

公益法人協会創立50周年記念シンポジウム

2022.10.18

公益法人制度の環境と課題

—10年を振り返る—

(本資料は、2022年10月18日当日発表資料の8ページ以降に追加修正を加えたものです)

さわやか福祉財団会長

堀 田 力

I

新制度全体の振り返り

振り返りの視点

公益活動の拡大目標は達せられたか

結論

公益法人が公益活動の中核を担うべきという視点からすれば
目的は全く達成されておらず、達成される見通しもない

理由

公益活動に対するニーズは高く、公益活動もトータルで相当
拡大してきており、まだまだ拡大する見通しであるのに、公
益法人による公益活動は、ニーズに応える拡大はしておらず、
その見込みも立たない

I 新制度全体の振り返り (続き)

公益法人以外の団体による公益活動の拡大

人格なき社団

地域における小さな団体による助け合い、いきがい（趣味を含む）、環境、子育て支援等の活動は顕著に増えている（注）

NPO法人

柔軟にニーズに対応している

一般非営利法人

純然たる公益活動を行う官製一般非営利法人がなぜ公益法人にならないのか

特別法による公益法人

なぜ全くの別建てで、乱立したままなのか

営利法人による公益活動

公益活動として整合性のある奨励策をとらなくてよいのか

（注）さわやか福祉財団の「地域助け合い基金」から助成した件数は、3年度分の合計で798件となる。そのうち、法人成りしていない助成先は580件で全体の73%に上る。法人218件の内訳をみると、NPO法人が164件、一般社団法人が41件、社会福祉法人が13件、公益法人は0件である。

I 新制度全体の振り返り（続き）

公益法人活動拡大の見通しが立たない理由

- ・ 公益活動を統合できる官庁は、内閣府であるが、各省庁の抵抗を排して統合できる能力はない
- ・ 制度が複雑化し、利益関係も複雑すぎて、これを調整し、体系的に統合することはきわめて困難

では、どうするか

- ・ ある程度以上の資力を有する団体を事実上の対象とする（つまり、原則現状のまま）
- ・ ただし、公益法人のみが不当に活動を制約されないよう、他の公益活動を行う法人に対する規制と比較して不当なもの（収支相償原則など）は改める
- ・ 公益法人が事実上対象としている団体と類型を同じくするもの（例えば官製一般非営利法人など）は、公益法人とするよう強力に行政指導する

Ⅱ

ガバナンス——公益法人協会の課題

振り返りの視点

公益法人のガバナンスを振り返って、公益法人協会としてできていないことは何か

できたことは何か

- ・ ガバナンスコードの制定と活用（広報、指導等）
- ・ 公益法人のガバナンスのあり方の視点からする各種提言、政府の政策動向に対する批判的提言その他のアドヴォカシー
- ・ それらの活動の前提となる調査研究

Ⅱ ガバナンス —— 公益法人協会の課題（続き）

公益法人のガバナンス体制は万全か —— 公益法人と公益法人協会の課題

1 会計ルールの基本の遵守

法人資産の横領、私的用途使用等の基本的不祥事の発生防止対策は、法人の業務執行における資産の管理、支出、負債の発生等の各過程において、すべて実質的にダブルチェックする体制にすることがもっとも実効性のある体制であると判断されるが、その指導がしっかり行われているか

2 不当なルールへの対応

公益法人に関する法令（ガバナンスによって守らせるべきルール）の場合、収支相償のごとく、これを遵守することがかえってガバナンスを不当にするものがある。公益法人協会が法令の是正を働きかけ続けていることは評価するが、改められない現段階において、個々の法人がこのルールにどう対応するかについて、指導は行っていないのか

——現状は関係する別のルールを適当に運用して収支相償に見せかけている運用が一般化しており、それが巧みな団体はコンプライアンスがOKで、正直な団体は受領できる寄付収入を削る等の不当な運用をしているのではないか

Ⅱ ガバナンス —— 公益法人協会の課題（続き）

公益法人のガバナンス体制は万全か —— 公益法人と公益法人協会の課題

3 評議員会の体制と役割

公益法人は制度として自律的に活動できる範囲が広いほど好ましいところ、評議員会は、その選出方法等が自律に委ねられている。公益法人協会としては、せっきくの自律性を放棄して法令による規制を求めるのではなく、各公益法人がそれぞれの特性に応じてもっとも有効に評議員会が機能を果たせる選出方法等を自律的に考案するよう、多様なアイデアを解説付きで提供し、リードすべきではないか

4 公益法人はトータルとしてやるべき公益活動をやっているか

もし公益法人が公益活動の中核を担うべきだという考えに立つならば、現在の公益法人がその社会的任務を適切に果たしているかという視点からのガバナンスだけでなく、公益法人が柔軟に新しいニーズ（国民の公益活動に対するニーズが日々拡大している）に対応しているかの全体的視点に立った情報発信も求められるのではないか

Ⅲ

収支相償・遊休財産規制の改善

改善の視点

合理性のない規制の撤廃

改善項目

寄付金（賛助金・補助金・助成金を含む）及び会費を、収支相償規制における「収入」及び「遊休財産」から除外する

Ⅲ 収支相償・遊休財産規制の改善（続き）

収支相償規制に関する行政説明の非合理性

行政の説明 その1

営利事業と競合しており、あるいは競合しうる公益事業を税制優遇するのは、民業に対する不当な介入になるから（税制の中立性の確保）

説明その1の非合理性

営利事業には寄付金等対価性のない収入はないのであるから、公益事業は、その対価性のある収入のみで事業の運営が可能となっはじめて営利事業との競合が生じ得るのであって、その対価性のない収入まで含めて比較する合理的根拠はない

Ⅲ

収支相償・遊休財産規制の改善（続き）

収支相償規制に関する行政説明の非合理性

行政の説明 その2

公益事業は、収益があれば、公益のため提供する物又はサービスを無償もしくはより廉価にすべきであるから

説明その2の非合理性

公益のため提供する物又はサービスを無償もしくはより廉価にする基本的手段は、物又はサービス提供に要する必要な経費を寄付金等対価性のない収入で賄うことであって、その収入まで遊休財産に含めて規制することは、かえって無償もしくは廉価にする手段を制限することになるのであるから、根拠は合理性がない

Ⅲ 収支相償・遊休財産規制の改善（続き）

事業収入について収支相償の規制をするか

結論

事前規制（設立要件）でなく、ガバナンスコードによる自主規制及び自主規制が不十分な場合の監督庁の勧告権とするのが相当

理由

事業収入のみで事業運営の持続が可能であれば税制優遇する理由はない

- ・ しかし、事業収入だけで運営できるかどうかの事前見通しは、不確定要素があまりに多く、設立可否の要件とするのは不適切
- ・ 公益事業開始数年後の実績で運営可能と判断される時、優遇措置（公益法人認定）を取り消せば足りる
- ・ 自主的に認定を返上しない時、監督官庁が勧告する仕組みはあってよい

Ⅲ

収支相償・遊休財産規制の改善（続き）

遊休財産規制に関する行政説明の非合理性

行政の説明

- ・ 財産は遊休させることなく公益事業のための社会資源として活用すべきである
- ・ 遊休財産は不適切な支出のリスクを高める

説明の非合理性

- ・ 財産の活用は内部規律（ガバナンス）によって行い、不適切な支出のチェックは、遊休財産規制ではなく不適切な支出の規制（内部規律プラス外部規制）そのものによって行うのが適切な目的達成手段
- ・ 社会のニーズに応じ柔軟に行うべき公益活動について、不確定な収支の面から事前に枠を設けて規制するのは、規制手段として明らかに過剰
- ・ 特に寄付金等対価性のない収入まで遊休財産に含めるのは、公益活動として社会的に推進すべき寄付文化の醸成という公益に反する

Ⅲ 収支相償・遊休財産規制の改善（続き）

遊休財産の規制をどうするか

結論

内部規律（ガバナンス）に委ねる

理由

- ・ 法人の財産の活用の仕方は、社会のニーズと当該法人の運営状況に応じて多様であって、事前に適切なルールを設けることは不可能（公益事業を拡大するか、対価を減額するか、人件費の充実に用いるか、何等かの新規事業に備えるか、不測の事態にどこまで備えるか等々多様な選択肢を運営者が適切に選択すべきもの）
- ・ 社会的に見て適切に行われていない場合に監督官庁が勧告（考慮すべき要素を指摘して判断を促す）すれば足りる
- ・ 遊休財産を理由とする認定取り消しは、規制手段として過剰