

説 明 資 料

(事後チェックのあり方・判断主体のあり方)

目 次

1 . 事後チェック（監督）のあり方.....	2 ~ 4
（ 1 ） 総論	2
（ 2 ） 事後チェック（監督）の手法.....	3 ~ 4
2 . 判断主体のあり方.....	5 ~ 9
（ 1 ） 基本的考え方・視点	5 ~ 6
（ 2 ） 判断主体としての公的機関のあり方について	7 ~ 8
（ 3 ） 地方における判断主体のあり方について	9

1. 事後チェック（監督）のあり方

(1) 総論

現行の公益法人制度では監督の手法についての具体性・透明性が乏しいことを踏まえ、公益性を有する非営利法人の適正運営を確保するため、公益性が維持・確保されているか等について適切に判断できるよう、明確なルール（措置の内容・要件）に基づく、実効性ある事後チェック（監督）の仕組みを設けるべきではないか。

（参照資料 P. 2）

【留意点】

- ・ 公益性を有する非営利法人の適正運営を確保するためには、監事・社員総会といった法人内部の機関による自律的な監査・監督機能を一般の非営利法人以上に充実させ、情報開示の徹底を通じていわゆる社会監視を充実させることを基本とすべきであるが、それでもなお、法人の不適正な運営が生じた場合に適切に対処するため、その是正手段を措置するなど実効性ある事後チェック（監督）の仕組みが必要ではないか。
- ・ 事後チェック（監督）の仕組みを検討するに当たっては、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（例えば、主務官庁は、監督上必要な命令を発することができ、いつでも公益法人の業務・財産状況の検査を行うことができる（民法第67条））ことから、事後チェック（監督）を行う場合のルール（どのような事由が生じた場合にどのような措置を講じるか）を明確化し、信頼性・透明性の高い仕組みとする必要。
- ・ 事後チェック（監督）の実効性を確保するためには、その措置の内容・要件を明確化することに加え、適切な事後チェック（監督）を行い得る体制を備えた機関の存在が不可欠ではないか。

(2) 事後チェック(監督)の手法

事後チェック(監督)については、そのルールの明確化や実効性の確保といった視点を踏まえ、具体的な措置の内容(報告徴収、立入検査、公益性判断の取消し等)や要件を検討する必要があるのではないかと。

国民一般からの通報を受ける仕組みについて、どのように考えるか。

公益性が維持・確保されているかどうかを定期的にチェックする仕組みを導入すべきではないかと。

(参照資料 P. 3 ~ 19)

【留意点】

<事後チェック(監督)の手法(措置の内容・要件)>

- ・ 事後チェック(監督)の内容としては、定期的な事業報告書等の提出義務、一定の要件に基づく報告徴収・立入検査、公益性判断の取消しの前段階としての、必要な措置をとるべき旨の勧告・命令、他の方法で監督の目的が達成できない場合の公益性判断の取消し、等が考えられるが、どうか。なお、これらについては、定期的に行うものと、不適正な事態の発生等の特定の場合に行うものがあり得るのではないかと。
- ・ 事後チェック(監督)の要件について、現行民法では、例えば、監督上必要な命令を発することができるだけでなく規定されているなど、命令又は検査の要件が明確にされていない。一方、他の法人制度では、例えば、報告徴収・立入検査の要件として「法令等の遵守を確かめる必要があると認めるとき」(社会福祉法)や「運営が著しく適正を欠く疑いがあると認めるとき」(医療法)が、業務停止命令の要件として「寄附行為所定事業以外の事業実施」(学校法人法等)などが規定されていることから、これらも参考に、明確な要件を設ける必要があるのではないかと。
- ・ 事後チェック(監督)の具体的内容や要件を検討するに際しては、現行の関連法制等との関係に留意する必要。

- ・ なお、その他事後チェック（監督）の措置の内容として、法人の公益性が失われた場合への対応（例えば、残余財産の帰属者となり得る者を引き続き限定することとした場合、それを担保するための監督等）が考えられる。

< 国民一般による通報 >

- ・ 公益性を有する非営利法人の適正運営を確保するとともに、事後チェック（監督）の仕組みを補完する観点から、例えば、公益性を有する非営利法人に法令等（例えば判断要件）に違反する事実があると認めるときは、何人も事後チェック（監督）を行う機関に対してその事実を報告し、適切な措置をとるべきことを求めることができることとする仕組みについて、どのように評価するか。
- ・ このような通報を受ける仕組みは、情報開示の充実による、いわゆる社会監視と相俟って、法人の適正運営の確保に資するのではないか。

< 公益性が維持・確保されているかどうかを定期的にチェックする仕組み >

- ・ 一定期間ごとに、事業報告書等の提出、報告徴収、立入検査等の事後チェック（監督）を行うことにより、公益性が維持・確保されているかどうかチェックすべきではないか。また、公益性を失った法人が公益法人として存続しつづけているといった現行制度への指摘に適切に対処する方策として、公益性に係る判断の有効期間を設定すること（更新制度）についてどのように考えるか。

2. 判断主体のあり方

(1) 基本的考え方・視点

「議論の中間整理」の考え方A（公益性に相応しい規律の法人の受け皿の仕組みを民法等で規定）に基づく場合に、公益性に係る判断主体について、どのように考えるか。

（参照資料 P. 20～21）

【留意点】

- ・ 「議論の中間整理」では、考え方Aに基づく判断主体として、「主務官庁制の縦割りの弊害を避ける観点から、公益性を統一的な組織で判断することが適当であり、中立で第三者的な、又は、単一の公的機関を念頭に置きつつ、そのあり方について、さらに検討が必要」とされている。
- ・ また、次のような検討課題が提示されている。
 - 的確な公益性に係る判断のための一定の体制（組織・人員等）の必要性和、行政組織の膨張抑制の要請との調和
 - 民間の考えを適切に反映する視点の必要性
 - 地方における判断主体のあり方
 - 公益性に係る判断に伴う不服申立てなど、不利益救済のあり方

- 公益性に係る判断主体に、どのような機能を担わせるか。
 - 非営利法人の公益性に係る判断
 - いわゆる事後チェック（監督）
 - 公益性に係る判断、監督上の措置、公益性判断の取消し等に対する不服申立ての処理
 - 公益性を取り扱う仕組みの円滑な運用（例えば、運用指針の整備、相談、助言等）
- 中立で第三者的な、又は、単一の公的機関として、これらの機能が的確に果たされるためには、次のような要素を満たすことが望ましいのではないか。
 - 求められる機能を責任もって果たすことのできる組織体制
 - 効率的で実効性の高い業務運営
 - 多種多様な非営利法人の業務内容、財務内容等について、必要な情報を収集し、的確に分析し、判断できる専門性
- その他、どのような視点を踏まえることが必要か。

(2) 判断主体としての公的機関のあり方について

(1) を踏まえ、考え方 A に基づく「中立で第三者的な、又は、単一の公的機関」である判断主体として、どのようなものが想定されるか。

(参照資料 P. 22 ~ 38)

【留意点】

- ・ 判断主体の具体的な組織体制は、以下のような要素を満たすことが必要ではないか。
 - ア 主務官庁制の弊害を避ける観点から、できる限り、公益性に係る判断を行うに当たって法人の行う事業を所管する省庁から中立的な組織であること。その際、民間の考えを適切に反映することができるものであることが望ましい。
 - イ 事案を的確に処理できる体制であること（各省庁の所管分野に係る、法人の事業についても的確に判断）。
 - ウ 多数の事案を効率的に処理でき、実効性の高い体制であること（判断要件の簡明さにも関連）。
 - エ 事後チェック（監督）等の判断主体の業務を行うに当たり適切な責任を負いうる体制であること。
- ・ なお、現行の公益法人の移行措置をどのような仕組み・体制で行うかという点にも留意が必要。
- ・ 以上を踏まえ、国における判断主体のイメージとしては、次のようなものが考えられるのではないか。
その際、東京以外の地域でも活動する法人に対して、事後チェック（監督）の機能等を的確に果たしていくためには、出先機関も含めた相当規模の組織体制が必要となることが想定され、行政組織の膨張抑制の観点に十分留意する必要。

公的機関		公益性に係る判断の概要	備考	
中立で 第三者的 な機関	行政委員会	<ul style="list-style-type: none"> 合議制により公益性に係る判断を行う。 独立して職権を行使（上記アを満たしうる）。 委員は民間有識者。通常は事務局を設置。 	<ul style="list-style-type: none"> 合議制による意思決定では、業務の迅速性・効率性を損なうおそれ（上記ウを満たさないおそれ）。 事後チェック（監督）の処理等についても行うこととなるが、法人の不祥事で政治問題化する場合もありえ、民間有識者からなる行政委員会がそのような事後チェック（監督）を担うことが適当か。 行政委員会を設置する理由としては、政治的中立性の確保、専門技術的判断の必要性、複数当事者の利害調整、準司法的手続の必要性が挙げられる（現行の行政委員会に類例なし）。 地方における判断主体として、同様の委員会が必要（必置規制）となる可能性。 	
	審議機関	a)	<ul style="list-style-type: none"> 特定の大臣の下に置かれ、合議制により、公益性に係る判断について大臣に答申。大臣には答申の尊重義務が課される。 委員は民間有識者。事務局の設置可。 	<ul style="list-style-type: none"> 合議制の機関への諮問案件等が多いと、業務の迅速性・効率性を損なうおそれ（上記ウを満たさないおそれ）。 公益性に係る判断等は、大臣に最終責任（上記エを満たしうる）。 事後チェック（監督）の処理等についても審議機関に係らしめることも考えられるか。
		b)	<ul style="list-style-type: none"> 特定の大臣の下に置かれ、合議制により、公益性に係る判断のうち一定のもの（例えば、公益性を認めないものや特に慎重な判断を要するもの）について大臣に答申。大臣には答申の尊重義務が課される。 委員は民間有識者。事務局の設置可。 	<ul style="list-style-type: none"> 公益性に係る判断要件が可能な限り客観的で明確なものであることが必要。 公益性に係る判断等は、大臣に最終責任（上記エを満たしうる）。 事後チェック（監督）の処理等についても審議機関に係らしめることも考えられるか。
単一の行政機関	<ul style="list-style-type: none"> できる限り中立で第三者的に判断しうる大臣の下で、公益性に係る判断を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 公益性の判断要件は、特に裁量の余地が狭く、可能な限り客観的で明確なものであることが必要。 民間の考えを適切に反映するための工夫が必要（上記アを満たさないおそれ）。 公益性に係る判断等は、大臣に最終責任（上記エを満たしうる）。 事後チェック（監督）、不服申立ての処理等についても、大臣の下で行う。なお、適正な救済を図る観点から、不服申立ての処理については審議機関に係らしめることも考えられる。 		

(3) 地方における判断主体のあり方について

地方においても判断主体を設ける必要性、その設置単位、地方公共団体の自主性との関係等について、どのように考えるか。

(参照資料 P . 3 9 ~ 4 5)

【留意点】

- ・ 現行の公益法人制度やNPO法人制度における国と地方との役割分担を参考としつつ、原則として、一定の地域を拠点として活動する非営利法人については、国ではなく地方において公益性に係る判断を行い、複数の地域を拠点として活動する非営利法人については、国において公益性に係る判断を行うのが適当ではないか。
- ・ 地方における判断主体については、業務の効率性、体制を整備するコスト等を勘案すると、都道府県を単位とすることが適当ではないか。
- ・ 国と地方とで、公益性に係る判断、事後チェック（監督）、不服申立ての処理等の取扱いに整合を欠くことのない仕組みにすべきではないか。公益性に係る判断に基づき全国統一的に適用されるべき法律上の効果を念頭に置いた場合、地方公共団体の自主性を尊重することとの関係をどのように考えるか。地方分権・地方行革の要請との関係をどのように考えるか。
- ・ その他、地方における判断主体のあり方について、どのような点に留意すべきか。