

第4回公益認定等ガイドライン研究会 議事録

内閣府公益認定等委員会事務局

第4回公益認定等ガイドライン研究会

日 時：令和6年8月30日（金）10：00～12：00

場 所：虎ノ門 37 森ビル 12 階 会議室（Web 会議併用）

【出席者】

参 与：湯浅座長、生野参与、板垣参与、黒田参与、実吉参与、篠塚参与、
溜箭参与、松元参与、吉井参与

事務局：高角局長、大野次長、魚井総務課長、森田法令基準室長、坂井企画官代理

【議事次第】

1. 開会

2. 議事

- （1）研究会参与のご指摘、意見聴取結果を踏まえた素案イメージについて
- （2）その他

3. 閉会

○湯浅座長 湯浅でございます。

それでは、定刻になりましたので、ただいまから、第4回「公益認定等ガイドライン研究会」を開会いたします。

参与の皆様におかれましては、大変お忙しい中、御出席いただきまして、誠にありがとうございます。

まず、事務局から、事務連絡をお願いいたします。

○魚井総務課長 本日の参与の皆様の出席状況について、御報告いたします。板垣参与、実吉参与、篠塚参与、溜箭参与、松元参与、吉井参与が、オンラインで御出席、鈴木参与、宮森参与は、御欠席となっております。

今回、会議室ではお1人ずつにマイクを設置してございますので、参与の皆様におかれましては、御発言の際には、マイクのスイッチをオンにいただきまして、御発言が終わられましたら、オフにさせていただきますよう、お願い申し上げます。

以上です。

○湯浅座長 ありがとうございます。

それでは、議事に入りたいと存じます。

事務局から、素案イメージについての主な意見聴取結果を初めに御紹介いたします。続いて、御意見等を踏まえた変更点について説明いただいた後、出席者の皆様から御意見をいただくという手順で、御議論いただきたいと思います。素案イメージにつきましては、ある程度のまとまりごとに分けたほうが議論しやすいと思いますので、まず、第1章及び第2章という固まり、第4章、そして、第3章、その他という固まりの順で進めたいと存じます。

事務局、御説明をお願いいたします。

○坂井企画官代理 それでは、事務局から、御説明いたします。

第三回研究会後、関係方面に対しては8月1日から8月19日まで、都道府県に対しては8月1日から9日まで実施致しました事実上の意見聴取に関しての結果について御紹介いたします。資料1をご覧ください。

ご意見数を事項数ベースで見ますと、153事項の御意見をいただきました。そのうち80事項が都道府県からのご意見等です。意見聴取の処理方針でございますが、当初は御回答することは想定しておりませんでした。議論の透明性確保という観点で、今回、可能なものは、素案イメージに反映する等々の対応を取らせていただきました。

具体的には、資料1の3)に書いておりますけれども、新ガイドラインの内容に関する御意見・御提案中、基本認識・方向性に関するものにつきましては、新ガイドラインの案決定までの過程で、本文の修正を含め、検討することとし、これらのうちの一部につきましては、今回お示した素案イメージの中で、ある程度修正させていただいております。詳細は素案イメージの説明のときに御説明したいと思います。

個別の御照会・御質問につきましては、個別に御回答することを予定させていただいて

おります。そのほか、新ガイドラインと直接の関係がない御指摘もいただいております、これにつきましては、今後の公益行政の推進にとって非常に参考になりますので、業務の参考とさせていただく予定です。

それでは、全体と第2章までの主な御意見について御紹介させていただきます。

まず、全体に関する御意見については、No.1～16までの計16事項の御意見がございました。肯定的・前向きな御提案については、予測可能性が高まり分かりやすいというのがNo.1のご意見です。また、各種手引き類の見直し、簡素化・廃止に賛同するというのがNo.8の御意見、予見可能性向上のため分量が多いことは理解できるが、親しみやすい書きぶりにしてはどうかというNo.3の御意見です。

他方、否定的な御意見については、行政監督上の規制が前面に打ち出されている印象を受けるというNo.4の御意見、今回の素案イメージでは民間公益の自由度が下がる等の弊害が懸念される等々のNo.6の御意見がございました。No.9は、公益目的事業該当性の定義について、認定法別表各号該当性及び不特定多数の利益を要件にしていたところ、①～⑤が追加されていることについて非常に懸念を持っているという御意見です。No.11は、チェックポイントは、具体的な手段・手法まで記載することは柔軟な主体的多様性を阻害するという御意見です。また、No.13は、組織全体の問題点を指摘しようとして、様々な細かい資料を要求する傾向があるというご意見です。No.15及び16は、事前審査より事後のチェックを重視、事前審査の軽減化により、今より事前審査が緩くなる印象を持っている、公益法人として相応しい運営が担保されるよう適正に審査すべきではないかという御意見及び公益事業の適正性を確保する仕組みを担保すべきであるという御意見がございました。

次に、第1章関係としては、No.18～No.49の計39事項の御意見をいただいております。申し遅れましたが、全体について同様、係争中に関する御意見は省略させていただいています。

まず、前向き・提案的な御意見については、公益認定の原理・原則が分かりやすく書かれており、この内容のとおり運営することで公益の増進が図られる公益法人が多く生まれることを期待するという御意見と事例集を作成してほしいというご意見がNo.28でございます。No.42のご意見は、本日ご提示した案に基づきますと、「法律の根拠なく、委員や職員の考えるあるべき公益法人像に従って、審査や監督を行うことは許されない。」という規定につきましては、非常に秀逸であるので残してほしいというものでございます。

他方、否定的な御意見、提案については、行政庁が必要と認める書類については担当官の恣意的運用にならないように徹底してほしいという御意見がNo.21、理由が不明な御意見ですけれども、No.35は第1章は記載不要というものです。

続きまして、第2章関係に移ります。

第2章関係については、No.50～100の計50事項の御意見をいただいております。

まず、前向き・肯定的な意見については、事後チェックの実施を前提に、事前の審査を最小限にすることには大いに賛同する、事前の審査から事後チェックへの転嫁は公益法人

が望んでいることであり、大いに期待するというご意見がNo.55でございます。

提案といたしまして、少し飛びますが、No.78は、申請書記載事項についてです。必須記載事項等、サンプルがあると、法人の理解が進みやすいという御意見もいただいております。

No.87は、どのような事業を営利企業等が実施している事業と類似する事業と考えるか等について、明確な判断基準を示してほしいという御意見です。

また、No.72は、「望ましい」との記載につきましては、審査基準である限り、すべきであるかすべきではないかというところを明確にしてほしいという御意見もいただいております。

続きまして、やや否定的な御意見については、チェックポイントを行政手続上の審査基準とすることは、公益法人の活動をステレオタイプ化することにつながる可能性があり、反対であるとのご意見がNo.60と67でございます。

また、「行政庁として審査に必要とする資料、証憑類例」は網羅的・限定列举としてこれ以上の資料を必要とするときは、必要とする理由を示すべきであることを明記すべきとの御意見が、No.72です。個別の話ですが、奨学金の判断基準において、速やかに実際の入金を確認し、入金を確認できないことをもって勧告等の措置に移行することは拙速であるという御意見も、No.84でいただいております。

以上、概要を御説明いたしました。

○大野次長 続きまして、これまでの御議論、御意見を踏まえまして修正点等について、御説明してまいりたいと思います。

資料2と素案イメージを基に、説明してまいりたいと思います。

まず、第1章関係でございますが、素案イメージの8ページ、9ページをご覧ください。まず、意見として、事前の相談について、必須のものではなくて、法人側が要請した場合に限るべきだという御意見があったことを踏まえまして、9ページには、「法人の要望を受け、」として、事前相談は必須ではないことを明確にしております。その一方で、都道府県の担当からは、法人側から何でもかんでも聞いてくる、本来法人がやるべきことについて聞かれても困る、そこまで丁寧な対応をしてられなという御意見もあり、8ページ、第2、迅速・丁寧な対応におきましては、「所掌事務の範囲で、丁寧に対応する。」と書いているほかに、注として、「公益法人の役職員は、行政から自立した民間法人の役職員として、法人法その他の法令を自ら学習し、コンプライアンスを確保しつつ」ということを加えてございます。

65ページ、66ページ、経理的基礎、技術的能力として、申請書の記載内容に不明な点があつて法人に照会しても適切な対応が返ってこない場合については、不認定とすることもあり得るということを記載いたしまして、法人の自主性・自律性を促すとともに、適正な対応を行わない法人に対しては厳正な対応をしていきたいと考えているところでございます。

10ページ、地方公共団体の行政指導について、規定してございます。地方公共団体が行う行政指導につきましては、そもそも行政手続法の規定の適用もないところでございまして、国がいろいろと指示を出すことはおかしいのではないかと御指摘がございました。全く御指摘のとおりかと思えます。第1章全体につきましても、ある意味、内閣府としての宣言といいますか、こういう形でやっていきますという宣言でありまして、都道府県に対して強制するような性質のものではないという指摘もあるところでございます。第1章の性格につきましては、また改めて検討していきたいと思えますけれども、少なくとも、行政指導等につきまして、都道府県に対して強く指導あるいは指示をするものではないということにつきまして、確認させていただいております。

第2章の関係でございまして。13ページ以降でございすけれども、前回の議論におきまして、公益目的事業該当性、申請書の記載事項について、今回、このような措置を講じる趣旨を明確に示すべきと御指摘を受けたところでございすので、第2章の赤字で書いており、様々な趣旨を明確化したところでございます。先ほど坂井から説明がございましたけれども、公益目的事業該当性について、審査基準として位置づけることが画一化をもたらすという御指摘もございました。審査基準と位置づければ画一的な処理をするのかというと、そもそも行政手続法の趣旨としてそういうことはありませんので、注のところに「行政手続法の施行に当たって」を記載させていただいております。資料4として御議論いただきたい論点の例にも書いてございすけれども、今回の見直しにおきましては、公益目的該当性の判断の予見可能性を高め、判断のばらつきを防止するという観点から、これまでのガイドラインに書いていなかった考え方を示して、運用レベルで行われていた規律の明確化を図ってございます。このことが、判断の画一化、規制の強化を招くのではないのかといった意見もございました。今回の修正案においては、規制の強化と受け止められないよう、あるいは、そもそも規制強化ではないことを明確化する記述を追加しているところでございます。これが、15ページ、16ページの記載でございす。前回の研究会におきましては、特に実吉先生から、営利企業等と類似する事業に関しまして、御意見がございました。その中では、公益法人の事業は営利企業と行政を引いた残り物であるといったことはおかしいのではないのかという御指摘もあったところではございす。ただ、社会経済の変化、その中には企業活動の展開も含まれます、に応じて公益法人の活動領域が伸縮するといったことにつきましては、従来、旧制度の民法法人について、例えば、ゴルフ場事業あるいは運転免許証の教習事業が公益法人としてふさわしくないという御指摘を受けた経緯も踏まえますと、これ自体は否定し難いことではなかろうかと。その一方で、この類似の事業あるいは特徴について、厳しくやり過ぎることになると、民間公益の活性につながらないといった御指摘も予想されるということでございす。今回の素案イメージでは、いろいろと工夫してまいりましたつもりではございすけれども、さらに見直しの必要があるかどうかといったことにつきましては、御議論いただければと考えてございす。元に戻りまして、修正点といたしましては、前回の素案イメージにおきましては、

こちらの第1節と書いてありましたチェックポイントの総論と第2節の関係が分かりづらいというところもありましたので、第1節の総論と第2節の関係につきまして、16ページに明確に記載させていただいております。

続きまして、第2、申請書記載事項につきましても、申請書記載事項の意義を追記させていただいております。さらに、基本的考え方におきましては、申請書記載事項を明確化すること、申請書に記載することの効果、変更認定が必要になってくるということ、その申請書記載事項の記載に従って監督されることについても、記載しております。

18ページにおきましては、事業の趣旨・目的についての留意事項を追記しております。

その他、19ページ、20ページにおきましても、これまで記入の手引きに書かれていたようなことにつきまして、申請書のこのガイドラインに位置づける取扱いをしてございます。

意見を踏まえたものとしては、30ページに書いてありますけれども、緊急事態、震災があったような場合に、緊急対応の届出は要らないということでございますが、その際の追記として、地域の変更、特定の都道府県でしか事業をやらないということがあったとしても、別の都道府県に緊急の支援をすることはあり得ますよということを明確にしているところでございます。

第2節、個別のチェックポイントにつきましても、前文におきまして、個別のチェックポイントの趣旨を追記しております。そのことによりまして、総論と19事業との関係を明確化したところでございます。

これらが、全般的な第1章と第2章の変更でございます。

○湯浅座長 御説明をありがとうございます。

それでは、事務局からの第1章と第2章の説明について、参与の皆様から、御意見等を伺っていきたく存じます。また、本日は、全ての参与の方から順にお聞きするのではなくて、御意見のある場合には挙手または合図をいただきまして、挙手等をいただいた参与の方から御発言いただきますようお願いいたします。どうぞ御協力をお願いいたします。

どなたか、御意見がある方はいらっしゃいますでしょうか。相当広範囲な修正もしくは追加でございますので、なかなかぱっと御判断されることは難しいところもあるかもしれませんけれども。

お願いいたします。

○実吉参与 資料4でまた御議論いただきたい論点ということで挙げていただいているのですけれども、ここで今説明いただいた部分について意見などを申し上げてよろしいのですかね。

○湯浅座長 はい。どこでもおっしゃっていただければ、結構です。

○実吉参与 まず、膨大な論点を整理いただいて、意見募集の意見も御整理いただいて、膨大な資料の準備、本当にありがとうございました。

その上で、まさに先ほど私の名前も言うていただきましたが、新しい今日の資料の13ページから15ページの辺りです。特に15ページの、括弧つき営利競合といえますか、政府部

門、民間営利部門とのすみ分けという言い方自体が、私はあまり適切でないと思いますが、ここの部分について、確かに、ほかの2つのセクターが伸縮することに影響されることが間違いないことは、もちろんそのとおりです。ただ、ここの15ページの真ん中辺り、「併せて、」から⑥の2行を含めたこの9行は、前回の表現、そのままだと思いますが、ここのこの表現だと、やはり政府や市場ができないことをやってねと、どうしても表現的に読めてしまう。原理・原則として、民間非営利あるいは民間公益活動には、そもそも政府や市場に先んじて存在しているものも幾らでもありますし、ここはこのままでいいのかなということは、私の中では残ります。もっと言うと、まさにこれからもっと民間の創意工夫やイノベーションを引き出さないといけないところですから、できるだけ狭い定義はやらないほうがいいだろうと。より具体的な話として、従来既に行っているルールを重くするものでも軽くするものでもない、現実の実態を明文化することで予見可能性を高めるんだと、そこの趣旨は理解するのですが、この⑥が要るのかなと、私はまだ疑問に思います。特に、「類似」という言葉、「類似する事業」や「公益目的事業としての特徴がある」の2つの基準、類似しているかどうか、特徴があるかどうかと、非常にぼやっとして抽象的です。ここが、公益認定等委員会でのどのように使われるか。たしか意見聴取の中でもこの「特徴」のさらなる判断基準が欲しいという御意見もあったのではなかったかと思います。私は、この営利企業との類似、場合によっては、競合というものを、公益法人の規制で事前に規制する必要はそもそもなくて、例えば、利益の分配、あるいは、そもそも、ガバナンス上、重いルールをしょっている公益法人ですから、ここの類似や特徴というところで事前に規制する必要はないのではないかなという考えは、私にはまだ変わらずありまして、結論としては、この「併せて、」からの9行は丸々削除のほうがいいのではないかと思います。

ひとまず、1点、そこだけ、申し上げます。

○湯浅座長 実吉参与、御意見をありがとうございます。

いろいろと検討して、事務局も文章を見直しながら残した部分ではございます。

何か御回答はございますでしょうか。

○大野次長 前回と変わっていないということなのですけれども、この「併せて、」以下につきまして、⑥の上でございますかね。「民間公益活動ならではの領域を切り開き、市場や政府では十分に供給できない新たな価値」と、実吉先生は「新たな」だけではないとおっしゃるのかもしれませんが、公益法人は民間公益ならではの領域を切り開いていくといったことにつきましては、今回、明記させていただいております。すみ分け論がおかしいということはあるのですけれども、時代の変化に応じまして、公益法人の領域が変わっていくこと自体は否定し難いところがあると考えております。ガバナンス、透明性の確保といったことがあるとしても、時代の流れによって公益性が失われていくことは否定し難いと考えているところでございます。

○実吉参与 大野さん、ありがとうございます。すみません。文章を2行、読み落とし

ておりました。失礼しました。

ただ、公益性が時代の変化で失われるのか続くのかは、原則、各法人が判断して、これを公益法人というやり方でやろう、あるいは、営利法人というやり方でやろうということは、自由度を残しているのではないかと。制度の側あるいは公益性を判断する側が、民間企業が同じことをやっているから公益法人はやらないでよろしいと、しかもどのような事業が出てくるかは本当に分からない中で、公益認定の側が、認定申請や変更認定の段階で、判断すべきなのではないかということ、原理・原則の部分で、私はまだ納得のいかないところでございます。

○湯浅座長 御意見をありがとうございます。

すみません。ここで議論の解決を図ることはなかなか難しいところもございますので、別の参与の方からの御質問を受けたいと思います。

松元参与、お願いできますでしょうか。

○松元参与 発言の機会をいただきまして、ありがとうございます。

すみません。自宅なもので、画像が悪くて申し訳ないです。

今のポイントは、個人的には、事務局に大変工夫していただいて、現在の記載で大変結構だと思っていたのですが、今、実吉参与からの御意見もありましたので、少しだけ考え方の補足を申し上げさせていただきたいと思います。以前から、私はこの点についてはこういうことを書いたほうがいいのではないかと申し上げてまいったわけです。最終的な今問題になっている9行の読み方なのですけれども、今実吉参与からの御指摘があったような狭めるという方向で書かれているようにも必ずしも読めないのではないかなと思います。公益企業が政府と営利企業の残った部分をやると読むとすごくマイナスな感じになりますけれども、この文章を素で読みますと、公益部門や民間部門があまり対応できていない部分についても積極的に公益法人はやっていく、そうやって積極的にどんどん新しいことをやっていくことが期待されて、公益制度というものはあるのですよねということを書いているように読めますので、必ずしもその残り物をやるというネガティブなイメージの文章ではないのではないかなとは思ったので、いいのではないかなと思ったということをお伝えしたかった。

御意見の中で、この特徴についてもう少しどうということか教えてほしいという御意見があったということで、すみません、今、そのコメントがどれだったか、私は特定できずに発言をしているのですけれども、恐らくそのコメントの趣旨の中には、現場でどうやって判断すればいいのか分からないというお悩みが恐らくあるのではないかと思います。そもそも私がこの規定が必要だと思った理由としては、繰り返しになってしまうかもしれないのですけれども、法令にも、ガイドラインにも、こういったいわゆるほかの民間の会社やほかの企業がやっていることとまるっきり同じであるとする、実際に公益認定をしてももらえないという事実がある中で、基準は何も書いていないのに認定しないということはいまだに透明性がないのではないかと思いますので、こういう考え方に基づいてやるのです

よということをむしろ示したほうがいいのではないかという趣旨で、こういうことを書いたほうがいいのではないかと申し上げてきたところです。この「特徴があること」をなくせば意見をいただいた方からの懸念が解決するかというと、逆に、何の基準もないのに申請してみたら認められないということになって、かえってよろしくないのではないかなとも思いましたので、個人的には、この9行は残したほうがいいのではないかということで、逆のお考えでしたので、念のため、重複になりますが、発言させていただきました。もちろん個人的な意見でございますので、最終的には、事務局、座長、皆様の御意見でおまとめいただければと思います。

以上でございます。

○湯浅座長 松元参与、ありがとうございました。

そういう趣旨で記載させていただいているところでもございます。

そのほかの参与の方で、御意見のある方はいらっしゃいますでしょうか。よろしゅうございますでしょうか。

お願いします。

○板垣参与 板垣です。

私も、松元参与と同じ意見でして、公益事業と民間の事業の競合といいましようかね、公益法人のポジション、役割は難しいところはあるのですけれども、この記載は、別に、民間のというか、公共でやるべきことの残り物を落ち穂拾いのような形でやるんだよということではなくて、今までやってきた、ある程度、曖昧な部分があるわけなのですけれども、そこを何とかうまく積極的な表現で落とし込もうとする工夫をした結果、こういう表現になったということなのだと思います。審査基準を設定しておくということについても、松元参与と私は同意見でして、申請する側からの予測可能性を保証するという意味で、とにかく申請してみないと分からない、出たところ勝負で申請してみないと申請者にとって申請が通るかどうかわからないということでは困るから、私としては、このような位置づけにすることに賛成いたします。

以上です。

○湯浅座長 板垣参与、ありがとうございます。

溜箭参与、お願いできますでしょうか。

○溜箭参与 ありがとうございます。

カメラの調子が悪いので、カメラが映らない形で失礼します。

今、一方で実吉さんがおられて、松元先生と板垣先生がもう片方におられるのだと思いますけれども、私はどちらかというと実吉さんと近い立場になるのではないかなと思います。営利企業と類似する事業をしてはいけないといった法令の規定もないし、ここに書いてあることがどこまで法律の規定に基づいているかということは必ずしも明確ではないのではないかなと思います。営利企業と競合してはいけないということもないし、同時に、前回の話では、一般法人と比べて、公益性が求められる、大事だといった指摘があるので、

それはもちろん分かりますけれども、それは、公益性の判断、これ以外のところで担保されていることなので、この要件、要するに、営利企業が実施している事業と類似する事業については、社会的なサポートを受けるにふさわしいという要件をつけることを正当化できるのかどうか、私は、法令に照らすと、疑問があるかなと思っています。現実として、今までそういったことについて実際の申請をしてみないと分からないところがあったということは、そうなのかもしれませんが、むしろそこは営利企業との類似性で社会的なサポートを受けるにふさわしいといった特徴ではなくて、本来の公益の目的、スキルということとでいいのではないかなと、私としては、感じているところです。

私からは、以上です。

○湯浅座長 溜箭参与、ありがとうございます。

今の点に関して、事務局から、御回答をお願いします。

○大野次長 今、溜箭先生から、法令という話が出てまいりましたが、法律上は、最初の丸に書いてありますとおり、公益目的事業といいますものは、「学術、技芸、慈善その他の公益に関する認定法別表各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものをいう。」だけでございまして、その事実認定に当たって考慮要素を明らかにしているものでございます。考慮要素の中には、例えば、上のほうの丸に、専門家の関与があるか、公正性が担保されているかということが書いてあるわけでございますけれども、別に「専門家の関与」という言葉が法律上に明記されているわけではなく、事実認定に当たっての考慮要素としてそのようなことを勘案しているにすぎません。それと同じような形で、公益目的事業としての特徴を勘案するというのが今回御提案しているところでございまして、決して法律の規定から外れた規律をここに新たに追加しているものではないと認識しております。それがこれまでの運用であったというものでございます。

○湯浅座長 座長の湯浅でございます。

これが、事務局からの法的な解釈でございます。いろいろな御意見があるかもしれません。

お願いいたします。

○溜箭参与 今お答えいただいたことに対して、一言、よろしいですか。

専門家の関与を求めることが適切かどうかということにはまた別の議論があり得ると思いますけれども、専門家の関与とは学術や技芸といったことは、一定の専門性があるということがそれにつながってくるわけですので、議論の余地はあるにせよ、正当化しやすいのだと思うのです。営利性というものは、学術に寄与するけれども、営利企業がやることもあり、公益、要するに、非営利がやることもあるということになると思うのです。もちろんほかの要素についてもあると思います。営利性が、例えば、公益事業の認定法別表各号の要件につながってくるというところは、やはり言いにくいのではないかなということが、私の考えです。

○湯浅座長 溜箭参与、御意見をありがとうございます。

実吉参与、お願いします。

○実吉参与 恐らく今のところにも関係すると思うのですが、前回のバージョンだと、まさに、別表各号、該当性と不特定多数の2つに加えてという書き方になっていたのですが、加えるのはまずいんだろうなとは、今回、言おうと思っていたのですが、そこは、加えるのではなく、まさにこの不特定多数の中に今の議論になっているこの要件を読み込むことになったわけですね。そこで、法的な正当性といえますか、きちんと法律にのっとってということをそのように読み込むんだということが、今の話だと思うのですが、そこまでこの言葉に読み込み過ぎていいのかなということが、まず、1つ、ございます。

話は戻って、今回、丸の番号が再構成されて、15ページ、①～⑥になっておりますよね。今は⑥を問題にしているわけですが、①～⑤あるいはそれ以前に、別表各号と不特定多数で、その法人のそういった事業について、公益認定をするわけで、その⑤までの基準でクリアされている、ところが、⑥だけは駄目だとなる可能性が、論理的には、あるわけですね。⑤までだと公益目的事業として認められる、ところが、⑥で引っかかるという場合に、公益目的事業として⑤まできちんと認められているのに営利事業等が実施している事業と類似して特徴がないことで引っかかるということが、類似している事業であっても、例えば、寄附を集めつつやりたいんだというやり方もあるでしょうし、社団のタイプ、公益社団で市民の参加を募って、皆さんの力とみんなと共にやりたいんだというやり方で、営利企業ではなく公益法人でやりたいんだということはあると思うのですよね。民間企業と同じ領域でほとんど外形的には似たような事業でも、あくまで公益法人でやりたい、①～⑤まではきちんとクリアしている、ところが、⑥がまた新たなもう1個の基準としてあるということは、法人の皆さんにとって、納得がいくかどうか。法人の皆さんの納得というよりも、自由な創意工夫をより引き出す制度として、私はやはりここはないほうがいいのではないかと。

先ほど、1個、松元先生や板垣先生に言っていた論点で、1つだけ、申し上げると、現実にある規制をやっているのだったら、それは書くべきだ、予見可能性として、書かれていないルールで規制してはいかぬと、それはおっしゃるとおりだと思います。ただ、前回もこれは申し上げたと思いますが、私は、むしろその規制そのものが規制しないほうがいいという立場ですので、この⑥の規制はないほうがいいのではないかなと。予見可能性は、その立場です。

以上です。

○湯浅座長 実吉参与、ありがとうございます。

今、6つが羅列されていますけれども、②に包含されるのかもしれませんが。御意見は承っておきます。

すみません。お時間もありますので、次の領域に入りたいと存じますが、よろしいでしょうか。

続きまして、第4章に入りたいと存じます。

それでは、事務局、御説明をお願いいたします。

○坂井企画官代理　それでは、事務局から、御説明いたします。

第4章関係も、同じく係争中にかかる意見は紹介対象から除いてご紹介致します。

事項は、No.139から145までの計6事項の御意見をいただきました。ほかの章に比べて非常に少なくなっていますが、これは、8月の意見聴取をした時点での素案イメージは、監督に関する記述が現在のものとはかなり違い、やや簡素化されたものであったことからこういう結果になったものと思います。

前向きなご意見として、検査の実施方針について、重点検査と点検調査にする趣旨には賛同しますが、点検調査について、その内容の概要を示してほしいというご意見をNo.141でいただいています。

主なところは、それだけでございます。

以上でございます。

○大野次長　監督につきましては、先ほど坂井からありましたけれども、基本的に、今回新たに書き下ろしているところでございます。

112ページ以降でございます。主な中身としては、(1)でこれまでの経緯等を書いてございます。(2)で監督の基本的考え方を書いてございますけれども、2つ目の丸のところでは、公益法人のガバナンスの確保、情報開示の適切性の重視を明確にしているところでございます。

その上で、このガバナンスが十分ではない場合については果断な監督を行うという考え方を114ページ以降に書いているところでございます。

その中の一つの考え方といたしましては、117ページの、第2節、定期提出書類の確認のところに書いてございますけれども、今、現実としては、定期提出書類についてもかなり細かく指導しているということがございますが、こういった事業計画・事業報告につきましては、法人の責任において書類を作成して法人で意思決定をするものである、それはまさに法人のガバナンスの実情を示す書類であるということとしております。これにつきまして、細かく指導するということではなく、3つ目の丸で、そこが適切にできていないような法人については、経理的基礎、技術的能力がないものとして監督の処分をしていくということを記載させていただいております。

その上で、果断な監督ということにつきましてしっかりと示すべきだという御意見があったところでございます。今回の監督の基本的考え方におきましては、そのことをかなり明確化しております。果断な監督とは、これまでのような事実上の指導、報告徴収によって改善を促すということではなくて、勧告・命令・取消といった監督処分等を行っていくことを明確化しているところでございます。その具体的な例としては、119ページ、第3、報告徴収結果の処理では、まず、そこで認定基準不適合等の事実を認められる場合には、法人に対して監督処分等を行うことを明示しているところでございます。

立入検査につきましては、いろいろと詳細を書かせていただいております。

今回、124ページで監督処分等の適用方針につきまして、かなり詳細な規定を置かせていただいております。適用方針としては、第2の監督処分等の適用方針のところに書いてございますけれども、認定基準不適合は取消しをすることができるということで、必ず取消しをしなければいけないということは書いていない、少しでも認定基準に関連する違法等を発見したら必ず監督処分等を行わなければいけないわけではなく、法人の自主的な改善を促し、その経営判断を尊重する一方で、問題があった場合については、果敢な監督処分等を行うこととしてございます。その際には、これを放置することが公益法人制度の信頼を損ねる可能性が高いと判断される場合には監督処分等を行うことを基本とすることにしておりまして、参考4のところには、ある意味、内閣府としての今の考え方を例示としてお示ししているところでございます。認定基準不適合、財務規律違反、定期提出書類の提出懈怠、仮に形式上は提出したとしても必要事項で重大・明白な誤りが多々あるような場合については、果敢な監督措置、勧告等の措置を講じるということを書かせていただいております。その一方で、法令違反につきましても、法人法、個人情報保護法あるいは労働基準法違反、その他もろもろの法令違反についても、認定取消し事由に入ってはいるのですけれども、基本的にこれらは法人のガバナンスの下で解決すべきものであるということで、一つ一つについて、直ちに勧告処分等を検討するというのではなく、適切なガバナンスがないと判断される場合について、監督措置を講じていくということを書いております。具体的なやり方につきましては、125ページに書いてあるとおりでございます。

これまで行政指導を中心にやっておりました監督につきましても、果敢な対応、勧告・命令をすれば良いというものではありませんので、めり張りをつけて監督に取り組んでまいりたいと考えております。

私からは、以上でございます。

○湯浅座長 御説明をありがとうございます。

この第4章に関しましては、真っ赤っかでございます、初めて見るということで参与の皆様にも非常に御負担をおかけしたところでございますけれども、御意見がございましたら、お願いできますでしょうか。今までは、寄り添う行政と言ったら言い方はいいですけれども、口うるさい小じゅうとみたいところも多分にあったので、お互いに緊張感を持った対等の大人の関係性を持って対処しましょうといった前提があって、このような記載ぶりになっているところでございます。急に御提示さしあげたところもございますので、この場での御意見等はなかなか難しいところはあるかもしれませんが、よろしいでしょうか。

○実吉参与 実吉です。

すみません。ごく細かいところなのですが、今の部分の最初のほう、113ページ、(2)監督の基本的考え方の後半のほう、2つ目の○、これは表現レベルの話なのですが、2段落目、「このような法人に対しても、」云々、4行目で「それでもなお生ずる不適切な法

人に対して」と。ここは、「不適切な法人」と法人を単位に記述されているのですけれども、むしろ不祥事や問題が起きる、それに対して自浄作用という文脈の議論をしているので、指導する相手は法人ですけれども、そこをいきなり「法人」と言ってしまうよりは「不適切な事象」や「不適切な事象が生じている法人」みたいに、問題の事象ということに限定した表現にしたほうがいいのではないかなと思いました。

○湯浅座長 ありがとうございます。

修文を検討させていただきます。

松元参与、お願いできますでしょうか。

○松元参与 ありがとうございます。

私は、どちらかというと、大きめの点なのですけれども、同じく、113ページ、114ページ辺りを拝読しての感想なのですけれども、今回、事前の細かいチェックはやめて事後的に効果的なチェックをするということで、その方向性自体にはもともと私は前身の会議でも賛同しておりましたし、今回もその方向性がうまく生かされていると思うのですけれども、結果として、今のこのガイドラインの書きぶりだけを見ると、あたかも公的な監督は余計なお世話だからあまりやり過ぎるなというか、小じゅうとみたいなものだから、「小じゅうと」と言うと言葉が不適切だったかもしれないですが、余計なお世話なものが多いから、法人の自主的なガバナンスに任せるべきだというところが、すごく前面に押し出されています。そこが今回の変更点であるということからすると理解できるのですけれども、このガイドラインを見る方は恐らくガイドラインだけを見るので、そうすると、そもそもなぜ公的な監督が必要なのかというところの趣旨は書いておく必要はないだろうかということが気になっています。今さら、先生方、参与の皆様方に申し上げるのも釈迦に説法ですけれども、非営利法人と株式会社の一番の違いは、直接的な持分権者がいないので、本当だったら何か不適切なこととかがあれば株主が出ていって対応するところ、株主に相当する人がいない、受益者が不特定多数の人たちなので、受益者は行動できませんので、持分権者による監督がないので、その分、公的な監督がどうしても必要になるんだよというところが、恐らく、ここにいらっしゃる皆様方には当たり前過ぎて、特に書かれていないのです。今のガイドラインの素案だけを見ると、そこが落ちているので、公的な監督は余計なお世話なものだからできるだけ控えましょうというところが前面に出過ぎている気がするので、その点を一言書いておいていただけるといいのかなと思いました。公的な監督は、公益法人の場合には、株主に当たる持分権者がいないので、必要なんだ、ただし、そのやり方としては、事前に事細かに見るのではなくて、事後的に効率的・効果的にやっていくことが望ましいと考えていますという流れになるのではないかと思います。同じポイントですけれども、営利法人であれば、何か問題が起きれば、株主が役員を解任するということが起きるわけですが、公益法人だとそれがいないというか、株主がいないので、役員を解任することが必要になれば、誰ができるかというところ、結局、都道府県とかがやってくれるしかない。同じポイントですが、仮に株式会社と全く同じガバナンスを入れた

としても、つまり、社外役員について株式会社と全く同じぐらい厳しい社外性の要件や人数を入れたとしても、それでもなお、公益法人の場合には、一定程度の公的な監督は必要になるところなので、恐らく本当にこの場にいらっしゃる皆様方には当たり前過ぎることなのですが、そこは読む方のためにも一言書いておいていただきたいかなと思いました。

以上でございます。

監督のところは、全体として、すごく丁寧に書いていただいている、ほかに特に違和感のあるところはありません。よろしくお願いいたします。

○湯浅座長 松元参与、大変貴重な御意見をありがとうございます。我々は、前提を書かずに、当たり前のこととして、脳がつないでしまったところはあるのですが、御指摘いただいて、ありがとうございます。

私も、不適切な発言をしまして、申し訳ございませんでした。

続きまして、吉井参与、お願いできますでしょうか。

○吉井参与 今の松元参与の御意見と同じなのですが、公益法人の活動について、行政庁の監督は非常に重要であるという前提部分をもう少し強調したほうがよいのではないか、公益法人の適切な活動を担保する上で重要ですと述べた上で、その監督の在り方が今回は変わるんだという流れで説明していただけるといいのかなと思いました。

また、前回、果敢な監督の意義というか、その説明をより詳しくお願いしますと申し上げたのですが、その点については、非常に細かく丁寧に書いていただいて、ありがとうございます。非常によかったのではないかと考えております。

以上です。

○湯浅座長 吉井参与、ありがとうございます。

ほかの参与の方で、御意見はございますでしょうか。

実吉参与、お願いできますでしょうか。

○実吉参与 これは、この監督のところとは別のところで申し上げようかなと思っていたので、控えていたのですが、今のお2人の話にも関係すると思います。逆に、前のほうの6ページあるいはその前の3ページから始まる第2節の基本的な考え方、3ページの終わりから、第2、公益法人の責務というものが書いてあって、今申し上げた6ページ、第3、公益行政の基本的考え方は、基本的に非常に適切で大事ないいことが書かれていると思うのですが、例えば、6ページは、丸が幾つもある、1つ目の丸、2つ目の丸の辺りは、行政の側は、こういう考え、こういうルールで、監督や指導をしますよということが書かれています。特に、この2番目の○は、真ん中辺りで「など法人の自治を最大限に尊重して行う。」と非常に大事なことを書いていただいていると思うのです。同じことを、逆に、裏側、法人の側のこととして、基本は自治・自律なのです、もちろん法令にのっとって自治・自律でやるんだ、ただ、たまに分からないことや逸脱することもあるので、監督もされるという法人の側の姿勢みたいなものは、3ページからの、第2、公益法人の責務のところには、もっと大きなガバナンスや説明責任や透明性ということが書かれているので

すけれども、非常に大きな抽象的なことになっているので、まさに、6ページの、行政は、こういう姿勢、こういう考え方で指導や監督をしますというものと対応するような法人の側の自治を、今お2人がおっしゃった監督の必要性ということも入ってくると思いますが、1つ、明示的に独立させて書いたほうがいいかなと。その中に、例えば、公益法人の側は、行政庁や委員会からの指導その他に疑問がある場合は、それはどういう法令上の根拠ですかと聞いていいんだよとか。これも、当然のことですけれども。何が言いたいかというと、法人自身のガバナンスの力や自治する力が弱いのではないか、弱いから、自治を要しないから、指導してあげなければ、監督してあげなければという部分はどうしても出てきてしまうと思うのです。先ほど8ページの前半で御説明いただいた中で、8ページの下の赤字のところですよ。どなたか、意見募集の中で、あれもこれも本来は法人がやることまで行政庁に期待されるのは違うのではないかとというものもあったので、ここを書きましたと。それはそうなのです。今のこの8ページの記述自体は別に問題があるとは思いません。これはこれでいいと思うのですが、そういう頼ってくるものを、そこまで頼らないでよと、それはあまり言ってほしくないなという気がします。いかにガバナンスの力を高めるか。法人自身あるいは国民全体も、お上に依存してお上に監督してもらうことが本来だみたいなところがどうしてもある中で、私も、大阪府で委員をさせていただく中で、自治の力がまだ弱い、それを高める応援をしていかなければということ、よく感じます。何が言いたいかというと、公益法人の側で、自治・自律なんだよ、ただし、そこにはもちろん責任も伴うので、こういう法令の知識もきちんと身につけないといけないし、3ページに書いてあること、説明責任や透明性を、この制度との兼ね合いの中で、公益法人の側の自治や自由と逆に、責任ということ、もう少し強くというか、明確に、最後の監督の部分ではなくて、最初のほうのこの総論の部分に少し書いてもいいのではないかなと思いました。

すみません。少し長くなりましたが、以上です。

○湯浅座長　ありがとうございます。

3ページの下から4ページ辺りについて、もう少し公益法人が負うべき責任等々についてより分かりやすくということで、よろしゅうございますかね。監督も踏まえてですかね。

○実吉参与　責務、責任ということもありますし、この制度の中での立ち位置、行政側の審査・監督・指導、法人側の自治は権利でもあるし責任でもあるしという、若干概念的なことにはなりますが、本来は、自己責任、自治でやるんですよ、その力を高めないとねと。

少し関係して、先ほどの監督のところと言うと、例えば、意見募集の中で、142番の方から、監督上のやり取りについて第三者通報窓口を設置したらどうかという御提案があります。これを行政がつくるか。私などの感覚だと、そういうものは民間の中間支援が設けて、そこから行政や内閣府とやり取りをする中で、制度をより改善していくという官と民の大きな連携・協働みたいなものがあつたらいいし、もちろん行政の中の通報窓口と民間と両方があつてもいいと思うのです。要するに、そういうことで、不信や不服や疑問があつた

ら、もちろんまずは指導や監督を受ける人にぶつけてみる、それでもまだ納得がいかなかったら、こういう通報や市民社会の中でこういうものはどうでしょうねと議論する場を設けて、みんなで学び合っていて、よりよい制度にしていく。話が非常に広がりますが、そういうことを通じて、公益法人自身がガバナンスや自治の力を高めることが結構大きな大事な課題なのではないかなと、地方の公益認定等委員もやらせていただいて、感じるものですから、単に法人の責務という抽象的な話よりは、この制度はどういう制度なんだということを、公益法人の側の視点で少し記述したらどうかという意味です。私も、案でもつくれば、つくってみたいと思います。

○湯浅座長 御意見をありがとうございます。

こちらも検討させていただきたいと存じます。

黒田参与、お願いいたします。

○黒田参与 黒田でございます。

今の御意見にも少し関わるところでございますけれども、115ページの一番下の丸で、監督のことについて書かれております。「令和6年の制度改正では、運営体制の充実を図るとともに運営における透明性の向上を図るように」という文章ですけれども、「国は、これらに取り組む法人の取組を促進するための支援」と書いてございます。その支援の中身については、その下に簡単には書いてございますけれども、その中に「本ガイドライン（事例集を含む）」と書かれております。これまで議論してきた事例集は主に公益目的事業該当性の判断材料となる事例が多かったのではないかと理解しているのですが、法人自らの透明性向上や運営体制強化の取組事例なども、ここの事例集ではなくても、ホームページなど、どこかそういったところに書かれていたら良いのではないかと感じておりました。

129ページに、「第3節 国の支援」というところがございます。「公益法人の自発的な取組を促進することの重要性を確認」ということで、ここに書いてございますような「自律的ガバナンス充実の取組の好事例の収集・展開」などのところに、今申し上げたような運営体制の充実や透明性の向上などに関する法人の好事例を載せることもよいと思いますし、また、民間のイニシアチブなどもございますので、そういったことの紹介を何らかの形でできるとよろしいのではないかと感じました。

以上です。

○湯浅座長 黒田参与、御意見をありがとうございます。

検討させていただいて、事例集に関しましては、鋭意作成をしていくものかと思います。

ほかの参与の方、何か御意見はございますでしょうか。

大野次長、お願いします。

○大野次長 参与の先生方、どうもありがとうございます。

御議論いただきたい論点の例としてお示ししたような中身を踏まえてといいますか、関係するのかなと思って、お話を伺っておりました。

松元参与からも、行政の監督の趣旨をいろいろと書いたほうが良いのではないかという

ことを御指摘いただきました。これは、私どもも非常に悩んでいるところではあるのですが、先ほど、松元参与からは、株式会社であれば株主のガバナンスがあるということをおっしゃっていました。公益法人についても、社団であれば当然社員がガバナンスを利かせますし、財団法人であれば、評議員によるガバナンスは当然ございます。さらには、今回、透明性を高めることとした趣旨は、いわゆるステークホルダー、寄附者、資源提供者によるガバナンスは当然かかってまいります。公益法人は、民間法人である以上、当然そのガバナンスが最初に来るべきであって、行政の監督は、最後のラストリゾート、それを補完するものであるという考え方で、今回の監督の部分は書かせていただいております。そうはいっても、都道府県の担当者からすると、実態を見ると、ガバナンスなんて全くできていないような法人さんもたくさんいる、そういうところについては、立入検査等々で手取り足取り指導をしなくてはいけない、事業計画を見ても、本来、事業計画とは、その法人がどのように事業をするのか、ガバナンスの手段としてしっかりとしたものが作られるべきものなのですから、現実の事業計画を見ると、1枚紙で中身が何もないような法人さんもそれなりの数があるといったことで、最初に私が申し上げたような理想論を語るだけで、本当に大丈夫なのかといった御指摘も受けているところでございます。そういう中でこの公益行政をどのようにやっていくのかということを考えつつ、検討しております。

実吉先生から、公益法人のマネジメント、責務といったものについて、ある程度、書くべきではないかとおっしゃっていただいて、非常にありがたい話だと考えております。私としても、相談しながら、記述を追加することを検討したいと思っておりますけれども、理念と現実の違いの中で、このガイドラインにどこまで書いていくのかということにつきましては、引き続き御指導いただければありがたいと考えております。

○湯浅座長 事務局長、お願いいたします。

○高角局長 事務局長の高角でございます。

大野次長から、今、説明があったとおりなのですが、確かに、御指摘いただいたように、そもそも何のためにこの監督という仕組みがあるのかというところはもう少し説明したほうが良いように思います。法律上の建て付けとしては、公益法人の適正な運営を確保するための仕組みとしてこういった監督の制度が設けられている。では、公益法人の適正な運営とはどういったら確保されるのかということまで遡って、その中で、制度上の監督の立ち位置、行政庁による監督の立ち位置をどう考えるべきかということを少しかみ砕いてみるのかなと、今の議論を聞いていて、感じました。

以上です。

○湯浅座長 局長、ありがとうございます。

松元参与、お願いできますでしょうか。

○松元参与 度々、申し訳ございません。大野様に御回答いただきまして、誠にありがとうございました。私に言葉足らずなところがあったかもしれませんので、少しだけ補足で

す。

確かに、公益法人であっても、社員や評議員はもちろんいらっしゃる、重要な役割を果たしているということは、重々分かっているわけです。私が申し上げたことは、経済的に直接の利害関係を持っている持分権者がいないという趣旨でございます。非営利法人の場合は、社員に分配もしてはいけませんし、評議員も同じです。これは、公益法人あるいは非営利法人についての能力的な問題ではなくて、完全に構造上の話です。株式会社であれば、お金がもうかれれば株主がもうかるので、株主が監督しようということに、構造上、なる。インセンティブの流れとしてそうなっているわけですが、公益法人の場合だと、別に公益法人がうまくいこうがいかなかろうが、社員と評議員に少なくとも経済的な利害はないことになりますので、理念として、素晴らしい人がやってくださっている場合がほとんどなのですが、素晴らしい人がやってくれるに違いない、そこに頼るしかないという状態で、構造上、しっかりとガバナンスが確保されるということが担保されていないということは、理論上の問題として、絶対に存在するところだと思っています。この会議の前身の有識者会議でも、確かに、監督の在り方について事前から事後にするべきだということについては議論していましたが、そもそもの前提として公益法人に公的な監督が必要だということは、余りにも大前提だったので、特に何も言われなかっただけで、公益法人について、民間なのだからできるだけ監督すべきではないということは、有識者会議でも全く検討されていないというか、そういう方向性の議論はされていないと思いますので、そこは大前提として変わらないのではないかなと。構造上の問題があるからこそ公益法人制度にはわざわざ監督の制度が設けられているわけであって、株式会社の制度に監督の制度はないわけです。しかも、寄附者がいらっしゃるからおっしゃったのですが、寄附者に何か法的な権限があるかということ、寄附者には何の法的な権限もないと思います。お金がじゃんじゃん無駄遣いをされていたとしても、寄附者には役員を解任する権限も何もないです。受益者には何ができるかということ、受益者にも何の権限もないです。何かをする権限があるのは公的機関だけということになりますので、根本の部分は前提にさせていただきたいし、この前身の有識者会議でも、恐らく、そこを否定する、そこを疑うということはされていなかったのではないかなと思いますので、念のため、補足させていただきました。

何度も、すみません。よろしくお願いいたします。

○湯浅座長 松元先生、ありがとうございます。

おっしゃるとおりかと存じます。

このテーマは、これでよろしゅうございますでしょうか。

続きまして、次のテーマに入りたいと存じます。

次は、第3章につきまして、事務局から、御説明をお願いいたします。

○坂井企画官代理 それでは、事務局から、御説明します。

第3章関係のご意見は、No.101～138、計37個事項の御意見をいただいております。

主なものとしたしましては、提案的・肯定的なものについては、申請書類の一つに経理規程を入れていただきたい等々の御意見がございました。

一方、否定的な御意見については、これは現在の運用にも関わる話でございますが、No. 103、105関係で、自由意志が原則の給付者側から、文書、寄附確約書を求める取扱いは、再検討を願いたいというご趣旨のご意見が複数ございます。

以上でございます。

○大野次長 第3章についての修正でございます。かなり細かい意見が多くあった関係上、まだ議論ができていない部分、今後検討する部分が多々あるところでございます。

修正点といたしましては、最初に説明しましたが、例えば、経理的基礎、技術的能力につきまして、最初の段階で回答がなければ不認定とするということについて、65ページ、66ページに、追記してございます。

第2節、87ページ辺りにおきましては、財産目録等の提出に関しまして、趣旨や申請書記載事項との関係について、丁寧に説明を加えているということがございます。

同じく、89ページにおきましては、この財産目録等の提出に係るそれぞれの書類に関しまして、事後的なものについても丁寧な説明を加えております。

例えば、94ページでは、事業報告の記載事項についても説明を加えておりまして、今回の法律改正におきまして、ガバナンスについての取組も記載することとしてございます。この中身については、具体的にそれぞれの法人ごとに書いていただければ構わないわけでございますけれども、一つの参考になるかなということで、法人法施行規則の記載等も宙に置いております。これらにつきましては、大規模法人については、義務化されております、それ以外の法人が一律にやる必要はないのですが、こういった取組があり得るかという参考として、書いております。

第3節、105ページにおきましては、変更の届出事項につきまして、細かく記載を置いてあるところでございます。

第3節といたしましては、合併等の届出等について、条文に即した解説を書かせていただいております。合併等に関しましては、有識者会議におきましても、具体的な手続がよく分からないといえますか、例がないので分からないという御指摘がありまして、もう少し分かりやすいマニュアル、法令解釈というよりも具体的な事例に即したマニュアルをつくっていきたいと考えておりますが、作業的には、来年の4月以降に提示する形になろうかと思っております。

第6につきましても、同様でございます。最も基本的なことについて、今回、書かせていただいておりますけれども、より詳しくはマニュアルを作成していきたいと考えております。

第3章につきましては、以上でございます。

○湯浅座長 御説明をありがとうございます。

参与の皆様から、御意見等を伺っていききたいと存じます。御意見のある参与の方、お願

いできますでしょうか。

お願いいたします。

○生野参与 細かい話なのですが、意見の中で、寄附確約書を取るのはいかがなものかという御意見が大分ありました。その寄附の内容が、財政的基盤というか、裏づけになります。法人以外の第三者、Aさん、Bさんが寄附しますという意思を証する証拠がなければ、その人が寄附するかどうか分かりませんので、少なくとも寄附確約書はまず必須であろうということが、第1点。ちなみに、その寄附確約書は、言ってみれば、意思を表明する、宣誓する性質のものでありますから、契約上、それで即贈与契約のような効力を生ずるものではないと思っております。

問題は、今度は、監督の章、116ページです。寄附確約書が出た場合にどのようにするかというところで、今の委員会の運用としては、意思だけで足りるのか、意思と能力があって初めて裏づけが取れるということで、この確約書とともに、その裏づけとなる財政的な基盤があるかどうかということで、例えば、預金通帳にそれだけの寄附をするだけ残額があるか、確定申告書でそれだけの収入があるかということを、事実上、書類を出していただける方には求めるという運用をしております。これは、実は、個人情報にも当たりますし、これを任意に提出してくださる方はもちろん少なからずいますけれども、これは出したくないと言われたとき、何らかの手段で徴収できるものでは必ずしもないということで、今回の事後チェックを充実させて審議を合理化するということのの一つ、この116ページの例にありますように、寄附確認書を出した以上は、その意思で、寄附をする能力も恐らくあるだろうという推定が、一応、事実上、働くだらうということを前提に、それで意思と能力もあるとして、審査としては、要件を満たしている、その代わり、公益認定後になるでしょうけれども、その約束の寄附が実行されないときにはまさに事後的に様々な手段でそれをチェックしていくというところが参考3の例として挙がっており、今までの委員会の運用を、事実上、少し変えるという中身の提案になっていると思います。116ページ、参考3で書いてあることは、事後チェックのところで書いてあるのですが、逆に言えば、今の63ページ、寄附を約束する文書はまず出してください、これは必要ですよというところとともに、場合によっては、それが出ている以上は意思と能力がある、財政的基盤、経理的基礎があるということを前提に、公益認定は出して、事後チェックでその実行を見ていくという運用でやっていくということもここに書いたほうが、親切かもしれません。あくまでも、今後の事後チェック、事後監督の話だと言うけれども、こうなっていますという連携を書いたほうが、より親切かなと思っております。

以上です。

○湯浅座長 生野参与、御意見をありがとうございます。

確かに、監督の章は、あまり法人の方は読まないかもしれないですね。

ほかの参与の方、御意見はございますでしょうか。

大野次長、お願いします。

○大野次長 今、寄附確約書につきまして、生野先生からお話ございましたけれども、都道府県からいろいろと御照会が来ているものは、既に事業を実施している法人については、いろいろと審査はしやすいのですけれども、公益認定を受けたら事業を始めます、あるいは、できたばかりの法人であって、財産も何にもない、事業はこれからやります、公益認定を受けたらやりますといった法人について、どこまで認めることができるのかという観点からのものがございます。私どもとしては、できる限り求める書類は少ないようにしたいと考えつつも、最低限の根拠がなければ審査することはできないのではないのか、あるいは、そういったものもないような単なる机上の空論的な事業計画で認定していいのだろうかといった観点から、最低限の書類を求めております。書類の数は減らすべきだという理念と、現実には具体的な根拠のないような法人をどこまで認めるのかというところが、実務の世界では難しい問題となっております。現在の規定ぶりが本当に最終形としていいものかどうかということについては御議論があるかと思いますが、都道府県の担当職員からの不安の声、私どもの各現場の職員の不安の声もありつつ、逆に、法人側からは、そんな書類は求めるべきではないという声がある中で、どうやっていくのかということにつきまして、御提示いただければありがたいと考えております。

○湯浅座長 大野次長、ありがとうございます。

大分事務局も悩んでいる箇所がございます。現場からいろいろな御意見がある箇所でございます。参与の皆様、何か思いがございましたら、お伝えいただけると幸いです。いかがでしょうか。どこまで資料を入手すべきなのか、しないほうがいいのか、いろいろと御議論があるところかと存じます。

一番現場をよく御存じの実吉参与、お願いいたします。

○実吉参与 実吉です。

多分個別具体的に議論しないと仕方がないのかなとも思いながらですので、抽象的な言い方になってしまうのですけれども、さっきのガバナンスの話と似ていて、理念的な部分と実態とのギャップがあるのだろうなとは思いますが。今大野次長のおっしゃった机上の空論的事业計画は、本当に現場の審査する側としては悩ましいのだろうなと思うのですが、例えば、私たちの活動、こういうコミュニティ財団という活動も、ある意味、机上の空論から始まっているところがあって、普通、助成をする財団は、ここにそもそも資産があって助成をするというものが従来の伝統的な助成財団でした。ところが、コミュニティ財団、特に、ずっと先行している、例えば、大阪のコミュニティ財団さんなどは、産業界が行政と一緒に作ったコミュニティ財団ですので、ある意味、バックもあり、寄附を集める力がその会員企業等というところで割と見通しやすいところですが、ここ十数年、全国に生まれている地域の市民がつくる市民コミュニティ財団は、机上の空論、自分で言うのもなんですが、ドン・キホーテみたいな夢を描いて、それを少しずつ実現していく。事業計画を書いても、その実現性、実行可能性、特に、その収入、寄附を集める蓋然性をきちんと証明しなさいと、我々が法人をつくる時あるいは公益認定を受けるときに、その寄附を

集める根拠をきちんと証明しなさいと言われると、「いや、頑張ります」と言う以上に、恐らく言えなかった。それでも我々兵庫県の認定等委員会さんは私たちを認定してくださったわけですが、抽象的な言い方になってしまいますが、そこはできる限り創意工夫や新しいチャレンジを信じて任せる。

一方で、これは別の議論になりますが、ガバナンスとか、そういう部分が、公益認定を受けた法人なのに、資料4の下のように書いてある、基本的なことすらできていない、基本的な問合せの対応もできないという法人が結構あって、現場では苦勞されている。これは、一方で事実だと思います。そういう部分は、一応、最低限の部分は公益法人としてきちんと見つつ、その事業計画の部分の実現可能性で、奨学金の話は、本当に個人の人生に関わることなので、前々回ぐらいか、その議論で、私もあまりそこは事前にやらないでいいのではないですか、事後でいいのではないですかみたいなことを申し上げて、そこは今でもそう思っておりますけれども、一般化して、新しい事業の提案があったときに、その蓋然性、事業の実現性をきちんと証明させるために書類をいろいろと出しなさいということは、恐らく民間公益活動の首を絞めることになるので、そこは極力緩やかに信じる。抽象的な言い方で、すみません。多分、現場では、もっと具体的な個々の判断、個々の基準で悩ましいことがあると思いますので、私が言っていることは本当に一般論にしかありませんが、大きな姿勢としては、そういう姿勢をこのガイドラインでも示していきたいなと、個人的には、思っております。

以上です。

○湯浅座長 実吉参与、御意見をありがとうございます。

画一的・機械的にとにかく書類をもらうんだということはやめるというところでございますけれども、どの程度の確からしさを確認するかは非常に悩ましいところかと存じます。

ほかの参与の方、御意見はございますでしょうか。

篠塚参与、お願いできますでしょうか。

○篠塚参与 篠塚でございます。

公益法人は認定をいただいているもので、届出制ではないと思っていますので、認定する側がその判断に必要なものをご提出いただくということが普通の考え方で、それをどの程度細かく求めるかというところはあると思います。

これは事実かどうかよく分からないのですが、新しい法人あるいは新たな公益事業に取り組む時には、申請しても、認定が即には下りずに、1～3年の実績があった上で初めて公益事業として認定いただけるといった話を聞いたことがあります。それは、一般的に言うと、そうだろうなと思います。机上の空論的なもので、「やります」ということだけで、行政サイドとして認定できるかということは、多分、担当の方は不安なのだと思います。不安なときに、そこの法人に寄り添って、事業活動に取り組もうとする公益事業に対して、行政が手取り足取り、指導的ということとは、現実的に手が回らないと思っています。民間で、例えば、先ほどの奨学金のようなことをやることは、必ずしも公益目的

事業としての認定をいただいていなくてもできる話です。認定をいただいたほうが、社会的な信用、寄附者からも寄附を集めやすいといういろいろなメリットがあると思うのですが、けれども、必ずしも公益認定を受けないとそういった民間による公益的な活動ができないわけではないので、そのような観点から、うまい線引きあるいは整理ができるといいのではないかなと思いました。

以上でございます。

○湯浅座長 篠塚参与、御意見をありがとうございます。

御回答をよろしいでしょうか。

○坂井企画官代理 今、寄附確約書の話に関連して、事業の実現性を証明する書類に関するお話もいただきました。大きく括りますと、公益認定等の際にどういう書類を求めるかという添付書類の話とも関連しますので、今回の素案イメージにおける添付書類に関する箇所についての修正点、修正理由等について御説明いたします。

素案イメージ、53ページから60ページのチェックポイントのところ、事務局として法人の負担軽減のために添付書類まで絞って明示していくという試みをさせていただきました。しかし作成していく過程で、法人や審査の担当者から指摘を受けたことは、法人の固有性に加え、事業の多様性もありまして、一律に限定することは、手続の簡素化という面ではいいのかもしれませんが、形式的に記載してもそのフィージビリティがほとんどないのではないかとというご指摘もあり、やはり個別に見ていかざるを得ない部分は残らざるを得ないと考えております。そういう経緯を踏まえ、4列目の書類、証憑類の書きぶりについては、若干修正させていただいています。具体的には限定的なものから、やや多様性を持つ形、いわゆる主務官庁制の流れを引いて、その事業の特性に応じて添付書類も変わってきている事情も踏まえ、限定的ではなく、例示的な規定振りにさせていただきました。単純に簡素化、単純に手続負担という一筋縄ではいかず、実務面を考慮しますと、必ずしも理念だけで進められるものではなく、整理の仕方を考えなければいけないという一例としてご参考になればと存じます。

○湯浅座長 ありがとうございます。

なかなかきれいには整理ができないところではございます。

何かほかに御意見はございますでしょうか。しっかりと御検討いただいて、その上でないと、なかなか難しい領域かもしれません。

お時間に多少余裕がございますので、今までに通り過ぎてしまった第1章、第4章も含めまして、改めて御意見がある部分がございましたら、参与の皆様、お願いできますでしょうか。

溜箭参与、お願いいたします。

○溜箭参与 ありがとうございます。

議論すべきところに入っていなかったこともあって、過ぎてしまったのですが、46ページとか、具体的な事業に沿ったチェックポイントのところでお伺いしたいと思って

います。

まず、ディスクロージャーです。助成に関わるところを質問しますが、私はその助成に関わる公益財団の理事をしているということがありますので、一応利害があることを申し上げた上で、お伺いします。46ページの注1、注2、注3という形で、助成に当たって選考委員会で外部の専門家を選任することは、一時期は認めたけれども、現在は一律の指導はしないといった経緯のことが書かれています。これとの関係で、お伺いしたいことは2つです。

1つは、注1、委員会資料、注2、法令基準室、注3、法令基準室となっていますが、この法令基準室の示す考え方がどういう位置づけなのか、本当は知っているべきなのかもしれませんが、私は分からないので、また、このガイドラインには、たしかこういった委員会資料や法令基準室の説明はなかったような気がするので、そういうものはどういう位置づけなのか、教えていただきたいということと、これをどう位置づけるかということをお説明いただければと思います。

もう1つが、注1、注2、注3は、今後に残していられることなのか、あるいは、ガイドラインとしては一律の指導は行わないこととするということをお伺いさせてください。もう結論は一律の指導はしないということで決まっているのであれば、注1、注2、注3はなくしてしまったほうが、簡素化も図れるのかなという気はしていますが、そこら辺はいかがでしょうか。

私からの質問は、以上です。

○湯浅座長 ありがとうございます。

事務局から、御説明をお願いいたします。

○坂井企画官代理 御指摘ありがとうございます。ここで、注1、注2及び注3を記載させていただいた趣旨は、公益認定等委員会、行政庁が審査・監督の局面でいろいろな判断を示しているという過去の経緯の下、今回のガイドライン見直しに当たって各所に記載されている判断をガイドラインに一元化するという当初の方針に沿ったものです。

なお、このガイドラインの位置づけ自体も、行政担当者の実務指針であると同時に、国民ないしは法人が分かるような申請の指針、行政庁の方に分かるようなものにしていく流れがございまして、そういった流れの中で、今回、整理させていただいたところでございます。

具体的には、このガイドラインの位置づけを法令のコンメンタールとして役割まで担わせることとするか、あるいは、行政庁の通達が見れば全て分かるような位置づけにしておくのかという論点もございまして、そのところはまだ明確にしておりません。

いずれにしても、溜箭先生の御指摘にありましたとおり、委員会であれ、行政庁であれ、記載内容の方向性を整理・統一しておかないと、法人サイドにかえって混乱が生じますので、今後、統一していくとともに、併せて、これを記載することとするかについても、こ

のガイドラインの位置づけをどうするかというところを含めて、検討してまいりたいと考えております。

○大野次長 若干補足いたしますと、委員会資料とは、委員会の中で議論いたしまして、こういった方針でやりましょうというものでございます。これらについても、これまでは公表事項とされておりました。この法令基準室といいますものは、内閣府公益認定等委員会事務局総務課の一担当室でございまして、そこが監督に当たっての考え方の整理というものを内部的に整理したものでございます。ある意味、我々としては、行政庁として、それぞれの所属ごとでこういった文書をつくって具体的な事務の統一を図ってきているわけですが、これらが、少なくともこれまでは、対外的には、しばしば都道府県の行政庁も含めてでございしますが、示されてこなかった。そういった運用を、今回、表に引っ張り出してきたものでございます。これを、最終的に、このガイドラインの中でタイトルも落として書くか、それとも経緯として残すか、そこにつきましては、もう少し検討してまいりたいと考えております。

○溜箭参与 分かりました。今後の検討ということで、了解いたしました。

ありがとうございます。

○湯浅座長 ありがとうございます。

そのほか、参与の方、何かございますでしょうか。

お願いいたします。

○実吉参与 実吉です。

まさに、今のところは、私も質問と意見を申し上げたいと思ったところでした。46ページの注1です。今はこの文章の位置づけや意味という大きな話でしたけれども、中身の話で、注1の最後、「基本的には、評議員は選考委員を兼ねないように指導を行う。」と、これが今回のこのガイドラインの本文に一つの基準として残るのかどうか、これはまだ検討中という話だったかなと、今の話は理解したのですが、意見募集でも、どなたか、たしかこれについての意見があったと思います。これは、現実の実態として、今、内閣府さんはこういう基準で指導しているということだと思うのですが、それは基準にはしないでいただきたいかなと。私どもも、ある種、当事者ですので、その立場も御説明した上で、申し上げますけれども、自分たちも評議員に選考委員を依頼することがございます。この注1の全体で、タイトル以外に3行がありますけれども、前半に「助成等の対象選考業務が法人業務の中核であり選考委員の選考行為が実質的には業務執行の重要な構成要素と認められる場合、」という書き方をしているのですが、助成財団において、助成の選考をするということは、当然、法人の非常に中核的な根幹の業務です。その一翼を、選考委員、複数いる中の一人として、担っていただくのですが、法人運営といったことではなく、その方の持っている分野の専門性に期待して、選考委員をお願いしているわけです。業務執行の重要な構成要素と認められるかどうかはよく分からないのですが、認められてしまった場合には評議員は選考委員になれないという基準だと、現実的には、助成財団の業務を縛

る可能性が結構あるのではないかなと、ここでは感じました。

取りあえず、今はそれだけにしておきます。

○湯浅座長 実吉参与、ありがとうございます。

実際の運用としては、「基本的には、」という言葉が入っていますけれども、必ず駄目だという判断はしていないところではございますけれども、確かに分かりづらいかもしれません。

○坂井企画官代理 座長、少し補足させていただきます。

ありがとうございます。確かに、実吉参与の御指摘のとおりでございまして、実はこの注1につきましては、2ポツ、3ポツという続く文章がございまして、その部分の記載が洩れておりますので誤解を与えてしまっております。申し訳ありません。引用対象の原案は、ただし書きのところで、選考委員を務めても、業務執行上、問題がなければ、その部分は容認していくと、今座長がおっしゃったような記載がございまして、監督上の見方として記載したものを抜粋して入れたものですから、その2ポツのただし書きの部分、監督上、具体的にどういう指導を行うかという3ポツの部分の洩れてしまったためミスリードをしてしまっておりますので今後検討させていただきます。

○湯浅座長 ありがとうございます。

○実吉参与 ありがとうございます。

この文章は、2ポツ以下が出てくると違うのかもしれませんが、ある意味、非常に意味が取りにくくて難解なのですね。具体的に言うと、選考行為が実質的には業務執行の重要な構成要素と認められる場合とは、例えば、どんな状況だと業務執行の重要な構成要素になるのでしょうか。

○湯浅座長 湯浅でございます。

想定しているものは、助成が主たる事業の公益法人で、その助成に当たっての選考手続に関わるプロセスということだと理解しております。多くの事業がありながら、その一つに助成事業があるとなると、少し考えたほうがいいよねという意味でございます。

○実吉参与 うちは助成以外の事業もいろいろとやっているわけですがけれども、一般的に、多くの場合、専ら助成のみをしている財団においても、選考委員会は、ある種、諮問機関のようなもので、皆さんがそれぞれお持ちのいろいろな専門性でもっていろいろな申請や応募の中から適切なものを選んでくださいというお願いをする。お願いをする側は、恐らく、法人の理事会や代表理事がお願いすることが一般的で、選考基準を決めるのも法人の側だと思うのです。助成プログラムごとに、このプログラムにおいてはこういう選考基準で審査してくださいということを理事会の側が基準を決めて、選考委員の皆さんにお願いします。選考委員会は、理事会からもらった選考基準と応募案件を見て、もちろん御自身のいろいろな御経験や御見識でもって選考をして、それも、もちろん、自動的に票数の多いもので決めるというものでもなく、結構いろいろな議論をして、選考委員会としての結論を出す。ただ、その結論が、イコール、法人として、この幾つかの案件を助成先として

採択しますという最終決定であることは、恐らく、まずなくて、理事会に対して、選考委員会としてはこう選びたいと思いますという、ある種の答申みたいなものを出し、理事会あるいは代表理事がそれを承認する、あくまでも法人として最終責任は選ぶという手続でやるのが一般的ではないかなと、私は思っております。「実質的には業務執行の重要な構成要素」というものは、助成事業しかやっていない法人で1つの助成プログラムしかやっていない助成財団も幾つもあると思いますので、仮に、そうであれば「業務執行の重要な構成要素」と認められるのか、あくまでもそれは諮問に対する答申で最終は法人の理事会が決めるという場合はどうなのかといった議論をしておかないと、シンプルに助成だけをやっている団体の場合は評議員にはなってはいけませんという話だと、単純過ぎるかなと考えました。

○湯浅座長 いろいろな見方での御意見をありがとうございます。

評議員は業務執行行為を基本的にはしないという前提の下でのこういった立てつけで、ただし、ここに書いてございませんけれども、そういう懸念がないとか、その方の専門性が高くてどうしてもその方に選考に入っていただきたいということがあれば、当然認容しますよといったことなのですからけれども、書き込みも足りないところもございます。誤解のないように、狭く捉えられないように、修文をいたしたいと考えております。

○実吉参与 ありがとうございます。

○湯浅座長 次に、篠塚参与、お願いできますでしょうか。

○篠塚参与 先ほどの私の発言が言葉足らずで誤解を生みかねないと思いましたので、少し補足させていただきます。公益目的事業のところで、新たに設立する法人や新たに公益目的事業をやりたいという時に、実績がないと駄目という主旨ではございません。初めての法人であっても、これからこういうことをやりたいというときには、申請時に行政にきちんと判断いただけるに足る資料を提出し、新たに事業として入っていただくこと、逆に言うと、きちんとその道は確保されていた方がいいという立場でございます。1年とかの実績がないと公益目的事業として認定してはいけないと考えているわけではないことだけ、補足させていただきますと思います。

この研究会で議論すべきは、多分そのときの資料はどういうものが必要なのかということだと考えていますが、そこについては、私の経験・知識が不足しておりますので、どのような書類を出していただくことが適当かというところまでの言及は差し控えさせていただきます。

以上でございます。

○湯浅座長 篠塚参与、ありがとうございます。

おっしゃるとおり、きちんと法人がこういう事業をやるんだと御説明できているところについて、一律にまだ事業を始めていないのだから駄目だということは、おかしい話だと思います。

いろいろ御意見もおありになるかと思いますけれども、次の御予定もあろうかと存じ

ますので、申し訳ございませんが、本日はこれで終わりたいと存じます。

お願いします。

○実吉参与 すみません。1点だけ、手短に、いいでしょうか。

意見募集で、最初のほうに、書きぶりをもう少し親しみやすくとか、どうしても官的な面を強く感じるというものがあったと思います。今回、今まで明示化されていなかった基準をとにかく明示化する、予見可能性を高めるということがありますので、たくさんいろいろなことを書かざるを得ない。随分御苦労されて、今、こういう状態になっているのだと思うので、今、本当に難しいテキストづくりをしていただいていると思うのですが、特に、第1章の辺りで、基本は民の側の活動やチャレンジを応援するんだ、それに必要な手引きとしてのこのガイドラインなんだ、さっきも申し上げたようなことですが、民の側の自律や自治を応援するための制度なんだという大方針、応援するんだという大きな姿勢を、もう少し分かりやすく打ち出せないかなと。私も、ここをこうしてみたらという具体的な案を考えてみますけれども、そこを何よりもまずはユーザーである公益法人に伝えて、ですので、責任もガバナンスの力を高めることも必要ですよと、そこは頑張りましょうねというメッセージを、ストレートに分かりやすく伝えられないかなと思いました。

1ページの下から2つ目の丸、この「暖かく」審議に臨みという言葉が、意図は分かるのですが、少し上から目線に見えるという意見が私の周りでも少しありました。「暖かく」は、もちろんいい意味で使っているはずなのですが、やはり少し上から見ていると感ぜられると。表現を何か修文できないかなと思いました。

以上です。

○湯浅座長 実吉参与、ありがとうございます。

全体的な印象も大事なものですので、御意見、本当にありがとうございます。

本日発言できなかった御意見もあろうかと存じますけれども、その場合には、事務局宛てにメール等で御提出いただければと存じます。

皆様からいただきました御意見などは、事務局で整理いただきまして、検討するとともに、次回の研究会に参考資料として御提示させていただきたいと存じます。

議事は以上となりますが、事務局から、事務連絡をお願いいたします。

○魚井総務課長 最後、2点、事務連絡を申し上げます。

1点目でございます。本日配付した資料につきましては、公益認定等ガイドライン研究会の議事概要とともに公表させていただきたいと存じます。また、議事録につきましては、速記が整い次第、参与の皆様にご内容の御了解をいただき、公表させていただきたいと存じます。

2点目でございます。次回の第5回公益認定等ガイドライン研究会の開催につきましては、令和6年9月26日、木曜日の10時から、開催させていただきたいと存じます。

以上でございます。

○湯浅座長 それでは、これで第4回「公益認定等ガイドライン研究会」を終了させてい

ただきます。

皆様方におかれましては、積極的な御議論をいただき、ありがとうございました。