

インタビュー — 移行申請の今を知る —

島根県の移行審査・監督の現状

『古事記』編纂から1300年を迎え、各種記念行事で賑わっている島根県。他県に比して移行は順調に推移している。そこで本誌は、インタビュアーに山形県公益認定等審議会委員長代理の出井信夫氏をお迎えして、島根県公益認定等審議会会長の玉樹智文氏に現状と展望を伺った。



(左) 玉樹智文 (たまき・ともふみ)

京都大学法学部を卒業。名古屋大学講師・助教授を経て、現在、島根大学大学院法務研究科准教授を務める。主な著書として、『史料債権総則』（共編著、2010年、成文堂）等。

(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』他。

島根県の移行申請状況

出井 本日はお忙しいなか、有り難うございます。本日は島根県の審議会の状況についてお話を伺いたいと思います。まずは島根県で審議会が知事に答申されている、最も新しい数字についてお話しいただけますでしょうか。

玉樹 島根県所管の特例民法法人は、平成20年12月の段階で283、平成24年6月末の時点で190となりました。そのうち解散予定法人が約30ありますため、約160の法人が今年度に移行申請を行う予定になっております。平成24年10月末の時点で移行認定・認可を答申した件数は110件。その内訳は、公益法人への移行認定が58件、一般法人への移行認可が52件。このうち73法人がすでに移行済みで、公益が46件、一般が27件という内訳になっております。そして現在諮問前の申請件数は55件、そのうち公益が27件、一般が28件となっております。

10月末時点の申請率は、283のうち165の約6割ということで、平成24年11月以降の申請

が70件ほど見込まれます。実は4月に事務局の方で各法人に対する意向調査をしていただいたのですが、8月までに60件の申請がある予定だったにもかかわらず、実績はその半分という状況です。移行の希望をお持ちでも申請手続きが遅れているようです。

出井 それは、県に相談には来ているものの書類としてまだ十分整理されていないために審議会まで上がってきていないということでしょうか。それともまだその手前の段階である県に提出する前ということでしょうか。

玉樹 事務局としても、法人さんにアドバイスをして書類を出すように促しておられますが、おそらく簡単に書けると思っていたのに実際には手間取っているということではないでしょうか。事務局にご相談いただければ、比較的早く書くことができると思います。

出井 相談自体されていないという状況は私も心配しているところです。仮に提出書類に不備があったとしても、どこが不備なのか指摘を受けて、きちんとしたものを提出すればいいわけですから、ご相談されながら作るの

が一番良いと思います。

借入金の返済のため剰余金が必要な事例

出井 審議の過程で判断に困ったこと、あるいは公益基準の判定に審議会の委員の意見が分かれたようなことはございましたか。あるいは他県の事例と異なるような判断をしたようなことはなかったでしょうか。

玉樹 島根県の場合、比較的スムーズに審議が進んでいる方だと思っています。その中で若干揉めたケースについてお話ししますと、ひとつは借入金の償還のために剰余金を生じていたケースをどう扱うかという事例がありました。これは美術館ですが、借入金由来の資産の多くが美術品であり、減価償却費がほとんど計上できないため、見かけ上かなりの剰余金を出さないと借入金の返済ができないということで、それをどう考えるかという議論になりました。結局は内閣府から借入金の処理にかかるメルクマールが示され、その後に問題なしと判断をしました。

営利競合問題などへの対応

玉樹 また産業廃棄物処理業の営利競合についても、意見が分かれました。結論的には、設備などで法定基準を上回る配慮がなされていること、そして事業の質が高められていること、さらに、単に産廃処理するだけではなく、自然環境教育を行うなど独自事業に積極的に取り組んでいるといった点を評価し、公益認定の基準を満たしていると判断した事例があります。

それから行政委託に関わるケースで、沖縄県で公共嘱託登記土地家屋調査士協会が不認定とされたことがありました。それと同じような法人で、島根県の公共嘱託登記司法書士協会が申請をされました。沖縄県では否定されていましたが、他県の同類型の法人が公益

認定されているということもあり、島根県ではどう扱うかが問題になったケースがありました。島根県では公益法人ではなく一般法人で申請されておりましたが、事業を継続事業ではなく、公益目的事業という形で申請してこられましたので、公益目的に該当するかどうかの判断については公益法人の公益認定の判断と同じく慎重に議論をしました。行政機関から委託された業務だけでは、公益目的事業としていかなものかという意見も出ましたが、結論としては行政へのサポートとして一定の役割があると判断をし、一般法人への移行認可をしたという事例がありました。

医療・検診事業の公益性

玉樹 他には医療事業、検診事業の公益性について、少し議論になったケースがあります。事業そのものの公益性と、収支相償が論点となりました。特に検診事業については営利競合の観点から委員会では相当議論をいたしました。そして営利追求という性質ではないこと、また島根県の地域特性として中山間地域、過疎地域が多く、民間の医療機関に検診に行こうと思ってもなかなか行けないということ、そして特に医療基盤については、都会に比べて非常に脆弱であるということ、山間部を含めて県内全域をカバーしている、あるいは難病研究と関連づけられているといった特徴等を考慮しまして、公益性については特に問題にはなりませんでした。病院についても医療法人との競合という問題点がありましたが、この病院は医師会が設立した病院ということで、各医療機関ではまかなえない高度な医療を行っており、競合というよりむしろ非常にうまく連携がなされているということで、問題ないと判断いたしました。収支相償につきましては、剰余金の処理について実現性があるかどうかという論点がありましたが、医療



機器は非常に高額であり、日進月歩で進化するということを考えて、その医療機器の更新に備えることは事業の質的な側面からも必要だと判断をして、これについても移行認定という結論を出しました。

費用の配賦と不要な支出

玉樹 費用の配賦が適正かどうか問題になったケースがありました。これはガイドライン等で示されている管理費、つまり、理事会費用、総会費用、評議員会費用、登記費用、といったものの以外のすべてを事業費に計上していたというものです。法人の規模等を考えると、必ずしもこれが否定されるということではありませんが、内容からこれは問題があるのではないかという判断をし、再度法人さんに是正を申し入れました。それが是正され、認められたというケースがございます。

支出計画を過度に短くしようとした事例

玉樹 また移行認可にかかる事例で、移行前の支出が不適切ではないかということが議論になったケースがございます。公益目的財産額が少なくなれば、公益目的支出計画を短くできるということで、意図的に支出をして公益目的財産額を減らそうという意図が申請書から見られるということで、議論になりました。

た。認可基準に照らせば問題ないと言えるかもしれませんが、支部を介した合理性のない支出があったものですから、心情的にはちょっと納得がいかないということで、これも継続審議ということにいたしました。そして執行状況を確認しましたところ、支部に未執行の資金が残っていましたが、法人からの申し出で資金を法人全体に戻して財産額を見直し、再度提出をしていただいて最終的に移行を認めるというケースがございました。

事前相談から審議までのプロセス

出井 内閣府では取り下げになったケースが結構あったようですが、こちらの県では今までに取り下げになったケースはございましたか。

玉樹 審議会に上げる以前のものにはありましたが、審議会に上げたあとで取り下げたケースはございません。

出井 基本的には法人さんが事務局に相談なり、提出をされてから審議会に上がってくるということですが、審議会で議論されるのは月1回、あるいは継続審議で2回行うというような審議の進め方を行っているということでしょうか。

玉樹 長い時には3回ということもありましたが、だいたい1回です。

出井 法人さんが県に相談してから正式に審議会に書類が提出されて、審議会から答申結果が出るまでの期間はどのくらいかかっていますか。

玉樹 申請前からいきますと、事務局の方で定期的に個別相談会を開催し、申請前に相談を受け付けています。定例日以外でも必要に応じて柔軟に相談に応じておられます。平成21年度から毎週、個別相談会を実施されているということで、これまで個別相談を受けた法人の数は204法人にのぼります。これはの

べではなく、283のうちの204ということで、解散を予定しているところもありますので、移行をお考えのところはほとんど来ておられます。申請書の事前確認を希望される場合には、事務局で確認して、特に定款の変更案については、最終的に法人で機関決定される前に、事前に確認するよう促しておられます。ただし申請書の事前確認は、年度後半になって申請件数が増えてきますと大変になりますので、その場合はお断りして、速やかに申請していただくように促しているということです。申請後の流れは、総務課が申請書の確認を行い、所管課は事業の中身に齟齬がないかを確認しています。

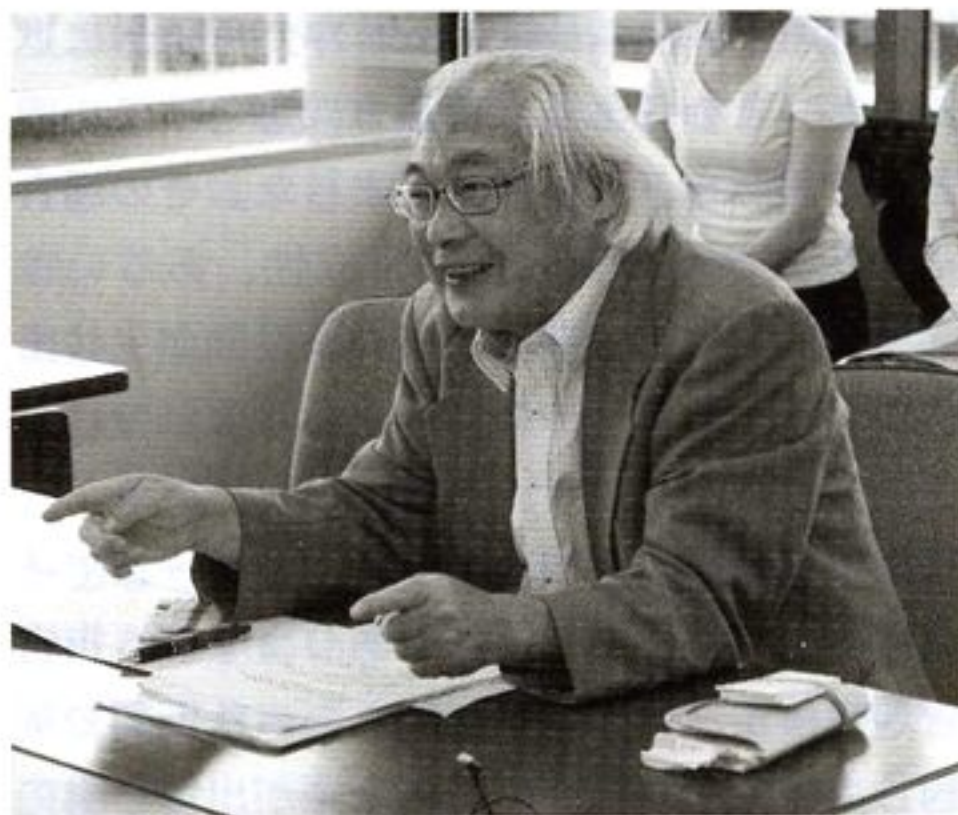
財務基準のチェックを外部に委託

玉樹 島根県の特徴的な取り組みとしては、申請書の財務関連の帳票の検証については、公認会計士に外部委託をしていることが挙げられます。複雑な財務関連の帳票を、専門的なノウハウのない事務局の職員だけで審査することは非常に難しいですし、結果的には審査期間の短縮にもつながっていると評価しています。

事務局の審査結果と公認会計士からの結果を法人にお返しして、申請書が形式的に整ったら諮問を行います。審議会の約1週間前に事務局から申請書類一式が各委員に送付され、各委員は審議会の前に確認して審議に臨みます。審議会に出される資料は申請書類一式だけではなく、事務局で作成する申請概要書と、認定・認可の基準のチェックリストも含まれています。そのチェックリストに従って、果たして基準をクリアしているかどうかを事務局の方で事前審査していただき、その承認したチェックリストも付けていただいています。事務局の方で申請案件に留意事項があった場合、申請概要書にコメントをしていただき、

特に難しい案件の場合には、それ以外に事務局が補足資料を用意する場合もございます。特に留意事項がない、あるいは留意事項があっても特に問題がないと判断される場合には、1回の審議会で結論が出ます。審議会で結論が出たら、答申書になりますが、答申書の案もあらかじめ肯定されるということを想定して、事務局の方で用意していただいております。

出井 公認会計士に外部委託をして財務会計関係のチェックをされているというのは、これまで数件の道や県で、インタビュー取材してきた中で、初めて伺いました。やはり財務会計関係のチェックは一番大きな問題ですので、これはある意味うまいやり方だと思います。



外郭団体の公益性

出井 先ほどもお話がありました自治体が出資した法人、特に都道府県や大都市などの地方公共団体が出資した法人には公益法人が多いと思います。指定管理者制度で会館や文化ホールを管理している場合、法人としての独立性などについて議論が分かれたようなケースはございましたか。

玉樹 そういったケースはありませんが、そういう案件がかかって審議をしたことはあり

ます。単に施設の維持管理をしているだけでは公益目的事業として認められないのではないかというスタンスです。実際は島根県でも複数の認定事例がありますが、いずれの法人さんも、単に施設の維持管理をしているだけではなく、独自の事業も行っておられます。法人としての目的と、その目的を達成するための手段として指定管理が組み込まれているということで、いずれも公益性に問題はないと判断いたしました。したがって、受託事業である施設の維持管理だけでは公益性は認められないというのは、うちの審議会でも同じです。

出井 そういった法人さんと出資元の団体である地方公共団体の間で、特に指定管理業務に関しての契約として、年度末で精算し、「余剰が出たら、出資元の地方公共団体に返却する」というような精算方式をとっているというお話を、他県で伺いました。その場合、その法人さんの独立性や自立性、あるいはミッションはどうなるかという疑問が生じますが、そういうケースは、こちらの県ではございましたか。

島根県事務局：吉川 ケースバイケースでそのようにしているところもありますが、指定管理自体が、例えば5年間といった期間で契約しますので、期間中に剰余金が出ると次の更新の時に若干抑えられたり、それでまた赤字が続くようですと予算を増額してきたりということはありませんでしたが、精算方式のところはあまり多くないと思います。

出井 そういう精算をすることが県の行政方針としてやられているとしたら、法人としてそういう契約をしているということですが、そうすると、法人の設立目的、法人の独立性、自立性、法人のミッションなどについては、法人はどのように基本的に考えているのかなと、若干理解に苦しむ点があったものですか

ら、その点などについて伺った次第です。管理業務で法人側に余剰が生じるのは法人側の努力によることに起因することもあります。したがって、その余剰金と称するものも法人が公益目的事業に使うのであれば、問題はない、それでいいのではないかと私は思うのですが、その年度で精算し、余剰が生じたから、出資元の地方公共団体に戻すというのは、すこし理解に苦しむところがございますちなみに、山形県では、申請法人さんに出資元である市との契約関係などについて、もう少し整理してほしいと私は要請して、現在審議は継続審議、保留扱いになって、数ヶ月たっています。

審議会の頻度

出井 ところで、こちらの県では、審議会としては月に何回ぐらい行われていますか。

玉樹 年度初めは少ないということもありますが、今までのところはだいたい月1回ぐらいです。しかしこれからは申請が多くなってくるので、月2回ぐらいを予定しております。

出井 やはり厳しいスケジュールになりますね。私どもの山形県でも、昨年後半の10月から審議会の開催を月2回に増やしていただきたいと県から要請されました。本年も審議会は11月から月に2回開催される予定です。法人さん側からすれば、4月に移行したいので「3ヶ月、4ヶ月の審議と言われているから翌年度の4月から移行したいので、前年の10月、11月に出せばいいだろう。それで十分だろう」と思っていらっしゃる法人さんが多いようですね。

山形県の昨年度末の話ですが、結果的にはそういう法人さんが多かったためか、11月、12月の審議会に提出された案件では、法人さんの基本的な方針や事実関係の確認作業をし



9月に申請されたもので、その月に答申が出されているのが1件。翌月に出されているものが4件です。おおむね1～2ヶ月という動きで、今のところは平均70日で答申に至っています。しかしおっしゃるように、これから移行期間満了の間際になってくるとかなり難しい案件が立て続けに上がってくると考えられますので、その点は危惧しております。

移行後の監督・立入検査

出井 これまで認定・認可された法人について、今後は立ち入り検査も考えて行かざるを得ないと思います。基本的には事務局の問題かもしれませんが、審議会としては何か対策、あるいは対応をお考えですか。

玉樹 審議会として対策を議論したことはありませんが、事務局の方から計画や予定をお聞きして、報告を受けたことはございます。立ち入りは9月末に初めて行うということです。

出井 私どもはこの秋以降と考えております。私どもは現場を知らないこともあり、その後どうなっているか報告だけではわからない点があるということで、何件かは委員も一緒に行った方がいいと考えております。そのあたりは何かお考えなどがあるのでしょうか。

玉樹 特にそれは審議会として議論したことはございません。まだ申請をさばくのに手一杯ですので、落ち着きましたら検討したいと思っています。

出井 おそらく審議会の時に1回の審議で通過しなかったり、委員や他県との見解や判断が分かれたりしたような法人さんについては、実際にどういうふうに行っているか検証、確認する必要があるのではないかと思います。

山形県の例で最終的には、公益認定する条件として、「この事業計画通りに実行されなかった場合には、公益認定の取り消しもあ

てもらうような案件、継続審議の案件が多く発生したことなどから、処理しきれなくなった法人が多くでました。法人さんの多くが1回の審議で、認定、認可が採決できる状態にはないものですから、積み残し状態になりました。審議時間も3時間が限度ですから。結果的には、1月～3月に提出してくださった法人さんに対しては「今から出されても4月の移行はもう審議会が時間的にこれ以上開催できないことから無理です」と、県の担当者から法人さんに対して、審議会に提出することは断ったということが、審議会に報告されました。審議会でも「これだけの審議件数があるって、こういう審議の順番だから」ということで審議は断念しました。法人さんが早めに書類を出していただければ十分な議論ができるのですが。この年末まで出していただければ審議は可能ですが、来年の1～2月に提出された場合には、翌年度の25年度の4月からの移行は保証できませんよと。今の進捗状況では来年度になったら完全にアウトになりそうな法人さんが多く出そうだなと懸念をしております。そのご心配はいかがですか。

玉樹 島根県の場合、最初の案件は慎重に審議されましたので、平成20年2月に申請されて、答申が出たのが半年後の8月でした。しかし徐々に短くなっていき、例えば平成23年

る」というような一種の付帯条件のようなことをつけて認定したという例があります。

まずは申請書の作成に着手すること

出井 それでは、これから秋以降に申請される予定の法人さんに対して、メッセージや要望などがあれば、お願いいたします。

玉樹 これは出井先生がおっしゃったように、できるだけ早く申請してほしいという一言に尽きると思います。特に平成25年4月1日に移行登記を希望されている法人さんは、遅くとも年内には申請していただきたい。必ずしも4月1日に移行できるという保証はできませんが、最低でも年内には申請していただきたいと思います。申請したあとでも書類の修正はできますので、かっちりしたものを作ろうとは考えずに申請していただきたいと思います。

ただ一方で、あまりにも精度が低い申請もあるそうで、申請手続きがまったく違っていたり、あるいは添付書類が漏れていたということがありますので、形式的な要件は整えて、なるべく早く申請していただきたいと思っております。おそらく書き始めてみると「こんなに手間がかかるのか」と分かると思いますので、実際に申請書を作るということを意識していただきたいですね。



出井 5年間という期間があったことで、法人さんが書類作成に着手することが先延ばしになっているように思います。

玉樹 事務局の方としても、みんな支援しようということで動いていますし、審議会の方でも、公益認定法の目的である「民による公益の増進」に従ってあたたかく審議をいたしますので、法人さんもあまり敷居を高く感じずに、とにかく早く申請、あるいは相談をしてください。

解散とならないためにも早めの申請を

出井 ありがとうございます。そのほかに法人さんに対して、重ねて伝えたい、あるいは要望したいということがございましたら、最後にお願いたします。

玉樹 先ほども紹介しましたように、4月に事務局がアンケートを行った結果と比較してみると、申請実績がかなり遅れているということで、申請したいと思っていても出遅れているのだと思いますが、期限があることです。われわれとしては果たして間に合うのか大変危惧しております。

また期限が来てしまうと、「みなし解散」になります。みなし解散については、休眠状態の法人で役員と連絡が取れない場合、あるいは社員の数が多すぎて社員総会が開催できずに何も決められないといった法人で想定されますが、現在の申請ペースでいきますと、それ以外でもみなし解散に追い込まれてしまうケースが出るのではないかと危惧しています。くれぐれも法人さんには早めに申請手続きをしていただきたいということを、重ねて申し上げたいと思います。

公益が取れそうなのに一般に行く法人

出井 今回はオブザーバーとして、全国公益法人協会の事務局の方にも来ていただい

るので、何かご質問があればお願いします。

本誌 類似の事業を行っている法人でも公益か、一般かは県によって状況が異なるという話がありましたが、やはり他の県の動向は参考にされますか。

玉樹 やはり気にしますね。類似の認定事例があるかどうかを他県と情報交換して、それを参考にして判断していくことは大いにありますね。例えば、他県では公益で申請されているのに、こちらでは一般で申請されている場合には「一体なぜだろう」と思ったりはします。

本誌 審議の過程で、一般で申請が上がってきているけれども、実際は公益認定に行った方がいいのではないかと思うような法人はございましたか。

玉樹 結構ありました。最近審議したものでは、公益では基準に当てはまらない可能性があるということで、一般で申請されたのかもしれないと思われるものでした。遊休財産の保有制限であるとか、その他の基準に引っかかってしまう可能性があるかもしれない。だから一般で申請されている。そういういろいろなケースがありますので、審議会としては話題になります。時には「これは立派に公益に行けるのではないか」ということもあります。

本誌 先ほど審議会で意見が割れた事例があったということですが、具体的にどういったところで意見が割れたのでしょうか。

玉樹 沖縄県で不認定とされた公共嘱託の事例だったと思いますが、他県で認定された事例では地域による特殊性もあったのではないかと考えられ、果たして公益性があるといえるのだろうかという議論になりましたが、その議論を行ううちに全員賛成になりました。公共嘱託についてはその後もさまざまな事案が出てきましたが、肯定事例が多く、問題は

なかったと思っています。

事前チェックから事後チェックへ

本誌 先ほど借入金のお話がありましたが、先日、ある県では移行認定をされて2年後に、当初の収入が見込めなくなって結局解散してしまったような例もありました。委員会としては、やはりそこまで見られないということでしょうか。

玉樹 事業の継続性については議論になります。しかし最終的には出されている書類で、形式的に判断するしかないですね。

本誌 そういうところは、移行後に立入検査を行うといった話になるのでしょうか。

玉樹 そういった議論もありました。私の経験からお話ししますと、3年前の中国ブロック意見交換会や内閣府からも言われていたと思いますが、公益認定する際には、今までの制度では不十分だったから新しい公益法人制度になるということで、審査についてはかなり厳しい印象を持ちました。しかし、その翌年の意見交換会の時には一転して、認定法の目的にあるように「民による公益の増進」ということを正面から捉えて、これまで公益法人として立派な活動をされているところについては基本的に認めるというスタンスでいくと言われ、非常に戸惑いました。しかし考えてみるとその通りだということで、島根県の委員さんにもなるべく認めて、もし問題がありそうならば事後チェックで対応する、というスタンスで審議を行っています。

本誌 公益認定を受けて2年ぐらいの法人さんの例ですが、公1だけで事業比率が95%となっており、その事業が毎年黒字になってしまっていて、定期報告で長々とその理由を説明することになったという話がありますが、審査の時点で、そういう状況になることをある程度事前に想定されている場合も、事後チェッ

クという形になるのでしょうか。

玉樹 申請の段階ではつじつまが合っていないといけないと思いますが、実際にふたを開けてみると剰余金が出てしまうことはあります。ただ、そういうところは設備償却資産なども伴った事業を行っているところが多いので、資産取得などで処理するといったケースがあるかと思います。

変更認定・変更認可申請の動向

本誌 奨学金財団の例ですが、毎年事業内容に変動がなく、法人会計もなく公益目的事業会計だけで毎年処理しています。2年目ということで改善を求められています。内閣府のサイトを見ると、変更認定や変更認可の申請が数多く出ているようですが、島根県では如何でしょうか。

玉樹 変更認可はわりとあります。内容としては実施事業に特定寄附を追加するものが多いですね。事業に伴って寄附をする必要が出てきたという感じでした。

他県の動向をどの程度判断に加味するか

本誌 全国組織で、各都道府県にある法人さんがそれぞれ公益認定を目指されているところがあるのですが、事業内容自体は全国的に一緒なのに、ある県だけがどうしても公益を認めてくれないということがありました。先ほど他県の事例を考慮しながら審査されているとお聞きしましたが、やはり対応は県によって異なるということなのでしょうか。

玉樹 先ほどお話ししましたように、島根県の場合、同じような法人が他県では認められているのに、うちでは認められないというのはよろしくないだろうということで、なるべく同じような判断をすべきだという空気が強



いです。

出井 反論ではありませんが、事務局の答弁としては、法人さんから「ほかの県では公益認定されていますよ」と言われても、それは「本県の審議会において、公益認定される」という必然性、蓋然性の理由にはならないということですね。事業がまったく同じということはありませんから、うちの県では出された法人さんの資料を審査しますということが基本的なスタンスであるということです。

玉樹 そうですね。最終的にはやはり島根県として判断致します。他の都道府県で認定されていることは参考ということで、それに加えて、例えばどういう違いがあるか、島根県の法人の場合はどうするかといったように、独自の審議会の判断として認定しています。

出井 山形県でも、たとえ他県で公益認定された事例であっても、山形県においては提出された資料に基づいて審議会では慎重に審議しますよと。独自に判断するので、疑問などがあれば、委員が納得するまで何度でも検討することとなります。玉樹先生には長時間にわたり貴重なご意見をいただきまして誠に有り難うございました。

(敬称略)