

平成 20 年 6 月 23 日

内閣府

平成 19 年度内閣府委託調査

『豊かな公』を支える資金循環システムに関する実態調査』の概要

調査の目的と背景

「官」の領域を縮小する一方で、国民が必要とする公共的なサービスが多様な担い手によって提供されることが期待されるようになってきている。しかしながら、こうした「公」の担い手の活動への理解や参加が広まっている一方で、担い手に対する資金的な支援の乏しさは顕著であり、改善が図られるべき余地は大きいと考えられる。こうした現状を踏まえて、平成 18 年度「内閣府委託調査『豊かな公』を支える資金循環システムに関する実態調査」においては、資金の出し手受け手を仲介する資金支援の仕組みに着目し、アンケート調査及びヒアリング調査により、資金支援の仕組みの実態把握を行った。その結果、融資や寄附、公益信託等諸制度について、より利用しやすい環境整備や制度の見直しの余地があることが示唆された。

この結果を踏まえながら、本調査においては、公益法人制度改革の進展等をも勘案しつつ、資金の出し手、受け手、仲介者をトータルにとらえ、豊かな「公」を支える資金循環システムを構築するために求められる政策的な諸課題を整理し、いくつかの具体的な提言を提示することを目的とする。

○本調査の基本的な問題意識及び目的

《公の担い手を巡る課題》

- ・「公」の担い手は多様化・増大する傾向
非営利・営利の境界線の流動化
- ・「公」の担い手にとって、持続的、広域的に活動を展開するために必要十分な資金の重要性

《周辺環境》

- ・公共的サービスが多様な主体と手法により豊かに提供されることに対するニーズ
- ・行政は環境整備

多様な「公」の担い手、資金の出し手、仲介者等の中で、自律的に資金が行き来するシステムの構築をめざす

《めざすべき将来像》

研究会における検討

本調査では、法人制度、資金調達手段、寄附金税制、評価システム、会計基準等に関する有識者及び実務者からなる研究会を設置し検討を行った。研究会では、①豊かな公の担い手について（非営利・営利の境界線に関する考え方の整理、様々な担い手のための新たな枠組みの可能性）、②資金循環のあり方について（ガバナンス・アカウンタビリティのあり方、評価システムと中間支援組織のあり方、税制のあり方）といった論点を扱った。

研究会において委員より示された主な意見は以下の通りである。

I 「公」の担い手の多様化への対応

○現行制度（一般社団・財団法人法、会社法）の活用

- ・ 今般、会社法制と一般社団・財団法人法制が揃ったことにより、非営利法人・営利法人を制度的に連続性をもって理解できるようになった意義は大きく、制度の利用状況をみながら、将来的には更なる制度改正も検討課題である。
- ・ 日本は寄付文化が未成熟といわれるが、非営利型株式会社への投資分化の醸成といった発想の転換が重要ではないか。そのためには、非営利型株式会社と株式会社を一体的に法人制度や登記制度などで位置づけることが必要である。

○新たな枠組みの可能性

- ・ 社会起業家のための環境整備として、まず重要なのは社会起業家の位置づけを明確化することであり、その上で法人立ち上げ期以降の支援の拡充や適切な評価ツールの開発が必要となってくる。
- ・ 規模の面では、地域コミュニティに密着した小規模な主体と、広域的に収益事業を展開する比較的大規模な主体とに分化している。法人制度や資金循環のあり方について検討する際には、その点に留意することが必要である。

II 「公」の担い手への資金提供を促進するための環境整備

○ガバナンス及びアカウンタビリティに係る環境整備

- ・ 非営利法人制度において、剰余金分配・残余財産分配請求権を否定していることは、社会に広く存在している善意を受け止める仕組みとして、有意味ではあるが、情報の非対称性のために十分とは言い難い。将来的には、非営利法人の法人活動に関する情報開示や第三者評価機関による評価・監督等の制度の確立（上場会社等におけるEDINETやTDnetに匹敵する制度の確立、法人登記制度の全般的見直し等）が検討課題となり得るのではないか。
- ・ 非営利法人のディスクロージャーの今後のあり方としては、会計書式の標準化と電子ファイリング化を進め、各法人のデータが包括的に公開されるようにすべきである。そうすることによって、市民の眼による評価が可能となり、各法人ひいては非営利セクター全体の信頼性向上につながるものと考えられる。

○評価システムに係る環境整備

- ・ NPO の経営困難の背景には、経営モデルが描きにくく、「市民が支える公共領域における市場（市民市場）」を構築できていないことがある。こうした現状を転換するため、パブリック・サポート・テストについて、無償役務の提供も評価できる仕組みに改め、税制や民間支援のインセンティブが連動するようなシステムにする必要がある。

Ⅲ 新たな資金提供ルートの可能性

- ・ 一般社団・財団法人法制において、出資型の社団法人制度が創設され、非営利法人制度における出資概念が明定された意義は小さくなく、今後の状況をみながら、他の非営利法人制度へ導入することも検討課題である。
- ・ 地域密着性が高い協同組織金融機関については、員外規制等の制約がある現行制度を見直すことによって、「公」の担い手への資金仲介に一層の役割を果たすことが期待される。

実態調査

本調査では、できる限り現場の声を把握しながら、「豊かな公」を支える資金循環システムの構築に向けた諸課題の整理を行うべく、ヒアリング調査を実施した。

現地ヒアリングでは、非営利活動の現場における資金需要の実態を把握するため、様々な活動領域（子育て支援、介護・福祉、街づくり等）、法人格（NPO 法人、公益法人、株式会社等）で活動する合計 30 団体に対してヒアリング調査を行った。

関連団体ヒアリングでは、これまでも各種の要望や提言を行ってきた 15 団体に対してヒアリングを行い、法人制度、資金提供・調達手段、評価システム、公益信託といった項目についてそれぞれの立場における要望や見解を整理した。ヒアリングでは以下のような見解が団体より示された。

○法人制度

- ・ NPO 法人はようやく認知されてきたところであり、法人制度をより使いやすいものにしていくという観点では、新しい法人形態をつくるよりも、現在の株式会社や NPO 法人の制度を修正していく方が、一般の人々にはわかりやすい。
- ・ 営利組織の中で社会的事業をやった方が楽だという認識も広まっており、日本におけるソーシャル・ビジネス、英国の CIC 制度などが注目されている。また、非営利セクターが出資が可能である株式会社を別途設立した上で連結できないかと考えている。

○資金提供・調達手段

- ・ 団体がより資金を調達しやすくするためには、団体側の努力も必要。また、資金の調達のしやすさは、法人制度とも密接に関連している。

○情報・評価システム

- ・ NPO 法人の情報を一元化したデータベースを作り、市民が NPO 法人の活動をチェックできるような環境づくりが必要。

○公益信託

- ・ まだ認知度は低いですが、行政の手続きが煩雑な点や税制優遇のハードルが高い点などが利用拡大における障壁となっている。資産を有効活用したいというニーズに対する選択肢の一つとしての認知を図るための環境整備が必要。

○税制

- ・ NPO 法人が会費や寄付を集めやすくするための寄付者への税制優遇が必要。

まとめ

本調査を通じて、以下のことが示唆された。

- ・ 「公」の多様な担い手が社会経済において果たす役割、重要性は益々増していくものと予想され、関連諸制度の更なる改善（例えば、新たな非営利法人制度の検証と課題の解決、資金仲介機関のあり方の改革、非営利法人・営利法人間の組織変更の容易化等）をも将来的な課題として視野に入れながら、「豊かな公」の構築、拡充につながるシステムに関して一層の検討を深めていくことが求められる。
- ・ その際には、先進諸外国においても「公」の領域に関する諸制度の改革の進行がみられ、それらを十分参照するための調査、検証を実施することが有意義である。
- ・ 一般社団・財団法人法制及び会社法制の施行は、「公」の担い手のあり方（設立、ガバナンス、アカウンタビリティ、出資、支援措置等）として、これまでと異なる標準を提供することになる意義を有している。その定着・普及状況を見極め、NPO 法人法制、協同組合法制等と対比しながら検討を深めていくことは、「公」を巡る諸課題の検討の方向性を得るために有用と考えられる。

問い合わせ先

内閣府政策統括官（経済社会システム担当）付参事官（総括担当）付	
担当	企画官 野村 裕
	丸山綾子
電話番号	03-3581-0783
FAX	03-3581-0953