

## 市民活動・市民事業のための法人格——NPO 法人、一般社団法人、労働者協同組合

坪郷 實（早稲田大学名誉教授）

1990年代から市民活動のためのツールとして、非営利法人制度と市民活動支援税制の整備が議論されている。ここでは、市民活動・市民事業を活性化するための法人格の選択肢が増えていることについて述べたい。すでに1994年に市民団体などにより市民活動促進法案が提案されており、1995年の阪神・淡路大震災が促進要因となり、市民立法・議員立法として、1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立した。この時先送りされた支援税制は2001年に認定NPO法人制度として実現する。同時進行していた公益法人制度改革は2008年に実施され、一般法人・公益法人という二階建ての制度ができた。NPO法は認証制度であり、当初目指されていた準則主義は実現しなかったが、この一般法人制度では準則主義が実現した。

さらに、2020年12月に、新たに労働者協同組合法が成立し、二年以内に施行される。同法により、準則主義による、組合員が出資し、経営（意見反映）し、労働（事業に従事）する協同労働のための法人格ができた。同法は、「多様な就労機会を創出することを促進するとともに、当該組織を通じて地域における多様な需要に応じた事業が行われることを促進し、もって持続可能で活力ある地域社会の実現に資することを目的とする」。労働者協同組合は、3人（個人）の発起人で設立できる非営利法人である。また、組合員との間で労働契約が締結される規定が設けられている。労働者派遣事業はできないが、上記の目的のための広範囲の事業が行え、制限はない。これまでワーカーズ・コレクティブやワーカーズ・コープは、企業組合（認可）やNPO法

人（認証）を利用して活動をしているので、同法では、企業組合やNPO法人から労働者協同組合（準則主義）へ組織変更する規定が設けられている。（ワーカーズ・コレクティブ ネットワーク ジャパン編集『労働者協同組合法（ワーカーズ法）ガイドブック——持続可能な地域社会をめざして』2021、一般社団法人市民セクター政策機構発行を参照。）

このように、市民活動・市民事業のための法人格の選択肢として、NPO法人、一般社団法人があり、労働者協同組合法が実施されれば、労働者協同組合も選択肢になる。また、非営利事業を行うために、株式会社などが利用される事例もある。市民活動・市民事業のための法人格の選択肢は増えている。そして、全国的にも、東京都でも、NPO法人数は全体として増加傾向から減少傾向になり、他方、一般社団法人数は継続して増加傾向にある。次に、それぞれの法目的や趣旨を確認し、東京都（23区、26市）の2016年から2021年までのNPO法人数の推移を概観しよう。

さて、先行したNPO法の目的は、「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」であり、この特定非営利活動は、「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの」である。NPO法人は、法人税について収益事業を行った場合にのみ課税される「人格のない社団」と同様の扱いである。NPO法では、社員（法人も可）10人以上で設立する規定があり、市民が共同（グループ）で設立する法人制度である。

他方、一般社団法人は、剰余金の分配を目的としない非営利法人であり、目的や行うことができる事業にも制限はなく、広範囲に適用可能である。登記をすることによって、準則主義により容易に法人格を取得できる制度ができたことは画期的なことである。さらに、理事会の設置義務もなく、報告義務もない。なお、税制上は、法人税法により、一般社団法人は、非営利型（非営利徹底型、共益型）、普通型の3類型に区分される。非営利型の税制優遇は「人格のない社団」と同様で、収益事業課税である。普通型は原則課税である。一般社団法人は、社員（法人も可）2人で設立でき、基金を置くことができる。

NPO 法人制度が施行されて 22 年、一般社団法人制度が施行されて 12 年たった 2021 年 2 月時点では、全国の NPO 法人数は 50 991(累計の認証法人数)、解散数は 20 404(累計)である(2021.02.28www.npo-homepage.go.jp)。他方、全国の一般社団法人数は 62 223(2021.02.05 国税庁法人番号公表サイト)であり、一般社団法人数が NPO 法人数を上回っている。東京都では、NPO 法人数 9 153(累計の認証法人数)、解散数 4 271(累計)であり(2021.02.28www.npo-homepage.go.jp)、他方、一般社団法人数は 24 652(2021.03.10 国税庁法人番号公表サイト)である。特に 5 つの区一般社団法人数は多く、5 000~1 600 の間である。

全国の NPO 法人数は、毎年、申請と共に解散があり、増加数は低下している。表 1 のように、2017 年までは増加しているが、2018 年からは減少傾向にある。他方、より簡易な制度である一般社団法人は、

増加傾向が継続している。一般社団法人は、非営利型に限られないが、両者を合わせると法人数は 11 万を超えている。

表 2、表 3 のように、東京都の 23 区の NPO 法人数は、全体として、2018 年頃までは増加していたが、その後減少傾向にある。2018 年までは、増加している区が多いが、減少している区もある。2019 年は、いずれの区も減少している。26 市の NPO 法人数は、全体として 2018 年までは増加しているが、一部減少している市もある。2019 年は 1 市を除き、減少している。

市民活動・市民事業の法人格の選択肢として、NPO 法人と一般社団法人の両方が利用され、NPO 法人は信頼性のある法人格として定着している。自治体の委託事業や指定管理者制度の主体としても、介護保険の事業者としても、NPO 法人は確立している。他方、法人格としては、非営利活動をするために、より簡易な一般社団法人を使う事例が増えていると思われる。今後、これまで NPO 法人や企業組合を利用していたワーカーズ・コレクティブやワーカーズ・コープなどが、どれぐらい労働者協同組合に移行するか、新しい法人格を利用して地域で多様な市民事業を立ち上げ、仕事づくりをする動きが活発になるかなど、注目される。

このように市民活動・市民事業の法人格の選択肢は増えている。今後、不特定多数のもの利益の増進に寄与する NPO 法人、目的の制限のない広範囲に適用可能な一般社団法人、これからであるが、組合員が出資・経営・労働する労働者協同組合法人、それぞれ異なる歴史

的政治的文脈を背景にできた法制度であり、それぞれの法目的を生かすことにより汎用性のある非営利法人制度の議論が望まれる。  
した実践をさらに蓄積することが重要であろう。その上で、使いやす

表 1

年度	認証法人数 (NPO 法人)	認定法人数 (認定 NPO 法人)
2008	37192	93
2011	45138	244
2014	50087	821
2015	50866	955
2016	51514	1020
2017	51867	1064
2018	51604	1102
2019	51258	1147
2021.02	50991	1204

出所：内閣府 NPO ホームページ ([www.npo-homepage.go.jp](http://www.npo-homepage.go.jp)) 2021年02月28日現在

表2 東京都23区 NPO法人数（2016年10月、2018年1月、2019年1月、2020年1月、2021年2月）、一般社団法人数（2021年3月10日）

	2021.03.10	2021.02	2020.01	2019.01	2018.01	2016.10
	一般社団法人数	NPO法人数	NPO	NPO	NPO	NPO
千代田区	4642	667	699	812	805	776
中央区	3076	538	546	656	639	567
港区	5004	763	777	938	946	855
新宿区	1914	712	730	837	837	759
文京区	803	350	349	383	375	340
台東区	510	250	258	273	267	244
墨田区	227	126	127	137	138	130
江東区	364	179	179	203	210	201
品川区	624	238	244	287	280	252
目黒区	403	198	198	224	223	202
大田区	392	244	252	286	282	269
世田谷区	760	518	517	568	551	530
渋谷区	1626	517	535	641	632	579
中野区	302	214	214	226	224	209
杉並区	345	323	325	367	376	354
豊島区	639	328	338	380	386	354
北区	191	153	152	171	165	150
荒川区	129	76	73	85	87	79
板橋区	207	182	183	209	206	182
練馬区	279	271	273	314	308	282
足立区	221	178	180	203	204	183
葛飾区	121	123	123	146	136	121
江戸川区	210	163	164	183	178	173
23区計	22989	7311	7436	8529	8455	7791
23区26市合計	24594	9114	9245	10490	10398	9644

出所：都内基礎自治体データブック 2015～2021年度（2017～2021年発行）、一般社団法人数：国税庁法人番号公表サイト 2021年3月10日

表3 東京都26市 NPO法人数（2016年10月、2018年1月、2019年1月、2020年1月、2021年2月）、一般社団法人数（2021年3月10日）

	2021.03.10	2021.02	2020.01	2019.01	2018.01	2016.10
	一般社団法人数	NPO法人数	NPO	NPO	NPO	NPO
八王子市	186	266	266	288	287	278
立川市	108	96	95	99	102	95
武蔵野市	128	96	93	106	104	96
三鷹市	86	84	87	93	90	84
青梅市	44	45	41	50	51	45
府中市	79	93	93	109	110	104
昭島市	37	22	22	24	21	17
調布市	107	98	100	105	105	106
町田市	163	186	187	194	189	187
小金井市	67	71	70	68	69	70
小平市	51	67	72	75	82	85
日野市	54	77	78	80	77	73
東村山市	34	57	54	56	60	59
国分寺市	63	62	62	72	69	65
国立市	58	50	53	57	56	54
福生市	19	23	21	23	22	21
狛江市	27	42	42	46	42	42
東大和市	21	30	30	35	34	34
清瀬市	27	27	28	33	32	29
東久留米市	36	61	63	70	70	68
武蔵村山市	13	20	20	25	26	25
多摩市	63	82	86	93	92	88
稲城市	28	29	27	28	27	25
羽村市	13	14	14	15	15	14
あきる野市	18	26	26	28	28	28
西東京市	75	79	79	89	83	81
多摩26市 計	1605	1803	1809	1961	1943	1873
23区26市 合計	24594	9114	9245	10490	10398	9644

出所：NPO法人数：都内基礎自治体データブック2015～2021年度（2017～2021年発行）、一般社団法人数：国税庁法人番号公表サイト2021年3月10日