

## ＜東アジア市民社会フォーラムから＞

# 日中韓の市民社会は今

JIVRI－ボランティア活動国際研究会

代表 青木利元

JIVRI－ボランティア活動国際研究会は、明治安田生命、日本NPOセンターとの共催により、10月30日（金）、日中韓のNPO/NGOの理論的あるいは実践的専門家を招いて標記のフォーラムを開催した。

ここでは、第1部の基調講演と第2部のパネル・ディスカッションから、日中韓のNPO/NGOの法的枠組みの現状と特徴、NPO/NGOが直面する課題、あるべき法制度・税制度、日中韓のNPO/NGOの交流と協働のプログラムの可能性について報告したい。

なお、プレゼンターおよびパネリストとして参加したのは、次の3名の方であった。黄浩明氏（中国国際民間組織交流促進会副理事長）、リー・カンヒュン氏（韓国ボランティア協議会共同代表、IAVE会長）、山岡義典氏（日本NPOセンター代表理事、法政大学教授）。

### 中国のNGOの現状と法制度・税制度 （黄浩明氏の報告）

#### ＜NGOのタイプ＞

中国の法定のNGO（民間非営利組織のこと、NPOではなくNGOと呼ばれるのは、1995年北京で開催された国連・世界女性会議などの影響を受けたため。国連は、ともに協力し合う民間組織をNGOと呼んでいる）は3種類ある。社会団体、民間非企業単位および財団である。最も大きな割合を占めるのが社会団体で、さらに学術組織、産業団体、専門職団体、連合組織の4つに区分される。

2008年末現在、約41万のNGOが登録されて

いる。このうち、23万が社会団体。民間非企業単位はおよそ18万、財団は約1,600。中国の人口規模や社会的格差などを考えると、法定のNGOの数は少ないとも言えるが、法定外の、つまり民政局の公布した法律に基づく登録をしていないNGOが非常に多い。やむを得ず工業・商業を管轄する政府部門に登録した団体（営利法人）、草の根レベルの社区（都市部のコミュニティ）の団体、農村のコミュニティで活動する公益・相互扶助団体、都市および農村の宗教団体、海外からのプロジェクト、外国の商工会議所などである。控え目な推計ではその数は100万を超える。もう少し大胆な数字をあげる学者もある。それによると農村部の民間組織だけで150万を数える。膨大なインフォーマルな草の根のNGOが社会の基層に存在している。

中国のNGOの果たしている役割は二つある。ひとつは「そのネットワークと資金を活用して政府が権限を委ねた社会セクターの、とりわけ恵まれないグループの人々に対してより良いサービスを提供すること」。もうひとつは、「政府の政策策定の方向づけに対して影響力を発揮したり、政府と企業に対する抑制的で監視的なメカニズムを構築したりすること」である。

#### ＜法制度・税制度＞

社会団体は、1989年公布、98年改定の「社会団体条例」、民間非企業単位は、98年公布の「民間非企業単位条例」、財団は、04年改定の「財団運営条例」に基づき規制・監督されている。いずれのNGOも、①登録管理を司る中央の民生部あるいは地方民政部門、および②中央あ

るいは地方の、当該NGOの活動分野を主管する官庁によって二重管理されている。いずれのタイプの組織も、まず主務官庁の許可を得てのち、民生当局に登録を申請する。NGOが結社の自由を保障されるのは、社会主義文明を促進するため、国家利益、国家政策を順守する限りでのことである。中国における公益とは国家に役立つ公益を意味している。

なお、民間非企業単位とは、企業や社会団体あるいは個人によって設立され、非国有財産を利用して非営利の社会サービスを提供する、私立の学校や病院、研究機関などを指す。

NGOの所得は、理論上は事業税の対象になるが、実際には寄付金、政府からの支援、会員の会費、その他の多少の所得は事業税から控除されているようだ。08年に改定された事業所得税法によれば、「認定非営利団体」として認定されればその所得は所得税を免除される（営利活動から得られた所得は除く）。認定を行うのは、国務院財務部当局と関連部門。

寄付控除については、社会公益組織体の条件を満たせば、個人寄付者の所得の30%まで、事業者の場合、事業所得の12%まで控除される。もっとも、06年現在、社会公益事業体の条件を満たしたNGOの数は24団体と微少にとどまる。

## 韓国のNGO/NPOの状況と90年代以降の市民活動 (リー・カンヒョン氏の報告と筆者の見解)

<韓国の法制度（法人制度と登録制度）>

韓国のCSO（市民社会組織）の数は2005年現在でおよそ25,000組織と推定される。この中には、①58年制定の民法32条に基づく非営利法人、②より厳格な監督規定を持つ公益組織法（75年）に基づく社団・財団（主に研究助成や学術研究、慈善活動等の分野）、③01年に施行された非営利民間団体支援法に基づき政府に登録した組織が含まれる（登録団体の数は年々増加しており、08年の登録数は約8,000弱。このうち、80%弱が法人格のない任意団体である）。上記3タイプのCSOのうち、①民法非営利法人

および②公益法人は、その設立と監視について独自の内部ルールを持つ主務官庁の認可によって法人格を与えられる。設立と監視の裁量権は政府が持っており、法制度的には「国家公益」の枠組みの中にある。一方、支援法では「民間非営利団体の自発的な活動を保障し、民間団体の成長を支援することにより、民間非営利団体の公益活動増進及び民主社会発展に寄与すること」とうたわれており、この支援法に基づく登録団体は、その構成員が100名以上必要とされる条件のほかは厳しいハードルを課されておらず、「市民公益」「民間公益」の考え方に立脚していると見ることができよう。

韓国の場合、もうひとつ、軍事政権下で作られた「社会団体登録法」（61年）という民間非営利組織を一元的に統制する法律が規制・監視の網をかけるとともに（登録制度は97年に廃止された）、独裁政権は社会サービスを提供する非営利組織には補助金を支給して、行政サービスの補完をさせた。

<90年代以降の市民活動の特徴>

韓国の独裁的な軍事政権時代、反独裁を求める社会運動家たちは体制の変革を目指したが、87年の民衆蜂起に対して軍事政権から発せられた「民主化宣言」を契機に、社会体制の変革ではなく、民主主義の徹底や人権の確立を目指して市民運動を社会に統合させようとする新たな市民活動が90年代に急速に力を得た。それに伴って、新しい社会団体が急増した。92年に軍政から民政に転換するに伴って、民間出身の金泳三大統領はこうした社会団体を改革のパートナーとみなすようになり、97年社会団体登録法は廃止された。寄付の募集禁止法（52年制定）も改正された。

高まった市民運動は90年代から二つの流れを形作る。ひとつは、「統合的市民運動」で、民主主義の日常生活への浸透を最優先する「自発的な参加によるネットワーク」に重点を置く活動である。もうひとつは、一般市民による政策決定プロセスと地方政治への参加を促進する活動であった（政策提言型の活動。草の根運動と

は扱われない)。

これら二つの運動は、地域住民参加運動の力も束ねて、韓国の民主化を推進した。このような流れの中で、旧体制に協力的な社会团体(官辺団体)に配分されてきた資金を新しい社会团体にも広く配分させることを大きな狙いとした非営利民間団体支援法が01年に施行された。これには寄付優遇の税制度の規定もある。CSOへの寄付に対しては、個人の場合所得の10%まで、企業の場合は5%まで控除されるが、複雑な登録条件を満たした少数の特定の団体に対する寄付のみが優遇されているようだ。

今、韓国のCSOは逆風の中にある。現政権が規制を強めようとしているし、世界的な金融危機と経済不況の影響もある。一部のCSOは政党との癒着やモラル逸脱のスキャンダルに巻き込まれた。CSO内部の対立もある。CSOは初期の拡大期が過ぎ、社会的役割の再構築の段階を迎えている。

### 日本の新しい制度的動向と今後の課題 (山岡義典氏の報告)

#### <法人制度110年の公益概念の展開>

明治から今日に至る日本の非営利・公益法人制度における「公益」の考え方は、過去10年余の間に劇的な変化を遂げた。1898年施行の民法によって定められた「国家公益/主務官庁公益」の概念は、2008年12月の公益法人制度改革関連3法の施行によって「民間公益」の考え方に大転換した。

しかし、実はそのちょうど10年前、民法の特別法として成立し98年に施行された特定非営利活動促進法によって「市民公益」の概念が確立したのであった。

この結果、08年12月までの10年間は「市民公益」と「国家公益/主務官庁公益」とが併存し、それ以降は「民間公益」との併存が始まった。この「市民公益」と「民間公益」が将来とも二つの制度として併存するのか、それとも一つの公益概念として統合されるのか、これから本格的な議論が始まろうとしている。

#### <国家公益とは>

1898年の民法34条によれば、公益法人としては社団と財団の二つの組織態様を認め、そのいずれもが主務官庁の許可によって設立される。公益法人の設立は主務官庁の自由裁量によって決定され、設立後はその主務官庁が当該法人の事業内容や経理を監督する。各主務官庁にとって都合のいい法人のみが設立されやすいという状況が110年も続いてきた。

#### <市民公益とは>

80年代後半から生まれた多くの市民団体は公益法人になることが難しく、一般には法人格のない任意団体として活動を行ってきた。新しい非営利法人制度の必要性が語られるようになり、多くの市民団体やボランティアが救援に駆け付けた95年の阪神淡路大震災を契機に、市民団体の立法運動と協力して議員立法が進められ、89年、特定非営利活動促進法(通称NPO法)が全会一致で成立し、施行された。

NPO法では、市民が行う自由な社会貢献活動の健全な発展が公益の増進に寄与すると規定されており、政府に役立つことが公益であるとする100年来の公益概念とは全く異なる性質を持つ。市民活動団体等に簡易に法人格を付与するもので、所轄庁が書類の形式要件を審査する。準則主義に近い。

#### <民間公益とは>

NPO法の制定は従来の公益法人制度の欠陥を補う意味も持っていたが、公益法人制度は厳然として存在し、多くの公金や公的人材が流れ込むシステムは変わることなく、省庁・政界との癒着は恒常化し、行政改革の立場からも抜本的な改革が求められてきた。

06年、公益法人制度改革関連3法が成立し、08年に施行された。3法の一つ、公益目的を持つ法人を公益認定機関で認定する手続きを定めた「公益認定法」(略称)によれば、この法律の目的は、「公益の増進や活力ある社会の実現のためには民間の自発的な公益目的事業が重要である」ことを認め、それを認定する制度等を設けるものであるとしている。

ここには、主務官庁が設立を許可・監督するという発想とは全く異なる公益概念がある。しかし、市民の自由な活動を積極的に後押ししようとするNPO法の姿勢とはやや距離感があるといえよう。

＜非営利・公益法人の税制とは＞

きわめて複雑な様態を持つが、要点を法人種別で比較すると表1（次頁）の通り（作成：山岡）。

＜今後の制度的課題＞

2制度の併存か統合か。それぞれの制度には違いがあり、その差異が無くなる方向に進めば統合も可能だろう。いずれにしても、双方ともより優れた使い勝手のいいものに改革する努力が必要。米国および英国では、租税措置と法人格の種類とは、基本的に関係していない。日本でも将来は法人制度と税制措置を切り離すべきでは。

パネル・ディスカッションの論議の焦点

ここにその幾つかを紹介する（コーディネーターは筆者（青木））。

＜中国・社会団体法、韓国・支援法をめぐる動きは？＞

—3カ国に共通するのは、いずれの国も国家権力の強大な官治型社会であったということ。中国は現在も社会主義体制だ。日本および韓国はそれぞれNPO法、非営利民間団体支援法という法律を10年くらい前に制定して、80年代から活発化した市民活動団体を社会の枠組みの中に位置づけた。「国家公益」から「市民公益」への転換が始まったわけだが、中国でも今「社会団体法」の改正が検討されているという。同法は、二重管理を変えるような方向に全面的に改正されるのだろうか。

黄氏 全面改正は難しいと聞いている。二重管理を部分的に変えることは検討されている。

表1 税制措置の概要

法人の種類等		設立手続き	収益事業課税の適用	軽減税率の適用	みなし寄付の適用	利子等非課税の適用	寄附金控除の適用
現行法人	特例民法法人	主務官庁の許可	○	○	○	○	—
	特定公益増進法人	主務官庁と財務省の認定	○	○	○	○	○
	中間法人	準則主義（届出）	—	—	—	—	—
新法人	公益法人	行政庁（認定委員会）の認定	○	—	○	○	○
	非営利一般法人	準則主義（届出）	○	—	—	—	—
	その他の一般法人	準則主義（届出）	—	—	—	—	—
特定非営利活動法人		所轄庁の認証	○	—	—	—	—
認定特定非営利活動法人		国税庁の認定	○	—	○	—	○
社会福祉法人 学校法人		所轄庁の認可	○	○	○	○	○
消費生活協同組合		所轄庁の認可	—	○	—	—	—
普通法人（企業）		準則主義（届出）	—	—	—	—	—
任意団体（法人格なし）		手続き不要	○	—	—	—	—

広東省では産業団体が法人格を取りやすくなるようだ。地方レベルに手続きを下ろすことも考えられている。また国際団体にも法人格を与える方向にある。

—韓国議会では新しいCSO法が論議されているようだが、議会で多数を占める現イ・ミョンバク政権が目指す国家の規制を強める内容のものになるのだろうか。

リー氏 与党と野党の考え方は大きな開きがある（表2参照）。確かに議会の勢力をみれば、与党が有利だが、世論が反対すれば、交渉の余地はある。

<資金と人材の確保をどうするのか。寄付税制の問題点>

—3カ国のNPO/NGOに共通した悩みは資金と人材が不足していること。中国では、NGOへの資金を誘導するシステムなどが検討されているのだろうか。

黄氏 中国のNGOは政府の資金を活用することが大事だ。NGOの3つの収入源をあげると、①政府プロジェクト、助成金、②個人からの寄付（企業よりも多い）、③事業収入（サービス料）だ。CANGOのように海外から資金を得ているところもある。また貧困地域における教育支援を行う希望工程という団体はその資金のほとんどを国家から得ている。NGOは質の高いスタッフを持つことが基本であり、資金がない限りこれができない。我々は資金獲得のノウハウが不足している。

リー氏 韓国では、各地域にボランティア・

センターがあり、募ったボランティアをNGOに斡旋している。ボランティアは短期的な参加やイベントへの参加を望む傾向がある。募金については、コミュニティ・チェスト（共同募金会）がある。韓国では、企業寄付のボリュームが大きく、個人寄付は少ない。支援法の個人寄付控除の限度は現在所得の10%だが、来年は15%、再来年は20%に引き上げられるようなので、今後は増えていくだろう（キリスト教は所得の10%を信者が教会に寄付するtithingという伝統がある。寄付控除の限度が10%を超えれば、超えた分の寄付がNGOにいくのでは）。

その後、リー氏から寄せられた情報によれば、政府は11月に限度額を30%まで引き上げたいとの意向を表明したとのこと。その狙いは、社会貢献と寄付の文化を育てることにあるようだ。

山岡氏 黄さんの意見に全面的に賛成だ。NPOの命は、質のいいスタッフがいること。質のいいスタッフを保障するような資金提供のシステムを作ることが大事だ。私がかかわっている市民社会創造ファンドも、人が育つ資金援助プログラムをスポンサーの企業と一緒に作っている。NPOは資金の規模が大きくなるだけではいい組織にはなれない。それから、寄付税制についていえば、確かに所得控除の限度額が大きいことも大切だが、寄付優遇の対象となるNPOの数が増えることがもっと重要なことだろう。

—中国では、寄付控除の対象となる団体が06年で24団体ときわめて少ないが、これはなぜだ

表2 将来の新しいCSO法のあり方

論点	与党の主張（支援法の改正）	野党の主張（新法の制定）
政府の権限	より厳格な監督、CSOの自由の制限	公益に資するCSO活動に責任を持つ
法人化と登録手続き	違法行為（集会および表現法など）があればCSOの登録抹消	公共行政保全部大臣または知事による承認（会員数20人以上－現行100人以上）
政府による資金援助	CSOに違法行為があれば、資金を返還	登録して申請書を提出したCSOに資金を援助
税制優遇	付与	付与
公共料金の割引	郵便料金のみ（現行どおり）	郵便料金+IT通信費用
政府の資金援助を得たプロジェクト	CSOからの判定委員を削減	国税当局への報告書提出を義務化

（カン・ヒュンリー「市民社会と社会政策へのNGO/NPOの統合」ppt）

ろうか。

**黄氏** 寄付控除の制度が整えられても、税金を徴収する国税当局は少しでも税収をあげたいと考えているから、制度実行の実があがらない。NGOにとっても、申請手続きが複雑で申請したがらないし、寄付する側も手続きが面倒で敬遠しがち。企業からはコンピュータなどの現物寄付が多くなされるが、現物寄付の価値の評価が不明確。

<政府とNPO/NGOの関係、政治はどのような作用をもたらすか>

—黄さんは、「もし政府が介入を減少させれば、NGOは速やかにその数を増大させるだろう」といわれるが、政府の介入とは何か、具体的に伺いたい。

**黄氏** 例えば、ある県が行政の事業を民間に委託できるかどうかをチェックしたが、すべてノーだった。政府は自らの仕事を手放したくない。こんなこともある。寄付を集める場合、行政が各地で政府系財団への寄付を誘導するので、民間が寄付を集める余地が狭められてしまう。国があまりにも大きな力を持っているのが現実だ。

—リーさんは「NGOはその初期の段階を過ぎ、自分たちで社会的役割を再構築する時期に来ている」と述べられているが。

**リー氏** 現政権は市民社会に対して友好的ではない。前の3つの政権は、CSOを大統領のパートナーとみなして、CSOが実現を望んだ社会的弱者、女性や外国人労働者の権利を守る法律を作るなど良好な関係を持っていた。今日は樂觀的な状況ではない。政党との癒着やスキャンダルにも見舞われている。困難な状況だが、国際的な市民社会の動きもあり、それとの連携も大事だ。

**山岡氏** 中国も韓国も政治によるNPO/NGOへの作用が大きいと感じた。あまり政治が激しく動くと、NPO/NGOが文化として育つゆとりが無くなる。文化として根付かせるためには、政治にあまり作用されない足場を作ることが大事ではないか。

<新公益法人は市民の自由な活動を積極的に後押しするのか>

—山岡さんは「新公益法人法は、NPO法におけるような市民の自由な活動を積極的に後押しするような姿勢とは少し距離感がある」と述べているが、もう少し具体的に伺いたい。

**山岡氏** これまでの公益法人は、公的なお金や人材が流れ込み、天下りや政治家の癒着などを生んできたために市民の共感を失った面が強い。

新しい公益法人法は、そういう問題のある法人をつぶして、いいものを育てていこうという趣旨で作られたから、細かい規則が多い。NPO法との違いはそういう微妙なところにある。しかし、新公益法人が社会になじんでくれば、数年で市民の評価は変わるかもしれない。

<日中韓の市民社会交流を前進させるためには>

**黄氏** 3つある。情報交換。これには言葉の壁の問題が付きまとう。昨年開催した3カ国の会議では、3カ国の言葉の通訳のために倍のコストがかかってしまった。二つ目は、人的交流、特にNGOスタッフの交流が必要だ。三つ目は、長期戦略を持つこと。CIVICUSのような国際組織を持つことも視野に入れていきたい。

**リー氏** 賛成だ。もう一つ付け加えれば、CIVICUSやIAVEなどの国際機関を活用しながら、国内のネットワークも加えて政府に対して協同提案を行っていくことを提唱したい。

**山岡氏** 3カ国となると言葉の問題もあって難しいと思うが、3カ国の交流のモデルを作るといい。大げさなものではなく、NPOの現場を見するというプログラムも入れながら持続的にを行い、参加した人や団体がいろんな関係を新たに作っていく。留学生を交えた若者などの交流も効果的ではないか。

**黄氏** 相互理解、情報交換、協力し合うこと、これが大事だ。

3人のプレゼンターのテキスト（和文・英文）についてはJIVRIのホームページ（<http://www.jivri.org>）にアクセスされたい。