

# 自治体出資の公益法人・外郭団体等 における公益法人の改革課題と新制度の対応

—酒田観光物産協会の事例を中心に—

出井 信夫

## はじめに

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20年12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、NPO法人（特定非営利活動法人）と同様に、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、第二には国（内閣府）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50%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。

新制度の進展状況をみると、平成21年5月末日段階では、国（内閣府公益認定等委員会）12法人、都道府県（公益認定等審議会）15法人の計27法人が認定されたにすぎない。

また平成22年7月末日段階においても、国（内閣府公益認定等委員会）203法人、都道府県（公益認定等審議会）218法人の計421法人が認定されたにすぎない。総務省より発行された最後の『公益法人白書』（平成20年版）による平

成19年10月1日現在における全国の公益法人総数24,648法人（社団法人12,530法人、財団法人12,118法人で、国所管6,720法人、都道府県所管18,056法人）と比べると1.7%である。

都道府県・市町村の出資による外郭団体・出資法人の多くは、類似法人等の公益認定申請状況をみて対応するという状態にあり、「指定管理者」制度との関係、また寄附行為、定款等における主要業務の精査などに伴い、検討中また検討を開始した法人が大半であると推定される。

なお、指定管理者制度の詳細については、拙著『指定管理者制度』（学陽書房、平成17年2月）および共著『最新事例指定管理者制度の現場』（学陽書房、平成18年4月）、共著『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17年9月）に詳解している。これらの拙著を参照されたい。

ちなみに、筆者は山形県公益認定等審議会の委員を委嘱されている。平成20年の制度開始前に、同県所管の法人に対して行われた同県の意向調査によれば、法人の半数以上は、平成23～24年度に申請予定であるといわれている。

山形県では、平成21年6月9日付で、「公益財団弦地域文化支援財団」が「一般財団法人」から「公益財団法人」の第一号として、「公益認定」されたが、この法人は一般財団法人として設立された法人が公益認定された事例である。

新制度の問題点としては、国および都道府県の公益認定等委員会等において、法人法および認定法の基準に準拠し認定するわけであるが、その基準順守の強弱の姿勢が問われているといえる。認定等審議会の委員を委嘱された筆者も身の引き締まる思いで審議に当たっている。

また、制度推進の問題としては、特例民法法人とされた旧社団法人・財団法人において、これまでの定款上（寄附行為）の事業が「公益目的事業」として認定されるのかどうか、収益事業や共益事業として認定されるのかどうかについて、再度、法人の事業について速やかに吟味する必要がある。仮に、公益目的事業が50%に満たないと判断された場合には、その対応を早急に検討する必要がある。

法は、平成20年12月より5年間の猶予期間を設けているが、残された時間は多くはないことを再認識する必要がある。

自治体の外郭団体・出資法人が、今後どの程度公益認定され、「公益社団・財団法人」になるかについては、現段階では予測できない。

自治体の外郭団体・出資法人では、法人も自治体も、新制度で想定されている公益目的事業について認定され難い事業が多々あることを正確に把握認識されていないのが実情である。各法人では、各事業が「公益目的事業」「収益事業」「共益事業」のいずれに該当するのか、速やかに再確認する必要がある。

本稿は、山形県公益認定等審議会委員としての公式見解ではない。筆者の個人的見解、意見、認識等であることをあらかじめご了解いただきたい。

筆者は本稿論述に先立ち、拙著『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』（学陽書房、平成21年2月）を上梓している。また、拙著『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』を踏まえて、『月刊 公益法人』（公益財団法人 全国公益法人協会発行）に、公益法人改革における自治体出資法人の問題、課題、今後の方向などについて、その後の状況について続編として「自治体の外郭団体と公益認定制度」と題する論文を、平成21年11月より連載している。新公益法人制度に関する制度概要や課題などについては、前掲書および前掲論文を併せて参照されたい。

本論文が、学術研究者にとどまらず、「自治体の出資法人や外郭団体」等の公益法人、自治体関係者等、多くの公益法人関係者の参考になれば幸いである。本論文は、次のような内容より構成されている。

- 1 旧自治省通知「第三セクターの指針」および参議院「第三セクターに関する」審議
- 2 総務省「公益法人・第三セクター等の改革」と自治体財政健全化法
- 3 酒田市が出捐した公益法人の概況
- 4 鶴岡市が出捐した公益法人の概況
- 5 酒田市が出捐した公益法人の事業・決算概況
- 6 鶴岡市が出捐した公益法人の事業・決算概況
- 7 酒田市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況
- 8 鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況

- 9 酒田市および鶴岡市が出捐した公益法人における新制度への今後の対応・課題
- 10 社団法人酒田観光物産協会における新制度対応の問題、課題

## 1 旧自治省通知「第三セクターの指針」および参議院「第三セクターに関する」審議

### (1) 旧自治省「第三セクターに関する指針」について

#### (1) 「指針」通達の背景

1999年5月20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3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3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。また、第3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。

このような事態を重視した旧自治省においては、第3セクターの設立運営の留意点、公的支援方法の留意点、経営情報等情報開示の在り方、経営診断方法、運営の指導監督の留意点、第3セクターに対する自治体の対応の在り方など、自治体と第3セクターの両者間の健全な関係を維持・発展するため、具体的に実効性のある指導指針作成の必要性に迫られていた。

指針の作成にあたっては、平成10年8月、旧自治大臣官房地域政策室に「第3セクターに関する研究会」（委員には第3セクター研究学会会長・中央大学経済学部金田昌司教授等が委嘱される）が設置され種々議論され、『地方公共団体等への第三セクターの関わりのあり方に関する報告書』（平成11年3月）にまとめられた。

この報告書を基礎に、旧自治省の「第三セクターに関する指針」が作成された。この『報告書』と「指針」の内容に関しての対比などについては紙幅の関係で省略する<sup>1)</sup>。拙著『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究—』（地域計画研究所、平成14年3月）を参照

されたい。

一方、この研究会の発足に先立ち、平成10年5月に、旧自治省関連の公益法人である(財)自治総合センターに第3セクターの経営実態問題に造詣の深い大学関係者、財務、会計、法律の各分野の実務関係者を中心に、具体的な問題点の把握、また解決方法、経営診断指標など実務的専門的な観点より、第3セクターの設立・運営・経営診断方法などを検討するため、「第3セクターに関する検討委員会」が設置され、種々の観点より議論検討され、『第3セクターに関する調査研究報告書』にとりまとめられた。筆者は、第3セクター研究学会の関係者とともに、この検討委員会の委員を委嘱された。

他方、平成10年8月には、当時の立法府参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」を中心に、関係5調査室合同による「第3セクター研究委員会」が設置され、立法府の調査室の問題意識と今後の立法化の視点より、第3セクター問題が議論・検討された。筆者は、この委員会の座長を委嘱された。

このように、行政府のみならず立法府関係機関でも、地方分権推進に際して地方公社・第3セクター問題は、看過することができない喫緊の重要問題であると強く認識され、研究会や調査委員会などが設置されたわけである。

指針の主な事項は、次のような内容である<sup>2)</sup>。

## (2)「指針」の主な事項

一般的留意事項には、指針で対象とされた第3セクター法人、法人の経営赤字の改善と法人に対する指導監督の強化、法人の組織機構の改善と法人の統廃合、自治体の第3セクターへの支援の在り方の見直しなど、大要、次のような内容が示された。

設立時の留意事項としては、①事前の十分な検討と第3セクター方式が活用される事業領域、第3セクターの事業類型化、第3セクター事業の設立と行政目的の明確化、第3セクター方式設立に際し、他の事業手法との比較衡量、行政補完型第3セクターの設立に際しての基本的な対応、公民協調型第3セク

---

<sup>1)</sup> 拙著『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究—』(地域計画研究所、平成14年3月)309頁

<sup>2)</sup> 「第三セクターに関する指針」(旧自治省)と題して、各都道府県知事、各指定都市市長宛てに出された通知、平成11年5月20日

ターの設立に際しての基本的な対応、経営採算性が低い事業分野における公的支援方法の検討、出資比率に応じた経営責任の明確化、また②公的支援のあり方は公的支援のあり方の事前の検討、事業開始時における適切な資本金額の確保、プロジェクト・ファイナンス方式に着目した資金調達方式、私人の立場による「債務保証」「損失補償」などの回避、③事業運営等は独立法人の経営者の職務権限と責任の明確化、民間人等の積極的な人材登用、④議会等に対する事前説明と情報の開示は議会に対する事業の経営見通し・自治体の対応措置の事前説明、住民に対する事業の事前説明と理解の要請が示された。

運営の指導監督などの留意事項としては、①経営の定期的な点検評価は、関係部局の担当者による経営点検評価の必要性、経営診断指標に基づく経営評価と事業評価による事業目的の点検評価、複数の自治体出資の第3セクターの経営点検評価の必要性、②経営の予備的診断、③議会や住民への情報開示は、出資比率による議会への報告義務、監査委員による監査・外部監査制度の導入、法人の経営状態の公告と情報開示の在り方が示された。

経営悪化時の対応の留意事項としては、①経営悪化時における速やかな対応は経営悪化原因の検証と経営改善策の検討、総合的な判断による事業存続の適否の検討、②経営改善により第3セクター方式を存続させる場合の留意点は経営改善による法人存続に際する留意点、行政補完型第3セクター等の法人存続に際する留意点、事業存続のための広範な検討、③第3セクター方式を断念する場合の留意点は第3セクター方式を断念する場合の法的な手続きの検討、債権債務の整理と自治体の過度なリスク分担の回避が示された。

この指針で特筆すべき点は、経営診断のプロセスとして株式会社を対象に経営診断方法の例として「経営の予備的診断の参考例」が例示されたことである。具体的な検討方法・検討プロセスが例示された点は、画期的であると高く評価できる。ただし、民法法人の経営診断のプロセスは、例示されてはいないため、民法法人関係者はこの経営診断方法に準拠して法人の経営実態に即した経営診断プロセスを早急に作成する必要がある。

### （３）「指針」で示された特筆すべき点

指針に示された特筆すべき点としては、次のような諸点があげられる。詳細については省略する。

- ① 「経営の予備的診断の参考例」の提示
- ② 法人の経営赤字の改善と法人に対する指導監督の強化
- ③ 法人の組織機構の改善と法人の統廃合
- ④ 自治体の第3セクターへの支援の在り方の見直し
- ⑤ 第3セクターの情報開示
- ⑥ 第3セクター方式が活用される事業領域
- ⑦ 設立にあたっての留意事項
- ⑧ 運営の指導監督等に当たっての留意事項
- ⑨ 経営悪化時の対応に当たっての留意事項

## （２）地方公社・第3セクターをめぐる立法府の動向

### （１）地方行政・警察委員会調査室「第3セクター研究会」の設置

伊原江太郎参議院事務局「国土交通・環境調査室」首席調査員（講演当時は「地方行政・警察委員会調査室」首席調査員）は、第3セクター研究学会のシンポジウムで【地方公社・第3セクターをめぐる立法府の動向】と題し、立法府、とりわけ参議院における第3セクターに関する関心や問題意識などについて、「地方行政・警察委員会調査室」を中心に、関連5調査室の合同により調査研究委員会が設置されたことを踏まえ、この調査委員会の議論と報告書を中心に多角的な観点より講演された。

伊原氏の講演内容は、①参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」における「地方公社・第3セクター研究会」設立意義、②地方公社・第3セクターの調査研究会の検討事項、③地方公社・第3セクターの設立運営の在り方、④地方公社・第3セクター問題をめぐる立法府の動向―第123回国会以降の参議院の議論―である<sup>1)</sup>。

「地方公社・第3セクター研究会」が、参議院事務局地方行政・警察委員会調査室に設置された意義・目的・背景については、次のように説明されている。

「その数も全国で1万弱を数える地方公社・第3セクターは、活力ある地域

---

<sup>1)</sup> 前掲書『都市・地域政策と公民連携・協働―PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究―』（地域計画研究所、平成14年3月）316－320頁



社会の形成に重要な役割を果たす機関としてその業務も地域交通・地域開発、教育・文化関係、健康・福祉、農林水産関係、観光・レジャー関係など多岐にわたっている。しかし、バブル経済崩壊後の社会経済情勢の変化に伴い、多くのものが経営不振に陥っているばかりか、そのツケが地方財政に大きな負担となっている。巨額の赤字対策とその補填方法・経営方針等を含む経営責任問題等が顕在化し始め、地方公社・第3セクターに関する事業見直し、議会への情報提供、監査の充実、経営努力の推進等が提言されているが、多くの場合、地方自治体による利子補給、出資金の増加策等に追われ、その手法も限界に至っている。参議院においても、地方公社・第3セクター問題について、これまで多くの質疑が展開されていると共に、地方分権推進委員会の勧告における地方公社の在り方の問題が指摘され、また自治省においても同問題の検討に着手していること等から、立法府事務局サイドにおいても、今後も、自立的な地域づくりの推進を目指す上で不可欠とされる地方公社・第3セクターの実情の把握を行い、その在り方について論点整理をすることが急務である」。

このような背景のもとに、座長の筆者を中心に、第3セクター研究会および<sup>(株)</sup>地域計画研究所の関係者など、専門家チームによる調査研究が実施されたわけである。

## （２）「第3セクター研究会」の調査研究報告書の概要

『調査研究報告書』の主な内容は、次のとおりである<sup>1)</sup>。

調査・分析編1《現状分析問題点・課題の分析今後の在り方》では、①地方公社と第3セクターの関連性、②第3セクターの事業分野と業務形態の類型化、③第3セクターの設立運営の問題点と課題、④第3セクターの成功事例・成功要因と失敗事例・失敗要因、⑤経営危機・経営破綻した第3セクターとその対応措置、⑥公共と民間の新たな事業連携方式のあり方の方向などが詳解された。

調査・分析編2《公社・第3セクター等の主な事例とその要因分析》では、①地域振興・地域活性化を推進する公社・第3セクターの事例（道の駅・茶の加工工場・ハム加工工場等の運営、温泉保養館・ゴルフ場等の運営、コテージ・バンガロー・野外音楽堂等）、②交通・情報通信準備に関連した公社・第3セ

---

<sup>1)</sup> 前掲書『都市・地域政策と公民連携・協働』317－318頁



クターの事例（地方鉄道、情報開発センター）、③国土・環境整備に関連した公社・第3セクターの事例（観光物産センター、市街地再開発ビルの建設・管理）などが詳解された。

調査・分析編3《公社・第3セクター等の主な事例とその要因分析》では、①社会福祉施設整備に関連した公社・第3セクター等の事例（特別養護老人ホーム）、②介護保険導入に対する自治体等の対応事例（農山村、地方都市、大都市）、③教育・文化施設整備に関連した公社・第3セクターの事例（コミュニティプラザ、複合施設1：温泉・温水プール・デーケアセンタ等、複合施設2：図書館・文化ホール・健康増進診断ルーム等）などが詳解された。

調査資料編1《県における第3セクターの経営実態調査》では、①第3セクターの経営実態調査の概要、②自治体からみた第3セクターの評価、③商工会議所・商工会からみた第3セクターの評価、④農協からみた第3セクターの評価、⑤経済同友会会員企業からみた第3セクターの評価、⑥芸術・文化団体（地域住民）からみた第3セクターの評価などが詳解された。

調査資料編2《内外の法政策等》では、①イギリスのPFI法の概要と特徴、②フランスの第3セクターの概要、③地域活性化等を支援する法律の概要、④わが国のNPO法の概要、⑤わが国のPFI法案の概要などが詳解されるなど、多岐にわたる内容である。

### （3）第3セクター問題をめぐる立法府の動向―第123回国会以降の審議―

第123国会以降の参議院の各委員会において、地方公社・第3セクターに関して審議されてきた。詳細については省略する。

これら委員会の質疑を通して第3セクター問題の背景を探れば、そもそも地方公社・第3セクターによる事業方式を推進する際には、法人の設立企画段階から運営管理のあり方、円滑な事業支援方法のあり方、経営危機に直面した際の破綻処理方法など、それぞれのプロセスごとに基本的に検討しなければならない重要な事項がいくつかあるが、実際にはこれらの諸点が必ずしも事前に十分に検討されないケースが多い。地方公務員を第3セクターに派遣する「職員派遣問題」や第3セクターに対する「補助金支出問題や債務補償問題」がある。

経営破綻に際し債務処理策の一環として支出された支出金（補助金）の根拠は、行政の裁量権を越えるものであるとの見解から、前首長に支出金相当額を

返還するように命じる地裁判決が出された公金支出問題の例は、多くの自治体関係者や第3セクター関係者に強い衝撃を与えた補助金返還訴訟問題として記憶に新しい。これらの諸問題は、現行の地方自治法や地方公務員法などの法体系下では、第3セクターがこのような大きな位置を占めるとは当初の段階では予期されていなかったことに加え、十分な法整備がなされないうちに現実の地方公社・第3セクター事業が先行してきたために、処々の矛盾点などが生じたことに起因するものも多々ある。

#### （４）参議院事務局調査室における認識

法制度の不備やその矛盾などが、第3セクター問題をさらに複雑にしている所以である。第3セクターの今後の方向づけとその在り方を踏まえ、法律上の位置づけについて明らかにしなければならない時期にきている。第3セクター問題は、地域社会において基本的な「地域住民」「企業」「行政」の三者の在り方の問題として問われている。地域社会が変貌する中で、第3セクターを今後どのように位置づけていくのか。第3セクターの機能や役割などについて、理論・実証研究、実態・事例研究など、広範な多角的な観点より研究調査が急務の課題である。

それらの研究努力が成果を上げるための大前提として、第3セクターの実態調査の早期実施が不可欠である。具体的には、政府が調査要領等を作成して都道府県ごとに市町村自治体及び都道府県が出資・出捐している全出資・出捐法人を対象（自治体出資が25%以上の法人）に、悉皆調査を依頼し集計する必要がある。その上で、健全経営の法人、収支均衡状況にある法人、若干の赤字状態ではあるが地域にとって必要である法人、自治体の支援（補助金等の支出）が必要な法人、経営危機状態のため抜本的な対応を図る必要のある法人、経営破綻状態のため解散や民事再生法の適用など破綻処理をする必要のある法人などに類型化して、早急にその実態を把握して対策に着手する必要があると参議院事務局調査室では認識されている。

ちなみに、現在はこのような調査が実施されている。

#### （５）第3セクターの法制化問題

今日、閉塞状況が強く認識される社会経済環境の中で、自治体の行財政運営において、公共事業の効率的な推進の観点より、PFI事業の推進が期待されて

いる。また、地域社会の蘇生・活性化対策としてNPO法人の活躍が期待されている。PFI、NPOのいずれについても、その実態はさておき、今後の活躍期待を込めて法制度化されたことは周知のとおりである。

一方、第3セクターに関しては、広聞するところによれば、旧自治省においてはたびたび特別法などの法制化が種々の観点より検討されてきたようであるが、今日に至るまで法的な位置づけとその役割については明確にされていない。第3セクターは、ややもすると、旧自治省の「第3セクターに関する指針」にもみられるように、厄介モノ扱いされている傾向がある。経営危機・経営破綻する第3セクターが多くなると、巷間いわれるが、依然、第3セクター方式による法人の設立が実態としてある。市民の参画を得て、広い意味における第3セクター方式、いわゆる「市民」「企業」「自治体」など公民連携・公民協働の「ジョイントセクター」方式による、まちづくり会社や地域産業振興公社などが設立される可能性はますます高くなると考えられる<sup>1)</sup>。

実際には、多種多様な事業やサービスを提供している第3セクターを一義的に捉え法制化することは困難であろうが、NPO法人やPFI事業に比べ多数存在する第3セクターの対応をせずに放置すると、問題がますますこじれることになる。

したがって、「国の機関の独立行政法人」の議論と同様に、自治体の行財政運営においても、「自治体の独立行政法人として第3セクター（自治体出資法人）」を捉え、第3セクターの位置づけやその在り方、また経営危機・経営破綻に対する対応措置などに関する法整備を行なうことが喫緊の課題である。

### （３）旧自治省「第三セクターに関する指針の改定」

平成15年12月12日、総務省自治財政局長より、「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、各都道府県知事および各指定都市市長宛てに発出された。

---

<sup>1)</sup>「第3セクター」「第4セクター」「第5セクター」「ジョイントセクター」などの概念や事例などに関しては、前掲拙著『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究—』を参照されたい。

大要、次のような内容の文書である<sup>1)</sup>。

政府においては、経済社会の構造改革推進に向け、不良債権問題の解決、企業及び産業の再生、規制改革の推進等各般の取組みが進められており、加えて、国及び地方公共団体においても、財政状況の一段の悪化等その取り巻く状況は大きく変化してきています。

一方、第三セクターを取り巻く状況もバブル崩壊後経済環境が変化する中で、経営が深刻化するなど一段と厳しさを増しており、地方公共団体においては、このような社会経済情勢の変化等に的確に対応し、関係する第三セクターについて、その運営改善等に積極的に取り組むことが求められています。

第三セクターの活用に当たっては、指定管理者制度の創設等も踏まえ、他の手法で行う場合との比較も行いつつ、当該第三セクターの意義、費用対効果、収支の見通し、関与のあり方等について絶えず検証するとともに、第三セクター方式のメリットが十分に発揮されるよう、民間の資本や人材の参画を促進する等その経営ノウハウを積極的に活用する必要があります。

また、第三セクターの経営悪化は設立団体の財政運営に大きな影響を及ぼすケースもあり得ることから、地方公共団体は第三セクターの健全な運営の確保に万全を期し、もって住民の信頼に應えていくことが不可欠であり、点検評価の結果を踏まえつつ、必要に応じて、事業の見直し、廃止、民間譲渡、完全民営化等を行うことが望まれます。また、経営悪化が深刻化し第三セクターの存続が危ぶまれる場合には、問題解決を先送りすることなく、法的整理を含め抜本的な対応を行う必要があります。

これらの諸点を踏まえて、今般、次のとおり第三セクターに関する指針を改定することとしました。各地方公共団体におかれましては、指針の内容に十分留意の上、適切な対応をお願いします。

おって、本通知の趣旨は、貴都道府県内の市町村にも連絡の上、その徹底を図られるようお願いします。

「第三セクターに関する指針の改定について」は、先の指針を踏まえて、大要、

---

<sup>1)</sup> 総務省自治財政局長より、「第三セクターに関する指針の改定について」と題して、各都道府県知事、各指定都市市長宛てに出された通知、平成 15 年 12 月 12 日

次のような内容となっている。詳細については省略する。

- 第1 一般的留意事項
- 第2 第三セクター方式を選択するに当たっての留意事項
  - 1 事前の十分な検討
  - 2 公的支援のあり方
  - 3 運営体制
  - 4 議会への説明と住民への情報公開
- 第3 運営の指導監督等に当たっての留意事項
  - 1 監査（外部の専門家を活用する等監査体制を強化）
  - 2 定期的な点検評価
  - 3 議会への説明と住民への情報公開
- 第4 経営悪化時の対応に当たっての留意事項
  - 1 経営悪化時における速やかな対応
  - 2 経営改善を実施する場合の留意点
  - 3 経営改善が極めて困難とされる場合の留意点

## 2 総務省「公益法人・第三セクター等の改革」と自治体財政健全化法

### （1）地方公社・第三セクターなどに対する旧自治省・総務省の対応

地方公社・第三セクターなどに関しては、平成11年5月20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。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15年12月12日に発出された。

さらに総務省自治財政局より、平成20年6月30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。この「第三セクター等の改革について」と題する通知において、健全化判断比率の一つである将来負担比率については、自治体財政健全化

法との関係より、大要、次のように指摘されている。

自治体財政健全化法の施行（平成19年度決算から適用される）を踏まえ、「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月27日閣議決定）において、「第三セクターの改革に関するガイドライン等に基づき、経営が著しく悪化したことが明らかになった第三セクター等の改革を進める」こととして、第三セクター等の改革については、自治体財政健全化法の施行に当たって、基本方針2008に基づき、第三セクター等の改革を集中的に実施するため、「第三セクター等の資金調達に関する損失補償のあり方について（中間まとめ）」（平成19年10月17日債務調整等に関する調査研究会報告）および「地方再生機構（仮称）」研究会最終報告（平成19年12月20日）を踏まえ、下記のとおり、ガイドラインを策定したので通知するとされ、各自治体においては、基本方針2008、ガイドライン等を踏まえ、第三セクター等の存廃を含めた集中的な改革を進められるようお願いすると要請され、その対策として、政府は、第三セクター等の再生を支援する仕組みとして、「株式会社地域力再生機構法案」を国会に提出し、基本方針2008においても、「地域経済の建て直し、地域の雇用の確保の観点から、中規模企業や第三セクターの事業再生と面的再生に向けた取組を、第三セクター改革等と連携しながら、地域金融機関や自治体等の理解・協力を得つつ行う地域力再生機構を創設する」こととし、さらに、総務省としても、多額の債務を抱える第三セクター等についての処理方策等について、「債務調整等に関する調査研究会」において、課題を整理し対応の検討を開始することとしておりますので、これらも踏まえ、適切に取り組まれるようお願いすると要請するとともに、第三セクター等の存廃を含めた改革の取り組み状況等について今後定期的に調査を実施すること、また本通知の位置づけについて、「地方自治法」（昭和22年法律第67号）第245条の4（技術的な助言）に基づくものであることが明示されている。

また、累積債務等により経営が著しく悪化した第三セクター等について、その存廃も含めた改革に関し、年限を切った措置として「平成20年度までに外部専門家等で構成される『経営検討委員会』（仮称）を設置し、評価検討を行う」ことおよび「その結果検討を踏まえ、平成21年度までに『改革プラン』（仮称）を策定する」ことを要請しているとし、「地域力再生機構（仮称）」研究会最終

報告書（平成19年12月20日）は、「現行の『第三セクターに関する指針』を補完する位置づけで、累積債務等により経営が著しく悪化している3セクに関し、新たに、総務省において上記のような内容のガイドラインを策定・通知するとともに、デュー・デリジェンス等に関する機構のノウハウの活用や、事業再生についての機構の活用を、地方公共団体に対して、要請・助言することが適当である」としているとして、今後、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成19年法律第94号）に基づく「損失保証債務等に係る一般会計等負担見込額の算定に関する基準」（平成20年総務省告示第242号）等により、第三セクター（このガイドラインにおいては、自治体が25%以上出資または出捐している法人、自治体が損失補償等の財政援助を行っている法人その他自治体がその経営に実質的に主導的な立場を確保していると認められる法人をいう）および地方公社（地方住宅供給公社、地方道路公社および土地開発公社をいう）の経営状況があきらかになることを踏まえ、経営が著しく悪化したことが明らかになった第三セクターおよび地方公社の存廃も含めた改革を集中的に進めるため、以下の取組を平成21年度までに行うものとする、次のような事項が明示されている。各事項の詳細については、本通知を参照されたい<sup>1)</sup>。

#### 1 経営検討委員会（仮称）の設置

- （1）経営検討委員会（仮称）の設置
- （2）経営検討委員会（仮称）の構成
- （3）地方公共団体間の協力等

#### 2 経営検討委員会（仮称）における調査と評価・検討

- （1）経営検討委員会（仮称）の検討対象の選定
- （2）経営検討委員会（仮称）におけるデュー・デリジェンス等による経営分析と改革案の作成

#### 3 「改革プラン」（仮称）の策定

- （1）「改革プラン」（仮称）の策定
- （2）議会への説明

---

<sup>1)</sup> 総務省自治財政局長より、「第三セクター等の改革について」と題して、各都道府県知事、各指定都市市長宛てに出された通知、平成20年6月30日



(3) 住民への情報開示

(4) 「改革プラン」(仮称) の点検評価

## (2) 「第3セクターの指針」作成等における筆者の係わり

前述した「第三セクターに関する指針について」の作成にあたっては、平成10年8月、旧自治大臣官房地域政策室に「第三セクターに関する研究会」(委員には当時の第3セクター研究学会会長・中央大学経済学部金田昌司教授等が委嘱された)が設置され、大所高所から種々議論され、『地方公共団体等への第三セクターへの関わりのあり方に関する報告書』(平成11年3月)にまとめられた。この報告書を踏まえ、旧自治大臣官房地域政策室が中心となり「第三セクターに関する指針」が作成された。

これは、自治体財政健全化法の実施の法律の作成過程において、研究会が設置され、種々議論されたことを踏まえ、その後法案作成がなされた経過と同様の手法である。

一方、この研究会の発足に先立ち、平成10年5月に、旧自治省関連団体の(財)自治総合センターに第3セクターの経営実態問題に造詣の深い大学関係者、財務、会計、法律の各分野の実務関係者を中心に、具体的な問題点の把握、また解決方法、経営診断指標など実務的専門的な観点より、第3セクターの設立・運営・経営診断方法などを検討するため、「第三セクターに関する検討委員会」が設置され、種々の観点より議論検討され、『第3セクターに関する調査研究報告書』にとりまとめられた。筆者は、第3セクター研究学会の関係者とともに、この検討委員会の委員を委嘱された。

他方、平成10年8月には、当時の立法府参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」(現総務委員会調査室)を中心に、関係5調査室合同による「第3セクター研究委員会」が設置され、立法府の調査室の問題意識と今後の立法化の視点より、第3セクター問題が議論・検討された。筆者は、この委員会の座長を委嘱された。

このように、行政府のみならず立法府関係機関でも、地方分権推進に際して地方公社・第3セクター問題は、看過することができない喫緊の重要問題であると強く認識され、研究会や調査委員会などが設置されたわけである。

これら指針の内容や参議院事務局の調査報告書『第3セクターに関する調査研究報告書』の概要等については、前掲拙著『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターセクターの研究—』（地域計画研究所、平成14年3月）に詳解している。同書を参照されたい。

ちなみに、自治省内に設置された研究会では、大所高所から第3セクターのあり方や自治体とのかかわり方などに関して議論するということから、筆者が参加した（財）自治総合センター「第三セクターに関する検討委員会」は、もう少し詳細な実務的、実態レベルの議論をしたいということで、筆者ら第3セクター研究学会の弁護士、公認会計士等の会員等が委員として参加したという経緯がある。

委員会の議論の中で、政府系金融機関の担当者に対し、弁護士から、第3セクターに対して融資をする際の銀行側の対応について、大要、次のような内容の質問が出された。融資の際には、債務保証や損失補償契約などに関する文書を作成するのか、またその場合自治体の首長等に対するものなのかあるいは首長個人のものなのか、またこれらの文書を盾にとって法廷論争などをやる予定であるのかなど極めて厳しい質問であった。この政府系金融機関の担当者によれば、第3セクターに出資した後に、金融機関側としてはこの融資あるいは債務保証に関して首長さんからその旨の一札を取って融資を実行しているが、ただし、現段階では、そのような念書等を盾に法廷論争までもつれ込んだ事例はないとの説明であった。

筆者の経験によれば、その後、この政府系金融機関が出融資をしたある神奈川県のある自治体では、金融機関からの融資の返済が滞っている。融資額を一括返済せよというような内容の文書が政府系金融機関総裁名で来ている。どのように対応したらよいのかと、委員であった弁護士の先生に相談があり、筆者も同席相談を受けたことがあった。

筆者については、当初段階での相談だけだったので、その後どのように対処したのかなどについては知らない。もとより、弁護士は依頼者の守秘義務があることなどから、この弁護士には確認はしていない。このように看過することができない事態がこの当時よりあったわけである。

このように自治体財政健全化法においては、特に地方公社・第3セクター等

にいたるまでが自治体の行財政運営執行の責任範囲であると明確化されたことが大きなポイントであるといえる。この公社等の経営が赤字経営か黒字経営かということにとどまらず、将来どれだけ負担しなければならない事態が発生するのかということについて、自治体における将来の財政負担が問題視されたわけである。

### **(3) 第3セクター・地方公社などの損失補償、解散問題**

#### **(1) 第3セクターに関する損失補償問題**

各自治体においては、このような債務保証や損失補償があるのかないのか、そのような文書が存在していれば明確になるわけであるが、これまでの経緯では、事前にそのような文書が公表されることはまずないといえよう。

筆者が現実に関経験した例として先ほど挙げた事例にも見られるように、夕張市のケースとは異なるものの、ある日突然、金融機関側から融資の一括返済を求められ、追加融資が拒否されるなどの表面化により、自治体の財政負担が生ずる事態となるなど看過できない例が幾つか散見されてきた。このような事態を踏まえ、この将来負担比率の判断指標が採用されたと筆者は推察している。

周知のように、自治体財政健全化法においては、財政健全性の判断基準指標として、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4つの指標が明示、公開されることになったのであるが、このうち、「将来負担比率」(将来負担比率の算定について、債務負担行為に基づく支出予定額に参入される経費として地方財政法第5条各号に規定する経費を、負債の額に参入する地方公共団体の設立法人として地方道路公社、土地開発公社及び地方独立行政法人を規定)については、地方公社や第3セクター等の経営悪化に際して、突然予期せぬ債務を自治体が引き受けることなどにより自治体の財政が最悪の事態に陥ることのないように、事前に歯止めをかけるという趣旨から、事前に点検チェックの対象とされたものであることを強く認識する必要がある。

このように債務保証や損失補償契約などに関する実態がほとんど知られていない中、訴訟問題として発覚した事例がある。今後の安易な第3セクターや地方公社の経営に対する警鐘となるであろう。第3セクター会社に対する損失補償契約に関する契約内容の有効性などが法廷で争われたケースとして、次のよ

うな例がある。

平成22年8月30日、「損失契約は無効、金融機関への支払いは差し止め」と、長野県安曇野市が出資した第3セクター会社に対して融資した金融機関に対して市が損失補償をすると契約したのは無効であると、市議が差し止めなどを求めた訴訟の判決が30日、東京高等裁判所であったことが報道された。加藤新太郎裁判長は、「契約は財政援助制限法に違反しており無効である」として、訴えを退けた一審長野地方裁判所の判決を変更して、補償の差し止めを命じた判決である。

財政援助制限法は財政安定のため、自治体が会社などの債務を肩代わり「保証契約」を禁じているが、同法に基づいて出費を差し止める判決は異例である。損失補償契約に頼って融資を受けてきた第3セクターや地方公社に対して、今後大きな影響を与えることになるであろう。

判決文によると、旧三郷村（現安曇野市）は、2003年、約51%を出資して第3セクター「安曇野菜園」を設立した。その後、同社が銀行などから受けた融資に関して、仮に金融機関側が損失を負った場合、約3億5,000万円までの元本や利息を補償すると契約した。

一連の契約について、加藤裁判長は「制限法が禁じた保証契約と同様の機能を果たす判断した。「契約が無効ならば、金融機関側に不測の損害を被らせ、取引の安全を害する」という市側の反論に対して、「効力を認めれば規制の趣旨が失われる」と退けた。

一方、「発生した損失を事後的に補償する契約など、制限法に反しないものもある」とし、補償契約すべてが違法とはいえないと指摘した。

判決後、小林純子市議は「市は赤字が続く安曇野菜園の整理を検討中である。その前に補償差し止めが認められた意義は大きい」と語っている。代理人の中島嘉尚弁護士は「安易な第3セクター経営に対する警鐘になる」と評価している。

宮沢宗弘安曇野市長は、「判決文を熟読して、弁護士とも相談しながら対応を決めたい」としている。

## （2）地方公社「住宅供給公社」の解散問題

地方住宅供給公社は、第3セクターではないが、旧自治省において従前より「地方公社の調べ」において調査されてきた、自治体が法律に基づいて設立し

た特別法人である。特別法人には、土地開発公社、道路公社を加えて、法定三公社と呼ばれている。

地方住宅供給公社は、47都道府県と政令指定都市が設置できるが、一般の市町村では設置できない。地方住宅供給公社と第3セクターとの法的また概念の相違などに関しては、拙著『『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究—』（地域計画研究所、平成14年3月）に詳解している。同書を参照されたい。

この地方住宅供給公社の一つである茨城県住宅供給公社が、茨城県は24日までに総額496億円の借入金を抱え事業継続困難になったとして、平成22年8月25日、「第三セクター等改革推進債」を380億円発行し、破産させる方針を決めたことが報道された。地方住宅供給公社の借入金が巨額で、自主整理による返済は困難と判断された対応である。

茨城県の地方住宅供給公社の破産は全国で始めてである。自主整理として解散した地方住宅供給公社には、青森、秋田、岩手、福島、富山、岡山の6県の例がある。

茨城県住宅供給公社は、1965年に設立され、集合住宅や宅地の分譲販売、賃貸事業を展開してきたが、バブル期に大量購入した土地の価格が大幅に下落したことなどから、2005年度末で460億円の債務超過に陥った。県はこれまで補助金270億円を投入する一方、公社は保有地売却や賃貸住宅事業の民間移行などを進め、自主解散を模索していた。

しかしながら、保有地の処分は計画通りに進まず、破産による解散に追い込まれたものである。破産、解散に伴い、県が負担する費用総額は680億円に上る見込みであるといわれている。

国土交通省によれば、民間不動産市場の成長や地価低迷で、各地の住宅供給公社は経営状況が悪化し、平成21年度は51公社のうち、10公社が債務超過に陥り、福井、滋賀、山口、香川の4県で、今後3年以内の解散が予定されているほか、神奈川県では民営化が検討されているといわれる。

茨城県は、9月県議会で関連議案の議決を得て、同月中にも裁判所に破産手続き開始を申請して、「第三セクター等改革推進債」発行で得た資金を民間金融機関や国への返済に充てる予定で、15年以内に償還する計画であるとされる。

この「第三セクター等改革推進債」は、経営状況が悪化した第3セクターや地方公社などの破綻処理を目的にした特例地方債である。

### (3) 宮城県住宅供給公社の経営危機問題

筆者は、平成14年9月7日、仙台放送（フジTV系列）が特別番組（30分番組）として制作した『知られざる巨大ディペロッパー：宮城県住宅供給公社を斬る』と題して放送したテレビ番組に出演して、宮城県住宅供給公社を中心に、公社改革や公社経営の問題、課題、地方住宅供給公社のあるべき方向について解説し、その課題解決の方法などについて示唆した経験がある。

後述するように、自治体財政健全化法においては、このように地方住宅供給公社の巨額な債務返済が困難な状況に陥った結果、これらの債務処理に伴い当該自治体において過大な財政負担の発生による財政悪化や自治体財政が破綻することがないように、財政健全化計画を策定するなどにより、事前に対処することが求められたことがその背景にあり、成立した法律であるといえる。

また、筆者が長年委員を委嘱されている新潟県「県出資法人経営評価委員会」においては、新潟県住宅供給公社と新潟県土地開発公社の二つの公社における類似的業務を踏まえて公社の合併による統廃合が委員会意見として県当局に要請されたが、しかしながら、現在の法律の下では、二つの公社の合併による統廃合ができないという状況があるので、法律が改正された後には、二つの公社が統廃合するようにと、要請された。

## (4) 第3セクター等と自治体財政健全化法の関係

### (1) 「自治体財政健全化法」の制定の経緯

平成18年12月8日「新しい地方財政再生制度の整備について」と題する「新しい地方財政再生制度研究会」の報告書が発表された。

その後、この報告書を踏まえ、自治体の財政運営に関して種々の観点より議論、検討され、「自治体財政健全化法」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」が、第166国会（年常会）平成19年6月15日に成立した。

### (2) 「自治体財政健全化法」の概要

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」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。

### (3) 財政健全化の判断基準指標とその概要

「自治体財政健全化法」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、自治体と密接に関係す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」にまで対象範囲が拡大されたもので、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。

自治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4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掛けるような会計操作をチェックすること、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3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。

この判定基準指標については、北海道夕張市の例にみるように、公益法人等における債務保証、損失補償など、いわゆる隠れ債務問題等が、自治体財政に大きな影響を及ぼすことから、第3セクター等の後年度負担が大きな問題として認識されている。

このように、「自治体財政健全化法」との係わりにおける問題としては、財政健全性の判断基準指標のうち、④将来負担比率の指標が重要である。この指標は、自治体出資による公益法人等における将来の債務の状況について把握するものであり、公益法人等における債務保証、損失補償などを洗い出す指標として重視されていることに注意されたい。

このように、「自治体財政健全化法」との関係についても、公益法人の事業認定、また債務の状況などの観点より重要な問題があることについて、問題点の所在のみを指摘するにとどめる。



なお、「自治体財政健全化法」に関する詳細については、拙著『基礎からわかる 自治体の財政再建』（学陽書房、平成19年6月）および拙著『基礎からわかる 自治体の財政分析―第一次改定―』（学陽書房、平成20年5月）に詳解している。参照されたい。

### （5）第3セクター等の経営情報公開の観点からみた問題、課題

自治体が出資した第3セクター等については、土地開発公社などの特別法人を除くと、一般に、民法法人に基づく財団法人と商法法人に基づく株式会社形態の法人・団体が多数を占める。これらの民法法人や商法法人は、それぞれ民法また商法の規定に基づき株主等の権利が明示される。また地方自治法には、自治体の出資法人は出資比率に応じて自治体の首長や議会に対し、経営状況の報告義務や監査委員の監査を受けることが明示されている。

しかしながら、実際には、地方自治法の出資比率の権能を逆手にとって、経営情報の公開や情報開示を回避したり拒否するケースが散見される。これは民主的統制を妨げる観点から問題であるとの批判がある。

ちなみに、平成9年度新潟産業大学経済学部出井研究室で実施した新潟県内全自治体の悉皆調査による「出資法人の経営実態調査」においても、「第3セクターの経営当事者側における経営開示の必要性や経営開示に対する認識は極めて低い」という調査結果がある。これらの批判を裏づけるものである。

今日、自治体や民間企業では、「情報公開・開示（ディスクロージャー）」が社会的責務であると認識されている。近年の国政上の住専問題や金融機関破綻、不良債権処理などに伴う公的資金の導入問題などでみられるように、情報開示の不十分さ情報公開の不徹底がかえって問題解決を遅らせ、事態や問題をこじらせる原因の一つとなったことは記憶に新しい。

第3セクターの経営当事者は、当然のことながら、出資母体の自治体側関係者や民間企業側関係者は、少なくとも資本金等の出資や基本財産の出捐に「公金（税金）支出」をしたことについて、適切な会計報告を首長、議会、地域住民等に行なうことにより、自治体出資法人の経営情報開示をすることは当然の責務であるという考え方を速やかに確立する必要がある。経営情報などを開示しない場合は、「公金の業務上横領にも相当する」と厳しい指摘がされる事態

も生じる。

とりわけ、経営情報等を不開示のままに、経営危機や経営破綻が生じた場合は、関係者は個人的に経営責務を負う事態の懸念が指摘される。「私財を提供し、経営責務を負う覚悟のある経営者（代表取締役社長や会長は市町村長の就任が多い）がいる」とは到底考え難い。これは、昨今の金融機関の破綻や経営危機などに際した経営関係者の対応をみれば明らかである。出資母体である公共側の首長などの責任の自覚も薄い、同様に民間側の経営者の責任の自覚も薄いといえる。無自覚で無責任な経営者が多いことが、端的に第3セクターの無責任経営に結果として現れたに過ぎないことを強く認識すべきである。

地方分権が推進されるに伴い、第3セクターの経営責任は、①自治体（地域政策の観点からの責任）、②民間企業（出資や経営の観点からの責任）、③地域住民（主権者の民意の反映の観点からの責任）の三者三様の観点より、それぞれの責任を明らかにする必要がある。その意味では、「住民監査請求や住民訴訟」などによる問題点の明確化を図ることも一つの方法である。関係者の経営情報などの公開への対応姿勢と説明責任（アカウンタビリティ）を強く自覚する必要がある。関係者の猛省を促すものである。

これら第3セクターに関する次のような事項、すなわち、「わが国の第3セクターと欧米諸国の第3セクターの相違」「従来型の「第3セクター」方式から市民参加型の「ジョイントセクター」方式への新潮流」「地方公社」「第3セクター」の定義と設立状況」「第3セクターの経営実態調査にみる問題点と課題」「第3セクターの事業評価の在り方と事業評価・経営評価方法」「第3セクターの法的・民主的統制の基本的問題点と課題」「第3セクター問題に対する旧自治省および国会（参議院）の対応」「第3セクター事業の倒産による再建・清算手続きと対応措置」については、前掲拙著『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターセクターの研究—』を参照されたい。

今後は、これまでのような庁内レベルの議論や議会レベルの議論にとどまらず、広く市民や学識経験者等の第三者を含めた経営評価委員会等を設置して第3セクター等の出資法人の経営状況について議論検討すると同時に、普通会計および公営企業会計についても、このような評価委員会等を設置して、財務情

報、経営情報の公表を図る中で、今後の自治体の行財政運営のあり方について、大所高所の観点より議論検討することが、自治体財政の破綻回避の要諦であるということを再認識する必要がある。

### 3 酒田市が出捐した公益法人の概況

本稿では、自治体が出資・出捐した第3セクターと呼ばれる「自治体の出資・出捐法人」、すなわち会社法法人(旧商法法人)および特例民法法人(旧民法法人)のうち、特例民法法人(旧民法法人)における現状について把握するため、筆者が奉職している東北公益文科大学が所在する山形県酒田市(大学本部と学部の所在地)と鶴岡市(大学院の所在地で修士課程と博士課程がある)の両市における公益法人の事例について詳解する。

なお、本稿の資料・データの出所については、基本的に、「コミュニティしんぶん」(フリーペーパー紙で毎週金曜日に発刊8頁で構成。本社は酒田市、平成20年8月28日号2～3面、平成21年8月21日号1～3面、)に掲載された酒田市および鶴岡市の会社法法人および特例民法法人に関する特集記事の内容を踏まえている。

さらに、本稿執筆期限の間際に発表掲載された同紙、平成22年9月17日号1～3面および22年9月24日号2～3面、また酒田市および鶴岡市の幹部職員の退職者問題を取り上げた特集で、筆者の「出資法人のあり方、体系的検討を」と題したコメントが掲載された22年8月20日号1～3面を踏まえて論述するものである<sup>1)</sup>。

記事内容の一部には、同紙編集部の理解や解説などに関して専門家ではないこと、また法人当局および酒田市および鶴岡市の行政当局における考え方や対応などに関しては十分に把握されてはいないこと、また紙面の紙幅の制約など

---

<sup>1)</sup> 酒田市および鶴岡市における会社法法人(旧商法法人)および特例民法法人(旧民法法人)に関する記述に関しては、基本的に、「コミュニティしんぶん」平成21年8月21日号1～3面、平成20年8月28日号2～3面、平成22年9月17日号1～3面および22年9月24日号2～3面、22年8月20日号1～3面を踏まえて論述している。情報等を提供して頂いた同紙編集部には記して感謝する次第である。

の関係などの諸点において、詳細が不明な点があるなど正確性に欠ける点が見受けられるものの、自治体が設立した出資・出捐法人に関する報道機関における事例分析として考察するには適切であると筆者は考えている。

全国紙やブロック紙、また県紙と呼ばれる日刊紙において、自治体の出資・出捐法人に関する経営分析など個別法人における統一かつ具体的な報道や新公益法人制度等に対応に関する報道がほとんどみられない現状においては、同紙編集部が地道で丁寧な取材活動により法人の現況を毎年度の決算期毎に定期的に把握して継続して行われる報道は、極めて価値ある貴重な内容であると高く評価できる。

ちなみに、筆者は、同紙編集部より掲載記述や取材結果等を踏まえて、法人対応の問題、課題、今後の方向に関してコメント記事を掲載したいとの依頼を受けた。それらは同紙に囲み記事として筆者のコメントが解説掲載されている。同掲載紙を参照されたい。参考になれば幸いである。

本論文の内容の一部については参考に筆者が補足説明また筆者の見解・指摘を加えた部分がある。

### **（１）酒田市が出捐・出資した出捐法人の動向**

酒田市が出資した出資法人や地方公社（会社法法人（旧商法法人）、特例民法法人（旧民法法人）、特別立法により設立された土地開発公社などの地方三公社）は、平成18年3月末の酒田市、松山町、平田町、八幡町の4市町村が合併後した直後には75法人あったが、平成20年3月末は70法人、平成21年3月末現在は65法人となり、市町村合併直後からみると10法人減少した（「コミュニティしんぶん」（本社酒田市、平成21年8月21日号、1面））。

昨年3月から1年間に減少した5法人の減少理由についてみると、（株）飯森山温泉酒田、（財）県都市整備協会、（財）県畜産公社の3法人については解散したことによるものである。また酒田、遊佐、飽海地方の三森林組合については北庄内森林組合として統廃合したことによるものである。

なお平成21年3月末現在は65法人となっているが、このうち、酒田市が25%以上出捐した旧民法法人により設立された「特例民法法人（公益法人）」は3法人で、平成22年3月末においても同様に、3法人である。

また平成22年3月末、酒田市が25%以上出資して旧商法法人により設立した株式会社等の営利法人は6法人である。

## （2）酒田市が出捐した公益法人の概況

酒田市が25%以上出捐して設立した特例民法法人（公益法人）は3法人である。各法人について、「法人名」「基本財産」「基本財産額のうち鶴岡市からの「出捐額」「出捐比率」「事業概要」について示したものが表1である。

表1 酒田市が25%以上を出捐する公益法人の概要

法人名	基本財産額		酒田市からの出捐比率	主な事業
		うち酒田市からの出捐額		
(財)酒田市美術館	102,000千円	102,000千円	100.0%	酒田市美術館の管理運営
(財)土門拳記念館	101,479千円	100,379千円	98.9%	土門拳記念館の管理運営、土門拳文化賞の作品募集・選考事務
(財)酒田市体育協会	14,277千円	5,200千円	36.4%	競技団体の育成強化、指導者の育成と資質向上など

出所：「コミュニティしんぶん」（平成22年9月24日号2面）より作成

## 4 鶴岡市が出捐した公益法人の概況

### （1）鶴岡市が出資・出捐した出資法人の動向

鶴岡市が出資・出捐した出資法人や地方公社（会社法法人（旧商法法人）、特例民法法人（旧民法法人）、特別立法により設立された土地開発公社などの地方三公社）は、平成20年3月末は67法人、平成21年3月末現在は66法人であり、1法人減少した。

ちなみに、平成21年3月末現在は66法人となっているがこのうち、鶴岡市が25%以上出捐した旧民法法人により設立された公益法人（特例民法法人）は6法人で、平成22年3月末においても同様に、6法人である。

### （2）鶴岡市が出捐した公益法人の概況

鶴岡市が25%以上出捐して設立された特例民法法人（公益法人）は6法人で

ある。各法人について、「法人名」「基本財産」「基本財産額のうち鶴岡市からの出捐額」「出捐比率」「事業概要」について示したものが表2である。

表2 鶴岡市が25%以上を出捐する公益法人の概要

法人名	基本財産額		主な事業
		うち鶴岡市からの出捐額	鶴岡市からの出捐比率
(財)庄内地域産業振興センター	100,100千円	71,425千円	71.4%
(財)鶴岡市開発公社	5,000千円	5,000千円	100.0%
(財)出羽庄内国際交流財団	57,500千円	56,500千円	98.3%
(財)藤島文化スポーツ事業団	80,000千円	80,000千円	100.0%
(社)荘内文化財保存会	10,050千円	10,000千円	99.5%
(社)月山畜産振興公社	10,000千円	6,000千円	60.0%

出所：「コミュニティしんぶん」（平成22年9月24日号2面）より作成

## 5 酒田市が出捐した公益法人の事業・決算概況

酒田市が25%以上出捐して設立された特例民法法人3法人ある。各法人について、「平成21年度」「平成20年度」「平成19年度」における事業・決算概況について、「年間収入額」「単年度収支」「収入額のうち酒田市からの事業受託料・補助金額」「収入に占める受託料・補助金の割合（％）」「累積収支」について示したものが表3である。

また各法人の概況は次のとおりである。

### （1）酒田市美術館

財団法人酒田市美術館は、前年の平成19年度の1年間の事業収入額は1億

表3 酒田市が25%以上出捐して設立した公益法人の経営収支概要

法人名	平成21年度 平成20年度 平成19年度	1年間の 事業収入額 (前年度比)	単年度 収支	収入額のうち酒田市からの 事業受託料・ 補助金	収入に占める受託料・ 補助金の割合(%)	累積収支
(財)酒田市 美術館	平成21年度	125,590 (7.6%増) 千円	48千円	96,550千円	76.9%	5,866千円
	平成20年度	116,732 (9.3%減) 千円	△823千円	95,230千円	81.5%	5,817千円
	平成19年度	128,588 (0.8%増) 千円	4,102千円	95,230千円	74.0%	6,641千円
(財)土門拳 記念館	平成21年度	97,033 (11.6%増) 千円	276千円	46,250千円	47.7%	8,023千円
	平成20年度	86,958 (6.0%増) 千円	3,872千円	41,661千円	47.9%	7,746千円
	平成19年度	77,984 (15.0%減) 千円	△166千円	40,118千円	51.4%	3,874千円
(財)酒田市 体育協会	平成21年度	11,920 (49.7%減) 千円	△1,967千円	10,066千円	84.7%	6,842千円
	平成20年度	一般会計	一般会計	一般会計	一般会計の	8,810千円
		23,700千円 (33.2%増)	7,466千円	10,066千円	42.5%	
		特別会計	特別会計	特別会計	特別会計の	
	平成19年度	89,477千円 (2.8%減)	△2,901千円	64,806千円	72.4%	1,343千円 特別会計
		一般会計	一般会計	一般会計	一般会計の	
		17,788千円 (0.2%増)	757千円	8,666千円	48.7%	
	平成19年度	特別会計	特別会計	特別会計	特別会計の	2,901千円
		92,045千円 (2.6%増)	△1,226千円	65,806千円	71.5%	

(注) 酒田市の3財団の収入は事業活動収入、他は前期繰越金を除く

出所:「コミュニティしんぶん」(平成20年8月15日号3面、平成21年8月28日号2面および平成22年9月24日号2面)より作成

2,858万円、対前年度比0.8%増加であったが、平成20年度の1年間の事業収入額は1億1,673万円、対前年度比9.3%減少した。それに伴い、単年度収支は平成19年度4,102千円の黒字が、平成20年度は823千円の赤字となった。

平成20年度の入館者数は46,837人であったが、これは毎年度の目標である入館者数5万人を大きく割り込み、開館以来最も多い入館者数であった前年度の85,085の55%にとどまり、平成11年度以来の4万人台に低迷したことによる(同紙、2面)と指摘されている。

また酒田市美術館は経費削減対策等として監視員を減らし人件費を削減するなど対策を講じてはいるが、年々嵩む補修費や空調設備の燃料費高騰などにより経費削減も限界があることなどから厳しい経営が続き、平成20年度は入館者の減少により、観覧料収入は880万円、会員券収入は903万円、資料頒布収入は20万円、物品販売手数料収入は248万円となっており、入館者に関わる収入は2,051万円であり、事業収入全体のわずか18%にすぎず、市からの受託料・補助金の金額は変わらないものの、収入全体の80%以上が市からの受託料・補助



金である（同紙、2面）といわれる。

ちなみに、事業受託料名目で市から支出されている事業受託料・補助金は、毎年度、予想される支出に対する収入の不足分を補う形で予算計上されているため、補助金を減らして自立した経営を実現するには、入館料や物品販売手数料などの事業収入を増やすか、人件費の削減や事業縮小などを進めて支出を減らすしかない（同紙、3面）と指摘されているが、指定管理者制度との関係から市は制度導入に際し、指定管理料（委託料）の算定基準がどのようにされているのかが問題であると同時に、総合的な見地より公共施設の維持管理に関しどのようにするのかその方向やそのあり方について検討するなど、適切な議論がきちんとなされてきたのかどうか問題であるといえよう。

ちなみに、酒田市美術館の平成21年度の事業概況をみると、21年度の入館者数は63,093人と、前年度に比べ16,256人、34.7%増加した。全企画展八展示のうち、入館者数が2万人と1万人を超えた企画展示が1回ずつと、住民に支持された展示を企画したことが、入館者数を押し上げた要因である。これに伴い、自主財源となる事業収入も22,788千円と、前年度に比べ9.5%増収になった。中でも普通会员権が、件数で777件増えて計4,044件、金額では23.8%増の10,183千円と大幅に伸びた。この結果、収入全体に占める事業収入の割合は前年度を0.6ポイント上回った。ただし、この増収した結果でも全事業収入の18.4%に過ぎない。酒田市からの管理業務受託料は収入全体の76.9%と前年度を4.6ポイント下回ったが、金額事態については132万円増加している。また施設の管理費については燃料費や光熱水料費などの削減ができず、最終的には1,363千円、2.6%増加した（同紙、平成22年9月24日号2面）。

## （2）土門拳記念館

平成20年度における財団法人土門拳記念館は土門拳生誕百年に向けて、東京・日本橋での写真展や別冊『太陽』など出版物への作品貸し付けが大幅に増えたことに伴って著作権料収入が伸びたことにより対前年度比は6%増加し、平成20年度の事業収入は8,696万円となったこと、加えて経費削減対策として人件費や消耗品などを縮減した効果などが表れた結果として、単年度収支は黒字を計上し、三期ぶりに赤字を脱して経営改善がなされたものの、入場者数は「棟

方志功と土門拳展」など新しい企画を打ち出してみたが伸び悩み、対前年度比では、3千人、7%減少し、4万3千人に落ち込んでいる（同紙、2面）といわれる。

新公益法人制度の対応については、土門拳記念館では市や公認会計士と相談しながら最終的な判断をしたいと、現在対応を検討中であるといわれているが、「公益認定」されるに当たっては、財団の定款と公益目的事業の整合性、と同時に事業受託料名目で市から支出されている事業受託料・補助金とされている指定管理料（委託料）の位置づけ、また50%以上の公益目的事業の実施や収支相償など、新制度の根幹とされている事業の組み立て方などに関して詳細に検討する必要があるといえよう。

ちなみに、土門拳記念館の平成21年度の事業概況をみると、21年度の入館者数は前年度比10.1%増、47,215人で、土門拳の生誕百年に関連した特別展などが盛況だったことに伴う入場者の増加による。一方では、作品貸付収入は10,806千円と3,058千円、22.1%減少した。その結果、単年度収支は92.9%の大幅な減少となった。そのため、展示替えをボランティアに頼んで人件費を削り、こまめに節電するなど光熱水費を抑えたものの、作品貸付収入の落ち込みを補うことができなかった。このように、（1）過去最高の82,107人を記録した平成2年度から入館者数は年々減少傾向にある、（2）自主財源を確保する必要がある、（3）需要に合った企画の実施が課題である、と認識の上に立って、種々の対策が講じられているものの、解決に向けた道筋は不透明である。財団では、今後の管理運営について、「採算性に考慮し、公益的な目的のために財団を運営していく」と語っている（同紙、平成22年9月24日号2面）。

### （3）酒田市体育協会

財団法人酒田市体育協会の財務会計は、市体育大会の開催や協会の加盟競技団体の選手強化事業などを担う「一般会計」と、市光ヶ丘プールの管理運営受託や水泳教室を担う「特別会計」に分かれており、一般会計が黒字である要因については、特別会計からの繰入金収入が計1,149万円と、前年度の2.7倍に増加したこと、また平成20年度のプール利用者数は対前年度比6.2%増加の15万1,238人で、使用料収入は前年度より47万円増加したことによる（同紙、2面）

といわれる。

体育協会の課題については、一般会計の累積黒字額881万円を全額組み入れて平成21年度予算を編成したため、来年度以降の予算編成のめどが立たないことであり、体育協会ではこれまで、特別会計から毎年度300万円以上を繰り入れ、市の補助金、加盟競技団体からの収入などを合わせて予算を編成してきたが、市光ヶ丘プールについては21年度4月から5年間の指定管理者の選定に漏れたことから一般会計への繰り入れができなくなったことにより、「収入に合わせて事業規模を縮小するか、市から補助金を増額してもらい不足分を補うしかない」と同協会事務局は考えているといわれる一方、体協が指定管理者の選定に漏れたのは提案額が高かったことも要因であるため、補助金の増額は経費縮減に取り組む市の方針と矛盾するものである（同紙、2面）と指摘されている。

ちなみに、酒田市体育協会の平成21年度の事業概況をみると、市光ヶ丘プールの指定管理者に選定されなかったことから、財団の事業収入は前年度から半減した。財団では自前の自主事業収入はないため、酒田市からの事業受託料・補助金が全収入額の84.4%、賛助金と加盟団体負担金が全収入額の13.4%で、この2つの合計額は97.8%に達している。支出については、加盟する各競技団体への強化費5,599千円や市体育大会補助費1,240千円、職員人件費を含む管理費5,861千円で、合計16,063千円である。前年度の累積収支が8,810千円あったことから、累積収支で黒字は維持したものの、このままでは毎年単年度赤字となり、早晚累積黒字額がゼロになる可能性がある。財団における経費削減対策として、競技団体への強化費などを減らしては本末転倒になる。次回の市の公共施設の指定管理者を目指すには、それ相応の体制が必要となり、今すぐに対応できる状況ではない。今後、加盟団体へのサービスを維持するために、どう対応していくのか協議が進められている（同紙、平成22年9月24日号2面）。

#### **（４）酒田市が出捐した特例民法法人における公益認定等に関する今後の対応・課題**

酒田市が出捐した公益法人の酒田市美術館、土門拳記念館、酒田市体育協会については、個々の3法人においては、それぞれの特异性や対応が必要となることは当然のこととである。指定管理者の選定過程、また体協の提案やこれま

での事業受託の内容、予算額などに関して現状や経過などについて詳細に分析しなければ本質的なことは正確にはわからないため即断はできないが、「コミュニティしんぶん」社からの筆者に対する取材やコメント要請の内容などを鑑みると、基本的には、「指定管理者としての業務範囲と予算額」「体育協会の業務内容と市からの事業受託料・補助金などの妥当性」などに関して適切に整理されているのかどうかなど、制度導入に関して基本的な方針や対応などについての議論が十分になされていないのではないかと、筆者は推察している次第である。

その観点からすれば、「公益財団を目指したい」とする体協事務局における今後の課題としては、前述したように、「公益認定」されるに当たっては、財団の定款と公益目的事業の整合性、と同時に、事業受託料名目で市から支出されている事業受託料・補助金とされている指定管理料（委託料）の位置づけ、また現在実施されている事業については「公益目的事業」「収益事業」「共益事業」に区分した上で、50%以上の公益目的事業の実施の実態および将来事業の展開などや収支相償など、新制度の根幹とされている事業の組み立て方などに関してさらに十分検討する必要があるといえる。

## 6 鶴岡市が出捐した公益法人の事業・決算概況

鶴岡市が25%以上出捐して設立された特例民法法人6法人ある。各法人について、「平成21年度」「平成20年度」「平成19年度」における事業・決算概況について、「年間収入額」「単年度収支」「収入額のうち酒田市からの事業受託料・補助金額」「収入に占める受託料・補助金の割合（％）」「累積収支」について示したものが表4である。各法人の概況は次のとおりである。

### （1）庄内地域産業振興センター

財団法人庄内地域産業振興センターは、JR鶴岡駅前マリカ西館2～3階を管理運営し、起業家育成施設の入居事業者への支援や企業向けセミナーなど多彩な事業が展開されている。主要事業としては起業家育成支援施設の新規入居は1件、退室は2件、年度末の入居は4件で、空室が埋まらない状態が続いて

表4 鶴岡市が25%以上を出捐して設立した公益法人の経営収支概要

法人名	平成21年度 平成20年度 平成19年度	1年間の 事業収入額 (前年度比)	単年度 収支	収入額のうち鶴岡市からの 事業受託料・ 補助金額	収入に占める受託料・ 補助金の割合(%)	累積収支
(財)庄内地域 産業振興セ ンター	平成21年度	一般会計 49,026千円 (61.7%増) 特別会計 100,000千円 (400%増)	378千円 0	29,286千円	一般会計の 59.7% 特別会計の 0.0%	4,498千円
	平成20年度	一般会計 30,323千円 (25.9%減) 特別会計 20,000千円 (皆増)	△607千円	24,567千円	一般会計の 78.4% 特別会計の 0.0%	4,120千円
	平成19年度	40,949千円	185千円	38,260千円	93.4%	4,727千円
(財)鶴岡市開 発公社	平成21年度	688,656千円 (6.4%減)	87,986千円	132,341千円	19.2%	335,710千円
	平成20年度	735,566千円 (17.0%増)	41,506千円	162,992千円	22.2%	247,723千円
	平成19年度	628,894千円	△21,843千円	124,542千円	19.8%	206,217千円
(財)出羽庄内 国際交流財 団	平成21年度	32,232千円 (9.8%減)	1,297千円	26,264千円	81.4%	3,018千円
	平成20年度	35,752千円 (6.8%増)	1,720千円	28,349千円	79.3%	1,720千円
	平成19年度	31,000千円	△292千円	26,611千円	85.8%	2,180千円
(財)藤島文化 スポーツ事 業団	平成21年度	21,726千円 (3.9%増)	△1,121千円	19,647千円	90.4%	4,404千円
	平成20年度	20,914千円 (2.5%減)	267千円	19,276千円	92.2%	5,859千円
	平成19年度	21,441千円	6千円	19,933千円	92.9%	5,196千円
(社)荘内文化 財保存会	平成21年度	1,294千円	△66千円	0千円	0%	269千円
	平成20年度	1,244千円 (1.6%減)	△127千円	0千円	0%	336千円
	平成19年度	1,265千円	△3千円	41千円	3.2%	463千円
(社)月山畜産 振興公社	平成21年度	38,851千円 (18.7%増)	4千円	10,282千円	26.5%	4,516千円
	平成20年度	32,732千円 (2.7%増)	2,187千円	5,193千円	15.9%	4,512千円
	平成19年度	31,590千円	638千円	11,238千円	35.5%	2,324千円

(注) 鶴岡市開発公社は事業活動収入、他は前期繰越金を除く

出所：「コミュニティしんぶん」(平成20年8月15日号3面、平成21年8月28日号2面および平成22年9月24日号2面)より作成

いている一方、産官学連携事業については、「鶴岡高専技術振興会」(会員は57社)を運営し、助成研究は13件となっているが、基本財産収入などの自主財源は157万円にとどまっている(同紙、3面)と指摘されている。

中小企業が自社ではできないセミナーの開催や技能の伝承の機会を設けるなど、地域産業の振興、活性化に向けた事業を行っているが、セミナーの中には受講者が数人しかいないものもあり、企業ニーズに合った事業展開が必要であるという指摘に対しては、同センターでは、「収益性ではなく事業評価の面で目標数値を設け、市場調査に力を入れていきたい」、また新公益法人制度に

対する対応については、21年度に公益事業比率の算出を行い、それを踏まえて、23年度中をめどに公益認定を目指している（同紙、3頁）といわれるが、基本的には、前述した酒田市における公益法人と同様に、指定管理者制度との関係から市は制度導入に際し、指定管理料（委託料）の算定基準がどのようにされているのかが問題であると同時に、総合的な見地より公共施設の維持管理に関しどのようにするのかその方向やそのあり方について検討するなど諸問題に対して、適切な議論がきちんとなされてきたのかどうか問われているのである。

ちなみに、庄内地域産業振興センターの平成21年度の事業概況をみると、一般会計事業と時限的な特別会計事業からなる。一般会計事業については、（1）起業家育成施設の運営など経営サポート・新規創業支援事業、（2）マリカ西館市民ホールなど市の施設管理運営業務、（3）経済産業省の補助金を活用した産業人材育成事業、（4）県の補助金を受けた産学官連携推進事業などからなる。平成21年度の事業収入のうち、施設管理運営費など市からの収入は59.7%である。経産省、県などからの補助金は合計14.7%である。起業家育成施設の年度末の入居状況は3件で、入居率は37.5%。産業人材育成事業では計21講座を開講し、延べ448人が受講した。産学官連携事業では庄内柿ジュースの製造技術を確立した。特別会計事業については、高機能食産業を集積するための産学官連携事業で、文部科学省の「都市エリア産学官連携促進事業」に採択され、平成21年度からの三カ年で約3億円が交付される。このほか、慶應義塾大学先端生命科学研究所や山形大学農学部などの研究成果・技術を活用し、庄内柿やラ・フランスの解析、庄内柿や里芋の機能性成分を高める生産技術の確立、機能性食品素材の開発などを進めていく予定である。また、平成25年11月末の期限までに、公益法人化を目指して準備が進められている（同紙、平成22年9月24日号3面）。

## （2）鶴岡市開発公社

財団法人鶴岡市開発公社は、市の事業用地の先行取得や市への売却、土地の貸し付けなどの事業のほかに、鶴岡アートフォーラム、文化会館、加茂水族館、マリカ東館などの公共施設9施設の管理運営を行っている。

開発公社では、これらの事業のうち土地の先行取得と売却が事業の柱である



ことから、市への依存財源割合は20%程度と低いものの、総収入のうち、委託料収入と補助金収入の総額は前年度比30.9%増加の1億6,299万円となっているなど、独立採算制の加茂水族館を除く他の8施設の管理運営費のほとんどは市からの委託料収入と補助金収入で賄われているのが実態である（同紙、3面）といわれる。

平成20年度の各施設の利用状況については、加茂水族館が前年度比19.4%、鶴岡アートフォーラムが同19.3%と好調であったが、その一方で青年センターは同15.8%の減少であった。これらの施設の管理運営については、加茂水族館以外の施設の使用利用収入は市の収入になり、財団の収入とはならないが、開発公社が受託している市の施設については、19年度のアートフォーラム施設の管理・事業受託料は5,285万円であるのに対し、使用料収入は491万円と経費の1割程度である、同様に、19年度の青年センターの管理・事業受託料は656万円であるのに対し、使用料収入は60万円（18年度）であるなど、そもそも、施設の利用収入が少なく維持管理費のバランスが悪い（同紙、3面）と指摘されている。

このような経営実態について、市政策調整室では、「管理委託しても高熱水道費や維持費は変わらない。大きな違いは人件費であるが、それも限界がある。運営費が直営の9割ならばまずまずで、7、8割ならば上出来であろう。採算性よりも市民の役に立っているかどうかの方が大事である」との見解である（同紙、3面）ようであるが、基本的には、前述したような諸問題について適切な議論がきちんとなされてきたのかどうか問題である。

ちなみに、鶴岡市開発公社の平成21年度の事業概況をみると、主な施設の平成21年度の利用状況は、加茂水族館の入館者数は前年度比11.1%増の22万人で、開館以来最高値を記録した。同館は独立採算で運営されており、収益は市に寄付している。鶴岡アートフォーラムは入館者数が前年度比18.7%減で61千人、受託料・補助金は同9.4%増えて56,670千円。市文化会館の入館者数は同2.1%減の92千人、受託料・補助金は1.2%増の31,550千円である。駅前再開発ビル駐車場は利用台数が前年度比3.1%減の129,700台、受託料は同1.8%増の25,020千円である。総じて、利用者などが減った結果、市の負担が増える傾向にある（同紙、平成22年9月24日号3面）。



### （３）出羽庄内国際交流財団

財団法人出羽庄内国際交流財団は、市が担当部署を設けて行うべき国際交流事業を担当しているという位置づけで、毎年、事業計画に対して見合った補助金が交付されている。

平成19年度に導入された経営診断においても「事業内容で評価するしかない」という結論であったが、19年度のアマゾン民族館の入館者が年間約4,400人と5千人を割り込む中で、このうち有料入館者は半分で入館料収入が100万円に満たないこと、さらに20年度は3,687人と、開館当初の10分の1に落ち込んでいることは課題であり、また入館料は市の収入になることから、財団の経営に直接関係はしないが、入館者の減少は大きな課題となっている（同紙、3面）と指摘されている。

また、国際交流や国際理解のために各種の事業がおこなわれているが、中には参加者が数人しかいないものもあるなど、事業内容の見直しが課題である（同紙、3面）といわれるが、基本的には、前述した諸問題に対し適切に対応しているかが問われているのである。

ちなみに、出羽庄内国際交流財団の平成21年度の事業概況をみると、事業収入の81.4%が鶴岡市からの事業受託料・補助金で賄われている。前年度より金額は減ったものの、収入に占める割合は2.1ポイント増加した。イベント参加料などで得る事業収入は4,114千円で、収入全体のわずかに12.8%に過ぎず、そのうち外国語講座受講料が2,925千円と最も多かった。事業活動支出30,934千円に占める職員給与・役員報酬の人件費は19,537千円で、支出の63.2%を占めている。同財団によれば、市が直接事業を実施するよりも、専門性が高く、フットワークも軽い上に人件費も安いと、財団で行なうメリットを強調しているものの、事業評価の仕組みはないことなどから、それぞれの事業における効果や評価、また事業の必要性などについて判断することは難しい。なお国際村の施設の維持管理については、別途、鶴岡市から施設の管理運営費が支出されている（同紙、平成22年9月24日号2－3面）。

### （４）藤島文化スポーツ事業団

財団法人藤島文化スポーツ事業団は、東田川文化会館や藤島体育館を拠点に、

地域の芸術文化、生涯学習、スポーツ振興に取り組んでいる。藤島文化スポーツ事業団は、市から補助金と委託料として約2千万円が交付されているが、そのほとんどが事業団職員の人件費であると同時に、事業の企画や事業団の經理には市役所藤島庁舎の職員が携わるなど、組織の必要性が改めて問われている中で、平成23年度末をめどに、①優遇税制が受けられる、②公益性・信頼性をアピールできる、③寄付などで資金を集めやすくなることなどを期待して、新公益法人制度における公益認定を目指すとして、既に、平成21年3月には新しい定款の草案を作成しており、新公益法人制度においては、一般社団・財団法人となる「移行認可」と公益社団・財団法人となる「移行認定」の二通りの申請方法がある中で県教育委員会の意見を聞いて対応したい（同紙、3面）と法人の対応などが紹介されているが、基本的には、前述した諸問題に対する適切な対応が必要である。

ちなみに、藤島文化スポーツ事業団の平成21年度の事業概況をみると、市からの受託料・補助金の占める割合は90.4%で、費用の8～9割は職員や指導者などの人件費である。収支が赤字となった要因は、自主事業として東田川文化記念館明治ホールで開催した、さとう宗幸や堀江悟など3件のコンサートによるものである。平成23年度末をめどに、公益法人化を目指して準備が進められている（同紙、平成22年9月24日号3面）。

## （5）荘内文化財保存会

社団法人荘内文化財保存会は、文化財の保護、民俗資料や記念物の保存協力を目的に設立された社団法人である。他の財団法人のように、市から多額な補助金や委託料等の交付はない（同紙、2面）といわれるが、基本的には、「公益認定」に関しては、前述した諸問題に対して適切に対応する必要がある。

## （6）月山畜産振興公社

社団法人月山畜産振興公社は月山高原牧場の管理運営と放牧事業、月山高原ハーモニーパークなどの運営管理を行っている社団法人である。他の財団法人のように、市から多額な補助金や委託料等の交付はない（同紙、2面）といわれるが、基本的には、「公益認定」に関しては、前述した諸問題に対して適切

に対応する必要がある。

ちなみに、月山畜産振興公社の平成21年度の事業概況をみると、月山畜産振興公社は畜産農家の高齢化と後継者不足などから放牧頭数が減少したことにより、放牧事業の収入が前年度比で約200万円減少し、単年度収支は前年度比99.8%減と大幅に落ち込んだ。一方、新たに羽黒山スキー場の管理運営を受託したことにより、指定管理料収入は前年度の5,193千円から10,282千円とほぼ倍増した。指定管理期間は平成23年度末までの3年間である（同紙、平成22年9月24日号3面）。

## 7 酒田市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況

### （1）酒田市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況

酒田市が25%以上出資して会社法法人（旧商法）により設立した株式会社等の営利法人は6法人ある。各法人について、「法人名」「基本財産」「基本財産額のうち酒田市からの出捐額」「出捐比率」「事業概要」について示したものが表5-1である。

表5-1 酒田市が25%以上出資して設立した営利法人の概要

法人名	資本金	酒田市からの出資比率		主な事業
		うち酒田市からの出資額	酒田市からの出資比率	
鳥海やわた観光(株)	45,000千円	22,600千円	50.2%	温泉施設・ゆりんこ、鳥海山荘等の経営・ヨーグルト製造
ひらた悠々の杜(株)	35,000千円	20,000千円	57.1%	温泉施設・アイアイひらたの運営
(株)飯森山温泉酒田	30,000千円	900千円	30.0%	かんぼの郷酒田の運営 ※1
酒田まちづくり開発(株)	15,350千円	4,500千円	29.3%	不動産賃貸業、共同企画開発商品の販売
(株)最上川クリーングリーン	56,150千円	23,000千円	40.9%	最上川カントリークラブ（ゴルフ場）の経営
(有)鳥海高原牧場	6,000千円	6,000千円	100.0%	鳥海高原牧場の資産管理
酒田駐車ビル(株)	193,800千円	59,000千円	30.4%	駐車場の経営、不動産賃貸業 ※決算は2月末

出所：「コミュニティしんぶん」（平成21年8月21日号2面および平成22年9月17日号3面）より作成

※1 「コミュニティしんぶん」（平成20年8月1日号2面）による。同社は解散を決定。

## (2) 酒田市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の事業・決算概況

酒田市が25%以上出資して会社法法人により設立された株式会社等の営利法人は6法人ある。各法人について、「平成21年度」「平成20年度」「平成19年度」における事業・決算概況について、「年間収入額」「単年度収支」「収入のうち酒田市からの事業受託料・補助金額」「収入に占める受託料・補助金の割合(%)」「累積収支」について示したものが表5-2である。各法人の概況は次のとおりである。

表5-2 酒田市が25%以上出資して設立した営利法人の経営収支概要

法人名	平成21年度	1 年間の 事業収入額 (前年度比)	単年度 収支	収入額のうち酒田市からの		累積収支
	平成20年度			事業受託料・ 補助金	収入に占める受託料・ 補助金の割合 (%)	
	平成19年度					
鳥海やわた 観光(株)	平成21年度	533,817千円 (31.3%増)	10,676千円	管理業務受託料 56,608千円	10.6%	4,825千円
	平成20年度	406,461千円 (2.5%増)	△2,538千円	管理業務受託料 50,566千円	12.4%	△5,851千円
	平成19年度	396,524千円 (11.9%増)	△3,512千円	管理業務受託料 49,820千円	12.5%	△3,313千円
ひらた悠々 の杜(株)	平成21年度	119,720千円 (4.0%減)	△3,691千円	管理業務受託料 9,277千円	7.7%	△3,433千円
	平成20年度	124,345千円 (1.0%増)	△1,125千円	管理業務受託料 9,804千円	7.9%	△1,052千円
	平成19年度	123,553千円 (23.7%増)	2,717千円	管理業務受託料 10,213千円	8.3%	1,199千円
旅館森山温泉酒田 ※平成20年度解散	平成21年度	—	—	—	—	—
	平成20年度	—	—	—	—	—
	平成19年度	390,514千円 (80.2%増)	6,333千円	0円	0%	47,600千円
酒田 まちづ くり 開発(株)	平成21年度	12,885千円 (6.7%増)	87千円	0円	0%	△1,257千円
	平成20年度	7,152千円 (25.5%減)	△857千円	0円	0%	△1,344千円
	平成19年度	9,595千円 (21.6%減)	162千円	0円	0%	△487千円
㈱最上川クリ ングリーン	平成21年度	75,626 (6.3%減)	3,144千円	0円	0%	—
	平成20年度	80,722 (1.1%減)	△3,547千円	0円	0%	—
	平成19年度	81,559 (1.9%減)	△2,213千円	0円	0%	13,089千円
(有)鳥海高原 牧場	平成21年度	皆減	54千円	0円	0%	7,708千円
	平成20年度	94,325 (16.0%増)	3,859千円	管理受託料 6,000千円	6.4%	1,772千円
	平成19年度	80,906 (3.0%減)	△3,153千円	管理受託料 5,714千円	7.1%	△2,500千円
酒田駐車ビ ル(株)	平成21年度	88,421 (4.9%減)	80,771千円	0円	0%	△5,979千円
	平成20年度	92,994 (2.7%減)	7,330千円	0円	0%	△12,250千円
	平成19年度	95,576 (4.7%減)	△1,005千円	0円	0%	△19,580千円

出所：「コミュニティしんぶん」（平成21年8月21日号、2面および平成22年9月17日号、3面）  
より作成

## (1) 鳥海やわた観光㈱

鳥海やわた観光㈱は、温泉のボイラー用灯油が高騰したことに加え、入浴客数が前年度比6.0%減少したことにより赤字決算となるなど2年連続して赤字となったが、温泉施設が中心の運営では単年度黒字を確保していくのは難しいという判断がなされたことに伴い、温泉部門の不振を補い、健全経営を実現するため、収益の見込める新たな事業の可能性を模索している中においては同社が製造販売している鳥海高原ヨーグルトの売上は4,800万円と、前年度に比べ1,020万円、26.9%の大幅増となっていることを受けて、鳥海やわた観光㈱ではヨーグルトの製造販売を新たな中核事業に育てるという方針のもとに、平成21年度は「産直たわわ」に併設する加工施設を拡張（完成は22年3月に予定）する計画を進めており、同社では「3年後には1億円の売上を目指したい」と期待を寄せている。この事業の拡張に伴って、ヨーグルト用の生乳生産などの事業を展開してきた(有)鳥海高原牧場については、平成21年度から鳥海やわた観光㈱が指定管理者となったことを受けて、有限会社は解散の方向で検討していく（同紙、平成21年8月21日号2面）といわれる。

今後の課題としては、酒田市総務課では民間事業者の活用が検討できるものであるとして、鳥海やわた観光㈱とひらた悠々の杜(株)は統廃合や完全民営化などについても視野に入れながら検討していくという考えを示しているものの、両法人の設立に関しては、旧合併以前の町行政が異なっているなど、地域性や歴史が違うなどの理由から統廃合には両法人ともに否定的であるといわれることに加えて、完全民営化については、ひらた悠々の杜の方では積極的な姿勢を見せている反面、鳥海やわた観光の方は慎重論に終始するなど両法人の考え方は好対照となっている（同紙、平成20年8月1日号2面）と指摘されている。

ちなみに、月山畜産振興公社の平成21年度の事業概況をみると、温泉で使用するボイラー用の灯油代が下がったこと、同社が製造販売する鳥海高原ヨーグルトの生産量が前年度比7割増と拡大し、ヨーグルトを含めた乳製品の売上が67,382千円と、同50%を超える大幅な伸びを記録したことが黒字となった要因である。一方、八森温泉ゆりんこの入浴客数は前年度比3.0%減と低迷している。同社では、今後はヨーグルトの製造販売を中核事業に育てる方針で、3年後には1億5千万円の売り上げを目指すと同時に、さらにヨーグルトの次に取り組

む事業を決めて、経営基盤の強化を図りたいとする（同紙、平成22年9月17日号2面）。

## （2）ひらた悠々の杜(株)

ひらた悠々の杜(株)は、前年度は単年度黒字であったが、ガソリン価格の高騰を背景に、常連客や旧市内の利用者が車の利用を手控えたため入浴客数が前年度比6.0%減少したことに加えて、同社は温泉の熱源としてペレットボイラーを使用しているが、ペレットの値段が20年4月に1キロ当たり25円から39円に値上がりしたために光熱費が増えたことの2つの要因が重なって収益が圧迫されたことにより、平成20年度決算が赤字となった。そのため、温泉施設が中心の運営だけでは単年度の黒字を確保していくのは難しいとの判断に基づき、温泉部門の不振を補い、健全経営を実現するため、収益の見込める新たな事業展開の可能性を模索している中で、宴会利用や食堂が好調であることから、当面は飲食部門を充実し飲食収入の増加を図っていくこと、また「将来的には宿泊施設を併設したい」（同紙、2面）との意向があるといわれる。

ちなみに、ひらた悠々の杜の平成21年度の事業概況をみると、長引く不況や他施設との競争激化などの要因から常連客の利用回数が減ったため、入浴客数が前年度に比べ約1割減少し、これに伴い温浴収入が同3.1%減少した。温泉の熱源、ペレットの値段が当初の1キロ当たり22円から一昨年11月には39円に高騰した。交渉の末、昨年7月から36円に下がったが、それでも水道光熱費は4,326千円、19.7%増え、収益を圧迫した。宴会利用や食堂への取り組みを強化した結果、飲食収入は3.5%増加したが、温泉部門の落ち込みを補うまでには至らなかった。今後について同社では、「将来的には民営化を視野に入れているが、ただし現状では市からの業務委託料がなければ運営はできない」と話している（同紙、平成22年9月17日号2面）。

## （3）(株)飯森山温泉酒田

(株)飯森山温泉酒田は、日帰りの入浴客数は横ばいであったものの、冠婚葬祭に伴う宴会が増えるなどの面があったが、燃料費や食材費などの高騰により経費が膨らんだことにより、前期比では増収減益となった。

(株)飯森山温泉酒田は、平成20年8月に、「かんぼの郷酒田」を含む全国71か所の宿泊施設などを、平成21年を目途に一括譲渡するとした日本郵政(株)の方針

に基づき、平成20年度に解散した（同紙、平成20年8月1日号、2面）。

#### （４）酒田まちづくり開発㈱

酒田まちづくり開発㈱は、複合観光施設・川辺の館への入居店舗の入れ替えなどでテナント料収入が減少したこと、米貯蔵の農業倉庫である山居倉庫を観光施設に改修した「酒田夢の倶楽」（観光施設「酒田夢の倶楽」施設を管理運営している社団法人酒田観光物産協会については後述する）に置いている共同開発商品の販売が伸び悩んだことなどが要因となって、3年連続の単年度黒字から、一転、平成20年度決算では赤字となった。

そのため、同社では新たな事業として、酒田市中町二丁目の旧イバヤ薬局跡地に、9店舗程度の飲食店が入居する施設を整備する「酒田料亭横丁（屋台村）整備事業」に取り組んでいる。同社では、平成22年度の開店を目指していることから、同事業の出店希望者を平成21年度中に募ることになるが、具体的な計画内容は21年度秋に発表される予定である（同紙、平成21年8月21日号、2面）といわれる。

ちなみに、酒田まちづくり開発の平成21年度の事業概況をみると、複合観光施設・川辺の館などのテナント事業、酒田夢の倶楽などに置いている共同開発商品の販売、各種受託事業が順調に推移し、黒字を確保した。新たな事業として、平成22年4月からは宿泊温泉施設「眺海の森さんさん」の指定管理者となり、同施設の運営を手掛けている。これまでのところ、利用客数は予想を上回っており、好調な出だしである（同紙、平成22年9月17日号3面）。

#### （５）㈱最上川クリーニンググリーン

㈱最上川クリーニンググリーンは、最上川河川敷のゴルフ場を管理運営する法人で、平成4年度に新コースを造成した費用などを償却したため、単年度赤字となった。

平成20年度の入場者数は、前年度比50人減少の21,693人で、14年度の19,366人を下限に、近年は21,000人～22,000人の間で安定的に推移しているものの、入場者の内訳をみると、周辺のゴルフ場との競合などにより、プレー料金の高いビジター利用者は減少する一方で、利用料金の廉価な高齢者と学生の利用者が増加している。そのため、主要な収入であるプレー料収入は前年度比70万円減少している結果を踏まえて、平成21年4月からはプレー利用金を300円値



下げしてビジター利用者も参加できるコンペなどのイベントなどを増やすなど、利用者の増加対策を図り増収を目指している。

今後の課題としては、会員からの預かり金 4 億550万円の返還が平成23年度に迫る中で、これに備えて約 1 億3,000万円の内部留保をいかに増やしていくかが大きな課題となっている（同紙、平成20年 8 月 1 日号、2 面）と指摘されている。

ちなみに、最上川クリングリーンの平成21年度の事業概況をみると、平成21年度からコース運営や大会を開催する会員組織「最上川カントリークラブ」と決算を一本化した。そのため、定期預金利息などの雑収入が増え、コース造成の減価償却などで赤字だった前年度から、単年度収支で黒字に転じた。しかしながら、利用者は前年度比で1,074人減の20,619人で、消費不況でゴルフ人口が減少していることに加えて、他の民間ゴルフ場がプレー料金を値下げしたことによりビジター客がそちらに流れたなどの結果、売上高は前年度比6.3%減と落ち込んだ。今後の課題は、利用客の確保である。早朝と薄暮の利用客数は前年並みを維持していることから、市街地に近い利便性と料金の安さに需要はあるとみて、ビジター客の参加しやすいオープン大会を増やすなど集客効果のあがる対策を講じていくといわれる（同紙、平成22年 9 月17日号 2 面）。

#### （6）(有)鳥海高原牧場

(有)鳥海高原牧場について、前項の鳥海やわた観光(株)を参照されたい。

#### （7）酒田駐車ビル(株)

酒田駐車ビル(株)は、前年度の単年度赤字から黒字に転換し、平成20年度は累積赤字を前年度より730万円減少した。同社は、酒田市中町の中合清水屋店の駐車場の施設として整備されたという経緯から、駐車場利用料金に占める清水屋店利用者の割合は約80%に達しており、清水屋店の利用者の増減をもろに受ける仕組みとなっている。

全国的には、百貨店の不振が続く中で、清水屋店の利用者数は大きく減少してはいないということにより、駐車ビルの駐車利用台数は前年度比4.3%の減少にとどめることができた（同紙、平成21年 8 月21日号、2 面）ことは幸いである。

ちなみに、酒田駐車ビルの平成21年度の事業概況をみると、累積赤字が約

630万円削減された。隣接する商業ビル(株)マリーン5と、人員配置やビル管理業務の連携強化を進める中で、駐車ビルの修繕など管理運営費を大幅に削減した結果、経費で一番大きな割合を占める地代を40%削減できたことも経費圧縮に大きく貢献した。同社は中合清水屋店や中心商店街の駐車場として設立され、営業面でも実質的には一体的な関係にある。このような設立目的の実態に合わせて経営面も一体化することで、相互に補完しあう方針を明確にしたことによる経営効果である。平成22年度は駐車ビルの社員をマリーン5が吸収した形で駐車ビルには社員を配置せずに、マリーン5の社員が業務を兼務する形態を採用。駐車ビルの経費削減をさらに進めることで、マリーン5のテナントが床面積に応じて負担している駐車場代を半額に下げるなど、テナントの負担軽減に取り組んでいる（同紙、平成22年9月17日号3面）。

## 8 鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況

### （1）鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況

鶴岡市が25%以上出資して会社法法人（旧商法）により設立した株式会社等の営利法人は8法人ある。各法人について、「平成21年度」「平成20年度」「平成19年度」における事業・決算概況について、「年間収入額」「単年度収支」「収入額のうち酒田市からの事業受託料・補助金額」「収入に占める受託料・補助金の割合（%）」「累積収支」について示したものが表6-1である。

### （2）鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の事業・決算概況

鶴岡市が25%以上出資して会社法法人により設立した株式会社は8法人ある。各法人について、「法人名」「基本財産」「基本財産額のうち鶴岡市からの出捐額」「出捐比率」「事業概要」について示したものが表6-2である。各法人の概況は次のとおりである。

表 6－1 鶴岡市が25%以上出資して設立した営利法人の概要

法人名	資本金			主な事業
		うち鶴岡市 からの出資額	鶴岡市 からの出資比率	
(株)赤川スポーツランド	30,000千円	15,000千円	50.0%	赤川河川敷ゴルフ場の運営
ふじの里振興(株)	20,000千円	15,000千円	75.0%	温泉施設ぼっほの湯の運営、 スクールバスの運営
(株)ゆぽか	20,000千円	15,000千円	75.0%	温泉施設ゆぽかの運営
(株)くしびきふるさと振興公社	17,000千円	15,000千円	88.2%	温泉施設ゆ～タウン、スキー 場の運営、ケーブルテレビな どの業務受託
(株)月山あさひ博物 村	50,000千円	34,900千円	69.8%	道の駅、アマゾン自然館、そ ば処大梵字などの運営
(株)クアボリス温海	30,800千円	24,000千円	77.9%	しゃりんの物販、チットモッ シェの運営、体育施設の業務 受託など
(株)鶴岡地区クリ ン公社	10,000千円	9,800千円	98.0%	リサイクルプラザの管理業務 受託
(株)湯殿山観光開発 公社	151,000千円	75,200千円	49.8%	湯殿山スキー場の運営など※ 決算は5月末

出所：「コミュニティしんぶん」（平成21年8月21日号、2面および平成22年9月17日号、3面）より作成

表 6－2 鶴岡市が25%以上出資して設立した営利法人の経営収支概要

法人名	平成21年度 平成20年度 平成19年度	1年間の 事業収入額 (前年度比)	単年度 収支	収入額のうち鶴岡市からの		累積収支
				事業受託料・ 補助金額	収入に占める受託料・ 補助金の割合(%)	
(株)赤川スポー ツランド	平成21年度	30,386千円 (4.7%減)	△4,163千円	0円	0%	
	平成20年度	31,887千円 (9.5%減)	△6,984千円	0円	0%	△11,781千円
	平成19年度	35,252千円 (17.0%減)	△5,986千円	0円	0%	△4,797千円
ふじの里振 興(株)	平成21年度	145,570千円 (0.9%減)	1,560千円	管理業務受託料 1,386千円	0.9%	3,386千円
	平成20年度	146,901千円 (2.3%減)	△1,772千円	管理業務受託料 1,310千円	0.9%	1,825千円
	平成19年度	150,295千円 (2.7%減)	246千円	管理業務受託料 450千円	0.3%	3,598千円
(株)ゆぽか	平成21年度	177,586千円 (6.1%減)	△4,120千円	0円	0%	15,987千円
	平成20年度	189,141千円 (1.3%増)	841千円	0円	0%	20,107千円
	平成19年度	186,697千円 (増減なし)	1,612千円	0円	0%	2,776千円

法人名	平成21年度	1年間の 事業収入額 (前年度比)	単年度 収支	収入額のうち鶴岡市からの		累積収支
	平成20年度			事業受託料・ 補助金額	収入に占める受託料・ 補助金の割合(%)	
	平成19年度					
(株)くしびき ふるさと振 興公社	平成21年度	142,385千円(14.3%減)	△3,240千円	管理業務受託料 22,334千円		△13,854千円
	平成20年度	166,101千円(19.9%減)	△16,790千円	管理業務受託料 22,840千円	13.8%	△10,613千円
	平成19年度	207,373千円(5.7%減)	3,793千円	管理業務受託料 73,720千円	35.5%	6,176千円
(株)月山あさ ひ博物村	平成21年度	74,821千円(1.4%増)	3,374千円	管理業務受託料 27,500千円		△4,711千円
	平成20年度	73,781千円(0.7%減)	2,760千円	管理業務受託料 28,500千円	38.6%	△8,272千円
	平成19年度	74,243千円(0.2%減)	2,175千円	—	—	△11,033千円
(株)クアポリ ス温海	平成21年度	223,809千円(10.0%増)	6,064千円	管理業務受託料 15,131千円	6.8%	45,786千円
	平成20年度	203,429千円(4.3%減)	5,340千円	管理業務受託料 15,668千円	7.7%	39,721千円
	平成19年度	212,660千円(4.5%増)	6,713千円	管理業務受託料 20,412千円	9.6%	34,227千円
(株)鶴岡地区ク リーン公社	平成21年度	130,328千円(2.0%増)	448千円	管理業務受託料 136,665千円	51.2%	1,207千円
	平成20年度	127,820千円(0.9%増) ※1)	5千円	管理業務受託料 134,211千円	51.2%	680千円
(株)鶴岡地区ク リーン公社	平成19年度	126,729千円(0.1%増) ※2)	40千円	管理業務受託料 133,065千円	51.2%	721千円
(株)湯殿山観 光開発公社	平成21年度	56,085千円(23.1%減)	4,813千円	管理業務受託料 19,181千円	34.2%	7,299千円
	平成20年度	72,939千円(25.5%減)	5,316千円	管理業務受託料 7,691千円	10.5%	2,486千円
	平成19年度	97,981千円(0.8%増)	△11,474千円	管理業務受託料 10,582千円	10.8%	△11,474千円

出所：「コミュニティしんぶん」(平成20年8月15日号3面、平成21年8月28日号2面および平成22年9月24日号2面)より作成

※1) (株)鶴岡地区クリーン公社における1年間の事業収入額127,820千円は、ごみ処理等公社の独自事業による収入である。鶴岡市からの管理業務受託料134,211千円は含まれてはいない。したがって、鶴岡市からの管理業務受託料を含めた全事業費は262,031千円となる。収入に占める受託料・補助金の割合(%) (管理業務受託料134,211千円／全事業費262,031千円)は51.2%となる。

※2) (株)鶴岡地区クリーン公社における1年間の事業収入額126,729千円は、ごみ処理等公社の独自事業による収入である。鶴岡市からの管理業務受託料133,065千円は含まれてはいない。したがって、鶴岡市からの管理業務受託料を含めた全事業費は259,794千円となる。収入に占める受託料・補助金の割合(%) (管理業務受託料133,065千円／全事業費259,794千円)は51.2%となる。

## （１）(株)赤川スポーツランド

(株)赤川スポーツランドは、単年度の赤字を計上し、入場者数は過去最低であった前年度をさらに420人下回る9,287人の結果となったが、入場者数が減少した要因については、最上地域のゴルフ場との価格競争や、景気の悪化が響いたことによる。そのため、平成21年４月からは土日曜日の500円割引券の配布や、初心者ゴルフ教室の開催、親子利用で子供料金無料などの新サービスを導入して利用者の増加を図る対策が行われている（同紙、平成21年８月21日号、２面）といわれる。

ちなみに、赤川スポーツランドの平成21年度の事業概況をみると、単年度赤字を計上した。新たに市の公園管理業務を受託し、人件費の削減と資材費の見直しを進め、赤字額を前年度から282万円圧縮したが、利用者の減少による売上の低下が響き、さらに累積赤字額は膨らんだ。利用者は前年度比201人減の9,086人である。近年は採算ラインと見込む１万１千人を下回る状況が続いている。特に若年層の客離れが顕著となっている。客離れの対策として、同社ではジュニア育成教室を開催するなどに加え、市へ働きかけて平成22年度鶴岡市民総合体育大会にゴルフ競技を組み込むなど、ゴルフ人口の拡大を図っている。一方では、芝生養生の技術を活用して公園管理業務の受注拡大を狙うなど収入増加対策を図っている（同紙、平成22年９月17日号３面）。

## （２）ふじの里振興(株)

ふじの里振興など鶴岡市の温泉施設各社は、入浴客数は大幅に減少する一方で、入浴料金の値上げとガソリン代の高騰による燃料費の高騰により経費を押し上げたこと、また平成20年末に民間の日帰り温泉施設が開業したことなどの要因が重なった結果、厳しい決算となった。

ふじの里振興(株)は、入浴客数は前年度比6.2%減の25万２千人であった。

同社では、平成20年７月の時点で、「このままでは通期２千万円の赤字になる」と試算されたことを受けて、その対策として秋以降に宴会プランを企画したところ、予想外に好評となり、収益向上に寄与した効果は大きい。一方、秋にNHKで紹介されたことをきっかけに下半期は売り上げを伸ばした。この結果、赤字額は当初予想された10分の１に圧縮することができた（同紙、平成21年８月21日号、２面）ことは経営努力の結果であると評価できる。

ちなみに、ふじの里振興の平成21年度の事業概況をみると、入浴客数は前年度比6.4%減の236千人であったものの、売上はほぼ横ばいで、単年度収支は二期ぶりに黒字に転換した。バスを使って最上川舟下りやプロ野球イースタンリーグ観戦、ぶどう狩りなど、毎週のように付加価値の高いイベントを開催してきた。食堂部門では週末限定で朝食を提供したり、宴会営業は地域の消防団や町内会などを対象に積極的な集客対策を行なうなどにより、前年度より売上額を3割増やした。一方、経費縮減対策として、消耗品の購入などでは業者と価格交渉を進めるなど、費用の削減に努めた。燃料費が前年度に比べ大幅に減ったほか、こまめな節電などにより電気料金なども削減した。販売費及び一般管理費と売上原価を合わせた営業費用は、前年度比422万円、2.8%減らした（同紙、平成22年9月17日号2－3面）。

### （3）（株）ゆぽか

（株）ゆぽかは、入浴客数は前年度比6.6%減の31万1千人であったものの、利用料金の値上げにより客単価がアップしたことによる効果、また同施設は、源泉の温度が高く、加温が不要のため、燃料費高騰の影響はあまり受けなかったことも幸いして、逆に、売上高は前年度比1.3%の増加となった。

ただし、食材などの仕入れ価格は上昇するなど経費の増加傾向にあることから、黒字を維持するため、修繕の先送りや、社員の残業時間の短縮など経費節減に努めたこと、加えて前二社との連携により、仕入れ価格をこまめに交渉し圧縮するなどの経費節減効果も相まって黒字を維持できた（同紙、平成21年8月21日号、2面）ことは評価できる。

ちなみに、ゆぽかの平成21年度の事業概況をみると、入浴客数は前年度比10.7%減の277千人である。単年度収支は開業以来初の赤字を計上した。宴会や飲食、サービス部門の売上高も同4.6%減で、全体的に振るわなかった。温泉部門は、湯治プランの料金引下げや閑散期の利用促進を図るセット券などの販売により入浴客の確保に務めた。一方、単位時間当たりの電気使用量を抑えるなど、経費に占める割合の高い水道光熱費を前年度比225万円、11.6%削減、退職者の不補充や賞与の減額で人件費を同178万円、2.7%削減するなど、経費全体で同669万円、5.0%減らした。同社は市からの受託料がゼロで、逆に年間2,057万円の施設使用料を市に納付している。この納付額は、平成24年度以降

は順次減額され、最終的には950万円程度になるといわれる（同紙、平成22年9月17日号2面）。

#### （4）㈱くしびきふるさと振興公社

㈱くしびきふるさと振興公社は、入浴客数は前年度比12.2%減の19万5千人であった。

燃料費の高騰により燃料費が前年度比700万円、50%増加したことが赤字の最大の要因となったこと、また飲食部門では企業訪問を実施して宴会利用などの促進を進めたが成果は芳しくなかった。

平成21年度も利用者の回復が見込めないことから、夏冬の賞与はカットする（同紙、平成21年8月21日号、2面）といわれるが、今後とも種々の対策を講ずる必要があるといえよう。

ちなみに、くしびきふるさと振興公社の平成21年度の事業概況をみると、入浴客数は前年度比9.3%減の177千人で収支は二期連続の赤字で、累積赤字は拡大した。温泉部門については、鶴岡市の三社は、前年度に続き入浴客数を大幅に減らしたが、これは同市小真木原に民間施設が開業し、年間を通して競合することになった結果がもろに現れたといえる。庄内農業共済組合が会員向け無料招待券を廃止したことも響いている。また常連客の高齢化に伴う入浴頻度の低下などの影響も受けたことに加えて、若い家族連れの来館も減っている。食堂売店部門は、宴会や法事などの利用を増やしたほか、飲み放題プランなどの導入で、売上は前年度に比べ4割ほど増えた。産直コーナーも貢献している。一方、人件費や燃料費、消耗品費など経費の節減に努め、販売費及び一般管理費と売上原価を合わせた営業費用は前年度比3,745万円、20.4%減少した（同紙、平成22年9月17日号2面）。

#### （5）㈱月山あさひ博物村

㈱月山あさひ博物村は、アマゾン自然館やそば処大梵字を運営している。平成20年度決算では、売上高は前年度に比べて若干減少しているものの、270万円の黒字を計上するとともに、累積赤字も820万円に減少している。

同社は、鶴岡市からの委託料を除く、飲食収入や入場料収入など、同社の自前の収入は4,500万円あるが、このうち大梵字の売上額は50%超の約2,400万円と好調である。アマゾン自然館は平成17年度以降、2万人台で横ばいのまま推



移しているものの、大梵字の好調が累積赤字の減少に大きく貢献している構造となっている。

ちなみに、大梵字では、朝日地区産のそば粉や地物野菜などを使った安心安全なメニューを提供するなどの工夫により、観光利用者が80%を占めるなど、体験型ツアーや教育研修の利用が伸びている（同紙、平成21年8月21日号、2面）ことが特徴といえる。

ちなみに、月山あさひ博物村の平成21年度の事業概況をみると、平成21年5月からの高速道路ETC休日割引や9月のシルバーウィークの効果で県外客が増え売上が伸びた。アマゾン自然館の入館料やそば処大梵字などの売上は37,623千円で、このうち大梵字のそばの売上が51.9%の19,522千円を占め、前年度を226万円上回った。こうしたことから同社では、地元の食材を飲食してもらい、さらに売上増を図ろうと、月山ワイン貯蔵庫の案内と試飲のコースを作り、観光客にPRしていく。また国道112号沿いの他飲食店との連携も図りたい意向である。一方、鶴岡市からの施設管理等に関わる受託料は、2,750万円と他の出資法人を大きく上回っている。他の出資法人から批判もあるというが、受託料が2千万円を切ると経営は厳しいのが実情である（同紙、平成22年9月17日号3面）。

#### （6）(株)クアポリス温海

(株)クアポリス温海は、早田の道の駅「しゃりん」などを運営している。同社の売上高のほとんどは、「しゃりん」の物産販売によるもので、平成20年度決算では前年度に比較して減収減益となったものの、一定の黒字は確保している。同社では、「売上が減少しても黒字が維持できる体質になっている」といわれている。

平成20年は、ガソリン急騰の影響をもろに受けて、年間を通じて来客数が減少し、繁忙期でも駐車場が全部埋まらない日が目立ったが、東京・江戸川区での出店交流や、地元利用者に好評な旬菜市など、イベントによる売り上げが好調であったことから、物品販売の不振をある程度補うことができた（同紙、平成21年8月21日号、2面）ことは評価できる。

ちなみに、クアポリス温海の平成21年度の事業概況をみると、増収増益で、累積収支も積み上がった。21年度は高速道路の休日割引、映画「おくりびと」、

大河ドラマ「天地人」などの効果が重なり、週末を中心ににぎわった。ガソリン価格も落ち着き、普段は見かけない北陸、関西、中国方面など、県外の遠方ナンバーの車も目立った。特に9月のシルバーウィークは5月のゴールデンウィーク並みの忙しさで、売上は前年同月比1.6倍、700万円の増加を記録した。これは21年度の増加額の三分の一にあたる（同紙、平成22年9月17日号3面）。

#### （7）（株）鶴岡地区クリーン公社

（株）鶴岡地区クリーン公社は、リサイクルプラザの管理業務受託を行っている法人で、平成20年度決算では127,820千円で前年度比0.9%増となっている。

#### （8）（株）湯殿山観光開発公社

（株）湯殿山観光開発公社は、湯殿山スキー場を運営している。平成20年度の売上高は減少しているが、大幅なリストラを断行した結果、前年度の単年度赤字から単年度の黒字に転換した。

平成20年度は、国道112号線沿いにあった店舗「食堂ヒュッテ六十里」を閉鎖して正規職員全員を解雇したこと、夏のキャンプ場は臨時雇用により、また冬場は季節雇用により対応するなどにより経費の大幅な削減を図ったことが、黒字化の大きな要因である。

鶴岡市朝日庁舎商工観光課によると、平成20年度のスキー場利用者は41,800人で、前年度より11.8%増加したが、スキー場の売上げに直結するリフト利用者は382,000人と同3.3%減少している。湯殿山スキー場は、庄内地域では最大な規模ではあるものの、そもそもスキー場利用を経営の柱にするだけで黒字化できるのかどうか、利用者の減少に応じてさらにリフトを削減するなど、第二弾の改革をしなければならないのかなど、黒字を維持するためにはどのような対策を講ずる必要があるのかなど、経営の正念場を迎えている（同紙、平成21年8月21日号、2面）と指摘されている。

ちなみに、湯殿山観光開発公社の平成21年度の事業概況をみると、売上高から売上原価と販売費一般管理費を除くと、3,109千円の営業損失となった。ところが、冬季従業員22人のうち半分の12人を、鶴岡市の緊急雇用創出事業を受託して雇用した形に切り替えたことにより、鶴岡市からの受託料が前期比約1,200万円増の19,181千円と大幅に増えたことにより、単年度決算は黒字となった。この緊急雇用創出制度の適用は21年度から23年度まで三カ年間続けられる

予定である。人件費の半分に当たる1,200万円を受託料として得ることにより、これまで売上から捻出していた1,200万円の余剰分により圧雪車やリフトなどの設備更新を進める。また、毎年借り入れて返済を繰り返す、いわば運転資金といえる短期借入金残高が鶴岡市から3千万円、庄内たがわ農協から11百万円の計4,100万円ある。この庄内たがわ農協からの短期借入金を無くすことも、経営上の目標となっている。7月からリフト券の早割り販売を始めるなど、スキー客の囲い込みを図っているほか、夏季の現金収入を増やそうとしているものの、根本的な改善には至っていない。鶴岡市内にいくつかある市営のスキー場との連携、他の出資法人と経営統合するなどにより年間を通して安定した経営基盤の確立を図るなど、抜本的な見直しも必要であると指摘されている（同紙、平成22年9月17日号3面）。

## 9 酒田市および鶴岡市が出捐した公益法人における新制度への今後の対応・課題

### （1）平成21年度決算に基づく「コミュニティしんぶん」の指摘

平成20年から22年の近年の3年間、8～9月の時期に、地元酒田市および鶴岡市が出資・出捐した法人である第3セクターについて、経営状況などを取材した結果が、「コミュニティしんぶん」に掲載されている。平成21年度の決算数値に基づく概況が、平成22年9月17日号1～3面および平成22年9月24日号2～3面に、また平成22年8月20日号1～3面には酒田市および鶴岡市が出資・出捐した第3セクターなどの法人に、両市を退職した公務員の退職状況などについて、その内容が掲載されている。

同紙の平成22年9月17日号1面では、平成21年度決算に基づく総括として、会社法法人（旧商法法人）の14社中4社が平成21年度単年度赤字を計上し、6社が4,517万円の累積赤字を抱えている。単年度赤字の会社は前年度から3社減り、累積赤字幅は60万円縮小するなど経営改善による成果も見られたものの、両市の出資・出捐した法人を取り巻く環境は依然厳しく、採算性を含めたさらなる経営改善が急務の課題となっていると指摘されている。

市町村合併前に旧町村がこぞって建設し、飽和状態にある温泉施設では、景

気低迷や競争激化で入浴客数が落ち込み、厳しい経営を強いられている。それを打開しようと、本業以外の新たな事業に活路を見出そうとする動きも活発になっている。スキー場やゴルフ場でも客足は遠のき、苦境は続くが、企業努力だけでは限界があり、経営改善には抜本的な見直しも必要になっていると指摘している。

このような現状を踏まえて、酒田市では、現在、来年度から5年間で期限とする新行財政集中改革プランを策定している。この中では、引き続き市が出資・出捐した第3セクターの見直しを掲げ、「経営改善に向けた対応を促しながら、採算性の好転等、状況が整ったものについては民営化を行う」との方針を打ち出しているものの、現行行革プランの5年間では、各社の経営改善は思うように進まなかったのが実態である。こうした背景から「現段階で民営化できるような法人は皆無である」（市総務課）との見方が大勢を占めている。

市が出資した第3セクターの経営にどのように関わるのか、補助金や出資などの公金支出はどうあるべきか、経営責任は誰が負うのかなど、市は基本的な考え方やルールを早急に決める必要がある。鶴岡市では、これらのたたき台をまとめ、有識者などで構成する行財政改革推進委員会に年内にも提出し、議論してもらう方針であるといわれている。

第3セクターが経営に行き詰まるようなことがあれば、市の財政を圧迫する可能性が大きい。国は19年度決算から第3セクターや土地開発公社などを含めた負債が、自治体財政を圧迫することを憂慮して、自治体財政健全化法においては、「将来負担比率」など、4つの財政判断指標の公表を義務付けた。4つの指標のうち、一つでも基準を超えると、外部監査のほか財政健全化計画を策定しなければならない。このため第3セクターのさらなる経営改善は喫緊の課題であり、「公金を使って経営を支える」やり方は通用しない時代になっていると指摘している。

また、同紙の平成22年9月24日号2面では、酒田、鶴岡両市が25%以上を出捐する第3セクターのうち、特例民法法人（社団法人・財団法人）9団体中3団体が、平成21年度決算で単年度赤字を計上した。それら法人は収入の多くを市に依存し、採算性もそれほど問われないが、その前提となる公益性の評価はあいまいなのが実情である。このため「両市の支出額が妥当なのかどうかを含

め、費用対効果や事業効果などを精査する必要がある」との指摘もあると厳しく捉えている。

特例民法法人の喫緊の課題としては、新公益法人制度に迅速に対応することである。新制度では、平成25年11月末までに、「公益社団法人」か「公益財団法人」、または「一般社団法人」か「一般財団法人」のどちらかに移行しなければ、解散とみなされるという厳しい選択が迫られている。酒田市の3つの財団では、「公益財団法人」を目指す方針を固め、市でも現在策定中の新行財政集中改革プランに「公益法人化に向けた取り組みへの支援を行う」との考えを盛り込んでいるとはいえ、財団の整理統合など踏み込んだ見直しの検討などは進んでいないのが現状である。

第3セクター研究学会会長で東北公益文科大学大学院の出井信夫教授は、本誌のインタビューで、大要、次のように述べていると、「財団の整理統合は、市長次第でどうにでもできるところがある。民間事業者やNPO法人、市直営など、財団より効率的なやり方がないのかどうかを探ることも必要である」と筆者の指摘を紹介している。

前述したように、法人の現況を踏まえて法人の問題、課題、今後の方向に関して、「コミュニティしんぶん」編集部より、筆者の見解・コメントを求められたが、筆者が述べた見解やコメントについては、同紙の紙幅の関係などから大幅に省略され、大意が解説掲載されている。ここでは、第3セクターと呼ばれる「自治体の出資・出捐法人」の問題、課題について、また「公益認定」に関する諸問題に対して、その際に筆者が指摘した諸問題などについて補足概説する。次のとおりである。

## **（２）「平成20年8月15日号」における筆者のコメント**

酒田市および鶴岡市が出資・出捐した出資・出捐法人した第3セクターと呼ばれる「自治体の出資法人」、すなわち会社法法人（旧商法法人）および特例民法法人（旧民法法人）について、平成19年度の決算状況をみると、当該市が多額の委託料・補助金を交付している団体がいくつかある。この委託料・補助金に関しては、両市は①施設の管理運営費、②人件費、③事業の委託費、④赤字補填のための補助金等、どのような目的や支出項目として交付したのかにつ

いて十分に説明する必要がある。また、委託料・補助金の金額についても適切妥当なものであるかどうかについて精査する必要があるであろう。この問題は極めて重要である。つまり、当該市がこれらの法人を設立するに際して、どのような目的で設立したのか、また一般に経営基盤が弱く赤字経営体質であるといわれる法人を設立した際の支援措置などについてどのようにしようとしているのかなど、設立当初の段階において十分議論、検討してきたのかどうか、重要となるわけである。これらの議論が不十分なままに設立してしまったにもかかわらず、今になり、単に法人の経営努力の向上に期待するという指摘や経営赤字に対する補填としての補助金の交付をして糊塗するという対応は批判されても致し方ない面があるといえよう。

一方では、法人に対して、当該市から多額の委託料・補助金を交付しているということに関して経営赤字の補填であるという観点のみからの批判があるようであるが、これらの一面的な批判については必ずしも適切妥当ではない面がある。

基本的には、酒田市および鶴岡市が出資・出捐した出資・出捐法人に対して、設立時に、あるいはその後に、市の役割分担、法人の役割分担、利用者料金の設定や管理運営費の負担割合などに関して、少なくとも、指定管理者制度の導入時において、これらに関して基本的な方針や対応などについてきちんとした議論や検討が十分になされないままに制度が導入されたことに端を発するということを再確認する必要がある。

また、設立した法人が市の総合計画や基本計画の政策・施策の中で、どのような役割や機能を果たすのか、どのように位置づけられているのかについても再確認することが、第3セクターと呼ばれる「自治体の出資・出捐法人」の見直しにおいて必要である。

例えば、自治体の出資・出捐法人の事業・業務内容については、①行政業務代行型、②行政業務補完型、③住民福祉・文化振興サービス提供型、④産業振興施策支援型、⑤公民連携協働事業支援型などのタイプに類型化するなどをした上で、行政からの支援措置のあり方について議論、検討することが基本的に必要である。

その上で、「自治体が出資・出捐した法人」の見直しについては、委託料・



補助金の交付の範囲や金額について議論、再検討することが重要なポイントとなる。

さらに、「経営評価委員会」などの第三者機関を設置して、経営の現状分析や経営改善の方向、見直しに向けた方針などに関して議論する場を設けることが重要である。このような委員会を設置することは、法人における経営の自己改革を促すとともに、所管課の適切な対応や役割を図ることが期待できるので一石二鳥の効果があるといえよう。

ちなみに、総務省の「第三セクターに関する」調査結果によれば、このような第三者機関を設置している市町村は、全国でわずかに7.6%にすぎない。また同調査結果によれば、経営情報等を開示している団体としては多くの団体が情報公開をしているとされているものの、実際に、「コミュニティしんぶん」などの地元紙等や官報に公表された例はほとんどなく、また自治体のホームページ上に公開された例も少ないことなどを考慮するならば、経営情報が適切に開示されているとはいいがたいのが実態であるといっても過言ではない。

筆者は、前職の大学に勤務していた時より今日まで、新潟県の県出資法人経営評価委員会の副委員長を委嘱され、新潟県が出資・出捐した法人の経営評価を行って経営改善を実施する中で、法人の統廃合や知事や総務部長等が兼職していた法人から県職員等を引き揚げ法人の自立を促すなど経営改革を推進する答申や提言を行ってきたが、このように自治体が出資・出捐した法人について「第三者評価委員会」等が設置され、種々の観点から継続して議論されている都道府県および市町村は、前述したようにほとんどないのが実情である。

周知のように、「自治体財政健全化法」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」が、第166国会（年常会）2007年6月15日に成立し、毎年度、次のような健全化判断比率、すなわち、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率（全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率）、③実質公債費比率、④将来負担比率（公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率）を、監査委員の監査に付した上で、議会に報告し、公表しなければならないこととするとされた同法の施行は、平成20年度決算から適用されることになっている。

酒田市および鶴岡市においては、第3セクターの見直しの実効性やスピード



アップを図ると同時に、行政情報の公開の観点の両面から重要であるということにとどまらず、行政改革の先進市として全国の自治体の先鞭をつける意味からも、また「自治体財政健全化法」に対応するためにも、早期に第三者機関を設置して本格的な対応を図ることが望まれる。

### (3) 「平成21年8月28日号」における筆者のコメント

第3セクターと呼ばれる「自治体の出資・出捐法人」は、地域活性化、地域振興、文化・体育の振興等を図る目的で設立された法人で、公益目的を達成するとともに収益性を堅持する法人として、①会社法法人（旧商法法人）または②特例民法法人（旧民法法人）形態により設立された法人である。自治体の出資法人は、ある意味で「公益性と収益性の確保を図る」という困難な機能と役割を担っているといえようが、この両者は、単に二律相反する対立軸であるわけではない。

法人の業務内容により目指す目標は異なるが、①会社法法人においては、「公益性と収益性」とは何かについて、議論、整理した上で、公益性に相当する機能や役割また事業については、出資自治体がその経費等について分担する、応分の費用負担をする一方、収益性に係わる機能や役割また事業については、当該法人の経営努力を促すというように、市当局と法人の間における役割分担および責任を明確にする必要がある。

②特例民法法人についても同様に、公益目的事業の推進を図るため、法人の事業における「公益性と収益性」に関する議論を行い、制度に対応した事業整理を進める中で、同様に、市と法人の役割分担などについて、明確にする必要がある。これらの議論、整理が喫緊の課題である。

第3セクターの経営問題は、単に法人の経営努力に期待するというだけでは、ないことを再確認する必要がある。

第3セクターの問題は、市の市民サービスの提供のあり方、行政運営のあり方など、市の基本的な行政運営に対する対応が問われている、優れて今日的な課題であるという認識が重要である。

また、特例民法法人については、周知のように、公益法人改革により、法人法および認定法の基準に準拠し、山形県公益認定等審議会により、平成25年11

月末までに公益認定を受ける等の対策を講じないと、解散したとみなされるので注意する必要がある。

したがって、各特例民法法人においては、これまでの定款上の事業が「公益目的事業」として認定されるのかどうか、収益事業や共益事業として認定されるのかどうかについて、再度、法人の事業について速やかに吟味する必要がある。仮に、公益目的事業が50%に満たないと判断された場合には、その対応を早急に検討する必要がある。法は5年間の猶予期間を設けているが、残された時間は多くはないことを再認識する必要がある。

ちなみに、自治体の出資法人では、法人も自治体も、新制度で想定されている公益目的事業について認定され難い事業が多々あることを正確に把握認識されていないのが実情である。とりわけ、公の施設を管理運営する法人においては、施設の性格や機能などにより、「公益目的事業」として認定される場合も、また「収益事業」として認定される場合もあることなどについて確認した上で、各法人においては、各事業が「公益目的事業」「収益事業」「共益事業」のいずれに該当するのか、速やかに再確認する必要がある。と同時に、法人のこれまでの「寄附行為」「定款」との整合性を再確認することが重要である。

すなわち、法人の「定款」による事業が「公益目的事業」であるか、「収益事業」であるかを確認した上で、どのような事業方法を採用すれば「公益目的事業」と認定され得るのかその内容や範囲など、あるいは収益事業は収益の一定割合を公益目的事業財産とすることなどの制度をうまく活用するなどの検討をするなど、法人の公益性の堅持とともに、収益性の確保を図るなど、一層の法人経営の手腕が問われているといえよう。

筆者は、これまで外郭団体・出資・出捐法人等に関する研究調査を行ってきた。自治体や関連団体からの専門家派遣の要請を受けて、設立時の問題や課題、また経営が困難になった時の対応策などに関し提言等を行ってきた。その経験や近年刊行した『公民連携』『指定管理者制度』『自治体財政再建』『自治体財政分析』等の拙著を踏まえ、平成21年2月に『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』（学陽書房）を上梓したが、これらの関連図書を参考にされたい。

#### (4)「平成22年8月20日号」における筆者のコメント

同紙の平成22年8月20日号1－3面では、酒田市および鶴岡市が出資・出捐した第3セクターなどの法人に、両市を退職した公務員の退職状況などについて、その内容が掲載されている。このように市が出資した第3セクターなどの法人に、市の退職した幹部が再就職することに関して、同誌編集部より筆者に対し、意見と論述が求められた。22年8月20日号3面に、「出資法人のあり方、体系的検討を」と題して掲載された。同紙に掲載される文字数の制限があるため、十分に本意が尽くせたとはいえないが、次の内容である。

国と自治体の役割分担や新たな「公」のあり方が、種々の観点より議論されている中で、「公務員改革」が大きな課題となっている。

また地方主権が唱えられる中で、「自治体財政健全化法」と呼ばれる「地方公共団体の財政健全化に関する法律」が施行され、自治体の自立性と地域経営主体者としての役割機能が一段と高まっている。

これまで、自治体の外郭団体等と呼ばれる自治体出資法人は、自治体政策を実際に実現、具現化する団体・法人として大きな役割を担い設立されてきた。

この自治体出資法人は、ある意味、民間企業等における「親会社と子会社、孫会社」の関係にあるといえる。法人設立時における出捐・出資に加え、人的、資金支援、業務委託等多面的な関係にある。

この両者間の関係について、新潟県では、旧自治省より平成11年5月20日、「第三セクターに関する指針について」の発出を踏まえて、平成13年度に「県の出資法人に対する運営指導方針」が策定され、基本財産、資本金等について25%以上の出資を行っている等、特に県行政と密接な関係を有すると認める法人に対し、毎年度経営状況の点検評価を行い、「出資法人経営評価委員会」を設置し、その検討結果に基づき経営改善に関する指導、県の関与・支援の見直し、出資法人の整理・合理化が行われてきた。

点検評価は、法人事業の公共性・公益性の検証、経営や運営状況の評価、経営情報の開示状況の3つの視点から実施され、設立後一定期間が経過した法人について、社会経済環境、県行政へのニーズの変化、当該法人の経営・運営状況を踏まえつつ、法人運営の自立化、自主的経営の原則のもと、県の関与・指導の必要性を検討し、人的・財政的支援の見直しを行うものである。とりわけ、

平成17年度の委員会では6名の民間人による委員会構成により、法人の統合や廃止等、次の観点より、抜本的な見直しがなされた。

1 あり方（法人の方向性）の見直し―①設立趣旨の視点、②事業推進の視点、2 県の関与の見直し―①役員就任の見直し②職員派遣の見直し（派遣職員の引き揚げや縮減）③財政支援の見直し―、3 指定管理者制度への対応、4 随意契約の見直し、5 プロパー職員の処遇、6 その他 詳細は同県のホームページを参照されたい。

翻って、酒田市や鶴岡市等において、新潟県のように、種々の観点より、出資法人のあり方について、体系的に検討がなされてきたということは聞かない。今後どのように対応していくのかが、今厳しく問われている。

また定年を迎えた自治体職員の再就職問題を含め、両市が今後、公務員改革や自治体財政健全化法などに、どのように対応していくのかが、今厳しく問われている。

## （5）新制度への対応課題

酒田市における出捐法人である酒田市美術館、土門拳記念館、酒田市体育協会の個々の3法人における事情等に関してはそれぞれの特殊性や対応が必要となることは当然のことであり、指定管理者の選定過程、また体協の提案やこれまでの事業受託の内容、予算額などに関して仔細に現状や経過などについて詳細に分析しなければ本質的なことは正確にはわからないため、即断はできないが、「コミュニティしんぶん」社からの筆者に対する取材やコメント要請の内容などを考え合わせると、基本的に、「指定管理者としての業務範囲と予算額」「体育協会の業務内容と市からの事業受託料・補助金などの妥当性」などに関して、適切に整理されてはいないなど基本的な対応などに関する議論がなされていないのではないかと、筆者は推察している次第である。

その観点からすれば、「公益財団を目指したい」とする体育協会事務局における今後の課題としては、前述したように、「公益認定」されるに当たっては、財団の定款と公益目的事業の整合性を図ると同時に、事業受託料名目で市から支出されている事業受託料・補助金とされている指定管理料（委託料）の位置づけ、また収支相償など、新制度の根幹とされている事業の組み立て方などに

関してさらに十分検討する必要があるといえる。

また鶴岡市における出捐法人である庄内地域産業振興センター、鶴岡市開発公社、出羽庄内国際交流財団、藤島文化スポーツ事業団、荘内文化財保存会、月山畜産振興公社の6法人においても、酒田市の出資法人と同様であることは言うまでもないことである。

ちなみに、新潟県上越市においては、指定管理者の選定委員会とは別に、行革推進課において、「公共施設の管理運営のあり方に関する検討委員会」（筆者も市から要請され委員会の委員長職として参加した）を公募市民の参加等により設置して、「公共施設の管理運営のあり方および指定管理料の算定の根拠となる管理費の現状、またどのような公共施設に税の投入（管理費のうち税金で賄う費用、すなわち指定管理料の妥当な基準などに関して、すべての公の施設を対象に一元的に議論する）などに関して基本的な対応について議論、整理する」場を設けて、あるべき方向に関して委員会の報告書のとりまとめ、市長への答申などが行われてきたが、このような議論の場を設置して、指定管理者制度導入に関して、「指定管理費の算定根拠や妥当性」「公益法人に対する市の支援のあり方」などに関する基本的な対応について、合意形成が図れていないのではないかと推察している。

したがって、今後、制度期限内に、公益財団を目指すならば、「定款」の見直しを図ると同時に、「公益目的事業」「収益事業」「共益事業」の明確化、また「公の施設」の管理運営が「公益目的事業」として認定されるのかどうかなどに関して詳細に検討する必要があることは改めていうまでもない。

また、これまで行われてきた基本的な事業や法人の管理部門などに関して一般的な事業として認識されて「一般会計」と区分された会計区分、「公の施設」の管理運営などを中心として「特別会計」と区分されてきたこれまでの財務会計の仕組みについては、基本的に、前述したように、「公益目的事業」「収益事業」「共益事業」に区分した会計処理をすることなど、法の趣旨に基づく事業体系に合致するように、事業内容に関しても整理し、見直しを図る必要があることは当然のことといえる。

筆者は山形県公益認定等審議会の委員を委嘱されているが山形県においてはもとより、全国の都道府県の審議会等において、本稿を執筆している平成22年

9月下旬の段階では、新公益法人制度の導入後1年経っているものの、指定管理者制度導入の更新時期とも重なるなどにより、各都道府県において、「公の施設の管理財団」における公益認定申請および公益認定審議会等の認定の事例がまだ実際には行われてはいないことなどから、即断はできないが、一部に誤解があるようであるが、指定管理者制度の導入に伴う「公の施設」の管理運営については、直ちに、収益事業と認定されるわけではないことを付記しておく。もちろん、「公の施設」の管理運営が無条件に公益目的事業として認定されるわけではないことも当然のことである。それぞれの法人の定款に基づき、またこれまでの事業内容に準拠して、「公益目的事業」「収益事業」「共益事業」に区分した事業の組み立て方、事業実施の態様により、公益認定されるということを再確認する必要がある。

その意味では、新公益法人制度の導入は、法人の事業のあり方、また市からの支援のあり方に関して、再度、議論する絶好の機会であると認識する必要がある。

ちなみに、「内閣府公益認定等委員会委員と各道県合議制機関委員との意見交換会」として、「平成21年度北海道・東北6県公益法人事務主管課長会議」が平成21年10月27日福島県庁で開催され、筆者もこの会議に山形県公益認定等審議会の委員として参加したが、この会議に意見交換テーマとして、北海道の委員会より「指定管理業務を行う法人の扱いについて」と題して、指定管理者となっている法人における対応について、①会館の運営に係る指定管理業務を行っている法人について、移行認定・認可した事例があればその内容について紹介してほしい、②指定管理業務のみを行っている法人については、基本的には、行政庁からの負担金により当該業務は赤字が出ていないと考えられるが、公益認定が困難で一般法人へ移行する場合、赤字の実施事業がないことから、公益目的支出計画の作成が困難であると考えられるが、その対応方法について、各県の見解を伺いたい、③②と関連して、当該法人の公益的な団体等に対する利用料金の減免は公益的支出計画上の実施事業として認められると考えるかなどが出され、種々の観点から意見交換された。

これら「内閣府公益認定等委員会委員と各道県合議制機関委員との意見交換会」などにおける意見や各県などの対応を踏まえて、当該法人のみならず関係



行政庁の関係各課においては慎重に検討する必要がある。

## 10 社団法人酒田観光物産協会における新制度対応の問題、課題

### (1) 「公益法人設立検討委員会」における検討

本稿では、新公益法人制度に係る問題、課題について、とりわけ指定管理者制度との関連より、具体的な検討事例として社団法人酒田観光物産協会の例を検証する。

筆者は社団法人酒田観光物産協会（本学の本部・学部は酒田市に、大学院は鶴岡市に所在）より、新公益法人制度に係る問題、課題について、指定管理者制度との関連を踏まえた対応などについて、同協会事務局より問い合わせを受けると同時に、同協会内に設置された「公益法人設立検討委員会」に専門家参考人（筆者は山形県公益認定等審議会の副委員長を委嘱されている）として、この検討会議に数回出席し、制度のポイントおよび問題、課題に関して説明を要請され、制度の概説や意見陳述などを行った次第である。

この社団法人酒田観光物産協会については、酒田市が出捐した公益法人ではないものの、酒田市が設置した「公の施設の管理運営」を行っている団体・法人であると同時に、酒田市の観光物産振興政策を具体的に実行・遂行する団体として、重要な役割、機能を担って活動を展開してきた団体である。その意味では酒田市の外郭団体と位置づけられるといつてよいであろう。

### (2) 報告書の内容等

前述したように、自治体の出捐法人の半数近い公益法人においては、指定管理者制度が導入された後においても「公の施設を管理運営する指定管理者」に指定されていること、また新公益法人制度に対する早急な対応を図ることが喫緊の課題となっている中で、(社)酒田観光物産協会の検討委員会に出席の際に筆者が作成し同協会に提出した「今後の対応に関する検討メモ」における問題点や課題の整理、また質疑事項などを踏まえ、さらに同会議における議論や対応についての検討資料として筆者が「社団法人酒田観光物産協会における今後の



事業運営・法人形態の検討に関する報告書」(50頁、平成21年6月20日)として、再度とりまとめ作成したものである。もとよりこの報告書は、社団法人酒田観光物産協会の公式見解ではない。筆者の個人的な見解であることを予め了解されたい。

本稿では、この報告書を踏まえ、一般的な問題、課題の議論のプロセスを考察するものとして、同協会の了解を得て、本誌読者の参考として報告書の一部を掲載したものである。したがって、本稿は同協会における今後の対応等に関して拘束するものではないことは改めていうまでもない。

本稿の責はすべて筆者にある。報告書の内容については表7に示すとおりである。

**表7 「社団法人酒田観光物産協会における今後の事業運営・法人形態の検討に関する報告書」の内容**

- 1 「酒田夢の倶楽」の整備と「指定管理者」制度
- 2 事業概要（現状の把握）
- 3 観光物産協会の「平成20年度の年間収支の概況と収益事業の補填状況」
- 4 新公益法人制度の主なポイント
- 5 「特例民法法人（従来の公益法人）」「一般社団・財団法人」「公益社団・財団法人」の比較
- 6 特例民法法人から公益社団・財団法人への移行認定
- 7 公益目的事業の定義と公益目的事業の認定
- 8 特例民法法人から一般社団・財団法人への移行認定
- 9 公益社団・財団法人へ移行認定申請手続き
- 10 「寄附金」「税制」
- 11 特例民法法人観光物産協会において
- 12 「公益認定」および「指定管理者」との関係等より今後のとり得る選択肢
- 13 「公益認定」「指定管理者」等との関係より選択肢とその論点整理  
—観光物産協会の事業を踏まえ、酒田市との関係における論点整理—
- 14 「指定管理者」の関係からの酒田市の指摘事項と論点整理
- 15 酒田観光物産協会の「定款上の事業区分と会計上の仕訳区分」の現況
- 16 酒田観光物産協会の「定款上の事業区分と会計上の仕訳区分」の関係
- 17 酒田観光物産協会の「名称および法人形態」の検討課題
- 18 酒田観光物産協会の「定款上の事業区分と会計上の仕訳区分」の検討
- 19 法人形態の検討条件等の整理

- 【参考資料】
- 1 公益認定された公益社団・財団における「主要事業」の例
  - 2 山形県公益認定等審議会における「公益認定」法人の例

ちなみに、近年、山形県においては、酒田市に限らず山形全県および県内主要各市において、これまで任意団体等として個別別々に活動し、事業展開推進してきた「観光協会」と「物産協会」の二つの団体について、「観光協会」と「物産協会」の二つの団体を統合し一体的に運営すると同時に、社団法人などの法人格を取得することによって、観光振興と物産振興の機能や役割を充実・強化する観光物産振興政策が推進されてきたのである。

このように山形県および県内各市においては、観光物産振興政策をより強力に事業展開する流れの中で、筆者が修士論文の指導した山形市職員（本学大学院を平成21年3月修了。同推進課新設時に担当者として配属された）によれば、さらにより観光物産振興の充実・強化を図る目的として、平成21年4月に山形市では、従来の商工振興課などとは異なる、「山形まるごと推進課」という全国でも類例を見ないユニークな名称の「観光物産振興」担当部課を新設設置することにより、さらなる観光物産振興の中核・拠点施設の整備等が推進されたとのことである。

この担当職員によれば、観光物産振興の中核・拠点施設を整備することになった発想の原点については、当初計画段階より、現在（当初の施設開設の日程は遅延しているようである）の中心市街地にある既設の個人所有の旧家（元市長等の生家で蔵や母屋など歴史のある建造物）を保存改修したと同時に、この施設を利活用して事業展開・事業活動を行う団体・法人などの選定・審査が行なわれ、現在、「山形まるごと館 紅の蔵」として開設され、話題を集め盛況であることが報じられているが、この施設整備と事業運営の展開方向にあたっては、酒田市にある酒田市観光物産館で愛称「酒田夢の倶楽」として、近年、熟年層や若いグループの観光旅行者の間で脚光を浴びている施設、「酒田夢の倶楽」が成功のモデルケースとして念頭に置かれ、計画されたものであるといわれている。

このように、社団法人酒田観光物産協会における「公益法人設立検討委員会」の検討過程について事例詳解をすることについては、単に山形県におけるモデルケースとして貴重な事例詳解であるということにとどまらず、他の都道府県および他の各市における観光と物産振興事業を推進している自治体の外郭団体・出捐法人としての公益法人のモデルケースとして、また公の施設を管理

運営する指定管理者の事例として極めて多くの示唆に富む事例詳解であるといえる。ただし、現在、「公益法人設立検討委員会」において議論の検討途中であることから、筆者が提出した報告書の概要にとどめたい。自治体が出捐した法人などにおける関係者等の参考に資することができれば幸いである。

### **（３）「酒田夢の倶楽」の整備と「指定管理者」制度の導入**

#### **（１）「山居倉庫」**

山居倉庫は、明治26年（1893）、酒田米穀取引所の付属倉庫として建造され、築百年以上経った今も現役の農業倉庫（米貯蔵庫）として活躍している。土蔵造りの12棟の屋根は二重構造で、倉の内部は湿気防止構造になっているほか、背後を囲むケヤキの大木は日よけ、風よけの役目を果たし、自然を利用した低温管理が行われている。施設は1号棟から12号棟まで連棟式に配置整備されている。

現在、山居倉庫は、1号棟は「庄内米歴史資料館」として、JA全農山形が施設の管理運営をしており、昭和60年に開館し、延べ入館者は平成21年3月現在で173万人に達する。2号棟～10号棟は、農業倉庫として現在も利用している。

また、11～12号の2棟については、酒田市観光物産館として整備されたものであり、一般に「酒田夢の倶楽」施設と愛称で呼ばれている。この「酒田夢の倶楽」は、酒田の歴史と文化や日本を代表する人形作家、辻村寿三郎氏の作品などを展示する1号館「華の館」と、お土産品コーナーなどがある2号館「幸の館」により構成されている。

ちなみに、JRの庄内酒田のPRとしては、女優の吉永小百合さんがモデルとなっている西側の西日を遮る役割機能を持つ「ケヤキ」の豊かな大木群と歴史のある倉庫群の配列は、記念撮影の恰好の好適地として熟年層や若いグループの観光旅行者の間で人気がある。

また、古くは昭和58年4月から1年間NHK朝の連続テレビ小説として放送され大ヒットし、台湾などの海外でも反響を呼んだ『おしん』のロケ地として特に熟年層には有名である。

さらに、近年では、平成20年9月13日に封切られ、第81回米国アカデミー賞外国語映画賞をはじめ、数々の栄誉に輝いた映画『おくりびと』の主要ロケ地

として有名で、近年、酒田への来街者が増加する傾向にある。

## （２）「酒田夢の倶楽」の施設整備と施設構成

従来、酒田市の物産販売機能の拠点は市内中心地の産業会館にあったが、施設の立地条件としては中心市街地にあったことから駐車場施設がないことなどにより、年間の販売額（年間の販売額は約３千万円）はあまり大きいものではなかった。そのため、物産振興の機能強化をすると同時に、観光振興に寄与する施設整備として、JA全農山形が施設の管理運営をしている農業倉庫として利用している山居倉庫を酒田市内装などを施設整備し、酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」として観光物産振興機能の拡充強化が図られたわけである。

酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」施設の１号館「華の館」については、「酒田の歴史探訪」「当世流行絵巻」「宴の文化」「来遊文人の足跡」常設展示「亀笠鉾（かめかさほこ）」常設展示「寿三郎の世界」から構成されている「ミュージアム」施設であり、「ミュージアムショップ」が併設されている。

また、２号館「幸の館」については、「観光インフォメーション」「レストラン食彩旬味 芳香亭」「お土産販売コーナー」「ファーストフードコーナー」施設が整備されている。

なお、１号館「華の館」と２号館「幸の館」の間には、施設間の空間を利用して、観光利用者等が酒田へ来街者した際に自由に利用できる屋外休息休憩施設として「オープンテラス」が配置整備されている。

酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」の立地所在地、施設配置および施設概要等については、図１－１、図１－２および図１－３を参照されたい。また、「酒田観光協会夢の倶楽」の施設内容や展示内容等については、酒田観光協会「夢の倶楽」のWebサイトを参照されたい（<http://www.sakata-kankou.gr.jp/yumenokura>）。



観光物産協会)があり、指定管理者が決定された。平成16年4月27日(開館時)より、指定期間は約5年間、平成22年3月31日までである。

## (2)「レストラン食彩旬味 芳香亭」

一方、「レストラン食彩旬味 芳香亭」については、他の施設機能内容とは基本的に異なること、また収益施設の観点から、「長期独占」契約(約5年間、施設の占有とする。施設の賃貸借料の意味で、賃貸借した法人が酒田市に対し一定額を賃貸借料相当額として支払うもの)として公募され、別法人(「料亭 香梅咲」)により、施設の管理運営が行われた。

施設は「長期独占」(約5年間)契約として公募され、2社の応募(1社は取り下げ)があり、平成16年4月27日(開館時)より、「料亭 香梅咲」が施設の管理運営を行っている。期間は、上記と同様に約5年間で、平成22年3月31日までである。

## (3)酒田観光協会と酒田物産協会の統合

酒田観光協会と酒田物産協会は、平成15年度までは別々の組織(任意団体)として活動、運営されてきた。

「酒田夢の倶楽」の施設整備および平成15年度より公の施設の管理運営方法の改革として導入された「指定管理者制度の導入」とその実施に伴い、平成15年「夢の倶楽」の公募に際し、「夢の倶楽」の指定管理者としての受け皿組織・団体の位置づけとして、酒田市からの要請等もあり、酒田観光協会と酒田物産協会は統合同体化され、平成16年4月27日「夢の倶楽」の開館時より、一体的に活動運営されてきたという経緯がある。

ちなみに、酒田観光協会が社団法人の法人格を取得したのは平成17年4月1日である。

## (4)酒田観光物産協会の指定管理者の期間終了と更新

「酒田夢の倶楽」の施設は、1号館「華の館」および2号館「幸の館」のうち、「レストラン食彩旬味 芳香亭」を除く施設については、指定管理者制度の導入により、社団法人酒田観光物産協会が施設の管理運営を行っているが、「酒田夢の倶楽」の指定管理者の期間は、平成16年4月27日(開館時)より、指定期間は約5年間、平成22年3月31日までである。

ちなみに、施設の指定期間終了に伴う再選定、契約更新に係る公募について

は、本稿執筆時の平成21年10月に実施されることになっていたが、事業の継続性の観点などの理由から、公募されずに、社団法人酒田観光物産協会が施設の指定管理者として再選定されることとなったといわれる。

また、「レストラン食彩旬味 芳香亭」施設についても契約更新に係る公募等については、同様の措置がなされている。

## **（５）酒田観光物産協会における事業概要**

### **（１）事業概要**

酒田観光物産協会における主な事業としては、①観光事業、②酒田市観光物産館“酒田夢の倶楽「華の館」”（公益事業）、③酒田市観光物産館“酒田夢の倶楽「幸の館」”（収益事業）の３つの事業を実施している。

### **（２）事業内容**

（社）酒田観光物産協会における事業内容についてみると、①観光事業の主な事業としては、１HP管理費作成費、２観光活動費、３観光宣伝費、４桜まつり事業費、５酒田まつり事業費、６あじさい事業費、７甚句流し事業費、８花火大会事業費、９寒鰯まつり事業費、１０地酒フェア事業費、１１雑街道事業費、１２協賛事業費、１３木製品事業費、１４通販育成研修費、１５負担金事業費、１６駅案内所促進費、②酒田市観光物産館“酒田夢の倶楽「華の館」”（公益事業）の主な事業としては、「ミュージアム」、③酒田市観光物産館“酒田夢の倶楽「幸の館」”（収益事業）の主な事業としては、１食品、２民・工芸、３ファーストフード、４その他の事業を実施している。

## **（６）酒田観光物産協会の事業概要と事業の収支状況**

### **（１）近年の決算概況**

（社）酒田観光物産協会における近年の決算状況について、年間収支の概況を要約すると次のとおりである。

- ① 観光事業については、収支的には黒字のときも赤字のときもあったが、近年は総じて均衡状態にある。
- ② 酒田市観光物産館“酒田夢の倶楽「華の館」”事業（公益事業）については、収支的には黒字のときも赤字のときもあったが、近年は総じて赤字状態に



ある。

- ③ 酒田市観光物産館“酒田夢の倶楽「幸の館」”(収益事業)の事業については、収支的には黒字のときも赤字のときもあったが、近年は総じて黒字状態にある。
- ④ 事業を全体的にみると、近年は収益事業が好調で健闘してきた結果、総じて黒字状態にある。

## (2) 平成20年度における決算概況

(社)酒田観光物産協会の平成20年度の年間収支の概況について、要約すると、次のとおりである。

①観光事業の事業費規模は約1億円、②酒田市観光物産館“酒田夢の倶楽「華の館」”事業(公益事業)の事業費規模は約1千万円、③酒田市観光物産館“酒田夢の倶楽「幸の館」”(収益事業)の事業費規模は約1億円で、合計約2億1千万円となっている。

したがって、全体事業の営業利益は約100万円強である。また、全体事業における税引前当期利益については約200万円の黒字が計上されている。

## (3) 指定管理者社団法人酒田観光物産協会と指定管理料

酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」の指定管理者制度の導入にあたっては、1号館「華の館」および2号館「幸の館」のうち、「レストラン食彩旬味 芳香亭」を除く施設については、公益的施設である「ミュージアム」「華の館」の施設の管理運営費については入場料収入によって賄われることとされるビジネスモデルが採られていることから、基本的に、酒田市からは(社)酒田観光物産協会に対して指定管理者に対する指定管理料は支払われていない。

また、2号館「幸の館」のうち(社)酒田観光物産協会が管理運営する事業展開スペース分についても収益施設の性格から指定管理料は支払われていない。

## (4) 「ミュージアム」施設「華の館」の収支状況

「ミュージアム」施設「華の館」の収支状況については、これまでの指定期間の4年間においては、収入が支出を上回る黒字の年、支出が収入を上回る赤字の年があったが、近年の「ミュージアム」施設「華の館」の収支状況については、支出が収入を上回る赤字の状況が続いている。

ちなみに、平成20年度決算においては、公益的施設である「ミュージアム」「華

の館」の施設の管理運営の収支状況は年間約300万円の赤字となっている。

（５）税引き後の利益処分にに関する主務官庁等による指導

（社）酒田観光物産協会における事業収支については、平成20年度においては公益部門においては赤字運営となっているものの、収益事業部門における堅調な黒字の成果が功を奏して、協会の全体事業としては黒字経営が堅持されている

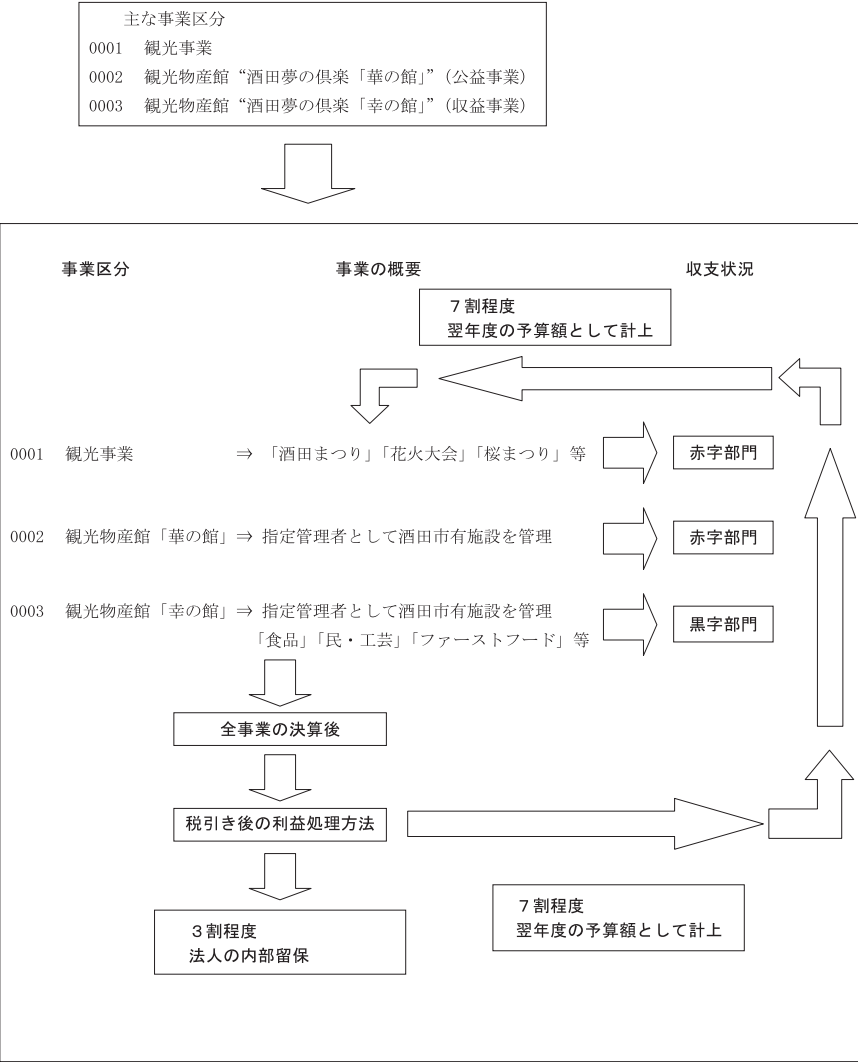


図2 酒田観光物産協会の事業概況

ことは高く評価されてよい。

決算において税引き後の利益処分については、主務官庁である山形県総務課の指導を受けて、①法人の内部留保としては3割程度を充てること、②残りの7割程度を翌年度に予算計上し当該年度の事業費に充てることなど、公益法人として適切な会計処理が行われている。図2は、主務官庁山形県総務課の指導を受けて、(社)酒田観光物産協会において決算の税引き後の利益処分の方法について示したものである。

(社)酒田観光物産協会における財務会計処理のケースでは、主務官庁の山形県総務課の指導により、公益法人の適切な会計処理方法として、全事業の収益に対して法人税が課税された後における「税引き後の利益処分」方法として容認されてきた方法であり、これまでの公益法人制度に準拠した会計処理方法であると高く評価される。

ちなみに、筆者が本稿執筆の資料収集の一環として、宮城県県政情報センター、山形県行政情報センター、新潟県行政情報センター、仙台市、山形市、新潟市などにおける行政情報資料センターにおいて経営情報等開示されている、自治体が出捐した公益法人およびそれ以外の公益法人について調べた限りにおいては、(社)酒田観光物産協会のような会計処理を行っている法人はほとんど見られないのが実情である。

## **(7) 新公益法人制度における優遇税制**

### **(1) 公益事業部門の赤字等に対する支援措置**

(社)酒田観光物産協会のようなこれまでの公益法人（特例民法法人）に対しては、一般的なビジネスモデルとしては、①公益事業については法人税の非課税措置が、一方、②収益事業の実施に対しては黒字余剰額を計上している公益法人においては法人税が課税（ただし法人税の税率は軽減税率が適用され、一般の営利法人の課税税率より低い）されてきた。

新公益法人制度においては、公益目的事業と収益事業が明確に区分されることになっている。公益目的事業については非課税措置がされるが、収益事業の収益・余剰については基本的に課税されることになっている。ただし、収益事業における収益の一部を公益目的事業に充てることにより、この収益事業に課

税される法人税が縮減されるという方法が採られている。

新公益法人制度においては、収益事業における収益（利益）の二分の一を、公益目的事業へ充当することができることとされている。この措置については、収益事業の収益（利益）の二分の一を公益事業の赤字補てんなどとして、本来課税されることになる法人税が縮減される優遇税制となっていることに留意する必要がある。新制度における課税の取り扱いなどに関しては、拙著『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』（学陽書房、平成21年2月）を参照されたい。

## （２）新公益法人税における優遇措置

新公益法人制度においては、「公益社団・財団法人」に認定された場合には、従来の公益法人制度と同様に、公益目的事業の実施については非課税措置が、一方、収益事業に関しては、収益・余剰、すなわち黒字額が生じた場合には法人税が課税される（法人税の税率は軽減税率が適用され、一般の営利法人の課税税率より低い）ことになっているが、この収益事業における収益・余剰の一定額（収益事業における収益＝利益の二分の一相当）については、公益目的事業へ充当する（公益目的事業に対する一種の寄付とみなされる）ことが認められる優遇税制が採られている。このような優遇税制は公益法人における特長であり、会社法法人にはない優遇制度である。

このように、旧制度において民法により設立された公益法人においても収益事業を営む公益法人は少なくなかったわけであるが、このような会計処理を行っている法人は寡聞にして聞かない。旧制度においても、新公益法人制度と同様に、収益事業の収益の一部を公益事業に移し替えることにより、結果的に法人税課税が軽減されるという優遇税制を受けることが認められていたわけであるが、多くの公益法人においては法人で実施している事業の全てが公益事業であると認識している（これは本来誤解である。この認識については新制度においては公益目的事業と収益事業とに明確に区分分離して事業を実施することとされ、公益目的事業については公益認定審議会等により認定される必要がある。新制度においても、公益社団・財団法人では収益事業を行ってはならないということではない、公益社団・財団法人に認定されるには公益目的事業は全事業において50%を超えることが条件とされていることに留意が必要である）ことから、このような措置が採られている自治体が出捐した公益法人は実際に

はほとんどないのが実情であるといえる。

筆者が、前職の新潟産業大学において新潟県内の県および市町村の全自治体が出捐・出資した法人を対象に経営実態調査を実施した際においても、このような優遇税制の措置を知らなかった法人が多かったという調査結果であった（この調査結果については拙著『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究—』平成14年3月、地域計画研究所を参照されたい）。この調査以前より、「公益法人における事業活動に対する課税、非課税については、公益法人の当事者はもとより、出捐元である都道府県および市町村などの自治体当局および税務当局において、適切かつ精確な合意形成が図られてはいなかったという実態であった」が、これは看過できない問題である。新公益法人制度の実施においては、このような事態が是正されることとなる。

#### （８）酒田市観光物産協会における「新公益法人」制度改革に対する対応

図３は、(社)酒田観光物産協会の統合経緯、指定管理者の期間終了および新公益法人改革における関係について図示したものである。

新公益法人制度においては、平成20年12月1日の新制度施行後の5年間については特段の手続きをとることなしに、従来と同様の公益法人「特例民法法人」

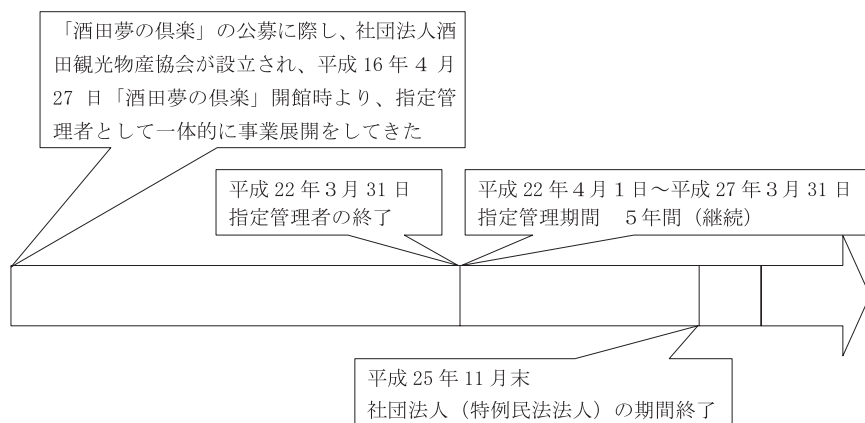


図３ 酒田市観光物産協会の統合経緯、指定管理者の期間終了および新公益法人改革の関連図

として存続することができるものの、平成25年11月末の移行期間の終了までに、山形県公益認定等審議会（合議制機関）に対し移行申請し、山形県公益認定等審議会の審査を受けて「認定」（公益社団・公益財団法人）、または「認可」（一般社団・財団法人）される必要がある。

新制度においては、特段の対応をしない場合には自動的に解散したとみなされる点に留意する必要がある。

## （９）公益法人改革に対する酒田観光物産協会の採りうる選択肢

（社）酒田観光物産協会が指定管理者期間終了および公益法人改革に対して取りうる対応の選択肢としては、基本的には、次のような５つのケースに類型化できる。

- ①対応１：事業の一体的展開方式：当面の間は「特例民法法人」として対応する。
- ②対応２：事業の一体的展開方式：事業を一体として「一般社団法人」の申請をする。
- ③対応３：事業の一体的展開方式：事業を一体として「公益社団法人」の申請をする。
- ④対応４：事業の分離分割方式：「公益社団法人」と「一般社団法人」に分割し申請する。
  - （１）当初の段階より「一般社団法人」と「公益社団法人」に分割し申請する。
  - （２）当初は指定管理者の受け皿として「一般社団法人」の申請し、その後公益事業として「公益社団法人」の申請をする。
- ⑤対応５：事業の分離分割方式：「公益社団法人」と「株式会社」に分割し申請する。
  - （１）当初より「株式会社」または事業協同組合などの公益法人・非営利団体などと「公益社団法人」に分割し、申請する。
  - （２）当初は指定管理者の受け皿として「株式会社」または事業協同組合などの公益法人・非営利団体などを設立、その後、公益事業として「公益社団法人」の申請をする。

これらの5つのケースの類型化など(社)酒田市観光物産協会の採りうる選択肢に関する詳細な説明については、現在、同協会に設置された「公益法人設立検討委員会」および「三役会議」等において、種々の観点より、今後の教会の方向や対応について検討されている段階であることから、本稿では省略する。

#### (10) 酒田観光物産協会の採りうる選択肢に対する評価

(社)酒田観光物産協会の採りうる5つの選択肢に対し、それぞれの評価については、次のような視点より、問題点や評価についてとりまとめているが、現在、「公益法人設立検討委員会」および「関係団体会議」等において、今後の協会の方向や対応について種々の観点よりさらに検討がなされている段階であることから、これらの検討事項に関する詳細については省略する。

- (1) 「夢の倶楽」の指定管理者の指定可能性
- (2) 山形県公益認定等審議会の「認定」「認可」の可能性
- (3) 経営の一体性
- (4) 公益事業の赤字を収益事業の利益による補填措置
- (5) 収益事業と公益事業の相乗効果による事業の発展性
- (6) 課税対象事業
- (7) 現構成員の対応の行方
- (8) 「夢の倶楽」の一体的運営と連携性

#### (11) 「酒田夢の倶楽」の一体的運営に対する課題と対応

酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」施設について、1号館「華の館」は、「酒田の歴史探訪」「当世流行絵巻」「宴の文化」「来遊文人の足跡」常設展示「亀笠鉾（かめかさほこ）」常設展示「寿三郎の世界」から構成されている「ミュージアム」施設であり、「ミュージアムショップ」も併設されている。酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」施設2号館「幸の館」は、「観光インフォメーション」「レストラン食彩旬味 芳香亭」「お土産品販売コーナー」「ファーストフードコーナー」から構成され、1号館「華の館」と2号館「幸の館」の間に「オープンテラス」として屋外休息休憩施設がある。

酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」施設については、施設の用途および機能、



役割の観点より、前述したように、現在、(社)酒田観光物産協会と「レストラン 食彩旬味 芳香亭」(「料亭 香梅咲」の姉妹店) 2つの法人に分けて管理されている。

確かに、「レストラン 食彩旬味 芳香亭」の飲食レストラン施設と「ミュージアム」施設・「お土産品販売コーナー」「ファーストフードコーナー」の物産販売施設では、機能役割用途が基本的異なるため2つの法人により別々に管理運営されていることに関しては一定の理解ができるものの、実際には「レストラン 食彩旬味 芳香亭」の飲食レストラン施設と「お土産品販売コーナー」「ファーストフードコーナー」の物産販売施設は同じ棟にあり、どちらもそれほど大きな施設規模であるとはいえない。現に、観光物産協会でも、ファーストフードの販売が行われている。

「レストラン 食彩旬味 芳香亭」では、営業前の準備中時間や従業員の休憩時間等の間は当然のことながら閉鎖している。レストランの閉鎖中は、照明も消されていることから施設内は薄暗くなる。酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」施設に来る観光利用者等の来街者にとっては、レストランの開業中の昼食時間や夕食時間にのみ訪れるというわけではない。食事の時間帯以外にも、喫茶・甘味・軽飲食などの需要については他の観光地と同様に極めて高いのが一般的である。とりわけ、酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」施設に来訪する観光利用者をみると、熟年齢層男女のグループ、熟年女性グループ、熟年層夫婦、若者の男女・女性グループなどが多いことを勘案するならば、喫茶・甘味・軽飲食などの需要は高いものであると推察されよう。これらの観光利用者への便宜やサービスの拡充を図る観点からみても、またレストランの閉鎖中に伴う照明の問題の解消の観点からも、年中無休とした場合などにおける従業員の確保や勤務体制など解決しなければならない困難な問題は多々あろうが、基本的には、これらの施設の管理運営に当たっては、1つの法人による一体的な総合的な管理運営が望ましいといえる。

酒田市観光物産館「酒田夢の倶楽」施設の管理運営に関しては、公益「認定」問題とは直接係わらないものの、この施設の管理運営方針については酒田市の観光物産振興の方向と大きな関連がある。これらの対応如何によっては、事業の内容も相当に変化することになることを鑑みると、「公益認定」問題にも大

きく係る問題であるといえよう。

また、1号館「華の館」、2号館「幸の館」およびJAが運営する「庄内米歴史資料館」「産直館」に関しても、一体的な運営が図れるように検討する必要がある。今後の大きな課題である。これらに関しても、現在、「公益法人設立検討委員会」および「関係団体会議」等において、今後の協会の方向や対応について議論され検討されている段階であることから、これらの検討事項に関する詳細については省略する。

## **(12) 新公益法人制度に向けた酒田観光物産協会の採る望ましい対応方法の検討**

新公益法人制度における法人形態については、山形県公益認定等審議会において「公益認定された公益社団・財団法人」の方が、基本的に、「一般社団法人」よりも対外的に信頼性は高まる。また、行政からの有形無形の支援が得られやすいことは自明であろう。

「公益社団・財団法人」におけるメリットについては、次のような事項が考えられよう。

- ① 公益事業の赤字を収益事業の黒字で補てんする一体的運営の効果や有効性が高い。
- ② 公の施設の管理を一体的に運営する効果、有効性がある。
- ③ 公の施設の管理については、一般の民間企業によるよりは、公益社団法人または公益財団法人による公共公益的事業推進の方が地域全体の経済振興の観点より適切である。

ただし、問題となるのは現行の事業における公益目的事業と収益事業の割合である。もちろん、公益等認定審議会において議論、検討される内容としては、現行の公益目的事業と収益事業の割合についてののみが問題となるわけではなく、今後の法人運営において、どのような公益目的事業を展開していくのか、またその内容はどのようなものかなどについて議論、検討する必要があることについては改めていうまでもない。これらの事項に関しては、現在、同協会において詳細に検討されていることを考慮し、本稿では詳細な検討プロセス等については省略する。

したがって、今後、新規事業として公益目的事業を実施すること、あるいはこれまで実施してきた公益事業（公益目的事業）をさらに拡充強化して事業規模を拡大することによって、法の定める公益目的事業の割合が50%以上見込めるならば公益認定される可能性が高いといえるが、この基準のハードルを超えることが極めて困難な場合には一般社団の認可を受ける道を選択する方が適切である場合もあるかもしれない。

図4は、(社)酒田観光物産協会における「定款上の事業区分」と「会計上の仕訳区分」の関係、また「実際の事業活動の区分」との関係について図示したものである。

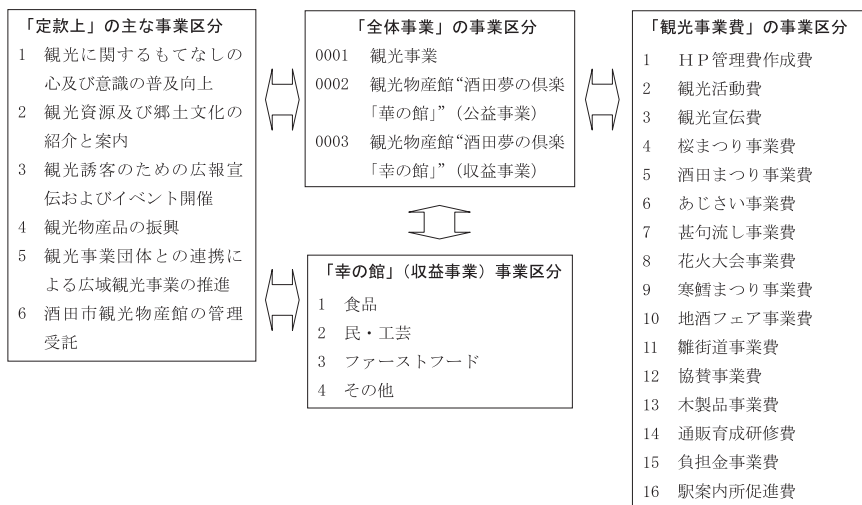


図4 定款上の事業区分と会計上の事業区分の関係性（整合性の検討図）

(社)酒田観光物産協会においては、決算資料を見る限りでは、これら三者の関係について整合性が採れているとはいえない面が見受けられる。早急に整合性を図る検討が必要である。

ちなみに、筆者がいくつかの特例民法法人について、「定款上の事業区分」「会計上の仕訳区分」、また「実際の事業活動の区分」に関してみると、これらの事業が一致していない法人が多々散見されるが、当然のことながら、「公益認定等審議会」における審議に際しては、「定款上の事業区分」「会計上の仕訳区

分」「実際の事業活動の区分」の三者間における整合性について審議されることになる。

したがって、「公益認定等審議会」における公益社団法人・公益財団法人への以降に対する公益認定の判断基準については厳しく審査されることから公益認定の申請は回避しようと考えている法人においても、あるいは当該法人において実施されている事業内容から公益認定を受けることは困難であると判断されて一般社団法人・一般財団法人への移行を検討している法人にあっても、「定款上の事業区分」「会計上の仕訳区分」「実際の事業活動の区分」の三者間においては、それぞれの区分の相互間において矛盾等が生ずることがないように、各法人においては早急に対応する必要があることは改めていうまでもないことである。

少なくとも本年度の決算発表時の段階においては、「公益認定」にかかわる関連資料整理を開始して、平成22年度中には種々の観点より詳細な検討を進めないと、多くの法人が予定しているとされる、平成23年度～24年度における申請に間に合わず、時間切れとなり、結果的に不本意な措置を受けざるを得ない状態に陥る法人が出る可能性があることを筆者は懸念している。

このように自治体が出捐した出捐法人においては、本稿の(社)酒田観光物産協会における種々の観点からの検討したような観点を参考に検討することが重要である。また、自治体が出捐した出捐法人ではない各特例民法法人（公益法人）においても、同様の観点から検討されたい。前述した対応ごとの問題点や評価を踏まえ、現在実施している事業の今後の発展可能性や事業拡大の可能性、また事業展開の方向の観点などについて、さらに慎重にかつ詳細に検討する必要があることを再確認、再認識されることを期待している。

本稿をまとめるにあたっては、「コミュニティしんぶん」編集部、社団法人酒田観光物産協会など関係機関より多くの資料を提供していただいた。記して感謝する次第である。