

3. 新しい非営利法人制度への提言

前述のような目的・理念に基づき、新しい制度を検討するに当たり、必要な視点や対応方法などを如何に法律に盛り込むのが議論となるが、その内容如何によっては、新しい非営利法人制度が、各団体の目的や理念の実現に大きな影響を及ぼす。

「はじめに」で述べたとおり、非営利法人制度の改革は奥深く、本研究会の議論においても、様々な論点が挙げられ、その論点に対する見解は多様であった。

このため、ここでは、新しい非営利法人制度構築に当たっての主な項目について、概ね共通の見解に至ったものについては基本的なスタンスとして整理し、統一的な見解に至らなかったものは両論併記の形で各論として整理した。

今後、様々な議論を通じ、望ましい制度設計がなされることを期待したい。

(1) 新しい非営利法人制度設計に当たっての基本的なスタンス

新しい非営利法人制度の検討に当たっては、34条法人、NPO法人、中間法人の一本化に限ることなく、社会福祉法人、学校法人等の特別法に基づく非営利法人も視野に入れながら、その基本ラインは何かを議論し、また、一定の要件のもと、支援税制の適用が適切な法人形態の基本ラインについての議論を行った。

非営利法人制度全般について

1) 非営利法人類型の創設

法人類型を「非営利法人」、「営利法人」の類型とすることを提案する。

2) 「非営利」の概念

「非営利性」の概念としては、出資者に対する収益の非分配と過大な役員報酬・職員による非分配（報酬や賃金が一般の相場に比べ不当に高額である場合）とし、「活動で生じた収益の非分配」と「解散時の残余財産の非分配」の2つを一体に考えることを提案する。

3) 準則主義による設立

設立においては、行政庁の許可をなくし、定款若しくは寄附行為の作成と公証人の認証、法人登記による設立、いわゆる準則主義とすることを提案する。

その設立要件等は、裁量の幅が少ない客観的な要件を示す。ただし、形式的に、社員数や基本財産の最低限等の要件を規定することは避けるものとする。

4) 主務官庁制などの行政監視から市民監視へ

今後、本来の意味での民間非営利活動の推進をめざすため、非営利法人の適正性・公正性は行政の監視・監督ではなく、情報開示を通じて、市民の手に委ねられるのが望ましい。このため、現況の主務官庁制や所轄庁における許可・監督については撤廃するものとする。

準則主義による設立を前提とすると、設立後の法人が非営利性を持続しているかを確認する事後チェックする仕組みを想定する必要がある。このため、法人運営の情報開示を求めるが、その内容については、事業実施の有無、事業内容などの必要事項を想定する必要がある。

5) 非営利法人に対する非収益事業の非課税

完全なる非営利とする法人については、現行法上の非収益事業について、法人税の非課税を継続する。

法人税は株主への利益分配の前取りとしての課税であり、非収益事業の非課税措置は、「非営利性」に着目した法人税課税の歴史の流れを見ても特例措置とは言えず、利益を分配しない非営利法人にとって、むしろ当然の権利といえる。従って、行政庁の許認可があるから非課税、準則主義であるから課税という問題ではない。ちなみに、区分所有されるマンションの適正なる管理運営を目的とするマンション管理組合は、いわゆる中間的法人（団体）として位置付けられるが、準則主義で設立でき、かつ、非収益事業は非課税となっている²⁷。これは、こうした趣旨を反映したものと考えられる。

単に、現行制度上、準則主義で設立される中間法人が課税となっていることを理由に、非営利法人を課税とする見解があるが、これについては、非営利性と法人税課税の意義・意味を改めて考える必要があろう。

新公益法人類型の創設

の非営利法人類型の創設は、営利以外を目的とする活動、すなわち、一般の非営利活動全般の法人化を促進する観点から提案したものだが、それでは、公益的な活動を目的とする法人類型は必要ないのであろうか。

やはり、共益を目的とする法人と、34条法人やNPO法人をはじめとする公益法人とを比較した場合、活動の目的が異なる。このため、共益を目的とする法人とは切り離し、一つの類型を設ける必要があると考えられる。

従って、新しい非営利法人類型の中に「新公益法人」類型を位置付けることを提案する。当然のことながら、この「新公益法人」についても、前述の 1)～5)の視点を採用

²⁷ 巻末の参考資料4「準則主義で非収益事業非課税が適用される法人」参照

するものとする。

ただし、「新公益法人」格取得と支援税制の適用については切り離して考えるものとする。

支援税制適用について

準則主義で設立される非営利法人についても、非営利活動の促進や効果を考えれば、一定の要件を設け、それを満たした法人には、支援税制を適用することが必要と考える。ただし、その要件は、特例・排除という観点ではなく、支援という観点に立脚した要件設定とする。

なお、支援税制の適用と法人格付与とは一体と考えず、法人格取得の要件とは切り離して考えるものとする。

この支援税制の適用範囲については、みなし寄付、寄付金控除を想定する。繰り返しとなるが、法人税は株主への利益分配の前取りとしての課税であり、非収益事業に関する法人税の非課税措置については、利益を分配しない非営利法人にとって当然の権利であるため、人格なき社団、34条法人、NPO法人、社会福祉法人、学校法人等でとられている、この措置は継承する。

1)客観的で明確な要件設定

支援税制の適用は、非営利性はもちろん、公益性に関する一定の要件を設定し、それを満たした法人に適用するものとする。

その要件については、客観的で明確な要件・基準等を法律に書き込んでおくものとする。

2)事前チェックと事後チェック

準則主義にて設立される非営利法人に対する支援税制の適用については、一定の要件を満たしているかを確認する「事前チェック」と、その要件を継続しているかを確認する「事後チェック」が必要である。

ただし、公益性の概念が時代によって左右されるため、その判断に迷うことも想定される。このため、その適否を判定するチェック機関が必要である。なお、チェック機関については、第三者機関、課税庁、所轄庁などの意見がみられ、誰が行うかについての議論は分かれた。

3)情報公開

支援税制の適用を受けた法人は、社会的な信任を受けているとの認識を持ち続けたい。

このため、適用法人については、社会一般に対して、透明かつ信頼できるという説

明責任を果たすとともに、事業の適正性について理解を求める必要がある。従って、情報公開については、一般の非営利法人より、一段、深く詳しいものを求める。

ただし、その内容については、プライバシー保護との兼ね合いに留意するものとする。

(2) 各論

新しい非営利法人に関する制度設計を行うに当たっては、その目的や理念・意義に基づき、非営利法人の権利・義務は何か、また、運営上、果たすべき役割や責任を考え、その中で、厳守させること、制限すること、禁止すること、違反に対する罰則などを総合的に勘案し、定義や手続きなどもあわせて、何をどこまで、どのように示すことが適当か等の検討を行う必要がある。

また、支援税制が適用される法人については、社会的に信任を受ける法人として考え、その取得に当たっては一定の説明責任が求められるよう。

ここでは、前述までの検討を踏まえ、その制度設計に当たっての視点や議論のポイント等について問題提起的に整理を行った。

非営利法人制度全般（一般の非営利法人）

準則主義で設立となり、法人運営に関する監督官庁が存在しない状況においても、より一層、活動の多様性を促すには、一般の非営利法人に対する要件は、できる限り少ない方が良い。

ただし、非営利法人としての運営の適正性を担保すべく、最低限、踏まえなくてはならないルールは決める必要がある。

そのルールの第一のキーポイントとしては、法人自治、いわゆるガバナンスが挙げられる。そして、そのガバナンスの基礎となるのが、法人運営の憲法たる「定款」または「寄附行為」に何を記載するのかがポイントとなる。

前述のとおり、定款等は、公証人の認証を経ることにより、法的にも効力を有し、また、その変更には、所定の手続きが要求される。このため、記載事項について、法律には「必要的記載事項」、「相対的記載事項」、「任意的記載事項」を予め定めるとともに、また、法律の規定と異なる定めができない事項を設けることとなる。

しかしながら、「社団」と「財団」という、そもそもの設立目的と運営形態が異なる法人形態があり、また、人数や資産の規模の大小もある。これをどちらか一方的な視点により定めることは、様々な阻害要因になるものと考えられる。

従って、この事項を検討するに当たり、何を、どこまで法人の自主性に委ねるのか、何が法の規定と異なる定めができない強行規定なのか等について、各種多様な法人が存在するということを前提に議論する必要がある。

この観点からガバナンスの最低限の枠組みを考えた場合、大きくは意思決定や執行における合議制と、その相互チェックが考えられるが、決定プロセスや権限と役割、その程度には様々な議論があると思われる。

ここでは、図表3 - 1 に示した項目について、考え方の整理を行う。

図表3 - 1 最低限のルールが必要な項目（例示）

視点	内容（例示）
法人の種類	・「社団」 ・「財団」
活動原則	・非営利性 など
組織体制・運営	・人数・資産規模（「財団」の場合）はどの程度か ・意思決定（「財団」の場合）執行、監督する内部機関の設置 ・最高意思決定機関の最低権限（ex：定款変更、合併、解散など） など
理事	・理事の地位・資格（欠格事由）・制限（親族制限・無報酬理事の割合） ・理事と法人の関係・責任 ・任期・報酬 など
監事	・監事の地位・資格（欠格事由）・制限（理事・職員との兼任） ・監事と法人の関係・責任 ・任期・報酬 など
会計	・会計の基準は何か など
情報開示	・報告書の作成 ・備え置き・閲覧 など
合併・解散	・合併先として不適当な法人 ・残余財産の帰属先 など
罰則	

1)最低限、踏まえなくてはならないルールは何か（活動の原則）

非営利法人として最低限、必要なのは、当然のことながら、非営利性、すなわち、剰余金の非分配である。前述のとおり、禁止する分配としては、一事業年度における利益の分配、過大な役員報酬・職員賃金、法人解散時における残余財産の分配が挙げられる。

2)法人の種類

新しい非営利法人の種類としては、社員を構成員とする「社団」と、基本財産に法人格を与える「財団」とに区分する。

3)「社団」

人の集合体である「社団」においては、まず、非営利法人における社員の地位や権利は何かを、改めて考える必要があるとの意見がみられた。特に、非営利法人の多くは、年会費を納めることにより社員たる資格を有するが、厭になったら継続しないという状況がある。このような中で、法人に対する社員の地位や権利をどこまで必要と考えるのか、また、社員の責任は有限なのか無限なのかを考える必要があるとの意見

がみられた。

そして、社員総会は、法人運営の中で、最高意思決定機関として位置付けられるが、実際の法人運営においては、社員（総会）主導型と理事（会）主導型、あるいは、その中間などといった運営方法がとられている。これは、実質的に社員総会の開催回数が限られてしまうことに由来する。特に、社員が全国に散らばっている法人や社員数が多い法人などは、定足数を満たす総会の開催が難しく、また、通知事務において大変な労力を要する等との意見も多い。また、前述のとおり、非営利法人の多くは、社員は年度毎の更新であり厭になったら継続しないという状況もある。このため、社員総会の権利・権能が大きすぎると、柔軟な事業運営や機動性に制約がかかる等、法人運営の安定化にも課題を残すといった指摘もみられる。反対に、理事（会）の権限が大きすぎると、法人の私物化に繋がりがやすいとの指摘もある。

以上のように、社員総会と法人との関係については、非営利法人に相応しい社員の地位なども改めて検討し、運営方法の多様性がある中、法人運営の意思決定、執行、監督の権能分担などの基本的なルールと、そのバランスを勘案しながら、法律で規定する事項、法人の判断に委ねる事項を検討する必要がある。そして、社員数の多い法人では代議員制を認めるなど、規模の格差にも配慮する必要がある。

一方で、法人運営の方法も、その法人の自主性や個性と考えれば、一般の非営利法人においては、この関係を予め規定することなく、「定款」への必要的記載事項とし、各法人の判断に任せて良いのではという意見もある。

なお、「社団」における最低限の社員数の要件については、少人数による法人化と理事会の合議制・内部チェックの観点から、理事3名、監事1名程度が適切ではないかという意見があった。

図表3 - 2 考えられる検討の視点（例示）

視点	内容（例示）
社員の権利	社員の地位 どこまでを社員の意思を尊重し権利とするか ・少数社員の権利 など
社員総会の権限 （「社団」の場合）	法人運営の効率性と最高意思決定機関としての機能を考えた場合、どのようにバランスをとるか ・執行 ・決議（年次計画・年次報告、理事・監事の任免、定款変更、合併、解散） ・監督（法人運営の適正性・妥当性の監督、法人運営の適法性の監督など） ・理事の責任追及 など
手続き	総会の召集方法 意思決定の方法（定足数、議決数、特別議決の範囲） 社員総会と理事・監事の関係性 議事録の作成・備え置き 大規模な法人の場合は代議員制 など

4) 「財団」

「財団」は、財産の結合体であることから、その最低基本財産の要件を規定する必要があるが、低金利が続く現在、最低基本財産の規模を大きく規定しても運用益のみでの活動は難しいと考えられる。このため、最低基本財産の額については、様々な意見がみられた。「財団」の意義を考えれば、その基礎となる基金は 1,000 万円程度とし、寄附や収益事業を通じて、その活動を促進してはという意見がある一方で、最低基本財産の額については要件を設けず、活動過程の中で積み増しを行っていく形も想定すべきであろうという意見もみられる。また、基本財産については現金だけではなく、土地や建物といった評価性資産も視野にいれた方が良いとの意見や、資産の切り崩しについても認め、無くなったら解散という形態も認める必要はないかという意見もみられる。

前述のとおり、「財団」は、財産の結合体であることから、基本的には社員を有せず、理事は「寄附行為」に定められた出捐者の意思に基づき、その運営を行う。このため、「財団」の理事は内部チェックが有効に機能せず、理事の専横に陥りやすい面を抱えているとの指摘がある一方で、「財団」は社員等の意思や社会情勢の変化に左右されないが故に、社会貢献活動には相応しい形態ではないかとの意見もみられる。この理事の専横防止のためには、理事の活動をチェックする監事や諮問機関としての評議員会を必置機関とし、理事の選任、重要事項の諮問機能、および、評議員の選任の仕方も、予め「寄附行為」に定めさせるなど、ガバナンスを強化する必要がある。ただし、評議員等の選任が理事の権限にされると、実質的に機能しないのではないかという懸念もみられる。このほか、事後チェックや情報公開規定を交えながら、外部チェックを導入してはどうかという意見や、理事や評議員の構成において、同一親族や利害関係者の割合を一定以内とする規定を設けるべきだという意見、さらに事業年度ごとの資産一定割合を本来事業に拠出することを義務付ける規定を設け、違反があった場合は、懲罰的な課税や罰則など定めてはどうかという意見があった。

図表 3 - 3 考えられる検討の視点 (例示)

視点	内容 (例示)
評議員会の権限 (「財団」の場合)	出捐者の意思を尊重する法人運営の中で、評議員の役割は何か <ul style="list-style-type: none"> ・ 評議員選出の仕方・構成 ・ 諮問事項 (重要事項など) ・ 決議事項 (年次計画・年次報告、理事・監事の任免など) ・ 監督の範囲 (法人運営の適正性・妥当性の監督、法人運営の適法性の監督等) ・ 理事の責任追及 <p style="text-align: right;">など</p>
手続き	評議員会の召集方法 意思決定の方法 (定足数、議決数) 議事録の作成・備え置き・閲覧 <p style="text-align: right;">など</p>

5) 理事

理事は、「定款」や「寄附行為」、および、「社団」においては社員総会、「財団」においては評議員会の意思決定を受け、法人運営の執行役として、その推進と監督の役割を果たし、外部に対しては法人の代表として権限と責任を有する。

このため、理事の地位、資格、職務と権限、責務、および任免について定める必要がある。

理事と法人との関係については、法人運営の個別性、多様性と適正性のバランスの中、意思決定、執行、監督の権能分担を、何をどこまで理事に委ねるかが議論となる。その最低限のルールとしては、執行機関の合議制と理事の相互監視という観点から理事会を必置機関とし、人数については最低3名を要件としてはどうかとの意見があった。

理事の資格については、同一親族等の割合などの制限や報酬制限、欠格事由を規定する必要があるとの意見があった。

責任については、そもそも理事の責任は有限か、無限かを議論した上で検討する必要があるとの意見がみられた。ただし、現在、報酬がある理事と無報酬の理事が存在するため、有給・無給、常勤・非常勤で責任範囲を分ける必要がないかという意見や、理事を無限責任とすれば、小規模の法人では理事のなり手がなくなるのではないかという懸念も示された。

図表3 - 4 理事と法人の関係と検討の視点（例示）

視点	内容（例示）
職務と権限 地位	・代表権 ・業務遂行権 など
資格	・欠格事由 ・制限（親族制限・無報酬理事の割合） ・任期 など
任免	・総会での任免 ・理事会での任免 ・手続き（承諾方法） など
運営方法	・合議制（理事会の設置） ・兼務禁止事項 など
責務	・善管注意義務 ・自己執行義務 ・忠実義務 ・利益相反禁止 ・連帯責任 ・損害賠償 など
制限	・定款や寄附行為で制限できるものは何か など

6) 監事

法人内のチェック機能として、「社団」における社員総会、「財団」における評議員

会と、理事会における相互チェックが挙げられるが、監事は、法人の財産、理事の業務執行状況等を監査することを職務とする内部の監督機関として、その中核をなす。

このため、監事を必置とする。ただし、その独立性を保ちながら、その職務を有効に機能させるには、監事の選出方法と職務範囲、権限を明確に規定する必要がある。

監事の職務・権限については、法人の財産状況、理事の業務執行状況、監査と総会等への報告、不正発見時の総会召集、不正活動に対する勧告が挙げられるほか、理事会等への出席を義務付けてはどうかという意見があった。

監事の選出方法については、「社団」の場合は社員総会、「財団」の場合は評議員会とすべきという意見がみられる。

監事の資格については、欠格事由と理事・職員との兼業禁止規定は最低限必要であり、また、任期は、監事の地位の強化を図るという観点から理事の任期より長くしたほうが良いとの意見がみられる。

監事の責任については、善管注意義務、自己執行、忠実義務、損害賠償等を規定し、責任範囲を明示する必要があるとの意見があった。

図表 3 - 5 監事と法人の関係と検討の視点（例示）

視点	内容（例示）
職務と権限	<ul style="list-style-type: none"> ・理事の業務執行状況の監査 ・法人の財産の監査 ・報告・勧告 <p style="text-align: right;">など</p>
資格	<ul style="list-style-type: none"> ・欠格事由 ・理事・職員との兼任 ・任期 <p style="text-align: right;">など</p>
任免	<ul style="list-style-type: none"> ・総会での任免（「社団」の場合） ・評議員会での任免（「財団」の場合） ・手続き（承諾方法） <p style="text-align: right;">など</p>
運営方法	<ul style="list-style-type: none"> ・兼務禁止事項 <p style="text-align: right;">など</p>
責務	<ul style="list-style-type: none"> ・善管注意義務 ・自己執行義務 ・忠実義務 ・損害賠償 <p style="text-align: right;">など</p>

7) 情報開示

情報開示については、民法上に規定がみられないため、これについては規定する必要がある。この場合、年次報告書の備え置きと閲覧が考えられるが、その他、法人運営の適正性を確認するために会議（理事会、社員総会、評議員会）の議事録も閲覧対象としてはどうかという意見がみられた。その際、議長のほか出席者の代表による書名捺印も必要であろうという意見もみられる。

8) 会計

会計の原則については、正規の簿記の原則に従い正しく記帳することとし、その際に、寄附した人の意図が反映されているかどうか、内部留保の目的などがチェックできる方式が必要との意見があった。

9) 解散・合併

法人の解散については、「社団」・「財団」の共通事由として、「定款」・「寄附行為」で定めた解散事由の該当や、目的事業の成功または不能、破産のほか、「社団」の場合には、社員総会の議決や社員の亡欠が挙げられる。また、「財団」の場合には、基本財産の消滅も考えられる。

なお、残余財産の帰属については、国・地方公共団体の許可・認可・認証を経ている法人に限定してはどうかという意見がみられた一方で、準則主義でも非営利なのだから類似の目的法人も認めてはという意見がみられる。

合併については、民法上に規定がみられないため、これについて規定する必要がある。その際、社員総会の議決や評議員会の承諾は得る必要があるとの意見があった。また、その相手先として非営利法人同士の合併を認めることが考えられるが、「社団」と「財団」という法人形態が違う法人が合併する場合は、どのようなルールにするのか等を改めて検討する必要がある。

新公益法人

「新公益法人」については、基本的には一般の非営利法人の規定に準ずることとなるが、公益目的の法人とは異なるため、公益性の観点から一定の要件が必要である。ただし、準則主義で設立できるため、その要件として客観的で明確な基準が求められる。

また、この「新公益法人」については、支援税制の適用とリンクさせるとの意見がみられる一方、法人設立の難易度にも影響するので、これとは切り離れた方が良いとの意見がある。法人格と支援税制の適用とを切り離れた場合、新公益法人の名称だけに、その効果が限られてしまい、実質的な意義はあるのかという意見がある一方で、実より名をとるニーズも少なからず存在すると思われるため、それを希望する団体のためにも選択の幅を広げるべきだという意見もある。

1) 活動目的・対象

活動目的・対象については、「不特定」・「多数」といった意見がある一方、「不特定」・「多数」は、現行制度上でも、量的な解釈が入るため、望ましくないとする意見もみられる。この場合、「構成員相互の利益以外」としてはどうかとの意見があった。

2)活動分野

活動の多様性を考えれば、分野を限定列挙するより、その多様性を優先すべく分野を限定しないほうが良いという意見がある一方で、不適当な活動を排除するために、限定的に分野などを示した方が良いという意見もみられる。

活動の制限を行うとすれば、NPO法と同様に、政治活動の禁止、宗教活動の禁止、特定の公職者等に対する支持・反対が挙げられたが、政治活動の禁止については、ロビー活動と政治活動の狭間で、どこまでを政治活動とするのかの検討が必要という指摘があった。

3)社員の範囲(「社団」の場合)

「不特定」かつ「多数」、若しくは、「構成員相互の利益以外」など、一般の非営利法人より高い公益性を求めるのであれば、現行のNPO法と同様に、社員資格の得喪について不当な条件を付けないとした方が良いという意見がある一方で、活動の目的や対象が「不特定」かつ「多数」であれば、法人ごとに社員たる資格を設けても良いのではないかという意見もみられる。ただし、この場合は、受益者と法人運営の決議者とを分けている旨を「定款」に示すなど、「不特定」かつ「多数」などの要件との関係を示す必要があるとの指摘があった。

また、社員数については、より強いガバナンスを求めることから10人以上など、最低人数要件を設けた方が良いという意見がある一方で、社員数の規定が法人化の制限につながるため、一般の非営利法人と同じとし、新公益法人としての最低人数要件を設けなくてもよいという意見もみられる。

4)基本財産(「財団」の場合)

「不特定」かつ「多数」、若しくは、「構成員相互の利益以外」など、一般の非営利団体より高い公益性を求めるのであれば、事業推進に当たっての一定の財産を求めるべきという意見がある一方、一般の非営利法人での議論と同様、活動過程で財産の積み増しを行う「財団」もあるため、最低基本財産の要件については規定しないほうが良いとの意見もみられる。

5)組織運営

組織運営は、基本的には「定款」、「寄附行為」が規定する内容の遵守が想定されるが、「新公益法人」を標榜するのであれば、その法人の情報公開は社会一般に対しても行われ、その信任を問うべきとの意見がある。

ただし、プライバシー保護の観点から、何をどこまで開示することが適当であるかどうかは議論が必要である。

その公開方法については、インターネットを通じた情報公開も認めるなど、その簡

便性も視野にいれるべきとの意見があった。

このほか、法人に関する所轄庁を定め、そこに法人の基本情報を届出るなど、所轄庁を通じて情報公開をしてはどうかという意見もみられた。

支援税制の適用法人

前述のとおり、新しい非営利法人制度でも、非営利活動の一層の促進等を目的に、一定の要件を満たしたと認められた法人については、支援税制を適用したい。ただし、前述の新公益法人に直ちに適用されるというのではなく、これとは別に、その要件を設ける。支援税制が適用された法人は、社会一般から信任を受けた法人として、その責務と役割が期待されるため、その適用が一般に理解される活動範囲や、その信任に応えられるガバナンス要件を検討する必要がある。

ただし、その要件については、認定NPO法人の要件のように、ハードルが高すぎるような形は避けたい。

そして、その適用についても、入口だけのチェックだけではなく、適用の後も、その信任に応えられているか否かなどをチェックする、いわゆる事後チェックを採用したい。

ここでは、一定の要件を課しつつも、一般の法人と支援税制適用法人の差異は何かを念頭におきながら、その検討を行った。

1) 支援税制の適用の種類・範囲等

適用の種類

前述のとおり、現行制度上、支援税制の適用種類については、大きくは、法人に課せられる税金として法人税法上の「みなし寄付金」、「収益事業所得に対する軽減税率」と、寄附者に対する優遇措置として「個人の寄付金控除」や「企業の損金算入限度額の拡大」が挙げられる。

当該法人の収益事業から本来事業に繰入れられる、「みなし寄付金」については、その益金の全額を繰入れられることが望ましいとの意見があった。

収益事業所得にかかる法人税の税率軽減措置は、営利法人とのイコールフィッティングを図る観点から必要ないのではないかといった意見もみられる。

他方、抜本的改革であるならば、この33業種の限定列挙も見直し、各法人の目的と照らし合わせ、課税事業と非課税事業を判断する方法も示された一方で、審査機関の問題もあり、各法人の課税事業と非収益事業を判断する方法は現実的には難しいのではといった意見もみられる。

適用の範囲

適用の範囲としては、「みなし寄付金」、「寄付金控除」は、一体的に適用すること

が望ましい。「収益事業所得に対する法人税の税率軽減」については前述のとおり、意見がわかれた。

2)要件

支援税制の適用を考える場合は、その支援に相応しい活動は何かを考え、その要件を定める必要がある。この要件としては、大きくは、目的要件、活動分野・対象や実績などといった活動要件と、同一親族の制限などといった組織要件が想定できる。

ただし、各要件は、その判断に際して裁量の幅がなく、出来るだけ客観性を有する基準が必要と考えられる。そして、活動の支援を目的とする支援税制とするため、特例・排除といった視点ではなく、支援という観点に立脚した要件設定とする。

目的要件（支援税制に必要な公益性）

法人が目的とする活動対象については、「不特定」・「多数」といった意見がある一方、「不特定」・「多数」は、現行制度上でも、量的な解釈が入るため、望ましくないとする意見がみられる。

また、完全な非営利とすれば、中間的な法人の活性化も、ひいては公共の福祉に資するのだから認めても良いのではないかという意見もみられる一方で、中間的な法人は、その構成員の利益を図る目的が第一義であるため、適用は望ましくないという意見もある。

活動要件

活動分野

支援税制の適用について社会一般の理解を得るためにも、分野の限定列挙はやむ得ないのではないかという意見がある一方で、非営利活動の多様性を確保し、広く使いやすい制度とするために、分野は限定しないという意見もみられる。

反対に、不適当な活動を排除するために、政治活動の禁止、宗教活動の禁止、特定の公職者等に対する支持・反対の禁止など、その分野を限定的に示した方が良いという意見がある一方で、政治活動の禁止については、ロビー活動と政治活動の狭間で、どこまでを政治活動とするのかの検討が必要という指摘がみられた。

実績

新たに設立された法人にも支援税制を適用できるようにするなら、事前に実績を求めることは不要ではないかという意見がある一方、法人存続の継続性や濫用を防ぐ意味でも、一定期間の実績要件を設けることは必要ではないかという意見がみられる。

組織要件

社員の範囲（「社団」の場合）

社員の資格についての要件を設けないという意見もみられる一方で、活動の目的や対象が「不特定」かつ「多数」であれば、社員資格を法人ごとに設けても良いのではないかという意見もみられる。この場合については、受益者と法人運営の決議者とを切り分けている旨を「定款」に示す必要がある。

社員数については、より強いガバナンスや、支援税制適用法人の存続性を求めることから10人以上など、最低人数要件を設けた方が良いという意見がある一方で、社員数の規定が法人化の制限につながるため、一般の非営利法人と同じ基準でよいという意見もみられる。

基本財産（「財団」の場合）

支援税制適用法人の存続の継続性という観点に立てば、一定の資産を求めるべきという意見がある一方、前述のとおり、活動過程で資産の積み増しを認める「財団」も認めたいほうが良いとの意見もみられる。

組織体制

組織体制としては、役員の数分の1以上を同一の親族で占めないなどの役員制限が挙げられる。また、本来事業の毎年継続や、年間事業費に対する本来事業支出割合、寄附総額の一定割合以上の本来事業への使用を要件とすることなども考えられる。

社会一般に対する情報公開

支援税制の適用が社会一般の信任を受けていることが必要と考えれば、非営利性を継続しているか、支援税制適用にふさわしい事業を行なっているか、法人運営が「定款」・「寄附行為」の規定が遵守されているか等について、広く情報公開し、社会一般の信任を問うべきとの意見がある。ただし、プライバシー保護の観点から、何をどこまで公開することが適当であるかは議論が必要で、また、公開方法については、インターネットを通じた情報公開も認めるなど、その簡便性も視野にいれるべきとの意見もみられる。

このほか外部のチェックを受け入れているか等、内部チェック、社会一般のチェックだけではなく、第三者機関のチェックも要件も盛り込むべきとの意見もみられる。ただし、この場合の第三者機関の主体は誰かという点では意見が分かれた。

審査機関

一般の非営利法人については、法人運営について、特定の機関によるチェックを受け

る必要はないが、一定の公益性を求める新公益法人や支援税制適用法人については、その要件を満たしているか等について、チェックを行う必要があり、そのための審査機関が必要であるとの意見があった。ただし、その主体、審査の時期（事前チェック・事後チェック）、審査の項目（非営利性・公益性・支援税制適格）とその基準、審査機関の機能については、様々な意見がみられた。

1)主体

審査機関については、第三者機関、課税庁、所轄庁などの意見がみられる。

ただし、審査の主体については、法律に客観的な基準が具体的に記載できれば、その審査機関は所轄庁や課税庁でも良い、すなわち、どの機関がチェックをしても同じであろうとする意見が見られる一方で、非営利活動の多様化に伴い、判断に迷うケースも増えてくるので、その判断を行なう行政以外の第三者機関が必要との意見もみられる。また、新公益法人の事後チェックと支援税制適格の審査を行なう主体が同一の機関で良いか、分けるかの問題もある。

第三者機関については、その独立性や権限執行等の担保、運営費用負担などの観点から、公正取引委員会などの国家行政組織法3条に基づく行政委員会として位置付けるとした提案がなされる一方、非営利法人の地域密着性を考えると、その機関は中央だけではなく、地方機関の設置が必要との意見がみられる。ただし、地方機関については、税の分配を地方機関が行うことが適当かといった指摘もある。

また、行政改革を進める議論がある中で新組織を新設することが妥当かどうか等の意見もみられる。

2)審査の方法

新公益法人の場合は、事後チェックを想定し、支援税制適用については、事前チェックと事後チェックの双方を想定する。不適切と判断された場合は、指導や認定の取り消しも想定する。

基本的には、双方とも、入口で要件とされた事項が引き続き、継続されているか否かの判断となるが、事後チェックについては、書類審査だけではなく、必要に応じて立ち入り検査も必要であろうとの意見がみられた。ただし、立ち入り検査や取り消しを必要とする場合の条件は、明確に、その手続きを法律に明記し、また、その発動についての要件も限定的に法律に明記する必要がある。

3)必要な機能・任務

以上の点を勘案すると、事前・事後チェックを行うに当たって審査機関に必要な機能としては、幾つかのものが想定されるが、チェック機能だけではなく、サポート機能も必要であるとの意見がみられる。

ただし、機能を多くもたせることは、審査機関の肥大化にもつながるとの意見がみられる。この点については、必要と思われる機能の中には、積極的に民間に委ねた方が非営利活動全般への促進につながると考えられる機能と、法律に基づく権限がないと有効に働かない機能が存在するので、官民の役割分担の中で審査機関の機能を検討すべきとの意見もみられた。

なお、認定が取り消された場合の不服審査など、裁判所の判断を仰ぐスキームを構築する必要があるとの意見があった。

図表 3 - 6 審査機関に必要と思われる機能（例示）

諸届出受理と公開 非営利法人設立の届出、変更の受理（法人設立の把握） 毎年度における年次報告書等の受理（活動状況の把握） 上記諸書類の備置および閲覧提供 上記諸書類の書類のインターネット等での公開 支援税制適用の可否 活動の適正性についての確認 年次報告書等による審査 立ち入り検査 適正な活動についての指導等 適正な活動促進に向けた普及・啓発活動 活動に対する助言・指導 改善命令 支援税制適用の取消し 法人個々の活動等に対する苦情対応 苦情受付 事実確認 解決に向けた斡旋・仲介 裁判所に対する解散請求・訴訟等	など
---	----

法制度上の位置付け

以上のような検討を踏まえた後、新しい非営利法人制度を法制度上のどこに位置付けるかの議論が必要となる。

特に、非営利法人に関する法律が数多くある中で、将来的な統合等を視野に入れば、非営利法人の定めを他の公益法人の上位に立つ一般法として、民法上に位置付けるべきとの意見がみられる一方、これを民法上に位置付けると、大改正となり、民法条文を引用する法律の改正も視野に入れると現実的ではないとの意見もみられる。

1) 「非営利」の概念と中間法人との関係

「行革事務局」が「論点整理」等で示した公益法人改革案では 34 条法人、NPO 法人、中間法人を統合するとの見解が示されているが、「非営利性」の概念は「出資者

等に対する収益の非分配」と「解散時の残余財産の非分配」であるため、中間法人は非営利法人とはいえない。

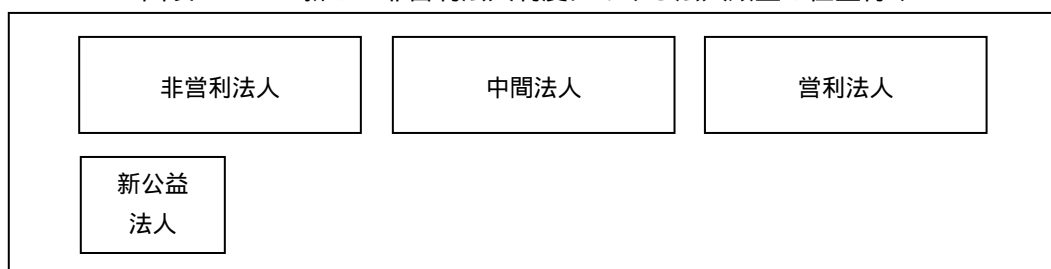
従って、新しい非営利法人制度においては、非営利法人と中間法人とを明確に区分する必要がある。

2)法人類型の位置付けとスキーム

法人類型の位置付け

前述のとおり、新しい非営利法人制度では、これを明確に区分すると、法人類型の位置付けは、次のようになるものと考えられる。なお、非営利法人類型に中間法人が残る場合も、完全な非営利法人と中間法人を明確に区分する。その一方で、中間法人が非営利法人類型に残る場合には、中間法人の残余財産の取り扱いに関する規定そのものを見直すべきだという意見がみられる。

図表 3 - 7 新しい非営利法人制度における法人類型の位置付け



スキーム

新しい非営利法人の制度は、民法上に法人類型や要件を明確に規定する。この場合、民法を抜本的に改正して、その規定を盛り込むべきとの意見がみられる一方、民法上に非営利法人に関する通則を設け、細かな要件等については特別法として規定した方が民法改正部分が少なく、また、税との連動も可能になるといった意見がみられた。