民が担う公共と寄付の役割

2008.05.12.

東京都税制調査会小委員会
山内直人（大阪大学）

民が担う新しい公共の背景

- 少子高齢化、グローバル化、地域･所得格差
- 公共サービス需要の拡大と多様化
- 官から民への潮流

  小さな政府、福祉国家破綻、東欧革命
- 過度の市場信仰（ワシントンコンセンサス）への反省（第三の道）
- インターネットなどITの普及

  小規模団体でも比較優位持てるビジネスモデル

市民社会をめぐる国内の動き

- 1995年　阪神大震災、オウム地下鉄サリン
- 1998年　NPO法施行
- 2000年　介護保険制度スタート
- 2001年　中間法人法施行、認定NPO法人制度
- 2003年　改正NPO法施行
- 2003年　地方自治法改正、指定管理者制度創設
- 2004年　公益法人改革に関する有識者懇報告書
- 2006年　新会社法施行、公益法人改革3法成立
- 2008年　新公益法人制度施行

岐路に立つ日本の市民社会

- 90年代の閉塞のなかでのNPOへの期待
- 10年間の量的拡大、最近の鈍化
- 期待と現実のギャップ：零細、資金難、専門性不足
- 社会起業家、ソーシャルベンチャーの台頭
- 競争と淘汰を通じて、量的拡大から質的向上へ
- 期待倒れか、成熟市民社会の主役になるか
- ３つの危機、チャレンジに直面

信頼性の危機

- NPOは信用第一だが・・・
- 悪徳NPO法人の暗躍
  - 暴力団などが認証をお墨付きと宣伝
- NPO法人の認証取り消しもじわり増加
- 事業報告書を提出しないNPO法人も
- セクター全体の信用失墜の恐れ

協働の危機

- 行政とのパートナーシップ広がる
- 補助、事業委託・・・
- 指定管理者制度のスタート
- 行政：NPOを安価な委託先と考えがち
- 対等な関係構築の難しさ
- NPOの行政依存進み、下請化のリスクも

市場淘汰の危機

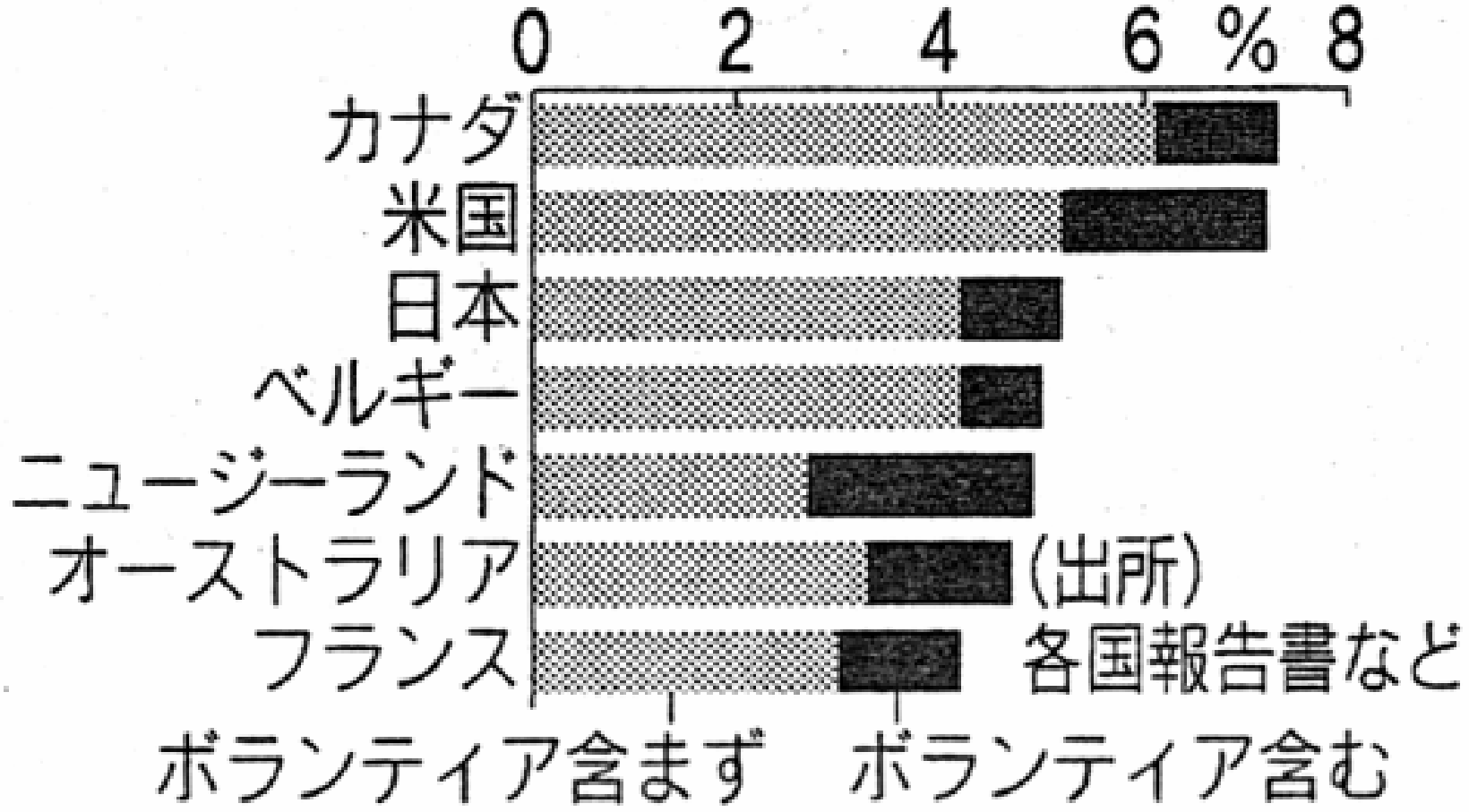
- 規制緩和により、営利企業の参入
  - アメリカでは、営利の病院・HMOが急増
- 訪問介護サービスの場合
  - 営利企業のシェア30%以上に拡大、NPO法人のシェアは6%
- 営利企業との競争で縮小・退散のおそれも

市民社会の現状を再確認

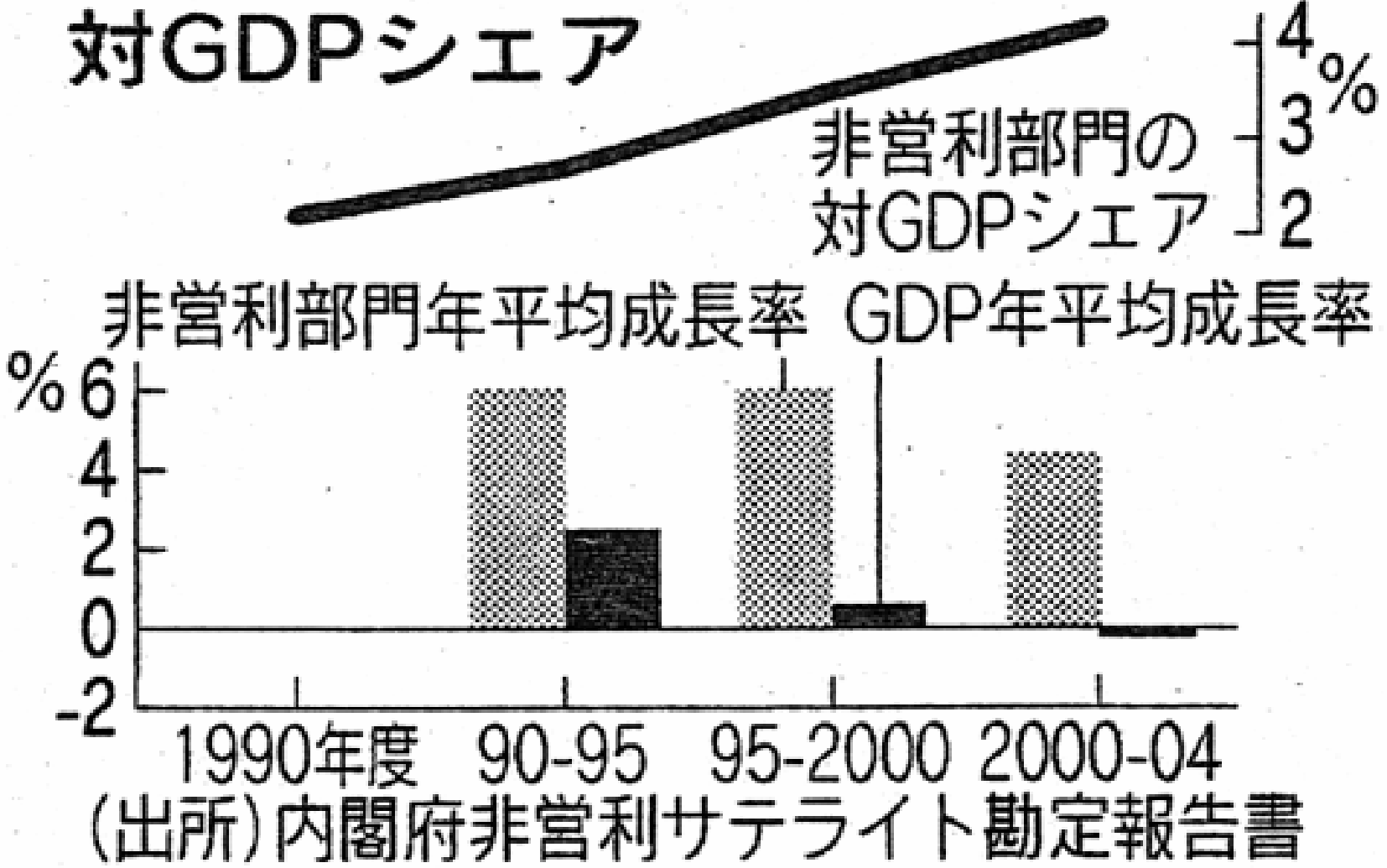
- 非営利セクターの成長率は経済全体より高く、GDPに占めるシェアは拡大している
- NPO法人の数も増加している（最近は鈍化）
- NPO法人を含む市民団体は依然として零細
- 寄付は阪神大震災以降増えていない
- ボランティア参加者も増えていない

非営利部門のGDPに占めるシェア

(調査年は1999-2004年で、国ごとに異なる)



日本の非営利部門の成長率と対GDPシェア

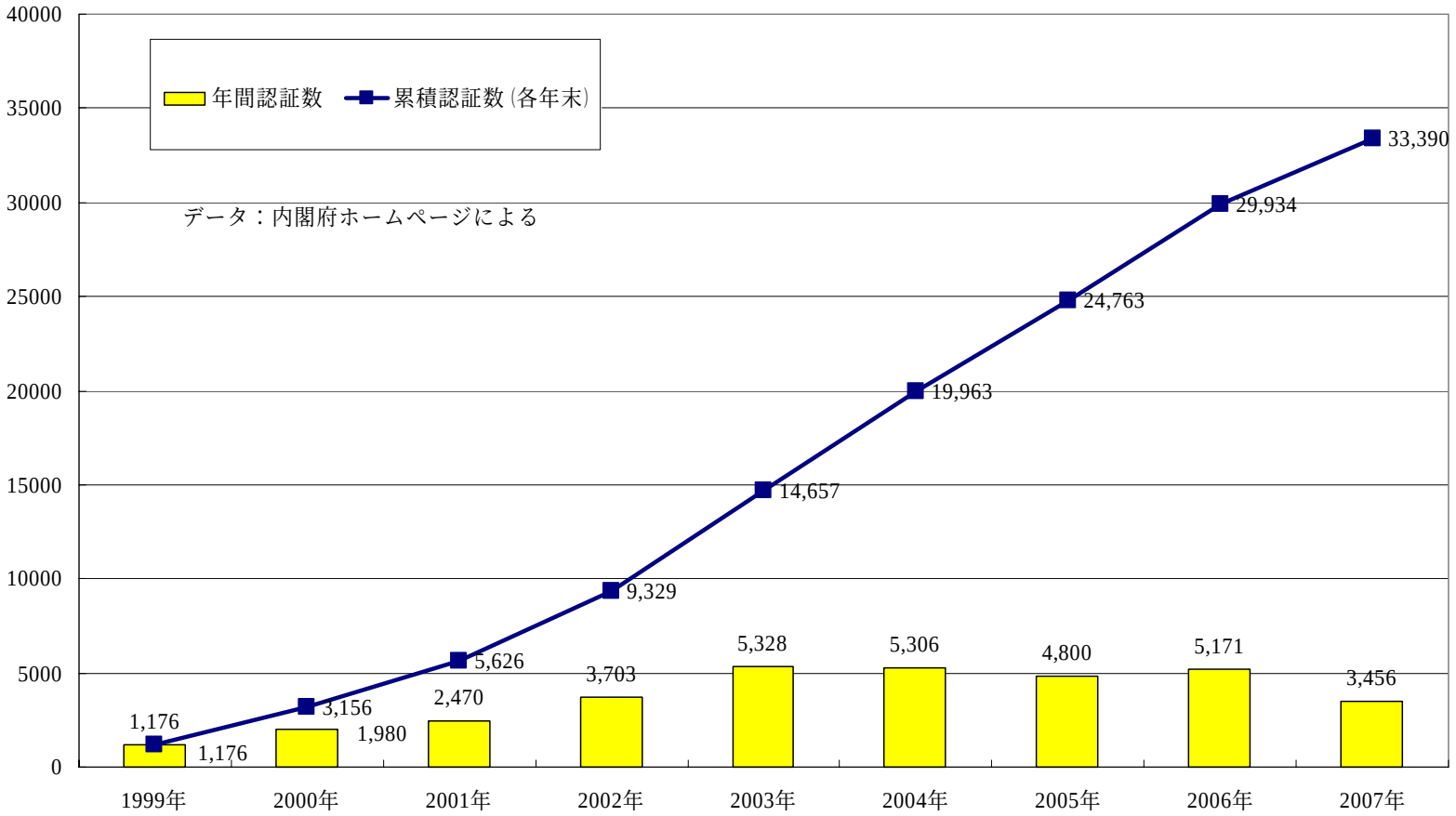


(出所)内閣府非営利サテライト勘定報告書

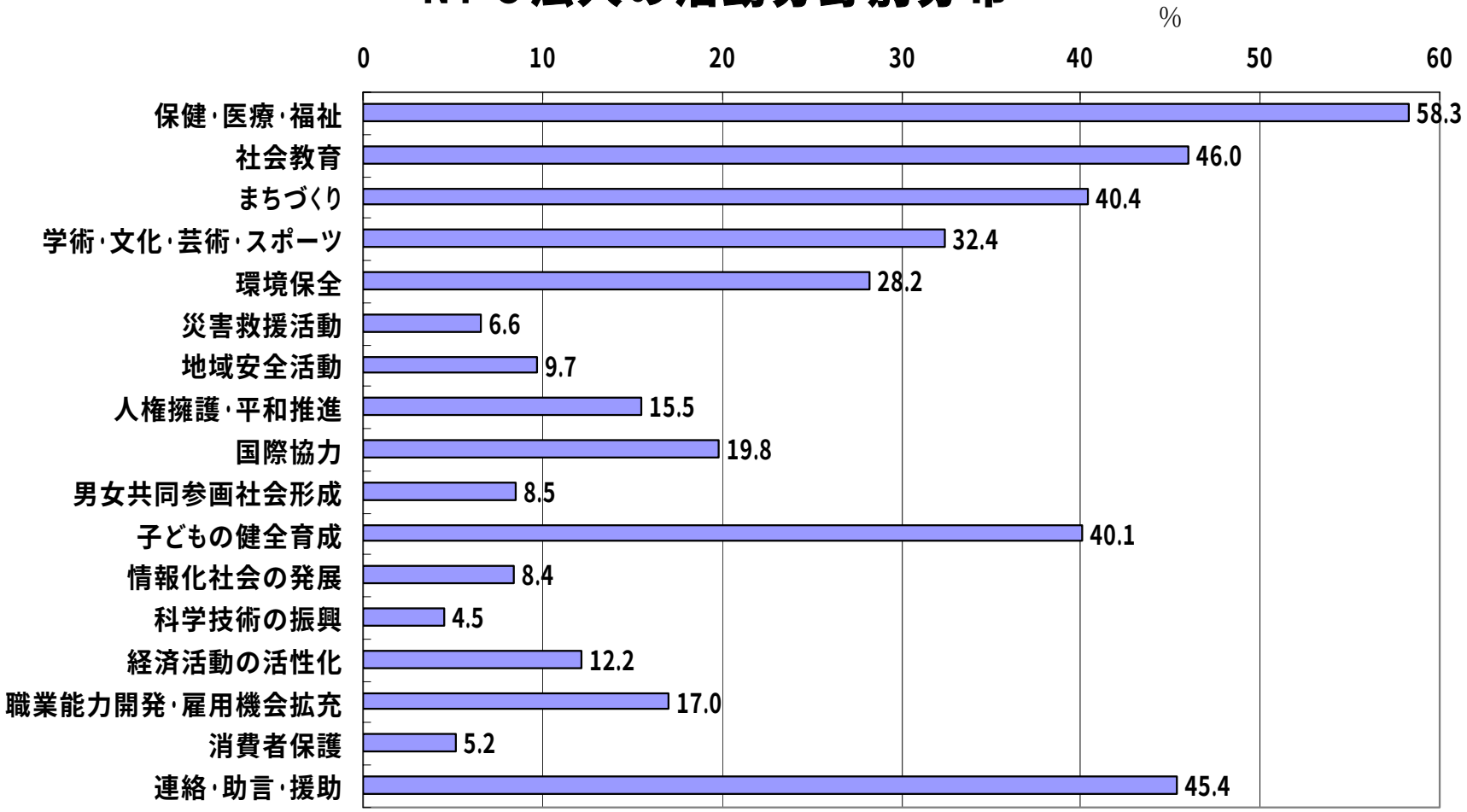
ＮＰＯ法人の現状

- 1998年NPO法施行
- 草の根NPOに法人化の道
- 内閣府・都道府県が認証
- 形式審査中心、行政裁量少なく、準則主義に近い
- 17分野限定だが、事実上ほとんどの分野をカバー
- 受理35,760、認証34,370 、不認証472、解散1,887、認証取消 204 (2008年3月末)
- 大都市偏在：東京都・大阪府だけで全体の1/4

ＮＰＯ法人数の推移


年間認証数
累積認証数（各年末）
データ：内閣府ホームページによる
40000
35000
30000
25000
20000
15000
10000
5000
0
1,176
3,156
5,626
9,329
14,657
19,963
24,763
29,934
33,390
1,176
1,980
2,470
3,703
5,328
5,306
4,800
5,171
3,456
1999年
2000年
2001年
2002年
2003年
2004年
2005年
2006年
2007年

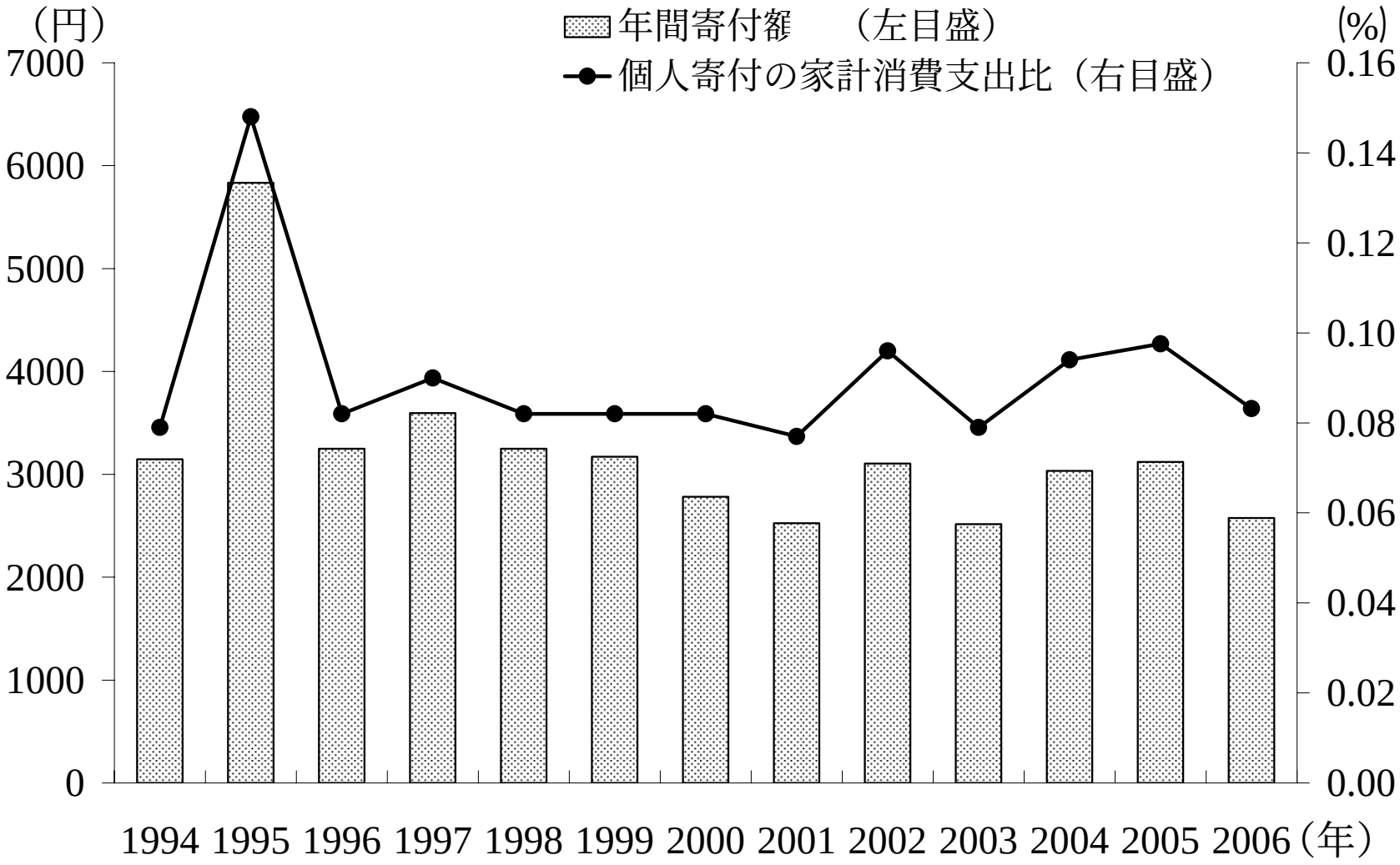
ＮＰＯ法人の活動分野別分布



データ：内閣府ホームページ (2007年末現在)
注) 一つの法人が複数の活動分野の活動を行う場合があるため、合計は100%にならない

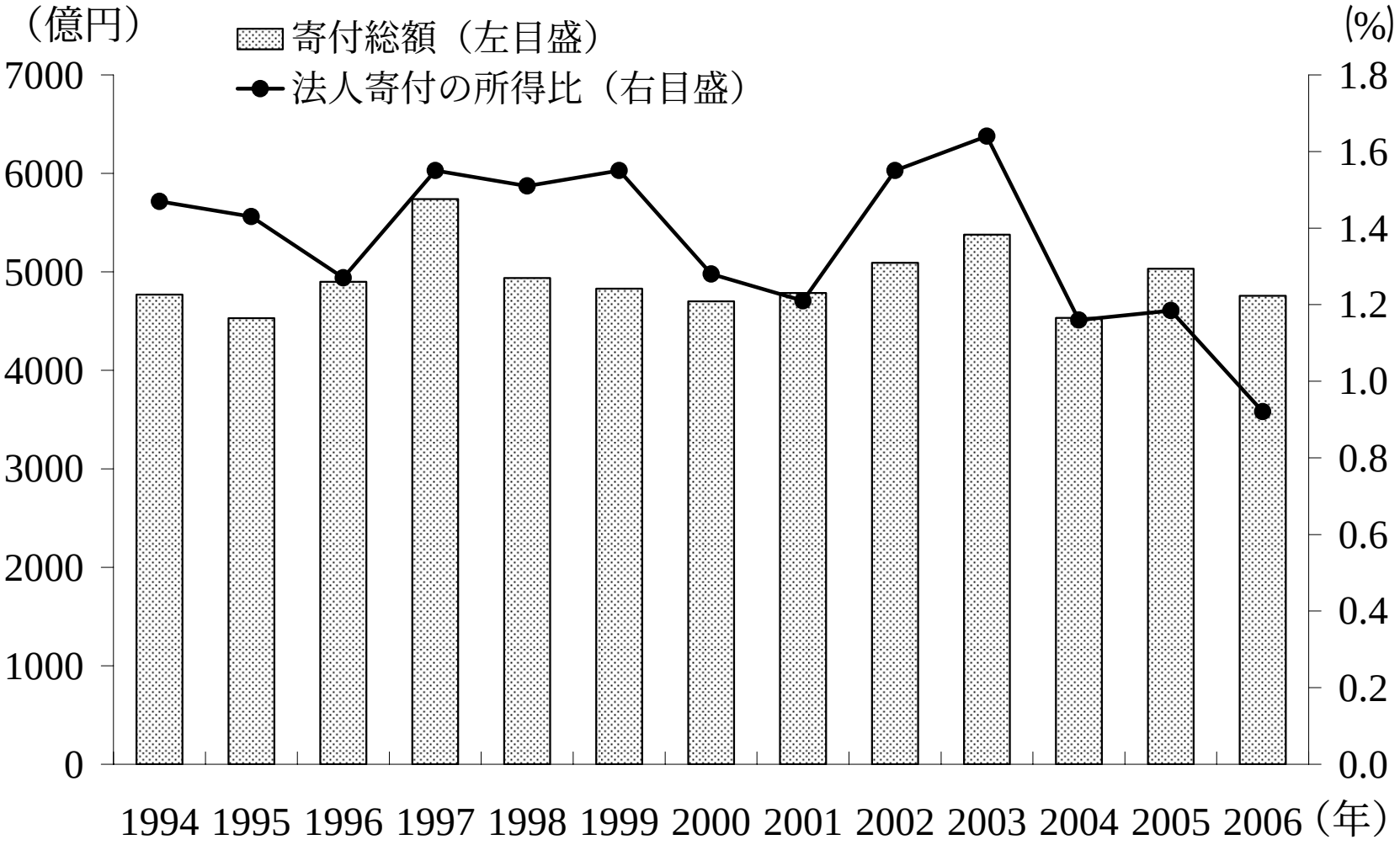
経営基盤は零細・脆弱

- 年間収入100万円未満が全体の3割
- 年間収入1000万円未満が全体の7割
- 典型的なNPO法人：有給スタッフ2～3人、ボランティア数名、事務所共用、パソコン数台、電話1本・・・
- 寄付収入が少なく、会費、補助金などに依存



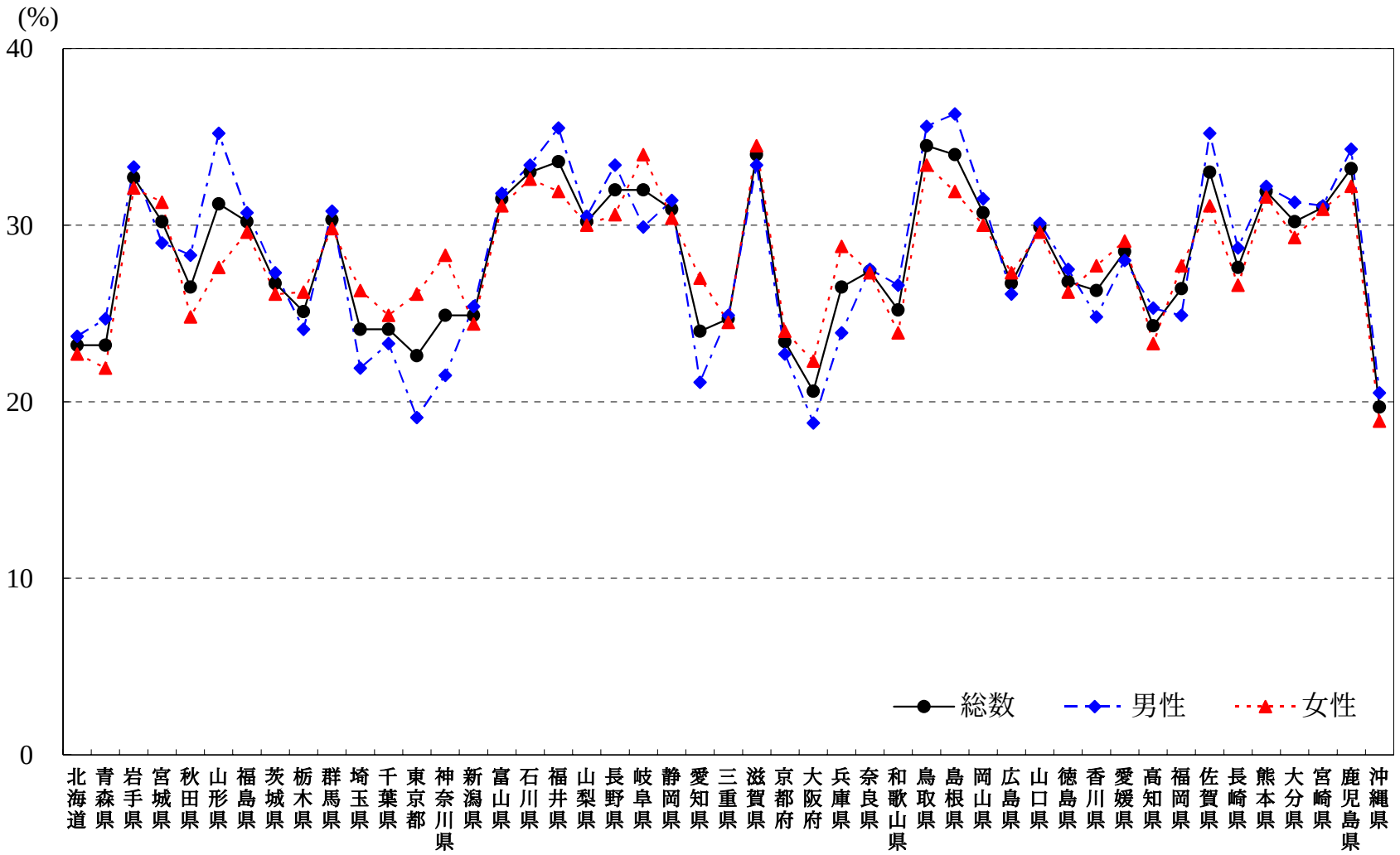
個人寄付の推移

出所：総務省統計局「家計調査」



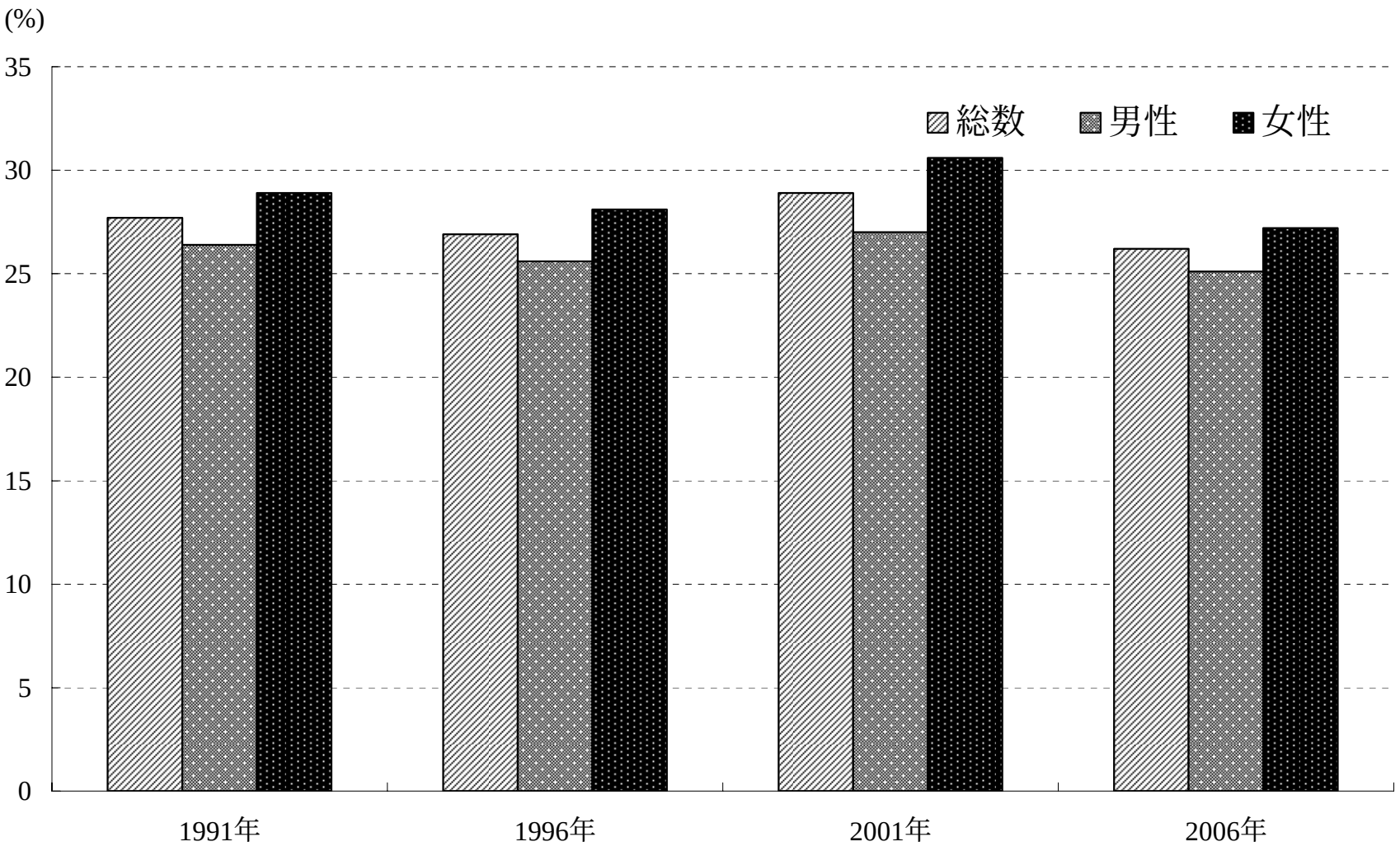
法人寄付の推移

出所：国税庁「税務統計から見た法人企業の実態」



ボランティア行動者率（2006年、都道府県別・男女別）

出所：総務省統計局「社会生活基本調査」

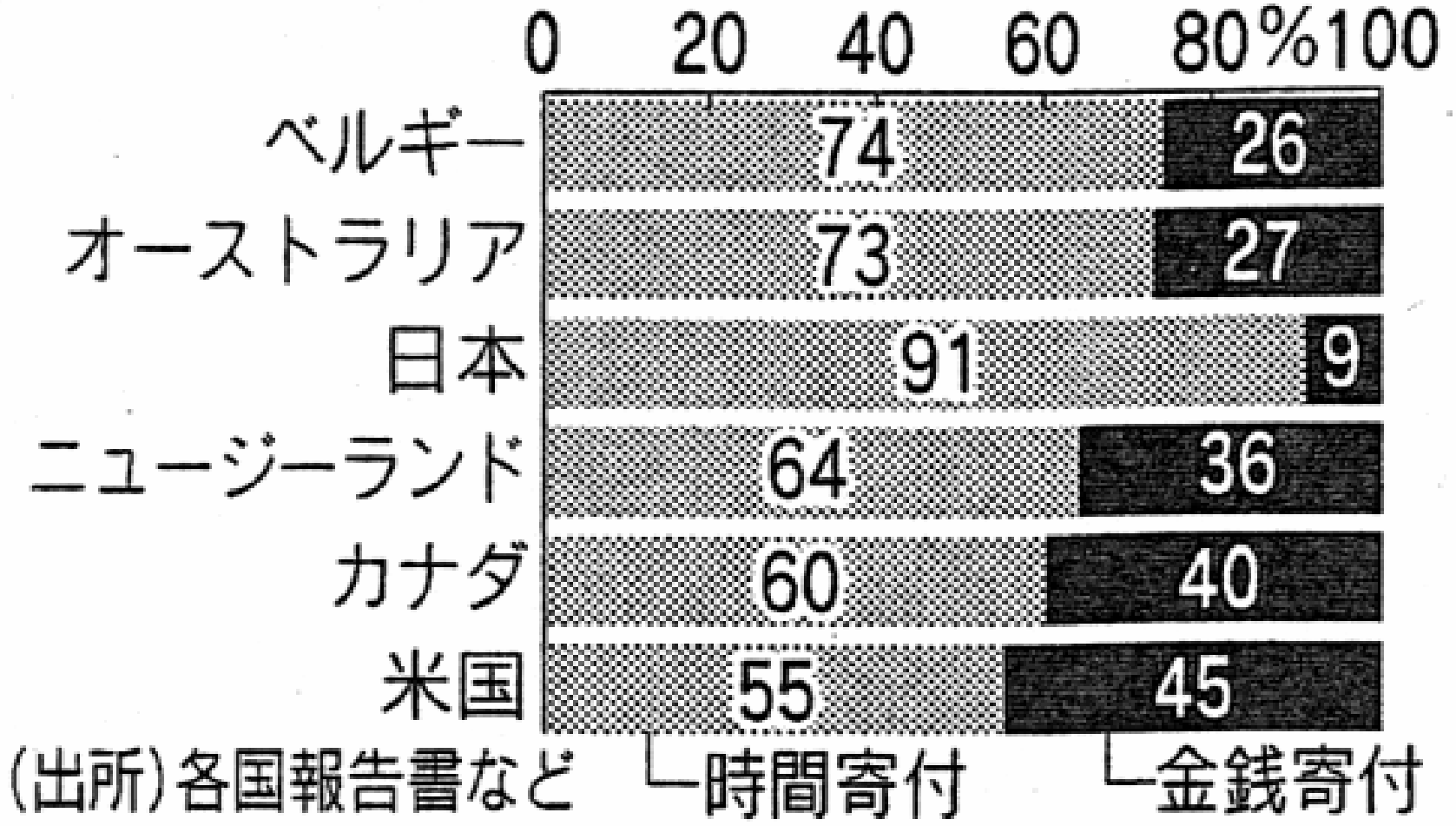


ボランティア行動者率の推移（男女別）

出所：総務省統計局「社会生活基本調査」

時間寄付と金銭寄付の割合

（調査年は1999-2004年で、国ごとに異なる）



（出所）各国報告書など

寄付税制：なぜ優遇するのか

- 個人・法人にとって「費用」「損金」だと解釈→課税所得から控除するという考え方
- 民間ルートの公共サービス供給に貢献し、税による政府ルートを節約できる→寄付者の二重負担を還付するという考え方
- 民間ルートを太くし、「民による公共」を強化しようという政策税制としての考え方

寄付税制（控除制度）とその効果

- 寄付支出にのみ控除を認めると、寄付支出の非寄付支出に対する相対価格低下
- 価格効果は（常に）寄付促進効果を持つ
- 価格効果が所得効果を上回る限り、寄付を促進する
- 寄付増＞税収減なら公共財供給促進
  （M.フェルドシュタイン）

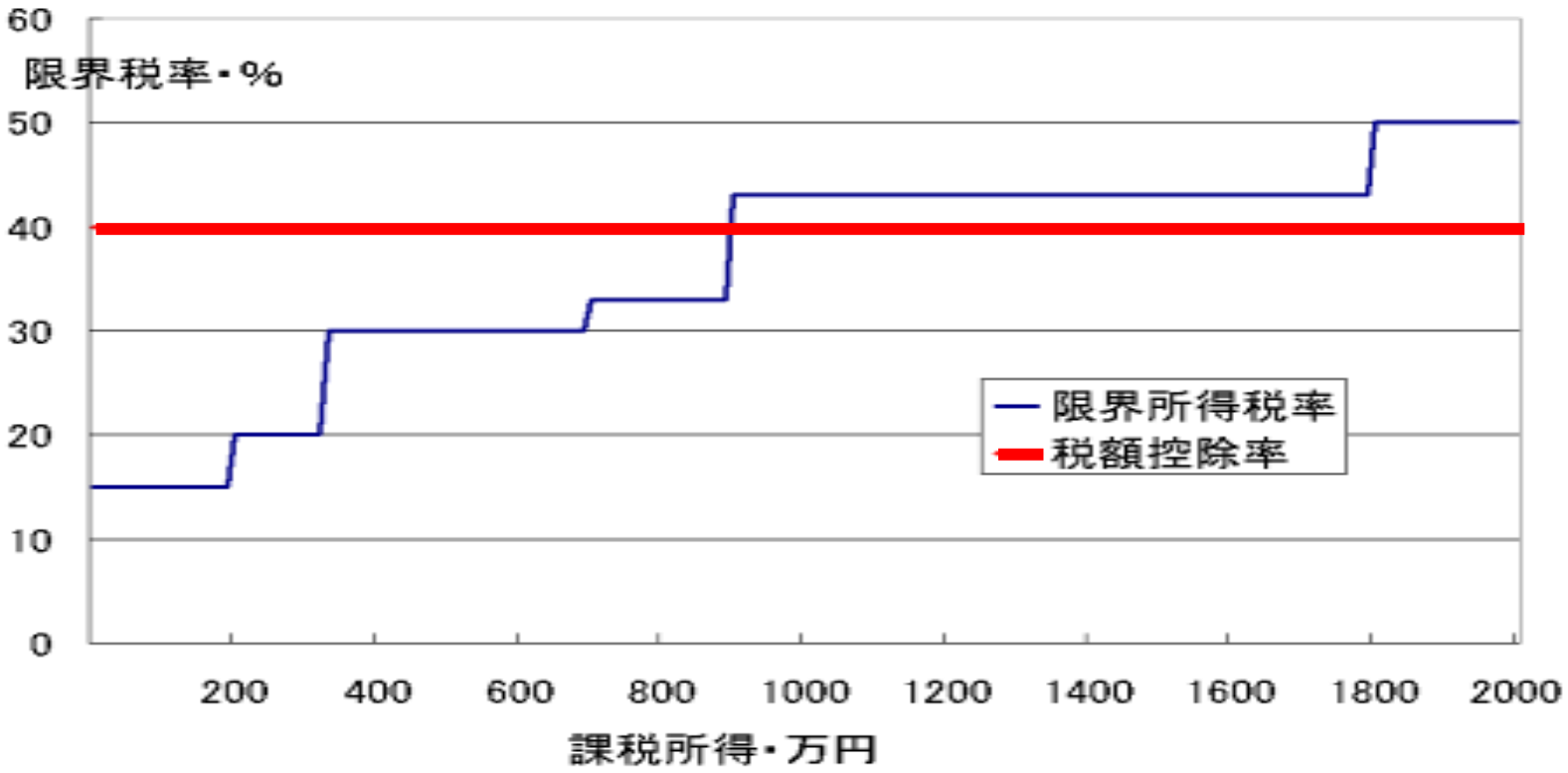
所得控除　vs　税額控除

- 現行の所得控除：公益寄付金など特定の支出を課税ベースから控除
- インセンティヴの強さは、寄付者の限界税率に依存
- 累進税率構造の下では、高所得者ほどインセンティヴ強い
- 所得税減税、税率の平準化等により弱まる

税額控除に変更すると

- 控除率調整によりインセンティヴの強弱を変えることが可能（100%控除なら効果大）
- インセンティヴの強弱が所得水準に依存せず
- 税制改革で所得税率構造が変わってもインセンティヴの強さは変わらず
- 政策税制を設計しやすい

限界税率と税額控除率


60
限界税率・%
50
40
30
20
10
0
200
400
600
800
1000
1200
1400
1600
1800
2000
課税所得・万円
限界所得税率
税額控除率

控除対象NPOの問題

- 個人寄付の控除対象団体は全体のごく一部
- 認定ＮＰＯ法人制度
  - 一定の要件を満たすNPO法人に寄付した個人･法人に寄付控除認める
  - 要件を満たすNPO法人はごくわずか
    (3万4千法人中わずか84法人、0.3%)
  - 「政策税制」と考えるなら抜本的見直し必要
- 優遇度合いに応じて要件や規制を厳しく

パブリックサポートテスト（PST）

- 認定要件の一つに日本版PST
- 寄付を広く集めることが公益性の証明
- 寄付金等収入*／経常収入≧1／5
  - *同一者の全体の5%超部分等を除く
- 米国のPSTに倣って導入したが、多くのNPO法人には高いハードルに
- 数次の要件緩和後も認定NPO法人は増えず

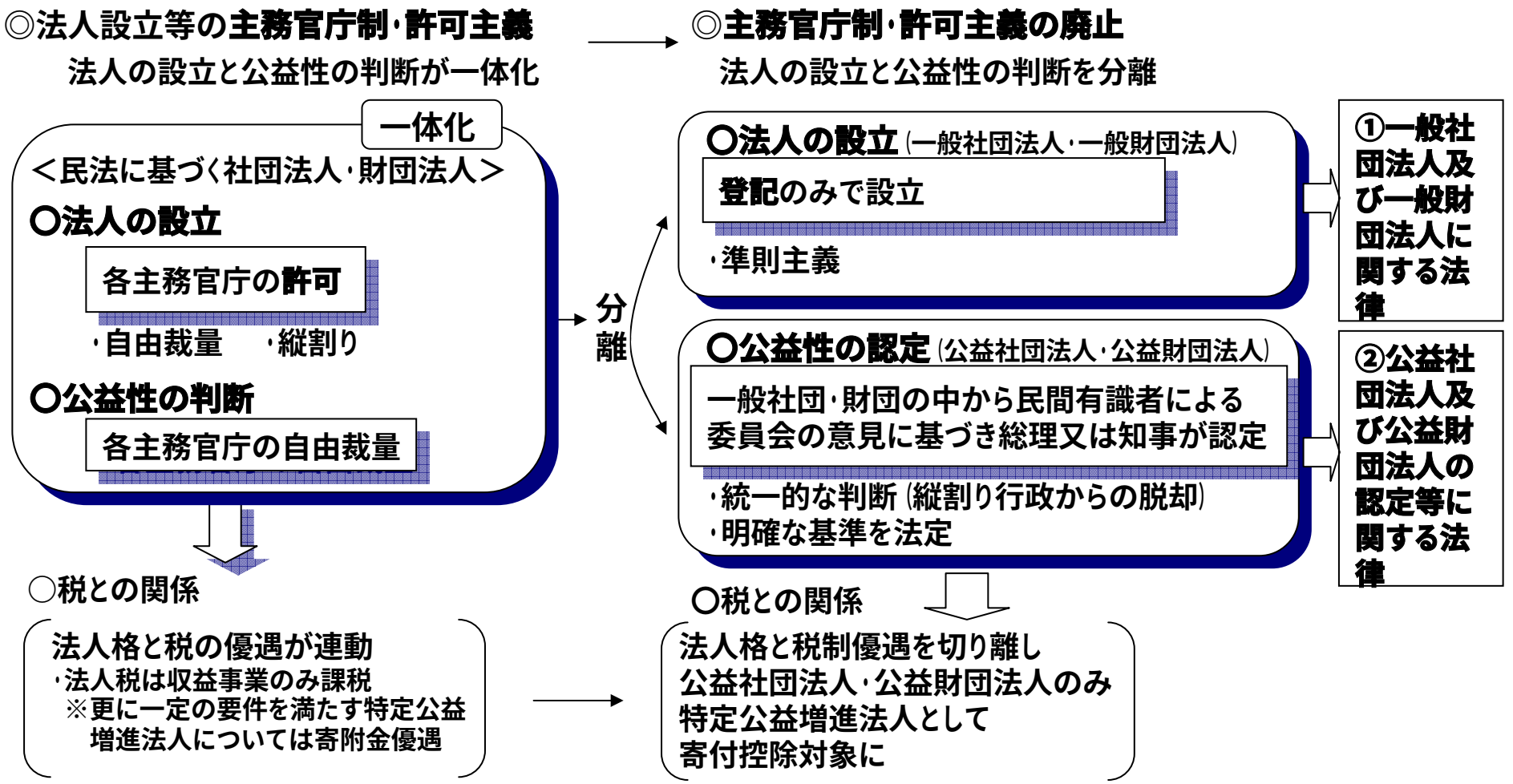
市川市の市民活動団体支援制度

- ハンガリーの所得税パーセント法にヒント
- 実質的に上限付100%税額控除と同じ効果
- 個人市民税納税者等が支援したい団体を選び、個人市民税額の1%相当額等（団体の事業費の2分の1が上限）が交付される
- 20年度対象団体104団体、事業費7200万円、希望支援額2300万円（個人所得税の1%の1割未満）

公益法人制度改革

- 2006年5月、公益法人改革3法成立。2008年に新制度に移行。
- 公益法人制度を廃止し、公益性の有無に関わらない非営利法人制度（一般社団法人、一般財団法人）を創設。準則主義（登記）による設立。中間法人を廃止・吸収。NPO法は残す。
- 一定の要件を満たすものを公益社団・財団法人として認定。寄付控除など税制優遇の対象に。
- 学校法人、社福法人、宗教法人等の改革先送り。

新しい非営利法人制度


◎法人設立等の主務官庁制・許可主義
法人の設立と公益性の判断が一体化
一体化
＜民法に基づく社団法人・財団法人＞
○法人の設立
各主務官庁の許可
・自由裁量　・縦割り
○公益性の判断
各主務官庁の自由裁量
○税との関係
法人格と税の優遇が連動
・法人税は収益事業のみ課税
※更に一定の要件を満たす特定公益増進法人については寄附金優遇
分離
◎主務官庁制・許可主義の廃止
法人の設立と公益性の判断を分離
○法人の設立（一般社団法人・一般財団法人）
登記のみで設立
・準則主義
○公益性の認定（公益社団法人・公益財団法人）
一般社団・財団の中から民間有識者による委員会の意見に基づき総理又は知事が認定
・統一的な判断（縦割り行政からの脱却）
・明確な基準を法定
○税との関係
法人格と税制優遇を切り離し
公益社団法人・公益財団法人のみ
特定公益増進法人として
寄付控除対象に
①一般社団法人及び一般財団法人に関する法律
②公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律

NPO法人 vs 新非営利法人

- 2008年12月以降「1国2制度」に
- 公益認定システムに大きな違い
  - ✓ 認定NPO法人→PSTなど認定基準明定
  - ✓ 新公益法人→ガイドライン、認定委員会で
- 法人化のオプションが増える？
- NPO法人から新非営利法人への鞍替えも

ボランティア再評価が必要

- GDPの1%、金銭寄付の10倍の価値
- 認定NPO法人のPSTはボランティアを無視
- 新公益法人の認定では、公益目的事業費率の計算にボランティア（無償の役務）を含めることが可能に
- 寄付税制と遜色ないボランティア促進税制を

まとめ：展望と課題

- 未成熟だが潜在力大きい日本の市民社会
- 社会的認知不十分：一層の広報・開示必要
- 寄付税制の抜本的改革不可欠
- ボランティアに関する制度・政策の充実必要
- 法人制度全体の再改革必要

  営利・非営利を通じてシームレスな制度へ