

「公益法人制度改革（新制度の概要）」に関する意見

- 個人・団体の別 団体
- 団体名 財団法人公益法人協会
- 住所 113-0021 東京都文京区本駒込 2-27-15
- 連絡先 電話 03-3945-1017 メールアドレス dohi@kohokyo.or.jp
- 該当項目
- I 総論
 - 1 法律の名称及び新制度における法人の名称
 - 2 公益性認定制度のあり方
 - 3 法律の内容
 - 4 法律の見直し規定
 - 5 税制
 - 6 公益信託制度
 - II 各論
 - 1 一般的な非営利法人制度
 - 1-1 総則的事項
 - 1-2 社団形態の法人
 - 1-3 財団形態の法人
 - 2 公益性を有する法人の認定等に関する制度
 - 2-1 総則的事項
 - 2-2 認定基準等及び遵守事項
 - 2-3 認定の手續等
 - 2-5 有識者からなる委員会等
 - 2-6 その他
 - 2-7 公益的事業
 - 3 現行公益法人等の新制度への移行
 - 3-1 現行公益法人の存続
 - 3-4 特例民法法人から公益認定法人への移行
- 意見の概要 別紙
- 意見（本文） 別紙

「公益法人制度改革（新制度の概要）」に関する意見（概要）

I 総論

1 法律の名称及び新制度における法人の名称

一般的な非営利法人制度の方は「一般非営利法人法」「一般社団法人」「一般財団法人」、認定制度の方は「民間公益活動促進法」「公益社団法人」「公益財団法人」とするのが妥当。

2 公益性認定制度のあり方

認定制度に関する法律には「民間活動の発展、促進」を立法目的とするものであることを明記し、法律の運用に当たっては、公益的な団体を支援・奨励する姿勢が求められる。

3 法律の内容

新制度は市民の法である民法の特別法として市民が容易に理解でき、利用しやすい法律とする工夫が必要。会社法の規定をそのまま適用したり、準用規定を多用するのは疑問。

4 法律の見直し規定

民法制定以来の大改革であり、社会的影響は広範かつ甚大と考えられる。一般的な非営利法人制度、認定制度については法律見直し規定を置き、施行後一定期間後に見直すべき。

5 税制

新制度法案審議においては、政府税調より昨年6月発表された報告書の内容（公益性認定法人に対する法人税等の支援、寄附金優遇措置等）が併せて確認されるよう要望する。

6 公益信託制度

新制度施行と同時に、公益信託制度も公益法人制度改革と平仄を合わせ改革することが必要である。また、公益信託税制も上記政府税調報告書の線に沿って改正することが必要。

II 各論

1 一般的な非営利法人制度

1—1 総則的事項

公益性を要件としない財団形態の法人を認めた場合、債権者詐害等の弊害が生じる可能性がある。弊害が生じないよう目的・事業を制限するなど実効性ある方策の策定が必要。

1—2 社団形態の法人

定款で残余財産分配禁止の旨定めた法人はこの点の定款変更不可、執行理事の理事会への報告のうち2回を超える理事会は書面通知で足りるとすべき。基金制度には注意が必要。

1—3 財団形態の法人

評議員会の専横を防ぐ趣旨から理事選任のみは理事会の決議によるとすべき。評議員任期6年は不適切、監事並みの4年に。定款変更はやむをえぬ事由がある場合は可とすべき。

2 公益性を有する法人の認定等に関する制度

2—1 総則的事項

認定等に当たる委員会の委員は民間有識者とし、「実質的に委員会が判断」との考え方に立

ち運営の仕組みを設計すべき。都道府県にも国に準じた組織を設置することを明記すべき。

2—2 認定基準等及び遵守事項

営利競合は外形のみで判断すべきでない。評議員会にも同一親族規制適用を。株式保有は現行基準継続を。一律の内部留保規制は有害。収益は経理の実態を踏まえた検討が必要。

2—3 認定の手続等

申請書式を統一し電子登録制度の導入を。主務官庁制度復活を防ぐため関係機関への意見聴取は必要最小限度に。公益認定法人には独占的名称を与え登記簿でも識別する仕組みに。

2—5 有識者からなる委員会等

委員会は助言・相談、不服申立処理も行う。判断要件の詳細策定、認定期間明示、不認定等の場合の理由開示など透明な運営が必要。専管の事務局を置き、民間人を多用すべき。

2—6 その他

公権力の行使にかかわらない事務（例えば、情報公開・提供、調査研究、研修、啓発広報等）は「民間でできることは民間で」との観点から実績ある民間非営利法人の活用を。

2—7 公益的事業

公益的事業は、できる限り具体的に列挙することが望ましい。かつ、時代の変化に機動的に対応する趣旨からアナロジー条項を付加することが必要である。

3 現行公益法人等の新制度への移行

3—1 現行公益法人の存続

「内部留保」等現行指導監督基準の見直しを行い、新制度の規定・考え方中適用可能なものは取入れた上で過渡的な基準を作り、移行期間中の指導監督はこれによることとすべき。

3—4 特例民法法人から公益認定法人への移行

「旧主務官庁を経由して申請」が旧主務官庁の意見を認定審査に反映、ということであれば問題。特例民法法人はいつでも行政庁に対し公益性の認定を申請できることとすべき。

「公益法人制度改革（新制度の概要）」に関する意見（本文）

I 総論

今回の意見募集要領によれば、「公益法人制度改革（新制度の概要）」（以下「行革案」）の項目に即して意見を述べることに、という趣旨のようであるが、個別項目を超える大きな問題がいくつかある。まずそれについて触れたい。

1 法律の名称及び新制度における法人の名称

行革案は、実質的に「一般的な非営利法人制度」「公益性を有する法人の認定等に関する制度」及び「現行公益法人等の移行に関する制度」の3部からなっている。内閣官房行政改革推進事務局では、このそれぞれについて法案を準備中ということのようであるが、行革案の中では、法律の名称及び新制度における法人の名称については明示的には述べられていない。

法律の名称及び法人の名称をどう定めるかは、法律の目的・趣旨を表現するものであり制度の円滑な運用を図る上において極めて重要である。社会一般の人々にとって分かりやすく、かつよりの確かな名称が求められる。上記3制度のうち、前2制度について意見を述べる。

（一般的な非営利法人制度）

その名のとおりに「一般非営利法人法」が適当と考える。この法律はまさに非営利の法人にかかわる規律を定めるものであるからである。国際的な法制度比較の点でもこの名称が最も正確である。

また、法人の名称としては「一般社団法人」、「一般財団法人」と呼称するのが適当であろう。

（公益性を有する法人の認定等に関する制度）

単純につづめれば「公益(性)認定法」となるところであるが、今回の制度改革の趣旨*は民間公益活動の促進を図るためのものであるから、「民間」「公益」「促進」などの言葉を用いたネーミングが適当であろう（例えば「民間公益活動促進法」）。

*公益法人制度改革に関する有識者会議による報告書（平成16年11月19日。以下「有識者会議報告書」）は冒頭、「民間非営利部門による公益的な法人活動の発展を促進するための新たな仕組みが求められている」と述べている（「はじめに」）。「公益性を有する法人の認定等に関する制度」は、ここで言われている「新たな仕組み」の一環、しかもその核心部分であるからである。

また、公益性認定を受けた法人の名称は、社団形態のものは「公益社団法人」、財団形態のものは「公益財団法人」とするのが適当であろう。

2 公益性認定制度のあり方

上で触れた今回の制度改革の趣旨からいって、「公益性を有する法人の認定等に関する制度」は、法人の差別化、切り捨てを意図するものであってはならないと考える。本制度に関する法案には、有識者会議報告書の精神、すなわち「民間公益活動の発展、促進」を明

記し、本制度の運用に当たっては、幅広く公益的な団体を支援し、奨励する姿勢が求められる。現行公益法人の移行においてもこの点は同様である。

3 法律の内容

行革案は、新制度の概要を述べているのみで、法案が実際にどのようなものになるかについては不明である。ただ「一般的な非営利法人制度」の部分を一見して分かることは会社法（平成 17 年 7 月 26 日法律第 86 号）の影響が顕著、ということである。

営利を目的とする法人と非営利を目的とする法人は、社会における役割や性格が異なる法人であり、会社法諸規定の多くをそのまま引き直して適用することや法令の適用について準用規定を多用することは疑問である。精緻を極めるあまり、一般市民が理解しがたく利用しにくい制度に化してしまうことを懸念する。新制度は、市民の法である民法の特別法として、市民が容易に理解できる法律とする工夫が必要である。

4 法律の見直し規定

今回の制度改革は、いうまでもなく民法制定（明治 29 年）以来の大改革である。その社会的影響は広範かつ甚大と考えられる。そこで、「一般的な非営利法人制度」に関する法律及び「公益性を有する法人の認定等に関する制度」に関する法律に関しては、法律施行一定期間後に、それまでの経過を踏まえ見直しを行うことが必要と考える。平成 10 年に制定された特定非営利活動促進法においては、附則第 2 項で「特定非営利活動法人制度については、この法律の施行の日から起算して 3 年以内に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする」旨の見直し規定が置かれ、現に見直しが実際に行われた。今回の場合もぜひこれに倣う必要がある。

5 税制

法人制度と税制については本来セットで議論されるべきものであるにもかかわらず、行革案は「所要の税制上の措置を講ずる」としか述べていない。

新制度における税制についてはすでに昨年 6 月、政府税制調査会基礎問題小委員会・非営利法人課税ワーキンググループより「新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」と題する報告書が明らかにされている。「民間が担う公共」を支える税制の構築を目指すとした内容であり、公益性認定法人に対する法人税等の支援ならびに公益性認定法人に対する寄附金の優遇措置等を示唆するその方向性は評価されるべきものである。来る通常国会における法案の審議に並行してこの点が確認されるよう政府として配慮されることを要望する。

6 公益信託制度

公益信託制度は財団法人制度と並び財産権を活用して公益活動を行う制度であるが、本制度が現行公益法人制度同様、主務官庁による許可・指導監督の下にあることは周知のとおりである。今般の公益法人制度改革に伴い、公益信託制度についてもこれと平仄を合わせ新非営利法人制度の施行と同時に改革することが必要と考える。公益信託税制についても、上記政府税調基礎問題小委員会等報告書の線に沿って検討することが必要である。

Ⅱ 各論

1 一般的な非営利法人制度

1—1 総則的事項

(財団形態の法人)

行革案では、「社団形態の法人と財団形態の法人を設ける」とある ((1))。しかしながら、公益性を要件としない財団形態の法人を認めた場合、有識者会議報告書別紙でも指摘されているように、租税債権を含む債権者詐害、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る。非営利の財団法人は公益性を有するもののみに限定すべきと考えるが、強いて非公益の財団法人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目的・事業を制限するなど実効性ある方策を検討することが望まれる。

1—2 社団形態の法人

(残余財産の分配)

行革案では、「社員に剰余金又は残余財産の分配を受ける権利を与える旨の定款の定めは、その効力を有しない」とある ((1)②(注))。これは、定款に残余財産に関する社員の分配請求権を規定することはできないが、社員総会の議決により結果として残余財産を社員に分配することまで禁じたものではない、言い換えれば、残余財産の分配は可であるが、分配請求権は認めない、という趣旨のようである。

改めて指摘するまでもなく、今般の制度改革では、非営利法人の一元化が大前提となっている。公益性の有無にかかわらず非営利法人の設立を認め、その中から行政庁が有識者からなる合議制の委員会の意見に基づき公益性を有する法人を括り出す仕組みである。この場合、問題は、公益性を有する法人（残余財産の分配は認められない）が将来公益性を喪失、あるいは返上し、一般的な法人に移ることも十分想定されるということである。一般的な法人に移った後は残余財産の分配が可ということになれば、寄附者を含む一般市民の信頼を裏切ることになる。そこで、一般に定款でいったん残余財産の分配を禁ずる旨定めた法人については、この点に関する定款変更は一切認めず、とするのが妥当と考えられる。

(機関：業務執行理事の報告義務)

行革案では、理事会設置法人の業務執行理事は、「3 箇月に 1 回以上、自己の職務の執行の状況を理事会に報告しなければならない」とあり ((3)②キ)、この規定は、財団形態の法人にも準用することとされている (3 (2)②オ)。

これを、「年 4 回以上、自己の職務の執行の状況を理事会に報告しなければならない。ただし、うち 2 回を超える理事会については他の理事及び監事全員に報告・通知することで足りる」と改めていただきたい。

行革案は会社法 363 条の規定をそのまま当てはめただけのものではないかと考えられるが、事業内容や規模の相違を無視して一律に 3 箇月に 1 回以上の理事会開催を義務付ける

ことは問題がある。法の規定としては最低限の回数のみ定め、実際の運営は法人の自治に委ねるべきである。

（基金制度）

行革案では、社団形態の法人は「基金制度を採用することができる」とある（(5)①）。

基金制度そのものの趣旨は理解できるが、議決権の個数が基金の抛出口数によることとなった場合は営利法人と変わらないことになる。少なくとも公益性を有する法人の場合は、基金の抛出口数を議決権の個数に反映することは認めず、とすべきであろう。

1—3 財団形態の法人

（機関：理事選任）

行革案では、「評議員は、定款で定める方法により選任」「理事等は、評議員会の決議によって選任」とある（(2)②ア）。

財団法人における評議員及び評議員会が従来の「理事選任機関」「諮問機関」の位置付けから大きく変わり、「理事の業務執行の監督機関」「財団の重要な意思決定機関」とされ、ほとんど社団法人における社員総会と同列に扱われているのが今回の改革案の大きな特色であるが、評議員会が他の機関の人事権すべてを掌握するのは、その専横を招くおそれがあり問題であろう。有識者会議報告書が述べているとおり、理事選任のみは、理事会の決議によることとし、両機関の権限上のバランスをとることが妥当と考える。

（機関：評議員の任期）

行革案では、評議員の任期は6年、定款の定めにより10年まで伸長可、とされている（同前イ）。評議員は理事の業務執行の監督機関であるから、理事の任期（2年）よりも長いほうがよいとの考え方に基づくもののようであるが、6年もの長期固定化は、団体のガバナンス上、また、社会の変化への対応という点からみても不適切である（10年は論外）。仮に理事の任期より長くするとしても、監事の任期並み（4年）に止めるべきであろう。

（定款変更）

行革案では、財団の目的及び評議員の選任等に関する方法は、変更に関する規定がない限り変更できない、とあるが（(4)）、仮に変更に関する規定がない場合であっても、やむを得ない事由を法律で規定した上で、その場合には変更することができる、とすべきである。そうでないと、例えば、社会の変化に対応しきれないというような結果を招きかねないであろう。

2 公益性を有する法人の認定等に関する制度

2—1 総則的事項

（有識者からなる委員会）

行革案では、「有識者からなる合議制の委員会の意見に基づき、公益性を有する法人を認定」とある（(2)①）。

まず、委員会の構成メンバーであるが、有識者会議報告書では、単なる「有識者」では

なく「民間有識者」となっていたはずである。同報告書は、「受益者等国民の意向を適切に反映しつつ、現在の主務官庁から独立かつ中立的に判断」（13 ページ）と述べている。この趣旨からいっても、当然、委員会は「民間有識者」から組織されるべき、と考える。

次に、「委員会の意見に基づき」という点も問題である。有識者会議報告書では、「いわゆる行政委員会に期待されるような機能を発揮し得る判断主体とすることが必要」と述べている（14 ページ）。これは、仮に委員会を国家行政組織法第 8 条に基づく機関として設置するとしても、同法第 3 条に基づく行政委員会的な機能、すなわち行政庁から限りなく独立した機能を持たせることが適当、という趣旨と解される。したがって、公益性を有する法人の認定は、「委員会の意見に基づく」のではなく、「実質的に委員会が判断」するのが正しいあり方というべきであろう。

このような考え方に立って、行政庁における認定業務と委員会の権限・職務を設計されたい。

（地方の体制）

行革案では、「一定の地域を拠点として活動する法人については、原則として、国に準じた機能を有する体制の下、都道府県知事が・・・認定・・・監督等」（同前②）とある。

有識者会議報告書では「国に準じた組織、機能」という表現であったにもかかわらず（14 ページ）、ここでは「組織」の語がどのようなわけか脱落している。都道府県においては国に準じた組織は設けない、という趣旨ではないことを確認しておきたい。

2—2 認定基準等及び遵守事項

（目的・事業：営利競合等）

行革案では、公益認定法人の満たすべき「目的・事業」の要件として、「営利企業と競合する性質を有する事業活動等を行わないこと」「公益的事業に係る事業費が、原則として、全事業費及び管理費の合計額の半分以上を占めること」という要件を挙げている（(3)①）。

まず営利企業との競合。これについては、“公益性”と“営利企業との競合”は全く別問題であることを強調しておきたい。なぜなら、公益活動を行う法人は、その事業を営利企業が行っているか、行い得るにかかわらず、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その事業を行っているだけだからである。そのため、今日、福祉、教育、芸術・文化など多くの分野で営利企業が参入しているが、一般に公益法人の場合はその提供する財・サービスの内容や対価などの面において営利企業が提供するものと商品性を異にしているので、消費者の選択の幅が広がる点に注意を払うべきであろう。営利、非営利の双方から提供される財・サービスがあることによって社会一般の福利が増大しているのは事実である。単なる外形上の理由から判断することは厳に慎むべき、と考える。

次に公益事業費の全支出に占める比率の問題。一律規制は、有害としか言いようがないであろう。なぜなら、公益性を有する法人にはボランティアなど無償や低廉有償の労働力提供もあり得るからである。このような場合は人件費は量（金額）としては表示されず、したがって公益事業費比率を判断基準とするのは失当ということになる。当該法人の実

態に即して柔軟に考えることが求められる。

（機関：同一親族等規制）

行革案では、「同一親族等が理事及び監事の一定割合以上を占めないこと」とある（(3)②）。

有識者会議報告書を参照すると、この場合の「同一親族等」とは、同一親族、特定企業関係者及び同一業界関係者を指しているものと推定される。

同一親族が理事及び監事の一定以上の割合を占めないこととする点については異論はない。問題は評議員にもこの規制を適用すべきかということであるが、先に触れたように、今回の改革案では、評議員の権能が著しく強化されている。評議員会における同一親族の専横・支配を防ぐ趣旨からも、この規制は評議員にも適用することが妥当と考える。

特定企業関係者及び同一業界関係者については、同一親族の場合ほどナーバスにならなくてもよいのではないかとと思われる。有識者会議報告書は、「法人が公益的な事業を実施しているかどうかで判断すべきであり、特定企業関係者等に係る規律は不要であり、特に同一業界関係者に係る規律については、・・・慎重に対応すべき、との意見があった」と述べている（19 ページ）が、この考え方に基づき公益性認定要件を設計されたい。

（財務等）

行革案ではこの箇所は抽象的な表現に止まっている。「株式等を特定の場合を除き保有しない」「必要な限度を超えて内部留保を保有しない」「必要な経理的基礎及び技術的能力を有する」「公益的事業以外の事業（その他事業）の収益は、原則として公益的事業に使用し、その会計は、公益的事業の会計から区分して経理する」「適正な役員報酬等を定め、その内容を公表しなければならない」等である（(3)③）。

そこで、以下、上記の諸項目に関しては、詳細設計にあたり留意すべき点を述べるだけに止めることにする。

①まず「株式保有」であるが、現行公益法人指導監督基準においては、ポートフォリオ運用としての株式保有、また、基本財産への株式寄附に係る当該株式の保有は認められている。これは、今後も継続すべきと考える。

②次に「内部留保」について。これについては、まず定義を明確にすることが必要であろう。ちなみに当協会では、内部留保の定義としては、正味財産額から資本的なものを除いたもの、とするのが最も合理的な考え方であろうと思っている。この定義を踏まえて「必要な限度」に関する基準が検討されてしかるべきであるが、その際、有識者会議報告書でも述べているように（20、21 ページ）、法人の実態等を踏まえつつ検討することが重要である。当初から一律の基準を設けることは、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考えられる。

③「必要な経理的基礎及び技術的能力を有する」としている点。これは、事業を実施する資金的裏付け及び事業を実施するに相応しい一定の専門性が必要という趣旨のようであるが、この要件が過大に重視され、仮にも実績により公益性を判断、ということになって

はならないと考える。「経理的基礎及び技術的能力」が見込まれれば、要件に合致しているとみなすべきである。

④「公益的事業以外の事業の収益は、・・・公益的事業に使用し、・・・区分経理」については次の点に留意されたい。「収益」を「収入－費用」、つまり利益と定義すれば、収益と資金は必ずしも一致しない概念である。収益はあってもその額に見合う資金が確保されていないことが往々にしてあり得る（資産として売掛債権、未収金、など資金以外の形態となっていることが多い）。したがって、公益事業に支出する収益についてはこのようなキメの細かい算定方法及び区分経理に要する過度な事務負担を生じさせないことを配慮した取扱いが必要である。

⑤「適正な役員報酬等を定め、その内容を公表」という点。「その内容を公表」とあるが、公表の対象は、プライバシー保護の観点から、役員報酬基準だけで十分であろう。仮に金額を表示する場合であっても、報酬を受けている役員数とその総額を表示する程度に止めるべきと考える。

2—3 認定の手続等

行革案では、認定の手続的事項等について定めるとして、「認定申請の際に提出すべき書類及びその提出方法」「認定に当たっての行政庁による関係行政機関の長からの意見聴取」「認定を受けた後の公益認定の表示」などを挙げている。

（申請書類等）

現行公益法人制度においては、許可申請書類の統一フォーマットは今日に至るまでないが、新制度の施行に当たっては、事務的インフラとして、まず認定申請書類のフォーマットの全国的統一化を図るべきであろう。申請者・行政庁双方の便宜、手続の簡便性、迅速性を確保する観点からぜひ必要と考える。

また、電子登録制度（e - ファイリング）を整備すること、法人の目的・事業を現在の社会経済環境に合わせてコード化することも必要と考える。公益認定法人の情報に関する社会一般からのニーズは年を追って増大するものと推測される。e - ファイリングの整備等は、一般の市民が法人の内容を容易に把握するためのみならず、統計情報として活用する際のデータベースとしても必須のものである。新制度施行とともに始動できるように準備を進めることが必要と考える。

（関係機関の長からの意見聴取）

必要がある場合にのみ意見聴取することとすべきである。第一に、必ず意見聴取するというのでは非効率である。第二に、この点が極めて重要であるが、意見聴取は現行主務官庁制度の復活につながりかねないと考えられる。

（公益認定法人の表示）

公益性を有する法人には独占的な名称を付与し、併せて登記簿上で当該法人であることが明確に識別できる仕組みとすることが必要である。公益性を有する法人とそうでない法人とは、社会的な位置付け及び役割が明らかに異なる。公益性を有する法人については、

明瞭にそれと分かる名称、及び登録簿上での識別が不可欠と考える。

2—5 有識者からなる委員会等

行革案では、有識者からなる委員会について、「その組織、運営、内閣総理大臣が諮問すべき事項その他の当該委員会に関し必要な事項を定める」とある。その際の留意点は次のとおりであろう

（有識者からなる委員会）

有識者会議報告書が述べているように、委員会のメンバーは「民間有識者」とすべきこと、及び委員会は実質的に国家行政組織法第3条に基づく行政委員会の機能を果たすべきこと（権能を持つべきこと）についてはすでに述べた。ここでは、委員会の業務面について触れておきたい。

行革案では、内閣総理大臣の業務としては、「公益性を有する法人を認定し、認定を受けた法人の監督等を行う」（2—1(2)①）としか述べていない。この場合の「監督等」が何を指しているのかははっきりしないが、今般の制度改革の趣旨からすれば、内閣総理大臣は認定のみならず監督等についても実質的には委員会の意見によりこれを行うことはもちろん、公益性を有する法人に対する助言・相談機能なども担うべきであろう。有識者会議報告書も、「判断主体は、主な機能として、①法人の公益性に係る判断、②いわゆる事後チェック（監督）、③不服申立ての処理を担う必要がある。この他、公益性の判断要件の詳細の策定や、法人の運営等に係る助言・相談など、公益性を取り扱う仕組みの円滑な運用等の機能が考えられる」と述べているところである（13 ページ）。

また、公益性認定期間の明示（ちなみに、特定非営利活動法人の場合は、申請後4箇月間である）や認定・不認定、認定取り消し等の理由の開示も含め透明性の高い運営を図るべきである。

（有識者からなる委員会の事務局）

行革案は、委員会の事務局については言及していない。しかしながら、有識者会議報告書が述べるように、「委員会の独立性を確保することや、判断主体が社会の多様な意見を適切に反映しつつ相当量の業務を的確・迅速に実行できるように、必要な委員会の審議体制や事務体制を整備すること」（14 ページ）が必要である。すなわち、所管行政庁内部において独立性の高い専管の事務局を設置することを明記すべきである。その運営は、極力行政の視点を離れて行われる必要があると考えられるからである。事務局の中核となるセクションには、弁護士、公認会計士、公益法人実務家等、民間人を責任者ならびにスタッフとして多用することが望ましい。また、専門性を要する公益事業については委員会の「審議体制」を支える専門部会を設置、その分野の民間有識者を委員として登用するのが適切である。

2—6 その他

行革案では、「国民に対して迅速に情報を提供するための体制を整備すること」と述べている。これはまさにそのとおりであるが、サービス提供の効率性を考えるならば、これま

で実績のある民間の非営利法人を活用するのも一案である。情報提供のみに限らず、公権力の行使にかかわらない事務（例えば、調査研究、研修、啓発広報等）については、「民間でできることは民間で」との観点から、幅広く民間を活用することも検討されてよい。今回の制度改革は、官民協働で進めるべき課題と考えられるからである。

2—7 公益的事業

行革案では、公益的事業については例示として 6 分野しか掲げておらず、「現行諸法律の目的を踏まえて決定し、その具体化や認定を申請しようとする法人への通知・予見可能性向上のための適切な措置等を検討」としている。

公益的事業は、できる限り具体的に列挙することが望ましい。かつ、時代の変化に機動的に対応する趣旨からアナロジー条項を附加することが必要である。

3 現行公益法人等の新制度への移行

3—1 現行公益法人の存続

行革案では、特例民法法人（新制度移行前の民法法人）については、現行民法の関連規定及び公益法人指導監督基準に基づき現行の所管官庁が引き続き指導監督する、と述べている（(2)）。

しかしながら、現行の指導監督基準には不適切な基準があることが関係方面から指摘されているものがすでにいくつかある。例えば、理事に占める割合に関する同一業界関係者規制、内部留保規制、資産運用の規制などである。このような規制については、新制度の精神に照らして今すぐにでも改められないことはないはずである。現行指導監督基準の見直しを早急に行い、新制度の規定や考え方で適用可能のものは取り入れた上で過度的な指導監督基準をつくり、移行期間中の指導監督はこれによることとすべきである。

3—4 特例民法法人から公益認定法人への移行

行革案では、「公益認定法人への移行を希望する特例民法法人は、旧主務官庁を經由して行政庁に対して公益性の認定を申請できる」とある。

「旧主務官庁を經由」の意味が定かでないが、仮にこれが旧主務官庁の推薦など実質的に主務官庁の意見を認定に反映させることを含意しているのであるとすれば極めて問題である。公益認定法人への移行を希望する特例民法法人はいつでも行政庁に対して公益性の認定を申請することができ、申請があったとき、行政庁は必要な場合に限り、旧主務官庁から意見を聴取することができる、とすべきである。