

NPO、NGOはなぜ法人になりにくいのか

民法をはじめよう
——震災・「オウム」を素材に

プロローグ

一九九五年一月一七日に起こった阪神・淡路大震災は、六二〇〇余名の犠牲者を出した戦後最大の災害であった。連日、大災害のありさまがテレビ報道され、日本中が暗い気持ちに陥っているとき、ひとすじの明るい光としてとりあげられたのは、一日約六万人、延べ一〇〇万人以上といわれるボランティアの活動と、たくさん寄せられた民間の自発的な寄付金であった。各職場や団体などを通じて集められた義捐金の額は一七二〇億円を越えたの

である。被災地でボランティア活動を行った人々は、個人で参加した者ももちろんだが、医療、福祉、国際援助など幅広い分野で、すでに実績を積んでいる内外の非営利団体（NPO、NGO）や、いくつかの非営利団体の集合体などが、直接またはコーディネートなどさまざまな形で参加し、行政とは一味違った柔軟で速効性のある対応が、多くの共感を呼んだ。災害時に適切な対応ができず、危機管理に本来の機能を発揮できなかった公的部門に非難もあったが、それよりも、大活躍したほとんどのボランティア団体が法人格を取得していないいわゆる「権利能力なき社団」で、社会的な認知もな

く、これらの団体に対する寄付金に税制の優遇もないという制度上の欠陥が指摘された。政府は、一月二七日の衆議院予算委員会で官房長官がボランティア支援立法の用意があることを回答し、後述するように与野党も市民活動を支援するため市民活動を行う団体に簡易に「法人格」を与えるための法案を検討することになった。

さて、初めて民法を学ぶ読者には、ここで、「法人」とは何かという疑問が生じるであろう。

一九九五年のもう一つの大事件は一連のオウム真理教事件である。この団体は、宗教法人という「法人格」を隠れ蓑に、税の優遇を受けながら、多く

の犯罪を重ねた疑いで、刑事訴追され、また宗教法人の解散命令が出されている。ここでも「法人格」が問題となる。そこで、まずはじめに、法人とは何か、法人はなぜ必要かを考えてみよう。

法人とは何か、法人はなぜ必要か

民法第一条ノ三には、私たち人間（自然人）は生まれた時から権利義務の主体となる能力を有すると規定してある。もともと民法は個人の財産や身分関係を中心に規律する法規であり、これを裏から見れば、法律上の権利義務の主体は自然人のみということにもなりかねない。しかしながら、多くの人が集まり、共同で事業を行う場合、団体の名前で事務所やコピー機、電話などを借りる必要も出てくるだろう。その団体が土地や建物を取得することもあるかもしれない。その際、契約の主体は個人だけで、団体は権利義務の主体になれないとしたらどうなるであろうか。不動産を取得することを例にあげると、共同事業者全員の共有名義か代表者の個人名義でしか登記できない。共同事業者全員の共有名義の登記手続は非常に大変である。また共同所有者の一人が個人的に借金をし、

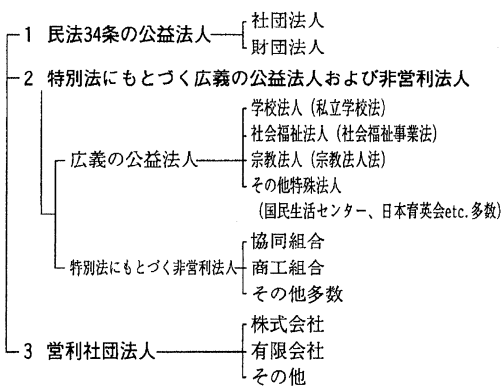
債権者からその持分が差し押さえられるようなことになる、団体の財産は構成員の個人的な債務のために危険にさらされることになる。代表者の個人名義にした場合、代表者が死亡したとき、相続の問題が生じる。また福祉目的の団体が、身障者の移送のために自動車を購入しても、代表者の個人名義にしか登録できないと、その財産が個人のものか団体のものか明確ではないためいろいろな不都合が生じる。そこで、団体所有の財産と団体の構成員の個人財産とを明確に区別するための制度が必要となる。つまり、団体にも自然人と同様の権利義務の主体となることを認めるのが「法人」である。

法人の根拠法

どのような団体に「法人格」を認めるかは、後述するように国の政策の問題である。法人については、民法三三三条以下に規定がある。まず民法三三三条を見てほしい。民法三三三条では、法人は自由に認められるのではなく、民法か他の法律に規定のあるもののみ認められるとしている。これを「法人法定主義」という。民法が定めている法人は、三四条の公益法人と三五条の営利の社団法人だけである。もっとも営利

の社団法人は商事会社に関する規定（株式会社など）に従うことになっているので、民法が直接規定しているのは公益法人だけである。ということとは、積極的に公益も営利も目的としないうち、いわゆる非営利目的の団体が法人格を取得する方法は特別法がなければいけないということになる。実は、法人について基本法である現行民法が、公益法人か営利法人しか規定しておらず、その他多く存在するはずである非営利目的の団体の法人化をすべて他の特別法に委ねてしまったことは非常に不備な点なのである。現在、これらの特別法は一〇〇以上あり、それでも、法人格を取得できない権利能力なき団体は多数存在する。そして特別法の中に

法人の根拠法による分類



は、公益性の高いもの、非営利というもの、営利法人に限りなく近いものまで多種多様で、このことがわが国の法人制度をより複雑にしている。この複雑な法人制度を法人の根拠法によって分類したものが左上の図である。

社団法人と財団法人

(組織形態による分類)

民法が規定している公益法人とは、三四条によれば、一定の公益を目的とし、言い換えれば不特定多数の者の利益を目的とし、かつ営利を目的としない社団または財団で、その目的事業を所管する主務官庁の許可を得た法人のことをいう。つまり公益法人には社団法人と財団法人がある。三五条には営利目的の社団法人の規定があることはすでに述べたとおりである。ここでいう社団とは、一定の目的のために結合した人の集まりで、その集合体に権利能力が与えられたものが社団法人である。たとえば、インドシナ難民を救済する目的に賛同した多数の会員が、会費や寄付金を資金源に、会員を構成員とする総会で意思決定をしながら目的事業を行う形態は社団である。これに対して、一定の目的のために拠出された、所有者の財産とは独立した財産の集合体に権利能力が与えられた場合は

財団法人である。たとえば、資産家が私財一〇億円を拠出し、外国人留学生に奨学金を出す育英財団を設立する場合同じである。また前述のインドシナ難民救済事業を財団の形式で行うことももちろん可能である。財団の場合、社団と違い構成員である個人の集団はなく、財産自身は活動できないので、設立者の意思を実現する機関（理事等）が目的事業を行うことになる。一定の公益目的に私財を拠出すること、つまり財団を設立する行為を寄附行為（財団の根本規則を定めたもの）とも寄附行為と呼ぶ）といい、財団の設立のために拠出された財産を基本財産と呼ぶ。なお社団法人の根本規則は定款であり、定款および寄附行為に記載しなければならぬ事項は民法に規定されている（三七条、三九条）。

公益法人と営利法人、その他の法人

(目的による分類)

●公益法人

公益性

民法三四条の公益法人になるためには、「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸その他公益に関する社団または財団」で「営利を目的とせず」、「主務官庁の許可」を得なければならぬとする。「公益」とは、ひろ

く社会全般の利益あるいは不特定多数の利益を意味するが、実際に公益性があるかないかは、目的事業を所管する主務官庁の判断にまかされる。右に例示されているもの以外にも、健康の増進、環境保全、高齢者福祉、国際交流、文化芸術援助、地域振興などさまざまな目的が考えられるし、社会のニーズの変化に応じて公益も時代とともに変わるものである。

非営利性

「営利を目的としない」とは、構成員の経済的利益をばかり、利益を構成員に分配しないという意味である。「非営利」のほが「公益」よりも客観的に判断できる。ただし、「非営利」だから収益事業をやってはいけないとか、無報酬でなければならぬと考える必要はない。収益事業は非営利事業を行うためにやるのであり、「非営利」とは、その収益を内部で分配してはならないという意味だからである。なお、法人税法では公益法人が一定の収益事業を行った場合でも、営利法人より低い税率が課せられている。

主務官庁の許可

公益法人の設立には主務官庁の許可が必要である。また主務官庁は許可された公益法人の監督も行う(六七条)。主務官庁とは、設立しようとする公益法人の目的事業を所管する各府省大臣

である。たとえば国際交流であれば外務省、福祉であれば厚生省ということになる。民法八三条ノ二では主務官庁の権限を政令により都道府県知事や都道府県教育委員会に委任することを認めている。つまり、設立しようとする公益法人の事業が一都道府県内に限られる場合、たとえば東京都内の学生に対する奨学金給付事業ならば東京都教育委員会が、大阪府内での福祉事業ならば大阪府知事が主務官庁になる。

主務官庁が公益法人を「許可」するという意味は、法定の要件があるかどうかの他に公益法人格を与えることが適当かどうか自由に判断できるということである。実際には提出されたさまざまな資料から、公益性があるか、法人として永続性を担保する資金(財団の場合は多額の基本財産、社団の場合は会費を支払う多くの会員数が必要とされる)があるかどうかを検討する。公益法人の許可が受けにくいというのは、この金銭面が主として問題になっている。特に、規模の小さい市民団体が公益法人になりにくい理由の一つはここにある。

営利法人

営利法人とは、もっぱら構成員の利益をはかることを目的とし、法人の利益を構成員に分配するものである。営

利法人については、商事会社に関する規定によることは前にも述べた。

中間法人・非営利法人

民法は公益法人(公益かつ非営利)と営利法人の規定しか置いていないので、公益ではないが営利でもない団体の法人化については特別法が規定している。たとえば生活協同組合や労働組合など各種団体が特別法により法人化されている。これらを総称して、公益と営利の間にあるという意味で、「中間法人」ということがある。ただし、公益の反対は営利ではなく、私益である。営利の反対は非営利なのであるから、公益と営利の間というのは正確な表現ではないように思われる。民法の規定の方法としては、営利法人と非営利法人に分類し、非営利法人の中から公益性の高いものを公益法人とすべきではなかったかと考える。

また特別法で規定しているものに、かつては民法の公益法人に含まれていたものがある。たとえば学校法人、社会福祉法人、宗教法人などがこれである。

法人設立に関する行政のチェック

わが国の法人法制では、すべての団

体に自由に法人格をとらせるわけではない。法人として認められる基準と行政の関与の仕方により、次の五種類がある。

①強制主義 国家政策上、法人の設立や法人への加入が強制される(たとえば弁護士会、弁理士会等)。

②特許主義 法人設立には特別法の制定が必要で、国策上、国の特別な監督下におかれる(たとえば日本銀行等)。

③許可主義 団体に法人格を与えるかどうかにつき、法定の要件に加えて、主務官庁の自由裁量に委ねる(民法三四条の公益法人)。

④認可主義 団体に法人格を与えるかどうかにつき法定の要件と主務官庁の関与が必要であることは上の「許可主義」と似ているが、法定の要件を充足している場合は必ず「認可」しなければならぬ点(宗教法人、学校法人、各種組合等)。

⑤準則主義 設立要件を法律で一定しておき、この要件をそなえれば主務官庁の関与なしに当然に法人とする主義(株式会社、有限会社等)。(なお、これ以外に法人格を自由に取得できる「自由設立主義」があるが、わが国はこれを採用していない)

この順序は法人格を与えるにつき、要件が厳しい順序、言い換えれば行政

の関与が強い順にならんでいる。ただし、営利目的の会社は自由に設立できるのに対し、公益法人は主務官庁の自由裁量を認めた「許可」で、宗教法人や学校法人、生活協同組合などは「認可」なのはどうしてもかをつきつめて考えていくと、その明確な理由をあげることはむずかしい。結局、どのような団体にどのようななかたちで法人格を認めるかは、わが国の団体に對する政策の問題に帰結する。

民法制定当時は、日本が近代化への道を積極的に進めていったときで、当時の国策としては「営利会社」は殖産奨励のために有益で、自由に積極的にやらせようとしたので、「準則主義」になつたようである。では、民間の非営利団体や公益団体についてはどうかといえ、これを許可・監督制にしたのは、「公益」の認定は国が行う必要があること（特に現行法では一部の税の優遇と公益法人格の取得が連動しているからである）、公益法人は国が監督・保護しないと悪用されるおそれがあると考えていたからのようである。「法人」の規定ができたのは明治二九年、いまから百年も前のことである。当時は富国強兵が眼目で、「非営利活動」や「公益活動」は国が中心に行い、民間が行うのは国の補完的なことだけと考えていて、現在のような非営

利団体の台頭やその重要性を認識していなかったのではないかと思われる。民法を学ぶ場合、その時代背景や、現在のニーズを合わせて考えると、法律の意味が生きてくる。

NPO、NGOの法人格

プロローグにもう一度戻ってほしい。阪神・淡路大震災では多くのボランティア団体が活躍した。その中にはすでに長い歴史のある多くの非営利団体（NPO、NGO）が活躍していた。このNPOやNGOという用語は、アメリカで非営利団体をさすものである。つまりNPOとはノンプロフィットオーガニゼーションの略、NGOとは特に国連でGO（政府組織）の対の用語として使われるものでノンガバメンタルオーガニゼーション（非政府組織）の略である。NGOは国際的な活動を行う団体に使われることが多いが、どちらもほぼ同義語で非営利の民間団体のことをいう。NPO、NGOの双方とも、「非営利性」、「政府からの独立性」、「自主性（ボランティア）」を有している団体ということが出来る。アメリカのNPOは大きくはハーバード大学やメトロポリタン美術館から、数人の環境保護団体までその

幅は広い。これまで広範な活動を展開してきた市民団体をわが国でもNPO、NGOと呼び、最近では、先に述べたボランティア活動を支援する法案を俗にNPO推進法案とも呼んでいる。

わが国の法人に對する法制度は前述したように、公益かつ非営利の法人と営利法人との二種類しか民法に規定がなく、包括的な非営利法人法をもたないため、その他多数存在する非営利団体の法人格の取得を特別法に委ねている。その結果、多くの権利能力なき団体を作り出すことになつたというのは、法律の構造上の不備である。そこで、災害援助だけでなく地域福祉、芸術・文化振興、国際交流などさまざまな分野で活動している市民団体（NPO）に法人格を付与できるようにするための法制度改革、とくに非営利法人制度の創設が必要となる。

非営利法人制度創設のための改正案

非営利法人制度を創設する方法としては、大きく二つある。一つは民法を抜本的に改正するやり方、もう一つは民法には手をつけずに、特別法で非営利法人を扱う方法である。民法改正をする場合、(a)法人を非営利法人と営利

法人にする、(b)法人を非営利法人と営利法人に分け、非営利法人の中から取り出した公益法人を特別法に移行させる、(c)三四条に非営利法人と公益法人を並存させる方法などがある。また民法改正をせず、特別法を制定する場合は多くの選択肢がある。今国会で審議が予定されているいわゆるNPO推進法案は、後者の特別法によるものである。与党案（現段階では法案の骨子のみ発表されている）、新進党法案（昨年一月に法案提出）いずれも、市民活動を行う団体が都道府県の認可または認証（市民グループは準則主義を主張）で、現行の公益法人よりは簡易な手続で法人格が取得できる内容となっている。多様性をもつた多くの市民団体の自主性を重んじるという点ではまだ問題はあがるが、これをきっかけに、法人制度全体の見直しを検討されることが望まれる。「法人」を学ぶにあたってはこうした新しい動きにも注目してほしい。

（あめみや・たかこ）