

公益認定等に係る政令・内閣府令の制定に関する意見

平成 19 年 8 月 6 日

財団法人公益法人協会理事長 太田達男

公益法人法制対策委員会委員長 石川睦夫

はじめに（基本的な考え方）

（１）公益法人認定法は、「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」とその立法背景を述べており、本法の最大の趣旨は、民間公益活動の促進、活発化にあると考えられます。

そこで、政令・内閣府令の制定に当たって当協会では、次の４点を旨としてご検討くださるよう平成 19 年 4 月 26 日付けで要望いたしましたところです。

民間団体を一律の規範に押し込めることなく弾力的に取扱うことにより、多くの国民が等しく参加しやすいような方向で考える。

事前規制は民間団体の自発的な公益活動を躊躇させることにならないよう柔軟なものとし、事後チェックで公益法人として相応しくないものを是正ないしは排除する方向を基本とする。

国民は寄附者、ボランティア、受益者、納税者などの立場から、公益法人の活動や財務の状況について、多大の関心を持っていることから公益法人の透明性確保は極めて重要である。このような見地から、単に事務所備置や行政庁届出だけでなく広くウェブサイトを利用した情報公開を促進させる措置を講じる。

同様に公益認定等の職務に当たる行政庁・公益認定等委員会の透明性確保も制度の成否の鍵を握っていることから、認定、不認定、勧告、命令、取消しなどの処分については公示、公表の方法としてウェブサイトの活用を図る。

（２）今般の政令・内閣府令案については、上記方向で規定されたものもあり、そのご努力を多としたいが、事前の細かな規制も多く、また、その規定振りが難解であって、到底一般の国民のよく理解するものではなく、多くの国民が等しく参加しやすいどころか民間団体の自発的な公益活動を躊躇させることになりかねない。

そこで今般の政令・内閣府令案に対し個別事項に関する意見を申し上げる前に、次の一般的な事項を追加して要望をいたしたい。

政令・内閣府令をできるだけ平易なものとし、国民の誰もが読んで分かるものとして、多くの国民が等しく参加しやすく、かつ公益法人の実務が支障なく行われるものとされたい。

政令・内閣府令で表現できにくいものや細かい事柄については、ガイドライン等を活用し、それに平易に記載することにより政令・内閣府令の理解を増すようにされたい。

国民が理解を深めるために、政府として説明会や平易な解説資料を作成するとともに、民間の中間支援団体が企画する各種セミナー、解説書、定款モデルや移行チェックリストなどの資料作成に全面的な協力支援をお願いしたい。

(3) 上記(2)の趣旨から、政令・内閣府令案に対する個別事項に関する意見を申し上げるに当たっては、別途、ガイドラインにおいて要望する事項を提出いたしますのでよろしくご配慮方お願いいたします。

(注) 次頁以下、カコミ書は公益法人認定法施行令案要綱(「令案要綱」)、公益法人認定法施行規則案(「施行規則案」)等の条文。＜意見内容＞については意見のみならず確認・疑問を含んでいます。なお、カコミ書では、令案要綱の場合を除き、条、項、号の表記は洋数字を使用し、号の表記はカッコ書(例えば、第 1 号の場合は(1))で示しました。

公益法人認定法関係

1 法第2条別表第23号政令（政令規定なし）

(23) 前各号に掲げるもののほか、公益に関する事業として政令で定めるもの

＜意見内容＞次に掲げる事業を規定する。

人権の擁護又は平和の推進を図ることを目的とする事業

別表各号及び前記の事業に係る海外における事業

別表各号及び前記各号に掲げる事業の全部又は一部に対する支援事業又は助成事業

＜理由＞現時点では別表第1号から第22号までに掲げられた事業で上記事業を含んでいるという考えもありうるが、なお上記意見内容の各号の事業については該当箇所が明確ではないことから、解釈上の疑義が生じないものとする（もし前者の考えであるならば、その旨をガイドラインで明確に示されたい）。

2 令案要綱第五の二

二 次に掲げる団体においてその職員(国会議員及び地方公共団体の議員を除く。)である者

1 国の機関

2 地方公共団体の機関（以下略）

＜意見内容＞国家公務員出身者及び地方公務員出身者についても本号の規制と同趣旨の規制を加える。他方、教育職・研究職・医療職や非常勤職・臨時職・業務職は除外する。

＜理由＞現実の民法法人においては理事等に国家公務員出身者及び地方公務員出身者が多く、国の機関及び地方公共団体の機関の職員は少ない。研究職や非常勤職等は、当該法人と利害関係が少ない。

3 施行規則案第4条第5号

第4条 法第5第15号の内閣府令で定める財産は、次に掲げる財産とする。

(5) 信託契約に基づく委託者又は受益者としての権利（当該公益法人が単独の又はその事務の相当の部分进行处理する受託者であるものを除く。）

＜意見内容＞金銭信託、貸付信託等の集団信託であって運用を専ら目的とするものは除外するとともに、個別の信託等にあっても株式等の議決権が委託者又は受益者以外のものに

無条件に付与されているものは対象外とする。

＜理由＞運用を専ら目的とするもの並びに議決権が委託者又は受益者以外のものに委譲されているものは、他の団体の意思決定に関与することができる財産ではない（このような信託については、令案要綱第七で排除する考えかもしれないが、本条かっこ書で規定して排除することが明確で一般に理解しやすい）。

4 令案要綱第七

法第 5 条第 15 号ただし書の政令で定める場合は、株主総会その他の団体の財務及び営業又は事業の方針を決定する機関における議決権の過半数を有していない場合とする。

＜意見内容＞議決権が 50%を超える場合であっても、信託により受託者又は委託者たる当該公益法人の理事等関係者以外の第三者に議決権行使を無条件で付与している場合は「他の団体の事業活動を実質的に支配するおそれがない場合」としてこれに含めるべきである。

＜理由＞オーナー企業の社長が自社株を寄附し、公益活動を行う、というケースがある。公益活動基金への誘導策としてこのような例外措置を規定することが望ましい。

5 令案要綱第八

法第 5 条第 17 号トの政令で定める法人は、次に掲げるものとする。

- 一 特殊法人（かっこ書略）
- 二 前号に掲げる法人以外の法人のうち、次のいずれにも該当するもの（以下略）

＜意見内容＞「政令で定める法人」に、類似の目的を有する公益信託を含めるよう規定する（法律で「法人」と規定されているため、信託は法人でないとする形式的な考え方も想定できるが、受託者が法人であれば政令で規定しうるものとする）。

特定非営利活動法人であって第 2 号の要件を満たすものは、これに該当することを確認する。

＜理由＞類似の目的を有する特定非営利活動法人及び公益信託とも、公益目的取得財産残額を贈与する対象として相応しい。

6 施行規則案第 5 条第 2 項第 4 号

(4) 前 3 号に掲げるもののほか、申請法人が公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎を有することを明らかにする書類

<意見内容> 一定資格の保持や新公益法人会計を義務付けるなどを行わないことを要望するとともに、事業に必要な資力の有無については、収支予算書等を見て判断することが適当と考える。

<理由> 一定資格の保持や新公益法人会計を義務付けるなどして少人数の市民による公益活動を萎縮させるようなことにならないよう配慮するよう要望する（平成 19 年度版「公益法人白書」によれば、公益法人全 24,893 法人における職員数のメジアンは 3 人であり、1 人又は 0 人の法人も 28.5%に達する）。

事業に必要な資力の有無については、収支予算書等を見て申請法人の将来を判断することが適当と考える（立ち上げ時期には借り入れで所用資金を調達する場合もあり、債務超過だけをもって経理的基礎が脆弱と判断するのではなく、収支計画において債務超過が改善に向かう見込みがある場合は当然これを許容すべきである）。

7 施行規則案第 5 条第 3 項第 7 号

(7) 前各号に掲げるもののほか、行政庁が必要と認める書類

<意見内容> 過度の事務負担を要するような書類は避けることを要望する。

<理由> 行政庁並びに申請法人の事務負担の軽減を図る。

8 施行規則案第 12 条第 1 項

(要旨)法第 15 条第 1 号の公益実施費用額、同条第 2 号の収益等実施費用額及び同条第 3 号の管理運営費用額の算定については、この節に定めるところによる。

<意見内容> 公益法人の中には、公益目的事業に不可欠な財産として土地を保有、その有効活用として建物を建設し、この賃貸料収益に公益目的事業費用の大半を依存している法人が数多く実在している。このような場合の建物の維持に係る費用は特例として、収益事業等の費用に算入しないことを要望する（このような事例においては、公益目的事業と収益事業等に対する利益の投入される割合によって、費用を配分する方法も一考の価値があるのではないかと考える）。

公益目的事業の中には、奨学金の貸与やプログラム関連投融资のように損益計算書上は

費用とはならないものがあるが、奨学金新規貸与額や公益目的に係る新規投融資額を公益実施費用額に加算可能とすることを要望する。

<理由> 以上のような諸ケースでは、公益事業を真摯に遂行しているにもかかわらず、公益目的事業比率の達成が計算上困難となる。

法律の趣旨は、公益目的活動を全体の活動の過半とするように求める点にあって、公益目的事業比率は、活動の規模を計る一手段として、経理上の費用の額で算定するものである。しかし、経理上計上される費用額は、必ずしも法人の活動規模を反映するものではない。したがって、それを是正する方法として、公益法人の実態に即した特例を、本施行規則で制定しておくことが不可欠である。

9 施行規則案第 14 条第 2 項、同案第 20 条第 1 項第 2 号

第 14 条第 2 項 前項の規定にかかわらず、公益法人が各事業年度において商品（かっこ書略）又は製品を譲渡した場合には、これらの財産の原価の額を、その事業等の区分に応じ、当該事業年度の費用額に算入する。

第 20 条第 1 項第 2 号 前号の額のほか、第 14 条第 2 項の規定により当該事業年度の公益実施費用額に算入することとなった額

<意見内容> 収益事業等を実施している法人では、商品仕入れ代金等（原材料費購入費等を含む）を全額費用に計上すると、不釣り合いに収益事業等の費用が膨らむ可能性がある。このような場合は、商品原価及び材料費を収益等実施費用額から控除することを認めるか、当該事業年度の収益事業等の利益を公益目的事業に投入した相当分の費用については、公益実施費用額に算入することとするなどの調整を要望する。

<理由> 以上のようなケースでも、公益事業を真摯に遂行しているにもかかわらず、公益目的事業比率の達成が計算上困難となる。

10 施行規則案第 16 条第 1 項

公益法人が各事業年度において無償により当該法人の事業等に必要な役務の提供（便益の供与及び資産の譲渡を含むものとし、資産として計上すべきものを除く。以下同じ。）を受けたときは、必要対価の額（当該役務の提供を受けた時における当該役務と同等の役務の提供を受けるために必要な対価の額をいう。以下この条において同じ。）を、その事業区分に応じ、当該事業年度の費用額に算入することができる。

<意見内容> 便益の供与の中には、使用貸借による不動産（土地、建物）や知的財産権（著作権、特許権など）が含まれることを確認するとともに、それらが会計上資産として計上

される場合の特別の扱いを要望する。

＜理由＞これらの財産については、費用コストが賃借物件の場合より大幅に少額となる場合がある。

1 1 施行規則案第 16 条第 4 項

第 1 項又は第 2 項の規定を適用した公益法人は、役務の提供があった事実を証するもの及び必要対価の額の算定の根拠を記載又は記録したものを当該事業年度終了の日から起算して 10 年間、保存しなければならない。

＜意見内容＞ボランティアのみなし経費の計算の仕方や必要な証憑類について、具体的に示すとともに、その計算が過度に複雑にならず、また証憑類の保存等について多大な事務負担にならないことを要望する。

＜理由＞行政庁並びに申請法人の事務負担の軽減を図る。

1 2 施行規則案第 18 条

（前略）ただし、配賦することが困難な費用額については、当該費用額が公益実施費用額と収益等実施費用額とに関連する費用額である場合にあっては収益等実施費用額とし、当該費用額が公益実施費用額又は収益等実施費用額と管理運営費用額とに関連する費用額である場合にあっては管理運営費用額とすることができる。

＜意見内容＞配賦することが困難な費用額については、他の配賦することができる費用額においてそれぞれの費用額に按分した額の（加重平均した）比率による按分とすることも認めるべきである。

＜理由＞合理的な按分方法も認めるべきである。

1 3 施行規則案第 21 条第 3 項第 1 号～第 6 号

- (1) 第 25 条第 3 号に規定する公益目的保有財産（固定資産に限る。以下この項において同じ。）
(2)～(6) （略）

＜意見内容＞すべての財産・資金・ものについて固定資産に限定する理由が不明である。流動資産としても、識別可能であれば問題ないと考えられるし、収益事業等その他の業務

又は活動の用に供する財産については、通常の会計処理では流動資産にされるものも多い。

<理由> 通常の会計処理を可能とすることが妥当と考える。

1 4 施行規則案第 21 条第 5 項第 1 号

(1) 当該財産が広く一般に募集されたものである場合 (以下略)

<意見内容> 「広く一般に募集」とは、不特定多数という意味で会員のみを対象とした募集は含まれないか、〇〇名以上といった計数的な基準によるのか等その程度を明確化することを要望する。

<理由> 明確な基準が望まれる。

1 5 施行規則案第 25 条第 3 号

(3) 公益認定を受けた日以後に公益目的保有財産(カッコ書略)から生じた収益の額に相当する財産

<意見内容> 法第 18 条の「公益目的事業財産を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」が、「公益目的事業を行うためにはそのための管理運営も必要であるので、公益目的事業財産は公益目的事業を行うための管理運営費用にも使用できる」と解釈されるのであれば問題はなく、それが望ましいと考える。

しかし、万一その解釈が「公益目的事業財産は公益実施費用額だけにしか使用してはならない」ということであれば、第 3 号は「公益認定を受けた日以後に公益目的保有財産から生じた収益の額に 100 分の 50 を乗じて得た額」としていただきたい。

なおこの解釈をした場合、寄附及び補助金については、法第 18 条第 1 号及び第 2 号により、公益目的事業以外に使用すべき旨を定めた場合以外は、公益実施費用額だけにしか使用できないこととなり、現実(寄附はほとんどの場合公益目的事業を行うための管理運営費にも充てられることが暗黙の了解事項となっており、補助金でも、例えば文科省の科研費補助金では、近年はリンクした管理費が大学あてに支給されている)と大きく遊離することになる点に注意いただきたい。

<理由> 収益事業等を行わない典型的な財団においては、第 3 号の収益並びに第 4 号の財産で、公益実施費用額及び管理運営費用額をまかなっているという現状がある。運用収益で管理費用を賄ってはいけないうこととなれば、収益事業等を行わない典型的な財団は実際上活動不可能となる。運用収益の半分は管理費に使用してもよいことにしなければ現実に対応できない。

16 施行規則案第38条第1項、第2項

法第22条第2項の規定による閲覧又は謄写は、行政庁が定める場所において行うものとする。

2 行政庁は前項で規定する場所をインターネットの利用その他の適切な方法により公表しなければならない。

＜意見内容＞行政庁が定める場所のみならず、インターネットで閲覧及びダウンロードできるようにすべきである。

＜理由＞内閣府 NPO ホームページの「団体情報」欄中、「認証された団体検索」欄では、団体名をクリックすれば、特定非営利活動促進法において閲覧請求が認められている事業報告書等、役員名簿等及び定款等を閲覧することができる仕組みになっている。公益法人の場合も、単に行政庁が定める場所だけでの開示にとどまらず、一般の人々が容易にアクセスできるように、類似の方法を考慮していただきたい。

17 施行規則案第47条第2項、第3項

2 前項に規定する当該事業年度の末日における公益目的取得財産残額は、次に掲げる額の合計額とする。

- (1) 当該事業年度の末日における公益目的増減差額
- (2) 当該事業年度の末日における公益目的保有財産の帳簿価額の合計額

3 本文略

- (1) 次に掲げる額の合計額
 - イ 当該事業年度（カッコ書略。以下同）中に寄附を受けた財産の額
 - ロ 当該事業年度中に交付を受けることとなった補助金その他の財産の額

＜意見内容＞（1）法第18条の「公益目的事業財産を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」が、「公益目的事業を行うためにはそのための管理運営も必要であるので、公益目的事業財産は公益目的事業を行うための管理運営費用にも使用できる」と解釈されるのであれば（これが望ましいが）、施行規則案第47条第3項第2号に「公益目的事業を実施するための管理運営費用の額」を追加することを要望する。

（2）仮に法第18条が「公益目的事業財産は公益実施費用額だけにしか使用してはならない」としか解釈できないということであれば、施行規則案第47条第3項第1号トは「当該事業年度中に公益目的保有財産から生じた収益の額に100分の50を乗じて得た額」としていただくとともに、法第18条第1号及び第2号の規定にかかわらず、施行規則案第47条第3項第1号イは「当該事業年度中に寄附を受けた財産のうち寄附者が公益実施費用額に使用すべき旨を定めた額の全額及び寄附者が使途を定めなかった額に100分の

50 を乗じて得た額」として、ロは「当該事業年度中に交付を受けることとなった補助金その他の財産のうち財産を交付する者が公益実施費用額に使用すべき旨を定めた額の全額及び寄附者が使途を定めなかった額に 100 分の 50 を乗じて得た額」として實際上運営できるよう、どこかで工夫していただきたい。それが不可能であれば、非常に困った事態が想定される。

<理由> (1) の場合は、本条の規定によって計算される公益目的取得財産残額が、公益目的事業を実施するための管理費相当額分ずつ毎期積み上がり、正味財産残額との乖離が非常に大きなものとなって実態との乖離を招くので、本規定を追加し、公益目的取得財産残額を実際の正味財産に近似の額にしておく必要がある。

(2) の場合は、第 3 項第 1 号イ及びロについては、現状寄附或いは補助金等を受けるほとんどの場合、当該公益目的事業に係る管理運営費にも使用することは暗黙の了解となっている。管理運営費にも使用することについて、明示的な指定を必要とするのであれば、現実の法人の運営が困難となる。トについては、収益事業等を行わない典型的な財団においては、運用収益で公益実施費用額及び管理運営費用額をまかなっているという現状がある。運用収益を管理費に使用してはいけないこととなれば、収益事業等を行わない典型的な財団は實際上活動不可能となる。運用収益の半分は管理費に使用してもよいことにしなければ現実に対応できない。

なお管理費を生み出すための財産を別途保有すればどうかとの議論もあろうが、そのような財産の有無に始まり、管理上本来必要でなかった手間の問題や遊休財産の問題も絡み、事態は更に複雑となる。

1 8 施行規則案第 51 条

法第 10 条（カッコ書略）第 13 条第 2 項、第 24 条第 2 項、第 26 条第 4 項、第 28 条第 4 項及び第 29 条第 4 項（カッコ書略）の公示は、インターネットの利用その他の適切な方法により行うものとする。
--

<意見内容> 法第 10 条の公益認定、第 13 条の変更の届出、第 24 条の合併の届出、第 26 条の解散の届出、第 28 条の公益法人への命令及び第 29 条の公益認定の取消しについて、その事実のみならず内容も公示されたい。

<理由> 内閣府国民生活局のウェブサイトでは、行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律（平成 14 年法律第 151 号）第 5 条の規定に基づき、認証された特定非営利活動法人について、その名称、認証日、主たる事務所の所在地、従たる事務所の所在地、活動分野（特定非営利活動促進法別表の該当項目）及び事業年度を掲載している。公益認定の公示においてもこれと同様ないしそれ以上の内容を公示していただきたい。」民間団体

の自発的な公益事業が社会の公益を増進するために重要となっている」(法第 1 条参照) という法の趣旨から考えてもなるべく詳しく公示することが望ましい。

さらに公益法人への命令及び公益認定の取消しについては、他の法人の運営上の参考になること大と考えられる。

19 施行規則案第 52 条

法第 28 条第 2 項、第 44 条第 1 項(カッコ書略)及び第 46 条第 2 項(カッコ書略)の公表は、インターネットの利用その他の適切な方法により行うものとする。

<意見内容> 法第 28 条の公益法人への勧告の内容、第 44 条の諮問に対する答申並びに第 46 条の内閣総理大臣への勧告の内容について理由を含めて詳細を公表されたい。

<理由> 公益法人への勧告の内容については、他の法人の運営上の参考になること大と考えられる。

委員会への諮問事項には、公益認定の申請に対する処分が含まれる(第 43 条)。したがって、答申には、公益不認定の処分も当然含まれるはずである。不認定処分の公表に当たっては、個々の法人ごとに、不認定の理由を詳細に付して公表することとされたい。不認定の理由が詳細に分かれれば、どのように改善して申請し直せばよいか分かる。これは、当該法人のみならず、広く一般にとって有益な情報であろう。不認定法人を参考にして他の法人が、事業内容や組織のあり方を改めて検討する機会が与えられると思われるからである。

20 法第 49 条(政令規定なし)

この節に規定するもののほか、〔公益認定等〕委員会に関し必要な事項は、政令で定める。

<意見内容> 公益認定等委員会(委員会)には専門委員を置くことができるとされているが(平成 19 年政令第 64 号)、当該専門委員を設置する場合の政令については委員会への諮問を要することとすべきである。

<理由> 上記政令第 64 号は委員会の諮問を経ていないが、委員会に関する政令の制定・改廃は今後、委員会への諮問を要することとすべきである。公益法人認定法における重要事項のすべては委員会への諮問事項とされている。今回の改革で極めて重要な位置を占める委員会運営そのものに関する事項が委員会への諮問なしに決められることは極めて問題がある。

なお、「主務官庁による許可主義を廃止した今回の制度改革の趣旨に鑑み」(参院附帯決議。衆院附帯決議もほぼ同様)、主務官庁の復活とならないよう、専門委員も公務員の経歴

を有しない者に限るべきである。

2 1 法第 61 条（政令規定なし）

この法律に定めるもののほか、この法律の実施のため必要な事項は、政令で定める。
--

<意見内容> 積極的な情報公開による法人の自己規律の向上をはかるため、インターネットを活用した積極的な情報公開を推進すべきであり、政令により、民間を活用した情報公開の一層の推進を規定することも方法として考えられる。

<理由> 参院附帯決議は「積極的な情報公開による法人の自己規律の向上」を謳っている。情報公開は、ガバナンス、コンプライアンスと並んで今回の改革の核心をなすものである。「国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化及び効率化に資すること」を目的とした行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律の趣旨に沿い、インターネットを活用した積極的な情報公開を推進すべきである。

整備法施行規則案関係

1 第 11 条第 3 項第 10 号

前各号に掲げるもののほか、行政庁が別に定める書類

＜意見内容＞過度の事務負担を要するような書類は避けることを要望する。

＜理由＞行政庁並びに申請法人の事務負担の軽減を図る。

2 第 15 条

整備法第 119 条第 2 項第 1 号八に規定する内閣府令で定める支出は、特例民法法人が整備法第 45 条の認可を受けた後も継続して行う不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与する目的に関する事業のための支出（かつこ書略）とする。

＜意見内容＞従来当該法人が実施してきた定款・寄附行為上の事業であり、かつ、主務官庁からも不特定多数の利益の増進に寄与するものとして認められてきたもののうち、どのような事業を除いて本規定上の事業に当たるかを、ガイドラインで明確にしていきたい。

3 第 20 条第 2 項

前項の規定により各事業年度の公益目的支出の額に算入された賞与引当金の金額は、当該事業年度の翌事業年度の実施事業収入の額に算入する。

＜意見内容＞賞与引当金を洗い替えて経理する場合は、この文言で差し支えないが、賞与支給時に賞与引当金の目的使用の仕訳をして経理する場合（民間企業系に多い）には、本規定を文言どおり適用すると異なる数値が出てくる。表現を変えていただきたい。

4 第 24 条

整備法第 119 条第 1 項に規定する内閣府令で定める額は、零とする。

＜意見内容＞100 万円程度とするのが妥当と考える。

＜理由＞あまりに少額の場合は、法人側、監督する行政庁側双方にとって煩瑣である。

5 第 31 条第 6 号

前各号に掲げるもののほか、行政庁が別に定める書類

<意見内容> 過度の事務負担を要するような書類は避けることを要望する。

<理由> 行政庁並びに申請法人の事務負担の軽減を図る。

6 第 5 0 条

(省略)

<意見内容> 準用の条文（公益法人認定法施行規則第 53 条）が誤っていると思われるので訂正されたい。

以上