

公益法人制度の問題点と改革の方向性

(2002年5月17日)

松蔭女子大学経営文化学部教授 雨宮孝子

1 はじめに

民間公益活動の促進は、21世紀市民社会の構築には不可欠なことである。民間の行う公益活動になぜ国が許可を与え、監督しなければならないのか。民法制定時はどのような考えのもとで、許可・監督制をとったのか。時代と社会の要請が変化すれば法制度も変えるべきである。その改革の方向性はいかなるものにするべきか。最も考慮すべき事項は、民間公益活動を促進させることを前提にして(1)法人設立に関すること、(2)法人が問題を起こした場合の責任の取り方(公益法人のガバナンスの問題)、(3)税制優遇と公益性の認定基準をどう考えるかである。

2 公益法人制度の問題点

(1) 法人の設立に関する主義

- 1) 特許主義 法人を設立するために特別の法律の制定を必要とし、国家がその資本の一部を独立させる場合に採用される。例 日本銀行など
- 2) 許可主義 法律の定める要件を具備してもなお、設立を許可するかどうか主務官庁の自由裁量にゆだねるもの。例 民法第34条の公益法人
- 3) 認可主義 法律の定める要件を具備し、所轄庁に申請すれば、必ず認可しなければならないもの。例 学校法人、社会福祉法人、各種の協同組合など
- 4) 認証主義 法律の定める要件を充足していることを確認するという点で、準則主義に近いが、所轄庁が「認証」する行為を必要とする点が準則主義と異なる。例 宗教法人、特定非営利活動法人
- 5) 準則主義 法律の定める要件を備え、一定の手続きによって公示(登記)をした時に法人の設立が認められるもの。例 営利法人である株式会社、有限会社、非営利法人である中間法人、労働組合などがある。

(2) 民法制定時、許可主義を導入したのはなぜか

1) 現行民法前にできていた民法草案における公益法人に関する規定

「無形人ハ公私ヲ問ハス法律ノ之ヲ認許スルニ非サレハ成立スルコトヲ得ス又法律ノ之ニ附与スルモノヲ除クノ外私権ヲ享有スルコトヲ得ス其設立ノ条件及ヒ其権利ハ此法律及ヒ特別法ニ之ヲ規定ス」(明治文化資料叢書刊行会編「明治文化資料叢書」3巻法律編上 風間書房 昭和34年)40頁以下。

「無形人ハ公私ヲ問ハス法律ノ認許スルニ非サレハ成立スルコトヲ得ス又法律ノ規定ニ従フニ非サレハ私権ヲ享有スルコトヲ得ス」

営利法人は準則主義にしても経済活動を盛んにさせるためには自由にやらせた方が

良い。営利会社は株主や第三者が其の利益を考えればよい。又営利会社はもうけることを目的としているので、法人としての存立は有期のものである。しかし、公益法人は社会の風俗進化に関わるので立法官が注意を払う必要がある。又公益を目的とする法人は永続的なもので、公益法人に財産がつき込まれると財産の融通が停止するので弊害が生じる。公益活動は国が監督する方がよい。(拙稿「民法100年と公益法人制度—なぜ公益法人の設立は許可制なのか」(「公益法人」1998年8月号)参照。

2) 現行民法が、公益法人を許可・監督制にした理由

特許主義は狭いので、公共心の発達や経済上の進歩に不便であり問題がある。

自由にやらせると、公益団体の国家による保護・監督ができない。

公益と言う美名に隠れて悪用する可能性があるので、国家が保護・監督する必要がある。

3) 外国の民間非営利公益法人の設立

- 1) アメリカ 準則主義
- 2) イギリス 準則主義
- 3) フランス 準則主義
- 4) ドイツ 準則主義

4) 法人設立に関し「公益性」はどのように、誰が認定するのか

(1) 日本

「公益性」とは何かを法律では規定していない。閣議決定された「公益法人の設立許可及び指導監督基準」などが基準となる。

(ア) 民法第34条にもとづく公益法人の場合、主務官庁が個別具体的に判断する。

許可制なので、公益性があるかどうか国が自由裁量に基づいて判断する。国益が判断基準になる。国益を超えた「公益」には対応できない可能性がある。

(イ) 特定非営利活動促進法にもとづく特定非営利活動(NPO)法人の場合、法人の定義には「公益」という用語は入れず(この法律の目的には「公益の増進に寄与する」という用語が入っている(1条)) 同法2条で「不特定多数のものの利益の増進に寄与すること」と「12分野のいずれかの活動に該当すること」を規定し、できるだけ所轄庁の恣意的な判断を入れないようにした。公益性の担保は、役所の許可・監督ではなく、情報公開などを通して市民の監視にゆだねたところに特徴がある。

(2) イギリス

イギリスには、公益活動に関する独自の法—チャリティ法(Charities Act)が存在

するが、公益目的が何かは定義がなされていない。チャリティの登録に際しては、1601年の公益ユース法の前文や、1891年、マクノートン判事が分類した(1)貧困救済、(2)教育の増進、(3)宗教の振興、(4)その他コミュニティに有益となるものの4つが判例法として確立し、参考となる。なお抽象的な内容となっている(4)には、まちづくり、国際交流、文化・芸術援助、レクリエーションの振興、動物愛護など多くの活動が含まれる。

イギリスの公益団体(チャリティ)の登録機関はチャリティ・コミッションである。チャリティ・コミッションには、内務大臣(Home Secretary)から任命される最低3名、最大5名のコミッショナーが存在し、其の資格は公務員であり彼らのうち少なくとも2名は法廷弁護士(barrister)か事務弁護士(solicitor)という法律専門職でなければならない。チャリティ・コミッションはどここの省にも属さない独立の行政機関であり、チャリティの登録、財産の管理方法の指導、チャリティの情報の公開、事業報告、決算報告の検査や勧告などを行う(職員は約600人)。チャリティの登録抹消はチャリティ・コミッションではなく裁判所が行う。

(3) アメリカ

カリフォルニア州では、非営利公益法人になるためには、定款にこの団体が、公益目的又は慈善目的の団体であり、私的利益のために設立されたものでないこと(非営利性)を記載すれば、非営利公益法人になれるが、寄付の優遇団体である内国歳入法(IRC)501条(c)(3)の団体になるためには、「慈善、宗教、科学、公共安全の審査、文学、教育、国内外アマチュアスポーツ振興、児童又は動物虐待防止」の8項目のいずれか1つ又は複数を目的とすることを明示しなければならない。さらに政治活動の禁止、団体の収益のいかなる部分も役員や会員、個人の利益のために使用しない(非営利性)、解散時の残余財産は公益目的の団体に寄付することなどの記載が必要である。

寄付金税制については、より優遇されるパブリック・チャリティになれるかどうか(なれない場合でもプライベート・ファウンデーションとしての優遇はある)パブリック・サポート・テストを行う。この場合、一定の客観的な要件が公益性の判断基準になる。内国歳入庁(IRS)が判定するが、一部を除きそこには行政の裁量の余地はほとんどない。

(4) ドイツ

非営利団体の設立に関しては、登録社団、財団、非営利目的の有限会社などがあるが、一定の要件を備えた定款等を作成すれば、簡易に法人化できる。公益性の判断は、税制優遇を受ける場合になされる。租税通則法(AO)では、法人の目的が、公益、慈善、宗教のいずれかであること、営利を目的としないことなど税務当局の判断で、税制優遇が認められる。

(5) フランス

届出非営利社団については、1901年法により、最低2名以上の会員、非合法活動をしない、会員への収益分配を行わない(非営利性)などで、法人化が可能である。公益届出社団になるためには内務省が窓口になり、公益性(3年以上の実績、200人以上の会員などを見ながら)の審査を行う。

3 公益法人の設立は許可・監督制が本当に良いのか、準則主義にした場合との関係をどうとらえたら良いか

- (ア) 公益性、非営利性の判定はどのようにするか
- (イ) 悪用への対応をどうするか(ただし許可・監督制で不正が防げたか)
- (ウ) 税制優遇との関係をどうするのか

4 公益法人のガバナンス

- 1) 理事の責任の明確化
- 2) 委任事務としての善管注意義務、誰のために管理をするのか(受託者責任)
- 3) 投資の基準の明確化
- 4) 評議員、監事の責任の明確化
- 5) 有償理事とボランティア理事の責任に差異を設けるか
- 6) 違法な行為を行った場合の責任のとり方及び制裁制度
- 7) 全員の理事が不正を行った場合、誰が法人を代表して損害賠償請求ができるか

5 公益法人の事業及び会計の透明性

- 1) 情報公開の義務化と公開方法
- 2) 情報公開の読み方
民間評価機関の設立、評価方法の検討

6 その他民法改正に関わる事項

- 1) 社団法人、財団法人の定義

- 2) 財団法人の寄付行為の変更規定
- 3) 公益性の定義（あるいは公益性はどのようなかたちで認定されるか）
- 4) 役員の資格、定数、選任、辞任、解任等に関する規定
- 5) 合併に関する規定
- 6) 非営利・公益資格の取消に関する規定など

7 非営利法人制度と公益法人制度をどのように成立させるか

- 1) 非営利法人と営利法人に分ける。どちらも準則主義で成立可能。
悪用された場合は、何らかの規制又は制裁措置を置く。税制優遇は別に考えるのか。
公益法人制度は廃止するのか。
- 2) 非営利法人と営利法人に分ける。非営利法人のうち公益性が認定された法人は特別法で公益法人となる（税制優遇も与える）。
ただし、公益性認定機関をどうするのか。認定機関は非営利・公益資格を取り消せるのか（裁判所にゆだねるのか）。
税制優遇を自動的に与える基準はどうするのか。
- 3) 非営利法人と営利法人、公益法人の3本立てで民法に規定を置く。
2)と同様の問題が残る。