

平成16年5月10日
財団法人 公益法人協会
理事長 太田 達男

意見書

行政改革担当大臣の私的諮問機関である「公益法人制度改革に関する有識者会議」が去る3月31日に発表した「議論の中間整理」（以下「中間整理」）について、当協会の意見を下記の通り申し上げます。

記

はじめに

当協会は、従来から多様かつ創造的な民間非営利公益活動を促進する上で法制度として問題点の多い現行公益法人制度を、抜本的に改正するよう求めてまいりました。

また、当協会は改革の基本的視点として、「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り、市民参加の公益活動とこれに対する税制等の積極的支援が根付くための契機とすること」（当協会「意見書」平成14年9月）とし、さらに、「新しい公益法人制度はまさに市民による市民のための活動の組織として、市民による自由で多種多様な公益活動を支援するものであること」（当協会「新公益法人制度の提言」平成15年2月）を繰り返し主張してまいりました。

その上で新しい制度のあり方として当協会は、公益性のある非営利法人と一般の非営利法人は社会に対する責任のあり方が根本的に異なるため、両者を同一の法人制度の下に置くことは公益活動の活性化にとってむしろ弊害があり、社会にとっても混乱を生ずるおそれのあることから、これを別法人類型として法人法制上区分すべきであること、ならびに創設される新公益法人制度は、NPO法人や社会福祉法人など特別法に基づく公益性のある法人をも含むことを目指すべきと提言してまいりました。

しかしながら、昨年6月の政府閣議決定による「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」（以下「基本方針」）は「公益性の有無に関わらず、新たな非営利法人制度を創設する」としており、公益性のある非営利法人と一般非営利法人を一本化した法人法制を想定しており、今回の「中間整理」もこれを前提として論点を整理しています。

しかし、非営利法人制度を創設する意義・理念は依然明確ではありません。

中間法人制度と酷似しており、今後両者がどのような関係になるのかも判然としません。もともと、法人の目的や機能という有機的な相違を無視し、法人の性格を非営利という無機的な法技術が共通であることにのみ着目して、法人格を一本化しようというところにこれらの問題点が発生する原因があるものと考えられます。

このように、基本的枠組みの点で考え方に大きな差異が見られ、当協会としましては今なお、法人格付与の段階で両法人類型を分ける考え方が、新しい社会における非営利法人制度の在り方として最も妥当なものであると信じていますが、ここでは法人格を同一とする前提で「中間整理」が纏めた論点に対応して、以下意見を申し述べることにいたします。

1 「改革の意義」について

「中間整理」は「基本認識」として「民間非営利活動は我が国の社会を活性化する観点からも有意義であり、個人や法人の自由で自発的な活動に根差す民間非営利部門が政府部門や企業を中心とする民間営利部門と相互に自立と協同の関係を維持しつつ、機動的な対応が難しい政府部門や、採算性が求められる民間営利部門では十分に対応できない活動領域を担っていくことが期待される。その際、民間非営利部門による公益的活動が果たす役割は極めて重要である」と述べています。

このように「中間整理」における基本認識は、当協会の視点とほぼ一致しているものと評価できますが、問題は制度の詳細が真にこの基本認識に即して作られるかどうかです。

羊頭狗肉、竜頭蛇尾に終わることなく、民間各方面の意見を十分に斟酌された上で、民間非営利活動促進に向けて21世紀における国内外の社会に誇ることのできる制度創設に向けて、更なる検討をお願いします。

2 新たな非営利法人制度について－残余財産の分配について－

「中間整理」では「(社団形態の非営利法人については)解散後の残余財産の帰属については、定款又は社員総会の決議によって定めることとし、その結果、残余財産を社員に帰属させることも妨げないこととする」としているが、そのようなタイプの法人と一切残余財産を社員に分配できず、同種の公益組織・国・地方公共団体に帰属させるタイプの法人に類型を分け、後者から前者への変更を禁ずることとしていただきたい。

残余財産非分配が絶対条件である公益性のある非営利法人が公益性を喪失した場合、社員総会の決議により社員等への私的分配を可能とする変更を可能とすれば、このような変更は寄付者を含む一般市民の期待を裏切り、ひいては公

公益性のある非営利法人制度への信頼を低下させることとなるからです。

したがって、両タイプの非営利法人は法人制度上峻別すべきです。

3 公益性を取り扱う仕組みのあり方

(1) 公益性のある非営利法人の法人類型

新たに創設される非営利法人は、行いうる事業内容に特段の制限がなく、比較的軽い規律により運営が可能な法人類型が想定されており、その特徴である非営利（非分配）の要件についても、いわば法技術としての形式的な側面が強く、これを潜脱して関係者への事実上の分配をすることすら十分可能です。

このような便利な法人にはありとあらゆる目的の法人設立が予想され、既に中間法人の事例が示すとおり「法人の坩堝」となる可能性が高いと考えます。

一方、公益性のある非営利法人はその法人から利益を受ける受益者たる市民と、その法人に対し寄附やボランティア活動を通じて協力する市民の両者に対して責任を有しているので、おのずから一般非営利法人に比し規律性の高いそして透明性の高い運営が求められることとなります。このように目的、性格、運営規律の異なる二つの法人を、非営利という法技術だけに着目して同一法人類型とし、法人法制上一切区分しない考え方には強く反対します。

「基本方針」および「中間整理」は法人制度上公益性の有無に関係なく、法人としての共通原則は新設される非営利法人法に根拠を置くとしていますが、その前提に立ったとしても、公益性のある非営利法人については民事法において公益性の要件、判断の仕組み、その法的効果、事後チェックのありかたなどを規定することは十分可能です。

したがって、当協会は「中間整理」が「公益性に相応しい規律の法人の受け皿の仕組みを民法等で規定」とする「考え方 A」により制度設計をしていただくよう強く要望します。もう一つの選択肢とする「考え方 B」のごとく、「税制上の効果の重要性に鑑み、公益性に係る特別の取扱いとは税制上の観点から行う」考え方は民事法上公益性ある非営利法人を抹殺するもので絶対に採用すべきでないと考えます。

(2) 公益性判断機関

a 組織のあり方

公益性の判断機関としては、中立的で公正な判断ができる単一の組織を考えたい。この組織は国家行政組織法第3条に基づく委員会が最も適当と考えられるが、併せて第8条による委員会、または、純粹の民間機関なども視野に入れて検討していただきたい。

課税庁が判断機関となることは論外です。

また、地方における判断業務を全て中央で実施することは事実上不可能であり、各都道府県毎に中央と同一性格の判断機関を設置すべきです。

判断機関の委員は民間有識者から登用し、また事務局においても弁護士、公認会計士、公益法人実務家など民間人を起用するなど独立性が強く民間色の濃い組織を検討していただきたい。

なお、「中間整理」では「一定の体制（組織・人員等）の必要性と、行政組織の膨張抑制の要請との調和を図る観点を踏まえ、さらに検討を進める」としていますが、このような判断機関を設ける以上一定の体制は不可欠であり、また、主務官庁による公益法人の現行指導監督体制に必要な組織・人員が不要となる点も考慮すべきでしょう。

b 職務の範囲

新設される公益性判断機関は、単なる窓口業務としての公益性判断だけでなく、英国チャリティコミッション同様、公益性のある非営利法人に対する事後チェックならびに支援・相談機能をも併せ持つべきです。

（３）公益性の判断要件・手続

a 基本的な考え方

公益性は当該法人の①設立目的②活動（事業）分野③組織（規律）の３点により判断します。

- ① 設立目的は私益ないし共益を目的とするものでなく、利他(他益)の精神により社会一般の利益追求を目的とするものであること。
- ② 活動（事業）分野は特定非営利活動促進法第２条別表の規定や、欧米の事例を参考にして、できるだけ具体的に詳細に列挙すること。
- ③ 組織（規律）要件は、各機関の構成などいわゆるガバナンスおよび情報公開について、一般の非営利法人に求められる水準以上の規律とすること。

これらの判断要件は「中間整理」も述べるように、極力明確、客観的で、原則的に判断機関の裁量の余地がない基準として、非営利法人法又はその特別法で法定していただきたい。

b 判断手続

この判断は設立にかかわる基本文書(定款・寄附行為、設立趣意書、申請時における事業計画・予算など)により判断する。

また、この判断は法人設立と同時にしくは事後いずれの時点においても求めることができるものとする。同時に判断を求める場合には、設立者の便宜に配慮し、登記手続と判断手続が一連の手続として処理できるものとする。

「中間整理」が検討の余地を残している活動実績を求める考え方は、新しく公益活動を行おうとする者の意欲を阻害するおそれがあり、強く反対します。

（４）適正運営の確保

a 内部規律のあり方

新しい非営利法人制度においては、法人の自主性、自律性が最大限に尊重されなければなりません。

しかし、これは自由放任を意味するものではなく、公益性のある非営利法人は、先に述べたようにその法人から利益を受ける受益者、寄附者・ボランティアの協力者たる市民に対して責任を有しているので、一方で自己責任原則のもと一般非営利法人に比し規律性の高いそして透明性の高い運営が求められます。

たとえば、役員の責任・義務を規定するにあたっては民法による委任法理だけではなく、受託者責任（フィデュシアリデューティ）の法理も取り入れる必要があるでしょう。

また、各機関における権限(決定、執行、監督)の分配、情報公開、外部監査などガバナンスについてもよりしっかりした制度構築が必要となります。

ただし、これらの仕組みを考えるにあたって、いたずらに過重、煩雑な仕組みとならないよう、小規模法人には特例措置を講ずることを検討していただきたい。

b 事後チェック

新設される判断機関が公益性のある非営利法人の事後チェックを担当することがもっとも効率的です。すなわち、年次届出書類のチェック、立入り検査、業務改善命令、聴聞、公益性判断取消しなどです。

また、一般市民による監視機能を効果的にするための工夫（例えば判断機関への苦情申立て制度や監事への監査請求制度など）も検討してよいのではないのでしょうか。

4 その他

(1) 現行公益法人の取扱い

現行制度の廃止、新制度の創設にあたって、現行公益法人は何らかの法人類型を選択することとなります。その大部分は公益性のある非営利法人への移行を希望するものと思われますが、一般非営利法人を積極的ないし消極的に選択するものや、特別法による法人(NPO 法人、社会福祉法人、医療法人等)を選択するもの、さらには営利法人もその候補と考える場合もあるでしょう。また、その場合においても、全部移行や分割して移行、統合して移行、社団・財団間の組織変更など様々な態様が考えられることとなります。

現行制度下にあつて主務官庁が公益法人として設立を許可し、その後もそれぞれ長年にわたりその業務を指導・監督してきたわけですから、本来現行公益法人はすべて新制度下における公益性のある非営利法人に移行可能なはずですが、何らかの事情で他法人類型に移行・転換する場合にも財産と事業が円滑に承継できうる法制を是非とも整備していただきたい。

また、現行公益法人については新制度施行後、一定期間の経過期間を設けその間は旧法の適用を継続する、または新制度における公益性のある非営利法人与みなすなどの措置を検討していただきたい。

（２）課税関係

新非営利法人および公益性のある非営利法人の課税関係についても、有識者会議の場で討議し、所轄の政府機関にその考え方を提言すべきです。

とくに、公益性のある非営利法人に対する国としての支援・奨励策として最も重要かつ典型的なものは税制上の支援です。有識者会議はまさに非営利法人、なかんずく公益的活動を担う法人の今後の役割、そのあり方および仕組みを検討する場ですから、それに相応しい課税関係についても十分議論を尽くし、有識者会議の考え方として政府(所轄の政府機関)へ提言する義務があると考えます。

（３）公益信託

公益信託は財団法人制度と並んで財産権を活用して公益活動を行うための制度です。

周知のとおり、この公益信託制度は主務官庁の許可制など現行公益法人における主務官庁制度と類似しています。公益法人制度の抜本的改革が行われようとしているわけですから、類似の公益信託制度についても同様の視点で並行的に改正を検討されてしかるべきです。

以上