

公益法人制度の抜本的改革の検討に向けた有識者ヒアリングの主な意見等

平成14年6月
内閣官房行政改革推進事務局

公益法人制度の抜本的改革の検討に向けて、当事務局においてこれまで4回にわたり有識者からのヒアリングを実施したが、その際に出された主な意見等は次のとおり。

公益法人の設立・公益性判断

【 現 状 】

主務官庁が公益性を判断して、公益法人の設立を許可。

【有識者意見等】

現行の民法第34条法人は、法人設立時に公益性を判断し、設立されれば税優遇を受けるが、法人格付与、公益性判断、税優遇の3つは切り離して検討を進めるべき。

現行の設立許可では官の裁量が大きいため、容易に法人格が取得できるように、準則主義又は認証主義とすべき。

（法人類型）

民法第34条法人、NPO法人、中間法人を一元化した類型とすべき。

非営利かつ公益を目的とする団体に特別の法人類型を設けるべき。

（公益性判断）

公益性概念は曖昧であり、その定義は困難なため、例えば認定NPO法人のパブリックサポートテストを改良して定量的基準を検討すべき。

また、いったん公益性を判断されたものも、時代の変遷等を踏まえた見直しが必要。

税優遇に当たっては、客観的基準の下に公益性判断を税務当局が行うことでいいのではないか。

公益性判断を得ることは、社会的なステータスを獲得する等の効果もあり、税の観点のみから公益性を判断することはいかがか。

公益性判断を官が行うことは適当でないので、例えば民間の第三者機関に行わせるべき。全国一律ではなく、ローカルの第三者機関で判断することも考えられる。

公益法人の運営の在り方（指導監督、ガバナンス、ディスクロージャー等）

【 現 状 】

主務官庁制の下で民法及び指導監督基準に基づき指導監督を実施。

現行民法は、主務官庁の設立許可を前提に、公益法人の機関・組織、監査等について詳細な規定は置いていない。

指導監督基準により、法人及び主務官庁において業務財務に関する書類備付・閲覧。

【有識者意見等】

不祥事が発生するたびに指導監督強化がなされ、公益法人のガバナンスが劣化。

指導監督の徹底には膨大なコストを要する一方、不祥事は防ぎきれない。法人に結果責任を問う事後主義への転換が必要であり、国民誰が見ても分かる形での徹底した情報公開・透明化で対応すべき。

主務官庁制による縦割りの弊害で、官庁をまたがる法人の設立や合併が困難になっている。主務官庁制を廃止すべき。

各府省の縦割りではなく、例えば「公益法人庁」での一元的な対応が必要。

非営利法人の設立を準則主義として、同じく準則主義である営利法人並みのガバナンスを求めるべき。

法律上、理事・監事・社員等の責任や権限配分、牽制機構を明確化すべき。公益事業の遂行には営利法人のようなチェックが働きにくいので、社員による代表訴訟、寄付者や市民による監査請求等も考えられる。

社会的存在である以上、法人として最低限の情報公開は必要。公益事業に対する寄付の使い途を明確にする上でも情報公開は当然。

公益性や税優遇は、法人の活動・運営状況の情報公開により事後的に判断されるべきであり、そのためにもディスクロージャーが必要。

財団法人の基本財産等を有効に活用する上で、その取崩しや自己責任に基づく自由な運用を認めるべき。活動目的や内容によっては、永続的ではない時限的な活動も認めるべき。

非営利法人の中で会計基準がばらばらなので統一的な基準を定め、基準をチェックする機構を設けるべき。

公益法人の税制

【 現 状 】

公益法人としての設立時に同時に税優遇を判断。

公益事業は非課税、収益事業は軽減税率。寄付金に対する所得控除等有り。

【有識者意見等】

法人制度の基本を見直すならば、税制もゼロベース。まずは法人制度の議論を詰めた上で、税優遇の在り方を議論すべき。

経済実態の同じものは税制上の取扱いも同じとすべき。実施している事業が同様なのに、法人形態で税制上、差を設けるのはイコールフットィングの点から問題。

現行の収益事業33業種では、対象となるべきものが対象となっていない、又は対象になるかどうか不明確であるという問題があるので、収益事業33業種を見直して追加することを早急に検討すべき。

収益の用途にかかわらず軽減税率を適用するのはおかしい。みなし寄付金制度を拡充するならば、収益事業課税は普通法人並みでもよい。

公益性概念が曖昧であるから、まずは営利か非営利かで税優遇するかどうかを判断する方が明確ではないか。この場合、非営利は構成員に利益を分配しないので、所得としてとらえないという考え方がとれるのではないか。

所得が発生している以上、営利・非営利の区別なく課税すべきであり、非営利であることのみをもって、税優遇するのはおかしいのではないか。

アメリカのように毎年税務申告を行い、目的どおり公益活動を行っている判断されたものについて、税の優遇を受けられるようにすべき。

また、アメリカでは、内国歳入法で、税優遇には情報公開が必要との原則が立てられている。

個人の意志で公益事業に対して寄付をするという文化をさらに高めるべき。

我が国の寄付は特定の団体に偏っている状況があるので、個々の公益法人やNPOが実施する事業内容等を踏まえ、必要なところには幅広く寄付が集まるような環境づくりをすべき。

公益法人から中間法人、営利法人への移行

【 現 状 】

公益法人から中間法人への移行についてメルクマールや手続規定が無い。
「公益法人の営利法人等への転換に関する指針」が存在するが、実例はほとんど無い。

【有識者意見等】

法人格を維持したままで他の法人類型に移行するには、法的な整備が必要。例えば、中間法人法は新たな法人設立のみ手当しており、現存する法人の整理が問題。

公益性を失った法人は許可取消しにより解散させるべきであり、行政が他の法人類型への移行の方途を考えるべきではない。

移行時の財産承継の取扱いについては、公益法人として優遇された部分を国庫帰属させる、又は移行後の法人解散時に国庫帰属させるなどの工夫が必要。

行政委託型公益法人

【 現 状 】

民間の公益法人が行政代行機能を果たすこと、及び営利法人との不公平や天下り批判等がみられる。去る3月29日に改革方針閣議決定、透明化・合理化ルールを制定。

【有識者意見等】

いわゆる「官益法人」のようなものは消滅させるべき。パブリックサポートテストをすれば、こうした法人はクリアできないはず。

民でできることは民で行い、できないものは明確に行政代行法人を設けて担わせるべき。官か民かわからない法人は作らせるべきではない。

行政的なものは行政又は独立行政法人、営利競合的なものは営利法人に強力に整理して、残ったものは非営利法人に一元化すべき。

その他の有識者意見等

【検討対象や検討体制に関する意見等】

公益法人改革は行政改革の延長で考えるのではなく、民間のボランティアに基づく活動として積極的に評価した上で改革を検討すべき。

公益法人改革は、行政の透明性と公正さの確保につながることから、行政改革にも資するものである。

法律の構成としては、商法の体系と同様、共通的・基本的な部分を民法に規定し、個別具体的な規定は特別法とすべき。

「非営利法人基本法」を定め、現行の中間法人制度に準じた「一般非営利法人」、NPO法人制度に準じた「特定非営利法人」を設けるべき。

この基本法には非営利法人一般に共通する法人運営の原則的規定を設けるべき。

その上で、既存の公益法人については、所管を主務官庁から所轄庁に移した上で、期限をきって変更手続を行わせるべき。

さらに、市民等が問題提起する仕組みとして非営利法人審査会を設けるべき。

公益性は組織ではなく、実質的な事業で担保すべきであり、公益法人のみが公益性を担う時代ではない。

公益法人制度の抜本的改革に際し、民間有識者の意見等を聴くパーマナントな組織を設けるべき。

(文責：行政改革推進事務局)