

公益認定等ガイドライン（素案イメージ）に関する意見募集についての意見提出について

2024 年 8 月 15 日

公益財団法人 公益法人協会

（法制・コンプライアンス合同委員会）

新しい「公益認定等に関する運用について」（公益認定等ガイドライン）（素案イメージ）に関する意見募集に関して、以下の通り、意見を提出する。

1. 総論

今回の全面見直しの背景として、「先例に従った対応が増加する一方、不認定や勧告など例外的な事例でしか判断の考え方が示されない」「不透明で予見可能性がないといった指摘を受けるに至った」「認定基準に係る指摘か、運営改善のための助言か分からない」等の認識が取り入れられたことに、大いに賛同する。

全般的な意見としては、次の通りである。

（1）「民間公益」について

公益認定法第 1 条に「民間の団体が自発的に行う公益を目的とする事業の実施が公益の増進のために重要となっている」とあるように、「（各法人が自ら責任を持って）自発的に行う」ことが重要である。今回のガイドラインには、「民間公益活動が自発的に行われることにこそ価値がある」という基本姿勢がまず示されるべきである。国には、公益認定法の趣旨に鑑み、民間公益活動に対してのパラダイムシフトが求められており、そもそもその新しいパラダイム・新しい流れを共有することこそ努力を払うべきである。今回のガイドライン素案イメージでは、「民間公益活動の自由度が下がる」等の弊害が懸念されるため、見直しをお願いしたい。

（2）ガイドラインの位置付けについて

「見直しの方向性（1）（公益認定等ガイドライン見直しに向けた検討の方向性）」では、ガイドラインの位置付けについて「行政庁及び合議制機関は、特段の事情がない場合には、ガイドラインに沿った取扱いをすることを明記」「公益法人が業務を行うに当たり参考にするべき指針／公益法人の活動をチェックする国民の物差しとして利用されることを想定」としている。

しかしながら、ガイドラインが多義的なものとなると、具体的な個々の判断においてどの立場に立つかによって解釈が明確でなくなる懸念が生じる。ガイドラインはあくまでも「判断基準」と「考慮要素（具体的な判断基準が難しい場合）」（第 1 回有識者 FU 会合資料 4）でよいと考える。

また、ガイドラインは、あくまで法令のユーザーの予測可能性を高めるためにあり、法令が許容している範囲を超えて、ユーザーの自由を狭めるものであってはならない。以下に詳しく述べるとおり、今回の見直し案は、予測可能性を高めるがあまり、過度に詳細な解釈基

準や考慮要素を設けることにより、民間公益活動の自由を過度に制限するものとなりかねない。

さらに、100ページを超えるガイドライン素案イメージ本文の分量が多く、内容も表現が抽象的で難解、重複している部分も多くある。行政庁職員と法人の実務担当者双方にとって、日常業務の中で使いこなせるようなものとなっていない。実務担当者が使いやすいように「分量の削減」または「要約版」の作成公表により、現行ガイドラインからの変更の趣旨と内容をわかりやすく明確に解説いただきたい。なお、ガイドライン素案イメージに「行政における事務処理に当たっての留意事項（審査態度等）」が示されていることについては、公開されることは必要ではあるものの、分量との兼ね合いを踏まえ、本ガイドラインとは別に、行政事務の運営指針として定めるのが適当であるとも考えられる。

（3）ガイドラインの内容について

「見直しの方向性（2）（公益認定等ガイドライン見直しに向けた検討の方向性）」では、ガイドラインの内容について、「FAQや定期提出書類の様式等において定められていることも含め、ガイドラインにできる限り一元的に記載」とされており、FAQや各種手引き類の見直し・簡素化、廃止に賛同する。

特に、FAQや各種手引き類の中には、法律や政令・内閣府令に根拠をもたない数値基準（金額や期間の上限等）が記載されたり、実質的な法令解釈等が打ち出されているような記載がみられる。「撤廃」または「目安であることの明示」をお願いしたい。

一方で、ガイドライン本文については、法令等に基づくものであれば、根拠条文はすべて入れていただきたい。

（4）素案イメージにある「公益目的事業該当性」と「公益認定基準該当性」の定義について（2. 各論 第2章で後述）

これまで公益認定法第2条第4号該当性が「公益目的事業該当性」、同第5条該当性が「公益認定基準該当性」と理解されてきたが、今回の素案イメージでは「公益目的事業該当性」の定義が見直されている。

公益目的事業が、公益認定法第2条第4号に規定する要件から成り立っていることは、法律上明確・明瞭であり、公益目的事業該当性を二要件以外の要件でその該当性を判断することはあってはならない。そもそも、公益認定法第2条第4号により、二つの要件（A「認定法別表各号に該当する事業」であって、B「不特定多数の利益（不特定かつ多数の者の利益の増進）に寄与するもの」）に限定された趣旨は、民間公益活動の自由度の拡大のためである。民間公益活動の自由度が下がる等の弊害があってはならない。

したがって、新たに加えられた5項目について、内容の削除を望みたい。

また、素案イメージにあるチェックポイントは「不特定多数の利益の事実認定に当たっての判断基準」から「公益目的事業該当性の判断基準」に変更されている。また、チェックポイントには、「公益認定基準該当性」に相当するものや、「事後の監督手段で是正しうるもの」として整理可能なものも含まれている。従来通り、チェックポイントは「不特定多数の利益の事実認定に当たっての判断基準」とするべきであり、また、内容の再見直しを望むもの

である。

さらに、今回の見直しで、「原則、現在の判断の構造は維持する（30～31P）」こととなるのか、それとも、「新たな基準により判断の構造を変えるのか」については、重大な関心事項である。全体を通じて、前者の趣旨を守っていただきたい。

（５）経過措置について

今回のガイドライン素案イメージでは、経過措置についての言及が少ないが、必須である。特に公益法人会計基準や情報開示等、さらには外部理事の選任で候補者が難航する場合等には、施行予定の2025年4月1日や、2025年最初の社員総会・評議員会には間に合わない可能性がある。また、公益法人会計基準の見直しでは、会計ソフトの対応、職員の勉強が追いつかないと予想される。このため、例えば「施行日から3年間」とか「令和7（2025）年度については旧基準でも可」というような経過措置を是非とも設けていただきたい。

2. 各論

第1章 基本的事項（総則）

【第1節 ガイドラインの趣旨・目的等】

ガイドラインが多目的に使用されるとされたが、本来の趣旨は「判断基準」と「考慮要素（具体的な判断基準が難しい場合）」（第1回有識者会議FU会合資料4）であることを再確認したい。

特に、「行政庁（行政庁職員を含む。）及び公益認定等委員会（事務局職員を含む。）が職務を遂行する上での指針」において、「判断基準」と「考慮要素（具体的な判断基準が難しい場合）」を逸脱し、過度に公益法人のあるべき姿・高い規律を求めるような厳格な運用が行われることのないようお願いしたい。徒に高い規律を求めることは、却って、民間の公益活動を阻害しかねない。

【第2節 ガイドラインにおける基本的な考え方】

趣旨に賛同する。「法人が従うべきルールを一方向的に設定し、これを押し付けることは慎む」ことの周知・徹底をお願いしたい。

一方、「令和7年度以降は、不祥事の増加も懸念される」は不適切な表現であり、削除願いたい。

【第3節 事務処理の原則】

趣旨に賛同する。ただし、「素案イメージのある公益目的事業該当性」と「公益認定基準該当性」の定義の明確化をお願いしたい。

【第5節 行政指導等（法に基づく勧告を除く。）】

「行政庁が必要と認める書類」に関しては、本ガイドラインに根拠のないものは該当しないこと、担当官の恣意的な運用にならないよう、徹底いただきたい。

第2章 公益目的事業該当性の判断

【第1節 チェックポイント（総論）】

公益目的事業（認定法2条4号）が二要件（A「認定法別表各号に該当する事業」であつ

て、B「不特定多数の利益（不特定かつ多数の者の利益の増進）に寄与するもの」から成り立っていることは、法律上明確・明瞭である。公益目的事業該当性（言葉を否定するものではない）の判断が、この二要件を離れてなされること、公益目的事業該当性を二要件以外の要件でその該当性を判断することはあってはならないと考える。

したがって、二要件以外に追加された①から⑤の要件に強く反対するものであり、削除を望みたい。

また、①から⑤の削除の必要性については、それぞれ以下の理由がある。

①から④については、これを用いず、従前の不特定多数の者の利益の増進に寄与という要件の判断要素であるチェックポイント第2の2項「上記の事業区分に該当しない事業についてチェックすべき点」記載の①及び②アからエの要素（東京高裁令和元年10月30日判決参照）を維持すべきである。

⑤の「営利企業等が実施している事業と類似する事業にあつては、社会的なサポートを受けるにふさわしい」との要件は「不特定多数の者の利益の増進」に読み込むことは著しく困難である。ガイドラインの領分を超えている。

なお、⑤の前文にある「・・・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を担っていくことが期待されて」の表現は不適切であり反対する。削除を望みたい。民間団体が自発的に行うものであり、セクター間のすみわけが期待されるものでない。

さらには、①～⑤の要件については、法令に根拠を持たず、定義の不明確なものが含まれており、抽象的であるため、判断基準や考慮要素とされると、解釈の余地が広がり、ぶれが生じ、却って恣意的な運用になりかねず、裁量行政につながりかねない。（合理的説明、事業の質（専門性や公正性など）、事業内容の透明性、ふさわしい公益目的事業としての特徴等）。そうしたときには、公益法人にとっては「民間公益活動の自由度が下がり、結果として社会に有益な成果を提供できない」等の弊害が生じかねない。

【第2 申請書記載事項】

「(1) 基本的考え方」において、「公益目的事業としての基本的考え方及び原則が申請書に明確に記載されていない場合には、公益目的事業としての外延が画されておらず、内容が不明確であるために、不認定となることがあり得る。」とされたが、「基本的な考え方及び原則」の記載場所、記載例を示していただきたい。

「(2) 記入要領」において、「② 事業の概要」で「幹となる事業内容と類似する事業を営利企業等が行っている場合には、公益目的事業としての特徴を記載する」とされた。「幹となる」という用語が新たに定義されたが、この趣旨を明記いただきたい。また、前述（チェックポイント（総論））のとおり、「公益目的事業該当性」の判断基準とされた追加5項目は、削除を望んでいる。

また、「⑤ 事業の合目的性の確保の取組」について、具体的に記述いただきたい。

【第3 審査に当たっての確認事項及び判断基準】

「公益事業を円滑に開始し、法人のチャレンジを促進する観点から、「事後チェック」の実施を前提に事前の審査は最小限とする。」との趣旨に賛同する。事前の審査から事後チェ

ックへの転換、さらには、指摘や助言こそが公益法人界が望んでいる事項であり、大いに期待する。

「(2) 事業の概要についての確認事項等」において、「幹となる事業の内容や事業構造にもよるが、概ね、幹となる事業の1割程度(単発の事業にあっては3割程度)を超える」とされたが、この幹となる事業の数値基準については、法令等に基づくものではなく、目安である旨を明記いただきたい。

また、「営利企業等による類似事業の実施状況を勘案して、高い税制上の優遇措置を受けるとなどの社会的なサポートを受けて」の表現部分は、不要であり、削除を望む。

「(5) 事業の合目的性の確保の取組についての確認事項」において、「事業内容に応じた専門家の関与」とされているが、「専門家」については狭くとらえられることのないような運用をお願いする。また、選考等を行う場合は、原則として「選考過程における直接の利害関係者の排除」とされているが、外形的に判断することのないような運用を望む。詳細は、「第2節 具体的な事業類型ごとの当てはめ」【第2 現行17類型】で後述する。

「(6) その他横断的な注記事項」において、「【事例集】例えば、表彰等に係る「晴れ」の場としてパーティーの開催、重要な事業を遂行のために理解を得ることが不可欠な要人の接待、外部の関係者を招いて開催する会議における弁当の提供等・・・」とされたが、「要人の接待、外部の関係者を招いて開催する会議における弁当の提供」等の表現振りは、国際的な場面等を考慮すれば「食事、弁当等の提供」とすべきである。

【第4 変更認定事項と変更届出事項】

「(1) 基本的考え方」において、「事業内容を変更しても、公益目的事業該当性に変更がないことが明らかな場合には、変更届出となる。」とされたが、最終報告における「外形的に判断できるような基準」について、その記載を検討いただきたい。

【第5 監督に当たって特に考慮すべき事項(第4章監督 参照)】

「(1)、(2)に記載のとおり申請書の記載をベースに監督を行う」とされたが、(3) 事業の受益の機会について、(4) 受益者の義務について、(5) 事業の合目的性の確保も対象となるかについて確認したい。

「②法人の活動状況、法人の理事等の言動(法人外のものを含む)その他一切の事情に照らして、公益法人の主目的は不特定多数の者の利益の増進ではないと判断し得る。」とされているが、「法人の理事等の言動」が何を指すのか定かではないが、民間ならでは自由闊達な活動や言論を制限するものと受け取られるおそれがあり、行き過ぎた規制であると考えられる。

【第2節 具体的な事業類型ごとの当てはめ】

【第1 奨学金事業】

《事業の財源との関係》で、奨学金事業における「寄附確約書」の取り扱いは、再検討いただきたい。「経理的基礎」を確認する手段として、自由意思が原則の寄附者側から「寄附確約書」を求めるのは過剰ではないかと思われる。「必要に応じ」とせず、レアケースに限定する運用としていただきたい。

【第2 現行17事業類型】

チェックポイントの内容には、「公益認定基準該当性」に相当するものや、「事後の監督手段で是正し得るものとして整理可能なもの」も含まれていると思われるため、内容について再度整理いただきたい

「(13)助成(応募型)」において、「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。」とされたが、実際の法人運営においては、知見や見識の高い方に評議員をお願いしており、かかる知見や見識は選考委員としての職務にも大いに役立つものであり、かつ評議員として法人の事情にも通じていることから、両者兼任のケースは多く、また特段の弊害も生じていない。法令上も明示的に禁止されていないのであるから、具体的にどのような弊害が生じるのか指摘するとともに、かかる弊害を防止するために必要最小限度に禁止の範囲を限定するようお願いしたい。

「(16)自主公演」「(17)主催公演」などにおいて、「事業の実施者・出演者を選考する委員会であれば・・・」とある処、「選考委員会が必置」と誤解されることが無いよう、例えば、「選考委員会設置を必須としない。」等の文言を入れるなどをお願いしたい。主催公演における出演者や制作スタッフの選定は、基本的には芸術家やプロデューサーによる作品創造の一部であり、選考委員会等の設置が実情になじまない場合があると考えられる。また、主催公演においても、芸術監督やプロデューサーのような特定の専門家に公演の選定を委ねる形式も十分な妥当性を持つと考えられる。

図表 【「公益認定申請書の判断基準(判断要素及びその他行政庁が必要と認める書類) >(必要に応じ修正予定)】

51P~58Pの「公益認定申請書の判断基準」として、チェックリストが添付されているが、この利用方法を示していただきたい。申請法人において用いるチェックリスト(とくに右欄)と理解してよいか。

第3章 法令解釈等

【第1節 認定基準等】

「(2) 経理的基礎及び技術的能力 (認定法第5条第2号)」について

「<<経理的基礎 ① 財政基盤の明確化>>」においては、「奨学金に係る事業など事業の確実な実施が必要な事業にあつては、最低限の財源が見込まれるかを確認することとし、必要に応じ、寄附等が確実に実施されることを示す文書(寄附を約束する文書等)の提示を求めるものとする。」とされている。この寄附金収入について、自由意志が原則の寄附者側から文書「寄附確約書」を求める取り扱いを再検討願いたい。あくまでも、法人側の資料提供やヒアリングにおける説明で判明しない場合でかつ大口である等により財政基盤を左右しかねないレアケースに限定する運用としていただきたい。通常は、認定後の事後チェックで足りると考える。

「<<経理的基礎 ③ 情報開示の適正性>>」においては、情報開示の適正性を「外部監査や監事を公認会計士が務めること」「経理事務の経験者等が監事を務めること」等について、行き過ぎた運用にならないような対応をお願いしたい。

また、「《技術的能力》」において、コンプライアンスの確保を「技術的能力」として定義するにあたり、行き過ぎた運用にならないような対応をお願いしたい。コンプライアンスに関しては法人の事業内容に応じて異なり、事前審査でなく、認定後の事後チェックで是正しようとする。

「(5) 公益目的事業の収入（認定法第5条第6号）」について

別途策定されるとされたが、『「指定正味財産」に繰入れられる寄附金の使途について最大で「法人の公益目的事業全体」とする指定も可能とし、寄附者の意思確認を容易化する』等、有識者会議最終報告において、ガイドラインで規定するとされた事項についての追記をお願いする。

「(10) 同一の団体の範囲（認定法第5条第11号）」について、

「親族関係等にある」は、「同一の団体に属する」との記述が正しいのではないかと思われる。

【第3節 認定の申請等】

【第3 変更の認定（認定法第11条）】

趣旨に賛同する。ただし、「公益目的事業該当性に実質的な影響を与えない」との概念や「公益目的事業に該当することが明らかとの概念」は不明確である。このため、これらの概念が公益認定法第2条第4号に規定する二要件以外の要件を含むものではないことを明記し、これらの概念が拡大解釈され、独り歩きをされないことを望む。

第4章 監督

【第1節 監督の基本方針】

「事前審査を軽減化し、事後チェックの強化を図る」とされる一方で、「寄附確約書上の記載のみの確認に止める。」とされたが、前述の通り、「寄附確約書」は再検討いただきたい。公益認定法第5条第2号の「経理的基礎」を確認する手段として、自由意思が原則の寄附者側から「寄附確約書」を求める取り扱いは、行き過ぎた規制になりかねない。

【第3節 立入検査の実施指針（認定法第27条）】

「(1) 重点検査」と「(2) 点検調査」とされ、点検調査は、「過去の立入検査ないし定期提出書類等の確認において、特段問題が見受けられない法人に対して、一定のインターバルを置いて定期的実施する。」とされ、趣旨に賛同するものであるが、「点検調査」について、その内容の概要を示していただきたい。 以上