

<論 説>

公益法人の情報公開制度

——非営利組織の会計研究の手掛かりとして——

岡 村 勝 義

1. はじめに——問題の所在——

1990年代は、情報公開がかつてないほどに強く要請された時代である。地方自治体の不透明な公費支出問題、非加熱血液製剤によるHIV感染問題、いわゆる住専（住宅金融専門会社）や金融機関の不良債権処理問題などでは、不十分な情報公開が社会問題となり、その透明性を求める結果、情報公開を強く要請する機運が高まった⁽¹⁾。また、90年代後半の行政・財政・金融・経済・社会保障等における制度改革としての規制緩和は、情報公開をも要請することになった⁽²⁾。

このような機運を受けて、公益法人とも関わりの深い特殊法人の改革が、行政改革の一環として俎上に載せられた。特殊法人は、かねてから非効率な運営、民間事業を圧迫する弊害、主管省庁からの官僚OBの天下り、ファミリー企業の設立による組織肥大化等の諸問題が指摘されてきたからである。特殊法人の財務や事業内容の実態を明らかにするために、「特殊法人情報公開法」が1997年6月に公布された⁽³⁾。これは、特殊法人の統廃合等の整理合理化を含む改革のいわば橋頭堡としての役割を担っている（吉田〔1997〕p. 36）。

特殊法人の中には、多くの認可法人や公益法人を傘下に擁しているものがあるので、特殊法人改革としての情報公開とも絡んで、90年代の情報公開要請の機運は、当然のことながら公益法人⁽⁴⁾をも巻き込むようになった（岡村〔1997b〕pp. 2-3）。

そこで、ここで検討したいのは次のようなことである。すなわち、公益法人に対して情報公開が特に求められるようになったのは何故か。逆にい

えば、公益法人に対する監督行政の中で、従来は情報公開は求められていなかったが、それは何故か。公益法人の情報公開は、公益法人に対してどのような役割をもっているのか、またそのような情報公開は、公益法人の監督行政の中でどのような役割を担っているのか。さらに例えば、特定非営利活動法人（いわゆるNPO）の情報公開との関係からは、公益法人の情報公開はどのような特徴があるのか。

このような検討は、実は、“わが国において、情報公開にふさわしい公益法人会計とはどのようなものであるのか、さらには広く非営利組織会計とはどのようなものであるのか、そしてその場合のフレームワークはいかなるものであるのか”，という課題探求の一つの準備段階と考えている。換言すれば、ここでの検討は、もっぱら会計的な問題意識に基づいている。

2. 公益法人の指導監督体制の変化

公益法人に関する指導や監督の強化の契機は、その出発点においては、公益法人を巡る不正事件の頻発にある。このような事件の発生を機に、総務庁（旧行政管理庁）によって公益法人に関する行政監察が実施されることになったが、これは公益法人の実態を明らかにすることになった。また行政監察結果に基づく勧告に従った諸施策は、一方では公益法人の指導や監督を強化することになったが、他方において公益法人そのものの社会的重要性を認識させ、指導・監督体制を整備・充実させることにもなった。その経過を若干辿ってみることにする。

1960年代後半に、数々の公益法人の理事の詐

欺事件、休眠法人を利用したネズミ講が発生し、それらが国会や新聞等で取りあげられた⁽⁵⁾。このために、ときの行政管理庁は公益法人の実態調査および監察を行い、1971年に、行政上の是正・改善点を勧告するとともに、その改善策を検討するよう指示した⁽⁶⁾。

これを受けて、監督事務の統一的な改善を図るために、関係府省庁の担当部局の課長クラスによって構成される「公益法人監督事務連絡協議会」が設置された。この連絡協議会では、設立審査基準などの申し合わせによって勧告事項の実現が図られたばかりか、1977年には公益法人会計基準も定められた。また1979年には民法の一部も改正されることになった⁽⁷⁾。

その後、1985年の行政監察勧告（行政監察は1983年より実施）のなかで、主務官庁等間での指導監督の方針が一樣でないことから、統一的な指導監督基準の作成が勧告された。この勧告前にすでに、関係府省庁の官房長クラスによって構成される「公益法人指導監督連絡会議」が設置されたが、これは課長クラスによって構成された連絡協議会を格上げしたものであった。当連絡会議において、1986年に「公益法人の運営に関する指導監督基準」（以下、「86年指導監督基準」という）が設定され、また公益法人会計基準の改正も1985年に行われた。この点では、公益法人に対する指導監督体制はより整ったことになる。この行政監察では、中間法人制度の整備についても勧告されているが、これは制度としては現在にいたっても実現をみていない⁽⁸⁾。

最近の行政監察は1991年に行われ、翌92年にその結果が公表されている。そこでは、業務運営の適正化、休眠法人の整理の促進、公益法人制度の整備および公益信託の運営の適正化に関する勧告が行われている（総務庁行政監察局〔1992〕；総理府編〔1997〕p. 48）。先の連絡会議は「公益法人等指導監督連絡会議」と改称された。

これらの経過にみるように、あたかも螺旋を描くごとく、行政監察の勧告を契機に、公益法人の設立・運営等の指導監督に関する基準および連絡協議機関が整備され、その後に再び行政監察が行

われ、その勧告に基づき指導監督に関する基準がさらに整備・強化され、それに伴い連絡協議機関も徐々に格上げされていっている。これは、公益法人の社会的重要性に関する認識が高まっていくことと対応しているようである。このようなプロセスは、いわば「行政監察型の指導監督体制」ということができる。

その後、1996年9月には、10年振りに86年指導監督基準が改定され、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」（以下、「96年指導監督基準」という）が設定された。ここで注意すべきは、86年指導監督基準の場合とは違って、96年指導監督基準は公益法人等指導監督連絡会議が中心になって設定されたものではなく、また指導監督基準の改定は1992年の行政監察結果を必ずしも直接の契機にしているわけでもない、ということである。この点では、96年指導監督基準の設定は、先に示した指導監督体制のサイクルに当てはまらない。それでは、いかなる経過を経てそうなったのであろうか。

1990年代中頃から、公益法人とそれを所管する官庁に対する社会的な非難が起こった⁽⁹⁾。そのような非難の一つは、例えば、公益法人の中には営利事業を行う子会社を所有し、役員を兼務し、多額な内部留保を行っている法人が存在したり、また理事長が多額な報酬を得ている法人があるなど、指導監督基準が十分に遵守されているとはいえない状況が多くみられる、というものである。これらは、公益法人の運営に関係した問題である。

第二は、行政が検査・認定・資格付与等の行政代行的業務を特定の公益法人に委託しているが、その法的根拠が曖昧であったり、また受託した公益法人が実施する検査等の独占性を利用して多額な収益を得ていることがある、というものである。これらは、公益法人と行政との関係に係わる問題である。換言すれば、公益法人が行う、検査等の行政代行的業務は行政改革や規制緩和の隠れた障壁になったり、また営利法人が行い、事業を公益法人が行い、結果として公正な競争を損ない、民業を圧迫しているなど、行政改革や規制緩

和に逆行する事態が生じている、という問題である。

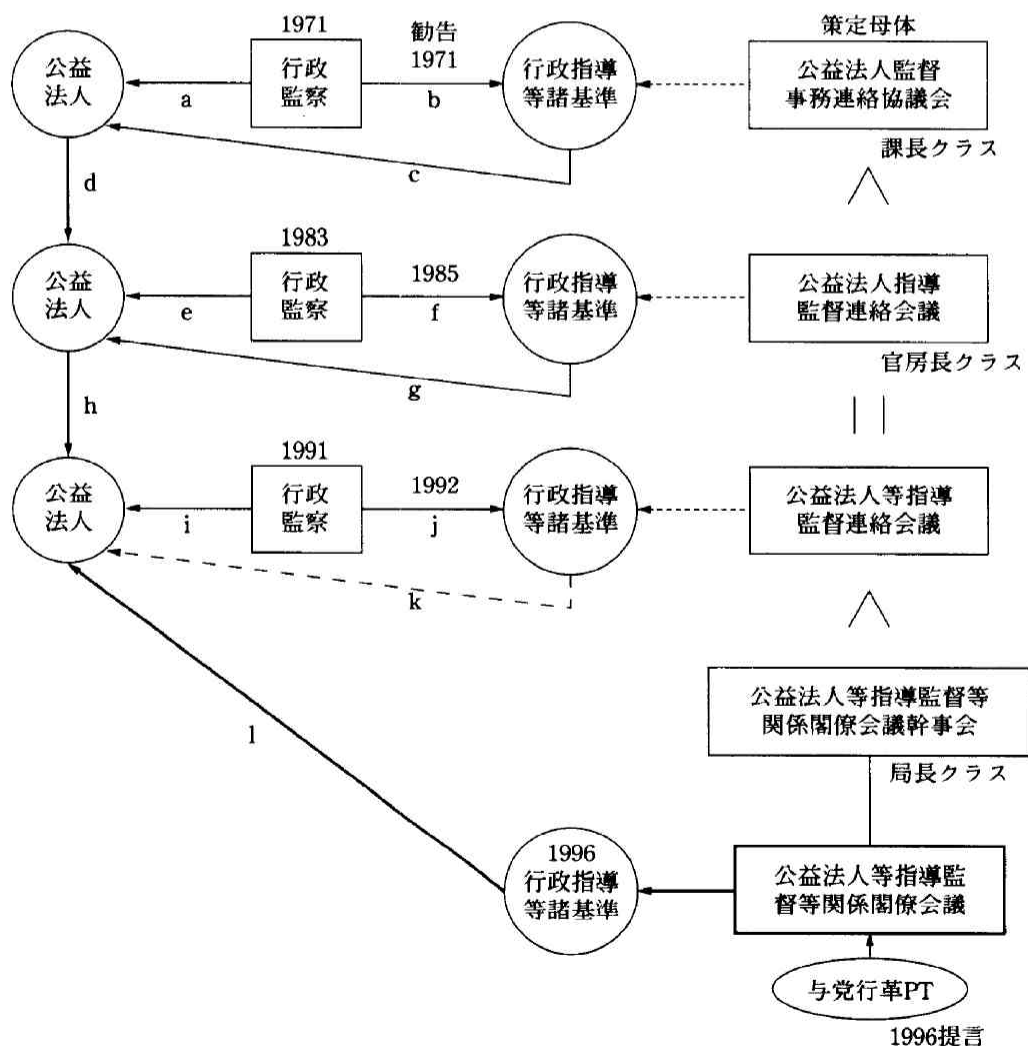
そして第三は、公益法人に関する法制度等のあり方に係わる問題である。この問題は、社会経済情勢の変化により業務内容の公益性に疑問のある法人が存在したり、所管不明法人が存在している、というものである。

これらの公益法人に対する社会的非難等を背景に、自民党行政改革推進本部規制緩和委員会において、1996年1月から公益法人問題が取り上げられ、その後2月以降、与党行政改革プロジェクトチーム（以下、「与党行革PT」という）によって公益法人の運営や監督について調査・検討が行われた。同年5月23日に「公益法人の運営等に関する提言」の最終案がとりまとめられ、同年7

月3日に同タイトルで政府にそれが提出された。この提言に準拠する形で、その後の公益法人の指導監督の強化が図られることになる。

「行政監察型の指導監督体制」という従来型の指導監督体制は、ここにいたって、いわば「政治主導型の指導監督体制」に転換されることになる⁽¹⁰⁾。与党行革PTの提言は行政改革と規制緩和を目的とするものであるが、それは、公益法人に対する指導監督体制にこのような転換をもたらしたという意味で、きわめて重要であるといわねばならない。そこで次に、与党行革PTの主要な提言と、それに基づく96年指導監督基準を検討しておくことにする。指導監督体制の主要な違いを図示すれば、【図表2-1】のようになる。

【図表2-1】 指導監督体制の流れ（指導監督強化の流れは、a→b→c…j→k→lの形で進む）



3. 与党行革 PT 提言と公益法人に対する諸基準

与党行革 PT が掲げる、公益法人に関する問題は、全体として以下に示す 5 点に整理できるが、これらの問題は、先に挙げた公益法人とそれを所管する官庁に対する社会的非難にも関連し、また一部それらとオーバーラップしている。すなわち、

- (1) 法律によって行政の代行的機能を果たすべく指定された法人が的確に業務を行わず、また私法人であるが故に行政の命令が行き届かず、結果として規制緩和が困難になっている状況があること。
- (2) 法律により指定されていないにもかかわらず、行政の代行的機能を行政指導により、あるいは自ら行い、法治主義に反して行政に不透明な手続をもたしたり、不明瞭な検査・検定・資格付与等を作り出し、行政改革および規制緩和に逆行している状況があること。
- (3) 株式会社などの営利法人が行い、公益法人が行い、法人税を免除され、あるいは軽減され、地価税も免除されている状況があること。
- (4) 民間団体が非営利の法人格を取得する手段は、民法第 34 条による以外にないため、きわめて多くの業界団体などが公益法人となっている状況があること。
- (5) 公益法人の多くが官僚 OB の理事を擁し、関係する業界などの理事と一体となって運営されている状況があること。なかには、現職官僚を雇用している法人も存在する状況があること。

与党行革 PT は、これらの問題の現状を認識したうえで、公益法人が隠れた行政機関としてその肥大化を隠蔽する手段となったり、規制緩和の障壁となることがないようにする目的から、以下にみるように、多くの公益法人改革の提言を行っている。

問題の(1)、(2)および(5)に関係する行政代行的行為についての提言としては例えば、次のようなものがある。

のがある。

- (a) 行政代行的行為への行政関与の原則的廃止
公益法人が行う検査・認定・資格付与等のうち、不特定または多数の者を対象とするもので、国民の生命・安全・権利義務に係わらないものについては、法律またはこれに基づく政令に定めた場合を除き、2000 年度末までに行政の関与を廃止すること。そしてそのための具体的な基準を定めること。

- (b) 行政代行的行為の委託条件の明確化

行政が不特定または多数の者に対する検査・認定・資格付与等の事務を公益法人に委託する場合の条件（例えば、検査等の基準が明確で裁量の余地がないこと、委託する公益法人を法律等で指定すること、理事構成数の制限など）等を定めること。

問題の(3)、(4)および(5)の公益法人の運営のあり方に関係する提言は、次のようである。

- ① 非公益部門の適正化

非公益部門が、公益部門に比べて過大になっている法人については、公益部門の増大・非公益部門の縮小を指導すること。そしてその具体的基準を定めること。

- ② 営利法人等との競合回避

業務内容が営利企業と競合し、または競合しうる状況となっている公益法人については、必要があれば 3 年以内に設立認可を取り消すことを含め対処すること。また、営利法人等への転換可能な法人については、転換を容易にするよう対応すること。

- ③ 内部留保の適正化

過大な内部留保は、公益法人に対する優遇税制との関係から、好ましいものではないので、そのあり方について基準で定めること。

- ④ 株式等保有の原則禁止

公益法人は、公開市場を通じる等、ポートフォリオ運用を行うものであることが明らかな場合、または財団法人の設立時において基本財産として株式等が寄付された場合を除き、営利法人の株式等を所有しないよう指導すること。

⑤ 役員報酬等の適正化

役員報酬や退職金等は、民間の給与水準と比べて過大にならないよう指導すること。

⑥ 理事構成の適正化

理事構成は同一の親族、特定の企業の関係者、関係する官庁のOB等がそれぞれ理事総数の3分の1を超えないよう、また同一の業界の関係者は理事総数の2分の1を超えないよう指導することにし、すでに超えている法人については3年以内には是正するよう指導すること。ただし、すでに設立されている法人で、民法第34条による以外に法人格を取得する手段がないため、やむを得ず公益法人となった業界団体等で、同一業界の関係者が理事の多数を占めている場合は、現状を当面容認したうえで、法人に関する抜本的法改革を待って対応することとし、業界関係者または関連する官庁のOB以外の者を監事とするよう指導すること。

⑦ 情報の自主的開示

公益法人の業務および財務等に関する情報は基準を定め、自主的に開示するよう指導すること。

そして公益法人の全体的な行政のあり方について、次のような提言を行っている⁽¹⁾。

(ア) 従来からある「公益法人等指導監督連絡会議」に加え、「公益法人等の指導監督等に関する閣僚会議」を設置すること。

(イ) 従来からある諸基準等を整備して、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」および「公益法人に対する検定業務等の委託に関する基準」を閣議決定すること。

(ウ) 閣議決定した諸基準の実施状況と実態について、閣僚会議でそれを把握したうえで、年一回「白書」として公表すること。

以上のように、与党行革PTの提言は、公益法人の運営およびそれに対する行政に係わる広範囲な改革を掲げているが、その提言（とそれに基づく施策）の特徴は、次のように三つに整理できよう。

第一は、公益法人の指導監督体制を強化するた

めに、連絡協議機関の格上げが図られている、ということである。連絡協議機関は「公益法人監督事務連絡協議会」（1971年：担当課長クラス）から始まり、「公益法人指導監督連絡会議」（1985年：官房長クラス）を経て、与党行革PT提言に基づく「公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議」（1996年7月：関係閣僚）にまで格上げされている（総理府編〔1997〕資料7）。またこの閣僚会議には、公益法人の指導監督等に関する必要な調整を機動的かつ効率的に実施するために、関係行政機関の局長クラスからなる幹事会が設置されている（総理府編〔1997〕資料8；【図表2-1】参照）。

このような連絡協議機関の格上げは、諸基準の実施状況をチェックし、公益法人に対する指導監督が各省庁で統一的かつ適切に行われるようにするためである。さらに、そのような格上げによる指導監督体制は、行政改革を遂行するうえで、公益法人を用いて隠れた行政機関としてその肥大化を隠蔽する手段とさせないようにし、また規制緩和の障壁とさせないようにする公益法人改革を、特殊法人改革と相まって行うことを狙っている。つまり、行政改革を行ううえで、公益法人の重要性が大きく認識されたのである。このことが、「政治主導型の指導監督体制」を採らせたものと考えることができる。このようなスタンスは、次にみる提言の第二の特徴にも密接にかかわる。

提言の特徴の第二は、公益法人に対する指導監督等の一層の適正化、公益法人による行政代行的行為の実施の透明化等のために、従来からの諸基準を整理して、1996年9月に、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」（先に挙げた「96年指導監督基準」）および「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」（この名称は提言中のタイトルと若干異なっている。以下、これを「検査等委託等基準」という）が閣議決定という形で設定された、ということである。

与党行革PTの提言は、【図表3-1】に示したように、検査等委託等基準および96年指導監督基準のそれぞれの基準に盛り込まれている（表中の右端の数字は両基準の中で付されている番号であ

【図表 3-1】 与党行革 PT 提言と諸基準との関係

検査等委託等基準	行政代行的行為への行政関与の原則的禁止 (3) 行政代行的行為の委託条件の明確化 (1, 2)
96 年指導監督基準	非公益部門の適正化 (2(6)) 営利法人等との競合回避 (2(2)(3)(4)) 内部留保の適正化 (5(7)) 株式等保有の原則禁止 (6) 役員報酬等の適正化 (4(1)(6)) 理事構成の適正化 (4(1)(5)) 情報の自主的開示 (7)

る)。これらの基準は、まさに公益法人改革に呼ぶに相応しい内容を示している（総理府編 [1997] 資料 9）。また、特に 96 年指導監督基準については、1996 年 12 月に、幹事会申合せの形で「公益法人設立許可及び指導監督基準の運用指針」（以下、「96 年運用指針」という）が設定されている（総理府編 [1997] 資料 10）。

提言の特徴の第三は、96 年指導監督基準等の実施状況と実態を関係閣僚会議で把握・整理したうえで、年一回、『公益法人白書』を公表する、ということである。国民に対する白書による情報公開がここに初めて登場することになる。最初の白書は 1997 年 12 月に公表されたが、これからすれば、1997 年が公益法人にとって「情報公開元年」ということができる。

ここでの検討にとっては、提言の第三の特徴である「情報公開」に対する要請が重要である。96 年指導監督基準の前文において、「政府は、これらの基準（引用者：検査等委託等基準および 96 年指導監督基準）に基づき、公益法人に対する指導監督等を行っていくとともに、公益法人の実態及びこれらの基準の実施状況等を明らかにするため、毎年度『公益法人に関する年次報告』（仮称）を作成することとする」（前文 4）、と謳われている。

しかし、ここに注意すべきは、与党行革 PT の提言を受けて、同じ 96 年指導監督基準は基準の本文中で「情報公開」について定めている、ということである。すなわち、96 年指導監督基準は、「情報公開」という項のもとで、「公益法人の業務及び財務等に関する情報については、自主的

に開示すること」（96 年指導監督基準 7）と定め、業務・財務等情報の自主的開示に関する基準を新たに盛り込んでいる。この基準からも、与党行革 PT の提言は情報公開について新しい時代を築くものであるといえる。

このように、公益法人について、一方において白書による情報公開、他方において業務・財務等情報の情報公開が求められ、公益法人に対して、いわば二重の情報公開が求められている。与党行革 PT 提言が公益法人改革を行政改革の一つの手段として捉えていることからすれば、それら二重の情報公開もその延長線上にあるはずのものである。このことから、次のような疑問が生ずる。すなわち、二重ないし二種類の情報公開のそれぞれの目的ないし役割はいかなるものであるのか。また二種類の情報公開の関係はいかなるものであるのか。

どうやら本題の検討にさしかかった。

4. 指導監督基準上の情報公開の目的

96 年指導監督基準の本文中の情報公開から検討することにする。すでに述べたように、96 年指導監督基準では、「情報公開」という項のもとで、個別の公益法人に対して、「公益法人の業務及び財務等に関する情報については、自主的に開示すること」という文言が新設された。しかし、この段階では、具体的な開示情報の範囲、開示方法等が定まっていず、それらの具体的基準は後に定めることにした（96 年基準 8(2)；96 年指針 7-

(2), 8-(2))⁽¹²⁾。

この文言中において、あえて「自主的に」開示するとしたのは何故か。その理由は、民法上、公益法人について情報公開の規定はなく、また各府省令では主たる事務所に書類および帳簿を備え置くことが定められているものの、これらの閲覧・公開等に関する規定がなかったからである（総理府編〔1997〕p. 66）。自主的開示を根拠づけるために、公益法人の公益性に基づく社会的責任が96年運用指針（7-(1)）で強調されたのは、そのことによるのであろう⁽¹³⁾。

翌1997年12月に、96年指導監督基準と96年運用指針の一部が改正され、「情報公開」について具体的な基準が定められた（97年に改正された96年指導監督基準および96年運用指針を、それぞれ以下、「97年指導監督基準」および「97年運用指針」という）⁽¹⁴⁾。

そこでは、業務および財務等に関する情報の自主的開示というような文言に代えて、次のように

定められた。すなわち、「公益法人は、次の業務及び財務等に関する資料（引用者：【図表4-1】に掲げた10の資料）を主たる事務所に備えて置き、原則として、一般の閲覧に供すること。」（97年基準7-(1)）。この文言にみるように、具体的な開示情報の範囲（【図表4-1】の10の資料）、開示場所（主たる事務所）、開示方法（閲覧）および備置期間（備置期間については97年指針7-(2)）が定められた。

業務および財務等に関する「情報」は、97年指導監督基準では、業務および財務等に関する「資料」と言い換えられているが、それらの資料は業務に関する資料、財務に関する資料およびその他の資料から構成されている。このように開示資料を三種類に分類して示すならば、【図表4-1】のようになる。また開示資料を事業年度に係わらせて、その開示時期と備置期間を整理すれば、【図表4-2】のようになる。

【図表4-1】 業務および財務等の開示資料（97年基準7-(1)）

業務資料	財務資料	その他の資料
事業報告書 事業計画書	収支計算書 正味財産増減計算書 貸借対照表 財産目録 収支予算書	定款又は寄附行為 役員名簿 社員名簿（社団法人の場合）

（公益法人会計基準以外の会計基準を用いている法人の場合は、本文に定められている資料に相当するものについて同様に扱う。）（97年指針7-(5)）

【図表4-2】 開示資料の開示時期および備置期間（97年指針7-(2)）

	開 示 資 料	開示時期および備置期間
翌事業年度に関する資料	事業計画書 収支予算書	当該事業年度開始後、原則として3カ月以内に備え、翌事業年度の事業計画書等が備えられるまで、備え置く
本事業年度に関する資料	事業報告書、収支計算書 正味財産増減計算書 貸借対照表、財産目録	当該事業年度終了後、原則として3カ月以内に備え、5年間備え置く
事業年度に無関係な資料	定款又は寄付行為、役員名簿、社員名簿	可能な限り最新の状態で、常に備え置く

【図表 4-3】 所管官庁作成の公益法人一覧表 (97 年指針 7-(3))

名称 所管する部局（担当局担当課等）の名称 公益法人の主たる事務所の所在地・電話番号	設立年月日 代表者職名・氏名 主な目的・事業
--------------------------------------------------	------------------------------

【図表 4-4】 公益法人・特殊法人の公開情報等

	公益法人	特殊法人
準拠法・準拠基準	指導監督基準	情報公開法
公開情報	①定款又は寄附行為 ②役員名簿 ③社員名簿 ④事業報告書 ⑤収支計算書 ⑥正味財産増減計算書 ⑦貸借対照表 ⑧財産目録 ⑨事業計画書 ⑩収支予算書	①貸借対照表 ②損益計算書 ③附属明細書 ④事業報告書 ⑤監事の意見書 ⑥財産目録 ⑦決算報告書
公開方式	一般への閲覧 （ただし特殊法人の①及び②は公告もする）	

開示資料は、公益法人の本部等が置かれている登記上の事務所（「主たる事務所」）に備置し、社会一般の不特定の者すなわち国民の閲覧に供されることになる。このように、97 年指導監督基準は、公益法人の主たる事務所で閲覧の方式による情報公開を求めるが、他方で、所管官庁においても、公益法人の主たる事務所で閲覧できる資料と同じものを同じ期間にわたって閲覧できるようにし、それに加えて、所管公益法人に関する一覧表（【図表 4-3】に掲げた 6 項目の一覧表）も閲覧できるようにしている（97 年指針 7-(3)(4)）。

このような公益法人および所管官庁における情報公開は、1998 年 1 月以降に始まる事業年度から適用され、過去のものも可能な限りこの基準に適合した形で情報公開することが求められた（97 年基準 8-(5)、97 年指針 8-(5)）。したがって、このような形の情報公開は 1999 年 1 月以降本格化している。

公益法人について、97 年指導監督基準にみる業務および財務等の資料が要求されるようになっ

たのは、特殊法人に関する「特殊法人情報公開法」（1996 年 4 月 1 日からの事業年度より適用）と平仄を合わせたからであるとされている（明渡 [1998] p. 10）。「特殊法人情報公開法」では、①貸借対照表、②損益計算書、③附属明細書、④事業報告書、⑤監事の意見書、⑥財産目録および⑦決算報告書が、特殊法人の各事務所において、一般の閲覧に供する方式で公開される⁽⁴⁵⁾。このうち貸借対照表および損益計算書は公告もしなければならず、また財産目録および決算報告書は、設置法上、現に作成義務がある場合について一般の閲覧に供しなければならない。財務内容の詳細を明らかにしている附属明細書までも公開するのは、株式会社の情報開示の水準を上回るものであり、これはまさに、特殊法人の業務内容・財政基盤の公共性を踏まえたものといえる（吉田 [1997] pp. 36-37）。

公益法人と特殊法人の公開情報等を比較しうるように整理すれば、【図表 4-4】のようになる。

5. 業務・財務等の情報開示とアカウントビリティ

(1) 社員・評議員への情報開示

公益法人の情報開示は、これまで全く行われてこなかったというわけではない。社団法人では、原則として、社員総会において事業計画および予算、また事業報告および決算書類について承認の議決が行われるさいに、そこでは、議決に必要な書類は会長たる理事によって開示されてきている。また財団法人では、原則として、事業計画および予算、ならびに事業報告および決算書類は評議員会の同意を得るが、そのために必要な書類は理事長たる理事によって開示されてきている。

このような情報開示は、プライベート・セクターの株式会社の場合と基本的には異ならない。なぜならば、そこでは委託者と受託者の関係あるいは依頼人 (principal) と代理人 (agent) の関係が成立し、いわゆる委託・受託関係が共通してみられるからである。

社団法人における理事は業務運営を社員から委託された受託者である。受託者たる理事は、委託された業務運営を善良なる管理者の注意義務をもって履行し、その状況および顛末を委託者たる社員に報告する義務を負う。受託者にこのような報告義務を課しているのは、委託事項を逸脱する職務上の義務違反や不正行為があれば、委託者は受託者を解任したり、あるいは損害賠償請求を起こしたりする必要があるからである。

このように委託・受託関係では、委託者は自らの権利行使を通じて受託者をコントロールできるが、そうした権利行使に役立つ情報は受託者によって報告という形で提供される。受託者から委託者への報告 (状況報告および顛末報告) による説明責任は、アカウントビリティ (accountability) (以下「報告説明責任」という) といわれている。そしてこの報告説明責任の履行は、具体的には業務および財務等の情報の提供、すなわちそれらの情報開示によって行われる。

財団法人は一定の目的のもとに醸出され、結合されている財産の集まりであるので、その場合に

は、人の集合体である社団法人ほどには委託・受託関係は明確でない。財団法人においては、基本財産の運用益をもって、設立者が定めた寄附行為に基づいて運営されるので、本来は設立者が委託者、理事が受託者たる関係になるが、評議員会が理事選任機関および諮問機関であり、さらにまた予算・決算等の同意が求められる機関にもなるので、評議員会を委託者に準じて考えることができる。これからすれば、理事は評議員に対して報告説明責任を負うことになるから、同意を得ることのために業務および財務等の情報の開示が行われる (岡村 [1997 a] pp. 9-10)。

(2) 国民への情報開示

公益法人は国や都道府県から多額の補助金や委託費を交付されている。例えば96年度決算ベースでは、その総額は約1兆3,300億円にものぼっている (総理府編 [1998] pp. 154-157; 1995年度比約900億円の増加)。これら補助金や委託費の原資は、いうまでもなく国民の税金である。

また公益法人は、法人税、住民税、事業税等の様々な税務上の優遇措置を受けている。例えば法人税法では、公益事業については課税されないが、収益事業から生じた所得に対しては、基本税率を軽減した税率を適用して法人税が課されている。徴収されるべき税が免除ないし軽減されていることは、免除額または軽減額に相当する額の補助金が、実質的に、公益法人に対して交付されているのと同じである。

補助金や委託費の交付および税務上の優遇は、結局の所、国民から資金の供与を受けていることになるから、迂回的にして間接的ではあるが、国民と公益法人の理事との間には委託・受託関係が生じることになる。このような委託・受託関係が成立すれば、国民に対する報告説明責任の履行が求められることになる。したがって、業務および財務等の情報を事務所に備置して一般の閲覧に供することを、97年指導監督基準が求めたのは首肯できる。

しかしここに注意すべきは、補助金等の交付や税務上の優遇は、何も公益法人のみに行われてい

るわけではなく、プライベート・セクターたる株式会社の一部に対しても行われている、ということである。これからすれば、公益法人についてと同様に、それらの会社も詳細な業務情報と財務情報を一般の閲覧に供すべきである、ということになる。しかし実際には、そのような会社にあつては、閲覧可能の者は株主と債権者に限定されていて、国民一般にまで認められているわけではない。それでは、公益法人の業務および財務等の情報が国民に対して広く一般に公開されるのは何故なのか。

公益法人の業務および財務等の情報が国民に対して公開されるのは、公益法人固有の「公益性」にある、と考えられる。「公益」の内容は時代とともに変化するとはいえ、公益法人の行う公益活動は、教育、芸術、環境保護、福祉、国際関係などきわめて多岐に及んでいる（総理府編 [1997] pp. 105-110）。

これらの活動にみるように、公益法人は積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする、非営利の法人であるから、その目的達成のためには、各法人の行う事業について不特定多数者たる国民の理解や支持を得て、その事業自体の社会的認知を受けることが必要である。このような社会的認知を受けてこそ、当該法人の社会に対して果たす役割（社会貢献）とその責任（社会的責任）が生じることになる。

社会貢献と社会的責任を有する公益法人の活動は、公共的利害に関係するので、公益法人自体の存在が社会に知られ、そして当該法人の事業活動の内容等が社会的に評価されることが必要である。このような社会的評価が正当に行われるならば、例えば、寄付やボランティアという形で当該法人の事業にコミットする者が現れたり、また世論を通じて当該法人に対する補助金や委託費が増額または新設されることもあり得よう。

このように公益法人の公益性故に、国民による委託・受託関係が新たに構築される可能性があるが、そのような関係の構築・維持のためには、不特定多数者たる国民に対する、公益法人の業務および財務等に関する情報の公開は不可欠である。

このことからすれば、業務および財務等の情報を事務所に備置して一般の閲覧に供するのは、公益法人の情報公開の本来のあり方といわなければならない（岡村 [1997 a] p. 10；公益法人研究学会編 [1999] pp. 250-253）。97年指導監督基準がこの点にまで踏み込んだことは画期的である。

6. 業務・財務等の情報開示とモニタリング

(1) 社員総会・評議員会のモニタリング

社団法人においては、社員と理事との委託・受託関係をもとに、理事の報告説明責任の履行のために、社員に対して業務および財務情報の開示が行われる。また財団法人においては、評議員と理事との間に想定される委託・受託関係をもとに、ここでも評議員に対して業務および財務情報の開示が行われる。このようにして提供される情報に基づいて、社員総会あるいは評議員会において人事権等の権利が決議を通じて行使され、受託者たる理事がコントロールされる。社員総会や評議員会は、制度的には、提供される情報に基づいて理事による業務運営をモニタリング（監視）することになる。これが有効に機能していれば、理事は善管義務を果たすべく自らの行動を律し、基準等を遵守し、いわばセルフ・コントロールするはずである。

しかし現実には、受託者は委託者が期待するほどの業務運営の努力をしない、また受託者は委託された資源を有効利用せず、自分のために消費するインセンティブをもつといったように、委託者と受託者との間に利害の対立（コンフリクト）が生じ、受託者を十分にコントロールしたり、モニタリングしたりすることができなくなっている（いわゆる“エージェンシー問題”が生じる）⁽⁶⁾。例えば具体的には、子会社に利益を移転させたり、理事長が多額の報酬を得ていたり、また行政から委託されている事業で多額の収益を得ている、といったようなことが挙げられる。このために、公益法人の運営の適正化と透明性を一層促進するためには、より効果的なモニタリング機構が必要になる。この機構の重要な一翼を担うのが国民のモ

ニタリングである。

(2) 国民のモニタリング

国民が公益法人に関する情報を入手しようとするとき、従来は、行政監察等の政府刊行物、マスコミ・特定機関等による新聞紙誌や専門書等がその主たるルートであった。情報開示の制度が整っていなかったからである。そのようなルートを経て情報を入手しようとする者ですら、それほど多くなかった。極端に言えば、公益法人の活動等に関して、国民はいわば“知らない国民”であり、公益法人の活動や運営等が社会的事件として、新聞紙誌等で大きく取りあげられない限り、ほとんど“物言わぬ国民”であった。

しかし現在では、国民が公益法人に関する情報を入手するルートは格段に増えた。政府刊行物、新聞紙誌や専門書等によるルートのほかに、97年指導監督基準等によって、少なくとも次の三つの情報入手ルートが増えた。

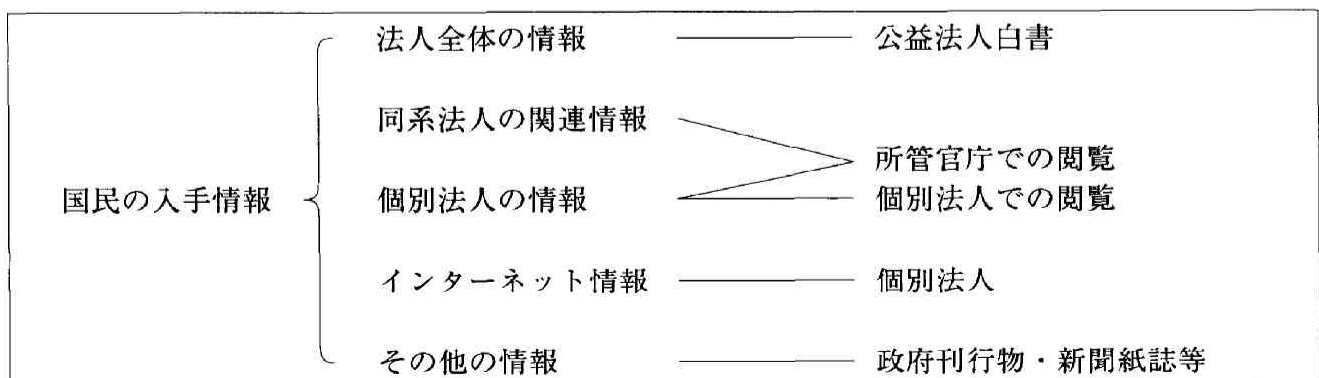
第一のルートは、公益法人の実態、指導監督基準等の諸基準の実施状況に関して、毎年公表される公益法人白書である。これは、総理府によって1997年から公表され始めたが、これによって公益法人の状況や実態を全体的・総体的に捉えることができるようになり、「法人全体の情報」が入手できるようになった。第二のルートは、所管官庁で閲覧できる所管公益法人一覧表⁷⁾（【図表4-3】参照）、ならびに所管公益法人の個々の公益法人の業務および財務情報である。これらの情報は所管官庁で閲覧でき、個別の公益法人の情報のみ

ならず、同系の他法人の情報も入手できる。すなわち、「個別法人の情報」と「同系法人の関連情報」が得られる。また第三のルートは、97年指導監督基準に基づく、公益法人の主たる事務所で閲覧できる業務および財務情報である。これは、個別の公益法人から直接に入手する「個別法人の情報」である。

これらの情報入手ルートのほかに、最近では、インターネットのホームページを通じて、特定の公益法人に関する最新情報が得られるようになってきた。インターネット情報はすべての法人について得られるわけではないが、開設されるホームページは徐々に増えてきている。インターネット情報は居ながらにして、ほとんどコストをかけることなく、容易に入手できるだけでなく、法人の業務および財務情報のほかに、法人の目的や事業内容、事業計画、特色ある事業活動等の情報をコンパクトに入手できる。すなわち、インターネット情報を通じて「個別法人の特定情報」が得られるようになってきたのである。国民が公益法人に関して入手しうる情報を整理すれば、【図表6-1】のようになる。

このように情報入手ルートが拡大されたことによって、国民は公益法人を取り巻く環境・状況や背景知識だけでなく、公益法人に関する専門知識や比較情報すらも装備できるようになってきた。その意味では、公益法人に関する評価やモニタリングを十分に行いうる能力を国民は身につけ、“知らない国民”から“知っている国民”へと変貌しつつある。

【図表 6—1】 公益法人に関する入手情報



業務および財務情報等を手にした“知っている国民”は、理事の構成や報酬、補助金等の使途、子会社との関係、さらに委託事業での多額の収益などについて、その適正性や透明性等に疑義を抱くようなことがあれば、それを社会問題化し、厳しい非難を浴びせ、その挙げ句、世論を動かすこともありえよう。このように、“知っている国民”は状況によっては、“物言う国民”さらには“行動する国民”へと転身していく。

このような国民によるモニタリングによって、公益法人の適正な運営と透明性が一層促進されることになるはずである。このことは逆に言えば、依然、不適正な運営を行っている公益法人、競争制限的な活動を行っている公益法人、また社会的使命をすでに終えている公益法人等が国民のモニタリングによって明らかにされれば、そのことは行政改革の一環としての公益法人改革に生かされることにもなる。これからすれば、業務および財務等の情報を主たる事務所に備置して一般の閲覧に供することを求めた、指導監督基準の情報公開の主たる目的は、国民のモニタリングの喚起と強化にあるといえるのである。

7. 白書による情報公開の目的

先に挙げたように、公益法人についてもう一つの情報公開がある。それは、96年指導監督基準の前文に掲げられた、『公益法人白書』による情報公開である。すなわち、公益法人の実態と検査等委託等基準・指導監督基準の実施状況等を明らかにするため、毎年度『公益法人白書』を作成して、それを広く社会一般に公開するというものである。

本邦初にして画期的な『公益法人白書』（以下「白書」という）は1997年12月に公表された。その構成は、公益法人制度の概要（第1章）から始め、公益法人行政の沿革（第2章）、そして公益法人に関する最近の施策（第3章）を挙げ、最後に公益法人の現況（第4章）を示す、というようになっている。わが国における公益法人の全体像が法制、税制、行政面から縦横に捉えられ、公益

法人の最近の問題と現況が明らかにされている（岡村〔1998〕pp. 2-3）⁽¹⁸⁾。

白書は、総体としての公益法人の実態や動向、さらに公益法人が抱えている問題を広く社会一般に公開するという意味で、いわばマクロレベルの情報公開を担っている。このようなマクロレベルの情報公開が求められるようになったのは何故か。

96年指導監督基準では、公益法人の実態と検査等委託等基準・指導監督基準の実施状況等を明らかにすることがその目的として掲げられている。もう一步立ち入って、それでは、このような実態開示と基準等の実施状況の開示を行うのは何故であろうか。またその目的は何であろうか。

このような情報公開を求める理由ないし目的は三つあるように考えられる。その第一は、白書自体の性格からわかるように、公益法人全体の実態を広く社会一般に明らかにすることである。白書は誰でもが安価にしかも容易に入手しうる公益法人全体に関する詳細な情報である。このような白書によって、社会一般すなわち国民に公益法人の実態を公開することによって、国民は特定の公益法人を観察したりモニタリングしたりするときの一種の“座標軸”を得ることができるようになる。

換言すれば、特定の公益法人が公益法人全体の状況の中で、どの程度運営が適正であり、健全か、また社会貢献のユニークさや貢献度はどの程度かなどを判断するための“尺度”が、白書によって国民に与えられるので、特定の公益法人に対する国民のモニタリングが有効に働くようになる。例えば、国民が公益法人全体の実態を知ったうえで、特定の公益法人の業務および財務等の情報の閲覧を求めてくるようなケースを考えてみればよい。

第二の理由ないし目的は、公益法人に対する所管官庁の指導監督に影響を与えることである。白書によって公益法人全体の実態を公開する場合には、いうまでもなく、実態を分析するフレームワークは指導監督基準等の基準である。すなわち、白書では、必然的に、指導監督基準等に照らして、それらの基準がどの程度実施されているか

(または実施されていないか)、という基準実施状況が所管官庁別に明らかにされることになる。

指導監督基準等の基準実施状況は所管官庁によって異なりうるが、基準実施に積極的に取り組んでいる所管官庁とそれ程ではない所管官庁とがあることを示すことになり、まさにそのことが白書によって国民に対して明らかにされるのである。つまり、指導監督基準等の基準実施に対する所管官庁の取り組み姿勢を、国民は白書を通じて知り、そのうえで所管官庁の姿勢等を国民は評価することができることになる。他の所管官庁に比して、基準実施の進まない所管官庁には、国民から厳しい世論や非難が巻き上がるであろうことは予想できる。基準実施が進まない所管官庁にとっては、白書による情報公開は大きなプレッシャーとなろう。

このことから、次のようにいえる。白書による情報公開は、各所管官庁の基準実施姿勢を評価する機会を国民に与え、その結果、国民による所管官庁へのモニタリングが強く行われるようになり、それは他方において、基準実施に向けた所管官庁に対する圧力となるために、各所管官庁にセルフ・コントロールを強く働きかけることになる。これは、白書による情報公開には、基準実施

推進に向けて所管官庁に対して圧力をかけるという狙いもある、ということを示している⁽⁹⁾。

理由ないし目的の第三は、白書による情報公開は政府の国民に対するアカウンタビリティの履行によるものであるということである（本稿注(1)参照）。白書に基づいた国民による、政府の公益法人行政に対する評価は、政府の公益法人行政へのモニタリングになるばかりでなく、公益法人行政のための政策立案にも貢献する。

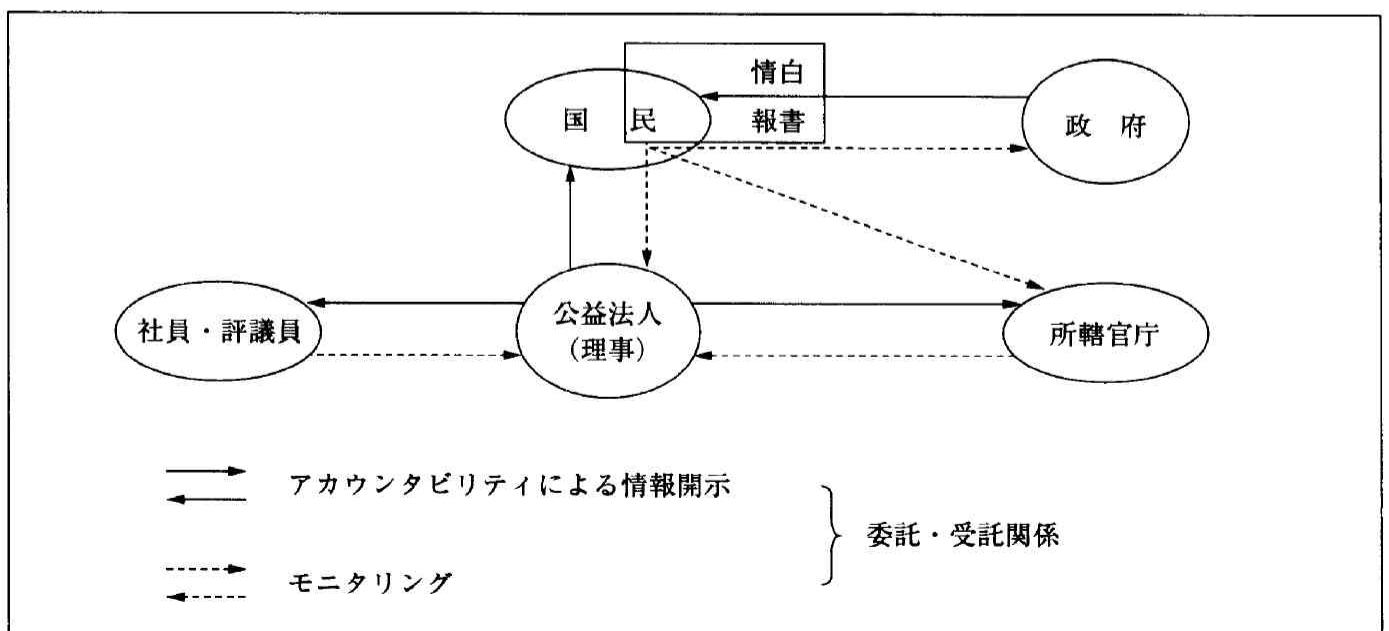
これらの理由ないし目的に共通している情報公開の目的は、この場合にも国民のモニタリングの喚起と強化にある。白書による情報公開は“マクロレベル”の情報公開であり、これに対して個別の公益法人の業務および財務等情報の情報公開は“ミクロレベル”の情報公開といえる。これら二つの情報公開は、国民のモニタリングを有効に働かせるための、いわば車の両輪である。いずれも欠かすことのできないものである。

国民のモニタリングに着目して情報公開を整理すれば、【図表 7-1】のようになろう。

8. 結びと展望

公益法人は、会計年度開始前に、事業計画書お

【図表 7-1】 情報公開とモニタリング



よび収支予算書を所管官庁に提出しなければならない。また会計年度終了後に、事業報告書、収支計算書、正味財産増減計算書、貸借対照表および財産目録を所管官庁に提出しなければならない。これらの書類は業務および財務情報を含んでいるが、それらが所管官庁に提出されるということは、所管官庁に対する情報開示でもある。所管官庁は、提出された業務および財務情報に基づき公益法人の指導監督にあたらなければならないからである（民法67条）。すなわち、開示情報は所管官庁による公益法人に対するモニタリングの用具となっている。

このような公益法人の所管官庁への情報開示と、所管官庁の公益法人に対するモニタリングは制度の当初から行われてきている。換言すれば、96年指導監督基準の公表前は、公益法人については所管官庁のモニタリングのための情報開示しか存在しなかったのである。

このような関係は、公益法人によって開示される情報に一定の制約を課すことになる。その制約とは、所管官庁にとってモニタリングしやすい情報または所管官庁の会計（官庁会計ないし政府会計）に適合している情報であるということである。開示される財務情報が収支予算書、収支計算書、正味財産増減計算書、貸借対照表および財産目録から構成されていることは、これを物語っている。すなわち、所管官庁への情報開示は「指導監督行政目的の情報開示」にほかならないのである。

しかし、すでに検討してきたように、96年指導監督基準によって個別の公益法人に対して情報公開の規定が盛り込まれ、そればかりでなく、公益法人白書による情報公開も1997年より行われるようになった。これによって、公益法人の本来の公益活動にとって基本とも言えるべき、「国民への情報公開」という視座が定められた。時代の要請と言ふべきか。

このような国民への情報公開という視座の定立は、所管官庁のモニタリングのための情報あるいは指導監督行政目的の情報を超えて、国民の意思決定またはモニタリングにふさわしい情報を開示

できる何らかのフレームワークを新たに要請するはずである。そのような新たな情報として、例えば公益活動の社会貢献度を財務的にも評価できるような情報があり得よう。このような情報をも組織的・体系的に提供できるような新たなフレームワークの構築が必要になるはずである。

1998年3月に、「特定非営利活動促進法」（いわゆるNPO法）が成立した。この法律は、営利を目的としない民間団体（以下「NPO」という）、例えばまちづくり、福祉、環境保護、国際交流などの民間非営利活動を行う民間団体に法人格を与え、非営利活動を行いやすくすることを目的としている。この法によれば、法人格を付与されたNPOは情報公開が義務づけられている（28, 29, 44条）。

情報公開ないし監督のあり方について次のような経緯ないし議論があったようである。すなわち、「監督の仕組みの議論においては、立案段階で、行政が認可し、常時活動を監督すべきという旧来型の公益法人の仕組みを採用しようとする意見と、行政は関与せず、市民による参加やチェックを通しての社会的監督という仕組みを採用しようとする意見の二つの意見が衝突した。本法は、結局、行政はできるだけ簡易に法人の認証を行い、なにか問題があったときのみ監督するという事後型の監督システムをとり、活動内容に関しては市民による評価・チェックに委ねるという方法を採用した。これは、従来の行政指導による監督行政から、事後型・チェック型の監督行政へのシステムの変更とともに、市民活動に参加する市民に対する自己責任原則を明確したものである。」（堀田・雨宮 [1998] p. 191）

このような経緯にみるように、NPO法では、情報公開による市民または国民によるモニタリングが先行し、所轄庁（NPO法では「主務官庁」・「所管官庁」ではなく「所轄庁」という）による監督行政は事後的に行われるというシステムがとられた。すなわち、「市民監督が大原則」（堀田・雨宮 [1998] p. 39）という立場が最終的に採用されたのである。しかし、公開される情報を見る限りにおいては、所轄庁による監督行政の発想も根強

い。

公開される情報は、大別すれば、事業報告書等、役員名簿等および定款等の三種類からなる。このうち主として財務情報を含む事業報告書等には、①事業報告書、②財産目録、③貸借対照表および④収支計算書がある(28条)。公益法人において公開される業務および財務情報と比較すれば、事業計画書、収支予算書および正味財産増減計算書はないものの、基本的には公益法人の会計システムに準じたシステムが、NPO 会計システムとして念頭に置かれている。どちらかという、監督行政目的の情報が基本的に構想されていると考えられる。

この場合にも、各 NPO の非営利活動の社会貢献度などを表しうる情報の開示は考えられていない。すなわち、公益法人に対するのと同様なフレームワークのもとに、情報公開が考えられているにすぎない。この意味で、市民または国民への情報公開という視座に立った、NPO と公益法人を含む広く非営利組織の会計の新たなフレームワークの構築が必要になっている。

新しい皮袋には古い酒ではなく、新しい酒を盛るべきなのである。

(付記) 本稿執筆において必要な資料や参考になる資料等のいくつかは、全国公益法人協会の川崎貴嗣氏から提供していただいた。ここに記して、感謝申しあげたい。

- (1) 例えば、政府の行政改革委員会の行政情報公開部会による「情報公開法要綱案(最終報告)」(1996年11月1日)では、「公開性(openness)」と「説明責任(accountability)」という基本的な理念が掲げられている。このような理念を掲げたのは、例えば HIV 感染問題や住専問題では、政府が「説明責任」を必ずしも十分に自覚していなかったもので、民主主義の当然の作法を改めて強調する必要があったからである、とされている。このような理念は本来的には次のようなことを内包している。すなわち、民主主義を健全に発展させるためには、国政を信託した主権者である国民に政府がその活動を説明する責任があり、このような責任を全うする制度が作られ、国民一人ひとりがそれを吟味したうえで、適正な意見を形成することができるようになる。そして、これによって国民が行政を監視し、また行政にも参加できやすくなるということである(『朝日新聞』1996年11月2日)。

- (2) 1996年11月、「わが国金融システムの改革—2001年東京市場の再生に向けて—」と題する金融システムの改革案が提示された。これは「金融ビックバン」と称されているが、この改革案には、情報公開としてのディスクロージャーの充実・徹底化が盛り込まれている。
- (3) この法律の正式名称は、「特殊法人の財務諸表等の作成及び公開の推進に関する法律」である。いくつかの特殊法人の実態について明らかにしたものとして、例えば、猪瀬[1997][1999]がある。
- (4) 公益法人とは、一般に、民法第34条に基づいて設立される社団法人および財団法人を指している。しかし、公益を目的とする法人の一つの類型として、その他の特別法に基づいて設立される法人を含めて公益法人ということがある(便宜的に「広義の公益法人」という)。公益法人を整理すれば、以下のように図示できる。本論文では、公益法人は、民法第34条に基づいて設立される社団法人および財団法人を指すものとして用いる(総理府編[1998] p. 3)。1997年時点では、約27,000の公益法人がある(総理府編[1998]資料19)。

	民法第34条に基づく公益法人	社団法人・財団法人
広義の公益法人	特別法に基づく民法第34条以外の公益法人	学校法人(私立学校法), 社会福祉法人(社会福祉事業法), 宗教法人(宗教法人法), 医療法人(医療法), 更生保護法人(更生保護事業法), 特定非営利活動法人(特定非営利活動促進法)など

- (5) 例えば、ある休眠財団法人を悪用した詐欺事件が1967年に生じた。これは、次のようなことであった。郵政省所管の休眠財団法人(「通信運輸協会」)の理事長になった K は、その肩書を利用して、政財界の名士の名前を無断で理事に掲げ、自らが別に経営するレジャー会社の会員を集め資金集めをした。政財界の名士の名前が悪用されていたこともあって、この事件は国会でも取りあげられ、監督官庁の監督不行き届きが問題となった。これを契機に政府は、公益法人の実態を調査し、問題があれば、業務・財産状況を立ち入り検査し、悪質のものは認可取消にしよう指示した。これには「休眠法人」の整理も含まれていた(例えば、『朝日新聞』1967年8月10日(朝刊・夕刊), 『日本経済新聞』1967年8月10日および11日(各夕刊)を参照)。
- (6) 1971年の「公益法人の指導監督に関する行政監察結果に基づく勧告」および1985年の「公益法人の指導監督等に関する行政監察結果報告書」の抜粋は、番場・新井[1986]に掲載されている。1971年行政監察勧告の主要な内容は以下のようであった。①公益法人の設立の認可等に係る基準の作

成、定款等の変更の認可に係る統一的な基準の作成、②提出を義務づける書類の範囲および提出期限の再検討、③公益法人の会計・経理に関する事務処理の基準の制定と適切な指導、④公益法人管理台帳の整備、⑤公益法人に対する業務および財産の状況の検査の強化、⑥事業活動が行われていない法人等の整理、⑦共管法人の取り扱いの明確化および官庁在職職員の役員兼務の抑制（総理府編 [1997] pp. 40-41）。

- (7) 協議会で作成された申し合わせには、次のようなものがある。①公益法人設立認可審査基準に関する申し合わせ、②公益法人設立認可申請書の添付書類等に関する申し合わせ、③公益法人管理台帳の申し合わせおよび④共管法人の取扱の申し合わせ（総理府編 [1997] p. 42）。また、公益法人会計基準の沿革や作成の経緯は、新井（[1989] pp. 967-1001）が詳しい。1979年の民法改正では、主務官庁の監督命令権（67条②）や設立許可取消権（71条）などが規定された。
- (8) 1985年の行政監察の勧告事項は次のようであった。①中間法人制度の創設、②公益法人の事業内容の是正、③公益法人の指導監督に対する方針の明確化・統一化、④休眠法人の整理促進および⑤公益法人の指導監督行政に関する総合調整の促進（総理府編 [1997] p. 46）。中間法人制度については、総務庁行政監察局（[1992] pp. 110-112）で触れられている。法務省の法人制度研究会は中間法人の法制化に関する報告書をまとめたが、法制審議会の民法部会の検討作業を経て、2000年度中の法案提出が考えられている（『日本経済新聞』1999年9月4日）。
- (9) そのような社会的非難に関する具体例は、平成9年版公益法人白書（[1997] pp. 57-60）で例示されている。また与党行政改革プロジェクトチーム（[1996] p. 22）も参照。90年代中頃の新聞をひもとくと、特殊法人に関連するものもあるが、公益法人の行政・運営あるいは構成を問題にした記事を数多く見ることができる。例えば、高級官僚OBを擁した「座布団機関」としての公益法人はマスコミで批判的に取りあげられた（『朝日新聞』1996年12月18日）。また、例えばシルバーマークなどの特定の公益法人の基準・認証制度が競争制限の温床になっていることも取りあげられた（『日本経済新聞』1997年1月17日）。
- (10) 与党行革PTの経緯等については、平成9年版公益法人白書（[1997] p. 60）参照。与党行革PTの提言の最終案は、与党行政改革プロジェクトチーム [1996] を参照。政府に提出された正式な提言は、最終案の字句等を修正したうえで、より要約した形でなされている。正式な提言の骨子は、平成9年版公益法人白書（[1997] 資料6）を参照。「行政監察型」から「政治主導型」への指導監督体制の転換は、従来の「行政監察型」では扱えない多くの問題が認識されたからであり、いわば新規まき直しの意味をもって、本来の指導監督体制に戻ったと考えることもできる。今後は、新指導監督基準に準拠した形で行政監察が行われることが予想できる。そうなれば、再び「行政監察型」の指導監督体制がとら

れることになる。

- (11) 与党行革PTの提言として、ほかに二つの中長期的な検討課題が掲げられている。①民法の見直しを開始し、準則主義による非営利法人の設立・廃止を可能にすることも含め検討すること。②公益法人に対する法人課税・資産課税等、税制のあり方について見直しを開始するとともに、特に法人税については原則課税とし、非課税優遇対象を列挙する制度にすることも含め検討すること。
- (12) 96年指導監督基準の経過措置として、情報公開について「技術的検討を行い、具体的基準を定めるものとする」（8-（2））とされ、また96年運用指針では、「具体的に開示すべき情報の範囲、また開示する方法等については、今後一層の検討を進め、具体的基準を定めることとする」（7-（2））とされている。96年指導監督基準のこの文言にみるように、「情報公開」と「情報開示」という二つの語が使われているが、本論文では、これらの語を特に使い分けない。つまり、それらの語を同義語として使用する。なお本節において、96年指導監督基準および96年運用指針における項数等を掲げる場合には、96年指導監督基準であれば、例えば「96年基準7」のように、また96年運用指針であれば、例えば「96年指針7-（2）」のように示す。このような表記は、97年指導監督基準および97年運用指針の場合についても同様である。
- (13) 96年運用指針では、次のように述べられている。すなわち、「公益法人は、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする、非営利の法人であり、日本の社会経済において重要な役割を担うとともに、相応の社会的責任を有している。このような公益法人については、自らの業務及び財務等に関する情報を自主的に開示する必要がある。」（7-（1））1998年3月に制定された「特定非営利活動促進法」（いわゆるNPO法）では、情報公開の規定が盛り込まれた。96年指導監督基準の情報公開は考え方についてそれと軌を一にするものであろう。
- (14) 97年指導監督基準では、「情報公開」のほかに、「内部留保」および「株式の保有」について改正されている。
- (15) 特殊法人のディスクロージャーの実態については、例えば、総務庁行政監察局編 [1997] を参照。
- (16) 公益法人のエージェンシー問題については、例えば Milgrom and Roberts [1992]（訳 pp. 586-589）、藤井 [1998]、薄井 [1998] などを参照。
- (17) 所管公益法人一覧表と同様のものは、市販されている『全国公益法人名鑑』でもわかる。
- (18) 平成10年版白書は、公益法人の「制度の概要」（第1章）と「現況」（第2章）の2章構成になったが、アプローチの仕方は平成9年版のそれと基本的に同じである。
- (19) 公益法人が保有する株式等について、処分が困難な株式等を保有している場合、所管官庁部局名等を白書に記載し、その実態を明らかにさせることは、その具体例といえよう（97年運用指針8-（4）-（3））。公益法人の営利法人等への転換につ

いて、そのような転換状況等の調査結果を白書において公表させることにしたことも、他の具体例といえよう（「公益法人の営利法人等への転換に関する指針」（1998年12月）、4）。

【引用・参考文献】

- 新井清光編 [1989]『日本会計・監査規範形成史料』中央経済社
 猪瀬直樹 [1997]『日本国の研究』文藝春秋
 ——— [1999]『続・日本国の研究』文藝春秋
 公益法人研究学会編 [1999]『実務必携公益法人』（財運輸政策研究機構）
 総務庁行政監察局 [1992]『公益法人の現状と課題—総務庁の行政監察結果からみて—』大蔵省印刷局
 総務庁行政監察局編 [1997]『特殊法人のディスクロージャー（ⅠⅡ）』大蔵省印刷局
 総理府編 [1997]『平成9年版公益法人白書—公益法人に関する年次報告—』大蔵省印刷局
 ——— [1998]『平成10年版公益法人白書—公益法人に関する年次報告—』大蔵省印刷局
 番場嘉一郎・新井清光編 [1986]『公益法人会計』中央経済社
 堀田 力・雨宮孝子編 [1998]『NPO法コンメンタール』日本評論社
 Milgrom, Paul and Roberts, John[1992] *Economics, Organization & Management*, Prentice Hall, Inc. 奥野正寛他訳『組織の経済学』（NTT出版 1997年）
 明渡 将 [1998]「『監督基準』改正の経緯とポイント」『月刊公益法人』第29巻第4号、4-12頁
 薄井 彰 [1998]「公益法人のエージェンシー問題と情報公開」『非営利法人』第643号、13-19頁。
 岡村勝義 [1997 a]「公益法人のディスクロージャーの役割」『月刊公益法人』第28巻第1号、4-12頁。
 ——— [1997 b]「公益法人の監督と改革」『月刊公益法人』第28巻第6号、2-3頁。
 ——— [1998]「公益法人白書の視点」『月刊公益法人』第29巻第4号、2-3頁。
 藤井秀樹 [1998]「公益法人における公開書類の真正担保システム」『月刊公益法人』第29巻第6号、4-12頁。
 吉田 光 [1997]「特殊法人の新たなディスクロージャーについて」『ジュリスト』第1119号、36-37頁。
 与党行政改革プロジェクトチーム [1996]「公益法人の運営等に関する提言」『月刊公益法人』第27巻第6号、22-24頁。