

: 委員
: 事務局

第 22 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 10 月 25 日 (月) 15 : 00 ~ 17 : 30

場所 : 虎ノ門第 10 森ビル 3 階 会議室

それでは、お待たせいたしました。お忙しいところ、ありがとうございます。 定刻でございますので、ただいまから第 22 回「公益法人制度改革に関する有識者会議」を開会いたします。

宇賀委員、加藤委員、金子委員、中田委員が御都合により欠席されます。

能見委員、関委員がまだお出でになっていないのですが、お出でになることになっておりますので、少し遅れて来られると思います。

今日、予定しております議事と配布資料については、御自宅の方にお送りした分でございますが、事務局から御説明を申し上げます。

それでは、お手元の方の資料の御説明をさせていただきます。

まず最初に、おわびでございますが、本来、事務局といたしましては、資料を一通り案として作成するつもりでございましたが、ちょっと資料の作成の都合上、遅れておりまして、一部までの送付となっております。その点、おわびさせていただきます。

配布させていただいております事務局案といたしましては、3分冊になってございまして、この構成につきましては、中間整理の構成になっております。全体の章立てとしては4章立てを考えています。

第1章といたしまして、改革の意義。

第2章といたしまして、非営利法人制度の1階の部分。

第3章といたしまして、公営性の判断の仕組みということで、これは2階部分ということとです。

あと、これは中間整理のときにはございませんでしたけれども、4といたしまして、移行の部分ということになっておりまして、本日お配りさせていただいておりますのは、今申し上げました第3章の途中まででございます。

本来ですと、第3章は、1点目、判断主体の関係。2点目、判断要件の関係ということで、3点目といたしまして、適正運営の確保という部分も本来ですと作成しておるところなのでございまして、その分以降は追って配布させていただくということで考えております。

今日はこの資料に沿って御議論をいただくということでございます。

資料の内容につきましては、これまで事務局の方で作成させていただいた資料、御意見等を基に議論の材料として作成させていただいたものですので、これを基に御議論をいただければと思っております。

資料の扱いでございますが、まだこの配布させていただいた資料自体、全く有識者会議として合意を得たというものではございませんので、この資料につきましては、委員限りの扱いということでお願いいたします。

したがいまして、記者等についても非公表という扱いにさせていただきたいと思っておりますので、よろしくをお願いいたします。

勿論、持ち帰って御検討いただく分には差し支えはございませんが、扱いについてはよろしくをお願いいたします。

あと、報告書といたしましては、先だって委員の方から御報告がございましたが、ワーキンググループの報告書、これを最後に別添として付けるという体裁をイメージしておるところでございます。

また、報告書といたしましては、前書き等、報告書等の体裁上必要なものがあるかと思っておりますが、この点につきましては、全体が整ってまいりましたところで、また改めて御相談をさせていただきたいと思っております。

とりあえず、御説明は以上でございます。

ただいま御説明ございましたように、今日から報告書のとりまとめに入りたいと思っております。今まで21回にわたっている御意見をいただいたわけですが、それをとりあえず一本のシナリオにしてみるとどうということになるかと。こういうようにまとめてみますと、また次々といろいろ私自身も考えるところがありまして、皆さんもたくさん御意見をお持ちになっていると思うのですが、それをできるだけ議論をしていただいて、最後の報告書をつくりたいというように考えているわけです。

ですから、今の一種のシナリオづくりみたいなものに、これから今日を含めて3回か4回かけてやって、そして最後の報告書に移っていくという段階だと思っております。

本当は一連の資料をもっと前にお送りすべきでございましたが、土曜日にお届けしたようなことになってしまいまして、資料に目を通していただいている時間がなかったということがあられるかもしれませんが、一応、資料に目を通していただいたということを前提にしまして、いろいろ不足の点、問題が残っている点、あるいは修正すべき点というような、いろんな観点がございますので、できるだけたくさんの御意見をテーマごとに区切りながら御議論をいただきたいというのが今日の予定であります。

そこで、初めに委員限りの案とありまして、「1.改革の意義」というのがございます。ここについて御議論がありましたらいただきたいと思っておりますが、いかがでしょうか。

これは総論として、閣議決定を受けて、それを文章化したというだけのものという失礼ですけれども、そういうスタイルのものですが、それで何か不足の点がございましてし

ようか。

閣議決定に基づいての基本的な認識だとこのことですが、これを読んでみますと、閣議決定よりも一歩後退しているという感じがいたします。どこの部分かと申しますと、いろいろ個人とか民間非営利団体の活動の重要性というものを認識していると、そこで止まってしまっていることです。そのために一層の支援策を講ずるといような言葉が閣議決定とか、中間整理で盛り込まれていましたが、これは極めて重要なポイントだと思います。従って、基本方針というものが1、2と出ておりますけれども、ここで積極的に政府としては、そのための支援政策措置を講ずるといところまではっきり明記すべきではないかという感じを持ちました。

今のような御意見を、いろいろこの文章でお気づきの点を言っていたいただければ、今日はそれでありがたいと思っております。

今の後退したという件についてはどうですか。必ずしも後退したつもりでお書きになっているわけではないと思うのですけれども。

そういうつもりはございませんので、また御意見をいただきまして、それで文章等、いろいろ考えていきたいと思っております。

あともう一点、今回のこれが公益法人改革であるといいたしますと、第2パラと第3パラのところで勿論触れられておりますけれども、個人を尊重するという部分が比較的強く出ておりますが、これに加えて、民間非営利団体としての役割に関する認識をもう少し強めてもいいのではないかという感じも持ちました。

個人といところと非営利団体といところをもう少し密接につなげと、こういうことですね。それは表現の問題ですから、そのように直します。

ほかにいかがでしょうか。どうぞ。

やはり民間部門というのは個人だけではございませんので、非営利団体もあれば企業もあるわけですから、そういうものも引くくめて、やはり民間部門、その活動が活発化していくと。そこが行う非営利活動というのが活発化していくというようにした方がよろしいのではないかと思います。

それもよろしいですね。よくわかりました。ほかにございませんでしょうか。

これは基本方針のところも含めてよろしいのですか。(2)の方です。

いいですよ。

(1)(2)と読んでいて、(2)の方の「基本方針」を読んでみますと、これは定義づけを大変厳格にやろうされたためか、読んでいて、こちらの方向に行くのだというのがうまく伝わってこない文章になっているかなという感じがいたしております。

例えば、①番でもこの下の方に「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し、一層活力ある社会の実現に資するため」ということが書いてありますが、この文章をもうちょっと強調するようになりたいといような感じがいたしてございまして、文章教室ではありませんけれども、これは順番を変えたりすると、もうちょっとすっと一読

して頭に入ってくるような文章ができるのではないかという感じがいたしました。

②番の方が、a、b、c、dでいろんなことが盛り込んで書いてあって、一般の方が一読してわかるのかなという感じがいたしております。基本的には基本方針①が準則でつくれる非営利法人制度の創設、②の方が公益性の取り扱う仕組みのことを書かれているのだと思うのですが、②の方がa、b、c、d、e、fと並列に書いてあるのですけれども、ちょっとわかりにくいなという感じがいたしました。

では、どういうやり方がよろしいですか。

②番の方は、公益性を有する非営利法人については、その健全な公益活動を奨励、促進するために現行の公益法人制度における主務官庁制度を抜本的に見直して、新たに設置する公益性の判断主体が客観的な判断基準を云々というような書き方にしていけば、もうちょっとずっと頭に入るのかなという感じがいたしますが、何のためにというのをもうちょっと強めていただいた方がいいような気がいたします。

何のためにというのは、先ほどの さんの改革の意義における基本的認識を何のためにするということと同じ文脈ですね。

そうですね。

ほかに、ですから、もう既に2.の「新たな非営利法人制度」のところまで入ってしまっておりますので、その(1)の「基本方針」から(3)の「社団形態の非営利法人制度」というところまでについて、今の改革の意義の基本認識に続きまして、どうぞ前に戻っていただいても、先に進んでいただいても結構ですから、何なりと御意見をちょうだいしておきたいと思っております。

いろんな見方があればあるほど、文章の中身は深くなってくると思っておりますので。

今、 さんが言われたとおりで、公益法人制度改革の意義についてどちらかと言うと官庁の許可主義の問題ばかり書かれていて、公益法人の活動を奨励するというトーンが弱いのではないかなと思っております。

つまり、今まで言っていた2階建て部分についての書き方が少し弱いということですか。

そうです。そういう活動を奨励していくという観点も入れた方がいいのではないかなと思っております。

わかりました。

今の 委員の意見に関連しますけれども、本来この有識者会議の目的というのは、より一層活力ある社会ということがありまして、当初、冒頭、公益についてかなり勉強して議論したわけですから、やはりこの活動の結果として、公益というものを民間の力で担保するところが非常に重要な論点ではないかなと思っておりますし、この改革の最終目的ではないかなと思っております。

そういう意味で、この書きぶりというのは、ややその公益を担保する、民間の力で担保するという意味合いが弱いですし、その文章をよりネガティブに見せているのは「(2)

基本方針」の①に「公益性の有無に関わらず」とありながら、最後に「一層活力ある社会」となっていますが、ここはやはり目的の方が公益性があるところをもっと強調すべきだと思います。この「有無に関わらず」というところは、公益性がない活動でも、今回、この議論の焦点となるというように言っていますが、本来ここでの議論というのは、やはり公益目的の非営利法人というのをいかに律して、そしていいものにしていくかということではなかったかと思います。その書き方がちょっとすり替えが起きているのではないかという気がします。

すり替えは別に起きていないと思うのですが、すり替えのように読めるとすれば、それは直さなければなりませんね。

①のところは、ワーキンググループで御審議をいただいた、いわゆる一般的な非営利法人についての位置づけを書き込む関係から、こういう書きぶりになっています。結局この非営利活動も勿論、公益のある法人が含まれますが、しかしながら、他方では共益的な活動をやる法人とか、そういったものについても活発化を促そうという趣旨で、こういう形に入っていると御理解いただければと思うのですが。

この文章では、ちょっと理解できないですが。

要するにこの辺も書き方を、民間で公益を全部担保するという、ちょっとそれはなかなか言いにくいところだと思うのですね。

そうではなくて、これはさんざん勉強したわけですから、官だけでは公益というものを担保できなくなって、民間の活力というものをもっとエンドースするように、その仕組みをつくりましょうというところが論点だったのではないのでしょうか。

そう言えばわかりやすいですね。そういう言い方でいかがでしょう。

御指摘いただいた点、考えてみます。もともと①と②は、①を1階部分、②を2階部分ということを前提に書きましたもので、ややそういう感じになっておるのかもしれませんが。御指摘いただいたことは、また考えてみたいと思います。

10ページぐらいまで、よろしいですか。

ごめんなさい、10ページまで行かないで、7ページの3分の2ぐらいまでのところ、この辺までで。

ちょっと何ページまでと区切られるとあれなのですけれども。

では、先に行っても結構ですよ。

今の前の方とも関係するのですが、委員が言われた「公益性の有無に関わらず」と書いてありますのはやはり、後の方に出てきますけれども、中間法人制度と一般の非営利法人制度を合体しようと思っているので、どうしてもこういう書き方になってくるのだろうと思うのですが。

そのところは別に、必ずしも中間法人を意識して、こういう書き方になっているということはないでしょう。

例えば、6ページの「エ 計算等」のところで書いてありますが、最後の方で「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」というような、この部分は中間法人制度ではなくて、非営利法人活動の在り方、公益法人との関係を考えて入れたところだろうと思うのです。やはり10ページの「イ 中間法人制度との関係」ということで、この中間法人は要するに公益性の有無に関わらない非営利法人なので、社団形態の非営利法人に包含される関係、これを統合すると。ここの結論があるので、やはり「公益性の有無に関わらず」との表現が頻繁に出てくるのですけれども、今回は、いわゆる民間の非営利活動を促進しようということなのに、なぜ公益の有無に関わらない中間法人制度と統合するのかという理由が分かりません。これでは民間の公益活動というか、これを促進しようということにならないのではないかというように思うのですね。

だから、結局、解散時の残余財産の分配をですね、これを総会等で議論して、それで分配できるということにしているのですけれども、これを分配をしてもらいたいと考える公益法人はほとんどないと思うのですね。それをできるようにするのは、中間法人制度と含有させたいというのが先に立っているから、こういうような書きぶりになっていると思います。

1階から2階に上がろうというときの、その1階の部分が余りに入りたくないという制度になっておると、結局それが公益活動をやろうという人たちを育むことにならないのではないかと思います。これはどうしても、この中間法人制度と一般の非営利法人制度を合体するのか、しないのかについて、かなり議論して欲しいですし、私はやはりセパレートすべきだというように思っております。

さん、どうぞ。

私も 委員の意見に賛成で、中間法人を含有することについては、まるで先決事項のようにして、もう決まった形で議題の方に秋ごろ乗っかってきましたけれども、これはやはり今おっしゃったように、公益を促進するための法律の改正であるならば、この1階部分に中間法人を含めるということから、どういうネガティブなインパクトをもたらすかについては、もう一度きちんと議論をすべきだと思います。

今、言われた公益性の有無について、中間法人との整理の仕方については、基本的な最初のスタート時点の問題に関わると思います。今、意義のところでも御議論がありましたけれども、基本的に私どもの議論というのは、去年の閣議決定の基本方針からスタートしておりますが、そこでは大きく2つの検討の視点が出ております。

1つが、要するに一般的な非営利法人制度の創設ということで、現行では公益法人制度というのが法人格の取得と、公益性の判断あるいは優遇措置ですね、それが一体となっているから、さまざまな問題が生じていると。

このため、その法人格を一定の優遇措置と分離して、公益性の有無にかかわらず、新たに非営利法人制度を創設するということを言っております。

この非営利法人制度は民間の非営利活動を促進するため、準則主義、登記により簡便に設立できるものとし、そのガバナンスについては準則主義をとる現行の中間法人や営利法

人を参考にしつつ、法制上の在り方を検討すると昨年の閣議決定で打ち出されて、それを受けて、現在この検討をいただいております。

特に一般的な非営利法人制度についてはワーキンググループを中心に検討いただいて、他方その一般的な非営利法人制度の中から公益性を有する法人をどうやって取り扱いかということについては、もう一つの検討事項としてございますけれども、それは親会議を中心にやっていただいているということでございます。確かにこの親会議では公益性を中心に御議論していただいている関係からもう一つの検討テーマである一般的な非営利法人については詳しく議論はして降りませんが、それは公営性の有無に関わらない制度であるという閣議決定の基本方針を前提に、ワーキング・グループで御検討をいただいております。今、御議論をいただいているのは、まさに1階部分の非営利法人でこれは公益性の有無に関わらない法人制度だということでございますので、御理解をいただきたいと思います。

ただ、ここの審議というのは、私どもは公益性のある非営利法人というものをいかにこれから育成していくか、そのための仕組みというものが、制度というものがどんなのが望ましいかということを経験していただきということで、私たちは参加しています。

閣議決定を最終的な目的として、それを大前提として議論をするということでは、私どもは理解はしていません。むしろ、それを超えてでも公益性のある非営利法人の仕組みというものがどういうものであるのかということについて、できるだけいろいろなものを払拭した形でも、理想的なものについて議論をするということが私達のミッションであったと理解しています。

やはり入口のところで、いわゆるいろんな形での非営利法人が含まれますと、そこで1階部分のところで、かなりいろんなものが入ってくるがために、本来の公益性のある非営利法人が参入しにくくなる。その結果として、公益性のある非営利法人の数や、もしかするとその質についてもマイナスの影響をもたらすかもしれないという論点については、これは委員もおっしゃっていますけれども、そこはやはり議論をしておいた方がいいと思います。

その点について、この閣議決定のところできちんと議論をされていたのかということは、私は疑問ですけれども。

どこですか。

先ほどおっしゃられた、昨年の閣議決定のところ。

私の理解では、閣議決定に基づいて、いかなるタイプの非営利法人であろうと準則主義をもって登記はできると。それは1つの仕組みですね。

それから、更に公益性のある活動をその中で奨励していくにはどうしたらいいのかと。そのまま2階建ての部分を使ってやっていこうということに理解をしているのですけれども。

そうしたら、1階部分でクリアーしなければ、2階には上がれないわけですね。

それはまだ議論していないのではないですか。1階と2階を同時に応募して、できるということがあり得るのではないかという議論は途中でありましたね。

ただ、これはもうほぼ完成版として出ているわけですから。

いいえ、完成版ではありません。ですから完成版は、これを議論した上で完成版にすると、先ほどお話をしたとおりです。

だとすれば、この中間法人に関しては。

中間法人については、私の覚えている限りでは、中間法人というものがもう既にあると。たしか今、160 ぐらいあるわけですか。

1,000 を超えています。

それで、中間法人については、公益を目的とするような法人が割合使いやすい組織になっている。ところが、公益というのは本当に公益だろうか。さんの話によると、むしろ公益にスピルオーバーする部分もあるのではないかということもあったわけですね。

もし、準則主義でもって1階建て部分の非営利法人というものが極めてつくりやすく、また使い勝手のよい組織になるのだったら、中間法人はそれに含まれる方が整合性があるのではないかというような、今日、実は 委員がいらっしやらないので、この辺は何とも言えないのですけれども、というような議論があったと思いましたがけれども。それは最初のころです。

閣議決定があるから、もう議論してはいかぬと言われたら、それまでなのですけれども、閣議決定を前提とした場合にも、いろんな方法はあるのだらうと思います。一般的にはこうだけれども、その中で公益を目指している法人についてはこうだと書くことが出来る。例えば6ページのディスクロージャーは普通の中間法人と違って、もうちょっと厳しくやった方がいいですよとか、こういうことが必要なのではないかと思うのですね。

私が最初のころに発言したところこの場で議論をする話ではないと言われたのですけれども、これが新しい民間非営利活動をするモデルの法人だということになった場合、中間法人ということになると、これは利益を得てもいいですよとか、そういうことになっていますから、それで原則課税の世界になっているわけですが、一般のNPO法人が今度新しい制度に入ってこようということになった場合でも、元々非課税ですから、そうなりますと1階部分には絶対に来れなくなってしまうわけですね。そういうような制度をあえてつくるのか。

それから、今までは人格なき社団ということやってきた世界がありますね。これは数としてはかなりあるのです。そこも今度は新しい法人制度ができるので、法人化しようというときに、やはり今度できる1階の方にはやはりどうしても入りたくないということになってくる可能性が強いと。そういう誰も入りたくないような法人制度をつかって、それで民間の非営利活動というか公益活動を促進しようということになるのかどうかと、そこはやはり根本的な問題なので、ちゃんと議論しておいた方がいいと思うのですね。

今のお二人の議論に続けてですけれども、今回いただいた委員限りの案だけをさっと

見ますと、本当に一体これで何が変わるのだろうか、一体この新しい制度で一般の民間非営利活動が本当に活発化するのだろうかという疑問をだれしもが持つてしまう内容だと思うのですね。というのは、そのトーンのすべてが民意を反映して促進はするけれども、やはり準則制度で登記であるから、ガバナンスが必要である、規律が必要だと、そこが全般的なトーンとして強調されているような文面だというように一般的にとられると思うのですね。

ですから、まず全体的トーンの問題が1つあると思います。細かく読んでいけば、それなりに制度として改善はされているけれども、全体的に支援される制度とはだれも思えないというようなことが1つと、今、お二人から御意見が出た中間法人制度に関する部分です。閣議決定で現行の中間法人制度、NPO法人制度とを勘案しつつというようになっておりますけれども、いろいろな経緯でNPO法人の政治的な働きかけによってNPO法人は今回はもう除くと政治決定がされたわけです。そうするとなぜ中間法人だけがこれに組み入れられるのかという点についての説得力が、まずないと思います。その問題がクリアにされない限り、やはり一般非営利法人は中間法人なのだと。

更に言えば、特別法によってできている社会福祉法人等が今回の非営利法人制度から抜けているわけですが、公益の有無にかかわらず、すべての非営利活動というようになれば、当然これら特別法の法人すべてが包含されるべきだと思います。それが抜けて中間法人だけが既存の法律の中から組み入れられている理由というものを明らかにしない限りは、中間法人をもってきて、そこで中間法人で原則課税になっている部分を登用しようという意図があるのではないかというような推測が行われるのではないかと思います。

いずれにしても、中間法人のことについては、この文章では全然書き足りないところがあるということは、私も事務局に申し上げようと思っていたところなのです。ところが、中間法人の議論というのは、たしか、まだ10回目にならない辺りで、皆さんの御意見をいただいたわけですが、そのときには大体それもそうかなというような感じではなかったかと。積極的な問題であるということではなかったと思う。ただ、このように書き流してみると、これがちょっと大きな問題であるというように何となく見えてくるのですね。

そういう意味でシナリオをつくってみましたので、いろいろと御意見を今のうちにいただくということが大事だと思いますし、中間法人問題については、もし必要でしたら、もう少し議論をしていくことがいいのかもしれない。

ただ、今日は委員がいらっしやらないので、今日はその問題をこれ以上やれませんので、もう一遍、委員、委員、委員の御意見も伺った上で、次回少しその辺を整理してもいいのかもしれない。とりあえずのところ、何かおっしゃっていただくことはないでしょうか。

今の委員の御意見を伺った限りで私が推測するところは、その中間法人が廃止されて、こっちの非営利法人に吸収されることによる、いろんな派生的なインパクトを心配されているというように理解しました。

その領域的と言うのでしょうか、非営利法人自体は非常に広い範囲をカバーしていますので、現行の中間法人で本来カバーしていた範囲のものは、どうしても自然に非営利法人の範囲に入ってきてしまうのです。自然に入ってくるので、中間法人と非営利法人と両方残すことは意味がないということで、中間法人は廃止するという結論になるのだと思います。ただ、中間法人が入ってくることによるインパクトというのは、委員が言われるのは、1つは今までの中間法人というのは原則課税であって、その原則課税という内容が今度の非営利法人にそのまま引き継がれるということです。

もう1つは、委員が以前言われた点で、中間法人では残余財産の分配というのを認めるという立場をとっていて、その立場をそのまま非営利法人の中に引き継いでいることを心配されている。大きく分けるとその2つの問題なのかというように理解いたしました。

課税の問題は、私個人的には非営利法人の中、すべてかどうかわかりませんが、非営利法人についてもある種の非課税というのがあっていいだろうという気がいたしますけれども、ただ、おおよそすべていいのかと言われるとちょっとよくわからないし、課税するかしないかというものの限界というのが、この非営利法人の枠組みだけで決まるのかどうかもちょっとよくわからない。そういう意味で課税についてはそんな感想を持っています。

もう一つの、非営利法人では残余財産を定款で分配できる、一般的にそういう原則になっていることについてですが、定款で分配しないと規定すれば分配しないことになるが、定款の定めだけでは弱過ぎるということです。その問題については、なお少し検討したらどうかというように思っております。前に委員が言われたように、定款でもって変更しないということを決めることの効力の問題とか、そういうものも含めて検討したらどうかというように思います。

どうやら話を聞いていると、中間法人というのを抱きかかえると、課税論議で不利だから外せという非実利的な率直な話ですね。実は明日税調で部分的にそういう議論が出ることになっています。それはそのことを強く言う委員がいて、ちゃんと裏があって組織があって共通の意見をそこへぶつけるという仕組みになっているから、バックのことを考えたら言わざるを得ないとして言うのですよ。そこは全部わかっているのだから。それはそれで、裏がどうあろうと正しいことは正しいのですよ。そんなことはだれが言ったってね。

明日議論になって、どんな議論になるかわかりませんが、公益法人についての課税論議などという細かいことに関心を持っているのは、40人、30人ぐらいいる税調のメンバーでそんなものはほとんどいないのです。これはお任せされているわけだから、いずれこちらに来るだろうと、それだけは終始一貫言っていますからね。もう閣議決定はそうになっているから。どんな議論が外で空中戦でやろうが、どうぞ御自由にやってくださいと。税調は税調の立場でやりますよというだけのことなのですね。

実は、この前もここで言ったと思うし、この前も実はこのことについて、私一人で税調で言及したことがあって、それはどういうことを言ったかという、これからはこの答

申が税調に来たときに、来年の春からやるのですけれども、原則論でこういうことだから、これは原則非課税、こういうことだから、これは原則課税という神学論争をやるなど、こんなあほなことは。それでやめようということになっているのですよ。

今、あなたが言ったみたいなの、もうその懸念だけで固まっている人はたくさんいるわけです。大口たたくのは大いに結構だけれども、けれど、財務省はそんなけちな条件でこれからやろうと思っていないの。いろんなことを考えているから。

さんもいろんな不安があるから、彼は言っているのだと思うけれども、それはそれで立場はわかるけれども、少なくとも閣議決定の流れに沿ってやっている話であって、税調に来ることを考えれば、原則課税だ、原則非課税だと神学論争を一切やるなど私は言ったのです。明日もそのことを確認することになっているのですよ。それはいろんな含みがあるのですよ。

だから、委員がおっしゃったみたいに、やはり原則課税という言い方をするのはきついなと思っているのです。もっと細かい話ができるのではないかと。具体論で言えば、に何を希望しているのかわかっているわけだから。役人はわかっている。税調がこれから十数人のメンバーが議論するときも、その話は一応わかる。それが何か大義名分、民間の活動がどうでこうでというきれいな議論で押し通せるのか、そんなことはわからない。その話に必ずしもみんなが同調しているわけでもないから。

いずれにしても、原則的には神学論争をはやらないということになっていますから、それでも安心できないと言われれば、安心できないから、何ほでも言ってもらって構わないので、受けるサイドはそういうように腹を決めているわけです。

だから、中間法人を抱き込んだらえらい迷惑だというのは話を聞いていけばわからないわけじゃない。それは閣議決定をまた覆すような大議論をやるつもりなら、どうぞ自由にやってくれという話だけれども、しかし、枠の中だって議論はできるということを私は申し上げたいのです。そのつもりでいるから。

一橋の水野氏が前から小委員長をやっているのです。彼は小委員長だから明日どういう発言をするかわからないけれども、基本的にはそのとおりですよ。

明日は専門委員会があるのですか。

いえ、総会があるから、予定表によれば、その中でそういう議論が出てくることになっているわけです。各委員、私はこういうことを言いたいと言ってくるから。何を言うか全部わかっているから。それでこちらも用意しながら議論をしようと思っているのですよ。原則、言いたいことは神学論争をやらない。

ありがとうございます。

委員は、是非明日、私たちの分も意向を伝えて頑張っていたきたいと、本当にお願いします。

この議論の空気は全部伝えますよ。

お願いします。

それで、今の議論をもう一回戻しますと、これはやはり論理の組み立てが、私はちょっとおかしいのではないかと思っていてまして、というのは冒頭目指すものがあって、これはみんな一致していると思いますが、次に問題の所在があって、問題の所在は公益法人に関する問題について、6点まで述べられています。

そこから問題の解というのは、公益法人の問題についてどう対処するかという話の中で、この論旨の組み立ては、途中で中間法人が、いわゆる公益性のない非営利法人が入ってくるというところに論理の組み立てに矛盾があって、そこが中間法人を入れなければいけないのを無理したのではないですかととられても、これは仕方がないと思います。

もう一つは、これに関連しますけれども、やはり1階、2階の話、それから委員の話になりますけれども、非営利法人に関しては、これは委員にも確認しましたが、これはいわゆる公益性のない非営利法人のところは1階部分であると。ここのところで業績を積んで、公益性があるというように認めるとのこと自体、1階部分のところで一生懸命業績を積んだとしても、それは必ずしも公益性ある非営利法人だと言うことができないわけです。この論理矛盾をどういうようにするのかというところについては、私は解が出ていないと思いますけれども。

1階部分で業績を積んでも公益性は認められないの。

いえ、そうではなくて、公益性のないところの非営利法人である程度の活動をして業績を積んだとしても、それが公益性ある非営利法人だとしてどうやって証明ができるのかと。1階のところで登記をして、そこで公益性ある活動をしろということ自体、おかしいのではないのでしょうか。1階のところは公益性のない非営利法人のところですよ。

ないのではないですね。有無にかかわらずですよ。

だとすると、ないかもしれないわけですよ。そこで活動の実績を積んで、実績を積んだ結果として公益性がある非営利法人だとしてどうやって証明できるのですか。1階部分のところで登記をただけでそれができるのですか。1階のところで登記をさせなければいけないこと自体、おかしくないですか。

それは活動実績なり、いろいろ活動なさった結果がどうなっているかということが証明できればよろしいのでしょうか。

だとすれば、別に1階の公益性の有無にかかわらずの非営利法人へ登記をする必要はないわけです。もともと公益性ある非営利法人を目指しているわけですから。

ですから、先ほど申し上げたのは、前の議論で1階と2階と言って区別がなく、最初から1階と2階を同じように、同時に登記することができるかもしれないという議論がありましたねということをお先ほど申し上げたのです。それがいいかどうかということとはまた別ですけれども。

でも、2階に上がるために努力をする必要はないのでしょうか。初回から1階で十分だと思って入る人はそれで十分なのですから。

勿論そうですね。

みんな研鑽を積まなければだめだろうという理由は全くないわけです。どうぞ御自由にという話です。しかし、やられたいのだったら、若干条件ありますよと、それは当たり前の話だと思いますね。

皆さんの全体的な意見を聞いておりまして、少しだけ私の意見を述べさせていただきたいと思います。

今までの私どものこの委員会の議論の中で、とにかく公益性を認められる、もしくは非課税を認められるのも含めて、とにかく準則でできなかったことが準則の公益性の有無にかかわらず、準則主義で法人を設立できるということについては画期的なことだというように思っております。

ですから、若干トーンがネガティブだということも多少あっても、こういう形でしっかりと私どもの討議したことは提案書になったということは、私は非常にうれしくおもっています。

1階と2階の議論で言えば、やはり法人はガバナンスを強化し、これから意思を持って、今まではある意味で役所の型にはまらない限り、絶対できなかったものも、ある意味で自分たちが自分たちの目線で、意思で行動ができるという形になるわけですから、1階と2階の議論については、そんなに私は心配をしていません。

更に、2ページにありますところと言えば、2つの基本方針。とにかく非営利法人を準則に設立できると。それと公益性の判断をしっかりする。

2番目については、ちょっと書きぶりが、これは1つの文章なのですね。一文なのですが、もうちょっと文章的にしっかり直していただければ、先ほど事務局が言われたような2つの意義を持って、この懇談会をやってきたところの2つ目がしっかり判断する仕組みをつくるということが、もうちょっと鮮明に出るのではないかなというように思います。前書きがずらずらと形容詞が付いているので非常に読みづらくなっているので、ここをきっちり書いていただければ、2つ目の目標の方針がしっかり見えてくるだろうというように思います。

ですから、その辺の公益性の判断ができる主体があれば、十分1階から2階に上がれる権利が認められ、しっかりと2階に上がれるというように私は思っていますので、この部分については書きぶりをしっかりしていただいて、意思を持った提案をするというようにしていただきたいというように思っています。

全体的な文章の書きぶりと言えば、確かに冷やかに文章と言ったら変ですけども、非常に有能な方が書いていただいて、非常に能吏な文章なのですけれども、やはりパッションと言うのでしょうかね、私たちがこれだけの時間でこれだけのエネルギーをかけたというには読み切れない部分があるので、もうちょっと人間味のある文章であってもいいのではないかとこのように思います。

なぜかと言うと、これはこれ自体が法文なるわけではなくて、提案書になるわけですから、もうちょっと臨場感のある文章を書いていただきたいなというように思っています。

あと、個々のところで申し上げますと、4ページの。

ちょっと途中ですけれども、今おっしゃったのは、2ページの下から3行目のところですね。

そうです。2ページの②がわかるのだけでも、普通の人では何を言っているかわからない文章になっていますので。先ほど、事務局が2つ目の目標がちゃんとあってという話がありますので、これはもうちょっと書きぶりを、パラグラフを2つに分けるとか、文章を2つに分けるとかしていただけると、もうちょっと鮮明に出るというように思いました。

それから、もう一つパッションがないということについては、私は今お配りした資料というのは報告書ではありませんので、つまり要素だけを抽出して書くところなるよということであって、それに先ほどからいろいろ御注意のあるようなアクセントを付けるとか、それが有り得るわけです。ですから、それは来月になって報告書のレベルでそれをやりましょうというように申し上げているわけです。

是非人間性のある文章にしていきたいと思います。

あと1ページで申し上げますと、高齢化社会だけではなくて、やはり少子化というところもタームとしては是非キーワードが入った方がいいのではないかなというように思いました。

あと4ページのところで、③の「社団形態の非営利法人の規律の概要」のところで、「定款自治に配慮しつつ」と書いてあるのですが、やはり配慮ではなくて基づきぐらい、定款自治なわけですね、ですので配慮ではなくて、もうそれに基づくのだろうというように思っています。

ガバナンスは自分でということですね。

そうです。自分で、配慮ではなくて権利であるという意味だと思います。

あと6ページなのですが、「オ 拠出金（仮称）」のところで「拠出金は、一種の外部負債ではあるが」という書き方があるのですが、確かにこれは事実だというように思いますが、ここであえて外部負債であるというように明記する必要があるのかどうかというように思っています。資本金を外部支出だと株式会社は思っているわけではないでしょうから、この辺の書きぶりは、やはりちょっと後ろ向きにとらえられて、拠出金は負債なのではないかみたいと思われるのは、やはりもったいないのだろうというように思っていますので、もうちょっと言葉として前向きにとらえるような文章にしていきたいというように思いました。

意欲のある拠出であると。

そうです。初めてある意味で拠出金型の非営利法人を新たに提案をしているわけですから、その新鮮味とある意味でメリットが出るような書きぶりに是非していただきたいというように思っています。

今に関連して、役人がこれを整理したのですね。今の要求は魚屋に行って野菜を出せというのに等しいのです。これは直さなければいけないのです。いいですか、これは笑

いごとじゃなくて、至るところでそういう議論をやっているのだから、最後は結局、座長が生の言葉を入れても構わないし、ないしはそのいろんな理念に基づく高邁な議論はここではたくさんあったわけだから、その中のこれはというキーワードを並べてくるのも結構だと。

もう一つは、明るく前向きに温かみのあるものにすることは、それだけだって既存のデータから寄せ集めるだけだって結構なものですよ。これはそれが足りないのだよ。それは当たり前なのだよ。魚屋は魚屋で野菜売っているわけではないから、しょうがないね。

わかりました。それはそのようにいたします。

要は、まず要素を認めていただくとか、あるいはこれは足りないよとか、例えば、少子化というのを加えますけれども、そういうのをここで言うていただかない限りは正文化できないのですね。そのためにこの3回ぐらいをやっているわけですから、どうぞその点をおわかりいただきたい。

委員、全然聞いていないですが、今の議論をお聞きになっていかがですか。

パッションについてですね。

そのことでもなくていいのです。

法律的に正確に書こうとすると、やはりこういう表現になると思うのです。ただ、確かにあえて、こういう報告書の中に書かなくてもいいでしょうということはあると思いますので、そういう配慮はあり得るか。

さっきの中間法人を含めることですが、これは最初の閣議決定の前提ですから、私自身は本当は含めるのはどうかと個人的にはむしろ思っています。ただ、この作業を始める前提として、我々に与えられた枠組みですから、これはやむを得ないと思います。その上でさっき　さんがおっしゃいましたように、税調の方は、非営利法人法に含まれるかどうかというのは、そんなカテゴリーカルな考え方はしないで、事実即して検討されるということです。公益法人について、新しい非営利法人の一般法の中に従来の中間法人が含まれることによって不利益にならないような仕組みをここでよく考えておければよろしいわけで、残余財産の問題が心配であれば、さっき　委員から御指摘のあったように、公益法人についてはそういう残余財産の分配等の問題が一切おきかないような仕組み、場合によっては非営利法人一般法の中でもそういう仕組みがとれるように制度を考えればよい。そうすることによって税調の方で懸念されるような扱いがなされないように、ここでの提案を考えればよろしいのではないかと思います。

ありがとうございました。

それから、もう一言。いつか申し上げて、どういよう結論になったのか、その後知らないのですけれども、中間法人を入れることではしょうがないから、これは抱きかかえいくということにしても、NPOをどうするか。NPOの世界で活躍されているリーダーの人たちは、いずれ私たちはこの中に包含されるのではないかとということを非常に疑い深く考えている。かえって縛りを付けるようなことを考えるかもしれないけれども、それは

断固としていやだと。私はそんなことを考えていないよと、あなた疑い深いねと言っても、いやいや、私は疑い深いと。これは特捜部の刑事の話だから、彼は疑い深いのだ。私はどう考えたって、だってこの議論の途中で挫折するのはNPOの扱いを表に出させられるのですもの、ばかばかしいけれども。何を今ごろなると、我々は頭にきたけれども、しかし、しょうがない政治がそれを決めたのだから。

だから、NPOをこの中に将来含めるよなんてことを座長見解で言えば、それは大問題ですよ。だけど、むしろこの中に書くのなら、NPOは入らないと、NPOはどこでもできているのだと。将来10年、15年経って、どちらもがたがたになって、また問題続出で、一本にやるなどという議論になれば、またそれはそれで考えればいいのですよ。それを書くかどうかなんです。私は書くべきと思っているのです。

NPOについては、途中で何回も出てきて、お話があったと思いますが、まだでき上がって10年経っていないわけですし、いまだに成長過程にあるわけですし、今、既存の公益法人の方で起きているようないろんな問題というのも顕在化しているわけではないですし、この会議では少なくとも、私は全く触れるべきではないと思っておりますし、皆さんもそういうつもりなのですね。

明文化しないとわからないよ。この話は、みんな疑心暗鬼ですよ。

ただ、これは何年後にどうなりますかね。一緒にしなければならないという理屈はないのですね。

当分の間のですよ、30年ぐらい経ちますからね。いい加減なので、すべては実態。

NPO法人の話はもう冒頭からずっと議論になっていると思うのですが、やはりこの公益法人という法律の仕組みからして、これは私は専門ではないですけれども、やはりもともと公益法人の特別法、民法34条法人の特別法と出てきたのであれば、普通の考え方としては、これも何らかの影響をそのまま受けるだろうと考えるのが一般的におかしくないと思います。

NPO法人の実態について見れば、もう事務局の方々はよく研究されているので御存じだとは思いますが、実際に認証ですから毎年報告をしなければいけないのに、その報告の義務を怠った団体というのが、神奈川県で2割を上回っていますし、法律には触れていませんけれども、報奨金の問題でかなりガバナンスが揺らんでいる法人というのが随分続出してきていて、この数年の間でやはりNPO法人というのは数が増えましたけれども、同時に問題は少しずつですが、実際の怠慢、それからスキャンダルというものは増えています。

ですから、そんなに長い時間待ってられる状態ではなくて、NPO法人についてもこれに準ずるようなガバナンスというのが、実は必要になってくるのではないかと思います。

もう一方で、これは委員が随分プロモーションされて、拠出型の法人が来ていますけれども、コミュニティービジネスというものが、これからますます盛んになってくると

思いますけれども、この拋出型の非営利法人とNPOの活動というのはかなりの部分でオーバーラップしていきだろうと。そうなりますと、実態としては、やはりNPO法人というものが、この法人に近いところにあり、影響を受けるのではないかと私は思いますけれども。

これはもうちょっと書き上げたところで、整合性というのはい体どうなっているのか。なぜNPOを分けるのかというようなことをもうちょっと明らかにするということが必要なのかもしれませんね。

それから、議論の最初で御意見が2、3あったと思いますけれども、新しくつくるところは使い勝手のいい方に行くのではないかという意見もありましたので、これもまだこれから考えてみるところなのですよ。

つまり、NPO法人の場合は、確かに非課税ということはあっても、認証を受けなければなりませんね。それから、毎年毎年報告を出して、インスペクションを受けることに一応なっているわけですよ。そうすると自由度はどちらがあるかということもあるのですね。

もう一つは、さんが代表して言っていていただいてありがたいのですけれども、いわゆる原則課税という言葉はないのですね。一人歩きしてしまっているのです。

もう一切使わないことにしています。

というわけなのです。

どなたもおっしゃらないので申しますが、私は今回ここに提案されている制度というのは非常にいい制度だと考えています。今までの発言の中に自発的な活動ですとか、公益的な社会に尽くす活動なのだから、それぞれ自由にやっていいのではないかと、こういう議論が出てきて、それが支配的になるがゆえにいろいろな問題が起こってきているのではないかと思うのです。

しかし、ガバナンスと言っても、理事会と言っても、その組織の中でだれかを決めて、その人達を中心に自立的に活動をきちんと自分で制御していくということだと思うのですね。

ですから、この程度のガバナンスは、自らやっておかないと、いずれ問題を起こす可能性がある。NPOにしてもしかりだと思うのです。中間法人を入れるとか、NPOを入れるとか、そういう議論はいずれそういうときが来たときにすればいいのであって、ここでは、少なくとも公益法人のベースとしては、決して悪い制度ではないというように私は思います。

ありがとうございました。

私もさんがおっしゃるように、ただ、ぱんと原則課税、原則非課税ということで物事を決めようというのは無理だというように思っております。

しかしながら、一体何が課税収入なのかとか、そういうようなことを是非、税調の方で議論していただきたいと思います。

できますよ。あなたの言っていることはよくわかるから。

そういう中で、やはり民間の非営利活動が活発化するような支援策というものを税を通じて措置していただきたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

私はそんな力をありませんからね。ただ、伝達役をやるだけだから。

さんは力がないとおっしゃるけれども、それどころではないので、それよりもまたこれだけのバックアップが付いていると。要するにニュアンスを伝えていただければいいわけですね。　　さん、どうぞ。

先ほどのNPOのお話を少しさせていただきたいのですが、いろいろこの委員会でお話をしたことがなかなかうまくNPO側に伝わっていないという事実はあって、いろいろやはり不安、私などもの近くにいるNPOも非常に不安になっている方は多くありますが、今年中でしょうか、しっかりと提案が出るようであれば、準則主義で非営利法人が少なくともできるということがわかってくれば、NPOの方も非常に安心してくるというようには思っています。

原則の課税、非課税については、これはちょっとまた違う問題なので、もともとNPOは基本的には原則課税なのです。ほとんどの方は非課税になっていませんので、皆さん課税でもいいから自分たちがやりたいことをやるのだと。たまたまNPOが先にできていますから、認証でもともとかくやるのだと。

ところが、今回は準則でできるという形になったときに、現在のNPOを持っている方が、今の方はそのままNPO法人で行かれると思うのですが、これからつくろうという市民の皆さんが、NPO法人をつくるのか、非営利法人で2階建てに上がっていかうかというのは、まさに分かれ目だと思っています。どちらに行こうかというのは、まさにガバナンスの問題だというように思っているのです。これができることによって、確かにNPOというのは影響を受けるのですけれども、それは悪い影響ではなくて、入口が2つちゃんとできた、今まで1個しかないから、ゲート1つしかないから入るのですが、これからはある意味で2つできますので、どちらに行こうかと。

実は企業協同組合もこれに近いのです。あれもまたちょっとブラッシュアップして、ちょっと違う形でできるような話をちょっと聞いているのですが、相当入口がたくさんできてくる。ですから、この一番最初の基本認識にあるように、多様性のある市民が生まれているので、多様性のある制度にしましょうという形でのまさに提案になりますので、そういった意味ではちゃんとここでの議論を伝えれば、NPO側にとっても私はウエルカムだというようには思っています。

ただ、今の段階は非常に不安なので、これがNPO法人を包含するのか、しないのかをはっきりと、例えば、当分の間という言葉でもよろしいと思いますけれども、方針的にははっきり示してあげる必要があると思うのです。それによって自分たちは選択の幅が広がったということがわかれば、しっかりどちらの制度も勉強して自分たちのやりたいメンバーで話し合いをして、やはりやれる方でいかうかといくというようには思うのです。

今回、画期的なのは、認証でもなくて準則であると。自分の意思でできるということは、

私は市民社会の中ですごく大きい変革になると、インパクトがあるというようには思っています。

ただし、逆に部分もありまして、NPOさんというのは認証だから社会にある意味での信用度を得ているというように思って、実際のNPOを運営されている方もいらっしゃるのです。その方にとっては、やはり認証NPOというのは、ある意味でお墨つきというのは、私たちはそんなのはなくても思っても、やっている方にしてはそれが欲しいという方もいらっしゃるということでは、両方を併存することによって、どちらにもメリットが出るかもしれないのかなというように、今、思っています。

ありがとうございました。先ほど私から、どちらが自分たちのこれから行う活動について、やりやすいかということを選択していただく制度なので、片方は準則主義で、片方は認証で、しかも2年ごとにチェックを受けるわけですから、そうなってくると、自由度というのは、はるかにこちらの方があるわけですね。ですから、別制度だというように考えていただいて、またこちらの書き方も別制度だというように考えてもいいのではないですかね。何も将来統合するとか、そんなことまで全く触れる必要はないと、私は考えるのですかね。

実は次回、まさにそこら辺も議論していただこうかなと思っておりました。

では、29日をお楽しみに。

では、29日の方がいいのかなと思ったのですが、別制度というのは本当に明記していいのかどうかと。一つ文章にしてしまったら、それは事実として残りますから。

それから、委員のお話を伺いながら思ったのですが、やはりそのNPOの方たちが法人格を取るときに何を考えていらっしゃるかと言えば、1つは　さんがおっしゃったように、自分たちが公益目的のためにミッションを掲げて自由意思でつくった非営利法人だという、その自分たちの公益性というもの、ミッション性というものを掲げる、認めてもらいたいというものがあると思いますが、同時にNPOの方たちというのは、かなり実務的ですので、どのくらいトランザクションコストがかかるかどうかということに注目していると思います。

NPO法人がこの数年間で1998年12月から1万7,600団体、もう既にもっと増えていますけれども、増えているということは、さほど認証であるからといってトランザクションコストがかかっているだけではなく、比較的使い勝手がいいです。

今度の新しい法人に関して登記をして、これは今、　さんがおっしゃいましたけれども、それと同時にかなり時間差を置かないで、例えば、同時期に例えば、公益性の認定までもできてしまうのであれば、今のNPO法人と手続面、トランザクションコストの面でもかかりませんが、これがインターバルが登記をした後にある程度の一定期間を置かなければ、公益性の認定というのは申請できない、または認められないとすれば、これは明らかに今がNPO法制度よりもトランザクションコストがかかる。つまり手間がかかる制度であり、やはり明らかに実務者としてはこちらは選ばないと思います。

自由に登記ができるというところについては、ビクトリーだという言い方もありますけれども、むしろもっと実務的なところで判断をされると、私は思っています。

今、インターバルがどのくらいかという御質問がありましたけれども、これから審査機関というところを議論していただくわけですが、それがどういう形でどのような審査を行うかということによるわけですが、これまでのように8年かかったとか、3年かかったかということはありませんね。この時代に1年もかかるようなことではいけないと思うのですね。

ですから、そうなってくると、更にそれを無限に、同時に近づけるにはどうしたらいいだろうかと。そういう審査機関はあり得ないかということはあると思うのですけれども。

新たな非営利法人制度ということで、これは全く新しい制度ということですから、主務官庁とは全く関係がないと思われるのですが、このいただいた文案の中で、4ページの③、「主務官庁制を離れ」という文言ですね。あと6ページの「エ 計算等」の3行目「主務官庁による監督、開示の指導等から離れる以上」。あと8ページの上から3行目「主務官庁に代わって」という表現は、一般非営利法人制度については全く関係ないので、こんなことを書く必要はないのではないかと思います。

そうですね。公益法人だけですね。大変おっしゃるとおりです。

ちょっと繰り返し気味になりますけれども、やはり民法34条の変更ということであれば、政治的にはNPO法は関係ないといった方がいいのしょうけれども、これらの議論というのは、やはり一般の非営利法人というのは念頭に置いてあるのは、大体は中間法人というよりはNPOのような、小さいけれども公益活動をやっているというようなところなので、それがNPO法は全く関係がありませんよと。だけど、中間法人の方は閣議決定の線もあるから、そちらの方と合体化しますよと。そうすると、かなり幅広い、要する概念としては多分NPOも含むし、いわゆる中間法人も含むし、更にもうちょっと行くのかもしれない。

ですから、その新しい制度というのが、そういうものとの関係でどういようになるのかというのは、来週の話になるのかもしれませんが、一度きちんと議論をしておかないといけないのではないかなと思うのです。

ですから、今、さんがおっしゃったあれなどは、ここではどちらかと言うと、その「主務官庁による監督、開示の指導等から離れる以上」とか、これは関係ないのだけれども、そこはいわゆる公益的な活動をやっている非営利法人が念頭にありますし、それから「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」と、これもそうなのですね。

ですから、体系的にちょっと議論しないまま、これでいいのだとか、悪いのだとかいうことではなくて、一度きちんと議論をしておいた方がいいのではないかなと思うのですね。

単なる言葉の整理、あるいは法律上の説明かもしれませんが、民法34条でつくられる法人というのと、いわゆるNPOとはやはり違うのですね。これは全然根拠法が違

いますから。いわゆる公益の活動を目的とする法人を対象とする法律というのはたくさんあって、それこそ社会福祉法人もそうですし、宗教法人もそうですけれども、その意味で、いわゆる公益法人というのはたくさんある。

ただ、民法 34 条でできる法人というのは、そのすべてをカバーしているわけではなくて、ごく一部なわけですね。34 条を改正するからと言って、社会福祉法人が当然に影響を受けるわけでもないし、NPO 法人も当然に影響を受けるわけではない。むしろ、これは影響させないというのが、どこで明確に言われているかどうか知りませんが、少なくともここでの立場であり、NPO に関しても影響をさせないという議論だったと思うのです。

ですから、先ほどからいろんな御意見がありましたけれども、そのことを明確にすべきだということに私も思います。それは明確にして全然問題はない。将来いろんな問題点が出てきて、NPO 法をやはり改正する必要があるというようなことが出てきて、それで改正するとしたら、どうすべきかという議論が出てくる可能性はあると思いますけれども、しかし、それはここで我々が議論している問題とは全然関係ない。そういう整理なのだと思うのですね。

ただ、非営利法人の方は、先ほど 委員が言われたように、閣議決定の問題もありますし、一般的な非営利法人というのをつくるとなると、どうしてもこれは中間法人と抵触しますから、両方残すということは論理的には考えられない。

そういう意味で何らかの形で統合しなくてはいけない。統合するときどういう形で統合するのかというのが問題であって、先ほどちょっと議論がありましたけれども、その中間法人とほぼ同じようなものをつくるということがいいのか、より自由な活動を促進するために規制の緩いものを作るのがいいのか、私どもは中間法人とは違う形のものを提供したつもりですけれども、とにかくどういうものをつくるということが問題なのです。非営利法人に関してはそういうことだと思うのです。

ですから、先ほどから、 委員にしる、 委員が心配されている点については、繰り返しになりますけれども、NPO 法人に関しては影響しないということなのではないでしょうか。

よろしいでしょうか。

いいです。ここでの議論が影響しないということは、それはそれでいいのですけれども、ですから、余り全然違う制度になるということのもどういうものなのかなというように思っています。

それはまた別な問題ですね。

では、何でこれはNPO法に関しては、民法 34 条上の特別法という言い方をしたのですか。非常に素朴な質問ですけれども。

NPO もあそこに列挙されている、言わば公益的な活動を目的として設立されるわけですから、広い意味ではその公益法人と言っていいわけですね。そういう意味で、民法 34 条が公益法人に関する一般的な法律だとすると、それとは別に一定の特別な公益法人のタ

イブとしてNPO法人をつくったわけですから、34条からすれば、特別の公益法人だという言い方をすることになります。しかし、34条とは違って、根拠となる法律自体は別にあるわけですから、34条がなくなっても特別につくられたNPO法を基にして運営していけばいいので、それは全然問題がない。

ですから、委員は、何か危惧を感じられていますけれども、その危惧が必ずしも私にはまだ的確につかまえない。心配ありませんよとしか言えないのです。

これはどうも、もしかすると別の場所でレクチャーを受けさせていただいた方がいいのかもしれないけれども、では、どういう構造になっているかというところが問題だと思うのですけれども、それとそのNPO法人と中間法人との位置関係、民法34条との位置関係というのは、時間を使ってしまいますから、別途、もう一回整理をさせていただけたらと思うのですが、まだ私も、上下関係と言うのでしょうか、どこが上位概念で、どこが下位概念で、どこが並列なのかというのがちょっと理解しかねるところがあります。

今のお話を聞くと、法律的には別種の根拠に基づいてつくられているのだけれども、活動は似ているということですね。ただ、片方は認証を受けなければならないのだけれども、片方は準則でできると。これは大変大きな違いですね。

そこが大きな違いかどうかというのは、やはり受け取っている人によって違うようですね。やはり、今の認証というのも準則の一種じゃないかというように言っている人もいますし、実態としてですね。

実態として、要するに簡単に認証を受けられるのだから、準則主義か認証主義かというのを、そこを大きな違いとして強調する必要はないと、そういう意見はわかります。

いずれにせよ、さっき委員が言われたように、2つ制度があって、どちらも使いたい方をそれぞれの人たちが使えばいいというように割り切れないですか。

こっちの水は甘いよというような話で、これから売りに出すわけだから、どんどん選んでくださいよと、あらかじめ、こちらが立派で、こちらはちょっと質が落ちるだとか、そんなことはないわけで、これからこういう枠の中でしか動かないわけだから、仕事をやる人はね。5年、10年経てばどこかで落ち着きますよ。また問題が起こったら、またこんなことを起こしてしまったから、しょうがないからまた変えると言えばいいんですよ。とりあえずは、もうやるしかないと、杞憂なんか、そんなことは知らないから、いつも全部そうですよ。

だから、中間法人の問題については、もう少し論理的に記述を書いておく必要があるということですね。

今、さんがおっしゃった、まずいところがあったら変えればいいというところはすごく重要だと思うのです。法律というのは、一たびつくってしまえば古くなると、よく先生がおっしゃっていることがあるのですけれども、民法34条というのは、100年以上変えられなかったわけですから、それを変えようとして、やっとの思いで変えているわけで、

それをこの2年にわたって努力しているわけですから、もし、ここに書くのであれば、もし、世の中の動きが早くなって、この制度がオブソリートになるのであれば、それをもう一回見直すということもあり得るのだということは明記をしておいた方がいいと思います。そうでないと、また100年以上にフィックスして問題が発生するという状態を繰り返すのではないのでしょうか。変えるということが、可能であるのだったら、それは大変歓迎すべきことだと思います。

可能な時代になるでしょうね。ここに書くことはできないと思いますが、この間申し上げたとおり、私が理事長をやっているフランス法人は1901年法ですからね。ですから104年経っているわけです。それで、まだ改正の動きはないわけですから、ですから、そのぐらいの刻みで20世紀というのは終わったのですけれども、これから先の時代というのは、動きが早くなってくるでしょうね。例えば、民法34条に何らかの改正が行われたとして、それがまた100年という保障はないですね。

100年変わるか、変わらないかということが問題ではなくて、問題に実態と、この制度にそごが起ったときに、できるだけ時代後れにならないように、これを柔軟に変えられるかどうかということが論点だと思うのです。

それは当然変えられるのではないですか。

法律は、毎国会でいっぱい変えておりますので、変えることは当然あるわけですが、その必要性の問題、それからこういう法人制度の場合ですと、やはりその法人制度に依拠して活動されている方が多数おられるわけでありますので、ころころと変わるというのもまた問題でありますから、必要性に応じて見直しをしていくということじゃないかと思います。

国会の答弁みたいだなと思って。

しかし、これは別に10年経ったら変えるということを規定することはないわけですね。当然体制が変われば、社会のニーズが変われば、変わらざるを得ないです。それが、今日これを換えようとしている1つの根拠であるわけですから。

実際に法律ができると、やはり運用のところで、いろいろと不便だというのが随分出てくると思います。これは後の問題だと思いますけれども、NPO法のと看のように、附帯決議で何年後かに、もう一度根幹に関わる部分ではないところかもしれないけれども、見直しを行うというようなことが必要だと思います。これから法律を変えるという以上、一度決めたから、もうそれで未来永劫というような感じではないようにしておいた方がいいという気はいたします。

附帯決議を付けるのが大流行ですね。あらゆる法律改正全部附帯決議、それを書かないと、国会議員は何かそこのことを言ったことにならないから、全く附帯決議は意味がないかという、やはりポイントを突いていることがほとんどなのです。役所が出してしまっただから、しょうがない、ぶつぶつ言うから附帯決議を書いてくれと、附帯決議は軽く見ている人もいるかもしれないが、決してそうじゃないですよ。今は何でも議論ができる

ような附帯決議ですよ。だから附帯決議というのは、ばかにできないですよ。

いろいろNPO問題、中間法人問題で時間をとってしまいましたが、4番目の財団形態の非営利法人制度の辺りで御意見をいただきたいと思います。

それから、ついでに2.の(4)です。「財団形態の非営利法人制度」についての御意見があれば、お願いいたします。

今までのところは、技術的なものよりも、むしろ精神的なものについて、もう少しきちんとアクセントを付けると、それから読みやすいようにしろということであったように思います。7ページの下の方の段になります。この辺りについて御意見がありましたら伺いたいと思います。

必ずしも精神的なものではなくて、論理の組み立て方が矛盾があるのではないですかということです。目的はいいけれども、問題の所在のところが公益法人に絞られていて、後半の問題の解決策に当たるところが、公益法人プラス非営利法人一般になっているところで論理に無理がないですかということです。ですから、全体の組み立て方について再検討だと思いたしますが。

では、再検討いたしましょう。

初めから「(5)その他」で恐縮なのですが、10ページに「ア 大規模な法人に関する特例」というのがありまして、5億円以上の純資産がある場合には会計監査人が必要と、たしか前回の資料に記載されていたと思うのですが、財団型の公益法人に聞いてみましたら、今みたいに非常に利子率が低いときに、基本財産の億というお金は非常に大きいお金ですが、実際に動くお金というのは、200万円、300万円ぐらいの規模になってしまう。

事業型の場合には、ある程度お金が動くということがあるのですが、そうでない助成等をしている財団の場合には、5億円という金額では非常に負担が大きい。もう少しそこを考えてほしいと、こういう意見がありました。ここには具体的には書かれていないのですが、数値を決めるときには、その点の御配慮をお願いしたいということでございます。

例えば、具体的数値というと。

5億円を倍ぐらいに上げて、10億円ぐらいのことを考えれば良いのではないか。会計監査人というのが、公認会計士とか、税理士とか、外部の方を想定していると思うのです。そうすると、実際には有償ということになって、しかも、余り安い金額ではない。例えば250万円利子が入ってきて、そのうち50万円を持っていかれたというのでは何をやっているかわからない。実態的なところをにらみながら、その数値を決めていただきたいということでございます。

一般的な会社の場合なんかは、ものが動いておりますので、純資産という考え方が、ちょっと違うのですね。会社の場合には、純資産が5億というと実態的にはもう少し大きいものが考えられるわけです。場合によっては収支とか、ほかの考え方もあるのかなと思います。

そうですね。もう一つ、営利法人の場合には、公認会計士の監査費用についてもコストの一種として考えればいいのですが、財団の場合には、コストとして考えるには、つまり、成果の方を減らすだけの話なのですね。もう少し考える必要があると思いますね。

ちょっと質問があるのですけれども、代表訴訟制度というのが、この前、さんが問題提起して、いろいろ議論があったのだけれども、さんの意見は意見として、委員はこれは必要だということで、導入するべきだと書いてあるのですね。それで、さんは、これで納得したわけですか。

何回も申し上げていますがけれども、一般的な非営利法人や公益法人は利益を目的としていない法人でありますし、今度は、判断主体が取り消しだとか、そういう権限というか、それを持つわけで、これは株式会社にはありませんし、それから監事新たに必置にするとか、そういうような何重にもチェックする仕掛けがありますので、そういう運用状況を見た上で限定的に社員による訴訟、これも常務役員を対象にするとか、それから役員が連帯してということではないと、それに関係のある役員が受けるとか、そういうようにしていただいて、軟着陸というか、そうさせていただけないだろうかと思うのです。代表訴訟を入れなくても、かなりのガバナンスの強化になると思います。一般的な非営利法人も含めて、そう思っております。

ですから、これを全部同時にいろんな仕組みを導入するというよりは、その運用状況を見た上で、これはやはり導入しなければいかぬということであれば、その時に考えてはどうかと思います。

営利法人並みに代表訴訟を入れるかどうかという問題がありますね。それから、実際に入れてみても、その効果というのがどんなようなものであるのか。

かえって、理事になる人をおびえさせるというか、それだけの効果になってしまうおそれがかなりあるのではないかなと思うのです。

難しいですね、私は、この点に関しては全く中立的で、厳しいのもあるけれども、彼が言ったような反対もわかるような気がするのです。

しかし、最近の事実を見れば、UGFがこんなに追い込まれたのは、内部告発ですよ。実は別に部屋にダイエーのデータがあるよと、あれで一発、ぶつつぶれる寸前までいったのだから、コクドは内部告発じゃなくて、あれは古典的なオフィシャルのやり方を間違っただけの話で、内部告発で世の中ばたばたと、全部含めて辞めたでしょう5～6人。あれは性格は余りよくないけれども、みんな内部告発に類するような話ですね。施設を変えるときは、ものすごく的確に聞くところがあるのですね。劇的に、建前の話全部、だけど、もうしょうがないからぱっと切って、だからこれはやろうと思えば極めて有効な武器になるのですよ。そこらの下手な理事長辺りは、やろうと思えば、首切るのとは簡単なことです。悪意を持って使えばね。

委員のおっしゃるとおりで、内部告発というのが多分一番。

内部告発というか、内部通報制度ですね。

失礼しました、言葉を改めます。最も有効な浄化装置ではないかと思うのですが、私は、特に財団法人については気になるところがありまして、というのは自己資金を持っている。この低金利の時代で、どこまで自己資金でやっていけるのかという疑問が残るところもありますけれども、基本的によそさまから資金をファンドレーシングしないで済む組織というのは、なかなか外部チェックがかかりにくい、ほかの資金調達をしなければならない組織と比較して、外部チェックが効きにくく、おのずとそのアカウンタビリティのメカニズムというものが弱いというように理解しております。

これは、ハーバード大学の方の研究でもそういうコメントが出ているのですけれども、そうなったときに、一番内部の事項について、きちんと直すという仕組みですね。今の内部通報制度、これを残していかないと、外部のチェックだけで、どこまでこういった自己資金で運用できる公益性ある団体についてアカウンタビリティを担保できるのかというのは、実は理屈上では、私はちょっと危惧するところがあります。

そういう意味で、厳しくなるし、もしかすると理事のなり手が減るかもしれないけれども、こういった種類の組織についてのアカウンタビリティのメカニズムというのは、きちんとさせるのであれば、内部からの通報制度というのは大切ではないかと思えます。

内部通報制度が、審査機関に通報するということが有効なことは間違いありません。今、議論しているのは、代表訴訟は本当に必要なのかどうかということですね。

ですから、今度の判断主体の方に内部告発がどんどん起きますから、それはかなり判断主体に行くわけで、そこがばしっと決められるわけ、これは株式会社にもない制度ですから、そういうことでよろしいのではないかと。

ということは、むしろ内部通報のことを書き込んだ方がいいかもしれないということですね。

だけど、内部通報は立派な法律があって、みんなわかっているわけだから、これはいつでも利用できるわけでしょう。特に言及しても構わないけれども。

今の御議論は、1階部分の非営利法人制度でしょうか。

いや、2階部分です。1階部分について、本当に自己ガバナンスだと思いますので、通報も何もないと思いますがね。詐欺的な行為をすれば、これは民事事件ですから。

済みません、確認のために、代表訴訟制度の代表というのは、これは委員がよくおっしゃっていましたが、社員が理事に対してであって、一般市民が訴訟を起こすわけではないのですね。

それは前の記録にあります。

わかりました。

ですから、多少繰り返しですけれども、順番というか、時間軸を考えていただいた方がいいと思います。これはどうしようもないぞという実態はまた来るのかもしれないですけれども。

今、非営利法人と公益法人とで若干違ったニュアンスがあるかもしれませんが、

基本的に非営利法人で考えれば、代表訴訟というのも、言ってみれば会社というか、団体内部の、自分たちのガバナンスの一環ですね。理事が法人に対して何か損害を与えているというときに、その損害を回復するための制度ですから、そんなに不自然な制度ではないでしょうということです。

代表されなければいいのですよ。これがあるから、理事の連中は知ったら姿勢を正すわけだね。だから、私はいつもこの話は中立的なのだ。

いろいろ御意見がありました。3番目になりますが、別の案になります。11ページです。「3. 公益性を取り扱う仕組みのあり方」の本文と、その中の「(1) 判断主体のあり方」、この辺りについて御意見がございましたら、お願いいたします。

ちょっと戻ってよろしければ、一般非営利法人についての清算、残余財産についての議論を皆さんでしていただきたいなと思うのです。

それと、財団法人につきましての、理事、評議員の任命権の話ですね。それから、財団法人について法人の目的事業について、公益目的に限る云々という財団界からの意見があるのですが、それについて、皆様の御意見を議論していただきたいなと、その3点です。

残余財産の清算と、それから理事と評議員の選任方法と、それから3番目が。

財団法人の目的事業について制約を課すかどうかというところです。

なるほど、御意見ありますでしょうか。 さんの御意見は。

私は、7ページの清算というところを書いてございます、公益性を要件としない法人における残余の帰属については、法人の自立的な意思決定にゆだねることが適当であり、定款、または社員総会の決議によって定めるものとする。

原則はこのとおりでいいと思うのですが、これに付け加えて、なお残余財産の帰属を一旦非分配、非分配というのは同種の団体、もしくは国または地方公共団体という限定をした場合には、当該団体の寄附者等の信頼に違背しないというために、分配化に変更はできないものとするという1項目を入れておけば、公益性を取り扱う仕組みで22ページに公益性が否認されて一般非営利法人になった場合の残余財産をどうするかというところの問題も、ここで解決できるということ。

それから、一般的な非営利法人の活動にとって、財産の分配、非分配というのは、特にやや公益的な活動を行いたいと、そのために寄附がほしいとか、ボランティアの労働がほしいといった人にとっては、残余財産は非分配ですとしておいた方が活動に具合がいいわけですね。

ですから、一般的な非営利法人の活動を活発化することによって、公益的な活動全般の底上げをはかるのだということから行けば、残余財産帰属を一旦非分配と決めたら、下へ戻さない、裏切りませんというような制度にしておくと、実務的には非常に都合がいいのではないかと思います。

その次の点については、いかがですか、理事と評議員の選任についてはいかがですか。

理事、監事、評議員の選任について、原案では書いてありますように、理事、監事、

評議員とともに評議委員会で任命するということになっていますが、そうすると、任命権というものを通して、評議委員会の権限がある意味でオールマイティーになってしまっていて、どこかでバランスを取った方がいいのではないかということから考えて、かつ、先般委員から御説明がございましたように、牽制される方が牽制する方を任命するのはおかしいという御意見を踏まえすと、理事は次の理事を選ぶ、評議員は次の評議員を選ぶ、監事については、評議委員会が選ぶということでもいいと思うのです。それで理事の解任権を評議委員会に与えるといったところで、ある程度バランスを取るとというのが、いいかなと思っているのですが、いかがでございますか。

それから、財団法人の目的事業についてということで、前回の会合でお話ししましたように、財団法人の関係の方は割と一般的に何でもできるということにすると、弊害のおそれ強いということから、公益に絞った方がいいという御意見が強いのです。

一般非営利法人制をつくって、そこから公益性のあるものを認めるという、現在の検討している仕組みから行くと、どうしても一般非営利法人段階での財団法人を認めざるを得ないということになりますが、できるだけそこを目的限定、実際どうやったらいいのかよくわかりませんが、できるだけ限定した方がいいのではないかなという感じを持っております。

2番目の点について、委員いかがでしょうか。

今の3つの提案のうち、2番目は大体、この間出した提案自体もそういうようになっていると思います。つまり、財団法人の場合の理事と、あるいは評議委員会の権限分配の問題ですね。

これは、理事会が理事のメンバー、後任を選任するけれども、評議委員会がチェックするという機能は残すために、解任の権限は評議委員会に与えておく。解任はどういう場合にできるかというのは、法定されていますから、濫用されることはないだろうということで、その問題は大体歩み寄りができたのではないかと思います。

むしろ、第1の問題と、第3の問題ですけれども、これは私の個人的な意見ですけれども、財団法人の目的を縛るというのは、縛り方も難しいし、これからのいろんな可能性を考えたときに、そう縛る必要はないのではないかなという意見を、私としては相変わらず持っております。

第1の方の非分配型は、場合によっては、非分配型といいますか、定款でもって分配しないということを決めたときに、それにある程度拘束力を認めるというのは、技術的にどういうようにすればいいのか、まだ詰めないといけないと思いますけれども、それはあってもいいかもしれないと思います。

非分配にすることができるということですね。

ええ、それをある程度定款で実現できないかということですね。

非分配にしたら、分配には戻らないという制度ですね。

それで、ちょっと関連して考えないといけないのは、1つは、寄附をした人間にとっ

て、予想に反した形で寄附が使われるという問題は、別に分配、非分配だけではなくて、法人の目的自体に関しても生じるということです。ある目的の活動のために集めた寄附なのに、法人が目的を変更して違う形で使ってしまうと、そういうこともあり得るので、もう少し広い問題なのかなという気がします。

それから、2階で公益法人だったものが下りて、非営利の法人になって、そのとき公益法人で集めた財産についてどうするかですけれども、ただこれも分配しないという拘束だけじゃなくて、もう少し目的の拘束もありますので、ちょっとそれだけでは解決しないのかなと思います。とりあえず、そんな感想です。

ありがとうございました。大体整理できたように思うのですが、現在の財団の理事が評議委員を選び、評議員が理事を選ぶというのは、タスキがけみたいになっていいようですけれども、形骸化してしまっているわけですね。

ですから、今の さんの御提案のようなやり方の方が、実際には機能するだろうと思います。

それから、今の非分配というのは、思想的には非常に深いわけですが、技術的には今のような総会で決めることによって、あるいは理事会によって決めることによると。

そうしないと、寄附を受けて財団をつくった場合に、寄附をした人のところへ戻ってきてしまうということになると、そうすると相続税だとか、いろんな問題が出てきますね。

今の非分配の話ですけれども、新しい付加価値を付けるわけではないですけれども、今の御意見に私は賛成で、特に公益のために寄附をする人たちの意思というものを尊重するという意味でも、これは非分配で、ある種ロックをかけておく必要があると思います。

ですから、非分配の定款をつくった場合に、それに賛成していただいて寄附をしていただくと、こういうことですね。

そうですね。

全く考え方はそうなのですけれども、ただ多少技術的に詰めなければいけないことは、定款で定めると、いろいろ時代が変化したときに、一応定款というのは変更できるという前提で考えているわけですね。だけど、今の非分配の定款については、一切変更はできないというのが、制度として本当にできるのかどうかということは、ちょっと詰めなければいけない問題なのかもしれません。これは、私だけの判断ではなかなか、むしろほかに専門家がおられますので、そういう人たちの御意見を伺わないといけない。

よくそれを担保するのにどうするのだという御意見がよく出るのですけれども、例えば非分配というのは登記事項にすれば、必ず皆さんそれを見るわけです。この法人は非分配だということで信頼してやったと。すると、今度は変えたいと言っても、変えられないという制度にすれば、変えないわけです。

ですから、案外そういうので登記という制度を使えば、非常に低コストでその辺は担保できるのではないかなという感じはいたします。

ありがとうございました。1つお知恵をいただきました。

今の点に関して言えば、私は、一旦非分配型の財団法人なり非営利法人にすれば、それを変更できないということは、法律でそういうような制度枠組みに定めれば可能だとおっしゃったと思います。特に法律上、法論理的に制約を課すことはできないということではなく、法律上、そういうことが可能だというように定めておけばいいと思います。

その場合は、2階部分にあった人たちが、何か財団目的を変更することによって、1階部分に降りてくる場合も変更できないわけですね。できるような設計はできるわけですね。

多分その方が適当だろうと思います。

なるほど、ほかにございますでしょうか。

随分いろいろ御意見があった中で、判断主体の在り方ということについて、更に深い議論はございませんでしょうか。

この判断主体の在り方の原案で、もう決まったような形でもって、大臣の下に審議会を置くみたいな形になっているかと思えますけれども、そこについては、もっと議論を深めるべきではないかと思えます。

独立した中立の判断主体というように言うておきながら、判断を結果的に大臣にゆだねるということになってしまえば、それは決して独立、中立の判断主体ではないというように思えますので、ここは、ここで書かれているような形で合意ができていたわけでもないと思えますので、もう一度きっちりと議論したいと思えます。

この辺はいかがですかね。判断主体が、例えば公正取引委員会のような完全独立の場合に、それが必ずしも理想的でないかもしれないというような意見は、前にありましたね。

公正取引委員会とか、国家公安委員会みたいな、いわゆる国家行政組織法の3条委員会がございますけれども、ああいったのは理想系としてはあるのではないかという御議論がありました。

ただし、最近の行革の流れも踏まえ、いわゆる8条委員会と言われておりますけれども、食品安全委員会、あるいは証券取引等監視委員会など8条委員会の中でもいろいろ機能的には、独立性をもって3条委員会に近い機能を果たせられるのではないかと。そちらの方で考えたらどうかと、そういう御意見として理解しておるのですけれども。

さんどうぞ。

ただ、公益性の判断主体の在り方については、事務局でも随分各大使館にリサーチをしてくださったり、あと委員等々からもインプットいただいて、あと委員からも資料を提出していただいて、かなり豊富な議論をしてきたと思うのですが、そこでの議論で最も強く推されたのは2つあって、1つは、いわゆる受益者、生活者に一番近いところに、できるだけ判断主体を持っていこうということで、基礎自治体、もしくは県レベルで、そういった委員会をつくらうという話があり、国との関係というのは、また議論が必要ですから。

もう一点は、英国のチャリティー委員会のモデルというものについても随分議論された

と思います。これが、この文章の中でどういように生かされているのかというのを、私は読み取ることができなかつたのですが。

もう一つ、この間ある財団の方に伺いましたら、今のNPO法人の認証が県別になっていますね。2県にまたがるときには、内閣府が認証するということになっていますね。

ところが、その場合には、非常に近くの3県にまたがっているのですね。近くの3県にまたがっているということは、かなり地方性の認識がないと判断できないのではないかと。それが3県にまたがると、東京に行ってしまうというのでは、果たして実効的な審査ができるのかというような意見がありました。

ですから、今、県別のレベルで、ローカルに判断できるような組織をつくるということイメージしていたのですが、果たして県別というのがいいのか。だったら地方別とか、今、州というのはないわけなのだけれども、将来の道州性みたいなものを見込んだ日本の中に5か所とか、6か所とか、その程度のもので十分間に合うのではないかとということ、その財団の方はおっしゃっていました。

今の委員と同じなのですが、私が前からお願いしていました地方のことについて、今回書き込みをいただきまして、ありがとうございます。

ただし、私が申し上げたのは、A or B、国もしくは地方という体質型ではなくて、もともとA and B、つまり一体的に国と地方は、最初から制度があって、その中でしっかりと地方分権の中で位置づけを今回の判断主体でいただきたいというように思っていますので、一方というような書きぶりが、やはりどうしてもそのニュアンスが出ない。

ただ、委員も言われたように、今、申し上げた全体のトーンとして、やはり私たちが議論したような形としての提案書にはまとまっていないという気がしているのです。

ですから、このところは、もう少し私たちが話をしたところでの、例えば事例、先ほどのチャリティー委員会の話もありましたし、地方分権の話もさせていただいたわけですから、上があって下があるということではなくて、地方と国は、私の意見としては並立しているというような形を望んでいますので、その辺が書きぶりとして出るように是非していただきたいのが1つです。

もう一つは、この文章の中で、民間の考え方を適切に反映する、民間の考え方は幾つも出てくるのですけれども、民間の考え方の民間というのは、何を差すのでしょうかね。市民ですか、国民ですか、これは対立的に言うと、政府とか、いわゆる公的な部分と民間というような感じの民間になってしまっているのですけれども、ちょっとこの主語が民間だと収まり具合が悪いかなというように思っておりまして、もうちょっと違う表現の主体があるといいかなというように思いますが、いかがでございましょうか。

市民という言い方は、どうなのでしょうかね。

ただ、民間の考え方というのも、非常に対立構造を生んでいるような表現の仕方のように思うのですけれども。

幾つか御指摘をいただきまして、順番はあれなのですが、1つは、国と地方の関係で

申し上げますと、前から 委員他から、いろいろ御議論をいただきまして、それを踏まえたつもりでありましたが、ちょっと一方という書き方は、確におかしいのかもしれない。

ただ、こういう書き方になりましたのも、本来、今般の改革は、国の方の各省庁の縦割主義を廃止するということに力が入っておりますが、地方の場合ですと知事ということで、特に各省割りみたいなことになっておりませんでしたので、表現も国の方に力が入ってしまっているというところはあるかと思えます。

この後、地方の主体としての民間であります。

実は、ここは我々の方の頭の整理として、幾つかすっきりとしていないところもあるわけなのですが、1つは先ほどお話が出ておりましたように、受益者としてのサイド。それから、これもまた別途議論が出ておりましたけれども、法人関係者という意味でのサイド。幾つかあるかと思えますが、その辺はまた御議論を踏まえて考えていきたいと思えます。

あと、国の方の判断主体、チャリティー委員会等の議論がございました。ここについては、ちょっと我々の方でもいろいろ頭の整理をしております、またいろいろ書き方は考えたいと思えますけれども、基本としては、日本の場合、行政組織ということで考えますと、合議体形式の組織ということで申しますと、国家行政組織法上の3条に基づく委員会。これは公正取引委員会とか、あるいは国家公安委員会になります。

もう一つは、8条委員会というように俗に言われておりますが、これは証券取引等監視委員会とか、食品安全委員会というものでありまして、チャリティー委員会ということになりますと、これをストレートに日本の制度の方に持っていくというのは、なかなか統治構造の違い等ありまして難しいということがございました。それで、先ほどの2つの選択肢という御議論になるのかなというように我々としては理解していたところです。そういうことで考えますと、1つ大事な話としては、この判断主体になるものがどういう機能を負うのかということをお議論いただいたと思っております。

あとは、3条委員会か8条委員会かということで申しますと、実際3条委員会ということになりますと、なかなか行革の世の中というようなことを申し上げたかもしれませんが、これは国家行政組織法上、外局ということになっておりまして、法律上は国税庁であるとか、そういうものと同格の機関になってしまうということがございまして、なかなかこれまで政府の方としても、これをぽっと上乗せして認めるというような形にはなっておらなかったもので、そこで何とかそういう機能を既存の8条委員会のような形でできないかというように、いろいろ資料等もつくらせていただいたところです。

勿論、その辺はまた御議論をいただくということにさせていただきたいと思えますが、我々の方で文章を作成した趣旨としては、そういうことでございます。

民間というのは、何を意味しているかということ。

いい言葉がないですね。

質問があるのですけれども、これは国でやる機関をつくって、地方で各県につくって、

東京都の知事の人にもできるわけだ

結局、今、2万6,000だか、7,000ぐらいあるのが移行する、それから増えるかもしれない。そうすると、国の委員会というものは、どれぐらいのものをカバーするのかね。ほとんど地方が全部裁いてしまう。国はよほどでかいのだけが上がってくる、そうすると国は暇でしようがないということになるのかね。

今のところの内訳としましては、国所管のものは2万6,000のうち7,000、それで地方は大体1万9,000ぐらいの割合になっています。

ただ、国所管の7,000につきましても、これは各省で、それぞれ地方支分部局に所管を、これは要するに九州であるとか、関東だとか、そういうところに下ろしているところもあって、地方に根差した形での所管になっているものもございます。

ということで、その辺はまた、それが本来国サイドになるべきなのか、地方になるべきかとか、そういった議論はおっしゃるとおりあるかもしれません。

さんどうぞ。

例えば、今のNPO法人でも、設立してから既に1万8,000という組織の数になっております。

今、国ではなくて、地方自治体で求められているのは、認証という作業だけのわけですけども、これからできる公益性の判断主体というようになったときに、事後チェックも含めて、そういった任務が課せられるというようになったとしたらば、それが中央であるにせよ、地方であるにせよ、この前、さんもおっしゃいましたけれども、非常勤でできる仕事ではなくて、常勤の本当にしっかりした事務局がなければ、その任務は果たせないというようなことになると思うのです。

中央と地方との関係をどうするかという問題についても別途考えなければいけないと思いますけれども、12ページのところの最初のパラグラフで、当該大臣からの独立性を確保し、業務を的確、迅速に実行できるように、必要な事務体制の整備について検討することが適当であるといったときに、一体どの程度をイメージしているのかというのを提示しないと、結局、事務局といっても、今ある官僚の中から何人かが出向するような形になるのだろうか。それとも、先ほどの民間かどうかというときの、民間でそれなりの経験を積んだ、いわゆるプロフェッショナルと言えるような人を、きちんと事務局として据えるのかとか、そこまで書き込まないと、実際にどういうことになるのだろうかという疑問がわくのではないかと思います。

ありがとうございました。この前は、たしか議論の中では、例えば証券取引等監視委員会、これは国の方々と証券界のプロフェッショナルの方々が常勤で構成している機関ですね。イメージとしては、大体そんなようなことを考えていたのだらうと思いますが、文章化するまでには、まだ至っていないということは事実です。

その職員は、プロ中のプロですよ、素人ができる話じゃないですよ。

この世界も結構プロじゃないとわからないですね。

今の横田参事官のお話を伺っていて、我々の今までのを回顧してみても思いますが、多分かなり同じことを話そうとしているのですが、食い違いがある。これもやはり論理の組み立て方で、まさに判断主体の設計の仕方だと思っております。これをこんなようなものというイメージで、既存のもののイメージで先に述べたために、お互いに何だこれという話しになっているとすれば、これは説明の仕方としては、判断主体に求められる機能と、それから作業量、負担ですね。それに必要な構造と仕組みという順番で説明をしないと、いつまで経ってもイメージが先行して、やはり議論のギャップが埋まらないような気がするのですけれども。

わかりました。またそう書くと、今度はイメージはどのようなという疑問が。

最後に持ってくればいいと思いますが。

そうですね、わかりました。

その関係でちょっと質問があるのですが。

いや、　　さんの方が先だったので。

前の御意見の中に、判断ですとか、ある部分を民間にアウトソーシングするというような案もあったと思うのです。そんなことも含めてお考えいただければと思うのです。

勿論、判断主体としてはここに書かれたような意見が、今までの意見では大勢を占めてきたと思うのですが、その中でも、今、　　委員がおっしゃるように、いろんなやり方があると思うのです。その中に、なるべく民間の判断を活用するという意味では、一部アウトソーシングするなんていうのも事務局の負担を減らすという意味で役に立つ方法じゃないかと思えます。

ありがとうございました。　　さんどうぞ。

ちょっと質問で、わかる方ということで、1つは機能について、③で書かれている不服申立ての処理というのは、だれからの不服で、それを処理というと、よく公取みたいに審判するとか、ありますね。どういう処理の仕方を考えているのかと。

それから、主務官庁から中立的に判断を行い得る特定の大臣というのは、これは今ある省庁の大臣ではなくて、要するに特命事項を帯びた大臣で、それでその下に独立した事務局があるとか、そういうイメージなのか、どういうイメージなのかと思ひまして、お聞きしたいと思ひました。

公益法人担当大臣ですか、それもちょっとどのようなでしょう。

余り専門じゃないからわからないのですけれども。

似たようなあれなのですが、この後の方の文章で、公益的事業の要件の中で、こういう文章なのですね「判断主体において委員会の意見を踏まえて」というのが各条項に出てくるのです。

この場合、委員会というのは多分審議会のことをおっしゃっているのだと思うのです。そうすると、判断主体というのは所管の大臣を差すのですか。ということは、公益性の判断は、特定のある官庁でということになりますかね。そういうような意味合いで読むのか

など思ったり、あるいは、今までの議論を踏まえ、3条委員会あるいは8条委員会という行政委員会なり審議会が判断主体だという理解で議論していたように思うのですが、ここに書かれている文章で行くと「判断主体において委員会の意見を踏まえて」となると、判断主体というのは変わってしまうわけですね。大臣というように読まないで読めない。その辺りのところは、どのように考えるのかということで、ちょっと疑問を抱いたのですが。

説明を若干させていただきますと、判断主体の、今、おっしゃられた点につきましては、これはここで言う特定の大臣と、それからその下に設置する合議制の委員会、それを併せて判断主体と理解して記述しております。

それから、委員の方から、今、御指摘のあった不服申立ての件ですけれども、これは公益性認定を受けたい非営利法人の方から申請があった場合、一旦認定が認められなかったというような場合の不服申立てに対する行政上の対応ということでございます。

11ページの下から3行目に、はっきりと当該大臣が非営利法人について、その公益性の判断を行うこととするのが適当であると、ここに明言されておりますね。

私どもの意見の中で当該大臣が公益性を判断するのが適当だというように意見が大勢としてなつたとは、私は思っていないのですが。

その問題は、どうでしょうかね。

ここでの議論を踏まえ、本来、こういう業務については、3条委員会が望ましいだろうと。ただ、事務局の方から御説明がありましたように、行政改革上の要請があるというところで、3条委員会はつくるのが難しいのだというところで、現実的判断に立って、では、それに変わるものとして8条委員会、審議会を考えてもいいと。ただ、その際は3条委員会と同等の機能、ないし独立性を担保するような仕掛けといえますか、その辺を考えると、この文章の中にも必要ではないかと思えます。

そうですね。それから、大臣がというのは必ずしも適切ではないのではないかと思いますけれども。

この公益性の判断というのは、行政に関する法律に基づいて判断していくことになるわけでありまして、言わば、公権力としても、一種の意思表示になりますので、最終的には内閣、あるいはそれを分担管理する各大臣ということに形式上はならざるを得ないわけです。

その上で、それをいかに分担させていくのかということで、先ほど来、話が出ておりますように、3条委員会、公正取引委員会みたいに、行政権限まである程度独立行使をさせるようなものにするのか、それとも形式的な行政権限は大臣に残りますが、実質的な意思と言いますか、判断形成を8条委員会でも非常に幅広うございますから、実質的、非常に独立性を持って判断できるようなものとしてつくるのかと、こういう御判断だろうと思えます。

事務局としては、実現可能性ということを考えますものですから、行政組織管理の中で、

公正取引委員会とか、あるいは公安委員会のような、例としてはそういうものしかないわけですが、そういう3条委員会を設けてまで、こういう業務をやっていくということについて、果たして国民的、あるいは政治的な理解が得られるかどうかというのは、大変危惧しておりますので、むしろ現実にはいろんな知恵を出してやっております、食品安全委員会、あるいは証券取引監視委員会等々の工夫もあるわけでございますけれども、そういう工夫をやっていかれた方が実現可能性が高いのではないかとということで、御説明申し上げているわけでございます。

わかりやすい説明であったと思いますが、いかがでしょうか。

別の件で、地方と国との関係なのですけれども、こういうことができるのかどうかわかりませんが、先ほど委員が言われた、A or Bだったか、地方で拠点を持つ、これは公益性の認定が問題になりますから、公益法人ですけれども、そういうものについても、私はオーバーラップして、国が権限を持っているという方が本当はいいのではないかと気がしているのです。

地方が、いろいろ個別的な、あるいは地方色を生かして、公益法人を認定し、そういう意味で広がりができるというのはいいと思うのですけれども、他方で、こういうことを申し上げるのはちょっと問題かもしれませんが、自治体の中にはちょっと個性が強過ぎて、場合によっては適切な運用がなされないということがないわけではない。そういうおそれがないわけではない。そういうときに、団体の方からすると、国の方にも審査を求めるといえるのでしょうか、公益性の認定をしてもらうという道があった方がいいだろうと。

あるいは、それはいろんな行政法上の技術的なあれから難しいということがあるのであれば、せめて不服申立ての処理というものは、どこか中央でやった方がいいのではないかと気がいたします。今までの流れがどっちだったかわかりませんが、地方へという流れにさお差すような意見かもしれませんが、申し上げたいと思います。

ありがとうございました。

国の委員会の委員になる人は常勤になるわけね。非常勤でたまに集まって判こ押せというわけにはいかないでしょう。地方はどうなのでしょうね。地方は常勤で、これに私座っていますよと、税金の無駄遣いみたいなものですよ。

委員の今の常勤、非常勤の話ですけれども、相当の業務量が発生すると思われるので、非常勤の委員だけでやっていけるとは思いませんが、具体的なことは、更によく考えていきたいと思います。

それから、この文章の書き方が、どうしても行政組織法制を念頭に置いていろいろ書いておりますので、非常に事務的な書き方になっておって、先生方の、例えば民間の主体性の問題ですとか、今、おっしゃられたいろんな業務に対するちゃんとした体制の確保ですとか、そういう御関心のところが必ずしも十分記載されていないという点は反省いたしております、今日の御意見も踏まえて、更に見直しさせていただきたいと思います。

ありがとうございます。あと5分ぐらいしか残っていないのですが、同じ3番目の公

益性を取り扱い仕組みの在り方の「(2)判断要件のあり方」の「① 目的」辺りで今日はおしまいにしたいと思います。別に次回はそれを議論しないというのではなくて、あと残りの5分ぐらいで、この辺について議論をしていただければ、ありがたいと思っております。

12ページの下辺りの目的です。

特にございませんか。この辺は割合法律的に、さっきのお話のように、要件だけ書かれているわけですがけれども、皆さん随分議論をなさっていただいて、それを組み立てたのがこれのわけです。ですから、お一人ひとり議論がこの中に結構入っておりますので、また、勿論そうじゃない意見があるよというのは、どうぞおっしゃっていただいて、それから最後の報告書では、やむを得ないときだけ両論併記、できるだけしないようにしたいと思いますが、両論併記ということもあり得るといようにも考えていますので、余りきつく考えないで御意見をおっしゃっていただいて結構でございます。どうぞ。

この点については、昨年の冒頭からかなり勉強し、議論させていただいたところが、おっしゃるとおり反映されていると思います。

あえて、これはどうなのだろうかというのを1つ残せば、不特定と多数の関係です。不特定多数という、今までの従来型の考え方では、不特定で、かつ多数でなければいけなかったのですが、ここについては、限りなく不特定多数についての関係です。andなのかorなのかというところが、これはあくまでも不特定で、かつ多数ではあるけれども、その範囲、解釈の仕方が緩くなったということで理解していいのでしょうか。

広くなったということです。

それで、これは不特定であって、少数であってもいいのですか。

この前の御説明では、2人以上は多数の中に入れてもいいと。だから、単数の場合にはこれと関係なく、例の遺族見舞金だとか、あるいは何ちゃんを助ける会みたいに非課税の適用を受けるわけですから、単数の場合には特に問題はないわけですし、2人以上の場合は多数の中の一番端っこの方にあると考えてよろしいのではないかと柔軟な解釈です。

ちょっと質問が中心になるかと思いますが、公益の扱いでA、Bというのがございますね。ちょっとよくわからないというか、AとBが実際にどう違うのか。それからBの考え方が。

公益ですか。

はい。事務局の方に質問した方がいいのですか。

では、事務局からお願いします。13ページです。

補足して御説明いたします。これは、以前御議論いただきました公益の取り扱いの際に御説明申し上げたものを再度整理して記述したものでございます。

Aについては、公益というものの取り扱い、これは可能な範囲を本来目的である公益に必要な範囲内でしかできないという考え方。

Bは、そうした必要性等は別にして、公益を主として共益が従たる範囲内で、その因果関係を問わずに、量的な仕組みに着目して共益が可能となる考え方。

これは、資料を出して御議論いただいたときに、御説明あるいは御議論いただいたとおりですけれども、Bの方がやや客観性があるということで、その他の御議論では、AとBの考え方を、ある程度取り上げた上で制度設計してはどうかという御指摘がありましたので、ここではBを基本としながら、ただ、公益目的との関係については、共益的事業を行うことによって、公益事業に支障があってはいけないといったような一定の制約を付した上で、制度設計をしてはどうかという案でございます。

よろしいでしょうか。

ちょっとややこしいかもしれない。これは概念として、どちらか選択性なのですかね。要するにA or Bという形の概念なのですか。

以前、委員の方からも御指摘があったと思いますが、重なる面はございます。ただ、制度設計として組み上げた場合には、Bはそういう意味で現行に近くて、主と従という考え方で量的に切り分けが可能という点がありますが、Aはいちいち必要性について判断をしなければいけない制度、そういう違いはあろうかと思えます。

いろいろ御意見をいただいたのですが、ちょっと中途半端ですけれども、予定の時間になりましたので、これで第22回の会議を終わらせていただきたいと思います。この次は、今の残りの部分です。すなわち「(2)判断要件のあり方」の「②事業」以降「③規律」「④その他」。それから次のパートについて資料を前もってお送りして、そして御意見をいただきたいと思います。

今日、欠席の委員が何人いらっしゃいますので、御意見を事務局まで提出していただくように御連絡をしたいと思っております。

それから、事務局から次の日程を御説明いたします。

次回につきましては、10月29日、今週の金曜日の10時から12時半ということで、今回のを引き続きということでございます。

資料につきましては、それまでに間に合うように作業いたしますが、本日、お配りした資料も含めまして、委員の皆様限りということで、扱いの方には注意していただくようよろしくお願ひしたいと思います。

お持ち返りは自由ですけれども、まだ外部にはということです。

なぜお持ち返りいただくかということ、さかのぼって、今日のことを29日におっしゃっていただいても結構だからと、こういう意味もあります。ということで、また大変お忙しいところ申し訳ございませんが、29日の朝10時から会議でお目にかかりたいと思えます。

それから、今日の会議の内容については、実は資料を渡すことができないので、なかなか難しいのですけれども、例によって記者会見を行うことにいたします。

ということでございまして、ありがとうございました。