

イ 役員の実任及び寄附者・国民一般による代表訴訟類似の制度等

一般的な非営利法人については、役員の実任に対する責任及び第三者に対する責任に係る規律を設け、役員が法令等に違反する行為を行った場合の法人に対する損害賠償責任等を明確化することとしており、併せて役員の実任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とされている。さらに、社団形態の法人の場合については、社員による代表訴訟制度を設けることとしている。

これらに加え、公益性を有する法人の場合には、理念としては、理事が受益者としての寄附者や国民一般に対し責任を負うべきとの考え方がある。また、その場合の仕組みとして、寄附者や国民一般による代表訴訟類似の制度を設けることについては、他制度とのバランスや理事の負担等から、その導入は困難であるが、例えば、国民一般による判断主体に対する通報の仕組みを設けることが適当との意見があった。

しかしながら、公益性を有する法人の場合に、理事が寄附者や国民一般に対して責任を負う旨を法令上明確化することについては、理事の負担等も考慮すれば、現時点では実態上困難との考え方もあり、慎重な対応が求められる。

ウ 外部監査

一般的な非営利法人の場合には、大規模な法人について、会計監査人の監査を義務付ける方向で検討する必要があるとされている。

外部監査を義務付ける、大規模な、公益性を有する法人の範囲を考えるに当たっては、現行公益法人の実態や「公益法人の指導監督体制の充実等について」（平成13年2月9日公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申合せ）において、各府省は、資産額が100億円以上若しくは負債額が50億円以上又は収支決算額が10億円以上の所管公益法人に対し、公認会計士等による監査を受けるよう要請していることなども踏まえ、適切な水準を設定することが適当である。

② 情報開示のあり方

公益性を有する法人の適正な運営の確保を図る観点から、原則として広く国民一般に対する情報開示を求め、社会全体により当該法人の活動を監視することにより、当該法人の公益性にふさわしい規律を前提にした自律機能の適切な発揮を促すべきである。また、公益性を有する法人は、不特定多数者から寄附や労務の提供を受けること等が想定され、その活動を広く国民一般に対し説明することが望ましい。さらに、積極的な情報開示を通じて、公益性を有する法人の活動内容の透明性が高まることにより、公益性を有する法人のサービスを国民が適切に選択し、享受することができるようになることが期待されるほか、公益性を有する法人の活動に対する国民の理解を深め、そうした活動への協力・参加を促進すること等を通じて、民間非営利部門による公益的活動の一層の発展が期待される。

ア 情報開示の相手方と方法

公益性を有する法人による情報開示は、原則として、国民一般に対し、その事務所における閲覧及び謄写によるほか、公益性を有する法人の負担にも留意しつつ、インターネットによる開示を求めることが適当である。但し、社員の氏名・住所等開示事項によっては開示の相手方を限定するなど、プライバシーの保護にも留意すべきである。

イ 情報開示の事項

開示事項としては、まず、現行の指導監督基準において原則として一般の閲覧に供することとされている業務及び財務等に関する資料とすることが適当である。さらに、公益性の要件を継続的に満たしているかどうかを社会全体により監視するため、例えば公益的事業の割合、内部留保の水準等といった公益性の要件に関する事項を分かりやすく開示することが適当である。その他、公益性の要件には属しないが、例えば監査報告書等といった、公益性を有する法人の適正運営を確保するために社会監視に付すことが求められる事項についても、分かりやすく開示することが適当である。

ウ 判断主体による情報開示

公益性を有する法人による前述の情報開示に加え、公益性を有する法人の活動の実態や実績の比較を容易にするため、判断主体においても、公益性を有する法人が開示している情報について、国民一般に対して閲覧、謄写及びインターネットでの公開に供するほか、全国的なデータベース化を行って国民一般に公開することが適当である。

③ 事後チェック（監督）のあり方

公益性を有する法人に対する事後チェック（監督）の仕組みとして、以下の事項が挙げられる。

ア 事後チェック（監督）の措置内容

現行の主務官庁による公益法人に対する監督上の措置の内容・要件が必ずしも明確でないことから、どのような事由が生じた場合にどのような措置を講ずるかという事後チェック（監督）を行う場合のルールを明確化し、信頼性・透明性の高い仕組みとすることが必要である。

また、事後チェック（監督）の具体的措置内容として、事業報告書等の定期的な提出、報告徴収・立入検査、勧告・命令、公益性判断の取消し等を、他の法人法制等も参考に法令上規定することが必要である。

イ 国民一般による判断主体への通報の仕組み

判断主体による事後チェック（監督）を補完する観点から、情報開示を通じた社会監視と併せて、国民一般が不適正な法人運営等を発見した場合において、判断主体がその内容の通報を受け付けることができる運用上の仕組みを整備することが適当である。

ウ 一定期間ごとに公益性の有無を確認する仕組み

公益法人が公益性を失っても存続し続けるといった現行公益法人制度への指摘に適切に対処する観点から、公益性判断は恒久的なものとしなないとの考え方の下、公益性を有する法人の活動実績を踏まえて、一定期間ごとに必要な監督上の措置により公益性の有無を確

認する仕組みを導入することが適当である。

なお、その際、公益性に係る判断の有効期間を設定する、いわゆる更新制度の導入は、更新の有無にのみ関心が集中するおそれがあること、各法人及び判断主体にとって負担となり得ること、公益性を有する法人の活動を萎縮させるおそれがあることなどから、適当でないと考えられるが、制度の悪用防止あるいは形骸化防止等の観点から、この制度を導入すべきとの意見もあった。

(4) その他

① 公益性の判断に伴う主な効果

公益性の判断に伴う主な効果としては、まず、一般的な非営利法人としての名称とは別に、公益性を有することを示す何らかの呼称の使用を当該法人に認めることにより、こうした法人の社会的信用が高まり、寄附や労務の提供等を通じて、その活動の促進に資すると考えられる。

次に、公益性を有する法人は、必要なガバナンス・規律の確保、判断要件の遵守等を通じて、しっかりした規律を確保する義務を負うことにより、呼称の使用と相俟って、社会的信用が高まり、寄附や労務の提供等を通じて、その活動の促進に資すると考えられる。加えて、公益性の判断に伴う規律を受けていることを法人の登記簿上明らかにすることの可否についても検討していく必要がある。

また、現行税制では法人が公益性を有するなど一定の場合に税制上の優遇措置が講じられているが、新たな非営利法人に対する税制上の取扱いについては、新たな非営利法人制度の基本的枠組みが具体化された上で、所管省において専門的検討が進められることとされている。なお、その際には、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等の観点から、新たな非営利法人に対する税制上の取扱いについて専門的検討が進められることが重要であるとの意見があった。

この他、判断主体による、情報開示事項に係るデータベースの国民一般への公開を通じた情報提供、公益性を有する法人の運営等に係る相談・助言等が考えられる。

② 特定非営利活動法人制度との関係

特定非営利活動法人制度は、特定の公益性を有する非営利活動を行う法人を認証という簡易な仕組みで設立させるものであり、今回の一般的な非営利法人制度とその下での公益性を判断する制度からなる新たな仕組みに必ずしも包含される関係にはない。すなわち、現行民法に基づく公益法人制度を改革することにより、こうした特定非営利活動法人制度に当然には影響するものではない。また、特定非営利活動法人制度は、平成10年の制度発足以来、法人数が大幅な増加傾向にあり、抜本的に見直すべきとの社会的要請も乏しいこと、さらに、公益性を判断する新たな制度は、規律のしっかりした公益性を有する法人による公益的活動の健全な発展を図るものであることから、特定非営利活動法人制度は引き続き存置されるものと考えられる。

4. 現行公益法人の新制度への移行のあり方

(1) 現行公益法人の移行に関する基本的な考え方

現行の公益法人から新たな非営利法人等への移行に当たっては、公益法人が公益活動を継続的に行ってきたり、公益的なサービスの供給において社会的に重要な役割を担っていることや現に多くの受益者が存在することにかんがみ、新制度の施行によって事業の継続に支障を来したり、無用な混乱や社会的コストを生じたりすることのないよう配慮しつつ、公平かつ合理的な基準及び手続を明らかにし、必要十分な移行期間を設けた上で、円滑に移行が行われることを基本とすべきである。

このため、法令や主務官庁の指導監督を遵守して適正に事業運営を行っており、新制度における公益性を有する法人としてふさわしいと考えられるものについては、一般的な非営利法人への法人格の移行と同時に公益性の判断を得ることができるよう措置する方向で検討すべきである。

一方で、現行公益法人の中には、社会経済情勢の変化等により今日では実質的には公益性が著しく減少しているものも存在するとの指摘があることに留意する必要がある。公益法人のうち、新制度における公益性を有する法人への移行を望まない法人や移行が適当でない法人については、円滑に一般の非営利法人（新たな非営利法人のうち公益性を有するもの以外のものをいう。以下同じ。）に転換することができるよう、組織変更やその際の財産承継に関する条件等について、更に検討すべきである。

なお、移行措置に係る諸手続が、現行公益法人にとって過度な負担や事業継続への支障とならないよう、手続、事務の簡素化にも留意すべきである。

(2) 現行公益法人から新たな非営利法人等への移行措置

① 基本的な仕組み

現行公益法人が新たな非営利法人に移行する際の仕組みについては、上記(1)の考え方を踏まえ、次の二つの基本的なパターンをもとに、更に具体的な検討を進める必要がある。

- (A) 現行公益法人のうち公益性を有する法人への移行を希望するものは、移行期間内に、公益性を有する法人への移行の適否について新たな判断主体による判定を受けるものとする。一定の基準

に合致すると判定されたものは、公益性を有する法人に簡易な手続で移行し、一定の基準に合致しないと判定されたものは、基本的に、一般の非営利法人となるものとする。

- (B) 現行公益法人は、新制度施行時に一旦公益性を有する法人とみなすこととし、その上で、移行期間内に、新制度における公益性の判断要件への適合状況について新たな判断主体による判定を受けるものとする。一定の基準に合致しないと判定されたものは、基本的に、一般の非営利法人となるものとする。

いずれの場合においても、法人において、必要な組織・事業等の見直しを行った上で、改めて新制度下における公益性の判断を求めることは、当然可能である。

なお、上記の判定に係る基準については、基本的には、新たな公益性の判断要件を適用すべきと考えられるが、約2万6千に及ぶ現行公益法人の移行の円滑かつ効率的な実施の観点も踏まえ、更に検討する必要がある。

② 移行に当たっての財産等の承継の取扱い

現行公益法人から公益性を有する法人に移行する場合は、基本的に、所有財産、債権債務、雇用関係その他の権利義務関係を包括的に承継できるようにすることが適当である。

一方、一般の非営利法人に移行する場合には、公益法人として保有された財産が構成員等の中で分配されうる状況になることは適当ではないとの観点から、財産の承継に関し、新制度において公益性を有する法人が公益性を失った場合の取扱い（3（2）④イ）と基本的に同様の措置を講ずることについて、更に検討を深める必要がある。その際、事業継続を事実上困難にすることのないよう配慮するとともに、広く国民の理解の得られる公平かつ合理的な取扱いとなるよう留意する必要がある。

③ 新たな非営利法人以外の法人への移行等

現行公益法人は、新たな非営利法人に移行することが基本となるが、中には、新制度の施行を契機に、営利法人や特別法に基づく公益的な法人等への転換、合併、分割、社団・財団間の法人形態の変更など様々

な対応を検討するものも想定される。

このような多様な動きについては、今後、具体的なニーズ等も踏まえ、新制度への円滑な移行の観点から、必要な対応を検討していくことが求められる。その際、特に、現行公益法人の中には営利法人類似の事業を行うものがあるとの指摘にかんがみ、営利法人への転換を一層促進するための方策について、法制的な手当の可否を含め更に検討する必要がある。

(3) 移行期間及び移行措置の実施体制

① 移行期間

公平かつ合理的な基準及び手続により円滑な移行を実施していくためには、必要十分な移行期間が必要である。新法の成立・公布から施行日までの間については、制度の細目の整備、現行公益法人における新制度移行のための諸準備、新たな判断主体の設置準備等の周知・準備作業にかんがみると、少なくとも1年以上は必要と考えられる。また、約2万6千に及ぶ現行公益法人が、その組織・事業等を見直しつつ新制度に適應していくためには一定の期間が必要なこと、また、公益性の判定等に係る事務作業量にもかんがみ、新法の施行後も数年間の経過措置期間を設けることが必要である。

② 移行措置の実施体制

公益性の判定は、基本的に新たな判断主体が行うこととなるが、その際、移行に関する手続が現行公益法人にとって過度な負担とならないよう、また、判断主体への過度の業務の集中が円滑な移行の実施に支障を来たすことのないよう、現行主務官庁の保有する情報の活用等も検討していく必要がある。

なお、現行制度から新制度への移行を着実、円滑かつ効率的に実施していくためには、法律の施行前から、現行公益法人の実態等の把握、判定に係る基準の検討等の所要の準備作業を進めていく必要がある。

おわりに

今般の改革は、公益法人制度の抜本改革という点では百余年ぶりのものである。当会議としては、現行の公益法人制度の抱える諸問題に対処しつつ、21世紀の我が国の社会経済に重要な位置を占める民間非営利部門における法人制度の整備や法人の担う公益活動を促進すべく、本報告において時代の変化をも見据えた新たな制度の考え方を示したつもりである。その中でも、特に重要な意味を持つのが新たな判断主体の果たす役割であろう。国・地方を問わず、民の視点をもって公益性の判断をより透明なプロセスの下で行うということは全く新たな取組みであり、制度の根幹をなすものでもある。本報告においては、そのような役割の担い手にふさわしい判断主体のあり方について、独立性・中立性を重視しつつ、その新しい姿を示している。

公益法人制度を抜本的に見直すという今回の改革の性格上、各分野において様々な立場から広範な議論が行われた。そのような中で、当会議においては、新たな制度の姿を示すという当初の目的に従って意見を集約し、現時点における基本的な方向性を示すことに意を用いたところである。さらに、近時の社会経済の変化の早さを踏まえれば、新たな法人制度の在り方についても絶えず改善の方向を探っていくことが重要であり、今後も、各分野で議論が活発に行われることを期待したい。

今後、政府においては、制度の具体化に向けて作業が進められることになるが、この大改革を実現していくためには、一に内閣官房だけでなく、各府省、各都道府県、さらには広く市町村が適切な連携を保ちながら、政府を挙げて取り組んでいく必要がある。また、具体的な改革の実をあげるためには民間の様々な分野の関係者との連携も不可欠である。今後の社会において、自立した民間非営利部門が積極的な役割を担うことができるよう、これら関係機関、関係者が一致協力して改革に臨んでいくことが何よりも重要であると考えらる。

また、新たな法人制度を具体化するに当たっては、単に制度を構築するだけではなく、新しい理念の下でいかに適切に制度を運用していくかが重要となる。また、今後は非営利分野においても法人格の取得が容易になるが、一方で制度の悪用が増えることを懸念する声もある。こういった問題にも留意しつつ、政府においては、本制度が本来の目的に沿って運用されるよう努められたい。

当会議としては、この報告が、新たな時代の民間非営利部門による公益活動の発展の礎になることを願うものである。

(別添)

公益法人制度改革に関する有識者会議メンバー

(座長)	福原義春	(株)資生堂名誉会長
(座長代理)	能見善久	東京大学教授
*	石川睦夫	(財)住友財団専務理事・事務局長
	岩原紳作	東京大学教授
	宇賀克也	東京大学教授
*	勝又英子	(財)日本国際交流センター常務理事・事務局長
	加藤秀樹	構想日本代表
	金子宏	東京大学名誉教授
	河野光雄	内外情報研究会会長・経済評論家
	関幸子	㈱まちづくり三鷹事業部プロジェクトグループマネジャー
*	田中清	(社)日本経済団体連合会常務理事
	田中弥生	東京大学助教授
*	東ヶ崎邦夫	(社)日本アイソトープ協会理事・総務部長
	中田裕康	一橋大学教授

(注)*印は、公益法人関係の有識者

非営利法人ワーキング・グループメンバー

(座長)	※能見善久	東京大学教授
(座長代理)	※中田裕康	一橋大学教授
	※岩原紳作	東京大学教授
	植垣勝裕	法務省民事局参事官
	※金子宏	東京大学名誉教授
	山田誠一	神戸大学教授
	山野目章夫	早稲田大学教授

(注)※は、有識者会議(親会議)と兼任の者