

第三セクター等の抜本的改革とその意義

集中的取組の最終年度を迎えて

江夏 あかね

要 約

1. 第三セクターは、地方公共団体の外郭団体の1つとして、地方公共団体の関与・支援を受けながら、地域経済の発展等に寄与してきた。しかし、近年においては、第三セクター等の経営悪化を背景に、将来的に地方公共団体本体の財政に深刻な影響を及ぼす可能性があることが問題視されてきた。このような中、2009～2013年度にかけて第三セクター等の抜本的改革が推進されている。
2. 第三セクター等の抜本的改革の集中的取組期間は4年が経過し、最終年度である2013年度を残すのみとなった。しかしながら、地方公共団体によっては、抜本的な改革を実施する必要がある第三セクターを未だに多く抱えている状況となっている。
3. 地方公共団体は、第三セクター等の抜本的改革への取組を通じて、少なくとも現時点で処理を進められる第三セクター等に係る将来負担を軽減し、インフラ更新需要等の将来負担比率で捉えられない将来に渡る負担への対応に向けた体制を確立する必要がある。さらに、厳しさを増す金融機関の第三セクターに対する与信スタンスの維持の観点からも、第三セクター等の抜本的改革をさらに進める意義がある。
4. 地方公共団体の財政運営が中長期に渡って安定性を享受するためには、「限られた財源の中でどのように歳入源を確保し、歳出、債務のレベルを管理するかという問題を克服できるか」といった点がカギとなる。今後、地方公共団体が財政運営の安定性を中長期に渡って享受するためには、連結ベースで迅速かつ適切に財政運営を行うために、第三セクター等の抜本的改革へ真摯に取り組む必要がある。

はじめに

第三セクター¹は 2012 年 3 月末現在、7,181 法人存在する²。第三セクターは、地方公共団体の外郭団体の 1 つとして、地方公共団体の関与・支援を受けながら、地域経済の発展等に寄与してきた。しかし、近年においては、第三セクター等の経営悪化を通じて、地方公共団体が締結している損失補償³契約が実際に履行される事例や出資金や長期貸付金が回収不能になる事例も散見され、将来的に地方公共団体本体の財政に深刻な影響を及ぼす可能性があることも問題視されてきた。

このような中、2009～2013 年度にかけて第三セクター等の抜本的改革が推進されている。抜本的改革においては、集中的取組の手段の 1 つとして、5 年間の時限措置である第三セクター等改革推進債（三セク債）の活用も掲げられている。

本稿は、第三セクター等の抜本的改革に至るまでの経緯を考察する。そして、第三セクター等の抜本的改革の内容と進捗状況を分析する。その上で、地方公共団体が抜本的改革をさらに進める 2 点の意義を検討する。

第三セクター等の抜本的改革に至る経緯

第三セクター等の抜本的改革に至る近年の主な経緯としては、(1)1990 年代後半～2000 年代前半頃にかけて増加傾向にあった第三セクターの破綻事例、(2)「地方公共団体の財政の健全化に関する法律⁴」（地方公共団体財政健全化法）の成立と三セク債の創設、が挙げられる。

1. 第三セクターの破綻事例の増加

1980 年代後半から、東京一極集中が問題となる中、政府により地域間の経済格差を是正するために積極的な地域振興策の枠組みが打ち出されたこともあり、第三セクター等が多

¹ 第三セクター：一般的には国や地方公共団体の公共部門（第一セクター）と民間部門（第二セクター）との共同出資で設立された事業主体を指す。総務省が 2009 年 6 月に各都道府県知事及び各指定都市市長宛に通知した「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」においては、「地方公共団体が出資又は出えんを行っている一般社団法人及び一般財団法人（公益社団法人及び公益財団法人を含む。）並びに会社法人」と定義付けられている。

² 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律等の規定に基づいて設立されている社団法人、財団法人及び特例民法法人のうち、地方公共団体が出資を行っている法人及び会社法の規定に基づいて設立されている株式会社、合名会社、合資会社、合同会社及び特例有限会社のうち、地方公共団体が出資を行っている法人。（出所：総務省自治財政局公営企業課「第三セクター等の状況に関する調査結果」2012 年 12 月 26 日、1-2 頁）

³ 損失補償：債務不履行に伴う相手方たる当事者（金融機関等）の損害を担保するため、地方公共団体が当該損害を補てんする契約（損害担保契約）を締結すること。

⁴ 地方公共団体の財政の健全化に関する法律（地方公共団体財政健全化法）：地方公共団体の財政の健全性に関する比率の公表の制度を設け、当該比率に応じて、地方公共団体が財政の再生並びに公営企業の経営の健全化を図るための計画を策定することを定めるとともに、当該計画の実施の促進を図るための行財政上の措置を講ずることにより、地方公共団体の財政の健全化に資することを目的とする法律。2007 年 6 月に成立し、2009 年 4 月に本格施行された。

く創設された⁵。しかしながら、1980年代～1990年代前半にかけての第三セクターの設立ラッシュの後、1990年代後半頃から法的整理が散見されるようになった⁶。特に、地方で観光・レジャー施設の運営や地域開発を担う第三セクターや大都市の都市開発絡みの第三セクターが法的整理の中心となった⁷。第三セクターの経営悪化や破綻は、(1)バブル経済崩壊後の地域経済の悪化や土地の価格の下落、(2)官と民の責任分担の曖昧性等に起因した市場規律やガバナンスの欠如、(3)地域における政治的圧力を通じた過大投資⁸、(4)情報公開の不備による説明責任の欠如、(5)「ソフトな予算制約」の問題⁹、等が背景として挙げられる。

このような中、地方公共団体は、1990年代後半～2000年代前半にかけて政府による通知¹⁰等を通じて、第三セクターの経営の改善や統廃合等への積極的取組みが要請されてきた¹¹。しかしながら、これらの通知等では、第三セクターの抜本改革を強く促すには至っておらず、2007年6月の地方公共団体財政健全化法の成立が抜本改革の転機になることとなった¹²。

2. 地方公共団体財政健全化法の成立と第三セクター等改革推進債の創設

1) 地方公共団体財政健全化法の制定とその意義

地方公共団体財政健全化法は、旧法となる地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建制度で抱えていた一部の地方公共団体の著しい財政悪化で明らかになったように、事態が深刻化するまで状況が明らかにならないといった課題を払拭することを主眼に制定された。具体的には、地方公共団体の財政状況を統一的な指標で明らかにし、財政の健全化や再生が必要な場合に迅速な対応を取ることが目的とされており、2009年4月に全面施行された。

⁵ 深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』第654号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2005年7月、64頁、中井英雄「地方公営企業と第三セクター等 建設・設立から経営の時代へ」中井英雄・齊藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之『新しい地方財政論』有斐閣、2010年、102頁。

⁶ 深澤映司「第三セクターの破綻処理と地方財政」『レファレンス』第689号、2008年6月、国立国会図書館調査及び立法考査局、31-51頁。

⁷ 深澤映司「第三セクターの破綻処理と地方財政」『レファレンス』第689号、2008年6月、国立国会図書館調査及び立法考査局、38頁。

⁸ 赤井伸郎「第三セクターの経営悪化の要因分析 - 商法観光分野の個票財務データによる実証分析 - 」ESRI Discussion Paper Series No. 32、内閣府経済社会総合研究所、2003年5月、32頁。

⁹ ソフトな予算制約 (soft budget constraint) は、政府が事後的に企業を救済すると期待される場合には、企業が政府による救済を予め期待することから、経済的自立に向けたインセンティブをもたなくなるため、社会的に見て経済の効率性が損なわれるというものである。深澤 (2005) は、第三セクターに対するソフトな予算制約の具体的なケースとして、個々の第三セクターが仮に収益を上げられなくても、足らざる部分は補助金で補填してもらえとの期待を暗に抱き、収益を増やすために経営を効率化する努力を怠りがちになると指摘している。(János Kornai, "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, Vol.39, No.1, 1986, pp.3-30、深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』第654号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2005年7月、67頁)

¹⁰ 「第三セクターに関する指針について」(1999年5月20日付自治大臣官房総務審議官通知)、「第三セクターに関する指針の改定について」(2003年12月12日付総務省自治財政局長通知)

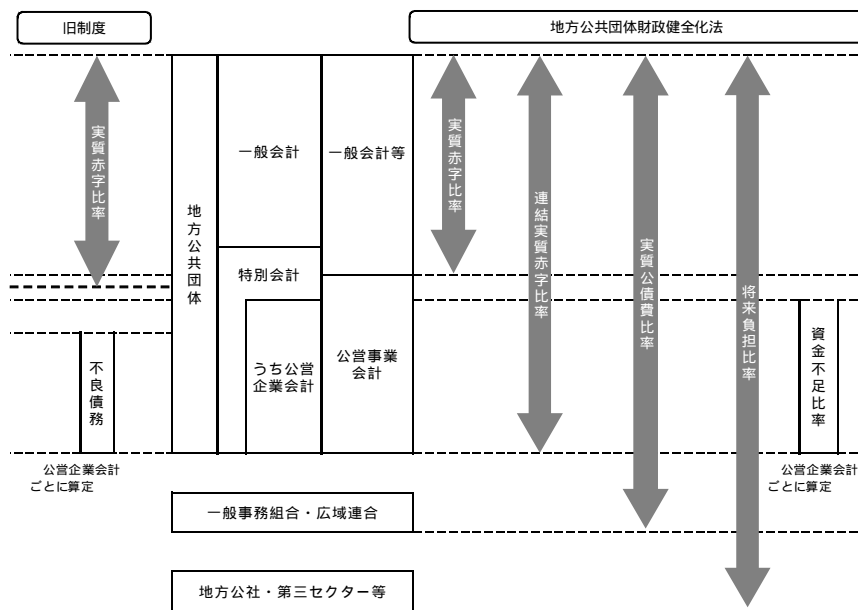
¹¹ 茂原伸幸・小幡 憲悟「避けて通れない第三セクター等の抜本改革」『金融財政事情』第62巻第37号、金融財政事情研究会、2011年10月3日、28頁。

¹² 小西砂千夫「開発事業の黄昏：公営企業・第三セクター・公社等の抜本改革と安曇野訴訟最高裁判決」『地方財務』第699号、ぎょうせい、2012年9月、83頁。

地方公共団体財政健全化法で最も重要なポイントは、過去の財政再建制度と比較すると、「より地方公共団体が財政破綻に陥る前の歯止めが大きくなり、地方公共団体の財政健全化を促す仕組みが明確に提示されたこと」¹³である。具体的には、(1)「2段階の財政再建スキームにより、より早い段階で地方公共団体の財政再建が促されること」、(2)「健全化判断比率の公表により、より広い範囲で地方公共団体の財政を把握可能」となること、が注目点として挙げられる。

健全化判断比率とは、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率の4つの財政指標の総称であり、地方公共団体は、この健全化判断比率のいずれかが一定基準以上となった場合には、財政健全化計画又は財政再生計画を策定し、財政の健全化を図らなければならない。特に、地方公共団体財政健全化法には、旧法にはなかった第三セクター等による一般会計¹⁴等の財政負担を、将来負担比率として財政指標に反映させる取り組みが実現した¹⁵(図表1参照)。

図表1 健全化判断比率等の対象について



(出所) 地方財政調査研究会『平成23年度 地方公共団体財政健全化法のあらまし』
地方財務協会、2011年、2頁

¹³ 江夏あかね『地方債投資ハンドブック』財経詳報社、2007年、186頁。

¹⁴ 一般会計(地方公共団体): 地方公共団体の行政運営の基本的な経費を網羅して計上した会計であり、また特別会計で計上される以外のすべての経理を一般会計で処理しなければならないこととされている。

¹⁵ 小西砂千夫「開発事業の黄昏: 公営企業・第三セクター・公社等の抜本改革と安曇野訴訟最高裁判決」『地方財務』第699号、ぎょうせい、2012年9月、83頁。

将来負担比率は、地方公共団体が第三セクターの経営状況に応じて実質的に一般会計等が負担することが見込まれる額が将来負担額として分子に加算される仕組みとなっている（図表2参照）。将来負担比率においては、損失補償債務等に係る一般会計等負担見込額の算定基準（標準評価方式及び個別評価方式）が定められている。標準評価方式には、3つの方式（財務諸表評価方式、外形事象評価方式、格付機関の格付け等の専門の第三者からの評価から判定する方法）を通じて、地方公共団体が損失補償を付した法人に対する金融機関からの融資を5段階（A～E）で区分する¹⁶。債務は、損失補償を付した法人の経営状況によって区分された段階によって、将来負担比率の分子となる将来負担への算入割合が異なることとなる。

図表2 将来負担比率

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{将来負担額} - (\text{充当可能基金額} + \text{特定財源見込額} + \text{地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}$$

- ・ 将来負担額：イからチまでの合計額
 - イ 一般会計等の当該年度の前年度末における地方債現在高
 - ロ 債務負担行為に基づく支出予定額（地方財政法第5条各号の経費に係るもの）
 - ハ 一般会計等以外の会計の地方債の元金償還に充てる一般会計等からの繰入等見込額
 - ニ 当該団体が加入する組合等の地方債の元金償還に充てる当該団体からの負担等見込額
 - ホ 退職手当支給予定額（全職員に対する期末要支給額）のうち、一般会計等の負担見込額へ地方公共団体が設立した一定の法人の負債の額、その者のために債務を負担している場合の当該債務の額のうち、当該法人等の財務・経営状況を勘案した一般会計等の負担見込額。土地開発公社が保有する一号土地（依頼土地）については、債務負担行為としてロに計上される。
 - ト 連結実質赤字額
 - チ 組合等の連結実質赤字額相当額のうち一般会計等の負担見込額
- ・ 充当可能基金額：イからへまでの償還額等に充てることのできる地方自治法第241条の基金¹⁷（出所）地方財政調査研究会『平成23年度 地方公共団体財政健全化法のあらまし』地方財務協会、2011年、4頁、より野村資本市場研究所作成

地方公共団体財政健全化法の下では、経営状況が悪化した第三セクターを抱える地方公共団体の将来負担比率は、悪化する可能性がある。仮に、ある地方公共団体の将来負担比率が早期健全化基準¹⁸（都道府県・政令指定都市は400%、一般市町村は350%）以上に悪化した場合、当該地方公共団体は、早期健全化団体として財政健全化計画を定めることになる。そして、当該地方公共団体は、財政健全化計画を速やかに公表するとともに、総務大臣・都道府県知事に報告する。多くの地方公共団体は、地方公共団体財政健全化法の施

¹⁶ (A) 正常債務見込債務（将来負担への算入割合が10%以上）(B) 地方団体要関与債務（同30%以上）(C) 地方団体要支援債務（同50%以上）(D) 地方団体実質管理債務（同70%以上）(A) 地方団体実質負担債務（同90%以上）（出所：地方財政調査研究会『平成23年度 地方公共団体財政健全化法のあらまし』地方財務協会、2011年、13頁）

¹⁷ 地方自治法第241条第1項においては、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。」と規定されている。

¹⁸ 早期健全化基準：地方公共団体が、財政収支が不均衡な状況その他の財政状況が悪化した状況において、自主的かつ計画的にその財政の健全化を図るべき基準として、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率のそれぞれについて定められた数値。

行を契機に、早期健全化基準等に抵触しないように、健全化判断比率も財政健全化目標の1つに掲げて財政健全化に取り組む傾向が観察されるようになった。

2) 第三セクター等改革推進債創設をめぐる動き

地方公共団体による財政健全化の動きに加えて、政府の方針においても第三セクターの破綻処理の徹底が視野に入ることとなった。2008年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008」においては、地方公共団体財政健全化法の施行を踏まえ、「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等の経営改革を進める」¹⁹と記された。

さらに、総務省が設置した債務調整等に関する調査研究委員会が同年12月5日に取りまとめた「第三セクター、地方公社²⁰及び公営企業²¹の抜本改革の推進に関する報告書」においては、第三セクター等の抜本的改革を推進すべく、総務省が実効性のある指針を策定するとともに、必要な支援措置を講じるべきであること、などが示された。当該報告書を受けて、地方財政法が改正され、2009～2013年度までの5年間に限定して、集中的な改革を推進することを目的に、三セク債の仕組みが設けられた(図表3参照)。

図表3 第三セクター等改革推進債の概要(地方財政法附則第33条の5の7)

項目	概要
1. 対象経費	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第三セクター等の整理又は再生に伴い負担する必要がある以下の経費 <ul style="list-style-type: none"> ➢ <u>第三セクター(及び地方住宅供給公社)</u> 地方公共団体が損失補償を行っている法人の法的整理等を行う場合に必要となる当該損失補償に要する経費(短期貸付金の整理に要する経費を含む) <ul style="list-style-type: none"> (1) 法的整理...破産手続、特別清算手続、再生手続及び更生手続 (2) 私的整理...一般に公表された債務処理のための準則等が該当 ➢ <u>土地開発公社及び地方道路公社</u> 公社の解散又は不採算事業の廃止を行う場合に必要となる地方公共団体が債務保証等を行っている公社借入金の償還に要する経費(短期貸付金の整理に要する経費を含む) ➢ <u>公営企業</u> 公営企業の廃止(特別会計の廃止)を行う場合に必要となる以下に掲げる経費 <ul style="list-style-type: none"> ・ 施設及び設備の撤去並びに原状回復に要する経費 ・ 地方債の繰上償還に要する経費 ・ 一時借入金の償還に要する経費 ・ 退職手当の支給に要する経費 ・ 公営企業型独法の設立に際して必要となる資金その他財産のえんに要する経費 ・ 国又は地方公共団体から交付された補助金、負担金等の返還に要する経費
2. 対象期間	2009～2013年度(一定期間内の集中的な改革を推進)
3. 発行手続	議会の議決 総務大臣又は都道府県知事の許可
4. 充当率	100%
5. 償還年限	10年以内を基本とするが、必要に応じ10年を超える償還年限を設定することができる。
6. 財源措置	支払利息の一部について、必要に応じて特別交付税措置を講じる。

(出所) 総務省「第三セクター等改革推進債の概要(地方財政法附則第33条の5の7)」₁、1頁
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000167534.pdf)

¹⁹ 閣議決定「経済財政改革の基本方針2008」2008年6月27日、12頁。

²⁰ 地方公社：一般的に、公共用地の取得・造成、住宅の建設・管理、有料道路の建設・管理、農林漁業の振興及び観光事業の開発等を行うために、地方公共団体が出資等を行って設立された法人で、その事業経営に地方公共団体の影響力がある程度及び法人を言うものとされている。

²¹ 地方公営企業(公営企業)：地方公共団体が運営する事業であり、水道事業、交通事業、病院事業、下水道事業など地域住民の生活や地域の発展に不可欠なサービスを提供している。

三セク債は、経営状況が著しく悪化した第三セクター等を抱えていても廃止等には一時的に多額の財源を要することもあり、なかなか根本的な改革が進まなかったことから、地方公共団体財政健全化法の全面施行を機に債務の抜本的な整理手段として設置された²²。三セク債は、地方公共団体が発行する地方債の1つであるが、第三セクター等の整理又は再生に伴い発生する一定の要件を満たした経費に対して充当されるものである。

・ 第三セクター等の抜本的改革の内容と進捗状況

総務省は2009年6月、上記の流れの中、三セク債も活用した地方公共団体における第三セクター等の集中的な抜本的改革の取組みを推進する観点から、「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」²³（抜本的改革等に関する指針）を通知した。当該指針においては、2009～2013年度を集中改革期間とし、公営企業、第三セクター等の抜本改革の集中的取組が促進されている。

本章においては、第三セクター等の抜本的改革の内容における注目点を明らかにした上で、2012年12月に公表された「第三セクター等の抜本的改革に係る取組状況等について」²⁴に基づき、改革の進捗状況を把握する。

1. 第三セクター等の抜本的改革の内容

1) 抜本的改革の推進

抜本的改革の推進では、(1) 処理策の検討、(2) 情報開示の徹底による責任の明確化等、(3) 議会の関与を通じた十分な議論及び処理策の適切性の確認、(4) 債務調整を伴う処理策、(5) 残資産の管理等、(6) 三セク債の活用、が柱として掲げられている（図表4参照）。

抜本的改革の推進のうち、1点目の処理策の検討においては、第三セクター等により提供される財・サービスの経済的性格を含めた事業そのものの意義、採算性、事業手法の選択等について、可能な限り広範かつ客観的な検討を行い、最終的な費用対効果を基に判断をすべき、とされた。特に、処理策の検討のうち、採算性の判断に当たっては、損失補償を行っている第三セクター等に関して、将来負担比率の損失補償債務等に係る一般会計等負担見込額の算定において、標準評価方式において損失補償債務がB～Eと評価されたもの、又は個別評価方式においてその算入割合が30%以上とされたものに関しては、原則として採算性のないものと判断することが適当とされた。

²² 総務省「第三セクター等改革相談窓口 “三セク太郎”の相談コーナー」3頁。

²³ 総務省自治財政局公営企業課「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」2009年6月23日。

²⁴ 総務省自治財政局公営企業課「第三セクター等の抜本的改革に係る取組状況等について」2012年12月10日。

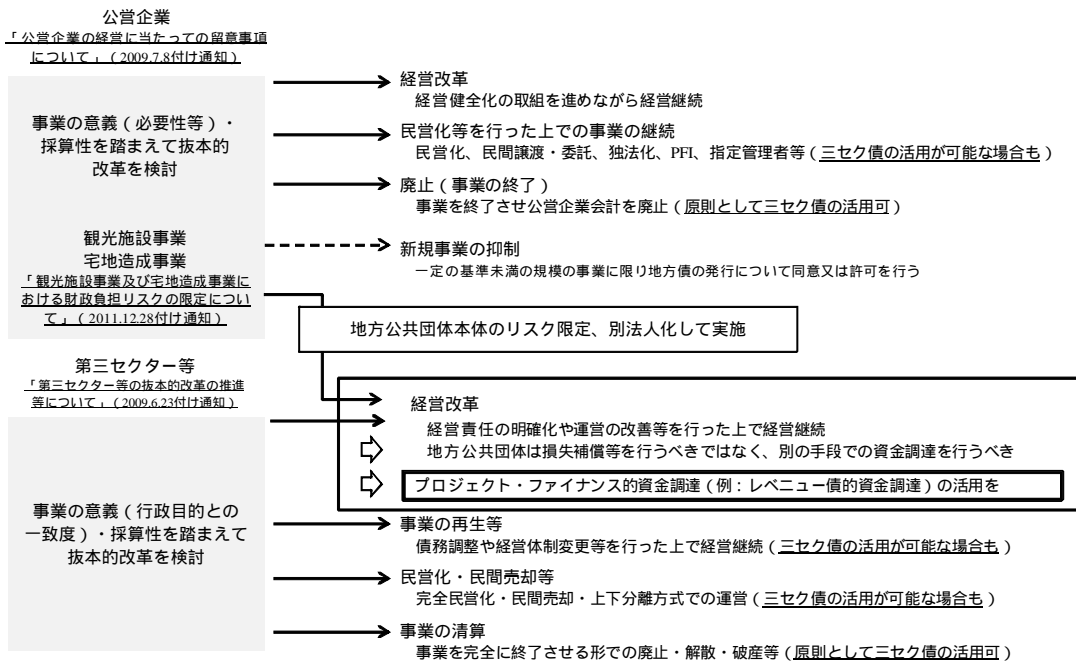
図表4 公営企業・第三セクター等の抜本的改革について

<p>[背景]</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体が損失補償等を行っている第三セクター等に係る債務は将来的に財政に深刻な影響を及ぼす可能性 「地方公共団体財政健全化法」の全面施行（2009年4月～） 公営企業の資金不足比率の算定・公表、経営健全化の推進 第三セクター等の経営状況・地方公共団体の将来負担等の把握・分析、将来負担抑制のための取組の推進
<p>[対応] 公営企業、第三セクター等の抜本改革の集中的取組の促進（2009～2013年度）</p> <ol style="list-style-type: none"> 処理策の検討 <ul style="list-style-type: none"> 事業の意義・採算性・事業手法（民間的手法を含む）等の検討、外部専門家等の活用 情報開示の徹底（対議会・住民）ガイドライン等を活用、新たな損失補償は行わない <ul style="list-style-type: none"> 経緯、手法の最善理由、損失補償履行の必要性、費用負担 議会の関与 <ul style="list-style-type: none"> 2.の議論、処理策の適切性の確認 債務調整を伴う処理策 <ul style="list-style-type: none"> 手続き・内容等の透明性確保 法的整理や私的整理ガイドライン等を活用、新たな損失補償は行わない 残資産の管理等 地方債の特例（第三セクター等改革推進債）の活用

（出所）総務省「公営企業・第三セクター等の抜本的改革について」1頁、より野村資本市場研究所作成（http://www.soumu.go.jp/main_content/000167535.pdf）

一方、処理策の検討のうち、改革後の第三セクター等の事業手法選択に当たっては、各事業手法（「直営」、「公営企業」、「第三セクター等」、「上下分離方式（含む指定管理者制度）」及び「民間」）の特性を勘案した上で、適切な選択を行うこととされた（図表5及び6参照）。

図表5 公営企業・第三セクター等の抜本的改革



（出所）総務省「公営企業・第三セクター等の抜本的改革について」5頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000167535.pdf）

図表 6 事業手法区分別特性

区分	公的部門の費用負担	経営の裁量の大小	公的部門に係る赤字負担リスク	公的部門のガバナンス
直営	ほぼ全額負担	小さい	あり	直接的ガバナンス
公営企業	(1) 経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費、 (2) 経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費	やや小さい	あり	直接的ガバナンス
三セク等	同上	やや小さい	損失補償等に係る費用負担	(1) 出資・出捐者としてのガバナンス (2) 自治法に基づく調査権、監査権
上下分離方式 (含む指定 管理者制度)	基本的に資本費	やや大きい	限定的	限定的
民間	なし	大きい	なし	なし

(注) 本表は定性的・一般的傾向を示したものである。

(出所) 総務省「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」2009年6月23日、別記3

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000167533.pdf)

2) 存続する第三セクター等の指導監督等

存続する第三セクター等の指導監督等では、(1) 経営状況等の把握、監査、定期点検、(2) 議会への説明と住民への情報公開、(3) 経営責任の明確化と運営体制、(4) 公的支援の考え方、(5) 資金の管理運用、が掲げられている。特に、4点目の公的支援の考え方においては、(1) 「単なる赤字補てんを目的とした公的支援は行うべきではない」こと、(2) 原則として、「第三セクター等の資金調達に関する損失補償は行うべきではなく、他の手段による方法を検討するべきである」こと、(3) 「短期貸付けを反復かつ継続的に実施する方法による支援」は、「早期に見直すべき」であること、などが掲げられた。

3) 第三セクター等の設立に関する留意事項

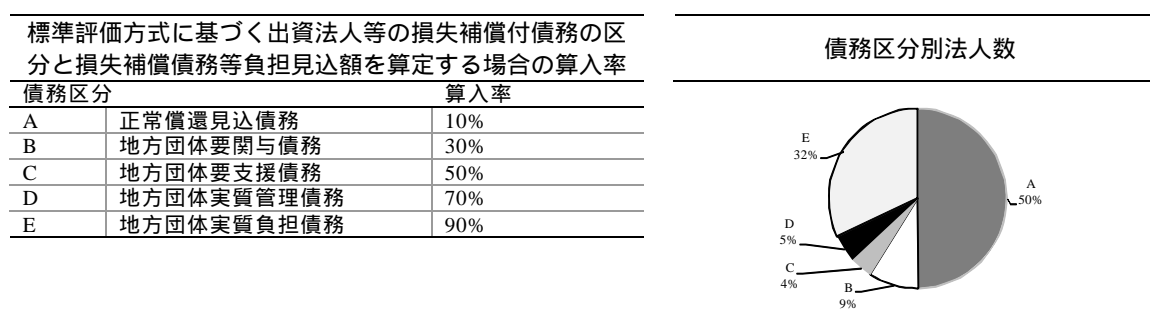
第三セクター等の設立に関する留意事項では、「公・民の責任の範囲を明確に切り分ける仕組みの構築を検討すべき」との前提が掲げられた。そして、資金調達方式の観点からは、「事業自体の収益性に着目したプロジェクト・ファイナンスの考え方を基本とすべきであり、投入した資金を事業収入により回収することが困難と認められる場合には、第三セクター等による事業化を原則として断念すべき」と記された。

2. 第三セクター等の抜本的改革の進捗状況

第三セクター等の抜本的改革の集中的な改革期間は、2009年度に始まった。確かに、経営体制・事業手法の見直しや三セク債の活用等を通じて、第三セクターの整理や再生に踏み込んだ地方公共団体も存在する。しかしながら、地方公共団体によっては、抜本的な改革を実施する必要がある第三セクターを未だに多く抱えている状況となっている。

例えば、2011 年度普通会計決算において、地方公共団体が損失補償を行っている第三セクター等のうち、損失補償債務等負担見込額の算定基準において標準的方式を採用している第三セクター及び地方住宅供給公社 553 法人にかかる債務区分に着目すると、抜本的改革等に関する指針により、原則として採算性のないものと判断することが適当とされた B～E との債務区分に判定された法人は、277 法人（全体の約 50%）に上っている²⁵（図表 7 参照）。

図表 7 損失補償債務等に係る標準評価方式における債務区分



- （注）1. 各債務区分の法人数等は 2011 年度決算に基づく財政健全化判断比率に係る算定様式より算出。
 2. 第三セクター、地方住宅供給公社のみであり、土地開発公社・地方道路公社を含まない。
 （出所）総務省「損失補償債務等に係る標準評価方式における債務区分」

一方、総務省が 2012 年 12 月に公表した、地方公共団体から財政的支援を受けている第三セクター等及び全ての地方三公社（2,071 法人）に関する抜本的改革の取組状況等²⁶によると、（1）抜本的改革を実施もしくは実施予定となっているのが全体の 1 割強程度に留まり、存続方針としているのが全体の 4 割弱となったこと、（2）全体の約半数が方針未定となっている上、方針未定のうち約 3 割の法人をめぐっては議会に対して特段の説明が行われていない状況となったこと、が明らかになった（図表 8 参照）。

第三セクター等の抜本的改革が必ずしも進んでいない背景としては、（1）当該第三セクターをめぐる過去の経営の失敗を露呈し、場合によっては地方公共団体の政治責任といった問題に発展することも否めないこと、（2）雇用問題など多くの課題を抱えている場合もあること、（3）三セク債を発行する場合、公債費²⁷負担が一時的に増大し、実質公債費比率が悪化し、事例によっては、地方債発行に際して許可を要する状況になったり、地方公共団体財政健全化法における早期健全化基準に抵触する状況につながりかねないこと、などがあるとみられる。

²⁵ 総務省「損失補償債務等に係る標準評価方式における債務区分」。

²⁶ 総務省自治財政局公営企業課「第三セクター等の抜本的改革の取組状況等」2012 年 12 月 10 日。

²⁷ 公債費：地方公共団体が発行した地方債の元利償還等に要する経費。

図表 8 第三セクター等の抜本的改革の取組状況等

現状	計	財政リスク等を含 めて議会等に説明 済み	現状を議会等に説明 済み（財政リスクは 説明せず）	議会等に対して特 定の説明を行わず	その他
(1) 抜本的改革実施 (実施予定)	280 13.5%	138	108	32	2
(2) 存続方針 (財政的リスク対応可能)	707 34.1%	178	436	90	3
(3) 存続方針 (財政的リスク対応困難・ 財政的リスク不明)	68 3.3%	1	53	13	1
(4) 方針未定 (検討中・未着手等)	1,016 49.1%	45	666	297	8
計	2,071 100.0%	362 17.5%	1,263 61.0%	432 20.9%	14 0.7%

- (注) 1. 財政的支援を行っている 2,071 法人 (2012 年 7 月 31 日現在「第三セクター等の抜本的改革に係る取組状況に関する自己チェックリスト」より)
2. 「財政的支援を行っている法人」とは、地方公共団体が貸付 (長期・短期)、損失補償・債務保証を行っている第三セクター等及びすべての地方三公社である。
3. 複数の地方公共団体が財政的支援を行っている法人については、重複して計上している。
- (出所) 総務省自治財政局公営企業課「第三セクター等の抜本的改革の取組状況等」2012 年 12 月 10 日
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000190878.pdf)

このような状況を受けて、総務省による 2012 年 12 月の事務連絡においては、「財政的リスクの大きい第三セクター等を有する地方公共団体におかれては、集中的な改革期間の終期である 2013 年度末を念頭において、重点的な取組み」を進めることが改めて要請された。そして、事務連絡とともに第三セクター等に係る地方公共団体の財政的リスクの大きさを容易に認識できることを目的とした「財政リスク認識方法」²⁸も表計算ソフトで提供された。認識方法においては、(1) 債権・出資金の放棄額 (長期貸付金、出資金)、(2) 当該年度に財源を要する財政的リスク (損失補償・債務保証、短期貸付金)、(3) 財源が手当てできない可能性がある財政的リスク (第三セクター等の弁済可能額、地方公共団体の財政調整基金²⁹額)、(4) 将来的なリスクを見込んだ財政的リスク、に関して各財務数値を入力することを通じて、容易に把握することが可能となっている³⁰。なお、事務連絡においては、「『当該年度に財源を要する財政的リスク』が実質赤字比率³¹の早期健全化基準の水準以上となる第三セクター等については、財政的リスクが特に大きい第三セクター等であることを認識し、重点的に取組みを進める必要」がある旨が指摘された。

²⁸ 総務省自治財政局公営企業課「第三セクター等破たん時の財政的リスクの認識方法」2012 年 12 月 10 日。

²⁹ 財政調整基金：地方公共団体の年度間の財政の不均衡を調整するための基金である。地方公共団体の財政が、経済事情、災害の発生等による予想し得ない、または予想を超えた歳入歳出の臨時的な増減に対応できるよう長期的な視野にたった計画的な財政運営を行うための手段の 1 つとして設けられている。

³⁰ 総務省自治財政局公営企業課「第三セクター等破たん時の財政的リスクの認識方法」2012 年 12 月 10 日。

³¹ 実質赤字比率：当該地方公共団体の一般会計等を対象とした実質赤字額の標準財政規模 (地方公共団体の標準的な状態で通常収入されるであろう経常的一般財源の規模を示すもの) に対する比率。福祉、教育、まちづくり等を行う地方公共団体の一般会計等の赤字の程度を指標化し、財政運営の悪化の度合いを示す指標とも言える。

．第三セクター等の抜本的改革をさらに進める意義

第三セクター等の抜本的改革の集中的取組が促進されている期間は約4年が経過し、最終年度である2013年度を残すのみとなった。地方公共団体にとって、第三セクター等の抜本的改革をさらに進める意義としては、中長期的な第三セクター等に係る将来負担の影響を軽減するといった点のみならず、(1)インフラ更新需要など将来負担比率で捉えられない将来に渡る負担への対応に向けた体制の確立、(2)厳しさを増す金融機関の第三セクターに対する与信スタンスの維持、といった点があると考えられる。これらの2点は、地方公共団体の今後の財政運営の方向性を勘案する上でカギになるとみられるので、以下で考察を進める。

1．インフラ更新需要など将来負担比率で捉えられない将来に渡る負担への対応に向けた体制の確立

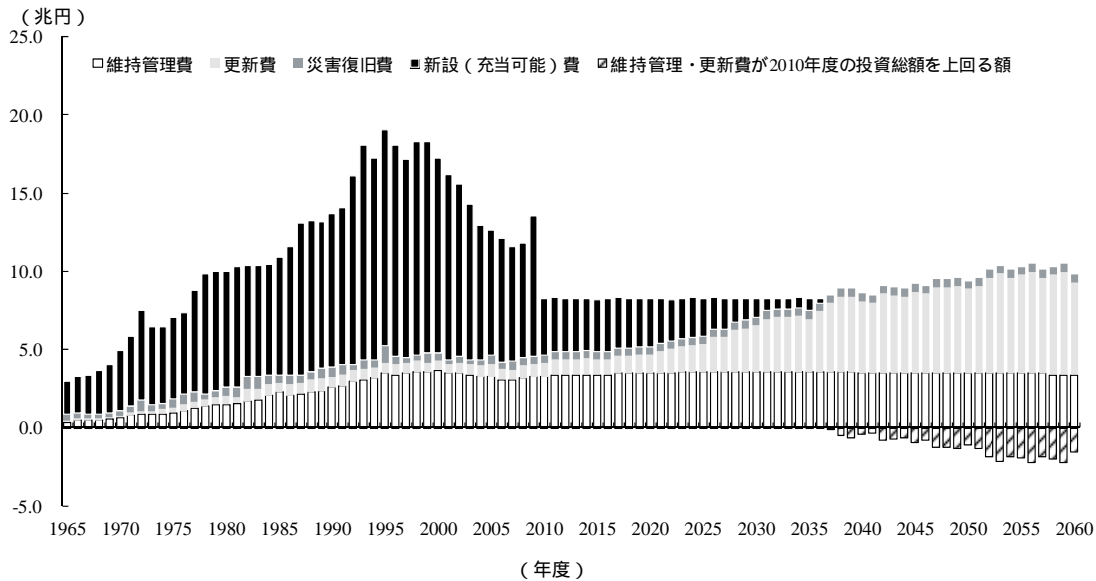
前述のとおり、地方公共団体財政健全化法を通じて、将来負担の概念が導入されたが、将来負担比率では捉えられない将来負担が存在する。特に、日本においては、社会インフラの更新需要が本格的に増加する兆しがあることは注目される。

日本の社会資本は、第2次世界大戦後の高度経済成長とともに着実に整備が進められてきたものの、税収低迷や社会保障関係費の増加等を背景に、国や地方公共団体による公共投資が削減されてきた経緯がある。今後に関しては、社会資本の高齢化が急速に進行し、維持管理費や更新費が急速に増加していく見通しとなっている。例えば、国土交通省(2012)は、2011年度から2060年度までの50年間に必要な更新費は約190兆円と推計され、そのうち更新できないストック量が約30兆円(全体必要額の約16%)と試算結果を公表している³²(図表9参照)。一方、根本(2011)は、「今後50年間の更新投資総額は、330兆円にのぼる巨額な金額になる」との試算を示し、「今の社会資本ストックを更新するには、今後50年にわたって、今の公共投資予算を3割増やさなければならない」³³と指摘している。

³² 国土交通省『平成23年版国土交通白書』2012年。

³³ 根本祐二『朽ちるインフラ』日本経済新聞社、2011年、72-73頁。

図表9 維持管理費・更新費の推計：従来通りの維持管理・更新をした場合



(注) 1. 国土交通省所管の8分野(道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸)の直轄・補助・地単事業を対象に、2011年度以降につき次のような設定を行い推計。更新費は、耐用年数を経過した後、同一機能で更新すると仮定し、当初新設費を基準に更新費の実態を踏まえて設定。耐用年数は、税法上の耐用年数を示す財務省令を基に、それぞれの施設の更新の実態を踏まえて設定。維持管理費は、社会資本のストック額との相関に基づき推計(なお、更新費・維持管理費は、近年のコスト縮減の取組み実績を反映)。災害復旧費は、過去の年平均値を設定。新設(充当可能)費は、投資可能総額から維持管理費、更新費、災害復旧費を差し引いた額であり、新設需要を示したものではない。用地費・補償費を含まない。各高速道路会社等の独立行政法人等を含まない。

2. なお、今後の予算の推移、技術的知見の蓄積等の要因により推計結果は変動しうる。

(出所) 国土交通省『平成23年版国土交通白書』2012年

(<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h23/hakusho/h24/html/n1216000.html>)

このようにインフラ更新需要の試算の数値が乖離しているのは、社会インフラの対象範囲、試算の対象期間、減価償却・除却の方法といった試算の前提が異なることも背景として挙げられる。しかし、地方公共団体の場合、現在の地方公会計制度では将来負担を正確に把握するのに限界が存在する。地方公共団体は現在、新地方公会計制度の下、「基準モデル」と「総務省方式改訂モデル」を活用し、財務書類を作成しているが、大部分の団体が総務省方式改訂モデルを選択している。総務省方式改訂モデルでは、固定資産台帳³⁴の整備は段階的に行われることになっている。発生主義³⁵を適用している民間企業とは異なり、一部の例外を除いて現金主義³⁶を適用している地方公共団体の場合、固定資産台帳が

³⁴ 固定資産台帳：財務書類に計上される公共資産の取得価額・取得日・耐用年数・減価償却費・取得財源・所管部署等を記載した台帳であり、財務書類作成の基礎となる補助簿の役割を果たしている。

³⁵ 発生主義：取引の発生事実を根拠として、費用及び収益を認識し計上する考え方。

³⁶ 現金主義：現金の出入りの時点で、収入と支出を整理するという概念。

必ずしも整備されているわけではないこともあり³⁷、将来のインフラ更新需要の把握が必ずしも簡単ではない状況となっている。

一方、近年は、社会資本の維持管理・更新の運営に関して会計学的視点を導入したインフラ会計の構築に関する研究が進められているが、「社会資本関連統計の不備、社会資本サービス水準の評価方法等に課題があり、導入は実現していない」³⁸状況となっている。さらに、国の財政悪化が進む中、地方公共団体に対して中長期に渡ってインフラ更新需要を全て満たすだけの財政措置を講じられるか否かという問題も無視できない。

つまり、第三セクター等をめぐる将来負担以外にも、社会資本の高齢化が急速に進行し、維持管理費や更新費が急速に増加していく見通しである上に、どの程度の規模になるかを把握するのが必ずしも容易でない状況に鑑みると、少なくとも現時点で処理を進められる第三セクター等に係る将来負担を軽減し、現時点では捉えられない将来負担への対応に向けた体制を確立することに意義があると考えられる。

2. 厳しさを増す金融機関の第三セクターに対する与信スタンスの維持

近年、第三セクターをめぐる裁判事例等を踏まえて金融機関の第三セクターへの与信に対するスタンスが従来に比して厳しくなる傾向が観察される。特に、長野県安曇野市（旧三郷村）の第三セクターである「安曇野菜園（旧三郷ベジタブル）」の借入金をめぐって締結されていた損失補償契約に関する訴訟をめぐる判決は、金融機関の与信スタンスを再考させる契機の一つとなったと考えられる。

損失補償契約をめぐっては、「政府の財政援助の制限に関する法律（財政援助制限法）第3条³⁹の規制するところではない」とする行政実例⁴⁰が存在することもあり、損失補償契約によって債務保証契約のような内容を実質的に行っている地方公共団体がある、との指摘がある。安曇野菜園をめぐっては、安曇野菜園の借入金債務に対して、安曇野市が3つの金融機関と損失補償契約を締結しており、安曇野市が各金融機関に対して損失補償を履行することについて、住民が差し止めを求め、住民訴訟となった。東京高等裁判所が2010年8月に出した判決において、当該損失補償契約は、財政援助制限法第3条に違反し無効であり、安曇野市長は3つの金融機関との損失補償契約にかかる元本合計3億5,250万円および利息等一切の債務の支払いを差し止める旨が示された。

³⁷ 日本生産性本部が全国の都道府県、市区町を対象に2011年に実施したアンケート調査結果においては、(1)固定資産台帳の整備が完了している団体は全体の僅か15%程度に留まっていること、(2)完了時期が未定の団体は全体の60.4%も存在すること、(3)過去の資料や整備に必要な職員・予算が足りないことなどが固定資産台帳整備の課題になっていること、が明らかにされた。(出所：日本生産性本部「『第5回地方自治体の新公会計制度導入に関するアンケート調査』結果 更新すべき社会資本が特定できる団体は僅か15% 大量更新時代に対応できない恐れ」2012年6月26日、3頁)

³⁸ 樺克裕「社会資本の維持・更新と行政投資 シミュレーションによる都道府県別行政投資の将来推計」齋藤眞編『地方分権化への挑戦 「新しい公共」の経済分析』大阪大学出版会、2012年、206頁。

³⁹ 「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあっては、総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。」

⁴⁰ 1954年5月12日自治省行政課長回答、自庁行発第65号。

これは、長野地方裁判所による2009年8月の第1審で、当該損失補償契約は財政援助制限法違反ではないとし、損失補償金の支払い差し止め請求を退けた判決内容と対照的な内容となった。加えて、個別の損失補償契約が違法と判断されたのは、「かわさき港コンテナターミナル」の借入金に付与された損失補償に関して、横浜地方裁判所により2006年11月に行われた判決に続くものとなった。

その後、2011年10月に行われた安曇野菜園をめぐる損失補償契約に関する訴訟の最高裁判所の判決では、東京高等裁判所の判決は破棄され、財政援助制限法に類推適用して無効になるかどうかという点に関して、「直ちに違法、無効となる場合があると解すること」は、「相当ではないというべき」として「適法」の判断が下された。なお、判決文においては、第三セクターの抜本的な改革が必要な状況下、損失補償契約が財政援助制限法3条の趣旨に反するか否かの判断をめぐって、法的安定性・取引の安全とともに改革作業の進捗に対し配慮することも求められている、との指摘が行われた。

地方債市場においては、第三セクター等に対して損失補償契約が付与された貸出を行っている金融機関を中心に、安曇野菜園に関する損失補償契約をめぐる裁判の行方に注目が集まった。これは、(1)安曇野菜園に関する損失補償契約をめぐる最高裁判所の判決内容は今後、同様の損失補償契約をめぐる訴訟に影響を及ぼす可能性があること、(2)仮に東京高等裁判所の判決と同様に財政援助制限法に照らして「違法」との判断に至った場合、金融機関が損失補償契約が付与された第三セクター向け債権に対して、引当金を積む必要性やバーゼルIIの自己資本比率規制のリスク・ウェイトが上昇する可能性なども視野に入りかねなかったこと、などが背景である。

特に、金融セクターの観点からは、2010年8月の東京高等裁判所による判決を受けて、(1)地方公共団体による「保証がなくなることで、これまで0%だった自己資本比率計算上(標準的手法)のリスク・ウェイトも、住宅供給公社向け与信は20%に増加し、三セク向け与信は格付けに応じて20~150%または一律100%(与信額1億円以下は75%)に引き上げられ、自己資本比率の低下要因にもなる」こと、(2)判決に従えば、「現行の金融検査マニュアルは『代位弁済が疑問視される場合は、優良保証とはみなさない』としているため、本来的には損失補償は優良扱いにはできない」ことになる上、仮に、「合法的な損失補償契約が『一般保証』扱いになったとしても、代位弁済のような強い保全機能を有しない損失補償契約では、三セクの経営状況に応じて引当金を積み立てる必要性が高まる」⁴¹こと、が指摘されたことは注目される。

このような安曇野菜園に関する損失補償契約をめぐる裁判の一連の流れを通じて、金融機関等による第三セクター向け与信に対するスタンスが再考される契機が与えられたと考えられる。その意味では、第三セクターの資金調達環境が変化する可能性もあるため、時限措置である三セク債も活用しながら抜本的改革をより早期に進める意義があると言える。

⁴¹ 金融財政事情研究会「『従来の損失補償契約は無効』 東京高裁判決が変えた資金調達環境」『金融財政事情』第62巻第37号、金融財政事情研究会、2011年10月3日、13頁。

特に、仮に、第三セクターを再生させる場合、損失補償に依存することなく、民間セクターの目線でも遜色のないキャッシュフロー創出力を含めた財務体質に加えて、ガバナンスや経営の透明性を確保をすることが、金融セクターから従来以上に求められることになる予想される。

なお、橋本（2012）は、安曇野菜園に関する損失補償契約をめぐる裁判の判決の注目点として、（1）「損失補償の内容にかかわらず、契約の締結に係る公益上の必要性に関する判断に裁量権の範囲の逸脱や濫用があったと認められる場合には、当該契約は違法・無効と判断される可能性」があることが示唆されたこと、（2）「問題の本質は、損失補償が違法か適法かということではなく、第三セクター等が経営破綻して損失補償契約の履行を求められた地方公共団体に予期せぬ巨額の財政負担が生じること」⁴²、を挙げている。

これらを踏まえると、厳しさを増す金融機関の第三セクターに対する与信スタンスの維持という観点からも、地方公共団体が第三セクター等抜本的改革に迅速かつ実効性のある方向性で取り組む必要があると言える。

．むすびに代えて

多くの地方公共団体は、右肩上がりの経済成長の終焉等を背景に1990年代半ば頃から財政健全化への取組みに注力してきた。地方公共団体の財政運営が中長期に渡って安定性を享受するためには、「限られた財源の中でどのように歳入源を確保し、歳出、債務のレベルを管理するかという問題を克服できるか」⁴³といった点がカギとなる。今後、地方公共団体が財政運営の安定性を中長期に渡って享受するためには、地方公共団体財政健全化法においても地方公共団体本体の財政に影響を与える可能性のある外郭団体の要素も含めた財政健全化が目的とされているように、連結ベースで迅速かつ適切に財政運営を行うために、第三セクター等の抜本的改革へ真摯に取り組む必要がある。

⁴² 橋本嘉一「公営企業・第三セクター等と財政負担リスクについて」『公営企業』第43巻第11号、地方財務協会、2012年2月、34頁。

⁴³ 江夏あかね『地方債投資ハンドブック』2007年、271頁。

《参考文献》

- ・ 赤井伸郎「第三セクターの経営悪化の要因分析 - 商法観光分野の個票財務データによる実証分析 - 」ESRI Discussion Paper Series No. 32、内閣府経済社会総合研究所、2003年5月 (http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis040/e_dis032a.pdf)
- ・ 江夏あかね『地方債投資ハンドブック』財経詳報社、2007年
- ・ 江夏あかね『地方債の格付けとクレジット』商事法務、2009年
- ・ 江夏あかね「日本の地方債制度とその格付け 地方債市場の持続可能性に焦点を当てて」『証研レポート』第1673号、日本証券経済研究所大阪研究所、2012年8月、64-78頁 (http://www.jsri.or.jp/web/publish/report/pdf/1673/1673_05.pdf)
- ・ 金融財政事情研究会「『従来の損失補償契約は無効』 東京高裁判決が変えた資金調達環境」『金融財政事情』第62巻第37号、金融財政事情研究会、2011年10月3日、10-14頁
- ・ 小西砂千夫「開発事業の黄昏：公営企業・第三セクター・公社等の抜本改革と安曇野訴訟最高裁判決」『地方財務』第699号、ぎょうせい、2012年9月、81-89頁
- ・ 篠崎太郎「第三セクター等の状況と第三セクター等改革推進債の活用について」『事業再生と債権管理』第137号、金融財政事情研究会、2012年7月5日、10-21頁
- ・ 地方公営企業制度研究会『地方公営企業・第三セクター等のための抜本改革実務ハンドブック』ぎょうせい、2010年
- ・ 地方財政調査研究会『平成23年度 地方公共団体財政健全化法のあらまし』地方財務協会、2011年
- ・ 中井英雄・齊藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之『新しい地方財政論』有斐閣、2010年
- ・ 根本祐二『朽ちるインフラ』日本経済新聞社、2011年
- ・ 橋本嘉一「公営企業・第三セクター等と財政負担リスクについて」『公営企業』第43巻第11号、地方財務協会、2012年2月、24-41頁
- ・ 深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』第654号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2005年7月、62-78頁 (http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200507_654/065404.pdf)
- ・ 深澤映司「第三セクターの破綻処理と地方財政」『レファレンス』第689号、2008年6月、国立国会図書館調査及び立法考査局、31-51頁 (http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200806_689/068902.pdf)
- ・ 茂原伸幸・小幡 憲悟「避けて通れない第三セクター等の抜本改革」『金融財政事情』第62巻第37号、金融財政事情研究会、2011年10月3日、24-30頁