

公益法人制度改正要望に関する報告書

平成 24 年 6 月

民間法制・税制調査会

| | | |
|----|-------------------------|-------|
| 座長 | 公益財団法人 さわやか福祉財団 理事長 | 堀田 力 |
| 委員 | 学習院大学法科大学院 教授 | 能見 善久 |
| | 上智大学法科大学院 教授 | 小幡 純子 |
| | 立教大学コミュニティ福祉学部 教授 | 藤井 敦史 |
| | 日本社会事業大学専門職大学院 教授 | 田島 誠一 |
| | 産業能率大学経営学部 准教授 | 中島 智人 |
| | 弁護士 | 濱口 博史 |
| | 公認会計士 | 江田 寛 |
| | 公益財団法人 セゾン文化財団 常務理事 | 片山 正夫 |
| | 公益財団法人 助成財団センター 専務理事 | 田中 皓 |
| | 公益財団法人 日本フラワーデザイナー協会 理事 | 西山 雄治 |
| | 公益財団法人 公益法人協会 理事長 | 太田 達男 |
| | 公益財団法人 公益法人協会 専務理事 | 鈴木 勝治 |

一 はじめに

I 改正要望の検討の趣旨

今般の公益法人制度改革については、下記の基本的な認識を踏まえ、平成 21 年度に我々民間人からなる調査会は、関連法律の改正等必要な見直しを求めるための調査・研究を数度にわたり行った結果、公益法人制度改革関連法（ガイドライン等を含む。）の不具合とそのあるべき修正方向について、平成 22 年 4 月に報告書を作成し、以後その趣旨に基づき公益財団法人公益法人協会が関係方面にその改善の要望を行ってきた。

我々の要望する法律改正については、5 年間にわたる移行期間の最中ということもあり、法改正そのものは実現していない。しかし、現在法律の解釈や運用においては、柔軟さを増してきており、それらは一定の評価に値するとともに（*）、我々の要望の隠れた成果と呼ぶべきものと考えられる。

ただし、現時点の申請段階における法律の適用や解釈、及びその運用においてまだ十全には程遠い状況にあり、さらには認定・認可を経た移行法人においてもその運営において支障が起こり得るものがあり、改正・改善の要望が強い。加えて、さる平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災における公益法人の役割への評価の高まりや、平成 24 年 4 月施行の特定非営利活動促進法の改正等非営利法人を巡る状況の変化等を踏まえ、平成 23 年度中に調査・研究を十数度にわたり行った結果、再度関連法律の改正にむけて、下記二の要望を引き続き行うようこの報告書をまとめたものである。

（*）ただし、これらについても、ガイドラインや FAQ といったレベルにとどまることなく、早急に政令や府令に規定されることが望まれる。

<基本的な認識>

- 1 公益法人の新制度は、不透明な主務官庁制度を廃止し、公益法人を行政が支配する制度から脱却させ、民間の担う公共を奨励、支援しようとする制度への大きな転換である。また、詳細を法律に規定することにより、裁量行政からの脱却を図り、法人自らのガバナンスの強化を行うなど基本的には評価に値するものである。
- 2 しかしながら、新制度の法制面の諸点並びに実際の運用面において様々な問題点が露呈してきており、また、制度本来の目的に反して、民間の担う公共の推進を阻害している状況も見られるところである。とくに申請事務及び

認定取得後の事務負担があまりにも過大・膨大であり、そのために、小規模ながらキラリと光る公益法人の中には移行に対する萎縮現象も出てきており、それが今もって移行法人の数の増大につながらない要因の一つと考えられる。

- 3 公益法人制度改革諸法の究極の目的は、公益の増進であり、社会の活性化である。早急な改正をしないと、公益法人制度は、多くの民間公益活動団体から利用し難いものとして敬遠され、また期間を限られた特例民法法人の円滑な移行にとっても大きな障害となる。したがって、基本の土台構造の法律をよく整備されたものに一日も早く策定し直すことが重要であり、民の活力を引き出すという視点から修築していく必要がある。

なお、既に施行後の運用において問題点が生じた場合を想定して、国会において次のような附帯決議が付されているところである。

- ① 衆議院の附帯決議「この法律の状況に変化が生じたときは、広く国民の意見を聴き、直ちに見直しを行うこと。」
- ② 参議院の附帯決議「新制度への移行に際して混乱が生じないように配慮しつつ、本法の施行の状況に変化が生じたときは、広く国民の意見を聴き、直ちに見直しを行うこと。」
- ③ 一般法人法・公益認定法各附則3「政府は、この法律の施行後適当な時期において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」

II 再検討の方向

- 1 今回の改正並びに要望の再検討に当たっては、①公益ということの基本的な意味や意義、②非営利法人制度一般の在り方、③他の特別法による公益法人制度の実態等広く公益法人を巡る問題点を研究し、それらを踏まえて公益認定法を中心に改正すべき点の洗い出し作業を再度行った。
- 2 公益法人制度の基礎となっている一般法人法については、移行期間終了までに、公益法人向けの適切な法制（ないしは新しい類型の創造等）の具体的な模索など、抜本的な検討を要するが、とりあえず現在の段階では、不具合の指摘や抽象的な改正の提言にとどめ、将来の検討課題とした。
- 3 なお、ガイドラインについては、法令の改正と同じ場で検討しているが、

法令と直接関係しないレベルの問題については、公益認定等委員会において改正が可能であり、国会等の審議を待たずすぐにも改正・修正を要望する。

- 4 また、行政庁における特例民法法人の申請の実際の審査に当たっては、①徒に過去の実績等の書類の提出が求められたり、②定款の変更の案の内容について細かい条項や文言の修正要求等があり、③また担当官による法律に基づかず、かつ必ずしも妥当でない各種の行政指導（特に会計面に著しい）が行われている結果、審議が遅延するのみならず、認定後の法人運営に多大な悪影響を及ぼしている状況にある。これらについては、直ちに改善が可能な事項であり、公益認定等委員会（あるいは中立性の委員会）の事務局の適切かつ迅速・簡素な審査事務変更への対応を要望する。

Ⅲ 現行法制の問題点

詳細は、次の二の具体的改正要望に記載のとおりであるが、一覧表に要約すれば次のとおりである。

| 項 目 | 該 当 法 令 | 関連ガイドライン |
|--|---|-----------------|
| 1 公益認定法関連 | | |
| A 財務の基準 | | |
| (1) 公益目的事業比率 法人会計概念の撤廃〔前回要望事項〕 収益事業等の費用計算の特例〔前回要望事項〕 | 法第15条、第5条第8号、第19条 規則第13条、第19条 | I-7、I-18 |
| (2) 収支相償の原則の撤廃 〔前回要望事項、一部追加要望事項あり〕 | 法第5条第6号、第14条 | I-5 |
| (3) 遊休財産の保有制限の縮小〔前回要望事項〕 | 法第16条、第5条第9号 規則第20条～第22条、第18条 | I-5、I-7、 I-8 |
| B 認定の取消し等 | | |
| (4) 認定取消しに伴う公益目的取得財産残額の贈与（公益目的支出計画等の承認）〔前回要望事項〕 | 法第29条、第30条、第5条第17号 規則第47条～第51条、第26条、第18条 | |
| (5) 行政庁への提出書類の簡素化〔前回要望事項、一部追加要望事項あり〕 | 法第7条、第21条、第22条、第27条 規則第5条第3項第7号、第48条 整備法第103条、同法規則第11条第3項第10号 | |
| C 情報の公開 | | |
| (6) 公益認定申請書類等の情報公開の充実と拡大〔前回要望事項、一部追加要望事項あり〕 | 法第7条、第22条、第44条、整備法第103条、第107条、第117条、第127条 | |
| 2 一般法人法関連 | | |
| (7) 小規模法人向けの法人類型の創設 ないしは適用除外条項の法定〔新規要望事項あり〕 | 創設 | |
| (8) 形式的な不備や立法の不適切なものの修正〔新規要望事項あり〕 | 各所 | |
| (9) 代議員制の法制化〔前回要望事項〕 | 創設 | |

略語 法→公益認定法、規則→公益認定法施行規則、ガイドライン→公益認定等に関する運用について（公益認定等ガイドライン）

会議開催経過

| 回 | 月 日 | テーマ |
|--------|--------------------|--|
| 第 1 回 | 2011 年 5 月 24 日 | NPOと公共性、社会的企業について (立教大学コミュニティ福祉学部教授 藤井敦史氏) |
| 第 2 回 | 6 月 22 日 | 社会福祉法人の現状と問題 (日本社会事業大学専門職大学院教授 田島誠一氏) |
| 第 3 回 | 7 月 27 日 | 日本におけるサードセクターの展望と課題 (講演：名古屋大学大学院法学研究科教授 後房雄氏) |
| 第 4 回 | 9 月 26 日 | 特定非営利活動促進法の改正について (弁護士 濱口博史氏) |
| 第 5 回 | 10 月 17 日 | 研究会中間とりまとめ・今後の検討課題について (公益法人協会専務理事 鈴木勝治) |
| 第 6 回 | 11 月 24 日 | 非営利法人法制を検討するに当たって考慮しなければならないその他の法人類型について (社会福祉法人、学校法人、合同会社) (弁護士 濱口博史氏) |
| 第 7 回 | 12 月 19 日 | 第 6 回の補足、第 6 回の議論の一般法改正への示唆等、小規模法人類型の創設について (公益法人協会専務理事 鈴木勝治) |
| 第 8 回 | 2012 年 1 月 25 日 | 公益法人認定法について (公益法人協会専務理事 鈴木勝治) |
| 第 9 回 | 2 月 27 日 | 一般法人法の解釈と立法 ～ 株式会社との比較から (講演：中央大学法科大学院教授 大杉謙一氏) |
| 第 10 回 | 3 月 21 日 | 報告書案の作成と検討 |

委員名簿

(順不同、敬称略)

| 氏名 | 役職 |
|------|-------------------------------------|
| 能見善久 | 学習院大学法科大学院教授 |
| 小幡純子 | 上智大学法科大学院教授 |
| 藤井敦史 | 立教大学コミュニティ福祉学部教授 |
| 田島誠一 | 日本社会事業大学専門職大学院教授 |
| 中島智人 | 産業能率大学経営学部准教授 |
| 濱口博史 | 弁護士 |
| 江田寛 | 公認会計士 |
| 片山正夫 | (公財)セゾン文化財団常務理事、公益法人法制委員会委員長 |
| 田中皓 | (公財)助成財団センター専務理事、公益法人コンプライアンス委員会委員長 |
| 西山雄治 | (公財)日本フラワーデザイナー協会理事、公益法人会計委員会委員長 |
| ○堀田力 | (公財)さわやか福祉財団理事長、弁護士 |
| 太田達男 | (公財)公益法人協会理事長 |
| 鈴木勝治 | (公財)公益法人協会専務理事 |

○印は座長

- 1 以上の委員に加えて、第3回会議において、後房雄名古屋大学大学院法学研究科教授、第9回会議において大杉謙一中央大学法科大学院教授の臨時の参加をえた。
- 2 事務局
 (さわやか福祉財団) 清水肇子
 (公益法人協会) 土肥寿員、星田寛、柴崎順也、松野郁絵

二 具体的改正要望

I 公益認定法関連

1 基本的スタンス

この法律の究極の目的は、公益の増進であり、社会の活性化である。今回の公益法人制度改革を後で評価するとき、①公益活動を事業規模のベースでみたときに、それが拡大しているか、②公益法人の数が増加し、公益活動に参加する人たちの数が増加したかが、成功あるいは失敗を判断する重要な要素になる。特に、小規模あるいは中規模の公益法人を含めた全体の数が増加することが重要である。

こうした観点で見ると、この制度については不必要に詳細で、複雑・難解なうえ、問題点も多く、制度の目的から当然公益性を認定されなければならない法人が認定を受けられないような制度となっている。このため、多数の公益法人に萎縮現象が出ているため、認定基準その他の規律について、より現実に即した方向で見直しを図ることが必要と考えられる。

さらに、認定を得て公益法人に移行した法人においても、その認定要件の中には、一時的にあるいは特別の事情が生じたこと等により、その条件を維持することが難しく、運営に困難をきたすものが含まれているため、その要件の緩和ないしは柔軟な取扱いを希望する法人が多い。言うまでもなく、認定要件は、認定法第 29 条によりそれを維持することが、公益法人の地位継続の条件となっていることから、認定の際の要件を、認定後の運営を全うさせる観点から見直すことも必要である。

2 具体的改正検討事項

A 財務の基準

(1) の 1 公益目的事業比率—経常的経費—

- ① 公益認定法第 15 条の 1 号（公益目的事業の実施に係る費用の額）と 2 号（収益事業等の実施に係る費用の額）のみで公益目的事業比率を判断することとし、3 号（公益法人の運営に必要な経常的経費の額）を削る。
- ② 3 号の経常的経費の額については、すべて 1 号又は 2 号の費用として算定して配賦する。
- ③ この結果、法人会計という概念は撤廃する。（ただし、会計上の概念として、損益計算書上の管理費という概念が消失するわけではない。）

<改正の理由>

- (1) 各機関の会議開催費用、登記・公告費用、会計監査費用など法人の存続・維持に基本的に必要な費用は、公益目的事業のみを実施している法人の場合は公益目的事業を実施するための必要経費であり、収益事業等も併せ実施している法人の場合は、公益目的事業と収益事業を実施するための経費である。
- (2) にもかかわらず、本条には、第3号に「経常的経費」という文言があつて、それが法人会計という形に変わって一つの独立の事業会計類似のものとされ、区分経理も要求されてくることから、複雑な比率計算と会計処理を生む元となっている(ガイドラインI-18、並びにその元になっている認定法第19条参照)。
- (3) 公益目的事業比率の計算の意味は、公益認定法第5条第1号の「公益目的事業を行うことを主たる目的とすること」の計数的裏付けにあると思われるが、わざわざ法人会計という概念を導入するまでもなく、公益目的事業の費用と収益事業等の費用を会計区分することで、十分その目的を達することができると思われる。

<参照法令>

公益認定法第15条、第5条第8号

公益認定法施行規則第13条、第16条～第18条、第19条

ガイドラインI-7、I-18

(1) の2 公益目的事業比率—収益事業等の費用計算—

収益事業等の費用について、その50%（これを上回る割合で利益を投入した場合は、その割合）を公益目的事業の費用として計算する。

（例えば、利益の80%を公益目的事業に繰り入れる法人にあつては、80%を公益目的事業の費用とし、20%を収益事業等の費用と計算する。）

<改正の理由>

- (1) 公益法人における収益事業は、そもそも公益目的事業の資金調達のために行われるものであり、公益認定法においても利益の50%は公益目的事業に繰り入れることを強制しており、また50%以上についても公益目的事業の赤字を埋めるために使用可能としている。この点で利益の100%を自由に処分できる営利企業の事業とは根本的に異なる。
したがって、公益目的事業比率の計算において、単純に収益事業等に属する費用を全額収益事業等の費用とするのではなく、公益目的事業に繰り入れた割合により、按分計算を認めるべきである。
- (2) 公益目的事業を行うに際し、その財源を古くから収益事業に依存する公益法人というものがあり、今般の改正により、その法人の公益目的事業比率が

極めて達成しにくいという事例がある。例えば、戦前からの名望家が寄附した不動産を利用して、その利益でもって奨学金の貸与・給付等の公益目的事業を行っているような法人においては、収益事業の事業費が大きいために、公益目的事業比率が50%に到達しないことがある。収益事業の利益をどのように公益目的事業に使ったかという割合で、その収益事業の費用を公益目的事業が分担することとするべきである。

- (3) なお、収益事業等が赤字の年度においては、内部留保金がある限り、あらかじめ定めた一定の割合によりこれを取り崩し、公益目的事業に繰り入れることを強制するなどの調整措置を別途検討する必要がある。
- (4) 他方、今後の公益法人の公益目的事業実施の財源をどこに求めるかを考えると、事業収入や寄附金、会費だけで運営していくというのは困難となることが予想され、自ら努力して、各種の事業を起こして、そしてその利益をすべて公益のために使うといったことも、資金調達的手段として国として大いに奨励すべきであると思われる（現に「新しい公共」の検討においては、欧米において盛んなソーシャルエンタープライズ等も考慮に入れられている。したがって、このような方式は、今後の公益目的事業の実施方法の重要な一部を占めることも予想される）。

(2) 収支相償の原則

- ① 収支相償の原則は、公益目的事業の持続的・安定的な運営を否定する発想であり、基本的考え方として撤廃する。
- ② 仮に何らかの事情により撤廃が困難な場合、(a)対価たる収入ではない寄附金（同質の会費、補助金、助成金及び収益事業等の利益額の繰入れを含む。以下「寄附金等」という。）は、公益目的事業の収入に算入しない。(b) 1年間ではなく5年間程度で収支を見ることとする。(c) 2段階計算方式を改め、1段階とする。

<改正の理由>

- (1) 一般的にあって、法人が事業活動を行う場合に、その費用を償って余りある余剰がなければ、その法人及び事業に永続性がないことはいうまでもない。従前の公益法人のいわゆる指導監督基準においても、「対価を伴う公益事業については、対価の引き下げ、対象の拡大等により収入、支出の均等を図り、当該法人の健全な運営に必要な額以上の利益を生じないようにすること」とされており、法人の健全な運営に必要な額の利益は、認められていたところである。

ところが、認定法第14条は、「公益法人は、その公益目的事業を行うに当たり、当該公益目的事業の実施に要する適正な費用を償う額を超える収入を得てはならない」として、利益を一切認めていない規定振りである。これは、

公益目的事業の持続的・安定的な運営を否定する発想であり、到底容認することができない。

- (2) したがって、仮に、このような収支相償の原則を謳うとしても、それはあくまで原則あるいは精神的・訓示的規定とすべきものであって、法律に委任規定がないにもかかわらず、ガイドライン（I-5等）によって剰余金計算並びにその公益目的事業への必要的支出等を細かに指示すべきものではない。

（なお、収支相償の原則を撤廃ないし訓示的規定化した場合においては、剰余金の制限が他方では必要になると考えられるが、それについては、次の(4)遊休財産の保有制限を参照。）

- (3) しかるに、本原則のいままでの運用例を見ると、必ずしも厳格とはいえない。経常増減がゼロ以下である必要があるかとの質問に対し、「必ずゼロ以下にする必要はない。経常増減がプラスでも認められるケースとしてプラス分を公益目的事業に投下するようなケースが考えられる」との回答が行われている（公益認定等委員会だより、その4「よくある誤解」、平成22年8月30日）。つまり、剰余金があってもそれを公益目的事業に投下する限りは問題ないということである。のみならず、最近では、資産取得資金の逆の考え方に立ち、剰余金による借入金の返済も認められている。これらの事例は、公益法人の運営の実態に照らしこの原則に無理があったことを示す以外の何物でもなく、この際、収支相償原則は撤廃すべきであろう。剰余の公益目的事業以外への支出を問題にするのであれば、それは、公益目的事業比率や遊休財産の保有状況、役員報酬、特定者への支出の有無等を見れば足りる。なお、撤廃が何らかの事情で難しい場合は、下記(4)の諸点について配慮する必要があるだろう。

- (4) 寄附金等は公益目的事業の収入から除外するものとする。そもそも収支相償は、対価収入により利益が出るほどの事業は営利事業として実施すればよいのであって、そのような事業は公益目的事業として保護するに当たらないとの発想に立ったものと思われる。これが正しいとすれば、営利事業とのイコール・フットイング、すなわち対価収入のみで収入を見るべきである。寄附金等は、公益目的事業支援のための負担金的な性格のものであって、公益目的事業からの収入ではないからである。

次に、単年度で収支を見るのではなく、5年間程度の幅で考えるものとする。一般に事業経営には波がつきものである。プラスになる年もあれば、マイナスになる年もある。仮に剰余が出た場合も、1～2年の間で対応を終えることは難しい。また、事業の中には複数年度にわたるものもある。さらに、当該事業の実施態様から、収支が単年度で完結しないものもある、例えば図書頒布事業のような場合、図書を制作した初年度は印刷費等がかさんだため赤字、次年度は売上げが順調に伸び黒字、ということがあり、このような例

は枚挙にいとまがないであろう。

第三に、現行の2段階計算方式を改め、1段階計算方式とする。法人が複数の事業を一体のものとして実施しているにもかかわらず、その細分化を要求し、事業ごとに収支相償を適用することにどれほどの意味があるのか疑問である。いたずらに事務処理を複雑にするだけのことではないか。最近では、事業は極力1本化するようにとの行政指導が行われていると聞く。指導の実態に合わせて無益な計算方式を改めるべきである。

<参照法令>

公益認定法第5条第6号、第14条

ガイドラインI-5

(3) 遊休財産の保有制限

- ① 公益認定法第16条は、遊休財産額の保有制限としては、1年度分の事業費相当額となっているが、(収支相償の原則が堅持された場合には、)3年度分の事業費相当額程度が、安定した法人運営に必要であるため、そのような方向での改正を行う。ただし、収支相償の原則が撤廃された場合においては、1年度分の事業費相当額で止むを得ないとも考える。
- ② なお、公益目的事業比率の計算において費用算入され、収支相償の計算において調整計算の対象となり、遊休財産の保有制限において控除項目となる特定費用準備資金(資産取得資金)は、要件等が厳格で使い勝手が悪いことから、その改善・改良を行う(この改善・改良の内容によっては、実質的に遊休財産額の保有制限の限度額の拡大となる)。
- ③ また、法律の条文上、遊休財産からの控除財産である公益目的保有財産の定義が、公益目的事業財産との関係から錯綜しており、また、ガイドラインにおいて控除対象財産から流動資産が排除されるなど、理解に苦しむ扱い等もあって、一般人に理解できるよう整理する。

<改正の理由>

- (1) 収支相償の原則が撤廃された場合においては、その結果としての野放図な剰余金の保有は許されず、現行の1年度分の事業費相当額程度の遊休財産額の保有制限を行うことが妥当とも考えられる。しかし、収支相償の原則がガイドラインI-5にあるような厳格さで適用された場合には、当該年度はもとより未来にわたって内部的な蓄積は増加させることができない。しかし、事業を行うときは大幅な赤字に陥ることもあることも考えると、1年度分の事業費相当額程度では、安定した法人運営はできない。加えて、事業の抜本的な見直し(リストラクチャリング)を行う場合等においては、到底1年度分の事業費相当額程度では不足する。

(2) そこで、特例民法法人時代の蓄積や毎年度の僅かな（剰余金があればその）剰余金や親企業及び一般からの寄附金等をプールし、安定した法人運営の原資とすることが望まれ、そのためには、3年度分の事業費相当額程度の遊休財産保有を認めることが妥当と考えられる。その理由は、(a) 欧米においては、寄附者サイドから見て、寄附先の法人が3年度分の事業費相当額程度の内部留保を保有していない場合は、その法人の経営が不安視され、寄附者から忌避され寄附の集まり具合が悪いということ、(b) リストラクチャリングには、通常3年程度の期間が必要であること等による。

(3) なお、遊休財産からの控除項目となる特定費用準備資金（資産取得資金）は、実際の運用において一部緩和されてきているが、未だ要件等が厳格で使い勝手が悪いことから、その改善・改良をすべきである（この改善・改良によっては、実質的に遊休財産額の保有制限の限度額の拡大となる）。

また、遊休財産からの控除項目である公益目的保有財産については、ガイドライン I - 8 では金融資産について流動資産は排除されているが、分別管理等により十分その範囲を認識・確定することが可能であり、この扱いは疑問である。

公益目的保有財産の定義にある「継続保有」の解釈にも問題がある。金融資産については、これを根拠にして、元本取崩しは禁止との指導が行われているが、法人の運営においては、将来何らかの事情で法人会計が涸渇する事態も考えられなくはなく、そのような場合には否応なく元本を取り崩さざるを得ない。元本取崩し不可を絶対とする考え方は誤りである。さらにいえば、金融資産であると否とを問わず、資産を取り崩しながら一定期間公益目的事業を実施する形態もあつてしかるべきであり、法人の自主・自治に基本的には任せるべきである。

総じて、以上 A の財務基準関係周辺は、法律の条文・用語及び経理処理が錯綜して、難解をきわめており、分かりやすい形への修正が求められる。

<参照法令>

公益認定法第 16 条、第 5 条第 9 号

公益認定法施行規則第 20 条～第 22 条、第 25 条、第 26 条、第 18 条

ガイドライン I - 7、I - 8、I - 5

B 認定の取消し等

(4) 認定取消しと公益目的取得財産残額の贈与

- ① 必要的取消し原因（認定法第 29 条第 1 項）による場合は、現行法どおり 1 ヶ月以内に贈与とするが、裁量的取消し原因（同条第 2 項）の場合は、法改正により整備法第 119 条と同様の公益目的支出計画作成による支出を選択できるものとする。
- ② ただし、必要的取消し原因による場合であっても、自主的な認定取消しのときは、裁量的取消しの場合と同様、法改正により整備法第 119 条と同様の公益目的支出計画作成による支出を選択できるものとする。

<改正の理由>

- (1) 一般に公益法人が認定取消しを受けると、その法人は公益目的取得財産残額を 1 ヶ月以内に贈与しなければならない。これは公益認定基準の一つとされており（認定法第 5 条第 17 号）、最終的には国・都道府県への贈与が必ず成立することとされている（同法第 30 条第 1 項）。

特例民法法人の一部においては、些細な認定法違反により認定を取り消され、その結果公益目的事業財産が没収される可能性があることを勘案して、認定公益法人への移行を躊躇する萎縮現象が見られるに至っている。

- (2) これを解消するためには、裁量的取消し原因の場合には、公益目的取得財産残額を 1 ヶ月以内に贈与することを義務化するのではなく、特例民法法人の一般法人への移行と同様に、整備法第 119 条と同様の公益目的支出計画作成による支出を選択できるものとするべきである。
- (3) 以上いずれの方式においても、(a)贈与の対象財産をどうするか（公益目的取得財産残額相当額のみか、全財産—公益目的財産額—とするか）、(b)公益目的支出計画の公益性の判断の水準、対象財産、支出態様（公益目的事業のみか、継続事業も入るか）、期間等を如何にするか、(c)認定後一般法人へ移行できる、あるいは行ったり来たりする制度も考えられるが、その場合所持していける財産は何か、(d)これら全ての場合の税制をどう考えるか等の問題点があり、さらなる検討が必要とされる。

<参照法令>

公益認定法第 29 条、第 30 条、第 5 条第 17 号
公益認定法施行規則第 47 条～第 51 条、第 26 条
整備法第 119 条
整備法施行規則第 14 条～第 26 条

(5) 行政庁への提出書類

- ① 公益認定は法律に規定された書類に基づきその法人の将来性が審査されるべき制度となっていることから、認定審査段階においては、過去の実績等の書類の提出は削減すべきである。
- ② 認定後においては、毎事業年度の事業計画書・収支予算書及び定期提出書類の一部の提出は不要とすべきである。

<改正の理由>

- (1) 公益認定は、法律に規定された書類に基づきその法人の将来性が審査されるべき制度となっているが、認定法施行規則（第5条第3項第7号）及び整備法施行規則（第11条第3項第10号）に「行政庁が必要と認める書類」の規定があるためもあってか、特例民法法人の実際の申請に当たっては、過去の実績等の書類の提出が求められている。この結果、申請法人において法定の書類以外の書類の作成等の事務量が増大しているとともに、審査事務の大幅な遅滞ともなっている。
- (2) 「行政庁が必要と認める書類」というものは、行政庁が必要と認めればどのような書類でもよいわけではなく、「認定に必要なもの」という要件が当然存在しているはずである。そして、そのような要件を満たさない書類の要求は、行政手続法上の行政指導と考えられるのであり、仮にやむをえず行う場合にあっても、同法第35条の行政指導の方式に従って行うべきものである。
- (3) この点については、その他に、(a)公益認定等委員会（事務局）実際の審査実務のあり方を改正するか、(b)これらの施行規則を削除するか、(c)行政手続法による審査期間を定めること等により対処する方法等を講ずることもあわせて考えられる。
- (4) 次に、認定後についてであるが、毎事業年度の事業計画書、収支予算書（以下「事業計画書等」）の行政庁への提出は不要とすべきである。

旧制度では、公益法人の業務は主務官庁の監督に属する（旧民法第67条）とされ、事業計画書等の提出が義務付けられてきた。しかし、新制度においては、行政庁の監督は、「法人の事業の適正な運営を確保するために必要な限度において、その運営組織及び事業活動の状況」に関して行う（認定法第27条）こととされており、法人の業務そのものは法人の自治に委ねられている。その上で、事業が法律に照らし適正に実施されているかどうかは、事後的に毎事業年度の定期提出書類でチェックする仕組みである。このような仕組みから見ると、事業計画書等の提出は制度上当然に求められているものとは考えにくい。

法人がガバナンス上、毎年度の事業計画を立てたり、予算管理や目標管理を行ったりすることは当然のことである。しかし、それらを基にして行政庁に提出した資料（事業計画書等）が仮にも法人の活動を拘束することになっ

ては問題である。状況の変化に沿った弾力的な活動が損なわれる結果になりかねない。このような弊害が生じることを封じる意味でも事業計画書等の提出は不要と考える。

また、定期提出書類の一部については、公益認定申請時の書類と重複したり、その提出にやや困難を伴うものが存在している。公益法人の運営を簡素化し、公益目的事業に専心できるよう定期提出書類の見直しを行うべきである。

- (5) 他方、形式的な不備が認定法施行規則にみられており、実務上困難を招いているものがある。具体的には、同施行規則の第 48 条であり、いわゆるH表の作成とからみ、混乱を招いている。総じて、Iの2の(3)記載のとおり、財務基準関係周辺は、法律の条文・用語及び経理処理が錯綜して、難解をきわめており、分かり易い形への修正が求められる。

<参照法令>

認定法第 7 条、21 条、22 条、27 条、認定法施行規則第 5 条第 3 項第 7 号

整備法第 103 条、整備法施行規則第 11 条第 3 項第 10 号

特定非営利活動法人法第 10 条第 1 項

行政手続法第 35 条

認定法施行規則第 48 条

C 情報の公開

(6) 公益認定申請書類等の情報公開

- ① 公益認定の申請書類等の情報公開をする。その方法としては、特定非営利活動促進法(第 10 条第 2 項)においては同種の制度として、認証の申請があったときに所轄庁による公衆への縦覧があり、それらも参考とすべきである。
- ② 行政庁における公益法人に関する情報公開を充実する。
- ③ 公益目的支出計画に関する情報公開を行う。

<改正の理由>

- (1) 公益認定の申請書類等の情報公開は、(a)認定により申請法人は不特定多数のための公益目的事業を行うことにより、税法上多大の支援措置を与えられるステータスにつくことになることから、自らの存在を世間に周知すべき義務があること、(b)他方そのような支援措置を与えることになる当局の認定が妥当であったか否かの市民による検証も必要であること、(c)並びに後続の者が公益目的事業等の認定申請を行うに当たり、その前例ないしは範例(判例)

として参考とすることができるようになること、等の観点から重要である。

- (2) しかしながら、公益認定の申請事業年度の情報公開は、翌事業年度以降の情報公開に比較して相対的に少なく（*）、これがため上記(1)の(b)の市民による検証ができず、また同(c)の後続の認定申請者が前例ないしは範例（判例）とすることもできない。

（*）翌事業年度以降の情報公開に比較して公表・公示されないものは、次のとおりである。

定款（定款の変更の案）、事業計画書・収支予算書、経理的基礎を証する財産目録・貸借対照表等（予算の基礎となる事実を明らかにする書類等）、役員等の報酬等の支給の基準記載書類、理事等の氏名。

- (3) 情報公開をする根拠法律としては、認定法第7条（公益認定の申請）や第22条（財産目録等の提出及び公開）の改正が考えられるが、第44条（答申の公表等）の活用もあり得る。また、特定非営利活動促進法（第10条第2項）には同種の制度として、認証の申請があったときに所轄庁による公衆への縦覧があることから、この制度に倣うことも考えられる。
- (4) 公益法人にとり情報公開が必要かつ重要であることは(1)で述べたとおりであるが、行政庁においても、法人から提出された財産目録等の情報公開を行うことと定められており、行政庁に「閲覧又は謄写の請求があった場合には、(略) その閲覧又は謄写をさせなければならない」（認定法第22条）。行政庁ではこれを踏まえ、現在、インターネット上の閲覧請求に応じているが、その条件が「1日当たり10件まで」「閲覧許可後、閲覧できるのは5日間のみ」（公益法人 information 「インターネット閲覧利用規約」）と限定的であるのは情報公開の趣旨に照らし不適切である。全公益法人の情報をいつでも閲覧することができるようにすることが望ましい。これについては、現在整備が進められている「NPO 法人ポータルサイト」（内閣府）も参考になるのではないかと思われる。
- (5) なお、現在、特例民法法人から一般法人へ移行した法人の公益目的支出計画の内容は、その実施報告書を除き公開されていない（整備法第127条第4項～第6項）。移行一般法人も公益目的支出計画により公益目的事業（特定寄附ならびに継続事業を含む。）を行っていることから、公益法人に準じてその内容の詳細が公開されてしかるべきである。

<参照法令>

公益認定法第7条、第22条、第44条

整備法第103条、第107条、第117条、第127条

特定非営利活動促進法第10条第2項

Ⅱ 一般法人法関連

1 基本的スタンス

一般法人法は、会社法に範を採ったことから複雑かつ重装備であり、また営利法人法の理念が根底にあって、非営利法人の一般法としては実態にそぐわない。また、本来非営利法人の一般法としては、もっと柔軟であるべきであるなど抜本的に見直す必要がある。

しかし、①法律施行3年余でもあり基本となる法律の大幅な改正は、かえって混乱を生ずる恐れがあること、②非営利法人の一般法として、他の公益法人制度との慎重な比較考量を要すること、③単年度の調査研究においては、具体的提言を行うには検討の時間的制約もあること等を考慮し、今回は下記2の通り、不具合の指摘や抽象的な改正の提言にとどめ、将来の検討課題とした。

2 改正検討事項

(7) 小規模法人向けの法人類型の創設乃至は適用除外条項の法定

小規模法人向けに、現在の法律の不適切かつ過剰な部分を矯正するために、会社法の合同会社等を参考にして簡便な法人形態を創設するか、小規模法人に適用されない条項を規定し、使い勝手の良い (proportionate な) 器を提供する。

<創設・改正の理由>

- (1) 公益法人改革三法就中一般法人法の膨大さ・複雑さ・難解さ等は、少なくとも小規模の公益法人に対しては不適當 (disproportionate) であり、これらの法律が目的とする公益活動を活発化させることの実現にむしろ阻害要因となっている。
- (2) 範を採った会社法においても、小規模の法人類型として持分会社が用意されているが、一般法人法においても、例えば合同会社的なものの中に入れ込み、それが公益認定申請する法人の器として容認されうる法制を追加で創設すべきである。
- (3) 仮に上記(2)の新しい法人類型が創設されない場合であっても、一定の基準による(*)小規模法人に対しては、現行の法律の適用の意味や意義のない条文を取り除く規定をあらたに設け、その実態にあった柔軟な形態とし、簡素化や分かり易さを図ることが望ましい。

(*) 一定の基準としては、総資産あるいは純資産、従業員の数、年間事業規模あるいはそれらをミックスしたものなどが考えられる。

<参照法令>

会社法第3編持分会社

一般法人法第2条第2号、第3号

(8) 形式的な不備や不適切なものの修正

会社法の部分的採用や、一般社団法人の規定を一般財団法人に準用する規定等において、各種の形式的な不備や不適切さがみられ、実務上徒な困難を招いている部分の修正をする。

<改正の理由>

- (1) 現在の一般法人法は(株式)会社法に範を採っているが、その部分的採用により、不適切さが生じているものがある。例えば、社員総会の決議要件として、いわゆる特別決議が規定されているが(一般法人法第49条第2項)、その要件は、(株式)会社法上は特殊決議といわれるものであり(同法第309条第3項)、合併や組織変更等の重要事項の決議であれば格別、あまりに過重な要件であって、社員の多い大規模社団法人の社員総会の要件としては不適切である。決議事項の重要度に応じて(株式)会社法と同様特別決議と特殊決議とに二分するか、同法の規定による特別決議に一本化すべきである。
- (2) 現行法は、本来制度として異なる扱いをすべき一般社団法人と一般財団法人を同列のものとして扱い、かつ一般社団法人の規定を一般財団法人に準用することとしたことから、財団法人の規定が不明確になるとともに、その準用の形式的な不備により、実務上徒な困難を招いている。例えば、一般社団法人の計算書類等の備置き及び閲覧の規定(一般法人法第129条第1項・第2項)が、一般財団法人に準用されているが(同法第199条)、その備置き及び閲覧が定時評議員会の2週間前なのか1週間前で足りるのかが文理上必ずしも明確ではなく、ひいては定時評議員会の招集通知の期間(同法第182条第1項)の考え方にも影響を及ぼしている。新制度の手続き面における基本となる事項であり、不備を早急に匡すべきである。

<参照法令>

一般法人法第49条第2項、会社法第309条第3項

一般法人法第129条第1項・第2項、同法第199条、同法第182条第1項

(9) 代議員制

現状の代議員制は、法律上の制度ではなく、定款の規定によって創設されるものであるため、法的な安定性を害するなど各種の問題点が存在している。これら諸々の問題点を考慮すると、代議員制についてはそれを解決するような法制化が望ましく、それによって代議員制の運用についても法的な安定性が得られるものとする。

法制化に最低必要な論点は次のとおりである。

- A 現在認められている定款による各種の類型を含め、複数の制度設計を許容する
- B 代議員の権限の範囲
- C 代議員の選び方

<改正の理由>

- (1) 現在、特例民法法人中、社員の多い大規模な社団法人を中心に、いわゆる代議員制が採用されており、公益法人に移行する場合においても、その制度の必要性は高いものと考えられる。しかしながら、今般の一般法人法の制定においてはその要望が高かったにも拘らず、法制化されるには至らなかった。新法施行後、その必要性が高いことを背景としてか、現状の代議員制は、内閣府公益認定等委員会出状の「移行認定又は移行認可の申請に当たって定款の変更の案を作成するに際し特に留意すべき事項について」(以下単に「留意事項」という。)により、一定の要件を満たしかつそれ等を定款の中に規定することにより、いわば通達による制度として認められることとなった。(留意事項Ⅱの3代議員制度)
- (2) しかしながら、この形の代議員制は、次のような問題点が存在している。
 - (a)今般の複雑かつ詳細な一般法人法のうえに、定款上の制度として作られたため、益々一般人の理解を超えたものとなっており、また、依拠すべき法律もないことから不安定な制度ともなっていること。
 - (b)特例民法法人が移行する場合には、定款の変更の案について行政庁の認定を要することから(整備法第100条第1号)、その内容や容認の可否について当該庁の裁量に任される要素が大きいものとなっていること。
 - (c)認定に際しては、「留意事項」中に示されている定款の規定例によるべきこととされることが予想されるが、当該規定例については、各種の問題点が内在していること。
 - (d)そもそも、「留意事項」による代議員制の許容は、移行法人を念頭に置いており、新設の一般法人がこれに依拠して定款を作成した場合、新たな問題が発生し、その法律的な処理について困難に陥るおそれなしとはしないこと。

(3) 以上、諸々の問題点を考慮すると代議員制についてはそれを解決するような法制化が望ましく、それによって代議員制の運用についても法的な安定性が得られるものと考えられる。ただし、過去に多種類の代議員制が存在し、また既に上記「留意事項」に基づく制度に移行した法人もあることから、いたずらな混乱を生じさせないため、それらを包含した形での立法とすべきである。

以上