

自治研究

第八十九卷 第二號

平成二十五年二月十日発行

論 説

米びつと震災

——憲法学からの一考察

第二回行政法研究フォーラム——東日本大震災と行政法(2)

慶應義塾大学教授 小山 剛

3

質疑応答

第二回行政法研究フォーラム——東日本大震災と行政法(2)

18

規制規範の視点からみる行政情報の提供・公表についての覚書(二)

——行政法学の一般理論の構築に向けて……………総務省大臣官房審議官 濱 西 隆 男

39

生活保護の政策法務(二)

……………立正大学教授 山 口 道 昭

62

自治体の出捐・出資法人の公益認定の課題(三・完)

……………東北公益文科大学教授 出 井 信 夫

88

研 究

公的個人認証サービスのあり方について(二)

……………香川県立高等技術学校長 石 垣 博 子

109

イギリス都市計画法における計画許可の裁量性とその実質的統制(二)

——「関連考慮事項」の機能分析を通して……………北海道大学情報法政策学
研究センター研究員 山 本 寛 英

122

行政判例研究 [590]……………行政判例研究会

九二六

介護保険法上の指定居宅サービス事業者等の指定を府知事から受けた事業者の当該指定に係る不正の手段と、市から受領した居宅介護サービス費等の返還義務の有無……………東京大学助教 西 上 治

142

資 料……………総 務 省

日本再生戦略(二)

——フロンティアを拓き、「共創の国へ」……………

158

自治体の出捐・出資法人の公益認定の課題（三・完）

——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、88巻十号）
- 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（以上、88巻十二号）
- 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（以上、本号）

五 一般財団法人 湯沢総合管理公社

一 公社の概要

〔所在地〕 新潟県南魚沼郡湯沢町神立六二八―一

〔設立〕 平成二一年一〇月一日

〔基本財産〕 ○円

〔一般財団法人移行日〕 平成二一年八月二六日

〔役員〕 理事…四名、監事…一名

二 公社の沿革

平成二二年度の公社の事業報告には、次のように明示されている。平成二一年一〇月一日、公益法人改革により、法人の創意工夫による公益的な事業はもとより柔軟な事業の展開が可能となる「一般財団法人湯沢総合管理公社」を設立した。平成二二年四月一日から平成二三年三月三十一日までの一年間が、公社の二年目の事業年度となる。

平成二二年度は、「中央公園」の指定管理者制度がスタートして四年目である。また、「共同浴場」は、公社単独での指定管理者となったことから、今まで以上に公と民の長所を効果的に出しながら、売上拡大とコスト削減を図り、お客様に望まれる公共施設の運営管理に尽力してきた。

公社設立の趣旨に則り、緑花の推進、公園施設等の利用増進、受託施設の効果的な活用、緑豊かで潤いのあるまちづくりに貢献することを目的に事業実施がなされてきた。

三 公社の「定款」の概要

一般財団法人湯沢町総合管理公社の「定款」の主たる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、一般財団法人 湯沢町総合管理公社と称する。

(事務所)

第二条 この法人は、主たる事務所を新潟県南魚沼郡湯沢町大字神立六二八番地一に置く。

第二章 目的及び事業

(目的)

第三条 この法人は、湯沢町内における都市緑花を推し進め、公園施設および観光関連公共施設等の利用増進を推進し、文化・スポーツ振興を図るとともに、地域住民の教養、レクリエーション、健康、保養など生活全般にわたって活力ある地域づくりに貢献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) 緑花推進に関する調査及び研究
- (2) 綿花の啓蒙、相談、指導及び緑花普及
- (3) 公園施設等の運営並びに付帯事業の経営
- (4) 公園施設等の維持管理業務の受託
- (5) 観光関連公共施設等の運営並びに付帯事業の経営
- (6) 観光関連公共施設等の維持管理業務の受託
- (7) 文化、スポーツ事業の振興及び社会教育活動の推進
- (8) 地域資源を生かした体験学習型事業及び観光リレーション事業の推進
- (9) その他前条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

（財産の管理）

第五条 この法人の財産の管理・運用は、代表理事が行うものとする。その管理の方法は、理事会の議決を経て定める。

2 この法人は、余剰金の配分を行うことはできない。

（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。

（事業計画及び予算）

第七条 この法人の事業計画及び収支予算書については、毎事業年度開始の前日までに代表前理事が作成し、理事会に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くものとする。

（事業計画及び決算等）

第八条 この法人の事業計画及び決算については、毎事業年度終了後、代表理事が事業報告書及び計算書類及びこれらの付属明細書、財産目録を作成し、監事の監査を受け、理事会の承認を得た上で、定時評議委員会において承認を得なければならない。

2 前項の書類のほか、監査報告書、理事及び監事並びに評議員の名簿を主たる事務所に五年間備え置くとともに、定款を主たる事務所に備え置くものとする。

(長期借入金)

第九条 この法人が資金の借入をしようとするときは、その事業年度の収入をもって償還する短期借入金を除き、評議員会の議決を経なければならない。

四 公社の事業内容——公益目的事業と収益事業

公社の主要事業、施設管理事業については、次のように区分される。

中央公園、共同浴場などの各施設は、住民の文化・スポーツの振興、健康増進、くつろぎの場としての公共的要素を有している。これらの施設については、各施設はそれぞれ独立した経営体として収支採算を意識して、目標の達成度、費用対効果などを客観的に評価する中で、施設運営全体の効率向上・成果の向上が図られてきた。

- (1) 中央公園管理事業（指定管理者…JV）
- (2) 共同浴場管理事業（指定管理者…単独）
- (3) 施設管理等事業
 - (ア) 小中学校グラウンド整備受託事業
 - (イ) 雪国文学散歩道管理事業
 - (ウ) 公園施設清掃管理事業
 - (エ) スポーツ合宿施設管理事業

(オ) 協力企業等出向事業

(4) 秋冬季管理事業

(5) 総合型地域スポーツクラブ推進事業

(6) 緑花推進事業

五 新潟県公益認定等審議会の「答申」

新潟県公益認定等審議会は、「財団法人湯沢町都市公社」の移行認可の申請に対し、新潟県知事に「答申書」を提出した。「公益法人情報」により確認されたい。

六 移行認可の申請・審議のポイント

公社の主要事業については、前述したように、大別すると、「公益目的事業」と位置付けられる、緑花推進事業、中央公園管理事業、施設管理等事業（小中学校グラウンド整備、雪国文学散歩道管理、公園施設清掃、スポーツ合宿施設管理、協力企業等出向）、秋冬季管理事業、総合型地域スポーツクラブ推進事業と、「収益事業」となる「日帰り温浴施設」共同浴場管理事業に区分される。

財団法人湯沢町都市公社の移行認可申請は、平成二一年五月二二日、新潟県公益認定等審議会より県知事に、一般財団法人湯沢町総合管理公社の一般財団法人移行認可の答申がなされた。

湯沢町総合管理公社では、「一般会計」として緑花推進事業、中央公園管理事業、施設管理等事業などの公益目的事業に区分される一方、「特別会計」として収益事業となる共同浴場管理事業に区分されている。

湯沢町総合管理公社では、(1)公益目的事業と位置づけられる「一般会計」における経常収益の合計額よりも、収益事業となる「特別会計」の経常収益の合計額の方が五〇％を超えて多いこと、また、(2)湯沢町総合管理公社は、一般財団法人を選択した方が事業内容を鑑みると、より柔軟な事業の展開が可能となることなどの理由から、公益認定制

度が始まった早い時期に「一般財団法人の認可申請」を行い、従前の湯沢町都市公社の事業継承と迅速な制度対応により、「一般財団法人湯沢総合管理公社」として、すみやかな出発が図られたと解される。

平成二二年度の決算報告書によれば、「一般会計」における経常収益の合計額は約四、九五〇万円である。一方、「特別会計」の経常収益の合計額は約一一、六六〇万円である。

巷間、「指定管理業務は、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」といわれているようであるが、これらの事例にみるように、「指定管理業務は、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』」わけでないということを確認したい。また、「指定管理業務は、直ちに、無条件で『公益目的事業』として公益認定される」わけでもないということも確認したい。

事例検証したように、法人の事業内容の明確な区分と法人の公益目的事業の明確な説明が求められるとともに、公益目的事業と指定管理業務との関係性、法人が指定管理業務を行うことなどに対する必然性について、種々の観点より論理的に説明した説明資料等の追加が審議会から要請され、説明が求められたといわれる。公益目的事業と指定管理業務との関係性などに関して、審議回数も、二度、三度と、慎重に審議がなされたといわれる。

このように、自治体の出捐・出資法人における指定管理業務の公益認定においては、各県のそれぞれの審議会において、種々の観点より、公益目的事業と指定管理業務との関係性などに関して、慎重に審議がなされたことがうかがわれる。

各法人においては、公益目的事業と指定管理業務の関係性に関して、十分に説明した説明文書、資料などを補足補完して提出するなどにより、遺漏のないように、各都道府県の公益認定等審議会に提出することが望まれる。

その意味では、「一般財団法人湯沢総合管理公社」の事例は、公益目的事業と収益事業区分の判断や明確化に悩ん

でいる法人、これから申請を予定している各法人にとって、極めて参考となるケースメソッドであるといえる。ちなみに、筆者が勤務している大学は、いわゆる「公設民営」型と呼ばれる大学である。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資金により学校法人を設立し、平成一三年四月に開学した。本部学部は酒田市にある。その後、四年後には大学院修士課程（二年）が開設された。さらにその二年後には博士後期課程（三年）が開設された。大学院は鶴岡市にある。筆者は、大学院博士後期課程の開設時に、当時五人の教授とともに本学に赴任した。研究・教育棟などの基本的な施設については、学校法人東北公益文科大学が所有、運営管理している。酒田に本部学部が設立された開学五年後に、大学敷地構内に隣接して、大学の入学式や卒業式などを行う講堂、ホールの役割を担っている、別棟として独立して施設整備された「公益ホール」（大規模ホールと研修室などが併設されている多機能複合施設）が完成した。この施設は、「酒田市公益研修センター多目的ホール」として、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り、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されることになっている。もとより、大学の収益全体に占める指定管理業務に係る収入額は、微々たるものである。このように、文部科学省においては、大学が行う指定管理業務が収益事業とされるといいうように、「指定管理業務が公益目的事業として認定されるか」に関しては、国の省庁間においても、その捉え方が異なっているのが現状である。

自治体の出資法人においては、このように国の省庁の方針を踏まえて、賢明に対処する必要がある。もとより、都道府県が出捐した公益法人においては、基本的に、次のような観点、(1)施設を自己所有し管理運営を行っている公益法人、(2)施設の管理運営のみを行っている公益法人、(3)施設の管理運営業務を除くその他のサービス業務を実施している公益法人に類型化し、公益をめぐる論点整理、また公益認定する際の問題、課題などについて

整理する必要がある（出井信夫『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』学陽書房、平成二二年二月参照）。また同様に、市町村が出捐した公益法人においても、基本的に、次のような観点、すなわち、(1)施設を自己所有し管理運営を行っている公益法人、(2)施設の管理運営のみを行っている公益法人、(3)施設の管理運営業務を除くその他のサービス業務を実施している公益法人に類型化し、公益をめぐる論点整理、また公益認定する際の問題、課題などについて整理する必要があることは論をまたない。

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

本稿では、当該自治体が出捐・出資した公益法人が、「公の施設の指定管理業務」を行っている事例として、四つの法人、すなわち、「公益財団法人新潟市開発公社」「公益財団法人かしわざき振興財団」「公益財団法人横浜市芸術文化振興財団」「一般財団法人湯沢総合管理公社」を取り上げて、当該自治体が出捐・出資した法人の「指定管理業務」について、「公益法人の認定」「一般法人の認可」について検証してきた。

ちなみに、平成二三年六月現在、国所管の特例民法法人数六、四九三法人（『平成二三年版特例民法法人白書』）のうち、一、二〇四（一八・五％）法人が移行認定・認可の申請を行っており、審査中の件数は二七七法人である。答申の件数は、移行認定が六三〇法人、移行認可が二七七法人である。

一方、平成二三年六月末日現在、山形県の県所管法人（国から移管される予定法人を含む）は、約三五三法人（国から移管される予定法人を含む）である。また同日現在の申請件数は移行認定法人一八法人、移行認可法人一七法人、公益認定二法人である。「山形県公益認定等審議会」が知事に答申した法人数は、移行認定一五法人、移行認可一二法人、公益認定一法人である。

山形県では、国所管、各都道府県所管と同様に、法人の意向調査によれば、平成二四年度と二五年度に移行認定、移行認可を申請予定している法人が多い。

一 事例にみる自治体の出捐・出資法人の指定管理業務の公益認定・認可

筆者は、これらの先行事例として取り上げた新潟県や神奈川県等の公益認定等審議会において申請された法人の認定・認可の審議に直接参加したわけではない。したがって、どのような観点から、またどのような判断基準によって、それぞれの法人が、「公益法人の認定」、また「一般法人の認可」がなされたのかについては、審議会の守秘義務の関係などとも相まって、正確な情報は得られたわけではない。ただし、筆者は、これらの四つの先行事例について、直接、財団や公社の担当者に取材し、情報提供された諸資料から得られた結果から、「自治体が出捐・出資した公益法人における公の施設の指定管理業務の捉え方」について、審議会における審議の判定基準とそのポイントについて要約すると、次のように推認される。

公益財団法人新潟市開発公社においては、「公益目的事業」として、(1)健康増進及びスポーツ振興事業、(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、(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、(4)霊園施設の建設及び経営事業が、また「収益事業」として、(1)不動産貸付・管理事業、(2)その他収益事業に区分されている。公益財団法人新潟市開発公社においては、多種多様な施設について、このような観点より類型化して、「公益目的事業を遂行するための指定管理業務の対象施設」と、「収益事業を遂行するための指定管理業務の対象施設」に区分することにより、それぞれの施設における指定管理業務が公益目的事業と収益事業に明確に事業区分などが類型化され、その必然性・蓋然性を明確に説明できたことから、「新潟県公益認定等審議会では、公益認定を可とするとされた」ものと推認される。

同様に、公益財団法人かしわざき振興財団においては、(1)観光振興事業…三施設、(2)文化振興事業…一施設、(3)体育振興事業…一五施設、(4)教育振興事業…三施設が公益目的事業とされる一方、観光収益事業…四施設、宿泊施設として利用される「柏崎海洋センター」、日帰り温浴施設「大崎温泉雪割草の湯」、駐車場等施設「駅前ふれあい広場」、

飲食施設「大黒亭」及び「売店収益事業」については収益事業等とされている。このように、多種多様な公の施設を類型化して、「公益目的事業を遂行するための指定管理業務の対象施設」と、「収益事業を遂行するための指定管理業務の対象施設」に区分するなど、指定管理業務を事業類型化、体系化して、その必然性・蓋然性を明確に説明できたことにより、「新潟県公益認定等審議会では、公益認定を可とするとされた」ものと推認される。

また、公益財団法人横浜市芸術文化振興財団においては、指定管理施設である「横浜美術館」「横浜みなとみらいホール」「横浜能楽堂」「横浜にぎわい座」などは、定款に定められた「公益目的事業」である(1)芸術文化の創造及び発信、(2)芸術文化活動の支援、協働及び創造性を育む機会の提供、(3)芸術文化振興のための助成、(4)芸術文化活動拠点の開発及び運営を推進する上で不可欠な施設として、『横浜市中期四か年計画』基本政策3「横浜経済の活性化」施策25／文化芸術による魅力・活力の創出」において、「横浜美術館や横浜みなとみらいホールなどの専門文化施設のポテンシャルを十分に発揮し、発信性の高い事業を展開する」ことが期待されているが、公益財団法人横浜市芸術文化振興財団は、この専門文化施設のポテンシャルを高めるため、公益目的事業として、指定管理業務を遂行する法人であると位置づけられ、その必然性、蓋然性を明確に説明できたことから、指定管理業務は公益事業として認識され、「神奈川県公益認定等審議会では、公益認定を可とするとされた」ものと推認される。

一方、一般財団法人湯沢総合管理公社では、同様に、多種多様な公の施設を類型化して、「公益目的事業を遂行するための指定管理業務の対象施設」と「収益事業を遂行するための指定管理業務の対象施設」に区分し、指定管理業務を事業類型化している。湯沢町総合管理公社では、「一般会計」として緑花推進事業、中央公園管理事業、施設管理事業などの公益目的事業に区分される一方、「特別会計」として「収益事業」となる「日帰り温浴施設」共同浴場管理事業に区分されている。湯沢町総合管理公社においては、指定管理業務について、(1)公益目的事業と位置づけられる「一般会計」における経常収益の合計額よりも、収益事業となる「特別会計」の経常収益の合計額の方が五〇

%を有に超えて多額であること、また事業内容を鑑みると、一般財団法人を選択した方がより柔軟な事業の展開が可能となることなどの理由から、公益認定制度が始まった早い時期に「一般財団法人の認可申請」を行い、従前の湯沢町都市公社の事業継承と迅速な制度対応により、「一般財団法人湯沢総合管理公社」として、すみやかな出発が図られる「一般法人」の道を選択して、認可申請したものと解される。

これらの事例にみるように、指定管理業務は、新潟県や神奈川県等の審議会において、直ちに、「公益目的事業ではなく、収益事業として判定されている」というわけでないことを確認したい。一方、「指定管理業務は、各県の審議会において、直ちに、無条件で『公益目的事業』として公益認定されている」というわけではないことを確認したい。

事例検証したように、法人の事業内容の明確な区分と法人の公益目的事業の明確な説明が求められるとともに、公益目的事業と指定管理業務との関係性、法人が指定管理業務を行うことなどに対する必然性・蓋然性について、種々の観点より論理的に説明した説明資料等の追加が審議会から要請され、説明が求められたといわれる。また、公益目的事業と指定管理業務との関係性などに関して、審議回数は、二度、三度と、慎重に審議がなされたといわれる。

このように、自治体の出捐・出資法人における指定管理業務の公益認定においては、各県のそれぞれの審議会において、種々の観点より、公益目的事業と指定管理業務との関係性などに関して、慎重に審議がなされたことがうかがわれる。

各法人においては、単に公益認定審議に関する会計や定款関係に関する申請書類を作成して事足りるということではなく、「公益目的事業と指定管理業務の関係性に関して、論理的説明に耐えうる事業体系図や組織構成図などの解説説明文書を添付する説明文書、資料など、法人事業における蓋然性について補足補完して提出する」ことなど、両者間の関係について、遺漏のないように、各都道府県の公益認定等審議会に提出することが望まれる。

もとより、公益認定等委員会担当事務局や担当所管部局課の担当者を説得できるだけの信憑性のある補足文書を作成する労を惜しんではならない。

周知のように、公益認定等審議会における審議については、当該法人の担当者が、審議会に出席して委員に説明するわけではない。これらの担当所管課や事務担当部局の担当者が、公益認定等審議会で、委員の質疑に十分な説明や解説をするのである。したがって、これらの担当所管課の担当者が、審議委員が理解できるように事業体系図や組織構成図などの体系的な解説説明文書が必然的に要求されることは論を待たない。

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、各都道府県の公益認定等審議会への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見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いえる。

山形県においても、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、現時点ではまだ数少ない。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、これら事例検証した各公益法人や一般法人における公益認定の事例として、貴重なケースメソッドとして大いに参考となる。他の都道府県においても同様に参考となるであろう。

二 指定管理業務の公益認定、認可のポイント

一般に、「指定管理業務は、収益事業として認識され、収益事業と捉えられている」ことが多いが、「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」というわけではない。もちろん、「指定管理業務は、直ちに、『公益目的事業』として公益認定される」わけではないという点は改めていうまでもない。要するに、指定管理業務の内容や指定管理業務の施設態様により、公益認定の判断基準等が大きく異なるわけ

ある。申請する法人においては、いたずらに、独断的な思い込みによる先入観を持つことは危険である。とりわけ、多様な事業の業務を実施している法人においては、業務内容を正確に把握する必要がある。

第一に、法人の事業について、いくつかの事業分野や業務分野にまとめることは必要であるが、「公益目的事業と収益事業や共益的事業と考えられるような事業について、法人は明確に区分することが必要である」ことについては改めていうまでもないことである。「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。この区分が不十分な法人がしばしば散見される。留意する必要がある。

基本的に、当該法人における「公益目的事業は何か」ということを再確認し、「定款との整合性」を踏まえて、議論の出発点を正確に確認する必要がある。つまり、「当該法人における指定管理業務」が、「定款に定められた公益目的事業の遂行に必要とされる施設の指定管理業務であるのか否かについて、明確にする必要があるわけである。

検討プロセスのポイントについては、要約すると、次のような観点より整理する必要があるといえる。

〔図―7〕に示すように、まず、全事業収益全体に占める指定管理業務があるか否かについての確認である。仮に、指定管理業務の割合が全事業収益全体に占める割合が極めて低く、二〇～三〇％に満たないような場合については、収益事業とみなされても、問題は少ないといえよう。また、「指定管理業務が全事業収益全体に占める割合が五〇％を超えるケースにおいては、指定管理業務が、公益目的事業であるのか、収益事業であるのか、判別する」必要がある。

一般財団法人湯沢総合管理公社のケースのように、指定管理業務の業務において、日帰り温泉浴施設等の収益事業とみなされる事業、業務の割合が五〇％をはるかに超えるようなケースにおいては、公益認定される可能性は低いと推認される。一般財団法人湯沢総合管理公社の採った選択は妥当であるといえる。

〔図―7〕

全体事業における割合	
指定管理業務	その他の事業
指定管理業務	公益目的事業
	収益事業

一方、公益財団かしわざき振興財団のケースでは、それぞれ、(1)観光振興事業、(2)文化振興事業、(3)体育振興事業、(4)教育振興事業の推進に伴う蓋然性ある事業として指定管理業務が公益目的事業と認定されたものといえる。したがって、指定管理業務を行う観光収益事業などである、宿泊施設として利用される「柏崎海洋センター」、日帰り温浴施設「大崎温泉雪割草の湯」、駐車場等施設「駅前ふれあい広場」、飲食施設「大黒亭」及び「売店収益事業」については収益事業等として区分される場合においても、収益事業とみなされる指定管理業務の割合よりも、公益目的事業とみなされる指定管理業務の割合が五〇%をはるかに超えるようなケースにおいては、公益認定される可能性は高いといえる。

事例検証したように、公益財団法人新潟市開発公社、公益財団かしわざき振興財団、公益財団法人横浜市芸術文化振興財団のケースにおいては、それぞれの法人において、「定款に定められた公益目的事業を遂行する、推進する上で不可欠な施設であり、その必然性、蓋然性を明確に説明できた」ことから、指定管理業務は公益事業として認識され、それぞれの公益認定等審議会において、公益認定を可とするとされたものと推認される。

指定管理業務を実施している自治体出捐法人において問題となるのは、指定管理業務が公益認定されるか否か、判断に迷うような事業・業務を遂行している法人のケースであろうが、「このような事業は公益認定が可であるが、このような指定管理事業は不可である」と、公益認定等審議会において、事前に、一義的・一律に決められているものではない。もちろん、「単なる貸館業」とみなされるような事業・業務態様であるようなケースにおいては、公益認定されることは少ないといえようが、各都道府県の公益認定等審議会の判断が異なるケースも予想される。

実際、自治体出捐法人においては、事例検証以外の多種多様な事業・業務を指定管理者として遂行しているわけであるが、基本的には、事例検証で論じてきたように、「定款に定められた公益目的事業を遂行する、推進する上で不可欠な施設であり、指定管理業務の必然性、蓋然性を明確に説明できるか、否か」に、かかっているといっても過言

ではない。各法人の慎重な対応と、説明責任を果たされることを期待している。

第二に、県や市町村の「基本構想」「基本計画」など、長期構想や振興計画において、当該法人がどのような位置づけられているのか、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。また、自治体の行財政運営において、当該法人が「公益目的事業を遂行する」ことにより、どのような効果や利点などがもたらされるのか、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なポイントであるといえる。

公益財団法人横浜市芸術文化振興財団のケースでは、「横浜市中期四か年計画」の「基本政策3 横浜経済の活性化」「施策25／文化芸術による魅力・活力の創出」に示されているように、文化芸術などの専門文化施設の位置づけ、施設の活用などについて、「横浜美術館や横浜みなとみらいホールなどの専門文化施設のポテンシャルを十分に発揮し、発信性の高い事業を展開することが期待されています。」とある。公益財団法人横浜市芸術文化振興財団は、この専門文化施設のポテンシャルを高めるため、公益目的事業として、指定管理業務を遂行する法人である、と位置づけられている。

法人は、単に、公の施設を管理するだけの「施設管理法人である」にすぎないのか、「貸館業をもつぱらとする団体であるのか」、それとも、「法人の公益目的事業を達成するために、必要な施設を運営管理、経営する」のであるのか、これらの点を明確にすることが重要なポイントである。

第三に、指定管理業務を行っている自治体の出捐法人においては、基本的に、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。その意味では、法の理念や趣旨に基づいて、法人の事業について種々の観点より業務内容を検討した上で、「公益目的事業を遂行するために、公の施設の指定管理業が必要となる」ことについて、論理的に組立てを行うことが重要である。

すなわち、「公の施設の指定管理業務が先にあるわけではない」ことについて、明確にする必要がある。もとより、「指定管理業務の中には、収益事業の範疇に入れられるような業務内容も多々ある。その場合、公益目的事業と収益事業を明確に区分し、収益事業の割合が全体事業の五〇％を超えないことが、公益認定と判定される基本となる」ことが、審議会委員の判断基準となることを忘れてはならない。

このような諸点を法人が明確に論理構成することによって、「公の施設の指定管理業務が公益認定の判定がなされる論拠、理由となる」と筆者は考えている。

第四に、法人側の問題というよりは、むしろ出資元の自治体側の問題である。「公の施設の管理業務」について、(1)自治体が直接管理する直営施設であるのか、(2)指定管理者を公募などにより選定して指定管理者を定めるのか、(3)指定管理者を公募などせずに、特定の法人を選定（選定委員会等を設置して当該法人が指定管理者として適切かどうかについて審議する委員会等を設置するケースがある）して、指定管理者を定めるのか、などについて、どのような方針で公の施設の管理運営をするのか、基本的な方針・方向性を明確にする必要がある。指定管理者制度の導入によって、「公募により指定管理者を選定する」場合、これまでの事例では、当該法人が他の法人等との競争に負けて指定管理業務をできなくなるようなケースが散見される。中には、指定管理者の選定に漏れたことで法人の経営維持が困難となり、解散に追い込まれた法人もあるといわれる。その意味では、自治体側の方針に左右される影響が大きいわけである。法人側においては、市政運営における法人の役割、また公益目的事業達成のために指定管理業務が必要不可欠であることなどについて、積極的に出資元自治体に働きかけていく必要がある。

ちなみに、仄聞するところによれば、自治体と自治体が出捐・出資した公益法人等（会社法法人の営利法人を含め、いわゆる第三セクター）との間において、年度末などに、両者間において「事業の受託実施状況に応じて、事業委託金額の過不足を調整する」というケースが散見される。つまり、当初予定していた事業が増加する場合などには、事

業委託費を増額する。逆に、事業委託が減少したり、縮小されたような場合には、事業委託費を自治体に返還する。このように、最終的には、「自治体から公益法人等に支出する事業委託費を、プラスマイナス、ゼロにする。事業費を事業実施の実態に合わせて精算する」というわけである。

このような便法については、指定管理者制度が導入される以前より、一部の自治体において横行していた措置であるということは、筆者もこれまで見聞してきた。このような措置は、自治体出資の第三セクターが、自治体の補助金などの支出によって、形式上、赤字決算を回避する手段とされてきた一方、第三セクターが事業収益を上げることに対する非難回避の措置であると筆者は推察している。一部の自治体では、指定管理者制度の導入後においても、このような便法がそのまま継続されてきたようである。

このたびの公益法人制度改革において、公益認定などの移行申請においても、そのままの態様が踏襲されて申請されたケースがあると聞く。このような措置は、法人の自立性・独立性の観点より、移行申請において公益認定され難いことは論を待たない。指定管理業務と公益認定の関係の議論以前の問題といえる。このような対応をしていた自治体や公益法人においては、速やかに、新制度を理解して、両者間の適切な対処が必要となることを再確認されたい。

第五に、法人が指定管理業務を遂行するにあたっては、一般に、施設管理のハード面における設備機器類などについては、設備機器等の保守メンテナンス専門業者等に委託・実施しているケースが多いといえよう。複合多機能音楽ホール、競技体育複合施設などの大規模な施設や専門施設に関しては、自治体出資による法人が単独で指定管理業務にあたるケースもあるが、施設管理のハード面における設備機器類などに関する専門業者に対して委託することにとどまらず、「企画運営などのソフト面においても、音楽や絵画などに関して専門的なノウハウを有する、プロデュースしているプロダクション等の他の法人等との間で、Joint venture 共同企業体的な提携・連携などにより、複合経営的な視点の方法や導入、活用策についても積極的に検討する」必要がある。このような Joint venture の発想を取

り入れることにより、法人の不得手な業務分野や事業展開などについて、他の法人等からの積極的なノウハウを補完・補強する体制が強化されるとともに、公募方式などが採用された場合においても、他の法人等との競合に負けないような経営運営管理能力の向上が見込め、十分な経営管理ノウハウの充実・発揮がなされることが期待できるというよう。

三 山形県公益認定等審議会における議論（事務局提案のたたき台…案）

筆者が審議会委員を務める山形県公益認定等審議会において、自治体出資法人等の指定管理業務に関して、公益性について議論が行われた。山形県においても、自治体が出捐・出資している法人の移行申請が増加している現状を踏まえ、論点の整理、審査のポイントを事前に検討しておく必要があるとの認識から委員間で意見を交換したものである。

委員間での意見交換の中では、審査のポイントとしては、以下のような項目をチェックしていく必要があるのではないかという議論になった。審議会に諮問された事例もまだ少ないという状況もあり、内閣府の見解（FAQ）なども参考にしながら、今後審査を行っていくうえでの審査のチェックポイントを整理・肉付けしていくことを申し合わせたところである。

- ①法人の目的とその達成手段としての指定管理業務の位置づけ
- ②自主事業と受託事業を明確に区分
- ③法人の自立性と事業達成に係る能力の有無（運営と財務の基盤）

参考資料として、次の内閣府のFAQが添付されている。

○内閣府FAQ問Ⅸ―①

行政機関から受託した事業（指定管理を含む）は、公益目的事業と認められますか。また、営利企業も参加する一般競争入札等を経て受託した事業は、公益目的事業と認められないですか。

○行政機関からの受託事業であつても、単純な業務委託もあり、それだけで直ちに公益目的事業ということにはなりません。逆に営利企業も参加する一般競争入札等を経ていても、一般競争入札等であることのみをもって直ちに公益目的事業にしないということはありません。

○行政機関からの受託か否かを問わず、営利企業と競合しているような事業の場合であつても、例えば、通常の営利企業で採算割れする等の理由で提供しないサービスのようになり、その法人の事業がなければ社会的弱者等がサービスを利用することが困難となるような場合、一般に公益性が高いと考えられます。

審査方針・指針作成の趣旨については、次のような現状や申請動向が認識されている。

特例民法法人の中には、行政が公共の業務を外部の機関に行わせるために設立した法人や行政からの委託・補助を受けて公益活動を行ってきた法人が多く存在し、公益活動の一翼を担っている現状がある。公益法人制度改革を受けて、これらの法人も新たな法人制度の中で公益・一般の選択を迫られており、審議会に諮問される件数も増加しつつある。

これらの法人は、人的・財政的に行政に依存したケースが多く、新公益法人制度の趣旨（民間による公益の増進、主務官庁性の廃止）からすると、法人の事業のあり方に疑問を生ずるような法人も多々みられる。そのため、当該法人における公益性の判断について、その審査方針について、一定の方向を示すものであるとされている。

審査方針（審査におけるチェックポイント）としては、次のような事項があげられている。

(1) 団体の目的・事業に不特定多数の利益の増進を図ることが謳われているか。

↓各法人の定款に定める目的・事業内容が行政（公共団体）の目的を達成することだけを目的としていないか。

(例) ○○体育館の運営管理や受託管理、○○文化施設や文化ホールの運営受託などだけが明示されているようなケース

*事業の公益性については認められるものの、行政からの施設の管理受託のみが目的化されており、当該法人が主体的に不特定多数の利益の増進を図ることが目的として明確にされていないようなケース。

(2) 公益目的事業と収益事業が明確に区分されているか。

事業体系図や組織体系図などにより、法人における事業内容や業務内容などについて、公益目的事業と収益事業が明確にされているか。

(3) 申請書において、法人の目的（公益目的）達成手段として事業の受託（指定管理）がなされていることが説明されているか。

↓受託事業（指定管理）を除いても、公益法人としての性格に大きな変化は生じないか。

(4) 公益として事業（指定管理）を受託するに係る人的資源・財政的自立性が確保されているか。

(5) 公益とした事業（指定管理の一部）を再委託していないか。

いわゆる、事業のまる投げなどのケース。

これらの意見交換の内容に関しては、前述した筆者の見解と同一の視点・方向である。筆者の意見・見解と併せて参考にされたい。

本稿が、自治体の外郭団体・出資法人における経営改革として、また近年これらの法人等を対象にして地方自治法などの改正等によって制度導入された、指定管理者制度、公益法人の公益認定制度、地方公共団体の財政健全化法との関連、またそれぞれの制度導入等における留意点などについて参考として活用されるならば、筆者にとってこれ以

上の喜びはない。

資料や情報提供等をいただいた、山形県総務部学事文書課、新潟県知事政策局行政改革推進室、公益財団法人新潟市開発公社、公益財団法人かしわざき振興財団、公益財団法人横浜市芸術文化振興財団、一般財団法人湯沢総合管理公社の関係者の方々には、記して感謝する次第である。

（完）