

公益法人制度改革の具体化に関する意見書

平成 17 年 5 月 13 日

財団法人公益法人協会 理事長 太田達男

公益法人法制対策委員会 委員長 石川睦夫

1 基本的事項

(1) 残余財産の帰属（一般的な非営利法人）

残余財産を分配できる法人と残余財産を分配できない法人の 2 類型を設け、後者から前者への変更を禁ずること。

今般の制度改革では非営利法人の一元化が前提になっており、一般的な非営利法人の中から一定の判断主体が公益性のある非営利法人を括り出す仕組みが構想されています。公益性のある非営利法人が将来公益性を喪失（あるいは返上）し、一般的な非営利法人に戻ることも十分想定されますが、その際、残余財産の分配が可能ということになれば、寄附者を含む一般市民への背信行為を許すことになってしまい、大問題です。

一般的な非営利法人制度においては、残余財産を分配できる法人と残余財産を分配できない法人の 2 類型を設け、後者から前者への変更を禁ずる措置を講ずることがぜひ必要と考えられます。あらかじめこのような仕組みにしておけば、公益性のある非営利法人に対する信頼が損われることもないでしょうし、また、公益性のある非営利法人が公益性を失った（返上した）ときの財産の取扱いという困難な問題も回避できます。

(2) 公益性のある非営利法人と一般的な非営利法人との区別

公益性のある非営利法人には独自の名称を付与し、併せて登記簿上で当該法人類型であることが識別できる仕組みとすること。

公益性のある非営利法人は、一般的な非営利法人とは、使命、目的、事業、内部規律等の諸点で明らかに法人類型が異なります。したがって、公益性のある非営利法人には、まず明確にそれと分かる名称を付与すべきと考えます。第二に、第三者にとり法人類型を識別できる最も基本的な法的文書は登記簿であることからすれば、公益性のある非営利法人であることを登記に反映させることが不可欠です。登記簿に、法人の所在地や理事や監事の氏名など法人一般に

共通する公示事項に加え、その法人が明らかに公益性のある非営利法人であることが分かる内容の事項を公示することとすべきと考えます。

(3) 判断主体

従来の主務官庁制度による弊害を排する観点から、行政からの中立性、独立性が担保されるような方策を講ずること。

ア 民間有識者からなる委員会

国における判断主体に関しては、「内閣に民間有識者からなる委員会を設置し、当該委員会の意見に基づき、……目的、事業等の公益性を判断する」(閣議決定)とされています。この表現からは、「民間有識者からなる委員会」は、国家行政組織法第8条に基づく委員会として設置されるものと推測されますが、従来の主務官庁制度の弊害を排する意味においても、同委員会には、行政からの中立性、独立性が強く求められます。同委員会の具体化検討に当たっては、委員の選任等に関して行政からの中立性、独立性が担保されるような方策を講ずることが必要と考えます。なお、委員会の公益性判断業務に関し民間の専門組織を何らかの形で活用する方策は、民意を反映する有効な手段であると考えます。

イ 事務局

国における判断主体に関してはまた、「必要な事務局体制の整備を図るとともに、様々な活動分野における公益性を専門的見地から適切に判断できる措置を検討」(同)とされていますが、事務局体制の整備の仕方いかんでは、主務官庁制度が形を変えて残る結果になりかねません。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中心に運営し、実務面でも独立性が強い組織とすることが必要と考えます。従来の各主務官庁職員による寄り合い所帯として構成することには反対します。

ウ 地方における判断主体

地方における判断主体に関しても、上記ア及びイの考え方に沿って組織されることが必要と考えます。

(4) 判断要件

「共益の取扱い」「営利企業の行う事業との関係」「内部留保のあり方」及び「株式保有等制限」の諸点において一律の規制は有害でしかない。あくまで公益性のある非営利法人の実態に即して規制のあり方を検討すること。

公益性のある非営利法人の判断要件を、法人の目的、事業及び規律の面からできるだけ裁量の余地の少ない明確なものにすることについては異論はありません。

せん。以下では、判断要件のうち特に「公益の取扱い」（目的）、「営利企業の行う事業との関係」（事業）、「内部留保のあり方」「株式保有等制限」（規律）の諸点について意見を申し述べます。

ア 公益の取扱い

公益を目的とする法人においても、公益は従たる目的となる範囲内で認められるものとし、事業の量的な側面から判断、という考え方が示されています（有識者会議報告書）が、公益事業においては、ボランティアなど無償の労働により人件費等が量（金額）として表示されないことも想定されます。そのような場合は、支出規模を基準とすることは適切でなく、公益事業、共益事業への各労働投下量を代替基準として認めることが必要と考えます。

イ 営利企業の行う事業との関係

公益性のある非営利法人は、社会通念上営利企業の行う事業として認知されている事業を主たる事業として行うことは望ましくない、また、営利企業による同種の事業が普及するなど営利企業の活動と競合する場合は、これを阻害することのないようにすることが適当、とされています（有識者会議報告書）。しかし、公益性と営利企業との競合は、全く別問題と考えられるべきです。なぜなら、公益性のある非営利法人は、その事業を営利企業が行っているか、行い得るかどうかにかかわらず、もっぱら公益活動に関連する、もしくは公益活動に資する観点から事業を行っているからです。すでに、福祉、教育、公的施設活用など公的サービスの分野においては営利法人を含む各種法人の参入が可能であり、営利法人と競合するからとの理由だけで公益性のある非営利法人の活動を禁止することは不適切です。

ウ 内部留保のあり方

内部留保については、将来の公益的な事業の実施に必要な範囲を超えて過大な資金等が留保されることがないように、法人の実態等も踏まえつつ、適切な規律を設けることが適当、とされています（有識者会議報告書）。

まず何が内部留保に当たるかが問題ですが、内部留保は、正味財産額から資本的なもの（*）を除いたもの、とするのがおそらく定義としては最も正しい考え方と思われます。この定義を踏まえて規制水準が検討されてしかるべきですが、その際、有識者会議報告書でも述べられているように、当該法人の事業の実態に照らし合わせながら検討するのが重要で、当初から一律の規制水準を設けることは、現行の公益法人指導監督基準を見るまでもなく、百害あって一利なしと思われます。

*①基金（基本財産、運用財産の別を問わない）として受けた寄附・会費

②建物建設など固定資産取得のために集められた寄附・会費

なお、②のように明確になっていないが、公益遂行上必要な、あるいは保有することが容認される事業用固定資産の取得は内部留保を充当（すなわち、規制対象から除外）することが認められてもよいと考えられる。

エ 株式保有等制限

有識者会議報告書では、営利企業の支配を目的とした株式保有を禁じていますが、「公益性を有する非営利法人が付随的に収益的事業を行うことができるのであれば、収益的事業を行う子会社等を保有することも認めるべきとの考え方がある」ことを認めています。収益事業と公益事業を切り離し、それぞれ別法人格で目的とする活動に専念させるほうが、同一法人内で実施する場合よりも効率的であると判断される場合もあります。したがって、収益事業を同一法人として実施するか組織を別にするかは団体自治に属するものであり、一律に子会社株式保有を禁ずるべきではないと考えます。

2 付随的事項

(1) 公益性のない財団法人

公益性のない財団法人に関する制度を設けるに当たっては、弊害が生じないよう実効性のある方策を検討することが必要。

公益性を要件としない財団法人を認めた場合、有識者会議報告書別紙でも指摘されているように、租税を含む債権者詐欺、相続法秩序との抵触、財の効率的な活用の阻害等の弊害が生じる懸念があります。非営利の財団法人は公益性のあるもののみに限定すべきと考えますが、仮に制度を創設するというのであれば、上記のような弊害が生じないよう実効性のある方策を検討することが望まれます。

(2) 移行措置

現行公益法人は新法施行時に一旦公益性のある非営利法人とみなし、経過措置期間に新制度に基づく法人へ移行、のかたちが望ましい。

現行公益法人制度から新制度への移行に関しては、次の二つのパターンをもとに検討、とされています。

(A) 新法施行後も経過措置期間は現行公益法人制度が存続。現行公益法人は経過措置期間に判断主体による判断を受け、適格法人は新制度に基づく公益性のある非営利法人へ移行、その他は基本的に一般的な非営利法人となる。

(B) 新法施行と同時に現行公益法人制度は廃止。現行公益法人は一旦公益性のある非営利法人とみなすこととし、経過措置期間に判断主体による判断を受け、適格法人は新制度に基づく公益性のある非営利法人へ移行、その他は基本的に一般的な非営利法人となる。

(A)の場合は、非営利公益組織に関し新旧二つの制度が並存することになり不適切です。(B)の方法によるべきと考えます。ただし、判断時期が早いか遅いかにより法人間に不平等が生じる可能性があり、その点には十分な配慮が必要と思われれます。

(3) 合併、組織変更法制等の整備

合併、組織変更法制等については、恒常的措置と経過措置の両面にわたって幅広く整備することが必要。

民法は、公益法人同士の合併を認めていないため、複数の法人間での事業の継続性の確保や解散法人の権利・義務の包括承継を実現する方法がなく、不都合。そこで、社団法人同士、財団法人同士の合併手続について所要の規定を設けることとされていますが(有識者会議報告書)、合併、組織変更法制等の整備については、上記のほかにも種々のものが必要と考えられます。

ア 恒常的な措置としての整備

①社団法人同士、財団法人同士の合併のみならず、社団法人と財団法人の合併についても検討すべきです。これに関連し、社団法人から財団法人への、また、財団法人から社団法人への組織変更についても検討すべきと考えます。

②一般的な非営利法人と公益性のある非営利法人が合併する場合、公益性の認定の問題が絡んでくることが避けられません。合併による公益性の認定への影響についてルールを検討すべきと考えます。

イ 経過措置としての整備

現行公益法人の中には、新制度への移行段階で、特定非営利活動法人や社会福祉法人、学校法人など特別法による公益法人、さらには営利法人等への転換を希望する法人が出てくることが想定されます。現行公益法人のニーズを見極めつつ、多様かつ円滑な経過措置を講ずることが必要と考えます。