

3. 公益性を取り扱う仕組みのあり方

今回の改革の意義を踏まえ、各主務官庁が自由裁量により公益性を判断する現行の仕組みを改め、新たな判断主体が、出来るだけ裁量の余地の少ない客観的で明確な判断要件に基づき、民意を適切に反映した上で公益性を縦割りでなく統一的に判断することにより、現行公益法人制度が有する弊害を排除する観点を踏まえた、公益性を有するに相応しい規律のしっかりした法人の受け皿となる透明性の高い仕組みを構築することが適当である。その際、ガバナンスの強化を通じた自律的な監査・監督機能の充実と情報開示の徹底を通じた社会監視の充実を図るとともに、判断主体が的確な事後チェックを行うことにより、公益性を有する法人の適正な運営を図るべきである。こうした考え方の下、公益性を取扱う仕組みは、以下の方向で具体化を図ることが適当である。

(1) 判断主体のあり方

判断主体は、受益者等国民の意向を適切に反映しつつ、現在の主務官庁から独立かつ中立的に判断を行い得ること、法人の様々な活動に対応できる専門性を有し、活動現場の情報把握に努めつつ、相当量の業務について効率的で実効性の高い事務処理を的確に行い得ること、求められる機能に対して適切な責任を果たしうること等の要請を満たすことが必要である。

また、判断主体は、主な機能として、①法人の公益性に係る判断、②いわゆる事後チェック（監督）、③不服申立ての処理を担う必要がある。この他、公益性の判断要件の詳細の策定や、法人の運営等に係る助言・相談など、公益性を取り扱う仕組みの円滑な運用等の機能が考えられる。

行政組織の膨張の抑制の要請を踏まえれば、上記の諸要請に的確に対応しつつ、求められる機能を適切に果たし得る判断主体の組織については、以下の考え方にに基づき、具体化を図ることが適当である。

国における判断主体については、現在の主務官庁から中立的に判断を行い得る特定の大臣の下に、民間有識者からなる合議制の委員会を設置するものとし、当該委員会において法人の公益性の判断を実質的に行い、当該委員会の意見に基づき、当該大臣が必要な措置をとることとするのが適当である。また、事後チェック、不服申立て等の機能

についても、当該委員会と当該大臣の間で、適切に役割分担することが適当である。なお、当該委員会がこれらの機能を適切に担うことにより、いわゆる行政委員会に期待されるような機能を発揮し得る判断主体とすることが必要である。

また、判断主体の組織の具体化の検討に当たっては、様々な活動分野の公益性を専門的見地から適切に判断できる措置を講じることが考えられる。また、当該委員会の独立性を確保することや、判断主体が社会の多様な意見を適切に反映しつつ相当量の業務を的確・迅速に実行できるように、必要な委員会の審議体制や事務体制を整備することについて、検討することが適当である。

地方における判断主体については、一定の地域を拠点として活動する法人に関しては、その受益者との関係も勘案し、原則として、都道府県に国に準じた組織と機能を有する判断主体を設置して、住民の考えを適切に反映しつつ、公益性の判断等を行うことが適当である。その際、国と都道府県との間で、公益性に係る判断等の取扱いに整合を欠くことの無い仕組みとすることが適当である。

(2) 判断要件のあり方

判断要件については、法人の目的、事業及び規律の面から、現行の「公益法人の設立許可及び指導監督基準」（以下「指導監督基準」という。）等や他の法人法制の考え方なども踏まえつつ、可能な限り客観的で明確なものとする必要がある。

その際、指導監督基準等を基に、判断要件としての適切性や法人の運営実態等を勘案の上、必要な規律は維持・改善しつつ、判断要件のあり方の見直しを行うことにより、公益性判断を受ける法人について、ガバナンスの強化や情報開示の徹底と併せて自律性を高め、その公益的活動の活性化を図ることが適当である。

なお、判断要件及び後述の「ガバナンスのあり方」に係る規律を考えるに当たっては、法人の規模等にも配慮することが必要である。また、判断要件の具体化に当たっては、新たな公益法人会計基準を踏まえることが適当である。

① 目的

公益性を有する法人の目的は、積極的に不特定多数の利益の実現を図ることを基本とすることが適当と考えられる。その際、不特定多数については、以下の考え方に基づき、判断主体において委員会の意見を求めることにより、法人の事業について、公益目的との関係でその適切性を個別に判断することが適当である。

ア 不特定について

(ア) 受益の及ぶ範囲

法人が提供する財・サービスの直接的な受益者が特定の範囲の者に限られない場合、不特定多数の利益の実現が図られていると考えられるが、そうした受益者が特定の範囲の者に限られる場合であっても、その受益の効果が広く社会全体や十分に広い範囲に及ぶことを積極的に意図して事業を行い、その事業を媒介にして社会全体あるいは十分に広い範囲に利益が及ぶ場合も、不特定多数の利益の実現が図られていると判断することが適当と考えられる。

(イ) 共益の取扱い

公益性を有する法人の本来的目的は、公益の実現であるべきであり、共益を本来的目的とすることは適当ではないが、共益的な活動の結果、公益に資することもあり得ること等から、共益的な目的・事業については一定程度許容される余地があるものと考えられる。

共益的な目的・事業を一定程度許容することに関して、以下の2つの考え方がある。

A 共益と、公益性を有する法人の本来的目的である公益目的との因果関係を重視し、当該公益目的を実現するために必要な範囲内で共益的な事業を行うことは可能とする考え方。

B 公益を主たる目的とし、共益は従たる目的となる範囲内で認められるものとし、事業の量的な側面に着目して捉え、共益的な事業は従たる範囲内で可能とする考え方。

現行の指導監督基準、要件の客観明確化の要請等を踏まえれば、上記Bの考え方を基本としつつ、公益性を有する法人の共益的事

業については、公益的事業の遂行に支障がない等一定の制約を付することが適当である。

なお、構成員が特定の者（同種の業を営む者、同窓生、同種の資格保有者等）に限られていることのみをもって、公益性のない法人とみなすのではなく、法人の本来的目的が公益であって、その目的に応じた事業を行うなど必要な要件を満たしていれば、公益性を有すると判断することが適当である。

イ 多数について

多数については、必ずしも数の多いことを要件とするのではなく、例えば、まだ数人の患者しか発見されていない難病の研究も公益性を有すると考えられることから、その受益の及ぶ範囲も踏まえ、柔軟に解することが適当である。

② 事業

公益性を有する法人が行う公益的な事業については、市場経済では適切な供給が困難な財・サービスを提供する事業であることを基本とし、公益目的との関係で、事業による受益の及ぶ範囲が社会的な広がりをもつことが適当であり、事業に係る主な要件として以下の事項が挙げられる。

ア 具体的事業

要件をできるだけ客観的で明確なものとし、公益性の有無の予測可能性を高めることが望ましいことから、現行の関連制度も参考にしつつ、具体的な事業を適切に列挙することとし、これに該当する場合は公益性を有すると判断することが望ましい。また、価値観や社会ニーズが多様化する中、多種多様な公益活動があり得ることから、いわゆるバスケットクローズを設けることとし、列挙された事業に該当しない場合であっても、当該規定に基づき、判断主体において民間有識者からなる委員会の意見に基づいて特に認めた事業については、公益性を有するものと判断することが適当である。

イ 公益的事業の要件

(ア) 公益的事業の規模

公益を本来的目的とする法人である以上、公益的事業の規模は法人の事業の過半を占めることが必要である。

ただし、例えば、公益性を有する法人の公益的事業が主として無償の労務提供により支えられている場合等、支出規模以外の視点も含めて、法人個別の事情も斟酌することが望ましいと考えられることから、判断主体において委員会の意見に基づき、特に合理的理由が認められると判断する場合に限り、この基準を満たさないことも許容することが適当である。この場合、併せて、公益的事業の規模が基準を満たさない合理的理由について情報開示を求めるべきである。

(イ) 営利企業の行う事業との関係

社会のニーズが多様化する中、民間営利部門と民間非営利部門が同じ事業領域で活動する例も見られることから、公益性を有する法人が行う主たる事業と営利企業の行う事業との関係については、判断主体において民間有識者からなる委員会の意見に基づき、公益性を有する法人の個々の事業ごとに、慎重に判断を行うべきである。

その際、基本的な考え方としては、営利企業として行うことが社会通念上適当と認められる事業を主たる事業として行う場合には、営利法人として行うことが法人制度上望ましく、これを、公益性を有する法人の主たる事業とすることは望ましくないと考えられる。

また、公益性を有する法人の主たる事業が、営利企業として行うことが適当と認められる事業に該当しないものの、例えば、営利企業による同種の事業が普及するなど、営利企業の行う活動と競合する場合は、これを阻害することのないようにすることが適当である。

ウ 収益的事業の要件

公益性を有する法人が、その健全な運営を維持し、十分な公益的事業を行うための収入を確保するために、付随的に収益を目的とし

て行う事業（以下「収益的事業」という。いわゆる税法上の収益事業ではない。）を行う場合は、下記の要件に適合することが必要である。

（ア）収益的事業に伴う利益の公益的事業への使用

公益性を有する法人が、その健全な運営を維持し、十分な公益的事業を行うための収入を確保するために、付随的に収益を目的として行う事業が許容されることにかんがみれば、収益的事業の利益は原則として公益的事業のために使用することが適当である。

ただし、例えば、公益的事業を行うための資金を拡大するために収益的事業の拡大を企図して収益的事業の利益を再投資する場合等、法人個別の事情も斟酌することが望ましいと考えられることから、判断主体において委員会の意見に基づき、特に合理的理由が認められると判断する場合に限り、利益を公益的事業以外の事業のために使用することも許容することが適当である。この場合、併せて、利益を公益的事業以外の事業のためにも使用する合理的理由について情報開示を求めるべきである。

（イ）収益的事業の業種

公益性を有する法人は公益を目的として判断主体から公益性の判断を受けるものであり、たとえ公益的事業を行うための収入を確保するためであっても、社会的信用を損なうような収益的事業も行えることとした場合、公益性を有する法人に対する寄附やボランティアといった私人の善意の提供が期待し難い状況となりかねないなど、却って公益活動が阻害されるおそれがあると考えられる。こうした観点から、収益的事業の業種には一定の制約を設けることが望ましい。

業種の妥当性については、公益性を有する法人の行おうとする収益的事業が公益性を有する法人の社会的信用を損なうものであるかどうか、社会通念に照らして、判断主体において委員会の意見に基づいて判断することが考えられる。

なお、収益的事業の規模については、上記公益的事業の規模に

係る要件により事実上制限が加えられることになる。

③ 規律

公益性を有するに相応しい規律のしっかりした法人の受け皿の仕組みを構築する観点から、主な規律（後述の「ガバナンスのあり方」に含まれる規律を除く）の要素として、以下の事項が挙げられる。

ア 理事構成及び評議員構成の制限

現行の指導監督基準等を踏まえれば、同一親族等の特定関係者が理事会を実質的に支配し得る程度の大きな割合を占めている場合には、公益性を有する法人の運営が、不特定多数の者の利益の実現ではなく、これら特定関係者の利益のために行われる等の問題が生じ得る。このため、公益性を有する法人については、理事のうち、例えば、同一親族が占める割合を理事現在数の3分の1以下とするといった規律を設けることが必要である。

ただし、特定企業関係者及び同一業界関係者に係る制限については、特定企業関係者等が理事会に占める割合のみをもって公益性の有無を判断するのでなく、法人が公益的な事業を実施しているかどうかで判断すべきであることから、特定企業関係者等に係る規律は不要であり、特に同一業界関係者に係る規律については、現行公益法人の実態も踏まえ、慎重に対応すべき、との意見があった。

また、同様の理由から、公益性を有する財団形態の法人にあっては、その評議員構成について、例えば、同一親族等の特定関係者が評議員に占める割合を一定程度に制限することが適当である。

イ 役員報酬等

役員報酬等が法人の資産・収入の状況から見てあまりに多額になると、公益性を有する法人として不適切な利益配分となるおそれがあり、かつ、公益的事業を圧迫する可能性があることから、役員報酬等が不当に高額なものであることは適当ではない。

しかしながら、適切な役員報酬等について、すべての公益性を有する法人に対し一律の基準を設けることは困難であり、法人運営に必要な有能な人材を確保する観点からも、適切な役員報酬等のあり

方については、公益性を有する法人の自律性を尊重することが望ましいと考えられ、役員報酬等については、例えば、役員に対する報酬等の支給基準の開示を求めるなど、国民一般に対する情報開示を通じた社会監視の対象とすることが適当である。

ウ 残余財産の帰属

公益性を有する法人の残余財産の帰属については、私利のために公益的事業が廃止されることの防止、残余財産分配の名目による実質的な利益分配の防止等の観点から、社員などの構成員や設立者に帰属させることは適当でない。

また、公益性を有する法人の場合には、構成員等は公益のために私財を義捐したと考えられ、残余財産をそれらの者に帰属させることは却ってその意思に反することが多く、むしろ、その公益性を有する法人の目的に類似した他の目的のためにこれを処分すべきものとするのが最もその意思に忠実であると考えられる。

このため、公益性を有する法人の残余財産に係る定款・寄附行為の定めの内容については、例えば、帰属者となり得る者を他の類似目的の公益性を有する法人や国・地方公共団体等の一定の範囲に限ることとすべきである。

なお、設立者等が多様な形態で公益のために私財を提供する可能性を広げるべきとの観点から、当初の出捐分に限っては、残余財産を出捐した者に帰属させてもよいという意見もあった。

エ 内部留保のあり方

公益的事業を適切かつ継続的に行うため、一定の内部留保は必要であるが、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする活動であれば、本来単年度の収支において大幅な黒字を生ずるものではないと考えられる。また、こうした収支余剰の累積等に伴い、本来公益的な事業に使われるべき資金が、使われず法人内部に蓄積されるのは望ましくない。

このため、適正な法人活動を制約しない範囲で、将来の公益的な事業の実施に必要な範囲を超えて過大な資金等が留保されることがないように、法人の実態等も踏まえつつ、適切な規律を設けることが

適当である。具体的な規律のあり方としては、現行指導監督基準等による「いわゆる内部留保」の考え方について、例えば、正味財産との関係にも留意しつつ必要な見直しを行い、できるだけ恣意性を排除した客観的な規律とすることが望ましい。

また、当該規律に係る適正な水準については、指導監督基準等において望ましいとされている、一事業年度における事業費、管理費等の合計額の30%程度以下という水準は、適正な法人活動を制約するおそれがあるとの指摘も踏まえ、見直すことが適当である。ただし、法人個別の事情も斟酌する必要があることから、判断主体において委員会の意見に基づいて、特に合理的理由が認められると判断する場合に限り、当該水準を超えることも許容することが適当である。この場合、併せて、当該水準を超える合理的理由について情報開示を求めるべきである。

オ 管理費等の水準

公益的事業を圧迫する可能性があることから、管理費の総支出額に占める割合や人件費の管理費に占める割合が過大なものであるのは適当ではない。

しかしながら、適切な管理費等の水準について、すべての公益性を有する法人に対し一律の基準を設けることは困難であり、業種ごとの柔軟な法人運営といった観点からも、適切な管理費等のあり方については、公益性を有する法人の自律性を尊重することが望ましいと考えられ、管理費等の水準については、例えば、管理費の総支出額に占める割合や人件費の管理費に占める割合の開示を求めるなど、国民一般に対する情報開示を通じた社会監視の対象とすることが適当である。

カ 財産的基盤の確保

公益性を有する社団形態の法人については、設立目的の達成等のため、健全な事業活動を継続するために必要な確固とした財政的基礎を有することが望ましい。

しかしながら、業種・法人ごとに求められる財産的基盤のあり方が異なることから、すべての公益性を有する法人に対して一律の基

準を設けることは困難であり、多様な形態の法人活動を促進すべきといった観点からも、適切な財産的基盤の確保のあり方については、公益性を有する法人の自律性を尊重することが望ましいと考えられ、財産的基盤の確保については、例えば、財務書類の開示を求めるなど、国民一般に対する情報開示を通じた社会監視の対象とすることが適当である。

なお、公益性を有する財団形態の法人に係る財産的基盤の確保のあり方については、後述の「公益性を有する財団形態の法人の財産」を参照。

キ 株式保有等制限

公益性を有する法人は、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする法人であることから、営利企業の支配を通じた制度の濫用が行われることは適当でなく、原則として、運用財産の管理運用である場合及び設立者・寄附者の公益的な意思に基づき処分に制限が課された財産として寄附された場合を除き、株式保有等を行ってはならないこととすべきとの考え方がある。この場合、財産の管理運用等の場合であっても、株式等を保有する営利企業の全株式の2分の1を超える株式等の保有を行ってはならないよう措置するとともに、情報開示を通じて株式の保有等に関する内容を明らかにすることが適当である。

一方、公益性を有する法人が付随的に収益的事業を行うことができるのであれば、収益的事業を行う子会社等を保有することも認めるべきとの考え方がある。ただし、この場合、制度の濫用を防止する観点から、子会社等にも公益性を有する法人と同程度の情報開示を求め、公益性を有する法人と子会社等を合わせて公益性の判断要件を満たさなければいけないこととするなど、一定の制約が必要と考えられる。

ク 公益性を有する財団形態の法人の財産

一般的な財団形態の非営利法人にあつては、現行財団法人における基本財産の概念とは別に、最低保有財産に係る規律を設けることとしており、法人が設立時及び存続中に300万円以上の純資産を保

有しなければならないこととしている。

公益性を有する財団形態の法人が保有すべき純資産の額については、多様な形態の公益的活動を促進する観点からは、一般的な財団形態の法人に求められる最低額以上の純資産を求めることはしないことが望ましい。

また、公益性を有する財団形態の法人について、現下の低金利に伴う運用難等から保有財産を取り崩さざるを得ない状況なども想定され得るが、経済情勢の変化に適切に対応しつつ、公益的活動を円滑に実施する観点を踏まえれば、その保有する財産の処分等については、基本的に公益性を有する法人の自治に委ね、設立者・寄附者の公益的な意思を尊重する観点から一定の処分制限等をつける必要がある場合は、寄附行為の中にその旨規定し、情報開示の対象とすべきであるとの考え方がある。

一方、例えば、美術館を運営している公益性を有する法人による美術品の自由な処分など、当該法人の設立目的や事業との関係で、自由な財産処分が、当該法人の存立基盤を失わせるなど不適当な場合があることから、設立者・寄附者の公益的な意思等により指定された一定の財産（例えば、現行財団法人制度における「基本財産」に相当する財産など）の処分を行う場合に、設立者・寄附者の公益的な意思等に反することのないよう、判断主体による関与を認めることが適当との考え方もあり、その必要性については検討の余地がある。

④ その他

ア 活動実績の取扱い等

公益性の判断要件は、公益性を有すると判断する際の要件と、その公益性が維持・確保されるための要件とに分けて考えることができる。

公益性を有すると判断する際については、新設の法人に活動実績を求めることはかえって公益的な活動の促進を妨げるおそれがあること等を踏まえれば、定款・寄附行為や事業計画、収支予算等が要件に適合しているかどうかを判断することが適当である。

一方、当初の公益性判断の後、公益性が維持・確保されているかどうか判断する際には、定款・寄附行為等の記載内容のみならず、公益性を有する法人の活動実績を踏まえて引き続き要件を満たしているかどうかを判断することが適当である。

また、公益性の判断ができるだけ早期に行われるよう、申請者の視点に留意した申請手続の簡素化が重要である。

イ 公益性を失った法人の財産の取扱い

公益性を有する法人が公益性を失った際、上記（3（2）③ウ）の残余財産の帰属者に係る制約がなくなると、公益性を有する法人として保有された財産が、その後の残余財産の処分時に構成員等の中で分配され得ること等から、公益目的に使用されるべき財産が構成員等の中で分配されることがないようにするなど適切な措置を講ずる必要がある。

このため、公益性を喪失した法人の財産から公益目的に使用されるべきものを公益性喪失時に区分した上で、判断主体による一定の関与の下、公益性喪失時から解散後までの間の法人に適切なタイミングで、類似の公益目的の法人に対する寄附や公益的活動への支出を行うなど公益目的に使用させることが考えられる。

その際、公益性を喪失した法人が、従来公益的とみなされていた目的・事業を継続する場合は、区分財産をこのために使用することを可能とする方向で検討することが適当であるが、構成員等への財産の実質的分配とならないようにすべきであるとの指摘にも留意が必要である。

一方、上記の考え方については、財産の生じた原因（例えば、寄附者等による寄附等）に応じて、その処分制限のあり方も異なり得るが、精確な区分は実務上困難であるとの指摘があることなどから、公益目的に使用されるべき財産を区分せずに、一般的な非営利法人として解散した場合の残余財産の帰属者に係る制約のみを課すとの考え方もある。

いずれにせよ、公益性を失った法人の財産の具体的な取扱いを検討するに際しては、当該法人に対して判断主体が必要な範囲で実効的な事後チェックを行うことが重要であるとの観点を踏まえ、その

監督上のコストや法人の負担及び事業継続への影響なども考慮しつつ、適切な措置を講ずることが必要である。

ウ 定款で拠出金の拠出を求める法人の取扱い

定款の定めるところにより、社員又は第三者に対し、拠出金の拠出を求める法人についても、判断要件を満たせば、公益性を有する法人とすべきである。ただし、拠出金の金額と議決権とを連動させることができない方向で今後検討する必要がある。

なお、拠出金の拠出がされた法人の残余財産とは、拠出金の返還に係るものを含め債務を完済した解散後の法人に残存する財産であり、拠出金の返還と残余財産の帰属に係る規律は整合的であると考えられる。

(3) 適正運営確保のあり方

公益性判断を受ける法人については、公益性を有するに相応しいしっかりとしたガバナンスを求めるものとし、情報開示については、プライバシーの保護等合理的理由のあるものを除き、組織・運営等に関し国民一般に向けた情報開示を徹底することが必要である。

① ガバナンスのあり方

公益性を有する法人のガバナンスに係る主な規律として、以下の事項が挙げられる。(なお、判断要件として求められる規律の中にも、ガバナンスに関連する事項が含まれる。)

ア 意思決定機関、執行機関及び監事のあり方

公益性を有する社団形態の法人にあつては、適正運営を確保する観点から、3人以上の理事を置かなければならないものとし、理事会及び監事について、必置の機関とすることが適当である。

なお、一般的な財団形態の法人について、理事を3人以上置いて理事会を構成するものとし、さらに監事を1人又は数人置くものとされていることから、公益性を有する財団形態の法人の場合も、理事会及び監事は必置の機関となる。