

2. どのような非営利法人制度でありたいか

ここでは、前述までの整理に基づき、今後、どのような視点等で公益法人改革を行い、新しい非営利法人制度を構築していくのが望ましいか等の検討を行う。

(1) なぜ、新しい非営利法人制度は必要か

新しい非営利法人制度が求められる社会的背景

「営利」を目的とする法人については、準則主義に基づく、自由な設立を可能としている。そして、事業についても、一部の事業等で許可や資格・免許の取得などを求めているものの、原則、自由に実施することができる。これに対し、営利以外を目的とする団体、すなわち、非営利を目的とする団体の法人化に当たっては、主務官庁制と許可・監督制の中、公益性が求められたり、特別法に基づく様々な要件など、制限・制約が課せられている。このため、この要件に該当しない団体は、法人格の取得ができず、非営利における法人化と活動は大きく制約されている。

市民活動が隆盛となる中、非営利を目的とする団体には、権利の主体となる法人化を求めるニーズが少なからず存在している。このような状況を受け、認証主義で法人格を付与するNPO法が平成10年に施行され、平成14年には、一般的な共益的団体に対し準則主義で法人格を付与する中間法人法が施行された。この結果、自発的な市民団体において法人化への道が大きく開けたという意見がある一方で、NPO法には活動分野の限定や社員数、不特定多数等の“公益性”を観点とした要件があり、中間法人法においても、社員を有限責任とする場合には有限会社並みの基金要件がある。

社会情勢の変化や「経済的な豊かさ」から「心の豊かさ」・「生きがい」などへの志向と、その多様化が進む中で、非営利を目的とする団体をつくり、“特定の仲間だけで活動をしたい”、“互いを助け合いたい”、“親睦や交流活動を充実したい”、“期間限定で活動したい”、“不特定多数を目的とした活動よりも特定の対象に絞った活動をしたい”というニーズが様々に存在している。そして、それにより団体の目的も、「営利」・「非営利」、「公益」・「共益（非公益）」といった区分が曖昧になり、活動分野も福祉・環境・文化・教育・芸術・スポーツ・交流・産業などといった既存の分野・分類に当てはまらないもの、複数の分野をまたがるものなど、様々となっている。そして、団体の形としても、有志が集まって団体をつくるもの、財産や資金を持ち寄って団体をつくるもの、その双方を兼ね備えるものがある。

今後も、社会情勢の移り変わりの中で、非営利活動に対するニーズはますます多様化・変化し、それにあわせて団体の目的や活動分野、組織形態が多様に変化していくものと思われる。しかしながら、現行の公益法人制度、NPO法人制度、中間法人制度のままでは、そのような団体の全てが法人格を取得できる制度とはなっていない。

構造改革の中、小さな政府を実現し、民間活力を高める一つの方法として、現状に合致しなくなってきた法人制度の問題点や課題を見直すことが挙げられている。そして、民間非営利活動の重要性は現在も十分に認識されており、今後、ますます、その位置付けが高まっていくことが想定される。従って、民間非営利活動を促進していく法人制度を構想することは極めて重要な課題と考えられる。

新しい非営利法人制度が必要な理由

以上の点を勘案すると、憲法において“結社の自由”が認められている延長線上として、非営利を目的とする団体に対して、その法人化を広く認める必要があると考えられる。その場合の制約については、前出の問題点・課題で述べてきたとおりであるが、その解決を図るために、現行の法人制度を見直し、新しい非営利法人制度の創設が必要である。

そのポイントの第一に挙げられるのが、自発性・主体性・自律性・先駆性・柔軟性などに基づく民間非営利活動の多様性という価値の再認識である。特に、考え方、生き方、活動をはじめとする「多様性」が今まで社会に与えてきた価値を軽視し、反対に画一性や均等性などを重視してきた。しかしながら、今後、ますます多様化が進む我が国の社会情勢においては、この多様性を受け入れられる制度を創ることが必要である。

第二のポイントとしては、「非営利」と「公益性」の関係の見直しが挙げられる。これは、100余年前に規定された民法の「公益」・「営利」の規定が、結果的に、営利以外の法人活動は全て、公益性と主務官庁の許可・監督が必要で、自由な非営利法人の設立は認められないということに由来する。特に、「公益」・「営利」の分類は、対になっていないことから（「営利」の対語は「非営利」であり、「公益」の対語は「私益」若しくは「非公益」である。）非営利を目的とする団体の法人化や活動範囲等に大きな間隙をつくることになる。そして、現在までの間、この規定は見直されてこなかったため、34条法人以外で、非営利の法人格付与についての社会的要請には、その都度、特別法が制定されてきた。しかしながら、特別法であるが故に非営利法人の活動範囲等は制限されてしまう。また、その殆どは、公益性と行政の関与を規定しているため、非営利法人設立の自由度は大きく制限されている。

非営利“公益”活動は、非営利活動全体の主要な部分といえるが、実際には、非営利“公益”活動と、一般の非営利活動、または、“共益”活動との境界を具体的に示すことは難しい。民間非営利活動の主体たる市民団体をみると、必ずしも公益的な活動だけを目的としている訳ではなく、また、その活動が公益であるか否かを意識していない場合も多くみられる。他方、その第一義を株主や出資者に対する配当とする営利法人においても、近年、地域社会等との共生を打ち出し、様々な事業やサービス・商品提供などといった形で社会貢献活動が行われている。

これをみると、法人の活動は、「公益」・「営利」といった民法の区分に完全に分けら

れるものでなく、“非営利・公益”、“非営利・共益”、“営利・公益”、“営利・共益”などと「公」と「私」の間に、様々な活動・事業があることがうかがわれる。また、「公益」・「共益」の間も、活動・事業の多様化により、その明確な線引きが難しくなっている。

そもそも、「非営利」と、「公益」・「共益」の概念とは別物である。従って、非営利法人の法人化の要件に、公益性を含むべきではない。なお、現在の制度では、「財団」の法人化については、“非営利・公益”の財団法人に限られているため、“非営利・共益”の「財団」の設立についても検討する必要がある。

第三のポイントとしては、行政の関与の抑制が挙げられる。行政の関与は、法人の設立や運営について、民間側の発想や意向よりも、行政の意向や判断が強く反映される傾向があり、様々なニーズにより活動の多様化が求められても、その対応や事業展開が難しい。そして、このような状況は、民間の自由な発想による自発的な事業の柔軟な展開に適さないことが多いと指摘されている。

以上の点を踏まえ、法人化を希望する団体の負担や制約が少なく、どのような目的、活動分野、組織形態の団体であっても法人化ができる、若しくは活動ができる仕組みを創り上げる必要があると考える。

そして、制度設計に当たっては、特定の姿を念頭におくことなく、市民活動団体や共益団体、社会貢献を目的とする団体、また、規模を大きくして活動を望む団体、小さな規模での活動を希望する団体など、個々の団体がもつ非営利活動の趣旨・目的が、柔軟に実現できる制度が必要と考えられる。

(2) 今後、望ましいと考えられる非営利法人制度のあり方

団体が法人格を取得する理由は、団体として権利主体となる地位を必要としているからといえる。そして、法律では、その地位の取得に必要なルールや権利・義務などを規定するものである。

ただし、その際は、改めて「非営利性」を十分に認識する必要がある。営利法人なら、たとえば配当を担保するに必要なルールがあるように、非営利法人なら、たとえば、非営利性と法人目的の実行性を担保するに必要なルールがある。そして、「社団」、「財団」という法人のタイプがあり、規模の格差もある。

一方、自由な活動を認めた場合、不適当な活動や法人の出現、濫用に対する懸念が指摘されている。これについては、重視すべき点であるが、それに囚われすぎて、非営利活動の促進という理念や目的が後退するような改革であってはならないと考える。

今後、望ましいと思われる非営利法人制度のあり方

1)これから法人化を考えている団体にとって

～個々の法人事情に応じて使いやすい制度設計～

前述のとおり、非営利法人は、個々の法人が掲げる目的の実現に向けて活動がなされており、その目的は法人の数だけ多様である。そして、その運営の仕方についても、広く参画を呼びかけ全員の合意により活動を志向する団体から、参画に当たっては一定の要件を設けて活動を志向する団体、頑ななまでに先人の意思の尊重を志向する団体までと千差万別である。

この多様性こそが非営利活動の最大の特性とするならば、多様な活動が行える土台が必要である。法律等で様々な規制があれば、それに縛られ、非営利活動の持ち味は半減する。当然、必要なルールを取り決める必要はあるが、それは最小限に押さえ、可能な限り、活動に関わる多様な“志”や“熱意”を受け止められる、また、その“志”が柔軟に実現できる制度としたい。

であるなら、その前提として、“こうでなければならない”といった部分を極力、押さえ、その法人の事情等に応じた形で活動が行いやすく、使い勝手が良い制度が望まれる。

以上のことから、新しい非営利法人制度では、法人格が取得できる活動の範囲を可能な限り広くとる形としたい。また、新しい非営利法人制度は、その要件となる基準や指標等を予め明確化しておくなど、分かりやすい制度であるべきである。そして、設立に当たっては、行政の判断を伴わない準則主義であることが望ましい。

2)非営利活動に関わる者にとって

～法人運営の透明性や適正性を確保し運営しやすい制度設計～

非営利活動には、法人運営を担う人、その理念に共感し活動を物心両面から支える人、その活動に参加する人、その活動による財・サービスを利用する人など、多様な人々が関わることにより成り立っている。

そして、一口に非営利法人と言っても、巨大なものから小規模なものまでと階層化されることが想定される中で、運営スタイルも様々で、また、「財団」、「社団」という法人形態もある。

従って、これら非営利法人の多様性に配慮し、それに応じた運営ができる制度にする必要があるものの、法人運営や活動に関わる人たちが、その姿を容易に知ることができるようにする必要がある。当然、非営利法人活動の自由度を確保しようとするあまり、不適切な活動を助長させてはならない。

以上のことから、法人運営については、自律性を基本とした制度設計を行うことを想定する。

自律的な運営のためには、法人内部のチェック機能（理事会や監事、「社団」におけ

る社員総会、「財団」における評議員会などによるガバナンス)の確立が必要と考えられる。そして、非営利性や法人運営の適正性については、情報開示によって担保することが考えられる。

3)非営利活動を見守る者人にとって

～広く一般の人が法人活動等を知ることができる制度設計～

非営利法人のまわりには、直接、個々の法人に関わっていなくとも、非営利活動に興味がある人、これから関わっていきいたい人、活動全般を温かく見守っている人などが多様に存在する。

また、非営利活動全体の促進のためには、一定の要件を備えた法人に対して、支援税制を適用させるとともに、寄附等を通じて広く一般からの支援も期待したい。

以上のことから、法人運営や活動の姿については、法人に関わる人のみではなく、広く社会一般の人も知ることができる制度の導入も必要と考える。特に、支援税制や寄付を求める法人については、社会的な信任を得た法人として、社会一般に対する情報公開を求める必要がある。

ただし、公開する内容については、プライバシー保護との関係に配慮するとともに、小規模な法人の負担に対する配慮や、それに対する支援も併せて検討する必要がある。

新しい非営利法人制度がもたらす効果等

1)多様な法人の出現に繋がる

前述のとおり、「非営利」とは、活動から生じた剰余金を構成員に分配することを目的としておらず、その剰余金は翌期以降の非営利活動に使用・再投資される。そして、非営利法人の基本財産は、その活動の目的や理念に賛同し、その出捐に対し見返りを求めない個人や企業等に支えられている。このため、非営利法人の活動は、各法人が有する目的や理念に沿った形で行われることとなる。

新しい非営利法人制度の構築により、容易に法人格を取得し、自由闊達な活動を展開していくことが可能となれば、非営利活動の幅が広がり、より一層、多様な価値観や理念をもつ非営利法人が創出される。

多くの非営利法人の創出は、それだけ多くの事業機会創出につながり、さらに、このことは競争原理が働くことによって、提供される財・サービスの質の向上などが将来的にも期待できる。

また、多くの非営利法人の出現は、市民、企業、行政にとっても、連携機会の拡大につながり、より一層の多様性が期待できるものと想定できる。

2)既存法人の事業・活動の幅が広がる

営利法人の手段(事業)には多様性があるものの、出資者への配当が第一義の目的

であるのに対し、非営利法人は、その第一義の目的自体が多様で、その目的や理念の実現に向けた手段（事業）が様々に実施されている。

そして、現行制度を見直し、今まで課せられてきた活動分野の制限等が少なくなると、既存の非営利法人においても、事業や活動の幅が広がるものと考えられる。

これは非営利活動全体の事業・活動の多様性をより一層、育むものと考えられる。

3) 法人の自律性が高まる

行政の関与ではなく、ガバナンスや情報開示を通じて、法人運営の適正性を担保することは、法人の姿勢として、また、構成員一人ひとりの意識にも自律性が求められ、その自覚が備わることとなる。

特に、情報開示については、以前から様々な議論がされてきたところであるが、「なぜ情報開示が必要なのか」という問いについては、それが民主主義の基盤的制度であり、開かれた議論こそが、法人運営の中身をつくり出し鍛え上げるということに繋がるものとする。

そして、それは法人運営の強化や安定性に繋がることになる。

4) 寄附社会の醸成

支援税制の適用などの一定の法人だけに限らず、それぞれの法人が一般社会への積極的な情報公開を進めることは、その法人活動の認知や理解促進に役立ち、また、関心が高まることに繋がる。

そして、それは、寄附や支援を希望する法人にとっても、寄附者に対しても、その機会が広がることを意味する。また、寄附の増加は、法人にとって経営的安定に繋がるだけでなく、寄附者にとっても、心の投票という場が広がることも期待できる。

5) より一層の地域社会やコミュニティの活性化

公益・非公益を問わず、非営利活動を通じて生まれるものは、受益者等に対する財・サービスだけでなく、それに関わる人々にとっても、参加したいといった欲求を満たしたり、自己のアイデンティティを確認したり、生きがいを実感することができるなど、人の内面的な刷新も育む。

従って、多くの非営利法人の出現や、多様な事業・活動の展開が可能となることは、自己実現の可能性を広げることに繋がる。そして、その広がりや多様性は、その活動を取り巻く様々な主体に刺激を与えるとともに、市民参加の機会拡大に繋がる。これは人、もの、かね、情報の循環を促し、ひいては地域社会やコミュニティの活性化に大きく貢献するものと考えられる。

6) 市民社会の構築

前述のとおり、非営利法人の活動は、その活動の目的や理念に賛同した個人や企業等のボランティア・会費・寄附・助成金など、見返りを求めない自発的な支援等に支えられながら、多様な活動、および財・サービスが提供されている。

このような活動がなかった場合、これに要する費用は、当然、行政や個人等が負担することになり、いわば、非営利法人の活動は、社会コストの軽減につながる。内閣府経済社会総合研究所が毎年実施している「民間非営利団体実態調査」によると、平成13年度の民間非営利団体の年間の総合計収入は25兆2,808億円と報告されており、結果的に、大きな政府から小さな政府の実現に向けた可能性にもつながるものと考えられる。