

資 料

(公益法人制度改革について)

内閣官房
行政改革推進事務局

目 次

1	公益法人制度改革の経緯・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	公益法人制度の抜本的改革の方向性・・・・・・・・	2
3	公益法人制度改革の基本的枠組み（概要）・・・・	3
5	基本的枠組みに基づく主な公益性判断要件と指導監督基準等・・・・・・・・	7
6	主な指導監督基準等適合状況・・・・・・・・・・・・	8

公益法人制度改革の経緯

<公益法人制度の抜本改革>

<行政委託型公益法人等改革>

H12.12.1

行政改革大綱
＜閣議決定＞

○ 公益法人に対する行政の関与の在り方の改革

H14.3.29

公益法人制度の抜本的改革に
向けた取組みについて
＜閣議決定＞

公益法人に対する行政の関与の
在り方の改革実施計画
＜閣議決定＞

- 各府省は責任をもって実施
- 内閣官房は、実施につき検討を要する事項の調整
- 総務省は、実施状況を調査、白書で公表

H15.6.27

公益法人制度の抜本的改革に
関する基本方針
＜閣議決定＞

- 一般的な非営利法人制度の創設と公益性を有する場合の取扱いの検討等
- 平成16年末までを目途にさらに基本的枠組みを具体化、平成17年度末までに法制上の措置

H15.11 ~
H16.11

公益法人制度改革に
関する有識者会議の開催

※有識者会議の下に非営利法人WGを開催

H16.11.19 報告書公表

H16.12.24

公益法人制度改革の
基本的枠組み
＜閣議決定＞

○ 「今後の行政改革の方針」の中に規定

公益法人制度の抜本的改革の方向性

- 民間非営利部門を我が国の社会経済システムの中で積極的に位置づけ、その活動の健全な発展を促進
- 現行の公益法人について指摘される諸問題に適切に対処する観点から、制度を抜本的に見直し

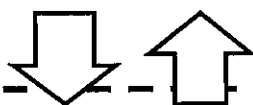
【現行の公益法人制度】

- 各主務官庁の許可により設立（法人格の取得と公益性の判断が一体化）
- 各主務官庁の裁量に基づく設立の許可、公益性の判断、指導監督

- ☆ 法人格の取得と公益性の判断を分離
- ☆ 主務官庁制の抜本的見直し
- ☆ 透明性の高い新たな仕組みの構築

【一般的な非営利法人制度】

- 登記のみで設立（準則主義）
- 公益性の有無にかかわらず
- 自律的なガバナンスを確保



【公益性を有する非営利法人を判断する仕組み】

- 現在の主務官庁から中立的に判断を行うために、内閣に民間有識者からなる委員会を設置し、当該委員会の意見に基づき、一般的な非営利法人について目的、事業等の公益性を判断
- 出来る限り裁量の余地の少ない明確な、公益性の判断要件
- 適切なガバナンス、情報開示の強化、適切な監督上の措置により、適正運営を確保

公益法人制度改革の基本的枠組み（概要）

1. 基本的な仕組み

- 現行の公益法人の設立に係る許可主義を改め、法人格の取得と公益性の判断を分離することとし、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。
- 各官庁が裁量により公益法人の設立許可等を行う主務官庁制を抜本的に見直し、民間有識者からなる委員会の意見に基づき、一般的な非営利法人について目的、事業等の公益性を判断する仕組みを創設。

2. 一般的な非営利法人制度

（1） 総則的事項

- 法人類型は、法人格付与の対象に応じ、社団形態と財団形態の2種類。
- 準則主義に伴う法人制度の濫用防止の観点から、株式会社制度と同様の解散命令制度・休眠法人整理の制度を設ける。

（2） 社団形態の非営利法人制度

- 営利を目的としない団体を設立して活動しようとする人々の自由活発な活動を促進するため、社員となろうとする者が2名以上集えば、一定額以上の財産的基盤がなくとも、法人の設立を可能とするほか、その事業について格別の制限をせず、公益活動を含めた幅広い活動ができる。
- 法人の自律的な運営を確保するため、社員総会及び理事の制度を設けるほか、定款による理事会や監事の設置を可能とする。
- 法人運営の適正化を図るため、理事の法人又は第三者に対する責任規定、社員による代表訴訟制度及び法人の財務状況の一般的な開示制度を設けることにより、株式会社制度と同程度の自律的なガバナンスを確保。
- 法人の非営利性を維持しつつ、その資金調達手段や財産的基盤を確保するため、拠出金制度の選択を可能とする。

（3） 財団形態の非営利法人制度

- 設立者の創意に基づく財産の社会的な活用を促進するため、必要最小限の資産で、法人の設立を可能とするが、その目的及び事業に一定の制限を設けることの可否について検討。
- 設立者の意思を尊重しつつ、法人の自律的な運営を確保するため、理事の業務執行を牽制、監督する新たな法定の機関（評議員会）を設けるほか、理事会及び監事を必置機関とする。また、法人運営の適正化を図るため、社団形態の

非営利法人の場合と同様、理事の法人又は第三者に対する責任規定及び法人の財務状況の一般的な開示制度を設ける。

(4) その他

- 定款又は寄附行為の変更、合併、解散、清算等に関する所要の規定を設ける。
- 一定規模以上の法人については、会計監査人による監査を義務付ける方向で検討。
- 中間法人制度は、社団形態の非営利法人制度に包含される関係となるため、これを廃止することとし、移行に関する所要の規定を設ける。

3. 公益性を有する非営利法人を判断する仕組み

以下の方針により、公益性を有するにふさわしい規律のしっかりした非営利法人の受け皿となる仕組みを構築する観点から、具体的な制度設計を進める。なお、特定非営利活動法人制度については、引き続き存置される。

(1) 判断主体

- 現在の主務官庁から中立的に判断を行うために、内閣に民間有識者からなる委員会を設置し、当該委員会の意見に基づき、一般的な非営利法人について目的、事業等の公益性を判断することとし、事後チェック、不服申立ての処理等を含め、業務を的確かつ迅速に遂行できるよう、必要な事務体制の整備を図るとともに、様々な活動分野における公益性を専門的見地から適切に判断できる措置を検討する。
- 一定の地域を拠点として活動する非営利法人に関しては、原則として都道府県知事において判断等を行う。その際、都道府県に国に準じた機能を有する体制を整備し、国との間で公益性の判断等の取扱いについて整合を図る。

(2) 判断要件

- 判断要件については、現行の「公益法人の設立許可及び指導監督基準」（平成8年9月20日閣議決定。以下「指導監督基準」。）等を踏まえつつ、法人の目的、事業及び規律の面から、できる限り裁量の余地の少ない明確なものとする。
- 公益性を有する非営利法人の目的については、積極的に不特定多数者の利益の実現を図ることを基本とし、公益は従たる目的となる範囲内で認められる方向で検討。
- 事業については、
 - ・ 公益的事業の規模は法人の事業の過半を占めること、
 - ・ 付随的に収益を目的として行う収益的事業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、

- 公益的事業が営利企業の行う活動を阻害しないこと

など所要の要件を設け、具体的な公益的事業を適切に規定する方向で検討。

○ 規律については、

- 同一親族等が理事及び評議員に占める割合を制限すること、
- 解散した法人の残余財産の帰属者を他の類似の公益目的の法人や国・地方公共団体等一定の範囲に限ること、
- 将来の公益的事業の実施に必要な範囲を超えた過大な資金等が留保されないこと、
- 株式保有等を資産運用等の場合を除き原則として禁止すること
など所要の要件を設ける方向で検討。

(3) 適正運営確保の方策

- 法人については、理事会及び監事を必置機関とするなど適切なガバナンスを求める。

- プライバシーの保護等に留意しつつ、法人の組織、運営等について、インターネットの活用も含め、国民一般に対する情報開示の強化を図る。

開示事項については、現行の指導監督基準による業務及び財務等に関する事項のほか、公益性の判断要件に係る事項、その他役員報酬に関する事項、管理費の水準等法人の適正運営を確保する観点から開示が望ましい事項とする方向で検討。

判断主体においても、法人が開示している情報を集約し、インターネットも活用しつつ、国民一般に分かりやすく開示。

- 事業報告書等の定期的な提出、報告徴収・立入検査、命令、公益性判断の取消し等必要な監督上の措置を、より明確な要件の下で判断主体が適切に講ずる方向で検討。また、判断主体が、一定期間ごとに法人の活動実績を踏まえて公益性の有無を確認。

4. その他

(1) 現行公益法人の新たな制度への移行

- 公益法人が現に公益活動を継続的に行っており多くの受益者が存することに配慮しつつ、公平かつ合理的なシステムの下における円滑な移行を推進するため、十分な準備期間及び移行期間、組織変更等の簡易・円滑な転換手続を設ける等必要な措置を講ずる。

- 現行公益法人のうち、新たな判断主体により、公益性の判断要件を踏まえた

一定の基準に適合すると判定されたものは、公益性を有する非営利法人に簡易な手続で移行すること、一方、当該基準に適合しないと判定されたものや公益性を有する非営利法人への移行を望まないものは、財産承継に関する条件の下、基本的に一般の非営利法人に移行することとする方向で、その公平かつ合理的な基準及び手続について、引き続き検討。

- 新たな制度への移行措置は、新たな判断主体が実施。内閣官房、総務省及び各公益法人所管官庁においても、移行に関する方針の検討等必要な準備を進める。

(2) 今後のスケジュール等

- 今後、この基本的枠組みに基づき、内閣官房において、関係府省との連携の下、更に法制化に向けた具体的検討を行うとともに、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(平成15年6月27日閣議決定)に基づき所管省において税制上の措置に係る専門的検討を進めることとし、所要の法律案を平成18年の通常国会に提出することを目指す。
- 内閣官房は、総務省及び各公益法人所管官庁と連携して、新たな非営利法人制度の着実かつ円滑な施行に向けた準備作業に着手。

基本的枠組みに基づく主な公益性判断要件と指導監督基準等

	基本的枠組みに基づく主な公益性判断要件等	指導監督基準等
目的	・積極的に不特定多数者の利益の実現を図ることを基本 ・公益は従たる目的となる範囲内で認められる方向	・積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的 ・構成員相互の親睦等、特定団体等の構成員等のみを対象とする福利厚生等を主たる目的とするもの、後援会等是不適当
事業	・公益的事業の規模は法人の事業の過半を占めること ・付随的に収益を目的として行う収益的事業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 ・公益的事業が営利企業の行う活動を阻害しないこと 等 ・具体的な公益的事業を適切に規定する方向	・公益法人の事業の規模は、可能な限り総支出額の2分の1以上 ・収益事業の利益は、可能な限り2分の1以上公益事業のために使用 ・社会経済情勢の変化により、営利企業の事業と競合し、又は競合しうる状況となっている場合、事業内容の改善等に必要な措置を講ずる 等
規律	[役員] ・同一親族等が理事及び評議員に占める割合を制限すること [役員報酬] ・適正運営を確保する観点から開示が望ましい [管理費] ・適正運営を確保する観点から開示が望ましい [内部留保] ・将来の公益的事業の実施に必要な範囲を超えた過大な資金等が留保されないこと [株式保有] ・株式保有等を資産運用等の場合を除き原則として禁止すること [残余財産] ・解散した法人の残余財産の帰属者を他の類似の公益目的の法人や国・地方公共団体等一定の範囲に限ること 等	・理事のうち、同一の親族等は、理事現在数の3分の1以下 ・当該法人の資産及び収支の状況並びに民間の給与水準と比べて不当に高額に過ぎない ・管理費の総支出額に占める割合は過大なものとならないよう、可能な限り2分の1以下 ・いわゆる「内部留保」については、公益事業の適切かつ継続的な実施に必要な程度（内部留保の水準は、原則として30%程度以下であることが望ましい） ・公益法人は、原則、営利企業の株式保有等を行ってはならない（ポートフォリオ運用、基本財産として寄附された場合を除く） ・解散時の残余財産は、①定款又は寄附行為で指定した者に帰属、②主務官庁の許可を得て当該法人の目的と類似目的のために処分、③国庫に帰属（民法第72条：行政実務上、残余財産を社員に分配することは許されていない） 等
ガバナンス	・理事会及び監事を必置機関とする	・理事会は、成立要件及び議決要件等を定める ・監事は、必ず1名以上置く
情報開示	・プライバシーの保護等に留意しつつ、法人の組織、運営等について、インターネットの活用も含め、国民一般に対する情報開示の強化を図る ・判断主体においても、法人が開示している情報を集約し、インターネットも活用しつつ、国民一般に分かりやすく開示	・業務及び財務等に関する資料を主たる事務所に備えて置き、原則、一般の閲覧に供する ・原則、所管部局に当該資料を備えて置き、閲覧の請求があった場合に閲覧させる

主な指導監督基準等適合状況

項 目		適合率	
機 関	同一親族理事が3分の1以下法人	全体	99.0%
		国	99.6%
		都道府県	98.7%
	所管官庁理事数が3分の1以下法人	全体	98.3%
		国	99.9%
		都道府県	97.7%
	同一業界関係者理事が2分の1以下法人	全体	76.0%
		国	85.2%
		都道府県	72.6%
	評議員制度のある財団法人	全体	78.0%
		国	97.7%
		都道府県	71.7%
事 業	公益法人本来の事業費が総支出額の2分の1以上法人	全体	43.5%
		国	49.6%
		都道府県	41.5%
	収益事業費が総支出額の2分の1以下法人	全体	97.7%
		国	98.9%
		都道府県	97.3%
財 務 ・ 会 計	内部留保（注2）水準が30%以下法人	全体	61.3%
		国	63.7%
		都道府県	60.5%
情 報 公 開	情報公開実施平均率（注3）	全体	88.0%
		国	97.7%
		都道府県	84.4%
	ホームページ開設法人	全体	45.1%
		国	71.4%
		都道府県	35.5%

（注）1.平成15年10月1日現在。

2.総資産額から、①財団法人における基本財産、②公益事業を実施するために有している基金、③法人の運営に不可欠な固定資産、④将来の特定の支払いに充てる引当資産等、⑤負債相当額を除いたもの（「指導監督基準」）。

3.定款又は寄附行為・役員名簿・事業報告書・収支計算書・正味財産増減計算書・貸借対照表・財産目録・社員名簿（社団のみ）・事業計画書・収支予算書の公開割合の単純平均。

【出典】「総務省 「平成16年度 公益法人に関する年次報告」