

110年ぶりの公益法人制度の改革

～ 公益法人制度改革関連3法案～

内閣委員会調査室 くぼた まさし
久保田 正志

民間非営利法人（構成員に配当等の形で利益を分配しない法人）は、行政や民間営利部門（株式会社等）では満たすことのできない社会のニーズに対応する多様なサービスを柔軟に提供しており、「官から民へ」という時代の要請の中で、その果たすべき役割はますます重要となっている。

公益法人は、民間非営利法人の代表格であるが、公益法人制度は制度開始以来、抜本的な改正もないまま来たため、時代の要請に応じた新しい制度の構築が必要とされ、今回、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律案（閣法第71号、以下「一般社団・財団法人法案」という。）、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律案（閣法第72号、以下「公益法人認定法案」という。）、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（閣法第73号、以下「整備法案」という。）の3法案が、国会に提出された。

本稿では、3法案の提出の経緯、内容について概観し、今後の課題について検証する。

1．公益法人制度改革関連3法案提出の経緯

現行の公益法人制度は、明治29年(1896)の民法制定以来、110年間、行政や民間営利部門では満たすことのできない社会の需要に対応する多様なサービスを柔軟かつ機動的に提供する、民間非営利法人制度の中核として存続してきた。平成16年10月1日時点で、2万5,541法人（社団法人1万2,749、財団法人1万2,792）が公益法人として活動している。

このように、公益法人は国民生活に重要な役割を果たしているが、その一方、主務官庁の許可主義の下、裁量の幅が大きく設立が簡便でない、事業分野毎の主務官庁による指導監督が縦割りで煩雑、情報開示が不十分、公益性の判断基準が不明確、公益性を失った公益法人が存続し続ける、といった問題が指摘されている。また、公益法人に対する税制上の優遇措置や行政の委託、公益法人が補助金や天下りの受け皿になっている等についての様々な指摘や批判も行われてきた。

このような指摘や批判を受け、政府は、平成7年3月に「公益法人の設立許可について」を、平成8年9月に「公益法人の設立許可及び指導監督基準」及び「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」をそれぞれ閣議決定して、公益法人に対する行政上の監督を強化する方向に進んだ。そして、平成12年12月に閣議決定された「行政改革大綱」では、公益法人の中でも行政委託型公益法人をまず改革の対象とした。

しかし、平成13年1月に開始された国所管の公益法人の総点検を受けた同年4月の「行政委託型公益法人等改革の視点と課題」（行政改革推進事務局）では、「抜本的な公益法

人制度改革に向けた基本的方向を示すべく検討を進める」とし、行政委託型公益法人にとどまらず、公益法人制度全体の見直しが不可避となった。

この後、平成14年3月に「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」が閣議決定されて公益法人制度の抜本的・体系的な見直しが決定され、平成15年6月には公益法人制度の抜本的改革の基本的枠組みやスケジュール等を明らかにした「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」が閣議決定された。

この基本方針では、(1)公益性の有無にかかわらず準則主義（登記）により簡便に設立できる一般的な非営利法人制度を創設すること、(2)公益性を有する場合の優遇措置の在り方については、特別法に基づく法人制度を含めた全体の体系の整合性に留意しながら、公益性の客観的で明確な判断基準の法定化や独立した判断主体の在り方等を含め検討すること等の改革の基本的な方針が示され、平成17年度末までに法制上の措置等を講ずることを目指すこととされた。そして、公益法人制度改革についての具体的な提案を行うため、行政改革担当大臣の下に「公益法人制度改革に関する有識者会議」が設置され、同会議は、平成16年11月に「報告書」を取りまとめた。同報告書を基に公益法人制度改革関連3法案は立案され、平成18年3月10日に国会に提出された。

2．一般社団・財団法人法案の概要（準則主義による一般非営利法人の設立）

現行の公益法人制度は、法人の設立とその法人の公益性の判断はセットになっている。今回の公益法人制度改革では、これを改めて、非営利法人の設立自体は、公証人による定款の認証を受けて登記すれば、一般社団法人又は一般財団法人として成立することとし、税優遇等を伴う「公益法人」としての認定は、公益法人認定法の手続で行うこととした。

一般社団法人は、社員になろうとする者が共同して法定の記載事由を盛り込んだ定款を作成して公証人の認証を受け、その主たる事務所の所在地において設立登記をすることで成立する。法人の運営のため、社員総会で選出された理事等の機関が置かれる。なお、社団の債権者に対する社員の責任は有限責任である。法人の資産としては基金の制度があるが、現行の有限責任中間法人と異なり基金の設置は義務付けられていない。

一般財団法人は、設立者が法定の記載事由を盛り込んだ定款を作成し（遺言による作成も可）、かつ、300万円以上の財産を拠出しなければならない。法人は、定款が公証人の認証を受け、その主たる事務所の所在地において設立登記をすることで成立する。法人の運営は設立者がその任命方法を定めた評議員とそれに選任された機関によりなされる。

一般社団法人及び一般財団法人（総称して「一般社団・財団法人」という。）は、法定の解散事由で解散するほか、一定期間登記のない休眠法人は解散したものとみなされる。

3．公益法人認定法案の概要

新しい公益法人制度では、一般社団・財団法人の中で公益事業を行うにふさわしい法人について公益認定を行い、税優遇等を受けられることとした。

公益認定を受けられる法人は、公益目的事業（学術、技芸、慈善その他の公益に関する

23種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの)を行う法人である。公益認定は、2以上の都道府県の区域内に事務所を設置する法人、2以上の都道府県の区域内で公益目的事業を行う法人及び国の事務・事業と密接な関連を有する公益目的事業を行う法人、については内閣総理大臣が、それ以外は主たる事務所の所在地の都道府県がそれぞれ行う(以下、認定主体たる内閣総理大臣と都道府県を「行政庁」という。)

公益認定においては、申請法人が公益目的事業を行うことを主目的とすること、必要な経理的基礎及び技術的能力を有すること、公益法人の社会的信用を維持する上でふさわしくないものを行わないこと、公益目的事業に係る収入がその実施に要する適正な費用を償う額を超えないと見込まれること等の基準に適合し、暴力団に関係する等の欠格事由に当たらなければ、行政庁は、当該法人について公益認定をするものとされる。

なお、公益認定に当たっての他の官庁の関与は、法人が事業を行うに当たり法令上行政機関の許認可等を必要とする場合に許認可を与える行政機関から意見聴取することに限られ、現行の主務官庁制度における自由裁量による認可のような関与形態はなくなる。

公益認定された法人は、公益社団法人又は公益財団法人の名称で公益法人としての事業を行うが、公益目的事業に係る収入がその実施に要する適正な費用を償う額を超えないこと、公益目的事業比率が100分の50以上となること、遊休財産の額が一定額を超えないこと及び寄附の募集に関して一定の行為をしないことなどが義務付けられる。また、公益法人は、収益事業等ごとに区分経理し、役員等への報酬等の支給基準を公表するほか、毎事業年度ごとの財産目録の備置き・閲覧、行政庁への提出等の義務を負うなど、広く行政・国民への説明責任が求められている。

行政庁は、公益法人の事業の適正な運営を確保するために必要な限度において、公益法人に対して報告を求め、相当の理由のある場合は勧告を行い、法定の事由に該当する場合は公益認定を取り消すこととなっている。

公益認定、監督等については、第三者機関の役割が重要であるが、内閣総理大臣に係る公益認定は、内閣府に設置される公益認定等委員会(委員7人以内)が総理大臣からの諮問に答申等で関与する。なお、各都道府県にも公益認定に係る合議制の機関が置かれる。

4. 整備法案の概要(既存の公益法人の新制度への移行)

現行の公益法人である社団法人・財団法人で、本法律施行の際に存在するものは、施行日以後は、「特例社団法人」又は「特例財団法人」(総称して「特例民法法人」という。)として、一般社団・財団法人法に基づく一般社団・財団法人と同じ扱いとなる。

特例民法法人で、公益法人認定法に規定する公益目的事業を行うものは、法施行日(法の公布日から2年6月以内)から起算して5年の間(以下「移行期間」という。)に、公益法人認定法による認定と同様の手続を経て、公益法人として登記することができる。

特例民法法人のうち、公益法人ではなく一般社団・財団法人への移行を希望する法人は、行政庁の認可を受けて登記により一般社団法人又は一般財団法人となることができる。ただし、認可においては、民法上の公益法人として形成した公益目的のための資産を本来の

公益目的のために支出する「公益目的支出計画」を作成し、これが適正、かつ確実に実施されるものと認められなければならない。移行期間内に公益法人としての認定又は一般社団・財団法人としての認可を受けなかった特例民法法人は、原則として、移行期間の満了の日に解散したものとみなされる。

また、同窓会等の非公益の非営利法人である中間法人も一般社団法人に移行する。平成17年10月末現在で中間法人は2,379法人（有限責任中間法人が2,131法人、無限責任中間法人が248法人）であるが、有限責任中間法人は、一般社団法人に移行し、無限責任中間法人は、債権者保護のために「特例無限責任法人」の名称で一般社団法人に移行した後、法施行後1年以内に一般社団法人としての組織形態に改めないと解散したものとみなされる。

なお、民法のほか、300法律について所要の改正が行われる。

5. 今後の課題

今回の公益法人制度改革は、当初は、180を超える法律に基づく個別の非営利法人制度の通則法の制定に至るものとも目されたが、結局、今回の法案は公益法人制度と中間法人制度の統合にとどまった。宗教法人、社会福祉法人、学校法人、特定非営利活動法人（NPO）などの非営利法人は、それぞれの要請に応じて作られたものであり、制度設立の経緯も様々であることから、制度の統合自体は困難であろうが、非営利法人制度全体の透明性の確保の観点からは、法的共通基盤が存在した方が良いとの指摘もある。公益認定等委員会は内閣府に設置されることとなっており、内閣府がNPO制度と新公益法人制度の両方を所管することになれば、今後、両制度の融合に進む道が模索される可能性はある。

また、新制度下での公益法人に対する税制については、収益事業課税方式、軽減税率・みなし寄附金制度、あるいは寄附金優遇税制等について検討がなされるべきとされているが²、税制については、今回の3法案の中では具体的な手当はなされず、来年以降に法改正がなされることとなる。「官から民へ」の流れの中で、公的役割の受け皿となることが求められている公益法人に対する税制優遇自体には余り異論は出ていないようであるが、「非営利公益法人課税の制度論は理論的枠組の欠如ゆえに混乱している」との指摘もあり³、公益法人等に対する税制を根本的な議論なしに既存の制度の延長として構築してしまうと、新たな批判が生じる懸念もあろう。

最後に、現存の約2万5千の公益法人の大多数は新たな公益法人への移行を希望しているとされる。移行期間は5年なので単純計算で年間5千法人の認定事務が必要となるが、認定申請は移行期間前半に集中するとも考えられる。新制度下の公益法人の「正統性」を確保する観点からも、移行にはスムーズながらも厳格な手続が求められ、膨大な事務の着実な実施体制の構築が公布日から法施行日までの約2年6月間の喫緊の課題となる。

1 第151回国会参議院法務委員会会議録第11号4頁(平13.6.7)

2 『新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方(平17.6)』(税制調査会基礎問題小委員会・非営利法人課税ワーキング・グループ)

3 藤谷武史「非営利公益団体課税の機能的分析(四)」『国家学会雑誌』118巻5.6号(平17.6)200頁