みんなくりポジトリ

国立民族学博物館学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

Trend of Paternalism by Public Interest Corporation Commission on Public Interest Corporation Reform

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-03-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 出口, 正之 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10502/00008341

《論文》

公益法人制度改革における 公益認定等委員会のパターナリズムの傾向¹⁾

国立民族学博物館教授 出口正之

キーワード：公益法人制度改革 公益認定等委員会 パターナリズム 公益法人会計基準

要
旨

公益法人制度改革に際して、第1期及び第2期（2007年4月1日から2013年3月31日）の委員を務めた筆者が、Shore&Wrightが提案した、Anthropology of policyの考え方を基調として、公益認定等委員会及び同事務局の法人に対するパターナリズムの変化を考察した。その際、自己言及的及び研究倫理上の制約を踏まえて、第1期及び2期の期間については、政府による公表資料と外部からの公表要望書等のみを比較検討することで、パターナリズムの相対的な変化を考察した。その結果、委員会及び事務局は、パターナリズム拡大の傾向を持っていることを示した。

構 成

- I はじめに
- II 公益法人制度改革の実態の概要
- III 公益認定等委員会第1期における役割と批判
- IV 第2期における課題と批判
- V 第3期における課題と批判
- VI まとめ

Abstract

Japan has faced radical *Koeki-Hojins* (Public Interest Corporations) Reform. Public Interest Corporation Commission (PICC) that has the same function as Charity Commission in England and Wales has launched.

Following anthropology of policy proposed by Shore&Wright, the author who played Commissioner during the first and the second term (1/4/2007-31/3/2013) of PICC conducted research variation of paternalism to *Koeki-Hojins* by the Commission and Government. Because of necessity of self-reference and research ethical constraints, research is limited to public materials of government and petitions by private advocacy groups and is to compare them to investigate relative change of paternalism. As the result of this, the Commission and government have trend of increasing paternalism.

公益法人制度改革における公益認定等委員会のパターナリズムの傾向

I はじめに

2006年に「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」(2006年法律第48号)、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」(2006年法律第49号。以下「認定法」と称す。)、
「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」(2006年法律第50号。以下「整備法」と称す。)のいわゆる公益法人制度改革関連三法が成立し、2008年12月1日から施行された。これは明治の改正前民法施行以来110年ぶりの公益法人の改革である。今回の改革は、主務官庁制度を廃止し、準則主義による非営利法人の登記での設立と、民間有識者からなる第三者の合議制機関による公益認定という2段階方式によって、法人の設立と公益性の判断を分離した。主務官庁制度の廃止にあたっては、旧来の主務官庁による「箸の上げ下げ」にまで口をはさむ裁量的行政指導を廃止し²⁾、しっかりとした法令に基づいた公益の認定が謳われた。公益法人によって、改正前民法では56条だけの法律が、868条に増えたばかりではなく、政令、府令、さらに新公益法人会計基準、ガイドライン、申請の手引きなど参照すべきものが格段に増え、公益法人の負担は格段に増加したが、それと見合う形で予見可能性を大いに高めることが意図された。つまり、監督者の裁量を法令等に落としてずっと小さくし、予見可能性の上での「公益活動における法人の裁量」を大きくすることが狙いの一つであったといえる。

国の行政庁は内閣府で、国の第三者機関は公益認定等委員会(以下「委員会」と称す)である。筆者は第1期(平成19年4月1日～平成22年3月31日)及び2期(平成22年4月1日～平成25年3月31日)まで委員を務め、公益法人制度改革の内

側を知る立場にあった。

本研究では、委員を務めた筆者が、委員会及び同委員会事務局を研究対象とし、政府による公益法人に対するパターナリズム(Paternalism)の変化を測ろうとしたものである³⁾。ここでいうパターナリズムは、政府による法人に対する家父長的な温情主義的ないし過干渉的態度をいう。温情主義と過干渉はコインの裏表であり、ここでは、価値に対して中立的な概念として取り上げた。ただし、「箸の上げ下げ」という行為は、パターナリズムの典型であることについては注意が必要である。

これは、Shore&Wright(1997)が「政策人類学」として提案した、政策そのものを研究上のフィールドとして捉える手法を前提としたものである。Shore&Wrightは、「政策は政府のプロセスやエージェントの強力な概念的な分析道具となる。それは『フィールド』の抜本的な再概念化という可能性を秘めている。つまり、フィールドとは、限られた地域的な部分としてではなくて、権力とガバナンスのシステムを通して明瞭に区切られた社会的かつ政治的な空間として存在する」(1997:p14)として、フィールド研究の新しい地平を開こうとしている。

そこで本研究では、Shore&Wrightにならって、公益認定という「政策のフィールド」を研究対象にしていこうとするものである。ただし、方法論上、Shore&Wrightの手法は強固に確立されたものではないことと、新たに研究倫理上・法令上の問題が発生することの2つの留意点が必要である。

方法論上の問題としては、委員会の内部にいた人間にとって、委員会について記述することは、必然的に自己言及的であり、その制約から逃れられないという点が挙げられる。さらに、研究倫理上ないし法令上の問題として、職務上、知ることのできた秘密については漏らしてはな

らない（認定法第39条）という守秘義務上の制約がある。また、筆者は研究のために委員となったわけではないので、研究倫理上も自ずと制約を受けることになるだろう。

そこで、本研究では、筆者が委員であった第1期及び2期においては、第一に論考の前提はすべて公表資料に基づいたものとした。第二に要望書等の外部からのインプットとその対応すなわち委員会からのアウトプットを対比させるという手法に限定することによって、自己言及性の制約を可能な限り小さくし、制度改革における委員会の役割を明らかにしていった。もちろん、筆者の任期満了後である委員会第3期については、公表資料に基づき、私見を加味して表記した。

II 公益法人制度改革の実態の概要

平成25年3月4日付の内閣府大臣官房公益法人行政担当室の発表資料によれば、新制度施行時（平成20年12月1日）に全国で24,317あった特例民法法人のうち、20,800が5年の移行期間中に新たな公益法人又は一般法人への移行を選択する見込みであることが判明した。移行申請見込数20,800法人のうち、内閣府への申請は4,448法人、都道府県への申請は16,352法人。なお、内閣府への申請法人のうち、2,244が公益法人への移行を選択（都道府県については、平成25年2月28日現在の申請実績13,903法人のうち、6,374が公益法人の道を選択）することになる。概ね、このような法人数で移行期間を終了することになるだろう⁴⁾。

結局、施行時の法人数に対して約14%に相当する3,517法人が合併ないし解散で数を減らすことになる。また、新規の公益認定数は、平成25年7月末で251件⁵⁾。したがって、移行期間終了時に、公益法人数は約9,000程度と見込まれる。

また、不認定の処分については、第1期委員会は平成20年12月4日に、また、第2期委員会は平成23年2月16日と12月9日にそれぞれ答申を行った。前2法人はいずれも、移行法人であ

り、業界団体の活動が業界の利益と認められ、公益目的事業としては否認したことにより公益目的事業比率が50%に達しないことから、第5条第8号を満たさないという内容であった。3つ目の法人は、新規の公益認定申請であったが、任意団体への業務の全面的な委託を公益目的事業として申請しており、第5条第2号の技術的能力がないというものであった。

地方においては7件の不認定が出ている。

III 公益認定等委員会第1期における役割と批判

1 内閣府令等の諮問と答申

委員会は、制度施行前の平成19年4月1日に発足。翌4月2日の第1回委員会において委員長に池田守男氏を選任。議事録の公開方法などを定めた委員会運営規則を制定した（第1回公益認定等委員会議事録）。また、同日、内閣総理大臣から認定法に係る政令の制定の立案及び内閣府令の制定に関して諮問を受けた（公益認定等委員会第1回議事録資料3-1府益準第1号）。

また、平成19年4月13日第3回委員会において以下の「審議の基本方針について」を決定した。

「内外の社会経済情勢の変化に伴い、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」、当委員会の運営によって、「公益を増進し活力ある社会の実現に資する」という考え方を全員で共有し、意識してこれを目指すものとする。審議にあたっては、以下の諸点に十分配慮するものとする。

- ① 各法人の活動実態を十分に踏まえつつ、それぞれの法人の創意工夫や自主性を尊重する姿勢で取り組む。
- ② コンプライアンスを前提としつつも、常に改革の本旨に立ち帰り、柔軟性をもって判断する。
- ③ 審議を「甘く」ということではなく、「暖かく」審議に臨む。⁶⁾

（アンダーラインは引用者。パターンナリズムに関連

するところにアンダーラインを引く。以下の引用におけるアンダーラインもすべて同じ)

諮問事項については11回の審議を経て平成19年6月15日に答申を取りまとめた⁷⁾。

2 ガイドライン及び平成20年公益法人会計基準

続いて、平成19年9月6日から、ガイドラインの策定に入った。その間、委員会とは直接関係はないが、政府税制調査会で公益法人税制について検討が加えられ、平成20年度税制改正において、公益目的事業非課税、公益法人の特定公益増進法人化、収益事業の利益50%以上の公益目的事業への繰入れなど抜本的な改正がなされた。租税理論からいっても、非常にきれいな形で決着を見たといつてよい。

平成20年4月11日に「公益認定等に関する運用について(公益認定等ガイドライン)」及び「公益法人会計基準」⁸⁾を決定した⁹⁾。

ガイドラインでは「新しい公益法人制度は、主務官庁の裁量権を排除し、できる限り準則主義に則った認定等を実現することを目的として法改正がなされ、今日まで準備が進められてきた。(中略)制度の詳細のうち、明確にしておくことが、申請者にとっても、国・都道府県の審査当局にとっても有益であると考えられる事項について、昨年9月6日から審議を開始し、同様に資料、議事録を公開しつつ、合計20回の審議を重ねてきた。これを『公益認定等に関する運用について』(公益認定等ガイドライン)として取りまとめたところである」¹⁰⁾と、その趣旨を説明している。

また、公益法人会計基準については、「公益法人制度改革関連三法の成立を受け、内閣官房行政改革推進本部事務局に『新たな公益法人等の会計処理に関する研究会』が設けられ、平成19年3月に、公益法人会計基準の基本的枠組みを維持しつつ、公益認定制度に対応した表示方法を反映した基準に修正することが適当である旨の検討結果が取りまとめられている」(内閣府公益認定等委員会 公益法人会計基準について平成20年4月11日)とあり、内閣官房行政改革推進本部において、委員会発足前から準備がなさ

れていた。

委員会での議論は、平成20年2月28日の第33回委員会で議論され、議事録も公開されている。その後、パブリックコメントを経て平成20年4月11日に取りまとめられた。ところが、パブリックコメントにおいて、公益法人協会は「公益認定等委員会がこのような包括的『公益会計基準』を策定することに反対する」として「公益認定等委員会から唐突に公益法人会計基準案等が示されたことに強い驚きと違和感を禁じえない。そもそも民間組織が採用する会計基準は行政が作るものではなく、会計基準を実際に使用するユーザーである当該民間組織が、自主的に策定すべきものである」(太田達男・西山雄治[2008]:P.8)としている。委員会でも「公益認定等委員会が公益法人会計基準を、しかも新基準を設定するという、公益法人にとっての大改革をするというのは私の認識にはなかった」という同種の発言に対して、事務局からは、「どこか民間の団体が定めて普及して頂くかということだと思うのですが、民間の方の団体で、いつ新しく見直しをして頂けるかどうかもわからない状況の中で、制度施行を今年12月1日に控え、早めに会計についても法律を踏まえて基準等を示していく必要があるのではないか」ということで、改正はとれない、どこが作るかということと委員会しかないだろうということ設定ということになった」とセカンド・チョイスがなかったことを理由としている(第33回委員会議事録)。

また、委員会では、企業会計に近づけることに関しての異論、違和感が続出したが、この点に関しては同協会からの意見には触れられていない。

有識者からも平成20年度公益法人会計基準について異論がでた。たとえば、長谷川(2013:P.9)は設定主体に触れ、「平成20年基準は、規制機関が口出しをすることでこういう基準となるという典型的なもの」と批判している。

その後も、定款審査や監督の在り方等について審議を行い、新制度の円滑な施行に向けた準備を行った。

その後、内閣府の事務局では、各地において説明会を実施し、制度の説明を繰り返し行っていたところであるが、それに関連し、公益法人協会からは「公益認定等委員会ならびに同事務局ではガイドラインの策定やFAQの発表にあたり、様々な緩和措置を取り入れられており、また申請書の様式、同申請の手引き、電子申請の開発など、申請者の利便性に配慮した工夫をされていることは弊協会としても評価しているところではありますが、各地での説明会において公益法人関係者を萎縮させるがごとき発言をされていることには大きな失望感を覚えるものがあります」（公益法人協会 平成20年8月21日）¹¹⁾とし、萎縮させるがごとき発言の共通的な要旨として「公益法人については①公益認定申請および認定取得後の事務負担が過大であること②公益認定取得には取消時の財産贈与リスクがあること、他方一般法人については①公益目的事業もできること②公益目的支出計画完了後は自由な運営ができること③税制上も（非営利型の場合）法人税に関する限り公益法人と遜色ないことなどを説明し、無理して公益法人を目指すのではなく両者を比較して慎重に判断すべき」（公益法人協会 平成20年8月21日）という内容の指摘があり、これらは公益の増進という立法趣旨と異なるので、早急に是正を検討してほしいというものであった。

平成20年11月20日、内閣府は「監督の基本的な考え方」を発表した。「今回の公益法人制度改革により①監督についても主務官庁による裁量的なものから法令で明確に定められた要件に基づくものに改められたこと、②法律により法人のガバナンス（内部統治）及び情報開示について詳細に定められたことを踏まえ、また、③不適切な事案は制度に対する信頼を揺るがしかねないこと、④法人の実態を十分に把握しなければ効果的な監督を行うことができないことを考慮し、国の監督機関（行政庁たる内閣総理大臣及び法律で内閣総理大臣の権限を委任された公益認定等委員会）は、次のような考え方で新公益法人（新制度の公益社団法人及び公益財団法人をいう。

以下同じ。）の監督に臨むことを基本とする」とした。

3 新制度施行

平成20年12月1日の新制度施行後は、平成21年11月30日までの1年間で、32回の委員会が開催され、主に、公益認定等に係る内閣総理大臣からの諮問について審議し答申が行われた¹²⁾。この間、平成21年3月末までの申請数は、内閣府において、移行認定45、移行認可15、全国においても、それぞれ89と25法人に留まった（内閣府ホームページより）。

その後、民主党・社民党・国民新党からなる連立政権が成立し、平成21年9月18日に行政刷新会議の設置が閣議決定された。いわゆる政府系公益法人に対しては、行政刷新会議も移行に着目するようになった¹³⁾。

法施行後、実際の審査作業は、手探りの状態で時間を要し、その結果、公益法人界から強い反発を招いた。実際に、平成21年11月30日までの1年間で、答申した移行認定法人数は全国で75法人、移行認可法人数は21法人、新規の公益認定数は18でしかなかった¹⁴⁾。

こうしたこともあって、平成21年12月8日、公益法人協会が事務局を務める公益法人改革問題連絡会は、政府与党と意見交換を行い、さらに12月21日には仙谷由人・内閣府特命大臣（行政刷新担当）宛に公益法人協会が審査事務を簡素化することなどの要望書を提出した¹⁵⁾。本要望書には4項目が掲げられ、1 不適切な審査・指導を改めること、2 審査事務を抜本的に簡素化すること、3 政府関連公益法人の見直しと新公益法人制度への移行を切り離すこと、さらには、施行後1年も経過していなかったが、4として、法の改正まで要望していた。とりわけ、不適切な審査については、「◇不勉強による誤った指導事例◇単なる担当官の個人的裁量や解釈による指導例◇法令に抵触していない事項についての重箱の隅を突くがごとき詳細な訂正要求◇定款について法人の個性や歴史的背景などを無視し一定の枠に当て嵌める事例◇話し合いに応ぜず放置するなどの事例◇電子申請を

禁止する事例のほか、◇担当官の高圧的・威圧的な対応への不満も寄せられております」と非常に強い抗議であった。

また、簡素化については、「現在のような詳細を極めた審査実務を根本的に改めて形式審査に徹し、定款については法令違反の箇所だけに絞ること、財務関連については計算過程のチェックだけに絞るなど、思い切った審査事務の簡素化に徹する必要がある」と主張している。

以上のような要望の後、委員会は「柔軟かつ迅速」を審査の方針として掲げ、毎週行われる常勤委員によるフリートーキング（常勤委員会議）¹⁶⁾ が平成22年2月から始まった。

IV 第2期における課題と批判

1 第2期目の始動

委員会委員は、国会同意人事であり、与野党の政治的な対立の中、それまでもしばしば、政争の象徴として捉えられることがあった。民主党政権下で、3月中旬に、国会へ提出される委員の人事案が明らかになり、過半数の4名が入れ替わることとなった。結局、国会は年度末ギリギリの3月25日、26日にそれぞれ衆議院・参議院で承認を得た。

第2期委員会は平成22年4月28日に「国・都道府県から民による公益の増進を目指して～第二期公益認定等委員会のスタートにあたって～」を発表。

○ 公益認定等委員会は、本年4月から第2期がスタートしました。第2期においては、「柔軟かつ迅速な審査」を旨として、これまでの審議の蓄積を有効に活かし、社会が求める公益法人のあり方に留意し、申請法人の実状をよく理解しながら審議を進めていきたいと考えています。

○ 当委員会では、法令で明確にされている基準に拠り審議を行うにあたって、常に公益法人制度改革の本旨に立ち帰り、各法人の活動実態をふまえながら、それぞれの創意工夫や自主性をでき得る限り尊重し、民間人による合議制の機関らしく「温かく」¹⁷⁾

審議に臨んでいます。

○ また、審査の迅速化を図るため、事前に明確にした論点を中心に審議を行うなど、メリハリのある審査へと質を転換させることにより、答申数は飛躍的に増大しています。さらに、法人からの申請を待つだけでなく、外部の専門家の協力による相談会、業態別研修会への講師派遣、ホームページの改修などにより、新制度・審査に関する誤解を解くべく努力をするとともに、申請法人の視点で、これまで以上に積極的に法人をサポートすることにより、新制度の理解と早期の申請を促進していきます。

第2期目は「柔軟かつ迅速な審査」という方針のもと、外部からの評判は向上したと言われている。たとえば、公益法人協会の太田達男氏は、委員会事務局の丹下甲一事務局長との対談で、「(柔軟かつ迅速の取り組みは)画期的なことだと思います」と述べている¹⁸⁾。

申請数も着実に増加し、第1回目の大きなヤマ場を迎えた平成23年度末、平成23年3月11日に東日本大震災が発生した。直後の3月31日には「東北地方太平洋沖地震に関する公益認定等委員会委員長からのメッセージ」を発出した。「何ができるか、何をなすべきかという視点から、これまでの活動にこだわることなく、是非ともこれまで培ってこられた専門的知見や経験、財産を活かし、被災者支援や震災復興に役立つ形での活動や寄附などに資源を振り向け、取り組んでいただきたいと思います」。これを受けて、委員会は法人が被災者支援や復旧・復興支援活動をする際に、事業の変更等の手続きが必要な場合に最優先に対応した¹⁹⁾。

また、同年4月4日に、「政府系公益法人に対する公益認定等委員会委員長からのメッセージ」が出された。「国家公務員出身の役員、行政からの支出や権限付与があるいわゆる政府系公益法人に対しては未だ厳しい目が向けられています。公益認定等委員会は、こうした認識の下、政府系公益法人が実施する公益に関する事業が、真に時代の要請に応えるものとなってい

るか、その事業規模が法人の能力と比較して適切か、国家公務員出身の役員が在籍している場合適切なガバナンスの下で役員は選任されているか、役員等の給与が勤務実態に比して高額となっていないかなどの点について厳しく注視しているところだ。

各法人には、国民から疑念を抱かれないよう、透明な役員選任、効率的な事業実施など適切な法人運営をお願いします。また、その事業についても、従来の事業を継続するだけでなく、法人の実情を踏まえ、専門的知見や経験を活かし、公益に関する事業の拡大や寄附を実施するなど取り組んでいただきたいと思います。特に、長期に亘る公益目的支出計画を実施・検討している法人の皆様を中心として、今回の震災による被災者支援や震災復旧・復興をはじめ社会のニーズに対応した分野に資源を重点的に振り向けられないか、法人の実情に応じて是非前向きな検討をお願い申し上げます」となっている。

平成23年4月28日には、平成24年4月1日日曜日の登記が可能となることの措置が取られることを発表²⁰⁾。平成23年8月1日には、内閣府大臣官房公益法人行政担当室によって認定法第4条の認定及び整備法第44条の認定、第45条の認可における行政手続法（平成5年法律第88号）第6条に規定する通常要すべき標準的な期間は、4ヶ月、認定法第11条の認定及び整備法第125条第1項の認可における行政手続法第6条に規定する通常要すべき標準的な期間は、40日とする旨発表があった²¹⁾。

2 財務・会計に関する要望書とその対応

平成24年2月16日、公益法人協会から長文の要望書が出された。

「公益認定基準中財務・会計に関する行政庁の相談・審査時における指導事例につきまして、申請法人から寄せられました情報の中には、法令等からは読み取れない内容のものもあり、少なからず法人が申請作業に苦慮する状況を生じさせており、また弊協会としても理解に苦しむものが散見されます。

かかる状況を懸念し、貴委員会事務局に指導

事例毎のご説明をいただくべくお願い申し上げておりましたが、さる1月31日に担当官の方からご説明をいただいたところです。

弊協会としましては、一部未だに理解し得ない部分もございますが、最大の問題点は、法令やガイドライン、FAQにより一般に公開されたものではなく、案件毎に個別の法人への指導過程で提起されているため、広く申請法人があらかじめ予見することが不可能であることとされます。（中略）このような状況が続けば、旧主務官庁制度の弊害の一つであった担当官の裁量による設立許可・指導監督行政を廃止し、市民にとって『可能な限り客観的で明確なもの（有識者会議報告書）』にするという新制度の理念にも反するものと考えます²²⁾。

公益法人協会は別紙資料として具体的な事例の指導例、公益法人協会の考え方、1月31日の担当官の対応を列挙している。指導例として委員会事務局から「用途が特定されていない会費の法人会計への50%配賦は過大、もっと少なくされたい」というものがあり、これについて公益法人協会が問題と考える点は「認定法規則§26第一号では用途指定のない経費（会費）はその50%を公益目的事業財産とすると規定されており、左の指導は法令違反の疑いがある」と指摘し、「指導が法令違反の疑いがある」とまで断言している。担当官の反応は「御指摘のような認定法施行規則の規定に基づき経費（会費）が配分されている事例については、基本的に修正を求めることはないが、一般的には、公益目的事業会計が赤字であるにも拘らず、法人会計では大きな黒字が出るような配分は好ましいことではなく、そのような場合は公益目的事業会計への配分比率を上げるよう提案することはあり得る。いずれにせよ審査において事実関係の確認は必要である」とあり、公益法人協会は、それに対して、「理解はできるが行き過ぎた画一的指導にならないようお願いしたい」となっている²³⁾。

これを受けて、内閣府は平成24年8月1日に会計・財務関係だけ11か所にも及ぶ「新たな公

益法人制度への移行などに関するよくある質問(FAQ)」の大修正を行った。公益法人協会の最初の接触は1月末であり、移行期間残り1年余の8月に会計・財務関係の大幅修正がなされたということである。

さらに平成25年1月23日に整備法施行規則及び公益認定等ガイドラインの一部改正が行われた。これも会計・財務関係である。

この間、自民・公明連立政権が誕生。委員長と常勤委員2名とが交代する国会同意人事が3月28日に決定。

2期の最後になって、3月28日に内閣府は「定期提出書類の手引きの改訂」と「移行後の法人の業務運営と監督」を出した。

V 第3期における課題と批判

1 第3期の方針と情報公開に関する要望

平成25年4月5日第233回委員会において山下徹氏が委員長に互選され、雨宮孝子委員が委員長代理に指名された(第233回議事録)。山下徹委員長は、公益認定等委員会だよりにおいて、

① 制度の安定的運営

法律の精神、制度改革の背景をきちんと理解して、過去6年間積み上げて来た判断基準、運用実績をよく踏まえ安定的な制度運営を行っていくこと。

② 柔軟かつ迅速な審査

あと8ヶ月を残すばかりとなった移行期間満了に向けて、残る特例民法法人の移行申請や新規法人の公益認定申請に対し、柔軟かつ迅速に審査を進めていくこと。

③ 支援の充実・強化

認定された公益法人が設立の趣旨に基づいて十分に力を発揮し、民間と行政が協力して我が国の課題を解決していくための支援を行っていくこと。

以上の3点を委員会運営の重点として挙げた²⁴⁾。

ここで、「民間と行政が協力して我が国の課題を解決していくため」というのは、法律の精神や制度改革の背景にはない事項である。

公益法人協会は、4月17日に「新公益法人及

び移行一般法人の情報公開に関する要望」を、委員会へ提出した。

「行政庁は、公益法人から提出を受けた財産目録等について閲覧又は謄写の請求があった場合には、内閣府令で定めるところにより、その閲覧又は謄写をさせなければならない」という認定法第22条第2項を引用し、現実の状況が如何にこのことと齟齬をきたしているかを示したものである。

たとえば、「公益法人等情報の閲覧申請に対してインターネット閲覧が許可の場合は、申請して3営業日後以降の希望日に請求者が入力したメールアドレスあてに閲覧場所のURLを掲載したメールが送信され、請求者は、URLの有効期間(閲覧予定日の当日または翌営業日から5営業日間とされている)内においてのみしか、インターネット閲覧が可能ではない。閲覧申請後、メールが送信されるまで、申請が受け付けられたかどうかの確認も取ることができない」。さらに、特定非営利活動法人の情報の提供について内閣府は簡便な方法をとっていることや海外の事例まで紹介するなどとの比較を行っている。

2 監督

委員会は「公益・非営利セクターの活動の活性化・国際化、公益法人のガバナンスの確立を大きなテーマとして、公益法人を始めとする非営利セクターの現状と今後の方向性につき、下記により、関係団体及び有識者からのヒアリングと意見交換を実施することとしましたので、お知らせします²⁵⁾」と平成25年6月11日にホームページにてコメントを発表した。

公益認定等委員会だより第20号に、「法人の財産管理について～横領事件等発生防止のチェックポイント～」を公開。「公益法人の財産は税制優遇を受けて形成されたものであり、法人やその構成員のみならず、いわば国民から託された財産と言っても過言ではありません。法人における日常の財産管理を適正に行うことにより、横領や盗難などの被害の発生を未然に防ぐことは、法人運営の基本中の基本です。たとえ規模の小さい法人でも、現金や預金の管理

について特定の担当者に任せきりにせず、法人の理事や事務局長の下、法人の実情に応じた責任ある管理体制を設けることが重要です」としたうえで「基本的事項が実施できていないまま財産被害が発生した場合、公益法人の財産管理が適正に行われておらず、認定基準の一つである『公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎』（認定法第5条第2号）に問題があるとして、場合により、公益認定が取り消されることがあり得ます」と、「取消し」にまで言及した²⁶⁾。なお「公益法人の財産は税制優遇を受けて形成されたもので「国民から託された財産」というのは新しい発想である。

委員会は、初めての措置をとった。公益財団法人全日本柔道連盟に対し、5月2日、6月5日と2度の報告要求を行い、1度目と合わせて6月7日に公表したのである²⁷⁾。認定法には、報告徴収の公表について定めていない。同公表資料には「当委員会としては、極めて詳細な形で再度の報告要求をせざるを得なくなった事態に鑑み同法人の真摯な対応を促す必要があること、また、一連の事態が公益法人全体の信頼性に与える影響が懸念されることを踏まえ、異例ではありますが、現時点で、当委員会から同法人に対して報告を求めている内容について、公表することが適当であると判断いたしました」とある。さらに、同年7月23日、認定法上の初めての「勧告」を公益財団法人全日本柔道連盟に対し行った。また、ここでも異例の取扱いを行っている。すなわち公益財団法人全日本柔道連盟への勧告書とともに、すべての公益法人向けのメッセージである「公益法人の自己規律について」を「勧告」の資料2という形で公表した。このメッセージは公益認定等委員会だより第21号に再掲された²⁸⁾。

まず、勧告についてであるが、認定法上定められた勧告には2種類ある。一つは同法第28条第1項に基づく、行政庁から公益法人に対する勧告である。この場合、認定法第43条第1項第2号に基づいて、勧告をしようとする行政庁が委員会に諮問し、委員会が答申を行う。もう一

つは、同法第46条第1項に基づく、委員会から行政庁へ向けての「法人に対する措置」を講ずるよう求める勧告（以下「委員会勧告」²⁹⁾と称す）である。今回は、委員会勧告を行い、行政庁に対し、法人への監督上の措置を求めたものであるが、この場合には、当然、第43条第1項第2号に基づく、諮問、答申は必要としない。

7月23日に行われた勧告は、同日であるが、時系列に言えば、まず、第46条第1項に基づく委員会勧告が委員会から行政庁に出され、次に、第28条第1項に基づく勧告が行政庁から公益財団法人全日本柔道連盟に出されたことになる。同じ「勧告」なので、混同しやすいが質的には異なるものである。勧告では「生じた損害について責任の所在に応じた賠償請求等を検討すること。執行部（会長、専務理事、事務局長）、理事会、監事、評議員会の各機関における責任の所在を明らかにし、これに応じた適切な措置を講ずること」などの勧告が盛り込まれた。

これに対して星（2013）は、人事や損害賠償請求は法人の運営上の裁量事項にあたるとして「法人法の法人運営裁量事項に関わる条項には踏み込まないほうが制度改革の趣旨に照らして妥当ではないかと考える」（星 [2013] : P.36）、さらに「法人法の形式的手続き面ではなく、法人運営裁量事項の判断にわたる部分に行政庁が介入することは、旧主務官庁制への回帰につながりかねず、濫用は現に戒められるべきである」（星 [2013] : P.37）との反応を示している。筆者もこの意見に賛同するものである。

次に、「公益法人の自己規律について」というメッセージであるが、「公益法人のガバナンスの確立に関し、団体内の『仲間意識』などが不祥事につながっており、『これを打破するためには、団体の組織に外部の第三者を加えていく必要がある』旨の御意見がありました」ということ以外の理由を示すことなく、「公益法人は（中略）外部の声に耳を傾け、これを踏まえて適正な運営を行っていかねばならないことに例外はありません」と主張している。これは法律上の根拠もなければ、学術上の根拠も見当た

らない。まさに、「意見があった」と思われる。

VI まとめ

以上の通り、時系列的に委員会の動きと外部の対応を列記してみた。ここで、パターンリズムについて考えてみたいと思う。パターンリズムの度合いを直接測ることはできないので、時間軸に対する相対的な変化を考慮する。つまり、何らかの行為に対し、それまでのパターンリズムの状況より、大きくなる場合ないしその状況を大きくしようとする場合には、「増」と表記し、逆に、パターンリズムが小さくなる場合ないし状況を小さくしようとする場合には「減」で表記してみる。その場合の判断のポイントは公表されている「テキスト」(文書)の文言からとってみた。また、先に示したパターンリズムの定義から、委員会や行政庁の裁量や介入を大きくしようとするもの、あるいは外部がそのように感じているものについては「増」、小さくしようとするものは「減」。同じく温情的な支援・サポートをしようとしているものについては「増」、それを減らそうとしているものについては「減」で示した。具体的には、委員会や行政庁の「裁量」の存在や増大を示す表現、法律上の義務ではなく、価値判断が反映された「好ましい」「すべきである」「お願い」などの文言が入ったもの、さらに、温情的な表現「暖かく」「温かく」「支援」「サポート」などの文言が入ったものは、パターンリズムの「増」と判断した。逆に委員会や行政庁の「裁量」を小さくする表現、支援やサポートを減らすような文言は「減」とした。

そのようにして、一覧にしたのが、表である。

これを見ると、委員会及び行政庁は、パターンリズム拡大の傾向を当初よりも持っている傾向にあると結論付けることができる。

[注]

1) 本稿は平成25年9月21日に開催された非営利法人研究会全国大会の基調講演「公益法人制度改革を総括する一移行期間終了を目前に

控えて一」を元に大幅に加筆・修正したものである。なお、同基調講演の要旨は出口(2013)に記載されている。

- 2) たとえば、税制調査会企画会合(第17回)議事録平成19年10月12日の内閣官房行政改革推進本部事務局の審議官の公益法人制度改革についての発言には次のものが見られる。「主務官庁、国にあってはそれぞれの大臣の裁量権に基づく許可があって、初めて法人格を持つてという仕組みになってございます。2ページは、それぞれの裁量権をどう改めるか。これが各省庁の箸の上げ下ろしまで介入する根っこになっているのではないかということでございまして、これを改正しようという主眼」
- 3) 非営利組織とパターンリズムの関係については、Salamon(1995)、Salamon&Anheier(1998)などがあるが、いずれも非営利組織自身が持つパターンリズムについての研究である。Salamonはサービスを頼る人々は非営利組織に対する依存性を高め、非営利組織がそれらの人々に対して宗教的、倫理的、政治的考え方を強要する危険性を指摘し、それをパターンリズムと呼んでいる。ここでは、政府による公益法人へのパターンリズムであり、これらの研究とは一線を画している。企業と非営利組織の間のパターンリズムについてはIankova(2008)がある。
- 4) 内閣府大臣官房公益法行政担当室「特例民法法人に係る移行動向調査結果」(国・都道府県)平成25年3月4日、内閣府ホームページ
- 5) 内閣府【平成25年7月末】「全国の申請状況」平成25年8月1日、内閣府ホームページ
- 6) 公益認定等委員会第3回議事録資料、平成19年4月13日
- 7) この答申に基づいた施行令案等は7月10日から8月8日まで、内閣府大臣官房新公益法行政準備室によるパブリックコメントを受けた。
- 8) 会計基準については、企業会計との整合性を高める方向となったが、たとえば出塚

表 公益認定等委員会及び事務局の動きと外部の反応から見たパターンリズム

	時 期	内 容	委員会ないし同事務局等の対応	外部の対応・反応	パターンリズムの変化
1期	平成19年 4月13日	委員会による審議の基本方針	「暖かく」審議にのぞむ		増
	平成19年 10月12日	税制調査会企画委員会での審議官発言	これが各省庁の箸の上げ下ろしまで介入する根っこになっているのではないかと いうことをございまして、これを改正しようという主眼		減
	平成20年 4月11日	委員会によるガイドライン策定	できる限り準則主義に則った認定等を実現		減
	平成20年 8月21日	公益法人協会による要望書	(実際の説明は不明)	「無理して公益法人を目指すのではなく両者を比較して慎重に判断すべき」という委員会事務局の説明があった。	増
	平成20年 11月20日	内閣府による監督の基本的考え方	監督についても主務官庁による裁量的なものから法令で明確に定められた要件に基づくものに改められたこと		減
	平成21年 12月21日	公益法人協会による仙谷大臣への要望	(守秘義務範囲の可能性)	不適切な審査。個人的裁量や解釈による指導例。重箱の隅を突くがごとく詳細な訂正要求。	減
2期	平成22年 4月28日	委員会による2期の方針の表明	柔軟かつ迅速。「暖かく」審議。これまで以上に積極的に法人をサポートすることにより	画期的なこと	減
	平成23年 3月31日	震災後の委員長メッセージ	これまでの活動にこだわることなく、是非ともこれまで培ってこられた専門的知見や経験、財産を活かし、被災者支援や震災復興に役立つ形での活動や寄附などに資源を振り向け、取り組んでいただきたい		増
	平成23年 4月4日	震災後の政府系法人に対する委員長メッセージ	今回の震災による被災者支援や震災復興・復興をはじめ社会のニーズに対応した分野に資源を重点的に振り向けられないか、法人の実情に応じて是非前向きな検討を		増
	平成24年 2月16日	公益法人協会による委員長への要望書	好ましいことではなく、そのような場合は公益目的事業会計への配分比率を上げるよう提案することはあり得る。(守秘義務範囲の可能性)	法令等からは読み取れない内容のもの。担当官の裁量による設立許可・指導監督行政を廃止し、市民にとって「可能な限り客観的で明確なもの(有識者会議報告書)」にするという新制度の理念にも反するもの。指導が法令違反の疑い。	増
3期	平成25年 5月1日	3期の委員長による委員会の重点事項	支援の充実・強化。 民間と行政が協力して我が国の課題を解決していくための支援		増
	平成25年 7月23日	A公益財団法人に対する勧告	生じた損害について責任の所在に応じた賠償請求等を検討すること。執行部(会長、専務理事、事務局長)、理事会、監事、評議員会の各機関における責任の所在を明らかにし、これに応じた適切な措置を講ずること。	法人運営裁量事項の判断にわたる部分に行政庁が介入することは、旧主務官庁制への回帰につながりかねず	増

注：アンダーラインは、パターンリズムの増・減の判断となった文言。

出所：筆者作成

- (2013:P.9) は「企業会計と公益法人会計が全く異なるということを、ここでもう一度よく考えなければならない」と述べている。
- 9)内閣府「公益認定等委員会の活動状況 第2期委員会」平成25年4月6日
 - 10)内閣府公益認定等委員会「公益認定等に関する運用について(公益認定等ガイドライン)」平成20年4月11日
 - 11)公益法人協会「平成20年8月21日付要望書」
 - 12)「平成21年度公益認定等委員会の活動状況」
 - 13)閣議決定「政府関連公益法人の徹底的な見直しについて」、平成21年12月25日
 - 14)「平成21年度公益認定等委員会の活動状況」
 - 15)公益法人協会「内閣府特命担当大臣仙谷由人大臣宛要望書」、平成21年12月21日
 - 16)丹下甲一・太田達男(2010)。また、常勤委員会議という用語は内閣府「公益認定委員会の活動状況 第2期委員会」に見られる。
 - 17)第2期の「暖かく」が第2期では「温かく」に変わった。
 - 18)たとえば、丹下甲一・太田達男(2010:P.5)における太田の発言、「画期的なことだと思います」の発言など。
 - 19)「東北地方太平洋沖地震に関する公益認定等委員会委員長からのメッセージ」、平成23年3月31日
 - 20)「特定の日に移行登記を希望される法人の皆様へ(内閣府からのお知らせ)」、平成23年4月28日
 - 21)内閣府大臣官房公益法人行政担当室「公益認定等に関する標準処理期間について」、平成23年8月1日
 - 22)公益法人協会「池田守男委員長宛要望書」、平成24年2月16日
 - 23)公益法人協会「池田守男委員長宛要望書」添付資料、平成24年2月16日
 - 24)「公益認定等委員会だより第18号」、平成25年5月1日
 - 25)内閣府ホームページ「公益法人の自律と活性化に向けたヒアリング等の実施について」
 - 26)「公益認定等委員会だより第20号」、平成25年7月1日
 - 27)公益認定等委員会「公益財団法人全日本柔道連盟に対する報告要求について」、平成25年6月7日
 - 28)「公益認定等委員会だより第21号」、平成25年8月1日
 - 29)勸告書の中で使用されている用語である。
- 【参考文献】**
- 太田達男・西山雄治 [2008] 「公益法人会計基準案等に関する意見」『公益法人』 Vol.37、No.4、pp.8-9
- 丹下甲一・太田達男 [2010] 「内閣府による公益認定等に関する最近の取組み」『公益法人』 Vol.39、No.8
- 出口正之 [2013] 「公益法人制度改革を総括する—移行期間終了を目前に控えて—」『非営利法人研究学会第17回全国大会報告要旨集』 pp.1-4
- 出塚清治 [2013] 「公法協と公益法人会計基準」『公益法人』 Vol.42、No.2、pp.5-9
- 中村雅浩 [2012] 「遊休財産額に係るFAQ改正の意味するところ」『公益・一般法人』 No.835、pp.4-26
- 長谷川哲嘉 [2013] 「非営利会計基準の意義を問う—制度に歪められた平成20年公益法人会計基準」『公益・一般法人』 No.849、pp.4-11
- 星さとる [2013] 「初の是正勸告の内容と認定取消要件をめぐる新展開(下)—ガバナンス・内部統制と認定取消しのリンケージ—」『公益・一般法人』 No.855、pp.31-41
- Iankova,E.A.[2008] *From corporate paternalism to corporate social responsibility in post-communist Europe*. The Journal of Corporate Citizenship, 29 (Spring), pp.75-90
- Salamon, L. M. [1995] *Partners in public service: Government-Nonprofit relations in the modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K.[1998] *Social*

origins of civil society: Explaining the non-profit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9(3), pp.213-248

Shore, C.& Wright, S., ed.[1997] *Anthropolo-*

gy of Policy: Perspectives on Governance and Power, Routledge, London, New York, p.294

(論稿提出：平成25年11月29日)