

「公益法人制度改革に関する研究会」講演録（二〇〇四・八・二五）

# 公益制度の改革について

— 公益法人制度改革の問題点と宗教法人との関係 —

大阪府立大学  
経済学部教授

田 中 治

財団法人 全日本仏教会

「公益法人制度改革に関する研究会」講演録（二〇〇四・八・二五）

# 公益制度の改革について

— 公益法人制度改革の問題点と宗教法人との関係 —

大阪府立大学  
経済学部教授

田 中 治

財団法人 全日本仏教会

# ご挨拶

事務総長 齋藤 明 聖

現在、政府により公益法人の抜本的制度改革が検討されている。平成十六年十一月に出された「公益法人制度改革に関する有識者会議報告書」に基づき、「公益法人制度改革に関する政府方針」が十二月に発表された。これによると、公益法人は原則課税とし、公益性が認められた法人については免税にするという、いわゆる二階建て方式となっている。これは現状、民法三十四条法人についてであるが、すでにNPO法人は議論の対象からはずされているという。では、宗教法人についてはどうなのか、将来、影響が及ぶことはないのか、きわめて細心の注意が必要だ。

本会では、直ちに事務総長のもとに、長谷川正浩顧問弁護士を座長とする「公益法人制度改革に関する研究会」を設置し、あらゆる観点からの研究を始めた。

本書は、その第二回目における講演録である。すでに刊行されている『宗教活動の公益性について―非課税法人として今後求められるもの―』（島菌進先生講演録）とともに、公益法人制度改革に関する有益な資料として広くご活用賜らんことを願うものである。

最後に、本書がまとめられるについては、講師の田中治先生に格段のご協力をいただいたことを、深甚の謝意を持って記しておく。

## 目次

―公益法人制度改革の問題点と宗教法人との関係―	
・序	1
・公益法人制度の概要	10
・公益法人制度改革の方向性とその背景	16
・公益法人制度改革の問題点	22
・宗教法人との関係 ―結びに代えて―	29
<b>講演資料</b>	
・「公益法人制度改革について」	35
・「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針について」	41
・「意見書」 国家と宗教のあり方を問う関西宗教者の会	47

(京都仏教会会報七十四号より抜粋)

# — 公益法人制度改革の問題点と宗教法人との関係 —

大阪府立大学経済学部教授 田 中 治

大阪府立大学の田中でございます。本日はこの研究会でお話をさせていただく機会を与えていただきまして、非常に光栄に存しております。私の専門は税法学であります。もともと税金から最も遠いところにある宗教に関連してこういうお話をするというのは、私にとっていわく言い難いと申しますか、本当にこのような状況でいいのだろうかという思いを強く感じております。

私が今日お話しさせていただきましますのは、「公益法人制度改革の問題点と宗教法人との関係」というテーマです。私がこれまで論文等で書いたり、考えたりしたことの一部をお話しさせていただければと思います。

私が宗教との関係で、宗教と税金について考えさせられたのは、京都仏教会との関わりでございます。俗に拝観税といわれますが、古都保存協力税（古都税）という税金を、京都市が拝観料に対して課すことが許されるのかどうかという問題から、宗教と税制の関係を考えるようになったという経緯がございます。その中で、私自身は宗教には詳しくありませんでしたが、その課税に強く反対する京都仏教会とのお付き合いの中で、税制と宗教との関わりについて考えさせられ

ました。古都税の紛争が終わった後、私は、ここ当分の間は宗教と税制との関係が問題になること  
はないだろうと思っていたのですが、ここにきて私の予測が外れております。

本日お話しする公益法人制度改革という問題は、非常に税制との関係が深くございます。また、  
税金のお話の前提として、公益法人という制度とは何かについて簡単に触れる必要があります。公  
益法人制度の説明は、すでに前回において、長谷川先生がお話しになったことと重なるかもしれま  
せんが、その点をご容赦願いたいと思います。

まず、申し上げたいのは、今の公益法人制度改革の議論というのは非常に政治的な課題になって  
おりまして、提案されてる内容が国民や関係者の反応によっていろいろ変わってくる、ということ  
です。後で詳しく触れますが、一年程前の改革案は、民法三十四条に基づいて作られた財団、社団  
を主な対象として、非営利法人という新しい枠組みを作るとともに、新しいタイプの公益法人につ  
いては原則課税にすることをうたっています。

ところが、この考え方にはNPOなどをはじめ、非常に強い反発がございまして、現在のところ  
は、税金との関係については、引き続き検討しましょうということになっています。一年程前に比  
べると少しトーンが弱くなっているようにも見えますが、では、当初の考え方を改めて、原則課税  
という考えはとらないのかといいますと、どうもそうではなさそうです。

現在、宗教法人を含めて、公益法人については、その本来の活動からたとえ剰余金が生じても、  
これは非課税です。原則非課税の原則を、原則課税にすることは、これまでの考え方を大きく変え

ることになります。公益法人の活動のあり方に対して、税金を通して国が強い規制、統制を及ぼすことになりかねません。

それでは、公益法人の制度改革とは何か、それは今どういう状況になっているのか、ということについて少しお話しさせていただきますと思います。

まず第一に注目すべき点は、この制度改革は、もともと、行政改革、規制緩和の動きから出てきたということです。日本は、ここ十数年の間、政府をできるだけスリムにしようとか、もっとみんなで自由に競争するような社会にしようといった、行政改革や規制緩和の大きな流れが続いています。今回の公益法人制度の改革は、当初は、財団や社団は官僚の規制が強く、官僚の天下り先になっていくものが多い、腐敗や不正の温床になりかねない、などの社会的批判を受けてのものでした。ところが、現在の改革論は、この当初の問題設定を大きく超えています。というのは、例えば、官僚の天下りを問題にするのであれば、天下りを禁止したり、厳しく制限することが問題の基本的な解決方法ですが、現在の改革論は、そうではなく、一方では、公益法人（非営利法人）を簡単に作れるようにしつつ、同時に、その公益法人の活動に対して、免税をするなどの手法を使って、外部から厳しく誘導し、規制をしようという方向に向かっています。今回の公益法人制度改革がいったい何を目的にしているのか、その内容が何なのか、どこまでその範囲が広がるかはなお流動的ですが、その背後に、行政改革の大きな流れがあるということには注意をする必要があります。行政改革の必要性を説かれると、ともするとそれだけで説得されそうになりますが、現

在の改革論は、公益法人制度の何が問題かを具体的に検証するという作業を十分に行っていません。また、その改革の対象や範囲をどこまで広げるべきかについても、十分な検討はありません。雰囲気や情緒に流された制度改革は危険です。冷静に具体的に物事の軽重を考えて、改革論を論じる必要性があるということが特に重要です。

第二として申し上げたいのは、現在議論されている公益法人というのは、財団、社団という、民法三十四条に基礎を置いたものが対象で、例えば宗教法人や学校法人といったような、特別の法律に基づいて作られた公益法人は対象としていません。しかしこれは、抵抗の最も小さいと思われるところから手をつけるという立法の手順にすぎないということです。今回の改革は、財団、社団を対象とするものですが、これらを「非営利法人」という新しい枠組みの中に位置づけます。今回の改革は、この「非営利法人」という新しい枠組みを作ることを目玉にするものです。別の言い方をしますと、これまでの公益法人の枠組みを壊すことが主たる目的です、新しい「非営利法人」という枠組みができますと、今度は、その新しい枠組みにあわせて、既存の宗教法人、学校法人などの特別法に基礎を置いている法人の制度を変えようという動きが出てくるのはまず間違いないと思われれます。現在の、財団や社団を対象とした公益法人制度改革の議論は、宗教法人にとって、決して対岸の火事ということではないと考えます。

法人としての取扱いという点に関していう限り、宗教法人というのは、あくまでも公益法人の一つとして、学校法人、社会福祉法人、といったものと全く同じ扱いです。それ以上のものでもそれ



以下のものでもありません。現行の制度が、宗教法人だけを取り上げて、特に優遇したり、逆に規制を強めたりするなどという仕組みはありません。そういうこともあって、今ここで私が申し上げている「非営利法人」制度として改革論の可能性が出てくるのは、宗教法人のみではありません。しかし、伝統的な公益法人の圧倒的多数は宗教法人ですから、今回の改革の影響をもろに受けるのは、宗教法人だということをはっきり理解したほうがいいかと思えます。これも後で詳しくお話しいたします。

第三に、今回の改革論で、従来の仕組みと大きく違うのは、公益法人（非営利法人）は、従来は原則非課税であったのが、原則課税とする方向をめざしているという点です。考え方を完全に転換しています。このように制度原理を大きく変えようとするにかかわらず、なぜ変えるのか、変えることは妥当かどうか、などの議論は全くといってよいほどなされていません。

問題とすべきは、公益法人の本来の活動に対する原則非課税という現行の仕組みはなぜ採用されているのか、新しい「非営利法人」制度のもとで採用されようとしている原則課税とそのもとの「免税制度」は、現行の「非課税制度」とはどう違うのか、という点です。

この問題を考える際には、そもそも法人税とは何か、法人税をなぜ課すのかという、原点に遡って考えることが重要です。一般に、法人には法人税が課されます。その場合の法人は、株式会社などのいわゆる営利法人を念頭に置いて考えてください。他方で、宗教法人をはじめ公益法人もれっきとした法人です。公益法人の本来の活動は原則非課税です。このような違いはなぜ生じたのか

ポイントです。

いろいろな議論があつて、実はそれほど単純ではないのですが、割り切つて、結論的に申し上げますと、まず、営利法人はもともと株主に利益を分配することを目的として作られたものです。本来は、法人の経済活動によつて得た利益が配当として個人に分配された段階で個人に課税すべきものを、法人税は、法人の段階で、もともと個人が払うべき税金を、あらかじめ前取りする制度です。

例えば、ある株式会社が物を作つて売つて儲けを出すとします。これに対して何で税金を課税するんだといつたらもうこれは単純です、儲けがあるからです。その儲けというのは、もう少し正確にいいますと「所得」といいます。この儲けとは何なのか。非常に初歩的にかつ図式的なことを言つて恐縮なのですが、ある会社が、コンピュータを作つて一年間で、一億円の売上げがあるとして、この一億円の売上げは儲けかという、儲けではありません。ご承知のように、その売上げを上げるためには、原材料を仕入れて人を雇うなど、一定の費用がかかります。そうすると、一億円という収益から、仮にその費用部分が五千万円かかるとしますと、一億円から五千万円を引いた残り五千万円が儲けです。この、儲けがあるから課税するのです。非常に図式的な言い方をすれば、五千万円については、株主が、つまり、その会社を成り立たせるために出資をした株主が山分けをします。仮に、株主が十人いたとしますと、極めて単純にいうと、一人が五百万円ずつ自分の懐に入れる。本当は、その時点で、課税したらいいという理屈になるわけです。このように、理屈

の上だけからいうと、法人に対して課税するという必要はなくなり、法人税なんて要りません。しかし、日本や多くの国もそうですが、法人税という税金はあります。理由は、比較的単純です。株主がすべて善良で、真面目に、先ほどの例であれば、自分は五百万円儲けましたと税務署に言えばいいのですが、現実には、もつと株主は多いですし、必ずしも全部が全部善良な人ではないわけです。そこでどう考えるかというと、個人に分配される前のいわば前取りとして、例えば、儲けの三割、仮に五千万の儲けの三十%の千五百万円をとりあえず、国に納めてもらいます。そうすると、たとえ申告をしない人がいても、完全に取りはぐれることにはなりません。国は、法人税として、五千万円の儲けから、千五百万円の税金を一応もらい、残りをみんなで分配してもらいます。その残りを貰った人は、自分の別の儲けと合わせて税金を計算して払ってもらいます。そうすれば、その前払いした税金の一部を個人の段階で差し引いて調整します。大雑把にいうと、法人税と個人の所得税は、このように関係し合っています。

法人税は、法人の側で、最終的には個人の私的利益となる儲けを得ようとする活動があつて、現にその儲けがあることを前提としています。現実とは必ずしも合わないかもしれませんが、法人税の制度原理、理念としては、法人は、単に個人の儲けの通り道であつて、法人税はその途中に前取りとしてかけるといふものです。

このように考えると、公益法人の本来の活動が非課税であることの理由がよく分かります。公益法人は、最終的に個人に行き着く儲けを上げるために活動をするわけではありませんし、仮に、一

時的に剰余金が生じたとしても、それを個人で山分けすることはありません。したがって公益法人は、法人課税の前提を欠いていることとなります。公益法人の本来の活動に法人税がかからないのは、特典でも何でもなく、課税の前提がないから税金をかけないというごく当然の結果であるにすぎないのです。後でも触れますが、公益法人が原則非課税なのは、公益性があるからだというのは、正確な物言いではありません。いろいろな種類の法人がありますが、法人税法は、法人の公益性の強さ、弱さに応じて課税の程度を決める、というような考え方は採用していません。

今の公益法人税制は、非収益事業、宗教法人でいいますと、収益事業以外の活動から得たもの、例えばお布施などによる収入があり、一定の期間において剰余金が残ったとしても、それは当然課税の対象にはなりません。確かに、税金がかかっていないという状況を説明する仕方として、宗教法人、学校法人といったものは、みんなの利益になるようなことを主に考えてやってくるから、公の利益を増進するために役立つから、税金がかからないという説明の仕方をするのは可能です。しかし、当の法人税法という法律の論理の中に、公益性があるとかないとか、強いとか弱いとかという形で、税金がかからなかったり、税金の大きさが変わったたりするというような組み立ては実はありません。詳しくは後ほどお話しいたします。

また、法人格があるかないかという問題、要するに法人という形なのか、あるいは突き詰めると個人という形になるのか、といった問題も、法人税はそれほど気にしません。税法というものはある意味では非常に貪欲な法律です。課税の対象になる経済力があつたら、どんな形態であろうが基本

的には課税するというような傾向をもっています。このことについても、後で説明をさせていただきます。

第四に、近時の社会的意識として、生活の安全が脅かされることに対して、治安維持や犯罪防止の観点から、規制を強めようとする流れが強まっています。そのことが、宗教法人の活動に対する規制を正当化する原因ともなっています。

戦後日本の憲法のもとでは、個人の自由な活動、権利を十分に保障するということから、その重要な精神的な自由の柱として、信・教・の・自・由、政・教・分・離の原則が憲法でうち立てられています。ところが、平成七年を前後した、オウム真理教、あるいは阪神淡路大震災といった事件が大きな転換点だと思えますが、その頃を境に、社会不安に対して、治安を強化しようと、例えば監視カメラが、商店街などにも設置される。自分の隣にいる人が、何をする人かわからない、いつサリンを撒く人かわからないというような時代の流れの中で、宗教に対しても、精神生活におけるその重要性が見直される反面、一部には、宗教に対する不信の念や、嫌悪の情といったようなものが、醸成される基盤があるように思います。そのような社会的な不安の高まりの中で、危険性のあるものに対しては、規制強化の一環として情報を開示してもらおう。また、内部の構成員によるチェックでは不十分だから、外部に対して情報を開示する必要があるといったような論調が、かなり強まりつつあるのではないかと思います。

私は、現在進んでいる状況というのは、それぞれの人の生活の仕方とか、行動の仕方とかの幅を

かなり国家が規制するという方向、特に治安だとか危険ということが絡んだ場合には、そのような方向が強まりつつあると思います。その大きな流れの中で、周りからみて何をしているか分かりにくい存在、危険なものになりかねない存在に対する規制の強化と情報の開示要求が、強まっていくと思います。私自身は、その背景はそれなりには理解できるのですが、他面ではその傾向は非常に危険な要素をもっていると危惧しています。社会がこれまでもってきた自由と寛容の精神ですとか、互いに多様性を尊重するという独立自尊の精神などを相当に損なう、むしろマイナスの効果が始まっているように感じています。今回の公益法人制度改革も、公益法人の活動に対する外部規制と情報の開示を強く求めていく方向を持っています。規制や情報開示を正当化しうる根拠は何か、何のための規制か、情報開示か、そのことにより何が得られ、何が失われるのか、といった冷静な議論はほとんどみられません。

### 公益法人制度の概要

まず、法人とは何かです。法人であるということの意味は、国から特権を与えられたというようなものではありません。要するに、法人とは読んで字の通り、法律上で、人として扱うというものです。例えば、テニスの同好会が自分達が常日頃使う土地や建物を、自分達のグループで所有したいと思っても、その構成員の一人または数人を所有者にすると、メンバーの入れ替わりや内紛など

があれば、所有関係をめぐって争いが生じます。その土地や財産というのは一体誰に帰属するんだという点でトラブルが起きかねない。このようなことを考えると、個人が取引の当事者となるのと同様に、団体の名前で自由な取引や行動ができ、権利や義務を負う、そういう仕組みが必要だということになります。そのために、法律の上で、個人と同様の権利義務をもつ主体として、「法人」という仕組みを作り上げたものです。法人という制度を作った方が便利だというだけの話であって、それ以上の特別の意味はありません。

次に、公益法人の意味です。公益法人を明確に定義する規定はありません。いろいろな定義の仕方がありますが、一般には、公益法人とは、①公益に関する事業を行うこと（積極的に不特定多数の者の利益を実現することを目的として事業を行うこと）、②営利を目的としない事業であること、などを不可欠の要素とするといわれます。

公益法人という表現で何を表すかについては、狭い言い方と広い言い方があります。狭い言い方は、民法の三十四条という条文に則って作られる財団、社団をいいます。これらの団体は、基本的にそれを管轄している官庁の許可によって設立されます。現在その数は二万六千ぐらいです。これに対して、もっと広い意味で公益法人という言い方をする時には、今言いました民法三十四条法人に加えて、宗教法人、社会福祉法人、学校法人、医療法人、特定非営利活動法人（いわゆるNPO法人）といわれているものを含んだものをいいます。

右の広義の定義のうち、例えば宗教法人以下の法人は、宗教法人法などの特別の法律を基礎とし

て作られています。これらは、先ほど述べた許可よりは緩やかな形で、認可あるいは認証という形で、設立が認められています。

数で言いますと、広い意味の公益法人は、全体で二十八万です。そのうちの十八万が宗教法人です。その二十八万のうちの約一割が民法三十四条法人の二万六千ぐらいに当たります。

団体を営利目的を持つかどうかで分けて、営利法人と非営利法人に区分することができます。このような分け方をすれば、一般に、広義の公益法人は非営利法人と言うこともできます。

次に、これから税金の話との関係になります。法人税をかけるということは、どういうことなのかというと、先ほどお話ししたとおり、法人税は、本来は利益が個人に分配された段階で個人からとるべき税金を、前取りするものです。これは法人税法の基本的な組み立てとして非常に重要な点です。

その中で、現行の法人税法がどういう組み立てをしているかについて、大雑把にお話しします。法人の種類は五つあります。一つは公共法人です。具体的な例としては、東京都、大阪府といった地方公共団体です。公共団体は、団体そのものが非課税です。法人税の課税はありません。例えば、東京都がフェスティバルを企画、実施した結果、一千万円の剰余金があったとします。この一千万円の剰余金に対して、いろいろな考え方がありますが、東京都は地方団体ですから、国から見れば、国の税金である法人税を取ってもいいと思うかも知れません。しかし、今の法人税法は、東京都のような公共法人は、団体そのものを非課税にしています。この理由は簡単です。それは、東



京都や大阪府といった団体が、利益を得てそれを個人に分配するようなことは考えられません。あくまでも公の行政を賄うためにしか使えません。そうになると、最初から、団体そのものを非課税にする、これが公共法人に対する法人税の考えです。

二つ目が公益法人です。宗教法人もその一種ですが、公益法人については、原則は非課税です。宗教法人で考えますと、寄進やお布施などの結果、一定の期間の間で、剰余金が仮に一千万円残ったとします。同様に、学校法人でいいますと、学生等から授業料等を集めて、教育活動をした一定の期間において、仮に一千万円の剰余金が残ったとします。この剰余金に課税ができるかという点と課税はできません。原則非課税です。なぜかという点、その剰余金は、個人に分配して個人の利益にすることを目的にしているからです。公益法人の行う本来の事業は、利潤の獲得を目的とはしません。本来の事業のための基金の積み立てなどを別として、本来の事業から得た収入は、本来の事業のために使い切ることを前提としています。このように考えますと、公益法人の活動が原則非課税だという考え方は、特典や恩恵ではなく、個人に分配されて課税されるべき儲けがないから、課税したくてもできない、というごく当然のことを示しているにすぎません。

ただ、公益法人の活動といっても、公益法人が、物品販売業といった三十三種の事業をした場合は、収益事業として、通常の割合（三十％）より低い割合ですが、その「儲け」に対して、二十％の税率で課税がされます。

例えば、宗教法人が経典とか経文などを販売する場合は、宗教者の側からすればこれを売って儲

けを上げるためのものでないとしても、一定の期間に剰余金ができれば、収益事業として課税の対象になります。なぜこの場合に課税されるかという理由は、市場における競争上の地位を同じにする、取引の上で公平に取り扱う必要がある、と説明されます。

例えば、駐車場業を例にとります。ある社寺が、余っている土地を駐車場にして、参詣に来る人ではなく、近隣の人にこの駐車場を貸して収入を得る。その隣に民間企業が、駐車場を作って同じように貸す。そうすると、駐車場ということで、両者の実質は同じです。課税の上で公平、公正な取扱いをすることを重視する考え方からすれば、両者は、経済生活上は同じ条件にあるんだから、同じように課税すべきだということになります。とはいえ、公益法人の公益性を考慮して、二十％という軽い税率で課税しよう、というのが現行の制度の考え方となっています。

三つ目は協同組合です。農業協同組合、生活協同組合などがその例です。これについては、すべての所得に対して二十二％という軽い税率で課税します。例えば、消費生活協同組合（生協）は、慈善事業ではありませんから一定の儲けは必要です。しかし、そうはいつでも、協同組合は、内部の組合員の利益を図るという要素はあるとしても、利益を組合員に直接配分するわけではありませんし、相互扶助の精神に基づき、消費者の利益を守るという社会的に有用な活動をしています。このようなことを考慮して、通常は三十％ですが、二十二％という低い割合の税を負担することとされています。

四つ目が人格のない社団等です。一般に、その例としてPTAや同好会等があげられます。こ

これは、いわゆる法人ではないけれども、法人とみなして課税をすることです。例えば、PTAが、子供のために演劇等の事業をした場合、本来のPTA活動の範囲内であったなら課税はない。しかし、それが法人税の目から見て、収益事業に当たる場合には、法人とみなして課税がされることとなります。

最後に、五つ目が、株式会社等を代表とする普通の会社で、普通法人といえます。これが、法人税の対象の典型例です。これは原則三十%の税率の課税を受けます。この普通法人については、すでに述べたように、株主に配当として分配される儲けを、その分配前で前取りする、という考え方に立って、課税が行われます。

このように、法人税の課税の対象となる法人を並べてみると、同じ法人と言っても、一方の端には、東京都や大阪府のような、極めて組織そのものが公共性の強い公共法人という組織から、もう一方の端は、株式会社等を中心とした、個人（株主）が自分の儲けをあげるために作り上げた、私的利益のために活動している組織まで、さまざまな濃淡があります。その濃淡に応じて、つまり、個人の私的利益として団体の剰余金が分配されるか否か、という基準に応じて、法人税法は、課税の有無や程度に差を付けている、といっべてよいと思います。

繰り返しますが、公益法人と税制との関係のポイントは、ある組織や団体が活動した結果、仮に剰余金が生じた場合、それが個人の利益として分配されるかどうか、そのようなことを予定して活動が行われているかどうかです。この問いに対して、「否」というのであれば、それは、法人税の

課税の前提を欠くということになります。法人税をかけるための不可欠の前提がない、ということ  
です。

このように考えますと、宗教法人を対象とした税制はなく、公益法人の一種として課税がされて  
いる関係上、宗教法人税制を考えるとすれば、そもそも法人税はなぜ課すのか、現行の公益法人に  
対する課税はなぜ原則非課税なのか、という原点にたえず立ち返って、ものを考えることが重要に  
なります。

### 公益法人制度改革の方向性とその背景

次に、公益法人制度改革の方向性とその背景についてお話をさせて頂きます。特に、重要な  
は、平成十五年の六月に『公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針』が閣議決定されたという  
ことです。そして、平成十六年の三月に、その議論の『中間整理』というのが公表されています。  
しかも面白いのが、公益法人制度改革が、行政改革推進事務局によって行政改革の一環として推  
進されているということです。

この間の、公益法人制度改革についての議論の組み立て方は、周りの批判が強いと、すぐ言い  
方を変えたり、条件を変えたりするので、はっきり決まっているものが何かはわかりにくく、非常  
に流動的です。

さしあたり、大きな考え方としては、去年の六月以降、まず、第一に、《非営利法人を簡単に設立》するようにしよう、という考えが一つの柱になっています。これはどういうことかというところ、政府の書いてる文章などを見ますと、次のように考えます。すなわち、民間の非営利活動を促進するために、公益性の有無にかかわらず、新たに非営利法人制度を創設する、ということなのです。これまでは、公益性が税制と連動していた。つまり、公益性があるかないかをまず最初に決めて、公益性があれば、その本来の活動については税金をかけないというように、公益性の有無が直ちに税制と連動していましたから、利害が絡んで複雑な問題が生じてきました。だから、まず、非営利の組織、つまり、個人的な利潤を追求しない団体は、登記をするだけで設立することができる制度に変えましょうということなのです。

従来の財団法人や社団法人というのは、監督官庁が許可をする必要がありました。これからはそのような制約はやめて、非営利組織を自由に作れるようにしましょうということです。あたかも会社と同じように、非営利法人を簡単に作れるようにしましょうという発想です。

この考え方は、建物にたとえていえば、一階にはできるだけ多くの非営利法人に集まってもらうというものです。

続いて第二段階では、多くの非営利法人のなかから、優良な者を選択して、その者に二階に上がってもらおうというものです。より具体的には、公益性のある法人を選び出して、免税措置を講じようとするものです。

第一段階で公益性の有無にかかわらず自由に非営利法人を作っていいといいながら、次の段階では、公益性を問題にします。このような議論の組み立てには、論理の整合性からみて問題があるとは思いますが、これ以上触れる余裕はありません。

要するに、第二段階では、《公益性があれば課税を優遇する》というのを持つてくるわけです。そして、国等の機関が、公益性を有する営利法人について、課税の優遇などの特別の取扱いをしましょうということ。公益性というお墨付きを特別にもらえれば、税制上の優遇措置、法人のガバナンスの強化、社会的信用の向上等がある、というような言い方をしています。もつと分かりやすくいうと、公益性があるというお墨付きを国が与えれば、最初は税金が安くなります、二番目は法人がきちつと内部を管理することができます、三番目は社会的な信用が上がります、ということ。を言っています。

政府の文書によれば、「法人は、普遍的な国民の納税義務の下で、一般的に納税義務が課せられており、公益性を有するなど一定の場合に税制上の優遇措置が講じられている」とされ、次に公益性を有する場合の優遇措置の在り方については、「特別法に基づく法人制度を含めた全体の体系の整合性に留意しながら引き続き検討する」とされています（平成十五年六月二十七日閣議決定）。この改革は、どうも十七年度末までに決着をつけて、十八年から実際に動かすことを目標としているようです。

特に重要なのは、この閣議決定は、公益法人が公益性を有する場合の課税の優遇措置の在り方については、特別法に基づく法人制度を含めた、全体の体系の整合性に留意しながら、引き続き検討する、としている点です。特別法に基づいている学校法人、宗教法人等についての様々な課税の関係も含めて、間違いなく検討するということを宣言しているわけです。

さらに問題なのは、新たな非営利法人に対する税制上の措置です。これは、非常に重要なことを書いています。以前は、これよりもはつきりと書いていたんですが、それを薄めて、このような書き方になっていますが、「法人は、普遍的な国民の納税義務の下で、一般的に納税義務が課せられており、公益性を有するなど一定の場合に税制上の優遇措置が講じられている」としています。しかし、この基本認識は、私が今まで説明した認識とは全く違います。

つまり、すでに詳しくお話したとおり、法人であったら、当然に一般的な納税義務があるかというところではないわけです。税法は、課税の対象となる、最終的な儲けの行き先に専ら関心を寄せています。ある団体、組織が公益性をもつかどうかで課税の手綱を強めたり、弱めたりするわけではありません。課税の対象となる儲けがどこにあるか、が主たる関心です。

例えば、宗教活動であっても、個人に帰着する儲けがある場合は、税法の目から見れば、課税をするのは当然です。これは戦後すぐあった例なのですが、神道の教師が自宅の祭壇に神道の様式により祭祀を行い、いろいろな供物を受け取っていた。税務署はどうしたか。この神道教師は、個人として事業を行っているとして、事業所得として課税したんです。その個人が、信教の自由違反

だ、政教分離違反だと主張して裁判になりました。裁判所は、およそ宗教行為ができないような課税であればともかく、税金の対象となる儲けを個人が得ているということに着目して課税しただけの話で、問題はない、と述べています。このようなことを考えますと、税法の組み立ては、ある意味でかなり即物的なものといつてよいかもしれません。

このような税法の組み立てからしますと、法人が一般に納税義務が課せられているというのは、抽象的一般論としては、間違いとまでは言いませんが、誤解を与える表現だと思えます。実は、さらにそれ以前は、もっととはつきりと、法人である以上は、原則課税だ、といわれたことがあります。しかし、これに対しては、かなり強い批判がありました。普通、税金の専門家であったら、法人は当然に原則課税だといえません。いくら何でもそれは言い過ぎです。「一般的な納税義務」論というのは、かなり無理のある言い方だと考えます。なぜ、このような無理をするかですが、おそらくそれは、公益法人は原則課税で、例外的に、免税とするという理屈を導くための伏線として、置いているものと思われまます。

第三段階では、《公益性の判断基準》が問題となります。政府の文書では、公益性の判断基準をできるだけ明らかにして法律で決めると言っています。私は、これは、そのようなことができるかどうかという問題と、そういうことをすべきかどうかという問題の両面で、非常に大きな問題を含んでいると思います。公益性については、公益性の考え方、判断主体の在り方、判断要件の在り方、適正運営の確保の在り方から検討し、判断要件の在り方については、できるだけ判断する側の



裁量の余地を少なくすべきであると述べています。もう一つは法人を、目的・事業・規律の面から捉えた上で、公益性を有すると判断する場合の要件と、今度はその維持を確保するための要件を分けて考えるべきだとして、形式要件に加えて、いずれかの段階で実績要件が必要だとしています。ある団体は公益性があります、だから課税の点では、免税という優遇措置を与えます。そうすると、その法人がそれに見合った実績を上げてるかどうかをチェックする、ということになります。つまり、公益性のある活動をしているかどうかを外部からチェックする、ということになる。情報開示をせよ、外部監査をせよ、ということになります。情報開示については、透明性が求められ、その運営について、一体誰がいつ、どういう形で管理してるか、その組織も明らかにせよ、内部監査も充実せよ、というように、規制の強化、情報の開示という方向性がはっきりと打ち出されています。

この発想は、行政改革の手法によるものだと思います。例えば、最近の国立大学や公立大学もそうですが、規制緩和の考え方から出てきているようです。これは文字通りの規制緩和ではなく、規制強化といつてよいかもしれません。要するに、とにかく目標を持って、自由に活動しなさい。例えば大学なら大学が、公益法人なら公益法人が、存在理由があるかどうかは、自らが判断するのではなくて、外部が評価し、判断することに依存する仕組みです。このような発想は今、社会のいろいろなところで進んでいるように思います。会社組織でも社外取締役が最近もてはやされています。しかし、外部監査や、情報の開示は、あらゆる時や場所を超えて、普遍的に妥当する手法

ではありません。何のための外部監査か、何のための情報開示か、どのような利害得失があるか、については、具体的かつ慎重に検討しなければなりません。

私は、それぞれの社会において制度の適正さを保つために、いろいろな手法があつていいと思いますが、外部監査をするという意味は、突き詰めると内部は信用できないということなんです。公益法人についてこのような外からの規制をかけるということは、何ゆえに正当化されるのか、外部から公益性という物差しをあてて、公益性を誘導することが妥当なのか、きちんと検証する必要がある。今はやりの言葉で「説明責任」なるものがありますが、そもそも公益法人は、外部に対して本当にそのような説明責任を負うのかどうか、をはっきりさせる必要があります。今のままで、公益性というかなり漠然とした基準を使つて、あなたはその基準を外れているから免税の特典を与えません、というように、いわば、馬の前にニンジンを餌としてぶら下げながら、一つの方向に誘導することの危うさを感じざるを得ません。

### 公益法人制度改革の問題点

(一) 公益法人の制度改革の基本的な論理の組み立ては、次の三点セットだと思えます。一つは、公益性があるかどうかということ。二つ目は、公益性があつたら税金を安くします。三つ目は、公益性があつて、税金を安くしてもらっている団体は、公益性ゆえに得をしているのだから、

その活動や組織のあり方について規制を強化します。改革の論理は、この三つを柱にしているといつてよいと思います。

この三点セットは、当然に、無理なく結びつくものかどうかという点、かなり疑問があります。公益性があるということと、それだから税金を安くするということとは、直接の関係はありません。公益の理解にもよりますが、株式会社等の営利法人が生み出す様々な便益に公益性、公共性があるとしても、営利法人は、法人税の課税の対象となります。

また、税金を安くしてもらったら、当然に外部からの監査や規制を強めなければならぬという理屈はありません。現に、税制上、様々な特別措置がもうけられています。その利益を受けることと引き替えに、規制を強める、情報を開示するなどという仕組みは存在しません。

このように考えますと、三点セットは、公益法人の制度改革の際に、特に考え出されたもので、本来当然には結びつかないものを、一定の意図を持って強引に結びつけたものといわざるを得ないと考えます。

いずれにせよ、今のままでは、当面の改革の対象である財団や社团は、こういう形で整理をされる方向にあります。次に問題は、このような論理の枠組みが制度化されますと、従来からある、特別法によって作られた、学校法人ですとか宗教法人がどうなるか、ということになります。

宗教法人に関してすぐ気がつくのは、憲法が宗教の自由や政教分離を定めていることから、宗教法人に対して、公益性があったら税金を安くしますとか、外部からの統制を強めるなどということ

は憲法違反の可能性が生じるということになり、許されないことです。憲法違反となつては当然いけないわけですが、そうだとすると、宗教法人は全く制度改革の対象外となるかというところ、それはそのときの世論に左右される可能性があります。一つの可能性は、宗教団体も、税金を免除してもらっているのだから、規制を強化して当然だという声、公平論、平等論を基礎に、大きくなることです。もし、このような事態になるとすれば、政教分離の原則に多少反してでも、世論に押される形で、宗教法人は、外部規制、情報公開を強いられることになりかねません。三点セットの行き着く先には、このような危険性があります。

(二) 三点セットの考え方は、公益法人の本来の活動に対する課税について、原則非課税から原則課税へと大きく転換させようとしています。法人税とは何かという観点からみて、これにはどのような問題があるかについては、すでに詳しく述べました。

(三) 三点セットの考え方は、公益法人の本来の活動について、原則課税とした上で、公益性を基準にして、免税という特典を与えるという考え方を採用しています。公益性の判断の難しさと公益性の判断と税負担の有無を結びつけることの問題性については、特に注意が必要です。

何をもって公益性があるか、かなり難しい問題です。宗教団体が、宗教法人に公益性があるかないかと問われると、当然これはあると思います。宗教的な精神を養うことによつて人間の精神生活を豊かにする、人々の生活や日本の文化の形成に良い影響を与える、というように、その役割は大きい。しかし、この公益性という議論は、かなりの広がりを持っています。例えば、株式

会社の行う営利活動は公益性がないかという点、私はあると思います。それは、いい製品を作る、いいサービスを提供するという点で、人々の生活の向上に寄与します。これもまた非常に大きな役割です。このように考えますと、公共性があるかないかを決め手として、ある団体の優劣を定めることはほとんど不可能です。公益性の優劣は、それほど簡単に決まるものではありません。

また、先程来お話ししているように、課税の論理は、公益性の有無とは直接の関係がありません。例えば、個人として宗教活動をした神道教師に対する課税は、その宗教活動の公益性の有無とは無関係にされたものです。

公益性の有無と税金の負担とを直接結びつけるのはなぜ問題か。公益法人制度の改革の中で導入されようとしているのは、公益性のある活動をする法人に対する免税です。実は、この免税という仕組みは、非課税とは全く考え方が違います。非課税というのは、およそ課税の対象とすることはできない、と考えて、税金のそもそもの対象から外します。免税は、もともと課税対象だと考えた上で、すでに生じた税負担を特別に免じることをいいます。免税は、非課税とは違って、実質的には、その免税分だけ、国家が課税を通して、補助金を与えたと同じ効果をもたらします。

このような免税が宗教法人に行われたとすれば、それは、憲法にいう政教分離原則に反することになると思われます。もしそうだとすれば、宗教法人にとって、一定の剰余金が生じた場合には、免税にすらならない、という過酷な結果が生じるかもしれません。

またこの免税制度は、国家による必要以上の規制や関与に道を開くことになり得ます。公益性を

基準とする免税制度は、すでにアメリカが採用しています。宗教団体に対して、教義がどうなっているか、礼拝をどうしているのか、政治活動をしているかしていないのか、などが調査され、政治活動がメインになると免税措置は取り消されます。このような仕組みは、確かに、宗教団体を隠れ蓑にしているいいかげんな団体を規制するという意味では効果があると思います。しかし、このような制度は、信教の自由、精神的な自由にとって、致命的な欠陥を持っています。運用次第なのかもしれないませんが、公益を誰が判断するのか、どのような基準で判断するのか、何が宗教活動に当たるとか、どのようにして判定するのか、余りにも国の裁量の余地が残った制度になります。

私は、今、このような問題の多い免税制度を、なぜ公益法人について持ち込むのか、その理由を見出すことができません。現行の、本来の非収益活動に対しては課税をしない、できない、という、ごくごく当然の課税の論理を貫けば、それで済むというように考えています。

(四) 非営利法人に対する公開・透明性の確保の要請についてお話しします。今お話ししましたように、今後の改革の議論は三点セットで進んでいく可能性が大きい。つまり、公益性があれば税金を安くするが、規制は強める、というものです。規制を強める方法としては、外部監査、情報公開などが考えられます。内部を全部オープンにせよということですが、私は、非常に問題だと思いません。たとえば話でいいますと、その公開の内容が、昨日の晩ご飯に何を食べたのかを義務づけるようなものであれば、ただだけません。別に、それを言ったからといってどうすることもありません。それが義務づけられたらたかたかありません。なぜかという、それはあくまでも私的領域に属する

ものだからです。公益法人といっても、そのすべての行為が、国民に対してオープンにすべきものだとはいえません。補助金等の公金が投入された場合には、その用途についてはきちんと説明する責任があります。しかし、補助金をもらう公的団体だということで、その団体の活動のすべてを社会全体に明らかにすべき義務を課すことは、余りにも行き過ぎだといえるべきです。

このような情報開示の議論が強まるかどうかは現時点では分かりませんが、もし宗教法人にまで、このような開示論が及んだ場合には、問題は極めて大きなものになります。宗教活動等は、もともと私的な側面が強いと思います。自分の信ずるところからいろいろな活動をするわけで、他人に迷惑を与えない以上は、何をしたらって自由です。本来、自由な社会は、そのようにして成り立っているわけです。ところが、オウム真理教事件などが象徴する、一九九〇年代以降の社会不安の増大に伴って、危ないなと思う人や団体に対する情報を出せ、開示せよという形で、これまでずっと進んできました。そのような規制が合理的で適度な範囲であれば問題は小さいのですが、そうではなく、社会にとつて異質なもの、危ないと思われるものを規制し、排除するという方向が強まりつつあります。

いずれにしても、情報開示というのは、慎重に見る必要があります。例えば、行政に対して情報を開示せよというのは、当然です。行政はまさに公的な存在であって、そこを担っている人が、どのような情報を集め、どう使い、それに基づいてどのように決定し、みんなの役に立つことをしているかどうかをチェックする必要があるからです。だから、原則として、行政が持つてる情報は、プ



ライバシーなどのごく例外的な理由を除き、全部開示を義務づけるのは当たり前です。

行政ではなく、他の団体、組織、個人などに対する情報開示については、その理由、程度などを丁寧に見ていく必要があります。例えば、現在、宗教法人は、宗教法人法に基づき一定の情報提供義務が課されています。この立法措置が適切かどうかは、相当の疑問があるところですが、オウム真理教事件後の社会的な圧力のもとで、作られた制度です。

さらに、宗教法人法に基づく情報の提出だけではなく、時を同じくして、税金の世界においても、公益法人が、非収益事業をしているかどうかにかかわらず、その収入が、八千万円を超える場合には、結果的に収益活動をしていなくても、いくら収入があったかという情報を税務署に提出する義務が平成八年に加まりました。

税金の世界のこのような変化は、宗教法人法の改正をめぐる反対論とは対照的に、それほど知られていません。その改正理由としては、公益法人が行う収益活動の適正さを確保するため、といった抽象的なものしか示されていません。その抽象的表現はともかくとして、収益活動をしていない公益法人に対して、収益活動に対する課税の適正さを保つために一定の情報を提出する義務を課するのは、それ相当の理由が必要となります。例えば、ある人が相続によって財産を手に入れたが、その財産は、課税の対象となる基準を下回るささやかなものであるときは、税務署に申告する義務は全くありません。そもそも納税の義務がない人間に、当然に申告する義務はありませんから、一切ほったらかしていればいいわけです。ほったらかすのが当然なんです。



これと同様に、公益法人が収益事業をしていなければ、収益事業の適正さ云々は関知しないことがらです。にもかかわらず、非収益事業を含めて収入の大きさを申告せよというのは、それ相応の理由を必要とします。例えば、公益法人は、収益活動と非収益活動を、ごっちゃにしてるのが圧倒的多数で、相当の規模を超えるものに関しては全部情報を出してもらわないと、課税の公平さ、公正さを損なう、という現実があるとすれば、それはそれでまっとうな理由となります。ところが、そのような立法の背景や事実認識は全く示されなままに、制度が改正されてしまいました。

どうも、そのような立法の背景には、とりあえず、取れる情報は集めておこうという行政の側の態度があるように思われます。しかし、今日では、行政が持っている情報は原則公開となる、というように留意をする必要があります。鳥取県の片山知事が言うように、行政が持っている情報は、原則公開とすべきだと私も考えます。したがって、もともと、集めるべき情報は、適正に限定する必要がありますがあるし、集めたら、原則公開です。とりあえず集めておこう、とりあえず持つておこうというのは、ものすごく危ないことですし、その意図はともかくとして、その団体の自由な活動を理由なく妨げることになりかねません。

### 宗教法人との関係 — 結びに代えて —

オウム事件以降、宗教に対するある種の警戒感が進んでいく中で、どういうことが起きている

か。例えば、公益法人改革の議論でも、行政改革推進本部は、「今の改革は、狭い意味の公益法人と、中間法人、あるいはせいぜいNPO法人まで、この三つまでしか考えていません」というように、その対象は非常に狭いということを強調します。ところが、これに対する社会の反応はというと、どちらかというと、批判的な意見が強いようです。いろいろな意見の中には、「なんで、伝統的な公益法人、とりわけ宗教法人を外すのか」という、むしろ批判というか非難のほうが強いです。そういう声が強まれば、たとえ、改革の当初は、その対象が財団、社団といった公益法人にとどまっていたとしても、宗教法人等にその改革が及ぶのは、時間の問題だと思えます。

その点を踏まえ、この問題に対する宗教者の意見の発信として、京都仏教会が中心となった「国家と宗教の在り方を問う関西宗教者の会」の意見書（四十七頁参照）が参考になるので、是非ご覧ください。この文書の作成には、私自身も直接議論に参加させていただきました。この意見書は、二〇〇三年の三月に作成されていますので、今では、意見書の一部の記述は現状と合わないところもあります。しかしながら、そのときの宗教者としての見解は、依然として重要だと考えます。その当時、公益法人について原則課税だ、ということが言われはじめました。この流れでいったら、特別法を基礎にした宗教法人等も、原則課税になる恐れがあるといった時に、それは大変なことだと議論を重ね、意見書を作成したという経緯があります。

その内容は本日お話ししたところとかかなり重なりますので、これ以上は触れません。

最後に、本日お話しさせていただいたところを、要約して再度申し上げたいと思います。

第一に、公益法人の本来的な事業というのは、法人税の課税の論理からして、当然に非課税だということです。

第二に、公益性があるから税を軽減し、規制を強化するという三点セットの考え方は、かなり強引なものです。課税は、租税の負担能力に応じて租税負担の配分をめざすもので、公益性がないから課税したり、公益性があるから税を免除したりするものではありません。この考え方が基本になつてくると思います。公益性があること、税を軽減すること、規制を強化することは、もともと別の問題である、ということをはつきりとさせる必要があります。

第三に、公益性の意味内容は極めて曖昧です。宗教法人は公益性があるということは言い得ても、同時に、株式会社などの営利法人にも公益性はあるということもまた可能です。このように考えますと、宗教法人は公益性があるから、政府は無茶な法改正はしないであろうとか、公益性があるから、税金は非課税のままが続くだろう、と考えるのは、おそらく単純な願望または幻想にすぎないものだといってよいでしょう。公益性を呪文のように唱えるだけでは、現実の進み具合に適切に対応することはできません。

第四に、非課税という制度と免税という制度は全く違ったものです。公益法人制度改革において考えられているのは、公益法人の活動は、原則課税とした上で、公益性を基準に、一部の公益法人を選択して、いわば特典として、本来は課税すべき税金を特別に免除するという免税方式です。このような仕組みがもし宗教法人に及ぶとしますと、宗教法人にとっては、官制の公益性を押しつけ

られるとともに、政教分離の原則に反する活動内容の抑制、規制となりかねません。したがって、本来の非課税制度の維持を強く主張するとともに、免税制度の採用はすべきではない、と明確に反対することが大切だと考えます。

第五に、現在の改革は、NPO法人の強い反対があったため、NPO法人を対象としていません。しかし、もし、財団、社団を中心とした狭義の公益法人について改革がなされるとすれば、早晩、NPOについても、さらには、宗教法人、学校法人等の特別法に基礎をおく伝統的な公益法人についても、将来、その範囲に含まれないという保証はどこにもありません。他の公益法人との連携の中で、現在の改革の是非を問う必要があります。

第六に、宗教法人は、信教の自由、政教分離原則を基礎に据え、国家との間で適度な緊張感をもつべきです。まさかそこまでの悪い制度改革にはならないだろう、という願望や幻想にとどまるのではなく、具体的に進行する現実に対して、宗教者として適切な発言をすることが望まれていると考えます。

以上で私のお話を終えさせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

講演資料

## 公益法人改革について

行政委託型公益法人等改革については、「行政改革大綱」に基づいて、平成十四年三月に「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」を閣議決定し、国から公益法人が委託、推薦等を受けて行っている事務・事業の見直しや国から公益法人に支出される補助金・委託費等の縮減・合理化等の措置を講じました。

第一五六回通常国会では、実施計画に基づき、指定制から登録制への移行等を内容とする十法案（三十五法律六十六制度を改正）が成立するなど、各府省において着実に実施されています。

また、公益法人制度の抜本的改革については、平成十四年三月に「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」を閣議決定し、公益法人制度について、税制等の関連制度を含め抜本的かつ体系的な見直しを行うこととしました。これに基づき、平成十五年六月に、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」を閣議決定し、公益性の有無に関わらず準則（登記）で設立できる非営利法人制度を創設することとするとともに、公益性や税制上の措置といった主要な課題について検討の視点等を明らかにしました。

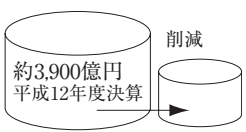
今後は、関係府省との連携を一層深め、有識者の意見も伺いつつ、改革の具体化に向けた検討を鋭意進めることとし、平成十六年末までを目途にさらに新制度の基本的枠組みを具体化した上で、

所管省（財務省、総務省）において税制上の措置に係る専門的検討を進め、平成十七年度末までに法制上の措置等を講ずることを目指すこととしています。

## 行政委託型公益法人等改革の取組と成果

「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」（平成14年3月）に基づき、594の公益法人の事務・事業、補助金の改革に着手。

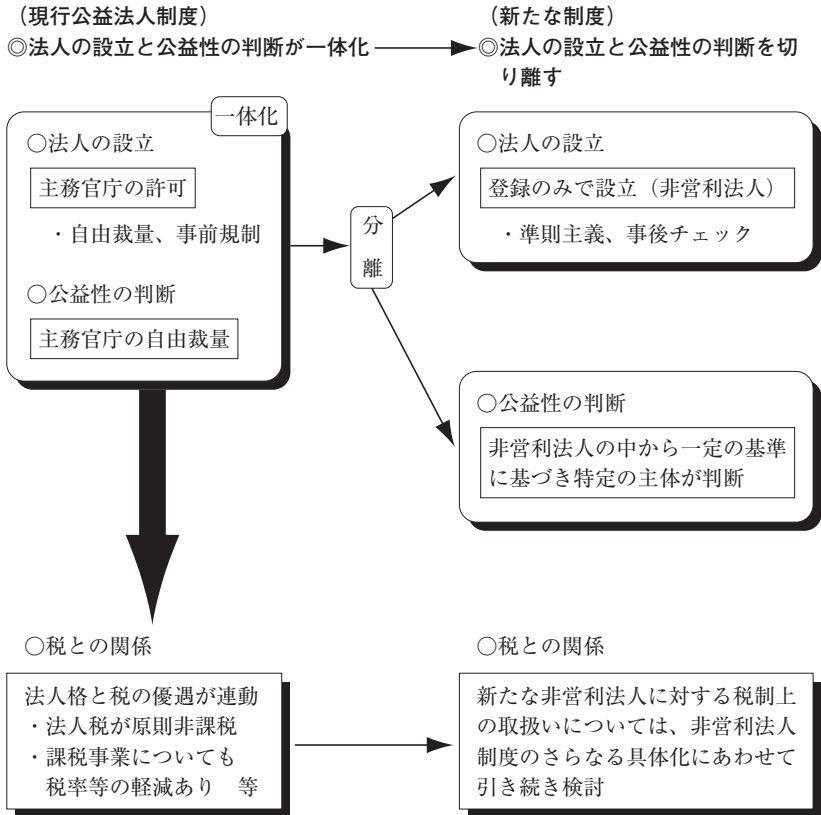
指摘される問題点	改革の考え方
1. 事務・事業の意義が失われ、国民や事業者に過度の負担を課している。 2. 委託先が公益法人に限定されている等、官需が独占されている。 3. 委託先の選定基準をはじめ、行政と公益法人の関係が不明確である。 4. 不必要な補助金が公益法人に交付されている。	1. 官民の役割分担 2. 規制改革の推進 3. 行政の説明責任の確保と透明性の向上 4. 財政負担の縮減・合理化

421法人の事務・事業について、廃止、登録制へ移行等の措置。		
検査・検定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則 製品の安全性確保等をメーカー地震の検査に委ねる</li> <li>・消費者保護等の必要がある場合 客観的な第三者（登録機関）によるチェックへ ※行政の裁量の余地のない客観的な登録基準に合致すれば、株式会社も参入可能</li> </ul>	<p>第156回国会で10法案が成立 (計35法律65制度の改正)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●登録機関によるチェック</li> <li>●自己確認化 等</li> </ul> <p>⇒平成15年度中に施行、改革を実現。</p>
資格制度ほか	<ul style="list-style-type: none"> <li>・いわゆる「お墨付き」はすべて廃止。(11制度97法人)</li> </ul>	
183法人に交付される補助金等について、廃止、縮減等の措置。平成17年度までに約1,100億円削減！		
第三者分配型補助金 (いわゆる丸投げ)	補助金等の廃止や、公益法人を経由させないこと等により、補助金等の半分以上を外部に「丸投げ」している状態を改める。	 <p>①14年度までに約750億円 ②平成17年度までに約1,100億円を削減 ※行事事務局試算による</p>
補助金依存型公益法人 (いわゆる丸抱え)	補助金等の廃止や、整理・統合等により、年間収入の2/3以上を国に依存している「丸抱え」状態を改める。	
役員報酬助成	役員報酬に対する助成は、原則すべて廃止。	



## 公益法人制度の抜本改革のイメージ

- ・民間非営利活動を我が国社会・経済システムの中で積極的に位置付け、その活動を促進
- ・公益法人について指摘される諸問題に適切に対処する観点から、制度を抜本的に見直し



(注1) 中間法人・NPO法人制度は、新たな非営利法人制度との法制上の関係を整理

(注2) 平成16年末までを目途にさらに基本的枠組みを具体化した上で、平成17年度末までに法制上の措置等を講ずることを目指す。

## 「行政委託型公益法人等の改革」

「行政委託型公益法人等改革の視点と課題」の公表について（平成十二年四月十三日）

国所管の公益法人に対する総点検の結果について（平成十三年四月十三日）

行政委託型公益法人等改革を具体化するための方針等について（平成十三年七月二十三日）

行政委託型公益法人等改革の実施計画各府省案について（平成十三年九月二十日）

行政委託型公益法人等改革の実施計画各府省案（補助金等関係）に対する事務局コメントについて

（平成十二年十一月二日）

行政委託型公益法人等改革の実施計画（補助金等関係）中間とりまとめについて（平成十三年十二月十八日）

公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画（平成十四年三月二十九日）

「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」において独立行政法人による実施の是非等について引き続き検討することとされた事務・事業の検討結果について（平成十四年九月二日）

## 「公益法人制度の抜本的改革」

公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて（平成十四年三月二十九日）

公益法人制度の抜本的改革の視点と課題について（平成十四年四月十三日）

公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）（平成十四年八月二日）

（※追加）意見募集結果の概要について（平成十四年十月十七日）

「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」において独立行政法人による実施の是非等について引き続き検討することとされた事務・事業の検討結果について（平成十四年九月二日）  
公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針（平成十五年六月二十七日）

# 公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針について

平成十五年六月二十七日

内閣官房行政改革推進事務局

行政委託型公益法人等改革推進室

- 1、本日、公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針について、別添ファイルのとおり閣議決定しました。
- 2、これは、昨年三月に閣議決定された「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」に基づき、このたび取りまとめたものです。
- 3、今後、平成十六年末までを中途にさらに基本的枠組みを具体化し、平成十七年度末までに法制上の措置等を講ずることを目指すこととしています。
- 4、公益法人制度改革につきまして、御意見等ございましたら、本ホームページの「メールボックス」にお寄せください。

# 公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針

平成十五年六月二十七日

閣 議 決 定

## 1、改革の目的と検討の方向等

我が国においては、個人の価値観が多様化し、社会のニーズが多岐にわたってきている。しかし、画一的対応が重視される行政部門、収益を上げることが前提となる民間営利部門だけでは様々なニーズに対応することがより困難な状況になっている。

これに対し、民間非営利部門はこのような制約が少なく、柔軟かつ機動的な活動を展開することが可能であるために、行政部門や民間営利部門では満たすことのできない社会のニーズに対応する多様なサービスを提供することができる。その結果として民間非営利活動は、社会に活力や安定をもたらすと考えられ、その促進は、二十一世紀の我が国の社会を活力に満ちた社会として維持していく上で極めて重要である。

また、民間非営利活動は、国民一人一人に職場や家庭とは異なる多様な活動の場を与えるため、

個人の価値観が多様化した現代社会に対応するものである。個人の様々な価値観を受け止め得る民間非営利活動を促進することによって、個人の活動の選択肢が広がり自己実現の機会が増進するものと考えられる。

したがって、民間非営利活動を我が国の社会経済システムの中に積極的に位置付け、その活動を促進するための方策を講ずる必要がある。

公益法人（民法第三十四条に基づく社団・財団をいう。以下同じ。）は、我が国の社会経済において重要な位置を占めているこのような民間の非営利活動を担う代表的主体として歴史的に一定の大きな役割を果たしてきている。

しかしながら、主務官庁の許可主義による我が国の公益法人制度は、明治二十九年の民法制定以来、百余年わたり抜本的な見直しは行われておらず、特別法による法人制度を除き、近年に至るまで、一般的な非営利法人制度がなかったため、時代の変化に対応した国民による非営利活動の妨げになってきたとの指摘がある。

特に、公益法人は、公益性の判断基準が不明確であり、営利法人類似の法人や共益的な法人が主務大臣の許可によって多数設立され、税制上の優遇措置や行政の委託、補助金、天下りの受け皿等について様々な批判、指摘を受けるに至っている。

こうした諸問題に対処し、更に二十一世紀の社会経済の一翼を担う民間非営利活動の発展を促進することが喫緊の課題となっていることから、次の方針をもって公益法人制度の抜本的改革に取り

組むこととする。

## 2、新たな非営利法人

### (1) 一般的な非営利法人制度の創設

現行の公益法人制度は法人格の取得と公益性の判断や税制上の優遇措置が一体となっているため、様々な問題が生じている。

このため、法人格を一定の優遇措置と分離し、公益性の有無に関わらず新たに非営利法人制度を創設する。

この非営利法人制度は、民間の非営利活動を促進するため、準則主義（登記）により簡便に設立できるものとし、そのガバナンスについては、準則主義を採る現行の中間法人や営利法人を参考にしつつ、法制上の在り方を検討する。

なお、非営利法人制度の設計に当たっては、現行の公益法人制度の問題点を踏まえた検討を行い、現行の中間法人制度・NOP法人制度との法制上の関係を整理することとする。

### (2) 非営利法人における公益性

公益性を有する場合の優遇措置の在り方については、特別法に基づく法人制度を含めた全体の体系の整合性に留意しながら引き続き検討する。その際、

- ① 公益性の客観的で明確な判断基準の法定化、独立した判断主体の在り方
- ② ガバナンス、残余財産の在り方、情報開示、プライバシーの保護等を含め検討する。

### 3、新たな非営利法人に対する税制上の措置

法人は、普遍的な国民の納税義務の下で、一般的に納税義務が課せられており、公益性を有するなど一定の場合に税制上の優遇措置が講じられている。新たな非営利法人に対する税制上の取扱いについては、こうした考え方を踏まえつつ、非営利法人制度の更なる具体化にあわせて引き続き検討する。

### 4、移行等

現行の公益法人から制度改革後の非営利法人への移行については、公益法人が現に公益活動を営んでいることに配慮しつつ公平かつ合理的なシステムの下における円滑な移行措置の在り方について検討する。

また、財団については、今般の改革の趣旨を尊重しつつ、制度的課題も含め、その在り方を検討する。



## 5. 今後のスケジュール等

有識者の協力を得つつ、関係府省との連携の下、内閣官房において上記の新たな非営利法人制度の検討を進め、平成十六年末までを目途にさらに基本的枠組みを具体化した上で、所管省において税制上の措置に係る専門的検討を進めることとし、平成十七年度末までに法制上の措置等を講ずることを目指す。

その間、新たな制度の検討状況を適時に公表する等、広く国民の理解を得つつ、円滑に改革を推進するよう努めるものとする。

## 意見書

このところ政府側においては、公益法人（民法三十四条に基づく社団・財団：いわゆる「民法三十四条法人」、NPO法人および中間法人を「非営利法人」に一本化して原則課税する考え方が強く主張されています。現在検討されている改革案は、民法三十四条の特別法に基づく学校法人、社会福祉法人、宗教法人など、いわゆる「広義の公益法人」を対象にはしてはいないようです。しかしながら、もし現在の改革の方向が進むならば、課税の公平の確保などを理由に、遠からず広義の公益法人も含めた原則課税の方向に議論が進むことが予測されます。また近時、公益法人改革の議論から宗教法人を外していることは政治的配慮によるもので問題である、といった一定の傾向を持つ論調も一部に見られます。

私たちは現在行われている「公益法人改革」の考え方自体に基本的な疑問をもつものですが、先に述べたように新たな「非営利法人」と宗教法人などとの関係が不分明であり、今後問題を残すこと、また今回の改革論議の中で一部に宗教法人の税に対する誤解が高まったことの危険性を重視して、「公益法人改革」の方向に対する私たちの原則的な批判、および宗教法人にこの「改革」の発想が適用されるようなことがあった場合の重大な問題点を指摘しておくことにいたしました。

今回の改革について、私たちが先ず危惧するのは改革の目的と対象が充分明確になっていないこ

とです。

今回の改革が、民法三十四条法人はその設立許可が役所の裁量に左右され、許可の後は補助金の無駄遣いや役人の天下り先の温床になっている、などの批判を基礎とするものであるならば、そのような事実の有無、程度を調べ、それに応じて、これを防ぐために行政上、立法上の措置をとればよいのです。またそれで充分であります。

例えば、公益法人の設立に関する行政権限の適正な使用のあり方が問題であれば、許可の必要性を見直すとともに、許可基準のいつその明確化をはかるべきです。役人の天下り先が問題であれば、これを規制するための立法措置を強化すればよいと思われまます。

およそ改革の目的や対象、改革の手法を明確にし、それを確かめる作業を怠るならば、所期の目的を達成できないばかりか、無用の混乱を招くことになります。現在の改革論の混迷は、このような作業を怠ったことによるものといえるべきでしょう。

第二に、今回の改革はかなり広い範囲に及ぶようですが、その議論の仕方は余りにも大雑把であつて、慎重さを欠いています。新しく想定される「非営利法人」には、社団・財団から中間法人まで幅広く含められています。それぞれ現行法上、設立の手続きが違い、適用税制を異にします（民法三十四条法人、NPO法人は原則非課税、中間法人は原則課税）。これほどの差異があるにもかかわらず、共通の尺度でひとつくりにすることが果たしてできるのでしょうか。また、宗教法人などの個別法律（特別法）に基礎を置く「広義の公益法人」は、新しい「非営利法人」とどのよう

な関係にあるかも、明らかではありません。

今回の論議には、①法人格を取得する際の容易さや基準という問題、②法人の活動に対して課税をするか否かという問題、③公益性が大きいとされる法人への寄附金税制をどうするかという問題が含まれています。しかし、もともとこれらはそれぞれ別個の問題です。

例えば、公益性の大きい団体について、「法人格の取得を容易にすれば、それゆえに当該法人の活動は原則課税になる」という命題は当然のものとして成り立つ、といえるのでしょうか？

法人格の付与の是非を考える場合には、一定の団体の活動を迅速、容易にするために団体の構成員の個人名ではなく、当該団体の名前で取り引きすることを認めるかどうか、法人が取引社会において、それ自体で権利義務の主体となることを認めるかどうか、が問われます。

他方で、法人の活動に対する課税の可否を考える場合には、当該法人について課税の対象となる所得があるかどうか、当該法人に法人税を課すことの意味と限界は何か、が問われます。

このように、法人格の付与の問題と、法人税の課税という問題は、それぞれ全く別の問題であり、それぞれの制度の趣旨、目的に応じて、個別具体的に処理すべき問題です。公益性の大きい団体に対して法人税を課すかどうかは、問題となる団体が法人税の対象となる「所得」を得ているかどうかで決まるものであって、それが法人格を持つかどうかに左右される問題ではありません。

税法は懲罰法規ではありません。準則主義による法人化の道を開くと不正を行う者が出ることが予想されるとして、制度の悪用を防止するために「非営利法人」を原則課税とする、というのは本

末を転倒した議論であり、税法を懲罰法規として用いようとする誤った哲学であると考えられます。

では次に、公益性の大きい団体（「公益法人等」およびNPO法人。以下この意味で用います）が、本来の事業（非収益事業）をした場合、なぜ法人税がかからないのでしょうか。本来の事実には法人税をかけないのは、当該法人に対する優遇措置ということになるのでしょうか？

この問題は、公益性の大きい団体と株式会社などの非営利法人とを対比すれば、すぐわかりません。理念型として、営利法人は株主の利潤の獲得を目指して設立され、その利益は、配当を通して個人株主に分配されます。法人税は、個人に利益が分配される前の段階で、個人所得税の前取りとして課税されるわけです。

公益性の大きい団体がその本来の事業をするにおいては、剰余金の発生を事業の目的とはせず、その剰余金を構成員に分配することはありません。たとえ剰余金が発生したとしても、それを個人に分配することはせず、それは後の年度において本来の事業に充てられるのです。

このように、公益性の大きい団体については、その活動の性格上、もともと剰余金の発生を意図し、かつそれが個人の所得になることなど想定できません。

法人税法は、このような理由から、たとえ公益性の大きい団体に、たまたま本来の活動によって得た剰余金があるとしても、これを課税の対象とはしていないのです。

以上の通り、公益性の大きい団体の本来の事業に課税しないのは、課税の対象となる「所得」が

ないところからくる当然の帰結です。その意味で、課税の対象となる所得があるにもかかわらず、これを免除する「免税」とは全く異なることは強調されていいでしょう。本来的活動に対する非課税措置は、「優遇措置」でもなく「特権」でもない、というべきなのです。

他方、公益性の大きい団体が、物品販売等の特掲された三十三の事業をした場合は、収益事業として課税の対象となっています。この措置は、一般に、三十三の業種については営利法人との競合関係に立つこと、営利法人との課税の公平を確保する必要があることから設けられたものとされており。

例えば、教典、教本等を出版する事業は、その宗教法人にとっては本来の宗教活動そのものであって、その出版事業が、所得を得たり、これを分配したりする行為とは無縁であるというところからすれば、このような課税上の取り扱いには釈然としないうところが残ります。とはいえ、課税の論理としてみるならば、これにはそれなりの合理性があるといっていいいでしょう。

しかし、この合理性は、本来の事業は非課税である、という原則が堅持されてこそ、はじめて説得力を持ちます。公益性の大きい団体は、営利企業と違って、「所得」を得て、これを個人に分配することをもとめと予定していないからこそ原則非課税である、というこの基本原則があつてはじめて、収益事業に対する課税の余地が認められることになると考えられます。

このようにみるならば、所得を課税対象とする法人税の論理から見て、公益性の大きい団体への課税は、基本的に予定されていない、というべきです。営利企業との間の課税の公平を貫こうとす

るのであれば、社会の変化に対応しつつ、機動的に三十三の課税対象業種の範囲などを見直し、拡大することができまじし、それで充分なのです。

このように、公益性の大きい団体は原則課税である、などという結論は、法人課税の論理からは到底導くことはできません。

仮に「公益法人等（広義の公益法人）」の課税で問題がある場合には、それは課税の公平さ、適正さの問題として、個別具体的に検討されるべきです。現在の改革論は、本来一緒に論じることのできない種々の団体を「非営利法人」として一括するという乱暴な議論というべきでしょう。これに加えて、特別法によって設立される宗教法人、学校法人等の課税との整合性を充分論議しないという極めて部分的なものとどまっております。

このような議論の不完全さを批判し、反省するのであればともかく、反対に、このような議論から宗教法人が外れていることがあたかも不公平、不公正であるかのようにいう主張があります。この種の主張は真の争点を見誤る可能性を招きかねません。そのことははっきり指摘しておきたいと思えます。

確かに、民法三十四条の特別法に基礎を置く宗教法人などの「公益法人等」を改革論の対象に入れないことは、その場しのぎで、余りにも政治的だとの批判を免れないでしょう。しかしそれとともに、公益性の大きい団体の本来的事業はなぜ非課税なのか、に関して冷静な議論をすることなく、一部の悪感情に迎合する形で、宗教法人課税に関する漠然とした疑惑を醸成することは、健全

で合理的な世論形成を妨げることになります。

とりわけ宗教法人については、憲法上の政教分離の原則を冒すことがないように、課税権の行使についても可能な限り慎重な対応が望まれるところです。このことに特に注意を促すため、以下、宗教法人の特性に即して、仮に宗教法人に原則課税が適用され、同時に「免税」制度が導入されるようなことになった場合の問題点をさらに補足的に論じておきたいと思います。

非営利法人の原則課税導入に当たって、一定の要件を満たせば非課税法人として登録する制度が検討されています。つまり、従来非課税であった法人の多くはおそらく「免税」されるという見通しも暗示されているわけですが、現在、その登録要件として示されている①「社会貢献性」、②「内部留保の水準」、③「非営利性」、④「適正な運営組織」——は宗教法人の特性上、大いに問題をはらんでいます。

①の社会貢献性とは従来、「公益性」と言われていたものを言い換えたものと思われる。宗教は世俗の価値観とは全く異なる世界観、価値観をもつところにその特性があります。反・世俗性の故に、時には一見、反社会的な外見を持つ場合さえあります。例えば、我が国で長い歴史を持つ仏教に関して、その最も根元的思想に遡り、出家、修行、解説、入涅槃をその根本義であるとするならば、それは一見、極めて反社会的であるということになってしまいます。しかしそれは宗教独自の価値体系なのです。国家等が世俗の常識を基準としてその価値を判断することはできません。その是非を国家が区別すること、つまり、どのような機関が行うにせよ、国家による宗教法人の「公



「益性」審査は、国家機関が宗教に立ち入ることを禁止して政教分離の原則を立てている憲法に違反すると考えられます。

②で問題とされる内部留保の制限という要件は何を目的とするものか明白ではありませんが、宗教法人に即して考えればこれも適切とは言えません。例えば寺院が本堂の改築などを行おうとすれば、何億もの資金を必要とし、当然、何年にもわたる積み立てが必要です。内部留保が認められなければほとんど不可能でしょう。

③の判断材料のひとつとなると思われる、解散時の残財産の帰属に関していえば、非営利の法人は原則非課税という前提のうえで、構成員への分配は不可であるという原則は立てていいでしょう。そしてこれを類似の法人または国庫に帰属させることが適切であると考えられます。

④で最も問題となる情報公開の徹底は、それが不特定多数に対する完全な公開を意味するならば、疑問があります。特に宗教法人の場合、特定の価値観をもつ団体であり、法人の外部にははつきり対立する価値観を持つ人々の存在が当然想定されます。法人内部関係者に対しては適正な運営をしていることを示し、その信頼を確保するため情報を開示することは必要ですが、どの範囲の人にどのように情報を開示するかは法人自体が自律的に決めるべきことです。

そもそも宗教団体は、国家からの指導、監督を受けず、当然課税という国家権力の発動による財政的コントロールも受けない——本来、国家から最も遠い位置に置かれていなければならないのです。

私たちは、もし宗教及び宗教法人の税制に関わる合理的な議論があるならば、十分な検討をし、応えていきたいと考えます。そのためにも、現在進められている公益法人改革論では、①法人課税の原理に照らして、公益性の大きい団体に対する課税原則（原則非課税）を再確認すること、②現行税制の何を問題とし、どこまで改革するかを具体的に示すこと、③それぞれに具体的な改革内容の相互の関係または区別を明確にすること、④改革の内容と方向について充分で説得力ある理由をしめすことを強く期待するものであります。

二〇〇三年三月二十八日

内閣官房行政改革推進事務局御中

内閣官房長官

福田康夫殿

行政改革担当大臣

石原伸晃殿

〒六〇二—〇八六七 京都市上京区寺町通丸田町上る

日本基督教団洛陽教会

国家と宗教のあり方を問う完済宗教者の会

電話〇七五—二三一—一二六七





#### プロフィール

田中 治 (たなか おさむ)

1952年生まれ。京都大学法学部、同法学研究科を終える。京都大学博士（法学）。現在、大阪府立大学経済学部教授。専攻は租税法、財政法。著者として、『アメリカ財政法の研究』（信山社）、『租税行政と権利保護』（ミネルヴァ書房、共著）など多数がある。

---

発行日 平成17年 3月25日

編集・発行 財団法人 全日本仏教会

〒105-0011

東京都港区芝公園 4-7-4 明照会館 2階

電話 03-3437-9275(代)

FAX 03-3437-3260

URL:<http://www.jbf.ne.jp/>

---