

説 明 資 料

(公益性の考え方・判断要件のあり方)

目 次

1. 公益性の考え方・判断要件のあり方(総論)	3~4
2. 公益性の考え方	5~9
(1) 公益性を有する非営利法人の捉え方	5
(2) 公益性を有する非営利法人の目的	6~7
(3) 公益性を有する非営利法人の事業	8~9
3. 判断要件のあり方	10~20
[公益性を有すると判断する際の要件]	10~16
(1) 法人の目的に係る判断要件	10
(2) 法人の事業に係る判断要件	11~16
法人の目的との関係及び事業内容の明確化について	11
営利企業として行うことが適当な事業との関係について	12
公益的な事業の規模等について	13~14
収益的な事業の業種について	15
公益的な事業以外の事業に伴う利益の公益的な事業への使用について	16

[公益性が維持・確保されるための要件]	17 ~ 19
(1) 法人の目的に係る判断要件	17
(2) 法人の事業に係る判断要件	18 ~ 19
活動実績を踏まえた判断について	18
受入寄付金について	19
[その他]	20

1. 公益性の考え方・判断要件のあり方（総論）

中間整理の考え方Aに基づき、公益性の考え方や具体的な判断要件について、以下のような点に留意しつつ検討を進める必要があるのではないか。

（参照資料 P. 3～4）

【留意点】

- ・ 中間整理では、考え方Aを中心に検討を進めてはどうかとの意見が多かった。また、考え方Bについては、課税当局による公益性の判断は困難ではないか等の意見があった。なお、民間機関が公益性の判断を行うこととする考え方についても議論したが、公益性に着目して特別の取扱いを国等から受けることとする場合、公益性判断を民間機関に委ねてしまうことは必ずしも適当ではないのではないかとの意見があった。
- ・ 現行の主務官庁制による各行政分野を所管する立場からの公益の捉え方を離れて、どのような考え方により公益性を判断するのか。
- ・ 主務官庁の自由裁量による許可主義や指導監督を見直す観点から、できるだけ裁量の少ない客観的で明確な公益性の判断要件を策定する一方、公益性を有する法人の適切な運営がなされるよう、公益性を有する法人の自律性を踏まえつつ、しっかりした規律を確保することが重要。
- ・ 新たな非営利法人制度の下で、公益性を有する法人について、それに相応しいしっかりした組織や規律のあり方を法律上規定し、その受け皿の仕組みを用意することにより、そうした法人が公益性に相応しい活動を行うものとして社会的に認知されるようになることが望ましい。

- ・ 公益性を有する非営利法人を取り扱う仕組みの理念（例えば、何が公益であるかについて、国家が制限するのは望ましくないとの見方や、逆に、利他という本質を重視して限定すべきとの見方など）との関係で、公益性を広く解すべきか、狭く解すべきか。
- ・ 法律上規定すべき組織や規律のあり方の具体的内容については、公益性を取扱う仕組みの効果等を踏まえ、検討する必要。
- ・ 公益性に係る特別の法的取扱いについて法人に着目するのか、公益性を有する事業ごとに行うのかに関しては、公益性に相応しい規律がしっかりした法人の受け皿の仕組みを社会として提供するといった意義があることや、事業ごとに行う場合は、その事業の主体となる法人について、しっかりとしたガバナンスをどのような基準でどのように確保するかといった問題や、各法人において各事業の内容に着目して特別の取扱いを考える必要があり、相当煩雑になると考えられることなどから、考え方Aの下では、法人全体に着目することを基本とし、法人を目的・事業・規律の面から捉えることが適当ではないか。
- ・ こうした考え方の下で、公益性の考え方や判断要件は具体的にどのようにあるべきか。

2. 公益性の考え方

(1) 公益性を有する非営利法人の捉え方

公益性を有する非営利法人を目的・事業・規律の面からどのように捉えるか。

(参照資料 P. 5 ~ 10)

【留意点】

公益性は時代の変遷に応じて変化し得るものであるから、公益性を判断するための要件として事業を列挙するよりは、公益を一般的な表現で言い換える方がよいとの指摘。

- ・ 事業を列挙するに当たっては、最初の立法時に列挙しつくせるか疑問、また、その後の見直しには立法手続きを経る必要との指摘。

他方で、判断要件を客観的で明確なものとし、判断に当たっての裁量の余地を出来るだけ少なくすべきとの要請の下、公益性を判断するにあたっては、一般的・抽象的な目的の規定だけではなく、事業についても規定すべきとの考え方もあるのではないか。

- ・ 一般的・抽象的な目的の規定だけでは、事実上何が公益であるかを判断主体が裁量により決めることになりかねないといった問題や、公益性の有無の予測可能性が低いといった問題があるのではないか。

公益性を有する非営利法人に必要な規律に係る要件については「ガバナンス・情報開示のあり方」の議論を踏まえて検討。

(注) 法人の「目的」・「事業」・「規律」の規定の置き方は立法技術の問題、との指摘や、法人の「定義」と「目的」をどのように規定するかは、書き方の問題であり、重要なことは「目的」である、との指摘。

(2) 公益性を有する非営利法人の目的

現行の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ものでなければならぬとされている(公益法人の設立許可及び指導監督基準)が、新たな非営利法人制度の下で、公益性を有する法人の本来的な目的について、「不特定多数」人の利益を図ることをどの程度厳格に求めるべきか。

(参照資料 P . 1 1 ~ 1 2)

【留意点】

公益とは「不特定多数人の利益」との現行の通説を検討の出発点としつつ、「議論の中間整理」で提示した、利他や社会貢献といった公益の基礎概念となる考え方等も念頭に置いて、検討を進めていくべきではないか。

「多数」という要件をどう考えるか。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をどう考えるか。

「不特定」に関し、どの程度の受益者の範囲を念頭に置くか。

- ・ 不特定ということが大事であり、理論上、誰でもその法人から利益を受け得るという点に意味があり、不特定とは、簡単に言えば、社会全体のみんなのためということ、との指摘。
- ・ 直接的・一次的には受益者が特定されているが、間接的・二次的には不特定の者が受益者となる場合、公益性を有すると判断できるか。受益が間接的・二次的に広く社会に及び得る場合を不特定多数人の利益を図るものに該当すると捉えると、ほぼ全ての活動が何らか社会のためになるという意味で公益性を有することになりかねないのではないか。例えば、「業関係者の便益を図り、併せて退職者及び退職者の遺族並びに在職中死

亡した役職員の遺族に対し、その生活を援助すると共に会社等役職員の福利厚生を増進し、もって 事業の健全なる発展に寄与することを目的とする」場合をどう考えるか。

法人の提供する財・サービスの受益者が特定される場合であっても、公益性が認められる場合はあるか。特定される受益者が社会的に価値の高い属性を有する場合をどのように評価するか。例えば、人間国宝 A 氏の芸術活動を支援するための募金運動をどう考えるか。また、特定の者が受益者であっても、それが不特定多数（国民一般）の利益に密接に関連しているような場合については、どう考えるか。例えば、公正競争を確保するために業界の自主ルールの円滑な運用を図る法人の直接の受益者は業界の事業者や事業者団体だが、公正競争が確保されることにより国民一般の利益が図られることをどう考えるか。

「公益性を有する非営利法人」であることから、法人の本来的目的としては公益を目的とし、共益を目的とすることは適当ではない。その際、公益性を有する法人は、公益を目的とする事業のみを行い得ると考えるか、公益と独立した共益を目的とする事業も許容し得ると考えるか。仮に、共益を目的とする事業も許容し得ると考える場合、法人の本来的目的との関係で、その理由をどのように考えるか。

- ・ なお、現行の指導監督基準等では「同窓会、同好会等構成員相互の親睦・連絡・意見交換等を主たる目的とするもの」や「特定団体の構成員又は特定職域の者のみを対象とする福利厚生・相互救済等を主たる目的とするもの」は公益法人としては適当でないとされているが、従たる目的とすることは認められるとされている。

(3) 公益性を有する非営利法人の事業

公益性を有する非営利法人は、どのような事業を行うことが適当か。

(参照資料 P . 1 3 ~ 1 9)

【留意点】

法人が公益性を有すると判断されるためには、法人が達成しようとする公益目的を実現するための事業(以下、「公益的な事業」という。)を行うことが求められる。

目的は公益的であっても、事業の種類、内容、実施方法等が営利企業の事業と競合している状況にある場合は、公益的な事業として適当か。

- ・ 社会通念上、営利企業として行うことが適当な性格・内容の事業を主たる事業として行うことを本来的目的とする場合には、営利法人として行うことが法人制度上望ましいのではないか。
- ・ 通常、営利企業として行うことが適当な性格・内容の事業は、いわゆる収益的な事業であると考えられ、そうした事業を公益性を有する法人の主たる事業とすることは不適當ではないか。

公益的な事業について受益者に対し対価を求めることをどう考えるか。

- ・ 対価を伴う公益的な事業については、収入、支出の均衡を図り、法人の健全な運営に必要な額以上の利益を生じないようにすることが求められるのではないか。

「判断要件のあり方については、(a)客観的で明確なものとし、判断に当たっての裁量の余地を出来るだけ少なくすべき」(議論の中間整理)といった視点を踏まえる要請がある中、公益的な事業をどのように規定するか。

- ・ 例えば、「必要以上の対価を求めない事業」といった一般的な表現で規定することは可能か。
- ・ 客観性の要請を踏まえ、公益的な事業領域を列挙することが適当と考えるか。

- 仮に列挙することとする場合、公益的な事業領域を書き尽くすことは可能か。
- 列挙方式では、時代の変化により生ずる新たな公益的な事業領域を機動的に取り込むことが困難との指摘。
- 仮に列挙することとする場合、どのような形で列挙するか。ポジティブリスト方式とネガティブリスト方式のどちらを採るか。
- 列挙にあたり、どのような考え方にに基づき、多種多様な事業の中から公益的な事業領域を抽出するか。
- 仮に、多様な公益的な事業領域を書き尽くすことが困難な場合、例えば「その他公益に関する事業」といったいわゆるバスケットクローズを設けることをどう考えるか。

公益性を有する法人が公益的な事業以外の事業を行うことをどう考えるか。

- いわゆる収益的な事業を行うことは認められるか。
 - 法人の健全な運営を維持し、十分な公益活動を行うための収入も確保する一つの方法として、収益的な事業を行うことは認められるのではないか。
 - 認められるとすれば何らかの制約が必要か。また、制約を必要とする場合、どのような制約が考えられるか。(判断要件の項で改めて検討)
- また、いわゆる共益的な事業についてどう考えるか。
 - 法人の公益目的に照らせば、専らこうした事業を行うことは不適當であるが、付随的な事業として、一定の制約の下、行うことは可能と考えるか。また、その場合、どのような制約が考えられるか。(判断要件の項で改めて検討)

3. 判断要件のあり方

[公益性を有すると判断する際の要件]

(1) 法人の目的に係る判断要件

不特定多数人の利益の実現について

公益性を有する法人が達成しようとする意図する目的として定款等に記載された内容が公益性を有するかどうかを判断する基準について、どのように考えるか。

(参照資料 P . 2 0 ~ 2 1)

【留意点】

- ・ 公益性を有すると判断する際に、当該非営利法人が達成しようとする意図する定款等に記載された目的と、法律上の公益性を有する非営利法人の目的に係る規定を照合し、その適合いかんで、当該法人が公益目的を有しているか否かを判断することになるのではないか。
- ・ なお、現行の指導監督基準においては、「同窓会、同好会等構成員相互の親睦、連絡、意見交換等を主たる目的とするもの」、「特定団体の構成員又は特定職域の者のみを対象とする福利厚生、相互救済等を主たる目的とするもの」等は公益法人として適当でないこととされている。

[公益性を有すると判断する際の要件]

(2) 法人の事業に係る判断要件

法人の目的との関係及び事業内容の明確化について

公益性を有する法人の事業は、法人の公益的な目的に照らして適切な内容の事業である必要があるのではないか。なお、その前提として、事業内容については、定款又は寄附行為上で明確かつ具体的に記載されていなければならぬのではないか。

(参照資料 P . 2 2)

【留意点】

- ・ 公益性を有すると判断する際に、例えば、
当該非営利法人の定款等に記載された事業内容と、定款等に記載された目的
当該非営利法人の定款等に記載された事業内容と、法律上の公益性を有する非営利法人の事業領域（事業領域に関する規定を設けないこととした場合においては、法律上の公益性を有する非営利法人の目的規定）
のそれぞれを照合し、その適合いかんで、適切な内容の事業であるか否かを判断することになるのではないか。

営利企業として行うことが適当な事業との関係について

公益性を有する法人については、営利企業として行うことが適当と認められる性格・内容の事業を主とするとは適当でないとの考えに立つ場合、その適切な判断基準を客観的かつ明確に設定できるか。

(参照資料 P. 23)

【留意点】

- ・ 営利企業として行うことが適当と認められる性格・内容の事業かどうかを判断するための一律の基準を設定することは困難ではないか。例えば、営利企業との競争性や対価水準など様々な要素に基づく判断基準が考えられるが、多種多様な事業の各々について、営利企業との競争性はどの程度まで許容されるのか、また、どの程度の対価水準であれば問題ないと判断できるのか。
- ・ 他方、著しく民間営利活動を阻害していることが明らかと認められる場合は、公益性を有する法人の行う事業として不適当と判断できるのではないか。

公益的な事業の規模等について

事業計画・収支予算等において、法人の行う公益的な事業が全体の活動の一定割合を占めていることを数値的に把握することにより公益的な事業が適正に行われると判断することについて、どのように考えるか。この際、公益的な事業と共益的な事業の区分等を客観的に行うことはできるか。

また、逆に、法人の行う公益的な事業以外の事業（収益的な事業又は共益的な事業）が全体の活動の一定割合を下回っていることをもって、公益的な事業が適正に行われると判断することも考えられるが、どうか。

（参照資料 P. 24～26）

【留意点】

- ・ 公益性を有する法人の趣旨に鑑み、公益的な事業が一定割合を占めている必要があるのではないか。
- ・ 公益的な事業の割合を適切に求めることは可能か。特に、公益的な事業と共益的な事業の区分等が行えるか。なお、現行指導監督基準においては、収益事業を行う場合に区分経理を行わなければならないこととされているが、公益的な事業と共益的な事業の区分経理は必ずしも求められていない。
- ・ 公益性を有すると判断する際の要件としては、定款又は寄附行為に掲げられた公益的な事業について、事業計画・収支予算等に基づき判断をすることになるのではないか。
- ・ 「一定割合」をどのように求めることとすればよいか。指導監督基準において、付随的に行う収益を目的とする事業以外の事業は「可能な限り」総支出額の2分の1以上とされていることをどのように評価するか。法人活動の実態を踏まえて検討する必要があるのではないか。
- ・ 逆に、公益事業の割合ではなく、公益事業以外の事業の割合に着目して判断することも考えられるが、どうか。
- ・ 公益的な事業の規模等の遵守状況を判断するためには、その前提としてしっかりとした会計処理（区分経理等）がなされることが必要ではないか。

- ・ 事業規模等の望ましい水準が満たされることを担保するため、法令上の規律を設けることとすべきか。または、情報開示を通じた社会監視に期待することが適切か。

収益的な事業の業種について

公益性を有する法人が収益的な事業を行う場合に、当該収益的な事業の業種については、法人の社会的な信用を傷つけるようなものであってはならないとすることについて、どのように考えるか。

(参照資料 P. 27)

【留意点】

- ・ 公益性を有する法人については、付随的に行うものであったとしても、公益的な活動を行う上で支障となるような内容の事業を行うことは適当ではないのではないか。
- ・ 法人の社会的な信用を傷つけるような業種を適切に判断することは可能か。
- ・ 公益性を有する法人が不適切な業種に属する事業を行わないことを担保するため、法令上の規律を設けることとすべきか。または、情報開示を通じた社会監視に期待することが適当か。

公益的な事業以外の事業に伴う利益の公益的な事業への使用について

公益的な事業以外の事業（収益的な事業又は共益的な事業）に伴う利益は、原則として公益的な事業に供すべきではないか。

（参照資料 P . 2 8 ）

【留意点】

- ・ 公益性を有する法人が収益的な事業等を行うことが認められるのは、当該法人の目的を実現するための手段であることから、収益的な事業等から生じる利益の大部分を収益的な事業等の拡張のために使用することは不適當ではないか。
- ・ 事業計画・収支予算等に基づき、収益的な事業等から生じる利益のどの程度が公益的な事業に供されているかについて、適切に算出することは可能か。
- ・ 公益的な事業以外の事業に伴う利益が公益的な事業に供されることを担保するため、法令上の規律を設けることとすべきか。または、情報開示を通じた社会監視に期待することが適當か。

[公益性が維持・確保されるための要件]

(1) 法人の目的に係る判断要件

「前掲の 公益性を有すると判断する際の要件 - (1) 法人の目的に係る判断要件」が引き続き満たされているかどうかについて判断する必要があるのではないか。

【留意点】

- ・ その際の判断要件については、「 公益性を有すると判断する際の要件 - (1) 法人の目的に係る判断要件」に掲げた内容に追加する要件があるか。
- ・ 公益性が維持・確保されるための基準として、当該公益性を有する非営利法人が意図した目的が達成されているかどうかについて、事業の実施状況等を含む活動実績の面からも検証する必要があると考えられるが、どうか。

[公益性が維持・確保されるための要件]

(2) 法人の事業に係る判断要件

活動実績を踏まえた判断について

「前掲の 公益性を有すると判断する際の要件 - (2) 法人の事業に係る判断要件」について、引き続き満たされているかどうか、定款・寄附行為等に記載された内容のみならず活動実績を踏まえて判断する必要があるのではないかと考える。この場合、例えば - (2) の 及び に掲げた要件（公益的な事業の規模等、公益的な事業以外の事業に伴う利益の公益的な事業への使用）については、活動実績を踏まえた上で数値的に判断することについて、どのように考えるか。

(参照資料 P . 2 9)

【留意点】

- ・ 「 公益性を有すると判断する際の要件 - (2) 法人の事業に係る判断要件」については、すべて「 公益性が維持・確保されるための要件 - (2) 法人の事業に係る判断要件」に含めることが適切と考えるかどうか。（なお、 - (2) では重複を避けるため、 - (2) に掲げた基準は記載していない。）
- ・ 公益性を有すると判断する際には定款・寄附行為や事業計画・収支予算等の記載内容が要件を満たすかどうかを判断するのに対し、 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、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必要と考えられる。
- ・ - (2) の 、 及び に掲げた要件については、その遵守を担保するため、法令上の規律を設けることとすべきか。または、情報開示を通じた社会監視に期待することが適切か。

受入寄付金について

寄付金等の額が収入金額の一定割合を占めることが望ましいのではないか。

(いわゆるパブリックサポートテスト)

受入寄付金総額の相当程度を公益的な事業に支出することが望ましいのではないか。

(参照資料 P. 30)

【留意点】

(いわゆるパブリックサポートテストについて)

- ・ 法人の活動内容の公益性を前提に寄付が行われると解し、寄付金等の額が収入金額の一定割合を占めていることをもって公益性が認められると判断することについて、どのように評価するか。
- ・ この場合、「一定割合」について、どのように考えるか。
- ・ 寄付金等が収入金額の一定割合を占めていることを担保するため、法令上の規律を設けることとすべきか。または、情報開示を通じた社会監視に期待することが適当か。

(受入寄付金の使途について)

- ・ 公益性を有する法人に対して寄付をする者は、当該法人の公益目的に寄付金が使われることを念頭に置いて寄付をされると考えられることから、受入寄付金の相当程度を公益的な事業に支出することが望ましいのではないか。
- ・ この場合、「相当程度」についてどのように考えるか。
- ・ 受入寄付金の相当程度が公益的な事業に支出されていることを担保するため、法令上の規律を設けることとすべきか。または、情報開示を通じた社会監視に期待することが適当か。

[その他]

判断要件のあり方については、形式要件に加え、いずれかの段階で実績要件が必要であるが、どの段階でこれを求めるべきか。

(参照資料 P . 3 1 ~ 3 4)

【留意点】

公益性を有すると判断する際の当初の要件として、仮に、活動実績を求めない場合でも、事業計画や予算上の裏付けは必要ではないか。

- ・ なお、NPO法人の認証に当たっては事業計画、収支予算が基準に適合していることが求められている。いずれにせよ、当初の公益性判断の後には、活動実績をもって公益性が維持・確保されているかどうかを確認する必要があるのではないか。

このほか、目的・事業に係る判断要件としてどのようなものが考えられるか。

【留意点】

公益性を有する法人の目的・事業に係る判断要件として、他にどのようなものが考えられるか。

(注) 『『議論の中間整理』3. 公益性を取り扱う仕組みのあり方(3) 今後の検討課題 判断要件のあり方』において提示された、残余財産の帰属のあり方、法人や事業の規模に配慮した要件については主にガバナンス・情報開示のあり方や規律に係る判断要件の中で、申請者の視点に留意した手続きのあり方、地方における公益性判断の仕組みに応じた要件の要否については仕組みのあり方の中で検討予定。