

## 「公益性判断」

### 1. 公益性について

#### (1) 日本における公益性概念について

「公益」について、法令上明確な定義は置かれていない。

- ・民法においては、公益法人の設立について、「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸  
其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノ」は主務官庁  
の許可を得てこれを法人とすることができるとされている（第34条）。  
NPO法においては、「特定非営利活動」とは「別表に掲げる活動に該当する  
活動であって、不特定かつ多数のものの利益（ ）の増進に寄与することを  
目的とするもの」とされ（第2条第1項）、別表に12の特定非営利活動が列  
挙されている。
- ・なお、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」（平成8年9月20日閣議決  
定）において「公益法人は、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的と  
する」とされている。

(注)「不特定かつ多数のものの利益」については、例えば「平たく言えば「社会  
全体の利益」を意味するものであり、特定の個人や団体の利益（「私益」）を  
目的とするものでないことはもとより、構成員相互の利益（いわば「共益」）  
を目的とするものでないことを要求するもの」と解説されている（「日本の  
NPO法」（熊代昭彦議員編著））。

#### (2) 諸外国における公益性概念について

おおむね、公益性概念について、法律等において目的、事業の領域が明定され  
ているが、解釈の余地が残されているものと思われる。（参考資料1）

アメリカ...内国歳入法においては、「宗教、慈善、科学、公共安全検査、アマチュア  
スポーツの促進、児童若しくは動物の虐待の防止など」とされている。な  
お、内国歳入庁の事務要領において「慈善」の細目を規定している他、  
NPO団体と共同で非営利公益法人をコード化している。（コードに  
は「その他」の項目が設けられている。）

イギリス...チャリティ法においては、チャリティ目的の定義はないが、団体のチャ  
リティ目的が(1)1601年公益ユース法前文のチャリティの精神（  
高齢者、虚弱者及び貧困者の救済、傷病兵士、学校、大学生への援助、橋、  
港、道路、教会、堤防、幹線道路の補修、孤児の教育及び就職、矯正施設  
の維持援助、貧民女子の結婚、年少の労働者等の援助、囚人、捕虜の救  
済、生活困窮者の租税支払いの援助）を満たすか、(2)1891年ペムセル判  
決のカテゴリー（貧困の解消、宗教の振興、教育の振興、その他）  
を審査基準とさせている。

ドイツ ...租税通則法においては、団体の活動目的が「公益目的」「慈善目的」  
「教会目的」のいずれかであることとされ、「公益目的」は更に具体的  
に列挙されている。

フランス...公益性の定義は明文化されておらず、判例に従って判断されている。

## 2. 検討の手順

### (1) 公益性を有する法人であると判断するための基準

日本及び諸外国の基準を参考にすると、次のように整理できるのではないか。

#### ア 法人の目的や事業

判断時期に応じて次の2通り考えられる。

##### 法人が予定する活動目的・事業

法令上定められた公益的な領域と、定款等に掲げられる各法人の目的・事業が合致するかどうか確認するもの。

##### 事業の実績

法令上定められた公益的な領域と、定款等に掲げられる各法人の目的・事業が合致することに加えて、実際の事業実績や財務状況にも着目し、公益的な事業の実施状況を確認するもの。

#### イ 公益性を有する法人に必要な規律

公益性を有する法人には、「公益的団体として受けた寄附」「公益的団体として行った付随事業の収益、団体の協力者による無償の役務や便宜の提供による財産的利益」「(優遇税制等の)公的援助による利益」が備わることとなり、それに伴い、必要な規律が発生するため、これを基準として定め、法人のガバナンス等がこれに合致しているかどうかを確認するもの。

(注1) 上記の具体的基準の中でも本来のものとはそうでないもの(付随的・確認的・政策的)とがありうる(参考資料4,5)。また、制度上公益性判断をどのように位置付けるか(税の優遇措置の連動の有無等)によって基準の選択は異なり得る点に注意が必要。)

(注2) 日本及び諸外国の状況

- ア ・ ・ 日本(公益法人、NPO)、イギリス、ドイツ
- ・ ・ 日本(特定公益増進法人、認定NPO)、アメリカ
- イ ・ ・ 日本(公益法人、特定公益増進法人、NPO、認定NPO)、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス

### (2) 検討にあたって考慮すべき点

基準を定めるに当たっては、次の要請に応え得ることが必要である。

- (a) 公益性判断基準の明確性・客観性
- (b) 公益性認定の柔軟性(時代の変遷に伴う公益性の変化や法人の事業実態等に応じて、法人の公益性認定を柔軟に見直し得ること)

基準の問題点と上記考慮すべき点の充足状況

- ア ... ・ 目的・事業に着目するときには、定性的に判断するだけでなく、事業全体に占める割合等、定量的な判断も必要ではないか。
- ・ 定性的に「公益」を規定し尽くすことができるか。
- ・ (a) については応えることができるが、(b) については法人の活動実態等には着目しないこととなるため、十分に応えられないのではないか。

- ア ... ・( a )( b ) の双方について応えることができる。
  - ・評価を行う頻度によっては、評価する側・される側双方に相当の負荷がかかり、配慮する必要があるのではないか。
  - ・実績は法人が一定期間活動した後でしか評価できないため、新設しようとする法人については、判断できないことになるのではないか。
- イ ... ・「公益性」そのものの判断要素ではなく、ア（法人の目的や事業）とセットで評価されるべきものではないか。
  - ・ア（事業の実績）と重複するものもあるのではないか。

### (3) 検討課題

(1)及び(2)を踏まえ、(1)の判断の基準について、どのように設計するのが適切か。特に実績判断を導入するかどうか。

法人の目的の公益性と法人の事業の性格との関係についてどう考えるか。

- ・公益目的を遂行するための事業を行うために、「営利競争事業（ 1 ）」を付随的事業として営むことは許容されてよいのではないか。（例：ゴルフ場の経営により得た収入で、ナショナルトラストなど公益目的を達成する場合）  
但し、例えば付随的事業として行う「営利競争事業」が総支出額の過半を占めるような場合、どう考えるか。（ 2 ）
- ・公益目的を直接遂行するために「営利競争事業」を行う場合、その法人に「公益性」を認めることは適当か。（例：ゴルフ場の経営を通じてスポーツの振興に資する場合）

- 1 公益法人の設立許可及び指導監督基準上「事業内容が、社会経済情勢の変化により、営利企業の事業と競合し、又は競合しうる状況となっている場合」を指す。
- 2 公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針では、「社会通念上、営利企業として行うことが適当と考えられる性格、内容の事業を主とすることは公益法人として妥当ではない。」とされている他、指導監督基準では収益事業は付随的な活動として行うことは認められていること、収益事業の支出規模は可能な限り総支出額の2分の1以下にとどめることとされている。

（参考資料2，2 - 2）

## 3. 個々の基準について

### (1) 事業活動（法人が予定する目的・事業）

法令上定められた公益的な領域と、定款等に掲げられる各法人の目的・事業が合致するかどうか確認するもの。

少なくとも各国に共通している公益的な領域は採用できるのではないか。（参考資料3）

#### 基準の例

保健、医療又は福祉  
 社会教育の推進、子どもの健全育成  
 文化・芸術・スポーツの振興  
 人権の擁護又は平和の推進  
 地域安全  
 環境保全  
 国際協力

- ・規定の仕方を簡略にした場合、バスケットクローズ規定は不要となるが、解釈の余地が広がるのではないか。( 特定公益増進法人の場合、対象とされる分野が法人税法施行令に規定されているものの、それらの分野に該当したものとして主務大臣の認定を受けることが要件となっており、認定にあたっては財務大臣の協議を要する。また、諸外国においても、幅広に公益性が認められる結果となっている。)
- ・規定の仕方を詳細にし、バスケットクローズ規定を置かないこととした場合、公益的な事業を行う様々な法人をもれなく判断しきることができるか。
- ・そもそも公益的な目的や事業の領域を列挙する方法は適切か。結局、バスケットクローズ規定を残したり、広範な条文解釈の余地を残すのであれば、このような方法に実益はないのではないか。
- ・むしろ、「非営利のうち私益や共益を目的としないものは、公益目的である。」と考えることも可能ではないか。(ただしその場合は、私益や共益を明確に規定する必要があるが可能か。)

## (2) 事業活動(実績)

法令上定められた公益的な領域と、定款等に掲げられる各法人の目的・事業が合致することに加えて、実際の事業実績や財務状況にも着目し、公益的な事業の実施状況を確認するもの。

具体的には次のようなものが考えられるのではないか。

### 基準の例(参考資料4)

(a) 法人が行った事業が公益的であったか、資源は公益的な事業や目的に重点的に配分されていたか

#### 公益事業占率

公益事業が法人全体の活動の一定割合を占めていることをもって、公益的事业が法人の主たる活動であったことと判定

#### 付随事業の公益事業への提供

付随事業で得た利益を一定程度本来事業(公益事業)に供していることをもって、資源が公益的事业に重点的に配分されていたことと判定

#### 寄附の使途

寄附で得た資金を一定程度公益事業に供していることをもって、資源が公益的事业に重点的に配分されていたことと判定

#### 内部留保占率

内部留保が公益事業の適正かつ継続的な実施に必要な程度にとどまっていることをもって、資源が公益的事业に重点的に配分されていたことと判定

#### 人件費等占率

人件費等管理費の支出総額に占める割合が一定水準以下であることをもって、資源が公益的事业に重点的に配分されていたことと判定

(b) 法人が行った主たる事業が公益的以外ではなかったか、資源が公益的事业以外の事業や目的に重点的に配分されていなかったか

#### 共益活動実績

共益的活動の占める割合(事業費ベース、従業者の活動時間数ベース等)が一定割合を下回っていることをもって、公益的事业が法人の主たる活動であったことと判定

(c) その他法人の公益的活動が活発に行われたことを示すもの

#### パブリックサポートテスト

国民が法人の活動に公益性を認めた結果、寄附が行われているものと理解し、一定水準の寄附が寄せられていること

項目の取捨選択にあたっては、当事者の負担等を考慮し、客観性や透明性を確保した上で、必要最小限のものとなるよう留意すべきではないか。例えば、(a)に関連した項目を選択すれば、(b)に関連した項目は不要ではないか。

### (3) 公益性を有する法人に必要な規律

公益性を有する法人には、「公益的団体として受けた寄附」「公益的団体として行った付随事業の収益、団体の協力者による無償の役務や便宜の提供による財産的利益」「(優遇税制等の)公的援助による利益」が備わることとなり、それに伴い、必要な規律が発生するため、これを基準として定め、法人のガバナンス等がこれに合致しているかどうかを確認するもの。

具体的には次のようなものが考えられるのではないか。

#### 基準の例(参考資料5)

##### **(a) 公益性を有する法人としての性質上必要不可欠と考えられるもの**

###### **残余財産分配禁止**

「公益性を有する法人」として形成した資産は、解散時であっても構成員に分配されるべきではないことから、構成員に対する分配を禁止

暴力団又は暴力団若しくはその構成員の統制下にある団体でないこと(ただし、法人格取得時点の要件とも考えられる。)

##### **(b) 公益性を有する法人として、活動目的上制限されるべきと考えられるもの**

###### **政治活動等の禁止又は制限**

政治資金規正法には、法人格のない政治団体が規定されており、宗教法人法が民法の特別法として別途定められていることから、「公益性を有する法人」の活動としては禁止又は制限(NPO法の考え方)

###### **共益目的の禁止又は制限**

共益事業が公益活動を圧迫し、公益活動の実施が阻害されることのないよう、「公益性を有する法人」の目的や事業として掲げることを禁止または制限

##### **(c) 公益性を有する法人として、その他制限されるべきと考えられるもの**

###### **役員報酬等の制限**

事実上の利益分配となり、公益事業の執行を妨げることのないよう、報酬を得る役員の割合を規定、もしくは報酬水準等を制限

###### **理事構成の制限**

法人の運営が特定の団体等の利益のために行われたり、親睦を目指すものとならないよう、同一の親族、特定の企業の関係者、同一の業界の関係者の役員に占める割合を制限

(b)(c)の項目については、事業活動に関する項目を実績について審査すれば足りるのではないか。

## 4. その他

いわゆる業界団体や互助・共済団体についてどのように考えるか。(参考資料6)