

第3回 公益認定等ガイドライン研究会

議事概要

日 時：令和6年7月29日（月）13:30～15:30

場 所：虎ノ門 37 森ビル 12 階会議室（Web 会議併用）

出席者：湯浅座長、生野参与、板垣参与、黒田参与、実吉参与、篠塚参与、鈴木参与、
溜箭参与、松元参与、宮森参与、吉井参与

事務局：高角局長、大野次長、森田法令基準室長、坂井企画官代理

【議事】

- （１）公益認定等ガイドライン研究会（第3回）においてご議論いただきたい主な論点と
素案イメージについて
- （２）新ガイドラインの検討スケジュール（案）について

【概要】

- 事務局から資料1から資料3について説明を行った。新ガイドラインの検討スケジュール（案）については特段の異論はなかった。
- 参与からの主な意見は以下のとおり。

＜チェックポイント【総論】【奨学金】及び法令解釈等（経理的基礎）関係＞

- ・ 申請書記載事項について、資料1の2（1）において、「最終的な基準として「合理性」（常識的であること、自然であること、論理的であること）で判断することを前提にした上で、一定の方向性を示すにとどめることは適当か。」との記載があるが趣旨は何か。また、資料2素案イメージのどこに書いてあるのか。
- ・ 申請書記載事項について、申請書を簡潔に書いてもらいたいのであれば、例えば「何文字以内（程度）で書くように」という文量で枠にはめることも検討してもよいのではないか。
- ・ 申請書記載事項について、「事業の外延を画し」とあり、素案イメージでは申請書標準化前後のイメージが示されているが、標準化前の記載事項のうち、どの部分が標準化後の申請書に記載され、どの部分が事業計画への記載事項となるのか、事業計画

への記載事項のイメージも追加するなどして、ある程度区分けをし、かつ、ビジュアル的に工夫して伝えないと現状のままではわかりづらいのではないかと。

- ・ 奨学金事業における経理的基礎の考え方について、そもそも論として、公益認定に当たって奨学金給付の確実性をどこまで確認すべきなのか、どこまで行政庁として責任をとるべきなのかという点についての検討が必要。
- ・ 寄附を原資に活動する法人の立場としては、公益認定を受ける際に寄附の「確実性」というのはなかなか言えることではない。積極的な民のチャレンジを応援するという観点からは安全策を取り過ぎると何もできなくなる。奨学金事業には確実な寄附を約束する文書が必要ということではなく、堅実な事業計画の策定について指導を行うということではないか。
- ・ チェックポイント【総論】【奨学金】及び法令解釈等（経理的基礎）関係について、(1)の論点の申請書記載事項を簡素化するという事務局の検討の方向性には賛成であるが、その理由が素案には明記されていない。まずは「毎年の変更が想定されるような具体的な事業計画については書いてしまうと変更認定が必要になるので、申請書には公益目的事業の外延が明確にわかる記載内容を強調して記載すれば足り、詳細なことは事業計画等に記載する方が望ましい。」というニュアンスが現在の素案イメージでは伝わらないので、新しく公益法人で実務を担当する人にもわかるように端的に記載した方がよい。
- ・ 営利競合について、素案イメージに記載されている内容（13頁、20頁）はあった方がよい。この記載があるか否かにかかわらず実際の審査で考慮している事項なのであれば、正々堂々記載しておくべき。

公益法人は寄附金で事業運営をしている点において営利企業と事実上競合していないという意見はそのとおりかと思う。

一方、税制優遇を与えるということは補助を受けていることと同じであり、公的なサポート受けるのは適切かどうかという観点からのチェックという面で、営利企業で全く同じことができて、かつ営利企業で十分需要が満たされているのであれば、認定されないというのは理論的にありうるのではないかと。
- ・ 経理的基礎での確認事項について、第3章法令解釈等の経理的基礎では、「行政庁が各法人の財産管理の適正性について監査するものではないことに留意する。」との記載があり、他方、第4章監督の立入検査の考え方及び方針では、「立入検査は法令…で定められた公益法人として遵守すべき事項に関し…確認する」とある。現在の素

案イメージは、公益法人の会計帳簿や通帳などをしっかり確認することが予定されていないような書きぶりになっているため、行政庁が会計帳簿や通帳を検査する権限があるということをはっきり記載した方がよいのではないか。

- ・ 役員報酬について、株式会社では、例えば有価証券報告書で役員報酬を開示する場合、従業員兼務役員の従業員としての報酬に重要なところがあれば併せて開示することになっており、公益法人についても、従業員分の報酬が重要なものについては役員報酬と併せて開示させた方がよいのではないか。
- ・ 申請書記載事項について、申請書記載事項が公益認定時以外の場面でどのようなときに使われることになるのか、そもそも申請書とは何か、申請書に記載した事項により変更認定が必要になるなど後々制約になるようなことがあるのであれば、申請書とは何かと併せて記載すると分かりやすい。
- ・ 営利競合について「社会的なサポート受けるにふさわしい」（13頁）という記載は抽象的でありここに記載する必要はない。気にするべきは、公益のための法人けれども、私益の方に流れていくことや実質的な配当になること。

また、そうした問題に対しては、報酬規制で手当していくことの方がよいのではないか。例えば、理事の報酬だけでは他の名目で財産が流れていく可能性があるので実質的に対処していくことが重要。

- ・ 営利競合について、営利競合の観点からの何らかの規制をしなければ、どんな社会的な不利益が発生するのか説明してほしい。

営利競合について、「政府部門や民間営利部門では十分に対応できない活動領域が公益法人等の担うべき領域である」とする点について、理念レベルの話ではあるが、公益法人と営利企業との活動領域が重なってきている中で、政府でも市場でもない部分が民間非営利活動の領域である（＝他律的に全体から引いた残り）という形で定義されると、本来、自律的・自主的にやるべき公益法人の活動が他律的に決められることになる。公益法人の活動領域が狭まるような考え方や書き方は望ましくないのではないか。

イコールフットイング論を前提に議論するのであれば、公益法人に課されている収支償還の原則や役員報酬などの様々な規制や利益分配ができない等の原理的な違いを全て考慮する必要があり、公益目的事業の非課税だけを捉えて公益法人が優遇されているとは言えないのではないか。

近年日本の寄附環境や寄附文化も変わりつつあるが、民間非営利法人の活動を社会

が寄附で支えようという機運はまだ十分ではない中で、安定的な財源が期待できない公益法人にとっては、まずは稼いでしっかり採算を取れる事業をして、不採算部門のコストを賄うという戦略を取らざるを得ないと思うが、採算が取れる事業についても、営利法人と領域が重なるからとすると、公益法人の手足を縛ることになりかねない。できる限り自由な経営努力を認めるべきではないか。公益法人制度が広く国民に利用されるものとなり得ていない状況で、あまりハードルをあげない方がよいのではないか。

仮に何らかの規制を設けることとした場合、どういうハードルを課すのか、その挙証責任は認定する側が負うべき。申請側に求めるとなると過大な負担になることが懸念される。

営利競争について、事実上の基準として機能しているならば明文化しておくべきという議論があったが、そもそも事実上の基準にすべきではないと考える。何らかの規制をしないといけない場合でも、必要最低限にすべきあり、公益目的事業としての合目的性が認められるのであれば、営利競争が疑われる場合であっても構わないのではないか。

公益法人の中には既存事業について、営利競争の観点から懸念を持つ法人ができて、活動の萎縮効果が生じてしまうのではないかと懸念している。

- ・ 公益法人と営利企業とは違うので、イコールフットイングや営利競争ということ自体はそこまで心配する話ではないという考えは同じである。前回から言っているように、営利競争という言葉自体に違和感がある。

議論すべきは、株式会社と公益法人の対立で考えるというよりは、どういう一般法人に、公益認定を与えるべきかとの関係で考える必要があり、税制優遇を与えるに相応しい、一般法人よりも優遇されるに相応しい（＝社会的サポートを受けるのにふさわしい）かという視点が必要。

- ・ 営利競争について、これまでの議論を踏まえると、素案イメージの「営利企業等が行う事業と類似する事業について…」（20頁）と記載している部分についての記載は難しくなるのではないか。
- ・ 奨学金事業について、「…事業の特性を踏まえ、特別の利益の排除、個人情報保護、奨学金給付の確実性の観点などから…」（28頁）とあるが、特別の利益、個人情報保護と、奨学金給付の確実性の話は性質が違う。公益法人の本質である特別の利益や人権にかかわる個人情報保護は厳しく見ていく必要はあるが、他方、奨学金給付の

確実性は、事業の段階によって実績や寄附の状況も変わってくるところもあるので、奨学金給付の確実性や経理的な基礎については法人の発展の段階も考慮しつつ理事を始めとする関係者の努力、あるいは経営判断を尊重してもよいのではないかな。

<監督関係>

- ・ 監督について、「機動的に果敢な監督を実施する」という言葉が出てくるが、その言葉の意味するところをもう少し丁寧に説明いただきたい。

定期的な検査について、問題のない法人については時間をおいて検査するという考えもあるが、特に小規模法人などでは、前回検査からの指摘項目が減らない、あるいは増えるというようなところもあり、法人運営に根本的な問題が潜んでいる可能性も考えると、定期的・網羅的な検査も一方で必要ではないかな。

- ・ 監督について、法人自身が自主的・自律的に実情に応じて、ガバナンスを構築していくということを考えると、リスク管理ベースの考え方を導入することで網羅できるのではないかな。チェックポイント【総論】に関連する話かもしれないが、法人自身がリスクを洗い出し、対策・対応を把握して、それらがきちんと運営されているかどうかという観点で管理・監督をしていくことが、法人のガバナンス体制を強固にしているためには必要。

- ・ 監督について、立入検査の重点検査と点検調査について簡潔に記載いただいているが、内閣府と各都道府県の中でも状況が違ふと思われるので、ガイドラインには基本的なことを書いておけばよいのではないかな。

都道府県の中には、公益法人数がそれほど多くなく従前と同じように網羅的な検査を行いたいところもあると伺っており、実情に合わせた判断ができることが重要。定期的なガイドラインの見直しも予定されている中で、都道府県の担当者とも定期的に意見交換の場を設けていただくとよいのではないかな。

行政による監督だけではなく、法人自らのリスク管理や透明性を高める観点から、一般国民の目線を視野に入れて考えていったらよいのではないかな。

- ・ 監督について、「迅速かつ果敢」の持つ意味について、「定期提出書類に係る対応」（102頁）の記載を見てみると、定期提出書類の提出懈怠というのは明確ではあるが重大なことであるかはわからない。同時に、明確ではないが重大な可能性もあり、もう少し丁寧に類型を出していく必要があるのではないかな。

例えば、公益通報など、可能性の段階でもたらされる情報については、明確ではな

いが重大な可能性があり、立入検査などを行う必要があるかもしれない。そうした場合に、どういう段取りで監督措置を講じていくのかということを示していくことで、迅速かつ果断の持つ意味が具体的にわかるようになるのではないかと。また、類型数を増やし、より難しい事案についても記載することで、実際に監督を受ける側の予見可能性が向上するとともに、悪質な法人への警告の意味も出てくるのではないかと。

- ・ 監督について、法令違反と法人運営がよりよいものになるための指導・アドバイスを分けた形で指導するのが受け手側からしたらわかりやすいのではないかと。
- ・ 検査する側が、法令上対応が必要な事項なのか提案やアドバイスなのかを意識して適切に使い分けていただく必要がある。

また、提案やアドバイスに関しても、あまりに箸の上げ下ろしのような内容に関するものだけではなく、法人の事務体制等を踏まえて善意のおせっかいにならないよう気を付けるべき。

検査や指導を受ける側の姿勢に関しても、指導の法令上の根拠を確認するなど、監督する側とされる側の良い意味での緊張関係をもう少し強くしていくことが必要ではないかと。

- ・ 監督について、定期的な検査があることによって、ある種の緊張感が公益法人側の事務担当者に生まれるので一定程度そういったものは必要。

また、検査での相互のコミュニケーションをしっかりと図ることによって公益法人にとっては技術的能力・経理的基礎を高める機会になり、検査に来られる人には法人の実態を理解いただく良い機会になっている面もあると感じている。

以上