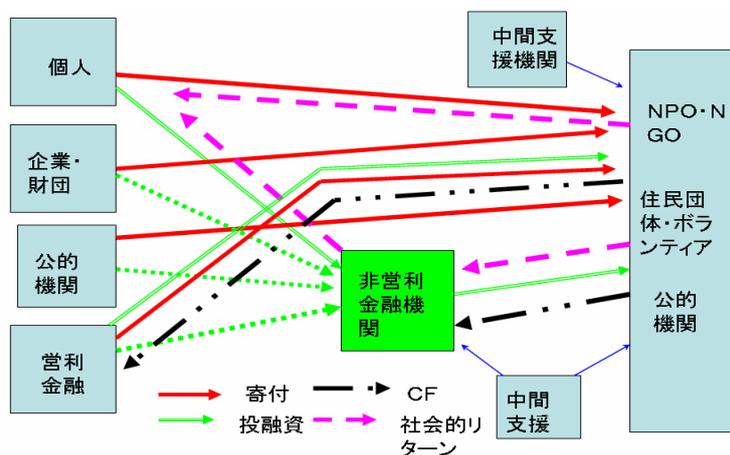


3. 9. 非営利セクターへの資金供給の仕組み - 海外事例を参考として - (藤井良広委員)

(1) 営利から非営利への資金の流れ

(参考1) は営利から非営利への資金の流れを図で表したものである。中心にある「非営利金融機関」(日本の場合はNPOバンク、米英の場合はCDFI (Community Development Financial Institution : 地域開発金融機関)) に対して、日本の場合は主に個人から、アメリカの場合は個人に加えて企業・財団や州政府、あるいは財務省のファンドや銀行(営利金融)から、寄付や融資、出資など色々な形で資金を集めて、図の右側にあるNPOをはじめとする非営利組織に流していく。それを中間支援組織が支えるという仕組みである。

(参考1)

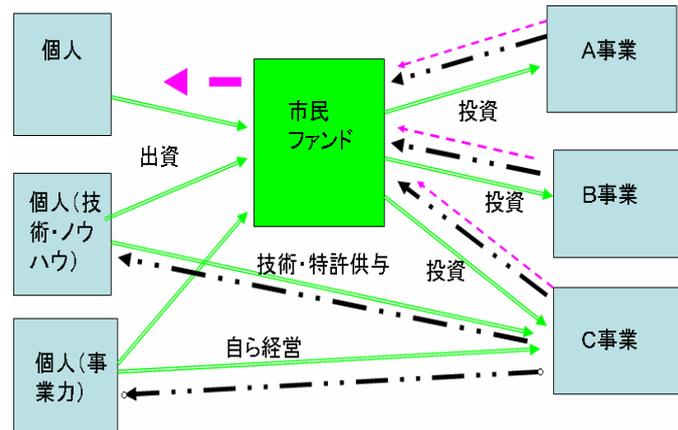


日本と米英を比較した場合、日本のNPOバンクは、どちらかというとな融資によって資金を流すケースが多い。一方、アメリカには地域再投資法 (CRA) による枠組がある。同法により、営利の民間金融機関は地域社会への資金供給を義務付けられている。営利金融機関はCDFIに対して投融資した場合、CRA法による特例を受けることができる。従って、営利資金の供給を受けたCDFIが、その資金をNPOや住民団体、あるいは地域のベンチャーの活動等に仲介するような形で流すという仕組みである。

図中の「CF」はキャッシュフローを表している。キャッシュフローは寄付とは異なり、非営利の場合でもリターンが求められることを意味する。事業のリターンがないと、仲介する金融機関自体がキャッシュフローが回らず、持続可能性がなくなってしまう。日本の場合でも、非営利活動を行う主体が、自治体の仕事を受託して、自治体から支払いを受けるまでの間のつなぎ融資をするという短期的なものから、3~5年といった中長期の期間のものまで様々である。いずれにしてもこれらの借入れ資金は、期限後に金利を付けて返さなくてはならない性格のものである。ただ、金利自体は低利である。

(参考2) は草の根的な市民ファンド方式と呼ばれるものである。個人がお金や技術・ノウハウ、事業力といった形で市民ファンドに出資し、出資を受けた市民ファンドが地域の事業に出資する仕組みである。この形式のものは、金融商品取引法で一定規模以上になると届出をし、外部監査を受けなくてはならない。現状の市民ファンドは1,000万円単位と小規模で、その基準以下のところが大半である。

(参考2)



(2) 米国の事例

① CDFIファンドの仕組み

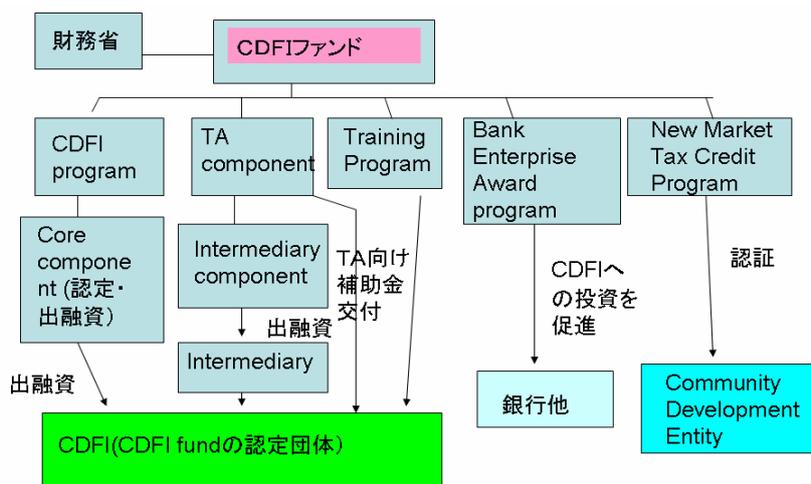
日本の場合、NPOバンクについて金融商品取引法や貸金業法上の一部例外扱いにするなどの措置を講じている。だが、積極的な活動への支援策はない。一方、アメリカでは、財務省がCDFI支援のためのファンドを設け、非営利金融機関への資金供給を促進する積極的な施策を講じている。

(参考3) はアメリカのCDFIファンドの仕組みであり、5つのプログラムが示されている。その中でも軸となるのは一番左にあるCDFI programによる助成システムである。CDFIには日本のNPOバンクのような非営利で融資をする機関だけでなく、コミュニティに特化した銀行(シカゴのショアバンクが典型)や、クレジットユニオン、CDC(地域開発等を自ら手がける地域開発機関)など、様々な形態がある。いずれの場合も、ファンドの認定を受けるに際しては、コミュニティ活動を中心としているか、事業性があるか、成果が上がっているか等について審査する。認定を受けると、図中で“出融資”という矢印で表されているように、CDFIに対してファンドから無償で助成金や融資がなされる。左から二つ目はIntermediary、つまり中間支援組織に対する資金面でのサポートであり、左から三つ目はCDFIに対するTraining Programによる融資・審査あるいは事業アドバイス等の提供を表している。なお、右から二つ目のBank Enterprise Awardは、CDFI等を支援する銀行に対する表彰であり、右端のNew Market Tax Creditは税制優遇措

置である。

以上見てきたように、アメリカでは資金援助、技術援助、あるいはCDFIへの資金供給を後ろから支える金融機関への支援や税制面での支援など、多彩な取組みがある。いずれも非営利金融機関への資金循環の促進という視点に立っている。

(参考3)

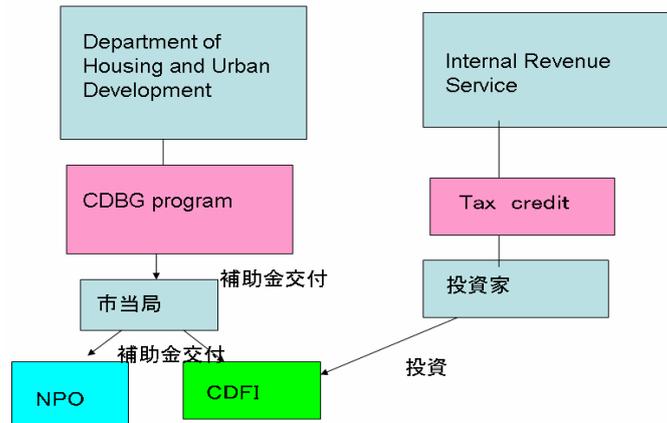


② その他の連邦による地域金融支援の補助金・減税等の仕組み

さらにアメリカには、都市再開発を進めるような場合、連邦政府から補助金を受けた自治体が仲介する形で、NPOやCDFIに補助金を交付する仕組みがある（CDBG (Community Development Block Grant) プログラム）。

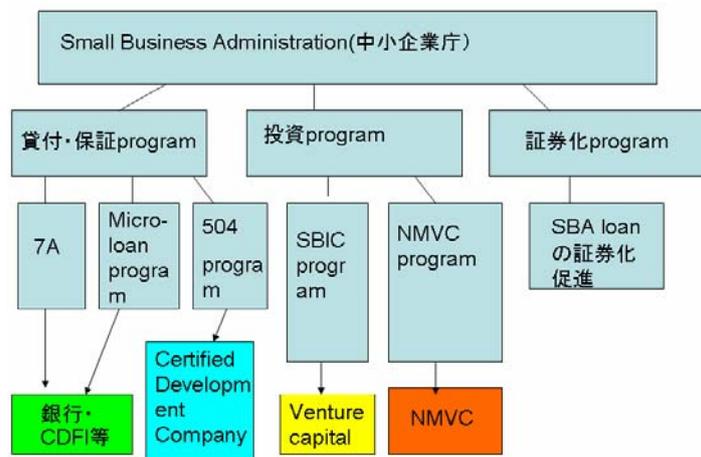
投資家がCDFIに例えば100万ドル投資すると、その5%は税額控除される仕組みもある。この税制を活用した支援策は、イギリスでも導入されている。100万ドルの5%、5万ドル分は税額控除され、その分は確実に投資家に戻ってくることになる。仮に投資家が別の株投資で大きな損をしたとしても、非営利金融向けの投資では、5万ドル分は損失補てんができるインセンティブになる。こういった方法によって、営利のお金が非営利に流れる仕組みを作っている。

(参考4)



(参考5) は、米国の中小企業庁 (SBA) における仕組みである。一番のポイントは、7A (セブンエー) という保証制度だ。これは、金融機関が中小企業や地域に根ざした事業者に対して融資する場合に、中小企業庁が保証を付けるというものである。保証にあたっては保証料を取るが、その額を安く設定していることと、全額補償ではなく限定的 (通常85%、15万ドル以上は75%) にすることで、金融機関にも一定のリスクを取らせる。

(参考5)

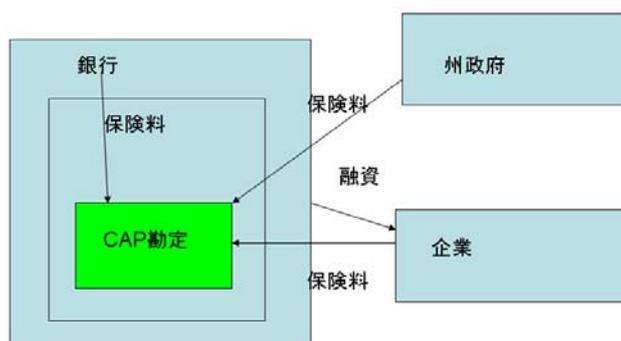


③ 州政府や民間金融機関等による仕組み

(参考6) のCapital Access Programはアメリカならではの仕組みとも言えるかもしれない。企業 (地域の企業) に対して、通常であれば銀行が融資する際、リスクが高いと貸さないか、担保を高くとる。その代わりに、融資に対し、州政府と銀行と企業がそれぞれ貸倒れに備えた保険を組むというものである。まず、企業は融資契約すると同時に保険

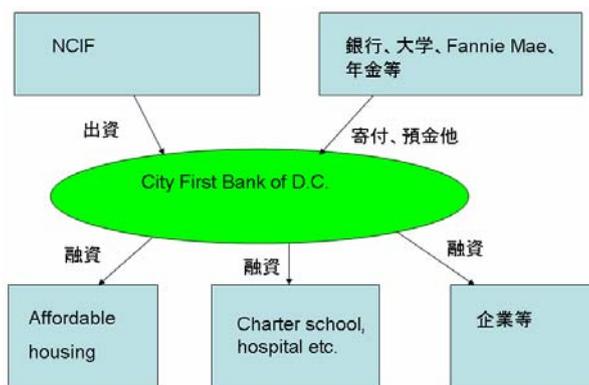
料を銀行に支払う。その際、銀行は行内にCAP勘定を作り、その保険金をプールする。保険料は大体融資額の3~7%であるが、銀行もその同額を自ら支払ってプールする。州政府も、企業と銀行が出す保険料の合計額を支払う。つまり3者を合わせると、最大で融資額の28%に当たる保険料がCAP勘定にプールされ、銀行融資が担保される。こういった形で営利の金融機関の仕組みを公的な方法で支え、資金を地域に還元する仕組みである。

(参考6)



アメリカには民間金融機関（NCIF：National Community Investment Fund）による仕組みもある。営利の金融機関等の資金あるいは財団の資金を集めて、NCIFというファンド（日本の市民ファンドを大規模にしたもの）を作るものだ。いわば公的機関が関与しないCDFIファンドともいえる。実際の展開としては、(参考7)のように、コミュニティバンクであるCity First Bank of D.C.が、NCIFによる出融資や銀行、大学等からの寄付を受け、それを低所得者向けの住宅であるAffordable housingや学校や病院、さらに地域の企業に対しても融資を行うという流れになる。

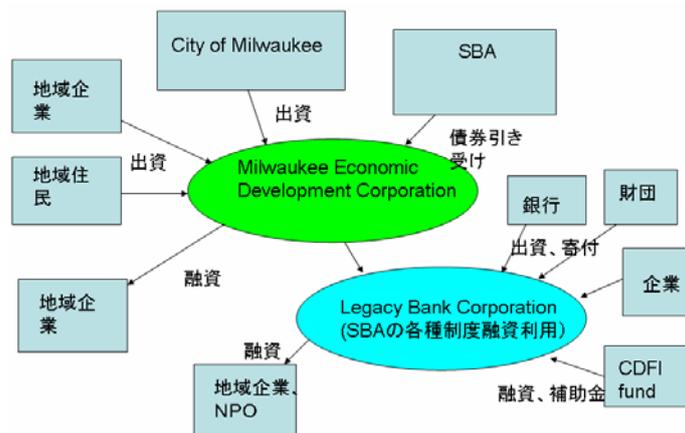
(参考7)



(参考8) は地方自治体主導の仕組みである。この場合はCorporation（公社）を作り、

そこに市が出資したり、SBAがDevelopment Corporationの発行する債券を引き受けるといって資金供給する。さらに、地域企業、地域住民も出資する形で地域ぐるみの会社を作り、そこがさらにLegacy Bank Corporationというファイナンスのためのファンドに対して出資をする。Legacy Bank Corporationに対しては、銀行や財団、企業や財務省のCDFIファンドも出資する。

(参考8)



(3) ドイツの事例

より先進的な例として、ドイツ銀行の取組がある。まず、DBMDFがある。これは、ドイツ銀行が地域金融機関と連動してお金をマイクロファイナンスに流すスキームである。DBMDF (Deutsche Bank Microcredit Development Fund) からMFI (Microfinance Institution) に10万ドルが流れる場合、MFIはこの10万ドルを担保として、大体2倍くらいのレバレッジを効かせた融資、すなわち20万ドルを地元の銀行から、地元の通貨で借り入れ、Micro-entrepreneursや個人に貸す。例えば日本の銀行がマイクロファイナンスに融資する場合、円で貸すと地元で為替リスクが起きてしまう。この仕組みであればそういったリスクは回避できる。なお、地元の銀行は単にお金を貸すだけでなく、審査の援助やアドバイスといったテクニカルアシスタントも行う。

次に、GCMC (Global Commercial Microfinance Consortium) である。これもドイツ銀行が主導したものだが、これは国境を越えて、民間セクターのお金をマイクロファイナンスに流す仕組みである。ファンドの構成は、デット分6,000万ドル、エクイティ分1,500万ドルの合計7,500万ドルで、この資金調達に証券化のスキームを利用している。エクイティ分については、英国国際開発省 (DFID) やドイツ銀行、フランスの銀行がそれぞれリスクを引き受けており、負債分についても一部米国国際開発庁 (USAID) が保証している。すなわち、7,500万ドルのファンド全体のうち、3,000万ドル程度はリスクヘッジされていることになる。そして、その残りの部分を機関投資家、年金基金等が買っ

ている。リターンは特に高いわけではないが、通常の証券化商品と同程度の利回りで回ることになる。

ドイツ銀行は、2005年秋、この仕組みを世界的に売り込んだが、日本は当時動けず、どの金融機関も買わなかったという経緯がある。国際的にみると、マイクロファイナンスは実は財務的に相当しっかりしている。また、通常、貸出が行われないうちに資金を出していくということで、世の中の役に立つ。金融機関のCSR的にも、こういった仕組みに参加することには意味があると考えられる。

(4) まとめ

日本でも非営利の金融機関、NPOバンクや市民バンクは増えてきている。だが、いまだ、何ら公的支援はなく、法的にも貸金業法等で例外措置が一部なされたのみで、金融政策全体の中で位置付けられてはいない。アメリカは1933年の証券法によって、500万ドル以内の出資を受けるところは監査、情報開示義務の例外とされるなど、営利の金融機関とは違う位置付けが法律上明確にされている。

また、アメリカではCDFIファンド、州レベル、民間レベルといった様々な形によるサポートがあるが、日本では一部の自治体に取り組んでいるだけで、積極的支援はほぼゼロという状況である。しかし、営利の金融機関には資金が余っており、個人にも1500兆円の金融資産がある。これらのお金を、いかに非営利の資金循環に振り向けるかが重要である。アメリカのCRA法のような厳しい法規制がなくとも、営利の金融機関による自発的な取組にも期待したい。

また、協同組織金融機関制度についても一度見直す必要がある。各組合員のニーズは多様化しているにも関わらず、日本の協同組織金融機関はいまだ縦割りという状況である。例えば員外規制をなくすなど、地域や業態で、より幅広く活動できるようにすべきではないか。国によって状況は違うが、日本においてもNPOバンクや協同組織金融機関などをよりコミュニティに根付くような形で立て直し、政策的支援についても強化すべきである。それが地域にお金を循環させることにつながり、地域活性化を支えるのである。

(質疑応答)

●NPOバンクにおける課題の解決策について

○服部委員

今のNPOバンクは規模も小さく、公的なものとのリンクもないということであった。また、事業型のNPOにとってはファイナンスも非常に小さく、あまり使えないとのことだが、解決策として、まずどこから手をつけるのがよいのか教えていただきたい。

○藤井（良）委員

NPOバンクもやはり事業であるから、長期でもキャッシュフローが確実に入ってこなくてはならない。今のところ、資金の借り手である事業性のNPOの活動そのものが、まだ不十分という事情もある。例えば、長野で活動している「NPO夢バンク」などは資金需要は旺盛だと聞かすが、一方で、地域内で十分にお金が集まらない悩みがあるという。反対に首都圏などのNPOバンクでは、お金は結構、集まるようだ。しかし、借り手が必ずしも地域密着型ばかりではないので、融資活動にリスクが伴うという。そういったところをカバーするにはいくつかの対策が必要だと思う。例えば、中間支援組織が借り手のNPOに対して、キャッシュフローがきちんとして回るように事業指導をすることも必要だろうし、資金不足の地域のNPOバンクに対して、一番いいのは地元で枠組を作ることなのだろうが、場合によってはNPOバンク同士で資金融通のネットワークを作ってもよいと思う。ただ、まだそこまでいくには時間がかかるだろう。NPOの数は多いが、事業性については十分でないところが少なくないというのが現状である。そういう状況を前にして、NPOバンクが集めたお金は人から預かったものであるし、基本的に返すものである。そうすると、NPO活動の趣旨には賛同しても、融資自体には慎重にならざるを得ないケースが出てくる。

○服部委員

やはりテクニカルアシスタントを重視するのが先で、例えば投資を促進するというような働きかけというのは、段階的にはまだ先という状況なのか。

○藤井（良）委員

どちらも必要だと思う。ある程度お金が集まってくれば、より大きな額の融資が可能となる。1,000万円を超えるような資金が必要になる場合、例えば建物、オフィスを借りる、といった場合、そうした資金ニーズが出てくる。そうすると事業性としては高くなるが、今度は、NPOバンク側の資金が少なく、必要な資金量を貸せない、というケースもあるようだ。

こうした非営利資金需給のミスマッチを防ぐには、ある程度、大口のお金がNPOバンクに入ってくる仕組みが望ましい。それは公的な資金からでも、営利の金融機関からでもいいと思う、ただ、現状のままだと、営利の金融機関がNPOバンク等に融資すると、金融当局による銀行検査の際に、最初から要管理債権になる融資をしたとみなされ、融

資自体が問われてしまう懸念もある。従って、営利の金融機関も、なかなか動けないという状況がある。そこに公的な保証をつけるとか、あるいはNPOバンクに対して公的な支援策をとることで、銀行検査上の懸念が少なくなるかもしれない。いずれにしても、「意志あるお金」の持ち主は全国にいる。だが、まだなかなかその「意志」を発揮する仕組みが、発展していないというのが実態である。

●メガバンクの動機について

○山内委員

メガバンクの動機について、先ほどCSR的な動機もあるというお話だったが、利潤動機がメインでCSR動機がサブなのか、それともその逆なのか。

○藤井（良）委員

アメリカの場合はCRA法があるし、自らコミュニティに融資することが基本とはいえ、コストもかかるので、CRA活動が第一だと思う。ドイツ銀行もやはりCSRである。ただ、もちろんロスを出さない、さらにできればリターンもあげたいという思いもあるようだ。

マイクロファイナンスについては、もともとお金を借りることができないという環境下であるから、例えば20%という金利でも資金を借りられれば、事業が起こせるため、リターンも生み出せるようだ。実際、途上国での有力なマイクロファイナンスは債権の焦げ付き率も非常に低い。リスクはもちろんある。だが、金融機関としてはそういったリスクも管理して、融資先を事業性のある活動かどうかチェックする仕組みはとっている。しかし、やはり現在のところは、営利金融機関の支援動機のメインはCSRだと思う。アメリカの場合はCRAによる圧力もある。CSRプラスCRAということだと思う。

●GCMCについて

○田中委員

GCMCについて、非常に興味を持った。この仕組みが金融市場に出ていって、それでも商品価値を持っているということ、それはやはりある意味イノベーションだと思う。日本がそこに参入しなかった理由をもう少し詳しくご説明いただきたい。

○藤井（良）委員

私には、各金融機関が断った本当の理由はよくわからない。2002年3月期でメガバンクはようやく政府基準の不良債権比率を達成したところで、05年の段階でも、まだ財務的に余裕がなかったということと、こういった活動にどう対応したらよいかわからなかったという両面の事情があったのではないかと。この段階ではまだ金融機関のCSR活動は行內的に位置づけられていなかったと思う。だから、日本の銀行は、拒否したのではなく、判断できなかったのではないかと。

今このような仕組みが出てきたらどうするのかはわからない。ただ、こうした仕組みは官民で協力してこそ作りあげていける商品である。民間で作ったものに、公的な保証

を加えるということで、長期運用の年金基金等にとってみれば非常に望ましい仕組みだ
と思う。

●NPOバンクの展開について

○渡辺委員

日本のNPOバンクは、スケールメリットではなくスケールデメリットがきく組織なの
か。

○藤井（良）委員

実際に今NPOバンクをやっている人には色々な意見があるだろう。現時点ではスケ
ールメリットを追求するという志向はあまり聞かない。むしろ規模を小さくして各地に点
在するという動きのほうが多い。ただ、アメリカなどではCDFIといえども、グローバ
ルに展開し、全米に支店を持ってやっている大規模なところもある。

規模を大きくすることによるメリットは非営利金融機関の場合もある。お金を集めや
すいし、人材を多く雇うことで、ノウハウを維持したり、高度化したりすることができ
る。今の日本のNPOバンクは大半がボランティア。米英はきちんと事業(非営利事業)と
してやっている。彼らは専従者を雇い、別途、収益事業も行っている。活動の継続性を
考えれば、非営利金融にも事業性を持たせて収益をあげ、各地にニーズがあるならばス
ケールアップした展開をしていくという、普通の会社と同様の動きになってもおかしく
ない。ただ、今の日本に、まだそこまで強い非営利の資金ニーズはないと思う。まず地
域のニーズを把握し、必要なNPO活動そのものをいかに掘り起こしていくかが重要だろ
う。そう考えると現時点では、小規模でも地域密着型の活動のほうが求められていると
いう気がする。

もう一つの課題は、例えばドイツ銀行がやっているような活動を日本勢がどう取り組
むかだ。彼らは商業銀行だが、アメリカのCDFI自体も途上国のマイクロファイナンス
を支援しているところがある。そうした例をみると、日本のNPOバンクも将来は、ぜひ
国際的に展開していくことも考えて欲しい。それらを考えると、いずれは、一定程度の
スケールが必要になってくるのではないか。事業性を高めるためのノウハウや人材もい
る。コミュニティベースであれば点在型でよいが、日本が置かれている位置を考えると、
将来的にはアジアにも進出するなど、国際展開型のNPOバンクができてよいと思う。

●協同組織金融機関のあり方について

○山口委員

日本における協同組織金融機関のあり方に関するご指摘については共感できた。協同
組織金融機関同士が何かコンソーシアムのようなものを作り、コミュニティにもう少し
再投資できるような仕組みになればよいと思うが、異なる出資者によって成り立ってい
たり、創設の背景が全く異なっていたりするため、なかなかハードルは高いのではない

かと思う。しかし、一部にコンソーシアムを作り、そこに出資して地域に再投資するような仕組みがあればよいのではないかと思うが、今何か動きはあるのか。

○藤井（良）委員

当然ここは手をつけなくてはならない分野だと思う。今までは縦割りでもよかったが、現在の協同組織金融機関にそれぞれ組織上の課題があるのは明らかである。ハードルは高いかもしれないが、効率化にしないと、組織の本来の使命が果たせなくなっている。今言われたようなコンソーシアムは、一つのステップとして有効だと思う。

もちろん地域によっては、今のままでよいというところもあるだろう。全てを一つにする必要はない。ただ、都市部などでは、お金は各協同組織それぞれに蓄積しているのだから、それらを効率的に動かしていける道を、共同で模索していく必要があると思う。

3. 10. 公益法人税制の理論的背景と体系的位置づけの検討（占部裕典委員）

（1）非営利革命による税制体系の再構築の必要性

1990年代以降、公共分野は官が担い、利益追求の分野は民が担うという官民二元論が大きく崩壊し、民間の自主的な公益活動が活発化している。これは先進国、発展途上国に共通した世界的潮流であり、経済学においても非営利団体の経済分析が進み、それが租税政策にも影響を及ぼしつつある。しかし一方で、公益法人税制、非営利法人税制は、単なる優遇措置の問題としての議論にとどまり、租税理論的な分析の対象からは外されているといっても過言ではない。

平成12年末から始まった公益法人制度改革は、はじめは行財政改革の一環という流れだったが、社会経済情勢の進展を踏まえ、民間非営利活動を社会経済の中で積極的に位置付けようという流れも加わった。税制についてもそれと並行して議論され、当初はまさに公益法人、民法における公益法人の改組ということで始まったのが、その後関連制度、例えばNPOや中間法人、公益信託、税制等も含めて、抜本的な見直しを図るという動きになっていった。しかし、その結果としての今回の平成20年度税制改正をみると、単に現行の公益法人等という枠組みの中に、今回の公益法人制度改革に対応した、新たな公益法人税制を組み込んだだけであり、公益性そのものについての枠組みの検証は行わず、手付かずの状態である。また、寄付金税制についても、戦後公益法人税制の理論的背景、制度的枠組みがそのまま維持された形での改正という、非常に小幅な見直しにとどまったという印象を受ける。

公益法人税制においては、法人税・所得税・消費税・地方税といった様々な課税関係を考える必要があるが、そういった関係を“公益法人税制”という形で、統一的に一貫して説明できるような理論的枠組みはあり得るのか。その際最大の公約数は「公益性」ということになるのであろうが、公益性と一言と言っても様々相違があると考えられる。しかし、現行の公益法人税制においては、この公益性の議論が十分にされておらず、単なるパッチワーク的な優遇税制の問題として理解せざるを得ない状況である。

（2）非営利法人あるいは公益法人税制の論点

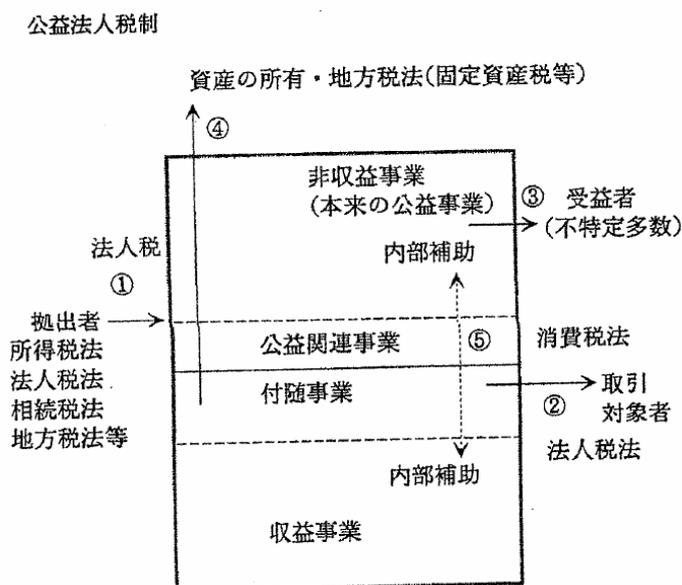
非営利法人あるいは公益法人税制におけるポイントについて（参考1）に示した。図の四角全体を法人と考え、矢印でお金の動きを表している。公益法人、非営利法人税制というときには図にあるように様々な課税関係が存在しており、各々の段階で国税・地方税について、いくつかの論点が挙げられる。

我が国は公益法人について、収益事業には課税、非収益事業には非課税との立場をとっている。しかし、この点については、制度的にも収益事業と非収益事業の境目が非常に微妙であり、条文においても、判例等においても、かなり議論が分かれるところである。この我が国の収益事業課税の制度は、アメリカの非営利団体課税のルールを根拠と

しているが、法人擬制説（法人税は所得税の前取りという説）に立つのであれば、利益が配分されない非営利法人についてはそもそも課税すべきではない、とする主張もあり、収益事業課税の合理性については、今一度整理が必要であると思われる。また、(参考1)で示しているように、公益法人の収益事業と非収益事業の境目には付随事業というものがあり、この部分への課税についても、通達等で細かく規定はしているが、現時点で理論的に線引きできる状態ではない。

また、公益法人の寄付金収入については、非営利法人、公益法人の非課税対象とすべきか、非課税とするのであれば、その理論的根拠についてはどう説明するかという論点がまず存在する。さらに、図中矢印⑤で示している、収益事業からの利益を非収益事業（公益事業）に拠出した場合の取扱いについて、現在は、一定割合を非課税とするみなし寄付金制度をとっているが、この制度における上限については戦後大きく動いている状況であり、また、控除の限度額については普通法人と平仄を保つことが理論上望ましいとの意見も強くある中で、合理性を有した制度なのかという議論がある。

(参考1)



(3) 法人所得課税のあり方

公益法人に対して課税するかしないか（特に所得課税）という部分で、我が国の現行制度は、所得を収益事業によるものと非収益事業によるものの大きく二つに分け、収益事業については課税、非収益事業については非課税としているが、この背景にはシャープ勧告があるとされる。しかし、日本はシャープ勧告以前、営利目的でない法人所得には所得税を課さないという立場をとっており、特に大正12年には公共団体や民法34条規定により設立された法人には所得税を課しないと、公共法人についても公益法人と同様、営利目的ではないため法人税は非課税という扱いがされている。しかし、シャープ勧告では、イコールフットイング、すなわち「不公正な競争」原理による収益課税、「隠れた利益配分」に基づき公益法人課税が成り立っており、それを日本の現行公益法人税制も引き継いでいる。しかし当時のアメリカは法人実在説をとっていた。日本では法人擬制説をとっていながら、公益法人税制についてはアメリカの理論を持ち込んだことに、理論的整合性がとれない原因があると思われる。

公益法人について、普通法人の中で理解するのか（一元的分析）、あるいは普通法人とは別の理屈で理解するのか（二元的分析）、ということもポイントとなる。前者の立場に立った場合、公益法人には株主という存在もなく、リターンを計算するための会計技術、システム（資本ノ部）も存在せず、存在するのは不特定多数の受益者のみであり、法人税の課税は生じない、あるいはそもそも存在しないということになる。しかし、収益事業には課税されているとして公益法人課税を行うということは、後者のように、公益法人の事業について公益事業部門と収益事業部門を分離し、営利法人とは本質的に異なる、つまり法人税とは異なる「(公益事業遂行のための) 収益事業課税」を行っているということになる。

しかし、現行制度における公益法人課税の認識としては、公益法人も法人であるから法人税が課税されるが、公益性を有しているため非収益事業からの所得については非課税とするという見解にたったものに過ぎず、この限りにおいて法人実在説的な考えに基づくものといえる。

なお、非収益事業による所得が非課税となっている根拠については、明確な回答があるものではないが、有力なのは補助金理論による説明である。すなわち、非営利事業への優遇措置は、間接的な補助金の交付であるとするものである。しかし、この点についても、今一度議論の必要があるのではないかとと思われる。

(4) 寄付金課税のあり方

寄付については、公益活動の促進、資金循環の促進という文脈において、その重要性が説明されているところである。寄付金税制については、現在所得控除という扱いになっているが、この寄付金控除に関しては、税額控除に見直してはどうかとの意見も存在

する。所得控除にするか税額控除にするかという問題については、税額控除のほうが拠出者にとっては効果が大きいと考えられるが、その場合、まず拠出額の何%を税額控除にするのかという問題が生じる。その上で所得控除をとった場合とどちらが効果的なのかという議論になるが、現行税制の下では、所得控除か税額控除か、税額控除であれば何%かという部分に話が終始してしまうことになり、どちらをとるのかに関して理論的な選択をすることは困難であると考えられる。そのため、寄付金税制についても、現行とは違う新たな枠組み、拠出する部分と、それを公益活動に運用するという部分を一貫した流れで捉えることのできるような枠組み作りを行う必要があると考えられる。

(5) その他の論点

この他にも、①収益事業に対する軽減税率の理論的根拠は存するか。普通法人税率と平仄を保つべきか。②非課税の範囲にかかる議論において、積極的所得（収益事業からの所得）と消極的所得（金融資産収益）の区別が存するが、そのように区別をすることの理論的根拠はどこに存するか。そのように区別することが可能か。③公益法人等の留保金に対する課税は理論的にはどのように解すべきか。④公益型株式会社、目的信託等多様な公益活動（あるいはそれに準ずる活動）にかかる組織等を公益法人税制のなかでどのように組み込むか。等々、検討を要する論点は多数残されている。

(6) まとめ

公益法人税制については、現行の制度の理論的枠組みが既に崩れているとの指摘があるが、今回の税制改正においては、現行の公益法人税制について理論的な検証は行われず、部分的な制度の見直しにとどまった。しかし今後は、現行制度による課税方式を理論的に検証し、公益法人における「公益性」とは何かという根本的な議論が必要であると思われる。そして、公益法人をとりまく様々な課税関係を一貫した流れで捉えることのできるような、新たな制度の枠組みを構築していくことが求められる。そういった点について詰めて考えていくことが、今後の公益法人税制における最大の課題ではないかと考えられる。

(質疑応答)

●NPOに対する融資（金利のあり方等）について

○山内委員

今回の公益法人制度改革における新たな税制について、占部委員自身は大枠は正しい方向に行っているが検証不足であり理論的なことを整理すべきとしているのか、そもそも正しい方向に行っていないとお考えなのか、教えていただきたい。

それから、現在の日本は法人擬制説に立っていないとおっしゃったが、その主語は税法学者なのか、税調なのか。税調の考え方に関しては、レジュメにも「基本的考え方」とある部分に書いてあるように、事業の目的や利益分配の有無に関わらず、税法上の帰属主体である事業体とその納税義務者とされる問題点については営利法人も非営利法人同様であると税調のレポートでは書かれており、これはもう既に法人擬制説を取っていないということになるのではないかと私は理解したが、その点についてお伺いしたい。

○占部委員

平成20年度の税制改正については、公益法人制度改革の際、公益認定法で公益性の認定を受けた法人については、既存の学校法人や宗教法人と同じ公益法人等の枠組みに入れ込み、公益認定を受けない一般社団・財団についても、最終的に残余財産の分配といった行為を一切行わないという規定があるといったような場合は、税制上は公益法人の中に組み込むこととした。

ただ、この二つについては残余財産の分配というレベルでは同じかもしれないが、公益性のレベルは大きく異なるため、どこで差を設けるかという点について、例えばみなし寄付金の限度額を調整する、あるいは金融商品課税の部分に差を設けるといった形で若干の差を設けたというのが今回の改正である。つまり、結論から言えば、公益法人等の課税について、公益信託等も含めて広範囲に見直すと言っておきながら、結果的に、民法34条絡みの公益法人改正に終始したといえる。そしてこの議論はもう終息するのではないかという懸念を持っている。本来大枠を議論すべきであったのにもかかわらず、そのような検証を行わず、その意味で正しい方向に向かっているとは考えていない。

2点目の法人擬制説に関していえば、財務省や国税庁はわが国の法人税法は法人擬制説にたっているという理解をしている。ただ、法人擬制説をとるといっても、やはり税収との関係もあり二重課税の完全排除という考え方が戦後制度的にも後退をしてきているのは事実である。しかしなお、根本は法人擬制説という考え方をとっている。「基本的な考え方」との関係では、政府の税調が法人擬制説との関係にあえて踏み込んで、このような文章になっているとまではいえないと考えている。

なお、税法学者においてはこの点での現行法人税の評価は分かれており、今後の法人税のあり方について法人擬制説に立つ論者とそうでない論者に二極化しているように思う。

●公益性と税制の関係について

○田中委員

公益法人制度改革関連法案が平成17年5月に閣議決定された時点では、いわゆる公益法人と一般非営利法人というシンプルな二階建ての仕組みだった。しかし途中で税制の議論が入ってから、一般の部分がさらに二つに分かれ、中二階ができた。これは制度設計上大きな変更点のように思えるが、そこがあまり議論されずに、中二階部分の公益性を議論しようというような話も実務者の間では広がっているように感じるが、そのあたりについてはどのようにお考えか。

○占部委員

当初政府税調では、公益認定法という公益性の話の中で公益法人課税の枠組みを見直そうという方向だったのではないかということが議事録からもうかがえる。利益や残余財産の分配等の手法的なレベルなどの問題はあるものの、それより一段上の問題である公益性の認定が第三者機関によってなされるわけであるから、税制上も少なくともその程度の公益性がなくては制度を維持できないと考えていたのではないか。

しかしそれが、やはり現行の枠組み、法人税法の別表ある“公益法人等”という枠組みは動かさないということになり、公益性の度合いにばらつきが生じ、公益性という観点だけでは整合性がとれなくなってしまった。第三者機関によって公益性が認定されたものをその中に入れ込むのであるから、やはり整合性が重要である。そうすると、公益性というレベルでは線引きができなくなってしまうため、今回の平成20年度改正では公益認定法による公益性の認定を受けなくても、公益法人等の枠組みに入れ、ただし若干の差は設ける、といったところで落ち着いたということではないかと考えている。この点について、税調の中でも考え方にはかなり動きがあったと理解をしている。

●税収と課税の関係、公益法人税制の考え方について

○渡辺委員

シャープ勧告以前に、いわゆる戦時体制を組んだ際、税収との関係で非営利団体への課税を強化したという歴史があったと記憶している。つまり、税収を上げようとしているのかそうでないのか、という政策的な意図に非営利団体への課税が影響されてきたのかどうか。もしそうであれば、現状の赤字財政を考えたとき、どのような整理をすればよいか。

○占部委員

確かに、戦前には戦時体制ということでそのような課税も例外的にはあった。現在は法人擬制説に立っていながら完全な二重課税の排除ではなく税収との関係で現実には法人税を取っている。このような法人税法の枠内で現行の公益法人課税は理解していく必要がある。非営利法人への課税がこれまで必ずしも課税強化の方向にあったとはいえないと思われる。公益法人課税については、現在、不公正な競争原理と、制度的には分

配できない利益を留保し現実には交際費や給与という形で分配している、という理屈によって課税している。後者の理屈については今後維持していけるかどうか分からないが、一つの法人の所得について、非収益事業によるものと収益事業によるものという二つに分けて一方は非課税にし、もう一方は課税する、という現行制度の基本的な考え方の背景には、こういった二つの考えがあると考えていただいたほうがよいと思う。

ただ、この基準が公益法人課税を維持する上で果たして本当に成り立つ基準なのかということについては疑問がある。公益法人、非営利セクターへの課税についてはあくまで現行の法人税なり所得課税の枠組みで考え、その一部であるという考え方をとると優遇税制の議論から離れられなくなる。優遇税制ということであれば政策的な意図による影響を受けやすいのは確かである。公益法人税制においては、収益事業については非収益事業、いわゆる公益活動をするための原資を得るための活動であるという少し違った仕組み、認識をして、現行の法人税制とは違った理屈で考えないと、枠組みというのはなかなかできないのではないかと個人的には考えている。

○渡辺委員

税制だけで考えるとそのような部分は当然あると思うが、税制だけでなく、補助金を出すというのも一つの方法ではないかと思う。税法できちんと整理ができないということであれば、の話だが。

○占部委員

赤字の非営利法人を考えると補助金というのは税制よりも現実的でその効果はある。おそらくそういった解決の仕方というのは現実的だろうと思うが、なぜ公益法人等に課税しないのかという点について、非営利であるから、営利目的の事業をしていないためであるからという考え方は、戦前の日本にも、また当初のアメリカにもあった。

さらに議論を少し進めて、公益法人については、政府の公共サービスを代替しているのであるから、そこに課税をしないことは補助金を出すことと一緒であるという補助金理論で課税しないという説明もあるし、中には公益法人、いわゆる公益性のある事業活動から得たものは所得とはいえないという考えも、理論的にはあり得る。そうなってくると、公益法人については、理論的には課税は一切あり得ないというような流れに行き着く可能性もあるように思えるが、赤字の非営利法人をも含めて現実的な解決法としては何がよいのかということになれば、補助金という方法も考慮する必要があるかもしれない。

●事業を行う非営利法人への課税について

○服部委員

今までは公益法人の話が主であったかと思うが、非営利であるが事業を行っている場合、私は社会的な事業というものを想定しているが、この場合は理論的にどちらになるのか。要するに今までご説明いただいた公益法人の理屈から税制を考えるのか、それと

も事業をすれば収益があがるのであるからそれこそ法人擬制説だという理屈なのか、こういった現状でグレーゾーンになっている社会的な事業というのは、税制上の理論はどちらの視点から考えるべきか。

○占部委員

税制上は、おそらく利益の分配が絶対がない、プラス公益性という部分がクリアできる場合、本来は課税すべきではないという考えに立っているのではないかと。ただ一方で、イコールフットィング、すなわち不公正な競争の原理といった部分で公益法人等の収益事業については課税しようという考え方になっているため、現実に公益法人が事業を行っているとなればそれがすべて社会的事業として評価をうけるわけではなく、社会的事業の内容やその事業の流れがどうであるかといった部分について、税制はおそらく目を向けていないのではないかと。公益法人の理屈から税制を考えるべきであるが、結果的には必ずしもそうはなっていないということではないかと。

4. ゲストスピーカーの発表

研究会において、非営利セクターの制度設計における評価のあり方、小規模法人のガバナンス・アカウンタビリティ及び中間支援のあり方、非営利型株式会社の可能性等の論点を中心として、団体ヒアリングのうち3団体（言論NPO、多摩NPO協会、プラットフォームサービス株式会社）に、ゲストスピーカーとしてプレゼンテーションを行っていただいた。以下、プレゼンテーション及び質疑応答の概要は以下の通りである。

（注）団体の概要等報告書中重複する部分については割愛している。

（言論NPO）

- これからの日本社会において、これまで官が担ってきた公共を市民が担っていくには、担い手となる非営利組織がその業務を行える経営体として自立し、かつ競争によって質的にも経営力としても強い非営利組織が生み出されていく好循環を生み出すこと決定的に重要である。そうした日本の市民社会をどのように設計して実現していくかは、日本の将来を左右するくらい大きな作業である。
- その場合、非営利組織そのものの可能性を十分に考慮し、ボランティアや寄付の重要性を強く認識するべきである。日本においては、非営利組織を軸とした制度設計を十分に検討してこなかったため、「非営利型の株式会社」といった個別の制度論に関心が集中しがちであるが、非営利組織はその背後に「市民社会」があつてこそ成り立つものである。だからこそ、上述のように、市民社会全体の制度設計をまず考えていく必要がある。市民が、自発的に活動を行いながら、その活動が適切に評価されることによって達成感を得ていくという、新しい市民社会の制度設計が求められている。
- 具体的な「非営利セクターの制度設計」については、量ではなく、質を高める発想と工夫が必要である。そのために、現行の認定NPO法人の認定に利用されているパブリック・サポート・テストの基準を厳格化し、NPOに自立と競争を促す仕組みを作る必要がある。そして中間支援組織は、そのような優れた非営利組織を育てるための役割に転換するべきである。
- パブリック・サポート・テストの厳格化に際して、ボランティアの価値を顕在化させるための仕組みを導入する必要がある。たとえば、言論NPOの活動実績は、殆どボランティア（無償の役務提供）によるものであり、試算によれば、ボランティアの person 件費を金銭に換算すると実際の person 件費の15倍近くになる。こうした無償の役務提供を寄付金に算入できる仕組みとするべきだろう。
- この厳格化されたパブリック・サポート・テストを活用して、寄付を評価軸とした新しい市場を構成することができるだろう。この寄付市場と競争をドッキングさせることで、非営利組織が競争に勝つために寄付や無償の役務を積極的に募るようになり、それが市民社会の形成・成熟につながっていくと考えている。また、単なる寄付だけでなく、寄付性をもった事業資金の投入ということも、今後の非営利組織の経営にと

って重要である。

(多摩NPO協会)

- 多摩地区はニュータウンであり、新しく移ってきた住民の間に自治会などのコミュニティが確立していないため、隣近所の助け合いということの内容とするようなNPOが数多く存在している。そんな中で、多摩NPO協会は中間支援センター的な役割を担っている。
- 多摩NPO協会の会員の活動分野は福祉・医療関係が多く、行政との協働ということで、支援費や補助金などを受けているが、逆に団体の下請化を招いているのが現状である。
- 自立のためには寄付金集めが必要であるが、団体の力がなければ集められない。地域の商店街や企業などとの協働が大切だと思うが、現実には寄付を集めることは難しい。自分たちが良いことをやっているからというだけでは寄付は集まらず、寄付者もメリットが見つけられるものであることが重要だと感じている。
- NPO活動においては、色々な人の考えがあるために、それを素直に実行に移そうとすると、活動規模は大きくできない。むしろ小規模化する面がある。
- 小規模NPOのアカウントビリティについては、大きなNPOと比べ、事務局体制も不十分であるため、もっと簡明にするべきである。会計に関するフォーマットなどもないということも問題である。情報公開については、ブログなどインターネットを利用した情報発信が必要であるが、もう少し負担が軽い方法があればよいと思っている。
- 中間支援組織のあり方としては、資金調達の支援、経営支援や協働支援を行っていくことであるが、行政ではなく企業と協働したいというところもあるだろう。小規模なNPOはネットワークが大きいはずであるが、それを利用できていないことがこれからの課題である。

(プラットフォームサービス株式会社)

- 利用度の低い公の施設を公民連携によって総合的な街づくりの拠点施設(ちよだプラットフォームスクウェア)として再活性化するというプロジェクトを実施するにあたり、法人形態を株式会社とした。その理由は、立ち上げに相当額の資金調達が必要な事業であったため、NPO法人や協同組合ではうまくいかないだろうとの認識を持っていたためである。実際、事業協同組合の場合は、共同事業の利用者以外からの出資の受け入れに制限があり、また、議決権が出資応分ではないことが出資者にとっては不安だったこともある。また、NPO法人では出資が認められず、出資者の気持ちを生かす法人形態として、非営利型株式会社を選択することとした。
- プラットフォームサービス株式会社の特徴として、区との契約が成立後、工事発注に先立ち普通株式による1,750万円の縁故増資を行った。また、投資事業組合(コミ

ュニティ・ファンド)を組成し、ここから約3,500万円の調達と、不足分については金融機関から借入れをおこなっている。

- 非営利型株式会社というのは、NPO法人や学校法人等の構成と同様に、定款に理念規定を設け、当該理念追求のために剰余金を再投資し、残余財産については、理念に沿った団体等に寄付をするというものである。ただし、コミュニティ・ファンドに対しては、優先株を提供しているため5%程度であるが配当を行っている。また、寄付についても、全額を寄付するのではなく、出資額までは株主に返済し、出資額を超える部分について寄付を行うこととしている。
- 安価で質の高い公共サービスを提供する一般的手法としては、指定管理者制度を用いた公の施設の民間による運営という方法があるが、プラットフォームサービス株式会社の場合には、区が公の施設(行政財産)を普通財産に転換し、10年間の定期賃貸借契約という形で社に貸付をしている。したがって、運営費用についてはプラットフォームサービス株式会社が負担し、また区に対して賃料を支払うこととなるが、区はこの賃料部分を地域再生や地域コミュニティ活性化といった政策目的遂行のために使用する。このように指定管理者制度では行政が直営で行うよりも民の創意工夫により財政貢献というメリットはあるが、ちよだプラットフォームスクウェアの仕組みであれば財政貢献にプラスして政策目的遂行にも好ましい結果を得られるというプラスの効果がある。

(質疑応答)

●ボランティアの金銭評価について

○藤井(良)委員

パブリック・サポート・テストにボランティアの労働の評価を加味していく場合、ボランティアの金銭評価に異なる単価を用いることは、行為自体はボランティアであるということを考えると議論のあるところである。

○田中委員

ボランティアを金銭評価することは、新公益法人制度で採り入れられている。その基準については、いわゆる単純労働の場合には最低賃金で、知的労働などに関しては専門性に基づいた単価にして計算をするということが、いま議論されている。また、ブック・キーピングの問題が大変であると思うが、基本的には自己申告なので、信頼を基に成り立っている。

○橋本氏

ボランティア活動の評価については、いわゆる労務で提供するか金額で提供するかという面があるが、金額で評価するほうがやりやすい。労務の提供に対していくらかというのは、提供者のレベルによっても違うと思うので、一律というわけにはいかないのではないか。

○田中委員

インプットかアウトプットかという話であるが、入り口の段階でその人の年収をベースに計算する場合もあるが、実際の労務が単純労働であれば、非常に高額な年収でも成果で判断をするという話もあるので、そこは議論があるところだと思う。

○山内委員

ボランティア以外にも収支計算書に直接現れにくいものとして、現物寄付があるが、それも評価をしていく必要があるのではないかな。

○工藤氏

言論NPOでは、無償で事務所スペースを貸してもらっているが、それを顕在化させるために、家賃を一回払ってその分を寄付してもらおうということにしているので、バランスシートに現れる。バランスシート中にボランティアという項目がないが、それにより非常に大きな価値を生み出している場合、それをどう評価するかということになる。NPOの実態として公表できるものの尺度が不足している。そのためNPOの実態が過小評価され、市民活動の動きが過小評価されている可能性がある。

●寄付のあり方について

○服部委員

寄付性をもった資金投資とはどういうことか。

○工藤氏

アメリカと違い日本では個人の寄付がかなり少ないので、例えばホワイトバンドのように、グッズを販売することなどを検討している。ただ、それだけではなく、寄付はしたいし、公共的なことを応援したいが、少しでも良いのでなんらかの対価性がほしいという意思を持っている人もいる。言論NPOでは現在、寄付に対価性はなく、無条件に貢いでください、ミッションに共感して応援してください、という状況であるが、寄付をしてくれたら何らかの対価性を出すような仕組みを検討し、どうモデル化できるかということを考えている。例えば、言論NPOの有する様々なネットワークを利用し、寄付への見返りとして、CMを放映するといったことが考えられる。

●非営利型株式会社について

○浜田委員

株式会社形態を使うことが適している公共的な仕事というのは、どういったものだと分析しているか。

○藤倉氏

一つには事業を行う上で資本が必要となる事業がある。自分たちの場合だと、開所資金4億円が当初必要となり、その資金を集める上で株式会社はうまく出来ている仕組みである。

○浜田委員

優先的な配当だけを行う、あるいは元本のみは返済するということでも、結構出資してもらえると理解でよいか。

○藤倉氏

出資者はゼロになるよりは最低限出した額くらいは返してくれると嬉しいと言われるが、元本保証をすることや、ファンドへは一定程度の配当をしたいというのは経営側の思いも大きい。

○山田委員

投資事業有限責任組合として作られたコミュニティ・ファンドには借入金などもあるのか。

○藤倉氏

コミュニティ・ファンドは3,500万円を優先株として株式を持ってもらっているだけである。

●小規模NPOのアカウントビリティについて

○藤井（良）委員

多摩NPO協会では、財務内容の開示はどういう形で行っているのか。

○橋本氏

インターネットでは開示できていないが、総会での開示を行っている。出資者への開示はニュースレターという形をとっている。