益活動基盤整備に関する調査研究（1994年・総合研究開発機構）」などの、諸外国の非営利セクターに関する先駆的な調査研究やわが国の法制度改正に向けた提言が発表されている。そしてこうした調査研究の蓄積を背景として、1994年11月には、国内21の市民活動団体を母体として、市民活動に関する法制度改正を目的とした運動団体である「市民活動を支える制度をつくる会C's」が結成され、わが国における市民活動に関する法制度整備に向けた動きは先駆的な調査研究の段階から実践的な運動段階へと移行しつつある状況であったが、その直後の、阪神淡路大震災を契機とした情勢の大転換であった。「4～5年後の立法化実現を目指してC'sを結成したが、大震災が契機となって、予想外のスピードで進むこととなった」とのC's関係者の発言にもみられるように、今回の市民活動支援立法を巡る急展開は市民団体サイドにとっても全く予期しないところであったが、2月にC'sが「ボランティア支援立法措置に対する要望書」を村山首相（当時）あて提出するとともに、本間教授を中心とする研究グループであるNPO研究フォーラムも「NPO制度改革に対する緊急提言」を発表するなど素早い対応を見せ、4月には民間市民団体により「市民活動の制度に関する連絡会」が結成されて各地でフォーラムを開催して情報提供や相互討議を行うなど活発な動きを示した。

法案については、昨年11月に与党プロジェクトチーム議員から議員立法により成立を図る旨の意思が表明されたことから「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」の中間報告は11月8日に官房長官宛提出されたものの一般発表は行なわれず、政府案よりも政党案が議論の中心となったが、新進党が昨年11月の臨時国会に「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」を提出した（今通常国会に継続審議）のに対して、与党案は党内調整及び3党合意が難

航して、2月末現在、未だ法案が国会に提出されていない状況である。政治情勢が不透明なこともあって今通常国会において成立するかどうかについては依然予断を許さない状況であるが、与野党とも今国会における法案成立を目指す姿勢を崩しておらず、会期も後半に入り、立法化は最終段階を迎えるものとみられる。

今回の立法化は法が市民活動を支援することを明示した点において画期的なことであり一日も早い法案成立が望まれるが、その一方で、立法化を急ぐ余り、制度の根本に関わる課題については先送りされた感が強く、また税制優遇措置については十分な検討が行われていないとの印象がぬぐえない。

本稿は、大震災におけるボランティア活動を契機として、急遽、動き出した今回の市民活動支援立法について、2月末現在明らかにされている内容を概観するとともに、わが国の非営利分野の発展を図る視点から改めてその意義を考察し、併せて解決が将来に持ち越された課題について指摘するものである。

I. 市民活動支援立法の概要

今回の市民活動支援立法の基本方向については、早い段階で「市民活動団体の法人格の簡易な取得」と「市民活動団体に対する税制上の優遇措置」に絞られ、異論がなくなった。しかしながら、検討が具体的な内容に及ぶといくつかの点においては与野党や市民活動関係者の間に基本認識や考え方の違いが大きく現れることとなった。

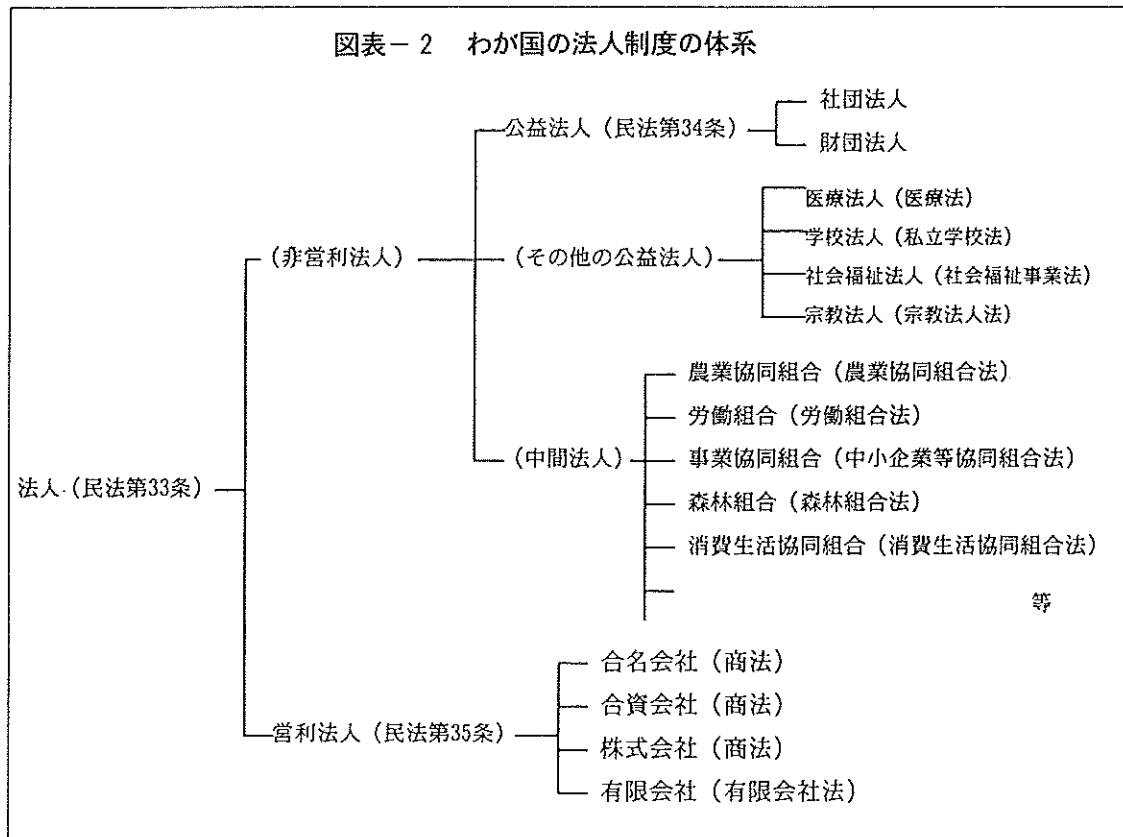
1. 市民活動団体の法人格取得について

- (1) 現行法人制度の概要と問題点－市民活動団体は現行制度では法人格を取得できないのか
市民活動団体が成長してある程度の予算規模に

達すると、電話の設置や事務所の賃借、銀行取引などの契約関係や不動産・自動車の登記・登録などを団体名義にして法律関係を明確にすることが必要となり、法人格の取得が望まれるようになってくる。法人格がなくとも、法人としての実体を備えていれば、法理論上は「人格なき社団」として一定範囲内で権利能力が認められているものの、実際には契約や登記等について代表者等の個人名義で行わざるを得ないケースが少なくなく、名義人の責任の問題が生じるとともに、名義人の死亡、差押、破産等の場合に個人資産との混合の問題が生じるなど法律上の問題を引き起こすほか、法人格を持たないことによる社会的信用の問題がスタッフの採用や団体活動に影響を与えることも指摘されている。

わが国の法人制度については、民法第33条が「法人ハ本法其他ノ法律ノ規定ニ依ルニ非サレバ

成立スルコトヲ得ス」と規定しており、基本法である民法又はその他の特別法に基づいて法人格を取得することとなる。民法は第34条¹で公益法人、第35条²で営利法人の設立に関する規定を設けており、前者については設立を許可するか否かが主務官庁の裁量に委ねられる「許可主義」により、後者については商法³に取扱を委ねているが、商法によると法律の定める要件を備えることにより設立を認める「準則主義」により法人格が取得される。また、民法及び商法以外にも、有限会社法（有限会社）、医療法（医療法人）、社会福祉事業法（社会福祉法人）、私立学校法（学校法人）、宗教法人法（宗教法人）、労働組合法（労働組合）、中小企業等協同組合法（事業協同組合）、森林組合法（森林組合）、消費生活協同組合法（消費生活協同組合）、農業協同組合法（農業協同組合）、健康保険法（健康保険組合）、厚生年金保険法



¹民法第34条：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ヲ目的トセザ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

²民法第35条：営利ヲ目的トスル社団ハ商事会社設立ノ条件ニ従ヒ之ヲ法人ト為スコトヲ得

³商法第57条：会社ハ本店ノ所在地ニ於テ設立ノ登記ヲ為スニ因リテ成立ス

(厚生年金基金)、地方自治法(地方公共団体、地縁団体)、弁護士法(弁護士会)など多くの法律により対象とする団体に対して法人格が認められており、その設立方式については、法律の定める要件を具備して主務官庁に認可を申請する「認可主義」によるもの(医療法人、学校法人、社会福祉法人など)と「準則主義」によるもの(株式会社、有限会社、労働組合など)に分かれる。

現行法制度において市民活動団体が法人格を取得しようとする、民法以外の特別法に定める要件を満たす場合はそれによるが、一般的には民法第34条に基づき社団法人又は財団法人としての許可を主務官庁から受けることを目指すこととなる。民法第34条に基づく社団法人又は財団法人の設立許可行政については、「許可主義」が法律上明確にされていることから、主務官庁の広範な裁量権が判例でも認められており(最判昭和63.7.14)、現在の許可行政は昭和47年3月23日公益法人監督事務連絡協議会の申し合わせである「公益法人設立許可審査基準に関する申合せ」等に基づいて運営されている。それによると資産・会計に関する要件として「健全な事業活動を継続するに必要な確固とした財政基盤を有していなければならない」としたうえで、具体的基準として「財団法人にあつては、設立当初の寄付財産の運用によって生ずる収入および恒常的な賛助金等により、設立目的の達成に必要な事業活動が遂行できること」、「社団法人にあつては、会費及び財産の運用によって生ずる収入等により、設立目的の達成に必要な事業活動が遂行できること」とされており、その結果、財団法人については3~5億円以上の基本財産、社団法人については数千万円以上の年会費収入が条件とされている。また、主務官庁による許可制度であることから許可の範囲が当該主務官庁の所管範囲内に限定され、団体の活動範囲が制約されたりすることも指摘されている。こうした許可行政が市民活動団体の法人格取得にとって大きな障害となって年間予算額が1億

円を超える任意団体も存在する状況である。

(2) 法人格取得方法

以上のような問題に対して市民活動団体が簡易に法人格を取得することができるようにすることが今回の支援立法の一方の目的であるが、そのための方法として大きく次の3つの方法が挙げられる。

① 民法第34条の改正

既述のように、民法は営利法人の設立については、取扱を商法に委ねることにより「準則主義」を採用して、法律の定める要件を満たす団体に対して自由に設立を認めているのに対して、公益法人の設立については「許可主義」を採用して行政裁量の余地を大きく残しており、この民法第34条の規定が現在市民活動団体の法人格取得を極めて困難にしている根本原因である。松陰女子短期大学・雨宮教授によると、民法第34条は1898年(明治31年)に現行民法が施行されたときから存在する規定であり、その立法趣旨は公益の名の下に悪事を働く団体を防止することにあるという。しかしながら仮にそのような団体が存在するとしても設立時の審査により不法目的団体を排除する機能には限界があり、そのために多くの公益目的団体の法人格取得を制約することは、かえって公共の利益を損なうものと言えよう。また行政官庁から「許可」を受けた団体だけが公益団体として法人格が認められるとする「許可主義」は行政を頂点とする一元的な管理社会の形成に寄与しており、多様な価値観が実現される多元構造社会を目指すうえで民法第34条の「許可主義」は是非とも改正を要する条項である。

さらに、民法第34条の規定については、営利団体と非営利・公益団体について規定しているのみで非営利・非公益の団体(中間法人)に関する規定が欠如しており、そもそも論理的にすべての団体を網羅していないという指摘がある。「民法

が、原則的な法人を公益法人と営利法人とに限り、非営利法人についての一般的な規定を設けなかったのは、法制度の建て方としては必ずしも妥当でなく、ここに多数の権利能力なき社団や財団が発生せざるを得ない第1の原因がある。立法論としては、ドイツ民法やスイス民法のように、法人を営利法人と非営利法人とに分けるべきである（林良平・注釈民法）」との指摘が古くより民法学者から行われており、総務庁の昭和60年「公益法人の指導監督等に関する行政監察結果に基づく勧告」においても法務省に対して中間法人制度の整備が勧告されているところである。

こうした問題を有する民法第34条について抜本的改正を行い非営利法人制度の整備を望む声は市民活動関係者や研究者において極めて強いものがあるが、同条が他の多くの法律に準用されておりその改正には関係先との調整に多大な時間（一説には10年かかるとも言われる）を要するとの指摘があり、早期実現の観点から今回は民法第34条改正に向けた検討は先送りされることとなった。

② 許可行政の弾力化

民法第34条が公益法人の設立に関する許可行政について行政機関の裁量に広く委ねていることを別の視点から考えると、行政機関の裁量により許可行政の運用基準を緩和することも可能なはずである。しかもこの場合法改正が必要なく、手続的には最も簡易な方法といえる。

しかしながらこの方法は許可主義の枠内における行政内部の事務取扱基準の改正にすぎず、市民活動団体の権利という面では何ら改善するものではないことから、ほとんど議論の対象とならなかったが、わが国の行政組織による制度の運営面に対する問題指摘をした点においては大きな示唆を有しているものと考えられる。

③ 特別法の制定

以上のように「民法第34条改正」並びに「同条に基づく許可行政の弾力化」のいずれもが今回の課題解決方法としては問題が大きいことから、今回の市民活動団体に対する法人格の付与は民法第33条に基づく特別法を制定する方向で検討が進められた。根本的な問題解決に向けて時間はかかっても民法改正を目指すべきとの意見も少なからず主張されたが、近年予算規模が拡大しているNGO団体をはじめとして法人格の早期取得を希望する団体が少なくないこと、また今通常国会における法案成立を見送った場合、政治情勢が不安定ななかで実現時期の目処がたたなくなる可能性も否定できないことが、市民活動団体サイドがとりあえず早期実現に向かう結果につながったように思われる。

(3) 適用対象団体

① 市民活動団体の定義—民法第34条の公益団体と区分できるのか

「市民活動の定義」は今回の支援立法において大きな論点となった課題である。

民法第33条に基づく特別法として立法化する場合、社会福祉事業法における「社会福祉事業（第2条）」、宗教法人法における「宗教団体（第2条）」などと同様に、適用対象となる「市民活動（団体）」について定義する必要があり、この定義に当たっては「法体系上、民法第34条の規定する非営利・公益団体と適用範囲を区分する必要がある」との指摘が衆議院法制局から行われたことが端緒になったと言われている。法体系上の問題とはいいいながら、その表現が法人格取得の対象範囲に直結するだけに大きな論点となった。

この課題に対して新進党の法案は「この法律において『市民公益活動』とは、住民が一定の地域を基盤として行う教育若しくは科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献、環境の保全又は国際的理解の増進を目的とする活動（これらの活動に

関する連絡又は助成を行う活動を含む。)その他の公益を目的とする活動をいう。」と定義して、地域要件を設けることにより解決を図った。新進党関係者の説明によるとこれは「市民活動の原点は地域社会にある」との考えに基づくものであり、このため「社員の過半数、役員の方の2以上が主たる事務所所在地の都道府県に住所を有し、団体の主たる活動地域を当該都道府県内とする」ことが具体的要件として設けられている。しかしながらこうした新進黨案に対しては複数都道府県にわたって広く会員が分布する団体や国内・海外で広域に活動する団体への適用除外を懸念する声が市民活動関係者に強い。新進黨議員によると、活動地域要件については他都道府県や海外で活動することも可能だが、役員・会員住所要件については複数都道府県にわたることから1つの都道府県で要件を満たすことができない場合はいくつかの都道府県に分けて法人格を取得するか、若しくは民法第34条により法人格を取得することとなるということである。

これに対して与党案は法律規定として表現される前の骨子段階であり、必ずしも表現が整備されていない面はあるが、「次のいずれかに該当する目的を持ったボランティア活動をはじめとする市民の自主的な社会参加活動であって、営利を目的とせず、地域社会、市町村、都道府県、国内又は海外で行うものをいう」とされており、新進黨案にみられるような地域性を要件とする考え方は取られていない。そして活動目的については「①医療福祉の増進 ②保健医療の促進 ③教育の促進 ④産業の振興 ⑤文化の向上 ⑥芸術の向上 ⑦スポーツの振興 ⑧環境の保全 ⑨災害の救助 ⑩犯罪の防止 ⑪人権の擁護 ⑫平和の促進 ⑬国際交流 ⑭国際協力 ⑮その他公益の増進に資すること」として、14にのぼる多数の具体例を挙げて内容の明確化を図っているのが特徴である。この与党案は、「市民」「社会参加活動」といった用語が用いられており、こうした表現を法律規定

でもそのまま用いることができるかどうかについての懸念は残るが、非営利・公益団体を広い範囲にわたって適用対象とする意図は十分にくみ取ることができる。しかしながら、与党案は「⑮その他公益の増進に資すること」という項目を設けたことにより民法第34条の対象との区分という課題に対しては明確な解答を出していない。市民団体サイドからは民法第34条と特別法の適用対象について区分しなければならない必要性について疑問が表明されており、民法第34条との区分問題については触れないとの作戦もあり得る。今後、与党案が法律規定として表現が整備されていくなかで、その必要性があるのかどうかまで含めて、結論が出されていくものと思われる。

② 財産・人数要件—小規模団体に対しても法人格を認めるか

法人格付与は契約や登記などの社会経済活動に関する主体としての法的地位の問題であり、この視点から法人格付与の対象を一定規模以上の経済活動を行う団体に限定することもあながち理由のないところではない。営利法人については最低資本金額が、1990年の法改正により、株式会社の場合1,000万円、有限会社の場合300万円に引き上げられて財政基盤の強化が図られているところである。市民活動団体においても法人格取得の要望が強いのは予算額等資産規模の面で一定水準以上の団体であるが、小規模な団体が多いなかで高い水準を設定すると結果的に適用対象となる団体が限定されてしまい、支援立法の主旨が問われることとなる。

既述のとおり民法第34条に基づく現行の公益法人許可行政がこの財政要件を非常に高い水準で運用していることが市民活動団体の法人格取得にとって大きな障害となっているとの課題認識が立法化に当たったの出発点となっており、このため基本基金の最低額は設けず人数要件も小規模にとどめる意向が与党から伝えられている。新進黨案

も社員数10名以上、基本基金50万円以上という水準に抑えて、株式会社等の営利団体と比較しても、小規模な団体に対してまで法人格の取得を認めることとしており、この点については与野党間に大きな意見の隔たりはない。

この結果、相当小規模な市民活動団体まで法人格取得の対象となる見通しである。

③ 公益目的—法人格取得の要件として「公益目的」は必要か—

営利を目的としない非営利団体は公益を目的とする「公益団体」と公益を目的としない「非公益団体」に分けられ、今回の支援立法の対象は、与野党案いずれにおいても公益団体のみとされている。今回の支援立法はボランティア活動や市民活動がわが国社会の公益増進に資するものと認められたからこそ実現したものと評価され、公益目的をこの法律の適用要件とすることについては異論がないようにも思われるが、市民活動関係者からは「公益目的」を法人格取得の要件とすることに対して強い批判が行われている。

市民活動関係者が「公益目的」を法人格取得の要件とすることについて批判する理由は、「公益」という概念が抽象的で認定者の価値観に左右され易く、個々の具体的案件において公正な認定を確保することが容易でないことにある。とりわけわが国においては従来から行政機関が公益と行政益を混同する弊害が指摘されており、行政機関による公益認定に対する市民活動関係者の不信がその根底にある。さらに、税制優遇措置についてはその性格上「公益性」の判断を経る必要があるものの、取引主体としての資格が認められるに過ぎない法人格については必要ないのではないかという認識がある。

現在の検討状況からは与野党案において公益目的が適用要件から除外される可能性は薄いと思われるが、その場合、中立的な認定機関を設けて公益認定手続の公正を確保する仕組みが最も望まし

く、都道府県職員が認証事務のなかで判断する場合には具体的な運用規程を予め定めておくことが最低限の措置として必要と思われる。与党サイドからはこの問題に対して「団体の活動目的が上記定義規定における①～④の具体例に該当する場合は公益目的とみなす」旨の方針が伝えられているが、これは公益認定基準の明確化として評価される。

(4) 設立方式—法人格取得に行政認可は必要か— 法人設立の方式については次の3種類が挙げられる。

a. 許可設立

設立を許可するか否かが主務官庁の自由裁量に委ねられるもの（社団法人、財団法人）

b. 認可設立

許可設立と類似する設立方式だが、法律の定める要件を具備して主務官庁の認可を申請すれば必ず許可を与えなければならない点が異なる（学校法人、宗教法人、医療法人、消費生活協同組合など）

c. 準則設立

法律の定める組織を備え、一定の手続きによって公示したときに法人の成立が認められるもの（株式会社、有限会社、労働組合など）

市民活動団体の法人格取得については、市民活動関係者からは所定の要件を満たし登記することにより当然に法人格を取得できる「c. 準則設立」が強く要望されているが、与党案では「所轄庁（都道府県）の認証」、新進黨案でも「都道府県知事の認可」が条件とされており、与野党案はともに「b. 認可設立」の範疇に属する。与党案の「認証」は宗教法人法で使われている用語で「『認可』よりも事実の確認的意味合いが強い」と説明されており、また、新進黨案も「準則主義に近い認可主義」と説明されていることから、与野党案は、用語は異なるものの、運用場面において行政

の裁量の幅をできるだけ少なくしていこうとする考え方では共通している。

また、現在公益法人の設立手続については申請から認可まで数年を要することも稀でないと言われているが、今回の法案においては、与党案が「所轄庁は正当な理由がない限り3ヶ月以内に認証しなければならない」としているとともに、新進黨案も「都道府県知事は法令に違反する場合を除きその設立を認可しなければならない」「3ヶ月以内に認可・不認可の通知をしなかったときは認可があったものとみなす」旨の規定を設けて、与野党案ともに行政機関の迅速な業務執行を法律により担保する措置を設けている点が大きな特徴である。

このように与野党案はいずれも、行政の裁量の幅をできるだけ少なくするとともに迅速な認証（認可）事務が行われるように改善を行っているのであるが、「b.認可設立」の枠内を堅持している。市民活動の特徴である自主性や多様性を活かして多元構造社会の実現を目指す市民活動関係者から

は『『行政機関による認可』が法人格取得の条件とされることは、いかに手続面で簡素化の工夫が行われようとも、理念的に受け容れられない』とする意見が強く、この点に関する政党（与野党）と市民活動関係者との意識の差は相当大きいものと言わねばならない。

(5) 行政監督—行政は市民活動法人に対してどのような監督を行うのか

法人に対する設立後の行政監督については、設立方式に対応して、準則設立の場合は行政機関は特に業務報告等を求めず取締役監査役・株主等による内部運営に委ね、公益維持のため解散命令を出す場合も行政機関でなく裁判所に委ねることとする一方で、許可設立及び認可設立の場合には、法人格の種類により取扱の差異はあるが、設立後も行政機関が業務検査報告徴求、業務改善命令、設立許可取消等の権限を有して監督を行うことが一般的である（図表3）。

市民活動法人に対する行政監督については、設

図表3 主な法人制度の設立、監督

法人の種類	設立手続(所轄庁)	監督権限	諮問機関
公益法人 (民法)	許可 (省庁、都道府県)	一般的命令(主務官庁) 業務財産状況検査(主務官庁) 設立許可取消(主務官庁)	
学校法人 (私立学校法)	認可 (文部省、都道府県)	報告書徴求(所轄庁) 収益事業停止命令(所轄庁) 閉鎖命令(所轄庁) 解散命令(所轄庁)	私立学校審議会
社会福祉法人 (社会福祉事業法)	認可 (厚生省、都道府県)	業務会計状況報告書徴求・検査(所轄庁) 予算変更勧告(所轄庁) 役員解職勧告(所轄庁) 補助金貸付金返還命令(所轄庁) 一般的命令(所轄庁) 業務停止命令(所轄庁) 公益事業収益事業停止命令(所轄庁) 解散命令(所轄庁)	
宗教法人 (宗教法人法)	認証 (文部省、都道府県)	認証取消(所轄庁) 解散命令(裁判所)	宗教法人審議会
株式会社 (商法、商法特例法)	設立登記	変態設立事項調査(裁判所) 会計監査人監査 解散命令(裁判所) 整理開始命令(裁判所) 解散命令(裁判所)	

立に関して認可設立の原則を堅持していることと対応して、設立後についても、与党案は所轄庁（都道府県）に市民活動法人に対する改善命令、認証取消の権限及びそれに必要な報告徴求・調査・監督権を認めており、また新進黨案も都道府県知事に対して業務会計報告徴求・立入検査、一般的命令権、業務停止命令、収益事業停止命令、役員解職勧告、設立認可取消を認めている。そしてこうした監督権限の行使について宗教法人や学校法人におけるような審議会等の機関を設置しその意見を踏まえて行う制度も設けられておらず、行政機関が必要と判断すれば直ちに実行できる規定となっている。

自主性、多様性といった市民活動の特長を尊重する立場からは内部機関（理事・監事・総会）の機能発揮や情報公開制度による監視機能にできるだけ期待して行政による監督は最小限にとどめ、解散命令なども行政機関ではなく裁判所の権限とすべきとの主張が強く行われているが、法人格の悪用を懸念する立場からは行政機関による権限の裏付けのある監督や迅速な対応が期待されることとなる。

与野党案はいずれも広範な一般的監督権を行政機関に認める点において共通しており、設立方式に関する考え方と同様、市民活動関係者との間で大きく認識が異なる結果となった。昨年は宗教法人（オウム真理教）による凶悪犯罪が大きな社会問題となったが、こうした事件が市民活動に対する行政監督を巡る判断に対しても少なからぬ影響を与えたものと思われる。

(6) 情報公開制度－市民活動法人の情報公開制度とは何か

今回の支援立法においては、与党案及び新進黨案のいずれにおいても、法人格を取得した市民活動法人に対して事業報告書や貸借対照表、収支計算書等の財務諸表等の開示及び都道府県宛提出を義務づけている。与党案では都道府県が、新進黨

案では「市民公益法人センター」という独立した法人を設立して、市民活動法人に関する情報を一般に公開する制度を設けており、他の法人制度と比べて情報公開を重視した制度となっている。

新進黨案に設けられている「市民公益法人センター」は英国のチャリティ委員会制度をモデルとするものと言われているが、チャリティ委員会は情報公開だけでなくチャリティとしての認定、監督をも行う広範な権限を有しており、今回の新進黨案は法人格の認証（認可）及び市民活動法人に対する監督は所轄官庁に委ねており、情報公開機能のみを「市民公益法人センター」が担う制度となっている。新進黨案では「市民公益法人センター」による情報公開が税制優遇措置の適用を受けるための手続過程に組み込まれており、実効を担保している。

市民活動法人に対して情報公開義務を課す趣旨は、一般市民による監視を通じて適正な団体運営を確保するとともに、一般市民が市民活動に参加・支援するための情報を提供することにある。ボランティア活動に関する情報の効果的な提供が課題となっているなか、この情報公開制度はそうした情報提供における中核的機能を担うことができる可能性を有している（ただし、法人格を取得しない市民活動団体に関する情報は公開されないという限界はあり、多くの市民活動団体が法人格を取得することが前提となる。）。また、副次的効果として一定期間以上情報公開義務を果たさない法人を休眠法人とみなして整理することも可能である。

なお、こうした情報公開制度を有効に運営していくためには会計基準の整備が不可欠でありその検討も望まれるところである。

2. 市民活動団体に対する税制上の優遇措置について

今回の支援立法におけるもうひとつの柱である税制優遇措置については、2月末現在、新進黨か

らは個人寄付に対する所得控除の大幅拡大を中心とする提案が伝えられているが、与党3党は合意形成に時間がかかっており現行の公益法人優遇税制に準拠した「3段階方式」と伝えられているのみで具体的な内容は明らかでない。市民活動に対する支援制度として極めて重要な位置を占める優遇税制措置について十分な議論、検討が行われないうまま国会で議決・成立するとすれば誠に残念なことであるが、以下に現行税制の概要と問題点、並びに2月末現在伝えられている与野党案について紹介する。

(1) 現行公益法人税制の概要と問題点

① 事業課税

a. 本来事業

法人税法は第4条⁴において収益事業を営まない公益法人や人格なき社団について非課税の取扱を明記するとともに、さらに第7条⁵で公益法人や人格なき社団が収益事業を営む場合においても非収益事業（本来事業）については非課税としている。この結果、市民活動団体は法人格を有しない「人格なき社団」であっても、非収益事業（本来事業）については公益法人と同様、非課税の取扱を受ける。

b. 収益事業

公益法人が収益事業を営む場合は課税対象となるが、この場合収益事業から生じた所得金額に対して27%の軽減税率が適用される（営利法人については、資本金1億円以下の株式会社の場合に、所得金額800万円超部分に対しては37.5%、800万円以下部分に対しては28%）。

「人格なき社団」の場合、資本金1億円以下の株式会社と同様の取扱とされており、公益法人に対するような軽減税率の適用はないが、所得金額

が800万円までは税率が28%であることから、小規模な市民活動団体にとっては公益法人との税率差はわずか1%である。

図表4 法人に対する法人税率

法人の区分		課税所得金額の区分	税率
普通法人	資本金・出資金1億円超法人、相互会社	所得金額	37.5%
	その他の法人	年800万円以下の所得金額部分	28%
		年800万円超の所得金額部分	37.5%
協同組合等		所得金額	27%
公益法人等		収益事業から生じた所得金額	27%
人格のない社団等	収益事業から生じた所得金額	年800万円以下の部分	28%
		年800万円超の部分	37.5%
特定の医療法人		所得金額	27%

公益法人が非収益事業と収益事業を併せて行う場合、各々を独立した部門として区分して経理を行うこととなるが、この場合、さらに「みなし寄付金」という優遇措置が設けられている。これは収益部門により得られた収益を非収益部門のために支出した場合、所得金額の27%を限度として税法上の寄付金とみなして損金処理を認める制度で、フルに活用すると公益法人の収益事業に対する実質税率は19.71%となる。この「みなし寄付金」制度については市民活動団体が本来事業（非営利）を遂行していくための財政基盤として重要な役割を果たすとともに、学校法人や社会福祉法人において「みなし寄付金」が収益事業による所得の50%まで認められているのと比べて低率にとどめられていることから、市民活動関係者からは引き上げの要望が強いが、1994年の税制改正で30%から27%に引き下げられた経緯があるほ

⁴法人税法第4条：内国法人は、この法律により、法人税を納める義務がある。ただし、内国法人である公益法人等または人格のない社団等については、収益事業を営む場合に限る。

⁵法人税法第7条：内国法人である公益法人等又は人格のない社団等の各事業年度の所得のうち収益事業から生じた所得以外の所得及び清算所得については、第5条（内国法人の課税所得の範囲）の規定にかかわらず、それぞれ各事業年度の所得に対する法人税及び清算所得に対する法人税を課さない。

か、今年度の税制改正でさらに20%へと引き上げられる予定である。

② 寄付税制

現行の寄付税制の概要は次のとおりである。

a. 法人寄付

法人が行う寄付金については、法人税法第37条により損金算入が認められており、具体的には以下の4種類の損金算入が認められている。

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まで一般的に損金算入を認める制度で、以下の計算式により損金算入限度額が定められる。

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

2) 国又は地方公共団体に対する寄付金

国又は地方公共団体に対する寄付金については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
- ◆ 教育又は科学の振興、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認められ大蔵大臣が指定したものについては、全額損金算入が認められる。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以下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、同額までの損金算入が認められる。

現行制度において市民活動団体がこの制度による税制優遇措置を受けるためには民法第34

条に基づく公益法人としての許可を主務官庁から受けた後、さらに当該主務官庁から「特定公益増進法人」として認定を受ける必要があるが(下記要件の3番目)、こうした手続を経て特定公益増進法人の認定を受けている団体は、民法第34条により設立された公益法人の約3%にすぎず、極めて厳格な運営となっている。

<特定公益増進法人の種類>

- 個別指定された特殊法人(22法人)
- 個別列挙された公益法人(41法人)
- 公益法人のうち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(91年 820法人)
- 学校法人(91年 1,177法人)
- 社会福祉法人(93年度末 14,408法人)

b. 個人寄付

1) 所得税

個人の寄付については、所得税法第78条により、下記の「特定寄付金」のうち1万円を超える部分が、総所得の25%を限度として、所得控除が認められるのみであることから、ほとんどの市民活動団体に対する寄付金は所得税の控除対象とならないこととなる。

<特定寄付金の種類>

- 指定寄付金(上記a. 法人寄付3)参照)
- 国又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

なお、土地、株式などの評価性資産を寄付した場合、時価による譲渡があったものとみなされる「みなし譲渡所得」の適用を受け、国や地方公共団体に対する寄付や国税庁長官の指定を受けたものを除いて、所得税が課税される。このため市民活動団体に土地を寄付した場合に寄付者に対して譲渡所得税が課税されるケースが起り得る。

2) 住民税

住民税の控除対象となる寄付金は所得税よりも更に狭く、地方公共団体及び居住地の共同募金会、日本赤十字支社に対する寄付金に限られ、しかも10万円を超える部分について総所得の25%を限度とする所得控除が認められているのみである。従って市民活動団体に対する寄付金が住民税の控除対象となる可能性は全くない。

3) 相続税

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、認定特定公益金銭信託等に寄付した場合、相続税の課税対象財産から除外される。

③ 現行公益法人税制の問題点

a. 税制と法人格との連動

公益法人に関する現行税制は民法第34条に基づく公益法人の許可を主務官庁より受けると自動的に「本来事業は非課税、収益事業に対しては軽減税率並びにみなし寄付金適用」という税制優遇措置が適用され、さらに特定公益増進法人としての認定を主務官庁より受けると寄付金の損金算入（法人）や所得控除（個人）に関する優遇措置が適用されるようになっており、税制優遇措置適用の過程において税務当局の審査は行われない。こうした法人許可と税制特典との連動については公益法人格の特権化、さらに許可行政の厳格な運用につながっており、両者は切り放すべきとの意見が少なくない。米国では法人格については各州法に基づく州政府の審査、免税措置は内国歳入庁（IRS）による別審査の仕組みになっており、英国のチャリティ委員会による審査も法人格の審査とは切り放されている。

今回の支援立法に当たり、法人格取得の拡大は当初から目標として位置づけられていたが、税制優遇措置の内容については必ずしも明確に認識されていたわけではなく、拡大される法人格取得と連動して自動的に拡大させるのか、また、手続面で切断する場合には税制措置について改めてどの

ような考え方で臨むべきかを検討する必要がある。

b. 事業課税

事業課税については「みなし寄付金」の損金算入限度額引き上げに対する要望が強いが、これまでの経緯は1994年に30%から27%に引き下げられ、さらに今年20%へと再度引き下げられる予定であることは既述の通りである。公益法人に対する事業課税は宗教法人と合わせて「公益法人等」として取り扱われていることから宗教法人（具体的には創価学会）に対する課税強化を巡る与野党の政治的争いの影響が公益法人に及ぶものと報道されており、市民活動関係者にとっては残念な政治状況である。

c. 寄付金課税

また、寄付金課税については個人の寄付金に対する税制優遇措置の拡大が課題となる。法人が市民活動団体に対して寄付を行う場合、どのような市民活動団体であっても一般寄付金の限度額までは損金算入が認められるほか、市民活動団体が特定公益増進法人としての認定を主務官庁より受けなければさらに一般寄付金とは別枠で損金算入が認められるなど寛大な取扱となっているのに対して、個人が市民活動団体に対して寄付を行う場合、所得税の所得控除が認められるのは市民活動団体が特定公益増進法人の場合に限られるため、ほとんどの市民活動団体に対する寄付は所得税の控除対象外となるうえ、特定公益増進法人に対する寄付も控除対象となるのは1万円以上部分のみであり少額の寄付は対象外である。しかも還付手続には確定申告を要するため手続の煩雑さと還付金額を考慮するとかなり多額の寄付金でないと申告されないこととなり易い。

住民税については特定公益増進法人への寄付すら所得控除の対象とならないうえ金額も10万円超部分のみとなるなど所得税よりもさらに限定されており、市民活動団体に対する寄付金が控除対

象となる可能性がないことは既述の通りである。

個人による寄付を拡大するため、所得控除の対象団体を拡大するとともに、広く薄く寄付を募っていく観点から所得控除対象金額を1万円以下部分にも拡大すること、また、現在確定申告により行うこととされている還付手続について年末調整による簡易な方法を認めることなどが課題として挙げられている。また、「みなし譲渡所得」課税についてはその不当性を指摘する意見が強く、撤廃が強く要望されている。

(2) 税制優遇措置に関する与野党案の概要

税制優遇措置については、2月末現在、与党案が現行公益法人税制に準拠した「3段階方式」と伝えられているのみで具体的内容は明らかにされていないが、野党・新進党からは「指定公益目的法人」という新制度により個人の寄付金に関する所得控除を大幅に拡大する案が伝えられており、与野党間で考えが大きく異なる論点となる可能性が高い。既述のように、税制優遇措置については法人格に関する課題と異なり当初より目標として合意されたものがなかったことが与野党の提案内容の大きな相違につながったものと考えられ、国会審議までに残された時間は多くないが、極力活発な論議が期待される。

与党案の「3段階方式」の概要は、市民活動団体が法人格を取得した場合、まず第一段階としては「人格なき社団」と同様の取扱（本来事業非課税、収益事業に対しては所得金額800万円超部分に対しては37.5%、800万円以下部分に対しては28%）にとどめるが、第二段階として民法第34条による公益法人と同様の取扱（本来事業非課税、収益事業に対しては27%の軽減税率適用）、さらに第三段階として特別公益増進法人と同様の取扱（法人寄付について一般寄付とは別枠、個人寄付についても1万円超部分に対して所得税の所得控除対象）を行うというものである。第二・第三段階への進級手続等具体的内容については、2月末

現在、明らかにされていないが、仮に第二段階、第三段階への進級の認定について現行の民法第34条による公益法人許可や特別公益増進法人認定と同様の厳格な運用が行われた場合、市民活動法人の大半は法人格は取得するものの税制優遇措置は受けることができないこととなり、今回の支援立法の趣旨が改めて問われることとなる。

新進党から伝えられている案は、市民活動団体が法人格を取得した場合、当面は「人格なき社団」と同様の取扱を受けることについては与党案と同様であるが、「指定公益目的法人」という全く新しい制度を設け、大蔵大臣より「指定公益目的法人」の指定を受けた団体に対する寄付金は、あらかじめ税務署長に届け出た「特定口座」を通じて行うことを条件として、法人が行う場合に損金算入対象とするとともに、個人の寄付金についても所得税の所得控除対象としている。この「指定公益目的法人」の指定を受けるための手続は、法人格取得後1年以上の期間にかかる事業報告書、財産目録、貸借対照表、収支計算書等の書類を3か月間市民公益法人センターに公開した後、大蔵大臣に申請するものとされ、指定の要件としては、

- 運営組織が適正であること
- 理事等に特別の利益を与えないこと
- 上記の情報公開を行っていること
- 法令に違反する事実その他公益に反する事実がないこと

の4要件のみとされている。なかでも公益性要件の表現は、現行の指定公益増進法人認定における「公益増進に著しく寄与」という要件と比較しても、適用団体を大きく拡大する意図が表れているものと認められ、市民活動団体に対する個人の寄付金についてはほとんど所得控除の対象とならない現状を大きく変える可能性があるものと思われる。さらにこの新進党案は個人寄付の所得控除対象金額について1万円以上支出した場合には1万円を超える部分でなく全額を控除対象とすること、所得控除限度を所得の25%から50%に引き上げ

ること、寄付控除の額が10万円以下の場合には年末調整による還付も認めることなどの内容を含んでおり、現行の所得控除制度と比較すると大幅改正の内容となっている。

II. 支援立法の意義と課題

1. 支援立法の意義

今回の立法化は、法が市民活動を支援することを表明する点において、市民活動にとって画期的な意義を有する。市民活動は、これまで法の枠外の存在であることを存在意義のひとつとする反面、社会の理解不足に悩まされてきたが、今回の支援立法により市民活動に対する社会の認知は大きく進むこととなろう。

また、法人格取得要件の緩和は市民活動団体に対して広く法人格取得を可能にするものと予想され、これにより代表者等の個人名義による契約や登記等変則的な運営を強いられていた悩みは解決されよう。さらに法人格の取得により自治体からの業務委託や補助金がスムーズに受けられるようになるなどの副次効果も期待される。

税制優遇措置については、成立する可能性が高い与党案の具体的内容が発表されていないことから評価が困難であるが、大幅な改正案を提案した野党・新進黨案との論議を通じて改善が進むことを期待したい

このように今回の支援立法は市民団体の活動に対して少なからぬメリットをもたらすものであることは間違いないが、支援立法の意義に関する基本的な認識について、論者により大きな差があることを指摘しておかなければならない。それは、新聞報道において、今回の支援立法の名称に関し、主に「ボランティア支援法案」、「市民活動支援法案」、「NPO法案」という3種類の名称が使われたこととちょうど対応する形で3つの考え方に大

別される。

第一は、ボランティア活動の無償性や善意性、行政補完機能を評価し、そうした活動を行う団体を育成、支援しようとするものである。「高齢社会の到来に備えて福祉行政の充実に加えボランティア活動を育成支援し手厚い地域福祉の実現を目指す」といった意見のなかにはこの考え方が色濃く見られる。公益実現を目的とする最大の社会的存在である行政を補完するボランティア活動の意義、公益性は最も異論なく多数の理解が得られる考え方であり、今回の支援立法も大震災により行政機能が麻痺したなかでのボランティアの活躍に対して高い社会的評価が与えられたものと言える。ボランティア活動は個人の社会参加や生きがいを推進するとともに社会サービス供給や社会的課題解決に向けた新しいタイプの社会システムとして注目されるが、無償性や善意性、行政補完機能が必要以上に強調される場合、ボランティア活動を支えるうえで重要な役割を果たす有給スタッフの意義が過小評価されたり、また、自主性や多様性、先駆性といったボランティア活動にとって最も本質的な部分が損なわれる危険性があることに留意しておく必要がある。

第二は第一の考え方の問題点に留意して、市民活動におけるボランティア活動者の意義のみが誇張されるのを避けるとともに、自主性や多様な価値観を社会のなかで活かしていくとする考え方である。市民活動において無給のボランティアのみによる活動には当然限界があり、一定水準以上の活動を行うためには有給専従スタッフが不可欠であることは容易に理解されよう。専用事務所を持ち有給スタッフが中心となって運営して、それを寄付金やボランティアが支えるというのが「市民活動」の典型的なイメージである。また、市民活動の目的には原子力発電所やごみ処理場、ゴルフ場建設に反対する環境保護運動のように行政と異なる方針、価値観が強調されることが少なくなく、官官接待を告発する市民運動のように行政にとっ

て煙たい存在となるものもあり得る。社会のなかに複数の意見や価値観が存在することを認容して少数意見を尊重することは、民主社会の理念としてより高次のものであるとともに公益追求のシステムとしてもすすがれていると考えられるが、一方で社会に対立を生み効率的な意思決定を妨げる要因となることから、実際に実現していくことは容易でなく、「ボランティア活動」と比べると法的支援に対する理解には個人差がある。

第三は、民間非営利分野の機能をわが国社会のなかで育てていこうとする考え方である。市民活動も民間非営利分野に含まれるが一般的には小規模な活動がイメージされることが多い。第三の考え方は市民活動も含めて民間非営利活動を行政、企業と並ぶ第三の社会勢力に育てていこうとする考え方であり、企業・行政・民間非営利という価値観・目的が異なる3者による相互連携・牽制関係の実現を、より高い次元での公益追求を可能にする社会システムとして志向する。その具体的ビジョンの確立はさらに今後の研究に負う部分が大きいが、英国の National Trust や OXFAM、米国の National Audubon Society や Sierra Club などに代表されるような大規模な民間非営利団体をわが国において育成していくこともひとつの目標となるものと考えられる。

わが国社会が直面する課題を考えると、かつてのような高度経済成長がもはや期待できない一方で、高齢社会に対応するための社会改革、地球環境保全問題との調和、国際社会における責任遂行、「真の豊かさ」の追求、などの重要性が高まってきており、場合によっては互いに相反する目標の調和・達成が課題となることも少なくない。このように目標を多元的に追求していかなばならない社会においては行政が一元的に公益を判断して追求するシステムよりも企業・行政・民間非営利の3者が連携、刺激し合って公益を追求していくシステムの方が有効に機能し、予期せぬ社会環境変化に対する対応能力も高いものと考えられる。し

かしながら民間非営利という分野を統一した分野として捉える考え方はわが国では緒についたばかりで、米国での分類に従ってボランティア団体や市民団体だけでなく、医療法人や学校法人、社会福祉法人、社団法人、財団法人、協同組合など既存の法人も含む概念として理解すると、沿革的にも内容的にも多様であり、統一した分野として理解し法的支援を行っていくことについてはさらに研究を要する部分が少なくないと考えられる。

2. 今後に残された課題

(1) 民間非営利分野に対する行政の関与

今回の支援立法は、資産要件を大幅に引き下げた小規模な団体に至るまで市民活動団体に法人格取得の道を広く開いたが、都道府県の認証（認可）を要件としているとともに、法人設立後においても都道府県に業務改善命令や認証（認可）取消権を認めて行政機関が市民活動法人を一般的に監督する制度として構成している。

わが国においては伝統的に行政が民間を規制監督することを容認期待する社会風土が強いが、さらに行政と民間非営利団体との関係については、憲法第 89 条が「公金その他公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と規定したことから、戦後、福祉団体等に対して行政による補助金が支出できなくなって民間福祉団体等の運営が危機に瀕したことがあり、こうした事態に対して慈善、教育、博愛の事業に公金を支出するために「公の支配に属する」制度として社会福祉法人等の民間非営利法人制度が創設されたという経緯がある。本来、憲法第 89 条は宗教や民間の教育、福祉などの事業の自主性と事業運営に当たった公権力からの独立を謳った米国流の規定であるが、意図せぬ効果を発生させてしまったのである。社会福祉

法人や学校法人といった代表的な民間非営利法人が「公の支配に属する」ものとして行政の監督を受ける制度として構成、運営されてきたことは、民法第34条の公益法人設立に関する許可主義とも相まって、行政と民間非営利団体との関係に大きな影響を与え、「わが国の民間非営利法人は本来の特長である自主性や多様性を発揮していない」といった指摘が行われる現状に寄与してきた。

こうした行政風土を持つわが国において、従来の学校法人や社会福祉法人に対する監督規定にならった規定が市民活動支援立法に設けられた場合、その運用においても同様の規制監督が行われることが懸念される。市民活動法人が「公の支配」に服したのでは本来の特長が発揮できないのである。最も望ましい方法は、従来の行政慣行を断ち切るために行政から独立した全く新しい組織を作って運用することであろうが、現行の行政組織により運用する場合、行政は市民活動法人の本来の特長が十分に発揮されるように行政事務を遂行する責任があるのであり、わが国ではこれまでそうした経験が乏しいだけに、法律上にそうした趣旨を明記したうえで具体的な運用基準を設け、さらに改善命令や認証取消などの監督権限の行使に当たっては公正な判断を担保するため第三者機関の意見を徴求するなど、制度の実施に当たり特別の配慮が求められるのである。

法人格の認定制度ではないが、市民活動団体に対する管理・監督制度のモデルとして英国のチャリティ委員会(Charity Commission)が挙げられる。雨宮教授の前掲論文によると、英国のチャリティ委員会は内務大臣(Secretary of State for Home Affairs)から任命される最低3名、最大5名のコミッショナーにより構成されるコミッショナー会議(Board of Commissioners)を最高意思決定機関とする組織で、コミッショナーのうち少なくとも2人は法定弁護士(barrister)、又は事務弁護士(solicitor)の資格を有していなければならないとされる。チャリティ委員会はチャ

リティ法(The Charities Act)に根拠を有する国家機関で、コミッショナーは内務大臣により任命されるが、組織としての独立性は非常に高いと言われ、こうした独立性の高い機関が、

- 税制優遇措置を受けられるチャリティ(charity)の登録判定
- チャリティ財産が効率的に運用されるための事業計画の策定や指示
- 受託者の権限外の法律行為に同意を与えること
- 信託財産について不当な管理・処分が行われた場合に、管理を正し、財産の回復を図ること
- 公営保管受託者(Official Custodian)として信託財産の損失を保護すること
- チャリティに関する情報提供や勧告
- チャリティを登録させることにより、チャリティの現状を一般に公開できるよう維持すること
- チャリティの事業報告や会計報告を検査しチャリティとして妥当な活動を行っているかチェックし、勧告を行うこと(チャリティ資格取消はチャリティ委員会の訴訟提起により裁判所が判断する)
- 信託条項変更に関する承認
- 受託者の解任及び新規受託者の選任
- チャリティの効果的な管理運用のための情報提供といった、税制優遇措置のための登録判定、指導、監督、情報提供など広範囲にわたる業務を行っている。

この英国のチャリティ委員会は1853年に制定された公益信託法(The Charitable Trusts Acts, 1853)に基づき設置された組織で150年近い歴史を有している。仮に同様の組織をわが国でも設置することを想定すると、広範囲にわたって強力な指導監督権限を有しているだけに、権限の集中がかえって懸念されるほどである。各々の社会の歴史や風土を踏まえて最適の制度を検討する必要がある。

与党案によれば市民活動法人の設立認証は都道府県の団体委任事務とされており、各都道府県が

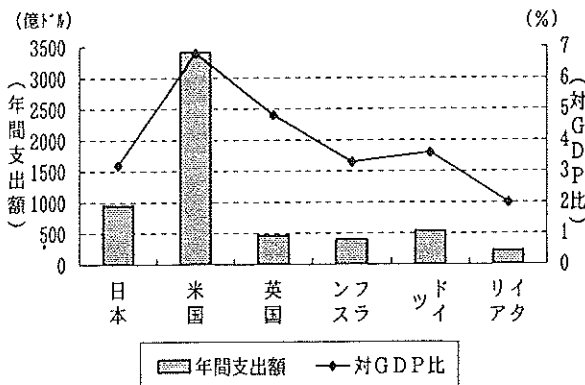
独自に条例や運営基準を制定して制度運営していくこととなるが、それに当たっては各都道府県担当者が今回の立法化の趣旨を理解し、市民活動団体がその特徴を十分に発揮していくことができるような配慮が望まれるところである。

(2) 非営利分野の財政基盤の充実

企業や政府と異なり、営利を目的とせず徴税権も持たない民間非営利団体において財政基盤の確保は、本来事業（非営利）と並ぶ、重要な課題である。

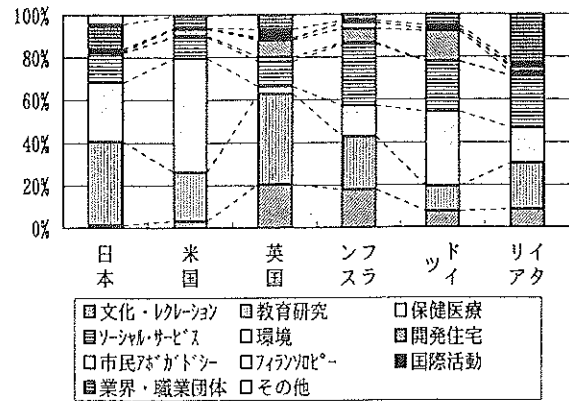
米国 Johns Hopkins 大学の Lester M. Salamon 教授を中心とする非営利セクター国際比較研究プロジェクトが 1994 年に発表した報告書によると、非営利団体の財政基盤（収入源）は、民間寄付、公的収入、会費・事業収入に大別されており、1990 年におけるわが国の非営利セクター（宗教団体、政治団体を除く。）の年間支出額は 948.7 億ドル（GDP の 3.2%）で、先進 6 か国中、金額では米国に次いで第 2 位、対 GDP 比では米・英・独・仏に次いで第 5 位であるが、そのなかで支出額が比較的大きな分野は教育研究（39.5%）、保健医療（27.7%）、ソーシャルサービス（13.7%）、業界職業団体（11.5%）である（図表 5、6）。

図表 5 非営利セクター管理の年間支出額



(資料) ジョンス・ホプキンス大学 非営利セクター国際比較プロジェクト

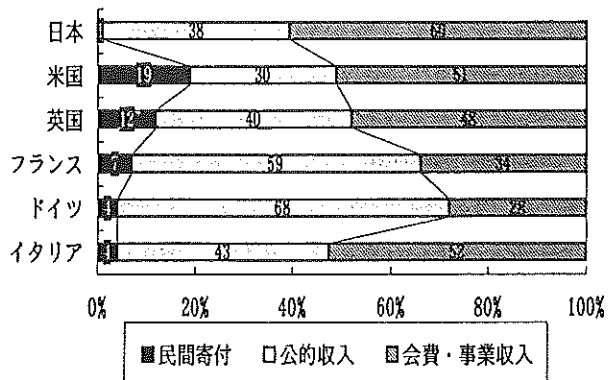
図表 6 非営利セクターの支出割合



(資料) ジョンス・ホプキンス大学 非営利セクター国際比較プロジェクト

同報告書によると、非営利分野の財政基盤（収入源）は、民間寄付、公的収入、会費・事業収入に大別されており、わが国の非営利セクターは先進 6 か国のなかで、会費・事業収入の占める割合が高く民間寄付の割合が低いという特徴を示している（図表 7）。

図表 7 非営利セクターの収入源

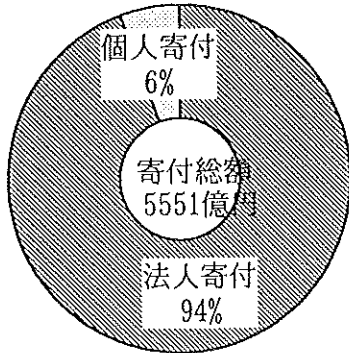


(資料) ジョンス・ホプキンス大学 非営利セクター国際比較プロジェクト

また、わが国における寄付の実態の一端を知り得る資料として法人税や所得税の申告において把握される寄付金額があるが、それによると 1993 年のわが国の寄付は法人が 5,236 億円、個人が 315 億円の合計 5,551 億円で、同年における米国の寄付総額 1262.2 億ドル（1 ドル = 100 円換算すると 12 兆 6220 億円）の約 23 分の 1 である。しかもそのなかで個人寄付の割合は 6% にすぎず、米国で個人寄付と遺贈を合わせた個人からの寄付が 88% を占めているのと比べると全く様相を異

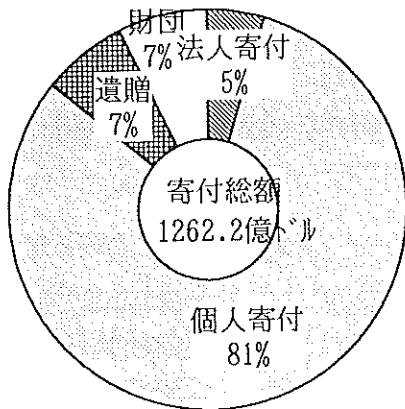
にする（図表 8、9）。

図表-8 税務統計に現れたわが国の寄付
(1993年)



(資料) 国税庁

図表-9 米国における寄付 (1993年)

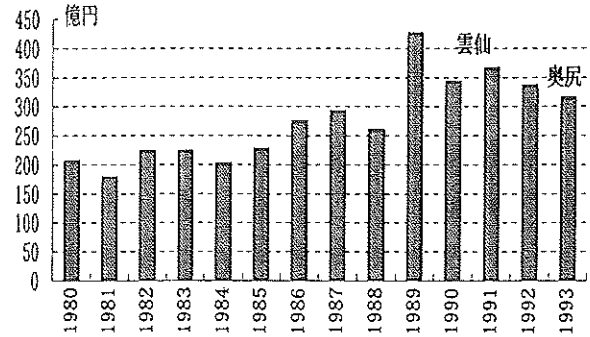


(資料) Giving U.S.A.

税務データにみられるわが国の寄付に関する個人と企業の大きな差は税制による影響が大きいものと考えられる。企業においてはどのような相手先であっても損金算入が認められる一般寄付の制度があるのに対して個人の所得税の控除対象として認められる寄付先はごく一部に限られているのである。ちなみに1990年11月に噴火が始まり1991年6月には火砕流による死亡災害が発生した雲仙普賢岳災害に対しては約230億円、1993年7月に地震及び津波に襲われた奥尻島に対しては約260億円の義援金が寄せられたが、所得税の税務統計にその影響はほとんど現われておらず、義援金の大半は税務申告されていないものとみられる（図表10）。こうした状況は阪神淡路大震災に対して約1,700億円の義援金が寄せられた1995

年の税務統計が発表されるとさらに明らかになる。

図表-10 移務統計に現れた個人寄付の推移



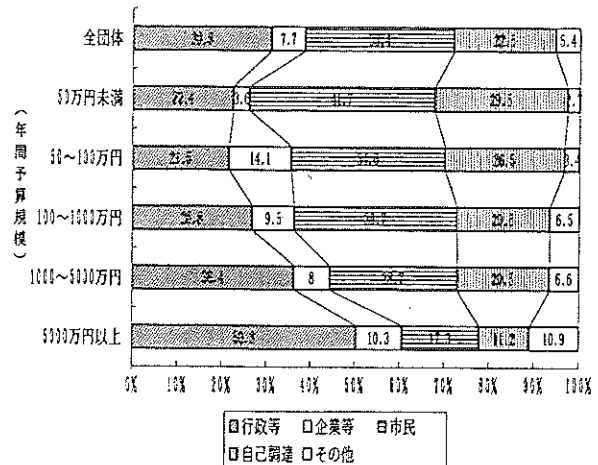
(資料) 国税庁

このようにわが国における個人の寄付においては税務申告されていないものが相当存在するものとみられ、その実態は明らかでないが、わが国の市民活動団体の財政状況について1993年に当研究所が実施した「市民活動に対する支援実態に関する調査」によると、回答491団体の年間予算調達源（平均）は、

- 個人からの会費や寄付が33.4%
- 行政等による補助金や委託金が30.8%
- 収益事業やボランティア活動者による拠出が22.5%
- 企業や企業財団からの寄付金や会費が7.7%

となっており、個人寄付が市民活動団体にとって重要な収入源となっていることがうかがわれる（図表11）。

図表-11 わが国の市民活動団体の収入源



(資料) (株)ニッセイ基礎研究所・市民活動に対する支援実態に対する実態調査

このようにわが国においては個人の寄付行為に対して税制のインセンティブはさほど働いているとは考えられず、仮に税制改正を行ったとしても個人寄付の拡大に直結することは想定されないが、社会の期待を明確にする効果は大きく、長期的には大きな力になるものと考えられる。また、自主財源強化の必要性から非営利事業遂行のための収益事業は奨励されてよく、学校法人や社会福祉法人と比べ市民活動法人の「みなし寄付金」の限度が低くて良いとする理由は見あたらない。民法第34条の公益法人に対する優遇税制並びに特定公益増進制度の適用では、非営利分野の発展を支える制度としては不十分であり、抜本的な整備が必要となるものと考えられる。

また、Johns Hopkins 大学の非営利セクター国際比較研究プロジェクト報告書にみられるように、民間非営利分野にとって公的収入が占める割合は、教育研究、保健医療、ソーシャルサービス等の分野を中心に、いずれの国においても小さくない。民間非営利分野にとって、自主性、多様性という同分野の特長を維持しつつ、行政とのパートナーシップを築いていくことはわが国における今後の大きな課題であり、それが実現されれば業務委託収入や補助金収入は民間非営利分野にとって大きな財政基盤となろう。高齢化、国際化、地球環境保全といった社会課題に対して、行政と民間非営利団体が各々の特長を活かして機能発揮していくパートナーシップの実現が望まれる。

(3) 非営利法人制度の抜本的整備

今回の立法化においては、早期実現に重点が置かれる余り、民法第34条改正のように改正に時間を要する課題については先送りされた感が強い。その結果、依然として、公益法人設立に関する許可主義は従来通りであり、また、営利法人に対応して非営利法人全体を統括する規定は民法上存在せず、昭和60年の総務庁勧告で指摘された中間法人に関する規定の欠如の問題も未解決で人格な

き団体が多数発生せざるを得ない状況も変わっていない。また、税制改正についても与党案と伝えられている「3段階方式」は現行の公益法人税制に準拠するもので、優遇措置適用団体数がどの程度増加するのか、また個人寄付促進に向けた配慮も欠如しているなど現行制度上指摘されている課題が未解決となる可能性は少なくない。

民間非営利分野の健全な発展を目指すに当たり、わが国社会制度の沿革、特徴を踏まえた将来ビジョン研究を更に進め、法制度改正の全体像を描いて、民間非営利法人制度の抜本的整備を図っていく努力が期待される。

おわりに

今回の立法化の動きは阪神淡路大震災におけるボランティアの活躍を契機とした急展開という感が強く、市民活動団体サイドにもあまりに速い動きにとまどいの表情も見られる。小規模な活動関係者のなかには「法人格取得と優遇税制が自分たちの活動にどう役立つのか具体的に見えてこない。」「行政は施設貸与などの面でも市民活動を支援する施策を拡大してもらいたい。」といった意見も少なくない。

「法制度整備はあくまで『器』にすぎず、その『器』にどのような『料理』を盛るかは市民活動者の今後の努力にかかっている。」として市民活動者の意識改革、法制度の活用が今後の市民活動の発展にとって重要な課題となる旨の指摘も行われている。

市民活動団体に対しては、今回の支援立法を活用して経理面など組織運営の向上を図り、民間非営利分野の発展に向けた一層の努力を期待したい。そのために、支援立法の内容や活用方法について多くの情報提供が行われ、多くの市民活動団体に法人格や税制優遇措置が活用されることが望まれる。