

環境省の公益法人立入検査の実態調査 その概要と課題について

環境行政改革フォーラム事務局

副代表 池田こみち

事務局長 鷹取敦

<http://eforum.jp/>

1. 調査の目的

国が所管する公益法人の運営実態の把握、改善を行うため「公益法人の指導監督体制の充実等について」（平成13年2月9日公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申合せ）において、各府省は、所管特例民法法人に対する立入検査を、各団体毎に少なくとも3年に1回実施、検査実施状況を取りまとめて毎年公表することとされてる。

平成21年8月6日、環境省は「平成20年度 環境省所管特例民法法人に対する立入検査の実施状況について」報道発表を行った。しかしながら、この報道発表では詳しい情報が一切、掲載されていないため、環境行政改革フォーラム事務局ではその詳細な情報を入手、精査し、立ち入り検査に問題点があれば、それを明らかにすることを目的として調査を実施した。

2. 報道発表の内容

報道発表（<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=11440>）は極めて短いので全文掲載する。

平成21年8月6日

平成20年度環境省所管特例民法法人に対する立入検査の実施状況について（お知らせ）

「公益法人の指導監督体制の充実等について」（平成13年2月9日公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申合せ）において、各府省は、所管特例民法法人に対する立入検査を少なくとも3年に1回実施し、毎年度の立入検査の実施状況を取りまとめ、その結果を公表することとされています。

今般、本申合せに基づき、平成20年度における環境省所管特例民法法人に対する立入検査の実施状況を取りまとめたので、公表します。

(1) 総括表

所管法人数	立入検査実施法人数	改善すべき点のあった法人
93法人	30法人	18法人

(2) 改善すべき点のあった法人の内訳

改善すべき点の あった法人	法人運営面で 問題のあった法人	事業の内容・実施等の面で 問題のあった法人	財務・会計面で 問題のあった法人
	18法人	16法人	6法人

改善すべき点のあった法人の内訳は延べ数であるため、合計数は合致しません。

[主な指摘事項と改善措置（予定を含む）]

（法人運営面）

- ・事務処理等に関する規程等の整備が不十分である。（速やかに整備するよう指導。）

（事業実施面）

- ・事業費の割合が、総支出額の2分の1以下である。（事業規模の拡大に努めるよう指導。）

(財務・会計面)

- ・内部留保が水準を超えている。(適正な水準とするよう指導。)
- ・計算書類が適正に作成されていない。(適正に作成するよう指導。)

(3) 立入検査の実施状況(平成18年度～平成20年度)

所管法人数	立入検査実施法人数	立入検査実施率(%) (実施法人数 / 所管法人数 × 100)
93 法人	93 法人	100%

立入検査実施法人数は、平成18年度～平成20年度の3年間に立入検査を実施した法人の実数です。

連絡先

環境省大臣官房総務課

電話 03-3580-1373(直通)

03-3581-3351(代表)

課長 紀村 英俊(内線 6130)

課長補佐 金井 伸尚(内線 6132)

担当 岩間 裕史(内線 6196)

3. 立ち入り検査報告書入手へ

報道発表の内容は、所管93法人のうち、30法人に対して立ち入りを行い、そのうちの18法人に対して改善指導を行った、というものであり、改善の内容については、その内訳が法人数のみで示されている。

法人運営面で改善すべき点のあった法人16 法人

事業の内容・実施等の面で改善すべき点のあった法人..... 6 法人

財務・会計面で改善すべき点のあった法人.....14 法人

納税者としては、具体的にどの法人がどのような指摘を受けたのか知ることが重要であるが、この報道発表では一切、確認出来ない。そもそも問題点があると指摘された法人名すら公表されていないのでは、検査についての報道発表たりえない。また指導内容の中に、事業実施面で事業費の割合が少ない法人に対して、「事業規模の拡大に努めるように」という指導はどうみても逆行している。仕事がないならそれ自体、その法人の存在価値が問われる話だ。

3-1 環境省への電話問い合わせ

まず、平成21年8月7日、環境省の担当者に電話で法人名について問い合わせを行った。問い合わせを行ったのは環境行政改革フォーラム 副代表 池田こみち、電話口に出た環境省の担当者は、報道発表の「連絡先」に掲載されている環境省大臣官房総務課 岩間裕史氏である。

以下、通話録音より概要を書き起こしたものである。

【池田】おはようございます。環境行政改革フォーラム事務局の池田と申します。昨日の立ち入り検査結果の実施状況についてのプレスリリースについてお尋ねしたいのですが、なぜ具体的な法人名が公表されないのですか。具体的な名称が公表されれば意味が無いじゃないですか。

【岩間】そこまでは公表しないことになっています。指針に基づいて発表しています。幹事会でまとめられたものです。

【池田】指針？、幹事会というのは？それはどこに掲載されていますか。もう一度、その指針をおっしゃってください。内閣府の申し合わせですね。

【岩間】平成13年の当時総務省の「公益法人の指導監督体制の充実等について - 公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申し合わせ」です。

【池田】各省庁ともその申し合わせにしたがって、立ち入り検査の実施状況を公表しているわけですね。具体的な法人名を公表するかどうかは各省庁に任されているわけですね。

【岩間】そうです。

【池田】環境省は、その申し合わせに従って、今のような公表となっているわけですね。つまり、具体的な法人名までは公表しなくてよいと解釈しているわけですね。もう一度、その部分の文章を読んでください。

【岩間】そうです。申し合わせには「各府省は、毎年度の立入検査の実施状況をとりまとめ、その結果を速やかに公表するとともに、総務省に報告する。」となっています。

【池田】申し合わせの文章は、「実施状況をとりまとめ結果を速やかに公表する」ですから、特に具体的な法人名を公表しなくて良いとは書いてないですよ。その判断（具体的な法人名は公表しない）は環境省が独自にそう解釈されているわけですね。その担当はそちらの部署（総務課）ですね。公表して欲しいという要望があっても公表する必要はないと考えていらっしゃるわけですね。

【岩間】そうです。そこまでの必要はないと考えています。各省庁ともそうしていると思います。

【池田】他省庁のことはこの際いいですが、環境省としては、公表の必要がないと考えているということですね。わかりました。

以上の問い合わせにより、少なくとも環境省は、個別の法人名を公表する必要がないと考えていることが分かった。内閣府（公益認定等委員会事務局・伊藤氏）に確認すると、内閣府には、各省庁から立ち入り検査の結果が報告されるが、そこで報告される実施状況は法人の件数のみで、具体的な法人名は内閣府も把握していないとのことだった。いったい何のための立ち入り検査なのかと改めてそのおざなりな対応には驚かされる。

3 - 2 立ち入り検査報告書の情報開示請求

そこで情報公開法を根拠に、行政文書開示請求書を環境省大臣官房総務課情報公開閲覧室に開示請求を行った。

（１）開示請求の方法

環境省への情報開示の方法は、以下のサイトに掲載されている。

環境省の情報公開について

<http://www.env.go.jp/johokokai/>

ここに記載されている規定に従って「行政文書開示請求書」に記入し、開示請求手数料に相当する収入印紙を貼付すれば郵送で開示手続きを行うことが出来る。

開示請求する文書の名称が正確に分からない場合には特定できる内容を出来るだけ具体的に記す。今回は、

「環境省所管特例民法法人に対する立ち入り検査（平成13年度～平成20年度全て）各法人毎の検査結果、指摘事項、改善措置等一切の結果（法人名を含む）報告書」

と記入し、

「写しの送付を希望する。」

とした。文書の場合の「写し」とは、モノクロコピー、カラーコピー、スキャナで電子化（PDFファイル）したもの（FD、CD-R、DVD-R、オンライン）を選択できる。今回は容量が大きかったためCD-Rによる交付を希望した。

（２）開示請求の費用

開示請求には300円の手数料（文書毎）、CD-R 1枚につき100円＋文書1枚につき10円が必要となる。

今回は8年度分の文書の請求だったため、まずは開示手数料として300円×8年度＝2,400円分の収入印紙を貼付した。厳密には159文書であるため約5万円の手数料が必要だった可能性があるが、

担当者の判断により貼付した収入印紙でよいこととなった。

(3) 対象文書の保存期間

請求した文書は平成 13 年度(2001 年度)、つまり立ち入り検査が行われた最初の年度からであったが、実際に開示されたのは文書保存期間(5 年間)以内の、すなわち平成 16 年度以降の文書のみであった。文書の「最低保存期間」は「文書管理規程」の「別表第 9 文書の保存期間基準表」(<http://www.env.go.jp/johokokai/bunshokitei/kitei/09.pdf>)で定められている。

本来、これはあくまでも「最低保存期間」なので、当然実務上それ以前のものも保存されている可能性は高いと思われるが、これまでの開示請求では「最低保存期間」を 1 日でも過ぎたものは開示されることがない。

(4) 開示延長の通知

情報開示請求では原則として開示請求を受けた日から 30 日以内に開示、部分開示、不開示を決定することになっている。ただし事務処理上の困難、その他正当な理由があるときは、30 日に限り期限の延長が可能とされている。30 日以内であるから数日後でも一週間後でも構わないはずだが、多くの場合 30 日いっぱいかかって開示、部分開示、不開示が決定・通知されているのが実態である。

今回はさらに 30 日延長され 60 日後に開示される旨記した 9 月 8 日付けの「行政文書開示請求決定等の期間延長について」と題する以下の通知が届いた。

<p>1 開示請求のあった行政文書の名称 環境省所管特例民法法人に対する立ち入り検査(平成 16 年度～平成 20 年度全て)各法人毎の検査結果、指摘事項、改善措置等一切の結果(法人名を含む)報告書</p> <p>2 延長後の期間 開示請求のあった日から 60 日間(平成 21 年 10 月 9 日)</p> <p>3 延長の理由 法第 10 条第 1 項の期間内に開示決定等をするのが事務処理上困難なため。</p>

事務処理上、開示決定等をするのが困難とあるが、30 日もかかって自らが所管する法人への立ち入り検査結果について開示するかどうかすら決定できないとは、環境省の事務処理能力、透明性、説明責任が疑われる。開示できない客観的な理由はないはずである。この時点は政権交代直前であり、開示手続きに時間を要している間に政権交代となることが危惧された。

(5) 開示決定通知

実際に開示決定通知が届いたのは 10 月 16 日(文書は 10 月 9 日付け)であり、実際に政権交代後となってしまった。

開示決定通知書に同封された「行政文書の開示実施方法等申出書」に希望する媒体として CD-R メディアを指定して 17,040 円(1,694 枚の文書 + 100 円の CD-R)の収入印紙を貼付して送付した。ようやく CD-R で開示文書が届いたのが 10 月 22 日、請求から 2 ヶ月半後となった。

(6) 開示された情報の形態および整理作業

開示された CD-R には「開示文書.pdf」名前の 159 文書(1,716 頁)が、なんら分類されることもなく雑然と 1 つの PDF ファイルに入ったものであった。文書の区切りもなく、膨大な文書を 1 頁ずつめくって文書の区切りを探していかなければならない。そもそも文書の区切りをどう見分けてよいか、一目で分かるものではない。紙をイメージスキャナで読み込んだものであるため、検索をかけることもできない。情報開示を行った国民の立場を全く考えない極めて不親切なものである。

このままでは使い物にならないので、まずは開示された文書を団体ごと年度ごとに切り分け、団体毎、年度ごとに並び替え、1つのPDFファイルの左側に目次が並ぶような形に手作業で整形した。膨大な作業である。そもそも環境省がスキャナで文書を読み込む段階で、文書毎に保存すればいいだけではないだろうか。

こうした作業を経てようやく開示された文書を精査することが出来る状況となった。ここまでの作業を本来、開示する側が行うべきである。

開示された文書は実質的には平成16～20年度の5年間分の91法人、159文書（文書数は160であったが1つが重複だったため）であった。環境省の報道発表資料には93法人と書いてあるので、2法人分不足していることになる。これについては他の問題点と合わせて確認し、後日、追加請求する予定である。開示した文書が全て揃っているかどうかすらチェックされていないことが分かった。

4. 立ち入り検査報告書の分析

4-1 平成20年度に「改善指導」された法人

当初の目的である、平成20年度の報告の検査において「改善指導」された法人がどこであるか確認することとした。確認した限り平成20年度の報告書があったのは全部で29法人である。これも報道発表資料の30法人より1法人不足している。

(1) 検査項目

検査事項は大分類としては以下の5つの項目に分かれている。多くの法人は に該当しないとし、 ~ について検査されている。

- 法人の業務の運営状況
- 事業の内容及び実施の状況
- 会計処理、収支及び資産の状況
- 予算及び決算の状況
- 行政委託型法人等の事業実施状況

ところが報道発表をみると、以下のように分類されており、 について指摘のあった法人数を示していない。実際には 予算及び決算の状況について指摘を受けている法人は少なくない。 についての法人数を示さない意図はなんだろうか。

法人運営面で改善すべき点のあった法人	16法人
事業の内容・実施等の面で改善すべき点のあった法人.....	6法人
財務・会計面で改善すべき点のあった法人.....	14法人

検査事項はさらに下記のような項目に分かれており、その下にさらに細目に分類され、細目毎に

- A：改善の必要がないもの、
- B：法人の運営をより適切にしていくためには改善を加えた方がよいもの、
- C：法令、定款又は寄附行為に反するなど早急に改善すべきもの

に分けて評価される。

さらに ~ についても「総合評価」としてA～Cまでの評価を行うこととされ、重要な項目についてB又はCの評価がある場合には総合評価をAとしないこととある。どの項目が「重要な項目」であるかについてはここでは示されていないから担当者各自の判断によるのであろうか。そもそも総合評価が示されていない報告書が多々見られる。また細目には「・・・は適切に行われているか」という記述が多く、細目についても必ずしも客観的に評価されているとは思えない。

- 法人の業務の運営状況
- 1 各種書類帳簿の備付状況

- 2 役員（理事、監事）及び評議員の選定
- 3 総会、理事会、評議会等の状況
- 4 会務の執行状況
- 5 会員（正会員、賛助会員その他）の状況
- 6 事務局及び職員の状況
- 7 情報公開の状況
- 8 個人上納の保護に関する法律等に基づき、個人情報を通正に管理しているか。

事業の内容及び実施の状況

- 1 公益事業の内容及び実施状況
- 2 目的とする事業の実施状況
- 3 目的に関する付随事業の状況
- 4 目的外事業を行っていないか
- 5 助成、奨学等の事業を実施している場合
- 6 他から補助金、助成金、委託費等の交付を受けている場合
- 7 収益事業を行っている場合
- 8 職員等に支払う給与又は賃金の計上状況
- 9 その他

会計処理、収支及び資産の状況

- 1 会計処理体制の状況
- 2 日常の会計処理及び資産、負債の状況

予算及び決算の状況

- 1 予算の編成状況
- 2 収支決算書の状況
- 3 正味財産増減計算書の状況
- 4 貸借対照表の状況
- 5 財産目録の状況
- 6 内部留保の状況
- 7 株式保有の現状
- 8 記載書類の注記の状況

（２）平成２０年度に指摘を受けた法人数

以上のように入手した書類は１法人分不足があるが、入手した範囲で平成 20 年度の報告書について指摘を受けた法人を調べた。「指摘を受けた」は上記の検査方法からみて、総合評価で B もしくは C と評価された法人と解釈した。なお上記に指摘したように総合評価が行われていない報告書が多々見られる。ここでは１つでも B もしくは C がある場合には「指摘を受けた」ものとした。

法人の業務の運営状況	12 法人（16 法人）
事業の内容及び実施の状況	6 法人（ 6 法人）
会計処理、収支及び資産の状況	5 法人（ 4 法人）
予算及び決算の状況	12 法人（記載なし）

括弧内は報道発表資料の数字

は一致したものの、 については開示文書でチェックしたものが 4 法人少なく、 については開示文書でチェックしたものが 1 法人多い。報道発表資料がどのような根拠に基づき法人数を発表したのか分からない。客観的な基準をもって数えていないから法人名の公表を拒否し、文書開示の決定までに時間がかかったのではないかと疑われる。

また については報道発表資料には法人数が無いが、実際には 12 法人と多くの法人が指摘を受けていた。一番、基本的な予算・決算の状況に問題がある法人が存在することを隠したかと思われる。

（３）平成２０年度に指摘を受けた法人一覧

表 4 - 1 に平成 20 年度の立ち入り検査を受けた 30 法人（うち開示されたのは 29 法人）で 1 つでも指摘のあった 16 法人についてその項目を指摘された項目の多い順番（同じ場合には五十音順）に

示す。報道発表資料に法人数が示されていない「予算および決算の状況」についても示した。

なお、チェック作業を行った際に判明したことであるが、いくつかの法人の書類について、チェックリスト（検査表）が偶数ページ（もしくは奇数ページ）しか存在しないデータがあった。裏表に印刷されていたものの片面のみをPDF化したものと思われる。これらの法人については暫定的に提供されたデータにB、Cがあるものを「指摘を受けた」としたため、実際には今回の集計結果よりも指摘を受けた法人が増える可能性がある。

上記に指摘したように、評価の客観性がどの法人に対しても公平に保たれているかどうかという問題はあるが、今回、集計した中では、(社)全日本狩猟倶楽部、(社)日本ウオーキング協会、(社)日本ナショナル・トラスト協会の3法人が全ての大項目について指摘を受けていたことが分かった。

表4-1 平成20年度の検査で1つ以上指摘を受けた法人（：指摘のあった項目）

団体名	法人運営面で改善すべき点のあった法人	事業の内容・実施等の面で改善すべき点のあった法人	財務・会計面で改善すべき点のあった法人	予算および決算の状況
(社)全日本狩猟倶楽部				
(社)日本ウオーキング協会				
(社)日本ナショナル・トラスト協会				
(社)ゴルファーの緑化促進協力会				
(財)中央温泉研究所				
(財)日野自動車グリーンファンド				
(社)富士自然動物園協会				
(財)公害地域再生センター				
(社)日本環境教育フォーラム				
(財)イオン環境財団				
(財)世界自然保護基金ジャパン				
(社)大気環境学会				
(財)千鳥ヶ淵戦没者墓苑奉仕会				
(社)日本温泉協会				
(財)日本釣振興会				
(社)日本廃棄物コンサルタント協会				

5. 今後の課題

今回は環境省の報道発表資料に準じて「指摘を受けたか否か」でリストアップしたが、評価結果を細かく見ると「指摘を受けた」ものでも多くの細目でBとなっている法人もあれば1つだけの法人もあるため、A以外の評価が多い法人は、よりずさんな運営が行われているということになる。これらについては後日改めて確認したい。

また3年かけて所管法人すべてを検査することになっているため、平成18～20年を合わせた集計を改めて行いたい。

いずれにしても、まずは開示された文書の不足部分をチェックし、改めて環境省に不足分の情報を求める作業を行う必要がある。