

日本とヨーロッパにおける市民社会組織の位置付け —法制度の比較から—

The Position of Civil Society Organizations in Japan and Europe
—Comparative Study of the Legal Systems—

登石 優子

Yuko TOISHI

今日、様々な社会問題に対処するためには、非政府組織（Non-Governmental Organization : NGO）、非営利組織（Non-Profit Organization : NPO）などの市民社会組織の参加が不可欠となってきた。日本にも多くの市民社会組織が存在し、様々な活動を行っているが、他の先進国と比較すると規模が小さい。その背景には、NGOのような団体の会員になるよりも、地域に密着した自治会の活動に参加する方が一般的であるというような社会通念もあるが、日本の法制度に起因している部分も多分にある。

日本では、1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立するまでは、公益法人の認証は非常に厳しく制限されていた。法人格がなければ、団体名義で銀行口座を開設したり、職員を雇用したりすることができず、政府機関と共同のプロジェクトに参加することなども不可能である。NPO法によって、法人の分類が増え、団体がこれまでよりも法人格を取得しやすくなったという一面もあるが、現実には税制上の優遇措置が不十分であったりして、市民社会の発達という役割を十分に担えていない。

一方、ヨーロッパでは市民社会組織の活動が非常に活発で、各国の内情に差はあるが、政策決定過程において市民社会が影響力を持ち、国際交渉の場でNGO等が国家やEUを代表するメンバーの一員として参加することも珍しくない。本稿では、ヨーロッパ

の地域連合体である EU における市民社会組織の位置付けと、古くから非営利団体が数多く活躍しているイギリス、EU の中心的加盟国であり、近年は環境 NGO の活躍などで注目されることも多いドイツの法制度をヒントに、日本の市民社会組織が今後発展していくための方策を考察する。日本で 2007 年に内閣府に設置された公益認定等委員会は、公益社団法人と公益財団法人の認定等に関する法律に基づき、国またはその省庁所管とする公益法人の公益認定等を行う機関であるが、イギリスのチャリティ委員会をモデルにしている。また、ドイツの法制度は日本と同じ制定法（成文法主義）の法体系である。このような点で日本との共通点があるにもかかわらず、両国においては市民社会組織の活動が活発であることから、事例として取り上げるものである。

Ⅰ. はじめに—市民社会・市民社会組織の定義と日本の市民社会の特徴

市民社会組織のあり方を考えるにあたって、まずは市民社会・市民社会組織の定義について述べておく。

市民社会（Civil Society）という概念は、古代ギリシャ・ローマの時代から存在する。当時は都市国家に住む人々が市民であり、その市民が形成する社会が市民社会であった。18 世紀前後になると国家と市民社会が分離し、さらに現在の市民社会は国家・市場から独立した第 3 の領域として捉えるのが主流である。市民社会と国家・市場の関係については、市民社会は国家・市場を補完するもの、あるいは国家・市場の働きをチェックするものという考え方がある一方、国家など既存の枠組みに捉われずに新しい枠組みの構築を指向しているとする考え方もある。今日の市民社会の様相を見ると、それは団体の性質や状況によって異なるため、市民社会としては両方の側面を持っているというのが実際であろう。

では、市民社会とはどのようなものを指すのか。エーレンベルク (J. Ehrenberg) は、市民社会を歴史的かつ批判的に考察した著書で次のように述べている。

「市民社会はどのように確認されるべきであろうか。この観念を最も生産的に用いるには、国家と市場とのあいだにある社会諸関係と社会構造を捉えることが重要である。市民社会は、一面では政治体や国家的権威からは形式的に区別され、他面では私利私欲の直接的追求や市場の強制から区別される領域である。政治的諸活動は、それが個人的利益という最も狭い動機に促されるとしても、社会の最も広範な諸問題を提起する領域に生起する。経済的諸活動は、それが最も世界的・国際的な領域において展開されるとしても、利益の追求によってのみ企図されることにおいてさらに狭隘なものである。市民社会はこの二領域のグレイゾーンに存在する。市民社会のヴォランティア諸団体、利益諸団体そして社会的諸運動は、つねに政治的な公的事象や経済的な私利私欲から独立した自立性を維持しようとするが、それらは部分的には国家と市場によっても決定される。(中略)市民社会とはなんで『ある』かは、それを構成する諸構造がなにを行い、それらがどのように組織されているか、どのような政治的経済的諸力が作用しているかを、注意深く観察することによってのみ把握できる」¹。

また、ハーバーマス (J. Habermas) は、「さまざまな動機や価値志向の供給を受けて成立しているリベラルな政治文化は、たしかに自発的な公共的コミュニケーションにとって有利な地盤をなすものではある。しかし、交通と組織の仕方や、権力が浸透していない政治的公共圏を担う者たちによって制度がつくられることの方がもっと重要である。」と指摘した上で、「市民社会ツイヴィールという語には、労働市場・資本市場・財貨市場をつうじて制御される経済の領域という意味はもはや含まれていない。(中略) いずれにしても、『市民社会』の制度的な核心をなすのは、自由な意思

にもとづく非国家的・非経済的な結合関係である」としている。²さらに、その機能について「問題となっているのは意思形成をおこなう結社である。それは、あらかじめ国家にとりこまれてしまった政党とはちがって行政システムには所属しないが、ジャーナリズムの影響力をつうじて政治的な効果をもたらす。なぜなら、そうした結社は、公共的コミュニケーションに直接参加したり、あるいは、たとえば現状に対案を提起するプロジェクトのように、活動を計画し実例を示すことによって暗黙のうちに公共的な討論に寄与するからである。」³と説明している。

さらに、今日の市民社会は国境を超えて活動することが一般的になってきており、グローバルな市民社会 (global civil society) という言葉も普及している現状を踏まえて市民社会を定義すると、カルドー (M. Kaldor) らが著書 *GLOBAL CIVIL SOCIETY 2001* において明確にしているように「グローバルな市民社会とは家族、国家および市場の間に存在する思想、価値、制度、組織、ネットワークおよび個人の活動領域であり、国家レベルの社会、政治および経済的領域を超えて活動するもの」⁴であり、政治的な影響をもたらすことが可能だが、時として政治・経済に左右される場合もある、と捉えることができる。

これらを踏まえ、具体的に市民社会を構成する組織の例を挙げると、NGO・NPO などの市民運動団体、学術団体、労働組合、協同組合、宗教団体、独立メディアなど⁵がある。これらの組織の規模や活動形態は様々で、国境を越えたネットワークを構築し大規模なキャンペーンを展開するものから、草の根運動を行う地域密着型のものまでである。

日本にも多くの市民団体が存在し、様々な活動を行っている。しかし、政策に大きな影響を与えるような存在にはなり得ていないのが現状である。

ベッカネンは、日本の市民団体は「少ない会員数、少ない専門

職員数、少ない予算額、狭い地域における活動」という4つの小ささが特徴であり、特に専門職員が少ないことで「多くの場合、国民的な議論に大きな影響を与えるための専門的な知識や能力を発達させられない」と指摘している。⁶

日本の市民団体の活動地域が狭い要因の一つとしては、団体同士のネットワークがなかなか育たず、ネットワークが形成されても規模や継続性の面で不十分なことが多い点が挙げられる。ヨーロッパでは複数の組織が共通のネットワーク組織に参加し、活動領域を補い合ったりより大きい影響力を発揮したりすることが珍しくない。環境問題を扱うNGOを例に説明すると、ヨーロッパでは欧州環境ビューロー（European Environmental Bureau : EEB）という140以上の環境NGOが参加する連合体があり、環境という共通の問題に取り組むために相互補完・協働関係を形作っている。EEBは環境基準策定の分野を得意とし、EUレベルの環境政策促進を使命として掲げている。EU諸機関とも制度化された関係を持ち、地球環境サミットなどの場でも欧州委員会の代表団に加わって参加する。EEBには、国も活動内容も様々な環境NGOが加盟しているという性質上、共通の立場を形成・維持することが困難で、活動が事後対応的になりがちだという問題点もあるが、逆に140以上の団体をヨーロッパレベルで代表していることで、その意見は独自の正当性を持っている。また、EEBはヨーロッパレベルの8つの環境NGOによるG8（8大グループ）というネットワークにも参加している。⁷ これはゆるい調整のためのネットワークで、それぞれの得意分野で主導的に活動するという分業体制を可能にしている。さらに、G8に加入しているEEBや世界自然保護基金（WWF）は、多国籍企業と共に欧州委員会が提唱して創られた環境のための協議グループにも参加しており、企業との良好な関係構築という面でも貢献している。

一方、日本では1996年に設立された気候フォーラム⁸が1998

年に再編成され、気候ネットワークという組織が発足した。当初の個人会員数は約 300 人、団体会員は約 150 で、情報交換や研究のためのセミナー・シンポジウムを開催し、政策提言を行うことを目的としている。また、「国連環境開発会議（UNCED）のための市民フォーラム」が 1993 年に UNCED のフォローアップ活動のために再組織され、市民フォーラム 2001 として、情報収集、調査、報告書の発表を通して環境と開発に関する政策に影響を与えることを目的に活動していたが、これは 2001 年 3 月に解散している。

こういった例にも見られるように、日本の市民団体はヨーロッパと比較して圧倒的に規模が小さいことに加え、その小ささを補う役割も担うはずのネットワークを維持することが難しい、という特徴がある。大きな国際会議などが開催される時はそこでテーマに掲げられている問題に対する意識も高まり、市民団体の活動も幾分活発になるが、一時のイベント的な運動で終わってしまうことが少なくない。

特定の地域に密着した、草の根の運動も非常に大切ではあるが、政策や世論に影響を与える運動を展開するためには、このような規模の小ささを解消し、社会的な認知度や市民の声を代表しているという正当性を高める必要がある。

Ⅱ. ヨーロッパにおける市民社会組織の積極的な政治参加の背景

日本に比べ、ヨーロッパにおいては市民社会の活動が非常に活発だということを述べたが、ヨーロッパでは市民社会組織をどのように位置付けているのだろうか。

エバースとラヴィルによれば、ヨーロッパでは「営利を目的としない（not-for-profit）」組織、つまり「利潤の私的・個人的な取得を制限するという法人格をもった組織」が「サードセクター」に帰属し、公益のための活動をしてきた。⁹ ヨーロッパのサード

セクターは「慈善団体、ボランティア組織や財団以外の組織、すなわち共済組合、協同組合および『社会的経済』の特徴を持つその他の組織による特有の貢献が含まれている」かたちで形成されてきた。こうした組織は、例えば労働運動のような、「ヨーロッパで歴史的に強い影響力をもった運動やイデオロギー」と結びついていたもので、「多様な連帯に依拠する市民社会から生まれてくる幅広い共同行為の現れである」。¹⁰

市民社会組織の位置付けについて述べた公的文書も多くある。人権、民主主義、法の支配の分野で、国際社会の基準策定を主導する汎ヨーロッパの国際機関である欧州評議会（Council of Europe）は、国際 NGO との関係を規定した決議（93）38 を 1993 年に採択した。これによると、欧州評議会は国際 NGO の重要性を認め、顧問の地位を与えている。

また、EU においても、市民社会の重要性を明示し、市民社会組織とのパートナーシップを深めようとする姿勢が随所に見られる。2001 年の『欧州ガバナンス白書』では「市民社会は人々の声を伝達し、人々が必要としているサービスを行き届かせるという重要な役割を担っている」と記され、市民社会の必要性と責任の拡大が示された。EU での市民の政治参加を促す規定として、有名なのがオーフス条約（The Aarhus Convention）である。これは「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」の通称で、1998 年 6 月に開催された国連欧州経済委員会（UNECE）第 4 回環境閣僚会議で採択された。環境政策を決定するにあたり、その初期段階において、居住地に関わらず問題に関心を持つ市民に情報を提供し、政策決定の透明性を確保すること、決定過程の早い段階で市民参加・意見提出の機会を与え、その結果を可能な限り考慮することなどが規定されている。

ヨーロッパ全体のレベルではこのように政治的・社会的に重要

な存在として位置付けられている市民社会や非営利組織について、各国の法制度はどのように規定しているのだろうか。

① イギリスのチャリティと法制度

イギリスでは、非営利団体は主に「ボランタリーセクター (Voluntary Sector)」と呼ばれ、その多くは「チャリティ (Charities、民間公益団体)」という団体である。チャリティとは、公益を目的とし、その活動によって公共の利益 (public benefit) を生み出すものである、と位置付けられている。一口にチャリティといっても、その形態は様々で、保証有限会社 (company limited by guarantee)、信託 (trust)、産業共済組合 (industrial and provident society) などがあり、さらに法人格を持たない社団や、勅許状によって設立された団体 (大学や博物館) など含まれる。

チャリティの活動については1960年に制定された「チャリティ法 (Charities Act)」によって定められているが、起源は1601年の公益ユース法 (Statute of Charitable Uses 1601) で、これにより公益のための民間非営利活動が合法的に承認された。1853年のチャリティ信託法 (Charitable Trust Act) によりチャリティの監督を目的として設立されたチャリティ委員会 (Charity Commission) は、イングランドとウェールズ合同の独立した行政機関で、準司法的なものを含む、強力な一元的規制監督権限を持つ一方、チャリティが本来のニーズを果たすために必要な支援や助言を行う機能と責務も持つ。

年間総所得が5千ポンド以上のチャリティはチャリティ委員会に登録する義務があり、それ未満の小規模団体は任意で登録することができる。チャリティ委員会の発表によれば、2011年10月現在、16万1550団体が登録している。登録チャリティとなると、チャリティ委員会へ事業報告書や会計報告書を提出する義務が生じるが、社会的な信用が得られ、寄付やボランティア活動への参

加などの市民からの支持が集まりやすくなるほか、団体の目的である事業とそれに関連する収益事業に対する法人税が免除されるなどの税制上のメリットがある。

チャリティ法は1992年、1993年の修正を経て、2006年にさらに修正を加えた新チャリティ法が成立した。新チャリティ法ではチャリティの定義や公益の概念が明確に示されている点が特徴的である。¹¹ チャリティは「公益目的で設立され、公益団体に関する裁判所管轄権の行使において高等法院の支配下にあるすべての組織」と定義づけられている。公益の概念は、(a)貧困の防止または救済、(b)教育の振興、(c)宗教の振興、(d)健康増進または人命救助、(e)市民性またはコミュニティ開発の促進、(f)芸術、文化、伝統遺産、科学の振興、(g)アマチュアスポーツの振興、(h)人権の向上、紛争解決・調停、宗教の調和、人種の調和、平等や多様性の促進、(i)環境保護または改善の促進、(j)若年、高齢、病気、障害、経済的困窮、その他の不利を理由に、助けを必要とする人々の救済、(k)動物の権利保護の促進、(l)軍隊または警察、消防、救助活動、救急活動の効率の向上、の12項目が具体的に示されている。

「公益目的で設立」されているチャリティは、チャリティ以外の活動禁止が規定されている。本来の事業以外の収益活動や政治活動が制限されていることはしばしば議論を呼び、これを忌避する団体もある。¹²

新チャリティ法ではチャリティ登録時に公益性を審査する公益テスト (public benefit test) の過程が定められたことも重要である。公益テストに関しては、チャリティが公益のために役立つものかどうか判断するにあたって、特定の目的が要件を満たすと前もって推定してはならない、という規定が設けられた。これまでは、貧困の救済、教育の振興、宗教の振興の3つは、暗黙の了解で公益になるものとみなされ、公益ではないという特別な証拠がなければ、公益目的の組織とされていた。新チャリティ法はこ

れを改訂し、あらゆる組織を同じ条件のもとで審査することとした。公益性が認められるかどうかは、チャリティ委員会が作成したガイドラインに則して判断され、また委員会は判断基準の最新見解を常時公開し、透明性を維持することが法によって義務付けられている。

新チャリティ法では、チャリティ委員会の決定に対する異議申し立てのための裁判機関（The Charity Tribunal）の設置も定められた。この裁判機関は、委員会の決定を見直すことができる審査権や、委員会から決定を下す前に意見を求められた場合、裁判機関が意見を述べることができる照会権を有していて、チャリティ委員会の判断の透明性を高める役割を果たしている。

その他に、これまで社会登記局とチャリティ委員会の両方から規制を受けていた法人格を持つチャリティの不便さを緩和するため、新しい法人格、Charitable Incorporated Organisations : CIO¹³の創設が定められたり、チャリティの資金調達の規定が設けられたりしている。

また、チャリティには「登録除外チャリティ (exempt charities)」や「登録免除チャリティ (excepted charities)」がある。登録除外チャリティは、チャリティ委員会に登録せず、その規制を受けないが、それ以外の公的機関に対して責任を負い、その管理下に置かれるもので、認可・廃止は国務大臣によって決定される。登録免除チャリティは、小規模であるなどの理由により、チャリティ委員会に登録しなくてもよいが、その規制は受けるというものである。

チャリティは登録が認められ、イギリスの内国歳入庁によって登録可否の審査に問題がないとされると、税の優遇措置が受けられる。チャリティに対する税制優遇措置は、法人税・所得税の優遇、付加価値税（VAT）の優遇、寄付金への税制優遇があるが、この措置は除外チャリティや免除チャリティにも適用される。¹⁴

イギリスでは、その他に市民の政治参加を規定するものとして、1998年にブレア政権とボランティアセクターの間で締結された合意文書「コンパクト (Compact)」がある。これは法的拘束力を持たないが、ボランティアセクターと行政セクターの間でつくられた協働のルールであり、政府はボランティアセクターの独立性を尊重し、このセクターに影響を与える政策については早い段階でボランティアセクターと相談すること、またボランティアセクターは、多様な運営者からなる、透明かつ責任ある団体を通じて運営を行うことを定めている。さらにコンパクトの特徴として、パートナーシップという新しい理念を掲げている点や、事業の計画段階からボランティアセクターが関与する必要性を明示していること、明確な基準による資金提供を行うとしていること、行政セクターとボランティアセクター双方のアカウントビリティ (説明責任)、評価をもとめ、また双方の継続的な協議、対話のプロセスを重視していること、などが挙げられる。コンパクト発表後、地方ごとに自治体とボランティアセクターの間でローカル・コンパクトも締結され、実際に協働で地域の問題に対処している。2005年には、改訂版のコンパクトプラスが発表されている。

② ドイツの市民活動と法制度

ドイツでは、レジャーやスポーツ活動などを含む自主的な組織は社団 (Vereine)、社会福祉やヘルスケアを担う組織は福祉団体 (Wohlfahrtsverbände)、海外協力や災害援助などを行う国際的な非営利組織は NGO と呼ばれる。市民活動を行う法的な組織形態としては、登記社団 (eingetragener Verein : e. V.)、協同組合、有限会社、民法上の財団 (寄付行為と州の認可により成立する、継続的に特定の目的に奉仕する組織) がある。

登記社団については、1872年のドイツ民法典の、第2章 (第55条～79条) で規定されており、法人としての登録は地域の簡

易裁判所で行うこと（第55条）や、組織するには7人以上の個人や法人が必要であること（第56条）などが記されている。坪郷は、この登記社団が「最も重要で有用な法的組織形態」であると述べ、次のように説明している。「登記社団は会員組織として設計され」、「一定の目的を掲げ自立的に設立されるもの」である。登録の要件は「非商業的活動であり、公益活動である必要はない」。登記社団は、登録されると「政府による管理下に置かれる」が、「組織運営、財産管理、目的に関連した活動については、ほとんどコントロールはない」。また「会員組織」であるので「発足時に資産は要求されない」。「柔軟なガバナンス構造、負債はその資産に限定されること、発足資金を必要としない設立手続き」によって、「登記社団は、多様な目的の非営利活動を組織化する最も一般的な手段として発展して」おり、「新しい社会運動の多くもこの組織形態を利用している」¹⁵。

登記社団は、登録されると税制の面でも優遇措置を受けられる。公益組織に対する税制優遇措置には、非営利活動と公益活動という2つの要件がある。非営利の目的のための活動における収入は免税され、目的に関係しない収入も3万ユーロまでは免税される。租税要綱（Abgabenordnung=AO）では、特に振興すべき公益、慈善、教会支援などの目的があれば税制優遇の対象となるとしている。振興すべき公益は幅広く、「a. 学術研究、教育、文化芸術、宗教、国際交流、開発援助、環境保全、景域・景観保全、記念物保護、郷土文化、b. 青少年・高齢者保護、健康、福祉、スポーツ、c. 民主主義の促進、d. 動植物保護、園芸、伝統文化、祭礼、兵士支援、アマチュア無線、模型飛行機、愛犬活動、レジャー活動など」¹⁶に分類されている。

また、個人や法人が寄附金控除の対象団体に寄附を行った場合は、寄附相当額の所得控除か、あるいは損金算入が認められる。

ドイツの市民活動に関する法制度は、政府管理型だという点や、

税法については、複雑である、透明性に欠ける、現代のニーズに即していない、といった点に対しての批判もあり、市民活動の行政からの自立や市民活動セクター自身による促進プログラムの導入が求められているという側面もある。

Ⅲ. 日本の市民社会組織に関する法制度の意義と問題点

日本の市民社会組織の特徴の一つとして、「他の先進国に比べ、日本の法規制が比較的抑制的」¹⁷ だということがある。1998年にNPO法が成立するまでは、公益法人の認証制度は民法の規制に基づいていたが、これは主に省庁が補助金を拠出して設立したそれぞれの管轄分野に関連する団体に許認可を与えるために用いられていた。公益法人のカテゴリーが非常に狭義であったり、公益法人の許認可は「主務官庁の裁量」と定められていたりしたため、例えば環境NGOなどの非営利民間団体が法人格を取得するのは極めて困難であった。

NPO法は、特定非営利活動、すなわちボランティア活動や市民活動など市民の自由な社会貢献活動を促すことを目的として成立した。¹⁸ 具体的には、「法人格の付与」と「法人の情報公開」を定めた点が有意義であったといわれる。NPO法が定められた背景には、NPOの社会的認知度が高まり活動が活発化する一方、法人格が認められないために団体として契約の権利主体となることができず、契約関係を代表者個人名義でしか結べないという状況があった。また、法人化が認められた後の問題として、情報公開の必要性が論じられ、法人の活動内容や、資金の用途などを市民がチェックできるよう、情報公開制度が定められることになった。しかし、NPOを法人として設立する上での問題点も指摘されている。久塚は考えなければならないこととして「現代日本の法人についての制度が狭隘であるということから、NPO活動に求められる柔軟性が確保しづらいというマイナス面」や、「公益

法人の設立が容易ではないこと」を挙げている。¹⁹

NPO 法の第2条においては、「特定非営利活動法人(NPO 法人)」の活動として該当するものを、①保健、医療又は福祉の増進を図る活動、②社会教育の推進を図る活動、③まちづくりの推進を図る活動、④学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動、⑤環境の保全を図る活動、⑥災害救援活動、⑦地域安全活動、⑧人権の擁護又は平和の推進を図る活動、⑨国際協力の活動、⑩男女共同参画社会の形成の促進を図る活動、⑪子どもの健全育成を図る活動、⑫情報化社会の発展を図る活動、⑬科学技術の振興を図る活動、⑭経済活動の活性化を図る活動、⑮職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動、⑯消費者の保護を図る活動、⑰前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動、と規定している。²⁰

この分類に該当し、特定非営利活動法人として認証されている NPO は約 4 万 3 千団体である。しかし、NPO 法第2条では NPO 法人とする団体が、宗教の振興や政治上の主義の推進を目的としたり、政党を支持したりすることは禁じている。²¹

法人税法上、NPO 法人は公益法人等とみなされ、収益事業を行う場合には法人税の申告を要する。NPO 法人の法人税の適用税率は普通法人と同じである。また、NPO 法人が、収益事業に属する資産のうちからその収益事業以外の事業のために支出した金額については、その収益事業に係る寄附金の額とみなされない。

また、特定の公益法人等（学校法人、社会福祉法人等）は、収益事業を実施した場合でも、法人税法施行令第5条の適用除外規定により、適用外となり非課税となることがある。例えば、社会福祉法人は、医療保健業に該当する介護サービスを行っても法人税は課税されない。しかし、NPO 法人が介護保険事業を行った場合には、収益事業の医療保健業に該当するとして課税される。さらに、利子・配当所得についても、NPO 法人は課税対象とな

るのに対し、公益法人等は非課税となる等、税制上の差は大きい。

NPO 法人の中で、その運営組織及び事業活動が適正であり、公益の増進に資することにつき一定の要件を満たすものとして国税庁長官の認定を受けた団体は、「認定 NPO 法人」として寄附金に対する税制優遇措置が受けられる。また認定を受けると、通常の NPO 法人とは異なり、収益事業に属する資産のうちから収益事業以外の事業のために支出した金額については、その収益事業に係る寄附金の額とみなされるなど、特例が認められる。しかし、2011 年 8 月現在認定の有効期間内にある法人はわずか 232 法人となっている。認定 NPO 法人になるには、経常収入額の中の寄付金の割合から一般市民からどれだけの支持を得ているかを計る「パブリック・サポートテスト」²²の要件を満たさなければならないが、この要件が厳しく、認定を受けることは容易ではない。認定を申請する手続きの煩雑さと合わせて、この認定要件の厳しさが認定 NPO 法人の増加を阻害する要因になっている。これまで、税制改正も行われ、認定 NPO 法人になるための要件緩和なども盛り込まれたが、その効果については懐疑的な見方をせざるをえない。

近年、日本においては公益団体に関する法制度の改正が行われている。2006 年 3 月に「公益法人制度改革関連 3 法案」が閣議決定され、同年 5 月に国会において法案が成立、2008 年 12 月から施行され、新制度に移行している。制度改革の目的は、日本の社会経済システムの中で民間非営利部門の活動の健全な発展を促進させるためとして、1896 年の民法で定められていた公益法人制度を抜本的に見直すことにある。改革の主な内容は、法人格取得と公益認定の分離、準則主義による非営利法人の登記での設立、主務官庁制廃止と民間有識者の合議制機関による公益認定、公益認定要件の実定化、中間法人統合などである。これにより、社団法人・財団法人の運営のあり方が変更となった。²³

NPO 法はこれまでも改正が行われてきたが、2011 年 6 月に、2012 年 4 月から施行される改正 NPO 法が成立した。その主な内容は、NPO 法人制度においては、活動分野に「観光の振興を図る活動」「農山漁村及び中山間地域の振興を図る活動」「都道府県・政令市の条例で定める活動」の 3 分野を追加すること、内閣府の認証事務をなくし、認証は主たる事務所のある都道府県・政令市に移管すること、解散公告回数を減らし、届出事項を追加するなど認証の柔軟化・簡素化を行うこと等となっている。また、認定 NPO 法人制度においては、認定機関を国税庁から都道府県・政令市へ移管すること、パブリック・サポートテストが免除される「仮認定制度」を導入すること、インターネット上の情報開示を進めること等が盛り込まれた。

Ⅳ. おわりに—ヨーロッパの事例から日本が学び得ること

イギリスの法制度とそれに基づく行政セクターと非営利団体の関係と比べると、日本の法制度は市民社会や非営利団体の活動を促進させるよりも、規制する性格が強い。イギリスの法が特例的な法律や判例を拡大適用させる「判例法・慣習法（不成文法主義）」であるのに対し、日本の法はそもそも社会を規制するために作られた「制定法（成文法主義）」であるということも無関係ではないだろう。しかし、制定法は日本独特のものではなく、ドイツやフランスなど多くのヨーロッパ諸国も制定法によって治められてきた。ドイツの法制度を見ると、市民社会を政府が管理する形式に見えるが、団体組織の運営・活動の内容まで厳しく規制するものではない。ドイツで公益と認められる活動の分類も、日本の NPO 活動と比較すると広範囲の分野に亘っている。実際に、ドイツでは例えば環境 NGO が日本よりずっと多い会員数や専門職員数、資金を得て、また複数の団体がネットワークを構築して活発に活動している。²⁴

日本の法制度が市民社会にとって抑圧的である大きな理由の一つは、法の解釈やそれに基づいた制度設計が極度に政治化しているということだ。ペッカネンは「市民社会団体関連の法律に対する省庁の自由裁量の大きさ、日本の官僚が持つ行政指導の習慣と様々な手段、公共部門を形成する政府の大きな役割」などが規制の政治化の理由となっている、と指摘している。²⁵ その結果、公的な補助金を受け取れる団体も偏っており、省庁や官僚にとって都合のいい団体を支援するシステムとなってしまうている。

日本の市民社会組織が成長し、効果的な活動を行うためには、まず政府が市民社会組織を対等なパートナーとして認識するようになる必要がある。イギリスのコンパクトで示されているような、対等な関係性を築いてこそ、NGO や NPO は省庁の下請けとして事業を実施するだけの団体ではなく、真に市民が求める公益を実現させるための団体になり得る。そのためには、「はじめに」で挙げた EU レベルで活動する NGO のように、多くの団体によるネットワークを構築し、広範囲の市民を代表する存在として意見の正当性を高めることや、政府機関や地方自治体との協議の場を設ける機会を増やすことが、一つの有効な手段となり得よう。

次に、日本では多くの NPO 法人が資金難に陥っている現状からも、税制優遇措置をさらに充実させる必要がある。優遇を受けられるかどうかは、その団体が官僚の天下り先となっているか否かで決められるべきではない。寄付金控除を受けられる認定 NPO の数も、ヨーロッパの例に照らし合わせると際立って少ない。市民社会組織の資金力が強化されることは、専門職員の増加にもつながる。新たな雇用を生み出すことにもなるし、より多くの専門知識を持った市民社会組織との協働は、政府や地方自治体にとってもメリットとなる。

また、市民社会組織の資金難に対処するという点では、企業と非営利団体のパートナーシップにも今後注目したい。非営利団体

への資金提供や協働プロジェクトの実施は、企業の社会的責任という観点からも有意義である。日本にはグローバルに展開する企業や、優れた技術力を持つ企業などが多くある。環境保全や、途上国の発展等が、経済活動においても利益を生む結果となる企業も少なくないだろう。法制度のあり方を考えることと並行して、そういった手段も積極的に取り入れていくことが、様々な問題に迅速に対応し効果的な活動をする市民社会組織として成長していくためには必要である。

2012年に施行される改正NPO法は、どこまで日本のNPOを成長させることができるだろうか。この新しい法制度をうまく活用し、あるいはさらなる法改正を求めて、日本の市民社会が発展することに期待したい。

【注】

- 1 J. エーレンベルク、吉田傑俊監訳『市民社会論—歴史的・批判的考察』（青木書店、2001年）、318～319頁。
- 2 J. ハーバーマス、細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換—市民社会の—カテゴリーについての探求』第2版（未来社、1994年）、x x x vii～x x x viii頁。
- 3 同書、x x x viii～x x x ix頁。
- 4 H. Anheier, M. Glasius, and M. Kaldor, "Introducing Global Civil Society" in *GLOBAL CIVIL SOCIETY 2001*, (Oxford University Press, 2001), p.17
- 5 例えば、宗教団体は宗教活動ではなく慈善活動する場合など、公益のための非営利活動をする側面において市民社会組織と捉えることができる。
- 6 R. ベッカネン、『日本における市民社会の二重構造』（木鐸社、2008年）、49頁。
- 7 EEB、世界自然保護基金（WWF）、地球の友欧州支部、グリーンピース、交通環境欧州連盟（T&E）、バードライフ・インターナショナル、欧州気候ネットワーク（CNE）、自然の友インターナショナルが加入。総会員数は2000万人に達する。
- 8 気候変動枠組み条約第3回締約国会議（COP3）が1997年12月に京都

市で開催される際に発足した団体。気候変動・地球温暖化問題について、市民の理解をすすめること、各地域における温室効果ガス排出削減のための具体的活動への支援のための諸企画およびその実施、世界および日本各地から参加する市民がCOP3に向けて積極的、効果的に参加・交流できるようにするための諸活動を目的に活動した。

- 9 A. エバース、J. L. ラヴィル、『欧州サードセクター』（日本経済評論社、2007年）19頁。
- 10 同書、50頁。
- 11 *Charities Act 2006*, Part1 Meaning of “charity” and “charitable purpose”
- 12 チャリティが収益事業を行うための子会社を設立することもある。
- 13 この新法人格は、チャリティ委員会に登録すれば設立できる。
- 14 例えば、チャリティの本来事業からの収入は原則非課税であり、チャリティが提供する有償サービスの付加価値税は、0%を含む低減税率となっている。
- 15 坪郷實、「ドイツ市民活動と市民自治体への道」久塚純一、岡沢 憲美編著『世界のNPO—人と人との新しいつながり』（早稲田大学出版部、2006年）、38頁。
- 16 室田昌子「ドイツのまちづくり分野のNPO法人の活動実態—登録協会に着目して」武蔵工業大学環境情報学部紀要第8号、197頁。
- 17 R. ベッカネン、前掲書、72頁。ベッカネンは同時に、「しかしながら、自治会、社会福祉法人、および近年よく見られる国際援助に携わるNGO団体に対しては非常に促進的な政策があること、またそれらは抑制的な政策と同様に重要なものである」とも述べている。
- 18 特定非営利活動促進法、第1条で「この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする」と定められている。
- 19 久塚純一、「日本—福祉における『公』・『私』とNPOの可能性」久塚純一、岡沢憲美編著、前掲書、248頁。
- 20 特定非営利活動促進法、別表による。2003年5月の改正NPO法施行により、④に「学術」が加わり、⑫から⑯までの5つの分野が新たに追加された。
- 21 特定非営利活動促進法、第2条（定義）。
- 22 パブリック・サポートテストの概要については、国税庁が公表している。
<http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/tebiki/pdf/01/06.pdf>

-
- 23 公益法人制度改革の概要は、内閣官房行政改革推進室が以下で掲載している。<http://www.gyokaku.go.jp/siryô/koueki/pamphlet.html>
 - 24 日本とドイツの環境 NGO を、シュラーズが具体的な数字を挙げて比較している。M.A. シュラーズ（長尾伸一、長岡延孝監訳）『地球環境問題の比較政治学—日本・ドイツ・アメリカ』（岩波書店、2007 年）、第 7 章参照。
 - 25 R. ベッカネン、前掲書、98 頁。
-

【参考文献】

1. 特定非営利活動促進法
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H10/H10HO007.html>
2. 入江昭（篠原初枝訳）『グローバル・コミュニティ—国際機関・NGO がつくる世界』
3. 馬橋憲男、高柳彰夫編著『グローバル問題と NGO・市民社会』明石書店、2007 年
4. ジョン・エーレンベルク（吉田傑俊監訳）『市民社会論—歴史的・批判的考察』青木書店、2001 年
5. アダルベイト・エバース、ジャン・ルイ・ラヴィル『欧州サードセクター』日本経済評論社、2007 年
6. 金川幸司『協働型ガバナンスと NPO —イギリスのパートナーシップ政策を事例として』見洋書房、2008 年
7. ミランダ・A. シュラーズ（長尾伸一、長岡延孝監訳）『地球環境問題の比較政治学—日本・ドイツ・アメリカ』岩波書店、2007 年
8. 「地球市民社会の研究」プロジェクト編『地球市民社会の研究』中央大学出版部、2006 年
9. 塚本一郎、柳澤敏勝、山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦—NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房、2007 年
10. 中村健吾『欧州統合と近代国家の変容—EU の多次的ネットワーク・ガバナンス』昭和堂、2005 年
11. 久塚純一、岡沢憲美編著『世界の NPO —人と人との新しいつながり』早稲田大学出版部、2006 年
12. ユルゲン・ハーバーマス（細谷貞雄、山田正行訳）『公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探求』
13. ロバート・ベッカネン『日本における市民社会の二重構造』木鐸社、2008 年

-
14. 室田昌子「ドイツのまちづくり分野の NPO 法人の活動実態—登録協会に着目して」武蔵工業大学環境情報学部紀要 第 8 号
 15. *Charities Act 2006*
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/50/contents>
 16. *The Compact – The Coalition Government and civil society organisations working effectively in partnership for the benefit of communities and citizens in England*
http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact.pdf
 17. *German Civil Code* (ドイツ民法典英訳)
http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/index.html
 18. Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, "Introducing Global Civil Society" in *GLOBAL CIVIL SOCIETY 2001*, Oxford University Press, 2001, pp.3-22
 19. Rüdiger K. W. Wurzel, *Environmental Policy-making in Britain, Germany and the European Union: The Europeanisation of air and water pollution control*, Manchester University Press, 2002
 20. H. Katz and H. Anheier "Global Connectedness: The Structure of Transnational NGO Networks" in *GLOBAL CIVIL SOCIETY 2005/6*, SAGE Publications, 2006, pp.240-265
 21. EU http://europa.eu/index_en.htm