

## 適正運営の確保（ガバナンス・ディスクロージャー・事後チェック）について

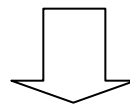
### ．総論

ガバナンス・ディスクロージャー・事後チェックとも法人の適正運営確保のための手段であるが、公益法人制度（現在は、主務官庁の指導監督により法人の適正運営を確保）の改革に伴い、今後、一層その役割が重要となる。

#### 法人の適正運営の確保のあり方のイメージ

（現行の公益法人）

適正運営確保の手段	位置付けと課題
行政庁による事前の指導監督	指導監督基準等に基づき、主務官庁が監督（法律に明文化されていない事項が多い） ・機能していないとの指摘有り



（許可主義を廃止し、行政庁による関与を最小化、法人の自律性を活用）

（新しい非営利（公益）法人）

適正運営確保の手段	位置付けと課題
ガバナンス	平常時から法人が服すべき規律 ・理事、監事や社員等の権限、責任や相互の牽制機能等の法制上の明確化や公益性の確保の観点からの特別のガバナンスの在り方が課題。
ディスクロージャー	平常時から法人が服すべき規律 ・情報公開の対象者と内容や公益性の確保の観点からの特別のディスクロージャーの在り方が課題。
事後チェック	違法行為等がある場合に行政庁や裁判所が適正化を図るための手段 ・実効性のある事後チェック機能の確保と行政の関与の最小化との間のバランスが課題

## ・ガバナンス・ディスクロージャー

### 1. 非営利法人（パターン、問わず、非営利性だけが求められる法人）に対するガバナンス・ディスクロージャー

#### （1）基本的な考え方

現行の準則主義の下での規定（営利法人・中間法人）

- ・法人が服すべきガバナンス等については法律において具体的に記載。
- ・法人の債権者を保護するため、最低資本金や基金制度の導入、会計書類の作成・開示等を義務付け。

新法人制度の下における基本的考え方（現行中間法人並みの規律が課されるべき）

今回の制度改革で準則主義により非営利法人の法人格の取得を認める場合には、現行の中間法人制度において、法人の適正運営の確保の観点から課されている、ガバナンス・ディスクロージャーに係る規律については、新たな非営利法人にも義務付け、法律上規定すべきではないか。

#### 留意点

現行のNPO法人については、所轄庁の認証を前提にした上で、ガバナンスや設立要件についての義務付けが厳しいものとはなっていない（例えば、基金制度が義務付けられていない等）ため、新制度においては、行政庁の関与が縮小する一方、法的義務が強化される面もある。

しかし、非営利法人全般について、自己責任に基づく適正運営の確保を図る必要があることから、このような制度設計が適切ではないか。

#### （2）個別論点

具体的には次の事項についての検討が必要となるのではないか。

#### ガバナンス

##### 基金制度の導入

準則主義をとる場合には、行政庁によるチェックが行われないことから、債権者の保護を図るための措置として、基金制度等を導入すべきではないか。

##### 理事の責務の明確化

法人の業務執行機関である理事については、業務執行の適正化を図る観点から、任期を設ける等の規定の明確化を図るとともに、善管注意義務や法人・第三者に対する賠償責任等の責務を規定すべきではないか。

## 監事制度の充実

現行民法では任意の制度とされている監事制度の必置化を図るとともに、監事機能の強化・適正化を図るため、監事の権限（報告徴収権等）・責務（法人や第三者に対する賠償責任）も明確化すべきではないか。

## 各機関相互のチェック機能の強化

法人の適正活動を確保するため、監事によるチェック（理事の法令定款違反行為に対する監事の差止請求権等）や少数社員権（理事・監事の解任の裁判の請求等）等の規定の整備を図るべきではないか。

## 会計処理原則の統一

非営利法人として類型及びその法人格の取得手法を統一するのであれば、法人の会計処理の原則についても統一することが適当ではないか。

具体的には、法人の事業の効率性や法人の財務実態をより適切に示すことが可能な企業会計原則を参考に検討することが必要ではないか。

また、このような会計処理原則の統一は、外部の者へのディスクロージャーという観点からも望ましいのではないか。

## その他の検討事項

- ・ 社員総会の決議事項の明確化
- ・ 理事会制度の法定化
- ・ 社員による代表訴訟の規定化

（注）理事会制度の法定化以外の事項については、現行中間法人法に規定。

## ディスクロージャー

### 制度の義務規定、要件等の法制化

現行公益法人制度において、ディスクロージャーが法律上の義務ではなく、運用上の措置として行われていたため、必ずしも十分に機能していないのではないかという指摘もあることを踏まえ、非営利法人のディスクロージャーについては、以下の点を法令上明確に定めるべきではないか。

- ・ 情報公開の義務：法人本人による開示、
- ・ 公開の範囲：利害関係者（社員、債権者等）
- ・ 公開の内容：法人形態に関する文書（定款、役員名簿、社員名簿等）  
業績に関する文書（財務諸表、事業報告書等）

\* 現行中間法人、株式会社等準則で設立される法人においても上記程度のディスクロージャーについては既に義務化されており、事実上、最低限措置すべき基準と考えることができるのではないか。

## （３）大規模法人における特例の必要性

大規模な法人については、業務の適正執行や取引の安全の確保を図る必要性が高いこと

に加え、法人側も体制を整備する能力があると考えられることから、外部監査等一定の事項について、一般法人以上の規律を義務付けることも検討すべきではないか。

## 2．公益性を有するとされた法人（パターン Aの税法上の認定、イ1による登記、イ2による認定、パターン Bによる法人格の認定）に対して必要となるガバナンス・ディスクロージャー

### （1）基本的な考え方

公益性を有するとされた法人については、公益活動が社会・一般市民のために行われることに鑑み、国民全体が利害関係者であるとの観点から、一般的な非営利法人に係る規律に加え、一定のガバナンス・ディスクロージャー規定を法令上明確に整備すべきではないか。

### （2）個別論点

#### ガバナンス

##### 理事構成の制限

公益性を有する法人の活動が特定の集団の利益のために行われることがないよう、特定の集団の関係者が理事に占める割合に制限を設けるべきではないか。

具体的には、同一親族、同一企業の関係者、同一業界の関係者等に関する理事構成の制限をどのように考えるか。

##### 受託者責任（fiduciary responsibility）の導入

非営利公益法人については、公益活動が社会・一般市民のために行われるとの観点から、理事は真の受益者たる市民のために職務を遂行する責務を負うという受託者責任という考え方に基づいて、追加的な責務も課すべきか。課すとした場合どのようなものが考えられるか。

##### その他の検討事項

- ・ 理事会制度の法定化（単なる非営利法人よりもその必要性は高いのではないか）
- ・ 外部監査の導入（単なる非営利法人よりもその必要性は高いのではないか）
- ・ 外部からのチェック機能の充実（寄附者や市民からの監事に対する監査請求の申出・代表訴訟）
- ・ 本来事業と収益事業との区分経理

#### ディスクロージャー

##### 開示対象の拡大

公益活動は社会・一般市民のために行われるものであり、国民全体が利害関係者と考える以上、非営利公益法人の情報公開の対象は、社員、債権者等のみならず、国民全体とするべきではないか。

- \* 諸外国でも開示内容の差はあるものの、公益法人の情報公開に関しては、国民全体を対象としている。

#### 開示内容の拡大

非営利公益法人が公益性を有する旨証明するためには、単なる非営利法人の公表内容より踏み込んだ情報の公開を義務付けする必要があるのではないか。

(例) 事業内容の評価(定性的な評価に資するため)

公益事業と収益事業の区分経理(定量的な評価に資するため)

寄付金の使途に関する詳細(善意の寄附が正しい用途に使われているのか)

役員報酬の詳細(高額な報酬により、事実上の利益分配を行っていないか)

#### インターネットによる情報公開

事務所にて備置、閲覧、謄写という旧来の開示方法では、開示を求める側の利便性が相当失われているのではないか。

インターネットによる情報公開の義務付けを法令上規定する諸制度が出てきている現状を踏まえ、請求者の利便性を追求し、国民による監視の効率化を図る観点から、非営利公益法人のディスクロージャーについてもインターネット化を義務付けることについてどう考えるか。

- \* インターネットによる情報開示の義務は、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律等において行政情報の開示義務としてはすでに規定されているところ。

民間情報については、電気通信事業法に例があり、認可を受けた事業者に対する料金等の公開義務を、事務所において掲示する方法のほか、インターネットを利用して行う旨規定されている。

## 事後チェック

### 1. 事後チェックの在り方

不祥事の未然防止には限界があることから、事前の指導監督ではなく事後的チェックにより対応する「事後チェック主義」へ転換すべきである(「論点整理」)。

現行の公益法人は、監督上必要であれば報告聴取、改善命令を行うことができ、行政の関与は相当強いものとなっている。

抜本的改革に当たっては、法人の日常的業務運営に関しては行政の関与を最小化し、基本的に法人の自律性に委ねることとすべきである一方で、法令違反等の場合には、実効性のある事後チェック機能の確保と行政の関与をできるだけ少なくすることとの間のバランスを考慮の上その運営の適正化等を図る観点から必要な事後チェックを行いうることとすべきではないか。

具体的には、事後チェックの一般的形態である、報告聴取、立入検査、改善命令、認定取消し、解散命令等を組み合わせたシステムにおいて、これらの権限の行使要件をどのように設定するかということが問題となると考えられる。

その検討に際しては、特に非営利公益法人は、営利を目的とした法人と比べて、不適切な業務運営を是正しようという利害関係者のインセンティブは乏しいのではないかと指摘も踏まえる必要はないか。

## 2. 改革パターン（法人類型）ごとの論点

### （1）非営利法人

新制度の非営利法人は非営利であることに着目し、準則主義で法人格取得が可能となることを考えると、現行の中間法人と類似の性格を帯びるものとなることが想定される。とすれば、新制度においては現行の中間法人と同様に、公益を著しく害する等の場合にのみ裁判所による解散命令制度を設けることとすべきでないか。

### （2）非営利法人のうち税制上の観点から公益性を判断されたもの（パターン ア）

税制上の観点から判断するため、税務当局が判断主体になり、法令違反等が明らかとなった場合は税制優遇の取り消されることが想定される。現在の税務当局の職務を前提とすれば、改善命令等を行うような法人の監督まで行うのではなく、税優遇の基準を充たすかどうかをチェックすることとなるのではないか。

### （3）非営利法人のうち自ら公益を目的とする旨宣言したもの（パターン イ）

法人自ら公益を判断し公益を目的とする法人であることから、一般国民に対する説明責任が求められる。とすれば、ディスクロージャーの充実により一般国民の監視に委ねるべきではないか。

裁判所に対する解散命令の請求権者に一般国民を含めるか否か。裁判所による解散命令制度は、制度としての機動性が課題であり、実効あるチェックを果たしうるか。

### （4）非営利法人のうち行政が公益があると認定したもの（パターン イ）（注）

公益性認定基準に反している場合のほか、法人が法令違反等の状態であることが判明したとき、速やかに公益性認定を取り消す必要がある。とすれば、法令違反等を公益性認定取消し要件として設定し、法令違反等の疑いがあるとき、行政庁が報告徴収等を行い事実を確認した上で、最終的には公益性認定を取り消すことを認める必要があるのではないか。

### （5）非営利公益法人（パターン ）（注）

新制度の非営利公益法人は、非営利かつ公益を目的とし、認証主義で法人格の取得が可能となることを考えると、現行のNPO法人と類似の制度になることが想定される。

とすれば、法人格取得を認証する行政庁が法律の要件にしたがって、報告徴収等を行い法令違反等の事実を確認した上で、最終的には法人格を取り消すことを認めるべきではないか。

法令違反等が行われた場合に、非営利公益法人としての法人格を取り消すかわりに、非営利法人への移行を認めるか否か。

注：（4）及び（5）は、法人制度上の事後チェックに関する検討であり、別途、税制に関する問題として、税優遇の要件を充たしているかどうかのチェックをいかに考えるか検討する必要がある。