

助成財団の公益性と公正性(その1)



前内閣府公益認定等委員会委員長代理

兩宮 孝子

1. はじめに

私は、2007年4月1日から16年4月21日まで、内閣府公益認定等委員会の委員として公益法人の認定や監督等の仕事に従事し、1期から3期の終了まで非常勤委員1年半を含め9年間、特別公務員として官の立場から公益法人に接することができた。それまでは、(公益財団法人)公益法人協会の専門委員として設立・運営の相談や研究に、(公益財団法人)助成財団センターでは創設の一員に加わり、明治学院大学大学院法務職研究科教授として、民法、NPO法、信託法などを担当し、民間の立場から公益法人やNPO法人、公益信託にかかわり、幸い公益法人の状況を民の立場と、認定・監督等については官の立場の双方から見る事ができた。

基本的に、助成財団は、社会のために必要な研究や活動等を行う研究者および市民活動団体等に助成することによって不特定多数の者の利益の増進に寄与している。国では助成できない分野や、将来必要となると思われる分野の研究に対し、出捐者の高い志に基づいて継続的に支援することによって大きな成果も期待される助成財団の公益性については問題があるとの指摘は少ないように思える。しかしながら本当にそうであろうか。新たな公益法人制度改革では、法律により、公益目的事業の定義が明らかにされ、公益認定基準も具体的に規定され、さらには公益性の事実認定等のガイドラインも明らかにされた。また08年12月1日から13年11月30日までの移行期間も終了し、既存の公益法人の公益認定、一般法人への移行認定、公益法人の不認定、一般法人の不認可、認定取消し等、あたかも裁判の判決に類似するような事例の積み重ねも出てきている。これらの事例等から、改めて助

成財団の公益性に言及し、併せて公益性を判定する場合の公正性(誰から見てもフェアであるという意味)について考えるところを述べてみたい。公益性の判断基準の規定はかなりの数に上るので、紙幅の都合上、4点に絞って記載する。収支相償など残りの判断基準は別稿(その2)に譲る。

2. 助成財団の公益目的事業

1) 公益目的事業の定義

助成財団とは言うまでもなく、助成、表彰、奨学金等の事業を行う財団法人のことであるが、助成事業を行うのは財団法人だけでなく、社団法人、公益信託、社会福祉法人、企業などもある。ここでは、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律(以下「認定法」という)」にかかる財団法人と社団法人を対象とする。

改正前民法34条では、公益性の例示として「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教」を挙げているだけで、具体的な公益目的事業については何ら規定がなかった。実際は、当該法人が行う事業を所管する役所の自由裁量で公益性が判断され、公益法人の設立が許可されていたともいえる。

08年12月に施行された「認定法」の2条4項には、公益目的事業として、「学術、技芸、慈善その他の公益に関する別表各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものをいう」と規定されている。別表各号には次の23項目が掲げられている。①学術及び科学技術の振興、②文化・芸術の振興、③障害者・災害被害者等支援、④高齢者の福祉増進、⑤就労支援、⑥公衆衛生向上、⑦児童・青少年の健全育成、⑧勤労者福祉向上、⑨教育・スポーツ、⑩犯罪防止・治安維持、



①事故・災害防止、⑫人種等差別の防止・根絶、⑬思想良心等の自由尊重、⑭男女共同参画社会等より良い社会の形成、⑮国際相互理解の促進、⑯環境保護、⑰国土の利用・保全・整備、⑱国政の健全な運営の確保、⑲地域社会の健全な発展、⑳経済活性化・国民生活安定、㉑エネルギー等の安定供給、㉒消費者利益の擁護等、㉓政令で定めるものである。ただし23番目の政令はまだ定められていないので、実際は22項目である。この22の公益目的の1つまたは複数の目的が法人の事業として定款に掲げられていることがまず必要である（これをAとする）。さらに各公益目的事業が不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものでなければならない（これをBとする）。つまり、公益目的事業を判断する場合は、AであってかつBでなければならないということである。

2) 不特定多数の利益とは

このBの不特定多数とはどういう意味であろうか。公益認定等委員会では、受益者が特定多数である場合や受益者が少数の場合、どのように考えるべきか議論になることが多い。つまり、受益者が特定の場合、基本的には公益ではなく共益ということが出来る。特定の学校の在学学生への奨学金支給の場合、その学校への入学の機会が不特定多数の者に開かれていることを考慮すれば特定の学校の在校生への奨学金支給は公益性があると認定することができる。公益目的事業とする認定は合理的であり、公正といえる^(注1)。また、受益者が特定の範囲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、その事業を介して社会全体あるいは十分に広い範囲に利益が及ぶと判定することもできる。また、受益者が世界中でまだごく少数の特殊な病気にかかっている場合、その病気の治療に関する研究助成は、現時点で受益者が少数であっても、その事業の性質から利益の及ぶ範囲は広がる可能性は十分考えられるので、不特定多数の者の利益に資すると考えてよいと思われる^(注2)。これらの事実認定は国及び都道府県に設置された公益認定機関が判断する。助成財団ではないが、公益か共益かを判定した神奈川県有事例がある。まちづくりに関する一般社団法人横浜みなとみらい21の公益認定に際し、まちづくり調整事業そのものの公益性を否定するものではないが、この

事業によって直接的に享受される利益は、地権者である申請法人の社員の利益であって、公益目的事業とは言えないとした（10年8月26日神奈川県公益認定等審議会答申）事例である。国及び都道府県による公益認定のはじめての不認定事例である。不認定理由書にはまちづくり調整事業の公益性を否定するものではないが、直接受益を受ける者は当該地域の地権者である申請人の社員であり、地域が整備されることにより反射的に利益を受ける者が多数いてもそれをもって公益事業と認定することはできないとした。答申書の中で直接受益者と反射的利益と同義語としての間接受益者が重層化していると記述されていたのは興味深い^(注3)。公益と共益の明確な境界線はない。

3. 公益法人の認定基準

認定法では、公益認定申請をした一般社団法人及び一般財団法人が、公益認定を受ける場合、認定法5条に具体的な公益認定基準18項目が規定されている。公益認定を受けるにはこれらをクリアしなければならない。ついでながら、公益認定を受けた後、変更認定を受ける場合もこの認定基準に合致していなければならない（認定法11条4項で5条を準用）。具体的には、法人の目的、事業の性質、内容に関するもの、法人の財務に関するもの、法人の機関に関するもの、法人の財産に関するものなど18項目がある。その中で本稿では、(1)公益目的事業を行うことが主たる目的であること、言い換えれば公益目的事業の費用ベースで比率が50%以上であること（1号、8号）、(2)公益目的事業に必要な経理的基礎及び技術的能力を有すること（2号）、(3)社員、理事等、当該関係者や営利事業者などに特別の利益を与えないこと（3、4号）、(4)法人の財産について、議決権の50%を超える株式を保有していないこと（15号）、以上4点についてのみ述べる。

(1)については公益法人の事業としては公益目的事業を行うことが主たるものでなければならないという意味である。定款に記載がない事業や目的に根拠のない事業は公益目的事業として認められない。公益法人の役員になった場合、法人の定款をぜひ熟読してほしい。

(2)の意味するところは、公益法人はその設立目的達成のため、将来にわたり安定的かつ継続的に公益目的事業

を行う必要があり、そのために経理的基礎及び技術的能力が必要であるということで、当然の規定でもある。必ずしも公認会計士や税理士がいなければならないというわけではない。助成財団の場合、役員に助成対象になっている研究の内容を熟知している専門がいなければならないという意味でもない。チェックポイントのように、選考委員が公正に関与しているなど適切に事業運営ができ、財産管理がなされる必要があるという意味である。具体的な事例では、法人内部の横領事件、補助金の不適正経理が発覚した場合に、経理的基礎に問題ありとして、報告徴収から勧告まで行われたケースが少なからずある。

(3)社員、理事等、当該関係者や営利事業者などに特別の利益を与えない(3、4号)。公益法人は不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものであり、特定の者に特別の利益を与えることを目的にすることは公益と認められないのは当然である。最近、公益認定の取消しがなされた公益財団法人日本ライフ協会(16年3月18日認定取消し)は高齢者のために見守り事業を行っていたが、高齢者から預かっていた預託金を流用し、流動資産が不足し、最終的には認定取消しになった。新聞にも大きく報道されたのでご存知の方も多いことであろう。公益財団法人の理事長が、NPO法人の理事長も兼ねていて、当該NPO法人の赤字補填のための貸付を行っていた事実が見つかり、「特別の利益」の規定に抵触する可能性があったので、報告徴収を行った。結局、NPO法人は銀行から融資してもらい、公益財団法人からの借入金を返済したとの報告がなされたが、その融資には、公益財団法人の預金を担保に差し入れていた。

企業財団に見られるケースでは、企業が出捐した公益法人と、企業自体が行っている社会貢献活動の関係を同一に扱い、公益法人をあたかも企業の子会社のように説明しているのは残念である。最近、企業の設立記念として新しく一般財団法人を設立し、公益認定を申請してくるケースも少しずつ出てきている。その多くが企業の目的と関連する研究に助成するものである。そのことが問題というわけではない。企業の一室を事務所とし、企業の出向者が事務局を担い、選考委員の一部に企業の役員が複数入っており、管理費を節約し、できるだけ助成事業費に出したいとの説明がなされる。一般財団法人の形

で公益的事業をする場合、企業の中で小規模で、経費をかけずやることは確かに合理的である。しかしながら企業と公益法人は別の法人格であるので、独立性を高めておかないと法人のガバナンスに問題が出てくる可能性がある。企業の中に公益法人を置くことは法律上違反ではないが、たとえば企業の研究所と公益法人の研究所等を共通で使用している場合、企業と公益法人の使用方法を明確に分けておく必要がある。選考委員については、個別の選考にあたって直接の利害関係者を排除する規定を設けることがチェックポイントで要求される。指定校の奨学金の選考にあたって指定校の関係者は排除すべきであろう。

(4)法人の財産について、議決権の50%を超える株式を保有していないこと(15号)。最近この規定を利用して、企業のオーナーが保有している株の50%までなら公益認定できることを逆手にとって、節税対策、株主安定工作に有利であるとする。この規定は公益法人が実質、営利法人を支配することにならないための制限である。そこで議決権なしの株式であればよいとの見解もある^(注4)。法律に違反はしていないかもしれないが、公正性の問題が残る。

(注1) 新たな公益法人への移行等に関するよくある質問(FAQ)問IX-⑨。
 (注2) 新公益法人制度研究会編著『一問一答公益法人関連三法』194頁参照。
 (注3) 共益目的と公益目的については、能見善久「新公益法人制度と公益認定に関する問題」ジュリスト1421号29頁以下参照。
 (注4) 内閣府公益認定等委員会「公益認定等に関する運営について(公益認定等ガイドライン)平成20年4月(25年1月改定)」20頁。

プロフィール

雨宮孝子(あめみやたかこ)

1968年慶應義塾大学法学部法律学科卒業、1973年慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程修了、2004年～2008年明治学院大学大学院法務職研究科教授(専門は民法(公益法人、NPO法人、家族法)、信託法)2007年内閣府公益認定等委員会非常勤委員、2008年同委員会常勤委員、2010年～2016年同委員会委員長代理。現在、(有)T's総合研究所所長。

主要著書:堀田力・雨宮共編著『NPO法コンメンタール』、山岡義典・雨宮共著『NPO実践講座(新版)』など。

No. **87** August/2016

公益財団法人 助成財団センター・オピニオン誌

JFCC

VIEWS
創造と共生の社会をめざして

C O N T E N T S

財団と社会のコミュニケーション	今井 渉	1
キャノン財団：「理想の追求」 －その狙いと特徴について	近藤 智	2
助成財団の志 －「文化を支えた企業家たち」上梓の背景－	伊木 稔	4
助成財団の公益性と公正性(その1)	雨宮 孝子	6
資産・年間助成額ランキング		9
助成財団ニュース：新会員紹介 ／新役員紹介／深掘りセミナー開催		11
RA協議会第2回年次大会のご案内 ／ステップアップ研修交流会／会員募集 ／編集後記		12