

*連載 財政健全化のための自治体経営(上)

三セクを地域再生に活かす処方箋

—改革に向け包括簡易DDの評価活用を—

亀山 典子 株式会社日本総合研究所 総合研究部門主任研究員

本稿は十月二十一日に大阪、同二十七日に東京で開催した日本総合研究所主催のセミナーにおいて発表した内容に基づき作成しました。「第三セクターの再生」「公的資産のマネジメント戦略」「担税力のある人口誘導戦略」をテーマにした三回連載です。

◇ ◇

第三セクター(以下、三セク)は、多額の負債を抱え、経営難になっている事例が多く取り上げられていることから、一般には否定的な印象が持たれているように見える。しかし、官民連携の本来の良さを生かした経営ができれば、地域のニーズに合致した理想的な事業展開ができる手法でもある。無駄な三セクは当然廃止すべきであるが、地域にとって不可欠であり、かつ民間だけでは担えない事業については、担い手としての三セクの有効性を見直す必要があるのではないか。折しも、財政健全化法が施行され、三セク・公社に対する自治体の負債・債務を含めた財政指標である将来負担比率が導入された。自治体は、この機会に三

セク等について経営評価し、存廃の見極めを行うことが必要である。

1 三セクとは

総務省「第三セクター等の状況に関する調査」で対象となっているのは、以下の四種類である。

- ① 地方公共団体等の出資割合が25%以上の会社法人および民法法人
 - ② 出資割合が25%未満であるものの財政的支援(補助金、貸付金、損失補償・債務保証)を受けている会社法人および民法法人
 - ③ 地方三公社(地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社)
 - ④ 地方独立行政法人
- 二〇〇二年には一万百五十九法人だったが、〇七年には、九千七法人と約一割減少している。

業務分野でみると、千法人以上の分野は「地域・都市開発」千六百二十二法人、「農林水産」千三百六十七法人、「観光・レジャー」千三百二十六法人、「教育・文化」千百七十三法人となっている。なお、本稿における三セクとは、総務省調査の①と②に該当する法人を指す。

2 財政健全化法と三セク改革

財政健全化法が施行され、今年九月に健全化判断比率が公表された(速報ベース)。健全化判断比率とは、財政健全化法で公表が義務付けられている実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の四つの財政指標のことである(表1参照)。中でも将来負担比率は、三セク・公社に対する債務・負債を合わせた自治体の実質的な負担を表しており、結果によっては三セク・公社の改革に拍車が掛かるとみられていた。

また、今年六月に総務省から出されたガイドラインによると、「経営が著しく悪化しているおそれがある第三セクター等に出資、出えん又は損失補償等の財政援助を行っている地方公共団体は、第三セクター等の経営状況等の評価と存廃も含めた抜本的な経営改革策の検討を行うことを目的とする経営検討委員会(仮称)を平成二十年度中に設置し、所要の評価・検討を開始するものとする」とある。そして、「経営検討委員会(仮称)

表1 4つの新財政指標の概要

指標	指標の説明	早期健全化基準	財政再生基準
実質赤字比率	自治体の普通会計を対象とした実質赤字額の標準財政規模に対する比率	11.25%～15%	20%
		(人口規模に応じて)	
連結実質赤字比率	自治体の全会計を対象とした実質赤字額又は資金の不足額の標準財政規模に対する比率	16.25%～20%	30%
		(人口規模に応じて)	
実質公債費比率	自治体の全会計、一部事務組合、広域連合が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模※に対する比率	25%	35%
将来負担比率	地方公社や損失補償を行っている出資法人等も含め、自治体が将来負担する実質的な負債の標準財政規模※に対する比率	市町村 350% 都道府県、政令市 400%	—

※標準財政規模から元利償還金等に係る基準財政需要額算入額を控除した額

資料：日本総合研究所作成

の意見を踏まえて、それぞれの第三セクター等ごとの経営改革に関する方針を定めた『改革プラン』（仮称）を平成二十一年度中に策定すること」とし、三セク・公社の改革に向けて布石を打つ格好となっていた。

しかし、将来負担比率を見ると、「早期健全化基準」（都道府県および政令市Ⅱ400%、市区町村Ⅱ350%）を超え、いわゆる「黄色信号」に該当したのは五団体にとどまり、都道府県、政令指定都市では該当はなかった。次項3で見ると、多額の負債・債務を抱えている三セク・公社は多数存在するものの、将来負担比率にその深刻さは表れていない。

3 三セク・公社の経営実態

三セク・公社の経営状況を見ると、三セクでは三割、公社では四割以上が赤字である。黒字であっても、自治体からの補助金があれば赤字に転落するのは、少なくとも三セクでは千四百八十九法人、公社では百九法人である。

債務残高を見ると、三セク、公社を合わせて千三百四十三法人、八兆六千三百二十億円にも上る。しかも、三セクでは約一割、公社では半数以上が、純資産に対する債務が五倍以上（通常、債務が純資産の五倍以上となると危険水準といわれる）、もしくは債務超過に該当する。

これに対して、弊社が今年三月に自治体、三セクに対して実施したアンケート（第三セクターの

再生と地域力再生機構（仮称）の活用に関する調査）では、三セクの経営の評価・点検について、「総務省から基準が示されたら行う予定」が48・9%と、同省からの基準待ちの様子がうかがえた。経営実態を見る限り、三セク・公社の問題は決して楽観できない。自治体においては、三セク等の改革において主体的に関与するとともに、総務省からの基準がなくとも積極的に経営改善の方策を講じていく必要がある。

4 三セクの6類型

そもそも三セクとは、地方公共団体（第一セクター）と民間（第二セクター）が資本を出し合って設立する法人である。一九七〇年代から積極的に活用されてきており、目的ごとに大きく六つに類型化できる。

まず、類型一は「社会資本整備」である。「全国総合開発計画」（六九年）、「経済社会基本計画」（七三年）などを背景に、臨海コンビナートの形成など、国家的な大規模開発プロジェクトにおいて、民間資金及び民間ノウハウが活用された。類型二は「民活型地域振興」である。内需拡大の一環としての「民活法」（八六年）、「リゾート法」（八七年）などを背景に、低利融資、税制上の支援、補助金等の優遇措置が行われ、宿泊施設、レジャー施設、商業施設などが数多く整備された。類型三は「鉄道」であり、八〇年の「国鉄再建法」によって赤字ローカル線（特定地方交通線）

が三セクに転換(八四〇九〇年)され、地域における通勤・通学の足の確保として活用された。その後、整備新幹線の並行在来線の引き受けや、ニュータウン開発に伴う交通手段の確保にも三セクは活用されている。

類型四は、九一年の「地方自治法」改正により、公の施設の管理運営を、50%以上出資している団体または公共的団体が受託できるようになったことで設立された「公的施設の管理運営」のための三セクである。現在、指定管理者となっている三セクの多くは、このときに設立されたものである。

類型五は、九八年「中心市街地活性化法」により、空洞化した中心市街地の活性化のために設置された三セクであり、「まちづくり団体(TMO)」型の三セクである。

そして類型六は、地域特産品の開発等を手がけるタイプで、九〇年代から民間主導の地域発ビジネスを三セクの形態で行う「地域資源活用型ビジネス」である。

5 三セクの成否ポイント

社会資本整備に代表される通り、初期の三セクは官の関与が大きく、かつ事業規模も大きいケースが多かった。しかし、時代を経るにしたがってTMOや地域発ビジネスなど、民間主導によるビジネスに活用されている。「社会資本整備」(類型一)や、「民活型地域振興」(類型二)は、官主導による与信と各種の制度融資等により、甘い事業

見通しであつても多額の資金調達を可能にした。しかし、官主導であることは、事業環境の変化に迅速に対応するにはかえって足かせとなった。また、社長や役員に首長や自治体職員が就いている場合などは、責任の所在が不明確となり経営改革も遅れがちであつた。

こうして、多額の負債を抱えた三セクのイメージは、多くの場合、官主導の三セクから生み出された。しかし、近年見られる民主導の三セクの場合には状況が異なる。身の丈以上の事業を構想しがちだった官主導の三セクと異なり、民主導の三セクは地域のニーズに照らし、適切な事業規模を堅持しているケースが多い。これからの三セクは、このような民主導を前提とし、自治体の政策目的や事業性などに照らして関与のあり方を十分に見極める必要がある。さらに、三セクの経営上の課題については、三セクと自治体において以下の方策を講じていくべきである。

まず、採算軽視、需要予測の甘さについては、厳格な事業計画の策定を行うとともに、定期的にモニタリングする体制を構築する必要がある。モニタリングに当たっては、外部の専門家を積極的に登用し、地域の関係者による「お手盛り」を避けるべきである。また、法律や計画が根拠となっており、事業の撤退が困難なケースも三セクには多く見られる。しかし、事業リスクは必ず存在する。撤退条件を事前に設定しておき、事態を悪化させない工夫も必要である。そして、「充て職」

の社長や役員などは厳重に慎み、「経営責任」を明確にし、責任を取ることができる人材を経営者に就任させるべきである。

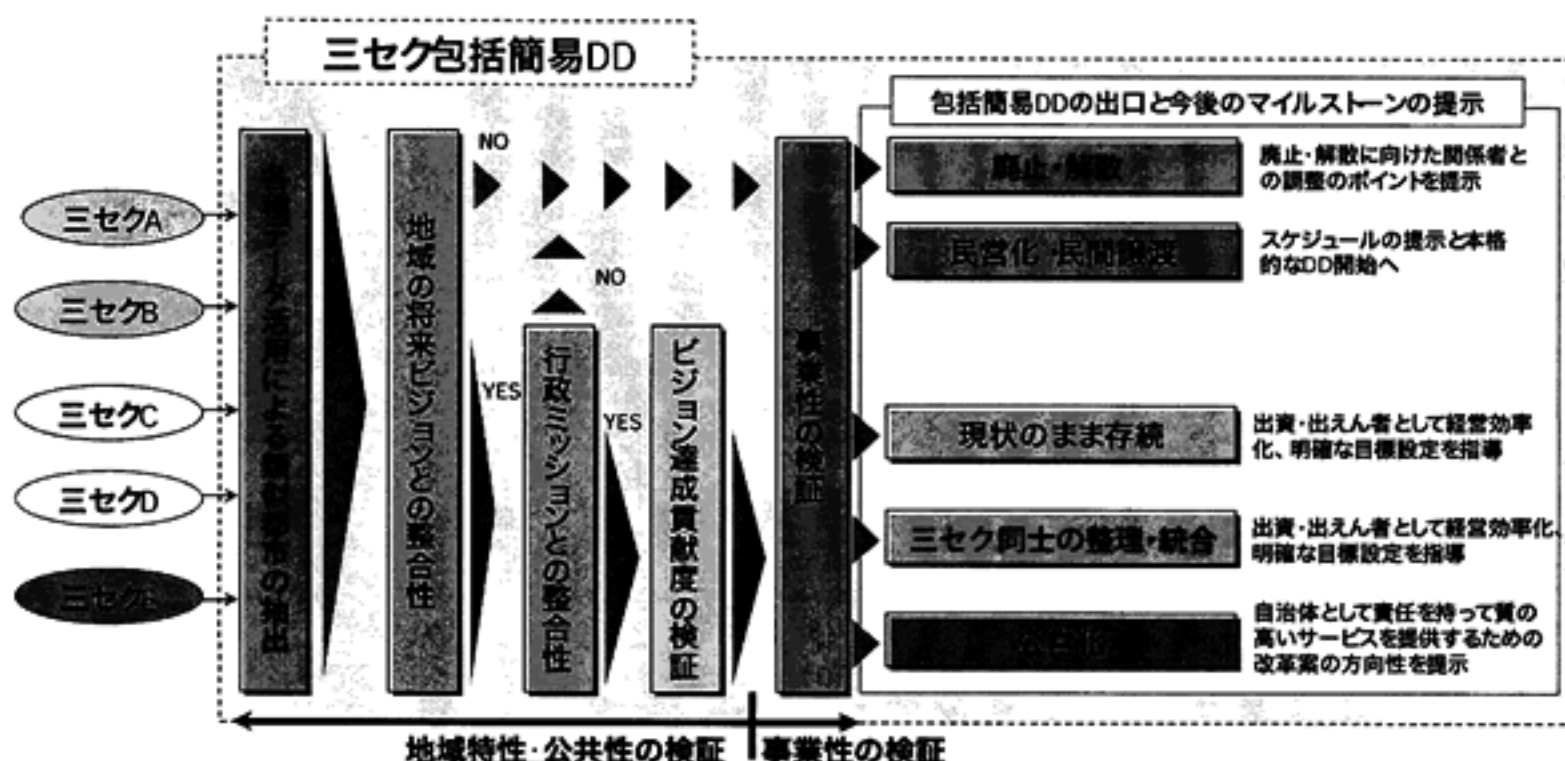
6 包括簡易DDの概要

財政健全化法の施行や総務省のガイドラインなど、わが国における三セク等の改革の機運は高まっている。そこで自治体においては、三セク・公社の経営実態に鑑みて、この機会に自ら出資している法人の評価を包括的に実施する必要がある。その際、三セク本来の役割と特性に応じた評価をしなければならぬことに留意すべきである。このため、地域特性に照らした必要性の視点と、客観的なデータに基づく視点とをバランスよく組み合わせ、説得力のある三セク改革への道筋をつけていくことが求められる。

そこで弊社では、三セクの包括的な評価を簡易に行う「三セク包括簡易デューデリジェンス」(以下、包括簡易DD)を開発した。これは、「地域特性・公共性」の軸で三セクの必要性を、「事業性」の軸で三セクの採算性・将来性を評価した上で、「廃止・解散」「民営化・民間譲渡」「存続」「整理・統合」「公営化」などの出口の可能性や、今後の改革に向けたマイルストーンを提示しようとするものである(図1参照)。

手順としては次の通りである。まず、各種データを活用することにより類似都市を抽出し比較、当該三セクの方角性の基本方針とする。具体的に

図1 三セク包括簡易デューデリジェンスの概要



資料：日本総合研究所作成

は、人口規模や立地等から都市圏の規模や都市圏における「中心都市」「非中心都市」などの位置付けを明らかにした上で、同じ類型に属する都市（類似都市）と基礎的指標（人口増加率、DID人口比率、高齢化率、昼間人口比率、産業別就業者比率、失業率、自治体の財政指標等）を比較して地域特性を把握する。そして、地域特性に鑑みて重点施策分野の抽出や行政としての関与余力等を検証する。

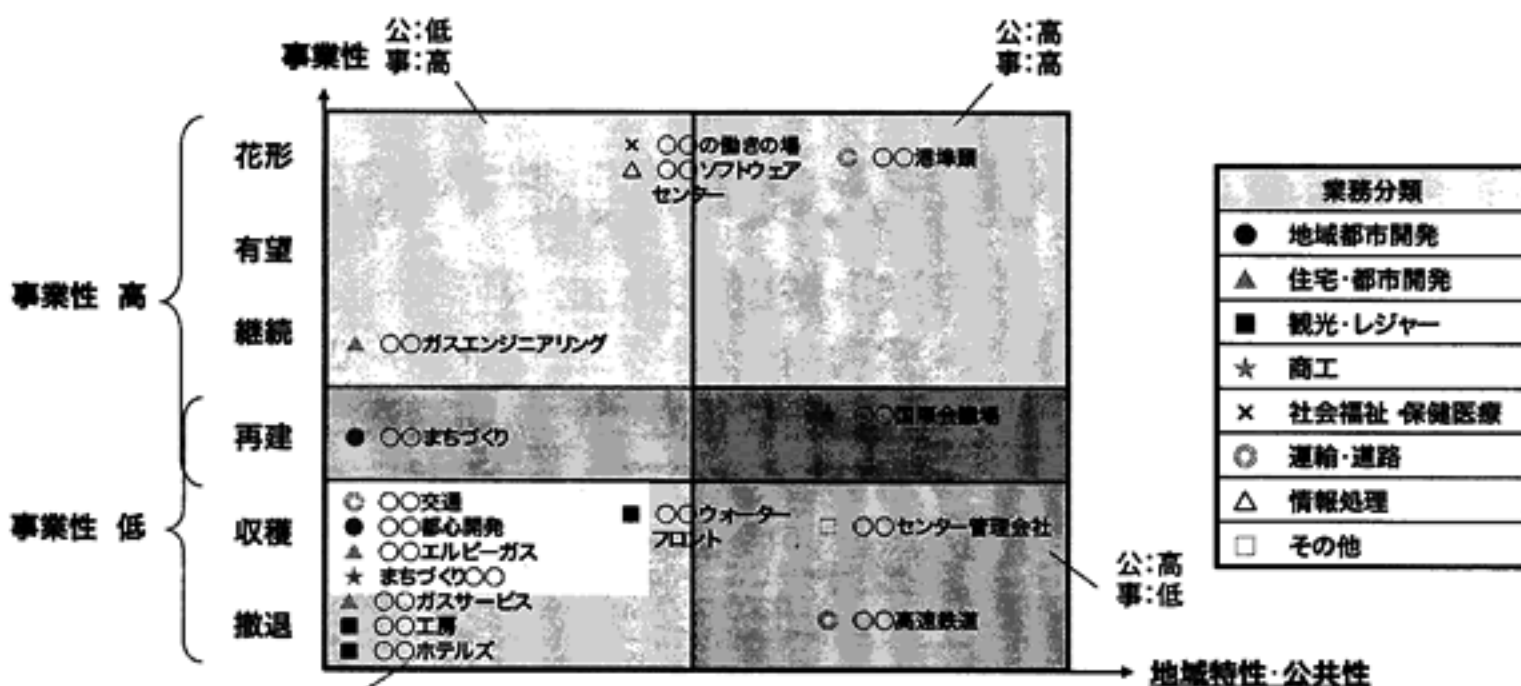
一方、地域固有の事情を加味するために、総合計画等から「地域の将来ビジョン」を抽出し、当該三セクとの整合性を確認するとともに、行政が関与する必要性を「行政ミッションとの整合性」の観点からチェックする。さらに、三セクの活動実績を通じた将来ビジョンの達成に対する貢献度合いを検証する。これで「地域特性・公共性」の軸による評価が終了する。

続いて、事業性の検証については、負債比率や簡易ROI（経常利益÷補助金＋支払利息）（純資産＋有利子負債）、当該事業の将来需要などを勘案して評価する。

7 包括簡易DDの評価結果活用イメージ

評価結果は図2のような分類方法でプロットする。図2はA市の評価結果であるが、これによると、地域特性・公共性も事業性も低い象限に多くの三セクが位置付けられていることが分かる。

図2 三セク分類のイメージ



資料：日本総合研究所作成

せる三セク、民間売却する三セクなど、自治体としての総合的な視点からメリハリのある三セク活用の戦略を練ることができる。

ただ、包括簡易DDはあくまで「簡易」であり、個別の三セクについての詳細な改革までは検討することができない。このため、個別の三セク改革に踏み込んだ内容を検討するためには、さらに詳細なDDを行うことが前提である。

改革の実務においては、個別の三セクを狙い撃ちするようなやり方では関係者の合意を得ることは難しいと考えられ、原則として出資している三セクすべてを共通の評価軸で検証、その上で個別の三セク改革を具体化するのが得策である。地域特性・公共性および事業性について、主客両方の指標をバランスよく組み合わせ、自治体の理念や方針に照らした合理性のある議論を醸成することにより、より円滑に改革を推進することができると考えられる。

◇

◇

筆者紹介Ⅱ 亀山典子（かめやま・つねこ）。一九九八年慶応義塾大学院修了、日本総合研究所入社。主に市町村合併、総合計画策定、行政マネジメント等のコンサルティングを担当。第三セクター等の改革を手掛ける「地域再生チーム」リーダー。近著に「第三セクターの再生と地域力再生機構の活用に関する調査結果」（金融財政事情）、「財政健全化法の動向と指定管理者への影響」（月刊指定管理者制度）など。