

**地方自治体における
第三セクター等改革推進債の活用意向について**

2009年11月4日

**株式会社日本総合研究所
地域経営戦略グループ 地域再生チーム**

<http://www.jri.co.jp>

－ 目次 －

I 調査結果	3
1. 推進債活用意向の高い自治体は、全体で1割程度、都道府県・政令市で3割程度	
2. 具体的な推進債の活用は地方三公社に集中	
3. 三セク改革は、都道府県・政令市で先行的に着手	
4. 都道府県・政令市では、三セク改革に係る各種債権の問題認識あり	
II アンケート結果の考察	7
III 提言	8

(会社概要)

株式会社日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループ IT 会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐に渡る企業活動を展開しております。

名称：株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp/>)

創立：1969年2月20日

資本金：100億円

従業員：2000名

社長：木本 泰行

理事長：薄井 信明

東京本社：〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700 (代)

大阪本社：〒550-0013 大阪市西区土佐堀2丁目2番4号 TEL 06-6479-5800 (代)

本件に関するご照会は、総合研究部門 和佐田（わさだ）宛にお願い致します。

TEL 03-3288-4525

E-mail 200010-info@ml.jri.co.jp

地方自治体における第三セクター等の改革の状況及び 第三セクター等改革推進債の活用意向について

平成 21 年 4 月 1 日に施行された「地方交付税法等の一部を改正する法律」により、第三セクター等の整理または再生に伴い自治体が負担する必要がある経費については、平成 21～25 年度の 5 年間に於いて地方債の起債（いわゆる「第三セクター等改革推進債」〔以下、「推進債」という。〕）を認める特例規定を設けるよう、「地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）」の一部が改正されました。

本調査では、推進債の制度化を踏まえ、自治体における第三セクター等の改革の現状及び推進債の活用意向の現状を把握することにより、第三セクター等の改革に果たす推進債の意義・役割について検討し、今後の改革の方向性についての提言を行いました。

【概要】

＜アンケート結果概要＞

- 推進債の活用意向について、推進意向が高い自治体は合計 59 団体(10.1%)。都道府県、政令市において検討が先行。
- 「今後、検討する予定がある」は 82 団体であり、制度の普及に伴って今後活用意向が高まる可能性もある。
- 推進債の活用対象は、地方三公社（主に土地開発公社）に集中。土地開発公社の数が 1076 団体と地方道路公社の 42 団体に比べて多いこと、さらには自治体にとって土地開発公社の処分が急務として課題が認識されていること等が背景にあると考えられる。
- 一方、株式会社、財団・社団法人の活用意向の割合は低水準。株式会社は赤字法人が全体の 4 分の 1 程度であること、財団・社団法人は事業性について厳しく問われる位置づけにないこと等から、それぞれ改革の必要性が顕在化しにくいと考えられる。

＜提言概要＞

- 株式会社、財団・社団を中心に、「事業再生」のための推進債の活用促進策が必要。
- 償還の負担が重いため、推進債を活用すると財政健全化指標が赤信号になる自治体も存在。財政健全化の趣旨を歪めることは厳に慎みつつも、改革が進むように償還期限の延長や交付税措置の充実なども視野に入れた検討の余地あり。
- 財政健全化指標である「将来負担比率」は、三セク等の改革の必要性を顕在化させるには不十分。三セク等の破綻時における自治体財政に与える影響の大きさなど、危険性を具体的に示す新たな指標によって改革機運を醸成する必要あり。

【調査方法等】

- ・調査対象 ①第三セクター等（株式会社、財団・社団法人、地方三公社、独立行政法人等）に出資している都道府県、市区町村 1,581 団体。
②損失補償、債務保証を行う法人、及び地方道路公社、土地開発公社に出資している都道府県、市区町村 1,134 団体。
- ・調査内容 ①第三セクター等の改革の状況について
②第三セクター等改革推進債の活用意向について
- ・調査期間 平成 21 年 8 月
- ・回収数 調査対象① 797 団体（回収率 50.4%）
調査対象② 594 団体（回収率 52.4%）

I アンケート結果

1. 推進債の活用意向の高い自治体は、全体で1割程度、都道府県・政令市で3割程度

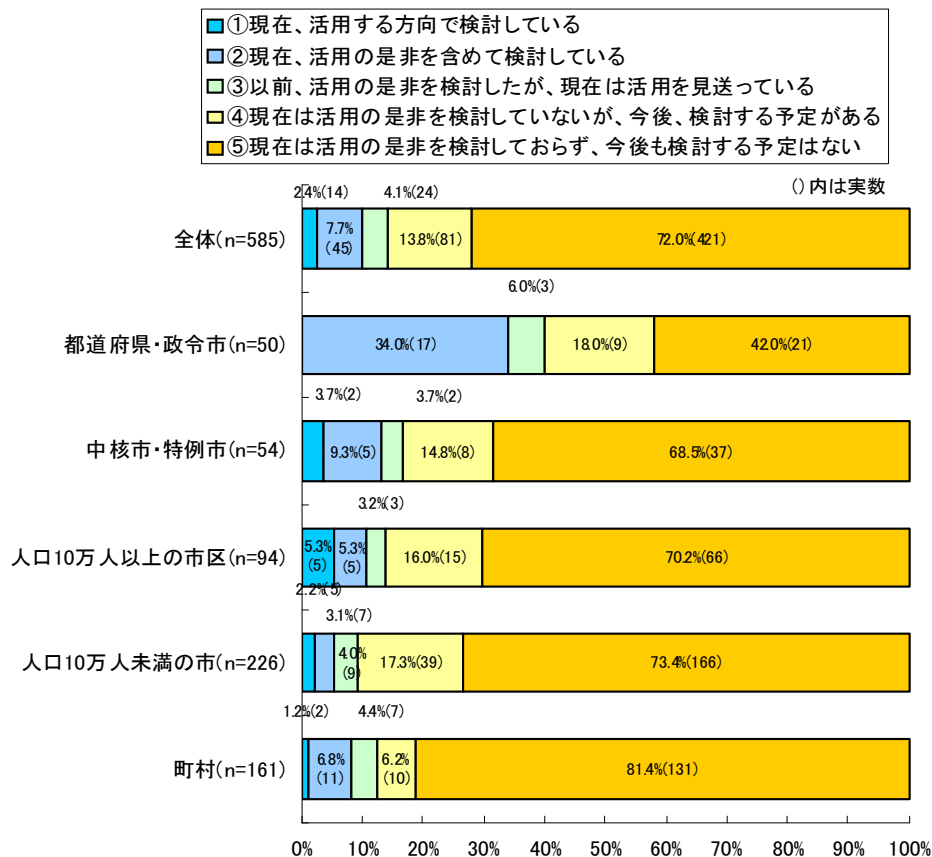
- 推進債の活用意向について「①現在活用する方向で検討している」(14 団体)「②現在、活用の是非を含めて検討している」(45 団体)など、推進意向が高い自治体は合計 59 団体(10.1%)。
- 活用意向の度合いを自治体規模別で見ると、都道府県、政令市において「②現在、活用の是非を含めて検討している」が最も多く 17 団体(34.0%)。
- 活用について「今後、検討する予定がある」は 82 団体であり、制度の普及に伴って今後活用意向が高まる可能性もある。

【推進債の活用意向】

回答	回答数 (単位：団体)
①現在、活用する方向で検討している	14
②現在、活用の是非を含めて検討している	45
③以前、活用の是非を検討したが、現在は活用を見送っている	24
④現在は活用の是非を検討していないが、今後、検討する予定がある	82
⑤現在は活用の是非を検討しておらず、今後も検討する予定はない	423

} 59 団体

【自治体規模別）にみた推進債の活用意向】（単位：団体）



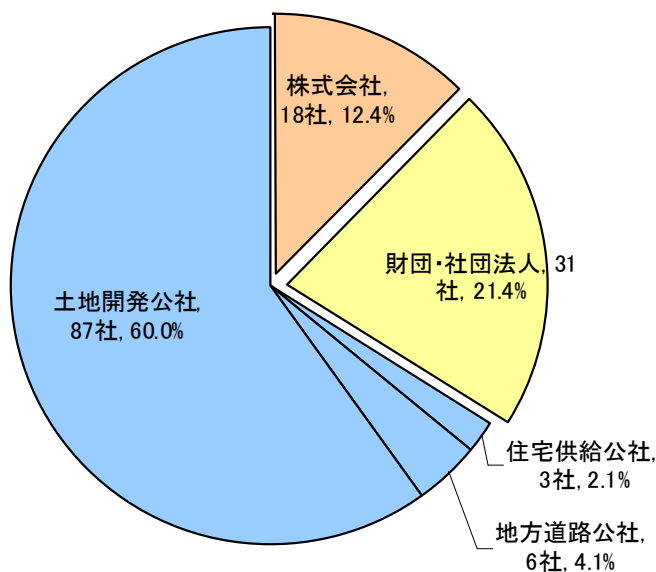
2. 推進債の活用対象は主に土地開発公社に集中

- 土地開発公社、道路開発公社及び現在自治体が損失補償を行う法人 935 社のうち、現時点にて、推進債の活用可能性のある第三セクター等は全国で 145 社 (15.5%)。
- 上記 145 社のうち、6 割強は地方三公社、なかでも土地開発公社の割合が高い。

【各種三セク等に対する推進債の活用意向について】

回答	回答数 (単位: 社)
①本制度の活用が確実であり、申請の準備を進めている	1
②本制度の活用可能性を含めて、調査・検討を進めている	71
③現時点では未着手・未検討であるが、今後、検討する予定がある	73
④活用の検討予定はない	541
⑤分からない・未定	200

【活用意向の高い三セク等の組織形態】



※上記、各種第三セクター等に対する推進債の活用意向について、①・②と答えた回答 (計 145 社) を集計。

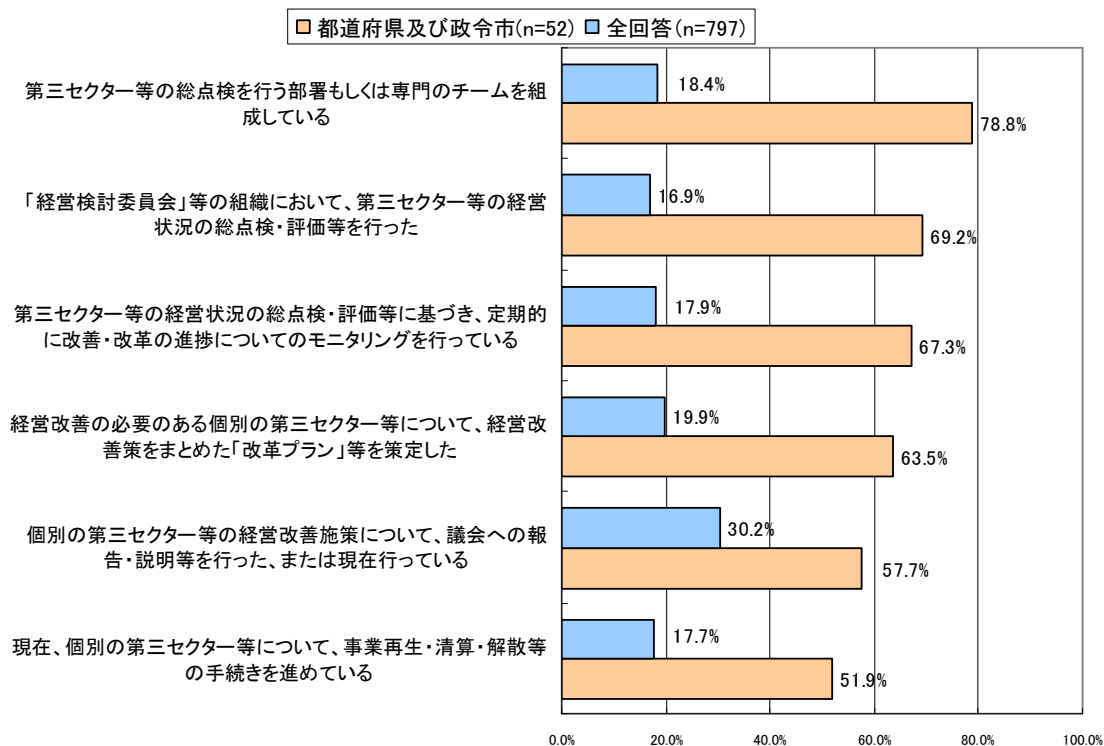
※地方三公社とは、特別法に基づき地方公共団体が出資、設立する住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社を指す。

3. 三セク改革は、都道府県・政令市で先行的に着手

- 三セク等の改革を推進する自治体は、下記の各種取り組みそれぞれについて約2割～3割。
- 取り組み状況は全体に比較して都道府県・政令市の方が高く、7割程度が「三セク等の経営状況の総点検や定期的なモニタリングを実施」、6割程度が「個別の三セク等の経営改善施策を策定」するなどの取り組みを行っている。

【三セク等の改革の状況】

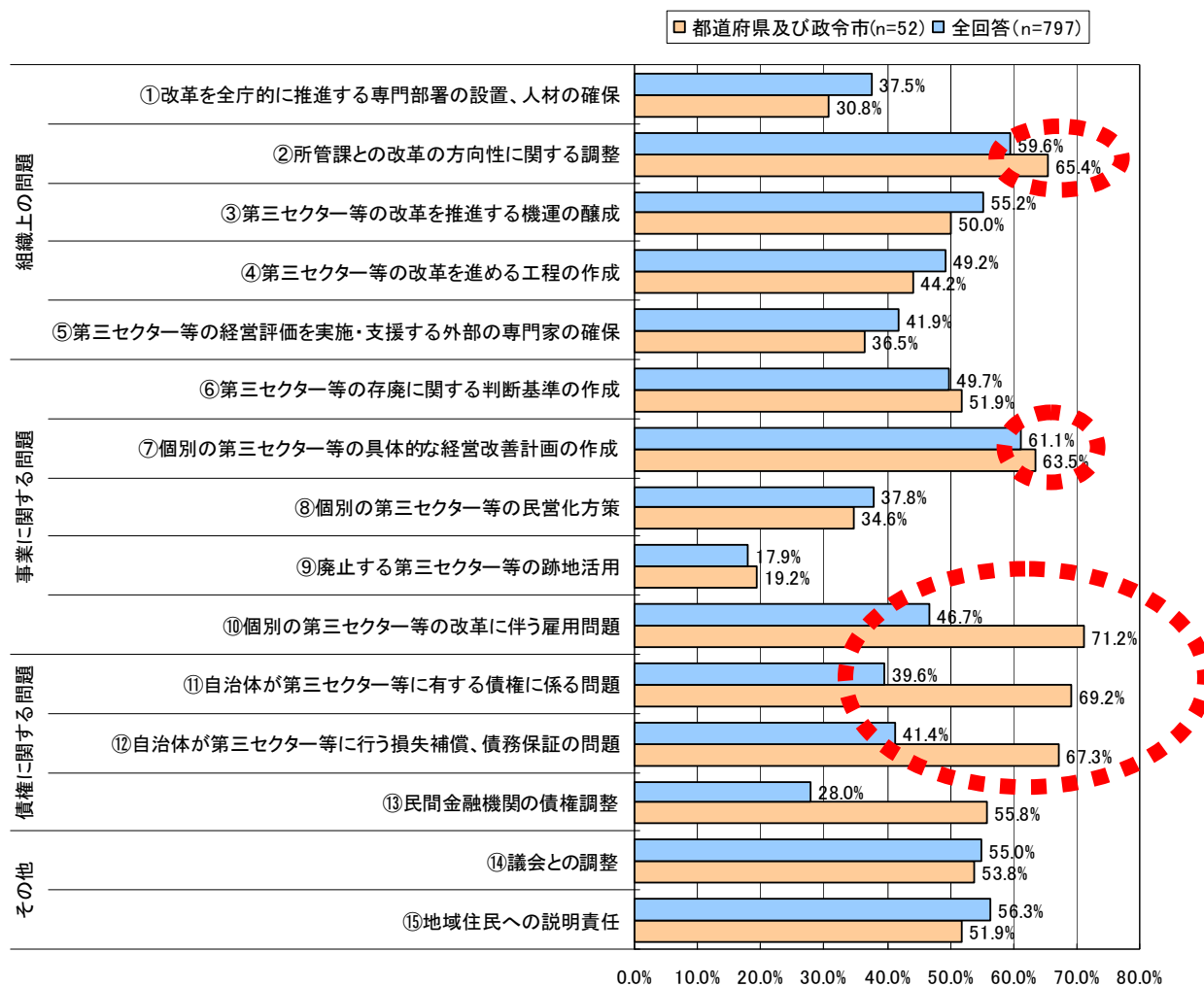
(それぞれの質問について「はい」「いいえ」で回答)



4. 都道府県・政令市において、債権問題に対する認識が高い

- 三セク等の改革にあたっては、「所管課との改革の方向性に関する調整」や、「個別の三セク等に係る具体的な経営改善計画の策定」に問題があるとの認識が高い。
- 都道府県及び政令市では、「雇用」や「債権問題」、「損失補償、債務保証問題」に関する認識全体に比べてが高い。

【第三セクター等の改革にあたっての問題点】



※改革にあたっての各問題点について、「とても思う」「思う」と答えた回答を集計。

Ⅱ アンケート結果の考察

- 推進債の活用意向が高い自治体は 59 団体と、回答全体の約 1 割程度に留まっている。

推進債について、「現在、活用する方向で検討している」（14 団体）又は「現在、活用の是非を含めて検討している」（45 団体）など、活用意向を示した自治体は合計 59 団体、約 1 割という低い水準であった。しかし、「現在は活用の是非を検討していないが、今後、検討する予定がある」との回答も 82 団体あることから、今後、推進債の普及に伴い活用意向が高まる可能性もある。

このように活用意向が低水準に留まった理由の一つとして、債権者を含む三セク等の関係者に対する自治体の配慮が働いている可能性がある。推進債の活用意向を表明することによって、当該三セク等の処理や再生を示唆することとなり、十分な調整がない状態では関係者に動揺が広がる可能性もある。本調査は制度施行後 5 ヶ月後に実施していることから、内部での調整が十分でない状態での回答であったことを考慮すると、推進債の活用意向が実態以上に低く出ている点に留意が必要である。推進債は今年度から 5 年間の時限的な制度であることから、今後 5 年間の中で徐々に活用意向が変動していく可能性もある。

- 都道府県・政令市における推進債の活用意向は約 3 割で、一般の市町村に比べて検討が先行している。

都道府県・政令市では、推進債の活用意向の高い自治体は 17 団体と 3 割以上となっている。これに加え、「以前、活用の是非を検討したが、現在は活用を見送っている」及び「現在は活用の是非を検討していないが、今後、検討する予定がある」と回答した 13 団体を加えると計 30 団体となり、回答者全体の 6 割弱(57.7%)が、推進債に何らかの関心を有している。

これは、多くの都道府県・政令市では、三セク等に対する損失補償、債務保証の額が多額であり、改革の必要性がより顕在化している結果であると考えられる。さらに、一般の市町村に比べて、三セク改革への取り組みが進んでいることから、三セク等が保有する債権上の課題等、問題が具体化していることも活用を促している要因と考えられる。推進債を活用方法や、償還計画を検討するためには、そもそもの課題となっている三セク等の処理・再生の方向性が具体的になっている必要がある。このため、これまで改革を進めてきた都道府県・政令市の方が、一般の市町村よりも相対的に推進債活用に対する関心が高まったと想定される。

- 推進債の活用対象は、地方三公社（主に土地開発公社）に集中している。土地開発公社の数が地方道路公社に比べて多いこと、さらには自治体にとって土地開発公社の処分が急務として課題が認識されていること等が背景にあると考えられる。
- 一方で、株式会社、財団・社団法人の活用意向の割合は低水準。株式会社は赤字法人が全体の 4 分の 1 程度であること、財団・社団法人は事業性について厳しく問われる位置づけにないこと等から、それぞれ改革の必要性が顕在化しにくいと考えられる。

推進債を活用する可能性のある法人のうち、7 割弱は地方三公社、なかでも土地開発公社に集中している。土地開発公社は 1,076 団体あり、同じく公社で推進債が活用できる地方道路公社の 42 団体に比べると、実数が圧倒的に多い。また、土地開発公社は、所有する資産が大規模であり、

かつ、多額の債務保証を行っているケースが多く、自治体においても課題が顕在化しやすいことから、相対的に活用意向が高く出ていると考えられる。

一方、株式会社、財団・社団法人に対する推進債の活用意向が少ない背景としては、そもそも、株式会社では赤字の法人が26%しか存在しないため、改革の必要性があまり顕在化していない可能性がある。一方、財団・社団法人については56%と半分以上が赤字であるが、もともと事業性を厳しく問われる位置づけではないこと、また、現在は公益法人改革が行われている最中であり、改革の方向性を具体的に定めるところまで検討が至っていないと考えられる。

さらに、推進債が活用できるケースが「損失補償を行っている法人等」の「解散又は事業の再生」に限られており、たとえ解散や再生が必要であっても損失補償を行っていない法人等には適用できないことも、株式会社や財団・社団法人において推進債の活用がなされない一因となっていると考えられる。

Ⅲ 提 言

- **株式会社、財団・社団を中心に、「事業再生」のための推進債の活用促進策が必要。**

これまで見たとおり、当面は土地開発公社の「解散」または「業務の一部廃止」を中心に推進債が活用される見通しである。しかし、推進債は「損失補償を行っている法人等の事業の再生」にも活用することができる。すなわち、損失補償を行っている株式会社、財団・社団も推進債の活用の対象となるが、今回の調査で活用意向を示したのは、株式会社 18 社、財団・社団 31 団体にとどまっている。

必要性が低くなった三セク等については「解散」や「廃止」が妥当であるが、依然として必要性が高く、地域の活性化に資する株式会社、財団・社団であれば、地域の活性化に資する前向きな意味での「再生」にもぜひ取り組むべきである。

当社の調べでは、損失補償をしており、かつ、二期連続の慢性的な赤字となっている三セクは、株式会社等の会社法法人では 389 社、財団・社団では 1,496 社にのぼる^{*1}。今後は、こうした団体をターゲットとして、推進債をテコにした「再生」イメージについて、より具体的な情報を伝えていくなど、「再生」のための推進債活用を促す方策を講じることも必要である。

- **償還の負担が重いため、推進債を活用すると財政健全化指標が赤信号になる自治体も存在。財政健全化の趣旨を歪めることは厳に慎みつつも、改革が進むように償還期限の延長や交付税措置の充実なども視野に入れた検討の余地あり。**

推進債は、支払利息の一部については交付税措置が講じられる。しかし、元本の償還についても交付税措置を行う制度も多数存在する中で、支払い利息の一部についてのみの手当てとなっている推進債は、自治体にとって魅力が低く映る。当然ながら、元利償還分は自らの財政負担となるため、現行で定められている 10 年の償還期限では負担が重くなり過ぎて推進債を活用すると財政健全化指標が赤信号になってしまう自治体も存在し、このために推進債の活用を控えてしまうケースも見受けられる。

財政健全化の趣旨を歪めるような過剰な規制緩和は慎まなければならないが、より一層の改革を推進するためには、三セク等の改革の緊急性、必要性によって、償還期限の延長や交付税措置の充実なども視野に入れた運用を検討していく余地はある。ただし、単に問題を先送りするだけの償還期限の延長は厳に慎むべきであり、早期健全化団体（黄信号）あるいは財政再生団体（赤信号）になったとしても、この機会に改革を遂行する機運を作り出すなど、後世に過剰な債務を残すことのないよう、自治体自らも財政規範への十分な見識をもって臨む必要がある。

^{*1} 総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」（平成 19、20 年）より日本総研が分析。第三セクター等各社について、経常損益に減価償却費を加え、運営に係る補助金を減じることで、本業に係るキャッシュの状況を分析した。

- 財政健全化指標である「将来負担比率」は、三セク等の改革の必要性を顕在化させるには不十分。三セク等の破綻時における自治体財政に与える影響の大きさなど、危険性を具体的に示す新たな指標によって改革機運を醸成する必要あり。

財政健全化法において定められた「将来負担比率」は、自治体が将来支払う必要のある負債について、三セク・公社（以下、三セク等）を含めた実質的な負担を表した指標であり、三セク等の改革の必要性を顕在化させる機能も期待されていた。

しかし、将来負担比率の算出にあたっては、三セク等への債務以外に一般会計における債務も分子に合算されてしまうため、三セク等に対する債務の分子における割合は都道府県と政令市の平均でわずか 2%にも満たないのが現状である。つまり、一般会計における債務が大きいため、相対的に三セク等に対する債務の割合が過小評価されてしまうのである。この点において、将来負担比率は三セク等から受ける自治体財政への影響の大きさを的確に表現しているとは言い難い。

もとより、将来にわたっての自治体の負担を明らかにするという趣旨に基づく将来負担比率の意義そのものは疑う余地はない。しかし、三セク等の改革の必要性を顕在化させるためには、一般会計の債務と合算するのではなく、独立した指標にすることが望ましい。たとえば、標準財政規模に対する三セク等に対するリスクの高い損失補償及び債務保証額の割合を算出する指標はその一例である。

損失補償及び債務保証は、ひとたび履行されれば一括支払いとなる。当社の調べでは、破綻リスクが高い団体に対する損失補償と債務保証の合計が、標準財政規模の 2 割以上にのぼる自治体もある。このように、支払いの負担に耐え切れないほどの損失補償と債務保証を行っている自治体も実際に存在するが、こうしたことは将来負担比率からは見えてこない。

さらに、経営の改善を促すための指標としては、たとえば赤字の団体を抱える自治体を毎年公表するのも一案である。これに、債務超過が加わればさらに破綻リスクが高い先であることになる。もちろん、事業の性質によっては一定期間の赤字は避けられないものも存在する。重要なことは、解消の目処を立て、改善に向けた対策が取られている赤字なのか、対策を打たずに漫然と続けられている赤字なのかを見極め、後者のタイプを解消していくことである。

自治体においては、「将来負担比率」における枠組み内での検討のみならず、第三セクター等の総点検時等において、個別の三セク等の破綻時における財政への影響等を勘案し、改革への道筋をつけていかなければならない。そして、推進債はこうしたトータルな視点のもとで、より建設的な議論を踏まえて活用が検討されていく必要がある。

以上