

“法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律” の制定と寄附文化の醸成

梶原太一

悪質な行為がもたらすコストは
騙された者の被害金額だけではない。
真つ当な活動が妨害されることによる損失も
コストに含めなければならない。
——George A. Akerlof¹

1. 背 景

2022年12月1日に国会に提出され、同年12月10日に成立した「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」（2022年12月16日公布、2023年6月1日全面施行）では、不当な寄附の勧誘を抑制または禁止するとともに、不当寄附勧誘者に対する規制当局からの勧告または罰則を定めることなどによって、寄附の勧誘を受ける者の保護を図ることが目的とされている²。この法律は、当初、「悪質商法や悪質な寄附による被害者の救済³」を立法事実として検討が開始されたものであったが、後に、「消費者契約法の対象とならない寄附一般⁴」を広く射程として一律に規制する内容を持つものとなった。

本稿では、国会における審議過程を振り返りながら、この法律の制定に基づく規制が、日本における寄附文化の醸成に及ぼす影響について考察したい。

2. 国会での審議

はじめに、「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」の制定の経過を確認する。表1は、この法律の制定に関係する出来事を時系列で追ったものである。

¹ Akerlof (1970) p.495。

² この法律（通称「不当寄附勧誘防止法」）の概要は、消費者庁消費者政策課寄附勧誘対策室「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」のウェブサイト参照されたい。

³ 2022年10月3日の参議院本会議ならびに衆議院本会議における首相の所信表明演説。悪質な寄附による被害者の惨状の事例は、高知新聞「高知と旧統一教会(1)～(5)」ならびに、櫻井 (2023) pp.243-248参照。

⁴ 2022年11月8日の記者会見における首相の発言（首相官邸「旧統一教会問題を受けた被害者救済等のための法案についての会見」参照）。

表1 「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」の制定の経過

年月日	出来事
2022年7月8日	安倍元首相銃撃事件。
2022年7月9日	上記事件の動機が“特定宗教団体の献金問題”であるとする容疑者の供述が新聞で報道。
2022年8月15日	法務大臣の主宰による「旧統一教会」問題関係省庁連絡会議の設置。
2022年8月26日	消費者庁に「霊感商法等の悪質商法への対策検討会」が発足。
2022年9月5日	法務省が「旧統一教会」問題合同電話相談窓口を開設（2022年11月11日まで）。
2022年10月3日	首相が第210回国会の所信表明演説で「悪質商法や悪質な寄附による被害者の救済に万全を尽くすとともに、消費者契約に関する法令等について見直しの検討」を表明。
2022年10月17日	霊感商法等の悪質商法への対策検討会が「報告書」を公表。
2022年10月17日	野党3党が国会に「特定財産損害誘導行為による被害の防止及び救済等に関する法律案」を提出。
2022年10月21日	与野党4党が「悪質献金等被害者救済のための与野党協議会」を設置。
2022年11月8日	首相が悪質な献金等の被害者救済のための新規立法を行うことを会見で表明。
2022年11月15日	政府が「被害救済・再発防止のための寄附適正化の仕組み(概要)」を与野党6党幹事長・書記局長会談に提示。
2022年12月1日	政府が「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律案」を閣議決定し、国会に提出。
2022年12月8日	衆議院で「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」が修正議決。
2022年12月10日	参議院で「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」が可決され、成立。
2022年12月16日	「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」公布。
2022年12月28日	消費者庁が「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律 解説資料（Q&A形式）」を公表。
2023年1月5日	「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」一部施行。
2023年2月1日	消費者庁が「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律 逐条解説」を公表。
2023年4月1日	「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」一部追加施行。
2023年4月1日	消費者庁消費者政策課に「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」を所管する寄附勧誘対策室が設置される。
2023年4月1日	消費者庁が寄附勧誘に係る行政措置を適切に行うための執行アドバイザー制度を創設。
2023年4月1日	消費者庁ウェブサイト「法人等による寄附の不当な勧誘と考えられる行為に関する情報提供フォーム」が開設。
2023年4月17日	消費者庁が「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律に基づく消費者庁長官の処分に係る処分基準等について」を公表。
2023年6月1日	「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」全面施行。

出所）筆者作成

一般に、新しい法律を制定して新たな規制を創設・導入するには、社会的に大きなエネルギーを必要とする。この法律は、外生的な出来事による衝撃とそこから噴き出した解決すべき課題への反応として、数か月間で一瀉千里に制定されたものであるという顕著な特徴を持っている。国会の外に、この法案を個別のテーマとする与野党協議会が設置されたことも異例の対応であった⁵。もっとも、その裏舞台の協議の場に

⁵ NHK政治マガジン「異例づくし 被害者救済新法の神経戦」参照。

においてどのような議論の擦り合わせがなされたのかを観察することは不可能である。したがって、ここでは、観察可能な表舞台である国会での審議過程における議員の発言や政府側の答弁を考察の材料とするために、以下に摘記していきたい⁶。

政府が法案を国会に提出する前の2022年11月15日の衆議院消費者問題に関する特別委員会において、新法の方角性を尋ねた公明党の古屋範子議員の質問に対し、政府参考人の片岡進消費者庁政策立案総括審議官は、次のように答弁した。

新法につきましては、まさに信教の自由、それから憲法規定との関係などにも配慮しながら、消費者契約法の対象とならない寄附一般について、社会的に許容し難い悪質な勧誘行為を禁止すること、それから、そうした悪質な勧誘行為に基づく寄附について、取消しや損害賠償請求を可能とすること、そして、子や配偶者に生じた被害の救済を可能とすることということを主要内容として検討しているところでございます。

政府が寄附一般を規制対象とする方向で新法を検討しているという事実は、先の2022年11月8日の岸田首相の会見の中でも表明されていた。寄附一般を規制するという内容での新法の制定を方向付けたとみられるのは、2022年10月17日に公表された、靈感商法等の悪質商法への対策検討会の報告書である。この報告書では、「寄附の要求等に関する規制については、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第17条（寄附の募集に関する禁止行為）の規定も参考としつつ、正体隠しの伝道等の本人の自由な意思決定の前提を奪うような活動手法やマインドコントロール下において合理的な判断ができない状況が問題となる寄附の要求等への対応も念頭に、より幅広く一般的な禁止規範を規定すべきである。⁷」という提言がなされている。

とりわけ、上記の記述の後半部分に指摘されている“正体隠しの伝道”という行為の存在が、「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」の規制の対象を宗教団体に限定するのみならず、「法人又は法人でない社団若しくは財団で代表者若しくは管理人の定めがあるもの」（同法第1条）を幅広く対象とせざるを得ないという帰結をもたらす要因になったものと考えられる。宗教団体が自らの正体を隠して接近しようとしてきた先例がある以上、すべての団体を網にかけるという規制方法が、正当化されることになるからである⁸。

翌日、2022年11月16日の参議院消費者問題に関する特別委員会において、公明党の安江伸夫議員は、新法に対する懸念として次の点を指摘した。（下線は筆者）

⁶ 以下の国会での発言は、国会会議録検索システムの記録に基づく。発言者の所属と肩書等はすべて当時のものである。

⁷ 靈感商法等の悪質商法への対策検討会（2022）p.6。

⁸ 正体隠しとして宗教団体が別組織を利用する手法については、櫻井（2023）pp.252-256参照。

とりわけ信仰心の発露として自発的な寄附行為に萎縮効果が及ぶようなことは避けなければならないと考えているところでございますし、現在検討されている新法につきましては、宗教団体のみならず寄附一般を規制する方向での話も聞かされている状況でございます、寄附文化を醸成していくという観点にも留意をする必要性があるということを申し添えておきたいというふうに思います。

ここで示された、“寄附一般に対する規制は、寄附行為を萎縮させるため、寄附文化の醸成の妨げになる”という考え方は、2022年10月から国会外で開催されていた与野党協議の中でも示された論点であるとされる⁹。また、宗教団体以外の団体も新法の規制の対象となる方向が明らかになると、公益法人、特定非営利活動法人、その他の団体の関係者からも、寄附文化への影響に関する同様の懸念を示す声明が公表されるに至った¹⁰。新法の制定が寄附文化に及ぼす影響に関する議論は、2022年12月1日に政府が法案を閣議決定し、同日、国会に提出して以降も続けられることになる。

この法案の審議が始まった2022年12月6日の衆議院消費者問題に関する特別委員会において、自由民主党の牧原秀樹議員は次のように質問した。（下線は筆者）

例えばNPOとか学術団体、学校とか、こういう今回の法の適用を受ける寄附を今でも大切にされている団体等がございます。私もNPO議員連盟というのに入っているんですけども、そういうところでは、むしろ、これまで税制改正等で寄附を促すように累次改正を行ってきたというところがございます。今回の法律によって、いわゆる寄附という文化や雰囲気を壊さないかという心配もこうした皆様からは上がっておりますけれども、そこについて、これまでの政策との整合性をどう配慮したのか、ここについてお答えください。

この質問に対し、政府参考人である消費者庁次長の黒田岳士氏は次のように答弁した。（下線は筆者）

本法案における禁止規定は、社会通念上、悪質、不当な勧誘行為と考えられるものであり、配慮義務も、真っ当に寄附を募っている法人等であれば当然に配慮されているものに限っているものであります。そのため、通常のNPO法人であれば、寄附の勧誘に支障があるといったことはなく、寄附文化の醸成に対する不当な抑制にはつながらないものと考えております。むしろ、不当な寄附の勧誘行為が防止されることによりまして、寄附への理解や寄附勧誘への安心感が高まることに

⁹ 読売新聞「旧統一教会協議 公明、寄付規制に葛藤 宗教界へ波及 懸念」参照。

¹⁰ たとえば、公益法人協会「『法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律案』についての意見」、日本NPOセンター「寄附募集に関する禁止規範の法制化議論についての意見」、日本ファンドレイジング協会「全ての寄付を一律に規制するような新法制定の議論について」参照。

もつながり、これまでの政策との整合性が取れないといったことにはならないものと考えております。

この答弁で示された考え方は、“寄附一般に対する規制は、寄附行為を萎縮させるため、寄附文化の醸成の妨げになる”という先のアプローチと正反対の構図となっている。すなわち、“寄附一般に対する規制は、不当な勧誘行為を防止するため、寄附への理解や真ッ当な法人等による寄附勧誘への安心感を高めることになり、寄附文化の醸成に資する”というもう1つのアプローチである。黒田氏が示したこの論理は、新法が寄附文化にもたらす影響に関する政府の答弁として、後に繰り返し用いられる雛形となる。

翌日、2022年12月7日の同委員会において、国民民主党の田中健議員は、次のようにNPOに対する配慮を求めた。

昨日の質問の中でも取り上げられておりましたが、その中で、公布後20日で、新法の施行を踏まえて、NPOや寄附者双方に丁寧な周知をするということも述べられました。しかし、やはりまだまだ懸念がありまして、新法の内容を誤認した寄附者から、正当な寄附についても返金を求められるんじゃないとか、それに対してどのように答えたらいいんだろうと、NPOの皆さん自体から具体的な解釈や適用というのでも聞きたいという声もあります。

河野太郎内閣府特命大臣（消費者及び食品安全担当）は次のように答弁した。

本法案における禁止規定は、社会通念上、悪質、不当な勧誘行為と考えられるものであって、配慮義務についても、真ッ当に寄附を募っている法人等であれば当然に配慮されているものに限っております。そのため、通常のNPO法人であれば、寄附の勧誘に支障があるといったことはなく、寄附文化の醸成に対する不当な抑制にはつながらないと思っております。むしろ反対に、不当な寄附の勧誘行為が防止されるということで、寄附への理解や寄附の勧誘への安心感が高まることにもつながっていききたいというふうに思っております。NPOの法人の皆さん、関係者、それから広く世の中に対して、この法案の趣旨、それから具体的な不当な寄附行為について、しっかりと説明を尽くしていきたいというふうに思っております。

先に開陳された黒田氏の答弁と同じ論理構成によって、寄附規制が寄附文化の醸成に資するという見方が示されていることがわかる。翌日、2022年12月8日の同委員会において、自由民主党の宮下一郎議員は次の質問を行った。（下線は筆者）

現在、多くのNPO法人、学校法人などの活動が寄附によって支えられております。

また、岸田総理が掲げられている新たな資本主義には、お互いに支え合うという理念も含まれているものと理解しております。一方、欧米に比べて日本は、寄附を通じて皆で支え合うという共助の取組が遅れていると感じています。まさに寄附文化の醸成が今の日本に求められているのではないかと思います。一方、今回の法律が寄附文化に悪影響を与えるようでは困る。新法によって寄附文化の醸成が阻害されることはない、この点について御説明をいただければと思います。

岸田文雄首相は次のように答弁した。

本法案における禁止規定や配慮義務は、社会通念上不当な勧誘行為と考えられるものに限っているものです。そのため、通常のNPO法人等であれば、寄附の勧誘に支障があるといったことはなく、寄附文化への醸成に対する不当な抑制にはつながらないと考えています。むしろ、不当な寄附の勧誘行為が防止されることによって、寄附への理解や寄附勧誘への安心感が高まることにもつながり得る、このように考えております。

同日の同委員会において公明党の國重徹議員は、次の質問を行った。（下線は筆者）

今般の新法によって、先ほど申し上げましたとおり、消費者庁は多くの団体を対象に大きな権限を持つこととなりますけれども、この新法が、単に寄附の規制だけではなくて、寄附への理解、また寄附勧誘への安心感が高まることにもつながり得る、そういうものであれば、その意味でも本法案というのは積極的な意義があると思います。これに対する河野大臣の御見解をお伺いいたします。

河野大臣の答弁は次のとおりである。

これらの禁止規定は、社会通念上、悪質、不当な勧誘行為と考えられているものでございまして、配慮義務に関しても、真つ当に寄附を募っている法人であれば、当然にもう既に配慮されているものに限っております。通常のNPO法人その他であれば、寄附の勧誘に支障があることはないと思っております。寄附文化の醸成への不当な抑制にはつながることはないと思います。反対に、この不当な寄附の勧誘行為が防止されることによって、寄附の勧誘に対する安心感とか寄附への理解が高まる、そういうことがあるのではないかと期待をしているところでございます。

さらに、同日午後の参議院本会議において、立憲民主党の石橋通宏議員は、法案に対する懸念点の1つとして、次の点を質問した。（下線は筆者）

第二に、本法案が寄附行為一般を規制対象にしてしまっていることです。そのため、NPOやNGOなどの非営利組織までもが規制の対象になり、ただでさえ脆弱な日本の寄附文化にマイナスの影響を及ぼすことが心配されています。政府は、なぜ寄附行為一般を規制対象にしてしまったのか、それが寄附文化への萎縮をもたらさないことをどう担保するのか、御説明ください。

岸田首相は次のように答弁した。

新法案は、宗教法人以外が行う不当な寄附勧誘も対象とすべきもので、宗教法人に絞る必要はないと考えております。また、新法案においては、法の運用に当たっては、NPO法人等、様々な法人の活動における寄附の重要性に留意しなければならない旨規定をしております。本法案における禁止規定は、社会通念上、悪質、不当な勧誘行為と考えられるものであり、配慮義務も、真つ当な寄附を募っている法人等であれば当然に配慮されているものに限っています。そのため、通常の法人であれば寄附の勧誘に支障があるといったことはなく、寄附文化の醸成に対する不当な抑制にはつながらないと考えております。むしろ、不当な寄附の勧誘行為が防止されることによって、寄附への理解や寄附勧誘への安心感が高まることにもつながり得ると考えられます。

法案が衆議院を通過した翌日、2022年12月9日の参議院消費者問題に関する特別委員会において、立憲民主党の岸真紀子議員は次の質問を行った。（下線は筆者）

NPO法人などからは、公益法人とかいろんな様々な団体がありますが、寄附が集まりづらくなるのではないかといった懸念も出ています。昨日の石橋議員の質問にも盛り込まれていた問題です。一般的な団体の活動を止めるものでは決してないものなのですが、不適切な献金と一般的な寄附募集を区別する何か明確かつ客観的な基準は必要ではないかと考えますが、大臣の御見解をお願いいたします。

河野大臣の答弁は次のとおりである。（下線は筆者）

通常のNPO法人、公益法人その他に関して申し上げれば、寄附の勧誘に支障がある、あるいはこの寄附文化の醸成といったものに支障が出るとは想定し難いと思いますし、逆に、こうしてこういう不当な勧誘がきっちり規制されるということが、この寄附の勧誘行為に対する、何ていうんでしょう、安心感みたいなものを生み出していく、そういうことにもつながっていくようにしなければならぬと

思っております。必要な広報活動はこれしっかりやって、法人の皆さん、あるいは寄附をされる国民の皆様にきちんと広報していくことが大事だと思っておりますので、その部分についてしっかりやってまいりたいと思っております。

寄附を区別する考え方は示されなかったが、ここまでみてきた、“寄附一般に対する規制は、不当な勧誘行為を防止するため、寄附への理解や真っ当な法人等による寄附勧誘への安心感を高めることになり、寄附文化の醸成に資する”という考え方の中に、国民向けの広報活動が必要である、という具体的な対応策が付け加えられた。

国会審議の最終日となった2022年12月10日の同委員会において、公明党の矢倉克夫議員は次の質問を行った。（下線は筆者）

配慮義務がこの寄附を受ける側の意識啓発という趣旨も有するという議論を一步進めまして、この際、主に寄附をする側に回る国民一般についても、寄附リテラシーの向上といいますか、それを図るきっかけとしてもよいかというふうに思っております。世の中にどういう寄附や献金があるかを広く知るとともに、寄附や献金をする際、それが何の目的でどのように使われているかを主体的に考え判断する意識と能力を向上させることというのは、被害の防止、発生にも、発生防止にも資するだけでなく、諸外国に比べて低いとされている健全な寄附文化の土壌を国民全体でつくるきっかけにもなるというふうに思っております。より良い寄附とは何か、国民全体で考える寄附リテラシー向上運動、総理の御見解をお伺いしたいというふうに思いますが。

岸田首相は次のように答弁した。（下線は筆者）

法案成立の暁には、寄附文化の抑制に、抑制につながらないよう、NPO法人、学校法人、宗教法人等にもその趣旨を広報する予定であります。その際、これらの団体と連携して、学校教育や地域等の現場で寄附の役割や意義等について情報発信をしていくことなども検討していきたいと思っております。これらを契機として、国民の寄附リテラシーの向上につながることを期待してまいります。

広報活動の必要性に言及した河野大臣の先の答弁に加えて、「寄附リテラシー」という言葉を用いて学校教育の側面にも踏み込んだ答弁となっている¹¹。2024年1月時点で学校教育における“寄附リテラシー教育”の具体的な展開は見られないが、消費者教育や金融経済教育といった形で昨今の学校教育の中に組み込まれ推進されてきた各種分野の教育内容と併せて、今後、漸次導入されていくことが予想される。

¹¹ 国会会議録検索システムで「寄附リテラシー」という用語を検索した結果、ヒットしたのは2022年12月10日の参議院消費者問題に関する特別委員会におけるこれら2件の発言のみである。

3. 寄附規制の影響の見通し

以上の審議過程を踏まえつつ、以下では、この法律による寄附規制が日本における寄附文化の醸成にもたらす影響について、将来の見通しを含めて考察しておきたい。

(1) 寄附規制の費用便益分析

政府が新たな規制を新設または改廃する際には、その規制がもたらす影響の評価として、規制に要する費用が規制によって生み出される効果（便益）によって正当化できるかどうか、という点を国民に向けて説明することが求められる¹²。消費者庁は、法人等による寄附の不当な勧誘を防止するための規制の新設に対する事前評価を2022年11月に実施している。そこで示された規制の事前評価のうち、費用便益分析に関する内容を抽出し、対照させて整理してみると、次の表2のようになる。

表2 寄附規制の新設に対する費用便益分析

費用	便益（効果）
A) 遵守費用 （規制の対象となる者が負担） ・なし（「寄附の勧誘行為のうち、一定の類型を禁止し、その実効性を担保するためのものであるため、これらに伴う遵守費用は発生しない。」）。 B) 行政費用 （規制を実施する政府が負担） ・本法の施行業務に従事する専従職員を新たに置き、禁止行為の違反事業者に対して行政措置等を実施するための人件費：148,703,040円（担当職員10名×3年分）。 ・新法制定の広報等の周知資料の作成費用。 C) その他の社会的費用 （負の影響） ・不当な寄附の勧誘を規制するものであり、健全な寄附文化の醸成等に影響を与えないため、副次的・波及的な影響は想定されない。	ア) 金銭的なもの（便益） ・なし（「規制の効果を一律に金銭価値化することは困難である。」）。 イ) 非金銭的なもの（効果） ・法人等による寄附の不当な勧誘の防止に資する効果が期待される。 （効果に関する事後評価として、規制導入後の被害の発生状況等が定量的に把握される。）

出所）消費者庁消費者制度課（2022）pp.3-7に基づき、筆者作成

規制の実施による費用と便益（効果）が評価された結果として、「今般の規制の新設は、悪質な行為として設けられた禁止行為を行う法人等によりのみ規制を課すものであり、適正に寄附の勧誘を行っている法人等に新たなコストを生じさせるものではない。また、行政側の費用については、一定程度生じるものの、規制の新設により、高額・広範に被害をもたらすことになるものを始めとして法人等による寄附の不当な勧誘の防止に資する効果が期待されることから、費用と効果の関係から検討すると規制の新設が必要不可欠であるといえる。¹³」とする結論が示されている。寄附規制は、お金そのものの動きに働きかける規制であり、他の分野の規制と比較しても金銭的価値に換算した影響を捕捉しやすいはずである。それにもかかわらず、ここでは定性的な

¹² 日本においては、政府の実施する規制の影響の評価は「規制の政策評価の実施に関するガイドライン」に基づいて行われる。

¹³ 消費者庁消費者制度課（2022）p.6。

効果が説明されるのみに留まり、便益や費用の部分における寄附の増減等に関する定量的で金銭的な側面の把握は断念されている。分析として不十分である。

寄附に関する規制の政策評価の類例としては、たとえば、国立研究機関の寄附税制を拡充しようとする際に、それによって各機関の寄附金収入が1.4倍に増加する効果があると予測するなど、定量的かつ金銭的な事前評価が試みられた他省庁のケースもある¹⁴。今回の寄附規制の実施に際しても、将来における寄附の具体的な増減の見通しや、規制対象となる団体・個人の負担や利得の増減を可能な限り金銭的に認識し、定量的な費用便益分析として提示しておくべきであったのではないだろうか¹⁵。

(2) 寄附に関する記録の重要性

この法律の審議過程では、寄附に係る記録や報告の重要性も度々指摘された。2022年12月6日の衆議院消費者問題に関する特別委員会において、國重議員は次のような質問を行っている。(下線は筆者)

三条各号の配慮義務、この義務があることによって、社会通念上正当な寄附勧誘を行っているNPO法人などに対して、その活動の支障が生じるようなことがないようにすべきであります。これが支障となって寄附が集まらなくなったり、寄附文化の醸成が阻害されることになれば、かえって、苦しんでいる人、困っている人を助ける活動をしているNPO法人等の経済的基盤、これを揺るがす、損なうことになります。この点、例えば三号の「誤認させるおそれがないようにすること。」とは、積極的に誤認させることがなければよくて、NPO法人が被災者支援のために募った寄附が、被災地への物資の輸送費とか、あるいは人件費に使われた場合であったとしても、被災者支援のために必要なものである、こういうことから、三号の配慮義務違反には当たらないと考えております。そのような理解でいいか、答弁を求めます。

この質問に対して黒田消費者庁次長は、次のような興味深い答弁を行った。(下線は筆者)

委員御指摘のとおり、積極的に誤認させるわけではないということであれば、例えば被災者の支援のために寄附を集めて必要経費として一部充てられたという場合には、誤認させるということには当たらないというふうに考えられます。ただ、なかなか一般の方々には必要経費、費用という部分についての概念の幅があったりするものですから、そこはしっかり説明もしていただければというふうに思

¹⁴ 文部科学省科学技術・学術政策局政策課(2015) p.2参照。

¹⁵ 費用便益分析は、現段階で、規制の影響を考察する際の最善の手段である。Sunstein(2014)／山形訳(2017) pp.247-249参照。

います。

特定非営利活動法人のうち、「NPO法人会計基準」に準拠して公開用の計算書類を作成している法人にあっては、事業年度の費用の総額を事業費と管理費とに2区分して記録する会計実践が行われている。寄附の募集に係る費用をファンドレイジング費用として第3の区分に別記載とする方法もあるが、現行の事業費・管理費2分類で作成された計算書類の情報内容であっても、洗練された寄附者であれば、会計基準によって概念定義がなされた受取寄附金の総額と事業費の内訳を1円単位で外部から窺い知ることは十分に可能であり、寄附の用途を誤認させるおそれが高いとはいえない¹⁶。もっとも、特定非営利活動法人と比較すると会計基準の設定と情報開示制度が未整備の状態にある宗教法人、一般社団法人、一般財団法人については、用途の誤認のリスクを小さくするための将来的な制度設計の改善の余地が残されている¹⁷。

また、2022年12月10日の参議院消費者問題に関する特別委員会において、社会民主党の福島みずほ議員は次の質問を行っている。(下線は筆者)

寄附は契約や単独行為として行われる場合があり、いずれも契約書がなく成立をします。契約書、領収書がない場合、どのように立証するのか。立証責任は原告にあります、あると言われています。そうですね。そうすると、実際は、でも、何月何日幾ら寄附したか、何にも書類もなければ記憶も曖昧、そういうことはとても多いと思います。ですから、今後は、このことに関しては契約書を交付する、あるいは領収書を必ず出す、あるいは、私たちも政治資金規正法がありますが、一定金額以上はちゃんと帳簿にその団体に記載させる、そんなことがこれからガイドラインなどで絶対に必要だと考えますが、透明性に向けた努力について、いかがお考えでしょうか。

河野大臣は次のように答弁した。(下線は筆者)

困惑して意思表示をしたことの立証責任は取消しを主張する者が行うこととなります。それはおっしゃるとおりです。その立証方法としては、契約書、領収書が有用だと考えますけども、これらの書面がなくとも、例えば銀行口座の取引履歴、あるいはその他前後の経緯から事実関係を立証することも考えられるだろうと思います。一定の場合に書面作成を義務付けることについては、当事者に負担が生じ、広く社会一般に影響を与えることとなりますので、慎重な検討を要すると考えております。

¹⁶ なお、用途を誤認させるリスクを制御する方策として、寄附者が寄附の用途に拘束を課すという、より直接的な手法もある。寄附者による用途の拘束が有する意義については、梶原(2013) p.17参照。

¹⁷ 寄附募集团体の透明性確保のために、財務情報の公開義務を課す提案として、松本(2023) p.3参照。

さらに、同日の同委員会で日本維新の会の音喜多駿議員は次の質問を行った。

やっぱり今、寄附というのは、現金で払って、お気持ちだからということで領収書を発行したりとかそんな不粹なことはしないというか、そういう形でやっぱり右から左に、記録が残らないということが多いわけですよ。ただ、我々政治家だって、当然、寄附をもらえば領収書を発行して、一定以上は公開義務があると。こういう寄附に対して、やっぱり領収書を一定金額以上はちゃんと記録しなさいということは、私はむしろ寄附文化のしっかりルール作って、寄附文化醸成していくことに同じように資すると思いますけども、この点、ちょっと総理の思いというか、お考えをお聞かせいただきたいんですが、いかがでしょうか。

岸田首相は次のように答弁した。(下線は筆者)

まず、法律が成立した後、この法律の実効性を高めるべく、政府としては最大限努力をしていきたいと思っています。その際に、寄附に際した際の領収書のこの記録の義務付け等の論点については、この法律をしっかりと施行する、そして実効性を高める、そういった努力をした上でまた議論されるべき議論であると思っています。

寄附金の領収書の発行については、民法第486条に定めのある、債務者が債権者に対して債務の弁済を行う際の受取証書の交付請求等に関する規定を、寄附一般に準用するという方策も考える。民法のこの規定にもあるように、すでに広く社会一般では商取引を中心に領収書等の書面が活用されているため、先に河野大臣が指摘した書面交付の義務付けに伴って生ずる当事者負担の増加は、社会的に受認できないほどのコストであるとは考えられない¹⁸。

「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」は、附則第5条において、法律の施行後2年を目途として法律の規定に検討を加え、必要な措置を講ずることを求めている。1つの改正試案として、同法第5章雑則の箇所等に次の規定を書き加えるかどうか、検討する値打ちがある。(下線は民法第486条からの変更箇所)

(寄附の受取証書の交付請求等)

第XX条 寄附をする者は、寄附と引換えに、寄附を受領する者に対して受取証書の交付を請求することができる。

2 寄附をする者は、前項の受取証書の交付に代えて、その内容を記録した電磁的記録の提供を請求することができる。ただし、寄附を受領する者に不相当な

¹⁸ 寄附募集の透明性確保のために、寄附の領収書の発行義務を課す提案として、松本(2023) p.3参照。

負担を課するものであるときは、この限りでない。

寄附金の記録に関する社会規範としては、各法人の設立の根拠法の中に定めのある会計基準に関する条文のほか、法人税法、所得税法、消費税法等の規定にしたがった現行の会計実践が存在している¹⁹。記録の重要性は、どれほど強調したとしても、強調し過ぎるということはない²⁰。寄附文化の醸成に資する効果が期待されるという理由により、一律に寄附を規制する枠組みの下で、寄附の透明性確保を目指して寄附の記録に関する規制も共に実施していくためには、各組織の事務作業負担に配慮したり、財務基盤の強化と適正な記録の誘因となる寄附税制を拡充したりするなどの周知な制度設計が併せて必要になるだろう²¹。

参考文献

- Akerlof, George A. (1970), "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.84, No.3., pp.488-500.
- NHK政治マガジン「異例づくし 被害者救済新法の神経戦」2022年10月16日付、<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/93324.html>、2024年1月11日閲覧.
- Sunstein, Cass R. (2014), *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*, The University of Chicago. / 山形浩生訳 (2017)『命の価値—規制国家に人間味を—』勁草書房.
- 泉谷勝美 (1997)『スンマへの径』森山書店.
- 梶原太一 (2013)「非営利組織における資源提供者の期待と資本コスト—寄附者が課した拘束と社会的投資利益率 (SROI) の関係—」『社会科学論集』第103号、pp.1-27.
- (2021)「寄附を募る方法に関するティップス」『Humanismus』第32号、2021年3月、pp.26-35.

¹⁹ 消費者庁 (2023) pp.8-9参照。たとえば、特定非営利活動法人の設立の根拠法である特定非営利活動促進法第27条には、「会計簿は、正規の簿記の原則に従って正しく記帳すること。」という定めがある。正規の簿記の原則を満たす要件の1つは検証可能性を具備することであると解釈されるため、特定非営利活動法人にあっては、検証可能な客観的証拠である証拠 (寄附金受領書の写し等) の保管は不可欠である。

²⁰ 悪質な献金被害に遭った際の記録の重要性については、櫻井 (2023) pp.243-248参照。たとえ記録に対する社会的規制が制度化されていない状況であったとしても、何らかの形で記録を残しておくことは、自身の訴えの信頼性を高めるために役立つ。記録の重要性を考えるにあたって、企業の経済活動を記録するために発達してきた複式簿記の原初形態が、裁判上の証拠資料として自らの潔白を証明するための記録 (公証人の作成する公正証書に匹敵する証拠能力を有する資料を商人が主体的に作成する行為) にあったという歴史的事実は、知っておく価値がある。泉谷 (1997) pp.21-29参照。

²¹ 先に示した改正試案に基づく、寄附の受取証書の文書を作成し印刷し押印し写しを保管して郵送するといった一連の作業にかかる事務コストは、電磁的記録の提供で代替することによってその大部分が削減可能である。何より、たとえこれらの事務作業に多少の手間や労力がかかったとしても、寄附の受け入れ先が寄附者に対して速やかにお礼などのフィードバックを行うことには、寄附者の満足度を高めるという非金銭的な価値がある。寄附者へのフィードバックがもたらす効果については、梶原 (2021) p.31参照。

公益法人協会「『法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律案』について
の意見」2022年12月5日付、<https://kohokyo.or.jp/non-profit/kohokyo20221206/>、
2024年1月12日閲覧。

高知新聞「高知と旧統一教会(1)～(5)」『高知新聞』2022年9月22日付～2022年9月26
日付（連載）。

櫻井義秀（2023）『統一教会一性・カネ・恨から実像に迫る―』中公新書。

首相官邸「旧統一教会問題を受けた被害者救済等のための法案についての会見」
2022年11月8日付、https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/1108_kaiken.html、2024年1月12日閲覧。

消費者庁（2023）「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律 解説資料（Q&
A形式）」2023年6月30日付、pp.1-9。

消費者庁消費者政策課寄附勧誘対策室「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に
関する法律」https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/donation_solicitation/、2024年1月12日閲覧。

消費者庁消費者制度課（2022）「規制の事前評価書 法人等による寄附の不当な勧誘
を防止するための規制の新設」https://www.caa.go.jp/policies/evaluation/assets/caa_cms107_221201_01.pdf、pp.1-7。

日本NPOセンター「寄附募集に関する禁止規範の法制化議論についての意見」2022
年11月11日付、<https://www.jnpoc.ne.jp/?p=26801>、2024年1月12日閲覧。

日本ファンドレイジング協会「全ての寄付を一律に規制するような新法制定の議論に
ついて」2022年11月11日付、<https://jfra.jp/news/43755>、2024年1月12日閲覧。

松本恒雄（2023）「靈感商法と消費者法」『法律時報』第1185号、pp.1-3。

文部科学省科学技術・学術政策局政策課（2015）「租税特別措置等に係る政策の
事前評価書 特定国立研究開発法人（仮称）への寄附に係る税制措置の創設」
https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2015/09/25/1361404_11.pdf、pp.1-5。

読売新聞「旧統一教会協議 公明、寄付規制に葛藤 宗教界へ波及 懸念」『読売新聞』
2022年11月7日付朝刊、4面。

靈感商法等の悪質商法への対策検討会（2022）「『靈感商法等の悪質商法への対策検
討会』報告書」2022年10月17日付、pp.1-10。