

NPOに関するFAQ

- 非営利組織を正しく理解するために -

はじめに

数年前まで、NPO（民間非営利組織）といっても、ほとんど誰も知らなかったが、今では、この言葉がマスメディアに登場しない日はない。NPOというコンセプトは、確実に市民の間に広まっている。しかし、ややもすれば、NPOの現状を無視して日本社会の行き詰まりを打破する救世主のごとく礼賛するムードがないとは言い切れない。NPOの現実には正しく理解されているのだろうか。

NPO研究の第一人者、レスター・サラモン教授（ジョン・ホプキンス大学）は、『NPO最前線』（岩波書店、99年）のなかで、一般市民がNPOに対していただくイメージと、NPOの現実には大きなギャップがあると指摘している。この指摘は、日本にもあてはまるのではないだろうか。

本稿では、NPOに関してしばしば聞かれる質問（Frequently Asked Questions、FAQ）



山内 直人（やまうち なおと）
大阪大学公共政策研究科助教授

1978年大阪大学経済学部卒業、経済企画庁に入る。
1984-5年、ロンドン大学LSE大学院留学。
1989-90年の経済白書を執筆。
1992年より大阪大学大学院で教える。
1997-8年米国イェール大学客員フェロー。
著書：『ノンプロフィット・エコノミー』（日本評論社）
『NPO最前線』（訳、岩波）『NPOデータブック』（編、有斐閣）『NPO入門』（日経文庫）など。

Q）に答えながら、NPOの実像を明らかにしたい。

問1．NPOが注目されるのはなぜか？

日本では、95年の阪神大震災の時に、多くのボランティア団体が災害救援や生活の復旧・復興に活躍したことを契機に、NPOの存在と意義が広く知られるようになった。しかし、このような非常時に限らず、人口の高齢化にともなう介護需要の急増など、NPOの提供するサービスに対する需要は、今後ますます増大してくると考えられる。

また、高度成長時代が終わり、人々の価値観が多様化するなかで、政府の一元的・画一的なサービスだけでは、公共的ニーズのすべ

てを満たすことはできなくなっている。規制緩和、民営化、地方分権といった政府・公共部門のリストラが進展してくると、NPOの役割もおのずから重要性を増してくるだろう。

NPOは、日本国内だけでなく、世界の様々な国・地域で台頭してきている。ジョン・ホプキンス大学のサラモン教授は、これを「世界的非営利革命（global associational revolution）」と呼び、19世紀後半の国民国家の成立に匹敵するインパクトを持つと主張している。とりわけ、ヨーロッパにおける福

社国家の行き詰まりや旧ソ連・東欧諸国の市場経済への移行などを契機にして、これら地域で非営利セクターのめざましい成長が始まったことは特筆に値する。

最近、日本を含む20カ国以上が参加したNPOに関する大規模な国際比較研究の成果が公表された(Salamon et.al., 99)。これによると、日本の非営利セクターに働く人は、95年にはフルタイム労働者に換算して216万人と推計される(宗教を除く。以下同じ)。これは日本の非農業総就業者数の3.5%に相当する。この比率は、国際間でばらつきがあり、日本は低い方に属する(図1)。

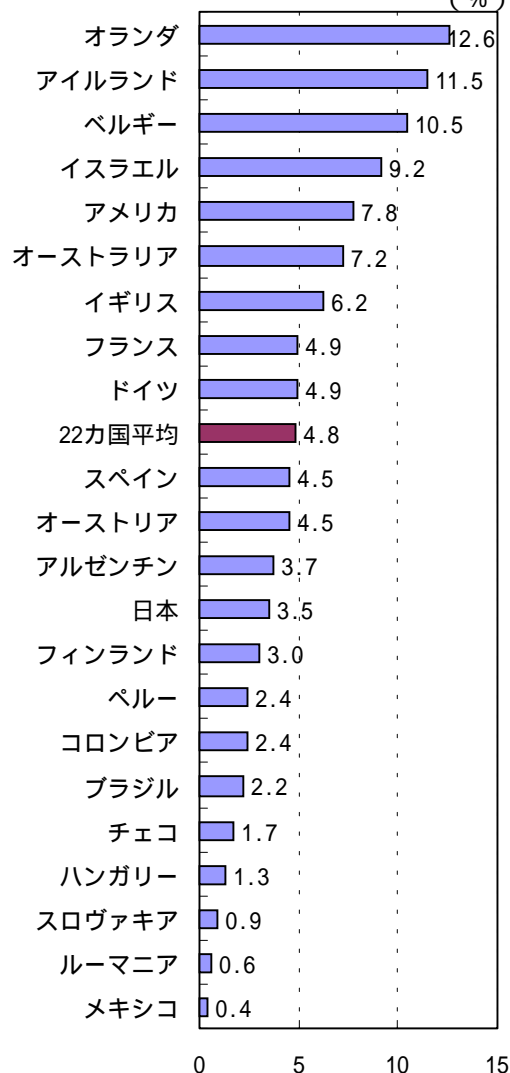
しかし、日本の非営利セクターの規模は決して小さいとはいえない。政府部門(中央、地方、公営企業を含む)の就業者数538万人と比較すると、非営利セクター就業者は、その40%に相当する。これをみると、日本の非営利セクターが相当な雇用吸収力を持つものであることが理解できよう。

90年には非営利セクターの総就業者数は169万人であったから、5年間で47万人、28%増加したことになる。この間、日本経済は深刻な不況を経験し、総就業者も2.3%しか増加していない。この結果、NPO就業者の総就業者に占める比率は、2.9%から3.5%に高まっている。

今後長期的にみてNPOの経済的地位はさらに高まる可能性がある。人口の高齢化は、NPOの成長・発展を促す要因の一つである。よく知られているように、日本の高齢化のスピードは、世界に例をみないものになりそうである。来るべき超高齢社会はコストのかかる社会である。これまでのように、何でも政府がやっていたは限りなく大きな政府を持つ

ことになりかねない。これを避けるためには、NPOの力がどうしても必要である。公的介護保険のスタートを契機に、これまで行政が直接提供していた、伝統的な老人ホーム等での施設介護に加え、デイケア、給食、入浴、健康管理、家事代行など、在宅介護に関連するサービスにおいても、そのかなりの部分をNPOが供給するようになるかもしれない。

図1 総就業者に占めるNPOの就業者の割合(95年)(%)



出所：Salamon et.al(99)

問2．NPOとボランティアの違いは？

NPOは、民間非営利「組織」であり、ボランティアはそれを支える投入要素の一つである。

阪神大震災の時に、ボランティアが華々しい活躍を見せたという記憶がまだ残っているためか、日本ではボランティアをことさら礼賛する風潮がないわけではない。NPO法(特定非営利活動促進法)でも、目的条項のなかに、ボランティア活動が、特定非営利活動として例示されている。

しかし、ボランティアのマンパワーだけでは、NPOという組織は成り立たないし、安定した活動を行うこともできない。NPOが一定の収入をあげ、そのなかからスタッフに給料が払えれば、それに越したことはない。ボランティア精神が重要だということは否定しないが、ボランティアであるが故に尊いと考えるのは誤りである。

NPOと聞くと、小さな、場合によっては共用のオフィスと数人のスタッフで運営される小規模のボランティア団体のことを思い浮かべる人が多いと思う。もちろん、これもNPOには違いない。しかし、一方では、日本相撲協会やJAF(日本自動車連盟)、YMCAといった巨大NPOがあることを忘れてはならない。また、私立学校を運営する学校法

人、福祉施設を運営する社会福祉法人などもNPOに含まれる。さらには、IOC(国際オリンピック委員会)もNPOであるし、やや特殊であるが、臓器移植ネットワークや骨髄バンクのようなネットワーク型NPOもある。

前者のタイプのNPOの多くは、牧歌的な草の根団体の域を出ないでいる一方、後者のタイプのNPOには、急速にプロフェッショナル化し、官僚化しているものが増えている。このようなNPOの多様性、あるいは二極化の進行が誤解の一因であろう。

なお、NPOと並んで、NGO(non-governmental organization、民間非政府組織)ということばもよく登場する。この両者は、同じような実態の組織の別名称であると考えればよい。営利を追求しないと、利潤を分配しないことを強調するときNPOという呼び方が好まれ、他方、政府からの独立を強調するときNGOが使われるという傾向がある。このnon-governmentalということばには、国境にとらわれないという意味もあるから、そこからの類推でNGOといえば国境を越えて活動する民間国際援助団体のことを意味する場合もある。

問3．NPOは政府にできないことができる？

NPOは各国の経済社会のなかで、決して無視できない地位を占めている。そもそもNPOはなぜ存在するのだろうか。NPOの存

在意義をあらためて考えてみよう。

教育、医療、芸術・文化など、公共性を持ったサービスは、政府がもっぱら供給する場

合がある。しかし、公共性を持ったサービスをすべて政府が供給すべきだということでもないし、現実に政府がすべて供給しているわけでもない。

しかし、元々政府の機能が弱体だったらどうであろうか。このような場合、公共サービスが不足していることに不満を持つ人々は、互いに同好の士を募り、共同して公共サービスを自分たちで供給しようとするのではないだろうか。これこそ、NPOの原型であるといえる。

たとえば、開拓時代のアメリカでは、しっかりした政府や地方自治体はなかったから、市民は、自分たちで学校や病院を建設し、運営した。アメリカを旅したフランス人思想家、アレクシス・ドゥ・トクヴィルが見た世界は、まさに市民が自らNPOを作って公共サービスを供給していた若い共和国の姿であった。

日本でも、近世の大阪には、NPOが育つ土壌があった。幕府が江戸に移った後の近世都市大阪には、幕府のカネは十分回ってこなかった。そこで、力を付けつつあった商人達は、みずから資金を集め、堀や橋、集会施設などの公共施設を建設した。たとえば、道頓堀は、これをみずから作った商人の名にちなんで名付けられたものであるし、淀屋橋も同様である。中央公会堂や現在の府立図書館も、もともとは民間人の手によって作られたものだとなっている。

以上は、政府の機能が弱体である場合であるが、たとえ政府の機能が強力であっても、人々の公共サービスに対する需要が多様であれば、政府では対応できないことがある。

政府が直接供給するサービスは、無個性・画一的なものになりがちであるが、小回りの

利くNPOはもともと少量多品種生産に向いており、公共サービスに対する需要の多様化に対応しやすい。NPOは、政府よりも消費者のニーズに適合した質の高いサービスを、より効率的に（より安いコストで）供給できる可能性が高いのである。

たとえば、現在の日本で、高等学校をすべて公立学校にすることはやってできないことではないが、それでは教育に対する多様なニーズに応えることができない。特定の宗教に裏打ちされた教育カリキュラムを好む親もいるだろうし、登校拒否児童のための学校や、規則に縛られない「フリー・スクール」を必要とする人もいるであろう。子供を名門女子校に入れたいと思う親も少なくないであろう。これらのニーズをすべて公立学校で満たすことはできない。

こうした需要の多様性は、生活水準の向上と共に顕著になると考えられる。食べていくのがやっとというような段階では、需要の多様性が顕在化する余地はない。生活水準が上ってはじめて、ある人は前衛劇を観たいと思いい、ある人はラクロスをしたいと思いい、また別の人は豪華な有料老人ホームで余生を送りたいと望むのである。

NPOは、こうした差別化されたニーズに、政府の官僚機構よりもうまく対応できると考えられている。全国の国立大学のキャンパスがどれも似たり寄ったりなのに対し、私立大学のキャンパスが個性を競っているのはそのよい例といえるだろう。

ここ数年、政府や官僚に対する信頼は大きく揺らいでいる。以前から無駄が指摘されている公共事業を別としても、大蔵省、厚生省、防衛庁、科学技術庁などで発覚した一連のス

キャンダルは、官僚機構というものがただ融通がきかないだけでなく、ダーティーであるというイメージを一般市民のなかに植えつけた。

こうした中央集権型政府は、日本が欧米先進国に追いつこうとキャッチアップ型成長を目指した高度成長時期にはある程度機能したかもしれないが、価値観の多様化が進む現代にあっては、前時代的な遺物になりつつある。

問4．NPOは営利企業より信頼できる？

それでは、こうしたきめ細かい公共サービスの提供は、営利企業ではできないのだろうか。教育の例を続けると、予備校や学習塾は、営利形態をとっている場合が少なくない。予備校は、競争の激しい受験産業で鍛えられているから、受験生向けのきめ細かいサービスには定評がある。

営利企業の形態をとっていると、サービスの販売収入で、コストをまかなって利益を出さなければならない。しかし、基礎研究を行う研究型大学（research university）の場合、授業料だけでそうした基礎研究のコストをまかなうのは非現実的である。収入の一部は民間の寄付や助成金に頼らざるをえない。

さて、寄付者あるいは助成財団は、その対象として営利の学校と非営利の学校があった場合、どちらに寄付をするだろうか。多くの寄付者は非営利の学校に寄付するだろう。非営利の学校には、利潤を外部に分配できないという「非分配制約」の縛りがかかっているから、寄付者たちは、彼らの目的が効果的に達成されると考えるだろう。

寄付者が、寄付の使われ方をずっとモニ

こうして、政府のリストラが声高に叫ばれ、規制緩和、民営化、民間業務委託、地方分権の推進といった制度改革の流れが押し寄せてきている。政府がこれまで直接供給していたサービスの多くは、だれかがそれを肩代わりしなければならないから、政府部門のリストラは、NPOの潜在的なビジネス・チャンスを生み出すものであるといえる。

ターすることができるのならば問題はないが、そのようなことをすれば大変コストがかかるため、現実的ではない。これは、経済学でプリンシパル・エージェント問題といわれるもので、不完全情報の下では、プリンシパル（依頼人、ここでは寄付者）がエージェント（代理人、ここではNPOまたは企業）の行動を十分モニターできないため、プリンシパルの思惑通りにエージェントが行動しないという問題である。こうした状況では、寄付者は、寄付対象を営利か非営利かという組織の外見で判断するしかない。

同じような問題は、事業型のNPOとその利用者の間でも発生する。たとえば、入居する老人ホームを探している人にとって、それぞれの老人ホームのサービスの質を契約前に正確に把握するのは困難である。このように、サービスの消費者と生産者間で、情報の非対称性がある場合には、消費者は、組織形態をみて、サービスの質を推し量ることになる。これは、市場の失敗の一種であるが、NPOに関連する文脈では、特に「契約の失敗」と呼ばれることがある。いずれにせよ、契約の

失敗論によれば、消費者は、真実がどうあれ、利益を分配できないという「非分配制約」に縛られたNPOの方がサービスの質が高いと考えがちなので、NPOが供給者として選ばれるというように考えるのである。

しかし、実際に、NPOが、営利企業よりも社会的に有意義な活動をしているとは限らない。アダム・スミスに聞くまでもなく、市場システムがうまく働けば、利潤を追求する営利企業の活動は、「見えざる手」に導かれて、社会的に望ましい結果を生み出す。

市場の評価は非常に厳しいものがある。非効率的な活動を行う企業は、消費者の支持を得られず、市場から放逐されることになるだろう。しかし、NPOは、そうした厳しいテストを免れているから、つねに「ぬるま湯」の甘さがつきまとう。

悪いことには、NPOに対する人々の思い入れが、NPOをますます増長させることもありえる。あるいは、ディスクロージャー義務がほとんど課せられていないため、NPOであることを隠れ蓑にして悪事を働くという

ことも起こりうる。最近のIOC（国際オリンピック委員会）のスキandalはそのよい例であろう。公益法人や宗教法人、医療法人、学校法人などの不正が新聞の社会面をにぎわせることもよくある。これらの事実も、非営利イコール善ではないということを端的に物語っている。

医療サービスや学校教育を営利企業に開放しようとする、反対の大合唱が起きることがある。この背景には、非営利であれば安心だが、営利だと何をしでかすか分からないという漠然とした先入観があるのではないだろうか。非営利組織には、非分配制約が課せられているから、信頼を得やすいのはある意味では当然であるが、時と場合によっては、営利企業が参入した方が、かえって消費者に利益をもたらすことがある。これは、営利企業の方が、効率性追求やコスト節約に積極的であり、また資本市場で資金調達できるため、大きな投資をしようという時には有利だからである。

問5 . IT革命はNPOにとって福音か？

情報ネットワークの発達、NPOの発展を促す重要な要素である。特に世界的なインターネットの普及が、NPOの発展に重要な意味を持っている。インターネットを通じた情報収集や情報発信のコストはきわめて低くなっているから、小規模なNPOでも、政府や巨大多国籍企業と同等以上の質と量の情報を取り扱うことができる。

これは、政府や営利企業と比較したNPOの相対的な地位を高めることになった。たと

えば、これまで国際間の交渉ごとは情報上の優位を背景とした外交官の独壇場だったが、インターネットはこうした情報独占を打ち破り、NPOも、国際会議などで外交官と対等以上の交渉力を持つようになった。

また、NPOどうしが情報ネットワークで結ばれることにより、NPOの分業化、専門化が促進される面もある。その兆しとして、地球温暖化防止会議、対人地雷禁止条約、中東をはじめとする和平協議などにNPOが果

たした（あるいは果たしつつある）積極的な役割が注目される。

一方、現代のIT革命そのものが、ある種のNPO活動だということを描きおきたい。インターネットの発達史をみると、サービス精神にあふれた無数のボランティアたちが、ネットワークを構築し、ネットワーク用ソフトウェアを開発し、それらの多くを無償で流通させるといった営みを通じて、インターネットの普及を促進したのである。

また、最近のLinuxにみられるような、オープンソースを身上とするような基本ソフトの開発をみると、NPOあるいはボランティアとの親和性が非常に高いことに気付かされる。

オープンソースの理論的指導者であるエリック・レイモンド（Open Source Initiative 会長）は、ソフト開発の手法に伽藍式とバザール式の二つの種類があるという（エリック・レイモンド『伽藍とバザール』光芒社）。

伽藍式では、有給のソフト技術者が分業して担当部分のソフトを書き、それを統合する形でソフトを仕上げていく。ソースコードは秘匿され、開発が完成するまでソフト自体も公開されない。マイクロソフトがWindowsの開発に用いた手法は、こうした伝統的なやり方だった。

これに対して、バザール式では、最初にソースコードが公開され（オープンソース）、無数のボランティアのソフト技術者が勝手に拡張や改良を行い、全体として完成度を高めていく方法である。完成したソフトも基本的に無償で供給される（フリーソフト）。最近急成長

しているLinuxの開発は、基本的にこのバザール式のものであった。

伽藍とバザールの対比は、日本型官民関係を考える上でもきわめて有益である。この文脈のなかで考えると次のようになる。

官僚機構は典型的に「伽藍型」である。なぜなら、官僚機構は、法律の執行者であり、事務次官以下、それぞれの部署があらかじめ決められた所掌にしたがって、事務を遂行する。かれらは、堅固な中央集権組織を持ち、外部から職権で集めた政策情報を占有するとともに、それに基づき政策決定を内部で行う。意思決定プロセスは外部からは分からない。官僚機構から民間セクターへの政策の伝達は、しばしばインフォーマルな行政指導の形を取り、すべての民間主体が共有するものとはならない。

これに対し、NPOは典型的に「バザール型」である。すなわち、一つ一つのNPOは、組織としては脆弱であり、組織への帰属意識も一般的には高くない。個々のNPOが水平的なネットワークでつながることにより、はじめて力を発揮するというのがNPOである。多くの情報はNPO間で共有され、どのNPOが何を担当するか、どのような方法でサービスを供給するか、といった事項は、自然な競争あるいは棲み分けメカニズムにゆだねられ、中央集権的に制御されることはない。

以上のような対比を念頭に置いたら、情報革命がバザール型NPOの、伽藍型官僚機構に対する比較優位を強めたとしても、いささかも不思議ではない。

問6．NPOはどこから収入を得ているか？

NPOが活動を行うための収入源は、大きく、会費・料金、公的補助、民間寄付に分けることができる。

会費や料金による収入は、日本のNPOの収入全体の52%を占める、重要な収入源である。これをNPOの自主財源が豊富で、自立していると解釈するのは間違いで、むしろ、他の財源が乏しく、会費・料金収入に依存せざるをえないというのが実態であろう。

政府・公共セクターからNPOには、様々なかたちで資金が流入している。それは、補助金という名称の場合もあれば、助成金、交付金、委託調査など異なる名称が使われるが、事実上、補助金という場合もある。こうした広い意味の政府補助は、日本のNPOの収入

の45%を占める。NPOは、どこの国でも政府からの補助金なしでは活動を継続することは難しい。NPOが自立していると見なされているアメリカでさえ、NPOの収入の3割が政府補助である。

寄付の出し手である個人や法人は、直接NPOに寄付をする場合と、一度財団などに寄付をして、その財団がNPOに資金提供する場合がある。これら直接・間接の民間寄付を受け入れることは、NPOであることの証しの一つであるが、金額自体は、他の収入源に比較すると小さい。日本の非営利セクター全体でみると、収入の3%足らずを占めるにすぎない。これは、国際的にみてもかなり低いと言えるだろう（次ページ図2）。

問7．日本人はボランティア精神が希薄？

阪神大震災では、1,700億円の義援金が寄せられ、またのべ100万人を超えるボランティアが集まり復旧・復興に力を発揮した。しかし、こうした災害時にみられるはなばなし活躍の割には、ボランティアの底辺は必ずしも顕著に広がっているわけではないようだ。

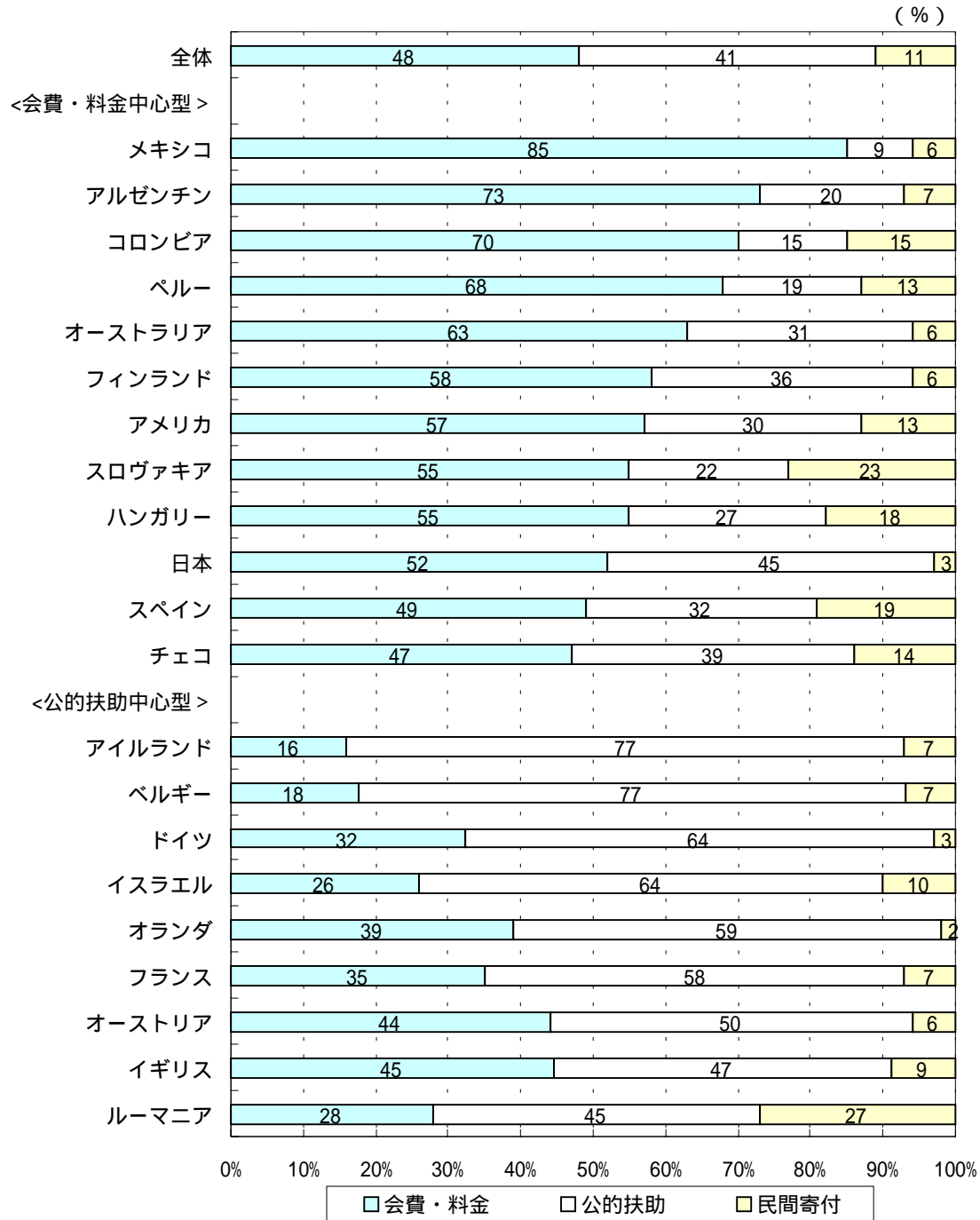
寄付とボランティアは、個人や営利企業によるNPOへの支援方法としてもっとも一般的なものである。われわれは、社会貢献をしようとする場合、直接ボランティア労働を提供するか、またはふつうに働いて所得を稼ぎ、その所得のなかからお金のかたちで寄付をするかという選択を行っているのである。

企業の寄付は、税務統計によれば、1997年

で5,740億円に上る。法人所得に占める割合は、平均すると1%程度である。このうちには、政治献金などの寄付も含まれており、実際、NPOに対する公益寄付はこれより少ないと思われる。経団連が実施した企業の社会貢献に関する調査によれば、回答企業（大企業中心）が社会貢献のために支出した寄付は、1,027億円（1997年度）となっている。

これに対して、個人の寄付のうち、申告によって所得控除の適用を受けたものは、366億円にすぎない。しかし、これは個人寄付のほんの一部にすぎない。日本の場合、個人が寄付をしても、所得控除の対象となる団体は限られているし、しかも年間1万円を超える

図2 NPOの収入構造の国際比較(95年)



出所：Salamon et.al.(99)

部分だけが控除対象になるからである。おまけに、ふつうの勤労者の場合、申告納税する人は例外的であるから、少額の寄付のために還付申告をしようと税務署に足を運ぶ人は少数であろう。

こうした税務統計では把握されない少額寄付も含めた個人寄付の総額は、年間数千億円になるとみられる。たとえば、『全国消費実態調査』によると、94年の1世帯当たり年間寄付額は、4,260円であり、これに世帯数を乗

じて全国全世帯の総寄付額を推計すると、1,800 億円程度にはなるとみられる。

一方、NPO研究フォーラムが96年に首都圏で実施した調査をもとに全国の個人寄付総額を推計すると、9,000 億円を上回る規模になる。

ボランティアについては、信頼できる統計が乏しいが、『社会生活基本調査』が、社会奉仕を含む社会的活動についての情報を提供する。これによると、96年1年間にボランティアに参加した者は、国民全体の4人に1人である。これは一見多いように見えるが、アメリカなどと比較すると、活動頻度が低く、また平均活動時間が短いという特徴がある。

また、NPO研究フォーラムの首都圏における調査では、ボランティア参加者は、回答

者の21%、参加者の年間平均参加日数は2.1日、参加した日の平均参加時間は、5.8時間というところである。これをもとに、日本全体のボランティアのマンパワーを、フルタイム労働者に換算すると、およそ100万人になり、さらにこれを金銭換算すると3兆円を上回る(全産業平均のフルタイム賃金を用いて換算)。このように、ボランティア労働の経済価値は巨大であり、金銭の形で寄付をはるかにしのぐものであることは注目されてよいだろう。

潜在的なボランティア精神を有効に引き出すには、企業のボランティア休暇制度の充実や寄付・ボランティア税制の整備など、制度面での進展が欠かせない。

問8．NPOに税制優遇を与えるべきか？

特定非営利活動促進法(いわゆるNPO法)が98年12月に施行されてから約1年半が経過した。この間、すでに二千を超える団体が特定非営利活動法人(NPO法人)として認証されている。NPO法の目的は、それまできわめて難しかった草の根NPOの法人格取得を容易にし、NPO活動の発展を促そうとすることにある。

この法律では、保健・医療・福祉、社会教育、まちづくり、文化・芸術・スポーツ、環境、災害救援、国際協力など、法律に列挙された12の目的のいずれかを主たる活動目的とする団体を、都道府県知事(事務所を複数の都道府県に置く場合は経済企画庁)がNPO法人として認証する。民法の公益法人制度のように主務官庁が大きな裁量権を持つ許可

制ではなく、できるだけ明文化されたルールに基づく「準則主義」に近い形で法人化を認めようとしていることがこの法律の重要な特徴である。

NPO法では、様々な活動を行う草の根NPOの法人化を、できるだけ広くかつ簡便に認めたいということから、NPOに対する税制上の優遇措置は必要最小限のものにとどまっており、民法上の公益法人などと比較しても、いくつかの点で冷遇されている。

わたし自身のNPOに対する課税の基本的考え方は次のとおりである。

まず、組織自体に対する課税については、公共財としての性格が強く、大きな社会的利益をもたらすような事業あるいはそれを手がけるNPO法人に対しては、法人税や事業税

の減免を拡充し、制度的に支援することが望ましいと考える。

次に、NPO法人へ寄付をした場合に寄付者に税制上のインセンティブを与えるべきかどうか。現行税制では、寄付者が法人の場合、所得金額と資本等の金額によって決まる上限まで損金算入できることとされているが、個人がNPO法人に寄付をした場合には、税負担が軽減されるということはない。

しかし、NPO法人の全部または一部が公共財を供給する役割を果たしているとすれば、それら法人に寄付をした法人または個人に対し、税負担を軽減する形で寄付の誘因を与えることは正当化されるだろう。

それでは、どのような条件を満たすNPO法人に関して寄付控除を認めるべきだろうか。現行制度のように何が公益かを官僚が判定することは避けるべきであり、何らかの客観的な基準を設け、それをクリアしたNPO法人を寄付控除対象とするのが望ましい。

ポイントは、このような客観的な基準をどのように設定するかということである。この点で、アメリカで「パブリック・チャリティ」という寄付控除対象NPOを認定する際に用いられる「パブリック・サポート・テスト」は参考になるだろう。

日本でも、事業内容、ディスクロージャーの程度および厳密さ、活動実績、収入源の多様性などの観点から、いくつかの客観的なレーティング・システムを設けて、一定以上の得点の高いNPO法人を寄付控除対象NPO法人に認定する、あるいは得点に応じて認定期間を変えるといった課税システムを設計することは十分可能であろう。

もっとも、このような基準を設けたとしても、ボーダーラインケースについて白黒を判断するという作業は依然として必要だろう。したがって、イギリスのチャリティ・コミッションのような中立的な第三者機関を設置して、その機関が、NPO法人のうち、寄付控除の対象となる適格団体を選定するような仕組みを構築することが望ましい。

次に、どのような形で、どの程度のインセンティブを与えるかという問題がある。現行制度でも、特定公益増進法人と呼ばれる一部の公益法人等に対して個人が寄付をした場合には、年間寄付額のうち1万円を超える部分につき、一定限度まで所得控除が認められている。

わたしの案は、一定の客観的要件を満たすNPO法人に寄付をした場合には、寄付額の一定割合（たとえば30%）の税額控除を認めるべきだというものである。所得控除の場合、限界税率の低い低所得者ほど寄付による税負担の軽減が小さくなり、また限界税率の引き下げによりインセンティブ効果が弱まるといった問題点があるため、税額控除の方が望ましいと考えている。

いずれにしても、こうした制度の設計にあたっては、ルールを明確化し、制度運用の裁量性を減らすことが重要である。また、公益法人の許可のような官僚による事前規制を可能な限り撤廃し、徹底したディスクロージャーを通じた市民的監視に切り替えることが必要である。これらによって、官僚による裁量の余地を減らし、NPOの自立を促すとともに、NPOと政府・行政との健全なパートナーシップを築くことが可能になるだろう。

むすび

日本のNPOは新しい世紀に向けて重要な岐路に立っている。期待に応えて新しい経済社会の担い手に育つか、あるいはこのまま期待倒れに終わるか、という分岐点である。

鍵を握るのはNPO制度改革の行方である。1998年のNPO法の制定が制度改革の第1弾だとすれば、NPO税制改革は制度改革の第2弾である。NPO法制定時に、附則や附帯決議で見直しを行うことが宣言され、それに従えば、NPO支援税制のあり方を含め、今

年中に結論を出すことになっている。

この原稿を執筆している時点では、NPO税制改革に関する議論はまだ始まったばかりであり、今年中に本当に結論を出せるのか、予断を許さない情勢である。

重要な点は、日本のNPOに関する正しい現状認識の下に、広範な議論が行なわれ、それを集約する形で制度改革の方向付けが行なわれるべきだということである。本稿がその一助になれば幸いである。

<参考文献>

- ・レスター・M・サラモン「NPO最前線：岐路に立つアメリカ市民社会」岩波書店（1999）
- ・Lester. M. Salamon, Helmut K. Anheier, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Associates eds, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, 1999
- ・山内直人「NPO入門」日本経済新聞社（1999）
- ・山内直人編「NPOデータブック」有斐閣（1999）
- ・山内直人「ノンプロフィット・エコノミー」日本評論社（1997）
- ・山内直人・出口正之編「ケーススタディ・日本のNPO」、大阪大学大学院国際公共政策研究科NPO研究プロジェクト（2000）