

令和元年6月13日現在

機関番号：34504

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2018

課題番号：26380199

研究課題名(和文) 公益法人制度改革による非営利団体の政治活動への影響と制度条件の国際比較研究

研究課題名(英文) Impacts on political activity of non-profit organizations caused by Public Interest Corporation System Reform and comparative analysis of regulation systems

研究代表者

岡本 仁宏 (OKAMOTO, Masahiro)

関西学院大学・法学部・教授

研究者番号：20169155

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、公益法人の政治活動の実態と規制の規範についての研究である。

第一に、公益法人制度改革後も公益法人は選挙活動を含めて政治活動を行っていることが明らかとなった。しかし、その法的正当性については、これまで十分に議論されて来なかったことを問題提起した。第二に、非営利公益法人の政治活動規制は、各法人格において大きな相違がある。この点を示し、その問題を明らかにした。第三に、諸外国での制度比較によって、日本の特徴と改革の方向性を明らかにした。第四に、公益認定制度の実態と、その問題点の把握を行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

公益法人の政治活動の実態と規制規範についての研究である。本研究により、第一に、公益法人制度改革後も公益法人は選挙活動を含めて政治活動を行っていることが明らかになった。その法的正当性は、議論されていない。第二に、非営利公益法人の政治活動規制は、各法人格において大きな相違があることが明らかになった。第三に、諸外国での制度比較によって、日本の特徴と改革の方向性に示唆を得た。第四に、公益認定制度の実態とその問題点の把握がなされた。

これらの知見は、日本の市民社会セクターの政治活動の実態の規範的分析において基礎となる。今後、規制について社会的議論は活発するであろうが、その際重要な貢献をなすであろう。

研究成果の概要(英文)：The Public Interest Corporation System Reforms (2008) had great impacts on Japanese non-profit corporation system, but also on non-profit organization system itself. We analyzed political activity of non-profit organizations after Public Interest Corporation System Reform.

We found that some of public corporations actively preform political activities but those legal and political legitimacy were dubious. Political activity regulations depend on legal status of each corporation, and those regulations have not consistent logical reasons. Comparatively regulation systems of non-profit political activity have varieties of types. However this issues have long and deep dialogues. Future Japanese reforms on non-profit political activity regulation system could learn from those dialogues especially in Anglo-American countries.

研究分野：政治学

キーワード：公益法人 政治活動 規制 アドボカシー 特定非営利活動法人 宗教法人

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

日本では「NPO」というとNPO法人、つまり特定非営利活動法人のことを指すこともあるが国際的比較研究を踏まえた研究では、一般に非営利団体を指す。したがって、法人格を持つ団体だけでも、NPO法人の他に、公益社団法人・公益財団法人、一般社団法人・一般財団法人から、学校法人や社会福祉法人などの特定目的を持った団体類型が存在しており、全体として非営利団体セクターを形成し、日本の市民社会の組織的基盤をなしている。

これら日本の非営利団体は、一般にアドボカシー、つまり政策提言や適切な政治参与活動の水準が低いと言われてきた。55年体制の下での行政と密着した圧力行動の領域と野党的な政策形成過程のいわば「外部」からの社会運動構造は、特定非営利活動促進法の施行ののち、公益法人と特定非営利活動法人という二つの領域において、「非営利法人の政治活動における二重構造」を形成している可能性もある。

2018年に、日本の非営利法人制度における大転換である公益法人制度改革が行われた。このような二重構造はどのようになっているか、検証される必要がある。また、その二重構造と関連した政治活動規制は、どのような実態にあり、また、将来的な制度改革の前提としての諸外国との政治活動規制の実態とその議論はどのようになっているのであろうか。これらの課題の探求の必要が本研究の背景となっている。

2. 研究の目的

本研究の目的は、このような背景を踏まえ、第一に、公益法人等の政治活動に関する実態把握を行い、第二に、政治活動規制の法人別の状況を明らかにし、第三に、国際比較を踏まえ、あるべき政治活動規制の姿を探ることにある。

3. 研究の方法

実態把握のために、複数の方法を用いた。

第一に、既存研究を踏まえつつ、独立行政法人経済産業研究所での共同研究(「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」後房雄リーダー)にも参加し、4回にわたる統計的調査結果を用いた。(第1回から第3回までは、総務省の「平成18年事業所・企業統計調査」(第1回2010年)、「平成21年経済センサス-基礎調査」(第2回2012年)、「平成24年経済センサス-活動調査」(第3回2014年)のデータを母集団情報とし、第4回は「国税庁法人番号公表サイト」データを母集団情報構築のために利用した。

第二に、非営利団体の全国的、地域的ネットワークやそれを主催する中間支援団体からの情報に基づき、個別事例を収集し確認することである。

国内の制度研究においては、基本的に文献研究が中心であるが、一部専門家へのヒアリングを行った。

海外制度の研究においては、以下の方法を用いた。

第一に、制度研究でもあり、インターネットによる制度情報の収集を行った。対象としては、イングランド・ウェールズ、スコットランド、アイルランド、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポールなどである。

第二に、このうちイングランド・ウェールズ、及びスコットランドについては、公益財団法人公益法人協会による調査ミッションに参加した成果を用いて、セクター団体、規制当局、華聯研究者、現場団体などへのヒアリングを用いて、制度の実態を確認した。

4. 研究成果

第一に、公益法人セクターが、公益法人制度改革後も、広範囲な政治活動を展開していることが確認された。

伝統的な行政アクターに対する影響力行使行動も継続している。また、政党に対する政治献金を行っている公益法人も継続して存在している。また、非常に政治性の強い公益目的事業が認められている場合もあることは、公益法人制度改革後の変容という点では、特に注目に値すると思われる。

第二に、この政治活動には、特定非営利活動法人、認定特定非営利活動法人と比べて、いくつかの特徴があり、これらの特徴の多くは、公益法人制度改革以前の法人の設立や運営の経緯と関連し継続していることが確認された。

特定非営利活動法人や認定特定非営利活動法人に比べ、公益法人は自治体などの行政組織と結びつきが深く、事業自体においても指定管理や委託事業などで深く関連していたり、旧主務官庁による実体的な監督行政が継承されている法人も多い。制度改革後に公益認定を受けた新しい性格を持つ公益法人もあるが、その数は伸び悩んでおり、法人類型全体としての行動様式を変容される段階には至っていない。

第三に、法人格ごとの政治活動規制制度は、特定非営利活動法人に対してはつまびらかな政治活動分類による規制がなされているが、公益法人制度改革後においても公益法人については、政治活動規制の法規制は、曖昧なままであることが確認された。

特定非営利活動法人においては、政治上の主義、政治上の施策、選挙・政党支持活動の3類型が形成されているが、これらの類型は、政治資金規正法や公職選挙法との関係もあるが、法によって意図的に異なる表現が使われている場合もあり、概念的に曖昧な部分を残している。

他方、公益法人については、明文上の規制が存在しない状況が続いている。

判例において、公益法人の政治活動を直接扱うものは、管見の限り出ていない。ただし、自治体における助成スキームにおける政治活動規制が、特定非営利活動法人の政治活動規制と関係して議論された判例や、内閣府公益認定等委員会が政治活動を公益目的事業として否定した事例も出ており、今後判例や認定事例における議論が次第に活性化していくことが予想される。

第四に、国際比較研究という点では、英米法諸国において活発な議論が行われ、その規制方法の多様性にもかかわらず、一定の基本的論理様式を確認することができた。

イングランド・ウェールズの法規制が一つの軸をなし、他方でアメリカの法規制が他方の軸をなす。一般に、選挙・政党活動の禁止があり、アドボカシー（施策推進等）の活動については、団体の公益目的との関係で一定の規制が行われている。しかし、この規制をめぐるのは、近年においても、各国で重要な判例や政治的動向があるばかりか、議論にも深い伝統があることが明らかとなった。

なお、アメリカのトランプ政権が、公益的非営利法人（501(c)3 類型）の政治活動規制の撤廃の方針を掲げ、宗教活動の自由も関連して重要な政治課題となった。これは、非営利セクターの代表的団体が政治活動規制の維持を掲げる等、政治的公論のみならず政治献金を含めた政治活動に対する規制の意義を検討する際に重要な事例である。

第五に、これらを踏まえ、日本における制度規範への示唆が得られた。以下、簡潔に説明しておくことにしたい。

（１）政党・選挙活動の原則禁止の検討：

税制上の有利な取り扱いを受けている団体の場合には、成員への政治活動の義務付けはもちろん、法人としての政党・選挙活動自体の禁止は、規範的正当性が高い。これは認定特定非営利活動法人水準の規制に近い水準である。

法人は本来目的の遂行の文脈において存立が認められている。政党や公職者は、基本的に公権力の行使において全面的な領域における権限を持つがゆえに、目的遂行文脈から逸脱する可能性が高い。成員や寄付者の政党政治や選挙政治に関する権利を侵害する可能性も存在する。さらに、法人の本来目的への支持者や寄付者の幅を狭め本来目的を阻害する可能性もある。さらに、法人が政党の手段化しその独立性を侵す危険があるからである。

ただし、政党や政治家・公職者への政策要求・情報提供・意見交換等、公衆への政党や候補者が法人の活動や求める政策との関係でどのような立場をとっているかなどの情報提供、投票の促進等は、規制されるべきではない。

（２）政策の水準での活動は、許容されるべきである。

法人の公益目的を遂行するという文脈の範囲内であれば、当然の権利として認められるべきである。「建議」等（いわゆるアドボカシー）は、公論の活性化という公益を表現しているともいえる。その際、論点としては、法人の主たる目的となることを認めるか、またその量的上限を作るかどうか、がある。また、他の論点としては、法人の公益目的の遂行上に十分に位置付けられないアドボカシー活動に対する規制をどう考えるか、またその量的上限を作るかどうか、がある。これらの論点にどのように答えるかが最も重要な争点となるであろう。

（３）行政庁には法的権限があるかも議論されるべきである。

現行制度では、公益法人に関しては条文上の規制がなく、公益認定委員会と行政庁の認定や監督における決定によって規制が行われる可能性が高い。この点は、内容的に規制が妥当かという点とは別に、表現の自由、結社の自由の核心に関わる政治活動の自由の規制が、国会制定法による以外の形で行われることにつながる。この点で、規制の方法自体が重要な争点として議論される必要がある。

市民社会セクターの活発な公論への参与を可能にしつつも非営利公益団体の社会的健全性や信頼性を向上させる制度枠組みが求められており、その点での今後の研究のさらなる深化が期待される場所である。

5．主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

岡本 仁宏「公益社団法人と認定特定非営利活動法人との相違とその意味」RIETI Discussion Paper Series、査読なし、18-J-018、2018、1-50

<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/nts/18j018.html>

岡本 仁宏「注目すべき答申でみる行政庁の法人監督最前線：不認定答申・勧告に焦点を当てて(詳細版)(後編)」『公益法人』46-4、招待、2017、20-28

岡本 仁宏「公益 NEWS 拡大鏡 選挙活動の解禁で揺れるアメリカ非営利セクター」『公益・一般法人』941、招待、2017、8-14

岡本 仁宏「注目すべき答申でみる行政庁の法人監査最前線：不認定答申・勧告に焦点を当てて(詳細版)(前編)」『公益法人』46-3、招待、2017、7-21

岡本 仁宏「注目“答申”でみる行政庁の法人監督最前線 不認定・是正勧告に焦点を当てて」『公益・一般法人』936、招待、2017、50-59

〔学会発表〕(計11件)

岡本 仁宏「アメリカにおけるトランプ政権下でのジョソ修正撤廃問題の展開：公益的非営利

組織の政治活動と税制」日本NPO学会、2018

岡本 仁宏「公益法人認定・監督制度の現状と課題」日本NPO学会、2018

岡本 仁宏「国際比較の視点から見た公益NPOの政治活動規制：あるべきルールを求めて」日本NPO学会、2017

岡本 仁宏「NPOと『政治的中立性』問題：『NPOと政治』」日本NPO学会、2017

岡本 仁宏「公益法人認定・監督制度の現状と諸問題：施行10周年に向けて民間での検討と提案に向けて」日本NPO学会、2017

岡本 仁宏「非営利組織の法制度論：諸論点の提示」非営利法人研究学会関西支部、2016

岡本 仁宏「市民社会論における宗教法人についての論点整理」非営利法人研究学会関西支部、2016

岡本 仁宏「イングランドにおけるチャリティ・コミッションと日本における公益認定等委員会の業務との比較分析：市民社会と国家との関係の特質把握のために」日本NPO学会、2016

岡本 仁宏、Great Reform of Public Interest Corporation System in Japan: Was it a Success? 9th ISTR Asia Pacific Regional Conference, 2015

岡本 仁宏、Legal Regulations on Political Activity of Charities in Japan with Comparative Perspective ---The Dual Legal Structures in Japanese Civil Society, 9th ISTR Asia Pacific Regional Conference, 2015

岡本 仁宏「NPOと政治活動規制」日本NPO学会、2015

〔図書〕(計5件)

岡本 仁宏他『現代日本の市民社会』法律文化社、「第6章 2つの制度改革は非営利社団法人をどう変えたか」2019、290(136-155)

岡本 仁宏他『市民社会論：理論と実証の最前線』法律文化社、「第11章 法制度 市民社会に対する規定力とその変容」「第12章 宗教 市民社会における存在感と宗教法人制度」2017、348(178-225)

岡本 仁宏他『英国チャリティ その変容と日本への示唆』弘文堂、「第3章 チャリティコミッションと市民社会の動き チャリティコミッション改革」「第5章 チャリティの政治活動の規制」2015、360(157-190、239-288)

岡本 仁宏編『市民社会セクターの可能性：110年ぶりの大改革の成果と課題』関西学院大学出版会、2015、241(1-16、109-114、211-238)

岡本 仁宏他『2006年英国チャリティ改革後の変容調査報告書』公益法人協会、2015、435(141-178、221-312、363-376、400-403(溜箭将之との共著)、406-408、411-417、428-430、)

〔その他〕

岡本 仁宏編集『ボランティア研究』大阪ボランティア協会ボランティア研究、Vol. 3、2018

<http://osakavol.shop-pro.jp/?pid=138856794>

岡本 仁宏「トランプ政権の「ジョンソン修正」の撤廃問題と公益NPOの政治活動：第2弾」日本NPO学会メーリングリスト(npo-net@janpora.org) 2017年7月24日発信。

岡本 仁宏「NPO/市民活動の政治活動規制をめぐる三層の論点：さいたま市民活動サポートセンターの直営化条例によせて」2015年12月1日(日本NPOセンター「12/1NPO法施行日記念フォーラム「NPO法と政治活動についてあらためて考える」提出ペーパー。

https://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwjljOT4d7ZAhUONpQKHUYsBhIQFgg8MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.jnpoc.ne.jp%2Fdownload%2F20151201%2F3.paneldiscussion_okamoto_1.pdf&usq=AOvVaw0HvJyekPANFHh16KgFlQqi

6. 研究組織

(1)研究分担者

なし

(2)研究協力者

研究協力者氏名：坂本 治也

ローマ字氏名：(SAKAMOTO, Haruya)

所属研究機関名：関西大学

部局名：法学部

職名：教授

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。