

NPO法はどう議論されたか

小川 正浩 (生活研主任研究員)

未来へのボート

NPO法(正式名称は「特定非営利活動促進法」)が98年3月19日に国会で成立し、3月25日に公布された。施行は公布から1年以内となっているが、早ければ、今年9月の都道府県議会での条例制定を経て、12月からとも伝えられている。

95年2月に自社さで法案の検討がはじまって3年で現実のものとなったわけである。この間、多くの紆余曲折があった。法案が政府提出ではなく、議員提案でおこなわれたことは、市民立法にふさわしい形式であったが、それだけに政党間の功名あらしいの道具に使われた時期もあった。しかし、政党間の対立を超え、それぞれの政党が自案を提出しつつも最終的には全会派一致で成立せしめるに至ったのは、市民運動の影響力がそれほどよかったことが一因であることはまちがいない。そしてより根底には、「失敗」が目立つ工業社会下の企業、官僚、あるいは労働組合といった統治システムに代わって、もうひとつのシステムを生み出さざるを得ないという熱力が、われわれの可視力を超えて内蔵され、それが一つ結実したと見るべきではないだろうか。

いうまでもないことであるが、法は上部構造そのもので、こうした社会の変化が投射されたにすぎない。まして更地に法人法をつくるのとはことなり、営利法人と公益法人という巨大な岩盤のすきまにNPO法をすべり込ませるには現行法との整合性などさまざまなテクニカルな問題はさけてとおれない。また、不満な箇所をあげれば切りがない。NPO法ができたからといって明日からバラ色になると思うほど楽観的な市民活動家もいまい。

にもかかわらず、NPO法は、未来において市民セクターがもうひとつのシステムを担いうる可能性へ漕ぎ出すボートの役割をはたすことは期待してよいのではない。これにかかわって、よく引き合いに出されるのは、企業の発展と法人法との関係である。いまでこそ企業の設立はどこからの官庁の許認可などなしに、要件さえ整っておけば登記だけで済む。しかし最初はそう簡単ではなかったようだ。明治26年商法では当時任命制だった県知事を経由して主務官庁の認可を踏む必要があった。しかし、資本主義の流れは歴史的必然であり、それを阻むがごとき役人の関与などはアツという間に粉碎され、わずか6年後の明治32年の商法改正で今の簡単な手続きに変わった。爾来、企業は日本資本主義100年の屋台骨となったのである。

民法との棲み分けが難題

法律の具体的な内容の説明に入る前に指摘しておきたい第1点は、NPO法は、現在の公益法人のように設立を認めるかどうかは官庁の自由裁量に任せられているというのとは違い、要件さえクリアすれば設立することができる準則主義に近い法体系になっていることである。第2は、準則主義を実効あらしめるためには市民サイドの認識が問われる。というのは、法人格を得ることが、行政からのお墨付きと考え、補助金や委託が受けやすくなるための方便という意識だけでは公益法人と何ら変わらない。あるシステムが時代の主流に登場するには、資本主義が自由主義を掲げたように長い生命力をもつ「倫理」が必要である。市民運動はこれから先いかなる「倫理」をうち出すことができるかが問われていくことになるだろう。

法律の概要は別掲のとおりである。衆参の委員会のやりとりを素材にしてどのように議論されたかをポイントをしばって見ていこう。案は各党から出されたが、成立に至ったのが自社案に修正を加えたものであるから、与党案をめぐる議論に焦点をあてることにする。なぜ、委員会のやりとりを重視するかといえば、NPO法が議員立法として成立した経緯から、こんご行政側が法律を勝手に解釈しないように立法者の意図を正しく理解しておくことが大切になってくるからである。

まず、この法律の目的は、「特定非営利活動を行う団体」に法人格を与え、それらの活動を活発にさせることにある。「特定非営利活動」とは聞き慣れない用語だが、原案ではわかりやすく「市民活動」となっていた。ところが、とくに自民党筋から「市民活動」はなんだか自分たちと疎遠な印象を受けるという気分があったのか、参議院で「特定非営利活動」に修正された。これにともなう、法律名も変わり、はじめて「市民」を法律名に付すという期待は見送られることになった。法律名はさておき、なぜ「非営利活動」とせずに（NPOはNon-profit Organizationの略記だが、その和訳は非営利団体）、「特定」を付したかといえば、非営利活動一般を対象にすると現在の民法との関係に齟齬が生じてしまうので、非営利活動の特定部分だけを対象にした法律であることを明確にしたためである。

民法との関係といったややこしい問題などは市民団体にとってはどうでもいいように思われるかもしれないが法律をつくる上ではさけてとおれない論点である。立案のときもまた国会での議論でもかなりの精力がこの点についてやされたといってもいいすぎではない。

深入りをさげ簡単に説明しておこう。現在、法人になるためには民法の直接の定めによるか、もしくは特別の法律によるかである。民法が直接定めている法人には、公益法人と営利法人の二つしかない。公益も営利も目的としない団体が法人になるためには特別法による以外にない。農協、生協や労組などは特別法による法人である。しかし、これらの団体はあくまでも限られた会員のための特定の活動目的をもったものというのが法律のタテ前である。

このように、外国のように、非営利活動をおこなう団体を一般的・包括的に対象にした制度が日本には存在しない。これは現在の法体系の欠陥である。そこで、自分たちにも法人格を、というNPOの声に応えるためには、非営利活動一般を対象にするべく民法を改正する方法が一つある。もう一つは、農協などと同じような特別法をつくることである。前者はたしかに現在の法体系の^{かし}瑕疵を直すことにはなるが、手続きに時間がかかり、早期立法を求めるNPOの要望とは相容れない。というわけで後者が選ばれた（民法改正は将来の課題とする旨が衆議院の付帯決議につけられた）。民法の特別法としてのNPO法である。ところが、非営利を中心概念に据え、しかも農協とか生協などのように活動目的が特定されているものではなく、できるだけ分野を広くとり、かつ、民法には手をつけないということになると、民法法人との区別をどこでつければよいかという悩ましい方程式を解く必要にせまられた。

こうした事情から、苦慮の末に、成立したNPO法はそれが対象とする活動分野を限定することによって民法法人との違いを出すということとなった。

その分野は、衆議院での修正で一つ追加され、別掲の概要に示されているように12分野となった。この点をめぐって12分野だけでは狭すぎるのではないか、たとえば、シンクタンクやオンブズマンなどはどうするのかという議論が出された。これらに対しては該当分野の研究や行政監視をおこなう活動であれば有資格になるという考えが示された。自分たちの活動がどの分野にあたるかの判断はまず市民自身がおこない、行政は定款等を見てそれが適正かどうかを審査する。12分野はたんなる例示ではなく、限定列举という性格ではあるものの、法の運用はかなりはば広く柔軟に解釈されると考えてよいだろう。また、活動の性格として、受益者が特定されていたり、相互利益のみを資する活動ではなく、「不特定かつ多数のもの利益」のために活動することとされているが、この場合でも、会員制の団体であっても低額の会費であることなど緩やかな条件のものであれば対象とされることとなった。

法人格を得る手続き

つぎに、法人格を得ようとする団体は、定款、10人以上のメンバーの名簿、事業計画書、その他の書類を添えて、都道府県の知事に申請書を提出する。但し、事務所が複数の県にある場合には経済企画庁に申請する。申請を受けた所轄庁は、1月間の公衆縦覧を経たのち、2月以内に認証するかどうかを決めなければならない。その際、所轄庁は、その団体が暴力団やその構成員の統制下にないことをチェックする義務を負うこととされたが、これは暴力団が同法を悪用する動きを予防する目的である。

認証するかどうかに際して、とくに留意しておく点は、暴力団のチェックは別にして、所轄庁の審査は、書類審査が主であり、強制力をともなう報告聴取などの個別的な審査をともなうものではないことも委員会で確認された。これは、あくまでも立法の精神が、これまでの公益法人のケースとは異なり、行政の恣意性をできるだけ退け、準則主義に近いかたちで市民活動を支援しているという点にあることを担保するためである。

また、NPO法人になるには、営利を目的とせず、宗教の布教や政治上の主義の推進を主たる目的にしない、特定の候補者や政党のための選挙運動をしないなどの条件が付されている。これらの条件のうち、「営利を目的にしない」は、活動から生まれた剰余金をメンバー間で分配しないことを意味するだけで、なんらかの収益事業をおこなうことを禁止したものではない。

問題は宗教と政治の項で、これらの要件が市民活動の宗教の自由や政治活動の自由に抵触するのではないかということで大きな議論となった。たとえばある宗派のボランティア団体等がNPO法の適用を受けるかどうかについては、それがボランティア活動を「主たる目的」にする限りにおいては、適用が可能となり、そして、「従たる」活動として宗教活動を行うことは妨げられないこととされた。ただし、そのボランティア団体への参加条件が特定宗派の信者に限られているような場合には、メンバー資格に「不当な条件」を課すものと解され、法の適用を受けられなくなる。

政治上の主義のケースも同様であって、それを「主たる目的」にするものは政党法人法の対象となるが、「従たる」活動としてNPO法人が行うかぎりにおいては問題ないとされた。ここでいう政治上の主義とは、資本主義や社会主義など「政治によって実現しようとする基本的・恒常的・一般的な原理・原則を」さすとされ、政策にかかわる活動を主たる目的にする団体はまったく問題なく法の対象となることはもちろんである。

それよりも具体的な障害が予想されるのは、選挙活動を制限した点であろう。とくに市民活動と連携して政治活動をしている議員にとっては関心がつよかった。生協のように組織決定として選挙活動をおこなうことを法的に禁止している例もある。公益法人にはそのような法令上の規定はない(しかし事実上は禁止されている)。

アドボカシーに積極的な役割を果たすNPOの場合には、政策や政治と直結する活動は必然であることを考慮すると、この規定が一步まちがえたとNPOの自由な政策・政治活動を阻害するのではないかという懸念は理解できる。結論をいうと委員会質疑では、NPO法人が政策表明をおこなうことや、個人的に選挙活動をおこなうことができることはもちろん、役員が候補者になることや、機関誌等で選挙とは直接切り離れたかたちで特定候補者や政党の政策広告をだすことなどは自由であることとされた。

NPOと行政のかかわり

もうひとつの大きな論点は、NPO法人の監督にかかわる問題である。法人格を得る手続きはできるだけやさしく、しかしいったん法人になった以上はアカウントビリティ(信頼)を高めるために自己規律を高め、また、自ら進んで情報開示をおこなうような法律にすべきだというのが市民団体の考え方であった。この観点からすれば、情報公開を毎年おこなうこととされたが、その他の監督条項に対しては「市民管理法」ではないかとの批判が市民側から強硬に出された。

それに対して委員会では立法者の意図として(イ)行政官庁の関与をいかに排除していき、NPOが自由に活動してもらうこと(ロ)所轄庁も民法の主務官庁のよ

うな性格をもつものではない、ことなどが明確にされ、所轄庁が法を抑制的に運用するよう枠がはめられた。

この立場から、原案にあったいわゆる「密告」条項—誰もかNPO法人がおかしいと思ったらその旨を行政に通告できる—は衆議院で削除修正された。また、立入検査については、公益法人では主務官庁は「何時ニテモ」職権で法人の業務や財産状況を検査することができる」とされているのに対し、NPO法では法令に違反するなど「相当の理由」がある場合にかぎって検査がおこなえるとされている点でちがいがあ

また、設立の認証の取り消しに関しては、裁判所の権限とするべきだなどの議論があったが、NPO法では、定款と著しく異なるような活動をしたりした際に出される改善命令に従わなかったり、また3年以上にわたって情報公開をさぼったりした場合には所轄庁の権限で取り消すことができるとされている。

実際、こうした監督条項がどのような働きをしてゆくかは運用例をみてみなければその妥当性の是非が判断できないところがあるし、どうしてもまずいことがおこれば、施行3年後の見直しのときに正していくべきであろう。

NPO税制が次の課題

法人格を得る目的は、個人からの寄付金控除制度

を実現するためのステップだと割り切って考えている市民団体もあるくらい、税制については関心がつよかったのは事実である。与党案に最後まで反対した旧新進党の一部には税制優遇措置を含めていない案はNPO法案に値しないという極論もあったほどである。財政難は市民事業団体の最大のアキレス腱であり、税制優遇措置が実現されれば大きな福音になるのは間違いのない。結論的にいえば、税制の優遇措置の導入は今回には間に合わず、衆議院の付帯決議の中で「税制を含め、見直しについて、法律の施行日から2年以内に検討し、結論を得る」こととされた。NPO側の要望を踏まえ、早急に結論を出すことが求められる。

税制の課題は二つである。一つは、NPOがおこなう収益事業に軽減税率を適用するかどうか(それまでは営利法人並の37.5%)である。二つには、個人が法人に寄付をした場合、現在の政党や特定公益増進法人と同じように、寄付者が所得控除が受けられる制度の導入である。これらの実現には税務当局の反発や既存公益法人との整合性など難航が予想される。法人格取得が相対的に簡単になった分だけ税の優遇に厳しい条件が付されることも予想される。

(おがわ まさひろ)

NPO法の概要

特定非営利活動を行う団体に法人格を付与し、市民の自由な社会貢献活動の健全な発展を促進し、公益の増進に寄与することを目的とする。

- ◆特定非営利活動とは①保健、医療、福祉②社会教育③まちづくり④文化、芸術、スポーツ⑤環境保全⑥災害救援⑦地域安全⑧人権擁護、平和⑨国際協力⑩男女共同参画社会の形成⑪子どもの健全育成⑫以上の活動の支援—のいずれかに該当する活動であって、不特定かつ多数のもの利益の増進に寄与するものをいう。
- ◆特定非営利活動法人とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、社員の資格に不当な条件を付さない、報酬を受ける役員は役員総数の3分の1以下、営利を目的としない、宗教の布教や政治上の主義の推進を主たる目的にしない、特定の政党や候補者を支持・反対しないことを目的にしない団体であって、この法律に従って設立された法人をいう。

- ◆特定非営利活動法人の所轄庁は、その事務所のある都道府県の知事。但し、2以上の都道府県に事務所を設置する法人は経企庁長官。
- ◆特定非営利活動法人を設立する場合には、所轄庁に団体の定款や役員名簿、10人以上の社員の氏名・住所、設立趣意書、財産目録などの書類を提出し、認証を受けなければならない。
- ◆特定非営利活動法人は毎年の事業報告書、財産目録、貸借対照表などを作成し、事務所に備えおくとともに所轄庁に提出しなければならない。
- ◆所轄庁は、特定非営利活動法人が法令や定款に違反する疑いのある相当な理由があるときは、その法人に業務などを報告させ、事務所などに立ち入り検査することができる。
- ◆所轄庁は改善命令に違反したり従わない場合や、事業報告書等の提出を3年以上行わなかった場合には認証を取り消すことができる。
- ◆施行後3年以内に見直す(付則)。