

笹川平和財団第74回理事会 特別講演

100年ぶりの民法改正

－ いま、何故？－

財団法人 公益法人協会

理事長 太田 達男

2002年6月20日

於：日本財団ビル8階会議室



太田達男（おおた・たつお）

1932年、兵庫県神戸市生まれ。56年、京都大学法学部卒業。三井信託銀行、クレディ・スイス信託銀行、富士銀行を経て、00年4月公益法人協会理事長に就任。

《講演》

法人の種類と公益法人

本日は「100年ぶりの民法改正—いま、何故?—」という少々刺激的なタイトルのもと、何故この問題がクローズアップされているのかということをお話したいと思います。

主なテーマとしては、公益法人制度の現状と問題点、公益法人制度の改革に必要な視点と押さえるべきポイント、公益法人制度の改正における各政党あるいは政府の検討の推移が挙げられます。最後には、公益法人問題に大変係わりが深い私どもが行っているプロジェクトを、少しご紹介したいと思います。

まず、公益法人というもののポジショニングと申しますか、我が国の法人の中でどういう位置づけになるのかということ、資料1（13ページ）で確認しておきたいと思います。

我が国の法人には、大きく分けて3つのパターンがあります。まず「営利法人」です。これは株式会社や有限会社、合名会社、合資会社の4つに分けられます。営利法人は利潤を追求し、社員、すなわち株主に配当するのが目的です。

資料1の右側には、「公益法人」があります。この公益法人は、一言で言って、不特定多数の社会のために、公益的なよい活動を行う法人であり、いわゆる利益を上げ、社員に分配することは、制度上できない仕組みになっています。

公益法人は、「特別法の公益法人」「NPO法人」「民法法人」の3つに分類されます。

「民法法人」は、笹川平和財団や私ども公益法人協会のように、民法第34条に基づいている、社団法人あるいは財団法人です。

「NPO法人」は平成10年12月に誕生した制度で、「特定非営利活動促進法」に基づく法人で、これも民法法人に極めて類似しています。NPO法人は、あくまでも公益を追求する組織です。

「特別法の公益法人」というのは、例えば、社会福祉法に基づく社会福祉法人、医療法に基づく医療法人、私立学校法に基づく学校法人、宗教法に基づく宗教法人などを指します。

特別法に基づく公益法人の種類は、学者の計算によると、多い人で180、少ない人でも100ぐらいということで、正確な数字は分かりません。私の感じですと、

これは百数十ぐらいあるようで、これらを総称して「広義の公益法人」（資料 2・14 ページ）と言っています。

それに対して、民法法人は「狭義の公益法人」（資料 2）であり、この民法法人あるいは NPO 法人まで含めたものが「公益法人改革」の対象となっているわけです。

資料 1 の真中に「中間法人」というものがあります。これは文字通り中間的な性格を持つもので、公益を追求するものでも、営利を追求するものでもありませんが、利益の社員分配を禁じられているという意味で非営利法人に属します。中間法人の典型的なものには、同窓会、県人会、PTA などがあり、これらは基本的に法人格が与えられなかったのですが、今年の 4 月から、要件さえ合えば登記をすることによって、法人を設立することができるようになりました。

性格別公益法人の現状

法律的な見地から法人の類型についてお話してきましたが、次に、性格別に公益法人の現状をもう少し見てみたいと思います。

世の中には「行政委託型等公益法人」という名前で呼ばれる公益法人があります。行政委託型等公益法人は特定の法令に基づき、国や地方自治体が本来行うべき事務、業務の委託先として設立された公益法人で、格好よく言えばアウトソーシングなのですが、もう少し別の意図もあるかと思います。約 4 百数十の法令に基づいた、約 1,850 の団体が存在します。公益法人が全部で 2 万 6,000 ぐらいですから、約 7% が行政委託型等公益法人ということになります（資料 3・15 ページ）。

資料 4（16 ページ）をご覧ください。国や地方自治体から補助金をもらうことは、税金の無駄遣いや不当支出だと問題になることもありますが、補助金は国所管法人で約 15% の 1,000 法人ぐらい、都道府県になると率が高くなり、約 40% が受け取っています。これらを総称して行政委託型等公益法人と呼んでいます。

資料 5 は少し別の切り口から性格を分けています。公益法人総数 2 万 6,354 のうち、「互助共済団体等」と呼ばれるものが、全体の 14%、3,692 法人あります。この互助共済団体等は、先ほど申し上げた中間法人ではないかと言われていきます。つまり「互助」や「共済」とは、ある特定の構成員の利益を追求するものであり、笹川平和財団が行っているような世の中一般のための活動とは違うので、中間法人に分類されているのです。

「営利法人転換候補」は、1%前後あります。これらは、本来なら営利法人、すなわち株式会社、有限会社でやったほうが相応しい事業を行っている団体です。従って、こういったやや問題のある法人計15%を除いた残りの85%が、本来の公益法人であると見なされています。

公益法人制度の問題点

次に、公益法人制度のどこに問題点があるのかということ、5点にまとめてお話いたします。

最初は、公益を国家が管理するということから出てくる問題です。

2番目には、法的枠組みで、これは今日のタイトルに近いものです。民法34条は、1898年の施行から104年経っています。その間、民法法人に関する規定はほとんど変更がありませんでした。104年の間に我が国は大変な激動を経験し、現在も激しい変化のときを迎えているにもかかわらず、公益法人の法的枠組みはほとんど変わっていないという問題があります。

3番目には、行政補完組織から生ずる問題です。行政が4百数十の法律に基づいて、本来は国が行うべきことを公益法人にやらせるために出てくるいろいろな問題があります。

4番目には、税制上の問題です。税制が非常に不透明で具体性がなく、基準がはっきりしていません。課税庁の裁量でどうにでもなるような部分があります。

5番目に、外的要因のみならず、我々公益法人側にも問題があります。

では、国家管理によってどういう問題が出てくるのでしょうか。1つは、「公益」の尺度を国の裁量で決められてしまうということです。公益法人の設立には、主務官庁の設立許可が必要です。「許可」と「認可」では、法律的にずいぶん違います。認可は、ある要件に合致していれば認可しなければならず、許可は、要件に合致するしないにかかわらず、裁量によって許可・不許可を決めることができます。そういう意味で、市民が考える公益というものと、官庁の考える公益というものに、どうしてもズレが出てくるのです。

多くの例の中から、日本アムネスティのケースを挙げてみます。アムネスティが社団法人になりたいということで、十数年前から法務省に許可を申請していたのですが、法務省は「アムネスティは死刑制度に反対していますね。我が国は死刑制度を設けています。従って、我が国の国益に反します」という考え

方でした。

最近、国会議員の中にも、亀井静香衆議院議員が会長の死刑制度に反対する会があります。法務省によると、亀井さんなどは国益に反することをやっていることになるわけです。そういう一担当官のロジックのせいで、日本アムネ스티は 10 年間社団法人格を与えられなかったのですが、ようやく社団法人として許可されました。公益というものの考え方を役所が決めている。さらに、この考え方も省によって違い、極端に言えば、課ごとにも違う。場合によっては、担当官ごとに違うかもしれない。公益とは、市民の自由にして創造的な考え方に基づくべきものなのに、そういうことでいいのかという問題があります。

やはり、官庁の感覚による運営と民間組織の運営というものには、かなり違う面があります。官庁は税金で事業を行うのですから、極めて公平に事業を行わなければならない。そういう見地から、官庁のマネジメントというものがあります。民間組織の場合には、もう少し自由で弾力的な部分もあります。しかし、第 2 官庁化していくという傾向もなきにしもあらずです。

そこで、公益法人が官庁の下請機関化していることを、「公益法人の官への従属化」と言っています。行政委託型等公益法人が補助金をもらおうと、どうしても国、政府、役所のほうを向いた運営になり、本来の受益者である社会一般市民を対象にしたマネジメントはできません。

多くの行政補完型公益法人では、「官益」を重く見る傾向が出てきます。例えば、公正競争条件の排除や、独占的あるいは寡占的に当該公益法人に検査事務や資格認定事務を行わせるようになります。ほかの民間機関が参入しようと思っても、実質上、参入できないような指導が行われるという、公正競争条件の排除がなされることになるのです。そうした独占・寡占で仕事をしていれば競争相手がないので、下方硬直的な料金体系になります。

このような公益法人には、官庁の OB が天下りするケースも多く、そうすると補助金が甘くなる。甘くなると不要不急な補助金が出るというようなことにもなります。一方、それをもらった側も、本当に必要な支出ではなくて、不当な支出を行う。

これらの法人では、天下りと高額報酬がよく問題になります。ちなみに総務省の定義によると、年収 2,000 万円以上が「高額報酬」で、昨年 4 月に行革推進事務局が行った国所管公益法人の総点検結果の一部として、高額報酬をもらっている方がおられる法人の名前が全部公表されています。お役所絡みのところも多いようです。

国家公務員出身の理事は、平成12年10月現在、国所管法人で6,134人いらっしゃって、理事総数14万4千人の4%に過ぎません。一方、国家公務員出身の常勤理事は1,644人で、常勤理事総数は9,202人。従って、18%弱が国家公務員の出身ということになります。

こうしたことから、いわゆる天下り先、給料をいただく場所として、公益法人の設立を自らが許可し、そして、自らがそれを利用しているといった弊害が出てきます。

資料6(18ページ)にある「公正競争条件の排除」から「天下りと高額報酬」までは、私がセンセーショナルに書いたものではなくて、実際に新聞で報道されていたタイトルをそのまま拾っていくと、こうなるということです。ちなみに、問題を起こしているのは、ほとんどが官絡みの公益法人です。



改革の視点と制度改革のポイント

これまで、公益法人制度を改革する必要があるという観点でいろいろお話をしてきました。ここで、いくつかのポイントを簡単に申し上げますと、まず公益の概念を明確にさせていただきたいということ。公益は官益でもなければ、国益でもない。ましてや、私益でもなければ、共益でもない。ここをはっきりすることが必要ではないかと思えます。

2番目に、国の関与を最小限とし、できれば準則主義とする。私どもの私的自治というものを尊重して欲しい。

3番目に、自立できる、自由になるということは、一方では責任が重くなるわけですから、自立的な運営ができる制度にさせていただく必要がある。

そのためには、ディスクロージャー、情報公開というものを徹底して行わなければなりません。私ども公益法人は、何ら隠すべきことはなく、すべてを市

民一般まで含めて公開すべきであると思っています。

コンプライアンスも徹底して行わなければなりません。公益法人に従事する役職員は高いモラルを持ち、法令はもちろんのこと、定款を遵守して行動し執務を進めていくということが必要であると考えています。

制度改革の検討状況

公益法人制度改正の動きはどうなっているのでしょうか。

平成8年、いろいろな公益法人の不祥事が起こりました。それを踏まえて、当時の与党3党の自民党、社会党、さきがけが、公益法人制度の抜本的改革を提言しています。

平成10年3月にNPO法が国会で可決されたときには、衆参両院で、「公益法人制度一般について抜本的な改革を図るべし」という付帯決議がなされました。平成13年5月に中間法人法案が成立したときにも、同じような付帯決議がなされています。今年の3月には、閣議決定において基本プログラムが発表されました。

今年4月から6月にかけて、行政改革担当の石原伸晃大臣、熊代昭彦副大臣が出席し、6回の「有識者ヒアリング」が内閣府で行われました。8月末には、ヒアリングの結果も踏まえて、内閣府としての論点整理が行われ、パブリックコメントにかけることが予定されています。

3月の閣議決定によると、来年3月末までに改革の大綱が発表されることになっています。そして、平成18年3月末までに、必要があれば法制等の改正作業などが行われ、同年4月からは新しい制度がスタートする予定です。こうした基本プログラムが、すでに固まっています。

8月に出る論点整理の文書で、政府は一体どう考えているのか、私の考えていることとどう違うのか、それとも一致しているのかということが分かるわけですが、今までの議論等から推察するに、大きな方向としては、これまで私が申し上げた改革のポイントとはそんなに変わらないのではないかと思います。これは非常に楽観的な考え方なのかも分かりませんし、蓋を開けてみればまた違うのかも分かりませんが…。

ただ、焦点は税制であり、この改革が正念場になるでしょう。国の関与を極力少なくして、民の総意でやって下さいというのは、公益法人に限ったことではなくて、大きな時代の流れです。言い換えれば、小さな政府で民の活力を利

用し、国民経済を活性化していくといった方向になっていると思います。

ただし、それと税の問題は別です。

6月19日、政府税調は「新しい税制の構築のあり方の基本方針」という文書を発表しました。その中に、「公益法人税制については、現在改革の動きも注視して抜本的にこれを改める」と書かれています。財務省、税当局は、その行方を注視していて、よいチャンスだと考えているのではないかと。

これまで、公益法人は国から許可されていました。許可されていることを理由に、収益事業以外の所得は自動的にすべて非課税だったわけです。しかし、今後、準則主義で公益法人が自由に設立できる、ということになれば、そうはいかないと考えているのではないのでしょうか。

また、権利能力なき社団、すなわち法人格のない社団がありますが、これも事業については非課税です。これについて、財務省は、そうはさせたくないと言長年考えていたのではないかと思います。こうしたことも含めて、「絶好のチャンスだ」とばかり、当局はてぐすねを引いて待っているようなので、公益法人制度改革の主戦場は、税の問題になることは間違いありません。

最後に、公益法人協会が、今年で設立30周年を迎えることを記念して、昨年の6月からスタートさせたプロジェクト「21世紀における公益法人と制度のあり方を探る」についてお話ししたいと思います。

プロジェクト期間は昨年6月から来年3月までで、広範な活動をしているところです。資金については、笹川平和財団の大変快いご了承のもと、半分ぐらいを出していただいております。残りは私どもの会員の寄附を何とか集めて賄います。

現在、私は自民党、公明党、民主党など各政党の勉強会に伺い、講師として話していますが、政党あるいは政府でも公益法人改革のムードが非常に高まってきているのを感じます。

改革のポイントとなるのは、「当の公益法人がどう考えるか」という視点です。公益法人を代表するというとおこがましいのですが、公益法人の世話役として皆さんのご意見を集約して、プロジェクトをさらに進めていきたいと考えています。少し時間をオーバーしましたが、こんなところで今日のお話を終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

《質疑応答》

水口 弘一 社団法人経済同友会 副代表幹事・専務理事
株式会社野村総合研究所 顧問

諸井 虔 太平洋セメント株式会社 相談役

公益法人会計と企業会計

○ **司会** 本日は、どうもありがとうございました。ご質問あるいはご意見等ありましたら、どうぞお願いします。

○ **水口弘一** 私も、経済審議会の委員をやっているのですが、NPO 法はかなり骨抜きであまり使えないものになっていると思います。この点について公益法人協会としては今後どう対処されるのかというのが第1点です。

第2点は、ディスクロージャーについてです。ディスクロージャーとアカウントビリティといいますか、公益法人の会計のやり方は、民間と全く異なります。ここをどうするかということが重要な問題ではないか。

第3点は税制についてです。経済同友会は公益法人ですが、事務局が苦心惨憺の末、経費をずいぶん節減して剰余金が出たことがありました。その際、税務当局から「公益法人だから年間予算の約3割以上の剰余金が出ると利益と見なし課税対象となる」と言われたそうです。従って、剰余金を次年度に繰り越さないために、「あるものはみんな使ってしまえ」ということになってしまいます。これは極めて不合理だと思います。

経済同友会の所管官庁は経済産業省で、税務当局の大もとは財務省主税局あるいは国税庁です。そうした官庁の課長クラスは、言うとおりのことを拘子定規にしかやりません。こうした場合、相手は一体誰なのでしょう。公益法人協会が行っている多くのプロジェクトの成果を踏まえて、教えていただければと思います。

○ 太田 まず NPO 法です。ご承知のように、この法律には大変不十分な部分があります。従って、来たるべき公益法人法制の改革と同時に、NPO 法を公益法人法制に吸収、合併するとか、新しい公益組織法を制定するということがあるでしょう。国も大体そういう方向で考えてくれているようです。

現在の公益法人会計というものは、用途を分からせないようにするための会計



ではないかと思うほど、分かりにくいものです。私は、総務省の公益法人会計検討会の委員の一人として、昨日の検討会でも声高に主張してきたばかりなのですが、公益法人会計は、企業会計に近いものにしていくべきです。ディスクローズした財務諸表がさっぱり分からないものだったら何にもなりません。独立行政法人では、企業会計にならって、損益計算書と貸借対照表とキャッシュフロー計算書を揃えています。公益法人もそうするべきではないかと思えます。

最後に剰余金の問題ですが、公益法人の場合には内部留保が事業費・管理費等の合計の3割以上になったとしても、税制上の問題は特にないのです。3割の内部留保制限というのは、政府の指導監督基準に端を発して、各所管官庁もそういう指導をしてきたのだと思います。こうした考え方は平成8年に出てきたのです。

自動車のトラブルが起きたときに駆け付けてくれる JAF（日本自動車連盟）という団体は、公益法人でありながら、多額の内部留保を持っています。

「収入を公益のために使うのが公益法人であり、それを貯め込むということは、配当こそしないけれども當利法人とあまり変わらない」という思想から、3割という内部留保制限が出てきました。ただ、これはあまりにも機械的に適用され過ぎています。これからは、低金利下で事業を継続的に安定させる基金の必要性などが叫ばれていますので、新しい制度になれば、こうしたルールは、より合理的な仕組みに見直されるのではないかと思います。

行政委託型等公益法人の整理

○ 諸井 慶 天下りに対する規制というのは、出てきそうですか。

○ 太田 規制というよりは、事実として天下りが非常にやりにくい形になってくるのではないのでしょうか。公益法人の常勤理事の 20%近くが国家公務員出身だというお話をしましたが、彼らが属している団体のほとんどが行政委託型等公益法人や業界団体なのです。所管官庁はそこに補助金を出したり、業界指導をしていますから、「こういう人を採用してくれ」と言いやすいところがあったのだと思います。

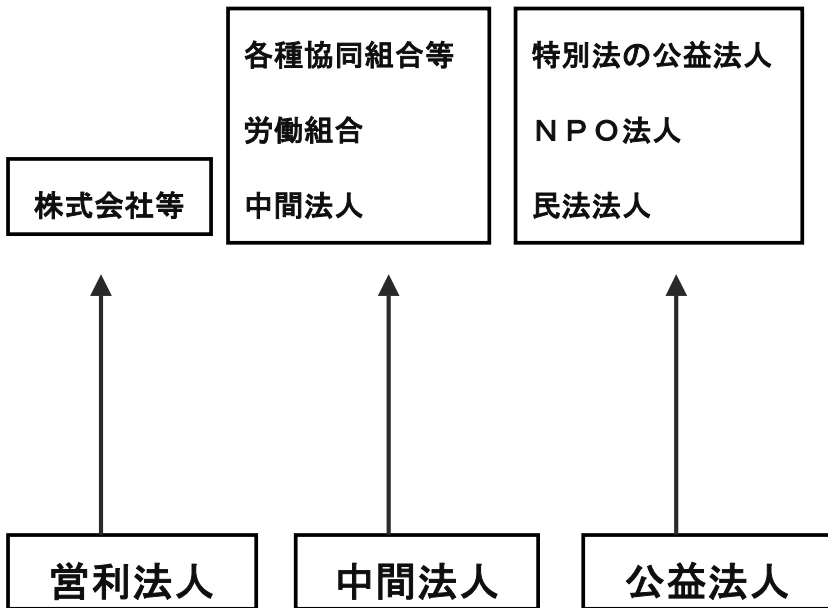
本年 3 月に、行政委託型等公益法人は平成 17 年度末までに逐次整理をしていくことが決まりました。独立行政法人でやるべきものは独立行政法人でやるし、国が自らやったほうがいいというものは国がやる。民間がやったほうがいいと思われるものでも、今までのように特定の公益法人のみを指定するのではなくて、ほかにやりたいところがあれば競争をさせることになっています。こうしたことが本当に浸透していけば、ルールとかいうことではなく、事実として天下りがしにくい形になっていくのではないのでしょうか。

天下りにも、よい天下りと悪い天下りがあります。よい天下りというのは、その方がいた官庁から何か利権をいただくというようなことではなくて、人格・識見によって、仕事を大いに助けてもらうということです。

○ 司会 それでは太田先生、今日はどうもありがとうございました。

わが国の法人類型と公益法人

法人類型



広義の公益法人と狭義の公益法人

(1) 狭義の公益法人＝民法法人（社団法人＋財団法人）

(26,000)

(2) 広義の公益法人（民法法人に加えて）

○NPO法人（6,000～7,000）

○社会福祉法人（16,000）

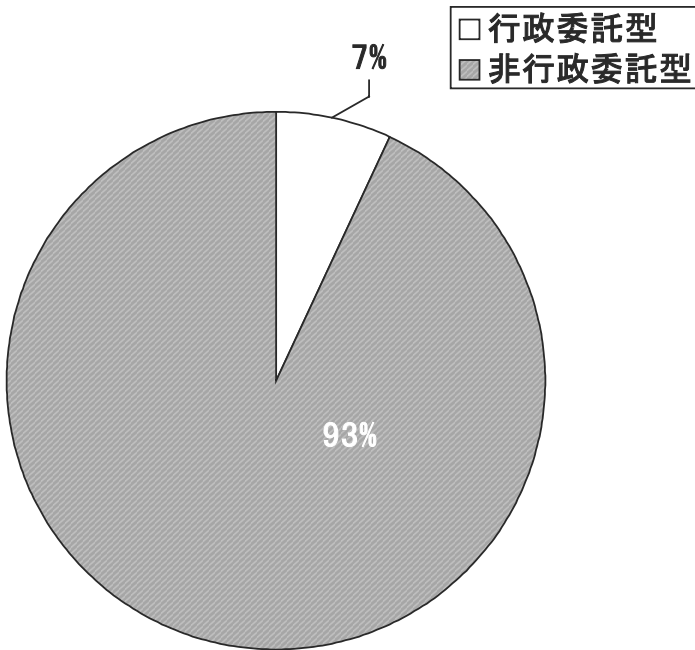
○学校法人（8,000）

○医療法人（2万数千）

○宗教法人（約180,000） etc.

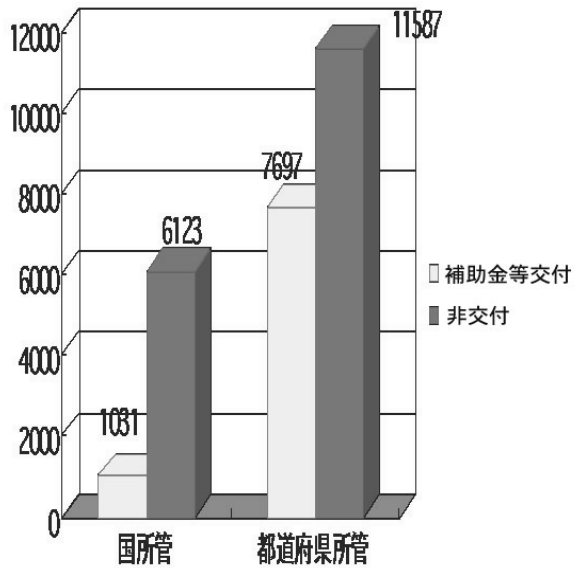
行政委託型と非行政委託型公益法人

平成13年度年次報告による



補助金交付団体

平成13年度年次報告による



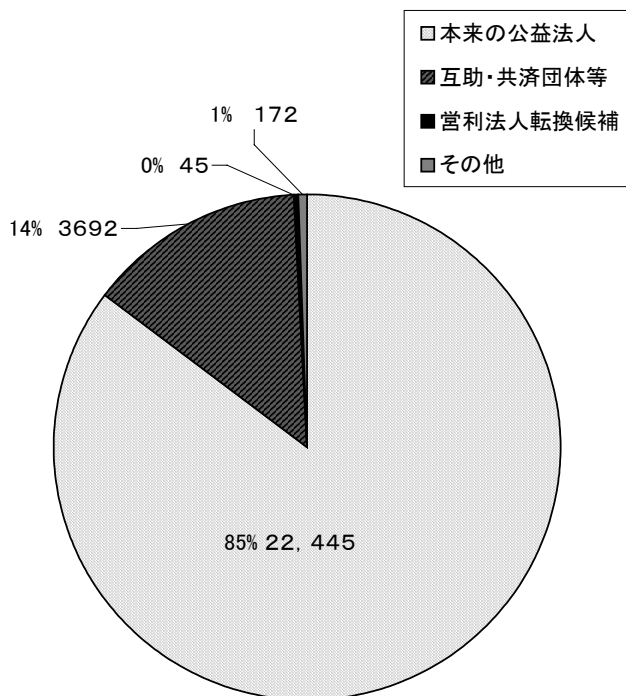
補助金・委託費の交付を受けている法人の延べ数

性格別公益法人数

資料5

平成13年度年次報告による

公益法人総数 26,354



公益法人を行政補完組織として 利用してきたことの問題点

- 公正競争条件の排除
- 下方硬直的な料金体系
- 不要不急の補助金支出
- 資金の不当支出
- 天下りと高額報酬

etc.