

公益社会実現に向けた課題と展望（四）

東北公益文科大学教授 出井信夫

はじめに

- I 公益法人改革の経緯と公益法人三法（90巻八号）
- II 認定審議の要点と移行期間終了後の移行状況（90巻八号及び90巻九号）
- III 監督の基本的な考え方と立入り検査の基本的な考え方（90巻十号）
- IV 公民の役割分担と公民連携 PPP・NPO、PFI、公益信託、第三セクター（90巻十号及び本号）
- V 公民連携 PPP の現状と課題（本号及び次号）
- VI 「総務省」研究会「新しい公共」の概念
- VII 「内閣府」推進会議「新しい公共」の概念
- VIII 「新しい公共」の担い手——各省庁の取組み
- IX 補完性の原理——「自助」「共助」「公助」社会
- X 「自民党政府」の「共助社会」の概念
- XI 企業のメセナ・フィランソロピー・社会貢献・CSR
- XII 企業の CSR（企業の社会的責任）
- XIII ソーシャルビジネス・コミュニティビジネスと公益ビジネス
- XIV 「公益」の発想と「公益」活動の源流
- XV 事業における「公益」性と「収益」性の視点
- XVI 先人に学ぶ公益活動、公益事業の推進
- XVII 「共助社会」「公益社会」実現のデザイン
- XVIII 市民力の利活用と寄付金制度・ふるさと納税制度

IV 公民の役割分担と公民連携 PPP——NPO、PFI、公益信託、第三セクター（つづき）

四 行政サービス、社会サービス、民間・企業サービス、公益サービス

論説

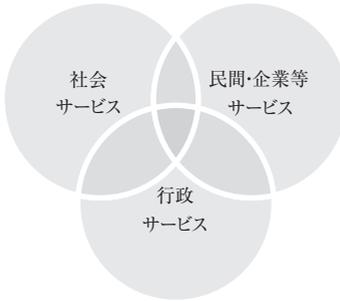
公益社会実現に向けた課題と展望（四） 六四

（第90巻 第十二号）

七五

〔図－9〕 公益サービスの相互関係性

地域社会全体における公益サービス



〔表－14〕 4つのサービスの内容とその関連性

区 分	サービスの提供主体	サービスの内容	原 資	セーフティネットの有無
行政サービス	国、都道府県、市町村	外交、国防、警察、国土保全、警察、消防、道路、義務教育、図書館、上下水道、公園など	租 税金) (税金) 等	あり
社会サービス	国、都道府県、市町村、第3セクター、NPO等	年金・保険（国民年金、厚生年金等）、医療、保険、介護、社会福祉など	租税（税金）、事業収益等	あり
民間・企業等サービス	民間企業、第3セクター、NPO等	私的財 上記以外のさまざまなサービス	事業収益等	原則として、なし
公益サービス	上記を含むすべてのサービス主体	上記を含むすべてのサービス		

「行政サービス」、「社会サービス」、「公共サービス」などの関係について、山本啓は「社会サービスの充実と公益行政」と題して、種々の観点より論述している。⁽¹⁾

本稿では、山本啓論文を参考に、「行政サービス」、「社会サービス」、「民間・企業サービス」、「公益サービス」について、四つの観点より論述する。それぞれのサービスの内容及び関係性については、〔図－9〕及び〔表－14〕を参照されたい。

(1) 四つのサービスの関係

これらの「行政サービス」、「社会サービス」、「民間・企業サービス」は、人びとの福利や便益に寄与するという観点から、「公益」をもたらす点で、共通している。なかでも、国公共が提供する行政サービスは、国

民、市民、地域住民の安全・安心を守るための全体的で包括的なセーフティ・ネットを提供するものとして大きな役割を果たしている。

もとより、この三つのサービスは、お互いに、オーバーラップしているものであることから、完全に独立分離したものとして分離、分類できないことは言うまでもない。数学の集合論の和集合、積集合の概念をイメージすると理解しやすいであろう。

また、公益サービスの提供主体は、行政に限られるわけではなく、民間営利セクターである民間企業、民間非営利セクターである新公益法人、NPOやコミュニティ組織なども、社会サービスや公共サービスの提供主体として重要な役割を果たしていることは周知のとおりである。

(2) 行政サービス

行政サービスとは、国と自治体（都道府県と市町村の自治体）が提供する全てのサービスで、道路や教育施設などのハードの施設整備から、福祉や医療、介護、生活保護など、いわゆるソフト事業と呼ばれる事業である。この行政サービスは、国防など国が提供する純粋公共財と、自治体が提供する地域公共財の二つからなる。サービスの提供主体は、国と自治体である。国が提供するサービスとしては、外交や国防、警察などが典型的な例としてあげられる。一方、自治体が提供するサービスとしては、義務教育、上下水道、ごみ処理などが典型的な例としてあげられる。

(3) 社会サービス

社会サービスとは、基本的には、全ての人びとが利用できる私的財である。また社会福祉、高等教育など日常生活に関わるサービスで、人びとの生活を維持し、生活の質（QOL）を保つていくための社会保障としてセーフティ・ネットを提供する、便宜供与サービスのことである。サービスの提供主体は、民間企業等を中心に、社会福祉協議会、NPO、自治体出資の第三セクターなどがあげられる。

(4) 民間・企業等サービス

民間・企業等サービスとは、基本的には、全ての人が利用できる、日常的な私的財を提供するサービスである。これら民間・企業等サービスの提供においても、基本的にその根底には、利潤追求動機があるとはいえず、私的な利益や便益を提供することによって、個人の生活に、潤いや癒し、人びとの生活を維持し、生活の質（QOL）の向上などを図るという点においては、一部、公益的な要素が存在、含まれるという点については評価する必要がある。とりわけ、CSRの観点より、社会的な貢献活動などはその一例として評価される。

(5) 公益サービス

公益サービスとは、不特定多数の人々が誰でもできるサービスのことである。サービスの提供者、供給者が、利用者を勝手に選別したり、選択することができない、ユニバーサル・サービスのことである。この公共サービスの提供によって不特定多数の人びともたらされる利益や便益が、「公益」である。

この公益サービスの提供は、私的なサービスの提供と同様に、市場に任せて放置したならば、自然独占が生ずるので、そうならないように、中央政府によって規制が行なわれ、セーフティ・ネット（安全網）が設けられている。

この「公益」をもたらず公益サービスには、「行政サービスと社会サービス、また民間・企業等サービス」が部分的に重なり合っており、公益サービスの一部をなしているといえよう。このように、公益サービスとは、人びとが日常的に利用するものであるが、サービスの提供主体は多様であるものの一定の条件を持つものである。このサービスの利用にあたっては、人びとが自由に選択できる非排除性があり働かないサービスである。また、民間・企業等サービスとは異なり、社会保障のためのセーフティ・ネットとして提供されるものではない便宜供与を行うユニバーサルサービスである。サービスの提供主体は、国、自治体、社会福祉協議会、民間企業、NPOなどである。鉄道やバス等の交通運輸事業、電気やガス等の公益事業、通信や郵便等の情報事業、高等教育などが典型的な例としてあげられ

る。

五 純粹公共財、準公共財、クラブ財、等

市場原理に任せておくと、利益が上がらない不採算の財やサービスは、提供や供給がなされない事態が生ずる。誰でも利用でき、かつ、また利用したい人すべてを排除することなく提供されるサービスが「公共財」と呼ばれる。これは、特定の個人を対象とするものではない、常に、共同で消費されることを前提としていることから、「集合財」とも呼ばれている。

公共財は、(i) サービスが排他的なものかどうか、すなわち、対価を支払わない利用者を排除できるかどうか、また(ii) 価格競争にさらされずにサービスを利用者すべてに提供することができて、利用者が増えたとしても追加分のコストが派生しないという競争性があるかどうか、によって区分される。(図10) 及び(表15)は、財・サービスについて、「排他性と非排他性」及び「競争性と非競争性」の観点より、その位置づけについて図示したものである。

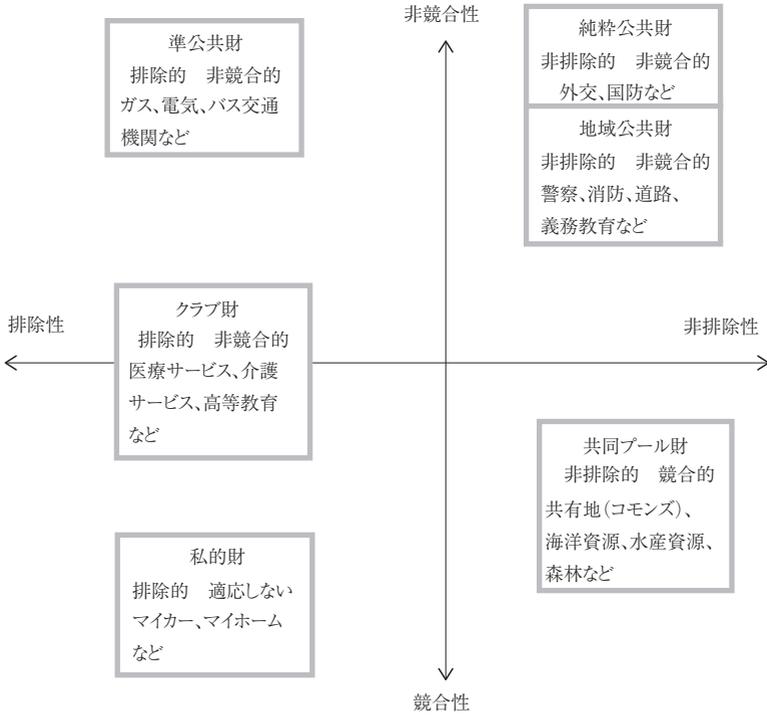
(1) 純粹公共財と地域公共財

純粹公共財とは、すべての人びとが同じものを同時に利用できる財やサービスであり、利用したい人を拒否することはできないことから、「非排他的」である。また、すべての人びとが共同で集合的に利用することができる上、たとえ利用者が増えたとしてもその分の追加コストは派生しないから、「非競争的」である。この競争性とは、財やサービスを提供する側が互いに競合し、競争的であるかどうかということではなくて、あくまでも財やサービスを利
用、消費する側が競合することなく、同じ量の財やサービスを利用、享受し、消費できるかどうかということを意味している。

純粹公共財の提供にかかる費用については、国が税金として一括徴収している。

ちなみに、国が提供する財やサービス、すなわち、国防などの安全保障や外交などを「純粹公共財」と呼び、自治

〔図—10〕 排除性と競合性



〔表—15〕 「純粹公共財と地域公共財」「準公共財」「共同プール財」等の基本的な相違

区 分	提供主体	財やサービス	排除性と非排除性	競合性と非競合性
純粹公共財	国	外交、国防、国土保全、警察、消防など、	非排除的	非競合的
地域公共財	都道府県市町村	警察、道路、義務教育、図書館、消防、上下水道、公園など	非排除的	非競合的
準公共財	行政、企業、第3セクター、NPO等	ガス、電気、バス交通機関など	排除的	非競合的
クラブ財	行政、企業、第3セクター、NPO等	医療サービス、介護サービス、高等教育（高等学校、大学、大学院）など	排除的	非競合的
共同プール財	行政、企業、第3セクター、NPO等	共有地（コモンズ）、海洋資源、水産資源、森林など	非排除的	競合的
私的財	主として企業	マイカー、マイホーム、家電製品、奢侈品など	排除的	適応しない

体が提供する財やサービス、すなわち、義務教育や道路整備、消防などを「地域公共財」と呼び、両者を区別するところがある。また、地球規模の公共財を、「国際公共財」と呼ぶことがある。

例外としては、地上波の民間テレビやラジオ放送である。広告収入によって、財やサービス（放送番組）の提供がなされているから、利用者である視聴者は「非排他的」である。一方、利用者が増加したとしても追加コストはかからないから、「非競争的」である。

(2) 準公共財

純粋公共財ほどではないが、ある程度の非排他性と、ある程度の非競争性のある財やサービスである。準公共財の提供については、サービス主体は行政が行う場合も多々あるものの、行政のみが提供するとは限らない。大都市や地方都市、また過疎地域など地域によって異なるものの、民間営利セクターが提供する場合もある。例としては、文化ホールや博物館、美術館などがあげられる。これらは、入場料が必要であるということでは「排他的」であるが、同時に多くの人々が利用でき、その利用にあたっては、追加コストがかからないという点では、「非競争的」である。

ちなみに、アメリカやカナダなどの欧米における高速道路、ハイウェイについては、一般道路と同様に、無料である。すなわち、「非排他的」で、「非競争的」であるので、「純粋公共財」である。一方、日本の高速道路は、連休や帰省ラッシュなどのピーク時の混雑する時期以外には、利用者が増加しても追加コストがかからないから「非競争的」であるが、利用者が利用料金を負担する利用者（受益者）負担が原則であることから、「排他的」である。「準公共財」といえる。

(3) クラブ財

クラブ財とは、学校のクラブやサークルと同じように、特定の人びとを対象とする財やサービスのことである。クラブ財とは、準公共財の一種であり、その特徴は、「非競争的」であるが、「排他的」であり、ただ乗り（フリーライ

ダー）を比較的容易に排除でき、その財の利用率に応じた課金が可能な財のことである。例としては、駐車場、通信システムインフラなどがこれに該当する。また医療サービスや介護サービスなどは、特定多数の人々を対象としていることから「排除的」ではあるが、サービスの提供者が多少増加してもすぐには追加コストはかからないという点で、「非競合的」である。

(4) 共同プール財

共同プール財とは、コミュニティ（地域社会）、ネイバーフッド（近隣社会）、国内社会など、多様なレベルで提供されるものである。基本的に、不特定多数の人びとに提供されるものであるので、「非排除的」である。一方、利用者が増加すればするほど、追加コストが膨大なものになるから、「競合的」である。

「コモنزの悲劇」とよばれる、牧畜民の共有地である牧草地の利用問題に代表されるように、漁業における乱獲は漁業資源が枯渇するという、「コモنزの悲劇」をもたらすといえる。

このように、「非排除的かつ競合的な財」は、「コモンプール財」と呼ばれる。たとえば、一般道路や橋などは、利用者全員に課金するためのコストが高く（排除可能性が低い）、ある程度までであれば、利用者は問題なく便益を受けられるが、利用者が増えるに従って、混雑費用が高まる（競合性は高い）。

他方、「私的財」ではあるが、ある種の公共性を有する「メリット財」がある。たとえば医療、介護、義務教育などがメリット財とされる。これらのサービスは、あらゆる人がこれを享受する権利をもつと考えられている。しかし、非競合性・非排除性の問題が無いのであれば、これらの財は民間によって適切に供給され得るといえよう。

財やサービスの提供にあたっては、このように、基本的に、「排除的か非排除的か」（排除性が高いか、低い）、また、「競合的か、非競合的か」（競合性が高いか、低い）によって区別されるが、現実の社会においては、「純粹公共財と純粹私的財の中間領域における混合財」と呼ばれる財やサービスが増加する傾向にある。

したがって、「行政サービス」、「社会サービス」、「公共サービス」の提供においては、従来の枠組みの中で委ねられてきたサービス提供主体の在り方を再検討する必要があるといえよう。とりわけ、「混合財」とよばれる財やサービスの領域が拡大する傾向にあることから、民間営利セクターである企業の参入や民間非営利セクターである新公益法人、NPO法人等の参入を促すような新たな仕組み、枠組み作りが必要であるとともに、これらの主体者の活躍、展開が、「公益社会」「共助社会」の実現には不可欠であることを再認識するものである。

六 地方公営事業・公益事業等

「地方公営事業」「公益事業」などの公益事業に関して、財やサービスを提供する法人や事業について概観すると、基本的に、「表16」に示すように体系化できる。

(1) 公共事業

〔表—16〕 地方公営事業・公益事業等における広義の公益事業区分

区分	サービスの提供主体	サービスの内容	原資・採算性・会計
地方公営事業	自治体の地方公営企業、企業局など	上下水道、バス・地下鉄等の交通、工業団地、公営住宅など	独立採算、事業収益 自治体等から繰入金・補助金等
公益事業①	ガス会社、電気会社など	ガス供給、電気供給など	独立採算、事業収益 自治体等から補助金等
公益事業②	バスや鉄道、航空等の運輸会社など	バスや鉄道（JRや私鉄等）、航空会社など	独立採算、事業収益 自治体等から補助金等
新公益法人	公益社団・財団法人など	新公益法人三法に基づく事業	上記と同様
NPO法人	NPO法人	NPO法人法に基づく事業	上記と同様
医療事業	医療法人など	病院など	上記と同様
社会福祉事業	社会福祉法人など	特別養護老人施設など	上記と同様
教育事業	学校法人	高等教育（高等学校、大学・大学院）など	上記と同様
更生保護事業	更生保護法人	更生保護事業など	上記と同様
宗教法人	宗教法人	宗教法人法に基づく事業	独立採算、非課税

※1 国の出資、設立等した、特殊法人や独立行政法人は除く。

※2 自治体の設立した、地方独立行政法人は除く。近年、地方独立行政法人が設立され増加する傾向にある。

平成24年12月26日に発表された報道資料『第三セクター等の状況に関する調査結果』によれば、地方独立行政法人全94法人のうち、地方独立行政法人の主たる事業は、「教育・文化」分野が56法人、「社会福祉・保健医療」分野が31法人となっている。

※3 「広義の公益法人の例」として例示した「NPO法人」「医療法人」「社会福祉法人」「学校法人」「更生保護法人」「宗教法人」に関して、「法人」ごとに、「根拠法」「法人数」などの概要について整理した資料としては、拙著『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』（平成21年2月（2009）学陽書房）9頁を参照されたい。

公共事業とは、文字どおり、国や自治体など、公共セクターが実施する行政サービスであり、事業主体は国や自治体である。国が実施する外交や国防など、また自治体が実施する道路整備や義務教育施設などが公共事業の典型的な例である。その原資は税金である。

(2) 地方公営事業

公営事業とは、国、自治体が実施する公共事業、公共サービスである。バスなどの交通や上下水道、病院などの公営事業は、事業の展開により一定の収益があることから、企業の会計が採られ、受益者負担の原則、独立採算制の原則などが採られているものの、もとより収益をあげることが目的としていないため、一部は税金で賄われている。国が実施している例としては、特殊法人、独立行政法人などがあげられる。一方、自治体が実施している事業例としては、上下水道、病院などがあげられる。

(3) 公益事業

一般に、公益事業とは、私鉄、航空、バス、地下鉄などの公共交通事業、ガスや電気などのエネルギー事業、郵便・通信事業などであり、事業の実施にあたっては、一定の資格要件などにより免許などが付与された、民間営利企業がサービスの提供主体となっている。これらの公益企業は、事業の性格から事業独占、地域独占などにより、一定の利益が生ずることが容認されている替わりに、安全・安心に、サービスの提供を行うことが義務付けられている。

また、新公益法人制度における公益社団法人、公益財団法人、一般社団法人、一般財団法人が人々の福祉の増進や向上を図る事業、人材育成のための奨学金の給付や貸与、研究者などに対する研究費や海外渡航費用、学会開催に関わる助成金などを提供する事業は、典型的な「民間公益事業」であると位置づけられる。

七 公民連携PPP——NPO、PFI、公益信託、第三セクター

「公民連携・PPP」について、具体的な事業手法として、(i) PFI (Private Finance Initiative) 方式、(ii) NPO

(Nonprofit Organization) 方式、(iii)基金方式、(iv)公益信託方式、(v)第三セクター方式などが挙げられる。「公民連携・PPP」については、次章で具体的な事業手法の例などを踏まえて、現状と課題について、詳細に概観する。

V 公民連携PPPの現状と課題

本章では、(i)PFI (Private Finance Initiative) 方式、(ii)NPO (Nonprofit Organization) 方式、(iii)基金方式、(vi)公益信託方式、(v)第三セクター方式について概観する。詳細については、拙著『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第三セクターの研究—』(平成一四年三月、地域計画研究所)を参照されたい。

I PFI (Private Finance Initiative) 方式の概念と事業事例

(一) PFI (Private Finance Initiative) 方式の概念

PFI (Private Finance Initiative) とは、「従来公共部門により行われている公共サービス、例えば道路、公共施設整備などの公共事業を推進する際に、民間企業が事業リスクを負担すると同時に、民間の資金・ノウハウを利活用することにより、効率的に公共事業や公共サービスを推進する新しい形態の公共事業の推進手法」と定義される。

近年欧米諸国では、行財政改革の一環として、公共事業を推進する際に公共と民間の役割分担に関する事業化手法が議論されてきた。その背景には、国と自治体間の行財政サービス提供に関する機能・役割・分担の変化、行財政サービスの提供主体の変化など、社会資本整備の在り方が大きく変容してきたことがあげられる。このような変化の中で社会資本を整備する場合は、社会資本の整備の内容により、(i)グローバル(国・G)、(ii)ナショナル(県・広域自治体・N)、(iii)ローカル(市町村・L)の分類より、整備内容や提供水準に応じ事業主体も明確に区分し、効果的に事業を推進する考え方が台頭してきた。欧米諸国の社会資本整備の推進方法は、次の五つのタイプに類型化される。

(i) BOT (Build Operate Transfer) 建設・所有・管理の分離手法)

- (ii) P F I (Private Finance Initiative) : 英国の民間活力導入手法)
- (iii) S I B (State Infrastructure Bank : 米国連邦インフラ基金)
- (vi) E F B (Exempt Facility Bond : 米国の特別施設整備債券)
- (v) E I B (European Investment Bank : 欧州投資銀行)

P F I 事業で重要な点は、公共事業における「V F M (Value for Money)」の向上である。V F Mとは、「支払い額に対する受取価値の最大化」を意味するが、換言すれば税金を最大限に有効活用する手法である。

ただし、イギリスにおけるP F I事業の実績に関しては、三タイプの中では、(ii)公共へのサービス提供型が多い。(i)独立採算型や(iii)ジョイント・ベンチャー型の事業は比較的少ないといわれている。

(二) P F I (Private Finance Initiative) 方式の事業事例

わが国でP F I事業方式が注目された背景とその経緯には、民法法などによって、多くの第三セクター方式により事業や施設整備が数多く推進されたが、それらの第三セクターが経営破たんや失敗したことに對する批判がある。

「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(通称P F I事業推進法)の施行によって、P F I事業が推進されてきた。実際の事業事例で最も多いものは、教育施設や、公務員住宅、県営住宅、市営住宅などの公共公益施設である。いわゆる費用負担者が明確な事業事例である。第三セクター方式に對する批判を背景にP F I事業が推進されてきたが、民間事業者のリスク負担はほとんどない事業が多いといえよう。第三セクター方式による事業事例のようなものはほとんどないことに留意する必要がある。東日本大震災の復興事業においても、P F I事業による社会資本整備、公共公益施設整備などが提案されている。具体的な事業事例は、次に示すような施設である(表—17) 参照)。

これら「P F I事業」の詳細については、「P F Iホームページ」として、「内閣府 民間資金等活用事業推進室」(P

F I 推進室 <http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html> を、また具体的な事業主体、事業プロセスなど、「PFI 事業」の概要などについては、『「PFI」とは?」(<http://www8.cao.go.jp/pfi/aboutpfi.html>) を参照された。

ちなみに、平成二五年一〇月に発表された内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI 事業の分野別実施方針公表件数」によれば、平成二五年三月三十一日現在、事業分野別・事業主体別には、(i) 教育と文化 (国一件、地方一〇二件、その他三三件で合計一三八件)、(ii) 生活と福祉 (国〇件、地方一九九件、その他二件で合計一九九件)、(iii) 健康と環境 (国〇件、地方七三件、その他二件で合計七五件)、(iv) 産業 (国〇件、地方一三件、その他〇件で合計一三件)、(v) まちづくり (国七件、地方四三件、その他〇件で合計五〇件)、(vi) あんしん (国七件、地方一四件、その他〇件で合計二一件)、(vii) 庁舎と宿舍 (国四五件、地方一〇件、その他一件で合計五六件)、(viii) その他 (国六件、地方四〇件、その他〇件で合計四六件) となっている。事業主体別には、国六六件、地方三二四件、その他三八件で合計四一八件である。

II NPO (Nonprofit Organization) 方式の概念と事業事例

〔表—17〕 PFI 事業の施設事例

事業分野	主な事業内容	件数
教育と文化	小中学校、高校、大学・高専、試験研究機関、社会体育施設、給食センター、文教その他、公民館・市民ホール等、図書館、美術館、文化交流施設、文化その他	138件
生活と福祉	老人福祉施設、身体障害者福祉施設、知的障害者福祉施設、福祉その他	19件
健康と環境	病院、衛生試験場、廃棄物処理施設、余熱利用施設、上水道施設、斎場、浄化槽	75件
産業	卸売市場、かんがい用排水施設、農業振興支援施設、農業その他、漁港、インキュベーションセンター、産業その他、観光施設	13件
まちづくり	駐車場、駐輪場、空港、航空関連施設、都市公園、自然公園、下水道施設、港湾施設、公営住宅、市街地再開発事業、土地区画整理事業	50件
あんしん	警察施設、消防施設、防災その他、刑事施設	21件
庁舎と宿舍	事務庁舎、宿舍	56件
その他	複合施設、道の駅、その他	46件
	合計	418件

(出所) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI 事業分野別実施方針公表」より筆者作成

(一) NPO (Nonprofit Organization) 方式の概念

一般にNPO (民間非営利組織、Nonprofit Organization) には、次のような活動特性、すなわち、(i)先駆性、(ii)機動性、(iii)地域密着性、(iv)多元性、(v)自己実現性、(vi)経済性などがある。

一般に、第一セクターおよび第二セクターの活動限界については、次のように指摘されている。

(1) 第一セクターの行政活動の特徴と限界

第一セクターの行政は、国および自治体の公的機関が公費(税金)により各種のサービスを提供する。そのサービス提供は、客観性、公平性が求められるので、画一的、平均的なニーズへの対応とならざるを得ない。したがって、サービスの安定的提供の面では優れた利点を発揮できるが、機動性に富む柔軟な対応という点では問題がある。

(2) 第二セクターの民間活動の特徴と限界

第二セクターの企業は、市場原理により営利を追求するため投資効率の悪いサービスは提供できない。またサービス提供の機動性・柔軟性は十分に発揮できる反面、利潤が期待できない場合には中止したり撤退するので、安定的、継続的なサービス提供の面では問題がある。

(3) 非営利セクターの活動に対する期待

第一セクターおよび第二セクターの両者の活動の短所が顕在化する傾向にあったこと、阪神・淡路島大震災などで発揮された災害救助支援活動や福井沖で座礁沈没したタンカー船より流出した原油の回収・除去作業などのボランティア活動などに多数の参加者が集まり予想以上の力を結集できたこと、各種のボランティア活動に対する関心や参加意識の高揚が浸透したことなど、これらの活動に対する高い評価とその活動に対する期待感が一気に高まった。東日本大震災においても、注目されている。

このような活動を行う「民間非営利組織」活動がにわかに注目され、NPO (民間非営利組織：Nonprofit Organiza-

tion)の活動範囲や活動領域の拡大は、まちづくりの推進や社会福祉サービスの提供面など市民社会に円滑なサービスの提供や市民の連帯意識の向上・醸成など、新たな観点より行政のみならず市民・企業からも大きな期待が寄せられることになったわけである。

(二) NPO (Nonprofit Organization) 方式の事業事例

NPO法人に関する法律・制度改正、法人の設立、NPO法人ポータルサイト、活動事例集、寄付を行うなどについては、「内閣府NPOホームページ」(<https://www.npo-homepage.go.jp/index.html>)を参照されたい。

ちなみに、平成二五年九月三〇日現在、「特定非営利活動促進法」に基づいて設立された四八、二四四法人については、特定非営利活動法人の定款に記載された活動分野を集計したものは次のとおりである(表―18)参照。活動分野については、複数の活動を行っている法人があるので、法人数とは異なることに留意する必要がある。

三 基金方式の概念と事業事例

(一) 基金の概念

自治体や自治体の出資法人である財団法人(現、特例民法法人)などにおける「基金の拠出者と基金を管理する運営管理者との関係性」の観点に着目して区分すると、基本的に次の四つに類型化される。(i)自治体の基金、(ii)公益法人(自治体出資の財団法人等)の基金、(iii)公益法人(民間企業等が出資した財団法人等)の基金、(iv)公益信託における基金などがある。紙幅の関係で、これらの基金の詳細については省略する。拙著を参照されたい。ここでは、自治体の基金について概観する。

(二) 自治体の基金

自治体の基金は、法律に基づくものと基金の性格づけに基づくものとの二つの観点より区分される。また、基金に關係する法律には、(i)地方自治法、(ii)地方財政法、(iii)災害救助法の三つがある。一方、基金の性格づけの観点からは、

〔表―18〕 NPO 法人の活動分野（定款に記載された特定非営利活動の種類）

（複数回答）

号数	活動の種類	法人数
第1号	保健、医療又は福祉の増進を図る活動	28,039
第2号	社会教育の推進を図る活動	22,734
第3号	まちづくりの推進を図る活動	20,882
第4号	観光の振興を図る活動	1,163
第5号	農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動	1,053
第6号	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	16,499
第7号	環境の保全を図る活動	13,607
第8号	災害救援活動	3,741
第9号	地域安全活動	5,470
第10号	人権の擁護又は平和の活動の推進を図る活動	7,909
第11号	国際協力の活動	9,462
第12号	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	4,216
第13号	子どもの健全育成を図る活動	20,667
第14号	情報化社会の発展を図る活動	5,559
第15号	科学技術の振興を図る活動	2,770
第16号	経済活動の活性化を図る活動	8,185
第17号	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	11,551
第18号	消費者の保護を図る活動	2,969
第19号	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	21,858
第20号	前各号で掲げる活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動	88

- （注1）一つの法人が複数の活動分野の活動を行う場合があるため、合計は48,244法人にはならない。
 （注2）第14号から第18号までは、平成14年改正特定非営利活動促進法（平成14年法律第173号）施行日（平成15年5月1日）以降に申請して認証された分のみが対象。
 （注3）第4号、第5号及び第20号は、平成23年改正特定非営利活動促進法（平成23年法律第70号）施行日（平成24年4月1日）以降に申請して認証された分のみが対象。

(i) 積立基金、(ii) 定額運用基金の二つに区分される。このうち、(i) 積立基金には、年度間の歳入歳出の過不足の財源調整の役割を果たす財政調整基金、地方債償還のために設けられる減債基金、その他特定の行政目的を遂行するため積み立てられる、その他特定目的基金の三つがある。また(ii) 定額運用基金には、土地開発基金、その他定額運用基金の二つがある。他方、歳出決算額の余剰金を積み立てる「歳計剰余金処分積立金」がある。

近年、二〇〇八年四月三〇日に公布された「地方税法等の一部を改正する法律」により、個人住民税の寄附金税制が大幅に拡充される形で導入された「ふるさと納税」制度——任意の自治体に寄付することで寄付した額のほぼ全額が税額控除される制度(ただし、一定の制限や限度がある)——において、人材育成基金やNPO支援基金などがある。

この制度の基本的な趣旨に関しては、拙著や諸論文⁽¹³⁾において、筆者が繰り返し度度も提唱してきたものである。同書を参照されたい。自治体の〈基金と寄付金制度〉に関しては、詳細に後述する。

四 公益信託方式の概念と事業事例

公益信託は、公益法人ほど世に知られた存在であるとは言い難い。が、信託業務の様々な業態の中において、「公益」という名が冠された、まさに「公益事業」である。公益信託制度について概観する。

(一) 公益信託の評価

信託業務については、金銭信託、投資信託などがよく知られている。近年では、〈遺言信託〉など、高齢者の増加に伴い高齢社会を反映したユニークな信託業務などが注目されている。このように、信託業務の様々な業態の中において、「公益」という名が冠された、まさに「公益事業」である。

かつて、「公益信託に関する」筆者の著書・論文を読んだ、二〇〇五年当時の総務大臣官房監理官室公益法人推進室の担当官(平成一七年二月二日(金) 第三セクター研究会の研究会の報告等参照)から、「公益信託制度をまちづくりや地域活性化などの地域振興政策などに活用するように、各自治体や各地域において、是非アドバイス指導して欲

しい」と要請された。

筆者は、公益信託制度はある意味で、新公益法人制度を補完する仕組み、概念、方法として、重要な役割を持つ制度、機能であると認識しており、高く評価している。

（二）公益信託の創設

公益信託は、昭和五二年に信託銀行が第一号を受託し、その後個人の資産蓄積や企業の社会貢献意識の高まりなどを背景に着実に増加し、今ではさまざまな公益分野に活用されており、引き続き民間公益活動の一端を担うべくその発展が期待されている。

（三）「公益信託」に関する法律

「公益信託に関する法律」（大正十一年四月二日法律第六二号、最終改訂正・平成十八年二月一五日法律第二〇九号）には、次のように、第一条には公益信託に関する規定、第二条には公益信託の主務官庁の許可、第三条には公益信託の主務官庁の監督、第四条には公益信託の主務官庁の事務処理の検査について、明記されている。

「第一条 信託法（平成十八年法律第百八号）第二百五十八条第一項ニ規定スル受益者ノ定ナキ信託ノ内學術、技芸、慈善、祭祀、宗教其ノ他公益ヲ目的トスルモノニシテ次条ノ許可ヲ受ケタルモノ（以下公益信託ト謂フ）ニ付テハ本法ノ定ムル所ニ依ル

第二条 信託法第二百五十八条第一項ニ規定スル受益者ノ定ナキ信託ノ内學術、技芸、慈善、祭祀、宗教其ノ他公益ヲ目的トスルモノニ付テハ受託者ニ於テ主務官庁ノ許可ヲ受クルニ非ザレバ其ノ効力ヲ生ゼズ

2 公益信託ノ残存期間ニ付テハ信託法第二百五十九条ノ規定ハ之ヲ適用セズ

第三条 公益信託ハ主務官庁ノ監督ニ属ス

第四条 主務官庁ハ何時ニテモ公益信託事務ノ処理ニ付検査ヲ為シ且財産ノ供託其ノ他必要ナル処分ヲ命スルコト

ヲ得

2 公益信託ノ受託者ハ毎年一回一定ノ時期ニ於テ信託事務及財産ノ状況ヲ公告スルコトヲ要ス」

なお、平成一八年一二月に信託法が改正された(平成一九年九月施行)。信託法の改正されたポイントは次の諸点である。詳細については省略する。

(1) 受託者の義務等の内容を適切な要件の下で合理化、(i) 忠実義務に関する規定の合理化、(ii) 自己執行義務に関する規定の合理化

(2) 受益者の権利行使の実効性・機動性を高めるための規律の整備、(i) 受益者が複数の信託における意思決定方法の合理化、(ii) 信託監督人・受益者代理人制度の創設、(iii) 帳簿等の作成、保存等に関する規律の整備、(iv) 受託者の行為の差止請求権の創設

(3) 多様な信託の利用形態に対応するための制度の整備、(i) 信託の併合・分割の制度の創設、(ii) 受益証券発行信託、限定責任信託、自己信託等の創設

このように、信託法では公益信託は明確に公益目的を遂行するために設立すると明文化されている点が大きな特徴である。

四 公益信託の概念

「公益信託の仕組み」の概要は次のとおりである。

(i) 委託者（出捐者）と受託者の中で、公益目的の具体的な選定、その目的を達成するための方法、公益信託契約書の内容などをあらかじめ綿密に打ち合わせを行う。(ii) 受託者は、公益信託の引き受けの許可を、主務官庁に申請する。

(iii) 主務官庁は、これを審査の上許可する。(iv) 主務官庁の許可を受けた後に、委託者と受益者との間で、「公益信託契約書」を締結する。(v) 主務官庁は、財団法人に対するのと同様の監督のほか、公益信託事務処理の検査をしたり、受

託者に対して必要な処分を命ずることがある。

(vi) 信託管理人は、不特定多数の受益者のいわば代表者として、受託者の職務のうち重要な事項について承認を与える。(vii) 運営委員会等は、公益目的の円滑な遂行のため受託者の信託事務遂行の補助者として、重要な事項について意見を述べ、勧告を行う。(viii) 受託者は、運営委員会等の意見にしたがい、その公益信託の目的に沿った助成先への交付を行うなど公益目的を遂行する。

(五) 公益信託の受託件数と信託財産残高

(1) 受託件数と信託財産残高の受託状況

受託件数と信託財産残高の各年度末の受託状況については、「表19」に示すとおりである。

平成九年度末は、五二六件、五四二億四千三百万円であった。その後、平成一二年度末に受託件数は五七二件とピークに、また信託財産残高は平成一二年度末に七三六億九千九百万円とピークを迎えたが、近年では、受託件数、信託財産残高は共に減少傾向にあり、平成二四年度末には受託件数は五〇五件、信託財産残高は五九六億四千一百万円となっている。

(2) 信託目的別受託状況

信託目的別受託状況は、「表120」に示すとおりである。信託目的については、奨学金支給が最も多く、一六一件、

〔表19〕 公益信託受託状況

年度末	件数	残高
平9 (1997)	526	54,243
10 (1998)	542	56,197
11 (1999)	550	61,894
12 (2000)	566	73,699
13 (2001)	571	73,355
14 (2002)	572	71,965
15 (2003)	565	70,917
16 (2004)	562	69,325
17 (2005)	563	69,081
18 (2006)	555	68,294
19 (2007)	553	69,198
20 (2008)	546	66,799
21 (2009)	540	65,309
22 (2010)	525	62,277
23 (2011)	514	60,212
24 (2012)	505	59,641
25 (2013) 9月末	504	59,837

(単位：件、百万円)

一六一億四千二百万円となっている。

公益信託の受託者については、信託法（平成一八年二月一五日法）の規定が適用されるほか、「公益信託の引受け許可基準等について」（平成六年九月一三日公益法人等指導監督連絡会議決定）において、「受託者は、適切な運営管理をなし得る能力を有するもので、社会的な信用を有し、かつ、知識及び経験が豊富であること」が要件とされている。また、受託者が営業を目的として、つまり「営利の目的をもって」かつ「反復継続して」公益信託の受託を行う場合においては、信託業法（平成一六年二月三）に基づき免許等を受けた者であること等が必要とされている。

公益信託の受託者については、一般に、多くは信託銀行等の営利事業者が受託者となっているが、中には受託者が個人および社会福祉法人となっているものもいくつか存在する。

これらの(i)委託者の状況、(ii)自治体の事例、(iii)民間企業の事例、(iv)ボランティア活動などが主体となる募金型の事例など、詳細については省略する。拙著を参照されたい。

「奨学金支給」を目的とした信託件数が一六一件で最も多い。次いで信託目的別に件数の多い順にあげると、「自然科学研究助成」「教育振興」「国際協力・国際交流促進」「芸術・文化振興」「社会福祉」の順となっている。

(六) 民間企業の主な事例

〔表一20〕 公益信託の信託目的別受託状況

(平成25年9月末日現在)

信託目的	件数	残高
奨学金支給	161	16,239
自然科学研究助成	80	9,160
教育振興	67	2,658
国際協力・国際交流促進	42	4,064
社会福祉	37	3,384
芸術・文化振興	24	5,202
都市環境の整備・保全	28	7,557
自然環境の保全	20	4,700
人文科学研究助成	16	960
文化財の保存活用	3	183
動植物の保護繁殖	1	309
緑化推進	1	30
その他	25	5,386
合計	505	59,837

(単位：件、百万円)

民間企業などを委託者とする公益信託の中では、信託財産規模が比較的大きな信託財産規模の事例として、「公益信託富士フィルム・グリーンファンド(略称FGF)」がある。これは、同社の五〇周年記念事業として一九八三年に公益信託されたもので、信託財産残高は約一〇億円である。設定された公益信託の中で、信託財産規模が比較的大規模であると設立当時注目された。信託目的は、緑化事業を中心とした自然環境の保全および創出に関する事業を総合的に推進、助成するもので、具体的には自然環境保全の研究助成、自然環境保全のボランティア団体等の育成、支援に基金の果実(利子相当部分)を充てる。信託管理人・運営委員会の委員は学識経験者が委嘱され、運営委員会は助成先等の内容を審査する。実際の事務は三井信託が受託者として行っている。

(七) ボランティア活動による募金型の主な事例

一般に、公益信託は一定額の委託・拠出された信託財産を運用するが、船橋JC(青年会議所)が提唱して公益信託された「コミュニティファンド」さんかさちゃん教育基金(委託者…さんか募金運動推進協議会)は、一定額の基金を基礎に、その後毎年度、任意に寄付された寄付金や募金等を追加するという、「信託財産の募金型・追加型の公益信託」の代表例である。JR・東武野田線の船橋駅前に、シンボルマークのモニュメント「さんかさちゃん」の募金像(母子像)が設置され、市民や駅前の待ち合わせ場所としてもよく利用されている。信託目的は交通遺児など母子家庭などの奨学育英金の給付である。

このような公益信託の受託業務を取り扱う信託銀行では、事務経費等で業務を代行している。本来の「信託ビジネス」というよりは、信託銀行の社会貢献活動の一環として「公共公益サービスを業務代行している」という意味では、むしろ「公益ビジネス(公益事業支援ビジネス)」と位置づけられる。

(八) 自治体を委託者とする事業事例

自治体を委託者とする公益信託は十数件ある。

ちなみに、「公益信託横浜野毛地区まちづくりトラスト」は、かつて筆者が横浜市より調査研究の依頼を受け、同地区の地域活性化に関する調査報告書『みなとみらい二一周辺地区の活性化方策の策定に係わる調査』（一九八八年三月）を提出した中で、設置を提言した公益信託である。横浜市は、当時、ある民間企業から横浜市に対して多額の寄付金を受けることになっていた。この調査研究の目的はいくつかあったが、調査研究の趣旨の一つに、この寄付金の活用方策に関するものがあつた。調査研究において、寄付金の活用方策の提言として、寄付金を原資に横浜市が基金として公益信託することにより、長期的な観点より横浜野毛地区の発展に資する諸活動の支援・育成を図ることを目的に、公益信託を設置することを提案した。この提言を受けて、横浜市では「公益信託横浜野毛地区まちづくりトラスト」を設置したわけである。

なお最新の信託情報などに関しては、一般社団法人信託協会のホームページ（<http://www.shintaku-kyokai.or.jp/>）を参照されたい。

- (11) 山本啓「社会サービスの充実と公益行政」（一九四—二二二頁）『公益学を学ぶ人のために』（間瀬啓允編、世界思想社、二〇〇八年五月）
- (12) 『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第三セクターの研究—』（地域計画研究所、二〇〇二年三月）
- (13) 出井・前掲注（12）書
- (14) 出井・前掲注（12）書・五章「基金・公益信託方式の概念と基金・公益信託方式の展開」