

: 委員
: 事務局

第 13 回 公益法人制度改革に関する有識者会議

- 議事録 -

平成 16 年 6 月 2 日 (水) 10:00 ~ 12:30

場所: 虎ノ門第 10 森ビル 3 階 会議室

おはようございます。いつも御苦勞様でございます。

ただいまから第 13 回の「公益法人制度改革に関する有識者会議」を開会させていただきます。河野委員と田中清委員は、御欠席の予定でございましたが、急遽、能見委員も御欠席されるというお知らせがございました。それから、岩原委員、加藤委員は、少し遅れていらっしゃる予定であります。金子委員は、御都合によって遅れていらっしゃるか、場合によっては御欠席されるかという御連絡でございます。中田委員は、御都合によって途中で退席されます。

というわけで、今日は大変出入りの激しい会になりましたが、ひとつ集中して御討議をいただきたいと存じます。

本日、予定しております議事と配布資料については、事務局から御説明をいたします。

議事次第と配布資料一覧を御覧いただきたいと思います。本日は、まず「『議論の中間整理』に対して寄せられた意見について」ということで、3 月末の議論の整理につきまして、ホームページなどを通じまして意見募集をしておりましたが、その結果の整理ができましたので御説明申し上げ、御質問、御意見等をお願いしたいと思います。それから、前回残ってありました、ガバナンス・情報開示につきましては、実質最初の審議ということで、よろしく御覧いただきたいと思っております。

資料につきましては、意見募集の結果につきましては、骨子と概要を準備させていただいております。

それから、資料 2 と 3 につきまして、ガバナンス・情報開示のあり方につきましての説明資料と参照資料、これにつきましては、前回お配りしたものと一緒でございます。

なお、前回参考資料といたしまして、各法人制度の比較表とか、諸外国の法人制度、指導監督基準、NPO の運用方針といったものをお配りしてございました。今回も重複しておりますので、配布の方は省略させていただいております。ファイルの方に、前回の資料の中に参考資料として入っておりますので、必要に応じ御参照いただければと思います。

以上でございます。

それでは、これから議事に入りたいと存じます。議論の中間整理につきましては、前

にお伝えしましたとおり、事務局のホームページを通じて意見募集をしたわけですが、その結果、37の御意見をいただきました。その概要を事務局で整理いたしましたので、御説明をお願いします。

それでは、資料1-1と1-2とございますが、資料1-1の意見の骨子に沿って御説明申し上げます。ただいま委員から御紹介ありましたように、意見としては37件寄せられております。募集の期間は、3月末から連休明けまでということで、5月10日までを募集期間といたしました。資料でございますが、骨子はポイントのみ掲げたもの、それから資料1-2の意見の概要につきましては、20ページにわたる多少大部のものでございますが、37件の意見のそれぞれをできるだけ漏れのないような形で挙げたものでございます。

ただ、同種の意見につきましては、重複を避ける観点から1つで括っているところもございます。

それでは、資料1-1に即しまして御説明申し上げます。ここの区分につきましては、中間整理の章立てと同様の区分にしております、まず改革の意義につきまして、4つほどポツを挙げてございますが、最初は、民間非営利活動を活性化、奨励、育成する制度とすべきであるという御意見。

2つ目につきまして、現行法制下においても、天下りとか官民癒着といった問題が見られるので、こういった対処を重視すべきではないかという意見。

3つ目に、特別法に基づく広義の公益法人も視野に入れて検討すべきではないか。

4つ目は、主に文化、芸術関係の団体の方からの御意見でございますが、文化、芸術、学術分野の特性に配慮した制度改革を要望すると。こういった分野については、とりわけ自由な活動というものが保証されるべきで、規制の強い改革等をしないほしいというような御要望ございました。

新たな非営利法人制度につきまして、(1)社団形態の非営利法人制度につきましては、理事会については、必須の機関とすべきと。

次のポツとして、非営利の概念に関わる御意見でございますが、非営利法人の本質というのは、利益を非分配とすることであって、解散時に出資金とか拠出金を拠出額の限度内で返還するということは、非営利性に反しないのではないかという御意見。

残余財産の分配に関しましては、他方残余財産というものは完全な非分配を原則とすべきであると。非営利法人である以上、完全な非分配を原則とすべきであろうという御意見がございました。

4つ目のポツは、非営利法人につきましては、完全な残余財産の非分配型というのと、分配が可能な法人、これを明確に区分して2つの法人類型を設けるべきであるという御意見をいただいているところでございます。

財団形態の非営利法人制度につきましては、これまで財団法人が果たしてきた役割、実績を尊重し、財団形態を存続すべきであるという財団関係者の御意見がございました。

公営性を取り扱う仕組みのあり方につきましては、主な視点に関わる御意見としましては、非営利法人の中で公益を担うに相応しい法人について規定を設けることが重要であろうという御意見がございます。

それから、基本的考え方、いわゆる考え方A、Bといったことに関連しての御意見につきましては、この考え方の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」する。これを支持する御意見がかなり多数寄せられております。税法以外の私法領域で、公益性のある非営利法人の要件・定義を規定して、公益性のない非営利法人との区分を明確にすることが必要であろうという御意見でございます。

それから、一部別の御意見としましては、基本的な考え方として、設立時の公益性判断というのは、公証人の認証による形式的なチェックで十分であって、設立後についても情報公開を通じて市民が監視するという形であるべきではないかという御意見もございました。

公益性の考え方、不特定多数・少数といった関連の御意見としましては、不特定少数人の利益でも、社会的・経済的・文化的な影響力があって、二次的に不特定多数に波及・貢献するケースもあるので、このような波及効果の有無についても考慮すべきであるという御意見がございます。

判断主体のあり方につきましては、最初のポツの意見が全体からすると多く寄せられております。中立で第三者的な機関とすべきであると。課税庁が判断することには反対であるということでもございました。

具体的には、判断機関の委員に民間人を起用するなど、独立性が強く民間色が濃い組織を検討すべきであるという御意見。

別の向きの御意見としまして、判断主体については、単一の公的機関が望ましい、主務官庁が蓄積した情報・ノウハウというものを有効に活用して、多様な事業分野の実情を十分に勘案できる体制の整備が必要ではないかという御意見がございました。

判断機関につきましては、公益性の判断だけを行うわけではなく、ほかに事後チェックとか支援・相談機能を併せ持つべきだろうという御意見もございます。

判断要件の関係でございますが、判断要件につきましては、その設立目的、活動（事業）分野、組織（規律）、この3点によって判断すべきであると。その要件につきましては、明確で裁量の余地の少ない基準として、法定化すべきであろうという御意見。

活動実績の取扱いにつきましては、その設立の段階で要件とすることは、新規設立の制約となる可能性があるのでふさわしくないという御意見も複数寄せられております。

公益性のある法人についての残余財産の取扱いでございますが、これは分配を不可とすべきであると。それから、公益性を喪失した場合においても、残余財産の分配不可ということは維持すべきであるという御意見がございました。

適正運営の確保の関係ですと、ガバナンスにつきましては、各機関における権限分配、総会、理事、監事などの関係での権限分配、情報公開、外部監査など、しっかり制度を構

築する必要があるということと、その小規模な法人には特例措置も検討する必要があるという御意見がございました。

その他として3点掲げてございますが、まず移行につきましては、現に行われている公益活動に支障を来さぬように十分配慮すべきであるということ。

それから、今後の具体的な検討のあり方として、いわゆる学問的・理念的な考察だけではなく、現場実務における知識・経験などに十分留意すべきであるという御意見。

それから、税制上の措置に対する御意見、要望についても多数寄せられております。現行の優遇措置を継続すべきであるという御意見や、会費・寄附金収入につきましては、原則非課税とすべきであるといった御意見などが寄せられたところでございます。

以上でございます。

ありがとうございました。資料1-2を御覧のように、37件と申しましても、団体が23件、個人が14件でありまして、しかも団体というのは、もう前からかなり検討を深めた方々が極めて体系的に意見を寄せておられるわけです。

今、概略をくくって御説明いただいたわけですがけれども、その範囲で見ると、今まで私たちが時間をかけて議論をしてきた中にすべて盛り込まれたものであって、特にそれに全く逆の方向とか、あるいは新しいものとかということではなくて、むしろ我々が議論したことをバックアップしていただくような意見が結構多かったのではないかという印象を持ちました。しかし、詳しくはこの資料1-2を更に皆様で後ほど読み込んでいただければ大変ありがたいと思っております。

今の寄せられた御意見について、皆様からの御意見、御質問等はございますでしょうか。

委員、どうぞ。

質問でございますけれども、これは具体的にはどういう形で反映させることになりまうでしょうか。例えば、この概要を私どもが読んで賛成するものについて記述するのか、それともここの中に書かれているものを報告書の中に事務局の方で盛り込まれるのか、またそういうパブリック・コメントの結果を何らかの形で寄せられた方、あるいはウェブサイト上でこういう形で取り込みましたとか、こういうようにいたしましたというのを、今すぐでないにしても、結果的に何らかのことをされるのでしょうか。

おっしゃる御質問のお答えとして、2つの側面があると思うので、その後、事務局の方から補足していただきたいのですが。

1つは、この議論に反映するかどうかということですが、今、申し上げたように、もうほとんどの意見というのは我々が検討済みのものでありまして、これから最後にまた報告書を書くときに、そのことをここで強くバックアップしていただいたものについては、更に強く盛り込むとか、そういう色彩を付けるというようなことになってくるのではないかと思うわけです。

それから、もう一つは事務局の方が中心となって報告書をつくられるわけですが、そのつくられた報告書の案について、我々が検討するわけですから、その検討するときこの

中に寄せられた意見を十分に入れ込むように計りたいと考えています。

それに対するホームページでお答えすべきかどうかということは、事務局にひとつよろしく願いいたします。

この意見募集を行うときに、寄せられた御意見に対しては、特に個別に回答はいたしませんということで、意見をいただいております。ですから、この意見に対して特に事務局の方として何らかの個別対応をするという取扱いはしないということでございます。

では、どういようにこの御意見を取り扱うのかについては、今、委員からもお話がありましたとおり、このいろいろ意見を寄せられた中から、委員の皆様方に特にこの意見についてはきちんと入れるべきだとか、そういう御判断、あるいは御議論をいただきながら、それで最終的に皆様方の御意見を踏まえながら、盛り込まれていくということになるだろうと思っております。

ですから、前提としてお答えすることはないということでお寄せいただいているということと、もうひとつはこのお寄せいただいたものについては、十分尊重して報告書の中に盛り込むことにしたいと、その2点に尽きると思います。

言い忘れましたが、公表につきましては、今日この後、座長会見で記者には公表しますので、一応この資料1-1と1-2でもって意見募集については、こういう意見が寄せられたということで公表すると、国民の皆さんにお知らせするというところでございます。

ほかに、よろしゅうございますか。それでは、この辺については、後でこの資料1-2をお読みいただければと思っております。今回に反映するとか、そういうことではございません。

それから、そのほかまだ世の中にはいろいろ御議論があると思っておりますけれども、今の議論の中間整理に対して寄せられた意見も踏まえた上で、ただいまお話ししたように取り計っていきますので、今日の中心議題はガバナンスでございますので、ガバナンスに関わる個々の論点を検討してまいりたいと存じております。

第10回と第12回の2回で、第11回は除きますが、公益性の考え方、判断要件のあり方について、ひと通りの検討をさせていただきました。したがって、今回はガバナンスと、できれば情報開示に至るまで検討をさせていただきたいと思っております。

いつものとおり、検討事項が盛りだくさんでございますので、次回に引き続いてその残りを検討せざるを得ないのではないかと考えております。今日の進行いかんでございます。

そこで、とりあえずガバナンス・情報開示のあり方について、事務局から説明をいたしますので、それに基づいて御検討をお願いいたします。

それでは、お手元の資料2と資料3でございます。まず、説明資料の3ページ「ガバナンス・情報開示のあり方（総論）」と、資料3の参照資料で申しますと3ページからでございます。ここは、これまで御議論いただきました中間整理での考え方の確認と、それ

から各論を御議論いただく際の留意点ということでまとめさせていただきました。枠囲みの中は、そういう意味で内容の再整理でございます。

中間整理におきます、いわゆる考え方Aによりますと、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仕組みを用意することが望ましいとの考え方の下で、その、 にございますような法人の自律性の確保、あるいは透明性の確保といった視点を踏まえて、一般の非営利法人に比べてガバナンスを強化し、情報開示を充実させるべきではないかという点について御確認いただけないかと存じます。

その下の「留意点」でございますけれども、最初のポツは中間整理における検討課題を再掲させていただきました。内容は同じでございます。

2つ目のポツ、これは先ほど申しましたように、各論を御議論いただくに当たりまして念頭に置いていただいた方がよろしいかという点でございます。具体的には、いわゆる中間整理の考え方Aに従いまして、先ほど申し上げたような受け皿の仕組みを、民法等、税法以外に規定する。そうした考え方に基づく場合に、いわゆる私法的な枠組み、あるいは規制として必要な規律という見方が一つございます。

一方で、公益性に着目した税などの特別の取扱いの効果を念頭に置いた場合に必要となる規律という見方もございます。

後者につきましては、例えば、下にございますような、現行の指導監督基準、あるいは運用指針並みの規律を備えることが望ましいと考えるかどうかという点もあろうかと存じます。

それから、1枚おめくりいただきまして、4ページ目でございますけれども、最初のポツは、1階のいわゆる非営利法人ワーキング・グループで御検討いただいている一般の非営利法人に求められるガバナンス、あるいは情報開示のあり方といった検討の状況を踏まえる必要があるかと存じます。

それから、法人事業の規模に配慮した要件、これについても同時に念頭に置く必要があるということかと存じます。

総論については、以上でございます。よろしく願いいたします。

ただいまの御説明を踏まえまして、その「1. ガバナンス・情報開示のあり方（総論）」について、これはある意味では確認的に御議論をいただければと思います。公益性を有する法人というのは、一般の非営利法人に比べてガバナンスを強化し情報開示を充実させるべきであるというように考えられるわけですが、この辺について御議論をいただくとともに、公益性に着目した税などの特別の取扱いの効果を念頭に置いた場合の規律のあり方について、お話を伺えればと思っております。

どなたか御発言ございませんでしょうか。

この辺、当たり前と言えば当たり前のような話なので、一体どのように考えるかという視点をお伺いできればと思うのですが、もしあれでしたら、 委員が 委員。

委員、どうぞ。

後ほど出てくるとは思うのですけれども、規模によって随分違うと思うのです。ですから、例えば、総収入が200万円とか300万円とか、具体的にイメージして議論を進めた方がお話としては進めやすい。

それから、基本的にきちっとしたガバナンス、特に監査は、ディスクロージャーも含めて、かなり厳しくやる必要が私はあるのだろうと思っています。決してそれは実際に現在公益法人を運営している側にとって不都合なことはありません。むしろ世の中に認められるものであれば、いろいろな機会を通じて、むしろオープンにしていきたいと考えているぐらいです。ただ規模が小さい場合には、それが非常に経済的な負担になって、実質的に活動ができなくなるというおそれがありますので、この点は厳密に分けて考えた方がいいのではないかと思います。

ありがとうございます。今の原点というのは、まさにそうだと思います。委員、何かございますか。

ガバナンスの目的なのですから、2つあって、1つは、公益性を有する法人である、そのために、社会、あるいは支援者に対して責任があるということがあると思います。

もう1つは、法人であるということによって、法人の債権者を保護するために、規律をしっかりと。その両面があるのだろうと思います。

そのために、ガバナンスを強化し、情報開示を拡大するというのが基本であるというのは私もそうだと思いますが、あとはそれによるコストとか、あるいは萎縮効果というものが実際どのぐらいあるのかというのは、これはなかなかわかりませんので、むしろ現場の御意見を伺いながら考えていくということだと思います。

あるいは、コストとか萎縮効果を伴わないような規律のあり方というのは、一体何かということ私たちは研究しておく必要もあるかもしれませんね。

おっしゃるとおりだと思います。

委員、いかがでしょうか。

ここに書いてある基本的な考え方はそのとおりだと思います。出発点として現在も既に公益法人の設立許可、及び指導監督基準、運用指針がありますので、一応これをベースラインに据えて、それ以上何か必要かという観点から検討していけばいいのではないかと思います。

では、これは委員の最初の御発言のように、後の細部の具体的な部分で戻ってくるということになるかもしれませんが、大雑把な方法はこうすることで考えさせていただいてよろしいのではないかと思います。

これに続きまして、次のページの「2. ガバナンスのあり方」のうち、「理事の『内部的』コントロール関係」の規律の検討というのがあります。これについて、事務局から御説明をいたします。

説明資料では5ページから、参照資料では同じく5ページからということで、ここからは「ガバナンスのあり方」のうち、理事の責任関係の中で、主に法人の内部との関係の

規律についてでございます。大変恐縮ですが、説明はまとめまして、この「(1)意思決定機関、執行機関及び監事のあり方について」から、「(4)役員責任について」までまとめてさせていただきます。

まず、5ページ目の「意思決定機関、執行機関及び監事のあり方について」でございますけれども、先ほども申し上げたような考え方によりまして、一般の非営利法人に比べてガバナンスを強化し、しっかりした規律を確保するという考え方で臨みます場合に、ひとつございますのは、理事会、あるいは監事を必置の機関とするかどうかという点でございます。

「留意点」といたしまして、最初に挙げてございますのは、いわゆるワーキング・グループで今、御検討いただいております、一般の非営利法人につきましても、こうした各機関の権限のあり方につきまして、社員総会万能タイプと括弧書きでございますけれども、そこにありますような社員総会が万能の意思決定機関、理事が執行機関、監事につきましては法人業務を監査する機関として任意に置くことができるというタイプが基本とされております。理事の定数については、そこにはございますが、1人または数人という規定を置く方向で検討をされておりますけれども、公益性のある非営利法人の場合にどのように考えるかという点でございます。

2つ目のポツにございますように、まず理事の定数につきましても、いわゆるNPO法等の規定も参考にいたしますと、3人以上ということが、例えば考えられます。

理事会のあり方につきましては、現行の民法等を踏まえまして、いわゆる理事の間の協議、あるいは意思統一機関としての位置付けのものも考えられますし、あるいは現実問題といたしまして、代表権に制限をして、理事長、あるいは会長といった機関を別途設けた上で、理事会を置いている場合もございます。

それから、その下にございますような、監事についても必置の機関とするかどうかという点もあろうかと思えます。

また、先ほど御指摘いただいたような、小規模な法人につきましても、この点について取扱いを変えるかどうかという点がございます。

6ページ目でございますけれども、今、申しましたような、社員総会万能タイプのほかに、非営利法人ワーキング・グループでは、理事会設置タイプと、そこにはございますような、いわゆる株式会社に近い形態のタイプも今、御検討いただいておりますので、そちらが一般の非営利法人について認められるとなった場合に、改めて御検討いただきたいというように考えております。

7ページの「役員構成の制限について」でございます。参照資料は8ページからになります。この点につきましては、「留意点」の最初にございますように、一般の非営利法人については、特段のルール、これは検討されておきませんが、その次のポツにございますように、現行の指導監督基準におきましては、理事のうち、いわゆる同一親族、それから特定企業関係者、所管官庁出身者、同一業界関係者については、そこにはございますような

割合の規制がございます。

それらの根拠につきましては、指導監督ではその下のバーにぶら下げてございますような理由によりまして、こうした基準が設けられております。同一親族、特定企業関係者については、法人の運営がこれらの者の利益、あるいはこれらと関係を有する者の利益のために行われるおそれがあることから制限されておりますし、所管官庁出身者については、実質的な行政機関として機能するおそれがあるということから制限されております。

8 ページにまいりまして、同一業界関係者については、業界のみの利益、親睦を目指すものとなるおそれがあるということで制限をされております。

なお、その下のポツにございますように、いわゆる N P O 法人、それから学校法人等につきましては、法律によりまして役員について、いわゆる同一親族に係る規律が設けられてございます。

こうしたことを担保するために、法令上の規律を設けるか、あるいは訓示的規定なども考えられますけれども、加えて情報開示を通じた社会監視に期待することが適切かといった考え方もございます。この点も含めて御議論いただければと思います。

9 ページ目、3 つ目の項目でございます。「役員報酬等の制限について」ということで、この点につきましても、一般の非営利法人については特段のルールを設けることは検討されておりませんが、その 2 つ目のポツにございますように、いわゆる指導監督基準の考え方によりまして、役員報酬という形で実質的に非営利性の要件のせん脱となるということ防止すべきだという点。あるいは、2 つ目にございますように、公益的な事業の適正な実施に支障を来すことがないようにすべきという点から規律が設けられております。

具体的な指導監督基準では、常勤理事の報酬等につきまして、不当に高額過ぎないものとするというのがございます。

また、N P O 法人につきましては、その次にございますように、報酬の水準そのものではございませんけれども、役員のうち報酬を受ける者の割合について 3 分の 1 以下という規定がございます。

適切な役員報酬について、すべての法人に対して一律の基準を設けるとするのは、なかなか難しいかと存じますけれども、この点も含めて法令上の規律を設けるとすべきか、あるいは情報開示を通じた社会監視に期待することが適切かという点について、御議論賜りたいと存じます。

10 ページ、「役員の実任について」でございます。参照資料は 15 ページからということでございますけれども、一般の非営利法人の役員に比べまして、追加的に役員に責任を課すことについて、どのように考えるか。また、その内容についてはどうかという点でございます。

「留意点」の 1 点目は、非営利法人ワーキング・グループで今、御検討いただいている案を掲げさせていただきました。この点によりまして、非営利社団法人に対する責任、それから第三者に対する責任について、他の法人法制を参考としつつ、所要の規定を置くこ

ととするというようにされておりまして、具体的には、理事については、中間法人法などを参考にして、その下にございます、アとイというような法人に対する責任、具体的には理事が法令または定款に反する行為をしたときには、法人に対して連帯して、損害額を賠償する責めに任ずると。

第三者に対する責任については、理事が職務を行うについて悪意または重大な過失があったときに、理事は連帯して第三者に生じた損害を賠償する責めに任ずるということでございます。

なお、現行の民法では御承知のとおり、理事、監事の責任について、直接的な規定はございません。

なお、管理についても、他の法制を参考としつつ、所要の規定を置くということとされております。

今回、公益性を有する非営利法人の場合について、どのように考えるかということでございます。その下のポツについて、一般論として問題提起をさせていただいております。役員は誰に対し、どのような行為について義務・責任を負うものと考えべきかということで、例えば、忠実義務といった言葉で言われるような中身が考えられます。

また、特に公益性を有する非営利法人の場合につきましては、寄附者、あるいは国民一般に対して義務・責任を負うものとするということについて、どのように考えるかといったことも含めて考える必要があるかと存じます。

この点に関連するものとしたしまして、理事の責任について、いわゆる民法で申します委任の関係に基づく受任者とは別の、異なる視点からこうした義務・責任を考えるとといった指摘もございます。

この点も含めて御議論賜れないかということでございます。

私の方からは以上でございます。よろしくお願い申し上げます。

ということで、御説明のとおりでございます。四角囲みの主な論点ごとに区切って議論を行った方が明確になるかと思っておりますので、ただいまの御説明の順番に、まず(1)で「意思決定機関、執行機関及び監事のあり方について」、御議論をいただきたいと存じます。ここでは、総会、理事会、理事及び監事の役割分担をどのように考えるかということについて、十分に御議論いただきたいと存じますけれども、いかがでございますでしょうか。

委員、どうぞ。

ここの場で、繰り返し発言させていただいていることではありますけれども、新しい非営利法人制度の基本が、社団法人を念頭に置いたものを中心に考えられているということについて、非常に私はフラストレーションを感じております。新しい非営利法人制度であればあるほど、それ以外の形態というものがもっとたくさんあるべきであって、この最後のポツのところ、それ以外のものが認められる、理事会設置タイプが認められることになった場合におけるという仮定ではありますけれども、私はこれは全く同等において考えられるべきものであるというように考えます。

したがいまして、社団形態、あるいは社員制度を持つものについてはこう、あるいは理事会とか、そういうものについてはこう、財団の中で基本財産的なものを持つような非営利法人はこうだというように、その形態によって全く責任の取り方というものが異なってくるのではないかと思います。

ですから、非営利法人のワーキング・グループにおいても、私はもう少しこの点を考えた上で、社団形態だけで進まれていただきたくないという感じを強く持っております。

それは、こちらの御説明が足りなかったのかもしれませんが、今、私たちが中心的に議論しているのは、おっしゃるような社団形態でありまして、ワーキング・グループの方の財団の検討というのは、一步遅れているのです。それが、現在進行中でございますので、その時期になって財団の問題が出てくると思います。

財団になりますと、今度は評議員というのがまた出てきますから、またおのずと違ってくると思います。

その関連で、必ずしも財産のない非営利法人というものも十分にあり得ると申しますが、よその国ではもうそちらの方がある意味で多いくらいのもものもたくさんあるわけです。ですから、財団形態か社団形態かの2つだけではないということを改めて考えていただきたいと思います。

その点は、前に議論が出たところだと思いますけれども、出資というか、全く財産のない非営利法人というものもあり得るということはあったと思います。

次回、実はその非営利法人ワーキング・グループの方の経過報告をさせていただくという予定にしております。今、非営利法人ワーキング・グループでは、いわゆる出資型と言いましょうか、そういったことも含めてどうだろうかということを検討しているところでございます。法人の形態としては、社団、財団という議論をしていただいている中で、そういった出資的なものをどう考えていくかといった議論もいただいているところでございます。

本日は 委員も御欠席でございますので、私どもも 委員にも委員の意見をお伝えしますし、もしできましたら次回にもまた御発言いただければと思っております。

どうぞ。

たびたび申し訳ありません。次回、私、出張で出席できませんので、是非 委員にお伝えいただきたいのですけれども、例えば、アメリカの企業財団の場合、財産を持って財団を設立する場合もあれば、毎年必要なお金を拠出して、運用財産として運営する企業財団がほとんど圧倒的に多いわけです。そういうようなこともあり得ますし、これからの非営利法人の中で、日本のいろいろな民間のお金を活用していくという中で、そういうこともあり得ると思いますので、財産がない、出資型でもない、そういうものもあり得るのだという、いろいろな類型を考えていただきたいと思います。

事務局、よろしいでしょうか。

お伝えいたしたいと思います。

わかりました。ほかに御意見はございませんでしょうか。

委員、どうぞ。

6ページにあります、基本的意思決定機関として社員総会を、業務執行に関する意思決定及び執行機関の業務執行を監督する機関として理事会をとという一文なのですが、実際の社団法人は、ほとんどの形態で運営されていると思うのです。建前としては社員総会万能タイプで、理論的にこうなのでしょうけれども、実際上はこの形で運営されているというのは非常にまれだと思います。ですから、現段階では後の方を具体的にイメージして進めた方がいいかと思います。

ありがとうございます。その辺は、委員、よろしいでしょうか。

勿論、実際には理事会設置タイプが圧倒的に多いということは承知しておるのですが、しかし小規模の法人なんかを考えた場合には、社員総会万能タイプというものをなくしてしまうというのはやはりおかしいだろうと。

あとは、どうやって規定していくかですけれども、勿論その理事会設置タイプというものを具体的に考えながらつくり上げていくというのは当然です。

また、更に中間的なものがあり得るかどうかということも含めて検討しております。

これはまた例の規模の大小ということに関わってくるわけですね。

それでは、よろしゅうございませうか。次に進ませていただきます。もし、前のところに戻って気が付いたら、いつでもおっしゃってください。

2番目に「役員構成の制限について」であります。公益性を有する法人の役員構成について、同一親族の割合を一定水準以下とするといった制限を設けるべきか、現在指導監督基準にはあるわけですが、そういうような点について御議論をいただきたいと存じます。

これは、実際、皆さんの現場でも、指導監督基準でさしたる、さしたるというよりも、問題を生じているようなことはないと思いますけれども、その辺いかがでしょうか。

委員、どうぞ。

基本的には、やはりこういう利害関係者を、どの程度含めていいかという考え方を明示する必要があると思うのですけれども、いつもこれで私ども非常に引っかかる点があります。一番最後の同一業界の関係者といったときに、どこまでを同一業界というようにとるのかということが、例えば民間非営利団体をすべて同一業界というように、経済界と政界と学界、民間非営利団体、あるいはメディアというようにやった場合に、多くの非営利法人などの、今の民間の法人の理事になっていただく方は、言ってみれば大きく民間非営利団体で括られるようなものが非常に多いんです。ですから、例えば、鉄鋼業界とか、民間団体が鉄鋼業界の人ばかりが多くなってはいけないということは分かるのですけれども、それを更に大きく括ったもので考えるのかどうかということが曖昧だと思っております。

わかりました。ここに書いてあることは、割合機の上の観念的なことなわけです。言っていることはわかると思うのですけれども、実際におやりになるとそういうことがある

と思われるので、この辺はまたよく考えなければいけないと思います。

委員、どうぞ。

この辺になると、実務の方の意見が尊重されるべきだと思うのですが、この公益法人問題が取り上げられた社会的な背景をかんがみれば、この同一の親族の問題、私がかもといた財団もそういうファミリー財団でしたけれども、それに対する世論の批判というのは、非常に大きかったです。

それともうひとつは、一番大きい問題であると天下りと言われていたこともありますので、これは是非、今回公益性を判断するということでは、明示の形でアピールをすべきだと思いますし、当然のことながらこれを入れるべきではないかと思います。

今度は所轄官庁がなくなるわけですから、そこからの天下りということは考えられなくなってくるわけですね。

どうぞ。

一連してなのですから、幾つか今、議論をしている中で必ず出てくるのが、非営利法人とは分け、今回公益法人のガバナンスを強化しようという書き方が出ているのですが、非営利法人そのもののガバナンスというものも、一定程度ワーキング・グループで御議論いただいているというようには思っているのですが、私なんかこれせつかく新しい制度にしていくときに、そんなに差があることはないのだろうと思っているんですが、その辺の根本的な基本になる考え方を、ちょっと 委員からお話をいただきたいと思っています。

私の方のイメージで言えば、公益性は確かに担保するために一定の制限の強化、もしくはガバナンスの強化ということは分かりますけれども、非営利法人そのものにとってもガバナンスは非常に重要な問題ですし、組織、役員構成も重要な問題だと思いますので、それを非常に溝があるような書き方ではなくて、ルールの上では同じではないかと思っています。非営利法人にとっても、同じルールでいけないのかという根本的なことを教えていただけないでしょうか。

回答者の指名がありましたので、 委員よろしく願いいたします。

回答できるかどうかわかりませんが、先ほど申し上げましたように、ガバナンスには2種類あるということなのです。法人である以上は、財産が個人とは独立しますので、そうすると法人の債権者に対する保護を考える。その意味でのガバナンスは、これは非営利法人、それから公益性のある非営利法人共通してあることだと思います。

それに対して、公益性を持つ非営利法人については、更に公益性があるということで、社会全体、あるいは支援者に対する責任というのがあるでしょうから、それを維持するためにもうひとつ被ってくるだろうということなのです。

具体的に申しますと、例えば、情報開示という面でも、仲間うちでやっている法人で、公益性のないものについての情報開示の程度と、それから公益性がある法人の情報開示の程度というのが、違って来るかもしれないと。例えば、そういうことがあると思います。

だから、全く溝があるということではないでしょうね。

情報開示のところは特に世論なり市民の方の評価なり監視を促進するという意味では、公益性のある法人というのは、当然普通の非営利法人よりは多く、もしくは公開されるべきであろうというように思うのです。しかし、公益性のある法人を一般の非営利法人と比較して強化するという書き方をここまで強調する必要はありますか。このペーパーでは、強調しているような印象を受けました。

また、非営利法人も、公益法人と近い形の組織形態や意思決定機関を必要としているのではないかと思います。

これは大変悩ましいところで、かといって一般の非営利法人の活動を増強しようというか、広く奨励しようと考えているときに、ガバナンスだけばかに強いものが付くと萎縮してしまうわけですね。ですから、そこの辺をどうするか。

しかし、例えば、税制上の優遇措置であるとか、そういうことが担保されるような法人となった場合には、それはもうディスクロージャー、そのほかを含めてきちんとしていただかなければならないことは当然ですが、今のようにどのぐらいの差が実際に付いてくるのかということですね。でも、精神としては委員の言われることは分かりますので、最後の報告のときに。

それをなぜ申し上げるかということ、これから増えてくるであろう公益法人、非営利法人の公益法人が非常に最初卵で小さいものですから、余りにも確かに公平性と公共性を担保する余り、実質上の組織として余り現実的に乖離した基準を設けるということも、やはり今回注意してつくっていただきたいと思っています。

特にNPOが、最終的にこちらの方に統合されるようであれば、特に今のNPOというのが5年で2万件増えていて、更に月に相当数増えている現状を踏まえると、そんなに大きい組織ではないものですから、実質上の萎縮、もしくは足かせにならないような形のガバナンスの底辺と言いますか、基本をつくっていきたいと思っています。

その点は、先ほど委員から、かなり早い時期に御提案がありましたように、規模の大小によって今いろんな条件を変えるべきではないかという御提案がありましたので、その部分になってくると思います。

委員、どうぞ。

全く今の委員のお話と同じことなのですけれども、私なんかもそうですが、法律の専門家、あるいはこういう場所での議論というのは、とかく頭の中での考え方の整理になりがちなんだと思います。ただ、公益性があるかないかというのは、あくまでもあるかないかからスタートするのではなくて、当たり前ですけれども、活動の結果その活動が世の中の役に結果的に立ったか立たないかというのが、活動する側から見れば、そういう順番だと私は考えています。

ですから、委員がおっしゃるように、公益法人になるのが目的というわけではないですから、ある団体が活動していて、非営利法人の法人格を取ってやっていて、これは公

益性を認められて、優遇措置を我々ぐらいの活動なら認められてもいいなと思うところが、公益法人になるという段取りでいいのだと私は思いますから、だとすればその断絶があるというものではない、そういう仕組みにしておくべきではないと思いますし、あくまでもこういう制度というのは、いつも申し上げますけれども、私の行政をやってきた経験からしても、一度制度というのができる、と、どんどんその運用はリジッドになります。ダイナミックでなくなりますから、あくまでも極力柔軟で、リジッドにならないような仕組みにしておくというのは、くれぐれも大事なことだと思います。

企業の株式の上場というものと同じレベルで話をすることが適当かどうか分かりませんが、これもある時期は上場するということが1つのステータスシンボルみたいに、特に中小・零細企業の中では、それが1つのターゲットみたいになって、逆に上場審査をする側というのは、余計なものを入れないというところで頑張るのが大事なのだみたいになっていました。

しかし、本当は上場するところから次のより広範な活動というのが始まるわけですから、これも同じことだと思うのです。ですから、そこは非常によほど考えて制度をつくらなといけないと思っております。

貴重な御意見をありがとうございます。

委員、何か追加がございますか。よろしいですか。それでは、委員、どうぞ。

委員のおっしゃることは、ごもっともだと思いますし、やはりいわゆるガバメント・セクターにいらっしゃるからこそおっしゃれるコメントもあったと思うのです。しかし、ただ今のお話ですと、ある程度業績を積まなければ、公益性ある団体にはなれないというロジックの展開になると思うのです。それでは新規参入する非営利法人の活動を阻害することになると思います。したがって、登記の段階、つまり事後でなくても何らかの形で公益性が認められるという方法についても、これは考慮すべきであって、必ずしも事後のチェック、業績をもって2階に上がるということではないというように私は考えます。

ここは大事なところだと思うのです。ということは、私の理解では最初から非営利法人と公益法人という枠を分けてつくるといことになるのでしょうか。これはどなたに対する質問なのか、自問自答みたいな感じになるのですが。

今、それを考えているわけですね。一番問題なのは、今、現行の、例えば、特増でもそうなんですが、一定期間の実績を挙げなければ認められないわけですね。ところが、例えば、特増で事業をするためには、認定がされてないとそれらしい事業はできないというジレンマがあるわけです。ですから、今、委員のおっしゃったように、まず資格を与えるということが重要なのか、それとも委員のおっしゃるように、事後認定によってある意味の資格を与えるかどうかというのは、入口論として非常に難しいところでして、どうやって解決したらいいだろうかというのが知恵の出どころだと思うのですね。

委員、どうぞ。

今の委員のお話の実績云々ということですが、先般私どもの実際の数字で

御説明したのですけれども、助成型財団というのは最初から公益法人ということで非課税だという形でない、成り立ち得ない形の公益活動だということでございまして、そういうのも結構あるという前提で全般的な公益活動をより活発にするためにはどうするかということをお考えすると、実績がないと認めないということでは、これからの公益法人制度を構築する上では、かえって後退することになるのではないかと思います。

私はそうは思わないですね。そうではなくて、私が申し上げているのは原理原則であって、その原理原則としてその団体が何をやったかという実績で判定するところは、私個人としては絶対に譲れないと思っています。その上で、あとは実務上の話なのだと思います。既にある、現在の公益法人が新しい制度になってどう扱われるかということについては、それはもう既存のものは実績はいっぱいあるわけですから、それはそれを見て判断すればいいというだけの話です。新しい制度の下で、委員が念頭に置かれたような、助成財团的なものは、これは私はその瞬間にできる助成財団というのは、そんなに多くは実務上ないと思いますし、それから助成財団というものの自体、まさに委員おっしゃるように、財産を抱えて、それを助成するところからスタートするわけですから、これは私はこの運用上と言うのでしょうか、既存のものと同じような、既存のものから、例えばその活動の中身がこういうことをやるのだという書面上でかなり既存のものと比較衡量して判断できるのではないかと。スタートの時点からですね。ですから、スタートの時点から、まだ活動実績はないけれども、スタートの時点から、大体あの程度の従来の既に公益性を認められている助成財団と同じような規模で、同じような活動をするのだなというところで書面上で判定しやすい、そういうものについては原理原則を崩さずに、私は実務的にほぼスタートのところから判定することはできるのではないかと。

むしろ、もっと小さい、今で言う社団型と言うのでしょうか、NPO型と言うのか、こちらの方はなかなか実際に活動を見ないと、もう千差万別ですから判断できない。ただ、こちらの方についてはやはりそれが1年であるのか、2年であるのか、3年であるのか、割合短期間に、スタートの時点では割合短期間に、実績を見て、それでもう一回見直すというような手続をして、割合スタートから時間を置かずに公益性の判定ができるような仕組みというのは、これはもう実務上いろいろできると思いますから、いずれにしても実務上かなり原理原則の部分と運用上の話というのは、きちんと仕分けをした上で、その間の移行措置、経過措置ということで対応すべきことではないかと考えております。

ちょっと今のことについて、委員と委員の御意見がありますので、どちらか。委員、どうぞ。

何を対象にして話をしているのかということについて、私自身も頭の中を整理したいのですけれども、既存のものについてどうするのかというお話と、それから委員が先ほどから何度もおっしゃっていますけれども、NPO法人、または法人格を取りたいと、新規に参入したいと思っている団体についての話とが、混同されているのかという気がするのです。実績ある公益法人については、委員の意見に私は実は賛成なのです。しか

し、委員の御意見の中で、原則のお話と、それから運用上の話は別なのだというところをおっしゃったんですが、その話は新規参入をする非営利法人に対しておっしゃっているのか、それとも既存の法人に対しておっしゃっているのか。

今、両方申し上げたでしょう。

両方でよろしいですか。そうしますと、新規参入することについても、先ほど運用上で、私の言葉で言うと仮免許のような形なのですけれども、それを提示できるというように委員はお考えなのでしょうか。

まだ、この場でそこまで議論してないですけれども、私はそういうことも考えてもいいのではないかと思います。それは先ほど言いましたように、特に、恐らく助成財団的なものについては、仮免許的なものすら考えなくてもできるのかもわからない、それが私先ほど言いました、割合従来の実績あるものとの比較の判断がしやすいのではないかと。これはよくわかりませんが、何となく感覚なのですけれども、ですから、仮免許すら要らないのではないかと。

ただ、小規模の社团的な、あるいはNPO的なものであれば、それはこの仮免許的なもので、とりあえず非常に短期間の、1年なら1年ということの実績で公益法人の認定をしておいて、もう一年経ってダメならやめるとか、そこはいろんな方法があり得るのではないのでしょうか。仮免許というのは、すごくいいアイデアだとは思いますが。

3人いらっしゃるのですが、委員お待ちなので。

委員は原理原則として、実績を見てからだということは譲れない、また、そのひとつの対案として、過去の実績のある事業と同じような形態のものであれば、それはまた実際の運用面のところで認めてもいいだろうと。やはりそうするとここで非常に恣意的なものが入ってくる、非常に大きな問題点になると思います。

それから、この新しい非営利法人制度というのは、必ずしも過去の実績がある事業だけをこれから新しく入ってくるものがやろうとするものではないということが多く想定されますので、どこが判定するかという問題はさて置き、そこが本当に1年ぐらいの活動期間を置いて、本当に成果を認めることができるのかどうかという問題もまた出てくると思います。

したがって、私はやはり非営利法人制度で、民間等の活力をとということであれば、原理原則としてそれこそ最初の段階で、そういう新しい公益性の認定を受けられる、登記をしたらその直後に要件が整っていれば認めてもいいのだと。ただし、そういうものに対しての事後チェックというものはきちり行って、これが満たされないものであれば、その認定を取り消すこともあり得るといって、そちらの原則でこれから行くべきではないかと思っています。

委員、お願いします。

私は、それを含めてつくる法人にその選択を任せるべきだろうと思っているのです。今までいろんな制度があるのですが、実を言うと今その制度を選べないのです。財団法人、

社団法人は、もう国の許認可でがちがちです。この公益法人になるためには、いろんなことを切り捨てて、ある意味でやりたいことをやらないようにしながらしかつけれない。

一方、NPOがこれだけ増えているということは、非課税ではないわけです。課税対象であるNPOがこれだけ増えているということは、そういう制限がない、ないという言い方が変ですけども、ともかく自分たちがその現場で、地域でやりたいということをやりたいという思いがもう堰を切って、社会の中で動き始めているというように私は感じていますので、最初から公益法人になりたい人はそちらを選ぶでしょうし、非営利法人のままで一定程度自由の裁量が、先ほど委員も言われたように、これはそんなに書けないのだというお話もしていました。2つあれば、どちらでいくかは、ある意味でその法人が選ぶべきであって、それを選べるのがまさに今回話しているガバナンスだと思っているのです。今それが私たちにはないのです。私たちにはという言い方は変ですが、制度的には。もう余りにも、NPOと社団、財団の差が大きいのです。ただ、今回の改革で一番私たちがうれしいのは、非営利法人と2階建てであると言われている公益法人の差が余りにないので、これをある意味どちらを先に選択するかは、その法人そのものが選んでいいのだろうというように思います。

私の個人としては、委員が今、言われたように、できれば最初から公益性の付与というのを差し上げることによって、現場の意気込みとか、実際に事業をやる人たちが、その地域からの信用力、もしくは評価というものが高まると。更に、公益性そのものの事業がうまくいくという意味では、私は最初から何らかの制度をもって公益性の認定を差し上げる制度を持つべきだということには思いますけれども、でもどちらにしても非営利法人のままでいくのか、最初から頑張って公益法人を取るのかということも含めて、それは法人が選ぶべきものだということに思うのです。

ここでは、その非営利法人制度の資格、それともし公益性を付与できるなら、その制度の比較の基準をちゃんと明確にしてあげれば、私は選べるほど今の市民社会の市民は成熟してきているのではないかと思います。

委員、どうぞ。

委員おっしゃったことはそうだと思います。先ほどの入口の判断、それから事後のチェックの話なのですが、委員がおっしゃったように、法人格を取ること本来はその組織のミッションから言えば、最終的な目的ではないわけで、最終的には社会に役立つ仕事をするのだということなのですが、ただそういうように考えますと、公益性の認定を受けて、そして何らかの優遇措置を受けるということが未来永劫に続くというシステムについては、これはこの100年ほど、それによってもたらした弊害、一たびそれを取ってしまえばそれで安定、安住してしまうという弊害はあったわけです。ですから事後のチェックを入れながら、そのチェックの基準を満たさなければ公益性認定はキャンセルされるというのみならず、この公益性の認定そのものについては期限を付けて、例えば5年なら5年というふうに付けて、次に6年目からは新たな申請をしなければならないという

ような仕組みも一案かと思えます。このようなプレッシャーを、公益法人自身にかけることによって、何らかの浄化作用が働くような気がいたします。

ありがとうございました。

今、委員がおっしゃったことは全くそのとおりなのですね。ですから、法人格の問題と公益性というのを分けようというところから、この議論というのはスタートしたのだと思っています。

ですから、先ほど、委員、委員がおっしゃったことは、非常に公益団体を目指す者について、なるべく彼らを優遇してやろうという趣旨はとってもいいのですが、率直に申し上げて大変に危険なことではないかと考えています。今のお二人の話というのは、最初から入口を分けようということですから、それは結果的に論理的に詰めていくと、公益法人という枠と非営利法人という枠を別に設けるということですから、公益法人というものについて、公益法人になるのに準則主義でということはありません。公益法人になったり優遇措置が付くということであれば、税金をかけるその他の行為というのは、これは国家権力の行使の最たるものですから、それを行使しないということに関して、やはり法律上決められた仕組みの下での行政官庁の権限行使ということになるわけですから、そうであればこれは当然な話として、役所の許認可、あるいはそれに準ずる手続が必要になるわけです。ですから、何もしないのに最初から自由に公益法人になっていくということはないわけです。

ですから、話はまた元の木阿弥になってしまって、なかなかない。自由になって公益性が取れて、いいものはすごく優遇措置を受けているのは、私もそれはすごくいいと思いますけれども、そうなることは行政の仕組みとして、いやいやそれは自由にはできないよということに戻ってしまうのですね。私の頭ではそういう理解になっていて、そう間違っていないとは思っているのですけれども。

委員、どうぞ。

それで、今、我々が議論していますのは、そのために公益性の判断主体を設けて、判断機関を設けて、そこで公益性ありという判定をされたものについては、公益性ありということで、特定の優遇措置を講じようという制度をつくらうということではないのでしょうか。

ですから、最初から何もしないで公益法人、あるいは一般非営利法人と2つに分けてつくるといったことではないと思うのです。

ちょっと問題が堂々巡りになってしまいましたので、ここで整理させていただきたいのですが、現在既にもう社団なり財団になったりして、明らかに公益性を持っているようなものについては、これはもう皆さんも問題ないというように異存はないと思います。

それから、委員の御心配のNPOのことについては、ここの会議の問題ではないと私は理解しております。それはそれでまた何年か後にあるかもしれませんが、少なくとも我々が論議すべき問題ではないと考えています。

今の実績主義か、あるいは一種の認可主義とかということになってくると、これは最後まで問題が、一体認定機関というのは、ほぼ認定機関の性格というのは決まったわけですが、認定機関というのは何に基づいて認定するのかというようなことは、まだ詳細は詰めてないわけですから、そこに戻ってもう一遍お話しをさせていただきたいと思っております。

今、私たちが議論しなければならないのは、役員構成の制限とか、もうちょっと下のレベルの問題なので、誠に申し訳ないのですけれども、まず小さなレベルの問題を片付けていただくようお願いをしないと前に進めないわけです。ということをお理解いただきたいと思います。

まず、その役員構成の制限はよろしいでしょうか。特に御発言ございませんか。

どうぞ、委員。

現行の指導監督基準を最大限として、ある程度制約を設けておいた方が公益性を担保し得ると思います。

それで、先ほど委員のように、この指導監督基準の文言をどう読むかによって、現場では大変困っているということですね。

ですから、そのことを頭に置いた上で、役員構成に何らかの制限はあるべきだということです。よろしいでしょうか。

それでは、次の3番目に、9ページから役員報酬等の制限についてなのですが、そこをお話したいと思えます。公益性を有する法人の役員報酬等について、不当に高額にならないよう制限を課すべきか、あるいは報酬を受ける役員を制限すべきかというような点について、皆様の御意見をいただきたいと思います。

どうぞ、委員。

委員に非営利法人制度のところ、クラリフィケーションの意味で質問させていただきたいのですが、一般非営利法人にあっては、役員報酬については特段の制限を設けなかったというのですが、その理由は何なのでしょう。

決めたというか、検討していないという。

検討していらっしゃる、こういう方向になるという。と申しますのは、非営利法人というのは、非配分の原則というものがありますので、ここで役員に報酬を提供してしまうというのは、組織自体概念矛盾ではないかという気がいたしまして、こういう質問をさせていただきました。

わかりました。非営利性を実質的にせん脱してしまう方法というのは、幾つもあると思うのです。今、おっしゃっている役員報酬という形で非営利性を逃れるというのもひとつの形態だと思いますが、個々に検討しているというよりは、非営利性をせん脱する方法がないようにということは、全体としては考えておりますけれども、ただ、この役員報酬に特化した検討というのは、まだしていないということです。

いかがでしょうか。委員、どうぞ。

ちょっと場違いな発言になるかもしれないのですが、私が今のところに勤め始めましたときに、ここは公益法人なのだから、職員の給与は低くてもしょうがないんだという話がずっといろんなときに応じて話されてきたわけです。しかし、実際はこれは誤った考え方だと思います。というのは、やはり役員は何で報酬をもらうかと言えば、その仕事に報酬をもらう。そして、公益性は何かと言えば、その法人が社会にどういう活動をするかという、本来的に分離したものだと思うのです。ですから、そこを誤って考えると、やはり公益法人なのだから役員の報酬は安くてもいいぐらいならまだいいのですが、安くなければならない。あるいは、その人がくればもう少しかなり大きな財団とか社団になった場合には、有能な人がくればもう少しうまく経営ができるかもしれない。そういうものも制限されてしまうことになるわけです。

ですから、不当に高過ぎないということは必要だと思いますし、それが先ほどおっしゃったように、何か抜け道の形で使われるというのであれば、これはとんでもない話だとは思いますが、やはり役員といえども、その仕事に対しての報酬だという、この観点は忘れてはならないところだと思うのです。

ですから、基準として上限は、例えば、各省の大臣よりも低くなければいけないとか、何かそういうような公務員規定にあったようなものをつくっておくというのは、それはそれで意味があることだとは思いますが、やはり不当に低く抑えなければいけないという考え方は、私は誤りだと思っています。

ありがとうございました。 委員、どうぞ。

公益法人の役員ということですから、やはりある程度ボランティアでやろうという人がいても当然ではないかと。

イギリスなんかですと、原則トラスティーというのは無報酬という考え方もあります。というようなことを考えると、今、NPO法上で役員のうち報酬を受ける人が3分の1以下というような規定が出ておりますけれども、そういうようなある程度の制限、有給の人を3分の1以下にするとかいったような規定はあってもいいのではないかと思います。

それから、報酬の上限、具体的な金額については、これはやはり個々のケースで非常に難しいと思いますので、この辺は情報開示して、それで一般社会の人たちの批判を仰ぐというか、見解に委ねるということでいいのではないかという感じがいたします。

委員、どうぞ。

役員の報酬が問題になるのは、それこそ天下りの人が2、3年で、高額の報酬をもらって、辞めて退職金をもらうということが起こるからだと思います。その部分が世間一般の目から見たら、この公益法人で不当に利益をそちらに配分しているのではないかという考えにもなるかと思うのです。

現実には、幾ら役員に報酬をあげたくても、ない袖は振れないような団体もたくさんあるわけですが、それぞれの団体の、どの方式が適当なのかは分からないのですが、資産、あるいは支出の中の一定以上の、もしある特定の役員に対して報酬が払われていた

ら、それは払い過ぎではないかというような、一般的に世間の人が見て、この団体において、この報酬が適当かどうかというような、そういうことを目途になるような、それを規則としてやるのではなくて、ある種の基準みたいなものをつくってもいいのではないかという気はいたします。

それはそれとして、先ほど 委員がおっしゃった、不当に低くルールとしてつくるべきではないというのは、やはり仕事によって常勤役員といっても、週に2、3回来て、それで常勤理事みたいな方もいれば、ここにおります 委員にしても、 委員にしても、私にしても、フルタイムが完全に仕事をしている理事もいるわけで、その勤務形態によってフルタイムとしての報酬を受け取ってしかるべきとか、いろいろなケースが本当にあり得るので、一概に一律の基準を設けるといふことはいずれにしてもできないというように思っております。

一律の基準を設けないにしても、何らかの客観的な指標があった方がいいのではないかとのことですね。

先ほどの 委員の意見に申し添えますと、私、業界団体みたいなものの理事長を12年やっていたわけですが、そのときには、その業界の加盟各社の平均賃金を上回らないという昇給率、あるいは賃金ベースでやっていたわけです。

なぜ上回ってはいけないかという、これはないのですが、一種の自主規制みたいなもので、それで皆さんに納得していただいたわけです。

今、報酬については、大体。 委員、どうぞ。

今の 委員の御説明を補足するような形にもしかしたらなるかもしれないんですが、なぜ不当に高過ぎてはいけないのかというのは、これは恐らく一般管理費、財団なり非営利法人の、本来の本来業務に充当する資金と、それからそれを管理するものの比率の問題が根本にあると思います。

これが、全体の予算で身内で食べてしまう。つまり管理費で食べてしまう分が、余りにも多い場合には、これは社会的に見てもおかしいだろうということになります。管理費の中で最も比率が高いのは人件費ではないかと思えます。

ただ、身内で占めるということについては、もう現在、既に3分の1ということになっていますから、それはあれなのですが、報酬を支払う方が非常に多くなってくると、一人ひとりのベースは低くても、トータルはかなり高くなるということもありますし、それから理事長だけ巨額の報酬をもらっているという財団、社団も現実にあるようなことも聞きますし、そういうことになると上限があるべきなのかどうかということもあります。

それから、先ほど 委員の言われたような、世間的に見て何らかのひとつの物差しがあるべきではないかということを行って検討するということではいかがかと思えます。

委員、どうぞ。

余り具体的なことではないのですが、これはあらかじめ制度の中にそういう制約を設けて、ややお節介的に設けるか。それとも、それは極力そういうものはつくらずに、

ある種のコーポレート・ガバナンスがきちんと効く仕組みをつくるように制度設計をするかというどちらかであって、従来は日本の公益制度というのは、こういう公益法人制度のようなものについては前者を取ってきたわけですが、私はこれも原理原則としては、後者の方に委ねていこうというのが流れでしょうし、それが長い目で見れば柔軟な制度ということになるのだと思いますし、具体的に私はどうすればいいのか、むしろ皆さん実務的な方からお知恵を出していただければいいと思うのですが、原則はそういうことではないかと思っています。

考え方として承っておきたいと思います。ほかに、役員報酬については、よろしいでしょうか。

その次に、10 ページ「(4) 役員の実務について」の議論をお願いしたいと思います。公益性を有する法人の役員については、一般の非営利法人の役員よりも厳しい責任・義務を課すべきか。特に寄附者、あるいは国民一般に対して、責任・義務を行うこととすべきかというような点について、十分に御議論をいただきたいと思うわけでありませう。

その次に、先ほど委員の問題提起されたガバナンス、これをすませてしまってガバナンスの問題に入りたいと思います。

御意見ございませんか。公益法人は、一般の非営利法人の役員に比べて、追加的な責務を課することについては、どのように考えられるかということです。

ここの論点としては、追加的な責務がやはりあるべきではないかという考え方に立脚しているのだと思いますが、それについてはいかがですか。

委員、どうぞ。

なかなか意見を出しにくいのは、追加的な責務が具体的にどういうものなのかというのが、例えば、善管注意義務のようなものを想定すればいいのでしょうか。

「留意点」というところに書いてあるとおりですが、例えば、理事が法律、または定款に違反する行為を成したときというような、だから、善管よりはもうちょっと厳しい、厳しいというか、当たり前と言えども当たり前のような感じもするわけですが、いかがでしょうか。

委員、どうぞ。

理想論としては、ガバナンスということ考えたときに、理事はこれだけの責任を負うのだということとは言えるのだと思いますけれども、今、日本の社会でそこまでは成熟していないという問題があると思います。前にもちょっとお話ししましたが、私も米国人の理事が、そういう何らかのことがあったときの連帯責任に対する保険には入っているかどうかというような質問を受けたりいたしました。また、例えば基本財産をこういう経済の状況下で使い込んでしまったと。それを、結局その法人を存続させるために、理事の方々がその埋め合わせを自分たちの私的財産の中から補填するということが起こった団体もございます。そこはたまたまそうやって補填できる方が理事になっていらしたということもあり得るかと思うのですけれども、これからおおいに起こり得る問題ではある

と思うのです。ですから、よほど慎重に考えないと、この問題は。

それとあともう一つ、基本財産を、例えば使い込んでしまったときは、その団体に對しての責任というものが生まれると思いますけれども、例えばその場合に出捐者がもうとっくにいなくなってしまう場合とか、そうすると出捐者に対する責任というものはないけれども、まだそういう出捐者の方々が存在している段階であれば、出捐者に対する責任、それから団体そのものに対する責任というものになると思いますが、この第三者に對する経済的な責任というのは、どういうことが想定されるのかということも考えておく必要があるかと思います。

結論として、私はだからこれがいいということはまだ全然分らないのですが。

今のお話の中で、誰かが使い込みをしてしまったときに、残りの理事が連帯してそれを払わなければならないという法律的な根拠というのはないのではないですか。

これは本来民法の規定ですから 委員に答えて頂くべき問題ですけれども、 委員がおっしゃるとおり、理事がそういう連帯責任を当然に負うという規定はないと思います。むしろ現行法は、民法上の公益法人の理事というのは、会社の役員よりも責任が軽くなっています。例えば、第三者に對する責任の規定がございませんので、会社の役員は商法 266 条の 3 で、第三者に對して直接的に負うという規定がございますが、民法上の理事にはございません。むしろ現行法上は会社の役員よりも責任が軽くなっているのではないかと思います。法人に對しても、商法ですと会社の役員の会社に對する責任というのは、委任の規定が準用されておりますので、委任の善管注意義務から来る責任が明文上規定されているのですけれども、民法上の公益法人の理事の責任については、それも少なくとも条文上は何も書いてないですね。ただ、これは解釈で委任の規定に従い善管注意義務を負うと考えられています。従って、誰かの使い込みについて必要な注意を払っていなかったということだと、法人に對する責任を負う可能性は出てまいります。

ありがとうございました。もうひとつ伺いたいのは、今の出捐者というのは、もはや基本財産について何の権利もないのではないですか。いかがでしょうか。

ないと思います。

ないですね。そうしますと、今の場合、どなたに責任が、どこに責任があるのですかね。

委員、どうぞ。

この理事への責任なのですけれども、10 年ぐらい前に公益法人の調査をしたときに、ひとつ出てきた問題として、理事会というものが最高意思決定機関でありながら形骸化していたり、非常に脆弱だという問題が出てきたのです。その大きな理由のひとつに、大変有名な方がよく理事になられるという点があります。理事会に全部出席していたら、1 年で間に合わないだろうというぐらい、理事をされてらっしゃる方のお名前もあつたぐらいです。

そういう意味で、新しい公益性ある非営利法人の統治機構、そこをきちんとさせるとい

う意味では、こういう責務規定というのはあった方がよいと思います。

ただ、その一方で、私もある財団の評議員というのをやっていますけれども、こういうものを見たときに、理事を引き受けるかといったときに、ちょっと考えてしまうと思います。それだけ責任が重くなってしまうということもありますし、責任を負わされながら、評議員としてどういう権限があるのかというのが余りよく見えないのです。

それは、先ほどの委員のお話のように、役員賠償保険がかかっているのかどうかという、そういうことになってくるわけですね。現在は、全くそのシステムはないし、その責任もないということなのですが、これはあるような方向になるべきなのか、それとも今のままでいった方がいいのかということでしょうね。

問題はガバナンスの方に大きな問題があるので、そっちへ進みたいと思うのですが、いかがですか。

次なんですけど、2の「ガバナンスのあり方」のうち、理事の外部的コントロール関係、先ほど委員の挙げられたことは、理事の内部的コントロールの力がないのではないかとということにあったわけですが、まず外部的なコントロール関係、それから内部の方にも入っていきたいと思います。外部的コントロール関係の規律の検討について、事務局から説明をいたします。

それでは、説明資料の11ページ、参照資料では18ページからでございます。理事に対する外部的監視という観点を2つ挙げております。外部監査の導入と、代表訴訟類似の制度等についてということで、まず11ページの方でございます。一般の非営利法人に比べて、会計監査人等による外部監査を導入する必要性が公益性を有する法人については高いのではないかとございます。

ワーキング・グループの方の御検討では、一般の非営利法人については、1つ目の「留意点」にございますように、会社法の見直しに関する議論を踏まえつつ、更に検討ということとされております。

現行の公益法人につきましては、いわゆる申し合わせによりまして、そこがございますように資産額が100億円以上等、一定規模のいわゆる大きな公益法人につきましては、そうした外部監査を受けるよう要請が各省からなされております。

なお、参照資料にございますように、いわゆる営利法人の世界では、いわゆる大会社について、こうした監査を受けることになっているほか、認定NPOにつきましても、要件の1つとなっております。

基本的には、3つ目のポツにございますように、業務の適正さをより担保するという観点からは望ましいと考えられますけれども、小規模な法人にも導入することとした場合に、負担が重くなる可能性があると思われまます。

こうした点も含めて、御議論賜れないかと思ひます。

それから、12ページの方にまいりまして、代表訴訟類似の制度等についてでございます。参照資料は21ページからになります。この点につきましては、以前この会議で星野先生が

ら御講義いただいたときに、御指摘されていた中に含まれていたと存じますが、いわゆる一般の非営利法人につきましては、社員による代表訴訟に相当する制度を認める方向で、現在検討がなされております。更に、公益性を有する法人につきましては、法人の外部から役員の責任を追求する機能を更に充実させるために、寄附者、あるいは国民一般等による、こうした代表者類似の制度を設けるかどうかについて御検討いただけないかと存じます。

代表訴訟に類似する制度の前段階の措置といたしまして、監事に対する監査請求といったことも考えられますけれども、これについても御検討賜りたいと思います。

「留意点」につきましては、今、申し上げたようなことで、1点目はワーキングの検討状況、それからその趣旨として2つ目に中間法人法と同様の考え方ということで、参考までに挙げさせていただきました。

ただ、4つ目の留意点にございますように、広く寄附者や国民一般による訴えを認めた場合には、制度として濫用されるおそれがあるという点にも留意する必要があるかと存じます。

なお、こうした代表訴訟類似の制度につきましては、いわゆる事後チェックのあり方、いわゆる事後チェック機関、監督機関のあり方、内容につきましても、関連いたしますので、全体を含めて御検討いただければと思います。

私の方からは以上でございます。よろしくお願いいたします。

いよいよガバナンスの核心に入ってきたわけであります。まず、理事の外部的コントロール関係、(5)外部監査の導入ということになるわけです。

これについて、お話がございますか。ここでは、公営性を有する法人の適正運営の確保のためには、外部監査を導入すべきか、あるいは導入すべきとしても、小規模法人への配慮は必要ではないかという点であります。

どうぞ。

この文言に、ほぼ私は異論がないのですけれども、この外部監査、CPAは入れるべきではないかと思いますが、ただCPAを雇うというのは、大変なお金がかかります。私も助成金を出す立場にありました時に、被助成者に対してCPAのサインというのを求めたのですが、大変な金額がかかるということで、小規模のNGOからはかなり不評でありました。小規模な団体については、金銭的な負担のことについても考慮して、何らかの軽減をしてやる、あるいは補填してやるような仕組みが必要なのではないかという気がいたします。

もし先ほどの委員の、公益法人に働いてらっしゃる方々は、ボランティア的に、例えば給与が低くても仕方がないということになりますと、CPAの方々についてもそういうことを要求することができるのかもしれないということにも考えます。

もう一つ、私は税理士さんがこの際動いていただけるのではないかと、また税理士会では、そのような意向もあるように側聞するわけですが、その辺はいかがなものかと思っています。

それから、勿論、極めて小規模の公益法人に対して、監査法人と契約しなさいということとは、これは酷であると思うので、やはりこれは一定、ここにあるような金額がいいかどうかということは別として、一定規模ということ的前提としないといけないと思いますが、いかがでしょうか。

どうぞ。

小規模な団体に関して、全くチェックをかけないというのも、若干懸念が残ります。今、委員から御提案があったのですが、例えば、税理士の方が、もしくはCPAの方が一種のボランティアとして、こういった小規模な団体に対して、一種のキャパシティビルディングも含めた形で、コンサルテーションしながらこの監査をしてあげるということをすれば、小規模な団体であってもガバナンスの能力は向上してゆくと思います。

CPAの方々、あるいは税理士の方々が関わると、その方々が行った監査について責任を持つということになるので、その辺も補償してあげなければならないということも出てくるわけです。

委員、どうぞ。

CPAにお願いすると、やはり相当お金がかかりますから、ボランティアといってもこれ強要するわけにまいりませんので、いらっしゃらないとできないところはどうするのだというような問題も出てまいりますから、制度としては一定規模以上のところは強制的で、あと小さいところは免除ということでやらざるを得ないのではないかと思います。

財務自体の監査は、一応監事という立場の方は、内部的ですけれどもいらっしゃるわけですから、大抵の場合そういうのに税理士さんとか、会計関係の方々が多いのですけれども、そういうところでやるということで、公認会計士による監査ということになると、やはり大きなところだけということでやらざるを得ないのではないかと思います。

実際の現場では、おっしゃったように監事に、ほとんど税理士さんとか、会計士さんとかお願いしていることが多くて、その方々が実は無給なのですね。それに甘えてみんなやっているわけですが、そういうことは一体制度としては必ずしも好ましくは、実態はそうなのですけれども、それを制度化するということは必要はないように思われますね。

委員、いかがですか。

はっきり申しますと、今の監事というのは、ある日、一日決算ができたときに来て、業務監査と会計監査をやる。しかも1、2時間で終わって、これで本当に監査ができていいのかと言われたら、できてないというのが本当なのだろうと思います。

ということは、実際にどのぐらい会計監査をやればできるものかということ、私どもを例に取りますと、公認会計士が昨年の1年間で42日間私どもの方に入っております。毎月毎月チェックをした上で、その使い道についても、なかなか職員から役員にというのは難しい面もありますから、会計監査報告という形で、例えば交際費の使い方ひとつにしても、そこで上げてもらう。

實際上、規模が大きいところは外部監査を有効にもっと使うべきだと思うのです。公認

会計士を入れて現実にきちっと帳簿を見て、その内容をチェックする。そして、それについては、監査法人なり、監査人CPAに対して、責任を持ってもらうという仕組みをつくらないといけないと思うのです。そこにボランティアで、最終的に判子さえもらえればいいというような形を残してしまうと、結局役立たないことになると思うのです。

ですから、それだけの資金があるところには、やはりそれなりのきちっとした制度をつくるべきだろうと思います。これが第1点です。

それから、実際にそれが難しいところがありまして、それはおっしゃられるように、税理士さんをお願いするのがいいのだろうと思います。税理士さんの場合には、比較的毎月来ていただくとか、金額もそんなに多額にのぼらないでやっていただける場合が多いわけですから。ただし、実質的に見ていただかないといけないので、私はボランティアというのは反対で、責任と権限とが一体化したものでないと有効に機能しないだろうと思います。

ただでやっていて、判子だけなら押してあげるよというような仕組みは絶対に避けたいと思います。

今の委員の話と重複してしまうのですが、私もボランティアというのは追加的なもの、まさにボランティアであって、それ以前の問題として非営利法人に働く人たち、スタッフも含めて、これは原則有給で存立するのだというところがスタートではないかと思います。ボランティアはその上で勿論たくさんいれば結構な話ですし、それを期待すると、最初からまたいろんな議論が崩れてしまうのではないかと。やはり法人というのは、それ自体で自立するというのがスタートだと思いますから、監査にしてもやはり普通の営利法人と同じように、原則はイーブンなところからスタートしていくべきではないかと思います。

どうぞ、委員。

まず、資料に書いてあるところを見ましても、現在は資産が100億円以上、負債が50億円以上等々の要件を満たしたところが求められているということですね。営利法人に関して申しますと、御存じのとおり会社は資本金が5億円以上か、負債が200億円以上であると会計監査人による監査が強制されます。それ以外の法令の中では、農協はちょっと変わった形態を採ってしまっていて、農協中央会だけが、公認会計士又は会計監査法人の監査を受けて、中央会が中央会の中にある監査士を一定規模以上の農業協同組合に派遣するという形を採っています。

確かに、公認会計士を依頼しますと相当費用がかかります。一部上場企業ですと、標準でたしか1,000万ぐらいだったと思いますので、それ以下の会社のものはそれだけ安くなっておりますけれども、ある程度の費用がかかることはたしかですから、CPAによる監査を強制するというのは、どうしても一定規模以上の法人にならざるを得ないと思います。

ただ、ここで問題になるのは、まさに公益法人について言えば、準則主義に移ることによって、今まで主務官庁が行っていた監督に代わる機能を、何らか別の形のもの、先ほどから出ておりますところでは、ガバナンスで代替しようというときに、外部監査にどれだ

け期待するかということだと思っております。

現在の公認会計士監査が求められる基準自体が、営利法人よりも厳しくなっているというのも、一面そういうところがあると思っておりますけれども、では準則主義に移ったから全部の公益法人に公認会計士監査を要求するということになると、これは経済合理性に完全に反することになってしまおうと思っております。

ですから、普通の株式会社等よりは厳しい基準かもしれないけれども、一定規模以上のものに限定するというのを、やらざるを得ないのではないかと思います。

そこで出てくる案が、代替的に先ほどから出ている、税理士さんに代わってある程度やっていただけないかと。これは実は今日法制審議会で、税理士さんに会社法上も新しい会計の役割を果たしていただくということを含めた案の検討に入るのでございますけれども、ただそれは監査とはちょっと違った形で多分入ってくることになるのではないかと考えております。実は以前、商法部会で、簡易監査という形で、税理士さんに公認会計士よりも簡単な監査の制度を担っていただくということ、今まで何回か検討してきたのでございますけれども実現しませんで、今回出ている案は監査ではなくて、むしろ会社の会計事務を主体的に行うものとしての位置付けとして入ってくる可能性があるのではないかと考えています。

ですから、そういう形で入ってきたときに、果たしてこの公益法人においても、それと同じような形で使えるかどうかちょっと検討してみないとわからない。しかも、恐らく規模の小さい公益法人ですと、それですら負担になるのではないかと。ある程度、きちんとしたことをやっていただく以上、税理士さんだから安いというわけでもなくて、先ほど御指摘のあったように、有給にする代わりにきちんとやってもらうということである以上、それなりの費用はかかることは覚悟しなければいけないわけですから、多分それにも限度があるのではないかと。非常に小さい規模の公益法人だと、それも厳しくなってくる可能性はあり得る。

それで、次に出てくるのが先ほどのボランティアということだと思っておりますけれども、それはひとつあり得る考えだと思っておりますけれども、準則主義にいったときにそれで済むのかというのが大きい問題になると、もうひとつはボランティアというのは、一面で先ほどの責任の問題と結び付いていて、民法上の理事等については責任規定がない、言わば無責任の体制になっているということでボランティアがやってくれていたという面があると思っておりますので、仮に責任規定を入れることになると、そこら辺ボランティアにどこまで期待していいかという問題が出てくる可能性があると思っております。

以上です。

ありがとうございました。税理士さんの役割については、今のところ私たちが関与している団体では、皆さん税務指導ですね。ですから、委員が先ほどおっしゃったように、1か月に1度来ていただいて、この仕訳はおかしいとか、あるいは、これは税務処理をしなければいけないとか、そういうアドバイスをいただいているわけですから、今の大体おっしゃったような線になってくると思うのですね。

ただ、問題はある一定規模、この一定規模をまた具体的に検討する機会があるかと思えますけれども、この一定規模以上は公認会計士さんの監査を必要とする。それ以外はどうするか。更に、税理士さんがもし手伝っていただくという分野もあるかもしれないけれども、更に零細と言うと失礼ですけれども、小規模の非営利組織については、一体どうしたらいいのかというのが、ちょっと問題として残るわけですが。

委員、どうぞ。

これは、委員が一番詳しいのか、それとも事務局の方にお答えしていただくのかわかりませんが、外国、アメリカなりヨーロッパなりというのは、小規模でなおかつ公益性が認められて、優遇措置の対象になっているような非営利団体というのは多いと思うのですが、どうなっているのですが、今のことに関して。

すみません。詳細にはお調べしてないのですが、イギリスでは、むしろ委員の方が御存じだと思いますけれども、確か小規模なところはチャリティーコミッションへの登録に及ばずとなっていて外されているところもございますし、何らかの取扱いを変えている例があるかと存じます。詳しくはまた調べてみます。

イギリスでは、一定規模以上ですね。会計監査人によるものを求められているのは、それから、以下は。

以下は、その会計監査人の監査というのではないですね。日本と同じような感じだったと思っています。

たしか以下は抜取りで課税庁が入るといいます。

それは、チャリティーの認定の段階で、ある規模以上はチャリティーコミッション、ある規模以下は課税庁でもいいというのがあります。それとは別に会計監査の話は、ある規模以上の団体については、正式のCPAによる監査が必要だという規則がありますけれども、どの程度の規模かというのは忘れましたが、日本と似たような現行の制度ですね。

これはなかなか難しいところですね。いずれにしても、大体ここに書いているような線になってくるでしょうけれども、更に具体的にどうしていくかということについては、またもう少し考える必要があると思いますので、ワーキング・グループの方でも是非、

委員、お願いしたいと思っております。

次に進ませていただきまして、6番目の「代表訴訟類似の制度について」でございます。寄附者、あるいは国民一般が、公益性を有する法人の役員の実行責任を追求できるよう、先ほど委員から出た問題でありますけれども、代表訴訟類似の制度などを認めるべきなのか、あるいはそのような制度を認めると今度は濫用されてしまわないかというようなことでございます。御意見がありましたら、どうぞ。

また、寄附者、あるいは国民一般による監事に対する監査請求というものは認めるべきかどうかということもあります。いかがでしょうか。

どうぞ、委員。

もともと代表訴訟というのは、団体の構成員が構成員の資格に基づいて、違法な経営とか管理が行われているときに、団体のために理事者を被告に訴えるというのが代表訴訟です。

その制度から言うと、財団形態なんかだと構成員という概念がないことから、そもそも代表訴訟ということがあるのかということが、まず問題になるのかなという問題がひとつあります。ただ、代表訴訟は少なくとも理屈が立つ範囲では私はあった方がいいと思えますけれども、広く寄附者、特に国民一般による訴えを認めるというのは、代表訴訟とはちょっと制度の性格が違って、どちらかというところむしろ住民訴訟なんかに近い制度ではないか思います。ですから、委員の御専門で、住民訴訟については訴えをしにくくする法改正が地方自治法によって、2002年に行われているわけなのですがそれと比較される問題ではないかと思います。つまり、税その他において優遇措置を受けている団体において、違法な運営等が行われているときに、いわば納税者の立場などから、そんなところに優遇措置を認めていいかということで、国民一般がこういう訴訟を起こすことを認めるのが適当かどうかという問題になるのではないかと思います。あとの論点はここに書いてあるとおりだと思っています。

したがって、多分、委員がこの点については一番お詳しいと思います。

ありがとうございました。それでは、委員、御指名で。

地方自治法の住民訴訟、これはアメリカのタックス・ペイヤー・スートゥーをモデルに戦後導入されたものですが、その後、これは住民訴訟と名称が変わりまして、必ずしも納税者ということではなく、地方公共団体の住民であれば、誰でも財務会計上の行為について適正を確保するために訴訟を提起できるという制度であるわけです。

ですから、あくまで地方公共団体の住民であるということが要件になって、その地方公共団体に対していろんな財務会計上のチェックをしていくという制度で、これは地方自治法に置かれているわけですが、国にはこれはないのです。ただ、国についても一種の国民訴訟のような、同じような財務会計上のチェックの制度をつくるべきだということを、日弁連などが最近盛んに提唱してしまっていて、先般の司法制度改革推進本部の行政訴訟検討会でも検討事項のひとつにはなったのですが、今年の1月6日に出された考え方では、中長期的な検討課題という位置付けで、当面は国民訴訟というのはすぐに導入されるというような性格のものではないと思います。

ありがとうございました。委員、どうぞ。

これは、役員が誰に対して義務を負うかという先ほどの問題ともつながっていると思うのです。役員は法人に対して義務を負う、あるいはその法人の関係者に対する義務を負うというのに加えて、公益性のある法人の場合には役員はもっと広い範囲で義務を負うのではないかというところから、こういう話が出てきていると思うのです。

そういうことを抽象的に言うと、広く寄附者、あるいは国民一般による訴えを認めるということにもなるかもしれませんが、しかしそれは理屈の上では通るかもしれない

けれども、実際問題としては、かえって難しい点が多いだろうと。

そこで、例えば、具体的な解決のひとつの案なのですけれども、何か団体を考えて、団体に訴権を与えるというような方法もあるかなという気もします。例えば、消費者問題ですとか、環境問題については、そういったアプローチもあるかと思えますので。例えばですけれども。

ありがとうございました。先ほど 委員のお話の中で、財団の場合に構成員の中でどういことが起こるかということがありますが、実際には理事になっている方が、理事長の犯した行為について、それを譴責するというか、それはあり得ることなのですね。ですけれども、社会一般というのは、ちょっとそれとは全然なじまない概念であるということになります。それでよろしゅうございますか。

はい。

どうぞ。

今回の制度改革では第三者機関が判断機関として考えられておりますので、そちらの仕組みをうまく利用できるのではないかと思うのです。

問題があるというように国民一般の方が感じたとしたら、第三者機関に訴えを出す。訴えというのか、投書というのか、どういう形になるかわかりませんが。そして、そこに調査権を与えておいて、そこが財団なり社団なりを調査するという仕組みを取ったらいかがでしょうか。

ありがとうございました。それは、確かにひとつの、つまり、これから新しく設立されるであろう第三者機関と言いますか、独立機関の機能というのは、一体何を持たせるかという、つまり判断機能だけではないということだと思います。

事後チェック機能が、既に話題にのぼっていることから、それにもう一つ追加する形になるかと思えます。

それから、事後チェックについては随分議論されましたけれども、例えば2年後のチェックなのか、5年後のチェックなのか、あるいは経過年度、1年ごとのチェックなのか、こういうことも少しまた後で議論しなければならないと思います。

これ 委員に伺いたいのですけれども、2通ぐらい投書が来ると調査を開始するというような話がありましたね。チャリティーコミッションの場合は。

ありましたね。チャリティーコミッションは、たしか600人ぐらいで18万か19万を対象にしていますから、悉皆でやるととてもじゃないけれども仕事が回らないのですね。ですから、やはり何かおかしいという投書があるといったものに対して調査を始めるということですね。

どうぞ。

住民訴訟とのアナロジーで考えてみます。住民訴訟の場合にはなぜそういう民衆訴訟が認められているかというと、あくまで地方公共団体は住民から信託を受けて行政をやっているからです。だから、信託している側の住民の方のチェックの仕組みとして設けてい

るわけです。公益法人のチェックの仕組みを考える場合に、国民一般が信託しているところまではちょっといかないと思うのです。確かに、税の優遇措置を受けているのであるから、納税者の立場からのチェックということも考えられるのですが、そこまでいくとほかに税の優遇措置を受けているのはいろいろなものがありますし、それから同じ考え方でいくと、補助金を受けているものだってそうすると全部納税者の立場でチェックするというようにしないと、平仄が取れないのではないかと思います。

ですから、寄附者というのはわかるのですけれども、国民一般が訴訟まで提起してチェックするというのは、ほかのいろいろなものとの整合性を考えていく必要があると思います。

ありがとうございました。大変クリアーになってきました。

委員、どうぞ。

委員の御説明すごくよくわかるのです。けれども、ただこういうケースはどうでしょうか。環境系、あるいはアドボカシー系の団体というのがあるわけですが、そういう団体というのは対象は政策であったり、制度であったり、特定の人たちを対象にサービスを提供する活動を行うタイプではありませんが、例えばマグロを保存するためにマグロ捕獲に反対をしたことによって、地域でマグロ業を営んでいた人々の生計手段が断たれ、経済的困窮におちいってしまった場合、住民は誰に対して訴えを起こしたらよいのですか。

これはもう民法の問題だと思うのですけれども、一般に私人間で、例えばある人の活動によって自分が損害を受けたと、それがもし不法行為に当たるのであれば、これは当然不法行為に基づく損害賠償請求というのは、今でもできるわけですね。それは一般的な問題としてあるわけですが、今ここで私が認識したのは、代表訴訟類似のものということで、そういう国民一般の立場からそういう公益法人に対して何か代表訴訟類似のものということになると、ほかのいろいろな制度とのバランスを考えないと、ここだけというわけにはいかないのではないかと。

ただ、今、言われたようなケースで、例えば、相手が誰であれ、その人の行為が不法行為に当たるといっているのであれば、それに対して損害賠償することは一般的に認められている話だと思います

今の委員の挙げられたケースというのは、不法行為というのを誰が認定するのかということになりますか。

それは、訴訟ですから裁判所ですね。

そうですね。大体この辺でここはよろしいと思いますが、それではその次に残余財産の帰属の関係の、これは大変大きな問題を含んでおりまして、内部留保の問題も含んでいるわけですが、残余財産の帰属関係の規律の検討について、事務局から御説明を申し上げます。

あと残り 15 分でできるだけのところを皆さんに御発言いただきたいと思います。

説明資料 13 ページ、それから参照資料 22 ページからになります。委員、御退席

のようですが、進めさせていただきます。

残余財産の帰属でございますけれども、公益性を有する非営利法人の残余財産の帰属については、社員への分配を禁止し、帰属者となり得る者を一定の範囲に限ることが適当ではないかということでございます。

「留意点」におきましては、まずワーキング・グループにおきまして、一般の非営利法人については、定款または社員総会の決議によって定めることとする方向で検討がなされております。

それから、その2つ目のポツにつきまして、現行の民法の規定をコンメンタールを引用させていただいて、説明させていただいております。

第1順位の帰属権利者として定款・寄附行為によって指定された者ということで、その指定がなされなかったときは、法人の目的と類似した目的のために処分することができる。最後に、そのような処分もなされなかったときは国庫に帰属すると。ただ、実務上はそうした残余財産を社員に分配することができないとして運用がなされております。

それから、残余財産の帰属を制約する根拠として、そこがございますようなことが指摘をされております。私利のために公益事業が廃止されることを防止する。あるいは、濫用的な利益配分の防止。あるいは、公益的団体には受託者の地位があるといった点でございます。

具体的には4つ目のポツでございますように、いわゆるNPO法におきまして置かれているような規律、内容といたしましては、そこがございますように、定款で残余財産の帰属者に関する規定を設ける場合には、その他の特定非営利活動法人、いわゆるNPO法人、あるいは国・地方公共団体等から選定されるようにしなければならないとしております。これを踏まえて、先ほど申し上げたように、帰属者となり得る者を一定の範囲に限る旨の規定を設ける必要があるのではないかとということで、この点は以前星野先生が御講義なされたときの御提案と同じでございます。

1枚おめくりいただきまして、14ページにありますのは、公益性を有する法人につきまして、公益性が失われた場合にどう取り扱うかということで、ここで書いておりますのは、それまで受けた公益的活動をするという前提の下での寄附、あるいは場合によって税制上の優遇措置もあろうかと思えます。そうしたことに由来する残余財産の部分について、どうするかといった場合に、それを社員に分配することが定款、社員総会の決議によりあり得るということにいたしますと、設立者意思が損なわれる可能性もあるということから、引き続き限定をすることが必要ではないかという考え方について、御検討いただきたいと思えます。

なお、この場合、こうしたことをどのように担保するかといった面も重要かと思えますので、その点も含めて御議論をいただけないかと存じます。

私の方からは、以上でございます。

実はこの問題というのは、次の内部留保にも関わってくるわけで、大変大きな問題で

あります。そこで、今、あと残り 10 分ほどなのですが、いただいた 10 分を使って御発言だけいただいて、次回にその残りを続けさせていただきたい。というのは、委員と委員が今いっしょじゃないものですから、そのお 2 人を除いてこの問題を議論はなかなかしにくいと思いますので、議論はこの次にしまして、これについての御意見があれば今、承っておきたいと思います。

どうぞ。

私は、委員、委員とともに、非営利法人のワーキング・グループにも属しているわけですが、非営利法人のワーキング・グループの方では、この残余財産の帰属について現行の中間法人法に近い、かなり緩やかな法制の方向になるのではないかという感じがしています。現在の非営利法人一般法の方でいくと、例えば財団法人なんかは、言わば財団法人の寄附者のところに結局戻るようなことも認めることになりそうです。しかし、私は少なくとも公益法人については、実質的に残余財産が社員に帰属するようなことがあると、公益法人の名に相応しくないと考えております。

現行法自体も、民法 72 条は非常に緩やかで、残余財産を社員や寄附者に帰属させることも可能なような規定になっていまして、現行法自身が甘いのではないかと考えています。ただ、実際には主務官庁の監督が効いていますから、それが一定の抑えになっていると思いますけれども、イギリスのチャリティーアクトなんかは、そういう点厳しいのではないかと考えていまして、もともと本来の公益目的に使われるような形で残余財産が使われるのが本筋だと思いますので、私は残余財産分配を制限するルールを設けることは、是非必要ではないかと考えております。

以上です。

ありがとうございました。ひとつのガイドラインが示されたように思います。それから、先ほど御紹介パブリック・コメントの中にもこのことが 2 つほど、ちょっと相異なったような意見がありますが、含まれておりますことをここで御注意申し上げておきたいと思います。

委員、どうぞ。

公益性があるということによって、一定の優遇措置を得られるのであれば、やはり非分配という原則をはっきり打ち出しておくべきだろうと思います。

例えば、公益性がないと途中の段階で認定されて、一般非営利法人に移行するときに、後ろの方にもございますけれども、では非営利法人は分配できるからしてもいいのかといったら、一旦そういうことで定款で書いた場合は、それはもう変更できないというふうな形に、そうすると非常に制度がひとつの中に幾つものパターンができて、複雑になるかと思っておりますけれども、やはりそういう仕組みは必要ではないかと思っております。

それから、残余財産の帰属について、現行では類似のところに寄附するか、国庫に帰属させるというようになっておりますけれども、現状何が起きているかと言えば、確かに類似のところには行くのですけれども、その団体が本当にこういうところで引き継いでほ

しいというところに必ずしも寄附できない。主務官庁の意思が強く働いて、ここに寄附するようにというような指導が、現実として行われるわけです。

そういうようなことを考えると、この残余財産の帰属というものを、類似というよりも、これは本当に可能かどうかあれですけれども、第三者機関の中に別建てでそういうお金を、召し上げたお金をプールして、それをもっと公正な形で公募で再分配するとか。そういう仕組みも考えられないかなと思います。

新しいアイデアですね。

委員、どうぞ。

質問しようとしていた委員が帰ってしまったので、次回お答えいただいて、質問だけさせていただきたいと思います。非営利法人のワーキング・グループの方で、拠出型の法人類型の検討もしていただいているというように思っています。そこで、今回の残余財産をどうされるかという御議論を一度お伺いしたいと思っています。

パブリック・コメントの方でも、非営利法人の本質の方は剰余金の非配分であってというような御意見もいただいておりますので、拠出型の場合は解散時に出資金、拠出金という形で出資者にお戻しできるような考え方が私はあってもいいのではないかなというように思っていますので。

委員のワーキング・グループで検討しているということも、そのように受け止めております。なお、確かめてみましょう。

だとしたら、その辺を確かめさせていただきたいと思っています。

それ以外については、一定程度のこのような、ここに記述をされているようなところでの制限というのは、やはり公益性を尊重する意味も持って必要ではないかと思っています。

委員、どうぞ。

私も公益法人については、残余財産の分配は許さないという形で、法律にはっきり書いておく方がいいのではないかなと思います。

難しいのは、一旦公益性を認定されたのが、公益性がないという認定になった場合に、その財産をどうするのだということですね。厳しく考えれば、やはり公益分野に投与された財産は、公益の分野で使われるのだという原則をもって、一般非営利法人へもっていくことは許さないというような考え方もあろうかと思っています。その方が、制度としては厳格でいいのかなと。

そういうことになりますと、先ほど委員おっしゃったように、公益法人の入口の問題でいろいろありますけれども、やはり相当の覚悟をもって入っていただかないと、だめだったら戻りますよということは許されませんという制度になるかと思っています。

ありがとうございました。ほかにございますか。

もしなければ、これで一段落させていただきますが、委員、どうぞ。

今の最後の点についてなのですが、この残余財産というのは、私は今の類型でいく社団、財団、これでちょっと実態としては違うのではないかな。ですから、そこは少し分

けて考えてもいいのではないかと思います。

ありがとうございます。では、実質的な論議というのは、委員と委員と委員、皆さんお揃いになったところで、この問題と、それから非常に大きな問題が内部留保であると思います。引き続いて、内部留保の問題についても次回御議論いただいて、それから引き続いてまたディスクロージャーの問題に移らせていただければと思っております。

次回の日程について、御案内します。

資料4とございます。次回、6月17日木曜日でございます。午前中でございますが、時間は9時半から予定してございますので、御留意いただきたいと思っております。場所はこちらの会議室で、議題につきましては、本日の続きと、非営利法人ワーキング・グループの検討状況報告を予定しているところでございます。

以上でございます。

ありがとうございます。今、御案内のように、次回は9時半ですので、どうぞよろしくお願いいたします。

それから、今日委員から提起された、入口での問題というのが、今日大変大きくクローズアップされてきましたので、これについてはまだどこかでもう一度戻らなければいけないと思っております。つまり現場の方々の御意見と、それから委員のお話と、それからワーキング・グループの方々のお話もまだ全部吸収しておりませんので、それらが揃ったところでこの問題に立ち戻らなければいけないと。

ということは、例の提唱しました、独立判定機関みたいなものの機能を、どこまで持たせるか。先ほどから事後チェックだとか、あるいは監査だとか、いろんなことが出てまいりましたけれども、その辺も影響が出てくる話だと思って、非常に大きなことだと思っております。

どうぞ。

すみません。ひとつだけお願いなのですが、ここの場にはとっても立派な団体で実務に携わっておられる方ばかりでして、今後のことを考えると、委員はそういうニュアンスの御発言を何回かされておりますけれども、もう少し小規模、場合によってはかなり零細な団体も公益的活動をして、公益性を認定された非営利法人になり得るという前提で、もう少し小さい、財団ではなくて、社団タイプ、NPOタイプの小さい団体の運営に携わっている人から話を聞く機会というのも、本当はあった方がいいのではないかと思います。

それは、片方では事務局で幾つかの団体をピックアップしてヒアリングをする。それから、皆さんからもこういう団体は是非行って聞いてくれということもあつたらというようにお願いしたと思っております。

と同時に、もし必要になってくれば、その人たちをまた3人か4人お願いして、ここで皆さんで共通の認識を持つということも必要かもしれません。これは今後の進行の状況い

かんでということでもよろしいですか。

事務局、どうぞ。

委員から御紹介ありましたように、事務局の方でも法人から実態を聞いております。いろいろ御推薦をいただきながら、今、ヒアリングは中盤に差しかかっているところでございます。

委員の言われたとおりでございますして、私どもでも問題意識は持っております。

他方、法人の方にもちかけますと、実際のところは非常に警戒感が強くございまして、何で私どものところがということで、うまくいかないおそれも多分でございます。

そういう面で、先生方からも是非御推薦をいただきまして、そういう面で私どもなりにも考えますけれども、その辺のところを是非御助力いただきまして、名前を具体的に挙げていただければ、大変ありがたいと思っております。よろしく願いいたします。

ここは税務署ではありませんので、是非経営の実態を、あるいは実際にその方々がやっていたらっしゃる使命の実態を公明に話していただく団体があれば、是非御紹介をいただきたいと思えます。

私も、2、3当たってみましたが、みんな御辞退するというので、これはいろんな理由があると思えますが、決して悪いことをやっているということではなくて、いろんな懸念があってということのようです。また、是非お願いを、委員もおひとつ、公法協の方で幾つか挙げていただいています。これはちょっとモデル的なところばかりではないかという気もします。よろしく願いいたします。

それでは、これで第13回の会議を終わらせていただきます。大変ありがとうございました。また、14回もよろしく願いいたします。