

# NPOの基礎

2. NPOに関わる法制度(1)  
前号よりスタートした日本NPOセンターの連載。今号と次号では、2回に分けて、最近の動向をふまえながら法制度について解説します。

## NPO法人制度の概要と意味

日本には数百種類の非営利法人制度があると言われていますが、NPO法ができる前は、非営利で公益活動を行う団体を対象とした法人制度は、民法34条に基づく社団法人、財団法人などの旧公益法人制度（2008年12月に抜本改革）もしくは、学校法人や社会福祉法人など特別法に基づいた広義の公益法人しかありませんでした。

民法34条（2008年12月改正法で削除）は「祭祀、宗教、学術、技芸その他公益に関する社団又は財団にして営利を目的とせざるものは主務官庁の許可を得て之を法人と為すことを得る」とあります。すなわち公益に寄与する活動をしている団体が法人格を得るためには、その活動分野にあわせた役所の窓口（主務官庁）に行き、許可を得なければなりません。この旧公益法人制度は草の根の市民活動団体が法人格を得るにはハードルが高く、いくつかの問題が指摘されていました。

そこで市民活動団体を中心に草の根の団体が法人格を得やすい新たな制度を求める動きが起り、1998年3月に特定非営利活動促進法（通称「NPO法」）が成立、同年12月に施行されました。

## NPO法成立以前の課題

旧公益法人制度が抱えていた問題の1つは主務官庁による許可制の弊害です。

縦割りに組織化された行政の特定の担当窓口を選択することは、団体の活動が行政の縦割りに制限されることにもつながります。市民活動は既存の枠組みに捉われることなく、課題に対して分野やセクター、地域を超えた多彩なネットワークを駆使しながら取り組むことに強みがあります。例えば、障害者福祉の活動をしていた団体が、芸術活動をしている団体と出会えば、障害者による表現活動を通して生活をより豊かにする新たな活動が生まれるかもしれません。この活動がさらに広がれば、施設内のアート活動だけではなく、街全体をアートで包んで活性化させるといって、まちづくり活動にも広がるかもしれません。もしそのアート作品が多くの人々の目に触れ、おかねを払ってでも欲しいという人が出てくれば、自立の支援や起業にもつながる可能性があります。特定の分野の観点だけでは生まれない広がりがあり、多様な分野の活動を融合させることで生まれるのです。行政の縦割りの範囲内に活動が制限されることは、その特徴を殺してしまうことになり

ます。  
また、行政が許可を行うことは、行政施策に反対する団体が法人格を得にくくなることにもなります。市民活動は本来、多様な活動が存在し、活動の中で感じ

た社会課題を解決するために、制度の問題点を指摘したり、新たな施策を提言することを重視しています。原子力発電の活用に対して反対する団体もあれば賛成する団体もあります。時には人道的な観点から紛争地で援助活動を行う団体もあります。行政施策は多数の市民の賛成がなければ実施できませんが、市民活動は特定の人々の問題であっても、社会全体に影響を及ぼすと考えれば積極的に取り組んでいきます。多様な価値観を認め、多様な市民活動を推進するためには、行政による一元的な価値判断は向かないのです。

組織規模や実績も問われることになります。もし設立を許可された団体がすぐに財政難に落ち入り、サービスを提供できなくなったり、社会的なモラルに反するような行動をしたら、法人自身の責任とともに、許可をした側の責任が問われることになります。そのため法人設立の許可にあたっては、ある一定の組織の規模（基本財産）と統治のルール（ガバナンス）が求められていました。一方で法人設立の許可を得る基準が法律に明記されておらず、自分たちの団体が法人化できるのかどうか分からないという問題もありました。

こうした状況から、独自の視点で先駆的に社会課題に取り組んでいる団体や、財政的にもスタッフの数も小規模な団体、活動を開始して間もない団体が法人格を得ることは困難でした。当時、このような団体は任意団体として活動を行うか、どうしても法人格が必要

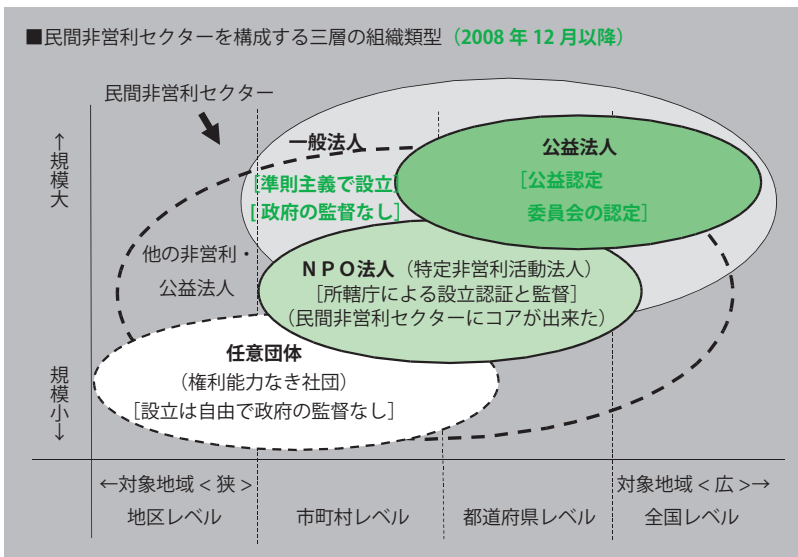
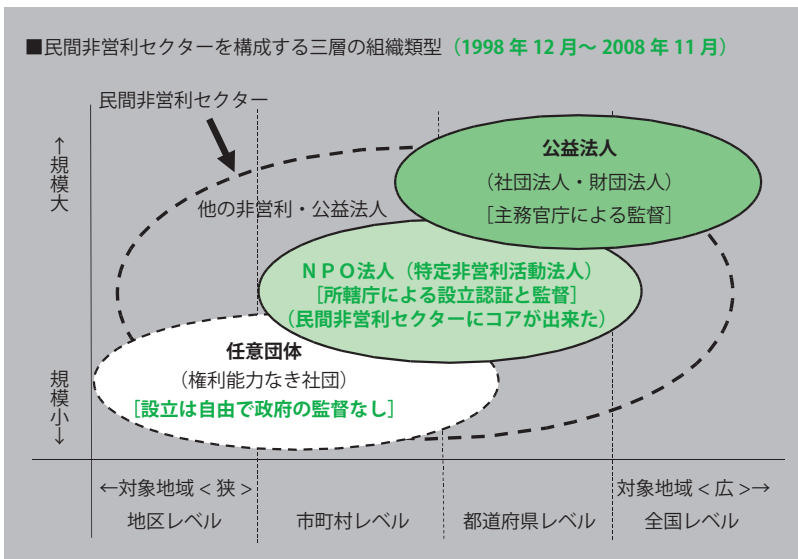
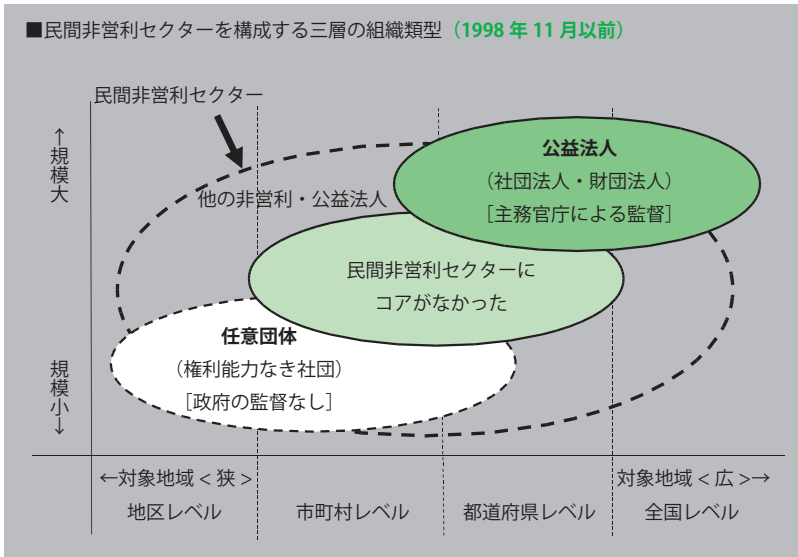


図 任意団体、NPO法人、公益法人がカバーしている領域

法律を作る際、政府が提案する場合と議員が提案をする場合に分けられます。日本では圧倒的に政府提案の法律が多い

①議員立法であること  
 ②所轄庁による認証主義であること、  
 ③情報開示を重視していること、  
 ④市民参加を重視していることなどが挙げられます。

な場合は株式会社や有限会社などの営利法人の制度を利用していました。  
 1990年代に入ると、市民活動団体の関係者の間で、より簡便で、自分たちの活動スタイルに合った法人格を得られる制度を作るための議論が活発になってきました。そして徐々にその機運が高まっていた1995年に阪神・淡路大震災が発生。多くのボランティアが被災地にかけつけ、法人格を持たない市民活動団体が被災地の支援に大きな役割を果たしました。民間による社会活動が注目され、こうした団体が社会的な存在感を持つて安定して活動ができるように、法

人格を取得できる制度が必要だという声が高まり、結果的にNPO法制定の追い風になりました。

### NPO法の誕生と特徴

NPO法は旧公益法人制度の元では法人格を得られなかった、比較的小規模な草の根で活動する団体でも法人格を得られることを想定しています。NPO法は正式名を「特定非営利活動促進法」と言いますが、元々は「市民活動促進法案」として国会審議されました。「市民」という言葉は社会に主体的に参加する「シチズン」を表わす場合と、単に市の住民を表わす場合

があります。後者の意味であれば、国が扱う法律では「国民」と表現する方が適切ということになるため、「市民」が法律で使われることはありませんでした。しかしNPO法は「シチズン」という意味で敢えて法案段階で「市民活動」という表現を使いました。審議の過程で法律名は変更されてしまいましたが、第1条には法律の目的として「市民が行う自由な社会貢献活動」を促進すると表記されています。「市民」という表現が登場する法律は、おそらくNPO法だけではないでしょうか。

のですが、NPO法は議員から提案されました。特定の政党がリードするのではなく、超党派のNPO議員連盟とNPOが議論を行い、修正に修正を重ねて法律案が練り上げられていきました。議論のプロセスはいくつもの法案が作成されました。各党も法案を作成していましたが、NPOも全国各地で議論を重ね、いくつもの素案を提案していました。当時国会議員だった人の中には「私がNPO法を作った」という思いのある方がたくさんいらっしゃいます。それだけ多くの人がNPO法制定のプロセスに参加したことを物語っています。

### ② 所轄庁による認証主義であること

NPO法には先述した旧公益法人制度の弊害を意識した、さまざまな工夫が凝らされています。その一つが認証主義による法人設立です。NPO法人は所轄庁の認証によって設立されます。所轄庁は内閣府及び都道府県を指しますが、所轄庁がどこになるかは活動の内容ではなく事務所の所在地によって決まります。基本的には事務所がある都道府県が所轄庁となりますが、複数の都道府県に事務所を置く場合は内閣府となります。認証に必要な要件は、可能な限り客観的な形で法律に明記されています。NPO法人として認証を受けるために何をしなければならぬかが明確なのです。その基準をNPOが満たしていれば、所轄庁は認証をしなければなりません。所轄庁は活動内容を周知する必要がなく、監督権限も旧公益法人制度の主務官庁と比べて大幅に制限されています。

### 【NPO法人の要件】

1. 特定非営利活動を行うことを主たる目的としていること

2. 営利を目的としないこと（利益があがってもそれを構成員で分配せず、また解散時にはその財産を国等に寄付する）
3. 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと
4. 10人以上の社員がいること
5. 役員として3人以上の理事と1人以上の監事がいること
6. 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の3分の1以下であること
7. 宗教活動や政治活動を主たる目的としないこと
8. 特定の公職者（候補者を含む）又は政党を推薦、支持、反対することを目的としないこと
9. 暴力団でないこと、暴力団又は暴力団員の統制の下にある団体でないこと

### ③ 情報開示を重視していること

NPO法人は毎年、事業報告書を作成しなければなりません。事業報告書は所轄庁に提出をすることになっており、所轄庁に行けば誰でも閲覧できます。また事務所にも据え置き、会員など利害関係者の求めがあった際には開示する義務があります。NPO法人制度では行政による監督が制限された代わりに、事業報告書などを通じた情報開示が重視されています。

市民活動にとって活動を支えてくれる支援者の存在は非常に重要です。しかし支援をする際に何を重視するかは人によってさまざまです。収益が得られにくい分野であっても社会課題にいち早く取り組んでいる団体を応援したい人もいれば、ある程度の実績があり安定して活動を継続している団体を応援したい人もいます。NPOの評価軸はその人の関心によって変化します。

す。

NPO法は時代時代に合った多様な公益活動を生みだして、市民一人ひとりが応援したいNPOを選択できるような、情報開示を重視する制度設計となっています。しばしば所轄庁が例示している事業報告書例に基づいた事業報告書だけを作成して提出している法人があります。法の主旨からすると、その法人の活動内容や魅力が市民に対して最も伝わるよう、創意工夫をして事業報告書を作成すべきだと言えます。

### ④ 市民参加を重視していること

NPO法人は総会が最高意思決定機関となっていますが、総会で議決権を持つ社員（一般的には正会員と表現することが多い）の資格の得喪（入会したり退会すること）に関して、不当な条件を付してはいけないことになっています。組織が社会に対して開かれていく必要があります。特定の個人が組織を独占することができません。また社員は最低10人以上必要ですので、個人の思いだけで設立することはできません。役員報酬を受け取れる役員は、役員総数の3分の1までに制限されています。役員の3分の2は無報酬で活動に参加することとなります。ミッションに共感をした人のボランティアな活動への参加がなければ、法人が成り立たない仕組みとなっています。

### NPO法人の税制優遇

1998年にNPO法が成立した際、税制優遇制度の整備は見送られ、「(略) 特定非営利活動法人の推進及び支援のための税制等を含めた、制度の見直しについて、この法律の施行の日から起算して2年以内に検討し、結論を得るものとする。」という付帯決議がなされていました。これを受けて2001年3月、支援

税制として、「認定NPO法人制度」がスタートしました。

認定NPO法人制度はNPO法人の中である一定の要件を満たした団体が、国税庁長官の認定を受けて税制優遇を受けられる制度で、次のようなメリットがあります。

- ①個人が認定NPO法人に寄付をした場合、一定限度内で寄付金額に応じた所得控除が受けられる
- ②企業が認定NPO法人に寄付をした場合、一定限度内で寄付金額に応じた損金算入が認められる
- ③個人が認定NPO法人に相続財産を寄付した場合、その寄付分が課税対象外になる
- ④認定NPO法人がその収益事業所得を非収益事業に充てた場合、一定限度内でその金額に応じた損金算入が認められる(みなし寄付金)

①～③は認定NPO法人に寄付をした個人・団体にメリットがある優遇で、認定NPO法人が寄付を集めやすくする意味があります。④は認定NPO法人自身への法人税の優遇です。

認定NPO法人になるための基本的な要件は「総収入金額等」に占める「寄附金総額等」の割合が5分の1以上ということ。この要件は「寄附金をたくさん集めている団体は、多くの人から共感され支えられているため、公益性が高い」というアメリカの考えに基づいていて、パブリック・サポート・テストと呼ばれています。NPO法人の認証要件と同じく、認定を受けるための要件も客観的に示されており、収支の数値を計算式に当てはめていくと、認定を受けられるかどうか概ねわかるようになっていきます。

しかし細かな基準や計算方法、提出すべき資料が煩雑で2009年7月末現在、認定NPO法人の数は95

法人にとどまっています。NPO法人全体の認証数が3万7785(2009年6月末現在)ですから、0.25%しか認定を受けられていないことになります。認定要件が厳しすぎるといふ声もあり、今年までに何度も改正が行なわれてきました。要件自体は緩和されてきましたが、認定申請の手続きの煩雑さや、国税庁の審査体制が弱いことによる申請期間の長期化が課題として指摘されています。

こうした課題に対する改正もNPOと国会議員や省庁との議論を経て行なわれてきました。NPO側は全国NPO支援センターを中心とした約40の団体からなる「NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会」を作り、各地での勉強会や集会を通して議論を行い、NPOの実態に即した改正提案を必要に応じて行なっています。制度をより使いやすくするためには、多くのNPOが声を出し、議論に参加をしていくことが重要です。

**【NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会が2009年6月に提出した認定NPO法人制度改革要望の内容と論点】**

- 1 認定NPO法人数の数値目標(全NPO法人の50%)を設定する。
- 2 パブリックサポートテストなど現行の認定要件のより一層の緩和を行う。
- 3 国税庁・国税局による審査体制を充実させると共に、現在の長期間にわたる審査期間(平均8カ月/最長2年)の短縮のため、審査期間を4ヶ月以内と限定する。
- 4 申請団体に負担を強いる現在の再認定制度ではなく、更新制度を導入する。

- 5 みなし寄附金制度における控除限度額を所得金額の50%へ引き上げ、みなし譲渡所得を非課税にするなど税制優遇措置のより一層の拡充を行う。
- 6 寄附者に対して、本年の寄附金控除で控除し切れなかった部分について翌年への繰越を認める制度(繰越制度)の導入など寄附金控除の大幅な拡充を行う。
- 7 認定を受けていない小規模のNPO法人に対する法人税の免税点制度(一定の収支規模までは収益事業を行っても免税とする制度)などを創設して、小規模法人の活動を支援する。

**公益法人制度改革とNPO法人制度**

2008年12月1日、100年以上続いた公益法人制度が抜本的に改正されました。この日は偶然にもNPO法施行10周年にあたる日で、日本の非営利法人制度にとって大きな意味のある日になりました。新制度では準則主義で設立できる一般社団・財団法人と、公益認定を受けた公益社団・財団法人に分けられ、より簡便に法人を設立できるようになりました。市民活動を進める団体にとっては、法人化の選択肢が増え、よりその団体のスタイルに合った法人形態を選択できるようになりました。

NPO法人制度と新公益法人制度は併存することになりましたが、今後互いに影響をもちあうことが考えられます。この2つの制度がどう違うのか、公益法人制度改革が市民活動に何をもちたらずのかについて、次回考えていきたいと思います。

※次号の予定テーマは「3. NPOに関わる法制度(2) 公益社団・財団法人制度など法制度解説、設立申請」となっております。ご期待下さい。