

# 「市民セクターの20年」研究会報告（1）

## 1990年代以降の動きを概観し、論点を抽出

村上 徹也

JIVRI - ボランティア活動国際研究会幹事

今年の12月には、新公益法人制度施行5年、特定非営利活動促進法施行15年を迎える。民間公益セクターは、1990年代より、この約20年で、その全体像が大きく塗り替えられてきたとし、民間公益セクターを「市民セクター」として促えなおそうと、この度『「市民セクターの20年」研究会』を発足した。その第1回目を報告する。（編集部）

### 1 はじめに

1997年に『民間公益セクターの全体像—民間公益セクターの全体像把握のための予備研究報告書』（民間公益セクター研究会編、（財）公益法人協会刊）が刊行されてから、民間公益セクターは法制・税制の改革を経て、大きな変化を遂げてきた。

この変化を反映した新たな「市民セクターの全体像」が提示されなければならないという問題意識から、JIVRI（ボランティア活動国際研究会）と日本NPOセンター会員有志による「NPO研究サロン」関係者、（公財）公益法人協会等が世話役となり「市民セクターの20年」研究会を実施・運営していくこととなった（\*）。

その第1回目、2013年2月7日（木）に日本NPOセンターの会議室にて開催され、21名が集った。

市民社会創造ファンド運営委員長の山岡義典氏をお迎えし「市民セクターの全体状況は1990年代以降、どのように変化してきたか」についての解説をいただいた。日本の「市民セクター」の輪郭を確認するとともに、1990年代からの変化や今後の研究会の方向性についての議論が行われた。

### 2. 市民セクターの20年を概観する

—山岡義典氏の解説から

#### (1) 「市民セクター」をどう捉えるか？

「市民セクター」の定義は、「市民の共感と参加に支えられた非営利・協同セクターのこと。その担い手として、個人、グループ、任意団体、NPO法人、一般・公益法人、社会福祉法人、生活協同組合、企業の社会貢献等を想定する」としてはどうか。

#### (2) 市民セクター 20年の歩み

1990年代の市民セクターについては、日本における特定非営利活動法人（NPO法人）制度の必要性が段階的に広く認識されるようになり、1998年に「特定非営利活動促進法（NPO法）」が制定、施行されるに至ったというのが主な流れであった。

2000年代の市民セクターについては、'01年の「認定特定非営利活動法人制度」に始まり、'06年「公益法人制度改革関連3法」が制定、'10年の鳩山首相の「新しい公共」宣言、'11年の「特定非営利活動促進法」の抜本改正に至るという市民セクターを取り巻く法制度が変化してきたのが主な流れであった。

#### (3) 制度に見る公益概念の転換

公益法人について定めている民法34条は、明治時代の1898年に制定された当時、国家の役に



市民セクターとは!?について、活発な意見が飛交った。

立つものが公益であるとする「国家公益」の概念に基づいていた。戦後は主務官庁の役に立つものが公益であるとする「主務官庁公益」の概念に基づいてきた。

これに対してNPO法は、市民が行う自由な社会貢献活動が公益を増進するとして、それを行うNPO法人は主務官庁の裁量ではなく制度が定めた基準により認定されるとする「市民公益」の概念に基づいている。一方、2008年に施行された「公益認定法」は、国家により適正と判断された民間の法人が、公益を増進するという「民間公益」の概念に基づいていて、国家が民間の品定めをするという主務官庁の裁量の余地が残されている。

#### (4) 各種非営利法人制度と税制の比較

公益法人制度改革前の公益法人は、寄附金控除を含まない税制優遇措置を受けてきた社団・財団の公益法人、そのうち寄附金控除を含む税制優遇措置を受けてきた特定公益増進法人が含まれていた。また、中間法人法に基づく税制優遇措置がない中間法人があった。

改革後の公益法人制度では、公益認定を受けて寄附金控除を含む税制優遇措置を受ける社団・財団法人である公益法人と、それ以外の一般法人に分けられた。また、一般法人には税制上、非営利型一般法人と、その他の一般法人に区分される。非営利型一般法人は、事業収益には課

税され、助成金や補助金などの収入には課税されないが、その他の税制優遇措置は受けられない。その他の一般法人には、税制優遇措置がない。

これに対してNPO法人は、非営利型一般法人と同様に、事業収益には課税されるが助成金や補助金などの収入には課税されない。さらに所轄庁の認定を受けて寄附金控除を含む税制優遇措置を受ける認定NPO法人がある。

法人に対する租税措置には、全所得課税（原則課税）、収益事業課税（原則非課税）、みなし寄附、軽減税率、利子等非課税、寄附金控除の組み合わせで4つのレベルを想定することができる。レベルⅠは全所得に課税される。レベルⅡは収益事業による収入にのみ課税される。レベルⅢはⅡに加えて、みなし寄附、軽減税率、利子等非課税が適用される。レベルⅣはⅢに加えて寄附金控除が適用される。新制度における公益法人には、レベルⅣの租税措置の中で軽減税率が適用されない。認定NPO法人はレベルⅣの租税措置の中で軽減税率と利子等非課税が適用されない。

#### (5) 第2ステージに入った市民セクター

1990年代から2000年代は、市民セクターの第1ステージと位置づけることができる。その後、2008年から新公益法人制度のスタート、10年の「新しい公共」宣言などを転機として市民セクターは、第2ステージに入ったと考えられる。

NPO法の抜本改正により、認証に関して内閣府の関与がなくなり、所轄庁は都道府県と政令指定都市に移った。NPO法人制度の地方分権化により、以前に比べて制度が市民の身近なものになると考えられる。

NPO法の抜本改正に伴って、認定NPO法人制度の認定に係わるPST（パブリック・サポート・テスト）に絶対値基準が導入された。これにより、NPO法人による新たな寄附獲得とみなし寄附制度活用が活発化して、先駆的分野の事業展開がしやすくなる。

第2ステージに入った市民セクターは今後、セクター全体としての信頼性を高める必要がある。そのためには、「非制度的・先駆的サービスの創造」「地方分権と地域に根ざした活動展開」「人材育成と安定した雇用」「多様な資金源確保と財政的自立」が課題となる。

第2ステージの市民セクターでは、NPO法人制度と公益法人制度が棲み分けを続けるのか、統合に向かうのかというのが大きな制度的テーマである。2制度が並存する現状のメリットは、各団体にふさわしい制度を選択できることであるが、制度的な複雑さにより市民がどちらを選択すべきか判断が難しいというデメリットもある。「市民セクター全体としての信頼性の確保」にどちらが応えられるかが鍵となる。または、どちらでもよいという団体の大多数が一方の制度に流れれば、その制度を基本として統合が図られる可能性がある。

### 3. 質疑応答と議論からの示唆

質疑応答と議論では、研究の内容について、次のような要点など様々な意見交換が行われた。

日本の市民セクターは共通の基盤をもつひとつのかたまりには見えない。民間非営利セクターの核となる市民性の強い部分を市民セクターとして捉えてはどうか。英国と比べ公益に関する法令の積み上げがなかった日本で認定NPO法人の税制度に公益が入ったことに違和感がある。公益という言葉はNPOの要件としては法律に馴染まないが、寄付金控除に値するという意味では入っても良いのではないか。日本では伝統社会に代わって役割を担う「市民」の誕生が阻害されてきた。日中韓のように儒家文化が根付き官僚主導の強い社会において国家から市民に公益概念を転換するには大きなパワーを必要とする。

また、研究の進め方については、この20年の日本で起こってきた新自由主義の台頭、少子高齢化に伴う縮小社会の問題などに関連して、民

主主義社会をつくる意味で社会を変えてきたのか、官から民への流れで活動の場が広がったが官に公益を担わせる役割もあるはずなどというようにセクターの課題についても検証すべきという意見が出た。地方部においてセクターが与えた社会的インパクトの実態、個別的ではなくセクター全体として信頼性を内側から高める手段、セクターが雇用にどう影響しているかなどの経済的側面なども検討すべきとの要望も出た。既存の統計的なデータや研究成果を活用しつつも、数値的な分析結果や特定の研究成果のみに偏った検証にならないよう注意深く研究を進めるべきであろう。

山岡氏が提示したセクターの枠組みにもとづいて、様々な分野や側面でセクターが果たしてきた先駆的役割や社会変革の成果などを見ていくという実証的研究の方向性が見えてきた。

(\*) 本研究会の顧問は、次のお二人。

青木利元 (JIVRI代表)

山岡義典 ((特活) 市民社会創造ファンド運営委員長 / (特活) 日本NPOセンター顧問)

世話役は、以下のとおり (50音順)。

柴崎順也 ((公財) 公益法人協会広報・渉外担当)

中島智人 (産業能率大学経営学部准教授)

長沼良行 ((公財) 公益法人協会広報・渉外担当部長)

中山正義 (法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程) / 世話役副代表

平井昭 (JIVRI副代表、明治安田生命広報部審議役<社会貢献担当>)

藤澤浩子 ((特活) よこすかパートナーシップサポーターズ代表理事)

村上徹也 (JIVRI幹事、市民社会コンサルタント) / 世話役代表

事務局：JIVRI (ボランティア活動国際研究会)  
後援・協力：(公財) 公益法人協会