

ヨーロッパ非営利団体調査ミッション 報 告 書

2007 年 6 月

財団法人 公益法人協会

はじめに

本報告書は、昨年（2006 年）8 月に財団法人公益法人協会が主催し、派遣した「ヨーロッパ非営利団体調査ミッション」の調査報告です。

当公益法人協会ではわが国の民間公益活動のよりよき発展に役立てるため不定期ではあるが、海外諸国の市民社会組織の活動状況、その法制・税制などを現地で訪問・調査し、これを報告書として取りまとめ発表してきました。2000 年以降では東南アジア（2000 年）、米国（2002 年）、英国（2003 年）での調査を実施しました。

今回は、ヨーロッパ大陸とはいっても日数の関係からベルギー、ドイツ、ハンガリーに的を絞った調査となりました。

EU 統合は、国境を越えた市場経済の発展が原動力であり、市民レベルの公益活動については地域性と民族性が強く、そこには制度や活動体としての統一性を見出すことは困難です。助成財団の分野では、ヨーロッパ財団センターの EU 域内での活動はよく知られているところであり、欧州財団モデル法案の作成など比較的活発な動きは見られるものの、市民による非営利活動の中心的形態である社団法人については、汎ヨーロッパの連合体を目指す組織（ヨーロッパ非営利団体協議会、CEDAG もその一つ）の力はまだ弱く、統一社団法案制定に向けての実現性も見通しが立たない現状です。まして、国家主権の象徴である税制については、当面個々の事案について矛盾などの問題が生ずる度に合理的な解決を図ることにとどまり、統一税制の実現は目処が立っていないようです。

今回の訪問は、EU 統合の政治的中心地であり、社団法人や財団法人など非営利法人の活動においてもその連合体が置かれているベルギー、教会が市民社会組織の形成に大きな影響を与え、地域性が極めて強く、法制・税制ともさらに整備しつつあるドイツ、そして共産主義体制下では自由な民間非営利活動自体が認められていなかった東欧において、急速にその活動が広がりほぼ類似の法制、税制も整備されつつある東欧の代表格ハンガリーをそれぞれ訪問し、その多様性の中にも民間公益活動の果たす重要性については、各国共通して高い評価を示していることがよく理解できました。

極めて過密なスケジュールの下、的確な調査活動とその取りまとめのための執筆に取り組んでいただいた山内大阪大学教授、今田日本 NPO 学会前会長はじめ団員各位に深甚なる敬意と感謝の念を表し、併せて事前勉強会で講師を務めていただいた笹川平和財団の茶野順子氏にこの場を借りてお礼申し上げます。

また、この訪欧ミッションの一部経費を助成していただいた財団法人トヨタ財団に、団員を

代表して心よりお礼を申し上げます。

このように、団員の熱意と使命感そして財団法人トヨタ財団の支援により、本報告書発表にまで漕ぎつけられたことをここに強調したいと思います。

平成 19 年 5 月

財団法人 公益法人協会
理事長 太 田 達 男

本調査のねらい

21 世紀の日本において、“民が担う公共”の中核的存在として公益活動を行う非営利団体の社会的・経済的な役割は極めて重要であり、今般の公益法人制度改革により、いわゆる NPO や NGO、一般非営利法人、新公益法人などの多様性に富んだ非営利セクターが今後大きく発展する可能性が高い。

このような新時代に対応するためには、長い歴史と伝統、知識と経験に富んだ欧米の民間非営利セクターにおける非営利団体の活動基盤としての法制・税制ならびに活動実態の調査研究を行い、これらの知見を積極的に取り入れて早急に我が国における基盤整備を推進することが必要であろう。

公益法人協会としては、まず 2002 年 4 月に「21 世紀の公益法人と制度のあり方を探る」研究プロジェクトとして、米国ヘフィランソロピー・ミッションを派遣し、その成果を報告書にまとめて、公益法人制度改革のスタートにおける重要な視点を関係各方面に提示した。さらに、2003 年 8 月には、英国にチャリティ調査ミッションを派遣し、折から 400 年ぶりのチャリティ改革を進めている英国におけるチャリティ制度の現状と改革の方向、なにかんづくチャリティを総合的に管理監督する行政機関として世界的なモデルとされる「チャリティ委員会」の実情につき調査研究を行った。その調査報告書は政府当局、専門分野の学者のみならず、政府有識者会議委員や政府税調委員にも配布され、その後の法制面・税制面の論議に大きな影響を及ぼしている。

公益法人制度改革関連 3 法が国会を通過し、2 年半後には施行される機運の中で、米国・英国以外のヨーロッパ諸国における非営利団体の活動基盤としての法制・税制ならびに活動実態の調査研究も併せて行い、今後の我が国における全般的な非営利法人制度の細部設計に反映させていくことがぜひ必要と考える。

上記の趣旨により、昨今法制度の統一化を志向する EU 加盟諸国、その法制が我が国における公益法人制度の起源となったドイツ、ならびにベルリンの壁崩壊以降、社会主義体制から脱却して東欧型と呼ばれる新しい非営利公益団体による活動がめざましいハンガリーにおいて、非営利公益団体の活動の実情を把握するとともに、その背景・基盤となる非営利団体制制・税制（ワンパーセント法など）の調査を行う。

各国別の主な訪問先および調査事項は次のとおりである（日程は次項に記載）。

（ベルギー）

・ヨーロッパ財団センター

- ・ヨーロッパ非営利団体協議会および同地の代表的な非営利団体

EU 全域における非営利団体の活動基盤としての法制・税制ならびに活動実態に関する調査をおこなう。

(ドイツ)

- ・メセナタ・フィランソロピー市民社会研究所および同地の代表的な非営利団体

メセナタ・フィランソロピー市民社会研究所では、現地の多数の財団等の参加を得て、丸 1 日の日程でドイツおよび近隣諸国における非営利団体の活動基盤としての法制・税制ならびに活動実態に関するセミナーを実施し、情報交換、意見交換を行う（ドイツにおける最近の公益法人制度の見直し、Guide Star 方式による非営利団体データ・システムの導入を含む）。

(ハンガリー)

- ・ヨーロッパ NPO 法および同地の代表的な非営利団体

東欧型と呼ばれる新しい非営利公益団体による活動およびその背景・基盤となる非営利団体制・税制（ワンパーセント法など）の調査を行う。

(平成 18 年 8 月)

ヨーロッパ非営利団体調査ミッション日程

月日	時間	事項
8月26日(土)	9:55 18:05	成田発 ルフトハンザ航空 711 便 (フランクフルトにて同航空 4586 便に乗り継ぎ) ブリュッセル着 (ブリュッセル泊)
8月27日(日)		終日 自由視察 (ブリュッセル泊)
8月28日(月)	9:00~12:00 13:30~15:00 15:30~17:00 19:45 20:45	ヨーロッパ財団センター 訪問 ヨーロッパ非営利団体協議会 訪問 キング・ボードワン財団 訪問 ブリュッセル発 ルフトハンザ航空 4637 便 シュツットガルト着 (シュツットガルト泊)
8月29日(火)	9:30~12:00 17:45 18:55	ロバート・ボッシュ財団 訪問 午後市内視察(ベンツ博物館) シュツットガルト発 ルフトハンザ航空 301 便 ベルリン着 (ベルリン泊)
8月30日(水)	9:30~17:00	メセナタ・フィランソロピー市民社会研究所 訪問 終日同研究所による当ミッション向け特別セミナー (詳細は「第2章訪問調査」参照) (ベルリン泊)
8月31日(木)	9:30~12:00 13:30~14:30 15:00~16:00 20:40 22:05	ドイツ議会 訪問 ドイツ・カリタス・ベルリン代表部 訪問 ドイツ社会問題中央研究所 訪問 ベルリン発 ルフトハンザ航空 187 便 (フランクフルトにて同航空 3446 便に乗り継ぎ) ブダペスト着 (ブダペスト着)
9月1日(金)	9:30~12:00 13:30~16:00	ヨーロッパ非営利法人法センター 調査 非営利情報・研修センター 調査 (ブダペスト着)
9月2日(土)	8:00 16:30	ブダペスト発 (ドナウベント、スロバキア経由 陸路ウィーンへ移動) ウィーン着
9月3日(日)	12:50	ウィーン発 ルフトハンザ航空 3555 便 (フランクフルトにて同航空 714 便に乗り継ぎ) (機中泊)
9月4日(月)	10:00	成田着

ヨーロッパ非営利団体調査ミッション参加者一覧

(敬称略。所属・役職は当時)

団長：

太田 達男 (財)公益法人協会 理事長

アドバイザー：

山内 直人 大阪大学大学院公共政策研究科 教授

メンバー：

網倉章一郎	城西国際大学経営情報学部 教授
石川 保	野村證券(株) 公共・公益法人サポート部 課長
石川 睦夫	(財)住友財団 専務理事
今田 忠	特定非営利活動法人しみん基金・こうべ 理事・事務局長
佐々木三郎	(財)電力中央研究所 理事・事務局長
田中 皓	(財)損保ジャパン記念財団 専務理事
長井 弘道	(財)とうきゅう環境浄化財団 常務理事
仲摩 信行	(社)在日本インターボード宣教師社団 監事
福島 孝仁	(社)日本アイソトープ協会 総務部総務課長
堀川 浩介	(財)大阪コミュニティ財団 専務理事
森住 昌弘	(財)電通育英会 専務理事

事務局：

鈴木 勝治	(財)公益法人協会 常務理事
長沼 良行	(財)公益法人協会 広報担当課長

(計 15 名)

目 次

第1章 全体総括

- ヨーロッパの市民社会セクター：中東欧の現状と日本への示唆…………… 山内 直人…3
 - 1 はじめに
 - 2 非営利法人制度と公益認定システム
 - 3 NPOの評価とデータベース化
 - 4 企業のCSRと企業財団
 - 5 パーセント法によるNPO支援
 - 6 EUの統一法制・税制
 - 7 欧州の市民社会セクターから何を学ぶか

第2章 訪問調査

- 1 ヨーロッパ財団センター…………… 石川 保 …15
- 2 ヨーロッパ非営利団体協議会…………… 長井 弘道…31
- 3 キング・ボードワン財団…………… 森住 昌弘…36
- 4 ロバート・ボッシュ財団…………… 佐々木三郎…43
- 5 メセナタ研究所主催セミナー・現場訪問
 - 5-1 ドイツにおける非営利組織の法制、税制…………… 福島 孝仁…50
 - 5-2 ドイツにおける非営利セクターの実像…………… 福島 孝仁…56
 - 5-3 ドイツにおける社会福祉制度…………… 仲摩 信行…60
 - 5-4 「市民社会全国ネットワーク」について…………… 仲摩 信行…67
 - 5-5 ドイツのコミュニティ財団について…………… 長沼 良行…73
 - 5-6 ドイツ議会・市民参加小委員会（訪問）…………… 今田 忠 …79
 - 5-7 ドイツ・カリタス・フェアバント（訪問）…………… 仲摩 信行…84
 - 5-8 ドイツ社会問題中央研究所（訪問）…………… 仲摩 信行…89
- 6 ヨーロッパ非営利法人法センター…………… 網倉章一郎…95
- 7 非営利情報・研修センター…………… 田中 皓 …105

第3章 欧州の非営利法人制度と活動

- 第1節 EUにおけるNPOの法制・税制…………… 鈴木 勝治…123
 - 1 はじめに
 - 2 統一法の問題点と意義
 - 3 欧州統一法案（モデル法案）の概要
 - 4 おわりに

第2節 EUにおけるNPOの活動	網倉章一郎	133
1 はじめに		
2 ヨーロッパ市民のためのEUの枠組み		
3 欧州アソシエーション法		
4 NPOの行動基準		
5 NPOのパン・ヨーロッパ活動とは何か		
6 EUにおけるNPOのプレゼンスとその役割		
7 おわりに		
第3節 ドイツにおけるNPOの法制・税制	石川 睦夫	153
1 概観		
2 法制		
3 税制		
第4節 ドイツにおけるNPOの活動状況	今田 忠	163
1 ドイツにおける非営利セクターの概要		
2 ドイツの非営利セクターの規模		
3 活動分野		
4 政府と非営利セクター		
5 ドイツでの非営利組織同士の協働		
第5節 ドイツにおける福祉と宗教団体・NPO	仲摩 信行	167
1 キリスト教信仰と慈善		
2 国家と教会		
3 キリスト教会の福祉活動		
4 国の方針の変化と問題点		
第6節 ドイツにおける企業財団とCSR・株式保有等	佐々木三郎	174
1 ドイツの非営利法人制度		
2 企業財団とCSR		
第7節 東・中欧におけるNPO法制・税制と1%法の動き	太田 達男	177
1 はじめに		
2 ハンガリーを中心としたNPO法制のあらまし		
3 ハンガリーを中心としたNPO税制のあらまし		
4 ハンガリーにおける全国市民基金		
第8節 欧州におけるコミュニティ財団の動向	堀川 浩介	183
1 米国生まれの財団		
2 世界に広がるコミュニティ財団		
3 欧州のコミュニティ財団		

資料編

・ 欧州社団法人法案	193
・ 欧州公益財団法人法案	211
・ ヒアリング団体ウェブサイト一覧	218

第 1 章 全体総括

ヨーロッパの市民社会セクター：中東欧の現状と日本への示唆

1 はじめに

財団法人公益法人協会では、財団法人トヨタ財団の後援を得て、2006年8月26日から9月2日にかけて、ベルギー、ドイツ、ハンガリーの3カ国に調査団を派遣し、ヨーロッパ、とりわけEUおよび中欧諸国の民間非営利セクターの調査を行った。

この調査の狙いは、欧米を中心に、非営利セクターの活動の重要性が一層増しており、その活動は財団・社団・その他の法形式を問わないものとなっており、またその間の協働も盛んになっている状況を調査すること、他方では、今般の日本の公益法人にかかわる法制の改正のお手本となった大陸（とりわけドイツ）の法制・税制について、EUの統一法の絡みを含めて、その詳細と現状を見極める必要があること、さらには、最近東欧型と呼ばれる非営利公益団体の活動が目覚しいハンガリーとその周辺国について、その制度のメリットや問題点、さらには日本での導入の可能性等を探ること等にあった。

この章では、参加メンバーが分担執筆した報告書各章の内容に基づき、これからの日本の市民社会セクターや公共政策のあり方について参考になるとと思われる部分を抽出し、以下のとおり整理した。

2 非営利法人制度と公益認定システム

（1）ドイツ

今回の欧州調査でもっとも時間を割いて詳細な調査を行ったのはドイツであった。ドイツは、いわばオールド・ヨーロッパの代表であり、市民社会セクターも長い歴史のなかで発達してきた。NPOに関する法制・税制も、大陸法の枠組みのなかで整備されてきており、新しい非営利法人制度への切り替えを控えた日本への示唆も大きいと思われる。

ドイツには、日本の現行民法における公益法人制度のような、公益性を要件とする法人制度はない。非営利活動を行う民間団体の法的形態は、民法典に定める登録社団、法人格を取得していない権利能力なき社団、民法典及び州法に定める財団、会社法に定める有限会社、株式会社など多様である。

公益性を要件とするのは、租税通則法で定められている税優遇制度だけである。税優遇制度の対象となるための公益認定を受けられるのは、団体に限られるが、法人である必要はなく、権利能力なき社団や信託も認められる。この際の公益認定は税務当局によって行われる。すなわち、民間非営利公益活動を政策として育成・奨励する法的枠組みは税法だけにあり、かつ公益性判断の主体は税務当局である、というのがドイツの特徴といえる（ただし、税務当局主導の公益認定システムの是非を含め、連邦議会の市民参加小委員会などで税制改革のための検討が行われているという）。

税優遇制度には、公益性を認定された団体が税を免除される制度と、公益性を認定された団体に対する寄附等が寄附者の所得から控除あるいは損金認定され、寄附者の所得税、法人税等が軽減される制度の2つがある。公益認定を受けることができるのは、法人に限られていない。権利能力なき社団や集合財産である信託も公益認定を受けられる。

日本においては、介護保険制度導入後の訪問介護サービス市場のように、同じ市場で営利と非営利の事業者が競争する場合に、各事業者への課税ルールが異なり、公平な競争が阻害されているといわれる。ドイツの制度は、公益性があれば、営利企業でも非営利組織でも、同様の優遇税制が適用されるということであり、今後の日本の制度設計を考えるうえで参考になるだろう。

（2）ハンガリー

ハンガリーの市民社会セクターにも様々な法人形態が存在する。「社団 (Associations)」「財団 (Foundations)」「公益企業 (Public Benefit Corporations)」「公的社団 (Public Chambers)」「公的財団 (Public Foundations)」が代表的なものである。このうち、公益企業は、公益を目的とする会社組織の団体、すなわち、一般の会社と同じように設立することが可能で、収益事業も自由にできるが、利益分配を行わない組織であり、法改正により名称が Non-Profit Corporation に変更されることになっている。

ハンガリーでは、1997年の公益認定法 (Public Benefit Organizations Act) に基づき、これら5種類の法人中、法の規定する23の公益事業を目的とする法人は、一定の要件を満たしていれば、裁判所に申請して公益的法人 (public benefit organization、PBO) の認定を受けることができる。パブリック・ベネフィット・ステータスの認定は、裁判所により「準則主義的」に行われることになっているが、実際には裁判所の裁量の余地が大きいと見られている。

PBOには、通常レベルのもの (public benefit organization status) と、より公益性の高いレベルのもの (prominent public benefit organization status) と、ふたつの PBO ステータスがある。PBO に認定された NPO は、税額控除など税法上の優遇措置の適用を受ける権利があるが、prominent PBOの方が、通常の PBO より有利な条件の優遇措置の適用を受けることができる。特徴的なのは、個人寄附について、PBO への寄附が税額の30%まで税額控除されることであり、また法人寄附については、prominent PBO の場合、寄附額の150%を税引き前利益の20%まで割り増し損金算入できるということである。

（3）日本への示唆

日本の新非営利法人制度では、現行の公益法人制度とは異なり、公益法人設立と公益性認定（さらには税制優遇）を切り離しており（ディカップリング）、この点ではドイツやハンガリーの制度に近づいたといえる。

日本の新非営利法人制度においては、イギリスのチャリティ・コミッションに類似した公

益認定等委員会が公益性の認定を行うことになっており、ドイツのように税務当局が認定を行うシステム、またハンガリーのように裁判所が認定を行うシステムと比較したメリット、デメリットを検討してみることは興味深い。

また、日本では、従来、非営利と営利の境界は法律上比較的是っきりしていたが、新会社法および新非営利法人制度への移行により、営利と非営利の境界があいまいになり、現在よりも両者がオーバーラップしてくるのではないかと考えられている。この点、ヨーロッパ諸国の法人制度では、もともと営利と非営利の境界が概して不明瞭で、日本の新しい制度を評価するうえで興味深いと思われる。

3 NPOの評価とデータベース化

(1) DZIの認証システム

日本でも、NPO 法人の急増に伴い、個々の NPO を客観的に評価する仕組みの必要性を指摘する声が高まっている。この点で、ドイツ社会問題中央研究所 (Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen = DZI) の「ビジネス・モデル」は、NPO の評価・認証を有償で行い、事務経費の一部を賄うというもので、日本における NPO 評価システムの整備にも参考になると考える。

DZI では、寄附や助成を受ける NPO のうち、審査を希望する NPO について、組織及び事業の健全性、計画の妥当性などの審査を行い、あらかじめ決められた一定の基準 (欧米 11 カ国が加盟している ICFO (International Committee of Fundraising Organization) の基準に準拠している) を満たすものに認証 (Certification) を与え、認証印 (ロゴシール) を募金レターやポスターに使用することを認めている。

認証の料金体系は、1 団体あたり年間基本料 500 ユーロプラス前年度の寄附収入総額の 0.035% である (上限は 7,000 ユーロ)。例えば、前年寄附収入総額が 100 万ユーロであれば 350 ユーロ、基本料金と合計で 850 ユーロとなる。DZI では、年間収入約 100 万ユーロのうち、約 30% がこの認証料であるという。

DZI のスタッフ 20 名中 10 名が寄附に関するコンサルティングと認証に携わっており、うち 6 名が更新などの審査を行っている。審査は宣伝広報活動、ファイナンス、ガバナンスの 3 部門 12 項目にわたる詳細なものである。初回審査には 1 団体平均約 18 時間、更新審査には 9 時間をかけ、5~15 ページの審査結果報告書を作成している。

なお、審査を受けた NPO のうち、認証を受けることができなかった団体は 25% 程度である。ある程度自信がないと審査を受けないので、審査はかなり厳格であるといえるだろう。

日本でも NPO 評価の必要性が喧伝され、その仕組みづくりが模索されているが、民による民の評価をいかに制度化するか、また評価経費をどのように賄うかが課題となっており、DZI の評価・認証システムは今後の仕組みづくりに大いに参考になると考える。

(2) NPOのデータベース化の検討

このようなNPOの評価を行うために必要なインフラとして、個別NPOの活動に関する情報のデータベース化が不可欠である。ヨーロッパには、NPOのデータベース・システムとして実績のあるアメリカのガイドスター（GuideStar）が既に進出してきており、イギリスでは、GuideStar UKが英国チャリティのデータベースを構築し、情報提供サービスを開始している。

ドイツのDZIでは、上に述べたように数百の全国レベルの優良NPOについて評価、認証を行っているが、同時に、総数60万といわれるNPOの事業内容や財務情報を系統的に整理し、提供することも重要である。そこで、DZIが中心となって、ガイドスターの提唱するCSIS（Civil Society Information System）の導入を検討している。

ガイドスターの導入検討のために設けられたNPO代表からなる審議委員会では、導入自体についてはすでに意見の一致をみているという。ただし、アメリカのように最初からNPO全体をカバーするのではなく、ボランタリーなボトムアップ方式で、最初は21万ユーロほどの僅かな金額で始め、徐々に増やしてゆく考えで、最初から3億ユーロの規模で始めるつもりはないという。

日本でも、市民社会セクターの量的拡大に伴い、GuideStarタイプのNPOデータベースの必要性は高まっており、とりわけ新非営利法人制度のスタート時点までに、データベース化推進の準備をしておく必要がある。この点で、ドイツの経験は多くの示唆を与えると考えられる。

4 企業のCSRと企業財団

ドイツでは、営利企業が、CSRの一環として、社会貢献活動を進めるための公益有限会社（GmbH）を設立することができる。

現在、「公益有限会社」はドイツ全国で約6万団体もあり、この中には、「財団法人格」を有する「財団有限会社」も存在している。この「財団有限会社」は、民法に基づかない「財団」として、社会貢献活動の推進を目的としており、たとえ株式会社であっても、公益活動を行うことが重要との認識があり、CSR活動の一環として社会に貢献する活動を実施する企業関連団体を「企業財団」として扱ってその設立を後押ししている。

このような組織の一つとして、「ロバート・ボッシュ財団有限会社（Robert Bosch Stiftung GmbH）」（以下、ボッシュ財団と表記）がある。ボッシュ財団は、自動車部品会社創立者のロバート・ボッシュが、社会貢献を生前から大変重要視していたことから設立された組織であり、「有限会社」という形態をとっている。この法人は一応「財団」に位置付けられているが、正確には、商法に基づく「公益有限会社」である「財団有限会社」であるものと思われる。このように、ドイツでは、企業がCSRとして社会に貢献し、税制面での優遇を受けるという社会的法制度が整備されている。

特筆すべきことは、ボッシュ財団は、ボッシュ本体株の92%を保有しており、その配当が財団収入の主要部分になっているということである。日本では、企業の社会貢献活動は、当該企業のなかの社会貢献部門が実施するか、または企業財団を設立して「分社化」することが多かった。しかし、長期にわたる低金利環境の下で、活動の縮小を余儀なくされている企業財団も少なくない。こうしたなかで、ボッシュ財団のように、企業財団が母体企業の株式を保有し、その配当を財団の運営資金に使うというモデルは、これからの日本企業のCSRあるいは社会貢献プログラムのファイナンスを考えると有益な示唆を与えるものであろう。

5 パーセント法によるNPO支援

(1) ハンガリーのパーセント法

個人所得税の一部を非営利セクターへの支援に使用することができる法（Act CXXXVI of 1996 on the Use of a Specified Portion of the Personal Income Tax）、通称パーセント法は、1996年にハンガリーで非営利セクターを支援するパーセント法として、世界で初めて導入されることとなった。もともと、パーセント法は、政府のイニシアティブによって、音楽ホール、博物館、図書館、劇場など国や地方公共団体の文化・教育施設への資金供給の手段として検討が始まり、最終的にはNPOと教会も加えられた。教会からは同じ制度の枠内で自由に市民が寄附先を指定すると、教会の受領額が減少するのではないかと反対があり、妥協の産物として、2%を二つに区分し、最初の1%はNPOと公的施設、次の1%は教会が指定されることとなった。

この制度では、納税者は自らが納める所得税の1%分を対象となっているNPOへ移転することができる。納税者はNPOを1つ選び、その団体の納税者番号を入手し、それを税務署に申告する。税務署は申告者の所得税の1%を算出し、NPOへの移転手続きに入る。NPOは税務署から連絡を受け、定められた期限内に手続きを終えるとNPOに移転した1%相当額の還付を受けることができる。ハンガリーの納税制度は日本と同様に源泉徴収制度が基本であり、企業に雇用されている納税者は企業経由で申告を行う。

1%制度を利用した指定金額合計は2004年で60億フォリント(邦貨37億円)、05年65億フォリント、06年70億フォリント程度であり、受領NPOの数は大雑把に言って全NPOの半数、25,000団体である。また、この制度を利用した納税者は全体のほぼ50%位とのことで、受領団体の公益目的は教育、文化、スポーツが三大分野である。受領団体の半数は50万フォリント(邦貨31万円)以下であり、数万フォリントというケースが多いという。

地方のコミュニティベースのNPOでは1%収入が活動運営において大きな役割を果たしている。特に、学校財団やコミュニティ・ハウジングのような団体は、学校に通う子を持つ親など、関係者による支援が1%を通じてなされており、事業に有効な資金源となっているという話をインタビュー調査から伺うことができた。

1%制度のメリットとして、1%のためのキャンペーンが組織の良いブランド価値を生みだし、人々の目に触れやすくなるということが挙げられる。ただし、1%を通じたキャンペーンは必ずしも成功ばかりしているわけではないことがインタビュー調査より伺うことができた。問題となったのは、市民へのアカウンタビリティについて疑問視される事態が発生した例であり、とある動物愛護団体がメディアを用いた広報活動で成功し、多額の1%支援を受けることができたが、後日大きなスキャンダルになったことがあった。その際に問題となったのは、1%資金がどのような活動にどの程度使用されたかなどが不明であるという報道であった。結果としては、団体がその資金を悪用したことはなかったが、質の高い専門的な知識が欠けており、それを遂行する力が求められているという課題を残す形となったとのことである。

実際、1%収入を受ける団体に求められているアカウンタビリティ、すなわち報告の程度はたいしたものではなく、たかだか最低限の活動記録などをインターネットなどの媒体で公開せよという程度のものである。

(2) 全国市民基金

パーセント法の運用について、非営利情報・研修センター（Nonprofit Information and Training Centre Foundation＝NIOK）が未使用枠（1%と実際に納税者が指定した率との差額）に着目し改善策を求めたことがきっかけとなって、2003年にNational Civil Fund（以下、NCF）が設立された。NCFは首相官邸（Prime Ministers Office）のもとに設立され、機会均等担当大臣（Minister of Equal Opportunities）によって統率されている。主な収入源は国家予算であり、年間予算は最低でも1%制度で移転がなされる金額と同額としており、その年度の所得税全体の0.5%以上であることも定められている。その予算規模はおよそ70億 HUF（約35億円）となっている。

意思決定機関は2段階で組織されており、1つは審議会（Council）、もう1つはカレッジ（College）と呼ばれる委員会である。前者の審議会は17人のメンバーで構成され、NCFの目的に適うように優先順位をつけ、予算を配分することやルールを定めていくことが任務となっている。後者のカレッジは、実質的に助成先を決定する機関である。

審議会は、全国的に組織を展開している団体リストから選ばれる。そのリストに列挙される団体は、7つ以上の郡（County）で活動している団体で、かつ健康、教育とマイノリティ、環境、若者に関する活動（Youth）、人権、その他の分野に属していることの2点が満たされている必要がある。また、候補者名簿に名を連ねるためには有権者の10%以上の支持を得る必要があり、最大得票者が代表者となることが定められている。

適格団体となるには、社団、公益企業、財団の法人格をもっており、最低限1年の活動実績がある必要がある。PBの法人格は必須条件とはなっていない。ただし、政治団体、労働組合、雇用者組合や保険組合、教会、公的な財団は対象外である。

（３）日本への示唆

ハンガリーのパーセント法の「成功」により、同様の制度が、スロバキア（1999年）、リトアニア（2002年）、ポーランド（2003年）、ルーマニア（2005年）でも導入された。

パーセント法は、日本の地方自治体の政策にも影響を与え、千葉県市川市は、2005年度に、納税意欲の向上やNPO支援を目的とした「市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」に基づき、個人市民税納税者が支援したい団体を選び、個人市民税額の1%相当額（団体の事業費の1/2が上限）を支援する仕組みをスタートさせた。

市川市の制度は、納税予定額が直接NPOにディスバースされるわけではなく、税額の1%相当額を、市が予算計上してNPOに補助する仕組みであり、また地方税が対象であるなど、ハンガリー等の制度とは少し違うが、基本的考え方は共通するものがある。

最近議論されているいわゆる「ふるさと納税制度」の是非とも関連して、今後国税レベルでもハンガリー型のパーセント制度を導入できるかどうか、検討する価値は大いにあるだろう。

日本の場合、多くのサラリーマン納税者にとって所得税納付が源泉徴収だけで完結し、一部の納税者だけが確定申告するという制度になっているため、寄附控除制度を充実しても確定申告しない限り控除が受けられないため、その効果が限定的になってしまうという基本的問題がつとに指摘されてきた。この点、ハンガリーのパーセント制度は、納税者が勤務する企業を通じて寄附先を申告することも認めており、日本にも移植しやすいと考えられる。

また、日本ではNPOの広報が不十分といわれてきたが、この制度によって資金を得たいNPOは、納税者に活動を理解してもらうことが不可欠であり、NPOに広報努力を促す効果も期待できる。

6 EUの統一法制・税制

NPOがEU域内で国境を越えた活動を活発化させていることに伴い、社団、財団、協同組合に関する法人制度および税制について、EU統一法制・税制を作ることができないか、EU内での検討が行われている。

（１）NPO法制

基本的には、NPOに関する制度は、それぞれの加盟国の国内法で扱うこととなっている。一般的にいつて欧州は狭い区域でありながら、各国・各地域によって、気候・風土・人種が異なり、したがって歴史・風俗・経済・法制度等あらゆる面において、その多様性が特色となっている。NPO活動やそれを規制する法制もその例外ではない。

たとえば、ドイツにおいては、多様な中でも宗教団体の活動の比重が高く、法制的には財団・社団その他が市民法の中で位置付けられている、イギリスにおいては、独特なチャリティの概念に基づき、盛んに公益活動が行われているが、法律の形式については、第二次的な意

味づけしかなされていない、また、イタリア等南欧においては、協働組合の下で人と資金が一体となって活動している等である。

したがってこれらを統一化する(harmonize)ということは至難の業であり、既存の制度を捨てて統一法を作ることは、事実上不可能と思われる。その意味で、EUのNPO法制は、各国NPO法制の集合体に過ぎないと基本的にはいうことができよう。

(2) NPO 税制

税は国家主権の一部であり、当然それぞれの加盟国の固有の問題として、それぞれの国内法で取り扱われている。その結果、NPOの税制すなわち、NPO本体の課税の有無、NPOへ寄附をする法人・個人に対する税制上の取り扱いについては、各国別に区々であり、外国のNPOの国内での取り扱いやそれへの寄附にかかわる税制についても各国で異なっている。

ここでも統一化は、国家主権とも絡み、非常に困難である。ただ、そもそも統一化の検討は、課税問題が発端となっており、同一の事象については、少なくとも加盟国間あるいは国際間での扱いを同じにしようという基本的なコンセンサスはあるといえるだろう。

(3) 統一法への道

現在EUでは、社団(association)、財団(foundation)、協同組合(co-operative)について、統一法への道が模索されている。その理由についていくつかのものが挙げられているが、その最大のものは、NPOの活動が欧州域内で活発化するにつれて生じた、法制上ならびに税制上の取り扱いの不公平さにあるといえよう。

そこで統一法を作る動きが生じたわけであるが、ここにもいくつかの解決すべき問題があり、結果として、いくつかの草案、モデル案は作成されているものの、統一法はいまだ存在していない。

しかし、統一法が成立すれば、それがたとえ optional であり、additional であっても加盟国の法制に加えられ、かつその法律効果は域内すべてで同じであることから、その方式にメリットを覚えるなら、それに基づいて法人を設立するであろうし、また既存の法人もそれへの転換を図るという動きも予想される。また既存の法制・税制を持たない加盟国では、統一法をモデルとして国内法を新たに立法することも考えられる。従って統一法の成立は、完全なEUのNPO法制・税制の統一化(harmonization)とならなくとも、大きな効果があると思われる。

(4) 日本への示唆

EUにおいては、モノ・ヒト・サービス・資本の完全な自由化を目指した努力が続けられており、市民社会セクターにおいてもその原則が貫かれようとしている。その背景としては、NPO活動をEU域内全体で自由活発にして、他のNPOや財団と協働し、さらには域外のNPO等とも連携していこうとする基本的なスタンスがあると思われる。今後、日本のNPO

がグローバル展開するようになり、海外の NPO・市民社会セクターとの提携が盛んになるにつれて、同様な問題が生じてくることは確実であり、その際に、EU 統一法制・税制の検討プロセスは、大いに参考になるであろう。

7 欧州の市民社会セクターから何を学ぶか

市民社会セクターの活動規模や構造、制度は、国・地域により大きな違いがある。各国経済社会のなかで市民社会セクターが占める相対規模（就業者ベース）をみると、オランダ、ベルギーなどでは 10%を超えており、アメリカなどもこれに次いで高い。これに対して、日本はたかだか 3～4%であり、それほど相対規模が大きいとはいえない（ジョンズ・ホプキンス非営利セクター国際比較プロジェクトによる）。これを、日本の市民社会セクターが未発達であるというネガティブな面から捉えることもできるが、逆に将来に向けて市民社会セクターの拡大ポテンシャルが大きいというようにポジティブに捉えることができるだろう。

市民社会セクターの活動は、法制、税制など様々な制度の下で展開されている。市民社会セクターの規模や成熟度もこうした制度の充実度と無関係ではない。われわれは、これまでも、アメリカ、イギリスなどの制度から多くを学んできた。他方、これら英語圏からの情報に比較して、大陸ヨーロッパからの情報は相対的に乏しく、十分な研究が行われてきたとは言いがたい。

しかしながら、これまでみてきたように、今回調査対象となった EU やドイツ、ハンガリーなど中東欧において採用されている NPO 関連制度のなかには、日本への導入を検討する価値のあるものが少なからず含まれている。これらをどのような形で導入することができるか、また導入した場合にどのような効果が期待されるか、踏み込んで検討してみる価値があるだろう。

今回の欧州調査で得た膨大な情報は、このようなプロセスを通じて、一層価値のあるものになると思われ、本報告書が多くの方の政策担当者、研究者、実務家によって批判的に検討されることを期待したい。

（山内 直人）

第 2 章 訪問調査

1 ヨーロッパ財団センター（ベルギー）

European Foundation Centre : EFC

○訪問日時：8月28日（月）AM 9:00～12:15

○面談者：Ms.Leticia Ruiz-Capillas（Head of Development）

Ms.Hanna Surmatz（Legal Counsel）

Ms.Sevdalina Rukanova（International Programmes Coordinator）

Mr.Gerard Salole（Chief Executive）

EFCの沿革

ヨーロッパ財団センター（以下 EFC）はブリュッセルに本拠を置き、ヨーロッパの域内及び域外で活動するさまざまな財団や助成団体の活動を推進し支える独立した国際非営利団体である。同センターはヨーロッパの主要7財団によって、偶然にもベルリンの壁崩壊の年である1989年に創設されたが、現在は200以上の会員、準会員および購読者を主要会員とし、350余に上る地域に根ざした公益事業プロジェクトに関わるとともに、世界58カ所にある情報サポートセンターのネットワークを通じて連携している5万余の団体向けに公益事業の推進、サポート活動を行っている。

（1）EFCの概要

EFCでは3名の女性を主な講師として、約3時間にわたりEFCの活動、欧州の財団の運営環境等に関する説明が行われた。1人目の講師はスペイン出身のレティシアさん（Ms.Leticia Ruiz-Capillas）で、EFCにおいては、開発部門主任（Head of Development）として活躍をされている。レティシアさんからは、EFCの概要全般についての説明があった。以下その内容である。

A EFCのミッションと歴史

EFCの事業目的は「欧州及び世界における財団(foundations)とコーポレート・ファンダー(corporate funders)の事業推進」にあり、Charities Aid Foundation（英国）、King Baudouin Foundation（ベルギー）、European Cultural Foundation（オランダ）、Oranje Fonds（オランダ）、Fondation de France（フランス）、Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft（ドイツ）、Fundacao Oriente（ポルトガル）の欧州を代表する7つの財団によって1989年に創設された。

EFCの創設以来の歴史の中で重要な出来事として次の3つがあげられる。第1は、1993年に発表された声明「プラハ宣言」である。「プラハ」という名前がついているのは、当時、会員が集結しプラハで開催されていた会議でこの宣言が考案されたことによる。この宣言の中で、EFCは独立した資金拠出セクター(independent funding sector)のための基本理念と責務を制定するための声明を発表した。第2は、1996年にすべての会員により承認された「EFC優良

行動原則（EFC Principles of Good Practice）」である。この原則は、EFC 加入団体に対して説明責任と透明性を求めるものであり、EFC に加入する事を希望するいかなる財団もこの優良行動原則に合意しなくてはならない。現在、発布 10 周年を迎える中で見直しを行っており、新しい行動原則を作成するにあたり会員から意見と協力を募っている。各会員は 2006 年 9 月までに国内レベルでどのような状況になっているかを EFC に報告することとされており、EFC ではこの報告に基づき調整を行うことになっている。第3は、1999 年に策定された「ベルリン・ブループリント（ベルリン計画書）」である。この計画書は EFC の設立 10 周年記念行事であると同時に、EFC のサービスが継続して提供され、進行中および将来の活動を推進することを保障する目的で作成されている。

EFC では過去 16 年間、同一人物が最高責任者を務めてきたが、2005 年 9 月には新しい最高責任者（Chief Executive (Mr.Gerard Salole)）が就任している。現在、EFC の活動を見直し、新しいプロジェクトを立ち上げたり、新しい事業計画や長期計画を策定したりしている最中とのことであった。

B ガバナンス構造

EFC のガバナンス（統治）は正会員によって行われる。現在約 170 の投票権を有する正会員を抱えており、年に 1 回正会員が集まり年次総会が行われる。年間を通して EFC は正会員に対し定期的に様々な問題や提案について相談を行っているが、会合は 1 年に 1 度開催されるのみである。この総会では 30 名の会員からなる理事会(Governing Council)のメンバーを選出し、彼等は年に 2 回、うち 1 回は年次総会の際に、もう 1 回は EFC 創立記念日の 11 月 9 日に会合を行うこととされている。理事会の下には運営委員会というより小規模なグループが設置され、理事会の理事の内 7 名で構成されている。このグループはいわば理事会の実務を担当し、理事会の議長が管理している（図表 1）。

図表 1 EFC のガバナンス構造



(注) 7 名の委員会メンバーは(1)国際委員長、(2)財務部長、(3)副議長、(4)議長、(5)副議長、(6)人材開発(RDC)委員長、(7)EU 委員会の議長で構成される。

C メンバーシップ

EFC の会員資格は欧州に拠点を持つか、もしくは欧州において活動中の法人（財団法人とコーポレート・ファンダー）に与えられる。言い換えれば、EFC は独立財団(independent foundations)もしくはコーポレート・ファンダー(corporate funders)のための社団(association)であり、社団のための社団もしくは個人のための社団ではない。EFC は 2 段階の投票権を有する会員制がある。それは「資金拠出会員(Funding Member)」と「会員(Member)」であり、年会費はそれぞれ 1 万ユーロ、2,200 ユーロである。さらに、会員は興味を持った EFC の様々なプロジェクトや活動に対して個別に資金の拠出を行っている。また EFC では、社団や共同組合、大学、研究調査機関など EFC の情報を定期的に入手したい団体に対し「準会員(Associates)」（年会費 1,000 ユーロ）、「購読者(Subscribers)」（年会費 500 ユーロ）という別のカテゴリーを用意している。彼等が会議に参加するのは興味を持つ特定の案件があるときのみであり、基本的に会議に参加することは稀である。会議以外にも、準会員と購読者は EFC より定期出版物、電子メール等の情報を受け取っている。これはどちらかというと EFC との 1 対 1 の情報提供の関係にある。なお、最高意思決定の権限は全会員で構成する年次総会に委ねられている。

D 会員向けサービス

EFC のサービスとしては以下の 3 分野があるとのことであった。

- (a) 代表および監視 (Representation and Monitoring) : 関連機関や国連、世銀などの主要国際機関に対してメンバーの代表としての役割を果たし、モニタリングを行っている。
- (b) ネットワーク構築と会議召集(Networking and Convening) : 会員は年次総会や会議を含む各種の EFC の行事へ割引料金で参加することが可能であり、ネットワーク構築に向けての主だったコンタクト先の情報の利用とテーマ別ネットワークグループ等、EFC の特定グループ (EFC Interest Groups) や委員会への参加機会が与えられる。EFC はこうしたネットワークを築き会合を設けることにより、会員たちが定期的に集まれるようにし、その会合で新しいプロジェクトが企画されるべく、会員同士でプロジェクトや提案についての連絡を取り合えるように支援を行っている。
- (c) 情報提供と能力開発(Information and Capacity-Building) : 会員は、慈善活動のプロによる能力開発の行事(注)に参加することができ、また EFC が有する様々なデータベース、図書館サービス、出版物を利用することができる。

(注)慈善事業学習プログラム(PIP : Philanthropy Institute Programme) : EFC の中で成長している事業の 1 つである。

E 会員数と国別会員数

会員数は創設以来ゆっくと増加傾向にあり、2006 年現在合計で 172 の正会員（投票権を持つ会員、前述の“Funding Member”と“Member”）を数える。内訳は、46 の資金拠出会員と

126 の会員からなる（上位3位の国別の拠出会員と会員数は図表2の通り）。講師より、日本の笹川平和財団に初期から会員として積極的に活動いただき感謝しており、またトヨタ財団を始めとして日本の会員も増えつつあるとのコメントがあった。注目されるのは、米国が会員の最大勢力であるという点である。

図表2 国別資金拠出会員／会員数（上位3位）2006年現在

資金拠出会員			会 員		
1	アメリカ	19 団体	1	アメリカ	10 団体
2	イギリス	14 団体	2	イタリア	8 団体
3	イタリア	13 団体	3	ドイツ	7 団体

F 年次総会と会議

EFC 年次総会と会議は、財団とコーポレート・ファンダーの間で欧州における最も重要な会合としてしっかり定着している。約 500 の代表者が参加するなか、毎年、財団界にとって関心のある新しいテーマが選択され、3 日間にわたり講座や社交行事などが行われる。ちなみに、2007 年度の EFC の年次総会と会議はスペイン、マドリッドにて開催される（2007 年 5 月 31 日～6 月 3 日。テーマは「欧州のための財団：世界的慈善事業の新たな挑戦」）。

G EFC の 3 つの委員会

先述の運営委員会には以下の 3 つの小委員会があり、それぞれが議長を据えている。

- (a) EU 委員会：司法、税務等に関するタスクフォースを持ち、主に欧州内部の問題について取り組んでいる。EU 内の独立資金拠出者(independent funders)の運営環境を向上することを目的とするほか、事業を展開し露出度を高めることで欧州における財団への理解度をより深めることを奨励している。
- (b) 国際委員会：EU 加盟国に留まらず、欧州全域、アジア、ラテン・アメリカ、北米、アフリカを含むすべての地域、大陸を管轄している。そして、グローバルな市民社会の強化という目標に向け、地理的な境界を超えて、資金拠出主体（funders）、政府と市民社会のリーダーとの間の協力と先進事例の推進を目指している。
- (c) 人材開発委員会(RDC):会員向けサービスのより適切な実行や EFC における人材の確保、養成に向けて努力している。

H その他の活動

- (a) 資金拠出主体のネットワークとインタレスト・グループ：会員の興味の対象によって、テーマ別あるいは地域別にグループ分けがされている。

【テーマ別資金拠出者ネットワーク】主要テーマ：障害者、コーポレート・シチズンシップ、教育と若年層、多様性・移民・調和、財務・投資責任者グループ、社会的責任投資、地球

規模の保健危機、エイズ。

【地域重点型資金拠出者ネットワーク】主要地域：欧州とアジア、中欧及び東欧、南米とカリブ海沿岸諸国、サハラ砂漠以南アフリカ諸国、欧米間、地中海沿岸諸国。

(注)1999年に米国で創立された WINGS (Worldwide Initiatives for Grantmaker Support) という社会公益事業の支援に重点を置く全世界的なネットワーク組織が、2003年に EFC へ移転してきている。

2007年には、フィリピンのマニラにあるアジア太平洋フィランソロピー・コンソーシアムに移転する予定とのこと。WINGS は、少人数のスタッフチームで構成される事務局によって支えられており、世界 70 カ国以上の社会公益事業を支援する助成団体等 130 余が加盟している。

(b) グラントメーカーズ・イースト・グループ (GEG)：既に述べたように、EFC が創立された年にベルリンの壁が崩壊した。これを契機に慈善事業活動が東欧に向けて動き始めたが、この時、多くの米国財団が東欧において事業を始めている。EFC はワルシャワに事務所を開き代表を置いたが、当時グラントメーカーズは情報交換機能に問題が生じていたため、EFC が相当な努力を払い GEG を発足させた。GEG は東欧と旧ソ連邦から新たに独立した国家向けの基金拠出者に助成金授与の効果を増加させるための基盤を用意し、新たな寄附を推奨し、その地域における市民団体の発展を促進することを目的としている。そのために、(1)新たな地域に根ざした慈善事業を率先する環境を作り、協調を奨励し、(2)透明性、説明責任そして画期的な助成活動を促進するとともに(3)寄附者同士が GEG 年次大会において知識と先進事例に関する交流を行うことを通じ活動を活発化させる環境を醸成している。

Ⅰ 地域社会慈善活動イニシアティブ

地域重点型の慈善活動に関して、EFC は米国から専門家を招聘し学んでいる。これは EFC 会員の主導により行われるものであり、年次ネットワーキング会合等を通じて活動の発展、促進及び維持を図っている。

【質疑応答】

Q：EFC で財団の総数や総資産、収支などの統計資料をお持ちかどうか？統計数字を知りたい。

A：全部ではないが、上位 50 の財団、EFC 会員の上位 50 などについて、最近、全体調査を行い統計的な資料を持っている。この後のプレゼンの中でも少しその内容について触れる。

Q：EFC の創設日がベルリンの壁崩壊の日と同じだが、これは偶然だったのか。それとも意図してのものだったのか。

A：EFC の創設がベルリンの壁崩壊の引き金になったのかもしれない。というのは冗談で、完全な偶然だった。

Q：「EFC 優良行動原則 (EFC Principles of Good Practice)」の具体的な内容は見ることができるか。

A：もちろん、喜んで皆様に見ていただくことは可能。ただしプレゼンでご説明したように、本年9月末まで会員からの意見、提案を受け付け、現在、改訂版を作成することになっているので、現行においての行動規範ではあるが、最終版ではない。なお、この原則は2つの要素から構成されている。第1は統治の原則で、第2は実行方法の解説のようなもの。欧州レベルの行動規範を策定しなければならないが、御存知のように、財団のセクターというのは多様であり、共通の原則に合意することはとても困難である。そこでEFCではある条件下では厳しすぎ、またある場面ではゆるすぎる原則を受け入れるかわりに、国内レベル向けに実行方法の解説を紹介することにした。このことにより、それぞれの組織はこれらを解釈した上で様々な状況に見合った適用ができることになる。

※筆者注；EFCのホームページの下記リンクで同原則は閲覧可能

EFC Principles of Good Practice：www.efc.be/codex/principles.html

Q：米国の会員について2つ質問がある。1つ目が、ヨーロッパの法人でありながら、なぜそんなに多くの米国の団体が会員として入っているのかということ。2つ目は、米国からの貴センターの会員にはどのようなものがあるか、おおまかな説明をしてもらいたい。

A：米国の財団が多い理由は、彼らが欧州でのプロジェクトを数多く持っているからである。彼らは多くの欧州財団と関係しており、共通のプロジェクト、共通の基金提供を行っている。米国の財団協議会（the Council of Foundations in the United States）をみていただくと、理事会（Governing Council）のメンバーに最低でも2～3の欧州系財団が入っている。理由は大西洋を渡っての財団間の交流があるから。2つ目の質問については、お手元の資料の中に名簿があるので、それを見ていただければEFCの会員が分かる。国別にはしていないが、ダウンロードすることは可能。例えば、フォード財団、アメリカンエクスプレス、チャールズ・ステュアート・マーク財団、インターナショナル・ユース財団などがある。

もう1つ強調したいのは、欧州では当方のような社団に寄附をして貰うことが非常に難しいということ。慈善事業を展開、強化し推進するために当センターでの活動を支援する資金をいただけないか、と言うことさえ、ドイツやスペイン、その他の欧州諸国ではとても難しい。一方で米国の財団の場合は事情が異なっている。米国の財団は慈善事業を推進するための潤沢な予算を持っている。EFCがこの質問を欧州の団体にかかげると、いつも米国の財団と相談しろ、と言われる。そして米国の財団のほとんどはプロジェクト、あるいは計画、あるいは事務所までも欧州に持っていて、EFCの使命である基幹活動に対し、「我々は貴センターが自由に使える一般財源を提供しましょう」と言ってもらえる。

（2）財団運営環境のEFC比較概要の重要点

講師のハナ・シューマツツさん（Ms.Hanna Surmatz）は、ドイツご出身のEFCの顧問弁護士（Legal Counsel）で、財団と財団税務を専門としている。内容に入る前に強調しておきたい点として、欧州における財団の全体像を描くことがいかに難しいかということを指摘した。

理由としては、欧州では1つの国の「小さな状況」を考えればよいのではなく、EUに加盟する25カ国、またそれ以外の欧州諸国における、それぞれ異なった国内法や財務的な環境などを踏まえなければならないことを挙げている。その上でEFCによる以下の分析、調査についての解説があった。

A 財団とは何か

欧州において財団に対する共通の法的定義は存在しないが、EFCは、一般的に受け入れられている概念として以下の条件を列挙している。

- ・ 個別に設立された非営利組織であること。
- ・ 理事会を設置していること。
- ・ 公益目的の活動を支える基金(permanent endowment)から生じる運用果実のみであるかどうかにかかわらず、独自の収入源を持っていること。
- ・ 財団は会員を持たないが、ある種の参加型体制が存在することがありうること。
- ・ 有期での設立も可能だが、公益目的で授与された資産は個人に帰属させることができない。

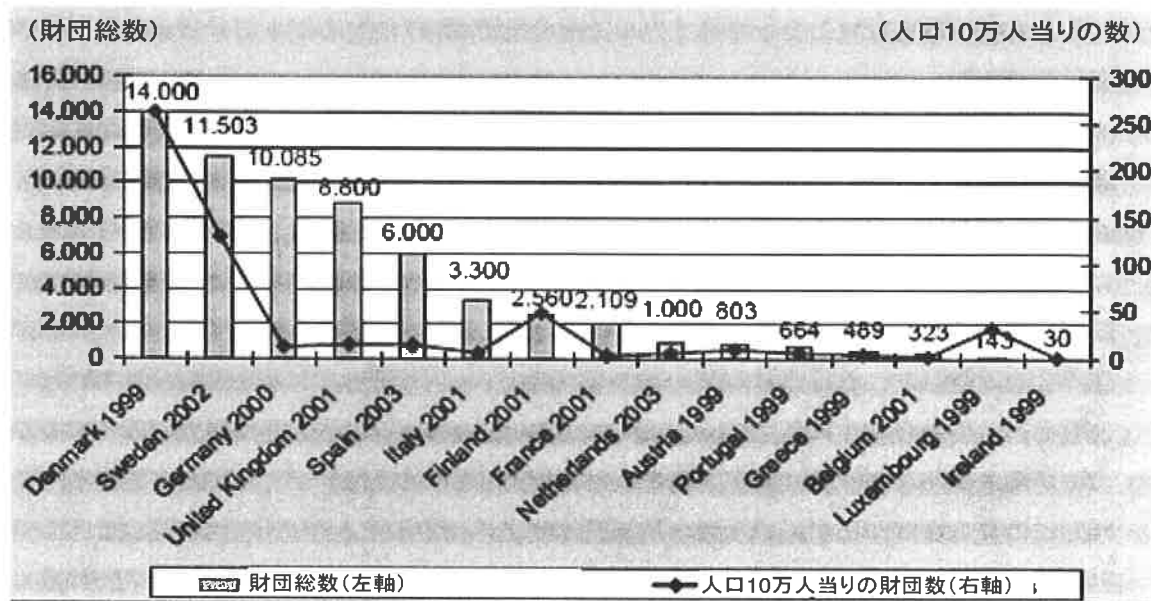
(注) 財団は目的および資産によって運営される組織であり、私的目的の団体は除外される。

このように、財団とは個別に設立された非営利団体であり、独自の統治機関を持ち、かつ基金に依存するかしないかに関わらず独自の収入源を持つ団体のことである。そして財団はその収入や資産を公益目的の事業に使用する。会員によって運営される社団に対し、財団は基本的に会員を持たず資産によって運営される団体だが、いくつかの国々ではある種の参加型運営構造が存在する。たとえば、寄附者たちが運営委員会を結成し団体内部で権限を有する団体が挙げられる。財団は有期での設立も可能だが、重要な点は慈善目的で寄附された資産は再び個人の所有物として帰属することがないということである。

B 公益目的の財団の数

EFCの調査によれば、旧来からのEU加盟国である15カ国(1995年、EU第4次拡大時までの加盟国)において「財団」という名称を用いている団体は20万団体に上る模様。この20万団体には、協会が含まれていたり、公益事業に使う資産を持たなかったり、あるいは個人的な目的を追求する個人財団なども含まれているとのことである。したがって、EFCの定義(この定義に法的拘束力はなく、あくまで機能的な定義)をあてはめるとこれらの国々における財団数は推定で6万2,000となる(図表3参照)。多様な会員国家の法的習慣や異文化を踏まえ異なった種類の財団を認定することがいかに困難であったか想像がつくでしょう、との講師のコメントがあった。

図表3 “公益目的”の財団数
(15の「旧来の加盟国」－6万2,000－)



(出所) EFC タスクフォース 2003-04

C EFCによる財団類型の分類

EFCは、会員の協力を得つつ1995年より財団の認定手法の開発を進めている。(1)財源はどこから来るのか、(2)誰が決定権を持ち、組織をコントロールしているのか、(3)財団はどのようにしてその資産を配分しているのか、という3つの観点から財団類型の分類を行った結果、以下のような大分類となっている。

＜財源、意思決定および分配形態による分類＞

- ・独立財団
- ・企業財団
- ・政府助成型財団
- ・コミュニティ型&その他寄附募集型財団
- ＊助成型－事業型、およびハイブリッド型財団

独立財団は全体の大部分を占めている。企業財団は企業によって設立されたか、もしくは企業からの毎年の拠出に依存している。政府系の財団は公的機関により設立、運営がなされている。そして、コミュニティ型・その他寄附募集型財団がある。これらは大まかな分類に過ぎず、この下にサブ・カテゴリーがあり、さらに非常に細かく分類された財団の分類学があるとのこと。さらに、従来は助成型財団と事業型財団という分類がなされていた。助成型財団は資産を所有し、運用の果実をもって助成を行うのに対し、事業型財団は独自のプロジェクトを運営する。ところが、最近は助成型財団が独自のプロジェクトを運営するなど明確な分類を行えないケース、いわばハイブリッド型財団が増えてきている。

D EFC法務・税務タスクフォースの比較概要

2001年以降、EFCの法務・税務タスクフォースは15カ国の法務および財政を巡る環境について検討を行い、作成した結果がオンラインで見られるようになっている。2006年夏、EFCはそれに加え、新たに加盟する新規国のプロフィールを作成している。顕著な特色としては、異なった司法習慣やユニークな伝統と文化に根付いた多様性であるものの、そこにはいくつかの共通した特色と傾向が確認された。以下にその概要を紹介していく。

① 財団の設立に国の承認は必要か

図表4 財団の設立にかかる国の承認の必要性

承認が必要	承認が不要
オーストリア、ベルギー、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ルクセンブルグ、ポルトガル、スペイン、スロバキア	チェコ共和国、デンマーク、ハンガリー、イタリア、オランダ、スウェーデン、

※アイルランド（税務当局によるチャリティ番号）、イギリス（チャリティ番号と登録）

何らかの承認を必要とする国々（図表4参照）では、「すべてあるいはほとんどの国では当局が職務上の裁量を挟むことはできない。最低限の要項を満たしていれば、当局は承認をしなければならず、この目的が気に入らないとかこの手の組織が嫌いだから、という私情を挟むことは許されない」とのこと。

一方、デンマーク、オランダ、およびスウェーデンではとても自由なシステムを導入しており、単純に証書を作り自分の組織を立ち上げれば自動的に法人資格が付与され、政府や裁判所の許可は必要とされない。EUへの新規加盟国のチェコ共和国、ハンガリー、ポーランドの3カ国では裁判所での登録が必要とされる。なお、アイルランドでは税務当局によるチャリティ番号の取得、イギリスではチャリティ番号の取得と登録が必要になるが、チャリティ団体としての位置づけがもらえるだけであって、図表4にある国の「承認が必要」な国々において設立された法人のように、法的な地位を得られるわけではないという意味で、少し異なっている。

② 最低資産は必要か

図表5 最低資産の必要性

最低資産が必要		最低資産が不要
国名	金額	国名
・ スロバキア	5,000 ユーロ／200,000 ssk-スロバキア・コルナ	・ オーストリア
・ チェコ共和国	16,000 ユーロ／500,000 csk-チェコ・コルナ	・ ギリシャ
・ フィンランド	25,000 ユーロ	・ イタリア
・ ベルギー	一般的に 25,000 ユーロ	・ ルクセンブルグ
・ スペイン	30,000 ユーロ	・ オランダ
・ デンマーク	34,000 ユーロ	・ ポルトガル
・ ドイツ	一般的に 50,000 ユーロ	・ スウェーデン
・ フランス	一般的に公益財団では 762,000 ユーロ	
・ アイルランド	法的形態によって異なる	
・ イギリス	法的形態によって異なる	

財団が組織を立ち上げ活動を展開するにあたって重要なことは、最低資産を用意する必要があるのかどうかである（図表5）。上記のように、最低資産金額に関してはスロバキアの5,000ユーロからフランスの762,000ユーロまで大きく開きがある。フランスはいまだに政府の強い介入があり、財団を立ち上げるにはかなりの金額の最低資産が必要となっている。また講師曰く、最低資産が法律に明文化されている国もあれば慣例に従い当局がその財団が公益事業を行うに相応しい十分な資産を所有しているかどうかを判断している国もある。大抵は5万ユーロ程度だが、その金額は法律に記載されてはいないとのこと。

③ 財団設立の目的とは

EFCは公益目的の財団だけに活動を絞っているが、EUの国々の一部ではより広範囲な解釈をしているところもある（図表6参照）。

図表6 財団設立の目的に関する解釈

設立目的	国名
あらゆる法的目的（公益でも私的でも良い）	デンマーク、ドイツ、オランダ、フィンランド、ギリシャ、スウェーデン、エストニア
公益か私的かにより異なる法的対応（私的な財団ができるように特別な法的措置がある）	オーストリア／公益（私的：特別法措置）、ベルギー／公益（私的：特別規定）
公益目的限定	フランス、アイルランド（公益／チャリティ目的のチャリティのみ）、イタリア、ルクセンブルグ、ポルトガル（社会的利益が目的）、スペイン、イギリス（公益／チャリティ目的のチャリティのみ）

④ 経済活動は許可されるのか

大部分の国々が経済活動を許可しているが、一部の国では財団本来の公益目的に沿った活動に限定されている（図表7）。その他では補助的な活動でなければならない、小規模な活動となる国もあったり、また活動が禁止されている国もある。2004年のEU新規加盟国であるチェコ共和国、リトアニア、スロバキアの3国は原則禁止に区分されているが、非常に限られた活動のみ可能となっている。

図表7 経済活動の許可の度合い

許可の度合い	国名
許可	ベルギー、デンマーク、ドイツ、ハンガリー、ラトビア、ルクセンブルグ、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、イギリス
目的に沿った場合のみ許可	オーストリア、エストニア、フィンランド、フランス、ギリシャ、アイルランド、イタリア、オランダ、マルタ、ポーランド、スロベニア
原則禁止	キプロス チェコ共和国、リトアニア、スロバキア（非常に限られた経済活動のみ可能）

⑤ 報告、説明義務、監査

報告、説明義務、監査については、ほとんどの EU 圏の法律では次の事項が要求される。(1) 年次財務報告書を管轄省庁に提出し、(2)年次活動報告書を管轄省庁に提出、そして(3)規模の大きな財団についてのみ監査を行う。

⑥ 財団は事業収入にかかる法人所得税が免除されるのか

すべての EU 加盟国では、公益目的の財団に対する寄附と財産運用収入に関して免税措置が適用されており、また贈与、相続に関してもほとんどの国で免税とのこと。しかし、経済活動に関しては加盟国間で対応が異なり基本的には以下の 3 つのパターンに分類される。(1) その事業が財団の公益目的に関連するかどうかに関わらず、すべての事業所得に対してもれなく課税する国も存在するが、(2)経済活動が許されている国のほとんどでは、財団の公益事業と関連のない経済活動による所得が明確に課税される一方で、関連活動による所得は免税となる。また一部の国ではさらに進んでおり(3)いくつかの会員国（例：ドイツ、ハンガリー、スペイン、イギリス）ではより踏み込んだ免税措置を適用しており、関連経済活動のみならず非関連経済活動も免税対象となる。ただし、非関連経済活動から得られる収入については、その一定額までが免税、つまり免税措置適用となる収入に限度額が設定されている。

⑦ VAT（付加価値税）

VAT は財団が製品やサービスを購入した際に支払うものであり、購入した物を転売できないので財団は最終消費者となる。ゆえに財団はこの税金を負担しなくてはならず、経済活動を行わない財団は購入した製品やサービスに課税されている VAT を全く回収する事ができない。付加価値税の支払いは財団の総支出額の最大 10%に達すると推定されている。また、イギリスでは、VAT に関する欧州チャリティ委員会の試算によると VAT の支払いによりチャリティ全体で毎年 4 億ポンド（6 億 6,600 万ユーロ）もの損失が生じているという。この問題については同委員会が EU の政治家たちに働きかけ、VAT の還付を受けられるプランの策定について話し合っており、EFC もその活動を支援している。

⑧ EFC のモデル法

EU 内部で法整備をめぐる環境はかなり多様化している。EFC が目指しているのは各国の「叩き台となる規範や法律を策定すること」であり、EFC の法務・税務タスクフォースは「EFC モデル法(EFC Model Law)」を策定している。この法律案は、現行の国内法の見直しを支援するための「青写真」のようなもので、それぞれの国々の事情にあわせて採用しうるものである。フランス、ポルトガルとスペインの EFC 会員たちは EFC のベンチマーキングを活用し運営環境の改善を図るべく議員たちに働きかけ、ここ数年で対立をおさめ、このモデル法をもとに政府と対話を行い欧州レベルの財団の在り方を模索してきた。

(3) EU の発展と財団運営環境への影響

このパートもハナさん (Ms.Hanna Surmatz) が担当した。内容としては以下の 4 点。第 1 は欧州企業法の発展と欧州財団法の可能性。第 2 は欧州の法律、特に欧州裁判所および各国の

財団関連の税法への影響の増大について。第3は財団とEUの競合法。そして第4は非営利団体向けのEU行動規範である。なお、以下は当日プレゼンで説明のあった箇所のみ記す。

A 欧州企業法的一端としての欧州財団法

(A European foundation statute as part of European Company law)

EUに加盟している25カ国それぞれが法人の枠組みを持っているものの、1996年以降のEU企業法(EU Company law)の発展に伴い新たな潮流が生じている。これは非常に重要な事象である。EU企業法により各国の国内法がなくなる訳ではなく、国内財団法と国内企業法は残る。しかし、EU企業法は団体、会社、組合などが組織を一国内に設立する際に拠り所としうる、国際的に適用可能なツールである。すなわち、追加的(additional)もしくは、ひとつのメニューの提示(optional)として任意に様々な形態の組織に適用しうる法的な枠組みといえる。

2001年には欧州企業法、2003年には欧州協同組合法がそれぞれ承認された(図表8)。2001年4月に、欧州委員会は欧州企業法の未来を担う戦略の策定を目的に、欧州企業法の専門家たちによる上級グループを結成した。EFCはこの過程に深く関与しており、欧州企業法の専門家たちと欧州財団法に関して議論を行った。EFCの活動が功を奏し、2003年5月には上級グループの意見を踏まえ行動計画の原案が作成され、中期的に欧州財団法(European Foundation Statute)のフィージビリティ・スタディ(実現可能性調査)を検討すべきという発表に至っている。また最近になって欧州委員会は新たに専門家会議を発足させたが、ここでは詳細に立ち入らない。2006年5月には欧州委員会で公聴会が開かれ、現在EFCは委員会と密接な関係をもっている。しかし、このフィージビリティ・スタディを開始する時期に関しては、いまだに決定がなされていない。

図表8 欧州財団法の成立に向けた動き

時 期	動 き
2001 年	欧州企業法 (European Company Statute) 承認
2003 年	欧州協同組合法承認
2001 年	『欧州企業法の高水準グループ・報告書』作成を欧州委員会が任命 (2002年に報告)
2003 年 5 月	行動計画: 2006 年までの欧州財団法のフィージビリティ・スタディ
2005 年 12 月	新欧州連合協議会
2006 年 5 月 3 日	欧州委員会での審問

B 財団のための欧州法令様式 (European legal form for foundations)

EFCでは2001年以降、欧州財団法の策定を検討してきたので、このたび財団向けに欧州の法的枠組みが起草されることになったことは非常に喜ばしい限りである。そこで、EFCは内部の委員会において欧州財団法がどうあるべきかについて専門家たちと検討を重ね、今後の

あるべき姿について提案書を作成している。この提案書は当センターのウェブサイト（www.efc.be/projects/eu/legal/european_statute.asp）にてダウンロード可能である。

C なぜ欧州財団法が必要か

なぜこのような法規が必要なのか。当然、欧州委員会も必要性がなければ推進しようとは考えないわけだが、EFC は次の理由から欧州財団法が必要であると主張した。

- ・ 欧州内の公益増進
- ・ グローバル化への取組み
- ・ 基金提供者と財団が協力するための新たな手段
- ・ 現存する法的、行政的な障壁の克服
- ・ 欧州内の優れた事例に関するベンチマーキング

財団も資金拠出主体（funders）もグローバル化の影響を受ける時代にあつては、欧州財団法は彼らの移動を促す上で有効な法的ツールになる。50 年前であれば財団は地域内や一国内での運営にとどまっていたものの、今やますます多くの財団や資金拠出主体が他国で活動を行うようになってきていることから、他国で立ち上げる必要が生じている。したがって、欧州財団法の役割は財団と資金拠出主体の国際的な橋渡しをすることといえる。

現存する法律、財政面での障壁は彼らが国際的な活動を行う上で大きな妨げになっている。たとえば、現時点ではドイツの寄附者がスペインの財団に寄附をしてもまったく税制上の優遇措置の適用を受けられない。税の優遇措置は寄附が地元の団体に行われる時にだけしか適用されないため、ドイツの寄附者による寄附はドイツの公益団体に振り向けられることになる。

もっとも、税制改革についてはそれぞれの国内主導で執行されなくてはならない。それは、EU 自身が直接課税について全くもしくはほとんど権限を有していないためである。それゆえ、国をまたがる寄附に対し税制優遇を適用可能とするためには、各国が税制改革に取り組む必要がある。

D 欧州機構による各国税法の精査

第 2 の大きな話題は、欧州機関が国内税法の見直しをしているということである。税の優遇処置が国内の組織にのみ与えられている点は、欧州委員会の EC 条約に抵触しているとみられている。このため、欧州裁判所と欧州委員会が各国に国内税制の見直しを迫っており、EFC は 2007 年に財団にかかる税制に抜本的な見直しをなされることを期待している。見直しが迫られている国々では現在、国内外の団体が平等に扱われていないわけである。

以下は、ドイツ、ベルギー、イギリスにおける税務に関する各種訴訟等の事例である（この点については、「第 3 章第 1 節 EU における NPO の法制・税制」参照）。

＜ドイツ、ベルギー、イギリスにおける税務に関する各種訴訟等＞

- ・ 欧州裁判所にてドイツの法人税法が精査中／訴訟番号：C- 386/04：俗にストウファー訴訟と呼ばれている。
- ・ 俗にワロン訴訟と呼ばれている、ワロン贈与・相続税法は欧州共同体条約に抵触するか？
- ・ イギリスの贈与・相続税法は欧州共同体条約に抵触するか？

E 財団と EU 競争ルール（起訴番号：C-222/04）

欧州裁判所が裁定した起訴番号：C-222/04 のイタリアの銀行系財団に関する判決骨子：直接もしくは他の法人の有力株主という立場を経て経済活動を遂行する免税資格を持つ公益財団は、EU の競争法に抵触する可能性がある。

この事例については、講師から以下の説明が付け加えられた。財団が企業の大口株主で、単に株主であるだけではなく、実際に企業の経営に影響力をもっている事が前提。つまり単に株式を保有しているだけでは経済活動とはみなされないが、企業の経営に影響力を持ちうるような場合は経済活動とみなされる。さらに、財団が公益事業団体として優遇税制の適用を受けた場合には政府援助とみなされ、EU 競争法に抵触する可能性がある。

F 非営利団体行動規範の欧州の枠組み

欧州コミュニケーション委員会／COM(2005)620

目標：非営利団体のテロリスト資金供給を含む犯罪的乱用に対する脆弱性への闘い

講師より、現在、反テロリスト金融問題が取り上げられているとの言及があった。委員会は非営利部門を精査し非営利団体のためのある種の行動規範の骨子を策定することを決定したとのこと。非営利団体が、テロリスト資金供給を含む犯罪的乱用に対して脆弱であるという問題意識からのものであるが、時間の関係から詳細は割愛された。

【質疑応答】

Q：欧州での統一的な法整備、欧州財団法に関しての質問。例えば、経済活動一つにしても、禁止されている国もあれば、許可されている国もある、そういった財団に関する制度がそれぞれの国で異なっている状況下で、実際に欧州財団法ができたとしても機能するのだろうか。

A：まずご指摘のあった経済活動について。自国の法律と欧州財団法との矛盾する点がでるということであれば個々の国内での承認が必要になってくるので、財団と当局との話し合いにより何らかの解決策を見出すケースも出てくると思う。また欧州財団法は国内法と競合するものではなく、そもそも追加的な位置づけであり、EU 法で対応する場合もあれば国内法で対応する場合もありえるし、また EU 法全部を適用するのではなく一部を国内法で対応するということもあり得る。また欧州企業法も存在し、機能していることを考慮に入れると、欧州財団法についても期待できると考えている。

（４）EFCの国際的な活動に関して

3人目の講師はルカノバさん（Ms.Sevdalina Rukanova）。EFCにおいて国際部門（International Programmes Coordinator, International Committee and Global Affairs）の担当をされている。時間的余裕がなかったこともあり、EFCの国際的な活動について簡単な紹介をして頂いた。これまでのお2人の講師による説明と重複する部分もあるが、以下、その内容である。

EFC は、常に欧州という地理的な境界線を超えて国際的な連帯の夢を持ち続けた団体である。1989年の設立以降、ベルリンの壁崩壊後の中・東欧における市民団体と財団の支援、発展に重点を置いている。過去 15、6 年間の興味深い進展としては、国境を越えて国際的に活動したいという財団が増えて来たということが挙げられる。EFC の設立当初は自国から出て活動をする財団は稀であった。EFC 自身の場合には、最初は EU 圏内で、そして欧州全体に活動圏を拡大した。ここ 7、8 年は、国境を越え、いかにしてその地に優良行動規範を広めるかに関して強い興味を持っている。

国際部門での活動に資するため、7 年前の 1999 年に EFC は国際委員会を設置した。国際委員会の目的の第 1 は、主だった世界規模での動向やグローバルな慈善事業の問題点を注視し、会員に対してそれらの情報を提供することで、域外での活動方法や提携相手の発掘方法に関するノウハウの蓄積、そしてどのような慈善事業支援団体が存在するのか等についての情報収集のサポートをすることにある。第 2 の目的は、会員の代表としての役割を果たすことである。相手は世銀、国連、そして欧州委員会の開発部門の渉外部といった国際舞台である。第 3 の目的は、財団と多国籍機関、あるいは EU の諸機関などとの協調の可能性を探ることである。

以下に、会員たちのために立ち上げた、国際委員会による具体的な活動の事例を紹介する。まず特定の「テーマ」もしくは「地域」に関心を持つグループ及びネットワークのための活動。それらは世界規模の活動であり、ラテン・アメリカ、サハラ地区、地中海沿岸等において、エイズへの対策や健康の増進等をテーマとして活動している。2 つ目として、国際的な発展を目的とした特定のトピックに関するコンファレンスや実務ワークショップの開催があげられる。EFC の年次総会の一部として企画される場合もあれば、独立したサービスの一環として開催される場合もある。たとえば、4 年前にはポルトガルの会員の協力を得てリスボンで“ヨーロッパ・アジア市民社会ダイアログ”と称する大規模なサミットを開催した。このサミットの開催にあたっては EU とも連携を図り、会員はプログラムの設計やヨーロッパやアジアの企業も含む招待団体の選定のサポートを行った。本サミットの重要な成果の 1 つに、史上初めて企業や政府当局、財団、NGO の代表が一堂に会したことがあげられる。この場で、諸団体が共同で取り組み可能な優先分野が明らかにされた。その優先分野としてあがっていたものが、例えば「教育」と「文化、交流」、それに私の記憶が正しければ「環境」だったと思う。国際委員会の活動事例の 3 つ目として、会員向けのカスタマイズ化した情報提供である。過去数年間に、国際発展やパートナーシップの観点からアジアでの活動に関心を抱き鍵となる財団や諸団体に関して当センターに問い合わせる会員が増加してきている。インド、中国にとどまらずアフ

ガニスタン、タイや津波の被害にあったアジア諸国の財団等、諸団体も含まれている。最後に4つ目として、多様な財団間における協力体制の構築、財団とEUの諸機関との連携等の推進、奨励をあげておきたい。この作業は必ずしも簡単なものではなくまだ学習段階にあるものの、試験的ないくつかのイニシアティブの立ち上げをサポートすることができた。UNAIDS（国連合同エイズ計画）での活動もその1つである。

時間の制約があるので、まとめに入りたい。アジア地域との関係でいえば、我々はアジア・パシフィック・フィランソロピー・コンソーシアムとコンタクトがある。同僚のハナがすでに説明したことと思うが、もっとも重要なことの1つが、コンソーシアムと会員がお互いに学びあうべくヨーロッパにおける法制面、税制面の発展に関する情報の共有を図っている点である。彼らはアジア地域の国々における動向についても情報を共有してきた。笹川平和財団はEFCのアクティブな会員であり、永年にわたり国際委員会のメンバーでもある。また、個別の財団のみならず日本の助成財団センターともお付き合いがある。これらの関係は、基本的には情報交換や行事への参加にとどまっている。しかし、近い将来には様々な方法でより実務面での協力や特定のトピックに関する提携に発展させていくことに対するニーズと関心が強まっていくのではないかと考えている。欧州と日本の財団、および他アジア諸国の財団は協働していくことができるのである。

（5）EFC Chief Executive からの挨拶

最後に、EFC最高責任者であるジェラード氏（Mr.Gerard Salole）からの挨拶があった。彼はちょうど今回の調査訪問の終了間際、南アフリカからの出張から戻られたばかりであった。ジェラードさんからは、もう十分にEFCで時間をお取りいただいているのでとして、EFCの重要な戦略、方向性、ご自身の意向について簡潔だが熱意の込められた話があった。その中で一番重要なものとして強調されたものが「全世界的なネットワークの強化」。今まで以上に密接な世界規模での連携を希望されており、日本との連携についても、希望としては、何度かお互いに顔をあわせて、将来、活動を共にしていきたいとお話があった。

（石川 保）

2 ヨーロッパ非営利団体協議会（ベルギー）

Comite europeen des associations d'interet general : CEDAG

CEDAG はフランス語名称の略称。英語表記では、European Council for Non-Profit Organisations と称する。

○訪問日時：2007 年 8 月 28 日（月）13：00～15：00

○面談者：Mr. Patric Bucquois(Vice President)

（1）団体概要

A 沿革

設立は 1989 年。会員を中心にした社団法人(Association) の形態をとっており、現在の会員数は、EU 域内の 12 カ国からの 30 名である。組織規模としては極めて小さく、専任職員は副理事長の Patric Bucquois 氏 1 人であり、運営は理事会に諮って進めている。極めて小規模の組織であるため、研究調査機能が十分でない点が、恒久的課題である。

B 目的

組織の使命を、会員メンバーの支援、特定課題・使命の遂行においている。ベルギー国内向けと EU 全体向けとで活動の目的を明確に区別し、国内レベルでは、会員のための umbrella body 役として会員の活動の推進を図っているが、ベルギーの特殊な政治形態に応じて、全国版、地方版、ローカル版の 3 つの傘を用意している。EU レベルでは、市民団体(civil society)と政治体との対話の促進役として、EU 議会や EU 委員会等へのロビー活動などを行っている。ここでは 2 つの優先課題を設け、EU レベルにおける取組み 1(後述)などの活動での社団法人(NPO、CSO を問わない)の果す役割を促進すること、ならびに社団法人がもつ事業側面を通して EU の社会経済の開発を支えることに注力している。

この他、2000 年 12 月に合意、成立したリスボンプログラム(後述)への取組みや以下の各課題について、主張し、訓練をし、協働の網をはり、能力の構築に取り組んでいる。

＜取組み 1＞ 差別のない、より統制された社会づくり、市民対話や参加型民主主義の推進への取組み

フランスとオランダに反対されて条約そのものの成立はどうなるか分からないが、EU 憲法の条約づくりを進めている最中である。この 47 条に参加型民主主義などを位置づけようとしている。

＜取組み 2＞ サービスの提供や社会経済への取組み

公益(General Public Interest)とは何かの議論を盛んにしているところ。EU の規制などの適用除外ルールを作る際には特にこの公益面が慎重に検討、評価される。この議論の背景には、公(Public)や民(Private) のそれぞれの役割は何かについての議論もあって、公益は公的機関だけが行うものではなく、民でも積極的に取り組むものであると認識されつつある。

＜取組み3＞ EU Social Model への取組み

EUには社会モデルと言えるようなものが存在するのか、あるとしてどのくらいあるのかという議論をしている。議論することはたくさんあるが、時間の制約もあり、今回は触れない。

＜取組み4＞ EUにおける社団法人に対する法整備への取組み

CEDAGが専門性を発揮できる得意分野である。社団法人や財団法人に関する法律は各国レベルでしかできていないが、EUにおける社団法人のための法整備を進め、その実現に努めている。(財団法人に関する法律整備はEFCが取組んでいる。)

(2) 訪問先プレゼンテーション内容

内容を正しく理解するためにはベルギーの複雑な政治形態を理解しておくことが、先ず必要である。

ベルギーの政治制度：3種類の政府と3言語で複雑な構成

- **連邦**政府・議会 …………… 外交、国防、司法を担当
- **言語共同体**政府・議会 …… 文化、教育を担当
(オランダ語、フランス語、ドイツ語の3組織)
- **地域**政府・議会 …………… 経済を担当
(フラマン地域、ワロン地域、首都ブリュッセルの3地区)

＜参考データ＞

	[地域]	[言語共同体]	[面積]	[人口]	[GDP/人]
フラマン	—	オランダ語圏	13,522Km ²	608万人	115.6EU/人
ワロン	—	フランス語圏	16,844Km ²	341万人	84.3EU/人
首都ブリュッセル	—	両語	162Km ²	102万人	234.5EU/人

(人口は'06、GDPは'02の数字。GDPはEU平均を100EU/人とした場合の相対的な数字)

A EUの構成とミッション(使命)について

EUの政治は3レベルで構成されている。

—首相による評議会(Council of Ministers)—すべてのEU加盟国で構成、各国の国益を代表して行動するもので、議長は半年ごとの持ち回り制)

—EU議会(Parliament)—欧州全体の利益のために行動するもので、全加盟国の各国から直接選挙で選出

—EU委員会(Commission)—ヨーロッパ市民が一番興味を持っているもの。立法機関と執行機関の機能を併せ持つ。EUレベルでの条約など、いろいろなものの守り神的存在でもある。

ミッション(使命)の3本の柱

(I)経済面……多数決できめる。

- ①競争の保証－経済の競争を守り、独占を排除（例－Microsoft 社に対する訴訟）
- ②内部市場－EU 内の市場障壁を取り除き、人間、物品、金融、サービスの行き来を保護
- ③EU 通貨－EU 通貨単位への統合（現在 EU25 カ国中、12 カ国が使用）

(II)共通の外交と安全保障……満場一致で決める。（例－レバノン紛争対応）

(III)犯罪事件に関する警察・司法機関の協力……満場一致で決める。（例－テロリスト対策）

リスボン・プログラム

現在のヨーロッパの各国でよく耳にする言葉で、2000 年 12 月にリスボンでの会議で合意、成立したもの。「EU を世界でも最も競争力のある、活力ある知的経済圏にし、より多くの良質な雇用を伴う持続的な経済成長と、より広範な社会的統制を可能にしていこう」というもので、優先的な課題を、「より良い社会の統制」においている。その後、次世代のための利益も考慮して、持続性ある開発を念頭に、環境問題も追加した。プログラムが上手く進展していないので、経済成長と雇用に焦点をという主張もあるが、「経済成長」、「雇用」、「社会的統制」、「環境」の4つはどれも大事(車で言えば4つの車輪のようなもの)で、どれかひとつが欠けてもEUの発展はないとして位置づけている。

B ベルギーとEUにおける主な市民団体とそれらの関係について

EU ではキリスト教という宗教を無視しては文化や政治を語れないが、主な市民団体についても、その点は免れえず、国内か EU レベルか、と、宗教が関係したものか否かの組合せで、大きく4つに分類される。

[ベルギー国内のキリスト教系のもの]

- Caritas Belgica 50 ある Caritas Europe のひとつ。ワロン地区にはこの下部組織としての Caritas Belgian French-Speaking Community がある。

[ベルギー国内の宗教に無関係のもの]

- Confederation of non-profit Enterprises 全国的なものとフランス語圏(ワロン地区)のものと2組織がある。上記 Caritas Belgian French-Speaking Community は両組織に加入。サービス提供者の連盟で、ヘルスケア、病院、学校校、訓練などを提供している。

しかし、宗教の有無に関係なく、ベルギー国内で、政府が正式な相手とみなして、対話する市民団体には以下のものがある。

- 全国労働評議会（National Labour Council）Confederation of non-profit enterprises が所属。

- ワロン経済社会評議会 (Walloon Economic & Social Council) ワロン地区の団体。上述のワロン地区の Confederation of non-profit enterprises が所属。

[EUレベルのキリスト教系のもの]

- Caritas Europa 50 カ国に存在。25 の EU 加盟国全てに存在。Caritas Belgica の上部組織。

[EUレベルの宗教に無関係なもの]

- CEDAG 本報告の訪問先。内容については、前述の(1)団体概要を参照されたい。
- Social Platform CEDAG や Caritas Europa も所属する EU で最大かつ一番活躍している組織。「社会的統合」と「差別の無い社会」の創出を主課題としている。専任 13 名。EU 委員会からプログラムを受託し、プログラムベースの収入で運営。
- Concord Caritas Europa のほか、G10 と呼ばれる大手の団体である Amnesty International、Green Peace*などが所属。EU の開発関係の団体の集まりでもある。
- Civil Society Contact Group Social Platform、Concord の他 6 団体、計 8 団体が所属する組織。専任者 1 名で、組織としては小さい。
- CEP-CMAF Europe Standing Conference for Cooperatives、Mutualities、Associations and Foundations のフランス語表記での略称。スタッフ 0 の脆い組織。財団からは EFC、社団からは CEDAG、その他、協同組合などが所属する協議会。社会経済(Social Economy)に焦点を当てて活動。

*Green Peace や Amnesty International などのいわゆる‘草の根’運動の団体は、EU では、市民から遠い存在と考えられがちであり、Civil Society Contact Group などの傘の下に入る必要がある。

C ベルギーの NPO の定義について

「ベルギーの NPO は非市場団体(Non-Market Bodies)とも呼ばれ、民法による法人格を持たず、社団法人&財団法人法によって規制され、利益配分は 100%認められず、労働組合や経済団体などと協働するもので、自治能力のある公的な存在」と定義される。

D NPO の税制面について

EU レベルでは、付加価値税(VAT)のみ存在しており、NPO はこれが免除される。ベルギー国内では、その NPO が事業活動をしていなければ、法人税も付加価値税も免除される。病院などは NPO か政府でしかできないことになっており、NPO が行う事業というものが存在するわけである。また、雇用支援・税制上の優遇・遺言による寄附などの、いくつかの特殊な支援を受ける場合には、NPO との認定がなされていないと、享受できない。

(3) 質疑応答

Q: EU レベルで進められている社団法人のための法整備について、より具体的に、かつ、その中で CEDAG がどのようにリーダーシップをとっているのか。

A: EU 議会から「EU レベルの市民権は市民自ら提案して獲得すべき」との話があり、いろいろ模索していた中で 2000 年頃、EU の企業法をつくろうということになった。これが EU レベルでの法整備スタートのきっかけ。CEDAG も設立以来何年もの間いろいろな提案をしてきたが、この 2 年ほど、Social Platform をはじめたくさんの団体が CEDAG の提案に興味を示し、支持してくれるようになってきた。その追い風の中で、EU 委員会、EU 議会などに働きかけを行っている(この項は、第 3 章第 1 節「EU における NPO の法制・税制」でも言及されている)。

Q: EFC では EU レベルの財団法人法の草稿を創ったようだが、社団法人法についてはどうなっているか。

A: EU 委員会と連携して CEDAG も 3 年前には社団法人法の草稿をつくりあげている。オーストリアとドイツの反対で合意には至らず、草稿の段階のまま日が経過しているが、死んではいないと考えている。なお、草稿は EU 委員会の HP からダウンロードできるし、こちらから送ってもよい。

Q: NPO の財務諸表の電子化に興味がある。USA のガイドスターが UK の各 NPO の財務諸表の電子化をしたと聞いているが、EU の他の国での動きはどうなっているか。

A: 電子化についてはかなりいろいろやっていて、ドイツが進んでいるようだ。基本的には国レベルでの話である。他の国はどうかなど、調査や議論をしている段階。EU レベルはもちろん、ベルギー国内レベルでも電子化の話は出ていない。話は変わるが、このほかでは、テロリズム対策の枠組みについての議論がこのところ賑やかである。決して好ましいテーマではないが、テロリズムが問題であり、我々も何かをしなければならないことは事実。そこで、個々の NPO が報告義務(Accountability)を果すべきであるとして、EU 委員会では、CEDAG あたりが中心となってテロ対策の役割を担っていくのが有益ではないか、と見ている。

(長井 弘道)

3 キング・ボードワン財団（ベルギー）

The King Baudouin Foundation

○訪問日時：2007年8月28日（月）15：30～17：00

○面談者：Luc Tayart de Borms（Managing Director）

（1）団体概要

A 沿革

ベルギーのボードワン国王治世 25 周年を記念して、1972 年に設立。34 年の歴史をもつ財団である。

B 目的

キング・ボードワン財団のミッションは、良い社会を目指して人々と共に働くこと。

「プロジェクトと市民」の支援を行い、良い社会を作り上げる事業に積極的に参画すること。正義、民主主義、そして多様性への尊敬（respect for diversity）を導く、継続的な方法論（sustainable way）を常に追求すること。そしてキング・ボードワン財団は独立的、かつ多様性をもつ（Pluralistic）組織であること。

C 事業・活動内容

- ・年間総支出額は 40,000,000 ユーロ。そのうち 92% をプロジェクトに使用。
- ・事業のテーマは「移民と多文化社会」「貧困と社会正義」「市民社会と社会参加」「健康」「フィランソロピー」「バルカン問題」「中央アフリカのエイズ問題」など多岐にわたる。
- ・ベルギー国内については「コミュニティと地域問題」に焦点をあて、国際（インターナショナル）では、「（南-東）ヨーロッパ問題と米州－欧州関係(transatlantic relation)」に注目する。
- ・ワーキング・メソッドの組み合わせ：「第 3 セクター（third party project）の支援」「円卓会議とセミナー」「フォーラム」「公的権威・機関からのミッション」「政府、社団、NGO、研究機関、営利企業、他の財団との提携」

（2）訪問先プレゼンテーション内容

A キング・ボードワン財団の歴史と事業概要

キング・ボードワン財団（以下「ボードワン財団」と略記）は、EFC（欧州財団センター）の創立メンバーであり、拠出メンバーでもある。私自身、数年前に E F C の会長職に就いたことがある。EU レベルで考えるとボードワン財団は小さな財団で、例えば基本資産で考えれば欧州のなかで 50 番目、予算規模で考えると 45 番目である。しかし小さいからこそできることもあるし、小規模だからこそコミュニティの中で特定の場所を持つことも可能だ。

ボードワン財団のプログラムには、助成金を出す「グラント・ギビング」の内容もあれば、実際に自ら活動する「オペレーション」型のものもある。さらに、当財団はコミュニティ財団としての役割も持つ。我々はこうしたタイプの財団を「混在型のファウンデーション」と表現している。

当財団はボードワン国王の治世 25 周年を記念してスタートしたもので、設立から 30 年以上が経っている。一般に財団の性格というのは、周囲の経済的環境や社会的、政治的環境により大きな「差異」がでてくる。例えば 1976 年、財団創立の時期は政治的局面から切り離れた財団というものの概念が確定していない時代で、ボードワン財団の現在の姿を築き上げるためには、その後営利関係者を初め多くの方々の努力があった。

ボードワン財団の年間支出は 4,000 万ユーロ。職員は約 60 名。支出からみると活動の 30% がヨーロッパ内あるいは国外（インターナショナル）で、残りの 70% が国内となっている。また戦略上のパートナーシップ作りということで、ベルギーにあるシンクタンク「ヨーロピアン・ポリシーセンター」とのパートナーシップを結んでいる。また、アメリカにも小さな事務所を持っている。

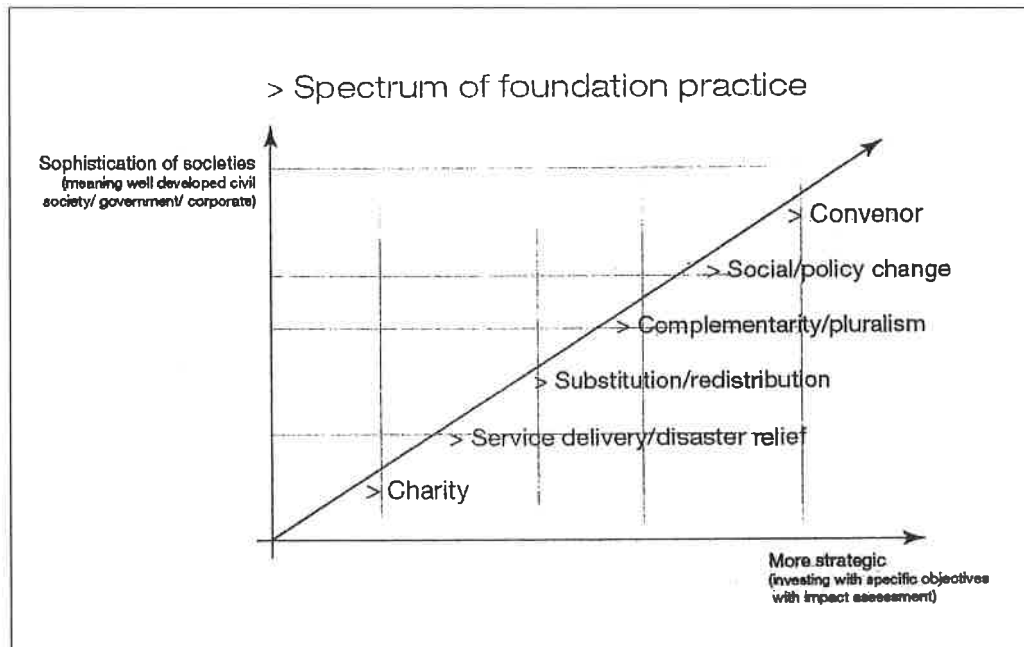
当財団では設立以来、5 年ごとに事業の見直しをしてきた。現在では事業見直しは 4 年ごとになっている。事業については常に「これでいいのか」ということを自らに問いかける姿勢を保っている。ボードワン財団の事業の中心にあるのは「フィランソロピー」（慈善事業、社会貢献活動）である。フィランソロピーの実践は、私どもの重要なミッションと考えている。

30 年前のボードワン財団創立当初は、財団というもののステータスが明らかではなかった。政府にも財団に関して色々な意見があった。「なぜ財団のために、税制上の優遇措置をとらなければならないのか」「財団に税をもっていかれるより、直接政府が事業をやった方がいいのではないか」といった見解や、予算を財団に渡すことによって政府はポリティカル・コントロールを失うのではないかという懸念もあがった。その後 2002 年にベルギー国内において「財団法」ができたが、これは当財団だけでなく、どの財団にとって好ましい内容であった。ベルギー国内にはそれまでは財団に関する法律はなかった。税制上の恩恵や優遇を享受するからには、それに対応するだけの付加価値を提供することが求められる。具体的には「社会に対してどれだけの影響を与えることができるのか」が問われる。つまり、財団が「良い活動」をしなければ再び「政府自らが活動をすべき」という声が出てくる可能性がある。

B 財団の役割、アプローチ法、ツール（手法）

図表 1 をご覧いただきたい。財団の役割についてグラフで示したものだ。「活動する地域や国がどの程度洗練された社会であるか」「民間部門の強さ」「シビルソサエティの持つ力」といった様々な要素の組み合わせ、またそれぞれの文化の組み合わせの中から財団の役割が出てくる。財団の役割が単なるサービスデリバリーだけで終わるのか、あるいは他のことも含めて付加価値を高めることができるのかについて包括的に考える必要がある。

図表 1



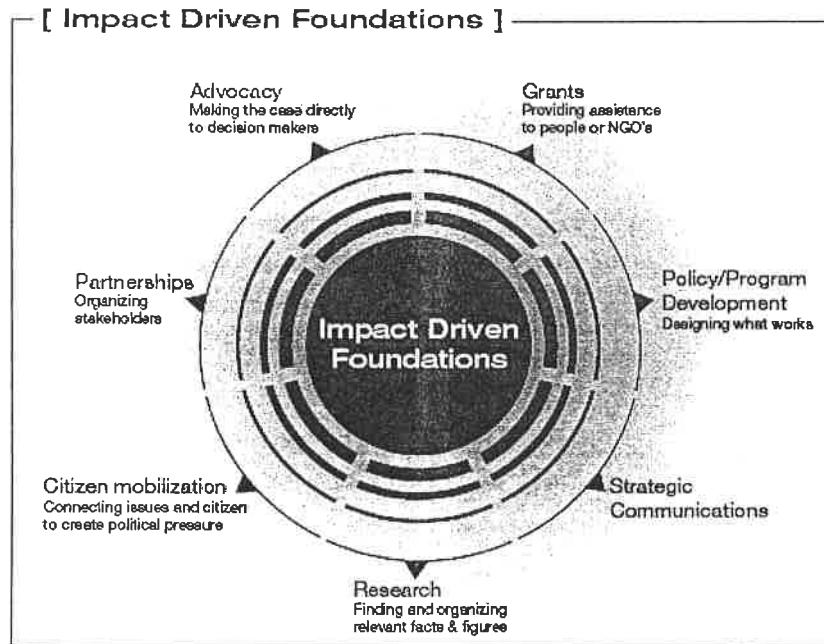
(ボードワン財団資料より)

ボードワン財団の主要事業であるフィランソロピーに関しては、アメリカがベンチマークになる。なぜかというアメリカにおいてはフィランソロピーに関する法律や財務面での整備が進んでおり、法律や財務面での整備に関する様々な書籍が出版されている。これらの多くはいわゆる「アングロサクソンのモデル」を含んでいる。ボードワン財団でも出版をしているが、これはファンデーションの役割に関するヨーロッパの見解ともいえるもので、米国とのバランスを取り直そうということで出版した。

課題へのアプローチ法を探るとき、「シビルソサエティ」に絞ることによって変革に対応できると信じているところもある。一方、「リサーチ」に集中するところもある。「リサーチ」への集中ということではロックフェラー財団がよい事例だろう。また起業家のアントレプレナー精神などを重視した財団の場合は、「マーケット」に焦点を絞ったことになる。一方、現在の変革期は財団ではなく市場自体が改革を促進すると考えている人もいる。変革の役割を担うのは財団ではなく政府であると言う人もいる。私の結論は、何か1つの要素に絞って政治的、社会的な改革や変化を進めていくのではなく、ここであげたシビルソサエティ、リサーチ、マーケットさらに政府などすべての要素の組み合わせが重要だということだ。

同じことは、投資の対象に関してもいえる。ここは北部ヨーロッパで、ヨーロッパというコンテキストの中ではプロテスタントの地域になる。この地域では、投資対象は人間で、個人やリーダーに投資することが多い。これが南のカソリックの地域に行くと、対象は変わり人間ではなくプロジェクトになる。こうした地域性はあるものの、改革に向けた投資をするためには、良いリーダーと良いプロジェクトの組み合わせが必要だといえる。最近、様々なところで「ソーシャル・アントレプレナー」が話題になる。ソーシャル・アントレプレナーは昔の宣教師のようなもので、この世を救うのはソーシャルアントレプレナーシップだと言

図表 2



(ボードワン財団資料より)

う人がいるが、人とプロジェクトの組み合わせこそが重要となる。

次に、財団法人が使うことのできるツール（技法）を、ファイナンシャル・ツールとノンファイナンシャル・ツールの2つに分けた。財務面＝ファイナンシャル・ツールの方では、通常は助成金を出すグラント・タイプが主流だが、最近ではフィランソロピーツール（ファンド・レイジング・タイプ）が増えてきた。例えばマイクロクレジットやローンタイプあるいは資本のためのエクイティなど、財務面も多様化している。

ノンファイナンシャル・ツールに関しては図表2のグラフを見ていただきたい。様々な政治・社会の局面での変革を推進する際には、助成金を出す事業かあるいは自ら実際のプロジェクトを運営するオペレーションベースのどちらかを選択するというのではなく両方が必要だと考える。ここでは、利用するためのノンファイナンシャル・ツールをいくつか挙げているが、一つのプロジェクトでこれらのすべてを利用するというわけではない。ただし、常にいろいろなツールをすぐに使用できる状態にしておくというのは重要である。

C コミュニケーション手法の工夫

戦略的コミュニケーションの重要性について述べる。実は私どももまだこれを十分に活用しきれていない。何かを発表する場合、多くはマスメディアに単純に伝えてそれで終わりになる。話を聞く方は通常、6割から7割の人間は頭の中に固定した意見があり、残りの2割くらいは全く話の内容が理解できないというのが普通だ。従って単にコミュニケーションするだけでは不十分で、聞き手の状況も考慮してコミュニケーションを戦略的に考える必要がある。

例えばシビルソサエティ・プログラムに関して、マスコミなどを通じてメッセージを発信する場合、発信の仕方によっては、当事者がそのシビルソサエティ・プログラムにしっかり取り組んでいなかった、あるいは、きっちりと実行されていなかったということが必要以上に強調されてしまうことがある。そうするとそのニュースの聞き手も同様に受け取ってしまう。こうした場合、発表をもっとポジティブな形で行うことにより、うまくマスコミを活用できるのではないかと思う。

地方でのプログラム展開の事例をあげる。社会的貢献度の高い事業を各地から募集した。ボードワン財団でそのベスト5を選んで、ドキュメンタリー番組にしたのだが、ここで少し工夫をした。まず視聴者に評価してもらいその結果も番組の中に組み込んだ。その後この番組を放送したのだが評判はよかった。こうしたマスメディアの活用法もある。

事業に助成をする際、理事会あるいは事務局スタッフは助成の選考には加わらない。別に事業やプロジェクトを選考するための「セレクション・コミッティ」というものがあって、そこにいる学者や草の根的な活動をしている人たちが選考する。こうした形をとることで、我財団活動の信用度が上がるし、またアカウンタビリティの点でも有益である。ボードワン財団では、これまでに助成対象の選考について外部から批判を受けたことはない。

D ボードワン財団の新しい機能と役割

次に、「コミュニティ・フィランソロピー」について述べる。ここで強調したいのは「コミュニティ・ファウンデーション」という言葉をあえて使わないことである。コミュニティ・フィランソロピーといった方がより広い意味を持つ。特にベルギーにおいては、財務面あるいは法的な枠組みのなかでは、寄附をするフィランソロピー活動についての整備がまだ十分なされていない。例えば個人の名前で財団を設立することが大変難しい状況にある。それでも個人の名前で財団を作ろうとする場合は、生前でも没後でも構わないが、ボードワン財団の中に小委員会を設定して、その中に名前を冠した財団（組織）を設立するという形をとっている。

国を超えての寄附に関していえば、例えば、フランス人であるがベルギー在住でベルギーの納税者である場合、パリの NGO に寄附をしたくても税制上の優遇措置は受けられない。それを克服するために、当財団では「フォーメーション・フランス」と連携をとっている。ボードワン財団が一旦寄附を受け取ることによって、寄附者は優遇措置を受けられる。そしてその寄附金はボードワン財団からフォーメーション・フランスに移管して、目的の NGO に回すという取り決めをしている。これがいい事例だが、必ずしも EU の組織を経由しなくともできることは少なくない。

米国におけるボードワン財団も同様な役割を果たしている。アメリカ人がヨーロッパの美術館に寄附をしたいという時に、直接その団体に寄附をすると税制上の優遇措置はうけられない。そこでアメリカの事務所を通してボードワン財団がまず受理して、それを希望の団体に移管していくということもやっている。

(3) 質疑応答

Q：配布資料の最初のページ、貴財団の創立時の説明のところで「独立のために戦った」とあるが、これはどういうことか。

A：76年の財団創立時の南部ヨーロッパでのシビルソサエティモデルは、国か教会かというもので、そこには政治的な絡みがあった。例えばイタリアを見ると財団は独立したものではなく、何らかの政治的な絡みがあるというのが一般的な見解であり、それが普通の時代であった。こういった見方は90年代くらいまでは続いた。80年代中頃になると、フランスで政府が介入したタイプの財団がでてきた。そうした中、社会民主党から政治的機関ではなく、財団がどこまでやることができるのかという疑問の声が上がった。私どもは、そうした風潮に常に拮抗するという立場を取った。

Q：戦わなくてはならなかったのは、シビルソサエティがまだ熟していなかったからということか。

A：そう言えると思う。財団だけではなく、アソシエーションと呼ばれる団体も同じように戦ったといえるが、アソシエーションの方はさらに難しかった。なぜなら、予算が国から出ていることが多かった。当財団のように独自の基本資産を持っているところでは、政府の動きに対して対抗がしやすかったといえる。

Q：4、5年ごとに優先課題を見直すということだが、それは誰がどのように行うのか。

A：確かに、4、5年ごとに優先課題を見直す、その前には業務評価というのがある。業務評価は3つあって、ひとつはプロセスの評価。内部で効率よく作業ができているかどうかということの評価である。もうひとつは、より単純な評価。すなわち結果の評価である。これはプロジェクトごとになるが、外部で評価をする形をとっている。3つ目は一番難しいもので、そのプロジェクトが結果として与えた様々なインパクトを計るものである。3番目の評価について、純粹の意味での測定は難しいといえる。

Q：プロジェクトの選定にはセレクション・コミッティを作っているとのことだが、これはどのくらいの規模で、どのくらいのインターバルでミーティングをするのか。

A：セレクション・コミッティは全体で200人から300人位の人数からなる。1つのコミッティが大体12人くらい。メンバーに関しては、私どもで選定する。ひとつのコミッティにはフランス語圏とフラマン語圏の両方の委員がいて、学者が必ず含まれる。また、政治的に関して意見を持っている方も含め、コミッティ・メンバーは、様々な要素を考慮して、多角的な人材を揃える。この構成を任されているのが私だ。こうした選出に関するやり方に対する外部からの信頼も高まっている。

Q：コミッティでの決定は多数決なのか。

第2章 訪問調査

A：多数決ではなくて、コンセンサスを得ての決定ということになる。これは理事会についても同じで、投票になるということはほとんどない。ひとつのプロジェクトに200件から300件の応募がある。セレクション・コミッティのメンバーは、2人の有給の者を除けばあとは無償である。有給の者が基準になるクライテリアを見ながら、応募者をふるいにかける。その後はポイント制になる。最終選定の際には面接をするが、面接ではポイントの説明をしたり、それを受けて応募者と話し合いをしたり、そうした過程を経て、コンセンサスが出来上がるというやり方をとっている。

(森住 昌弘)

4 ロバート・ボッシュ財団（ドイツ）

The Robert Bosch Stiftung GmbH

○訪問日時：2006年8月29日 9:30～13:30

○面談者：Mr. Dieter Berg (Chairman of the Board of Management)

Mr. Peter Theiner (Senior Vice President, Director of International Relations Department)

（１）団体概要

ロバート・ボッシュ財団（以下、ボッシュ財団と表記）は、自動車部品会社創立者のロバート・ボッシュが、社会貢献を生前から大変重要視していたことから設立された組織で、1964年に設立されている。

正式名は「ロバート・ボッシュ財団有限会社」（Robert Bosch Stiftung GmbH）というように「有限会社」となっている。すなわち、民法に基づく「財団」ではなく、商法に基づくドイツ独特の「公益有限会社」である。

ボッシュ財団の財政的基盤は、ボッシュ社本体の株の92%を保有していることによる配当金であり、これによる年間の収入は約5500万ユーロ（約80億円）である。その他収入を合わせた収入額は約6800万ユーロ（約110億円）である。

ボッシュ財団が有するボッシュ社の株は議決権を有しない株として位置づけられており、ボッシュ社の経営権を決めるための株式保有会社としてボッシュ産業信託会社が設置されている。同社の株保有率は0.01%である。

ボッシュ財団は、公益活動のために下記の6つのプログラムを設定し、個人や各種組織に助成をしている。なお、このプログラムは適宜見直されている。

- ① 科学・研究
- ② 健康・人道援助
- ③ 西欧、米との国際関係
- ④ 中東欧との国際関係
- ⑤ 教育・社会
- ⑥ 社会・文化

また、自ら、傘下に2つの研究所法人（臨床医薬研究所、医療史研究所）を持つとともに、病院も経営している。

（２）ボッシュ社について

A ロバート・ボッシュの経歴

ロバート・ボッシュ（1861-1942、1861年9月23日、ドイツのアルベック生れ）は精密機械貿易を学んだ後、父の遺産をもとに、精密機械と電気工学のワークショップをシュツットガルト

に開く。その後ボッシュは、1887年にエンジンの点火プラグ（Magnet）を開発し、三輪自動車に設置するなど事業が発展した。従業員は最初1名だったが、5年後には10名、20年後(1906)には1000名となった。120年後の現在(2006)は25万1000名である。ボッシュ社は第一次世界大戦までに全世界に子会社を設置するなど大きな発展を遂げた。1911年には日本（横浜）にも進出している。

第一次世界大戦後、海外の子会社を再建し、ボッシュ・ライト（照明）、ボッシュ・ホーン（警笛）などの新製品を世に送り出すなど、自動車部品メーカーから世界規模の電気工学会社に発展させたが、1920年代にはボッシュは事業運営から引退した。

ロバート・ボッシュは企業の社会的責任に高い関心があった人物である。例えば、雇用者のための施策としては、

- ・ 1906年：8時間労働制をドイツで初めて導入
- ・ 1910年：土曜日半ドン制と休暇制度導入
- ・ 1913年：研修部門を設置し研修ワークショップ開始
- ・ 1919年：社内新聞創刊し、「社会平和について」、「将来の経済恐慌の防止」
- ・ 1927年：ボッシュ社雇用者のための年金・社会的利益プログラムの財団設置

また、社会に向けては、1910年以降、富をもって社会的責任を果たすため下記の設立を進めた。

- ・ シュツットガルト工科大学
- ・ 寄付増進社団
- ・ 成人教育推進社団
- ・ ドイツ・シラー社団
- ・ 同種医療病院財団 など

B ボッシュ財団の設立目的・基本理念

ロバート・ボッシュは1942年に死去したが、遺書として「自社の利益は、最終的に企業の発展を支えてくれた社会へ還元すべきである。会社の配当の大部分を共通の便益に捧げる。」を残し、これに基づき、1964年にそのための組織である非営利財団として設立された。

設立時の組織の名前は、Vermögensverwaltung Bosch GmbH（ボッシュ財産管理有限会社）であったが、その後、1969年に現在のロバート・ボッシュ財団有限会社に名称が変更されている。

正式名は「ロバート・ボッシュ財団有限会社」（Robert Bosch Stiftung GmbH）というように「有限会社」となっている。すなわち、民法に基づく「財団」ではなく、商法に基づくドイツ独特の「公益有限会社」である。

有限会社の形態での財団は、ドイツでは可能な経営体制であり、活動内容によって決まり、また、課税対象から外れることができるとのことである。

① ロバート・ボッシュ財団の設立目的（ミッション）

ボッシュ氏の財団設立に向けたガイドラインからの言葉として下記を挙げている。

「財団の目的は、あらゆる困窮を和らげ、人々の道德、健康、および精神を高揚させるという目標の実践にある。健康、教育、才能の発展、国際理解などを促進させることは私の意思である。」

(1935 年 7 月 19 日)

② 基本理念

- ・ 設立者の遺言を、現代風に実現する
- ・ 市民社会の共通の利益と発展を増進する
- ・ 政治や宗教との関わりは持たない、民主的な一般社会に依って立つ
- ・ 現代社会の挑戦に関わり、前向き指向のアイデアを発展させる。これらを模範的に実施する
- ・ 新しいアイデアに開かれ、フレキシブルな選択肢を持ち、実効性のある概念を展開させる
- ・ 責任感ある人々を励まし、サポートし、自助を増進させる
- ・ 独自プログラムを発展・実行し、自己所有施設を運用するとともに、模範的な第三者プロジェクトを支援する
- ・ 人々が顔を合わせることや協力関係を手助けすることによって人々・文化の相互理解を強化する
- ・ 目的、執行、資金支出を公開する
- ・ パートナーと共通目的達成に向けて緊密に連携する
- ・ 品質標準を設定し、それに基づき行動する

C ボッシュ財団とボッシュ社との関係

ロバート・ボッシュ財団の構成は図 1 に示すとおりである。

同財団はロバート・ボッシュ社本体の正味財産（資本）12 億ユーロ株の 92%を有し、その配当金を主な収入として運用されている。この保有株は、ボッシュ社本体の議決権は有しない株である。ボッシュ社本体の経営権のためには、別組織としてロバート・ボッシュ産業信託合資会社が設立されている。同社の保有株式は全体の 0.01%にすぎないが、93%の議決権を有している。

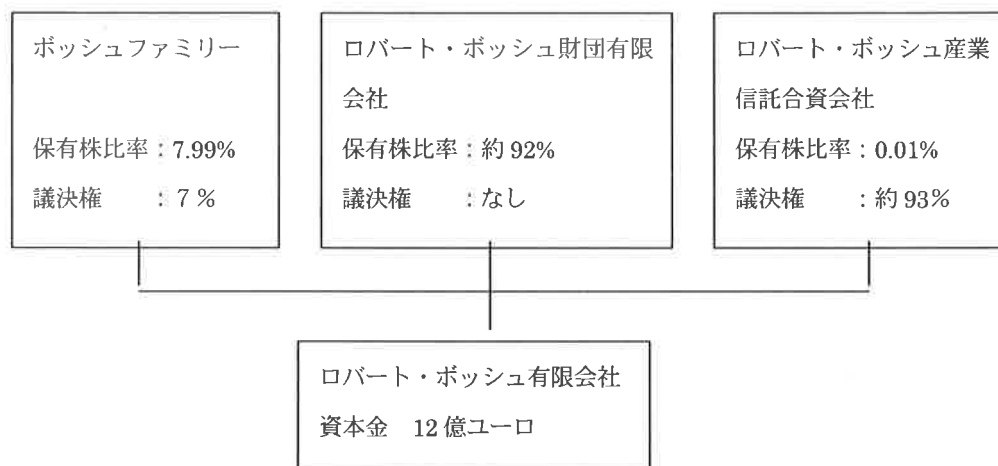


図 1 ロバート・ボッシュ財団の組織構成

D ボッシュ財団の組織

ボッシュ財団は、自主事業を行うとともに、目的の合致する外部の団体に資金提供を行っている。

ボッシュ財団は理事会の下、下記の6つのプログラム領域を置いており、自ら研究を行うとともに、関係先に助成を行っている。下記プログラムは2005年に置かれているものであるが、2004年に比べて一部変更されている。(2004年は、計5プログラム)

- ・ 科学・研究
 - －ドイツにおける科学、研究プログラム、対話の研究
- ・ 健康・人道援助
 - －健康に関する展望、高齢化と人口統計、社会問題
- ・ 国際関係Ⅰ（西欧・米）
 - －独仏関係、独米関係、独－トルコ関係、国際的若手リーダーの育成
- ・ 国際関係Ⅱ（中欧、東欧）
 - －言語と文化の増進、メディアとの対話、政治と市民社会、国際交流
- ・ 教育と社会
 - －家族と人口統計変化、幼児教育、学校の将来、才能増進
- ・ 社会と文化
 - －市民参画、移民と同化、芸術・文化

プロジェクトの中で、自ら事業を実施しているものは、予算ベースでは70%、プロジェクト数ベースでは30%であり、一方、助成しているものの比率は、予算ベースで30%、プロジェクト数ベースで70%とのことである。

成果の発表は、年次報告書ならびにWEBで行われる。

また、同財団は、プログラムとは別に、ロバート・ボッシュ病院の経営を行うとともに、傘下に2つの研究所、①「臨床医薬のための Dr. Margarete Fischer Bosch 研究所」、②「医療史研究所」を有している。これらは、組織上、ボッシュ財団とは別組織となっているが、いずれも、シュツットガルトに存在している。

さらに、財団の内部の財団として、下記の3つの財団を有している。最初の DVA 財団は子財団(subsidiary)であり、あとの2つは関連財団(associated)である。

- ① DVA-Stiftung DVA 財団（独仏関係について研究）
- ② Otto und Edith Muhlschlegel Stiftung（加齢現象、高齢者の生活の質について研究）
- ③ Hans-Walz Stiftung（自然治癒法について研究）

E ボッシュ財団の収益と支出（資金と配分）

ボッシュ財団の資金は、上記に記載の通り、そのほとんどが、ボッシュ社本体の株式保有（9

2%)による配当金収入である。ボッシュ社本体の正味財産は12億ユーロ(約1800億円)であり、これに基づきボッシュ財団の配当金収入は5,520万ユーロ(約82億円)である。2005年の資金規模は総額で6,790万ユーロであり、上記配当金の他、寄付金収入が100万ユーロ、利子収入が340万ユーロ、その他収入が830万ユーロとなっている(2004年)。

また、支出を、各プログラム別に表2に示す。

表2 ボッシュ財団のプログラム別支出(2005)

科学・研究	570万ユーロ	社会と文化	390万ユーロ
健康・人道援助	480万ユーロ	研究所(3つ)	530万ユーロ
国際関係Ⅰ	920万ユーロ	財団内財団	90万ユーロ
国際関係Ⅱ	800万ユーロ	ボッシュ病院投資	1170万ユーロ
教育と社会	610万ユーロ		

合計：5560万ユーロ

1964から2005年の累計： 約7.35億ユーロ

(2002年までの累計は、5.8億ユーロ)

F 要員

ボッシュ財団の要員は、約40名とのことである。構成は、役員とプロジェクト管理者であり、研究者すなわち、科学者はいないとのことである。各プロジェクトは、フェローシップにより奨学生を募り(アメリカでの応募も含む)、実施される。

ただし、傘下の2研究所には研究者がおり、「臨床医薬研究所」は40名程度、「医療史研究所」は12名程度とのことである。

(3) 質疑応答

Q：ボッシュ財団はボッシュ社の無議決権株式の92%を保有し、その配当金で財団の運営を行っているということだが、議決権のない株式にした理由は何か。

A：ボッシュ社は再投資に必要な資金を除いたすべての利益を社会に還元するためにボッシュ財団を設立し、この資金に株をあてた。ボッシュ財団が議決権を有していないのは、税制面の理由である。1964年当時の税法では、議決権を25%以上持っている会社は利益に課税された。このため、議決権を持たない財団 GmbH となり免税対象となった。

Q：ボッシュ社の決定権を有する産業信託合資会社とはどのような組織か。また、ボッシュ財団と、ボッシュ社やボッシュ家との関係などはどのようになっているのか。

A：ボッシュ財団設立時に、ボッシュ社の決定権を誰が持つか決定する必要があり、そのために産業信託合資会社を設置し、0.01%の株を保有した。産業信託合資会社はボッシュ財団の議決権分を含め、合計93%の議決権を有している。

創業者の子孫であるボッシュ家は7.99%の株を有しているが、基本的に経営には口を出さない。

産業信託合資会社は9名の役員を持つが、うち7名はボッシュ社が指名する。ボッシュ家と産業信託合資会社との関係はないが、役員の1人にはロバート・ボッシュの孫が入っている。

Q：ボッシュ財団が GmbH（有限会社）の形をとっているのはなぜか。また、このような形態はドイツでは一般的か。

A：課税対象から外れるためであり、ドイツでは可能な経営体制である。課税は活動内容によって決まるので、財団 GmbH として社会貢献活動を行っている。

ドイツではほとんどの財団は民法に則った財団であるが、公共の目的に会社の利益を充てる場合は財団となるので、会社所有の公益財団は一般に財団 GmbH である。

民法財団は他の組織を持つことはできないが、財団 GmbH は他の組織を持つこと（すなわち、財団コンツェルン）が可能であり、ボッシュ財団は内部に3つの財団を有するとともに、病院や2つの研究所を有している。

Q：病院は経営的にはどうか。

A：病院は赤字であるが、その補填は行っていない。ただし、設備や建物は財団が拠出している。

Q：科学・研究の目的・内容は何か。

A：科学・研究部門の所在地はドイツ国内であるが、その理由は、技術国としてドイツの高い地位を知らしめることであり、女性技術者の育成や若い世代が自然科学に興味を持つようなプログラムを実施している。このために、学生、教授や先生を交えての対話や科学実験を行っている。

また、加齢（老化）の問題はドイツで重要であり、看護師教育の改善などを目的としている。この問題は日独共通であり、担当者を日本に派遣したりしている。

日独は、若者の教育と高齢化の面で共通しており、今後とも協調していきたい。

Q：研究者を独自で保有しているのか。

A：各プログラムの実施者には独自の科学者はいない。プログラムに対するフェローシップ制度により奨学生を募集し、研究に従事してもらうシステムである。

ただし、2つの研究所には研究者がおり、臨床医薬研究所には40人、医療史研究所には12人が在籍している。

Q：情報公開、成果の公開方法はどうか。

A：アカウンタビリティは重要であり、成果は公衆に対し公開されている。成果はアニュアルレポートの発刊ならびにインターネットで公表している。

Q：ドイツ国民の財団の認知度はどうか。

A：大変よく認知されている。

Q：EU レベルで財団法を作る動きがあるが、ドイツ独自の制度と整合しないことも考えられると思われるがいかがか。

A：もちろん欧州の財団を目指しているが、EU 財団法とは別に、独自の財団も併行して存在することは可能である。

(佐々木 三郎)

5 メセナタ研究所主催セミナー・現場訪問（ドイツ）

○訪問日：2006年8月30日（水）

○場 所：メセナタ・フィランソロピー市民社会研究所

Maecenata Institute for Philanthropy and Civil Society

今回のミッションの目玉ともいうべき、公益活動のシンクタンクであるメセナタ研究所主催によるセミナーならびに同研究所が紹介する現場訪問のプログラムは次のとおりである。

8月30日（セミナー）	内 容	講 師
9：30－11：15	ドイツのNPOの法制と税制	Graf Strachwitz 所長
11：30－12：30	ドイツのNPOの実態と計数	Priller 博士
13：30－14：30	ドイツの福祉システム	Ballhausen 氏
14：30－15：30	市民社会の全国ネットワーク	Hartnuss 氏
15：45－16：45	ドイツのコミュニティ財団	Hellmann 夫人
8月31日（現場訪問）	訪 問 先	説 明 者
9：30－10：30	ドイツ国会(市民参加小委員会)	Mueggenburg 氏
10：30－12：00	ドイツ国会見学	
13：30－14：30	カリタス・ドイッチランド	Junglas 氏
15：30－17：00	DZI	Wilke 氏

5－1 ドイツにおける非営利組織の法制、税制

○日時：2006年8月30日（水）9：30～11：15

○講師：Hr.Rupert Graf Strachwitz（メセナタ研究所所長）

（1）講師・団体の概要

講師の Strachwitz 氏は、1947 年生まれ。米国コルゲート大学、ミュンヘン大学卒業後、マルタ騎士団等でNPOの仕事に従事したのち、1989年に非営利セクター専門のコンサルティング会社としてメセナタ社を設立、フィランソロピー、市民社会に関するコンサルティング、学術研究、著述等の仕事を開始した。1997年には、学術研究部門をメセナタ社から独立させ、メセナタ研究所を設立した。

メセナタ研究所：メセナタ・フィランソロピー市民社会研究所（ベルリンフンボルト大学付属）は、1997年設立。2004年8月からフンボルト大学と提携しているが、法的にも経済的にも独立した市民による民間組織である。この提携により、フィランソロピーや市民社会研究の課題提供の試みに見られるような、多くの学術的協力関係の機会をもたらしている。

市民社会は社会変革の重要な担い手であり、古くからの伝統と大きな可能性を持っている

が、その力を活性化するためには、前提条件として広範な基礎的研究が欠かせない。このような考え方に対する世の中の認識を高めつつ、基礎研究を行っていくことがメセナタ研究所の使命である。現在の研究テーマとしては、市民社会組織の法的枠組み、第三セクター自身の改革施策、文化や国を超えた視点からの市民社会のあり方、基金、法人の市民権、市民社会組織における今後の意思決定のための教育課程などが挙げられる。

（２）メセナタ研究所の設立経緯

1989年当時、メセナタ社でコンサルティング業務を始めたときに、NPOに関する情報として基礎的なものが欠けていることに気づき、それを作る必要性を感じていた。

ドイツの歴史が変革や破壊を繰り返すなかで市民社会セクターが生まれ、社团、財団などの形で存在し続けてきたが、それぞれ個々に活動し、横のつながりがなかったために、全体を俯瞰する視点に欠けていたのである。そこで、ドイツの財団等に関するデータベースを作ることが、最初の研究対象になった次第である。

1990年にジョンズ・ホプキンス大学の国際比較プロジェクトの関係で、ヘルムート・アンハイヤー教授（20年間米英で活躍され、現在はハイデルブルク大学で教えている。）がドイツで財団のデータを集めていると聞き、それはいいアイデアだと思った。そこで、ある財団でデータ処理をやっている人に財団関係の資料がほしいと頼んだところ、プリントアウトすると15,000ページになるとのことだったが、そんなことがきっかけでジョン・ホプキンス・プロジェクトとの関係ができ、プリラーさんらと知り合いになり、以来ずっとこの仕事を続けることとなった。

学術的事業とコンサルティングサービスを一緒に企業の形で続けるのは難しいと考え、1997年にメセナタ研究所を設立することとした。研究所設立に際しては、メセナタ社で蓄積された研究成果、情報、経験が基礎となった。

（３）メセナタ研究所の事業・活動概要

メセナタ研究所には今日に至るまで4つの活動領域を持っている。研究、教育、政治的コンサルティング、一般向け情報提供の4つである。

＜研究・教育＞

研究プロジェクトを推進し、研究成果をまとめて発表することが主な活動である。具体的にはリサーチ・グループにおいて、プロジェクト研究を推進し成果を挙げているが、このシステムは、ディプローム、マスター、ドクターにとって都合のいい参加形態となっている。学科に制限はなく、政治学、社会学、歴史学、法律学、経済学、言語学、神学、地域研究など全ての学科の学生が参加できる。年2、3回集まってスクーリングを行うほか、普段も図書室の資料を利用したり、先生に相談することができる。さらに年3回（計画、中間報告、結果報告）はスピーチをしなくてはならない。この場では採点からは解放されているので、自由でアカデミックな雰囲気が支配し、激しいディスカッションが行われる。

リサーチ・グループでは学際研究が重要な狙いであるが、この点は、従来の団体がドイツ社会に対応する場合の弱点になっていたところである。法律の人は法律のこと、社会学の人は社会学のことというように、それぞれが自分の領域のことしか考えないので、市民社会に対応する場合に欠ける部分が生じていた。この欠陥を克服することは重要であり、若い者同士で丁々発止やった方が狙いは達成しやすいと考えている。

図書室には1万冊の蔵書が、専門別学科別ではなく、テーマ別に仕分けされている。

また、研究所のスタッフはフンボルト大学において、セミナー、講義を担当している。

＜政治的コンサルティング＞

これは個人向けのコンサルティングとはまったく性格を異にするものである。個人向けコンサルティングの場合には、財団を作りたい、寄付をしたいという人々を対象に行われ、成果は相談に来た人に与えられるのに対して、政治コンサルティングでは社会全体が対象である。我々は中立の立場のシンクタンクであり、特定の利益を代表する組織でもなく、議員に接近して団体の利益を代表して話をするロビイストとも異なる立場で仕事をしている。

連邦の省、或いは議会に対して鑑定書を書くことはあるが、多くはウェブサイトや刊行物に成果を公表したり、集会の場で説明したりすることである。

＜一般向けの情報提供＞

図書室は誰でも利用できる。実際の利用者の70%は若い学者であり、残りの30%は市民、プレス、議員の助手、団体関係者などである。また、最近はウェブサイトで提供している情報の利用が増え、月に25,000のアクセスがある。独自の出版社を持ち報告書等を発行するほか、機関誌「メセナタ・アクチュエル」を年3回発行している。更に、一般の新聞にも情報提供を行っている。

また、国際交流も大切な仕事と考えており、中国、イタリア、その他の国々と実績がある。市民社会はグローバル化、国際化が進んでおり、我々の仕事もそのような方向にある。

（4）ドイツ市民社会組織の法的枠組

ドイツ市民社会組織は、1000年の古い歴史を持っている。東欧ではベルリンの壁崩壊以降市民社会組織も再構築されたが、他の地域では、様々な社会的変革の中であって、継続して発展しながら存在してきた。

近年の大きな変革としては、1990年の民法制定が挙げられ、民法では2つの基本的な組織形態として、社団（verein）と財団（stiftung）が規定されている。

社団は数が多く、100万に上る。そのうちほぼ半数が法人格を持つ登録社団である。社団は国の監督を受けることがないが、これは19世紀を通じて勝ち取った結社の自由に由来するものである。

財団は2万ほどあり、そのうち1万2,000が法人格を持つ。持主もいなければ会員もない法人であり、定款どおり仕事をしているかどうかについて国の法的な監督を受ける。法人格を持たない8,000の財団は、トラストに相当する形態である。

3つ目の形態として最近意味を持ち始めたものとして、公益を認定された会社形態があり、その代表的なものは公益有限会社である。公益株式会社もあるが公益合資会社はない。

税制については、公益性を認定された団体は法人税に優遇措置が受けられる。優遇措置はこの国でも似たようなものである。20世紀はじめに税金が重要な意味を持ち始めた頃、当時最高税率は収益の4%であったが、優遇措置もこのころに始まっている。最初に福祉関係が免税になり、1914年にはスポーツ団体が免税になった。1941年に公益に関する税制の法律が制定された。当時はナチの政権下であり、国にとって役に立つことが公益とされていた。今日でも公益の考え方の背景にこのような思想は残っている。

（5）質疑応答

Q：財源の構成はどのようなになっているのか？

A：2005年まではある大きな財団の援助によりカバーしていたが、現在は新しい支援者を探しており、運営のための中期的な安定的資金が必要である。

事業収入としては、他財団の研究のための仕事をするによる収入、学術的な報告書、レポートによる報酬、それぞれの講師が受託した仕事からの収入、出版物、データベースからの収入がある。

Q：財源の面で国や地方との関係はどのようなになっているのか？

A：近年は公共財源が逼迫しており、新しい仕事に交付金が出るのは難しくなっている。もう一つの理由として政治的社会的立場からの見方の問題がある。ドイツでは伝統的に国に強い力があつたが、ここ20年来市場の力が増大してきている。国にとっては市民社会を強化することによって国の負担が軽減されることを歓迎する見方がある一方で、国の権力が奪われるという見方もあり、各省の役人にはこのような傾向が強い。

Q：NPOを学者や一般の人はどのように呼んでいるのか？

A：現在議論を呼んでいる問題である。伝統的にはドイツ語で「Gemeinnützige Gesellschaft」（公益団体、公益組織）と呼んでいる。

1980年代から「NPO」「NGO」という用語が使われ始めている。これらの言葉の欠陥として、notで始まる言葉であることが言われている。自分たちの仕事をnotで始まる言葉で表現することはいかなものか、という意見である。新しい動きとしては、「Civil Society Organization」という表現が使われている。「第3セクター」という言葉はどちらかというと経済的、組織的な側面に重点を置いた表現であるが、あまり使われていない。

Q：チャリティーベネフィットとパブリックベネフィットを区別しているか。

A：チャリティーという言葉は英国風で、ドイツではあまり使われていない。税制優遇措置が連想される言葉である。

パブリックベネフィットのドイツ語訳は「Gemeinwohl」であるが、注意しなければならないことは、これが公益であるということを一括誰が決めるのか、ということである。

一例としては、1933年にユダヤ人はパブリックベネフィットに益するのか、害するのかが問題とされ、公共の利益を害すると結論された事例がある。

Q：団体名の「メセナタ」とはどのような意味か。

A：古代ローマのアウグストス帝時代に、首相ガイウス・キリニウス・メセナが学問、芸術の保護に力を注いだ史実に因んでいる。

社会構造には、①国家＝権力の独占、②市場＝商品とサービスの交換、③市民社会＝贈り物、の3つの要素がある。この贈り物という意味がメセナタの趣旨である。

Q：リサーチ・グループの学生はどのような分野に進むのか、若い人たちにとってNPOは魅力あるテーマなのか。

A：学生のうち多くの人が大学に残り、かなりの人が研究機関など学術的な分野に進む。官僚になる人もいるが、企業に就職する人は少ない。

意味のある仕事、社会に役に立つものをやりたいという傾向は強まっている。新しい分野、可能性がある仕事として見られる面もあるであろう。

学生にとっては研究論文が刊行物として発行できることはメリットである。博士号の取得には、昔と違い今はインターネットで発表すればよくなったが、やはり本として出すことに魅力があることには変わりがない。

Q：市民社会組織の雇用は増えているのか。

A：90年代以降国の雇用は減少し、民営化が進んでいる。市民社会組織の雇用は70年代から90年代に増えていたが90年代には減少し、市場に移りつつある。福祉、介護に大きな比重を占める病院で子会社を作る動きが進んでおり、病院雇用の減少が顕著となっている。3つのセクターの役割分担に大きな変化が現われているといえる。

Q：公益目的の寄付を行った場合に5%、10%の所得控除があると聞いているが、相続財産を寄付する場合に控除はあるのか。

A：現在連邦議会で税制に関する議論が戦わされており、近々結論が出る予定である。本日は現状ということで説明する。

ドイツでは公益性の有無の判断は税務署が行う。公益団体は収益があっても納税の義務はない。資産税はないが、付加価値税は別の扱いであり、事業の内容により異なる。例えばスポーツクラブのレストランとか、博物館の中のショップなどは課税対象となる。

市民が公益団体に寄付をしようとする場合、所得税の対象となる所得から控除があり、そこに5%条項、10%条項が適用される。

2000年に成立した法律では、新しい財団を作るとき30万ユーロまで非課税である。遺産を寄付しようとする人には生前に手続きを行うことを勧めている。遺言状により財産を公益団体に寄付する場合には、あたかも死ぬ直前に行ったかのように手続きを取るのである。それにより当事者の支払わなければならない税金の額には変化はない。

ドイツ相続税はアメリカなどに比べ低い。アメリカでは相続税の廃止が議論されている。一方で相続税の高いことが、遺産の財団への寄付に繋がっているという見方もできる。現在ドイツでは税制改革の議論が行われているが、一つの重要な争点として、公共の利益を誰がきめるのか、ということである。

Q：ドイツでは遺産税なのか、相続税なのか。

A：相続人がそれぞれの相続分に対して税を負担する。贈与の場合も原則は贈与を受けた人が税を払うが、贈与を受けた人が払わない場合は贈与した人が払わなければならない。

Q：税務当局に公益性の認可を取り消された場合に、登録団体として継続するのか。何らかのペナルティがあるのか。ペナルティがある場合に遡及して行われるのか。

A：登録団体が公益性の認可を取り消されても、従来どおり活動を続けることは可能である。法体系が異なるので、登録団体と公益性の問題とは別である。公益性の判定は、学者が議論しても結論は困難であるし、今までの判決においても矛盾したものがあるほどである。250の税務署が公益性の判定を行うが、税務署により判断に差がでることが有り得る。

Q：遺産をどこに寄付したらよいか分からない場合に指標となるような評価機関による評価というものはあるのか。アメリカの評価機関による評価を導入しようというような動きはあるのか。

A：コンサルティングを行った経験はあるが、本格的な機関については今後の話である。どこに寄付するか全く心当たりがないという事例はほとんどないが、より詳しい情報を知りたいという場合はあると思われる。

Q：日本ではどこに寄付してよいのか分からないという人は、公共団体に寄付する人が多いが。

A：近年市町村への寄付は減る傾向にある。特に大きな町では市民個々と自治体との繋がりが希薄となり、むしろ行政への不満のほうが大きいため、寄付への動機が薄れている。

(福島 孝仁)

5-2 ドイツにおける非営利セクターの実態

○日時：2006年8月30日（水）11：30～12：30

○講師：Dr.sc. Eckhard Priller（ベルリン社会研究学術センター）

（1）講師・団体の概要

講師の Priller 氏は 1949 年生まれ。フンボルト大学経済学科卒業後、社会学、社会政策等の研究に携わり、1992 年からベルリン社会研究学術センター（Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung：WZB）に所属し、ジョンズ・ホプキンス大学の NPO に関する国際比較研究プロジェクトのドイツ関連部分について研究協力するなど、ドイツの社会状況に関する研究、出版活動を幅広く行っている。

ベルリン社会研究学術センターは、ヨーロッパにおける最大の研究施設の 1 つであり、約 200 名の所員が在籍する。資金の 3 分の 2 は連邦政府とベルリン市から受けており、3 分の 1 は他の財団、経済界等からのものである。WZB は社会問題全体を研究対象とし、社会学者、政治学者、経済学者、数学者、情報科学者らが近代民主主義社会の最新の発展について調査研究を行っている。例えば労働市場や環境に関する問題、ヨーロッパ社会政策の新しい試みなどに関する分析などを行っている。WZB 自体は大きな組織であるが、ノンプロフィット関係は小さな部門に過ぎない。

（2）ドイツ NPO の特徴

ドイツにおける NPO は、常に歴史的な関連を持ちつつ発展を遂げてきた。ドイツの NPO の典型的なものは社団であるが、ドイツの社団は国の 1 つの部分として発展してきたものである。このような歴史的背景があるために、現在でも社団は国家との結びつきが強く、とりわけ健康保険、病院、社会福祉、教育関係にその傾向が強い。例えば健康保険部門では資金の 90% が、社会福祉部門では 60% が、教育部門では 75% が国から拠出されており、国と NPO との関係が非常に強いことが見て取れる。

現代においては組織形態が意味を持つが、社団、財団あるいは組合とかについて、それぞれの法律によって規制されている。ドイツ社会では一般的に多くのものが法律で縛られているという実情があり、NPO についてみても、法制が NPO を育成奨励する面がある一方で、逆に抑制に働く面があることも否めない。最近法制の改革について議論されているが、残念ながら今のところ NPO の活動を促進させる方向には至っていない。法律の網の抜けているところをカバーすることに NPO 本来の存在理由があるわけであるが、NPO に対してイノベーション志向の組織としてポジティブな見方がある一方で、法律の抜け穴を利用して活動するというネガティブな見方もあり、立場により異なった見方がある。

(3) NPOの形態と数的推移

NPOの形態は、法的には社団、財団、公益有限会社および組合・同業組合の4種類である。ドイツのNPOは、規模から言うと中くらいのところが多い。オランダ、ベルギー、オーストリア、イギリス、イスラエルなどでは大規模組織が多い。

(a) 社団

2005年における登録社団は60万であり、裁判所に登記することにより登録社団として認められ、その効果としては国や市町村に対して立場を主張できることとなる。年間1万5,000の社団が登録をしており、社団の数的密度は非常に高い。1960年には人口10万人に対して160の登録社団が存在したのに対して、2005年には人口10万人に対して725の登録社団が存在しており、爆発的な増加といえる。市民が自分たちのことは自分達でやりたいという気持ちの高まりを表しているといえる。しかし、一方で増加に対しては、どこかで線を引くべきと言う意見もある。活動が重複したり、細分化したりするなどネガティブな結果を生じるという見方である。

非営利組織の80%が登録社団であり、数が増えることは会費収入等の面から見て、必ずしも経済的に喜ばしいことではない。また、数が増えることで問題を分散させる危険性もある。30年代のナチスがこのような状況を利用したと言われ、結束する必要な問題が起きた場合に、集中すべき力が分散されてしまうという側面がある。

(b) 財団

2005年において1万3,500の財団が存在し、数的には米国についで第2位である。3分の2の財団が1945年以降の設立であり、過去5年の間に700~900の新しい財団が生まれている。このうち年間150の財団は個人による設立である。

NPOが財団を設立しようとするときにはひとつの特定の目的がある。社団と財団は資金の流れの違いがあり、社団は会費を集めて活動を行うのに対して、財団は寄附や遺産を基金として事業活動を行っている。その際に社団が積立金を作り次第に増えてくると問題となるため、それを寄附して財団を作ることが起こりうる。そこで全体を包括する法律が必要となってくる。

(c) 公益有限会社

現在6万社の公益有限会社が存在する。上記財団と似たようなことは公益有限会社でも起こりうることである。NPOが経済活動をしたい場合、例えば福祉団体が老人ホームを作る場合にこのような形態をとる。

(d) 組合

現在7,500くらいの組合が存在するが、全てがNPOというわけではない。組合はドイツで作られた組織形態で、1920年代には4万もの組合があった。古くからの伝統を持っており、利用価値が高い組織形態であるといえる。銀行、農業、手工業者、社会福祉など、様々な分野の組合が存在する。

組合は社会的に危機的な状態が起こった場合に発生する。社会的に自分たちの立場が弱ま

ってきたときに、結束して組合を作って危機を乗り越えようという力が生まれるのである。

今日においては、南ヨーロッパで組合の設立が盛んである。イタリアの人口に比例すると、ドイツでは10万くらいの組合があってもおかしくないほどの状況である。この20年間ドイツでは組合に関しては動きがなかったが、最近欧州レベルで新しい法律が作られ、組合の設立が容易になったため、今後は増える可能性がある。日本でも組合設立を容易にしようという機運があると聞いている。特定の問題を解決する上で、興味深い状況である。

（４）NPOへの参加状況

会員、社員、名誉職、ボランティアなど、現在NPOに参加している人は、延べ4,100万人を数え、国民の2分の1はどこかのNPOに加入している計算になる。1999年に行われた大規模な調査では、国民の34%がボランティアとして働いていて、2004年には36%に増えている。1,700万人の人々がボランティアとしてNPOのなかで働いている。

ただし参加の仕方には多少変化がみられ、行動様式が変わってきていることが見て取れる。1つの組織にずっといるのではなく、一定期間参加した後、また別の組織に参加するといった形をとり、成果があるものに参加したいという傾向が強まっている。子どもの遊び場をつくるとか、ダムの堤防を補強するとか、プロジェクト型の結果が見えるものに参加する傾向が現われている。

（５）雇用

ドイツにおける失業率はおよそ10%であり、問題視されているが、その中でNPOの雇用は重要な位置を占めている。2004年にはNPOによる雇用人数は240万人に達し、ドイツ勤労人口の5%に相当する。今までの雇用増加傾向から、NPOは仕事を生み出す、雇用を造成する機関とさえ見られてきたが、ここ2、③年は頭打ちの状況にある。国も州も財政難のおりから、NPOでも雇用者を増やすことは難しくなってきているため、大きな団体ではパートタイムを多数雇うようになってきた。むしろ今後は雇用が減少に向かう可能性が大きい。一方、NPOに対する期待は高まっているという現状がある。

（６）財源

NPOと国との関係は強いものがあり、NPO資金の3分の2は国から出ている。残りの3分の1は料金収入、会費、売上等でカバーしている。寄付は3~4%である。国際的に見ると寄付は平均11%程度であり、かつ国からの補助金はより低く、料金収入等はより高くなっている。財源の国への依存度は、ドイツNPOの1つの特色となっている。国、公共財政が豊かなときはよいが、逆の場合にはしわ寄せが来るという欠点がある。

長期的な調査によれば、ドイツ国民の寄付行為はあまり活発になっていない。そこで、遺産をもっと活用できないかということについて、現在検討がなされている。最近のドイツでは資産を持っている人が増加し、一方で子どもがいない人も多いため、遺産の一部を社会の

ために使ってはどうかと考え方が生まれている。国際的に見れば所属する NPO の会費以外に寄付を払っている人も多く、遺産についても同じことがいえる。

（7）質疑応答

Q：1 ユーロジョブとはどのような制度なのか。

A：2 年位前から始まった制度で、労働エージェンシー（旧労働局）が失業者を雇う形を取り、失業者は失業手当、住宅手当を受けているが、それに加えて若干の賃金を受けるという制度である。象徴的に 1 ユーロジョブと呼んでいる。無期限ではなく、一定期間の限度があり、その後も雇用の義務があるわけではない。労働復帰の可能性を高めようという趣旨で行われている。NPO にとっては低賃金で人が雇用できるといことだけでなく、仕事を教える職業訓練の意味が認められる側面もある。

Q：財団と GmbH との違いはなにか。

A：ドイツでは団体の法人格名称が実態と合っていない場合があることに注意する必要がある。財団と称していても実際には有限会社であったり、法的には社団に相当する場合もある。

公益有限会社は最初の資金は小額でよく、経済活動に重点をおく傾向がある。公益有限会社と財団との境界は曖昧になっており、ないに等しい。財団が老人ホームを運営しているような形態もある。Stiftung-GmbH という形もありうるだろう。法律的にはそのような構造も可能であろう。財団の下部構造として Stiftung-GmbH があるのではないか。財団の資本の一部を使って GmbH を作ることは可能である。ボッシュのケースではボッシュ財団の下小さな組織として GmbH があるのではないか。いずれにしても名称にはこだわらず実態で判断した方が形態区分としてはより正確である。

Q：組合は NPO にはいるのか。

A：組合がどういう事業形態を取っているかによって変ってくるが、専ら非営利関係の学者が議論しているところである。住宅や社会福祉関係など、特定の組合については NPO に入れるべきという意見もある。

欧州の組合法に合わせ、組合に関する新しい法律が作られたが、そこでは社会福祉関係と文化関係に比重が置かれている。私自身は組合が NPO に参加できるような法体系にしていこう方向が望ましいと考えている。新しい組合法では、組合設立時の必要人数最低 5 人が 3 人に、会計検査が簡素化され、監査の基準が緩和された。

（福島 孝仁）

5-3 ドイツにおける社会福祉制度

○日時：2006年8月30日（水）13：00～14：30

○講師：Hr.Werner Ballhausen（Geschäftsführer,Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege=BAGFW）

同氏は法律を学び、刑務所の仕事をした後、政界入りし1994年—2002年の間、ザクセン・アンハルト州次官として州の利益を代表し、連邦議会及びヨーロッパ連合で働いた。2002年に政界を離れ自由社会福祉全国連合会（BAGFW）の事務局長となった。

（1）非行政社会福祉（Non-Statutory Welfare）の歴史

社会福祉の内容や形態は常に社会環境とともに変化してきている。19世紀の産業革命により、人々の毎日の生活は大きく変化した。即ち、経済が成長する一方、社会的不均衡が貧困を生み出す結果となった。これに対応して、第一に教会が、次いで裕福な中産階級や貴族が、そして最後に労働者団体が社会事業の担い手となり、社会福祉活動や福祉団体が設立され、国はそれを支える体制となった。

第一次世界大戦後、極端な貧困が広範囲に広がったので、国がイニシャティブを取らざるを得なくなった。その結果、ワイマール共和国憲法により、社会福祉及びその支援並びに青少年保護についての公の責任が法律により規定されるに至った。

1933-1945年の時代は、自由社会福祉全国連合会の中核団体にとって厳しい抑圧の時代であったといえる。

国民社会党（ナチ）が権力を掌握すると、国民社会党人民福祉局（Volkswohlfahrt）が当時の非行政社会福祉連盟で指導的立場を取るようになった。

第二次世界大戦が終わると、自由社会福祉全国連合会は組織を再建し、活動を再開した。その時の緊急な課題は、避難民、失業者、帰還兵、ホームレスであり、業務の大半を占めていた。1949年ドイツ連邦共和国が創立され経済が回復するとともに連合会はもう一度広範囲な課題に取り組むこととなった。更に、1989年（東西ドイツの統一）の政治体制の変化により、連合会は新しい旧東独の州においても社会事業を開始し、組織化することとなった。

（www.bagfw.deより）

（2）社会福祉事業の3原則

ドイツは民主的、社会国家であり、市町村、州及び連邦がそれぞれのレベルで国民を保護する責任と義務を負っている。国の義務としては、国民の生活を保護し、その連帯性を高め、みんなのためになる社会国家を形成することであるが、その運営していく費用を当然のこととし負担する責任を持っている。国は経済的負担をするのであるから、民主国家として国民の生存の安定を図るため、誰にどのくらい支払わなければならないか、それをチェック

し監督する制度が機能している。

ドイツの社会福祉事業には3つの原則・ポジションがある。補完の原則、国による資金負担義務、優先の原則の3つである。

ドイツで自由な社会福祉事業が興ったのは、工業化に伴う社会の不安定化が背景にあったからである。このため、国が決めたこととして「補完原則」が存在し、これに基づいて問題の解決を図ってきた。

「補完原則」の基本的考え方は、個々の人間、家族、グループ、互助組織、などが自分の力すべきことは、国民の上にある組織（市町村、州）や国家が勝手に取り上げず、国民にできることは国民に任せることである。

例えば、老人介護、老人保護を家族が自分達の手で面倒を見ることができ、また自分達で面倒みたいという時に、国が老人介護ホームを作って、老人をそこに入れろと命令することはできない。福祉連合が老人ホームを作ろうという時には福祉連合に任せればよいので、国がそれを取り上げて、国がやってしまうことはできない。市民ができることを国家が横取りしてはいけない。

しかし、全国社会福祉連合会が老人介護ホームを作るという時には、国家から一部なりとも費用をもらう権利がある。また、国家は資金を出して、社会国家として成り立っていくため「資金繰りのギャランティーをする義務」を負う。

第3のポジションは、「優先の原則」である。具体例としては、国が老人ホームを設立するため資金を出す場合、資金を受け計画を実行することにつき自由社会福祉全国連合会会員各団体が優先権を持つということである。言い換えると、国家が資金を出して社会福祉に関するサービスを誰かにやらせようとするとき、もし既に市民社会の中に自由な社会福祉組織があるならば、そこに優先させて資金を出し実行させる。第三者のまったく関係のない人に与えてはいけない。これが「優先の原則」である。しかし、社会福祉が発展してくると色々な問題が起こる。資金が不足するようになるし、優先の順序そのものにも変化が起こってくる。1990年になると、補完の原則は変わらないが、優先の原則には変化が出てきた。新しいドイツの介護法では、老人介護は民間組織、社会福祉組織に自由に与えてよいこととなった。誰が運営するかは、客の立場にある高齢者、老人、介護する人あるいはその家族が決めることができるようになった。ここに競争の原則が生まれてくる。したがって連合会もその競争に打ち勝つように努力する必要が生じた（「優先の原則」は市場競争の導入により変化しつつある）。

（3）自由社会福祉全国連合会の組織

自由社会福祉全国連合は、以下の6つの伝統ある中核的福祉団体をメンバーとする連合体である。

① AWO（Arbeiterwohlfahrt）労働者福祉協会

民主社会党系の団体で、第一次世界大戦直後1919年に創立され、労働者を対象とし

全国的規模で福祉事業を行っている。ナチが権力を掌握していた 1933 年・1945 年の間は禁止されていたが 1946 年には再構築され、1989 年 11 月 9 日のベルリンの壁崩壊後は、旧東独圏の 5 つの州でも再開されている。会員は 60 万人、ボランティア約 10 万人、約 1 万の施設または団体で 14 万人を雇用している。

② ドイツカリタス (Deutscher Caritasverband=DCV)

ドイツカトリック教会の下にある福祉団体で、1897 年創立されフライブルグに本部を置いている。いろいろな地方レベルにある 636 の組織、262 の慈善宗教コミュニティおよび 19 の専門機関を統括する 27 の教区組織から成り立っている。ドイツカリタスは 123 万 3,809 箇所で活躍する 2 万 5,699 の団体を監督しているが、これらの団体はパートタイム含め 49 万 5,215 人を雇用している。

③ ディアコニー (Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche=ERK)

ドイツのプロテスタント諸教会がメンバーとなっている。具体的には、24 の合同プロテスタント教会、改革派、ルーテル派州教会、プロテスタント教会会員、社会福祉施設を持つ 9 つの自由教会、約 90 の専門組織が会員となっている。この中には 2 万 7,000 の多様な規模の独立した法人を含む。会員全体では、100 万以上の場所でセラピー治療や介護を行っている。また、パートタイムスタッフを含めると 45 万人以上のスタッフを雇用している。更に、約 1 万 8,000 の地方教会に属する数十万人のボランティアが積極的にこの社会奉仕を支えている。

④ ドイツユダヤ教中央福祉協会 (ZWST=Zentralwohfahtsstelle der Juden in Deutschland)

1917 年にユダヤ慈善協会の傘下に設立された。国民社会党 (ナチ) 統治下では強制的に解散させられたが、1952 年に再建され「ドイツユダヤ教福祉センター」の名の下に法人格を持つに至り、1956 年以来自由社会福祉全国連合会の会員となった。ZWST は 12 のユダヤ教地域組織と 8 つの独立系ユダヤ教会員、ユダヤ人婦人会に約 10 万人の会員を持つ。社会活動としては、特に、若者や老人のための修養会、レジャーイベント及び地方ユダヤ教会会員のための社会事業の訓練セミナー、支援。1990 年以降は旧ソ連邦からの移民の流入に対応し、彼らの社会的、宗教的差別排除が重要な仕事となっている。

⑤ ドイツ赤十字 (Deutsches Rotes Kreuz=DRK)

スイスにある国際赤十字委員会の下にある国内組織であるが、ドイツでは一応トップの福祉組織に数えられている。ドイツ赤十字は 7 万 5 千人の有給スタッフと 40 万人のボランティア、それに 19 地域、529 地区にいる 400 人以上の会員と約 5 千の地方組織及び看護人協会を参加に置き、内外の人道的、社会的問題に取り組んでいる。

⑥ 非宗派慈善連合会 (Deutscher Paritatistischer Wohlfahrtverband)

社会事業を行う宗派に偏らない独立系のグループで、16 の地域、280 に地区で 9,800 以上の団体が活躍している。援助を必要とする人と同じ目線で支援するとの考えを持っている。

これら6つのトップの福祉団体の連合体が自由社会福祉全国連合会である。連合会はこの組織を代表して社会政策関係のロビー活動などを行っているが、連合会のためではなく、6つの団体に属する何百万人もの人々のための福祉を考え、働きかけを行っている。

全国連合会に属する病院、青年のための施設、高齢者、障害者のための施設、職業訓練施設、特別困難に陥っている人々の施設、ホームレス、ホスピスなどの施設を合わせると、6つの団体で、9万4千施設、全従業員数120万人に達する。

	施設数	ベッド数、場所	従業員	内パート
病院	1,227	220,507	317,516	103,742
青少年施設	33,974	1,835,231	256,732	110,250
家族施設	9,453	58,757	89,447	54,942
高齢者施設	15,212	481,495	237,577	108,140
障害者施設	12,449	344,819	157,711	59,503
その他	19,683	215,417	88,921	33,086
社会活動、介護の 専門職業訓練施設	1,568	114,310	16,425	7,990
合計	93,566	3,270,536	1,164,329	477,653

9万4千の施設にはいろいろなサービスがあるし、それぞれの規模も異なる。これだけの数、これだけの種類、これだけの施設を抱えているということは、多くの問題を抱えており、それを解決しなければならないことを意味する。

この6つの団体はそれぞれ非常に長い歴史を持っており、また誇りを持っているが、今日に於いては、これらの団体以外の民間の同様な施設と競争状況におかれている。したがって、全国連合会に属する施設は公共の利益のために働く施設として、民間の一般の企業として運営している施設に比べて、どんな良い点があるか常に示していく必要がある。

我々としては、何をなすべきか考えたが、結局、公共のために、社会の結束、市民社会の中における社会の結束を考え、それを守っていかねばならぬと考える。連合会のために非常に多くのボランティアが働いているが、ボランティア自身もそれぞれに問題を抱えている。そのことを念頭においていかないと彼らも働いてくれない。我々の方から市民の方に働きかけ、「公共の利益のために働いてください」という風に彼らを鼓舞する必要がある。

そういう呼びかけに答えて、現在、有給職員120万人と一緒に、ドイツ全国で250万人から300万人がボランティアとして働いている。ドイツの人口は約8千万人ないし8千5百万人いることを考えると、まだまだ十分でない。高齢化が進んでおり、国に頼ることには限度があるので、自分達でできることは全部我々が処理しなければならない。このような見地からもっともっと努力する必要があると考える。

以前は、社会民主党員（SPD）であれば労働者福祉協会で、カトリック教徒はカリタスで、またプロテスタントはディアコニーで、といったような仕分けがあった。ところが、最近では、どの教会の信者であるとか、どの政党の党员であるとかの持つ意味、教会や政党の束縛力が減ってきている。政党とか、教会とか、信仰とかを全く抜きにして、「何をするのか」という仕事をするのか、最初の目的である具体的なプロジェクトを示して、一定期間このプロジェクトのために一緒に働いてくださいという風に頼まないと、誰もついてこなくなる。言い換えれば、「我々の団体に入って死ぬまで我々と一緒にやりましょう」とはいえなくなってきた。正規の職員がボランティアに対する考え方も変化してきている。かつてはボランティアを邪魔者扱いにする職員もあったが、ボランティアは自分達の仕事を豊かにする人たちと考えるように変わってきているし、そういう教育を受けている。

このような状況になってきたので、組織自体の透明化、資金面でも、事業面でも、全て社会に発表できるような状況にする必要がある。もしそれにより、市民をもっと動員して、市民の時間、市民からの資金（寄付）を捧げてもらうことに成功すれば、我々はこれから先、100年、200年、一緒に働くことができると考える。

（4）質疑応答

Q：現在の組織は法的には、法人格はないのか。

A：我々は、もちろん法人格を持っている。しかし、国からは完全に切り離されている。

Q：資金的に援助はないのか。

A：国の仕事を我々が行う場合、国からそれに対するお金はもらう。しかし、国の委託をうけることはあっても、立場としては国とは全く別である。

Q：250万から300万人のボランティアは、人口に対して少ないとの話であったが、需要、即ちサービスを受ける人に対しても不足しているということか。

A：需要がどれだけあるか、それに対してどうかは、数字的には分からない。ここで区別したいのは、本職としている120万人の従業員と、全く給料も報酬を受けないで仕事をしているボランティアとの区別をしておきたい。

Q：120万人の従業員との関係は問題ないのか。

A：実はそれが問題である。ドイツ全体では、1,700万人のボランティアがいますが、その内たった250～300万人が社会福祉関係の仕事をしている。

私が問題としているのは、病院や施設での老人介護の問題である。ドイツでは、高齢化社会となっているが、介護を必要とする高齢者を自宅に引き取る人がだんだん減少してきている。また、独り暮らしの高齢者が非常に増加しているが、独り暮らしの人は、独りではどうしようもなくなると、介護老人ホームへ廻されてくる。それぞれのケースを考えると、高齢

化が進んでいる社会の中で、いったいどれくらいのベッド数の介護ホームを何軒建てる必要があるか。もしそうなった場合いったい介護ができるのであろうか。若い人が十分育ってこない以上、将来、誰が介護を引き受けるのか。

自由社会福祉連合としては、隣近所の人たちを互助組織のような形で組織化することを提唱している。近隣の人の助けを借りて買い物に行ったり、食事を運んだり、訪問したりする。そうすることによって、独り暮らしの人も、できるだけ長くそれまでの家に住むことができるようにし、介護ホームに入れなくてもよいようにするということである。高齢化が進むと、250万から300万人が、仮に施設の従業員であっても、ボランティアであっても、それだけでは十分ではない。

5年ほど前からそういう運動が起こっているが、現在ドイツの社会福祉の費用は大幅に増加し、爆発寸前の状況になっている。資金繰りが厳しくなっており、何か手段を考えなければならぬ状況にある。即ち、市民一人一人の使命はどうあるべきか、国の庇護は何であるか、我々のような福祉の連合会は何をなすべきか。そういう疑問を解決しなければならぬ時点に来ている。

Q：考え方としては分かる。しかし具体的には、連合会の6つの加盟団体の内、プロテスタント、カトリック、ユダヤ教の団体は、いずれも財源の一部を教会税に依存しているのに対して、教会員の減少により教会税収入が減り、その活動が弱体化して低下する可能性はないか。

A：ここでドイツのプロテスタントの教会連合会の会長のフーガー司教の言葉を引用したい。彼は「人々の結束をもっと固めて、地域社会に活力を与えて、具体的にはもっと教会に来るようにしなければならない。」と述べている。

Q：教会に来るようにしなければならないのは分かるが、具体的に宗教関係団体の活動が弱体化していないか。

A：ドイツ全国では分からない。そういうプロジェクトがあり成功を収めており、成功したプロジェクトを吸い上げて、それを他の地域にも移していくことを我々はしようとしている。私としては、何処かの小教区に住んでいて、何か問題があった場合、「これは教会の仕事だ。これは国のしごとだ。」といって放置するような教区には住みたくない。誰もやらなければ、我々がこれをオーガナイズするしかない。

Q：ドイツの場合、ボランティア活動を支えている人たちというのは、どういう人たちか。

A：いろいろな人達がいる。主婦もいるし、昼食の用意をする人には金持ちの婦人もいる。また、やっと暮らしていけるような貧しい婦人もいる。年齢的には、老婦人が子供の世話をすることもある。子供達は老婦人と一緒に遊べて面白い、というように、それらを組織化する仕事を我々はやろうとしている。

第2章 訪問調査

Q：病院とか施設とか、民間企業と競合していると差別化が必要と思うが、民間企業との競合の状況は現実にはどうなっているか。

A：以前は国が福祉連合会を優先させて、重点的に与えていたが、現在は自由な入札によっている。競争の状況はケースバイケースで、利益率の高い事業は競争が激しく、利益がない仕事には競争相手がいない。

（仲摩 信行）

5-4 「市民社会全国ネットワーク」(BBE) について

(Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement=BBE)

○日時：2006年8月30日(水) 14:30~15:30

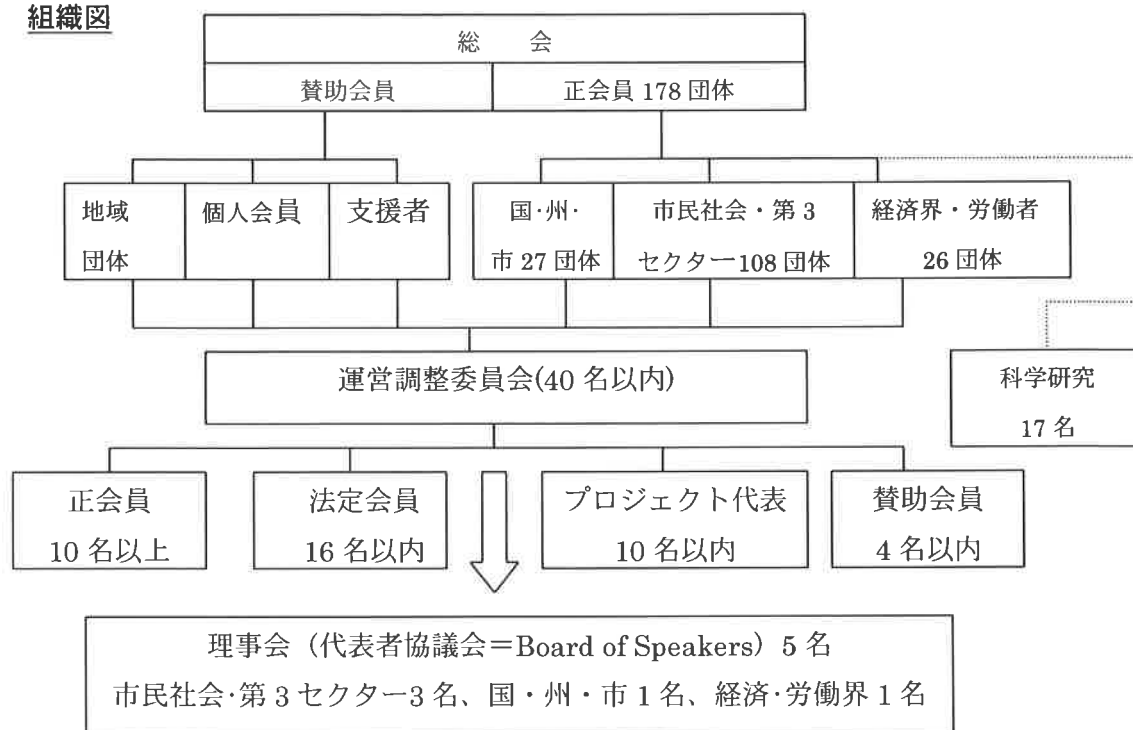
○講師：Hr.Birger Hartnutss (市民社会全国ネットワーク研究主任)

(1) 設立経緯と組織

BBE は、国際ボランティア年(2001年)全国協議会により2002年6月5日に設立された。現在178の加盟団体があり、数百万人の会員を傘下においている。当ネットワークの特徴としてメンバーが特定の層に限定されることなく、市民、政界、経済界の3者が一体となって運営されている点にある。これはドイツでは新しい形態である。ドイツでは政治なら政界、経済なら経済界という風に、それぞれに分かれて活動している。さらに環境保護グループ、文化グループ、社会科学グループなどそれぞれがグループを持っている。

BBE の狙いは個別にあるものを纏めて、その全体をうまくネットワークを組むことによって市民社会を充実させることにあり、そのために発足された。

組織図



BBE のネットワーク構成の多様性は上記組織図で分かるが、このうち正会員は、市民社会・第3セクター108の組織、国・州・市町村27、企業・労働26団体、科学研究の世界からも17名が個人の資格で参加している。市民社会・第3セクター108中には社会、文化、スポーツ、互助組織などいろいろな団体が加わっている。例えばドイツでは正規の消防署の他にボランテ

ニアの消防隊があるが、これも参加している。同時に国・州・市町村、経済・労働グループでは、ブリティッシュペトロリアム社（BP）のような大企業や労働組合が参加している。

設立の経緯を補足すると、2001 年の国連提唱による世界ボランティア大会の時にボランティア・キャンペーンをしたが、この国際ボランティア大会の後、ドイツでは何が欠けているかという議論が出て、そこで「市民社会を代表するものがない」ことに気づいた。この国際年の他に、もう 1 つ重要な意味を持ったのは連邦議会の動きである。

連邦議会には「アンケート委員会」という機関があり、これは公聴会ではなく、専門家と議員が半数ずつ集まってディスカッションをする会であるが、4 年前から 2 年間かけて「市民参加を促進させるためにどうすべきか」という点について検討し勧告書を作成した。その勧告の中に、ネットワークを作るべきとの内容があった。このように、ネットワークの設立には、国際ボランティア年と、連邦議会からの勧告の両方が契機となったといえよう。

（２）「アクティブな市民社会」に向けて

BBE の活動には 2 つの重点活動領域がある。

1 つは内部に向けたネットワークのための学習である。ネットワークをいかにうまく結びつけて機能させ、運営していくかという内部に向けた働き。色々な組織、団体から代表が集まっているので、その人たちと一緒にネットワークを組んで働くために、かなり緊張に満ちた話し合いがもて、相互に学ぶことも多い。例えば、自由意志で参加している消防隊員が環境保護グループの人から学ぶこともあるし、市町村の職員が民間団体から話を聞いて学ぶこともある。

第 2 の活動は、外部に向けた働きかけ、とりわけ政治に向けた働きかけである。州や市町村への働きかけもあるが、特に連邦政府に向けた働きかけが中心で、BBE が見て問題がありそうなところには嘴を突っ込んで議論に参加し問題点を明らかにし、解決策を一緒に探っていく。これまでになかったそういう仕事を始めた。いわばロビー活動である。これまでのロビー活動は、特定の人や組織の利益のための活動であったが、BBE のロビー活動は社会全般の利益を考えたものであると自負している。

BBE の構造は伝統的な社団である。登録されていないが実際面ではほとんど変わらない。組織的には、第 1 に会員総会がありひとつの中心となる。もう 1 つは理事会（代表者協議会＝スピーカース会議）があるが、その中間にいくつかの組織がある。

具体的な活動の基準として、BBE は「アクティブな市民社会」というヴィジョンをもっている。これは、社会の中で、各個人が社会全体の福祉のために、責任を持ち、アクティブに責任を果たすことである。それは、我々が、一人一人の市民に任せてしまうことではなく、我々の方から、市民をして組織や国家に眼を向けさせてその使命の遂行を求めるのである。

働きかけることによって、国やいろいろな社会の組織で一般市民も協力できるような場を提供する。あるいは国に働きかけてそういう場を提供してもらって、一般市民にも協力してもらうようにオーガナイズする。

例えば、ボランティアの労災保険問題と新しい公益に関する法整備のような、法的枠組みの

改善が一日でも早く実現するように政府に働きかけている。また、市民参加のためのボランティアの資質の向上のための講習会などのサポートを実施しているが、若い人に早い時期からボランティア活動に参加できるように、学校でも社会への参加意識をもって勉強するように考えている。

現在、教育問題の議論が盛んで、ドイツでは PISA（OECD 参加国の 15 歳未満の学習達成度国際調査）学力試験でドイツの子供達の成績、特に算数の成績が非常に悪かったことから、算数や科学の勉強など専門別努力が必要であると強く主張されている。しかし BBE は、単に読み書きそろばんだけではダメで、それ以上に社会全般のために、皆のために、何かしようという気持ちが必要であること、即ち読み書きそろばんのような文化技術も大事であるが、これと同じように社会的連帯感とか市民参加ということも重要なポイントであると主張している。それには独りだけではないのではなく、皆で協力しながら達成できるとの思いが重要だと考えている。

（３）市民社会のインフラストラクチャー

また、市民社会のインフラストラクチャー、「ローカルなインフラストラクチャーとは一体何か」の議論がある。国が実施したいろいろな調査や自治体の体験から判断すると、社会事業に対する市民の直接参加態度が、かなり大きく変化してきている。即ち、従来のように生涯同じことを継続してやりたいという態度は徐々になくなりつつある。逆に、自分の生活時間に合わせ、自分の職業生活との兼ね合いなどを考えて、自分の参加したいプロジェクトを一定期間一緒にやり、1つの成果を見て次を考える。そういうパターンが非常に増えている。そういうボランティアの変化に対して我々としても解答を見出さなければならない。これを我々は現代的なローカル・インフラストラクチャー、「市民参加のためのローカル・インフラストラクチャー」といつている。

このために各地域にそのための相談員を置き、ボランティア希望者のコンサルティング行っている。その際、ノウ・ハウや能力を高める必要があれば学校や研修所を教えたり、講習会の参加を勧めたり、仕事を仲介したりしている。新しい施設としては、ボランティア斡旋センターを設けているが、現在全国で 108 箇所ある。ベルリンにもセンターがあるが、ドイツで最も古いセンターの1つである。市民の内、「時間がちょっとあって世の中のために何かやりたいがどうしたらよいだろうか」と考えているものが、センターへ行くと「あなたの能力ならこういうことができるのではないか」「こういうところがあって、人を探しているの、そこに行ったらどうか」といった相談を受ける。

現在、ドイツにとって重要問題の1つは外国人問題である。現在たくさんの外国人がドイツに来ているが、いろいろな国から来るということは、色々な文化的背景を持ち、いろいろな問題を担った人がいるということである。彼らはドイツにはゆかりもなく親戚もないわけで、そういう人たちがドイツでまともな人間として暮らしていくためにどうしたら良いかを考えるのも BBE の仕事であると考えている。この課題で非常に重要なポイントは言語問題である

が、それでも我々もディスカッションに割り込んでいって、一緒に話し合いをして共通のヴィジョンを考えることにしている。自由意志による市民参加というのは在独外国人とのインテグレーション、社会同化のために非常に重要なことであり、外国から来た人々にもその重要性を伝え市民参加してもらおう。またスポーツクラブ、男の子も女の子も外国から来てドイツの子供と一緒にサッカーをやり、もう国の壁はなくなってしまう。我々としてはこういった状況をもっと強めたいと考え、色々な団体に働きかけ、外国から来た人々をもっと自由に迎え入れるように勧めている。

BBE が実施していることは、非常に多く盛りだくさんでいろんな種類のものがあるので、プロジェクトごとに作業グループを設けている。外国人を迎え入れる件についても、経済界の人、社会福祉の人、国の代表など各界の人々が集まり、それぞれの立場から自由な意見を交換し、そこでまとまったことを内部での学習、外部への伝達を行っている。

なお、広報活動は現在非常に重要なテーマとなっている。BBE のウェブサイト (www.b-b-e.de) では 2 週間ごとにかなり活発な電子版のニュースを出している。ウェブサイトは現在ドイツ語であるが、そのうちに英語版も作る予定である。BBE としては、この「自由意志による市民参加」というテーマをどうやって世間に知らせ、どうやってレギュラー参加者にするかが非常に重要なテーマである。しかし、重要なことであっても、なかなかメディアのニュースにはならない。そこで 2006 年 9 月に全国ドイツ市民参加集会、即ち、「一緒にやろう」運動のような会合を全国約 500 カ所の会場で開催する。これに平行してキャンペーンをはり、政府にも働きかけ、テレビでもスポット広告を出す。また、各界の有名人を呼んで話をしてもらおう予定である。このプロジェクトには連邦政府のケラー大統領を名誉総裁として迎えるとともに、いろいろな分野のスポンサーと協力して運動を展開している。これは BBE の最初のキャンペーンとなるが、ベルリンのブランデンブルグ門でスタートが切られる。

(4) 質疑応答

Q：この組織は何人ぐらいでやっているのか。また、資金はどうしているのか。

A：BBE のボード（理事会、幹部会相当）は 5 人である。しかしこれは名誉職的な要素もあり、実務は 4 人の専任職員と実習生が担当している。職員の仕事の中心は連絡事務であるが、9 月のキャンペーンのためにはさらに 4 名を依頼している。

Q：500 カ所のキャンペーンを 4 人でできるのか。

A：それは我々の会のメンバー団体が、その場で担当してくれる。従って、規模は非常に大きい。各メンバー団体が仕事を担当してくれるので、BBE はそのトップにあって最後のつなぎを担当することになる。新しいものを作るのではなく、既存の団体を結び合わせる仕事である。あと細かい話し合いには代表者の会議があり、そこで話し合われる。実際の具体的なことは理事会が決定する。

Q：事務局の予算はどうなっているか。

A：この事務局の予算は「連邦家庭高齢者女子青少年者予算」という連邦政府からの支援が中心だが、これはコアになっている事務局の費用に当てられる。BBE は社団であるので会費はあるが、1 団体当たり 100 ユーロで、非常にシンボリックな会費で、実際のキャンペーンや講習会などの催し物の費用は各団体が寄付を募ったり、スポンサーから調達したりしている。例えば、BP と一緒に若い人々に呼びかけ、能力向上講習会、スキルアカデミーを始めている。

Q：要するに、企業にスポンサーとなってもらって活動するのか。

A：単にスポンサーとして資金を負担するだけでなく、企業も人を出して一緒にアイデアを考え出す。企業自体も興味を持って参加し、一緒にプロジェクトを開発していく。講習会の講師には経済界や第 3 セクターから来るし、そこから協力関係ができてくる。また、若い人だけでなく、経済界で働いている人も参加するので、マネジメントの考え方などいろいろな話題が出てくる。

Q：資金の集め方が、ロビー活動の支障になることはないか。

A：支障になることもある。企業の方から内容や方針を決めようとしたリアルな体験もある。BBE としては、自信を持って、目的意識をはっきりさせて企業と付き合っていく必要がある。スポンサーによっては非常に難しい面もあるが、企業と一緒に同じ目線で仕事をしてゆく必要がある。

Q：BBE 誕生の経緯に関連して、2002 年に、多くの市民社会組織の上部団体として BBE ができ、政治、企業、学者・研究者を網羅した、巨大な組織が誕生したわけだが、それは市民社会側の努力だけで、短時間にできたのか、それとも政府の働きかけ、例えば法律を作るのではないにしても、それに近いものがあったのではないか。

A：国際ボランティア年（2001 年）の時に、全国協議会が生まれ、これがネットワークの母体となった。この会には国の代表、企業関係者、市民社会の代表者もいて、設立にはこの協議会が努力した。国際年に生まれたこの協議会を国際年の後このまま解散させるのはもったいないということで BBE ができたが、議会も、アンケートコミッションも賛成し、政府も資金を出してくれた。いろいろな種類の団体に関係しているが、それぞれ慣習も異なり、利害も異なるので、いわゆるアンブレラではなく、ネットワークとして設立された。

Q：BBE の他に、同様な組織が現れる可能性はないか。

A：何か 1 つのテーマがあって、何かのきっかけがあれば似たような組織が出来る可能性はあるが……。

Q：皆が共通点持つといっても、例えば外国人労働者問題にしても、中には外国人労働者への

2章 訪問調査

対応につき別の政治的主張をもつことになり、共通のネットワークではなく、色づけされたネットワークが出てくる可能性があるのではないか。逆にその前に、BBE としては一種のコンセンサスを持ってそういうテーマに取り組むのか。

A: コンセンサス、即ち考え方に統一の柱を作ることはできない。ネットワークとしては、様々な立場の意見にチャンスを与えるが、常に共通のポジションに持っていくことはできない。結局、常にディスカッションを行って、どこかでコンセンサスが生まれた時に問題を取り上げる。また、意見が対立するような問題があったら、対立する両者の意見が対等な立場でディスカッションできるようなフォーラムを与えていくことが大切である。

(仲摩 信行)

5-5 ドイツのコミュニティ財団について

○日時：2006年8月30日（木）15：45～16：45

○講師：Frau Bernadette Hellmann(Referentin Bürgerstiftungen,
Aktive Bürgerschaft e.V.)

（１）「積極的市民（参加）」

団体名 Aktiven Bürgerschaft とは「積極的市民（参加）」という意味である。この組織の仕事は、Bürgerstiftung（市民財団）の設立に関するコンサルティング、活動支援、また市民財団のあり方などについて、広報活動を行っている。

（２）市民財団の特徴

ドイツには市民財団を構成するための法制度はないが、10 にわたる特徴、あるいはスタンダードというものが存在している（詳細は第3章第8節参照）。市民財団は市民による市民のための財団である。財団であるから資産というものを作らなくてはならないが、寄附をする人というのは、個人、企業、市町村、公益のイニシアチブ等いろいろありうる。この市民財団の特徴は、こうしたいろいろな種類の人格からお金を集めて、それぞれ必要な財団の資金を構成しているところにある。

市民財団では、寄附者が他の人たちと一緒にお金の使用について、決定することができる。市民財団というのは、1 人だけでやるのではなくて、たくさんの寄附者がいて一緒に金銭の使い道を決める。活動の対象、貢献の対象となるものは多種にわたっている。文化なら文化だけというわけではなく、文化もスポーツも、いろいろなものが入る。

それには2つの理由があるだろう。1 つは、そうすることによっていろんな人がスポンサー、寄附者になることで、関心を持つことができるようにする狙いがある。もう1つはいろいろなことを財団の事業活動の目的とすることでその地域における変化に容易に順応できるようにするためだ。最初から1つのものにしてしまうと、文化なら文化というものにしてしまうと、文化の分野はもう十分なので、青少年育成のほうが必要だというときに、対応できないというのでは困るのだ。その時々に応じて重点を変えていくことが重要である。市民財団は、文化、青少年（健全育成）、スポーツ等など、自由にその地域の要求に合わせて目的を決めていくことができる。

また、市民財団の特徴として全国レベルで活動していくのではなくて、地域ごとに固まって活動していくということが挙げられる。その地域でもって資産を増やしていく。資産を増やすことによって地元の要求にあった対応をしていく。

（３）市民財団の歴史と発展

この市民財団というものは、発生はアメリカであり、1914 年にクリーブランドで生まれた。

その 80 年後にやっとドイツにもその種が飛んできた（日本のほうがもっと早かったようである）。

ドイツではじめに市民財団ができたのは 1996 年で、ギュータースローという小さな港町である。そこにはベルテルスというメディア王がおり、大きなコンツェルンを形成している。翌年の 1997 年には、ハノーバーにできた。

1996 年に最初の市民財団が生まれてちょうど今年で 10 年目になるが、現在ドイツには、135 の市民財団がある。非常に速い発展を示していることになる。設立のカーブは急上昇しており、この過去何年かで倍増している。

市民財団の法律的な位置は、民法による民間財団、私的財団であり、プライベート・ファンデーションである。創立のための資本は 5 万ユーロ以上ということが法律で定められている。しかし実際には平均して、15 万ユーロという出発資金を用意している。

財団には次の 3 つの機関がある。Vorstand（理事会）、Kuratorium（評議員会）、Stifterversammlung（寄附者の会議、寄附者集会）である。

市民財団の設立のためのモデルには、言ってみれば次の 2 つがあるだろう。

①ボトムアップ形式：

たくさんの寄附者というのがいて、お金を持ち合って財団をつくるケースである。ミュンスターなどに例がある。

②トップダウン形式：

大口の寄附者が 1 人という場合。1 人がリーダーシップをとって設立するケースである。1996 年のギュータースローの財団がその例である。

（４）市民財団からの恩恵

ドイツの国民の 15% は、市民財団があるところに住んでいるといわれている。一般市民もその恩恵を受けることができる。だいたいドイツ全国の 35% の面積、地域が市民財団の恩恵を受けることができる。国民の 15% がそういうところに住んでいる。

35% というのは、地域、面積のことで、ドイツの総面積の 35% を占める地域に、市民財団が設立されている。市民財団が各地域にあるわけである。市民財団を中心とした地域というのがあり、その面積を併せた総面積が、ドイツの総面積の 35% に相当するということである。

市民財団は、本来はどこかの組織が行う事業・プロジェクトをバックアップするというものが、一つの活動のやり方だが、さらにまた財団が中心となって、イニシアチブをとって一つのプロジェクトを進めるということもある。

全体のお金の支出額の 39% は青少年育成のために使っている。続いて、文化 16%、社会福祉・健康保健 12% というようになっている。

市民財団は、同時に寄附者のためのサービス活動も行っている。たとえば、財産管理のサービスである。個人の財産を、委託を受けて世話をする人が、財団に持ち込んでキープする。その人がなくなったときは遺言に従ってその財産を取り出すこともできるし、その財産をそ

のまま寄附することもできる。一種の信託ということができる。

（５）市民財団への参加の形態

市民財団で働く人のほとんどは名誉職である。ボランティアでやっている。ドイツの市民財団は、アメリカ、その他の国の市民財団とちょっと事情が違う。ここで重要なポイントは、参加の形態である。ドイツにおいては市民財団は、誰でもそれに参加することができる。お金をわずかしか持っていない人でも、お金持ちでももちろんできる。お金がない人でも参加できるのは、アイディア、労働時間でも参加できるからである。これは、ボトムアップの場合はもちろんだが、トップダウン形式の市民財団でも個人が自由に参加できる。

ドイツでは、社会福祉ということがよく言われている。市民財団というのは、こういう組織をつくることで、個人が自分の財産を一般社会の利益のために使ってもらいたいというときの受け皿になる。また、逆にこういうことができますよということを市民に呼びかけるという仕事、これが一つの特徴になっている。

市民財団というのは長期的なスタンスを考えて設立されている。それはつまり財産、資産をなるべくたくさん集めて、それを積み立てて、それを使っていきたいと考えているからである。短期的視点の活動ではあまり意味がない。長期的な展望にたって集め、長期的な展望にたってそれを使って、地域的な事業を行っていく、そういう建前をとっている。

それからさらに市民参加を結集させる役割を果たしたいと考えている。地域に根付いた財団なので、その地域にあるいろんな市民参加グループとか、市民参加組織とか、そういったイニシアチブがあるが、そのネットワークづくりをしたり、育てたり振興したり、している。お金の面、人間の面、リソース、それらを地域でもって結集させる。一つのプロジェクトのために結集させる。そういう能力もあるし、実際、その役割を果たしており、事業も行っている。

（６）質疑応答

Q：トップダウンの市民財団のイメージがよく分からない。どういうことか。

A：トップダウンの形式のほうは、1人がイニシアチブを取ったということであって、いくらでも他の人がそれに加わることができる。トップダウンのほうは15万ユーロだか、まとまったお金がはいるがプロジェクトはまだないというような場合である。ところが逆にボトムアップのほうは、最初からこういうことがやりたいということで、みなでお金を持ち寄って活動を行うというようなケースのことである。

Q：市民財団の活動の39%が青少年育成のために使っているとの説明であったが、具体的にはどのような活動があるか。

A：ベルリンを例にとってもいえば、登校拒否の子供たちを学校に戻す仕事・プロジェクトである。外国から来た人たちの子弟の言葉の問題がある。また、ベルリンには貧しいとか、失

第2章 訪問調査

業者が多いということで、問題となっている地区もある。そういう土地の子供たちに、音楽、文化の催しに接する機会を与えるなど、多様な分野に広がっている。

Q：私の知っている米国のコミュニティ・ファンデーションは、いわゆるグラントメイキングファンデーションといって、要するに助成金を出すということで、寄附においては大いに市民参加型だが、事業はある市民団体がやっていて、その市民団体に対して必要な資金を助成するということはやっている。こちらの市民参加型のコミュニティ・ファンデーションというのは、実際に事業をやるのか。

A：両方ある。財団が独自にやっているケースもあるし、財団が組織にお金を出して、助成をしているケースもある。たとえばドイツ語を教える、外国からきた子供たちにドイツ語を教える。これは100人以上の人がボランティアで教えに行っている。それのお金を財団が出している。オーガナイゼーションも財団がしている。財団のオーガナイズをする職員たちはボランティアが多い。一種のプロジェクトマネジメントといっている。もちろん純粋な助成プロジェクトもある。

Q：市民財団ができている地域の特徴はあるか。

A：人口集中地域が多い。また逆に過疎地域も多い。人口3,000人という街もあれば、ベルリンのような人口340万人の街もある。

Q：寄附したお金の運用はどうやっているか。利回りはどれくらいか。市民財団に寄附した場合の税制優遇措置はあるのか。

A：金額によっても利回りは違う。運用率はちょっといいにくいのだが、大雑把に言ってほしいは5%くらい。しかし、傾向としては利率は下がっている。税金については、他の財団に寄附するのとまったく同じ条件である。

Q：10の特徴（10 Merkmale）とは何か。また、135の財団のうち10のメルクマールに達しているものはどれくらいか。

A：ドイツ財団連合、市民財団作業委員会、その両方が出す。市民財団から申請して、10のメルクマールに合致していますということがわかったら、Guttesiegelがもらえる。Guttesiegelは資格、資質、中身のよさを表す。Siegelというのは、刻印、公印、判子という意味。いってみれば、Guttesiegelは太鼓判のようなもの。10月1日が「市民財団の日」となっており、そのときに発表される。これまでは135のうち68の財団がもらっている。財団の数は増えているので、比率は変動する。

Q：冒頭の説明で、法制度はないが、10のスタンダードがあるといわれた。法制度がないというのはどういうことか。市民財団という特別の法制度がないということか。

A : Bürgerstiftung という名称ですが、これは法律的に守られた名前ではないということである。普通の財団と市民財団とは法律的にはまったく同じである。ただし、Bürgerstiftung という名前は法的保護は受けていないから、だれでもそういうものを勝手に作って、市民財団という名前をつけても文句を言われない。法的には普通の財団である。ただ、Bürgerstiftung ということで特徴を備えているから、10 のスタンダードをクリアすると市民財団としての太鼓判をもらえる。ドイツには 400 に上る Bürgerstiftung という名前をもったイニシアチブがある。ないしは、Bürgerstiftung と自称している団体がある。

つまり、3 種類あると考えるとよい。1 つは、Bürgerstiftung (市民財団) と名乗っている団体 (自称、主張している団体も含めて) で、これが 400 くらい。次は資格の太鼓判を押してもらったという、現在は 68 の市民財団で、近々もっと増えるかもしれない、10 のメルクマールの条件を備えた市民財団である。それから最後に、最近できたが、こちらの見たところでは 10 の条件を備えているようだと、公式に認められていなくても定款からそれが分かった場合、一応数として入れている。今、135 といったのはそのことである。この 135 の団体が 10 のクライテリアに合っているだろうということである。

Q : 135 のうち要件をクリアしていると認証されたのが 68 と。

A : そのとおり。少ないと思われるかもしれないが、すべての市民財団が太鼓判を欲しいと思うわけではない。そういうところもある。

Q : では、太鼓判を押してもらう効果はなにか。信用力がついて、市民が寄附をしようとか、ボランティアと一緒に協力して活動しようとか、市民の意欲を駆り立てるということがあるかもしれない。それ以外に税制優遇をとるのに、太鼓判があると有利になるということもあるのか。

A : 税金面では関係なし。ただし、信用を高める効果はある。市民の参加も容易になっていくということで、寄附をするときはそれが決め手になることもあるだろう。クオリティマークともいえる。

Q : 10 年間で 135 の団体ができた。日常の運用面にかかわる人材が非常に重要だと考えるが、どういう人が運営にあたっているのか。常勤のスタッフはどういう方になるのか。資産運用から含めて全部やるわけであるから、それなりのパワーが必要になる。その辺の体制は一気に 135 の団体で出来上がってくる過程で、整備されていたのか。そこら辺の事情は何か。

A : ボトムアップの場合は、たくさんの人が寄附を集めてくる。いろんな人が、いろんなアイデアを同時にもってくるし、いろんな人材も集まってくるので、ボランティアでもって、財団を運営していくというのはそんなに問題があることではなく、大変なことでもない。運営していくという人間を見つけるのは、そんなに難しくない。トップダウンの場合もまとめ

ったお金を出すだけで、出捐者が自分のところの人を出すとか、事務所を使わせるとか、いくらでも条件は揃っている。ただ、市民財団で問題なのは、そういうことよりも、トップダウン型であれ、ボトムアップ型であれ非常に難しいのは、お金を長続きさせること。長期にわたってお金を積み立て、長期にわたって財産、資産を増やせないまでも減らさないようにしていく、そういうことが難しい。プロフェッショナルな人材を置くということは必要になってくるので、それがこれからの市民財団の一つのチャレンジ、超えねばならない課題といえる。資産の蓄積というのは大きな問題であるが、長期的に運営していくという専門家がどうしても必要になる。それをボランティアの段階で解決できるのかどうか、課題である。

Q：運営していくからには、責任の問題が出てくるが。

A：理事会のトップが責任者になる。これは非常に重要な意味をもってくる。

Q：135の市民財団の資産総額はどれくらいか。

A：135全体の数字はないが、太鼓判をもらった68についていえば、総額で6,000万ユーロ。金額としてはそれほど多くはない。ただし、市民財団の中には大小さまざまなものがある。規模に差がある。5万ユーロくらいしかないところもあれば、500万ユーロ持ってるところもある。大多数は金額少ない。100万ユーロとか持っているのはわずか。ただ、実地調査は十分に行っていない。これからの課題である。

(通訳注) この6,000万ユーロというこの数字は、68プラス α のようだ。 α というのは何かということこの10月1日に新規に判子をもらうところも含めた数字とお考えになったほうよいと思う。

Q：ドイツには共同募金というものはあるのか。

A：赤い羽根のようなものはないが、共同募金はある(通訳の説明)。

Q：共同募金という組織はあるのか。

A：ドイツには特別な募金源というものはなくて、それぞれの団体が特別な公印をもらって、封印をした箱を持って街を歩く。直接市民財団とぶつかることはない。もちろん津波などがあつたときは特別な募金をしている。競合しては困るという狙いもある。個別にそれぞれ日を決めてやっているようだ。

(長沼 良行)

5-6 ドイツ議会・市民参加小委員会

○訪問日時：2006年8月31日（木）9：30～10：30…ヒアリング

10：30～12：00…国会議事堂見学

○面談者：Hr.Hardo Muggenburg（Verwaltung Deutscher Bundestag
Unterausschuss“Bürgerschaftliches Engagement”、ドイツ議会市民
参加小委員会事務局長）

（1）小委員会設置の経緯

ドイツ議会の「市民参加小委員会」は2003年に設けられた小委員会で、委員長はミヘル・ビュルシュ議員(Dr. Michel Bürsch)である。ビュルシュ議員は、1992年12月に議会に設置された「市民参加の将来」というテーマの調査(アンケート)委員会(以下、アンケート委員会)の委員長であった。

アンケート委員会は、ドイツ社会においてボランティア活動と市民参加が求められており、そのための法的条件および組織に関する状況を改善する必要があるとの認識に基づき設置されたもので、委員は専門家と議員が半々の委員会であった。委員会は2年間議論を行い2002年に報告書を発表し行動計画を提言した。この中で、調査委員会はボランティアリズムに関する課題を取り上げ、全国的なボランティア行動のための枠組みの条件を改善し、個別の政策戦略を展開するための議会委員会を設置することを提言した。この提言を受ける形で2003年にドイツ議会により設置されたのが「市民活動小委員会」(以下、小委員会)で、ビュルシュ博士が委員長に就任した。小委員会のテーマは次のようなものであった。

- ・「市民活動の将来に関する調査委員会」の提言を実行に移すための助力をすること
- ・「市民活動」に関する現行の法律及び施策を取り上げ、ボランティアリズムに従事している組織及びその他の利害関係者、即ち民間セクター、学界に対して綿密な助言を継続して行い情報と実行の交流を手助けすること

2年以上の審議を経て、小委員会は一旦作業を中止し、審議結果は議員に報告されたが、報告によるといくつかの問題はすでに解決され、いくつかは解決途上にある。しかしいくつかは検討課題として残っている。ボランティアリングの法的枠組みの改善(官僚の関与を少なくし、ボランティアに関する政策形成に参加の機会を増やすこと)、社団、組織、クラブの地位および寄附に関する税制改正、その他である。

ドイツ議会の手続きルールによると、各会期末には提出されたすべての議案が審議されたことになる。これは各委員会の設置にも適用される。しかし来期のドイツ議会においても市民活動のための小委員会が設置され、連邦レベルの立法者の間で市民活動が注目され、必要な政治的支援を講ずるのは確実である。これもビュルシュ委員長の努力によるものであるが、議員間で市民参加への意識が高まってきており、重要視されるようになったことにもよる。アンケート委員会の報告書は800ページに上るものであるが、この種の報告書としては、割

と良く読まれていることから議員の関心の高さが伺われる。

（２）小委員会の働き、展望、政策実現

小委員会は家族・高齢者・女性・青少年問題委員会の下部組織である。最大の問題点は税制度であり、カネの問題であるから、本来は財務委員会に入るべきものであるが、社会民主党と緑の党の連立政権であった前の政府は、市民参加の問題は家族・高齢者・女性・青少年省の担当にしたため小委員会も同省の担当となった。小委員会の最大の狙いは市民参加の枠を全国レベルで整備することにある。我々の仕事が追い風を受けているのは、キリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)の間の連立のための協定に市民参加のための枠条件、税制、寄附等での改革の目標がもりこまれたことである。

小委員会は直接法案をつくって議会に提案することはできない。できるのは党の院内委員会や議員団に頼むことや、関係各省にインフォーマルに働きかけることである。直接連邦議会に上程できないのは弱点であるが実は強みでもある。各省や議員団にインフォーマルな話をする過程で、第三セクターの人々や公益に自由参加しようとする人々の考えについて直接に話をすることができるからである。

枠条件の中では税制の問題が大変大きい。アンケート委員会は審議の過程で公益性、市民社会に関する法律を改革しなければならないということについて、全員が賛成している。

たまたま会期が終り、財務委員会の中で第三セクターについてもう一度議論が行われ、それが大連立のための協定に導入された。政府もその必要性を認め、財務省が11月末もしくは12月始めに素案を提出するということになった。

アンケート委員会が最終報告を提出してから4～5年を経て、素案が提出されるに至ったわけである。

現在は素案を法律にしていく過程にあるが、小委員会としては財務委員会にまかせきりにしないで、市民参加が気楽にできるように法市民社会と協働して法律をつくりあげていくことを考えている。

1つの法律をつくれれば済むものではなく、大切なのは議員一人ひとりに意識してもらい実現してもらうのが小委員会の重要な使命である。

（３）質疑応答

Q：法律改正の主要な内容は何か

A：はじめに手続き上のことであるが、提出されるのは未完成な素案であるから、議会での議論、公聴会を経て、2007年の6月が法律成立のめどとしている。

1つ目のポイントは市民参加のための組織面、手続き面の改善を図ることで、官僚主義をなくしていくこと、具体的には租税通則にある公益性の審査の基準を変えることである。

公益性については租税通則第52条に定められており、伝統的な組織として教会、慈善団体、災害救助団体が公益性を持つとされている。この他に余暇活動も認められている。例え

ば犬のスポーツ、グライダークラブも入る。教会や慈善団体については議論はないがスポーツクラブは議論の対象になる。犬のスポーツが認められるのに、演劇を見せ合うのに公益性がないのはなぜか、というようなことである。

新しい法案では直接具体的なプロジェクト、テーマを持っている団体は公益性が認められる。ところがそのような組織を援助する団体は公益性を認められない。

第 52 条の改正については財務省と市民セクターの間には意見の齟齬が起こることになるので、小委員会が仲介して解決策を見出すようにする。

寄附控除の限度は、現在は課税所得の 5%であるが、慈善と学問については 10%であり、その他財団に寄附をするとか巨額の金額を寄附することによって控除される可能性があった。

現在の法案では一律 10%に統一することになっており、これは望ましい改良であると思っている。現在は慈善のためか学術のためかが寄附の証明書に明記されていなければならないが、財務当局ではそれをチェックし 5%にすべきか 10%にすべきかを検討しなければならないので、事務手数が大きい。この際 10%に統一してしまおうというわけで、手続きは改善される。

Q：そのような税制を勝ち取った原動力は市民社会か、官僚か、政治家か。

A：一番力を発揮したのは第三セクターである。第三セクターが提案をして、小委員会がバックアップした。さらに有力な議員が大連立の交渉の中に持ち込んだことが追い風となった。大連立の申合せは連立内閣の仕事のための指針であるから、省としては従わざるを得ない。また市民社会の代表と話し合うことが必要だと小委員会が省を説得した。素案ができる前から下工作ができていた。省の人たちにとっては市民社会の代表のようないわば素人と話をするのは嬉しいことではなかったが、今回のプロセスで良かったのは対立がほとんどなかったことである。

Q：第三セクターという用語は議会関係者で良く使われるのか。

A：これらの用語は政府の公文書で取り入れられていない。

Q：公益性の認定はどこがするようになるのか。公益性の認定が取り消された場合の罰則はあるのか。

A：公益性について税務署が判断することに変わりがない。もっとも税務署によって判断が異なることがあり、争点になることがよくあるが、他に判断する機関もないので、その点は変らない。毎年チェックがあり、公益性が取り消された場合は税金を払わなければならない。定款どおり仕事をしていない場合には公益性の認定が取り消され、税制優遇が取り消され、その分を返還することになる。横領や詐欺などが明らかになれば当然刑法に基づいて処分される。その場合の社員の責任は、登録社団は役員が責任を負い、非登録社団は社員全員が責任を負う。

Q：小委員会の構成は

A：13人全員が議員である。5人が社会民主党、5人がキリスト教民主・社会同盟、左翼政党、自由民主党、緑の党が各1名である。

Q：委員長と事務局長はどのようにして決めるのか。

A：小委員会の成立自体が多数決で決められる。委員長は一般には議員数の多いところから選ばれるが、話し合いによる場合もあり、当小委員会の場合はドクター・ビュルシュが選ばれた。

事務局長は連邦議会に属する公務員であるが、志願して申し出たのに対し委員長も了承した。

（４）補足：アンケート委員会報告の概要

アンケート委員会の報告書は800ページに及ぶが、行動提案の概要は次のとおりである。

1. 施設及び組織

クラブ、社団(association)、財団、教会、労働組合、公法会社・公法施設(public law corporations and institutions)は市民社会において、より重要な役割を担うべきである。とくに学校が市民活動を受容するようしなければならない。そのためには学校の自治と責任を拡大しなければならない。

2. 行政を市民志向にし、官僚的態度を改善する

市民は行政サービスの受け手だけではなく行政サービスを共にデザインし共に担うものである。市民活動を担当する部署の透明性を高めなければならない。

3. 参加の機会の創出

インフォーマルな活動(informal initiatives)、近隣の会合(neighbourhood forums)や社会的グループ(social groups)にも参加の機会を与え、請願や住民投票のような直接民主主義の制度を充実すべきである。

4. 認識、評価、訓練

個々の活動だけではなく市民活動が全体として認識され、評価される必要がある。またボランティア部門で働く人たちが潜在能力を伸ばすことができるような訓練が求められる。

5. ネットワークの創出と基盤の強化

市民活動が一般市民に注目され政界に影響を与えるためにはネットワークが形成されなければならない。また行政、政治家との密接な協働が必要で、適切な組織が必要である。

6. 企業市民を強化する

現在、企業は国際的に企業市民活動に関わっているが、このことにもっと注目すべきである。

7. 非営利組織の地位および寄附に対する法的規制の改善

現在、非営利目的は財政法典(fiscal code)の52条に規定されているが、この規定はドイツ

議会が設置する委員会によって全面的に改定されるべきである。

8. 保障と費用弁償の改善

第三者に対する損害賠償および災害補償について適切な措置が講じられるべきである。また非営利組織あるいは公法上の全国的法人(national legal entity under public law)でのボランティア活動に要した実費(交通費、通信費等)については年間 300 ユーロを限度に免税措置が講じられるべきである。

9. 市民活動に関する知識を増やす

市民活動に関する知識を増やすために、理論的基礎と実証的データを整備しなければならない。1999 年に家族・高齢者・女性・青年問題省により行われた「ドイツにおけるボランティアリング」調査は、そのための有益な基礎をなすものである。さらに調査の対象の幅を広げるべきである。例えば移民、失業者等の特定の層を対象としたものなど、市民活動の各分野における障害を取り除くことに資するべきである。

10. 市民活動の持続

市民活動が持続的に行われるために、議会付属の委員会を設け、連邦レベルの政治家が継続的に市民活動に留意し、必要な政治的支援を行うようにすべきである。

(今田 忠)

5-7 ドイツ・カリタス・フェアバント（連合会）ベルリン代表部

Deutscher Caritasverband e.V.

○訪問日時：2006年8月31日（木）13：30～14：30

○面談者：Hr.Mario Junglas（Direktor）

（1）団体概要・目的

ドイツ・カリタスの本部はフライブルグにあり、ベルリン代表部の仕事は、連邦政府、連邦議会及び政治家との交流、各団体との交流が中心である。ドイツでは民間の福祉協会、国の福祉協会、公共の福祉協会の3者が一緒に協力関係を結んでいるが、カリタスは民間の福祉事業代表的な存在である。

カリタスの仕事を理解するためには、その前提となるキリスト教会の信仰がドイツに広がっている事情を理解することが必要である。ドイツでは人口の3分の2がキリスト教徒で、キリスト教会に属している。キリスト教会にもカトリック、プロテスタントなど色々あるが、カリタスはカトリック教会に属し、3つの中心的使命を持っている。すなわち、福音伝道、礼拝・ミサなどの儀式、それから3つ目は、貧しい人、困っている人達を助けるという慈善の仕事である。

この3つの仕事すなわち使命は同等のレベルにあり、3番目の貧しい人、病気の人を助けるという事業は、カトリック教会にとり、伝道の仕事、神に捧げるミサあるいは礼拝と同じレベルにあるものと理解している。そこでカトリック教会ではこの3つ目の使命を達成するためにカリタス・フェアバントを作った。カリタスとは「慈善、隣人愛」の意味で、色々な組織体がこのカリタス・フェアバント（連合会）に包括されている。

カトリック教会がドイツ全国に向けてその使命達成のために全国展開しているのと同様にカリタス連合会も全国で事業を展開している。その中には、貧しい人のためのホーム、病院、相談所、家のない人の宿泊所のようなあらゆる社会事業の組織体をもっているわけで、それをカリタス・フェアバントが包括している。

（2）国家・公共とのコンフリクト及び問題点

慈善事業では、教会が資金を持っていて、その資金を使って実施しているように単純に見えるが、事実は非常に難しい複雑なものがある。ドイツでは実際に資金を持っているのは国であり、民間自体の事業資金は民間の善意に頼っているが、金額的には極めて僅かで、結局国や自治体からの財政援助、交付金が重要な財源となっている。すなわち、病院など施設の所有者及び経営者は民間であるが、その財政は国、自治体によって支えられている。例えば、幼稚園の場合、自己調達資金は全体の10%にしかならないし、病院の場合もっと少ない。

ここで、宗教団体と資金を交付する国や自治体との間にコンフリクト（対立）が生じる。宗教団体など民間団体は、自分達が所有している施設をどのように運営するか、そこでどのよう

なサービスを行うか、どのような人間を対象にサービスをするかなどは、自分達で決めたいと考える。しかし、逆に国は資金を提供するので、それら施設を国家事業の一端とみている。従って民間事業主が自分達で決めたいと考えていることを、国は国が決めたいと考える。ドイツの憲法に相当する基本法では、民間の事業者には大幅な自由が与えられているにもかかわらず、実際には、このようなコンフリクトが生じる可能性があることから、この基本法で保障されている民間事業者の自由な枠組みがところどころほころびてきている。

現在、国と民間の事業体との関係は非常に不安定で、その不安定な均衡状態が緊張関係を作っているといえる。この結果、民間の事業体は、施設の所有者であり、運営者であるだけでなく、貧しい人、病人、その他社会の隅に吹き寄せられているような人達のための利益代表（ドイツ語で *Anwalt*、ドイツでは弁護士のことを *Rechtsanwalt* というが）として、弱い立場の人々を代表して、1人1人の権利を守る擁護者の立場をとろうとしている。

このため、当然、国と民間の組織体との間に対立が生じ、その対立は当然、世間にも知れわたるようになる。民間団体は国の資金の助けで運営しているので、民間団体が国に反発することは、飼い主の手に噛み付くという風にも受け取られることになる。これは概念的な対立というだけではなく、特に危機的状況が発生した場合には、深刻なものとなり、緊張を招く結果となる。その場合民間の組織体の方で、多少信念を曲げるなり、抑えるなりして、国の要求に従わざるを得なくなることがある。それによって、施設の維持が可能となり、そこで働く人たちが職場を失わなくて済むという関係にある。国への妥協により、民間事業と国営化、国有化事業との差がますます狭まってきている。民間事業体は、本来困っている人達が自由に働けるように、自由に暮らせるように求めているわけであるが、実際には、自分達の自由を守るために努力している。

（3）事業・活動内容

カリタスには2つの大きな支柱がある。それは内的な確信すなわち信仰と、もう1つは組織体として巨大な規模を持っていることである。現在、ドイツ・カリタスでは病院、幼稚園などを全部合わせると、2万6千の事業体もしくは事業プロジェクトを持っている。また、そこで働く人の数は50万人に達している。

カリタスはコンツェルンではなくそれぞれ独立の立場にあり、それぞれ独立会計を持っている事業体の集合組織であるので、財務的全体像を表すバランスシートはない。カリタスの中には、何千人もの従業員を抱えている病院もあるし、小さな社団組織や、ボランティアだけで運営されているところもある。また、非常に小さなグループも混じっており、現場で活動しているだけのグループもある。カトリック教会は司教区に分かれ、さらに小教区に分かれているが、その小教区の中に小さなグループができて、それぞれのプロジェクトをその場で行っていて、その地域では知られているが、他のところでは知られていないような小グループもある。

例えば、ホームレスの人達が、真冬、零下10度とか20度の時に外で寝られないので、小教区の教会の建物の一部や、どこか空いている部屋にホームレスを収容し、冬の間だけ、暖か

い部屋に住ませ、ボランティアがその世話をしている小さなグループがたくさんある一方、地域全体の健康を一手に引き受けている大きなクリニックもある。それら全体で2万6千の事業体がある。

現在直面している活動課題は、失業問題である。ただ、単に失業しているだけではなく、労働能力がなく収入の道を絶たれている人々。例えば、心理的、精神的に病気である人、障害者、病気で働けない人、高齢者失業者など様々である。

また、最近になって、ドイツ社会では「貧困化」が進んでおり、とりわけ注目されているのが、児童貧困、すなわち貧しい状態に置かれている子供達が非常に増えている点である。

カリタスは教育関係の事業もしているが、これはただ単に学校で教えることだけではなく、毎日の暮らしの中で克服しなければならない問題が山ほどある。特に障害者の場合に言えるが、毎日の暮らしを克服して行けるよう教える必要がある。そのような人の教育問題が非常に大きく浮かび上がってきている。自分で自分の暮らしを上手く立てていけない人に、幾らお金を渡しても、右から左へと消えてしまって、すぐ生活できなくなってしまう。従って、そういう人には、自分のイニシャティブで生活できるような人間に育てるために教育しなすことが必要になってくる。また、食べ物の問題でも、昔はそれなりに自分で料理して食べていたが、最近では、半製品を買ってきて温めればすむような状況が増えてきている。このような状態で、貧困に陥って物を買うことができなくなった場合食事に困る。そういう問題克服が必要となってきた。

（４）質疑応答

Q：日本でも、行政から補助金をもらうと、自主性、独立性がなくなるということは全く同じであるが、行政がお金を出して、民間事業者と衝突、コンフリクトを起こした具体例を知りたい。

A：失業問題で、政府の考え方は、基本的に、働ける人は皆、その意思さえあれば、労働市場で仕事を見つける努力をして見つければよいと考えている。そこで、国は、雇用の可能性のあるところを失業者に紹介することに力を入れている。また、国は、通常の職業訓練で、能力を向上させ社会が必要とする人間に育成すべきと主張している。しかし、実際に色々な関係者と現場で話し合っ得た結論は、多くの人が、心理的に、或いは、アルコールや病気などいろいろな原因で労働能力が減退して十分働けなくなっている。そういう人には普通の方法では労働市場で職は見つけさせることはできないし、能力を高めさせることも普通の方法ではできない。従って、カリタスは特別な方法、例えば心理的に障害のある人達、身体的に障害のある人達、病気で障害のある人達、そういう人のための特別な職業訓練所を作り、特別な監督の下に職業訓練をして能力をつけさせることが必要であると主張しているが、国は職業訓練は皆平等に実施すべきと主張して、そういう施設に対して国は補助金を出さない。

国の補助金で実施している失業対策、職業訓練対策にカリタスも協力しているが、我々のところには、障害を持っている人達が多く来るので、国から補助金による職業訓練で、実際に職

業につける人は、大体 20%程度である。後の 80%の人は障害があるから能力も高められないし、職にも就けない。そこで、結局この 20%は我々の事業が成功していない現われなのか、逆に、20%達成できたのであるから、成功と見るべきか自問自答しているところである。

Q：関連した質問であるが、ドイツではまったくないと思うが念のために聞きたい。行政は金も出す、口も出す、ついでに定年退職の役人を役員・幹部として採用するよう天下りを求めることはないか。

A：「天下り」という形式を我々は知らない。大きな全国連合会のような組織の理事長や会長は選挙できる。そのとき、有名な政治家が大臣職とか要職についていない場合、そういう政治家が選ばれて理事長になることがある。しかしこれはあくまで公開の選挙の中で、そういう人が推されて、政治家だから政府と話ができるであろうとの期待で選ばれることはある。役人や国がプレッシャーをかけるとか、裏口で要求してくるようなことは聞いたことはない。

Q：ベルギーなどの場合、学校、病院や、公共の橋などはもともとカトリック教会が始めたもので、従って、その後もカトリック教会が運営する比率が高いと聞いている。ドイツでも同じような状態か。要するに事業体全体でカトリック教会、プロテスタント教会など宗教団体が運営している比率はどの程度か。

A：ドイツでは、キリスト教会関係の慈善事業というと、カトリックの場合カリタスが、プロテスタントの場合ディアコニーが施設を所有し運営している。まれにはカトリックでも、プロテスタントでも教区が直接所有している病院があったり、小教区が所有している幼稚園があったりするが、数としては少ない。

Q：質問の趣旨は、教区であろうと、カリタスやディアコニーであろうと、いわゆる宗教団体である教会もしくは関連事業体が教育事業なり福祉事業に関与するケースがどの程度あるかについてである。

A：宗教団体としてみた場合、南ドイツ、南西ドイツは非常に多い。南西ドイツというとシュワルツバルト、フライブルグ、シュツットガルトがある地域である。南西ドイツの場合、幼稚園や保育園の 3 分の 2、病院の 50%が宗教団体のものである。南部のバイエルン州では少し比率は低くなるがそれでもほぼ似たように高い比率となる。ところが、東ドイツでは比率は低くなる。それはキリスト教徒の分布の問題であり、南西ドイツではキリスト教徒の密度が高くキリスト教関係の施設が多くなる。

Q：関連して、先ほどカリタス全体の予算や財務状況は分からないとの話があったが、手許にある 1998 年のカリタス・ミュンヘンの資料では、自己資金は 15%とあり、また先ほどの話では、幼稚園関係では自己調達資金は 10%とのことだが、そこで言う自己資金とは教会税として教会に納められるものを含んでいるのか。それとも独自に献金を集めたものか。

A：実はこの自己資金とは主として教会税のことである。教会税は教会に配分され、教会は自分の金として使っている。ただし、先ほど幼稚園の自己資金は10%と述べたが、多いところでは20～25%のところもある。また、中には幼稚園全部を市や町が買い取って、民間自己資金ゼロのところもある。なお、幼稚園の自己資金比率は州によって違うし、1つの州の中でも市町村によって差がある。

Q：ドイツの場合民間の団体に資金を交付する場合の原則はあるか。

A：ドイツの場合、一応その枠を国が決め、枠の中身は民間が決めるということのはっきりしている。国は交付金を支給する場合の基準を決めているが、それは、病院、老人ホームなどごとに、そこで働いている職員の人数、資格などによって左右される。また施設の予算や、或いは施設や器具の状況により決まる。例えば老人ホームの扉の広さが十分かどうか、車椅子が通れない場合は国、市町村は資金を出さないことがある。そこは、あくまで全体の枠条件、一般的な枠条件についての国の基準をクリアしているかの問題で、その国の定めた枠の中で、事業体の持つ宗教観、世界観によってどういう形に構成してゆくかソフトの問題は、全く民間の経営者の自由で、国は口を出さない。全体の枠を国が決めて、その中身は民間の組織体が決めるようにしたのは、まさにドイツ的なやり方であると自分は思う（これは原則論で、前述の「国とのコンフリクト」にあるように、この原則はほころびつつあるように見受けられる）。

枠内での経営体の自由にゆだねることについては、ドイツの歴史にもかかわってくる。それは、ナチスが政権をとったとき、最後までその自由を国が抑えつけ自分達で操作するという制度を作って実施してきたわけである。従って、ここでいう自由とは、あくまでナチによる全体主義的統制国家の政治にたいする改革であると考ええる。

（仲摩 信行）

5-8 ドイツ社会問題中央研究所

Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen=DZI

○訪問日時：2006年8月31日（木）15：30～17：00

○講師：Hr.Burkhard Wilke（Executive and Scientific Director、ドイツ社会問題中央研究所科学担当常務執行役員）、ICFO 事務局長（International Committee on Fundraising Association）

（1）DZIの沿革と組織

ドイツ社会問題中央研究所（DZI）は1893年にベルリンで創立されたが、目的は、いろいろな問題で困っている人と、同時に困っている人を助けようとしている人の仲介役として情報を提供することにあった。

DZIは中流以上の一般市民が委員会のイニシアティブをよって創立されたが、歴史が流れる間に、国や様々な団体、協会が参加するようになった。

現在、DZIは次の5つの機関もしくは団体によって支えられている。

- ①ベルリン州政府
- ②連邦家庭・高齢者・婦人・青少年省（行政として福祉を管轄している）
- ③ドイツ都市協会（地方自治体の全国会議）
- ④ベルリン商工会議所
- ⑤民間団体（カリタス、ディアコニーなど）

経営組織としては、上記5グループから1名ずつ、計5名の理事による理事会が専任の常務執行役員を監督し、その下に22人の職員及び実習生、ボランティアが働いている（2002年現在の資料による）。

このような混成の立場は、DZIの自主独立性を保障するものである。

（2）運営資金、財源

このような自主性は資金の手当てに関しても反映されている。年間予算約100万ユーロのうち50%は独自の収入により、残りの50%は州や国からの交付金で、4つの異なる省庁から補助を受けている。

独自の収入とは会費、「認定証＝Certification」に対する料金と、雑誌、書籍の販売などである。認定証とは、寄附を募集したり、支援金を受けたりする団体及び事業の健全性、計画の妥当性などを検査して、推奨できる団体・事業に対して「寄附公印＝ロゴ利用許可」を与えるもので、そのときの認定料である（なお、認定を希望する団体は利益相反を防ぐため会員にしない）。年間認定料収入は約31万ユーロである。

（３）活動内容、認証制度

DZI の創立以来 110 年の歴史と伝統から発生した 3 つの活動分野がある。

① 図書及び文献データバンク

この図書とは、社会問題研究、社会問題教育、福祉教育に関する図書を所有し、蔵書ではドイツ語圏最大である。図書館の蔵書はデジタル化して、110 の大学及び専門学校及び社会福祉団体が有料でアクセスできるようになっている（一般市民には公開していない）。

② 出版

出版事業では、50 年前から社会事業に関する専門雑誌を出している。

③ 寄附者へのアドバイザリーサービス

寄附を行う人のためのコンサルティングで寄附公印（認証印）を発行する。これは寄附に応じる一般市民に募金団体の信用状況を知らせるためのものである。

ちょうど 100 年前、1906 年に、寄附を集めたいとする組織が本当に信用できるかどうか、いろいろな所に問い合わせを行った。それ以来、寄附をする市民から様々な問い合わせが来るようになった。すなわち募金をしている団体の信用度について手紙などでの問い合わせであるが、当初はその都度返信で対応していたが、1992 年からはこれに加えて、寄附公印（Certification）を発行することを始めた。これによりそれらの問い合わせに対して、より簡単に、より効果的に情報を提供できると考えた。

当方で信用が置けると認定し、このサーティフィケーション（認証印）を出した組織が現在 212 の組織に上る。従って問い合わせがあった場合は、212 の団体のリストを送れば、その団体のホームページも連絡先も記載されておりそれで済むことになる。この公印は単なるサーティフィケーションだけでなく、寄附を集める団体にはこの認証印（ロゴシール）を、募金の手紙やポスターに印刷することを許可しているので、募金に応じるものも、信用して寄附できる仕組みになっている。

（４）質疑応答

Q：認定の基準はどのようなになっているか。

A：現在、欧米 11 カ国が加盟している ICFO（International Committee of Fundraising Organization）の基準が英文であるが、DZI もこれに準じている。ドイツ語の基準は別途用意したリーフレットに記載されている。

Q：このサーティフィケーションは何年かごとに更新すると思うがどうなっているか。また、認証した団体が不適切であった場合、認証印を与えたことに対して DZI はどのような責任をとるのか。

A：毎年更新している。更新のたびに最初に行ったのと同じチェックをする。しかし、これは私的な認証であるので、法律面では国は全く関与していないし、付与された団体に不適切なことがあっても DZI は補償しない。認証を信用して寄附したが、間違っていたから金を返せと

いう要求はいままでに1度もないが、信用は非常に重要な問題であるので、DZIとしても非常に慎重を期している。

Q：例えば企業のレーティングのように、信用度を段階的に分けることはできるか。

A：レーティングとかランキングは基本的に考えていない。非営利目的の事業体はそれぞれ非常に多くの異なった種類の事業をしているので、それを一括してレーティングとかランキングすることはできないと考えている。分けるとすれば、イエスかノーの2つであり、それ以外の仕訳をすることは方法論的に許されないと考える。アメリカなどでのウォッチャーとか、ナビゲーターとか、そういう方法には我々は反対している。

Q：ICFOの認定基準が5つあるが、それらはすべてDZIの認定基準に包括されているか。

A：ICFOの5つの基準は各国の基準に共通したものを選び出して生まれたものであるので、当然DZIの基準にも含まれている。

Q：認証料はどのような仕組みで徴収するのか。

A：まず、毎年更新されるので、毎年料金を払わねばならない。基本料金は500ユーロ、それに加えて、前年度の寄附収入総額の0.035%を請求、例えば、前年寄附収入総額が100万ユーロであれば350ユーロ、基本料金と合計で850ユーロとなる。しかし、最高7,000ユーロを上限としている。上限を設けたのは、カリタスや赤十字など大きな事業体では0.035%でも莫大な金額を受け取ることになるので、その事業体への財務的依存性が高くなり、その事業体の言いなりになる懸念があるからで、そのような特定事業体への依存性をなくすためにも、最上限7,000ユーロに線を引いた。これによりそのような大きな事業体に対して公平な審査をした結果不都合があって、認定を断るようなことがあっても収入への影響が大きくないようにした。

Q：年間収入100万ユーロの50%、すなわち50万ユーロが独自収入ということであったが、認定料収入31万ユーロとの差はどのような収入か。

A：出版などからの収入である。

Q：本来公的機関がやるべき認証行為を国が関与しない民間機関が行って料金をとることに問題はないのか。

A：確かに形式的に見れば、そのように思われるかもしれないが、実質的に国から委託されて実施しているわけでもないし、国からの委託と見られることのない性格のもので、我々の実績を基に、我々が作った全く民間的なものである。しかし、そうはいつでも連邦政府の省と、州政府が財務的に支援し、理事会にも参加していることは、信用を高める意味で我々の立場を強めることになっている。

Q：カリタスや赤十字は誰でも知っている組織だが、そういうところも認証が必要なのか。

A：カリタスや赤十字には認証がなくてもすむが、我々が始めた 90 年代初頭には、模範を示したいとの考えがあったと思われる。これらの団体は、DZI が非常に信用の置ける団体であるという宣伝効果も考えて率先して認証公印を取得してくれた。最近では、いろいろな団体が寄附集めをしているが、その際、寄附者から DZI の認証公印を取得しているかどうか聞かれるケースも増えており、そのような関係もあり認証公印取得団体が急増している。

Q：毎年 212 団体を審査することになるが、何人ぐらいのスタッフでどのような審査をするのか。

A：（質問に答えると同時に、次のセクションに入る）

（認証のプロセス）

研究所の職員 20 名中 10 名が寄附に関するコンサルティングと認証公印の発行に携わっている。10 名中私を含め 6 名が更新などの審査、サインをしているが、内 5 名が大学卒の経済専門家である。審査は宣伝広報活動、ファイナンス、ガバナンスの 3 部門 12 項目にわたる。

宣伝広報活動審査では、①真実を伝えること、②目的が明確であって、寄附目的以外のことを連想させるものであってはならないこと、③感傷的ではなく具象的であること。

ファイナンス審査では、①透明性を要求、②年間寄附収入が 25 万ユーロを超える場合は専門家による監査を受けること、③宣伝費、管理費、事務費など経費の合計額が、年間収入の 35%以下であること（平均は 15%であるが、35%までは認める）。

ガバナンス審査は、内部コントロールが上手く機能しているかどうかをチェックするが、議事録などの記録のチェック、経営幹部の経歴、団体内の内部コントロールシステム、必要に応じて専門家の理事会への参加、色々な種類の団体が集まっている場合は、別の機関の監査を受けることなど体制審査である。これらを含め第 1 回の審査には平均約 18 時間を要する。しかし、第 2 回目からは 9 時間になる。審査結果の報告書は少ない場合で 5 ページ、多いもので 15 ページになることもある。宣伝費、管理費などコストの問題を DZI がどう見ているかなどについても報告書に詳しく記載し、コピーを申請した団体へ交付する。一応審査に合格し、認証が更新される場合でも、更なる改善のための注意事項、マネージメントへの助言を記載することがあるが、非常に高く評価されている。このような形で、DZI の公明性が保たれ、お互いにとって、意外なハプニングはまず起こらないというポジティブな面もある。なお、この報告書はマル秘で公開されないが、抜粋は公表する。すなわち、抜粋で一般的な事項は公表するが、個々の事業体に対する DZI の批判、勧告は公表しない。

Q：管理費の上限は 35%がボーダーラインとのことだが、寄附者としては 35%を超えているかどうかだけでなく、33%なのか、10%なのかそういう情報が欲しいのではないか。

A：何%かという細かい数字は出さないが、3つの段階に分けて公表している。このうち、一番低い 0%から 10%をドイツ語でニートリッヒ（低い）、10%～20%までをアンメッセン（適

正、適切)、20%~35%をフェアプレッパ (まあまあ構わない) としている。このパーセンテージは審査の際に評価・検討されるが、必要経費はそれぞれの団体及び業務の種類により異なるので比率の判断は一律ではない。寄附をする人は単純に比較して低い方が健全な経営であると誤って理解する必要可能性があるので、公表に当っては曖昧とも取れる抽象的な表現を用いている。

Q：認証しなかった(不合格となった)事業体は何%程度あったか。

A：1992年から、比較的にコンスタントだが、落第率は25%程度である。しかし、一旦認証された団体が更新の際に落ちたケースはない。本当に悪い団体は申請しないので、25%落第は可なり厳しい。DZIの立場は、公正中立ということを強調し、同時に信用を大事にしている。したがって、ネガティブなケースについては絶対に公表しないとの立場を取っている。

Q：認証の是非についての最終決定はどのようなプロセスで行われるか。

A：DZIには学術関係の職員がおり、そこで作成した資料を基に、私が認証の是非を決める。ポジティブな場合は問題ないが、ネガティブな場合、不合格とされた団体は不服であれば理事会へ控訴できる。その場合、理事会が独立の控訴委員会を任命して、再審査する。その委員会が認証すべきとの判断を下した場合は認証しなければならない。しかし、認証を開始した1992年以来、控訴委員会が作られたのは2回しかなく、2回とも控訴は却下されている。このことは、DZIの審査の公明性、信頼性が認められている証拠といえる。

Q：控訴はしなかったが、不合格になったところが、再度審査を受けて合格したケースはあるか。

A：1年経てば再審査申請できる。大雑把に言って14年間で5回から10回くらいそのようなケースがあった。

(ガイドスター・データベース方式の導入)

現在、ドイツで212の組織(団体)が認証を受けている。212の組織が集める寄附金総額は年間13億ユーロに達する。これはドイツ全体の寄附総額の3分の1に相当する。212という数からいうと少ないが、非常に多くの寄附を集める能力を持った団体が入っている。

212の組織は全国レベルで展開している比較的大規模な組織であるが、ドイツ全国にはローカルな非常に小さい非営利事業体(NPO)が60万ほどあるので、この認証公印をこれらドイツ全体のNPOに発行することは不可能に近い。そこでこれらの団体についても、信用できるかどうか寄附者が判断できる情報を提供するにはどうすべきか検討したが、その方法として、ガイドスター・データバンク(米国で1994年創立、150万以上のNPOの事業、財務状況、寄附の税務控除可否などの情報バンク)との協力を検討している。これは非常に多くの組織に関する、簡略な情報提供となる他、当該組織の評価はしない点はDZIのシステムと異なる。

DZI は今後とも国内で評価可能な団体の認証事業を続けるとともに、ガイドスターシステム導入も併せて検討する。

ガイドスター方式では、現在アメリカやイギリスで行われているシステムとドイツを含めた他の国とには差異がある。米英では NPO に財務情報公開を義務付けているのに対し、ドイツでは財務情報公開義務はなく、法的強制はない。ドイツではあくまで自由意志による組織体であるから、財務状況の公表も全くの自由意志による。

現在、ガイドスター・プロジェクトについて、審議委員会が設けられ、そこには NPO 代表が集まって、議論しているが、審議委員会ではガイドスターを導入することで、意見は一致している。ドイツはイギリス、ハンガリーなどと一緒に EU に補助金を申請したが、米英とは設立方法が異なる。米英の場合、最初から全体をカバーするようなシステムだが、ドイツの場合ボトムアップ方式で、最初は 21 万ユーロほどの僅かな金額で始め、徐々に増やしてゆく考えで、最初から 3 億ユーロの規模で始めるつもりはない。ガイドスターを導入する気持ちは同じであるが、手段は米英と異なる。

Q：審議委員会で導入することを進めているとのことだが、その審議委員会とはどのようなものか。

A：NPO の代表の集まり（審議サークル）で、ガイドスターをドイツに導入するかどうか検討した結果、導入することで意見は一致した。一応の最終目標は 3 億ユーロとするが、導入手続きとしては、米英と違って、ボトムアップ方式とし、年々増やしていく方向を考えている。

ガイドスター・ドイッチェランドは、ガイドスター・インターナショナルとは切り離れた独立した組織で、DZI がこの主体となる。

Q：プロジェクト実施が決まったとして、軌道に乗せるのにどのくらいの期間が必要か。

A：最初、2004 年に検討が始まり、来年（2007 年）の末ごろにベルリンでパイロット・プロジェクトを立ち上げる目標である。このパイロット・プロジェクトを将来連邦レベルに育てて行きたいと考えているが、財政的な裏づけが不十分でまだいつになるか分からぬ。もし、EU が資金を出してくれれば、向こう約 3 年のめどで、かなり低いレベルではあるが、全国ネットを完成できると考えるが、今年（2006 年）末 EU の決定がでるのを待っている状態である。その場合でも、カバーできるのは 1 万ないし 1 万 5 千程度の組織体に限られると考える。それに対して、英国の場合は国が中心になって、法律を作って実施するので、18 万ある組織体を全部一度にカバーできるようになる。

（仲摩 信行）

6 ヨーロッパ非営利法人法センター（ハンガリー） European Center for Not-For-Profit Law（ENCL）

- 日 時：2006年9月1日（金）9：30～12：00
- 場 所：ブタペスト・インターコンチネンタル・ホテル
- 面談者：Ms. Katerina Hagzi-Miceva（Legal Advisor）

（1）団体概要

A 沿革・目的

ECNL(The European Center for Not-Profit Law)は、米国ワシントン DC に本部をもつ INCL(The International Center for Not-for-Profit Law)が、2003 年 6 月 19 日に、ハンガリーの首都ブタペストに設立した公益法人”public benefit organization”であるが、法人格的には財団ではなく会社(public benefit company)として登記されている。

ECNL は、中欧および東欧地域を中心に非営利組織(not-for-profit organizations)および市民参加に関する専門的知識の発展と能力構築を通じて欧州におけるシヴィル・ソサエティ・ソサエティを支援するための法的環境の強化を目的とし、次のようなサービスを提供している。

- ・法律および政策の革新：シヴィル・ソサエティの活動を強化する立法および法制化の促進
- ・研究およびコンサルティング：先端的研究によるシヴィル・ソサエティの知識の拡大とシヴィル・ソサエティに関する法律についての専門的なコンサルティングの提供
- ・学問的活動：シヴィル・ソサエティの法律に関するステークホルダーの教育および大学のコースやインターンシップによる大学生の教育
- ・リンケージ：オンラインのライブラリーおよびデータベースによる情報および専門知識の共有化、および、欧州域内外における国境を越えたパートナーシップの形成

すなわち、ECNL は、シヴィル・ソサエティの主要なステークホルダーの集まりや、セクターや国境を越えたダイアログを可能にし、法的な問題についてアドバイスを与えるものであるが、その活動には、市民参加、透明性、地域社会の主体性を原則とし、法的専門性の観点から、相互に利益のあるパートナーシップの形成とリージョナルなネットワークの形成を目指している。

B 主たる活動

上述の目的に従って ENCL は次の 4 つの分野の活動を行っている。

① シヴィル・ソサエティ組織(CSOs-Civil Society Organizations)のための法的枠組み

- ・ CSOs の登記、運営、終焉およびライフサイクルに影響を与える法律の草案、および、改訂のイニシアチブに対して資源を提供すること
- ・ 法律を、効果的かつ前向きに確実に実行させること
- ② CSOs の財政的持続性
 - ・ CSOs に影響を与える税法の立法や改訂やその施行を働きかけるイニシアチブに対して資源を提供すること
 - ・ 公的資金提供に関するメカニズム（例えば、透明性のあるグラント提供のための評価基準およびルール）を開発すること
 - ・ 個人的なフィランソロピーを発展させるための革新的な法的メカニズム（例えば、1%法や基本財産の寄附など）を促進すること
- ③ 市民参加
 - ・ 国および地方政府と CSOs のパートナーシップ形成のための支援を行うこと
 - ・ 政府の意思決定に対する市民参加を促進すること
 - ・ 政府のパートナーとしての正当性を強化するため、CSOs のガバナンス、説明責任、透明性の向上をはかること
- ④ EU の拡大
 - ・ 中・東欧(CEE)および南東欧(SEE)諸国が EU の規則に適応したシヴィル・ソサエティに関する法律を作ることを助けること
 - ・ 中・東欧諸国とその東西両方の側と相互の情報の共有化をはかること

（2）ハンガリーにおける NPO の持続性のための法的枠組みの課題

(Legal Framework Issues for Sustainability of Non-Profit Organizations)

A 政府とNPOとの3つのレベルにおける関係

ハンガリーのNPOと政府との間には次の3つのレベルの関係がある。

- ①政府がNPOの結社の自由(freedom of association)を認めるという基本的関係
- ②政府がNPOの活動の公益性(public benefit status)を認め、税法上の特典を与える関係
- ③政府が契約によりNPOに仕事を委託する、あるいは、政府が1パーセント法による資金配分を行うなどの最も高度な(most sophisticated)関係

これらの3つの関係は相互に関係しあっているが、③が実現されていれば、①②のレベルの関係が完全な状態にあるというわけではない。現に、①についての改革、すなわち、NPOと政府との関係はいかにあるべきかの検討が行われており、ECNLも大きな関心をもって臨んでいる。

政府がNPOに対してどのようなサービスを期待し、NPOがどの程度のキャパシティを備えているかが大切なポイントとなるが、現在のところ、政府の方が積極的に行動している

のに対して、NPOが期待されるキャパシティーを備えるまでに至っていないことが問題である。

B NPOに関する法的枠組み

社会主義体制が終焉し民主主義体制への移行が始まる1980年代の終わりに、政府はNPOの活動を重視し、逸早く財団の設立や結社の自由を認める法律を定め、NPOに関する改革が開始された。その主な動きをキーワードで列記すると次の通りである。

1987年：Foundations（財団の設立）

1989年：Freedom of Association（結社の自由）

1993年：Public Foundations and Public Benefit Corporations（公的財団、公益会社）

1995-96年：Tax laws; Tax deductible donations, 1% Laws（税制、1パーセント法）

1997年：Public Benefit Organizations（PBO 公益法人）

2000-2001年：Revision of foundation law（ファウンデーション法改訂）

2003年：National Civil Fund（NCF ナショナル・シビル・ファンド）

2005年：Volunteerism（ボランティア活動法）

大切なことは、言うまでもなく、財団などの結社が認められ、各種の公益活動が認識され、税制が整備されてきたことであるが、最近では、さらに政府との契約(social contract)やボランティア活動に関する法的な整備が進められてきている。

C NPOの種類

ハンガリーでは次の5種類のNPOが認められている。

①Associations

②Foundations

③Public Benefit Corporations

④Public Chambers

⑤Public Foundations

①は社団、②は財団である。③は公益を目的とする会社組織の団体、すなわち、一般の会社と同じように設立することが可能であるが、利益配分を行わない組織であり、法改正により名称がNon-Profit Corporationに変更され、数年の内には現行の名称は消滅すると見られている。④はアドボカシー的な組織で、Bar Associationや、Chambers of Commerceなどが含まれる。⑤は中央や地方政府などによって設立される公益のための組織である。

ハンガリーにはこれらの5種類のNPOが存在しているが、それぞれ関連した法律と税法に

よって規制されており、これらの組織を全体的にまとめた法律は存在しない。これらの5種類のNPOは裁判所に登録することによって設立が可能となる。ECNLの場合には、本部であるICNLからの専門的知識(expertise)や情報の提供に対する対価の支払いが必要となるが、Foundationの形態ではこの種の支払いが認められないため、③の会社形態をとっている。しかし、この形態の組織では、1%法の受益者になれず、国の補助金も受けられないというデメリットもある。

D パブリック・ベネフィット・ステイタス

ハンガリーでは、NPOの5種類の法人格に対して、活動の内容により、公益性の認定がなされる。どの法人格のNPOでも資格要件を満たしていれば、裁判所に申請して公益性(パブリック・ベネフィット・オーガニゼーション、public benefit organization、PBO)の認定を受けることができる。PBOには、通常レベルのもの(public benefit organization status)と、上級レベルのもの(prominent public benefit organization status)と、ふたつのPBOステイタスがある。上級レベルのPBOは、本来は政府が行うべき仕事を政府との契約により政府に代わって行う組織である。PBOに認定されたNPOは、税額控除など税法上の優遇措置の適用を受ける権利があるが、上級レベルのPBOの方が、より有利な条件の優遇措置の適用を受けることができる。

パブリック・ベネフィット・ステイタスは民間の寄附を受ける上で有利ではあるが、現段階では民間企業のNPOに対する寄附は限られたレベルに留まっている。一方、政府の方がNPOを積極的に支援しており、例えば、政府は政府の関与する事業の入札条件の基準を内容的にパブリック・ベネフィット・ステイタス認定の条件に近似化させてきている。

しかし、パブリック・ベネフィット・ステイタスを申請しないNPOの数も多い。申請の手続きやステイタスを得た後の報告手続きなどが複雑で管理上の負担が大きいというのがその理由である。また、一般の市民からすれば、例えば寄附をするような場合には、PBOのステイタスのレッテルよりは、NPOの活動目的(家庭内暴力、エイズ、動物愛護など)の方がより重要な判断基準となっている。

ハンガリーには2003年から2005年にかけて5万3,000のNPOが存在しているが、その構成は、Associations 49.9%、Foundations 37.3%、Public Chamber 3.7%、Public Foundations 2.3%、Public Benefit Corporation 2.3%となっている。NPO総数5万3,000のうち46%がPBOである。

パブリック・ベネフィット・ステイタスの認定は、裁判所により‘準則主義的’に行われることになっているが、実際には裁判所の裁量の余地が大きいと見られている。ENCLが参加した実験的なプロジェクトでは、1カ所だけ間違いがある架空の申請書を20カ所の裁判所に送ったところ、その判定理由はさまざまで統一性はなく、間違いを発見できた裁判所は1カ所だけで、中には申請に不要な書類を求めるものもあったとのことである。

手続きが官僚的で柔軟性に欠け、受けるベネフィットは改善してはいるが十分ではなく、

報告義務が複雑であることが、このシステムの普及の阻害要因になっている。この面での改革の必要性は認識されている。PBOステータスの判断機関としては、裁判所は政治性が低いことから適任とする意見、裁判所はこの件については判断力がなく不適切とする意見などがある。この問題は、中・東欧諸国に共通の問題でもある。例えば、ルーマニアでは複数の役所が関与したため、公益性の判断のユニフォームリティが実現されず、失敗に終わっている。英国のチャリティ・コミッションのような組織が判断する方法が良いとする意見もある。

E 財政面における持続可能性

ジョンス・ホプキンス大学の世界35カ国の調査によれば、NPO活動を支える財源とその構成比は、35カ国平均で次のようになっている。

①政府資金 (government fund)	35%	(27%) *
②自己資金 (self-generating income)	53%	(43%)
③フィランソロピー (philanthropy)	12%	(30%)

* カッコ内は、ボランティア活動を含めた場合の数値

これらの財源の他に、外国からの寄附(donations)もある。NPOセクターの一番重要な財源は自分の活動で生み出す資金である。ボランティア活動にかけた時間を③のフィランソロピーに含めた場合、構成比は30%となり、フィランソロピーの重要性が示されている。

ここでの問題は、政府は何かひとつの財源ですべてを解決できると思い込んでしまうことである。例えば、フィランソロピーが有効となると、政府はフィランソロピーですべてを解決しようとし、他の財源のことを忘れてしまう。1%法について言えば、この地域のすべての政府が1%法は素晴らしいシステムだとし、1%法ですべてを解決できると思い込んでいる。NPO活動の持続可能性(sustainability)のためには、上記の①②③がいずれも重要であり、その中で特に大切なものを重点的に取上げるべきである。一般的にボランティア活動の重要性が見過ごされる傾向があるので、この点の注意が必要である。

E-1 政府資金

ハンガリーでは、政府資金の構成比が1993年の16%から、2003年には42%にまで増加して、NPOセクターにとっては最も重要な財源になっている。政府がNPO活動の重要性を認識したこと、および、NPOの活動が、福祉などソーシャル・サービスの分野において、政府が関係するテーマに取り組むことが多いことを表している。この結果、ハンガリーでは政府関係の仕事をするNPOが、政府に対する依存度を高めている現象も生じている。例えば、ローカル・コミュニティの150のケースを調べたところ、50%が政府資金の依存していることが分かった。政府との関係で注意すべき点は、アドボカシー活動のあり方である。政府から資金を貰うと政府に反対する意見を述べるのが困難になるという問題がある。

NPOの活動は、ニーズのある人を助けること、すなわち、助けを必要とする人に必要なものを提供することを目的とするが、もうひとつ大切なことは、戦略的なポリシー・メイキングにおいて、その人たちの権利を代表することである。ハンガリーのNPO活動は後者の点がまだ弱い状況にある。政府とNPOセクターとのパートナーシップのレベルを高め、それと共に政府のサポートも増えてゆくことが望ましい姿であり、政府もこの関係を成長させる方針である。

政府資金は、直接的なものと間接的なものがある。前者は予算から直接NPOに与えるもの、後者は、税の優遇策のように、政府がとるべきものをとらないことにより、NPOを支援するものである。直接的な政府資金はNPOの持続性を支援するものであり、補助金(grant)や標準的サービスなどに関する契約を通じて提供される。ハンガリーやデンマークでは、実施能力のある(technical)NPOがソーシャル・サービスを提供し、対象者(client)の数に応じて補助金を支給するシステムが取られている(per-capita normative service)。他方、チェコではバウチャー方式が取られており、受益者が政府からバウチャーを貰い、受益者がサービスを受けるNPOを選択できるシステムになっている。この場合、良いサービスを提供するNPOが選択され、健全な競争を通じて資金配分が行われることになる。

政府はしばしば赤字予算を理由にNPOに対する資金提供が困難であるとするが、問題は資金があるか否かではなく、資金の使い方(distribution)に透明性が欠如していることである。政府は資金を提供しても、その資金の行方がわからない状況にある。資金配分の基準(criteria)、資金使途の透明性、報告システムを確立すれば、さまざまな資金源が見えてくるはずである。例えば、ガス税や環境汚染に対する罰金を、環境汚染の問題に取り組むNPOの支援にまわすようなことが可能になり、政府にとっても資金の流れを見ることが可能なシステムが生まれるはずである。

E-2 National Civil Fund

National Civil Fund(NCF)は、2003年に設立された比較的新しいFundである。1%法によれば納税総額の1%は納税者の指定するNPOに配分されるはずであるが、実際には納税者の3分の1程度しかこの制度を利用していない。従って、政府の手許には1%資金の未使用残があるはずであり、この未使用残をNPOのために活用することがNPOなどから求められた。これに対して政府は、1%法により納税者が提供先を指定した金額の総額と同額のマッチング・ファンドを供給し、NPOのための資金とする仕組みを作った。これがNational Civil Fundであるが、1%法による指定金額が増えれば、それに従ってこのFundの資金も増える仕組みである。NCFの導入は、NPOの運営に対する政府資金のウエイトが42%に増大したことに寄与していると思われる。

社団であれ財団であれ、NCFの基準(criteria)を満たせば、どのNPOでもNCFに助成を申請することができる。NCFはNPOの運営(operation)を支援することを目的としており、NCFの資金の使途はNPOの運営コスト(expense)に対する支援に限定されており、プログラム活

動に対して使うことはできない。NCFは1%法による支援先を指定された金額と同額のマッチング・ファンドを出すものであり、上限は設定されていないが、1%法がフルに活用された時、政府はどのような政策をとるか現段階では定かではない。

NCFの資金の配分については、配分方法の透明性(transparency)と配分のやり方における専門性(professionalism)が求められる。配分先および配分金額の意思決定は、国レベル(National Council)と地域レベル(Regional College)の2つの委員会によってなされる。委員会は政府の代表とNPOの代表で構成される。しかし、実施面では未だ多くの問題が残されている。例えば、委員会の委員と受益者との間に利益相反(conflict of interest)の問題が生じていること、また、配分先の選定、配分金額の決定など資金配分のやり方が依然として不透明な状況にあることである。

E-3 政府の間接的資金支援－税の優遇措置

政府の資金的支援は補助金のように直接的なものと、税制上の優遇策によって与えられる間接的なものとがある。NPOのミッションに係る活動は免税措置(tax exempt)の対象となるが、営業的行為(entrepreneurial activities)は、収入の一定比率(10%)を超えた場合、または1,000万HUF(パブリック・ベネフィット・ステイタスがある場合には2,000万HUF)を超えた場合には課税対象となる。

フィランソロピー(philanthropy)活動に対する税制上の優遇策は、原則的に企業の場合には課税標準(課税対象金額)からの控除(tax base reduction)、個人の場合には税額控除(tax credit)の方法が採られる。例えば、課税対象金額の20%以内であれば、PBOの場合には、寄附金の100%相当額を、プロミナントPBOの場合には150%相当額を課税対象額から控除できる。PBOとプロミナントPBOの両方に出した場合には、課税対象金額の25%以内となる。個人の場合には、寄附金の30%、または、PBOの場合は5万HUF、プロミナントPBOの場合には10万HUFまで、税額控除が認められる。

タックス・インセンティブは、寄附するか否かの意思決定よりも、いくら寄附するか(how much)を決める方に影響力があると言われているが、フィランソロピーに対する税制上の優遇策にも拘らず、ハンガリーにおける企業の寄附行為は依然として積極化していない。

ハンガリーでは、約40万人がボランティアとして活躍しているが、ボランティア人口は過去10年間にわたって増加せず、むしろ減少傾向にある。かような状況下において、2005年に制定されたボランティア法(Law on Public Benefit Interest Volunteer Activities)には大きな期待がかけられていたが、ドラフトの段階で省庁が介入し、本来ならボランティア活動家全員を対象とすべきであるのに、結果的には対象となる団体は、PBOや政府関係の組織、社会・健康・教育・文化・マイノリティー問題に関するサービス・プロバイダーに限定されている。

ボランティアとは報酬を得ないで行う活動であるが、この法律によりボランティア活動の費用(expenses)の返金(reimbursement)を無税で行うことが可能となった。しかし、この法

律は申請方法など管理手続が官僚的で複雑であり、ボランティアを雇うためには手続きに多大な時間とエネルギーを必要とし、小規模なNPOには負担が極めて大きいなど、利用可能性に疑問があるだけでなく、システムのトランスパレンシーも不十分であり、この法律はボランティア活動家の期待に応えていないとする指摘もなされている。

E-4 1%法

まず大切なことは、1%法をフィランソロピーと混同させないことである。フィランソロピーとは自分の持っている資金を社会に対して提供するものである。1%法の場合には、もともと政府に対して支払うべき資金であり、自分の所持する資金ではない。つまり、1%法は、本来なら政府に対して支払うべきものを、他に振り替えることであり、フィランソロピーの概念とは根本的に異なるものである。

現在のハンガリーでは納税者の3分の1がこの制度を利用しているに過ぎず、また、1%法により資金を得ているNPOの数は全体の40%に過ぎない。1%法は、リトアニア、スロバキア、ルーマニア、ポーランドなどでも採用されているが、1%法でNPOの資金問題をすべて解決できるわけではない。1%法は、市民をNPOと結びつける役割を果たしている。特に、ポーランドでは、個人名義で1%の行き先を指定できるので、個人とNPOとの関係はより緊密になる。しかし、ポーランドでの1%スキームの利用率は3.6%に過ぎない。現在のハンガリーでは、フィランソロピーもボランティア活動も増加の傾向は見られない。こうした中、1%法は人々にNGOの存在を知らせ、個人が団体に寄附することの意味を教えたという意義は大きい。また、1%法は、社会の課題(issues)に優先順位をつけるというメリットもある。しかし、1%法は、申請手続きやアドミニストレーションに時間や費用がかかることに加え、ひとつのパイを分け合うため、一方を増やせば他方を減らす必要が生じるという問題があり、本当にフェアなシステムか否か疑問な面もあるとする見方もある。1%法は、NGO活動の持続可能性のための政策のすべてではない。1%法を導入する場合には、いかなる目的で導入するのか、目的に適っているか、よく検討してみることが必要である。

(3) 質疑応答

Q：なぜ Public Benefit Corporation の名称が Non-Profit Corporation に変更されるのか。

A：名称変更の狙いは、Non-Profit（非営利）の事業体であることを強調することにある。元来この会社は社会主義時代には政府が行っていた事業を民営化するために作られたものである。事業を民営化するためには、財団や社団の形をとるよりも、会社形態の方が事業をやり易く、また、税制との関係も明確にし易いという利点がある。

Q：Non-Profit と Not-for-Profit という表現は使い分けされているか。

A：ECNLの内部でもどちらの表現が良いかとの議論はあるが、意味するところは同じである。非営利活動は一般的にはNPOと表現されるが、ハンガリーでは、総称としてはNGOの

方が一般的である。最近はcivil societyという言葉も用いられるが、civil societyの範囲も広く、結局のところ、NPOの5つの種類に従った方が明確な議論ができる。

Q：PBO ステータスに2つのレベルがあるが、申請しないところも含めれば、PBO に関する3つの種類の組織が存在することになる。なぜ申請していないところがあるのか、また、5種類のNPO 各々に3種類の分類が存在するならば、15種類のNPO が存在することになるのだろうか。

A：PBO ステータスの申請手続きは複雑でコストもかかる。従って小規模のNPO ではPBO の申請をせず、1%の配布金や政府の補助金で活動しているところが多い。PBO ステータスに関連して何種類のNPO が存在するか、検証したことはない。

Q：PBO ステータスは、NPO にとっては税制面からは意味があることはわかるが、市民の側から見て、NPO のPBO ステータスの違いは何か意味するところがあるであろうか。

A：市民は目的によって参加するNPO を選ぶ。例えば、動物愛護に関心を持つ人は、NPO のPBO ステータスではなく、動物愛護を目的とするNPO を選ぶであろう。

Q：ルーマニアではPBO ステータスの判断システムが崩壊したとのことだが、その原因は何か。また、ハンガリーの場合には、裁判所によって判断が異なるというが問題ないのか。

A：ルーマニアの失敗は、複数の官庁が公益性判断に関与したため、官庁ごとに異なる判断がなされ、統一的な判断基準が確立されなかったことにある。ハンガリーの場合、裁判所による判断が行われているが、必ずしもうまく行っているとはいえない。PBO ステータスをもつNPO が50%に満たないことが何よりもその証拠である。しかし、裁判所は独立性があり、また、裁判所は申請を事務的に扱うことから、公益性判断には官庁よりは適しているといえる。現に、ハンガリーの裁判所は判断業務の質的向上に意欲的であり、ECNL も協力している。公益性の判断のシステムをいかにすべきかについては、世界共通の良い解決方法があるわけではない。国の事情を勘案して国ごとに決められるべき問題である。

Q：どのレベルの裁判所に申請するのか、また、判断に不服の場合にはどうすれば良いか。

A：ハンガリーには3つのレベルの裁判所（第一審裁判所、控訴裁判所、最高裁判所）があるが、申請は一番下級の裁判所に対してなされる。裁判所の判断に不服である場合には民法上の手続に従い、上級の控訴裁判所に訴えることができる。

Q：NCF は1%法による個人寄附総額に対する政府のマッチング・ファンドを財源としているが、しからば、1%がフルに使われた時、それが上限となるのか。

A：政府としては1%法による寄附額と同額を出すことをコミットしているだけで、上限を定めているわけではない。しかし、1%が達成されれば、政府援助がなくてもNPO が自立

第2章 訪問調査

できる状態になったと判断されるかもしれない。いずれにせよ、政府が決めることだ。

Q：NCFは1%法のもとで市民が指定したNPOだけに与えられるのか。

A：NCFの基準に合致するすべてのNPOが対象となる。大変リベラルなシステムである。

Q：1%法のメカニズムがボランティア活動を停滞させる原因になってはいないか。

A：1%法とボランティア活動との関係はリサーチされてはいない。

(網倉 章一郎)

7 非営利情報・研修センター（ハンガリー）

Noprofit Information and Training Centre Foundation : NIOK

○日 時：2006 年 9 月 1 日(金) 13：30～16：00

○場 所：ホテル・インターコンチネンタル・ブダベスト 会議室

○面談者：非営利情報・研修センター（NIOK）

ーDirector Balazs Gerencser(バラージュ ゲレンチェール)

ーProgram director Aniko Porkolab (アニコ ボルコラブ)

ハンガリー共和国 社会労働省 社会的対話・市民関係局

ー民間関係課 ガラーシュ課長

ーナショナル・シビック・ファンド担当事務局

D r . ユング課長

（1）N I O K の概要と課題（Mr. Balazs Gerencser）

A 沿革

ハンガリーは、第二次世界大戦後ハンガリー人民共和国として社会主義体制に移行したが、1989 年にハンガリー共和国として民主化へ体制変換されるまでの約 40 年の間は、ノンプロフィットの活動が禁止または制限されてきた。その間の後遺症もあり一般市民の中に市民社会における行動習慣がなかったり、市民活動が活用されていない現状があった。

ノンプロフィットの活動が復活してまだ 16 年しか経過していないが、現在では約 6 万弱の市民団体が登録され、人口 1 万人につき 50 の市民団体が活動するまでになった。

ここ数年の間に特に重要な法案が整備されて、法制面や税制面でも様々な変更が加えられてきており、他の周辺諸国に比べてノンプロフィットの分野においては枠組みが比較的整備されてきたといえるが、まだまだ数多くの問題を抱えている。この 16 年間は、ゼロからこのセクターの再建をしていく必要があった。NIOK は 1994 年 Nonprofit Research Group Association（非営利研究協会）によって設立された。

B 目的

NIOK は、ノンプロフィット団体の活動を通じてハンガリーの市民社会を強化し、それらの組織の長期的運営のための支援システムを確立することを目的としている。ハンガリーにおいてまだ定着していない市民活動を育成し定着させるために、ノンプロフィット団体の事業の推進・向上、組織の専門性や効率性の向上、社会全体へのつながりの強化に関するプログラムを考案してきている。

C 事業・活動内容

NIOK は、Foundation の組織形態をとっているが、財政的事情もあり他の市民団体に

対する助成活動は行わず、情報サービスの提供事業のほか、ノンプロフィット研究機関からデータや調査結果の収集を行っている。

具体的には、ノンプロフィット団体に対する教育、トレーニング、コンサルティング活動のほか、情報提供サービス、ネットワークを活用した事業、出版活動、市民団体からの相談事業など様々な事業を行っている。

NIOKの主たるプロジェクトとプログラムは以下のとおり：

①非営利に関する非営利のための情報提供

ハンガリーのノンプロフィット団体に有益でアクセスしやすい情報を提供するもので、ノンプロフィットセクターや市民のイニシアティブについて知りたいときの基本情報源となることを目的としている。

このプロジェクトでは、市民サイト(www.noprofit.hu)によるノンプロフィット団体ニュースレター、ノンプロフィット団体公開データベース、メディアのモニタリング、質問に答えるホットラインサービスが含まれる。また、NIOKのホームページは関連ホームページの中で一番閲覧率が高く、データ量も最大を誇っている。

②社会的責任、フィランソロピーの開発

ハンガリーの企業や個人の社会的責任の萌芽や発展を促進することを目的とし、年次キャンペーン「市民セクターに分け前を!!(Give a Share to the Civil Sector)」を展開し、納税者が所得税の1%をノンプロフィット団体に提供(注)する支援を行っている。

③ノンプロフィット団体の実践支援

ブダ州とペスト州にあるノンプロフィット団体に対するサービスセンター(市民の家—Civil House—)となる機能で、法的課題や会計までの様々な分野でのトレーニングやカウンセリング、企業や政府などとの円卓会議、情報提供、ガイドブックの発行、普及啓発のためのリーフレットの配布そして非営利の図書館サービスなどを行い、ノンプロフィット団体の事業推進と運営に関する実践的な支援を行う。

(注)ハンガリーの1%法

この法律は、納税者が前年度の所得税の1%を自分が選ぶ慈善団体(法的要求を満たした下記団体)に移行させることを認める法律で1996年に導入された。自身の収入を減らすことなく第3セクターに貢献し、自分が支援したい活動を選ぶことが可能となった(ハンガリーの慈善団体に約30億円が提供される潜在可能性がある)。

〔対象となる慈善団体〕

- ノンプロフィット団体
- 国立機関
- 中央政府または地方公共団体によって設立された公的財団
- 中央政府のプログラム(高等教育プログラムなど)
- 地方の役所によって運営される地域の文化施設

また、非営利組織への使途指定に加え、教会や政府の使途限定予算(悪い生活環境にあ

る家族向け)などにも1%を指定することが可能となっている。

(筆者注：NIOK についての詳細は、後掲参考資料を参照)

D 課題

① ノンプロフィット団体の活動に対するビジネスセクターとの関係構築

国際的な企業（特にブダペスト市内の企業）が、国内のノンプロフィット団体の活動にほとんど興味を示していない傾向があり、これらの企業とのコネクション作りが最大の課題となっている。

② 市民のボランティア活動への支援

今後ボランティア活動を活発化させる支援が強く望まれ、それに対する支援が必要。またノンプロフィット団体のコミュニケーション能力の向上支援やノンプロフィット団体のビジネス活動、経済活動の支援も課題となっている。

③ ノンプロフィット機関と公的機関との関係作りに対する支援

市民団体の持続可能性を決定する大きな要因となる、ノンプロフィット団体と国や自治体とどのような関係を構築していくのか、どのように関係を保っていくのかについての支援も課題である。大変難しいことではあるが、どこまでが国の仕事で、どこまでが民間の仕事なのか、はっきり決めていく必要がある。

(2) シビルセクターと国・自治体との関係

(社会労働省民間関係課 ガラーシュ課長)

A 歴史的側面と課題について

歴史を見ると、ハンガリーでは中世の頃から強力な市民団体を支援する社会があったが、第二次世界大戦後の社会主義体制の中でそのような伝統は潜んでいた。それは抑圧されていたということで、1989年の体制転換以降、ダイナミックにこのセクターが発展してきている。

この16年間は、ゼロの段階からセクター作り始め、それを強化せねばならなかった。

特に国と市民団体との関係、協力関係を最初から構築し、さらに市民団体の利害、利益を代表するという形も作り上げなければならなかった。EU諸国においては、国がどの程度民間団体を支援するかとか、国と民間団体の協力関係のあり方については既に出来上がっていたが、ハンガリーにおいては今それを構築している。

基本的な整備法は、1980年代終わりに作られ、財団・社団の設立に関しては、88年、89年に法制化された。91年には公益団体・公益企業法ができ、自己申告で自分の公益性を認め、宣言する法律ができた。この間、様々な法律ができるたびにそれぞれの主体がその法律にかかわり変更を余儀なくされてきており、今重要なのは、様々な変更を加えられた法律ではなく、包括的で基本的な新しい法律の整備が必要とされていることである。

(参考) ハンガリーにおけるノンプロフィット団体に係る主だった法律の改正・制定

1987年 民法の改正(40年ぶりに財団設立が可能)

1988年 税制改正(財団への直接的支援が可能)

【1989年 社会主義体制の終焉】

1989年 社団の権利条項(社団設立の自由を保障)

1991年 公益団体・公益企業法の制定

1993年 民法改正(社団・財団の登録制)

1996年 パーセント税法の制定

1997年 公益法の制定(1998年施行、公益法人としての要件等制定)

2003年 ナショナル・シビル・ファンド法制定(2004年施行)

2005年 ボランティア活動法(ボランティアの怪我や事故の補償)

B 財源的側面と課題について

- ①ハンガリーのノンプロフィット団体数 53,000 団体以上、うち社団が 60%、財団が 40% を占めている。
- ②2003 年の収入構造は、国からの収入が 42% を占めている。これはハンガリーに特徴的なことであるが、自治体あるいは国が設立したノンプロフィット機関が多く、それが国の財源比率の多さを示している。
- ③その反面、民間からの寄附等の財源(特に外国からの財源)が減少した。ハンガリーの法制度では、個人あるいは企業の寄附、寄贈等がインセンティブとして認められず、法律的に支援できないことになっていることも大きな問題である。
- ④国の財源は、公募により確保する割合が増えているが、これは透明性という面では積極的に評価すべき点である。通常の財源は、自治体や国の担うべき仕事やミッションを市民団体が行った場合、一人当たりいくらという支援である。
- ⑤EU の財源が非常に増えている特徴もある。

財源に関して1つの大きな問題点として、これら国の財源やEU財源を、個々の機関がどの程度簡単に獲得できるかという「透明性」の問題がある。

また、どの機関にはアクセスできないのかといった「アクセス」の問題がある。アクセスの面で、あるいはオープン性という面で「nonprofit.hu」というホームページは、公募に関するインフォメーションが得られるようになっている重要なホームページである。

C 政府との関係について

独立した市民団体にとっては、政府、国あるいは自治体とどのような方法をとって関係を維持していくかが非常に重要になる。現在ハンガリーには 12 の省庁があり、社会労務省が民間団体、ノンプロフィット組織との関連について担当している。民間関係課では、民間団体、ノンプロフィット組織との関係を維持していくと同時に、他の省庁の民間団体とかかわりを持つ課の担当者との関係も維持しており、統括的、包括的な関連を統括、所管する任務を負っている。

現在、社会労務省において長期的なシビル・ストラテジーを策定中で、この戦略の中では、特に国と民間団体との協力関係の強化が重要視されている。

この協力関係は以下のような場面、分野で行われると考えている。

①国の機関と市民間の対話強化の分野

国あるいは自治体の政策に対する国民の反応を聞き出したい。国や自治体の協力に関しては、関係している専門家の方々の意見を聞いたうえで仕事を進めていくことは非常に重要なことであり、不可欠なことである。実際的なコンセンサスを作り上げるとき、あるいは法制化するときもこういった団体の見解を聞き、参加を得た上で作らなければならないし、聞くだけではなく結果の説明責任も重要と考えている。現在ではインターネットを利用することで、民間の意見を聞きだし、結果をフィードバックすることも簡単にできると考えている。

②ノンプロフィット団体に対する情報の流れを支援する分野

国あるいは自治体が作った様々な事業に関して、ノンプロフィット団体にできるだけ早く正確に情報を流すという分野での支援。現在既に情報提供ネットワーク（NIOK もその1つ）ができており重要な役割を果たしている。特に、一部の人にしかわからない情報ではなく、万人がアクセスできる情報を提供することが重要である。

③民間団体ができることを明確に把握し、関与させる分野

現在、行政改革、財源改革等国の制度改革が行われているが、自治体に関して非常に重要なことは、公共のミッションや役割をこちらが引き受けることである。民間団体ができることを明確に把握し活用していくことである。

一般的に国あるいは自治体の組織は、官僚的で動きが鈍い、一方民間の組織は動きが早く効率も良い。特に社会サービス(社会福祉)の面では、既に非政府組織の活動が活発に行われており、そのほかにも数多くの民間団体から、現在は国が行っているが、民間団体が引き受けたほうが効率的であり、経費も削減できるというアドバイスがきている。

国としてその際重要なのは、どのような質を民間団体が提供してくれるのかをよく見なければならない。この面でも、民間団体の方々の参加によって意見を述べてもらうという協力関係をもとに法律の整備やコンセンサスの形成を行っていかなければならないと考えている。

(3) ナショナル・シビル・ファンド (National Civil Fund) について

(社会労働省民間関係課 Dr. ユング課長)

A ナショナル・シビル・ファンドの背景

1997年から、所得税の中の1%をある特定の機関に指定して回すことができるようになった。その後、「1%掛ける2」が指定できるようになったが、「1%掛ける2」というのは、1%は教会、宗教団体で、残りの1%をNPOに指定することができるが、2%全部をある特定の団体に指定することや、1%をさまざまな機関に振り分けることはできない。これは

税金の免除や控除という形ではなく、国が、税金の一部である種の機関を支援するという、国の直接支援策の1つである。支援先について、納税者が使途指定制度によって指定し、国から指定額の総額をそれぞれの組織に送金している。ハンガリーには現在5万3千以上の民間団体があるが、その約半分が1パーセント法の恩恵を受けている。

政府の戦略には、2002年からこういった民間団体の運営費についても財政的に支援することが盛り込まれた。それ以前には、政府は各民間団体の事業プログラムにさまざまな支援を行ったが、2002年以降は組織の運営(オペレーション)にかかわる支援をすることもできるようになった。この流れの中でナショナル・シビル・ファンドは、これまで不足していた部分を補うという任務を担って生まれた。2003年に法律が国会を通過し、施行されたのは2004年以降である。

(1パーセント法で指定を受けた団体が、同時にナショナル・シビル・ファンドから支援を受けるわけではなく、1パーセント法による支援とナショナル・シビル・ファンド法による支援はまったく別ものである。)

B ナショナル・シビル・ファンドの特色と内容

このナショナル・シビル・ファンド法に関連して非常に興味深いことは、この法律の制定において初めてオープンな法制化が導入され、法案を前もって民間団体が閲覧でき、その法案に対してさまざまな意見を政府に対して述べるができるという非常に興味深い法制化の方法をとったことだ。

特にこのナショナル・シビル・ファンドの運用については、支援の振り分け方は民間団体の代表がきめるところが、国にとっても、民間団体にとっても全く新しいものである。さらに、ファンドの運用にあたっては、理論的、戦略的、原則的な面の決定をするところと、実際のプログラムの運営やオペレーティングするところは、別の機関が統轄し決定しているということである。

ナショナル・シビル・ファンド・プログラムの一番大きな目的は、民間団体・ノンプロフィット団体の組織の強化にあり、組織の国際間での関係の強化と国内の民間団体間の関係の維持・強化にある。

このナショナル・シビル・ファンドの財源は、納税者からの1パーセント法による使途指定金の総額と同じ額を、国がナショナル・シビル・ファンドに提供するものである。このナショナル・シビル・ファンドから支援を受けられる組織は、非営利組織―社団と財団―で、応募にあたっては、少なくとも1年間事業活動を行っていることの証明が必要である。

ここで重要なことは、国がナショナル・シビル・ファンドを運営する機関に対して資金の分配権を与えていることである。国の役割は、ナショナル・シビル・ファンドの基本的なバックになっている法律の整備にある。

ナショナル・シビル・ファンド・プログラムにおいては、先に触れたとおり、組織の戦略的な部分とオペレーティングの部分が別々の監督機関になっているが、戦略的な部分、原則的な部分は「審議会 (Council)」と呼ばれる組織が担っている。その審議会のメンバーは全

部で 17 人であるが、そのうちの 12 人が民間団体の代表者である。審議会の大きな任務は、支援システムの枠組みをつくることで、具体的な支援を行っている委員会にどの程度の支援金を分配するかを決める。

「委員会 (College)」は、具体的にどの組織がどの程度の支援を受けるかを定める。現在、全部で 11 委員会があり、うち地域的な委員会が 7 つ、中央の委員会が 1 つありそれぞれが具体的なプログラムを実施している。残りの 3 つの委員会は、オペレーティングの支援ではなく、セクター自体の整備やセクター自体の評価のための推進プログラムの支援を行っている。

C ナショナル・シビル・ファンドの実績

実績としては、2004 年に 1 万 2 千件の案件に 60 億フォリントの資金を分配し、その 67% が機関援助の目的で、33% は事業助成の目的で使われた。2005 年には 1 万 9 千件の支援の要請案件があり、そのうちの 1 万 2 千件の案件に 6 5 億フォリントが分配され、65% が機関援助、35% が事業助成に使われた。2006 年の段階では、現在のところ (8 月現在)、1 万 3 千件の申請があり、そのうちの 9 千件が受理されて、70 億フォリントの支援が実施されている (筆者注：換算の目安 1 フォリントは約 0.6 円)。

D 3 年間の成果

この 3 年の実績として、市民団体、ノンプロフィット団体の機関援助の面での安定性を強化できた。さらに、どのようにしてこういった公募プログラムに応募するかという手法を、民間団体が体得することができ、公募の仕方を学習してもらっているという側面もある。また、各ノンプロフィット団体間の協力関係を強化することができた。特にそれまでは余り重視されていなかった比較的小規模なノンプロフィット団体にも資金が提供され、その組織的な強化につながっている。従来首都中心型の支援から、地方にある民間団体の活動への支援が強化され、機会の均等を保障したという成果があった。

(4) 1 パーセント法—その影響と課題を中心に—

(NIOK Program director Aniko Porkolob 氏)

A 「1 % 掛ける 2」のうち民間団体への 1 パーセントの状況

この 1 % は、既に国民が所得税として払ったものから指定団体への支援として使用されるもので、統計的には納税者全体の 30 % となっているが、実際に税金を払った納税者に限ってみると 50 % が利用している。

千葉県市川市の場合は、1 % の指定をする方が大変少なかったと聞いているが、今後のやり方によっては、市民の方の 50 %、国民の 50 % ぐらいが利用者になる可能性がある。

[筆者注：平成 18 年度の市川市の市民活動団体支援制度 (1% 支援制度)：納税者数約 22.5 万人、制度利用届出納税者数約 7 千人 (うち有効届出数約 6.4 千人)、制度利用割合 3.1% (17 年度 2.9%)—市川市ホームページより—]

B 1パーセント法の受益者

この制度における使途指定の受益資格者は、2年以上にわたって公益事業を行っている団体である。また、恩恵を受けるには、国に対して2年以上にわたり実際に公益事業の実績があるということを証明する必要がある。

また、民間のノンプロフィット団体以外にも、図書館、文化センター、劇場等の公的機関も受領できるが、指定する方の国民の一般的な傾向としては、そういう機関よりも実際に公益活動を行っている社団や財団を指定することが多いという傾向がある。条件としては、ハンガリーで事業を行っているか、国外のハンガリー人を対象とした事業を行っていること、政治活動を行っていないこと等である。

C 実施方法

所得税の確定申告の際に、申告の書類と一緒に指定する機関の納税番号を書いた紙を同封し、それを税務当局に提出するという形で実施される。従って、自分が支援したいと考えているノンプロフィット団体はどういう活動を行っているのか、納税番号は何なのか、といった各団体、組織の情報を得られる充実したデータベースを備えていることが非常に重要である。

D 1パーセント法による資金の使途

1パーセント法により得た資金をどのように使うかは、全く組織の裁量に任せられている。どんなプログラムに使おうと、どういう事業に使おうと、どんな形で使おうと、それはその組織の自由であるが、翌年にどういう目的に使ったかということを公表しなければならない義務がある。

E 指定を受ける分野の現状

指定を受ける団体数での3大分野は、1番目は教育、2番目が文化、3番目がスポーツの分野である。これは、子供が教育や文化関係の団体に通っているとか、スポーツ団体で運動をやっているとかで、身近な組織に対して活動を支援したいと考えている傾向があると言える。

支援の額の面から見ると、健康・保健・社会的なサービス(福祉)、動物愛護団体といった分野の団体が非常に大きな支援を受けている。

また、支援する組織が身近にある場合はそこを支援するが、身近に支援する団体がない場合は、自分自身の支援してあげたいという感情により指定先を決めるので、かわいそうだと思うたら犬や動物の愛護機関や、あるいは非常に重病の子供たちを支援する小児がんの支援団体を指定することになる。指定の動機はこの2つに大きく分かれる傾向がある。

F これまでの調査結果

指定を受けた団体の数は2万3,000団体で、その大部分は数万フォリントという非常に少額の支援を受けている。2005年の段階では、民間団体、ノンプロフィット団体の半分以上が、年間50万フォリント以下の財源で運営されており、数万フォリントの支援も小さな団体においては大きな意味を持っている。

また、1%を指定しない人はなぜ指定しないのかということ調べた結果、その理由としては、多くの人が確定申告を締切日ぎりぎりでするので、指定する機関を考慮せず「もう指定しなくてもいいや」となってしまう。したがって、確定申告前にマーケティング活動、情報提供、情宣活動などを行う NIOK のキャンペーンが大変重要になっている。

指定した人の半分は実際に指定した団体を知っているが、半分は個人的によく知らない団体を指定している。したがって、コミュニケーション、宣伝活動が非常に重要となっている。この1%の税金は国の財源でありながら、用途は受けた団体の自由な裁量に任されている唯一の支援的資金である。

G 1パーセント法の影響

団体運営のため資金支援が大きな意味があり、重要であることを1パーセント法によって確認できたことが、ナショナル・シビル・ファンド法の制定に大きな影響を与えた。

地方にある小さな市民団体は、この1パーセント法があることで事業運営の資金を得ることができる。大きな組織は、国のさまざまな事業に応募することによって事業を申請することができるが、小さな団体は人的な資源がないことから、なかなか応募できない状況があり、この1パーセント法により事業運営資金を確保できるということは非常に大きな意味がある。

小さな地方の市民団体の場合は、その地方の住民の1パーセント法による支援で運営されているため、もしその団体が資金を悪用したり、無駄に使用した場合には、住民がすぐに監視、コントロールでき、翌年はその団体は指定を受けられないことになる。規模の小さな地方のノンプロフィット団体にとっては、有効活用できる財源であるといえる。

これは国にとっても全く新しいタイプの支援策で、小さな組織に対する支援は国では十分にコントロールできないところを地方に任せられることができるということで、良い影響を及ぼしている。その結果、従来支援を受けてきた組織の8倍ぐらいの組織が支援を受けるようになった。

1パーセント法の場合は、自分がある特定の団体を支援することから、その団体と自分の間の関係をより緊密化することになる。関係が緊密化すれば、ボランティアの人たちの数もふえ、ボランティア活動に参加する気にもなり、事業の公益性も伸びることになった。

これについて詳しい調査はまだ行われておらず、1パーセント法とその影響についての評価をこれからしようとしている。

調査で特に注視したい点は下記の通り。

① 1パーセント法が国民の寄附の習慣にどのような影響を及ぼしたか。

これまで、一般的に1パーセントを指定する人は、比較的、寄附やボランティア活動に積極的な人たちであることがわかっている。

② 1パーセント法が制定されて以降ノンプロフィット組織がどのようなコミュニケーション活動を行っているのか、コミュニケーション能力が高まったのかどうか。

1パーセントを指定する人の半分は、具体的に支援する団体を知らずに指定しているので、1パーセント法制定によって団体のコミュニケーション能力が高まったのかとい

うことを調べることが可能である。

これから調査する成果についても、「onepercent.hu」のホームページで知ることができるようにしたい。また、これまで調査したハンガリー、スロバキア、ルーマニア、リトアニア、ポーランドにおける1パーセント法の実態、制定過程、運営方法、法律、コミュニケーションキャンペーン、サービスの実施内容などの具体的なことをこのホームページで確認できる。

H 今後の課題

①最大の課題はキャンペーンである。

指定した納税者の半分は団体を直接知らないの、本当にその団体が実績を上げているのか、どの程度効率よく運営されているのかということを知るのはキャンペーンの出来次第である。各団体の実態と外面はよくわからないところがあり、その意味でキャンペーンをいかに成功させるかが問題になる。

②もう1つの大きな問題はフィードバックの問題。

田舎の小さな組織は住民のチェックを受ける機会があるが、全国的なノンプロフィット組織はそのようなコントロールを受ける機会が少なく、フィードバックをどのようにするのかというのが大きな問題である。特に、個々の組織は、使途指定した納税者に関する情報を得ることができないシステムとなっているので、誰に、どのようにフィードバックするのかについて工夫が必要である。

③この法律が寄附、寄贈にどのような影響を与えているのか。

これまでの統計を見てみると、寄贈額に関しては減少していないし、増えてもいないという結果が出ているが、影響をもう少し詳しく見てみる必要がある。

(5) 質疑応答

Q：確認ですが、ハンガリーは確定申告をする人が非常に多いのか。源泉徴収で指定することはできないのか？

A：源泉徴収制度が原則。確定申告は源泉徴収をしている人も含め国民全員がやらなければならない、企業に雇用されている人は企業経由で申告を行う。毎年、確定申告の時期は決まっており、個人の事業主も源泉徴収されている人も同じ時期に確定申告をする。

Q：日本では市川市が実施し、いくつかの自治体が検討しているが、1パーセント制度に対するネガティブなコメントとして、納税者と非納税者の間に不公平(納税者だけが指定でき、非納税者はその権利がない)があり、憲法14条違反ではないかと言う人もいるが、そういう批判はハンガリーではなかったのか？

A：実はハンガリーでも導入の際に同じような議論が出た。1パーセントは個人的な寄附ではなく、どの団体が良い、悪いという投票でもない。これは新しい納税者の権利であり1つの新しいソリューションである。だから、国会議員や自治体の議員を通して税金が配分されるわけではなく、直接納税者が自分の税金の1%をどこに使うかというのを指定することが

できるというソリューションでしかない。

Q:ハンガリーでは中世の時代から市民団体を支援する社会があったという説明があったが、1パーセント法という法律をつくろうと言い出したのは、誰か個人が熱心に提案をしたのか、何か運動があってやったのか。この法律が作られたきっかけは一体何だったのか？

A:実はいろいろ説があるが、ノンプロフィット団体が闘いの結果生み出したものではない。もともとは教会支援策として、その額や数を増やすために導入しようと思ったのもので、教会の支援をしたくないという人を救うために制度化された。最初はごく限られた数のパブリック・ファウンデーションがこれを受ける権利があったが、だんだんその数が増えてくる中で、1997年から教会への支援は同じ枠の中ではなく、別に1%の枠を設けることになった(1%掛ける2)。

Q:初めは教会のために実施した。それを民間団体に広げたということか。

A:最初は政府の中で、どちらかというと社会党、自由民主党が、教会の支援制度を整備するという目的で、そのプログラムの1つとして出てきたものであり、さまざまなロビー活動が行われた結果これもあれも入れろという形で変更が加えられ、最終的に今の形が出来上がっている。

Q:こういう非常にユニークなシステムが1つの国から出るときに、形は移せると思うが、なかなかその形やシステムを支えていく心に移すことはできない。例えば、ハンガリーでは、キリスト教会支援がベースになって出てきているわけで、そういうシステムを例えば日本の市川市のような、あまりキリスト教に深く関係のないところで取り入れようとする、そう簡単にはいかないのではと思うが？

A:実はポーランド、リトアニアなどいろいろなところに移転された時に、教会の部分はなくなっている。だから、地域が変われば制度も変わってくるということになるのでは。

Q:土壌があれば移転も可能だろうが、例えば植物がそうであるように土壌が違うところへ持っていったら上手く育たないことがある。したがって、市川市がやるのは無理だということにはならないか？

A:だから、市川市の場合はメカニズムが違うのでは。市川市の場合は、より官僚的で複雑な制度になっている。

Q:1つだけ確認ですが、2002年を境にして1%の使い方が変わってきた。それ以前の1%は事業プログラムに、2002年以降はオペレーション支援にも使われてきた。そのオペレーティングの資金がなくなったから、それに対する補てんとして出来たのがナショナル・シビル・ファンドなのか？

A:1パーセント制度の導入によって、プログラム支援が重要だということがわかった。ナ

第2章 訪問調査

ショナル・シビック・ファンドもプログラム支援をやるが、オペレーティングの部分に使うためにつくったということ。ナショナル・シビック・ファンドに関する問い合わせは下記のeメールアドレスへ、英語での問い合わせを常時受け付けている。

E-mail : civil@szmm.gov.hu

(田中 皓)

【参考ウェブサイト】

www.niok.hu, www.nonprofit.hu, www.onepercent.hu

＜参考資料：NIOK リーフレットより＞

NIOK Nonprofit Information and Training Centre Foundation

私たちのミッション

NIOK は、多くの支援を得て、Nonprofit Research Group Association（非営利研究グループ協会）によって 1994 年に設立されました。NIOK の本来の目的である NGO の働きを通じたハンガリーの市民社会強化への貢献および長期的な活動への協力的な環境の確立は、この 10 年間変わっていません。一方、私たちのプログラムやパートナーの範囲は顕著な拡大をとげてきました。NIOK は NGO 団体の成功と専門化を促進するサービスの提供と NGO セクターと政府、民間および社会全般との関係性の深化を進めています。

NIOK 設立以来、ハンガリーの NGO 数は 2 倍以上となり（直近の推定によると登録 NGO は約 5 万団体）過去 10 年にわたり、当財団は、NGO 数の増加およびその活動の質的向上に努めてきました。

私たちについて

NIOK の理事会メンバーは、Gábor Hegyesi, Attila Horváth, Kornél Jellen, Péter Kirschner, Miklós Marschall（1998 年からメンバーであり代表者）、Marianna Török そして Tibor Vidos です。また、公益組織として、NIOK は幹事会をもっており、そのメンバーは Andrea Desics, Zoltán Majdik そして István Sebestény です。

過去 10 年間、NIOK の 8～10 名のスタッフは、多くの支持者、団体そしてクライアントと共に NIOK のミッション実現のために働いてきました。

これまでの活動と領域

非営利/市民サービスセンター (Nonprofit / Civil Service Centre)

私たちのプログラムで最も古いもので、ブダペスト事務所から NGO に実用的で有益な情報を提供することを目的としています。多くのパートナー団体が NIOK に参加し、1995 年からは RECIPROK と呼ばれるプログラムを作って、ハンガリー各地の 8 カ所で同様のサービスを提供しています。このプログラムはその数年後にハンガリア政府が発表したイニシアティブのモデルともなりました。

サービス利用者のニーズに応じて、NIOK の活動を順次拡大。2004 年には、次のようなサービスが利用できるようになりました：入札に関する文書作成や指導、組織憲章・地位の準備や修正の支援、その他法的・財務・会計のアドバイス、組織発展に関するアドバイス、組織情報やデータベース、書籍や文書へのその場でのアクセス、設備提供、イベントの組織化、個別のトレーニングコースやフォーラム、ワークショップ(‘Bridges’ プログラム)、円卓会議の開催、講師や専門家の紹介、申請書の入手と記入など。

数値的には、NIOK は毎年 10～15 コース・フォーラム、1～2 会議、350～400 のセッションを開催。ライブラリーは平均 200～250 名に利用され、1,000～1,200 件のお問合せへの回答を E メールや電話、手紙で行い、5,000～6,000 回の NGO からの専門的な問合せに応じた会議をしています。

このプログラムは、「市民サービスセンターの国家ネットワーク (National Network of Civil Service Centres)」と呼ばれる青少年・家族、社会と機会均等省 (the Ministry for Youth, Family, Social Affairs and Equal Opportunities) に支援を受けており、最低 3 年間続けられます。NIOK のこの分野での活動はブダペスト市役所 (Budapest City Council) に支援されています。

NGO のための、NGO に関する情報 (Information for and about NGOs)

NIOK の目的にあわせ、ハンガリーの NGO に有益で入手容易な情報を提供し、市民社会の課題に関心ある人々に NGO に関して頼りになる情報源を提供するプログラムを立ち上げています。

このプログラムの一部として、インターネットを通じた迅速な情報移転のためウェブサイト www.nonprofit.hu を構築。このサイトは、年間 300 万件以上のダウンロードがある市民社会に関する情報源として最もよくアクセスされるものとなり、定期的なニュースレターやプレスのモニタリング、寄附に関する情報があります。

私たちのこのサイトは、日々更新されるニュースやファンドレイジングの機会、会計や法的ガイダンスなどを掲載し、多くの NGO の日常業務にとってとても重要なものとなっています。サイトは 2 週間に 1 度、NGO に関する電子ニュースレターを 9,000 カ所へ配信しています。現在は、これ以外の情報共有の方法も研究しています。

ソロス財団(the Soros Foundation)とオープン・ソサエティ研究所(the Open Society Institute)がこのウェブサイトの設立と評価を支援してくれました。また、インターネット・サービスプロバイダーのAxelero と全国ニュースエージェンシーのObserver社は当初からのウェブサービスのパートナーです。

寄附文化の発展のために (Developing a culture of giving)

NIOKの活動が始まった頃から、ハンガリーにおける寄附文化の発展と成長への貢献は重要な目的でした。私たちはこの目的達成のため、‘Bridges’と呼ぶディスカッションの開催と年間の最も優れたドナーの表彰を行ってきました。

私たちは、ハンガリーの主要な民間人と民間企業ドナーとともに、他の見本となるような取り組みを行ってきたNGOの功績をたたえることが重要だと考えています。1995年、NIOKは、寄附と責任ある社会的行動の文化促進に積極的な事例を取り上げる方法として3つの年間賞を設立しました。これらの3つの賞は、年間企業ドナー賞(Corporate Donor of the Year)、年間個人ドナー賞(Individual Donor of the Year)そして年間NGO賞(NGO of the Year)で、象徴的なものとして授与され、NGO賞だけに賞金があります。

過去9年間におけるこのNIOKのプログラムの主な支援者はAEGON Hungary General Insurance Company, Bankers Trust Company, Marriott Hotel Budapest, the Budapest Wine Society, Citibank, the Office for Equal Opportunities, Fornetti Frozen Bakers' Ware Producer and Trading Ltd., Gerbeaud House, the Royal Netherlands Embassy, the Soros Foundation, the British Embassy, Ybl Palace and Zwack Unicum Company Ltdです。受賞者は私たちを誇りにし、私たちは彼らを誇りにしています。

1%-シェアをNGOセクターへ (1% - Give a share to the NGO sector)

一般市民へのアウトリーチにおいて最も成功し知名度の高いものが‘1%-シェアをNGOセクターへ(1% - Give a share to the civil sector)’です。これはいわゆる“1%法(1% Law)”施行後すぐに開始したもので、個人がその所得税の1%を公共の利益につながるものに当てる機会の重要性について意識を高めることを目的としたキャンペーンです。キャンペーンは税金還付締め切りの時期にあわせた第1四半期に行われ、NIOKの電話やインターネットサービスの宣伝、1%の税充当を受け取れる組織や1%制度に関する法的要件などの情報提供を行います。

私たちのキャンペーンは、ハンガリー最大の公益キャンペーンの一つで1997年に始まり、NGOセクターが毎年400万ユーロを受け取ることに貢献しています。

さまざまな1%キャンペーンの間、市街の電光広告はAkció Advertising Agency社から、NIOKの無償ヘルプラインの電話回線は電話会社のMatáv社から提供されます。またハンガリー首相官邸とハンガリー税務署からも支援を受けます。さらに、この年次キャンペーンは数百人の支援者と支持者を巻き込みます。

幅広い協力 (Wide-ranging co-operation)

多くの外国およびハンガリーの組織や個人基金が NIOK の発展に貢献してきました。例えば、the European Foundation Center; Johns Hopkins University; the International Center for Not-for-Profit Law; the Rockefeller Brothers Fund、そして the C. S. Mott Foundation です。長年 NIOK は、the European Foundation Centre (EFC); the global organization CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation; the American Chamber of Commerce; the Hungarian Business Leaders' Forum (HBLF)、その他いくつもの専門的なグループのメンバーです。

私たちはまたハンガリーと海外において協力に関する先頭に立ってきました。早くも 1995 年には、ハンガリー国内の 2 都市 Székesfehérvár 市と Miskolc 市において、NGO と地方公共団体の幅広い協力を促進；ハンガリーで活動する独立ドナーのフォーラム設立；様々な協調に関する技術的な背景情報を提供するウェブサイト www.osszefogas.nonprofit.hu の構築；そして 3 年間にわたって 1992 年にボランティアセンター基金として登録されたイニシアティブの支援をし、これを誇りに思っています。

国外においては、私たちは中欧・東欧の市民社会と社会経済開発の促進を目的とする the Orpheus Civil Society Network の創立メンバーであり、その他いくつもの国際的なプログラムを主導しています。これらのなかで最も顕著なのは、ハンガリーの 1% をモデルにした 'Percentage Philanthropy Project' で、数カ国での民間寄附を奨励しています。

第3章 欧州の非営利法人制度と活動

第1節 EUにおけるNPOの法制・税制

1 はじめに

(1) EUにおける法制・税制の特徴

EUにおけるNPO法制・税制を論考するにあたっては、まずEUにおける法制・税制一般の特徴から見ていかなければならない。いうまでもないが、EUというのはThe European Union(欧州連合)の略称であり、文字通り欧州国家の連合であり、それは通常の単一国家とは異なった特色を持っている(注1)。

(注1)本稿はEUといっても、pre-Enlargement EU Member Statesといわれる、15カ国を対象とし、2004年に加盟した中東欧諸国等10カ国は除外している。理由は、①その10カ国は、まだEUとしての特徴を十分には備えておらず、一緒に論ずることが出来ないこと、②本調査報告では、別に東欧諸国の部分が設けられていること、③入手した資料その他が、先進15カ国を前提としていること等による。

まず第1にEUは、E(E)C(European(Economic)Community)欧州(経済)共同体がベースになって成立したものであり、それは物・人・サービス・資本のいわゆる4つの移動の自由を中核とする共同市場の形成を目的としている(第1の柱といわれる)(注2)。

(注2)ことばの厳密な意味からすれば、EUは国家連合であることから、国として諸外国と対応するときに使用し、E(E)Cは欧州域内の経済共同体であることから、その目的の場合に使用すると使い分けすべきである。本稿でもその例に従うべく努力したが、過誤は免れていないと思われる。寛恕を請いたい。

したがってその法制は、その目的に寄与する限りにおいて立法が行われ、それを加盟国が国内法化する仕組みとなっており(注3)、この目的に関係がないものは、当然それぞれの国内法が適用される。

(注3)例えば貿易障壁を撤廃し、個人および企業の域内の経済活動を自由化させること等がそれになるが、それとの関連で、社会政策・環境政策・消費者保護政策等が必要となれば、それらもEUの仕事として加えられる。

税制については、上記の目的とは直接は関係がなく、また国家主権の最後の砦でもあることから、当然にはEUが関与する分野ではない(勿論国家主権であっても、上記目的に沿うならば、通貨高権を放棄しユーロに通貨統合するような例は存在する)。

第2に、第1の目的を追求する過程において、対外的には共通通商政策がEUとして必要となり、その結果共通外交・安全保障政策も策定することとなり、この面では単一国家的な法制の色彩を示すに至っている(第2の柱といわれる)。

第3にEU域内における経済活動の自由化は、人の自由化を伴っているため、域外との関係において、国境政策及び警察・刑事司法協力が近隣諸国との間に必要となっており、これま

た単一国家的な法制が必要になっている(第3の柱といわれる)。

(2) EUにおけるNPO法制・税制の現状

それではEUにおけるNPO法制・税制は、上記(1)のEUの法制・税制の一般状況の中でどういう位置付けとなっているかみてみる。

A NPO法制

基本的には、NPOは経済活動の自由化とは関係ないものとして、それぞれの加盟国の国内法で扱うこととなっている。

一般的にいつて欧州は狭い区域でありながら、各国・各地域によって、気候・風土・人種が異なり、したがって歴史・風俗・経済・法制度等あらゆる面において、その多様性が特色となっている。NPO活動(法制)もその例外ではない。

例えば、(イ)ドイツにおいては、多様な中にも宗教団体の活動の比重が高く、法制的には財団・社団その他が市民法の中で位置付けられている(詳細は、後述の石川睦夫氏のドイツ編参照)、(ロ)イギリスにおいては、独特なチャリティの概念に基づき、盛んに公益活動が行われているが、法律の形式については、第2次的な意味づけしかなされていない(詳細は、(財)公益法人協会の「英国チャリティ調査ミッション報告書」(2004年3月)参照)、また(ハ)イタリア等南欧においては、協働組合(co-operative)が人と資金が一体となって活動している等である。

したがってこれらを統一化する(harmonize)ということは至難の業であり、既存の制度を捨てて統一法を作ることは、事実上不可能と思われる。その意味では、EUのNPO法制は、各国NPO法制に過ぎないと基本的にはいうことができよう(しかし、周知の通り、統一化への努力が続けられていることの意味あいについては、後記「(3)統一法への道」参照)(注4)。

(注4)本稿において、上記のEUにおけるNPOの法律形態の多様性からすれば、全ての法形式を検討すべきであるが、今回の調査の狙いは①日本の新法の施行に参考となる法制の調査、ならびに②財団等とNPO(NGO)の協働に注目することにあり、③したがって調査の対象は、主として財団と社団に限定されたこと等から、以下は社団・財団を中心とし叙述し、他の形態については必要に応じ言及することとする。

B NPO税制

前述のように、税は国家主権の一部であり、当然それぞれの加盟国の固有の問題として、それぞれの国内法で取り扱われている。

その結果、NPOの税制すなわち、NPO本体の課税・非課税、NPOへの法人・個人の出捐・支援税制(譲渡所得課税ならびに個人の遺産贈与の扱いを含む)等については、各国別に区々であり、外国のNPOの国内での取り扱いやそれへの寄付にかかわる税制についても各国で

異なっている（財団の例として、石川保氏のEFC訪問記参照）。

ここでも統一化は、国家主権とも絡み、非常に困難である。ただし統一化への努力は、後述のように、課税問題が発端となっており、同一の事象については、少なくとも加盟国間（乃至は国際間）の扱いは同一化しようとする動きが盛んとなっている。

（3）統一法への道

現在EUでは、社団(association)、財団(foundation)、協同組合(co-operative)については、統一法への道が模索されている。その理由についていくつかのものが挙げられているが、その最大のものは、NPOの活動が欧州域内で活発化するにつれて生じた、(法律)制度上ならびに税制上の取り扱いの不公平さ(差別)にあるといえよう。

その典型例としては、イタリアのStaufferという財団がドイツに保有している不動産の運用に関して、ドイツの財団なら非課税であるものが、外国の財団であるため課税となったケースである。

その他にも、ある国では財団の海外の活動が許されなかったり、寄付に関する税の優遇が国内の組織に対するもののみしか認められない法制・税制が存在している。

これらの例は、汎ヨーロッパの活動をしようとしたり、海外のNPOと協働しようとするNPOには障害となるし、アメリカ等の国際企業が、EU内に財団等を作ろうとする場合に困難を覚えるものとなる。

以上のケースについて、例えばStauffer Caseでは、欧州裁判所(ECJ)は、EC条約のなかの資本移動の自由(EC条約第56条)に反する、という理由で解決しようとした。またその他の問題についても、EC条約の各条項(例えば第12条(国籍による差別の禁止)、第43条(居住・営業の自由)、第48条(会社設立の自由)等)で個別に救おうとしている。しかしこのような解決方法は、EC条約の解釈次第であるし、なによりも事件とならなければ解決されず、法的安定性に欠け、自ずから限界があるといえよう。

そこで統一法を作る動きが生じたわけであるが、ここにもいくつかの解決すべき問題があり、結果としては、統一法はいまだ存在していない(後述3の通り、草案ないしはモデル法案としては、財団、社団および協同組合について発表されている)。

2 統一法の問題点と意義

（1）問題点1—立法の根拠—

その問題の第1は、立法の根拠についてである。前述の通り、EUがその域内に通用する法律を制定するためには、第1の柱であるEC条約にその根拠がなければならない(EC条約第253条)。現在の通説的な考え方には、次の2つがある。

第1は、EC条約第95条(理事会による調和措置)であり、第14条に規定された物・人・サービス・資本4つの自由を確保する目的のため、理事会は全会一致ではなく特定多数により

(この場合欧州議会の意見を要聴取)、経済社会委員会と協議の後、加盟国の法律を接近させる措置をとることができるとするものである。

第2は、EC条約第308条の一般条項(いわゆる catch all rule、(注5)参照)であり、いわば目的の種類を問わず、理事会が委員会の提案に基づき、欧州議会と協議の上、全会一致で適当な措置をとることができるとするものである。

(注5)「共同市場の運営に当たって、共同体の目的のいずれかを達成するため共同体の行動が必要と思われ、この条約がこのため必要な行動をとる権限を定めていない場合には、理事会は、委員会の提案に基づき、かつヨーロッパ議会と協議の後、全会一致で、適当な措置をとる。」

前者の考えが適されるならば、特定多数で決定できるので、法律を実現させるためには好ましい。この方向で欧州裁判所(ECJ)の判例等が積みかさねられることが望まれる。

(2) 問題点2—法律の形式—

次に問題となるのは法律の形式である。EUの立法には、規則(Regulations)と命令(Directives)とがあるが、前者は一般的効力を有し全ての点で拘束力を有するとともに、加盟国において直接適用が可能であるが、後者の場合は結果については加盟国を拘束するが、達成の手段・方式については各国に委ねるものである(EC条約第249条)(この他に、勧告(Recommendations)や意見(Opinions)というものも存在するが、それらは一定の効果はあるが、法的拘束力はないので本稿ではとりあげない)。

NPO関係の統一立法は、その統一法としての性格から、規則とせざるを得ないであろう。但しすでに加盟国にそれぞれ既存の関係法が存在することから、NPO関係の統一法が創設された場合でも、その効果は次のようなものとなろう。

- ① 規則(Regulations)の性格から、一般的効力を有し全ての点で拘束力を有するとともに、加盟国において直接適用が可能となるが、国によっては既存の法律を改正又は廃止したりせずに、それと並列に統一法を置くことが考えられる(一般的にはこれが主流となると思われる)。その結果統一法は、追加的(additional)なものであり、一つのメニューの提示(optional)に過ぎないものとなる(現に後述の欧州社団法案ならびに統一欧州財団モデル法は、そのことを自ら言明している)。
- ② 特に税制の場合は、加盟国の財政状態も異なり、租税政策も区々であることから、そもそも統一法を提示できるが疑問である。後述の統一欧州社団法は、その一般非営利法人法の性格からということもあって、税の扱いはその対象外としている。他方統一欧州財団モデル法は、税制と一体とならなければ加盟国間ならびに域外との前述の資本取引等の問題を解決できないこともあって、税制も扱っているが、それゆえにそもそも加盟国から立法の賛同をえられないこととなることも考えられる。

(3) 統一法の意義

他方統一法が成立すれば、それが optional であり、additional であっても加盟国の法制に

加えられ、かつその法律効果は域内すべてで同じであることから、その方式にメリットを覚える設立者はそれを利用することとなり、また既存の法人もそれへの転換を図るという動きも予想される。また既存の法制・税制を持たない加盟国では、統一法をモデルとして国内法を新たに立法することも考えられる。従って統一法の成立は、完全なEUのNPO法制・税制の統一化(harmonization)とならなくとも、大きな効果があると思われる。

3 欧州統一法案(モデル法案)の概要

NPOに関する欧州の統一法案ないしはモデル法案としては、欧州社団法案、欧州財団モデル法案ならびに欧州共同組合法案が、現在存在しているが、前2者についてみてみよう(欧州共同組合法案については、前述注4の通り取り扱わない)。

(1) 欧州社団法案(Statute for European Association)

A 創設の経緯

1987年に欧州議会は、EC内における非営利の社団法人の創設についての決議を行ったが、それを受けて欧州委員会は、1989年に理事会に対し通知を発した。1990年に経済社会委員会は、その通知に対する意見として、ECマーケットの完成のため、ECの目的に寄与する活動を行ういかなる形態のものも、設立は完全に自由でなければならないと表明した。

2001年に欧州委員会は、(公開)株式会社の一般原則に従って、欧州社団法人(European Association 以下EAと言う)の法律構成を確定する内容の委員会規則(Council Regulation)を採択した(2003年には、同様な形で欧州協同組合(European Co-Operative Society 通称SCE)について採択した)。他方ベースとなる(公開)株式会社については、2001年に欧州株式会社(Societas Europea 通称SE)として、その創設を一定の要件の下に認めるEC規則が、EU理事会で決定され、2004年に施行されている。

しかしながら欧州社団法の草案については、理事会においてドイツとオーストリアが、自国の制度の多様性・複雑性を理由に反対し、現在まで合意を見ていない(今般の我々のCEDAGの訪問の際に、先方よりは、最近委員会はEAについて興味を失っているとの話があった。因みに、CEDAGは、このEAの草案作りに、議会からの要請により最初から協力しているとのことである。詳細は、長井氏の訪問記ご参照。なお、EAの草案作りの歴史的経緯、並びにそれが成立しない政治的、経済的、文化的背景の詳細については、後述の網倉氏の「EUにおけるNPOの活動」をご参照)。したがって、ここで欧州社団法案といっても、あくまで草案にとどまることに留意されたい。

B 法案の内容

この法案の詳細については、末尾の「欧州社団法人法案(作業文書)について」を参照されたいが、大きく特徴だけを述べれば次のとおりである。

(A) 汎ヨーロッパを意識したものであること

欧州統一法とするからには当然の要請であるが、具体的には次の諸点である。

- ① 共通原理に基づく EA の導入により、EC 域内ではどこでも国境を越えた活動ができるようになっていること。
- ② EA の設立は、異なった加盟国の自然人および他の法主体により創設可能であり、既存の社団の合併や転換によっても可能であること。
- ③ 欧州株式会社法と欧州共同組合法案の精神が、EA としての特殊性がある場合を除き、取り入れられていること。

(B) 一般的な非営利目的の社団（人(法人を含む)の集まり）の構成となっていること。

- ① 公益目的に限定されず、非営利(注6)であれば、仲間内の利益でもよいこと。

(注6)非営利とは、剰余と資産をメンバーに分配せず、全てその社団の目的に使うことをさす。

- ② 社団の内部においては、個人の優越性が認められ、1人1票の原則等民主制の原理が貫かれていること。
- ③ 公益目的については特に定義はされていないが、教育・文化・社会活動・開発援助等が念頭に置かれているようである。

(C) その他

- ① 税制（その他）の分野は含まれず、加盟国の国内法(あるいは他の EC の法律)で扱われることとなっている。
- ② EA の制度は、選択肢の1つ(optional)にとどまっていること。

C 法案の意義

上記に見るとおり、統一法案は EC 域内での国境を越えた活動を容易にする点を除けば、(日本の新法の一般社団法人とも類似し)至極一般的な内容に見える。しかし前述のように(ドイツ・オーストリアの反対等により)その立法化が難航しているのはなぜであろうか。

西欧においてはいわゆる民主主義の原則のひとつとして、集会結社の自由は基本的な権利として認められている。したがって各国においては、人の集まりを法人化した社団的なものは内容・形態の差はあっても存在する。それだけに逆に統一法といったものは、その差異を奪うことになり、なかなか創設の意思を集約することが難しいのであろうか(あるいは後述の財団ほどには、資金・財産の移動を伴わないだけに、汎欧州的な活動に伴う障壁や困難が少なく統一法へのニーズが多くないのであろうか)。

なお日本の新法の一般社団との類似性が多く見られるが、これは会社法の分野における世界的な共通化が、逆に社団の分野に取り入れられた結果とみるべきものであろう。

(2) 欧州財団モデル法案

A 作成の経緯

2001年に欧州委員会は、“High Level Group of Company Law Expert”を立ち上げ、欧州会社法(SE)における最近の動向と新しい法律形体の必要性について調査させた。そのグループは2002年に諮問機関を組織したが、ヨーロッパ財団センター(EFC)はそれに参画し、統一欧州財団法を作ることの意義を強調した。それに先立ち2001年、EFCはLegal Task Forceによる“The European Foundation Project”を立ち上げ、成案を得ており、その公表も行っていた。これが本稿でいう、欧州財団モデル法案である。

その後の状況についていえば、2003年にこのグループの助言に基づき、欧州委員会はEUにおける会社法の近代化とコーポレート・ガバナンスについてAction Planを出す、その中の最終章で欧州委員会が欧州財団の法制化を提案する前に、そのような法律の可能性について、2006年までに深く調査・研究を行うことを提案した。2005年の暮に欧州委員会は、Action Planに基づき、関係者に2006年3月までに意見を出すよう求め、同3月にはブラッセルで公聴会を行うなど、着々と法制化の準備は進んでいるといえよう。

以上から分かるとおり、欧州財団についてはまだ草案はできていないが、今後の法案作成の過程では、EFCのモデルがベースになって検討されることの確率は、相当高いと予想されることから、我々がこのモデル法案を分析することの意義は高いといえよう(今般の我々のEFCの訪問の際、このモデル法案は、中東欧諸国が新たに財団法を作るときに参考とされており、またフランス・ポルトガル・スペインの該当国内法の見直しにも影響を与えたとのことであった。詳細は、石川保氏のEFC訪問記参照)。

B 法案の内容

この法案の詳細については、巻末資料の「ヨーロッパ財団センター『公益財団法人法』モデル法案」(宮川守久・(財)公益法人協会副理事長の翻訳・解説)を参照されたいが、大きく特徴だけを述べれば次のとおりである。

(A) 汎ヨーロッパを意識したものであること

欧州統一法とするからには当然の要請であるが、具体的には次の諸点である。

- ① 公共の利益について国内に限定されず、国際的になっていること。
- ② 登録機関が、個別の政府・準政府等から独立し、政治的影響から自由であること。
- ③ 税の扱いが個々の加盟国やEU域外を問わないものとなっており、国を超えたものとなっていること(ただし、次の(B)参照)。

(B) 税制と一体となった法律構成であること

現在の加盟国個々の立法に伴う問題点の大半が、税の扱いの不公平さや差別であることから、一体化したと思われるが、前述のとおり基本的に租税高権が各国にある現状では、これが立法化の障害になる可能性も高いと思われる(前述の通り、欧州財団法案では税制は、その対象外としている)。

(C) ガバナンスに意を用いたものとなっていること

欧州統一会社法の近代化と、ガバナンスの強化と軌を一にしていることもあり、次のような点に特色がある。

- ① 登録機関が強大な監督の責任と権限を保有していること。
- ② 財団に透明性と説明責任が要求され、情報が公開されるようになっていること。
- ③ 理事会の機関構成、財団並びに理事会のメンバーの賠償責任が法定されていること。

C 法案の意義

実際の欧州統一財団法案が、このように税制も一体となって成立するならば、理想的なものといえよう。ただし、前述のように、税制については予断を許さないものと思われる。

なお日本の新法とこのモデル法案との比較はつぎのとおりである。

- ①モデル法案は財団に公益性を要求しているが、日本法は非営利財団も許されており、脱税・脱法に使用される可能性等の問題を含んでいること。
- ②登録・監督機関の単一化、ガバナンスの強化等は共通であり、その点では両者とも時流に合致した先進的なものとなっていること。
- ③税制については、日本法が現時点では見えていないので、比較のしようがないが、従来の日本の税の扱いは、非国際的であり、少なくともこの点は倣っていく必要がある。

(3) 統一税制について

最後に税制について簡単にみてみる。上述のとおり欧州財団モデル法案は税制と一体となっているが、欧州社団法案については税制は各加盟国の固有の問題としており、NPO 税制として統一法は現存しない。モデル法案が実現すれば正に統一法となり、少なくとも財団に係わる税の問題は解決するが、社団に係わる問題については、依然として未解決のまま残る。

思うに、税の問題は国家主権と絡むため、仮に統一法ができるとしても相当先のことであり、それまでの間は、現状どおり次のような扱いになるのではあるまいか。

- ① 個別の問題が発生するつど、当事国の話し合いや欧州裁判所(ECJ)での訴訟で解決する。ECJ の判例は先例として、その後の事件の処理に大きな影響を与えるので、いわゆる法創造性をもつ。当事国の話し合いによる解決は、reciprocity に基づく租税条約に発展し、bilateral ベースではあるが、問題解決に結びつく可能性を持っている。
- ② ECJ での判決で、当該国内法が EC 条約等に違反すると指摘されれば、当該国はその法律を、改正する必要があるが、それを実施すれば他の加盟国の同種の法律の改正に結びつく可能性が非常に高い。前述の Stauffer Case の ECJ の判決は、今年中に出されるが、その意味でドイツ国内ばかりでなく、EU 全体でも非常な注目を浴びている。

- ③ その他に、EU委員会が、当該国に是正勧告を行うこともあり、その場合にECJの意見を求めることがある。Walloon CaseならびにUKのケース（注7）であり、ECJの見解が判決同様注目されている。このような方法も個別的かつ漸進的ではあるが、実質的な税制の統一化につながっていくであろう。

（注7）いずれも贈与税(gift tax)並びに遺産税(inheritance tax)に係わる問題であり、前者はベルギーのワロン州の法律が外国のPBOに対するものは、軽減税率を認めない、後者はUKの法律が同様な場合に免税を認めないということが、EC条約に違反しないかが問われたものである。前者は、国籍による差別禁止(EC条約第12条)並びに会社設立の自由(EC条約第48条)に違反する可能性、後者は資本移動の自由(EC条約第56条)並びに会社設立の自由違反する可能性があり、ECJの見解が注目される。

以上のようなプロセスの中で、税制についての加盟国間にコンセンサスが生まれ、やがて統一化(harmonization)の機運が生まれ、統一法となっていくのではなかろうか。現状はまだカオスか、それをちょっと脱した位の時代であると思うが、いかがであろうか？

4 おわりに

以上、EUのNPOに係わる法制と税制について見てきたが、特定国のそれと異なり、EUには未だ実定法に当たるものがなく、基本的には各国法が適用され、統一法は実現途上にある。したがって本稿は発展途上中のものを追ったにすぎず、実定法の場合のように具体性を持って迫ってくるものではないが、この追求のプロセスで得るものがなかったわけではない。個々の論点については、それぞれの箇所で述べたが、総括すれば次のとおりである。

まず第1に、EUの飽くなき統一化への努力であり、なんとしてもEC域内を、物・人・サービス・資本の4つの自由を中心とした完全な市場にすべく、それはNPOの分野においてもその原則が貫かれようとしている。その裏には、NPOサイドにおいて、その活動をEU域内全体で自由活発にして、他のNPOや財団と協働し、さらには域外のNPO等とも連携して行こうとする基本的なスタンスないしはビヘイビアが窺える。

このような点は、事情が異なるとはいえ、日本のNPOにおいても、海外との提携・海外での活動が盛んになるにつれて生じてくる問題であり、他山の石として学んでいく必要があるのではあるまいか。

次に統一法案（モデル法案）にみられる、ディスクロージャーや内部管理および統一機関による監督強化等いわゆるガバナンスの強化がNPOの世界にも及んでいる点である。

この点はいわば世界的な潮流であり、EUのみならず日本においても新法において、先進の会社法に倣って、その整備・体制づくりが行われようとしている。

したがって我々は、ひとりNPOの法制・税制を見るだけでなく、(統一)欧州会社法の研究も必要であり、それは日本法においても然りといえよう。

最後に日本の新法における社団と財団の区別に対する違和感である。言うまでもなく、社

団は一定の目的を持った人（法人を含む）の集まりを法人と認めたものであり、財団は一定の目的にささげられた財産（の集まり）を法人と認めたものである。したがって前者には各種の目的（公益・共益・私益）がありえて、営利と非営利という分類も成り立ち得るが、後者については強制執行免脱や脱税の恐れから、公益と共益しか認めないのが、立法政策上正しい方法と考えられる。しかしながら日本の新法においては、財団についても非営利であれば目的を問わない法制としたため、私益目的も入りしかし利益の分配は非営利目的なので不可という変則の形となった（最終的には解散時に、実質的に利益も分配できる！）。

EUの統一法案（モデル法案）では、社團は非営利目的であればなんでも良いが、財団については公益目的に限定している（もちろんドイツにおける法制では、私的目的の財団も容認されるようであるが、州当局による監督がおよんでおり、日本の新法における一般財団のように野放図ではない）。

実際に新法が施行され実害がでてくれば、日本法は改正されざるを得ないと思われるが、この辺りはEUの動向も含め、注目してみていきたいと考える。

（鈴木 勝治）

<参考文献>

〔EUに関する基礎文献〕

- ・島野卓爾他編著『EU入門』有斐閣、2000年
- ・庄司克宏著『EU法 基礎篇 政策篇』岩波書店、2003年
- ・広部和成他編集『解説 条約集』三省堂、2006年

〔EU統一法案（モデル法案）・税制等に関する文献〕

- ・EU Council “Statute for a European Association(EA) (Working Document)” EU, 2002（資料編の拙訳ご参照）
- ・EFC “Model Law for Public Benefit Foundation in Europe” EFC, 2003（資料編の宮川守久氏による翻訳・解説参照）
- ・EFC Journal 「SEAL Summer 2006 “Funders without Borders”」 EFC, 2006

〔その他の文献〕

- ・EU Commission “Giving more for research in Europe” EC, 2005
- ・村上淳一他著『ドイツ法入門(改訂第6版)』有斐閣、2005年

第2節 EUにおけるNPOの活動 ―汎欧的プレゼンスの可能性―

1 はじめに

1989年のベルリンの壁の崩壊の前後からヨーロッパはドラマティックな発展を遂げた。ひとつには、1992年末には欧州域内市場統合が完成し、いわゆるシングル・マーケットが形成され、ヒト・モノ・カネ・サービスの移動が自由化されたことであり、もうひとつは、1993年にマーストリヒト条約が発効し、EU（European Union、欧州連合）が誕生したことである。さらに、2002年には統一通貨であるユーロの紙幣と硬貨の流通が開始され、2004年、2007年には旧社会主義国家であったハンガリー、ポーランドなどが加盟し、EUの拡大と深化が急速に、かつ、着実に進行した。現在のEUは、加盟国は27カ国に達し、面積にして日本の約10倍、人口にして日本の約3.6倍の規模があり、米国と比較しても、人口（EU4.6億人、米2.8億人）、および、GDP（EU14兆ドル、米12.5兆ドル）において米国を凌駕する経済・社会圏が形成されている（注1）。

1952年に欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）が設立されてから半世紀にわたり、EUは1973年の英国、アイルランド、デンマーク、1981年のギリシャ、1986年のスペイン、ポルトガルの加盟により、北はアイルランドから南はギリシャに至る南北の拡大を図ってきたが、21世紀には中東欧諸国とバルト海沿岸とバルカン地方の諸国を加え、社会主義体制から民主主義へ移行した、いわば、新興のデモクラシーの国々をも包含する一大地域となってきた。

EUは、文化、歴史、言語はもとより、政治、社会、経済、さらには、宗教、人種、慣習に至るまで極めて多様性に富んだ地域である。EUはその多様性を残しながらも、‘多様性の中の統一化’（United in Diversity）を謳い文句に、文字通り、政治的、経済的に独立した一つの地域の形成を目指しているのである。このような環境下であって、EUのそれぞれのメンバー・ステートは、自国のアイデンティティを維持しながらも、メンバーとして、自国の主権の一部委譲を含む全体へのコミットメントを実現しなければならない立場にある。

元来、NPOは地域社会に根をおろし、地域社会に直結した活動を行う組織体であるが、EUにおけるNPOの活動は、多様性と統一性が同時に求められるEUの特殊性からは自由ではありえず、ローカルでありながらパン・ユーロピアンな対応を迫られる存在である。

本稿では、EUのNPO活動の多様性と複雑さを個々の国ごとに捉えるのではなく、多様性を持つEUのNPOが、パン・ユーロピアンな問題を認識し、それにどのように対処しようとしているのか、EUのアソシエーションに関する2つの文書、すなわち、欧州アソシエーション法とEUのNPOの行動基準に関するドラフトを中心に、国境を越えてのNPOの活動の可能性とその限界を捉えることを目的としている。

2 ユーロッパ市民のためのEUの枠組み

ヨーロッパの国々は歴史的にも文化的にも言語的にも極めて多様性に富み、それぞれの国が自国のアイデンティティを尊んでいるが、他方、ヨーロッパに住む人々の間では、ヨーロッパはひとつという感情がダンテの時代から、あるいは、それ以前から、存在している。現在のEUの起源は、第1次世界大戦後にオーストリアのリヒャルト・クーデンホーフ・カレルギー伯爵の提唱した「汎ヨーロッパ運動」にあるとされるが（注2）、この運動に限らず、カント、ルソー、ヴィクトル・ユーゴーなど多くのヨーロッパの著名な指導者が、ヨーロッパはひとつという「ヨーロッパの夢」（注3）の実現を唱えている。ヨーロッパの人々の心底には、自分の住む国という地域的なアイデンティティとそれを越えたヨーロッパ人という感情が並存しているのである。第2次大戦はヨーロッパを破滅的な混乱に陥れたが、逆にその反省がヨーロッパの夢を具現する契機となった（注4）。現に、欧州憲法は、「自国のアイデンティティと歴史に誇りを持つが、ヨーロッパの人々は、過去の分裂を乗り越え運命共同体を作り上げるために、今まで以上により緊密に結び付くこと」を謳っている。

EUは各国首脳や閣僚級代表により構成される欧州理事会や閣僚理事会の他、直接選挙による欧州議会など共同体として組織を備え、加盟国国民に共通の市民としての基本的な権利を認める欧州市民権を導入し、外交や安全保障分野では共通政策（CFSP）を展開している。このような基本的な枠組みの構築に加えて、EUがこれまでに導入したいくつかの制度的な改革はヨーロッパ人としてのアイデンティティを高め、EUの求心力を強めている。例えば、1985年に導入されたEUパスポート、1995年に主要国間で調印されたシュンゲン条約による入国管理の撤廃によるヒトの移動の自由化、1996年に導入されたEU運転免許証、2002年のユーロ通貨の流通開始などである。さらにEU憲法が成立すれば、正式に‘国旗’や‘国歌’（ベートーベンの交響曲第九・第四楽章「歓喜の主題」）、‘EUの日’（5月9日）が定められることになる（注5）。このような制度的な変化は、人々の日常的な行動を変化させ、ヨーロッパ人としての意識を高める役割を果たしているのである。

このようにEUには欧州人としてのアイデンティティを高める求心力が働いている反面、欧州憲法条約の批准がフランス、オランダの国民投票で否決されたように、一般の市民の間には、EUの統合に対して批判的ないしは無関心な動きが生じている。半世紀以上にわたる統合への努力により、EUは民主主義を基盤とするガバナンス体制を整えてきたが、その体制の整備が進めば進むほど、市民の側からすれば、EUの行政に民意が反映されず、EUの存在が市民から遠のくという矛盾した現象、すなわち、「民主主義の赤字」が生まれているのである。EUのガバナンス体制では、選挙で選ばれたのではない欧州委員会が政策立案を行い、構成国政府の代表から構成される理事会が決定するが、直接選挙で選ばれた欧州議会の力は限定的であるという構造に問題があるとすれば、それに対処するための方策が必要である。EUは、加盟国は自分の地域で解決できる問題は自分達で解決を図るという補完性の原理に基づいて運営されているが、EUレベルの問題の解決にいかにか草の根の声を反映させて

いくつか、そこにシヴィル・ソサエティを代表するNPOの活動があるのではないという意識が市民の間に存在しているのである。

これらの問題は、EUの体制としては汎ヨーロッパの形が整いつつある反面、市民の社会意識としてはEUが自分達のものだという感覚が不十分という現象であるが、しかしながら、EUの地域的拡大に伴う雇用機会の変化やEU圏内の移民の同化の問題、あるいは、EU圏と隣接地域との問題など、ヨーロッパに跨る問題が生じていることへの対応の必要性の認識が高まっている。また、ヨーロッパのNPO、特に、財団(Foundation)の間には、米国の財団が大西洋を超えて欧州の問題に対しても積極的に取組んでいること、例えば、社会主義体制から解放された東欧圏のシヴィル・ソサエティ立上げに対する米国の財団の支援など、米国の財団の活動から刺激を受けて、汎ヨーロッパの活動を強化するべきであるという認識も生まれている。

3 欧州アソシエーション法 (Statute for a European Association)

EUの統合が進展するに伴い、加盟国の非営利セクターの組織が国境を越えて欧州共通の課題 (agenda) に取り組む必要性が認識され、早くも1980年代の初めから、EUの非営利組織が汎ヨーロッパ・ベースで活動するための法的枠組みをつくるべきだとする動きが開始された。その具体的第一歩は、1984年の欧州議会での決議(resolution)であり、それを受けて欧州委員会(European Commission)に対して、汎欧的活動を行うアソシエーション(European Association: EA)のための法律を立案するよう求める報告書が出された。欧州委員会は1989年に草案を出し1993年にその改訂を行っている。しかし、この法案の検討は進まず、長い間いわば静止状態にあったが、ついに2005年、EU委員会はEUが抱える多くのペンディング案件の見直しのなかで整理案件のひとつとして、この法案を取下げてしまい(withdraw)、社会、経済、福祉、安全などに関する欧州共通の課題が増え、EUのシヴィル・ソサエティの重要性が唱えられているなかで、その必要性が高まっているはずの法律が成立しないというパラドクスが生じているのである。

現状では不成立に終わってはいるが、アソシエーション法は何を求めたのか、また、なぜこのような事態が生じたのかを探ることは、ヨーロッパ・アソシエーション(EA)というコンセプトを知る上で有意義であると思われる。

(1) 欧州アソシエーション法とは何か

EUの資料(注6)に沿ってその概要の要点をまとめてみると次の通りである。

1) 目的

ヨーロッパ・アソシエーション法という法体系を作り、アソシエーションやファウンデーションが、EU全域にわたって活動できるようにすること。ヨーロッパ・アソシエーシ

ヨンの従業員(employees)が、その組織に対して正当なる役割を果たすことができるよう従業員の関与を可能にすること。

2) 提案内容

A. ヨーロッパ・アソシエーション(EA)法に関する理事会規則(council regulation)に含めるべき事項の提案 (注7)

- ・ EAとは、一般的な目的のために、あるいは、直接または間接に特定の職業または団体の利益(interest)のために、知識や活動をプールする人々から成る組織(body)である。
- ・ EAは本部の登記地のある加盟国において登記したその日から法人格をもつ。
- ・ EAは、加盟国の法律により設立された2つまたはそれ以上の数の法人、または、少なくとも21人の自然人によって設立される。
ただし、法人の場合には、少なくとも2つの法人は、異なる加盟国に登記住所および本部をもつこと、また、自然人の場合には、少なくとも2人が、異なる加盟国の国籍を持ちその国の住民であること。
- ・ 加盟国の法律により設立されたアソシエーションが、登記地以外の加盟国に活動の拠点を持っている場合、そのアソシエーションは法的形態をEAに変更し、EAを設立することができること。
- ・ EAはEU圏内で登記され、かつ、その登記地に本部を持つこと。
- ・ EAの定款(rules)は、総会および理事会に関する定めを持つこと。
- ・ 総会は少なくとも年1回、会計年度終了後6カ月以内に開催されること。総会は、理事会の決定、あるいは、メンバーの25%（定款の定めがあればそれ以下のパーセント）の要請によりいつでも開くことができる。
- ・ メンバーは1票の投票権を持つこと。意思決定は出席者および代理人の多数決によること。定款変更は総会専管事項であり、出席者・代理人の3分の2の賛成を要すること。
- ・ 理事会のひとり、または、複数の理事が第3者との取引、および、訴訟手続においてEAの代表権を持つこと。
- ・ 理事の任期は6年を越えないこと。ただし、再任は可能であること。
- ・ EAは翌年の会計年度のための予算を設定すること。
- ・ EAは総会決議によって（特に定款に規定された存続期間が過ぎた場合、または、過去3年間の会計年度にわたり決算が公表されていない場合）、あるいは、裁判所の決定によって（特に登記事務所がEU圏外に移転された場合）解散することが出来ること。
- ・ 清算、返済不能、支払停止の場合には、事務所登記国の法律に従うべきこと。

B. ヨーロッパ・アソシエーション法を補完する理事会指令(Council Directive)に含める

べき事項の提案（注8）

- ・ EAの登記は、従業員参加の形態、インフォメーションおよびコンサルテーションのシステムの決定なしには行うことはできないこと。
- ・ 国内の一般の会社および協会(societies)の監督あるいは管理委員会への従業員参加に関する国内規定に関連して、もしEAが登記された国に従業員参加の規則が存在しない場合、あるいは、当該国がそのような規則の適応を望まない場合、そのような場合にでも、従業員に対するインフォメーションおよびコンサルテーションに関しては下記事項を必要最低限として守ること。
- ・ 従業員50人以上のEAにおいては、インフォメーションとコンサルテーションの仕組みを設けるために守られるべき手順を定めること。
- ・ 自然人によって直接EAが設立される場合には、上記の仕組みは設立総会で承認を受けること。
- ・ 経営陣(executive committee)は従業員に対して適宜インフォメーションを与えコンサルテーションを行うこと。また、従業員のインタレストに重大な影響を与えるような提案、および、雇用の条件に関係する問題を含め、インフォメーションとコンサルテーションが求められる分野の最低限のリストを提供すること。
- ・ 選挙の手順と選出された代表によるパフォーマンスに関する基本原則を定めること。従業員代表は、指名ではなく、選挙で選出されること、また、工場、施設などにおけるEAのすべての従業員、および、パートタイム労働者を代表すること。

以上の概要から、アソシエーション法が求めているものは、アソシエーションの汎ヨーロッパ活動をやり易くするために欧州法人格を認める法的制度をつくること、その運営には従業員の関与を認めることに主眼があることが認識される。この法案では、元来はボランティアの集まりである性格が強いはずのアソシエーションが、あたかも営利活動を行う企業体のように雇用主と捉えられ、その運営に従業員参加を求めるという社会主義的な思想が濃厚であり、アソシエーションが国を超えて果たすべきミッションを謳いあげるところがなく、そこにこの法案の限界があるように思われる。

（2）アソシエーション法の起源

しからば、このアソシエーション法はどのようにして生まれて来たのであろうか。1984年の欧州議会の決議を受けて、1986年に理事会に対する報告書を書いたのは、後に欧州議会議長（1992年－2002年）を努めたフランスのニコル・フォンテーヌ(Nicole Fontaine)女史である（注9）。この報告書は、「第3セクターの団体が国境を越えて極めて容易に活動することを可能にする（operate with great ease transnationally）ための法律を作ること」を目的としているが、アソシエーション法の法的根拠はヨーロッパ条約(European Treaties)にあり、従って、欧州委員会（Commission）は、アソシエーションが国籍によって差別を受けることを防止し、その活動が国境を越えて行うことができるよう加盟国レベルに介入することが可

能であるとしている。この根拠にもとづき、当時検討中であった会社法 (European Company Statute) と同様に非営利活動のために、①自国で活動を認められた (recognized) ものは、自動的に他の加盟国でも活動を認められること、②アソシエーションの発展のための基金 (fund) を創設すること、③ブラッセルにおいて (すなわち、EUレベルにおいて) アソシエーションのプレゼンスを高めること、さらに、④アソシエーションの能力を向上させ、個人からの寄附をより受け安くすることを具体的な提言として掲げている。

この法案はEUの機関によって提案されたものではなく、フランスにおけるあまり知名度もないグループがフランスの欧州議会議員に働きかけて、EUがアソシエーションの役割 (role) を認知 (acknowledge) する何らかの法体系の構築を求めたところにそもそもの生い立ちがあり、当時のフランス国内の社会主義的なソーシャル・エコノミーの動きを欧州レベルまでに持ち上げた (uploading) ものである。すなわち、この法案の生い立ちは極めてフランス的であり、フランスでこの働きかけを行ったメンバーが後に、つまり1989年にCEDAG (注10) を設立したが、それはフランス主導により欧州委員会のソーシャル・エコノミー・ユニット (The Director General's DGXIII, Social Economy Unit) が設置されたのと時を同じにしていた (注11)。

(3) アソシエーション法はなぜ成立しないか

アソシエーション法の生い立ちに深く係わり、その後もその推進の中心的役割を果たしているCEDAGはアソシエーション法に対するいくつかの問題点 (concerns) をあげているが、その分析を踏まえながらアソシエーション法が長期間にわたり静止状態を続け、挙句の果てには取り下げられてしまった理由を探てみると次の通りである。

1) アソシエーション法と補完性原則との関係

補完性原則とは、EUは与えられた権限または指定された目的の範囲内で行動することを原則としているが、それは、提案された目的が加盟国では十分実現できず、EUによる方が有効に実現できる場合にのみEUが共同体として行動することができること、つまり、加盟国だけではできないことをEUが行うことを意味する。

アソシエーション法も補完性原則の制約を受ける訳であるが、先に掲げたフォンテーンは欧州委員会の介入の必要性を唱えており、加盟国側には自国のやり方が極度に制限を受けるのではないかという心配が存在する。補完性原則の元祖であるドイツにおいてはEUによる介入の怖れに対する警戒心が強く、英国ではフランス主導のソーシャル・エコノミーに対する反発があり、アソシエーション法は不要であるとするドイツの主張に英国が同調し、アソシエーション法に対する否定的な動きを形成したこと。

2) 効率追求とベスト・プラクティスとの関係

本来ならば、アソシエーションの間でお互いのベスト・プラクティスを交換し合い、アソシエーション活動の質的な向上をはかるべきであるのに、アソシエーション法は加盟

国とEUの法的なシステムとの間の競争を助長するものであり、シングル・マーケットを強化するための効率追求を優先する考え方ではないかという懸念が加盟国間にあったこと。

3) 営利事業との関係

アソシエーション法は、アソシエーションに対して活動の場を欧州レベルで平準化する（level-playing field）メリットを与えるが、それはアソシエーションに対してEU市場での競争上のメリットも与えるのではないかという恐怖感を伝統的な企業に与えていたこと。

4) 政策に対する諸機関・諸組織の関係

アソシエーション法に限らず、他の場合でも起りうることであるが、アソシエーション法推進に関して、加盟国レベル、および、EUレベルにおいて、関係する機関や組織の間で意見対立があり、政策に対する首尾一貫性（coherent approach）が保てなかったこと。

5) 市場との関係

アソシエーション法は、市場の平準化を求めるもので、あまりにも経済志向（too “economic oriented”）が強すぎるのではないかとする批判があったこと。

6) EUレベルでのNGOとの関係

アソシエーションのための法律を作ろうとしているのに、肝心のNGO側からのサポートが得られていないという観測が存在したこと（これに対しては、CEDAGは、1000以上のNGOが関心を持っている可能性（potentially）があると反発している）。

以上の理由は、ある意味では表面的な理由であるが、アソシエーション法が長いあいだ静止状態におかれ、ついには法案としては姿を消してしまったことには、もっと深い、重要な意味があると思われる。その点を次にまとめておきたい。

- 1) そもそも問題は、この法案の生立ちにある。この法律は、フランスの非営利セクターのグループがフランスの欧州議員に働きかけて欧州議会での決議が実現された経緯を持つ。すなわち、市民の意見が国の代表を通じて欧州議会で取り上げられたわけで、その限りにおいては、民主主義の観点からは理想的なアプローチがなされていると言える。フォンテーヌ女史もその1人であるが、このアプローチの立役者にとってはこれほど素晴らしい経験はなかったはずである。しかし、それは結局のところフランス国内だけの話であり、議会の決議にまで持ち込んだという‘格好良さ’は、フランス以外の国では共有されなかった。

アソシエーション法のような法律は、上からではなく、下からの力、つまり草の根の運動から生まれることが望ましいことは言を俟たないが、この法案は、草の根の声を代表していたとしても、それはフランスだけのことであり、パン・ユーロピアンなシヴィル

・ソサエティの声を聞こうとする努力は脱落しており、これが欧州全体にわたる参加意識の形成を不可能にしてしまい、結果としては、やや極言すれば、フランスの関係者のナショナリスティックな自己満足の芝居になってしまったのである。

- 2) この法案は、ナショナリスティックであると同時にソーシャリスティックであった。当時のヨーロッパでは、社会主義的な政権が支配的であったが、ブリッセルで活躍していたフランス人は欧州委員長のジャック・ドロールをはじめ、多くが社会主義者であった。ドロールは、労働組合との関係を重視した社会政策に基づく大陸欧州型社会モデル（注12）を志向していたが、アソシエーション法はその一角を担うべきものである。この法案は、アソシエーションの汎ヨーロッパの活動を容易にすることを目的としているが、もうひとつ別の重要な目的を持っている。それはアソシエーションの運営に関する従業員（employees）の参加の条件である。この条件は、欧州会社法の議論のなかでも最後まで意見の対立を招いた点である。ボランティア活動が重要な役割を果たすアソシエーションの運営になぜ労働者（従業員）の参加を認めなければならないのか、それはアソシエーションが雇用者として重要な役割を果たしているからである。雇用の観点からは、アソシエーションは企業と同列に扱われており、その意味においてこの法案は‘経済志向’的であり、議論を呼ぶ性格を備えているのである。加えて、この法律は、欧州会社法との対極に立ちながら対比され、協同組合法、共済組合法などとパッケージ的に扱われたことも審議を遅らせる要因であったと考えられる。

アソシエーション法はフランスの社会主義的発想とドイツの補完性原則主義的発想のイデオロギー的対立に加えて、英・独・仏という欧州3大パワーの対立が複合的に絡み合いあった渦の中に巻き込まれ、呼吸困難な状態に追いやられたのである。

4 NPOの行動基準(Code of Conduct)

EU委員会（European Commission）は、2005年7月、NPOの行動基準に関する勧告案を発表した。この勧告案は正式には、「NPOが透明性と説明責任に関するベスト・プラクティスを促進するための行動基準についての加盟国に対する勧告案」という長いタイトルがつけられている（注13）。

この勧告案は、EUのFATF（The Financial Action Task Force）が、G8の財務大臣、および、国務・法務大臣が、それぞれ2003年5月、2004年5月に出した「テロの行動を防止するための法的枠組みの強化」という勧告を具体化する目的をもっており、そのため、「NPOの透明性と責任説明のための行動基準」と唱えているものの、その背景にはテロ対策があることを認識しておく必要がある。テロに対する対策を実際に行うのはそれぞれの国の機関であるが、テロ問題はヨーロッパ各国に共通する問題であり、パン・ヨーロッパなイシュー（課題）によって、各国のNPOがEUという‘地域’のNPOとして位置付け

られる例である。

この勧告案は、非営利セクターは社会が必要とする人道的な公益活動を実施し、その活動により市民は基本的な生活に不可欠なサービスを享受することができるとし、非営利セクターの重要性の認識を示しているが、他面、NPO がテロをはじめとする犯罪活動の資金源として悪用されるケースが増えていると指摘し、非営利セクターを守るためにも、NPO は、資金提供者の誠実性と信頼性、より高度な透明性と説明責任を確実なものにすることが大切であるとし、国レベルであれ、EU レベルであれ、あるいは、国際的なレベルであれ、NPO の正当な活動が損なわれることなく、かつ、非営利セクターに過度な負担を強いることなく、非営利セクターの直面するリスクを最小限におさえるための方策を探し出すことを目的としている。

このためこの勧告案は、「慈善、宗教、文化、教育、社会、友愛、および、その他の善意の活動に対する資金の調達と支出に関係する組織」、それが、法人、自然人、法的あるいはその他の形態の組織であれ、すべて対象とするとし、1) 加盟国に対する勧告、2) NPO の行動基準、3) EU レベルでの対策、の3つ柱からなる勧告案が提示されている。その主要点をキーワード的に示すと次の通りである。

1) 加盟国に対する勧告

- ・ NPO の監視(oversight)メカニズムを確立すること。
- ・ 誰でも閲覧可能(accessible)な登記システムを運用すること。
- ・ NPO の行動基準に対するコンプライアンスの促進をはかること。コンプライアンスと補助金、税制優遇などを連動させ、NPO の信頼性・信用性を見える形にすること。
- ・ NPO が資金面でテロや犯罪に関与してしまう危険性があることに対する注意を喚起する施策をとること。
- ・ NPO が悪用されていないか調査すること。関係機関に調査および情報交換の責任者を置き、ワン・ポイント・コンタクトを可能にすること。

2) NPO の行動基準

- ・ 「NPO 基本登録書」(Basic Identification Form)を当局に提出すること。
- ・ 適切な会計処理を行うこと、収支報告書、年次報告書、議事録、送金監査記録などを備え、最低5年間は保管すること。
- ・ 活動地域外への送金については送金経路の監査記録を保管すること。資金の受払いには登録した銀行口座を使用すること。
- ・ 支援先、資金提供者、関係 NPO について、その身元(identity)、資格(credentials)、信用(good faith)を調査確認(verify)すること。

3) EU レベルでの対策 (European measures)

- ・ 本行動基準の定める透明性とアカウンタビリティをベースに NPO に対する「欧州ガイドライン」、あるいは、「欧州共通の呼び名」("European label")を設けること。

- ・ テロへの資金提供のため NPO を悪用する行為(abuse)に対するヨーロッパ・レベルでの調査協力体制を構築すること。法律を執行する機関(law enforcement authorities)にワン・ポイント・コンタクトのネットワークを作り、共同調査チーム(Joint Investigation Team)を結成すること。
- ・ ヨーロッパ警察学校(European Police College)に特別な教育科目を設けること。
- ・ NPO がテロや犯罪の資金提供に悪用される危険があることの認識をヨーロッパ・ペースで高め、‘責任ある寄附’(responsible giving)の原則を徹底すること。

欧州委員会は、上記内容の勧告案(discussion paper)に対するコメントを集大成し、その内容を検討し、本案の採用決定から3年後に報告書(report)を出すと発表し、関係先にコメントを求めた。結果的には、NPO に関するこの勧告案も不成立に終わるのであるが、本勧告に対する NPO 関係の組織、特に、ECNL および CEDAG からのコメント・意見を中心に、その理由を明らかにしてみたい(注14)。

- 1) 加盟国に対する勧告は、国が監視メカニズムを確立することを求めるものであるが、すべての NPO が登記されるわけではなく、また、すべての NPO が税制上の優遇策の恩恵に与るわけではないので、勧告案をそのまま実行することは不可能である。NPO の登記は EU 加盟国では原則的に自由であり、勧告案が求めるようなコントロールを強制すれば、NPO の活動が制約され、NPO が自主的に行っているモニタリングやガバナンスが官僚に取って代わられる恐れがあること。
- 2) 勧告案は「NPO の基本登記書」を設けることを求めているが、内容的には現行の登記の際に記載する事項と同じであり、無駄な重複は避けるべきであること。また、会計処理に関する記録の保管は、すでに何らかの形で加盟国では実施されており、勧告案を強制すれば加盟国の現行の法律または規則とコンフリクトを起こす可能性もあり、要は NPO が各国の法律や規則を遵守することを徹底させれば十分であること。
- 3) NPO の行動基準を満たすものに‘ラベルをつける(名前をつける)’ことには、その判定基準、判定機関のあり方など詳細が不明で、徒に混乱を起こす危険性もあること。

ECNL は、加盟国レベル、EU レベル、国際レベルにおける NPO の活動や名声を汚すような事態はあってはならないという EU の認識は支持するが、この勧告案には個別の問題点(specific concerns)だけではなく行き過ぎた点(overarching issues)もあり、更なる検討が必要であるとしている。CEDAG は、NPO はずっと以前から透明性、説明責任、および、内部の民主化に取り組んでおり、また、加盟国もそれぞれ透明性、決算の監査、承認のシール、モニタリングの実施などの対策を取っており、EU レベルでの政策は国ごとの多様性を考慮に入れる必要があり、補完性の原理に則るならば、この種の対策は国のレベルで行われることが最も望ましいとしている。ECNL も CEDAG も与えられた検討時間があまりにも短いと

批判しているが、CEDAGは、問題はアソシエーション法が制定されていないことにありとの指摘を強調している。

要するにこの勧告案はNPOがテロなどに対する資金やマネー・ロンダリング・サービスを意図的ではないにせよ結果として提供してしまう危険性があるとの観点からNPO活動を監視できるメカニズムをつくり、NPOがテロ活動などに悪用されることを防止し取り締まるために、NPOの透明性と説明責任のベスト・プラクティスを求めるものであり、国境を越えてのNPOの活動を助成するための体制作りというポジティブな理念は見られず、テロ対策なら既に実施されているプラクティスで十分カバーされており、今更ら追加的な、しかもNPO活動を抑圧してしまう可能性のある規則など不要だとされたのである。この勧告案は‘上からのアプローチ’であり、NPO活動には馴染まないところに不成立の主因があるのである。

5 NPOのパン・ヨーロッパ活動とは何か

欧州においてはアソシエーション法もNPOの行動基準も、いずれも不成立に終わったが、その原因は、これらの規制に関する案がNPOの重要性を指摘しながらも、結局のところ草の根的な民意を代表しておらず、その支持を得られなかったことにあったと言える。特にNPOの場合には、その活動がNPOの所在する地域に直接関係していることが多く、NPOは自分達で解決すべき問題に取り組む組織としての性格が強いため、EUの補完性の原理のもとでは、汎ヨーロッパの法的な枠組みを作ることが本質的に難しいことも関係していると思われる。しかし、EUは補完性の原理のためにNPO活動に関するEUベースでの法的枠組みをつくることに熱心でなかったわけではない。現に、EUはNPOの活動を促進する意思があることを明らかにするために、「欧州におけるボランティア組織とファウンデーションの役割の促進のためのコミュニケーション」と題する文書（注15）を発表しており、その中でEU委員会は、ボランティア活動は欧州連合条約でもその重要性が認識されているが（注16）、ボランティア活動は加盟国各国の政策の‘空白’（vacuum）のなかに置かれているとし、次のような現実と問題に直面していると指摘している。

- 1) ボランティア組織およびファウンデーションは、絶えず変化する環境のなかで、政府に代わってサービスを提供するために、スタッフや運営資金の確保、マネジメント力の向上などの必要性のプレッシャーに晒されていること。
- 2) しかるに、政府の政策的対応が不十分であるばかりではなく、官庁の縦割りのアプローチのため、ボランティア組織やファウンデーションの活動を横断的に捉え、全体としてその重要性を認識することが欠如していること。
- 3) ボランティア組織やファウンデーションの国を越えての活動が増加してきていること。
例えば、赤十字連絡委員会のように国別の組織のコーディネーションを行う組織や、EU

当局に対するロビー活動や、多様なメンバーに利用可能なベスト・プラクティスの提供のための中心として活動する EFC や CEDAG のような組織が生まれていること。

- 4) しかし、国を越えてベスト・プラクティスや、ネットワーキング活動、経験の相互交換などを可能にする法体系は未整備の状況にあること。

以上は、いわば総括的な問題であるが、この文書はボランティア組織の国を越えての活動に関して、次のようなより具体的な問題点を指摘している。

- 1) ジョイント・プロジェクトを行う場合、自己の組織・団体と同様な活動を行っている相手を見つけ難いこと。
- 2) 欧州レベルでの資金提供を受けることが難しいこと。
- 3) EU の提供する資金は短期的なものが中心であるため、将来計画の策定や活動の持続性の上で問題があること。また、その支払処理に時間がかかること。
- 4) 他国で活動する場合、法的にそのステータスが認知されることが難しいこと。
- 5) 全欧的なネットワークの力が弱いため、EU のコンサルテーションに対して自分達の立場を十分表現できないこと。
- 6) 公的機関のなかには、ボランティア活動に対する理解を欠いているところもあること。

こうした問題に対しては、加盟国レベルで、また、ボランティア組織やファウンデーション・レベルでの改善策が必要であるが、EU レベルでは次のような点が認識され、対策が講じられる必要があるとしている。

- 1) ボランティア組織は、単にEU当局に対するロビー活動を行う存在に満足しているのではなく、自分たちの活動に影響を与える案件や意思決定に関しては、EU当局から常にシステマティックにコンサルティングを受けることを求めていること。これに対してEUは、欧州社会政策フォーラム(European Social Policy Forum)を設置するなど、‘会話と参加’(dialogues and participation)の機会を設け、相互の理解とEUの統合を深化させる努力を行っていること。
- 2) ボランティア活動に光を当てるため、‘ボランティアとシティズンシップの年’などのイベントを行うことも検討に価すること。
- 3) ボランティア組織は、距離的に一般市民に一番近い存在にあり、情報を伝播する上で重要な役割を果たしている。例えば、‘ヨーロッパ年’(注 17)の実施にはボランティア組織の活動の意義は大きく、その働きは認知され社会に知らされるべきものであること。
- 4) EU委員会は、ボランティア組織がEUベースで活動する時に生じる問題、例えば、加盟国間における法体系の違い、資金の移動、事務所の賃借や購入、補助金、職業資格の相互認証などについて、ボランティア組織が何を望み、何を為しているかをよく捉える必

要があり、そのために専門の部門(observatory)を設置する必要性があること。

- 5) EUベースのボランティア活動を展開するためには、税制、行政上の諸手続、労働条件などに関する加盟国間の違いについての知識が必要であること。このため、EU委員会はボランティア組織が欧州教育プログラムを活用できるように配慮すること。
- 6) ボランティア組織が自国外にパートナーを探すことにはしばしば困難が伴うこと。これに対処する方策が考えられるべきこと。
- 7) EU委員会は、‘情報化社会プロジェクト・オフィス’を既に設置しているが、このような機関を通じてボランティア組織や、ファウンデーションのIT（情報）化を支援すること、また、EUが行うIT化のためのパイロット・プロジェクトにはボランティア組織などの参加を奨励すること。
- 8) EUの提供する資金についての情報提供を増加させ、資金への申請手続きの簡素化、審査処理の迅速化をはかること。資金提供に関しては、ボランティア・セクターおよびファウンデーションの雇用機会の発展・創出に対する貢献を考慮すること。
- 9) NPOなどのトランスナショナルな活動を助成するため、ファウンデーションが特別なファンドを設けることをEUは支援すること。
- 10) EU および加盟国は、その立法や政策がボランティア・セクターやファウンデーションの活動に不利な影響を及ぼす可能性があることを認識し、組織的にフォローアップと分析を行うこと。

6 EUにおけるNPOのプレゼンスとその役割

EU は半世紀にわたり深化と拡大に成功してきたが、他面、EU 市民にとっては、今日のEU はますます遠い存在になってきている。すなわち、EU 市民は EU に欧州の問題への対処を求める反面、EU を自分たちからかけ離れた複雑な存在であると感じ、EU に対する信頼を失いつつあるという問題が生じている。このことは、2005 年 5 月、6 月に、フランス、オランダにおいて、欧州憲法条約の批准が国民投票によって相次いで否決されたことに現れている。この事態は EU にとっては極めて深刻な問題であるが、EU 指導者は、この数年以上前から、EU と一般市民の間にギャップが存在していることを認識し、2001 年には、「EU のガバナンスに関する白書」（以下、「ガバナンス白書」と呼ぶ）（注 18）を発表していた。さらに、フランス、オランダの否決後、2005 年 7 月には、「コミュニケーション改善のためのアクション・プラン」（以下、「アクション・プラン」と呼ぶ）（注 19）を、2005 年 10 月には、「デモクラシー、ダイアログ、ディベートのための D - プラン」（以下、「D - プラン」と呼ぶ）（注 20）を、2006 年 2 月には「EU のコミュニケーションに関する白書」（以下、「コミュニケーション白書」と呼ぶ）（注 21）を矢継ぎ早に発表している。EU では、選挙によって選出された議員から成る欧州議会という制度を持ちながら、一般市民が自分達の意見が政治に反映されないとする「民主主義の赤字」の問題が、欧州憲法条約批准の否決を受けて緊急

性を高めているのである。この解決のためには、EU 市民にどのようにして情報を提供し、その意見を聞きそれを政策に反映させるか、つまり、市民とのコミュニケーションを図り、市民へのコンサルテーションを行い、市民の政策立案へのパーティシペーションをいかに実現するかという問題への対処を迫られているのである。

EU の「ガバナンス白書」は、民主的なガバナンスの根底には、公開性(openness)、参加(participation)、説明責任(accountability)、効果性(effectiveness)、一貫性(coherence)の5原則があるとし、ガバナンスとは、これら5原則に関して EU レベルでの力(power)の行使に影響を与える規則、プロセス、行動を意味すると定義している。要するに欧州市民にいかにより一貫し、その声を捉えるかであるが、「ガバナンス白書」は、そのためにはシヴィル・ソサエティを関係させる(involve)ことが大切であるとして次の点を指摘、その重要性を強調している。

- 1) シヴィル・ソサエティは市民の抱える問題(concerns)を社会に訴えるうえで、また、人々が必要とするサービスを提供するうえで、重要な役割を果たしている。教会や宗教的なコミュニティは特別な貢献をしている。シヴィル・ソサエティを構成する組織(organizations)は、人々を動かし、例えば、疎外され差別されている人々をサポートする活動を行っている。非政府組織(NGO)はグローバル・レベルで開発政策に対して重要な役割を果たすが、政策の方向性について初期的な警報システムとしてしばしば活動している。
- 2) 欧州連合条約は、シヴィル・ソサエティに関する分野では、EU委員会は提案の準備段階で経営者団体と労働組合に相談する(consult)ことを求めている。これらの組織は、結果的にEU法につながる、拘束力のある合意構成に到達することが可能である。
- 3) シヴィル・ソサエティは、EUは政策や社会の方向性を変えるための場(platform)であると捉えている。従って、EUとシヴィル・ソサエティの間ではディベートが可能であり、その結果、市民参加の機会が生まれ、フィードバックや批判や異議を唱えるための構造的なチャンネルが築かれるのである。
- 4) EUに求められているものは、コンサルテーションとダイアログの文化を強化することである。この文化は法律によって形成されるものではなく、何を、いつ、誰に、いかにより、コンサルテーションすべきかのミニマム・スタンダードを定めた行動基準(code of conduct)が基礎となるものである。

このように「ガバナンス白書」は、シヴィル・ソサエティを構成するNPOのような組織の重要性を認識し、シヴィル・ソサエティとのコンサルテーションとダイアログの文化を強化することを謳っており、そのためのミニマム・スタンダードを設けるべきだとする、いかにもEUらしい提言になっている。一方、「アクション・プラン」は、文字通り専らEU委員長をはじめとするEUのスタッフの行動指針をまとめたものである。市民に対するEUからのメッ

セージは、統一性のある表現(single voice)で、ターゲットの聴衆(target audience)に対して、わかりやすい言葉(clear and comprehensible language)で、一般市民が理解できるかたち(layperson's summary)で、伝えるべきだとし、50項目に及ぶ‘アクション’を掲げているが、そのなかでシヴィル・ソサエティは、優先的なターゲット聴衆(priority target audiences)であると位置付けられている。

フランスとオランダでの欧州憲法条約批准の否決を受けて、EUは‘反省期間’(period of reflection)を設け、それまでのEUのあり方の見直しを始めたが、「D - プラン」は、その具体的な分析と対策をまとめたものである。「D - プラン」は、民主主義(Democracy)のための市民との会話(Dialogue)と討論(Debate)の重要性を謳い、いかに市民にアプローチして行くか、その方策を掲げているが、シヴィル・ソサエティはターゲット聴衆であり、デモクラシーの重要なステーク・ホルダーであるとしている。しかし、「D - プラン」は殊更にはシヴィル・ソサエティの組織的な活動には触れてはいない。

「コミュニケーション白書」は、すべての主要関係者(all key actors)が、パートナーシップを組んで事に当たるべきだとし、そのなかで、キー・アクターのひとつとしてシヴィル・ソサエティの組織(civil society organizations)をあげ、重要なステークホルダーとして位置づけている。

「ガバナンス白書」からはじまる一連の文書は、EU委員会がまとめた、いわば‘上’から見た対策であり、シヴィル・ソサエティの組織の重要性を指摘はしているが、NPOなどの組織から見れば、その取り扱われ方は決して満足すべきものではない。欧州のNPOを代表すると自認しているCEDAGは、「コミュニケーション白書」に対して次のような内容を主体とするコメントを発表している(注22)。

- 1) 単にディベートを奨励することだけでは効果は期待できない。なぜなら、多くの人々はディベートに参加する術を持たず、なぜディベートが求められているかも分からないことが多いからである。これに対して、NPOは、市民の抱える問題とそのインタレストを理解しており、市民を代表するべき地位にあること。
- 2) NPOは、さまざまなコミュニティにリーチでき、社会で最も疎外された市民に対する橋渡し(bridge)も可能である。このため、NPOが十分その役割を発揮できるパートナーシップの枠組みを作るべきである。
- 3) EU委員会は、NPOがディベートを促進することを可能にするため、NPOに対する資源やインフラ(resources and infrastructure)の提供を根本的に改善すべきである。
- 4) EU委員会とNPOとの間で“Compact”のような取り決めを行うべきである。
- 5) アソシエーション法(European Statute of Association)を再検討すべきである。
- 6) コンサルテーションのためのミニマム・スタンダードを改善すること。特に、マイノリティ、身体障害者、高齢者、社会的疎外者、および、これらを代表する組織に特別な配慮をしたコンサルテーションを行うこと。また、コンサルテーションは、すべての組織

にとってオープンであること。

CEDAGのコメントは、NPOの立場を上手く説明している点で評価できる。言わんとすることは、NPOこそが、コミュニケーションの核になるべきだという主張である。

7 おわりに

EUの深化と拡大が進む中で、移民、マイノリティー、雇用などヨーロッパ諸国に共通的問題が生じ、NPOがそれらの問題に対処する最適な地位にあるはずであるのに、NPOの汎ヨーロッパの活動を組織化することは必ずしも成功していない。それは一体なぜかという問題意識を持ちながら、EUにおけるNPO活動を概観して本稿のまとめとしたい。

- 1) 欧州アソシエーション法(European Statute of Association)を定めようとする動きが早くも1980年代半ばから始まったのにも拘らず結果としては不発に終わったことは、NPOの汎欧洲的な活動を促進する上では大きな痛手であるが、別の見方をすれば、この立法活動のフライング(false start)が後のNPOの汎ヨーロッパ活動の妨げになったことは否めない。
すなわち、欧州アソシエーション法は、フランスを起点として欧州議会を通じて立法化する活動に支えられてきたが、その活動はフランスの特定の社会主義者のグループによって先導されたため、結局のところ欧州のNPOに根ざす運動となり得なかったこと、また、それが原因で英国やドイツなどとの政治的な対立に巻き込まれたこと、この法案が存在するが故にこれに代わる動きが生まれ難かったことなど、NPOの汎ヨーロッパの活動に水を注ぐ結果となっている。
- 2) NPOは、その存在する地域の問題に対処することを目的とすることが一般的であり、EUの補完性の原則の観点からは、元来、汎ヨーロッパ的な性格を持ち難い存在である。例えば、移民の問題にしても、ドイツとフランスではその内容は大変異なっており、テーマ的には共通性があっても、内容的には別個の色彩が強く、単純なかたちでの統一のアプローチを取ることは困難である。
- 3) 汎ヨーロッパ的なNPOの活動のためには、それを支える組織が必要であるが、NPOの多様性もあって、そのような組織が育ち難い環境にある。例えば、この分野では、CEDAGが突出した存在に見えるが、各国に存在しているNPOから広範な支持を得ているかどうかは、少なくともアソシエーション法の検討の推移を見れば疑問である。もし本当に強い支持が存在していれば、アソシエーション法が静止状態に追いやられる事態にはならなかったであろうし、また、もし原案に不満があるのであれば、その代替案を出す動きがEUのNPOの間に生じたはずである。
- 4) CEDAGの自己紹介によれば、CEDAGは1989年にヨーロッパ各地域や国で活躍する20以上の傘型組織をメンバーとして構成され、5万の非営利組織(NPO)と、900万

人に及ぶ個人を代表するとしている(注23)。しかし、CEDAGは必ずしもその生い立ちや構成メンバーを明らかにしておらず、CEDAGと対比されるべき欧州のファウンデーションに関する同様な組織 The European Foundation Centre(EFC)の‘透明性’とは大きな違いがある。

- 5) CEDAGはEUと欧州のNPOセクターとの‘コンパクト’を求めているが、CEDAGは欧州NPOセクターの代表となり得るか、あるいは、CEDAGに代わる代表的存在の組織が存在するか、対象を広げてシヴィル・ソサエティとした場合、果たして全欧的にそれを代表する組織が存在するであろうか。この問題は、汎欧的な活動をする多くの団体にとって共通の問題である。民主的に代表組織を選ぶとしたら、どのような手段があるか、仮にシヴィル・ソサエティの代表を選挙で選ぶとなれば、非営利団体が政治的団体化する可能性が生じる恐れもあるであろう。
- 6) EUの経済・社会委員会はNGOとのパートナーシップ強化のために、EUの主要なNGOの代表とのヒヤリングを行いその結果を「EU委員会とNGO」という文書(注24)で発表しているが、ヒヤリングのポイントのひとつは、EUの行うコンサルテーションの対象とすべき組織をいかに選ぶべきかという問題である。このヒヤリングでは、一定の基準(例えば、所定の数の加盟国にメンバーを持つこと、特定分野で代表的な地位にあることなど)により資格審査を行う方法も挙げられているが、このようなやり方は一見公平に見えるが、参加できるところと、対象外とされるところの間に格差が生じること、一般的に大きいところが優先されるという印象を与えることなど、このやり方には反対が多い。特に、コンサルテーションの対象を少数の組織に絞り込む場合には問題は深刻となる恐れがある。選択の基準に、NGOの組織の民主性や透明性、組織運営のあり方などを加えることが必要とする意見もある。CEDAGは、選択は汎欧のネットワーク組織に選択の全面的責任を与えること、ただし、その基準のプロセスにはEU委員会の同意を必要とする案を提起している。EFCは、関係するすべての組織が、情報にアクセスでき、EUのコンサルテーションの機会を捉え、自分達の意見を述べるができることが、ダイアログするためには有益であるとした上で、資格審査で選択する場合には単に代表性があるだけではなく、特定分野における専門的な知識や能力も勘案されるべきだとしている。

このように、共通的なテーマが存在しても、全ヨーロッパにわたるNPO活動を代表する組織を設けることは容易ではない。EUでは憲法条約批准が必ずしも順調には進まず困難な状態にあることから、現在のEUは、立法・行政活動やそのプロセスの‘反省期間’(the period of reflection)に入っている。EUのための最大の問題は、いかにして市民に対するコンサルテーションとダイアログを通じてデモクラシーを実現するか、つまり、「民主主義の赤字」を解消することである。この過程でEUはさまざまな手段を講じて、シヴィル・ソサエティにリーチ(reach)することを試みている。そのために多くの時間が費やされ、多くの文書

(paper)が出されている。

このEUのシヴィル・ソサエティに対するリーチは、いわば上からのアプローチであるが、これにより汎ヨーロッパ問題に対する市民レベルの要求は、NPOのような組織を経由するか否かを問わず、EUレベルに引き上げられる可能性が生まれている。もしそうであれば、補完性の原理に従って、NPOは自分達の問題に対処し、全欧的な問題は、EUが設けるさまざまな仕掛けにより吸い上げられ、EUがEUの問題として取り上げるストラクチャーが構築されることになる。そのようなストラクチャーのなかで、NPOの汎ヨーロッパ的な活動はいかにあるべきであろうか。NPOにとっては、いくつかの視点に立った対応策が可能であると思われる。

先ず、EUがさまざまな仕掛けを作っても、それによりすべてが解決するわけではなく、絶えず“官対民”という対立的な関係は存在する。従って市民の意見を代表するNPOのような組織の存在理由は十分あるわけであるが、それを欧州レベルまで引き上げようとする時には、従来のアソシエーション法のようなアプローチとは別の方法をとる必要がある。すなわち、NPOの汎欧的活動に必要なものは、国を超えて活動するための法的枠組みであり、それは従業員参加を義務付けるようなイデオロギー的なものではなく、極めて単純化したもの、例えば、ある加盟国に登録したNPOは、極めて簡略な手続でEU圏内の他の国に支店を設立することを可能にするようなものにすべきである（注25）。

アソシエーション法不要論に見られるように、特別に新たな法的な枠組みを作らなくても、同じテーマに取り組むNPOの間でネットワークを形成することは可能であり、その方が草の根的な‘下からのネットワーク’形成に有効であると思われる。NPOにとって大切なことは、お互いのベスト・プラクティスを共有することにある。目的を同じにするNPO相互の間には国を越えた連携や提携が可能であり、さまざまなネットワークがさまざまな国や地域の間で形成される。多数のネットワークが並存しないしは多層的に形成されるとき、NPOはより自主性を発揮できるはずである。ここでの問題は、どのNPOがネットワークの核になるか、その核となる部門をどこに置くか、ネットワークで法人格を持つことができるか、ネットワークとしてEUからの補助金を得ることができるか否かなどである。こうした具体的問題にソリューションを見出す過程で法的な体制作りが必要であれば、そのことだけを目的に対応策を作るというアプローチがよりプラクティカルである。

CEDAGは英国のコンパクトに倣ってEUのシヴィル・ソサエティ憲章を定めるべきとの活動を始めている（注26）。アソシエーション法の失敗を受けてのカウンター・アプローチか否かは定かではないが、これを推進すれば、誰が欧州のシヴィル・ソサエティを代表するのか、CEDAGは代表となるための支持をシヴィル・ソサエティの他のメンバーから得られるかなど、再び同じ問題に回帰するのである。無理して全欧を代表するNPOを決めることよりも、身近な問題を核に、共通的なテーマに取り組むネットワークが複数存在している方が柔軟性があり、実効的な成果が期待できると思われる。

（網倉 章一郎）

(注)

1. 数値は2006年11月現在の外務省HPによる。
2. 石川謙次郎『ヨーロッパ連合への道』日本放送出版協会、1994年
3. ルイジ・バルジーニ、浅井泰範訳『ヨーロッパ人』みすず書房、1988年、p.5
4. 現在のEUの具現化の起源になったのは、1950年9月に発表されたシューマン・プランである。
シューマン・プランの起草者であるジャン・モネの思想と行動が「ヨーロッパの夢」の具現化に与えた貢献は極めて大きい。
5. ECの旗は1955年に、ECの歌は1962年に、欧州審議会によって採択されていたものを、1985年に欧州委員会がECとして採用することを決定しものであるが、欧州憲法が成立すれば、国歌・国旗が‘正式’に認定されることになる。
6. <http://www.europa.eu.int>
7. 「規則」は、すべての加盟国に国内立法を必要とせず直接適用が可能である。
8. 「指令」は、達成すべき結果について加盟国を拘束するが、形式および手段は加盟国に委ねる。
9. 当時フォンテーンは、欧州議会の法務および市民権の委員会の責任者(rapporteur)であった。
本稿におけるアソシエーション法の背景事情については、次の報告書に多くを負っている。
“The European Statute of Association: Why an obscure but contested symbol in a sea of indifference and skepticism?”, Third Sector European Policy Working Papers No. 11.
10. CEDAGはフランス語の団体名の頭文字であるが、英文ではEuropean Council for Voluntary Organisationと表現されている。
11. 当時の欧州委員会の委員長はフランスのジャック・ドロール(Jacques Delors)で、フランス的なソーシャル・ヨーロッパの建設を理想としていた。
12. チャールズ・グラント、伴野文夫訳『EUを創った男』日本放送出版協会、1995年、p.56
13. EU Commission のDiscussion Document, 22nd July 2005, JLS/D2/DB/NSK D(2005)8208
この文書ではタイトルは次のように書かれている。
“Draft Recommendations to Member States Regarding a Code of Conduct for Non-Profit Organisations to Promote Transparency and Accountability Best Practices”
14. CEDAG(European Council for non-profit organizations) observations, 26 August 2005、および、
ECNL(European Center for Not-For-Profit Law) Comments on the Draft, August 25, 2005
15. EU委員会の文書の正式なタイトルは “Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe” となっている。
本稿ではボランティア、NPO、アソシエーション、ファウンデーションなどの言葉は一般的に使われている語法で使用し、特別に定義を加えていないが、このEU委員会のペーパーでは、ボランティア組織およびファウンデーションは次のいずれかの(1つまたは複数の)機能を持つものと定義している。(a) 社会的サービス、ヘルスケア、トレーニング、情報、アドバイス、サポートの提供、(b) アドボカシー活動、(c) 自助、または、相互扶助活動、(d) 助成(intermediary bodies)活動。
16. 欧州連合条約の第117条に関連して出された宣言 (“Declaration on Cooperation with Charitable

第3章 欧州の非営利法人制度と活動

Associations”)には、社会的福祉の確立とサービスに大切な役割を果たす、公益を目的とするアソシエーションやファウンデーションとEUとの協力の重要性が謳われている。

17. EUは、毎年、取り組むべきテーマを掲げた *European Year* を実施しているが、2007年のテーマは、“Equal Opportunities for All”である。
18. “European Governance, A White Paper”, 25.7.2001, COM(sco1)428 final.
19. “Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission”, 20.7.2005, SEC (2005)985 final
20. “The Commission’s contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate”, 13.10.2005, COM(2005)494 final.
21. “White Paper on a European Communication Policy”, 1.2.2006, COM(2006)35 final.
22. “A Consultation Response From CEDAG To White Paper on a European Communication Policy”, July 2006.
23. CEDAGの出す文書（例えば、White Paper on a European Communication Policy に対するCEDAG のリスポンス）に標準的に記載されている *About CEDAG* の内容である。‘20 members active in most European Countries’ という表現は欧州会社法に関するCEDAGのコメント、“Draft Answer to DG Market Consultation on Company Law, 7 March 2006” に見られる。
24. The Economic and Social Committee の Subcommittee on *The Commission and NGOs* が2000年6月21日に発表した文書 “HEARING: The Commission and NGOs: Building a stronger partnership”
25. The European Foundation Centre は、汎欧州の活動を行うファウンデーションを規定する法律の案を提起している (Proposal for a regulation on a European Statute for Foundations)。
26. CEDAGは “Towards a Civil Society Charter for the European Union” と題するセミナーを2007年3月29日にブラッセルで開催するとして、参加を呼びかけた。

第3節 ドイツにおけるNPOの法制・税制

1 概観

ドイツには、日本の公益法人制度のような、公益性を要件とした法人制度はない。非営利活動を行う民間団体の法的形態は、民法典に定める登録社団、法人格を取得していない権利能力なき社団、民法典及び州法に定める財団、会社法に定める有限会社、株式会社など多様である。

公益性を要件とするのは、租税通則法で定められている税優遇制度だけである。税優遇制度の対象となるための公益認定を受けられるのは、団体に限られるが、法人である必要はなく、権利能力なき社団や信託も認められる。この際の公益認定は税務当局によって行われる。

即ち、民間非営利公益活動を政策として育成・奨励する法的枠組みは税法だけにあり、公益性判断の主体は税務当局である、というのが、ドイツの民間非営利公益団体制度の特徴といえる。

2 法制

(1) 法人制度等

非営利目的団体の法人については、私法上の法人と公法上の法人の2つに分類できる。法人でない団体あるいは制度もあり、これらも含めて分類表示すると下記ようになる。

A 私法上の法人等

① 人の団体

(i) 登録社団

ドイツ連邦基本法（憲法）は結社の自由を規定している（第9条）。これを受けて民法の定めも、非営利社団については、一定の要件（後記）さえ満たせば、登録するだけで簡単に法人格を取得できる制度となっている。

登録社団の数について正確な統計数値はないが、メセナタ研究所のシュトラハヴィッツ所長によれば50万を超える数、ベルリン社会研究学術センターのプリラー博士によると、2005年現在で約60万とのことである。

(ii) 権利能力なき社団

非営利目的の社団は、登録すれば法人格を取得するが、登録しなくても権利能力なき社団として一定の効果を享受でき、税法上の公益認定団体となることも可能である。

権利能力なき社団の数についても、統計数値はないが、メセナタ研究所のシュトラハヴィッツ所長によれば、登録社団とほぼ同数の約50万に上るとのことである。

(iii) 営利社団

有限会社そして稀に株式会社を、非営利目的の会社として設立し、税法上の公益認定団

体となることも可能である。

その数は、ベルリン社会研究学術センターのプリラー博士によれば、約6万社に及ぶ。

(iv) 協同組合

非営利目的の農業協同組合やハウジング協同組合などがある。

その数は、ベルリン社会研究学術センターのプリラー博士によれば現在7,500ぐらいにとどまり、ドイツではこの20年間発展していない(むしろ衰退している)とのことである。

② 財産の集合

(i) 財団

2002年に改正された財団に関する民法の規定は、財団が一定の要件(後記)を満たしているときは、州の認証により法人格を取得することを定めている。連邦国家であるドイツでは、各州の法律でも財団に関する規定が定められている。

民法に基づく法人格を持つ財団の数は、メセナタ研究所のシュトラハヴィッツ所長によれば12,000。

この民法に基づく財団のほか、法律上は営利団体であるがその活動が財団に該当するとしてStiftung(財団)という名称で活動しているものも少なくない。

財団(活動内容による分類で、法的形態は問わない)の数は約15,000。

シュトラハヴィッツ所長によれば、このほかに教会法に基づく約10万の財団がある。教会法に基づく財団は、教区教会の法律上の所有権者であったりするが、通常は財団に含まれることはなく(州法の規定も教会財団には適用されない)、その内容も一般にはほとんど知られていない。そして、永年の歴史的経緯から、憲法の下で高度の自治権を享受している教会(法的には公法上の団体)が、一般に慈善活動といわれる分野で非常に大きな役割を担っているという事実も、ドイツの民間非営利団体制度を理解する上で重要である。

(ii) 信託

受託者が一定の目的で財産を管理する制度。ドイツでは、「法人格のない財団」と表現されることが多い。信託財産が法人格を持つことはないが、税法上の公益認定団体となり得る。

信託の数は、メセナタ研究所のシュトラハヴィッツ所長によれば約8,000。

B 公法上の法人

① 公法上の団体

市町村、町村団体、大学、同業者団体、宗教団体など

② 公法上の機関

連邦銀行、州の放送局など

③ 公法上の財団

公的目的のため連邦政府及び州政府が設立する財団

・・・ユダヤ博物館財団、エイズ財団など

(2) 非営利社団及び財団の法人格得喪・情報開示義務・行政上の監督

主な非営利団体である、民法上の社団及び財団の法人格得喪、情報開示及び行政上の監督に関する法制度は下記の通り。

A 非営利社団

(a) 法人格取得

非営利社団は、

- ① 7 人以上の社員（民法 56 条、登録のための要件で、社団としての要件は 3 人以上。登録後に 7 人を割ってもよい）。
- ② 目的、名称、所在地、社員資格得喪・会費・理事・社員総会の招集方法及び議事録作成に関する規定を記載した定款の作成（民法 57, 58 条）。
- ③ 非経済的な活動（非営利）を目的とする（民法 21 条）。これは収益活動を一切許容しないということではなく、それを目的とすることができないにとどまる。
- ④ 団体の目的が、強行法規に反したり（民法 134 条）、公序良俗に反してはならない（民法 138 条）。

という要件を満たした上で、その団体の代表者が、7 人以上の社員が署名した定款の原本及び写し並びに理事選任に関する議事録の写し等を添えて、代表者の住所地又は事務所の所在地を管轄する区裁判所に登録の申請を行う（民法 59 条）。申請書は公証人の証明がなければならない（民法 77 条）。公益性は登録の必要条件ではない。

区裁判所では、裁判所書記官が事務処理を行い、定款に記載された団体の目的や書式に問題がなければ登録申請書が受理され、法人登録簿に登録される。

法人登録簿への登録によって法人格が成立する（民法 21、64 条）。

実質上準則主義といえるが、メセナタ研究所のシュトラハヴィッツ所長によれば、裁判所書記官の法律上の見解により登録ができず、定款の文言の訂正等の手続きに法外な時間を要することもあるようである。

裁判所書記官によって不受理の決定がなされた場合には、申請者は区裁判所に異議を申し立てることができる。区裁判官は異議に理由ありと考える場合には申請を受理し、異議に根拠がないと考える場合には、上級の地方裁判所に回付する。申請者は地方裁判所の不受理決定に対し、即時抗告ができる。

(b) 情報開示と行政上の監督

登録社団の登録簿は、管轄区裁判所で公開され、誰でも閲覧できる。登記簿には登録社団の

名称、理事、創設日、定款の一部、登録年月日等が記載されている。しかし、登録後は代表者変更、定款変更などの手続きは要するが、登録団体が活動内容や財務諸表を区裁判所に提出したり、公開開示する制度はない。

団体については、結社の自由の原則を踏まえ、その活動が刑法に違反したり、憲法秩序や公序良俗に反したりしない限り、国や州の監督を受けることもない。

(c) 法人格の喪失と残余財産の帰属

登録団体は、次の場合に法人格を失う。

- ①登録申請に際し虚偽の申告があり、本来ならば登録を受理すべきでなかった場合には、登録は抹消される。
- ②違法な総会決議または理事の違法な行為によって公共の利益が害される場合、又は非営利目的の団体が営利目的を追求した場合、あるいは定款に定められた目的以外の目的を追求した場合、法人格を剥奪される（民法 43 条）。その具体的手続きは州法が定める（民法 44 条）。
- ③社員が 3 人未満となった場合、管轄の区裁判所により法人格を取り消される（民法 73 条）。
- ④破産手続きの開始により法人格を失う（民法 42 条）。

また、団体は総会の決議により解散することができる（民法 74 条）。

解散時または法人格を剥奪されたとき、その残余財産は、定款に定められている帰属権者に帰属する。あらかじめ定款に、総会の決議による、あるいは他の団体に帰属すると決めておくことも可能であるし、非営利目的の団体であれば、そのような規定がなくても、残余財産を公的な財団か公的機関に帰属させることも可能である。

帰属権者の決定がないときは、社員で均等に分配するか、そうでない場合は、連邦政府か州政府か当該団体の所在する地域に帰属する（民法 45 条）。

B 財団

(a) 法人格取得

2002 年に改正されたドイツ民法の財団に関する規定は、財団は寄附行為と当該財団の所在する州の所轄官庁の認証によって法人格を取得する旨定めている（民法 80 条 1 項）。

すなわち、

- ①寄附行為が民法の定める諸条件（下記）を満たしている。
- ②継続的かつ永続的な財団の目的の実現が確保されている。
- ③財団の目的が公共の福祉を損なうものでない。

の要件を満たせば、州の所轄官庁の認証により、法人格を取得する（民法 80 条 2 項）。

目的については、公共の福祉を損なわないものである限りにおいて特段の制限はなく、家族世襲財団も設立可能である。

寄附行為は、文書によることを要し、寄附行為には、財団設立者が財団目的の実現のために財産を寄贈する旨の拘束力のある意思表示及び定款の作成が必要である。そして定款には、財団の名称、所在地、目的、財産及び理事・理事会に関する規定が要求されている（民法 81 条 1 項）。

また遺贈による財団設立も可能である（民法 83, 84, 82 条）。

なお、民法には財団が保有すべき財産の最低額は定められていない。各州法では財団に関する規定がおかれているが、例えばバイエルン州財団法においても、財団の財産最低額の規定はない。ただしバイエルン州では、財団の目的を継続的に達成するために必要な金額と解されており、通常は約 5 万ユーロとされているようである。また財団に出捐された財産の取り崩しについては、バイエルン州財団法では、財団の財産は、減少させることなく維持することとされており、設立の基本となる財産は費消が許されないと解されているようである。

（b）情報開示と行政上の監督

財団が活動内容や財務諸表を公開開示する義務はない。情報開示は、大規模な財団が自主的に行っている程度の模様である。

所管官庁に提出された事業報告や会計報告は公開されていない。

なおバイエルン州では、財団が法人格を取得した場合、財団の名称、法的性格・種類、所在地、目的、組織、法律上の代表者、拠出者（拠出者の意向で公告しないことも可能）、創設時期、事務所を公告することとされ、また当該事項を記載した財団名簿を作成し一般に供覧しているようである。

行政上の監督については、財団の場合、社団における社員総会や株式会社における監査役会や株主総会のような業務執行を監視する機関が予定されていないため、その代替として、州政府が設立者の意思を守るために監督することとされている。州には財団の業務状況等について一般的な監督権、立入検査権がある。バイエルン州では、財団のうち専ら私的目的の追求を行うものではないもの、すなわち少なくとも部分的にせよ公共の福祉に奉仕する目的を有するものを「公の財団」とし、「公の財団」については、原則として州の法的監督を受けることとしている。「公の財団」は各事業年度終了後 6 カ月以内に決算書を作成し、貸借対照表並びに事業報告書を財団所管官庁に提出することとされている。

（c）法人格の喪失と残余財産の帰属

財団の目的の達成が不可能となったとき及び公共の利益を害したときは、所轄官庁は、財団の目的を変更するか、あるいは認証を取消して法人格を喪失させる（民法 87 条）。

1940～50 年代には、大戦後のインフレにより目的達成が不可能となって、多くの財団の認可（2002 年の民法改正前は認証ではなく認可）が取り消された。

財団については、社団と異なり、自主解散は基本的に認められていない。

財団の残余財産は定款の定めた帰属権者に帰属するが、帰属権者の定めがない場合は、当該財団の所在する州又は州法の定める帰属権者に帰属する（民法 88 条）。

3 税制

（1）公益性認定と優遇税制

ドイツの非営利目的団体に対する公益性を理由とする税優遇措置は、租税通則法で定められている。公益性を理由とする税優遇制度には、公益性を認定された団体が税を免除される制度と、公益性を認定された団体に対する寄附等が寄附者の所得から控除あるいは損金認定され、寄附者の所得税、法人税等が軽減される制度の2つがある。

公益認定を受けることができるのは、法人に限られていない。権利能力なき社団や集合財産である信託も公益認定を受けられる。

公益性を判断するのは税務当局である。税務当局は概ね3年ごとにチェックを行っているよう（毎年という話も聞いたが）、定款通りの業務をしていなければ、優遇措置の取り消しを行う。

（2）公益性の認定基準

公益性認定を受けるための具体的な基準は、租税通則法に定められており、A団体の目的、B非営利性・排他性・直接性、C公益性の主体に関する要件について規定がある。

A 団体の目的

公益性認定を受けるためには、団体の目的は「公益」か「慈善」か「教会」のいずれかでなければならない（租税通則法 51 条）とされている。

① 公益目的

公益目的とは「物質的、知的または道徳的領域において、自己の利益を図ることなく、一般の利益の増進を図ることをいう」（租税通則法 52 条）とし、その具体的内容を次の4つのグループに分けてあげている。

- 学術研究、教育、芸術・文化、宗教、国際交流、開発援助、環境・景観・記念物保護、郷土尊重
- 青少年保護、老人保護、公衆衛生、社会福祉、スポーツ（チェスを含む）
- 民主主義の促進
- 動物飼育、植物栽培、家庭園芸、伝統的行事（カーニバルを含む）、軍人と予備役の世話、アマチュア無線、模型飛行機、犬のスポーツ

② 慈善目的

慈善目的とは、身体的・精神的・経済的に支援を必要としている人を助ける行為（租税通

則法 53 条)である。

③ 教会目的

教会目的とは、公法上の法人である宗教団体の活動を振興することを目的とする行為（租税通則法 54 条）で、教会本来の活動（公法上の法人である教会組織そのものは、営利目的の団体ではないので、法人税法上納税義務はない）ではなく、宗教教育の普及や牧師の育成などの支援をいう。

B 非営利性・排他性・直接性

租税通則法は、上記の目的に加えて、非営利性、排他性及び直接性を要件としている。

① 非営利性（租税通則法 55 条）

○団体の財産は、定款に定められた目的のみに使用される。団体構成員（財団の場合は出捐者とその相続人）が利益配当を受けることは認められない。政党・政治団体への寄附も認められない。

○団体構成員（同上）は、脱退または団体の解散に際して、出資した額または出資した財産の出資時の価値以上の返還を受けることができない。

しかし実際の運用では、非営利団体が公益性の認定を受けるには、残余財産を出資額の範囲内であれ構成員に帰属させることは認められず、類似目的団体に承継させることとされていることが多いようである。

○団体は、いかなる者に対しても、定款目的から見て関連のない費用または不当に高い費用を支払わない。

○団体の解散等に際しては、構成員の出資額を超える残余財産は、優遇税制を受けられる目的にのみ使用することができる（財産拘束の原則、英米法のシプレー原則に相当する）。公益性を認定された他の団体に残余財産を移転することでもよい。

② 排他性（租税通則法 56 条）

公益性を認定された団体が、専ら優遇税制を認められた定款目的（複数でもよい）を遂行することをいう。

③ 直接性（租税通則法 57 条）

公益目的を当該団体が自ら遂行することをいう。ただし、状況により、当該団体と関係のある他の人の活動を、当該団体の活動と見なすことができる。

C 公益性の主体に関する要件

租税通則法 51 条は「法人税法でいう法人、団体及び集合財産」が、公益性を認定され優遇税制を適用される旨定めている。

法人税法 5 条 1 項 9 号は「法人、団体、集合財産であって、その定款、寄附行為又はその他の根本原則及びその事業の実態から判断して、専らかつ直接的に、公益目的、慈善目的又は教会目的を遂行するものは法人税を免除される」と定めている。

団体でない個人、民法上の組合、合名会社、合資会社、匿名組合等は、公益認定を受けることができないが、団体である権利能力なき社団や集合財産である信託は公益認定を受けられる。

(3) 優遇税制

A 法人税等

公益性認定を受けた団体は、法人税、営業税、相続税などの免税措置が受けられるが、収益事業は、公益性認定を受けていても、原則として課税される（租税通則法 64 条 2 項）。しかしその収益事業が、公益性認定を受けた団体の定款に規定する本来の事業に該当し、定款記載の目的を遂行する上で不可欠の場合には、同一あるいは同様の事業を行う税優遇を受けていない他企業との公正な競争を害さない範囲で、目的事業としてこれを行うことを認めており（租税通則法 65 条）、この事業については税優遇が認められる。どのような事業が目的事業になるかは税務当局が判断するが、典型的な事業として、租税通則法 66～68 条に、社会福祉事業、病院、スポーツイベントが挙げられている。

そして原則課税の収益事業も、収入が年間 30,678 ユーロを超えなければ、法人税（営業税）が免除扱いとなる（租税通則法 64 条 3 項）。

B 寄附税制

公益性認定を受けた税優遇団体に対して、個人や法人が寄附を行った場合は、税務上所得控除（法人は損金算入）が認められる。

慈善、教会、宗教、学術、その他特に振興に値すると認められた公益目的への支出（寄附金と会費、会費は目的によって認められないものもある。後記）については、所得の 5 %（法人及び個人事業者は収入の 5 % 又は売上高と支払い賃金の合計額の 0.2 %）を限度として、所得額から控除することができる（所得税法 10 b 条 1 項）。

そして、学術、慈善及び特に振興に値すると認められた文化目的については、更に 5 % を追加して 10 % の控除ができる（同上）。

さらに財団（ただし租税通則法 52 条 2 項 4 号に規定される目的【＝上記 3 (2) A ①の 4 つめグループに記載された目的】のものは除くという限定がある）への寄附については、20,450 ユーロまで所得控除（損金算入）が認められる。そして、個人の寄附で金額が 25,565 ユーロを超え、かつ寄附先の財団の目的が学術、慈善及び特に振興に値すると認められた文化目的である場合は、当該寄附金は、寄附をした年の前年からその 5 年先までの期間にわたって所得控除が認められる（同上）。

加えて財団設立時の基金の寄附については、所得税法 10 b 条 1 項の規定で控除可能な 20,450 ユーロを超える金額の 307,000 ユーロまでについて、寄附をした年と続く 9 年にわたって、所得控除（損金算入）が認められる。この控除は 10 年間に 1 度だけ可能である（所得税法 10 b 条 1 a 項）。

財団への寄附については、近年、大幅な税制優遇策が採用された。

なお、所得税法施行規則48条の別表（指針）にAとして17、Bとして4つの目的が、「その他特に振興に値すると認められた公益目的」として挙げられている。

慈善、教会、宗教、学術とAに挙げられた17の目的については、寄附に加えて会費も所得控除の対象となる。Bに挙げられた4つの目的については、寄附だけが所得控除可能である。

所得税法施行令48条の別表（指針）に挙げられている目的を、簡単に記載すると次の通り。

- | | |
|----------------------------|---------------|
| A ①公衆衛生、特に防疫 | ②青少年育成、老人保護 |
| ③文化の振興 | ④教育 |
| ⑤自然・景観保護 | ⑥公認の社会福祉団体の目的 |
| ⑦難民、障害者、犯罪被害者等の支援 | ⑧人命救助 |
| ⑨防火、災害防止 | ⑩国際交流 |
| ⑪動物保護 | ⑫開発援助 |
| ⑬消費者保護 | ⑭犯罪者更正支援 |
| ⑮男女同権 | ⑯結婚、家庭保護 |
| ⑰犯罪防止 | |
| B ①スポーツ振興 | ②余暇活動としての文化活動 |
| ③郷土と郷土の歴史の保護 | |
| ④上記3(2)A①の4つ目のグループに記載された目的 | |

（4）現行の公益認定制度に関する議論と改革の動き

公益認定を税務当局が行うことについては、訪問先で「税務当局以外に適当な機関がないので」という声を聞いた。ドイツ市民の一般的な受け止めも同様のものかと考えていたが、メセナタ研究所のシュトラハヴィッツ所長によれば、近年、この公益認定・税優遇制度に関して、議論が始まっているとのことである。

論議の1つは、全体のほぼ3分の2を占めると見られる小規模の非営利団体は、小規模あるいは殆ど剰余金が出ないために税優遇の実効性に乏しいにも拘わらず、専ら世評あるいは政府の補助金が出る事業に参画するのを目的に、公益認定を受けており、税務当局の事務負担を大きなものにしている。もっと簡単なシステムにできないか、というものである。

そしてもう1つは、税務当局は公益性を判断する機関として適切ではないのではないかという疑問である。徴税を主たる任務とする税務当局は、免税にすることを消極的に考えるのではないか、又公益性を判断する専門性に欠けるのではないかということが議論されているとのことである。

今回訪問したドイツ連邦議会の「市民参加小委員会」では、市民参加のし易い税制への改革を目指して、公益性の判断基準や税率を改正する草案作りと、議員への働きかけが行われているということであった。

（石川 睦夫）

＜参考文献＞

- (1) Frank Adolf / Philipp Schwertmann / Rainer Sprengel / Rupert Graf Strachwitz, *Visions and Roles of Foundations in Europe : The German Report* (Maecenata Verlag 2004)
- (2) Rupert Graf Strachwitz, *Philanthropy and Civil Society* (Maecenata Verlag 2003)
- (3) Rupert Graf Strachwitz 「Associations and Foundations in Germany」『非営利組織法律模式検討会 会議論文集』（北京大学法学院非営利組織法研究中心、2005年3月）
- (4) 雨宮孝子「ドイツの非営利組織に関する制度の概略」『ドイツ・ベルギー・ハンガリーの民間非営利組織』（国際交流基金、1998年）
- (5) NIRA 研究報告書『ボランティア等の支援方策に関する総合的研究』（総合研究開発機構、1996年）、95-114頁「第4章比較法第5節ドイツ」「同第6節ドイツの実情」（能見善久／川井健）
- (6) 総務省『平成13年度公益法人白書』「参考 ドイツの非営利社団・財団の概要」
- (7) 経済企画庁国民生活局編『海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用実態調査』（1999年）、131-163頁「4. ドイツ」
- (8) 公益法人制度改革に関する有識者会議 非営利法人ワーキング・グループ資料「財団法人制度に関する調査（ドイツ）」（2004年）
- (9) 日本政策投資銀行フランクフルト駐在員事務所 駐在員事務所報告『ドイツの代表的なNPOである「協会」とは何か』（2004年3月）

第4節 ドイツにおけるNPOの活動状況

1 ドイツにおける非営利セクターの概要

ドイツの非営利セクターは1000年以上の歴史がある。東ドイツは一時共産圏にあったが、1990年の東西統合後は西ドイツの非営利セクターの制度を採用したので、現在は東西ドイツの非営利セクターとの間で大きな差はない。

ドイツの非営利組織には社団、財団、公益有限会社、同業組合の4種類がある。非営利社団、非営利財団については1900年に施行された民法に規定があり、これにより法的に整備された。

非営利組織の80%が非営利社団(Verein)であるが、社団は数が多く100万くらいある。非営利社団が権利能力を持つためには、民法第55条以下の規定に基づき管轄の区裁判所の社団登記簿に登録しなければならない。設立は準則主義で、社団は国の監督を受けない。結社の自由を勝ち取ってきた結果である。社団の約半分が法人格のある登録社団である。

財団(Stiftung)は19世紀から法人として認められていた。自治財団と非自治財団を合わせると1万8,000くらいであるが、この他に教会法に基づいた財団が10万くらいある。教会法にもとづいたものは通常、財団には含まれない。財団は法律にしばられる面が強く、設立には州の認可を必要とする。国は財団の活動を抑える面もある。

公益有限会社も6万社ある。公益有限会社は非営利組織が収益活動を行うときに利用する。

組合はすべてが非営利組織とは言えないが利用価値の高い組織で長い伝統がある。1920年代には2万あったが、現在は7,500くらいになっている。

社会組合もある。社会的に危険な状況になったときにつくられる。

南ヨーロッパでは組合の設立が盛んであるが、ドイツでは組合は発達していない。ヨーロッパ統一法(8月に発効)ができればドイツでも数が増えるかもしれない。

2 ドイツの非営利セクターの規模

ドイツの非営利セクターは長い歴史があるにもかかわらず、その全体像はよく分らなかったところから、メセナタ研究所が財団のデータベースを構築している。またメセナタ研究所はジョンズ・ホプキンス大学の国際比較プロジェクトに参加し、調査を行っている。

ジョンズ・ホプキンス大学の調査は、現在公表されているのは1995年の数字でやや古いものであるが、概略次のようになっている。

非営利セクターの事業費はGDPの3.9%にあたり、非営利セクターで仕事をしている人は、フルタイム換算で144万人で、農業部門を除く国内雇用者の4.9%にあたる。このほかにボランティアで参加している人をフルタイム換算して加えると250万人が非営利セクターで仕事をしており、全体の8%になる。これには宗教が含まれていないが、宗教での有給スタッ

フは4万人、ボランティアは23万3,400人と推計される。

非営利セクターでの雇用者はジョンズ・ホプキンス大学の調査対象の22カ国平均で4.8%であり、ドイツの4.9%は、ほぼ平均並みであるが、西ヨーロッパ平均では7.0%であるから、ドイツの規模はこれをかなり下回る。

3 活動分野

非営利セクターの活動分野は圧倒的に福祉・医療分野が多い。雇用者数でみると福祉が38.8%、健康・医療が30.6%で、この両者で7割近い。次いで教育が11.7%である。西ヨーロッパ諸国の平均は、福祉27.0%、健康・医療21.9%、教育28.1%であるから、それに比べると福祉、医療・健康分野が極めて多いのがドイツの特徴である。

もっともボランティアを含めると、福祉27.7%、健康・医療21.8%、教育7.6%となり、有給職員ベースでは5.4%に過ぎない文化が、ボランティアを含めると19.7%になり、様相がかなり異なる。

ドイツの非営利セクターの収入源は平均で公的資金64.3%、料金・代金32.3%、寄附金3.4%で公的資金への依存度が高い。西ヨーロッパでは全般的に公的資金への依存度が高いが、それでも55.6%であり(料金・代金37.2%、寄附金7.2%)、ドイツの公的資金への依存度は極めて高い。

これを分野別に見ると、健康・医療分野(93.8%)、教育分野(74.5%)、福祉分野(65.5%)で公的資金への依存度が高い。健康・医療部門や福祉分野は公的保険による第三者支払が多いためであり、教育分野は初等中等教育への補助金が多いためである。

国際協力の分野は公的資金51.3%、寄附金40.9%、料金・代金7.8%、と寄附金への依存度が高い。この分野では教会や政党を基盤とする非営利組織や赤十字が、政府の災害救援や開発援助の資金を得て実際の活動を担う形がとられている。

別の観点から見ると、文化、スポーツ、環境の分野は市民主導型で会費に依存しているのに対し、健康・医療および福祉分野の非営利組織は高度に専門化され、社会保険と政府の直接補助金により運営されており、市民主導型とはいえない。

4 政府と非営利セクター

ドイツは民主的な社会的国家であり、市町村―州―連邦各レベルで国民に対する義務を果たす国家であるという理念がある。

ドイツの非営利セクターの基礎には補完性の原則、自治の原則、共同経済原則の3原則がある。

補完性の原則。地方政府や家族など小さな組織が対応できない課題にのみ中央政府が対応するという原則である。この原則の下に国家は非営利組織の自治と自立を認め、財政的支援

を行う。とくに福祉関係では国と非営利セクターの関係は非常に強く、自由福祉連合を形成する6つの組織が福祉サービスを提供してきた。自由福祉連合の事業は社会的国家を維持する事業であり、費用は国家から貰う権利があるとの考えであるが、その考えの基礎には市民は補完性の原則で義務を果たすとの考えがある。つまり民間ができることには政府は手を出さないという考えである。福祉関係に国が資金を出す場合には自由福祉連合を優先するという優先の原則があったが、新しい介護法では民間の企業も参加することができるようになり、競争の時代になってきた。利用者も宗教や政党は関係なくコストで選ぶようになってきた。

補完性の原則は主として教会に基礎を置く医療・福祉分野の場合であって、教育、研究、文化のような分野には適用されていなかった。

非営利組織と政府の関係は現在でも分野によって異なり、例えばメセナ研究所は市民による民間の研究所であり、ベルリン市からの資金は入っていない。メセナは中立的なシンクタンクであり、一般市民が顧客であるから政府とはかかわりを持たない。

研究機関でもベルリン社会研究学術センターのように、連邦政府とベルリン州の資金が中心のところもある。同センターの資金の3分の1が財団や経済界からのものである。

自治の原則。これは19世紀以来の国家と市民社会の対立から生まれたもので、結社の自由を保障するものであるが、地方レベルで協働の名のもとに特定の義務が課せられる結果にもなっている。

共同経済原則。これは資本主義と社会主義双方への代替制度を探るところから生まれた原則で、協同組合や金融・住宅関連の社团はこの原則に基づいている。

今後の非営利セクターと国の関係でも、国としては非営利セクターを強化することにより、国ができないことを市民が自らの手でやってくれることは歓迎すべきであり市民社会を育てたいという意思がある一方で、市民社会が強くなりすぎると困るというジレンマもあり、立場により意見の相違があり混乱している。議員も歓迎する方向にあるが官僚は歓迎しない。

5 ドイツでの非営利組織同士の協働

ドイツの非営利組織は長い歴史があるが、横のつながりはあまりなかった。2001年の国連のボランティア年に際して、ドイツには市民社会を代表する組織がないことに気付かされ、また連邦議会の調査(アンケート)委員会で、ネットワークの創出と基盤の強化が提言されたこともあり、2000年に市民社会全国ネットワーク(National Network for Civil Society)が設立された。このネットワークは政府、企業、非営利組織をまとめて市民社会をつくることを目的としており、会員数は178で、内訳は、市民社会・第3セクター108、国・州・市町村27、企業・労組26、研究者等の個人17である。

ナショナル・ネットワークは内部に向けた学習ネットワークであると同時に、外に向けた働きかけ(主として連邦政府に対して社会全体の利益のためのロビイング活動)を行う。

アクティブな市民社会をビジョンとしてっており、一般市民にも参加してもらう場をつ

第3章 欧州の非営利法人制度と活動

くったり、ボランティアの労災保険制度の創設や社会全体の利益についての教育の推進などを行う。

地域に相談員を配置し、108カ所あるボランティアセンターに外国人の迎え入れを考えている。連邦政府の資金を得ているが、会費は1組織100ユーロであり、企業との協働も推進している。

(今田 忠)

第5節 ドイツにおける福祉と宗教団体・NPO

ドイツでは、宗教、特にキリスト教の福祉への関与は極めて重要であるが、これには歴史的に国家と教会、教会と福祉のドイツ独特な関係が影響している。

1 キリスト教信仰と慈善

キリスト教信仰では、誰に対してでも（見知らぬ人に対してでも）、以下のことを行うことは、キリストに対してすることであり、このキリストの言葉（命令）に従ったかどうか、人生の最期に1人1人に問われると教えている（新約聖書マタイによる福音書 25 章 31 節—46 節）。すなわち……

- ①飢えている人に食べさせ、
- ②のどが渴いている人に飲ませ、
- ③旅をしている人に宿を貸し、
- ④裸の人に着せ、
- ⑤病気の人を見舞い、
- ⑥牢にいる人を訪ねること。

このことは、紀元1世紀にキリスト教が始まった時から重んじられ、キリスト教会活動の根幹として現在まで受け継がれてきた。むしろこのような、いわば福祉活動を通してキリスト教コミュニティが形成され、発展してきたともいえよう。カトリックの福祉団体であるドイツ・カリタス連合会ベルリン代表部のマリオ・ユングラス師（Mario Junglas）は、「キリスト教の布教（伝道）、ミサなどの儀式（礼典）と慈善の3つは、同等にカトリック教会の最優先重要任務である」と述べている。ドイツでは教会がそれぞれのコミュニティの中心であったが、逆に、福祉活動を通して教会中心のコミュニティが形成されてきたともいえよう。

キリスト教会では、信者どうしを「主（キリスト）にある兄弟、姉妹」とか「キリストの同労者」と呼び合うが、教会を中心としたコミュニティにあっては、一種の家族的連繋の下に福祉が実践されていたといえる。

2 国家と教会

ドイツにいて、教会中心の福祉を促進させた要因として、それを担ったキリスト教信仰の他に3つの歴史的側面に注目する必要がある。

第1は、ゲルマン民族では、キリスト教が入る前から、部族長が宗教儀式の責任者であり、この伝統の影響で、国王もしくは領主が教会の責任者になることが比較的に受け入れやすかった点が挙げられる。したがって、教会は領主とともにコミュニティの責任者、住民の保護者として福祉にも全面的責任を負う立場におかれていたと考えられる。

第2に、教会の司祭は当時の限られた知識層であり、このため諸侯は税の徴収を含め領地内の管理を教会に委託することが数多く見られたことである。

このようなことから、教会は政治に深くかかわっており地域住民の福祉に大きな影響力を持ったことは当然の結果であろう。

第3に、ドイツでは300もの領国が互いに主権を争っていたが、領主達は自分の王権を権威付けるために教会に領地を寄贈することが多かった。注目すべき点は、教会の領地保有により司祭が実質的な王権を持った領主の立場におかれた点である。このため、この教会領の実質的領主は教会の司祭であり、そこに住む住民を支配・保護することとなった。

他方、領主は競って私有教会を建設したが、領主の私有教会に対する権利のなかに教会聖職者の任命権が含まれていた（山川出版社『ドイツ史』）。また、幾度かの宗教戦争を経てアウクスブルクの宗教和議が成立し、更にウェストファリア講和会議を経て、領主は領内における宗教選択権を獲得。この結果、領主が宗派決定の自由を持ち、領主の改宗に伴い教会も住民も共に改宗することが広く行われた。こうして領邦教会体制が成立したことは、皇帝・教皇の干渉から領邦を一層自立させるとともに、聖教一体の体制を形成することになった。ドイツに於ける領邦教会（Landes Kirche）はそれぞれの領国ごとのいわば国教会であり、領主と領民とが教会を中心に1つのコミュニティを形成してきたと考えられる。

教会税

現在の教会と国（州）の関係を表すものとして教会税を挙げることができる。1919年のワイマール憲法137条、また1949年のドイツ基本法140条の規定によると、州法で、定められた範囲内で、教会など宗教団体は会員から所得税を基準として独自に会費（税）を徴収するか、州の税務当局に対して源泉徴収することを要求することができる（ただし徴収にかかわる経費は教会税から差し引かれる）。この場合、住民は雇用主に提出する書類に自分の所属する宗教団体名（教会名）を記載し、雇用主は所得税とともに源泉徴収することになる。自営業者や雇用されていない納税者からは州の税務当局が所得税と一緒に教会税を徴収する。

宗教団体が自分達で教会税を徴収することを選択することもできるが、その場合、教会税を徴収するために、自分の教会の会員についての必要な税務資料を税務当局に対して要求することができる。特にベルリンのユダヤ教社会のような小さな団体では、政府に支払う徴収経費を節約するため独自に徴収している。

集められた教会税は、教会に関係する経費なら、社団や財団の創立から教職の給与に至るまで何にでも使うことができる。

教会税はそれぞれの教会の会員のみが支払う税であり、法律によって教会税対象とされている宗教・宗派の会員でないものは支払う必要はない。また、これらの教会の会員は法律に基づき州当局（教会ではなく）に正式に退会を申し出ることによって、教会税の支払義務を免れることができる。ただし、教会によっては退会した元会員の結婚式や葬儀を断ることもあり教会というコミュニティからも除外されることもある。

教会税の根源は、歴史的にはゲルマン民族がキリスト教化する以前の習慣に見ることができる。前述のように、ゲルマンの社会では、部族長が祭司や宗教儀式の責任者であり、この習慣が「領主の教会」（領主による教会の私有化）に繋がったとの見方もある。これは中央集権的なローマカトリック教会と対照的といえよう。しかし、中世における皇帝と法王の対立にもかかわらず、支配者が教会の維持管理を行うことは西ヨーロッパでは慣例として容認されていた。宗教改革の時にはプロテスタント地域各地のドイツ諸侯は公式にも教会の教主となり、法律的にも教会の維持管理の責任を負っていた。領邦と教会の財政が規制され、教会が財政的に独立したのは19世紀に入ってからであり、このときそれまで教会が領邦から得ていた利益に代えて教会税が導入された。

この結果、納税者は、カトリック教徒、プロテスタントのほか教会税徴収を認定されている宗教・教派の会員であれば、所得税の8%（ババリア州）ないし9%（その他の州）の教会税をそれぞれ属している教会に支払っている。

なお、プロテスタントの福音主義教会連合（EKD=Evangelischen Kirche der Deutschland）のポウル・オッペンハイム師によると、教会税徴収団体の認定は、会員数、永続性、非営利性、宗教活動、管理機構などを基準に行われており、旧領邦教会（カトリック教会、地域プロテスタント、ユダヤ教）はすべて認定され徴収しているが、それ以外のメソジスト派など多くの教会は認定されてはいるものの、神学的理由から徴収していず、また、イスラム教会は管理機構の不備から適用されていないとのことである。（参考：Wikipedia）

3 キリスト教会の福祉活動（現況）

2004年末の調査によるとドイツの全人口8,250万人の内、キリスト教徒は64.5%に相当する5,318万人であったが、このうち2,599万人がローマカトリック、2,563万人がプロテスタントのドイツ福音主義教会（EKD）に属しており、残り156万人がギリシャ正教など他のキリスト教派に属している。従ってここではキリスト教徒の大部分を占めるローマカトリック教会とドイツ福音主義教会の社会福祉活動（現況）を見ることとしたい。

Diakonie Werk

ドイツ福音主義教会（EKD）は全国23地域の諸教会を傘下に持つが、その福祉活動は別組織である社団法人のディアコニー（Diakonie Werk）を中心に行われている。

Diakonie Werkとは「社会福祉活動」そのものを意味し、1848年教会が国教会（領邦教会）であったときに、教会とは別組織として創立されたが、この年8月ヴィッテンベルグで開催された教会大会で、ディアコニーの創始者の1人であるヨーハン・ヒンリッヒ・ヴィヘルンは「教会が共同体の中でまず社会問題を十分担うことが、内国伝道の新しい出発の礎石となるべきである」と提唱した。すなわちヴィヘルンは教会が権威的機関から、社会福祉が充実した兄弟愛の共同体になることが真の伝道と考え、かかる福祉活動（ディアコニー）を「内国伝道」と称していた。ディアコニーにはEKDに所属する旧領邦教会の他にバプテスト教会、メソジスト

教会、自由福音教会など、所謂“自由教会”や関連する諸団体も加盟している。ディアコニーは従業員数 45 万人（パートタイム勤務者 21 万人を含む）、ボランティア 40 万人以上を抱え、約 2 万 7 千の施設で活躍している。ディアコニーは、地区レベル、地域レベル、全国レベルで組織を持ち、全国レベルの活動方針は EKD 教会会議、地域代表、他宗派代表合計 100 名からなるディアコニー協議会において決定される。活動内容は幼稚園、保育園、その他の青少年支援、老人介護、身障者支援、病院など社会福祉全般にわたっている。この他、EKD 所属教会内の活動として各種の常設クラスが約 13 万 1 千あり、参加者は 170 万人にのぼるが、中でも婦人や高齢者を対象としたクラスと音楽関係のクラスが盛んである。また特別の催しが 2004 年の場合大小 202,300 回あり、延べ 1,493 万人の参加を得ている。この他、国際問題に年間 108.9 百万ユーロ(2004 年)を割くなど、海外人権問題、貧困対策、被災支援、学校経営など活動は多方面にわたっている。EKD 所有の不動産は教会 2 万 7 千カ所を含め、合計で 7 万 5 千件になる。

ディアコニー全体の財政規模は不明であるが、その中核をなしている EKD の財政規模は次の通り：

教会税、市町村負担金	4,030 百万 Euro
借入金、維持献金、資産売却収入	1,558
第三者からの支援金、寄附金	1,781
州給付金	222
利息、賃貸料	2,061
礼拝献金	298
収入合計	9,950 百万 Euro

(以上 EKD2006 年「年次報告書」による)

活動費に教会税などの比率が高いが、シュツットガルトのレオナルド教会のように教会税以外から活動費を出しているディアコニーもあり（日本基督教団新報）活動費の収入源は団体や事業の種類によって異なる。

(参考)ディアコニーと近代における内国伝道の歴史：E. バイロイター著、山城順訳

- ・ Evangelische kirche in Deutschland 2006 (Zahlen und Fakten zum Kirchlichen Leben)
- ・ EKD Bulletins
- ・ Christian Health Care in Rich Country-the Contribution of Protestant Churches to German Health Care System (by FIAMC)

ドイツ・カリタス連合 (Deutsche Caritas Verbandes=DCV)

カトリック教会は教会組織とは別にカリタス連合を通して福祉活動を行っている。カリタスとは「慈善、隣人愛」の意味で、フェアベンデとは連合体の意味である。いろいろな組織体がこのドイツ・カリタス・フェアベンデ (DCV) に包括されている。DCV は 1897 年にロレンツ・ベルトマン (Lorenz Werthmann) によって創立されたが、中央集権的なコンツェルンで

はなく大小さまざまな独立した事業体の集合体である。しかし連合体としての基本方針については 27 司教区 636 団体代表、19 の専門家協会代表、修道会など 262 の宗教コミュニティ代表などと中央委員からなる 3 年毎の大会で決定している。また、執行機関として中央委員会、理事会、常務理事会、理事長にいたる組織を持ち、中央委員会の下に、①社会政策と福祉、②神学と倫理、③組織構造・開発、④雇用と人事開発、⑤広報・コミュニケーション、⑥ボランティア参加の、6 つの委員会を設けて活動している。DCV 所属団体全体として 24,989 の施設の職員 482,172 人が 120 万の場所で活躍している(2005 年 1 月調査)。具体的事業内容としては、病院など医療関係、保育園・幼稚園他幼児・青少年関係(教育)、老人介護関係、身障者支援関係が中心であるが、この他家庭問題支援や移民支援、海外支援も行っている。2005 年 1 月時点での職員の分野別就業状況は医療関係 41%、幼児・青少年関係 22%、高齢者支援 20%、障害者支援 12%、その他 5%である。なお、職員の内 53%はパートタイムで、また 81.3%が女性である。

	施設数	職員数	常用職員	パート職員
医療関係	2,657	196,012	102,303	93,709
幼児・青少年関係	12,234	106,749	50,933	55,816
家庭支援	916	3,964	1,113	2,851
老人介護支援	3,015	97,551	35,272	62,279
身障者支援	3,056	57,409	27,707	29,702
その他	4,111	20,487	9,301	11,186
合計	24,989	482,172	226,629	255,543

DCV 加盟団体全体の財務状況は不明であるが、DCV 本部の 2005 年度収入実績は次の通り、助成金とプロジェクト関連の寄附金に大きく依存している。

(単位：ユーロ)

教会補助金	11,040,796
EU 助成金	3,856,511
連邦政府助成金	43,842,772
その他助成金	15,791,285
助成金計	74,531,365
寄附金	82,604,429 (プロジェクト指定寄附 79,010,878)
会費	1,865,241
資産運用収入	12,591,733 (金利、施設賃貸料)
販売収入	14,975,029 (福祉関係資料、講演会費他)
引当金等簿内振替	2,017,469
収入合計	188,585,266

(参考)Die Katholischen Einrichtung und Dienste der Caritas in der BDD(Stand
1.Januar 2005)
Einblicke in die Arbeit der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes(Das
Jahr 2005)
100 Jahre Deutscher Caritasverband
Aufgaben und Aufbau: Zahlen, Daten, Facten (www.caritas.de)

4 国の方針の変化と問題点

先に見たようにドイツでは、国または領邦国家が教会を通して福祉を担ってきたことから、国と教会他民間福祉団体との分担が明確となっていた。

自由社会福祉全国連合会事務局長・バルハウゼン氏（Werner Ballhausen）によると福祉に関する国の方針は憲法に相当する基本法に基づき、3つの原則が適用されてきた。すなわち①補完の原則、②国による資金負担義務、③優先の原則の3つである。

第1の「補完原則」の基本的考え方は、個々の人間、家族、グループ、互助組織、などが自分の力ですべきことは、国民の上にある組織（市町村、州）や国家が勝手に取り上げず、国民にできることは国民に任せ、国はそれを補完するにとどめることである。

第2の原則とし民間が社会のためにする事業には、国家から一部なりとも費用をもらう権利がある。また、国家は資金を出して、社会国家として成り立っていくため、社会福祉活動の「資金繰りのギャランティーをする義務」を負う。

第3の「優先の原則」は、国が新規の社会福祉事業のために資金を出す場合、資金を受け計画を実行することにつき既存の社会福祉団体が「優先権」を持つということである。言い換えると、国家が資金を出して新規に社会福祉に関するサービスを実施しようとするとき、もし既に民間にそのような事業を行う社会福祉団体があるならば、そこに優先させて資金を出し実行させる。第三者のまったく関係のない人に与えてはいけない。これが「優先の原則」である。

教会は歴史的に社会福祉の最も重要な担い手であったことから、上記3原則を考慮すると社会の色々な変化に対応した社会福祉業務についての教会の役割は更に増加することとなる。すなわち、少子高齢化による老人介護問題、東ドイツとの合併による格差問題、失業問題、EUによる外国人労働者移入増加などによる社会福祉業務の増加及び質的变化への対応は教会の福祉活動にとっても喫緊の課題であり、ディアコニー、カリタスともにこれらの問題に積極的姿勢を示してはいるものの、いくつかの問題克服に苦慮しているのが現状である。

国の立場からは、少子高齢化、東ドイツとの合併、離婚率の増加・婚姻率の低下とシングル・マザーの増加など社会福祉関係業務が増加する中で、教会など民間福祉団体の事業に前述第2の原則に基づき財政支出するにしても予算に限りがある。したがって、増加を抑制するため、社会福祉業務および実施方法の吟味など、福祉の合理化が必要となった。関連して、1990年以降、「優先の原則」は必ずしも遵守されず、例えば新介護法では、老人介護施設は、介護を

受ける側の老人またはその家族が決めることができるなど、教会中心の社会福祉も市場原理による他の民間事業体との競争にさらされるようになった。

また、病院、保育園、教育など社会福祉施設は教会が所有しているとはいえ、予算のかなりの部分を国、州、市町村など公的資金に頼っていることから、社会福祉の事業内容、方法、その方針についても国、地方自治体による制約が増加するなど、国、教会、社会福祉の関係も変化を余儀なくされている。

他方、教会独自の財源の一部となっている教会税が減少の傾向にあり、教会自体も変化への対応を求められている。

前述の EKD のオープンハイマー師によれば、付加価値税、東独合併によるソリダリティー税、財産税など増税のたびに、教会税を免れるために教会の会員登録が減少している。また高齢者は所得も少なく所得税も払わないので、結果的に所得税の 8~9% 相当の教会税も払わないことになり、教会税を支払っているのは教会員の 40% 以下となっている。特に高額所得者に会員登録を取り消す者が多く、したがって教会の財政も教会税以外への依存が増加すると同時に、社会福祉費用についても国、市町村、コミュニティへの依存を増やさざるを得ない状況にあるといえる。

更に重要な課題は、コミュニティ自体の変質への対応である。従来は領主が決めた宗教（宗派）の教会がコミュニティの中心であり、教会がコミュニティの社会福祉を担っていたが、住民の移動、外部からの移住、特にキリスト教徒の少ない東独や海外からの流入、住民の教会離れなど、コミュニティの文化が変質し多様化する中で、教会の施設で、宗教・文化の異なった人々（職員および施設利用者）への対応をどのようにするかの課題が問われている。国家は宗教・人種を問わず国民の福祉の責任があるのに対して、コミュニティの宗教として建てられた教会の社会福祉事業がどうあるべきかの議論はまだ尽くされていない。幼稚園、学校での宗教教育のあり方、職員の採用や福祉事業のプログラムの中で、冒頭で述べたキリスト教信仰に基づく奉仕の精神をどの程度確保できるか課題は多い。

教会が教会共同体の形成を行うのは当然として、それは市民社会の形成とどう関わるのか、従来の教会中心の“コミュニティ”が危機にあるときに、キリスト教徒以外のものを包括した新しいコミュニティを形成するに当り、多文化をいかに統合するか、またその中で行う教会の社会福祉活動にキリスト教信仰に基づく精神をいかに織り込むかが焦眉の課題といえよう。

（仲摩 信行）

第6節 ドイツにおける企業財団とCSR・株式保有等

1 ドイツの非営利法人制度

(1) ドイツの非営利法人の分類について

ドイツにおける非営利法人としての社団(Verein)、財団(Stiftung)は民法を存立基盤にしており、多く存在しているとともに、その歴史は古い。

また、ドイツにおいては、民法を存立基盤とする以外の法人も設立可能であり、表1の通り分類される。

表1 ドイツの非営利法人

	種 類	団 体 数	備 考
1	社団（民法基盤）	100 万団体	うち、半分が登録社団法人格
2	財団（民法基盤）	1.8～2 万団体	うち、1.2 万が登録財団法人格。近年急増傾向
3	公益有限会社（商法基盤）	6 万団体	
4	組合（銀行組合、農業組合など）	7500 団体	今後更に増加傾向

(2) ドイツの民法に基づく非営利法人の制度

ドイツの非営利法人は伝統的に政府セクターの役割が大きく、民間非営利・公益活動は、「宗教・文化芸術・学術研究」に集中傾向がある。

1970 年代以降、政府セクターの効率化、環境問題・難民問題対応のため、NPO の役割が重要視された。

民法基盤の社団、財団の設立に関しては、社団は準則主義であるが、財団は「認可主義」である。ただし、「ドイツ財団連合 e.V.」が、「準則主義」とするよう連邦議会に意見書を出していることもあり、実態は、「準則主義」に近いようである

なお、公益は財団であるための必要要件とはなっていない。公益であれば、税制優遇措置が得られる。この判断は税務署が行う。設立手続きは、表2となっている。

表2 非営利法人の設立手続きと公益性の認定

手続きの種類	法人格付与	公益性の判断
認可箇所	管区行政庁	上級財務監督局（定款変更時の再審査は地区税務署） 公益性を認められた団体は免税適格団体

設立要件は下記のとおりとなっている。

①51 条に掲げる団体（公益目的、慈善目的、教会目的）

- ②目的が定款や寄附行為に明確に記載され、実行されている
- ③私利目的がない
- ④定款に記載された目的だけが排他的に行われること
- ⑤定款に記載された目的が「直接」行われること
- ⑥届け出義務が正確に履行され、開示されていること

公益性の判断は、課税庁が定款により公益性を判断する。認定で「仮」証が発行され、その後の審査後正式な「免税適格資格」が付与される。

法人税制度に関しては、本来事業および関連収益事業に対する法人税は免税であり、非関連収益事業は、下記の原則で、標準法人税率が課税される。

- ・年間収入が6万マルク以下は非課税
- ・6万マルク以上の場合、純益が7500マルクまで免税、7500マルク超は42%課税
- ・受取所得に対しては、原則非課税。

寄附金税制に関しては、個人の場合、年間所得の5%まで所得控除される。また、学術・文化・慈善の場合は10%まで所得控除される。法人に対しても基本的に同じである。

2 企業財団とCSR

(1) ドイツにおける企業財団とCSR

ドイツでは、非営利法人制度が必ずしも公益性と一体でないこと、また、公益有限会社という存在があり、企業がCSRの一環として、社会貢献活動を進めるための法人が設立可能であるところが我が国と異なっている。

すなわち、ドイツでは、「公益有限会社」が約6万団体もあり、この中には、「財団法人格」を有する「財団有限会社」も存在している（調査の結果では、公益有限会社すべてが財団法人格を有しているのか、あるいはその一部が財団法人格を有しているのかについては明確な回答は得られなかった。また、「財団有限会社」も民法に基づく「財団」ではないかとの回答すらあった）。

この「財団有限会社」は、民法に基づかない「財団」として、社会貢献活動の推進を目的としており、たとえ株式会社であっても、公益増進活動を行うことが重要との認識の下、CSR活動として社会に貢献する活動を実施する企業関連団体を「企業財団」として扱ってその設立を後押ししていることが特徴である。

ドイツでは、企業が所有の財団は一般に「有限会社」の形態とのことである。

なお、別途訪問の、メセナタ研究所訪問時の調査では、「財団有限会社」も民法に基づく「財団」ではないかとの回答すらあり、実はこの点について明確な回答は得られなかった。今後の解明を待ちたい。

このような組織の1つとして、「ロバート・ボッシュ財団有限会社」（以下、ボッシュ財団と表記）がある。以下、ボッシュ財団の概要を述べる（ボッシュ財団の調査結果の詳細は別項参照）。

（2）ボッシュ財団の組織

ドイツのロバート・ボッシュ財団は、自動車部品会社創立者のロバート・ボッシュが、社会貢献を生前から大変重要視していたことから設立された組織であり、「財団有限会社」（Robert Bosch Stiftung GmbH）というように「有限会社」となっている。この法人は一応「財団」に位置付けられているが、正確には、商法に基づく「公益有限会社」である「財団有限会社」であるものと思われる。このように、企業がCSRとして社会に貢献し、税制面での優遇を受けるという社会的法制度が整備されている。

実は、ボッシュ財団が、商法に基づく財団有限会社であることについては、同社訪問時の質問でも、あまり明確な回答は得られなかったのであるが、ボッシュ財団は、自ら、傘下に2つの研究所法人（臨床医薬研究所、医療史研究所）を持つとともに、病院も経営しており、このような法人を持つことは、「民法財団では不可であるが、商法での財団有限会社では可能である」、との回答から、同財団は、商法に基づく「企業財団」である「財団有限会社」であるものと判断される。

ボッシュ財団の経営基盤としての活動資金は、ボッシュ本体株の92%を有することによる、その配当である（詳細は第2章参照）。

（佐々木 三郎）

第7節 東・中欧におけるNPO法制・税制と1%法の動き

1 はじめに

東・中欧における NPO 法制および税制は、何と云っても共産主義体制の崩壊後僅かこの 20 年前後で、急速に整備されたことが共通の現象である。

東・中欧における NPO 制度研究と提言機関であるハンガリーの ECNL(European Center for Not-for-Profit Law) 法務担当オフィサーであるハジミセバ女史(Katerina Hadzi-Miceva)は、NPO と政府の関係について3つの段階があるという。すなわち、第1段階では政府が NPO の基本的権利である結社の自由と収益を伴う事業実施を認める、第2段階では政府が NPO の存在を評価するようになり、税制上の支援をするようになる、そして第3段階では政府と NPO が協力関係を持ち、政府との協定が始まるという。そして、政府との協定の事例として英国におけるコンパクトや東欧各国におけるパーセント法を挙げる。

ハンガリーで見ると 89 年には早くも結社の自由が認められ社団法人の登録制度ができ、続いて 93 年には民法改正により財団法人制度も認められた。95 年には NPO 税制が整備され、96 年には世界初のパーセント法が成立、さらに 97 年には公益認定法が制定された。つまり結社の自由すらまともに認められていなかった共産主義体制から市場経済への転換後、僅か 10 年足らずで3つのステージを達成してしまったわけである。

他の東・中欧諸国ではハンガリーに較べ改革のスピードはやや遅れてはいるが、同様に急ピッチで制度改革が進んでいる。たとえば、NPO を位置づける法制はルーマニア 1994 年、スロバキア 1994 年、エストニア 1996 年、ポーランド 1996 年、ブルガリアでは 1998 年にそれぞれ制定ないしは抜本改正された。また、パーセント法の導入もハンガリー以降、スロバキア 1999 年、リトアニア 2002 年、ポーランド 2003 年、ルーマニア 2005 年と続いた。

このような NPO に対する支援政策が拡充された結果、NPO 団体の数も飛躍的に増えた。たとえば、ハンガリーでは 89 年には 9,000 団体程度であったものが現在では社団型、財団型を併せて 53,000 団体に、ブルガリアでは 90 年代初頭確認される NPO は僅か 400 程度であったが、98 年までに 9,000 団体に急増した。

このような、短期間で NPO がそれぞれの社会において不可欠の社会的存在として認められるに至ったのは、もちろん、市民権がほとんど認められていない共産党政権下から市場経済と民主主義を指向する政治・経済体制に転換した結果、劇的に市民の地位が向上したことによることは議論の余地がないところであろうが、それを加速させたのは先進国の政府・国際機関や民間財団の資金的および知的（技術）支援の賜物でもあるといっていよう。

たとえば、ブルガリアでは当初 90~95%の NPO がその資金を EU、国連開発プログラムや米国財団に依存せざるを得なかったという。ルーマニアでも USAID やソロス財団などのプログラムからの資金が 98 年には 60%を占めた。ポーランドでは USAID など海外資金が 16%程度、ハンガリーでも金額的には当初 8%程度にしか過ぎなかったが、United Way、ソロス財団、British

Council などの支援は NPO の社会的基盤の確立と政府援助の引き出しという戦略的效果を狙ったもので、副次的な効果が大きかったという。

日本の財団では笹川平和財団が、冷戦構造崩壊後の激しい変革下にあった中欧諸国（ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー）において、民主化を促進し、市場経済への円滑な移行を支援することを目的として 1991 年 3 月に笹川中欧基金を設置し、数々の支援、助成事業を行ってきたことは周知の通りである。後述のパーセント法普及にも大きな貢献をした。

2 ハンガリーを中心とした NPO 法制のあらまし

（1）NPO の概要

NPO の法人類型等は下記の表のとおりである。

類型	設立	目的	団体数
社団法人 (association)	10 名以上の社員により設立	共益も含む	約 26,500
財団法人 (foundation)	目的遂行に十分な資産が必要	公益目的	約 19,800
公益企業(Public Benefit Company)	有限会社法により設立	営利事業と公益事業の併存	約 1,300
公的社団法人 (Public Chamber)	国会の決議により設立	公的サービスの提供	約 2,000
公的財団法人 (Public Foundation)	国会、政府、地方自治体が設立	公的サービスの提供	約 1,400

上記の社団法人、財団法人、公益企業はいずれも裁判所への登録により設立が可能である。

一般に東・中欧では NPO 法人設立自体は我が国でいう準則主義がとられ、法令違反や政治目的、宗教目的等でない限り登録が拒否されることはない。

公的社団、公的財団の性格は公的団体に近く我々の感覚では NPO に含めることには違和感を覚える。

なお、公益企業については 2006 年に法改正が予定されており、剰余金を分配しない nonprofit company に衣替えし、後述の公益性認定が受けられやすくなるとのことであった。

（2）公益性認定制度

東・中欧の多くの国では、法人類型と公益性を区分し非営利法人は改めて公益性認定を受ける手続きが必要となる。その手続きは NPO 法人法の中に定める国もあるが（ブルガリア、ルーマニア）大勢は NPO 法人法とは別に公益認定法により規定する。

ハンガリーの場合、1997 年に公益認定法（Public Benefit Organizations Act）を制定した。上述の 5 つの類型に当てはまる NPO 法人中、法の規定する下記 23 の公益事業を目的とする法人は裁判所に公益法人（PBO）としての認定申請ができる（偶然にもわが国の公益認定法別表で定める公益目的事業の数と同じである）。

1. maintenance of health, prevention of illness, medical care and health rehabilitation activities;
2. social activities, family aid, care of elderly people;
3. scientific activities, research;
4. education and instruction, development of skills, dissemination of general knowledge;
5. cultural activities;
6. preservation of cultural heritage;
7. protection of monuments;
8. preservation of nature, protection of animals;
9. protection of the environment;
10. protection of children and youth, representation of the interests of children and youth;
11. promoting equal opportunities for groups in a disadvantageous social position;
12. protection of human and civil rights;
13. activities related to national and ethnic minorities in Hungary and to Hungarians living beyond the borders;
14. sports, with the exception of sports activities pursued on the basis of employment or commission as defined by the civil law;
15. protection of public order and traffic safety, voluntary firefighting, rescue, and disaster prevention;
16. consumer protection;
17. employment rehabilitation;
18. promotion of training and employment for those having a disadvantageous position in the labor force market, and related services;
19. promotion of Euroatlantic integration;
20. services provided for and only available to public benefit organizations;
21. activities related to the performance of flood prevention and protection against ground water inundation
22. activities related to the improvement, maintenance and operation of roads, bridges or tunnels open to traffic
23. crime prevention and protection of victims

また、その定款は次の 4 条件を充足しなければならない。

- ①事業の受益者となる者をメンバーに限らないこと
- ②収益事業は公益事業に必要な範囲で行うものであり、公益事業を妨げるものであってはならないこと
- ③剰余金分配をしないこと
- ④直接的な政治活動を行わないこと

公益性には2つのグレードがあり、通常の公益法人（PBO）と著しく社会に貢献する公益法人（prominent PBO）に分けられる。後者は本来政府により行われるべき行政サービスを目的とする公益法人で情報公開が実施されていることが要件となる。

ハジミセバ女史の説明によれば、前述の5種類のNPO法人中46%がPBOとして認定を取得しており、16%がprominent PBOとして認定を受けているという。一般のPBOとprominent PBOは後述のとおり寄附税制で差が生じる。

3 ハンガリーを中心としたNPO税制のあらまし

（1）通常の税制

ハンガリーの場合、NPOは寄附金、助成金、会費、関連事業収益など非関連収益事業以外の収益については非課税である。

一方寄附税制であるが、公益性を認定された法人（PBO）以外のNPOへの寄附金については控除が認められない。法人による通常のPBOへの寄附金はその全額について税引き前利益の20%を限度として損金算入でき、prominent PBOへの寄附金はこれを1.5倍して同じく20%を限度として損金算入できる。通常のPBOとprominent PBO双方に寄附する場合、限度率は25%に増額される。

個人寄附については、税額の30%まで税額控除されるが、限度額は通常のPBOへの寄附は5万フォリント（邦貨約3万円）、prominent PBOに対しては10万フォリントとなっている。

他の東・中欧諸国でも法人寄附についてほぼ同じような優遇措置を採用しており、ハンガリーと同じようにリトアニアでも実際の寄附金額を2倍して損金算入を認めている。また個人寄附については、ルーマニアなどのように寄附金控除を認めない国も少数ながら存在するが、多数は程度の差こそあれ個人の寄附金についての優遇措置を採用している。

（2）いわゆるパーセント法について

次に、ハンガリーで誕生し、その後周辺国に広まりつつあるパーセント法を眺めてみよう。パーセント法が採用されている東・中欧の共通の基盤として、40年間に及ぶ共産党支配から脱し、89年から90年代初頭にかけて市民の団体が相次いで組織されたこと、民主的な体制構築のためいろいろな試みを模索中であったこと、1人当たりの国民所得はEUレベルに比較し低水準にあること、文化的施設への政府補助金が削減され運営難になっていたこと、体制転換に伴い新個人所得税制が制定されたことなどが挙げられている。

ハンガリーの例で見ると、パーセント法は完全に政府のイニシアティブによってはじまった。すなわち、音楽ホール、博物館、図書館、劇場など国や地方公共団体の文化・教育施設への資金供給の手段として検討が始まり、最終的にはNPO団体と教会も加えられた。教会からは同じ制度の枠内で自由に市民が寄附先を指定すると、教会の受領額が減少するのではないかとの危機感から強い抵抗を示した。妥協の産物として、2%を2つに区分し、最初の1%はNPOと公的施

設、次の 1%は教会への指定となった。

このようにハンガリーでは完全に政府主導によりパーセント法が導入されたが、他の 4 カ国では原動力となったのは NPO 団体であった。スロバキアでは最初に提言したのは Gremium という非営利組織であったし、リトアニアでは NISC(The NGO Information and Support Centre)、ポーランドでは FIP(the Association for the Forum of Non-Governmental Initiatives)であった。また、ハンガリーの非営利団体 NIOK(Nonprofit Information and Training Centre Foundation)が自らの経験を通して周辺国に働きかけた普及啓蒙活動の効果も大きかったし、これを財政的に支えた各国財団（日本では笹川中欧基金）の支援も忘れてはならない。

下表は各国の制度比較である。

	ハンガリー	スロバキア	リトアニア	ポーランド	ルーマニア
制度開始	1996	2000	2002	2004	2005
%	個人所得税の 2% (1%+1%)	個人・法人所得税 の 2%	個人所得税の 2%	個人所得税の 1%	個人所得税の 2% (05 年は 1%)
最低指定金額	最低限なし	個人：20SK (邦貨 90 円) 法人：250SK	10Litas (邦貨 450 円)	最低限なし	最低限なし
指定できる人	個人	個人・法人	個人	個人	個人
受領適格団体	1%：社団・財団・ 公的財団・その他 1%：教会・宗教団 体	社団・財団等 4 種 類の NPO 法人	社団・財団等 NPO 法人および公的団 体。教会等	社団・財団等 NPO 法人、教会、	社団・財団等 NPO
指定可能団体数	1 年度 1 団体	個人：1 団体 法人：複数団体可 ただし、1 団体毎 に 250SK 以上	複数可	複数可	1 年度 1 団体
適格性承認機関	税務当局	公証人役場	法務局の 特別担当部署	地方登録裁判所	税務当局
資金使途	公益目的事業、一 般管理費は不可 事業担当者給与等 は可 一年を超えて使用 可	公益目的事業 次年度末までに使 用	公益関連事業 使用期間制限なし	一般目的も可 使用期間制限なし	
匿名性	情報保護規定によ り匿名 (税務当局から送 金される)	情報保護規定によ り匿名 (税務当局から送 金される)	情報保護規定によ り匿名 (税務当局から送 金される)	寄附指定者から直 接送金されるため 受領団体は氏名を 把握できる	税務当局から送金 されるので結果的 に匿名

それではパーセント制度の利用状況はどうであろうか。

ハンガリー社会労働省ユング課長および NIOK のアニコ女史の説明を総合すると、ハンガリーでは 1%制度を利用した指定金額合計は 04 年で 60 億フォリント(邦貨 37 億円)、05 年 65 億フォリント、06 年 70 億フォリントであり、受領 NPO の数は大雑把にいて全 NPO の半数、25,000 団体である。受領団体は中央から地方へ、大規模法人から小規模法人へと広がりつつある傾向が見られるとのこと。

また、この制度を利用した納税者は全体のほぼ 50%位とのことで、受領団体の公益目的は教育、文化、スポーツが三大分野である。受領団体の半数は 50 万フォリント(邦貨 31 万円)以下であり、数万フォリントという少額も多いということである。また、受領指定 NPO について以前から知っている先が約半数、知らなかった先が半数で、そういう意味では NPO の情宣活動が決め

手になるとのことである。

また、ハンガリーについて導入の早かったスロバキアでは2005年、個人納税者の利用率は40%、法人では90%に達すると伝えられている。指定金額の総額は878,392,396 SKK

(円貨39億円)で5,746のNPO組織が受領した。

導入後日の浅いポーランドでは2004年、5%の納税者が利用し、その総額は62,332,000PLN(邦貨25億円)であったと発表されている。

4 ハンガリーにおける全国市民基金 ―パーセント法の新しい発展―

この全国市民基金(National Civil Fund NCF)制度は2003年に制定された。前述のようにパーセント法は政府主導で決定され、NPO界はいわば蚊帳の外であったが、逆にNCF実現の原動力はNPO界であり、特にNIOKが1999年に未使用枠(1%と実際に納税者が指定した率との差額)に着目し改善策を求めたことがきっかけとなった。2002年、政府がこの未使用枠に相当する金額をNCFに出捐し、これをNPO代表が過半数を占める委員会の決定により、各NPOに配分するスキームがNPO界と政府間で協定された。

この案によれば、使用率が高まれば高まるほど、政府拠出は0に近づくという計算になり、トータルとしてのNPO取り分は増えないという問題点が指摘され、最終的には納税者の指定した金額と同額を政府が出捐するというマッチンググラント方式が採用された。

政府出捐金は内閣府(Prime Minister's Office)に設立される基金(NCF)に拠出される。

NCF運営の基本方針は、国会議員2名、所轄官庁3名、NPO界代表12名(全国団体代表5名、地方団体代表7名)計17名の評議員から成る評議員会(Council)で決定される。この評議員会の下部に合計11の配分委員会(College)が設置され実際の受領団体を選定する。11の配分委員会、全NPOを7つの地方地区、中央地区、そして3つの分野別全国ベースに分けそれぞれ審査を別個に担当する。この配分委員もNPOセクターがマジョリティを占めている。

評議員会および配分委員会のNPO代表委員は、NPOの2段階投票により選出される。すなわち、各地区及び全国ベース毎に立候補団体代表者を第一次候補者名簿に登載し、10%以上の得票を集めた者が最終候補者となり、最終投票での最高得票者がNPO代表委員となる。これまでNPOを代表すると自他共に認めるアンブレラ団体が存在しなかったハンガリーにおいて、この選出システムにより、セクターの団結が促進されたものと評価できよう。

NCFに拠出された政府出捐金は60%がNPOの一般運転資金として、30%が研究、出版、集会、フェスティバルなど特別事業資金として交付される。残り10%はNCFの運営経費である。

配分申請のできるNPOは社団、財団、任意団体のいずれでも良く、2年間公益活動実績があればよい。

(太田 達男)

第8節 欧州におけるコミュニティ財団の動向

1 米国生まれの財団

コミュニティ財団の構想を最初に考え、その第1号を世に送り出したのは、米国オハイオ州クリーブランドの銀行家であり、弁護士フレデリック・ハリス・ゴフであった。ゴフは、多くの公益信託（charitable trusts）を集めて統一的に管理・運営し、しかもそれらの基金の使途を、変化する地域のニーズにマッチさせる手段として、コミュニティ志向の財団の設立を創案した。

この考えをもとにゴフは1914年、クリーブランド財団を創立した。ゴフは、この新しい財団は年々の事業運営基金を集めるというより、むしろ永続基金（permanent funds）を蓄積し管理・運営すること、さらに、個々の基金は寄附者の当初の意図どおりに運営されるとはいえ、その最初の目的が有効でなくなれば、寄附者の制約を受けないこと、を明確にした。後者は、コミュニティ財団は、寄附者の意図を尊重するが、ニーズや優先順位の変化に対応しうる権限を常に保持すべきである、とのゴフの考えを示すものである。この概念は後に、変更権限（variance power）として法的に認められることになる。

クリーブランドで産声をあげたコミュニティ財団は翌1915年には、シカゴ・コミュニティ・トラストをはじめ、あらたに8財団が米国に誕生した。

現在、米国には約700のコミュニティ財団がある。資産規模は、10万ドルあるいはそれ以下のものから20億ドルのものまで、様々である。全米のデータ（2004年）をみると、全コミュニティ財団の資産総額は約394億ドル、助成金の総額は約30億ドル、受け入れた寄附の総額は約42億ドルに達している。

コミュニティ財団は、どの2つをとっても全く同じものはないといわれるほど、多種多様であるが、米国の財団協議会（Council on Foundations）は次のような定義を設けている。

「コミュニティ財団は、税を免除され、非営利の、自立した、広範な成員に支持された、特定の宗教に無関係な、社会貢献団体である。その長期的な目標は、多数の寄附者が個々に設立する永続的な、名前を冠した基金の構築であり、これらの基金は、一定の地域（典型的には州の範囲を超えない）の住民のニーズに合った公益活動に助成を行う。」

また、コミュニティ財団の役割として次の7点をあげている。

- ① コミュニティにおける永続資産の構築と管理
- ② グラントメーカー
- ③ 寄附者へのサービス提供者
- ④ 非営利団体および他のグラントメーカーへのサービス提供者
- ⑤ コミュニティ・リーダー
- ⑥ コンビナー、カタリスト、コラボレーター
- ⑦ フィランソロピーの促進者

議会やメディアのコミュニティ財団への関心が高まるにつれ、コミュニティ財団界は一層の自主規制を課すべく、コミュニティ財団のアカウンタビリティをより高めるため、米国コミュニティ財団全国基準（National Standards for U.S. Community Foundations）を作成した。現在、約700のコミュニティ財団のうち約70%が、全国基準を遵守しているといわれている。この基準は43項目を数え、次の6分野にわたっている（詳細は、www.cof.org 参照）。

- ① Mission, Structure and Governance
- ② Resource Development
- ③ Stewardship and Accountability
- ④ Grantmaking and Community Leadership
- ⑤ Donor Relations
- ⑥ Communications

2 世界に広がるコミュニティ財団

米国以外のコミュニティ財団第1号は、1921年にカナダのウィニペグで誕生したが、世界的に普及するのは、1990年代に入ってからで、カナダ、UK（The United Kingdom 連合王国）、それからヨーロッパ大陸、南アフリカへと広まっていった。今日、ラテン・アメリカ、アフリカ、アジア、オーストラリア、ニュージーランドを含め、コミュニティ財団の設立は世界的な現象となっている。

WINGS-CF（Worldwide Initiatives for Grantmaker Support・Community Foundations）が2005年4月に実施した調査によると、2004年末現在、46カ国に1,175のコミュニティ財団が設立されており、その地域別分布は、アジア・パシフィック：41、アフリカ：12、ヨーロッパ：248、アメリカ：874、となっている。最近の動向はつぎのとおり。

	1999年末	2002年末	2003年末	2004年末
アジア・パシフィック	10	19	33	41
アフリカ	7	7	11	12
ヨーロッパ	98	186	209	248
アメリカ	720	852	867	874
合計	835	1064	1120	1175

2004年12月2日から4日まで、ベルリンで開催されたコミュニティ財団に関する初の国際シンポジウムには、世界33カ国のコミュニティ財団関係者が集まったが、このことはコミュニティ財団が地球規模で発展していること、また過去30年の間にコミュニティ財団運動が着実に成果をあげてきたことの証左になっている。このようにコミュニティ財団は、数の上でも、またその資産の増加の面からも、世界的に大きな影響を与え始めている。

3 欧州のコミュニティ財団

北アメリカ以外で1980年代にコミュニティ財団の普及にパイオニア的役割を果たしたのは、UKであった。UKのコミュニティ財団運動のひとつの特徴は、政府がコミュニティ財団を支援してきた点にある。北アイルランド・コミュニティ財団の場合、政府基金がスタートアップと助成事業に活用されている。また、他の地域の場合、政府はCAF（Charities Aid Foundation）に助成金を出し、コミュニティ財団のスタートアップ資金を支援している。

UKにおいて政府が設立支援の役割を果たしたことは、コミュニティ財団発展の1つの成功パターンを示すことになった。UKはまた、CSMF（Charles Stewart Mott Foundation）が米国以外で最初にコミュニティ財団の設立を支援した国でもある。CSMFは、基本財産の確保のためのチャレンジ・グラントを提供するとともに、全国レベルのコミュニティ財団支援団体の設立を支援している。

UKでコミュニティ財団が成功したことにより、北アメリカ以外の国においてもコミュニティ財団を自国に適合させ、発展させることができる、との信頼感が深まることになった。このことは、コミュニズム崩壊後のヨーロッパ大陸において、コミュニティ財団を設立していくうえで、極めて重要な意味をもつ。その当時、第3セクターを設立し支援することが、全体主義体制から民主主義および市場経済への移行を進めるための重要な要素である、と見なされていたからである。一方では、北アメリカやUKのコミュニティ財団と接する中で、コミュニティ財団がひとつのモデルとしてあらわれ、設立される、他方では、地域社会のニーズを満たす資産の構築を求める中で、コミュニティ財団のシステムに行きつき、設立される。CSMFが、このような動きを支援するリーダー格であったことは、言うまでもない。

ヨーロッパのコミュニティ財団は2004年末現在、248を数える。国別に見ると、まず、ドイツ（84）、UK（51）が飛びぬけている。ついで、ポーランド（21）、ロシア（19）、イタリア（16）、スロバク・リパブリック（12）、ブルガリア（11）が2桁、オランダ（8）、リトアニア（6）、ウクライナ（4）、エストニア（3）、ラトビア（2）、ベルギー（2）とつづき、フランス、イスラエル、アイルランド、チェコ・リパブリック、ボスニア・ヘルツェゴビナが各1である。今後、かなり増えそうな国は、ドイツ、チェコ・リパブリック、ロシア、オランダなどである。このうち今回、調査団が訪問したベルギーおよびドイツの動向について、次項で詳述する。

（1）ベルギーのコミュニティ財団

ベルギーでは、KBF（The King Baudouin Foundation）がコミュニティ財団の設立を支援している。同財団はこれまでに、2つの地域基金（regional funds）、中央・南西フランダース・コミュニティ財団および“リンブルグのハート”コミュニティ財団、を設立している。KBFのプログラム・オフィサーであるベラ・ビレンさんをオフィスに訪ね、話をうかがった。

KBFは、コミュニティ財団が地域社会の発展に欠かせない装置であると確信し、各地に地域基金を設ける方針を打ち出した。この基金が中心になって地域のパートナーと協力しつつ、寄附者にサービスを提供し、長期のコミュニティ・ニーズに対応しうる基本財産を蓄積していこう、というのである。このような地域基金は、コミュニティ財団と呼ぶことができよう。2つのコミュニティ財団は、KBFの内部に設置されているため、KBFが享受している各種の制度・ルールや諸規制はすべて同様に適用される。ちなみに30ユーロ以上の寄附は、所得控除の対象になる。

地域基金の第1号、中央・南西フランダース・コミュニティ財団は2001年に、人口約60万人を擁する中央フランダースおよび南西フランダースの地域に設けられた。これは、多国籍企業のリーバイ・ストラウス、地域のリーダー、およびKBFの努力の賜物で、基金はKBFが管理している。リーバイ・ストラウスは1998年、この地の2つの工場を閉鎖した時、地域の発展に資する基金を創出するため、約81万ユーロをKBFに寄附した。KBFは、同社および地域リーダーとともに地域基金の設立を検討し、その結果、同社の寄附額の半分は基本財産に、残りの半分は助成金に回されることになった。地域の各界の代表を理事に選出した後、2001年5月2日、地域基金が正式に登録され、KBFの中に設置された。有給のフルタイマーが1人いる。

2番目の地域基金は、リンブルグ地域に設けられた。名称は“リンブルグのハート”コミュニティ財団で、地域のパートナーとともに基金寄附を集め、コミュニティとその住民のニーズに応じて多様な活動を支援する。地元のメディア・グループであるコンセントラ・メディアが2003年に、がん患者支援のための寄附を募集したのが、そもそもの始まりで、2004年には重症の子供を支援する寄附の募集にも取り組んだ。同社は、広く経済界や個人の協力を求めるためKBFに相談し、結局、この基金はKBF内のコミュニティ財団として管理・運営されることになった。2人のフルタイマーの給与は、コンセントラ・メディアが負担している。

KBFとしては今後、ベルギーの他の地域に地域基金を設立する用意はあるが、トップ・ダウンではなくボトム・アップ、つまり当該地域社会の中からコミュニティ財団を作ろうとのイニシアティブが出てくるのを待っている、とのことである。

(2) ドイツのコミュニティ財団

ドイツのコミュニティ財団運動は、驚くべき速さで発展している。第1号は、BF (The Bertelsmann Foundation) の所在地であるギューテルスローで1996年に誕生した。BFはコミュニティ財団運動推進の主要リーダーで、このほかドイツのコミュニティ財団は、全国規模の財団やグラントメーカーの団体等から、多くの支援を受けている。AKB (Aktive Bürgerschaft) もそのひとつで、2002年から支援している。

その8年後の2004年末には、少なくとも84のコミュニティ財団が設立されている。前年にくらべて21財団が増え、わずか1年で33%増の急成長ぶりである。ドイツのコミュニティ財団は、地域社会のニーズを探り、そのニーズを満たす事業を自ら進めていく、そういう傾向

が強い。しかし、中にはより典型的なコミュニティ財団モデルに移行した財団、あるいはその方向へ進めている財団が現れている。そういう財団は、基金寄附者にサービスを提供するとともに、公益的事業を実施する非営利団体に助成金を支給し、地域の発展に役立とうとしている。

＜小 史＞

ドイツでは今日、コミュニティ財団がフィランソロピー・セクターの成長を担っている。もともとドイツには地域レベルで寄附をする伝統が根付いていた。その最も典型的な例は、トラストの設立で、それは地域政府のオフィス、あるいは教会によって管理されていた。地域政府は、19世紀の自由主義的伝統に従ってトラストを管理していたし、教会の方は、公益寄附を宗教上当然として受け止めていた。19世紀は、活発な寄附者でもあった中産階級を、政治や公共の分野に関与させることによって、政府を民主化する努力が見られた時代であった。このような新しい公的な代表者は当時、自分と同じ市民の福祉の向上はもちろん、地域政府の基金の管理についても、責任を有していたのである。

このような、財団を地域政府が管理するという伝統は、今日まで続いている。さらに最近、地域の協同銀行（“Volksbanken”）や貯蓄銀行（“Sparkassen”）がコミュニティ財団の設立に関心を持ち始めている。

伝統的にドイツの政府は、国家レベルであれ地域レベルであれ、芸術・文化、社会福祉、健康、環境、スポーツなどの公的サービスに資金を提供してきた。もちろん、それは市民社会の側と協同で、社会ニーズの充足につとめてきたのであるが。このような結果、ドイツの非営利セクターは、公的資金に強く依存することになった。

しかしながら最近、ドイツの政府は、上記のような責務から脱却を図りつつある一方、民間の資金をNGOの活動に向ける、近代的な、かつ弾力的なツールの創出に積極的である。同時に、長期にわたる組織的な関与から、短期間のコミュニティ参加、あるいは“ボランティア”へと、市民参加への姿勢が構造的に変わってきたことがあげられる。こうした背景の中、コミュニティ財団構想が、フィランソロピーの新しい、有望な形態であるばかりでなく、“新しい”コミュニティ参加のニーズを満たすツールであることが、明らかになってきた。

最初の米国型のコミュニティ財団は、1996年12月にグューテルスロー（“Stadt Stiftung Gutersloh”）に誕生し、2番目は1997年にハノーバー（“Burgerstiftng Hannover”）に設立された。1996年以来、少なくとも84のコミュニティ財団が設立され、さらに80の設立に向けた取り組みが各地で行われている。

昨今、財団の役割とその政府との関係に関する社会の認識が変わりつつある。非営利セクターは公的活動を補完するもの、とみる傾向が依然としてあるが、そのバランスは徐々に変わってきており、第3セクターはますます重要性を増している。2002年には財団に関する新法が制定され、法制面で改善が見られた。コミュニティ財団は、独立、参加、透明性の基礎を提供するものである。

＜現 況＞

コミュニティ財団の数を正確に確定することは、ドイツでは大変困難である。中央政府も地域政府も、コミュニティ財団を他の財団と区別して、登録を受け付けているわけではない。さらに定義の問題もある。コミュニティ財団のドイツ語“Bürgerstiftung”（文字通りには citizens' foundation）は、170以上の財団、基金、非営利団体等が使用している。そのうちいくつかは、ギューテルスロー・コミュニティ財団の設立以前に、存在していた。その多くは一定の地域で活動しているが、必ずしもコミュニティ財団のカテゴリーに合致するものではない。

そこで、Bürgerstiftung の新しいモデルを古いものと区別するため、ArB (Arbeitskreis Bürgerstiftungen) が2000年に、下記のような「コミュニティ財団の特徴10項目」を作成した。それは、公益性、基本財産、一定の地域、独立、および公平性を含むもので、今日広く認められている。ArBは2003年に、それらの基準を満たすコミュニティ財団に「優良シール」(quality seal, Gutesiegel) を与える手続きを作成した。これにより、財団は2年ごとにこれを申請することになった。2004年には、AKB (Aktive Bürgerschaft) が125の団体を分析し、約100のコミュニティ財団がこの基準を満たしているとの結論を出した。

一方、CFI (Community Foundations Initiative, Initiative Bürgerstiftungen) は、84のコミュニティ財団を確認している(2004年末現在)。本稿では、国際比較の必要上、WINGS-CFが採用しているCFIデータの84コミュニティ財団をとっている。

今回の調査団は、AKBのプログラム・ディレクターであるバーナデット・ヘルマンさんから、ドイツのコミュニティ財団の動向について話をうかがったが、彼女によると、訪問した2006年8月30日現在、68の財団が上記の優良シールを取得しているとのことである。その後、10月1日に新たに35の財団がこのシールを取得し、あわせて103財団が優良シール取得コミュニティ財団となっている(84は2004年末の数字であり、CFIの調査においてもその後、ドイツのコミュニティ財団の数は大幅に増えているものと推察される)。

コミュニティ財団の特徴10項目

- ①非営利の公益団体であり、公益を増進するとともに、市民社会において積極的かつ支援的な役割を果たす。
- ②典型的には、複数の寄附者によって設立される。設立のイニシアティブは、個人や個々の団体によって進められる。
- ③経済的にも政治的にも独立した団体である。政党や宗教的な信条に関わってはならないし、1寄附者や1グループ、あるいは1企業に支配されてはならない。
- ④タウン、市、郡、地域など、明確に定義された事業対象地域をもつ。
- ⑤基本財産(endowment)を継続的に蓄積していく。コミュニティを思い、コミュニティ財団のビジョンを共有するものから、寄附を受け入れる。また、通り抜け寄附

(flow-through or pass-through) も受け入れる。基金寄附者は特定の目的や地域を指定することができる。

- ⑥地域社会の広範なニーズに応じる多目的財団である。また、助成金の支給、および/もしくは、事業の実施、を行う。
- ⑦市民参加を育む事業や、自助努力を支える事業を支援する。これにより新しい市民参加のかたちを生み出す。
- ⑧事業活動を公表し、地域の成員にその事業に参加する機会を提供する。
- ⑨地域における非営利団体間のネットワークを促進・調整する。
- ⑩事業の実施に当たり、透明性と参加性の確保につとめる。

カウントが支援団体により異なるとはいえ、コミュニティ財団がドイツで増加している点では、一致している。地域別には、組織的に確立したコミュニティ財団は、農村地域や旧東ドイツの地域よりも、ドイツ西部や南部の人口の集中した繁栄地域に多くみられる。

ドイツのコミュニティ財団の多くは、純粋には助成財団であるとは言い難い。みずから事業を実施しているのである。しかし、より確立した財団の中には、助成プログラムをもつものもある。AKBの推定によると、コミュニティ財団は毎年、200～300万ユーロをNGOに助成しており、その39%は青少年プログラムへ、16%が文化関係、12%がソーシャル・ワーク/健康に配分されている。

ドイツのコミュニティ財団の資産の多くは、用途を制限されない基本財産である。しかし、中には、関与基金 (donor-advised funds) や特定基金 (designated funds)、分野指定基金 (field of interest funds) などの管理基金 (administered funds, Treuhandstiftungen) を用意して、寄附者の意図をくみ上げるサービスを始めた財団もあらわれている。

<スタッフ>

コミュニティ財団の中には有給のスタッフを抱えているところがあるが、コミュニティ財団はすべてボランティアに大きく依存しており、およそ半数はボランティアのみで運営されている。約20%のコミュニティ財団が、CEOやそのアシスタント等のポストにフルタイマーを、その他のコミュニティ財団はパートタイマーを雇用している。

<収入>

2004年の調査によると、全コミュニティ財団が受け取った寄附収入のうち、約70%が基本財産 (endowments)、20%関与基金 (donor-advised funds)、10%一般基金 (general-purpose funds) となっている。

資産の点では、ドイツのコミュニティ財団はまだまだ小さいが、増えてはいる。ある調査によると、全コミュニティ財団の基本財産総額は2004年末現在、3,800万ユーロで、前年の2,700万ユーロに比べ40%の増加である。一方、AKBは、このデータをもとに6,000万ユーロという数字をはじいている。

平均的なコミュニティ財団の資産は、25万ユーロを超えることはないが、すでに200～300

万ユーロを有する財団もいくつかある。コミュニティ財団を設立するときの資産は、少なくとも法定の5万ユーロが、登録のために必要である。基本財産の構築は、ドイツのコミュニティ財団にとり大きな課題であり、潜在的な寄附者の関心をひきつけるために、プロジェクト事業を実施する財団もある。世代間の財産の移転や2002年の新財政法、コミュニティ財団の運動への関心の高まり等により、コミュニティ財団の資産は今後、かなり増加すると予想されている。

＜寄附金税制＞

コミュニティ財団への寄附に対するインセンティブは、他の財団に対するのと同じである。寄附に対する税の控除は、基本的には次のとおりである。

寄附者の年間所得の5%まで、所得控除が認められる。ただし、学術、文化等を目的とする寄附は、10%まで控除が認められる。加えて、年間20,450ユーロまでの寄附、25,565ユーロ以上の寄附には、それぞれ控除がある。また、財団を設立する場合、設立寄附者には307,000ユーロまで、税の控除が10年につき1回、認められる。

遺産については、相続財産の一部または全額が、死後2年以内に公益財団に寄附される場合、相続税が遡って免除される。

＜寄附の募集： 事業 VS 基本財産＞

ベルリン・コミュニティ財団（Bürgerstiftung Berlin）は1999年、基本財産15万3千ユーロをもって設立された。6年後の今も、その資産は20万9千ユーロにすぎない。しかしながら、この間に同財団は事業を実施するための寄附として、72万ユーロを集めている。CEOのアルド・グラジアニさんは、いま注力しているのはトルコ人との共生をめざす事業で、ボランティアを募集して学校に派遣するなど、各種のプログラムに取り組んでいる。ベルリンでは基金寄附を集めるのは、まだまだ困難である。財団への関心を高めて先々基金寄附をより多く集めるために、このような事業を開発、実施している、と語ってくれた。

一方、シュツットガルト・コミュニティ財団（Bürgerstiftung Stuttgart）の場合、設立後わずか4年で基本財産は150万ユーロに達している。同財団は、事業の実施よりも、寄附者へのサービス提供や寄附者との関係強化に力を注いでいる。そして地域の公的セクターが設立するマッチング・ファンドが、資産の急激な増加の要因になっている。

これら2つの事例は、基本財産の構築に努める一方、社会のコミュニティ財団への関心を高めるために事業を実施する、ドイツのコミュニティ財団の姿を、特徴的に示している。

（堀川 浩介）

参考資料：

“Community Foundation Handbook: What You Need to Know”（Council on Foundations, 2006）

“2005 Community Foundation Global Status Report”（Worldwide Initiatives for Grantmaker Support-Community Foundations, WINGS-CF）

資料編

平成 18 年 12 月 1 日

「欧州社団法人法案（作業文書）」について

(財)公益法人協会

鈴木 勝治

- 1 別紙は、今回のヨーロッパ非営利団体調査ミッションで訪問した、CEDAG より入手した、EU 委員会の“STATUTE FOR A EUROPEAN ASSOCIATION—WORKING DOCUMENT—”の翻訳（全訳ではなく、一部の不要部分はカットしている）である。
- 2 この法案（ただし後記 4 のとおり、草案に留まる）が作られた経緯については、長井弘道氏の CEDAG 訪問記、並びに拙稿「EUにおける NPO の法制・税制」をご参照ください。
- 3 この法案の内容については、その概要は、①上記 2 の拙稿、②法案の前文、並びに③次頁の「欧州社団法人法案（作業文書）・目次」(原文には目次はついていないので、訳者が別途作成)をご参照いただければ、その骨子はお分かりいただけると思う（当然のことながら、その詳細については、翻訳の全文をご覧ください）。
- 4 ただし、この法案は草案に留まり、完成されたものではないため、①章立てや節の構成に、重複や欠落があり、②理由の明らかなでない欠条や欠項があつて、その原理・原則は推察できるものの、ディテールは十分には窺い知ることができない恨みがある。現段階では、残念ながら原理・原則の理解で満足するほかはない。
- 5 翻訳については、日本語として分かりやすいことに心掛けたが、法案である限り、それに特有の用語や言い回しがあり、また正確を期すための回りくどい表現があつてやや読みにくいものとなっているが、ご寛容を乞いたい。また訳者の力不足から、思わぬ誤解や誤訳が十分に考えられる。ご叱正を願うとともに、それによって今後完全なものとしていきたい。

以上

欧州社団法人法案(作業文書)・目次

前文	195	第2節 理事会	205
本文	197	第22条 (理事会の機能と理事の任命)	205
第1章 一般条項	197	第25条 (任期)	205
第1条 (欧州社団法人の形式)	197	第26条 (理事)	206
第2条 (法人格)	197	第29条 (代表権と EA の責任)	206
第3条 (設立)	197	第33条 (個人の責任)	207
第3a条 (定款)	198	第3節 日常の管理	207
第4条 (登録事務所)	199	第3章 年次・連結会計、資金調達、	
第5条 (登録事務所の移転)	199	会計監査並びに情報公開	207
第6条 (適用法)	201	第37条 (年次・連結決算の方法)	207
第6a条 (非差別の原則)	201	第40条 (監査のシステム)	207
第7条 (登録並びに情報公開)	201	第4章 解散、清算、破産並びに	
第8条 (加盟国における文書の公表)	202	支払い停止	208
第9条 (EC の公報紙への掲載)	202	第42条 (解散、破産等)	208
第10条 (文書記載項目)	203	第43条 (登録事務所のある加盟国の	
第××章 合併による設立—省略—		裁判所による解散)	208
第2章 EA の構成	203	第43a条 (解散の公告)	208
第10a条 (機関の構成)	203	第44a条 (資産の分配)	209
第1節 総会	204	第45条 (加盟国の法律下における社団	
第11条 (権限)	204	ないしは NPO への転換)	209
第13条 (総会の開催)	204	第5章 最終条項	209
第13a条 (開催の通知)	204	第46条 (法令違反の対処方法)	209
第15条 (出席と代理)	205	第46a条 (規則の見直し)	210
第17条 (投票権)	205	第47条 (施行)	210
第18条 (議決)	205		

欧州社団法人法案（作業文書）＜翻訳＞

（1996年7月12日版をベース）

EU 閣僚理事会は、
EC の設立条約(特に第×××条)に配慮し、
欧州委員会からの修正要求に配慮し、
欧州議会の意見に配慮し、
経済社会委員会の意見に配慮した。

前文

- (1) ～ (2)、(4) ～ (5) （経緯の説明等のため省略）
- (3) (1990年9月19日の経済社会委員会の意見)EC 域内の市場の完成と言うことは、EC の目的に寄与する全ての活動のために、その遂行する主体がとる形式は異なっている、その設立は完全に自由でなければならないということを意味する。
- (6) 欧州共同体は、競争条件の平等化並びに経済成長に寄与することを希求し、国境を跨ぐ活動の促進を可能とする適切な法律的な器として、加盟国全体に一般的に認識されている機関のひとつである社団を創設すべきである。
- (7) 社団というのは基本的に、他の経済上の機関の原理とは異なり、特別な活動原理を保有する人ないしは法人の集まりである。この原理とは、民主的な構造と管理の原理、及び社団の目的のためにのみ全ての余剰(金)と資産が配分される原理とである。この規制の主要目的のため、加盟国の法令に社団という特別な法律形式のないところでは、社団という意味は、第 46 条第 3 項による、加盟国の政府によって認定された、全ての機関を含むものとする。
- (8) これらの原理には明白に、社員の社員権、退会・除名に関する特別のルールを反映した、個人の優越の原則が存在しなければならない。その場合、「1 人 1 票」の原則が置かれ、社員は社団の財産に対し、いかなる権利行使もできないものの、投票権というものは、個人に確定的に与えられている。

- (9) 欧州社団(European Association 以下 EA という)は、多種多様な分野において、公共の利益ないしは社員同士の利益の増進を主な目的とすべきである。それは、常に非営利原則に則るべきであり、余剰(金)と資産は社団の目的に限定して使用され、社員の間で分配してはならないということを意味する。
- (10) 今日多くの社団は、その目的を追求するため、経済活動を主要な活動又は第2の仕事として、日頃力を尽している。そのみならず欧州の社団は、公共の利益を増進させるとともに、教育・文化・社会活動・開発援助のような分野で、多種多様な活動を推進している。
- (11) 欧州域内における社団と社団の国境を越えた協働については、最近国境なき市場では本来消滅すべき法律上・行政上の障害に邪魔されている。
- (12) 一般原則に基づきつつも、特別な扱いを容認する社団の形式を、欧州に導入することは、これによって欧州の全部又は一部の領域において、自国の国境を越えた活動を可能とする。
- (13) この規則の最大の目的は、異なった加盟国に居住する自然人あるいは他の加盟国の法律により設立された法主体によって、EA を設立可能とすることにある。それは同時に、現存する2つの社団の合併により1つの EA を作ったり、解散を最初に行うことなく、ある国の社団を新しい形式の社団に転換できるようにすることにある。
- (14) この規則は、税制、競争、知的財産権あるいは破産といった、他の法律分野は扱っていない。従って、加盟国や EU の法律条項は、上記分野並びにこの規則が扱っていない分野には適用できる。
- (15) 欧州会社における従業員の取り扱いルールは、EC2001 年の命令に規定されているが、この条項はこの規則と不可分となっており、付随的に適用されるべきである。
- (16) 各国の会社法の平準化作業は、非常な進展をみている。従って登録事務所を置く加盟国によって採用された会社に対する命令を実施するための一定の条項は、社団の機能について EU の統一ルールを必要としない分野においては、EA を統括するために適切な条項は勿論のこととして、EA に対し類似条項として適用されるべきである。
- (後略)
- (17) この組織形態は、選択的で(optional)あるべきである。

本文

第 1 章 一般条項

第 1 条 (欧州社団法人の形式)

- 1 この規則(Regulation)の条件と方式に従い、欧州社団(以下 EA という)の形式で、法人を(欧州)共同体の域内に設立することができる。
- 2 EA は、その会員が非営利目的のため、永続的に会費を支払いあるいは知識や活動の集積を行う、自然人あるいは法人の集まりである。その目的は、一般的な利益目的並びにあらゆる異なった分野の会員の通商上あるいは職業上の利益増進の目的を含む。
EA は、その活動の遂行ないしは使命の遂行に係わる、国レベルの法律ないしは行政上の規定に従うならば、その目的達成のため必要な活動を、自由に選択することができる。もしその活動が、(欧州)共同体の目的ないしは公益と適合するならば、利益追求型とは異なった方式で、EA は運営されるべきである。
- 3 EA の余剰(金)並びに資産は、その目的の遂行のためにのみ使用されるべきであり、会員の間で分配してはならない。
- 4 EA で働く従業員は、2002 年の EC の命令(Directive)の条項の適用を受ける。

第 2 条 (法人格)

- 1 EA は、法人格を有する。法人格は、登録した事務所のある加盟国において、第 7 条第 3 項に従い、その国の登録機関に登録された日に取得される。
- 2 EA は、どの加盟国においても、(EC)条約第 48 条第 2 項の意味における会社あるいは事務所 (companies and firms) と全く同一の法的能力を有する。
- 3 EA の責任は、その資産に限定される。
- 4 第 7 条第 3 項に従い、登録前に EA の名義で行われた行為、ならびに登録後の行為で EA が義務を負わない行為については、それらの行為を行った人、会社あるいは事務所その他の法人格が、反対の特約がない限り、連帯してないしは個々に無限の責任を負う。

第 3 条 (設立)

- 1 EA は下記により設立できる。

- －5人以上の自然人で、2以上の加盟国の居住者により、
 - －5人以上の自然人並びに加盟国の法律により設立された（EC）条約第48条の意味における会社あるいは事務所であって、少なくとも2以上の加盟国の居住者により、
 - －少なくとも2つ加盟国の法律によって規制される、（EC）条約第48条第2項の意味における少なくとも2以上の会社あるいは事務所により、
 - －少なくともうち2つが異なった加盟国の法律によって規制されている条件のもとで、加盟国により非営利組織として認識されている、（EC）条約第48条第2項の意味における会社間の合併により、
 - －加盟国により非営利組織として認識されている、（EC）条約第48条第2項の意味における会社形態の変換により、（この場合、その加盟国には、登録された事務所と（欧州）共同体内に本社を保有するか、少なくとも2年間他の加盟国の法律により規制されるもの（establishment）あるいは子会社を保有していなければならない。）
- 2 加盟国は、（欧州）共同体に本社を保有しない法律主体が、法律主体（そのもの）はある加盟国の法律に基づき設立され、その加盟国に登録事務所を保有し、その加盟国と実効的で継続的な経済関係を保っているならば、EA 設立に参画できると規定できる。

第3a条（定款）

- 1 EA の定款には少なくとも次のことが文章で規定され、設立会員により署名されなければならない。
- (a) 名称“EA”の略称を前または後ろに付けること、
 - (b) （法人の）目的の記述
 - (c) EA の発起人である自然人の氏名と住所、法人の名称とその法律形態及び登録事務所
 - (d) （削除）
 - (e) EA の住所である登録事務所
 - (f) 会員の入会、除名並びに辞任の条件と手続き
 - (g) 会員の権利と義務
 - (h)～(l) （削除）
 - (m) 第44条のaの規定による、最終の純資産の分配(あるいは剰余金の清算)
 - (n) 総会の運営規則、特に会員の招集方法、議題の選定、決議に必要な定足数並びに会員の投票権の行使に関する詳細な規定

- (o) 少数会員による総会の召集方法、少数会員が既に召集済みの総会の議題に項目を追加する手続き方法、ならびに必要な場合は第 13 条第 2 項に適合したその少数割合
- (p) 総会における会員の意見表明に関する詳細な全規定
- (q) 特定の会員が複数票ないしは優先票(weighted votes)を与えられる条件
- (r) 理事会の理事の数と権限、その任命と解任の条件、並びに理事会の理事であるか否かを問わず、単数あるいは複数の人に対する権限の全部又は一部の委譲の条件
- (s) 理事会の運営規則、特に手続き規定の作成、議長の選任並びにその義務に関する規定、理事会開催の頻度、定足数並びに多数決の規定、会員の情報についての権利、会議の招集、業務の内部分担、出席できない会員の代理にかんする規定、必要により暫定予算の用意の規定

2 この規則(Regulation)のもとで“EA の定款”とは、法人設立のための書類という意味と、独立した文書の内容である、EA それ自身の定款を意味する。

第 4 条 (登録事務所)

EA の登録事務所は、(欧州)共同体内に、主たる事務所として同じ加盟国に設置しなければならない(加盟国と主たる事務所は同一にして、加盟国に設置しなければならない)。

第 5 条 (登録事務所の移転)

1 EA の登録事務所は次の第 2 項から第 11 項に従い、他の加盟国に移転できる。この移転は、EA の解散または新しい法人の設立ではない。

2 理事会は、移転の提案を行うとともに、登録した加盟国における別の形の公告の権利を失うことなしに、第 7 条に従って移転の公告をしなければならない。この提案には、新しい名称、既登録事務所ならびに EA の登録数が記載されるとともに、次の事柄に及ぶ必要がある。

- (a) EA の予定登録事務所
- (b) 必要によりその新しい名称を含む EA の予定定款
- (c) 移転の予定表
- (d) 現在の従業員に及ぼす移転の意義
- (e) 会員や債権者保護のための権利

2 a 理事会は、移転の法律的並びに経済的側面を説明し、かつ正当づけるとともに、社員、債権者並びに従業員に、移転の意義を説明する報告書を作成しなければならない。

2 b EA の社員、債権者ならびにその国の法律により権利行使できるあらゆる法主体には、

この移転を決定することを議題とした総会の、少なくとも 1 週間前に、EA の登録事務所において、この移転計画や前項の報告書を閲覧し、請求により無料でこれらの報告書の謄本を入手できる権利が与えられなければならない。

2 ba 移転の決定に反対の会員は、総会での決定以後 2 カ月以内に退会できる。会員資格は、退会（状態）となった会計年度の末に喪失する。この会員にとって、移転は効力を持たない。

2 bb 移転を決定するには、その提案表明後 2 カ月が経過しなければならない。それを經ない決定は、第 18 条第 4 項により却下されたものとみなされる。

2 c 次項(第 3 項)の証明書を当局が出状する前に、EA はその移転計画の発表前に発生した負債に関して、EA の債権者の利益は、EA が移転前に登録事務所をおいていた加盟国の必要な条件に従い、適切に保護されることを、保障しなければならない。

加盟国は、上記の起こるあるいは起こりうる負債の範囲を、(計画の発表前でなく)移転の前にまで拡大できる。

3 EA が登録事務所をおいている加盟国においては、裁判所、公証人その他の当局は、移転前に行うべき行為や様式が終了していることを証する証明書を、発行しなければならない。

4 新たな登録は、前項の証明書が提出され、EA が新たに登録する国において、登録に必要な手続きが終了している証拠が提出されるまで、有効とならない。

5 EA の登録事務所の移転ならびにそれに伴う定款の修正は、EA が新しい登録事務所における登録人によって、第 7 条第 3 項に従って登録される日までは、有効とならない。

6 EA の新たな登録が発効したときは、新たな登録の登録人は、前の登録の登録人に通知しなければならない。前の登録の抹消は、その通知の(前ではなく)受領により有効となる。

7 新たな登録と前の登録の抹消は、第 8 条に従い関係加盟国において、公表されなければならない。

8 EA の新たな登録の公表により、新たな登録事務所は、第三者に対して有効となる。しかし、前の登録事務所の登録人から EA の登録の抹消が公表されない間は、第三者は EA が当該第三者が新たな登録事務所を知っていると証明しない限り、前の事務所の存在を引

き続き主張できる。

9 加盟国の法律において、登録事務所の移転は、第 2bb 項に規定する 2 カ月以内に、加盟国の当局がそれに反対した場合は、効力を生じないと規定できる。そのような反対は、公共の利益に基盤を置く場合にのみ可能である。

裁判所による審査は、可能とすべきである。

10 EA は、解散、清算、破産、支払い停止その他同等の手続きが執行されているときは、その登録事務所を移転する事ができない。

11 他の加盟国へ登録事務所を移転した EA は、第 5 項で規定する移転の前に生起した一連の行為に関して、たとえ EA がその移転の後に訴えられた場合にも、その移転の前に EA が登録した加盟国に、登録事務所があるものとみなす。

第 6 条 (適用法)

1 EA は次の法律の適用を受ける。

(a) この規則(Regulation)

(b) この規則により明示的に承認された、その定款の諸条項

(c) この規則により規制されていない事項、あるいは一部分が規制されている事項及びこの規則により対象とされない事柄については、次が適用される。

(i) 加盟国により、特に EA に対し(欧州)共同体の対策を実行するのに用いられる法律

(ii) EA が登録事務所を置いている加盟国の法律に適合して形成された、社団あるいは NPO に適用される、加盟国の法律

(iii) 上記(ii)同様に形成された社団あるいは NPO の定款の諸条項

2 加盟国で複数の領土で成り立っている国では、それぞれの領土は、第 1 項の言及している事項に対する独自の適用法律を保有し、それぞれの領土は、この項で適用法を識別する目的の場合は、加盟国と認識される。

第 6a 条 (非差別の原則)

この規則(Regulation)の下では、EA はすべての加盟国において、登録事務所を置いた加盟国の法律によって作られた、社団又は NPO として扱われる。

第 7 条 (登録並びに情報公開)

1 すべての EA は、公開株式会社に適用される法律に適合して、加盟国の法律によって設

置された登録機関に、登録した事務所をおいたその加盟国において、登録されなければならない。

2 EA は、EC の 2002 年の指令第〇〇号による従業員の調整のための協約が成立し、あるいは指令第〇〇号に従った決定が行われ、あるいは指令第〇〇号による交渉期間が協約の成立なしに過ぎなければ、登録することはできない。

3 a EA の定款は、決定された従業員のための調整事項と、いかなるときも抵触してはならない。現在の定款と矛盾する命令(Directive)に基く新たな調整がなされた場合、定款はその必要な範囲内で修正される。

この場合加盟国は、EA の理事会が総会での新たな決議をすることなく、定款を修正する権利を与えるようにすることができる。

3 b 合併により設立された欧州株式会社が、EC の 2002 年の命令の第 7 条第 3 項に規定されたオプションを行使した加盟国で登録されるためには、命令の第 4 条を遂行するための協定が、参加者を含む従業員の関与に関する調整に基き行われていなければならない。コーポラティブの参加者は、欧州株式会社が登録される前には、参加規約により拘束されることはない。

4 欧州株式会社が登録事務所を置く加盟国において、公開株式会社に適用される文書や特定事項の情報公開に関する法律については、欧州株式会社に対して同様に適用される。

第 8 条 (加盟国における文書の公表)

1 この規則により公開しなければならない EA の文書や特定事項の公表は、EA が登録事務所をおく加盟国における公開株式会社に適用される法律に規定されている方法によらなければならない。

2 EEC の 8 9 / 6 6 6 の命令に基き採択された各国の規則は、EA が登録事務所を置いた加盟国の事務所に対してよりも、EA がある加盟国に開設した支店に適用されなければならない。しかし加盟国は、社団の特別な性格を考慮し、この命令を実行するための各国の規制から、逸脱することを許すことができる。

第 9 条 (EC の公報誌への掲載)

1 EA の登録とその抹消の通知は、第 8 条の公表後 EC の公報誌に連絡のため、出状されなければならない。その通知には、名称、数、EA 登録の時期と場所、公表の時期と場所、公表の題名、EA の登録事務所とその目的の概要が記述されてなければならない。

- 2 第5条に従い EA の登録事務所が移転する場合は、前項と同一の情報に加え、新たな登録に関する情報が、通知されなければならない。
- 3 第1項に記載された特殊項目は、第8条第1項の公表後1カ月以内に、EC の公報事務局に連絡されなければならない。

第10条 (文書記載項目)

- 1 EA が登録事務所をおく加盟国において、第三者に送付する手紙や文書の内容を規制する、公開株式会社に適用される法律は、EA に対して同様に適用される。EA の名称には、その前か後ろに、“EA “という略語を(必要により"有限責任"と言う言葉も)付けなければならない。
 - 2 EA s (複数の EA の集合)のみは、その法律形態を決定するため、その名称の前か後ろに“EA”という略語を挿入することができる。
 - 3 しかしながら、“EA”という略語の名称が実行に移されたこの規則が施行される前に、加盟国において登録された、会社・事務所その他の法律主体は、自らの名称を変更する必要はない。
- (2 EA s (複数の EA の集合)のみは、その法律形態を決定するため、自らを欧州社団と呼ぶか、その名称の前か後ろに“EA”という略語を挿入することができる。しかしながら、“EA”という略語の名称が実行に移されたこの規則が施行される前に、加盟国において登録された、会社・事務所その他の法律主体で、欧州社団という言葉を使用しているか、“EA”という略語を使用しているものは、自らの名称を変更する必要はない。)

第××章 合併による設立

(この章は、合併による欧州社団の設立を扱っているが、①そのほとんどが欧州統一会社法の条文そのものであり、②条文構成も其の儘で未検討の感じであること、③我々の日本の新法の検討の目的には、とりあえず必要がないと思われること等から、翻訳は省略し、後日必要があれば行うこととしたい。訳者)

第2章 EA の構成

第10a条 (機関の構成)

この規則により規定された条件のもとでは、EA は次のもので構成される。

- (a) 総会並びに

(b) 理事会 (an executive committee)

第 1 節 総会

第 11 条 (権限)

1 総会は、定款の変更、解散、登録事務所の移転、(他の形態への) 転換、年間及び連結予算の作成、並びに理事会の理事の任命に関する全ての決定を行う権限がある。

2 加えて総会は、次の根拠に基づく権限を保有し、諸事項を決定する。

—EA の登録事務所をおく加盟国の法律に適合した EA の定款

—EA の登録事務所をおく加盟国における、社団あるいは NPO の総会の権限に関する法令

—EA の登録事務所をおく加盟国における、EA のための労働者の参加に係わる EC の補助命令に従って採択された法令の諸条項

(第 12 条 総会の開催並びに総会の運営に関する適用規則の条文であるが、削除されている。訳者注)

第 13 条 (総会の開催)

1 総会は、少なくとも 1 年に 1 回、会計年度末から 6 カ月以内に、開催しなければならない。しかし加盟国は、最初の総会は EA の創設後 18 カ月以内に、いつでも開催できることを認めることができる。

2 総会は、前の総会の決議に基づき開催するか、理事会がいつでも自ら決定するか、あるいは会員の 20% ないしは 1,000 人の会員(定款でもっと低い水準とすることができる)の要請により開催できる。

3 会計年度末に開催される総会の議題には、少なくとも当年の決算と次年度の予算の承認が含まれていなければならない。

第 13a 条 (開催の通知)

総会の開催通知の発送と開催の間には、少なくとも 30 日を要する。ただし、緊急の場合には、それを短縮できる。

(第 14 条 議題の追加の条文であるが、削除されている。訳者注)

第 15 条 (出席と代理)

すべての会員は、提出された議題について、総会において発言し投票することができるとともに、定款に従い他の会員を代理人として指名できる。

(第 16 条 情報に対する権利の条文であるが、削除されている。訳者注)

第 17 条 (投票権)

それぞれの会員は、1 票 (の投票権) を有する。定款により、一定の会員に 1 票以上あるいは優越的な票を与えることができるが、(その場合においても)投票権の過半数(majority)を与えることはできない。

第 18 条 (議決)

- 1 総会の決定は、出席並びに代理出席の会員の有効投票の過半数による。この票決の計算のうちには、棄権は含まれない。
- 2 しかしながら、定款の変更、解散、登録事務所の移転、及び(他の形態への)転換の場合には、決議は出席並びに代理出席の会員の 3 分の 2 の多数によらなければならない。

(第 19 条~第 21 条 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第 2 節 理事会 (The executive committee)

第 22 条 (理事会の機能と理事の任命)

- 1 理事会は、EA を統括し、第三者との取引並びに法律行為において、EA を代表する。EA の定款により、特に総会に帰属するものを除き、すべての権限は理事会に帰属する。

(2 理由は不明だが、削除されている。一訳者注一)
- 3 理事会には、EC の 2002 年の命令 (Directive)に従い、少なくとも 3 人の従業員が理事 (member)となって参画していなければならない。

(第 23 条~第 24 条 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第 25 条 (任期)

- 1 理事会の理事の任期は、6 年を超えない範囲内で、定款に定める期間とする。
- 2 定款の定めに従い、理事は前項により定められた期間を超えて、1 回ないしはそれ以上

再任できる。

第 26 条 (理事)

EA の定款においては、ローマ条約第 48 条の意味における会社を、理事会の理事とすることができる。この場合、EA が登録事務所をおく加盟国において、社団ないしは NPO に適用される法律において、それが認められていることを条件とする。

その会社は、理事会での機能を果たすため、その代表として自然人を選任しなければならない。その代表は、あたかも個人的に理事会の理事であるかのように、(普通の)理事と同じ条件と義務に従わなければならない。

(第 27 条、第 28 条 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第 29 条 (代表権と EA の責任)

- 1 第 22 条第 1 項に規定する第三者との取引において、EA を代表する権限は 2 人以上の理事に与えられる。これらの理事は、この権限を共同で使用しなければならない。

しかしながら、EA の定款により、それぞれの理事が単独で行動することも、2 人以上で共同して行動しなければならないと規定することもできる。この規定は、第 7 条の公示がなされている場合にのみ、第三者に対し有効である。

- 2 EA 本体あるいは代理人により行われた行為は、EA の目的にその行為が合致していない場合でも、EA が登録事務所を置く加盟国の法律によって、その権限を超えていない、あるいはその法律がその行為を行うことを許容している場合は、第三者に対して責任を負う。

上記に係わらず加盟国は、その行為が EA の目的外で行われた場合、第三者がその行為が目的外であることを知っている、あるいはその環境下では不知はあり得ないと証明したときは、責任を負わせないことができる。この場合、定款の開示それのみでは、十分な証明とはならない。

- 3 EA の機関の権限の制限は、定款上あるいは権限を保有する当局の決定から生じたものであり、それらがディスクローズされていようとも、第三者に対し効力がない。

- 4 EA を代表する権限は、単一で行動するか、複数が共同ないしは分離して行動するかを、定款に規定しなければならない。

(第 30 条、第 31 条(権利と義務)、第 32 条(理事会の行動要綱) 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第 33 条 (個人の責任)

理事会の理事は、EA が登録事務所をおく加盟国における、社団並びに NPO に適用される条項に従い、理事の責務に内在する法律上・定款上その他の義務不履行に基づき、EA によって負担される損失や損害に対し、責任を負う。

(第 34 条、第 35 条 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第 3 節 日常の管理

理事会は、社団の日常の管理を行うものを、一人ないしは複数指名しなければならない。与えられた権限は、第三者に対して有効である。

第 3 章 年次・連結会計、資金調達、会計監査並びに情報公開

(第 36 条 (予算) 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第 37 条 (年次・連結決算の方法)

- 1 年次決算(必要により連結決算)とそれに付随する年次報告並びにその監査と公開を行うため、EA は登録事務所を置く加盟国によって採用された、1978 年 660EEC 並びに 1983 年 349EEC の命令 (Directive) の法律の条項に、従わなければならない。
- 2 EA が登録事務所を置く加盟国の法律の下で、1968 年 151EEC の命令第 3 条に規定されているような、公開要求に従わないならば、少なくとも EA は、登録事務所において一般に公開する年次決算関連文書を、作成しなければならない。この文書の謄本は、請求により交付しなければならない。この謄本の価格は、その必要な費用を超えてはならない。

(第 38 条 (会計監査)、第 39 条 (決算の公開) 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第 40 条 (監査のシステム)

加盟国の法律により、その法律に基づく全ての社団、NPO ないしは同種の組織が、法律で公認された外部団体が加わりその外部団体によって作られた特別な監査システムを設けることが要求されている場合は、1984 年 253EEC の命令の要請に合致した外部団体によることを条件に、それを実行することが、その EA に対して自動的に、要請される。

(第 41 条 (資金調達) 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第4章 解散、清算、破産並びに支払い停止

第42条（解散、破産等）

解散、清算、破産並びに支払い停止等に関しては、EAが登録事務所を置く加盟国の法律に従い設立された社団ないしはNPOに適用される法律条項、並びに総会の決議に係わる条項によって、EAは規制される

第43条（登録事務所のある加盟国の裁判所による解散）

- 1 正当な利害をもつ人ないしは当局の申請により、登録事務所のある加盟国の裁判所は、次の場合は、EAに対し解散を命じなければならない。

—EAの目的が不法であるか、その活動が登録事務所のある加盟国の公共の利益に反しているか、あるいはEAの非営利目的かつ反営利の性質の原則に違反していること。

—第3条第1項の条件が最早満たされないこと。

裁判所は、状況を改善するための時間を与えることができる。もしEAが与えられた時間内に改善できなかったときは、裁判所は解散を命じなければならない。

- 2 EAが第4条に規定されている要請に最早従うことができないときは、登録事務所のある加盟国は、一定の期間内にEAが状況を正常化するために従うべき、次の適当な措置をとることができる。

—登録事務所のある加盟国において、本社を再度設立すること。

—第5条に規定された手続き方法により、登録事務所を移転すること。

- 3 登録事務所のある加盟国は、第4条違反に関し、法的ないし他の適当な改善策を求めなければならない。その改善策は、前項の手続き上暫定的な効果がある。

- 4 第4条違反の状況にあるEAが、ある加盟国の領土内にその本社があり、そのEAが当局ないしは特定の利害関係者のイニシアティブで設立された場合は、その加盟国の当局は、直ちにそのEAが登録事務所を置く(各)加盟国に通知しなければならない。

第43a条（解散の公告）

追加の公告を要請する国内法の条項は別にして、解散(任意解散を含む)、清算、破産並び

に支払い停止手続き及び事業継続の決定については、第 8 条に従いその開始と終了が公告されなければならない。

(第 44 条 (清算) 理由は不明だが、削除されている。訳者注)

第 44a 条 (資産の分配)

純資産は、定款の定めた方法により、その定めがない場合は総会により、利益還元をしない原則に従って、分配されなければならない。この条項において純資産とは、債権者へ支払いをすべて終了し、会員に払い戻しを行った後の資産をいう。

第 45 条 (加盟国の法律下における社団ないしは NPO への転換)

- 1 EA は、登録事務所のある加盟国の法律に規制される、社団ないしは NPO へ転換することができる。登録後 2 年間が経過せず、あるいは最初の 2 回の年次決算が承認される以前は、転換の決定は行うことができない。
- 2 EA の社団ないしは NPO への転換は、解散ないしは新たな法人の創出とはならない。
- 3 理事会は、転換の暫定的条件、並びに転換の法律的・経済的側面を説明し正当化するとともに、会員と従業員にとっての意味付けを示す報告書を作成しなければならない。
- 4 転換の暫定的条件は、転換を決定することを議題とする総会開催の、少なくとも 1 カ月前に、それぞれの加盟国の法律に規定された方法で、公告されなければならない。
- 5 EA の総会は、転換の暫定的条件とともに、社団ないしは NPO の定款を承認しなければならない。総会の決定は、その国の法律の条項に従い、行われなければならない。

第 5 章 最終条項

第 46 条 (法令違反の対処方法)

- 1 加盟国は、この規則(Regulation)を有効に実施するために適当な条項を、作ることができる。
- 2 各加盟国は、この規則の実施に責任を負う当局を決定しなければならない。
- 3 特別の立法の存在しない加盟国は、この規則が適用されるべき非営利組織として、現存する社団を決定しなければならない。

第 46a 条 （規則の見直し）

この規則が施行された以降遅くとも 5 年で、欧州委員会は欧州理事会並びに欧州議会に、この規則の適用並びに必要な場合は修正の提案を提出しなければならない。

第 47 条 （施行）

この規則は、欧州共同体の公報誌にその開示が行われた 3 日後に有効となる。

この規則は、〇〇から施行される。

この規則は、すべての加盟国に対し、全面的かつ直接的に適用される。

（2002 年 10 月 11 日現在）

以上

(2003.9.28 現在)

ヨーロッパ財団センター 『欧州公益財団法人法』モデル法案

(財)公益法人協会
宮川 守久

今般、ヨーロッパ財団センターEU 委員会法制・税制研究チームが作成した『欧州公益財団法人法・モデル法案』のコピーを入手したので、以下概要を紹介する。内容としては、財団法人の立場を上手に纏め上げているので、今後の我国における公益法人制度改革論議においても大いに参考になると考える。

第1部 法制度

1. 公益財団法人(Public Benefit Foundation)の定義

- ①公益目的のために、永続的に留保された資産（基本財産の形式か否かに関係なく）および収入を有する独立して設立ならびに運営されている団体をいう。
- ②財団は、社員(Members)を有しない。
- ③財団は、寄附行為上に明示することにより、永続的若しくは期間限定により、設立可能である。
- ④財団の資産および如何なる収入も、公益目的の遂行に限定して(exclusively)振り向けられるものとする。どのような便益(Benefits)も、直接たると間接たるとを問わず、財団の醸出者、理事、幹部職員、従業員に分配してはならない。

2. 公益性(Public Benefit)

財団は、下記の条件を満たす場合に限り、公益性を有するものとみなされる。

- イ) 国内若しくは国際的レベルで、広汎に(at large)公共の利益(the public interest)に奉仕していること、および
- ロ) その設立目的には、下記の活動分野の一つにおける公共の利益の推進（それに限定される必要はないが）が含まれていること。

- ①芸術、文化、歴史的遺産の保存
- ②身体障害者の援助・保護
- ③難民・移民の援助
- ④公民権・人権(の擁護)
- ⑤消費者保護
- ⑥国際・国内の経済開発

- ⑦エコロジー、環境保護
- ⑧教育、訓練、啓発
- ⑨人種・異民族・宗教・障害、その他法律により禁止されている差別の排除
- ⑩健康もしくは衛生、医療
- ⑪人道的支援、災害救助
- ⑫ヨーロッパ、および（その他の）国際理解
- ⑬貧困の防止・救済
- ⑭青少年・児童の保護、ならびに支援
- ⑮知的障害者(Disadvantaged Individuals) の保護、ならびに支援
- ⑯動物愛護
- ⑰科学研究
- ⑱少数民族尊重の推進を含む、社会的統合
- ⑲社会・経済の発展
- ⑳社会福祉
- ㉑スポーツ、アマチュア競技
- ㉒その他時代に応じて公益性ありと判断された諸目的

3. 法人格(Legal Personality)

財団は、法人格を有するものとする。法人格は、登録機関(Registration Authority)に登録した日をもって取得するものとする。

4. 行為能力(Legal Capacity)

省略

5. 設立(Formation)

財団は、自然人、法人、または公共機関(Public Body)によって、公正証書、信託証書(Trust Deed)、もしくは遺言により、新設されるものとする。財団が公共機関によって新設された場合には、公共機関とは独立して運営管理されなければならない。

以下省略

6. 登録(Registration)

- ①財団のために登録機関が、指定もしくは新設されるものとする。
- ②登録機関は、法律の定めにより設立され、個別案件については、如何なる政府・準政府・その他公共機関からも独立して行動し、政治的な影響力から自由でなければならない。
- ③登録機関は、その職務として以下のことを行う。
 - (イ) 財団として登録する際に必要な書類・情報、その後の活動状況に関する資料などを公の記録(Public Records)として受理し、保管すること。また、要求された場合には、これらを一般による点検(Inspection)に供する手配を行うこと。
 - (ロ) 財団の登録を決定すること。
 - (ハ) その他、本法の要求する事項が厳守されるのを確実にすること。

- ① 登録機関に財団としての登録申請を行う際には、以下の書類が必要となる。
以下省略
- ② 登録機関は、申請者の目的が違法な(illegal)ものと思われる場合、または治安や公共の安全・犯罪の防止・健康の保護・他人の権利や自由の保護・公共の秩序維持のために、登録拒否が必要と思われる場合に限って、他の点では本法の要求する事項に合致している申請者の登録を拒絶することができるものとする。
- ③ 登録機関による決定は、前述④の情報とともに、官報(The Official Journal)もしくはこれに類するものに公表されるものとする。
- ④ 登録機関は、不当に遅滞することなく、各種の決定を下さなければならない。
- ⑤ 財団は、前述④の情報内容に変更がある場合には、登録機関に通知し、新しい内容の詳細は官報もしくはこれに類するものに公表されるものとする。

7. 寄附行為(Statutes)

- ① 財団の寄附行為には、最小限下記の事項が記載されていなければならない。
 - (イ) 財団の名称
 - (ロ) 公益目的の記述
 - (ハ) 財団の登録された事務所の住所
 - (ニ) 理事会(The Governing Board)メンバーの参加、追放、辞任に関する条件
 - (ホ) 理事会および理事の権利と義務
 - (ヘ) 財団の寄附行為改訂のための手続
 - (ト) 解散理由
 - (チ) 解散後の正味資産の分配(Distribution)
 - (リ) 理事会の会議招集や運営に関する適用ルール
- ② 財団の幹部職員、理事会メンバー、従業員の個人的もしくは営業上の利害と財団自身の利害との間における、現実もしくは可能性としての利害関係の衝突を回避するための規定がなければならない。

8. 財団関連の書類上に記載されるべき事項

省略

9. 理事会の責任(Responsibilities)

- ① 財団は、最低限3名のメンバーから構成された理事会を設けなければならない。
以下省略

10. 財団ならびに理事会メンバーの賠償責任(Liability)

- ① 財団の賠償責任は、その資産をもって限度とする。
- ② 理事会のメンバーは、その故意または重過失に基づく行為、もしくは義務の懈怠に関しては、財団ならびに第三者に対して個人的に損害賠償責任を負うものとする。
なお、これ以外に、損害賠償責任を負担することはない。

11. 透明性および説明責任

- ① 財団は、その全ての経理上の取引(Financial Transactions)に関して、完全かつ正確な記録を保存する義務があるものとする。
- ② 財団は、会計年度終了後12ヶ月以内に、完全かつ正確な毎年の財務諸表ならびに年次活動報告書を作成し、登録機関に提出する義務があるものとする。年次活動報告書は、受益者のプライバシーに関する権利に配慮した上で、分配された助成金(Grants)のリストを記載しなければならない。
- ③ xxx以上の年間収入(Revenues)、もしくはxxx以上の資産を有する財団は、その会計を職業的専門家に(professionally)監査させなければならない。

12. 監督(Supervision)

- ① 登録機関は、理事会が財団の寄附行為ならびに本法に則って常時行動することを確実なものにする義務を負うものとする。
- ② 登録機関が、財団の理事会が財団の寄附行為ならびに本法に則って行動していないと信ずる合理的な理由を有する場合には、前項の義務を履行するために、当該財団の問題点を調査する権限を有するものとする。
- ③ 以下に述べる証拠が存在する事案においては、登録機関は理事会が財団の寄附行為ならびに本法を遵守することを命令する権限を有するものとする。
 - (イ) 理事会が、財団の寄附行為ならびに本法に関連して不適切な(improperly)行動をとってきていること。
 - (ロ) さらに、登録機関による警告を理事会が拒絶していること。
- ④ 経理上の不適切な処理、重大な運営管理上の不適切な行為(Mismanagement)や不正行為(Abuse)に関する証拠に登録機関が気付いた場合には、登録機関は当該財団の状況を調査する独立した専門家(Independent Expert)を指名することができるものとする。
- ⑤ 前述②、④の調査の場合には、登録機関は、調査を効果的に実施する上で必要なあらゆる支援要員を提供できるよう手配することを、理事会および財団の幹部職員に対して命ずる権限を有するものとする。
- ⑥ 登録機関は、不適切な会計処理につき裁判所により刑事責任を認められた、理事会のいずれかのメンバーや財団の幹部職員の解任を要求する権限を有するものとする。
- ⑦ 登録機関が財団の資産が重大かつ緊急の危険に曝されていると思った場合には、事件が裁判所に持ち込まれるまでの期間につき、例外として、登録機関は一時的に財団の銀行口座を凍結することや、財団の資産を保護するためにその他の適当な緊急措置を講じる権限を有するものとする。
- ⑧ 当該財団が自らの問題点を適切に処理することは不可能だと登録機関が確信した場合には、理事会に代替して業務を行う独立の管財人(Independent Receiver)および管理職を任命することができる。この管財人および管理職の任命は、3カ月

以内に裁判所により再審査されなければならない。

- ⑥ 財団の目的が実現不可能となり、本法 13 条の目的変更の規定によっても修正不能な場合や、前述の第 6 条 5 項が適用される場合には、登録機関は、当該財団理事会の意見聴取を行った後に、当該財団の解散(Dissolution)を裁判所に提案することができる。

- ⑦ 本条項は、登録機関に財団の運営管理を行う権限を付与するものではない。

13. 目的の変更

- ① 理事会によって提案された如何なる公益目的の変更も、登録機関の同意を要するものとする。
- ② 細則(The Bylaws)の改正は、財団の目的に影響を与える限り、醸出者の意思に合致するものでなければならない。
- ③ 財団の目的が既に達成されているか、或いは達成することが困難な場合、もしくは当初の目的では財団の資産を使用する上で適切かつ効果的な方法を提供できなくなった場合に限って、当該目的を変更することができる。

14. 解散(Dissolution)

- ① 財団の使命(Aim)が既に達成されているか、或いは達成することが困難な場合、財団設立時に定められた存続期間が終了した場合、もしくは資産の全額を喪失する事態が生じた場合に限って、財団の理事会は財団の解散を決議することができる。理事会によって提案された解散については、登録機関の同意を要するものとする。
- ② 前述①による解散の場合、もしくは裁判所の同意に基づく、12 条 8 項による解散であって、債権者(Creditors)が全額弁済された場合には、財団の残余財産は当該財団が新設された際の公益目的に最も近似した公益目的のために費消されるものとする。

15. 裁判所への異議申立て(Appeal)

登録機関による全ての決定につき、裁判所に対する異議申立てが可能なものとする。

第2部 税制

16. 適格財団と支出(Qualifying Foundation and Expenditure)

- ① 本法において、「適格財団」(Qualifying Foundation)とは、この法律の規定により公益目的のために設立された全ての財団を指す。
- ② 本法において、「適格支出」(Qualifying Expenditure)とは、適格財団によって課税期間内に居住国もしくは海外において行われた公益目的のための支出を指す。

17. 所得税(Income Tax)

前条の条件により、適格財団は、例えその収入の内の妥当な部分が基本財産への繰り入れられたり、公益目的の持続的な遂行の必要上妥当な準備金として積み立てられる場合で

も、全てのヨーロッパ連合加盟国において、その適格支出につき所得税の適用を除外(exempt)されるものとする。適格財団は、下記の項目について、全てのヨーロッパ連合加盟国において、所得税課税を免除される(relieved)ものとする。

- (イ) 一般収入(General Income)：寄付金・助成金・遺言書・公益目的の遂行に際して提供するサービスの対価など形式の如何を問わず、個人寄付者・会社・政府・その他の公共機関を含む一切の合法的な源泉からの収入
- (ロ) 利息、利子配当、キャピタルゲイン：財団の資産に対する利息、および保有する一切の利子・年金・配当・株式などに関連する収入
- (ハ) 不動産収入：土地に関する権利や利害関係に基づく賃借料、その他の受領金から生じる収入
- (二) 営業収入(Trade or Business Income)：営業活動から生じる収入は、当該収益は財団の公益目的に限って使用されること、また当該営業活動が財団の本来目的(Primary Purpose)を実際に達成する過程で行われることを前提条件としている。

18. キャピタルゲイン

適格財団は、如何なる資産の現金化(Realisation)についても、その現金化から生じる収入が財団の目的のために再投資されるか、あるいは前述の16条2項に該当する支出となることを前提条件として、全てのヨーロッパ連合加盟国において、キャピタルゲイン税の適用を除外(exempt)されるものとする。

19. 不動産税

- ① 適格財団は、不動産の価格および売却に関連した各種の税金について、関係当局の裁量が適用される場合を除き、全てのヨーロッパ連合加盟国において、適用を除外されるものとする。
- ② 主務官庁(Competent Authorities)は、登録財団について地方税による不動産税の適用を除外する権限を有するものとする。

20. ヨーロッパ連合域内における国内・その他の財団に対する寄付

- ① EU 域内に本拠を置く適格財団に対する個人寄付については、個人所得から寄付額を控除する権利が認められるものとする。
- ② EU 域内に本拠を置く適格財団に対する会社およびその他の法人(Corporate Bodies)の寄付については、法人所得から寄付額を控除する権利が認められるものとする。

21. ヨーロッパ連合域外の財団に対する寄付

- ① 公益目的の遂行に限られた外国の財団に対する個人寄付については、当該財団が公益目的を遂行していることを証明するために寄付者が妥当な方法をとった場合に限り、個人所得から寄付額を控除する権利が認められるものとする。
- ② 公益目的の遂行に限られた外国の財団に対する会社およびその他の法人の寄付については、当該財団が公益目的を遂行していることを証明するために寄付者が妥当な方法をとった場合に限り、法人所得から寄付額を控除する権利が認められるものとする。

22. 受益者(Beneficiaries)

- ① 適格財団から助成金、その他の便益を受け取った個人の受益者は、受領した助成金、その他の便益につき、課税されないものとする。
- ② 受益者としての公益団体(Public Benefit Organisations)は、適格財団から受け取る助成金や寄付金につき、一切非課税でなければならない。

(了)

＜ヒアリング団体ウェブサイト一覧＞

- ヨーロッパ財団センター (European Foundation Centre : EFC)
<http://www.efc.be>
- ヨーロッパ非営利団体協議会 (European Council for Non-Profit Organisations : CEDAG)
<http://cedag-eu.org>
- ボードワン国王記念財団 (The King Baudouin Foundation)
<http://www.kbs-frb.be>
- ロバート・ボッシュ財団 (The Robert Bosch Stiftung GmbH)
<http://www.bosch-stiftung.de>
- メセナタ市民社会研究所 (Maecenata Institute for Philanthropy and Civil Society)
<http://www.maecenata.de>
- ベルリン社会研究学術センター (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung : WZB)
<http://www.wz-berlin.de>
- 自由社会福祉全国連合会 (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege)
<http://www.bagfw.de>
- 市民社会全国ネットワーク (Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement :BBE)
<http://www.b-b-e.de>
- 積極的市民 (Aktive Bürgerschaft e.V.)
<http://www.aktive-buergerschaft.de>
- ドイツ議会 (German Bundestag)
<http://www.bundestag.de>
- カリタス・ドイッチュラント (Caritas Deutschland)
<http://www.caritas.de>
- ドイツ社会問題中央研究所 (Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen :DZI)
<http://www.dzi.de>
- ヨーロッパ非営利法人法センター (The European Center Not-for-Profit Law :ECNL)
<http://www.ecnl.org>
- 非営利情報・研修センター (Nonprofit Information and Training Centre Foundation : NIOK)
<http://www.nonprofit.hu>, <http://www.niok.hu>

ヨーロッパ非営利団体調査ミッション 報告書

平成 19 年 6 月 30 日 発行

発行者／財団法人 公益法人協会

東京都文京区本駒込 2 丁目 27 番 15 号 〒113-0021

TEL 03-3945-1017 FAX 03-3945-1267

URL <http://www.kohokyo.or.jp/>

印刷／ヨシダ印刷株式会社

©財団法人公益法人協会 2007 Printed in Japan

