

「市民セクターの20年」研究会報告（3）

公益法人制度改革と公益法人・一般法人の現況

土肥 寿員

元(公財)公益法人協会常務理事

「市民セクターの20年」研究会第3回が、2013年7月3日（水）、日本NPOセンターの会議室にて開催され、少数精鋭8名が集った。

（編集部）

1. はじめに

本会は、公益法人協会に、30年以上在籍され、公益活動を担う団体による自律的で創造的な公益活動を推進・支援しつづけ、公益法人制度改革でも現場に立ち、尽力してきた土肥寿員元常務理事を招き、「公益法人を中心に政策、法人制度などがどのように変化してきたのか」「今後の非営利法人の垣根をこえた統合やインフラなど」について解説していただいた。

2. 公益法人制度改革前史

—土肥寿員氏の解説から

（1）概観

1990年代に大きな問題提起があり、制度改革論議がおこってきた。その解決のために様々な検討や施策が行われ、2006（平成18）年、新しい立法となった。90年代からの20年をたどることで、この制度改革が何であったかを概観したい。

（2）公益法人の運営等に関する提言

1992年、「公益法人等の指導監督等に関する行政監察結果に基づく勧告」があった。その内容は、公益法人の中には公益事業をほとんど実施していないものがある、収益事業に傾斜して

いるものがある、特定の利害関係者が理事の大半を占めているといったことなどに対して「公益法人の業務運営の適正化」「公益法人制度の整備」、また「休眠法人の整理促進」「公益信託の運営適正化」といった勧告がなされた。

次に大きく動いたのは1996年。政治が動いた。同年7月、与党（自民党・社民党・さきがけ）行革プロジェクトチームが「公益法人の運営等に関する提言」を発表し、これがターニングポイントとなった。

ここで、公益法人による行政代行的行為、営利競合、業界団体の存在等の問題が槍玉に上がり、公益法人行政および法人そのものの問題点が包括的に指摘された。そして翌年には、ようやく初めての白書（『平成9年度公益法人に関する年次報告』）が公表された。

（3）行政委託型公益法人等改革

98年3月に、特定非営利活動促進法が公布されたが、これとは、まったく別の文脈で、公益法人改革は進められてきたわけである。緊急の課題は、公益法人による行政代行的行為であり、これは規制緩和の観点から指摘されたものである。2000年12月に行政改革大綱において「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革」として、行政委託型公益法人改革の必要性が述べられている。そして、01年1月には、内閣官房行政改革推進事務局行政委託型公益法人等改革推

進室が発足した。

行政委託型公益法人等改革という、いかにも公益法人が悪いように聞こえるが、これは決してそうではなく、役所のアウトソーシング(行政の事務・事業のあり方)が悪いという問題だった。対象となったのは約500の法人である。ここからどうして、さらに大きく制度改革に結びついたのか。発端は、00年10月からのKSD事件報道である。

3. 公益法人制度改革

(1) KSD事件

KSD事件は、理事による背任、横領、使途不明金、贈賄、天下りなど、公益法人の不祥事のオンパレードという大事件であった。これが制度改革の切っ掛けとなった。

01年1月、国所管の公益法人の総点検が行われ、3月に行革推進事務局がこの結果を踏まえ、「行政委託型公益法人等改革の視点の課題」の中で、行革大綱の限界を指摘、抜本的改革の必要性を訴え、改革に乗り出した。その後、02年3月、NPO法人・中間法人・公益信託・税制等関連制度をふくめ抜本的かつ体系的に見直し、平成14年度中に「改革大綱」を策定するという内容の「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」が閣議決定された。

(2) 抜本的改革の論点整理

02年8月、行革推進事務局は、非営利法人制度のあるべき姿などを内容とした「論点整理」を発表した。これは法人類型や法人格の取得、公益性の判断について複数の選択肢を示したものであった。

公益法人協会でも、このときより改革検討を本格化した。ちなみに「論点整理」以降法律成立までの間に提出した意見書は15本に上る。別途、民間法制・税制調査会を組織し、議論の結果をまとめ提言も行った。行革推進事務局では02年11月、有識者懇談会を設置し、03年1月、

基本方向(案)をとりまとめたが、大綱までには結びつかず見送りとなった。

(3) 有識者会議

その後、03年11月、公益法人制度改革に関する有識者会議が設置され、04年11月



能弁に語りつくした。

に報告書がまとめられた。報告書は、「改革の意義(基本認識、基本方針)」「一般的な非営利法人制度」「公益性を取り扱う仕組みのあり方」「現行公益法人の新制度への移行のあり方」の4項目からなり、同年12月、この報告書の内容に沿って改革の枠組みを明らかにした「今後の行政改革の方針」が閣議決定された。

(4) 税制の検討

上記方針の決定とともに、改革の焦点は税制に移り、05年6月に「新たな非営利法人に対する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」がまとめられた。

新制度では、公益認定は民間有識者からなる第三者機関が行うことになっているが、「基本的考え方」では、これを踏まえ、「第三者機関の認定をもって法人税法上の公益法人等として取り扱う」「第三者機関が判断した公益法人をもって寄付金優遇の対象法人とする」(すなわち、税法は法人法に従属する)ことが明確化され、この考え方にもとづき平成20年度税制改正が行われた。

「基本的考え方」は、「民間が担う公共」を支える観点から作成された点で評価できる。

税制の検討が終わったところで、同年12月に「公益法人制度改革(新制度の概要)」が発表され、意見募集の後、06年6月に「公益法人制度改革関連3法」が公布、08年12月に全面施行された。

公益認定基準はじめ中味は細かいが、時代にそった改革が実現したといってよいのではないか。

4. 新旧公益法人制度・税制比較

時代遅れの象徴である主務官庁制度を廃止し、設立は許可主義から準則主義へ。従来の運営上のさまざまな規制も取り払われた。「団体自治」と「自己責任」を根幹においてスキームが作られているのがポイントである。

税制については、公益社団・財団法人は、たとえ対価性のある事業であっても、それが公益目的事業に該当する場合は非課税である。これ

は画期的なことである（下表参照）。

5. 公益法人・一般法人数の状況

(1) 移行動向

特例民法法人は、新法施行日現在2万4,317件だったが、解散や合併などがあるので実際の移行件数は約2万800件と見込まれている。最終的には約1万2,000件が一般法人、約9,000件が公益法人ということになるのではないかと

公益法人等に対する課税の概要（2013年6月現在）

	特例民法法人	公益社団法人 公益財団法人	学校法人 社会福祉法人 更生保護法人	認定NPO 法人 仮認定NPO 法人	NPO法人	一般社団法人 一般財団法人	
						非営利型※1	左記以外
課税対象	収益事業課税	収益事業課税 *公益目的事業に該当するものは非課税	収益事業課税	収益事業課税	収益事業課税	収益事業課税	全所得課税
みなし寄付金損金算入限度額	所得金額の20%	次のいずれか多い金額 ①所得金額の50% ②公益目的事業の実施に必要な金額	次のいずれか多い金額 ①所得金額の50% ②年200万円	次のいずれか多い金額 ①所得金額の50% ②年200万円 (仮認定適用なし)	—	—	—
法人税率	19% (所得年800万円まで15%※2)	25.5% (所得年800万円まで15%※2)	19% (所得年800万円まで15%※2)	25.5% (所得年800万円まで15%※2)	25.5% (所得年800万円まで15%※2)	25.5% (所得年800万円まで15%※2)	25.5% (所得年800万円まで15%※2)
利子・配当等に対する源泉徴収	なし (非課税)	なし (非課税)	なし (非課税)	あり (課税)	あり (課税)	あり (課税)	あり (課税)
寄附金優遇 (所得税、法人税)	〔個人〕寄附金控除 〔法人〕別枠損金算入 (いずれも特増法人のみ)	〔個人〕寄附金控除、 税額控除 (行政庁の証明を受けた法人) 〔法人〕別枠損金算入	〔個人〕寄附金控除、 税額控除 (管轄庁の証明を受けた法人) 〔法人〕別枠損金算入	〔個人〕寄附金控除、 税額控除 〔法人〕別枠損金算入	—	—	—
同 (個人住民税)	—	税額控除 (条例指定法人)	税額控除 (条例指定法人)	税額控除 (条例指定法人)	税額控除 (条例指定法人)	—	—
相続税 非課税措置	個別審査	○	○	○ (仮認定適用なし)	—	—	—

(財務省資料をもとに作成)

※1 ①非営利性が徹底された法人、②公益的活動を目的とする法人
 ※2 平成24年4月1日から平成27年3月31日までの間に開始される各事業年度に適用される。

対的に公益法人の数が少なくなる。

法務省の統計では、新規の一般法人がすでに2万3～4,000件設立されている。中間法人からの移行数(約5,000件)も加えれば、本年末には一般法人の総数は4万件を超えることになるのではないと思われる。

(2) 業種別法人数

公益法人協会では、移行した法人の業種別分類表を作っている。業種というのは、「助成・表彰」や「奨学団体」「美術館・博物館」「研究・分析機関」「学会・学術団体」「互助会・共済会」「業界団体」「同一資格者団体」など。必ずしも厳密なものではないが、特例民法法人の移行のしたいの傾向は分かる。

最新資料で見ると、業界団体や同一資格者団体、検査・検定団体は圧倒的に一般法人の選択が多い。互助会・共済会や会館運営は、一般法人のみ。研究・分析機関や福祉活動・施設、学会・学術団体などでは、公益法人と一般法人の数が拮抗している。一方、助成・表彰、奨学団体などは当然公益法人であろうと考えられるが、中には一般法人を選択しているものもある。新制度の煩雑さが嫌われているのかもしれない。

6. 今後の課題(意見交換等から)

(1) 5つの政策提言

公益法人協会では、今後の課題として5つの政策提言をしている。①公益認定基準の見直し、②税制上の支援措置、③誰でも簡単にアクセスできる行政庁による情報公開、④国民が理解でき、使い勝手の良い会計基準、⑤公益信託制度の抜本改正、である。

①は、3つの財務基準(収支相償、公益目的事業比率、遊休財産の保有制限)について見直していただきたい、②は税額控除制度におけるPST基準の撤廃や資産寄付税制の改善など、③は文字どおり、インターネットでの閲覧をもっと便利に、かつ範囲をもっと拡大してほしいと

いうこと、④は会計区分を簡素化していただきたい(法人会計の撤廃)ということなど、⑤は公益法人制度が改正されたにもかかわらず、従来の主務官庁制度のまま残っている公益信託制度を改革するとともに、受託者の範囲を拡大していただきたいということなどである。

(2) 意見交換より

1) 会計・税制

- ・日本の非営利法人税制は、ガラパゴス化している。市民活動が本当に増えていくためには、太い幹としての分かりやすい、法人類型をとわない統一的な税制が必要。
- ・税の優遇については、非営利法人は横並びに統一するべき(前掲比較表参照)。ならば法人格がいくつあっても良いのではないか。ただし、既得権益を変えるのは至難。
- ・収支相償は、フィクション。きわめて操作的。実態を反映していない。
- ・平成20年会計基準は、会計原則を押し曲げているように思える。「みなし」が増えており、現実が捻じ曲げられている。
- ・損益計算書、貸借対照表と定期提出書類が連動していない。操作が入っても構わないという形だ。
- ・一般法人の公益目的支出計画も操作的な要素が入りこんでいる。計画年数が2000年を超えるものがあるのが最たる例だ。100年、200年は、ザラ。制度の作り方が悪かったか。
- ・営利法人の事業と競合するのは、公益法人として相応しくないという議論があったが、営利企業と競合しない公益事業は、あまり無い。
- ・収益を分配しないという原則さえ守れば、非営利法人が営利事業と同様の事業をやっても、それで良いではないか。
- ・その考えから、対価性のある事業でも、公益目的事業に該当するものならば非課税という考え方が出てきた。しかし、そのかわ

り、収支相償という基準が設けられた。

- ・それは分かるが、収支相償では公益事業の推進・発展は無いのではないか。継続的に拡大していくことはできない。

2) 公益認定

- ・公益認定等委員会の役割は。
- ・公益か否かについては、まず財務上は数字をみれば明らかである。公益認定等委員会の役割は、その公益事業が、不特定多数の利益に合致しているか否かの判断。
- ・公益性の判断は、事例の積み重ねになるのか。
- ・認定する判断の基準として、18のチェックポイントがある。公益目的事業としての位置づけ、公平性、公開性、専門性が満たされているか否かなど。

3) 法人類型・設立

- ・任意団体が法人化するには、一般法人が簡単。
- ・公益を目指すなら一般法人でも良い。しかし、一般法人止まりなら、NPO法人のほうが信頼性も高い。市民団体という意識も出せるところがある。
- ・情報公開もNPOのほうが進んでいる。実際、助成財団も、一般法人は対象としないというケースが多い。解散時の財産分与にも違いがある。
- ・一般法人とNPO法人は、スタンスと活動の違いによる。ただし、財団法人という枠組みは、NPO法人にはないので、助成事業など財団型の組織運営をしたい場合は、一般財団法人を目指すべき。
- ・利子・配当等に対しては、公益法人は非課税、NPOは課税。
- ・また、更新性の問題で、認定NPO法人は5年。公益法人は、ない。
- ・ただし、公益認定取消しということがある。それを恐がる団体もある。
- ・認定NPO法人は更新できなくても、財産



するどく、はげしく、今後について意見が飛交った。

没収はない。

- ・公益は支出の予算、認定NPO法人は収入の決算（実績）でみる。構造が違う。
 - ・認定する機関は、米国は一本、IRSひとつ。英国は国家単位、日本は分権化し50近くある。国税の優遇措置を50の認定機関で行う仕組みは、良いものかどうか。
- ## 4) まとめ、そして、これから
- ・橋本行革担当大臣が始めたものが、小泉政権が安定していたから、この改革は出来得た。
 - ・NPO法は、不安定な政権（村山、橋本政権）だったから出来た。そのなかで、市民の意見を吸い上げてなされた。
 - ・安倍政権は、あまり関心は強くないようだ。民の意見を聞こうという意識は、あまりない。
 - ・民間の公益活動が、どれだけ広がっていくの（いるの）かの情報発信はしていくべき。
 - ・一般法人から公益法人になるのが少ない。公益法人が増えなければ、この改革は成功したとは言えないのではないか。
 - ・新しい公益法人が増えるかどうかという問題はあるとしても、行革の観点から見て、天下りや主務官庁制がなくなったことからすれば、当初の目的は達成したと言える。

*公益法人制度改革はじめ、公益セクターに関するこの20年の動向については、『公益法人協会 40年の歩み 一市民社会の発展をめざして』（2013年3月）が詳しい。