

公益法人制度改正提言に関する報告書

平成 30 年 12 月

< 提言団体 >

公益財団法人公益法人協会	理事長	雨宮	孝子
公益財団法人さわやか福祉財団	会長	堀田	力
公益財団法人助成財団センター	理事長	山岡	義典

【民間法制・税制調査会 メンバー】

座長	公益財団法人さわやか福祉財団 会長	堀田	力
副座長	公益財団法人公益法人協会 理事長	雨宮	孝子
委員	同志社大学大学院司法研究科 教授	佐久間	毅
	法政大学法学部 教授	名和田	是彦
	名古屋大学大学院法学研究科 教授	深澤	龍一郎
	立教大学法学部 教授	溜箭	将之
	産業能率大学経営学部 教授	中島	智人
	高崎商科大学商学部・大学院商学研究科 特任教授	鈴木	修
	公認会計士	出塚	清治
	濱口博史法律事務所 弁護士	濱口	博史
	公益財団法人セゾン文化財団 理事長	片山	正夫
	公益財団法人さわやか福祉財団 理事長	清水	肇子
	公益財団法人助成財団センター 理事長	山岡	義典
	公益財団法人助成財団センター 専務理事	田中	皓
	公益財団法人公益法人協会 会長	太田	達男
	公益財団法人公益法人協会 副理事長	鈴木	勝治
	公益財団法人公益法人協会 専門委員	星田	寛

公益法人制度改正提言に関する報告書 平成 30 年 12 月

新公益法人制度は、民間の団体による自発的な公益事業の実施が国民の福祉の増大に寄与するとの理念に基づき、公益の増進ならびに活力ある社会の実現のために一般の市民に開かれた制度として策定されたものである（公益認定法第 1 条）。これによって①改正前の民法による主務官庁制の弊害が除去され、②公益法人のガバナンスが制度的に強化されたこと、③簡易な設立手続きと運営の容易さによって一般法人の数が増大したこと等は、評価に値すると考える。

他方、公益法人の基礎となる一般法人法による一般法人は、2018 年 11 月 1 日には 69,700 法人に達したが、2017 年 12 月 1 日現在の統計によると、うち公益認定をうけた法人は 639 法人にとどまり、改正前の民法による公益法人 24,317 法人から公益認定を受けた 8,854 法人に加えても、全体として 9,493 法人にとどまっている。このように新制度施行 10 周年を迎えた現在において、新たな公益法人の伸び悩みがみられ、今後もこのような状況が続くのは、当初の構想である民間の公益増進ならびに活力ある社会の実現の観点からは好ましくない。

そこで（公財）公益法人協会では、新公益法人制度施行 10 周年を迎えるにあたり、これまでに 2 度実施した民間法制・税制調査会で明らかになった結果を踏まえつつ、①制度本来の目的に反し民間の担う公益の推進を阻害している要因の解明、②その結果浮かび上がった課題の整理とその対応策の検討および、③関係方面に対する制度改善の提言を目的に（公財）さわやか福祉財団ならびに（公財）助成財団センター（以下主催三団体という）とともに民間法制・税制調査会（※）を設置した。

公益法人協会が毎年実施しているアンケート調査によると、①40%を超える公益法人が収支相償等のいわゆる財務三基準により事業展開に制限を受けている実情、及び②変更認定申請や定期提出書類の作成等の事務負担で困難を覚えている実情が明らかになっている。他方、③法人組織の健全性の確保のためには、当局による公益法人の情報のさらなる公開とならんで公益法人自らが情報を開示することが有効であることは英米等の例において実証済みである。従ってここ数年から 10 年を見据えて改善すべき事項として上記①～③の項目を中心に民間法制・税制調査会で対応を検討し、その結果関係方面に対し本調査会主催三団体より制度改善を提言することとなった。具体的な改正提言としては別添資料のとおりであるが、要約すれば下記の三点である。

<改正提言事項>

(1) 財務三基準関係の是正の提言

(2) 申請・提出手続きの見直しと定期提出書類等の簡素化の要望

(3) 情報公開の課題とその改善提案

(具体的には別添資料をご参照ください。)

※民間法制・税制調査会は（公財）公益法人協会、（公財）さわやか福祉財団ならびに（公財）助成財団センターを主催団体として設置した研究会であり、2018年度に本研究会を8回、ワーキンググループを16回開催している。構成メンバーは以下のとおり学者・専門家・実務家の17名である。

	氏名	所属
1	佐久間 毅	同志社大学大学院司法研究科 教授
2	名和田 是彦	法政大学法学部 教授
3	深澤 龍一郎	名古屋大学大学院法学研究科 教授
4	溜箭 将之	立教大学法学部 教授
5	中島 智人	産業能率大学経営学部 教授
6	鈴木 修	高崎商科大学商学部・大学院商学研究科 特任教授
7	出塚 清治	公認会計士
8	濱口 博史	濱口博史法律事務所 弁護士 (WG 兼務)
9	片山 正夫	(公財) セゾン文化財団 理事長
10	堀田 力 (座長)	(公財) さわやか福祉財団 会長
11	清水 肇子	(公財) さわやか福祉財団 理事長
12	山岡 義典	(公財) 助成財団センター 理事長
13	田中 皓	(公財) 助成財団センター 専務理事
14	太田 達男	(公財) 公益法人協会 会長
15	雨宮 孝子 (副座長)	(公財) 公益法人協会 理事長
16	鈴木 勝治	(公財) 公益法人協会 副理事長 (WG 兼務)
17	星田 寛	(公財) 公益法人協会 専門委員 (WG 兼務)

<オブザーバー>

関口宏聡 特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会 代表理事

本研究は、一般財団法人 MRA ハウス様より助成金をいただき実施することができました。記して厚く御礼申し上げます。

公益認定法の改正提言について

一 はじめに

I 改正提言の趣旨

1 今回の公益法人制度改革全体については、①公益法人のガバナンスが制度的に強化されたこと、②主務官庁制の廃止により、少なくとも旧制度における官民癒着現象は断ち切られ、法人の自主的運営が行われつつあること、③公益法人の土台となった一般法人制度については、法人設立の簡易さや運営の容易さにより、数的には盛行をみており、国民のニーズに答えていること等、評価に値すると考える。

一方「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」（平成 18 年 6 月 2 日法律第 49 号、以下単に「公益認定法」という。）の第 1 条は、「この法律は、内外の社会経済情勢の変化に伴い、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ことにかんがみ、当該事業を適正に実施し得る公益法人を認定する制度を設けるとともに、公益法人による当該事業の適正な実施を確保するための措置等を定め、もって公益の増進及び活力ある社会の実現に資することを目的とする。」と規定している。（下線は提言者による。）このように、公益認定法の究極の目的は、民間団体である公益法人による自発的な公益の増進であり、社会の活性化である。

2 公益認定法をベースに、公益法人制度改革の施行 10 周年にあたる今日において振り返ると、新設の公益法人の数の増加が少なく、特例民法法人からの移行した公益法人を含めた全体の数も絶対数が少ない(別添資料 1 ご参照)。この観点からするならば、今回の公益法人制度改革は、公益法人については、失敗とまでは言えないとしても、少なくとも成功であったとは評価できない。

その原因は、各種のアンケート等によれば、

[1] 認定法第 14 条の収支相償原則を筆頭に、第 15 条の公益目的事業比率ならびに第 16 条の遊休財産額の保有制限等いわゆる財務三基準が、公益法人の日常の運営や将来の新たな公益活動の拡大等の制約となっていること。

[2] また公益法人の日常の事務手続きや行政庁への報告・届出、さらには変更認定申請の手続きが、不必要と思われる程に詳細で複雑かつ難解であり、多数の公益法人において事務面からの忌避や萎縮の現象が出ていること。

[3] さらに公益法人に移行した法人や新たに公益認定を取得した法人においては、上記〔1〕〔2〕を主因として運営に困難をきたすものも多く、そのなかには公益認定を返上する動きも出ており、これらが世間一般に喧伝され、公益法人の新規設立の増大を押しとどめる要因となっていることにあると思われる（上記〔1〕～〔3〕についての現象については、別添資料2ご参照）。

3 上述の現象に対しては、それを正すべく公益認定法等について、以下に述べる適切な改善を行わないと、公益法人の今後の成長を期待することが出来ず、ひいては、さらなる活力ある日本社会の実現を達成することも困難になると思われる。したがって、公益認定法等の基本となっている法律について、一日も早く策定し直すことが重要であり、民間の公益を目的とする事業によって公益を増進し、活力ある日本社会を構築するという視点から修正していく必要があると考える。

なお、既に施行後の運用において問題点が生じた場合を想定して、下記の通り法律そのものの中に、さらに国会において次のような附帯決議が付されているところである。

- ① 一般法人法・公益認定法各附則3「政府は、この法律の施行後適当な時期において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」
- ② 衆議院の附帯決議「この法律の状況に変化が生じたときは、広く国民の意見を聴き、直ちに見直しを行うこと。」
- ③ 参議院の附帯決議「新制度への移行に際して混乱が生じないように配慮しつつ、本法の施行の状況に変化が生じたときは、広く国民の意見を聴き、直ちに見直しを行うこと。」

II 再検討の方向

1 公益法人制度の改正については、当調査会は平成24年6月に、「公益法人制度改正要望に関する報告書」を作成し、関係方面に要望を行っており、その一部については実現をみたところである。今回の改正並びに提言の再検討に当たっては、①公益の基本的な意味や意義、②非営利法人制度一般の在り方、③他の特別法による非営利法人制度の実態等広く公益法人を巡る問題点を研究し、それらを踏まえて公益認定法を中心に改正すべき点の洗い出し作業を再度行った。特に前回の検討時以降、現在までに法律改正のあった下記の法人類型^(※)については、それが公益法人制度に及ぼす影響を含めて検討を行った。

(※) ①認定特定非営利活動法人制度の改正（平成24年4月施行）

②社会福祉法における社会福祉法人制度の改正（平成29年4月施行）

2 公益法人制度の基礎となっている一般法人法については、公益法人向けの適切な法制（ないしは新しい類型の創造等）の具体的姿の模索など、根本的な検討を要するが、とりあえず現在の段階では、不具合の指摘や抽象的な改正の必要性の検討にとどめ、引続き行われる平成 31 年度の民間法制・税制調査会において本格的な調査・検討を行うこととした。

3 また、新公益法人制度の法律施行 10 年を経た現在、上記 1～2 の活動以外の部分において、行政庁ならびにその担当官の認定審査（変更認定を含む）や、さらには立入検査を含む監督等に関して不適切な対応がある。これらについては、公益法人の運営や公益を目的とする事業の遂行に支障となるものであり、制度の発展のために適切な対応を切に要望する。具体的には以下の通りである。

〔1〕今回の法人制度改革は、平成 20 年 11 月 21 日の内閣府の監督の基本的考え方においても、「法人自治を大前提としつつ、民による公益の増進のため新公益法人が新制度に適切に対応できるよう支援する視点を持つ。」とされており、民間の自由な活動が許容され、行政庁はそれを支援するという基本的立場をとるべきである。

〔2〕認定審査においては、法令やガイドラインに沿った取扱いが行われるべきであるにも拘らず、過去の実績を含む恣意的な書類の徴求や些末な事項の聴取等により、審査が遅延し、そのうえ認定否認に至る事例が散見される。10 年前の公益認定等委員会においては、その審査方法について「審議を「甘く」するというのではなく、「暖かく」審議に臨む」とされていた筈であり、この審議方法が励行されるべきである。

〔3〕立入検査や日常の監督において、担当官による法律に基づかず、かつ必ずしも妥当でない各種の行政指導（特に会計面が著しい）等が行われており、法人運営に多大な悪影響を及ぼしている。担当官の研修等により、その水準の向上をはかり、「適切な法人運営の実施をする観点から」（平成 21 年 12 月 24 日 内閣府「立入検査の考え方」より）公益法人とともに公益を目的とする事業を活性化させる方向をとるべきである。

4 なお、ガイドラインについては、法令の改正と同じ場で検討したが、法令改正を要するものについては、要望書にとり入れたものの、法令と直接関係しないレベルの問題については、公益認定等委員会において改正が可能であり、今回の提言の問題としてとり扱わず、個別に行政庁等に改正・修正を提言するものとした。

Ⅲ 公益認定法の問題点

詳細は、次の二の具体的改正提言に記載のとおりであるが、その項目を一覧表に要約すれば次のとおりである。

<公益認定法の問題項目一覧表>

項目	該当法令	関連ガイドライン
1 財務の基準		
〔1〕収支相償の原則の撤廃	法第5条第6号、第14条	I-5
〔2〕公益目的事業比率—収益事業等の費用計算の特例—	法第5条第8号、第15条、第19条 規則第13条～第19条	I-7、I-18
〔3〕遊休財産の保有制限	法第5条第9号、第16条 規則第18条、第20条～第22条	I-8
2 公益目的事業の変更等		
〔4〕公益認定申請手続および変更手続の簡素化	法第7条、第11条、第12条、第13条、 規則第5条第3項第3号・第7号、 第7条～第11条	I-2、(1)
〔5〕行政庁への提出書類の簡素化	法第21条、第22条、規則第27条、 第28条	
3 情報の公開		
〔6〕公益認定申請書類等の情報公開の充実と拡大	法第7条、第11条、第21条、第22条、 第44条、第48条 規則第38条、第39条 一般法人法施行規則第34条	

略語 法→公益認定法、規則→公益認定法施行規則、ガイドライン→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）

今回の提言対象外（一般法人関連）

〔1〕小規模法人向の法人類型の創設ないしは適用除外条項の法定	創設	
〔2〕形式的な不備や立法の不適切なものの修正	創設	

二 具体的改正提言事項

1 公益法人についての基本的認識

[1] 新しい公益法人制度については、公益認定法第1条に規定されているように、「(公益目的) 事業を適正に実施し得る公益法人を認定する制度」のもとに、「当該事業の適正な実施を確保するための措置等」が設けられている。したがって、公益法人の行う公益目的事業は、行政庁の厳格な審査を経たうえで、民間団体が自発的に行っているものである。

[2] 民間の自由な発想による新しい分野の公益目的事業の実施は、国民全体の福祉を拡大・充実させるものであること(同旨公益認定法第1条)、また既存の事業の深化・拡大のための原資となることからして、現在行っている公益目的事業の事業収益から得られた資金を、新しい公益目的事業の実施又は既存の事業の深化・拡大のために充当することは当然であり必須のことと考えられる。

[3] また、公益法人に対する寄附金(同質の会費、補助金、助成金等を含む)については、事業継続に必要な収益を得ることが困難な公益目的事業に対する支援的性格や慈善的な出捐の意味を持つものであり、それらは課税等において特別の扱いを受けている。さらに寄附そのものは、寄附者の公益法人ないしは公益目的事業に対する厚意をもった志であり、その意思が最優先されるべきものであって、欧米の先進国では多様な活用がなされており、日本においてもその増加や拡大による寄附文化の醸成が課題となっている。

[4] なお、公益法人のガバナンスについては、前記一のIの1に記載のとおり制度としては強化されているが、その運用に関して一層社会の信頼を高めるためには、個別の公益法人の情報を広く世間一般に公開し、パブリックによる監視を強めることが有効であると考えられる。その方法としては、①現時点の法令上必須とされている情報開示方法に対し、その範囲を拡大し、アプローチをし易くすること、②さらに行政庁が取得している現在未公開の情報をプライバシーの権利に留意しつつ最大限公開すること、ならびに③公益法人自らがホームページ等により、積極的に実態を公開することが重要と考える。

2 具体的改正提言

〔1〕 財務の基準

(1) 収支相償の原則

- ① 収支相償の原則は、公益目的事業の持続的・安定的な運営を否定する発想であり、基本的考え方として撤廃する。
- ② そもそも対価たる収入ではない寄附金（同質の会費、補助金、助成金及び収益事業等の利益額の繰入れを含む。以下「寄附金等」という。）及びその運用収益は、公益目的事業の収入に算入しないこととする。（仮に①の撤廃を行わない場合は、これを公益認定法第 14 条を修正して法律上明記する。）

<改正の理由>

(1) 収支相償の原則の撤廃について

①寄附金等を公益目的事業の収入から除外しない場合はもちろんのこと、これを除外した場合においても、次のような理由により、収支相償の原則は撤廃すべきである。

②一般的にいつて、法人が事業活動を行う場合に、その費用を償って余りある余剰がなければ、その法人及び事業に永続性を貫けないことはいうまでもない。公益法人においても同様であることは、上記 1 の〔2〕で述べた通りである。

改正前の民法により設立された公益法人に対するいわゆる指導監督基準においても、「対価を伴う公益事業については、対価の引き下げ、対象の拡大等により収入、支出の均等を図り、当該法人の健全な運営に必要な額の利益」は、認められていたところである。

ところが、公益認定法第 14 条は、「公益法人は、その公益目的事業を行うに当たり、当該公益目的事業の実施に要する適正な費用を償う額を超える収入を得てはならない」として、利益を一切認めない規定振りである。これは、公益目的事業の持続的・安定的な運営を否定する発想である。（* 1）前記一の I の 2 で述べた通り、これにより現在活動中の公益法人の事業活動に委縮現象が発生しているのみならず、公益法人の新設が出現しにくくなっている。このことは、民間の自由な発想による公益を目的とする事業の実施による国民全体の福祉の拡大・充実という、公益認定法第 1 条の目的や精神に反している。

（* 1）事業資金を事業収入によってまかなう事業執行型公益法人においては、もともとその事業収益を予め正確に想定することは困難である。そこで大幅な増益となった場合にそれを直ちに公益目的事業の支出に充てることは難しく、逆に少ない収益しかあげられない場合は、特別の留保金でもない限り、その赤字補填を行うことが不可能である。

なお、寄付金等によって事業資金を賄う公益法人については、後記(2)記載の通り、そもそも収支相償の原則になじまない。

③因みにアメリカにおいては、もともと収支相償の原則に相当するものは存在しない。また、上記の事業執行型の公益法人に対する公益性の判断においては受益者の支持の指標である、パブリック・サポート・テストを採用しているといわれており、資金助成型については、プライベートファウンデーションにおけるペイ・アウトルール (pay out rule) を除きこのような原則はない。(詳細は別添資料3ご参照)

④従ってこのような問題を含んだ収支相償の原則は撤廃すべきと考える。

もっとも、撤廃した場合において、ア 公益目的事業等への支出が強制されない結果、財産を徒に蓄積する団体、イ その蓄積を減少させるために公益目的事業以外への無駄な支出の増大を招くといった団体が出現する可能性が零とは言いきれない。これらに対しては、(ア) 後で提言する遊休財産の保有制限の活用、(イ) 後で提言する公益目的事業比率の計算において、公益目的事業以外への支出(とりわけ役員報酬、特定者への支出、社交費の支出等)をチェックすることによって対応可能である。

(2) 寄附金等及び運用収益の公益目的事業収入への不算入

①寄附金等及び運用収益(*2)は、事業の対価たる収入ではないので公益目的事業の収入に算入しないものとする。

そもそも、寄附金等は、公益法人が公益目的事業を行う際に、事業継続に必要な収益を得ることが困難な事業に対して事業の遂行を支援したり、慈善的に出捐する性質のものであり、事業そのものからの収入ではないからである。

(*2) 助成財団等における公益目的事業遂行のための運用収益(株式等からの配当金等を含む、以下同じ。)は、寄附金等と同様、公益目的事業の対価たる収入ではないので、寄付金と同様に扱うべきである。そうしないと、実際上も困難な問題を生じる。例えば、基本財産として運用している株式に対する増配(や記念配当等)により収益が大幅に増加した場合、一時的にそれをもって公益目的事業の費用として支出することは困難である。またこのような収益は一過性のものであることから、永続的な公益目的事業の拡大を行うことも難しい。特に資金助成型事業において、この問題が惹起している。

②このこともあって、公益法人に対する法人税法上の扱いは、収益事業から生じた所得以外の所得については、法人税が課せられず(法人税法第4条1項、第7

条)、従って公益法人が他の法人又は個人から財産の寄附を受けても税法上は収入として算入されず、法人税の課税問題は生じない。

加えて、公益法人に対して寄附等を行った法人又は個人に対しては、損金算入枠の拡大や、一定の所得控除や税額控除といった優遇が認められている(法人税法第 37 条 4 項、所得税法第 78 条 2 項、3 号等)。

にもかかわらず、収支相償の適用において寄附等を収入に算入すると、その原則の適用を回避するために、寄附等の受入を断ったり抑制したりする本末転倒の現象を招きかねない。

このことは日本社会にこれから必要とされる寄附文化の醸成を大きく阻害するものであり、看過できない。

③因みに平成 26 年 11 月 7 日の第 187 回国会の衆議院内閣委員会において、泉健太議員の公益認定法第 14 条の原則の読み方の質問に対し、政府参考人の高野修一内閣府大臣官房公益法人行政担当室長は以下のように答えている。

『～収支相償の原則といたしますのは、公益法人の収支全体についてはございまして、公益法人の収支のうち公益法人が行う公益目的事業、これについては、事業を行うことによりまして黒字を出す、つまり、もうけてしまうということは避けていただく必要があるだろうというのが法律の趣旨だというふうに考えてございます。～』

即ち、認定法第 14 条の収支相償の原則は、公益法人の収支のうち公益法人が行う公益目的事業については、事業を行うことにより黒字を出すことは避ける必要があるというのが法律の趣旨であるということであり、寄附金等は収入としないということが明白であると思われる。

④以上のとおり、寄附金等の収入は、事業の対価として収入でないことは明らかである。

従ってこの寄附金等を公益目的事業の収入としない提言は、解釈上当然のことであり、認定法第 14 条の改正の必要は本来ないものである。しかしながら、現在これを収入に算入するという誤った解釈に基づくガイドラインの制定及びこれに基づく FAQ による実務の運用がなされていることから、正しい解釈を確実にするため、認定法第 14 条の撤廃ないしはその修正の法改正を求めるものである。

<参照法令>

公益認定法 第 5 条第 6 号、第 14 条

公益認定等ガイドライン I-5

(2) 公益目的事業比率—収益事業等の費用計算—

収益事業等の費用について、その 50%（これを上回る割合で利益を投入した場合は、その割合）を公益目的事業の費用として計算する。

（例えば、利益の 80%を公益目的事業に繰り入れる法人にあっては、80%を公益目的事業の費用とし、20%を収益事業等の費用とみなして計算する。）

<改正の理由>

(1) 公益法人における収益事業は、そもそも公益目的事業の資金調達のために行われるものであり、公益認定法においても利益の 50%は公益目的事業に繰り入れることを強制しており、また 50%以上についても公益目的事業の赤字を埋めるために使用可能としている。この点で利益の 100%を自由に処分できる営利企業の事業とは根本的に異なる。

したがって、公益目的事業比率の計算において、単純に収益事業等に属する費用を全額収益事業等の費用とするのではなく、公益目的事業に繰り入れた割合により、按分した計算を認めるべきである。

(2) (1) のケースとして、公益目的事業の財源を古くから収益事業に依存する公益法人があり、新制度により、その法人の公益目的事業比率が極めて達成しにくいという事例がある。例えば、戦前からの名望家が寄附した不動産を利用して、その利益でもって奨学金の貸与・給付等の公益目的事業を行っているような法人においては、収益事業の事業費が大きいため、公益目的事業比率が 50%に到達しないことがある。収益事業の利益をどのように公益目的事業に使ったかという割合で、その収益事業の費用を公益目的事業が分担することとすべきである。

(3) なお、前記(1)④イに述べた無駄な支出の防止については、この公益目的事業比率の計算において、公益目的事業会計、収益事業等会計及び法人会計それぞれの支出項目を厳格にチェックすることにより、フローの動きを把握し、このような逸脱を防止する基準として活用もすべきと考える。

<参照法令>

公益認定法 第5条第8号、第15条、第19条

同法施行規則 第13条～第19条

公益認定等ガイドライン I-7、I-18

(3) 遊休財産額の保有制限

①公益認定法第 16 条は、遊休財産額の保有制限としては、1 年度分の事業費相当額となっているが、最低でも 3 年度分の事業費相当額程度が、安定した法人運営に必要であり、算定基準を見直す。

②なお、公益目的事業比率の計算において費用算入され、遊休財産の保有制限において控除項目となる特定費用準備資金や資産取得資金等は、要件等が厳格で使い勝手が悪いことから、その改善・改良を行う。

<改正の理由>

(1) 公益法人の場合は、寄付を受けた財産、補助金その他の財産、公益目的事業に係る活動の対価として得た財産については、公益目的事業を行うために使用し、又は処分しなければならないこととされている（公益認定法第 18 条）。

これは、公益を実現するという社会的使命を果たすために認められた公益法人として、当然の規範であって、長期にわたって死蔵し、社会のために活用しないことは、その使命に反する。

(2) ただ、公益目的事業の遂行においては、大幅な赤字に陥ることもあることを考えると、現行の 1 年度分の事業費相当額程度では、安定した法人運営は到底できない。加えて、公益増進のため、社会が新たに必要とする事業を積極的に展開するためには、1 年度分の事業費相当額程度の額では責任を持った事業推進はおよそ難しい。そこで、安定した法人運営の原資として最低でも 3 年度分の事業費相当額程度の財産の保有を認めることが妥当だと考えられる。その理由は、①寄附者の立場から見て、寄附先の法人の安定的な運営は寄附の検討において不可欠な要素であり、加えて 3 年度分の事業費相当額程度の内部留保を保有していない場合は、その法人の経営が不安視され、寄附者から忌避され寄附の集まり具合が悪いということは欧米においては一般的に認識されていること、②社会的要請に基づく新たな事業の展開を行う場合等には、通常 3 年程度の期間が必要であること等による。

(3) また、遊休財産からの控除項目となる特定費用準備資金や資産取得資金等は、実際の運用において一部緩和されてきているが、未だ要件等が厳格で使い勝手が悪いことから、その改善・改良をすべきである。

特に近時、内閣府公益法人会計研究会の平成 29 年度の検討結果により、これらの要件が狭められる答申が出され、それに沿った運用がなされる方向にあることは、大いに憂慮すべきことである。そもそもこうした改正は、法律的な

根拠に基づいて行われるべきものであって、その場合も実態について公益法人関係者の意見を十分に取り入れ、手続的にも公開された適切な方法で行われるべきである。

<参照法令>

公益認定法 第5条第9号、第16条

同法施行規則 第18条、第20条～第22条

公益認定等ガイドライン I-8

総じて、以上〔1〕の財務基準関係をめぐる法律等の条文・用語及び経理処理が錯綜して、難解をきわめており、分かりやすい形にすべきである。

〔2〕公益目的事業の変更等

(1) 公益認定申請および変更手続きの簡素化

①認定申請または変更認定申請において、内閣府令に定める提出すべき書類が不明確であり、府令を見直し具体的に明示すべきである。

②変更認定申請か変更届出かそれとも不要かが、不明確になっている。迅速な公益活動を推進する視点から、認定法施行規則が、申請書「記載事項」そのものに拘って定めていること（第7条3号）を改めるとともに、申請等の事務の合理化・簡素化を図り、法人自治と自己責任による速やかな変更等ができる仕組みとすべく抜本的見直しを提案する。

<改正の理由>

公益認定申請および変更手続きの簡素化について

①認定申請または変更認定申請に必要な情報、記載すべき事項について、公益性・不特定性の基準、公益目的事業の単位、法人の健全運営の視点にかかる府令の定めが不明確である。

施行規則第5条では「必要な経理的基礎を有することを明らかにする」、「法第5条各号に掲げる基準に適合することを説明した書類」、「行政庁が必要と認める書類」と定めているが、提出する書類として不明確（*）であり、行政の判断の幅が大きく制度として不明瞭な定めである。

（*）ガイドラインでは、I-2. (1) に「今後の財務の見通しについて追加的に説明を」の記載があるが、申請および変更の手引きには、財源について記載する旨を示している。しかし具体的な例示としての記載例には

「いずれも、基本財産運用益、一般寄付金、賛助会費、収益事業収益を財源とする。また、研究助成（推薦）の外国人研究者への助成については寄付者により用途が定まっている「特定研究助成積立資産」を財源とする。」との記述のみであり、明確とはいえない。

②認定申請書の記載事項には、その事業の公益性の判断に影響を与える必須な情報と、判断に影響しない参考となる情報（参考情報）と二通りの情報内容がある。ところが、事業の変更等に際して、認定法施行規則第7条3号は、申請書の記載事項そのものを公益目的事業の内容として扱う形式をとっていることから、無理が生じ不明確となっている。

また、認定法第43条では変更認定申請は諮問になるが、認定を要する変更にあたるかの判断は事実上行政庁に委ねている。また添付書類も申請時と同様のものを添付している。事業遂行の迅速化、事務の合理化から事業の性質が変わらない記載事項の明確化及び申請の簡素化が望まれる。

<参照法令>

公益認定法 第7条、第11条、第12条、第13条、
同法施行規則 第5条第3項第3号・同条第7号、第7条～第11条
公益認定等ガイドライン I-2. (1)

(2) 行政庁への提出書類の簡素化

①機関決定された詳細な事業報告等があるにも拘らず、当局の監督のためにわざわざ認定申請書と同様のベースに転記・計算する意義を見いだせない。

監督に必要な提出すべき情報について、法令やその取扱いを抜本的に見直すべきである。

②計算書類等の作成段階において、事業報告の一部（別紙4A3表ほか）は連動していることから、一層のICT化を検討し自動作成できることを提案する。

<改正の理由>

行政庁への提出書類の簡素化について

①監督に必要な定期提出書類は何か

機関決定された詳細な事業報告書等があるのにも拘わらず、別紙3（事業の概要とその実施状況）に改めて記載するのは、事業報告・付属明細書に記載すべき事

項が法令に具体的な定めがないからである。監督のためにわざわざ認定申請ベースに転記・作り直す意義はなく、法人にとって事業報告の内容をさらに要約するので慎重さが求められ、法人に無用な作業を強いるものである。法人が作成すべき計算書類等を合理化すべきである。

公益法人においても担当者が数年ごとに代わりその都度その人材養成・能力開発に時間を要し、またこの交代により誤りが生じやすい一方、当局において毎年適正な手続きのために説明会等を催す現実には、法令そのものにもなんらかの無理があると考えられるので検討を要望する。

②計算書類と定期提出書類別紙4の連動について

計算書類の作成段階において、別紙4のいくつかの情報と交錯する、A3表（収益事業等からのみなし寄附の他会計振替）、F表（共通費用の配賦）、C表（資産区分、特定資産計上）は連動させて作成している。

A～Hの各別表は、詳細に規定された法令（認定法施行規則第48条）の内容に従って作表する様式なので、認定法にかかる複雑な法令を順守されているかを確認・検証しながら記述する必要（不要な部分は空白にするが、内容確認してから判断することに時間を要する）があり、中小規模の法人では、日ごろ関係しない事項を読み解く必要が生じ、手引きの理解に相当時間を要するのが実情である。

特にH表の作成は、多くの法人は、直ちに勧告、取消し事由になるものではないので、年度末の公益目的増減差額が分かれば認識できる。

また、「行政庁が事業の適正な運営を確保するために必要と認める書類」については何が該当するのか明らかではないので、具体的に規定すべきである。

<参照法令>

公益認定法 第21条、第22条

同法施行規則 第27条、第28条、第48条

〔3〕公益認定申請書類等の情報公開の充実と拡大

(1) 認定申請・変更認定申請書類の公開

認定申請および変更認定申請(これらに係る添付書類)は社会、ステークホルダーにとっては、重要な定性的な情報である。これらの書類について個人情報を除き公開される仕組みの改正を提案する。

(2) 毎年の情報公開ウェブサイトの見直し

ステークホルダーへの適正な分かりやすい情報の提供は、法人のガバナンスと運営の透明性を確保するため、また法人の持続性を明らかにするものであり、ひいては寄附文化の醸成に資することになる。ステークホルダーにとって分かりやすい公開の内容を見直すべきである。

①別紙1「運営組織及び事業活動の状況の概要及びこれらに関する数値のうち重要なもの」を見直すべきである。また、別紙2「法人の基本情報及び組織について」も見直して公開すべきである。

②掲載された個人情報を除けば、公開できない書類はないと考えるので、何時でも公益法人の情報が検索して入手できるようにすべきである。また、認定取消し又は解散された法人情報についても、過去の状況、贈与先等の情報は必要となるので一定期間は公開すべきである。

(3) 開示する計算書類等の合理化

公益法人の活動と財務の状況を示す情報公開の視点からは、法人類型・規模ごとの情報公開のための簡潔で分かりやすい事業報告、正味財産増減計算書等の記載事項・様式の合理化を提案する。

<改正の理由>

(1) 認定申請・変更認定申請書類の開示

認定申請および変更認定申請(これらに係る添付書類)は法人の組織、事業運営が良くわかる定性面での重要な情報である。これらの書類は行政文書の開示請求(行政機関の保有する情報の公開に関する法律第3条)により入手できる。しかし、社会や一般のステークホルダーにとってはわざわざ請求することは第二の手段であるべきであり、公益法人の機関運営の透明性を示す認定・変更認定申請書類および定期提出書類は公開の対象外となっているが、他の公益法人やこれから公益認定を申請する法人に参考となることから公開すべきである。

因みに、認定特定非営利活動法人の場合、法人自ら入力できる情報欄があり、備置き書類である所轄庁の適合説明書類（特定非営利活動促進法第 54 条）「認定基準等チェック表」も掲載が可能である。

(2) 毎年の情報開示ウェブサイトの見直し

①オンラインポータルサイト「公益法人 information」において法人の備置き書類の情報が得られる（認定法施行規則第 39 条。認定法施行規則第 38 条の別紙 2、3、4 等は閲覧できない）。

別紙 1「運営組織及び事業活動の状況の概要及びこれらに関する数値のうち重要なもの」は、ウェブサイトでは 1 年間のみ掲載される（法人は 5 年備置き）が、5 年分がすぐに見えず比較できない。

しかも法人の近況を示す事業活動は 100 字以内で記載し、収益事業等を扱っていても 50%にチェックをいれ、収支相償は第二段階のみ表示しているが、関係数値には何らの説明文もなく、また法人組織についての記載はないことから、寄附者等への説明として不十分であり、公正に評価できる資料とはいえない。

また、委員会の毎年の活動報告として統計には法人の人員等を載せているが、なぜか個々の法人の別紙 2「法人の基本情報及び組織について」を開示していない。

②閲覧するための手順は煩雑（*）であり、特定非営利活動法人のように簡単な操作により速やかに検索して法人の情報が容易に確認したいときにすぐに入手できず、大変な手間と時間がかかる。気軽に情報を参照できるよう改正を要望する。

（*）「法人情報」（別紙 1 が掲載されている）を検索して対象の法人コード（法人の認定番号）を確認したのち、「事業報告等の閲覧請求」の請求画面にて、名前・メールアドレス・住所および電話番号等の個人情報を入力して、閲覧したい対象の 10 法人を限度に、対象書類及び閲覧日（1 か月以内）を指定し、請求目的も記載する。指定したメールアドレスあてに指定日に送信されるので、閲覧・ダウンロードを指定日から 10 日間に限り行わなければならない。

(3) 開示する計算書類等の合理化

ステークホルダーには法人組織・事業の運営状況の情報が基本的に必要である。事業報告・附属明細書は、ガバナンスのために作成されるとともに、備え置き公開されている。

しかしその記載事項は、法人の状況に関する重要な事項、内部統制体制の整備とその運用状況、および補足する重要な事項の定め（法人法施行規則第 34 条）はあるが具体性を欠いており、また認定法上の定めもなく、法人ごとに個性的であ

る。

また、計算書類は一応の統一表示基準が示されているが、勘定科目形態が簡略化されているものもある。

情報開示（また定期提出）のため計算書類等の様式が合理化されればこれらの問題の解決につながるとともに、ICT化により法人の作業負担および誤りを少なくして正確化・効率化を図ることができると考える。

<参照法令>

公益認定法 第7条、第11条、第21条、第22条、第44条、第48条

同法施行規則 第38条、第39条

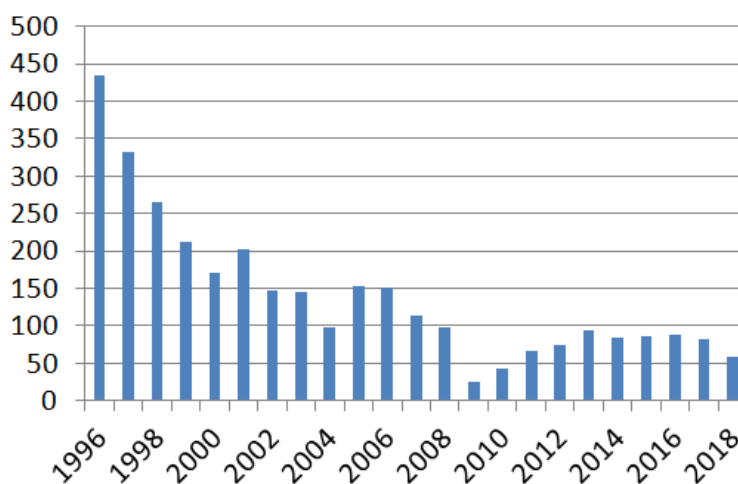
一般法人法施行規則 第34条

以上

公益法人の現況

(1) 公益法人の設立・認定件数の推移

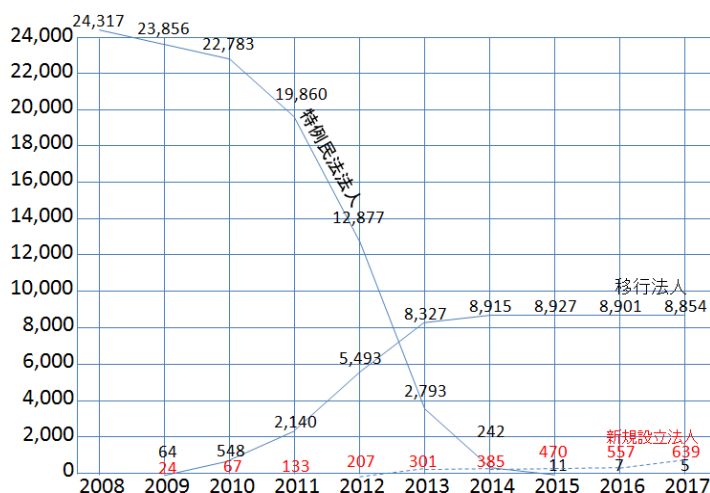
旧制度		新制度	
年	設立件数	年	認定件数
1996	434	2009	24
1997	332	2010	43
1998	265	2011	66
1999	212	2012	74
2000	171	2013	94
2001	202	2014	84
2002	147	2015	85
2003	145	2016	87
2004	97	2017	82
2005	152	2018	58
2006	151	-	-
2007	115	-	-
2008	98	-	-



2008年以前分は公益法人に関する年次報告(総務省)、2009年以降分は第405回公益認定等委員会資料「新規認定数の推移」より作成。

2018年分は公益法人 information より作成。なお、期間は4月1日から10月16日。

(2) 公益法人数の推移



公益法人：第405回公益認定等委員会資料「公益法人数の推移」

新規設立法人：第405回公益認定等委員会資料「新規認定数の推移」

特例民法法人：平成25年度特例民法法人に関する年次報告

(3) 公益法人の法人数、新設法人数、職員数、資産額の推移

	法人数	(うち新設公益法人)		職員数(人)		資産額(百万円)	
		設立	総数	総数	中央値	総額	平均値
2009	88	(24)	(24)	-	-	-	-
2010	615	(43)	(67)	-	-	-	-
2011	2,273	(66)	(133)	-	-	-	-
2012	5,700	(74)	(207)	-	-	-	-
2013	8,628	(94)	(301)	226,985	5	18,709,863	3,412
2014	9,300	(84)	(385)	240,286	5	24,705,911	2,986
2015	9,397	(85)	(470)	245,247	5	28,287,767	3,044
2016	9,458	(87)	(557)	259,358	5	28,493,449	3,041
2017	9,516	(82)	(639)	262,569	5	27,022,595	2,866
2018	9,528	(58)	(697)	-	-	-	-

公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告より作成。

(4) 公益法人の公益目的事業費用額、公益目的事業収入、寄附金額 (百万円)

	公益目的事業費用額		公益目的事業収入		寄附金額	
	総額	平均値	総額	平均値	総額	平均値
2013	2,585,687	471	1,824,956	333	215,674	81
2014	3,946,080	477	2,787,314	337	181,671	47
2015	4,451,439	570	3,267,311	352	221,381	48
2016	4,397,169	469	3,308,100	353	209,909	44
2017	4,580,548	486	3,316,402	352	300,870	62

公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告より作成。

(5) 公益法人の正味財産額、遊休財産額 (百万円)

	正味財産額		遊休財産額	
	総額	平均値	総額	平均値
2013	8,224,231	1,500	600,987	110
2014	11,058,498	1,336	930,326	112
2015	13,138,480	1,414	997,116	107
2016	13,566,577	1,448	1,034,804	110
2017	13,946,623	1,479	1,034,617	110

公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告より作成。

公益法人・一般法人に対するアンケート調査結果

(1) 公益法人を選択して後悔している理由／困っている理由（複数回答可）

回 答	2017 年調査	2018 年調査
1. 収支相償で事業活動が制限される	673 (42.4%)	1,056 (43.1%)
2. 公益目的事業比率の制限で事業活動が制限される	263 (16.6%)	363 (14.8%)
3. 遊休財産の規制がある	301 (19.0%)	408 (16.6%)
4. 立入検査など行政庁の監督が続く	305 (19.2%)	443 (18.1%)
5. 毎年の事業報告・事業計画書の作成	-	313 (12.8%)
6. 毎年の計算書類・予算書の作成	-	251 (10.2%)
7. 変更認定申請・変更届出の手続き	-	533 (21.7%)
8. 毎年の定期提出書類の作成事務負担が大きい	767 (48.4%)	1,015 (41.4%)
9. 適正な機関運営（社員総会／評議員会、理事会など）	191 (12.0%)	229 (9.3%)
10. 特になし	446 (28.1%)	689 (28.1%)

出所：公益法人協会が毎年実施している「公益法人・一般法人の運営および寄附等に関するアンケート調査結果報告書」より作成。

回答法人数：2017年 1,586 法人、2018年 2,452 法人

(2) 財務三基準に対する意見(2017年調査より)

- ・収支相償での一定額の黒字の容認。タコが自分の足を食べて生きていくのと同じ現状では、組織の拡大はおろか維持すら困難になる恐れがあると思います。当法人が公益を選択しない理由の一つです。
- ・施設運営での事業収益でこれまで維持管理等の費用に充ててきたが、収支相償が負担となり、維持管理に支障を来しはじめているため。
- ・厳しい認定要件を満たした公益増進法人に対して、さらに PST 要件を課す必要はあるのか。現在の制度は民間による公益の増進を否定し、公益法人の破たんを強要する制度のように思える。
- ・収支相償の運用をもっと弾力的にして欲しい。当協会は公益事業がほとんどなので、収支の黒字が認められなければマイナスが嵩み、存続が危うくなる。
- ・公益法人が、基本的に寄付や補助により成り立つものとして収支相償の考えがあるが、実態的にはそれは親会社のひも付き法人などであり、不特定多数から補助や寄付をもらい運営する団体はほとんどない。当方の事業は全て公益目的事業で、収支相償や公益事業の規制の中、厳しい経営を余儀なくされている。収支相償は、いずれ破たんを招くこととなると考えられる。
- ・公益事業のみを行う法人が収支相償の原則を維持することに無理がある。
- ・行政当局は、少しでも黒字が出ると指導に入ります。当法人は、公益目的事業のみ実施していることから、赤字がでると翌期の資金の確保に支障をきたすことになり、翌年度の運営が困難となります。これでは法人の運営意欲も減退します。いわゆる「法人としての事業報酬」（事業規模に応じて一定の割合以下）を認められるよう、当局に働きかけをお願いします。

- ・当協会の公益事業に災害復旧業務を含む設計積算の委託業務がありますが、年度により収支変動があることから、収支相償を満たさないことがあります。そのような年度の決算において、過去の赤字を精算し、さらに利益が残る場合は特定資産に積み残して将来の赤字に備えることが出来るような制度を内閣府に提言いただければと思います。
- ・公益法人は内部留保を厳しく制限され財務体質が極めて脆弱なため、収益力が低下して赤字幅が拡大すると破産に陥り易い。公益性の高い法人が長期にわたり安定した運営を継続するには、一定の内部留保が必要である。この点を是非政府に申し入れて頂きたい。
- ・収支相償は問題が多いと思います。なぜ損益通算ができないのか。黒字年度の黒字分を一定期間で費消しなければならぬのに対して赤字の場合には積立金を充当するしかなく、法人としての永続性が確保されていない。収支相償制度が現状のままでは、いずれ倒産してしまいます。
- ・財務基準に適合するために事業拡大の制限に対するプレッシャーがある。

(3) 定期提出書類を含む事務手続きに関する意見(2017年調査より)

- ・事務局職員1人で日々の業務と格闘中です。助成事業の業務の繁忙期と決算承認会議後の内閣府への報告がとても負担です。当方のHPで情報開示していますが、内閣府独自の分かりにくいフォームでの数値入力や送信の義務の必要性が見いだせません。立ち入り検査前に、1年前の入力数値の間違えを指摘されても、時間が経ちすぎて訂正作業に手間取りました。誰も内容を確認しないのなら、提出側の負担軽減のためにも、計算書類等はPDFか資料の提出のみにしてほしいと切に思います。
- ・現在の法制度は大規模の公益法人や収入の多い公益法人を想定しており、小規模で収入が少ない公益法人については、運用が難しい。小規模な公益法人についても運用しやすいように、その実態に合った制度とするよう国に対して働き掛けていただきたい。
- ・極小規模法人の制度簡略化に向けた取り組みに期待したい。
- ・予算規模が小さいのに複雑な決算書を作成する意味はない。
- ・遊休財産額の保有上限額の算出が厳格すぎるのではないかと、提出書類は毎年膨大な内容で計算書類も難解である。同じ内容のものは省いたり、計算書類も簡略化できないか。

(4) 変更認定申請に関する意見(2017年調査より)

- ・変更届や変更認定の事務手続きが膨大で手間と時間がかかるため、社会情勢の変化への対応や事業改善ができない。
- ・公益目的事業の変更・追加などでの諸手続きの際に、説明する時に理解をしていただくのに多大な労力が生じ、必要な事業を迅速に始めることが難しい。
- ・公益目的事業であっても、従前と異なる事業を始めようとする行政庁に伺いを立て変更届を出す必要がある、その手続きも複雑かつ膨大でかなりの負荷がかかる。
- ・事業の新設・変更・終了の手続きが必要なため、見直しや改革に時間を要する。
- ・公益目的事業の認定(変更認定含む)が難しいので、社会的ニーズに対して時宜に事業を開始できない。
- ・新たな事業を始めるのに膨大な申請書の作成、何回もの行政官庁とのやり取り、公益認定委員会によるヒアリングを経て変更認定を受ける必要があるが、このような煩雑な手続き踏んでまで社会的なニーズに沿った事業変更や新規事業を実施する気にはなれない。

米国における非営利団体の現況

米国における非営利団体（信託形式、法人形式、任意団体を含め）で、内国歳入庁（IRS）の登録団体で何らかの税制優遇を受けているものは、約 141 万団体ある。この中には、34 万 5000 ある宗教団体は含まれておらず、年間収入 5 万ドル（550 万円 1 ドル＝110 円換算）以下の民間非営利団体（以下 NPO という）は内国歳入庁（IRS）に登録をしなくてよいことになっているので、いわゆる NPO の数はもっと多いと思われる。

そのうちわが国の公益法人、公益信託、社会福祉法人、学校法人等いわゆる公益性のある非営利団体である内国歳入法（IRC）501 条（c）（3）にあたる団体で、後述するより大きい税制優遇が認められているパブリック・チャリティは約 95 万団体あるとされる。

財政的な数値では、民間非営利セクターの 2013 年の米国経済への貢献は 9059 億ドル（99 兆 6490 億円）で、米国の GDP の 5.4% に当たる。IRC501 条（c）（3）に登録されているパブリック・チャリティ 95 万団体は、登録 NPO の 3 分の 2 にあたり、総収入は、1 兆 7300 億ドル（190 兆 3000 億円）、総支出は 1 兆 6200 億ドル（178 兆 2000 億円）となっている。総資産額は 3 兆 2200 億ドル（354 兆 2000 億円）である。また個人や財団、企業等からの 2016 年の寄付金の総額は、3900 億ドル（42 兆 9000 億円）と大変大きな額である。

1969 年税制改正で、財団を、パブリック・サポート・テストによって、パブリック・チャリティとプライベート・ファウンデーションに分類し、プライベート・ファウンデーションに多くの規制を行うことになった。具体的には、①投資所得に対し一定の規制税を課す、②財団による企業支配を制限するために株式保有を制限する、③財団の肥大化を防止するために、総資産の一定割合（5%）を毎年払い出す義務を課する（5%ペイアウトルール）、④自己取引の禁止、⑤徹底した情報公開の義務付けなどである。

なお、1996 年ユナイテッド・ウェイ事件をきっかけに、税法が改正され、IRC501 条（c）（3）のパブリック・チャリティの理事の過剰な報酬や、自己取引を行った場合などに、もらいすぎた報酬額に 25% の税金を課し、さらに一定期間内にもらいすぎた額を法人に返還しない場合は 200% 課税するという税を懲罰的に使用する規制（いわゆる中間的制裁制度（Intermediate Sanction））が導入されることになった。

しかしながら、わが国の公益法人に課せられる収支相償という規制はない。公益事業にたくさん資源を払い出すという意味で、5%ペイアウトルールを取り入れるべきではないかと主張する者もいるが、この規制はプライベートファウンデーションに関する規制であり、パブリック・チャリティの規制ではない。我が国の公益法人はパブリック・チャリティと考えられるので、このような規制は認めるべきではないとするのが、よいであろう。