

(愛媛県報平成21年4月10日第2055号外1別記)

平成20年度

包括外部監査の結果報告書

外郭公益法人に係る諸問題の監査

平成21年3月

愛媛県包括外部監査人

眞鍋清

第1 外部監査の概要	1
1. 外部監査の種類	1
2. 選定した特定の事件(監査テーマ)	1
3. 特定の事件を選定した理由	2
4. 外部監査の方法	4
5. 外部監査の実施期間	5
6. 利害関係	5
第2 監査の結果	6
I 全体意見	6
1. 外郭公益法人に係る諸問題について	6
(1) 県の出資法人の見直しと包括外部監査テーマとのかかわり	6
(2) 出資法人ごとの見直しの方向性	6
2. 組織体制の見直し	7
(1) 組織・人事の現状分析	8
(2) 経営組織・人事について	8
(3) 柔軟で効率的な組織体制について	9
(4) 監査意見	9
3. 松山市との連携について	9
(1) (財)えひめ女性財団と男女共同参画事業について	11
(2) (財)愛媛県国際交流協会と国際交流事業	12
(3) (財)愛媛県埋蔵文化財調査センターと発掘事業	12
4. 役職員数及び人事制度の見直し	14
(1) 役職員人事について	15
(2) 給与水準について	15
(3) 退職金について	15
(4) 派遣職員の人件費補助について	16
(5) 人的関与の見直し	17
5. 公益法人制度改革	18
(1) 外郭公益法人に対する指導監督について	18
(2) 新公益法人制度への取組状況について	19
6. 統廃合のあった法人の解散手続き及び残余財産の処分の妥当性について	20
(1) 統廃合を行った外郭財団法人(平成9年度から19年度まで)	21
(2) 統廃合の会計処理と県の出資割合について	21
(3) (財)愛媛県篤志献体協会の残余財産処分先についての問題点	23
(4) (財)えひめ農林漁業担い手育成公社の基本財産について	25
7. 基本財産等の運用	26
(1) 改革プランにおける基本財産の効率運用	26

(2) 財団法人における基本財産運用の必要性	27
(3) アセット・アロケーションの重要性	27
(4) 財団の運用指針の問題点	28
(5) 寄附行為の財産運用規定	29
8. 公益法人の決算書レビューメモ	29
II 個別意見	31
1. (財) 愛媛県廃棄物処理センター	31
(1) 事業内容と経営実態	31
(2) 事業継続の問題点	32
(3) 県貸付金の回収可能性	33
(4) 決算書レビューメモ	34
(5) 監査意見	35
2. (財) えひめ女性財団	37
(1) 基本財産と運用益	37
(2) 愛媛県女性総合センターの利用状況	37
(3) 決算書レビューメモ	38
(4) 監査意見	38
3. (財) 伊方原子力広報センター	39
(1) 基本財産及び出捐団体	39
(2) 事業の収支状況	39
(3) 財政調整積立預金	39
(4) 他地域における原子力広報の実施方法	40
(5) 監査意見	40
4. (財) えひめ産業振興財団	41
(1) 決算書が複雑・不明瞭である	41
(2) 基本財産及び特定資産の運用益	42
(3) 監査意見	42
5. (財) 松山観光コンベンション協会	44
(1) 法人概要	44
(2) 基本財産の運用	44
(3) 決算書レビューメモ	44
(4) 監査意見	45
6. (財) 愛媛県国際交流協会	46
(1) 資金運用	46
(2) 会計処理	46
(3) 松山市との協働	46
(4) 監査意見	46
7. (財) 愛媛の森林基金	47

(1) 事業実態	47
(2) 基本財産の運用	48
(3) 決算書レビューメモ	48
(4) 監査意見	48
8. (財) えひめ農林漁業担い手育成公社	50
(1) 基本財産と運用益	50
(2) 特定資産か基本財産か：統合時処理の妥当性	50
(3) 決算書レビューメモ	50
9. (財) 愛媛県水産振興基金	52
(1) 基本財産の運用	52
(2) アルゼンチン債の評価	52
(3) 事業内容及び収支状況	52
(4) 組織・人事	53
(5) 決算書レビューメモ	53
(6) 監査結果(指摘事項)	54
(7) 監査意見	54
10. (財) 愛媛県栽培漁業基金	56
(1) 栽培漁業事業の沿革と概要	56
(2) 公益性について	56
(3) 役員・組織について	57
(4) 財団の基本財産運用について	57
(5) 監査意見	58
11. (財) 愛媛県動物園協会	59
(1) 基金の運用	59
(2) 決算書レビューメモ	59
(3) 監査意見	59
12. (財) 愛媛県文化振興財団	60
(1) 基本財産の運用	60
(2) 特定資産について	61
(3) 芸術文化事業について	61
(4) 決算書レビューメモ	61
(5) 監査意見	62
13. (財) 愛媛県埋蔵文化財調査センター	63
(1) 現状認識	63
(2) 組織運営と人事	63
(3) 累積剰余金について	63
(4) 会計事務の効率化が必要	64
(5) 決算書レビューメモ	64

(6) 監査意見	65
14. (財) 愛媛県スポーツ振興事業団	66
(1) 財産の運用	66
(2) 新公益法人制度への移行問題	67
(3) 人的関与の見直し	68
(4) 監査意見	69
15. (財) 愛媛県暴力追放推進センター	71
(1) 資金の運用	71
(2) 組織・人事	71
(3) 監査意見	71
16. (財) えひめ地域政策研究センター	72
(1) 基本財産の寄附者及び出捐金(寄附者)について	72
(2) 資金運用	72
(3) 財務諸表に対する注記	73
17. (社) 愛媛県観光協会・(社) 愛媛県物産協会	75
(1) 事業内容及び県との関係	75
(2) 愛媛県物産観光センターの指定管理	76
(3) 監査意見	76
第3 資料編	78
1. 法人調査資料	78
2. 法人の概要及び財務データ	78
3. 参考資料	79

第1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件(監査テーマ)

外郭公益法人に係る諸問題の監査

(1) 外部監査の対象

外郭公益法人(監査人が必要と認めた県が支配する公益法人を含む)

(注)公益法人：民法34条により設立された財団法人及び社団法人をいう。

外郭公益法人：県が25%以上出捐している財団法人(以下、「県出資法人」という。)及び県が人事並びに補助金、委託費等を通じて法人の財政及び事業運営に影響を及ぼす公益法人(*)をいう。

(2) 監査対象期間

平成19年度を主とする。必要に応じ、平成20年度及び過年度に遡及。

なお、本文中のデータは原則として平成19年度のものである。

(3) 対象とした公益法人

- 1) 先ず、県が基本財産の25%以上を出捐している15の財団法人を監査対象とする。
- 2) 次に、主要人事並びに補助金・委託費を通じて財政援助を行い、実質的に外郭公益法人と考えられる公益法人として(財)えひめ地域政策研究センター及び(社)愛媛県観光協会を監査対象に含めた。なお(社)愛媛県物産協会は(社)愛媛県観光協会と共同で愛媛県物産観光センターの指定管理者となっているため監査対象とした。
(平成15年包括外部監査との関係)
- 3) 平成15年度に関連するテーマ「財政援助団体の監査」により外部監査を実施した外郭財団法人は7法人である。
- 4) 平成15年度の外部監査は法人の存続を前提としての指摘・提案が目的であったが、今回は公益法人制度改革のあり方も念頭におきながら、外郭公益法人の必要性にまで踏み込んだ意見を述べることに主眼をおいている。

5) 監査対象とした公益法人は次のとおりである。

外郭財団法人(県が基本財産の25%以上を出捐している財団法人)一覧				
法人名	指定管理者となっている 施設名	H15年度 外部監査	行革対 象法人	設立年 月(*)
①(財)愛媛県廃棄物処理センター	—	○	○	H5.9
②(財)えひめ女性財団	愛媛県女性総合センター	○	○	H3.4
③(財)伊方原子力広報センター	—		○	S58.4
④(財)えひめ産業振興財団	テクノプラザ愛媛 愛媛県産業情報センター	○	○	S61.11
⑤(財)松山観光コンベンション協会	—		○	H3.1
⑥(財)愛媛県国際交流協会	—		○	H1.4
⑦(財)愛媛の森林基金	—		○	S61.5
⑧(財)えひめ農林漁業担い手育成公社	—		○	S46.9
⑨(財)愛媛県水産振興基金	—		○	S49.1
⑩(財)愛媛県栽培漁業基金	—		○	S61.12
⑪(財)愛媛県動物園協会	とべ動物園	○	○	S62.4
⑫(財)愛媛県文化振興財団	愛媛県県民文化会館	○	○	S55.12
⑬(財)愛媛県埋蔵文化財調査センター	—	○	○	S52.6
⑭(財)愛媛県スポーツ振興事業団	愛媛県総合運動公園 愛媛県武道館	○	○	S49.12
⑮(財)愛媛県暴力追放推進センター	—		○	H4.4
上記以外で監査対象に含めた公益法人				
⑯(財)えひめ地域政策研究センター			×	S51.8
⑰(社)愛媛県観光協会	愛媛県物産観光センター		×	H4.7
⑱(社)愛媛県物産協会			×	H3.7

(*)統廃合している法人の設立年月は、最も古い財団の設立年月としている

3. 特定の事件を選定した理由

一方、行政システム改革課が中心となって公認会計士等外部委員を招聘して、平成18年度より県出資法人改革プラン(4カ年プラン)に基づく、点検評価を進めており、その対象には公益法人も含まれている。外部監査人の視点からの調査報告は県出資法人改革の推進にとって有用な報告となるものと考えた。

さらに、平成 20 年 12 月 1 日より、公益法人改革が施行され、公益法人の意義、役割が大きく変化しようとしていることも監査対象を公益法人にした理由である。公益法人の中でも外郭財団法人はほとんどが行政補完の外郭公益法人として設立されており、県の財政的負担も少なくないところであり、抜本的改革が必要と感じている。

県からは公益法人に対し補助金 486 百万円及び委託料 1,361 百万円(*1)の形態で多額の公金支出がなされ、かつ、各法人の幹部職員には、県OB及び派遣職員が就任するなど組織運営上の人的関与も多い。また、業務遂行に当たっては、外郭公益法人から他の業者へ外部委託している額も多く、外郭公益法人の3E監査(*2)を行う必要性が認められる。

(*1)資料編1 法人調査資料⑩補助金委託費調査

(*2)3E=有効性(Effectiveness)・効率性(Efficiency)・経済性(Economy)

(1) 基本財産の運用

財団法人は基本財産の運用益で公益事業活動を行うべく設立された法人であるが、基本財産(及び特定資産)について有効な資金運用をしていないことが県が財政支出を余儀なくされている根本原因ではないかと考えている。

(2) 県出資法人改革並びに統廃合

県では平成 17 年 2 月、『県出資法人のあり方に関する見直し指針』を策定し、法人別に廃止、統合、存続・改善の方向性を示した。

これを受けて、行政システム改革課が中心となって公認会計士等外部委員を招聘して平成 18 年度より県出資法人改革プラン(4 ヵ年プラン)に基づく点検評価を進めており、その対象には外郭公益法人も含まれており、外部監査人の視点からの調査報告は県出資法人改革の推進に役立つものとする。

外郭公益法人に関する方向性が妥当であるかどうかも含めて、PDCA サイクル(*)で実施中の出資法人改革プランをよく読んで、監査人としての意見を提言したい。

(統廃合処理の妥当性)

現在の外郭公益法人は過去に統廃合をしていることが多く、廃止法人も含めて統廃合の処理に問題がなかったかどうか調査して意見を述べる。また、今後起こり得る統廃合の参考になることを期待する。

(*)PDCA サイクルとは、Plan(計画)、Do(実行)、Check(点検)、Action(改良)を繰り返し、継続的に改善する方法をいう。

(3) 公益法人制度改革及び指導監督

県が管掌している公益法人は257法人であり、このすべてが新制度のもとで新しい法人として再出発又は解散するまで、県の公益法人に対する指導監督行政の責務から解放されない。次の3点について検討する。

- ・外郭公益法人の制度改革への取組方針
- ・外郭公益法人が公益法人会計基準を遵守しているか。
- ・指導監督体制について(立ち入り検査、指導実績)

(4) 指定管理者制度

愛媛県においては、平成18年4月から指定管理者制度(*1)が本格導入され、施設の管理及び運営に関して民間事業者への管理委任がなされ、8施設について従来より施設管理を委託していた外郭公益法人が指定管理者となった。

平成20年度は制度導入3年目であり、平成21年度から5年間の指定管理者が募集されて、同じ団体が引き続き指定管理者として予定(*2)されている。外郭公益法人以外が参入しない理由は何か。

(*1)指定管理者制度：住民利用施設など、地方自治法に基づく〔公の施設〕の管理に関して、従来の公共的法人等への「管理委託制度」に代わり、議会の議決を経て指定される「指定管理者」に管理を委任する制度。指定管理者の範囲には、特に制約を設けず民間事業者も含まれる。

(*2)資料編1 法人調査資料⑦外郭財団法人、指定管理、統廃合

4. 外部監査の方法

(1) 監査の要点

- ①外郭財団法人が事業を運営することについての目的妥当性及び有効性を監査する。
- ②過去に統廃合した外郭財団法人の統廃合の内容調査により統廃合の妥当性について意見を述べる。
- ③基本財産の運用は有効であるか。
- ④「公益法人会計基準」に準拠して財務諸表を作成しているか。
- ⑤公益法人指導監督業務の有効性・効率性。

(2) 監査手続

- ①公益法人の財務諸表の分析的検討
- ②外郭公益法人の現地視察並びに責任者へのヒアリング(専務・常務理事、事務局長、会計担当等)
- ③公益法人の統廃合に係る関係書類の閲覧と質問
- ④公益法人所管課担当者へのヒアリングと関係書類の閲覧

(3) 監査補助者

なし

5. 外部監査の実施期間

平成20年4月15日から平成21年3月23日まで

6. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

第2 監査の結果

I 全体意見

1. 外郭公益法人に係る諸問題について

(注) 以下において「四角枠囲みの部分」は平成18年3月に策定された「愛媛県出資法人改革プラン(概要版)」から引用した部分である。

(1) 県の出資法人の見直しと包括外部監査テーマとのかかわり

県では平成17年2月「県出資法人のあり方に関する見直し指針」を策定し、出資法人ごとに見直しの方向性を検討してきたところである。

今後、各出資法人は、見直しの方向性に沿って健全な経営体制の確立に向けた取組を計画的に行っていくことが必要となることから、本プランにおいて見直しに関する具体的な取組事項や推進体制等を定め、県出資法人改革の実効性の確保を図るものである。

愛媛県出資法人改革プランの対象法人で対象としているのは次の通りである。

- ・ 県が25%以上出資又は出捐している出資法人(26 法人)
- ・ 県が財政的支援を行っている出資法人(4法人)

(公益法人 19、商法法人 5、社会福祉法人 1、特別法人 5 合計 30 法人)

包括外部監査では18公益法人(第1外部監査の概要P2. (3)参照)を監査対象としており、15の法人が県出資法人改革プランと共通する。

(2) 出資法人ごとの見直しの方向性

見直しの方向性	出資法人名	備考
廃止：所期の目的を達成	該当なし	
統合	(財) 愛媛水産振興基金	
：目的・事業内容が類似した法人を統合(2法人)	(財) 愛媛県栽培漁業基金	
経営環境を踏まえた見直し	(財) 愛媛県埋蔵文化財調査センター	
：指定管理者制度への移行、事業量の減少など、外部経営環境の変化等に伴う抜本的な見直し(6法人)	(財) えひめ女性財団	H18年度から指定管理者制度へ移行
	(財) えひめ産業振興財団	〃
	(財) 愛媛県動物園協会	〃
	(財) 愛媛県文化振興財団	〃
	(財) 愛媛県スポーツ振興事業団	〃
経営改善を行いつつ存続	(財) 愛媛県廃棄物処理センター	
：必要性が認められるため存続するが、コスト削減など、一層の経営改善を図る(7法人)	(財) 愛媛県国際交流協会	
	(財) 伊方原子力広報センター	
	(財) 松山観光コンベンション協会	
	(財) えひめ農林漁業担い手育成公社	
	(財) 愛媛の森林基金	
	(財) 愛媛県暴力追放推進センター	

県出資法人改革プランより、包括外部監査の対象とした財団法人を抜粋した。

以上のとおり、見直しの方向性は統合も含めて外郭公益法人の存続を前提としたものであり、公益法人の必要性については問われていない。

(3) 県出資法人改革プラン実施に関する監査人の所見

県は、『県出資法人のあり方に関する見直し指針』（平成17年2月）により法人別に廃止、統合、存続・改善の方向性を示した。これを受けて18年度から県出資法人改革プラン(平成21年度まで)により、毎年度「出資法人ごとの改革実施計画」を見直して法人の評価、県担当課の評価、外部委員の評価により改革に取り組んでいることは評価できる。

一方、平成20年12月1日から公益法人制度に係る新法が施行され、県の外郭公益法人の在り方(組織・人事、事業の公益性、経済性など)が問われている。

しかしながら、県の外郭公益法人に係る改革の方向性は存続を前提とした改善であり、廃止、統合の是非を含めた見直しをしなければ改革とは言えない。

県は外郭財団法人に対して多額の基本財産を出捐並びに補助金支出及び委託費を財政支出しており、基本財産等の有効性、継続的な財政支出の必要性和効率性を検討するとともに、外郭公益法人の是非(必要性、有効性)を検討すべき時と考える。

以上の認識に基づき、監査及び調査(*)の結果として、公益法人全般にわたる事項と法人ごとの個別意見(Ⅱ個別意見参照)に分けて記載する。

(*)調査方法は次のとおりである。

- ・「出資法人ごとの改革実施計画」の一次評価書、二次評価書のレビュー。
- ・同計画に対する外部委員による評価会議議事録の閲覧。
- ・法人所在地訪問による帳票監査、責任者(専務理事、事務局長)からの意見聴取。
- ・過年度財務諸表の分析(設立から現在までの決算推移、主要科目の内容、基本財産運用状況)

2. 組織体制の見直し

改革プランでは以下のように記している。

(1) 組織体制の見直し

① 経営責任の明確化

役員の原因常勤化や職務権限、責任の明確化などを図る。

② 柔軟で効率的な組織体制の構築

組織の大括り化や多様な人材の活用、勤務形態の見直しなど、出資法人の業務内容や業務量に応じた柔軟で効率的な組織体制の構築を図る。

(1) 組織・人事の現状分析

資料：執行部三役一覧表 資料編1 法人調査資料④公益法人三役調査 参照

- ①理事長は非常勤、無報酬であり、概して充て職である。
- ②専務・常務理事は外郭公益法人の場合県OB又は派遣職員がなっており、派遣職員の人件費は原則県が補助している。(*1)
例外として⑬(財)愛媛県埋蔵文化財調査センターは人件費補助をしていない。その理由は、発掘調査の委託費に人件費が含まれているためである。
- ③外郭公益法人の事務局長は予算・決算及び出納の事務責任を有している。理事となり責任の一端を担うべきである。
- ④三役人事(*2)からみて、(財)伊方原子力広報センターは伊方町が、(財)松山観光コンベンション協会は松山市が経営事務を執行している。
(社)愛媛県物産協会は派遣職員がおらず県は経営に関与していない。ただし、専務理事及び事務局長は県のOBが慣行として就任している。
人事及び人件費負担がないことから、これら3法人は県の外郭公益法人ではないと判断する。
- ⑤出納員は県の出納長(現在は廃止)を想定した役職と考えられるが、小規模法人では監視的な役割の県出向の出納員は不要であり、役職を廃止すべきである。

(*1) 資料編1 法人調査資料②県関係役職員の給与調べ

(*2) 資料編1 法人調査資料④公益法人三役調査表

(2) 経営組織・人事について

公益法人で役員とは理事及び監事を指す。理事は会社で言えば取締役に対応し、ガバナンス上重要な役割が期待されているため、新公益法人制度のもとでは、理事会への代理出席や書面投票は認められない。理事会は業務執行を決める機関であるから現場の業務責任者はできるだけ理事を兼務することが望ましい。県庁OBや兼務職員が理事を辞任してプロパー職員又は民間人を登用することにより、役員の実働化を実現することが望ましく、その結果、民による公益法人が実現し県と対等に発言できるようになる。予算規模が大きく多目的の事業を行っている一部の法人(*)を除いて、専務(常務)理事、事務局長、出納員は1~2人でよいと判断する。

(*) 多角事業法人：(財)えひめ産業振興財団、(財)愛媛県スポーツ振興事業団など複数の事業を行い予算規模が大きい法人。

(3) 柔軟で効率的な組織体制について

現場に出向いて事務処理の実態を見ると、県庁OBや兼務職員が専務理事や事務局長又は出納員となっている場合には県庁の事務手続きと同様にいくつものハンコ(決裁事務)が必要であり、迅速な業務処理を阻んでいる。この原因として、会計事務は県に準ずる旨の規程(*)があること、その故に県庁同様の事務管理手続きが必要との誤認があり、民間で行われている効率的な事務の要領を知らないことが考えられる。不必要な事務手続きの省略と権限移譲により重複決裁を省略することにより事務量は30%～70%削減できると思われる。

不適正な事務処理を防止するために複数の目による確認が必要との県職員の意見もあるが、個々の伝票や証票をその都度決裁しなくても上司が監査の目で事後チェックすれば異常を発見できる。事前チェックすべき重要な取引は頻繁におこらない。

会計規程を改め、県庁OBや県庁職員兼務を排除することにより、柔軟で効率的な組織体制の構築が可能になる。

(*)資料編3 参考資料⑬財団の会計規程の抜粋

(4) 監査意見

①事務局長は理事に就任すべきである。

理由：事務局長は法人経営の実態を最もよく知る者であるから、経営の在り方を決める理事会のメンバーとして不可欠の存在である。

②出資法人改革プランの方針として自主性・自律性を謳っているが、そのためには原則として、三役人事から県OBと派遣職員をなくすると共に、民間人募集又はプロパーから登用すべきである。県が関与する必要があるならば、非常勤理事又は評議員として対応するのが望ましい。

③多角事業法人を除き、専務理事、事務局長、出納員は1～2人の兼務でよい。

3. 松山市との連携について

改革プランでは、事業展開や自治体等との連携について次のように記している。

(2) 経営基盤の充実・強化

①事業の見直しと他団体との連携促進

出資法人の事業は絶えず見直しを行い、新規事業の展開や民間等からの事業受託等に努める。また、市町やNPO等との連携を積極的に進める。

(行政改革と新たな公益法人との協働)

新たな公益法人は、行政にとって今後の官と民の協働を推進する上で有力な協力者となることが期待される。

公益法人を活性化させることは、民が官の一翼を担うことになり、長い目でみれば県財政の軽減につながる。公益認定は、民間の有識者から成る公益認定等審議会で決定される建前になってはいるが、実質的には県の担当官が申請資料に基づいて委員へ判断資料を提供することになる。公益認定には公益目的事業の認定、理事を中心とする役員を選任と経営委任、新公益法人会計基準への準拠など数々のハードルがある。

公益認定を受けたい法人はこれらをクリアするような申請書類を提出する必要があるが、民間公益法人の事務能力は高くないことが多いので、指導が必要である。

公益認定を希望するか否かは法人の自由意志であるが、民を活用して行政の負担を軽くする為には、可能な限り「公益社団法人」及び「公益財団法人」が生まれることが望ましいと考える。

公益法人制度改革は、100年目の大改革であり、公益社団・財団法人と一般社団・財団法人では、法人の性質がすべて異なる。行政の助けとなり、県民・市民の公益を推進するには、公益認定を受けた法人において他にない。

(市町やNPO等との連携)

愛媛県は県都である松山市で事業を行うことが多く、松山市も関連する事業を行っている。施設を伴うものについては施設を自治体が共有又は共同利用することにより、施設管理の効率化・経済性が図られ、利用者はワンストップサービスを利用できて、施設の有効性が高まることを期待できる。

愛媛県と松山市に關係する関連施設及び関連事業として次の施設と公益法人事業について上記の観点から松山市との連携をすすめることが望ましい。

愛媛県の		松山市の	
公益法人	施設	公益法人	施設
②(財)えひめ女性財団	愛媛県女性総合センター	松山市男女共同参画推進財団	松山市男女共同参画推進センター
⑥(財)愛媛県国際交流協会	EPIC 愛媛県国際交流協会	(財)松山国際交流協会	松山国際交流センター
⑬(財)愛媛県埋蔵文化財調査センター	-	(財)松山市生涯学習振興財団	松山市埋蔵文化財センター・松山市考古館

(1) (財) えひめ女性財団と男女共同参画事業について

(県及び松山市の男女共同参画事業)

松山市は男女共同参画事業の施設として「松山市男女共同参画推進センター」(*1)を有しており、(財)松山市男女共同参画推進財団が指定管理者として施設の運営管理を行っている。

県都である松山市と類似の事業を行い、関連施設を有する場合には、限られた人的資源及び有効性等の視点から、事業実施に関して互いの施設が常に連携を図ることで、事業の効率性及び施設の有効活用を高めるべきだと考える。

(財)えひめ女性財団は愛媛県が100%出資している法人であり、施設である『愛媛県女性総合センター』(*2)の指定管理者(平成18年度から3年間、引き続き平成21年度より5年間再委託)となっている。

(*1)HP:<http://www.coms.or.jp/index2.htm>

(*2)HP:<http://home.netcrew.co.jp/~ehime-joseicenter/>

(監査意見)

- ①県の役割、市の役割それぞれあると思われるが、理念は共通であり、県の施設である女性総合センターの利用者も松山市民が最も多い。施設が松山市内に二つある(コムズ内の松山市男女共同参画推進センター並びに愛媛県女性総合センター)ことから独自の事業展開をしているが、愛媛県と松山市の男女共同参画推進機関が連携して事業を効率的に展開すれば、市民にとって有用性はさらに高まると考えられる。
- ②住民参加の男女共同参画事業を実施するため、財団は民間の利を生かし、各自治体や団体・グループ等に対する啓発・支援を行い、県内の広い地域を対象とした意識啓発を推進することが望ましい。

(合併の提案)

連携をさらに推進するならば合併が望ましい。

- ・(財)えひめ女性財団は(財)松山市男女共同参画推進財団と合併する。
- ・県は合併法人へ愛媛県女性総合センター(松山市山越町)の土地建物を無償譲渡し、財団の主たる所在地とする。財団所有の施設となるため県の指定管理は解除となる。
- ・財団は女性センター及びコムズの施設の特徴を生かして有効利用する。

- ・官民協働推進のため、県及び市は財団へ事業委託するとともに、行政窓口をセンター内に置き行政相互、財団並びに県民市民と連携する。

(2) (財)愛媛県国際交流協会と国際交流事業

国際交流は自治体レベルの事業と住民レベルの事業があるが、住民レベルの事業は県の事業と松山市の事業を統合して松山市が中心となっていくことが効率的である。

国際交流は主として外国人を対象にした事業でありその事業を支援する市民が加わって事業が行われている。利用する市民或いは外国人から見れば、松山市になぜ二つの国際交流機関があるのかと疑問に思っている。県或いは松山市の姉妹都市との交流事業並びに在住外国人と市民との交流が主たる事業目的である。共通の事業も少なくないため、組織が一体化することは組織運営の合理化、企画の発展性と利用者の利便性にとってメリットがある。

(合併の提案)

連携をさらに推進するならば合併が望ましい。

- ・(財)愛媛県国際交流協会は(財)松山国際交流協会と合併する。
- ・所在地は松山国際交流センター(コムズ)とする。
- ・県及び市は従来行ってきた委託事業予算を付ける。
- ・財団を中心としてNPOの人材を有効活用し、官民協働を推進する。
- ・合併により残余財産 15.6 億円は、基本財産又は使用目的を定めた特定資産として合併後の法人に引き継ぐことになる。

(3) (財)愛媛県埋蔵文化財調査センターと発掘事業

埋蔵文化財の発掘事業は自治体が推進すべき事業であるが、今後発掘事業が減少することも予想されている。

発掘事業は専門知識並びに情熱と経験を有する事業であり、事業継続と経営効率化のためには事業の統合が望ましく、県下の全事業を引き受ける団体があつたほうがよい。できれば県内他の自治体の発掘団体も統合したほうがよい。

ピーク時は平成7年から15年にかけて、高速道路延伸やしまなみ海道に伴う発掘事業が増えた。ピーク時と現在の収支を比較すると次のとおりである。

＜愛媛県埋蔵文化財調査センター＞					
資料集(2. 法人の概要及び財務データ)より再掲					
(百万円)					
科目	平成9年	12年	15年	19年	9年比
職員数	58	53	47	31	53%
発掘事業収入 (A)	906	870	716	485	54%
費用 受託事業費	750	720	613	410	55%
管理費	138	103	94	67	49%
支出計(B)	888	823	707	477	54%
損益(A-B)	18	47	9	8	
人件費の内訳					
費用 受託事業費	441	408	391	263	60%
管理費	49	38	37	27	55%
人件費計	490	446	428	290	59%
支出(B)に占める割合	55%	54%	61%	61%	
職員数(常勤役員 0B1名 を含)推移	16年	17年	18年	19年	16年比
	47	44	33	31	70%
事業収入の減少に伴い人員は3年間で16名減少している。					

＜松山市生涯学習振興財団＞			
公益法人情報公開データより引用			
(百万円)			
埋蔵文化財の発掘調査	17年	18年	19年
受託収入	196	184	166
松山市は実費精算しているので受託収入と事業費用は同額である。			
松山市生涯学習財団の発掘調査にかかわる職員数は公表されていない。			

平成19年度をピーク時期の平成9年度と比較して、事業収入は54%水準であり、今後大規模な開発計画も想定できないので事業規模は縮小して少数精鋭で効率経営を行わなければならない。情勢は愛媛県・松山市双方の共通課題である。

(統合の提案)

事業の専門性を考えると(財)松山市生涯学習振興財団の埋蔵文化財センターの発掘事業部と統合することにより発掘専門公益法人を目指すことが望ましい。人的資源と専門労力と経験を有効活用し、効率的な経営ができる体制を整えるべきである。また、公益法人として県内他市町からの依頼にも応じられる体制を整えることが望ましい。10年先を考えると、県並びにすべての市町にとって専門的能力を備えた発掘専門の公益法人があることは極めて有用と考える。

発掘事業は行政の事務事業と密接に結びついており、統合案の実現は困難を伴うと予想されるが、将来の方向性として提案する。

- ①(財)愛媛県埋蔵文化財調査センターと(財)松山市生涯学習振興財団の埋蔵文化財センターの発掘事業部を統合する。
- ②管理職としての県及び市からの派遣職員を原則として引揚げるとともに、プロパー職員で財団運営するよう財団の独立化を進める。発掘現場への職員の派遣は研修として有用と考える。
- ③所在地は(財)愛媛県埋蔵文化財調査センターの場所とし、土地・建物は県から寄附を受けて基本財産とする。
- ④発掘成果の公開施設には松山市の埋蔵文化財センター附属考古館が優れており、連携して活用することにより市民・県民の生涯学習施設として有用である。

(最後に)

自治体同士の連携及び官民協働は財政難が予想される今後、とても大切なことと思うが、官の縦割意識・官の形式的決裁手続きがある限り実を結びにくい。市との連携はトップ同士が意識をもち、施設の有効利用と市民の立場に立って協力すれば、実現可能と考える。県と市が連携して無駄を省くことは、県も市も市民もみんなが得をする。県・市ともに議会で取り上げてご検討いただきたい。監査の役目は問題提起であると考えている。

4. 役職員数及び人事制度の見直し

改革プランでは、役職員数及び人事制度の見直しについて次のように記している。

①役職員数の削減

役員数は法人の事業規模等に応じた最小限のものとするとともに、職員数は事業の見直しや勧奨退職制度の活用等を進め、可能な限り削減に努める。

②給与水準の適正化

出資法人の業務内容や経営状況等の実態を踏まえて適正化を図る。

③能力・業績に応じた人事・給与制度の導入

能力主義に基づく抜擢人事や賞与の支給など、労働インセンティブが働きやすいものとする。

(1) 役職員人事について

外郭公益法人の役員は理事長はじめ名誉職的又は各界代表者を形式的に揃えようとするため人数(*)が多くなる。法人運営に携わる者を理事にすれば数を減らすことは容易であり、新しい公益法人制度の理念にかなうことでもある。現在の専務理事に新公益法人制度の理事の候補者を尋ねても返答(又は意見主張)できる者はいないのが実情である。今までは充て職で対応してきたが今後は事実上の経営者を人選しなければならない。

公益法人制度変更への対応は役員及び事務局長の重要課題であり、慣例から任期は2~3年のようであるが、公益法人制度変更が終了するまで(最長5年間)は人事異動しないことが望ましい。

(*)資料編2 参照

(2) 給与水準について

外郭公益法人は、県の給与規程を準用(*)しているため年功給与となっており能力に関係なく年齢と共に高い給与となっている。

法人毎に業務は異なっており、まず県に準ずるという規定を外すべきである。

次に、法人独自の給与規程に変更する必要があると思われるが、経営者が民間人に変わらなければ給与規程及び退職金規程の変更は難しいと考える。

(*)資料編3 参考資料⑫(財)愛媛県文化振興財団の役員及び職員の給与等に関する規程

(3) 退職金について

各法人が試算した5年後、10年後の退職金総額は別表(*1)のとおりである。正確な計算ではないが、数字には意味がある。

退職金は給与の後払いである。会計上、現時点の未払い退職金の意味で「退職給付引当金」として、期末自己都合要支給額を負債に計上しなければならない。現在の職員が5年後、10年後在籍したとして5年後、10年後の要支給退職金の金額を試算してもらった。職員数の多い法人はその金額が大きい。将来の退職金相当額は、事業収益から利益として残して行かなければ将来の自分たちの退職金を受け取れないことを意味している。県が今後プロパー職員の退職金まで財政支出(補助金、委託費)してくれる保証はない。

公益法人として存続するためには如何にして収益を獲得するかが課題である。公益認定要件として財源が確実であることが求められており、退職金資金の確保も説明できる計画が求められる。

(*)資料編1 法人調査資料⑨退職金試算一覧

(4)派遣職員の人件費補助について

改革プランでは、補助金の見直しについて次のように記している。

①補助金の縮減、整理・統合

事業の必要性、効果、効率性等の観点から抜本的な見直しを行うとともに、国等の事業との重複等に留意しつつ、整理・統合を進める。

公益法人に対する補助金の主たるものは、県からの派遣職員の人件費の負担額であり、公益法人は無償で役務提供を受けている。「公益上の必要性」を満たせば補助金支出が可能であることから、県は法人に対し、派遣職員の人件費相当額の補助を行っている。

しかしながら、派遣職員が法人の効率経営にとって妨げとなっており、プロパー職員の登用が遅れて法人の自治を妨げる要因となっていることは他の個所でも指摘したとおりである。

見方によっては外郭公益法人の派遣職員の給与を自治体が直接支給することを禁じている地方自治法の脱法行為ともいえる。派遣職員を引き上げて、自治体の職務に専念すべきである。

なお、大阪高裁において、神戸市から外郭団体への派遣職員の人件費相当額の補助については違法との判決(平成21年1月20日)(*)が出されていることは注目に値する。

(*)資料編3 ⑩神戸市外郭の人件費 二審も「補助金支出は違法」

(5) 人的関与の見直し

(1) 人的関与の見直し

① 県派遣職員の計画的引揚げ

目的や職務等を明確にした上で必要最小限の人数とする。また、適時人数等を見直し、計画的に職員の引揚げを図る。

② 県退職者の役職員就任の見直し

内部登用等を阻害することのないよう、県の関与は、出資法人からの要請に応じて適任者を紹介することに限定し、その就任状況は毎年度出資法人が公表する。

③ 代表者等への充て職の抑制

代表者等への県職員の充て職は、可能な限り抑制する。

平成20年12月1日より公益法人制度改革が始まった。これは民による公益事業の推進であり、「民による」とは、公益法人の自治を求めているものであり、人事について官の影響を極力排除することを意味するものと理解する。

県退職者(OB)の外郭公益法人への役職員就任状況を見ると18法人のうち専務(常務)理事に10名、専務局長に3名就任(*1)している。

県の担当職員はプロパー人材が育っていないから派遣職員の引揚げは事務に混乱をきたすと説明するが、幹部として派遣職員が存在すること自体が法人の自立を妨げていると考えられる。

県退職者(OB)が公益法人の幹部として就任することの必要性は殆どないといつてよい。もともと事業の経験がないため経営適任者は稀にしかおらず、経営効率化や利用向上はほとんど期待できない。OB再就職は天下りであり、県の部長級以上の経験者に対する既得権的意味合いがあり、2度目の退職金(*2)を受け取る仕組みになっている。

新公益法人制度では、理事は業務執行役員、評議員は法人の基本方針を決定し理事の業務執行を監視する役目である。

担当部長が評議員になることは監視機能として意味を持つが、理事長や専務理事として県の担当者が就任するならば、業務の委託者(県)と受託者(法人)が同じで自己への委託となっている。

(*1) 資料編1 法人調査資料④ 公益法人三役調査表

(*2)OB退職金も問題である。県OBも職員として退職金規程が適用されて退職金が支払われることになっている。一部松山市の外郭公益法人の規程では、OBの役員退職金については退職金を支給しないことになっているのとは対照的である。

5. 公益法人制度改革

県は「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(平成8年9月20日閣議決定)(*1)に基づき、県下の公益法人を指導監督しなければならない。

民による公益の増進を目指して、平成20年12月1日より新しい公益法人制度が施行され、公益法人の意義、役割が大きく変化しようとしている。

指導監督の立場を考えれば、改革プランの対象となっている公益法人に対して、率先垂範して新公益法人制度改革に対処するように指導監督すべきであると思う。

過去の外郭公益法人に対する立入検査や指導の状況を調査した結果、外郭公益法人に対する過去の立入検査状況は別紙資料(*2)の通りである。

また、今回の現場監査においては執行部(専務・常務理事、事務局長)の経営並びに新公益法人制度への取組方針や課題認識についての意見を聞きたいと思った。

(*1)資料編3 参考資料④公益法人の設立許可及び指導監督基準

(*2)資料編1 法人調査資料⑩公益法人立入検査状況

(1)外郭公益法人に対する指導監督について

公益法人の経営実態は事業報告書と決算書に現れる。事業報告書では網羅的に書かれていると現状を見誤ることがあるが、決算書を併せて読めば実態が見えてくる。その意味で、決算書を公益法人会計基準に従って正しく作成するよう指導することが重要である。

会計基準への準拠性をチェックした結果は別紙(*1)の通りであり、その結果、いくつかの法人で基本的・形式的な誤りが見られる。このようなチェックは専門的知識がなくても検査できる項目であり、決算書を受領するときに指摘しようと思えば指導できるような基準である。不備があれば受取保留にして再提出を求めることにより、公益法人会計基準による有用な決算書ができていく。

現在、県において公益法人に関する事務は、法人の事業と密接に関係のある課(以下「所管課」という。)が行うことが事務の効率化に資するということから、所管課

が設立許可、各種許認可等を担当するいわゆる分散管理方式を採用しており、新公益法人制度の総合窓口として、私学文書課公益法人係を設置している。なお、所管課では、各職員は他の業務と兼務の状態であり、公益法人業務の専任となっていないのが現状である。

公益法人の指導は公益法人会計基準など会計の専門知識並びに公益法人制度の理解(*2)が必要であり、それらがなければ指導監査や公益法人からの相談受付などできないことを理解していただき、集中管理方式(*3)に近づけることを強く提案したい。

当面は、新公益法人制度の総合窓口である私学文書課公益法人係の人員増等体制の充実が課題である。

なお、指導監督は行政事務であり、外部監査の対象としてなじまないとの意見も聞かれたので、経済性・効率性にかかわる問題提起のために公益法人行政に係る担当者の従事時間を自己申告していただき、平均給与を乗じて年間人件費を試算(*4)してみた。新公益法人制度での指導監督については、新たに設けられた手続き等が増えることから、各担当は音を上げるかもしれない。

指導監督部署を1か所にして集中管理すれば3人程度の専門家を配置すれば指導監督並びに新公益法人制度への移行が効率的・経済的に行われるものと期待する。

(*1)資料編1 法人調査資料⑤公益法人会計基準の準拠性

(*2)公益法人担当者として次の理解が必要である。

公益法人の設立許可及び指導監督基準(資料編3 参考資料④参照)

公益法人会計基準(旧基準：昭和60年版、新基準：平成16年版、新新基準：平成20年版がある)

新公益法人制度三法

公益認定等ガイドライン及び公益認定等委員会が公表のQ&A

(*3)集中管理方式:ディスクロージャー書類の備付けと公開を1つの窓口で集中受付並びに指導を行う。新公益法人制度の受付・相談窓口ともなる。

分散管理方式:上記を各担当部課に分散して行う。現行方式。

(*4)資料編1 法人調査資料⑩公益法人担当課・従事時間集計

(2) 新公益法人制度への取組状況について

これには3つの側面から検討が必要である。

①公益法人の経営者としていかに取り組むか。

②指導監督の所管課としての対処方針

③行政改革プランの中での取組み方針

新制度の法令は平成 20 年 12 月 1 日からスタートしている。具体的に課題・担当者・日程を決めて取り組む必要があるので、今回の監査で、責任者及び担当者に質問したが、どの法人からも前向きに検討している印象は得られなかった。誰かが方針を決めてくれるだろう、それにしたがって対処しよう、3 年くらい経てば職場異動になるし、公益法人制度移行は 5 年内であるから今自分が解決しなくても済むだろう、他の動きをじっくり見ようとの印象である。

(専門家養成の必要と集中管理)

公益認定等の事務手続き書類も会計数値が基本となっているため、窓口会計専門家配置の必要性が認められ、新公益法人移行関係書類の受付窓口を一本化(集中管理)すべきである。

(新制度の率先移行)

新公益法人制度への移行については率先垂範して移行申請書類を提出するように県は指導すべきである。

愛媛県には 257 の公益法人がある。このすべての法人が新制度の下新しい法人組織へ移行又は解散を選択しなければならない。外郭公益法人から改革を率先実行するよう指導できないようでは、県の指導監督能力が問われる。民による公益法人を育てるために、公益法人制度改革を有効活用して、よりよき方向に導いていただきたい。

6. 統廃合のあった法人の解散手続き及び残余財産の処分の妥当性について

外郭公益法人の統廃合は全国の自治体で取り組んでいるが、愛媛県は下記のとおり平成 9 年度以後前向きに取り組んでおり、その結果、総務省が平成 20 年度に実施した「第三セクター等の状況に関する調査」において全国で 3 番目に県出資法人の数が少ない。

公益法人制度改革、出資法人改革に伴い、今後も統廃合の検討は続ける必要があると考えられ、過去の解散統廃合等により消滅した法人について、残余財産の処分方法、処分手続きの妥当性について検証する。

財団法人の残余財産の処分方法は寄附行為の定め並びに理事会の決議により行われ、一般的には類似団体への寄附或いは国又は地方公共団体へ寄附がなされる。

(1) 統廃合を行った外郭財団法人(平成9年度から19年度まで)

年度	内容	
平成9年度	統合	(財)愛媛テクノポリス財団と(財)愛媛県技術開発振興財団を統合し、(財)愛媛県産業技術振興財団を設立
	統合	(財)愛媛県中小企業近代化公社と(財)愛媛県下請企業振興協会を統合し、(財)愛媛県中小企業振興公社を設立
平成12年度	統合	(財)愛媛県社会経済研究財団と(財)愛媛県まちづくり総合センターを統合し、(財)えひめ地域政策研究センターを設立
	廃止	(財)愛媛県農業拓殖基金協会の廃止
平成13年度	統合	(財)愛媛県産業技術振興財団を母体に、(財)愛媛県産業情報センター及び(財)愛媛県中小企業振興公社を廃止し、(財)えひめ産業振興財団として統合
	統合	(財)愛媛県文化振興財団に(財)愛媛県県民文化会館を統合
平成14年度	統合	(財)愛媛県農業開発公社を母体に、(財)愛媛県農林漁業後継者育成基金を廃止し、(財)えひめ農林漁業担い手育成公社として統合
平成16年度	廃止	(財)愛媛県長寿社会振興協会の廃止
平成17年度	廃止	(財)愛媛県保健医療財団の廃止
	統合	(財)愛媛県篤志献体協会の廃止し、(財)愛信会《愛媛県非出捐法人》へ統合
	統合	(財)松山コンベンションビューローと松山市観光協会(任意団体)を統合し、(財)松山観光コンベンション協会を設立

統廃合のあった法人についての過去の経営資料及び統廃合の処理に関する次の資料を請求し、解散手続き書類をレビューした。

- ①上記法人の統廃合に当たり、主務官庁である県に提出された協議、承認申請等一連の関係書類
- ②廃止(解散)された法人の最終決算書、清算報告書及び新設或いは寄附を受けた法人の初年度の決算書類

以上の書類をレビューし、疑問点を調べた結果、監査人が問題意識を持った事項について意見を記載する。

(2) 統廃合の会計処理と県の出資割合について

基本財産と県出捐金残高の関係について、県と監査人の判断の差異を一覧表にすると次のとおりである。

統廃合による基本財産一覧表（平成19年度）

（単位：百万円）

現存法人			A 県の主張			B 監査人の意見		
被統合法人		統合年度	基本財産	うち県出捐額	県の出捐割合	基本財産	うち県出捐額	県の出捐割合
④(財)えひめ産業振興財団		H13	2,520	950	38%	2,520	1,967	78%
(財)愛媛県産業技術振興財団(存続)		H9	1,950	950	49%	1,950	1,550	79%
(財)愛媛テクノポリス財団(存続)			1,251	950	76%		950	76%
(財)愛媛県技術開発振興財団			700	600	86%		600	86%
(財)愛媛県中小企業振興公社(解散)		H9	19	10	54%	19	17	91%
(財)愛媛県中小企業近代化公社(存続)			10	10	100%		10	100%
(財)愛媛県下請企業振興協会(解散)			9	7	82%		7	82%
(財)愛媛県産業情報センター(解散)			551	400	73%	551	400	73%
⑧(財)えひめ農林漁業担い手育成公社		H14	15	11	71%	1,215	611	50.3%
(財)愛媛県農業開発公社(存続)			15	11	71%		11	71%
(財)愛媛県農林漁業後継者育成基金(解散)			1,200	600	50%		600	50%
⑫(財)愛媛県文化振興財団		H13	1,517	1,200	79%	1,517	1,200	79%
(財)愛媛県文化振興財団(存続)			1,517	1,200	79%		1,200	79%
(財)愛媛県県民文化会館(解散)			300	250	83%		250	83%
⑯(財)えひめ地域政策研究センター		H12	580	0	0%	580	270	47%
(財)愛媛県社会経済研究財団(解散)			70	20	29%		20	29%
(財)愛媛県まちづくり総合センター(解散)			510	250	49%		250	49%

A県の主張：インターネットで公開している出資法人の概要並びに決算書の表示による。
 統合により基本財産を受入しても、解散法人の寄附者の意思は引き継がない解釈。
 B監査人の意見：統合=合併と判断し、過去の出捐実態は引き継がれるものとみた処理

統合の法手続きとして2種類ある。

①片方が存続法人となり他方は解散して存続法人へ寄附する方法

②双方とも解散して新設法人へ寄附する方法。

監査人は、①と②は合併事務手続きの違いに過ぎず、経済実態は同じと考える。

1) 県と監査人との解釈の相違点

(県の解釈と会計処理)

県は統合により基本財産を受入しても、解散法人の寄附者の意思は存続法人へ引き継がない(寄附した人は解散法人であり同法人への寄附行為の地位は終了する)との解釈である。

(監査人の解釈)

旧民法では合併が認められていなかったため①又は②の手続きにより統合するのであるが、①と②は合併事務手続きの違いに過ぎず、経済実態は同じと考える。

統合は事実上の合併であるから、出資者の権利(公益法人の場合は寄附者)は引き継がれるのが当然であり、原則として基本財産は合算すべきであり、当初からの出捐金の合計額で出捐割合を算定すべきである。

(出捐割合が行政に及ぼす影響)

監査委員による監査：県が 25%以上を出資・出捐している法人のほか、財政的援助を与えている法人等も対象。

県出資法人改革プラン：県が 25%以上出資・出捐している法人又は財政的支援を行っている出資法人が対象。

統合の結果、(財)えひめ地域政策研究センターに対する県の出捐はなかったことから、県出資法人改革プランの対象とはなっていない。(財政援助団体として監査委員監査対象である。)

県は事実上基本財産の 47%(270 百万円)出捐しているにも拘らず、出捐額ゼロと解釈して県出資法人でなくなったためである。

(会計処理の問題：基本財産と指定正味財産)

統合は企業で言えば合併であり、出資者の持分は合併会社に引き継がれる。財団法人の場合は寄附により法人が設立されるため出資者と法人との間に持分関係は存在しないが、寄附者の意思は尊重されており、基本財産(基本金)は事業の基金として取り崩すことなく保持され、公益法人会計では指定正味財産として区分表示されることになっている。すなわち、寄附者が提供した資金の額と運用状態(基本財産又は特定資産)を貸借対照表で表示することになっている。

指定正味財産とは寄附した者の財産額を示しており、寄附した者と寄附金残高が内訳として明らかでなければならない。会計は、財務諸表を通じてそれを報告し、開示する。つまり、寄附そのものは過去の一定時点の行為に過ぎないが、基金として存続する限りその意思を尊重した会計処理をすることになっているのである。

なお、基本財産と指定正味財産の関係並びに会計処理方法については総務省が公表し、監督官庁の指導基準となっている文書がある。(*)

それによると指定正味財産は基本財産又は特定資産に対応する。

(*)資料編3 参考資料⑩ 指定正味財産と基本財産・特定資産の関係等について

(3) (財)愛媛県篤志献体協会の残余財産処分先についての問題点

協会は平成 17 年 10 月に解散し、残余財産 56 百万円を類似団体としての(財)愛信会へ寄附(*)しているが、残余財産を(財)愛信会へ寄附したことは問題があったと考える。

(*) 寄附行為によると「(残余財産の処分)第27条 この法人の解散に伴う残余財産は、理事会において、4分の3以上の議決を経、かつ、主務官庁の許可を受けて、この法人と類似の目的を有する団体に寄附するものとする。」とされていた。

(残余財産処分に対する問題点)

①(財)愛媛県篤志献体協会の事業目的

主たる事業目的は“天寿を全うした後の遺体の献納を促進することにより、医学の教育及び研究の発展に寄与すること”であった。

②(財)愛信会の事業内容

売店、食堂、貸し TV・寝具及び駐車場運営などであり、これらは大学病院を営業場所とする収益事業であり、公益目的事業ではないと考えられる。税務上もほとんどの事業を収益事業として申告している。

③(財)篤志献体協会を解散した理由

(財)篤志献体協会は解散に至った理由を「県としての法人への関わり方等」(出資法人概要)として次のように説明している。

「近年の景気低迷に伴う低金利により、現在の財政状況では財団の事業を効果的に実施するには限界があることから、平成17年10月25日に解散され、当財団と類似の目的を有する公益法人である財団法人愛信会へ当財団の事業及び残余財産が引き継がれました。」

献体協会解散時には、献体協会自身活発な活動は行われていなかった。また、(財)愛信会の寄附行為の事業目的として献体事業を記載したのは寄附を受ける直前であり、寄附を受け入れた平成17年度からは医学部関係の任意団体(献体募集を行っている団体)へ約40万円の助成は行っているが、(財)愛信会は献体の啓発・募集など関連事業を行っていない。

監査結果 (指摘事項)

十分な審議を行わない事務処理の結果、公益事業に使われるべき残余財産 56,788千円が収益事業を行う団体に渡ってしまった。

解散及び残余財産の処分に関する書類を閲覧したが、(財)愛信会の事業目的に関する寄附行為変更承認を除き、類似の事業を行う公益法人かどうかを審議した明確な書類は見当たらなかった。(財)愛信会が実施している事業内容をみると、献体事業を行っていると思えない。寄附行為変更は残余財産を受け入れる手段と思われる。

なお、県の公益法人所管課は、愛信会は献体事業を引き継ぐために寄附行為を変更したもので、篤志献体協会と類似の目的を有する団体となっているため、手続き上問題はない。また、篤志献体者団体への助成により献体事業を行っていると主張する。

二つの財団法人の所在地が愛媛大学医学部病院内であり、役員が愛媛大学関係者という関連はあるが、事業の類似性は乏しく、事実上公益事業を行っていない団体へ残余財産の寄附をしたことについての県の許可処分は妥当と言えない。

解散に際して類似団体がない場合は残余財産を国又は自治体へ寄附することとされている。寄附を受け入れた団体が残余財産を今後も所有し続けることの是非について検討が望ましい。

(4) (財) えひめ農林漁業担い手育成公社の基本財産について

(統合に係る会計処理)

平成 14 年に、A (財) 愛媛県農業開発公社(基本金 15 百万円)を存続法人とし、B (財) 愛媛県農林漁業後継者育成基金(基本金 1,200 百万円)を解散法人として二つの法人が統合され、統合法人の名称をC (財) えひめ農林漁業担い手育成公社に称号変更した。C財団の基本財産はA財団から引き継いだ 15 百万円となっており、B財団の残余財産 1,200 百万円余はC財団の基本財産ではなく特定資産(1,200 百万円)として計上された。

(問題提示)

特定資産として計上するには使用目的、金額目標、使用方法が特定されるべきであるが、根拠のない会計処理で特定資産に計上された。基金として保持する目的ならば基本財産として保持するのが自然であり、基本財産を 1,215 百万円とすべきであった。統合手続きとして、基本金が多額であるB財団を存続し、A財団を解散するのなら理解できるが、逆の措置は摩訶不思議である。土台となる法人(B財団)を残すのが正常な判断というべきであろう。

15 百万円を基本財産とした理由は次によるものと判明した。

基本方針として

- ①出捐割合を 50%超とする必要がある。

理由:農業経営基盤強化促進法に基づく農地保有合理化法人の要件を満たすとともに地方自治法に基づき、知事の調査権と経営状況を議会に提出する法人とするため

②B財団の残余財産を全額A財団へ継承するが、新法人Cの出捐者はA財団の出捐者が残り、B財団の出捐者との関係は切断される。

第1法: B育成基金(基本財産 1,200 百万円、県出捐 600 百万円)を存続法人として、A開発公社(基本財産 15 百万円、県出捐 10.65 百万円)を解散法人とすれば、新法人Cの県出捐割合は 50%(基本財産 1,200 百万円、県出捐金 600 百万円)となり、①の要件を満たさない。

第2法: A開発公社(基本財産 15 百万円、県出捐金 10.65 百万円)を存続法人とし、B育成基金(基本財産 1,200 百万円、県出捐金 600 百万円)を解散法人とすれば、新法人の出捐割合は、71%(基本財産 15 百万円、県出捐金 10.65 百万円)となり①の要件を満たす。

よって、第2法とした。

(監査意見)

公益法人会計において基本財産と指定正味財産は、基金とその寄附者との関係を示すものであり、実態を反映する会計処理をしなければならない。

統合は合併と同じであるから、新法人の基本財産は 1,215 百万円、県出捐金は 610.65 百万円、出捐割合 50.3%とすべきである。

なお、特定資産としている 1,200 百万円は基金として基本財産へ振替すべきである。

7. 基本財産等の運用

(1) 改革プランにおける基本財産の効率運用

改革プランでは、基本財産の効率的な運用について、次のように記している。

②収支構造の改善

基本財産の効率的な運用や賛助会費の徴収など、収入増加に向けたあらゆる取組を行う。また、業務の抜本的見直しや事務費削減など、徹底した経費の削減を図る。

「基本財産の効率的な運用」というのは外郭財団法人を対象にした問題意識、即ち、県は数十億円の基金を出捐しているが予定の運用益(*)が得られず、財政支出の増大につながっていることの認識だと思われる。

財団法人は基本財産の果実(運用益)で事業経営を行うよう期待されて設立されている。したがって基本財産の運用益(これが運転資金となる)を最大にする努力は財団経営上最も重視される。運転資金さえあれば、自治体の財政支出に頼らなくても十分な公益事業を展開することができる。

監査対象とした財団法人のうち県が基本財産の25%以上を出捐している15法人の基本財産・特定資産の運用実績は次の通りである。

(単位：百万円)

合計	基本財産	12,710	196	1.54%	
	特定資産	7,609	54	0.71%	
	計	20,319	250	1.23%	
	5%で運用した場合		1,016	増加額	766

(*)資料編1 法人調査資料⑧基本財産特定資産と運用実績

(2) 財団法人における基本財産運用の必要性

1) 基本財産の使命

公益法人が出捐者、寄附者、会員などの善意を最大限に生かし、活動を継続的に行うとするなら、資産運用は財団経営者にとって最重要課題の一つとして位置づけられるべきと考える。

資産運用に関する考え方の多くに共通しているのは、「元本割れリスクの回避」である。今後10年乃至20年という単位で事業活動を永続させることを目標としている場合は、運用元本の確保を過度に強調し、これにこだわるあまり運用益をないがしろにすることには、大きな問題があると考ええる。

財団法人は基本財産の運用益で事業を継続するよう制度化されているのであり、法人の存続にかかわる長期的な財源を基本財産(出捐金)の運用益に求めていると考えるのが本筋と思われる。

リスクを避けながら如何にして高配当の運用益を得るかが財団経営者に求められる課題である。

(3) アセット・アロケーションの重要性

リスクを低減する方法として資産配分(アセット・アロケーション)がある。

公益法人の運用資産の内容を見ると特定の資産に偏っており、利回りよりも元本確保重視の運用が大半である。(財)公益法人協会が実施したアンケート結果(*1)にも、定期預金、国債、公債、社債など特定の資産クラスに偏ったものになっている。

財団などの公益団体は資産運用の専門家集団ではなく、経理担当者以外に資産運用の専従スタッフを抱えることも、よほどの規模と資金力がない限り難しい。毎月配当の投資信託(*2)であれば、専門家がリスク分散しながらアセット・アロケーションしてくれる。また月1回分配金を受取ることができるため、「定期的に安定した収入を確保したい」といったニーズに応える商品となっている。

(*1)資料編3 参考資料⑦ 資産運用とその管理体制に関するアンケート調査(要約版)

メリットは、株式に投資する投資信託に比べて基準価額の増減が小さいことが多く、リスクは、主に外貨建ての公社債を中心に運用するため、投資対象の価格変動リスクや信用リスク、為替変動リスクがあり投資元本を割り込む可能性あるが、このリスクは投資のタイミングとアセット・アロケーションにより軽減できる。世界同時に金融商品が下落している、今はリスクが低い時期にあるといえる。購入単位を分割し、種類を複数とすることがアセット・アロケーションである。具体的には、1億円を10百万円10口(種類)にして、毎月配当の投資信託を購入する。

リスクは完全には回避できないことを認めた上で、「管理」しなければならないものである。

運用益を重視しながらアセット・アロケーションの考えを取り込んだ金融商品として毎月配当型の投資信託(*2)が適していると考える。

(*1)資料編3 参考資料④公益法人の設立許可及び指導監督基準

(*2)資料編3 参考資料⑩毎月分配型投資信託

主に、海外の債券や政府機関債、海外企業の社債や外貨建ての債券など、満期までの期間が比較的短期間のものに分散投資をして金利収入を分配する投資信託であり、預貯金に比べて高い利回りを期待できる。

(4)財団の運用指針の問題点

平成8年に「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(*1)が閣議決定され、さらにその「運用指針」が次のように定められ、運用対象となる資産が事実上限定されてしまった。すなわち、財団法人がその基本財産を、株式や株式投資信託、外貨建て資産などで運用することは「原則として適当でない」とされている。

「運用財産」に関しては、「安全、確実な方法で行うこと」が望ましいものの、「一定のリスクはあるが、高い運用益の得られる可能性のある方法」で運用することが望ましいとされた。

株式や株式投資信託、外貨建て資産に対する投資も含め、そのような制限はないと解釈できるようであるが、短期運用資産こそ利回りよりも元金確保を重視すべき

であり、取り崩してはならない基本財産こそ価格変動のリスクにこだわらず高い運用益の得られる可能性のある金融商品に投資すべきと考える。

(※1)資料編3 参考資料④公益法人の設立許可及び指導監督基準

(5) 寄附行為の財産運用規定

財団法人の寄附行為の例として次のように記載されている。

寄附行為第9条「資産は理事長が管理する。基本財産のうち、。。。。信託会社に信託し、又は国債、公債その他確実な有価証券に換えて保管しなければならない。」

これに従えば、信託会社に信託することを認めているのであるから、さらに高配当でリスクの低い毎月配当型の投資信託に運用すべきである。

基本財産は原則として処分してはいけない財産であり、運用益を得ることを目的とした財産である。投資信託は委託された財産価値を最大に高めるために専門家に運用を委託するものであり、リスク分散できると共に高配当の運用を期待できる。

投資信託の運用で重要なことは購入時の時価(基準価格)と配当の水準(運用収益率)である。購入した後は配当水準の継続性をのみ監視をしておればよい。基本財産の性質上、売買目的でないため時価の変動は無関係である。

ところが、時価変動のある金融商品で運用してはならないという固定観念が公益法人関係者の間で支配的である。日本国債も時価変動がある。

国債は満期まで保有すれば元金が戻るけれども、利回りは1~2%であり定期預金に比べればまじだが、低利回りである。財団法人には高い運用益を目指す責任がある。

低収益による運転資金不足を自治体が補助するのならば財団法人の基本財産は不要であり、財団法人を自己否定するものである。

8. 公益法人の決算書レビューメモ

「主務官庁は、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(平成8年9月20日閣議決定)に従い、公益法人の会計処理は原則として本会計基準(*)によるものとするよう公益法人に対し指導するものとする。」とされている。この申し合わせを受けて、各県では主管課が公益法人会計遵守の指導にあたることとなっている。

(*)「公益法人会計基準の改正等について」(平成16年10月14日公益法人等の指導監督等に関する関係省庁連絡会議申合せ)

外郭財団法人の公益法人会計基準を遵守しているかどうかについて調査したところ別紙のとおりである。その結果を要約すると次の通りである。

①新会計基準への移行

基本となる財務諸表(貸借対照表、正味財産増減計算書)は1つの社団を除き新基準へ移行していると認められる。

なお、利益処分案を作成している法人がある(2法人)。公益法人には持分権がないので作成してはいけない。

②基本的なチェックポイント及び不備は次のとおり。

- ・財務諸表の様式が旧様式(平成16年以前)である。(1法人 ⑱)
- ・「財務諸表に対する注記」がない又は不備である。(4法人 ⑤⑬⑰⑱)
- ・(有価証券)満期保有債権の時価、含み損益の注記が不備。(⑱)
- ・財産目録の記載が著しく不備(5法人 ③⑬⑭⑰⑱)
有価証券の種類、未収金、未払金等の主な内容を記載していない法人多数。
- ・収支計算書の3区分(事業、投資、財務活動)表示がない。(4法人 ⑤⑨⑩⑱)
- ・収支計算書の「次期繰越収支差額の内訳」の注記がない。(4法人 ①⑤⑬⑱)
- ・特別会計があるのに、総括表を作成していない。(1法人 ⑱)
- ・剰余金処分案、資本金、当期末処分損益など公益法人会計にそぐわない書類の作成、科目が見られる。(1法人 ⑱)

③科目名称について

需用費、役員費、委託料の費用科目は金額の重要性があることが多く、具体的内容を示す科目を用いること。