

公益法人のガバナンスの  
更なる強化等のために  
(最終とりまとめ案)

令和 2 年 1 1 月  
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 .....	1
1. 基本認識 .....	3
(1) 公益法人に求められる「ガバナンス」とは何か .....	3
(2) なぜ今ガバナンスの強化が必要か .....	5
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 ....	8
(1) 役員や社員・評議員のより一層の機能発揮 .....	8
①役員や評議員における多様な視点の確保 .....	8
②役員に対する社員・評議員の牽制機能の強化 .....	13
③評議員による役員等の責任追及の訴えの提起 .....	15
(2) 会計監査人の設置義務付け範囲の拡大 .....	16
①会計監査人による監査の意義 .....	16
②会計監査人の設置義務付け範囲 .....	19
③補助金等の受給と外部監査 .....	20
(3) 透明性の確保の推進 .....	21
(4) 法人による自主的な取組の促進・支援 .....	23
(5) 残余の財産への行政庁の関与 .....	24

## 参考資料

- ・「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）
- ・「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 日付け内閣府特命担当大臣（規制改革）決定）
- ・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
- ・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）
- ・「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）」に関するパブリックコメント（意見募集手続）の結果について





## 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

現行の公益法人制度の導入から 10 年以上が経過し、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、ガバナンスに関する課題も指摘されるようになっている。また、近年、株式会社や社会福祉法人においても、ガバナンスの強化に向けた制度改革が行われている。これらを踏まえ、国民の公益法人への信頼をより一層高める観点で、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などについて検討を行うものである。

### (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、社会的な信頼確保が特に重要である。そのため、各法人が自らの活動について国民全体に向けて積極的に説明や情報開示を行うことで透明性を確保することや、「公益法人としてのガバナンス」を確保することが求められている。

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。ここにいう「規範」には、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、ある法人で、特定の理事が自らの判断で支出した多額の交際費が、その理事に指示された職員により指示のまま計算書類に計上され、計算書類は、交際費の恩恵にあずかった理事らから成る理事会で交際費がチェックされることもなく承認され、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とする。この場合、一般法人法や公益認定法に基づく法人運営の手続規定など規範そのものに直ちに反している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。

このような場面で「ガバナンスが効いている」状態とは、規範を守ることが大前提としつつ、法人の担い手全員が、それぞれの役割を適切に果たしていると認められるよう常に行動し、求められた場合には自己の行動について法人の内外において説明責任を十分に果たしていることではないか。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」の要点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、更には、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<sup>1</sup>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革が行われており、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。

---

<sup>1</sup> 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とされている（社会福祉法人に加え、公益法人、一般法人、株式会社等においても同じ。）。

## 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<sup>2</sup>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、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、他の理事や監事も知り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。

<sup>2</sup> 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。



## 【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ものであり、法人に対して、報告要求がされた。

## 【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知っていたにもかかわらず、これを放置していたものであり、法人に対して、報告要求がされた。

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と考えられ、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った要因としては、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っ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り、法人に対して、報告要求がされた。

#### 【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) も参考に検討すべきである<sup>3</sup>。

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

<sup>3</sup> 例えば、以下の観点などが考えられる。

- ・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。
- ・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。
- ・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。
- ・その法人の事業分野に長期間携わってきた者ではない。（法人の事業分野との関係に係る観点であり、当該法人そのものとの関係ではないことに鑑み、運用に必要な留意点等について更に検討を行う必要がある。）
- ・上記に該当する者の近親者ではない。

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。

## 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)<sup>4</sup>。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など一定の人員を確保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、また、社員については、そもそもその増員を図ることに相当の困難を伴う場合があると考えられることに留意する必要がある。

なお、社員の役員に対する牽制機能の強化という観点からは、社員そのものの在り方についての議論もあり得るが、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。

---

<sup>4</sup> 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、社団法人については、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、財団法人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、社団法人が、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、財団法人は、一定の財産に法人格が付与されたものであり、財団法人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法人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、社団法人と財団法人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って、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<sup>5</sup>、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<sup>6</sup>（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

<sup>5</sup> 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。なお、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とされている（一般法人に加え、公益法人、社会福祉法人、株式会社等においても同じ。）。

<sup>6</sup> 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閣僚会議幹事会申合せ））。

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ことが問題となり、法人に対して、報告要求がされた。

**【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ことが問題となり、法人に対して、報告要求がされた。

**【事例 11】**

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ことが問題となり、法人に対して、報告要求がされた。

**【事例 12】**

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ものであり、計算書類等の不整合等について、法人に対して、報告要求がされた。

これらの事例は、いずれも、会計監査人からの指導や、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可能性もあったものと考えられる<sup>7</sup>。

## 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））。

<sup>7</sup> 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、会計処理に関し内閣府から報告要求や勧告を受けた法人は 24 法人で、このうち、会計監査人を設置していた法人は 1 法人であった。

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して、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、日本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。また、会計監査人の設置義務付け範囲の拡大に当たっては、一定の準備期間を確保する必要がある。

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、公益法人の特性を踏まえた新たな基準を検討・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<sup>8</sup>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、事業報告書、計算書類、事業計画書、収支予算書などの書類<sup>9</sup>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

<sup>8</sup> 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)。

<sup>9</sup> 会計監査人の監査を受けている場合には、会計監査報告などが附属明細書として含まれる。

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」については、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することが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、開始時期については留意が必要である。

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<sup>10</sup>。

---

<sup>10</sup> 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

#### (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。その際、あくまで法人による自主的な取組であることから、行政による強制にはなじまない点は特に留意が必要である。

- イ) 法人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、公益法人等が開催する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、行政庁は、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、その動機付けを図る。
- 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

---

サイトを法人が立ち上げるといった動きも見られる。

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。

ニ) 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、その動機付けを図る。

#### （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、残余の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、以下のような事例が見られた。

【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、公益認定取消処分を受けた際に、事業に不可欠であった残余の財産の土地を、「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い（A 及び B それぞれに対する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の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、現行の届出のまま  
で良いか、新たな措置が必要か、検討が必要である<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> 検討に当たっては、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する仕組みの導入も考えられる。

(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

北海道大学理事・副学長

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）

※第 1 回から第 7 回までの「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」における委員、公益法人及び都道府県の発言について、事務局において抜粋の上でまとめたもの。なお、本有識者会議においては、議事録を公開している。

## ○公益法人のガバナンスのあり方

公益法人のガバナンスのあり方を議論する目的として、例えば、寄附文化の醸成や公益法人セクターの成長の基盤となる信頼度を高める、といったことが考えられるのではないか。

- （ア）公益法人に求められるガバナンスとは何か、自主的・自律的に運営する中でガバナンスが効いているとはどういうことか、を議論すべきではないか。
- （イ）公益法人の大宗をなしている財団の方が、評議員の確保に苦勞し、理事会へのガバナンスが効きにくいことから、財団特有の状況も踏まえるべきではないか。
- （ウ）法人の規模に応じてガバナンスを強化するとしても、その規模に達しない中小の法人についても、規模に応じたガバナンスの確保に目配りすべきではないか。
- （エ）理事が、法人内で何が起きているか把握できる仕組みを作る上で、特に監事の役割が重要であることを明確にすべきではないか。
- （オ）現行制度への移行から 10 年が経過する中で、①現実に生じた問題と、それに応じてとられた対策を分析するとともに、②会社法制など他の法人制度の変化の背景となった社会状況の変化を踏まえて、立法事実を整理すべきではないか。
- （カ）新たな規制の導入に伴い、公益法人を選択しなくなる法人が増え、全体の公益の増進に逆効果とならないようにすることも念頭に置くべきではないか。
- （キ）ガバナンス確保のため、規制と自主的取組をバランスよく組み合わせていくべきではないか。

## &lt;委員&gt;

- ・何のためにガバナンスについて論ずるのかということが大事かなと思っておりまして、非常にざっくり言いますと、法人の運営をよりよいものにするためにガバナンスは語るべきなのだろうと思っております。ただ、法人の運営をよりよいものにするというのに当



- たりまして、公益法人の場合は少し違うと思われる2つの観点があるのかなと思います。
- ・ 1つは、公益目的事業の推進が円滑あるいは豊かに図られる面と、もう一つは、補助金や税制優遇も含めて様々な公的な支援を受けている関係から、運営とは関係なく、とにかく清く正しいということがどうしても社会から求められる側面があるのではないかと思います。例えば、スポーツ関係の団体で言いますと、そのスポーツの振興を図るということと、清く正しいというのは必ずしも一致しないと思うのです。
  - ・ これも規模にかかわると思うのですけれども、大きな規模のところは両方追及できると思うのですが、規模が一定程度より下回っているところについては、むしろ清く正しくしようと思うと、本体事業に対するリソースを割けなくなるという 二律背反的なところがあると思うのです。
  - ・ 今の段階では定見はないのですけれども、そのような二律背反的な目標を追求することになり得るので、場合によってはどちらを重視するのかということはある段階で決めなくてはいけないというか、覚悟しなければいけない。あるいは、規模の大きなものについては両方、小さなものについては例えばですけれども、どちらかという運営を豊かにするというほうに力点を置くという視点が必要なのかなと思いました。
  - ・ 私は、専門が行政法という行政機関を対象にしているものですから、若干ガバナンスといった場合に、今回の公益法人の話とややずれるところがあるのかもしれませんが、本日の資料でも透明性という言葉が出てきますが、意思決定過程等あるいは意思決定の結果の透明性の問題。それから、ステークホルダーの十分な参加の問題。それから、それぞれの任務に応じた専門性、といいますか、事柄によっては専門性というのはやや大げさなこともあるかと思うので、行うこと に応じた十分な体制の確保といったことをまず考えます。
  - ・ 監査との関係で過去感じたことがありまして、規模の小さな公益法人さんは、資金がなくて非常に運営が厳しい、なかなか寄附が集まらないということをよく聞きました。一方で、海外のそういう団体が日本で活動するときに法人をつくると、ガバナンスを効かせるのは当然のような意識を持っていらっしゃるふうに感じまして、法定監査の規模基準でなくても当然に任意監査を受けるものだという感覚を感じるのです。そこが国内の法人さんとは非常に違うなと感じました。
  - ・ 一方、我が身を振り返ったときに、個人的な見解として、寄附文化という面で、海外と日本は違う感覚を持っていて、場合によっては募金とか寄附したお金がどう使われるのか非常に不安という感覚を私や周りの人間が持っており、意識の面で寄附文化というところが日本は低いように感じるのです。
  - ・ 今後、日本が少子高齢化していく中で、海外並みの寄附文化をしっかりと醸成していくいうことであれば、寄付先がガバナンスを効かせており、だから安心して寄附ができ、寄附したものが安心して使われるというサイクル、というか、そういった文化的なものをより進めていくために、という見方からガバナンスを見直した方がいいのではないかと。
  - ・ 民間の場合は、資本市場の効率化とか透明性というものがありますけれども、そういったものではなくて、一方、非営利の世界では、寄附文化と私は言いましたけれども、そういった観点でガバナンスを効かせていくというのが個人的にはいいのかなと思います。

- ・一般法人法は会社法をモデルにしてつくったといつてよろしいと思うのです。この 10 年の間に、営利法人、会社のガバナンスの考え方はまた進んだのかどうなったのか、ちょっと私は評価できませんけれども、大きく変わってきているわけです。
- ・そうすると、イコールフットィングとはいわなくてもいいと思うのですが、非営利法人一般法も会社法と同じ基礎に立脚してつくられている、会社法がモデルだと認めざるを得ないのだと思うのですけれども、会社法が変わってきているという状況で 10 年たちました、15 年たちましたというときに、一度非営利法人の一般法、そして、その上に乗っかっている公益認定の法を見直すことは、法制度の観点からしても、どの方向に行くかはわかりませんが、合理性があるといえるのではないかと考えております。それは（〇）の前に書くことの、実質がもちろん第一なのですが、実質に加えて社会状況が変わっている、特に会社法制の変化を踏まえて、一般法人及び公益法人の法制についても見直す契機となるのではないかとということがいえるのではないかと思います。
- ・寄附文化の醸成ということだと思うのですけれども、引き算ではなくて、民間非営利セクターの中の公益法人、NPO のことはちょっと置いておいて、ここで 公益法人セクターというものがより大きく成長して、そのためには、一般の国民からの寄付なり、いろいろな形で支援と信頼というものが大きな糧になると思うのです。それを得るためにはガバナンスがしっかりしていないとおよそ不安で自分の寄附もできないし、ボランティアした先がいいかげんなどころでは困るということは国民の一般感情としてあるわけですね。
- ・ですから、信頼するに足る、そして、もっと支えてあげたいと思う民間非営利組織としての公益法人を育てていくためには、社会全体にとっても国や行政や企業ではできない、しかし、非常に重要な部分というのを担っているセクターであるという認識を改めて持ってもらい、より成長して社会に対して大きな貢献をしてもらうために、信頼度を高めてほしいというロジックが一つあり得るかなと考えております。
- ・おっしゃったようなアカウンタビリティーについて、貴法人のような 先端的でかつ自律的な取組を率先してされている法人は、大変すばらしい ですけども、全ての法人がそうでないという状況の中で、貴法人が取り組んでおられるようなものの どこまでを標準のものとして、国の制度や、それからその他のソフトローの内容として、一種の標準化をして社会的に啓発し、取組を求めていくかというところの塩梅がなかなか悩ましいところでございます。
- ・特に関連団体が集まって構成される法人の中には、すでに構成されている団体間や団体内部の人間関係のヒエラルキー、力関係といったものが、法人内においてもそのまま反映されてしまい、結果的にガバナンス的な点でうまく機能しない結果になっているものも一定程度あるのではないかと、という点です。これは、そういう種類の団体特有の特殊な事情を反映した問題であるとも考えられるので、公益法人全体のガバナンスの問題として一般化してしまつてよいのかという点が気になる ところ です。
- ・ガバナンスのハードルだけを上げすぎると、公益法人化を選択する社団・財団が減少する 可能性もある という点です。公益法人であることのメリットは、寄附における税制的な

メリットが若干ありますし、公益法人であれば社会的な信用が得られると思いますけれども、一般法人でも何とかなってしまうものでもありますので、あまりハードルが上がると結果的に公益法人制度が形骸化してしまう可能性もありますので、うまくバランスをとることが必要なのではないかと思いました。

- ・公益認定を得るために、モデル定款をそのまま引き写して、自分たちに関係のあるところだけを直すということが非常に多いと思うのです。ですから、一つ一つの条文の持っている意味を十分に理解していない団体がかなりあるだろうと思います。
- ・特に認定取消しに至るであろう 重要な条文をもう少しきちんと解説しておいたほうが今後のためにはいいのではないかという気がいたします。
- ・問題があってはいけない条文の部分と、実際の事業の運営の仕方についての項目みたいなものを明らかにしておく必要があるのではないかと思います。
- ・日常的に、それぞれの機関がうまく情報交換をできるような仕組みをどこかでつくっておく必要があるのではないか。
- ・むしろ法人同士のほうが情報交換は結構できているのですが、監督をしている側の合議制機関のほうできていないという部分があって、情報が共有されていないというのが実態なのかと思っております。
- ・理事と評議員、ないし理事と社員を兼ねているというのか、重なっているというケースがあり、特定の理事ないし場合によっては監事が極めて独善的であって、それを止められないというケースがあり、これらは総じて ガバナンスに対する理解がそもそも行き渡っていない。
- ・ガバナンスが一体何を意味しているのかの理解は法人によってかなりばらつきがあり、あるいは一般に言われているガバナンスの仕組みとは違う仕組みをガバナンスの仕組みとして捉えているというような場合もあったように思います。
- ・一定の「ガバナンス・コード」というのは、姿勢のようなものですので、そういったものも 共通理解として一定程度必要かと思ったところでした。
- ・いわゆる 共益と公益が混同されてしまっている例がかなりあるような気がしてなりません。仲間意識が強いといいましょうか、どちらかという、もともと共益的な組織だったものが公益法人となって、それがそのまま継続しているというようなケースです。
- ・法人の事務部門が何らかの理由で能力に欠けているという場合です。このことに問題があるという法人の認識がないというケースがあるということだと思います。
- ・公益とされている事業といいましょうか、その内容そのものの 構造上の問題があるということも、場合によってはあると思います。
- ・以上の問題を全部まとめて一つの仕組みの中でガバナンスを利かせていくことができるのかどうかということについては、少なくとも、法人の規模感の問題と、法人内の人や事業に問題があって生じているガバナンス上の問題が多いように思いましたので、その部分については何らかの手だてを考えないと、生じた問題が必ずしも個別の指導だけで解決することにはなりにくい。
- ・規模の問題が非常に大きい課題ではないかと思うのです。

- ・小規模のいわゆる弱小公益財団法人が一体どういう問題を抱えているかというのを、やっていただいたほうがいいのではないかと。要するに、理事、評議員をどういふところから集めているのかとか、どういふ責任を負ってもらっているのかとか、それについてどういふ問題があるのかというようなこととか、財務や何かも、公益財団法人とはいいながら、本当に会員の会費ですごく規模を小さくやっているところもおありになると思うのです。
- ・そういう 弱小法人の問題点によってそのガバナンスの効き方を規模によってある程度変えなければいけないのか、全てに通用するガバナンスの在り方というのは何なのかを少しはっきりさせる必要があるのではないかと思います。
- ・規模の小さな法人が公益法人として活動されていて、そのような法人が多数存在し、それぞれの得意分野で公益の増進を図られるというのは理想的であると思うのです。しかし、他方で、本当にその規模で法人運営をできるのですかと、疑問に思う法人も事実としてたくさんあるのではないかと思います。
- ・そういう法人も無理なくというか、能力の範囲内でできるような公益法人法制であることが望ましいという考え方があるのだと思います。
- ・それを否定するものではないのですが、公益法人の要件としては、技術的能力というものが要求されているはずで、その技術的能力というのは当該公益目的事業を遂行するための基礎が備わっているということであり、その中には法人としての体制をきちんと維持できるということも当然含まれているはずだと思うのです。
- ・今回のこの 新型コロナによる影響で、今までどおりの運営が全くできない公益法人が随分出てくるのではないかと思います。
- ・そのような状況の中で、言ってみれば 絵に描いた餅のような提案書になるとまずいということがあるので、そこをどう考えるかということは少し慎重に考えたいと思います。

#### <公益法人>

- ・どういふ不祥事に対しては、どういふ対策が必要か。実際に起こった不祥事あるいは公益認定等委員会のほうで勧告を出されたものについての内容分析をすると、恐らく幾つかのパターンがあるだろうと思います。そのパターンによって、どういふところに問題があって、どこを改善するかというのが異なると思うのですが、そういう分析がないと、ここに書いていることは、私どもから見るとどうしたらいいか分からない。
- ・常に大事に考えているのが、法人の憲法である定款でございます。それから、定款に基づいていろいろ理事会で規則をつくっておりますけれども、そういったものに基づいてきっちりとやらないとこれは大変なことになると。ガバナンスの基本というのは定款、それから規則と、そういったものに忠実に従うということが大切であることを常に役員全員が念頭に置いて法人運営に当たっています。
- ・何か問題が起こった都度、定款上どうなっているのだと、規則はそうなっているのだと、この支出は規則のどこに当たるかということについて、その原典に当たるようにと事務局とか担当理事にお願いしております。

- ・その前提として基本としては、これは随分以前にいただいたのですが、この冊子ですね。非常によくできている『公益法人の各機関の役割と責任』、これは全理事に配っております。それを見ながら、常に理事はこうあるべきだということを都度話題に取り上げて、きっちりお話しするということをお願いしております。
- ・そういった規則が非常に重要だということ。これは徹底するのはなかなか大変ですが、気がついた都度、根拠を示して、こうあるべき、こうやってはいかと、それこそガバナンスの基本であると考えております。
- ・それから、金につきましては、現金を扱わない。小口以外はですね。そういったことを徹底しておけば、少なくとも、不正の問題とかは、ガバナンス上いろいろあるかもしれませんが、そういった問題は起こらないのではないかなと考えて、これまで運営してきました。
- ・ガバナンスが効いているとは、利害関係者からの影響を受けず、公平に審査や選考が行われている状態が維持されている事 であると考えております。

#### <都道府県>

- ・小規模で人的、資金的に余裕のない法人への目配りをしていただいて、ガバナンスの強化を考えるのであれば考えていただきたい。常勤役員だとか職員が不在で、人的資源に余裕がない、そのような法人が数多くある
- ・地方における公益法人の規模だとか性格、こういったことの実情に即した形でガバナンスの強化、構築がされるような制度、こういったものを御考慮いただきたい。

## ○評議員・社員のあり方

役員等に対する社員総会や評議員会の監督・牽制機能の実効性を高めるために、どのような方策が考えられるか。

(ア) 理事を監督・牽制できる評議員としてふさわしい資質や適切な選任方法についての議論を出発点とすべきではないか。その一例として、外部性や独立性に関する議論も考えられるのではないか。

(イ) 財団の評議員も、社団の社員と同様に、役員等の責任追及の訴え※が提起できるようにすべきか。その場合、どのような仕組みとすべきか。

※ 社団の社員は法人に対し、役員等の責任を追及する訴えの提起を請求することができる (一般法人法第 278 条)

(ウ) 評議員資格に、役員※と同様に一定の制約を設けるべきか。

※ 理事・監事については、同一親族等関係者・同一団体関係者が占める割合について、制限を設けている (公益認定法第 5 条第 10 号・11 号)

(エ) 社員や評議員について、独善的な法人運営とならないよう、一定数以上を必要とすべきか。仮に必要とする場合、何人以上とすべきか。

※ 社員については、設立時は 2 人以上必要とされているが、設立後に 1 人になったとしても、法人は解散しない。

評議員については、3 人以上でなければならないとされている (一般法人法第 173 条第 3 項)。

(オ) 問題が起きたときにタイムリーに社員総会や評議員会を開催しやすい仕組みとし、社員や評議員の権限を予め明確にしておかないと、外部人材を確保してもガバナンスは効かないのではないか。

(カ) 外部人材であることにより、ことさらに責任を問われることのないように留意すべきではないか。

## &lt;委員&gt;

・「独立評議員」という意味がいま一つ曖昧だと思います。私どもの法人だけではなく多くの公益法人の定款の中では、評議員も理事などの役員と同様に、同一親族等関係者とかそういうものが一定以上いてはいけないとつくっているところが多いと思うのです。ということは、いわゆる社外的な役割の評議員、理事であると思うのですが、それは独立評議員とは言わないのかどうか。もし、同じことであれば、既に多くの法人がそういう形で動いているのをあえてここでなぜ言うのだろうというのが、実は私のところにも電話があつたりして、おかしくないですかという話がありました。

・財団と社団の違いということを申し上げましたけれども、やはり 評議員のあり方というのは、社員のあり方とはちょっと違うのではないかということを念頭に置いて申し上げたものでございます。

・特に、一般の財団につきましては、本当に人数も少なく小規模でやることになりますか

ら、評議員をどのように選任するのか、あるいは、ステークホルダーが誰なのかということが非常に曖昧になりますので、結果としては非常にガバナンスがききにくい状況となり、それは、公益財団法人でも同じなのではないかと思います。資料では、勧告を受けた事例について、社団と財団が一緒に記載されていますけれども、多分財団のほうが多いのではないかと思います。

- ・外部性・独立性ということが想定される議論ということなのですが、特に（１）については年に数回開催されるところで、実際に何か問題が起きるような法人においては、タイムリーさというのが結構大事だと思うので、仕組みとして定時ではなく臨時に開催できるような仕組みですとか、外部性・独立性があるとガバナンスが効くようには思えないのですけれども、権限的なもので、（２）にも関係してくるのだと思うのだけれども、評議員なり社員の方の権限としてガバナンスを確保する仕組みがないと、外部性・独立性があったとしても、例えば自分が評議員になったことを想定したときに、何も自分に権限がない、と思うのです。しかも、事後的だというのがあるので、事前的にというかタイムリーに、しかも権限を持ってできるようなというものを考えないと、単に外部の人だからとか独立しているからといっても、結局きかないような気がするのです。
- ・評議員に関しましても、評議員が多くの法人においてかぶっているということは余りないのかもしれませんが、実際上は 名前だけの評議員ということが結構多う ございまして、それはいろいろな理由はあるのですがその一つとして、なり手がそもそも乏しいところがあるのだと思います。
- ・ですから、独立監事、独立評議員、独立理事の必要性はあるのだと思いますけれども、導入する場合は、現実をよく見据えて導入する必要があるかなと思います。
- ・どうしてもなり手が少ないかということに関してですけれども、そもそも専門的知識がある方がそんなに多くないということがあるのでしょうけれども、一つは待遇面といいますか、報酬が十分に払われるのであれば幾らでもなり手はあるのかもしれませんが、なかなかそうはいかないという現実があると同時に、現状、そこまでではないかもしれませんが、抽象的にはいざというときに役員としての責任を問われるおそれは十分ある わけです。
- ・実は私もある企業の社外取締役を務めたことがあります。途中から独立社外取締役という名前が出始めてきて、何が起こったかというと、役員になる人の人選とか給与とかを独立した社外取締役が決めるという話でした。そもそも御指摘があったように 日常的にその人がどの程度のことをやっているかということを見ないでそういうことを決めろということ自体に非常に無理がある、机上の空論の独立性だなということは非常に感じました。
- ・確かに 現実をそれぞれ見ると常識として評議員のほうが多いところがほとんど ですよ。逆転する例はほとんど見ませんが、逆転していると何がまずいのでしょうか。もしこの点について何かルールをつくるとすると、法制的な説明が必要になりますけれども、逆転していることが不自然であるとは感ずるとしても、不自然であるというだけでルールをつくることはできませんから、評議員が理事より少ないと何がまずいか、そこを確かめ

なければなりません。

- ・ 理事の人数と比較することが本当に適切であるか、それとも、評議員というものはあくまで法人の全体を監視するための機能を発揮するために多様な観点がなければいけないから、評議員を一定の人数以上でなくてはいけないという 評議員の最低人数を決めるという仕方でルール化したほうが合理的に説明できるか。
- ・ 普通、常識的には評議員の数が多いだろう と。つまり、評議員が3人で理事が10人になりましたというようなことは常識的にはないことかなと思いながら、規定上は何もないのです。多くの場合には、実際に評議員の方が多く選任されていますといいますが、人数については定款に大体定めているのですが、公益認定を受けた後に定款の改正を行って、評議員の数を減らしているというケースです。例えば、理事の数を減らすのだけれども、そのときに同時に評議員の数も減らして、結果として評議員の数のほうが理事の数を下回っているケースも見ているのです。
- ・ これはルール上問題はないのだけれども、しかし、ガバナンス上の問題としてどうなのかと感じたところでして、今日社会福祉法人での改正の話をいただいたので、財団においてですが、議論として考えるポイントになるのかなと感じたところでした。
- ・ 評議員が理事より多い組織が多いのは事実だろうと思いますが、全てが全部多いということはないのではないのでしょうか。ですから、ある意味での常識的な一定数以上の人数がいることは必要だと思うのですけれども、そこをいわゆる ルールで何名以上とか理事より多くなくてはいけないといえるかどうかというのは、その組織のあり方によって変わり、非常に難しいのではないかと思います。
- ・ 例えば株式会社などの場合には株式の割合によって全て決まってしまうので、一人株主もあり得るわけですね。一人の株主が全てを決めるということがあり得る。
- ・ 同じく、例えば社団の場合ですと、社員がいるわけですので、ある程度社員の意向というものがきちんと示される数であれば少なくともいいのだと思います。しかしながら、実際には、社団の場合にはより多い社員の数で行われていることのほうが多いのかなと思います。
- ・ 一方、財団の場合には、理念といいましょうか、組織的な考え方として財産が運用する法人であるということから、人の意思といいましょうか、人が人を選ぶような意思を働かせる部分があまりないのです。唯一の部分が、役員を選ぶということではこの評議員という部分でありますので、理事をどういうふうを選ぶのかという観点はある程度多様なものを持ってやらないと、理事が独立してといういい方はおかしいですね。つまり、独善的な法人の運営が行われないような形で理事の構成をつくるということが実現しにくいのかなと思います。
- ・ その点では、まだ私はそこに意図して明確なものは持つてはございませんけれども、少なくとも一定数の理事を求めることにするのか。ただし、小規模な財団となった場合に、その一定数というのがかえって重荷になってしまう可能性もある。ですので、結果的に理事がどれくらい必要な法人なのかということにもよっているのではないかと考えているところでございます。



- ・非常に素朴に考えまして、評議員がきちんと仕事をしておりましたら、おかしいのではないかという声が出てよろしかろう と思うのです。何も公益認定等委員会や審議会から指導を受けなくても、評議員からきちんとしなければいけないのではないですかという声が出てもおかしくないと思うのですけれども、それが出ていないのか、出ているけれども、改まらないのか。その点で評議員ないし評議員会の役割として、きちんと認識ができているのだろうかということを、実情を踏まえて、どうお考えになるか伺いたいと思います。
- ・もう一点、同じく評議員会について伺いたいのですが、強調なさったことで、評議員のそもそも選任の方法が法定されていない ではないか、それはおかしいのではないかという点。私もそう思っております、実態として、理事会で評議員が選ばれるということはないと思うのですが、誰を評議員にするかというのを、理事会ないし理事で推薦するということが非常によく行われておるのではないかと思います。
- ・このことが、結局のところ、評議員会が場合によっては理事に対する牽制機能をうまく発揮できない元にあるのではないか という気が、それだけではありませんけれども、私はしております。
- ・そういったしますと、それとは別ルートで選ばれる、例えば独立評議員がいいかどうかはともかくですけれども、そういう発想が出てくることは、全くゆえのないことではないのではないか と思っております、法定されていないのは問題だというのは伺いましたけれども、現在の評議員の選定のあり方について、私は改めるべきところがあると思いますけれども、どうすれば実情を改められるとお考えかを伺えればと思います。
- ・どうしても参考になる材料がないものですから、外部性とか独立性という概念で議論が始められている側面がございます。しかし、狙っているところは、外部理事とか独立評議員といったものを入れるという形の問題に固執して議論が進んでいくということでは決してなくて、今日、皆様方の間で共通に御指摘いただいたとおり、理事や事務局ないし理事会の側が評議員会の構成を決めてはならないという、法の形の上での建前は守られているかもしれませんが、実質はかなり損なわれているのではないか。そこのところを考えたときに、従来のなやり方での、評議員の推薦・選任とは異なるルートを仕組みとして制度化していくことができないかというところに実質的な論点がある と考えます。
- ・理事と評議員の間のコミュニケーションということで、私どもでは、定例の評議員会、理事会とは別に合同の委員会 というものをやっています。そうすると、牽制機能というのはなくなるかもしれない ですけども、理事会で実態的にどういう議論がなされているか。それに対して、評議員がどういう意見を持っているかというのをお互いが知る機会にもなります。
- ・そもそも新制度の中でこの評議員会というものが位置づけられたときに、それまでの主務官庁の役割を評議員に負わせる ということ、いろいろな権限を持つようになりましたけれども、民間の団体としては、よりよい活動をするためにいろいろな知見を持った方々に御意見を伺う、サポートしていただくということのほうが、ある意味ではより重要なこと でもありますので、理事・評議員に対する役割と機能という中に、そういう観点もあ

ってもいいのではないかと思います。

- ・恐らくこれまでの資料に書かれております外部性とか独立性の意味が必ずしも十分にきっちり中身が詰められているわけでもないですし、それが原因で恐らくこういうものを御覧になられると、法人の方ではすごく不安に思われると思うのですが、本日伺った話ですと、私は御法人の場合はほとんどが独立性のある外部評議員で占められているので、運営上、問題を感じられないし、これでいいのではないかとお考えになるのだと思うのですが、世の中の公益法人は必ずしもそういう法人ばかりではなくて、そういう法人について、例えば、御法人のような形での運営が望ましいのですよという形で改正というのでしょうか、制度の変更を志してはどうかというのが今の議論でございまして、そういうことなのではないかということを私は思っておりますということを意見として申し上げたく存じます。
- ・何が独立なのか、あるいはどこからが外部なのか、内部なのかということの線引きは難しいものがあります。
- ・特に一般から見たときにどういう場合に独立と見られるのか、社会、広く言えば国民にどう見えるのかということが大事と思います。
- ・形式要件は別として、明らかに独立していないといいますが、あるいは外部性がないとか、そういうこともあると思います。
- ・基本精神は、単なる共益ではなくて、公益を担うということをしている法人である限りは、仲間内だけで運営するのではなくて、異なる世界の人に入ってもらってしてくださいということであって、ここのところは恐らく間違いのないであろう
- ・異なる世界の人というのはどのような人かという点は、そろそろこの基準について考えなければいけません。

#### <公益法人>

- ・営利法人に倣い、有償の独立評議員等を置くとしておりますが、それで不祥事が防げるかどうか、疑問であると言わざるを得ません。
- ・そもそも独立というものの定義もなされておられませんし、その存在によりガバナンスの強化が図られるという関係性や必然性も明確ではない。
- ・選任方法について一般法人法には規定がなく、各法人の定款で定めることになっているわけですが、その 定款の定めの中で、外部性・独立性のある人を選ぶということは、その定義ないし基準がない限り、難しいだろうと思われます。
- ・正当性の根拠となる選任方法が法定されていないわけでございまして、仮に評議員にガバナンスの強化を期待するということであるならば、その根本である選任方法を法律で決めるべきだと考えております。
- ・独立役員等を設けることについて、一般論としてはその理由がないわけではなく、特に株式会社等においては、首肯できるのではないかと思います。公益法人の場合は、事業会社の場合と異なりまして、商取引やそれに伴う利益相反取引はほとんどなく、そのため

あって、過去に一般法人法に規定されていた外部役員の制度は、非業務執行理事等の制度へ平成 27 年の改正によって一本化されて解消されているわけでごさいます、この新法施行後 3 年が経過したわけですが、非業務執行理事の制度で何か問題が起きたかということについては、何も言われていません。

- ・法人において、本来、社員・評議員の数というのは自由であるべき だろうと思いますが、公益法人に限り、一定数の人員を必要とするということについては、それが妥当なものであれば反対するものではございません。
- ・評議員の存在の正当性が確保されるならば、役員等の責任追及の訴えを認めることに反対はしません けれども、現状のままで認めるのはおかしい のではないか。
  
- ・今回、御議論になっておられる独立理事なり外部性・独立性というものに関して言いますと、民間の企業の取締役会のように、中から昇格・昇進していった、その地位になるという考え方がございませぬので、ほとんどの方は外部から。できれば、私どもの支援者でいらっしゃる、なおよしではあるのですけれども、それは 6 万人近くいらっしゃる支援者の方々の感覚を持って、私たちを律してくださるかという意味ですけれども、そういう方々を広くお招きしているという形でございます。
- ・理事は、実務的にいろいろ検討したり、指導・決定したりすることがありますので、実務能力のある方々で、なおかつ支援者であれば望ましい。評議員の方は、より広範な方々から御助言いただけるというところを重視しております。現在、元職員であった方は 1 人もいらっしゃらない状況です。
- ・理事会と評議員会を比べますと、もちろん理事会のほうが質問なり議論の量が多いです。監督する立場としての評議員会としての質問量というのは、その上でということですので、少し控え目 かなと思いますが、その場で御質問いただいたことは全てお答えいたしますし、それが非常に重要な指摘であった場合には、業務執行のときに必ず意識するべしということで、その場に代表理事、理事長、専務理事は必ず出席しておられますので、お約束して帰りまして事業に反映するということをしております。
- ・あとは、年に 2 回、決算と予算のために公式会合が開かれるわけですが、その間に非公式と申しましうか、理事も監事も評議員も全員一堂に会する会議を年数回行っております。というのは、年に 2 回だけでは団体のことは十分御理解いただけないし、情報も不足されるだろうということと、もっと自由闊達にいろいろ議論する場が必要であるということで、必ず 2 か月ぐらいに 1 回は顔を合わせるように設けるようにしております。その場で、あのとき議論になったことが、今はこんなふうになっていますということを報告し、それを評議員側がそうかと言われるのをちゃんと聞くという形をとっております。
  
- ・基本的には、出捐者の関係者とか理事長の関係者とか、あるいは専務理事と同じ会社に勤めているという方以外は、みんな独立評議員だと思っている のですけれども、それ以上の独立性というものがどういうふうに必要なのか。あるいは、それを法律に規定できるのかというのが問題ではないか と思います。
- ・独立評議員の独立性みたいな、全員が血縁者であったら独立性がないわけですが、また全員が理事長と同じ会社の役職員だったら独立性はないわけですから、そういうも

のをきちんと制約して、血縁者でもなく、雇用関係者でもない人が必ず一定割合は含まれるような形になっていれば、それで独立評議員というのは存在し得るということになるわけで、資格制限はあってもいいのかなと思っております。

- ・評議員会は年に2回か3回で、1回2時間です。基本的には、与えられた資料の整合性については議論しますし、矛盾を突くことはある。あるいは、事業のやり方で、もっとこういうことだったらいいのではないか、こうやったらいいというアドバイスはあります。そういう意味で言うと、アドバイスはできますね。こういうやり方はまずかったのではないかと。
- ・理事にしても、評議員にしても、助成財団の方々が基本的に多いのです。そういう中に、例えば弁護士の方とか会計士の外部の人間が評議員として入ってくるということになりますと、助成財団の方々の見方と違ってくる。そうすると、非常に意見が活発になるということがありますので、評議員会が云々というよりも、人選の方を各財団が重視していくということで、活性化というのはできなくはないと思います。
- ・社員や評議員について一定数以上を必要とすべきか。評議員については確かに最低3人ぐらいいないと、決議のいろいろな姿はうまくいかないのではないかということもございます。しかし、評議員が多過ぎてガバナンスが効かないと警告を受けたところはあるようですが、少なすぎて問題になったことは聞いていません。でも最低限はあっていいと思います。
- ・スポーツ団体ガバナンスコードでいう外部評議員と同じ趣旨のものと理解しております。外部評議員の基準も、ガバナンスコードで定義されております。スポーツ団体ガバナンスコードでは、外部評議員の目標割合を25%以上とすることとされておりますが、当連盟では既にこの目標をクリアーしております、特に難しい水準とは考えておりません。
- ・理事会、評議員会をやると、御発言の かなりの部分は外部評議員、外部理事の方が発言される ということで、特に地方の地区柔道連盟であるとか実業柔道連盟、学生柔道連盟の辺りの発言はそんなに多くないということなので、議論の活発化には非常に貢献していただいていると思っております。
- ・財団の評議員も役員等の責任追及の訴えを提起することができるようにするということは、ガバナンス上は望ましいと思いますが、役員責任賠償保険のようなものも検討しなければならなくなりますので、実務上の負担はそれなりに重いと考えております。
- ・常設の評議員とか外部の評議員という意見がございました。少なくとも小職が当財団の現状等を見ている限り、外から形を作って持ってきて、日常の業務の中でそれを拾い上げていくことができるのかは疑問に感じます。日常業務の中に関与して行ってそこに問題点を見つけ出す、あるいは民間の企業の監査のように、いろいろな現場の本当の声を聞くような仕組み、世界をつくらないと、設置しても恐らく機能しないのではないかと考えております。
- ・評議員は21名、評議員は全員外部の方でございます。
- ・やはり理事、評議員というのは、いろいろな形で知見をいただくことがないと意味がないのかなという感じがしております。したがって、そういう方が入っていないと、基本的に

は意味がないというぐらいに思います。

- ・ 評議員会が団体の実態を把握できる仕組みこそ必要 だと思っております。我々もガバナンス強化、評議員会に対して活動、事業の深い理解を求めるための自発的な取組を行っております。
- ・ 例えば、定められた評議員会のほか、評議員会長をはじめ、評議員代表者に対して、理事代表、監事、事務所幹部により構成される 決定機関ではない役員報告会、自由に意見を述べるというものをつくって、原則隔月開催して活動を報告 しております。大変活発な意見が出されております。
- ・ 問題が複雑化された場合には、論点をそこだけに絞った臨時評議員会ないし検討会を開催して、質疑を集中して受けるという形にしております。これにより、評議員、評議員会が団体の活動を十分に把握して、その結果、監督、牽制機能が十分に果たされ、強化されると思っております。
- ・ (助成先を決めるにあたって、) 審査員の先生に審査をしていただいて採択する人を決めていただいております。それに対して理事とか評議員、それから監事からは 一切圧力がかからない、独立した組織にするようにしております。
- ・ 評議員に役員と同等の制約を設けるべきかという御意見がございますけれども、私どもとしては、当然、理事、監事を監督・牽制するという目的から、同一親族とか同一団体からの関係者が評議員の中にたくさん入ってくるというのはおかしい と思いますので、そこはぜひ 制約を設けるべき ではないかと考えております。
- ・ 理事を監督・牽制するためには、理事ならびに理事が在籍する企業や組織等との 利害関係のない外部人材であり、かつ、(法人が行う) 事業の専門性に造詣が深い人材であることが求められる と考えられます。
- ・ 理事、職員を監督・牽制することを求められている 評議員が、業務執行の責任を持っている理事、職員等の責任追及の訴えを提起可能とするべき であると考えられます。
- ・ 問題が生じた際には タイムリーに評議員会等を開催する必要 があると考えます。当然ながら、評議員の権限は予め明確にする必要があると考えます。

## ○役員のあり方

理事会や監事の監督・監査機能の実効性を高めるために、どのような方策が考えられるか。

- (ア) 一定規模以上の公益法人に、法人と利益相反が生ずるおそれがない「独立理事」及び「独立監事」の選任を義務づけることについて、どう考えるか。
- (イ) 仮に義務づける場合、その規模、外部性・独立性の基準について、どう考えるか。
- (ウ) 一定規模以上の公益法人に常勤監事の選任を義務づけることや、非常勤の役員であっても一定の頻度で日常の業務に関与し責任を負う仕組みが必要ではないか。

## &lt;委員&gt;

- ・特に 監事について 思うことがございます。平成 28 年まで京都府で私は公益認定等審議会の委員をさせていただいておりまして、そのときに提出書類を拝見しておりますと、監事のところは京都府レベルですと、異なる法人について同じ方の名前がものすごく並んでおるのです。これはつまり、人材が不足しているということだと思うのです。人材が不足しているというのは、そもそも外部へ求めたくてもなかなかそう簡単には求められない実情がある。
- ・ですから、独立監事、独立評議員、独立理事の必要性はあるのだと思いますけれども、導入する場合は、現実をよく見据えて導入する必要があるかなと思います。(再掲)
- ・どうしてもなり手が少ないということに関してですけれども、そもそも専門的知識がある方がそんなに多くないということがあるのでしょうか。一つは待遇面といいますか、報酬が十分に払われるのであれば幾らでもなり手はあるのかもしれませんが、なかなかそうはいかないという現実があるとともに、現状、そこまでではないかもしれませんが、抽象的にはいざというときに役員としての責任を問われるおそれは十分あるわけです。そうであるところで 独立監事という形で選任されることになりますと、現実になるか分かりませんが、抽象的に言えば責任追及を受けるおそれは高まるのではないかという危機感はあると思うのです。そこも、留意して検討する必要があるかなと思っております。
- ・監事については先ほどデータのほうにもございましたけれども、常勤監事がほとんどいないというのが今の実態なわけです。一定規模以上の法人、これはかなり大きな法人にならざるを得ないと思うのですが、そういう法人 について常勤を求める仕組みはあり得るのかということも実は議論の一つにあるのかなと思っております。
- ・その上で、多くの公益法人は実は、常勤の監事どころか、いわば理事もほぼ全て非常勤、当然に監事も非常勤という法人も少なからずある わけです。そうしたときに、現実のガバナンスの問題を考えたときには、実際の法人の運営は別のところで何かやられている

わけですね。すなわち、理事が毎日来ているわけではないし、理事長が毎日出社しているわけではない。そういう中で、どこかで事務局なり何なりの人たちが法人を動かしている。それに 何か問題が起こったときになかなかそこに目配りができないという実態が、理事にしても監事にもある ということだと思います。

- ・ そのときに、現実にはガバナンスをきかせるためには、非常勤でも一定程度そういう日々の業務にコミットするような体制をどこかでつくらせておく必要がある のだと思います。そういうことに特に責任を負うような理事であるとか、あるいはそれを見る監事であるとかというものを求める。
- ・ 理事と評議員の間のコミュニケーションということで、私どもでは、定例の評議員会、理事会とは別に合同の委員会というものをやっています。そうすると、牽制機能というのはなくなるかもしれないですけども、理事会で実態的にどういう議論がなされているか。それに対して、評議員がどういう意見を持っているかというのをお互いが知る 機会にもなります。(再掲)
- ・ そもそも新制度の中でこの評議員会というものが位置づけられたときに、それまでの主務官庁の役割を評議員に負わせる ということ、いろいろな権限を持つようになりましたけれども、民間の団体としては、よりよい活動をするためにいろいろな知見を持った方々に御意見を伺う、サポートしていただくということのほうが、ある意味ではより重要なこと でもありますので、理事・評議員に対する役割と機能という中に、そういう観点もあっていいのではないかと思います。(再掲)
- ・ 何が独立なのか、あるいはどこからが外部なのか、内部なのかということの線引きは難しいものがあります。(再掲)
- ・ 特に一般から見たときにどういう場合に独立と見られるのか、社会、広く言えば国民にどう見えるのかということが大事 だと思います。(再掲)
- ・ 形式要件は別として、明らかに独立していないといえますか、あるいは外部性がないとか、そういうこともあろうと思います。(再掲)
- ・ 基本精神は、単なる共益ではなくて、公益を担うということをしている法人である限りは、仲間内だけで運営するのではなくて、異なる世界の人に入ってもらっていただきたいこと であって、ここのところは恐らく間違いないであろう (再掲)
- ・ 異なる世界の人というのはどのような人かという点は、そろそろこの基準について考えなければいけません。(再掲)
- ・ 組織上の仕組みとして、ガバナンスに責任を負う者というのは監事になる のだろうと思っています。理事をチェックできるのは組織的には監事しかおりませんし、特に代表権を持つ理事に対して、ガバナンスを利かせることができるのは監事しかいない。
- ・ 外部監査人、あるいはそのほかの要素も最終的には監事によるガバナンス機能をどう強化するかにつながっていくものだと思います。
- ・ 単に外部の理事を置くということだけではなくて、そういう自主的な、本来、ガバナンスに責任を負う立場にある監事の機能をどうやって高めていくのかという工夫、仕組みも

念頭に置きつつ、矛盾がないように制度強化、あるいは新しい制度をつくるということを考えていかなければいけない。

#### <公益法人>

- ・独立役員等を設けることについて、一般論としてはその理由がないわけではなく、特に株式会社等においては、首肯できるのではないかとと思いますが、公益法人の場合は、事業会社の場合と異なりまして、商取引やそれに伴う利益相反取引はほとんどなく、そのためもあって、過去に一般法人法に規定されていた外部役員の制度は、非業務執行理事等の制度へ平成 27 年の改正によって一本化されて解消されているわけございまして、この新法施行後 3 年が経過したわけですが、非業務執行理事の制度で何か問題が起きたかということについては、何も言われていません。(再掲)
- ・今回、御議論になっておられる独立理事なり外部性・独立性というものに関して言いますと、民間の企業の取締役会のように、中から昇格・昇進していった、その地位になるという考え方がございませんので、ほとんどの方は外部から。できれば、私どもの支援者でいらっしゃる、なおよしではあるのですけれども、それは 6 万人近くいらっしゃる支援者の方々の感覚を持って、私たちを律してくださるかという意味ですけれども、そういう方々を広くお招きしているという形でございます。(再掲)
- ・理事は、実務的にいろいろ検討したり、指導・決定したりすることがありますので、実務能力のある方々で、なおかつ支援者であれば望ましい。評議員の方は、より広範な方々から御助言いただけるというところを重視しております。現在、元職員であった方は 1 人もいらっしゃらない状況です。(再掲)
- ・理事会と評議員会を比べますと、もちろん 理事会のほうが質問なり議論の量が多いです。監督する立場としての評議員会としての質問量というのは、その上でということですので、少し控え目かなと思いますが、その場で御質問いただいたことは全てお答えいたしますし、それが非常に重要な指摘であった場合には、業務執行のときに必ず意識するべしということで、その場に代表理事、理事長、専務理事は必ず出席しておられますので、お約束して帰りまして事業に反映するということをしております。(再掲)
- ・あとは、年に 2 回、決算と予算のために公式会合が開かれるわけですが、その間に 非公式と申しましょうか、理事も監事も評議員も全員一堂に会する会議を年数回行っております。というのは、年に 2 回だけでは団体のことは十分御理解いただけないし、情報も不足されるだろうということと、もっと自由闊達にいろいろ議論する場が必要であるということで、必ず 2 か月ぐらいに 1 回は顔を合わせるように設けるようにしております。その場で、あのとき議論になったことが、今はこんなふうになっていますということを報告し、それを評議員側がそうかと言われるのをちゃんと聞くという形をとっております。(再掲)
- ・血縁者でもないし、雇用関係者でもないという意味では、みんな独立理事や独立監事だと私は認識しております。
- ・理事にしても、評議員にしても、助成財団の方々が基本的に多いのです。そういう中に、



例えば弁護士の方とか会計士の外部の人間が評議員として入ってくると ということになりますと、助成財団の方々の見方と違ってくる。そうすると、非常に意見が活発になる ということがありますので、評議員会が云々というよりも、人選の方を各財団が重視していくということで、活性化というのはできなくはない と思います。(再掲)

- ・一定規模以上の公益法人に常勤監事の設置や非常勤役員に一定頻度で日常業務に關与することを義務づけるということ。任意で置くのはいいですけども、これを 義務づけることは恐らく法的にも難しいし、必要もないだろう と思います。
- ・常勤監事というのは、一体何日くらいを考えるかによりますけれども、監事も月次会計のチェックぐらいやってもらうといいと思うのです。多くの会計上の問題、特に私的流用の問題は、月次のダブルチェックがきちんとできていないだけなのです。普通の監事は、年間を通じての会計報告書を見ますから、そこに虚偽の数字が書いてあったら分かりません。旅費 100 万円だったのを 500 万円と書いて、400 万円をポケットに入れたとする。500 万円も旅行しているのだな、旅費大変だなと思いますけれども、嘘とは思わない。理事長なり、専務理事なり、あるいは会計担当理事が、会計担当者から毎月報告を受けて月次チェックしたら、すぐに分かってしまうのですが、問題を起こすところは、それが出来ていない。
- ・理事についても、評議員と同じように、スポーツ団体ガバナンスコードに 外部理事の目標割合を 25%以上としなければならない という定めがございまして、当連盟では この目標をクリア しております。
- ・独立監事に関する定めは、ガバナンスコード上はありませんが、当連盟の監事は、弁護士、公認会計士の方 をお願い しております、専門性もあり、外部性もある方だと認識 しております。
- ・理事について、外部性、独立性の基準もガバナンスコードに定められております。当連盟の規模では、常勤監事を置くほどの業務量はございませんで、相応の規模がある法人でなければ義務づけることは難しいのではないかと 感じております。
- ・理事会、評議員会をやると、御発言のかかなりの部分は外部評議員、外部理事の方が発言される ということで、特に地方の地区柔道連盟であるとか実業柔道連盟、学生柔道連盟の辺りの発言はそんなに多くないということなので、議論の活発化には非常に貢献していただいている と思っております。(再掲)
- ・理事のうちの外部役員は 3 名で、弁護士、司法書士、大手出版社代表。ただ、弁護士の方は昔からのつながりで、わずかな顧問料で顧問弁護士に就任していただいています。3 人の外部理事の方は理事会以外でも的確に御意見、御発言 をいただき、理事会業務のようなものは無報酬で御就任いただき利益相反も生じていません。
- ・確かに外部理事、これは社外取締役もそうですけれども、必要性があることは理解できないではありません ので、そういったことについて、もし外部から入れたら業務執行理事としてどういった業務をしていただくことになるかというのをちょっと検討したいとは思っております。

- ・独立理事及び独立監事の選任の義務づけは、既に常勤役員が多数選任されている法人については有用 であると考えますが、常勤役員が少ない法人においては、非常勤役員が既に外部性・独立性ある役員として監督・監査機能を有しているといえ、選任の義務づけが不要 であるのではないかと考えております。
- ・社外取締役的に非常勤理事が存在する、こちらとしてもそういう想定 をお願いしております。
- ・やはりこれだけ大きな規模の予算を扱いますから、外部理事を入れようということで、外部理事を入れるタイミングで理事会の開催を月2回に、基本的に日程を前もってお渡しして、ここの時間をくださいという形で運営をしております。
- ・それぞれ 必要な説明を添えて、積極的に質問なり意見をいただけるようなことを努めて運営 してきておりますので、結構率直な御意見は頂戴できていると思いますし、その物事の方考え方について、そうではなくてこういう考え方があるのではなかろうかということも率直に意見をいただけていると思います。
- ・定足数を満たすために一定の非常勤理事の数をどれくらいにするかというところに悩みがあるという現実もありながら、極力外部の方に入っていただいて、物事を決めるような形を取りたい ということやってまいりました。
- ・理事会は、定款では10名から15名という規定なのですが、現在11名でございます。定款では年3回開催することとありますので、こちらを開催しているのと、追加で臨時に行う場合もございますし、文書で開催の場合もございます。
- ・11名のうち5名が内部理事で、理事長、常務理事と、私もそうなのですが、業務執行理事が3名おり、その他理事会のメンバーは、大体大学関係の有名な方ということで構成されています。
- ・監事は2名までと定款にございまして、こちらも非常勤で2名をお願いしております。こちらもある財団理事長の方と、企業でも役員をやっておられた方で会計方面にも造詣がある方に見ていただいております。お二方には理事会、評議員会にも御出席いただいておりますし、また、理事会、評議員会の内容、どういことを発表するのかということは事前に説明し、監事から質問等を受けて会議に臨んでおります。
- ・どこが問題なのかといいますと、今の評議員会、理事会に比べればもう少し突っ込みはあるのですが、やはり 日常業務の中に入っていない為に、どこに切り口を入れてどういうふうなことを聞いてくるのかという突っ込みというのはほとんどありません。むしろ、財団側の準備した資料に基づき説明したことに対して質問や確認がなされるということでございます。
- ・独立監事につきましては、今、私どもの場合は弁護士がこの任に就いており、こ れまでも監事はその役割上、既に独立性、外部性を有して、いろいろな形で意見を発していただいています。
- ・やはり理事、評議員というのは、いろいろな形で知見をいただくことがないと意味がないのかなという感じがしております。したがって、そういう方が入っていないと、基本的には意味がないというぐらいに思います。(再掲)

- ・（理事を最低 1 人は専任ないし常勤にすべきであるということは、）不可能ではないかな  
と思います。先ほどお話ししました現状で予算額があの程度ですので、専任の理事を雇用する  
のはまず無理ですし、もし無報酬で専任の理事の方が現れればまた検討させていただ  
きたいとは思いますが、現状では難しいと思います。
- ・業務執行理事が非常勤の公益法人の場合は、法定のガバナンス体制を機能させ、また業務  
執行に対する責任の所在を明確にするため、常勤として日常業務を把握し、かつ、理事会  
及び監事に対して業務執行の責任を負う「常勤の業務執行理事」を、少なくとも 1 名以  
上選任するよう義務づけるべきであると考えます。
- ・費用負担のことだけで考えれば、常勤の業務執行理事を義務づけるというのは法人に対し  
てある程度の費用負担が発生すると考えますが、ガバナンスをきちんとやりましよう  
という観点から いきますと、先ほどの外部監査人もそうですけれども、ある程度の費用負  
担は 仕方ないのかと考えます。
- ・（助成先を決めるに当たって）審査員の先生に審査をしていただいて採択する人を決めて  
いただいております。それに対して理事とか評議員、それから監事からは一切圧力がかか  
らない、独立した組織にするようにしております。（再掲）
- ・監事に常勤していただいても、それほど仕事がない中で 常勤監事を置くということは非  
常に負担になります。
- ・非常勤の役員に、一定の頻度で日常業務に関与を求めることは、現状の理事構成からは不  
可能であるし、その様な負担を理事・監事に求めた場合、理事、監事になる人材を確保  
する事が不可能になると予想されることから、反対です。

#### <都道府県>

- ・ほかの検査・監査があるような法人に対してさらに独立役員、独立監事のようなものを設  
けて、ガバナンスの強化を図ることが果たしてどのような意味を持つのか、効果があるの  
かというような点についても御検討いただきたい。
- ・監事につきましては、特定の人が複数の法人の監事に選ばれているということがござい  
まして、一人がいろんな仕事の関係で、その合間を縫って公益法人の監事の仕事をなさる  
ものですから、どうしても、社員総会にしても、評議員会にしても、日程調整にすら苦労  
するというようなことが生じているという現状もございます。
- ・地方には有用な人材が少ないという現状もございます。小規模な法人ですと、独立役員を  
設けたりいたしますと コスト面でも負担がかかるということがございますけれども、地  
方では、もう一つ大きな問題としては 人材難というものがあるかと思っています。
- ・公益目的事業の中には、少ない人数でそれなりのやり方によって目的を達成できる事業も  
あることはあります。そのような形で、低空飛行ながら、事業の内容いかんによっては必  
ずしも、常勤役員がいなければいけないとか職員が常駐していなければいけないとかい  
うことにはならないだろうと思います。

### ○外部監査体制の徹底

(ア) 現行の会計監査人設置基準<sup>※</sup>について、地域における専門人材の実情も踏まえ、どう考えるか。その改正が必要な場合、どのような基準とすべきか。

※ 収益が1,000億円以上、費用及び損失の合計額が1,000億円以上、又は負債50億円以上（公益認定法第5条第12号ただし書、公益認定法施行令第6条）

(イ) 例えば、一定規模以上の補助金等を受給している場合には、上記の基準に達していなくても外部監査を求めることとするなど、新たな基準が必要か。必要な場合、どのような基準が考えられるか。

(ウ) 社会福祉法人や医療法人など他の非営利法人の外部監査の基準とのバランスを考慮すべきではないか。

### <委員>

- ・仮に一定規模以上の補助金というふうに限定した場合には、先ほどお話がありましたけれども、一般社団、財団の場合は同じでなくていいのかという話になり得るのではないかと思いますし、さらに言えば、補助金の話と外部監査の話が本当に結びつくのだろうかと。補助金ということになりますと、むしろ国や自治体のほうで会計のコントロールをある程度行うということがありますので、外部監査という話と結びつくのかというあたりは、検討しなくてはいけないのではないかと思います。
- ・実際に社会福祉法人の監査が始まりまして、段階的に広がっていく段階のところから、特に私がいる北海道の話でございますけれども、たくさんある社会福祉法人に北海道の会計士ではとても対応できないとの状況もあるようです。数が多過ぎるということですね。すなわち、公認会計士は極端に東京地区に偏在しているという状況があり、それと比べますと地方には極端に少ない。一方で、社会福祉法人は全国にその所在があるという関係もあり、結果としては規模がより小さな社会福祉法人に対し、設置義務が広がれば広がるほど、会計士に東京から各地方に来ていただかなければならない。それがまた 費用の問題であるとか様々な負担の問題になっていると聞いているところでございます。
- ・日本公認会計士協会という団体がありまして、会計士であればそこに所属しているのですが、地域別の会員の数を把握しながら、医療法人と社会福祉法人が制度改正するときと一緒に議論をしまして、制度として監査が必要だということと、現実問題として人が足りている、足りていないという問題、形式的には別の議論なのでしょうけれども、やはりそこはすり合わせながら、導入前の時点から会計士協会と厚労省との打ち合わせをいたしました。
- ・そういった中で、当然、今の時点では地域のほうでは会計士の数が少ない、あるいはこういった非営利の分野についての知見がまだ浅いというのは確かにそうなのですが、そこは会計士協会として研修なり徐々に知見を持った会計士を増やしていくという形で今推し進めているところでございますので、急には間に合わないかもしれないのですが、

そこは、鶏と卵みたいなもので、地方に仕事があれば地方にいる会計士も増える ということです。

- ・外部監査人、すなわち公認会計士による監査を入れるのか、あるいは現在の要件をもう少し広げるのかという論点もございましたけれども、これは個人的には ヒアリングの中ではかなり見解が分かれていた 気がしております。
- ・法人によって相当差があると考えざるを得ません。ですので、これは 一般の方々ないし国民から見ても、考え方に相当な開きがあるのかもしれない と思いました。
- ・ですので、ここも公益法人ではない 様々な法人の制度などの現在の適用のされ方なども勘案しながら、それらと整合性のあるものも考えていかなければいけない のではないかと思ったところでございました。
- ・基本哲学を申せば、公益法人たるものは、うちは不正をする人はいないと思っていたとしても、そうとは限らないから 常に緊張感を持って運営してください ということを 運営上 促していくには、望ましい方向は会計監査人を設置してください というお話になる。
- ・そのことに伴う費用の発生といったことをどう考えるか。あるいは会計監査人を調達するに当たっての全国的な分布の問題もあって、大都市圏であるということについて、それほどの苦労はないのだけれども、地方の事情とかも考えてもらわないと困りますというような指摘もありました。

#### <公益法人>

- ・国・地方公共団体の助成金を受領する公益法人に対する会計の不正の検査の問題でございますが、これについては、一義的には、助成した国や地方公共団体が責任を負うべき であって、そのほかに、国の場合には会計検査院等の公共検査機関もある わけでございまして、そこが正面ないし側面的にそれを援助すべきではないか。
- ・事業規模は 30～35 億円ではございますけれども、自主的に会計監査人を設置 しております。これは、団体設立当初より、広く一般から寄附を募って途上国とつながってこういう意識で始まりましたので、そういう 皆様からお金をお預かりするからには、自らそうであるべき ということで、監事には必ず公認会計士とか士業の国家資格を持った方の御指導を仰ぐべし ということと、監査法人による監査も必ず受けるべしということは、設立当時から変わりません。
- ・なので、移行認定のときに、今までも外部監査を受けておりましたが、今後は常設の会計監査人としてお願いしたいということで御就任いただいたという経緯がございます。
- ・会計監査人の報酬ですが、確かに安いものではなく、毎年、それなりの金額は支出しなければならぬものでありますが、三十数億円の金額になりますので、一般の方から、お一人お一人が数千円であったとしても、それが大変積み重なってお預かりしている金額ですので、そこはしっかり監査する必要があるのだろう。それが皆さんの御信頼に応える道だと思っております ので、会計監査人の方に見ていただかないという選択肢は全く考えておりません。

- ・ 会計監査人の設置基準は 確かに高い ですね。
- ・ 下げる理由、実際に実態がどうなっているか によります。会計監査人を設置したところはちゃんとやっていて、基準のちょっと下に位置しているために設置していないところで多くの問題が起こっているということであれば、その 実態調査に基づいて、基準を下げる ということはあると思います けれども、それ以外には言いようがないかな ということで考えております。
- ・ 外部監査機能の徹底についてですが、当連盟は会計監査人設置基準には該当しておりませんが、自主的に会計監査人を設置しております、それなりに有益である と考えております。
- ・ 補助金等を支給する団体による監査も一般的なものと思いますので、新たな設置基準は必要ない のではないかと思っております。
- ・ 本会は公認会計士事務所に会計監査を委託し、逐次御相談・訂正いただき、総会前には監事 2 名と御一緒に監査を受け御指導をいただいております。
- ・ 法人格が変更以前の初段階からこの監査を受けている歴史がございますので 余り負担感とか抵抗感はありません けれども、当然、素人ですから、監査の時期になったよ ということでの準備とか、いろいろ心構えが必要 だと思います。また、普段、ほかのところと違いまして、事務局に我々役員が常駐しているわけではございませんので、その点でも 第三者の監査の方等に事務局が健全に運営されているかどうかチェックしていただく必要 はどうしても、コストベネフィットを考えますと必要ではないかと考えているところ です。
- ・ 外部監査は 法人にとって有意義な効果 が得られますが、その 費用負担は決して少なくない ため、外部監査以外の方法も検討する必要があります。
- ・ また、監査基準の変更に伴い外部監査を行う公益法人が現状と比べて増える場合には、公益法人の外部監査に対応可能な監査法人、公認会計士の実情の調査も必要 でございます。
- ・ 会計監査の目的としては、不正防止ということより、財務諸表、財産目録等必要な決算書が適正に開示されていることの証明 と考えています。適正な開示を行っているということは、細かい部分では勘定科目の表示、適正な正味財産計算書等の決算書を作成するためのチェックを受けていることと考えます。
- ・ 外部監査を受けて適正とされていることは、そのお金を適正に管理していることの証となり、信用を得ていることが大きなメリット ではないかと思います。
- ・ いろいろな形で補助金、助成金を受けておりますが、運営助成金というものは受けていません。事業に対する補助金、助成金は、その事業ごとに文化庁及び自治体等に事業収支決算書を提出して、その都度チェックを受けています。そして、その一部事業においては、公認会計士または税理士による会計報告の提出が義務づけられているものもございます。それに対応しているわけであり、これらにより補助金や寄付金の適正な使用について監督されていると考えています。補助金の規模による新たな基準の設定の必要性はない の

ではないかと考えています。

- ・会計監査人設置法人ではありませんが、監事による監査とは別に公認会計士事務所と契約し、会計監査を実施しています。一方、問題となるのは コストが掛かる ことであり、合理化の観点から監査回数を減じて対応しています。
- ・一般的に 補助金を受給しているのであれば、外部監査は必須 ではないかと考えます。

<都道府県>

- ・5億円以上の事業費があるとか、あるいは500人以上の職員を抱えているとか、そういう法人の実情につきましては、まず地方公共団体からの財政的援助などを受けている法人が多くて、こういった法人に対しては、法人ごとに、国の会計検査のみならず、補助金検査や県の所管課からの監査などを受けている ということになります。

### ○ガバナンスの自律性と透明性の確保

- ① 公益法人等による情報開示について、国民によるガバナンスの実効性を高めるために、どのような方策が考えられるか。
  - (ア) 法人が作成・開示する資料のガバナンスに関する記載は十分か。
  - (イ) これらの資料を閲覧するために現行では必要としている閲覧請求を不要とすることについて、どう考えるか。
  - (ウ) 「公益法人 information」の内容や利便性は十分か。
- ② ガバナンスの自律性と透明性を確保するための法人自身による取組として、どのようなものが考えられるか。例えば、法人の自主基準である「ガバナンス・コード」について、
  - (ア) このような取組にどのような意義があるか。
  - (イ) 策定主体や内容についてどう考えるか。
  - (ウ) 行政庁はどのように関与すべきか。

#### <委員>

- ・一定の「ガバナンス・コード」というのは、姿勢のようなものですので、そういったものも共通理解として一定程度必要かと思ったところでした。(再掲)
- ・仲間意識のようなものが公益に結びついていないという点については、やはり教育というか、意識改革を促すような仕組みもあわせてつくっていく必要があると思います。
- ・役員等に外部の人を入れるだけでは、これまでの経験でも、できるだけあまりうるさくない人を入れるみたいな対応を取られることも考えられますので、それだけではない 自律性だとか透明性の確保も仕組みとして入れていく 必要があるように思います。
- ・意識改革を促すような自己点検や透明性の確保の仕組みも合わせて導入されることがあれば、相互に良い影響を与えあってよいのではないかと思います。
- ・「公益法人 Information」でガバナンスが利いているかどうかというのは、最低限法人ごとに開示したほうがいい、厚労省が公開しているような社会福祉法人みたいな形で、どこまで開示したほうがいいのかという簡潔な部分と、各法人のホームページなのか、場合によっては、より詳しく書くのであれば事業報告とかだと思うのですけれども、コードみたいな定型フォームではなくて、法人としてどれだけガバナンスを利かせているかという記載は、私は主張が必要だと思っています。

#### <公益法人>

- ・情報開示することについては、全面的に賛成でございます。
- ・自主的に行動基準を定めることに 賛成でございます。
- ・公益法人 information の データ量は毎年どんどん充実されてきて、本当に素晴らしいデ



一タが収集されてきていると思いますが、反面、見たいものがすぐに見られない。どこにあるのか、えらく時間をかけて探すという実態があります。その意味からすると、今でもありますけれども、検索機能を強化していただいて、見やすい、利便性の観点でお考えいただいたらよろしいのではないかと思います。

- ・ 法人が作成・開示する資料のガバナンスに関する記載は十分だと思っております。当連盟では、主要な規定類もホームページ上で開示しております。閲覧請求に関しても、現行の仕組みで問題ないと思っております。また、公益法人インフォメーションを実際に使ってみました、それなりに便利なものだと思っております。
- ・ ガバナンスコードに関しては、スポーツ団体には規模小体なところが多くて、何らかのガイドラインがないと対応が難しいという側面もございます。ガバナンス強化の手がかりになるという意義があると思っております。
- ・ 近年、ガバナンスの自律性と透明性、そして国民への情報提供などのサービスを迅速さを伴って行うため、積極的に本会のホームページを運用・改善しています。
- ・ 行政庁がモデルを考え、法人が自分の法人に合ったガバナンス・コードを考えることで、自律性や透明性を確保する一歩となればよいと判断されます。今後、他団体のものも参考にして、本会も独自のガバナンス・コード作成に着手し、法人事業を積極的・持続的・効果的に展開できればと考えております。
- ・ 国民によるガバナンスの実効性を高めるためには、簡単にアクセスできるため 各法人のホームページ、あるいは内閣府のポータルサイトに開示する情報を、行政庁の指導により充実させることが重要であると考えます。
- ・ ガバナンスコードに関しましては、行政庁がモデルを考え、其れを参考にして法人ごとにガバナンスコードを策定することが相応しいと考えます。
- ・ ガバナンスコードに関しましては、私どもも、現在は、倫理規定しか制定しておりませんので、もし 政府のほうでガバナンスのガイドラインを出していただけたら、それに準じた形でコードを決めて 対応したいと考えております。

## ○その他

法人の解散時に、残余財産の帰属先等について行政庁が関与する仕組み※について、どう考えるか。

※ 公益法人が解散した場合、清算人は、残余財産の引き渡しの見込みについて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、公益認定法施行規則第 44 条)

(ア) 届出制から承認制等に変えるべきか。

(イ) 法人の解散に伴って支出された費用等を開示することとすべきか。

## &lt;委員&gt;

- ・届出制から承認制に変えるべきかという話があるのですが、届出制というのは非常に単純な制度なので、それほどつくるのが難しくないのですが、承認制というのは、どういうふうに制度をつくり込んでいくかというところをかなり考えないといけないように思います。
- ・許可制になるとその効果がどうだ、承認を受けなくてはいけなかったのに受けなかった場合はどうなるとか、いろいろな問題が出てくるだろうなと思います。ですから、これを仮に採用する場合は、少し細かいところを検討して、本当にこれが成り立つかどうかということを考え なくてはいけなくなるかなと思います。
- ・仮に許可制にしたときに、届出制でも類似の問題がひょっとしたら軽目に存在しているかもしれないのですが、とりわけ許可制ないし認可制にしたときには許可、認可を得ないで、又はそれらの条件に違反して財産の処分が現実になされたときの扱いその他について、どのような監督行政を及ぼすかということについて 細密な規律の用意が必要になってくることでしょう。
- ・既に法制上既存の例があるぞ、という話でしょうか。

## &lt;公益法人&gt;

- ・法人の解散時に、残余財産の帰属先等について行政庁が関与する仕組みについて、どう考えるかということでございますが、若干でも問題があるとすれば、新しい仕組みを作ること自体には賛成でございます。ただ、解散というものは公益法人の自由な判断によるものですから、残余財産の引渡しの見込みも行政庁への届出で足りると思いますし、その費用を開示することも、その届出の中で行われればよろしいのではないかと思っております。
- ・残余財産についてはその処理について「届出」なのか「承認」なのかという問題がございますけれども、どちらでも構いませんけれども、承認ということになりますと非常に気が楽になると私自身は考えております。

- ・ 残余財産の帰属に関しましては、やはり 承認制として開示すべき と考えております。
- ・ 残余財産を関係役員等に不当に分配することは、許されることではないと考えますので、承認制に変更していただいても問題無い と考えます。（法人の解散に伴って支出されて費用等は） 開示すべき であると考えます。

(参考資料 7)

「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）」  
に関するパブリックコメント（意見募集手続）の結果について

「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）」について、令和 2 年 9 月 15 日から 10 月 14 日までの期間、広く国民の皆様から御意見の募集を行いましたところ、合計 96 件の御意見をいただきました。

いただいた御意見の内容及びそれに対する考え方は別途公開しています。

1 意見募集対象

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）

2 意見募集期間

令和 2 年 9 月 15 日（火）～10 月 14 日（水）

3 意見総数

96 件