

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~~】

※素案からの見え消し

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) 公益法人に求められる「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	8
2. 公益法人のガバナンスの更なる強化等に関する論点と取組の方向性	12
(1) 役員や社員・評議員のより一層の機能発揮	12
①役員や評議員における多様な視点の確保	12
②役員に対する社員・評議員の牽制機能の強化	19
③評議員による役員等の責任追及の訴えの提起	21
(2) 会計監査人の設置義務付け範囲の拡大	22
①会計監査人による監査の意義	22
②会計監査人の設置義務付け範囲	25
③補助金等の受給と外部監査	27
(3) 透明性の確保の推進	28
(4) 法人による自主的な取組の促進・支援	29
(5) 残余の財産への行政庁の関与	31
その他	34
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	22
(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、自由で自発的な活動に根差す民間非営利部門が、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~~、より前、旧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、一定の定着が進んでいる。一方で、ガバナンスの不全を来している法人による不祥事も複数発生しており、こうした事態により、公益法人制度が持つ高い社会的信用が失われ、他の公益法人に影響が及ぶ事態も懸念される。

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) 公益法人に求められる「ガバナンス」とは何か

公益認定法は、民間の団体が自発的に行う公益を目的とする事業の実施が公益の増進のために重要となっていることにかんがみ、当該事業を適正に実施し得る公益法人を認定する制度を設けるとともに、公益法人による当該事業の適正な実施を確保するための措置等を定め、もって公益の増進及び活力ある社会の実現に資することを目的としている。

公益法人は、税制上の優遇措置や国民からの寄附を受け、不特定かつ多数の人々の利益のために公益目的事業を実施する存在であり、「公益法人としてのガバナンス」が求められている。

ここで、「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しっかりと当てはまる・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。

この本有識者会議は、公益法人の運営に「ガバナンスが効いている」とは、以下の三つの要素から成り立つと考えた。

その第一は、法令遵守を当然の前提として、自らに相応しい規範を定め、明らかにし、これを守るという点である。ここに言う「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（例えば役職員報酬規程、助成対象選考規程など）、法人における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。あるが、これら法人自らによる規範は、法令

に則っていることは当然とともにして、時代の変化やその時々の社会の要請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その上で、社員、評議員や役員から実務担当者に至るまでの法人の構成員の担い手全員が、各々それぞれの役割を果たす上で、常にこれらの規範の規定に立ち返るとともに、仮に明文の規定必要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。これが、「ガバナンス」の言わば「形式面」である。

一方で、これらの規範さえを定め、明らかにし、これを形式的に守ってさえいけば「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あずかった理事たちや、事情に通じていない監事の甘いチェックによりらから成る理事会を通経て、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続規定や、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に直ちに反しているがとまでは必ずしも言えないものの、このような法人に「ガバナンスが効いている」といえない言えないことは、衆目が一致するところであろう。

このように、「合法性合規性」だけではなく「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、様々な見解もあるう法人の担い手全員が、結局は「胸それぞれの役割を張って説明できる」適切に担うことに尽きるのより、説明責任を十分に

果たしていることではないか。

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」事業の企画理由や委託先の事業者の選定理由など、法人運営の全体的基本的な方針から細部の運用に亘るいずれの事がらについても、至るまで、実務担当者は上司や主として理事に対し、理事は主として監事や社員、・評議員に対して、胸を張って説明できる。監事は主として社員や・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。このようにに対し、社員・評議員は主として寄附者など法人外部の関係者に対し、規範を守ることをは大前提としつつ、全て法人の構成員担い手全員が各々それぞれの果たした役割を「胸を張って立場において説明責任を十分に果たすことのできる」法人であってこそ、初めて「ガバナンスが効いている」といえる言えるのではないか。これが、「ガバナンス」の言わば「実質面」である。

三つ目の要素は、不祥事への予防・発見・事後対応の仕組みが確立されていることである。このことは、上記二つとの要素が徹底されていても関係で言えば、規範を整備してこれを守り、又は説明責任を十分に果たすための仕組みを確立することを意味する。すなわち、まずは自己点検と是正により、不祥事の予防・発見を期すとともに、それでもなお不祥事が発生した起きた場合、惹き起こされた違法・不適切不当な状態の解消、事実関係の把握・原因の究明、関係者の処分、役員を含めた責任の所在の明確化、再発防止のといった一連の措置がを速やかに講じられる仕組み講じることが不可欠であり、事案の深刻度や重要度に応じて、第

三者ある。このような日常の業務運営から構成される組織の関与が望ましい不祥事の際の対応といった一連の対応を国民全体の信頼を得て適切に行うためには、より積極的に外部の視点を導入していくことが求められる。

この本有識者会議は「ガバナンス」をこの以上のように捉え、公益法人が形式面、実質面及び不祥事に係る対応のいずれにおいても「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

公益法人は、「民による公益」を担う中心的な存在であり、高い志を持ち、不特定かつ多数の人々の利益につながるような様々な活動を展開することが期待されている存在であり、公益法人制度は、そうした法人を国民全体で支援しようとするものと言える。

すなわち、公益認定を受けることにより、公益法人は税制上の優遇措置の適用を受けることができ、また、「公益社団法人」又は「公益財団法人」という名称を独占的に使用することとなり、公益認定を受けていない法人と明確に区別されることから、寄附等の社会的支援が受けやすくなるものである。

こうした制度において、公益法人は、国民全体の支援を受けるにふさわしい存在として、事業の実施、組織運営、情報開示等について一定の事項を遵守することが求められているとともに、行政庁は、必要な限度において監督措置を講ずることとされている。

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。こそ、国民は安んじて寄附その他の支援を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る、寄附が法人においてその支援が適正かつ有効に使われて効果を上げれば、それが活かされることで更なる寄附支援を呼び込む、という好循環をもたらして、がもたらされ、公益認定法が目指す「民による公益の増進」による「活力ある社会の実現」に資することができるとともに、更には社会における寄附文化の醸成に寄与することも期待できる。逆反対に、公益法人の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・受益者など法人外部の関係者を始め社会全般からの信頼を失い、法人そのものの存続にかかわる関わる事態に陥るばかりか、関係者サービスの利用者・受益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なりかねず、さら~~

には、公益法人制度の持つ高い社会的信用が失われ、他の公益法人に影響が及ぶ事態も後を絶たないのが実態懸念される。法人の運営が適正に行われることは、それぞれの法人だけの問題ではなく、公益法人制度に対する信頼性が確保されるためにも重要である。

また、近年、公益法人の組織運営の根拠基盤となる一般法人法が参考と同じ基礎に立脚している会社法(平成17年法律第86号)に基づく株式会社や、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、上場会社等への社外取締役の設置選任の義務付け、一定の事業規模以上の社会福祉法人への会計監査人¹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、国民の公益法人への信頼をより一層高める観点で、このような動向を踏まえることが必要である。

この本有識者会議は、このような公益法人の実態や関連する他の法人類型における動向も踏まえ、国民の高い志を持つ公益法人への信頼がより一層高められる、国民全体の理解・支援に支えられて、持続的に事業を実施することができるよう、以下のとおり、公益法人のガバナンスに関する制度の更なる改善や、法人の自主的・自律的な取組を一層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・自律的な運営自主性が損なわれることがないように、

¹ 会計監査人は、公認会計士又は監査法人でなければならない(一般法人法第68条第1項)

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と取組の方向性

(1) 役員や社員・評議員の牽制より一層の機能の強化発揮

①役員や評議員における多様な視点の確保

~~これまで述べてきたようなガバナンスの効いた法人運営を行っていくためには、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、法人設置される各機関がそれぞれ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²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、引き続きこのこと点について、あらゆる機会を捉えては周知・啓発を続ける~~

² ~~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)、理事会の構成員として、法人の業務上の意思決定に参画し、代表理事等の業務執行を監視する役割を担う。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(一般法人法第99条及び第197条)。また、評議員は、財団法人において定款の下で法人の基本的意思を決定する機関である評議員会の構成員であり、評議員会による法人の基本的な業務執行体制(理事・監事等の選解任(一般法人法第63条第1項、第176条及び第177条))や業務運営の基本ルール(定款の変更(一般法人法第200条))の決定等を通じ、理事や監事の業務執行を牽制・監督する役割が求められている。~~

~~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下では、以下のとおり、これらの役割と責任が十分果たされずにガバナンスが損なわれ、行政庁が監督措置を講じた以下の講じるに至った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見られる。

【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ものとし

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~~仲間内の団体の世話人」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策定できず、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~~見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、適正違法・不当な業務執行行為を促す牽制として作用し予防し得たものであり、仮に不正に及んだが行われた場合でも、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、行政庁のが監督措置を講じる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、理事会や評議員会に期待される効果的な牽制が働かなかった要因として、理事会、評議員会は、理事や評議員が、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、そうなると、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。

ものと考えられる。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。一定以上の規模を有する法人であっても、常勤である職員や理事が少数であり、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、日常的な牽制機能が働きにくくなるような場合には、ガバナンスが損なわれることも考えられる。

また、公益法人の理事や監事、評議員が事実上関係者を中心に構成されていた法人において、事例1～4に加えて以下のような事例も見られた。

【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おり、評議員会が理事会を牽制・監督できなかった。この法人は、評議員会が開催できない事態や、加盟団体から指摘された組織運営やコンプライアンス上の改善が不十分であったことが問題となり、法人は外部の理事及び外部の評議員を選任した。

【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。この法人は、法人関係者による暴力問題に組織として対処できなかったことや、不適正・不透明な会計慣行を放置したことが問題となり、法人は外部の理事の選任や評議員会の構成の見直しを行った。

【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。この法人は、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ことが問題となった。

（一方、 **【参考事例】**

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当該法人のガバナンスの回復に尽力した事例もみられる。

以上のこと事例から、公益法人の組織構造に特有の脆弱性を補い各機関が期待される機能を一層発揮する上で、法人外部からの視点を取り入れることの重要性を改めて確認することができる。こうしたことから、公益法人が、その内部の牽制機能を高める高め、ガバナンスを効かせた運営や事業活動を行う方策として、~~理事や監事、評議員~~といったは、業務執行への牽制・監督・監査・牽制の機能を担う者理事、監事及び評議員のうち、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、学校することも考えられる。~~

なお、現行の公益法人の制度では、理事又は・監事には、その法人の役員又は職員でない者それぞれについて、同一親族等関係者又

は同一団体関係者の割合に係る制限が含まれるようにしなければならぬこととして設けられている（私立学校法第38条第5項）が、将来的には、理事、監事及び評議員の合計数に占める割合について同様の制限を設けることについても、検討することが考えられる。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）で記載したように、法人の職員のとおり、評議員や役員から実務担当者に至るまでの個々法人の担い手全員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~~4）に後述する法人の自主的な取組と相まってあいまって効果が発揮されることに留意を要するは言うまでもない。

また、いかなる人材であれば「法人の「外部の人材」といえると言えるかについては、私立学校法（昭和24年法律第270号）の理事又は監事に係る規定（第38条第5項）や会社法の社外取締役の定義（第2条第15号）、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を踏まえ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運営の広さ実態などを考慮して、先ずも踏まえ、まずは、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。また、この範囲については、「外部からの視点の導入」という観点から、後述する会計監査人の設置義務付け範囲を踏まえて設定することも考えられる。

なお、この仕組みは、上記の基準を満たす者を、理事、監事、~~又は~~評議員としてそれぞれ少なくとも一人を選任し、業務執行の牽制・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、既将来的に多く、例えば、理事、監事及び評議員の法人員数の合計の一定割合を外部人材とすることにみられるように、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について検討することまでを求める否定するものではない。また、現在でも上記要件を既に充たしている多くの法人に、更に追加で一人を選任することを求めるものではない。さらに、これら外部性のある理事等については、他の理事等と同様、固有の役職名、権限、責任を設けることか否か、報酬を必須とすることまでを求めるものでもなく、これらの有無などについては、法人の判断に委ねられるべきである。さらになお、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「内部」「外部」という考え方には、純粹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・役員に対する社員・評議員の人数牽制機能の強化

社員・評議員のより一層の機能発揮のためには、上記①のように役員や評議員に外部からの視点を確保することに加え、社員・評議員について、役員に対する牽制機能を強化することも有効であるものと考えられる。

社員については、設立時は2名以上必要とされている（一般法人法第10条第1項参照）が、設立後に1名になったとしても、法人は解散しないものとされ、評議員については、3名以上でなければならない（一般法人法第173条第3項）。

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）、理事会設置法人においては、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）。

公益法人のガバナンスが有効に機能するためには、社員総会又は評議員会において、それぞれに属させられた役員の選任及び解任の権限などを適切に行使し、役員に対する牽制機能を発揮することにより、法人の適正な運営を確保する必要がある。

この点について関連して、現行の社会福祉法人制度においては、評議員の数人数は定款で定めた理事の員数人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6名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)³。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 名以上という取扱いとされていたところ、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、法律において、6 名以上と規定されたものであるが、これは、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~~が~~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 人とされたされたものである。

これら~~に~~このことに照らし、公益法人内部の牽制機能を高める方策として、国民の公益法人への信頼をより一層高める観点で、社員及び評議員の~~数~~人数を定款で定めた理事の~~員~~人数を超える~~数~~もの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・様態はさまざま様々であり、こうした基準例えば、元々多くの理事を設けることで、擁する法人によってあつては、評議員にふさわしい人材の確保に苦慮「理事の人数を超えること」を絶対的な要件とすることも考えられる。そのため、そうした法人で、むしろ、社員総会・評議員会の運営が困難となるなど、役員に対する配慮も牽制機能を発揮するという本来の目的が果たされないおそれがあることに留意する必要~~で~~がある。

³ 学校法人制度においては、評議員は理事の定数の二倍を超える数でなければならないとされ (私立学校法第 41 条第 2 項)、理事は 5 名以上でなければならないとされている (同法第 35 条第 1 項)。

~~(3)~~③評議員による役員等の責任追及の訴えの提起

役員に対する社員・評議員の牽制機能に関して、②に加えて、社団については、社員が法人を代表して役員等（理事、監事~~又は~~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~~とされて~~おりいる（一般法人法第 278 条）~~。~~その目的は、これらの者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、社団と財団の成り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（一般法人法第 146 条、第 200 条第 1 項）、理事・監事の選解任（同法第 63 条第 1 項、第 70 条第 1 項、第 177 条）、計算書類の承認（同法第 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（同法第 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つて、社員総会~~と~~と評議員会ががいずれも、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。

(2) 会計監査人の設置義務付け範囲の拡大

①会計監査人による監査の有益性意義

上記2(1)のとおり、公益法人は、税制上の優遇措置や国民からの寄附を受け、不特定かつ多数の者の利益のために公益目的事業を実施する存在である。そのため、公益法人が、公益目的事業実施のために国民から寄附等を受けて取得、形成した財産は、公益目的事業のために使用、処分される必要があり(公益認定法第18条)、公益目的事業に関する会計と収益事業等に関する会計は区分して経理することとされ(同法第19条)、公益目的事業に使用すべき財産が適正に使用されていることを確認できるように措置されている。

公益目的事業に使用すべき財産の使用及び会計処理が適切に行われているか、厳正なチェックを行うことは、国民に対する説明責任を果たし、公益目的事業の受益者を保護するために特に重要である。このため、一般法人とは異なり⁴、会計監査人を置いているこ

⁴ 一般法人は、最終事業年度に係る貸借対照表の負債の部に計上した額の合計額が200億円以上である大規模一般法人に、会計監査人による監査が義務付けられている。

とが公益認定の基準とされている（公益認定法第5条第12号）。

しかしながら、会計監査人を置いていることを認定基準とするとしても、一定の費用負担を伴う会計監査人の監査を全ての法人に義務付けることは適当ではなく、一定の基準に達する法人のみに義務付けることが適当とされ、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などが考慮され公益法人は、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、負債50億円以上のいずれかに該当する場合公益法人については、会計監査人の設置が義務付けられていることとなった⁵（公益認定法第5条第12号ただし書、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一方で、会計監査人が難しい公益置かれていない法人においては、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、また、実務に関する知見の不足や監事が十分機能しない場合など日常的な牽制機能の欠如からもあり、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、次のとおりしたことにより、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

⁵ 旧公益法人制度においては、資産額が100億円以上若しくは負債額が50億円以上又は収支決算額が10億円以上の公益法人は、公認会計士等による監査を受けることが要請されていた（公益法人の監督体制の充実等について（平成13年2月9日公益法人等の指導監督等に関する関係会議幹事会申し合わせ））。

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~~は対し~~、高額な預託金を返還することもできなく~~なっており~~、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~~牽制対処~~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、~~監事・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、~~次以下のとおり~~ような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~~
見られる経費があり、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 1 1】

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 1 2】

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、行政庁の監督とで、会計監査人の設置状況と行政庁の監督との関係を見ても、平成 27 年 4 月以降から令和 2 年 3 月までに、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要求や勧告を受けたものは 2 法人と極めて少数となっているである。

②会計監査人の設置義務付け範囲

上記①のとおり、現行の会計監査人の設置義務付け範囲は、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など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。

会計監査人の設置義務付け要件範囲を他の非営利法人類型について見てみると、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 (社会福祉法第 37 条、同施行令第 13 条の 3)、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 日付け厚生労働省社会・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。~~

以上みて見てきたように、~~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による監査は、法人の説明責任の履行を支援し、強化する等の効力を有している一方で、ものと考えられること、上記①のような不適切な事例も発生し、国民に対する説明責任の重要性も増していること、上記 1-(2)に記載したのとおり、より積極的な意味において高い志を持つ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が、引き続き国民全体の理解・支援に支えられて活動を担うことが重要であり、国民の公益法人への信頼をより一層高める観点で、他の非営利法人との権衡動向も考慮すべきことから、会計監査人の設置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一定の費用負担を伴う要すること、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。~~

このためも事実であり、会計監査人の設置義務付け範囲の拡大については、社会福祉法人における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と協議しながらしつつ、段階的に図って対応していくことが必要でがある。

なお、現行の義務付け範囲に係る基準については、上記のとおり収益、費用・損失及び負債とされているところ、公益法人ならではの新たな基準を検討・設定できないかとの指摘もあった。ただし、その際は、他の非営利法人の基準との関係や、現行の基準との関係性などについての整理が求められることにも留意が必要である。

③補助金等の受給と外部監査

国等から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⁶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。今後とも補助金等を受給している場合の外部

⁶ 学校法人においては、財務計算に関する書類に、公認会計士又は監査法人の監査報告書を添付しなければならないものとされているが、補助金の額が1,000万円に満たない場合であって所轄庁の許可を受けたときは、この限りでないとされている（私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）第14条第3項、昭和51年4月8日付け文部事務次官通達）。

監査については、補助金を受ける場合の要件とすることや、補助金等の性質に応じて義務付けるといった方法も考えられるところ、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、引き続き検討することとすべきである。

(4.3) 透明性の確保の推進

公益法人は、税制上の優遇措置や国民からの寄附を受け、不特定かつ多数の者の利益のために公益目的事業を通じて社会における公益を増進実施する存在であることから、法人自らが期待され、税制優遇も認められている公益法人は、適切な情報開示を行い、その運営の透明性を高めるためことは、公益法人制度の基本の一つとして位置付けることができる。具体的には、公益法人は、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ず（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が自主的に行う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。法人が自主的に行う取組の記載として、例えば、行動準則（チャリティ・ガバナンス・コード）の策定状況や、その自己点検結果といったものが考えられる。

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⁷。

(6.4) 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誤わけでは決してない。法人にガバナンスを効かせるために強化の成否は、職員から理事、監事、

⁷ それぞれのホームページ等での公表だけではなく、複数の法人の情報を確認できる共同サイトを法人が立ち上げるといった動きも見られる。

社員、評議員や役員から実務担当者に至るまでの法人の個々の担
い手全員が、それぞれの立場で「その気」になる、役割と責任を自
覚し、これらを実践す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。行政庁としてはそのためには、行政庁において、~~
例えば以下の方法により、このような法人のガバナンス強化に向け
た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につ
いては、そうした事情も勘案して立入検査の頻度必要性を減ら
す判断するなど、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) 外部人材からとして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。

ホ) 行動準則 (チャリティ・ガバナンス・コード) の策定状況や、
自己点検結果及び不遵守の理由、今後の取組への姿勢等につい

てポータルサイトに公表する仕組みを整備する。さらに、そうした公表を行った法人について、一定の評価を行うなど、その動機づけを図る。

(5) 残余の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、又は解散することとなった場合には、その残余の財産は、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、そこで、現行の公益認定法法人制度においては、公益認定基準の一つとして、公益認定の取消し等の場合などには、又は解散に伴い清算する場合に残余の財産相当額を他のがあるときは、その贈与・帰属先については、国、地方公共団体のほか、類似の公益事業を目的とする一定の法人等に贈与とする旨を定款で定めることとする定めていることを公益認定の基準としている（公益認定法第5条第17号・第18号）。

また、①公益認定の取消し等の場合、「定款の定めに従い」「贈与に係る書面による契約が成立しないとき」は、国又は地方公共団体との間で贈与契約が成立したものとみなされること（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30条）等とされ、②解散に伴う清算の場合、清算人は、債権者に対する公告等の期間が経過したときは、遅滞なく、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、の見込みを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) とされている。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 とはの 理事同士 がは 旧知の仲) に、A の残余 の 財産である土地 をの 所有権移転登記 を行ってして しまった。

この事例では、事業に不可欠であった残余 の 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、法律上、行政庁がこれを阻止する 法律上の措置方策 は なかった規定されていなかった (A 及び B それぞれの行政庁が 事実上説得し の行政指導により、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、さらに、残余の権衡財産が引き続き公益増進のために活用されることが公益法人制度にとって極めて重要であることを 考慮すれば、公益認定の取消

し、・等や解散の際の残余の財産の額や帰属先については、上記の移
行法人に係る残余の財産のように行政庁が承認確認することとす
るとともに、透明性の向上を図るなど、不適切な処理を防ぐために
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。

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革のため、速やかに検討を行う。

「経済財政運営と改革の基本方針 2020」(令和 2 年 7 月 17 日閣議決定) (抄)

「経済財政運営と改革の基本方針 2020」は、現下の情勢下では政府として新型コロナウイルス感染症への対応が喫緊の課題であることから、令和 3 年度概算要求の仕組みや手続をできる限り簡素なものとする 것과歩調を合わせ、記載内容を絞り込み、今後の政策対応の大きな方向性に重点を置いたものとしている。「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)のうち、本基本方針に記載が無い項目についても、引き続き着実に実施する。

(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	<u>令和 2 年 8 月 31 日</u>	<u>中間とりまとめ（案）に係る意見交換</u>
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）

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)

【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) 公益法人に求められる「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と取組の方向性	10
(1) 役員や社員・評議員のより一層の機能発揮	10
①役員や評議員における多様な視点の確保	10
②役員に対する社員・評議員の牽制機能の強化	15
③評議員による役員等の責任追及の訴えの提起	17
(2) 会計監査人の設置義務付け範囲の拡大	18
①会計監査人による監査の意義	18
②会計監査人の設置義務付け範囲	21
③補助金等の受給と外部監査	23
(3) 透明性の確保の推進	23
(4) 法人による自主的な取組の促進・支援	25
(5) 残余の財産への行政庁の関与	26
その他	28

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、自由で自発的な活動に根差す民間非営利部門が、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。

これより前、旧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、一定

の定着が進んでいる。一方で、ガバナンスの不全を来している法人による不祥事も複数発生しており、こうした事態により、公益法人制度が持つ高い社会的信用が失われ、他の公益法人に影響が及ぶ事態も懸念される。

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) 公益法人に求められる「ガバナンス」とは何か

公益認定法は、民間の団体が自発的に行う公益を目的とする事業の実施が公益の増進のために重要となっていることにかんがみ、当該事業を適正に実施し得る公益法人を認定する制度を設けるとともに、公益法人による当該事業の適正な実施を確保するための措置等を定め、もって公益の増進及び活力ある社会の実現に資することを目的としている。

公益法人は、税制上の優遇措置や国民からの寄附を受け、不特定かつ多数の人々の利益のために公益目的事業を実施する存在であり、「公益法人としてのガバナンス」が求められている。

ここで、「ガバナンス」については、明確な定義・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。

本有識者会議は、公益法人の運営に「ガバナンスが効いている」とは、以下の三つの要素から成り立つと考えた。

その第一は、法令遵守を当然の前提として、自らに相応しい規範を定め、明らかにし、これを守るという点である。ここに言う「規範」とは、定款や法人運営のための各種規程（例えば役職員報酬規程、助成対象選考規程）、法人における個々の担い手の行動準則（チャリティ・ガバナンス・コード）などがあるが、これらは、法令に則っていることは当然として、時代の変化やその時々々の社会の要請等に応じた適切なものであることが、常に求められる。

その上で、社員・評議員や役員から実務担当者に至るまでの法人の担い手全員が、それぞれの役割を果たす上で、常にこれら規範に立ち返る必要がある。これが、「ガバナンス」の言わば「形式面」である。

一方で、規範を定め、明らかにし、これを形式的に守ってさえいれば「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計算書類に計上され、交際費の恩恵にあずかった理事らから成る理事会を経て、通り一遍の説明だけで社員総会・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など規範そのものに直ちに反しているとは必ずしも言えないものの、このような法人に「ガバナンスが効いている」と言えないことは、衆目が一致するところであろう。

このように、「合規性」だけではなく「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、法人の担い手全員が、それぞれの役割を適切に担うことにより、説明責任を十分に果たしていることではないか。

例えば、事業の企画理由や委託先の事業者の選定理由など、法人運営の基本的な方針から細部の運用に至るまで、実務担当者は主として理事に対し、理事は主として監事や社員・評議員に対し、監事は主として社員・評議員に対し、社員・評議員は主として寄附者など法人外部の関係者に対し、規範を守ることは大前提としつつ、法人の担い手全員がそれぞれの立場において説明責任を十分に果たすことの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」と言えるのではないか。これが、「ガバナンス」の

言わば「実質面」である。

三つ目の要素は、不祥事の予防・発見・事後対応の仕組みが確立されていることである。このことは、上記二つとの関係で言えば、規範を整備してこれを守り、又は説明責任を十分に果たすための仕組みを確立することを意味する。すなわち、まずは自己点検と是正により、不祥事の予防・発見を期すとともに、それでもなお不祥事が起きた場合、違法・不当な状態の解消、事実関係の把握・原因の究明、関係者の処分、役員を含めた責任の所在の明確化、再発防止といった一連の措置を速やかに講じることが不可欠である。このような日常の業務運営から不祥事の際の対応といった一連の対応を国民全体の信頼を得て適切に行うためには、より積極的に外部の視点を導入していくことが求められる。

本有識者会議は「ガバナンス」を以上のように捉え、公益法人が形式面、実質面及び不祥事に係る対応のいずれにおいても「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

公益法人は、「民による公益」を担う中心的な存在であり、高い志を持ち、不特定かつ多数の人々の利益につながるような様々な活動を展開することが期待されている存在であり、公益法人制度は、そうした法人を国民全体で支援しようとするものと言える。

すなわち、公益認定を受けることにより、公益法人は税制上の優遇措置の適用を受けることができ、また、「公益社団法人」又は「公益財団法人」という名称を独占的に使用することとなり、公益認定を受けていない法人と明確に区別されることから、寄附等

の社会的支援が受けやすくなるものである。

こうした制度において、公益法人は、国民全体の支援を受けるにふさわしい存在として、事業の実施、組織運営、情報開示等について一定の事項を遵守することが求められているとともに、行政庁は、必要な限度において監督措置を講ずることとされている。

公益法人にガバナンスが効いてこそ、国民は安んじて寄附その他の支援を法人にすることができ、法人においてその支援が適正かつ有効に活かされることで更なる支援を呼び込む、という好循環がもたらされ、公益認定法が目指す「民による公益の増進」による「活力ある社会の実現」に資することができるとともに、更には社会における寄附文化の醸成に寄与することもできる。反対に、公益法人の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・受益者など法人外部の関係者を始め社会全般からの信頼を失い、法人そのものの存続に関わる事態に陥るばかりか、サービスの利用者・受益者に大きな損害をもたらすことにもなりかねず、さらには、公益法人制度の持つ高い社会的信用が失われ、他の公益法人に影響が及ぶ事態も懸念される。法人の運営が適正に行われることは、それぞれの法人だけの問題ではなく、公益法人制度に対する信頼性が確保されるためにも重要である。

また、近年、公益法人の組織運営の基盤となる一般法人法が参考としている会社法（平成 17 年法律第 86 号）に基づく株式会社や、公益法人と同様に非営利法人である社会福祉法人においても、上場会社等への社外取締役の選任の義務付け、一定の事業規模以上の社会福祉法人への会計監査人¹による監査の義務付けなどが

¹ 会計監査人は、公認会計士又は監査法人でなければならない（一般法人法第 68 条第 1

ガバナンスの強化に向けた制度改正が行われており、公益法人においても、国民の公益法人への信頼をより一層高める観点で、このような動向を踏まえることが必要である。

本有識者会議は、このような公益法人の実態や関連する他の法人類型における動向も踏まえ、高い志を持つ公益法人が、国民全体の理解・支援に支えられて、持続的に事業を実施することができるよう、以下のとおり、公益法人のガバナンスに関する制度の更なる改善や、法人の自主的・自律的な取組を一層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、これらによって法人の自主性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と取組の方向性

(1) 役員や社員・評議員のより一層の機能発揮

①役員や評議員における多様な視点の確保

これまで述べてきたようなガバナンスの効いた法人運営を行っていくためには、公益法人に設置される各機関がそれぞれの役割²と責任をきちんと認識し、これを果たすことが不可欠であり、行政庁は、この点について、あらゆる機会を捉えて周知・啓発を続ける必要がある。

しかしながら、現行の公益法人制度の下では、以下のとおり、これらの役割と責任が十分果たされずにガバナンスが損なわれ、行政庁が監督措置を講じるに至った事例が見られる。

【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

² 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）、理事会の構成員として、法人の業務上の意思決定に参画し、代表理事等の業務執行を監視する役割を担う。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（一般法人法第99条及び第197条）。また、評議員は、財団法人において定款の下で法人の基本的意思を決定する機関である評議員会の構成員であり、評議員会による法人の基本的な業務執行体制（理事・監事等の選解任（一般法人法第63条第1項、第176条及び第177条））や業務運営の基本ルール（定款の変更（一般法人法第200条））の決定等を通じ、理事や監事の業務執行を牽制・監督する役割が求められている。

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内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策定できず、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見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、違法・不当な行為を予防し得たものであり、仮に不正が行われた場合でも、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、行政庁が監督措置を講じるに至ることはなかったはずである。

上記のような事例において、理事会や評議員会に期待される効果的な牽制が働かなかつた要因としては、理事や評議員が、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つたことが大きいものと考えられる。また、一定以上の規模を有する法人であっても、常勤である職員や理事が少数であり、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、日常的な牽制機能が働きにくくなるような場合には、ガバナンスが損なわれることも考えられる。

また、公益法人の理事や監事、評議員が事実上関係者を中心に構成されていた法人において、事例1～4に加えて以下のような事例も見られた。

【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おり、評議員会が理事会を牽制・監督できなかった。この法人は、評議員会が開催できない事態や、加盟団体から指摘された組織運営やコンプライアンス上の改善が不十分であったことが問題となり、法人は外部の理事及び外部の評議員を選任した。

【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。この法人は、法人関係者による暴力問題に組織として対処できなかったことや、不適正・不透明な会計慣行を放置したことが問題となり、法人は外部の理事の選任や評議員会の構成の見直しを行った。

【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。この法人は、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ことが問題となった。

【参考事例】

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当該法人のガバナンスの回復に尽力した。

以上の事例から、公益法人の各機関が期待される機能を一層発揮する上で、法人外部からの視点を取り入れることの重要性を改めて確認することができる。こうしたことから、公益法人が、その内部の牽制機能を高め、ガバナンスを効かせた運営や事業活動を行う方策としては、業務執行への牽制・監督・監査の機能を担う理事、監事及び評議員のうち、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、検討

することも考えられる。

なお、現行の公益法人制度では、理事・監事のそれぞれについて、同一親族等関係者又は同一団体関係者の割合に係る制限が設けられているが、将来的には、理事、監事及び評議員の合計数に占める割合について同様の制限を設けることについても、検討することが考えられる。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)のとおり、評議員や役員から実務担当者に至るまでの法人の担い手全員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(4)に後述する法人の自主的な取組とあいまって効果が発揮されることは言うまでもない。

また、いかなる人材であれば「法人外部の人材」と言えるかについては、私立学校法（昭和24年法律第270号）の理事又は監事に係る規定（第38条第5項）や会社法の社外取締役の定義（第2条第15号）、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、次の考え方を踏まえ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や運営の実態なども踏まえ、まずは、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。また、この範囲については、「外部からの視点の導入」という観点から、後述する会計監査人の設置義務付け範囲を踏まえて設定することも考えられる。

なお、この仕組みは、上記の基準を満たす者を、理事、監事又は評議員としてそれぞれ少なくとも一人を選任し、業務執行の牽制・監督・監査に外部の視点を入れようとする趣旨である。このため、将来的に、例えば、理事、監事及び評議員の員数の合計の一定割合を外部人材とすることについて検討することまでを否定するものではない。また、現在でも上記要件を既に満たしている多くの法人に、更に追加で一人を選任することを求めるものではない。さらに、これら外部性のある理事等については、他の理事等と同様、固有の役職名、権限、責任を設けるか否か、報酬の有無などについては、法人の判断に委ねられるべきである。なお、社団の社員については、法人格を構成する要素であり、「内部」「外部」という考え方には、そもそも馴染まない点に留意を要する。

②役員に対する社員・評議員の牽制機能の強化

社員・評議員のより一層の機能発揮のためには、上記①のように役員や評議員に外部からの視点を確保することに加え、社員・評議員について、役員に対する牽制機能を強化することも有効であるものと考えられる。

社員については、設立時は2名以上必要とされている（一般法人法第10条第1項参照）が、設立後に1名になったとしても、法人は解散しないものとされ、評議員については、3名以上でなければならない（一般法人法第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）、理事会設置法人においては、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）。

公益法人のガバナンスが有効に機能するためには、社員総会又は評議員会において、それぞれに属させられた役員の選任及び解任の権限などを適切に行使し、役員に対する牽制機能を発揮することにより、法人の適正な運営を確保する必要がある。

この点に関連して、現行の社会福祉法人制度においては、評議員の人数は定款で定めた理事の人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名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）³。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名以上という取扱いとされていたところ、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、法律において、6名以上と規定されたものであるが、これは、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が考慮されたものである。

これらのことに照らし、公益法人内部の牽制機能を高める方策として、国民の公益法人への信頼をより一層高める観点で、社員及び

³ 学校法人制度においては、評議員は理事の定数の二倍を超える数でなければならないとされ（私立学校法第41条第2項）、理事は5名以上でなければならないとされている（同法第35条第1項）。

評議員の人数を定款で定めた理事の人数を超えるもの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と考えられる。

ただし、公益法人の規模・様態は様々であり、例えば、元々多くの理事を擁する法人にあっては、「理事の人数を超えること」を絶対的な要件とすることで、むしろ、社員総会・評議員会の運営が困難となるなど、役員に対する牽制機能を発揮するという本来の目的が果たされないおそれがあることに留意する必要がある。

③評議員による役員等の責任追及の訴えの提起

役員に対する社員・評議員の牽制機能に関して、②に加えて、社団については、社員が法人を代表して役員等（理事、監事又は会計監査人）の責任を追及する訴えを提起することができる（一般法人法第 278 条）。その目的は、これらの者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、社団と財団の成り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（一般法人法第 146 条、第 200 条第 1 項）、理事・監事の選解任（同法第 63 条第 1 項、第 70 条第 1 項、第 177 条）、計算書類の承認（同法第 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(同法第 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つて、社員総会と評議員会がいずれも、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。

(2) 会計監査人の設置義務付け範囲の拡大

①会計監査人による監査の意義

上記 2 (1) のとおり、公益法人は、税制上の優遇措置や国民からの寄附を受け、不特定かつ多数の者の利益のために公益目的事業を実施する存在である。そのため、公益法人が、公益目的事業実施のために国民から寄附等を受けて取得、形成した財産は、公益目的事業のために使用、処分される必要があり(公益認定法第 18 条)、

公益目的事業に関する会計と収益事業等に関する会計は区分して経理することとされ（同法第 19 条）、公益目的事業に使用すべき財産が適正に使用されていることを確認できるように措置されている。

公益目的事業に使用すべき財産の使用及び会計処理が適切に行われているか、厳正なチェックを行うことは、国民に対する説明責任を果たし、公益目的事業の受益者を保護するために特に重要である。このため、一般法人とは異なり⁴、会計監査人を置いていることが公益認定の基準とされている（公益認定法第 5 条第 12 号）。

しかしながら、会計監査人を置いていることを認定基準とするとしても、一定の費用負担を伴う会計監査人の監査を全ての法人に義務付けることは適当ではなく、一定の基準に達する法人のみに義務付けることが適当とされ、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などが考慮され、収益 1,000 億円以上、費用・損失 1,000 億円以上、負債 50 億円以上のいずれかに該当する公益法人については、会計監査人の設置が義務付けられることとなった⁵（公益認定法第 5 条第 12 号ただし書、同施行令第 6 条）。

一方で、会計監査人が置かれていない法人において、会計事務が特定の理事や職員に委ねられ、また、実務に関する知見の不足や監事が十分機能しない場合など日常的な牽制機能の欠如もあり、不適切な処理や不正が発生したことにより、法人が経理的基礎を失って

⁴ 一般法人は、最終事業年度に係る貸借対照表の負債の部に計上した額の合計額が 200 億円以上である大規模一般法人に、会計監査人による監査が義務付けられている。

⁵ 旧公益法人制度においては、資産額が 100 億円以上若しくは負債額が 50 億円以上又は収支決算額が 10 億円以上の公益法人は、公認会計士等による監査を受けることが要請されていた（公益法人の監督体制の充実等について（平成 13 年 2 月 9 日公益法人等の指導監督等に関する関係会議幹事会申し合わせ））。

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対し、高額な預託金を返還することもできなくなり、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、職員による対処は全く期待できず、日常的に業務に関わらない非常勤理事や、監事・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。このほか、会計処理を巡っては、以下のような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見られる

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 1 1】

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 1 2】

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。

一方で、会計監査人の設置と行政庁の監督との関係を見てみると、平成 27 年 4 月から令和 2 年 3 月までに、会計監査人を設置していた法人で、会計処理に関し内閣府から報告要求や勧告を受けたものは 2 法人である。

②会計監査人の設置義務付け範囲

上記①のとおり、現行の会計監査人の設置義務付け範囲は、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など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。

会計監査人の設置義務付け範囲を他の非営利法人類型について見てみると、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（社会福祉法第 37 条、同施行令第 13 条の 3）、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 日付け厚生労働省社会・援護局長通知））。

以上見てきたように、会計監査人による監査は、法人の説明責任の履行を支援し、強化する等の効力を有しているものと考えられること、上記①のような不適切な事例も発生し、国民に対する説明責任の重要性も増していること、上記 1（2）のとおり、高い志を持つ公益法人が、引き続き国民全体の理解・支援に支えられて活動を担うことが重要であり、国民の公益法人への信頼をより一層高める観点で、他の非営利法人の動向も考慮すべきことから、会計監査人の設置義務付け範囲を拡大すべきである。

一方で、会計監査人の設置には一定の費用を要することも事実であり、会計監査人の設置義務付け範囲の拡大については、社会福祉法人における動向も注視するとともに、公認会計士協会など関係者と協議しつつ、段階的に対応していく必要がある。

なお、現行の義務付け範囲に係る基準については、上記のとおり収益、費用・損失及び負債とされているところ、公益法人ならではの新たな基準を検討・設定できないかとの指摘もあった。ただし、その際は、他の非営利法人の基準との関係や、現行の基準との関係

性などについての整理が求められることにも留意が必要である。

③補助金等の受給と外部監査

国等から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⁶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。補助金等を受給している場合の外部監査については、補助金を受ける場合の要件とすることや、補助金等の性質に応じて義務付けるといった方法も考えられるところ、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、引き続き検討することとすべきである。

(3) 透明性の確保の推進

公益法人は、税制上の優遇措置や国民からの寄附を受け、不特定かつ多数の者の利益のために公益目的事業を実施する存在であることから、法人自らが適切な情報開示を行い、その透明性を高めることは、公益法人制度の基本の一つとして位置付けることができる。具体的には、公益法人は、定款、社員・評議員・理事・監事の名簿、

⁶ 学校法人においては、財務計算に関する書類に、公認会計士又は監査法人の監査報告書を添付しなければならないものとされているが、補助金の額が1,000万円に満たない場合であって所轄庁の許可を受けたときは、この限りでないとされている（私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）第14条第3項、昭和51年4月8日付け文部事務次官通達）。

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、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が自主的に行う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。法人が自主的に行う取組の記載として、例えば、行動準則(チャリティ・ガバナンス・コード)の策定状況や、その自己点

検結果といったものが考えられる。

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⁷。

(4) 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わけでは決してない。ガバナンス強化の成否は、社員・評議員や役員から実務担当者に至るまでの法人の担い手全員が、それぞれの立場で、役割と責任を自覚し、これらを実践するかどうかにかかっている。

そのためには、行政庁において、例えば以下の方法により、法人のガバナンス強化に向けた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については、そうした事情も勘案して立入検査の必要性を判断するなど、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・

⁷ それぞれのホームページ等での公表だけではなく、複数の法人の情報を確認できる共同サイトを法人が立ち上げるといった動きも見られる。

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) 外部人材として選任された者も含め、理事や評議員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。

ホ) 行動準則(チャリティ・ガバナンス・コード)の策定状況や、自己点検結果及び不遵守の理由、今後の取組への姿勢等についてポータルサイトに公表する仕組みを整備する。さらに、そうした公表を行った法人について、一定の評価を行うなど、その動機づけを図る。

(5) 残余の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、又は解散することとなった場合には、その残余の財産は、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。

そこで、現行の公益法人制度においては、公益認定の取消し等の場合、又は解散に伴い清算する場合に残余の財産があるときは、その贈与・帰属先については、国、地方公共団体のほか、類似の事業を目的とする一定の法人とする旨を定款で定めていることを公益認定の基準としている(公益認定法第5条第17号・第18号)。

また、①公益認定の取消し等の場合、「定款の定めに従い」「贈与に係る書面による契約が成立しないとき」は、国又は地方公共団体

との間で贈与契約が成立したものとみなされること（公益認定法第30条）等とされ、②解散に伴う清算の場合、清算人は、債権者に対する公告等の期間が経過したときは、遅滞なく、残余財産の引渡しの見込みを行政庁に届け出なければならない（公益認定法第26条第2項）とされている。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の理事同士は旧知の仲）に、Aの残余の財産である土地の所有権移転登記を行ってしまった。

この事例では、事業に不可欠であった残余の財産の土地を、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、法律上、行政庁がこれを阻止する方策は規定されていなかった（A及びBそれぞれの行政庁の行政指導により、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、さらに、残余の財

産が引き続き公益増進のために活用されることが公益法人制度にとって極めて重要であることを考慮すれば、公益認定の取消し等や解散の際の残余の財産の額や帰属先については、上記の移行法人に係る残余の財産のように行政庁が確認するとともに、透明性の向上を図るなど、不適切な処理を防ぐため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。

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。

「経済財政運営と改革の基本方針 2020」(令和 2 年 7 月 17 日閣議決定) (抄)

「経済財政運営と改革の基本方針 2020」は、現下の情勢下では政府として新型コロナウイルス感染症への対応が喫緊の課題であることから、令和 3 年度概算要求の仕組みや手続をできる限り簡素なものとする 것과歩調を合わせ、記載内容を絞り込み、今後の政策対応の大きな方向性に重点を置いたものとしている。「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)のうち、本基本方針に記載が無い項目についても、引き続き着実に実施する。

(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	令和 2 年 8 月 31 日	中間とりまとめ（案）に係る意見交換
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）