

公益認定等ガイドライン案に関する意見

平成 20 年 3 月 27 日

財団法人公益法人協会 理事長 太田達男

公益法人法制委員会 委員長 石川睦夫

1 ガイドライン全般に共通する意見

1) 記述について

総じて大変難解な文章である。特に財務関係の部分においては会計的精緻さと整合性を重視するためか、一般の申請者にとっては理解が困難である。国民の目線に立って容易に理解が可能となるよう、記述について再考していただきたい。

2) 法人の個別事情の斟酌

申請法人の事業内容、規模等については千差万別であり、実際の審査に当たっては画一的に本ガイドラインを適用するものではなく、個別事情も十分斟酌する場合があることを明確に打ち出していいただきたい。

このため、例えばガイドライン「1 公益法人認定法第5条等について」の冒頭の箇所において、審査当局は本ガイドラインを一つの判断基準としつつも、「個別事情も十分考慮し柔軟に対応する場合がある」旨のメッセージを明確にしていいただきたい。

(理由)

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」と述べており、その最大の趣旨が民間公益活動の拡大、促進にあることは異論のないところと思われる。

この趣旨からすれば、本法に基づき多くの新公益法人が誕生することが望ましいと考えられるが、現行公益法人の現況はどうかというと、その目的や事業の態様は様々であり、しかも大半は小規模というのが実情である(年間収入・支出額のメジアンは5,700万円台、職員数のメジアンは3人、他)。また、新たに参入しようとする民間団体も種々の点で多様と考えられる。

(財)公益法人協会では、これらのことから、これまでの法令等に関する意見表明においては終始、「一律の規範に押し込めることは避けていただきたい」「団体の実情を考慮していただきたい」「弾力的な取扱いをお願いしたい」「過度な負担を強いることのないようにお願いしたい」「一つでも多くの団体が参加しやすくなるように」ということを再三主張してきた。

21世紀の日本社会において発生する様々な問題について、市民がその創意工夫により、先見的、創造的な公益活動を実施することを国として奨励し支援するという、今回の公益法人制度改革の原点に立って、本ガイドラインを策定していただくよう強く要望する。

2 公益法人認定法第5条等について

1) 財政基盤の明確化(2 認定法第5条第2号関係(1))

(意見)

中の「寄附金収入については、寄附金の大口拠出上位5者の見込み」は削除していただきたい。

(理由)

寄付金については、相手方の意思決定プロセス及び意思決定のタイミング等を尊重せざるを得ないという事情があり、収支予算段階では明確でない場合が一般である。寄附決定前において検討中であることを公にしたい場合もあり、また、そもそも寄附金拠出者の中には匿名を希望するものもあり、収支予算段階でまとまった情報を提供するのには困難である。

2) 情報開示の適正性(2 認定法第5条第2号関係(3))

(意見)

公認会計士・税理士等の関与は外形による簡易判断の基準として として記述し、 は役員・職員並びに公認会計士、税理士、その他経理事務精通者が、経理情報を正しく把握・整理し開示するための書類・帳簿の整備にどのように関与しているのか、といった視点で、個別に判断するのを原則とする考え方を示していただきたい。

(理由)

公益法人における経理情報等の適正な作成と開示については、法人内部の関係者が必要な場合には外部の関係者の協力も得て、必要な能力を補完しながら、結果として正しい経理情報を作成できればよいと考えられる。したがって、法人内部及び法人外部の関係者がそれぞれどのような能力を持って関与しながら法人の経理体制を作り上げているかを確認し、個別に判断するのを基本とすべきである。

3) 投機的な取引を行う事業(4 認定法第5条第5号関係)

(意見)

投機的な取引に当てはまらない事業の例示として「ポートフォリオ運用の一環として公開市場等を通じる証券投資等」が挙げられているが、「公開市場等を通じる」は公益法人の資産運用に適用されるものでないことを確認したい。

(理由)

そもそも資金運用を公益法人の行う事業と位置づけてその解釈をすること自体適当でない。

まして、投機的な事業に当たらない事例としてポートフォリオ運用における「公開市場等を通じる証券投資」を取り上げることは大きな誤解を生む可能性がある。公益法人にとって、公開市場のない非上場債券(地方債、社債の一部、仕組み債)への投資は一般的であ

る。これらの商品による運用には当然法人内部の資産運用規則などによる自己規制の下慎重な投資判断を行うことが必要であるが、公開市場を通じるものに限定すると、ポートフォリオ運用の幅が著しく狭まることになる。

4) 収支相償かどうかを見る場合の公益目的事業の単位(5 認定法第 5 条第 6 号、第 14 条関係(1))

(意見)

(1) 本案(1)の「公益性が認められる公益目的事業を、事業の目的や実施の態様等から関連する事業もまとめたものを一くくりとし、当該事業に関連付けられた収入と費用とを比較する」という考え方には賛成であるが、その際の事業のくくり方は法人の自主的な判断を尊重する旨明記していただきたい。仮に、当該法人の全事業がその態様等から一くくりにはできる場合はそれも差し支えないことを明らかにされたい。

(2) 第 1 段階の計算と第 2 段階の計算をする理由が十分説明されていない。理解できるよう平易に説明する記述に改めていただきたい。

(3) 第 2 段階の収支相償を計算する際、経常収益・費用に含まれている未売却で未だ実現していない有価証券評価損益(評価替えだけの段階のもの)については、計算から除外する扱いとしていただきたい。

(理由)

(1) 法人が実施している公益目的事業を細分化しその一つ一つについて収支相償をチェックし公益目的事業としての適合性を測るなどということはそもそも考えられない。また、何より法人の事業の実態に合わない。法人は個々の公益目的事業をそれぞれ無関係に独立に実施しているわけではないからである。各法人は、それぞれ独自に相当な根拠に基づき各事業の関係を整理し事業を展開しているので、上記のような整理の仕方を尊重していただきたい。

(2) 説明が分かりにくい

(3) 金融資産等(特に株式)の評価損益は金融情勢の変化等により大きく変動するが、評価額変更による帳簿面だけの実際に実現していない利益を、公益目的事業の拡張により当年度、あるいは次年度に使用してしまうことは法人経営上むしろ不健全であり、これを収支相償の対象とすることは不適切である。評価額変更による帳簿面だけの実際に実現していない損失も同様と考えられる。

5) 剰余金の扱いその他(5 認定法第 5 条第 6 号、第 14 条関係(4))

(意見)

剰余金が出た場合の対応期間は、当該年度を含めた 3 事業年度間としていただきたい。

(理由)

ある事業年度に剰余金が生じた場合の取扱いとして、当該年度中に公益目的保有財産を

取得するとか、翌年度の事業拡大により同額程度の損失とするなどの対応を求めているが、当該年度中、あるいは翌年度までの対応を要求するのは短兵急に過ぎる憾みがある。決算が確定するのは翌年度に入ってからであり、その時点ではすでに予算も確定しているので、迅速な対応を求められても実際上困難を伴う。法人の実態からすると、剰余金が出た場合の対応期間は、剰余金が生じた年度を含め 3 事業年度間とするのが適当である。

6) 無償の役務の提供等に係る費用額 (7 認定法第 5 条第 8 号、第 15 条関係(3))
(意見)

中に「法人は提供等があることにつき予め把握しており」とあるが、「予め」は削除していただきたい。

(理由)

無償の役務の提供(ボランティア)は事前に把握できることもあるが、緊急事態のケースでは(例えば自然災害等)事前把握が無理な場合もある。また、事前把握を原則とすると、ボランティアの人々の活動意欲を殺ぐ結果になりかねない。ボランティアの特性にかんがみ、事業活動を行っている現場での把握、つまり、事業活動と同時の把握、あるいは事後的な把握も認められるべきである。

7) 公益目的事業比率の計算 (7 認定法第 5 条第 8 号、第 15 条関係)
(意見)

現行公益法人の中には、立派な公益活動を行っているにもかかわらず公益目的事業比率基準に達し得ないとして困惑している法人が数多く見られる。その中でも代表的と思われるのは、公益目的事業の原資をもっぱら収益事業の収益に依存している法人、また、公益目的事業を貸付金の形で実施している法人である。このような法人は、下に述べるように公益目的事業比率基準を満たすのが難しいのが実情であり、内閣府令、場合によっては法の改正も視野に入れご検討いただきたい。

(理由)

(1) 収益事業依存型法人の場合

公益法人の中には、会費、寄附金、資産運用収入だけで公益目的事業の費用を賄うことが困難なため、収益事業(例えば不動産貸付業や物品販売業など)からの利益に依存せざるを得ない法人が数多く存在する。このような法人の場合、利益を生み出すための収益事業の費用(不動産貸付業の場合であれば建物の維持管理費用等、物品販売業であれば仕入費用等)の額が多額であるのに比べ、その利益ははるかに少額(したがって、公益目的事業の費用の額も少額)であり、基準(50%以上)を達成することが難しいというのが実情である。公益を担う法人による資金調達上の自助努力を支援する見地から、何らかの救済措置が必要である。

(2) 貸付・融資等を主たる事業としている場合

公益法人の中には、奨学金の貸与を行っている法人やベンチャー企業等へ低利（あるいは無利子）融資を行っている法人が存在する。貸与型奨学金制度はわが国民間公益活動の原点ともいえる制度であり、また、有望な新規事業を模索する中小企業の立ち上げ等を支援することはわが国の経済にとって重要な課題である。ところが、このような法人の場合の貸付金等は単なる資産の振り替えであるという理由から公益目的事業費用への算入が認められず、そのため基準に達し得ないという問題がある。このような法人のケースについても(1)と同様、何らかの救済措置が必要である。

8) 特定費用準備資金（7 認定法第 5 条第 8 号、第 15 条関係(4)）

（意見）

災害救援準備資金（将来発生する地震や津波、台風等自然災害による被災者を救援するために積立てる資金）も特定費用準備資金として認めていただきたい。

（理由）

特定費用準備資金の要件として「当該資金の目的である活動を行うことが見込まれること」「積立限度額が合理的に算定されていること」等の要件が挙げられている。しかし、将来の災害を想定した災害救援準備資金の場合は、活動の時期は不確定でも活動を行う蓋然性は高いと思われる。また、積立限度額は、当該団体が災害時に実施しようと計画している救援活動の規模に応じて自主的に設定し、その説明をつけることができれば、「合理的に算定されている」と見てよいのではないかと考えられる。

9) 公益目的事業財産（17 認定法第 18 条関係）

（意見）

公益目的事業財産は必ずしも毎年毎年公益目的事業に支出しなければならない趣旨ではなく法人の資金繰りによってはこれを公益目的事業以外の支出に充てることができることを確認したい。

（理由）

公益目的事業財産は、「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」とこととされているが、政令・内閣府令の際のパブリックコメントに対する新公益法人準備室の考え方では、「毎年度、その金額を公益目的事業のために使用、処分しなければならないということではなく、相当額を公益目的事業財産として管理するという意味」(95)ということであった。これはすなわち、公益目的事業財産は、公益目的取得財産残額の計算上、減算対象とはならないが、法人の存続期間において、例えば資金繰りの関係上管理費に使用するなどのことがあっても差し支えないという意味と解されるので確認する。

10) 収益事業等の区分経理(18 認定法第19条関係)

(意見)

収益事業等の区分経理は損益計算書上の区分のみに止め、貸借対照表の区分はなしとしていただきたい。

(理由)

貸借対照表まで区分するということになると、資金の出入りから固定資産、什器備品の使用に至るまで一切のものを区分しなければならないことになる。法人に過重な負担を強いることとなり、適当でない。また、実際問題として、小規模法人が多い現状ではこのようなことを要求しても実務上処理しきれないのではないと思われる。

3 【参考】公益目的事業のチェックポイントについて

1) 本チェックポイントの性格

(意見)

本チェックポイントは「不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの」の概念それ自体を定義付けるものではなく、その裏付けとなる事実認定に当たって一つの目安を示すもので、これらに該当しないと公益目的事業ではないということでは決してないことを明瞭に示していただきたい。

(理由)

本チェックポイントは「不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの」の事実認定に当たっての留意点を示すものであるとされている。つまり、このチェックポイントはあくまで、申請者、審査機関にとって「不特定多数性」を判断する一つの目安であり、これに該当しないからといって直ちに公益目的事業に該当しないというような基準ではない。また17の事業区分が示されているが、これも例示であり、この区分に該当しない事業が存在しないことが予想されており、すべてを通じて共通の目安も示されているところである。

これらの考え方はある程度本チェックポイント中に記述されているが、より明瞭に第1のところに特筆していただきたい。

2) 「第2/2. 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」

(意見)

順序を逆にしてこの項を第2の1とし、「第2/1. 事業区分ごとの公益目的事業のチェックポイント」を第2の2としていただきたい。

(理由)

17の事業区分が事例であることをより明確にするため。

3)「(6)調査、資料収集」「(7)技術開発、研究開発」

(意見)

「当該調査、資料収集の名称や結果」の公表と「内容について外部からの問合せに答え」ることがポイントとして上がっている。公表できないやむを得ない場合として「受託の場合」として注記がされ配慮されているが、「受託の場合」に限らず、自主的な調査や研究開発に関しても配慮が必要である。すなわち、一度、公表した調査結果や研究成果の内容について答えるのは当然であるが、公表する前の計画、実施中あるいは追加・確認調査中の課題名称や中間結果を全て公表したり、内容について外部の問い合わせに全て答えることは、他機関より早く高度な成果を上げるためにしのぎを削っている研究機関にとっては、無理な要求である。したがって、「名称」を削除し「当該調査、資料収集の最終結果」の公表とし、また、「公表された結果の内容について外部からの問合せに答え・・・」に変更するなど、「調査、資料収集」「技術開発、研究開発」の特性に配慮した運用が可能となるようにしていただきたい。

(理由)

自主的調査や研究開発においても全てに答えられないのは受託の場合と同様である。研究開発自体に内在する特性からして、他研究機関と競争しているようなテーマに関して、公表前に課題名や内容について外部の問合せに全て答えるということは、そもそもあり得ない。

研究機関にとっては、研究論文や特許を他者（他機関）よりも早く発表することが、なによりも当該主体の業績と認められる唯一の手段である。チェックポイントにあるように課題名や内容について「外部からの問合せ」に全て答えることが要件となるならば、公益法人である研究機関は、研究機関としての存立理由をなくすに等しいこととなる。

4)【補足】横断的注記(1)

(意見)

収益事業等は区分する必要があるが、例示にある博物館での売店事業や食堂事業は例としては削除していただきたい。

(理由)

(2)で「事業に付随して行われる会議は、当該事業の一環と整理して構わない」とある。博物館で行う図録の販売や、館内の食堂事業は、来館者の便宜を考えたものであり、まさしく当該事業に付随しているものと考えられる。したがって、収益事業の一環としての例示は不適切である。

公益法人会計基準案等に関する意見

平成 20 年 3 月 27 日

財団法人公益法人協会 理事長 太田達男

公益法人会計委員会 委員長 西山雄治

(意見)

公益認定等委員会がこのような包括的「公益法人会計基準」を策定することに反対する。公益認定基準及び設立後の遵守基準が現在の「公益法人会計基準(平成 16 年 10 月 14 日付け公益法人等の指導監督等に関する関係省庁連絡会議申合せ)」の実施上影響を及ぼす箇所に限定し、留意点を現存公益法人を含む申請者に説明する資料として作り直していただきたい。

(理由)

1 会計基準の策定主体

このたび公益認定等委員会から唐突に公益法人会計基準案等が示されたことに強い驚きと違和感を禁じえない。そもそも民間組織が採用する会計基準は行政が作るものではなく、会計基準を実際に使用するユーザーである当該民間組織が、自主的に策定するべきものである。

企業会計においても 2000 年 6 月に「企業会計基準設定主体のあり方に関する懇談会」の「積極的に民間主体の新しい枠組みを検討していくべきである」との結論を経て、2001 年に財団法人財務会計基準機構が設立され、以後同法人が運営する独立的民間委員会が企業会計基準の策定、メンテナンスを行っていることは周知の事実である。

ちなみに、米国では民間非営利団体である米国財務会計基準委員会(FASB)が、また、英国でも同様民間非営利団体である英国会計基準委員会(ASB)が非営利団体向けの会計基準を作成している。

現行公益法人制度では民法第 67 条により、公益法人は主務官庁の監督に服していることから、指導監督の一環として、行政当局において会計基準を策定したものであるが、新制度ではこのような意味での指導監督体制は主務官庁制度の廃止により撤廃され、認定等委員会は認定基準、遵守基準に違反していないかどうかをチェックするにとどまり、業務を監督する立場にない。業務については法令に違反しない限り団体自治、定款自治に委ねられている。

したがって、公益法人等の透明性と説明責任を果たすために、法令上の要請も満たしつつ、どのような会計基準が望ましいかということを考えるのは当の公益法人自体の権限と責任に属すべき事柄である。

このような観点から、公益認定等委員会の名の下に会計基準を包括的に策定することは

不適切であり、新制度が内包する財務会計上の要請事項のみまとめ、取りあえず現行会計基準への運用にあたり注意すべき点のみを示す文書として公表することが妥当である。

2 移行法人に過度の事務負担等をかけない慎重な配慮

現行会計基準の策定においては主務官庁制度下ではあっても、きわめて慎重な、かつ民間側の意見を尊重した手続きがとられてきた。すなわち、2000年に総理府（当時）に「公益法人会計基準検討会」が設置され、2001年の中間整理を経て2002年には公益法人関係者2名も含め改めて「公益法人会計基準検討会」が設置され、実務上の意見を尊重しつつ検討が行われ、2003年に報告書が提出された。その上で総理府においてさらに事務的な検討を進め、ようやく2006年度以降開始する事業年度から新「公益法人会計基準」を実施することとしたのである。このように主務官庁制度下であってすら、施行まで6年間という長期にわたる慎重な検討と事前準備があったことを考えると、今回の「会計基準」策定はその点でもあまりにも短兵急であり、当該公益法人への配慮がなされていないと考えざるを得ない。

現行会計基準が施行されて日も浅く、多くの公益法人が今なお習熟途上にあることも考慮し、いたずらに混乱と負担を生じさせないよう格別の配慮が望まれる。

3 今後の課題

現在公益法人においていかなる会計が望ましいかを考える民間側の主体が必ずしも存在しないので、新公益法人制度施行日を控え緊急的に手当てせざるを得なかったという事情はある程度理解できるものの、前述のごとく、当面は「会計基準の運用に当たって認定基準等に関し留意すべき事項」として整理し、今後の会計基準としての体系的整理及びそのメンテナンスは新制度切り替え後に生ずる可能性のある法人運営にかかわる実務上の問題点も含め、改めて本格的な検討を公益法人側において実施していく体制整備を早急に固めてゆくこととすべきである。

個別事項に関する意見

なお、当協会の意見は上記に尽きるが、あえて個別事項について意見を申し述べるならば次のとおりである。

1 投資有価証券評価損益の表示

（意見）

投資有価証券の評価損益については、経常・経常外の収益（費用）とは別建ての大科目で表示することとしていただきたい。

（理由）

公益法人会計基準注解・注10によれば、満期保有目的の債券並びに子会社株式及び関連会社株式以外の有価証券の時価評価に伴って生じる評価差額については正味財産増減額として処理することとされており、その評価差額は経常収益（費用）の箇所に表示するこ

とになると思われるが、年度によってはその額が経常収益（費用）の相当部分を占めることもありえる。そのようなことになると、年度対比でその他の経常収益（費用）の推移が分かりにくくなるおそれがあるので、評価差額については経常・経常外収益（費用）とは別建てで、例えば「投資有価証券評価差益（差損）」のような大科目で表示するのが適切と考える。

2 正味財産増減計算書内訳表

（意見）

運用指針に示されている正味財産増減計算書内訳表の作成には、次のような理由から実務上相当の困難と混乱が予想されるので、各法人の実態に応じた簡易な内訳表の作成、あるいは本様式を部分的に利用した内訳表の作成（ブランク容認、一括記載容認など）を認めていただきたい。

（理由）

正味財産増減計算書内訳表において寄附金収入や会費収入等を個々の事業等に配分計算することを予定しているのであれば、それはまったく実態にそぐわないことになる。寄附金については個々の事業等に対してではなく全公益目的事業に賛同し寄附するということもある。会費については用途を特定せずに支払うことのほうが一般的である。これらのことから見て、寄附金収入や会費収入を事業ごとに配分するのはそもそも無理である。

内閣府令改正案に関する意見

平成 20 年 3 月 27 日

財団法人公益法人協会 理事長 太田達男

公益法人会計委員会 委員長 西山雄治

整備法規則第 2 条関係

（意見）

整備法施行規則改正案第 2 条は「移行登記をしたときは、当該登記をした日の前日を事業年度の末日とするよう定めるものとする」と規定しているが、これを全文削除していただきたい。

（理由）

本条は、認定、認可による登記前後において、当該移行法人の保有する資産、負債、純資産、損益の状況を明確に区分するため本来の事業年度中の移行登記であっても、いったん決算をさせる趣旨と解される。

しかし、認定法、整備法が認定前後において区分を要求している内容は、特段、正規の決算手続きを経なくともこれを正確に計算・記録し、以後の計算においても適正な管理を続けることは十分に可能である。

事務的にも、いったん決算作業を行い、さらに本来の事業年度において決算をすることとなり、多大の負担となる。

今回の移行は決して法人をいったん解散し、新たに法人を設立するものではなく、法人格の同一性を保持しつつ新制度に移行させるものであり、行政庁の監督を容易にするため、このような過度の負担を移行法人に求めるべきでないと考える。

なお、税制の切り替えに伴い移行登記の前後で事業年度を区切ることが不可避である場合には、法人の希望を容れて認定・認可日を調整することを考えていただきたい。