

一億総活躍社会の実現に不可欠な共助社会の担い手としての NPO・NGO活動の更なる活性化に向けた提言

平成 28 年 4 月
自由民主党
公益法人・NPO 等特別委員会

自公政権の下で、NPO 関連施策を着実に拡充する中、今回、当特別委員会が実施したヒアリング（党本部 5 回、地方ヒアリング 4 回）において出された課題について整理した。

一億総活躍社会を実現するためには、共助の観点で地域住民や地縁団体、様々な分野の団体の活動が広がり、一人ひとりがそれぞれの生きがいを持って、充実した生活ができる共助社会づくりを進めていくことが不可欠である。この共助社会の実現のためには、多様な主体が共に助け合い、支え合い、社会の様々な課題を解決していく動きが広がっていくことが重要であるが、地域社会においては NPO が、国際社会においては NGO が、行政の手の届かない所をきめ細かな対応でカバーしており、NPO・NGO は共助社会や一億総活躍社会を担う重要な存在となっている。また、地域経済の観点からは、NPO・NGO は雇用の受け皿ともなっており、その持続的な活動や発展のためには、一定の対価でサービスを提供すること等により継続的に収益を確保していくことが必要である。

国・地方の財政制約が強まる中で、共助社会づくりを通じ、民間の資金、知恵、技術によりイノベーションを創出し、複雑化・多様化する世の中の様々な課題を解決する仕組みを構築する必要がある。

また、大胆な金融緩和が行われている中、民間に滞留した資金を社会的課題の解決につなげていく必要がある。

本提言は、一億総活躍社会の実現に向けて大きな役割を担う NPO・NGO 活動の更なる発展に向けた当面の課題をまとめたものである。

我が党としては、今後とも地方でのヒアリングも含め、現場で活躍する NPO・NGO 等との意見交換を継続し、政策立案に反映させていくものである。

1. 寄附文化の醸成とボランティア参加者の拡大に向けた取組の更なる推進（寄附教育の推進や公益信託を活かした社会還元促進等）

(1) 我が国においては、地域の祭事や町内会活動などにおいては寄附への理解や文化が定着しているものの、慈善活動なども含めた個人寄附全体の総額は、米国の30分の1程度と寄附先進国である米国等に比べ低い水準となっている。2020年のオリンピック・パラリンピック東京大会は、我が国においても幅広く寄附文化を定着させるとともにボランティア活動を活発化させる重要な機会であり、この機に寄附文化醸成とボランティア参加者の拡大に向けた取組をさらに進め、一人ひとりが自らできる範囲で社会貢献を行い、共に助け合い、支え合う社会づくりを推進していくべきである。

(2) 寄附文化の醸成のためには、寄附の意義や必要性について地域住民が理解を深めていかなければならず、子供たちから高齢者まで、それぞれのライフステージに合った寄附教育を行うことにより、自身の寄附が課題解決に寄与したという成功体験を得られるような環境が構築されることが望ましい。

そのためには、まずは教育現場における寄附教育の推進が重要であり、キャリア教育を進める一環でNPOの活動などに対する理解を深めつつ、多様な価値観に基づき社会貢献の達成感を得るための寄附教育を推進すべきである¹。あらかじめ提示された団体に寄附することが前提とされ、自ら主体的に寄附先を選択できないような寄附は避けるべきである。

(3) NPOに従事する人々も、無償のボランティア活動のみをしているのは、事業の継続性がない。NPOが持続的な活動を行っていくためには、一定の対価でサービスを提供することなどにより、NPOで働く人が正当な報酬を得ることが大事であり、そのことへの理解を広げていくべきである²。ちなみに、労働力人口に占める非営利セクター就業者の割合は、日本の3.2%に対して、米国では6.3%と重要な雇

用の受け皿となっているが、この背景には、しかるべき報酬を得て働く場として機能していることがある。

- (4) 先行して実施された公益法人制度改革の趣旨を踏まえつつ所要の見直しを行うこととされている公益信託制度³の抜本改正に向けた取組を進めるべきである。さらに、個人の資産の社会還元を民間の公益活動に活用するため、信託の委託者である寄附者が寄附するNPO法人等を指定することができる特定寄附信託⁴の活用促進のための制度改革や税制優遇措置の拡充を検討すべきである。
- (5) こうした取組を推進するに当たっては、寄附や信託を受ける団体の信頼性向上が不可欠であり、NPO自身が活動の成果や会計の明確化など適切な情報公開に一層取り組むとともに、第三者によるNPOの活動や組織の評価についても充実すべきである⁵。その際、NPO法人会計基準の普及に向けた取組を促進することが重要である⁶。

2. 社会的インパクト投資や成功した起業家による社会的活動（ベンチャー・フィランソロピー）の促進等

財政制約が強まる中、複雑化・多様化する社会的課題を解決するためには、行政の対応のみでは限界があり、共助の観点から民間の人材、資金、技術を活用していくことが不可欠である。こうした観点に立ち、民間の資金を活用して、社会的課題を解決するために、社会的インパクト投資や成功した起業家による社会的活動（ベンチャー・フィランソロピー）促進のための環境整備を進めていくべきである。

(1) 社会的成果（インパクト）評価⁷の推進等

社会的課題解決に意欲的に取り組む団体の活動が適切に評価され、成果志向の事業遂行を促進する社会的成果（インパクト）評価の普及を推進するとともに、社会的企業の認証制度⁸の導入を検討する。

(2) 成果報酬型契約(ソーシャルインパクトボンド⁹)の導入促進

英国や米国等において、民間の資金やノウハウを活用し、社会的課題解決と行政の効率化を図るソーシャルインパクトボンド(参考1参照)の仕組みが活用されており、我が国においても経済産業省や厚生労働省、民間団体によって実証実験や検討が行われているが、その導入や普及に向けた検討を更に進めるべきである。

(3) 成功した起業家による社会的活動(ベンチャー・フィランソロピー)の推進等

成長性の高い非営利組織や社会的企業に対し中長期にわたり資金提供と経営支援を行うことで事業の成長を促し、社会課題解決を加速させる、成功した起業家による社会的活動(ベンチャー・フィランソロピー)を推進する。

また、イノベーションをもたらす源泉となる人材を育成する観点から、社会的課題解決の担い手である社会起業家を顕彰する取組を充実することも重要である¹⁰。

なお、米国の Private Foundation¹¹の仕組みなどについても研究を進めるべきである。

3. NPOの組織基盤強化、人材育成のための中間支援組織の育成

ボランティア、寄附の受け入れ、ビジョン・事業計画の策定、資金調達、会計の支援など NPO の組織基盤強化、人材育成を支援することが重要であるが、そのためにもまずは、NPO を支援する「中間支援組織」の組織強化や人材育成を図るべきである。

4. 国家公務員のNPO法人への派遣促進等

(1) 官民人事交流法の施行により、民間企業と国の機関との人事交流は進んでいるが、NPO 法人と国の機関との交流も必要である。NPO 法人の活動への理解を深め、現場の分かる公務員を養成するため、国家公務員の NPO 法人での研修などを促進すべきである¹²。一方、

NPO の側の人材育成の視点からは、NPO 職員を各府省庁に派遣し、研修を受ける機会を拡充すべきである¹³。

- (2) 地方自治体が行う事業においても、市民活動と行政とが互いにその長所を認め合い、適切なパートナーシップの関係を築き、協働の取組を推進していくことが求められる。このため、成果報酬型契約（ソーシャルインパクトボンド）などの手法も取り入れつつ、地方自治体と NPO の協働の取組を広げるとともに¹⁴、NPO との意見交換の場をさらに充実させることで、自治体職員の NPO に対する理解を深めていくことが重要である。こうした取組を通じ、NPO の活動の安定化・持続性につながっていくものと考えられる。

5 . 更なる税制改正への取組

(1) 認定 N P O 法人の消費税負担の軽減

認定 NPO 法人が自らの努力で獲得した寄附金・会費等は、消費税制上は「特定収入」とされ、これにより賄われる課税仕入れ等の消費税額は仕入れ税額控除の対象から除外され、寄附金等が多い団体ほど消費税負担が増える仕組みとなっている。公益法人については一定の場合には特定収入から除外する措置が平成 25 年度の税制改正で導入されているが、認定 NPO 法人についても、一定の場合には「仕入れ控除税額」の調整計算対象から除外すべきである。

(2) 遺贈・贈与の促進

高齢化の進展、寄附意識の変化等から、我が国において遺贈や贈与は個人資産の社会還元の仕事みとして大きなポテンシャルを有しており、自らの努力により構築した財産を自らの意志により社会貢献活動に役立てることができる機会が充実することが必要である。

このため、遺贈希望者だけでなく、弁護士、公認会計士、司法書士、税理士、行政書士、金融機関等の専門家や民間非営利団体に対し、遺贈に関する理解や、遺贈の際に寄附財産の取得時からの値上がり益に

課される「みなし譲渡所得税」の非課税措置についての理解を広げるための取組を進めるべきである。

その際、土地・建物の財産の贈与・遺贈を受けた公益法人、NPO 法人が「みなし譲渡所得税」を支払うことができることについても検討に値する。

6 . N G O の活動への支援の拡充

(1) 持続可能な開発目標 (S D G s) の推進

昨年国連で採択された「持続可能な開発目標 (SDGs : Sustainable Development Goals)」は、国内においても推進すべき重要な目標であり、関係省庁一体となった推進体制を構築すべきである。

(2) 官・民・N G O との連携強化とN G O 支援の拡充

途上国における開発援助や人道支援の専門家集団としての N G O ・ N P O を、国際協力を行う上での必要不可欠な「戦略的パートナー」として位置付け、その経験や知見を政府の政策立案等にも有効に活用するとともに、N G O の組織基盤強化に資する間接経費支援の拡充や、調査提言 N G O ・ ネットワーキング N G O に対する支援をさらに拡充すべきである (参考 2 参照) 。

7 . 議員立法 (N P O 法改正、休眠預金活用法案) の早期成立

超党派の議員連盟において議論が進められ、N P O 法の改正案が取りまとめられようとしている。N P O 法人の設立円滑化や負担軽減を図るため、 認証申請時の添付書類の縦覧期間の短縮 (2 か月から 1 か月) 貸借対照表を登記事項から一般社団法人・一般財団法人並みの公告事項への変更、 犯罪による収益の移転防止に関する法律の施行等でマネーロンダリング対策が講じられていることを踏まえ、認定 N P O 法人の海外送金の事後届出制への一本化、 「仮認定」N P O 法人から「特例認定」N P O 法人への名称変更、 マネーロンダリング、テロ資金対策に関する FATF¹⁵勧告を踏まえた事業報告等の備置期間

の延長（３年間から５年間）等を内容とする NPO 法の改正案を早期に国会に提出し、成立を図るべきである。

また、英国等で社会的課題の解決のために活用されている休眠預金等について、我が国でも、民間公益活動（子ども及び若者の支援、日常生活等を営む上で困難を有する者の支援、地域活性化等の支援の３分野に係る活動）の促進に活用する休眠預金活用法案を早期に国会に提出し、成立を図るべきである。

なお、中長期的な課題として、現在細分化されている民間非営利法人の法人格の一本化についても検討が必要である。

以上

【参考】本文脚注

- 1 現状では、寄附を集めるという活動はしていても、寄附する団体はすでに学校やPTA等で決めてしまっているケースが大半であり、子ども達が自ら身の回りの社会課題を見つけて、寄附する先の団体を自ら決める機会がほとんどない。そのため、子どもたちにとっての「寄附」の経験が達成感を味わうことがなく、「寄附してよかった」という成功体験につながっていない現状がある。
- 2 無償の公益的な活動であるボランティア活動と異なり、民間非営利活動とは、営利を目的としない民間活動である。すなわち、利益を分配する営利活動と異なり、民間非営利活動は、利益を分配せず、事業の実施にあてられる。
- 3 公益活動のために自らの財産を提供しようとする個人や利益の一部を社会に還元しようとする企業等が自らの財産を信託銀行等に信託し、信託銀行等が定められた公益目的に従い、その財産を管理・運用する制度。平成18年の旧信託法の全面見直しの際、衆・参両院の附帯決議において、「公益信託制度については、公益法人と社会的に同様の機能を営むものであることにかんがみ、先行して行われた公益法人制度改革の趣旨を踏まえつつ、公益法人制度と整合性のとれた制度とする観点から、遅滞なく、所要の見直しを行うこと。」とされている。
- 4 信託銀行等と契約した認定NPO法人、公益法人等のうち、委託者である寄附者が指定したNPO法人等に信託された金銭を運用益とともに寄附し、公益のために活用する信託。公益信託と異なり、寄附するNPO法人等を指定することができること等の特色がある。
- 5 民間公益団体（NPO、一般社団法人、一般財団法人など）及びこれら団体が実施する公益活動に関する情報公開の推進や評価・認証を行う機関として、「非営利組織評価センター」が本年4月に新たに一般財団法人として発足した。
- 6 「NPO法人会計基準」とは、2010年に策定されたNPO法人が正確で比較可能な会計報告書を作成するための統一的なルールである。NPO法では、認証制の採用など所轄庁の関与を少なくする代わりに、NPO法人が積極的に情報公開を行い、それを市民が監視するように規定されている。同会計基準は、全国各地のNPO支援センターからなる「NPO法人会計基準協議会」を主体に、会計専門家、学識有識者、助成財団、金融機関など民間が主体となって策定されている。
- 7 事業や活動の結果として生じた社会的、環境的な「成果」を定量的・定性的に把握し、当該事業や活動について価値判断を加える試み。これまでの非営利事業に対する評価では、例えば、イベントに何人参加したかなど「アウトプット」の評価に止まることが多いが、社会的成果（インパクト）の評価は「事業によってどのような変化がもたらされたか」という点まで踏み込んで評価を行うもの。

8 企業の社会性認証の仕組みとしては、米国の民間非営利組織 B Lab が行っている B Corp (ベネフィットコーポレーション) 認証の取組がある。B Lab では、独自指標を通じて、各企業が「社会や環境によりよい企業活動を行うことを表明し、行動する会社」であることを証明するための評価を行っており、現時点で 48 か国の 1,686 団体が B Corp の認証を受けている。

9 従来行政が行ってきた社会政策を NPO 等の主体が民間投資家からの出資を得た資金で実施。その社会的成果は定量的に評価され、成果が上がれば行政が投資家にプレミアムを付けて償還する。欧米を中心に導入が進められており、例えば英国では受刑者の再犯防止の取組、若者の就労支援などにおいて導入に向けた取組が進められている。

10 本年度より、日本財団が、新たな発想と明確なビジョンで、セクターを越えたチームを組成し、社会課題の解決に向けて失敗を恐れずに活動を推進していくリーダーを「ソーシャルイノベーター」と名付け表彰するとともに、複数年度にわたり、資金を提供して支援する取組を開始する。

また、社会起業(ソーシャル・アントレプレナーシップ)という概念の生みの親であるビル・ドレイトン氏が 1980 年に創設した、社会起業家を支援する世界的なネットワーク組織である「アショカ(ASHOKA)」は、既存の枠組みを超えた発想で、深刻な社会問題に対する独創的な解決方法を提示し、社会に構造的な変革を起こす社会起業家を、チェンジ・メーカーとして支援している。これまでに支援した社会起業家は約 3,000 人、世界約 80 カ国に及ぶと言われており、2011 年に、東アジア最初の拠点として、アショカ・ジャパンが設立された。アショカでは、彼らの生活をサポートする「アショカ・フェロー」という制度を設けており、フェローに認定されれば、生活費の援助、法律相談、ビジネスコンサルティングなどのサービスを受けられる。また、各国のフェローと連携して新しい活動を始めることも可能だ。フェローたちのアイデアは、5 年以内にその 56% が各国政府の政策に影響を与え、社会変革に貢献しているといわれている。アショカの活動のキーワードは「Everyone A Changemaker」。つまり、誰もが変化を生み出せる人だということだ。社会に不満があり、何かを変えたいと思うのなら、まずは身近にある問題から取り組んでみよう。あきらめずに努力していればきっと、同じような気持ちを持った仲間に出会えるはず。人と人が会うことで社会は変わっていく。この世界を変えるきっかけは、あなた自身だ。

11 政府とは関係を持たない独立した (self-governed) 公益的な非営利組織で、個人や家族又は企業など、通常は単一の資金源により設立される。税法上の優遇措置の対象となるため、税法上の規制は厳しく、保有資産の市場価値の 5% 相当を毎年度活動のために支出することが義務付けられている (ペイアウト・ルール)。

-
- 12 オリンピック・パラリンピックの組織委員会や法科大学院等への国家公務員の派遣においては、法律で別途、給与等を措置されている例がある。
- 13 現在、復興庁や内閣府等で NPO 職員の受け入れが行われている。
- 14 例えば、横浜市では、市民と行政の協働を推進するための「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」や「横浜市市民活動推進条例」を制定している。基本方針では、協働の原則として、対等の原則（市民活動と行政は対等の立場に立つこと）、自主性尊重の原則（市民活動が自主的に行われることを尊重すること）、自立化の原則（市民活動が自立化する方向で協働をすすめること）、相互理解の原則（市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと）、目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）、公開の原則（市民活動と行政の関係が公開されていること）を掲げている。
- 15 Financial Action Task Force：マネーロンダリング、テロ資金対策の国際基準づくりを行うための多国間の枠組みとして、1989年に設立された金融活動作業部会（本部：パリ）。国際基準（FATF 勧告）として 40 の勧告を行い、加盟国間で相互審査、フォローアップを行っている。

【参考】

公益法人・NPO等特別委員会 ヒアリング開催概要

党本部でのヒアリング

	日時	出席団体等
第1回	平成28年2月18日(木) 10時～	(認定)日本NPOセンター (特活)国際協力NGOセンター(JANIC) NPOの法制度等改革推進会議
第2回	平成28年2月25日(木) 10時～	(一財)ジャパングビング (仮認定)エティック 新公益連盟
第3回	平成28年3月1日(火) 10時～	(特活)日本ファンドレイジング協会 慶應義塾大学大学院特任助教 伊藤健氏 (一社)非営利組織評価センター
第4回	平成28年3月31日(木) 8時～	(認定)日本NPOセンター (認定)難民支援協会 (認定)ジャパン・プラットホーム (公財)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
第5回	平成28年4月14日(木) 10時30分～	(一社)新経済連盟

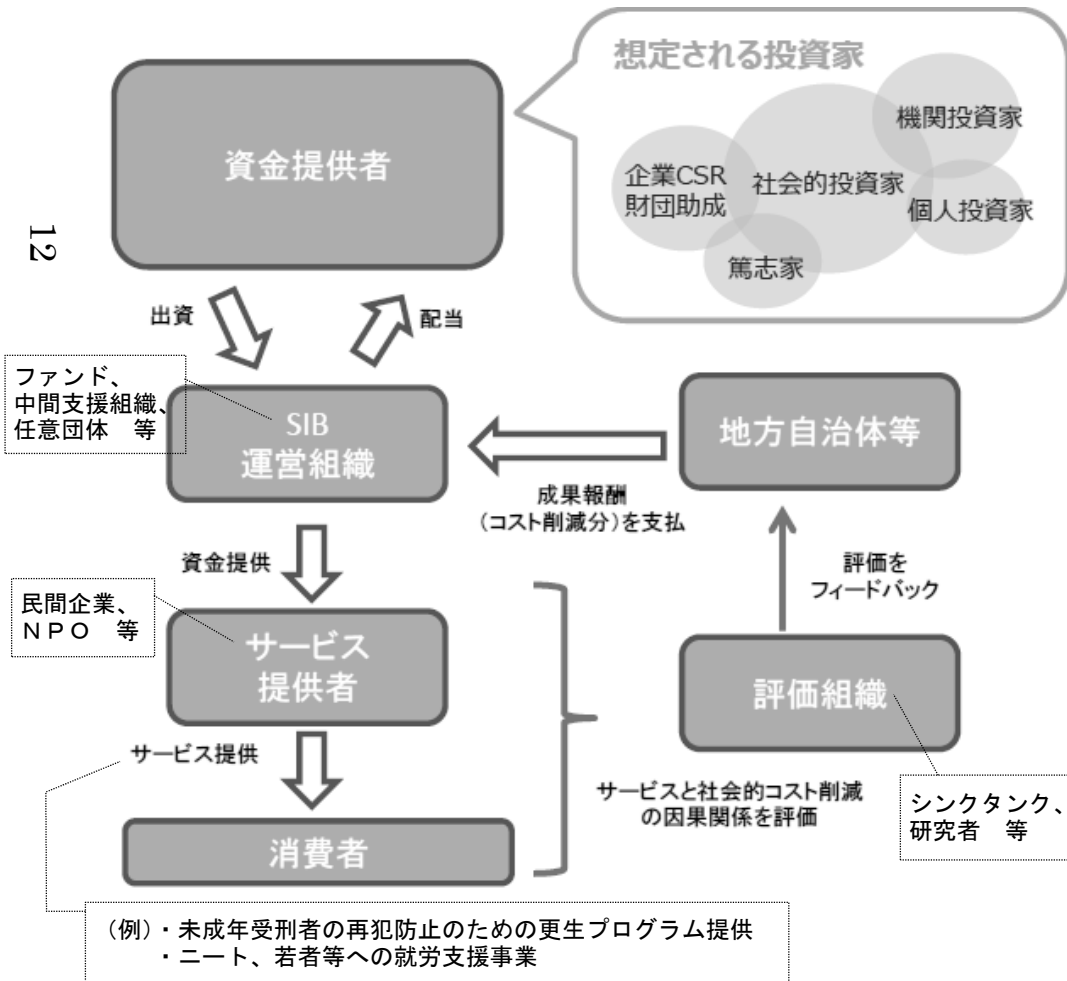
地方でのヒアリング

	日時	場所	参加団体等
第1回	平成28年3月6日(日) 16時～	札幌市	(特活)北海道NPOサポートセンター等 計 36 団体、38 名
第2回	平成28年4月2日(土) 15時～	福岡市	(特活)ふくおかNPOセンター等 計 25 団体、29 名
第3回	平成28年4月16日(土) 10時～	仙台市	(認定)杜の伝言板ゆるるる等 計 39 団体、40 名
第4回	平成28年4月23日(土) 16時～	神戸市	(認定)市民活動センター神戸等 計 45 団体、46 名

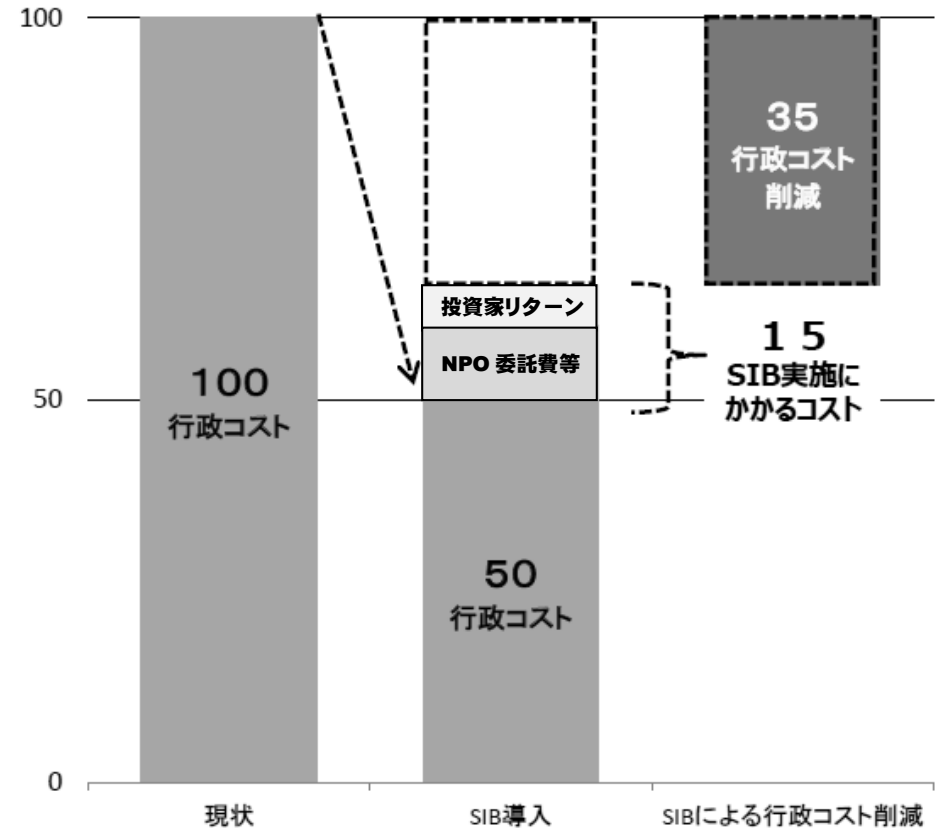
ソーシャルインパクトボンド（SIB）とは【参考1】

- SIBとは、民間資金を活用して革新的な社会課題解決型の事業を実施し、その事業成果（社会的コストの効率化部分）を支払の原資とするもの。
- 既にニューヨーク市等では、民間事業者が取り組む活動の社会的インパクト（行政コスト削減等）を数値化し、自治体等がその成果報酬を支払うSIBの導入が図られ、民間資金の活用が進んでいる。

<SIBの一般的なスキーム>



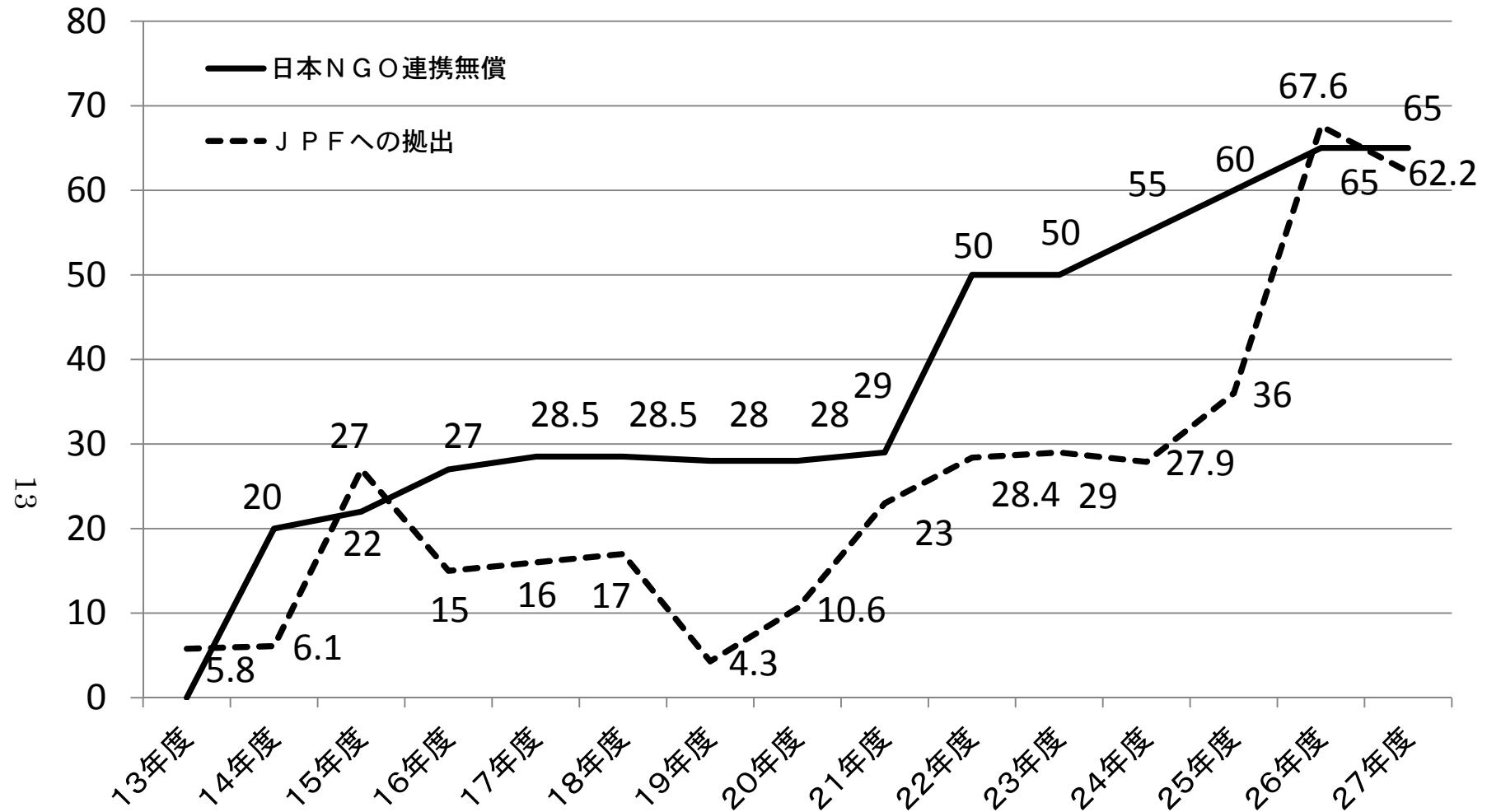
<SIBによる行政コスト削減イメージ>



【参考2】

(単位: 億円)

日本NGO連携無償及びジャパン・プラットフォーム(JPF)予算の推移



注1. JPFへの拠出は日本NGO連携無償予算の内数(補正予算分を除く)。

注2. JPFへの拠出(13年度)は、当初予算5.8億円。

JPFへの拠出(15年度)は、当初予算10億円、補正予算17億円(イラク復興支援)。

JPFへの拠出(21年度)は、当初予算13億円、補正予算10億円(南部スーダン人道支援)。

JPFへの拠出(23年度)は、当初予算23億円、補正予算5億円(アフリカの角支援)、補正予算(震災対応:補助金)。

JPFへの拠出(24年度)は、当初予算22.9億円、補正予算5億円(シリア難民支援)を含む。

JPFへの拠出(25年度)は、当初予算23.4億円、補正予算12.6億円(シリア難民支援)。

JPFへの拠出(26年度)は、当初予算22.1億円、補正予算45.5億円(シリア難民支援、イラク国内避難民支援、南スーダン緊急支援、ガザ人道支援)。

JPFへの拠出(27年度)は、当初予算20億円、補正予算42.2億円(イラク・シリア人道支援、ガザ人道支援、イエメン人道支援)。

注3. JICA草の根技術協力(21年度)は、補正予算による10.3億円(経済危機対応)を含む。