

JF C

VIEWS

創造と共生の社会をめざして

C O N T E N T S

公益法人制度改革特集号

公益法人制度改革について	1
特集1 「公益法人制度改革に関する有識者会議の報告書」 に対する(財)助成財団センターの見解	2
特集2 有識者会議報告書の概要	3
特集3 有識者会議を終えて	7
特集4 公益法人制度改革、これまでの経緯	9
特集5 情報公開とインターネット	10
インフォメーション/編集後記	12

2004年11月19日、「公益法人制度改革に関する有識者会議」は26回目の会議を終え、報告書を村上行政改革担当大臣に提出した。この報告書に基づき政府は閣議決定を行い、非営利法人法の立法化と税制の検討に入ることになった。この会議に参画された委員の方々の長期にわたるご苦勞に感謝したい。

わが国には宗教法人、医療法人、社会福祉法人、特定非営利活動法人(NPO法人)などいわゆる〇〇法人と独占的に名称が付与されている広義の公益法人は、およそ29万ある。

2001年度の閣議決定「行政改革について」に端を発した今般の公益法人制度改革は、社団法人、財団法人と中間法人を加えたわずか27,000が対象で、広義の公益法人全体の制度を改革するものではなかった。しかも残念なことは、今般の制度改革が公益法人の不祥事を契機に、行政改革の一環として取り上げられたことである。その結果、非営利活動の促進を図るという大義名分はうたわれてはいるものの、非営利活動を活性化するための具体的な制度設計に対する配慮が不足し、肝心の政府の施策としての税制を含む活動資金の確保にはまったく触れられていない。民間公益活動の促進を図る目的で議員立法により実現したNPO法人が、行政改革の一環として検討が進められた今回の制度改革の流れに乗らなかったことは、むしろ当然の成り行きであったといえよう。

とはいえ、今回の改革で主務官庁制が廃止され、「許可」なしで非営利法人が設立される方向に進むことは、今後わが国の非営利活

公益法人制度改革について

(財)助成財団センター

専務理事

堀内生太郎



動を促進する上で、大きな前進である。有識者会議報告書の内容とそれに対するセンター見解は別項に記載するが、今般の制度改革に際して、広く公益法人関係者や学者、研究者が理論面ばかりでなく実務面も仔細に検討し、また諸外国の制度の調査研究も踏まえて積極的に提言活動を行ってきたことは、高く評価されるところである。

これまで公益法人制度改革を論ずる中で、公益法人側にガバナンスや情報開示などの面で、時代を先取りする精神にやや欠けていたところがあったことは否定できず、助成財団としても今後反省すべき点である。今回の有識者会議で論じられたこれらの問題は、今回対象とならなかったいわゆる広義の公益法人の運営にとっても共通する問題であり、今後早晚求められるであろう公益法人全体の制度改革を検討する際に、貴重な検討資料を提供するものであるといえよう。

有識者会議の報告と閣議決定を受けて、いよいよ立法化の作業と税制の検討が始まる。発表された報告書は肝心のところが先送りされており、これからの細目の詰めが助成財団の今後の活動を実質的に大きく左右することになる。

21世紀のわが国の発展のために助成財団のあるべき姿を求めて、今まさに個々の助成財団が、税制を含むこれからの立法作業を注視し、意見を述べ、行動する時期にきている、といえよう。

『公益法人制度改革に関する 有識者会議の報告書』

に対する財団法人助成財団センターの見解

(財)助成財団センター

理事長 きむ らしやうさぶろう 木村尚三郎

1

公益法人制度改革に関するこれまでに 発表した助成財団センターの意見

助成財団センターは、一般の公益法人制度改革が民間非営利部門における公益活動の役割を重視し、民間非営利活動を奨励、育成する制度を目指すものであるという認識に基づき、公益法人制度の改革について平成14年度以降これまで、4回にわたり意見（見解）を発表してきました。

その中で当センターが一貫して強調してきたことは、公益性を有する非営利法人の類型を設け、公益性の判断については明確な基準を法定し、その判断主体として独立の第三者機関を設けること、また財団法人制度は存続し、公益性を有する法人に対し税制上の優遇措置を設けること、でした。

2

有識者会議報告書と 助成財団センター意見との関係

今般発表された「公益法人制度改革に関する有識者会議」の報告書の内容は、今後の検討にゆだねられている重要事項も多く、その成り行きによっては、私どもの考え方と異なる結論に達する恐れも否定できません。

例えば、公益性を有する法人を登記簿上明らかにすることについては、今後可否を検討するとされており、公益

性を有する非営利法人にとって最大の関心事である公益性の判定基準の具体的内容についても、今後の立法化ないし規則制定作業に委ねられている部分が少なくありません。

また、判断主体の運営方法によっては行政の不適切な介入も懸念されます。

さらに、公益性のある財団法人制度の存続が認められたのは喜ばしいことですが、一般非営利財団法人の目的および事業に関し制限を設けるべきか否かは決まっておりません。

なお、公益性を有する非営利法人に対する税制優遇措置について、報告書の記載が、「民間非営利部門による公益的活動の健全な発展を促進する等の観点から、新たな非営利法人に対する税制上取り扱いについて専門的検討が進められることが重要であるとの意見があった。」にとどまっているのは、残念です。

3

助成財団センターは次のように主張する

助成財団センターでは、今回の報告書を受けて、次の5点を主張します。

(1) 公益性のある非営利法人については、公益性を有することを示す呼称の使用を認めることとされているが、法人の登記上も公益性の判断を受けていることを明示し、国民が、法人の判断機関による公益性の判断の有無を容易かつ確実に識別できる制度とすべき

である。

(2) 非営利非公益財団法人については、これを無条件に認めることは不祥事の温床となる危険性が大きく、公益性の判断を受けていた財団法人が公益性の要件に不適合となったような場合に限り、制限的に認めるものとすべきである。

(3) 立法化および規則制定作業にあたっては、単に理論面だけでなく、非営利法人運営の実務面に即した法律・規則が策定されるよう、現存公益法人の意見を十分に吸収すべきである。

(4) 公益性の判断主体において、真に民意を反映した判断が行われるよう、公益性の判断主体の事務局にも民間の人材を積極的に登用すべきである。

(5) わが国の財政難による公的サービスの縮小を実質的にカバーする公益性ある非営利法人の新設と活動促進を図るため、積極的に税制上の優遇措置を講じるべきである。具体的には、現行の収益事業を営まない公益法人についての非課税制度を新たな公益性を有する非営利法人にも適用するのは無論のこと、公益性を有する非営利法人に対する寄附金に対する税制上の措置については、現行の特定公益増進法人制度の対象等を米英の税制も参考にして改め、個人および法人の寄附を積極的に奨励するものとすべきである。

有識者会議報告書の概要

特集2

2003年6月の閣議決定『公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針』に基づき、2003年11月に組織された『公益法人制度に関する有識者会議』は、2004年11月までの間に合計26回の会議が開催され、論議が重ねられた結果、2004年11月19日開催の第27回会議において、その報告書が村上誠一郎行革担当大臣に提出されたので、以下、その概要を報告する。(誌面の都合上、財団関係を中心に詳述し、社団関係の細部は割愛した。なお、文章中の下線は筆者の判断により付した)

(財)助成財団センター

みやかわもりひさ
理事 宮川守久



1

改革の意義

“日本の公益法人制度は、明治29(1897)年の民法制定とともに始まり、爾来、抜本的な見直しが行われていないままに一世紀が経過した”。この間、“日本の社会経済情勢が民法制定時とは大きく変化し、戦後の高度成長を支えた諸制度が大きく転換期を迎える中で、新たな社会のあり方が問われており、公益法人制度も21世紀にふさわしい仕組みに再構築する必要がある。”

(1) 基本認識

政府や市場だけではさまざまな社会のニーズへの対応が困難な時代となり、個人や法人の自由で自発的な活動に根差す民間非営利部門が、政府部門や企業を中心とする民間営利部門と相互に自立と協調の関係を維持しつつ、政府部門や民間営利部門では十分に対応できない活動領域を担っていくことが期待される。その際、特に民間非営利部門による公益的な活動が果たす役割とその発展はきわめて重要である。

一方、公益法人は、歴史的に大きな役割を果たしてきたものの、①主務官庁の自由裁量による設立許可制の下で法人設立が簡便でない、②縦割り行政の弊害、③公益性判断基準の不明確さ、④営利法人に類似の法人の存在、⑤情報開示やガバナンスの不十分さなどの問題が指摘され、抜本的な制度見直し

が必要。

(2) 基本方針

従来の主務官庁による裁量と縦割り行政の弊害を是正するために、主務官庁制を廃止し、新たに非営利法人制度を創設する。

①法人格の取得と公益性判断を法制上分離し、公益性の有無に関わらず、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。

②一般的な非営利法人のうち、一定の要件を満たすものを公益性を有する非営利法人として、新たな判断主体が判断する仕組みを創設する。

2

一般的な非営利法人制度

(1) 法人類型

一定の目的の下に結合された、“人の集団”に法人格を与える社団形態の非営利法人と“一団の財産”に法人格を与える財団形態の非営利法人の2種類の法人類型を設ける。なお、財団における「非営利性」の意味については、さらに検討する。

(2) 社団形態の非営利法人制度

(誌面の制約により詳細を省略。)

(3) 財団形態の非営利法人制度

①事業：一定の制限の可否を今後検討。(社団の場合は、制限なし。公益、共益、その他の幅広い活動が可能。)

②設立：公証人による定款の認証と設立登記により設立可。設立時および

存続中は、最低保有財産として純資産300万円以上が必要。

③名称：法人の種類に従い、財団法人または社団法人を使用する方向で検討。現行の民法34条法人と新法制下の法人の混同を避ける措置も検討。

④評議員会：3名以上。理事の牽制・監督機関として配置。理事の解任、監事・評議員の選解任、計算書類の承認などの法定事項に限り、権限として行う決議機関。

⑤理事会：3名以上、必置。法人の業務執行に関する意思決定機関。理事は理事会で選任され、業務執行は、理事会が選出した①代表理事、②業務執行理事が行う。法人または第三者に対する責任の明確化、責任制限を法定する。

⑥監事：法人の業務監査機関として必置。選解任は、評議員会の決議による。理事と同様に、法人または第三者に対する責任を法定化する。

⑦計算等：計算書類の評議員会による承認のほかに、財務状況の適切な開示のために公告やウェブ上での開示を法定化。

⑧寄付行為の変更：理事会の決議に基づく提案につき、評議員会の特別決議により可能。

⑨解散・合併：解散事由、法人の継続、および合併に関する規定の制定。

⑩清算：残余財産の処分は、寄附行為の定めにより処分可能が適当。(ただし、内容に一定の制限の必要性や、

寄附行為上の帰属先に関する規定の変更不可などにつき、法律上規定すべきとの意見に言及。）

(4) 大規模法人に関する特例

一定規模以上の法人に会計監査人による外部監査を義務付ける方向で検討。

(5) 中間法人制度との関係

社団形態の非営利法人制度に統合の上、廃止する。

なお、既存の中間法人の移行措置を検討する。

3

公益性を取り扱う仕組み

(1) 判断主体のあり方

特定の大臣の下に民間有識者からなる合議制の委員会（国家行政組織法第8条）を設置し、当該委員会で公益性の判断を実質的にを行い、その意見に基づき、当該大臣が必要な措置をとることが適当。また、委員会と大臣の間での適切な役割分担により、いわゆる行政委員会に期待されるような機能を発揮し得るような体制とすることが必要。

なお、判断主体の主たる機能としては、①公益性に係る判断、②事後チェック、③不服申立の処理などのほか、公益性判断要件の詳細の策定、法人運営に係る助言・相談などが考えられる。

また、判断主体の組織の具体的な検討にあたっては、さまざまな活動分野の公益性を専門的な見地から適切に判断できる措置を講じること、当該委員会の独立性を確保すること、業務的・迅速に実行できる審議・事務体制を整備することなどを検討することが適当。

さらに、地方においても、都道府県に国に準じた組織と機能を有する判断主体を設置し、国と都道府県間における整合性を図る仕組みが必要。

(2) 判断要件のあり方

法人の目的、事業、規律の面から現行の『指導監督基準』や他の法人法制の考え方を踏まえ、可能な限り客観的

で明確なものとする。

〈①目的〉

「積極的に不特定多数の利益の実現を図ること」を基本とし、以下の考え方に基づき、個別に判断する。

●受益者の及ぶ範囲

受益者が特定の範囲の者に限られる場合であっても、その受益の効果が広く社会全体や十分に広い範囲に及ぶことを積極的に意図して事業を行い、その事業を媒介にして社会全体あるいは十分に広い範囲に利益が及ぶ場合も、不特定多数の利益が図られていると判断するのが適当。

●公益の取扱い

公益を本来的目的とすることは適当でないが、公益的な目的・事業も一定程度許容される余地がある。

考え方A：本来の公益目的を実現するために必要な範囲で実施可能。

考え方B：公益を主たる目的として、従たる範囲内で可能。

量的基準に基づき、より明確な考え方Bを基本としつつ、一定の制約を付することが適当。なお、構成員が特定の者（同業者、同窓生、同種資格保持者）に限られていることのみを以て、ただちに公益性が否認されるわけではない。

●多数

必ずしも数の多いことを要件とするのではなく、受益の及ぶ範囲を踏まえ柔軟に解することが適当。

〈②事業〉

市場経済では適切な供給が困難な財・サービスの提供が基本。事業による受益の及ぶ範囲が社会的な広がりを有することが適当。

●具体的事業

具体的な事業を適切に列挙する。なお、バスケットクローズにより、列挙に該当しない場合でも、委員会の意見を踏まえ判断主体が特に公益性を認めることが適当。

●公益的事業の要件

・規模：法人事業の過半を占めること

が必要。ただし、判断主体が委員会意見に基づき、特に合理的理由が認められると判断した場合は、基準に満たなくても認容するのが適当。

・営利競合：営利企業として行うことが社会通念上適当と認められる事業を主たる事業として行うことは基本的に望ましくない。また、営利企業による同種事業が普及し、競合する場合にはこれを阻害しないようにすることが適当。いずれにせよ、判断主体が委員会の意見に基づき慎重に判断すべきである。

●収益的事業の要件

・利益の公益的事業への使用：収益的事業が許容される趣旨に鑑み、その利益は原則として公益的事業のために使用されることが適当。ただし、特に合理的な理由が認められる場合には、判断主体にて委員会の判断に基づき公益的事業以外への使用を許容。

・収益的事業の業種：社会的な信用を損なわぬように、一定の制約が望ましい。社会通念に照らし、判断主体が委員会の意見に基づいて判断。

〈③規律〉

公益性を有するにふさわしい規律のしっかりした法人の受け皿の仕組みの構築という観点から考慮する。

●理事・評議員構成の制限

同一親族が占める割合として、理事現在数の3分の1以下といった制限が必要。また、財団の場合には、同一親族等の特定関係者の評議員に占める割合を一定限度に制限することが適当。（特定企業関係者および同一業界関係者については、前者は制限不要、後者は実態を踏まえ慎重に判断すべしとの意見に言及。）

●役員報酬

不当に高額であることは適当でないが、一律の基準設定は困難。法人の自律性を尊重し、情報開示による社会監視にゆだねることが適当。

●残余財産の帰属

社員などの構成員や設立者に帰属さ

せず、他の類似目的の公益性を有する法人や国・地方公共団体等の一定範囲に限定。(当初の出捐分に限り、出捐者に帰属させてもよいとの意見に言及。)

●内部留保のあり方

現行指導監督基準の考え方に必要な見直しを行い、できる限り恣意性を排除した客観的な規律とする。指導監督基準により適正とされる30%以下の水準は、見直しが必要。ただし、判断主体が委員会意見に基づき、特に合理的理由が認められると判断した場合は、水準を超えても認容するのが適当。

●管理費等の水準

管理費の総支出額に占める割合や人件費の管理費に占める割合が過大であってはならないが、一律の基準設定は困難。法人の自律性を尊重し、情報開示による社会監視にゆだねることが適当。

●財産的基盤の確保

公益性を有する社団形態の法人については健全な事業活動を継続するに必要な確固とした財政的基盤を有することが望ましいが、一律の基準設定は困難。法人の自律性を尊重し、情報開示による社会監視にゆだねることが適当。

一方公益性を有する財団形態の法人の場合も、一般財団に関する最低保有額以上の財産保有を特に求めぬことが望ましい。また、保有財産の処分等については、基本的には法人自治にゆだねるものの、自由な財産処分が存立基盤を失わせるなど不適当な場合もあることから、寄付者・設立者の公益的な意思等により指定された一定の財産(現行の基本財産に相当する財産など)の処分を行う場合には判断主体の関与を認めることが適当との考え方があり、その必要性については検討の余地がある。

●株式保有等制限

ポートフォリオ運用の場合を除き、株式保有等を行ってはならない。また、ポートフォリオ運用の場合でも、営利

企業の全株式の2分の1超の保有を認めない措置をとるとともに、株式保有等の内容を情報公開することが適当。

〈④その他〉

●活動実績の取扱い

当初の公益性判断の際には、定款・寄附行為、事業計画、収支予算等が要件に適合しているかどうかを判断することが適当。一方、その後公益性が維持・確保されているかどうかの判断には、活動実績を踏まえて判断することが適当。

●公益性を失った法人の財産の取扱い

公益性を失った際、公益目的に使用されるべき財産が構成員等の間で分配されないように適切な措置を講ずる必要がある。

考え方1：公益性を喪失した法人の財産から、公益目的に使用されるべきものを公益性喪失時に区分した上で、公益性喪失時から解散後までの期間に、判断主体の一定関与の下に、類似の公益目的の法人に寄付したり、公益活動に支出させたりする。

考え方2：上記の考え方では精確な区分が実務上困難なため、財産区分をせずに、一般非営利法人として解散した場合の残余財産の帰属に係る制約のみを課す。

いずれにせよ、具体的な取扱いを検討する際は、判断主体の監督上のコストや法人の負担および事業継続への影響などを考慮しつつ、適切な措置を講ずることが必要。

●拋出型法人の取扱い

定款で拋出金の拋出を求める法人についても、判断要件を満たせば公益性を認めるべきである。

〈3〉適正運営確保のあり方

公益性判断を有するにふさわしいしつかりとしたガバナンスを求めるものとし、情報開示については、プライバシー保護を除き、組織・運営等に関し国民一般に対する開示を徹底する。

〈①ガバナンスのあり方〉

●意思決定機関、執行機関および監事

のあり方

3名以上の理事、理事会・監事は必置機関。

●理事の責任、代表訴訟類似の制度等

理念的には、理事が寄付者や国民一般に対して責任を負うべきとの考え方はあるが、寄付者や国民一般による代表訴訟類似の制度の導入は困難につき、判断主体に対する国民一般による通報制度が適当との意見あり。また、理事が寄付者や国民一般に負う責任を法令上明確化すべきとの意見には、現時点では実態上困難との考えもあり、慎重な対応が必要。

●外部監査

大規模法人に関する現行の指導監督基準を踏まえ、適切な水準の設定が適当。

〈②情報開示のあり方〉

●開示の相手方と方法

原則として、国民一般に対する閲覧・謄写のほか、法人の負担も留意しつつ、インターネットによる開示が適当。ただし、プライバシーの保護には留意。

●開示事項

現行の指導監督基準のほかに、公益性の継続の見地から、公益的事業の割合、内部留保水準、監査報告書などを分かりやすく開示することが適当。

●判断主体による情報開示

判断主体としても、情報の閲覧・謄写、およびインターネットによる公開のほか、全国的なデータベース化を行い、国民一般に公開することが適当。

〈③事後チェック(監督)のあり方〉

●事後チェックの措置内容

事後チェックを行う場合のルールを明確化し、信頼性・透明性の高い仕組みが必要。具体的には、事業報告書等の定期的提出、報告徴収・立入検査、勧告・命令、公益性判断の取消し等。

●国民一般による判断主体への通報の仕組み

判断主体の事後チェックの補完として、国民一般による不適正な法人運営

等に関する通報を受け付ける仕組みの整備が適当。

●一定期間ごとの公益性確認

公益性判断を恒久的なものとしないうために、活動実績を踏まえ、一定期間ごとに公益性を確認する仕組みの導入が必要。なお、更新制度の導入を主張する意見もあるが、適当ではないとの考え。

(4) その他

①公益性判断の主な効果

一般的な非営利法人とは別呼称の使用、ガバナンス・規律の確保、判断要件の遵守等により、社会的信用が高まり、活動の促進に資すると考えられる。さらに、登記簿上明確化することも検討していくことが必要。

新非営利法人に対する税制上の取扱いについては、所管省により専門的検討が進められるとされているが、その際民間非営利部門による公益的活動の健全な促進の観点からの検討が重要であるとの意見に言及。

なお、判断主体による一般国民に対するデータベース公開による情報提供、公益性を有する法人の運営に係る相談・助言も考えられる。

②NPO法人との関係

新非営利法人制度に必ずしも包含される関係になく、抜本的に見直すべきとの社会的要請にも乏しいので、引き続き現制度を存置。

4

現行公益法人の新制度への移行のあり方

(1) 移行に関する基本的な考え方

新制度への移行によって事業の継続に支障をきたしたり、無用な混乱や社会的なコストを生じることのないよう配慮し、必要十分な移行期間を設けて円滑に移行が行われることが基本。このため、新制度下の公益性を有する法人としてふさわしいと考えられるものは、一般的な非営利法人への法人格移転と同時に公益性判断を得られるよう

措置する方向で検討。一方、新たな公益性を有する法人への移行を望まない法人や移行が適当でない法人は、円滑に一般非営利法人に転換できるよう組織変更や財産継承の条件につき、さらに検討が必要。

なお、移行措置に係る諸手続が、過度な負担や事業継続への支障とならぬよう手続事務の簡素化に留意。

(2) 新たな非営利法人への移行措置

①基本的な仕組み

上記の基本的な考え方を踏まえ、以下の両案を下に、さらに具体的に検討。

パターン1：移行期間内に判断主体による判定を受け、適格法人は簡易手続により、公益性を有する法人に移行。不適格法人は、基本的に一般非営利法人となる。それまでは、現行公益法人として存続。

パターン2：新制度施行時に、いったん公益性を有する法人にみなし、その上で移行期間内に公益性の判断要件への適合状況につき判断主体による判定を受け、不適格法人は基本的に一般非営利法人となる。

②財産等の継承の取扱い

公益性のある法人に移行の場合は、基本的に所有財産、債権債務、雇用関係等の包括的継承が可能とすることが

適当。一般非営利法人に移行する場合には、新制度下における公益性を有する法人が公益性を失った場合の取扱いとの関連で、さらに検討を深めることが必要。

③営利法人や特別法法人への移行等

新非営利法人以外への転換、合併、分割、社団・財団間の法人形態変更等の多様な動きに対しては、具体的なニーズを踏まえ、必要な対応を検討。特に、営利法人への転換をいっそう促進するための法制的な手当の可否を含め、さらに検討が必要。

(3) 移行期間、移行措置の実施体制

①移行期間

円滑な移行の実施には、少なくとも1年以上の移行期間が必要。また、新法施行後も、数年間の経過措置期間の設定が必要。

②実施体制

移行手続が法人にとって過度の負担にならぬよう、また判断主体への過度の業務集中を避けるために、現行主務官庁の保有する情報の活用等の検討も必要。なお、円滑かつ効果的な実施をはかるためには、法施行前から現行公益法人の実態等の把握、判定基準の検討等の準備作業の取り組みが必要。

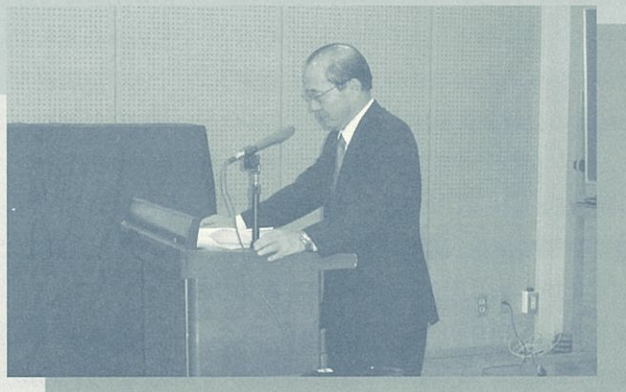


研修懇談会「公益法人制度改革に備える」(11月30日開催)の会場風景

有識者会議を終えて

—公益法人関係者として参加した石川睦夫委員に聞く—

公益法人制度改革に関する有識者会議の結果が、2004年11月19日、報告書として発表されました。有識者会議に出席された住友財団専務理事石川睦夫氏に、会議の内容等についてお尋ねしました。



(財)住友財団 専務理事・事務局長 石川睦夫氏

Q：公益法人制度改革に関する有識者会議の結果が報告書として発表されましたが、先ずは委員として参加された石川さんに、会議終了のご感想をお聞かせ下さい。

A：1年間やりましたから、やっと終わったか、という感じです。委員の方々皆さんお忙しい方ばかりで、会議の皆勤賞は座長の福原さんと東ヶ崎さん、私の3人だけでした。会議の席上で意見を申し上げる時間は十分いただきましたので、私の意見が全部取り入れられたわけではありませんが、満足度としては80%ぐらいかな、という感じです。2003年6月の閣議決定の枠組みの中では、結構いい制度になっているのではないのでしょうか。

Q：2003年の11月28日から2004年の11月16日まで26回の会議が開かれてましたが、委員の顔ぶれとか、会議の進め方などについてお話し下さい。

A：有識者会議は14名の委員で構成されており（表1参照）、6名が大学の先生、4名が公益法人関係者、残る4名が一般の

民間人となっており、民間人の中で資生堂の福原さんが座長を務められました。先ずは妥当な構成であり、座長の福原さんは公益法人のことをよくご存じで適任だったと思います。

会議の運営は福原座長が事務局と相談しながら決められていたようです。まず事務局が資料を説明して、それに対して議論する形で進められました。議論自体は、出来るだけ皆さんの意見を汲み上げて、何回か同じ事項の議論を重ね最終的な結論に持っていく、また一人3分の発言時間制限を設けるが、質問がある場合は何回でも手を挙げて発言できるなど配慮されましたので、最終的には皆さんのご意見はほぼ出しつくされたのではないのでしょうか。

Q：事務局からの議論誘導はありませんでしたか。

A：審議会などではそのようなことがあると聞いたことはありますが、この有識者会議ではそのようなことはありませんでした。会議中説明を求められれば事務局が発言しましたが、自分から意見を言うことは全くありませんでした。報告書の取りまとめの段階では、事務局作成の原案はかなりお役所的な文章でしたが、委員からの修正でかなり変更されました。でも未だお役所用語が残っていると思います。報告書には少数意見も書いてあります。

Q：有識者会議には、別に学者で構成するワーキンググループが設けられていますが、これはどのような役割をもっているのでしょうか。

A：ワーキンググループは創設される一般非営利法人の法制について検討を行うという役割で、「親会議」と呼んでい

表1

有識者会議委員

座長：福原義春（資生堂）

座長代理：能見善久（東大）

委員：石川睦夫（住友財団）、岩原紳作（東大）、宇賀克也（東大）、勝又英子（日本国際交流センター）、加藤秀樹（構想日本）、金子宏（東大）、河野光雄（内外情報研究会）、関幸子（まちづくり三鷹事業部）、田中清（日本経団連）、田中弥生（東大）、東ヶ崎邦夫（日本アイソトープ協会）、中田裕康（一橋大）

有識者会議を終えて

ー公益法人関係者として参加した石川睦夫委員に聞くー

た有識者会議とは別に14回の会議を開催し、法律的な面で非営利法人制度をまとめています。メンバー7名のうち4名が有識者会議の委員と兼務です。親会議では2, 3回の中間報告と10月の最終報告を聞き、議論しました。10月12日付けのワーキンググループの報告書は、その後の親会議での結論と少し異なる部分もあります。

Q：会議の席上、議論が沸騰したのは、どのような項目でしたか。

A：皆さん穏やかで口角泡を飛ばすといったことはありませんでしたが、委員の間で意見の開きが一番大きかったのが残余財産の問題でした。民法の先生方は公益性のある非営利法人についても残余財産を出捐者に返してもいい、というご意見です。実務家の立場からは、例えば企業が寄附をしても返還ありということになると、寄附金として損金処理できない、ということになります。また公益法人として非課税措置を受ける根拠が弱くなっては困ることになります。先生方がおっしゃることも理論としてはわからないわけではありませんが、実務上残余財産の返還は大問題なのです。

その他では、公益性を判断する主体、公益性の判断基準が大きな問題です。

Q：判断主体については、NPOサイドはかなり批判的なようです。

A：判断主体については皆さんそれほどかけ離れた意見はなく、公平な判断が出来る中立で独立した第三者機関という点では一致していました。純粋に民間で、という意見もありましたが、税の優遇に繋がる判断となるとある程度公的な機関で判定したほうがよい、そして独立した中立的な公的機関となると、国家行政組織法に定める委員会ということになりますが、行政組織の簡素化という要請もあり、庁並みの権限のある3条委員会ではないが、3条委員会的な独立性を持った8条委員会（民間有識者で構成、法律上は主務大臣が所管）が実質的に判断をするのがよい、ということになりました。

Q：公益性の判断基準については皆さんどのようなお考えでしたか。

A：新しい制度をつくるに際して、基本的には民間非営利公益活動を活発にするという目的の認識では委員の意見は一致しています。その中で、出来るだけ制約が少ないほうが活動するにはいいのですが、税の優遇を与えるには厳しい基準も

必要だという、そのバランスのとり方が人によって少しずつ違うのですね。細目については確定していないことも多く、この点が今後どのように展開するか注目する必要があります。

Q：財団法人制度がなくなるのでは、という危機感も当初ありました。

A：委員の方々は財団法人制度の存続については当然というお考えで、そのような危機感はありませんでした。ただ一般非営利法人制度の中で、非公益財団法人の存否について意見が分かれ、財団形態の法人については公益目的に限るべきではないかという私の意見は少数派でした。

財団法人に理事会を牽制・監督する機関として評議員会を法定することには異論がありませんでしたが、理事と評議員の選任、解任など誰が権限を持つかでいろいろな議論があり、最終的には報告書に記載されたとおりになりました。

Q：助成財団として報告書をどのように評価したらよいのでしょうか。

A：一つには助成財団が作りやすくなる。財団運営上は別にして形式的には300万円あればできることになります。また運営の面でも、金利が低い場合は基本財産を取り崩して活動を継続することが容易になります。自律、自己責任に基づく運営ですね。その代わり規律の面では、広く国民がチェックできるように事業活動についての透明性を高め、できるだけ情報を公開して説明しなければなりません。

税制については政府税調で検討することになっていますが、基本的には公益性のある非営利法人は税の優遇を受けるという前提で制度設計をしておりますので、当然そのような方向に進むであろうと考えています。

報告書では、多くの事項が今後の検討に委ねられています。助成財団センターとしては、助成財団の活動が適切に担保されるような環境作りに務める必要があります。立法化に際してドラフトが随時公開されて、それに対して我々が注文をつける事が出来れば申し分ないのですが、その辺りは不明です。頭の良い人が机上の理論で組み立てた内容が必ずしも実情にそぐわないということはよくあることです。立法化に際し、実務家の意見が取り入れられるよう、当局に対し働きかけていくことが重要だと思います。

（文責：助成財団センター専務理事堀内生太郎）

公益法人制度改革, これまでの経緯


 特集4

	閣議決定・立法	行政改革推進事務局	助成財団センターの活動
平成12年 (2000)	「行政改革大綱」を閣議決定。(注1)		(注1) 不正防止の側面から、「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革」に言及。
平成13年 (2001)		・「行政委託型公益法人等改革の視点と課題」(4月13日)で、公益法人制度改革の必要性を取り上げる。 ・「公益法人制度についての問題意識～抜本的改革へ向けて～」(7月23日)で、制度の抜本的改革を問題提起。(注2)	(注2) これまでの議論は、行政委託型の公益法人が対象であった。しかしそこだけを手入れしても事態の解決にはならないということで、公益法人制度そのものを抜本的に改革する必要があるとした。
平成14年 (2002)	前年末の与党3党の「公益法人改革基本プログラム合意」を受けて、「公益法人制度の抜本的改革に向けての取り組みについて」を閣議決定(3月28日)。	・3月28日の閣議決定を受け、6回の有識者ヒアリングを行い(4月24日～6月17日)、8月2日に「公益法人制度の抜本的改革に向けて(論点整理)」を発表。 ・「論点整理」に対するパブリックコメントを募集(8月2日～9月10日) ・担当大臣主催の「公益法人の抜本的改革に関する懇談会」を7回開催(11月1日～翌年1月30日)。同時に政府税調ワーキンググループでの検討も始まる。	・有識者ヒアリングには当センター太田理事(公益法人協会理事長)が第1回(4月24日)、第5回(6月12日)、第6回(6月17日)に、浅村専務理事が第4回(5月27日)に出席し意見表明。 ・「論点整理」に対し、当センターとしての意見書を提出(9月6日)。 ・担当大臣主催の懇談会に当センター太田理事(公益法人協会理事長)が委員として参加。
平成15年 (2003)	「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」を閣議決定(6月27日)。	・公益法人制度改革一関係府省連絡協議会が発足(8月1日) ・「基本方針」の閣議決定を受け、石原担当大臣主催の「公益法人制度改革に関する有識者会議」が発足(11月28日～翌年11月19日)、同時にワーキンググループも検討開始。	・「基本方針」に対する当センターの意見書を発表(10月15日)。 ・有識者会議に当センター石川理事(住友財団専務理事)が委員として参加。
平成16年 (2004)	公益法人制度改革を含む「行政改革大綱」を閣議決定(12月24日)。	・有識者会議、議論の「中間整理」発表(3月31日)。 ・有識者会議が終了し、報告書を村上担当大臣に提出(11月19日)。	・公益法人協会を事務局とする「公益法人制度改革問題連絡会」が発足(3月29日)。当センターも世話団体として参加。 ・「中間整理」に対する当センターの見解発表(5月10日)。 ・有識者会議最終報告に向けて当センター意見書発表(9月10日)。 ・有識者会議最終報告書に対する当センターの見解発表(12月17日)。
平成17年 (2005)		・内閣官房で立法作業に着手。 ・政府税調公益法人税制審議開始。 ・(改正法案提出12月通常国会?)	
平成18年 (2006)	(改正法成立3月?)		

公益法人制度改革の経緯については、大和総研資本市場調査部市川拓也氏のエコノミスト情報「公益法人制度改革(2004年2月4日)」に詳しい。本表は当該論文から一部引用した。

情報公開とインターネット

—制度改革で求められる情報公開とインターネット活用の現状—

特集5

(財)助成財団センター

こばやしみつはる
総務企画副主査 小林充治



1

報告書が求めるインターネットの活用

公益法人制度改革に関する有識者会議の報告書（以下、「報告書」という）が発表された。情報公開に関するインターネットの活用について報告書は、公益性を有する法人と公益性の判断主体の2点について、次のとおり記述している。

①公益性を有する法人による情報開示は、原則として、国民一般に対し、その事務所における閲覧および謄写によるほか、**公益性を有する法人の負担にも留意しつつ**、インターネットによる開示を求めることが適当である。

②公益性を有する法人の活動の実態や実績の比較を容易にするため、判断主体においても、公益性を有する法人が開示している情報について、国民一般に対して**閲覧、謄写およびインターネットでの公開**に供するほか、全国的なデータベース化を行って国民一般に公開することが適切である。

現行制度の下では、インターネットによる情報公開は、2001年8月の関係閣僚幹事会の申し合わせに基づく主務官庁からの要請により実施されており、すでに多くの助成財団がホームページ上で情報を公開している。また主務官庁が所管する公益法人の一覧表は、各府省のホームページに掲載されている。報告書にはインターネットでの情

報公開を求める具体的な内容の記述はないが、非営利法人ワーキンググループが作成した試案をみても、それほど現状と変わるとは思われない。また報告書はインターネットによる情報開示についても、「法人の負担にも留意しつつ」と但し書きをつけており、資料がきわめて大部の場合、内容が把握できる概要の記載を認めている現行基準と変わるものではない。

2

インターネットによる情報公開の現状

ところで、インターネットによる情報公開の現状はどうなっているであろうか。ここでは、2004年11月に助成財団センター会員を対象としたインターネットによる現在の情報公開の状況を調査した結果を報告したい。

(1)ホームページの開設状況

まず、ホームページの開設状況であるが、調査対象となった会員211団体中189団体が開設している。公益法人白書によれば、2003年10月1日現在のホームページ開設状況は、社団法人、財団法人合わせて45.1%、うち国の所管する法人が71.4%となっており、これと比べて助成財団センター会員の開設状況は、89.6%と高い割合を示している。

(2)項目別の情報公開度（表1）

現行基準は「業務・財務等に関する資料」としての10項目の情報公開を求めている。項目別の公開状況をみると、

最も公開度が高いのは役員名簿の165団体（78.2%）であり、次いで寄付行為の152団体（72.0%）となっている。反対に低いのは、財産目録と収支予算書であり、ともに139団体（65.9%）となっている。またホームページを開設しているにもかかわらず、情報公開の対象となる資料を公開していない団体が12もある。これらの団体は、何のためのホームページ開設か、その意義を再検討する必要がある。

(3)事業報告書と財産目録の記載内容

事業報告書（あるいは事業計画書）と財産目録について記載内容を個別に調べ、内容について精粗の度合いをランク付けしたのが表2、図1、2である。事業報告書は財団活動の広報的な役割を果たすことから、要約することなく原文を忠実に掲載しているケースが多い。これに対し先に触れた公開度が低い財産目録は、公開されている場合でも内容が大幅に簡略化され、取引銀行や保有債券の明細などをまったく明示していないものが少なかった。第3者が保有債券のリスクを判断するには不十分な資料である、ということになる。

3

公開を要請されていない情報

指導監督基準上、公開を要請されていない情報がどのくらい掲載されているかをみてみよう。まず助成金の応募

要領は147団体（70％）が掲載している。その中で助成金申請書がホームページから直接取得できるものは96団体（45％）と少なくなる。申請用紙を郵送で取り付けることは、申請希望者、助成財団双方にとって不便であり、利便性を考えれば今後この割合はさらに大きくなるであろう。

助成先や助成（採択）テーマなどの助成実績に関する情報は、全体の7割を超える157団体（74％）が掲載しているが、中には助成金額を表示していないなど問題もある。また助成先の名称や氏名だけが記載され、どこの人・団体か具体的に特定できるだけのデータが不足しているケースが多く見受けられた。選考委員氏名の公開は、65団体（31％）のみと低い。

その他ホームページをみて気になったのは、表示されている内容が長期間更新されておらず最新の情報を公開していないものがあること、トップページのみで内容が乏しく、マイナスのイ

メージを与えかねないようなものがある、ということである。

4

助成活動をより多くの人に理解してもらうために

今回の調査では、センター会員の助成財団がかなり高い割合でホームページによる情報公開を行っていることが分かったと同時に、財団により公開情報の精粗が目立つことを改めて認識させられた。今回の報告書とは直接の関係はないが、2003年10月に新しい公益法人会計基準が公表された。目的は公益法人の財務状況のいっそうの透明化を図り、広く国民に対して活動状況を分かりやすく提供することとしており、情報開示についての今後の方向性は明らかである。

5

センターのホームページ作成支援

公益法人制度改革でさらなる法人の

情報公開が求められる状況において、情報公開の手段として最も効果的で簡便な方法が、インターネットの活用であろう。

助成財団センターでは、各財団の情報公開、IT化を実現するためのホームページの開設を支援する「助成財団ホームページバック」を提供している。詳しくはセンターのホームページの「会員フォーラム」欄をご覧ください。

また、各財団の過去の助成テーマ（対象課題）とその成果概要を、当センターが収録しているデータと連動させて各財団のホームページ上に表示させる「ホームページ・パワーアップ・サービス」も提供している。これらに要する費用は、このパワーアップサービスを含めてホームページを新規に作成する場合で15～20万円、年間維持費はデータの修正費用も含めて10万円程度と市場価格より安く、この際ぜひご検討いただきたい。

表1 項目別の情報公開度

	①定款、寄附行為	②役員名簿	③事業報告書	④収支計算書	⑤正味財産増減計算書	⑥貸借対照表	⑦財産目録	⑧事業計画書	⑨収支予算書
ありの比率	72.0%	78.2%	66.4%	71.1%	70.1%	70.6%	65.9%	67.3%	65.9%
あり	152	165	140	150	148	149	139	142	139
なし	59	46	71	61	63	62	72	69	72

表2 判断基準

事業報告書（事業計画書）

A：各項目を詳細に記載（管理運営状況も明記）

B：各項目の記載は一般平均の水準

C：各項目の記載は箇条書き程度で簡略

財産目録

A：各科目の明細を詳細に記載

（預金の銀行は支店名まで、有価証券は個別銘柄名まで等）

B：各科目の明細を記載（半分以上）

C：各科目の明細記載は半分未満か記載なしで簡略

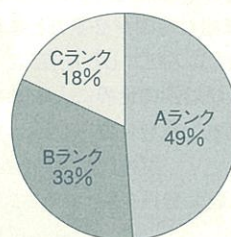


図1 事業報告書(事業計画書)の分類

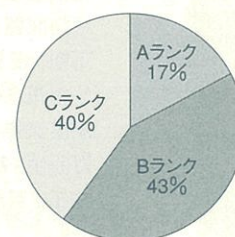


図2 財産目録の分類



I N F O R M A T I O N

助成財団の災害対応活動について(会員アンケートの結果報告)

2004年10月25日付けで会員の皆さま方に、台風被害、新潟中越地震に対する特別措置の有無等についてアンケートを行い、113財団から回答がありました。アンケートにご協力いただきました皆さま方に御礼申し上げます。

アンケートの結果では、特別に何らかの配慮をしているところが6財団、今後検討するところが8財団となっています。また個々には記載していませんが、財団職員がボランティアで参加していると報告いただいたところも幾つかありました。ご回答いただいた具体的な措置について、今後のご参考までに取りまとめてみました。

(1)事業計画で災害対応の特別なプログラム(予算措置)を設けている

社会福祉助成プログラムの中に「地震災害等緊急対策助成」として最大500万円の枠を確保、70万円助成済み。その他予備費の流用も考えられる。(損保ジャパン記念財団)

(2)助成先が被災した場合、お見舞いや見舞金、あるいは特別な支援を行う

被災地の学習研究助成校にお見舞いメールと応援の申し出。(みずほ教育福祉財団)／地震被災地大学の奨学生、被災地に実家がある奨学生に被害に応じ見舞金贈呈、今回は対象者なし。(三菱信託山室記念奨学財団)

(3)被災地区からの応募書類や研究助成の報告書などの提出期限を特別に延長する

被災者の中に奨学生がいる場合見舞金の支給を考えるほか、研究助成については研究期間の延長も考慮。(日本証券奨学財団)／申し出がある場合、提出書類の締め切り延長。(日本生命財団)

(4)助成金贈呈式や会議出席のために特別な交通機関の利用を認め費用を支給する

助成伝達会議に新潟から航空機利用を認める。(C&C振興財団)

(5)被災関係事案の申請に対し特別に配慮する

震災復興(住宅、町並み)についての総合的な研究に対し、重点的に助成することが考えられる。(住宅総合研究財団)／必要があれば被災文化財の緊急救済活動を行う。(文化財保護・芸術研究助成財団)

(6)(助成先に限定せず)被災地域に毛布や義捐金を贈る

被災地区に対し福祉に役立つ電気通信機器の寄贈を検討中。(電気通信普及財団)／財団に寄せられた義捐金は日本赤十字社等へ寄付するほか、被災者支援物資を現地へ送付。(テレビ朝日福祉文化事業団)／被災地の社会福祉協議会に毛布400枚寄贈。(みずほ教育福祉財団)／新潟県共同募金会に見舞金送付。(偕成会)
アンケートの中で、助成財団としてまとまって具体的に行動する場合は協力したいという申し出も多くの方々からお寄せいただきました。誠にありがとうございました。阪神淡路大地震の際は、センターで個別義捐金をとりまとめましたが、今回は規模その他の関係で、見送らせていただきましたので、あしからずご了承ください。(塩沢千登世)

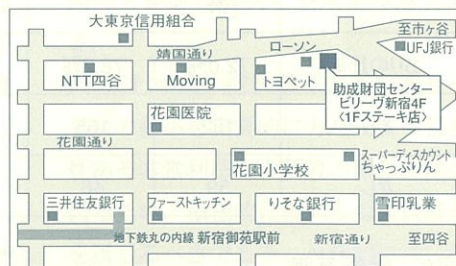
編集後記

公益法人制度改革について、有識者会議の報告書とそれを受けての閣議決定が発表された。それによると、新しい非営利法人制度が2006年に立法化され、一定期間後に本実施となる見通しである。そこで、JFC Views 1月号は、公益法人制度改革についての特集号とした。

進取の気性をお持ちの寛仁親王殿下を総裁にいただく新技術開発財団(市村財団)で事務局長を務められた館林成也氏は離任に際し、「在任の3年間は多忙のうちに過ぎた。後任は諸問題にじっくりと取り組む時間が必要だと考え、長期在任可能な優秀な人物を強力にスカウトした」と話しておられる。

毎年多くの方々が助成財団の世界に入り、また去っていく。制度改革を機に、長期的な視野に立って新しい時代の助成財団像を築き上げるためには、館林氏が実践したように、長期在任が可能な優れた人材の発掘が望まれるところである。

(堀内生太郎)



※地下鉄丸の内線新宿御苑駅前の四谷寄りの出口をご利用下さい。(四谷方面からお越しの方はホーム中央の地下通路を反対側に渡って下さい。)

JFC Views No.50 Jan. 2005

編集・発行 財団法人 助成財団センター

発行日 2005年1月20日

発行人 堀内生太郎

編集人 塩沢千登世

〒160-0022 東京都新宿区新宿1-26-9 ビリーヴ新宿4階

Tel 03-3350-1857 / Fax 03-3350-1858

URL <http://www.jfc.or.jp>

E-mail pref@jfc.or.jp

JFC VIEWS 創造と共生の社会をめざして