

# 民間公益活動の活性化に向けた公益制度改革の推進



北川 修

きたがわ おさむ

内閣府大臣官房  
公益法人行政担当室長

## 公益制度改革の意義

現在、内閣府では、「新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議」の最終報告（令和5年6月2日）に沿って、公益法人制度および公益信託制度の改革のための法案を国会に提出すべく作業中である。現在の公益法人制度を形づくった2006年の改革は、「行革」の旗印のもとで行われた。当時の時代背景としては、民間公益増進の重要性を掲げつつも、公益法人に対するバッシング——「公益法人をめぐる諸問題」への対処という性格が色濃かったと思う。新しい公益法人は「公益性を有するにふさわしいしっかりした規律」が確保されねばならないという点が強調され、「収支相償」「遊休財産保有規制」等といった規律の確保に軸足を置く制度運営がなされてきたように思う。

そして今日、国際情勢などをみても不確実性・環境変化・技術革新が加速する中で、内閣の重要課題として「新しい資本主義」が掲げられ、民間ソーシャルセクターの担い手が時代の変化に柔軟・迅速に対応し、様々な社会課題解決に向けチャレンジングな取り組みを展開することを、政府として後押ししていくという流れが出てきた。

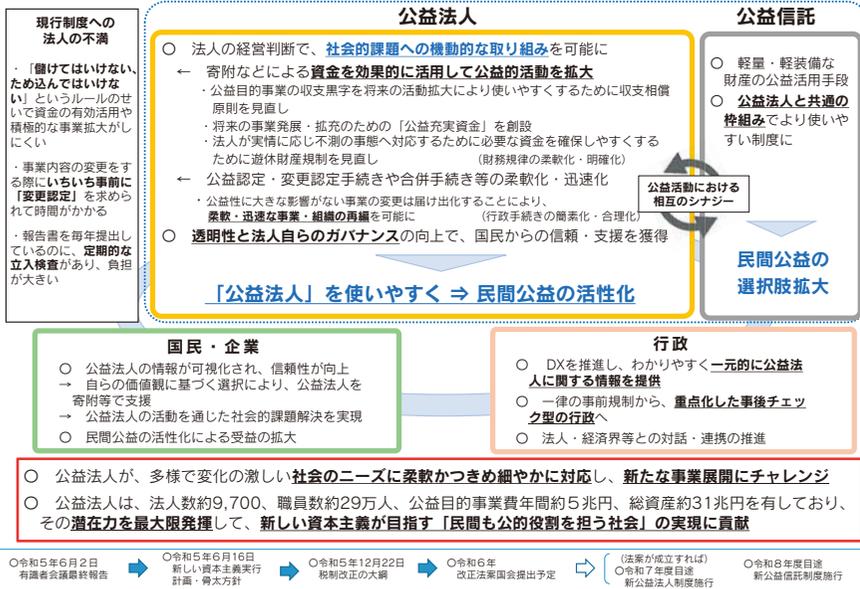
こうした時代の風向きの変化の中で、新しい資本主義実現会議において、経団連会長から「民間公益活動を活性化する視点からの公益法人制度改革」が提唱され、これを契機に、政府として改革を検討していくこととなった。この具体的な検討の場として、経団連等からの参画も得て、経済財政政策担当大臣のもとに「新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議」が開催され、民間公益活性化の視点から法人活動の「自由と規律」のバランスを新しい時代に合った合理的なものに再構築すべく議論が行われた。

## 公益制度改革の方向性

今回の制度改革は、この有識者会議の最終報告に沿って、公益法人制度と公益信託制度について、統一的視点のもとに一体的に行う改革である。

公益法人の方は、「公益性」を担保するハードルが高すぎるがゆえに、かえって変化への柔軟な対応や公益活動の積極的展開を阻害しているのではないかと、一方、公益信託の方は、いまだ透明性の低い「主務官庁制」のままということもあり、現状約390件と数少なく、かつ減少傾向と、民間公益活動の受け皿として十分活用されてい

図表 新しい資本主義の実現に向けた公益法人制度改革



ないのではないかと、という問題意識がある。公益法人・公益信託が、共に十分その潜在力を發揮できるようにするため、それぞれ「使い勝手のよい」制度に変えていこう、また、社会的機能が近い両制度を一つの傘

のもとで運営することで、シナジー効果を生んでいこう、という発想である。制度改革の方向性は以下の通りである。**収支相償原則の見直し**

まず、収支相償については、現行の「単年度収支赤字を強いるものではない」という運用の考え方を一層拡充し、「中期的な収支均衡」を図るものという趣旨を法律上明確化する。また、「将来の公益事業の持続・発展性のために留保する資金（現行の「特費」を使い勝手よく改良する「公益充実資金」の積み立ては費用とみなす（収支黒字から除く）ことを法律に書く。この条文改正に基づき、「収支相償」という言葉をめぐる現場の混乱を、過去のものとしていきたいと考えている。

遊休財産保有規制の見直し  
遊休財産保有規制については、「合理的な理由がある場合は公益目的事業費1年相当分を超えて保有することも可能とするが、その超過分は將

来の公益のために使う余裕資金的なものとして保有していることの説明責任は果たしてもらおう」という趣旨の条文化を検討している。あわせて、「遊休財産」という名称も改めたいと思う。「公益目的事業費1年相当分」という上限も、年々の変動をならすため、中期的にみることを検討している。行政手続きの簡素・合理化  
「変化に対応するスピードを殺さない」「新しい事業や組織の展開へのチャレンジ精神を抑えつけない」という思いをもって、認定手続きの簡素化・迅速化や合併手続きの透明化を具体化すべく検討している。法律事項としては、「収益事業等の内容の変更」について、事前の変更認定から事後の届け出に改める方向である。「公益目的事業の種類又は内容の変更」については、例えば、公益目的事業の廃止・縮小や、新規事業を伴わない事業再編・統廃合・事業のくくりの変更などは、変更認定ではなく事後の届け出でよいのではないかと考えており、内閣府令やガイドラインで明示していく考えである。また、ガイドラインを大幅に見直し、認定の審査に関する透明性・予見可能性の向上等を図っていく。自律的ガバナンスの充実と透明性の向上  
自律的ガバナンスの充実と透明性の向上



内閣府主催 公益法人等制度改革に関する  
対話フォーラム・パネルディスカッションの様様

は、財務基準や行政手続きを柔軟化・合理化し、法人運営の自由度を拡大していくための「肝」となる。

「透明性」に関しては、国民にとってわかりやすい財務情報の開示が重要であり、「区分経理」の徹底を検討している。これは、財務規律の柔軟化や、行政が求める「別表」の廃止・合理化と表裏一体の関係にある。

「法人の内部ガバナンス」については、公益法人の多様性に鑑み一律の規制はなるべく避け、法人が自主的・自律的に、自分たちに最も合ったやり方でガバナンスの充実に努める、という考え方をベースとしつつ、法人の経営裁量の拡大による法人私物化等のリスク増大に対する必要最小限の制度的担保として、外部理事・監事を導入することを考えている。「外部理事」の定義は「過去10年間業務執行理事・使用人でなかった者」を軸に、小規模法人への配慮もあわせて、実態を踏まえつつ検討している。

「行政による事後チェック」は、民間における透明性向上や自律的ガバナンスの取り組みを前提とする、最後の制度への信頼性の担保である。行政の役割を一律事前規制から事後チェックへと重点シフトし、検査・監督を今よりもメリハリづけていきたいと考えている。

### 公益信託制度改革

公益信託制度は、大正時代の法律を全部改正し、公益法人認定法<sup>(注)</sup>とほぼ相似形の新法を建てることを検討している。

公益法人よりも「軽量・軽装備」というメリットは活かしつつも、「公益性」に関する考え方や規律については、公益法人と整合的に設計していく。

公益信託制度を抜本的にリニューアルする以上は、個人的には、信託件数を倍増かそれ以上に、といった野心的な目標を掲げていきたいと考えている。民間公益を推進するうえで、今後大きな可能性を秘めていると期待するところである。

### 今後に向けて

この改革は、「収支相償」等に対する積年の不満や混乱の解消を目指す歴史的一歩の踏み出しであると考えている。自由と規律のバランスをとった措置により、「収支相償」や「遊休財産」という象徴的なルールは改められても、公益法人の本質——「公益性」はいささかも変わるものではないことへの理解を求めていきたい。

改革を進めていくに当たっての個人的な信条は、民間の「チャレンジング」なマイノリティを抑えつけるような制度であっていいわけではない。また、法制度を変えてもそれを執行する行政職員の意識が変わらなければ意味がない、ということである。

公益法人に対し厳しい目線の人々も含め、全方位から、国民目線で見ると「なるほど」と評価してもらえないような、「国民のための改革」にしていく必要がある。

(注)正式名称は「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」