

**第三セクター、地方公社及び公営企業の
抜本的改革の推進に関する報告書**

**平成 20 年 12 月 5 日
債務調整等に関する調査研究会**

第三セクター、地方公社及び公営企業の 抜本的改革の推進について

H20. 12. 5

I. はじめに

「債務調整等に関する調査研究会」（以下「本調査研究会」という。）は、平成 19 年 1 月、地方行財政制度の抜本的改革の進展を前提とした債務調整を導入する際の課題や第三セクター等の資金調達に関する課題について、地方分権改革の議論に結びつけていくことも含め、具体的な検討を行うことを目的に設置された。同年 10 月 17 日に、「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）」を取りまとめ、地方公共団体の第三セクター改革の取組に関して、「地域力再生機構（仮称）の活用も含め、総務省において必要な措置を講じることとすべき」との提言を行った。これを受け、第三セクター等の経営状況と損失補償契約の内容に応じて損失補償債務残高の一定割合を、「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、以下「健全化法」という。）の将来負担額に算入する措置が講じられた。

本年 6 月 27 日には、「経済財政改革の基本方針 2008（閣議決定）」（以下「基本方針 2008」という。）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経営改革を進める。」こととされ、同 30 日には、総務省から、「第三セクター等の改革について」により、その存廃を含めた集中的な改革を進めるよう、地方公共団体に対して要請が行われたところである。

こうした第三セクター等の存廃を含めた集中的な改革の要請に加え、健全化法の指標の公表に伴って、第三セクター等に係る将来負担の状況が明らかになり、その指標数値によっては、財政健全化計画の策定が義務付けられる。このような点も踏まえ、本調査研究会は特に著しく経営の悪化した第三セクター等について、責任の明確化と処理の方策等のあり方に関する課題を整理し、改革推進の検討を行った。

また、公営企業についても、第三セクター等に共通する面もあることを踏まえ、その改革推進について検討を行った。

本調査研究会の報告が、地方公共団体における第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に大きく寄与することを期待するものである。

II. 基本的考え方

地方分権改革が推進されている中であって、地方公共団体においては、自ら財政規律の強化を積極的に図っていくことが求められており、その債務についても、自主的、主体的かつ責任をもって、管理していく必要がある。特に、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※に係る債務については、本来求められる民間企業と同様の市場規律やガバナンスの視点が働かないケースも多くあり、その経営状況が著しく悪化している場合は、将来的に地方公共団体の財政に深刻な影響を及ぼすことが予想される。

このため、地方公共団体が、自らの決定と責任の下、第三セクター等の抜本的改革を推進し、もって、地方財政規律の強化に資することが極めて重要であると考えられる。

地方公共団体においては、平成 21 年 4 月に健全化法が全面的に施行されることも踏まえ、第三セクター等の抜本的改革について、先送りをすることなく早期に取り組み、将来的な財政負担の明確化と計画的な削減に取り組む必要がある。地方公共団体は、改革に要する経費を明らかにし、早期に抜本的な改革を行うことにより、将来の経済・財政環境の変化等に耐えうる安定的な財政の構築を図るべく、処理方策の十分な検討を行う必要がある。

また、総務省においては、こうした地方公共団体が主体的かつ早期に取り組む第三セクター等の存廃を含めた抜本的改革の推進を支援すべきである。具体的には、第三セクター等の改革を促進するため、処理方策について一定の考え方を示す実効性のある指針を策定するとともに、抜本的改革推進支援のための必要な措置を講じるべきである。

さらに、第三セクター等の今後の経営の健全性を確保するための方策についても明らかにする必要がある。

※ 以下、本報告書で「第三セクター等」とは、次に掲げるものをいう。

①第三セクター

- ・地方公共団体が 25%以上を出資又は出えんしている法人
- ・地方公共団体が損失補償等の財政援助を行っている法人その他地方公共団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

②地方公社

Ⅲ. 抜本的改革の推進

総務省は、経営が著しく悪化した第三セクター等の存廃を含めた抜本的改革を促す観点から、事業の整理（売却・清算）又は再生に当たっての処理方策について、地方公共団体に対し一定の考え方を示す必要がある。

1. 処理策検討の手順

地方公共団体は、抜本的処理策の必要性の検討に当たっては、基本的にすべての第三セクター等を対象とし、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（比較可能性・将来予測性）な検討を行い、最終的な費用対効果を基に判断をすべきである。その際、外部専門家等からなる経営検討委員会※の活用を図るとともに必要に応じて、外部監査を活用すべきである。

なお、抜本的処理策検討のフローチャートを別記1のとおり示すので参考とされたい。フローチャート中の「採算性」の判断に当たって、下記に掲げるものについては、想定された事業計画との乖離状況にも留意しつつ、原則として採算性が無いものと判断した上で検討することが適当である。また、「事業手法の選択」に当たっては、事業性を踏まえ、各事業手法に係る公的部門の費用負担の度合い、経営の裁量の度合い、公的部門に係る赤字負担リスク及び公的部門のガバナンスの度合いといった各事業手法に係る特性を勘案した上で、適切な事業手法を選択する必要がある（別記2参照）。

※ 「第三セクター等の改革について」（平成20年6月30日付総務省自治財政局長通知）参照

① 第三セクター及び地方住宅供給公社

ア 損失補償を行っているもので、健全化法に基づく「損失補償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」（総務省告示第242号）における標準評価方式において、損失補償債務がB～Eと評価されるもの

イ 損失補償を行っていないもので、次のいずれかに該当する

もの

- (i) 経常収支が赤字のもの。地方公共団体から補助金等の財政援助を受けている場合は当該財政援助の額を控除の上、判断すること。
- (ii) 債務超過であるもの。含み損のある資産を保有している場合は当該含み損を反映した上で判断すること。
- (iii) 債務の元利償還がある場合、当該償還費の10%以上を地方公共団体からの補助金又は実質的な新規貸付金に依存しているもの。

② 土地開発公社

長期保有土地を一定以上保有しているもの及び保有している資産を適正に評価した場合に実質的に債務超過であるもの

③ 地方道路公社

料金収入が管理運営費に満たない不採算路線を有するもの

2. 情報開示の徹底による責任の明確化等

地方公共団体の長は、議会・住民に対し、抜本的処理策の検討に当たり、以下に掲げる事項について明らかにするとともに、地方公共団体の損失補償等の負担が一時的には大きくなるものの、中・長期的には早期に抜本的な改革を行った方が、将来の経済・財政環境の変化等に耐えうる安定的な財政の構築につながりうることを勘案して、最善であると考えられる方法を選択していることを特に説明すべきである。

① 事業採択から現状に至った経緯と責任の明確化

- ※ これまで実施した対策の内容とその効果、経営の責任、経営悪化の原因について明らかにする必要がある。
- ※ 善管注意義務違反、忠実義務違反、不法行為責任等に係る損害賠償請求等の是非も検討の上、その旨明らかにする必要がある。(別添参考

参照。)

※ 会計処理・決算報告等が適正であったかどうかにも留意する必要がある。

② 当該事業の整理（売却・清算）又は再生が最善の選択（手法）であると考えられる理由

※ 再生の方策を選択した場合にあっては、公的支援の必要性の有無、再生後の経営状況の見通しを明らかにする必要がある。

③ 事業の整理（売却・清算）又は再生に伴い損失補償の履行等を行う必要がある場合にはその旨

④ 処理に伴う利害関係者との費用分担の考え方

3. 議会の関与

第三セクター等の抜本的な改革を行う際には、関連予算の議決をはじめとして、地方公社の解散や和解契約の締結など様々な局面で議会の議決が行われることとなる。その際には、上記2に掲げる事項について、議会においても十分な議論がなされ、その処理が適切なものであることについての確認がなされる必要がある。

4. 債務調整を伴う処理策

処理策に関し、手続き、内容等についての公平性、透明性を確保する必要があることから、債務調整に当たっては、法的整理や私的整理ガイドライン、特定認証紛争解決手続、R C C企業再生スキーム、中小企業再生支援協議会の支援による計画策定手順等一般に公表された債務処理の準則等の活用を図ることが適当である。

また、地方公共団体は、Vの2で述べる考え方を踏まえ、処理策においても、新たな損失補償等を行うべきではない。

さらに、首長等の個人保証がある場合に、当該保証によって個人の限度を超えた負担が求められることにより、抜本的処理策推進の

阻害要因となることがないよう、関係者で適正な調整が行われることが望ましい。

※ 地域力再生機構（仮称）が設立される場合においては、地域力再生機構（仮称）による再生スキームの活用についても検討すべきである。

※免責的債務引受について

第三セクター等の債務の処理に際して、当該第三セクター等の債務を地方公共団体が代わって引き受ける免責的債務引受は、既に付した損失補償債務の範囲内での当該債務の短期かつ確実な履行のためなど、特別な理由がある場合以外は行うべきではない。

5. 残資産の管理等

地方公共団体は、処理後に地方公共団体が保有することとなる資産については、適正に管理又は処分を行う必要がある。管理等に当たっては、コスト低減や専門的な知見の活用の観点から、委託などの民間的手法の積極的な活用を図るべきである。

また、処理に伴い地方公共団体が負担することとなった負債と合わせて、毎年度の管理等の状況を議会・住民に明らかにするなど、情報開示に努めるべきである。

IV. 推進のための支援策

1. 第三セクター等の事業の整理（売却・清算）又は再生を促す

ための資金手当等の措置

第三セクター等の事業の整理（売却・清算）又は再生を行うに当たっては、一時に多額の経費支出を必要とする場合がある。その際、地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 5 条各号に掲げる経費に該当しないものについては、その財源を一般財源で賄う必要があり、このことが地方公共団体が処理を行うに当たって、支障となる場合がある。

このため、上記「Ⅲ．抜本的改革の推進」を踏まえて第三セクター等の事業の整理（売却・清算）又は再生を実施する上で債務処理のために特に必要となる経費については、資金手当として、地方債を起こすことができるよう制度改正を行うべきである。

その際、地方公共団体は、議会の意思の確認及び当該地方債償還に係る対応策に留意することが適当である。

当該地方債措置については、

- ① より短期間で抜本的改革を実施することが重要であり、集中的な取組を促す観点から、最大で 5 年程度の時限措置とすることが適当である。
- ② 改革の実効を上げるとともに、地方公共団体等のモラルハザードを回避する観点から、実態を踏まえ、対象経費を検討すべきである。
- ③ 地方公共団体の財政負担を軽減する観点から、後年度に発生する利子負担の一部については、必要に応じて交付税措置を講じるべきである。

2. 関係省庁の協力

「基本方針 2008」において、政府は、健全化法の施行を踏まえ、

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経営改革を進めることとされており、特に国の施策に関連して設立された第三セクター等に関しては、関係省庁はその改革に積極的に協力すべきである。

その際、地方公社については、より適正な実態把握に資する会計基準（地方住宅供給公社会計基準、土地開発公社経理基準要綱、地方道路公社法施行規則等）の適用が確保されるよう、関係省庁において設立団体等に対し必要な助言等を行うべきである。

また、林業公社については、総務省、林野庁及び地方公共団体で構成する「林業公社の経営対策等に関する検討会」において、経営対策及び森林整備のあり方について引き続き検討を行い、結論を得る必要がある。

なお、議会・住民への十分な説明や情報開示の充実など、所管する行政分野に係る第三セクター等の改革に当たり、関係省庁において設立団体等に対し必要な助言等を行うべきである。

V. 第三セクター等の今後の経営健全性確保策

地方公共団体においては、今回の抜本的改革後にも、引き続き、第三セクター等の形態による経営を継続する場合には、以下の方策がとられるべきである。

1. 経営責任の明確化

第三セクター等の経営に当たっては、独立した事業主体として自らの責任で事業が遂行されるものであり、経営者の職務権限や責任

を明確にしておくべきである。

あわせて、経営者は、その任務懈怠により将来的に経営が困難な状況に陥り、当該法人の事業の整理（売却・清算）又は再生を行うこととなった場合（経営状態が著しく悪化しているにも関わらず、それを漫然と放置することにより事業の整理（売却・清算）又は再生を行うこととなった場合を含む。）にあつては、民事上の責任追及（善管注意義務違反、忠実義務違反、不法行為責任等に係る損害賠償請求訴訟）や刑事上の責任追及（刑事告訴）が問われることもあることについて十分に認識すべきである。

2. 新たな損失補償の回避等

- ① 地方公共団体は、第三セクター等が経営破たんした時には、当初予期しなかった巨額の債務（財政負担）を負うリスクもあることから、新たな損失補償は、既存の損失補償対象債務の借換に不可欠な場合など、特別な理由がある場合以外は行うべきではない。
- ② 特別な理由により、やむを得ず損失補償を行う場合にあつては、議会の議決に際し、当該特別の理由をはじめ、内容、対象債務の返済の見通しとその確実性、健全化法の将来負担比率に算入される一般会計等負担見込額等十分な説明を行うべきである。
- ③ 地方公共団体は、上記②で行った損失補償に関して実際に負担する可能性が高いと判断されるものについては、債務履行義務が確定したときに備えて、予め基金に所要額を計上する等財政運営上十分に留意すべきである。（既存の損失補償に係る債務についても同様の措置を講じるべきである。）
- ④ 債務保証が認められている地方公社にあつても、上記②の考

え方により、十分な議会への説明が行われるべきである。

3. 個人保証

地方公共団体の長等が私人の立場で保証することは、公職の立場における契約と混同されるおそれがあること、また、そもそも個人の支払い能力を超えた保証は行うべきではないことから、避けるべきである。

4. 会計基準

会社法法人である第三セクターにおいては、一般に公正妥当と認められる企業会計の基準を適用し、特に販売用不動産等について低価法の取扱いが適用されていること、事業用資産について減損会計が適用されていることに留意の上、適正な実態把握に努めるべきである。

また、一般社団法人及び一般財団法人においては最新の公益法人会計基準を適用し、同様に適正な実態把握に努めるべきである。

さらに、地方住宅供給公社においては地方住宅供給公社会計基準、土地開発公社においては土地開発公社経理基準要綱、地方道路公社においては地方道路公社法施行規則等に基づいて会計処理を行い、適正な実態把握に努めるべきである。

5. 監査

地方公共団体の長は、第三セクター等に対する財政援助に係る監査（「地方自治法」（昭和22年法律第67号）第199条第7項前段）、出資法人に対する監査（同項後段）及び外部監査制度（同法第252

条の 37 第 4 項等) を活用するなどにより、その経営の実態を把握し、監査結果については議会・住民に対し説明を行うとともに、当該監査結果を踏まえた措置を速やかに講じるべきである。

6. 情報開示等

総務省は、議会に経営状況の報告を要する法人等の範囲及び住民への情報開示の強化策について検討すべきである。

7. 更なる民間活力手法の導入

地方公共団体は、現状において経営上問題が表面化していない第三セクター等であっても、更なる民間活力手法の導入により、効率的な運営を追求することで将来の債務拡大のリスクの軽減を図ることが重要である。

VI. 公営企業に係る改革

1. 第三セクター等に準じた改革の必要性

公営企業は、地方公共団体の一部（特別会計）として経営される企業であり、公営企業の債務は地方公共団体そのものの債務である点で、地方公共団体とは別の法人格を有する第三セクター等とは大きく異なるものである。

しかしながら、その経営については、一般会計との適切な負担区分を前提としつつ、独立採算制を基本原則としており、一部の公営企業においては経営が著しく悪化し、将来的な財政負担の軽減を図

る観点から、存廃を含む抜本的改革を行うべきケースも見られる。

こうした点では、現在の第三セクター等が置かれた状況に共通する面もあることから、地方公共団体は、今般の第三セクター等の改革に準じた取組を行い、財政の健全化を進めていく必要がある。

2. 検討対象

地方公共団体は、基本的にすべての公営企業を対象として改革の必要性について検討を行うことが望ましい。特に、健全化法上の資金不足額がある公営企業及び借入資本金を負債計上した場合に実質的に債務超過である公営企業については、積極的な検討が行われるべきである。

3. 資金手当等の措置

公営企業の抜本的な改革を行うに当たって必要となる経費について、第三セクター等の場合に準じて、資金手当等の措置を講じる必要がある。

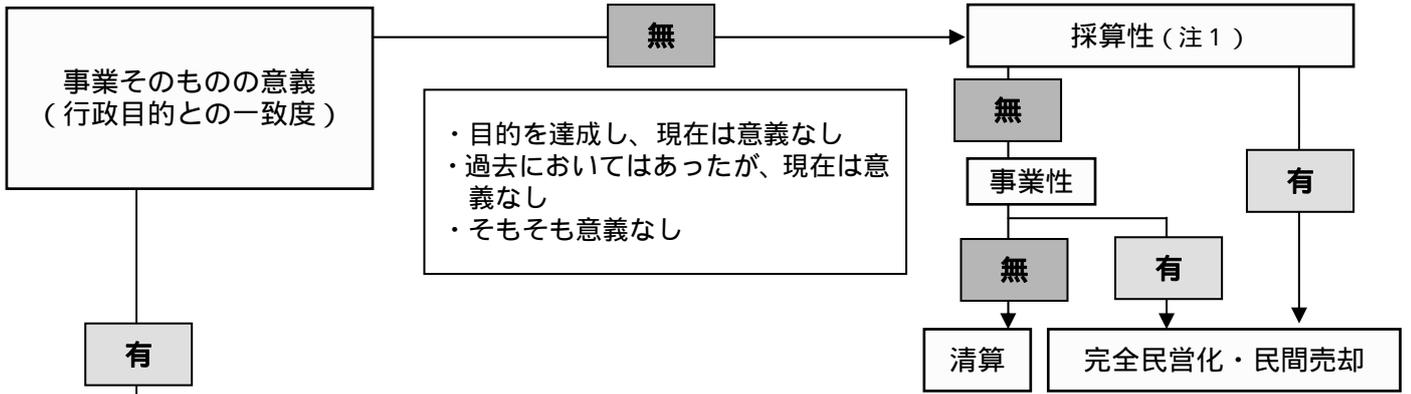
4. 経営状況の的確な把握等

地方公共団体は、情報開示の徹底による責任の明確化、議会における十分な議論等、第三セクター等の改革に準じた取組を推進すべきであるほか、総務省においては、公営企業の経営状況等をより的確に把握できるよう、公営企業会計基準の見直し、各地方公共団体における経費負担区分の考え方の明確化等、所要の改革を行うべきである。

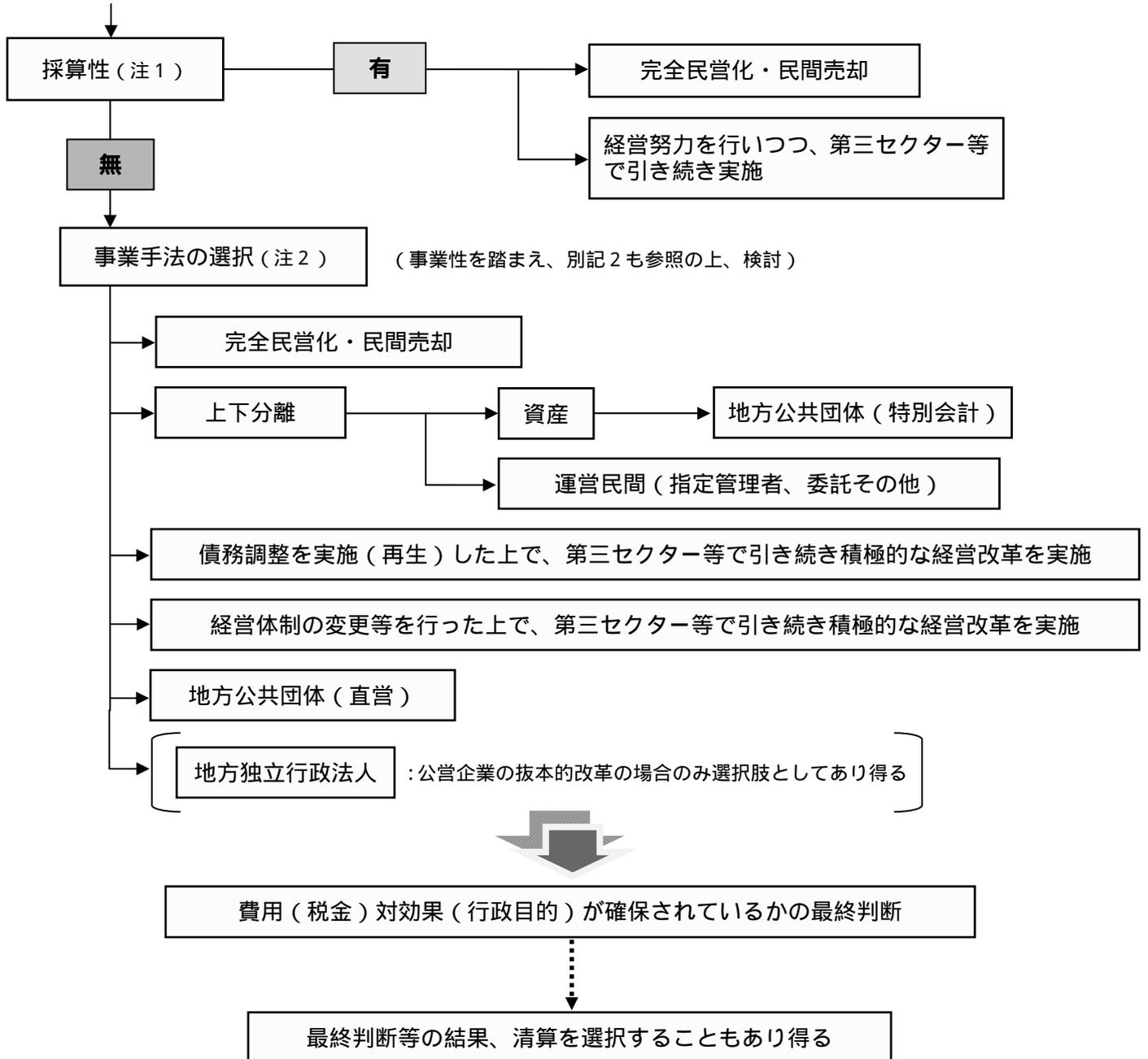
VII. その他

1. 総務省は、地方公共団体に対して新たな指針を発出する際には、既存の通知についても所要の整理を行うなど、体系的な取組が行われるよう留意する必要がある。
2. 地域力再生機構（仮称）が設立される場合には、第三セクターの改革推進に当たり、十分な連携を図る必要がある。
3. 地方公共団体等のモラルハザードを防ぎ、また、改革の実効を上げる観点から、支援策の具体的な設計に当たっては、地方公共団体における具体的な実態を踏まえる必要がある。

【第三セクター等の抜本的改革フローチャート】



【再生不能・再生可能の判断開始】



(注1) 採算性は、基本的には、報告書中の「1. 処理策検討の手順」により判断するものとする。また、想定された事業計画との乖離状況にも留意する必要がある。

(注2) 地方公共団体が、補助金を投入する前提で事業手法の選択を行うべきではない。ただし、性質上第三セクター等の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費及び当該第三セクター等の事業の性質上能率的な経営を行ってもなおその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等に限って、補助金を投入することもあり得る。

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	経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費、 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	出資・出捐者としてのガバナンス 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

本表は定性的・一般的な傾向を示したものであるので留意されたい。

責任に関する規定

民事責任

➤ 民法

善管注意義務 (民法第 644 条)

不法行為責任 (民法第 709 条)

➤ 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律

善管注意義務 (法第 64 条、法第 172 条)

忠実義務 (法第 83 条、法第 197 条)

競業及び利益相反取引の制限 (法第 84 条、法第 197 条)

➤ 会社法

善管注意義務 (会社法第 330 条・第 402 条第 3 項)

忠実義務 (会社法第 355 条・第 419 条第 2 項)

競業及び利益相反取引の制限 (会社法第 356 条・第 365 条・第 419 条第 2 項)

義務違反、任務懈怠を理由とする会社に対する損害賠償責任 (会社法第 423 条)

➤ 民事再生法・会社更生法、破産法、会社法 (特別清算)

連帯保証債務の履行責任 (民事再生法第 177 条第 2 項、会社更生法第 203 条第 2 項、破産法第 253 条第 2 項、会社法第 571 条第 2 項)

連帯保証債務を弁済した場合の求償権の制限 (民事再生法第 86 条第 2 項、会社更生法第 135 条第 2 項、破産法第 104 条第 2 項・第 5 項)

➤ 地方自治法

職員の賠償責任 (地方自治法第 243 条の 2 第 1 項)

刑事責任

➤ 刑法

公正証書原本不実記載等 (刑法第 157 条)

脅迫 (刑法第 222 条)

強要 (刑法第 223 条)

詐欺 (刑法第 246 条)

背任 (刑法第 247 条)

➤ 会社法

① 特別背任 (会社法第 960 条)