

インタビュー — 移行申請の今を知る —

北海道の移行申請・審査の現状

移行申請が始まって3年以上が経過しているが、いまだ申請状況は思わしくない。そこで本誌では、今、審査の最前線にいる北海道公益認定等審議会会長の河西邦人氏に現状と展望を伺った。委員の考えや思い、審査の動向など、移行申請前の法人にとって有益な情報が語られた。



(左) 河西邦人 (かわにし・くにひと)

1960年4月17日生まれ。青山学院大学大学院経営学研究科博士後期課程単位取得退学。外資系金融機関のアナリストを経て、現在、札幌学院大学経営学部教授。専門は経営学。北海道公益認定等審議会会長。

(右) 出井信夫 (いでい・のぶお)

東北公益文科大学大学院教授。山形県公益認定等審議会委員長代理。経済学博士。第3セクター研究学会会長。著書に『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』『基礎からわかる自治体の財政分析』(改訂版)(学陽書房)他。

出井 まず、申請されている状況について伺います。現在、北海道の公益認定等審議会への申請件数はどのくらいになりますか。

審議の過程と答申までの期間

河西 10月末現在、処分の決定済みは、公益認定した法人が44法人、一般認可した法人が54法人、全部で98法人です。答申をしている法人に関しては、公益法人が46法人、一般法人が80法人、合計126法人です。北海道への申請が想定される法人が840法人なので、移行の進捗率は約15パーセントで、この申請状況は当初の予想以下でした。ですが、平成24年4月1日をもって公益財団・社団や、一般財団・社団への移行を希望する法人が多く、平成23年9月ごろから申請案件が増えています。

出井 これまで審議会はどのくらいのペースで開催されてきたのでしょうか。

河西 平成22年度の審議会は、月に2回の開催を基本にし、申請案件が少ない時期に関しては月1回の開催でした。平成23年度上半期に関しては、申請数が予想以下だったので、

月1回の審議会開催が5月、6月、7月、8月と4ヶ月連続で続きました。

出井 申請された法人からは、審議期間が長いというような話が一部にあると伺ったことがあります。北海道公益認定等審議会の場合は、法人が申請してから、審議の期間をどのくらい掛けているのでしょうか。もちろん、法人の業務内容や活動形態などにより、まちまちであるかとは思いますが、平均的な審議期間はどのくらいでしょうか。

河西 常勤委員がいない北海道ではまず、申請を希望する道所管法人は、北海道公益認定等審議会の事務局を担う北海道法人団体課へ相談に来ます。相談の中で、道の担当者が公益認定などで問題になりそうな論点を整理し、審議会に法人概要と論点を説明します。これを事前相談と呼んでいます。事前相談における論点整理を経て申請されるので、諮問を上げてから答申が出るまでは、最短で1ヶ月程度です。

出井 審議会に正式に諮問するという形の審議会における諮問案件に対する可否のことですね。

河西 はい。なお、道法人団体課が法人の相談を受けてから、審議会が答申するまで、公益法人、一般法人を含め、平均4ヶ月ぐらいだそうです。

出井 先日、本企画で内閣府公益認定等委員会委員の出口委員に、内閣府の審議期間を伺いました（本誌No.807）。最近では、法人の申請書を受理してから審議までを標準処理期間として4ヶ月で結論を出すということです。

河西 以前、審議会に事前相談があった法人の案件が、法人側の事情で半年後、1年後の審議会に再び上がってくる例もありました。

出井 そういう点では、山形県も同じです。事務局で対応している期間については、私も審議会委員はよく分かりません。相談に関する件については、特に報告ありません。審議会委員も相談の期間などにはあまり言及しません。審議会委員は、審議会に提出された時期を審議の出発点と考えています。

山形県では、実はこんなやり方でやっています。最初に担当所管課や事務局から、法人の申請書類などの説明を受ける。この場合、一種の審議をするわけですが、事例研究ということで、1回議論、審議をする。そこで問題がなければ、次の月、あるいは次回の正式な申請を待って、1回で審議をしてクリアするという形です。ある意味では、事例研究が審議1回と数えれば、都合2回の審議ということです。北海道公益認定等審議会の場合は、どんなやり方でしょうか。

河西 山形県で行われている事例研究が、北海道の審議会では、事前相談に当たるのかも知れません。事前相談の段階で問題や論点になさそうであれば、もしくは、問題や論点があったとしても、修正すれば問題がないという見込みがいたら、審議会へ正式に諮問してもらい、諮問の審議時に、事務局が詳細な説明をします。諮問されるとき申請書は詳

細な情報を有していますので、審議に時間が掛かります。審議会がその諮問を審議して、問題や論点がない、もしくは問題や論点の整理がいたら審議会は答申文の作成を事務局へ依頼し、おおよそ1ヶ月後に答申します。

法人の類型化で審議期間の短縮

出井 今まで、申請され答申した法人の分野については、どのようなものがあるのでしょうか。現在の答申件数があまり多くないから、なかなか類型化などができないこともあるかと思いますが、その辺りはいかがでしょうか。

河西 北海道の場合、既に126法人の答申をしており、多様な法人の審議をしています。もちろん、類似した法人の答申がなく、類型化できないケースもありますが、今後、類似した法人が申請することを予想し、整理をしています。

出井 具体的には、どのような方法で整理されているのですか。

河西 整理の仕方としては、審議会の議事録を事務局が起こして、問題になった点と議論の結果を事務局が表にしてまとめています。第一に、審議の過程で出てきた公益性、営利競合、事業のまとめ方、会計処理など多様な論点をどう議論し、結論づけたか、過去の判断の整理です。第二に、医師会、シルバー人材センター、文化団体等の類似した法人の類型による、共通する論点とその結論の整理です。

出井 ひとつは、公益認定に関する論点の整理。その中でも特に、いわゆる営利競合する事業についての、公益性の判断といったようなものが挙げられるかと思うのですけれども、その辺りの判断は—？

河西 公益性に関しては、公益認定法と内閣府から出されているガイドラインに従って判断しますが、それ以外に事業実施において、

例えば募集をする場合の周知方法や、応募者の中から採択者を決定するプロセスの透明性など、法人の事業内容によって公益性を多角的に検討します。また、他地域で公益性が弱いとされた事業でも、その法人以外に地域で担い手がない場合、その事業を公益目的事業と認めることもあります。

出井 もう1つ、公益法人の事業や業務内容などに関しては、なるべく類型化したほうが良いという考え方や事業分野別などに集約して議論や審議したほうが良いという意見もあるのですが。それについてはどうでしょうか。また、公益目的事業を1本に絞ってまとめている、1つの公益目的事業というケースがあります。北海道の場合には、そのようなケースがあるのでしょうか。

河西 類似した事業やビジネスモデルの法人を集中的に議論したほうが効率はいいですね。以前、複数の医師会の諮問を審議したときは、各医師会の論点を1枚の表で比較し、議論しました。審議会としては類似した法人がまとめて申請してくれば、審議しやすいこと

は確かですが、各法人の申請時期をコントロールすることまではできませんので、審議の論点を整理し、判断の考え方を蓄積し、以後、類似した法人の審議に活かす方法をとっています。もう1つのご質問である公益目的事業のまとめ方ですが、法人としては、公益目的事業を1つにまとめたほうが収支相償しやすいということもあって、複数の公益目的事業を1つの公益目的事業でまとめてしまう申請は増えてきています。複数の事業の目的が同一であれば、公益目的事業を1つにまとめてもいいと思いますが、明らかに事業目的が違うのに1つの公益目的事業にまとめていると、審議会の中で問題とされやすい。

出井 一種の拡大解釈と言いましょうか。事業の内容について、きちんと整理しなさい、ということでしょうか。

河西 公益認定に関する収支相償は数字で厳格に判断され、公益目的事業ごとに収支相償をクリアしなければならないわけです。ところが、指定管理者制度による受託事業のように、公益性が高いものの、恒常的に収支相償を満たしにくい事業もあります。公益性が高い事業であっても恒常的に収支相償を満たせないため、公益認定を得られないというのは制度上の問題ですから、そうした事情を勘案し、事業目的が同一であれば、1つの公益目的事業にまとめることもある程度は認めています。

収益事業の割合が多い場合の対応

出井 今まで公益認定された法人については、もちろん問題ないかとは思いますが、案外収益事業の割合がかなり多いのではないかと。恒常的に収益事業の割合が高い場合、ある意味では、公益目的事業そのものについても収益があるというような場合などそういうケースも出てきているのかなとは思いますが……。



今まで、そのようなケースはありましたか。

河西 公益認定を目指していて、収益事業の比率が高いような法人のケースでしょうが、そういう法人は、あまり多くないですね。確かに公益目的事業の収支相償が満たしにくい法人は幾つかありましたが、そうした法人も事業のまとめ方や費用配分を容認できる範囲で変えることで、公益認定されています。

出井 そういう点では、今まで認定、認可が却下されたというような事例は実際にはあったのでしょうか。

河西 否定処分は、今のところ1件もありません。公益認定や移行認可を希望する法人に関して事前相談で一定の論点整理がなされますので、それを経て申請法人も事業の組立てや説明方法を再考できます。そのため、諮問を受け否定処分を受けた法人は、今までありません。

事前相談がポイント

出井 今のお話にもありましたが、公益認定が厳しいから、一種の指導と言いましょうか、アドバイスという形で一般法人へ、というようなケースはありましたか。

河西 審議会ではそうした助言はしません。道法人団体課が行政庁として、申請を希望する法人間でどのようなやり取りをしているかまでは、審議会では関知していません。

出井 いわゆる公益認定で申請されて、一種の保留状態になって、結局は一般法人というようなケースはこれまでにありませんか。

河西 事前相談での論点整理を踏まえ、法人が事業構成等を再検討することはありえます。その検討にも道法人団体課が支援しているようです。この再考作業を経て結果的に方針を変え一般法人へ移行するケースもあるかも知れません。

出井 そういう点では今のお話のように、事

前の相談のところが、申請者からすると、その期間を含めて申請期間だと法人側が認識しているとすれば、申請期間が長いと感じているのかなとも思います。

河西 そうかも知れないですね。

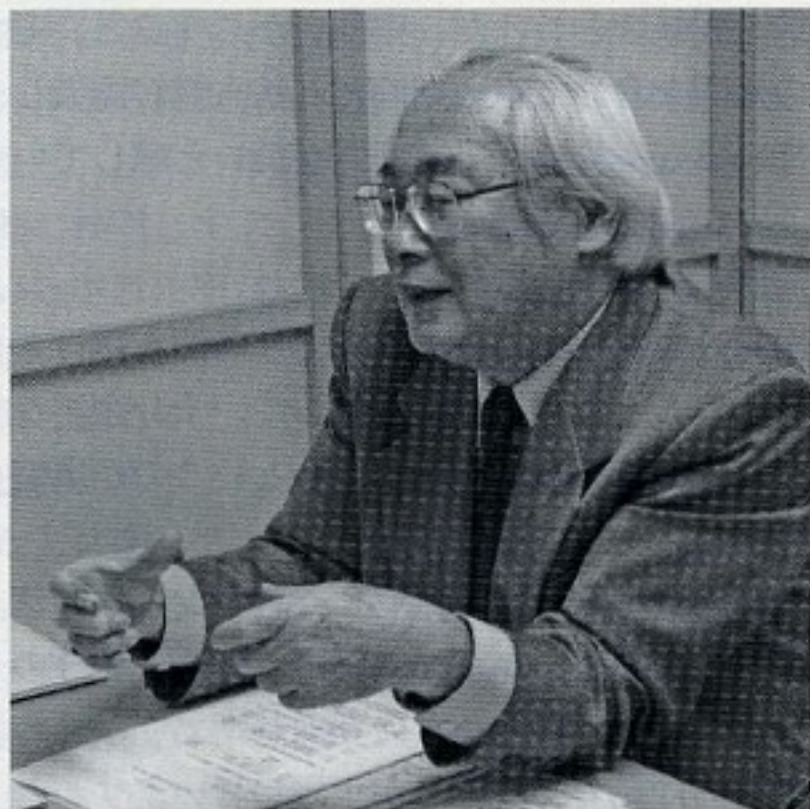
出井 それだけ、ある意味では時間を掛けるということを認識してもらって、十分余裕を持って申請をしてもらいたいというのが実感ですね。

法人が自分たちで作成した資料なり、申請書がそのままのかたちで認定されるというのはあくまで、自分たちの判断基準ですからね。客観的に見て、この点が不足していますねとか、あるいは、この点が足りないというのがどうしてもあるわけです。

河西 事前相談なしにされることもあります。場合によっては否定処分をせざるを得なくなるかも知れません。そうしたリスクを取るよりも、事前相談の議論を踏まえて公益認定を目指していただければと思います。

出井 実は、山形県で微妙な案件がございました。墓地・霊園は、宗教法人か公益法人しか認められていないのですが、この法人は今までやっていた事業を拡充するということではなくて、新規に法人を設立して新規事業として墓地・霊園開発を行うということです。

この法人は、一般法人を立ち上げて、次に公益認定を受けるという手順で、審議会に諮問案件として出てきた。実は、いろいろな疑問が各委員から当然出されました。事業計画としては、公益目的事業と言いつつ、かなり余剰が生じる。また借入金により、事業を展開するというような内容でした。そのような事業方法をどう見るか、どう判断するかということです。委員の大半から事業計画全体や役員の報酬を含めて、かなり厳しい質問が出され、何度か質疑が繰り返された。結果的に、審議会における審議期間だけで、確か3回、



3ヶ月ぐらい審議したと思います。審議会の開催は月に1回しか開催されていませんでしたので、それくらい慎重に審議した。河西先生がご発言されたように、否定するわけにもいかない。不認定の理由を沢山指摘しなければならないことになる。

最後は認定されましたが、ただし、今回は公益認定するけれども、事業の進捗状況や今後の立入検査を含めて、事業計画など申請内容に相当な齟齬がある場合、また申請内容が異なるようなことがあったときには、公益認定の取消しもあり得るということを、法人側に伝えてくださいというような、附帯条件のようなことを付けて公益認定したという、委員はみんな頭を抱えたぐらい大変悩ましいケースがありました。

河西 北海道でも、墓地を経営している法人で、公益法人に移行したいという意向を持っている法人は幾つかあり、現在、審議をしている法人があります。その法人に関して収支相償はもちろんですが、公益性を損なわない方法で事業を行っているかが問題になりました。例えば、石材店の登録問題です。石材店の登録は、そのハードルが高すぎると、結果

として登録事業者が限定され、特別の利益の問題になりかねません。それでは公益認定が難しいので、事務局から審議会へ事前相談があった段階で、意見を伝え、法人側に対応を再考してもらいました。石材店の登録を参加しやすい制度に変更した結果、公益認定に一步近づきました。

墓地経営をしている法人ではありませんが、公益認定に当たり、問題点が完全な解決に至っていないものの、ある程度解決されているので、公益認定をしている法人も幾つかあります。それらの法人へ立入検査をし、公益認定の基準をクリアできず、それを是正できなければ公益認定の取消しもあり得ます。

申請サポート体制は？

出井 事務局サイドで対象の法人に説明会とか、あるいは相談会を開くなど、独自でされているケースはあるのでしょうか。

河西 あります。

出井 事務局側が独自でされているということですか。

河西 そうですね。正確には事務局というより行政庁の立場で対応しているので、対応状況の詳細を審議会ではわかりません。

出井 内閣府で伺ったのですが、なかなかそういう相談会などには出られない法人に対しては、事務局が電話連絡して出席を促すという話が出たものですからお訊きしたわけです。山形県は、多分そこまではまだやっていないとは思いますが。

河西 北海道は全部で840法人が移行申請をすると想定されるので、それらの法人が期間内に移行してもらわなければならない、道法人団体課が法人へ連絡し、法人の意向を伺い、早めの申請を促しています。また、公認会計士の団体等から、公益法人への移行に関して説明会を開いて欲しいという依頼が来たら、

そこに、委員と事務局が出向いて話をすることも行っています。

出井 山形県の場合は、類似の法人、例えば青年会議所とかシルバー人材センターとか先行している法人が、相談案件、あるいは公益認定された団体のケースを参考にしながら、類似の団体グループで集まっていたいて相談するというようなものを開催しています。そういう形のほうが、一緒に認定申請案件を審議するという仕方で処理したほうがやりやすいのではないかなと思いますね。そういう観点から、事務手続的に可能なところから始めていますが、北海道の場合はどうでしょうか。

河西 事務局が意図的に行っているようですが、これまで審議会に上がってきた案件は、その分野の法人の中で参考になり、比較的審議会が判断しやすい案件を事前相談や諮問してくれています。類似した法人が公益認定されれば、後に続こうとする類似法人の参考になりますね。

出井 今回の東日本大震災の被災者支援とか、震災復興活動に取り組んでいる法人は、北海道の場合にはあるのでしょうか。

河西 今まで審議会に上がってきた申請では、なかったと思います。私は内閣府の新しい公共支援事業にも関わっているのですが、東日本大震災に対する被災者支援の道内NPO法人が補助金の申請を出してきています。

出井 内閣府の出口委員とお話したときに、内閣府に申請している法人については、相当数の法人が被災者支援とか震災復興活動に取り組まれているようです。

山形県では事例としてはまだありませんが、先だって、1件だけ一種の附帯事業のような形で、被災者支援や震災復興活動に取り組みますという法人が出てきました。

山形県所管法人は、内閣府が扱うような全

国的な範囲を視野に入れて活動する法人ではないため、そこまでは手が回らないのかなと思います。山形県ではこれまで、奨学金の支給や貸与などの公益財団が多い傾向にありました。そういう法人では、被災者を対象に何らかの優遇を図るというのは考え得るのでしょうか、直接法人が被災者を支援するというようなことについては、ちょっとしんどいかなという感じです。どうしても県内や市町村のエリアが対象になるのですね。その辺りは、内閣府に申請される法人とは、少し色合いが違っているかなと感じました。

河西 北海道の審議会に申請される法人の主要活動地域や事務所の本拠は北海道という法人がほとんどです。残念ながら、そうした法人が東北地方の被災地での活動を新規事業で行うというケースはまだありません。また、東北地方で活動する公益法人を北海道で新設する申請もまだありませんが、今後に期待しています。

申請へのアドバイス

出井 そういう点では、まだ申請されている法人が少ない状況にあります。これから申請する法人に対して、申請に当たっての注意事項、留意事項、アドバイス等がありましたらお願いします。

河西 北海道での公益法人の移行申請に関しては、窓口になっている道法人団体課へ相談してください。審議会事務局を担う道法人団体課は、法人の意向に沿って、審議会で結論を出してもらえるように努力をしてくれるでしょう。ぜひ、道法人団体課へ相談をして、最善の方法で移行をしていただければと思います。

既に126法人の答申をしていますので、申請しようとする法人と類似した法人が公益認定がされているかも知れません。そうした場

合、その法人に関して審議会でどのような議論をされたのか、といった情報を道法人団体課から聴いておくと、申請に当たって役に立つのではないのでしょうか。

営利競合問題での論点

出井 今まで申請された事例の中で、審議会で熱く議論した事例はありますか。

河西 幾つかの例を紹介します。シルバー人材センターに関しては、高齢者の雇用の創出という公益性はあるが、行っている事業が企業のビジネスとの相違の問題を審議会で指摘されました。シルバー人材センターの事業は、単に利益追求を目的とした事業ではなくて、雇用状況の悪い高齢者の雇用創出を目的としています。その公益性を評価して、事業との相違に関しても、高齢者の特性を活かした一時的労働、かつ、営利企業となるべく競合しないように棲み分けしていれば、問題ないという結論になりました。会員資格の制限に関しても、法律による会員制限があることと、高齢者という社会的弱者会員を限定する合理性を認めて、クリアさせています。公益目的事業のまとめ方に関して、高齢者の雇用を創出するという目的の同一性が認められている場合は、公益目的事業を1つにまとめても問題ないとなりました。ただ、シルバー人材センターが行っている多様な事業を1つの公益目的事業にまとめた場合、一部の事業で営利企業との違いが明確でなく、公益性に疑義がある場合、公益目的事業すべてが否定されてしまうので、事前に道法人団体課へ相談をし、否定処分リスクを避けるために、公益目的事業を分けるといった対応も考えて欲しいと思います。

産業系の振興や支援を事業としている法人に関して、シンクタンク会社やコンサルティング会社との違いは何かという議論が出まし

た。産業振興系の法人は、コンサルティング会社とは異なり、高額な報酬を取らずに、社会的に弱い立場の中小企業や一次産業の事業者等を広く支援するので、審議会は問題にしないとなりました。また、資金融資をしている法人もあり、金融機関等と何が違うのかという指摘がされましたが、他の金融機関が融資しにくい事業者へリスクをとって融資していることを評価し、営利金融機関との違いを見出せるという結論に達しました。それ以外にも、例えば、商品開発、販路開拓、ブランディングといった企業や事業者の私益に直結する支援をしている点で、公益性が弱いという議論もありましたけれどもその問題に関しては、支援を受ける事業者が広く公募されており、多くの事業者がその恩恵を得られる可能性があること、支援の成果が外部に公開され、他の事業者にもノウハウの提供で恩恵があることの2点がクリアされて、かつ収支相償がクリアできれば公益性を認めるという結論になりました。

出井 ところで、最初に公益認定された法人はどのような法人でしたか。

河西 北海道で最初に公益認定された財団法人は札幌交響楽団でした。この法人の公益認定に当たっては、音楽の内容だけではなく、文化を創造し、継承する技術的な能力があること。そして、公演をするときに聴衆者を制限しないこと。地道な公演活動が道内の芸術文化振興につながっていること。こうした基準に加え、収支相償を満たしているかどうかで、公益性を判断しました。また、文化芸術団体の中には、例えば、美術を支援する法人が、美術館の指定管理者になっているように、指定管理者として公の施設を管理している法人もあります。指定管理者になっている法人は、法人のミッションを達成するために指定管理者になっているという説明に合理性があ

り、収支相償を満たせば、指定管理者の事業も公益目的事業として認めています。

学術団体に関しては、会員を資格保有者等に制限して、会員向けの学会、研修会、研究を行っていたりします。学術団体の事業の多くは、会員向けの共益事業ではないかという意見もありましたが、その法人の公益目的を達成するために、資格基準を設けなくてはならないという合理的な説明ができること、学会や研修会が会員向けを主とし、広く公開はされていなくても、その研究成果が社会へ公開されていれば公益性があると評価しています。

助成財団の場合は、助成の募集が、助成される可能性を持つ多くの人たちへ知らされているかどうかを公益性評価のポイントの1つにしています。そして、応募者の審査に関しては、専門家を含む複数の人たちが合議で決定をしていることもポイントになります。

出井 内閣府や県によって審査や公益性評価のポイントに差異があるようですね。

都道府県間の差異

河西 これまでも、北海道の審議会では公益認定に迷うような問題も多数あり、それに関して、内閣府や他の都府県ともっと意見交換したいところです。そして、情報共有を図って、公平さや公正さが求められる認定、認可を全国どこでも同じような基準で行っていきたいと思います。都道府県での判断の差異が大きくなるのはまずいと思いますね。

出井 確かに、個別の具体的な案件では、若干微妙なところがあるから、判断が違っていいという意見はあるにしても、基準と評価のところはそれがばらばらだと、それもよくないなと私も思っています。

河西 もう1つは、公益法人制度も新しくなりましたが、現実には法律と制度に基づき、移

行・公益認定と移行認可を審査していると、現行の制度の問題にも気づきます。どこかの時点で制度を修正して欲しいと思います。制度に課題がある中で、移行・公益認定や移行認可をしていこうとすると、審議会が法律、制度、ガイドライン等を拡大解釈していかなくてはならないこともあります。それが、審議会が過去に行った判断と、その後の判断で整合性や一貫性を取れなくしてしまう懸念に繋がります。

出井 おっしゃるとおりです。実は、私も若干必要に駆られて、幾つかの法人を伺ったときに、ある法人から、委員の先生方で他県との意見交換はないのですかと聞かれたことがあります。直接的にはありません、と言いましたが返事に困りました。北海道東北ブロック会議というのも、1年に1回開いているだけなのが現状です。

ブロック会議の開催県は、ほぼすべての委員が出席するとは思いますが、他県の委員については、予算との関係や時間の制約などの関係から、全員出席しているわけではない。法人にそんなお話をしたことがあります。

そういう点では、河西先生がおっしゃったように、ぜひ、今までの積み重ねを類型化するなどしていただきたいですね。当然ですけども、今後も、ずっと私たちが委員を続けていくわけではありません。そういう意味で情報の共有化、あるいは判断基準の共有化という観点からも整理していく必要があるのではないかなと思います。

河西 審議会も今年で4年目に入っています。今まで審議会でも議論し、判断してきたことをノウハウとしてまとめて、検証していかないといけないこともあって、少しずつ整理をしつつもあります。今までの認定と認可の際の様々な論点を整理して、それを一覧にしてみると、審査の判断基準が明確になります。そ

の判断基準が現在審議している申請案件の議論や判断に役立ちますね。

出井 ところで、内閣府が開催している相談会ですが、なかなか予約が取れず、法人がうまく活用できていないという話をよく耳にします。先ほど河西先生から事前相談制度というお話が出たのですが、



北海道では相談に伺ったらすぐ答えていただけるのでしょうか。

河西 審議会の事務局を担っている道法人団体課は、法人からの相談対応以外に、審議会の事務局にも、検査といった業務があるので忙しく、予約なしに来庁して相談をしようとしても残念ながらすべてに対応することは難しいかも知れません。

出井 今後、相談制度を利用しようという法人が増えてくると思いますから、困っていることや迷っていることのある法人には、ぜひ活用していただきたいですね。

河西 道法人団体課に相談していただければ申請の際のポイントを助言してくれると思いますので、法人も申請をしやすくなるし、審議会の負担も軽減されます。

出井 おそらく、法人側では事務局に相談に

出掛けるのは敷居が高いというような印象になっているのではないのでしょうか。

河西 そうかも知れません。以前のように、所管の官庁との関係を思い起こし、法人の皆さんは現在も敷居が高いと思っているのですが、道の公益法人の窓口が法人団体課へ一元化されましたので、うまくご活用ください。

出井 書類が不備で、全然駄目だなどと言われるようなことが重なると、事務局に相談に行きたくないという気持ちが起きる可能性がありますね。いずれにしても、対応が遅くなると申請期限の時間切れとなり、最悪の事態も考えられます。法人の速やかな申請に期待したいと思います。

本日は、お忙しいところ、大変貴重なお話を聴かせていただき有り難うございました。

*

*

*