

平成14年9月

内閣官房行革推進事務局

行政委託型公益法人等改革推進室殿

財団法人 公益法人協会

## 「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」

に関する

## 意見書

### （目次）

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 要約                           | P 2  |
| はじめに                         | P 4  |
| 1. 公益法人制度の抜本的改革の必要性          | P 5  |
| 2. 非営利法人制度のあるべき姿             | P 6  |
| 3. 法人類型と法人格取得方式              | P 6  |
| 1) 改革パターン①選択肢アについて           | P 6  |
| 2) 改革パターン①選択肢イおよび改革パターン②について | P 7  |
| 4. 適正運営の確保                   | P 10 |
| 5. 税制上の措置                    | P 11 |
| 6. 現行公益法人の他法人類型への移行          | P 12 |
| おわりに                         | P 13 |

# 要 約

(財団法人公益法人協会意見書)

## 1. 当協会の基本的な視点

「論点整理」に対する当協会の意見の基礎となる視点は次の三点の主張に纏められる。

- 1) 公益法人という法人類型を法人法制上で位置付けること。
- 2) 公益法人の設立は準則主義によること。
- 3) 公益法人の社会的役割を正しく評価し、税制等政府の積極的支援を従前以上に講ずること。

## 2. 「論点整理」各項目に対応する個別的意見

### 1) 公益法人制度の抜本的改革の必要性

基本的に「論点整理」の趣旨に賛成する。

ただし、「論点整理」では言及されていない次の二点を付け加えたい。

第一に、特別法による公益法人制度についても速やかに同様の趣旨による見直しを行うこと。

第二に、今回の公益法人改革を公益法人の市民社会における役割を不可欠なものと評価し、市民参加の公益活動とこれに対する税制等政府の支援が根付くための契機とする方向性を明確に示すこと。

### 2) 非営利法人制度のあるべき姿

基本的に「論点整理」の趣旨に賛成する。

### 3) 非営利法人制度改革の方向

#### (1) 法人類型

改革パターン①（公益法人、NPO法人ならびに中間法人を非営利法人という一つの法人類型に一本化する案）を基本検討パターンとし、改革パターン②（公益法人とNPO法人を合体した「非営利・公益法人」と「非営利非公益法人（中間法人）」との2類型とする）を参考パターンとする考え方には反対する。両者のいずれをとるかはなお、慎重な検討が必要であるから現時点では先後、優劣を決めるべきでない。

なお、財団法人制度については、法人と信託とを併存するメニューとして示し、国民の選択に任せることとするべきである。

## （２）法人格取得

設立を認証主義とする改革パターン②の場合、準則主義とするべきである。

## （３）公益性の判断

改革パターン①における「法人制度上公益性判断の仕組みを設けない」アのパターンについては強く反対する。

公益性の判断を行政庁の認証によって行う方式（改革パターン①イ②）についても賛成できない。まして、認証する際に一定期間の活動実績で判断する制度には強く反対する。法定された公益要件を定款に規定することで公益法人たりうる方式（改革パターン①イ①）を改革パターン①の中では支持する。

## （４）適正運営の確保

公益法人の適正運営を確保するための仕組みとして、「論点整理」が指摘するセルフガバナンスの確立、ディスクロージャー制度の確立、事後チェック主義への転換はいずれも基本的に賛成する。

## （５）税制上の措置

具体的な提言がなされていないため、「論点整理」に対する現時点での評価はできない。

ただし、「論点整理」が暗示するごとく、公益法人の設立方式や設立後の運営について行政庁の関与がある場合とない場合とで、支援税制の判断基準に差異を設ける考え方には強く反対する。

## （６）現存する公益法人の他法人類型への移行

現存する公益法人の他法人類型への移行は、当該法人の自主的判断に任せ、行政庁が強制してはならない。移行する際には、財産上の損害を生じさせないよう特段の立法的措置が必要である。

# ３．今後の検討作業の進め方

民間有識者よりなる常設の検討委員会を設けるべきである。

また、政府部内においては所要の制度改革が完了するまで、一元化された部署が担当するべきである。

以上

## はじめに

当協会は8月2日付け内閣府の「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」（以下「論点整理」）発表を受けて、当協会会員に対するアンケートを実施、次いで当協会常設専門委員会である公益法人法制対策委員会、公益法人税制対策委員会、公益法人コンプライアンス対策委員会で討議、さらにこれらを踏まえて当協会理事会および評議員会で検討を行った上で本意見書を取りまとめた。

なお、本意見書は単純にアンケート等の集計結果を機械的に反映したものではなく、それらを参考意見としつつ、理事会、評議員会で独自に討議の上決定したものであるが、結果的にはほぼ大きな乖離のない結論となっている。

アンケート詳細については添付の「アンケート結果報告書」を参照されたい。

アンケート回収率

|          | 依頼数 | 回答数 | 回答率  |
|----------|-----|-----|------|
| 一般*1     | 100 | 35  | 35.0 |
| 3専門委員会*2 | 37  | 20  | 54.1 |
| 合計       | 137 | 55  | 40.1 |

\* 1 属性別に無作為抽出した会員

\* 2 当協会の法制対策委員会、税制対策委員会、コンプライアンス対策委員会の委員

## 1. 公益法人制度の抜本的改革の必要性

現在の公益法人制度は、1898年施行の民法に基づく主務官庁の設立許可と設立後の指導監督を軸にしたものであり、これを抜本的に見直し、21世紀に通用する新しい公益組織の制度に改正するよう、かねがね当協会も提唱してきており、その点で論点整理の「1 公益法人制度の抜本的改革の必要性」に述べる内容には基本的に賛成である。

また、今回の改正が民法上の公益法人のみならず、特定非営利活動法人（以下「NPO法人」）および中間法人を含めた見直しである点についても賛成である。

ただ、次に述べる点が論点整理では必ずしも明確ではないので付け加えておきたい。

第1に、今回の公益法人制度改革は、各特別法を根拠とする各種の公益法人（社会福祉法人、学校法人等）との関係をどのように考えているのかが言及されていない。

今回は民法上の公益法人制度とNPO法人制度改革を軸に進める趣旨は理解できるが、公益活動を主目的とする組織である以上、各特別法上の公益法人にあっても主務官庁の関与のありかたや理事など各運営機関の権限配分と責任、情報公開、第三者による監視などのありかたについて共通する点も多いものと考えられる。

したがって、特別法による各公益法人法制についても、今回の改正の趣旨を踏まえた見直しを別途速やかに行うべきである。

第2に、今回の公益法人改革は問題点の多い現在の制度を改革するという側面に加えて、行政が非営利公益法人の市民社会における役割を不可欠なものと評価し、その活動を促進しなければならないことを認識することが出発点である。このことは、21世紀の社会にあっては民で出来ることは出来るだけ民に任せ、政府の機構は出来るだけ小さくするといういわゆる「小さな政府」の方針にも合致するものである。

このような観点に立って、今回の公益法人改革を市民参加の公益活動とこれに対する税制等政府の積極的支援が根付くための契機とする視点を明確に示すべきである。

## 2. 非営利法人制度のあるべき姿

非営利法人制度のあるべき姿として、論点整理がまとめた5つのポイントに賛成する。ただし、民間公益活動の一つの大きな特徴として、社会環境の変化に対応し新しい公益を常に見いだしていく先見性があることも付け加えたい。

なお、これらの性格は非営利公益法人制度に最も当てはまる特徴であり、非営利非公益の法人にもすべてが同様に該当するわけでないから、制度構築の際に留意すべきである。

## 3. 法人類型とその法人格取得方式

論点整理は改革パターン①と改革パターン②を示し、改革パターン①については公益性の賦与に関連して結果的に3つの選択肢を示している。

これをまとめると、論点整理は今回次のような考え方を国民に提示しているものと理解される。

| 項目    | パターン①選択肢ア            | パターン①選択肢イ①            | パターン①選択肢イ② | パターン②                  |
|-------|----------------------|-----------------------|------------|------------------------|
| 法人類型  | 非営利法人に一本化            | 非営利法人に一本化             | 非営利法人に一本化  | 公益法人と中間法人              |
| 法人格取得 | 準則主義                 | 準則主義                  | 準則主義       | 公益法人は認証主義<br>中間法人は準則主義 |
| 公益概念  | 法人制度上なし              | 法人制度上あり               | 法人制度上あり    | 法人制度上あり                |
| 公益性判断 | 仕組みを設けない<br>(税法適用別途) | 定款要件で自主判断<br>(税法適用別途) | 行政庁認証      | 行政庁認証                  |

上記のように整理したうえで、論点整理は改革パターン①を基本検討パターンとし、改革パターン②は参考パターンとする。

### 1) 改革パターン①選択肢アについて

まず、当協会としてはパターン①選択肢アについては強く反対する。

その理由は次のとおりである。

(1) そもそも、法人の主目的として特定構成員の利益を追求する非営利の法人と特定構成員の利益を追求してはならない法人とを法人制度上一本化してしまうことには極めて問題がある。後者の法人（公益法人）には積極的な公益遂行義務があり、前者の法人（中間法人）にはその義務がないからである。

(2) 上述の目的の違いから、公益法人は潜在的な受益者たる不特定多数の市民を前提とした、より開放的な組織運営が求められ、一方中間法人は受益者

たる特定構成員の中での閉鎖的な組織運営で足りる。

この組織運営の基本的相違は各機関の権限と責任、情報公開の中身と相手方、監査請求など外部からの関与、解散時の残余財産の帰属等重要な制度上の仕組みについて生ずると考えられる。

(3) 論点整理はパターン①選択肢アの場合、「公益性の判断は税法の適用についてのみ行われることとなる」とするが、既に述べたように、支援税制適用の有無だけが両者の制度上の相違ではないことを看過してはならない（換言すると、支援税制の適用があるだけの理由で、公益遂行義務があったり、一般社会へのディスクロージャー義務があるわけではない）。

(4) 一般市民からみて、公益性のある非営利法人か公益性のない非営利法人か識別がつきにくいいため、寄付やボランティア活動など一般市民の協力に関連して問題を生ずる恐れがある。

(5) パターン①選択肢アは米国型であり、そのことをもってわが国でも有力案とする意見がある。しかし、彼我の法人法制の相違を忘れてはならない。

すなわち、米国では法人法制は州法で規定される。その州法も州によってまちまちで、営利法人も含め法人を一本化して規定する州、営利法人と非営利法人にわけて規定する州、非営利法人のうち公益法人を区分する州、宗教法人には法人格を認めない州などがある\*。

このように、法人法制がまちまちであるため、公益信託や人格なき社団をも含めた公益組織に対する連邦税制の適用について、連邦税法が公益の概念、組織運営のあり方などを統一的に規定しているのである。法人法制が単一の国法として制定できるわが国とは基本的に異なるわけである。

\* 上記米国各州の法人法制は石村耕治『日米の公益法人課税法の構造』P. 7を参考

以上のような理由から、公益法人と中間法人との重要な制度上の相違点について法人法制が全く沈黙してしまう改革パターン①選択肢アには反対せざるを得ない。

## 2) 改革パターン①選択肢イおよび改革パターン②について

### (1) 法人類型の観点から

改革パターン①選択肢イは準則主義で設立される非営利法人という大きな法人類型の中で、公益性のあるものを取り出して、いわば「公益性のある非営利法人」と位置付けるものと理解できる。その公益性を個別に判断する方法として、定款に公益要件を定めることをもって足りるとするか、行政庁の認証を必要とするかによって選択肢イ①と選択肢イ②に分かれる。

公益性判断方法は措くとして、改革パターン①選択肢イが法人類型として非営利公益法人を法人法制で創設するものと理解するならば、改革パターン①選択肢アよりは評価できる。

一方、改革パターン②は非営利法人を最初から「非営利公益法人」と「非営利非公益法人」という２類型に分け、前者は行政庁の認証、後者は準則主義により設立される。

改革パターン①選択肢イと改革パターン②をこのように整理すると設立方式と公益性判定の問題を除くならば、法人類型としての両者の相違が判然としない。

改革パターン①選択肢イ①の説明として「非営利公益法人と称することが出来る」とあり（「論点整理P. 4の6行目」）、この「称する」という意味が不明ではあるが、「非営利法人法」の中で論点整理が示唆するごとく「公益性の定義」「公益性を担保する仕組み（特別のガバナンスなど）」「残余財産の取り扱い」等を規定するならば、結局は「公益法人」という法人類型を設けたことになるのではなかろうか。

そのように理解すると、改革パターン①選択肢イと改革パターン②の相違は、前者が「非営利法人法」の中で公益法人制度を創設するのに対し、後者は「非営利非公益法人法（中間法人法）」とは別に「公益法人法」を制定し公益法人制度を創設する点に相違があることとなる。

仮にこの理解が正しければ、問題は将来を展望した場合、特別法に基づく公益法人制度におよぼす影響として、どちらが好ましいのかという点と、基本法たる民法の法人法制における位置付けなど立法技術上の問題に帰着するのではなかろうか。いずれにしても今後有識者、専門家の意見を徴しより慎重に選択すべきであり、現時点で改革パターン①を基本検討パターンとし、改革パターン②を参考パターンと整理してしまうことには反対である。

## （２）法人格取得方式の観点から

改革パターン①選択肢イは準則主義により法人格が取得でき、公益法人としての資格は別途判断するという仕組みであり、改革パターン②は公益性の判断を前提とする認証により法人格を取得できる。

従来、行政の関与による弊害が大きく、それが今回の抜本改革の一つの契機であることを考慮すると、たとえ認証といういわば軽い手続きであったとしても行政庁の関与を残すことには反対である。したがって、改革パターン①選択肢イにあっては定款要件により自主的に判断する選択肢イ①を、改革パターン②の場合にあっても認証ではなく準則主義により公益法人設立が出来ることを主張する。

なお、改革パターン①選択肢イ②において論点整理は「法人設立時の申請に

より認証する制度と、非営利法人としての一定期間の活動実績で判断し認証する制度が考えられる」(P. 4の10行目)と記述しているが、この考え方には強く反対する。新しく公益活動を開始しようとする者に一定期間の不利益を強制する理由はないし、そもそも活動実績で判断する際に行政庁の恣意性が入りやすいからである。

### (3) 公益性の判断の観点から

準則主義による公益法人の設立を認める場合、その法人が公益性を有するかどうか第三者が個別に判断する必要はなく、設立者自身が法律の各要件を充足しているかどうかを判断することに委ねられる。

ただし、このような公益性の自主的判断制度には配慮しておかなければならない点が二点ある。

①寄付税制の適用については後述のとおり、恣意的な判断の余地がない明確、具体的な判断基準を前提として、課税庁等が支援の是非を判定する仕組みを別途構築することになる。

②一般市民には公益法人に寄付をしようとする立場と公益法人からの潜在的利益を受け得ようとする二つの立場があり(いわば委託者と受益者の性格を併せ持つ)、これらを保護する仕組みの創設が必要である。これは後記の「適正運営の確保」を法制化することと、米国同様民間の手による自浄作用(公益法人評価はその重要な手段の一つ)によって可能となる。

また、準則主義の下においても、公益組織(公益信託を含む)全般を支援する観点から英国におけるチャリティコミッションも参考として、独立委員会を設けることは一考に価する。

(考えられる任務の一例)

- ① 届出受理
- ② 裁判所に対する解散請求(法務局に対する登記抹消請求)
- ③ 税適用に対する不服審査、課税庁への勧告
- ④ 公益法人に対する行政の支援政策、統計等の事務

この委員会は各都道府県と国に設置することも想定できる。

### (4) 財団法人の取り扱いについて

論点整理は現行の財団法人制度について「①基本財産を持った非営利の法人とすること、②公益信託制度を改革してその中に取り込むこと、などが方向性として考えられる」(論点整理p. 3の5行目)とする。

この意図するところが必ずしも明瞭ではないが、①か②かいずれかの制度とするという意味であるならば②は非現実的である。もちろん信託制度は、本来一種の法的人格性を持った組織の一つとして英米では法人に代わる器(うつわ)として営利の分野でも活用されているから、信託法理を利用し、事務所を構え、

従業員を雇用し、公益事業（美術館や研究機関などの事業）を実施することは英米の信託法理では十分可能である。しかし、わが国の信託法はその制定の沿革もあって（信託会社と称する会社を取り締まることが直接的な制定目的であった）、財産管理を主眼として構築されており、信託法および他の関連する法規も信託の法人に代わる利用を想定していないと考えられる。

また、現行信託法制を公益法人制度改革の必要性からのみの理由で、そのように改正することは関連する他の多くの法規との関係もあり、簡単には実現しないであろう。

さらに、英米ですら法人か信託かは選択的メニューとして並存している。

したがって、財団法人をすべて信託に吸収することは非現実的と考えざるを得ない。

論点整理の趣旨が①および②を並存させ、財産を基に公益活動をしようにする国民の選択に任せるという趣旨ならばそれはそのとおりであり、特段論ずるまでもない。

なお、論点整理の言う「基本財産を持った非営利法人」という類型が何を意味するのか必ずしも明瞭ではない。社員の存在を前提とする非営利法人（すなわち社団法人）を基本財産の有無で区分しようとするのか、従来同様社員が存在せず、基本財産に法人格が賦与される法人類型（すなわち財団法人）として想定しているのかが判然としない。

公益活動には人の集合体により行われるものと財産権を積極的に活用して行われるものとがあり、当協会としては、後者すなわち財団法人制度も新しい公益法人法制における重要な区分として存続するべきと考えている。

また、社員の存在しない財団法人と社員の存在する社団法人と一部異なる特別のガバナンスを法制上考案する必要があるだろう。さらに、論点整理も述べるごとく、基本財産の取り扱いについては自己責任による取り崩しと運用が認められるべきである。

なお、公益信託についてはいずれにせよ、信託法第66条以下を改正し、設定方式、主務官庁関与、ガバナンス、情報公開のありかたなどについて来るべき新公益法制と平仄を合わせることが不可欠である。

## 4. 適正運営の確保

法人設立が自由化され、行政の関与が最小化される方向の反面、法人自体の適正運営が確保されなければならないことは当然である。その意味で論点整理の述べるセルフガバナンスの確立、ディスクロージャー制度の確立、事後チェック主義への転換はいずれも基本的に賛成する。また、新法制構築に当たって米

国におけるフィデュシアリデューティの概念を参考としてほしい。

なお、これらを法制化する場合様々な選択肢があり得るので、詳細については当協会としては別の機会に具体案を提唱したいと考えていることを付言しておきたい。

## 5. 税制上の措置

今回の論点整理では税制上の措置について必ずしも明確に述べていない。課税当局の動向にも配慮した結果と考えられるが、いずれにせよ公益法人制度の抜本的改正を機会にその税制についても新しく構築する必要性があることには異存がない。

ただし、論点整理が暗示するごとく公益性が行政庁の認証行為による場合と、準則主義（ないし公益性の自主判断）による場合とで、税制上の優遇措置との連動性に差異を生ずる考え方には反対する。従来の税制は主務官庁関与により公益性が担保されているから法人税を原則非課税としているという考え方であったかもしれないが、この考え方を踏襲することは、公的関与を最小化し、代わって適正運営を担保する特別のガバナンスなどを法制化することにより、私的自治に運営を任せるという論点整理の趣旨に矛盾するのではないか。設立方式や公益性担保方式における自主性の尊重を理由として税制上の支援を後退させてはならない。

新しい税制の下にあっては支援すべきは、公益活動を継続的に行っており、適正運営を担保する特別のガバナンスなどが取り入れられている法人であるかどうかで判断するべきものであって、公的関与の濃淡を前提条件としてはならない。

当協会としては、現在新公益税制の骨格として次のように考えている。

まず、法人税については、原則非課税法人として取り扱い、収益事業については課税する現行の取り扱いを変更すべきでないとする。ただし、公益事業にかかわる収益事業課税の在り方ならびに収益事業の税率とみなし寄付制度およびその上限率は相互に関連するものであり今後さらに検討する。

金融収益非課税制度については、公益事業に属する資産から得られる利子配当の源泉徴収所得税非課税制度を継続する。

寄付税制については論点整理も言及するように「寄付文化」を育てる観点から、①現行特増法人制度を抜本的に見直し、より明瞭、具体的な基準により判定され、課税当局の恣意性が入り込む余地のないオープンな制度に改正する②個人の寄付金控除制度を抜本的に見直し法人寄付とのアンバランスを解消する③有価証券等資産寄付税制や遺産寄付税制も抜本的に見直す④財団法人と公益

信託の間にある寄付税制の非整合性を解消する等により、欧米のように企業、一般市民そして富裕層の公益寄付を奨励する。

当協会は以上のような基本的枠組みを考えているが、今後具体的に検討を加え、関係方面に提言することとしたい。

## 6. 現行公益法人の他法人類型への移行

現行公益法人制度が廃止されるわけであるから、既存公益法人はいずれにせよ新しい制度による公益法人か中間法人か、場合によっては営利法人に移行することとなる。

その際、重要なポイントは次の2点である。

- (1) 移行する法人類型はあくまでも当該公益法人の自由な選択に任せ、行政庁が強制してはならない。新しい公益概念に合致し、ガバナンスの重い運営でも耐えられると判断すれば新公益法人を選択するであろうし、共益を目的とするガバナンスの軽いタイプが適合していると判断すれば中間法人を選択することとなろう。さらには改革を機会に営利法人に転換する法人があってもかまわない。

要は示された法人類型のメニューの利害得失を自らが判断し、自主的に選択することを認めるべきである。

- (2) 中間法人に移行するにあたっては、財産上の損失が極力生じないような法的手当てが必要である。

非課税の恩典を受けて蓄積してきた公益法人の資産を、解散時に構成員（社員）に残余財産分配できる中間法人へ、非課税で移転させることを問題視する議論がある。しかし、仮にこの議論が正しいとしても、たとえば公益法人から移行した中間法人に限って残余財産の社員分配を認めず、公益に帰属させる法的手当てを講ずることにより非課税移転を認めることも可能であろう。

要は、過去に公益法人として許可した責任が行政庁側にもあるわけであるから、円滑な移行についても特段の配慮を講ずる責任があると考ええる。

なお、当協会では公益法人の他法人類型への移行に伴う法的、税的諸問題を検討し別途提言したいと考えている。

## おわりに

今回内閣府が従来の行政庁の発想を大きく超えた抜本的改革案を国民に提示したことについて歓迎し、敬意を表するものである。

今後パブリックコメントの集約、本年度末までの公益法人制度「改革大綱」の取りまとめ、さらには2005年度末までに所要の法的整備を完了させるとのスケジュールが公表されている。

今回の論点整理はこの一連の過程におけるスタート台に過ぎず、今後検討すべき細部にわたる制度内容は膨大、多岐にわたる。

そこで、改革具体案の詳細を煮詰めて行く過程で次のような措置をとられるよう要望したい。

### (1) 非営利法人制度検討委員会（仮称）の創設

今回の改正はまさに民間が主体となる非営利活動のあり方を追求する趣旨であるから、今後の検討作業も行政庁だけで進めることについては問題がある。論点を整理する過程で民間有識者の意見を徴したように、今後の作業については民間有識者で構成される常設の委員会を設け、より良き制度創設を目指していただきたい。

### (2) 政府窓口の一元化

本年度中に発表される改革大綱までは、内閣府行政改革推進事務局が担当されるものと思われるが、その後も所要の法律改正が完了するまで本作業は一元化された政府部内の所管セクションによって担当していただきたい。各法律ごとに縦割りに分断して改正作業をすることは極めて弊害が大きいと考えられるからである。

以上