

一般社団法人及び一般財団法人の 組織運営に関する実態調査

2023年3月

 公益財団法人
日本非営利組織評価センター

はじめに	…p1
はしがき	…p2
解説 一般社団・財団法人の伸長と課題： 「一般社団法人及び一般財団法人の組織運営に関する実態調査」に寄せて	…p4
1. 調査概要	…p1
(1) 調査計画	…p1
(2) 回収結果	…p5
(3) 調査の分析軸	…p9
2. 調査結果	…p31
(1) 法人概要	…p32
Q1-1：税法による法人区分	…p32
Q1-2：法人区分の選択理由	…p35
Q2：一般法人設立前の事業の実施	…p39
Q3：設立時社員・設立者	…p43
Q4：公益法人化の意向	…p48
Q5：代表者のプロフィール	…p51
Q6：監事のプロフィール	…p53
(2) 人的資源	…p55
Q7-1：社員の人数・評議員の人数	…p55
社員的人数	…p55
理事兼務社員的人数	…p60
評議員の人数	…p61
Q7-2：理事の人数	…p64
理事の人数	…p64
常勤理事の人数	…p68
Q7-3：監事の数	…p69
Q8：雇用者の人数	…p73
雇用者数	…p73
常勤職員数	…p77
Q9-1：代表者の募集方法	…p78
Q9-2：代表者の決定方法	…p80

目次

(3) 財政	…p82
Q10-1：年間の経常支出額	…p82
Q10-2：人件費の割合	…p88
Q11-1：年間の経常収入額	…p94
Q11-2：貰った収入の割合	…p100
Q11-3：寄附金の割合	…p107
(4) 事業	…p113
Q12-1：定款の目的	…p113
Q12-2：目的達成のための最重要事業	…p121
Q13：他者との連携・協働	…p130
Q14：困りごと	…p142
連携・協働先と困りごととの関係	…p163
(5) 組織運営	…p170
Q15：社員総会・評議員会の開催	…p170
開催回数	…p170
うち書面決議回数	…p175
Q16：理事会（役員会）の開催	…p176
開催回数	…p176
うち書面決議回数	…p181
Q17：事業計画・予算の策定	…p182
(6) 情報公開・情報発信	…p187
Q18：ホームページ・SNSの活用	…p187
Q19：ディスクロージャー	…p192
Q20：意見・主張の発信の取組み	…p197
3. 調査のまとめ	…p202
(1) 各章のまとめ	…p202
(1) 法人概要	…p203
(2) 人的資源	…p207
(3) 財政	…p213
(4) 事業	…p218
(5) 組織運営	…p223
(6) 情報公開・情報発信	…p226
(2) 総括	…p229

目次

4. 「その他」等記述回答	…p233
Q1-2：法人区分の選択理由	…p234
Q2：一般法人設立前の事業の実施	…p239
Q4：公益法人化の意向	…p242
Q5：代表者のプロフィール	…p244
Q6：監事のプロフィール	…p248
Q9-1：代表者の募集方法	…p253
Q9-2：代表者の決定方法	…p255
Q13：他者との連携・協働	…p257
「1.行政機関」	…p257
「2.民間企業」	…p276
「3.民間非営利組織」	…p287
「4.地域の諸団体」	…p295
Q14：困りごと	…p303
Q19：ディスクロージャー	…p306
Q20：意見・主張の発信の取組み	…p313
5. アンケート調査票	…p318

はじめに

当センター（JCNE）が、2021年1月にアンケートを実施し、同年8月に調査報告書を発表した「一般法人に関するアンケート調査報告書」の第2弾として、一般法人の組織運営に関する実態調査を2022年8月に実施しました。

前回の調査では、公益コミュニティサイト「CANPAN」への登録法人やJCNEでメールアドレスを取得している一般法人を対象にインターネットによるアンケート調査を行いました。しかしながら、社会福祉分野の法人が多いなどそもそも母集団に偏りがあったことに加え、回答数及び回答率も十分なものとは言えないものでした。

そこで、調査方法を変更して、昨年度に続き、一般法人の組織運営の実態解明を目的に調査を実施しました。国税庁「法人番号公表サイト」に登録されている一般社団法人及び一般財団法人を対象とした郵送によるアンケート調査を実施しました。国税庁「法人番号公表サイト」からダウンロードしたデータの中から、無作為に8,000件のサンプルを抽出して調査対象の母集団としました。サンプル数は、直近の一般法人の登録データ件数が8万件に近い件数であったことから、その10%にあたる8,000件を母集団としたものです。昨年度調査の実績（回答数154件、回答率8.3%）と比較して、今回は有効回答総数727件（回収率9.1%）となりました。

ここに調査結果をとりまとめましたので、「一般社団法人及び一般財団法人の組織運営に関する実態調査」として報告いたします。ご多忙の中、回答をいただいた法人の皆様へ、あらためて心からお礼申し上げます。

一般法人に関する実態調査としては、これまでにない規模での調査となっています。実際に一般法人を運営している法人関係者から、非営利組織の中間支援組織、社会貢献活動に取り組んでいる企業、非営利組織に関わる国や自治体の関係者、非営利組織に関する研究者などの皆様にご活用いただければ幸いです。

2023年3月
（公財）日本非営利組織評価センター
理事長 佐藤大吾

公益法人制度改革の一環として、非営利法人の一般法「社団法人及び財団法人に関する法律（以下一般法人法）」が施行され早13年が経ちました。

一般法人法は、①準則主義で設立され、所轄庁の監督を受けない、②事業目的が特定されていないという大きな特徴があります。又、法人税法は一般法人を「非営利徹底型」、「共益型」と「そのいずれにも該当しないもの（普通法人型）」に分け、前二者は収益事業課税としているところです。

すでに8万前後存在している一般法人の事業内容の実態、組織運営の実情及び税法区分の内訳などの情報は、監督官庁がないため全く不明といって良い実情にあります。

他方、私たちは昨今民間公益活動の様々な分野で、一般法人が活動されていることを見聞します。私たち公益財団法人日本非営利組織評価センター（以下JCNE）の評価・認証制度においても一般法人からのお申し込みが随分増えて参りました。そのため私たちは評価・認証事業の対象となった一般法人の内容は十分把握することができるのですが、やはり「木を見て森を見ない」事には限界もあり、全体像を理解することが私たちの事業にとってだけでなく、社会全体にとっても重要という観点から、このアンケートを2021、2022両年度に実施しました。

このアンケートにより、中でも私たちが最も実情を知りたかった点は、大別すると次の2点でした。

（1）事業目的が公益的、共益的、私益的いずれの目的を目指すものか、そして事業の種類がどのようなものかを知りたいと考えました。もちろん、事業目的や事業種類は明確に区分できるものではなくグラデュエーション的に重なり合うものではありますが、およその傾向を把握することは大変重要と考えています。

（2）一般法人法の組織に関する規律は、社団法人の社員2名・理事1名という実に簡単な機関設計から、理事会設置型のフル装備のものまで幾つかの機関設計が可能です。また、組織を動かす人材や財政などのリソースについてもその実情をできうる限り知りたいと考えました。

（1）の利益を受ける人による分類は、なかなかの難作業でした。つまり広く社会一般の人々の利益なのか特定集団の利益なのか、特定個人及びその関係者の利益なのかを判断する確立した基準がないためです。私たちは、定款の目的条項や事業内容から判断するわけですが、厳しく狭く区分すると言うよりはどちらかと言えば、公益の概念を広く、多義的にとりました。この点は色々なご意見もあるところと思います。

また、業種分類については、米国のように民間中間支援団体が企画して作り、内国歳入庁も採用している免税団体用業種統一基準（The National Taxonomy of Exempt Entities System）のような基準がないため、総務省の日本標準産業分類の考え方に沿って、中分類レベルで集計を行いました。しかし、非営利事業体の業種分類としては正確に適合しない部分もあり、今後非営利セクターにとってこの統一業種分類策定は、一つの課題と考えます。

（２）については理事、監事、社員、及び評議員並びに社員総会・評議員会、理事会などの機関設計や開催頻度及び議案、並びにこれらの人材の履歴やリクルートの手段もある程度理解することができました。また、又重要なリソースである資金の動き（貰う収入、稼ぐ収入、費用支出）もそれなりの情報を得ることができました。

2022年度の本報告書は、以上の点について詳細にまとめたもので、全文325頁にもなりました。ご興味のある箇所だけでもお読みいただければお役に立てるものと思います。

終わりに本アンケート調査の企画段階から、報告書のまとめにいたるまで詳細にわたりご指導いただきました大阪商業大学大学院地域政策学研究科教授初谷勇氏に心から感謝とお礼を申し上げますと共に、企画、分析、報告書執筆の全般を担当し今後アカデミアの世界で研鑽を重ねるべくJCNEを3月末で退職するマネージャー尾川宏豪氏の労をねぎらうと共に、研究者として大成されることを心から期待しています。

2023年3月
（公財）日本非営利組織評価センター
理事 太田達男

解説 一般社団・財団法人の伸長と課題：
「一般社団法人及び一般財団法人の組織運営に関する実態調査」に寄せて

初谷 勇（大阪商業大学）

目次

はじめに

- 1 NPO政策の観点から
- 2 民間法人制度の発展
- 3 中間法人から一般法人へ
- 4 今後の課題

はじめに

一般社団・財団法人（以下「一般法人」という）は、2008年12月1日の法施行以降順調に設立件数を伸ばし、14年を経た2022年12月1日現在、一般社団法人70,239法人、一般財団法人8,123法人、合計78,362法人となった¹。これは、特定非営利活動法人（以下、NPO法人という）が、1998年12月1日の法施行以降、14年4カ月を経た2012年度末段階で47,540法人であったことと比較すると、1.6倍と大きく上回っている²。NPO法人は、法施行後25年を前にして、認証法人数50,459法人（2023年1月31日現在）と、2014年度末以降5万法人台で推移しており、2017年度末の51,866法人をピークとして漸減傾向にある。

一般法人は果たして今後どこまで伸長するだろうか。

本調査を行った（公財）日本非営利組織評価センター（以下「評価センター」という）は、「はじめに」でも述べられているとおり、2022年度、2回目となる本調査を、一般法人の〔1〕利益志向性と理念目的・活動分野の関係、〔2〕組織運営上の課題に焦点を当てて実施した³。一般法人のプレゼンスの解明をより深めることと、評価センターが取り組む一般法人の社会的信頼性向上のための評価事業に有益な示唆を得ることも企図されている。社団・財団別や都道府県別の分布において一般法人の総数8万余とほぼ相似的になるよう10%にあたる8,000法人が調査対象法人として抽出された結果、特定地域に偏ることなく多様な一般法人から貴重な回答が寄せられた

1. 国税庁法人番号公表サイトにより検索。<https://www.houjin-bangou.nta.go.jp/>（2023.2.26.閲覧）
2. 内閣府 NPO ホームページ「認証・認定数の遷移」<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>（2023.3.20.閲覧）
3. 本報告書、1-2 頁。

筆者は、評価センターの依頼により 2022年度当初から、調査事務局の作成による調査票案の検討、調査結果の集約と整理、本報告書の作成の各段階で、上記〔1）・〔2〕の調査目的に即して助言と内容の確認を行った。事務局の力走に、限られた区間ながら伴走した立場から、この「解説」では、筆者の考えるNPO政策の観点から、一般法人の今日的な意義とその直面する課題について概観し、本調査の結果も手掛かりに、今後、一般法人を巡る政策についてどのような議論が期待されるかを述べることにしたい。

1 NPO政策の観点から

1.1 NPO政策の意味

一般法人は、他の様々な民間非営利組織（NPO）⁴とともに「民間非営利セクター」を構成している。民間非営利セクターはサードセクターとも呼ばれ、政府セクターや民間営利セクターと鼎立しつつ、相互に補充、補完し合ったり、ときには競い合い対抗したりしながら、共に「公共」を担う存在として大きな役割を担っている。

筆者は、1990年代前半からNPOに係る調査や研究に携わる中で、NPOに関する公共政策を「NPO政策」と呼び、①NPOそのものの充実発展を目的とする基底的（目的）なNPO政策と、②何らかの公共政策を実現するための手段としてNPOを活用する派生的（手段的）なNPO政策に分けて、より良いNPO政策のあり方を検討してきた。

本調査が対象とした一般法人に引き付けていえば、そもそも一般法人制度を創設し、その充実発展を図るのは基底的なNPO政策であり、今日、伸展著しい一般法人を様々な政策目的の達成手段として利活用するのは派生的なNPO政策と考える。

NPO政策の主体は、政府にのみ限られるものではなく、民間企業、NPO自身、また住民・市民が政策の主体となり得る。つまり、誰もがNPOの充実発展に寄与し、NPOを活用して新たな価値の創造や社会課題の解決に取り組むことができる。今回、評価センターが本調査を企画実施し、調査結果を公表するとともに、NPOに対する重層的な評価事業⁵に活かすことも、NPO（公益財団法人）である同センターが主体となり、自身も当事者であるNPO（一般法人）の発展を期して行うNPO政策ということができる。

4. わが国では、1998年制定された特定非営利活動促進法を「NPO法」、同法に基づく特定非営利活動法人を「NPO法人」と略称し、NPOという用語がNPO法人の増加、普及とともに浸透してきた状況もあり、NPO法制定から25年を前にした今でも、NPOといえばNPO法人のことと考える方もある。しかし、ここでいうNPOは、民間非営利セクターを構成する多様な民間非営利組織すべて（法人格の有無を問わない）を指している。

5. 評価センターの事業については、そのウェブサイトのほか、山田（2019）参照。同センターは、「非営利組織の信頼性向上を目指して、社会に対して客観的かつ信頼性のある組織評価情報を提供し、さまざまな支援が非営利組織に届く仕組みをつくること」を目的に、2016年4月設立された。「この目的を達成するため、非営利組織において①基本的なガバナンスが適切に行われているかどうかを評価し、情報開示に積極的な透明性の高い団体であることを社会へアピールしていただく『ベーシックガバナンスチェック制度』と、②一定水準以上の組織運営能力を認証し、非営利組織が企業や行政などと協働するときの一つの信頼性の指標としていただける『グッドガバナンス認証』の二つの評価制度を運営して」いる。

1.2 NPO政策の課題

こうしたNPO政策にはどのような課題があるか。筆者は、特定非営利活動促進法（以下「NPO法」という）制定後まもない2000年代当初に、上記の「基底的（目的的）NPO政策」と「派生的（手段的）NPO政策」に分けて、短期的課題と中長期的課題を整理した⁶（図1）。

当時、基底的NPO政策の課題としては、政府セクターや民間営利セクターと区別して認識されるようになった①民間非営利セクターの存立と発展を支援し、②民間非営利セクターに係る法体系と税制を検討することが期待された。一方、派生的NPO政策の課題としては、③政府などによる公共政策や公共経営においてNPOが的確に位置づけられ、参画、関与していくようにすること、また、④公共政策や公共経営の個別領域において、民間主導による政府・NPO間協働（PPP）を開発することが期待された。

当時は、東西冷戦終結後、国際的にも先進諸国においてNPOが台頭し、政府による一元的（単元的）な統治から、官民の多様な主体の連携・協働による多元的な共治（協治）への移行が顕著にみられるようになっていた。この移行は「ガバメントからガバナンスへ」とも表現され、政府においても「OPA（古い行政管理）からNPM（新しい公共経営）へ」の転換が進んだ⁷。

わが国でも、1990年代から始まった地方分権改革（「国から地方へ」）と並行して、2000年代には政府機能の見直しや規制改革により公共的な政策、事業、活動に対する多様な民間主体の参入が加速し（「官から民へ」）、官民関係の理解や構図が大きく変容した。NPOは、政府、企業に比肩する公共サービス提供の主体として期待を集め、地域社会では、自治体や住民・市民とNPOの連携・協働が大きく進展した。

今日では、NPOそのものを社会の重要な組織資源として位置づけ充実させること（基底的NPO政策）や、そのようにして生まれたNPOを、広域的な社会課題や身近な地域課題の解決に向けた取組みに活用していくこと（派生的NPO政策）について一般の理解も広がり、いわば基底的NPO政策と派生的NPO政策が連鎖、連動し、併用され循環する光景は日常的なものとなっている。

表1で掲げたNPO政策の短期的・中長期的な課題も、この間の様々な非営利法人制度改革⁸や関連政策の進展により解決されてきた点も少なくない。しかし、依然として残されている課題も多い。今後の解決に向けた取り組みの方向性を検討すべき時機にある。

6. 初谷(2001)、「第1章 NPO政策」及びその要録として初谷(2012)、「序章 公共マネジメントとNPO政策」参照。

7. 唱道理念の推移について、初谷(2018)。

8. 非営利法人制度改革は、公益法人制度改革はもとより、NPO法の数次にわたる改正、社会福祉法人や学校法人などの非営利法人の個別根拠法の改正などにわたる。

一般法人制度が定着してきたことは多としつつ、制度施行後15年目を迎える今、一般法人制度をより良いものへバージョンアップする基底的NPO政策とは何か。また、様々な政策領域で、派生的NPO政策の対象として一般法人が活発に選択されていることを評価しつつ、政策手段、ビークル（乗り物）として一般法人を活用する上で、その存在意義や存在価値をいっそう増すために必要なことは何か問われている。

表1：NPO政策の課題（2001年当時）

NPO政策の区分	意味	課題	短期的課題	中長期的課題
基底的 (目的的) NPO政策	▶NPO・民間非営利セクターが、政府・民間営利の組織やセクターから区別され、独立した存在、自立的、能動的な主体として成長、発展していくことができるようにするための課題	1 民間非営利セクターの存立と発展の支援	①概念把握 ②パートナーシップ ③組織管理能力	①一元的な非営利法人法体系の確立と整備 →法環境整備
		2 民間非営利セクターに係る法体系と税制の検討	①NPO法は次善の策と認識 ②NPO法の制度運用 ③認定要件の規制緩和、公益寄附金に係る税制	①民間非営利セクターの法体系と税制のあり方を抜本的検討 ②政策志向学習の継続 ③民間非営利セクターの寄付金税制の総合的見直し
派生的 (手段的) NPO政策	▶何らかの公共政策や公共経営の展開において、NPOが、政府・民間営利の組織やセクターとともに、それらと適切な関係性を保ちながら連携・協働し、より良い公共性の実現に向けて共に貢献できるようにするための課題	3 公共政策、公共経営、NPM（新公共経営）におけるNPOの定位と関与	①計画・評価の能力あるNPOの成長 ②政府のNPMへの協働	①非営利セクターの特性に応じたマネジメント理論の開発とその実践 ②NPOにおける情報の公開性、効率性の追求や説明責任等の履行
		4 公共政策、公共経営の個別領域における民間主導による政府・NPO間協働の開発	①国による政策誘導システムを多様な国民のニーズに柔軟に対応する方向へ運用改善	①「民間主導」のNPO、民間企業との協働モデルへと移行

（出所）筆者作成。初谷（2001）、「第1章 NPO政策 1.定義」、85-94頁、及び、初谷(2012)、「序章 公共マネジメントとNPO政策」、1-20頁参照。

2 民間法人制度の発展

2.1 民間法人制度の枠組み

次に、一般法人の置かれている問題状況を概観する。

わが国の近現代における民間法人制度の推移を、法人類型の創設と改廃を時系列で分けたⅠ～Ⅳの4段階と、営利・非営利の2軸の交差により生まれる4象限への法人類型の配置により、図1のように表わすことができる。

Ⅰは、明治以来、一般法として存続してきた改正前民法に基づく旧公益法人（社団法人、財団法人）、Ⅰ'は、戦後相次いで制定された特別法に基づく学校法人や社会福祉法人など個別分野の非営利法人、Ⅱは、（これも民法に対する特別法であるが）NPO法に基づくNPO法人、Ⅲは、中間法人法に基づく中間法人、Ⅳは、公益法人制度改革三法に基づく一般社団・財団法人と公益社団・財団法人が登場した段階を示している。Ⅰは110年間存続し、Ⅱ～Ⅳはこの四半世紀の間に相次いだ変化である。

中間法人と旧公益法人の一部を前身として生まれた一般法人は、事業目的に制限がなく、公益志向、非公益（共益、私益）志向のいずれにも用いることができる汎用性の高い非営利法人である。構成員への利益非分配を意味する非営利であることは、公益志向専一であることを強制するものではなく、「非営利」イコール「100%の公益志向」ではない。公益志向の程度はさまざまであってよい。また、法人の主な事業目的が私益志向であることも妨げない。「私益志向」の一般法人は、もっぱら「私益追求」を目的とする営利法人とは非営利性の点で区別されつつ、共存、併用されている。

図1：民間非営利法人制度の推移

段階	種類	根拠法 公布[施行]、名称	配置
I	公益法人	1896(明治29)年 [1898(明治31) 年] 民法	
I'	学校法人 社会福祉法人 更生保護法人	1949年[1950年] 私立学校法 1951年[1951年] 社会福祉事業法 1995年[1996年] 更生保護事業法*	
II	特定非営利 活動法人 (NPO法人)	1998年 [1998年] 特定非営利活動 促進法 (NPO法)	
III	中間法人	2001年[2002年] 中間法人法	
IV	一般社団法人 ・ 一般財団法人 公益社団法人 ・ 公益財団法人	2006年[2008年] 公益法人制度改 革関連三法 ①一般社団・財 団法人法 ②公益認定法 ③整備法	<p>⑤IVで、公益法人制度改革により、「公益・非営利」と「非公益・非営利」の両象限をまたいでIVが成立。 I'の特別法法人（個別根拠法）や、IIのNPO法人は並存している。 ※点線は利益志向性（イメージ）。</p>

(出所) 筆者作成。 * なお、更生保護事業法のうち第2条6項、第11条、第12条、第59条は公布日施行。

2.2 民間法人の法制と税制

(1) 法制と税制の推移

表2は、近現代における民間法人等の法制と税制の推移を、表側に上記の非営利法人のⅠ～Ⅳの段階と営利法人を、表頭には、左から「法人の種類等」、「◆法制上の法人格取得」、「◇税制上の公益性判断」、「税制上の取り扱い（収益事業課税、軽減税率、みなし寄附、利子等非課税、寄附金控除の各適用の有無）」を示しており、法人による法制と税制の違いと推移を一覧するものである⁹。

Ⅰで生まれた公益法人は、Ⅳの公益法人制度改革の直前には約24,317法人（2008年12月1日制度施行時特例民法法人数）であったが、主務官庁による設立許可が税制上の優遇措置に連動していた（法制と税制の連動（融合））。この公益法人のうち主務官庁と財務省の協議を経て認定される特定公益増進法人は、862件（3.5%）ときわめて限られていた。

Ⅰ'で私立学校法に基づく学校法人、社会福祉事業法に基づく社会福祉法人、更生保護事業法に基づく更生保護法人など特別法に基づく非営利法人が公益法人とは別に設けられた。これらは法人税法、同法施行令等で特定公益増進法人とされている。

Ⅱで旧公益法人制度を残しつつ、特別法として制定されたNPO法に基づくNPO法人は、法制（法人格の取得）が認証主義に緩和された。税制上は、人格なき社団等と同様に収益事業課税とされたが、軽減税率以下の税制上の優遇措置の適用はない。

Ⅲで設けられた中間法人は、法制は準則主義（公証人による定款認証と設立登記）とされ、税制上の優遇は無く、営利法人と同じく普通法人とされた¹⁰。

Ⅳの公益法人制度改革により、法制と税制は分離され、法制上、準則主義により設立される一般社団・財団法人は、税制上、営利法人や中間法人と同じく全所得課税（原則課税）とされた。一方、公益社団・財団法人は、旧公益法人とは異なり寄附税制（寄附金控除）が適用される特定公益増進法人であり、一般法人と2層の構造となった。このことは、2階建ての建築物にたとえられ、一般法人が公益認定により「2階へ上がる」とも表現される。

9. 表2の構成要素である各法人類型ごとの法制上の準則主義の違い、税制上の優遇措置の有無等を図示するうえで、内閣府、国税庁のウェブサイトのほか、山岡(2012)、33-34頁、表4、尾上(2022)、図表6-4を参照した。

10. 中間法人を原則課税とすることは、法制審議会でも、法案を審議した国会でも説明されず、税制調査会にも問題提起がされていないことに対する批判として、堀田、山田、太田責任編集(2004)、51頁。

表2：民間法人の法制と税制の推移

区分	段階	法人の種類等		◆法制上の法人格取得 ◇税制上の公益性判断	税制上の取扱い(適用の有無)				
					収益事業課税	軽減税率	みなし寄附	利子等非課税	寄付金控除
		人格のない社団等〔任意団体〕		手続き不要	○	× 基本税率	×	×	×
非営利法人	I	旧公益法人		◆主務官庁の許可 ◇主務官庁の許可と連動	○	○	○	○	×
		うち 特定公益増進法人		◇主務官庁と財務省(大蔵省)の協議により認定	○	○	○	○	○
	I'	特別法に基づく法人： 学校法人 社会福祉法人 更生保護法人等		◆所轄庁の認可 ◇設立と連動	○	○	○	○	○
		II	特別法に基づく法人： 特定非営利活動法人(NPO法人)		◆所轄庁の認証	○	×	×	×
	うち 認定特定非営利活動法人		◇所轄庁の認定(2011年法改正で国税庁長官の認定から変更)	○	×	○	×	○	
	III	中間法人		◆定款認証と設立登記(準則主義)	×	×	×	×	×
		IV	公益社団法人 ・ 公益財団法人		◇行政庁(公益認定等委員会)の認定	○	×	○	○
	一般社団法人 ・ 一般財団法人		一般法人(非営利型)	◆定款認証と設立登記(準則主義) ◇非営利型要件の定款記載等	○	×	×	×	×
			一般法人(非営利型以外)	◆定款認証と設立登記(準則主義)	×	×	×	×	×
	営利法人		普通法人(民間企業等)		◆定款認証と設立登記(準則主義)	×	×	×	×

(出所) 筆者作成。図1のI～IVの段階を表示し、内閣府、国税庁のウェブサイト、山岡(2012)、表4、尾上(2022)、図表6-4を参照。

制度改革にあたり、中間法人のうち共益型の法人や、新たな公益認定基準を満たし難い旧公益法人等からは、一般法人の普通法人並み課税への抵抗感も大きく、平成20年度税制改正で一般法人に非営利型法人（①非営利性が徹底された法人（以下「非営利徹底型」という）及び②共益的活動を目的とする法人（以下「共益的活動型」という）の2区分）が設けられた。税制上は公益法人とあわせ3層構造となった。この点、法制上の2層と整合しなくなったということもできるが、2層を前提として、非営利型一般法人を「中2階」と呼ぶこともある。

非営利型一般法人とNPO法人は、税制上の取扱いが同レベルにある。ともに収益事業課税であるが、軽減税率、みなし寄附金、利子等非課税、寄付金控除の適用はない。

公益社団・財団法人は、認定NPO法人と比べると、いずれも旧公益法人のような軽減税率は適用されず基本税率である。この点は、同じく特定公益増進法人である学校法人、社会福祉法人、更生保護法人など特別法（個別根拠法）¹¹に基づく非営利法人とは異なっている。また、公益社団・財団法人と認定NPO法人は、ともに寄附金控除の適用を受けるが、みなし寄附の適用内容や、利子等非課税の適用の有無に違いがある。

（2）一般法人の問題状況

以上の推移を踏まえ、筆者は2014年に、一般法人の置かれている問題状況、特に、公益法人制度改革により生じた法人類型相互の関係について、①一般法人と従来の特別法法人（一般法人法と「一般法」性の問題）、②一般法人とNPO法人（ユーザーである国民から見た組織選択問題）、③非営利型一般法人とそれ以外の一般法人（「中2階」についての評価）の3つの関係局面に分けて考察した¹²。

これらの局面に関して、本報告書（JCNE2022）では、一般法人の「財政」等の調査項目で、内閣府によるNPO法人の令和2年度実態調査結果¹³の対応する部分を付記しており¹⁴、②の関係局面を比較検討することができる。また、「人的資源」、「組織運営」など多くの調査項目で、非営利型一般法人とそれ以外の一般法人という税法区分によるクロス集計を行い、両者の違いを浮き彫りにし¹⁵、③の局面を深掘りする上でも有益な材料を提示している。

11. 一般法人法は、改正前民法のように非営利法人の一般法ではなく、未だ非営利法人の個別根拠法の一つに過ぎない。従来の特別法法人は個別根拠法に基づく法人となる。一般法人法の「一般法性」の獲得については、後述する。

12. 紙幅の関係上省略するが、考察内容は、初谷（2015）を参照されたい。

13. 内閣府（2021）参照。同調査は、平成25年度から調査を開始し、統計法に基づく一般統計調査として実施されている。平成25年度から平成27年度までは毎年、平成29年度以降は3年に1度実施。

14. 例えば、「2.調査結果（3）財政」のQ11-1（年間の経常収入額）（99頁）、Q11-2（貰った収入の割合）（105頁）、Q11-3（寄付金の割合）（112頁）

15. 該当する調査項目につき、「図表 0-15：JCNE2022 のクロス集計分析」の税法区分の列を参照されたい。

3 中間法人から一般法人へ

3.1 中間法人全国実態調査と一般法人調査への示唆

(1) 調査の背景

筆者は、かつて公益法人制度改革三法の制定・施行前後の時期をとらえ、2005-2009年度にかけて、全国の中間法人の実態と、中間法人から転生した一般法人の意識や要望についての調査を行った。

①法施行前の2005年度に大阪法務局管内で確認した中間法人に対する予備的調査を踏まえ、翌2006年度には中間法人全国実態調査を行い、②法施行後の2009年2月、一般法人に移行していた中間法人の事例調査を、名古屋法務局管内の中間法人を抽出して実施した。その上で、③将来、一般法人の全国調査を行う場合に検討すべき視点（問題関心）を複数列举した¹⁶。

筆者の調査について、本報告書（JCNE2022）では、「1.調査概要（3）調査の分析軸、（d）先行研究との比較」¹⁷において、「一般法人の利益区分などによる類型化に関する先行研究」として、上記の①全国実態調査で明らかにした分類が参照、引用されている¹⁸。

16. これらの調査に基づく論考は2006-2009年に順次公表し、初谷(2012)、「第1章 未完の公益法人制度改革（1）—中間法人の誕生と展開が示唆するもの」（32-92頁）及び「第2章 未完の公益法人制度改革（2）—中間法人の転生：一般社団法人への移行がもたらすもの」（93-116頁）に収録した。同書の内容については、刊行直後に、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」（代表者：後房雄名古屋大学教授）の研究会で報告する機会をいただいたが、その際も、臨席された（公財）公益法人協会の太田達男理事長から、一般法人の実像把握について筆者にお尋ねをいただいていた。

17. 本報告書、17-19頁。

18. 同上。なお、先行研究としては本文所掲の①に加え②と③、つまり、中間法人から移行した一般法人の事例調査を行い、一般法人全国調査への示唆を提示した部分が、本調査（JCNE2022）の意義を考える上でも必要と考え、本解説で後述している。

本報告書（JCNE2022）は、前掲のとおり、評価センターが今回の調査で重視した2つの問題関心（現在の一般法人の〔1〕利益志向性と理念目的・活動分野の関係、〔2〕組織運営上の課題）¹⁹に焦点を絞った調査項目とされているが、中間法人調査における筆者の視点（問題関心）とも多くの点で重なり、興味深い調査結果が得られている。一方で、本調査では調査項目としていないが、今日なお重要と思われる視点もある²⁰。そこで、以下に、筆者の中間法人から一般法人にわたる調査の視点を要約、再掲し、本報告書のまとめ（総括）²¹とあわせて、一般法人の今後を考えていく上での参考に供することとしたい²²。

（2）調査の目的と問題関心

中間法人全国実態調査のあらましを述べる。

中間法人は、2006年の全国調査時点で3,000件を超え増勢止まない状況であったが、公益法人制度改革論議の中では、終始公益法人やNPO法人の狭間に隠れ、準則主義による設立であることから詳しい統計も無く、可視性の乏しいまま改革に飲み込まれようとしていた。そこで、中間法人法の廃止と一般法人への移行を目前に控えた時期に、中間法人としての自らの在り様（よう）、活動をどのように評価し、制度改革の意義やその影響等をいかに認識し、対応しようとしているか、その実像を把握し、法人関係者の声を傾聴し、新たな一般法人制度の活用や運営はもとより、将来のより包括的な非営利法人制度に向けた制度設計について示唆を得たいと考えた²³。

問題関心としては、中間法人について次の5点、すなわち、①設立状況（浸透、伸長状況の数的または対象領域的な変化、その理由）、②業務類型（業務類型と類型別分布状況）、③組織選択（法人設立時の組織選択と制度改革に伴う新たな組織選択）、④得失（法人設立時と法人格取得後の得失（メリット、デメリット）についての認識の変化）、⑤公益法人制度改革に対する評価（非営利法人内での税制及び社会的評価（序列）等）²⁴を明らかにすることにあつた²⁵。

19. 本報告書「3.調査のまとめ（2）総括」230頁。

20. なお、本文にいう「取り組まれていない視点」は、本報告書、232頁の「積み残した課題」とは異なる。

21. 同上、229-231頁。

22. 一般法人は中間法人以外に非営利・公益の象限にあつた旧公益法人のうち一般法人に移行したのも前身としているが、非営利・非公益の象限にありながら利益志向性は営利補完、公益志向、共益の類型に分歧していた中間法人は、非営利で公益性の有無を問わない一般法人について考える上で比較検討する意義が認められる。

23. 初谷（2012）、34頁。

24. 同上書、62-63頁、93頁。

25. 調査対象法人は1,951法人（総数3,224法人の60.5%）、有効回答法人は484法人（回収率24.8%）。

(3) 中間法人調査の結果

調査の結果は、前掲の①～⑤の問題関心に対応させると、以下のとおりである。

①設立状況は、調査対象とした2006年8月末までの総数3,224法人で²⁶、2006年の月次の存続件数は平均80.5件²⁷となお増勢にあった²⁸。

②調査対象法人について登記目的欄の記載に基づき「共益型」（立法前から想定された典型的中間法人）、「公益志向型」（公益的団体の中間法人化）、「営利補完型」（営利法人等の補完、支援）の3類型を命名、区分し、有効回答法人について、定款記載目的を問う設問への回答結果も踏まえて内訳を見ると、営利補完型が7割を超え、公益志向型が2割、共益型は1割に留まった。利益志向に基づく3類型をさらに51の業務類型に分けて分布を見た。

中間法人は、非公益・非営利団体の法人化に道を開き、職域団体（特定職能・資格者団体、業界団体等）など共益的団体の法人化に利用されたが、共益型よりも公益志向型や営利補完型、特に営利補完型のうち、流動化取引に特化した「中間法人ストラクチャー」への活用が著増していた²⁹。

③組織選択（法人設立時の組織選択と、制度改革に伴う新たな組織選択）については、まず、法人設立時に中間法人を選択した理由は、共益型、公益志向型に共通して「社会的信用増」と「設立容易性」が1・2位を占め、営利補完型は、上記の中間法人ストラクチャーへの利用を挙げるものが多数を占めた。また、法人化に当たっては、9割の法人が中間法人以外に検討した組織があり、多い順に社団法人、NPO法人、財団法人、株式会社であった。共益型はNPO法人、公益志向型は社団法人との選択を経て中間法人に至っていた。

次に、改革により中間法人から一般社団法人への移行に臨んで、一般社団法人以外の組織を設立し事業を引き継ぐことは9割の法人が検討しておらず、今後の検討意向もなかった。法的地位に変化がない等の理由による³⁰。

26. 初谷(2012)、66頁、注89。

27. 同上書、67頁。

28. 一般法人法が施行され、中間法人法が廃止された2008年12月1日を迎えた中間法人は、有限責任中間法人4,114件、無限責任中間法人が362件、合計4,476法人であった（法務省大臣官房司法法制課への照会結果）。初谷(2012)、95頁。

29. 初谷(2012)、67-73頁。現在は、中間法人に代えて一般社団法人を用いたストラクチャーが活用されている。

30. 同上書、73-76頁。

④得失（法人設立時と法人格取得後の得失（メリット、デメリット）に関する認識の変化）については、まず、中間法人格取得後に認識したメリットとして、「設立容易性」、「社会的信用増」のほか、「法人名義での口座開設や財産管理」、「共益活動を事業の中心にし得た」等が挙げられた。一方、認識されたデメリットは、「普通法人並み課税」、「社会的通用性の低さ」、「公益活動をしていても、公益性があると見てもらえない」が続いた。このうち「普通法人並み課税」について、多数を占める営利補完型の法人は「公益性がない以上当然の負担である」としたが、共益型、公益志向型の法人は、「原則課税は負担が大きい」、「会費収入への課税は納得できない」、「公益活動をしている程度に応じて軽減措置を設けてほしい」等の意見が多かった³¹。

⑤公益法人制度改革に対する評価（非営利法人内での税制及び社会的評価（序列））については、7割を占める営利補完型は「どちらともいえない」が最多であった。改革に「賛成」とする法人は、「社会的通用性の向上」、「社会的信用増」のほか「会費等の免税措置への期待」を挙げた。「反対」とする法人は、「非営利・非公益性の曖昧化」、「評価の低い旧公益法人と同一視され社会的信用低下を懸念」を挙げた³²。

（4）調査結果に基づく考察

上記の調査結果に基づき考察した点として、次の諸点が挙げられる³³。

《1》中間法人法の効果として、①法の間隙を埋め、共益団体の法人化に道を開いたが、共益団体の母数から見て共益型中間法人数は少ない。むしろ、②民間の立場で自由に公益志向の事業の展開を希望する団体にとって有意義なベークルとして機能している。また、③想定外の展開として営利補完型が多数に上り、制度改革にともない、「一般社団法人ストラクチャー」を組成する流動化取引特化型への移行が唱導されていた。

《2》中間法人法廃止の影響として、①「共益法人」の範疇が消失した。中間法人は公益と私益を中継する位置にあり、共益を基礎としながら、公益志向、私益志向のいずれにも接近する可能性を有していた（図1の利益志向イメージ参照）。その中間性を積極的に評価していた法人は、目的限定のない一般法人の中に埋没する。また、一般法人と公益法人の2層化は、公益を非公益より上位に置く二元的な段階思考を促し、「民間の担う公益」を矮小化する傾向が生じることが懸念された。

31. 同上書、76-78 頁。

32. 同上書、78-82 頁。

33. 同上書、95-97 頁。

《3》社会的評価については、2層ゆえの二元的な段階思考などから、一般法人は、「公益に達し得ない存在」（公益未達）や「公益にあらざる存在」（非公益）と低く評価されたり軽視される可能性がある。しかし、公益認定を目指さなくとも、一般法人でありつつ公益志向であることや、営利補完を行うことも、「公共」を担う多元的な「民」を構成する存在として意義がある。したがって、公益認定制度はさまざまな一般法人の多様な公益への関心や意欲を統制したり、萎縮、阻喪するような逆機能を帯びることのないよう、運用されなければならない。

（5）一般法人に対する問題関心

以上の中間法人調査の結果①～⑤と考察《1》～《3》を踏まえ、これら中間法人も前身とする新たな一般法人に対する問題関心として、筆者は次のような点を挙げた³⁴。

〈1〉前掲①～③の問題関心の延長線上では、一つは、「一般法人の設立状況と組織選択」の帰趨がどうなるか。一般法人には、中間法人を前身とする法人のほか、旧公益法人からの移行法人と新規設立法人が加わることから、共益、公益、営利補完の利益志向による類型分布がどう変化するか。また、NPO法人との組織選択がどのように動くか。二つには、51の業務類型の分布がどう変化するか。

〈2〉前掲④の問題関心の延長線上としては、「一般法人の得失」が当事者によりどのように認識されるか。中間法人を前身とする一般法人にとって、中間法人のとき認識していたメリットは維持、助長され、デメリットは解消、改善されるか。それ以外の一般法人は得失をどのように認識するか。

〈3〉前掲⑤の問題関心の延長線上では、「公益法人制度改革に対する一般法人の評価」の把握である。一つには、どの程度の一般法人が「公益認定」志向を持つか。公益志向型であっても「公益認定」志向は持たない法人も少なからず生じるのではないか。二つ目には、一般法人に対する社会的評価はどうか。法人の種類についての序列、階層についての意識や、組織選択に際しての選好は変化するか。特に、この二つ目の点について、筆者は次のように記していた³⁵。

34. 同上書、82-85頁。

35. 同上書、85頁。なお、引用にあたり、原文で「一般社団（財団）法人」としている部分は、本稿の表記にあわせて「一般法人」に改めている。

「一つ懸念されるのは、公益認定制度を介して、公益社団（財団）法人と一般法人に優劣をつけ序列化したり、一般法人内で「公益認定」志向の有無により差別化したりする見方の台頭である。今次の公益法人制度改革は、「民間が担う公益」の担い手となる法人像を改革理念として描くが、筆者は、「民間が担う公益」にいう公益とは、本来、近年公共経営の分野で論じられる「新しい公共」と同義に幅広く捉えるべきだと考える。一方、公益認定法にいう「公益」は、あくまで税制上の優遇措置の対象となり得る公益法人を選抜する基準概念としての「公益」であり、「民間が担う公益」の一部に過ぎない。一般法人の当事者が、「民間が担う公益」の公益を、認定される公益の範囲に限って捉えることのないよう期待したい。公益認定された法人だけが、「公益を担う」わけではないのである。」

本調査（JCNE2022）では、「1.調査の概要（3）調査の分析軸」の利益区分における「公益型」の判断基準に基づく分類の結果、一般法人の多くが「公益志向」の目的を掲げ、不特定多数の利益を志向する事業を活発に展開していることが明らかになった。上記の筆者の懸念のうち後段の懸念は杞憂におわったようにも見受けられる。ただ、前段の一般法人当事者や周囲の一般社会において、「公益認定志向」の有無により序列化したり差別化する見方に対する懸念は今も残るところである。

（6）一般法人全国実態調査への視点（問題関心）

上記（5）の〈1〉～〈3〉の問題関心のもと、今後、一般法人の全国調査を行う場合に検討すべき視点として、次の[1]～[3]の（枝番号も含めると）7点を列挙していた³⁶。

[1] 「共益法人」としての存在意義

中間法人は非営利・非公益の「共益法人」を主たる目的として立法されたが、中間法人法廃止により、法制上の中間法人の範疇がなくなり、税制上、非営利型一般法人の中に「共益的活動型」と「非営利徹底型」が並んで設けられた³⁷。

そこで、[1-1]税制上設けられた共益的活動型法人が「共益法人の一部」としてどのような認識を持っているか、また、[1-2]共益的活動型法人が設けられたことは、共益志向の任意団体が一般法人化する誘因や、あるいは共益志向の一般法人自身がみずから共益的活動型法人の要件に適合させようとする誘因として、どの程度機能するか。

36. 同上書、112-116頁。

37. 法人税法第2条9号の2イ、ロ。

[2] 市民公益活動のビークル（乗り物）としての存在意義

中間法人は、営利補完型、共益型以外に、公益志向型の法人の受け皿としても機能していた。

そこで、改革により一般法人と公益法人の2層構造ができたことは、[2-1]公益志向の任意団体が一般法人格の取得を目指す誘因として機能するか。また、公益志向型の一般法人が、みずからを公益認定基準に適合させて「公益認定」を目指す誘因として機能するか。また、[2-2]市民公益活動のビークルとして、一般法人とNPO法人との間での組織選択はどのように動くか、さらに、[2-3]自治体NPO政策のパートナーとして、一般法人をNPO法人と同様に、あるいはそれ以上に積極的に位置づけ、評価する動きが見られるか。

[3] 中間法人の意義と一般社団法人の意義

前掲のとおり、中間法人法が廃止されたことにより、公益・非公益について二元論的な評価が台頭したり、一般法人のことを「公益未達」あるいは「非公益」な法人として低く評価したり軽視することが懸念された。

そこで、[3-1]改革直前の総数で旧公益法人の約6分の1であった中間法人が、旧公益法人と統合されることにより、新たな一般法人（非営利型以外）を、「全所得課税（原則課税）」のカテゴリーにいわば「切り下げる」役割を果たしたことが、他の特別法法人の税制上の優遇措置の見直しにもつながるか。[3-2]一般法人に対する適切な社会的評価のために何が必要か。たとえば、非営利法人の中での一般法人の位置、機能に対する多面的な評価の必要性と評価結果の公開、また、並行して、一般法人の活動に対する支援と、法制・税制にわたる十分な情報提供、制度理解に向けた啓発活動が想定された。一般法人のニーズを明らかにし、各セクターのNPO政策に反映、活用する必要があると考えた。

3.2 本調査への視点の反映

包括的な一般法人調査に向けて、筆者が3.1（6）に掲げた視点を提示してから既に久しい。この間、一般法人を含む非営利法人に関する様々な調査が重ねられてきた。そうした中で、今回、評価センターにより実施されたJCNE2022調査は、一般法人に特化して、センターの問題関心2点（〔1〕利益志向性と理念目的・活動分野の関係、〔2〕組織運営上の課題）に焦点を当てて設計し実施された。前掲の筆者の視点に逐一对応するわけではないが、今後、一般法人を対象とするNPO政策について考察を深め、実践に活かす上で、これまででない角度から有益な内容が得られたのではないかと考えられる。

すなわち、上記(6)の視点のうち、[1]については、ほぼすべての調査項目において、利益区分のうち「共益型」の一般法人の認識を、「公益型」（公益志向）や「私益型」（私益志向）の一般法人と区別して明らかにしている。

また、[2]については、[2-1]の公益認定志向の有無について現状を明らかにしている。[2-3]の自治体NPO政策に関しては、一般法人の多くが自治体と連携・協働を希望しており、その希望する内容も詳しく明らかになった。

[3]については、[3-1]に関して、一般法人の「困りごと」のうち「税務・会計への対応」は、選択肢の「その他」で若干見られるがウェイトは高くない。制度としての原則課税は、表面的には受容され馴致しているかに見える。[3-2]に関しては、一般法人自身の「情報公開・情報発信」の現状と問題点について明らかになった。問題点を克服するための「支援」について、評価センターによる評価事業のあり方をはじめ、一般法人に対する支援機能とその担い手を再考する手がかりを与えるものとなっている。

一方、筆者の視点から見た「残された課題」もある。[2-2]のNPO法人との組織選択の問題については、2015年、2017年に公表された非営利法人格選択に関する先行調査もある³⁸。それらの知見も踏まえつつ、非営利法人をめぐる法体系のあり方も見通した総合的な検討は依然必要であると考えられる。

[2-3]の一般法人に関する自治体NPO政策のあり方や、[3-2]の一般法人の社会的評価のための制度や仕組みのあり方については、本調査では直接問うていないが、回答法人の意見も参照しつつ、今後とも調査研究や検討を重ね、次世代の制度設計に活かす必要があるだろう。

38. 非営利法人格選択に関する実態調査委員会（公益財団法人公益法人協会、認定特定非営利活動法人日本NPOセンター）（2015）及び同（2017）が、一般法人と特定非営利活動法人という「日本の非営利セクターを支える2つの法人制度のより良いあり方について政策提言を行うこと」を目的として、2度にわたり調査を実施している。

4 今後の課題

以上、NPO政策論の観点から、一般法人の今日的な意義とその直面する課題について概観し、筆者の中間法人全国調査結果と一般法人調査に向けた示唆も顧み、本調査の成果にも言及した。

最後に、本報告書の「はじめに」や「はしがき」、「調査のまとめ」で評価センターの立場から指摘されている課題も含め、今後、一般法人を巡る政策についてどのような議論が期待されるかを述べるものとする。

次頁の表3に、前掲の「表 1 NPO政策の課題」の枠組みに準じて、今後の「一般法人に関する政策課題」を整理してみた。表頭には、表1の4区分とそろえた中区分の「課題」を、次いで「本調査（JCNE2022）結果から示唆される課題」と筆者の視点に基づき「左に追加すべき課題」を並記している。

4.1 基底的な一般法人政策

(1) 一般法人の存立と発展の支援

まず、民間非営利セクターの中で一般法人の存立と発展のために、何をどのように支援していくべきかが課題となる。本調査の結果から次の諸点が挙げられる。

① 一般法人の類型区分の基準の検討

本調査では、「税法区分」以外に「利益区分」や「経過年数区分」を設けて適用している。このうち、利益区分3区分を客観性の高いものにするには、3区分を分類する際の明確な基準が必要である。報告書では、この点について、「Q12-1において定款の目的を、さらにQ12-2において定款目的達成のための最重要事業を1つ選んで25文字以内で記述による回答を求め」、「定款の目的と最重要事業両方の記述回答から、不特定多数の利益を志向していると読み取れる場合には「公益型」、会員等の特定多数の利益を志向していると読み取れる場合には「共益型」、それ以外の場合には「私益型」と判断することとした」とする³⁹。

分析の結果、「公益型」が84%、細分化した「公益型 b」が74%を占めている点は、一般法人の公益志向性の高さを意味するだけに、上記の判断基準の適用過程を明確にすることで、調査結果の強度が増すと思われる。

本報告書では、「公益」、「共益」、「私益」という範疇は、相互に漸次的に移行するグラデーション（gradation）の状態にあり、その階調を截然と3つに区別することの難しさが述べられている⁴⁰。

39. 本報告書、13頁。

40. 同上、12-13頁、230頁。「(b)利益の分類の考え方-目的とする利益の重複について」参照。

表3：一般法人に関する政策課題（現在）

		課題	本調査（JCNE2022） 結果から示唆される課 題	左に追加すべき課題
<p>基底的 (目的的) 一般法人 政策</p>	<p>▶一般法人が、政 府・民間営利、民間 非営利の他の組織か ら区別され、独立し た存在、自立的、能 動的な主体として成 長、発展していくこ とができるようにす るための課題</p>	<p>1 民間非営利セ クターの中で一 般法人の存立と 発展の支援</p>	<p>①一般法人の類型区分 の基準の検討 （税法区分以外の利益 区分などで、操作性の 高い合理的基準の検討 など）</p> <p>②一般法人に適用でき る、非営利セクターに 相応しい業種分類の検 討</p> <p>③組織運営能力、ガバ ナンス、コンプライア ンスの向上</p>	<p>【1】一般法人の 「公益志向」性の評 価</p>
		<p>2 民間非営利セ クターに係る法 体系と税制の中 で一般法人の位 置づけの検討</p>	<p>①一般法人法の着実な 制度運用（組織運営、 情報公開など）</p> <p>②非営利型一般法人制 度の周知</p>	<p>【1】一般法人法の 「非営利法人の一般 法」としての定位の 検討</p> <p>【2】非営利型一般 法人の位置づけの検 討</p> <p>【3】NPO法人との 関係の在り方の整理</p> <p>【4】公益認定基準 の見直し</p>
<p>派生的 (手段的) 一般法人 政策</p>	<p>▶何らかの公共政策 や公共経営の展開に おいて、一般法人が、 政府・民間営利の組 織やセクターととも に、それらと適切な 関係性を保ちながら 連携・協働し、より 良い公共性の実現に 向けて共に貢献でき るようになるための 課題</p>	<p>3 公共政策、公 共経営における 一般法人の定位 と利活用の促進</p>	<p>①計画・評価の能力の ある一般法人（公益法 人）の成長</p> <p>②政府、企業、地域団 体等との連携・協働の 仲介、コーディネート</p>	<p>【1】国、自治体の NPO政策で、一般法 人を連携・協働の パートナー等として 再定位</p>
		<p>4 公共政策、公 共経営の個別領 域における民間 主導による政 府・一般法人間 協働（PPP）の開 発</p>	<p>①一般法人を含む民間 主導のPPPの開発、移 行</p>	

（出所）表1に準じて、筆者作成。

この点は、たとえば言えば、3つの「利益」は、色相の変化を環状に表した色相環図において、三原色のように正三角形の頂点の位置にあるというよりも、隣り合う類似色のような位置関係にあるともいえる。また、「利益志向性」の概念を導入したことは、色相が区別される3色のそれぞれの中で明度や彩度に多様な段階があるように、同じ公益志向といっても志向性の程度に違いがあることを含意している。

分析に「利益区分」を用いる際には、その目的に応じて、操作性が高く合理的な基準を工夫する必要がある⁴¹。

②一般法人に適用できる、非営利セクターに相応しい業種分類の検討

次に、本調査で注力された一般法人の「業種」分析から顕在化した課題として、「非営利セクターに相応しい業種分類の検討」が挙げられる。

本調査では、一般法人について日本標準産業分類を用いて業種分類が行われた。その結果、一般法人の活動分野は同産業分類の大分類レベルでほぼすべての業種にわたっており、改めてその活動の多様性、汎用性を物語るものとなっている。同時に、調査対象法人の業種は、大分類の「R サービス業（他に分類されないもの）」、とりわけその中分類の1つである「93:政治・経済・文化団体」に集中する結果が示された。

本報告書では、「1.調査の概要」で、「日本標準産業分類は、非営利組織に特化した業種分類ではないことから、必ずしも的確な分類が実現するとは限らない。そのため（中略）JCNE2022においては、調査対象法人がどのような業種に分類されたのかという結果を確認することに留めた」⁴²としている。謙抑的ではあるが、「法人の行う事業と組織の実態からすれば、営利法人と非営利法人とはむしろ連続的なものとしてとらえるべき」との指摘もある⁴³。

41. 一例として、前掲の中間法人全国調査では、類型別分析に当たり、まず、調査対象法人の類型の内訳を見る際は、登記目的欄の記載により共益型、公益志向型、営利補完型の3類型に重ならないように分類して概況を把握したが、有効回答法人の類型分析に際しては、定款記載目的を問うた設問（複数回答）の選択肢を、A：共益目的、B：公益志向の目的、C：営利補完の目的に予め3分したうえで、各法人の選択回答結果によって、「Aのみ」、「Bのみ」、「Cのみ」、「A及びB」、「B及びC」、「C及びA」、「A、B及びC」の7群に分け、Aを含むもの（Aのみ、AB、CA、ABC）を共益型とし、同様にBを含むものを公益志向型、Cを含むものを営利補完型とし、3類型がベン図的に重なることを前提として、3つの類型の割合を求めた。初谷（2012）、72頁。

42. 本報告書、20頁。

43. 神作(2007)、60頁。

日本標準産業分類における産業の定義には、営利事業と非営利事業がともに含まれる⁴⁴ものの、中分類93では、総説で「この中分類には、経済団体、労働団体、学術文化団体、政治団体などの他に分類されない非営利団体が分類される」とし、小分類として、これら経済団体から政治団体以外の「939 他に分類されない非営利的団体」を設け、細分類9399に共益的なものから公益的なものまで多様な非営利的事業が例示されている。NPOの存在意義や役割期待の高まりにもかかわらず、同分類では、非営利法人の事業分類が、実態を踏まえた体系的なレベルに至っていないように思われる。調査の結果、中分類93に回答が集中したとはいえ、中分類・小分類自体が「他に分類されない」という残余概念による包括的なものであるため、中分類93に分類される法人の多さは、「特定業種への集中」というよりも、なお多様な事業に分散している状況を示している。

本報告書の「2.調査結果(4)事業」でも指摘、提言されているように、当面、①中分類の業種分類の見直しによる業種の細分化や新設、②細分類で示されている例示業種の追加などの対応により、日本標準産業分類の活用の利便性を高めることが期待される。また、今後の方向性としては、「はしがき」で提言されているような「非営利セクターにとっての統一業種分類の策定」も視野に入れた中期的な検討が必要である。

③ 組織運営能力、ガバナンス、コンプライアンスの向上

さらに、本調査の問題関心の一つであった一般法人の組織運営能力、ガバナンス、コンプライアンスなどの向上については、一般法人自身の自律的な取り組みとともに、別主体からのさまざまな支援方策の検討が引き続き重要である。

これらに加え、筆者の視点からは、次の点も追加しておきたい。

【1】一般法人の「公益志向」性の評価

中間法人調査結果とその考察から導いた一般法人調査への示唆に関して前述したように、「公益認定」志向の有無を問わず、一般法人の「公益志向」の活動や事業に注目し、優れたものを積極的に評価し、広く顕彰していく仕組みや事業が充実することが期待される。

44. 「日本標準産業分類一般原則 第1項 産業の定義」参照。

(2) 法体系と税制における一般法人の位置づけ

次に、民間非営利セクターに係る法体系と税制の中で、一般法人の位置づけを検討していくことが課題である。

本調査の結果からは、次の点が挙げられる。

① 一般法人法の着実な制度運用

施行後15年を迎えようとしている一般法人制度であるが、普及していく過程ではいろいろな逸脱事例も生じている。一般法人法の立法趣旨を踏まえ、法令に則った堅実な制度運用、利活用が期待される。本調査の結果から、一般法人の人材、機関、財政、組織運営、情報公開などについて、運用の実態が相当程度可視化された。是正すべきところ、伸長させるべきところも指摘されている。いずれについても、一般法人の自立的な取り組みが期待されるとともに、側面的な支援政策も検討する必要があるだろう。

② 非営利型一般法人制度の周知

いわゆる「中2階」にあたる非営利型一般法人制度は、まだまだ一般に周知、活用されていないよううかがえる。一般法人からの相談に応じている士業などの専門家も含め、非営利法人の税制についての一層の理解を図る必要がある。

これらに加え、筆者の視点からは、次の諸点も引き続き検討する必要があると考える。

【1】一般法人法の「非営利法人の一般法」としての定位の検討

法制面から見れば、一般法人法は、改正前民法のような非営利法人についての一般法ではない。非営利法人の個別根拠法の一つとして制定され、同法に基づく一般法人の増加に伴い、非営利法人全体の中で、一定のプレゼンスを占めるようになり、その総合性、汎用性ゆえにまだまだ発展する可能性をもった存在（成長株）ともいえる。制度改革から14年を経て、増加の著しい一般法人は、個別根拠法としての一般法人法に基づく「一般性」が高まりつつある存在である。仮に一般法人法が NPO 法人をはじめ非営利法人の一般法となることを目指すのであれば、他の非営利法人の個別根拠法が総則規定を個別に制定しなくてもよいように、一般法人法に一元化して具備する必要があるとも指摘されている⁴⁵。

45. 一般法人法の制定により、他の特別法法人も法改正をしている。非営利法人法における一般法人法の位置づけについて、後藤（2007）、58頁参照。

【2】非営利型一般法人の位置づけの検討

非営利型一般法人の創設によって税制上は3層構造となり、法制上の2層構造とどのように整合させて理解していくかという課題がある。法人税法上、一般社団法人等を2区分し、非営利型以外の法人に全所得課税を導入したことにより、非営利型法人とそれ以外の法人の間において、租税の中立性・公平性が担保されない状況が生じる可能性を指摘し、2区分の廃止を示唆する論者もある⁴⁶。いわば「中2階」を減築し、1階の一般法人等の収入については、非課税ないしは免税とする場合の活動の担保を個別に検討すべきとする。

【3】NPO法人との関係の在り方の整理

NPO法人との関係は、いずれを採るかといった法人格選択問題にとどまらず、仮に両者が今後も並立していくとした場合に、それぞれが競合、相殺し合うというよりは、相乗効果を挙げるような利活用のしかたがないか、共存共栄が進むための環境整備として何が必要かが検討課題となるだろう。

【4】公益認定基準の見直し

公益法人制度改革の成果と課題については、政府、民間双方において分析や考察が重ねられてきた⁴⁷。それらも踏まえ、現在、国において「新しい公益法人制度の在り方に関する有識者会議」が進行している。

2022年12月の中間報告までの議論は、公益認定基準（収支相償や遊休財産規制など）の見直しが大きな論点となってきた。公益認定における公益性の判断基準の在り方は重要な課題であるが、公益法人制度を支えるための公益性判断である。より包括的な視点からは、日本社会において「公益志向」の結社、NPOの活動の公益性をいかに評価すべきか、そのために必要な仕組みや政策は何かということについて、俯瞰する論議が期待される。

46. 尾上編著(2022)、95-109頁。

47. 内閣府公益認定等委員会において、新制度発足以降10年間の歩みを振り返り、「民による公益の増進」の状況等について概観し、現状や問題意識等の分析・整理を行ったものとして、内閣府公益認定等委員会(2019)。民間の側からは、例えば太田(2019)参照。「新制度の狙い・目的は達成されているか」、「新制度は効果的に機能しているか」という問いに答える形で、また「税制及び会計基準について」、制度改革の成果と課題を明らかにしている。

4.2 派生的な一般法人政策

(1) 公共政策、公共経営における一般法人の定位と利活用の促進

公共政策、公共経営において、一般法人を適切に位置づけ、利活用を促進することが課題である。

本調査の結果からは、次の2点が挙げられる。

①計画・評価の能力のある一般法人（公益法人）の成長

②政府、企業、地域団体等との連携・協働の仲介、コーディネート

これらは、いずれも従来の NPO を支援する中間支援組織に対する役割期待の重点の変化を考えさせられるものである。一般法人にとって、人材や財源などの資源の調達を図るうえで適切な仲介の必要性が減じたわけではないとしても、一般法人が自律的な組織として発展するために必要な計画や評価、他主体との連携・協働などについて、より専門的なコンサルティングや、ウェブ空間も含めた広域的で多次元的なコーディネートのサービスが求められているよううかがえる。

上記のことに加え、それらの基盤ともなることとして次の点が挙げられる。

【1】国・自治体の NPO 政策で、一般法人を連携・協働のパートナー等として再定位

この点は、自治体の市民協働はじめ PPP に関わる行政計画や施策において、パートナー等として一般法人がただしく認識され、位置づけられるようにしなければならないという課題である。

(2) 個別領域における民間主導による政府・一般法人間協働（PPP）の開発

公共政策、公共経営の個別領域において、民間主導による政府と一般法人との協働（PPP）を開発し、政府主導の PPP から移行していくことが必要である。

①一般法人を含む民間主導の PPP の開発、移行

本調査からは、様々な他主体との連携・協働に対する一般法人の強い意欲と多様な要請が明らかになった。この点は、政府以外の企業や、他の NPO、そして地域団体や住民・市民にとって、一般法人がどのような分野や観点からの連携・協働を希望しているかを認知する機会となり、それぞれの派生的 NPO 政策のパートナーとして一般法人を再認識するきっかけになるだろう。そこから文字通り「民間の担う公益」を具現化する新たな NPO 政策が創出されることも期待される。

以上

■参考文献

- 太田達男（2019）「公益法人制度改革の成果と課題」『ZEIKEN』No.206、32-39頁。
- 尾上選哉編著（2022）『非営利法人の税務論点』中央経済社。
- 神作裕之（2007）「非営利法人と営利法人」『民法の争点』（別冊ジュリスト）、59-60頁。
- 後藤元伸（2007）「非営利法人制度」単行本 単著『民法の争点』（別冊ジュリスト）、56-58頁。
- 内閣府（2021）『令和2年度 特定非営利活動法人に関する実態調査 報告書』（令和3年8月）。
- 内閣府公益認定等委員会（2019）『新公益法人制度10年を迎えての振り返り 報告書』（平成31年3月27日）。
- 初谷勇（2001）『NPO 政策の理論と展開』大阪大学出版会。
- 初谷勇（2012）『公共マネジメントとNPO 政策』ぎょうせい。
- 初谷勇（2015）「第7章 論点の再整理 よりよい非営利法人法体系に向けて」岡本仁宏（編）、雨宮孝子、太田達男、出口正之、山岡義典、初谷勇著（2015）『市民社会セクターの可能性:110年ぶりの大改革の成果と課題』関西学院大学出版会、185-210頁。
- 初谷勇（2018）「わが国における大都市行政の理念の系譜とその展開」（特集・新しい大都市行政の理念とその取組み）『計画行政』第41巻4号、3-8頁。
- 非営利法人格選択に関する実態調査委員会（公益財団法人公益法人協会、認定特定非営利活動法人日本NPOセンター）（2015）「非営利法人格選択に関する実態調査報告書」非営利法人選択に関する実態調査委員会。
- 非営利法人格選択に関する実態調査委員会（2017）「非営利法人格選択に関する実態調査報告書（2016年度継続調査）」非営利法人選択に関する実態調査委員会。
- 堀田力、山田二郎、太田達男編集（2004）『公益法人制度改革 これてよいのか政府の構想—民間法制・税制調査会の議論から ◎民間の力を活かす22の対案』財団法人公益法人協会。
- 山岡義典（2012）「東日本大震災後の民間支援とNPO法・税制の抜本的改正が市民セクターにもたらすもの」『現代福祉研究』第12号、17-41頁。
- 山田泰久（2019）「日本初、非営利組織の信頼性・透明性の証し「グッドガバナンス認証」の発行」『JFC VIEWS』No.96（2019.8.）、8-9頁。