

環境ガバナンスと公益法人改革

武 部 隆

Takashi TAKEBE : Reformation of Public-service Corporation for Environmental Governance

Environmental governance is to build a society system to attain a sustainable society. There are various methods to investigate environmental governance. In this paper we research from the viewpoint of social capital. Actually, social capital exists as non-profit organizations and networks of these non-profit organizations. Then the thickness of such social capital, that is the abundance of non-profit organizations and the abundance of networks of these non-profit organizations solve many social problems which were not settled fully by the enterprise and the government. The thickness of such social capital work effectively for the solution of social subjects. Therefore it becomes important to enrich social capital from the position of the environmental governance. At that time, preparing circumstances for the non-profit organization creation is a very important duty for the central government and the local government. When we discuss the reformation of public-service corporation, we must not lose these point of view because we can not approach true nature in question.

1. はじめに

環境ガバナンスとは、持続可能な社会の達成に向け、多様な環境財を利用・保全・管理するための経済社会の構築を指している。ここで、持続可能な社会とは、社会経済の活動から生じる自然環境への環境負荷（環境からの資源採取と環境への排出・廃棄）を、自然が耐えうる自然の再生可能・自浄可能な範囲内に抑えながら、しかし持続的な発展を可能とする経済社会のことである。

このように環境ガバナンスを捉えた場合、環境ガバナンス研究の方法として、(1)環境効率性の視点に立った環境ガバナンス、(2)リスク分析の視点に立った環境ガバナンス、(3)契約理論の視点に立った環境ガバナンス、(4)社会関係資本の視点に立った環境ガバナンス、などを考えることができる。(1)の研究方法は環境効率性達成に向けた枠組みづくりを指向するもので環境技術ガバナンスと、(2)の方法はリスクマネジメントのための制度構築を目指すもので環境リスクガバナンスと、(3)はインセンティブ指向重視の組織構築を目指すもので環境コントラクトガバナンスと、(4)の研究方法は社会関係資本の充実とそのための条件整備を指向するもので環境アソシエートガバナンスと、それぞれ呼び換えることが可能である。

ところで、これら4つの環境ガバナンス研究の方法については、それぞれを独立させて思考することもできるし、また、それぞれを関連づけながら総合的に思考することも可能であ

る。本稿では、社会関係資本の視点に立った環境ガバナンスを取り上げ、それを独立的に考察する。

さて、社会関係資本の視点に立った環境ガバナンスとは、前述したように、社会関係資本の充実とそのための条件整備を指向し、それによって持続可能な社会の達成をもたらそうとするもので、環境アソシエートガバナンスと言い換えることが可能である。社会関係資本は「信頼や互惠性に基づいた重層的なネットワークの厚みによって特徴づけられる¹⁾」が、そのような社会関係資本は、現実には非営利な団体およびそれら団体のネットワークとして存在する。そして、社会関係資本の厚み、すなわち非営利団体の存在の豊かさとそのネットワークの存在の豊かさは、企業や政府によっては十分に対応することが不可能であった福祉・社会教育・環境改善・人権擁護等のような社会的課題への対応を活発なものとし²⁾、環境ガバナンスの立場からは、環境ガバナンスが目標とする持続可能な社会の達成をより確実なものとしていくことを期待させる。

以上のような認識のもと、本稿は、環境ガバナンスにとって無視することのできない社会経済主体である非営利団体について、その本質的な性格を明らかにして環境ガバナンスの裾野を広げ、もって社会関係資本の視点立った環境ガバナンスの発展に資することを目的とする。以下、次節で公益法人改革について触れ、第3節で団体論を、第4節で法人論を考察して、最後に第5節で非営利法人論に関して検討を加える。

2. 公益法人改革

公益法人改革が叫ばれて久しい。古くは、昭和46年に省庁横断的に設置された公益法人監督事務連絡協議会が、翌47年3月に「公益法人設立許可審査基準に関する申し合せ」を作成し、「公益法人は積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とするものでなければならない。次のものは設立を許可しない。」として、①同窓会・同好会は許可しない、②特定団体の構成員、特定職域の者のみを対象とするものは許可しない、③後援会は許可しないとした。

このことは、同窓会・同好会・後援会のような団体や、特定職域の者のみにサービスを提供するような団体が、実態は共益を目的とする団体であって公益を目的とする団体でないにもかかわらず、民法第34条で設立される公益法人（民法法人ともいい社団法人と財団法人がある）として設立許可されていたことを示すものである。その後、平成13年6月に中間法人法が成立（施行は14年4月）し、このような共益目的の団体は中間法人へと移行することが期待された。

また、平成10年3月には特定非営利活動促進法（NPO法）が成立（施行は同年12月）、民法第34条の特別法として公益活動を行う特定非営利活動法人（NPO法人）を設立することが可能となった。

このようななかでの近年の公益法人改革である。その直接のきっかけは、平成12年12月の「行政改革大綱」（閣議決定）で指摘された「公益法人制度の抜本的改革」であり、また、平成13年7月に内閣官房行革推進事務局が提出した「公益法人制度についての問題意識―抜本的改革に向けて」である。そして、平成14年3月に閣議決定された「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」と「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」を経て、平成14年8月の「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」（内閣官房行革推進事務局）、ならびに平成15年2月の「非営利法人の取扱いについて」（政府税制調査会非営利法人課税WG）が公表され、公益法人改革に関する論議はその沸騰の頂点に達したのである。

さて、公益法人改革の意義と目的は、内閣官房行革推進事務局「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」（平成14年8月2日）によると、①民間非営利活動を社会経済システムのなかで積極的に位置づけその活動を推進すること、および、②主務官庁による許可主義が時代の変化に対応した非営利活動の妨げになっていること、公益性の判断基準が不明確であること等の批判・指摘に適切に対処すること、以上の2点にあると認識されている。

そのため、内閣官房行革推進事務局は、公益法人（民法法人）と中間法人をいっしょにして「非営利法人」とし、設立は簡便な準則主義（登記主義）によるという、新たな非営利法人制度の方向を打ち出した³⁾。また、これを受けて、政府税制調査会の非営利法人課税WGは、「非営利法人」の法人税は原則課税とし公益性があると判断されれば免税される、という考えを示した⁴⁾。

政府は、こうした経緯を踏まえ、①公益法人（民法法人）と中間法人をいっしょにして「非営利法人」とし設立は簡便な準則主義（登記主義）による、②「非営利法人」の法人税は原則課税とし公益性があると判断されれば免税される、という改革案をまとめ、平成15年3月末までに「公益法人制度等改革大綱」として公表する予定にしていた。

しかし、（財）公益法人協会⁵⁾をはじめ反対の声が根強く、予定より3か月遅れた平成15年6月27日に「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」として閣議決定された。その内容は、①新たに非営利法人制度を創設する、その具体的内容は今後検討する、②平成16年末までを目途に基本的枠組みを具体化の上、税制上の措置を検討、17年度末までに法制上の措置を講ずることを目指すというもので、実質的内容のない大幅に後退したものであった。

政府がまとめようとした改革案に対する問題点は、およそ以下の点にあった⁶⁾。まず全般的な問題点としては、①法制（制度改革）と税制とが別個に議論され政府の改革案として提起されたこと、②公益法人と中間法人を一本化することは団体の目的からして矛盾を抱えること、③民法第34条の特別法で設立される学校法人（私立学校法）、社会福祉法人（社会福祉事業法）等の特別法タイプの公益法人が議論の対象とされていないこと、④財団法人や公益信託についての制度的課題に関しては検討不足であること、それに、⑤現行公益法人をどのように「非営利法人」に移行させるかについて何らの措置も示されていないこと、等であつ

た。

また、税制上の問題点として指摘されたのは、①法人税免税の基準である公益性を誰が判断するのか明らかでないこと、②公益性の高い法人に寄附金が集まりやすくするための「寄附金税制」について検討がなされていないこと、③「人格なき社团」の法人税は原則非課税だがこれの扱いが議論されていないこと、等である。

このように、政府は、改革案を先送りするかたちで実質的内容のない「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」（平成15年6月27日）を閣議決定したのであるが、その後、平成15年11月に行革担当相の私的諮問機関である「公益法人制度改革に関する有識者会議」が設置（事務局は内閣官房行革推進事務局）され、そのもとに「非営利法人WG」が置かれて、政府税制調査会との連携を図りつつ、平成16年末を目途に政府としての基本的枠組みを具体化し、17年度末までに法制上の措置を講ずることを目指して精力的な詰めが行われた。

そして、26回に及ぶ有識者会議会合、14回に及ぶ非営利法人WG会合のそれぞれの結果を踏まえ、平成16年12月24日に「公益法人制度の抜本的改革」として閣議決定されたのである（正確には「今後の行政改革の方針」が閣議決定されたが、その第7項に「7 公益法人制度の抜本的改革」が記載されていた）。その内容の概要は、①準則主義（登記主義）による一般的な非営利法人制度を創設する、②公益性の要件を満たす「非営利法人」を「公益非営利法人」とし、公益性を満たすか否かの判断を内閣に設置する民間有識者からなる委員会（地方については国に準じた判断主体）に委ねる、③現行公益法人が新たな「非営利法人」へ円滑に移行するための措置を講ずる、④所管省において税制上の措置に係る専門的検討を進めて、新たな非営利法人制度に関する所要の法律案を平成18年の通常国会に提出することを目指す、というものである。公益法人改革は、いよいよ現実味を帯びてきたといえることができるであろう。

3. 団体論

公益法人改革についてみてきたが、「公益法人」（民法法人と民法第34条による特別法法人を含む広義の公益法人を本稿では「」付きで表現する）を論ずるにあたっては、「公益法人」を団体論の視点から考察することが大切である。そのために、団体の目的別分類および法律的分類を行い、「公益法人」の位置を確認しておこう。

まず、人間の集団である団体を目的別に分類すると、公益目的団体、共益目的団体、それに私益目的団体の3つに分類できる。私益目的の団体には、資本純収益分配目的（営利目的ともいう）の団体と労働力純収益分配目的の団体があり、ともに経済的利益を目的として活動している。

図1は、これら目的別の団体（財団形態を除く）を、視覚的・直感的に捉えるために示し

たものである。営利目的の団体は、団体が第三者との取引を通じて資本純収益を最大化し、そのことによって資本出資構成員により多くの分け前を分配しようとするもので、株式会社や有限会社などがその典型的な形態である。労働力純収益分配目的の団体は、団体が第三者との取引を通じて労働力純収益を最大化して、労働力出資構成員により多くの分け前を分配しようとするもので、家族農業経営などがこの形態に相当する。これら両者の団体は私益目的の団体で、いずれも経済的利益を目的としている。

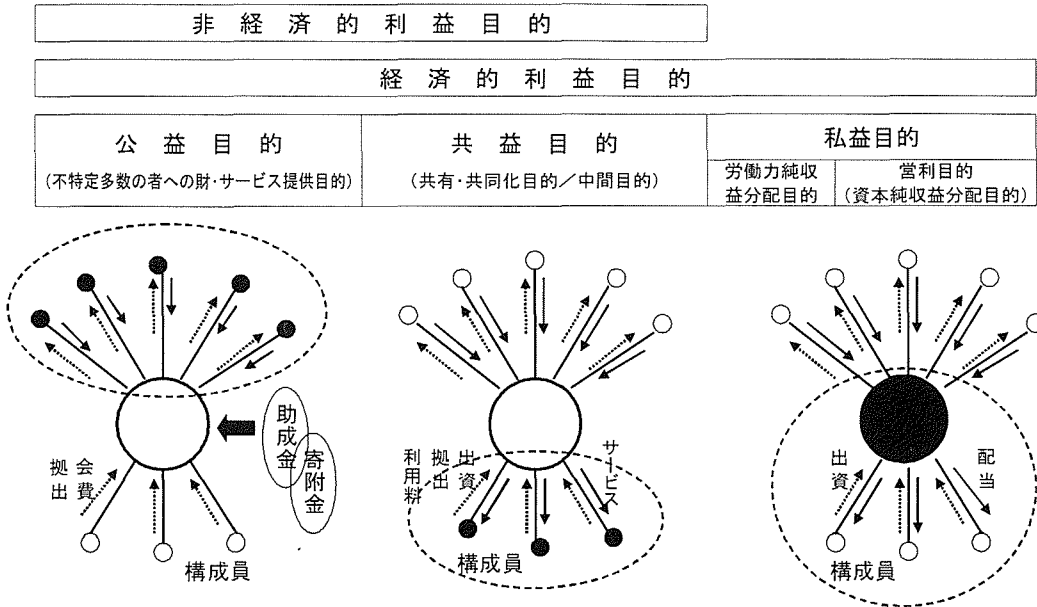


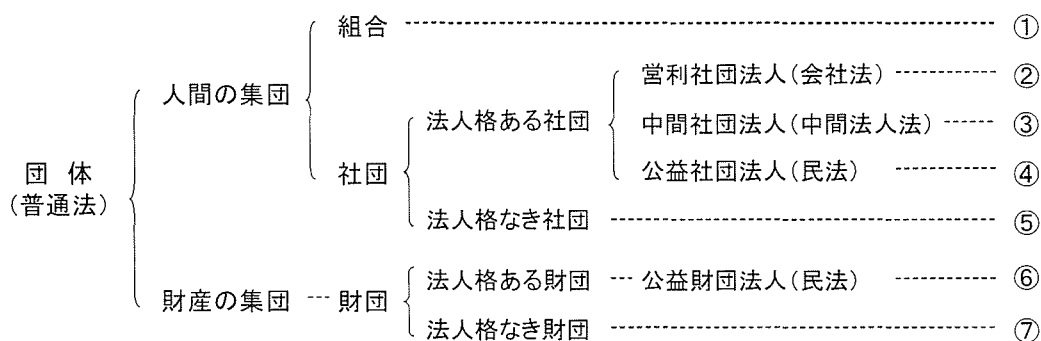
図1 団体(財団形態を除く)の目的別分類

共益目的の団体は、団体が第三者との取引を行うが、団体の目的は、構成員が施設や設備やサービスを共有・共同化して、個々の構成員に共通の利益を図り、個々の構成員自体の厚生を高めるところにある。団体に剰余金が生まれても、構成員に分配することは許されない。解散時剰余財産の帰属は定款の定めによる。中間法人法に基づく中間法人は、その典型的な形態である。また、各種協同組合はここに分類されるし⁷⁾、株式会社化される前の証券取引所もここに分類された。かつて、「公益法人設立許可審査基準に関する申し合せ」で許可しない団体の例としてあげられた同窓会・同好会・後援会や、特定職域の者のみにサービスを提供するような団体（〇〇協会といった団体）も、この共益目的の団体である。共益目的は、私益も公益も目的としない中間的なものであることから中間目的とも別称される。なお、この共益目的には、同窓会や同好会などがこの共益目的団体に含まれることから明らかなように、経済的利益目的だけでなく非経済的利益目的も含まれる。

公益目的の団体は、不特定多数の第三者と取引し、不特定多数の第三者に無料で、あるいは

はたかだか原価を償う程度のきわめて低額の料金を徴収して財・サービスを提供することを目的とする団体で、団体に剰余金が発生しても構成員に分配することはない。解散時剰余財産についても、国や地方公共団体等に帰属させることを義務づけられる。団体の資金や活動・運営費はおのずと助成金や寄附金に頼る割合が高くなる。財団形態を除く「公益法人」（すなわち民法社団法人と民法第34条による財団形態を除く特別法法人が相当する）は、その典型的な形態である。なお、公益目的の場合と同様、公益目的には経済的利益目的と非経済的利益目的の両者が含まれる。

つぎに、団体をわが国の普通法レベルで法律的に分類すると、図2のようになる。まず、団体は人間の集団と財産の集団に大きく2分類される。人間の集団には、組合と社団がある。組合とは、構成員の個性が濃厚で構成員が契約関係によって直接結合している団体であり、社団とは、構成員の個性が希薄で構成員が団体と構成員間の社員関係によって間接的に結合している団体である。すなわち、組合は構成員の変動に対して融通のきかない構成員変動にタイトな団体であるのに対して、社団は構成員の変動を前提とした構成員の変動にルーズな団体である。



（注1）組合と社団の相違：組合とは、構成員の個性が濃厚で、構成員が契約関係によって直接結合している団体、すなわち構成員の変動にタイトな団体。社団とは、構成員の個性が希薄で、構成員が団体と構成員間の社員関係によって結合している団体、すなわち構成員の変動にルーズな団体。

（注2）中間法人：社員に共通する利益を図ることを目的とし、かつ剰余金を社員に分配することを目的としない社団で、平成13年6月に成立（平成14年4月施行）した。

（注3）法人格ある社団：アメリカは日本と同じ3分類方式、フランスは2分類で③④をまとめて非営利社団法人（アソシエーション）、ドイツは分類せずに②③④をまとめて社団法人（登記社団 eV）とする。

図2 団体の法的分類－普通法レベル

社団には、法人格ある社団とそれのない社団がある。法人格ある社団には、会社法に基づく営利社団法人（典型的には株式会社と有限会社⁹⁾）と中間法人法に基づく中間社団法人（中間法人）、それに民法に基づく公益社団法人（民法社団法人）がある。ここで、労働力純

収益分配目的の社団が分類されていない。労働力純収益分配目的のこのような団体は、例えば家族農業経営のようなものがこれに相当するが、このような団体は、一般的には組合に分類される⁹⁾。なお、組合は法人格を持つことが認められていないことに注意する必要がある。

法人格ある社団の法律的な構成は国によって相違がある。アメリカの場合はわが国と同じ営利・中間・公益の3分類方式を採用しているが、フランスは2分類方式で、③の中間社団と④の公益社団をいっしょにして非営利社団法人（フランス語でアソシアション）としている。また、ドイツは分類することなく、②③④をまとめて社団法人（登記社団eV）としている。このような観点からすると、政府が進めようとしている近年の公益法人改革の根底には、普通法レベルにおいて、法人格ある社団を、フランス型の方式に倣って、営利社団法人と非営利社団法人の2分類に整理しようとしているようである¹⁰⁾。

財団に関しても、法人格ある財団とそれのない財団がある。法人格ある財団とは、民法に基づく公益財団法人（民法財団法人）である。この民法財団法人は、民法第34条にしたがい設立されるが、公益の目的のもとに拠出され結合している財産の集まりに対して法人格が与えられるものである¹¹⁾。

4. 法人論

人間の集団に法人格を与える場合、組合的性格を持つ団体に法人格を与えるよりは、社団的性格を持つ団体に法人格を与える方が理屈上は望ましい¹²⁾。なぜであろうか。

まず、組合の組織上の性格は、つぎのように要約される。①組合は構成員の個性が強いこと、②組合は人の契約的結合（契約関係）であること、③組合は構成員の変動にタイトな団体であること、④組合の構成員の数は小人数であること、⑤組合の場合、自益権だけでなく全構成員に組合を代表する権限を与えて共益権の強い構成員権となること¹³⁾、⑥組合の団体性は希薄であること、⑦組合の永続性は保証されないこと、⑧組合の事業は個人の共同事業であるという性格を持つこと、⑨組合財産は共有財産（実質的には合有財産）として構成員全員に帰属すること¹⁴⁾、したがって各構成員は持分権を持つこと、⑩組合債務の帰属は個々の構成員に存すること、⑪組合は構成員の無限責任が要求されること、以上である。これらの組合の組織的性格を勘案すると、組合は法人化に適さない団体であることが理解される。

これに対して、社団の組織的な性格はつぎのようである¹⁵⁾。①社団は構成員の個性が弱いこと、②社団は人の組織的結合（社員関係）であること、③社団は構成員の変動にルーズな団体であること、④社団の構成員の数は大人数であること、⑤社団の場合、構成員総会に基づき選出された代表機関による運営を必然化させて構成員権を自益権を中心とした社員権とすること、⑥社団の団体性は強固であること、⑦社団の永続性は当然のものとなること、⑧社団の事業は団体の事業であるという性格を持つこと、⑨社団財産は総有財産として構成員

全員に帰属すること、したがって各構成員は持分権を持たないこと、⑩社団債務の帰属は複雑で弁済義務が団体で止まるか構成員まで及ぶかは場合によること、⑪社団債務の帰属が構成員にまで及ぶ場合には構成員の無限責任が要求されること、⑫社団債務の帰属が団体に存する場合には構成員が有限責任のケースも無限責任のケースもあっていちがいにいえないこと、以上である。社団のこれらの組織的性格を考慮すると、社団は法人化に適した団体であるといえることができる。逆に社団が法人化されると、総有財産であった社団財産は構成員から独立した法人の財産そのものとなって、いっそうすっきりした財産帰属のかたちをとることになるし、債務の帰属も法人に存することとなって、構成員の有限責任が確定することになる。

ところで、法人を論じる場合、組合と社団の組織的性格の相違という理論上の観点に加えて、法主体性という概念を持ち込んで議論するのが現実的である。ふつう、団体の法主体性というとき、つぎの5つの側面から捉えることが可能となる。すなわち、①団体名での契約と登記の可否、②団体名での訴訟能力の可否、③団体財産の帰属先問題（構成員の持分権の有無の問題）、④団体債務の責任所在問題、それに、⑤構成員変動による団体の継続性問題、以上の5側面である¹⁶⁾。

①'団体名で契約と登記ができ、②'団体名で訴訟能力を持ち、③'団体財産の帰属は団体自体にあって構成員にはなく（構成員に持分権がなく）、④'団体債務の責任は団体自体に存在して構成員の責任は有限であり、⑤'構成員の変動があっても団体の継続性が存続するとき、この団体は完全な法主体性を具備しているといえることができる。

「法人」とは、これら5側面の法主体性をすべて備えているケースを指している場合が論理的であり、また整合的でもある。ドイツあるいはアメリカでは、論理性・整合性を重視したこの立場が貫かれている¹⁷⁾。しかし、フランスでは、例えば、法主体性にとって本質的であると思われる③'の法主体性（団体財産の帰属は団体自体にあって構成員にはないという性格）や、また④'の法主体性（団体債務の責任は団体自体に存在して構成員の責任は有限であるという性格）を欠いていても、とくに①'の法主体性（団体名で契約と登記ができるという性格）と②'の法主体性（団体名で訴訟能力を持つという性格）を満足していれば、法人として扱われているというのが実情である。したがって、フランスの法人を議論する場合、このような点に注意する必要がある¹⁸⁾。

5. 非営利法人論

内閣官房行革推進事務局の考え方は、民間非営利活動を行うさまざまな個体群を、社会経済システムのなかで積極的に位置づけ、私的セクター（民間営利企業）、公的セクター（政府・地方自治体）とともに重要な社会経済主体として受容しようとするものである。この民

間非営利活動を行う個体群は、公益目的の個体群と共的目的の個体群の両者を含んでいる。このような考え方は、非営利法人論の立場に立つもので、注(2)および注(10)でみたように、佐藤慶幸氏の主張に近いものである¹⁹⁾。

ところで、フランスでは、民間非営利活動を担うこうした社会経済主体を法律的に担保するため、「アソシアシオン（Association）」という制度（アソシアシオン法(1901)=結社法）が早くから整備されている。フランス・アソシアシオン法の要点は、以下のとおりである²⁰⁾。

- ①目的：構成員の知識や活動を利益分配以外の目的で共同化すること。例えば、直接販売・ブランド名の管理・観光のプロモーション・雇用者団体の形成などである。
- ②構成員：自然人または法人で、最低2人（上限はなし）とする。
- ③財源：構成員の分担金によるが補助金・寄贈・贈与によることも可能。構成員による動産・不動産出資も可能。ただし持分に応じた利益の配当を受けることはできない。
- ④設立手続き：創設者による定款の作成と管理担当者の任命。公告手続きは関係書類を行政区に提出し官報により公告すること。
- ⑤管理：定款により自由だが、普通は理事会を置き通常総会と臨時総会を行う。理事の資格は公民権を持つ者で重大犯罪を犯していないこと。定款の変更・理事の変更は改めて公告すること。経済的活動を行うアソシアシオンの場合、指導者の過失による責任は指導者に財政的責任が、また集団訴訟がなされたときの財政的責任も指導者に求められる。
- ⑥諸特徴：官報に記載されることにより法主体性を獲得する。アソシアシオンが利益をあげる可能性を否定できないが、利益があってもそれを構成員に分配してはならない。定款に規定があれば、解散にあたって出資分の引き取りは可能である。構成員の加入と脱退は自由である。
- ⑦税制：法人税に関しては活動が非営利のみの場合は免税される。

内閣官房行革推進事務局が、公益法人（民法法人）と中間法人をいっしょにして「非営利法人」とし、その設立は準則主義（登記主義）によるとしたことや、また、政府税制調査会の非営利法人課税WGが、「非営利法人」の法人税は原則課税とし公益性があると判断されれば免税されるとしたのは、フランスのアソシアシオンを意識したものであったことは、フランス・アソシアシオン法を一瞥すれば明らかであろう²¹⁾。

それでは、非営利法人に関する現行のわが国の法人制度はどのようになっているのであろうか。普通法のレベルでみて、わが国では、法人格ある社团は、会社法に基づく営利社团法人（典型的には株式会社と有限会社）と中間法人法に基づく中間社团法人（中間法人）と、それに民法に基づく公益社团法人（民法社团法人）の3つがある。このうち、中間法人と民法社团法人が非営利法人に分類される。これに民法財団法人と、民法第34条の特別法としての特別法法人（宗教法人法による宗教法人、社会福祉事業法による社会福祉法人、私立学校

法による学校法人、医療法による医療法人、更正保護事業法による更正保護法人、それに特定非営利活動促進法(NPO法)による特定非営利活動法人(NPO法人)がある)を加えたものが非営利法人ということになる。簡単にいえば、中間法人と「公益法人」が非営利法人だということである。

そこで、環境ガバナンスにとって無視し得ない「公益法人」としてのNPO法人と、設立して間もない共益を目的とする中間法人について、簡単な解説を加えておこう。

まず、NPO法人である。NPO法は議員立法で成立した(平成10年3月成立、施行は同年12月)もので、その目的は、ボランティア活動を始めとする市民が行う自由な社会貢献活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与するところにある。NPO法人は、設立のとき、事務所の所在する都道府県の知事(事務所が複数都道府県に存在するときは内閣総理大臣)の認証を受ける。

NPO法人になれる団体は、不特定多数の者の利益の増進に寄与することを目的として、特定された17の分野の非営利活動(①保健、医療又は福祉の増進を図る活動、②社会教育の増進を図る活動、③まちづくりの推進を図る活動、④学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動、⑤環境の保全を図る活動、⑥災害救援活動、⑦地域安全活動、⑧人権の擁護又は平和の推進を図る活動、⑨国際協力の活動、⑩男女共同参画社会の形成の促進を図る活動、⑪子どもの健全育成を図る活動、⑫情報化社会の発展を図る活動、⑬科学技術の振興を図る活動、⑭経済活動の活性化を図る活動、⑮職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動、⑯消費者の保護を図る活動、⑰前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動)を行う団体で、つぎの要件を満たすものである。

その要件とは、①営利を目的としないこと、②社員(総会で議決権を持つ会員、正会員)の資格の得喪に関して不当な条件を付さないこと、③10人以上の社員がいること、④役員として3人以上の理事と1人以上の監事がいること、⑤役員のうち報酬を受ける者の数が役員総数の3分の1以下であること、⑥宗教活動や政治活動を主たる目的としないこと、⑦特定の公職者(候補者を含む)又は政党を推薦、支持、反対することを目的としないこと、⑧暴力団でないこと、暴力団又は暴力団員の統制の下にある団体でないこと、以上の8要件である。

このようなNPO法人の特徴として、①議員立法であって認証制度を採用したこと、②情報公開(事業報告書・貸借対照表・収支計算書等を所轄庁に提出して利害関係者・市民の閲覧に供すること)が義務づけられていること、③法人の解散時には残余財産が構成員や寄附者に返ってこないこと、④基本財産は不要であること、⑤法人税上の優遇税制と寄附金税制の適用があること、等をあげることができる。

ついで、中間法人についてみる。中間法人法は平成13年6月に成立(施行は同14年4月)したが、中間法人の制度がないことに対するわが国の法人制度の不備は早くから指摘されていた。平成11年9月に法人制度研究会が「中間法人制度の創設に関する報告書」をとりまとめて、やっと実現した。

中間法人は、社員に共通する利益を図ることを目的とし、かつ剰余金を社員に分配することを目的としない社団で、登記することにより成立する。有限責任中間法人と無限責任中間法人の2つがある。

有限責任中間法人の社員（2人以上で法人も可）は、法人の債務について対外的な責任を負わない。そのため、基金制度（300万円以上）が設けられている。社員に持分権はなく、解散時剰余財産の帰属は定款の定めによる。有限責任中間法人では社員総会・理事・監事といった機関を設けてその運営を行う。無限責任中間法人の社員（2人以上で法人は不可）は、法人と連帯して債権者に責任を負う。基金制度はなく、社員が業務の決定や執行等を行う。社員に持分権はなく、解散時剰余財産の帰属は定款の定めにしたがう。

6. むすび

以上、環境ガバナンスにとって無視することのできない社会経済主体である非営利団体とくに非営利法人について、公益法人改革、団体論、法人論、そして非営利法人論と順を追って考察することをとおして、その本質的な性格を明らかにしてきた。

表1 現行の「公益法人」と非営利法人

種 類	根拠法 (法人)	設立主義	法人税	寄附金税制
「公益法人」	民法法人 民法第34条 (社団・財団法人)	許可主義 (行政庁による禁止の解除)	- 収益事業にのみ課税 - 軽減税率(22%) - みなし寄附金(収益の20%まで損金算入)	- 特定公益増進法人への寄附に優遇措置
	特別法人 私立学校法等の特別法 (学校法人等)	認可主義 (要件を満たすとき行政庁が同意)	同上(ただし学校法人・社会福祉法人・更生保護法人は収益の50%または200万円までみなし寄附金)	(政令による、同法人の認定は主務大臣が行う)
	特定非営利活動促進法 (NPO法人)	認証主義 (要件を満たすとき公的機関が証明)	- 収益事業にのみ課税 - 税率30% (800万円まで22%) - 認定NPO法人に民法法人と同じみなし寄附金	- 認定NPO法人への寄附に優遇措置 (同法人の認定は国税庁長官が行う)
中間法人	中間法人法 (有限・無限責任中間法人)	準則主義 (要件を満たすとき登記により成立)	- 税率30% (800万円まで22%)	——
営利法人	会社法 (会社法人)	準則主義 (要件を満たすとき登記により成立)	- 税率30% (800万円まで22%)	——

(注1) 「公益法人」と中間法人を合わせて非営利法人という。

(注2) 民法法人と中間法人を合わせて「非営利法人」とする準則主義による一般的な非営利法人制度を創設する。その上で公益性の要件を満たす非営利法人を公益非営利法人とする。('公益法人制度の抜本的改革' H16.12.24、閣議決定)

とくに、公益法人（民法法人）と「公益法人」（民法法人と民法第34条による特別法法人）、また「非営利法人」（民法法人と中間法人）と非営利法人（「公益法人」と中間法人）を区別し、それらとの関係で中間法人や特定非営利活動法人（NPO法人）についても説述を試み（表1にまとめておく）、フランスのアソシエーションとの関連についても考察を加えた。

社会関係資本は、現実には非営利団体およびそれら団体のネットワークとして存在している。そして、そのような社会関係資本の厚み、すなわち非営利団体の存在の豊かさとそれら団体が創り出すネットワークの豊かさは、企業や政府によっては問題解決のため十分に機能することのなかった多くの社会的課題に対して、市民レベルでの対応を活発なものとし、結果として社会的課題の解決に有効に機能するものとなるであろうことを期待させる。

環境ガバナンスの立場からは、環境ガバナンスが目標とする持続可能な社会の達成に向け社会関係資本を充実させることが重要となるが、そのためにも、非営利団体創出のための条件整備は、政府や地方自治体にとってきわめて大切な責務であるということができるのである。近年の公益法人改革とそれについての多くの論議も、このような観点を見失っては、その本質に迫れないということができないのではあるまいか。

注：

- 1) 諸富 徹『環境』（平成15年、岩波書店）の「はじめに」による。なお、山内直人氏は、社会関係資本を、「信頼、相互扶助などコミュニティーのネットワークを形成し、そこで生活する人々の精神的な絆を強めるような、見えざる資本である。」（平成16年8月5日、日経新聞・朝刊）としている。
- 2) 佐藤慶幸氏は、「NPOセクターと市民民主主義」（奥林・稲葉・貫編『NPOと経営学』平成14年、中央経済社 所収）のなかで、「国家と市場の経済のほかに「もう1つの経済」が存在してきたのである。市民がアソシエーションを形成し、相互に協同して必要とする物・サービスを共同生産するという「共的セクター」としての「社会経済」の領域が存在してきた。」と論じている。氏がいうアソシエーションとは、まさに非営利団体（法人と非法人を含む）とそれらが創出するネットワークを指している。
- 3) 「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」（平成14年8月2日、内閣官房行革推進事務局）による。
- 4) メモ「非営利法人の取扱いについて」他（平成15年2月21日、政府税制調査会非営利法人課税WG）による。
- 5) （財）公益法人協会は、昭和47年10月に総理府（現総務省）の許可により設立された。公益法人会計基準を昭和52年3月（昭和53年4月適用）に作成するなど、公益法人の育成、民間公益活動の振興を目的として活動している。
- 6) （財）公益法人協会『「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」に関する意見書』（平成14年9月6日）、同「新公益法人制度の提言」（平成15年2月20日）、雨宮孝子「公益法人の改革論議」（平成15年6月8日、朝日新聞・朝刊）、安藤俊裕「挫折させるな公益法人改革」（平成15年7月7日、日経新聞・朝刊）などに詳しい。
- 7) 一般に、協同組合は利用高配当が認められている。しかし、これは出資配当とは違って、構成員が共有・共同化した施設やサービスを利用する大小によって、構成員に配当を行うものである。利用高配当が出資配当でない証拠として、利用高配当に換えて、構成員の利用料金を非構成員の利用料金より低く設定する協同組合が一般的であることをあげることができよう。
- 8) 合名会社および合資会社は会社法（商法）で規定され、形式的には営利会社に分類されているが、その

実態は組合に近いものである。

- 9) 家族農業経営における家族経営協定は「組合」だという考え方は宮崎俊行氏にもみられる。例えば、宮崎俊行『農業は「株式会社」に適するか』（平成13年、慶應義塾大学出版会）を参照されたい。
- 10) 実際、第3回の「公益法人制度改革に関する有識者会議」会合（平成16年1月23日）において、大村敦志氏は「結社の自由」と「非営利団体」ーフランスの場合を中心にーと題して、フランスのアソシアシオン（英語ではアソシエーション）について報告をしている。また、民間非営利・協同セクターからなるアソシエーション個体群を共的セクターと捉え、私的セクター（民間営利企業）、公的セクター（政府・地方公共団体）に対置する概念として重視しようとする考え方は、例えば、佐藤慶幸「NPOセクターと市民民主主義」（奥林・稲葉・貫編『NPOと経営学』平成14年、中央経済社 所収）にもみられる。ここで、佐藤氏がいうアソシエーションとは、まさに非営利社団（非法人を含む）のことである。ただ、フランスのアソシアシオンには財団形態が含まれないが、公益法人改革にいう「非営利法人」には民法財団法人が含まれる点に注意する必要がある。
- 11) 図2にみる④の民法社団法人は、平成15年10月1日現在で12,836存在し、⑥の民法財団法人は、同現在で12,989存在する。
- 12) 詳しくは、武部 隆「仏独農業における経営制度と若干の問題点」（『ガット合意後の欧州連合における農業構造の再編と環境保全に関する政策的・実証的研究』平成10年3月、平成9年度科学研究費補助金（国際学術研究）研究成果報告書 所収）を参照されたい。
- 13) 共益権とは、構成員が団体の管理運営に参画する権利のことであり、自益権とは、構成員が団体から享受する権利のことである。
- 14) 共有とは持分権と持分割割請求権をともに持つ共同所有をいい、合有とは持分権は持つが持分割割請求権は持たない共同所有をいい、総有とは持分権も持分割割請求権も持たない共同所有をいう。
- 15) 武部 隆「仏独農業の経営制度とわが国が学ぶべき点」（『京都産業大学・国土利用開発研究所紀要』第20号、平成11年）を参照されたい。
- 16) 法主体性のこのような捉え方は、例えば、國生一彦『アメリカのパートナーシップの法律』（平成3年、商事法務研究会）などにもみられる。本稿では、このような考え方をいっそう徹底して考察をすすめている。
- 17) わが国の場合、例えば、合名会社・合資会社は法人であるが、これら2つの会社は、5側面における法主体性のすべてを満足しているわけではない。すなわち、団体財産の帰属は団体自体にあって構成員にはないという③の法主体性と、団体債務の責任は団体自体に存在して構成員の責任は有限であるという④の法主体性は、ともに満足されていない。この点、ドイツでは合名会社（oHG）・合資会社（KG）は法人ではないし、またアメリカでもパートナーシップとリミテッド・パートナーシップは法人でないため、このような問題は生じない。
- 18) 1970年代中頃までのフランスにおける法人概念の展開については、山口俊夫『概説フランス法（上）』（昭和53年、東京大学出版会）に詳しい。
- 19) 佐藤慶幸氏も、大村敦志氏と同様、第3回「公益法人制度改革に関する有識者会議」会合で、「ボランティア・セクターと社会システムの改革ー公益法人改革を必要とする社会的背景ー」と題して、氏の考えを開陳している。
- 20) Groupements et Sociétés en Agriculture, GAEC & SOCIÉTÉS : publication, Association nationale des sociétés et groupements agricoles pour l'exploitation en commun による。
- 21) ただし、フランスのアソシアシオンは財団形態を含まないが、公益法人改革にいう「非営利法人」には民法財団法人が含まれる点に留意する必要がある。

（受理日 2005年1月13日）