

非 営 利 セ ク タ ー の 経 済 分 析

跡田直澄・山内直人・雨森孝悦

太田美緒・山田 武

I はじめに

わが国では、従来、非営利活動イコール政府のやるべきことと考えられてきたため、形式的には民間組織でありながら、実質上は政府の外郭団体がそのような活動を行う中心となっていた。しかし、近年、資金的にも人的にも純粋に民間組織である団体が行う非営利活動への関心が高まっている。とくに、価値観の多様化とともに「小さな政府」への志向も加わって、文化、芸術、福祉などの支援活動が活発化している。

民間の非営利団体による活動の活発化は、個人や企業の社会貢献への関心の高まりを背景としたものである。実際、1990年頃から1%クラブ、企業メセナ協議会、大阪コミュニティ財団などフィランソロピー活動の中核となる新たな民間組織づくりが始まってきた。

その後、バブルの崩壊により最近の活動にはやや伸び悩みもみられるが、傾向的には、民間非営利活動は着実に拡大している。それに伴い、国際交流、文化・芸術、助成団体など特定の活動領域については、個別調査を踏まえた活動実態の分析がこれまでも試みられている¹⁾。しかし、民間非営利セクター全体の活動実態や規模は、これまでほとんど分析対象とされてこなかった。

マクロ的には、国民経済計算(SNA)における対家計民間非営利団体の消費・貯蓄などで、その活動の一部を把握することは可能である。しかし、民間非営利活動は対家計に限定されるものではない。そこで、本稿では、民間非営利セクターとは

何かという定義上の問題を整理し、新たな定義のもとでそのセクターの経済活動規模を計測し、その活動の実態と問題点を明らかにする。さらに、このような実態分析を踏まえて、現在の民間非営利セクターを形作っている諸制度の問題点を検討する。

II 民間非営利セクターの実態と問題点

民間非営利セクターとは、一般的には、民間で営利を目的とせず、公益的事業を営む組織・団体から構成される経済の一部門と定義できる。しかし、このような定義に従うと、民間組織であるものの職員はすべて公務員の出向者ばかりという団体、また営利を目的としていなくとも単年度では収入が支出を上回る団体、さらに会員にのみ公益的サービスを提供するような団体などが、民間非営利セクターに分類されることになる。はたしてこのような団体が民間非営利団体といえるであろうか。そこで、本節では、民間非営利団体が備えるべき諸条件を明らかにし、それを踏まえてわが国の民間非営利セクターの定義ないしはその捉え方を検討しよう。

1. 民間非営利団体の条件

民間非営利団体が備えるべき条件としては、次の3条件をあげることができる²⁾。

- ① 非政府性 (Non-governmental)
- ② 非営利性 (Non-profit-distributing)
- ③ 制度的形式性 (Institutional-formality)

第1の条件である非政府性は、その団体が直接

的にも間接的にも政府に管理されていないことを求める条件である。しかし、この条件は団体の理事・役員ないしは職員に、政府からの天下りないしは出向者がいてはいけないということの意味するものではない。むしろ、政府に管理されず、独自に意思決定できる団体でなければならないということである。

第2の非営利性の条件は、もちろん営利を目的とした活動を行ってはならないということである。しかし、たとえ民間非営利団体であっても、単年度収支では利益が発生するかもしれない。この条件はそれまでも禁止するものではない。その利益を理事・役員あるいは職員の間で分配するような団体であってはならないということであり、もし発生したならば、それを以後の活動資金に再利用することを求める条件である。

第3の制度的形式性は、必ずしも法的手続きを経ていることを求めるものではなく、むしろ実態として組織が存在し、運営されていることを要求する条件である。具体的には、定期的に会議が開かれていること、若干の職員がいること、ある程度の規約が定められていることなどが必要とされる。

広い意味で捉えるならば、基本的には、以上の3条件を満たすものが民間非営利団体と考えられる。これに従えば、わが国では、民法上の「財団法人」や「社団法人」、社会福祉事業法による「社会福祉法人」、宗教法人法による「宗教法人」、「学校法人」、「政党」、「労働組合」、「協同組合」などが民間非営利団体に該当することになる。しかし、特定の宗教上の教義を普及することを目的とする「宗教法人」、特定の会員にのみサービスを提供する会員奉仕型団体では、提供する公益サービスの範囲が限定されている場合が多い。これらを民間非営利団体の範疇に入れることには、若干躊躇せざるを得ない。

Salamon & Anheier (1992) は、その国際比較研究で、このような提供するサービスの範囲が限定的な団体を除外するための条件として、非党派性 (Non-partisan) を付け加えている。これは、特定の政治活動あるいは宗教活動を行う団体、また特定の会員だけにサービスを提供する団体を除外

する条件にすぎず、環境保護や市民権擁護などの社会運動を行う団体までも排除するものではない。

さらに、彼らは民間非営利団体が備えるべき一般的条件として、ボランティア (Voluntary) をあげている。これは、その団体の収入の一部に自発的な寄付があるか、その団体の活動にボランティア (自発的参加者) が参加していることを求めるものである。わが国の民間非営利団体には求められてこなかった条件であり、これを厳密に適用するとほとんどが民間非営利団体とはいえなくなってしまうであろう。したがって、わが国でこの条件を含めることは現段階では意味がない。

2. SNA と民間非営利セクター

わが国の実情から判断すると、基本的には、上記の①～③の条件を満たしている組織・団体により構成される経済部門が、広義の民間非営利セクターと考えられる。しかし、SNA のなかでこの定義に最も近い経済部門である対家計民間非営利団体には、表1に示したように、さらに非市場型サービスを家計に提供する団体という条件が加えられている。そのため、市場型サービスを家計に提供する非営利団体は企業セクターに、また企業あるいは政府にサービスを提供する団体はサービスの市場性とは関わりなく、それぞれ企業セクターと政府セクターに分類される。たとえば、経営者団体のような企業に非市場型サービスを提供する非営利団体は、SNA では企業セクターに分類されている。

SNA で捉えている民間非営利団体の範囲はこのような形で限定されているから、わが国の民間非営利セクターの経済規模を正しく評価するためには、次の2つの方向での修正が必要となる。ひとつは非市場型サービスを企業・政府に提供する非営利団体の経済規模を加えること、他のひとつは市場型サービスを家計・企業・政府に提供する非営利団体の経済規模を加えることである。

そのために利用可能なデータは、非市場型サービスを家計と企業に提供する非営利団体の経済活動規模を調査している『民間非営利団体実態調査報告 (経済企画庁)』である。この調査は、表2の

表 1 民間非営利団体の定義による違い

		一般的ケース		わが国のケース		
		広義の 民間非営 利団体	狭義の 民間非営 利団体	SNA の 民間非営 利団体	広義の 民間非営 利団体	狭義の 民間非営 利団体
サービス	対象					
市場型	家計	○	○	×	×	×
	企業	○	○	×	×	×
	政府	○	○	×	×	×
非市場型	家計	○	○	○	○	○
	企業	○	○	×	○	○
	政府	○	○	×	×	×
個別団体						
宗教団体		○	×	○	○	×
政治団体		○	×	○	○	×
会員奉仕 型団体		○	×	○	○	×

備考：含まれる場合には○，含まれない場合には×

表 2 わが国の民間非営利団体の産業分類

	調査 団体数	集計 団体数	代表的団体名
協同組合 事業協同組合	8,171	183	織物協同組合，ニット工業協同組合，青果物商業協同組合
宗教	91,526	215	靖国神社，神社本庁，永平寺，日蓮宗教務院，日本基督教団協会，救世軍本営，天理教教庁
教育 社会教育	1,416	140	図書館，博物館，美術館，動物園，青年の家，(財)日本通信美術学園
社会保険・社会福祉 社会保険事業団	1,691	99	健康保険組合，公務員共済
児童福祉事業～ その他の社会保険 ・社会福祉	19,152	584	保育所，児童相談所，養護施設，養護老人ホーム，老人福祉センター，聾啞者更生施設，司法保護協会，共同募金会，年金福祉事業団
政治・経済・文化団体	13,644	254	商工会議所，経済団体連合会，生命保険協会，日本医師会
経済団体	5,019	86	全日本私鉄労働組合総連合会，全国機械金属労働組合
労働団体	702	76	日本学術振興会，日本学士院，日本芸術院，日本文芸家協会
学術・文化団体	14,773	257	納税協会，日本体育会，育英会，囲碁連盟，将棋連盟
他に分類されない 非営利団体			
その他のサービス業 集会場	2,217	65	文化会館，勤労会館，婦人会館

備考：調査団体数とは民間非営利団体実態調査で調査対象とされている団体数である。一方，集計団体数とは実際に調査された団体数である。

集計団体数に示したように，1989年度でも2100団体をカヴァー（標本調査）しているにすぎないし，教育・医療に関する非営利団体の活動を含んでいないが，従業者50人以上の大規模団体は悉皆調査している。

非市場型サービスを企業に提供している非営利団体の経済活動規模は，この調査の「経済団体」と「事業協同組合」のデータに対応していると考えられるから，これを SNA の対家計民間非営利団体（教育と医療を含んでいる）のデータに加え

れば、広義の民間非営利セクターの経済規模となる。より厳密には、政府に非市場型サービスを提供している非営利団体や、家計・企業・政府に市場型サービスを提供している非営利団体の経済活動規模を加えることも必要であるが、利用可能なデータは公表されていない。この面での修正は現段階では不可能であり、これによる過小評価は避けられないけれども、その規模はそれほど大きくないであろう。

このような広義の民間非営利セクターに対して、さらに第4の条件である「非党派性」を加えれば、狭義の民間非営利セクターとなる。これを求めるためには、『民間非営利団体実態調査報告（経済企画庁）』の「宗教団体」、「事業協同組合」、「社会保険事業団体」を広義の民間非営利セクターの経済規模から除外すればよい。

3. 定義と活動規模

民間非営利セクターの経済活動規模を雇用者所得と固定資本減耗の合計という付加価値面で捉えた結果が、表3である。第①列には、SNAで捉えられている国内経済全体の活動規模（雇用者所得＋営業余剰＋固定資本減耗＋統計上の不突合）が示されている。規模的には、80年から89年の間に232.1兆円から373.9兆円へと1.6倍強増大して

いる。

これに対して、民間非営利団体の条件1～3を満たし、しかも非市場型サービスを家計にのみ提供する団体の経済活動規模を示したのが、第②列である。これはSNAの対家計民間非営利部門の経済活動規模に相当するものであり、金額的には80年から89年の間に、4.3兆円から7.9兆円へと1.8倍強拡大してきた。その拡大は国内経済の成長を上回るものであったから、国内経済活動に占める対家計民間非営利団体の割合は、79年の1.86%から89年には2.12%へと拡大することになった。

これに非市場型サービスを企業向けに提供する団体の活動規模も加えれば、広義の民間非営利セクターの経済活動規模が求められる。第③列の値に、「経済団体」と「事業協同組合」の活動規模分を加えた広義の民間非営利セクターの活動規模は、表3の第③列に示されている。規模的にはこの10年間拡大傾向にあり、89年には8.5兆円に達し、国内経済に占める割合も2.28%となっている。しかし、その拡大はおもに80年代前半から半ばにおこったもので、近年やや停滞気味となっている。そのためか、国内経済に占める割合でみると、その増大幅は対家計民間非営利団体の活動規模の増大よりわずかであるが小さくなっている。

一方、「宗教団体」、および特定の会員にのみサービスを提供する会員奉仕型団体を除外した、狭義の民間非営利セクターの経済活動規模の推計結果は、第④列に示されている。狭義に捉えた場合、規模的には広義に捉えた場合より16%ほど小さくなるが、傾向的には80年の4.2兆円から89年には7.2兆円へと広義に捉えた場合と同様に増大している。また、国内経済全体に占める割合もこの間に1.79%から1.92%へと0.13%ポイント増大した。しかし、この増大幅はやはり対家計民間非営利団体や広義の民間非営利セクターのそれより小さいものになっている。したがって、「宗教団体」や「社会保険事業団体」などの活動規模がこの間にかかなり大きくなってきたものと考えられる。

民間非営利団体の定義により、その活動規模は16%、1兆4000億円ほど異なるが、80年代前半の拡大、近年の停滞という傾向は同じである。近年、

表3 民間非営利セクターの活動規模
(単位: 10億円)

年 度	① 全部門計	② 対家計民間非 営利団体計		③ 広義の民間非 営利セクター		④ 狭義の民間非 営利セクター	
			%	条件 1～3	%	条件 1～4	%
1980	232,123	4,318	1.86	4,701	2.03	4,154	1.79
1981	245,064	4,591	1.87	5,053	2.06	4,473	1.83
1982	255,171	4,982	1.95	5,426	2.13	4,518	1.77
1983	271,166	5,393	1.99	5,893	2.17	4,914	1.81
1984	282,875	5,872	2.08	6,386	2.26	5,328	1.88
1985	302,034	6,267	2.08	6,832	2.26	5,733	1.90
1986	314,137	6,687	2.13	7,249	2.31	6,065	1.93
1987	329,466	7,020	2.13	7,547	2.29	6,449	1.96
1988	348,642	7,366	2.11	7,989	2.29	6,788	1.95
1989	373,928	7,911	2.12	8,520	2.28	7,176	1.92

備考: ①＝雇用者所得＋営業余剰＋固定資本減耗＋統計上の不突合

②＝雇用者所得＋固定資本減耗

③＝②＋「経済団体」＋「事業協同組合」

④＝③－「宗教団体」－「事業協同組合」－「社会保険事業団体」

NGO 活動への関心が高まっているわりには、マクロ的な経済活動規模はそれほど大きくない。その原因としては、表3の数値が奨学資金助成などの移転的支払いや中間投入となる事業管理費などを除外した付加価値ベースでみていることと、注目されているわりに活動している組織が制度的な形式性すらも整えていないほど小さいために、その数は多いにもかかわらず統計に計上されていないことが考えられる。

4. 民間非営利セクターの収支

民間非営利団体の活動が近年かなり活発になっていることからみると、その経済規模はもっと大きくなっているように思われるが、付加価値ベースで捉えた経済規模は表3に示したとおりそれほど拡大していない。それを補うためには、小規模な非政府組織 (NGO) の付加価値を把握することが必要であろうが、現段階では利用可能なデータがない。しかし、活動の拡大と密接に関係すると考えられる移転的支払いなどを含む民間非営利セクターの財政収支は把握できる。

表4は、1989年の『民間非営利団体実態調査報告 (経済企画庁)』、『私立学校の財務状況に関する調査報告書 (文部省)』、『医療施設調査 (厚生省)』

『国民医療費 (厚生省)』に基づいて作成したわが国の民間非営利セクターの財政収支である。狭義に捉えた場合、総支出は18.6兆円であり、付加価値の2.6倍ほどとなる。支出構成比をみると、中間投入となる事業管理費が34%とかなり大きく、移転支出も15%、2.7兆円弱となっている。狭義の民間非営利団体の場合、この移転支出のほとんどは上下の関連機関への支出・負担金あるいは寄付金・贈与金 (奨学金) であり、民間非営利団体の公益活動への支出規模を表すひとつの指標とも考えられる。

広義に捉えた場合、その傾向はより一層明確になる。総支出の規模は37.5兆円となり、付加価値の4.4倍である。移転支出の構成比は実に45.3%に達している。広義の民間非営利セクターでは、総支出のほぼ半分が移転支出であり、人件費や事業管理費は20%を少し上回る程度である。このように移転支出が大きくなるのは、社会保険事業団体の保険・共済組合への給付金加わるためであるが、民間非営利団体の公益活動の実態の一面を表していることにはかわりはない。

また、このような活動規模を支える収入面では、会費等の移転収入が圧倒的に大きく、総収入に占める割合は狭義の場合73%、広義の場合75%となっている。会費等の移転収入には、会員からの会費収入、サービス提供・施設利用からの料金収入だけでなく、政府からの補助金や企業・個人からの寄付金収入も加わっている。補助金と寄付金を分離することはかなり困難であるが、ここでの狭義の民間非営利セクターとはほぼ対応する想定で、Atoda・Amenomori・Ohta (1993) は政府補助金が3.4兆円、寄付金が0.3兆円程度であるという推計結果を報告している。これを用いると、狭義に捉えた場合、会費・料金収入は10.7兆円、総収入の54%程度となり、補助金は17%、寄付金は2%程度ということになる。

収入構成としては、会費や料金収入への依存がかなり高く、さらに事業収入も11%となっている。これは、わが国の民間非営利団体が収入確保のためにいかに企業的な努力をしているかを表す結果と解釈できる。また、政府補助金への依存体質も

表4 民間非営利セクターの収入と支出

(単位: 10億円)

	広義の民間非営利セクター		狭義の民間非営利セクター	
		%		%
総収入	39,461	100.0	19,850	100.0
会費等・移転収入	29,770	75.4	14,497	73.0
事業収入	4,931	12.5	2,207	11.1
投資収入	3,484	8.8	1,923	9.7
その他	1,276	3.2	1,223	6.2
総支出	37,461	100.0	18,567	100.0
消費支出	34,770	92.8	16,641	89.6
人件費	7,914	21.1	6,941	37.4
原価償却費	382	1.0	293	1.6
利払い・賃貸料	889	2.4	377	2.0
移転支出	16,987	45.3	2,689	14.5
事業管理費	8,598	23.0	6,341	34.2
投資支出	2,690	7.2	1,926	10.4

かなりあることがわかる。このような傾向を生み出しているのは、投資収入が10%にも満たないことから明らかなように、設立時に十分な基金をもっていないことがひとつの原因としてあげられる。また、民間による非営利活動に対する意識が低いことや、租税制度などが寄付のインセンティブをそいでいることも、その原因と考えられる。

Ⅲ 非営利セクターをとりまく諸制度

前節でみたとおり、わが国の民間非営利セクターの活動規模は、付加価値ベースでみるとあまり大きくなっていないが、グロスの支出ベースでみると移転支出などが加わるためかなり大きくなっている。公益活動の規模は確かに大きくなっているようであるが、その収入をみると、会費や料金収入への依存傾向が強く、ボランティアな寄付という側面はあまりにも低いレベルにあることがわかる。本質的には、まだ民間非営利セクターと呼べるレベルに達していないともいえる。

わが国の民間非営利セクターがこのようなレベルにとどまっている理由としては、いろいろな点が考えられる。たとえば、民間非営利セクターを支える公益法人の設立に関わる制度自体が不完全であること、公益法人に対する課税の優遇が設立許可後は無原則に認められていること、税制が公益的な寄付のインセンティブを阻害していることなどがあげられる。そこで、本節では、これらの点を順に検討していくことにしよう。

1. 設立に関わる制度

(1) 非営利・非公益法人の取り扱い

わが国の公益法人制度は、民法34条「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得」に依拠している。このように、民法では「非営利法人」としてではなく、「公益法人」として設立を認めている³⁾。したがって、本来は、営利を目的としないが、必ずしも公益を目指していない同好会や同窓会などの非営利非公益団体（いわゆる中間団

体）の法人格取得の道が閉ざされている。

しかし、民法の規定は「公益を目的とする」ではなく、「公益に関する」という曖昧なものであるため、「公益性」がその時々の主務官庁によってさまざまに解釈され、あるときにはこのような中間団体に対しても、その「非営利性」を根拠に民法34条を適用し、法人格を認めたこともあった。その結果、必ずしも公益活動を行ってはいないようなゴルフ場、乗馬クラブ、スイミングスクール、あるいは同窓会や特定の業界の福利厚生団体などが、「公益法人」となっていることがある。こうした制度上の欠陥が、公益法人の「公益性」に対する疑問を生み出している。

(2) 主務官庁の裁量性

公益法人の設立には、「主務官庁の許可」が必要とされる。しかし、その設立に当たっての基準が必ずしも明確ではないため、主務官庁の裁量が決定的に大きくなっている⁴⁾。設立段階で主務官庁がそのような自由裁量権を行使すると、多元的な団体の発生を抑制することになりかねない。一般には、財団法人の場合、数億円の基本財産、社団法人の場合には数千万円の会費などの収入がなければ、法人の設立が許可されることは難しい。その基準が曖昧であることも問題であるが、同時に市民レベルの草の根的な小規模団体の多くは、設立許可の段階で主務官庁から許可がおりずに、多くは任意団体のまま活動を行わざるを得ない。また、主務官庁の裁量権が強いため、非営利団体は主務官庁のみを気にし、一般への情報公開などを行おうとしなくなっている。

2. 税制上の優遇

わが国の公益法人制度では、その設立許可と同時に、税制上の優遇措置も与えられる。法人税法では、宗教法人、学校法人、社会福祉法人、民法34条法人などを「公益法人等」として特掲し、収益事業を営む場合に限定して法人税が課されることになっている。ただし、そのときの税率は普通法人よりも軽減されている。一方、所得税法では同じように「公共法人等」とされ、その法人の獲得する利子配当所得への源泉所得税が非課税とさ

れている。

(1) 収益事業課税

営利を目的としなくても、

① 公益活動を遂行するに当たって付随的に収益が生じる場合

② 生じる収益を公益目的に使用するために事業を行っている場合

など、公益法人が何らかの財・サービスの提供を行ってその代価を取得することは決して珍しいことではない。にもかかわらず、法人税法施行令では、あらかじめ法人税の対象となる事業を「収益事業」として特掲し、収益事業を営んだ場合には、法人税を軽減税率27%で課すことになっている。しかも、現在では、収益を発生させるような事業のほとんどすべてが「収益事業」として掲げられている⁵⁾。

しかし、本来の公益活動を行った結果として生じる収益（関連事業収益）であろうとなかろうと、税法に列挙されている事業を行えば、法人税の課税対象となる。たとえば、土地を基本財産として設立した公益法人が、その地代を公益目的に充当している場合でも、それは不動産貸付業として課税されることになる。

このように本来の公益活動との関連を考慮せずに、無原則に軽減税率が適用されるため、真面目に公益活動に関連する事業を行っている団体は不必要に重い負担を強いられ、他方本来の公益活動と関連しない事業まで行っている団体は過度な優遇措置を受けている。このような税制が、民間非営利セクターの事業収入や料金収入を大きくさせている可能性がある。

(2) 利子配当非課税

所得税法上では、公益法人を含む「公共法人等」の利子・配当所得は非課税とされている。利子配当所得は、基本財産の運用益を公益事業に充当する財団法人にとっては本質的な原資となるものであるが、問題は主務官庁の設立許可を受ければ何ら税務当局と関わりなく、このような税制上の特典が付与される点である。つまり、「公共法人等」であれば、利子配当所得が公益活動に利用されているか否かと関わりなく、すべて非課税とな

っている。設立許可の基準が厳しくなっているのは、設立許可と同時に、このような税制上の優遇措置が与えられるからであろう。しかし、奨学金などの資金助成を目的とする団体の基金からの利子・配当所得以外を非課税とする必要性があるとは考えられない。

3. 寄付の実態と寄付税制

民間非営利団体に寄付をすることは、企業や個人が間接的にフィランソロピーを実践することになる。ここでは、国際比較を踏まえながら、わが国の寄付の現状を明らかにするとともに、それにインセンティブを与える寄付税制の問題点を整理する。

(1) 日本の寄付

個人や企業の寄付の規模を税務統計でみると、表5に示したように、1991年の企業寄付は5634億円、個人寄付は366億円（申告分）、両者の合計は6000億円である。これは同年の名目GNPの0.13%、政府歳出（国民経済計算の政府最終消費支出＋一般政府総固定資本形成）の0.93%に相当する。わが国の経済規模と比べると、この寄付金規模はかなり小さいといえよう。名目GNPに対する比

表5 日本の寄付の実態

(単位: 10億円)

年	企業 寄付	シェア %	個人 寄付	シェア %	合計	GNP	対 GNP 比 %
1975	136.4	96.7	4.7	3.3	141.1	148,170	0.095
1976	148.6	94.8	8.2	5.3	156.8	166,417	0.094
1977	159.1	93.3	11.4	6.7	170.5	185,530	0.092
1978	164.6	92.5	13.4	7.5	177.9	204,475	0.087
1979	215.4	92.5	17.4	7.5	232.8	221,825	0.105
1980	230.5	91.8	20.6	8.2	251.2	240,099	0.105
1981	244.4	93.2	17.8	6.8	262.3	257,417	0.102
1982	210.6	90.4	22.4	9.6	233.0	270,669	0.086
1983	253.5	91.9	22.4	8.1	275.9	382,078	0.072
1984	267.5	93.0	20.2	7.0	287.7	301,048	0.096
1985	285.0	92.6	22.7	7.4	307.7	321,556	0.096
1986	306.4	91.8	27.5	8.2	333.9	335,838	0.099
1987	355.9	92.4	29.2	7.6	385.1	350,479	0.110
1988	393.7	93.8	26.0	6.2	419.8	373,731	0.112
1989	422.3	90.9	42.5	9.1	464.8	399,046	0.116
1990	549.1	94.1	34.2	5.9	583.3	427,469	0.136
1991	563.4	93.9	36.6	6.1	600.0	453,985	0.132

表 6 法人寄付の内訳

(単位: 10億円)

年	一般寄付金		指定寄付金		特定公益増進法人寄付金		合計
		シェア %		シェア %		シェア %	
1979	150.9	70.1	38.8	18.0	25.7	11.9	215.4
1980	143.4	62.2	59.6	25.9	27.6	12.0	230.5
1981	144.7	59.2	68.1	27.9	31.6	12.9	244.4
1982	131.1	62.3	46.0	21.8	33.6	16.0	210.6
1983	167.9	66.2	50.5	19.9	35.2	13.9	253.5
1984	167.4	62.6	56.3	21.0	43.8	16.4	267.5
1985	186.4	65.4	53.1	18.6	45.4	15.9	285.0
1986	204.9	66.9	60.3	19.7	41.1	13.4	306.4
1987	236.8	66.5	64.1	18.0	56.0	15.7	355.9
1988	257.7	65.5	78.2	19.9	57.8	14.7	393.7
1989	267.3	63.3	88.4	20.9	66.6	15.8	422.3
1990	351.8	64.1	127.6	23.2	69.7	12.7	549.1
1991	356.3	63.2	121.5	21.6	85.6	15.2	563.4

備考: 純粋な公益寄付は、指定寄付金と特定公益増進法人への寄付の合計と考えられる。

率は、年ごとに変動があるものの、1975年以降0.1%程度で推移しており、寄付金が経済活動の規模とパラレルに拡大してきたことがわかる。

わが国の寄付の特徴としては、企業寄付ウェイトが個人寄付のそれより圧倒的に大きいことがあげられる。1991年についていえば、企業寄付は全体の実に93.9%を占めている。一方、個人寄付は6.1%にすぎない。個人の比率は年によって変動しているが、1975年以降10%を超えたことはない。

法人寄付は、税制上の取り扱いの違いから、用途を特定しない「一般寄付金」と公益性の高い「公益寄付金」（指定寄付金および特定公益増進法人に対する寄付金）に分けられる⁹⁾。表6に示したように、1991年の場合、全体の63%、3563億円が「一般寄付金」であり、「公益寄付金」は37%にすぎない。また、この構成は1980年代以降あまり変化していない。

このうち、「一般寄付金」には、公益目的とはいえない政治献金や関連企業への寄付金支出が含まれている。『政治資金収支報告（自治省）』によると、1991年における政治団体への法人等の寄付は、報告徴収されたものだけで727億円となっている。これだけでも小さな数値ではないが、報告されていない寄付を合わせた実際の寄付額はこれよりは

るかに大きなものであろう。

一方、個人寄付は、1991年において366億円となっている。これは企業寄付よりはるかに少ないが、所得控除の対象となった年間1万円を超える寄付だけの数字である。申告されない1万円以下の小口の寄付を含めれば、これよりはるかに大きな金額になると考えられる⁷⁾。

(2) アメリカの寄付

“Giving USA”によると、アメリカの公益活動を行う免税団体への寄付金総額は、表7に示したように、1991年では1248億ドルと推計されている。これは、名目GDPの2.2%に相当する。しかも、この対GDP比はほぼ安定的に推移している。わが国と比較すると、絶対額でも経済規模との比較でも圧倒的に大きく、内容的にも政治献金などによって水増しされた数値ではなく、公益目的の慈善的寄付に限定された数値である。

一方、寄付の担い手もわが国とは大きく異なる。表7に示したように、1991年における非営利団体への全寄付額のうち82.7%は個人寄付によるものであった。これに遺贈による寄付を加えると、90%近くが広い意味で個人によるものである。この構成比は長期にわたって安定している。一方、企業寄付金（企業の直接的寄付および企業財団を通じての寄付）の占める割合は個人と比べて小さく、全体の4.9%程度にすぎない。また、さまざまなタイプの財団による寄付が6.2%を占めている。

(3) 日本の寄付税制

法人の「一般寄付金」は、その資本金と所得金額に応じて一定限度まで損金算入を認められている。限度額は次の算定で計算される。

損金算入限度額

$$= (\text{資本等の金額} \times 0.0025 + \text{所得金額} \times 0.025) / 2$$

たとえば、資本金が所得の10倍であるような株式会社を想定すると、損金算入限度額は所得金額の2.5%ということになる。この場合、寄付金の支出先や用途は問われず、政治献金であっても一定限度まで損金算入が認められる。これは、他の主要先進国に例をみない法人優遇税制である。

これに対して、国または地方公共団体に対する

表7 アメリカの寄付の実態

(単位: 10億ドル)

年	企業 寄付	シェア %	財団 寄付	シェア %	遺産 寄付	シェア %	個人 寄付	シェア %	公益 寄付 合計	GDP	対 GDP 比 %
1975	1.2	4.3	1.7	5.8	2.3	7.8	23.7	82.2	28.9	1,586	1.82
1976	1.4	4.4	1.9	5.9	2.3	7.2	26.3	82.4	31.9	1,768	1.80
1977	1.7	4.7	2.0	5.7	2.1	6.0	29.5	83.6	35.3	1,974	1.79
1978	1.8	4.7	2.2	5.6	2.6	6.7	32.1	83.0	38.7	2,233	1.73
1979	2.2	5.1	2.2	5.2	2.2	5.2	36.6	84.6	43.3	2,489	1.74
1980	2.3	4.8	2.8	5.8	2.9	5.9	40.7	83.6	48.7	2,708	1.80
1981	2.6	4.7	3.1	5.5	3.6	6.4	46.4	83.4	55.7	3,031	1.84
1982	3.0	5.1	3.2	5.3	5.2	8.7	48.5	81.0	59.9	3,150	1.90
1983	3.7	5.7	3.6	5.6	3.9	6.0	53.5	82.8	64.7	3,405	1.90
1984	3.9	5.6	3.9	5.6	4.0	5.7	58.5	83.1	70.4	3,777	1.86
1985	4.4	5.5	4.9	6.1	4.8	6.0	65.9	82.4	80.0	4,039	1.98
1986	4.9	5.4	5.4	6.0	5.7	6.3	74.6	82.3	90.7	4,269	2.12
1987	4.9	5.3	5.9	6.3	6.6	7.1	75.9	81.4	93.3	4,540	2.06
1988	5.1	4.9	6.2	6.0	6.6	6.4	84.7	82.7	102.5	4,900	2.09
1989	5.8	5.2	6.6	5.9	6.1	5.4	93.8	83.5	112.3	5,244	2.14
1990	6.0	5.1	7.2	6.2	7.6	6.5	96.6	82.2	117.5	5,514	2.13
1991	6.1	4.9	7.8	6.2	7.8	6.2	103.2	82.7	124.8	5,672	2.20

寄付金と「指定寄付金」については、全額損金算入が認められている。「指定寄付金」とは、広く一般に公募され、かつ公益性・緊急性が高い寄付金で、大蔵大臣の指定したものである。また、「特定公益増進法人」に対する寄付金については、「一般寄付金」に対する損金算入限度額に加えて、これと同額の損金算入限度額が認められている。特定公益増進法人とは、教育・科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献など公益の増進に著しく寄与すると認められる特殊法人や公益法人で、法人税法（および所得税法）の施行令でその範囲が限定されている。

一方、個人が寄付をする場合、公益性が高いと認められる「特定寄付金」については、総所得の25% マイナス1万円まで課税所得から控除することが認められている。ここで、「特定寄付金」とは、指定寄付金、特定公益増進法人への寄付金、国または地方公共団体への寄付金の合計をいう⁸⁾。1万円の足切りがあること、指定寄付金や政府への寄付金といえども控除限度額が設定されていることが、法人の場合と異なる点である。また、「特定寄付金」以外の一般寄付金については、法人の場合と異なり、所得控除などの優遇措置はまったく

ない。

また、個人が土地、株式といった評価性資産を寄付した場合、時価による譲渡があったものとみなし、譲渡所得税が課税される（みなし譲渡所得税）。したがって、寄付者は、公益目的の寄付であっても、その資産を売却した場合と同額の所得税を支払う必要がある。ただし、次の場合は非課税とする。

① 国・地方公共団体に対する贈与・遺贈

② 公益法人等に対する贈与・遺贈で、教育・科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献など公益の増進に寄付すること、2年以内に公益事業の用に供されまたは供される見込みであること、不当な所得税、相続税・贈与税逃れにならないことという要件を満たすものとして、国税庁長官の承認を受けたもの

このような部分的な非課税措置があるものの、評価性資産の寄付に対する税制のインセンティブは全体としてはかなり弱いものとなっている。

さらに、個人（被相続人）が遺言により公益法人等に財産を寄付した場合、相続税は非課税となる。しかし、いったん相続した財産を寄付する場合には、国や特定の公益増進法人に遺産を寄付し

た場合にのみ相続税は非課税となり、それ以外は課税される。ただし、いったん相続した財産（金銭のみ）を認定特定公益信託の信託財産として拠出した場合には、相続税は非課税である⁹⁾。

このように、わが国では個人が寄付する場合の税制は、特定公益増進法人などに対する寄付以外はまったく所得控除の対象にならないなど、冷遇されている。逆に、法人は公益目的かどうかを問わず一定額まで控除対象になるなど、優遇されすぎている面がある。

IV む す び

わが国の民間非営利セクターは経済規模として徐々に拡大しているが、なお多くの問題を抱えている。本稿では、活動面の実態と問題点とともに、その背後にあるわが国の公益法人制度およびそれに関わる税制の問題点を検討した。

民間非営利セクターに関するデータは現段階では十分に整備されていないため、活動規模の推計にはなお多くの問題があることは否定できない。しかし、その推計結果では、わが国における民間非営利セクターの特徴と問題点がある程度明確になった。また、制度面にも多くの問題があることを指摘した。以下では、本稿で得られた主要な結果を再述し、むすびにかえることにする。

第1には、あまりにもデータが整備されていない点を指摘しておきたい。経済企画庁がマクロ統計の関係で非営利団体がある程度調査しているが、その詳細が公表されていない。また、民間非営利団体全体に関する統一した調査が行われていない。まだ、規模的に小さかったため、このような調査が必要とされてこなかったのかもしれないが、その活動はかなり活発になってきているから、より総合的な調査が必要である。

第2は、民間非営利セクターの活動が近年かなり活発になってきていることからみると、その経済規模はかなり大きくなっているように思われるが、付加価値ベースで捉えた経済規模はそれほど拡大していないという点である。民間非営利セクターの付加価値のほとんどは賃金支払いであるが、わ

が国の非営利団体の職員には企業・官庁からの出向が多いため、その団体自身で支払っている賃金はあまり大きくない。そのため、付加価値ベースでみると、その経済規模は活動実態に比べて過小評価となるのである。

第3は、支出ベースでみると、活動規模は付加価値ベースの3～4倍となる。民間非営利セクターの定義の仕方によってもその規模はかわるが、広義と狭義のどちらの定義の場合でも、移転的な支出がかなり大きな規模で加わることになる。狭義の場合でも総支出の15%、広義の場合には実に45%に達している。これと公益活動との関連をより明確化することができれば、民間非営利セクターの活動規模の議論のレベルをより一層高められるであろう。

第4は、収入のなかで、会費等の移転収入が70%を超え、圧倒的に大きくなっている点である。また、事業収入も10%を超えており、わが国の民間非営利団体はその収入の確保のために、かなり企業的な努力をしていることがわかった。もちろん、このような独自収入を獲得しようと努力することは必要である。しかし、この傾向は、設立時に十分な基金を保有していないことや、ボランティアな寄付があまりに少ないことによって生み出されている。公益的な寄付を統計的に十分に把握できていないという問題もあるが、それを考慮しても、あまりにも低いといえよう。これは、社会貢献に対する意識の低さとともに、税制面で寄付のインセンティブを阻害していることにも起因しているといえよう。

第5は、制度上の問題点として、多元的な法人の設立を許し、民間の自由な発想を保証するような制度に必ずしもなっていない点である。設立許可に主務官庁の自由裁量権をかなり認めているため、基準が不明確になっている。にもかかわらず、設立許可と同時に税制上の優遇措置も与えられるので、既存の民間非営利団体のなかにはその活動からみると不必要に優遇されている団体もある。逆に、新規に参入しようとする真に公益的な団体に課される条件はむしろ厳しいものになっている。

第6は、わが国の寄付金税制は著しく企業優先

で、個人寄付にあまり配慮していない点である。そのため、寄付のほとんどは企業によるものとなっているのが実態である。しかも、規模的にはGNPの0.1%程度にすぎず、アメリカの対GDP比2%に比べれば、かなり小さい。そのうえ、わが国の寄付金には政治献金なども含まれており、真に公益的な寄付の規模はさらに小さいのである。実際には、社会貢献活動に対する意識がまだ低いこともこのような傾向を生み出す一因であろうが、個人に対する税制が寄付のインセンティブを阻害していることも否定できない。

従来、わが国の民間非営利団体には、行政補完型でしかも政府自身がリーダーシップをとって設立したものが多い。このような傾向を生み出してきたのは、公益法人制度が真に民間のしかも個人レベルの公益活動を促進させるものになっていないからである。その制度は、主務官庁による許可主義を通して、政府の権限を強めるという形で存在している。また、企業優遇型の寄付金控除制度は、市民レベルよりも企業レベルでの公益活動を促進するような形で存在している。したがって、本来、民間非営利団体の特色である「プルーフリズム」の実現にとって、わが国の制度は極めて不十分なものといえる。

注

- 1) 助成財団の収支については公益法人・公益信託税制研究会編(1990)、文化活動面については電通総研(1992)、企業の文化支援全般については社団法人メセナ協議会(1991)等がある。
- 2) 詳しくは、本間正明(1993)第2章を参照。
- 3) 詳しくは、田中実(1980)を参照。
- 4) 詳しくは、林修三(1985)を参照。
- 5) 詳しくは、石村耕治(1990)を参照。
- 6) 「特定公益増進法人」(正式には「公益の増進に著しく寄与する法人」)の範囲は、法人税法施行令(第77条)、所得税法施行令(第217条)に規定されている。全体は5つのカテゴリーに分けられ、第1号は国際交流基金などの特殊法人(22法人)、第2号は民法法人のうち個別に列挙されているもの(41法人)、第3号は主務大臣が認定する民法法人(820法人)、第4号は学校法人(1177法人)、第5号は社会福祉法人(1万3423法人)となっている。

このなかで問題となるのは、28の目的を列挙した第3号の主務大臣の認定を受けることとされている法人群である。その目的は、認定範囲の拡大に合わ

せて順次追加されてきた。このように目的を限定していると、まったく新しい公益活動の分野がでてきたときに、機動的に対応できなくなる恐れがある。あるいは、複数業務を行う多目的の公益法人については、認定が難しくなる恐れもある。これについては、主たる業務の事業費が70%以上必要とされていたが、1989年の税制改正で、複数業務を一体として行う法人についても、認定要件を満たすこととされ、現在のところ20法人が認定されている。

- 7) 「全国消費実態調査」(総理府統計局)によれば、1989年の1世帯あたり年間寄付金支出額は4692円であり、これに89年の世帯数(4056万世帯)を乗じて全国全世帯の寄付金額を求めると、1900億円強と推計される。したがって、個人の寄付総額のうち、所得控除の対象となっている部分は、全体のたかだか2割程度にすぎないとみられる。
- 8) これら以外に、政治活動に関する寄付(政治献金)についても、政党、政治資金団体等の特定の政治団体に対する寄付や、国会議員、知事等の選挙運動に関する寄付は、特定寄付金とみなされて、寄付金控除の対象となる。
- 9) 公益信託とは、祭祀、宗教、慈善、学術、技芸その他の公益を目的とする信託である。このうち、信託終了時の財産が委託者に帰属しないなど、一定の条件を満たすものは「特定公益信託」と呼ばれる。さらに、特定公益信託のうち、教育または科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献等、特定の目的(10種類)を有するもので、主務大臣の認定を受けたものは「認定特定公益信託」とよばれる。しかし、この「特定の目的」として列挙されている10種類の目的が特定公益増進法人のそれと異なっており、より狭いものとなっている。

認定特定公益信託に支出した金銭については、特定公益増進法人に対する寄付金と同様の扱いになる。なお、委託者が法人の場合には、通常の特定公益信託であっても、一般寄付金に対する損金算入限度額まで損金算入ができる。また、信託財産から発生する所得については、委託者が個人の場合は所得税は非課税である。また、委託者が法人の場合、特定公益信託については非課税とされる。

参考文献

〔日本語文献〕

- 雨宮孝子(1986)「アメリカのファウンデーションの概要」『公益法人』Vol. 15, No. 3, 12-40頁。
- 石村耕治(1990)「収益事業課税、軽減税率、金融収益——理論的検討」公益法人公益信託税制研究会編『フィランソロピー税制の基本的課題』、財団法人公益法人協会、所収。
- 大蔵省主税局税制第一課(1991)「寄付金と税制」『ファイナンス』(9月号)。
- (株)電通総研(1992)『文化とフィランソロピーに関する調査研究』、文化庁委託調査研究。
- 公益法人アンケート調査委員会(1992)『日本の公益法人』、笹川平和財団。

- 公益法人・公益信託税制研究会編(1990)『フィランソ
ロピー税制の基本的課題』, 財団法人公益法人協会。
社団法人企業メセナ協議会(1991)『メセナ白書'91』,
ぎょうせい。
- 田中 実(1980)『公益法人と公益信託』, 勁草書房。
- 出口正之(1990)「公益寄付金制度」公益法人公益信
託税制研究会編『フィランソロピー税制の基本的課
題』, 公益法人協会。
- 日本開発銀行(1991)「企業の社会的貢献(フィランソ
ロピー)の方向と課題」『調査』第153号。
- 橋本 徹・古田精司・本間正明編(1986)『公益法人の
活動と税制——日本とアメリカの財団・社团』, 清文
社。
- 林 修三(1985)『公益法人研究入門』, 公益法人協会。
- 本間正明編著(1993)『フィランソロピーの社会経済
学』, 東洋経済新報社。
- 山岡義典(1990)「税制と主務官庁の役割」公益法人公
益信託税制研究会編『フィランソロピー税制の基本
的課題』, 公益法人協会。
- [外国語文献]
- American Association of Fund Raising Council
(AAFRFC) for Philanthropy, *Giving USA*, each
year.
- Atoda Naosumi, Takayosi Amenomori, & Mio Ohta
(1993), *Estimated Scale of Private Nonprofit
Sector in Japan*, mimeo.
- Feldstein, Martin (1975), "The Income Tax and
Charitable Contributions," *National Tax Jour-
nal*, Vol. XXXIII, No. 1-2.
- Lester, M. Salamon & Helmut, K. Anheier (1992),
"In Serch of The Nonprofit Sector II: The
Problem of Classification," *Working Paper
Number 3*, The Johns Hopkins University In-
stitute for Policy Studies.
- Steinberg, Richard (1991) "'Unfair' Competition by
Nonprofits and Tax Policy," *National Tax
Journal*, Vol. XLIV, No. 3.
- (あとだ・なおすみ 名古屋市立大学助教授)
(やまうち・なおと 大阪大学助教授)
(あめのもり・たかよし
とよなか国際交流協会事務局長)
(おおた・みお 日本国際交流センター
プログラムオフィサー)
(やまだ・たけし 慶応義塾大学大学院博士課程
医療科学研究所研究員)