

## 1. 改革の意義

### (1) 基本認識

我が国では、個人の価値観や社会のニーズが多様化し、地域を基盤としたコミュニティの機能向上が求められる中、阪神・淡路大震災等を契機に、民間非営利活動に対する関心が高まり、個人として、自ら社会の構築に参加し、自発的に活動していこうとする傾向が見られる。

民間非営利活動は、多様な価値観の下、個人が、そのライフスタイルに応じ、民間非営利団体等の多様な幅広い活動に主体的に参加することを通じて、自己実現を図る機会を提供するものであり、これを促進することは、少子高齢社会を迎えている我が国の社会を活性化する観点からも有意義である。

また、政府や市場だけでは様々な社会のニーズへの対応が困難な時代となりつつあり、21世紀の我が国社会・経済システムにおいては、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働の関係を維持しつつ、機動的な対応が構造的に難しい政府部門や、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、特に民間非営利部門による公益的活動が果たす役割とその発展は極めて重要である。

このように今後の我が国社会の中で重要性を増すと見込まれる民間非営利部門にあって、歴史的に大きな役割を果たしてきた公益法人については、その制度のあり方との関係で、①主務官庁の許可主義の下、裁量の幅が大きく、法人設立が簡便でない、②事業分野毎の主務官庁による指導監督が縦割りで煩雑、③情報開示(ディスクロージャー)が不十分、④公益性の判断基準が不明確、⑤公益性を失った法人が公益法人として存続し続ける、⑥ガバナンス(法人の管理運営のあり方)に問題がある、といった指摘がなされている。こうした現行公益法人制度に関する指摘に適切に対処しつつ、公益性を各主務官庁が自由裁量により判断する現行の仕組みからの転換を図る必要がある。

このため、現行公益法人制度を抜本的に見直し、民間非営利部門を社会・経済システムの中に積極的に位置付けるとともに、民意を反映して公益性を縦割りでなく統一的に判断する透明性の高い新たな仕組みを構築することにより、今後益々重要な役割を果たす民間非営利部門による

公益的活動の健全な発展を促進し、一層活力ある社会の実現を図ることが重要な課題となっている。

## (2) 基本方針

上記のような認識の下、各官庁が自由裁量により公益法人の設立許可等を行う主務官庁制を抜本的に見直し、以下を基本方針としつつ、新たな非営利法人制度を創設すべきである。

- ① 民間非営利部門に関わる人々の創意に基づく幅広い活動を促進するため、法人格の取得と公益性の判断を分離することとし、準則主義（登記）により簡便に設立することができる一般的な非営利法人制度を創設する。
- ② 民間非営利部門による公益的活動の健全な発展を促進するため、上記の準則により設立される一般的な非営利法人のうち、一定の要件を満たすものを、公益性を有する非営利法人として、新たな主体が判断する仕組みを創設する。その際、現行公益法人制度に関する指摘に対処し、公益性判断の客観性の確保、法人の自律性の向上、情報開示による透明性の向上、ガバナンスの強化を含む公益性を有するに相応しいしっかりした規律の確保を図る。

## 2. 一般的な非営利法人制度

一般的な非営利法人制度に関する試案は、別紙のとおりであるが、その要点は、(1)から(5)までのとおりである。

### (1) 基本の方針

「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(前掲閣議決定)に基づき、法人格の取得と公益性の判断が一体となった公益法人制度を改め、一般的な非営利法人制度については、公益性の有無に関わらず、準則主義(登記)により簡便に法人格を取得できるものとする。

この方針に従い、民法の公益法人に関する規定を改めることとするが、その際、法人一般(営利法人及び非営利法人)に共通する規定や法人制度の基本的な骨格を示す規定については民法に置くことを考慮すべきである。

### (2) 総則的事項

#### ① 法人類型等

一般的な非営利法人制度における法人類型は、一定の目的の下に結合した人の集合に法人格を付与する社団形態の非営利法人と一定の目的の下に結合された一団の財産に法人格を付与する財団形態の非営利法人の2種類とし、前者は「営利を目的としない社団」と定義するが、後者については、財団における「非営利」の意味と併せて検討する必要がある。

そのほか、法人の能力、登記、名称、会計帳簿等、法人に関する総則的な規定を設ける。

#### ② 濫用防止

準則主義に基づく法人制度の濫用防止のため、株式会社制度と同様の裁判所による解散命令制度、休眠法人の整理の制度を設ける。

### (3) 社団形態の非営利法人制度

#### ① 趣旨

営利(剰余金の分配)を目的としない団体に一般的に法人格取得の機会を付与することによって、法人を設立して活動しようとする人々

の自由活発な活動を促進する。

## ② 営利法人との区別

社員の権利・義務の内容として、ア) 出資義務を負わない、イ) 利益（剰余金）分配請求権を有しない、ウ) 残余財産分配請求権を有しない、エ) 法人財産に対する持分を有しないこととし、営利法人制度との区別を明確化する。

## ③ 社団形態の非営利法人の規律の概要

設立者の自由意志で設立ができるよう準則主義で設立可能な社団形態の非営利法人（以下「法人」又は「社団法人」という。）については、定款自治に基づく自律的な運営を確保するために必要な規律を定めることが重要である。このような観点から、その組織及び運営に関する規律については、次のようにすることが適当である。

### ア 設立

法人は、社員となろうとする2人以上の者が、定款を作成し、公証人による定款の認証を受け、理事等の選任を行い、設立の登記をすることによって成立するものとし、設立時に一定の財産を保有することは要しない。

また、その行い得る事業については、格別の制限をせず、公益活動を含め、社員に共通する利益を図ることを目的とする活動やその他の活動など幅広い活動ができることとする。

### イ 社員

本制度を営利を目的としない団体に一般的に適用可能な制度とする見地から、社員となる資格は、各団体の定款で定めることとする。

また、法人の活動に必要な費用の負担という観点から、社員は、定款の定めに基づき経費支払義務を負うこととするが、法人の対外的な債務については、責任を負わないものとする（有限責任）。

さらに、社員がその意思に反して、法人の意思決定に拘束されることがないように、退社の自由を法律上保障するものとする。

## ウ ガバナンス

法人の機関として、社員総会、理事を必置とするほか、定款の定めにより監事の設置を可能とし、主として以下のような規律を設ける。

### (ア) 社員総会

社団法人は、社員を基礎とする団体であるから、社員の集合である社員総会は、強行規定に反しない限り、いかなる事項についても決議できることとする。ただし、個々の法人の判断により、定款で、社員総会の権限を限定し、法人の合理的な運営を委ねる機関として、株式会社の取締役会と同様の権限を有する理事会を設けることも可能とする。

### (イ) 理事

理事は、法人の業務の決定及び執行を行う。その選解任は、社員総会の決議による。理事は、各自法人を代表するが、理事が複数いるときは、代表理事を定めることも可能とする。

また、民法は理事の法人又は第三者に対する責任を明定していないが、法人運営の適正を確保するため、理事の法人又は第三者に対する責任規定を設けることとする。

さらに、他の理事によって理事の法人に対する責任が不問に付され、法人の利益が害されることを防ぐため、株式会社制度と同様の社員による代表訴訟制度を新たに設けることとする。

ただし、理事による法人運営が萎縮したり、理事の人材の確保が困難になることを防止する観点から、理事の法人に対する責任制限に関する規定を設ける方向で検討する必要がある。その際、報酬の有無や常勤・非常勤の別に配慮するものとする。

また、濫訴防止の観点から、代表訴訟の制限に関する規定についても、株式会社制度と同様の検討を行う必要がある。

### (ウ) 監事

監事は、法人の業務（会計に関する事項を含む）を監査するものとし、監査の実効性を確保するための権限を法定する。また、

監事の選解任、法人及び第三者に対する責任、社員による代表訴訟、監事の法人に対する責任の制限等について、理事の場合と同様の規律を置く。

#### エ 計算等

理事は、事業年度毎に計算書類を作成した上、社員総会に提出して、その承認を求めなければならないものとする。

また、法人の財務状況を適切に開示するため、社員及び法人の債権者は、計算書類の閲覧又は謄抄本の交付を請求することができるものとするほか、理事は、社員総会の承認を得た貸借対照表若しくはその要旨を公告し、又は、公告に代え、インターネット上のウェブサイトに表示しなければならないものとする。

#### オ 拋出金

法人の非営利性を維持しつつ、その活動の原資となる資金の調達手段を設けるとともに、法人の財産的基礎の維持を図るため、定款の定めるところにより、拋出金制度の選択を可能とする。

拋出金の返還は、拋出額の限度に限られ、利息を付することはできないものとするほか、清算時における弁済の順序につき、他の一般債権に劣後するものとする。

#### カ 定款の変更

定款の変更を要する事態が生じる場合に備え、定款の変更に関する規定を置くこととする。

定款は、法人の根本規範であるから、その変更は理事会等の決議によって行うことはできず、社員総会の特別決議を要するものとする。

#### キ 解散

法人の解散事由を法定するほか、法人の継続に関する規定を設け、一定の場合には、一旦解散した法人が解散前の状態に復帰することを認めることとする。

## ク 合併

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、不都合である。そこで、社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する。

## ケ 清算

公益性を要件としない法人における残余財産の帰属については、法人の自律的な意思決定に委ねることが相当であり、定款又は社員総会の決議によって定めるものとする。

なお、定款で残余財産の帰属先を限定した場合、当該定めは変更できないとする法制上の措置を検討する必要があるとの意見もあった。

## (4) 財団形態の非営利法人制度

### ① 趣旨

設立者が一定の目的の下に提供した財産に法人格取得の機会を広げることによって、設立者の創意に基づく財産の社会的な活用を促進する。

### ② 財団形態の非営利法人の規律の概要

準則主義で設立可能となる財団形態の非営利法人（以下、「法人」又は「財団法人」という。）については、設立者の意思を尊重しつつ、その自律的な運営を確保するために必要な規律を定めることが重要である。特に、財団法人には、社員総会が存在しないため、理事の業務執行を牽制、監督する新たな機関（評議員会）を法定するとともに、理事の業務執行の適正を確保するため、監事を必置機関とする必要がある。

このような観点から、その組織及び運営に関する規律については、次のようにすることが適当である。

## ア 設立

法人は、法人を設立しようとする者が、設立を目的とする寄附行

為（設立行為）をもって、財産の出えん、寄附行為（根本規則）の作成、設立当初の評議員、理事及び監事の選任を行い、公証人による寄附行為の認証を受け、設立の登記をすることによって成立するが、設立時及び存続中の最低保有財産規制として、300万円以上の純資産を保有しなければならない。

なお、法人の目的及び事業に関し、一定の制限を設けることの当否について検討する必要がある。

## イ ガバナンス

法人の機関として、評議員会、理事会、代表理事及び監事を必置とし、主として以下のような規律を設ける。

### （ア）評議員及び評議員会

評議員会は、3人以上の評議員により構成され、理事の解任、監事の選解任、計算書類の承認など法律で定める事項に限り、決議を行う機関とする。また、評議員の選解任は、評議員会の決議によるものとする。

### （イ）理事及び理事会

理事会は、3人以上の理事により構成され、法人の業務執行の意思決定を行うものとする。また、理事会の決議によって代表理事を選任することとし、法人の業務の執行は、①代表理事、②理事会の決議により法人の業務を執行する者として指名され、その指名を受諾した理事が行うものとする。

理事の選任は、理事会の決議によるものとし、理事の法人及び第三者に対する責任規定並びに法人に対する責任の制限に関する規定を設ける。

### （ウ）監事

監事は、法人の業務（会計に関する事項を含む）を監査するものとし、監査の実効性を確保するための権限を法定する。また、法人及び第三者に対する責任等について、理事の場合と同様の規律を置く。



#### ウ 計算等

代表理事は、事業年度毎に計算書類を作成した上、評議員会に提出してその承認を求めなければならないものとするほか、法人の財務状況の開示について、社団法人と同様の規律を設けるものとする。

#### エ 寄附行為（根本規則）の変更

民法には、寄附行為の変更に関する明文の規定がない。しかし、財団法人の場合であっても、社会情勢の変化等により、寄附行為の変更を要する事態が生じることは避けられない。そこで、寄附行為の変更に関する手続を法定することとする。

寄附行為は、設立者の意思に基づく法人の根本規範であるから、寄附行為を変更するには、理事会の決議に基づく寄附行為の変更に関する議案について、評議員会の特別決議を要するものとする。

#### オ 解散

法人の解散事由を法定するほか、前記アの最低保有財産規制により解散することとなった法人がその清算手続終了までの間に純資産額を回復した場合、法人の継続を可能とするものの当否について検討する必要がある。

#### カ 合併

社団法人の場合と同様に、財団法人同士による合併の手続について、所要の規定を設けることとする。

#### キ 清算

公益性を要件としない財団法人における残余財産の帰属については、寄附行為によって定めるものとするのが適当であるが、その内容に一定の制限を設けるべきであるとの意見のほか、寄附行為で残余財産の帰属先を限定した場合、当該定めは変更できないとする法制上の措置を検討する必要があるとの意見もあった。

### (5) その他

#### ① 大規模な法人に関する特例

一定規模以上の法人については、その事業活動や取引関係を通じて第三者に及ぼす影響が大きいことから、大規模な株式会社に関する規律を参考にしつつ、法人の実態も踏まえ、会計監査人による監査を義務付ける方向で検討する必要がある。

## ② 中間法人制度との関係

現行の公益法人設立に係る許可主義を改め、法人格の取得と公益性の判断を分離することとした場合、一般的な社団形態の非営利法人制度は、民間非営利部門に関わる人々の創意に基づく幅広い活動を促進するという理念の下、営利を目的としない社団であれば、公益目的に限らず、共益的な目的を掲げる団体についても、一般的に法人格を付与する制度とすることが相当である。

一方、中間法人制度は、社員に共通する利益を図ることを目的とし、かつ、剰余金を社員に分配すること（営利）を目的としない社団に法人格を付与する制度であるから（中間法人法第2条第1号）、一般的な社団形態の非営利法人制度に法制上包含される関係となる。

そうすると、中間法人制度は、独自の存在意義を失うことになるので、これを廃止することとし、既存の中間法人の新制度への移行に関する所要の規定を設けることとする。