

## 公益活動を官から民間の手に

# 公益法人 ビッグバン

おおた たつお  
太田達男

財団法人公益法人協会理事長

### 法制、税制、会計にわたる大改革

日本の公益法人は今、天地創造のときの宇宙大爆発にも似たビッグバンを迎えている。それは1896年に制定された公益法人の根拠法である民法の「法人」に関する制度が、なんと110年来、初めて抜本改正されるからである。そればかりでない。戦後、シャープ勧告（GHQの要請による税制使節団が1949年と50年の報告書に盛り込んだ勧告）によって構築された公益法人税制も、特に寄付税制が60年ぶりに大きく変わる方向で検討されている。また、1977年に公益法人にも初めて会計基準が導入されたが、これも30年ぶりに大改正される。

このように、法制、税制、会計、どれを一つとっても、その大改正は公益法人にとっては大きな影響を受けるが、

これらがほぼ同時期に発生するわけであるから、まさに公益法人はビッグバンの渦中にあるといつてよい。

本稿では法制度を取り上げて、その意義、概要、課題と展望について説明する。なお、税制と会計については、改正の方向についてだけここで簡単に紹介しておく。

まず、税制であるが、公益法人への個人や法人の寄付にかかわる優遇税制が格段に拡充される方向で検討が進んでいる。また、会計制度については透明性の充実、法人の受託者責任の明確化、法人の自律的運営を基本的な考え方として、すでに06年度決算から新基準の適用が決まっている。

### 公益に関する思想の大転換

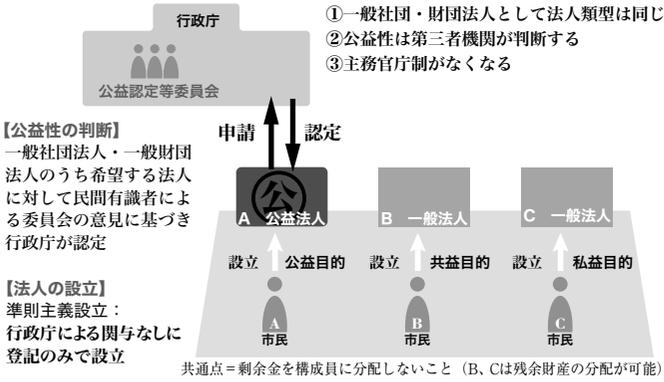
今までの公益法人制度では、主務官庁の許可がなければ法人設立ができません、

設立後も主務官庁の指導監督を受けなくてはならなかった。許可というのは、

一般的には禁止されている行為を解除して適法に行なわせることをいう。市民が集まって公益活動をするために社団法人を作る、あるいは資産を寄付して財団法人を作ることには禁止するが、社会の安寧秩序を乱さないと主務官庁が特に認める場合は、これを特に許すという、誠に啞然とする、明治憲法下の思想を反映した制度なのである。星野英一東京大学名誉教授はこれを評して「公益国家独占主義」と述べているが、まさに名言である。

このような反時代的な制度を廃止し、公益活動を市民の手に戻そうというのが、今回の制度改革の理念であり、意義である。法案審議に際し、2006年5月9日の参議院「行政改革に関する特別委員会」に参考人として出席し

図1 法制度改革案の基本的枠組み



た田中弥生東京大学大学院助教（当時）の言を借りれば「公益に関する思想の大転換」といってよい（なお、筆者は同年4月17日の衆議院特別委員会において参考人意見を述べた）。

設立の簡便性と公益認定の透明性

では、08年12月1日までに施行される予定の新制度は、どのような内容なのだろうか。図1のように、市民は法

律の定められた要件を充たしていれば、法人（一般社団法人・一般財団法人）を自由に作る事ができる（設立の準則主義」という）。つまり、行政庁の許可、認可、認証といったものは、まったく不要である。今までのように法人設立まで何年かかったとか、行政庁への申請に際して、基本財産が少ない、あるいはもう少し実績を積むように言われなどの明文化されていない行政裁量という理不尽な介入から解放されるわけである。

また、法人の目的も公益だけでなく、仲間内の利益を追求する共益、専ら自分の利益を求める私益であってもかまわれない。事業も法令等に違反しない限り自由である。

次のステップは公益認定である。一

般社団・財団法人で公益性を備えている法人は、内閣府または各都道府県に設置される公益認定等委員会に公益認定申請ができる。認定とはある事実、または法律関係の有無を確認する行為であるから、認定要件に合致していれば委員会は認定し

なければならぬ。したがって、今までの許可主義と異なり、格段に行政庁の裁量権は狭まる。

認定要件として法定された基準は18あるが、最も重要な点は、「公益目的事業を行なうことを主たる目的とする事」とである。そして、この公益目的事業とは左の表に掲げる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いう。「学術及び科学技術の振興を目的とする事業」ほか、全部で23の目的事業が列記されている。

すなわち、①これらの目的に該当する事業で、②不特定多数の者の利益に寄与し、③なおかつ、その事業を主たる目的とする法人でなければ、公益の認定は受けられない。その他の17の要

公益法人制度改革後の公益目的事業の定義

1. 学術及び科学技術の振興を目的とする事業
2. 文化及び芸術の振興を目的とする事業
3. 障害者若しくは生活困窮者又は事故、災害若しくは犯罪による被害者の支援を目的とする事業
4. 高齢者の福祉の増進を目的とする事業
5. 勤労意欲のある者に対する就労の支援を目的とする事業
6. 公衆衛生の向上を目的とする事業
7. 児童又は青少年の健全な育成を目的とする事業
8. 勤労者の福祉の向上を目的とする事業
9. 教育、スポーツ等を通じて国民の心身の健全な発達に寄与し、又は豊かな人間性を涵養することを目的とする事業
10. 犯罪の防止又は治安の維持を目的とする事業
11. 事故又は災害の防止を目的とする事業
12. 人種、性別その他の事由による不当な差別又は偏見の防止及び根絶を目的とする事業
13. 思想及び良心の自由、信教の自由又は表現の自由の尊重又は擁護を目的とする事業
14. 男女共同参画社会の形成その他のより良い社会の形成の推進を目的とする事業
15. 国際相互理解の促進及び開発途上にある海外の地域に対する経済協力を目的とする事業
16. 地球環境の保全又は自然環境の保護及び整備を目的とする事業
17. 国土の利用、整備又は保全を目的とする事業
18. 国政の健全な運営の確保に資することを目的とする事業
19. 地域社会の健全な発展を目的とする事業
20. 公正かつ自由な経済活動の機会の確保及び促進並びにその活性化による国民生活の安定向上を目的とする事業
21. 国民生活に不可欠な物資、エネルギー等の安定供給の確保を目的とする事業
22. 一般消費者の利益の擁護又は増進を目的とする事業
23. 前各号に掲げるもののほか、公益に関する事業として政令で定めるもの

件は、すべて公益性を担保する外形

的・組織上の要件といつてよい。つまり、これらの要件は、かなり明確かつ具体的に規定されているので、市民はあらかじめそのような基準を充たしているかどうか、自ら点検し、認定申請に臨むことができる点で、透明性も従来の許可制度に比べ、格段に高い。

公益認定を受けると、「公益社団法人」または「公益財団法人」という名称になり、社会からの信用力が増し、市民の協力（ボランティア、寄付金など）が得られやすくなる。また法人税の原則非課税や、その法人への寄付金に関わる所得控除など、税制上の支援措置が賦与される。

### 団体自治の尊重と一定の規律

新制度では、従来と異なり法人経営に対する行政庁の指導監督は最低限に抑えられる。すなわち、基本的には公益法人の適正運営を確保するために必要な場合に限って、報告を求めたり、立ち入り検査、勧告、命令を行なうことができる。また、従来主務官庁の認可が必要であった定款の変更、基本財産の処分、事業譲渡、解散などは、すべて届出だけでよいこととなる。つま

り団体自治が大幅に拡大する。

しかし一方、法人の経営においては、意思決定、執行、監督の各権限の社員総会、理事（会）、監事、評議員（会）などへの適正な分配（しっかりしたガバナンス）、透明性と説明責任（情報公開）、役職員の義務と責任、内部統制の構築など（コンプライアンス）が、従来以上に詳細に規定されている。

つまり、団体自治の尊重と一定のしつかりした規律とは、表裏の関係にあるというわけだ。

### ボランティアと寄付文化の醸成

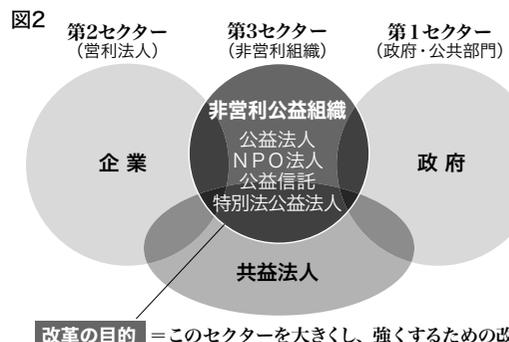
今後日本社会では少子高齢化社会にあつて、高齢者や障害者など社会的弱者の支援、子育て世帯への支援、若年無業者（いわゆるニート）の就労支援、いじめ対策などの教育問題、経済格差問題、ホームレス支援、消費者保護、地震などの災害復旧支援、自然環境保護など、およそ無数の社会的問題を抱えることになる。これらは行政や市場経済の論理と枠組みだけで、すべてが解決できるわけでは決してない。これらの問題を自分自身の問題として、市民がそれぞれの優れた知見と資金を出し合つて取り組もうという多様な傾向

が増えてくるものと予想される。

新制度は自発的な市民の、市民による、市民のための法人制度であるから、このような市民のボランティアと寄付文化の醸成を後押しするものとして期待したい。そのことによつて、非営利公益組織全体が力強く大きなものに発展することが、今後の日本社会にぜひとも必要と考える（図2）。

新制度は、間違つても従来制度のように、官僚のコントロールするシステムに逆行するようなことがあつてはならない。内閣府や各都道府県に設立される公益認定等委員会は、この点で大きな鍵を握っている。委員には法律、会計そして公益法人に関わる活動に関して優れた識見を有する民間人が起用されることになっているが、市民の目線で公正で中立的な認定ができる環境を整備することが不可欠である。

特に、予備審査の業務を担うと予想される委員会事務局が各官庁からの出向者で構成され、省益をむき出しにし、委員会を事実上、牛耳るようなことがあつては、形を変えた主務官庁制の温存となる。市民セクターのオンブズマン的機能がここでも大いに期待される



公益法人制度改革の目的は、政府と企業の間にある、非営利公益組織である第3セクター（非営利組織）を大きくし、強化することにある