

全国隣保館連絡協議会の法人化について (報 告)

1996（平成8）年度、全隣協常任理事会から「全隣協法人化」について、その是非を含めて研究、検討するよう依頼された。以降2年にわたり、法人化にむけての手順やメリット・デメリットを現在の全隣協活動とてらし、また、将来の展望も見据えて検討してきた。

この間、法人化までの具体的な事務手続きと併せ、設立後の運営状況を想定するとともに、極めて全隣協に近い組織的性格を持つ、(社)全国児童館連合会の運営実態にふれながら研究してきた。

一方、平成10年3月には、NPO法（特定非営利活動促進法）の成立という新たな要素も加わった。これまで全隣協法人化の唯一の受け皿は、民法に定める公益法人（社団）であったが、こと法人化のみを考えるなら、新たな途でもある。

これらの状況をふまえ、依頼された「全隣協法人化」について別紙のとおり報告書としてまとめた。

もとより本報告は、公益法人（社団）化に関して、認識しておくべき基本的事項と諸課題を研究・検討した結果、導き出された個人的な見解である。従って、主に法人化のウエイト（ねらい）をどこに置くかによって、その結論もまた変わったものとなることもあり得ることも付言しておく。

全隣協常任理事会におかれては、本報告をもとにさらに組織討議を深め、しかるべき結論を求められるよう期待するものである。

1999年 3 月

全国隣保館連絡協議会
会長 上野 茂 殿

全国隣保館連絡協議会
顧問 中尾 由喜雄

1. はじめに

全隣協法人化については、過去幾度かその是非が話題になっていたが、正式に組織検討が提議されたのは、1996【平成8】年度の通常総会であった。その趣旨は、「今や970館の隣保館すべてが加盟する大組織であり、対外的にも団体としての位置付けの明確化が必要ではないか」ということである。これを受けて、その後さらに法人化に向けての情勢分析と動機、目的について次のとおり整理した。

- ①1997【平成9】年度から隣保館が、第二種社会福祉事業を行う施設として制度改正され、福祉と人権のまちづくりの拠点として位置付けられるとともに、一層の社会貢献が求められている。
- ②全国の同和地区の隣保館すべてが加盟する大組織となっており、今後さらに、民間の隣保館、生活館などを含めた組織として発展することが考えられる。
- ③これらの情勢や社会的要請の中で、内部運営・外部関係において団体的性格をより明確にする時期となっている。
- ④永続的組織として、役員・事務局体制の強化が必要である。
- ⑤法人に移行することで、国や地方自治体、各種財団からの補助金が受けやすい。
- ⑥会費・補助金収入以外の事業収入を増やすことで、自己財源の確保が見込まれる。

2. 現在の全隣協の団体的性格

団体は法人と非法人に分類できる。法人とは、法律的权利義務を有する団体を指し、それぞれの法律で、設立から経営（運営）・解散等について細かく定められている。民法上の法人として、公益法人（社団法人、財団法人）がある。商法上では、合名会社や合資会社、株式会社があり、有限会社法上では、有限会社がある。また、これらと国・地方公共団体を除き、特別法により存在を認められる法人に特別法人がある。医療法人・学校法人・社会福祉法人・宗教法人・協同組合・健康保険組合・監査法人等がそれである。なお、特別法人のうち、「法律により直接に設立される法人または特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人」（総務庁設置法4条11号）を、「特殊法人」と呼び、公団・事業団・公庫・特殊会社などがある。特殊法人は、事務・事業の効率的な遂行等の見地から、国から独立した法人格を与えられているが、行政主体としての性格を有し、国の事務を遂行すべき機関として設立した団体であって、国家賠償法上の「公共団体」たる性格を有するとされる。

現在の全隣協は、非法人である。非法人は、法律的权利義務を有しない団体を指すが、「法人格なき団体」と、それ以外の「任意団体」とに大別される。

「法人格なき団体」は、（権利能力なき社団・財団）とも呼ばれ、その設立に関する法の規定はないが、独立の主体として数多く存在し、社会的、文化的、経済的方面において重要な役割を果しているため、その存在を前提として、社会的に相当程度において、私法上の法主体性が認められている。

「法人格なき社団」と「法人格なき財団」の違いは、社団は、人の組織的活動が中心であり、財団は、目的財産が中心であり、それぞれ団体の性質が異なる。

「法人格なき社団（財団）」の成立要件は、これまでの判例からその要素として挙げられていたものは、

- ①対内的独立性（構成員およびその資格得喪の明確、団体の構成員からの独立等）
- ②財産的独立性（団体独自の財産の存在等）
- ③対外的独立性（代表者の定め、現実に代表者が行動しているか等）
- ④内部組織性（組織運営、財産管理の規約の定め、総会による構成員の意思の反映等）

に大別され、これらの要件を具備すれば社団として認定され、当事者能力も認められる。

すなわち、「法人格なき団体」として認められるためには、規約を持ち、団体の構成、意思決定の方法、運営方法、財産管理方法等が定められていて、独立した社会的存在として活動をしている、と評価されるものでなければならない。

全隣協は、こうした要件をすべて満たしており、「法人格なき団体—（権利能力なき社団）」と定義することができる。

「法人格なき団体」が発生する理由として、

- 第一に、法人化する途があり、法人格取得の要件を備えているのに、何らかの理由で法人化を選ばない場合、
- 第二は、法人化する途はあるが、設立基準に適合しない等の理由により、設立要件を欠く場合、
- 第三は、法人化の途がない場合である。

全隣協の法人化を検討するにあたっては、以上のいずれのケースを選択あるいは該当するのかを、明確にする事が求められる。

次に、「法人格なき団体」の運営は、公序良俗に反しない限り当該団体に委ねられ、内部の運営は、民法上の法人（公益法人）に関する規定が準用される。また、外部関係は、民法の準用はできないが、實際上、法人格を認めたと同様の効果を導くための努力がされ、相当程度において、私法上の法主体性が認められるに至っている。このことを前提に、メリット・デメリットを検討する必要がある。

3. 法人の種別と設立要件

前述したように、既に、全隣協は社会的実態として「法人格なき団体（権利能力なき社団）」として存在しているが、法人化する場合の種別は、民法上の公益法人となる。

なお、NPO法（特定非営利活動促進法）については、後述する。

公益法人の設立要件として、民法（第34条）では、次の四点をあげている。

(1) 公益性

「公益」とは、広く社会全般の利益、あるいは不特定多数の者の利益を意味し、その例示として「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸」を挙げているが、この他にも、環境保全や、国際交流、まちづくりなど公益性を有する目的は数多くある。公益とは何かを定義した法律の規定はないが、1996年9月20日の閣議決定による「公益法人の設立許可および指導監督基準」（以下「基準」という）【資料 ①】では、「積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とするもので、①同窓会、同好会等構成員相互の親睦、連絡、意見交換等を主たる目的とするもの、②特定団体の構成員または特定職域の者のみを対象とする福利厚生、相互救済等を目的とするもの、③後援会等特定個人の精神的、経済的支援を目的とするもの、は適当でない」としている。

(2) 非営利性

構成員の経済的利益を図ったり、団体の利益を構成員に分配しないことを意味し、非営利性と収益事業を行うことは相反することではない。収益事業の収入を公益事業に使うなら営利目的といえず、「基準」では、公益法人は積極的に公益事業を行うのが筋であり、収益事業は全体事業の二分の一以下にとどめ、さらに収益事業の収入の二分の一以上を公益事業に使用するものとしている。

(3) 社団または財団

一定の公益目的のもとに結合した人の集合体に法人格が与えられたものを社団法人といい、財団法人とは、一定の公益目的のために拠出された財産が意図する目的に従って管理運営され、目的達成できるよう法人格が与えられたものをいう。

(4) 主務官庁の許可

「主務官庁」とは、公益法人の目的事業を所管する中央官庁をいい、設立に関しては主務官庁の許可が必要である。法人の設立形態には、自由設立、準則、許可、特許の各主義があるが、民法上の公益法人は、設立を最も制限している「許可主義」を採用している。いい換えれば、設立を認めるかどうかは主務官庁の大幅な裁量に委ねられている。これは、公益法人の場合には社会的信用があり、活動において利益となると考え、また税金面での優遇措置や公的機関から補助金を受けようと考えて、実質公益性が希薄か、またはない団体が申請する場合が考えられるからである。

なお、公益法人の事業が、一都道府県に限る場合は、知事が主務官庁となる。

4. 法人化のメリット

法人化した場合、最も大きなメリットは、法人が制度として定着することにより、社会的な存在として認められることである。実際面における種々の有利な点についての詳述は省略するが、一般的には次のとおりまとめられる。

(1) 法制上のメリット

- ①資本・労力の結合の容易化
- ②危険の軽減
- ③永続性
- ④財産管理の明確化

(2) 税法上のメリット

- ①所得計算方式の面でのメリット

- ②事業承継の面でのメリット
- (3) 実際面のメリット
 - ①世間での信用の得やすさ
 - ②優秀な人材の獲得
 - ③事業発展の期待
 - ④決算期の自由選択

5. 公益法人(社団法人)化の方法

(1) 設立許可審査等の基準

公益法人の設立許可審査の基準については、少なくとも「基準」の各項目に沿うものでなければ認可されない。また、「公益法人設立許可申請書の添付書類等に関する申し合わせ」(昭和47年3月23日・公益法人監督事務連絡協議会) (以下「申し合わせ」という)【資料 ②】によって、提出を義務づける書類の範囲が定められている。さらに、「公益法人会計基準(改正)について」(昭和60年9月17日・公益法人指導監督連絡会議決定) (以下「会計基準」という)【資料 ③】で、(新)会計基準が定められている。

(2) 主務官庁

各公益法人の事業を所掌している各行政官庁(省庁の長である大臣または長官等)が主務官庁となって、設立許可を与え指導監督する。

全隣協が社団法人化する場合、厚生省が主務官庁となる。

ところで、現実設立許可を受けるまでには、書類の不備等、種々の問題が予想され、通常は主務官庁の窓口へ赴き、相談から始める。厚生省官房総務課調整係が全隣協の窓口になるが、現実には地域福祉課が具体的な相談窓口(担当部局)になると思われる。

(3) 公益法人の設立申請

一般に設立許可に至るまでの流れは、「公益法人設立発起人(設立準備委員会)」で、まず設立の構想が検討される。内容としては、設立の目的・公益事業の種類規模・資産資金・役員員数・機関などであり、この構想をもとに、主務官庁と設立に関する事前の相談をする。

この結果、主務官庁が設立の意義を認め、運営についても見通しがつく場合、設立申請書の原案を作成し、主務官庁の検討を受ける。そのうえで、設立総会を開き設立申請に及ぶ。設立申請書が提出されれば、内容確認のうえ、主務官庁が設立代表者に対して、「許可指令書」「許可通知書」が送付され、この許可指令書の到達した日が公益法人設立の日となる。

このように、設立の手順で最も重要なものは、設立に関する設立(事前)相談といえる。

①設立(事前)相談

「基準」には、公益法人としての以下のことなどが取り決められており、これに基づいて適合性についてチェックされる。実質的には、この段階で多くの書類の準備が終わり、後はその予定に従って形式の許可申請をするのが大半のようである。従って、実務的には、主務官庁の担当課が事前協議の段階で、社団法人として、書類上及び内容において「問題なし」と考えるか否かが、重大なポイントである。即ち、全隣協法人化については、厚生省地域福祉課が重要なセクションとなる。

そこで、「基準」に従い、改めて社団法人化するにあたっての内容等について整理する。

(ア) 目的

積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とするものでなければならず、したがって、同窓会等の構成員相互の親睦を目的とするもの、特定団体の構成員または特定職域の者のみを対象とする福利厚生を主たる目的とするもの、後援会等特定の個人について支援を目的とするものは認められない。

(イ) 事業

事業とは、目的を達成するための手段であり、したがって、目的の範囲内に限られるのは当然である。目的は一般に具体性がなく抽象的なので、具体的に列記することになっている。これは、法人の権利能力の範囲を明確にするとともに、公益法人では行為能力は厳格に解し、定款または寄付行為に具体的に示された事業以外は行ってはならないとされているからである。「基準」では、公益法人の事業は次の3つの要件に適合し、事業の規模は総支出額の2分の1以上が必要とされる。

- ・当該法人の設立目的に照らし、適切な内容の事業であること
- ・事業内容が、定款または寄付行為上具体的に明確にされていること

- ・ 営利企業が行うのが適当と認められる性格、内容の事業を主とするものでないこと

(ウ) 名称

公益法人の名称は、その目的及び実態を適切に表現したものでなければならない。また、国や地方公共団体の機関と誤認されたり、既に存在する公益法人等と誤認されたりするおそれのあるものは適当ではない。

(エ) 資産および会計

設立目的を達成するためには、継続的な事業活動に見合う財政的裏づけが必要である。社団法人では、会費及び財産の運用が収入の原則となり、この収入の確実性が検討される。なお、財産について価値変動の激しいもの、客観的評価の困難なものについて、相当部分を占めていないことも必要条件である。

このような資産に関しては、主務官庁は一定の基準を考えていると思われるので、相談の際に十分協議する必要がある。

会計については、「会計基準」により行われなければならない、複式簿記による帳簿処理が原則である。

* 社団法人の予算規模（最低限モデル）

予算規模の最低限目安は、従来 1000 万円程度とされており、また事業費の額は最低管理費の額と同額以上であること（「基準」）を踏まえると、現在の社会状況を勘案した場合、次の程度の規模以上が望ましいとされている。

収 入		支 出	
①会費収入	1,000 万円	①管理費	500 万円
②寄付・補助金等収入	200 万円	(職員費 200 万円、事務費 300 万円)	
③事業収入	300 万円	②事業費	1,000 万円
合 計	1,500 万円	合 計	1,500 万円

①会費収入は、500 万円～1,000 万円のものが多く。

②収入の部の②・③は、千差万別であるが、恒久的に安定した収入基盤を確保することが要請される。

③支出の部の管理費についても目安である。役員報酬は無償であるのがほとんどで、事務所も無償提供されている事例も多い。

(オ) 機関（役員数・任期等）

一定の組織には、その組織を健全かつ継続的に管理運営する人材が必要である。公益法人においても機関について取り決めがなされている。

①理事の数が、公益法人の実態から見て多すぎないこと。

②理事・監事の任期が長すぎないこと

③理事及び評議員が同一親族で占められていないこと。

④総会、理事会は多数の意見が適正に反映するように定められていること。

などがあげられるが、その他に、事務局長に適任者がいるかどうかも重要な判断基準となる。

② 設立許可申請

事前相談の結果、主務官庁の担当部局の内諾を受けた段階で、主務官庁の指導を受けて公益法人設立許可申請書を添付書類とともに提出する。添付書類としては、

- ・ 設立趣意書
- ・ 定款
- ・ 財産となるべきものの種類及び総額
- ・ 財産の権利及び価格を証する書類
- ・ 当該年度及び翌年度の事業計画
- ・ 当該年度及び翌年度の収支予算表
- ・ 設立者及び役員となるべき者の住所、氏名、略歴並びに役員就任承諾書
- ・ 社員名簿
- ・ 創立総会等議事録
- ・ 事業を行っているときはその概要及び収支決算書

などである。

③ 審査および許可

主務官庁の許可は自由裁量であって、その判断については「行政不服審査法」の不服申立ての対象には

なったとしても、裁判によってその取り消しや変更を求めても認容される事は少ない。

許可にあたって、主務官庁は内容が適法か、更には妥当なものかについて検討し、審査するが、現実的には申請書提出に至るまでに、事前相談の段階から実質的審査内容の検討が加えられているはずである。したがって、正式に提出された場合には、事前協議内容に沿った書類となっているか、及び形式的要件が整っているかをチェックすれば足りる場合が多いようである。

許可の通知は、法人設立者（代表者）に、「許可指令書」及び「許可通知書」並びに監督規則が添えられ送付される。

④登記

(略)

6. 法人化にむけての条件づくり

これまで、公益法人化の基本的事項や手続き等について詳細に述べてきたが、これは「2. 現在の全隣協の団体的性格」をより客観的に把握しておくことが、まず必要と思われるからである。即ち、全隣協は現在、「法人格なき社団」の性格を有し、独立した社会的存在として活動していること。また、外部関係では相当程度、私法上の法主体性が認められていること。そして、「(公益) 法人化する途があり、法人格取得の要件を備えているのに、何らかの理由で法人化をしていない」団体とみなされるということである。しかしながら、法人化について現在の全隣協の組織実態・運営等で必要かつ十分であるかという点、一概にそうともいい切れない所がある。

そこで、これまで述べてきたことを前提に、公益法人化のための必要な条件整備について述べてみる。

(1) 目的・事業の公益性

全隣協会則では、第2条（目的）で「この会は同和対策審議会の答申の精神に基づき、全国の隣保館相互の有機的連携を強化し、もって隣保館の活動内容を深め、条件整備を計り、部落問題の解決に資することを目的とする。」と定めている。これは、「基準」に照らしても齟齬するものではない。敢えていえば、「部落問題」を「人権・同和問題」に置きかえる程度であろう。第3条（事業内容）についても同様に、公益性においては問題がない。

検討が必要と思われる点は、事業の幅と対象である。全隣協を公益法人化するためには、現行の事業遂行はもとより、より幅の広い公益性と広域化が求められる。即ち、全隣協の中心事業である隣保館相互の連絡調整や、職員の資質向上のための各種研修事業というような隣保館（職員）を対象にした事業の他に、不特定多数を対象にした事業を具体的に提示することが必要となる。これは「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合わせ」で、『事業対象範囲が不特定であっても少数の場合、広範囲であっても特定職域等の者を対象とするもの』は認められないとしていることによる。従って、「人権・同和問題の解決」を目的とする事業が、隣保館や職員対象に限定されている点に説得力があるかどうかである。

また、広く国民一般を対象とした場合、事業量は別にしても、(財団法人) 人権教育啓発推進センターや、(社団法人) 部落解放・人権研究所等が行う事業との競合やその整合性をいかに保つか、ということも考えねばならない。設立許可にあたっては、既に存在する同種公益法人との関連性や均衡性が求められる。対象をどの程度と見定め、どのような事業を実施するのかといった基本的な検討が必要と思われる。

ただ、これらの点も強いていえばということで、設立相談を想定した場合、現行の全隣協事業内容では絶対に通過できない関門とはいいい切れない。

(2) 組織・会員

現行の全隣協会則では、「基準」の定める会員の規定がなく、第4条（組織）に「原則として都道府県の区域を単位とする隣保館連絡協議会をもって組織する」とし、「運営については5つの地方ブロックを設ける」と定めているだけである。

会員を、現行のような(都道) 府県隣協とするのか、または隣保館（長）とするのか、あるいは都道府県・市町村はどうするのか、さらに正会員の他に賛助会員の規定を設けるのかなど、組織構成面を含めた検討を要する。加えて、入会・退会・除名などの定めも必要である。

会員については定款の必須条項であり、抜本的な見直しが必要である。

(3) 役員・事務局

役員については、現行会則でほぼ問題ない。ただ、役員構成上、常務（専務）役員を置くことは求められる。なお、役員は必ずしも「会員」の中から選任する必要はない。

組織運営上、最も重要なものは事務局体制である。法人化にあたって、どのような事業をどの程度行うかにもよるが、事業担当者や経理担当者について専門性を有する人材（プロパー）を採用することも考えておかなければ

ばならない。また、職員の中核となる事務局長に適任者がいるか否かも重要な問題である。

(4) 財政基盤・会計処理

これについては、詳細に前述しているので繰り返さない。ただ、予算規模については現行でクリアしているものの、財政基盤が引き続き確保されることと、「会計基準」による帳簿処理や、財務諸表の提出を義務付けられることを承知しておかねばならない。

(5) 申請手続き

社団法人として設立しようとする団体として、新規に結成される場合と、すでに「権利能力なき社団」として活動している団体を公益法人化する場合がある。

全隣協は後者の「権利能力なき社団」として活動している団体に該当し、既に社会的実態として存在している。すなわち、定款を作成して社団が存在するのではない。従って、全隣協を公益法人化する場合は、組織の意思に基づき許可申請をすればよい。この場合には、規則を定款に見合うように改正し、法人化するか否かを決めれば事足りる。この決議の仕方は、必ずしも全員一致であることを必要とせず、全隣協の規則に従えばよい。そして、この議決は全隣協の構成員を拘束するものであるから、反対する者がいたとしても、その者が脱退しない限り、反対者も社団法人の会員となる。

7. 類似団体の運営状況

(1) (社) 全国児童館連合会

同会は、1967年（昭和42）に団体として設立され、その後、1975年（昭和50）に社団法人化され20余年になる。全隣協との会則（定款）や組織比較の詳細については【資料 ④・⑤】でまとめている。全隣協の照会に快く引き受けてもらい、懇切丁寧にご教授頂いた。組織の実態や運営状況等について主な特徴点は次の通りである

- ①当初から厚生省の外郭団体的な性格を持ち、各種団体からの補助金等の見込みがあり、その受け皿づくりという背景で、社団法人化されたと思われる。
- ②目的や事業内容に関して、「児童福祉の向上」「児童の健全育成」という一般性を持ち、他に競合する類似団体がない強みを持つ。
- ③加盟館4,600館のうち、民間は100館程度で、大半は公設公営の児童館で構成されている。
- ④一般会計・特別会計を合わせた総事業費約五億一千万円のうち、会費収入は九百万（1.8%）と、ほとんどの財源は助成金・補助金・事業収入で占めている。
- ⑤主な役員の役割は、政治的調整や補助金確保であり、会の運営と事業実施は、事務局長以下11名の専従職員で行っている。

(2) (社) 全国公民館連合会

同会は、1951年【昭26】に全国公民館連絡協議会として設立、1965年【昭40年】に社団法人として許可された。法人として30年以上の歴史を持ち、人権教育・啓発活動等について隣保館との関わりも深いので、コンタクトを取ろうとしたが、いろいろな組織事情があるようで照会に応じてもらえなかった。

事業は、毎年開催の全国公民館研究集会（H8年・3121名参加）と全国公民館振興大会【公民館振興市町村長連盟との合同】（H8年・650名）が主なものと思われる。

両団体とも紆余曲折があったと思うが、前者は厚生省、後者は文部省のバックアップと政党（国会議員）の考えが社会状況と整合し、法人化に向かったものと推測する。

現在の活動状況を個人的な感想としていわせてもらえれば、全児連にはパワフルで前向きな意欲で取り組んでいる様子が事務所全体に溢れていた。また照会面談に対応していただいた職員の方々の誠実かつ率直で、的を射たアドバイスからも活動の充実が伺えた。ただ、悩みとして「補助金や委託金を消化するための事業に忙殺され、新たな事業の構築や再編を考えるゆとりがない」と、打ち明けられたのが印象に残った。

8. 全隣協を法人化とした場合の具体的・現実的な問題と考察

(1) 不特定多数を対象とした事業が継続的に出来るか

「権利能力なき社団」が法人化するのは、多くは社会的信用の確立である。そしてその目的の中心は、会費以外の補助金や委託金、寄付金を集めることにある。しかし、ここで注意しておくべきことは、「金があるから何かしなければならぬ、金がないからできない」ではなく、まず、全隣協が「目的に添った具体的な事業活動とし

て何をやっていくのか、何をやらなければならないのか」を明確に提示し、その為には会費（負担金）だけでは不足するので、その資金を広く集めるということである。そして、補助金による事業は、特定職域のみを対象とするものから、より幅の広い不特定多数を対象としたものを積極的に行うことが前提となることはこれまで述べた通りである。

要するに、隣保館の有機的連携の強化、活動充実、条件整備といった中心事業のほか、「人権・同和問題の解決に資する」ためにどのような事業を用意し得るかというものがなければ、補助金等の収入を求めることは極めて難しいといわざるを得ない。現状では、人権・同和問題に関する類似団体の領域に参入することは限界を感じるところが大きい。

また、自立支援、地域福祉の増進、啓発交流を柱としたまちづくりの総合施設という位置付けで隣保館の具体的な事業が行われているが、それはそれとしながらも、全隣協事業として独自性を持ち、対外的にインパクトを与えるような広域的事業が必要であるが、具体的にはっきりと見えてこないところがある。

(2) 会費（負担金）以外の補助金等が期待できるのか

現在の全隣協の財政基盤は、一般会計・30,660千円（1998年度予算）、研修会会計・15,945千円（1997年度決算）であり、このうち2,500千円の事業費助成を除く95%が会費（分担金・負担金）である。これが継続的に見込まれるなら、予算規模では問題ない。

1998年度からの一般会計分担金の改正完全実施により、長期展望は別にして中期的な運営・事業実施については見込みがついたが、問題は研修会会計である。研修会実施に要する経費は恒常的逼迫の状況がある。この窮状を打開するのは、関係府県からの負担金増額であるが、厚生省にはことある度に要望しているが実現しないし、今後も見込みは薄い。別途、補助金でというのは昨今の補助金削減の流れや、自治体財政の現状からも難しい実態がある。

では、この財源不足を法人化によって自治体以外の民間から期待できるかである。結論から言えば極めて暗いといわざるを得ない。財団・基金の補助金や委託金の流れる先は、これまでの実績により公益法人等の中で“すみわけ”が出来ており、そこに参入することは不可能に近い。また、経済不況により企業メセナの期待は望み薄く、一方では「NPO法」の施行により、ボランティア団体の企業に対する資金要請はますます激化が予測される。そして仮に、民間からの補助金が想定されるとしても、それは不特定多数を対象とした事業に対するものに限定され、この問題の解決策とはなり得ない

さらに危惧するのは、仮に民間の補助がつけば、自治体が現在の分担金や負担金を削減するという口実にならないかということである。穿った見方かもしれないし、全隣協が財源のすべてを国や自治体に委ねてあたり前ということではない。全隣協活動をより強化するための財源確立の努力が、結果的に財政上は現状と差がなく、そのことによって却って活動が拘束されるということになれば、何のための法人化なのか、ということになる。

(3) 収益的事業がどの程度予測できるか

公益法人が行う収益的事業は、法人の目的を達成するのに会費や補助金等では賄えないため、その不足する資金を主体的に捻出するのが本来の趣旨である。

思いつくのは刊行物の出版事業や啓発ビデオ等の作成販売、講演会・講習会開催事業などであるが、収益をあげるにはそう簡単なことではない。これらの収益率はごくわずかしき期待できないし、薄利であれば多売の環境がないと経営上成り立たない。下手をすれば

赤字を出すということもあり得る。最悪でも収支の辻褄を合わせるには、優れた経営感覚と企画力を必要とする。

全国児童館連合会では、機関誌を始めハンドブックなどの出版事業やその他の事業を行っているが、その収益はなにもと見受けられた。（但し、本来事業の位置付けとも取れる。）特筆されるのは、「児童安全共済制度」と「児童厚生員福祉共済制度」事業で、相当の剰余

金が安定的に生み出されているが、これを全隣協が制度移入しても職員の大半が共済制度の加入者である以上、極めて考えにくい。

要は、安定した収益事業の継続的实施により、本来的目的事業の財源を確保するという事は、理想であるが生易いことではないと考える。

(4) 法人化によって役員・事務局体制を始め実質的な組織強化が可能か

現在の役員はすべて非常勤である。また、事務局体制は、2名の事務局は専従であるが、事務局長を始め次長・補佐は非専従である。また、専従事務局員を除く役員・事務局は隣保館職員（関係者）から選任されることとなっており、事業の企画運営に携わる役員・事務局は日常の館活動をこなしながら全隣協用務に携わってもらっている現状である。特に、会長・事務局長の比重は重く、とりわけその中心となる事務局長の激務は想像を絶する

ものがある。

事務局体制の強化は常にいわれ、それに努めてきたところであるし、今回の分担金改正の理由の一つでもある。専従事務局員の補強はこれによって当面可能となった。しかしながら、今後の全隣協の運営を考えると、事務局長の専任化（常勤）について真剣に検討する時期に来ているとも思う。

そこで、法人化をすればどうなるか。前述したように、役員の中で最低一人の常務（専務）理事を置くことは常識であり、専任の事務局長は組織運営上から許可要件の重要事項の一つとして求められる。（但し、常務理事と事務局長の兼務は認められる。）このように、懸案事項のひとつが法人化によって解決する。しかし問題は、組織運営の中核を担いきれる適当な人材を得ることが出来るかということと、それを維持できる財政的裏付けが整うかどうかである。特に、事務局長を専従で招聘するとすれば、それなりの報酬を予定しなければならない。役員・事務局体制の強化は、組織運営や事業の充実が目的である。法人化による組織強化が、財政を逼迫させ事業実施に制約を及ぼすなら、それこそ本末転倒となってしまう。

(5) 主務官庁に指導・監督権があることを前提に

設立にあたって、煩雑な事務手続きが必要であるとともに、設立後も主務官庁の監督に服するため、毎年、事業計画・予算書・事業報告書・決算報告書等の提出が義務付けられ、公益事業が積極的に行われているかどうかを判断するため立ち入り検査も実施できるようになる。主務官庁が徒に監督権を振り回すとは思われぬし、全隣協の内容が情報公開されても問題があるわけではない（一般市民への公開は義務付けられていない）。ただ、前述した会計処理等のことも含め、今以上の事務処理が必要とされることは覚悟しておかねばならない。

(6) 税の優遇措置は効果的か

公益法人にはその公益性と非営利性ゆえに、収益事業の収入にのみ課税され、しかも営利法人より低い25%の軽減税率が適用される（法人税）というメリットがある。しかしながら、全隣協にとってみれば事業規模が大きくなったとしても収益事業が増えるということは考えられず、優遇措置の有効性は薄い。一方、1996年度の税制改正で、1997年度から年間所得（収益事業以外の寄付金や会費収入も含めて）が8,000万円以上の法人は所轄税務署に決算書類の提出が義務付けられた。

次に、公益法人に寄付をした場合の課税関係であるが、企業や個人が寄付を行うとき、その寄付金がどの団体になされるかで税の優遇措置が異なってくる。全隣協が社団法人化されると、企業が【一般寄付金】として支出した場合、 $\{(\text{資本金} \times 2.5 / 1000 + \text{所得金額} \times 2.5 / 100) \times 1 / 2\}$ の範囲内で損金算入できることとなっている。但し、これは企業の優遇措置で、個人の寄付金支出に対しては所得控除はない。

【特定寄付金】（国または地方公共団体への寄付、大蔵大臣の指定する指定寄付金、特定公益増進法人への寄付金）の場合、【一般寄付金】以上の優遇措置があるが、全隣協はこれらに該当しないと思われるので省略する。いざににしても、寄付金の優遇措置は、寄付者が寄付しやすいための環境づくりであり、要は、全隣協が法人化することで寄付金が見込めるということがなければ、画に描いたモチでしかない。

その他、税制に関する細々とした措置はあるが、税の優遇措置から全隣協を法人化するという有効な理由は成り立たない。逆に、事業税（地方税）が最低七万円（年間）課税されることを付け加えておく。

(7) 国・府県・市町村が全隣協活動の内容をどこまで求めているか

組織運営や事業内容、そして今検討している法人化についても、その結論は全隣協のしかるべき機関討議を経て主体的に判断するという原則はいうまでもない。

しかしながら、全隣協が行政機関の集合体（連絡協議会）である以上、本問題についても全隣協の自主性で決めれば済む、というわけにはいかない。

特に、隣保館の設置運営主体である市町村は分担金を支出しており、それは現行の全隣協の目的と事業を前提にしてのものである。運営事業費の大半を負担する国・自治体の意向は、今後の全隣協活動強化を目的とする以上、極めて重要な問題である。

即ち、全隣協が社団法人として許可をもらうため、普遍的な目的を掲げ、職域団体のみを対象にした事業内容以外に、「人権・同和問題の解決に資する」ため、不特定多数を対象とした広範な事業実施に積極的な理解をもらえる状況があるかどうかである。「なぜ全隣協がそこまでやるのか」という疑問や問いかけに対して、全隣協しか出来ない、全隣協だから出来るという具体的な事業内容を提示し、概ねの内諾を受けておかないと、国・自治体との関係が不正常になったり、引いては分担金等の未払いや最悪は全隣協からの脱退という不測の事態をも招きかねない。

9. 結論

以上のような研究・考察過程を経て、導き出された結論は、「全隣協の公益法人（社団）化は見送るのが妥当」ということである。

この結論に至る経過について、法人化を必要とする動機・目的から再度整理すると、

- (1) 法人化することで、内部関係・外部関係において団体的性格をより明確に出来ることはいままでのないが、全隣協は「法人格なき社団」として独立した社会的団体として活動しており、相当程度、私法上の法主体性が認められている。財産管理においても、高額な固定資産を有しておらず、今後もその見込みを持っているわけでもない。また行政施設の協議会であり、取引上でも法人としての性格が絶対必要条件となることはほとんどない。一方、法人化による手続きの煩雑さや、監督省庁等への報告義務、指導という組織介入、あるいは会計方式の複雑化などを考えると、実質的なメリットはあまりない。
- (2) 役員・事務局体制の充実のうち、事務局体制については法人化以外でも充実強化できる問題であり、引き続き検討すべきである。逆に、法人化によって役員報酬などで財政逼迫が危惧されるのは既に述べたとおりである。
- (3) 補助金等の期待は、漠然としたものでなく、全隣協の事業を理解し、それに対して補助するという団体等があり、その為には法人化が条件という具体的な見込みがなければその意味が見出せない。また、収益事業を増やすことで自己財源を確保するという方向は、今後の組織運営を考える上で必要な視点であるが、法人でないとだめという必要条件ではなく、現行組織でも考えられることである。
- (4) 税の優遇措置については、そのメリットはほとんどない。
- (5) 国・自治体、特に設置運営主体である市町村の法人化についての意向集約が明確でなく、慎重を要する懸案事項が残っている。

に、まとめられる。

以上が、冒頭の結論となった理由である。

【付 論・NPO法に関連して】

1998年3月にNPO法（特定非営利活動促進法）が成立し、同年12月1日から施行されている。

この法律は、当初の原案が市民活動促進法と呼ばれたように、市民活動を行う団体が、主務官庁制度にとらわれないで簡便に法人格を取得できるよう、従来の公益法人制度を大幅に規制緩和を図ったものである。その大きなきっかけとなったのは、1995年1月の阪神・淡路大震災であるが、それ以前から市民の行う非営利活動の重要性を認識しつつ、ボランティアをはじめとする市民活動団体に簡易に法人格を与え、市民活動をしやすくするための法案として国会で検討され成立した。

幅広い非営利活動を行う団体に法人格を付与するための法の制定方法は、民法（公益法人）を改正して、非営利法人の一般法を創設するか、民法はいじらずに特別法で非営利活動団体の法人化を扱う方法とがあるが、今回のNPO法は民法第34条の公益法人の特別法の形をとっている。特別法では一般法である民法（公益法人）よりも広い非営利法人法は出来ず、そこで、後述するような12の活動分野を限定したり、役員報酬に条件をつけられている。

NPO法では、第1条に「この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。」と規定し、その範囲を次の12に限定している。

- ①保健、医療または福祉の増進を図る活動
- ②社会教育の推進を図る活動
- ③まちづくりの推進を図る活動
- ④文化、芸術またはスポーツの振興を図る活動
- ⑤環境の保全を図る活動
- ⑥災害救援活動
- ⑦地域安全活動
- ⑧人権の擁護または平和の推進を図る活動
- ⑨国際協力の活動
- ⑩男女共同参画社会の形成の促進を図る活動

⑪子どもの健全育成を図る活動

⑫前各号に掲げる活動を行う団体の運営または活動に関する連絡、助言または援助の活動

特定非営利活動法人になるためには、このいずれか1つ又は複数の活動を行う営利を目的としない団体で次の各要件をクリアしなければならない。

①社員の資格の得喪に関して不当な条件をつけない

②10人以上の社員（会員）がいること

③役員として理事3人以上、監事1人を置くこと

④役員のうち報酬を受けるものの数が、役員総数の3分の1以下であること

⑤宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするものでないこと

⑥政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと

⑦特定の公職の候補者若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと

⑧特定の個人又は法人その他の団体の利益を目的として事業を行わないこと、特定の政党のために利用しないこと

⑨暴力団、又は暴力団若しくはその構成員の統制下にある団体でないこと

以上の要件をクリアした上で、団体事務所の所在地の知事又は二以上の所在地に事務所を設ける場合は経済企画庁長官に設立申請書類を提出し、認証を受けることになる。

認証までの手続きは、公益法人のように基本財産や基本金などの基金要件もなく、10人の社員と非営利目的の活動を行う団体であれば、原則4ヶ月以内に法人化でき、多くの非営利団体の活動がしやすくなる仕組みとなっている。但し、毎年1回、事業報告書や決算報告書、役員名簿などを所轄庁に提出することが義務付けられている。

一方、NPO法では団体の財政基盤を支援するための税制優遇措置が具体化されておらず、法が可決された参議院・衆議院の付帯決議には、「特定非営利活動法人に関し、その活動の実態等を踏まえつつ、特定非営利活動の推進及び支援のための税制等を含めた制度の見直しについて2年以内に検討して、結論を得るものとする」と、「民法34条の公益法人制度を含め、営利を目的としない法人の制度については、今後総合的に検討を加えるものとする」とが確認されている。

概略を紹介するにとどめるが、NPO法が成立した経過や内容を検討した結果、全隣協がこの特別法に基づいて法人化するという事は考えにくい。