

第 9 回  
新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議  
事務局説明資料  
主要論点ごとの制度改革の具体的な方向性  
令和 5 年 4 月 1 7 日

内閣府大臣官房公益法人行政担当室

Office for the Public Interest Corporation,  
Cabinet Office, Government of Japan

# 目次

- 改革の全体像
  - 主要論点ごとの制度改革の具体的な方向性
  - 施行スケジュール（予定）
-

# 改革の全体像

「公」の担い手である公益法人が社会的課題への取組を  
継続的・発展的に実施していけるよう、時代に合わせた改革を推進

## 法人活動の自由度拡大

### 財務規律の柔軟化・明確化

- ① 収支相償原則の見直し
- ② 遊休財産規制の見直し

### 行政手続の簡素化・運用明確化

- ③ 公益認定・変更手続の柔軟化・迅速化
- ④ 合併手続等の柔軟化・迅速化

## 自由度拡大に伴う ガバナンスの充実

- ⑦ 法人機関ガバナンスの充実

- ⑧ 事後チェックの重点化

## 民間公益活動の 活性化のための環境整備

- ⑨ 公益法人による出資等の資金供給

- ⑩ 公益信託制度改革

- ⑤ 法人運営の透明性向上とDX推進

- ⑥ わかりやすい財務情報の開示

次頁以降のスライドの各項目末尾のかっこ書き（）は  
予定される規定レベルを表す（GLは内閣府公益認定等  
委員会決定のガイドライン、FAQは内閣府作成の「公  
益法人制度等に関するよくある質問」のこと）。

# ①収支相償原則の見直し

## 現状

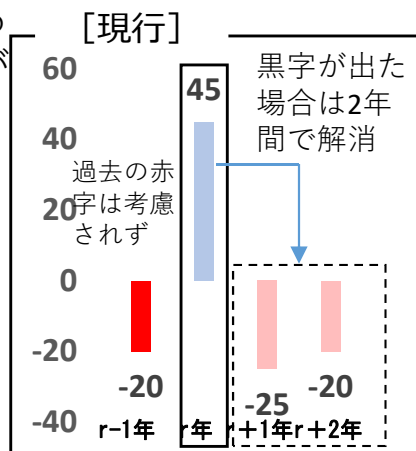
【制度の趣旨】公益目的事業の収入と適正な費用を透明化し比較することで、**公益目的事業に充てられるべき財源の最大限の活用**を促す規律

(※公益目的事業非課税等の税制優遇の前提)

- 公益目的事業の実施に要する適正な費用を償う額を超える収入を得てはならない (法律)
- 公益目的事業ごと (公1、公2等) の収支差と公益目的事業全体の収支差の2段階で判定 (GL)
- 特定費用準備資金 (特費) の積立ては、用途の特定 (最大でも各公益目的事業単位) が必要 (GL)
- 寄附金について、指定正味財産 (使用時に収入計上) とするには、個々の事業レベルの具体的な用途指定が必要 (「公益のために」では不可) (FAQ)
- 黒字が出た場合は2年間で解消 (FAQ等)

## 課題

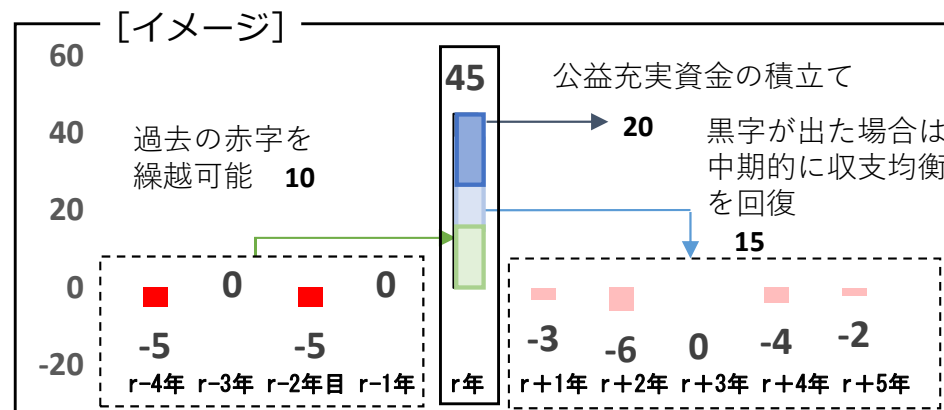
- 単年度の収支が赤字でなければならないという誤解
- 収支判定において過去の赤字が考慮されない
- 事業ごとの赤字が求められることで、効率的な資金活用が困難
- 特費の使い勝手が悪い (用途の特定を厳格に求められる)
- 指定正味財産の用途「指定」を厳格に求められ、寄附者の意思確認がしにくい



## 見直し案

法人の経営判断で財源の配分を行い、公益目的事業への効果的活用を促進

- 公益目的事業の収入と費用について、**中期的に均衡**を図る趣旨を明確化 (法律)
- 公益目的事業全体で過去の赤字も含めた収支差に着目 (事業ごとの収支はP/L内訳表で透明化。構造的に黒字が生じるような事業は、行政が公益性の確認等を行う) (府令・GL)
- 黒字がある場合は中期的に収支均衡を回復 (府令・GL)  
※収支均衡の判定及び均衡状態を回復する際の「中期的」は5年間とする
- 「**公益充実資金**」：従来の公益目的事業に係る特費・資産取得資金の使い勝手を改善 (以下のような設定も可能)
  - ・細かな事業単位での設定でなく**横断的・大きくくりな設定**
  - ・**認定前の新規事業**のための資金の積立て
- 指定正味財産に繰入れる**寄附金の用途**指定について、最大で「法人の公益目的事業全体」とする指定も可能にし、寄附者の意思の確認を容易化 (FAQ)
- 「収支相償」という呼称についても今後検討 (GL)



## ②遊休財産規制の見直し

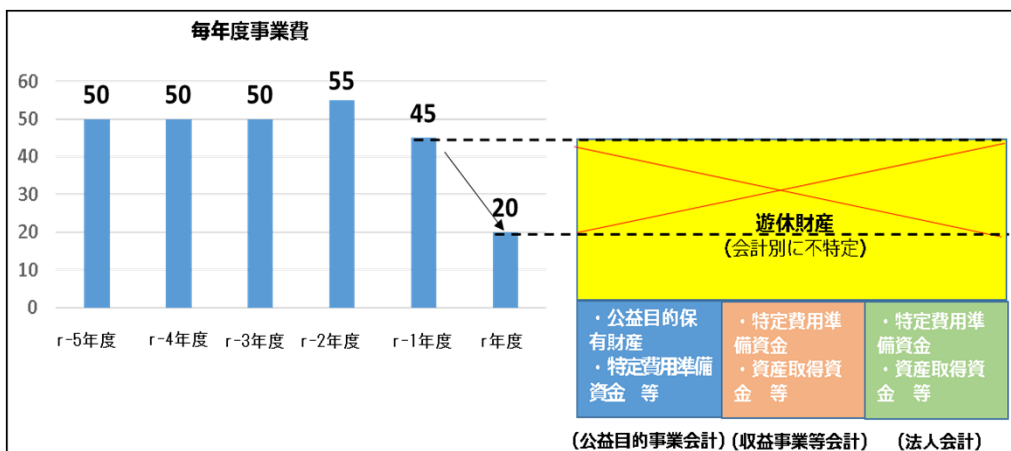
### 現 状

【制度の趣旨】 **安定した法人運営**を継続するための余裕**財産を確保**しつつ、その**死蔵を避ける**ための規律  
 (※公益目的事業非課税等の税制優遇の前提)

- 法人全体で公益目的事業費1年（当該年度の公益目的事業費）相当分を超えて遊休財産を保有することはできない（法律）

### 課 題

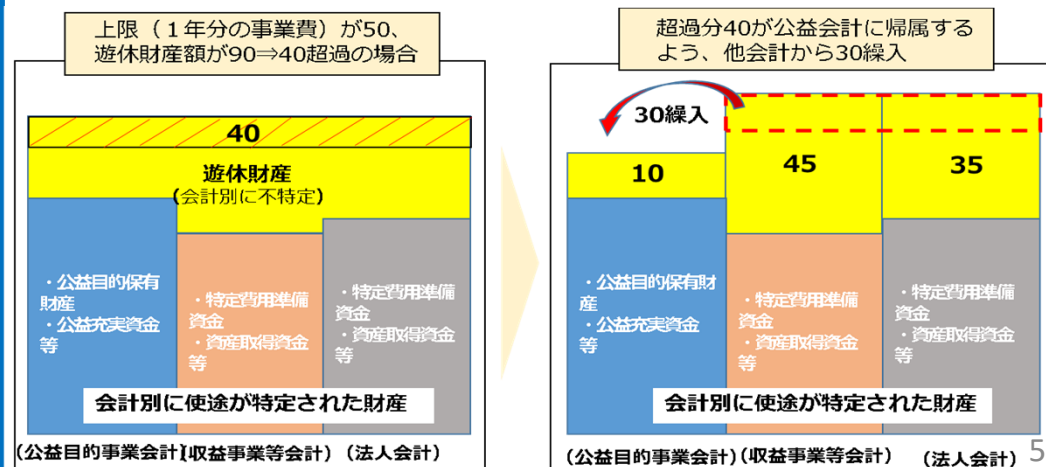
- 安定した法人運営の継続や不測の事態に備えるために必要な財産は、法人の事業内容・規模等によって異なり、事業費1年分を超えた保有が必要な場合もある
- コロナ等の突発的な理由により、例年並みに事業を実施できなかった場合など、上限額の急激な変動に対処困難。また、毎年度末まで上限が確定せず、予見可能性が低い



### 見 直 し 案

法人の経営判断で必要な財産を確保、不測の事態に対応できる安定した法人運営が可能に

- **遊休財産（使途不特定財産）**が合理的な理由により**上限額を超えた場合**、法人自ら、
  - ・ 超過した理由
  - ・ **超過額を将来の公益目的事業に使用**する旨を行政庁の定める様式に記載し、公表することで明らかにし、継続的にフォローアップを行う（法律・府令・GL）
- 財産の状況はB/S内訳表で透明化（上限超過額が公益目的事業会計に帰属するように他会計から繰り入れ）（GL）
- 上限額となる1年分の公益目的事業費は、過去5年間の事業費の平均額を基本とし、当年度又は前年度事業費を選択することも可（府令）  
 ※当年度又は前年度の事業費を選択した場合、法人は選択した理由を公表することとする



# ③公益認定・変更手続の柔軟化・迅速化

## 現 状

- 公益法人が、①公益目的事業の種類又は内容、②収益事業等の内容、③公益目的事業を行う都道府県の区域又は主たる事務所等、を変更する場合は、「認定」手続が必要（法律）【変更手続】
- ①・②のうち、認定申請書の記載事項の変更を伴わない場合や、③のうち行政庁の変更を伴わない場合は、「軽微な変更」として届出（府令）【変更手続】
- 法令で個別に規定された書類のほか、「行政庁が必要と認める書類」を提出する必要【手続全般】

## 課 題

- 手続に一定期間を要する「認定」事項が多く、法人への負担や審査期間の長期化【変更手続】
- 審査過程でガイドライン等に明記されていない書類を随時求められることにより、法人の負担が増加、審査期間が長期化【手続全般】

## 見 直 し 案

公益法人の柔軟・迅速な事業改編を阻害しないよう、手続を簡素化・明確化

- **変更手続**について、
  - ・「**事業の公益性**（不特定多数者の利益の増進への寄与）に実質的に**大きな影響を与えない変更**」であって、かつ、
  - ・「当該変更後に不適切な事態が発生した場合には**事後の監督手段で是正しう**ると想定されるもの」は**届出化**するという方針の下、以下の方向で検討。

### 変更事項

### 見直しの方向性

①公益目的事業の種類又は内容の変更

新規事業の追加及び事業内容の変更のうち当該事業の**公益性に大きな影響を及ぼすものを除き届出化**（届出化の例：事業の再編・統合、縮小・廃止等）

②収益事業等の内容の変更

届出化

③事業の実施区域等の変更

認定（審査のメリハリ付け等）

※他の法令等を踏まえつつ、事前届出化も検討

- 認定か届出かの具体的な**基準を明確化**（GL）【変更手続】
  - ※事業目的の公益性、受益の機会、事業の質、公正性等への影響を基準とすることを検討
- 審査に必要な**書類を簡素化・合理化**、**審査期間を公表し短縮**を図る（GL）【手続全般】

# ④合併手続等の柔軟化・迅速化

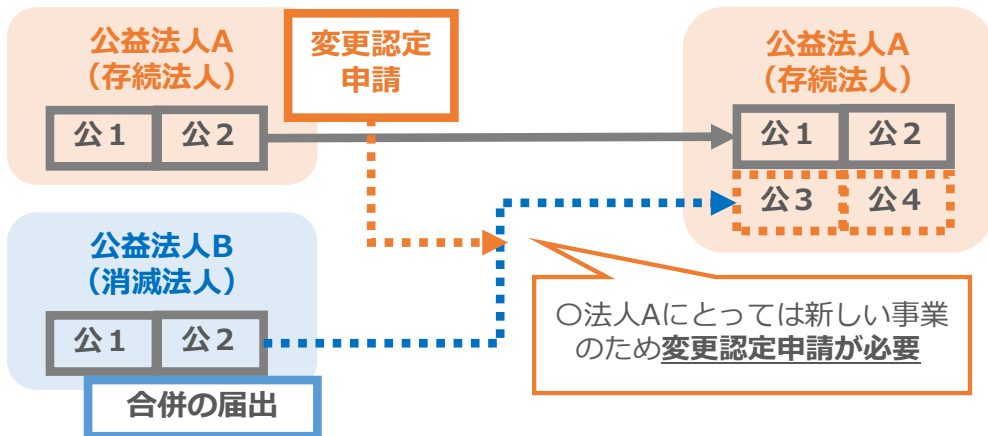
## 現 状

- ▶ 公益法人が吸収合併をする場合は、あらかじめ、行政庁への変更認定申請・合併届出が必要（法律）
- ▶ 公益法人の新設を伴う合併については、消滅する公益法人による認可申請により、新設法人に公益法人の地位を承継することが可能（法律）

## 課 題

- ▶ 合併に係る手続は概ね標準処理期間内で処理されているが、形式（吸収合併・新設合併）・主体（存続法人・消滅法人・新設法人）・法人形態（公益法人、移行法人、一般法人）によって手続が異なり、必要な段取り・手続がわかりにくいとの声

吸収合併手続のイメージ（現状）

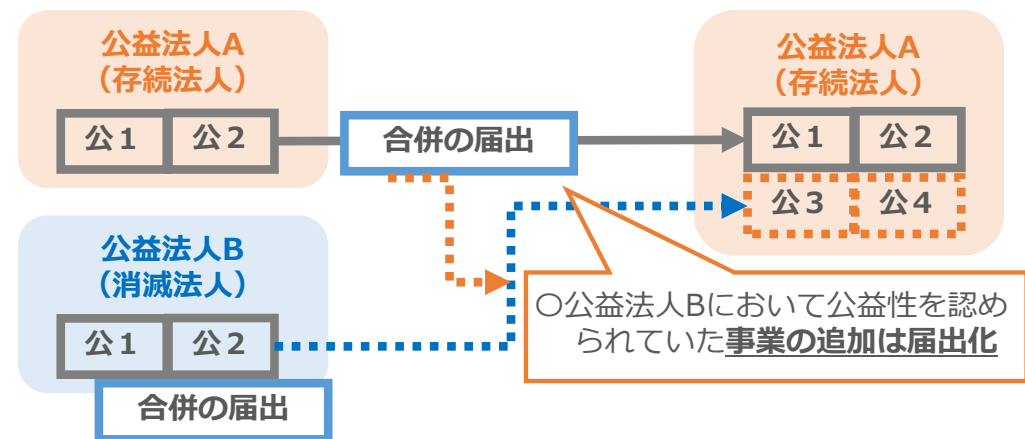


## 見 直 し 案

### 公益法人の迅速な事業・組織再編を阻害しないよう手続を簡素化・明確化

- ▶ **吸収合併**については、消滅する公益法人が実施していた事業を引き継ぐ場合、③の変更手続（公益目的事業の統合・再編等）の考え方に沿って、**届出化**を検討（新規事業の追加等があれば変更認定が必要）
- ▶ **新設合併**については、**地位承継の認可**手続に関する審査のメリハリ付け、必要書類の明確化・合理化等による迅速化を検討（GL）
- ▶ 新法制に基づき**合併手続きのマニュアル化・周知**

吸収合併手続のイメージ（見直し案）



- ▶ 経営判断による公益法人・一般法人間の転換容易化の観点から、認定取消後、5年間は再認定を受けることができないとする**欠格事由**について、自発的な申請に基づく取消の場合を除外することを検討（法律）

# ⑤法人運営の透明性向上とDX推進

## 現状

【制度の趣旨】公益法人は、税制優遇等を受けつつ不特定多数の者に対して公益目的事業を行うことから、社会に対して広く情報開示を行うことが求められる

- 法人は、財産目録等（財務諸表、報酬基準等）を事務所に備え置き、閲覧請求に応じなければならない（法律）
- 行政庁は、法人から提出された財産目録等について閲覧請求に応じなければならない（法律）
- 行政庁への各種申請は、PICTIS（公益認定等総合情報システム）で可能であり、99.7%が電子申請

## 課題

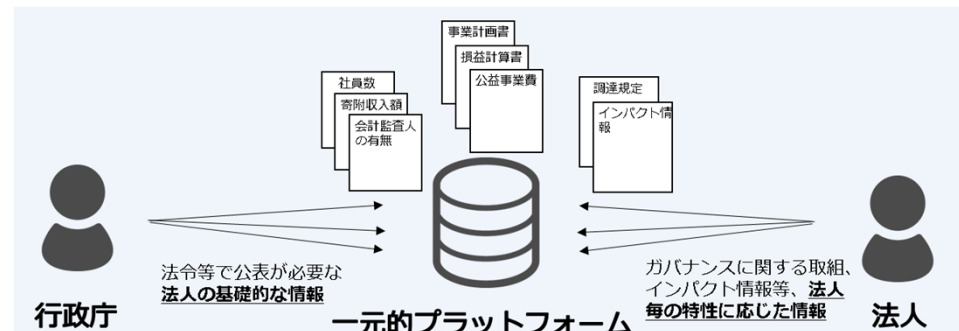
- 財務規律柔軟化（①②）、行政手続簡素化（③）、社会環境の変化に伴い、国民の信頼を得ていくために、情報開示の拡充が必要
- 法人情報がバラバラに存在し、利活用しにくく、国民からのチェック機能が働きにくい
- 行政庁から法人に対する一部手続（認定通知等）は、書面（郵送）で実施。また、法人から「PICTISの入力が難しい」「転記作業が多い」等現行システムの使い勝手が悪いとの声



## 見直し案

法人運営の一層の透明性向上により、国民からの信頼確保。法人負担の軽減、手続の迅速化を促進

- 法人による財産目録等の公表（努力義務）（※）（法律）
- 行政庁は法人から提出を受けた財産目録等を公表（法律）
- 内閣府は、法人情報を一元的に閲覧・利活用できるプラットフォームを整備、都道府県とともに運用
- 新たに開示する情報として、個人情報保護等に配慮しつつ、以下の追加を検討（府令）
  - ・透明性の確保が必要な取引情報（理事会での承認が必要な役員の利益相反取引、法人と密接な関係を有する特別の利益供与が禁じられている者との取引）
  - ・構成員への利益分配について疑念を招かないようにするために必要な情報（役職ごとの役員報酬）
  - ・テロ資金供与等対策のために必要な海外送金に関する情報
- 公益法人行政に関する全ての手続のデジタル完結、ユーザビリティ向上のために必要なPICTISの改修



（※）現状、90%以上の法人はHPを開設している（R3年概況報告）



## ⑥わかりやすい財務情報の開示

### 現 状

- 収益事業等会計は公益目的事業会計から区分し、事業ごとに区分（法律）
- ・ 損益計算書（P/L）内訳表を作成することが原則（一つの公益目的事業のみを行う法人は除く）（GL）
- ・ 貸借対照表（B/S）内訳表については、法人の負担に鑑み、収益事業等の「利益の50%超」を公益目的事業に繰り入れる場合に作成必須。それ以外は任意（GL）
- 財務関係の基準適合性を確認するため、定期提出書類において別表AからFを提出するとともに、毎年度末時点での公益目的取得財産残額を算定するため別表Hを提出（府令・手引き）

### 課 題

- 区分経理を行わない場合、公益目的事業会計、収益事業等会計、法人会計の会計区分が不明瞭なため、法18条で定める公益目的事業財産が見える化されていない。
- 一方で、毎年度別表Hを作成しているが、通常到来しない認定取消し等のために毎年度複雑かつ正確な計算が必要、解釈に様々な見解があるなど、法人・行政庁ともに多大な負担（他方、残額が過少に評価されることも不適切）
- その他各別表の作成も煩雑で、記入誤りも多い

### 見 直 し 案

#### 財務規律柔軟化（①②）に伴い、法人自ら財務内容について寄附者等への説明責任を果たす必要性が増大

（公益目的事業ごとの収支状況や、上限額を超えた用途不特定財産を公益目的事業に活用することを、財務諸表において明示する必要）

- 公益目的事業会計、収益事業等会計、法人会計の**区分経理**を求める（法律・府令）  
（すべての法人において**B/S・P/L内訳表の作成**を必須とする）
- **別表**については、できる限り内訳表で代替することで**廃止又は記載事項を簡素化**  
（内閣府令に基づく各種様式・会計基準）
- **公益目的取得財産残額**については、その前提となる公益目的事業財産とともに概念・定義を分かりやすく再整理。  
別表Hの代わりに、B/S内訳表の公益目的事業会計を基礎とした**シンプル**な把握方法とする方向で検討  
（法律・内閣府令）

# ⑦法人機関ガバナンスの充実

## 現 状

- 大規模法人は内部統制システムを理事会決定（法律）
- 理事同士・監事同士は特別利害関係排除。理事・監事には3分の1ルール（法律）
- 会計監査人は原則設置。ただし、収益1000億未満・負債50億未満は除外（法律）
- 自民党行革本部提言なども踏まえ、各法人制度（学校法人、社会福祉法人など）において、国民への説明責任の観点でガバナンス強化の動き

## 課 題

- 法人による自発的・自律的なガバナンス強化の取組が見えにくい。
  - 財務規律の柔軟化に伴い、法人自身が自らのガバナンスにおいて適正な判断を行い、説明責任を果たしていく必要性も増大。
  - 一部の法人における理事による法人の私物化、法人機関の機能不全が制度全体の信頼を損なう恐れ
- × 内輪の法人運営で代表理事に丸投げした結果、虚偽報告等を看過  
× 監事が代表理事の配偶者である法人で不適正な経理  
× 理事を選任解任する評議員会の評議員を理事が実質的に選任
- 外部の視点の導入や寄附者等への説明責任が十分でない場合も

## 見 直 し 案

法人運営の中心である理事会・理事の役割機能強化  
や、  
監査機能の強化により、国民からの信頼性を向上

### 1 自律的ガバナンスの強化

- 法人自ら取り組んだガバナンス強化策（内部統制システムなど）を事業報告書等に記載
- 法人、経済界等と行政の協働による法人支援や好事例の公表・展開

### 2 外部理事・監事の導入（法律）

- 理事のうち少なくとも1人は過去10年間法人の業務執行理事又は使用人でなかった者とする。小規模法人の規律の在り方は検討
- 監事のうち少なくとも1人は過去10年間法人の理事又は使用人でなかった者とする

### 3 理事と監事との特別利害関係排除（法律）

- 相互に配偶者、三親等以内の親族等は除外

### 4 会計監査人による監査機能強化（政令等）

- 他法人制度とも比較し、会計監査人必置とする範囲を拡大（収益100億、費用損失100億、負債50億以上 ※大多数の法人が任意で会計監査人を設置）
- 会計監査人必置ではない法人への支援（監事研修等）

### 5 評議員の選任

- 理事が評議員の選任に実質的な影響力を行使するような不当な関与を排除する方策として、評議員の選任等のための選考委員会の設置等を推奨

## ⑧事後チェックの重点化

### 現 状

- 公益法人の事業の適正な運営を確保するために必要な限度において、報告徴収、立入検査を実施（法律）
- 立入検査は定期的・網羅的に実施。
- 複数回の立入検査を受けた法人が大半（8割超）。

立入検査実施総数（H22-R4）：約5,300回  
（R4末法人数 約2,600法人）

※いずれも内閣府所管の公益法人

### 課 題

- 透明性向上・ガバナンス強化により、国民によるチェックや法人の自浄作用向上を図った上でも、なお不適切な法人は生じ得る。
- その場合、公益法人制度の信頼性を確保するため、迅速に実効性が高い措置を講じる必要。
- 立入検査の資源（知見、情報、人材）が分散

### 見 直 し 案

#### 1 立入検査の重点化

- 内外からの通報や関係省庁との連携を重視し、着実・迅速な情報収集と事実把握を行い、不適切事案の端緒を掴んだ法人に対し機動的・集中的に実施
- ⇒ 組織的・戦略的な立入検査へ体制・手法を見直し

#### 2 監督措置の実効性向上

- 行政庁における定期提出書類等の事後チェックの手法を確立・強化（特に事後届出化した事項）
- 監督の考え方をあらかじめ明確化・公表。法人の予見可能性を高め、自律や自発的な改善を促しつつ、不適切事案には果断に処分や罰則を適用
- 監督状況や改善状況は現状を一覧性をもって内閣府が公表
- その他、緊急性の高い事案について勧告を前置しない命令などの措置や、行政庁による監督を待たずに自律的な改善をした法人に対する監督措置の減免など自発的改善を促すための方策を検討

## ⑨公益法人による出資等の資金供給

### 現 状

<公益法人による株式保有等の資産運用>

- 認定法が規定する「投機的な取引を行う事業」や「他の団体の意思決定への関与」に該当しない限り、可能（法律）
- 両項目に該当しない例を提示（GL）

<公益目的事業としての出資>

- 現行でも一部の公益法人が社会的課題解決のための資金供給の一環として実施

### 課 題

<公益法人による株式保有等の資産運用>

- ガイドラインの「該当しない例」の記述が限定的であることや、旧指導・監督基準において株式保有等を制限していた影響もあり、法人が資産運用に対して委縮している可能性

<公益目的事業としての出資>

- 資金供給の一環としての出資を実施している法人数は限定的であり、公益等認定委員会での審査例も少ない

### 見 直 し 案

<公益法人による株式保有等の**資産運用**>

- 資産運用における株式保有等について認定法による制約をより具体的に明確化（GL）

<**公益目的事業**としての出資>

- 社会的課題解決に資する資金供給の一環として公益性を認定する際の考え方・基準を整理、明確化（GL）

※資金の出し手（公益法人）及び受け手のニーズ、民間営利組織による出資との違い等の観点を踏まえ、今後検討

# ⑩公益信託制度改革

**【公益信託制度】** 財産を有する者（委託者）が、公益目的のため、その財産を信頼できる者（受託者）に託し、管理・処分させ、受託者の専門性を活用して公益目的の実現を図る制度〔公益信託ニ関スル法律（大正11年法律第62号）〕

## 現状及び課題

- 主務官庁による許可・監督制度の下にあり、実質的な許可の基準が主務官庁毎に異なる。
- 公益信託の許可審査基準等により、事実上、助成など金銭の給付に限定され、美術館の運営等の積極的な信託事務ができない。
- 公益信託の許可審査基準等により、事実上、受託者は信託会社に限定され、公益信託の担い手の多様性が確保されない。

信託法（平成18年法律第108号）の衆・参両院の附帯決議において、公益信託制度が、公益法人と社会的に同様の機能を営むものであることに鑑みて、公益法人制度と整合性のとれた制度とする観点から、所要の見直しを行うものとされる。

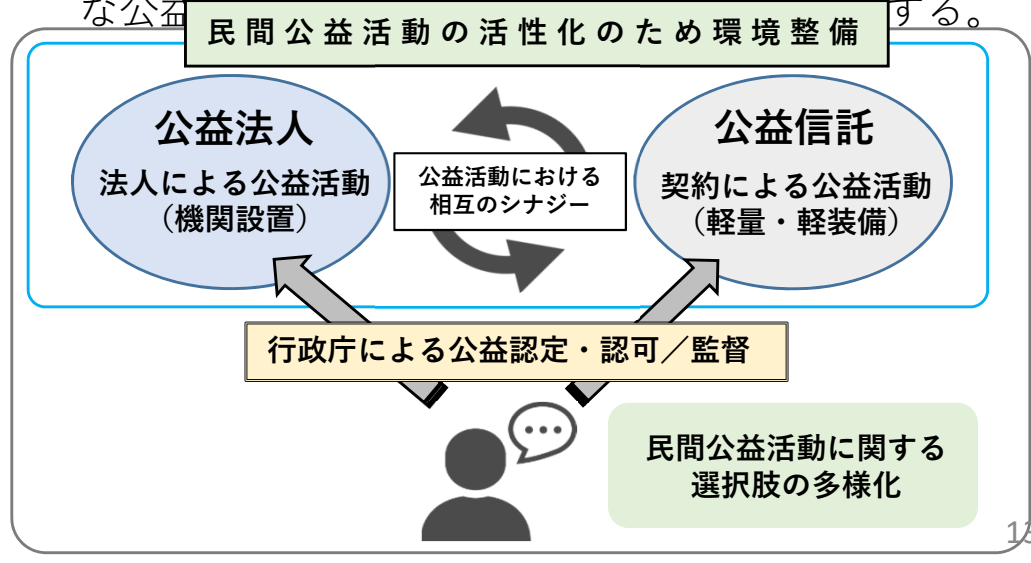
## 平成31年法制審議会の答申

- 主務官庁制による許可・監督制を廃止し、統一的な行政庁が公益信託を認可・監督する。信託管理人を必置として自律的なガバナンスを強化する。
- 信託財産を金銭に限定せず、不動産等を信託財産とすることも可能とする。
- 受託者を信託会社に限定せず、公益の増進のため活動する担い手を拡大する。

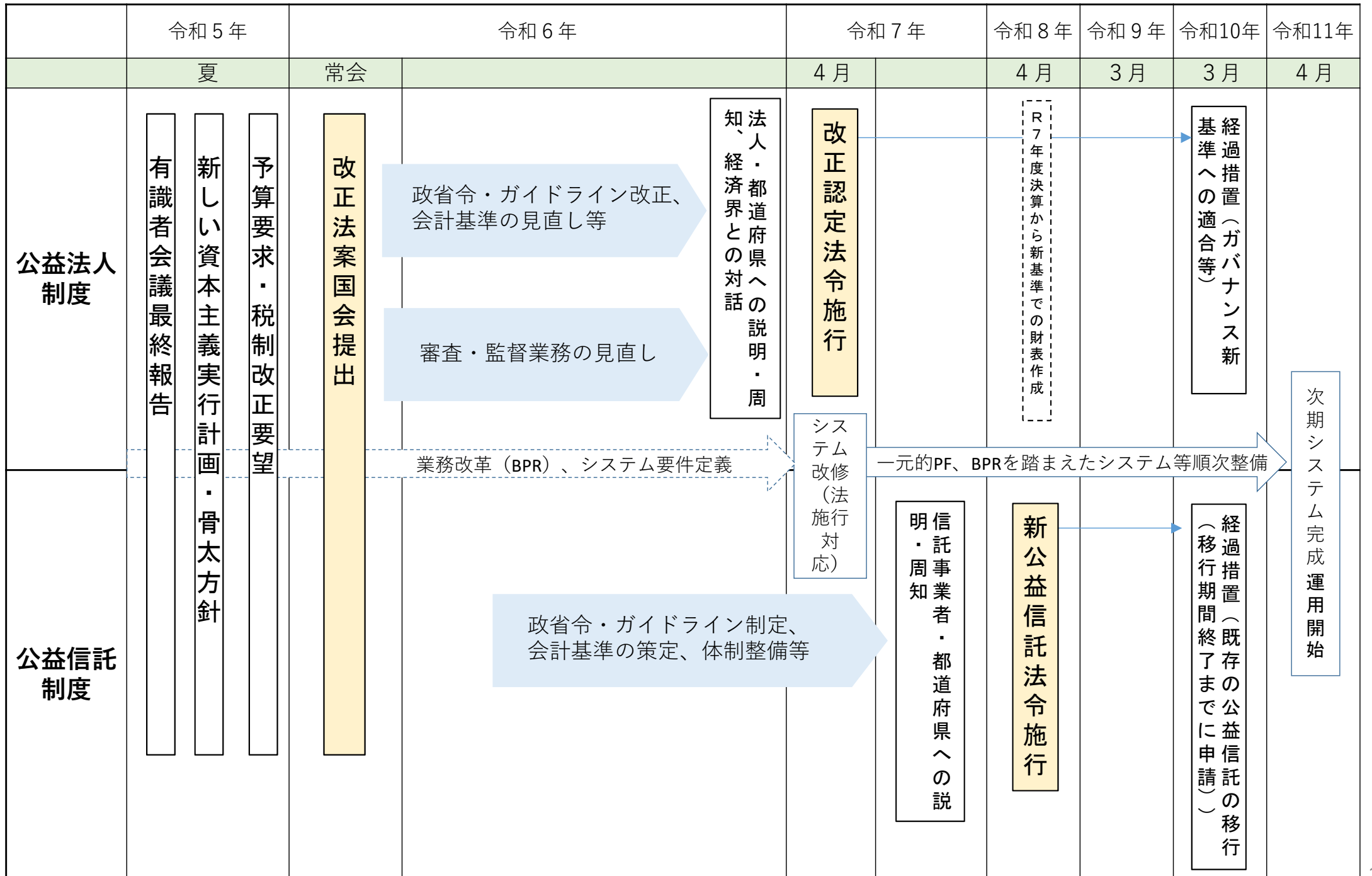
## 見直し案

平成31年法制審議会の答申を踏まえ、公益信託制度を公益認定制度に一元化し、公益法人認定法と共通の枠組みで公益信託の認可を行う仕組みとなるように制度を構築する。

- 公益信託の認可・監督は、内閣総理大臣又は都道府県知事が行い、公益認定等委員会等の合議制の機関が公益性の判断を行う。
- 収支相償原則や遊休財産規制等の規律、行政庁による監督等について、信託制度としての特殊性を考慮しつつ、新しい公益法人制度の見直しに整合させる。
- 公益法人制度と整合する制度とする観点から、新たな公益信託制度の導入と併せて環境整備を行う。



# 施行スケジュール（予定）



※ 現行制度で可能な見直しは順次先行実施