

平成 2 0 年 東京都税制調査会
第 4 回小委員会
議事録

日 時 平成 2 0 年 5 月 1 2 日 (月)

場 所 都庁第一本庁舎 南側 3 3 階特別会議室 S 6

平成20年 東京都税制調査会

第4回小委員会

平成20年5月12日(月) 14:05~15:59

都庁第一本庁舎 33階南側S6会議室

【青木小委員長】 本日もお忙しいところ、皆様お集まりいただきまして、ありがとうございました。今回も有識者の先生お二人からプレゼンテーションをいただくということで、特別委員の先生方にもご出席をいただいております。どうもありがとうございます。

今回、3回目になりますけれども、今回のテーマは寄附金税制ということで、大阪大学大学院国際公共政策研究科教授の山内教授と、三菱総合研究所主席研究員の山田氏をお招きしております。お二人のプロフィールについては、お手元に配付されておりますのでご覧ください。

それでは、早速ですけれども、まずはプレゼンテーションをしていただき、後で質疑応答を多少させていただきたいと思えます。まずは山内教授の方からお願いをいたします。

【山内教授】 ご紹介いただきました、大阪大学の山内と申します。よろしく願いいたします。

時間が限られておりますので、今日は「民が担う公共と寄付の役割」という、タイトル自体は少し大きなタイトルになっているんですが、お話ししたいことは三つでありまして、一つは、民間ルートの公共サービスの担い手としてのNPO、あるいは市民社会セクターの現状が最新のところではどういうふうになっていて、どういう問題を抱えているかというのが一つです。それからもう一つは、そのセクターを支える寄附、それからボランティアがどういう動向になっているかということ。それが二つ目です。それから、三つ目は、そのセクター、市民社会セクター、非営利セクターと言われている分野の法制・税制、特に税制について、現状どうなっていてどういう問題点があるのか。その三つについてお話をしたいというふうに思います。

まず、導入で、民が担う新しい公共の背景ということで、この部分についてはご存じの方も多いたと思いますので、ごく簡単にお話をしたいと思えます。

非常に経済社会の長期的なトレンドとして、少子高齢化、グローバル化、それから、最近では地域格差あるいは所得格差の問題が出てきている。そうした中で、公共サービスに対する需要の拡大、それから、多様化というものが進行している。それでどういうふうに供給するかということなんですが、一つは官から民へのシフトというのがある。これは日本だけではなくて、ほかの国でもそういうことがあって、特に90年代以降は、西ヨーロッパの福祉国家の破綻であるとか、あるいは東欧革命というものがこの例になるというふうに思います。それから、もう一方、逆の方から、過度の市場信仰への反省、揺り戻しということで、これはワシントンコンセンサスというふうに呼ばれているものなんですけれども、ワシントンコ

ンセンサスに対する反省、イギリス等では「第三の道」というような言葉が使われることもありますけれども、したがって、官中心でもなかなかうまくいかない。しかし、市場だけでもうまくいかないということで、民が担う新しい公共の担い手として、市民社会セクターというものが出てきているということでもあります。

その間の国内での動き、特に制度改革の問題を中心に、このスライドでは整理をしておりますけれども、95年の阪神大震災以降、98年にNPO法が施行されていますけれども、その後はほぼ毎年のように非常に大きな改革が行われています。2003年には地方自治法が改正されて、指定管理者制度が創設されたり、2006年には新会社法が施行されていますし、今年の12月には新しい公益法人制度、非営利法人制度がスタートするということになっていて、これ以前の10年、20年の非常に緩慢な動きと比べると、この95年以降の動きというのは、少なくとも制度改革という意味では、かなり大きな動きがあったということが言えると思います。

その中で、NPOへの期待というのが90年代の半ばぐらいから日本でも高まってきたわけですがけれども、それから10年強、NPO法ができてからでも今年で10年になりますけれども、10年間、10年という節目に振り返ってみると、確かに量的な拡大はしている。NPO法人の数とかで言うと、順調に拡大をしているんですけども、10年前に問題となっていたこと、つまり、非常に組織が零細であるとか資金難であるとか、専門性が不足しているとかということについては、余り変わっていないのではないかとことです。一方では競争が始まっていて、淘汰、そのときの時流に乗って設立されたようなNPO法人の中には淘汰をされる場所が出てきて、量的拡大から質的な向上への転換点に差しかかっているのではないかとこのように考えられます。これから先、期待倒れに終わるのか、この成熟した市民社会の主役になるかという、今、岐路に立たされているのではないかとこの認識を持っております。

それをさらに三つの側面から見たいと思うんですけども、一つは信頼性の危機というふうに書いてありましたけれども、特にNPOというのは信用が非常に大事で、クレジットリテーターが下がると、ほかのセクターに対抗することができなくなるわけですがけれども、NPO法人の中にはかなり際どい活動をしているところが出てきていまして、認証を取り消されたりする事例も増加してくる。事業報告書は非常に最低限のコンプライアンスですがけれども、これを提出しないようなNPO法人も結構たくさんあるということで、今後そういうところが改善されないと、セクター全体の信用の失墜につながるおそれがあるのではないかとこのことです。

2番目は協働の危機というふうに書きましたけれども、行政とのパートナーシップが広がっていて、これが行政とのパートナーシップというのが錦の御旗のように広がっていて、補助とか事業委託とか、いろんな形態があるんですけども、あるいは先ほど申しました指定管理者制度がスタートして、それを使ってNPO法人が指定管理者になるというようなケー

スも増えてきている。しかし、行政側は、NPOを安価な委託先というふうにかえがちであって、なかなか対等な関係の構築というのが、かけ声としては言われるんですけども、実現が難しい状況にある。NPOの中には、補助金漬けになっているようなところも出てきていますし、そういう意味で下請化のリスクが非常に高まっているのではないかとこのように考えています。ですから、NPO法人制度ができたときには、従来の民法法人ですね、公益法人とのコントラストでよく言われたんですけども、従来の公益法人が陥ったような問題を、NPO法人の方も抱えるようになってきているのではないかとこのことです。

それから、3番目が市場淘汰の危機というふうに書いてありますが、これは規制緩和で、いろんな社会サービスの分野に営利企業が参入してきていて、アメリカなんかでも既に、医療の分野でかなり激しい競争が行われるようになってきている。日本でも、介護保険制度ができ以降、介護の分野、介護サービスの分野では典型的にそうなんですけども、営利企業と行政に近いサービス事業者と、それからNPO法人のような民間非営利の事業者が競争するようになっていて、営利企業は30%以上のシェアを確保しているんですけども、NPO法人の方は6%ぐらいのシェアにとどまっていて、そのあたりの競争が非常に熾烈になってきていて、競争力を確保しておかないと縮小・撤退を余儀なくされるということもあるのではないかとこのことでもあります。

そういう問題点を今抱えているというのが現状だと思うんですが、少し数字で現在の市民社会の状況を再確認しておきたいと思うんですが、一つは、セクター全体の成長率は日本経済全体の成長率よりも高いということで、GDPに占めるシェアも拡大をしています。これは我々がGDPの成長率に対して、GDPに対してどのぐらいの貢献をしているかということを見たものなんですけども、日本の場合にはGDPの4%の貢献をしている。2004年度ですけども、これはNPO法人だけではなくて、私立学校それから老人ホームのようなものも含んでいますけども、経済全体の4%の付加価値を生み出している。それにボランティアを足し上げると、大体5%のGDPに対する貢献をしていることになるということですね。ですから、大体20分の1ぐらいの貢献をしているということになります。このシェアは時系列的にも徐々に高まっておりまして、このグラフに見るように、5年ごとに時代を区切ってみますと、経済全体の成長率はどんどん落ちてきていたわけですけども、その間も、非営利部門の成長率というのは割と6%とか、2000年以降でも4%ぐらいの成長率を維持していて、その結果、非営利部門の対GDPシェアというのは高まってきているということがお分かりになるとこの思います。

それで、その中でも、サイズとしては非常に小さいんですけども、NPO法人というのがこのセクターの非常に象徴的な法人形態ですので、それについても少し簡単に言っておきますと、98年にNPO法が施行されまして、非常に小規模な非営利の活動に対して法人化の道が開かれたということでもあります。内閣府あるいは都道府県が認証をするということで、形式審査が中心で、従来の公益法人のような行政裁量が非常に少なく、準則主義に近いよ

うな運用が行われている。分野は17分野に限定をされていますけれども、事実上はほとんどの分野をカバーしているような法律になっています。2008年3月末の累計で3万4,000の法人が認証をされていて、審査の過程で不承認になったものは500足らずですね。ということですので、実際の数字の上からも準則主義に近い運用が行われているということが言えるのではないかと思います。ただ、かなり大都市に偏在をしまして、NPO法人の活動、東京都それから大阪府が認証したものだけで全体の4分の1ぐらいを占める。一方では、NPO法人の事務所のない市町村というのが全体の3分の1ぐらいあるというふうに言われています。

これがNPO法人数の推移でありまして、最近、この1年ごとの新規の認証数を見ますと、2003年から2006年までは年間5,000を超えるような団体が法人格を取っていたんですけども、2007年は3,400ぐらいに落ちてきてまして、これはある意味、NPO法人という法人格を取るメリット、デメリットを考えたときに、少し飽和状態になってきている。法人格を取るべきところは大体取ってしまったということが出てきているのではないかとこのように思われます。

これが活動分野別の分布ですけれども、保健・医療・福祉の分野が多いんですけど、これは介護、いわゆる介護系のNPO法人が多く活動しているからであります。しかし、数としては非常に増えているんですけども、活動規模・基盤が零細・脆弱であるということは変わっておりませんで、年間収入が100万円未満のところ全体が全体の3割ぐらいを占めていて、年間の財政規模が1,000万円未満のところ全体が全体の7割、1,000万円超えのところ3割しかないということですね。ですから、1,000万円の財政規模ですと、有給スタッフを2人雇えば、それで収入の半分あるいは半分以上が人件費になってしまうというぐらいの規模になります。ですから、典型的なNPO法人というのは、有給スタッフが2、3人いればいい方ということですね。ボランティアが数名いて、事務所を共用していて、パソコンが数台あって、電話回線を1本引いているという、そういうのが典型的なNPO法人ですから、かなり、牧歌的というところなんですけれども、非常に小規模な団体が多いということで、専門性の欠如ということを最初のところで申し上げましたけれども、なかなか、専門スタッフを育成するようなどころまではいっていないNPO法人が多いということです。

それからもう一つは、寄附の収入が非常に少ないということが以前から言われていて、会費とか補助金などに依存する体質になっている。寄附収入を今後強化できるかどうかというのがこのセクターにとって非常に大きな問題なんですけれども、統計を見ていて、実は分かったことは、寄附もボランティアもほとんど増えていないということなんです。

このグラフを見ていただきたいんですが、これは総務省の家計調査という家計簿の調査がありますけれども、これで寄附という支出項目があるんですが、世帯の平均の寄附額を見ておられます。1995年は阪神大震災があった年なんですけれども、この年は例外的に寄附が増えています。ほかの年、その前後、94年とか96年に比べて、ほぼ倍近くまで増えてい

ます。しかし、その後は94年以前の水準にまた戻ってしまっていて、大体、1世帯当たり、年間3,000円程度の寄附しかしていないということで、阪神大震災のときに、一見、非営利セクターが非常に急な拡大をして、寄附も増えたかのような錯覚を持ちがちなんですけれども、実はそうではないということでもあります。

それから、これは法人の寄附、さっきのは個人の寄附でこれは法人の寄附なんですけれども、法人の寄附についても、額としてはそれほど増えておりませんで、大体、税務統計で把握できる範囲で言うと、年間5,000億円前後ということになっています。折れ線グラフの方は法人の所得に対する寄附の割合なんですけれども、これも1%台ぐらいですね。2%いくことはなくて、最近の数期間は少し下がりぎみになってきているということが分かります。ですから、法人の寄附も、よく最近はCSRとかというふうに言われますけれども、寄附自体はそんなに増えているわけではないということでもあります。

それから、もう一つ、ボランティアなんですけれども、ボランティアもこのセクターを支える有力なリソースであるわけなんですけれども、これも社会生活基本調査で見ますと、このグラフにありますように、地域的にはかなりばらつきがあるんですけれども、日本全体をならして見ると、20%台の後半ぐらいですね、30%まではいかないぐらいの水準。ですから、過去1年間にボランティアをした人ということだとすると、3割弱ぐらいの人しかボランティアをしていない。ボランティアも、非常にメディアなんかではよく取り上げられることが多いので、増えているかのように思われがちなんですけれども、実際はほとんど増えていませんで、この棒グラフを見ていただければ分かりますように、阪神大震災を挟んで91年と96年を比較していただきますと、このボランティア行動者率という、過去1年間の参加者、参加を経験した人の割合ですけれども、ほとんど増えていません。96年以降も、これは5年ごとの調査で、2001年、2006年というふうに調査がありますけれども、ほとんど増えていなくて、20%台の後半ぐらい、4人に1人よりは少し多いぐらいの割合にとどまっているということがお分かりいただけると思います。

それから、寄附とボランティアというのはよく対比されるんですけれども、寄附は金額ではかって、ボランティアは時間とかこういう行動者率の形で通常はかりますので、なかなか比較することができないんですが、これも我々が内閣府のプロジェクトで計算をしたものなんですけれども、寄附は金額で通常の計算をしますけれども、それにあわせる形で、ボランティアの方も金銭の形に換算をしてやると。換算の仕方は、ボランティアが活動している主要な分野別にそれを有給のサービスで置きかえたらどのぐらいの価値を持っていたかという計算をしています。昨日か今日の新聞に、専業主婦のサービスの時間価値が年間1,200万円ぐらいというようなのがたしか出ていたと思いますけれども、それと同様の計算をしています。ですから、どういう賃金率を当てはめるかとかで数字は若干変わってきますけれども、どの国でも、そこに挙げられている国に関しては、時間寄附、つまりボランティアの方が金銭寄附を経済価値では上回っているという形になっています。日本は特にその傾向があ

りまして、大体10：1ぐらいなんですね。時間の寄附の方が価値が大きいということになります。ですから、これは寄附が少ないということの裏返しでもあるんですが、日本の非営利セクターというのは、かなりボランティアに依存する形になっているということです。このグラフは、背後に、先ほど言いましたように、寄附が少ないということも反映していますし、それからもう一つ、有給スタッフに十分な報酬を払えないということも反映している。その結果としてボランティアが多いこともあるのではないかと思います。

いずれにしても、このぐらいの、日本だと9：1、ほかの国でも6：4とか7：3とかという国が多いので、よく非営利セクターの制度的なサポートということで寄附税制の話が取り上げられるんですけども、ボランティアに対する政策的な対応というのは忘れられがちになっているのではないかとということ指摘しておきたいと思います。

それでその寄附税制ということなんですけれども、寄附をなぜ制度上優遇しているのかということ改めて整理してみたいと思うんですけども、一つは、個人とか法人にとって、寄附というのは費用でありあるいは損金である。もう少し別な言葉で言うと、例えば個人にとって、寄附をしてしまうとその分は自分の自由に使えないわけですから、そういう意味で課税所得から控除してやるのがもっともらしいのではないかと、妥当なのではないかという考え方が、そこがかなり伝統的な考え方だと思うんですけども、そうすると、課税所得から控除するということが、所得控除の形で個人の寄附を優遇するということになるかと思いません。後で三菱総研の山田氏のご説明になるかと思えますけれども、多くの国で、寄附税制というと、所得からの控除という、所得控除という形で寄附の税制が設計をされていると思います。

もう一つは、民間ルートの公共サービスの供給に寄附が貢献している。つまり寄附をすることによって、政府ルートではなくて民間ルートの公共サービス、例えば私立学校に寄附をするということは、税金で賄われている公立学校のサービスを一部代替することになりますから、それに対して報いるといいですか、寄附者から見ると、税控除がなければ二重の負担をする、公立学校向けの税金も払って私立学校に寄附もするということになりますから、それを還付するという考え方があり得ると思います。

もっと言えば、民間ルートを太くして、民による公共を強化したいという政策的な意図がもしあるとすると、この寄附税制を政策税制としてとらえることが可能になるのではないかとこのように思います。どういう考え方をするかによって優遇の仕方が変わってくるわけですが、どういって形で優遇するにしろ、寄附の支出にのみ控除を認めてほかの支出には控除を認めない、つまり旅行をしたり食品を買ったりという通常の商品に対しては控除を認めない、特に寄附をターゲットとして控除を認めることによって、消費者の選択に影響を与えて、寄附を促進するというのが普通の考え方であるわけです。

そのときに、大きく分けて所得控除か税額控除かという選択があり得るわけですが、先ほど言いましたように、寄附が損金なんだと、あるいは費用なんだという考え方に立てば、

所得控除は課税ベースから差し引いてやるというのが通常の見方になるかと思うんです。実際にもそういうシステムがとられている。ただ、この所得控除のやり方ですと、寄附をどのくらいプッシュできるかというのは、寄附者の限界税率に依存する。限界税率が20%の個人ですと、ほかの消費に対して控除しないというふうに仮定すると、20%分だけ寄附をしたことの費用が安くなることになりますから、20%分のインセンティブを持っていることになり、限界税率が50%の人だと、寄附を例えば20万円しても10万円分の負担で済むということになりますから、インセンティブの大きさはかなり大きいことになります。ですから、累進税率の構造、通常、多くの国ではそういう所得税の税率構造を持っていますけれども、根元では高所得者ほどインセンティブが強いということになると思います。

それからもう一つは、所得控除で寄附を刺激してやるという考え方ですと、基本的にはほかの財に対して課税がされるということの、ある意味では反射的な利益ということになりますので、所得税の減税が行われる、あるいは直間比率の是正が行われる、税率の平準化が行われる等々の、基本的な税構造、税制改革によって、結果的に寄附に対する税制上のインセンティブが弱まってしまふことがあり得る。現実にも多くの国でそういうことが起きているというふうに言われています。ですから、寄附を別に狙い撃ちしているわけではないのですけれども、税制改革の結果として寄附税制が弱体化するということがあり得るということです。

これに対して、私自身は税額控除に変更することが有効なのではないかというふうに考えていますけれども、これは税額控除、例えば50万円の寄附をした人に対して、50万円全部課税額から控除してやれば100%の税額控除になりますし、その半分、50%だけ控除してやれば、25万円の控除をすることになるわけです。ですから、控除率を調整することによってインセンティブの強弱を変えることが可能になる。それから、所得控除と違って税の累進構造の影響を受けないので、所得水準がどうあっても、高所得者であっても低所得者であってもインセンティブが変わらない、税をそもそも納付していないような低所得者の場合は別ですけれども、所得水準に依存しないという意図があります。それから、これも所得控除の場合には問題になりますけれども、税制改革で所得税率構造が変わってもインセンティブの強さを変えないということができるということで、概括的にいうと、税額控除の方が政策税制として設計しやすいのではないかと考えております。

これが所得控除にした場合と、それから税額控除にした場合の比較なんですけれども、所得控除の場合には限界税率表という、こうよく見かける階段状の税率構造になっていますので、この縦軸がインセンティブの強さだということにお考えいただくと、限界税率が高まるにつれてインセンティブが強くなるということです。税額控除の場合には、ここでは控除率40%のケースを例示していますが、赤い線を書いてありますように、横軸にある課税所得が増えていっても、寄附に対するインセンティブを変えないように税制を設計するということと言えます。

それからもう一つ、控除の対象となるNPOをどういう範囲のものだと考えるかということなんですけれども、公益目的の寄附なので、公益的な活動をしていないNPOは控除の対象にしないというのが基本的な考え方なんです。ではどういうNPOが公益的な活動をしているかということで、いろいろな考え方ができると思います。旧公益法人制度の場合には、公益法人の中から特定公益増進法人というのを主務官庁が決めて、その法人に対してだけ寄附控除を認めるということにしていたわけです。NPO法人の場合には、少しそういう行政裁量に問題があるのではないかとということで、認定NPO法人制度というのをつくって、一定の要件を満たすNPO法人に対してだけに、寄附をした個人・法人に寄附控除を認めるということにしています。ただ、要件を満たすNPO法人は非常に少ないということが問題になっておりますので、現在、3万4,000ある法人のうちで、84の法人がこの寄附控除対象になっております。全体の0.3%という、非常に少ない、狭き門になっているということです。ですから、もし政策税制というふうに寄附税制を考えるのであれば、抜本的な見直しが必要になってくるのではないかと。ただその場合に、優遇の度合いに応じて要件とか規制を厳しくするというのは当然だというふうに考えております。

その認定NPO法人制度の認定要件の中心的な位置を占める、パブリックサポートテストについて少し説明をしたいのですけれども、寄附を広く集めるということが公益性の証明になるのだというのが基本的な考え方でありまして、当初の要件から少しずつ緩和されてきているのですけれども、現在では、寄附金等の収入が、そのNPO法人の経常収入に占める割合の5分の1以上であればというのが、その現在のパブリックサポートテストになっています。これは、行政裁量を減らすために、アメリカで使われているパブリックサポートテストに倣って導入したわけなんですけれども、日本の多くのNPO法人には、かなり高いハードルになっているということでありまして、これは、寄附がもともと少ない、数千円単位の寄附が非常に多いということがありますので、日本の実態から言えば、かなり高いハードルになっているということがあります。ですので、何回かその要件の緩和が行われたわけですが、認定NPO法人自体は必ずしも増えていないということでありまして。

これに代わって、自治体によってはいろんな基金の制度をつくったり、独自の市民活動団体のサポートの制度を持っていて、一番有名なのは市川市の市民活動団体支援制度、1%支援制度と言われるもので、ご存じの方も多いと思いますけれども、これはハンガリーの所得税の1%あるいは2%を、納税者が自分の指定する団体に寄附をすることができるという制度に倣ったものであります。これは先ほどの税額控除、所得控除という区別でいうと、実質的に上限付の100%税額控除と同じ効果を持っております。具体的には、個人市民税の納税者が支援したい団体を選んで、個人市民税額の1%相当額を交付するということなんです。市民が直接団体に助成するわけではなくて、市民に代わって市川市が助成金を交付するということになります。20年度の対象団体は104団体というふうに、市川市のホームページには出ていて、事業費の総額が7,200万円と。事業費の2分の1というの

が上限になっておりますので、希望支援額としては2,300万円ということになります。市川市は大体300億円くらいの個人市民税額だったと思いますので、その1%で3億円ですよね。ですから、3億円の枠を使っているの、その1割未満、希望支援額としては2,300万円ということですから、いっぱいいっぱい使った場合を比較すると1割未満ということで、まだ拡大の余地はあると思うんですけども、こういう制度ができています。これは、ハンガリーの場合には税法で対応しているんですけども、市川市の場合は歳出で対応していますので、税の法律を変えるような必要がないという、そこが割とうまくやっているとところだと思っておりますけれども、そういう制度を持っているところでありまして、ほかの自治体でもこれに類似の制度をつくっているところが最近増えてきています。

それから、時間がなくなりましたので、公益法人制度改革のところは少し飛ばしますけれども、お話ししたいことは、今年の2008年の12月から新制度がスタートすることになっていて、制度としては二階建ての制度ができたということなんですけれども、一方では、NPO法人は制度として残りますので、ある意味では一国二制度になるということになります。

この30ページの主題のところにありますように、公益認定のシステムに大きな違いがある。NPO法人の方は、パブリックサポートテストを使って明定された基準に基づいて認定するようなシステムになっているのですが、新公益法人の方は、ガイドラインにしたがって公益認定等委員会が認定をするような形になっていて、それがまだ新制度の方は動き出していないので、どのくらいの数の税控除・寄附控除適格団体が出るかわかりませんが、認定のNPO法人の場合の0.3%に比べると、かなり多いのではないかとこのように予想されています。ですから、法人化をしようとする団体側から見ると、法人化のオプションが増えたというふうにも見えるわけですが、この制度の規格によっては、NPO法人から新非営利法人、あるいは新公益法人への鞍替えというのも起こるのではないかとこのように考えています。

まとめとして、最後のスライドですけれども、日本の市民社会というのは非常に未成熟であって、今後どうなるかわからないという岐路に立たされていますけれども、うまく制度を設計すれば、潜在力としては非常に大きいということが言えると思います。ただ、社会的認知がまだまだ不十分ということで、今回のマンマの水害なんかでも、大体我々が寄附しようと思うと、赤十字に寄附するか、メディアに持っていかかという、割とそういうことしか思いつかないわけですよね。ですから、特定のNPOの団体が思い浮かばないというようなことがありますので、そういうNPO側からのアウトリーチ、広報というのが必要なのではないかということです。それから、寄附税制については、縷々ご説明してきたような改革がさらに必要なのではないか。それから、ボランティアに関しても、制度・政策の充実が寄附だけではなくて、ボランティアについても必要なのではないかということと、あと、法人制度。税制を通じた改革がさらに必要ということで、ちょっとお話ししませんでしたけれど

も、学校法人とか、それから社会福祉法人なんかとの制度上のアンバランスというのも残っているんで、そういう法人制度全体を通じた改革が必要なのではないかということを経済に申し上げたいと思います。

時間になりましたので、とりあえず私のご説明はこれで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

【青木小委員長】 ありがとうございました。質疑につきましては、また後ほど行わせていただきたいと思いますので、引き続いて、山田主席研究員の方からプレゼンテーションをお願いいたします。

【山田主席研究員】 三菱総合研究所の山田でございます。よろしくをお願いいたします。

私の方からは、ここのタイトルにありますように、「諸外国における寄附の状況と税制の役割」についてお話をしたいと思います。

なお、ここの最初の2ページのスライドにありますように、本日お話しすることは、一応ここの5項目なんですけれども、これは東京都さんの方からの受託の調査としまして、この「諸外国における寄附の状況と税制の役割」についてまとめたものから、その抜粋を今日のご報告をしたいと考えております。

まず最初に、国際比較という、我々の仮説めいたもので言うと、例えば、グラフを見ていただきますとわかりますように、一人当たりのGDPがある程度あれば、それが寄附のモチベーションになるのではないかと、この下の方のグラフ、これはジニ係数のグラフ、要するに所得の格差で、非常に格差があれば、ノブレス・オブライジで、寄附金が、実は増えるのではないかと、あるいは、さらに5ページのスライドに出していますけれども、国民負担率が高ければ、それは社会的にサポートが進んでいるということで、逆に寄附金が少ない。そういった国民負担率が少なければ、実は寄附金というのは多のではないかと、こういった仮説のもとで、まずマクロのデータを見たというのが、この最初の部分の国際比較のところでは。

最初に、3ページに戻っていただきたいのですが、日本のポジションはどうかということなんです、GDP比で寄附金額がどのくらいになっているか。これは、実はいろんな統計があって、ここではジョーンズ・ホプキンス大学の調査研究から引っ張っていますけれども、注にもありますように、ある国では宗教団体の寄附額が入ってきたり入ってこなかったりとか、非常にデータとしては暴れているということと、年次もきれいになかなか揃いにくいということを前提に、今日のデータを見ていただければと思います。

トップのアメリカが断トツになっておるのですが、GDP比で1.85ということで、非常に突出をしております。そこからOECD諸国を中心ということにはなっております。日本は、ここにあります36カ国中29番目ということで、非常に比率が低い。つまり寄附の額、絶対数で見ると、低位に位置づけられる。欧州が高いのかというと、これはデータの取り方にもよるかと思うのですが、ドイツ、イタリアとかオーストリアというのは、日本よ

りもさらに低位にあるといった状況が確認できます。

こちら辺が、説明しました4ページ以降のデータの分布に非常に影響を与えているわけです。話を戻して、4ページの上の方ですが、GDP比でいくと、今の順位を反映して、アメリカが上の方に上がっているわけです。一人当たりのGDPはどうかというと、当然アメリカも高いわけですが、日本も決して低い位置にはない。

全体の傾向は、相関式で線を引っ張ったり、相関度を示していますが、その値は低いことから、これはあくまで参考として見ていただければと思います。一人当たりのGDPが高ければ寄附金額のシェアというものも高まっているというふうに、見ようと思えば見られるということであります。

下のグラフも、右肩上がりになっております。すなわち格差が大きければジニ係数が高まるわけですが、格差が大きい社会では寄附金額のシェアも、実はなんとなく高まっているのではないかということが確認できるわけです。

ただ、いずれにしても、この縦罫でいくと、日本はこの線から下の方に乖離している。つまり、従来の平均値から見ると、日本は寄附金額が少ないということが見て取れると思います。

同様のことが、この5ページも同じで、横軸が国民負担率です。GDPに占める租税と、社会保険料の合算値です。ですから、このグラフでいうと、北欧の国々が非常に高負担・高サービスのところがあるわけですが、それが当然左の方に行けば、それが逆に少なくなって、寄附金額が多くなっていいということで、その下は比較的高い相関度を示しており、寄附金額と公的な負担との関係は、若干ある。その中では、日本と韓国は、その線から非常に乖離をしている。

日本はよく小負担・中サービスみたいな話が言われておりますけれども、負担の部分では非常に低めになっておりますし、かつ、従来あってもいいような寄附という行為も非常に控えめであるということが、こういったマクロのデータで達観できるということです。

なお、参考に6ページは、寄附の金額、GDP比が高まってくれば、山内先生からのご説明があった非営利セクターに対しても、支援といったものも高まるというところで見えておるんですが、明確な関係性というのは出てきませんでした。

今、全体を達観したわけですが、日・米・英という、米は非常に特化しているところではありますが、英も36カ国中7番目という、ポジションなんですが、米・英と日本を比べてみましょうということで整理したものでございます。

まず構成で特徴的なのは一目でわかりますように、個人の割合が日本は少ないです。逆に企業とか法人とか、これのカウンターの仕方というのは国によって、統計によって随分違うので、一概には比較できないんですけれども、法人が頑張った形になっています。

次に、成人一人当たりの寄附額、先ほど家計費の調査では一世帯当たり3,000円という話が出ておりましたけれども、こちらのデータでは成人一人当たり2,500円というの

が日本人のある意味ではロットになります。これに対して、英国というのが大体その10倍強、さらに米国というのが高い。一人当たり4万になったり13万になったりということで、もう桁が1桁違います。個人の部分がもし、英米並みのシェアを占めていれば、ずいぶん近づいてきます。逆に、一法人あたりという部分で見ますと、割と日本と英米というのは近づいてくると思います。

そこら辺が、8ページにあります寄附先分野に影響を与えている。特に、アメリカの宗教関係、宗教分野に対しての寄附というのが非常に大きい。個人等の積み増したものがこういった形で膨れてきます。これに対して、同じ宗教でも、英国であれば33が16になり、日本でいくと9.5%というように膨れ方が違います。

やはり寄附に対しての考え方というのが随分違うということがありまして、それが、個人単位で見た場合の寄附の絶対額が違って、それが寄附額を規定していると思います。ただ、宗教を横におきますと、大体、医療とかあとは教育、福祉といった分野が非常に大きくなりますが、文化・レクリエーションが日本はトップになっているというのは、多分、法人のメセナなどの部分が割と、ここには反映されているのかなというふうに解釈をしております。

今申しました寄附の動機が違うということで、統一したアンケートではないので、正確な比較はできませんが、右上が日本のアンケート調査です。左下がアメリカ、右下が英国の一般の市民を対象としたアンケートで、「寄附する理由」というものを聞いております。日本を見ていただきますと、トップに「他の人や社会の役に立ちたいから」とか、「自分の価値観と合っているから」、ある意味で、社会の役に、公益的部分、あるいは公共心といった部分を背景にした数字が50%、動機の5割くらいにあります。これが米国でいうと、「正しいことをしていると思うから」とかといったものが76%まで引き上げられています。イギリスでも「チャリティの仕事は重要である」とか、「正しいことである」というものが、それぞれ50%、40%で、公共心、公益心という部分では、まずベースの部分が若干差異があるということです。

レポートの中では日米の同じ設問を中高生にアンケートをとって、「アルバイト収入から寄附をするか」という設問について、アメリカでは45%の中高生が寄附をしますと、これに対して日本は20%ということです。小さいころからの、公共心とか公益心といったものの醸成という土台の部分から、文化という面で違いがあるのではないかと思います。

10ページの方で、税制の話。これは政府税調のデータ、資料から出していますが、アメリカ・イギリス・ドイツ・フランスと日本では寄附税制の対象となる税優遇の対象団体数が違います。桁違いに違うということが寄附税制としてはひとつの縛りになっています。では、その税制上の取り扱いはというと、日本も欧米に非常に近いような制度は用意しております。ただし、その対象となる団体を絞り込んでいるというのが日本の状況ではないでしょうか。

11ページでは、それぞれ、日本・米国・英国で整理をしていますが、英国ではギフト・

エイドとペイロールギビングがあります。ギフト・エイドは、寄附者である個人がチャリティ機関に寄附を行った際、所得税の基本税率分の金額を、本人ではなくて、チャリティ機関に還付します。二重の負担という話がありましたけれども、実質的に当該の団体に渡す制度です。

ペイロールギビングというのは、従業員の給与から天引きをする形で寄附をする制度です。少し前までは、それに抱き合わせの一部、国からの支援というものも合わさって、団体に支払われていました。

12ページに寄附金優遇対象の団体数を出していますが、この一番上の数字だけ取り上げても、全然桁が違うわけで、英国とも1桁は違うし、米国とはさらに違う。先ほどの寄附金額に近い比率となっており、対象の受け皿の認定が問題と思います。また日本の場合は、その多くは特定公益増進法人になりますが、その中でも5号と言われている、社会福祉法人に対して、これは従来から行われていた寄附の構図ですけれども、そこが圧倒的に多いということが言えます。民による公共という新たな動きに対してのこういう寄附の支援、税制の支援という部分では限定的と言えます。

日本に寄附文化が根付かない理由ということで、1点目、非営利セクターとの関係で見ますと、やはりNPO法も含めて、非営利セクターというのは歴史的にまだまだ発展途上にあるということで、社会的認知度とか信頼性という部分が低くなっています。それと日本の場合は、中間支援組織、NPOを支援するNPOみたいな組織、インターメディアリーとかファンドレイジングとか、そういった機能が弱い。アメリカの寄附先や寄附元を見ると、実は、財団が寄附をしている部分があります。これは、ある意味では中間支援組織みたいな形で、1回、寄付のファンドを集める機関というものがアメリカでは確立されていて、そこから配付する形。そうすると、その支援の仕方が非常に柔軟になってきますが、そういった仕掛けが日本にはまだ根付いていないということが、ウィークポイントとして挙げられます。

公益法人の話は、先ほど山内先生からの話にもありましたし、非営利セクター全体での税制の優遇対象団体も非常に少ないという話がありました。

政府活動、政府セクターとの関係で言うと、高負担という形をとっていないわけで、なるべく低負担でという動きにあるのに、他国と比べると寄附文化が根付いていないため、公が特に邪魔をしているという形ではないということが挙げられます。先ほどもお話があったように、公益法人に対しての公益性の強さとか、認定NPO法人化の要件の厳しさなど規制の側面では、非常に政府セクターというのは発展を阻害しているということも言えるかもしれません。

所得水準とか経済状況からいうと、日本の寄附水準というのは、冒頭のグラフでもありましたように、非常に低いポジションになっております。その背景には、ある意味で制度的なものも一部あるのではないかと思います。社会との関係でいくと、公共心があるかないかというところまでは、比較、論証はできませんが、少なくとも習慣性とか、宗教文化といった

部分の弱さについては数字的には関係しているのかと思われます。

では、その寄附文化を定着するための条件としてどのようなことが考えられるか、これはなかなか一朝一夕にはできないのですが、項目として挙げますと、環境要因、公共・公益に対しての意識の醸成という部分が必要であろうと思います。これはもう成人になった人間に植え付けることは難しいわけで、小さなときからの社会活動という原体験。先ほどのアルバイトのお金をどこに持っていくかという部分が、素直に欧米並みとは言いませんけれども、その比率が高まるような原体験とか、公共心の醸成が必要であろうということと、これから民による公共というのは拡大していくということであれば、非営利活動の活性化も原体験につながっていくのではと思います。

また寄附に対する習慣性でいくと、日常的な活動に付随する形の寄附というのは、例えばコンビニの支払いのところに寄附の箱がありますが、小銭はそこに入れてしまうみたいな、日々の生活の中に寄附というのが混ざるような、仕掛けが必要かと思います。

次に内的要因ですが、経済的な余裕という部分もありますが、先ほど山内先生からもいろいろと分析のご報告がありましたが、所得の多寡に影響を受けない形で、広く薄く取れないのかと思います。レポートの中では、所得と寄附額との分析をしておりますが、日本の場合、1,000万円以上の所得になると寄附額は伸びてくるという、所得との関係性がありますが、広く薄く取れるという形も重要であろうということと、一定額以上の税金などについては、公的支出の選択肢として、寄附金が活用できないかということも考えられます。

制度要因としては、寄附の簡便性ということで、寄附しない理由というのを先ほどのアンケートの中で確認をしていますが、寄附に伴う控除等の手続が非常に煩雑であるということと、確定申告の煩雑性の解消、例えば給与天引き、イギリスでも行われておりましたけれども、簡便性を確保していくことが重要です。それから、寄附先の信頼性、これも先ほど山内先生からもご説明がありましたが、非営利セクターの認定については、ある意味では厳格にする部分と、先ほど申しましたように、幅広に育成していく部分で、相反する部分がありますけれども、信頼性を確立することが重要であろうと思います。

そして税制の要因で言うと、より一層の所得控除とか、税額控除の検討が必要であろうと思います。特にその対象団体の範囲を政策目的で拡大することもあり得るのではないかと思います。

16ページからは、日本に寄附文化を根付かせるための税制の役割というタイトルですが、まず最初、税制の直接的効果と間接的効果があります。直接的効果というのは、経済主体、要するに出し手の方に寄附をすることのインセンティブを提供しようという部分です。これを確立する必要があることと、その対象となる団体を、ここだったら出してもいいという団体をどんどん増やす必要があります。

そういった民による公共を育成していく観点が、ここでは間接的な効果としてあり得るわけですし、そのような育成の観点。そのときに補助金とか、いろんな部分でいろんな制約が

あって、寄附金を積極的に獲得するインセンティブが働かないというところにあるので、そういったことの整合をどうするかということが問題になります。

少しここからテーマを絞って、行政における寄附金の活用の状況はどうかという話と、先生からのご報告もありましたけれどもNPOの話をしたと思います。

行政ですけれども、都道府県と市町村ということで調整しましたけれども、行政の歳入総額に占める寄附金の割合を見ています。本当に微々たるものだということ、都道府県と市町村では全然状況は違うことが確認できます。それは多分、財政規模等の関係が挙げられます。寄附金がそんなにない中で、分母が非常に大きいことが影響しています。その中で東京都と都道府県を比較して、東京都はさらに非常に小さくて都道府県の平均値の10分の1ぐらい、それは逆に言えばそれだけ財政の規模が大きいということかもしれませんけれども、極めて小さいということです。行政から見ると、寄附の影響は限定的であろうと思います。

では公共領域で、こういった部分でこの寄附を活用するかということで、次の18ページは弊社の方で昨年、一般の市民向けアンケートを行いました。上の方のグラフは公共サービスの基準というのは、全国、地域ごとにその基準というのを設けるべきなのか、全国一律の基準を設けるべきなのか。地域独自の独自性をということは、よく分権で言われていますけれど、一般の市民から見ると、実はサービスは内容によって違うだろうということで、これを把握したものです。これを見ると、教育とか福祉とか、地域におるせと言っているようなものは、全国一律の基準を期待している。

では、そういった基準話があるとして、サービスの保障主体は国なのか、都道府県なのか、市町村なのかというのを聞いています。上のグラフと下のグラフというのは相関性が高く、全国一律の基準については保障主体は必ずしも市町村ではなくて、国という図が出ております。寄附金との関係で言うと、全国一律の基準が期待されているものは、そのサービスの財源もある程度、安定したものが求められ、それに対して地域独自の基準や判断が期待されているものは、寄附金を含む多様な資金の提供が想定できるのではないかという整理で、この材料を出させていただきました。

それと整理の延長線上で、次の表ですけれども、個別の社会福祉法人とか宗教とか労働団体、医療とか学校法人は、個別法で割と収入の制度的安定度というのは確保されています。それに対して、分野の成長性というのは、その支出がふえている分野ということで、寄附金の依存度が高いところは、文化・レクリエーションとか環境とかフィランソロピーとか国際などの分野です。

では、寄附金というのはこういったところで活用すべきなのか、こういった分野で積極的に使っていくべきなのかということ、個別法で、ある意味、制度的に担保されているような分野というところは、どちらかということ2番手3番手になり、そこで担保性が弱いところにおいて寄附金というのは使われるべきと考えました。このような重点分野について、三つのパターンを整理しました。

1点目は、寄附金需要が高い分野で収入の制度的安定度が低いところが挙げられます。

2番目は、ある程度制度的に確立されていても、フリンジ分野、例えば高齢者の介護保険という制度が確立されていても、その中で見回りですとか配食とか、制度から少しずれた形のフリンジの分野においては、寄附金というのは非常に重要なツールになるのではないかと考えます。

あとは、従来の法制度から漏れてきた新たな地域の課題に対応するという部分で寄附金が使われるであろうということです。こういったものに対しての税制ということであると、経済主体へのインセンティブの付与というのは、非常に重要であろうと考えます。

もう一つ、今度は法人の分野について、同じようなロジックで整理すると、社会福祉法人とか宗教とかいろいろありますが、こういったものは制度的にも確立されている中で、公益法人とかNPOとか任意団体といったものへの支援が重要であろうということで、22ページにその整理をしています。

ここは、公益法人改革によって、そこの相互間でどちらにシフトしていくのかというところが、先ほど先生からもご説明がありましたけれども、いずれにしても、寄与している部分というのはこういったところですが、一方で寄附金が非常に活発なのは、例えば宗教などになっています。

最後、総括ということで何点か出していますが、まずマクロに見ると、寄附は経済状況や租税・社会保険負担との関係は必ずしも明確ではないですが、おぼろげながらあるかもしれないというのが1点。

そして、やはり日と米の差というのは当然、金額に差があり、その背景には文化の差もあるわけですが、寄附の対象団体という部分であって、それも大きな要因であると。その背景にはこれまでの歴史的なものとか文化の違いというのはあるかもしれないということ。

3番目が寄附に係る税制で、日本は制度的には米とか英に近づきつつあるということが言えると思います。ただ、そのスタンスとして積極的に公益的セクターを育てていこうというところまで見えていなくて、非常に安全に安全に進めていこうという感じが、今の制度改革の状況を見ると感じるところです。

4番目、中長期的には、日本においてもグローバルスタンダード、アメリカとかイギリスで行われている、QMSとかEMSとかコンプライアンスとか、企業市民的な部分が問われていく、その延長線上で実は寄附というのも日本の場合、企業発で引っ張られていく可能性もあると思います。ただし、問題は個々人の方であろうと。短期的には企業、中長期的には個々人というフォーメーションと考えています。

5番目は、寄附についての公的負担のシステムとして、租税や社会保険と同レベルの日常性とか簡便性といったものが必要ではないかということです。ふるさと納税というのは、緒についたところですが、一定の簡便性がないと、なかなか広がっていかないのではないかと思います。

最後は非営利セクターといったものをどう育てていくかということも、寄附金税制の非常に重要なテーマであろうというところで取りまとめを行いました。

私の方からの報告は以上とさせていただきます。

【青木小委員長】 ありがとうございます。それではこれから残りの時間を使いまして、ご質問・ご意見、意見交換をさせていただきたいと思えますけれども、どちらかの先生に質問がありましたらご指名をいただいて、どちらともいうことであれば、そのようにしてご質問・ご意見をちょうだいしたいと思えますけれども、いかがでしょうか。どこからでも結構ですので、お願いをいたします。

【神野会長】 どうもありがとうございました。ちょっと山内先生、9ページ目の、非営利部門のGDPに占めるシェアという図がありますね。これは、あれでしょうか、社会経済のふるさとという変だけど、フランスなんか、かなり私どもの認識からすると少なめのような気がするんですが、何か例えば、この非営利部門の定義上の差で、何か効いているのかどうか。あるいは、このまま額面どおり受け取っていいんですよという話になりますか。つまり、これでいうと、日本の非営利部門は、かなり国際的に見て大きいというふうに認識していいのだろうか。いいのでしょうかということともつながるのですが。

【山内教授】 フランスとかですね、あとベルギーもそうかもしれないですけども、協同組合等々、ミューチュアルとかコーポラティブとかと言われる、いわゆる社会経済と言われている分野の中で、制度上、利益というか剰余金を組織外部に分配できるような仕組みを持っているという団体は含まれていないので、そういう意味ではフランス、ベルギーとか、ヨーロッパの国は、過小評価されている可能性があります。ここはだから、非営利部門の定義をどうするかということなんですけれども、国連のガイドラインに基づいて統計はつくっているんですけども、国連のガイドラインがかなりアメリカの非営利団体の影響を受けているので、ヨーロッパの、そういうボーダーラインの部分というのは含まれていない可能性があるということと。

それから日本に関しては、先ほど言いましたように、ここ10年ぐらいの間に、かなりシェアは高まっていますので、その効果もあると思います。ですから、日本も、これ、10年前だともっと少ない、3%とかですね、そのぐらいだったはずですので、日本の場合には、その時系列的な拡大が含まれて、反映されていると思います。ただ、アメリカとかカナダに比べるとまだ小さい。でも、桁違いに小さいわけではないということです。

【青木小委員長】 ありがとうございます。それ以外に、どこからでも。お願いいたします。

【小幡委員】 今と関連して、ちょっとこの9ページのグラフについてお伺いしたいのですが、19ページのところの、時間寄附、ボランティア行動・無償サービスと書いてあるのと、金銭寄附の割合のところ、これと先ほどのは、ちょっと前提が違いますよね、今のボランティア含む・含まないという、9ページの部分は。ですから、ちょっとこの9ページ

と19ページ、必ずしも一致していないような感じがして、お伺いします。

【山内教授】 19ページの方は、個人が、時間の形で寄附をするか、金銭の形で寄附をするかというのを、全体を100として構成比を見たものなんですね。9ページの方は、GDPの中で非営利部門が貢献している、付加価値を生み出している部分がどのぐらいの割合かというのを示したもので、通常は、ボランティアというのはGDPのところにカウントされませんので、カウントしなければ、日本で言うと4%くらい、4%強ですね。その分を入れると5%強になるということです。その差はほぼ1%ですので、日本のGDPが500兆円くらいですので、大ざっぱに見て5兆円ということになります。ボランティアの貢献部分ですね。寄附はその10分の1ということなんですから、寄附の方は金銭の形で取引されていますので、GDPにもともと反映されていますので、そういう関係になってくると思います。

【小幡委員】 追加でよろしいですか。

後のご報告にも絡むんですが、日本で寄附文化がない。また育たないというのは、私もそうだなと思っていて、これは、ただ、外国で宗教的なところへの寄附ということを取り出すと、これはやむを得ない部分があるのかなという感じがするのですが、このボランティア行動の方で言うと、どんな感じですかね。というのは、このごろ少しずつ、小・中・高とかの教育で、ボランティアをやりなさいというふうなことが関わってきているのかもしれないのですが、寄附文化というのは、金銭的な文化が非常にないと。ただ、時間寄附の方は、これは諸外国と比べて比較的育っているというふうに見ることができるのかどうかということをお伺いしたいと思います。

【山内教授】 例えばアメリカとの比較でいうと、寄附の方は1桁以上、下手をすると2桁くらい違うのですが、ボランティアの方は、それほど大きな違いはないと思います。ただ、この9ページのところのグラフにありますように、GDP比で言いますと、アメリカは、ほぼ2%近くありますので、日本は1%くらいですから、そういう意味では、アメリカとの経済規模を調整したとしても倍ぐらいの違いが、まだある。だけど、桁違いということはないということです。金銭の寄附は、問題にならないくらい小さいんですけど、ボランティアの方は、いい勝負とまでは言わないんですけども...ということです。

【青木小委員長】 お願いいたします。

【神野会長】 これはすみません、事実確認的なもので申しわけありませんが、結局NPOなどの非営利団体が大都市に集中すると、ここ東京都ですか、東京都に集中する傾向があるのご指摘いただいて、ただ、あれですよ、ボランティア活動率を見ると、異常に低いんですよ。これはどういう.....、つまりボランティアの中の非営利法人、つまりNPOみたいなものではなくて、東京以外のところでは、地縁組織とか、ここで非営利法人としてカウントしていないものにボランティア行動するというふうに理解したらいいのか。ちょっとこのボランティア行動率でしたっけ、これと、この大都市、特に東京に集中しているというこ

との乖離を、ちょっと説明していただければと思います。

【山内教授】 今ご指摘の点もあるかもしれないんですが、主たる要因は、やっぱり東京に経済機能自体が集中しているということの反映だと思います。ですから、ボランティア行動率というのは、ボランティアをした人の割合なので、割合ですから、都道府県のサイズというのは余り関係ないんですけども、このNPO法人の活動自体が東京・大阪に集中しているというのは、やっぱりそれだけ経済機能、都市機能が大都市に集中しているということの反映だと思います。ですので、そういう意味では余り取り立てて、東京都・大阪府だけで、全体には同じとかということと言わない方がよかったかもしれないんですが。そういう意味では、恐らく県民所得のシェアでもそのくらいなのかもしれないので。NPOだけが集中しているということではないです。

【青木小委員長】 ほかに何か。お願いいたします。

【原田委員】 特別委員の原田でございます。ボランティアを含めた形で、寄附税制に取り組んでいくということが、これは本当にこれから大事だと思うのですけれども、特にこれからの政策課題が、以前のような大規模事業ではなくて、介護・福祉・環境ですとか、そういった身近なものになってくればくるほど、大きなところでお金を集めて使うというよりも、身近なところでのボランティアというのが大事になってくるかと思えます。そうした中で、この税制の中にボランティアというものがどういうふうに組み込まれるかでいくと、これの31ページあたりにボランティアの再評価についての資料をいただいているのですが、ご説明を省略されていたところであったと思うので、この辺について、ボランティアを、この税制の中にどうやって絡めていけるのかというあたり、お考えをぜひ伺いさせていただきたいと思えます。

【山内教授】 ボランティアについては、これは日本だけではないのかもしれないのですけれども、必ずしも法人制度とか税制の中に十分位置づけられてこなかったと思うのですけれども、新しく12月からスタートする新公益法人の認定の中で、その公益目的事業比率というのが、公益法人の中か、あるいは一般の財団法人・社団法人にとどまるかの分かれ目になっておりまして、その中に、非営利法人であれば当然ボランティアを、何がしか活用しているところが多くて、それを入れるか入れないかによって、その比率が違ってくるわけですよ。最終的にはボランティアも、無償の役務という言葉が使われています。無償の役務も、公益目的事業比率の計算に含めることができるという規定になりました。ですから、そういう意味でボランティアが制度上、初めてかどうかわかりませんが、正當に位置づけられたということですので、それがその第一歩になればというふうに考えています。

その前に説明しましたNPO法人の方の中で、税控除適格の法人を選び出すためにパブリックサポートテストというのが使われていると言いましたけれども、これについてはボランティアはカウントできないことになっているんですね。だけど、もともとパブリックサポートテストの基本的な発想というのは、非常に幅広く市民からのサポートを受けているんであ

れば、公益性が高いというふうにみなしましょうということで、幅広いサポートというのを、公益性という目に見えないものを代理変数として使っているわけですね。ですから、そういう意味では寄附だけではなくて、ボランティアも何らかし計算式の中に入れることができれば、当然入れた方がいいわけで、それもパブリックサポートテストを、今度は日本の実態に合わせて改善していこうとするときの一つの考え方、ボランティアを取り入れるということは考えられるのではないかとこのように考えています。

それと、ボランティアというのはもともと、報酬を払われないわけですから、所得控除というシステムにはなじまないかもしれないと思います。所得控除というのは、所得から、寄附の場合だと寄附をした部分を課税ベースから外そうということなんですけれども、ボランティアというのは、もともと所得を支払われていないので、所得控除のシステムにはなじまないかもしれないのですが、例えば税額控除のような考え方をすれば、政策税制としてはボランティアを促進するために、何らかの形で税の還付をすとか、そういうことはあり得るのではないかと思います。

以上です。

【青木小委員長】 ありがとうございます。何かほかにありますでしょうか。

【神野会長】 山田先生もありがとうございました。それで、ちょっとお二方に関係するかもしれませんが、日本の寄附が非常に少ないということを説明するのに、文化、つまりかなり長期的なといいます、日本の社会が長い間培ってきた、社会全体のDNAみたいな形で埋め込まれている、非常に長期的にというか、ずっと長年かかって昔から形成されてきたものと、それからもう一つ、税制という、極めて短期的、経済的な動機に影響を及ぼして、相対的な価格など変化させるということによって、両方の原因で寄附の価格が、両方というわけではないですけれども、非常に、ここで議論をしていることでいけば二つの要因として、日本の寄附が非常に少ないということを説明しようとしているのではないかと思うのですが、結論のところでもって、この非常に長期的な、税制を動かして、経済的な動機によって寄附を増やすか、増やさないかという議論は分かるのですけれども、文化という、非常に長期的なところを、税制によって作りかえようという提案ですよ、これ。それができるのかという。つまり、非常に日本の長年培ってきて、形成されてきたものですよ。

それから、もう一つ、本当に日本は寄附文化というのはなかったのでしょうか。それはもう10年とか20年とかのタームで議論できる話ではないので、かなり昔からとってみると、戦前、本当に寄附文化というのはなかったのかと。

例えば私の幼いころを見ても、貧しかったのですけれども、ほとんど寄附ですよ。それから、私の認識で間違いなければ、今問題になっている給食費も、あれはPTAの寄附だったはずで、最初のうちは。そういうことを考えてみると、本当に寄附文化ではないと。つまり文化的には寄附文化ではないんだというふうに言っているのかどうかと。そして、その寄附文化じゃないとして、それは本当に税制で変えられるのか。ちょっと二段階、お答えい

ただければと。

【山田主席研究員】 先に私の方から。

今回の調査では、統計的に捕捉できるという前提で整理をした関係で、英米でいうと、ある意味では宗教団体に寄附というのが非常に顕在化しているのですが、日本でも文化が育っていなかったかということ、例えば結とか講とか、ある意味ではお金をためながら、相互に支援していくというシステムがあったと思います。

強いて言うと、これは実は調査の中でも議論があったのですが、自治会とか町会に会費を納めて、地域を維持していくという、ある意味では宗教団体が行っているような行為を日常的に行っているわけです。これを寄附と意識せずに、我々はやってきたんだらうと。そういったことで言うと、これまでの歴史でいくと、寄附という名ではない公共・公益的な活動というのは、ずっと地縁ということで行われてきたかなというふうに思います。

最近ご存じのように、非常に組織化率が低下してきたということですから、今、非営利という部分で言うと、自治基本条例でもよく議論になりますけれども、地縁型の非営利という部分から目的志向型の非営利になって、その両立の部分が求められています。ただ、この議論の中ではNPOという言葉に象徴されるように、地縁型じゃない、目的志向型の非営利活動に対して、頑張っって応援していきましようということがあるので、ひょっとしたら、地縁型の、自治会・町内会みたいなところの活動を支援するというのも重要なテーマなのかなというのが1点。

あと、短期的なということの税制でいうと、今話したように非営利という部分に着目はしていますが、NPOとか公益法人みたいに、ある意味では限定的な部分に対して、技を繰り出そうとしていますが、従来型のものをもう一回見直して、そこに税制的なものを制度設計していけば、より広い部分での対応も可能になるのではと思います。

【山内教授】 その文化と言うかどうかかわからないのですが、人々が寄附をしようと思うかどうかというときに、行政がどのくらい先走ってやるかどうかというのが関係してくると思うんです。アメリカなんかでは、やっぱり寄附がこれだけ根付いているというのは、政府が頼りなかったからであって、日本の場合も政府が頼りない時代とか、頼りない地域においては、寄附とかボランティアは盛んだったのではないかと思います。

ですから、私は歴史学者ではないですけども、明治維新以降、中央政府、近代的な政府のサービスが充実してくる過程で、潜在的に寄附をしようという意欲があったとしても、それが萎えていったということがあるように思われます。大阪ではよく言われるんですけども、いわゆる淀屋橋とか道頓堀とかという、人の名前のついているような公共施設というのは、大体大きな商家が手がけて、それを、淀屋さんが自分のお金だけでできないときには、その周りの商人に呼びかけて、寄附を募って、建設をしたというふうに言われていますから、もし、あのときに中央政府がしゃしゃり出てきて、お金をあげましようと言ったら、多分、自発的にやろうという意欲は多分萎えていたと思いますので。そういう意味で、寄附を増や

すのに一番即効力のある政策は、政府が余計なことをやらないことだというふうに逆説的にも言えるのではないかというふうに思います。

ちょっとお答えになっているかどうかわかりませんが。

【青木小委員長】 ありがとうございます。いかがでしょうか。

では、すみません、ひとつだけ私の方からご質問させていただきたいと思うんですけれども、今、山内先生がちょうどお答えいただいたところと、少し似てくるのかなというふうに思うんですが、逆に山田先生の方にお伺いしたいんですけれども、最初やっぱり、これ、多分ご依頼のとおりで、国際比較でということもあったんだと思うんですが、今回やっぱり改めて、国際と言っても、何でしょう、アングロサクソンがメイン、スペイン、ポルトガルとかは若干ちょっと例外的にというのがありますが、やはりアングロサクソンの文化なのかなという気がして、かつ、山内先生が今おっしゃったように、政府がどうだというお話とあわせて、国際比較から、山田先生の場合も寄附金を優遇して拡大していくべきだというご提案、ご提唱をされているわけなんですけど、その中で、拡大していく分野ですとかも含めて分析されているんですが、こういうところ、特にページ数はわからないんですが、今まで、従来気がつかなかったところですか、そういったものについて、これは、本当にこういう、いわゆるサードセクターをこれで伸ばすべきなのか、それとも、本来、そもそも、山内先生いわく、出しゃばりといいますか、どこまで出しゃばるかという問題なんですけど、そのあたりの区分け、私の聞く能力がないかもしれませんが、何か単純に余り、即、じゃあ、これをサードセクターでということ、例えば、見つけましたけど、山田先生の資料の20ページですか、新たな社会的課題に対応する分野、このあたりは本当に、もうお金がないから自治体は手を出さなくて、じゃあ、サードセクターでいいのというふうに言われちゃうと、本当にそうなんですかというような、ついつい疑問がわいてしまうんですけれども、このあたりについてのご意見といいますか、お考えをちょっとお聞かせいただくとありがたいなというふうに思うんですけど。

【山田主席研究員】 先ほどの説明と若干重複しますが、公的資金、特に税といったものをどこに集中的に投入すべきかというところで、全国一律とか、セーフティーネットとかいったものは、安定財源でしっかりとキープをすべきだと。これは国なり、ひょっとしたら地域かもしれませんが、その責務であろうと。しかし、分野によっては必ずしもそういったものを期待しないところがあります。地域独自の特徴・特色を持った基準を設けたりするのが多いわけで、まちづくりとかも多いんですが、税という概念よりも、ある意味では多様な資金、その中の寄附といったものが出てくるのでと考えます。20ページのパターン1がつくるべき分野であろうと思いますが、パターン2というのは、そのフリンジ的な部分ですね。公共がやるべきところなんだけれども、その周辺でできないところ。なかなか手が届かないところというのは、サードセクターも含めたところの展開が非常に重要でしょうというのが1点と。

あと、新しい社会的課題というのが出てくるわけで、それに対して、行政というのはそんなに俊敏に動けない。それが大きく広がる前の初期段階ですから、「新たな」という言葉を足したんですが、新たな課題に対してまずは取り組むと。これが本格的な課題になってくれば、当然徐々にパブリックセクターがメインで対応していく時系列もあるのではないかなというので、20ページは整理をさせていただいたということでございます。

【青木小委員長】 ありがとうございます。まだ、ちょっとお聞きしたいところもありますけれども、ほかの方に。あと最後……、お願いいたします。

【小幡委員】 寄附金優遇対象団体、日本の場合は、限られているというお話だったかと思いますが、なぜ限っているかということ、民間団体で公共的活動を本当にしっかりしてくれるのかということについての不信感みたいなものがあって、それで割と寄附金優遇対象団体を限っているという状況だろうと思うんですね、少なくとも国レベルにおいては。そうすると、今度、公益認定法人になったら、そのときに地方と国との考え方の違いというのを入れる余地がどのくらいあるかということをお伺いしたいんですが、地方においては民間のセクターが非常に公共的活動をしてくれているのを育てたいという、そういう意図を持って、例えば優遇をより広くしていくとか、そこら辺の可能性についてどう思いますか。

【山内教授】 従来の寄附税制だと、国税と地方税とを比べると、国税の方が少し進んでいるというか、国税と比べて地方税の方は、非営利セクターを冷遇しているというか、特にそれは寄附控除の足切り額です。下限額の設定に大きくあらわれていて、国税の方は従来1万円だったのが最近5,000円になりましたよね。それを今回の税制改革で、地方税の方も5,000円に合わせたということだと思いますので、そういう意味で、それまでは10万円だったわけですね。10万円で、かつ、対象も非常に限定されていて、赤十字とか共同募金会とかに限定されていたわけですが、それが国税に一応足並みが揃うような形にようやくなってきたので、方向としてはいい方向に来ているのではないかと思います。もっと言えば、本来こういう市民社会の活動というのはかなり地域性の強いものなので、地方税の方が一歩先を行ってもいいのではないかというふうに思っています。

今回の税制改革で、従来は、自治体とか赤十字とかに限定されていた範囲を、自治体の条例で定めることができるようになったんですけれども、その条例が決められる範囲がやっぱり国税の範囲、特定公益増進法人の範囲内で条例で決められるというふうに、確かなったんだと思うんです。だけど、本来なら、例えば国税がどうあろうと、地方で、地方自治体の方が国よりもその地方によっては情報を持っているわけですから、こういう団体に対しては、税控除を認めていいかということのも、地方独自に考えられるようにするというのがさらに一歩先に行くためのそういう制度を、そういう先進的な制度が地方税の方にあっていいのではないかというふうに思います。

【青木小委員長】 ありがとうございます。まだまだ質問したいこともあるのですが、そろそろ締め切りの時間になっておりますので質疑を……。

【神野会長】　　ちょっといいですか。すみません、山内先生、法人の扱いとね、まあ、法人をどう考えるかということによりますが、法人の寄附税制と個人の寄附税制を考える場合の、つまりお立場というか、こういう活動を推進していこうという立場から、何かメッセージがあったらいただければというのが一つですね。それから、僕はちょっと詳しくわかりませんが、スウェーデンなんかだと、領域別に、NPOというか、向こうの言葉でフォーレニングと言われている組織の財源構成が大きく違って、例えば、数から言うと、ここで言う文化とかレクリエーションの数が非常に多いのですが、ここは要はクラブ活動みたいな形なので、そこには寄附は全体的に少ないので、スウェーデンの場合には福祉サービスを提供するNPOみたいなところは、もう70%ぐらいが政府からの補助金でいくわけですよね。そういう領域別、つまりこれは必ずしも無関係じゃないですよ。市民活動が非常に盛んになって、非常に活発になっているということを基盤にして、お互いに助け合う福祉サービスなどのNPO法人も出てくるということになるので、無関係ではないと思いますが、領域別に何か考えるべきことがあるかどうかという、ちょっと2点、コメントがあればお願いしたいのですが。

【青木小委員長】　　お願いします。

【山内教授】　　確かに、日本のNPOあるいはNPO法人でも分野別に相当、収入構造とかが違ってまして、いわゆる介護保険のNPO法人というのは、財務構造がかなり営利法人と似通っています。ですから、寄附に頼らなきゃいけない制度がほかのセクター、例えば文化とか国際協力とか、そういうのに比べれば、寄附の依存度がもともと少ないわけですよ。ですから、そういう財源構成の違いに応じて政策も変えるべきではないかというのは、それはおっしゃるとおりではないかと思います。ただ、税制なんかは、活動分野別に変えることができるのかどうかというのは、ちょっとそれはテクニカルな問題なので、そこについては即答はできないと思います。それから、前半は何でしたっけ。

【神野会長】　　法人と個人との。

【山内教授】　　法人と個人の税の取り扱いが違うという話は昔からあって、日本の場合、特に法人の場合には必ずしも公益目的の寄附でなくても、一定程度までは損金算入されますので、そのあたりが法人と個人の間での寄附のシェアの違いにも、多少あらわれている可能性はあります。そこも是正すべきではないかと思いますが、それより大きなのは、今、例えば生命保険料控除とか幾つかの控除については、年末調整でできることになっていて、企業がある程度個人だと煩わしいような税務事務を肩代わりしているような形になってきていますよね。しかし寄附控除だけは、なぜか年末調整ではだめで、確定申告に出かけなきゃいけない。そうすると、個人の非常に少額の数千円とか数万円の寄附だと、なかなか、そのために税務署に行って確定申告をしようとする、かなりインセンティブの観点から言えば問題があるので、そのあたりで企業が寄附控除の部分も年末調整の中でできるようにして、企業がその事務負担を、結果的にですけれども、ある程度負担するような仕組みというのがあって

もいいのではないかというふうに考えております。

【青木小委員長】 はい。それでは、本日は本当にお二人の有識者の先生方、非常に貴重な、ありがたいお話をお伺いしまして、どうもありがとうございました。特別委員の先生方もありがとうございました。

それでは、これで本日の第4回小委員会を終了させていただきたいと思います。ありがとうございました。