

自治体公益法人における一般社団・財団法人制度の意義 — 一般財団法人上越市環境衛生公社へのヒアリングを手がかりとして

正 木 浩 司
野 口 鉄 平

1. はじめに — 新公益法人制度のスタートとその影響

2006年6月に公布された公益法人制度改革関連3法、すなわち、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」（平成18年法律第48号）、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」（平成18年法律第49号）、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成18年法律第50号）が2008年12月1日より施行され、新たな公益法人制度がスタートした。

これにより、従前、民法第34条を根拠に設置されてきた既存の社団法人・財団法人は、新制度スタート以降、特例民法法人という位置付けのもと、2013年11月30日までに所定の手続きを済ませ、公益社団・財団法人か一般社団・財団法人のいずれかを選択して移行するか、自主的な合併ないし解散をしなければならないこととされた。所定の手続きをせず、いずれにも移行しない法人は、自動的に解散したものとみなされる。

これら民法法人のうち、近年、自治体が出資・出捐する公益法人（以下、出資比率を問わず「自治体公益法人」と称する）⁽¹⁾はめまぐるしい変化の波にもまれている。

自治体公益法人を含めた外郭団体は、自治体とは別個の組織として、相対的に自由に経営するという「外部的性格」と、自治体と密接な関係を持ち、自治体の政策意図の実現に寄与することが期待されるという「内部的性格」を併せ持っており、自治体はこの両面を巧みに管理しようとする（堀場・望月2007：79－80）。このように、自治体公益法人は出資・出捐自治体のコントロールの下にあるがゆえに、法人自らによる「内発的」改革のハードルは高く、多くの場合、法人は受け身の形で「外発的」改革が進められてきたといえる。

その1つといえるのが、2003年6月の地方自治法改正で同年9月から導入された指定管理者制度である⁽²⁾。同制度により、公の施設の管理・運営主体の選定に競争原理がとり入れられた。その結果、これまで施設の管理・運営を行ってきた団体が選外となる事態も発生しうようになり、それはとりわけ施設管理を目的に設立された法人にとっては死活問題となることを意味する。

また、1994年10月の「地方公共団体における行政改革推進のための指針」以降、国は地方行政改革に関する指針を幾度も出し、国が主導する形での行政改革が進められてきている⁽³⁾。その流れのなかにおいて、近年、総務省が相次いで示した2つの指針、すなわち、「今後の行政改革の方針」（2004年12月24日閣議決定）に基づく「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（新地方行革指針）」（2005年3月29日、総行整第11号）と、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（2006年7月7日公布・施行）などを踏まえた「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針（地方行革新指針）」（2006年8月31日、総行整第24号）が自治体公益法人に与えた影響は大きい。これらの指針のもと、全国の自治体は、いわゆる「集中改革プラン」の策定を求められ、そのなかで、自ら出資・出捐する公益法人を対象に、法人役職員に派遣している自治体職員の引き揚げや法人に対する出資金・補助金の見直し、法人の統廃合などを積極的に検討ないし推進することになった。

今般の公益法人制度改革は、自治体公益法人にとって、指定管理者制度の導入を始めとする出資・出捐自治体の行政改革など、さまざまな外部環境の変化にさらされるなかで進められている。各自治体における「外郭団体」の見直しの取り組みを見る限り、出資・出捐自治体の法人に対する人的・財政的関与は弱められる方向にある一方、法人の意思決定については、出資・出捐自治体のコントロールが少なからず及ぶ状況下で自立化に取り組むことを求められている法人が多いと推察される。このように、複数の重要な制度改革や行政改革に同時に直面し、自治体公益法人は進路を決めるのに難しい舵取りを迫られているといえよう。

2. 本ヒアリング調査に至る経緯と問題意識

本稿は、全国の自治体公益法人のうち、新公益法人制度に基づく法人形態への移行事例第1号にして、一般財団法人への移行団体の全国第1号である「一般財団法人上越市環境

衛生公社」(新潟県上越市春日新田5丁目21番15号)を対象に行ったヒアリング調査などを手がかりとして、自治体公益法人における一般社団・財団法人の意義について考察を試みるものである⁽⁴⁾。調査は、全国各地の地方自治研究センター・研究所から構成される「共同研究・自治体公益法人研究会」⁽⁵⁾によって行われたものである。ここでは、本ヒアリング調査の実施に至る経緯について説明したい。

共同研究・自治体公益法人研究会は、新公益法人制度がスタートするのを契機として、全国の自治体公益法人を対象に、新制度への対応のほか、先述したような、この間の地方行革の影響や指定管理者制度への対応などを調査・研究する目的で設置された。

研究会ではまず、2008年12月から2009年1月にかけて、全国の自治体公益法人4,163団体を対象に「自治体公益法人の実態に関する調査」(以下、「実態調査」と略す)を実施し(回収率63.5%)、2008年12月1日を回答基準日として、①法人の経営状況、②公益法人制度改革への対応、③指定管理者制度への対応——について問うた。その結果については2009年4月に調査報告書をまとめている⁽⁶⁾。

実態調査の設問のうち、「公益法人制度改革への対応」を問うなかで、「移行方針の決定状況」を聞いたところ、結果として、55.8%が「未決定」と答え、新制度への移行がまだまだ進捗していない現状が見える一方、「公益社団・財団法人への移行」が36.4%に上るのに対し、「一般社団・財団法人への移行」の選択を方針決定した法人(以下、「一般移行予定法人」と略す)はわずか2.7%(68団体、移行方針決定済み法人の6.3%)にとどまった。一般社団・財団法人化の事例は、少なくとも現段階では稀少といえる。

一般社団・財団法人制度の特徴は、設立にあたって内閣府ないし各都道府県庁に設置される公益認定等に関する「合議制の機関」⁽⁷⁾による審査を経なければならない公益社団・財団法人制度に比して、その行う事業の公益性の有無を問わず、準則主義によって法人格を取得できるという点で簡便さに優れる⁽⁸⁾。ただし、特例民法法人が一般社団・財団法人に移行するにあたっては、移行後に残余財産が公益目的に支出されることを担保するため、公益目的支出計画の策定が義務づけられている。

上記の実態調査の結果から、移行方針を決定した自治体公益法人の多くが公益社団・財団法人の認定を目指す傾向が見て取れた。これは研究会の当初からの見込みと一致するものであった。それゆえ、全国の自治体公益法人のトップを切って、上越市環境衛生公社がなぜ、公益財団法人ではなく、一般財団法人を選択し、早い時期での移行を実現したのかに関心を寄せることになった。

3. 実態調査の結果にみる一般移行予定法人の特徴

上越市環境衛生公社の事例の考察に入る前に、一般社団・財団法人への移行を検討している自治体公益法人の特徴について簡単に触れておきたい。以下、「自治体公益法人の実態に関する調査」における全回答法人の回答と一般移行予定法人68法人の回答を比較分析するなかから明らかにする。

(1) 主な事業分野

一般移行予定法人の主な事業分野を図表1に示す。

図表1 一般移行予定法人の事業分野

(単位：法人)

農林水産業の発展・育成・振興	13
地域振興・まちづくり・生活環境等	12
レクリエーション・観光・旅行・余暇等	10
特定地域・職域における福利厚生等	5
保健衛生・医療・栄養	4
文化・芸術・芸能・文化財保護	3
経済一般特定の産業の発展・育成・振興	3

※ 3法人以上が回答した事業分野のみ表示した。

(2) 法人の経営状況と近年の取り組み

法人の現在の経営状況を問うたところ、「収支相償で順調に経営できている」（一般移行予定法人35.3%、全回答法人33.6%）、「諸経費を切り詰めて維持できている」（一般44.1%、全法人47.7%）、「赤字が見込まれ厳しい状況にある」（一般20.6%、全法人14.6%）、「存続が難しい状況にある」（一般0.0%、全法人3.0%）と一般移行予定法人と全回答法人の間で大きな差異は見られない。

これに対して、近年の法人の取り組みを問うたところ（複数回答可）、「収益事業の強化」に取り組む一般移行予定法人が62.7%にのぼる（全法人36.4%）一方、「公益事業の強化」に取り組む一般移行予定法人は22.4%にとどまった（全法人33.1%）。この結果から、一般社団・財団法人への移行を予定している法人は収益事業の強化、

公益社団・財団法人への移行を予定している法人は公益事業の強化に注力することにより、それぞれの法人形態に適合的な事業をより重視していることが見て取れる。

(3) 移行方針の決定要因

法人の移行方針の決定を左右した事項を問うたところ（複数回答可）、全回答法人の結果と比較して、「公益認定の適否の見通し」（一般51.5%、全法人39.7%）、「現在の収支構造」（一般43.9%、全法人20.4%）、「現在の公益事業比率」（一般57.6%、全法人40.4%）が決定要因となったと回答する法人が多く、逆に「税制上の措置」（一般9.1%、全法人47.1%）「寄付税制」（一般3.0%、全法人17.8%）が決定要因となったと回答する法人は少なかった。このことから、現在の収支構造および公益事業と収益事業の比率を鑑みて、公益認定をとることが難しいと思われる法人が一般社団・財団法人を選択する傾向があることがうかがえる。8割以上の一般移行予定法人が公益認定基準の1つである公益目的事業比率に抵触する恐れがあると考えており、約9割の一般移行予定法人が何らかの公益認定基準に抵触する恐れがあると回答していることもこのことを裏付けている。

また、「運営上の自由度」（一般39.4%、全法人5.5%）が決定要因となったと回答する法人が多く、「出資自治体の意向」（一般12.1%、全法人34.4%）が決定要因となったと回答する法人は少なかった。このことから、自律的な経営を志向する法人が一般社団・財団法人への移行を選択する傾向があることが見て取れよう。

(4) 移行予定時期

調査時点において移行方針を決定していた法人がいつ頃の移行を予定しているのか問うたところ、全回答法人と比較して、すでに移行時期の見通しを立てている法人が多かった（一般85.3%、全法人64.0%）。一般に、自治体公益法人は出資・出捐している自治体の方針の影響を多分に受ける立場にあると考えられる。一方、一般社団・財団法人への移行を予定している法人は、先述したとおり、自律的な経営を志向する傾向が見受けられることから、移行方針を決定するにあたって、法人独自の判断が大きく働いている可能性がある。その背景として、収益事業の実施により、一定の経営基盤を備えている法人が多いことなどが考えられよう。

以上に見てきたとおり、調査結果からは、一般移行予定法人の多くが公益認定基準、と

りわけ、公益目的事業比率に抵触する恐れがあることが見て取れる。収益事業の比率が高いという実状が、一般社団・財団法人への移行を選択する大きな要因の1つとなると同時に、法人の自律的な経営を促進しているともいえよう。

4. 上越市環境衛生公社の概要

上記の調査結果から得られた知見をもとに、上越市環境衛生公社へのヒアリングを行った。ヒアリングでは、移行に至る経過、意思決定のプロセス、現状で見られる課題、今後の展望などについてうかがった。以下、その結果を整理し、若干の考察を加えたい。

(1) 公社の沿革

上越市環境衛生公社のルーツは、直江津市（現：上越市）の「財団法人直江津清掃公社」に遡る。直江津清掃公社は、直江津市し尿処理施設の建設を機に、同市のし尿処理業務を行っていた民間4事業者を統合し、同市の全額出捐により、1963年2月に設立された法人である。

その後、所管する業務および圏域を徐々に拡大していき、1971年4月に直江津市と高田市が合併して上越市が誕生したことを経て、1979年4月に「財団法人上越市環境衛生公社」に名称変更し、今日に至る。上越市における当該公社の所管課は生活環境課が担ってきた。

(2) 役職員体制

公社の役員体制（2009年度）は、理事長1人（常勤）、副理事長1人（非常勤）、理事（常勤3人、課長職兼務）、監事2人（非常勤）、評議員5人（非常勤）である。2008年度までは役員体制に上越市の職員が加わっていたが（理事3人、監事2人）、2009年度より全員が引き揚げている⁽⁹⁾。

職員数は、本社・管理受託施設合わせて、正規職員が113人、臨時職員が19人（パート5人を含めると24人）である（いずれも直接雇用）。受託施設である2つの斎場ではコスト抑制の観点から非正規職員の採用を進めており、臨時職員計6人、パート計5人を雇用している。

(3) 事業および収支構造

『公社概要』（2008年）によると、現行事業は、公益的事業（上越市からの受託事業）として、①し尿収集運搬、②上越市家庭ごみ収集運搬、③浄水場施設運転管理、④下水道終末処理場運転管理、⑤斎場火葬業務 — の5事業がある一方で、収益事業としては、①特殊便槽清掃、②粗大ごみ・事業系ごみ収集、③浄化槽清掃・維持管理、④産業廃棄物収集運搬、⑤霊きゅう車運行、⑥特定労働者派遣 — の6事業がある。

また、上越市から運転・維持などの業務委託を受けている施設としては、浄水場3施設（第一浄水場、第二浄水場、城山浄水場）、下水道センター2施設（上越市下水道センター、板倉浄化センター）、斎場2施設（上越斎場、頸北斎場）の7施設がある。これらはいずれも施設の業務委託であり、指定管理業務ではない。

総事業収入は、2007年度決算ベースで、12億4,587万円に上るが、公益的事業だけでみると、毎年1億円程度の赤字が出ており、これを収益事業で補填している状況である。

なお、本ヒアリングでは、2005年1月の上越地域14市町村の合併の影響について問うた。合併後3年間は特例として、旧業務区域の変更はなかったが、2009年度からは、上越市全域の許可区域となり、民間事業者との競合が生じているという。

5. 関係自治体の行政改革、新公益法人制度への対応

(1) 新潟県の取り組み

所管する新潟県では、所管の民法法人に対して3年に1回程度のペースで立入検査を実施している。後述のとおり、上越市環境衛生公社は2004年3月に同検査を受けている。

なお、上越市環境衛生公社には関係しないが、県出資法人（50法人）に対しては、『新潟県行政経営改革推進ビジョン』（2006年3月）に「県出資法人の見直し」を明記し、2005～09年度の5年間で、法人の方向性に関して、統廃合、出資引き揚げ、あり方の抜本の見直しなどを実施するとしたほか、県の関与について、役員就任の見直し、職員派遣の見直し、財政支援の見直しを実施するとしている。また、毎年度経営状況の点検評価を行い、民間有識者による経営評価委員会の助言を踏まえ、経営改善や情報開示に関して必要な指導・要請を行うとしている。

新公益法人制度に関しては、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」および「新潟県公益認定等審議会条例」（2007年12月27日条例第79号）に基づき、「新潟県公益認定等審議会」が2008年6月11日に設立されている。審議会の委員は5人（大学教員、弁護士、税理士、公認会計士、NPO法人関係者）で、2009年10月末現在で7回開催されている。

（2） 上越市の取り組み

上越市環境衛生公社の基本金の出捐団体である上越市では、2009年4月1日現在、市の出資法人等は計61団体あり、うち民法法人は24団体である。

同市では現在、出資法人等に対しては、「第三セクターに関する指針」（2003年12月12日付け総財経第398号）に基づき、議会への経営状況の報告の強化（詳細は後述する）、法人情報の公表・閲覧・公開、経営状況の評価と経営改善指導、毎年度の財政支援の見直しなどの取り組みを行っている。

また、『第3次行政改革大綱』（2006年度～）では「第三セクターに対する経費節減」を重点取組の1つに掲げるほか、行政改革の一環として、市から出資法人等への出向役職員の引き揚げが進められている。

先述したとおり、上越市環境衛生公社でも、2008年度までは理事・監事に市の職員が加わっていたが、2009年度からは全員が引き揚げている。

6. 一般財団法人への移行に至る経過

（1） 県の立入検査、株式会社への移行の検討

2004年3月、新潟県による上越市環境衛生公社への立入検査が実施された。これは公社創設以来、初の立入検査であった。その際、「公益目的事業比率が50%を切っている。営利法人等へ転換するように」との指摘を受けた。その後、県および市から、あらためて営利転換するよう指導がなされている。実際、公益目的事業比率は、支出ベースでは公益：収益＝55：45となるが、収入ベースでは公益：収益＝45：55に逆転するため、公益法人を維持するには微妙なラインであったことは確かであった。

上記のような指摘や指導を受けた公社は、内部に「営利法人化検討委員会」を設け、当初は株式会社への移行を検討し始めた。

公社はこの間、公益法人から株式会社への移行の先行事例である「株式会社秋田県分析化学センター」（秋田市八橋字下八橋191-42）にヒアリングを行っている。同センターは、1972年に財団法人（秋田県100%出捐）としてスタートし、2001年に株式会社へ組織転換、2002年に営業開始した団体である⁽¹⁰⁾。しかし、同センターは株式のほぼ100%を秋田県が保有しており、上越市環境衛生公社では、同センターのような形では営利法人化の効果を発揮することができないと判断したほか、現状から見て上越市が全額に近い形で出資（株式保有）することはありえないため、資本金の確保が困難と判断した。結果として、同センターの移行方法を採用することは不可能と判断し、その他の方法を模索することになった。

当時の「公益法人の設立許可及び指導監督基準」（1996年9月20日閣議決定）によると、公益法人が営利法人へ転換する場合、寄附行為に基づき、残余財産を公共団体などへ全額寄附したうえで、解散しなければならなかった。上越市環境衛生公社だけでなく、同様の問題を抱える他の公益法人においても、営利法人への転換については困難を極めていたということである。

（２） 一般財団法人への移行の検討

上越市環境衛生公社において株式会社への組織転換の検討がなされた2004～06年という時期は、国レベルで公益法人制度改革に関する議論が本格化し、制度改革を具体化する関連3法が成立していく時期とほぼ重なる。

上越市環境衛生公社は、従前より公益的事業を含む全事業について、税法上の収益事業として課税されていた。さらに、公益的事業については、全事業が赤字であり、新しい法律により、公益的事業として非課税となっても全くメリットはなかった。

しかし、新しい法律による一般財団法人への移行は、従来の「公益法人の設立許可及び指導監督基準」による現法人の解散と、残余財産の全額寄附の必要がなく、公益目的支出は義務付けられるものの、上越市環境衛生公社にとっては検討に値する手法であると判断したという。

また、公益財団法人への移行についての検討では、移行後において、毎年度の公益目的事業比率50%以上の確保に関する関係事務の経費の問題、また、移行後に公益目的事業比率50%以上が確保できないと解散せざるをえない規定であることから、困難との判断に至った。

そのような事情を踏まえ、上越市環境衛生公社では、結論として、一般財団法人へ

移行することを基本方針とした。

さらに、移行時期の検討では、できるだけ早く移行を実現するとし、「2009年4月の移行」が目標とされた。これは、一般財団法人制度が収益事業による利益を自己資金として確保できる仕組みであり、できるだけ早く残余財産を確定させることが公益目的支出額を少なくすることにつながると判断したからだという。

(3) 一般財団法人への移行に至る過程

2008年8月になると、前出の「営利法人化検討委員会」を母体に新たなプロジェクトチームを立ち上げて検討を本格化させた。この間、移行手続きに関するアドバイスと法律面での確認について、東京都内のコンサルタントと契約し、移行に関する作業も本格化させている。

公社内における検討プロセスは、プロジェクトチームにおける検討内容を、内部の経営会議を経て、理事会において承認することとした。また、理事会での承認事項については、必要に応じ、コンサルタント同行のうえで、所管する新潟県廃棄物対策課との事前協議を頻繁に実施した。

移行に向けた具体的な過程は以下のとおりである。まず、2009年1月をもって、電子申請による移行認可申請を行った。申請を受け、3月19日に開催された第5回新潟県公益認定審議会において、「財団法人上越市環境衛生公社については、移行認可の基準に適合すると認めるのが相当である」との内容で知事に答申することが決定された。その後、3月23日に新潟県知事の名で正式に移行が認可されたことを受け、2009年4月1日をもって法務局への登記を完了し、「一般財団法人上越市環境衛生公社」へ移行した。

7. 一般財団法人への移行にあたって

(1) 公益目的支出計画

特例民法法人が一般社団・財団法人に移行する場合、残余財産が公益目的に支出されることを担保するべく、公益目的支出計画の策定を義務づけている。その際、公益目的支出計画に記載可能な事業は、公益目的事業、継続事業（公益的事業）、特定寄付 — の3種である。

上越市環境衛生公社の場合、上越市より従前より受託している5業務、すなわち、①し尿収集運搬、②上越市家庭ごみ収集運搬、③浄水場施設運転管理、④下水道終末処理場運転管理、⑤斎場火葬業務——における赤字部分を「公益的事業」とした。これを公益目的支出計画上、「継続事業」の枠内で申請し、認可されている。継続事業を公益目的支出計画に記載するか否かは旧主務官庁の判断によるところであり、上越市環境衛生公社のケースでは結果的にこれが認可されたということである。これに従い、一般財団法人への移行後9年間の計画で、残余財産約10億円を支出することになる。

(2) 出捐金と基本財産

公社の基本財産は、移行前は上越市の出捐額400万円としてきたが、一般財団法人移行時の定款において1,000万円と規定した⁽¹¹⁾。これにより、上越市から公社の基本財産への出資比率は40%となった。

上越市環境衛生公社側では、当初、一般財団法人への移行により、上越市との出捐関係はなくなるものと理解していたという。これに関して、国および上越市は「出捐した行為そのものの事実が消えることはない」との見解を示した。地方自治法（第221条、第243条の3第2項）および地方自治法施行令（第152条第1項・第2項、第173条第1項）は、自治体からの出資比率50%以上の法人の経営状況について議会報告の義務の対象とすることを定めている。上越市では、市議会の要請に応じて、出資比率25%以上50%未満の法人も議会報告の義務の対象としているため、引き続き議会報告の義務が課されることとなった。

そのため、2009年5月をもって基本金の5,000万円への増額を決定し、この結果、基本財産に対する上越市の出資比率は8%となった。これによって、前述の地方自治法の規定および上越市の議会報告への要請事項に該当しなくなり、議会報告が不要となった。

さらに、上越市からの出捐金400万円に関しても、上越市との協議の上、上越市が保有する出資証券を買い取る形で、出捐関係を解消することとし、実際に2009年7月3日をもって転換したところである。なお、出捐金は法律上返還する義務がなく、税法上の処理はあくまでも出捐相当額の400万円の寄附の形となる。

(3) 移行後の主な課題

一般財団法人となった上越市環境衛生公社の抱える最大の課題は、移行後も公益的
事業として継続していく前述の5つの事業の赤字の問題だという。

公社の職員給料は、設立当時の公益的事業の性格から上越市に準じており、地元の
民間事業者に比べて高めとなっている。総支出に占める人件費の割合も約66%と高く、
特に、公益的事業である施設の運転管理事業では、さらに高くなっている。

これら事業の委託料についても、上越市の財政状況に鑑みて、引き上げられる見込
みはほとんどなく、職員給料の定期昇給分が実質的に赤字の増加要因となっている。
一方、収益事業においても、浄化槽事業が公共下水道の普及などにより急激に減少し
ていることに加え、その他の事業においても経済状況の悪化から収入確保は年々厳し
くなっている。

一般財団法人への移行により、収益事業においては、より自由な事業展開が可能と
なった。経営収支の改善のため、新しい事業展開に力を注ぐとともに、経費削減に全
社的に取り組んでいく必要があるとしている。

8. おわりに

以上をまとめると、一般社団・財団法人への移行をめざす自治体公益法人は、少なくと
も2008年12月の法施行時点では、全国的に少数であることが実態調査から明らかとなった。
そうしたなかで、上越市環境衛生公社が2009年春という非常に早い時期に移行することが
できた要因としては、以下の点が挙げられるのではないかと考える。

- ① 自らの事業における公益事業と収益事業の比率を踏まえ、公益法人制度改革関連3
法の成立前から、株式会社への組織転換の検討の蓄積があり、足かけ5年にわたって
法人形態に関する検討がなされてきたこと
- ② もとより収入ベースでは収益事業の比率が高く、公益的事業はもともと赤字であっ
たことから、税制上の優遇措置にとらわれなかったこと
- ③ 株式会社化を検討していた同公社にとって、会社法をベースとした一般社団・財団
法人法に基づく一般財団法人の性格はより適合的であり、なおかつその移行手続きが
株式会社化に比べればはるかに容易であったこと

④ 新潟県および上越市から営利転換を図るようとの指導があり、一般財団法人への移行がその方向性に沿ったものであったこと

このほか、同公社へのヒアリングから、公益法人が株式会社に移行するにはハードルが高いこと、公益法人に移行した場合、公益法人に係る事務が経営上負担となりうるということが指摘できよう。

同公社のように、公益的な事業を主とする自治体の出資・出捐法人においても、場合によっては、公益事業の赤字を補填するために一定の収益事業を行う必要があり、その比率が50%を上回るということもありうる。従来、収益事業の比率が50%を上回る自治体公益法人は株式会社化、合併、解散のいずれかしか、実質的に選択肢がなかったわけであるが、今回の調査を通じて、一般社団・財団法人制度はそうした公益的事業と収益性が高い事業を組み合わせる経営手法をとる法人に対して、新たな選択肢を提供するものであることを確認できた。

併せて、従前は主務官庁がその裁量により、法人の設立許可および監督を一体的に担ってきたが、今般の公益法人制度改革により、法人格の取得と公益性の判断が分離され、これに伴い第三者機関が公益認定を担う仕組みが新たに設けられた。この仕組みが実際に自治体公益法人にとってふるいとして機能しているということも、実態調査および本ヒアリング調査を通じて確認できたことである。

こうしたことから、一般社団・財団法人制度導入の意義については、当面、以下のよう整理できるのではないかと考える。

自治体公益法人および関係自治体にとっては、法人のあり方を検討する際、仮に公益目的事業比率などの公益認定基準に適合しないと考えられる場合であっても、その軛から免れて、各法人の担う事業の性格や収支の実態に即して、あらためて法人形態を判断する余地が与えられたことになる。

その半面、自治体にとっては、自ら出資・出捐する公益法人が一般社団・財団法人に移行した場合、そのような法人に対して従前と同じように職員の派遣などの人的関与、出資・出捐、補助金の交付などの財政的関与を続けるとするならば、一般社団・財団法人は法律上、その目的や事業に関する制限が課されていないがゆえ⁽¹²⁾、当該法人に対する公的資源の投入の合理性について、より高次の説明責任の履行による透明性の確保が求められよう。また、自治体はそうした公益法人制度改革への対応のなかで、公益法人に自らの資源を投じることを通じて、これまでにいかなる「公益」を実現してきたのか、そして今後、いかなる「公益」の実現を図っていくのか、あらためて問わねばなるまい。その際、

公益法人制度改革の趣旨を鑑みれば、法人や出資・出捐自治体内部の議論にとどまらず、市民に開かれた形で議論がなされる必要があろう。

一般社団・財団法人制度をめぐるのは、今後、多種多様な出自・性格を持った団体が同制度に拠る法人格を取得することが見込まれる。また、公益財団法人公益法人協会が実施した「公益法人制度改革に関するアンケート」によれば、特例民法法人から一般社団・財団法人に移行すると回答する法人が増加傾向にあることが見て取れる⁽¹³⁾。ただ、自治体の出資・出捐団体という性格ゆえ、こうした全体の移行の傾向と自治体公益法人のそれとでは異なった傾向が表れるかもしれない。ともあれ、同制度の導入が今後の自治体公益法人の行方にとってどのような意味を持つかを見極めるためには、もうしばらく事態の推移を見守っていく必要がある。

共同研究・自治体公益法人研究会では、本稿で報告した上越市環境衛生公社の後も引き続き、自治体公益法人の新公益法人制度への対応について、法人の移行方針の決定状況、自治体側の外郭団体改革の方針の策定状況、自治体による法人への関与の度合い、法人における指定管理施設の有無——などを基準に、調査を継続しているところである。今後の見通しとして、▽公益社団・財団法人に移行した法人、▽当初は公益社団・財団法人を目指したが、結果的に一般社団・財団法人を選択するに至ったケース、▽自治体が外郭団体改革の方針に基づいて積極的に法人を指導・監督しているケース、▽自治体が未だ外郭団体改革に関する方針を示していない状況下にある法人の動き——など、いくつかの類型にそってそれぞれ実態を掘り下げ、その上で自治体公益法人における新公益法人制度への対応の全体像を明らかにしていくことになる。

本稿も含め、研究会の活動が、全国の自治体および自治体公益法人の関係者にとって、今後の進路を見定めていく上で一つの参考になれば幸いである。

(まさき こうじ (社)北海道地方自治研究所研究員)

(のぐち てっぺい 愛知地方自治研究センター研究員)

【謝辞】

本稿の執筆にあたっては、一般財団法人上越市環境衛生公社の関係者の方々から、ヒアリング調査への対応のみならず、資料の提供や調査後の問い合わせに至るまで、真摯にご対応いただき、多大なご協力を賜った。この場を借りて心より御礼申し上げたい。

【注】

(1) 自治体が出資ないし出捐して設立された民法法人を本稿では便宜上「自治体公益法人」と総称する。一般に、自治体は自治体公益法人を含む自らの出資・出捐団体を「外郭団体」、「関

与団体」、「監理団体」、「出資法人」などと定義しており、その定義の仕方は自治体によって異なる。

- (2) 財団法人地方自治総合研究所および全国各地の地方自治研究センター・研究所は2006年度から08年度にかけて、指定管理者制度に関する調査研究に共同で取り組んだ。2006年10月、『指定管理者制度の導入状況に関する調査（2006）最終報告』を公表し、全国の自治体における指定管理者制度の導入状況を明らかにした。この調査結果を踏まえて設置された「共同研究・指定管理者制度」では、全国各地でヒアリング調査などを実施することにより、実態の把握および分析を行い、2008年4月に『指定管理者制度の現状と今後の課題』および『共同企業体による指定管理施設の管理・運営に関する実態調査報告書』を公表した。これらの報告書は財団法人地方自治総合研究所のウェブサイト（<http://www1.ubc.ne.jp/~jichisoken/>）で閲覧が可能となっている。
- (3) 財団法人地方自治総合研究所の「地方行政改革と地方政府再編に関する調査研究」（1997～2000年度）では、国が主導する行政改革を「外発型」改革、自治体が主導する行政改革を「内発型」改革と指称している。「外発型」改革は行政改革が必要であるにもかかわらず、それに消極的な自治体に対しても行政改革の取り組みを促す。しかし、そもそも自治体による自己決定・自己責任の原理とは論理的に矛盾するものといえる（中郵2000：3）。
- (4) 本ヒアリング調査は2009年5月18日、上越市環境衛生公社の事務所内において行われた。参加者は、伊藤久雄（東京自治研究センター）、野口鉄平（愛知地方自治研究センター）、正木浩司（北海道地方自治研究所）の3人である。
- (5) 2008年12月1日設置。研究会に参画する地方自治研究センター・研究所は、北海道、東京、神奈川、愛知、大阪、岡山、佐賀、熊本であり、事務局は財団法人地方自治総合研究所が担っている。
- (6) 報告書は『自治総研』2009年4月号（通巻第366号）に掲載されたほか、財団法人地方自治総合研究所のウェブサイト（<http://www1.ubc.ne.jp/~jichisoken/>）でも閲覧が可能となっている。
- (7) 「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」第50～55条に定める「都道府県に置かれる合議制の機関」は、多くの都道府県で「公益認定等審議会」の名称が採用されているが、他の名称も存する。「公益認定等委員会」を採用しているのが、宮城、秋田、福井、滋賀、大阪、兵庫、岡山の1府6県。埼玉県は「公益法人認定等審議会」である。
これら合議制の機関は、2009年1月までに全都道府県で設置されている。委員の数は、2009年10月現在、沖縄県で7人、東京都で6人、徳島県および高知県で4人のほかは全て5人である。委員としては、弁護士、税理士、公認会計士、大学の研究者を中心に、社団・財団法人関係者、NPO法人関係者などが選任されている。
- (8) 一般社団・財団法人制度について、中田裕康「一般社団・財団法人法の概要」『ジュリスト』1328号（2007年）2～11頁を参照。
- (9) 市からの出向役員の引き揚げは、市の行政改革の方針によるものであり、以前から公社に対し要請が来ていたが、一般財団法人への移行と同時に実施したいということで、延期を認めてもらっていた。
- (10) 1996年7月、自由民主党、社会民主党、新党さきがけの与党3党（当時）の行政改革プロジェクトチームは「公益法人の運営等に関する提言」をとりまとめ、政府に提出した。提言の指摘を受け、同年9月に「公益法人の設立許可及び指導監督基準」が閣議決定された。同基準

は、公益法人の事業内容が営利企業と競合する状況となり、公益法人としてふさわしいと認められる事業内容への改善が行われない場合は、営利法人などへの転換を図ることを規定している。これに関し、主務官庁が所管する公益法人の営利転換を指導監督するにあたっての具体的、統一的な指針として、同年12月4日の公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会において、「公益法人の営利法人等への転換に関する指針」が申し合わされた。同指針は、営利法人等への転換における指導内容および転換後の対応などを規定しているほか、株式会社への転換について、5つの方法が例示されている。

財団法人秋田県化学分析センターの営利転換の事例は、このうち、事業を株式会社に譲渡したのち公益法人を解散したケースに該当すると考えられる。詳細は『公益法人』2004年1月号、18-25頁を参照。

- (11) 一般財団法人の設立にあたって設立者が拠出する財産については、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」第153条により、財産およびその価額を定款に記載すること（同1項5号）、その価額が300万円を下回らないこと（同2項）が規定されている。
- (12) 張馬文平「特例民法法人の移行スケジュール立案の実務（前編）公益・一般の選択に必要な検討事項」『月刊公益法人』2009年5月号15頁、太田達男・勝又英子・松原明「検証・公益法人制度改革——サードセクター発展の幕開けとなるか」『NPOジャーナル』第24号（2009年）20-21頁を参照。
- (13) 公益財団法人公益法人協会が近年実施している「公益法人制度改革に関するアンケート」では、いずれの法人への移行を目指しているかを聞いている。2006年の調査では公益法人を目指す法人が71.5%を占めたが、2007年は71.3%、今年は54.8%と減少傾向にある一方、一般社団・財団法人を目指す法人が2006年は4.7%、2007年は5.1%、今年は15.4%と増加傾向にある。

【参考文献】

- 中邨章編著『自治責任と地方行政改革』敬文堂、2000年
堀場勇夫・望月正光編著『第三セクター——再生への指針』東洋経済新報社、2007年
『NPOジャーナル』第24号「特集：公益法人制度改革の衝撃——非営利セクターの再編なるか」
関西国際交流団体協議会、2009年
『月刊公益法人』2009年5月号、全国公益法人協会、2009年
『公益法人』2004年1月号、公益法人協会、2004年
『ジュリスト』1328号「特集：新しい非営利法人制度」有斐閣、2007年

【参考資料】

- 上越市環境衛生公社『公社概要』（2008年）
- 同「寄付行為」
- 同「平成19年度事業報告書」
- 同「平成19年度事業会計決算書」
- 同「平成19年度収支計算書」
- 同「平成19年度貸借対照表兼財産目録」
- 同「平成20年度事業計画」
- 同「平成20年度収支予算書」

- 上越市『第3次行政改革大綱』（2006年策定、07年度・08年度改訂）
- 新潟県『新潟県行政経営改革推進ビジョン』（2006年）

【参照WEB】

- 財団法人上越市環境衛生公社
<http://www.j-kankyo-eisei.or.jp/>
- 上越市＞上越市の出資法人等について
<http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/investor/index.html>
- 新潟県＞公益法人・公益信託
<http://www.pref.niigata.lg.jp/bunsho/1192637767607.html>
- 新潟県＞県出資法人について
<http://www.pref.niigata.lg.jp/kaikaku/1189743281294.html>
- 新潟県＞新潟県公益認定等審議会
<http://www.pref.niigata.lg.jp/bunsho/1211821265087.html>
- 上越地域合併協議会
<http://www.city.joetsu.niigata.jp/merger/>
- 株式会社秋田県分析化学センター
<http://www.akibun.com/>
- 行政改革推進事務局・公益法人等改革について
<http://www.gyokaku.go.jp/about/koueki.html>
- 公益法人information
https://www.koeki-info.go.jp/pictis_portal/common/portal.do