

公益法人のガバナンスの 更なる強化等のために

(中間とりまとめ)

【素案】

令和 2 年 8 月 〇 日
公益法人のガバナンスの更なる
強化等に関する有識者会議

目次

はじめに	3
1. 基本認識	5
(1) 「ガバナンス」とは何か	5
(2) なぜ今ガバナンスの強化が必要か	7
2. 公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する論点	9
(1) 役員や評議員の牽制機能の強化	9
(2) 会計監査の義務付け範囲の拡大	15
(3) 評議員による役員等の責任追及の訴えの提起	19
(4) 透明性の推進	20
(5) 残余財産への行政庁の関与	21
(6) 法人による自主的な取組の促進・支援	23
その他	25

参考資料

- ・骨太抜粋
- ・開催決裁
- ・委員名簿
- ・開催実績
- ・ヒアリング先
- ・各論点及びヒアリング等における主な発言（未定稿）

はじめに

個人の価値観が多様化し、社会のニーズが多岐にわたる中、行政部門や民間営利部門だけでは社会のニーズを満たし、課題に対応することが難しくなっている。そうした状況に対応し、多様なサービスを提供することができる存在として、民間非営利部門が我が国の社会経済システムの中で果たすべき役割は重要さを増している。

このような中、現行の公益法人制度は、いわゆる「公益法人制度改革関連三法」（一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成 18 年法律第 48 号。以下「一般法人法」という。）、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（平成 18 年法律第 49 号。以下「公益認定法」という。）及び一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成 18 年法律第 50 号。以下「整備法」という。））が平成 20 年 12 月に施行されて導入された。

これ以前、公益法人の根拠規定は民法（明治 29 年法律第 89 号）に置かれており、法人の設立許可と指導監督は各主務官庁が担うとされていたが、不適切に運営されている法人の存在や、公益性の判断基準の不明確さと不統一が指摘されるようになった。

このような問題点を是正し、公益の増進と活力ある社会の実現に資することを目的として、法人は登記により「一般法人」として簡便に設立できることとし、これらのうち法定された基準や要件を満たすものを、民間有識者からなる合議制の第三者機関の関与の下で「公益法人」として認定し監督するという、新たな制度が導入されたのである。

それ以来 10 年以上が経過し、現行制度が安定して運用され社会に

定着していく一方で、法人運営におけるガバナンスが適切に機能しないために不祥事案が絶えない実態も、残念ながらみられるところである。

本有識者会議の構成員は、このような状況の中、内閣府特命担当大臣のもとに参集し、令和元年12月24日以来、公益法人のガバナンスの更なる強化等について鋭意検討を重ねてきた。この報告書は、公益法人のガバナンスに関する基本認識を明らかにするとともに、その改善の方向性を提言するものである。

今後、この提言を踏まえた制度・運用の見直し方策が実現し、公益法人の組織体制と事業活動の改善・充実につながり、「民による公益の増進」が一層促進されることを期待する。

1. 基本認識

(1) 「ガバナンス」とは何か

「ガバナンス」という外来語については、明確な定義や、われわれ邦人の語感にじっくり当てはまる説明が、必ずしも確立されていないことから、公益法人のガバナンスを考える上では、この点を明らかにすることが先決である。

この有識者会議は、公益法人の運営に「ガバナンスが効いている」とは、三つの要素から成り立つと考えた。

その第一は、規範を守るという点である。「規範」には、法令はもとより、定款や法人運営のための各種の規程（例えば役員報酬規程、助成対象選考規程など）、法人個々の担い手がガバナンスの確保を図るための行動準則（チャリティ・ガバナンス・コード）など、法人自らが定めるものも含まれている。これら法人自らによる規範は、法令に則っているとともに、時代の変化等に応じた適切なものであることが、常に求められる。

法人を適切に運営するためには、実務の担当者から役員、社員、評議員に至るまでの法人の構成員の全員が、各々の役割を果たす上でこれらの規範の規定に立ち返るとともに、仮に明文の規定が見当たらない場合には、これらの趣旨を適切に踏まえた解釈により対応することが不可欠である。「ガバナンス」の「形式面」である。

一方で、これらの規範さえ守ってさえいれば「ガバナンスが効いている」とは、必ずしも言えない。

例えば、特定の理事によって野放図に支出された交際費が、そ

の理事に指示された職員により会計基準に従って計算書類に計上され、交際費の恩恵に与った理事たちや、事情に通じていない監事の甘いチェックにより理事会を通り、通り一遍の説明だけで社員総会や評議員会で承認されてしまった場合、一般法人法や公益認定法に基づく法人運営の手續規定や、公益法人が従うべき会計基準など規範そのものは守られているが、このような法人に「ガバナンスが効いている」といえないことは、衆目が一致するであろう。

このように、「合法性」ではなく「妥当性」が問題になる場面で「ガバナンスが効いている」状態とは、様々な見解もあろうが、結局は「胸を張って説明できる」ことに尽きるのではないか。

例えば、「この事業は〇〇の点で有意義だから企画した」、「この委託事業者は〇〇の点で優れているから選定した」、「この交際費は〇〇のために必要であり、金額も〇〇円と妥当なものだ」など、法人運営の全体的な方針から細部の運用に亘るいずれの事についても、担当者は上司や理事に対し、理事は監事や社員、評議員に対して、胸を張って説明できる。社員や評議員も、これらが妥当であると判断し承認したことを、胸を張って表明できる。このように、規範を守ることを大前提としつつ、全ての構成員が各々の果たした役割を「胸を張って説明できる」法人であってこそ、初めて「ガバナンスが効いている」といえるのではないか。「ガバナンス」の「実質面」である。

三つ目の要素は、不祥事への対応の仕組みが確立されていることである。上記二つの要素が徹底されていても、それでもなお不祥事が発生した場合、惹き起こされた違法・不適切な状態の解消、関係者の処分、役員を含めた責任の所在の明確化、再発防止の一

連の措置が速やかに講じられる仕組みが不可欠であり、事案の深刻度や重要度に応じて、第三者から構成される組織の関与が望ましい。

この有識者会議は「ガバナンス」をこのように捉え、公益法人が形式面、実質面いずれにおいても「ガバナンス」を確保することができるよう、制度や運用の工夫について検討を重ねた。

(2) なぜ今ガバナンスの強化が必要か

公益法人にガバナンスが求められるのは、寄附や税制優遇を受けている以上「清く正しい」運営が求められるという側面は当然あるが、より積極的な意味において、社会全体の中で行政や企業が担いきれない役割を公益法人が担っており、少子高齢化が進行し、行政が公共の福祉増進のために振り向ける資源にも限界がある中、その役割がますます期待されている点を上げることができる。

このように「公益法人セクター」とも呼ぶべき部門がより大きく成長していくためには、国民からの寄附や様々な支援、信頼が大きな糧であり、これらを得る上で、法人のガバナンスがしっかり効いていることが不可欠である。法人にガバナンスが効いていれば安心して寄附することができ、寄附が有効に使われて効果を上げれば、それが更なる寄附を呼び込む、という好循環をもたらして、寄附文化の醸成に寄与することも期待できる。逆に、ガバナンスが損なわれた場合、寄附者や支援者、事業によるサービスの利用者など関係者を始め社会全般の信頼を失い、法人そのものの存続にかかわる事態に陥るばかりか、関係者に大きな損害をもたらすことにもなりかねない。

平成 20 年度に導入された現行の公益法人制度は、法人の自主的・自律的な運営を促し、行政庁の監督は必要最小限のものとするように設計されており、大部分の法人においては、このような適切な運営が定着してきた。

その一方で、後述する様々な事例にもみられるように、個別の法人によってはガバナンスの不全を来している事態も後を絶たないのが実態である。

また、近年、公益法人の組織運営の根拠となる一般法人法と同じ基礎に立脚している株式会社や、公益法人と同様に非営利法人類型である社会福祉法人などについても、社外取締役の設置の義務付け、一定規模以上の社会福祉法人への会計監査人による監査の義務付けなどガバナンスの強化に向けた制度改正が行われており、公益法人についても、このような動向を踏まえることが必要である。

この有識者会議は、このような公益法人の実態や他の法人類型における動向も踏まえ、国民の公益法人への信頼がより一層高められるよう、以下のとおり、公益法人のガバナンスに関する制度の改善や、法人の自主的な取組を促す運用の工夫が必要である、との結論に達した。

これを実効あらしめるためには、公益法人制度の改善と運用の工夫を車の両輪として取り組むとともに、これらの取組によって法人の自主的・自律的な運営が損なわれることがないように、十分に配慮しなければならない。

2. 公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する論点

(1) 役員や評議員の牽制機能の強化

①役員や評議員における多様な視点の確保

公益法人において、理事は法人を代表し、法令、定款、社員総会の決議を遵守し、法人のため忠実にその職務を行わなければならない（一般法人法第77条、第83条及び第197条）、監事は、理事及び職員に事業の報告を求め、業務・財産の状況を調査し、理事の職務の執行を監査することとされている。また、財団法人に置かれる評議員は、評議員会による理事の選解任（一般法人法第63条第一項、第176条及び第177条）を通じ、理事の業務の執行を監督・牽制する役割が求められている。

ガバナンスが適正に機能するためには、理事、監事、評議員に求められるこれらの役割と責任を、それぞれがしっかりと認識し、自らこれを果たすことが不可欠であり、行政庁は、引き続きこのことについて、機会を捉えては周知・啓発を続けることが必要である。

しかしながら、現行の公益法人制度のもとでは、これらの役割と責任が十分果たされず、行政庁が監督措置を講じた以下の事例にみられるように、ガバナンスの不全を来している法人が後を絶たないのが実態である。

【事例1】

事業の関係者を中心に構成されていた理事会の判断で社員の資格を停止して社員総会での議決権行使を妨げるとともに、長期にわたり、法人関係者が他法人から受給した謝金を、代表理

事が集金して簿外の資金として使用しており、他の理事や監事も承知しながら放置していた。その結果、法人は公益認定を取り消された。

【事例2】

法人化以前から事業の関係者である同一メンバーでのみ理事会を構成し、法人運営を代表理事に一任しており、イ) 関係者への暴言・暴力事案に対応しない、ロ) 公益認定以来複数年度にわたり社員総会を開催せず、行政庁には開催しているとの虚偽の報告を提出、ハ) 代表理事が、開催していない理事会・社員総会の議事録を偽造、などの不適切な運用に及んだ。その結果、法人は公益認定を取り消された。

【事例3】

理事が複数選任されていたものの、長年にわたって業務を特定の理事に一任して責任を放棄してきたため、定足数不足で実際には開催されなかった理事会・評議員会を開催したのとして事業報告に記載したほか、経費を私的に使用するなどの不適切な運用に及んだ。

【事例4】

理事も監事も自らを「仲間・お友達の団体の世話人」と認識しており、職員による横領事件が起きたにもかかわらず、損失補てん計画も再発防止策も満足にできず、また、一部の職員が、本来社員であるはずの相当数の者を議決権のない「準会員」として取り扱っていることを、代表理事を含め複数の理事が承知していたにもかかわらず、これを放置していた。

これらの事例に共通してみられる要因としては、特定の者による

違法・不当な行為に対して、効果的な牽制が働かなかった点が挙げられる。複数任命されている理事や評議員などが本来の役割を果たしていれば、適正な業務執行を促す牽制として作用し、仮に不正に及んだ場合でも、事態に適切に対処するとともに再発を防止することにより、行政庁の監督に至ることはなかったはずである。

公益法人制度における理事会や評議員会には、本来、このような機能の発揮が期待されているが、上記のような事例においてこれが機能しなかった要因として、理事会、評議員会が、法人の組織やその事業に関わってきた「身内」ばかりで占められ、違法・不当な行為の適否を、客観的・第三者的な視点から判断することがなかったことが大きいと考えられる。内部体制に十分な資力を充てることが難しい公益法人においては、常勤である職員や理事が少数となるため、代表理事や事務局長など特定の者に業務執行が委ねられがちで、そうすると、日常的な牽制機能が働きにくくなって、ガバナンス不全に陥りかねないのが現状である。

また、公益法人の理事会や監事、評議員会の構成については、以下のとおり、適切な監督・牽制機能が働くのかが疑わしい事例もみられる。

【事例5】

理事には各加盟団体の代表者が、評議員には各団体の事務職員などが選任されている。

【事例6】

評議員は都道府県の加盟団体代表で構成され、法人の活動分野以外の者が入っていない。

【事例7】

公益認定申請時に法人の監事であった者が、配偶者を後任の監事とし、自らは法人の理事に就任している。

(一方、行政庁の監督措置を受けた法人において、唯一学識経験者として選任されていた評議員がガバナンスの回復に尽力した事例もみられる。)

以上のことから、公益法人の組織構造に特有の脆弱性を補い、法人内部の牽制機能を高める方策として、理事や監事、評議員といった、業務執行への監督・監査・牽制機能を担う者のうち、それぞれ少なくとも一人については、法人外部の人材から選任することが有効であり、法制上の措置としては、この点を公益認定基準の一つに追加することも一案であると考えられる。また、評議員は第三者が関与して選任する方法を採るべきとすることや、理事及び監事と同様に、評議員に占める同一親族等関係者又は同一団体関係者の割合について制限を設けることについても、検討に値する。私立学校法は、学校法人の理事又は監事には、その法人の役員又は職員でない者が含まれるようにしなければならないこととしている(私立学校法第38条第5項)。もちろん、法人のガバナンスは、このような外部人材を選任すれば直ちに確立される訳ではなく、上記1(1)に記載したように、法人の職員に至るまでの個々の担い手の自覚が不可欠であることから、上記のような外部人材の活用は、2(6)に後述する法人の自主的な取組と相まって効果が発揮されることに留意を要する。

いかなる人材であれば法人の「外部」といえるかについては、株式会社東京証券取引所の「有価証券上場規程」(平成19年11月1日)やスポーツ庁の「スポーツ団体ガバナンスコード<中央競技団

体向け>」(令和元年6月10日)も参考に、次の考え方に沿ってその具体化を図るべきである。

- イ) 過去の一定期間から現在に至るまで、法人(又はその子法人など法人と関係の強い主体)の業務執行役員・従業員ではない。
- ロ) その法人を主要な顧客とする者(又はその者の業務執行者)ではない。
- ハ) その法人の主要な顧客(又はその者の業務執行者)ではない。
- ニ) その法人の事業分野に長期間携わってきた者ではない。
- ホ) 上記に該当する者の近親者ではない。

このような外部人材活用の仕組みは、本来は、法人の規模の大小に関わらず必要と考えられるが、小規模な法人の事業範囲や人脈の広さなどを考慮して、先ずは、会計監査人の設置義務付け範囲を踏まえた一定規模以上の法人に限り求めることとし、この範囲は、その後の監督状況等を踏まえて見直すこととすべきである。

なお、この仕組みは、上記の基準を満たす者を、理事、監事、評議員としてそれぞれ少なくとも一人を選任し、業務執行の監督・監査・牽制に外部の視点を入れようとする趣旨である。このため、既に多くの法人にみられるように、現在でもこの基準を充たしている法人に、更にもう一人の選任を求めるものではない。また、これら外部性のある理事等について、固有の役職名、権限、責任を設けること、報酬を必須とすることまでを求めるものでもなく、これらは法人の判断に委ねられるべきである。さらに、社団の社員については、これが法人格を構成する要素であり、どのような者が法人を構成するかは、純粋に私的自治に関わるものであることから、その資

格に何らかの規制をかけることはそもそも馴染まない点にも留意を要する。

②理事・社員・評議員の人数

現行制度においては、一般財団法人には、3名以上の評議員を置くことが義務付けられている（一般法人法第170条第1項及び第173条第3項）。また、公益法人においては、全理事で構成する理事会は必置の機関であり（一般法人法第90条第1項及び第170条並びに公益認定法第5条第14号ハ）、理事は3名以上でなければならない（一般法人法第65条第3項及び第177条）。

この点について、現行の社会福祉法人制度においては、評議員の数は定款で定めた理事の員数を超える数でなければならないとされ（社会福祉法（昭和26年法律第45号）第40条第3項）、理事は6人以上でなければならないとされている（同法第44条第3項）。また、社会福祉法人の理事については、かつては定数が3名以上と法定され、通知において6名以上という取扱とされていたところ、社会福祉法人の適正な運営を確保する観点から、内部統制を実効性あるものとする必要性を考慮し、社会福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第21号）により、法定の最低人数が6人とされた。

これらに照らし、公益法人内部の牽制機能を高める方策として、社員及び評議員の数を定款で定めた理事の員数を超える数とすることは有効であり、法制上の措置としては、この点を公益認定基準の一つに追加することも一案であると考えられる。ただし、公益法人の規模・様態はさまざまであり、こうした基準を設けることで、法人によっては、評議員にふさわしい人材の確保に苦慮することも

考えられる。そのため、そうした法人に対する配慮も必要である。

(2) 会計監査の義務付け範囲の拡大

①会計監査人による監査の有益性

公益法人は、負債 50 億円以上、収益 1,000 億円以上、費用・損失 1,000 億円以上のいずれかに該当する場合、会計監査人の設置が義務付けられている(公益認定法第 5 条第 12 号、同施行令第 6 条)。

上記 1 に記載したように、内部組織の整備に十分な資力を充てることが難しい公益法人においては、特に会計事務に関しては、その担い手の確保に苦勞するとともに、この事務が特定の理事や職員に委ねられると、実務に関する知見の不足や日常的な牽制機能の欠如から、不適切な処理や不正が発生しやすくなるのが課題である。このため、次のとおり、法人が経理的基礎を失って公益認定が取り消されるばかりでなく、社会的信用が失墜して多数の利用者に損害を与える事態にまで発展した事例も生じている。

【事例 8】

遺族に代わって死亡後の葬儀や納骨を支援するサービスなどを提供する法人において、このようなサービスのために利用者から予め払い込まれた預託金を、弁護士など第三者が管理するとして公益認定を受けていたにもかかわらず、法人自らが管理し、しかもこれを高額な執務室の賃料や役員への各種手当などに流用して、多額の不足額を生じさせた。その結果、法人は経理的基礎を失って公益認定を取り消され、サービスが受けられなくなった利用者には、高額な預託金を返還することもできな

くなって大きな損害を与えた。

この事例では、一連の不適切な運用が代表理事の恣意的な判断で主導されたものであることから、職員による牽制は全く期待できず、日常的に業務に関わらない非常勤理事や評議員では、計算書類の中に埋没した個々の運用を見抜くことも困難であった。このため、この代表理事にとっては、専門的な知見を持つ会計監査人の監査が実質的に唯一の牽制機能であったと考えられるが、法令の要件に達していなかったため、この法人には会計監査人は設置されていなかった。

このほか、会計処理を巡っては、次のとおり不適切な事例も発生している。

【事例 9】

寄附を受けた財産を公益目的事業に使用せず、法人の評議員が代表を務める他法人に無償で貸与していた。

【事例 10】

使途不明の経費や特定の理事が私的に使用としたとみられる経費があり、この理事が法人名義の多数の簿外口座を開設して個人的に使用していた。

【事例 11】

特定の理事が接待交際費等に要した費用を、法人会計・公益目的事業会計に不適正に計上していた。

【事例 12】

支出を一任されていた代表理事夫婦が、計算書類の作成を会計事務所に丸投げし、誤った書類作成の責任をこの事務所に転

嫁していた。

これらの事例はいずれも、会計監査人からの助言や、その監査を受けなければならないという牽制効果により防止できたものと考えられる。

一方、行政庁の監督と会計監査人の設置状況の関係をみると、平成 27 年 4 月以降、会計監査人を設置していた法人で、会計処理に関して内閣府から報告徴収や勧告を受けたのは 2 法人と極めて少数となっている

②会計監査人の義務付け範囲

現行の会計監査人の義務付け範囲は、法人の規模、監査費用の負担とその管理費としての性質から生じる公益目的事業比率への影響、地方における会計監査人の利用可能性を考慮して定められたものである。

平成 30 年時点で、会計監査人を設置しているのは 350 法人、全 9,561 法人に占める比率は約 3.7%と、極めて限定的となっている。このうち、義務付け要件に該当する法人は 164 法人で、全法人のうち約 1.7%となっている。また、この設置割合を経年でみると、ほぼ変わらずに推移している。

会計監査人の義務付け要件を他の非営利法人類型についてみると、社会福祉法人については、現在、収益 30 億円超又は負債 60 億円超とされているが、この基準は制度の円滑な導入を図るために置かれたものであり、関係者の制度への理解が進み、体制が整備されるのに伴い、収益 10 億円超又は負債 20 億円超にまで段階的に引き下げられることとされている（社会福祉法等の一部を改正する法律

の施行に伴う関係政令の整備等及び経過措置に関する政令等の公布について（平成 28 年 11 月 11 日厚生労働省社会・援護局長通知）。学校法人には、国又は都道府県から一定額以上の助成を受けている場合に会計監査人が求められており、現在、9 割超の法人がこれに該当している。

以上みてきたように、上記①に記載した不適切な事例の再発防止が必要なこと、会計監査人の設置割合がほぼ変わらずに推移している一方で、上記 1.（2）に記載したとおり、より積極的な意味において公益法人の役割がますます期待され、その社会的な信頼を一層高めることが求められること、他の非営利法人との権衡も考慮すべきことから、会計監査人の義務付け範囲を拡大すべきである。

一方で、範囲の拡大に当たっては、会計監査人の設置が法人の財務規模によっては相当の費用負担を伴うこと、公認会計士の確保が困難な地域もみられることにも配慮しなければならない。

このため、会計監査人の義務付け範囲の拡大は、社会福祉法人の動向も注視するとともに、公認会計士協会など関係者とも協議しながら、段階的に図っていくことが必要である。

③補助金等の受給と外部監査

一定規模以上の補助金等を受給している場合には、義務付け要件に達していなくても会計監査人の設置を義務付けるか否かについては、ヒアリングにおいて、義務付け要件に関わらず任意監査も含め何らかの外部監査を受けるのは当然と考えている公益法人も見られた一方で、地方公共団体から財政的援助を受けている法人については、既に補助金検査や所管課の監査等を受けているという指摘もあった。今後とも、公益法人による補助金の受給動向を注視し、

問題の発生状況に応じ、このような場合の会計監査人の設置の義務付けについて検討することとすべきである。

(3) 評議員による役員等の責任追及の訴えの提起

社団については、社員が法人を代表して役員等（理事、監事、会計監査人）の責任を追及する訴えを提起することができることとされており（一般法人法第 278 条）、その目的は、これらによる違法行為を抑制して法人の自律的なガバナンスを高める点にある。

一方で、財団の評議員については、この仕組みは設けられていない。その理由としては、社団が、社員から構成された団体に法人格が付与されたものであるのに対し、財団は、一定の財産に法人格が付与されたものであり、財団の評議員と法人との間には委任関係があるに過ぎず、評議員が、法人の人的な構成要素である社団の社員とは性格を異にするためであるとされている。

社員と評議員には、このような、社団と財団の成立ちに由来する性格上の差異はあるものの、それぞれにより構成される社員総会、評議員会はいずれも、定款変更の決議（法第 146 条、第 200 条第 1 項）、理事・監事の選解任（法第 63 条第 1 項、第 70 条第 1 項、第 177 条）、計算書類の承認（法第 126 条第 2 項、第 199 条）、理事の法令・定款違反に対する差止請求（法第 88 条第 1 項、第 197 条）などの権限が付与されており、これらを通じて法人の業務執行を牽制・監督する役割としては、両者に共通している。

公益法人は、公益目的事業を通じて社会における公益を増進することが期待され、税制優遇も認められていることから、一般社団法人や一般財団法人と比べより高い水準の自律的なガバナンスが求

められている。このような公益法人にあって、社員総会、評議員会いずれも、業務執行の牽制・監督という同様の役割を担う以上、社員と評議員との間には上記のような性格上の差異があることを踏まえつつ、公益財団法人の評議員にも、公益社団法人の社員と同様に、役員等の責任追及の訴えを提起することができる権限が付与される方向で検討すべきである。

検討に当たっては、評議員と法人が委任関係に立つことを踏まえ、法人が定款によって、役員等の責任を追及する訴訟の追行権を評議員に授権することを公益認定基準の一つに追加することも、一案と考えられる。

(4) 透明性の推進

公益目的事業を通じて社会における公益を増進することが期待され、税制優遇も認められている公益法人は、その運営の透明性を高めるため、定款、社員・評議員・理事・監事の名簿、事業報告書、計算書類、事業計画書、収支予算書などの書類を法人の事務所に備え置き、何人からの閲覧請求にも応じるとともに、行政庁に提出しなければならない（公益認定法第 21 条及び第 22 条第 1 項）、行政庁は、提出を受けたこれらの書類について請求があった場合には、閲覧又は謄写させなければならない（公益認定法第 22 条第 2 項）とされている。

これらの書類については、閲覧者にとって法人の事業や財務の状況が理解しやすいものとなるよう、「定期提出書類の手引き」を法人に示すことによりその透明性の向上を図っている。この「手引き」は、今後とも引き続き、法人の監督状況等を踏まえ、必要な改善に

取り組むべきである。

また、これらの情報は、現在、内閣府のホームページ上で設置・運営されているポータルサイト「公益法人 information」を通じて請求すれば誰でも閲覧することができるが、利用者からの個々の請求について閲覧の可否を判断することなく、請求があれば直ちに閲覧させている。公益法人の運営の透明性と利用者の利便性を考慮すれば、「請求」という手続を経なくても上記のポータルサイトで直ちに閲覧できるようにすべきであり、そのための所要の法制上の措置を講ずることが必要である。併せて、このためにはポータルサイトのシステム変更が必要となるため、ポータルサイトの次期更新の予定時期も念頭に開始時期について検討すべきである。

さらに、法人への信頼を高めるため積極的にガバナンスの向上を目指す法人独自の取組を本ポータルサイトに記載できるようにするなど、ポータルサイトの記載内容の充実を図ることが有益である。

以上の情報は、法人においても、それぞれのホームページ等により公表を進めていくことが望ましいと考える。

(5) 残余財産への行政庁の関与

公益法人の財産は、公益目的事業を通じた公益増進に活用されることが期待され、国民からの寄附や税制優遇などによって取得・形成されたものであることから、法人が公益認定を取り消されたり、解散することとなった場合には、その残余財産は、理事など特定の者に不当に分配されることなく、引き続き公益増進のために活用されることが担保されなければならない。

このため、公益認定法は、公益認定基準の一つとして、公益認定

取消しの場合などには、残余財産相当額を他の類似の公益法人等に贈与する旨を定款で定めることとする(公益認定法第5条第17号)とともに、公益法人が解散した場合、残余財産の見込み額や引渡しを受ける主体(法人又は国若しくは地方公共団体)などについて、行政庁に届け出なければならないとしている(公益認定法第26条第2項)。

この点に関しては、かつて以下のような事例がみられた。

【事例13】

広い土地を利用した施設の運営を目的とするA公益法人が行政庁から公益認定取消処分を受けたところ、Aは、引き続き事実上自ら施設を運営することを目論んで、全く異なる事業を目的とするB公益法人(AとBとは理事同士が旧知の仲)に、Aの残余財産である土地を移転登記してしまった。

この事例では、事業に不可欠であった残余財産の土地を、公益認定取消しに及んで「類似の事業を目的」としない他の法人に贈与しようとしていた点で、Aの行為は明らかに公益認定法の趣旨を逸脱していたが、行政庁がこれを阻止する法律上の措置はなかった(A、Bそれぞれの行政庁が事実上説得し、結果的にこの移転登記は抹消された)。

一方で、一般法人である「移行法人」(旧公益法人から一般法人への移行時の純資産相当額を原資に公益目的支出計画を実施して、行政庁の監督を受けている法人)が解散時に保有している残余財産の他法人への帰属については、認可行政庁の承認を受けなければならないとされている(整備法第130条)。

上記のような事例や移行法人についての規定との権衡を考慮すれば、公益認定の取消し・解散の際の残余財産の額や帰属先については、行政庁が承認することとするなど、不適切な処理に行政庁が法律上関与できる仕組みを導入することが必要である。

(6) 法人による自主的な取組の促進・支援

これまで、公益法人のガバナンスを強化するために必要と考えられる法令上の制度を中心について述べてきたが、これらが措置されれば直ちにガバナンスが強化される訳では決してない。法人にガバナンスを効かせるためには、職員から理事、監事、社員、評議員に至るまでの法人の個々の担い手が、それぞれの立場で「その気」になるかどうかにかかっている。

これらの担い手による「その気」を喚起するためには、行政庁や他の主体からの「押付け」ではない、法人自らによる自主的な取組が不可欠である。行政庁としては、例えば以下の方法により、このような自主的な取組を支援すべきである。

- イ) 法人個々の担い手がガバナンスの確保を図るための行動準則（チャリティ・ガバナンス・コード）の策定に法人が率先して取り組むことを促すよう、優良事例を収集・紹介するとともに、策定のための会議へのオブザーバ参加、実務上の助言、会議場所の提供など、法人からの求めに積極的に対応する。
- ロ) 義務がなくても自主的に会計監査人を設置する法人への立入検査の頻度を減らすなど、その動機づけを図る。
- ハ) 評議員会や社員総会といった法律上の手続とは別に、評議員・

社員と日常的に意見交換する機会を設けるなど、法人運営についての執行部と評議員等の円滑な意思疎通を図る優良な取組事例を収集し、紹介する。

- 二) 外部人材から選任された者も含め、理事や評議員（上記2.(1)）と監事が連携して適切なガバナンスの確保を図っている優良な取組事例を収集し、紹介する。

その他

(参考資料 1)

「経済財政運営と改革の基本方針 2019」(令和元年 6 月 21 日閣議決定) (抄)

第 3 章 経済再生と財政健全化の好循環

2. 経済・財政一体改革の推進等

(1) 次世代型行政サービスを通じた効率と質の高い行財政改革

③ E B P Mをはじめとする行政改革の推進

また、新公益法人制度の発足から 10 年が経過したことから、公益法人の活動の状況等を踏まえ、公益法人のガバナンスの更なる強化等について必要な検討を行う。公益法人としての学校法人制度についても、社会福祉法人制度改革や公益社団・財団法人制度の改革を十分踏まえ、同等のガバナンス機能が発揮できる制度改正のため、速やかに検討を行う。

(参考資料2)

公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する有識者会議の開催について

〔 令和元年 11 月 22 日
内閣府特命担当大臣（規制改革）決定 〕

1. 趣旨

新公益法人制度の発足から10年が経過する中、複数の不祥事が発生するなどの公益法人の活動の状況等を踏まえ、経済財政運営と改革の基本方針2019（令和元年6月21日閣議決定）に基づき、公益法人のガバナンスの更なる強化等について必要な検討を行うため、内閣府特命担当大臣（規制改革）の下、公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する有識者会議（以下「会議」という。）を開催する。

2. 構成

- (1) 会議は、別紙に掲げる有識者により構成する。
- (2) 会議の座長及び座長代理は、内閣府特命担当大臣（規制改革）が指名する。
- (3) 会議は、必要に応じ、関係者の出席を求めることができる。

3. 庶務

会議の庶務は、内閣府大臣官房公益法人行政担当室において処理する。

4. その他

前各項に定めるもののほか、会議の運営に関する事項その他必要な事項は、座長が定める。

(参考資料3)

公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する有識者会議

委員

梶谷綜合法律事務所弁護士

梶 谷 篤

(公財)日本国際交流センター専務理事・事務局長

勝 又 英 子

同志社大学経済学部教授、前(公社)企業メセナ協議会理事

河 島 伸 子

さくま会計事務所公認会計士

佐久間 清 光

(座長代理) 同志社大学大学院司法研究科教授

佐久間 毅

(座長) 早稲田大学大学院法務研究科教授

山野目 章 夫

東京大学大学院法学政治学研究科教授

山 本 隆 司

北海道大学大学院経済学研究院教授

吉 見 宏

(五十音順、敬称略)

(参考資料 4)

公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する有識者会議

開催実績

回数	開催日	議事
第 1 回	令和元年 12 月 24 日	本有識者会議について 公益法人を巡る近年の状況について 今後の議論の進め方について
第 2 回	令和 2 年 1 月 30 日	厚生労働省のヒアリング 論点整理
第 3 回	令和 2 年 2 月 10 日	公益法人のヒアリング①
第 4 回	令和 2 年 3 月 16 日	公益法人のヒアリング②
第 5 回	令和 2 年 4 月 2 日	株式会社東京証券取引所のヒアリング 公益法人のヒアリング③
第 6 回	令和 2 年 6 月 29 日	都道府県のヒアリング 公益法人のヒアリング④
第 7 回	令和 2 年 7 月 13 日	事例分析 各論点及びヒアリング等における主な発言
第 8 回	令和 2 年 8 月 5 日	中間とりまとめ（素案）に係る意見交換
第 9 回		
第 10 回		

(参考資料5)

公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する有識者会議

ヒアリング先

【関係機関】

ヒアリング日	機関名
令和2年 2月10日	厚生労働省社会・援護局福祉基盤課
令和2年 4月2日	株式会社 東京証券取引所

【公益法人】

ヒアリング日	法人名
令和2年 2月10日	公益財団法人 公益法人協会
	公益財団法人 プラン・インターナショナル・ジャパン
	公益財団法人 助成財団センター
令和2年 3月16日	公益財団法人 全日本柔道連盟
	公益社団法人 日本小児科医会
	公益社団法人 3.11震災孤児遺児文化・スポーツ支援機構
	公益社団法人 日本芸能実演家団体協議会
令和2年 4月2日	公益財団法人 日本財団
	公益財団法人 微生物化学研究会
	公益財団法人 日本フィルハーモニー交響楽団
令和2年 6月29日	公益財団法人 献血供給事業団
	公益財団法人 中谷医工計測技術振興財団

【都道府県】

ヒアリング日	都道府県名
令和2年 6月29日	和歌山県公益認定等審議会

(参考資料6)

各論点及びヒアリング等における主な発言（未定稿）