

「公益法人制度の抜本的改革に向けて(論点整理)」に対して 寄せられた意見の概要

- 1 「公益法人制度の抜本的改革に向けて(論点整理)」については去る8月2日に公表し、同日から9月10日までの間、広く国民から意見を募集した。
- 2 寄せられた意見の総数は、161件(うち団体47件、個人114件)であり、その概要は次のとおりである。

項 目	意 見 の 概 要
1. 公益法人制度の抜本的改革の必要性、基本的な考え方について	<p>公益法人の果たす役割を評価し、その活動を促進する観点から制度改革を行うべきとの意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 公益法人の多くは、経済社会の発展や国民生活の向上に重要な役割を果たしている。公益法人制度を改革する場合には、公益法人がこれまで以上に積極的かつ自律的に公益に関する諸活動を展開できるようにするという観点から議論を進めるべき。 ○ 我が国の地位の向上、社会の複雑化、高齢化とともに、NPOやNGOなど公益活動の必要性は増す。私益団体に法的整備がされてきたように公益団体の設立、活動などが発展するような施策が求められる。 ○ 今回の公益法人制度改革は、問題点の多い現在の制度を改革するという側面に加えて、行政が非営利公益法人の市民社会における役割を不可欠なものとして評価し、その活動を促進しなければならないことを認識することが出発点。このような観点に立って、今回の公益法人改革を市民参加の公益活動とこれに対する税制等政府の積極的支援が根付くための契機とする視点を明確に示すべき。 ○ 今回の公益法人改革が、一部の不適切な公益法人の活動に対応する規制の強化となり、適正かつ地道に活動を行っている大部分の公益法人に対し、過度の制約とならないよう、十分な配慮を行うとともに、民間公益活動に対し、積極的な支援システムの構築を図る必要がある。 ○ 100年以上前に公益法人を主務官庁の許可・監督制にしたときは、これほど民間公益活動が活発に行われることを想定していなかったと思われる。現在のように多様な価値観にもとづく市民のニーズに対応できる民間公益活動の必要性を前提にすると、公益法人の抜本的改革というのは、単なる行政改革の視点からではなく、ましてや役人の天下り防止のためというような後ろ向きの改革ではなく、市民社会構築に必要な民間公益活動をより促進する立場からの改革でなければならない。
	<p style="text-align: center;">一部の公益法人の不適切な運営等を念頭に改革をすべきではないとの意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 不祥事を起こした一部の公益法人を念頭に改革を行うべきではない。地道に公益活動に取り組んできた本来の公益法人が、さらに積極的に公益活動を行えるように改革すべき。 ○ 公益法人形態の悪用を念頭においた法人制度改革の検討は好ましくない。天下りも制度とは別問題。公益法人制度に問題がないわけではないが、「非営利法人制度として再構築することが必要」と述べているのは飛躍があり疑問。 ○ 我が国の公益法人のほとんどは、本来の趣旨に沿った公益活動を堅実にしており、その活動により一定の成果をあげ社会的にも大きな貢献をしている。一部の公益法人の不祥事や天下りの問題といった病理現象の除去を基本視点として抜本的改革をはかれば、問題のない大多数の公益法人について無用な混乱を生じせしめるだけの結果に終わるおそれがある。

項 目	意 見 の 概 要
1. 公益法人制度の抜本的改革の必要性、基本的な考え方について(続き)	<p>公益法人制度の抜本的改革よりも、まず行政と公益法人との間の課題を解決すべきとの意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 不祥事や天下りの問題については、罰則の強化や天下りの抑制、行政委託型公益法人の改革等により解決をはかれば十分なはずであり、あえて抜本的改革をする必要性が果たしてあるのか疑問。 ○ 公益法人制度に抜本的改革は必要か。公益法人を巡る一連の不祥事、補助金依存体質、公務員の天下り、果ては今はやりのNPOの取扱も含めて、公益法人制度の抜本的な見直しを実施することは改革の方向を誤るのではないか。不祥事は政治問題あるいは刑事事件として捉えるべき。補助金依存、天下りは官僚制度のひずみとして、政府自らが行政改革すべきであって、公益活動全般を巻き込むことではない。NPOに関しては、その存在と活動を広く認知し、寄附文化を育成する政府の意識改革をした上で、「NPO法」を改善、充実させるべき。 ○ 現行発生している不祥事は、全体的確な指導監督を怠ってきた結果であり、制度に起因しない。仮に起因するとしても、公益基準を明確に制度化し、公正な第三者機関が公益性を判定し認証すれば十分に対応可能。ゆえに制度改革は本末転倒。 <p>その他の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 論点整理では、民法第34条の特別法である私立学校法人、社会福祉法人、宗教法人等については言及されていない。非営利法人として議論するのであれば、民法の特別法の法人(私立学校法等は勿論)、中間法人法の特別法(労働組合法人、農業協同組合法人、消費生活協同組合法人等)も検討の範囲に加えるべき。 ○ 学校法人や各種協同組合などの特別法上の非営利法人と民法上の公益法人では、法人格付与の要件等様々な条件が異なる。特別法上の非営利法人を改革の範囲に含めると、抽象的な議論にならざるを得ず、同一の規制下に置くことも必ずしも適正とは言えないため、今回の改革では、公益法人、中間法人、NPOを対象とすべき。 ○ 論点整理では、各特別法を根拠とする各種の公益法人(社会福祉法人、学校法人等)との関係をどのように考えているかが言及されていない。公益活動を主目的とする組織である以上、各特別法上の公益法人にあっても主務官庁の関与のありかたや理事など各運営機関の権限配分と責任、情報公開、第三者による監視などのありかたについて共通する点も多いため、特別法による各公益法人法制についても、今回の改正の趣旨を踏まえた見直しを別途行うべき。 ○ 民間の非営利活動は、著しく多様で幅広い。このような特色を持つ民間非営利活動の主体を律する制度の構築に際しては、①活動目的に着目した類型化、②各類型ごとの定義(換言すれば仕事・活動目標の明確化)を行うとともに、③時代の変化に対応し柔軟な見直しを進めていくことが特に重要。このような活動が社会的信頼を得ながら一層盛んになるには、組織・活動の規範が行政・企業あるいは国民の目から見て、十分信頼に足るものとなるよう制度化されていることが重要であり、行政機関の裁量余地は、可能な限り排除されるべき。 ○ 抜本的改革の必要性として、公益法人の民業圧迫の事例がみられることを加えるべき。 ○ 「非営利」の定義については、剰余金を構成員に分配することを目的としないことは大前提だが、「実態として、役員に過大な報酬を支払ったり、役員が特別の利益を受けたりしないこと」という文言を加えるべきではないか。
2. 非営利法人制度のあるべき姿	<ul style="list-style-type: none"> ○ 論点整理にある簡便性、客観性、自律性、透明性、柔軟性はいずれも正しい概念で、これを生かして新法的体制を構築すべき。 ○ 論点整理の5つのポイントに賛成だが、民間公益活動の一つの大きな特徴として、社会環境の変化に対応し新しい公益を常に見いだしていく先見性があることも付け加えるべき。

項 目	意 見 の 概 要
2. 非営利法人制度のあるべき姿(続き)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市民の発想、目線で考え行動できる法人であるためには、設立の簡便性が必要であり、市民、行政等から信頼される法人であるためには透明性の確保が必要。その他柔軟性や自立性など論点整理の記載に基本的に同意。 ○ 特に自律性、すなわち法人の設立や活動への行政関与の最小化が望まれる。 ○ 公益法人のあるべき姿の大前提は「厳しい自己管理体制と自己責任」、「民主的運営と自律と公開」である。 ○ 非営利法人のあるべき姿としては、非営利性よりも公益性に重点を置いた姿とすべき。「剰余金を構成員に分配することを目的としない」ことの強調は、①知的所有権等の公益活動成果の分配の容認、②非営利私益活動(売名行為)の容認、③役員賞与の制限等を生じ、役職員のモラルハザードを招き、「角を矯めて牛を殺す」結果となる。
3. 非営利法人制度改革の方向	
(1)法人類型、公益性判断の必要性	<p data-bbox="405 651 703 685">パターン①に関する意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 基本的には準則主義により法人格が取得できる改革パターン①が望ましい。パターン②(認証主義)は行政庁の関与が多少なりとも残ることになる点から反対。 ○ 基本的にパターン①に賛成。従来制度の運用が主務官庁の裁量による結果、なし崩し的に非公益、営利等が混在し、制度が悪用され問題を起こしている。国際的に見ても先進諸国で裁量による許可主義を採っているところはない。 ○ 法人格の取得は、登記のみによることとする「準則主義」をとることが現実的な対応であり、非営利法人という同一の枠組の中で公益性の判定についてより柔軟に対応し得ると考えられることから改革パターン①が望ましい。 ○ 非営利法人という一つの類型であるべき。法人類型に「公益」などというまぎらわしい観念を導入するのは好ましくない。 ○ 法人制度上、公益性判断の仕組みを設けず、税法の適用についてのみ公益性を判断することとすべき。公益性の判断は優遇税制を適用するから必要なのであって、他に理由がないと思う。 ○ パターン①の趣旨は、法人格の取得は登記のみによることとし、公益性判断は行わず、税制上の措置等の観点から、一定のものを区分することの可否を検討することに尽きる。パターン①で法人制度上公益性を認定する仕組みを考えれば、非営利法人一般と区別された法人を規定化することになり、趣旨と矛盾する。 ○ 改革パターン①選択肢アについて反対。理由は次のとおり。 <ul style="list-style-type: none"> ①法人の主目的として、特定構成員の利益を追求する非営利の法人(中間法人)と追求してはならない法人(公益法人)とを制度上一本化することは極めて問題。 ②公益法人と中間法人の組織運営の基本的相違は、各機関の権限と責任、情報公開の中身と相手方、監査請求など外部からの関与、解散時の残余財産の帰属等重要な制度上の仕組みについて生じる。 ③「公益性の判断は税法の適用についてのみ」とするが、支援税制の適用の有無のみが両者の制度上の相違ではない。 ④一般市民から見て公益・非公益の判断がつきにくい。 ⑤パターン①選択肢アは米国型だが、法人法制が各州法による中で連邦税制の適用がある米国とわが国とは基本的に異なる。 ○ 非営利法人という一つの類型にまとめる案は、公益事業を実施し、その公益事業が広く国民の信頼と支持を得てきた公益法人にとっては、中間法人と何ら区別がつかなくなり、存立基盤を大きく揺るがすおそれがある。

項 目	意 見 の 概 要
(1)法人類型、公益性判断の必要性(続き)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 近時、NPO法人が、その信用を悪用して違法行為を行う例が見受けられることから分かるように、認証主義であっても問題のある公益法人の設立阻止は容易なことではない。ましてやパターン①でとる準則主義においては、悪質な公益法人の設立をたやすく許し、国民生活に重大な被害を与えるおそれがある。事後的な解散命令等の是正措置では既に被害が拡大して国民に回復し難い損害を与えるおそれが大である。 ○ 公益法人と中間法人を非営利法人に一本化することの積極的意義は不明確。
	<p>パターン②に関する意見</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公益目的と共益目的とをはっきり仕分けする観点から「公益を実現するための法人」と「非営利法人」とを明確に区別する仕組みが必要であり、改革パターン②が適切。 ○ 公益性を持つ非営利法人は社会的に認知・評価される法人類型を今後も継続・維持されるべきであり、パターン②によるべき。 ○ 公益的な活動を円滑に行うためには、単なる非営利法人というだけでなく、「世のため、人のために存在する組織」であることが第三者にも明確に認識できるような「公益性を有する非営利法人」すなわち「公益法人」という概念を明確に位置付けるべきであり、パターン②が望ましい。 ○ 非営利法人には公益性の高い法人ないしは公益性という縛りの中で活動することが適当な法人と、公益性を重視する必要のない法人があり、2つの類型を認めるパターン②が適当。 ○ 業界団体である公益法人については、業界の健全な発展を始め、環境対策・防災対策等、広く公共の福祉の増進に寄与してきている。幅広く公益事業を行っている公益法人については、引き続き「公益」法人として社会的に認知し、評価すべきであり、パターン②が適切である。 ○ 既存の学術団体は、公益活動で大きな実績を残してきており、今後共その活動が期待できる公益法人が数多く存在する。真の公益法人は国及び社会にとって必要な存在であり、非営利＝公益でないことを考えると、公益法人という名前が類型として残ることが望ましい。 ○ パターン②は現行とほとんど変わらない。公益性を明確に定義し客観的な基準を作ることが可能なら現行の制度のままでも出来るはず。公益性を有することをもって法人格を取得することとすると、設立後の活動状況によって法人格の取消しと回復が繰り返されることが懸念され、著しく安定性を欠くこととなり、適当でない。 ○ パターン②の場合、公益性の判断が難しく、それらを定義して既存の公益法人をあてはめた場合には、無用な混乱を招く可能性がある。 ○ パターン②の「非営利公益法人」に関する法的根拠を明確にすべき。資料2の公益の定義では不十分。「不特定多数」とはいったいどういうものであるのか、税制上の恩典を与えるに足りだけのより明確な定義が必要。
	<p>その他の意見</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公益活動には人の集合体により行われるものと財産権を積極的に活用して行われるものがあり、財団法人制度も新しい公益法人法制における重要な区分として存続すべき。 ○ 財団の基本財産は一定の公益的目標の下に設置されたもので、現在も意義が失われていない限りメリットは存在する。こうした活動を引き続き続けられることは、国益にとって不可欠。 ○ 財団法人と公益信託は基本的な法律構成が異なっているので、機能の類似性を理由に財団法人を公益信託に吸収することには反対。法人形態か信託形態かの選択肢があってよい。 ○ 公益法人、NPO法人、中間法人の三つの法人類型を一つにするか二つに分けるかだけでは抜本的な改革とはいええず、二つのパターンいずれに対しても反対。特に他の特別法による非営利法人にまったく言及しないのは問題。

項 目	意 見 の 概 要
(1)法人類型、公益性判断の必要性(続き)	○ 学術活動を推進する目的に特化した非営利法人は「学術法人」として分別して法律で保護されるべき。
(2)法人格の取得等	<p>準則主義に関する意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 許可主義の弊害・非営利法人の重要性に鑑みると、法人格はできるだけ簡易にとれる方向で検討すべきであり、準則主義が構想されているのは妥当。現行制度のように、法人格取得のためにこれほど行政の介入を甘受しなければならない制度は、結社の自由に対する過大な制約だといえる。これは、公益活動が本来国家の果たすべき施策であると捉えられ国家の監督が必要だとする考え方に由来するが、価値観の多様化した現代でもなおそのような考え方を維持するのが妥当かは疑問。 ○ 現行の公益法人制度は、法人の設立に行政庁の関与があるため、法人の活動内容に行政がお墨付きを与えたという印象。公益法人制度を本来の法人格取得制度と税制上の優遇措置に切り離し、法人格取得については準則主義にすべきで、これにより法人の信用は、それぞれの法人自らが、その活動内容を公開する事により築くものとの認識を広めるべき。 ○ 非営利法人は営利法人同様、改革パターンに係わりなく準則主義により法人格の取得ができるようにすべき。 ○ 法人格の取得が登記のみによる場合には、類似の目的をもった法人が乱立し、真に公益活動を行って法人の活動が結果として妨害される等のおそれがある。 ○ 準則の内容の検討が重要。資産に関する規定として、現在の基本財産(基本金)に代えて、最低資本金的な規定を設けるべき。 <p>認証主義に関する意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「社会的に認められたもの」が公益事業を行うべきであり、「公益法人」という類型は、国民が判断しやすいように行政が責任をもって、認証を与えるべき。 ○ 行政官庁の行き過ぎた裁量性を排除することも可能となることから、現行の許可主義を認証主義とすることには賛成。 <p>その他の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 新法人の設立方法は以下のようにすべき。(1) 民法で法人を非営利法人と営利法人に分類する。(2) 非営利法人の設立は準則主義。(3) 民法にすべての非営利法人に共通する項目を規定する。(4) 民法の非営利法人のうちから「公益性」が認められるものは、特別法(「公益活動基本法(仮称)」又は「公益法人法(仮称)」)により、公益法人になることができる。(5) 設立に関しての役所の関与は、設立登記後の関係書類の届出のみとする。 ○ 法人格の取得を認証や登記で済ませようというのは、問題である。特に公益性の高い法人は、設立目的、事業内容、財政的基盤等について十分事前にチェック(所管の官庁担当者だけの能力と負担に頼らず、できれば一定期間公表して幅広い目にさらすことも)されなければならない。 ○ 法令に規定された政策の円滑・確実な遂行を支援するため、国の政策に呼応して積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする事業を行う団体の設立に関して、主務大臣の許可制による公益法人制度を堅持すべき。
(3)公益性の判断基準、判断主体等	<p>公益の定義に関する意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 公益の定義について現行民法の絞りでは弱い。更に詳細に列挙する(法技術的には諸税法のように列挙表を別表とする)ことも考えられる。 ○ 立法論としては、NPO法のように限定列挙する方法もあるが、ネガティブリストの形で定める形式も十分可能。

項 目	意 見 の 概 要
(3)公益性の判断基準、判断主体等(続き)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公益的な活動は多種多様であり、一律には論じられないので活動分野別に論じる必要がある。 ○ 公益については、なるべく広範囲に考えるべきである。公益の概念は時代とともに変化していくものであるので弾力的に対応できる仕組みが必要。 ○ 公益の概念は「私的利益に属しないもの」というしかないのでは。公益の具体的内容とその重要度合いは、社会の変化により変化していくものである。公益の概念を固定することは、変化に対応できない硬直的な制度を作ってしまうことになる。NPO法のように例示して規定する場合でも、弾力的に追加(削除)できるよう告示とするのが良い。 ○ NPO法や「指導監督基準」にある「不特定多数の利益の増進又は実現」が判断の分かれ目になると思うが、「国民の」という意味ではなく、「一つの分野の不特定多数」であっても公益性があるというべき。 ○ 「不特定多数の者の利益を図ることを定款に定めただけで、非営利公益法人とするのはあまりにも容易、もっと具体的要件を定めるべき。 ○ 公益性の認定は、「公益性」の要件を法律に書き込むことによって解決する。公益性の認定は客観的な基準で判断できるようにする。 ○ 公益性の判断基準は、客観性が重要で国民が納得できるものにすべき。基準は行政の代表に民間の公益法人の関係者や有識者等を加えて作成するのが望ましい。当然のことながら、今回の法改正のきっかけとなった問題公益法人(行政委託型公益法人、実質的な営利法人、業界団体や同門会のような公益性の薄い団体、等)が排除される基準にすべき。 ○ 「非営利公益法人(仮称)」は、以下のすべての要件を充たすものとすべき。 <ul style="list-style-type: none"> ・営利ではなく公益を目的として事業・活動を行うことが定款等に規定されていること。 ・当該法人の目的が特定の政治又は宗教活動を行うものでないこと。 ・報酬を受ける役員の数役員総数の一定割合以下であること。 ・法人の解散時等において、残余財産を構成員に分配せず、同種の目的を持った公益法人等に寄附する旨が定款等に規定されていること。 ○ 公益性の観点・基準として次のような事項がある。 <ol style="list-style-type: none"> ①行政効率向上のための行政支援 ②民間企業の非代替性 ③特定企業の独占回避 ④学識経験者の活用等合議を要する業務 ⑤資格試験制度・技術開発認定制度の実施業務 ⑥民間技術開発調査等への助成
	<p data-bbox="400 1464 1350 1503">法人の活動実績や運営状況を見た上で公益性を判断することについての意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 公益性の認定基準は、例えば、活動実績が一定期間以上あること、運営及び財務状況に関する情報開示が適切に行われていること等の枠組みに基づき地域の実情に合わせて設定。 ○ 公益性の認証は実績主義とし、任意団体の期間も含めるべき。また、定期的に再審査(例えば5年ごと)を実施すべきであり、既存公益法人も再審査の対象として処理。 ○ 主務官庁の自由裁量による不透明な判断を排するため、明確で客観的な基準が定められるべきであるが、その判断は、画一的・皮相的なものになってはならない。環境問題、地域の活性化への貢献等の現代における「公益事業」の多様性を理解した上、具体的な事業の内容、活動実態を検証し、実質的に判断されるべき。 ○ 新しく公益活動を開始しようとする者に一定期間の不利益を強要する必要はなく、そもそも活動実績で判断する際に行政庁の恣意性が入りやすいため、活動実績による公益性判断という考え方には反対。

項 目	意 見 の 概 要
(3)公益性の判断基準、判断主体等(続き)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 一定の期間の活動実績で判断し認証するのは、法人設立の簡便性の観点に反するし、先駆的なNPO法人の公益性が認められないことになりナンセンス。
	<p>公益性の判断主体に関する意見</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公益性の判断は基準で全て決まるものではなく、個別に判断する必要があるため、より専門的知識が豊富な所管行政庁で判断するしか方法がない。 ○ 公益性の判断は、公益法人が国民から事業に対する信頼と支持を得るためには、必ず必要なことである。これは、当該事業分野を熟知した主務官庁によるべき。 ○ 公益法人該当の判断は、単なる外形的基準で行うのではなく、行政庁がきめ細かい基準のもとで一貫した「公益性」をもって行うべき。認証行政庁は、公益事業について十分な知識・経験を有し、継続的に公益事業活動をフォローできる機関とすべき。 ○ 税務当局により公益性の判断をすることは、税を徴収することが目的で動く機関によって判断される場合、税の徴収を進めるため公益性を認めない方向で動きがちであることは容易に推測され、真に公益性のある活動を損なうおそれ。従って、公益性の判断は、その公益分野の政策を担当する官庁によって判断することが最も合理的。癒着の危険性には、第三者機関のチェックも考えられる。 ○ 公益性の認定については、主務官庁制は避けるべきであり、英国のチャリティ委員会のような独立の機関による認定が望ましい。 ○ 行政の恣意によらない客観性を持ったものとするため、公益性を判断する民・官共同の独立した機関を設けるべきである。 ○ 「公益」の判断に、これを必要としている人達の意見を反映させ、全国一律、一元的に決めるのではなく、極力、地域の状況に応じ、非営利法人・団体の活動実績を見て判断する。自治体首長の付属機関として独立性のある第三者機関(「公益性認定諮問機関」)をつくり、ローカル(例えば都道府県)で判断する。 ○ 行政庁が、公益性の判断を直接行うことは好ましくない。税の理論だけでなく、社会全体の期待などを含めて、別に法で定める「公益性認定評価委員会(仮称)」(総務省及び都道府県に設置。構成員には国税関係者も含む。)に公益性の判断について諮問し、判断の結果を待って「非営利公益法人」の認証を行うべき。 ○ 法人の財務諸表から客観的に判断できる定量的な基準を設け、税務当局に判断させるべき。認証による公益性の判断は、行政庁の関与が大きく残る点で主務官庁制の弊害を排除したことになる。 ○ 非営利法人の認定を行うための政府機関から独立した実効性ある機関が設立できるか疑問であり、むしろ、毎年度の確定申告により非課税申請を税務当局にすることにより、税務当局による審査後のリファンドを制度化するの也是一案。
<p>その他の意見</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 業界団体イコール中間法人と固定的に捉えられがちだが、その活動は、社会全体の利益或いは国民多数の利益を追求することによって、業界の健全な発達や業界に対する信頼性の維持を図ろうとするものであることを考慮し、公益性の認定に際して、一律に除外されることがないように仕組みを検討すべき。 ○ 公益性判断のプロセスと公益の具体的内容を明らかにすることが必要。非営利・公益法人について認証主義をとるとき、その認証基準は、米国IRSの米国免税公益団体分類のように公益の基準が極めて客観的で、容易に理解でき、認証権者の裁量が排除されるものであるべき。公益性の判断基準は、行政庁だけでなく、公益団体のリーダー、公益事業の受益者等を入れて議論し、国民の納得のいく基準を採用する必要がある。 	

項 目	意 見 の 概 要
(3)公益性の判断基準、判断主体等(続き)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公益性の判断基準は、透明性と公開性を担保した第三者機関に委嘱してできるだけ簡単な基準案を作成し、パブリックコメントの機会を設けて決定するのがよい。 ○ 非営利法人が営利活動を行うことがあるが、結果としての営利に対しては、営利法人と公平に扱うべき。多くの営利法人もまた、公益のために事業を行っているのが実状。「公益」活動を非営利法人の占有物と考えること自体おかしい。
(4)適正運営の確保について	<p data-bbox="400 427 831 465">適正運営の確保全体に関する意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 非営利法人の場合もガバナンスの仕組みを構築し、ディスクロージャーを義務付けて第三者が監視できる仕組みを作るべき。不正が生じた場合には、利害関係者又は司法当局が法的措置を取ることができる仕組みと不正の内容、程度と罰則を関係付ける方法を構築すべき。 ○ 理事会の適切な運営、執行部に対する諮問機関としての評議員会の活用、会員の意向の十分な反映、監事による業務監査の適正な執行、監査法人による会計監査の義務付け、ディスクロージャーの充実などの仕組みを制度として整備することが考えられる。 ○ 理事等の業務執行者の権限の明確化、監視機能の整備等法人のガバナンスを強化し、ディスクロージャー制度を確立するなど法人の自治により適正運営を確保すべきであり、行政の関与は最小限度にとどめるべき。 ○ 行政の関与を最小限にとどめ、さらには基本財産の取り崩しまで制約を取り除くことは、確信犯的な不祥事を招致こそすれ防ぐことにはなりえない。むしろ、事前の指導監督に加え、さらに事後チェック方式を加えていく方が、より強力に不正防止が図られる。税の恩典を受ける公益法人であればこそ、より厳しいチェックにさらされるべき。 <p data-bbox="400 1088 1153 1126">セルフ・ガバナンス、ディスクロージャーの強化に関する意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 法人の運営については、一義的には、法人の責任においてその適正性を確保すべきものであることから、営利法人並のセルフ・ガバナンスを求めるべき。 ○ 近年の公益法人に関する不祥事例は、ガバナンスに関する法整備が十分になされていないことに起因するものがある。外部者である主務官庁の監督では限界がある。事前規制を緩和していくならば、法人内部機関の権限・責任を明らかにし、かつ監査機関を設置することが不可欠。原則的に現行の株式会社の制度に準じて、規模に応じた監査体制を構築すべき。 ○ セルフ・ガバナンスの確立・強化が法人運営の適正確保に当たって最も重要な基礎になる。特に業務監査及び会計監査を担う監事監査について、機能強化が必要。また、専門家による外部監査を有効活用するとともに、監事監査と外部監査の機能分担を明確にする必要。 ○ 監事の監査権限は、定款や寄付行為に定める公益目的に妥当するかという点や、内部留保の問題にも及ぶべき。その他の調査権等監査役に認められる権限も、株式会社の規定に準じて明文化されるべき。また、監事の責任についても、株式会社の監査役に準じて明文化されるべき。 ○ 支援税制の拡大、行政による規制の最小化を求める以上、一般社会に対する非営利・公益法人の徹底した情報公開を義務付ける必要がある。非営利団体の徹底した情報公開を通じ一般社会に非営利団体の監視を委ねている米国の例を考えると、現行の行政庁による監視を一般社会による監視に委ねる方が実効性が増すだけでなく、「小さな政府」を目指す政府の行政改革にも沿うものと考えられる。 ○ 公益活動の担い手を自負する組織であるならば、自ら情報公開を推進して、市民からの支持を得ようと努めるのが本来の姿。

項 目	意 見 の 概 要
(4)適正運営の確保について(続き)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 何をどのように公開するか事前に明記しておく必要がある。定款、経営成績、財政状況、登記事項、役員及び幹部職員など、株式会社であれば株主が知りうる情報は、万人に開示されるべき。WEB上での公開は、現在では義務といって差し支えない。
	<p>セルフ・ガバナンスやディスクロージャーに制限や法人類型による強弱が必要という意見</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 団体の活動に要する資金は会員の会費によって賄われていることから、会員に対するディスクロージャーは必要と考えるが、広く国民に対して行う必要性は慎重に検討すべき。 ○ 剰余金を構成員に分配することを目的としない非営利法人について営利法人並みの重厚なガバナンス構造は不要。また、公益性を有する法人にあっても、第三者からの寄附等を受けていない法人に対しては自律性の観点から最低限のルールを法文化すれば足りる。代表訴訟制度の導入などの理事・監事の責任の在り方については慎重な検討を願いたい。「裁判所が利害関係人等の請求により、解散命令等を行う」との提案については、利害関係人等の範囲が不明確であったりすると不適切な解散命令請求の可能性もあり慎重な検討を望む。 ○ 純民間の善意に基づく公益活動に厳しい認証、監督、ガバナンスは避け、NPO法の基本を適用すべき。行政委託団体については厳しい規制、監督をすべき。 ○ 法人の自主管理、情報開示、事後検査等の運営に関する項目もある程度の法制化が望ましいが、法人の性格により強弱をつけるべき。規定は2段階とし、第一段階はすべての非営利法人の規定で、第二段階は税の恩典を受ける法人や税の補助を受ける法人に対する付加的な厳しい法規定とすべき。特に情報開示は、過去の不正や将来の不正をくみ取れる程度を法で規定すべき。取消の要件(情報開示違反、活動の停止、違法行為など)も法制化し、行政庁の判断で取消ができるようにするのが望ましい。 ○ 広く一般の非営利活動を行う法人類型として「非営利法人」を創設の上、そのうち公益を目的とする事業を行う法人類型として「公益法人」の類型を設ける場合、非営利法人に関する適正運用確保措置は、現行中間法人法に準じ、公益法人に関する適正運用確保措置は、現行NPO法に準じた措置とすることが適当。 ○ 行政庁から経済的・人的支援・事務委託などを得ているいわゆる「国との関係が密接な法人」に対してはディスクロージャーを義務付けするなど、指導監督など一律に行わずメリハリをつけるべき。(一律のディスクローズなど規制強化には反対) ○ 社員による代表訴訟、市民による監査請求等は、公益性の主体的担い手として適切であるか否か、公益法人活動の活性化を阻害しないか否かという観点から十分に検討すべき。
	<p>事後チェックに関する意見</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事後チェックには、客観性、公正性が求められる。改善命令、解散命令等の要件、手続等を明確にし、予め公表する必要がある。要件に該当するか否かの判定は、法人の事業状況、財務状況等に係る適正な情報に基づき行われる必要がある。

項 目	意 見 の 概 要
(4)適正運営の確保について(続き)	<ul style="list-style-type: none"> ○ セルフ・ガバナンスの確立やディスクロージャーの徹底とともに不適切法人への罰則強化の検討も必要。「指導監督基準」には過度の規制となっている面があり再検討が必要。 ○ 事後チェック主義への転換に当たっては、行政庁の関与を少なくし、主務官庁制の弊害を排除するためにも、法人格の取り消しの権限は裁判所に与えるべき。 ○ 事後検査の一形態として、特定公益法人の格付け機関(ムーディーズ、S&Pの公益法人版)の育成も検討に値する。いずれにせよ、不正の大部分は、自主管理、情報開示及び事後検査で防ぐことができるシステムを作ることが肝要。 ○ 事後チェック主義への転換について、準則で法人格が取得できる場合、利害関係人の請求により解散命令を行うだけでなく、市民や寄附者の監査請求を受けた後に独立性のある事後チェック機関が法人格取消しを行うオプションも検討できるのではないか。事後的チェックにおいてのみ、各地域に英国のチャリティ委員会のような機能と役割を持つ独立機関を設けることがあっても良いのでは。 <p>その他の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ セルフ・ガバナンスやディスクロージャー制度の確立にあたっては、明確な運用指針等を早い段階に公表するとともに、情報公開等の準備を行うための十分な期間が得られるように配慮すべき。 ○ 業界団体の場合、業界関係者が理事に就任することで、当該業界に関する情報や知見を専門的立場から提供し、社会的な便益の向上に貢献している。同一業界関係者の理事に占める割合に関する現行の基準は廃止すべき。 ○ 法人運営の適正性確保のための諸制度を有効に機能させるためには、会計制度の整備が不可欠。非営利法人における統一的な会計制度の仕組みを設定することが適当。
(5)税制上の措置について	<p>税制上の措置の必要性に関する意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 公益法人の活動は、営利を目的にしない公益に資する事業であること、解散時の残余財産が構成員に帰属しないこと等を踏まえると、公益法人に対する税制面での配慮は必要。 ○ 公益法人の形態がいかなる場合であっても、公益に資する活動を続ける限り税制面の配慮は不可欠。 <p>法人制度上の公益性の認定と連動するか否かについての意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 個別のケースごとに税制上の判断が行われるとすれば、税務当局の恣意的判断を招くおそれがあるなどの問題がある、公益性を有する法人に対しては、一律に税制上の優遇措置が適用されるべき。 ○ 公益性の範囲と税制上の優遇措置の適用範囲は一致すべき。公益性の判断を税務当局が行う場合、公益性がより狭く判断される可能性が高く、公益法人を含む非営利法人の活動を支援していくという基本的考え方から見て逆効果。 ○ 法人の種類として「公益法人」を独立させることには無理があり、公益性は税法上のメリットと位置づけるべき。 <p>税優遇を維持、拡充すべきという意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 公益活動が継続的に行われており、セルフ・ガバナンス、ディスクロージャー制度の確立等により、適正運営が確保されている法人であれば、現行公益法人と同様の税制優遇措置を認めるべき。

項 目	意 見 の 概 要
(5)税制上の措置について(続き)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公益法人の活動は、①営利を追求せず、構成員による利益配分を目的としないこと、②解散時の残余財産が構成員に帰属しないこと、③民間公益活動の振興は我が国社会の活力を維持していくうえで重要であることなどを踏まえ、現行の税制は堅持すべき。 ○ 公益法人の円滑な事業活動を確保するためには現行の税法上の特別措置の維持が必要。会費の非課税措置は当然継続すべき。 ○ 主として基本財産の運用益をもって公益事業を行う財団法人に対しては、法人税の非課税、金融収益非課税を継続するほか、現行の個人の寄付金控除制度を改定して、個人が非営利・公益法人に対して寄付のしやすい制度とする等、非営利・公益法人の活動を促進するための支援税制を積極的に取り入れるべき。 ○ 政策的に税制優遇で民間の非営利活動を支援する考え方から、以下を提案。 <ul style="list-style-type: none"> (1) 非収益事業収入についての非課税の存続 (2) 収益事業への軽減税率とみなし寄付の拡大 (3) 特定公益増進法人制度は廃止し、客観的基準で認定できる寄附金税制優遇制度の導入 (4) 不動産や美術品などの評価性資産の寄付に対する税制優遇 ○ 多様化する社会ニーズに機動的に対応できる非営利・公益活動は、税制の面からも積極的に支援すべき。公益の認定とリンクした形で、現状レベルよりもさらに拡充・強化すべき。
	<p style="text-align: center;">適切に課税を行うべきとの意見</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 収益事業と純粋な公益活動も実際には不可分。私企業は営利を追求するからといって、公益にならないわけではない。従って公益法人だからといって非課税にする必要もないし、税金等を原資とする補助金がなければ、事業が成り立たない公益法人は不要。今後はすべて課税法人とし、基本財産をすべて毀損する場合は精算とすべき。 ○ 公益性が高い法人については、優遇は必要だが、過度の優遇は不相当。 ○ 公益法人は税優遇を受けているため、民間会社と比較して優位。営利事業への非課税は廃止すべき。 ○ 公益性のある活動や事業については、税制上の一定基準に該当するものを区分して優遇する仕組みを設け、同時にそれ以外のものについては、税制上不公平のないように、事業や活動の実態に照らして、適切な課税を行うべき。
	<p style="text-align: center;">寄附税制に関する意見</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 寄付文化が醸成されていない日本で、現行の税制上の措置が公益活動を促進させる上で最大の障害要因となっている。例えば、個人が一万円以上を非営利公益活動に寄附した場合、簡便に所得税から控除される制度などを導入すべきである。身近に税制の恩典を感じられることが寄附文化を広め、公益活動を高めることにつながる。 ○ 寄附への課税については、「特増法人」制度は廃止し、公益性について一定の基準を満たす法人への寄附は、国際的に妥当とされる水準で非課税とすべき。 ○ 寄附促進税制については、認定NPO法人制度を見直した後、特定公益増進法人と認定NPO法人の制度を一本化し、後者の客観的要件によって寄附促進税制の対象が定まる制度を追求すべき。客観的要件については、米国のパブリックサポートテストのように、3分の1要件以外の基準を盛り込む等活動実態に応じて複数のテストを選択できる柔軟な制度とすべき。

項 目	意 見 の 概 要
(5)税制上の措置について(続き)	<p>その他の意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 法人制度上、定款に公益の要件を定めれば非営利公益法人を称することができる仕組みとし、この段階で寄付の税制優遇を認める。税制の優遇措置、郵便料金の軽減等特別の扱いについては別の機関(イギリスのチャリティ協会のような)が判断し、そこで認められた団体は税制の優遇等特典を得る仕組みとすべき。 ○ 現行制度では、営利事業と非営利事業の区別が困難であり、それぞれの活動に対する損益を求めることも困難。生じた剰余金は課税対象の利益にするか、非対象の剰余金にするか自己申告させて、前者に対しては通常の法人税対象とし、後者に対しては非課税とする代わり、使途や解散時の分配を認めないなど大幅な制約を加える。また、資産に対する課税の優遇措置も認めない。
(6)現存する公益法人の他法人類型への移行について	<p>既存の公益法人のすべてが、新制度上公益性が認定される法人類型に移行すべきか否かについての意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 現存する公益法人は、全て白紙状態とし、審査基準を公示し、主務官庁が再審査して、認可する方向に賛成する。 ○ 新しい「非営利公益法人(仮称)」への移行は、公益性の判断に合致するもののみが認められるべきで、それ以外の法人については法人格を失わせることが基本。公益事業として保持している財産については、新たな「非営利公益法人(仮称)」となるものについては、そのまま新たな法人に引き継ぐこととし、そうならないものについては、過去の税制優遇等を考慮し、一定割合を国又は地方公共団体に納付する。財団法人が新たな民間法人として事業を継続するための資金は確保すべきであり、一律に資産全額を国庫に没収というのは避けるべき。 ○ 新法人類型・新法人名称の設立要件を明確に細かく規定すべき。既存法人の移行に際して、公益法人として不適格と認められる場合には、移行を否認し、その法人を解散させる権限を主務官庁に与えるべき。 ○ 現存する公益法人の中には、公益性の希薄なものが多数存在。新制度による法人との均衡から、現存する全ての公益法人について新基準で洗い直しを行う必要がある。公益性がないと判断された法人については、中間法人や営利法人に移行できるよう法整備する必要がある。 ○ 公益法人の中には実質的な活動がほとんど行われていない法人やファミリー企業に利益誘導している法人も少なくなく、にもかかわらず税優遇を受けている実態がある。ゆえに公益性判断をあらためて行い、再度認められた法人のみを公益法人として移行する方法論は必要。 ○ 業界団体等が現に公益活動を行っているのであれば、現行の公益法人は、認証を得て新たな「公益法人」に原則移行することとすべき。 <p>円滑な移行が必要との意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 新制度へ円滑に移行できるよう十分な配慮が必要。安定的な活動を確保するうえから財産継承の容認は必須。 ○ あらためて公益性が認められ「非営利・公益法人」等へ移行する法人は、当然に財産承継が認められるべき。それ以外の中間法人等に移行する場合、混乱を避けるため、法改正による不利益変更はなるべく避けるべきであるから、原則として財産承継は認める方向で検討すべき。 ○ 現存する法人については、仮に公益性が認められない場合であっても、その法人が存在を希望する場合には、できるだけ簡易な手続により、円滑に他の法人類型に組織変更できるよう移行に関する法規定等の整備が必要。

項 目	意 見 の 概 要
(6)現存する公益法人 の他法人類型への移 行について(続き)	○ 現行制度が廃止され、移行するに当たっての重要なポイントは次の2点。 ①移行する法人類型は、当該法人の自由な選択に任せ、行政庁の強制があつてはならない。示された法人類型の利害得失を自らが判断し、自主的に選択することを認めるべき。 ②中間法人へ移行するにあたっては、財産上の損失が極力生じないような法的手当が必要。
	その他の意見 ○ 構成員に利益を分配しないという非営利性は、法人として活動している場面の問題であつて、解散する場合まで同様に考える必要はない。実質的にも、一定の期間公共目的に提供した財産を、その期間経過後に返還を受けるという活動でも、公益目的・非営利性に反しない。優遇税制や寄付といった支援を受けている部分が存在するが、これらは類似目的に処分した上で、残余財産の分配を認める、あるいは、構成員の出資した範囲でのみ分配を認めるなどの制限を課せばよい。 ○ 解散時の残余財産の帰属については、構成員に対する配分はメンバー組織(メンバーの福利のみを目的とし、当該組織活動の受益者が専らその組織構成員に限られるもの)について認め、その他の非営利法人については、同一範疇の法人に対する寄附のみを認めることとすべき。 ○ 公益性の喪失による「非営利・公益法人」から「中間法人」への組織変更は柔軟に対応できるほうが望ましい。 ○ 公益法人をめぐる環境の急速な変化に鑑み、新制度を設けるのであれば、合併・分割規定を置くべきである。
4. その他	○ 現行民法で定めている財団法人、社団法人にNPO法人、中間法人を加えたとき、法人名称をどうするかは重要な検討事項。 ○ NPO法人は公益活動を市民自らが直接担うことを促進した画期的な制度であり、これを発展させた制度の枠組みの策定においても制度利用者の意見が適格に反映されるプロセスが必要。 ○ 現在、NPO法の改正による活動分野の追加を待つて法人化すべく待機中。抜本的改革に期待するが、既に許可されているNPO法人だけでなく、申請待機中の団体にも考慮を願いたい。 ○ 時代と共に役目を終えた公益法人や、当初の目的以外の活動をしている公益法人、休眠の公益法人を整理することも大切。 ○ 行政委託型公益法人は、所管行政機関が責任を持って指導監督を行うべきである。適切に公益事業を展開し、不正の有無を点検し、問題があれば是正を強く求めなければならない。 ○ 昨年来行政委託型公益法人の改革を進めてきているが、新制度のなかでの位置づけをどうするか。新制度に合致しないときは合理化を前提に、民間会社への委託の切り替えや独立行政法人化も考えるべき。 ○ 官公庁の委託業務や補助金を受ける団体への天下りは遠慮して欲しい。天下りがなければ事業が出来ない団体は、独立行政法人化すべき。 ○ これまでの公益法人制度の不幸は、大筋を民法で定め、詳細な運用規定はすべて行政府で決めたことにより、国会で議論されることなく国民的な議論もないままに制度ができたこと。行政府の裁量を極力減らすべく主要事項はすべて法律に書き込み、国会でその内容を柔軟に見直していくことが重要。 ○ 民法の抜本改正を伴う公益法人改革を行政府で行うことは、その関係省庁の多さと利権の複雑さから非常な困難に陥らざるを得ない。不透明な省庁間調整の中で、国民との対話や本来の議論が失われる恐れもある。本来なら、このような日本社会の根本に関わる制度改革は、議員立法によるのがふさわしく、国民の意見を反映しながら国会での真剣な議論を通じ改革が行われることを望む。