

報 告 書

平成16年11月19日

公益法人制度改革に関する有識者会議

はじめに	1
1．改革の意義	3
（1）基本認識	3
（2）基本方針	4
2．一般的な非営利法人制度	5
（1）基本方針	5
（2）総則的事項	5
法人類型等	5
濫用防止	5
（3）社団形態の非営利法人制度	5
趣旨	5
営利法人との区別	6
社団形態の非営利法人の規律の概要	6
ア 設立	6
イ 社員	6
ウ ガバナンス	7
エ 計算等	8
オ 拠出金	8
カ 定款の変更	8
キ 解散	8
ク 合併	9
ケ 清算	9
（4）財団形態の非営利法人制度	9
趣旨	9
財団形態の非営利法人の規律の概要	9
ア 設立	9
イ ガバナンス	10
ウ 計算等	11
エ 寄附行為（根本規則）の変更	11

オ	解散	11
カ	合併	11
キ	清算	11
(5)	その他	11
	大規模な法人に関する特例	11
	中間法人制度との関係	12
3.	公益性を取り扱う仕組みのあり方	13
(1)	判断主体のあり方	13
(2)	判断要件のあり方	14
	目的	14
	ア 不特定について	15
	イ 多数について	16
	事業	16
	ア 具体的事業	16
	イ 公益的事業の要件	16
	ウ 収益的事業の要件	17
	規律	19
	ア 理事構成及び評議員構成の制限	19
	イ 役員報酬等	19
	ウ 残余財産の帰属	20
	エ 内部留保のあり方	20
	オ 管理費等の水準	21
	カ 財産的基盤の確保	21
	キ 株式保有等制限	22
	ク 公益性を有する財団形態の法人の財産	22
	その他	23
	ア 活動実績の取扱い等	23
	イ 公益性を失った法人の財産の取扱い	24
	ウ 定款で拠出金の拠出を求める法人の取扱い	25
(3)	適正運営確保のあり方	25
	ガバナンスのあり方	25

ア	意思決定機関、執行機関及び監事のあり方	25
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	25
ウ	外部監査	26
	情報開示のあり方	26
ア	情報開示の相手方と方法	27
イ	情報開示の事項	27
ウ	判断主体による情報開示	27
	事後チェック（監督）のあり方	28
ア	事後チェック（監督）の措置内容	28
イ	国民一般による判断主体への通報の仕組み	28
ウ	一定期間ごとに公益性の有無を確認する仕組み	28
(4)	その他	29
	公益性の判断に伴う主な効果	29
	特定非営利活動法人制度との関係	30
4.	現行公益法人の新制度への移行のあり方	31
(1)	現行公益法人の移行に関する基本的な考え方	31
(2)	現行公益法人から新たな非営利法人等への移行措置	31
	基本的な仕組み	31
	移行に当たっての財産等の承継の取扱い	32
	新たな非営利法人以外の法人への移行等	32
(3)	移行期間及び移行措置の実施体制	33
	移行期間	33
	移行措置の実施体制	33
	おわりに	34

(別紙) 非営利法人制度の創設に関する試案

はじめに

日本の公益法人制度は、明治 29 年の民法制定とともに始まり、爾来、抜本的な見直しが行われないうまま一世紀が経過した。21 世紀を迎えた日本社会では、個人の価値観が多様化し、社会のニーズが多岐にわたり、政府や市場だけでは様々な課題に十分に対応することが難しくなっている。このため、個人や企業の自由で自発的な活動に支えられた民間非営利部門が今後の社会において従来以上の役割を果たすことが期待されている。また、戦後のいわゆる福祉国家化等を背景に、政府の役割が拡大してきたが、少子高齢化が急速に進む中、厳しい財政状況に直面しており、官民の役割分担を見直し、活力にあふれた民間部門と簡素で効率的な政府の実現が求められている。民間非営利部門は、公益的な財・サービスの提供の役割を積極的に政府部門と分担することを通じてその実現に寄与し得る点からも、重要性を増すものと考えられる。

このように日本の社会経済情勢が民法制定時とは大きく変化し、戦後の高度成長を支えた諸制度が大きな転換期を迎える中で、新たな社会のあり方が問われており、公益法人制度も 21 世紀に相応しい仕組みに再構築する必要がある。このため、政府部門や民間営利部門に比べ未だ基盤が脆弱な民間非営利部門による自発的で多様な法人活動を容易にするとともに、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。同時に、現行公益法人に係る不祥事等の防止の観点からも、法人格の取得と公益性の判断や優遇措置が分離された、信頼性の高い仕組みを構築することが重要である。

このような視点から、当会議は、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(平成 15 年 6 月 27 日閣議決定)を踏まえ、改革についての具体的な提案を行うため、行政改革担当大臣の下、昨年 11 月 28 日の初会合以来、本年 11 月まで計 26 回にわたり開催し、議論を重ねてきた。また、当会議の下に、一般的な非営利法人制度のあり方について専門的観点から検討を行うため、非営利法人ワーキング・グループを設け、14 回の会合を開催した。その間、本年 3 月に「議論の中間整理」を公表し、その後、一般から寄せられた意見や法人関係者からのヒアリングも参考にしつつ、残された課題について、具体的な検討を進めてきた。本報告は、こうした検討を踏まえ、政府における基本的枠組みの具体化に資する観点から、現行の公益法人制度に代わる新た

な仕組みのあり方について提案を行うものである。

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、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、事業分野毎の主務官庁による指導監督が縦割りで煩雑、情報開示(ディスクロージャー)が不十分、公益性の判断基準が不明確、公益性を失った法人が公益法人として存続し続ける、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。

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。

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

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。

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

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。

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。

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 拠出金

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、拠出金制度の選択を可能とする。

拠出金の返還は、拠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

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。

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、代表理事、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が避けられない。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

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。

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。

3. 公益性を取り扱う仕組みのあり方

今回の改革の意義を踏まえ、各主務官庁が自由裁量により公益性を判断する現行の仕組みを改め、新たな判断主体が、出来るだけ裁量の余地の少ない客観的で明確な判断要件に基づき、民意を適切に反映した上で公益性を縦割りでなく統一的に判断することにより、現行公益法人制度が有する弊害を排除する観点を踏まえた、公益性を有するに相応しい規律のしっかりした法人の受け皿となる透明性の高い仕組みを構築することが適当である。その際、ガバナンスの強化を通じた自律的な監査・監督機能の充実と情報開示の徹底を通じた社会監視の充実を図るとともに、判断主体が的確な事後チェックを行うことにより、公益性を有する法人の適正な運営を図るべきである。こうした考え方の下、公益性を取扱う仕組みは、以下の方向で具体化を図ることが適当である。

(1) 判断主体のあり方

判断主体は、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を行い得ること、法人の様々な活動に対応できる専門性を有し、活動現場の情報把握に努めつつ、相当量の業務について効率的で実効性の高い事務処理を的確に行い得ること、求められる機能に対して適切な責任を果たしうること等の要請を満たすことが必要である。

また、判断主体は、主な機能として、法人の公益性に係る判断、いわゆる事後チェック（監督）、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。

行政組織の膨張の抑制の要請を踏まえれば、上記の諸要請に的確に対応しつつ、求められる機能を適切に果たし得る判断主体の組織については、以下の考え方にに基づき、具体化を図ることが適当である。

国における判断主体については、現在の主務官庁から中立的に判断を行い得る特定の大員の下に、民間有識者からなる合議制の委員会を設置するものとし、当該委員会において法人の公益性の判断を実質的に行い、当該委員会の意見に基づき、当該大臣が必要な措置をとることとするのが適当である。また、事後チェック、不服申立て等の機能

についても、当該委員会と当該大臣の間で、適切に役割分担することが適当である。なお、当該委員会がこれらの機能を適切に担うことにより、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である。

また、判断主体の組織の具体化の検討に当たっては、様々な活動分野の公益性を専門的見地から適切に判断できる措置を講じることが考えられる。また、当該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について、検討することが適当である。

地方における判断主体については、一定の地域を拠点として活動する法人に関しては、その受益者との関係も勘案し、原則として、都道府県に国に準じた組織と機能を有する判断主体を設置して、住民の考えを適切に反映しつつ、公益性の判断等を行うことが適当である。その際、国と都道府県との間で、公益性に係る判断等の取扱いに整合を欠くことの無い仕組みとすることが適当である。

(2) 判断要件のあり方

判断要件については、法人の目的、事業及び規律の面から、現行の「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(以下「指導監督基準」という。)等や他の法人法制の考え方なども踏まえつつ、可能な限り客観的で明確なものとする必要がある。

その際、指導監督基準等を基に、判断要件としての適切性や法人の運営実態等を勘案の上、必要な規律は維持・改善しつつ、判断要件のあり方の見直しを行うことにより、公益性判断を受ける法人について、ガバナンスの強化や情報開示の徹底と併せて自律性を高め、その公益的活動の活性化を図ることが適当である。

なお、判断要件及び後述の「ガバナンスのあり方」に係る規律を考えるに当たっては、法人の規模等にも配慮することが必要である。また、判断要件の具体化に当たっては、新たな公益法人会計基準を踏まえることが適当である。

目的

公益性を有する法人の目的は、積極的に不特定多数の利益の実現を図ることを基本とすることが適当と考えられる。その際、不特定多数については、以下の考え方に基づき、判断主体において委員会の意見を求めることにより、法人の事業について、公益目的との関係でその適切性を個別に判断することが適当である。

ア 不特定について

(ア) 受益の及ぶ範囲

法人が提供する財・サービスの直接的な受益者が特定の範囲の者に限られない場合、不特定多数の利益の実現が図られていると考えられるが、そうした受益者が特定の範囲の者に限られる場合であっても、その受益の効果が広く社会全体や十分に広い範囲に及ぶことを積極的に意図して事業を行い、その事業を媒介にして社会全体あるいは十分に広い範囲に利益が及ぶ場合も、不特定多数の利益の実現が図られていると判断することが適当と考えられる。

(イ) 公益の取扱い

公益性を有する法人の本来的目的は、公益の実現であるべきであり、公益を本来的目的とすることは適当ではないが、共益的な活動の結果、公益に資することもあり得ること等から、共益的な目的・事業については一定程度許容される余地があるものと考えられる。

共益的な目的・事業を一定程度許容することに関して、以下の2つの考え方がある。

A 共益と、公益性を有する法人の本来的目的である公益目的との因果関係を重視し、当該公益目的を実現するために必要な範囲内で共益的な事業を行うことは可能とする考え方。

B 公益を主たる目的とし、共益は従たる目的となる範囲内で認められるものとし、事業の量的な側面に着目して捉え、共益的事业は従たる範囲内で可能とする考え方。

現行の指導監督基準、要件の客観明確化の要請等を踏まえれば、上記Bの考え方を基本としつつ、公益性を有する法人の共益的事

業については、公益的事業の遂行に支障がない等一定の制約を付することが適当である。

なお、構成員が特定の者（同種の業を営む者、同窓生、同種の資格保有者等）に限られていることのみをもって、公益性のない法人とみなすのではなく、法人の本来的目的が公益であって、その目的に応じた事業を行うなど必要な要件を満たしていれば、公益性を有すると判断することが適当である。

イ 多数について

多数については、必ずしも数の多いことを要件とするのではなく、例えば、まだ数人の患者しか発見されていない難病の研究も公益性を有すると考えられることから、その受益の及ぶ範囲も踏まえ、柔軟に解することが適当である。

事業

公益性を有する法人が行う公益的な事業については、市場経済では適切な供給が困難な財・サービスを提供する事業であることを基本とし、公益目的との関係で、事業による受益の及ぶ範囲が社会的な広がりを有することが適当であり、事業に係る主な要件として以下の事項が挙げられる。

ア 具体的事業

要件をできるだけ客観的で明確なものとし、公益性の有無の予測可能性を高めることが望ましいことから、現行の関連制度も参考にしつつ、具体的な事業を適切に列挙することとし、これに該当する場合は公益性を有すると判断することが望ましい。また、価値観や社会ニーズが多様化する中、多種多様な公益活動があり得ることから、いわゆるバスケットクローズを設けることとし、列挙された事業に該当しない場合であっても、当該規定に基づき、判断主体において民間有識者からなる委員会の意見に基づいて特に認めた事業については、公益性を有するものと判断することが適当である。

イ 公益的事業の要件

(ア) 公益的事業の規模

公益を本来的目的とする法人である以上、公益的事業の規模は法人の事業の過半を占めることが必要である。

ただし、例えば、公益性を有する法人の公益的事業が主として無償の労務提供により支えられている場合等、支出規模以外の視点も含めて、法人個別の事情も斟酌することが望ましいと考えられることから、判断主体において委員会の意見に基づき、特に合理的理由が認められると判断する場合に限り、この基準を満たさないことも許容することが適当である。この場合、併せて、公益的事業の規模が基準を満たさない合理的理由について情報開示を求めるべきである。

(イ) 営利企業の行う事業との関係

社会のニーズが多様化する中、民間営利部門と民間非営利部門が同じ事業領域で活動する例も見られることから、公益性を有する法人が行う主たる事業と営利企業の行う事業との関係については、判断主体において民間有識者からなる委員会の意見に基づき、公益性を有する法人の個々の事業ごとに、慎重に判断を行うべきである。

その際、基本的な考え方としては、営利企業として行うことが社会通念上適当と認められる事業を主たる事業として行う場合には、営利法人として行うことが法人制度上望ましく、これを、公益性を有する法人の主たる事業とすることは望ましくないと考えられる。

また、公益性を有する法人の主たる事業が、営利企業として行うことが適当と認められる事業に該当しないものの、例えば、営利企業による同種の事業が普及するなど、営利企業の行う活動と競合する場合は、これを阻害することのないようにすることが適当である。

ウ 収益的事業の要件

公益性を有する法人が、その健全な運営を維持し、十分な公益的事業を行うための収入を確保するために、付随的に収益を目的とし

て行う事業（以下「収益的事業」という。いわゆる税法上の収益事業ではない。）を行う場合は、下記の要件に適合することが必要である。

（ア）収益的事業に伴う利益の公益的事業への使用

公益性を有する法人が、その健全な運営を維持し、十分な公益的事業を行うための収入を確保するために、付随的に収益を目的として行う事業が許容されることにかんがみれば、収益的事業の利益は原則として公益的事業のために使用することが適当である。

ただし、例えば、公益的事業を行うための資金を拡大するために収益的事業の拡大を企図して収益的事業の利益を再投資する場合等、法人個別の事情も斟酌することが望ましいと考えられることから、判断主体において委員会の意見に基づき、特に合理的理由が認められると判断する場合に限り、利益を公益的事業以外の事業のために使用することも許容することが適当である。この場合、併せて、利益を公益的事業以外の事業のためにも使用する合理的理由について情報開示を求めるべきである。

（イ）収益的事業の業種

公益性を有する法人は公益を目的として判断主体から公益性の判断を受けるものであり、たとえ公益的事業を行うための収入を確保するためであっても、社会的信用を損なうような収益的事業も行えることとした場合、公益性を有する法人に対する寄附やボランティアといった私人の善意の提供が期待し難い状況となりかねないなど、却って公益活動が阻害されるおそれがあると考えられる。こうした観点から、収益的事業の業種には一定の制約を設けることが望ましい。

業種の妥当性については、公益性を有する法人の行おうとする収益的事業が公益性を有する法人の社会的信用を損なうものであるかどうか、社会通念に照らして、判断主体において委員会の意見に基づいて判断することが考えられる。

なお、収益的事業の規模については、上記公益的事業の規模に

係る要件により事実上制限が加えられることになる。

規律

公益性を有するに相応しい規律のしっかりした法人の受け皿の仕組みを構築する観点から、主な規律（後述の「ガバナンスのあり方」に含まれる規律を除く）の要素として、以下の事項が挙げられる。

ア 理事構成及び評議員構成の制限

現行の指導監督基準等を踏まえれば、同一親族等の特定関係者が理事会を実質的に支配し得る程度の大きな割合を占めている場合には、公益性を有する法人の運営が、不特定多数の者の利益の実現ではなく、これら特定関係者の利益のために行われる等の問題が生じ得る。このため、公益性を有する法人については、理事のうち、例えば、同一親族が占める割合を理事現在数の3分の1以下とするといった規律を設けることが必要である。

ただし、特定企業関係者及び同一業界関係者に係る制限については、特定企業関係者等が理事会に占める割合のみをもって公益性の有無を判断するのではなく、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ることから、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、現行公益法人の実態も踏まえ、慎重に対応すべき、との意見があった。

また、同様の理由から、公益性を有する財団形態の法人にあっては、その評議員構成について、例えば、同一親族等の特定関係者が評議員に占める割合を一定程度に制限することが適当である。

イ 役員報酬等

役員報酬等が法人の資産・収入の状況から見てあまりに多額になると、公益性を有する法人として不適切な利益配分となるおそれがあり、かつ、公益的事業を圧迫する可能性があることから、役員報酬等が不当に高額なものであることは適当ではない。

しかしながら、適切な役員報酬等について、すべての公益性を有する法人に対し一律の基準を設けることは困難であり、法人運営に必要な有能な人材を確保する観点からも、適切な役員報酬等のあり

方については、公益性を有する法人の自律性を尊重することが望ましいと考えられ、役員報酬等については、例えば、役員に対する報酬等の支給基準の開示を求めるなど、国民一般に対する情報開示を通じた社会監視の対象とすることが適当である。

ウ 残余財産の帰属

公益性を有する法人の残余財産の帰属については、私利のために公益的事業が廃止されることの防止、残余財産分配の名目による実質的な利益分配の防止等の観点から、社員などの構成員や設立者に帰属させることは適当でない。

また、公益性を有する法人の場合には、構成員等は公益のために私財を義捐したと考えられ、残余財産をそれらの者に帰属させることは却ってその意思に反することが多く、むしろ、その公益性を有する法人の目的に類似した他の目的のためにこれを処分すべきものとするのが最もその意思に忠実であると考えられる。

このため、公益性を有する法人の残余財産に係る定款・寄附行為の定めの内容については、例えば、帰属者となり得る者を他の類似目的の公益性を有する法人や国・地方公共団体等の一定の範囲に限ることとすべきである。

なお、設立者等が多様な形態で公益のために私財を提供する可能性を広げるべきとの観点から、当初の出捐分に限っては、残余財産を出捐した者に帰属させてもよいという意見もあった。

エ 内部留保のあり方

公益的事業を適切かつ継続的に行うため、一定の内部留保は必要であるが、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする活動であれば、本来単年度の収支において大幅な黒字を生ずるものではないと考えられる。また、こうした収支余剰の累積等に伴い、本来公益的事業に使われるべき資金が、使われず法人内部に蓄積されるのは望ましくない。

このため、適正な法人活動を制約しない範囲で、将来の公益的事業の実施に必要な範囲を超えて過大な資金等が留保されないよう、法人の実態等も踏まえつつ、適切な規律を設けることが

適当である。具体的な規律のあり方としては、現行指導監督基準等による「いわゆる内部留保」の考え方について、例えば、正味財産との関係にも留意しつつ必要な見直しを行い、できるだけ恣意性を排除した客観的な規律とすることが望ましい。

また、当該規律に係る適正な水準については、指導監督基準等において望ましいとされている、一事業年度における事業費、管理費等の合計額の30%程度以下という水準は、適正な法人活動を制約するおそれがあるとの指摘も踏まえ、見直すことが適当である。ただし、法人個別の事情も斟酌する必要があることから、判断主体において委員会の意見に基づいて、特に合理的理由が認められると判断する場合に限り、当該水準を超えることも許容することが適当である。この場合、併せて、当該水準を超える合理的理由について情報開示を求めるべきである。

オ 管理費等の水準

公益的事業を圧迫する可能性があることから、管理費の総支出額に占める割合や人件費の管理費に占める割合が過大なものであるのは適当ではない。

しかしながら、適切な管理費等の水準について、すべての公益性を有する法人に対し一律の基準を設けることは困難であり、業種ごとの柔軟な法人運営といった観点からも、適切な管理費等のあり方については、公益性を有する法人の自律性を尊重することが望ましいと考えられ、管理費等の水準については、例えば、管理費の総支出額に占める割合や人件費の管理費に占める割合の開示を求めるなど、国民一般に対する情報開示を通じた社会監視の対象とすることが適当である。

カ 財産的基盤の確保

公益性を有する社団形態の法人については、設立目的の達成等のため、健全な事業活動を継続するに必要な確固とした財政的基礎を有することが望ましい。

しかしながら、業種・法人ごとに求められる財産的基盤のあり方が異なることから、すべての公益性を有する法人に対して一律の基

準を設けることは困難であり、多様な形態の法人活動を促進すべきといった観点からも、適切な財産的基盤の確保のあり方については、公益性を有する法人の自律性を尊重することが望ましいと考えられ、財産的基盤の確保については、例えば、財務書類の開示を求めるなど、国民一般に対する情報開示を通じた社会監視の対象とすることが適当である。

なお、公益性を有する財団形態の法人に係る財産的基盤の確保のあり方については、後述の「公益性を有する財団形態の法人の財産」を参照。

キ 株式保有等制限

公益性を有する法人は、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする法人であることから、営利企業の支配を通じた制度の濫用が行われることは適当でなく、原則として、運用財産の管理運用である場合及び設立者・寄附者の公益的な意思に基づき処分に制限が課された財産として寄附された場合を除き、株式保有等を行ってはならないこととすべきとの考え方がある。この場合、財産の管理運用等の場合であっても、株式等を保有する営利企業の全株式の2分の1を超える株式等の保有を行ってはならないよう措置するとともに、情報開示を通じて株式の保有等に関する内容を明らかにすることが適当である。

一方、公益性を有する法人が付随的に収益的事業を行うことができるのであれば、収益的事業を行う子会社等を保有することも認めるべきとの考え方がある。ただし、この場合、制度の濫用を防止する観点から、子会社等にも公益性を有する法人と同程度の情報開示を求め、公益性を有する法人と子会社等を合わせて公益性の判断要件を満たさなければいけないこととするなど、一定の制約が必要と考えられる。

ク 公益性を有する財団形態の法人の財産

一般的な財団形態の非営利法人にあつては、現行財団法人における基本財産の概念とは別に、最低保有財産に係る規律を設けることとしており、法人が設立時及び存続中に300万円以上の純資産を保

有しなければならないこととしている。

公益性を有する財団形態の法人が保有すべき純資産の額については、多様な形態の公益的活動を促進する観点からは、一般的な財団形態の法人に求められる最低額以上の純資産を求めることとはしないことが望ましい。

また、公益性を有する財団形態の法人について、現下の低金利に伴う運用難等から保有財産を取り崩さざるを得ない状況なども想定され得るが、経済情勢の変化に適切に対応しつつ、公益的活動を円滑に実施する観点を踏まえれば、その保有する財産の処分等については、基本的に公益性を有する法人の自治に委ね、設立者・寄附者の公益的な意思を尊重する観点から一定の処分制限等をつける必要がある場合は、寄附行為の中にその旨規定し、情報開示の対象とすべきであるとの考え方がある。

一方、例えば、美術館を運営している公益性を有する法人による美術品の自由な処分など、当該法人の設立目的や事業との関係で、自由な財産処分が、当該法人の存立基盤を失わせるなど不適当な場合があることから、設立者・寄附者の公益的な意思等により指定された一定の財産（例えば、現行財団法人制度における「基本財産」に相当する財産など）の処分を行う場合に、設立者・寄附者の公益的な意思等に反することのないよう、判断主体による関与を認めることが適当との考え方もあり、その必要性については検討の余地がある。

その他

ア 活動実績の取扱い等

公益性の判断要件は、公益性を有すると判断する際の要件と、その公益性が維持・確保されるための要件とに分けて考えることができる。

公益性を有すると判断する際については、新設の法人に活動実績を求めることはかえって公益的な活動の促進を妨げるおそれがあること等を踏まえれば、定款・寄附行為や事業計画、収支予算等が要件に適合しているかどうかを判断することが適当である。

一方、当初の公益性判断の後、公益性が維持・確保されているかどうか判断する際には、定款・寄附行為等の記載内容のみならず、公益性を有する法人の活動実績を踏まえて引き続き要件を満たしているかどうかを判断することが適当である。

また、公益性の判断ができるだけ早期に行われるよう、申請者の視点に留意した申請手続の簡素化が重要である。

イ 公益性を失った法人の財産の取扱い

公益性を有する法人が公益性を失った際、上記（3（2）ウ）の残余財産の帰属者に係る制約がなくなると、公益性を有する法人として保有された財産が、その後の残余財産の処分時に構成員等の中で分配され得ること等から、公益目的に使用されるべき財産が構成員等の中で分配されることがないようにするなど適切な措置を講ずる必要がある。

このため、公益性を喪失した法人の財産から公益目的に使用されるべきものを公益性喪失時に区分した上で、判断主体による一定の関与の下、公益性喪失時から解散後までの間の法人に適切なタイミングで、類似の公益目的の法人に対する寄附や公益的活動への支出を行うなど公益目的に使用させることが考えられる。

その際、公益性を喪失した法人が、従来公益的とみなされていた目的・事業を継続する場合は、区分財産をこのために使用することを可能とする方向で検討することが適当であるが、構成員等への財産の実質的分配とならないようにすべきであるとの指摘にも留意が必要である。

一方、上記の考え方については、財産の生じた原因（例えば、寄附者等による寄附等）に応じて、その処分制限のあり方も異なり得るが、精確な区分は実務上困難であるとの指摘があることなどから、公益目的に使用されるべき財産を区分せずに、一般的な非営利法人として解散した場合の残余財産の帰属者に係る制約のみを課すとの考え方もある。

いずれにせよ、公益性を失った法人の財産の具体的な取扱いを検討するに際しては、当該法人に対して判断主体が必要な範囲で実効的な事後チェックを行うことが重要であるとの観点を踏まえ、その

監督上のコストや法人の負担及び事業継続への影響なども考慮しつつ、適切な措置を講ずることが必要である。

ウ 定款で拠出金の拠出を求める法人の取扱い

定款の定めるところにより、社員又は第三者に対し、拠出金の拠出を求める法人についても、判断要件を満たせば、公益性を有する法人とすべきである。ただし、拠出金の金額と議決権とを連動させることができない方向で今後検討する必要がある。

なお、拠出金の拠出がされた法人の残余財産とは、拠出金の返還に係るものを含め債務を完済した解散後の法人に残存する財産であり、拠出金の返還と残余財産の帰属に係る規律は整合的であると考えられる。

(3) 適正運営確保のあり方

公益性判断を受ける法人については、公益性を有するに相応しいしっかりとしたガバナンスを求めるものとし、情報開示については、プライバシーの保護等合理的理由のあるものを除き、組織・運営等に関し国民一般に向けた情報開示を徹底することが必要である。

ガバナンスのあり方

公益性を有する法人のガバナンスに係る主な規律として、以下の事項が挙げられる。(なお、判断要件として求められる規律の中にも、ガバナンスに関連する事項が含まれる。)

ア 意思決定機関、執行機関及び監事のあり方

公益性を有する社団形態の法人にあつては、適正運営を確保する観点から、3人以上の理事を置かなければならないものとし、理事会及び監事について、必置の機関とすることが適当である。

なお、一般的な財団形態の法人について、理事を3人以上置いて理事会を構成するものとし、さらに監事を1人又は数人置くものとされていることから、公益性を有する財団形態の法人の場合も、理事会及び監事は必置の機関となる。

イ 役員責任及び寄附者・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、役員が法人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、併せて役員が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とされている。さらに、社団法人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。

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。

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

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。

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其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

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。

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間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)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。

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

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応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。

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。