

## 公益法人法論(四)

林 寿 二

### 項 目

- 一 公益法人法の成立と展開
  - (一) 公益法人法の性格
  - (二) 公益法人法の沿革
  - (三) 公益法人法の分類、体系
- 四 公益法人と国家及社会(以上、二一四号)

(四) 公益法人法の展開(本号)

## 二 公益法人の事業

### (五) 公益法人法の展開<sup>註(1)</sup>

本項に於ては既述「(二)公益法人法の沿革」が公益法人関係諸立法を編年別に観察したのに対し、それら公益法人の内容を個々の關係に於て看ようとするものである。これを、公益法人法の、A展開の起因、B展開の諸様相、C展開の限界の順で考察する。

#### A 展開の起因

(a) 一の結合は組織を持つに至ると自ら動き出す。法人の实体は社会的結合体であるが、彼は自らの存続のために内部組織を国家及社会の変化に應じつつ、絶えず変転する。言換えると、法人は法理論上その存続の永久性が期待せられるが、<sup>註(2)</sup> 实体は必ずしも、永久継続的な社会的条件を固有していないから、社会に適應し、自己の存続のために常に變化しなければならぬ。個々の法人は斯くて、自らの包含する契機に因つて變化すると同時に法人の社会も亦展開する。後者の原因は法人の数の増減に基く。公益法人数の逐年増加しつつあることは他に觸れる通りである。この数の増加は各自、生存のために互に競争に勝とうとし、又は協力しようとし、やがて法人機能の分化、専門化を招く。法人の機能の専門化は生産力を高めつつ、それが又、法人の数の増加をもたらす。斯くて数と質の増加は相互に働きつつ、法人の展開の起因となる。

(b) 更に公益法人は、自己をめぐる社会一般からの影響によって動かされる。例えば、公益法人は私的な非

営利事業体として、社会の経済的競争に圧迫せられる。これが、或は法人の変質、衰退を招き、或は国家の保護を仰ぐに至らしめる。

(c) 公益法人は亦、公益法人法理念、若は公益法人政策によっても展開する。公益法人法の理念は、各人が、「人間らしい生活」をするために、良質多量の福祉を生産し、公平に分配し且つ、生産分配関係が安全な秩序の下に行われることを期待する。斯る理念が、個々の公益法人の意識的な目的定立という姿でなされたか又は、無意識的な社会過程という形態で行われたかはとにかく、一の、絶えずより意識的となり、より目的となる歴史上の推進力となっていることは疑われない。公益法人政策は右の法理念を実現するために、公益概念の不明確から明確化、法人の社会に行われる慣習から立法化、公益法人法の国法体系中における位置づけ、個人の受ける福祉の増加など進展することが期待せられる。

註(1) 本項に於て、ラードブルフの「法哲学」(田中耕太郎訳)、及 *Einführung in die Rechtswissenschaft*、及(前項と共に)、高田保馬教授の「改訂社会学概論」「社会と国家」を参考にしたが、その都度引用箇所を示さなかった。誤り援用しなかつたかをおそれる。

註(2) 法人の標識は永久継続性にある。即ち、時々の構成員の死亡、脱退、新規加入は団体の永続性や同一性を損わない。(それは恰も)ブラックストンが、テームス河はたとえその諸部分が瞬時に変化してもやはり同一の河である、というように(W. Geldart: *Elements of English Law*, 1953, p. 78)。

## B 展開の諸様相

公益法人法が上記の起因の下に如何なる様相を展開しつつあるかを考察しよう。

(a) まず、公益法人自体の展開について。公益法人自体の展開というとき、公益法人が他の団体又は社会に對する力の増減を意味するのではない。むしろここでは、公益法人自体の質的、量的變化（従つて多くは法人の構造の變化及法人の構成員數若くは法人數の増減）及事業の質的、量的變化（従つて多くは公共の福祉の生産の多寡）を指す。法人の數は一般に増加しつつあると共に、法人の事業組織も大規模化しつつある。これには事業の性質から、社会の影響から、又国の政策からなどその原因が考えられるが、ここでは、法人の事業に基く点をみたい。法人の量、質の變化は、第一にその事業の分化に基く。一体、公益法人に於て、福祉の生産力の増強は至上の要請であるが、福祉の數量は一般的にみると經濟的福祉が概して増加しつつあるのに反して、文化的福祉は、受益者各人の満足を得ることは難く、従つて、その生産は或は進み、或は停滞する。しかも、それら事業は一方福祉の生産力を高めるために、その内容の方面の分化、ひいては分業を招き、<sup>註(1)</sup>他方、經營の強化のために相互に協力するに至る。かくて、分業は公益法人の分派を生じ、又、法人の構成員の知識、技能の専門化はやがて、經營の強化と相俟つて、法人を大規模化へと導く。事業の分化集中は、法人の性格、構造の變化を起し易い。更にこれらの場合は、法人組織の變更を促すことも考えられる。例えば、従来の民法法人が新立法（例、日本育英會法、私立學校法、日本赤十字社法、商工會議所法）により、夫々の法上の組織を變更したような場合である。これらの中、法律上、解散の自由がなく、且つ公的性質の強い法人は、自らの手で再び他の組織に變更することは考えられないが、斯る制限はなく、しかも、法人の設立趣意書、自治法規等に組織變更を禁じていない場合は、その變更によつて、法人の同一性が失わず且つ、よりよく法人の目的が達成せられるときに限り、組織變更を認めて差支えないのではあるまいか。勿論、嚴格に云えば、民法法人の如き、社團、財團の區別は沿革的

にも性質上も異っており、しかも、組織法は強行法的性質を持っていて変更は認められない。然し、現実には、設立者は、社団、財団何れの形式の法人をも設立し得るし、社団・財団の中間的法人は立法上（例、社会福祉事業法、放送法）、事業上（既述）認められ、更に宗教法人相互間に於てはその組織が社団の場合（宗教法人法二・二）と財団の場合（同法二・一）の変更は規則の変更をもってなし得る（同法二六）となしたことなどから斯る解釈は認められないだろうかと思う。法人事業の分化及集中は更に法人の合併の必要を生ぜしめる。ここで合併とは二つ以上の公益法人が解散の手續を経ないで合体することを云う。何らかの法主体の減少を来すのであって、組織変更が法人の組織の質的变化であるのと異なり、合併は法人の数的変化である。公的公益法人及び、二の私的公益法人は法律上、設立及解散の自由がなく、従って合併の自由もないものと解される。民法は、法人の合併を考えていなかった。一体に、公益法人は設立の沿革に各々特殊の事情があり、その運営に於ても独自のものがあって、形式的にはとにかく、実質的、内容的に共通性を欠く場合が多い。従って、法人の合併は営利法人の如くではなかった。然し、合併の必要がない訳ではない。近来特に経営の必要が合併を促すに至った。この場合、合併の規定がなければ、解散の方法により、事業の停止、清算、登記等種々煩雑な手續を経なければならぬ。そこで、合併の予想せられる二、三の私的公益法人については合併の規定（例、私立学校法五、社会福祉事業法五一、宗教法人法四二）を置いた。公益法人法の進歩の一つである。

民法は法人の組織に社団と財団とのみ認める。両者は夫々特質があって、その特質に応じた運営が行われるが然し、その反面欠点も免れない。そこで實際の必要は、斯る欠点を避け両者の長所を採ろうとする。これはまづ、法人の機構に於てみられる。例えば財団法人が会員制度を置いて、会員に、社員に似た地位の一部を与えた

り、財団的法人が経営委員会を置いて、経営委員会に解散権を与えたりするようなものである。斯る中間的性格を持つ法人は初め民法法人の中に多かつたが其の後新立法はこれを法律に明定して、斯るものの地位を確立した。民法の沿革からみれば斯る制度は異端者かも知れないが、法が社会の要求に応じて制定せらるべきものであるとすれば、之亦公益法人法の一步前進したことを示すものと云い得よう。中間的法人を立法により認めることは、實際社会に一般に存在する法人組織の慣行を、国法が是認したものであるが、更に、多く行われている自治法規を整理して立法化したものに例えば、機関の規定がある。一般に機関は一度成立すると、自分の任務が、法人の手段であるということを忘れ、その仕事の勢力の拡大のために先きへ先きへと、進展していく性質を持つ。従つて機関の規定は法人の機構中極めて重要な事項である。法人の理事その他の機関は法人の事業、規模に応じて置かれるのが通例である。民法は、法人の理事は一人で足りるとした。(民法五二)。然るに屢々单独理事又は逆に過大な数の理事の弊害を識らされたため、且つ、理事に公共性を持たせるため、その数、選任方法、任期などについて規定を設ける立法が戦後現れた。例えば、理事の数については、二人―六人(社会福祉事業振興會法一〇)三人以上(社会福祉事業法三四、宗教法人法一八)三人―一〇人(商工會議所法三二)三人―六八人(日本赤十字社法一六)五人(放送法二四)五人以上(私立学校法三五)五人―七人(私立学校振興會法)の如くである。斯る立法はおおむね、従来の法人の事実上採用したものを制度化したものが多し。法人の機関は、法人が自主性を持つために法人の構成員又は設立者の手によって選任せられるのが正しい。然るに、法人の事業が公的性質の強いものであるときは機関の選任も亦、国家が干与すべきものであるとする。例えば私立学校振興會法(一三)社会福祉事業振興會法(一二)の如き。表面上は、その選任についてのみ国家の干与があるが如きで

あるがその事務処理に国家公権力の入る余地のあることは云うまでもない。ここにも、法人に於ける自主性と公共性の二の理念の相矛盾する場が見られる。更に私的法人に於ても理事に対する一般的不信から一、二の法律は理事監事中、一定数以上の親族が含まれてはならないとするものがある。（私立学校法三八、社会福祉事業法三四）。理事の任期についても類似の傾向がみられる。理事は多くの場合、法人に対して物質的・精神的に縁故者が選任せられ易い。従って斯る理事は法人に対して熱意を持つと同時に法人を利己的に利用する可能性も強い。従来、公益法人の不振の原因は斯る理事が長くその地位に停って法人を私物視したり、法人の公共的地位を自己の社会的勢力に悪用した場合にあった。斯くて、私的公益法人法に於てはその任期を法人の任意に任せているが（民法三七・三九、宗教法人法一二、私立学校法三〇、但し社会福祉事業法三四条は二年以内、日本赤十字社法一九条は三年とする）、公的公益法人法は一般に短期に規定している（私立学校振興会法一三条は二年、放送法二八条は三年、商工会議所法三六条は三年以内、社会福祉事業振興会法一三条は四年）。但し、何れも再選重任を禁止していない。更に、評議員制度も、自治法規がバイオニアとなった例である。自治法規中、任意的記載事項は当該法人の特色を示し、そこに又国法の固定性を救う柔軟性がみられる。法人の組織、事業、経営の複雑さが民法法人に於て、評議員制度を生ぜしめた。評議員は理事の諮問機関となり、選出母体となり、実質上は、法人の意思機関の役目を持つに至った立法が戦後現われた。例えば日本育英会法（八）私立学校振興会法（一七一―一九等）社会福祉事業振興会法（一八一―二〇等）社会福祉事業法（四〇）私立学校法（四〇）は評議員又は評議員会を置いて法人の重要な事務に参加すべきものとなした。その他、従来の法人機関の觀念を拡張したものに代議員会（法人の意思機関とする。日本赤十字社法二一、二二）経営委員会（委員は首相の任命にかかり、日本放

送協会の意思機関である。放送法一三等)とか、意思機関たる理事を置く(その任期二年であり、又法人の解散権ありとする。社会福祉事業法三四、四四、四七等)など異色あるものが現れた。

(b) 既述のように公益法人は、それ自体の力によって展開すると共に、社会からの様々な影響によって変化する。貧困からの脱出、文化生活への向上は人類の不断の希望であるが、公益法人は斯る事業を行うものとして社会に期待せられ、この期待は、法人をして常に数・質を増大すべき立場に置く。更に社会に於ける個人の分化が進むと共に、同質の要求・協働の要求の傾向が作用して、法人の成立の勢が加わって来、又、社会に於ける人口の増加又は成員の分化によって、個人の結社の自由は増加し、法人の分派は進み法人数の増加をもたらす。例えばこれを東京都の主管法人の実際についてみると次の通りである。(本統計は前掲関係「公益法人大観」から集計したものである。集計を急いだため多少の誤差があるかも知れない。)この表の中、最後の昭和二〇年乃至

東京都主管公益法人設立数(昭和二七・四月現在)			
期 間	年間 数	一年平均	法律制定年
明三一―大二二	一六	四一	二・八 明三一 民法
大二三―昭二	四	一七	四・二 大一二 中央卸売市場法
昭三―昭一四	一二	八三	六・九 昭二 公益質屋法
昭一五―昭一九	五	五九	一一・八 昭一四 宗教団体法
昭二〇―昭二七(四月)	八	六五九	八二・四 昭一九 大日本育英会法
計		八五九	

二七年の設立数には、臨時立法による中央官庁よりの移管によるものなどが加わったが、とにかく終戦前の幾度かの立法に際会する毎に一年平均凡そ二倍づつの増加率であることは、その増加の著



大きさを示すものと云い得よう。

公益法人は社会の影響を受けて質的变化をする。公益法人は一の経済単位として、社会の経済的影響に処するため、場合によれば、自らの公益事業は最小限に狭めて、他の公益事業を経済的に援護する立場に自己を置き又は公益事業を収益的に経営するとか、或は会員制を設けて会費収入をはかることによって、自己の財団的性格に社団的性格を加味するが如きことが屢々行われる。これが後日、立法により私立学校、振興会、社会福祉事業振興会の如き援護財団の事業を主目的とする法人を生み、又収益事業を公益事業と共にを行うことを認めるに至らした（例、私立学校法、宗教法人法、社会福祉事業法）。更に公益法人は信用を保つため法人及社会一般の利益保護のためにその独立固有性が明かにせられねばならない。一般に法人の氏名もその人格を表象するものとして、法上尊重せられるべきものであるから、これを不法に侵害することは許されないし、既に登記した法人の名称の如きは、商法の規定を類推して名称専用権を認めるべきではあるまいか。近時の二、三の立法は、この理論に依り、公益法人の名称専用権を認めた（社会福祉事業法二三、社会福祉事業振興会法八、私立学校振興会法八、商工會議所法三）のは適当とされよう。又私的公益法人中小規模のものは屢々理事その他の実権者の家計と法人財産と混同され、これが法人の不正と不振の原因となった。又法人財産の種類が不明確なため、その処分によって、法人の財産的基礎を危くする場合があった。政府はこれらのため命令（例、文部省令三九号、明三二年、「文部大臣ノ主管ニ属スル法人ノ設立及監督ニ関スル規程」）をもって基本財産と通常財産の区分、及それらの処分の方法、財団法人たる学校の資産の取扱に関する規定など設けた。戦後、法人が収益事業を行うことが認められるに至り、税法との関係から、又公金交付に基く会計検査の必要上、厳格な区分を要求せられるに至った。又寄

附財産は投資と異なり、公に捧げられたものであるから原則として拠出者に帰らないものと考えられ、残余財産の如き、解散法人と類似の目的に帰属せらるべきものとされるようになった。公益法人の財産に関する観念が追々に明確になりつつある。

(e) 国家は個人の「人間らしい生活」を充すために、公益法人政策を行う。それは公益法人の自主性を尊重しつつ社会一般のために施策する。思うに「制定法は立法者の思想と意思の創作物である。しかしそれが一旦、流れの中に投げ入れられると、それ自身の生活 life 主権意思と全く独立した生活及事実上世間の意識 (popular consciousness) と調和した生活を始める」(C. K. Allen : Law in the Making, p. 405)。恰も、法人自身が組織体として自己の生命を持ち、自ら展開するものに似ている。然し法はそれのみに止らない。「法は安定 stable していなければならないが又停止 still していてもいけない。それ故、法に関するあらゆる思索は安定への要求と変化への要求との相衝突する要求を調和するために戦って来た (R. Pound ; Interpretation of Legal History, p. 11)。変化への要求とは法の理念の追及を求めての変化であり、公益法人法としては多量良質な公益の生産と正義に適った分配及公益の生産関係の安定性への要求である。

公益法人法は右の如く、それ自体変転する契機を内に持っているが、国の公益法人立法の様相は如何であろうか。公益法人法の制定は云うまでもなく、国の公益法人政策の最も重要な表現である。その立法は第一に、憲法の示す政治の基本原則に則る。一般的に云って、明治憲法の制定初期は、資本主義的隆昌期にあり、公益法人の存在は放任せられ勝であった。然しそれも後期、特に末期になると、経済的不況、思想的動揺のための若干の立法があったに過ぎない。公益法人立法の隆盛は新憲法の示す、個人主義的政治体制のためのものである。これらについて若

公益法人法論(四)

公益法人 事業類型	主な事業	制定年
一、文化事業 型	学校教育	明治 二九
学校 研究 所	学術研究	大正 一二
文化施設	図書館、美術 館、博物館、 公民館、保存 会、保勝会事業	昭 二 一四 一六 一九 二〇
文化工作	修養会、講習 会、講演会、 催通、信、教、育、 開刊、行、放、送、 文、化、宣、伝、事、業	和 二 三
育英会	育英事業	二四
文化後援	宗教団体その 他文化団体後 援事業	二五
宗教団体	宗教行為	二六
二、社会経済 事業型	宗教法人令	二七
厚生施設	会館、宿泊所 経営	二八

法律とその制定年



公的公益法人の認可は、立法の当初既に見込まれていて、唯形式的に法定の要件を備えているか否かを認めるに過ぎない。私的公益法人法では、民法は「許可」、社会福祉事業法、私立学校法、商工会議所法等は「認可」、宗教法人法は「認証」という。この「許可」と「認可」は形式的差異はあるが、実質的な行政処分としては相違はないと考えられる。むしろ、「認可」等に際して採られる事務庁の行政処理に様々な差異がみられるのではあるまいか。それは時の公益法人政策によって異なり、又それら事務を担当する局課等の行政組織によっても差があり得る。後者の場合例えば「設立認可の標準は公益目的が直接で存立の基礎明白なものに限る」（通産省昭二二六、次官通牒「通商産業大臣の所管に属する公益法人の取扱方針について」）のような標準はあろうが、此の場合と雖も「公益目的」が「直接」か否か、「存立の基礎」が「明白」か否か等の判断は、社会、経済等の客観的状況の認識に決定的なものはないからである。

認可制度について変遷の著しいのは宗教法人の場合である。初め宗教団体は民法三四条に拘らず民法施行法二八条によって法人格を取得出来なかった。昭和十四年の宗教団体法によって、法人格を取得出来る宗教団体の種類は拡大されたが、設立の認可条件は戦時体制に應ずるため民法法人に比してより厳格になった。戦後同法が教分離の原則、宗教の自由等に基く宗教法人令により廃止され、又設立のための認可は必要でなくなった。この所謂設立に関する準則主義の採用は、公益法人の設立の方向を示すものとして期待されたが、其の後簇生した宗教法人が社会に害悪をもたらしたことから、宗教法人としての実体を備えないものがあつたため、政府と既成宗教団体とは相諮り、宗教団体の宗教活動を見極めるためと称して、準則主義採用後六年にして宗教法人法の所謂認証主義がとって代り、元の認可主義の線に近く後退した。認証は唯単に法人の規則の法定要件の具備を認めるに

過ぎないから認可の設権行為とは異るといわれる。理論上行政行為の性質はその通りであらう。然し問題はこの外面的な事態だけに止らない。規則を認証するに際しては、申請の宗教団体が真実に

註(1) これの一例を示そう。

東京都主管の公益法人の事業類型とその数(昭二七・四現在)

一、文化的法人型	二、社会経済型
学 校	救 貧(社会事業援護)
八七二	六一一
二五三	八九
一五七	六一
一八	二五
文化施設(図書館博物館)	保健衛生
一八	四二
文化工作(修養講習会教化)	生活合理化
三六	二七
文化普及(芸術普及文化宣伝)	体 育
一六	二二
国際文化関係	司法保護
一二	一三
宗教団体	母子保護
三七	二四
連絡及研究(一般的文化研究)	会 館
二三九	一三
育英会	病院型
七三	三七
一八	一七八
奨 助 財 団	研究調査
	産業連絡(会議所クラブ)
	税、金融研究
	経済的互助
	産業文化研究
	二二

備考

一、本表が前記の「東京都主管公益法人設立数」より数の上で多いのは本表には設立数のみならず他から移管をうけたものも含まれるものと思われる。  
二、本表の分類が前記「公益法人事業類型」より細別したのは事業の形態をよりよく具体的に示そうとしたからである。

公益法人法論(四)

註(3) 規則を認証するに際しては、申請の宗教団体が真実に宗教団体であるか否かの調査は出来るのであって、この点に於ては認可と異るところはない。又法人設立によって受ける利益は単に宗教法人の組織を強固にし免税又は財産保全等、主として財産上の利益に過ぎないから認証は宗教活動には関係ないと政府は考えている様であるが(篠原前掲書)社会は宗教法人であることが公認されたことよって当該宗教団体の内容(教儀そ

## 公益法人法論（四）

註(2)

英法では法人は永久継続性のものであるから、相続税があり得ない。従って、一人の他）まで公認されたかの如く感ずるであろうから又宗教団体の有無によって宗教団体に対する信頼度が異なる程であるか

註(3)

例えば「認証は行政行為の一つであって行政法上の所謂公証的な確認行為である。即ちこの認証行為は宗教法人の規則が宗教団体を母体とする宗教法人の規則として法令に適合しているか否かの適格性を審査して合法性を公に確認する公認的な確認行為である」（山田良太郎著、宗教法人法実務四六頁）。

## C 展開の限界

法の理念又は立法技術の如きは、不断に進歩し一度その理念又は技術が確立せられると、あらゆる方向に向けて伝播していく傾向があると云われる。しかし一の法体系としてみるときは公益法人法も無限の進化はあり得ない。既に触れたように、自治法規を含めての広義の公益法人法は、或は進み、或は停滞し、又後退する。これを長期に於てみると一定の限界内の生滅であることが知られる。

(a) 公益法人は本稿の初めにみたように「公共のため、積極的に公益事業を行うことを主目的とする非営利的、非権力的性格」を持つ。それ故、公益法人はまづこの性格を超えて展開することは許されない。若し、これを逸脱すれば公益法人の系列から脱落することになるからである。従って、斯る立法はなし得ない。この点、法人の自治法規についても同様である。法人は国家又は上位団体に対して独立であるというのも、いわば、相

対的に独立であるに過ぎない。従って、自治法規の規定も国法及び上位の自治法規の制限内に於てのみ効力を有する。従って例えば之を宗教法人に就いてみれば裁判所が「およそ宗派は一定の教養に基く信仰の下に統一された団体であるから、宗内の秩序維持の必要上その自治規則とも云うべき宗則中に規定を設けることは、もとより自由であるが、その法律上の効力に関しては、憲法その他法令の規定に反しない限度に於て有効であることは云うまでもない（昭二五、九、一九 東地裁下裁民集一卷九号一四五四頁）」とし又「管長の制定する宗派の宗制又は宗派設立の際の宗制は宗派なる包括団体を規律する規則であるから、その規則中に宗派の構成分子である寺院内部の組織運営に関する事項である檀信徒の資格及権利義務を規定した場合に於ては構成分子の寺院は従前これと異なる特別の寺院規則のない限りこの規則に拘束せられると解するを相当とする」（昭二五・一二・二六、東京裁下裁民集一卷一二号、二〇二九頁）とするのも当然のことと思われる。

(b) 社会亦、法人法の独走を許さない。公益法人の受益者又は設立者は社会に地盤を持ち、法人の活動も亦社会に地盤を持つからである。法は最終的には個人を基盤とする。社会の是認しない立法は存立し得ないし、<sup>註</sup> 社会の受け入れない法人は成長しない。かくて、社会は長期にみれば経済的文化的に公益法人法を束縛する。

(c) 公益法人法の展開は国家意思によって制限せられる、国はまづ、政治又は法の一般の理論がとる諸法則に違反して立法し得ない。更に憲法の示す基本原則に反して制定出来ないことは云うまでもない。他の立法に抵触することは、国法体系の統一の限度を越えてなし得ない。各法人の自治法規に対しても、国家目的を遂行するときに限り統制し得ると考える。

註 A. V. Dicey: *Lecture on the Relation Between Law and Public Opinion in England, 1926*, pp. 1—3, 14, 16.