

内閣府・新しい公益法人制度の在り方有識者会議「最終報告(案)」の パブリックコメントに対する意見

公益財団法人公益法人協会
公益財団法人セゾン文化財団
公益財団法人助成財団センター
公益財団法人かめのり財団
公益財団法人さわやか福祉財団

1. 改革の意義及び基本的方向性

○「成熟した社会と公益法人の役割」についての意見

成熟した市民社会における、民間非営利部門の役割の重要性については、一定の理解ができるものの、それが「公^{こう}」として多様な社会的価値の創造に向けて果たす役割の重要性について、有識者会議では十分な議論が行われていない。その意味合いについて、民間非営利部門に対して本格的な説明や、国民全体がそれを理解納得できるような当局サイドからの周知が、今後さらに必要とされるのではないと思われる。

特に、「公」が、4. 民間による公益活動の活性化のための環境整備の④法人・経済界等との対話の推進等とも関連するとすれば、当該部分のア記載のとおり「行政庁との対等・協力関係」が肝要であり、間違っても民間を下請け的に使うような考え方は、完全に排除されたい。

○「新しい資本主義において公益法人に求められる役割」についての意見

政府の「新しい資本主義」においては、「民間も公的役割を担う社会を実現」することを柱の一つとして位置づけており、そのためには、「裾野を広げるとともに公益的活動を更に積極的に行っていく必要がある。」とされているが、今般の改正によってもそのための抜本的な改正がされておらず、既存の制度の手直しや精緻化で終わっているものも多い。特に拡大・拡張のための根幹である、「収支相償原則」や「遊休財産規制」の改正案(2. の(1)資金のより効果的な活用のための財務規律の柔軟化・明確化記載)については、制度の複雑化と相まってその感が否めない。

令和4年12月26日の中間報告にもあったように、「(長期的視野で取り組んでいくべき事項もあり、)今後とも不断の見直しを行っていく必要がある。」と考えるので、これらの問題点を定期的に(例えば施行後3年ごとに)見直すことを励行されることを切に希望する。

○「新しい資本主義の実現に向けた公益法人制度改革の基本的方向」についての意見

(1)「新制度発足から十数年を経た現在、公益法人制度とその運用をめぐる諸問題を克服し、(中略)多様な社会的課題解決に向けて民間の力を引き出していくための制度改革が必要である。」並びに「法人が社会的課題の変化等に対応し、より柔軟な・迅速で効果的な公益活動を展開していくことができるよう法人の自主的・自律的な経営判断がより尊重される仕組みにしていく必要がある。」という基本認識並びに方向性については賛成である。

(2)ただ、「公益法人は、税制上の優遇措置や国民からの寄付を受け(後略)」ているから、特別の行動が必要であるといった書きぶりは、現在の公益法人の状況の全部を指すとすれば必ずしも正確ではなく、自己の出捐金のみにより自主的に公益事業を行っている公益法人も多く存在するところ

である。こうした法人を、さらに大きく育成するとともに、新たに創出する方策を、法人のガバナンスや説明責任の充実とともに考慮することが必須であると考え。このことは、「新しい資本主義」の目標の一つであるスタートアップ戦略等につながると思料される。

(3) また、今般の公益法人制度改革においては、先般の改革において大きな課題として残された「中小規模公益法人等」への配慮がなされておらず、むしろ全ての法人を同一扱いとする方向である※。日本の公益法人の大半が中小規模であることに鑑みると、このような方向性は、非営利法人界において公益法人制度の忌避乃至は回避の傾向を助長し、数の増大のみならず公益目的事業の拡大につながらないといった由々しき事態を招きかねないと思料される。当局並びに有識者会議において、この点についての真剣な検討を期待する。

※具体的に例示をすれば下記のとおりである。

(i) 最終報告書7頁の①のイ(法人による財産目録等の公表、但し努力義務)

(ii) 最終報告書8頁の②の(ア)(すべての公益法人に対し、公益目的事業会計、収益事業等会計、法人会計の区分経理を求める。)

(iii) 最終報告書9頁の②のア(外部理事・監事の導入)

(iv) 最終報告書10頁の②のウ(会計監査人の機能強化)

2. (1) 資金のより効果的な活用のための財務規律の柔軟化・明確化

○公益法人に対する各種税制上の優遇措置は財務基準があるゆえの優遇措置であるとの見解をしばしば耳にするが、「公益目的事業非課税等の税制優遇措置」の「等」とは、どのような内容を指すのか最終報告案では不明であるので、「最終報告」では明示されたい。その際、「財務規律」が前提となっている根拠、出典も併せて明記していただくことは、今後立法化にあたり有益と思料する。

2. (1) ①ア「中期的な収支均衡」(ア)

○「中期的に均衡を図る趣旨が明確となるよう見直す」ことには賛同するが、寄附金については、公益目的事業の対価として得たものではないので、「公益目的事業の収入」には、含めないこととされたい。

○公益目的事業の原資として借り入れた資金について、その返済金を収支相償上の「適正な費用」として認めていただきたい。

現状では、「過去に生じた赤字の補てん、借入金の返済等は剰余金の解消方策として認められない」とされているが、公益目的事業における資産取得の借入金や赤字補てんのため借入金については、返済時点において、収支相償の調整項目として「適正な費用」の扱いとするよう見直しをしていただきたい。例えば、急遽借入を行い、翌年度以降、寄附金を集めて分割返済せざるを得ないようなケースでは、寄附金が収入とされる一方対応費用がないため、収支相償上黒字になってしまうためである。(第2回有識者会議議事録、24 頁7～8行目に「収支相償の計算上は費用の側に立てることを柔軟に認めていこうという方向であります。」と言及あり。)

2. (1) ①ア「中期的な収支均衡」(イ)

○「公1」、「公2」…と第一段階で判定することなく、第二段階の公益目的事業全体で判定するとの方針

は、「資金の有効活用や積極的活用がしにくい」との課題を解決する上で、大きな前進と評価する。なお、公益目的事業全体の判定を推進するため、公1、公2等、各公益目的事業間統合認定について、今回届出化方向の趣旨を先取りし、当該趣旨に沿った対応をお願いしたい。

- 「中期的な収支均衡」の判定は、過去に発生した「赤字」も通算した収支差額に着目して行うことには大いに賛同する。さらに判定期間は、繰越欠損金の例に扱いにならない、「10年間」とされたい。

2. (1)①イ「公益充実資金(仮称)の創設」(イ)

- 「法人の実情や環境変化に応じた柔軟な資金管理が可能」となる趣旨には賛同するものの、積立期間、金額、変更回数等の積立の要件についても、使い勝手の良いように、従来の「特定費用準備資金」や「資産取得資金」との関係性(併存もしくは入替)を示すとともに、要件緩和を含め、従来の資金と比べてより柔軟な取り扱いとなるよう明確にしていきたい。
- 公益目的事業の「大括りな設定」という改正趣旨に賛同する。ついては、会計情報の開示においても、公益目的事業の細かな区分設定を不要としていただきたい。

2. (1)①ウ「指定正味財産」の「指定」における使途制約範囲の緩和

- 収支相償原則での「公益目的事業の収入」の扱いが、指定正味財産の問題にすり替わってしまった感があるのは残念である。寄附者の意思確認の容易化の趣旨には賛同するものの、運用収益が発生する財産の場合には、元本と運用収益を一体として扱うこと、運用収益の費消期限の扱いなど、寄附者の意思が最大限に尊重されるようにされたい。

民間の自由な発想で捧げられた寄附財産に対して、公権力が使用期間を制限することは避けるべきである。法人の中には美術館・博物館等の展示事業を行い、そのための収蔵品の整備や、研究・技術開発事業を行う場合には10年を超えるような長期的展望が求められる事業もあり、そのために寄せられた資金に対して費消期限を制限することは寄附を受け入れにくくさせ、事業達成の阻害要因にもなりかねない。

2. (1)②ア「上限」(公益目的事業費1年相当分)超過の取扱い

- 遊休財産の問題は、保有制限額の枠の問題と、保有制限額を超えた場合の扱いの問題に分けられるが、保有制限額の枠の問題と整理し、上限額は最低でも3年分の公益目的事業費相当額となるよう見直していただきたい。

最終報告案では、後者にフォーカスして整理しているが、新たな工夫をしていただいたことには敬意を表するものの、行政庁の判断を仰ぐことになることさらに規制、手続きが増えることになり、簡素化とは逆行することにならないか懸念するものである。FAQ V-4-②によれば、「法人の収入源が途絶えた場合においても一年程度は公益目的事業が実施できるよう、特段の使途の定めがない財産を保有することを認めたもの」となっているが、収入源が途絶えたという消極的な想定にとどまらず、新規事業の展開、既存事業の拡大等にも機動的に使えるものとして、発想に積極的視点を追加いただき、保有制限額の枠の問題として遊休財産の扱いの見直しをお願いしたい。

なお、遊休財産額を超過した部分を公益目的事業に限定して使用することには反対である。この

度のコロナ禍のような事態で事業が思うようにできず、遊休財産額を超過してしまう法人では、その原資を踏まえ、実態に即した処理をすべきである。例えば社員からの会費で法人会計等の財源とされるべき部分が遊休財産を構成している場合に、その財産を公益目的事業で強制的に費消させるのは、行き過ぎた規制であると考える。

○「将来の風水害や大地震、新型コロナ等のパンデミックへの備えとして活用できる資金」の検討について

公益法人等からの要望が多い項目の一つに、「将来の風水害や大地震、新型コロナ等のパンデミックへの備えとして活用できる資金の検討」がある。現行の「特定費用準備資金」は、将来の特定の事業費、管理費に特別に支出するために積み立てるための要件として「期間」や「確実性」が求められており、このような危機管理的な資金の積立は、「不確実である」「発生自体の予測が難しい」とされ、これまで認められてこなかった。改正により、「公益目的事業の発展・拡充のためより柔軟な積立を行うことが可能」とされた「公益充実資金」について、事業の発展・拡充に資するこのような資金の積み立ての取り扱いが可能となるかどうか確認したい。

2. (1)②イ「上限」額の算定方法について、予見可能性の向上、短期変動の緩和

○「上限」額の算定について示されている3つの方法は、法人の意思を尊重し、同等の自由選択肢の扱いとされたい。

従前の「当該事業年度の公益目的事業費」としたい場合は、法人において理由を示さなければならないということは、今まで必要でなかった事務が、同じ要件で処理することを希望する場合には新たに事務が発生すること、また、「その理由」を示すということは、新たにルールが発生することを意味することから、今回の行政手続きの簡素化・合理化の趣旨にはそぐわない。

2. (2)柔軟・迅速な事業展開のための行政手続きの簡素化・合理化

○「公益認定・変更認定や合併等」とあるが、「等」に5年毎に申請を求められる税額控除に係る証明が含まれるとすれば、公益法人は公益認定法に基づき既に公益認定を受けている以上、重疊的な要件であり、同制度の撤廃乃至簡素化を求める。

2. (2)①公益認定・変更認定手続の柔軟化・迅速化

○簡素化・合理化の方向性は評価するが、依然として不透明の部分があり、法人が簡素化・合理化されたと実感できる改正内容であることを求めたい。

2. (2)①ア 変更認定事項の届出化（ア）

○「事業の公益性(不特定かつ多数の者の利益の増進への寄与)」に実質的に大きな影響を与えない変更」であって、かつ「当該変更後に不適切な事態が発生した場合には事後の監督手段で是正すると想定されるもの」は届出事項とする方向で検討するとしており、賛同する。

ただし、「届出化の方向で検討する事項の例」として、「公益目的事業の再編・統合(事業内容の実

質的な変更を伴わないもの)、縮小・廃止など、あらたな公益性の判断を要しない変更」と「収益事業等の内容の変更」を挙げているが、これらの例は比較的自明なものであって、法人が定款で定めている目的・事業の範囲内であると判断する事業等についても迅速・機動的に開始したいと志向する場合は届出事項に加えていただきたい。

これら以外のものは、変更認定申請が求められることとなると思われる。その場合、現行の手続き同様、別紙1(法人の基本情報)、別紙2(法人の事業)、別紙3(財務に関する書類:A~F表)及び添付書類(定款変更の案、確認書、許認可書類、事業計画書、収支予算書、事業・組織体系図、寄附の使途の特定の内容がわかる書類、当該変更を決議した理事会議事録)が求められるのであれば、法人にとって事務負担は極めて大きいので、これらの簡素化・合理化を求めたい。

2. (2)①ア 変更認定事項の届出化 (イ)

○「認定事項と届出事項の具体的基準を明確化する」としているが、現在公開されている「変更認定申請・変更届出の手引き(平成21年6月現在のもの)」及び「公益目的事業に係る変更認定・変更届出ガイド」(平成29年1月版)に一部又は全部替わるものと理解するが、「法人が外形的に判断できるような基準」を検討すると言う以上、法人の判断で公益認定申請か変更届かを判断できる基準となることを求めたい。

2. (2)①イ 運用面での審査の迅速化

○審査の迅速化に賛同するが、①変更認定申請の範囲を可能な限り最少のものにすること、②変更認定申請が必要であるとしても作成書類を極力少なくし、法人の事務負担を軽減すること、③法人が望む事業開始時期に新しい事業を迅速・機動的に開始できるよう法人の「公益」に対する思いに配慮し審査すること、④担当官によって指導や助言が異なることがないように、また担当官の「裁量」を排除するべく、この面の教育・研修を定期的に行うことを求めたい。

2. (2)②ア 合併手続の見直しと透明性の向上 (ア)

○吸収合併について、消滅法人の事業を変更なく引き継ぐ場合は届出化を検討するとしており、賛同する。ただし、公益法人同士の吸収合併に当たり、消滅法人の事業を含め、複数の公益目的事業の統合・再編が存続法人の意向に反して否定された事例(存続・消滅法人の公益目的事業が合計X本あるところ、これらをN本に統合・再編しようとしたが、X本のままにするよう強く求められた例)もあるので、法人側の意向を尊重することを求めたい。いずれにせよ、一般法人法の吸収合併に係る定めに従い、淡々と吸収合併手続を進め、合併に伴う登記に至ることとなるが、どの時点で行政庁に届出(届出は一回限りとし出来る限り簡便なもの)を行うのか明確にしていきたい。

2. (2)②ア 合併手続の見直しと透明性の向上 (イ)

○新設合併の手続きについても、とくに公益法人同士の新設合併であれば、公益性の説明や財務基準に大きな変動が予想されない場合は「届出」で良いのではないかな。

○新設合併については、現在、新設合併に伴う申請書の書式や「手引き」が公開されていない(新設合

併の相談があれば、書式等を提供するというのが現在の行政庁のスタンス)ので、書式及び手引きの公開を求める。

- 吸収合併、新設合併とも(行政庁は)定期提出書類を確認することで「監督」上、十分と考えて良いのではないか。

3. (1)②わかりやすい財務情報の開示

- 「…また、当該残額が過少に評価されることは法令の趣旨に照らして適切ではなく、…」としているが、なぜ「適切ではなく」とするのか不明である。認定法 30 条では、公益目的事業財産以外の財産を公益目的事業を行うために費消した財産の額は、公益目的取得財産残額から控除することが、明瞭に規定されている。認定法 30 条のこの考え方は堅持されたい。

3. (1)② 財務規律の柔軟化に伴う損益計算書・貸借対照表の内訳表の作成 (ア)

- 全ての公益法人に対し「区分経理」を義務化するとされたが、「中小規模公益法人等」(規模の他、収益事業を実施していない法人、公益目的事業が一つの法人等、定義は要検討)には例外を設ける等、配慮をいただきたい。

認定法で規定している「区分経理」の本旨は、収益事業等に関する会計を、特別の会計として区分経理するものである。全ての公益法人に対して一律に区分経理を義務化するのではなく、「収益事業を実施していない「中小規模公益法人等」には、実務負担軽減の観点から、区分経理の例外とし、簡便な方法を検討いただきたい。「中小規模公益法人等」では、区分するための手間や煩雑な作業が発生し、区分経理に伴う会計ソフトの導入や改修、財務諸表の様式変更への対応等、多大な負担が強いられる。「経過措置」と「支援策」だけでは不十分である。特に、B/S 内訳表は、初めてとなる公益法人が多く、資産・負債個々の区分作業、「共用財産」の共用割合を計算する手間、年度ごとに異なる場合の対応等、P/L 内訳表よりも実務負担が大きく、特に B/S 内訳表は、例外等の格別の配慮をいただきたい。

3. (1)② 財務規律の柔軟化に伴う損益計算書・貸借対照表の内訳表の作成 (イ)

- 改正趣旨に賛同する。ただし、代替手段が、煩雑な作業や負担増をかえって招くこととならないよう十分な配慮を願いたい。

区分経理の義務化による内訳表の作成が、かえって煩雑な作業となることも考えられる。このため、P/L・B/S 内訳表での代替ありきで検討が進むことのないよう、定期提出書類自体と記載事項の簡素化の検討を、まず行っていただきたい。

3. (1)② 財務規律の柔軟化に伴う損益計算書・貸借対照表の内訳表の作成 (ウ)

- 「公益目的取得財産、公益目的事業財産の概念・定義をわかりやすく再整理する」という改正趣旨に賛同する。ついては、「別表H」について、改善、廃止も含めた見直しを、是非とも実現していただきたい。

「到来する可能性が低い認定取消し等のために毎事業年度複雑な計算を正確に行うことを求め

られる」との指摘は正しい。但し、B/S 内訳表を作成する場合、その前提として、「前年度末の公益目的事業に供する財産」は、控除対象財産 C(2)表及び公益目的保有財産表 C(3)表等に於ける数値を転用出来ることが重要である。また、これにより、前期末の「公益目的事業財産残額」を確定させ、加えて、前期末以降の複雑な公益目的増減差額の計算を不要とする等が B/S 内訳表を作成する場合に必要であると考ええる。

3. (1)③ア 一元的なプラットフォームの整備 (ア)

○公益認定申請書(変更認定申請書含む)および定期提出書類を閲覧請求等の手続きを介することなく簡便に閲覧、ダウンロードが可能となるよう設計されたい。

現状の「公益法人 Information」では認定申請書類を閲覧できず、内容を確認したい場合は情報公開制度による行政文書の開示請求による必要がある。また、定期提出書類は、「事業報告等の閲覧請求」による入手が可能であるが 1 回あたりの閲覧法人件数が限られており、別表関係は開示されていない。行政庁が得たデータはすべて、加工(個人情報を除く)されないまま市民が確認・入手できるようにしていただきたい。

法人の情報画面から、定期提出書類等が閲覧、ダウンロードが可能になることで、以下の効果が期待され则认为る。

- ①公益認定を目指す法人にとって認定申請をする際の参考になり、申請書の作成が容易になる結果、認定申請件数の増加が期待できる。
- ②他の公益法人の内容をつぶさに把握できるため、自己の健全な法人運営のための法人同士の学び合いの場が実現される。
- ③細部が公開されることで各法人の透明性が向上し、その結果公益法人全体の信頼性が高まる。

3. (2)① 自律的ガバナンスの強化 (ア)

○一般法人法施行規則第 34 条第 2 項「事業報告は、次に掲げる事項をその内容としなければならない。」とあり、また同施行規則同条同項第 2 号に「法第 76 条第 3 項第 3 号及び第 90 条第 4 項第 5 号に規定する体制の整備についての決定又は決議があるときは、その決定又は決議の内容の概要及び当該体制運用状況の概要」とあり、「自律的ガバナンスの強化」と云う「自律性」に重きを置く観点からして、本件に関し現行以上の開示強化は不要ではないか。すなわち、内閣府令制定は不要ではないか。

以上