

欧米における“非営利事業・組織”の制度比較

秋山 邦裕

(農業経営学研究室)

平成10年8月10日 受理

System Comparison of “the Non-profit Sector” in Europe and America

Kunihiro AKIYAMA

(Laboratory of Farm Management)

はじめに

一般的には、経営事業は営利追求を目的とした活動といってよい。本稿が対象とする“非営利事業・組織”は、農業経営研究でも特殊な分野である。しかしながら、近年、私のところに持ちかけられる現場関係者からの経営問題の相談内容は、一般的な“営利追及型経営”よりも“非営利事業・組織”の件数の方が多い。今後、農業・農村分野では、さらに営利追及可能な事業領域が狭められ、“非営利事業・組織”で対応せざるを得ない領域が拡大していくであろう、と私は予想している。かつて、新農政の「担い手問題」に関して、私は概説的なコメントと提言を行い、[“最期の切り札” 公益法人の登場]という項で以下のように述べた。

“法人化の推進”と関連して、新たに「農地の当面の引き受手がいない地域においては、農協、市町村の公益法人が行う農地の適切な利用・管理を積極的に推進」するとされ、公益法人が正式に登場している。これまで、この形態は“農地法違反”と批判される“継子扱いの日陰者”だったのだが、新農政で一躍脚光を浴びて、“衰退農村を救うスーパー・ヒーロー”の座に祭り上げられ、まさに劇的転換を遂げた。…なお、「農地管理を行い得る公益法人」の要件は「市町村（農協を含む）の表決権（社団の場合）又は寄附財産（財団の場合）が過半を占める民法法人」に限定されている。蛇足かもしれないが、農協がすでに農地保有合理化事業に取り組んでいる場合には、市町村農業公社と同様に「農地管理」が行える。ちなみに、山村振興法改正（1991年3月）により、知事認定の山

村振興に際しては「第3セクター方式」による「農林地の保全」などができるようになった。この第3セクター方式では、有限会社あるいは株式会社の設立が行え、その設立・運営は一般の会社と変わらない。ただし、市町村なり農協が主要株主として、会社の運営をコントロールしているわけである。こうした方式ならば、商法規定の株式会社にも「農地管理」を一般的に認めてもよいのではないだろうか。…また、これに類似したものに公益信託がある。…（だが、わが国では）ナショナル・トラストのような市民参加型の「公益活動」による「農地保全方式」はほとんど検討されてこなかった¹⁾。

その後、事態が進展したことによって、公益法人あるいは第3セクターの現行制度の問題点が実態的に明らかになりつつある²⁾。また、1998年3月末には、「特定非営利活動促進法」が公布された。非営利活動の法的基盤が整えられ、その波紋は農業分野にも徐々に及んでくるであろう。この法律には、「認証」制度による管理が行われるなど、問題が多い。しかしながら、農業分野では、最も重大な問題はそうした制度的欠陥よりも、国も現場の関係機関も公益法人あるいは第3セクターに対する明確な“理念”を持ち合わせておらず、急場しのぎのために“最期の切り札”に安易に飛び付く傾向がみられる点である。“非営利事業・組織”を名実ともに“衰退農村の救世主”にまで発展させるためには、この形態の“意義と理念”をより明確にし、有効に機能する市民参加型の運動システムとして構築することが不可欠である。

この“非営利事業・組織”は農業分野に限らず、

21世紀の社会では、さらに重要性を増すであろうと考えられている。本稿で扱う非営利組織、フィランソロピーあるいは公益法人、第3セクター、トラストなどの用語は、まだ農業分野では定着しているとはいえない。しかしながら、これらの用語は21世紀社会におけるキーワードとあってよいのである。本稿では、これらのキーワードの裾野を縦横に概観し、わが国の農業・農村における課題解決の糸口を探ることにしたい。

“非営利事業・組織”とは何か？

“非営利”とは営利ではない、という意味である。社会を見渡してみると、営利事業は狭く限定された場で展開しており、それ以外の非営利領域の方が広く、かつ多岐に渡っていることがわかる。まず、わが国の概念的枠組みと制度的対応（図1）をもとに整理しておこう。この図の〈民間営利セクター〉以外、最広義の“非営利活動・組織”といてよい。

〈民間非営利セクター〉は公益活動と非営利・非公益活動とに分けられる。公益活動の制度的対応は

主として、民法規定の公益法人と信託法の公益信託である。ただし、広義には公益法人に、学校法人、社会福祉法人、宗教法人、医療法人などを含める場合がある。なお、わが国では、民間非営利・非公益活動に対応するため、農業協同組合法、消費生活協同組合法などの法律によって中間法人が設立されている。

しかしながら、市民による非営利・公益活動に対応した適切な制度は不十分なままであった。先の「特定非営利活動促進法」によって初めて法的根拠が与えられたものの、「市民」という冠は法律の名称から外されてしまい、「申請書を所轄庁に提出して、設立の認証を受けなければならない」（第10条）うえに、活動範囲も第2条関係別表で12項目に限定されている。つまり、非営利市民活動の面からみると、いまだに“制度的欠陥”は残っているといわざるを得ない。

また、市民による「非営利あるいは公益活動」に対する“思想基盤の脆弱さ”が以下のように指摘されている。「利益にならない活動を展開するには何

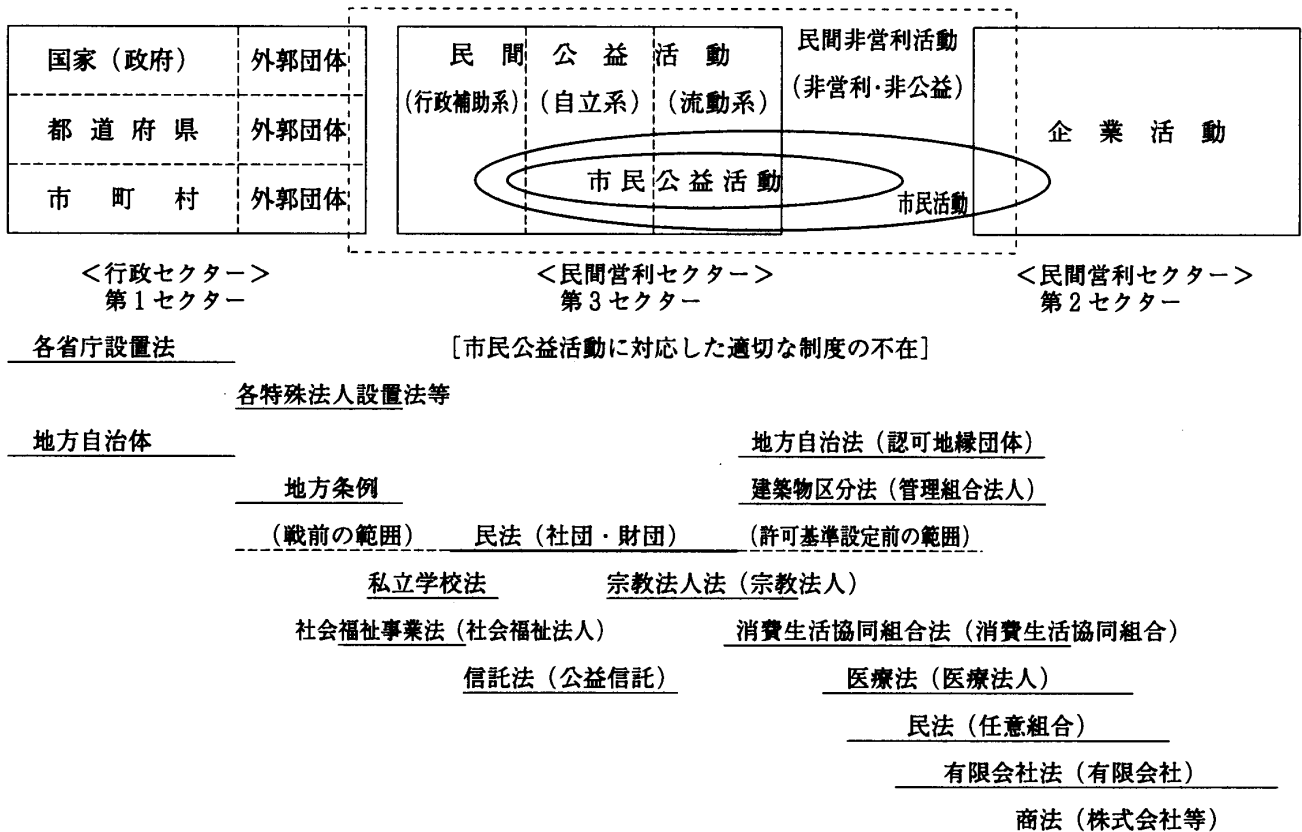


図1 わが国の非営利セクターの構図と対応する制度
 Fig. 1. Systems which correspond to composition of the non-profit sector in Japan.
 出所：総合研究開発機構「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」p. 3.

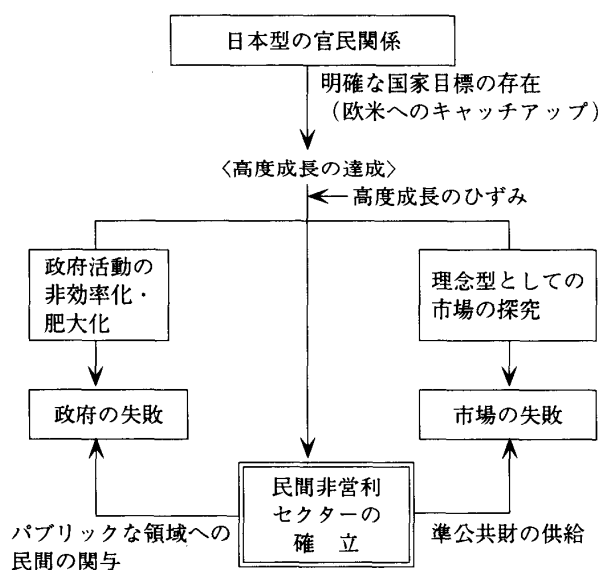


図2 日本のシステムの限界と今後の方向性
Fig. 2 The limits of Japanese system and future directivity.
出所：文献4) -①, p. 20.

らかな強い志とそれへの共鳴が必要であるが、日本の社会にはそのような強い志を促すような、多くの人の共有できる思想が十分に育っていない。内に閉じたムラ社会型相互扶助の伝統や、断続的で一貫しなかった宗教的伝統、戦前の報国主義から戦後の民主主義への移行にみられる国家観の急変、その中で市民意識の揺らぎや未成熟といった歴史的背景が、その要因と考えられる³⁾。

さて、こうした民間「公益」活動を担っている非営利組織をフィランソロピー・セクターという。フィランソロピー (Philanthropy) とは、「人を愛する」というギリシャ語を語源としており、博愛・慈善を意味する。いまでは、公益性の高い寄付活動やボランティアの奉仕活動などの社会貢献活動を総称的に指す場合に、この用語が使われる。

フィランソロピーは、経済学的な観点からは、民間セクターにおける「市場の失敗」と公共セクターにおける「政府の失敗」を是正する活動としてとらえられる (図2, 3)⁴⁾。すなわち、純粋公共財と純粋民間財の中間領域にある準公共財の供給は、「市場」が完備しているわけではないのでフィランソロピー・セクターが重要な役割を担うわけである。農村地域保全事業あるいは「土地利用型経営」事業内容の大部分はいわば準公共財の領域に位置する、といっても過言ではないだろう。

また、パブリックなニーズが多様化するにつれて、

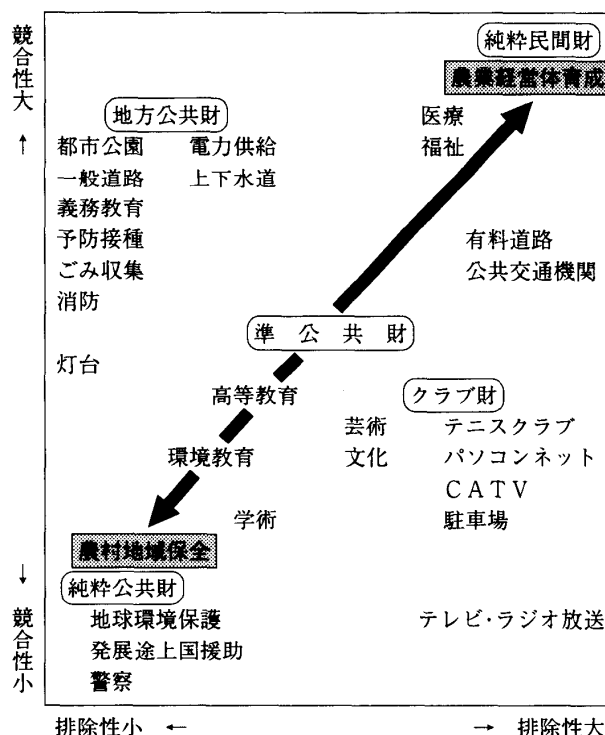


図3 公共財の概念図
Fig. 3 Concept chart of public goods.
(注) 各項目の位置は一応の目安であって、厳密にその財・サービスの特性に対応しているわけではない。
出所：同上, p. 21に加筆。

そこから政府自身が適正に施策対象を選択することは困難になり、かつ、すべてのニーズに応えることも非効率であるために許されない。そのためパブリックな領域への民間非営利セクターの関与が不可欠になる。

“非営利事業・組織”あるいは“フィランソロピー・セクター”の確立過程は「社会変革のための新たなパラダイム構築」といってよいだろう。わが国における“制度の不備”と“思想基盤の脆弱さ”とを克服するには、どうしたらよいのであろうか？ 逆にいえば、欧米ではどのような制度が整えられ、それはいかなる“強固な思想基盤”に支えられているのであろうか？ つぎに、一般的な制度比較を行い、これらの疑問に応える鍵を探ってみよう。

一般的な制度比較

1. 欧米における精神的基盤と制度⁵⁾

“非営利事業・組織”の制度は多様であり、各国の用語の定義や活動の領域にも相違がある。欧米のフィランソロピー精神の源流はキリスト教に求めら

れる。隣人愛や人間愛はキリスト教の本質的教義であることは、常識といってよい。例えば、キリスト教的生き方とは「聖書の〈カエザルのものはカエザルに、神のものは神に返しなさい〉（マタイによる福音書22章21節）」という聖句に従った生き方である。こうしたキリスト教の考え方によると、まさに個人や企業の金銭や財産などは神から委託されたものに過ぎない。したがって、金銭や財産の出捐とは、神から委託されたものを神に“返す”（ギリシャ語では“ポディドーミ”で、“当然の義務として返納する”ことに外ならない⁶⁾）という解釈も成り立つ。その点は欧米共通なのであるが、そうした活動を支える制度はキリスト教と国家権力との歴史的力関係の相違などにより、キリスト教文化圏として一括して把握することはできない。ファンデーション制度中心のイギリス・アメリカ、法人制度が発達しなかったフランス、法人制度（非営利財団・非営利社団）が整っているが教会中心のドイツ、といった相違がみられる。日本は明治期に、ドイツ・フランスを手本として制度をつくり、今日まで基本的にはそれを継承している。

つぎに、その精神と制度について、歴史の古いイギリスとフィランソロピーを独自に発展させてきたアメリカを中心にみていこう。フランスとドイツに関しては、対比的に制度的骨格についてだけまとめておきたい。

1) イギリス

ローマ・カトリック教会を拒否したイギリスでは、貧民救済などの事業に貴族が取り組み、1601年に「公益ユース条例」(Statute of Charitable Uses) が制定された、といわれている。これが源流になり、その後「公益信託法」(Charitable Trusts Act) が1853年に制定され、チャリティ委員会が設けられた。ちなみに、このトラストの農民的起源は12世紀にまでさかのぼるといわれている。農民たちは死後の幸せを願って教会に土地を寄進する風習があったが、国王が相続人のいない土地の「没収法」を制定したため、農民は没収を免れる対策として、生前に友人(受託者)に信託(トラスト)して、死後の土地の収穫物を教会(受益者)に寄進することとした、これが端緒であるという。

さらに、伝統的な公益信託法の全面的再検討が行われ、信託・法人両組織を対象としたチャリティ法(Charities Act)が1960年に制定・完備され、信託とファンド(Foundation)を基軸にした制度が発

展して今日に至っている。

こうした制度に基づいてチャリティ団体が多数設立され、その団体がボランティア活動の受け皿・推進役になっている。「国民のチャリティ活動は社会の福祉を支えたり、新しい価値観や手法、制度を生み出す推進役を果たしてきた。英国社会を変え、よりよくしていくのはチャリティ活動の力」「チャリティ活動の幅は人生の幅に匹敵する⁷⁾」といわれるほどに、その活動は強力かつ広範囲である。

このチャリティ団体の組織形態は3つある⁸⁾。

- ①信託(Trust)：公益目的のものがチャリティ認定の対象となる。設立は簡便であるが、ただし法人格がないために、不動産の取得などの権利・責任関係は個人が負わなければならない。
- ②任意団体(Unincorporated Association)：信託と同様に法人格がないので設立は容易であるが、メンバーの個々人に責任がかかる。
- ③会社法人(Charitable corporation, Limited company by guarantee)：チャリティ団体の認定を受け得る会社は、株式のない「有限保証会社」である。認定を受けた会社、チャリタブル・コーポレーションは公益社団に該当する。だが、これは私法人が公益事業を行うタイプである。つまり、イギリスには、公益法人・財団法人の制度はない。私法人ではあっても、法人格を有することによって、資産所有による公益的事業展開も容易になる。また、株式がないために、事業の利益は会社活動に再投資されるわけである。実際には、ナショナル・トラストの例のように、この法人形態と信託を組み合わせた活動がみられる。

チャリティ委員会は国の機関であるが、どこの省庁にも属さず、政治的な影響を受けずにチャリティ団体の認定・裁定を行い、免税などの優遇措置を与えている。チャリティ認定にあたっては準拠文書が必要である。組織形態によって①トラストでは信託契約書(Trust Deed)あるいは遺言書(Will)、②任意団体では定款(Constitution)あるいは規則(Rule)、③会社では定款(Memorandum Article of Association)。

なお、チャリティ法には“チャリティ”に関する明確な定義はない。ただし、これがよい方向に作用し、「市民は自由に社会のニーズを見出し、新しいチャリティ(公益)概念に挑戦できる。また、チャリティ委員会は社会の動きを見ながら、市民活動の

公益性を柔軟な姿勢で判断することができる』⁹⁾ という。

2) アメリカ

イギリスの信託制度が基本的には継承された。しかしながら、開拓当初から母国イギリスとは異なるところ多い。教会が公益活動の中心にはならず、有志の個人が必要な経費や資金を拠出して公共的ファンドとする、アメリカ独自の組織 (Foundation) が形成・発展してきた。その主目的は社会施設の建設や維持、さらには図書館・美術館、研究・教育など、幅広い分野に拡大していった。アメリカでは、チャリティという用語は貧民救済・慈善という狭い領域に限定されるイメージがあるために好まれず、より広い社会活動を意味するフィランソロピー (Philanthropy) が用いられるようになった、といわれている。

アメリカでは「国家権力と宗教の支配・束縛から逃れてきた人々が助け合いながらコミュニティを形成して生活を始め、そのコミュニティが次第に広がり最後に国家が形成された。…他の国であれば国家の責任において提供されているサービスを民間が自主的に提供していくというボランティアの伝統が出来上がり…citizen 自身が出来ないことだけを政府に委ねるという思想が根本にある』¹⁰⁾ と指摘されている。一般的に、ボランテニアに熱心なのはプロテスタント系であるといわれている。

ファンデーションは日本では財団と訳されるのが普通である。そのために、わが国の財団法人と混同されがちであるが、アメリカには公益法人制度はない。税法上の非課税団体は、1969年の税制改革以来、自ら公益活動を行う民間公益活動団体 (Public Charity) と、公益活動を資金的に援助する団体である私的財団 (Private Foundation) とに分類されている。免税団体 (Public Charity) に認定されたファンデーションは私的財団に対して公的財団 (Public Foundation) といわれ、一般には地域財団 (Community Foundation) と呼ばれている。このコミュニティ財団は特定地域社会において、一般大衆が公益信託の形で定期的、反復的に寄付した資金を基金として管理する、主として地域内の公益活動に助成する団体である。なお、私的財団は事業型 (Private Operating Foundation) と非事業型 (Private Non-operating Foundation) に分けられ、事業型の寄付金控除の方が高くなっている。

アメリカには、非営利法人を連邦レベルで規制す

る法律は存在せず、各州法がそれぞれ定めている。各州における具体的制度は千差万別である、という。日米の公益法人制度研究の権威である石村はカリフォルニア州法制を提示し、「アメリカ法は、公益法人はもちろんのこと共益法人等を広く含めた非営利法人制をとっている…人格なき社団に対しても積極的に制定法上の規制を行っている点は注目に値する』¹¹⁾ と、わが国の制度改善にとっても示唆的な指摘を行っている。

3) フランス

フランス民法には、社団法人・財団法人の法人規定がない。これは、「人権の尊重と個人の自由および自治」を掲げたフランス革命 (1789年) の影響である、といわれている。すなわち、「法人のような団体組織は個人の自由を拘束するものとして排斥』¹²⁾ され、「教会系の財団を始め、あらゆる種類の団体が解体され、フランスは強力な中央集権国家となっていった。1791年の憲法では、「公的救済の施設」が創設されなければならないと宣言されており、社会的ニーズには国家が対応するというのが基本的考え』¹³⁾ であるという。端的に言えば、革命思想は教会とギルドを押え込むために、国家と個人の間にかなる中間団体も認めず、徹底した個人主義と中央集権的官僚国家を求めたのである。

このような事情から、中世の封建時代における教会の社会的影響力がいかに強大であったかがうかがえる。カトリック教会は王権と対抗する勢力であった。ただし、革命後の国家権力によって財団が認められなかったとはいっても、カトリック教会系の国では、今日まで教会がボランテニアの役割を担い続けていることに変わりはない。

その後、非営利社団が1901年に認められたが、それが民間非営利活動として重視されるようになったのは、社会党政権下の1981年以降である。アメリカのコミュニティ・トラストに触発された形で1969年に、フランス財団が設立されたものの、財団の法的根拠は近年、1987年のメセナ法、1990年の企業財団法でやっと整備された。すなわち、フランス革命後に中央集権的な「行為の制度化」が顕著に進展したために、そこから脱却するまでに2世紀にわたる時間を要したのである。

わが国の近代的法制度は、このフランスの中央集権的な体制の影響を受け、とくに明治民法に反映・継承されている。そして、わが国では、そこからの脱却の途に乃いたばかりである。

4) ドイツ

ドイツではプロテスタントとカトリックが共存し、それぞれの系列が縦割り型で各州・連邦において組織され、教会の力は強く、地域共同体の相互扶助システムが機能している。両系統の教会については「国家が教会税を徴収（8～10%）し、教会が手数料を支払うシステムになっている」という¹⁴⁾。

ドイツの法人制度は、わが国の手本となったものである。社団法人と財団法人があり、それぞれ経済的・営利的（Wirtschaftliche）なものと、非経済的・理想的（Ideale）ものとに分類される。さらに、非経済的法人は共益的（組合的）法人と公益的法人に分けられる。このうちの非経済的・公益的法人がわが国の公益法人に相当する。なお、イギリス・アメリカのような公益信託・ファンデーションはない。ドイツでは非経済的・公益法人だけが課税の優遇措置を認められているものの、法人格のない非営利団体はその対象外となっている。この公益法人の活動目的は、公益、慈善、教会支援、これらの何れかに限定されている。

2. 欧米における支援制度

ここで対象とする支援制度は、「寄付控除」と「非営利事業・組織」への「優遇税制」である。この2つの制度が、多くの市民から「満足してもらえよう」ように資金を集め、かつ、「非営利事業・組織」がその貴重な資金を運用した果実から税金を徴収されないようにする、まさに具体的な主要方策である。

1) 寄付控除制度

欧米における「非営利事業・組織」は多様な形で展開している。イギリスのチャリティ・センターに登録されている団体数は約17万組織（毎年4千件のペースで増加傾向）、その総収入は国民生産の4%強（1990年）と見込まれる。その収入に占める国・地方公共団体の補助金・事業委託費などは17%程度であり、寄付や事業収入が大部分を占めている。ちなみに、アメリカの寄付金額は1990年1,225億ドルと膨大であり、国民総生産の2.24%に及ぶ。この寄付提供者の主流は個人（83.1%）であり、企業はわずか4.8%に過ぎない。

イギリス・アメリカが非営利組織への寄付という良き伝統を育んできた背景には「強固な思想基盤」があることはもちろんである。しかしながら、ここで注目しておかなければならない重要な点は、「寄付」という「利他的行為」を「自己利益」に変換す

る租税システムの形成である。わが国でも、そうしたシステムの適用が可能であるかどうかを探ることが今後の課題である。寄付金税制の国際比較の表1および表2によれば、イギリスとアメリカでは所得税控除と法人税控除がいかに手厚く行われているかがわかる。

わが国でも、法人が国・地方公共団体あるいは「大蔵大臣が指定したもの」へ寄付する場合には、全額損金算入可能である。しかしながら、法人による一般寄付あるいは特定公益増進法人（これは政令で列挙された全国区型の公益法人）への寄付では、損金算入制限がある。とくに、「市民」による個人一般寄付の場合には、所得税控除枠の設定はなされていない。換言すれば、わが国では個人の善意（利他的行為）は経済的には報われず、いわば「自損的行為」をとまなうような租税制度が実施されており、極論すれば、人間愛の醸成を阻害する集権的システムに、いまだにとどまっているのである。

さて、イギリスのコーベナント（Covenant）という継続的契約寄付の制度では、寄贈者の個人・法人には税制上の恩典はないが、3年以上の寄付契約を慈善団体と結べば、政府に納めるべき所得税分が契約団体に還付される（ただし、法人の場合には全額損金算入が可能である）。つまり、政府に納付すべき税金分を、自らが望ましいと思う目的に使用できるのである。その後、単独寄付（Single Gifts）もコーベナントと同様の扱いが可能になった。

また、給与天引き寄付（Payroll Giving）は、企業が代理徴収機関になり、従業員（個人）の毎月の給与から差引いて公益団体に寄付する制度である。このシステムでは、年間600ポンドまで所得控除が受けられる。この制度に加入している企業は4千万社強、利用従業員約28万人、寄付総額930万ポンド（23億円）に及ぶ。

さらに、直接的寄付以外の貢献方法として、以下のものがあげられる。①「給与天引き寄付」の企業による代理徴収制度。②専門知識・経営管理ノウハウ提供のための社員出向制度（Secondment）：出向期間中の経費控除可能。③スポンサーシップ：マーケティングとチャリティの中間的形態。チャリティと認められれば、その費用は寄付と同様に税控除の対象。④ハーフウェイ・ハウス・トラスト：社内に設けられた公益信託。コーベナントと同様に全額損金算入可能。

つぎに、アメリカのシステムをみてみよう。個人

表1 寄付金税制の国際比較
Table 1. International comparison of donation system

	寄付金の種類	控除限度額の計算	
		所得税(個人)	法人税(法人)
日本	寄付金の種類の特定なし	なし	次の額を限度として損金算入 (資本等の金額×0.25%+所得金額×2.5%)/2
	国または地方公共団体に対する寄付金	次の額を限度として所得から控除する その年中に支出した寄付金の合計(所得の25%相当が限度) - 1万円	全額を損金に算入
	指定寄付金 特定公益増進法人に対する寄付金		一般寄付金の損金算入枠と同額を別枠で損金算入
アメリカ	特に公益性の強い団体に対する寄付金(連邦・州・地方政府等に対する公共の目的の寄付金を含む)	調整総所得(必要経費控除後)の50%を限度として所得控除	課税所得の10%を限度として損金算入
	その他の一定の公益団体に対する寄付金	調整総所得の30%を限度として所得控除(ただし、特に公益性の強い団体に対する寄付金の控除と合計して調整総所得の50%を限度)	
イギリス	慈善団体(慈善目的のためにのみ設立された団体)に対する寄付金	3年超の期間にわたって毎年寄付を行うことを約した捺印証書契約に基づくもの	全額を損金に算入
		一回限りのもの	年間500万ポンドを限度として上記と同様に取り扱われる
	給与等からの控除による寄付金	被用者および年金受給者について寄付金とその雇用者等により給与等から控除される形で支払われる場合に、年間600ポンドを限度として所得控除	年間配当の3%を限度として損金算入(非同族法人)または年間500万ポンドを限度として損金算入(全法人)
ドイツ	慈善、教会、宗教、学術目的および特に奨励に値すると認められる公益目的の寄付金(連邦・州・地方政府等に対する寄付金を含む)	以下のいずれか大きい金額を限度として所得控除 ①年間総売上高と支払賃金の合計額の0.2% ②所得の5%(慈善、学術目的および特に奨励に値すると認められる文化目的の寄付金については10%)	個人と同一
フランス	特に公益性の強い団体に対する寄付金(宗教団体、慈善団体等)	粗所得総額の5%を限度として寄付金額の40%の税額控除 (注1)粗所得総額とは必要経費控除後の所得 (注2)事業を行う個人は、法人と同一の取扱いを受けることが原則だが、個人としての取扱いを選択することもできる	年間総売上げの0.3%を限度として損金算入
	その他の一定の公益団体に対する寄付金	粗所得総額の1.25%を限度として、寄付金額の40%の税額控除	年間総売上げの0.2%を限度として損金算入(ただし、他の種類の寄付金の控除と合計して年間総売上げの0.3%を限度)
	一定の研究機関等に対する寄付金	なし	年間総売上げの0.2%を限度として損金算入(ただし、他の種類の寄付金の控除と合計して年間総売上げの0.3%を限度)

(出所)大蔵省主税局資料などにより作成
出所:文献4) - ①, p. 93.

寄付の所得税控除率が30~50%と高い。パブリック・チャリティと私的財団・事業型への個人寄付控除率は、現金の場合50%まで、評価性資産の場合には原則として30%まで、遺贈では全額、となっている。また、私的財団・助成型への寄付控除率は現金50%、

資産20%である。個人寄付が8割を占めるアメリカでは、「50%限度枠適用団体と認定されるか、30%限度枠適用団体と認定されるか」は重要な関心事であり、「団体財政力の健全化、収入源の安定化などの面への影響は大きい」¹⁵⁾といわれている。

表2 日本、アメリカ、イギリスにおける市民公益活動の制度と税制

Table 2. System and tax system of the citizen public interest activity in Japan, U.S.A. and U.K.

	日 本	ア メ リ カ	イ ギ リ ス
法人の設立等	民法による公益法人が一般的であるが設立基準が厳しすぎ市民公益活動団体は法人化が困難。法人でなければ公益団体としても税制上の優遇措置は受けられない。	州の非営利団体法によるが、法人 (corporation) 以外に信託 (trust) や人格なき社団 (unincorporated association) も公益団体として認定される。	公益団体 (チャリティ) の主体となり得るのは公益信託 (charitable trust)、公益目的の法人および公益目的の人格なき団体 (unincorporated association) であるが実際には信託が多い。
公益性の認定	主務官庁	課税庁 (Internal Revenue Service)	チャリティ委員会
団体に対する課税	収益事業については、課税対象となる事業を特掲し、団体の目的に関係無く軽減税率で課税。	公益目的に関連した本来の事業は免税、公益目的に関連しない事業については営利法人と同率で課税。	チャリティは非課税。チャリティは収益事業は認められないが子会社として営利企業を持つことが出来る。

出所：文献4) -④, p. 127.

また、アメリカの非営利活動では「各地のコミュニティ・チェスト (共同募金の一種) という名前の募金専門集団を続々と設立」している点が興味深い。このプロフェッショナルのファンド・レイザー (寄付金集め専門担当者) の誕生によって、手間のかかっていた寄付金集めの効率化が図られ、「市民に寄付を行う習慣を定着」⁶⁾ させることに貢献したといわれている。

2) 非課税・免税制度

わが国では、主務官庁が公益法人の設立許可を認めれば、「非課税制」が適用される。このように設立許可と同時に課税特典が自動的に認められる制度を「非課税制」と呼ぶ。ただし、「非課税制」とはいつでも、収益事業および地代・貸借料などには低減税率 (27%) が適用される。収益事業による所得は「みなし寄付金」として30% (社会福祉法人などは50%) までは認められるので、損金に算入することができる。

これに対して、イギリスではチャリティに税制上の特典が与えられており、法人税、所得税、キャピタル・ゲイン税、財産税、印紙税などが免税になる。免税制では税法上の審査を経た後に、課税特典が認められる。チェックを受けたチャリティ関連事業にも所得税課税はない。ちなみに、チャリティには非関連・収益事業は認められていない。非関連・収益

事業を営む場合には、チャリティの投資による別会社を設立して運営することになる。営利会社には一般税率が適用されるが、この会社が上げた利益は全額チャリティに寄付されるので、全額損金算入可能である上に、所得税分の団体への還付を利用することもできる。これは、わが国の「みなし寄付金」が全額認められた形とってよいだろう。ナショナル・トラストとナショナル・トラスト・エンタープライズとの関係は、この適用事例である。結局、営利法人ではあっても、その収益が公益目的に活用されるのであれば、免税の対象となっているのである。

アメリカでは、各州の国内歳入庁が統一的に審査して、免税の認定を行っている。非営利団体のうち公益団体と認められた法人・団体の事業は非課税となる。利子・地代・貸借料などは、パブリック・チャリティでは非課税、私的財団では1~2%の課税となっている。非関連事業は普通法人の税率が適用される。

ナショナル・トラストの理念と実践的手法

欧米の制度と思想的基盤について概観してきたが、これまでの一般的解説はわが国への適用可能性を探る前提条件の整理とってよい。つぎに、わが国の農業・農村問題の解決方途を探るために、イギリスにおけるトラスト運動の具体的実践¹⁷⁾ から学ぶべき

点をまとめておこう。

ナショナル・トラストは、“営利企業と政府から独立”した民間団体である。欧米の民間非営利活動は民衆あるいは国民の“独立 (Independent)”という精神に基づく生き方に支えられている。民間非営利セクターはインディペンダント・セクターと呼ばれているが、それはこの基本精神を端的に表している。この“独立”という精神がなければ、「政府の失敗」「市場の失敗」という欠陥を補正していく運動を展開することは困難である。

民間非営利活動の主体は民衆である。その運動を成功に導くためには、圧倒的多数者に呼びかけるメッセージを明確にすることが大切である。ナショナル・トラストの創設期に創始者たちは、つぎのように民衆に呼びかけた。オクタヴィア・ヒル女史はオープン・スペースを「貧しい人々のための戸外のすわれる場所」として保存することが必要性であると訴え、「美しい、遠くの静かな場所を、できるならばあなたがたの子供たちのために、そしてあなたがたの子供たちの子供たちのために残しておいて下さい。都市が大きくなればなるほど、ますますそれらの場所は貴重なものとなるでしょう。より多くの人々の精神が、美しさと静けさを強く求めるでしょうから、そして都市はそれらを与えないし、与えることはできないのですから」¹⁸⁾と民衆に語りかけた。また、H. D. ローンズリイは「企業家精神と誤り呼ばれる強欲な私欲によって、…公共のための(土地)が狭められ、そして侵略されている。いつ本当の公共心が目覚め、せわしいイギリスの現在の、そしてまだ生まれてこない世代の人々の最大利益のために、国家に抗議し、そして国家がやらなければならない事柄に、国家の保護を要求するようになるのか」¹⁹⁾と訴えた。ナショナル・トラスト創設以降、こうした呼びかけに応えたのは、「子供」「労働者」「絵かき」などの「貧しき人々」、圧倒的多数の大衆であったという。そうした多数の人々が「必ずしも自分の楽しみではなくて、国民のために、寛大にかつ私利私欲を捨ててお金を投じてくれたのである…これまで大山鳴動(国家)してネズミ一匹であったけれども、今度はネズミたち(国民)が陣痛を起こして、山を生み出したのである」²⁰⁾。こうした貧しき多数の国民による募金がトラスト運動を支え、土地購入のファンドを形成し、広大な土地の買取りによる環境保全・継承を可能にしたのである。

ナショナル・トラストは“人間性復興”という明

確な基本理念を掲げ、“生活の芸術化”を提唱している。創始者のなかに2人の芸術家がいた。彼らの影響は大きく、初期の運動計画時には「芸術や文学の色合いが強く表現され…ラスキンやモリスのような人々が建造物や地方を救うための運動を支配した」²¹⁾。モリスは“労働の人間化・芸術化”を唱え、「労働が芸術化すれば、消費生活・地域生活も芸術化する。そうなれば、より芸術的な製品や都市空間を望むようになり、この欲求が生産者を動かして、より芸術的な製品や建築物を生産する方向に社会が向かっていく——これが社会の原動力である」²²⁾という考えをもっていた。またラスキンは“生活の芸術化”をすすめるために非営利事業を重視した。彼は「営利主義企業の機械導入による生産をくかねもうけ>のための事業であり、すぐれた職人たちの知識、熟練、人間的な労働の喪失を特徴とし、機械の補助者としての労働は、非教育的で単調、かつ非人道的なもの」とみており、「生活の中に芸術文化性を普及させるような製品の供給を目指し」「伝統的な手工業の復興は非営利的な協同組合事業や寄付による公益団体の事業として経営されるべきである」²³⁾と主張していた。また、ラスキン、モリスは“固有価値”という概念を提示した。それぞれの「地域に固有」な歴史や景観に「価値」を見出し、その地域に住む人々の内発的な継承を重視した点も注目される。

要するに、創始者たちは近代社会を批判する理念に基づき、国家よりも民衆を信頼する視点から“非営利的事業・芸益団体”を明確に位置付けているのである。こうした視点こそ、わが国の関係者がまず第一に学び、継承しなければならない点である。

つぎに、農業とくに農地との関連について、概観しておこう。周知のように、ナショナル・トラストはいまやイギリスにおける民間最大の地主であり、約23万ヘクタールの土地を入手して保護・管理している。そして、その多くは農林地である。1930年代初頭に財政法の改正が行われ、それ以降、トラストへ贈与あるいは遺贈された財産には相続税が免除されることとなり、かつ寄贈者の子孫はトラストのテナントとして代々居住することも可能になった。ただし、トラストの管理下ある資産(不動産)は“譲渡不可能”である。

植民地時代に建設されたカントリー・ハウスの多くが、この制度を利用して相続税の免除を受けた。カントリー・ハウスには、邸宅と庭園そして広大な

農林地があり、結果的に、ナショナル・トラストは農地の管理保全を行わざるを得なくなった。こうした形で集まってくる農地には、借地農や農業労働者が多数関係しており、それらも農地といっしょに引き継ぐ形となった。つまり、トラストが農場経営を継承する方式が確立したのである。

しかしながら、こうした農場経営は不経済であり、1970年代まで累積赤字の要因となった。つぎの文章は、そうした状況をよく物語っている。「贈与された農地は、しばしば遠隔地にあり、かつ不便なところにある。一定の広がりをもつ美しい地域は必ずしも生産性のある農用地を形成しているわけではない。管理は複雑であり、土地はしばしば散在しているので、本雇いの農業労働者を雇うことは不経済である。実質的な収益をあげることを目的とした農業経営の会社ならば、トラストの所有地の大部分に見向きもしないであろう」²⁴⁾。「トラストの農地のほとんどは、著しく自然の美しさをもつ土地として譲渡不可能の形で所有されている。したがって普通の土地所有者に利用できるように、ある地所の近代化のための資本を調達するために遠隔の農地を販売するというような選択の自由はめったにない」²⁵⁾。かくして、トラストは苦い経験を踏まえ、獲得する土地を「重要な意義」あるものに限定するようになっていった。そして、農場管理の基本は「村に長く住み、その結果その気風と伝統を保持しているような家族を優先するほうが正しい」²⁶⁾という考えに至ったのである。

ナショナル・トラストが実践している農地管理手法は、わが国に直接的には適用できない。わが国では、農業公社等の農地保有合理化法人による「当面の引き受け手がいない地域における管理耕作」が認められているものの、事業内容は制限され、税制上の支援措置も不十分である。トラストでは「資金カクテル」といわれるほどに多様な形で財源を確保している。その内容は、ジュニア会員制による若者の参加（1968年から）など会員の多様化による収入確保、別会社設立・運営による収益寄付制度の活用、啓蒙・宣伝販売（ガイドブック、バッジ、ネクタイ、カード、種子・苗など）、管理地域への入場料・駐車料、地代・家賃収入、等々である。こうした資金確保の手法にも学ぶべき点は多い。

わが国の農業・農村における“非営利事業・組織”の課題

1. 「公益」に関する規定

わが国における公益法人の民法規定を示しておこう。第34条の「公益法人の設立」では「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」とされている。なお、この形態に類似した信託法による公益信託は英米法に由来するものである。

公益法人に対する税制上の非課税制は、歴史的には寺社・墓地等に関する地租の取扱いに端を発し、「営利ヲ目的トセサル法人ノ所得」は非課税とされた。そして、この非課税制は戦後の税制にも原則（収益事業に関しては軽減税率適用、現行27%）として受け継がれてきた。ただし、行政諸機関（主務官庁・知事）がこの非課税特典を「設立許可」という形で付与する特権を握っているわけである。

なお、「公益性とは本来社会一般にとって有益なことを意味する…しかし、わが国では“公益=国益”という暗黙の前提の中で、設立許可と監督権限をもつ主務官庁の影響下に“国益=省庁益”という図式が浸透している」²⁷⁾との指摘がなされている。民法上には「公益」の定義、設立許可基準に関する規定がないために、実際の運用はルーズであり「主務官庁等」の裁量にゆだねられている。社会全般の利益ないし不特定多数人の利益を目的とするか、それと関連していれば足りる、といった漠然とした基準である。そのために「公益性」のあいまいなものが、これまでに公益法人として多数設立された。

なお、地方公社に関して、「事業の対象となる範囲や人数がひとつの市の程度以上の規模は必要であろう。したがって、ひとつの町村民を対象とする法人〈現在、地方公益法人に若干存在するが〉の新設は適当とはいえず、実際問題として法人の運営も困難である」「公益事業の規模は、公益法人の趣旨から、大きければ大きいほどよい」²⁸⁾と指摘されている。市町村農業公社は「適当ではなく、運営も困難」と一般的には目されている代物なのである。さらに、総務庁が1991年に公益法人の行政監察を実施し、その結果を関係省庁に対し勧告した時期に合わせて、皮肉にも新農政は「市町村農業公社を積極的推進」という方向を出さざるを得なかったのである。その前途は多難である。

2. 市町村農業公社と農地管理

わが国の農業・農村は危機的な状況に追い込まれ、農業に関する事業が公益的にしか維持し得ない領域・地域が拡大している。とくに限界的地域では公益法人形態でしか地域社会を救えないような事態に陥っている。だが、公益法人と株式会社は農地法の農業生産法人から除外されている。そのため、公益法人は「農地の権利取得」を農地法上では行えない。しかしながら、今日では「営利目的の経営」の成立が著しく困難な領域が、中山間地域・都市近郊地域において拡張しつつある。一般的な経済原則に従えば、そうした経営展開が困難な領域における農地は荒廃するか、あるいは林地・宅地など他の用途に転用されるか、いずれにしても減少の道をたどることになる。実際、中山間などの条件不利地域では、農地流動化率よりも耕作放棄地率の方が高い、という事態が生じている。

ところで、中山間地域は国土の7割に達する。その農家戸数・人口と耕地面積は全国の約4割を占め、いわば「多数派」である。そこから農林業生産者が撤退し、さらには地域住民も「条件の良い」平坦・都市的地域に移動・集中するならば、国民経済的な社会問題となろう。市町村レベルでは、地域における人材・労働力の不足と「農地の相対的過剰」という当面する課題を克服するために「営利を目的とせず」さらには「赤字覚悟」でも、地域社会維持のための対策を早急に講じなければならない事態が広がり、かつ深刻化している。農業公社への期待は、こうした「農地の相対的過剰」問題、そして地域社会衰退の末期的症状の累積を背景としている。

また、「農協直営」型法人は農業生産法人として農業経営を行っている。この形態の最大の問題点は農協法および農地法に違反した、いわば“苦肉の策の産物”であるという点である。農協自らが農地保有合理化事業の保有農地の「受け皿」を準備して事業の円滑化を図り、土地利用型の不採算部門を「直営」により担当しているわけである。市町村農業公社は、自治体が参加し得る農地権利取得可能な法人の唯一の形態である。既設の農業公社はほとんど農業支援サービスのために設立されたものであり、作業受託あるいは機械施設リースなどの事業を中心としていた。しかしながら、新設の公社は農地保有合理化法人資格を取得し、その保有農地の管理耕作を目的としたものが多い。公益法人は農業生産法人になれず、また自治体が農業生産法人に出資参加する

ことも認められていない状況の下では、農業公社による「準公営農場」は地域農業維持の「最彼の切り札」といってよいだろう。農業公社の問題点は公益法人の「公益性」に疑念が残る点である。特に、市町村単独の出資・寄付による「準公営農場」の「公益性」とは、一体何であろうか？ これは「不特定多数人の利益」ではなく、まさに行政の代行機関が「特定地域における特定の人々の利益」を目的とした「公共事業」業務としか言いようがないのである。

さらに、「第3セクター」による農村活性化方策が注目されている。本来、欧米では民間非営利組織を「第3セクター」あるいは「サード・セクター」と呼ぶ。しかしながら、わが国の用法は独自であり、狭義には官民共同出資の会社形態の組織・事業を指し、広義にはこれに公益法人を含む。第1セクターの出資による有限会社・株式会社が農業サービス事業を行っているものが多い。ただし、この形態では農地管理支援は間接的にしか行えない。自治体出資参加の株式会社にはそれなりの長所がある。だが、農業生産法人への移行など、他の形態への転換は困難である。

これらは「多様な担い手」の異質なタイプである。しかしながら、設立の経緯を検討すると、その目的は経営支援・地域農業維持活性化方策という点で共通しており、関係者はこれらの形態を代替可能な選択肢として受け取っているのが一般的である。

3. 農業・農村における“非営利事業・組織”の展望

わが国における市民参加型の“非営利事業・組織”は、新たな歩みを開始したばかりである。ナショナル・トラスト運動は着実に拡大し、支援制度も徐々に整いつつある。例えば、1985年の税制改革では、トラスト団体への寄付に対して個人所得税の控除、法人寄付の損金算入扱い、など免税制度は拡充した。また、トラスト団体への相続財産の贈与分についても軽減税率が適用されることとなった。しかしながら、こうした支援制度の適用要件が定められており、税制上の特典を受ける範囲は限定され、農地はそこに含まれていない。農地保全、農村地域社会活性化の課題解決のためにトラスト運動の成果を活用するには、さらに制度の改善・拡充を図っていく必要がある。「特定非営利活動法」の施行に伴い、農業分野でも、それに対応する基盤作りや農業諸制度改善に早急に取り組まなければならない。

農業・農村分野では、「人間性復興」などを基本とした新たな理念形成を図ることが不可欠である。また、農業・農村への「多様な」参入経路を開拓してオープン・システムを構築していくべきであろう。とくに、市民参加型の非営利事業・組織を設立・運営していく方向は、山積する課題の解決方策として有効であろう。当面、わが国では行政の参加は欠かせない。しかしながら、設立・運営の主役は「住民」「市民」であり、行政はその補完・支援機能に限定する方向で、運動を進めていくべきであろう。

農地保全をめぐる、将来、市民参加型の非営利事業・組織が農地所有さらには農業経営の継承の重要な一環を担うことになろう。現在、新たな農業・農村基本法の策定が進められている。だが、そこでは「市民参加型非営利活動」による農地保全方式の検討はまったくなされていない。従来と同様に、閉鎖系のなかで「外部からの侵入をいかに抑えるか」といった方向からの議論が主流を占めている感は否めない。農地制度は「非営利団体・組織」あるいは生活協同組合のような非営利・共益組織に対しては広く門戸を開き、市民参加型の農地保全を運動として拡充していくべきである、と私は思う。

なお、農地制度をめぐる、農業法人の形態要件が議論の重要な焦点となっている。すなわち、株式会社の参入を認めるかどうか、という論点である。非営利事業・組織への寄付による参加は大いにすすめるべきである。また、非営利法人への株式会社の資本出資参加も経営の意思決定権が担保されている限り、恐れることはないであろう。つぎに、農業生産法人の企業形態要件を緩和して、株式会社による農地利用経営を認めるのかどうか、この点が最大の問題である。経営の意思決定権が農業労働に携わる人あるいは農協・生協などの構成員に担保されていれば、どのような企業形態を選択するのかは、むしろ従属的な問題といってよい。なお、どのような営利的企業でも、その収益を構成員に分配せず、「非営利組織」あるいは「公益組織」に繰り入れることを決めている場合には問題がない。株式会社は資本調達上、最も適した形態であり、農業経営をオープン・システムに転換する上でも重要な役割を果たすであろう。同時に、これは参加者・構成員の危険分散を図り、広範囲の人々の参加に適したシステムとみることも可能である。

引用・参考文献

- 1) 秋山邦裕：「新農政担い手問題の“基本対策”に迫れたか」（現代農業・特集増刊号『こうしたらどうですか新農政』1992年11月号）pp. 98～100.
- 2) 実態に基づく制度的問題点については、秋山邦裕「農協直営と市町村公社」（和田照男編『大規模水田経営の成長と管理』東京大学出版会、1996年）を参照。また、制度改正の契機となった調査報告として、秋山邦裕『市町村農業公社の実態と課題』農政調査委員会、1990年、を参照。
- 3) N I R A 研究報告書市民公益活動基盤整備に関する調査研究」総合研究開発機構、1994年、p. 19.
- 4) フィランソロピーに関する基本的参考文献をあげておこう。
 - ①本間正明編『フィランソロピーの社会経済学』東洋経済新報社、1993年。
 - ②出口正之『フィランソロピー』丸善ライブラリー、1993年。
 - ③島田晴雄『開花するフランソロピー』TBSブリタニカ、1993年。
 - ④税制研究会編『フィランソロピー税制の基本的課題』公益人協会、1990年。
- 5) 欧米の公益法人・公益信託の制度比較関係の基本的参考文献として、前掲のフィランソロピー関係文献に追加して、以下の著書をあげておく。
 - ①森泉章『法人法入門』有斐閣双書、1986年。
 - ②森泉章『公益法人の現状と理論』勁草書房、1982年。
 - ③森泉章『公益法人の研究』勁草書房、1977年。
 - ④田中實『公益法人と公益信託』勁草書房、1980年。
 - ⑤田中實『公益信託の現代的展開』勁草書房、1985年。
 - ⑥石村耕治『日米の公益法人課税法の構造』成文社、1992年。
- 6) 前掲、5) の⑥石村、p. 399.
- 7) 前掲、N I R A 研究報告書、p. 113.
- 8) 法人格がなくても免税資格を受けることは可能であるが、パートナー・シップは免税資格承認を受ける団体形態に含まれない。この点は、アメリカも同様である。5) の⑥石村、p. 45参照。
- 9) 前掲、N I R A 研究報告書、p. 118.
- 10) 前掲、N I R A 研究報告書、p. 93.
- 11) 前掲、5) の⑥石村、p. 11.
- 12) 前掲、5) の⑤田中、p. 18.
- 13) 前掲、4) の①本間、p. 161.
- 14) 前掲、N I R A 研究報告書、p. 125.
- 15) 前掲、5) の⑥石村、p. 54.
- 16) 前掲、4) の③島田、p. 163.
- 17) ナショナル・トラストおよびシビック・トラスト関係の主要参考文献。
 - ①田中實『公益信託の現代的課題』勁草書房、1985年。
 - ②木原啓吉『ナショナル・トラスト』三省堂選書、1992年。
 - ③木原啓吉『歴史的環境』岩波新書、1982年。
 - ④ロビン・フェレン著、四元忠博訳『ナショナル・トラスト』時潮社、1984年（原著1974年）。
 - ⑤グレアム・マーフィ著、四元忠博訳『ナショナル・トラストの誕生』緑風出版、1992年（原著1987年）。
 - ⑥向井清志「参加と交流による地域資源の保全と創造」『地域資源の保全と創造』農文協、1995年。

- ⑦池上惇『生活の芸術化』丸善ライブラリー，1993年。
- 18) 前掲，17) の⑤，p. 93.
19) 前掲，17) の⑤，p. 128.
20) 前掲，17) の⑤，p. 175.
21) 前掲，17) の④，p. 22.
22) 前掲，17) の⑦池上，p. 21.
23) 前掲，17) の⑦池上，pp. 165～166.
24) 前掲，17) の④，p. 139.
- 25) 前掲，17) の④，p. 212.
26) 前掲，17) の④，p. 140.
27) 税制研究会編『フィランソロピー税制の基本問題』公益法人協会，1990年，p. 59.
28) 内閣総理大臣官房管理室監修『公益法人の設立・運営・監督の手引き』公益法人協会，1984年，pp. 1～2. なお，改訂4訂版が1994年に出版.

Summary

Owing to the religious convictions, the system of non-profit organizations has widely been prevailed in Europe and America.

Another encouraging factor is the fact that the donation to the non-profit organizations is exempted from taxation. In Japan, also, the non-profit organization has been on the way of playing an important role as a part of social economic system, however, in many cases the function of administrative 'complement' or that of administrative 'substitution' have been added to this.

Nowadays, an exemption of resolving the constraints farms and rural villages has been shifted from the hands of administration to the shoulders of the agricultural public corporations and the third sector.

Not only citizen participation but also the expansion of exemption from taxation is necessary for the prevailing of the non-profit organizations in Japan. Deregulation of agricultural administrative system should also be emphasized.