

5 法人の管理運営の在り方に関する見直し

(1) 公益法人

議論の中間整理(抄)

平成16年3月31日
公益法人制度改革に
関する有識者会議

当会議は、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(平成15年6月27日閣議決定。以下「基本方針」という。)を踏まえ、改革についての具体的な提案を行うため、行政改革担当大臣の下、昨年11月28日の初会合以来、本年3月末まで計9回にわたり開催し、議論を重ねてきた。また、当会議の下に、新たな非営利法人制度のあり方について専門的観点から検討を行うため、非営利法人ワーキング・グループを設け、7回の会合を開催した。

本中間整理は、「基本方針」において、新たな制度の検討状況を適時に公表し、広く国民の理解を得つつ、改革を推進することとされていることを踏まえ、3月までの審議において当面の論点について幅広い議論を行ったことから、今後の具体的な検討に資するため、これまでの当会議における議論を中間的に整理したものである。今後、当会議では、本中間整理についての国民一般の意見も参考にしつつ、議論を集約していきたい。

1. 改革の意義

(1) 基本認識

我が国では、個人の価値観や社会のニーズが多様化し、地域を基盤としたコミュニティの機能向上が求められる中、阪神・淡路大震災等を契機に、民間非営利活動に対する関心が高まり、個人として、自ら社会の構築に参加し、自発的に活動していこうとする傾向が見られる。

民間非営利活動は、多様な価値観の下、個人が、そのライフスタイルに応じ、多様な幅広い活動に主体的に参加することを通じて、自己実現を図る機会を提供するものであり、これを促進することは、高齢社会を迎えている我が国の社会を活性化する観点からも有意義である。

また、政府や市場だけでは様々な社会のニーズへの対処が困難な時代となりつつあり、21世紀の我が国社会・経済システムにおいては、個人や法人の自由で自発的な活動に根差す民間非営利部門が、政府部門や企業を中心とする民間営利部門と相互に自立と協働の関係を維持しつつ、機動的な対応が難しい政府部門や、採算性が求められる民間営利部門では十分に対応できない活

動領域を担っていくことが期待される。その際、民間非営利部門による公益的活動が果たす役割は極めて重要である。

このように今後の我が国社会の中で重要性を増すと見込まれる民間非営利部門にあって、その代表的な主体として歴史的に一定の大きな役割を果たしてきた公益法人については、その制度のあり方との関係で、①主務官庁の自由裁量による許可主義の下、法人設立が簡便でなく、②事業分野毎の主務官庁による指導監督が煩雑、③情報開示(ディスクロージャー)が不十分、④公益性の判断基準が不明確、⑤公益性を失った法人が公益法人として存続し続ける、⑥ガバナンス(法人の管理運営のあり方)に問題があるといった指摘があり、何が公益であるかを主務官庁が自由裁量によって判断するという考え方を見直し、こうした指摘に適切に対処すべく改革に取り組み、具体的方策を講ずる必要がある。

(2) 基本的検討方針

改革の基本的な枠組みを具体化するに当たっては、上記のような基本認識の下、以下の方向を基本としつつ、検討を進めることとする。

- ① 21世紀の我が国社会において、民間非営利部門は重要な役割を果たし得るとの認識の下、営利(剰余金の分配)を目的としない民間団体について、公益性の有無に関わらず、一般的に法人格取得の機会を与えることを通じて、人々の自由活発な活動を促進し、一層活力ある社会の実現に資するため、新たな非営利法人制度を創設する。
- ② この新たな非営利法人制度の下における、公益性を有する場合の取扱いについては、主務官庁制の抜本の見直しが必要との考え方の下、(a)法人設立の簡便性、(b)法人の自律性、(c)情報開示による透明性、(d)公益性判断の客観性、(e)法人格の取得と公益性の判断を分離、(f)ガバナンスを強化し、公益性を有するに相応しいしっかりした規律の確保といった視点を踏まえ、今後の我が国社会において民間非営利部門による公益活動が果たす役割の重要性を見据えつつ、真に時代の要請に答え得るものとして、公益法人制度を改革する。

(以下略)

(2) 学校法人

「学校法人制度の改善方策について」の概要

平成15年10月10日 文部科学省 大学設置・学校法人審議会
学校法人分科会 学校法人制度改善検討小委員会 報告書

我が国の教育に大きな役割を果たしてきた学校法人が、少子化など昨今の法人経営をめぐる厳しい社会・経済の情勢に的確に対応し一層安定した学校運営を行うとともに、公共性の高い法人として社会に対する説明責任を果たしつつ、今後とも健全に発展していくためには、学校法人の公益性を一層高め、自主的・自律的に管理運営する機能の一層の充実を図ることが必要である。

1. 理事機能の強化

- 理事会については各学校法人の寄附行為の定めにより実態として置かれているものであるが、学校法人の業務に関する最終的な決定機関としての位置付けを明確化する観点から、理事会を法令上に位置付けることが適当である。
- 学校法人によっては、理事長のみが代表権を有している場合や担当理事が置かれている場合など学校法人の代表権の制限が行われている場合もあることから、そのような場合にはこれを対外的に明らかにするため登記できるようにすることが求められる。
- 学校法人の運営に多様な意見を採り入れる観点から、理事に外部の人材（現に当該学校法人の教職員でない者等）が適切に任用されるようにすることが重要である。
- 理事会における検討の充実に資するよう、各学校法人において、非常勤の理事に対し定期的に学校法人の運営状況に関する情報を提供することや理事会における委任状等の取扱いの改善を進めることが必要である。

2. 監事機能の強化

- 監事の監査の範囲及び内容が必ずしも明確でないため、一定の指針等を示すことにより明確化することが必要である。また、監査報告書の作成、評議員会への報告、外部への閲覧を行うこととともに、監事が理事会・評議員会へ出席するようにすることが適当である。
- 監事の監査を支援する観点から、各学校法人において、理事長等から監事に対して定期的に学校法人の運営状況に関する情報を提供したり、必要に応じて支援のための事務体制を整備したりすることが必要である。
- 監事の理事会・評議員会からの独立性を高めるとともに専門性を高める観点から、監事の選任要件における外部性の強化及び評議員との兼職制限が必要である。また、監事の選任は監査される側である理事側のみで選任するのではなく、例えば理事会が推薦し、評議員会の承認を得た者を任命する等の手続とすることが適当である。

3. 評議員会機能の強化

- 評議員会は、学校法人の業務に関する重要事項について理事会に対し意見を述べる諮問機関としての位置付けであることが原則であり、評議員会の議決が必要な場合であっても、学校法人としての最終的な責任及び権限は理事会にあることを明らかにする必要がある。
- 評議員会における検討に資するよう、理事長等から評議員会への事業報告や監事から評議員会への監査報告を行うことが重要である。
- 多様な意見を取り入れる観点から、実態として評議員のすべてが学校法人の役員及び教職員という事態が生じることのないよう、一定数以上の外部の人材が選任されるようにすることが必要である。

4. 財務情報の公開

a) 義務付けの対象となる学校法人

- 財務書類の公開を法的に義務付けることが必要である。
- 補助金の交付の有無にかかわらず、全学校法人を公開の対象とすることが適当である。
- 幼稚園法人等小規模法人についても、他の公共性の高い法人でも規模で差を付けていないことにかんがみ、公開の対象とすることが適当である。

b) 公開を義務付ける財務書類

- 公開する財務書類は、①財産目録、貸借対照表及び収支計算書（資金収支計算書及び消費収支計算書）、②資金収支内訳表及び消費収支内訳表とすることが適当である。ただし、プライバシー保護の観点等から、一般に公開することが適当でないと認められる情報については、公開しないこととできる仕組みを検討すべきである。
- 公開する財務書類の様式は、学校法人会計基準によって作成が義務付けられているものはそれによることとする。また、財産目録については、ある程度の統一性を図るため作成例を示すことが適当である。なお、補助金を交付されていない学校法人については、学校法人会計基準に準じて作成することが適当である。
- 財務書類を正しく理解できるよう、財務書類の背景となる事業の概要等を説明することを目的とする事業報告書の作成及び公開を義務付けることが適当である。

c) 公開の方法

- 公開の方法としては、財務書類を閲覧に供することを義務付けることが適当

である。

- 上記書類の閲覧に加え、各学校法人において一般の人にも分かりやすい公開内容や方法を工夫し、学報、広報誌等の刊行物への掲載やインターネットの活用等により財務情報を積極的に提供していくことが望まれる。なお、その場合、提供する内容を概要とするなど、どのようなものとするかは各学校法人の判断によることが適当である。

5. その他の検討課題

a) 会計基準の見直しについて

- 学校法人会計基準の見直しに当たっては、専門的・実務的知識が必要とされるため、本小委員会とは別に、新たな組織を設けて検討することが適当である。

b) 外部資金導入方策等の改善について

- 外部資金導入等の充実のための方策については、今後中長期的に検討していくことが必要である。
- 各学校法人において、寄附金及び学校債の活用を推進することが重要である。ただし、募集時期等には十分に留意すべきである。
- 社会教育事業や受託研究・共同研究の推進に可能な限り積極的に取り組むとともに、その他の収益事業についても、各学校法人の判断により、事業の精選・効率化を図りつつ可能な限り取り組むことが望まれる。

c) 事務機能の強化方策について

- 事務機能の強化や効率化を図る観点から、事務機構の再編（必要な部門への重点化等）やアウトソーシングの活用を進めることが考えられる。

d) 会計監査の改善方策について

- 内部監査、監事の監査及び公認会計士の監査を一層充実させる観点から、相互に情報交換を行う等それぞれの機能の協調が大切である。
- 公認会計士の監査機能の充実を図るため、今後とも監査事項等の見直しを図っていくことが必要である。
- 経営困難法人に対する監事や公認会計士の監査の在り方を検討することが必要である。なお、公認会計士（監査法人）との監査契約において、必要に応じて監事に対する監査報告を義務付ける契約とすることも考えられる。

※ 事項に応じ、小規模法人等に対しても適切に配慮。

6 経営の自律性の向上

(1) 措置費（運営費）の弾力運用の見直しについて

- 社会福祉施設の措置費の運用について、規制改革推進3カ年計画（平成15年3月28日閣議決定（再改定））の指摘を踏まえ、運用の制約を見直し、措置費の一層の弾力化を図った。

【見直しのポイント】

- 同一法人が運営する措置施設の整備に係る償還金及び法人本部の運営費として充当できる措置費の対象範囲を拡大した。
- 人件費積立金、修繕積立金、備品等購入積立金の積立限度額を撤廃し、中・長期的な視点で目的をもって積立てることができることとした。

- 弾力運用を認めるにあたり、以下の要件を課した。
 - ① 社会福祉法人会計基準により作成された計算書類を公開。
 - ② 次のア又はイのいずれかを実施。
 - ア 入所者等に対する苦情解決の仕組みの周知、第三者委員の設置及び苦情内容や解決結果の公表。
 - イ 福祉サービスの第三者評価の受審及び結果の公表。

(2) 保育所の運営費補助の余剰金に係る会計処理の柔軟化 について（概要）

- 都市部を中心に相当数の待機児童が存在する中、十分な保育サービスの提供を可能とするとともに、次世代育成支援のための取組を促すため運営費の使途の規制緩和を行った。

【見直しのポイント】

- 運営費・各積立金・繰越金の使途範囲の拡大を認めることとした。
 - ・ 運営費・各積立金・繰越金について、あわせて運営費の3か月分相当額まで、以下の用途に充当することを可能とした。
(目的外使用を行う際は、都道府県知事への事前協議が必要)
 - ① 保育所の施設整備・修繕、賃借料、借入金の償還・積立、租税
 - ② 当該法人が行う子育て支援事業（※）のための施設整備・修繕、当該経費に係る借入金の償還に要する経費
- ※ 放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業等

- 弾力運用を認めるに当たり、保育所の適正運営に加え、次の条件を満たしていることが必要。
 - ① 社会福祉法人会計基準により作成された計算書類の公開。
 - ② 保育サービスの質の向上を担保するため、次の措置を実施すること。
 - i 第三者評価の受審及び結果の公表（原則として弾力運用前1年以内に受審・公表を行うとともに、弾力運用後、少なくとも3年に1回程度受審・公表。）。
 - ii iにより難しい場合、利用者に対する苦情解決の仕組みの周知、第三者委員の設置及び苦情内容や解決結果の公表。この場合、弾力運用後、少なくとも3年に1回程度、第三者評価の受審・公表

(3) 基本財産の担保提供の承認に係る取扱いについて

- 社会福祉法人に対する補助金や、独立行政法人福祉医療機構からの融資の伸びが期待できない中で、これらに加えて、新たな資金調達の方法が求められているところである。
- 一方、基本財産は、法人存立の基礎となるものであることから、これを担保に供する場合には、所轄庁の承認を受けなければならないこととされているところであるが、承認の取扱いの地域による相違や、一律に不承認としている所轄庁も見られることから、本年3月2日に開催された社会・援護局関係主管課長会議において、以下のとおり担保提供の承認の考え方を示し、これに則した運用を促した。

所轄庁による担保提供の承認の考え方

1 担保提供の目的の妥当性について

- 借入金の目的は、社会福祉事業に充てられるべきものであり、当該法人の役員や当該役員の経営する会社等の債務の担保に提供するなど、当該法人の事業とは無関係の目的で行う担保提供であってはならないこと。

2 担保提供の必要性について

- 国・地方公共団体からの十分な額の助成が見込めないこと、基本財産以外に処分しうる財産が存在しないこと等の理由により、担保提供を行う以外に適当な資金調達の手段がないこと。

3 担保提供方法の妥当性について

- 担保提供の承認の対象となる借入先については、地方公共団体、社会福祉事業団、社会福祉協議会のほか、確実な民間金融機関を含むものであること。
なお、不当に利子を得るようなものは適当ではないこと。
- 適正な償還計画があり、かつ、当該法人に対する寄附金や事業収入の状況から判断して、償還期間の間、当該法人の事業運営に支障が生じないと認められること。

4 担保提供に係る意思決定の適法性について

- 定款所定の手続を経ていること。