

自治研究

第八十八巻 第十号

平成二十四年十月十日発行

論 説

生活保護制度改革における発想の転換(二)……………弁護士 阿部 泰隆 3

自治体の出捐・出資法人の公益認定の課題(二)
——事例にみる公益認定審議の検証……………東北公益文科大学教授 出井 信夫 27

行政法学からみた「悪魔ちゃん」事件
——戸籍法と「法律による行政の原理」
適正手続の保障・裁判を受ける権利……………筑波大学准教授 横田 光平 57

研 究

フランスの国立大学の法的地位と近年の改革(三)
——公施設法人としての地位と、国—法人関係の
契約化・マネジメント改革の進展……………文部科学省高等教育局課長補佐 長谷 浩之 81

フランス法における行政行為の職権取消(三・完)……………筑波大学大学院 斉藤 健一郎 105
行政判例研究 [586]……………行政判例研究会

九三 都市計画施設区域内の事業予定地における
土地買取制度と譲渡所得税特例の要件……………行政管理研究センター 田尾 亮介 124

九三 信楽高原鐵道列車事故損失補償請求訴訟……………國學院大学准教授 高橋 信行 138
資 料……………総務省

観光立国推進基本計画(五)
——観光でつくる日本のチカラと地域の魅力……………153

自治体の出捐・出資法人の公益認定の課題（二）

——事例にみる公益認定審議の検証

東北公益文科大学教授 出井 信夫

はじめに

- 一 指定管理者制度と公益認定制度
- 二 公益財団法人 新潟市開発公社（以上、本号）
- 三 公益財団法人 かしわざき振興財団
- 四 公益財団法人 横浜市芸術文化振興財団
- 五 一般財団法人 湯沢総合管理公社
- 六 自治体の出捐・出資法人の移行認定、認可の検証と今後の課題

はじめに

本論文は、公益法人制度改革三法において設置された各都道府県の合議制機関である「公益認定等審議会・委員会」において、公益認定・認可された「公益財団法人」「一般財団法人」のうち、とりわけ、一般に第三セクターとよばれている、いわゆる官民共同出資による公益法人である「自治体出資法人」における公の施設の指定管理と公益認定の関係について、事例を踏まえて、公益認定の観点から検証することを目的としている。

仄聞するところによれば、巷間、「指定管理者業務は、直ちに、『公益目的事業』として公益認定される」といわれる一方、「指定管理者業務は、直ちに、『公益目的事業ではなく、収益事業として判定される』ことから、公益認定されない」などと、逆な見解が喧伝され、法人側においてもその対応に苦慮されるなど、法人側では混乱が生じている

のではないかと推認される。

各都道府県の公益認定等審議会、公益認定等委員会の委員ではない、部外の方、いわゆる公益認定コンサルタントや公益認定アドバイザーと称する機関等の情報などが錯綜する中で、誤情報なども多く、正確な情報が得られずに混乱をきたしていることは憂慮される問題である。自治体が出捐・出資した公益法人が行っている「公の施設の管理運営」業務、いわゆる指定管理業務については、「指定管理者業務が公益目的事業として認定されるか、あるいは不認定とされるか」に関しては、法人の申請書類や内容などについて詳細に検証しなければ、「指定管理者業務が、直ちに、『公益目的事業』として認定される」のか、「指定管理者業務が、直ちに、『収益事業』として判定される」のかに関しては、即断することはできない。公益認定等審議会、公益認定等委員会の委員によらない、正鵠を得ない見解が独り歩きする事態が生じている要因としては、各都道府県の合議制機関である「公益認定等審議会・委員会」における審議が、非公開によることにもその一因があるといえる。

筆者が、ある法人に資料収集、取材した際に、「各都道府県の合議制機関の公益認定等審議会・委員会の委員同士の意見交換、交流などはないのですか」と問われたことがある。

筆者が委員長代理を務める山形県では、内閣府の委員との意見交換の場として、「北海道・東北地域のブロック会議」が、各県の持回り開催として毎年一回開催されているものの、他県で開催される場合には、出張旅費などの審議会との予算の関係上、委員長が代表として参加することが多く、すべての委員が参加して、情報交換、意見交換しているわけではない。また、他県の委員との意見交換や情報交換の場も設定されているわけではない。

山形県の審議会については、審議する法人の公益目的事業の内容や業務内容などについて、審議会委員から質問や疑義などが出された問題案件については、担当事務局が随時内閣府公益認定委員会の判断を仰いだり、類似的な法人の事例について調査するなどによる対応体制などが採られている。

指定管理業務を行っている自治体の出捐法人などにおいては、基本的に、まず、法人の本来業務である「公益目的事業」を明確にした上で、指定管理業務の位置づけを明確化することが肝要である。その際には、「公益目的事業」と「収益事業」を明確に事業区分する必要がある。その意味では、法の理念や趣旨に基づいて、法人事業について、論理的な組立てを行い、種々の観点より業務内容を再度検討することが重要であることは論を待たない。と同時に、県や市町村自治体の「基本構想」「基本計画」など、長期構想や振興計画において、また自治体の行財政運営において、当該法人がどのように位置づけられているのか、自治体の地域政策の実施、遂行過程において、当該法人がどのような役割を担っているのかなどについて、明確にすることが重要である。このような観点を明確にすることが、「公の施設の指定管理業務において、公益認定を受ける論拠、理由として、判定される妥当性が得られる」ものであると筆者は考えている。

ちなみに、山形県においては、「公の施設の指定管理業務を実施している法人の申請例」はまだ少ない。数件である。そのため、隣接する新潟県知事政策局行政改革推進室（筆者は新潟県出資法人経営評価委員会の委員を委嘱されている）からの情報を得て、新潟県内の事例および資料提供、取材した法人より得た情報等を踏まえて、いくつかの先行事例を選定して取材し、提供された資料を検討・検証した。

本論文は、それぞれの事例について、移行認定、認可における論点などについて、整理し、検証することにより、今後、申請を予定されている特例民法法人において、移行認定、認可の方向を検討する際の参考に資することを目的としている。

ただし、筆者は、他県の審議会の認定・認可について、それらの法人の申請の審議に直接参加したわけではない。山形県公益認定等審議会や山形県担当事務局の公式見解ではない。筆者の個人的な見解であることをあらかじめ了解されたい。

一 指定管理者制度と公益認定制度

一 指定管理者制度

周知のように、「公の施設」に関する条文に関しては、地方自治法において、法の制定以来三回の法改正が行われている。

地方自治法の二回目の法改正である平成三（一九九一）年の法改正においては、これらの業務委託先に「自治体が二分の一以上出資している法人」が加えられ、第三セクター等へ施設の管理委託が可能となった。同時に、この改正では、「利用料金制度」が導入され、管理受託者が直接利用料金を受け取り、自らの収入とすることができるようになった。

この法改正の後、平成一五（二〇〇三）年に、指定管理者制度が創設され、公の施設の管理を従来の公共的な団体に限定することなく、民間事業者にまで広く指定管理者とすることが可能となった。

制度の概要について簡単に紹介すると、次のとおりである。

まず、指定管理者制度の導入により、公の施設の管理運営主体が「法人その他の団体」まで拡大されたことである。指定管理者の要件としては、個人は対象外であるものとされているが、団体における法人格の有無は問われていない。すなわち、会社法法人であれ、公益法人であれ、特定非営利法人であるNPO法人であれ、地域組織である住民団体等の人格なき社団であれ、一定の組織団体であれば、指定管理者となることが可能となっている。

また、自治体においては、制度の運用に先立って条例を整備することが求められている。すなわち、個々の施設に關して指定の手續、管理の基準、業務の範圍について、条例で定めることが必要とされている。

この条例に従って、原則公募のもとで管理者を選定し、管理者として指定をするためには、議会の議決が必要とされている。これは、施設の使用許可という一定の公権力を持ちうる管理者の指定については、慎重に進めるべきであるとの観点からの措置であり、公正な制度運用が義務付けられている。

なお、これらの手続を経て指定された管理者は、施設利用に係る料金を自ら定め、その収入とすることができ（利用料金制）ほか、毎年度終了後に、その管理状況に関して事業報告書を自治体に提出することとされている。これによって、公の施設の設置目的に沿った管理がなされているかどうかを自治体がチェックをすることが可能となる。

また、現に管理を委託している施設については、改正法の施行後三年を経過するまでの間、すなわち、平成一八年九月一日までは管理委託制度を存続させることができるとされているが、この経過措置期間後は指定管理者制度を導入するか、自治体が直営により施設を管理するかのいずれかを選択しなければならないこととされ、本論文執筆時現在では、指定管理期間が三年（五年とした公の施設については、指定期間が終了し、再選定がなされた施設も多々ある。中には、「再再選定される施設」もある。

指定管理者制度の詳細については、出井信夫『指定管理者制度』（学陽書房、平）および出井信夫・吉原康和『最新事例指定管理者制度の現場』（学陽書房、平）、『官民連携事業（指定管理者制度）（PFI）事業企画マニュアル&事例集』

（総合ユニコム、平成一七年九月）に詳解されている。これらの文献を参照されたい。

二 自治体の出資法人改革

自治体の出資法人改革については、平成一一年五月二〇日、旧自治大臣官房総務審議官より、「第三セクターに関する指針について」と題する、いわゆる第三セクターの設立運営に関する指導指針が各都道府県知事・各指定都市市長宛てに通達され、同時に、各都道府県内の各市町村に対しても、この指針の周知徹底が要請された。

近年、第三セクターへの公務員派遣、公的支援・補助などに対して、住民監査請求、住民訴訟が各地で提起されて

いる。これは、第三セクターの経営破綻に際し巨額な債務が突然明らかになるなど、自治体の行財政運営上看過できない問題が表面化してきたことによる。指針作成の経過や指針の概要などに関しては、出井信夫『都市・地域政策と公民連携・協働——PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第三セクターの研究』（地域計画研究所、平成一四年三月）を参照されたい。

その後、「第三セクターに関する指針の改定について」と題する通知が、平成一五年一二月二日に発出された。

さらに、総務省自治財政局長より、平成二〇年六月三〇日に、「第三セクター等の改革について」と題する通知が、各都道府県知事等に対してなされたことは周知のとおりである。

これらの経過や概要などに関しては、出井信夫「自治体出資の公益法人・外郭団体等における改革課題と新制度の対応——酒田観光物産協会的事例を中心に」（『東北公益文科大学 総合研究』平成二二年一二月所収）を参照されたい。

三 地方公共団体財政健全化法

「地方公共団体財政健全化法」と通称される「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下、通称）が、第一六六国会（年常会）で平成一九年六月一五日に成立した。

この法律のポイントについては、大要、次の各事項、すなわち、(1)健全化判断比率の公表等、(2)財政の早期健全化、(3)財政の再生、(4)公営企業の経営の健全化に要約される。

地方公共団体財政健全化法における「財政健全化を判断する指標の対象」については、「現行指標の対象範囲」を踏まえて、「フロー指標とストック指標」の観点より、対象とされる会計の範囲は、普通会計にとどまらず、自治体と密接に係る事業活動を行う特別会計などの「公営企業会計」、加えて、「自治体の出資法人の外郭団体の債務状況」にまで拡大されたもので、自治体の事業活動全般を総体的に把握することが目的とされている。

地方公共団体財政健全化法における財政健全性の判断基準指標は、(1)実質赤字比率、(2)連結実質赤字比率、(3)実質

公債費比率、(4)将来負担比率の四つである。

これらの指標は、財政赤字状況の把握と同時に、将来の負担状況や資金不足状況を表す指標で、(1)公営事業に対して必要な繰出金を行わずに普通会計を黒字に見せかけるような会計操作をチエックすること、(2)公営企業や一部事務組合等における事業債残高などの債務が普通会計に及ぼす負担の発生影響を把握すること、(3)地方公社、第三セクターなどにおける自治体の後年度の債務負担などの状況を把握すると同時に、自治体の実質的な財政赤字の状況を監視することが可能であることなど、自治体が財政規律を堅持し、財政情報の公開性、透明性を発揮できるものと期待されている。

地方公共団体財政健全化法に関する詳細については、出井信夫『基礎からわかる 自治体の財政再建』(学陽書房、平成一九年六月)および同『基礎からわかる 自治体の財政分析〔第一次改訂〕』(学陽書房、平成二〇年五月)に詳解しているので、参照されたい。

四 自治体出資法人の現況

平成二〇年三月三十一日現在の第三セクター等の総数は、総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」(同二〇年一二月報道資料)によれば、八、八九九法人である。このうち、会社法法人は三、七二三法人、民法法人三、九七三法人、地方三公社一、一七五法人、地方独立行政法人三八法人である。したがって、自治体が出資した公益法人数は、所管類型ごとの公益法人数の都道府県所管一八、〇五六法人(平成一九年一〇月一日現在)のうち、三、九七三法人(平成二〇年三月三十一日現在)、一二一・〇%であると推認される。

ちなみに、平成一四年当時、第三セクター等の総数が一〇、一五九法人で、設立総数のピークであり、それ以降は年々減少する傾向にある。

平成一五年調査では、第三セクター等八、四五七法人(社団法人・財団法人四、六三六法人、会社法法人三、八二二法人)、地方三公社一、六五四法人、地方独立行政法人〇であった。

平成二三年一二月二二日発表の総務省報道資料「第三セクター等の状況に関する調査結果」（同二三年三月三一日現在の調査）によれば、全国では、第三セクター等の数は八、四八四法人（社団法人・財団法人三、七二三法人、会社法法人三、五九四法人、地方三公社一、〇八四法人、地方独立行政法人八三法人）であり、平成二二年度調査時（八、六一八法人）に比べ一三四法人減少している。

平成一五年調査時と比較すると、社団法人・財団法人は四、六三六法人から三、七二三法人に九一三法人減少、会社法法人は三、八二一法人から三、五九四法人に二二七法人減少、地方三公社は一、六五四法人から一、〇八四法人に五七〇法人減少、地方独立行政法人は〇から八三法人に増加している。とりわけ、社団法人・財団法人と地方三公社の減少が著しいことが特徴である。

平成二三年三月三一日現在の第三セクター等において、第三セクター（社団法人・財団法人及び会社法法人）において、指定管理者として公の施設の管理運営を行っている法人は二、七六七法人（社団法人・財団法人は一、五六二法人、会社法法人は一、二〇五法人）であり、第三セクター全体七、三一七法人の三七・八％にあたる。このうち社団法人・財団法人三、七二三法人についてみると、「指定管理者たる法人」は一、五六二法人で四二・〇％にあたる（表―1」参照）。

「第三セクター等の経営状況の詳細な結果」などに関しては、この調査結果を参照されたい。本稿では省略する。

また、「第三セクター等の統廃合等の状況」をみると、平成二二年度中の廃止が一二九件、統合が四四件（統合前九八法人、統合後四四法人）、出資引揚げが三三件となっており、統廃合等により二二六法人減少している。

その理由についてみると、廃止の場合は、「既に事業の目的を達成している（予定していた業務が終了）ため」五二件、「経営状況が低調で、改善が困難であるため」三一件、「その他」二五件、「指定管理者制度の活用により、業務が失われたため」六件となっている。これは、近年、「指定管理者制度」など、新たな制度が導入された環境変化に

よるものである。「その他」について詳細は不明であるが、公益法人改革における「公益認定、認可」制度による影響もあると推認される。

統合の場合は、「組織の効率化、経営の合理化等のため」二九件、「類似の業務を行う第三セクター等であるため」一〇件等が多い理由である。

出資引揚げの場合は、「経営上、公的関与の必要性がなくなったため」一六件、「その他」一〇件が多い順である。この理由については、詳細は不明であるが、一部は、

〔表一〕 第三セクターによる公の施設の管理運営状況

(1) (平成21年3月31日現在)

区分	平成21年度調査			平成20年度調査		
	全体法人数	指定管理者たる法人	構成比	全体法人数	指定管理者たる法人	構成比
社団法人・財団法人	3,863	1,650	42.7%	3,973	1,699	42.8%
公益・一般社団法人	75	28	37.3%	社団 414 財団 3,559	社団 73 財団 1,626	社団 17.6% 財団 45.7%
公益・一般財団法人	709	412	58.1%			
特例民法法人	3,079	1,210	39.3%			
会社法法人	3,672	1,219	33.2%	3,713	1,221	32.9%
株式会社	3,377	1,064	31.5%	3,404	1,062	31.2%
その他会社法法人	295	155	52.5%	309	159	51.5%
総計	7,535	2,869	38.1%	7,686	2,920	38.0%

(出典) 総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」(平成21年12月25日) 10頁

(2) (平成23年3月31日現在)

区分	平成23年度調査			平成22年度調査		
	全体法人数	指定管理者たる法人	構成比	全体法人数	指定管理者たる法人	構成比
社団法人・財団法人	3,723	1,562	42.0%	3,813	1,603	42.0%
公益・一般社団法人	57	14	24.6%	66	24	36.4%
公益・一般財団法人	495	232	46.9%	410	211	51.5%
特例民法法人	3,171	1,316	41.5%	3,337	1,368	41.0%
会社法法人	3,594	1,205	33.5%	3,626	1,204	33.2%
株式会社	3,320	1,058	31.9%	3,341	1,052	31.5%
その他会社法法人	274	147	53.6%	285	152	53.3%
総計	7,317	2,767	37.8%	7,439	2,807	37.7%

(出典) 総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」(平成23年12月22日報道資料) 10頁

後述する「一般財団法人湯沢総合管理公社」の事例にみるように、公益法人改革における「公益認定、認可」制度により、「一般財団法人」へ移行認可した法人においては、「自治体から出捐された基本財産を自治体に寄附したことに よる」と推察される。

五 公益法人制度改革三法と「公益認定等審議会」の公益認定、認可

行財政改革の一環である新公益法人制度は、周知のように、平成二〇年十二月より始まった。新制度のポイントは、次のような諸点に要約される。

これまでの主務官庁による許可制度を廃止し、第一に、一定の要件を満たせばだれでも設立できる「準則主義」を採用し、「一般社団・財団法人」を設立できること、第二に、国および都道府県に設置された「公益認定等委員会」という第三者機関の審議を経て、「公益認定」される「公益社団・財団法人」の二つの仕組みに改められたことである。

新たに「公益」を認定されるには、法人法および認定法の基準を満たすことが必要である。財産については、公益目的事業財産とそれ以外の財産を区分し、収益事業の収益の一定割合を公益目的事業財産とする必要がある。また、(1)経理的基礎を持つ、(2)技術的能力を持つ、(3)特別の利益を与える行為を行わない、(4)収支相償である、(5)公益目的事業が五〇%以上と見込まれる、(6)遊休財産が制限を超えないと見込まれる、などがあげられる。これらの基準は、公益認定後も遵守しているかどうかチェックされることになる。

ちなみに、総務省より発行された最後の『公益法人白書』（平成二〇年版）による平成一九年一〇月一日現在における全国の公益法人総数は、二四、六四八法人（社団法人二二、五三〇法人、財団法人一二、一一八法人で、国所管六、七二〇法人、都道府県所管一八、〇五六法人）である。

二 公益財団法人 新潟市開発公社

一 公社の概要

〔所在地〕 新潟市中央区白山浦一丁目六一三番地六九

〔設立〕 昭和三九年一月一三日（改正前民法第三四条に基づき）

〔基本財産〕 一億三、〇〇〇万円（うち新潟市の出捐金三、〇〇〇万円、自己資金一億円）

〔公益財団法人移行日〕 平成二三年四月一日

〔役員〕 理事…九名、監事…二名

〔職員数〕 二五六名（うち正職員九二名、平成二三年四月一日現在）

二 公社の沿革

○財団法人新潟市開発公社は、昭和三九年一月一三日に設立された。

○新潟市の出捐により、基本財産は一、〇〇〇万円である。

○主たる業務は、小中学校用地の取得、国県からの用地取得業務の受託、住宅団地等の造成分譲、学校建築、霊苑建設事業などの実施である。

○その後、公社の沿革は、次のように要約される（元号は昭Ⅱ昭和、平Ⅱ平成を表し、順に年・月を表す）。

昭四〇・三 新潟市が二、〇〇〇万円を追加出捐

昭四四 内野霊苑の墓域貸付を開始

昭四六・六 自己資金一億円を基本財産として繰入（基本財産一億三、〇〇〇万円）

昭四八・二（一二） 内野霊苑の墓域貸付完了（市へ寄附）

公有地の拡大の推進に関する法律の施行に伴い、設立された新潟市土地開発公社へ用地取得事務を移管、併せて寄附行為を変更、主たる事務所を西堀通六（旧中央公民館）から上大川前通八（旧北越銀行、現開公ビル）へ移転

昭四九・七 太夫浜第一霊苑の墓域貸付を開始

昭五二・一一 開公ビル建設のため、本町通八に仮事務所を設置

昭五四・六 開公ビル竣工（事務所新築）

昭五六・四〇五 開公長嶺マンション竣工、賃貸開始、開公緑町マンション竣工、分譲開始（昭六二）

昭六〇・四〇一一 駐車場貸付事業開始

主たる事務所を開公ビルから一番堀通町三（新潟市庁舎第二分館）へ移転

昭六二・四 太夫浜第二霊苑第一工区の墓域貸付を開始

平元・一〇四 市有公共施設の管理運営事務受託のため、寄附行為を変更、公社正採用職員の雇用を開始、新潟

市の基幹体育施設三館の管理運営業務を受託、大山台訓練棟貸付事業開始

平二・四 新潟市水族館（マリンピア日本海）の管理運営業務を受託、太夫浜第二霊苑第二工区の墓域貸付

を開始

平五・四 太夫浜第二霊苑第三工区の墓域貸付を開始

平七 新潟市庭球場、新潟市北地区スポーツセンターの供用開始に合わせ、管理運営業務を受託

平八・四 特定優良賃貸住宅等管理事業開始

平九・六 太夫浜第二霊苑第四工区の墓域貸付を開始

平一〇・四 旧新潟市内に所在するすべての市有体育施設の管理運営業務を受託、主たる事務所を市庁舎分館

から現在の白山浦一（開発公社会館）へ移転、開発公社会館貸付事業開始

平一二・四 温浴施設（ふれあい健康センター）の管理運営業務を利用料金制度に基づき受託（平一七）

平一三・四 新潟市西堀地下駐車場の管理業務を受託

平一四・七 太夫浜第二霊苑第五工区の墓域貸付を開始

平一五・四 黒埼地区体育施設の管理運営業務を受託

平一八・四 指定管理者制度移行（体育施設、水族館、西堀地下駐車場の指定管理者）、新潟市が発注する工事検査事務を受託

平一九・四 運営基盤強化及び事業充実を図るため、寄附行為を変更。財団法人新潟市都市緑化推進協会を統合、すべての業務を引き継ぎ、新潟市が行う市有建築物修繕等業務を受託開始

平二〇・一二 指定管理者制度に基づく指定管理者の指定議案議決

新潟市六区（北、東、中央、江南、南、西）の体育施設、新潟市水族館、公園施設、新潟テルサ、産振センター等

平二一・四 指定管理施設の管理運営を開始

平二二・四 財団法人新潟勤労者福祉振興協会の解散に伴う、新潟テルサの指定管理業務、自主事業、職員の継承。財団法人新潟地域産業振興センターの解散に伴う、産業振興センターの指定管理業務、職員の継承

平二三・一〇 公益法人制度改革三法の施行に伴う、公益法人移行認定の申請

平二三・一 新潟県公益認定等審議会における公益法人認定の答申公表

平二三・四 公益財団法人新潟市開発公社へ移行し、新たなスタートを切る

三 公社の「定款」の概要

公益財団法人新潟市開発公社の「定款」の主なものは次のとおりである。

第一章 総則

（名称）

第一条 この法人は、公益財団法人新潟市開発公社と称する。

（事務所）

第二条 この法人は、主たる事務所を新潟県新潟市に置く。

第二章 目的及び事業

（目的）

第三条 この法人は、健康増進とスポーツ振興の事業、地域固有の自然環境を活用した先導的事業、公衆衛生の向上及び公共の福祉増進事業を行うことにより、新潟市の都市機能増進と潤いのある地域社会の形成を図り、もって新潟市の発展と市民生活の向上に寄与することを目的とする。

（事業）

第四条 この法人は、前条の目的を達成するために、次の事業を行う。

- (1) 健康増進及びスポーツ振興
- (2) 水生生物とその生息環境に関する学術知識の普及
- (3) 都市緑化、公園緑地及び河川環境に関する啓発、利用促進及び保全
- (4) 霊園施設の建設及び経営
- (5) その他この法人の目的を達成するために必要な事業

第三章 資産及び会計

（基本財産）

第五条 基本財産は、この法人の目的である事業を行うために不可欠な財産として理事会で定めたものとする。

2 基本財産は、この法人の目的を達成するために善良な管理者の注意をもって管理しなければならない、基本財産の一部を処分しようとするとき及び基本財産から除外しようとするときは、理事会において議決に加わることできる理事の三分の二以上の議決を経、評議員会において議決に加わることできる評議員の三分の二以上の議決を経るものとする。

(事業年度)

第六条 この法人の事業年度は、毎年四月一日に始まり、翌年三月三十一日に終わる。

(事業計画及び収支予算)

第七条 この法人の事業計画書、収支予算書、資金調達及び設備投資の見込みを記載した書類については、毎事業年度開始の前日までに代表理事が作成し、理事会の承認を得なければならない。これを変更する場合も、同様とする。

2 前項の書類については、主たる事務所に、当該事業年度が終了するまでの間備え置き、一般の閲覧に供するものとする。
(事業報告及び決算)

第八条 この法人の事業報告及び決算については、毎事業年度終了後、代表理事が次の書類を作成し、監事の監査を受けた上で、理事会の承認を受けなければならない。

- (1) 事業報告
- (2) 事業報告の附属明細書
- (3) 貸借対照表
- (4) 正味財産増減計算書
- (5) 貸借対照表及び正味財産増減計算書の附属明細書
- (6) 財産目録

2 前項の承認を受けた書類のうち、第一号、第三号、第四号、第六号の書類については、定時評議員会に提出し、第一号の書類については報告し、その他の書類は承認を受けなければならない。

3 第一項の書類のほか、次の書類を主たる事務所に五年間備え置き、一般の閲覧に供するとともに、定款を主たる事務所に備え置き、一般の閲覧に供するものとする。

(1) 監査報告書

(2) 理事及び監事並びに評議員の名簿

(3) 理事及び監事並びに評議員の報酬等の支給の基準を記載した書類

(4) 運営組織及び事業活動の状況の概要及びこれらに関する数値のうち重要なものを記載した書類

四 公社の事業内容

財団の事業遂行の組織は、〔図―1〕に示すとおりである。

また、公益財団法人新潟市開発公社の事業については、次のように、(一)公益目的事業と、(二)収益事業に大別される

(〔表―2〕、〔図―2〕参照)。

(一) 公益目的事業(以下、「公」と略記する)

〔公1〕健康増進及びスポーツ振興事業

(1) スポーツ教室事業 (スポーツ教室一覧)

- ・生活習慣病防止、改善を目的とした運動プログラムの提供
- ・少年期の体力作りや高齢者の運動実践のきっかけ作り等

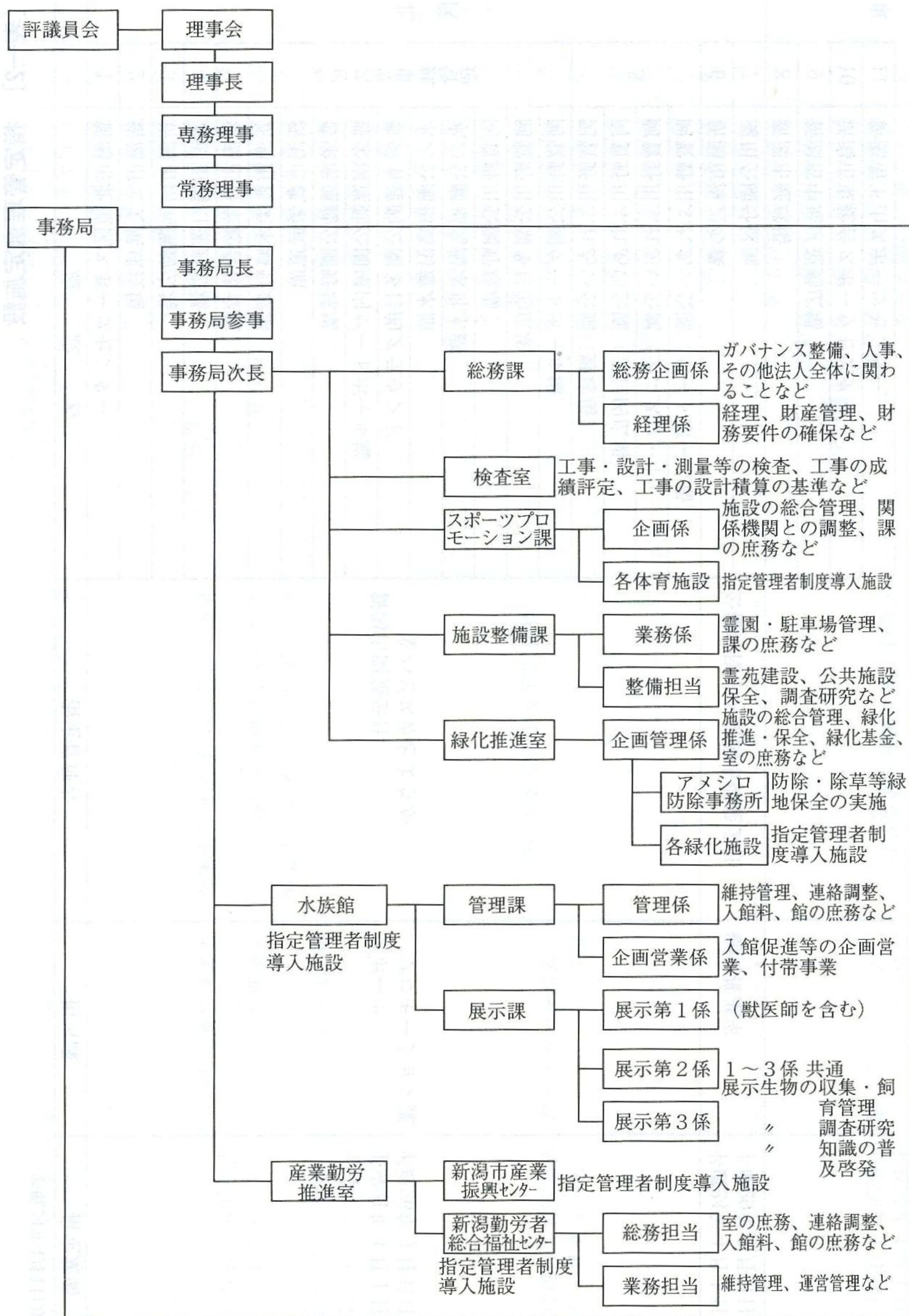
(2) 普及啓発・利用促進事業

- ・専門競技種目の普及を目的とした大会運営のサポート
- ・トレーニングの利用者に対して、使い方、運動メニューの提供等

(3) 学習・交流事業

- ・インターンシップの受入れなど、学生の社会活動促進、人材育成
- ・地域自治会や小学校への水泳、ラジオ体操指導などの講師派遣等

〔図一〕 公益財団法人新潟市開発公社 組織図



[表—2]

 指定管理選定施設

（平成24年4月1日現在）

区	施設名	指定管理者	担当課	指定期間
北 区	1 新潟市北地区スポーツセンター	新潟市開発公社 &ハピスカとよさか	スポーツ プロモーション課	平成21年4月1日から 平成26年3月31日まで
	2 新潟市太夫浜球技場			
	3 新潟市南浜運動広場			
	4 新潟市濁川運動広場			
	新潟市豊栄総合体育館			
	新潟市豊栄木崎野球場			
	新潟市豊栄武道館			
	豊栄南運動公園野球場			
	豊栄南運動公園屋内ゲートボール場			
	豊栄南運動公園多目的グラウンド			
	水の公園福島潟遊水館			
東 区	ハピスカ単独管理	公益財団法人新潟市開発公社	緑化推進室	平成24年4月1日から 平成29年3月31日まで
	水の公園福島潟木舟水路			
	阿賀野川公園野球場			
	阿賀野川公園多目的広場			
	阿賀野川公園ゲートボール場			
	阿賀野川ふれあい公園（野球場）			
	阿賀野川ふれあい公園（多目的広場）			
	阿賀野川ふれあい公園（テニスコート）			
	阿賀野川ふれあい公園（ゲートボール場）			
	新潟市海辺の森			
	濁川公園分区分園			
	新潟市庭球場			
	新潟市中地区運動広場			
	新潟市東総合スポーツセンター			
	新潟市下山スポーツセンター			

区	12	山の下海浜公園プール	公益財団法人新潟市開発公社	スポーツ プロモーション課	平成21年4月1日から 平成26年3月31日まで
		阿賀野川河川公園（野球場）			
	13	阿賀野川河川公園（多目的運動広場）			
		阿賀野川河川公園（庭球場）			
	14	津島屋公園運動広場			
	15	新潟市体育館			
	16	新潟市陸上競技場			
	17	新潟市トレーニングセンター			
	18	新潟市鳥屋野総合体育館			
	19	新潟市山ニツ運動広場			
	20	鳥屋野運動公園野球場			
	21	鳥屋野運動公園球技場			
	22	鳥屋野運動公園馬場			
	23	西海岸公園市営プール			
中央区	24	西海岸公園少年野球広場	公益財団法人新潟市開発公社	スポーツ プロモーション課	平成21年4月1日から 平成26年3月31日まで
	25	東公園児童プール			
	26	北部グラウンド			
	27	白山公園駐車場			
	28	鳥屋野交通公園			
	29	新潟市天寿園			
	30	新潟市水族館マリニア日本海			
	31	新潟市産業振興センター			
	32	新潟勤労者総合福祉センター（新潟テルサ）			
	33	新潟市亀田総合体育館			
	34	新潟市横越総合体育館			
	35	新潟市横越体育センター			
	36	新潟市亀田運動広場（ふれあいドーム）			
	37	新潟市亀田運動広場（少年野球場）			
江南区			新潟市開発公社グループ	スポーツ プロモーション課	平成21年4月1日から 平成26年3月31日まで

南区	38	新潟市かね公園多目的グラウンド	新潟市開発公社グループ	スポーツ プロモーション課	平成21年4月1日から 平成26年3月31日まで
	39	新潟市二本木地区コミュニティセンター			
	40	白根総合公園白根カルチャーセンター			
	41	白根総合公園多目的広場			
	42	白根総合公園テニスコート			
	43	白根総合公園多目的コート			
	44	白根総合公園ゲートボール場			
	45	白根総合公園催物広場			
	46	新潟市白根諏訪木運動広場			
	47	新潟市味方体育館			
南区	48	新潟市味方屋内ゲートボール場	新潟市開発公社グループ	スポーツ プロモーション課	平成21年4月1日から 平成26年3月31日まで
	49	新潟市味方野球場			
	50	新潟市味方テニスコート			
	51	新潟市味方B&G海洋センタープール			
	52	新潟市月潟野球場			
	53	新潟市月潟テニス場			
	54	新潟市月潟ゲートボール場			
	55	新潟市味方屋外ゲートボール場			
	56	白根小学校屋外運動場			
	57	新潟市しろね大風呂と歴史の館	公益財団法人新潟市開発公社		
西区	58	新潟市西総合スポーツセンター			
	59	新潟市黒埼地区総合体育館			
	60	新潟市小針野球場			
	61	新潟市黒埼地区野球場			
	62	新潟市山田高架下ゲートボール場			
	63	善久河川敷公園庭球場	公益財団法人新潟市開発公社	スポーツ プロモーション課	平成21年4月1日から 平成26年3月31日まで
	64	流通公園庭球場			
西区	65	寺地河川敷公園庭球場			

66	西地区運動広場
67	寺尾中央公園庭球場

(注) 「新潟市開発公社グループ」は、「公益財団法人新潟市開発公社」と「愛宕商事株式会社」の共同事業体
(出典) 公益財団法人新潟市開発公社資料

(4) 社会支援事業

・障がい者、子ども、高齢者や外国人などへの利用サポート
・子育てを支援した保育サービス付教室、親子参加型教室の開催 等
上記事業を実施するうえで、新潟市の体育施設を指定管理者として管理運営している。

〔公2…水生生物とその生息環境に関する学術知識の普及事業〕

(1) 常設展示事業

・地域固有（信濃川、日本海）の水生生物や立地環境の違う生物の紹介
・イルカの分類や体のつくり、運動能力をショー形式で紹介
・普段では簡単に見ることができない魚類、鳥類、哺乳類の紹介 等

(2) 啓発・普及事業

・特別展の開催、ペンギンガイドや体験型教室、自然観察会の実施 等

(3) 学習・交流事業

・大学生の博物館実習、インターンシップの職業実習などの受入れ
・臨海実習の講師派遣やボランティアの組織作りと支援 等

(4) 調査・研究事業

・飼育生物
の繁殖、
育成条
件、生理
機能の研
究、他園
館との生
物交換
・絶滅危惧
種の繁殖
調整、種
の保存、
海岸漂着
する生物
の調査、
研究等
上記事業を
実施するうえ
で、新潟市水

基盤及び事業展開に関する中長期計画

継続 H18末撤退 検討継続 継続 撤退前提 継続 [拡充]	【経営理念】	
	1) みどり豊かで潤いに満ち、安全・安心で利便性の高い都市空間の形成 2) 行政補完的機能の役割を確立し、行政と共生、協調した事業推進 3) 他出資法人の中核的役割の確立 4) 運営の透明性、信頼性を高め、経営健全化を推進 5) 公益法人制度改革に即応した体制整備 6) 上記の項目を実現することで、新潟市の発展及び市民の福祉向上に寄与する	
公益事業 公益事業 公益事業 公益事業 公益事業 公益事業 収益事業	【理念実現に向けた具体的方策】	
	1) 緑化推進事業、墓地経営等経営理念に即した事業の拡大と、新規開拓を推進する。 2) 行政が受け持つべき人的、業務のノウハウを継承し、民間企業との違いを明確化する。 3) 各財団間の人事交流、共同研修など調整機能に努め、各財団の効率的運営に資する。 4) 定期的に業務の検証を行い、非採算事業を見直す。 5) ホームページを充実し、運営の透明性を確保するとともに法人の役割をPRする。 6) 内部の体質改善・資質の向上を目指し、研修等を強化する。 7) 公益法人会計基準に合致した会計処理と、適正で効果的な会計管理を行う。 8) 改革3法ほか法人運営に要する情報収集と公益認定に向けた対応を図る。	

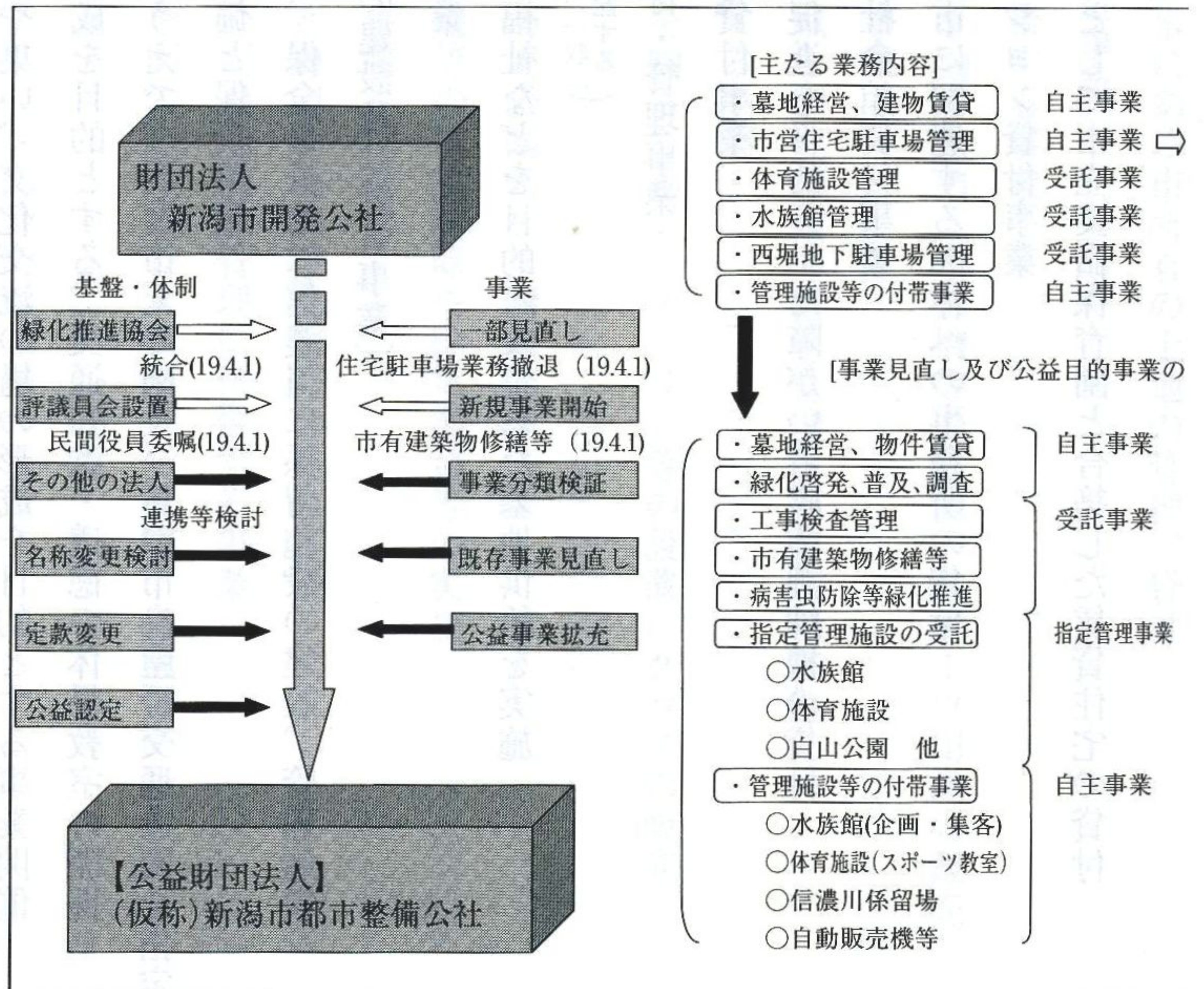
20 年度	21 年度	22 年度	23 年度
	定款、規程変更・事業見直し (改革 3 法への対応とリンク)		
設計・各種申請	用地確保・着工	造 成	貸付開始
指定 非公募指名	管理運営 (5 年又は 3 年間)		次期公募 応札 指定
法律施行 事業検証	定款、規程変更・事業見直し	公益認定申請 認定 登記	公益財団法人として

改革 3 法に基づく認定申請期限：平成25年11月末

族館を指定管
理者として管
理運営してい
る。

〔公3〕都
市緑化、公
園緑地及び
河川環境に
関する啓
発、利用促
進及び保全
事業〕
(1) 緑化助
成事業
・ 緑化活動
に対する
材料の支
給助成、
緑化推進

〔図一2〕 財団法人新潟市開発公社 組織



〔年次計画〕

項 目	18年度実績	19年度	
公社の新経営理念の決定	公社のあり方の検討 業務内容一部見直し → 都市整備型運営へ	改正寄附行為施行・組織改正	
緑化推進協会の統合	協会・市との協議 県との協議・申請	職員・残余財産・事務事業引継	
新規事業の開始 既存事業の拡充	工事検査業務受託	事業拡大⇒ 市有建築物修繕等業務受託 太夫浜霊苑増設検討 測量・説明 新規の公益目的事業の検討⇒	事業拡大⇒
他団体との連携	職員意向調査実施	職員の他財団派遣開始 連携推進・統合の可能性協議⇒ 指定管理事業等の連携協議	
指定管理者制度への対応	検討委員会立上げ	提案内容構築・検証 公募(依札) 情報収集	
公益法人制度改革3法への対応	法律公布 説明会参加	評議員会設置 情報収集	役員周知

事業への金銭助成

(2) 庭園及び公園緑地の管理・利用促進事業

・地域住民の憩いや集い、文化交流の場の形成を目的とする事業開催
・児童の健全な育成を目的とする、交通知識・道德の体得教室の開催
本事業を実施するうえで、新潟市天寿園及び新潟市鳥屋野交通公園を指定管理者として管理運営している。

(3) 河川環境の整備と保全事業

・河川環境の整備、保全を目的に信濃川に係留施設の建設、管理運営

〔公4…霊園施設の建設及び経営事業〕

(1) 建設・貸付事業

・公衆衛生や公共福祉などを目的に安定した墓地供給を実施

(二) 収益事業（以下、「収」と略記する）

〔収1…不動産貸付・管理事業〕

(1) 大山台訓練棟貸付事業

・障がい者の雇用促進を目的とした障がい者職業訓練棟の貸付

(2) 新潟市開発公社社会館貸付事業

・新潟市又は新潟市に関連する団体への事務所の貸付

(3) 開公長嶺マンション貸付事業

・土地の高度利用として市立長嶺保育園と合築した賃貸住宅の貸付

(4) 土地貸付事業

・新潟市中央区鐘木にある市所有の土地の管理、貸付

〔収2..その他収益事業〕

(1) 体育施設に付帯する事業

・利用者の利便性を図るため、自販機等の設置、スポーツ用品の販売

(2) 公共施設管理事業

・新潟市しろね大風と歴史の館の指定管理事業などの実施

(3) 水族館に付帯する事業

・利用者の利便性を図るため、レストラン等の設置、グッズの販売

(4) 緑化管理事業

・寺尾中央公園と濁川公園のバラ園の管理

・新潟市内の公有地等の害虫防除や除草業務等の実施

(5) 公共施設管理事業

・白山公園駐車場と海辺の森の指定管理事業の実施

(6) 都市緑化及び公園緑地施設管理に付帯する事業

・利用者の利便性を図るため、レストラン・売店・自販機の設置

(7) 駐車場貸付事業

・新潟市六カ所、二八三区画数の駐車場の貸付

(8) 市有建築物修繕等受託事業

・新潟市の市有建築物の維持補修に関する設計、工事監理、修繕業務

(9) 特定優良賃貸住宅等管理事業

・ 中堅所得者や高齢者向けに良質な賃貸住宅の入居資格審査の実施

(10) 工事検査管理事業

・ 新潟市が発注する工事の検査及び点検業務

(11) 公共施設管理事業

・ 新潟市産業振興センターの指定管理事業の実施

・ 新潟勤労者総合福祉センター（新潟テルサ）の指定管理事業などの実施

五 新潟県公益認定等審議会の「答申」

新潟県公益認定審議会は、「財団法人新潟市開発公社」の移行認定の申請に対し、新潟県知事に、次の内容の「答申書」を提出した。この答申書の書式については、答申書の「本文」と「別紙」より構成されており、認定、認可を答申する法人の概要が明示されている。

法人の認定、認可においては、同様の書式として、「内閣府の公益法人情報」において公表されている。内閣府および各都道府県におけるこれまでの法人の答申については、「公益法人情報」により確認されたい。

六 移行認定の申請・審議のポイント

公益財団法人新潟市開発公社は、昭和三九年一月一日、新潟市の出捐により基本財産は一、〇〇〇万円で、財団法人新潟市開発公社として設立された。

設立当初の主たる業務は、小中学校用地の取得、国県からの用地取得業務の受託、住宅団地等の造成分譲、学校建築、霊苑建設事業などである。

また、昭和四〇年三月新潟市が二、〇〇〇万円を追加出捐した後、さらに昭和四六年六月に自己資金一億円を基本

財産として繰入し、基本財産額は一億三、〇〇〇万円となった。

その後、沿革に示すような変遷、経緯を経て、指定管理者制度の導入により新潟市の「公の施設」の指定管理者として指定管理業務が遂行されてきた。平成二二年四月には、財団法人新潟勤労者福祉振興協会の解散に伴う、新潟テルサの指定管理業務、自主事業、職員の継承、財団法人新潟地域産業振興センターの解散に伴う、産業振興センターの指定管理業務、職員の継承が行われた。

また、平成二二年一〇月に公益法人制度改革三法の施行に伴う公益法人移行認定の申請を行い、平成二三年一月に新潟県公益認定等審議会における公益法人認定の答申公表がなされ、平成二三年四月公益財団法人新潟市開発公社へ移行し、新たなスタートを切った。

公社の事業内容は、(一)公益目的事業と(二)収益事業に大別される。

(一)公益目的事業としては、「公1…健康増進及びスポーツ振興事業」「公2…水生生物とその生息環境に関する学術知識の普及事業」「公3…都市緑化、公園緑地及び河川環境に関する啓発、利用促進及び保全事業」「公4…霊園施設の建設及び経営事業」がある。

一方、(二)収益事業としては、「収1…不動産貸付・管理事業」「収2…その他収益事業」がある。

また、公社の事業として特徴的な事業としては、「公4…霊園施設の建設及び経営事業」を実施している。この霊園施設の建設および経営事業については、新潟市民を対象とした「内野霊苑（貸付完了に伴い市へ寄附済み）」「太夫浜霊苑」の墓苑事業を実施しているという、他の公益財団法人にはみられない特筆すべき事業である。

新潟市開発公社の公益認定におけるポイントについては、新潟県公益認定等審議会に公益法人の移行認定を申請するに当たっては、「公益目的事業」と「収益事業」の明確な区分を行った点にあるといえる。

加えて、指定管理者としての事業内容、業務内容について精査して、各指定管理者選定施設における事業内容、業

務内容について、公社の本来業務である「公益目的事業」を区分明確化する一方、利用者の利便性を図るため提供しているレストラン・売店・自販機の設置や駐車場の貸付などについては、指定管理施設の付帯業務として「収益事業」に区分した点にあるといえる。

巷間、「指定管理者業務は、直ちに、『公益目的事業ではなく、収益事業として判定される』ことから、公益認定されない」などといわれている一方で、「指定管理者業務は、直ちに、『公益目的事業』として公益認定される」と、真逆な解釈も流布しているようである。これらについては、各都道府県の公益認定等審議会、公益認定等委員会の委員ではない、委員以外の部外者のいわゆる公益認定コンサルタントや公益認定アドバイザーと称する者達の情報などが錯綜し、誤情報など正確な情報が得られずに混乱をきたしていることによるといえはいいすぎであろうか。憂慮される問題である。

このように、多々指摘されてきたように、「指定管理者業務が公益目的事業として認定されるか、あるいは不認定とされるか」に関しては、公社側においては、「公益目的事業」と「収益事業」を明確に事業区分した上で、公社の本来業務である「公益目的事業」と付帯事業とを明確にして申請書類を作成した点が、新潟県公益認定等審議会における「公益認定」の判断に大きく影響し、「公の施設の指定管理業務が公益認定された」理由であると筆者は推認している。

公益財団法人新潟市開発公社の公益認定の事例については、自治体出資により設立された公益出資法人において、多様な公の施設の指定管理者となっている法人における「公益認定」の嚆矢として、参考となる貴重なケースメソッドであると高く評価されよう。

また、新潟市開発公社の基本財産は、新潟市からの出損金が三、〇〇〇万円であるが、残り一億円は、かつて、留保財産の自己資金を基本財産に組み入れたものである。

仄聞するところによれば、公益財団法人として公益認定される場合であれ、一般財団法人として認可される場合であれ、「当該自治体が出捐した基本財産を、出捐した自治体に返還、寄附させる」というような事態が発生しているといわれている。これらの実態に関しては、総務省が例年実施している「第三セクター等の状況に関する調査結果」などを待たなければ、それらの詳細については不明である。

ただし、基本財産に出捐した財産を当該自治体に返還、寄附するかどうかについては、当該団体と法人との間における両者の対応措置や自治体の政策方針などによるものと考えられることから、基本財産の返還問題については、一概に肯定することも否定することも困難である。自治体と法人の両者間において、賢明な選択を望むものである。

ちなみに、筆者が勤務している大学は、いわゆる「公設民営」型とよばれる大学である。山形県と酒田市、鶴岡市を中心に当時の庄内一四市町村の出捐により平成一〇年に設立された。本部・学部は酒田市にあり、大学院修士課程・博士後期課程は鶴岡市にある。研究・教育棟などの基本的な施設については、私立大学として設置された大学法人、東北公益文科大学が運営管理している。ただし、開学当初より数年後に施設整備された大学敷地構内に隣接して、大学の講堂、ホールの役割を担っている、別棟として独立的に施設整備された「公益ホール」（研修室などが併設されている）とよばれている施設棟については、酒田市が施設整備した後、大学が指定管理者として、指定管理業務を遂行している。文部科学省の通知によれば、「これら大学法人が指定管理者として行う『指定管理業務』については収益事業として実施する」ことになっている。

現段階において、自治体出資法人のうち指定管理業務を行っている法人において、各都道府県の公益選定等審議会へ法人の申請が少ないことは、類似的な業務を実施している他の法人の申請を様子をみてから申請するというようなことが主な理由ではないかと推認される。他の類似的な法人の申請動向や審議会の公益認定状況などの情報を入手してから、申請を行うという法人側の慎重な姿勢に起因していると推認される。

山形県においては、県出資法人や市町村出資法人で、かつ指定管理業務を主たる事業、業務として遂行している法人の公益認定、認可の申請は、現時点ではない。また、多岐にわたる指定管理業務などを行っている自治体出資法人はないことから、公益財団法人新潟市開発公社の公益認定の事例は、貴重なケースメソッドとして大いに参考となる。

（つづく）