

「公益法人のガバナンスの更なる強化等のために
（中間とりまとめ）」に対する意見

（公財）公益法人協会
理事長 雨宮孝子

【総論】

1. 本来法人のガバナンスというものは、法人の持続的成長や社会における組織の存在意義の向上のため法人自ら考えて、自ら行うべき性格の問題であるにもかかわらず、本中間とりまとめではそのことが十分認識・考慮されておらず、公益法人の不祥事への対応のみが取り上げられ、それへの対処方法として他の法人制度をその趣旨や経緯を考慮せずに模倣して取り入れることを前提とした提言となっている（「1. 基本認識」）。

ガバナンスの本来の意味に立ち返った提言として、不祥事対策以外の、各種のガバナンス・コード等において、ベスト・プラクティスといわれる単なる法律や規律を越えた公益法人の自主的で積極的な行動等がまず検討されるべきである。

2. 仮に不祥事への対策にフォーカスを当てる場合であっても、その前提として不祥事の実態の調査・分析がなされるべきであるが、それが十分になされておらず、また対処方法として有効とされる提言についても、それが有効であったことの証拠もなく、証明もなされていない。各論点においては、その論点毎に事例が示されているが、全体として事例数も12件と少なく、またその取り上げ方も恣意的であり、実態の調査・分析の結果とはいえないと思われる。

こうした提言においては、EBPM（エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング）が前提として取り入れられるべきであり、またこうした不祥事といわれるものの中には、特異なトップが特別の場合に行った行為も含まれることも多く、それらは特殊事例として認識して取り扱うことが必要と考える。

3. 法人のガバナンスにおいては、「透明性の確保の推進」や「法人による自主的な取組の促進・支援」が、各種の制度の変更や改正よりは効果があるとされていることから、その取り上げる順序はそれが第一であるべきであり、またその内容もさらに充実したものとすべきである。なかでも法人による自主的な取組みの促進・支援は重要であり、それぞれの公益法人においてガバナンス・コードを策定してそれを実行することなど、行政の押しつけとならないことに留意しつつ（*）、それらを行うことを強調すべきである。

（*）自主的な取組みであることから、行政の強制や推進にはなじまない点は特に留意が必要である。

4. 「中間とりまとめ」において提言されている個々の内容についてであるが、その前提として、①

言葉の定義の曖昧なものが散見されること(例えば、法人の規模の基準や法人外部の人材の定義等)、②法律の改正によるのか、ガイドラインによるのか不明のものがあること、③また法律を改正する場合であっても、一般法人法によるのか、認定法によるのかが明確でないものがあること等、一義的に理解できないものが多い。

パブリック・コメントにかけて、国民の意思を聞くならば、以上の諸点は明確にされた上で行うことを希望する。

【各論】

1. 基本認識(P. 3～P. 7)について

(1) 公益法人に求められる「ガバナンス」とは何か(P. 3～P. 5)について

A 「ガバナンス」の「実質面」について(P. 4～P. 5)は、次の例示や表現上の問題がある。

- ・事例として交際費の例があげられているが、公益法人においては例外的な事象であり、このような取り上げ方は、それが公益法人界において一般化しているととられかねない。
- ・「妥当性」が問題となる場面では、「説明責任を十分果たしている」という文言が入っているが、説明する以前にそれに値する行動をすることが重要であり、行動こそが実質であり、説明は事後の報告の形式の問題である。実質に重点を置いた検討をすべきと思われる。

B 「不祥事への対応の仕組みの確立」について(P. 5)

- ・不祥事への対応の一つとして、「積極的に外部の視点を導入していくことが求められる。」という考えが唐突に出てくるが、それが求められるのは、不祥事等が発生した最終の時点であるべきであり、仕組みの確立の段階から外部の視点を取り入れることは、仕組みの確立は本来それぞれの法人が自由に行うべきものであることから、その必要は必ずしもない。

(2) なぜ今ガバナンスの強化が必要か(P. 5～P. 7)について

A 具体的な不祥事のまとまった分析がなく、個別の論点において、該当すると考えたであろう事例が恣意的に引用されるのみであり、全体として不祥事とガバナンスの関係が明らかではない。不祥事の再発防止が、本有識者会議での最大の問題の一つであるとするならば、不祥事の全体の発生率やその法人の規模や類型ごとの事例分類等の統計的な調査・分析がなされるべきであり、それなくしては再発防止策の検討が困難であると思われる。

B またガバナンスの強化の必要性について、他の法人類型との比較を、その背景を無視して形式的に述べているが、それぞれの例は事情が異なることへの言及がなされていない。あたかも、公益法人制度が時流から遅れているような表現振りであって遺憾である。

C 結論的に、公益法人のガバナンスに関する制度の改善と、法人の自主的な取組みを促す運用の工夫が必要であるとしているが、本来的に重要である後者については、各論で十分に検討されていないと思われる。最後に付け足し的に、上記二つの取組みによって法人の自主的、自律的な運営が損なわれることがないように十分配慮しなければならないとしているが、新しい公益法人制度は法人の自主的・自律的な運営を前提としていた筈であり、この基本的考えが最初にかつさらに深く検討されるべきである。

2. 公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する論点と取組の方向性(P. 8～P. 25)について

(1) 役員や評議員のより一層の機能発揮(P. 8～P. 16)について

① 役員や社員・評議員における多様な視点の確保(P. 8～P. 13)

＜前段の分析(P. 8～P. 10)について＞

A 「事例1」から「事例4」(P. 8～P. 9)の事例については、特別な人間による例外的な行為であって、「理事や評議員などが本来の役割を果たしていれば」このようなことは起きなかったとする論調(P. 9)は、実体とは思われず凡例の意味を持たない。

さらに進んで、「違法・不当な行為を予防し得たと考えられ」(P. 9)とまで言い切っているのは、論証を欠いており如何なものかと思われる。

B また、理事や評議員が、「身内」ばかりで占められていることが、その原因であるかのような論調は(P. 9～P. 10)、外部から人が入ったらこれを防止できたかという点は、その立証もなくその効果も疑わしい。

C さらに、「一定以上の規模を有する法人であっても、常勤である職員や理事が少数であり、代表理事や事務局長など特定の者に業務執行が委ねられ、日常的な牽制機能が働きにくくなるような場合には、ガバナンスが損なわれることも考えられる」というくだりは(P. 10)、後半のどの提言とどう結びつくのか明らかではない。

D 理事会や監事、評議員会の構成についても言及があるが(事例5～6、P. 10)、これらは特別の業種や業界団体の例と思われ、それを一般化して不祥事と結びつけるのは如何なものかと思われる。なお、「事例7」については、所詮は行政庁の監督不行届きの例であって、凡例の意味はないのではないか。

＜後段の提案(P. 11～P. 13)について＞

E 理事や監事、評議員のうち、それぞれ少なくとも一人については、法人外部の人材から選任することが有効であるとされているが(P. 11)、(ア)外部からの人材の有効性についてその証明がなされていないこと、(イ)それぞれの機関に一人が必要である理由に乏しいこと、(ウ)適当な人材が一般的には乏しいこと等からその選任等において各種の問題を含んでいることから反対である。

F 「法制上の措置としては、公益認定基準の一つに追加することも一案である」とされているが(P. 11)、一般法人に適用されないものを公益法人にのみ適用することは、それが有効かつ必然のものであるならばともかく、公益法人の器として使い勝手を悪くし、公益法人制度の衰退を招く制度上の可能性があることから反対である。

G また、「評議員は第三者が関与して選任する方法を採るべきとされているが(P. 11)、もともと評議員の選任方法が法定されていない中、それをどういう形(*)で実行すべきかの議論がまず行われるべきである。

※一般法人法か公益認定法等の法律改正を行うのか、ガイドラインで示すのか、定款で規定する自由なものとするのか等が考えられる。

H なお、「将来的には、理事、監事及び評議員の合計数に占める割合について同様の制限を設けることについても、検討することが考えられる」(P. 11)という提案があり、この考え

は外部人材の導入についても入れられている（P. 12）。この考えについては、役員等並びに評議員の特性を無視して、ひとくくりにする議論であり、その狙いや効果も明らかではないことから反対である。単に規制をすればよいというものではないことから、思い付きではなく真剣な議論を経てから提言すべきものと考ええる。

I 外部性の要件については、5つの要件が注記されている（P. 12）が、うち4項目めについては、「その法人の事業分野に長期間携わってきた者ではない。」といった曖昧な表現が入っており、カッコ書きで説明はあるものの、このように要件を加重する場合には、有識者会議自らが十分な検討を加えたうえで明確な指標が示されるべきであり、すべてをパブリック・コメントに委ねるものではない。

J また、「外部人材活用の仕組みは、（中略）一定規模以上の法人に限り求めることとし」ているが（P. 12）、規模の定義もなされておらず（会計監査人の設置義務付け範囲と関連づけようとしているようであるが）、曖昧さが否めない。

K 最後に、「外部性のある理事等については、他の理事等と同様、固有の役職名、権限、責任を設けるか否か、報酬の有無などについては、法人の判断に委ねられるべきである」とされている（P. 12～P. 13）。

制度を導入する場合において、法人の判断に委ねられるということは、一見自主的・自律的な行動を尊重するようにみえるが、当局からの要請乃至は法制が曖昧であることは、当局（特に担当）の恣意的な行政指導につながるものであり、公益法人制度改革前の状態に戻る恐れなしとしない。もし、規制が必要であるとするならば、新公益法人制度が改革の狙いとした、明確な法律等による行政が行われるべきである。

② 役員に対する社員・評議員の牽制機能の強化（P. 13～P. 14）

A 社員・評議員の役員に対する牽制機能へと視点が置かれたことは評価できるが、具体的提言は、理事・社員・評議員の人数の提言のみであり、羊頭狗肉の感がある。

B 評議員と理事の人数について、社会福祉法人の制度を模範例として持ってきているが、内容的にも、また時系列的にも新しい社会福祉法人制度は、公益法人制度を模倣したものであり、それを先例ないしは比較対象とすることはおかしい。

C 特に何の検証や分析もなしに、「社員及び評議員の数を定款で定めた理事の員数を超える数とすることは有効であり」と断言している（P. 14）が、このことが、ガバナンス上有効ということの意味するならば、その検証も行われていないことから独断以外の何ものでもない。

また、社団法人の社員というものは法人格を構成する要素であり（P. 14）、ガバナンスを理由に勝手に数を増減することに馴染まない点にさらなる留意が必要であろう。

D しかも、上記Cの人数について、「法制上の措置としては、この点を公益認定基準の一つに追加することも一案であると考えられる」としているが（P. 14）、本来基本的に自由であるべきものを公益法人のみに法制化すること自体がおかしい。ただし書（P. 14、上から12行目）にあるように、「公益法人の規模、様態は様々」であることからしても、社員及び評議員の数は法人の自由である筈であり、仮にこのような措置がどうしても必要であるにしても、実際の公益認定の審査等において、個々の法人の実情に応じて考慮し、判断されるべき

ことと思われる。

③ 評議員による役員等の責任追及の訴えの提起(P. 14～P. 16)について

- A 「公益財団法人の評議員にも、公益社団法人の社員と同様に、役員等の責任追及の訴えを提起することができる権限が付与される方向で検討すべき」とされている(P. 15～P. 16)。しかし、評議員は、法人の人的な構成要素である社団の社員とは性格を異にする(P. 15)ことから責任追及の訴えまで認めることは、財団法人との間には委任関係しかない評議員に他の役員と対比して強大な権限を与える懸念がある。特に評議員の選任方法が法定されておらず、その存在の正統性に法律的な疑問のある評議員にこのような権限を与えることは、評議員による他の役員等に対する恣意的な運用も考えられることから、基本的にはその正統性が納得できる法律改正等を前提としない限り反対である。
- B 現行の法制における社員と評議員の権限を対比して、「法人の業務執行を牽制・監督する役割としては、両者に共通している。」としている(P. 15)が、立法政策として便宜上共通化を行ったものであり、評議員に責任追及の訴えを認める根拠となるものではない。
- C 社員による責任追及の訴えと同様のものを認めることが法律上困難であることを考慮してか、「法人が定款によって役員等の責任を追及する訴訟の追行権を評議員に授権することを公益認定基準の一つに追加することも、一案と考えられる。」としている(P. 16)。これについては、制度の詳細が不明であり、社員による責任追及の訴えとは法律的性格は別物であるとする、公益法人の制度として社団法人と財団法人で別の制度が存在することにより、わかりにくくかつ複雑となることから、このような制度は採用すべきではないと考える。

(2) 会計監査人の設置義務付け範囲の拡大(P. 16～P. 21)について

① 会計監査人による監査の意義(P. 16～P. 18)

- A 会計監査人による監査の有益性を全面的に否定するものではないが、[事例 8](P. 17)のケースは、代表者の特異なワンマン経営によるものであり、仮に会計監査人の設置により、それが防止できたかどうかは疑問である。
- B [事例 9]～[事例 12](P. 18)のケースは、監事の日常の監査でしっかり対応すれば発見ができたと思われるものであり、会計監査人からの助言や監査を受けなければ防止できないものとは考えられない。

② 会計監査人の設置義務付け範囲(P. 19～P. 20)

- A 義務付け範囲拡大の理由として、他の非営利法人の動向も考慮すべきとしている(P. 20)が、例示されている社会福祉法人は、国又は都道府県から補助金等を受けているのがほとんどであり、公益法人とは事情が異なっていることを考慮すべきである。
- B 義務付け範囲の拡大は、公認会計士協会などでの関係者と協議しつつ、段階的に図っていくことが必要であるとしている(P. 20)が、制度変更について、その業界団体との協議が必要というのはおかしい。
- C 現在の基準は、新公益法人制度の発足時に、それなりの合理性をもって決定された筈で

あり、それを変更するというならば、現状の実態との対比を行い、公益法人としての独自かつ妥当な基準を調査研究することがまず必要と考える。

③ 補助金等の受給と外部監査（P. 20～P. 21）について

地方公共団体等から財政的援助を受けている法人については、既に各種の監査等を受けており（P. 20）、問題が発生しているならともかく、屋上屋となる外部監査は検討する必要もなく、不要とすべきである。

（３）透明性の確保の推進（P. 21～P. 22）について

法人自らが透明性を高めることは、国民や受益者の目線によるチェックを受けることにより、公益法人の機関の改正・改革をはかるよりも、はるかにガバナンスの向上に資するというのは、世界的に認められた考え方であり、提言されている全ての施策に賛同する。

特に法人が自主的に行う取組みの記載の事例として、例えば行動基準（チャリティ・ガバナンス・コード）の策定状況や、自己点検結果といったものが考えられるという記述（P. 22）は、法人サイドの自主性が担保される限り好ましいと考える。

（４）法人による自主的な取組の促進・支援（P. 22～P. 23）について

A 先般の公益法人制度の改革は、「民間の団体が自発的に行う公益を目的とする事業の実施」であり（公益認定法第１条）、公益法人のガバナンスも自発的に行うことがその中に含まれている。従って、理事、監事、評議員等の法人の個々の担い手の自主性が必要であることはいうまでもない。

B この自主性や自律性を伸長していくためには、行政庁の支援が必要という考え方はある面では、妥当であると思われる。

C 行政庁による自主的な取組みを支援すべき方法として、イ）からホ）まで示されているが（P. 23）、個々の方法について若干の疑問はありつつも、基本的には賛成であるが、イ）及びホ）において、行政庁が主導することは、自主性を損なうことから賛成できない。

また、ロ）の「自主的に会計監査人を設置する法人については、（中略）立入検査の必要性を判断する」というくだりは、設置したという形式によるものではなく、それによるガバナンスの適正化等の実態によって判断されるべきである。

（５）残余の財産への行政庁の関与（P. 24～P. 25）について

公益法人の解散は、公益法人の自由な判断によるものであり、残余財産の引き渡しの見込みも行政庁への届け出で足りると考えるが、その帰属先について問題が生じているとするならば、それを予防するために新しい仕組みを設けることに賛同する。

以上