

公益法人制度改革と宗教法人

藤原 究

1. はじめに¹⁾

わが国における公益法人制度は、1898（明治31）年に施行された民法を嚆矢とする。しかしながら、2006年に「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（一般社団・財団法人法）」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（公益法人認定法）」、「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（関係法律整備法）」の三法が成立し、上記三法が2008年に施行されたことでわが国の公益法人制度の歩みは大きな変革の時を迎えた。

旧来の公益法人制度においては、法人の設立において必要な主務官庁の許可とその団体の公益性判断が一体で行われており、特にその公益性の判断においては、主務官庁にある程度自由な判断を行うことができるようになっていた。この結果として、官庁ごとにその判断にばらつきが出ることとなっていた。さらには、公務員による公益法人への天下りによって、多くの退職金を受領している実態も明らかとなった。1990～1999年までの10年間でその当時存在した国所管の公益法人6,879法人において、1,157法人に延べ3,776人の各省庁における課長級以上を経験した退職者が、理事や監事として就職していることが明らかとなった²⁾。なかには、複数の公益法人への天下りを繰り返す「渡り」も行われており、監督官庁と公益法人の関係性

については多くの疑念を持たれる遠因となった。同時期には、民間団体が行う認定資格となる資格試験のうち、8割が各省庁と密接な関係をもつ公益法人が実施しているものがあることがわかるなどしたことも³⁾、公益法人と官公庁のつながりについて注目を集める原因の一つとなった。こうした環境の中で、公益法人設立の「許可」と「所管」を各主務官庁が行うというシステム自体への信頼が低下していった。

さらには、社会が高度化し、経済のシステムが複雑化していく中で、サービスの受け手が多様化すると、よりきめ細やかで細分化されたサービスが求められていくようになり、こうしたサービスを行政や企業がすべてまかなうことは困難になっていった。行政サービスの行き届かない、営利企業にとって十分な収益を産まないそうしたサービスこそ、「民間の担う公共」としての公益法人が担うべき部分であり、公益法人に対する大きな期待につながっている。

こうしてみると、2000年から2008年にかけて起こった、公益法人制度改革は起きるべくして起きたとも言える。本稿では、公益法人制度改革から、10年余りが経過した現在において、当時の課題はある程度克服できたと考えられている。しかしながら、もともと、多様でニッチな受け手を目標とする公益法人制度は、短期間で変化し続ける社会に対応できる体制であるのかを検証する必要がある。ところで、「公益法人」の枠組みから外された特別法上の公益法人については、当時抱えていた問題が違うこともあり、2008年の公益法人制度改革には含まれなかった。この中でも宗教法人法制を取り巻く問題は依然として残っており、特別法上の公益法人を含めた公益法人法制の可能性について再度検討していきたい。

2. 公益法人制度

(1) 公益法人の概況

公益法人数は2019年12月1日現在、9,581法人であり、前年に比べて20

法人増加している。公益法人の認定は、2018年12月1日から2019年11月30日の1年間で、81法人が認定されており、解散は16法人、公益認定の取消しは10法人、合併が14法人である。ちなみに民法改正前の公益法人数は24,317法人であったことから考えると、「行政委託型法人」や「営利目的と競合する非営利法人」、「単純な共益目的の公益法人」といったような問題を抱えた公益法人がある程度淘汰されているといえ、改革の効果はあったと考えられる。

公益目的を事業目的別に見ると、地域社会発展が34.6%、児童等健全育成が21.1%、高齢者福祉が17.7%となっている。事業類型別に見ると最も多いのは67.7%の「講座、セミナー、育成」であり、36.0%の「調査、資料収集」、33.3%の「相談、助言」と続いている。

現在の公益法人制度においては、行政庁が、民間有識者からなる合議制の機関の意見に基づき、法人の公益性を認定することとされており、行政庁が内閣総理大臣の場合には、公益認定等委員会に諮問しなければならない。公益認定等委員会においては、報告や立入検査等の結果を受けて、必要があると認めるときは、公益認定の取り消しといった措置をとることについて、行政庁に勧告できる。2018年12月1日から2019年11月30日の1年間においては、内閣府の公益認定の申請件数は46件あったのに対して公益認定は35件。立入検査の実施件数は内閣府617件、都道府県は2,121件。報告徴収は合わせて74件となっており、行政庁に対する勧告件数は、内閣府において2件となっている。

(2) 公益法人制度改革

2008年の公益法人制度改革においては、法人の設立については準則主義に基づく簡便な仕組みによって、会社法上の会社と同じように「一般社団法人」と「一般財団法人」を設立することができる。設立に際してはその事業内容について、公序良俗に反しない限りは制限なく設立することができるが、「剰余金の分配」と「残余財産の分配」が認められていない。この部分だけに

とどまらず、2008年の公益法人制度改革は、会社法の理念が基本となっており、当然に会社法にある「ガバナンス」、「情報公開」、「内部統制」といった点もそこに含まれる⁴⁾。この背景には、改革の問題意識として、「公益法人の実態を明らかではない」、「事業内容についての情報公開が十分ではない」という問題意識の中で、まずは全ての法人に対してその情報公開を基礎にした組織の透明化を要請したものと思われる。

一般社団法人・財団法人のうち、公益事業を行うことを主たる目的とし、税制面をはじめとした優遇措置を受けたいと思う法人は、行政庁に対して公益性の判断を求めることになる。公益性の認定を受けた法人に対しては、事業の適性は運営を確保するに必要な範囲で、状況の報告や事務所への立ち入り、帳簿の閲覧や物件の検査、関係者への質問を行うことができるとされている（公益認定法第27条）。行政庁の勧告、命令等を受け（第28条）、公益性に問題があると判断された場合には、公益認定が取り消されることとなる（第29条）。

税制上の優遇などを希望する法人については、7名の民間有識者で構成され、公益認定を判断する公益認定等委員会（都道府県においては公益認定等審議会）において、税制上の優遇を与えるか否かを決定することとなっている⁵⁾。公益性の認定を受けるためには、公益認定法5条の18ある認定基準と欠格基準としての6基準の全てに該当している必要がある。この中においては、公益法人がその事業活動を行うにあたって、公益目的事業の比率が100分の50以上となることを見込まれている事が必要とされている（公益認定法第5条8号）。つまり、公益法人の支出する費用を「公益事業」、「収益事業」、「法人運営費」の3つに分けて、このうち「公益事業」に関する支出が50%以上となるようにしなければならないことを意味する。

公益法人の財産保有と財源についていくつかの制限がなされている。財産保有に関しては、①事業年度終了時において、何らの事業にも使用していない財産（遊休財産）を翌年度の事業を行うのに必要な分を超えて内部留保のような形で保有することを禁じる、②公益法人が寄付を受けた財産や補助金、

公益事業の対価として得た財産のうち100分の50については、公益事業を行うために使用・処分しなければならない、③法人が消滅する場合において、その財産を分配、返却することが認められない、という3つの制約が存在する。また、収入においては公益目的事業の実施において必要となる適正な費用をまかなう以上の収入を得ることが禁じられており、公益法人による寄付の募集において、執拗な勧誘の継続や迷惑行為、財産の用途を誤認させるような方法で行うことは禁止されている（一般財団・社団法人法128条）。

公益法人の情報公開については、一般社団・財団法人法の規定により、定時社員総会の終結後遅滞なく、貸借対照表を公告しなければならないとされている。また、公益認定法において、公益法人は、理事等の役員に支払う報酬の基準を公表しなければならないとされており（公益認定法第20条）、財産目録等を行政庁に提出しなければならないとされている（公益認定法第22条）。

税制上、寄付金税制においては、個人が自らの資産を公益法人に寄付し、その寄付がその公益法人の主たる目的である業務に関連する寄付である場合には、優遇税制の対象⁶⁾となる。結果として、制度改革前においては、900法人ほどしか認められていなかった寄付金上の優遇を受けられる特定公益増進法人に加えて、新たに公益認定を受けた公益法人が自動的に特定公益増進法人となることで、寄付金を受けられる団体の間口は相当広がることとなる。公益法人自身が、自らの収益事業から公益事業に対して金銭等の財産を支出した場合、その支出も収益事業に係る寄付金とみなして税額を計算するみなし寄付金は、公益財団・社団法人においては、所得金額の50%か公益法人特別限度額（みなし寄付金の額と公益目的事業実施必要額のうちいずれか少ない金額）のうち大きい金額を寄付金の損金算入限度額としている。

(3) 課題

旧制度下において、税制優遇を受けていた特定公益増進法人は、2008年時点で900法人に満たない状態であったが、公益法人の新制度が発足し、10

年間で9,500を超える法人が税制上の優遇を受ける公益法人として誕生している。公益目的事業の費用額は4.6兆円を超えて成長している。内閣府公益法人informationにおける「内閣府公益法人概況調査」⁷⁾によると寄付金によって公益事業活動のための財源を確保した法人は公益法人9,489法人中4,880法人にとどまっており、前年比微減している。寄付金収入が必要でない理由としては、公益目的事業の対価による収益で事業実施が可能であることや会費収入等による安定した収入が確保できているからという理由が挙げられている。税制上の優遇としての大きな柱である寄付金税制を利用する必要がない公益法人については、果たして現行の枠組みにおける公益性の認定を受けて公益法人として活動する必要性があるかという疑問もある。確かに、法人のなかでも「公益」を旗頭に活動することは、一般法人に比べて信用を獲得することが容易であろうが、その対価として、収支の関係から事業を制限され、多くの提出書類に忙殺される状況が果たして合理的であろうかという疑問である。そうした事務負担に関するリソースを本来の公益活動に振り向けることができる環境づくりが必要であると考えられる。その上で、公益法人が公益認定の取消しを申請して一般法人にその態様を変更していく場合に、公益目的で取得した残余財産について類似の事業を目的とした他の公益法人や国に贈与しなくてはならないとする公益認定法30条の規定が問題となる。仮に、こうした残余財産を一般法人変更後の会計とは独立させて、公益事業へと充てることを可能とすることができれば、公益から一般への変更を簡単にさせ、結果として公益目的事業を縮小させずに社会に還元させることができるのではないだろうか。公益目的活動は、当初より小規模で行政や企業が行き届かない細やかな部分への活動であることが多い。こうした分野は、時として社会の変化により一気に大きな市場が成立したり、必要性が上昇したりする場面が起こりうる流動性の高い分野でもある。もちろん、公益性認定によって、税制上の優遇が受けられる以上その認定には慎重な検討が必要であろう。しかしながら、反対に出口の部分である公益性認定から外れる場合の道筋については、十分な検討がされず、単に公益を目的とした財産の吐き

出しだけに注目されている。当初、収益ベースに乗ることがなかった公益目的活動が、社会情勢の変化などによって、収益活動へと結びつくのであれば、自然な形で一般法人へと変更できる使いやすい仕組みづくりを考える必要があるのではないだろうか。

3. ワクフ

公益目的の組織を長年存続させる仕組みとして、イスラーム社会で利用されている制度にワクフがある。ワクフの歴史は長いが、近代においてはその意義が失われたとされていた。しかし現在、グローバル資本主義の進行とともに、福祉の弱体化に直面した東南アジアの国々を中心にワクフの再活用が検討されるようになってきている⁸⁾。

(1) ワクフとは

ワクフ (waqf) とは、イスラーム世界における運営組織や財産、財産に対する行為についての呼称で、手法としては、何らかの財産を持つものがその財産から得た収益をモスクやマドラサの運営を目的として永久に提供するために所有権を放棄する行為によって行われる。ワクフはアラビア語で「停止」を意味する語であり、その意はワクフの対象となった財産の所有権の移転が永久に「停止」されることに由来している。その財産から発生する収益については、あらかじめ設定された用途に固定される。この制度は、8世紀のビザンツ帝国における同様の制度を祖として完成されたと言われている。

(2) ワクフの発生と歩み

ワクフは、その起源について諸説あるが、イスラームにおける相続制度を回避し、特定の子孫に私財を承継させようとする動きや8世紀のビザンツ帝国において行われた兵士に提供される寄進財産など、様々な形で発展を遂げてきたとされている。9世紀頃にイスラーム世界の高等教育機関であるマド

ラサ (madrasa) が設立され、11世紀後半ごろこれが普及し始めると、こうした施設を運営するためのワクフ制度もイスラーム世界に広がっていった。これ以降、マドラサだけではなくテッケと呼ばれる修道場や病院などの施設にはワクフ制度が広く利用されるようになっていった。12世紀頃になると、ワクフ制度は飛躍的に広がっていくが、こうした背景には、いわゆる軍人層がその創設者として多くの割合を占めており、イスラームの正当な支配者として当地のイスラーム知識層であるウラマーらの支持を得るため、マドラサを建設することが有効な手段であった⁹⁾ という事情があるとされている。

(3) ワクフの種類と機能

ワクフにはいくつかの種類がある。一つは、慈善ワクフと呼ばれるもので、モスクや病院、学校といった公共性の高い施設の維持管理、または貧困者に対する施しを目的として設定されている。もう一つは家族ワクフと呼ばれるもので、家における家産の細分化や外部流出を防ぐ目的で行われた。

ワクフの機能として、寄進した財産からの収益を設定者の指定する者（多くはその子孫）に対してその寄進した資産から発生する収益を分配したり、設定者自身の祭祀へと充てたりすることが認められており、制度上その収益には税金がかからなかったこともあり、爆発的に広がっていったとされている。この背景には、14世紀後半のペストの大流行によって農村人口が減少し、地域からの給与として受け取るべき税収が減少したことにより、政府直轄地を手に入れ、そこにワクフを設定した上で、自身を管財人とすることで、所有したまま課税や国家の管理を逃れるための方策として利用されたと言う点も指摘されている¹⁰⁾。

15世紀後半になると、国家が管理するワクフが発達するようになり、多くのワクフは政府の管轄下に置かれるようになっていく。20世紀には、段階的にワクフの国有化が行われるようになり、トルコや中央アジア、アラブ諸国やイランなどにおいてワクフを監督する官庁が創設されるところもあり、伝統的なワクフ自体は、イランや歴史的遺産として残るものがわずかにある

に過ぎないとされている。ただし、近年、トルコにおいては、「ワクフ」と呼ばれる、イスラーム法から離れた形での財団法人組織がありその機能や位置づけについて興味深い存在となっている¹¹⁾。

4. 宗教法人の公益性

(1) 宗教法人法制

日本国憲法では、第20条で信教の自由を保障している。特定の宗教を信仰する信者に対して強化育成し、宗教の教義を広め、儀式行事を行うことを目的とする礼拝の施設を備える団体のうち、都道府県知事もしくは文部科学大臣の認証を経て法人格を取得したものを宗教法人という。宗教法人数は、2019年12月31日現在で180,828法人ある。宗教法人法は、その1条1項でその目的について「宗教団体が、礼拝の施設その他の財産を所有し、これを維持運用し、その他その目的達成のための業務及び事業を運営することに資するため、宗教団体に法律上の能力を与えることを目的とする」としている。

宗教法人法は、1995年に大幅改正され、①複数の都道府県で活動する広域宗教法人の所轄庁を文科大臣に改める、②信者その他の利害関係人に財務会計書類等の閲覧請求を認める、③所轄庁に対して一定規模の宗教法人は役員名簿や財務書類等を毎年提出する、④収益事業停止命令、認証取消、解散命令の対象となる疑いがある場合、所轄庁は報告を求めたり質問したりできる、⑤宗教法人審議会の委員数を10人以上20人以内とすることについて改正が行われた。

現行の宗教法人法においては、法人としての宗教法人の自立・自主性を尊重することに留意しながら、宗教の公共性・公益性という点から「この法律のいかなる規定も、宗教団体が公共の福祉に反した行為をした場合において他の法令の規定が適用されることを妨げるものと解釈してはならない。」とされており（宗教法人法86条）、宗教法人といえども決して無条件に法の枠組みから外れるわけではないことを明示している。さらには第11条におい

て「宗教法人は、代表役員その他の代表者がその職務を行うにつき第三者に加えた損害を賠償する責任を負う。」とも定めている。宗教法人法は、その目的として宗教団体に法人格を与えることと謳っているものの、実際に規定においては、単に宗教団体の財産所有の為に能力を付与するのみと理解することには限界がある。宗教団体は、宗教法人として法人格を付与されることにより、宗教団体であったとしても世俗的事項や対外的事項について団体・法人としてその責任を負わなければならないであろう。

宗教法人法は、25条において、収支計算書等を作成することを義務付けられており、財産目録、収支計算書、役員名簿などについて、信者その他利害関係人のうち正当な利益がある者による請求に対して、これを閲覧させなければならないとしている。さらには、こうした書類は所轄庁への提出が義務付けられており、提出しない場合の罰則も定められている。所轄庁への提出書類について、メディア等報道機関が、宗教法人の財務書類等について、情報開示請求を行った場合に開示すべきかという議論がある。この点、宗教法人法25条5項は、「所轄庁は、…提出された書類を取り扱う場合においては、宗教法人の宗教上の特性及び慣習を尊重し、信教の自由を妨げることがないように特に留意しなければならない」としており、具体的な財務書類等を開示することについては抑制的にならざるを得ないところである。しかしながら、宗教法人法上で提出が義務付けられている以上、そうした財務書類の存否については、明らかにするべきであろう。もちろんこれに対しては、情報を開示することによって宗教法人側が態度を硬化させ提出拒否が増加するとか、不活動法人が明らかになることで法人格が不正に取得され悪用される恐れがあるという背景があるであろう。しかしながら、法定された提出義務を果たさないことは、まさに法のもたらす社会秩序に背く行為であり、現行法上においても、公開されるべき情報であると思われる。

(2) 宗教法人の公益性

宗教・宗教法人が公益に該当するかどうかについては、論点を整理する必

要がある。まず宗教そのものの公益性については、宗教の持つ社会的価値や多様な価値観を人々に提供しているというはたらきについて公益を認めることについては、信教の自由や政教分離原則などの点からも認められうると考える。ただ、宗教法人に対して公益性を認めるべきかについては意見が分かれる。宗教団体は、社会生活において通常、人や団体が享受することができる利益をその宗教的な背景を理由として受けることができないわけではない。様々な宗教団体を平等に扱うという点において、国有施設で宗教上の儀式を行うことは禁止されるものの、一般の団体等と同じように施設を利用する場合には問題とはならないであろう。また宗教団体の有する建物などの文化財について、国から重要文化財保護活動資金のような形で補助金が支出されるのは問題とはならない。ただ、宗教法人への免税措置については、消極的な意味での憲法89条前段における「宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため」の公金の支出に該当する問題であり、憲法上疑義があるという指摘もある¹²⁾。他方で、宗教法人に対する課税上の優遇措置は、憲法上許容されていると考える説¹³⁾も多数あり、議論が分かれるところである。

ただ、宗教法人をめぐるのは、宗教組織構成自体が、民主的な運営に必ずしも馴染むとは言えない以上、その組織運営・財務状況の透明性や正当性の確保について、第三者の介入する余地がほとんどない。さらには、宗教法人・宗教団体に対する市民の目は、その財政面や運営の透明性に対して向けられている現状¹⁴⁾を見ると、宗教法人に対して免税措置を認める前提に組織運営の透明性を求められるのは不可避ではないかと考える。

5. 公益法人制度とこれからの宗教法人のあり方

公益法人制度改革は、税制上の優遇措置を受ける公益法人が大きく増加するとともに、その公益目的事業費用は4.6兆円を超えており、公益目的事業収入も3.3兆円を超えている。このような非常に大きな事業収支の中で運営されている公益法人の活動は、その大きな金額分が社会に還元されていると

いえるだろう。ただ、このうち寄付金による収入は2,810億円程度であり、寄付金を中心に公益事業が運営されているわけではないこともわかる。宗教法人の収入となっている部分は、対価性のない収入も多く、こういった点からも宗教法人においては、組織運営や会計上の透明性において十分に開かれた体制が要求されるだろう。しかしながら、前述の通り宗教法人においては、情報の開示については積極的であるとは言えない。その結果、市民からの支持を十分に得られなくなることで、宗教法人への公益性については、疑問を持つ声が増えることにつながるのではないだろうか。こうした状況では、宗教法人法においても、公益法人法上のガバナンスや透明性の要素を取り込んで、信者や市民の信頼を獲得することは非常に意義深い。現行法においても、最低限収支書類の提出の有無については開示していくべきであろう¹⁵⁾。

宗教法人が、その責務を果たし、市民においてその公益性を広く認められるようになれば、宗教法人を含む広義の公益法人においては、ワクフのような制度を認めることも検討の余地がある。現代においては、行政を通じた富の再分配が十分に行われているとは言えず、教育や福祉に対する十分な手当ても行われていない。これまでの検討を通じて、こうした穴を埋める手段の一つとして、社会的な相互扶助としてのワクフ類似の制度を検討することは、今後の社会の安定と発展において十分貢献するものではないかと考えるものである¹⁶⁾。

-
- 1) 本研究はJSPS 科研費 JP30612569, JP17K03511 の助成を受けたものです。
 - 2) 毎日新聞2000年5月3日東京朝刊2面
 - 3) 毎日新聞2000年9月25日東京朝刊2面
 - 4) 太田辰男「公益法人制度改革の概要と今後の課題」税研141号30頁(2008)
 - 5) 山田誠一「これからの法人制度」法学教室323号7頁(2007)、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律について」民事研修590号11頁(2006)
 - 6) 水野忠恒「新たな非営利法人制度の課税及び寄付金税制の検討」税研21巻4号26頁(2006)、租税特別措置法40条

公益法人制度改革と宗教法人

- 7) <https://www.koeki-info.go.jp/>
- 8) ハシャン・アンマール「東南アジアにおけるワクフ制度の再活性化：イスラーム経済と法学からの理論的考察と実証研究」立命館アジア・日本学術年報第1号（2020）
- 9) 三浦徹「ダマスクスのマドラサとワクフ」上智アジア学30頁（1995）
- 10) 五十嵐大介「マルムーク体制とワクフ」東洋史研究66巻3号500頁（2007）
- 11) 林佳代子「ワクフ」大塚和夫ほか編『岩波イスラーム辞典』岩波書店1077頁（2002）
- 12) 伊藤正己『憲法 第3版』弘文堂486頁（1995）
- 13) 樋口陽一ほか『注解法律学全集1憲法I』青林書院396頁（1994）
- 14) 藤原究「宗教団体の公益性に関する調査を通じて」杏林社会科学研究32巻1号64頁（2016）
- 15) 前掲注14）72頁
- 16) その他の参考文献として
 - 阿久澤利明「権利能力なき社団」星野英一編集代表『民法講座第1巻 民法総則』有斐閣237-290頁（1984）
 - 岩木秀樹「イスラームにおける弱者救済の福祉制度」ソシオロジカ41巻1・2号65頁
 - 宮澤佳廣「宗教法人と情報公開」宗教法25号19頁（2006）
 - 高岩伸任「ワクフと信託：イスラームと英米における「財産的取り決め」の比較・検討」イスラーム正解研究3巻2号241頁（2010）
 - 五十嵐大介「一四世紀～一六世紀初頭エジプトにおける土地制度の展開—ワクフ（寄進）地の拡大とその影響」史苑第72巻2号85頁（2012）