

第1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1回公益認定等ガイドライン研究会

日 時：令和6年6月6日（木）13：30～15：45

場 所：虎ノ門 37 森ビル 12 階 会議室（Web 会議併用）

【出席者】

参 与：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、湯浅参与、吉井参与

事務局：北川局長、高角次長、大野参事官、松本法令基準室長

【議事次第】

1. 開会

2. 議事

- (1) 本研究会の運営について
- (2) 新ガイドラインの検討の方向性及び検討スケジュールについて
- (3) 新ガイドラインの全体構成について
- (4) 新ガイドラインの骨子案（基本的事項（総則）等）について

3. 閉会

○高角次長 それでは、定刻となりましたので、ただいまから第1回「公益認定等ガイドライン研究会」を開催いたします。

冒頭の進行を務めさせていただきます、内閣府公益認定等委員会事務局の高角と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

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

本日の参与の出席状況について御報告いたします。本日、松元暢子参与、宮森征司参与、吉井啓子参与、お三方がオンラインで御参加、御出席いただいております。

それでは、「公益認定等ガイドライン研究会」の開催に当たりまして、公益認定等委員会事務局長 北川より御挨拶を申し上げます。

○北川局長 事務局長の北川です。

お忙しいところ、公益行政の今後の新たな展開に向けて御参加いただきまして、誠にありがとうございます。改めて御礼申し上げます。

去る5月14日、国会で公益法人認定法と公益信託法が全会一致で成立いたしました。国会の審議におきましても、下位ルールの策定に当たっては、国民の幅広い意見を聴くことを要請する旨の附帯決議も付されています。また、今般の制度改革の趣旨自体が、民間公益活動を更に活性化していくために、制度をより使い勝手のいいものにし、行政もより透明性の高いものにしていくということにあります。

国民から見て、「使い勝手がいい制度」や「透明性の高い行政」になっているかどうかは、私ども行政が自己判断、自己満足で判断していいものでもないだろう、開かれた議論のプロセスを経てつくっていくべきであろうという趣旨で、この会を開催させていただくことにしたものです。

御議論いただく内容としては、まずは、法改正で新しい概念もいろいろ出てまいりました。

「中期収支均衡」、ストック規制や公益目的取得財産残額に関する新しい制度設計ですとか、現行で変更の認定を要するものを届出にしていく領域の拡大ですとか、合併・組織再編のより柔軟・円滑化など、こういった新しい制度を詳細に設計して、その分かりやすい運用指針を国民に提示していくこと、これがまずは大事であります。

そして、そのみならず、制度改革の趣旨にのっとりまして、現行のガイドラインのスタイル自体を根本的に見直していく必要があると考えております。現行ガイドラインの「部分的改正」ではなくて、「新しいガイドライン」を策定するのだというような気持ちで臨んでいきたいと思っております。

ガイドラインを見直していくに当たって、基本的な理念、留意点は3点ほど考えております。まずは、制度のユーザー・利用者・国民の側から見て、予見可能性の高い、透明性の高いものになっているのかということ。それから、「法令に基づく行政」という理念を徹底していこうということ。2006年の現行公益法人制度創設の際、主務官庁の自由裁量制から、法律に基づいて民間有識者の委員会が実質判断してやっていくという、透明度を上

げた枠組みになりましたが、その趣旨を徹底し法律に根拠を持たない、主観的・自由裁量的な審査や監督は見直していこうということ。

ガイドラインは、透明性を高めるための法令の解釈・運用基準であって、すなわち、それはユーザー・国民に法令の上乗せ規制を課すものではなくて、むしろ行政の恣意的運用を抑制するものであるという基本に立ち返ってまいりたいということです。

それから、この制度改革の過程で「国・都道府県の行政の担当者による判断のばらつき」を何とかしてくれということをよく聞きました。そういう行政現場の指導ぶりが、なるべくアンバランスにならないように。もとより、公益行政は都道府県の自治事務と整理されたわけなので、地方自治の本旨に沿った「合理的な地域差」はあってしかるべきだと思いますが、片や国税の措置の前提となるものであって、地域合理性を超えたアンバランスがあってはいけないだろうという観点から、制度趣旨や運用指針をより明確化していきたいということです。

そういった観点から翻ってみますに、現行のガイドラインというのは、まず構成要素が認定法第5条の周りだけと、非常に部分的であって、公益法制全体の思想・全体像を示していないので、これはもうちょっとカバレッジを広げていく必要があるのではないかとということが1点。

それから、記述の内容が、行政の側から見た目線で書かれてあるということです。これを利用者側の目線に転換していきたいなということ。「予見可能性向上」の観点からの改善の余地は、多々あるのではないかとということでございます。

このガイドラインは、7年4月1日施行予定の新しい公益行政の重要なインフラになるものと思います。今回、限られた時間で100点のものを全部やり切れるかどうかは分かりませんが、7年度以降も毎年バージョンアップしていけるように、国民、有識者、関係者の皆様と対話してバージョンアップしていくという枠組みについても考えていく必要があると思っています。まず、今回はその嚆矢ということで、この会で御議論いただければと思う次第です。何とぞよろしく願いいたします。

○高角次長 続きまして、参与の皆様から御挨拶をお願いいたします。まず、会議室にいらっしゃる参与の皆様を五十音順にお名前をお呼びいたしますので、一言ずつお願いできればと思います。会議室では、お一人に1つずつマイクを設置しておりますので、御発言の際にはマイクのスイッチをオンにさせていただいて、終わられましたらオフにしてくださいということでお願いいたします。

まず、生野考司参与、お願いいたします。

○生野参与 公益認定等委員会の委員をしております生野と申します。

令和4年4月から委員をしておりますので、約2年になります。その前職は裁判官をしております、主に民事事件を担当しておりました。

今回の研究会のテーマのガイドラインというのは、審査をする側もそうですけれども、申請する側にとっても、実務的にも実践的にも極めて重要なツールになりますので、ぜひ

よいものをつくっていったらなと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

○高角次長 続きまして、板垣勝彦参与、お願いいたします。

○板垣参与 初めまして、横浜国立大学の板垣と申します。

専門は行政法と地方自治法をやっております。民間の団体に対する監督、あるいは行政手続における審査基準や処分基準、行政指導指針の策定など。昨年は厚生労働省の介護保険事業者に対する処分について、処分基準のような、あれもガイドラインですかね。そういうものの策定をちょっとお手伝いしたことがあります。

いろいろ勉強させていただければ幸いです。よろしくお願いいたします。

○高角次長 続きまして、黒田かをり参与、お願いいたします。

○黒田参与 黒田かをりでございます。

私は、公益認定等委員会の常勤委員を務めております。現在、2期目になります。前職はアメリカと日本の非営利法人に勤めておりました。まさに今、民間公益活動をますます推進していこうという非常に大きな流れの中での今回の法改正ということで、この中の重要なツールでありますガイドラインの議論に携わることができて、大変うれしく思っています。どうぞよろしくお願いいたします。

○高角次長 続きまして、実吉威参与、お願いいたします。

○実吉参与 実吉と申します。

すみません、私だけ肩書・所属がたくさんございますが、大阪府の認定等委員会の委員は、去年の9月から10か月ぐらい、まだ新参加者です。私の一番大きな所属は、真ん中のひょうごコミュニティ財団。こちらは、ちょうど今日、6月6日がたまたま法人の誕生日で、ちょうど11年たった、まだ小規模なよちよちした法人です。恐らく、私が今日のこの中では一番小さな、小規模な法人の立場から、使いやすい制度になればいいなど、そういうのを代弁する立場かなと思っております。もう一つ、NPO法人、いわゆる市民セクター、NPO法人等のほうが私は実は長くやってまいりまして、2つのこういう公益的な法人制度の両方を比べるのも1つの視点かなと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

○高角次長 続きまして、篠塚肇参与、お願いいたします。

○篠塚参与 経済同友会の篠塚と申します。よろしくお願いいたします。

「公益認定等ガイドライン研究会」の前に設置された「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」で、弊会の事務局長・代表理事の岡野貞彦が構成員としてお世話になりましたが、今般、ガイドラインを見直すということで、私が参加させていただくことになりました。

弊会は、まさに法人格としても公益社団法人ということでございまして、2010年に社団法人から公益社団法人に移行させていただき、2年前には公益目的事業の変更認定申請を行いまして、2023年度から変更後の公益目的事業等に基づいて活動を開始いたしました。変更当時は、私自身も担当者として、公益認定等委員会と同事務局の方々には大変お世話になりましたし、まさにガイドラインも見ながら、いろいろ御指導していただいた経緯も

ございますので、そういった経験を生かしながら、微力ながらお役に立てればと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

○高角次長 続きまして、鈴木順子参与、よろしくお願いいたします。

○鈴木参与 SOMPO環境財団の鈴木と申します。よろしくお願いいたします。

私、損保ジャパンからの出向ということで、現在のSOMPO環境財団に一昨年、着任しまして、今年、ちょうど3年目になります。当財団は、SOMPOグループの企業財団として1999年に設立された財団で、企業財団としては大変規模の小さい財団ですが、少人数で運営を行っているため、自らがいろいろ手足を動かさないと運営が回っていかないという状況です。企業から公益財団法人に着任して、分からないことが多く、手探りでやっているという日々なので、そういった中で自分の経験が、今回、ガイドラインの見直しということで、企業財団の立場、また、公益財団法人にもいろいろな事業形態があって、助成事業や、収益事業などをやられている財団ですとか、いろいろな財団があるかと思うのですが、我々、SOMPOグループの中にも、美術財団とか福祉財団といった違う形態の財団もありますので、我々、グループの企業財団の意見なども聴取しながら、微力ながらお力になれたらと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

○高角次長 続きまして、溜箭将之参与、よろしくお願いいたします。

○溜箭参与 溜箭将之と申します。これでたまるやと読みます。

アカデミックな立場で参加させていただいております。専門は英米法という外国の法律の研究ということですが、公益信託とか、そういった流れで公益法人、チャリティーといったところに入ってきているということです。有識者会議から入らせていただいております。専門がそういったふらふらしたものなので、かなりイレギュラーなことを申し上げて、北川さんなどを困らせたりしています。そのときもいろいろ頑張って参加したつもりでありますけれども、引き続き勉強させていただきながら。とりわけ実務は、1つ、公益財団の理事をしておりますけれども、知らないことばかりですので、どうぞよろしくお願いいたします。

○高角次長 続きまして、湯浅信好参与、よろしくお願いいたします。

○湯浅参与 内閣府公益認定等委員会の常勤委員をしております湯浅でございます。

私も生野参与と同様に、一昨年の4月に委員に就任いたしました。それまでは公認会計士でございまして、大手監査法人のパートナーとして、上場会社、それから公開準備会社の監査、それから法人内部の品質管理に従事してまいりました。

委員に就任して、つくづく感じたところは、公益法人様と私どもと認識がちゃんと同一なのかなというところは常に不安でございました。それは、とにもかくにも意識を共有するツールがなかったといったところかと思えます。今般、篠塚参与とか鈴木参与にも御参加いただいておりますので、目線合わせがぜひできたらと思っております。よろしくお願いいたします。

○高角次長 引き続き、オンラインで御参加いただいている参与の方から御挨拶をお願い

いたします。

まず、宮森征司参与、お願いできますでしょうか。

○宮森参与 新潟大学の宮森です。どうぞよろしくお願いいたします。

専門は公私協働論、パブリック・プライベート・パートナーシップの問題をこれまで研究してきておまして、主に会社法上の組織形式が用いられる場合を主たるフィールドワークとしてきました。そういった研究を進める中で、公益法人等との協働、またネットワークの形成といった点にも興味・関心を持って研究してまいっているところです。

そのような中、公益認定等ガイドライン研究会への参加について、このたびお声をいただきました次第でございます。本研究会のテーマ、民事法と行政法の間領域に位置する問題群であると受け止めておまして、大変貴重な勉強の機会をいただいているものと心得ております。いろいろと勉強させていただきたく存じます。どうぞよろしくお願いいたします。

○高角次長 ありがとうございます。

続きまして、吉井啓子参与、お願いいたします。

○吉井参与 本日の研究会は、勤務校の会議の関係で、オンラインで参加させていただきました。明治大学法学部の吉井と申します。

ふだんは法学部でフランスの法律、フランス法を教えておりますが、もともとの研究分野は民法でございます。長らく東京都公益認定等審議会の委員を務めさせていただいていのですが、今年から会長を務めさせていただいております。その公益認定等審議会でふだん感じたことなどを、今回の研究会でもお話できればなと思っております。よろしくをお願いいたします。

○高角次長 ありがとうございます。

なお、松元暢子参与は、14時45分目途で御参加いただくとお聞きしております。その際に御挨拶をお願いすることとさせていただきます。

続きまして、内閣府公益認定等委員会事務局の出席者を紹介させていただきます。

冒頭、御挨拶させていただきました北川局長でございます。

続きまして、大野参事官。

○大野参事官 よろしくお祈いします。

○高角次長 松本法令基準室長。

○松本室長 よろしくお祈いいたします。

○高角次長 そして、進行を務めております、私、次長の高角でございます。

それでは、早速、本日の議事に入らせていただきます。資料のほうですけれども、お手元におそろいでございますでしょうか。もし落丁等ございましたら、お知らせいただければと思います。よろしいでしょうか。

それでは、議事第1「本研究会の運営について」、事務局から御説明させていただきます。

○松本室長 それでは、松本から御説明いたします。資料1と2をご覧ください。

資料1「ガイドラインに関する諸課題の検討について」ということで、こちらが公益認定等委員会のほうで5月17日に決定した文書でございます、このガイドライン研究会の持ち方について整理した紙でございます。

1番の趣旨・背景事情は御承知のとおりと思いますが、下から4行目ぐらいのところですけれども、法令改正に伴う見直しに留まらず、現行ガイドラインにおける「予見可能性の向上」「ブレやばらつきの抑制」ということで、ガイドラインを抜本的に見直すということがこの研究会の目的ということになっております。

3番のところでございますが、検討の体制と手順ということで、真ん中の部分、ちょっとくどく書いてありますけれども、この研究会で迅速に実務的かつ専門的な観点から具体的かつ集中的な検討を行うということで、短期間にはなるのですけれども、まさに実務的・専門的な観点から集中的に御議論いただきたいと考えておるところでございます。

1ページ、おめくりいただきまして、2枚目の冒頭でございますが、この研究会につきましては、検討結果を踏まえまして、ガイドラインの改訂案を作成いただき、これを公益認定等委員会に御報告いただくということがミッションになります。

また、会計基準に関するものにつきましては、現在、委員会の下に同じように会計研究会というものが設けられておりますので、会計基準に関しては、基本的にはそちらで検討するという役割分担になっております。

また、その次ですけれども、先ほど北川から話がありましたように、オープンな場でいろいろな話を聞きながら検討するということで、研究会の議事録・資料につきましては、原則として公開するという形で進めることを考えております。

また、資料2をご覧ください。具体的な運営要領でございますけれども、1の(1)にございますように、座長につきましては、このメンバーの互選によって定めることになっております。

また、2の(2)、(3)でございますが、先ほど申し上げたとおり、資料は原則として公開ということ。それから、研究会終了後、議事概要につきましては、座長の了解を得た上でなるべく早く公開いたします。また、詳細の議事録につきましては、御参加の皆様の確認を経た上で公開するということになりますので、御承知おきいただければと思います。

説明は以上でございます。

○高角次長 ただいまの御説明について、御質問あるいは御意見等がございますでしょうか。よろしゅうございますでしょうか。

それでは、この運営要領に従って、これから会議を進めてまいりたいと思います。

早速でございますけれども、要領の1の(1)に基づいて、当研究会の座長を決めていただきたいと考えております。立候補または御推薦等ございますでしょうか。

お願いいたします。

○実吉参与 内閣府の認定等委員会で委員長代理を務めていらっしゃいます湯浅参与が適任ではないかと思えます。いかがでしょうか。

○高角次長 ただいま実吉参与から、湯浅参与にという御推薦ございましたけれども、皆様、いかがでございましょうか。

(「異議なし」と声あり)

○高角次長 御異議ないということで、よろけしければ、それでは湯浅参与に座長をお願いしたいと思っております。

それでは、以後の議事進行については、湯浅座長をお願いいたします。

○湯浅座長 湯浅でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、早速でございますけれども、議事次第に従って議事を進めてまいりたいと存じます。

議事第2「新ガイドラインの検討の方向性及び検討スケジュールについて」に移りたいと存じます。事務局から御説明、よろしくお願いいたします。

○大野参事官 事務局、大野でございます。

まず、「公益認定等ガイドラインの見直しに向けた検討の方向性」、資料3につきまして御説明させていただきます。と申しましても、こちらにつきましては、既に全ての先生方に事前に御説明しておりますので、省略させていただいた上で、先ほど冒頭に局長からもありました、国会の審議の中でガイドラインに関係する話を紹介させていただきまして、これに代えたいと思えます。

国会におきましても、都道府県ごとに運用がばらばら、担当によって判断が異なることについては何とかしてくださいということを強く指摘されております。さらには、いわゆる収支相償の問題につきまして、内閣府からいろいろ通知を出したにもかかわらず、現場、特に都道府県の現場では硬直的な指導が行われてきたといった実態を踏まえて、明確な判断基準を示すべきだといった議論がありました。中には、抽象的なことをいろいろ書いたところで、現場では分からないじゃないか。分かりやすいものを示せという議論があったことにつきまして御紹介しておきます。

それから、変更認定等々につきましても時間がかかるといった御批判がありました。

加えまして、これはガイドラインと直接の関係があるわけではないのですが、ガバナンスの問題につきましては、いろいろな議員から強く言われております。今回、財務規律を緩めるという中で、事後的な監督をしっかり行うべき、おかしいところには、しっかり事後的な監督を行うべきということについては、繰り返し指摘されているところでございます。ガイドラインとの関係では監督の指針というところを書いていくこととなりますが、それ以外にも、公益性の判断基準を含め、何がおかしいのかというのをガイドラインにしっかり書いておくことが重要じゃないかと考えております。こういったことについて取組を進めていくことになろうかと思っております。

それから、ガイドラインの今後の開催スケジュール、資料4でございます。こちらは既

に送らせていただいているとおりでございますけれども、我々の使命といたしましては、来年4月に新しい制度をしっかりと施行することになっておりまして、そのためには4月までにつくればよいというものではなくて、早めに示す必要がある。基本的には年内にこのガイドラインを決定するというお尻が決まっているものでございます。そういった前提の下、できることを置いていくと、かなり厳しい状況になっておるところでございます、第3回の7月29日には新ガイドラインの素案を提示するという形になってございます。

もちろん、この29日の段階で全ての論点について出せるかというところ、それは不可能だと思っておりますが、基本的なライン・骨格につきましては、この段階である程度方向性を示してしまいたいと思っております。その前提として、次回、7月8日には、新ガイドライン骨子案というものを提示して、それについて御議論いただくということを想定している次第でございます。その先の8月以降につきましては、その議論の状況等を踏まえまして、また御相談させていただきたいと思っております。

私から以上です。

○湯浅座長 ただいまの御説明につきまして、皆様から御意見、御質問いただきたいと存じますけれども、どなたかございますでしょうか。非常にタイトなスケジュールということで、大変でございますけれども、どうかよろしく願いいたします。

リモートで御参加の宮森参与、吉井参与、ございますでしょうか。

○吉井参与 いえ、特にございません。

○湯浅座長 ありがとうございます。

宮森参与、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

ということで、次の議題に進みたいと存じます。

続きまして、議事第3「新ガイドラインの全体構成について」でございます。それでは、事務局から御説明をお願いいたします。

○松本室長 資料5をご覧ください。こちらが新しいガイドラインとして考えている、まずは構成・構造・目次となります。左側のほうに目次がございまして、右側にその改正の方向性とか方針について補足を記載しておるという形になっております。また、左側の赤字の部分が新たに付け加える部分というふうにお考えいただければ結構かと思えます。

まず、左側を縦に見ていただければと思いますが、基本的な事項として、ガイドラインの位置づけとか基本的な考え方をいわゆる総論として書くところでございます。この詳細につきましては、後ほど資料6で御説明させていただきます。

それから、第2章としまして公益目的事業該当性の判断ということで、現在、公益認定法につきましては、2条4号に公益目的事業の定義が書いてございます。そこについての判断基準について、現在、チェックポイントという形で、どういうことを見るのかということが書いてあるところでございますが、そこについて、まだまだ議論が足りないのではないか。もしくは、これまで議論されてきたけれども、それがガイドラインにきちんと反映されていないのではないかという問題意識でございます。

このチェックポイントにつきまして、今、事業の種類ごとに並べてあるところですが、いわば総論的な部分、もしくは趣旨になる部分がもう少し書き込めればいいのではないかという問題意識でございます。こちらにつきましても、後ほど資料7で詳細に御説明させていただきたいと思っております。

続きまして、2章の2.2でございますが、ここに17種類としまして、様々な公益的な事業の種類が書いてあるのですけれども、ここに足りない種類があるのではないかということで、特に頻度が高いような奨学金事業とか、あまり今まで考えられていなかった出資、このような種類の追加が考えられるのではないかということでございます。

少し右側をご覧いただければと思うのですけれども、奨学金のところでございますが、現在は、助成（応募型）というチェックポイントを使って、奨学金事業については審査しておりますが、これについてももう少し書き込めることがないかということでございます。

また、(2)の右側の部分でございますけれども、現在、ガイドライン以外にも、FAQとか申請の手引書でございますとか、変更認定・届出ガイド等、いろいろな文書が内閣府から出されております。ただ、その中に実質的に法令の解釈に当たるような事項が混じってしまっているという問題がございますので、そういう解釈事項については、基本的にガイドラインに一元化するという方向で検討していきたいと考えております。

続きまして、第3章の法令解釈は、認定法の各条文の趣旨について、あまり書かれていないということもありますので、それを書き足していくこととなりますが、現行のガイドラインでも、5条の公益認定基準につきましては一定の説明がなされておりますので、この部分で制度改正に伴って改正が行われる部分に変更を行うこととなります。

裏側をご覧いただければと思います。冒頭、北川からありましたように、現在のガイドラインはほとんど5条の部分しかない状況になっておりますので、それ以外の公益法人の義務に関する条項、それから申請手続に関する条項につきましても、認定法が趣旨としていところをなるべく書いていくということを考えております。

それから、第4章は監督ということで、現在のガイドラインは、審査基準としての位置づけが大きくなっており、監督については何も書いていない。逆に、監督につきましては、その右側でございますような「監督の基本的考え方」、もしくは「立入検査の考え方」というものを別個に出しているというものですけれども、この考え方につきましてもガイドラインへ統合するとともに、特に立入検査につきましては、これまでの網羅的・画一的な立入検査から、メリ張りづけをした立入検査にできるようにという方向性を併せて盛り込むような形を考えておるところでございます。

それから、第5章につきましては、政策の運営主体であります内閣府の公益法人行政室の業務運営方針ということで、例えば事務処理状況の公表でありますとか、国による支援、行政庁による公表等々の、いわゆる国の義務をここに書くことを考えております。

それから、第6章につきましては、旧民法法人から移行法人として一般法人化された法人につきましても、いわゆる整備法についての規定でございます。こちらにつきましても

所要の改訂が必要と考えられるところがございます。

全体の構造としては、以上でございます。

○湯浅座長 ただいまの説明につきまして、皆様から御意見、御質問いただきたいと存じます。今、北川局長からありましたけれども、大幅な変更、つくり直しといったところがございますので、この枠組みというのは非常に重要になってくるかと思えます。今後、ブラッシュアップしていく上でも、この枠組みはずっと継続することが非常に強いところがございますので、しっかり検討する必要があると考えております。これから説明される資料6、資料7のことを絡ませても結構でございますので、皆様から個別に御意見を賜りたいと存じます。

すみません、あいうえお順で生野参与からお願いいたします。

○生野参与 生野でございます。

全体の構成については、特段異論とか意見はないのですけれども、後で資料6、資料7に即して、またお聞きしたいと思います。

あと、ガイドラインというのは、一般的には普遍性とか一般性ということを求められて、どこまで書けるのかという話と、何を書いてはいけないのかというところの大まかな線引き等があれば、また資料7に即して御説明があればと思っております。それが1点と。

あと、資料7のときにまた議論させていただきましても、前にチェックポイントをつくったときに、ガイドラインに入れず、参考資料として附属の資料とした経緯とか狙いというところが分かれば、また教えていただければと思います。

以上です。

○湯浅座長 ありがとうございます。

続きまして、板垣参与、お願いできますでしょうか。

○板垣参与 ありがとうございます。

私も資料6の具体内容に絡んで、また後でお話ししたいと思うのですが、大きくは2つです。

1つ目は、総則のところがありました、この内容でいいと思えますけれども、都道府県との連携とか事務処理の原則のところ、地方自治との関係が多分ややこしい話になってくると思えます。都道府県の担当の方もいらっしゃるからあれですけども、先ほど大野さんのほうからお話があったように、自治体によって基準がいろいろばらばらというのは、言ってみれば、これは地方自治の原則で法令解釈権が都道府県のほうにあるからということの裏返しでもあって、そのことと、今回問題となっている、担当によって認定が通りやすかったり、通りにくかったり、あるいは処分が厳しかったり厳しくなかったりということというのは、裏腹の部分もございます。

だから、実務の要請としては、多分、今回のようなガイドラインをつくって仕事をしやすくしてほしい、解釈を統一してほしいというニーズはあると思えますし、私もその方向でいいと思えますが、分権との絡みで、一工夫、総則のところの説明というか、弁解のよ

うな理論構成は欲しいと思いました。これが1つ目です。

2つ目は、現在のガイドラインというのが審査基準、つまり申請に対する認定について、どう判断するのかというチェックポイントの話ばかりになっているという話なのですけれども、どのガイドラインでも大体そういうものだと思います。というのは、違法な、要するにちゃんとやっていない公益法人に対して、認定の取消しも含めた不利益処分をするというのは、実務上、ほとんどないので、ほとんどないから基準も立てづらいという問題があります。実際、行政手続法でも、審査基準はその設定と公表が義務づけられているのに対して、処分基準は不利益処分が少ないということもあって、設定・公表とも努力義務にとどめられているという事情があります。

このようなこともあって、どこの自治体でも審査基準はこれに基づいてやっていると思うのですが、処分基準に相当するものは恐らくどこもつくっていないか、あるいは設定・公表ともなされていないというところもあると思います。だから、今回の構成で言う第4章 監督のところに係る期待というかニーズが非常に大きいのではないかと思います。

先ほど自己紹介のときにも申し上げましたけれども、昨年、厚労省のほうで、例えば診療報酬をごまかしている介護事業者に対して不利益処分をするといったようなときに、どのような手続でやるかということについて随分議論したのがありますので、そういう他省庁などでつくったものも参考にされるとよいのではないかと思います。

私からは2点です。

○湯浅座長 ありがとうございます。

今の件に関して、事務局から何か御回答、ございますでしょうか。

○大野参事官 どうもありがとうございます。

地方自治との関係ということにつきましては、非常に気にしているところでございますが、まず、現状として申し上げますと、今、全ての都道府県におきまして、この公益認定等ガイドラインを審査基準にするということになっております。これは法令上の話ということではなくて、説得といいますか、連携して業務を進めてきたことによって、現にこうなっているというものでございます。板垣先生もおっしゃるとおり、地方自治につきましては、そういうものであるとしか言いようがないのですけれども、地方の実情を踏まえて判断することは当然のことでありつつ、何の理由もなく変える必要性もないわけで、その辺りをうまく工夫していきたいと考えているところでございます。

それから、処分基準につきまして、おっしゃるとおり、処分の基準自体をつくるというのはなかなか難しいところがあるかと思っておりますけれども、例えば立入検査の考え方でありますとか、もうちょっと手前のこと、取消処分の基準ということまでいかない世界というのがいろいろあるのかなということも含めまして、御指摘を踏まえて他省庁の例なども参考にしていきたいと思っておりますし、御指導いただければと思います。

○湯浅座長 ありがとうございます。

続きまして、黒田参与、お願いできますでしょうか。

○黒田参与 私も、全般的に構成・目次はよいと思います。

実際に文章が書かれてからの判断でよいと思いますが、第2章と第3章については、若干整理が必要ではないかと思うところもございます。

2章の「公益性の判断」のところで、チェックポイント（総論）を新設して、記載順を「総論」から「事業類型毎の当てはめ」に変更するというのは、より分かりやすくなってよろしいと思います。

第3章の3.3の認定の申請等では、第2章の見直し議論を踏まえて検討とございますので、第2章でチェックポイントの説明を書かれるときに、リファレンスなどで示すことが必要ではないかと思います。

第3章に関しましては、法令解釈等で、ガイドラインの中核をなす部分ですが、3.2の「公益法人の義務」と3.3の「認定の申請等」は、これから公益認定を検討する法人も含め、各種申請を行う法人が真っ先に見るところではないかと思いますので、ここは特に公益法人の目線に立って、しっかりと書かれることが重要だと思います。場合によっては、全体的な構成を変えずに、この二つを新しい章に格上げしてもよいのではないかと考えました。

以上です。

○湯浅座長 ありがとうございます。検討させていただければと思います。ありがとうございます。

続きまして、実吉参与、お願いできますでしょうか。

○実吉参与 まず、今の構成については、現段階では、まだここをこうしたほうが良いというのは特に思いつきません。ですので、これはむしろ次の議論、資料6とか7の中身のほうの話になるのかなと思うのですが、1つだけ頭出し的に申し上げますと、先ほども行政庁によって、地方によって判断基準が違うということがあって、例えば資料7の中に、不認定ですとか、いろいろな事例を挙げていただいています。この中で、たまたま1つ2つ、私どもの知っている団体もあって、これは地方の不認定のケースですけれども、そこが不認定だったときに、何であそこが不認定なのだろうというのが結構問題というか、我々は疑問に思ったりしたのですね。

そういうときに、今回、事前の規制から事後的なチェックへというのも大きなポイントとしてあると思うのですが、事前に安全策といいますか、公益性が認められるかどうか。ある事例だと、公益性があるとは認められないので、今回、認定できないみたいな言い方があって、それなんかは、やってもらって事後的にチェックしたらいいレベルじゃないかと思うようなこともあったのですね。ですので、非常に多様な民間公益活動。特に、我々の世界では、市民公益活動というような、草の根の市民が新しい、いろいろなチャレンジをしようとしている。そういったものはできる限り柔軟に広く認められるような枠組みになっていけばいいなと思っております。

以上です。

○湯浅座長 貴重な御意見ありがとうございます。

続きまして、篠塚参与、お願いできますでしょうか。

○篠塚参与 今回の構成・目次については、特段の気づきはございませんでした。ただ、本日が第1回ですので、あえて素人ながら申し上げますと、今回のガイドライン見直しの際に、先ほどの御説明にもありました通り、もっと具体的に書いてほしいという声がユーザーサイドから上がっていたとのことでしたが、それはすごくあり得る話だと思いました。

今回の見直しの方針についても、行政サイドの目線というよりも、ユーザーサイドという立ち位置であるということでした。その点も踏まえて、ユーザーサイドが現行のガイドラインに対して、もっと具体的に分かりやすくというご意見は分かるのですが、そのご意見をおっしゃった方が本当にどのくらいの検討の下に、そういうことをおっしゃっているのかによろしいと思います。ともすると、ガイドラインというよりも申請書を書く時の記入マニュアルみたいなことをイメージして、とにかくご自身が仕事で申請書を記入しなければいけないので、「短時間で簡潔に、訂正とか差戻しなどのようなことにならないように、どうやって書いたらいいんだろう？」というところまでは目線を下げない方がいいと思います。

このガイドラインを見たときに、法人としてやりたい事業があって、それが既に認定をいただいている事業のままで行けるのか、変更認定申請を行わなければならないのか、あるいは、申請するとき何を満たさなければならないのか、何をしなければいけないのか、ということ自分の組織の中で考える際の手助けになるものにした方が良くと思います。事業を展開していく上で改善・工夫するときの参考になるようなものだと思います。必要書類に記入するためだけに用いる記入マニュアルのようなものにするのはちょっと違うのではないかと、思いました。

以上でございます。

○湯浅座長 ありがとうございます。

今の点に関して、事務局から補足説明ございましたら、お願いします。

○大野参事官 御指摘ごもっともといたしますか、私どもとしてもあまり細かいことまで書き過ぎてしまうと、それにはまってしまふといひますか、逆にそうじゃなきやいけなひかのように公益法人の活動を型にはめてしまふといひ面があろうかと思つております。その一方で、できる限り詳しくしてくれといひ要請もあひますので、どの辺りがいいのかといひこと。これは先ほど松本から申しあげましたけれども、FAQとか、実例集のような形で示すのがいいのか、それともガイドラインの形でやるのがいいのか。書く場所も含めて、いろいろと御指導いただければと思ひます。

○松本室長 つけ加えますと、今のガイドライン、どうしても一般的な書き方になっていひますので、詳しく書こうと思へば、書くほど難しくなつてくるといひ問題もあひますので、例えばですけれども、今の資料7にありひますような具体例を例示するといひのも1つのガ

イドラインの示し方かなと思ひまして、こういう例だったら、こうですということが示せれば、割とイメージがわきやすくなるし、それが必ずしも一般化されるわけではないということにもなると思ひますので、そういう手法もあるのかなと考えております。

○湯浅座長 よろしゅうございますでしょうか。はい。

続きまして、鈴木参与、お願いいたします。

○鈴木参与 ありがとうございます。

私のほうからも、御提示いただきました構成・目次に関しましては、御提示いただいた内容でよろしいかなと思っております。特に、第4章の監督のところに関しましては、立入検査においては、実務担当者などのヒアリングも含め、検査官によって指導内容が異なるなど、現場の混乱を来すような要因もあったので、この辺りは明確にクリアにしてほしいというような要望が検討の段階でもあったかと思ひますので、ユーザーの予見性などの観点からもガイドラインに網羅されると1つの指針になるかと思ひます。実務目線では、ガイドラインに組み込まれた点は大変有益かなと思ひました。

あと、篠塚さんのほうから先ほどお話のあった、どこまで細かく書くかというところは、私も同じ意見でして、あくまでも指針だと思ひているので、そこを深掘りすれば深掘りするほど、それをまた理解して、定着・行動まで落としていくというところが1つ課題になっていくのかなと思ひますので、あくまでもガイドラインは指針として策定して、逆に、そのガイドラインをどのように定着させていくか、そのために研修なども含め、どういったことができるのかというところを次のステップで考えるというのも1つかと思ひます。ガイドラインを作って終わりというよりは、実効性のあるものにしていくというところで、どうやったら実際に各財団において、理解されて、行動が自律化していくかというところも、運用面で検討していけたらいいのかなと思っております。

ちょっとそれた話になってしまいましたが、以上です。

○湯浅座長 ありがとうございます。

鈴木参与のお話をお聞きして、ぼやっとしていた、どんな形にしたいのかというのが見えてきたような気がいたします。

溜箭参与、お願いします。

○溜箭参与 ありがとうございます。

いろいろばらばら言ひます。もしかしたら、後に不適切なことも言うかもしれませんが、ちょっと御容赦ください。

大まかな構造は、私としてもこれでいいのではないかなと思ひています。その上で、基本的な考え方の辺りで、場合によっては、今回のガイドラインが以前のガイドラインとどう違うのかというのを、1つ、形はどうあれ、明記したほうがいいのではないかなと。古いガイドラインに慣れている方というのは、そのまま同じ考え方でいくというのが一番楽でありますので、どこが変わったかというのをある程度分かるように、まとまった形で出しておくということはあったほうがいいのかなという気がしました。

どこまで細かくという話とも関わってくると思いますけれども、ガイドラインの趣旨。要するに、伝統的には行政庁が自由裁量を持っていましたという民法の世界ですね。そこから2006年に法律が変わって、法律の根拠に基づきましょうといった形になってきた。ただし、それはかなりがちがちなのでという批判があったということなので、そこからまた今回、変わってきたといったこと。そうすると、ガバナンスはきちんとするけれども、法人の運営の自由というのを大事にしますといった形で、私が今、でっち上げたようなことかもしれません、そういったフィロソフィーの変化が多分あると思います。そういったことを基本的事項のところでも示していくことになるので、このガイドラインはどうやって運用するのですかというのがある程度見えてくるのではないかなと思いました。

もう一つが、これはどういう形にするか、私もよく分かっていないのですが、民間のイニシアチブを何らかの形で活用できるような工夫がどこかに入れればいいかなという気がします。例えば、出資の運用を本当にどうするのですかというのは、民間の経験というのも大事になってくるのではないかなと思います。あるいは、スポーツ団体とか、学校法人はちょっと違うかもしれません。あるいは、公益法人協会がつくっているガバナンスコードとかがあったりする。そういうのを活用していく。あるいは、情報公開も公益法人認定等委員会が持っているホームページだけではなくて、ほかの民間のプラットフォームがあったりする。そういったものを何らかの形でうまく取り込んでいくことが、簡単ではないような気もしますが、工夫できたらいいのではないかなと思います。

あとは、都道府県とのばらつきというのが1つの問題で、1つは、ガイドラインが変わったので、それが地方にも浸透してほしいということがある。他方で、地方自治というのは、まさに地方がそれ自体でといったところがあるので、その整理は大事ではないかなという気がします。なので、ガイドラインあるいは公益認定等委員会で何ができるのか、何ができないのかといったところを少し整理できるといいのかなという気がします。

その観点で、そういったばらつきがあったというときに、じゃ、何ができるのか。多分、中央がどんと言うことはあまりできないと思うのですけれども、そういった批判がある。あるいは異論がある。そういったものを何らかの形で吸い上げて公開していく、あるいは少なくとも要望を吸い上げることがもしかしたらできるといいかなという気がします。これがガイドラインの範疇に入るのか、私も分からないので、イレギュラーなことを言いますが、例えばどうやって窓口をつくっていきますか、あるいは匿名性とか情報の扱いをどうしますか、あるいは都道府県の扱いをどういうふうにするのですか。そういったことを何らかの形で考えられるといいのではないかなといった気がします。

どこにどういう形というのは、まだ見えていないのですが、そういったことをガイドラインの中に、どこか場所があるといいなと思ったという趣旨であります。

○湯浅座長 ありがとうございます。

今の御提言に関しまして、何か事務局からございますでしょうか。

○大野参事官 ありがとうございます。

私どもとしては、民間のイニシアチブにしろ、いろいろやっていかなければいけないということを思いつつ、後から説明いたしますけれども、公益認定法の基準としてどこまでやるのか。そこからガバナンスの向上なり質の向上なりを、最低基準さえ満たしていればいいというものじゃないと思いますので、我々としてそこをどう支援していくのか。この2つは、分けた上で、さらなる質の向上に我々としても取り組んでいきたい。ただ、そのことと、それが無いから認定しないとするということについては、どこまでを認定の基準に求めるかということについては、区別して考える必要があるのではないかと思います。

それから、地方との関係で申し上げますと、とにかく情報の共有というのが一番大事だと考えておまして、都道府県も、国あるいはこれまでの前例がこうだと分かっている、あえて別の判断をするかということ、そうじゃなくて、分からない中、手探りで考えて、ばらばらの判断に至ってしまったという事例が多いのではないかと考えております。その辺りの情報の流通、こちらから一方的に流すだけじゃなくて、最先端の話というのは都道府県のほうが先になる場合も多いと思いますので、そういったものが入ってくれば、別にどっちが先というわけじゃなくて、それを共有することによって収れんしていくところも多いのではないかなと思います。その辺りの工夫につきましては、また御意見いただければと思います。

○湯浅座長 御説明ありがとうございます。

次、私から申し上げます。事務局とは十分コミュニケーションさせていただいていますので、私も枠組みはこれでよろしいかと思っております。黒田参与からもお話がありましたけれども、2章の書きぶり、3章の書きぶりは、間違えてしまいますと非常に分かりづらいものがあるので、当然、分かりやすさというところを気にしながら、読む方が迷わないように記述できればなと思っております。

私からは以上でございます。

では、宮森参与、リモートで御参加でございますけれども、何かございますでしょうか。

○宮森参与 私も全体の構成・目次については、これでよろしいのではないかと考えております。

2点、板垣参与のほうから御指摘いただいた点と重なるような形になるかもしれませんが、1点目、先ほどから議論に上っているように、地方自治への配慮の観点というのは私も大変重要なことだと思っております。ただ、これをガイドラインに書き下ろしていくときに、どういった形で書き下ろしていくのかというのが悩みどころになるかと思っておりますけれども、一律にガイドラインで書くべきことと、その類型や個別の事案に応じて委ねられるというか、あえて書かないというような選択肢を取るところ、この切り分けをどのように行っていくのか、あるいはガイドライン全体について、この切り分けの問題を意識しながら作業を進めることが重要なのではないかなと考えております。

この際に、先ほど具体例をガイドラインに示すというようなアイデアも示されていたところですが、そういったところも含めて、うまく切り分けていくということが全体

にわたって肝要なことかなと考えております。

2点目ですが、こちらはちょっとすみません、お尋ねみたいな形になって恐縮ですが、話題に上りました第4章の監督のところ、今日の資料6、7に即した議論の直接の内容には関わらないかもしれませんが、先ほど事務局から、網羅的・画一的な立入調査を見直して、メリ張りをつけた立入調査にしていくというような御説明をお伺いしましたけれども、具体的には、方向性として、どのようなことをイメージしているのかということ。時間が許すようであればお伺いしておきたいと思った次第です。よろしく願いいたします。

○湯浅座長 ありがとうございます。

では、事務局から御説明お願いいたします。

○松本室長 立入検査のメリ張りづけにつきましては、まず、現在の立入検査につきましては、おおむね3年に1回、どういう法人であれ、立入検査に行くという形になっております。これは制度が始まった当初からそうっておるのですが、最初のうちは制度の慣れみたいなどころもありまして、そういう一律、全面的にやるという立入検査であったところがございます。ゆえに一律な指示・指摘になってしまうという面があったり、立入検査に入られるほうも行くほうも負担になってしまうという問題もあったというものです。メリ張りづけの考え方としては、基本的にリスクがある法人に多く行くということ。

逆に言うと、リスクが低いところには、頻度・内容を含めて少し軽減化するというところでメリ張りをつけていきたいなという方向で考えておるところです。これは国会のほうでも、そのような形で大臣を含めて答弁させていただいているところです。その考え方について、なるべくこのガイドラインの中に書き込めればいいのかと考えております。

○宮森参与 ありがとうございます。承知いたしました。

○湯浅座長 ありがとうございます。地方自治への配慮に関しましては、当然、配慮しながらガイドラインをつくっていくというところがございますね。承知いたしました。

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 まず、全体の構成については、皆様と同じように、これでよろしいかというふうに思います。

第2章ですけれども、これまで参考として末尾に記載されていたチェックポイントを、いきなり第2章に持ってくるということについては、大変大きな意味があると考えております。

また、内容のところ、検討されるのかもしれませんけれども、これまでは事実認定に当たっての留意点にすぎないのだというふうにされていたものが、その位置というか、意味を大きく変えることとなりますので、第2章の冒頭だったり、第1章でチェックポイントの位置づけ、従来との意味合いの違いというのをできるだけ丁寧に説明する必要が出てくるのではないかと考えております。

また、第2章の冒頭に総論を置くことも賛成ですけれども、従来のチェックポイントを

見ますと、最後に補足、横断的注記として全体について注意すべき事柄が挙げられていたのですが、本来はそれは最初を書くべき事柄ではなかったのかというふうに思っておりましたので、それを膨らませるといふか、もう少し詳細にして、第2章の冒頭に総論として置くことは非常によろしいのではないかと思います。

あと、ちょっと瑣末なことなのですが、第2章の2.2のところ、新たな事業類型を加えるということで、奨学金事業と出資が入っていますが、この並びには何か意味があるのでしょうか。いきなり冒頭に奨学金事業が入りまして、最後に出資となっていますけれども、それは何か意味があるのか、それとも別にないのかというのがちょっと気になったところであります。

また、第3章でそれぞれの認定基準について具体的な例を示す、先例を示すということは大変よろしいかと思います。これまでたくさんの先例が蓄積されてきましたので、それをユーザーの方にお示しして検討の素材を与えるということで、できるだけ多くの先例、具体例が掲載されるといいのではないかと思います。

少し長くなりました。以上です。

○湯浅座長 吉井先生、ありがとうございます。

今、御質問があった件につきまして事務局から御回答いただければと存じます。

○松本室長 チェックポイントで奨学金が前にある理由なのですが、これは端的に申し上げますと、実際の申請頻度が非常に大きいということで、これまできちんとした類型がなかったということもあります。また、実際の審査の実例も多くなっているということでもあります。吉井参与からお話あったとおり、今まで横断的注記として一番最後にあった部分が、まさに総論として前に来るということで、結果としてカテゴリ別の類型ごとの記載部分で、あまり書かなくてもいいところも発生するかもしれませんので、その辺の整理がなされた結果として、また順番は考えることになるかなと思っております。そういう意味で、すみません、それほど意味があって並べているつもりではないということをお承知おきいただければと思います。

○吉井参与 よく分かりました。ありがとうございます。

○湯浅座長 吉井参与、ありがとうございました。

では、松元参与、お入りになられていますでしょうか。

○松元参与 入っております。よろしく願いいたします。

○湯浅座長 よろしく願いいたします。

皆様、最初に簡単に自己紹介されていますので、自己紹介していただいて、それから資料5に関する御質問、御意見いただければと存じます。よろしく願いいたします。

○松元参与 ありがとうございます。慶應義塾大学の松元でございます。

専門分野が会社法と金商法、非営利法人法、信託法の辺りをやっています、今回の動きとの関係では、溜箭先生と御一緒に、有識者会議のほうから参加させていただきまして、実務家ではないので、実務的な点につきましては、ほかの委員の皆様方の御意見を聞いて

勉強させていただきたいと思っておりますけれども、少しでもお役に立てればと思っておりますので、よろしく願いいたします。

今回、お送りいただいたガイドラインの目次につきましては、まだ内容が詳細までは必ずしも書き込まれていないというか、目次の段階だと思っておりますので、これを拝見した限りでは、今までの問題点に具体的に対応するような形でできていると思っておりますので、今日の段階では特に気になることはありません。よろしく願いいたします。

○湯浅座長 松元参与、ありがとうございます。

では、次のテーマ、ガイドラインの骨子案の総則編について事務局から御説明をお願いいたします。

○大野参事官 事務局でございます。

ガイドラインの総則として書くことについてのイメージ、資料6としてお配りしているものにつきまして御説明させていただきたいと思っております。現行のガイドラインは参考資料3としてつけておりますけれども、総論的にこれはどういうものなのかということについては3～4行しか書いていないものでございますが、法令の運用・解釈をしていくに当たっては、基本的な考え方というのを明確にしておくべきじゃないかということで、これらについて提案するものでございます。

まず、ガイドラインの趣旨でございますけれども、ユーザーとしては、行政庁、合議制機関、さらには公益法人の方々。それに加えて国民が使うものなのだとすることを明記しておくべきじゃないか。

それに加えて、次のラインでは、行政庁及び公益認定等委員会は、ガイドラインを踏まえた判断を行うことが求められるということで、これに「拘束」という言葉を使うべきかどうかということについてはいろいろあると思っておりますが、ということを明記しておくべきではないかと思っております。これまでのガイドラインには、合議制機関の判断を縛るという発想は特になかったのではないかと思っております。特に公益性というような非常に曖昧な概念については、予め言葉で示すものではなくて、しっかり説明してくれば、合議制機関が公正・柔軟に判断しますという思想だったと考えております。

それはそれで法律施行時には一定の意味があったと思っておりますけれども、柔軟に判断という前に、判断の基準をしっかりと示すというのが行政手続法の趣旨、行政というものではないかというふうに考えております。旧民法の下での主務官庁自由裁量ではなく、民事裁判の世界のように原告と被告の両者が主張・立証を持ってくれば公正に判断するというものでもなくて、行政庁としての判断基準を示すことが必要ではないかと考えております。

もちろん、しゃくし定規の取扱いを求めるものではないですし、個別の事情に応じて法令の趣旨・規定を勘案し、あるいは社会経済の情勢の変化を踏まえて、柔軟な対応を行うというのが合議制機関の存在意義でございますので、それを否定するものではございません。

次のラインが毎年度の見直しでございますけれども、ガイドラインを不磨の大典として

はいけないということで、世の中の変化、社会の要請に耳を傾ける。先ほど溜箭先生から話もありましたけれども、いろいろな声に耳を傾けることを組み込んでしまうことが重要ではないかと考えております。加えまして、今回の取組で完璧なものをつくると考えてはいけないと考えておまして、今後も継続的に手直しをしていくことを前提に検討を進めるべきではないかということも含意していると考えております。

続きまして、公益行政の基本的な考え方を示していくべきではないか。

認定法の目的としては、公益法人による公益目的事業の適切な実施を確保することにより、公益の増進及び活力ある社会の実現に資することにあると書かれている。ここで強調しておきたいのは、公益目的事業の適切な実施の確保というのは手段であって、目的は民間公益の増進であり、活力ある社会の実現であるということを確認しておくべきではないかと考えております。

次が公益法人の責務等として、認定法の認定基準を遵守しなければならない。これは当然のこととして、責務として、企業や国民の理解の下、ガバナンスの向上とか透明性の確保に取り組み、事業の質の向上に努める責務がある。これは今回の法改正で追加されていることをごさしまして、最低限の基準、プラス自主的な取組ということが整理されております。

その上で、公益行政の基本的な考え方、冒頭、局長からも話がありましたけれども、法律による行政の原理。これは行政法の大原則でございます。公益法人たるものどうあるべきかといったことで、これは非常にもっともらしいといえますか、いろいろ言いたくなるのですけれども、そうではなく、法律に基づきやることが必要ではなからうか。

加えまして、公益行政の目的というのは、民間公益の活性化、活力ある社会の実現にあるということを改めて繰り返しております。適正な実施の確保というのが目的になってまいりますと、えてして、角を矯めて牛を殺すということになりかねない。そういったことを再確認すべきではないかということでございます。

行政庁が行う公益認定や監督については、公益法人が自主的な努力をしていくことを前提として、法律の最低限の基準を確保するために行うものである。事業の質とか法人のコンプライアンスといったものを必ずしも保障するものではない。そういうものを明確にすべきじゃないか。公益認定が品質保証ということの意味すると考えてしまいますと、公益法人として送り出すためには、あれも心配だし、これも心配であるという話になってしまう。そうすると、結局のところ、牛の角を矯めるという話でございまして、あれもこれもと厳し過ぎる基準という形になりかねない。公益認定の監督や基準というのは、法律の最低限の基準ということを確認すべきじゃないかと考えております。

その上で、「加えて」と書いておりますけれども、今回、内閣総理大臣の取組として入りましたけれども、自主的な取組を積極的に支援するということが書かれております。これまでのところも、認定の現場、立入検査の現場におきましては、もう少し改善の余地があるのではなからうか、あるいはこんなガバナンスで大丈夫なのかというような疑問を持

ち、指導することは多々あったかと思いますが、そういったことの多くというのは、実は認定基準の話というよりも、積極的に支援していくとか、そういった文脈の中で捉えるべきではないかということを考えているところでございます。

その上で、事務処理の原則。最初の2つは当たり前のことではあるのですけれども、現にパワハラがあったという声も聞いたことがありますし、あるいは、審査が不必要なまでに長期間かかってしまったという事例もあるということでございました。そういったこともありまして、こういったことを書いておくことに意味があるのではなからうか。

それから、3番目の行政庁と合議制機関の役割分担につきましては、今は立入検査につきましては合議制機関に委任するという形であります。昔の主務官庁制時代の恣意的な運用についての反省ということもありまして、合議制機関が実質的な判断をするというような文脈でこういう整理になっております。基本的な考え方を維持しつつも、適切な関係の在り方についてしっかり書いていきたいと思っております。

それから、都道府県との連携。板垣先生、宮森先生から御指摘がございました。自治事務である以上、都道府県の判断の尊重というのは当たり前といたしますか、それを否定することはあり得ないということではあるのですけれども、公益認定というのは国税の税制優遇というものと直結する制度である。そういった中で、全国で整合性のある運用の要請があるということでございます。法律の60条には、必要がある場合に都道府県に対する指示の権限というのがありまして、これは板垣先生も御案内かと思いますが、非常に珍しいといたしますか、強力な権限でございまして、こんな規制がある法律というのはほとんどない。そういった意味で、かなり特別な仕組みである。自治事務として都道府県の判断は当然尊重すべきなのではあるけれども、全国的な整合性の要請とのバランスをどう確保していくのかということにつきまして取組を進める必要があるかと思っております。

もちろん、地域の実情を踏まえた判断ということであれば、何の問題もないわけではございますけれども、理由なくばらばらということにつきましては最小限にするということ。それは権力的な行為というよりも、定期的な情報交換・意見交換等々による連携の強化で実現していくのではなからうか。

さらには、内閣府、都道府県も共に、新たな判断事例等については、積極的に情報収集して、それを情報共有していく。その中には、ガイドラインの改廃のプロセスも含むことによって整合性を確保していくということではないかと思っております。

その先の行政指導等ということでは、行政法の先生には当たり前のことかと思っておりますけれども、我々のこれまでの反省としては、かなり強い申請取下げの要請があったとか、あるいは諮問もしてくれないというような声が公益法人から聞こえてくるということがございました。行政手続法の行政指導の趣旨からすると、それは不適切としか言いようがないところもございます。行政手続法の徹底について、我々も公益行政の視点としてもしっかりと書いておくことが重要じゃなからうかと考えたところでございます。

全体の総則として、今、申し上げたようなことを書いておくことに意味があるのではな

かろうかということを考えております。

続きまして、チェックポイントの見直しということで、資料7でございます。中身に入る前に先例の話を若干させていただきたいと思っておりますけれども、今回、参考資料として、4-1に過去の不認定答申、それから勧告の資料をつけさせていただいております。それから、今回の資料7の4ページ目以降には、過去の事例等々につきましても幾つか参考を載せております。

公益性の判断につきましては、不認定答申、勧告など、限定した数しかない。それから、まれに反対意見等が答申にありまして、それによって議論の内容をうかがい知る場合もなくはないのですが、特に、認定された場合にどのような議論があつて、どのように認定されたかということについては、これまで全く表に出てまいりませんし、実は内部でも明確に共有されてこなかったところがあるのではないかと考えております。このことが公益目的事業該当性に関する議論が深まってこなかった大きな原因であると考えております。今回の資料でも、公益目的事業認定事例について幾つか御紹介しておりますけれども、ぎりぎりのラインというのを明らかにしていく上では、過去の経緯とか議論というのにはできる限り明らかにしていくことが求められるのかなと考えております。

そうは言っても、委員会の議事録というのは自由闊達な議論をするために非公開としていう趣旨もございますし、あるいは特に不認定とか勧告を受けた法人に係る議論というのは、法人に対しては風評被害を招きかねない非常に微妙な情報でございます。過去の議論の紹介のやり方につきましては、我々としても検討を進めていきたいと思っておりますが、参与の方々からの御意見をいただければと思っております。

今回の事例につきましても、資料7の4ページの上書いておりますけれども、不認定事例・勧告事例等々につきまして、答申は全て公表しているのですが、過去の問題につきまして傷口に塩を塗り込むような話というのはよろしくありませんので、法人名については、今回、非公表という形で公表したいと考えております。その辺りにつきましては、御理解いただければと思っております。

その上で、チェックポイントにつきまして大まかな方向性につきまして御意見をいただきたいと思っております。

まず、「チェックポイント」の考え方を見直す対象でございますけれども、1ポツとして、今のチェックポイントというのは、不特定多数の者の利益の増進に寄与するか否の事実認定に関するものであるとなつておりまして、公益目的事業該当性全体ではございません。公益目的事業というのは、A:公益に関する別表各号に掲げる種類の事業であつて、B:不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものを言うということで、このAの部分については、今、ガイドラインでは何も触れられていないところでございます。

こちらについては、別表に掲げられた22の事業といいますのは、立法時の全ての法律の目的を整理して、およそ公益と考えられる目的が全て含まれているものであるということで、公益の中で例外とするものはないというものでございます。社会通念に照らして明ら

かにおかしいものを除いて柔軟に解釈するというのが、これまでの前提かと思っております。そういったことで、例えば慰霊事業、お墓の事業、あるいは中間支援団体なども認めるという形でやってきてございます。

そういった中で、文言上の目的を議論するだけではなくて、もう一度4ページを見ていただきたいと思いますのだけれども、幾つかの法人につきましては、例えば一番上の事例でいきますと、これが文化芸術の振興や公衆衛生の向上に結びつくとは直ちに理解しがたいというような形で、公益目的の実現に合目的な事業か否かという形で判断しているところでございます。そういった意味では、不特定多数の利益か別表該当性かということについて区別することなく、公益目的事業該当性についてのチェックポイントの判断基準として入れ込んでしまっているのではないかということについて提言したいと考えております。

それから、2番目の「チェックポイント」の位置づけの見直しでございます。先ほど生野先生から、何で今、単に参考になっているのかということについて御質問いただきましたけれども、これは公益目的事業というのは有識者が判断するのだ、それについて事務局が細かい基準を事前に作って、ああだ、こうだというものじゃなくて、合議制機関が判断するのだ。だから、基準じゃない、これに尽きるのだと思っております。あまり細かいことを書いて縛るものではない。委員会が柔軟に判断するのだといった考え方があったと承知しております。とにかく合議制機関が柔軟に判断するということが全てでございます。

ただ、審査基準ではないのですけれども、その後の不認定答申相当の書き方などを見ますと、事実上、審査基準的に扱っているという面もありまして、先例が積み重なる中、委員会が判断するといっても過去の先例に従いますし、現実問題としては審査基準的に扱ってきた側面もあると思っております。そういった意味で、ここでは曖昧であるという表現を使っております。

いずれにしろ、合議制機関というのは、チェックポイントに従わない事業であっても公益目的事業として認めることがあるというのは多分問題ないと思うのですけれども、チェックポイントに従った事業であっても、さらに追加的に資料を求められるとか、文句をつけてくるといった状況というのが、不透明との批判を招いてしまっているというのものもあるのではなかろうかと思っております。

いずれにしろ、下のほうに行政手続法の審査基準についての総務省の通知を書いておりますけれども、別にしゃくし定規なことをやれということは一切書いていないわけでありまして、できる限り処理の迅速化・円滑化に資するために設定するという趣旨は、今回の改革の趣旨に沿うことかと思いますので、そういった趣旨に沿った形での審査基準として全体を位置づけていくことが必要なのではないかと考えております。

その上で、「チェックポイント」の建付けの見直しということでございます。先ほど吉井先生からもお話がございましたけれども、現行のチェックポイントというのは1から17の事業が掲げられていて、それに加えて「上記の事業区分に該当しない事業」というのが

あって、その関係性が全く分からない状況でございます。ただ、同じ記述の中では、1から17を整理すると、おおむね事業目的及び整備事業の合目的性に集約されるという形で、機能的に集約されるということが書かれているわけですが、その関係は曖昧である。この辺りについては、この際整理してしまっ、総論をしっかりと書いておこうということで書かせていただいております。

その際の具体的なイメージとして、次のページに公益目的事業該当性の判断要素のイメージを書いております。総論としては、こういう判断要素だけじゃなくて、申請書にどういものを書くのかとか、申請事項として変更認定と届出の見直しとか、そういった観点からの記述も必要かなと思っておりますけれども、核心は公益目的事業該当性の判断要素ということかと思っております。こういったものについて、これまでの判断事例から帰納的に導いていくことができるのではないかと考えているところでございます。

中身としては、過去の先例によりますと、まずは、事業の趣旨・目的。これは現行のチェックポイントの事業類型の中でも、全てに掲げられているということで、最も重要な要素ではないかと思っております。趣旨・目的がおよそ公益でないようなものは論外としつつも、そうじゃないものについては柔軟に認めた上で、自分の掲げた公益目的のものをしっかりとやっていくのだということを2ポツの事業の合目的性でチェックしていく。そういった意味で、一番重要なのが事業の趣旨・目的。

それに加えて、2ポツで、別表に掲げる公益と不特定多数の者の利益の実現(事業の合目的性)というのが審査の判断基準になるのではなかろうか。その際、アに書いておりますけれども、事業の(適切な)実施というのが「1。」に掲げられた趣旨・目的に貢献するのかということが要素になろうかと思っております。

ここに「P」と書いておりますけれども、過去の事例を見ても、営利企業が実施しているような事業と全く同じような事業をする場合については、公益目的事業として認められない。公益目的事業としての特徴が必要だということがこれまでの先例でございます。こういった考え方につきましては、これまでのガイドラインには全く触れられていなかったところでございます。

この辺りは、公益性の判断で一番難しいところかと思っておりますので、この書き方等々につきましては、さらなる検討が必要かと思っておりますけれども、営利企業が既に需要を満たしているような事業について、公益法人が自由に参入して、イコールフットイングじゃないようなものについては、結局、市場をゆがめてしまっ、掲げられた公益目的に資することがないといった話を今回、明記できればどうなのかというふうに考えております。

それから、受益の機会の公開ということでございますけれども、これは不特定多数の議論かと思っております。今回の資料でも、6ページ以降に、特にこれは認定事例を中心にかなり入れておまして、様々な議論が行われているということにつきましては、後でご覧になっていただければと思っております。過去の議事録をあさってみますと、かなり激論が行われているというような話もありまして、この辺りについては、総論でどこまで書けるの

か、いろいろと相談させていただければと思っております。

それに加えて、ウとしては、実現するための質が確保されているか。

それから、公益目的を逸脱しないための審査の公平性の確保等がされているのかについては、判断基準が必要ではなかろうかと思っております。現行のチェックポイントと一見すると違うように見えるものもあるのですが、考え方としては、これまでのチェックポイントを否定するものであるとは考えておりません。

例えば、博物館事業においては、休眠化していないというのがチェックポイントに入っているのですが、博物館が休眠していると受益の機会が公開されていないということであるので、イの話になるでしょうし、あるいは貸付金事業について公表されているか否かというのがチェックポイントになっているのですが、これがチェックポイントに入った趣旨を考えると、結果を公表することで社会監視を通じて公正性を確保するということが設けられている。そういった意味で、これらのチェックポイントというのは、上に挙げたような中に入ってくるのではなかろうかと考えております。

これに加えて、不利益の発生の排除（コンプライアンスの確保）といった視点も考えられるのではなかろうかということでございます。これはコンプライアンスの確保というよりも、事業の実施によって、一部の者に不利益を生み出すような場合、あるいはさらに敷衍して、不利益排除のための仕組みがないような事業については、不特定多数の者の利益または公益目的に資する事業と言えないというような理屈かと考えております。一般的に屋外スポーツの大会を開くのであれば、安全性の確保というのは当然ですし、人の健康に関連する事業であれば、そこに配慮するというのが当然に必要。

これまでの先例を踏まえますと、技術的能力あるいは経理的基礎として取り上げることが多いということでございまして、例えば9ページには不利益の発生の排除として書いておりまして、うちナースという不認定事例が書いてございます。これは技術的能力・経理的基礎の話としては書いてあるのですが、前提としては、お子さんの保育・生命・身体に関わるものについては、リスクの排除が必要ですし、財政基盤が必要というような公益目的事業の考え方が前提になると考えております。

下のほうに先例として書いておりますけれども、A法人というものがございまして。これは見守り事業ということで、過去の勧告案件・不祥事を出して預り金を使い込んで高齢者がかなり大変な目に遭ったというものでございまして、これは預託金の管理のために利用者と法人と共助事務所（弁護士）の三者で契約して、弁護士さんが預託金を管理するという仕組みが申請書の中に記載させておりました。そういった資金管理の仕組みの整備が公益目的事業として認める判断の要件になっているというものでございまして、そういった不利益の発生を排除するような取組といったものも公益性判断の中に入るべきものと考えているところでございます。

ただ、この点につきましては、一般的には法人の自律的なガバナンスに委ねるべきものであって、特にリスクの高い事業を行う場合以外について、事前の審査で細々とした指摘

をするようなことになってしまうと、非常に面倒くさい話になってしまうということをございまして、書き方等々についてはかなり慎重に検討すべき話かと思えます。生命・身体の危険が生じるという場合以外にも、オリンピックの関係で不祥事が生じましたけれども、巨大プロジェクトにおけるコンプライアンスの確保でありますとか、お金の受け取りとサービスの提供に時間差があるような事業といった場合の経理的基礎、財産基盤の確保といったものについて見ていくというのが考えられるのではないかと考えております。

この点、特に繰り返しますけれども、心配があればあれもこれもという形になってしまって、法人さんの動きを縛ってしまいかねないものであることを強調しつつ、公益目的事業該当性の判断にどのように書いていくのかにつきましては、先生方の御意見を踏まえて考えていきたいと考えているところでございます。

ちょっと長くなってしまいましたけれども、まだ方針等々について全く決まったものではありませんので、先生方の率直な御意見をいただければと思っております。

○湯浅座長 ありがとうございます。具体的な文言がないと、どんなものかというのがなかなか分かりづらいところかと思えますけれども、今、大野参事官から御説明があった考え方といいますか、線引きについて何か御意見がございましたらお願いいたします。どなたかいらっしゃいますでしょうか。お願いします。

○板垣参与 板垣です。

先ほど、ほかの参与の先生からもお話があったと思うのですがけれども、公益法人、申請者のサイドからすると、なぜ同業者、同じようなあの法人さんが公益認定をもらえなかったのだというふうに驚きをもって受け止められる事例があるといったような話があったと思うのですがけれども、私も今、いろいろな事例を見ていて、予想していた以上に公益性の認定とか不特定多数の利益とか、あるいはさっき言ったコンプライアンスのことまで、随分立ち入って判断されているのだなということに驚きました。

先ほど地方自治の話というのも出てきたのですがけれども、結論としては私、このような基準というのをしっかりつくるべきだと思います。というのは、合議制機関でじっくり審議してもらって公益性を認定してもらおうという趣旨から、これまであまりきちんとした基準というものはそこまで明確には出してこなかったという話なのですがけれども、合議制機関で審査するというのと、申請の際の基準を示すということは別に矛盾はしないと思います。むしろ、趣旨に適合することだと思います。

というのは、実際の話をする、まず1つは、公益法人の側から見たときの予見可能性の確保という点からは、何を備えていれば認定がもらえるのかというのが明らかになっていたほうが良いというのが1つ。

あと、行政のほうとの職務の遂行という点でいっても、合議制機関で審議するといっても、先立つものがないと始まらないということで、基準がないと合議制機関での審議というのも、それぞれの委員がそれぞれ思い尽きを言うだけで、先立つ資料がないと審査できないだろうというのが2つ目。

そして、これは私、あまりきれいごとで言える話じゃないのですが、日本に限った話なのか、外国でもそうなのか分からないのですけれども、先ほど地方分権という話もしましたが、個別事情に応じた判断をしようということで実務担当レベルに自由裁量を認めると、なぜか審査が厳しくなるのです。本当はそういうことではなくて、それこそ事前規制から事後チェックということで、多分要件を満たしていれば、なるべく認定しよう。認定した上で何か悪い公益法人があったら、後でいろいろ監督しようという趣旨だったのかもしれない。

けれども、なぜか自由裁量を認めると、先ほど大野さんのほうからもありましたとおり、審査が長引いたり、あるいはなぜか追加で資料の提出を求めたり、あるいは法律では求められていない事実上の要件みたいなものが加わったりする。つまり、公益法人、申請者のサイドからすると、なぜか非常にハードルが高くなるということがあります。

私、行政法をやっているので、一番よく言われるのは建築のときの消防庁の同意、消防の安全設備の認定というのは、なぜか知らないけれども、現場レベルでこうしないと物すごく危険だというので、それがいいことかどうかは別として、申請者からすると非常にハードルが高い。なぜか、後からこの要件が求められるということがあって、担当者によっても言うことが違うことになってきてしまって、非常に認定が行われづらくなるということがよく言われています。私、地方自治のパラドックスというか、自由裁量のパラドックスと呼んでいるのですが、現場の判断を尊重しようと思って、よかれと思って、あえて基準というものを細かく定めなくて現場の判断に投げると、なぜか申請に対する審査が厳しくなるというのがある。

だから、どういう方向で行くのかという方向を最初に決めることは必要だと思うのですが、先ほどからお話を聞いていると、ある程度要件を満たしていれば、緩やかという言い方はおかしいのかもしれませんが、ハードルを低くして認定しようという基本方針がどうもあるようですので、その方向というのもまず最初に書き込んだ上で、先ほどの地方分権の関係からも誤解を招かないような記述はした上で、しかし、原則、公益認定というのは満たしていれば、もう認定するようなものだよということも最初に書いてしまったらどうかということは、1つ提案として申し上げます。

以上です。

○湯浅座長 ありがとうございます。緩くしますとはなかなか書きづらいですけども、基準を満たせば認定しますというようなニュアンスは当然書き込めると思います。ありがとうございます。

そのほか、御意見、御質問ございますでしょうか。

松元参与、何かございますでしょうか。

○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。

資料7の今の議論のポイントにつきまして、1点気になった点がございます。まず、チェックポイントの理論的な位置づけというのが若干整理し切れていないところがあります。

というのは、今の御提案でいきますと、資料5を拝見すると、公益目的事業該当性の判断で、2条4号についての項目の中にチェックポイントが含まれる予定なのだと理解しました。しかし、公益法人法では公益認定の基準というのが5条1号から18号まであって、そのうち公益目的事業についての内容というのは5条1号なわけですけれども、果たして今回のチェックポイントで新しく総論として含まれる話というのが、公益目的事業の話なのかということに疑問があります。

例えばコンプライアンスの話というのは、これは公益目的事業の話、公益目的に当たるかどうかの話かということ、そうではないと思うのです。すごくいい公益目的を掲げてやっている団体でも、たまたまガバナンスがゆるゆるで問題があるけれども、例えば人を入れ替えれば、同じ目的で同じ事業を適切にやれるということは理論的には十分あり得る話なので、コンプライアンスの話をこの公益目的事業のチェックポイントに入れるということには違和感があります。

ですので、もしコンプライアンスの話とかも入れるのであれば、このチェックポイントをどこに組み込むかというときに、資料5の話に戻ってしまうのですけれども、資料5の「第2章 公益目的事業該当性の判断（2条4号）」の中に入れるというのは、ちょっとおかしいのではないかなと思いました。なので、この位置づけについて御検討いただきたい。もちろん、コンプライアンスの話をどこかで検討するということについては、全く反対するものではございません。

では、どこで検討するかとなると、今の公益法人の認定基準で言うと、第5条1号から18号までの中のあえてどこかといったら、5条2号「公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎及び技術的能力を有する者であること」、ここで組み込むしかないように思います。逆に、この1号から18号の内容に当たらないのに、何か要件を要求して公益認定を拒否するということは、法律に書かれていない要件で拒否することにもなりかねないので、コンプライアンスを要求することについては、5条のうちの何号で要求しているのかということをも整理する必要があります。そして、もしやはり公益目的事業という要件の中に読み込むということだとすると、かなりの説明が必要になると思いました。

それから、もう一点、総論のところにイコールフットィングの話を書いてくださっていて、ここは5条1号から18号までの中で言うと、どこで読み込むかといったら公益目的事業の話かなということで、論理的な位置づけとしてはここでいいのではないかと思います。しかし、イコールフットィングが必要であるとか、営利競合になるなら認定しないということについては、必ずしも法律とかでその考え方が示されているわけでもなく、考え方がどこかで示されているわけでもなく、実際に認定される委員の方が恐らくすごく悩まれるところなのではないかと思います。

今回いただいた事例を見ていても、アンテナショップは丸の場合もバツの場合もあるのだろうかとか考える余地があり、かなり難しい問題だと思いました。イコールフットィングとか営利競合といった問題については、一度理論的に整理する必要があるのではないかな

と思いました。

以上2点ですけれども、枠組みに関するところでしたので、早めにお伝えしたいと思って発言させていただきました。よろしく願いいたします。

○湯浅座長 松元参与、ありがとうございます。

では、事務局から御説明いただけますでしょうか。

○大野参事官 コンプライアンスの話はどこに置くのかというのは非常に難しいところかと思っております。結局、これまでの事例でも技術的能力で切っているということは御指摘のとおりでございます。あえて言うならば、技術的能力ということで考えざるを得なかったのですけれども、技術的能力というのは公益目的事業を実施するために必要な技術的能力ということでございまして、技術的能力で検討する際の裏側の事業として、例えば過去のスポーツ団体でもありましたけれども、事業をやりながらいじめ問題みたいなものが生じている。そういったものは公益目的事業とは言えないのだということがあって、その上での技術的能力ではなかろうかという認識での考え方でございます。

御指摘のとおり、コンプライアンス自体を正面から取り上げるというのはなかなか難しいところがある中で、それをどのように位置づけていくのか。こちらにつきましては、先生方の御意見をお伺いしながら進めていきたいと思っております。

それから、もう一点が。

○松元参与 営利競合です。

○大野参事官 こちらも非常に難しい問題でありまして、営利競合は駄目だというような非常に簡単な議論をしたら袋だたきに遭うものでございますし、実はこれは訴訟案件にもなっております。営利競合といいますか、出版事業でも物品販売でも、企業がやっているような話が幾らでもある中で、どういったものがよくて、どういったものが悪いのかということについては、公益目的事業該当性の判断の中でも一番難しい部類だと考えております。

それをどのように理屈づけるのかという工夫として、まず1案、公益法人がやっているのと全く同じような事業であって、特徴がないようなものについては、突き詰めていくと公益目的に資するものとは言えないというような理屈を御提示させていただきましたけれども、これが絶対すばらしいものだという認識があるわけではございませんので、もしいい知恵があれば出していただければありがたいなというところでございます。

○松元参与 ありがとうございます。よろしく願いいたします。

○北川局長 営利競合論というのは、「営利競合」という用語の理解も含めて、法律上、公益目的事業の「不特定多数性」というところに淵源を求めていくのかどうか。「営利競合」性がありやなしやという問題として捉えるのではなく、次元を変えて再構成すべきか含めて、これは「論点」として提示して議論すべき話であると思っております。営利競合性に関しては訴訟にもなっており、一応の当方の訴訟スタンスはありますが、本質的にどう考えるかについては事務局内でもまだコンセンサスが構築できていないところがあります。それ

は重要な未決論点であると認識しています。その考え方を今回、ガイドラインで示せるべく努力していきたいと事務方としては考えているところです。

○松元参与 大変よく分かりました。ありがとうございます。

○湯浅座長 松元参与、ありがとうございます。

ほかにどなたかございますでしょうか。

溜箭参与、お願いします。

○溜箭参与 ありがとうございます。

また例によってランダムなことを言いますが、ガイドラインの総則のところ、資料6ですけれども、どこが変わったのかというのが、法3条の2第1項と第2項というのがあるので、ここは変わったのかなというのは分かるのですが、そのガイドライン、以前からの法の支配というのは基本的には一緒ですねというところがメインになってくる。どういう趣旨でこのガイドラインが変わったのかなというのは、もう少し分かりやすく示してあげたほうがいいかなというのは、具体的に見ても感じました。事前の一律チェックから、事後への重点的なチェックへの移行であるとか、それが多分1つ大きなテーマになってくると思うのですけれども、それを示していくということ。

あとは、この会議体で難しいと言っていることを、表から難しいと言ってしまえばいいと思うのですね。例えば、地方自治については、地方の自立が一方であるけれども、改正の趣旨を浸透させる必要がある。そういった形で、ある意味難しい問題をここである程度整理を試みるみたいなどころですかね。

あとは、どこまで詳細でいくか、どこまで抽象的にいくかというのは非常に難しい。ガイドラインにどうしてもついてくる問題だと思いますけれども、そこも勘案した指針としては、今までルールベースでかなり厳格にやってきたものを、どちらかというプリンシプルベースで考えていくということにしたい。これはどうするかというのは、恐らく議論しないといけない。例えば、そういった記述の仕方も考えられるかなと。

あるいは、事前のチェックと事後の重点的チェック。事後の重点的チェックというのも大事だと思うのですね。なので、悪質な背信行為とかガバナンスの崩壊に対しては効果的に対処していくということも前のところに書いておくことが大事かな。ある意味例ですけれども、そういったことをある程度大まかに書いておいたほうがいいかなという気がしました。

もちろん、資料6の2ページの4の都道府県との連携というところもあって、地方の実情を踏まえてということもあります。全国で整合性のある運用の要請ということ、国税とおっしゃっていたのですが、ここはもう一つは改正の趣旨を浸透するということも伝えておくことが大事かなという気がしました。

それで、もう少し具体的なチェックポイントのところ気づいたところだと、不利益の発生排除というのが3ページにあって、A法人、仕組みを求めていたということですが、これをどうするか。仕組みを求めていたけれども、きちんと守ってくれないので、

今後は認めませんということになると、それはちょっと残念なことですね。仕組みが崩壊したけれども、お年寄りのためにというのが大事な公益事業ではあるということ。どういうアプローチがあるかなと思ったのですけれども、そういった仕組みを求めたのであれば、それはきちんと立入検査でチェックしますというふうにやっていくか、もしくはそういった仕組みを実現するための、例えばグッドプラクティスを示していくとか、そういった工夫をしていくということが考えられるかなという気がしました。

あとは、何度も言っていますが、公益性の判断例、大事だと思います。ここは理解くださいと言っているのですが、これは今さら言えないのかもしれませんが、実名を公表することは大事じゃないかなという気がします。法令上、公表されているものはきちんと名前を出して、そうすると読む側もある程度コンテキストが分かってきて、そうすると公益性は難しい問題なので、そういったコンテキストが分かって読むのと、抽象的に名前がなくて、よく分からないけれども、そんなところかなみたいな感じでやると違う。もちろん、公表していいことといけないことというのは法律で決まっていることがあるので、法律で非公開というものを公表しろという趣旨ではありませんけれども、公表できる限りにおいては公表するというのをちょっと考えていただければと思います。

また、違反したことについての不利益処分があったときに、それをずっと探すのはどうかということもありますけれども、一旦、公益というのを標榜して認定を受けて、その上で、それに対して行政が動いたということであれば、それは1回、自分で表に出ているということでもあるので、その責任もあると思います。そこは可能な限りで考えていただければと思います。

あと、認定は大事だと思います。非常に具体的に分かってくることもあるのですが、今のところでは不認定というのは反対意見ですね。厳しいと思いましたがおっしゃったと思いますけれども、不認定、不認定が出てくると厳しいのばかり出てくる。決まっているような気がするのです。なので、認定例も何らかの形で出していけるようにしたほうがいいような気がします。もちろんたくさん法人がある中で、どれを選ぶかは非常に難しいプロセスなので、ここは本当に知恵を出さないといけないと思うのですが、不認定の中で出していくと、どこか負のスパイラルになっていくような気がします。そこは工夫ではないかなというふうに思います。

もう一つ、公開について。公開でもし法人名を出すのが難しいというのであれば、都道府県は公開したほうがいいのではないかなと思います。これはばらつきの問題です。ばらつき自体が悪いかというと、それは地方自治の問題ということもあります。ばらついて構わないということでもあると思うのです。ガイドラインなので、こういうガイドにしたら答えが決まりますとできれば理想だと思いますけれども、多分そうはいかない。ある程度ばらつきがありますということも出してしまってもいいようなところだと思います。私、授業でアメリカの教材を使ってやるのですけれども、いろいろばらついているところで、じゃ、何が公益なのというふうに議論をすると、非常に盛り上がるというところがありま

す。

なので、ばらつきも含めて、そういうところでそれぞれの監督の合議体が決めるということでもあるので、そういった形でやっていますということを言ってしまうでもいいかなと。

あと、難しいことは難しいと言っていいと思います。営利競合が問題ですよ。答えが1つに決まりません。決まらないと言ってしまってもいいと思います。ばらつきがあります。こういう例があります。それぞれのところでそれぞれの見解を出していく。それが一番正直だし、現状でもある。訴訟もある。訴訟が出てきたら判決を書くのは大事だと思いますけれども、出てくるまでは明確ではない。例えば、歌舞伎でも歌舞伎座は営利企業だし、地方の歌舞伎というのは公共事業体がやっているところもあるし、もちろん民間でやっているところもあるわけですね。だから、営利企業そのもので、すばんと切れるかということ、そうではないということもガイドラインに書いてしまっても悪いことではないのではないかなと思います。

すみません、私、ランダムなことばかり言って申し訳ないですが、早いうちなのでランダムなことを申し上げておきました。

○湯浅座長 溜箭参与、様々な御意見ありがとうございます。

ほかにどなたか。はい。

○大野参事官 1点だけ、A法人の事例につきまして若干補足させていただきたいと思います。これ自体は申請書に書いてあった内容を法人さんが無視して、まさにガバナンスが崩壊していて使い込んでしまったという事例なのですけれども、私がここで申し上げたかったのは、申請書の中に三者で契約して預託金を確保するということが書かれていた。つまり、不利益が発生するということ防止する措置が申請書の中に書かれていたということが重要で、そういうことを書かせることによってガバナンスを確保する、コンプライアンスを確保することを期待した事業であった。それを求めることができる枠組みというのが、公益性のチェックポイントであるということだと思っています。

コンプライアンスを確保する仕組みがない場合にどういう形で処分なり不認定にするかということ、技術的能力がないという形で不認定を出すのだと思うのですけれども、テクニカルな話として、公益目的事業該当性のところにそういったことを書いておけば、申請書の中にガバナンスの取組が書かれて、それを踏まえて判断することができるという形になります。

○溜箭参与 追加で申し訳ない。要するに、そういう認定のときにガバナンスがきちんできていないと、高齢者のためと言いながら私益のほうに行くということになってきますね。だから、それは非常に重要な条件というのは、多分そのとおりだと思うのですね。同時に、それをきちんと担保するという仕組みというのにも伴っていないといけないということが如実に出た事例でもありますね。

○大野参事官 御指摘のとおり、書面の上でちゃんと担保されているはずだけれども、実

際は破ってしまったというところで、実効性を見ていく必要があるという事例ではありません。

○溜箭参与　なので、そういった実効性を確保するプラクティスというのはいろいろあるような気がするのですね。契約1枚で終わってしまうのもあれば、例えば信託銀行を使うとか、そういった形でまた別のやり方をするとか、信託銀行の宣伝をするのはよくないかもしれませんが、1つの事例ということですからね。そういったプラクティスの積み重ねと実効性の確保ということを、もう少しガイドラインの中にも盛り込んでいけるといいのではないかなというのが、広い意味での私のリアクションということになる。

○湯浅座長　ありがとうございます。

それでは、宮森参与からも手が挙がっていらっしゃいますので、お願いできますでしょうか。

○宮森参与　よろしくお願ひいたします。発言の機会をお許しいただき、ありがとうございます。

このガイドラインが行政庁の職員の職務遂行の指針としての位置づけを明確化する観点からは、今、1から5まで基本的事項のところの小見出しを眺めて、まだ仮置きのものかもしれませんがけれども、見ていて少し思いましたのは、3と5に関わるところで、行政手続一般と申しますか、その理念というものの具体的な現れというか、公正性・透明性の向上というのを手続の観点からガイドラインで具体化されているものなんだというか、そういう筋みたいなものが元のところで整理されると、職務遂行の指針としての意義が少し明確になると同時に、ガイドラインの位置づけ全体の明確化にも資してくるのかなというようなことを感触として思ったまでです。すみません、よろしくお願ひいたします。

○湯浅座長　ありがとうございます。

今の点につきまして参事官、いかがでしょうか。

○大野参事官　ありがとうございます。御趣旨を踏まえまして書いていきたいと思ひます。

○宮森参与　ありがとうございます。

○湯浅座長　基本的事項の中に盛り込むのですかね。

はい。

○実吉参与　すみません、もう時間が来ておりますが、私も幾つかランダムに申し上げたいと思ひます。

まず、総論、チェックポイントに具体的な基準をもっと詳しく書き込むというのは、基本的には賛成です。ただ、どこまで行っても何らかの裁量的判断というのは残ると思うのですね。先ほど来、皆さんの議論にも出ておりますけれども、これまでの不認定の事例、あるいは、逆に今、溜箭さんがおっしゃったように認定の事例。こういったもののちょうど境界事例みたいなもの。こっちが不認定なのに、こっちが認定だったみたいなことも多分あると思うのです。行政庁も47+1あって、その中で判断も違いますし、そういったものをできるだけ、法律の専門家がいらっしゃるところで恐縮ですけれども、英米法的な、

判例法的な事例を積み重ねることだんだんと判断が取れんしていく。

そうか、ああいうものでも認めて大丈夫なのだ。それが認定されてから何年後、実際の事業をされて実績があつて公益的な活動をしている。そういうものから全体で学び合っていく。先ほど来出ていましたけれども、そういう事例集みたいなものをできるだけ外に対してもつくっていったほうがいいのかと思います。

そこで、これも溜箭参与、おっしゃったように、あまり匿名にしないほうが、具体性のリアリティみたいなものがそこから理解できる場所もありますので、今日お配りいただいた資料4-1を見ていると、兵庫県、結構多いのです。42のうち5つぐらいありますけれどもね。もちろん、いろいろな配慮は要ると思いますが、法人の固有名詞も含めて、できるだけいろいろな前提や文脈の中でどういう判断がなされたのか。

一方で、類似事例で認定されている事例なんかも、できれば比べて、そういうデータベースのようなものができるといいのかな。これはこの3か月、4か月という時間の中で、そこまでやるのはちょっと厳しいかなと思いますが、特にこの15年間の過去の認定や不認定の事例の中で、こういったものはむしろ不認定にしたけれども、認めてよかったのではないとか、そういった議論をここでもできたほうがいいのかという気もいたします。事例がないと、どうしても抽象的な議論に走ってしまうような気がしますので、もし可能でしたら、そういう境界事例、際どい事例みたいなものをまとめて整理して御説明いただけると、次回以降、ありがたいかなと思います。

それと、資料7の3番の先ほどのコンプライアンスの部分は、松元参与がおっしゃったことに私も賛成で、公益性の認定の、公益目的事業該当性の部分におさめるのは、私もちょっと違和感がある。まさに事業としては非常にいい事業をやっている、ガバナンスがひどくて、ある種不祥事に近いものになってしまう。ごく最近、我々の身近でも見たようなことがあって、そういったものはむしろ監督次元の話なのだろうかなと思いますので、全体の構成の中でどこにどう書くかは、ちょっと私、まだ知恵がないのですが、事後チェックの要素が強いのかなと思いました。

あと、ごく具体的な話ですけれども、資料6の冒頭の1 ガイドラインの趣旨のところ、これは細かい話かもしれませんが、3つのポツがあり、行政庁、公益法人、それから国民。この並びの順番ですけれども、公益法人にとっての自立とか自治みたいなものが非常に大事なのではないか。これは文化として、どうしてもお上に監督される、監督する、監督していただくみたいな文化がまだこの世界、あると思います。これは例えばNPO法人とかと比べると、間違いなくそういう文化はあって、何より自治・自立のためのルールなんだというのを強調する意味では、この2番目を1番に持って行って順番を変えたらどうかと思いました。

最後、もう一個だけ。全体の中で、これは今日の議論ではないですが、1万弱ある公益法人の中で、平均値を取れば事業規模が6億ちょっと、それから職員数も30人以上ですけれども、中央値で言うと事業規模が6500万ですね。1億以下の法人が58%あり、5000万以

下でも46%ある。要するに、小規模な法人というのがむしろ多数だと私は思うのですね。職員数が1名以下というところが17%もありますから、そういう小規模な、例えばうちで言っても、常勤の会計・総務の人を受けたのがわずか半年前です。それまで事業もやりながら、管理もやりながらという、本当に少数でやっている。そういう小規模法人が決して少なくない中で、これはちょっと抽象的な言い方になりますが、できる限りこのガイドラインも簡素に、分かりやすく、理解しやすく、運用しやすいものにしていきたいというのが1つ。

もう一つは、その伝え方ですね。これもガイドラインそのものの議論からは外れるのですが、伝え方や表現の仕方も、まさにこれはガイドラインの体裁とか表現とかもありますし、それを地域、地域で勉強会をすとか。去年の秋にあった近畿ブロックのブロック会議の中で、これは法律で決まっていることですがけれども、外部理事、外部監事というものの導入が今回入りますね。地域の中には、もう人がおらぬ。監事さんになってくれる人はおらぬので、今度は無理やという悲鳴のような声が出ていたのですね。

そういうときに、地域の人の中から役員さんになってもらう人を募って養成する。そういう勉強会をすとか養成講座をすとか。そういうガイドラインをつくった後の社会への広め方みたいなものも非常に大事なかなと。特に小規模法人のことを考えると、そこは決定的に大事なかなと思いますので、次回以降、御議論いただければと思います。

以上です。

○湯浅座長 ありがとうございます。

大分時間も押してまいりましたけれども、どなたかほかにございますか。はい。

○北川局長 大変勉強になりました。「地方自治のパラドックス」という話、肌感覚で共感するところです。

もう一点、私は、「分かりやすさのパラドックス」というのもあると思います。行政としては、国民に「分かりやすく、分かりやすく」という思いで記述分量を増していく～「森」の「木」の「枝」の描写を詳細にしていくことで、逆に分かりにくくなっている、逆に国民に対して実質的な上乘せ規範になっているという現象。行政の事務方というのは、「重箱の隅」を追求していくことにえてしてなりがちです。例えば、チェックポイント、17項目ある。これを、50個にしても100個にブレイクすることも6個にまとめることも可能ですが、そんなことは「本質」的な話ではないと思います。そうではなくて、その17個だか何個だかに「通有するプリンシプル」は何かということ、「総則」が大事だと思いますし、そういう考察は、えてして行政の事務方は苦手です。本質を見失った詳細化に事務方が流れてがちなところを、有識者の先生方は何のためにそれをやっているのかと見ていただければ。「シンプルで分かりやすいもの」が一番最上のものだと思います。そこをどう追求していけるのか。膨大な文章を読んでいって結局は委員会の判断だと最後に書いてあるようなドキュメントをつくっても、それはセンスのいい行為だと思えません。ドキュメントの中に枝先の細かすぎる描写を書き込んでいくと、それが事実上の規範になってしまうと

いった、「負のスパイラル」の繰り返しに陥らないよう、一番「英知」の求められる作業というのは、プリンシプルを明らかにすることにあると私は思います。プリンシプルは何かと問いかけていただけると、ちょっと作業のクオリティーがよくなるのかなという気はいたしました。ありがとうございました。

○湯浅座長 局長、ありがとうございました。

ほかにございますでしょうか。よろしいでしょうか。

皆様方には、御意見いただき、ありがとうございます。いただきました御意見、事務局で整理いたしまして検討いたしたいと存じます。

以上で議事関係は全て終了いたしました。

それでは、最後に事務局からお願いいたします。

○松本室長 3点、事務連絡でございます。

まず、1点目、本日決定いただきました運営要領に従いまして、議事概要、議事録について作成いたします。こちらにつきましては、公益法人インフォメーションのほうにて公表する予定でございます。

また、2点目、次回のこの研究会の開催につきましては、令和6年7月8日月曜日の10時から、ウェブと同時にここで開催させていただきます。

3点目、本日の配付資料のうち、厚い参考資料につきましては、次回以降の研究会にも使いますので、そのまま机上に残しておいていただければと思います。

それから、今後の進め方でございますが、先ほどスケジュールを御説明したとおりですけれども、非常にタイトな開催となります。参与の皆様にお伺いする時間も限られていますので、各事項につきましては、作成が済み次第、都度、メールでお送りさせていただきますので、御意見をいただければと思います。いただきました御意見は、直近の研究会にまとめて一括して提示させていただいて、議事録等に記録するというような形も考えておりますので、御承知おきいただければ幸いです。

以上でございます。

○湯浅座長 ありがとうございます。

それでは、これで第1回「公益認定等ガイドライン研究会」を終了とさせていただきます。皆様方には、積極的な御意見いただきまして、ありがとうございました。